

**القضاة والإصلاح السياسي**



مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

سلسلة قضايا الإصلاح (١٣)

# القضاة والإصلاح السياسي

أحمد عبد الحفيظ	المستشار/ أحمد مكى	إيزابيل ليندريف
د. تامر مصطفى	حافظ أبو سعدة	د. حسين باردي
شريف يونس	د. صفاء جابر	المستشار/عاصم عبد الجبار
عاطف شحات	عبد العزيز بناني	عبد الله خليل
كمال الجوزلي	المستشار/د. ماهر أبو العينين	المستشار/محمود الخيزري
مهند الحسيني	د. ناتالي برنارد-موجيرون	د. ناثان براون
نبيل عبد الفتاح	نجاد البرعي	المستشار/هشام البسطاويسي

تقديم وتحريـر

**نبيل عبد الفتاح**

شارك في الإعداد

د. ناتالي برنارد-موجيرون و المستشار/ هشام البسطاويسي



## المحتويات

٧	مقدمة: الدولة والقضاء والإصلاح السياسي/ نبيل عبد الفتاح
٢١	الباب الأول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضاء في التاريخ المصري الحديث
٢٣	الفصل الأول: تطور العلاقة بين المحاكم المختلطة والسلطة التنفيذية في مصر في الفترة ما بين عامي ١٨٧٥ و ١٩٤٩/ ايزابيل لينديريف
٦٥	الفصل الثاني: المحاكم الأهلية والسلطة التنفيذية/ المستشار عاصم عبد الجبار
٧٩	الفصل الثالث: الصدام بين النظام الناصري والقضاة/ المستشار أحمد مكي
٩٩	الباب الثاني: مشكلة استقلال القضاء
١٠١	الفصل الرابع: كيف يضي القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية مشروعية الاعتداء على استقلال القضاء؟!/ المستشار محمود الخضيرى
١١٩	الفصل الخامس: النائب العام بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية؟/ عبد الله خليل
١٥٥	الباب الثالث: أزمة فعالية النظام القضائي
١٥٧	الفصل السادس: الأعمال السياسية أو أعمال السيادة أمام قاضي القانون العام: ذريعة الإفلات من المساءلة القضائية/ المستشار د. ماهر أبو العينين
٢١٩	الفصل السابع: العدالة المحتقرة: عدم تنفيذ الحكومة لأحكام القضاء.. الدوافع والنتائج/ نجاد البرعي
٢٤٩	الفصل الثامن: اللجوء للمحاكم الاستثنائية للإفلات من القضاة المستقلين/ حافظ أبو سعدة
٢٧٩	الباب الرابع: الدفع بالقضاء إلى المجال السياسي
٢٨١	الفصل التاسع: الدور السياسي للقضاء المصري: المفهوم، والإشكاليات والمجالات/ نبيل عبد الفتاح

٣١٧	الفصل العاشر: الدور السياسي للمحكمة الدستورية العليا بين المبادئ والممارسة/ د. تامر مصطفى
٣٥١	الفصل الحادي عشر: دور نادي القضاة في تعزيز استقلال القضاء والإصلاح السياسي/ عاطف شحات
٤٠٣	الفصل الثاني عشر: كيف تسعى الأحزاب والنقابات لتوظيف القضاء لصالحها؟/ أحمد عبد الحفيظ
٤٣١	الباب الخامس: القضاة والعمليات الانتخابية ٢٠٠٥
٤٣٣	الفصل الثالث عشر: الرقابة على السلطة التنفيذية: دور وأدوات القضاة وحدودها/ د. ناثان براون
٤٥٧	الفصل الرابع عشر: تطور العلاقة بين القضاة ومنظمات حقوق الإنسان خلال عام ٢٠٠٥/ د. ناتالي برنارد-موجيرون
٤٩٧	الفصل الخامس عشر: القضاة والانتخابات، خطاب نزاهة الانتخابات: الأبعاد والدلائل والجذور/ د. شريف يونس
٥٤٣	الباب السادس: هل استقلال القضاء قضية مصرية فقط؟
٥٤٥	الفصل السادس عشر: أزمة استقلال القضاء في المغرب: تحد خطير لدعم دولة القانون/ عبد العزيز بناني
٥٦٩	الفصل السابع عشر: التطلع للاستقلال: اتحاد القضاة التونسيين يتصدى لهيمنة السلطة التنفيذية/ د. حسين باردي
٦٠٩	الفصل الثامن عشر: القضاة ومشكلة استقلال القضاء في سوريا/ مهند الحسني
٦٣٩	الفصل التاسع عشر: استقلال القضاء في السعودية بين النص التشريعي والواقع العملي/ د. صفاء جابر
٦٥٩	الباب السابع: آفاق مستقبلية للقضاء في العالم العربي
٦٦١	الفصل العشرون: التطلع للقضاء الدولي نتيجة عدم فعالية النظم القضائية في العالم العربي/ كمال الجزولي
٦٩٧	الفصل الحادي والعشرون: استقلال القضاء في البناء الديمقراطي، ومشروع إعلان تأسيسي لاتحاد للقضاة في المنطقة العربية/المستشار هشام البسطاويسي

## مقدمة

# الدولة والقضاء والإصلاح السياسي

بقلم: نبيل عبد الفتاح\*

شهد العالم الحديث والمعاصر تطورات عديدة أثرت على أنساق من المفاهيم والهندسات السياسية والدستورية والقانونية وقواعدها وآليات عملها، بحيث تعقدت مؤسساتها وهيكلها على نحو لم تعد معه الدولة المعاصرة فى المرحلة العولمية يمكن أن تقارن نسبياً بالدولة القومية الحديثة والمعاصرة ما قبل العولمة. إن مفاهيم الدولة والقومية والسيادة والمؤسسات تأثرت كثيراً بالتطورات الكبرى فى العلاقات الدولية، ومن ثم تعد هذه المفاهيم تمتلك

---

\* المحرر، ومساعد مدير مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام.

نقاءها الاصطلاحي والدلالى منذ بروزها فى نطاق المعرفة الدستورية، والقانونية والسياسية، وفى مجال التداول الدلالى فى العلاقات الدولية. ويبدو ذلك متسقاً مع دورات تطور الاصطلاحات فى مجال التداول فى العلوم الاجتماعية، والمعانى التى تشمل المصطلح أثناء عمليات التطور واشتباكه مع الظواهر، والمشكلات، والوقائع التى ظهرت كى يتعامل معها وصفاً وتحليلاً.

الدولة المعاصرة هى نتاج للتطور الواسع النطاق، والأكثر تركيباً وتعقيداً فى بنية الرأسمالية الغربية، التى ساهمت فى تطوير الدولة، والقومية والسيادة، وساعدت الدولة القومية الحديثة فى تفاعلها مع النظام الرأسمالى فى تطويره أيضاً، ومن ثم نستطيع القول إن أى تطور نوعى وكى فى النظام الرأسمالى ساهم فى تطوير الدولة، وهى بدورها ساعدت على إحداث بعض تحولات الرأسمالية الغربية.

أحد أبرز نتائج التطور السياسى والاجتماعى والثقافى فى المجتمعات الغربية الحديثة والمعاصرة (على ما يشير إلى ذلك بعض الباحثين الغربيين) هو انفصال الوضعى عن الميتاوضعى فى مجالات السياسة والقانون والمؤسسات السياسية، والأهم الدولة، وهو تطور نوعى فى تاريخ الدولة كله، ولم يكن محض صدفة تاريخية، أو تعبيراً عن منحة من بعض الحكام، وإنما تطور جاء محصلة صراعات اجتماعية وسياسية ودينية ومذهبية ضارية، وثورات كبرى أثرت على تطور الدولة ومؤسساتها ونظم الحكم وقواعد عملها، وآلياتها، وعلى الحقوق والحريات الفردية، والعامة، وعلى مفهوم الفرد - كفاعل اجتماعى وسياسى ذى إرادة ومشئنة - والفردانية. من هنا كانت أنظمة الحكم الديمقراطية الغربية، هى تعبيراً عن تطور الليبرالية السياسية، والرأسمالية، وثورات وتمردات الشعوب وكفاحها ضد الأنظمة الملكية الأوتوقراطية، والحكم المطلق، ومن مقولة لويس الرابع عشر: "الدولة هى أنا" إلى انفصال الدولة عن أشخاص حكامها وملوكها إلى الدولة القومية الحديثة التى تتميز مفاهيمياً ودلالياً ومؤسسياً عن أشخاص حكامها وملوكها، بل وحكوماتها، ومن ثم أدى التطور السياسى والثقافى الغربى، إلى الحراك السلطوى والحكومى بناء على قاعدة "رجل واحد صوت واحد" الذائعة، التى سرعان ما تحولت إلى مواطن واحد، صوت واحد، بلا تمييز على أساس جنوسى. إن قاعدة الاحتكام إلى صناديق الاقتراع فى تولى الحكم خلال ولاية محددة، يتولى خلالها حزب - أو مجموعة أحزاب ائتلافية... الخ - شئون الحكم، هى الأبرز فى مواجهة أشكال تقليدية من الحكم الاستبدادى والشمولى الذى لا يعرف شيئاً عن



الحراك السلطوى بناء على إرادة الجماعة الناجبة، كما هو الحال فى غالبية البلدان العربية. إن قاعدة الاحتكام للإرادة العامة للأمة، هى أساس الشرعية السياسية، ومعها الرشادة السياسية، والعقلانية، وحكم المؤسسات والتوازن والفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية، والقضائية، هى المكونات الرئيسية للدولة الحديثة والمعاصرة وهندساتها الدستورية والقانونية والسياسية والإدارية.

إن الدولة القومية الحديثة والمعاصرة دخلت فى مراحل تحول نوعية تسمى بل تشير إلى صيرورات ما بعدها، وذلك كنتاج لعدد من المتغيرات الرئيسية نرصد بعضها تمثيلاً لا حصراً فيما يلى:

١- التطور العولمى لبنى وهياكل وأسواق وقواعد عمل النظام الرأسمالى، وانكسار حدود الأسواق، وحركة رأس المال، والسلع والخدمات، والرموز، واللغات والمفاهيم والمصطلحات... الخ.

٢- انهيار الإمبراطورية الفلسفية والسياسية الماركسية فى تطبيقاتها حول المنظومة السوفيتية السابقة، وتفككها لصالح دول جديدة، تبنت الأنظمة الرأسمالية وايدولوجيا السوق، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، فى إطار ما بات يعرف فى الأدبيات السياسية الذائعة بالثورة الديمقراطية الثالثة، ثم الموجة الديمقراطية الرابعة فى صربيا وجورجيا وأوكرانيا، وانتصار الديمقراطية الليبرالية وامتداد آثارها إلى بعض دول جنوب العالم الشمولية والاستبدادية، وبقيت بعض آثار الممانعة التاريخية إزاء التطور نحو الديمقراطية والإصلاحات السياسية والدستورية والقضائية والقانونية والدينية والثقافية... الخ، فى المنطقة العربية، ودولها وأنظمتها السياسية التى لا تزال تعاني اختلالات تاريخية فى تطورها السياسى والاجتماعى، وفى مؤسساتها الدستورية والسياسية والقضائية والقانونية، والدينية، وأزمات مستمرة فى ثقافتها السياسية، تجعل الممانعة التاريخية على التطور الديمقراطى، والإصلاح السياسى والدينى والاجتماعى، من أبرز سمات مرحلتها الراهنة، لاسيما فى ظل مراوغات الصفوات السياسية الحاكمة إزاء الضغوط الخارجية الأورو - أمريكية، وبعض الطلب السياسى للصفوة المعارضة، والمفكرين على ضرورة الإصلاح السياسى والدستورى والقانونى والدينى والتعليمى... الخ.

تشكل دولة القانون والحق - فى تنظيراتها وتطبيقاتها التاريخية الغربية، وفى اليابان والهند ودول أخرى - التعبير الأبهى عن الألق الديمقراطى فى هياكله وقواعده وأساليب

عمله وآلياته، وقيمه وثقافته السياسية، ومن ثم تمثل المرجع التاريخي والدستوري والسياسي للدولة الديمقراطية الحديثة والمعاصرة.

دولة القانون والحق، هي تعبير عن تطور منظومات مفاهيمية وفكرية، والأحرى ثقافة دولية حديثة ومعاصرة، تدور حول القانون الوضعي الحديث، وحقوق الإنسان، والحريات الفردية والجماعية كما أشرنا، وعلى شبكات من التفاعلات، والعلاقات، والأدوار بين الدولة والمواطن، وبين المؤسسات السياسية والدستورية والقضائية وبعضها بعضاً.

من هنا لا يزال المرجع التاريخي للدولة، والأنظمة الدستورية والسياسية والقضائية الغربية، تمثل مصدراً للإلهام السياسي لدول جنوب العالم، ومنها بعض القوى السياسية داخل المجتمعات العربية. ومن الشيق أن نلاحظ أن دولة ما بعد الاستقلال فى العالم العربى، كانت جزءاً من الهندسات القانونية والسياسية التي قام بتأسيسها الاستعمار الغربى -البريطانى والفرنسى والإيطالى-، وكانت أيضاً تعبيراً عن تطلعات بعض القوى السياسية الليبرالية، والحركة الوطنية الدستورية المعادية للاستعمار الغربى، التي كانت تمايز بين الاستعمار كقوة احتلال، وبين نماذج التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى والثقافى الغربى، حتى مع بعض تحفظات تتعلق بالخصوصية والهوية. من ناحية أخرى لم تكن بعض التيارات الإسلامية، السياسية لديها تصور نظرى وتاريخى متبلور حول الدولة الإسلامية، والموقف من الدولة الحديثة والمعاصرة فى علاقتها بدولة الشريعة، وانتقلت من الموقف التوفيقى بين القانون الحديث وبين الشريعة عن طريق استراتيجية رفع التناقضات فى النصوص بين نظام الشريعة- فى ظل تأويلات كل جماعة- وبين القانون الحديث والمعاصر بوصفه بات جزءاً من أعراف الناس. وتطورت أوضاع الصراع السياسى بين الصفوات السياسية الحاكمة، وبين الجماعات الإسلامية طيلة عقود عديدة منذ تأسيس جماعة الإخوان المسلمين عام ١٩٢٨ فى مصر، وحتى لحظة كتابة المقدمة الحالية لكتاب القضاة والإصلاح السياسى: مصر والعالم العربى.

كان الصراع على الإسلام فى السياسة وبه وعليه من أبرز معالم وفصول التاريخ السياسى والدينى فى مصر والمنطقة العربية حولها، وهو ما أثر كثيراً على موقف بعض نشطاء ومنظري بعض الجماعات الإسلامية فى مواقفهم إزاء الدولة الحديثة والمعاصرة. فى هذا الإطار يمكن ملاحظة أن الهجوم على نموذج دولة القانون والحق المعاصرة ظهر لدى بعض الجماعات الإسلامية السياسية الراديكالية التي طرحت خطاباً راديكالياً ينزع إلى تبنى

مفهوم الحاكمية- لدى المودودي وسيد قطب ومن تبعهم أيديولوجياً-، ورفض الدولة الحديثة، وشرعيتها بل وجدها على أساس تأويلي مستمد من بعض المفاهيم الفقهية الراديكالية التاريخية لدى بعض مدارس الفقه الإسلامي.

واعتمد البعض الآخر على تراث القانون الدستوري الغربي، والدولة القومية الحديثة، فى بناء تصور نظري، وشكلانى للدولة، ولكن مطعماً بمجازات واستعارات إسلامية، واعتبارها هى الدولة الإسلامية من وجهة نظرهم. من ناحية أخرى، ذهب بعض الفقه، ورجال القانون والشريعة إلى اعتبار أن الدولة الحديثة وهياكلها لا تتعارض مع الإسلام وقيمه الأساسية، بل أن القانون الوضعي الحديث لا يتعارض في غالب أنساقه مع أحكام الشريعة الإسلامية، إلا فيما ندر.

لا شك أن هذا التذبذب إزاء الدولة الحديثة- دولة القانون والحق- فى مصر والعالم العربى، مرجعه أنها زرعت من أعلى، ولم تكن جزءاً من التطور السياسى والاجتماعى والثقافى فى المنطقة، وإنما كانت تشكل قطعاً مع تقاليد الحكم التى سادت قبل تأسيسها، وباستثناء حالة الدولة الأمة المصرية، وإلى حد ما المغرب وتقاليدنا التاريخية حول الدولة المخزنية.

ظهرت "الدولة الحديثة" فى العالم العربى- باستثناء مصر والمغرب- وكأنها استعارة حدائثة على مستوى المجاز السياسى، ومن ثم لم تستطع أن تركز تقاليدنا فى قلب ثقافة سياسية حدائثة، وإنما ارتكزت على تقاليد فى الحكم والقيادة السياسية، لا تأبه كثيراً بالمؤسسية والتقاليد الدستورية والقانونية، والعقلانية السياسية، والكفاءة والإنجاز أسوة بغيرها فى دول أخرى كإندونيسيا. من هنا اختلطت الدولة والقانون بمشئنة الحكام، التى باتت إراداتهم تمثل القانون، ولم يكن الدستور والقانون والعلم والدبابة والقنوات التلفازية، وهراوة الجندي ورصاصاته، والمؤسسة العسكرية سوى رموز وهياكل الدولة، ومن ثم كانت شخصنة الدولة والسلطة هى جزءاً رئيسياً من دولة ما بعد الاستقلال، ومعها جاءت الانقلابات السياسية والعسكرية والدستورية.

كان مفهوم دولة القانون، وسيادته هو جزءاً من منظومة من شعارات دولة ما بعد الاستقلال، إلا أن القوانين كانت فى غالبها تعكس النظرة الأداة للقانون، أى بوصفه محض أداة بيد الحاكم - ملكاً أو رئيساً للجمهورية - يستخدمها فى القمع السياسى، وتقييد الحريات العامة والفردية، وانتهاك حقوق الإنسان، وكأداة لفرض السياسات الاجتماعية، والمصالح

السياسية والاقتصادية للحاكم والصفوة السياسية التي ينتمى إليها، وتعمل تحت أوامره وتوجيهاته على اختلافها.

إن النظرة الأداتية للقانون، ووظائفه، تبتسر -ولا تزال- الأنساق القانونية ووظائفها، وتضعف وأدواره في إنتاج التغيير الاجتماعي، وذلك عبر فرض وتكريس مجموعة المصالح والحقوق والحريات الفردية، والعامّة التي تقرها القواعد القانونية - على اختلاف مجالاتها وموضوعاتها-، وتضفي عليها الحماية القانونية ضد محاولات المساس بها، سواء من المخاطبين أيا كانوا بالقواعد القانونية أشخاصاً طبيعيين، أو معنويين أو من الدولة وأجهزتها وهيئاتها، أو الأفراد إزاء بعضهم بعضاً.

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية تزايد دور القاعدة القانونية سواء في مجال التنظيم والحماية والدفاع، والفصل والترجيح بين المراكز والمصالح القانونية المتعارضة في المجتمع، وفي فرض ضوابط على غلو الدولة الحديثة والمعاصرة في وضع القيود على الحريات الفردية والعامّة، وخاصة في ظل تزايد حضور وأدوار الدولة في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والإعلامية... الخ. ولاشك أن ذلك تأثر بتطور الدولة القومية والرأسمالية، وأيضاً ظهور نمط الدولة الكليانية -أو الشمولية- على النمط السوفيتي والأيدولوجيا الماركسية، ودولة التحرر الوطني والطريق للارأسمالي التي وسمت عقود ما بعد الاستقلال إلى نهاية الحرب الباردة، وسقوط حائط برلين رمزاً على تحول نوعي في النظام الدولي المعولم.

يمكن القول إن حصاد تجارب بناء الدولة الدستورية والسياسية والقانونية والقضائية في أعقاب الاستقلال تمثل في ظاهرة تمدد الدولة وهيكلها، وآلياتها إلى مجالات عديدة ومتسعة، وبالتغول على الحقوق والحريات العامّة والفردية، وعلى انتهاك النصوص الدستورية والقانونية، وعلى الفجوة بين البنى النصية للمنظومات الدستورية والقانونية، وبين الواقع الموضوعي، وعلى لامبالاة الصفوات السياسية الملكية والأميرية والعسكرية الحاكمة، بالمسألة الدستورية، أو المسألة القانونية والقضائية.

وما سرى على الدساتير والقوانين لحق كثير منه القضاء في العالم العربي -مع استثناء مصرى بامتياز ظل حاملاً لممانعة مهنية وتاريخية وتراثية استثنائية إزاء ضغوط السلطتين التنفيذية والتشريعية-، حيث ساد إدراك سياسي للقضاء كمؤسسة وسلطة من السلطات الثلاث على أنه لا يعدو أن يكون محض أداة لتطبيق أهواء ومصالح السلطة السياسية،

ولاسيما فى المجال السياسى والدستورى والحقوق والحريات العامة، وتجاه بعض الجماعات السياسية المعارضة للنظم السياسية والصفوات الحاكمة.

ويلاحظ أن تاريخ العلاقة بين السلطات الثلاث انطوى على اختلافات هيكلية من حيث هيمنة السلطة التنفيذية، على السلطين التشريعية، والقضائية. إن الطبيعة السلطوية لدولة ما بعد الاستقلال، وطابعها التعبوى وشخصنه الدولة والسلطة، أثرت على ضعف السلطة التشريعية وإنتاجها التشريعى ودورها الرقابى، وذلك تعبيراً عن غياب انتخابات حرة ونزيهة وشفافة، ومن ثم كانت أغلب البرلمانات تمثل تعبيراً عن سطوة التنظيم السياسى الوحيد - مصر والعراق وسوريا والجزائر.. الخ - ودفعه ببعض ذوى النفوذ من أعضائه لانتخابات شكلية غلب عليها التزوير والتلاعب بإرادة الجماعة الناجبة، ومن هنا لم تكن البرلمانات، والإنتاج التشريعى فى غالب الأمور سوى انعكاس لمصالح واتجاهات السلطة التنفيذية والصفوة الحاكمة ومن الأهم من الفئات الاجتماعية. أما السلطة القضائية فقد ظلت تحت سطوة السلطة التنفيذية من حيث ضعف استقلالها البنائى، أو فى مجال إنتاج السياسة القضائية، بل امتد التأثير السلطوى فى أحيان عديدة إلى التدخل فى مضمون العملية القضائية وإصدار الأحكام فى حالات عربية عديدة، ولعل دراسة تاريخ الإنتاج القضائى فى بلدان عربية مختلفة يؤكد على ما ذهبنا إليه. من ناحية أخرى، كانت القوانين المنظمة للسلطة القضائية تتطوى على قيود على استقلال القضاء، وتجعله خاضعاً لدور بارز لوزراء العدل، والأجهزة الإدارية المرتبطة بوزارات العدل. لم تقتصر عمليات التدخل فى العمل القضائى على آليات وشروط التجنيد داخل الجماعة القضائية فى بعض الدول العربية - باستثناء نسبي للحالة المصرية-، وإنما امتد إلى تبعية التفتيش القضائى لوزارات العدل فى بعض الدول العربية، وفى عدم استقلال ميزانية القضاء، والأخطر إنشاء جهات قضائية موازية تسلب القضاء العادى جزءاً من استقلاله، وصلاحياته، وذلك عبر تأسيس جهات قضاء استثنائى، كالقضاء العسكرى، ومحاكم أمن الدولة، وجهات إدارية ذات اختصاص قضائى... الخ.

من هنا نستطيع أن نقول إن المجال القضائى، شكل أحد مراكز تدخل السلطات السياسية فى غالب البلدان العربية، حتى لا يشكل عائقاً ضد بعض مصالح الصفوات الحاكمة، ومن ثم وضع قيود عديدة على السلطة القضائية عبر القوانين المنظمة للسلطة القضائية.

إن أوضاع السلطات القضائية في العالم العربي -باستثناء الحالة المصرية- تتسم بالاختلالات الهيكلية، وضعف الاستقلالية في الإنتاج القضائي -إلا باستثناءات شجاعة ومستقلة لأعداد من القضاة البارزين-، ومن ثم كان موضوع القضاة والإصلاح السياسي بعيداً عن اهتمامات الخطابات الأكاديمية الدستورية والقانونية، والقضائية، ومن ثم السياسية، إلا باستثناء لبعض المفكرين والفقهاء وكبار القضاة في أكثر من بلد عربي، وتحديداً المصريين لاستثنائية دورهم وتاريخهم القضائي والفقهى في إطار الحالات العربية الأخرى.

إن التحولات العديدة في عالماً في أعقاب عمليات تنظيم القاعدة في ١١ سبتمبر ٢٠٠١ وما بعده، وبروز الضغوط الأمريكية الأوروبية على النظم والسلطات والصفوات الحاكمة في المنطقة، وضرورة إحداث إصلاحات سياسية واقتصادية ودينية واجتماعية، ترمى إلى استيعاب تطلعات وضغوط وإحباطات الأجيال الشابة في العالم العربي في أطر وقنوات سياسية سلمية، ومواجهة ضروب وأنماط الفساد السياسي والإدارى والاجتماعى... الخ الشائعة، والتي تولد الإحباط السياسي، وتدفع لانتشار اليأس الجماعى، وتنتج بيئة مولدة للعنف السياسى والاجتماعى ذى الوجوه الدينية والطائفية، ومن ثم إلى امتداد العنف والإرهاب إلى مستويات، ومسارح عولمية على نحو ما شهدنا منذ ١١ سبتمبر ٢٠٠١ إلى أحداث عديدة، آخرها ما جرى في العراق، وما حدث في طابا وشرم الشيخ.

في هذا السياق من المتغيرات والضغوط، بدأ اهتمام بعض المراكز والمؤسسات بدور القضاة في عملية الإصلاح الدستورى والسياسى، عن طريق إعادة هيكلة العلاقات بين السلطات الثلاث، والفصل بينها، وذلك كطريق للتوازن بينها، وأيضاً لتحقيق مبادئ وقواعد المحاكمات العادية العادلة والمنصفة، ناهيك عن مدى توافر ضمانات استقلال القضاة، كي يساهموا بفعالية في تفعيل الأجهزة القضائية، وفي الأداء الكفء في الفصل في الخصومات القضائية، ومن ثم استقرار الأوضاع والمراكز القانونية.

في ضوء ذلك تزايدت اهتمامات بعض المنظمات الدولية بدراسة أوضاع القضاة كسلطة، وأجهزته، والقوانين المنظمة له من حيث التبعية للسلطة التنفيذية أو الاستقلال، ومدى اتباع أو انتهاك المعايير الدولية لاستقلال القضاة والجماعات القضائية، ودور النائب العام، والمحاكم الاستثنائية وقوانين الطوارئ، وغيرها من القوانين الاستثنائية المقيدة للحريات العامة... الخ.

الحديث عن استقلال القضاء، ودوره لم يكن جديداً فى الحالة المصرية لأسباب عديدة  
نورد بعضها فيما يلى:-

١- إن القضاء والجماعة القضائية المصرية لعبوا دوراً تاريخياً فى عمليات تطويع  
وأقلمة المنظومات القانونية الغربية الحديثة مع الواقع الاجتماعى والاقتصادى والإدارى  
المصرى، بحيث شكل تجربة تاريخية من أمتع التجارب المقارنة خارج الدول الغربية، مع  
النموذج الهندى.

٢- قامت الجماعة القضائية المصرية بتطوير نظريات، ومبادئ قانونية تتفق فى  
تفاعلاتها مع المشاكل والأنزعة القانونية التى رفعت أمامها، ومارس بعض القضاة العماد  
الفقهى سواء فى الأحكام، أو فى الدراسات الفقهية.

٣- كان القضاة منذ المحاكم المختلطة والأهلية، وبعد اتفاقية مونتريه ١٩٣٧، أحد  
أبرز المدافعين عن استقلال القضاء، والقضاة.

٤- فى ظل نظام يوليو ١٩٥٢، ظل القضاء والجماعة القضائية يقفون فى شجاعة  
ضد الضغوط السياسية، والحكومية، وفى مواجهة تسييس القضاء والقضاة، من خلال  
محاولة فرض عضوية التنظيم السياسى الوحيد - الاتحاد الاشتراكى العربى - على القضاة،  
وهو مشروع فشل تاريخياً، وذلك على الرغم من إعادة تنظيم الهيئات القضائية، وفصل عدد  
من القضاة المعارضين لعضوية الاتحاد الاشتراكى العربى.

٥- الدور التاريخى الذى لعبه نادى القضاة فى تنظيم الجماعة القضائية والذود عن  
مصالحها واستقلالها، والذى تنامى منذ مرحلة الرئيس السابق أنور السادات، وفى حكم  
الرئيس محمد حسنى مبارك إزاء جميع أشكال التدخل ومحاولة تسييس القضاء وممارسة  
الضغوط عليه. ناهيك عن المناورات السياسية السلطوية للحيلولة دون تمرير مشروع  
التعديلات على قانون السلطة القضائية الذى وضعه نادى القضاة الذى أقرته الجمعية  
العمومية لنادة القضاة بتاريخ ١٨/١/١٩٩١.

٦- إن دور نادى القضاة بارز سواء على مستوى التعبير السياسى والمهنى عن  
الجماعة القضائية ومصالحها، وهذا حق لهم لا شبهة حوله، وفق المبادئ والتقاليد المقارنة  
حول استقلال القضاء والقضاة وروابطهم النقابية، ومن ناحية أخرى لعب دوراً مهماً - فى  
إطار دعم الجمعيات العمومية للنادى العام الأم بالقاهرة والنادى الفرعية ولاسيما نادى

قضاة الإسكندرية - فى الربط بين استقلال السلطة القضائية والقضاء، وبين نزاهة الانتخابات والإشراف القضائى السليم عليها، والتصدى للانتهاكات التى مورست أثناء العمليات الانتخابية، والكشف عن أساليبها، وأشكالها. ومن ناحية أخرى الربط بين دولة القانون وسيادته، وبين الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين سواء الفردية أو الجماعية، ومن ثم بين الإصلاح القضائى، والاستقلال البنائى للسلطة القضائية، وبين الإصلاحين الدستورى والسياسى، وبين نزاهة وحرية الانتخابات فى جميع مراحلها حتى إعلان النتائج.

٧- إن معركة الكفاح الوطنى المصرى من أجل استقلال القضاء، وربطها بالتطور الديمقراطى ودولة القانون والإصلاح السياسى، هى واحدة من أبرز معارك التغيير والإصلاح السياسى والدستورى من الداخل، التى شارك فيها بنزاهة بعض مفكرى جيل السبعينيات، وقادة نادى القضاة الأم، وشيوخهم، والجمعيات العمومية للنوادى الفرعية، ورجال الفقه، وبعض أبناء الجماعات الاحتجاجية الجديدة، كالحركة المصرية من أجل التغيير كفاية - وأخواتها-، وبعض الصحف المستقلة، والحزبية إزاء حملة مضادة ضد القضاة شارك فيها صحفيون بالصحف الحكومية، وآخرون موالون للسلطة الحاكمة.

٨- قام الخطاب السلطوى المضاد للحركة الوطنية الدستورية لاستقلال القضاء ودولة القانون، بترويج مجموعة من الاتهامات إلى القضاة وناديهم الأم بالقاهرة، والنوادى الفرعية، ولاسيما بالإسكندرية، تسييسهم لمطالبهم، وتداخل جماعة الإخوان المسلمين فى عملية المطالبة باستقلال القضاء، وذلك لتحقيق عدد من الأهداف منها: نفى الطابع الاستقلالى لحركة شيوخ وشباب القضاء المصرى، ومن ناحية أخرى، التشويش على التوجهات المهنية والدستورية للجماعة القضائية بدعوى أن ثمة توجهات دينية إسلامية سياسية تنتشر بين بعض قادة حركة استقلال القضاء. أحد أخطر ما انطوى عليه هذا الاتجاه، هو محاولة إبعاد القوى السياسية والمتقفين عن دعم حركة استقلال القضاء بدعوى أنهم ذوو توجهات إسلاموية أقرب إلى جماعة الإخوان، ومن ثم إبعاد الأقباط المصريين عن مجال دعم القضاة. والأخطر أن هذه الدعاوى - بصرف النظر - عن نجاح بعضها كتفسير غالبية الأقباط من حركة استقلال القضاء، إلا أنها ساهمت فى عملية إضعاف الدولة ذاتها، والتشكيك فى حيديتها ونزاهتها، ولاسيما السلطة القضائية موئل المواطنين فى الوصول إلى حقوقهم وحرياتهم إذا ما تعرضت للانتهاكات أو مساس بها.



٩- إذا كانت نتائج التعديلات الأخيرة التي تم تمريرها عبر البرلمان في يونيو ٢٠٠٦، لا تعدو أن تكون جزئية، ومحدودة من منظور استقلال السلطة القضائية، إلا أنها تشير أيضاً إلى تراجع عن إصلاحات سياسية دستورية مطلوبة وواجبة لتطوير النظام السياسي والدولة وسلطاتها الثلاث كمدخل للإصلاح السياسي السلمي في البلاد.

١٠- إن معركة استقلال القضاء، كشفت عن عدم رغبة السلطة الحاكمة في إجراء إصلاحات هيكلية وجادة على المستويات الدستورية والسياسية والتشريعية، وحيريات الصحافة والتعبير... الخ، ولكن أبرزت من ناحية أخرى ظاهرة جديدة هي كسر منظومة المحرمات السياسية التي كانت مفروضة على الجدل العام في مصر، وهي الأمن والقضاء، ومن يشغل موقع رئيس الجمهورية وعائلته - أي كان شخصه مع كل الاحترام للشخص والمكانة والدور -، ومن ثم أصبح السوق السياسي يتداول أشكالاً من النقد السياسي لبعض المحرمات السياسية أو الخطوط الحمراء وفق التعبير الصحفي الذائع.

إن الكتاب الذي تقدم له بعد تحريره بين يدي القارئ الكريم هو حصاد مؤتمر دولي وعربي حول دور القضاة في الإصلاح السياسي في مصر والعالم العربي، عقد بالقاهرة في الفترة من ١ إلى ٣ أبريل ٢٠٠٦ بدعوة من مركز القاهرة لحقوق الإنسان، وبالتعاون مع مركز بحوث التنمية بفرنسا IRD، وبالتنسيق مع الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان EMHRN والفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان FIDH، وبدعم من المفوضية الأوروبية EC ومركز بحوث التنمية بفرنسا.

ركزت أبواب الكتاب السبعة على عدد من المحاور أولها: التجربة المصرية في غالب أبعادها ومكوناتها.

وثانيها: التجارب العربية في مسألة استقلال القضاء في المغرب، وتونس، وسورية، والسعودية. ثم دراسة النزعة للتطلع إلى القضاء الدولي، كنتيجة لعدم فعالية النظام القضائي الوطني، كما حدث في السودان إزاء مشاكل إقليم دارفور، ثم مقترح تقدم به المستشار/ هشام البسطاويسي نائب رئيس محكمة النقض، لإنشاء اتحاد للقضاة في العالم العربي.

تناولت أبواب الكتاب عدداً من الموضوعات والقضايا فيما يلي:-

**الباب الأول:** القضاء والسلطة التنفيذية في التاريخ المصري، ويشتمل على ثلاثة فصول الأول عن المحاكم المختلطة والسلطة التنفيذية، كتبه دكتورة ايزابيل لينديف الباحثة بجامعة

باريس، والثاني بعنوان المحاكم الأهلية والسلطة التنفيذية للمستشار عاصم عبد الجبار نائب رئيس محكمة النقض المصرية، ثم الفصل الثالث عن الصدام بين النظام الناصري والقضاة للمستشار أحمد مكى نائب رئيس محكمة النقض المصرية.

**الباب الثاني:** مشكلة استقلال القضاء، ويحتوى على فصلين أولهما: قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ كأداة لإضفاء المشروعية على الاعتداء على استقلال القضاء للمستشار محمود الخضيرى نائب رئيس محكمة النقض، ورئيس نادى القضاة بالإسكندرية.

ثانيهما: النائب العام بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، للأستاذ عبد الله خليل المحامى.

**الباب الثالث:** يتناول أزمة فعالية النظام القضائي، ويحتوى على ثلاثة فصول أولها: الأعمال السياسية أو أعمال السيادة أمام قاضى القانون العام للمستشار الدكتور ماهر أبو العينين، وثانيها: العدالة المحنقة فى عدم تنفيذ الحكومة لأحكام القضاء، الدوافع والنتائج للأستاذ نجاد البرعى المحامى، وثالثها: اللجوء للمحاكم الاستثنائية للإفلات من القضاة المستقلين للأستاذ حافظ أبو سعدة المحامى. الباب الرابع: الدفع بالقضاء إلى المجال السياسى، ويشتمل على أربعة فصول: أولها: الدور السياسى للقضاء المصرى للأستاذ/ نبيذ عبد الفتاح مساعد مدير مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ومحرر الكتاب، وثانيها: الدور السياسى للمحكمة الدستورية بين المبادئ والممارسة د. تامر مصطفى، وثالثها: دور نادى القضاة فى تعزيز استقلال القضاء والإصلاح السياسى، للأستاذ/ عاطف الشحات، ورابعها: سعى الأحزاب والنقابات لتوظيف القضاء لصالحهم، للأستاذ/ أحمد عبد الحفيظ المحامى.

**الباب الخامس:** القضاة والانتخابات: حالة العملية الانتخابية ٢٠٠٥، وتحتوى على ثلاثة فصول أولها: الرقابة على السلطة التنفيذية: دور وأدوات القضاة وحدودها لـ د. ناثان براون، وثانيها: تطور العلاقة بين القضاة ومنظمات حقوق الإنسان خلال عام ٢٠٠٥ لـ د. ناتالى برنارد -موجيرون، وثالثها: القضاة والانتخابات: خطاب نزاهة الانتخابات: الأبعاد والدلائل والجنور لـ د. شريف يونس.

**الباب السادس:** مشكلة استقلال القضاء فى العالم العربى، ويناقشها بحثاً وتحليلاً عبر أربعة فصول أولها: أزمة استقلال القضاء فى المغرب : تحد خطير لدعم دولة القانون

للأستاذ عبد العزيز بناني المحامي، وثانيها: التطلع للاستقلال: اتحاد القضاة التونسيين يتصدى لهيمنة السلطة التنفيذية لـ د. حسين باردى، وثالثها: القضاة ومشكلة استقلال القضاء في سوريا للأستاذ/مهند الحسنى المحامي، ورابعها: القضاة وإشكاليات استقلال القضاء في السعودية، للأستاذة/ صفاء جابر.

**الباب السابع:** آفاق مستقبلية للقضاء في العالم العربي ويشتمل على فصلين أولهما: التطلع للقضاء الدولي نتيجة لعدم فعالية النظام القضائي الوطني للأستاذ كمال الجزولي المحامي، وثانيهما: استقلال القضاء في البناء الديمقراطي، بالإضافة إلى مقترح بإنشاء اتحاد للقضاة في المنطقة العربية، للمستشار هشام البسطاوي نائبا ورئيس محكمة النقض.

إن المؤتمر العلمي عن دور القضاة في الإصلاح السياسي في مصر والعالم العربي، قام بالإعداد والتخطيط له لجنة علمية تم تشكيلها من المحرر أ. نبيل عبد الفتاح، ود. ناتالي برنارد- موجيرون، والمستشار هشام البسطاوي، وشارك معهم بفعالية الأستاذان/ بهي الدين حسن مدير مركز القاهرة لحقوق الإنسان الذي قدم جهداً تنظيمياً وفكرياً متميزاً في إدارة العمل، ومعه الباحث المتميز والشاب الأستاذ/ أحمد زكي عثمان الذي لعب دوراً مهماً على صعد عديدة، إدارية واتصالية، وبالرأى في العديد من الأمور، فلهما الشكر الوافر، وأيضاً للزميلين العزيزين د. ناتالي برنارد موجيرون، على جهدها العلمي والتخطيطي، وأيضاً للفقهاء والقاضى البارز المستشار هشام البسطاوي أحد طلائع حركة استقلال القضاء في مصر، فضلاً عن الجهد المقدر للمشاركين جميعاً من مصر، والعالم العربي، وأوروبا على جهودهم البحثي أو في المداخلات النقاشية، ومن ناحية أخرى دور شيوخ، وكبار القضاة المصريين، وشبابهم في مداولات المؤتمر.

إن تحرير أعمال المؤتمر وإخراجها في هذا الكتاب "القضاة والإصلاح السياسي: مصر والعالم العربي"، اتسم بالصعوبة بالنظر إلى أهمية، ومكانة الكتاب وعمق تخصصهم في مجالاتهم، ولكن من ناحية أخرى فرضت ضرورات حذف بعض التفاصيل غير المؤثرة على مسار البحث، وأساليب البرهنة والمحاكمة. من ناحية أخرى تم نشر بعض فصول الكتاب على الرغم من طابعها السردى، والوصفى إلا أن قرار النشر ارتكز على أن السرديات النصوية والوقائعية تبدو غير معروفة لعموم جماعة القراء في هذا النوع من الكتابات في العالم العربي، وفي أحيان عديدة عدم معرفة بعض رجال القانون والفقهاء والقضاة لها في بلدان عربية أخرى، من ثم رأينا نشرها بعد تحريرها.

أود أن أشكر الصديق العزيز الأستاذ بهى الدين حسن على جهده، وأيضاً الأستاذ أحمد زكي عثمان على رأيه ودقته، ومتابعته لجميع التفاصيل الخاصة بنشر هذا العمل العلمى الذى أعتقد فى أهميته، وضرورته سواء على المستويات الأكاديمية أو الفقهية، أو السياسية.

أرجو أن يكون هذا العمل العلمى الجاد عند حسن ظن جماعات الفقهاء والقضاة والمحامين والساسة، والقراء عموماً فى مصر والعالم العربى.

وعلى الله دائماً وأبداً قصد السبيل؛

المحرر

نبيل عبد الفتاح

القاهرة : ٣ يوليو ٢٠٠٦

## الباب الأول

# العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضاء في التاريخ المصري الحديث



## الفصل الأول

### تطور العلاقة بين الحاكم المختلطة والسلطة التنفيذية في مصر في الفترة ما بين عامي ١٨٧٥ و١٩٤٩

إيزابيل لاندرفي-تورنان\*

ترتب على حفر قناة السويس (١٨٥٩-١٨٦٩) أن صارت منطقة الدلتا بالفعل بمثابة نقطة التقاء دولية. وخلال هذا العقد الذي اقترن بحكم الخديوى سعيد باشا (١٨٥٤-١٨٦٩) والخديوى إسماعيل (١٨٦٣-١٨٧٩)، شهدت مصر أيضاً "طفرة اقتصادية"<sup>(١)</sup> تمثلت أهم ملامحها في زيادة حجم الصفقات التجارية بين مصر وأوروبا، والتدفق المكثف لرءوس

---

\* دكتوراه في القانون - باحثة فرنسية بجامعة باريس.

الأموال الأوروبية (الفرنسية أساساً)<sup>(٢)</sup> واستقرار العديد من المستشرقين والأوروبيين فى مصر. وعلى الصعيد القانونى أصبح التحكيم وتسوية النزاعات التجارية والمدنية - لا سيما العقارية - بواسطة الطرق الدبلوماسية من الأنظمة التقليدية لتسوية النزاعات بين الدولة والأفراد الأجانب.

وفى تلك الحقبة، اعتبر الإصلاحيون المصريون، على غرار الولاة العثمانيين<sup>(٣)</sup>، أن إحدى الطرق لتسوية هذه النزاعات وتحديث البلاد تتمثل فى تعديل إدارة العدل والتشريع وفقاً للنموذج الأوروبى<sup>(٤)</sup>. وعلى نحو أكثر وضوحاً، سعى النظام الخديوى إلى تعديل نظام الامتيازات<sup>(٥)</sup> واستعادة سيادته وتأكيد مجدداً سلطته السياسية تجاه القوى الأوروبية وأيضاً كسب مزيد من السيادة فى مواجهة الباب العالى. ومن أجل تنظيم هذا النظام القضائى المركزى لصالح السلطة السياسية، أدرج نوبار باشا، وزير الخارجية فى عهد الخديوى إسماعيل، فكرتين جديدتين فى مصر: فكرة العنصر الأوروبى والمسيحى<sup>(٦)</sup> فى القضاء وفكرة الرقابة على النشاط الإدارى والتشريعى للحكومة بواسطة المحاكم<sup>(٧)</sup>.

وبعد ثمانى سنوات من المفاوضات الدبلوماسية، تم أخيراً افتتاح المحاكم المختلطة، وقد أطلق عليها مسمى "محاكم الإصلاح"، فى يوليو عام ١٨٧٥ فى رأس التين بالإسكندرية. وفى تلك السنة نفسها نشرت الحكومة المصرية ستة قوانين مختلطة، تشريع مدنى وتجارى جديد قريب من التشريع الأوروبى القارى - خاصة القوانين النابليونية -، وجب على المحاكم المختلطة تطبيقها. وفى فبراير ١٨٧٦ عقدت مختلف المحاكم المختلطة فى البلاد (المحاكم الجزئية ومحاكم الدرجة الأولى ومحكمة الاستئناف بالإسكندرية) أولى جلساتها.

ويغضى هذا الفصل الفترة الممتدة من ١٨٧٥، تاريخ ميلاد المحاكم المختلطة الجديدة، حتى عام ١٩٤٩، سنة إلغائها. وتجدر الإشارة إلى أنه على مدى أربع وسبعين سنة من وجودها عاصرت المحاكم المختلطة الجديدة فى مصر<sup>(٨)</sup> العديد من الأزمات، لعل أبرزها مديونية الدولة فى ١٩٧٦ والثورة العراقية عام ١٨٨١ والتي نتج عنها الاحتلال البريطانى فى ١٨٨٢، والحربان العالميتان، والحماية البريطانية فى ١٩١٤، وتفكيك الإمبراطورية العثمانية، والثورة المصرية عام ١٩١٩، واستقلال مصر فى ١٩٢٢، ودستور ١٩٢٣ وعلى الأخص اتفاقيات مونترو عام ١٩٣٧.

وخلال كل هذه السنوات بدت العلاقات بين السلطة القضائية المختلطة والحكومة المصرية معقدة، بل تتنازعية. وفى عدة مرات، حاولت السلطات الخديوية و"الأنجلو-



مصرية"، أو بالأحرى الاحتلال شلّ حركة التشغيل المنتظم للمحاكم المختلطة وعرقلة تنفيذ قراراتها. وهناك العديد من الدعاوى ذات الطبيعة السياسية التي عرضت "محاكم الإصلاح" للخطر. بيد أن هذه المحاكم نجحت، على الأقل في فترة أولى من ١٨٧٥ حتى ١٩٠٤، في الخروج سالمة من هذه المحن. وعلى حد تعبير المحامى العام ليون بانجالو، كانت هذه الفترة بمثابة "العصر البطولى"<sup>(٩)</sup> للمحاكم المختلطة(!). ولكن ابتداء من ١٩٠٤ تعقدت الأمور وسجل الوفاق الودى - اتفاق فرنسى-إنجليزى- نهاية تدويل مصر وبداية احتلال بريطانى فعلى. وفي ظل هذا السياق السياسى الجديد، تعرضت المحاكم المختلطة لهجمات متزايدة أسفرت فى النهاية عن إعادة النظر فى وجودها نفسه. وحتى ١٩١٩ تحملت هذه المحاكم "الصدمة"، كما وجدت أيضاً فى مصر حماة لها مثل سعد زغول باشا. إلا أنه بعد وفاة هذا الزعيم الوطنى الكبير<sup>(١٠)</sup> صوبت ضد المحاكم المختلطة هجمات أكثر عنفاً، لا سيما من جانب الصحافة المحلية. والواقع أن تصاعد النزعة القومية والإسلامية لدى استقلال مصر عام ١٩٢٢ وإقدام الملكية على منح البلاد دستور ١٩٢٣، إنما أسهما فى جعل هذه المحاكم تبدو وكأنها رمز للإمبريالية الأوروبية. وفى ١٩٣٧، سنة إلغاء الامتيازات، لم تعد تعكس هذه المحاكم سوى صورة مؤسسة قضائية لا تتلاءم مع المشهد السياسى والاقتصادى والاجتماعى الثقافى الجديد لمصر<sup>(١١)</sup>.

## أولاً: من ١٨٧٥ إلى ١٩٠٤

### "العصر البطولى" للمحاكم المختلطة

#### أو تاريخ نضال من أجل الاستقلال تجاه السلطة التنفيذية

لكى يتأتى لنا فهم كيف استطاعت هذه المحاكم أن تصمد أمام تعديلات السلطة التنفيذية ( فى ظل ولاية الخديوى إسماعيل والخديوى توفيق وأيضاً فى عهد الحكومة "الأنجلو-مصرية" )، سوف نسترجع بإيجاز السياق التاريخى الذى شهد مولد "الإصلاح القضائى" لعام ١٨٧٥، ثم سنولى أهمية كبيرة للنصوص المؤسسة لهذا الإصلاح والتي شملت فى آن واحد لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة - تعادل ما يشبه ميثاقاً تأسيسياً للمحاكم المختلطة - والقانون المدنى المختلط. ولكن بعيداً عن القواعد القانونية، كان هناك على الأخص رجال سياسة وقانونيون عثمانيون<sup>(١٢)</sup> وأوروبيون ذور فكر

"بيرالى". (أ). وتالياً لذلك سوف نعرض تاريخ العلاقات التنازعية بين السلطة التنفيذية والمحاكم المختلطة، من خلال دراسة دعاوى "قانونية-سياسية" تم نظرها ابتداءً من ١٨٧٦. والواقع أن هذه الدعاوى أثارت العديد من المسائل، منها ما تعلق بالاختصاص الرقابى لقضاة المحاكم المختلطة على القرارات الإدارية والتشريعية التى اتخذتها الحكومة الخديوية ومن بعدها الحكومة "الأنجلو - مصرية" (ب).

## أ) الأصل وراء استقلال المحاكم المختلطة: رجال ونصوص قانونية

يوأكب الربع الأخير من القرن التاسع عشر حقبة "محورية" تم فيها إعادة تشكيل كامل للسلطة القضائية والعلوم القانونية فى مصر. كما عاصرت هذه الفترة ظهور عناصر فاعلة جديدة فى مجال القانون، مثل القضاة ومحامى المحاكم المختلطة من الأوروبيين والعثمانيين. ولكن هذه التغييرات القضائية والقانونية ما كانت سترى النور لولا "الجهود المثابرة لرجل الدولة المصرى العظيم"<sup>(١٣)</sup>، نوبار باشا.

### ١) المدافعون عن استقلال السلطة القضائية المختلطة

إلى جانب نوبار باشا، الصانع الرئيسى للإصلاح القضائى لعام ١٨٧٥، دافع أيضاً الكثيرون من المشرعين والقضاة الأوروبيين والعثمانيين عن فكرة استقلال العدالة المختلطة الجديدة تجاه السلطة التنفيذية.

### أ- المشروع الإصلاحى لنوبار باشا فى مواجهة مقاومة السلطات السياسية العثمانية والخديوية والأجنبية:

بفضل التنظيم القضائى المختلط الجديد، تطلع نوبار باشا، وزير خارجية الخديوى إسماعيل، إلى توحيد التشريع فى البلاد لا سيما المدنى والتجارى. كما أمل أيضاً فى إدخال نظام الفصل بين السلطات فى مصر. وأخيراً تمثل الهدف النهائى لهذا الإصلاح فى إرساء قواعد تضبط علاقات الدولة المصرية بالأجانب. ولكن تعين أولاً التأكيد للأجانب، مقابل التعليق الجزئى لحصانتهم القضائية المرتبطة بنظام الامتيازات، أنهم سوف يحاكمون بواسطة محاكم جديدة من شأنها أن توفر لهم جميع ضمانات الحياد المنشودة، وعلى الأخص الاستقلال تجاه السلطة الخديوية. بيد أن نوبار باشا اصطدم بمعارضات عاتية.

وفى الفترة من ١٨٦٧ إلى ١٨٧٥ تصدى نوبار باشا للدفاع عن مشروعه ليس فقط أمام الباب العالي و"أميره" الخديوى إسماعيل، وإنما أيضاً فى مواجهة القوى الأجنبية و" الأمم الأوروبية بمصر بوجه خاص.

ورداً على معارضات الباب العالي الذى رأى فى هذا الإصلاح القضائى مساساً بالحقوق الإقليمية وسيادة السلطان<sup>(١٤)</sup>، تمثلت حجة نوبار باشا فى أن فرمان<sup>(١٥)</sup> ١٨٦٧ كان قد منح لمصر "استقلالاً كاملاً" على الصعيد السياسى. ولإرساء العدالة المختلطة الجديدة، اللازمة فى رأيه "للإصلاح الأخلاقى للبلاد"<sup>(١٦)</sup> ولوحدتها القضائية والقانونية، كان فى تقدير نوبار باشا أن "هناك نقصاً فى العناصر والرجال وأنه يتعين بالتالى البحث عنهم فى أوروبا". وقد اقترح على السلطان منح الاستقلال الكامل لمصر لكى لا تكون "مسئولة عن أفعال السوالى المصرى أمام الرأى العام الإسلامى"<sup>(١٧)</sup>.

وواقع أن نوبار باشا تطلع لأن يجعل من مصر، أول ملكية مستتيرة للإمبراطورية العثمانية ترتكز على العدالة. ولكن كان عليه أن يفتع بذلك "أميره"، الخديوى إسماعيل، الذى وفقاً لنهج أسلافه مارس سلطة مطلقة على البلاد؛ ومن ثم فإنه لم يقبل على الفور فكرة عدالة مستقلة ولا أيضاً فكرة أن تكون لهذه المحاكم الجديدة أى سلطة رقابية على أفعاله أو الأفعال الصادرة عن أسرته أو عن الحكومة. ومن أجل وضع نهاية "للتعسف الأزلئ لحكومات مصر، شرح الوزير المصرى للخديوى أن إرساء عدالة محايدة هو السبيل الوحيد لتمكين مصر من أن تصبح "مستقلة وقوية"<sup>(١٨)</sup>.

ولكن فى نهاية الأمر لم يكن فى وسع نوبار باشا تجاهل وجهة نظر القوى الأجنبية، ورجع بوجه خاص إلى الولايات المتحدة<sup>(١٩)</sup> وإيطاليا<sup>(٢٠)</sup>. ومرة أخرى استخدم نوبار باشا شبكاته الشخصية، ففى عقد السبعينيات من القرن التاسع عشر كان قريباً من بعض المشرعين ورجال السياسة الإيطاليين من أمثال مانسينى<sup>(٢١)</sup>. وعلى العكس من ذلك لم تكن علاقاته مع الفرنسيين مستقرة، حيث إن فرنسا التى اعتبرت منذ عهد النظام السابق أن "محورها الجغرافى للتوسع يتمثل فى البحر المتوسط"<sup>(٢٢)</sup>، رأت فى هذا الإصلاح القضائى نهاية نظام الامتيازات الذى كانت هى المستفيدة الأولى منه<sup>(٢٣)</sup>. وأخيراً، إذا كانت هناك أمم أخرى عديدة قد وافقت على الإصلاح، فلأنها نوت استخدام هذه المحاكم الجديدة فى تقوية نفوذها فى مصر. وهو ما ينطبق على كل من بلجيكا وإيطاليا وهولندا وأسبانيا والسويد والدانمارك والبرتغال وروسيا والولايات المتحدة وألمانيا والنمسا والمجر.

## ب- رجال الظل: مشرعو اللجان الدولية والقضاة الأوروبيون الجدد المعينون فى المحاكم المختلطة

حيث إن فرنسا لم تصدق على المشروع إلا فى آخر لحظة، فإنه لم يكن أمامها متسع من الوقت لتعيين عدد كبير من القضاة فى محاكم الإصلاح؛ وهو الأمر الذى هيا لوجود قضاة إيطاليين وبلجيكيين. إلا أن النفوذ البلجيكى والإيطالى لم يقتصر استشعاره على التنظيم القضائى الجديد؛ فالواقع أن المفاهيم القانونية الليبرالية البلجيكية والإيطالية كانت أيضاً مصدر إلهام للمشرعين الأوروبيين والعثمانيين أثناء الأعمال التحضيرية للإصلاح<sup>(٢٤)</sup>. والمعروف أن فكرة الفصل بين السلطات والتي تمثلت لازمتها فى استقلال السلطة القضائية كانت قد اخترقت مجموع الدول الأوروبية فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر. وفى مصر، كان المشرع الإيطالى مانسينى هو الأصل وراء إدراج النظام البلجيكى للدفاع القضائى عن حقوق المواطنين<sup>(٢٥)</sup> فى لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة عام ١٨٧٥.

وفى ١٨٧٦، السنة التى شهدت بداية وجود السلطات القضائية المختلطة، كانت هناك ١٥ دولة قد وافقت أخيراً على الإصلاح. وقد نص الإصلاح على إنشاء محكمة استئناف بالإسكندرية وثلاث محاكم من الدرجة الأولى بالقاهرة والإسكندرية والمنصورة ومحاكم جزئية (نوع من محاكم السلام). وقد تعين على هذه المحاكم فى ممارستها لسلطتها، فى المجالين المدنى والتجارى، وفى حدود الصلاحية المخولة لها فى المجال الجنائى، تطبيق القوانين الستة المسماة "مختلطة"<sup>(٢٦)</sup> التى عرضتها مصر على القوى الأجنبية. ووفقاً للمادة ٩ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة، تمتعت المحاكم المختلطة بصلاحية تسوية جميع النزاعات فى المجال المدنى والتجارى بين العثمانيين والأجانب وبين الأجانب من جنسيات مختلفة، خارج نطاق الأحوال الشخصية. كما امتدت اختصاصاتها إلى جميع الدعاوى العينية العقارية بين جميع الأشخاص حتى من هم من جنسية واحدة<sup>(٢٧)</sup>.

والواقع أن مراسلات القضاة الجدد مع أعضاء هيئاتهم -هيرانكيتهم- التى بقيت فى أوروبا تتيح التعرف أكثر على رجال القضاء المختلط الذين استقروا فى مصر اعتباراً من فبراير ١٨٧٦. ومن ذلك مثلاً خطاب من ٣٥ صفحة مؤرخ فى مايو ١٨٧٦ ومرسلاً من الفرنسى الفريد فاشيه، وكيل النائب العام لدى محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية، إلى السيد إميل فالو مدير الأفراد بوزارة العدل بفرساي، ويتضمن معلومات مهمة عن تشكيل

الهيئة القضائية المختلطة. ويكشف محتوى الخطاب عن أنه فى الإسكندرية كان هناك "مدعى عام سابق للملك فى بروج عين مدعى عاماً ومعه خمسة نواب للمدعى العام من بينهم اثنان عثمانيان تراوحت أعمارهما بين ٢٨ و ٣٠ سنة، وثلاثة أجاناب من نفس السن أدهم ألمانى من ويلمونسكى ( قاضى احتياطى فى برلين) والثانى إيطالى هو السيد برناردى (السكرتير الخاص لوزير العدل فى روما) والثالث فرنسى (صاحب هذا الخطاب)<sup>(٢٨)</sup>.

وقد ضمت دار القضاء المختلط بالإسكندرية "محكمة الاستئناف ودائرتى المحكمة الابتدائية المختلطة ومحكمة العدل الجزئية".

وعلى سعيد رجال القضاء المختلط، تجدر الإشارة إلى الدور المهم لقضاة محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية والمحامين العثمانيين - المصريين وغيرهم - والأوروبيين من محامى الاختصاص القضائى المختلط. ووفقاً للقانونى البلجيكى "دى ويه" فإنه "منذ بداية نشاطها قررت محكمة الاستئناف المختلطة أن القواعد المتعلقة بالاختصاص القضائى ترتبط بالنظام العام". ويشير المؤلف إلى أن الأمر يتعلق هنا بـ "إجراء جيد لمنع الأطراف من إبرام اتفاقيات تنسب اختصاصاً إلى واحدة أو أخرى من جهات الاختصاص القضائى الموجودة فى البلاد"<sup>(٢٩)</sup>. بيد أنه من المشاهد هنا أن محكمة الاستئناف المختلطة كانت تتخذ إجراءات تتبع عادة المجال التشريعى بما أنها كانت تقرر من تلقاء نفسها قواعد خاصة بالنظام العام. وفى مايو ١٨٧٦ كان هناك "سنة وستون محامياً مسجلاً فى الجدول، دون حساب الكثيرين من رجال الأعمال الذين التمسوا العمل فى التجارة أو فى المحاكم الجزئية بصفة وكلاء قضائيين"<sup>(٣٠)</sup>.

٢) استقلال معترف به قانوناً ومدرج فى ذات نصوص الإصلاح القضائى لعام ١٨٧٥: المواد ٥ و ٢٠ و ٢٤ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة والمادتان ٧ و ١٢ من القانون المدنى المختلط:

#### أ - المواد ٥ و ٢٠ و ٢٤ من لائحة تنظيم القضاء المختلط

كانت لائحة تنظيم الاختصاص القضائى المختلط قد وقعت من قبل القوى الأجنبية التى ساعدت فى إنشاء محاكم مختلطة، ومن ثم فإنها بذلك اكتسبت شكل معاهدة دولية.

وبموجب المادة ٥ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة، لم تكن للحكومة الخديوية الحرية الكاملة في اختيار القضاة؛ فقد كانت لها صلاحية تعيينهم ولكن كان يتعين عليها أن تخاطب "بشكل رسمي وزير العدل فى الخارج وألا تعين سوى الأشخاص الحاصلين على موافقة وإذن من حكومتهم" <sup>(٣١)</sup>. وفى المقابل، فإن تأديب وترقية القضاة ونقلهم من اختصاص قضائي لآخر "كانت أموراً لا مجال فيها لأى تدخل بخصوصها من قبل السلطة المحلية" <sup>(٣٢)</sup>. ووفقاً للمادة ٢٤ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة، يكون تأديب القضاة من اختصاص محكمة الاستئناف المختلطة. وفيما يتعلق بالترقية والنقل فإنهما كانا بدورهما من اختصاص محكمة الاستئناف المختلطة (مادة ٢٠).

### ب - المادتان ٧ و ١٢ من القانون المدنى المختلط

بالاستناد إلى المادة ٧ من القانون المدنى المختلط، حددت المحاكم المختلطة دائرة الاختصاص التى تندرج ضمن صلاحيات الحكومة عند تعرض مصلحة أجنبية لخطر. وقد مارست المحاكم المختلطة بسرعة رقابة على ما اتخذته الحكومة من قرارات ذات أهمية خاصة. وتجدر الإشارة فى هذا المقام إلى أن قضاة محكمة الاستئناف المختلطة الذين اتخذوا كمصدر إلهام لهم النظرية الفرنسية الخاصة بقرارات الحكومة <sup>(٣٣)</sup>، ميزوا إدارة الحكومة وقارنوا قرارات الحكومة ( التى شبهت بقرارات السيادة) بقرارات الإدارة. وهذا التمييز بين قرارات السيادة والقرارات الإدارية التقليدية تم منذ بداية إنشاء قضاء المحاكم المختلطة <sup>(٣٤)</sup>.

بيد أن قضاء المحاكم المختلطة لم يتسبب، كما هو الحال بالنسبة للقضاء الإدارى الفرنسى، فى خلاف موضوعى. ولم تكن للمحاكم المختلطة صلاحية إلغاء القرارات الإدارية غير القانونية ولكنها فى المقابل كانت تستطيع تعويض الأفراد الأجانب (وفى وقت لاحق العثمانيين) بالاستناد إلى المادة ٧ من القانون المدنى المختلط فى حالة وقوع ضرر على "حق مكتسب" بسبب قرار إدارى. وبالاستناد إلى هذه المادة السابعة من القانون المدنى المختلط، اعتبرت المحاكم المختلطة أن لها صلاحية البت بشأن صحة إجراء حجز نفذته الحكومة وتسبب فى ضرر لأحد الأجانب (قرار محكمة الاستئناف المختلطة فى ١٨٨٣/٤/٢٠) <sup>(٣٥)</sup>، أو بخصوص طلبات مقدمة من الأجانب ضد الحكومة "الأنجو-مصرية

"بخصوص خسائر لحقت بهم من جراء قرار إدارى ( قرار محكمة الاستئناف المختلطة بتاريخ ١٨٨٥/٢/٤)<sup>(٣٦)</sup>.

وفقاً للمادة ٧ من القانون المدنى المختلط، فإن " المحاكم المختلطة، دون أن يجوز لها البت بشأن ملكية الأموال العامة، أو تفسير أو وقف تنفيذ إجراء إدارى، تستطيع الحكم، فى الحالات المنصوص عليها فى القانون المدنى، بشأن ضرر وقع على حق مكتسب لأجنبى تسبب فيه قرار إدارى ".

وبالإشارة إلى المادة ١٢ من القانون المدنى المختلط، مارست محكمة الاستئناف المختلطة أيضاً السلطة التشريعية بتفويض من الدول صاحبة الامتيازات. وكان لمحكمة الاستئناف حق إيداء موافقتها على الأحكام التشريعية الصادرة عن السلطة الحكومية المصرية وتشمل فى تطبيقها الأجانب.

وقبل تعديلها عام ١٩١١، صيغت المادة ١٢ من القانون المدنى المختلط كالتالى:

" تسن الإضافات والتعديلات فى القوانين الحالية بناء على اتفاق آراء هيئة القضاة، وحالة الاقتضاء بناء على اقتراحها "<sup>(٣٧)</sup>.

ووفقاً لجزء من "المذهب المختلط" فى تلك الحقبة<sup>(٣٨)</sup>، فإن المادة ١٦ من القانون المدنى المختلط لم تطبق؛ ومن ثم فقد دأب النظام الخديوي على اتباع الطريق الدبلوماسى لتعديل التشريع المختلط. وفى مقال عن "مصادر القانون المختلط"، نشر بمجلة "مصر المعاصرة" اقتبس سالفاتور ميسينا رأى عبد السلام ذهنى الذى دافع عن الفكرة القائلة إن هذا النص ظل حبراً على ورق. وفى رأى القانونى المصرى أن ذلك يرجع إلى "إما أن الحكومة المصرية ترددت فى التمسك بحكم لكونه غير مدرج فى لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة، وبالتالي لا تكون له سلطة الاتفاقات الدولية التى كرستها هذه اللائحة، وإما أنها لم تكثر بمنح القضاء المختلط، الذى خشيت تعدياته، سلطة بالغة الاتساع بإشراكه مباشرة فى عملها التشريعى ". ووفقاً لميسينا، فإن الحكومة المصرية رغبت فى أن تضمن لنفسها "سلطة سن قوانين من الممكن تطبيقها على الأجانب بواسطة إنشاء هيئة تشريعية تكفل لها حداً أقصى من الاستقلالية، لا سيما من خلال المشروع الإصلاحى للائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة المقدم من رياض باشا إلى لجنة دولية عام ١٨٨٠"<sup>(٣٩)</sup>. بيد أن هذا المشروع صرف النظر عنه.

٣) استقلال مرتبب بالعمل الخلاق لأحكام قضاء المحاكم المختلطة فى المجالات الإدارية والمدنية (خاصة العقارية) والتجارية.

اختصت المحاكم المختلطة بمعظم النزاعات التجارية المهمة فى البلاد. واستناداً إلى مواد لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة والقانون المدنى المختلط، وسَّع قضاء المحاكم المختلطة نطاق اختصاصاته فى المجالين المدنى والتجارى. وقد شجعت أحكامه بوجه خاص رواج نظام الائتمان بضمان الرهن العقارى المرتبب بإنتاج القطن. ويجدر التتويه أخيراً بأن المحاكم المختلطة نجحت فى كسب ثقة التجار الأثرياء والتجار الأجانب الأوروبيين والعثمانيين.

### ١) بعض الأمثلة على الاختصاصات الموسعة للمحاكم المختلطة

باستعراض الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف بالإسكندرية على مدى الربع الأخير من القرن التاسع عشر<sup>(٤٠)</sup>، تلاحظ لنا أن العدد الأكبر من النزاعات التى مرّت على المؤسسة المختلطة فى السنوات الأولى خصّت أموراً تتعلق بالمجال العقارى والنزاع الإدارى. وقد تعين على قضاء المحاكم المختلطة تسوية عدد كبير من النزاعات التى نشبت بين الدولة الخديوية (الدائرة أو الإدارة الخاصة للخديوى، وأعضاء أسر الأمراء وأيضاً فروع أخرى من الإدارة العامة مثل وزارة الأوقاف)<sup>(٤١)</sup> وأفراد أجنب. كما أحيلى لقضاء المحاكم المختلطة النزاعات بين أفراد محليين - عثمانيين وعلى الأخص مصريون - وأفراد أجنب.

وسوف نرى على نحو مختصر أنه فى المجال العقارى، ترتب على الإصلاح القضائى والقانونى المختلط الجديد لعام ١٨٧٥، أن سحب من العدالة التقليدية الإسلامية جزءاً من اختصاصاتها. والواقع أن نوبار باشا اضطر تحت ضغط من القوى الأوروبية إلى أن يوافق على نقل اختصاصات تتعلق بالمجال العقارى إلى المحاكم المختلطة الجديدة.



## أ - اختصاصات موسعة في مجال المنازعات الإدارية

### المادة ١٠ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة

بموجب هذه المادة خضعت علاقات الأجانب بالحكومة والإدارة والدائرة (الإدارة الخاصة للخدوي) وأسرة الخديوي للمحاكم المختلطة في إطار مدنى بحت ووفقاً لقواعد المسؤولية المدنية<sup>(٤٢)</sup>.

### المادة ١١ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة

على أساس هذه المادة، فتحت أحكام قضاء المحاكم المختلطة أمام الأجانب ثم العثمانيين الباب لرفع دعاوى تعويض ضد الحكومة المحلية، مع السماح نظرياً للمحاكم المختلطة بعدم التدخل في سير العمل الإداري.

وكما وضح لنا آنفاً فإن أحد أهداف الإصلاح القضائي عام ١٨٧٥ تمثل في تقليص حجم الدعاوى المرفوعة في الدولة المصرية<sup>(٤٣)</sup>. وهذه الدعاوى التي كانت تسوى بواسطة الطرق الدبلوماسية اتصفت بتكلفة باهظة فضلاً عن إعاقتها لحسن سير العمل الإداري المنتظم في البلاد. أضف إلى ذلك، أنها لم تحث الدولة على تنفيذ أشغال عامة جديدة منح امتيازها بصفة عامة إلى مشروعات أوروبية<sup>(٤٤)</sup>.

إلا أنه في أعقاب الإصلاح القضائي عام ١٨٧٥ استمر تمتع الأجانب بنوع من الحصانة القضائية والتشريعية. وطرح سؤال لمعرفة ما إذا كان من الممكن لهم التمتع أيضاً بـ "حصانة إدارية" أو بمعنى أدق ما إذا كان من الممكن لهم الإفلات من تطبيق الأحكام اللاتحوية التي تتخذ شكل قرارات إدارية. ووفقاً للسيد بيليسيه دو روزاس (مدير مدرسة الحقوق الفرنسية بالقاهرة)<sup>(٤٥)</sup> أو هنرى لامبا (الأستاذ بمدرسة الحقوق الخديوية بالقاهرة)<sup>(٤٦)</sup>، فإن الحصانة التشريعية التي منحت للأجانب من خلال الامتيازات وتم تميدها بواسطة الإصلاح القضائي عام ١٨٧٥، صار محظوراً بمقتضاها على الحكومة المصرية سن قاعدة إدارية أو اتخاذ إجراء شرطي يطبق على الأجانب<sup>(٤٧)</sup>. بيد أن ممارسة المحاكم المختلطة تعارضت مع هذا الموقف المذهبي المختلط الذي، حسب رأى عبد السلام زهنى، كان مهيمناً في تلك الحقبة<sup>(٤٨)</sup>.

وهكذا، فإنه اعتباراً من ١٨٧٦ وجدنا أن المحاكم المختلطة التي كانت مدعوة إلى الإحاطة بجميع الأحكام والقرارات الصادرة عن "اللجان" (سميت أيضاً "دوائر خاصة"<sup>(٤٩)</sup>)

التي أنشئت لكي تصدر أحكاماً ابتدائية ونهائية بشأن المسائل القديمة المرفوع دعاوى بخصوصها ضد الحكومة المصرية وظلت معلقة حتى ١٨٧٥، نقول إن هذه المحاكم المختلطة انتهجت موقفاً مغايراً عن هذا الموقف المذهبي المختلط السائد.

مسألة "سليمان إلياس الشرفاوى ضد إدارة خطوط السكك الحديدية التابعة للدولة"، حكم محكمة الاستئناف المختلطة الصادر في ١٣ أبريل ١٨٩٢: التذكرة بالتمييز بين قرارات السيادة (أو قرارات الحكومة) وقرارات الإدارة وتعريف مفهوم المصلحة المختلطة.

وقد أكد الحكم القضائي للمحاكم المختلطة الذي أعقب الأحكام الصادرة في الفترة من ١٨٧٦-١٨٧٧ عن الدائرة الخاصة لمحكمة الاستئناف بالإسكندرية هذا الموقف بالاستناد إلى السوابق القضائية لمحكمة الاستئناف المختلطة.

وفي دعوى "سليمان إلياس الشرفاوى ضد إدارة سكك حديد الدولة" (إدارة اعتبرت مختلطة) في ١٣ أبريل ١٨٩٢<sup>(٥٠)</sup>، كان المدعى أحد الرعايا المحليين وكان يعمل بإدارة السكك الحديدية التي فصلته من عمله. وقد تمسكت الإدارة بنص المادة ١١ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة بالادعاء بأن الإجراءات الإدارية التي يمكنها اتخاذها ضد المستخدمين المصريين والتي هوجمت من هؤلاء باعتبارها تمثل مساساً بحقوق مكتسبة وتمثل علاوة على ذلك انتهاكاً للقوانين والمراسيم، إنما هي بمنأى عن كل تقويم من قبل المحاكم المختلطة. والإدارة من جانبها من خلال استئناف فرعى، أشارت دفاعاً فرعياً بعدم الاختصاص بدافع أن "النزاع وقع بين إدارة مصرية ومواطن محلي". وقد حكمت محكمة الاستئناف برفض دعوى هذه الإدارة.

وفي حيثية أولى قدمت هذه الأخيرة تعريفاً لـ "المصلحة المختلطة": "على خلاف الحكومة بالمعنى البحت وبعض الإدارات الأخرى للدولة، فإن إدارة السكك الحديدية تخضع للاختصاص القضائي للمحاكم المختلطة، ليس فقط في نزاعاتها مع الأجانب، وإنما حتى في نزاعاتها مع رعايا محليين. وأنها تمثل بموجب شروط تعيين وتسمية كبار مسؤوليها، والاختصاصات والسلطات المخولة لهؤلاء المسؤولين، ومصالحها العديدة القائمة وأخيراً بموجب التخصيص الخاص لمواردها، جهة استغلال لمصلحة مختلطة ولها طابع مختلط وبالتالي تخضع لأحكام الاتفاقيات الدولية".

## المادة ٥ من القانون المدنى المختلط

سمحت المادة ٥ من القانون المدنى المختلط للمحاكم المختلطة بالاطلاع على النزاعات العقارية.

" تختص المحاكم الجديدة بجميع النزاعات فى المجالين المدنى والتجارى بين الرعايا المحليين والأجانب وبين الأجانب من جنسيات مختلفة. وبعيداً عن الأحوال الشخصية، تختص هذه المحاكم أيضاً بكل الدعاوى العينية العقارية بين جميع الأشخاص، حتى المنتمين لجنسية واحدة" (٥١).

## المواد ٨ و ٢٢ و ٣٧ من القانون المدنى المختلط

كفلت هذه المواد للمحاكم المختلطة الجديدة إمكانية تسوية جزء لا يستهان به من النزاعات المتعلقة بالأوقاف (٥٢) فى مصر.

وفقاً للمادة ٨ من القانون المدنى المختلط؛ "لا تخضع لهذه المحاكم دعاوى الأجانب ضد منشأة دينية لاسترداد أوقاف من ملكية عقارات فى حوزة هذه المنشأة". ولكنها تكون مختصة بالبت فى الدعاوى المرفوعة بشأن الحيابة الشرعية، أياً كان المدعى أو المدعى عليه".

فى تاريخ سابق على محاولات تدوين القانون الإسلامى فى السنوات المسماة "الليبرالية" (١٩٢٢-١٩٤٩) (٥٣)، تم تثبيت جزء من المذهب الحنفى عام ١٨٧٥، وذلك بإنشاء قانون المعاملات - وفق قواعد - المذهب الحنفى - فى ظل ولاية وزير العدل المصرى قدرى باشا. إلا أن هذا المذهب فقد بدوره، مع المذهب المختلط والاختصاص القضائى المختلط، تأثيره على إرساء مصادر جديدة للقانون تتعلق بالأوقاف. وأخيراً، على الصعيد القضائى انتزع اختصاص المحاكم المختلطة (مثل اختصاص المحاكم التى سميت بالمحاكم الأهلية) (٥٤) عام ١٨٣٣ أو محاكم مصر الأهلية) من المحاكم الدينية الإسلامية (أو محاكم الشريعة) جزءاً من سلطتها القضائية فى مجال الأوقاف.

## ب - اختصاصات موسعة في المجال التجارى

فى مواجهة تشريع مختلط منقوص وملء بالثغرات، نجد أن المحاكم المختلطة التى كانت تعتمد فى عملها على العديد من المراجع القانونية المحلية والأجنبية<sup>(٥٥)</sup>، أثبتت قدرة إبداع قانونية حقيقية. وقد تعين عليها تكيف قواعد القانونية و " البت فى مسائل قانونية غائبة تماماً عن دائرة تناول القوانين المختلطة ".

### المادة ١١ من القانون المدنى المختلط.<sup>(٥٦)</sup>

بفضل هذه المادة التى سمحت لقاضى المحكمة المختلطة "حالة غياب وعدم كفاية نص قانونى" أن يتوافق مع مبادئ القانون الطبيعى وقواعد العدالة والإنصاف"، لم تتقاعس المحاكم المختلطة عن توسيع اختصاصاتها لى تشمل النزاعات بين العثمانيين بالاستناد إلى مفهوم المصلحة المشتركة الذى روجته بمناسبة الخلاف الإدارى.

### مفهوم المصلحة المشتركة فى المجال التجارى:

بالاستناد إلى هذه النظرية الخاصة بالمصلحة المشتركة، اعتبرت المحاكم المختلطة، مثلاً، أنها مختصة بالنظر فى العديد من الدعاوى الكبرى المتصلة بالقانون الإدارى. وهكذا عندما كان يتعلق الأمر بـ "مصلحة أجنبية"، كانت محاكم الإصلاح تعلن اختصاصها بالنزاعات المتورطة فيها الشركات الكبرى، سواء المساهمة أو صاحبة امتياز خاص بالمرافق العامة<sup>(٥٧)</sup>. ومن خلال ذلك صارت المحاكم المختلطة فى مصر بمثابة قاطرة التنمية التجارية<sup>(٥٨)</sup>.

### ١ - مثالان للدعاوى "القانونية-السياسية": دعاوى ١٨٧٦ و ١٨٩٦

إن القضاء المختلط كان له فى آن واحد طابع قانونى وسياسى. وقد أبرزت دعاوى كبرى الدور الذى اضطلعت به المحاكم المختلطة على صعيد الحياة السياسية للبلاد خلال الفترة من ١٨٧٦ حتى ١٩٠٤. هناك أولاً دعاوى ١٨٧٦ ( المعروفة أكثر تحت مسمى "دعوى الدائرة السنّية /sanniya") وكانت الخصومة فيها بين الدائرة السنّية (أو الإدارة

الخاصة للخديوى) وحاملى أذون الخزانة من الأوروبيين، ثم الدعوى الثانية، "دعوى حملة دونجولا عام ١٨٩٧" (المعروفة أيضاً باسم "دعوى حملة السودان").

فى هاتين الدعويتين، أدانت المحاكم المختلطة الحكومة الخديوية ثم الحكومة الأنجلو-مصرية" (أو الاستعمارية) بالاستناد إلى المادة ١١ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة لسنة ١٨٧٥. كما أن مفهوم "الحق المكتسب للأجانب" الوارد نص بشأنه فى المادة ١١ من هذه اللائحة، سمح للمحاكم المختلطة بتوسيع نطاق رقابتها على عدد كبير من القرارات التى اتخذتها الحكومة، سواء خصت المجال المالى أو المجال العسكرى.

### ١) دعوى ١٨٧٦ بين حاملى أذون الخزانة من الأوروبيين والدائرة الثانية: أحكام محكمة الاستئناف بالإسكندرية الصادرة فى ٣ و ١٧ مايو ١٨٧٦

الدعوى التى رفعت أمام المحاكم المختلطة ابتداء من مايو ١٨٧٦<sup>(٥٩)</sup> تم رفعها فى ظل السياق الاقتصادى للأزمة العالمية سنة ١٨٧٣. وقد تسببت هذه الأزمة فى وقف تصدير رعوس الأموال الأوروبية نحو مصر<sup>(٦٠)</sup> وتسببت للخديوى ولبلده فى مديونية غير مسبوقه. وإنما لن نتناول بالدراسة هنا الجانب السياسى لوضع مالية البلاد تحت الوصاية الفرنسية-الإنجليزية، ولا أيضاً نظام الرقابة المالية الذى أرسى فى مايو ١٨٧٦ (نظام رقابى ارتكز على هيئة مختلطة، صندوق الدين، وضم لدى إنشائه أربعة أعضاء أوروبيين).

وقد أقدم الكثيرون من الأوروبيين حاملى الأذون الصادرة عن الخزانة المصرية فى شكل كمبيالات، على إعلان الدائرة السنوية بالحضور أمام المحكمة التجارية المختلطة. ويجدر التنكير فى هذا المقام بأن مبدأ الفصل بين السلطات الذى أعلن فى إطار إصلاح القضاء المختلط عام ١٨٧٥ لم يطبق فعلياً فى مصر خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر؛ ومن ثم لم يكن هناك قبل انتهاء هذه الدعوى عام ١٨٧٦، وما ترتب عليها من إنشاء صندوق الدين، فصل حقيقى بين السلطات ولا أيضاً فصل بين الأموال العامة والأموال الخاصة للخديوى.

وقد دافعت الدائرة عن نفسها بالدفع بعدم اختصاص المحكمة؛ فمن جهة اعتبرت أن "المحاكم المختلطة لا تستطيع البت فى ظل وجود مرسوم صادر عن السلطة المطلقة

للخديوى له قوة القانون "؛ ومن جهة أخرى، كانت الدعوى من وجهة نظر المدعى الفرنسى الفريد فاشيه من اختصاص العدالة المدنية وليس العدالة التجارية.

وأعلنت المحكمة عدم اختصاصها كمحكمة تجارية ولكنها أرست مبدأً فحواه أنه:

"وفقاً للمادة ١١ من لائحة تنظيم قضاء المحاكم المختلطة، تكون المحاكم المختلطة مختصة بالإحاطة بإجراءات إدارية تتطوى على مساس بحقوق مكتسبة للأجانب، وأن الأمر يتعلق هنا بإجراء إدارى وعندئذ يجوز للقضاء المختلط أن يحاط بها".

وقد بنت محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية فى الاستئناف مؤكدة هذا المبدأ مع توسعته أكثر وقد نتج عن حكمها<sup>(١١)</sup> أنه:

"فى أثناء حقبة الإصلاح القضائى المختلط، القوانين والمراسيم الخديوية، أياً كانت، لم تكن سوى إجراءات إدارية يجوز للمحاكم أن تحاط بها من حيث ما تسببه من ضرر للأجانب. وأنه لى يحتج بهذه القوانين والمراسيم فى مواجهة هؤلاء الأجانب، يجب أن يكون صدورها قد تم بمعاونة القضاء وفقاً لما تنص عليه المادة ١٢ من القانون المدنى المختلط".

وفق رأى المدعى ألفريد فاشيه، "فإن هذه النظرية التى ظلت طويلاً مسببة صيغت بعبارات مطلقة إلى أقصى درجة". وفى رأيه، "أن المحكمة قررت فى الوقت ذاته وعن حق أن الأذن قد تم الاكتتاب فيها فى ظل إمبراطورية القانون العثمانى الذى يعتبر الكمبيالة مجرد عمل تجارى، وأن القضاء التجارى صاحب اختصاص ويجوز له الفصل فى الموضوع، وحكمت على الدائرة بدفع قيمة الأذن موضوع الدعوى".

وفى وقت لاحق بأيام معدودة، ٧ مايو ١٨٧٦، نشر مرسوم تجميد الديون وقد شمل فى الوقت ذاته توحيداً عاماً لجميع ديون الحكومة والدائرة. وقد تولت المسألة مجموعة مهمة من رجال البنوك والمنشآت المالية الفرنسية. كما صدر مرسوم آخر بتأسيس صندوق الدين العام تولى إدارته مفوضون أجانب اختيروا بواسطة الدول الأجنبية. وكانت هذه الخطوة هى ثمار جهد بذلته الدبلوماسية الأوروبية والمصرية على مدى عدة أشهر. والواقع أن هذا الصلح فى الإفلاس (كونكورداتو) قد أبرم لنفادى، ضمن أمور أخرى، الدعاوى القضائية. إلا أن عدداً من حاملى أذن الخزنة أعلنوا بالحضور مرة أخرى سواء الدائرة وحدها أو الدائرة والحكومة المصرية كمتضامين. وقد نظرت هذه الدعاوى أمام المحكمة المختلطة (الدائرة

الأولى) فى جلسة ١٧ مايو ١٨٧٦. وأثيرت مسألة الاختصاص من جديد وكانت محلاً  
مرافعة مطولة من قبل كلا الطرفين. وقد تلى ذلك حضور أعضاء لجنة قضايا الحكومة من  
الأوروبيين (يعادل مجلس الدولة) إلى قاعة المحكمة لتقديم نتائجهم فى هذه الدعوى يوم ١٨  
مايو ١٨٧٦.

وقد أوضح المدعى الفرنسى أنه "فضل الخضوع باحترام للحكم القضائى الصادر عن  
محكمة الاستئناف المختلطة، وإن كان فى رأيه أن النتائج المستخلصة بالحكم اتصفت، حسب  
بعض وجهات نظر، بالمبالغة وأن النظرية المثارة كان من الممكن تجنبها مع الوصول إلى  
النتيجة نفسها". ووفق تعبيره، فقد "بدا له لازماً، فى موقف على هذه الدرجة من الخطورة  
وفى مستهل التنظيم القضائى، إعطاء المثل على الاحترام الواجب تجاه القرارات الصادرة  
عن القضاء فى أسى صورته طالما لم يكن هناك وجود لمحكمة نقض فى مصر"<sup>(٦٢)</sup>.

## ٢) "دعوى حملة دونجولا"، محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية فى ٢

ديسمبر ١٨٩٦

باستخدام مرة أخرى المادة ١١ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة،  
أدانت محكمة الاستئناف المختلطة فى ٢ ديسمبر ١٨٩٦<sup>(٦٣)</sup> الحكومة "الأنجلو-مصرية" التى  
استخدمت أموال إدارة مختلطة (لجنة الدين) فى تمويل الحملة العسكرية فى السودان بدلاً من  
تكريس هذه الأموال لخدمة الدين.

وبعد أن أصدر قضاة محكمة الدرجة الأولى بالقاهرة الحكم لغير صالحها فى ٨ يونيو  
١٨٩٦، رفعت الحكومة "الأنجلو-مصرية" (ولنقل بالأحرى الإنجليزية) دعوى استئناف.

وفى حثية أولى، فصلت محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية فى مسألة اختصاص  
المحاكم المختلطة: على أساس المادة ١١ من لائحة تنظيم الاختصاص القضائى للمحاكم  
المختلطة، ورأت أن "القرارات التى اتخذتها الحكومة بالاتفاق مع لجنة الدين بشأن استقطاع  
جزء من أموال الاحتياطى لاستخدامه فى غرض محدد، يمثل قرار حكومة، أو وفق تعبير  
آخر قرار سيادة لا يخضع بحكم طبيعته نفسها أو بموجب المبادئ العامة للقانون العام  
للفحص أو التقويم بواسطة السلطة القضائية". ومع ذلك فقد سلمت المحكمة بأنه  
"بنسرها، بموافقة الدول وبناء على اتفاق مسبق معها قانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليو

١٨٨٠ والرامي إلى تسوية للمسائل الماضية وتحديد الموقف المالى للبلاد مستقبلاً، فإن الحكومة المصرية تكون قد طبعت مختلف المراسيم التى أُرست ونظمت صندوق الدين بصفة تعاقدية فعلية ". ثم اعتبرت المحكمة أن الحكومة "قد خرجت عن حدود التفويض الممنوح لها من قبل الدول " وأنها "تصرفت خارج نطاق الحالات المنصوص عليها فى العقد ". وأخيراً، بالنسبة للقضاء فقد رأوا أن الموافقة الممنوحة من مفوضى الدين شأبها "تجاوز للسلطة" مما ترتب عليه انتفاء صفة القرار السيادةى عن القرار الذى اتخذته الحكومة ليكون قراراً إدارياً غير قانونى "ومن هنا يندرج فى الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة" (٦٤).

وفى حثية ثانية، ردت محكمة الاستئناف المختلطة على مسألة جواز قبول دعوى الأفراد حاملى السندات ونظار أملاك الدولة ومفوضى لجنة الدين: اعتبرت المحكمة أن دعوى الأفراد حاملى السندات ونظار أملاك الدولة مرفوضة ولكنها على العكس قبلت دعوى مفوضى الدين. وفى تقديرها أن هؤلاء "كانوا فى موقف مختلف" (٦٥) بما أنه بموجب المادة ٣٨ من قانون التصفية لسنة ١٨٧٦ "تم تكليف مفوضى الدين بالدفاع عن حقوق الكـالـ الجماعى والدولى للدائنين؛ وحيث إنه لصالح هؤلاء...، فوض كل منهم بسلطة شخصية فإنه يكون له الحق فى التصرف منفرداً".

وفىما يتعلق بجوهر الموضوع، فقد أخذت المحكمة بعين الاعتبار حجج مفوضى الدين، السيدين لويس ويونين، اللذين شددوا على "أن الحكومة الأنجلو-مصرية لا تستطيع أن تطلب والمفوضون لا يستطيعون أن يمنحوا، من صندوق الاحتياطى، المبالغ اللازمة لتمويل الحملة العسكرية فى السودان، حيث إن مثل هذه المصروفات غير مدرجة ضمن المصروفات غير الاعتيادية المنصوص عليها فى الفقرة ٣ من المادة ٣ من مرسوم ١٢ يوليو ١٨٨٨" (٦٦).

وحيث إن المحاكم المختلطة فى مصر لعبت دوراً جوهرياً سواء على صعيد "البيات الرقابة الأوروبية على الاقتصاد" (٦٧) "أو فى الساحة السياسية، فإنه يكون من السهل علينا فهم سبب رغبة السلطة التنفيذية (الخدوية أو "الأنجلو-مصرية") فى أن تهيمن بأى ثمن على هذه السلطة القضائية الجديدة.



## ج) القيود المفروضة من السلطة التنفيذية على استقلال المحاكم المختلطة

### ١) الرقابة السياسية بواسطة الرموز

تقتضى سيادة السلطة السياسية عادة قدرًا من الرقابة على العدالة، والحكومة فى عهد الخديوى إسماعيل لم تمثل استثناءً من هذه القاعدة؛ فقد سعت السلطة الخديوية (حتى تاريخ الاحتلال البريطانى عام ١٨٨٢) إلى ممارسة سلطتها عبر السلطة القضائية المختلطة الجديدة التى أرسيت عام ١٨٧٥. وقد اتصفت مظاهر هذه السلطة أحياناً بأقصى قدر من الرمزية؛ فمن ذلك على سبيل المثال أنها فرضت على قضاة المحاكم المختلطة ارتداء الزى الوطنى الذى تميز فى تلك الحقبة بالاسطمبولى (stambouline) والطربوش<sup>(٦٨)</sup>. ومن خلال هذه الرموز، وأهمها الرداء القضائى، قصد الخديوى إسماعيل التذكير بسلطته وبأنه فوض بها القضاة، وهم هنا قضاة المحاكم المختلطة. وكان ذلك بالنسبة له وسيلة للتذكير فى الوقت ذاته بأنه الحاكم، والقاضى الأول<sup>(٦٩)</sup>.

### ٢) إنشاء لجنة قضايا الدولة فى ١٨٧٥ فى عهد

#### الخديوى إسماعيل (١٨٦٣-١٨٧٩)

فى سياق إصلاح ١٨٧٥، نظرت المحاكم المختلطة (بل وبعد ذلك المحاكم "الأهلية") دعاوى الدولة كما كانت تفصل فى دعاوى الأفراد. وقد قررت السلطة التنفيذية أن يمثلها فى هذه الدعاوى الإدارية مستشارو لجنة قضايا الدولة التى كان يطلق عليها عادة من قبل العناصر المعنية فى تلك الحقبة مسمى مجلس الدولة.

### ٣) أمثلة أخرى للقيود المفروضة على سلطات المحاكم المختلطة ابتداء من

#### حقبة الاحتلال البريطانى (١٨٨٢)

أ - الفترة ١٨٩٦-١٨٩٧: محاولات السلطة البريطانية من أجل إلغاء المحاكم المختلطة:

#### استخدام محاكم مصر الأهلية كأداة

فى ١٨٧٩ تطلع نوبار باشا إلى استكمال إعادة التنظيم القضائى فى مصر، إلى جانب المحاكم المختلطة، عبر إنشاء محاكم محلية تختص بتسوية النزاعات بين العثمانيين فى المجالين المدنى والتجارى. إلا أن ثورة عرابى عام ١٨٨٢ وضعت خاتمة لهذا

المشروع، غير أن البريطانيين الذين احتلوا البلاد فى السنة نفسها استأنفوا هذا المشروع وأنشأوا فى ١٨٨٣ المحاكم التى حملت مسمى "محاكم مصر الأهلية". وقد انصب اختصاص هذه المحاكم على المجال المدنى والتجارى فى جميع الدعاوى بين العثمانيين، فيما عدا ما يتعلق منها بالأحوال الشخصية. وفى المجال الجنائى، شمل اختصاص هذه المحاكم جميع أنواع المخالفات والجرائم والجنح التى يرتكبها العثمانيون ولا تدخر لاختصاص المحاكم المختلطة بموجب المعاهدات الدولية. وقد مارست المحاكم "الأهلية" سلطة موازية لسلطة المحاكم المختلطة بما أنه كان يجوز لها إيداع الحكومة بشأن خسائر ومصالح حالة انتهاك قرار إدارى لقانون أو مرسوم. كما فرق قضاء المحاكم "الأهلية" بين قرارات السيادة والقرارات الإدارية<sup>(٧٠)</sup> بالاستناد للمادة ١٥ من لائحة التنظيم القضائى فى شأن المحاكم "الأهلية" وأيضاً لجزء من أحكام القضاء المختلط<sup>(٧١)</sup>.

وبعد "دعوى الدائرة الثانية" عام ١٨٧٦ - وقد سميت أيضاً "دعوى الدين" - و"دعوى حملة دونجولا" عام ١٨٩٦ و"دعوى المؤيد" عام ١٨٩٧، قرر البريطانيون إلحاق ثلاثة قضاة أوروبيين بمحكمة الاستئناف "الأهلية"؛ ومن ثم فإن محكمة الاستئناف التى ضمت فى ٣٠ ديسمبر ١٨٩٦ عشرين مستشاراً (ثلاثة عشر مصرياً وسبعة أوروبيين)، ارتفع عدد المستشارين الأوروبيين فيها إلى عشرة. ووفقاً لقول عضو بريطانى فى هيئة المحكمة، نقلاً عن القنصل الفرنسى وقتذاك السيد كوجوردان، فإن "ضم أعضاء أجنبى إلى الهيئة القضائية المصرية من شأنه أن يوفر مستقبلاً ذريعة لإلغاء المحاكم المختلطة".

#### الحملات الصحفية "المضادة للمحاكم المختلطة":

ابتداء من نهاية القرن التاسع عشر بادرت مقالات عديدة نشرت بالصحافة المحلية "الموالية لإنجلترا" أو فى الصحافة الإنجليزية (جريدة تايمز فى ١٨٩٧) بشجب السلطة الرقابية التى تمارسها المحاكم المختلطة على القرارات السيادية للحكومة "الأنجلو-مصرية"<sup>(٧٢)</sup>. وقد أشارت هذه المقالات إلى النزاع العلنى بين هاتين السلطتين.

#### حالة التجديد الخمسى لسلطات المحاكم المختلطة:

منذ مجىء البريطانيين إلى مصر ظلت المحاكم المختلطة فى وضع غير مريح؛ وهكذا فإنه فى نهاية التجديد الخمسى لسلطات المحاكم المختلطة عام ١٨٩٩، اتجهت نية البرلمان البريطانى إلى تقليص سلطاتها، بل إلغائها<sup>(٧٣)</sup>.

ب - السلطة اللاتحفية "الأجلو-مصرية" :

مثال مراسيم ١٨٨٩ و ١٨٩١ فى المجال الجنائى

تأسيساً على ما تقدم يتضح لنا أن السلطة التنفيذية "الأجلو-مصرية" لم يكن متاحاً لها الانفراد بالتشريع فى المجالات التى تهم الأجانب أو فى حالة انتهاك "حقوقهم المكتسبة". وإنما كان يتعين عليها الحصول على موافقة جميع وكلاء الدول صاحبة الامتيازات فى إطار مؤتمر دولى. والواقع أن مشكلة استقلال التشريع طرحت عدة مرات من قبل الحكومة "الأجلو-مصرية" (الاستعمارية)، ولا سيما فى عامى ١٨٨٩ و ١٨٩١ بخصوص سلطتها الشرطية.

ونشير فى هذا الصدد إلى أن لوائح الشرطة، وقد أقرتها محكمة الاستئناف المختلطة طبقاً لمرسوم ٣١ يناير ١٨٨٩، صارت ملزمة للأجانب وقابلة للتطبيق بواسطة المحاكم المختلطة، أياً كان شكل صدورها (قوانين، مراسيم، قرارات، أوامر). وأولى هذه اللوائح كانت تلك التى صدرت فى ١٧ ديسمبر ١٨٩٠ والخاصة بالتطعيم الإجبارى للأطفال وحديثى الولادة. أما الثانية فقد صدرت بتاريخ ٩ يونيه ١٨٩١ وأرست فى مصر نظام سجلات الحالة المدنية. والثالثة تمثلت فى القرار الوزارى الصادر فى ١٣ يونيه ١٨٩١ بشأن ممارسة مهنة الطب، وشمل تطبيقها أطباء الأسنان وأقرتها محكمة الاستئناف المختلطة. وآخر هذه اللوائح كانت تلك التى صدرت فى يونيه ١٨٩١ فى شأن المنشآت العامة، وقد فرضت هذه اللائحة شرط الحصول على ترخيص مسبق من السلطة العامة لفتح منشآت عامة مثل المقاهى ومحال الأطعمة والمشارب والمسارح والسيرك والأندية<sup>(٧٤)</sup>.

**ثانياً- من ١٩٠٤-١٩٤٩:**

**"التراجع البطيء" للسلطة القضائية**

**من حيث استقلالها تجاه السلطة التنفيذية**

واعتباراً من "الوفاق الدولى" عام ١٩٠٤، اشتدت قبضة البريطانيين على مصر بما أسفر عن الحماية البريطانية فى ١٩١٤. وتمثل المخطط إذن فى إضفاء الصبغة الإنجليزية بالكامل على البلاد<sup>(٧٥)</sup>، شاملاً ذلك القانون والمؤسسات القضائية مثل المحاكم المختلطة.

(أ) ما بين عامى ١٩٠٤ و ١٩١٤ :  
إضفاء الصيغة الإنجليزية على القانون  
والمحاكم المختلطة من قبل السلطة التنفيذية

١) تطور الأوضاع منذ الوفاق الودى (١٩٠٤)

حدث تقارب بين فرنسا وإنجلترا وقامت بتسوية المسائل الاستعمارية المتنازع عليها من خلال اتفاقات عام ١٩٠٤ التى اشتهرت أكثر باسم "الوفاق الودى"<sup>(٧٦)</sup>. وقد تمكنت إنجلترا، منذ ذلك التاريخ، من امتلاك هامش كبير للمناورة من أجل الوصول إلى أغراضها.

أ - سلطة تنفيذية استعمارية تأمل فى حكم متصل دون توقف

فى بادئ الأمر اصطمم البريطانيون بالتأثير السياسى والثقافى الذى ظلت فرنسا تمارسه على مصر فى ذلك الوقت، ومن ثم فقد بدأوا باستبعاد الموظفين الفرنسيين من العمل بالحكومة، بل ومن الجهات الإدارية بصفة عامة. ثم قامت سلطة الاحتلال بعد ذلك بإجراء إصلاح شامل فى النظام التعليمى، لا سيما فى مدرسة الحقوق الخديوية بالقاهرة، تلك المؤسسة التى تحفل سجلات الدبلوماسية الفرنسية بسرد لأدق تفاصيلها، ومن ذلك الواقعة الدبلوماسية التى نشبت بين فرنسا وإنجلترا بشأن استقالة آخر مدير فرنسى لتلك المدرسة عام ١٩٠٧، وهو المتخصص الشهير فى القانون المقارن، إدوارد لامبير<sup>(٧٧)</sup> Edouard Lambert.

وأخيراً اتخذ البريطانيون قراراً فى ٢٨ نوفمبر ١٩٠٤ بإسقاط صفة الشخصية القانونية المختلطة عن هيئة السكك الحديدية، والبرق وميناء الإسكندرية، لتصبح هذه الإدارة، منذ ذلك التاريخ، امتداداً للحكومة "الأنجلو-مصرية". وكان من ضمن أهداف البريطانيين سحب اختصاص المحاكم المختلطة فيما يتعلق بنظر النزاعات القديمة القائمة بين بعض جهات الإدارة المحلية - تلك الجهات التى كانت تُعتبر بمثابة إدارات مختلطة - وأفراد من رعايا الدولة العثمانية<sup>(٧٨)</sup>.

ب- سلطة تنفيذية بريطانية تسعى إلى "مداهنة" محكمة الاستئناف المختلطة: المادة ١٢  
الجديدة من القانون المدنى المختلط

وفقاً لقرار عام ١٩١١ المُعدل للفقرة الخاصة بالمادة ١٢ من القانون المدنى المختلط  
فإن:

"تسن الإضافات والتعديلات الخاصة بالتشريع المختلط فى نهاية مداولات الجمعية  
العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة وطبقاً لما جرى خلالها، على أن تُعتبر القوانين المُعدة  
سارية بمجرد نشرها فى الجريدة الرسمية."

وسبق أن رأينا فى أحد الأجزاء الأولى كيف أن سلطة إصدار التشريعات الخاصة  
بالأجانب لم تكن تسمح بإجراء أى إصلاح بسهولة ويسر، ذلك أن كل تعديل كان يتطلب  
أولاً موافقة من القوى الأجنبية. إلا أن تعديل الفقرة الخاصة بالمادة ١٢ من القانون المدنى  
المختلط جاء ليُمكّن الحكومة "الأنجلو - مصرية"، منذ ذلك الحين، من تنفيذ جزء كبير من  
مخططاتها الاستعمارية فى مصر. فمن خلال ربطهم محكمة الاستئناف المختلطة بالسلطة  
التشريعية - بشكل رسمى مشروع - نجح البريطانيون، بشكل أو بآخر، فى تقليص مساحة  
الاستقلالية التى كان يتمتع بها قضاة المحاكم المختلطة.

ج- قضية بنسينى وكستاس ضد الحكومتين المصرية والسودانية بتاريخ ١١ أبريل  
١٩١٠: الاعتراف القانونى بحق المستعمر البريطانى فى توسيع نطاق سلطاته وإنهاء  
رقابة المحاكم المختلطة على أفعال الحكومة البريطانية (أو الأنجلو - مصرية) فى السودان:

فى هذه القضية طالب المقاولان بنسينى Bencini وكستاس Quistas الحكومتين  
المصرية والسودانية بدفع بعض المبالغ المالية مقابل ما كان قد تم من أعمال فى بورسودان.  
وكان كل منهما قد ارتأى أن الأقاليم السودانية هى جزء من الأراضى المصرية، وبالتالي  
فإن الحكومة "الأنجلو - مصرية" تكون مسئولة عن التعهدات التى اتفقت عليها حكومة  
السودان. إلا أن الحكومة "الأنجلو - مصرية" كانت قد دفعت بعدم اختصاص المحاكم  
المختلطة بتلك القضية، وتمسكت بعدم مسئوليتها. أما حجتها فى ذلك فكانت تستند إلى اتفاقية  
عام ١٨٩٩ الموقعة بينها وبين الحكومة البريطانية، والتى تمنح السودان حكومة مستقلة  
منفصلة تماماً عن الحكومة "الأنجلو - مصرية".

وقد انتهت القضية بترويج محكمة الاستئناف المختلطة لكفة الحكومة "الأنجلو-مصرية"، والاعتراف رسمياً لبريطانيا العظمى بحقها ليس فقط في التمسك بوضعية قوة الاحتلال في مصر، وإنما أيضاً وبالأخص بحقها المكتسب في توسيع نطاق سلطاتها<sup>(٧٩)</sup>. والجدير بالذكر أن أحكام المحاكم المختلطة لم تعد تسرى على السودان منذ عام ١٨٩٩، الأمر الذي أدى إلى إطلاق يد السلطة البريطانية في حكم تلك المنطقة طالما أن أفعالها لم تعد خاضعة لرقابة السلطة القضائية المختلطة.

## ٢) بين عامي ١٩١٤ و١٩٢٢: نتائج الحرب العالمية الأولى وهزيمة الإمبراطورية العثمانية : سلطة قضائية مختلطة تابعة للسلطة التنفيذية:

منذ عام ١٩١٤ بدأ السياق السياسي الإقليمي يشهد تغييرات جذرية، ومن ذلك انفصال مصر عن الإمبراطورية العثمانية ووضعها تحت الحماية البريطانية، مع الإبقاء على حكومة مصرية قائمة. وبصفة عامة، كانت السياسة البريطانية قد رأت، خلال عامي ١٩١٤ و١٩١٥، أن ترجئ عملية الإصلاح الشاملة، التي كانت تتوى إجراءاتها في المؤسسات المصرية في ضوء "الحماية"<sup>(٨٠)</sup>، إلى ما بعد الحرب.

### أ- نتائج الحرب العالمية الأولى والثورة المصرية لعام ١٩١٩:

أدى التكوين الدولي للقضاء المختلط في مصر إلى ربطه بالمصير السياسي للمجتمع الدولي. فعندما أعلنت الحرب العالمية الأولى في عام ١٩١٤ تعرضت محاكم الإصلاح - وفقاً لأقوال ميخائيل هانسون Michaël Hansson - "لصعوبات وتعقيدات شديدة"<sup>(٨١)</sup>؛ فما إن أعلنت الأحكام العرفية في مصر حتى وجدت المحاكم المختلطة نفسها أمام تساؤل جوهرى، ألا وهو معرفة ما إذا كان ينبغي عليها الموافقة على الأحكام العرفية المفروضة من قبل السلطة العسكرية البريطانية.

وبناءً عليه قام نائب رئيس محكمة الاستئناف المختلطة، ميخائيل هانسون، بـ "دعوة جميع قضاة المحاكم المختلطة الذين كانوا لا يزالون في الخدمة لتشكيل ما يشبه الجمعية العمومية. وفي اجتماع آخر للجمعية العمومية بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩١٤ أعلن قضاة المحاكم

المختلطة، رسمياً، موافقتهم على المشاركة في تنفيذ الإجراءات الاستثنائية التي فرضتها ظروف الحرب والأحكام العرفية.

ومن جانبه، يقول ميخائيل هانسون "إن المحاكم المختلطة كانت قد وجدت نفسها وجهاً لوجه أمام مشكلة مصيرية يمكن التعبير عنها بمقولة: "أكون أو لا أكون". كما أضاف، في وقت لاحق، أن المستشار القضائي البريطاني كان قد أسر إليه بأن "المحاكم المختلطة إذا ما كانت قد رفضت المصادقة على الإجراءات الاستثنائية لكانت قد أُغلقت"<sup>(٨٢)</sup>.

والجدير بالذكر أيضاً أن المحاكم المختلطة كانت محل انتقادات عنيفة في الصحافة المصرية، مثل جريدة السياسة. فقد كان البعض يرى أن المؤسسة القضائية المختلطة في مصر "كان يجدر بها أن تحتمى وراء صلاحياتها حتى تحتفظ لنفسها بدور محايد تماماً"<sup>(٨٣)</sup>.

وفي نهاية الحرب العالمية الأولى حظيت تلك المحاكم ببعض المساندة المهمة، كذلك التي تلقّتها من زعيم الحركة الوطنية والأب الحقيقي لاستقلال مصر، سعد زغلول. فقد وجّه، هذا المحامي السابق أمام المحاكم المختلطة<sup>(٨٤)</sup>، "نداءً إلى الرعايا الأجانب المقيمين في مصر" في ٢٧ يناير ١٩١٩. وكان سعد زغلول في ذلك الحين النائب المنتخب لرئيس المجلس التشريعي ورئيس الوفد المصري الذي كان يدافع عن استقلال مصر في عصبة الأمم. وفي ندائه عام ١٩١٩ نبه سعد زغلول إلى أن التطلعات الوطنية لا تتعارض مع حماية حقوق الأجانب في مصر. وهنا تجدر الإشارة إلى أن سعد زغلول كان يأمل في "الاحتفاظ بثقة الرعايا الأجانب ومساعدتهم على الاستمرار بسهولة في مزاولة أنشطتهم التجارية والصناعية والثقافية في إطار من الاحترام الكامل لامتيازاتهم". وأخيراً فقد وعد الزعيم المصري بـ "عدم المساس بنظام الامتيازات الخاص بالأجانب، سواء فيما يتعلق بالتشريعات والقضاء المختلط، أو فيما يتعلق بعدم انتهاك حرمة مساكنهم أو حريتهم الشخصية"<sup>(٨٥)</sup>.

يُذكر أن ثورة ١٩١٩ كانت قد نالت كثيراً من حظوة المحاكم المختلطة، وذلك من خلال ربط الجدل الدائر حول الإصلاح القضائي بقضية أوسع وأعم هي قضية المؤسسات المصرية والعلاقة السياسية مع بريطانيا العظمى<sup>(٨٦)</sup>.

## أ-مرحلة ما بين الحربين العالميتين: عدم توافق المحاكم المختلطة مع النظام السياسي الدستوري الجديد في مصر

من ناحية كان القضاة والمحامون (أوروبيون ومصريون) فى المحاكم المختلطة يعارضون بشدة مختلف المشروعات الإصلاحية البريطانية التي كانت تسعى إلى إضفاء الصبغة الإنجليزية على القانون والمؤسسات القضائية المختلفة. ومن ناحية أخرى، لم يكن السياق الدولي مواتياً بالنسبة للمحاكم المختلطة مما جعلها تتحول شيئاً فشيئاً نحو القوة الأجنبية الوحيدة القادرة على ضمان بقائها واستمرار عملها، وهي قوة الاحتلال البريطانى. وفى خضم الحركة الوطنية المصرية، قامت تلك الحماية البريطانية - أمام التحريض المتزايد من المحاكم المختلطة- بكتابة النهاية الحقيقية لتلك المحاكم.

### ١) مشروعات السير برونيات الإصلاحية (١٩٢٠) من أجل استقلال مصر عام ١٩٢٢

بالمقارنة ببرنامج الإصلاحات القضائية والقانونية الذى كان قد اقترحه اللورد كرومر فى عامى ١٩٠٤ و ١٩٠٥، بدت مشروعات السير ويليام برونيات - للكثير من الأطراف الفاعلة فى تلك الفترة، ومن ضمنهم قضاة المحاكم المختلطة- بدت اكثر تشدداً بشكل واضح. يُذكر أن السير برونيات كان يشغل عدة مناصب، حيث كان مستشاراً مالياً وقضائياً، فى آن واحد، للحكومة "الأنجلو- مصرية"، كما كان المستشار القانونى للمندوب السامى البريطانى فى مصر، وكان يُطلق عليه لقب "الدبابة"<sup>(٨٧)</sup>. وإصلاحاته وإن كانت عديدة إلا أنها لم تكن ذات تأثير ملموس على تنظيم المؤسسة القضائية والقانونية المصرية التى ظلت تعمل وفقاً لنموذج الأنظمة القانونية والقضائية للعائلة "الرومانية- الألمانية". ومن بين هذه الإصلاحات نذكر محاولات تعديل التشريع العقارى وقانون الرهن العقارى، إضافة إلى فرض التعامل باللغة الإنجليزية فى المحاكم المختلطة.

### ٢) ١٩٢٣ - ١٩٣٧: أثر النظام السياسي الدستوري الجديد فى مصر على استقلال

#### المحاكم المختلطة

منذ حصول مصر على استقلالها فى عام ١٩٢٢ وقيام النظام الملكى الذى يُعرف بـ"الملكية الدستورية" بمنحها دستوراً جديداً، هو دستور ١٩٢٣، بدأت الصعوبات تتوالى



على المحاكم المختلطة والتي وجدت صعوبة كبيرة في المحافظة على استقلالها والدفاع عن "مصريتها".

#### ١ - المشكلة الخاصة بأصل المحاكم المختلطة: هل هي مصرية أم أجنبية؟

في أعقاب عام ١٩٢٣ ظهرت قضية جديدة لتشغل بال الفقهاء المتخصصين في القانون المختلط، وهي القضية الخاصة بأصل المحاكم المختلطة. وإذا كانت تلك القضية لم تجد حلاً حاسماً في أدبيات القانون المختلط، فإن أدبيات القانون "الأهلي"، في المقابل، اعتبرت أن المحاكم الوطنية وحدها (وهو الاسم الذي أُطلق آنذاك على ما كان يُعرف في الماضي بالمحاكم الأهلية) هي التي لها صفة القضاء من خلال القانون العام. والجدير بالملاحظة أن هذه العقيدة لم تكن ترى في أحكام المحاكم المختلطة سوى أحكام استثنائية جاءت لتحل محل أحكام أخرى استثنائية كانت تُعرف من قبل باسم "المحاكم القنصلية".

ووفقاً لفيليب شيفرون بروتون، فإن تعيينات قضاة المحاكم المختلطة كانت قد تأخرت، كما تم رفع العديد من المشروعات الإصلاحية إلى الجمعية العامة التي عمدت إلى التشهير من جانب واحد بالمحاكم المختلطة<sup>(٨٨)</sup>. ومن جانبها كانت القيادات الوطنية المصرية- والتي كانت في أغلبها تنتمي إلى سلك المحاماة- تتطلع إلى توسيع نطاق اختصاصات المحاكم الوطنية، لاسيما في المجال التجاري. أما فيما يتعلق بتصوير المحاكم الوطنية فيمكن تفسيره بزهد البريطانيين في العديد من المناصب التي كان يشغلها قضاة إنجليز في الماضي داخل المحاكم الأهلية، تلك المناصب التي لم تنشأ إلا لتيسير التنظيم الجيد لتلك المحاكم وضمان تطورها<sup>(٨٩)</sup>.

#### ١- تصاعد حدة الانتقادات بشأن المؤسسة القضائية المختلطة

##### إصلاح القضاء المختلط أم إلغاؤه؟

منذ العشرينيات من القرن الماضي أخذ أرمينجون- أحد قضاة المحكمة المختلطة بالقاهرة- يكيل الانتقادات للطابع المحافظ الذي تتمسك به المحاكم المختلطة، معرباً عن تشككه إزاء قدرة تلك المحاكم على نظر قضايا الأحوال الشخصية إذا ما أُسند إليها هذا

الاختصاص. وقد ذكر أن قضاة تلك المحاكم "لا يعرفون سوى القوانين المختلطة وقانون بلادهم الوطنى".

وكان أرمينجون ينادى بإنشاء "مكتب للتشريع الأجنبى على غرار ذلك المقام فى باريس، موضحاً أن التشريع الفرنسى له وضع متفرد، ذلك أن قضاة المحاكم المختلطة كانوا يجدون صعوبة شديدة فى الحصول على مراجع أو تعليقات أو تصنيفات للأحكام القضائية فى القانون الأجنبى، فأى من المحاكم المختلطة الثلاث لم يكن بها مكتبة، وحتى قاعة المداومات بمحكمة الاستئناف كانت تضم بضع مئات من المؤلفات القديمة فى أغلبها والتي كانت تتعلق بالقانون الفرنسى<sup>(٩٠)</sup>".

ومن جهة أخرى كان بعض الفقهاء القانونيين الأجانب قد بدأ يساورهم الشك فى قدرة المحاكم المختلطة على حماية مصالح المستعمرات الأجنبية فى مصر، حتى أن آخرين منهم كانوا قد طالبوا بالعودة مرة أخرى إلى نظام الامتيازات القديم<sup>(٩١)</sup>.

وفى أعقاب عام ١٩٢٢ بدأ القلق يتركز الأجانب إزاء المناخ السياسى<sup>(٩٢)</sup> الجديد فى مصر، ذلك القلق الذى أمكن ملاحظته من خلال موضوعات ظهرت فى نشرات القضاء المختلط أو فى الكتاب الذهبى للمحاكم المختلطة للعام ١٩٢٦. كما أسهم العديد من الموضوعات المنشورة فى صحيفة المحاكم المختلطة فى إلقاء الضوء على عدد من الفقهاء الذين ينحدرون من تلك المحاكم، حيث كانوا يطالبون بحماية القوة البريطانية فيما يتعلق بالمصالح وبالمستعمرات الأجنبية فى مصر.

### ٣) ١٩٣٧ - ١٩٤٩: اتفاقات مونترو وإلغاء المحاكم المختلطة

#### أ- السياق الجديد

شهدت تلك الفترة الأخيرة تحولات جذرية على مستوى السياق السياسى والاقتصادى والاجتماعى والثقافى، وكان "عدم حدوث أى تطور فى الوضع المتأزم بين الآمال والطموحات الوطنية من جانب، والمؤسسة المختلطة الآخذة فى التقلص من حيث امتيازاتها من جانب آخر، كان يحمل قدراً من الإدانة لتلك المؤسسة<sup>(٩٣)</sup>".

وكانت تلك الإدانة غير رجعية وقد تزامنت أخيراً مع اتفاقات مونترو الموقعة عام ١٩٣٧، وهى الاتفاقات الدولية التى أقرت بنهاية نظام الامتيازات والمحاكم المختلطة فى مصر، وهو ما كان قد ألغى نهائياً فى عام ١٩٤٩ بعد مرحلة انتقالية دامت اثنتى عشرة سنة.

#### ب- سلطة قضائية مختلطة تنحى أمام السلطة التنفيذية المصرية:

نُشر بالصحافة المتخصصة العديد من الموضوعات اعترف فيها الفقهاء، ممن كانوا يعملون بالمحاكم المختلطة، بأن الوقت قد حان "لكى يحكم المصريون مقدرات بلادهم"<sup>(٩٤)</sup>. وفى القرارات الصادرة عن المحاكم المختلطة -كما حدث فى قضية النيابة العامة ضد دام جوانا فيكوبولوس، محكمة الاستئناف المختلطة بتاريخ ١٩ فبراير ١٩٤٨<sup>(٩٥)</sup> - انحى القضاة أمام السلطة السيادية للحكومة المصرية ولم يحدث بعد ذلك مطلقاً أن قاموا بالتعرض لسلطتها.

يُذكر أن الحكومة المصرية كانت قد أصدرت قانوناً، فى ٢١ يوليو ١٩٤١، يسرى على جميع المنشآت العامة المصرية والأجنبية على حد سواء. وقد حدث أن قام بعض مديري المنشآت من الأجانب، وبموجب التصريح المؤقت الممنوح لهم وفقاً لقانون عام ١٩٠٤، ببيع مشروبات كحولية فى أحد الأحياء الشعبية، فى حين أنهم كانوا قد أُحيطوا علماً، فى ٣١ مارس ١٩٤٧، بقرار حكومة القاهرة الجديد الذى يحظر بيع المشروبات الكحولية فى هذا الحى، إلا أنهم لم يحترموا القرار وقاموا بدعوة الحكومة للمثول أمام مجلس الدولة المصرى (الذى أنشئ فى عام ١٩٤٦) حيث دفعوا بعدم جواز تطبيق قانون عام ١٩٤٧ لأنه لا يتضمن أية أحكام ذات طابع رجعى. ولكن مجلس الدولة، من جانبه، أقر صراحةً بصحة الإجراءات الإدارية التى اتخذت ضد هؤلاء المديرين الأجانب.

وفى النهاية انصاعت المحكمة المختلطة ومحكمة الاستئناف لقرار مجلس الدولة المصرى وسياسة الحكومة المصرية التى كانت قد بدأت أولى خطواتها نحو إلغاء حظر بيع المشروبات الكحولية فى جميع الأحياء الأوروبية والمصرية<sup>(٩٦)</sup>. وبهذا يكون قد ولى الزمن الذى كانت فيه المحاكم المختلطة تحمى وتصون مصالح الأجانب ضد القرارات الإدارية للسلطة التنفيذية فى مصر. وبناءً عليه فقد دعت محكمة الاستئناف، فى آخر حثياتها،

أصحاب الشكوى إلى " ضرورة التكيف من الآن فصاعداً مع متطلبات الوضع السياسى الجديد التى تبدو صعبة<sup>(٩٧)</sup> فى بعض الأحيان".

وكانت هذه هى نهاية تلك المؤسسة التى كانت واحدة من أهم الشهود- على مدى ما يقرب من ثلاثة أرباع القرن - على سعى مصر الدائم والمتنامى للحصول على استقلالها. وعلى هذا فقد ثبت دور تلك المؤسسة - على عكس ما يؤكدُه البعض اليوم- فى أن إخضاع نشاط السلطة التنفيذية فى مصر للقانون لم يأت نتيجة لإنشاء مجلس الدولة عام<sup>(٩٨)</sup> ١٩٤٦، وإنما نتيجة للتشريع المختلط لعام ١٨٧٥، ولاسيما إلى أحكام المحاكم المختلطة التى كانت قد بدأت عملها فى عام ١٨٧٦.

## الهوامش

١. اقرأ عن هذه الفترة م.جى.ريميه، "راس جسر استعماري (الحكومة والمجتمع في الإسكندرية: ١٨٠٧-١٨٨٢)، أوكسفورد ويستقيو بريس، ١٩٩٧، الفصل السادس: "سنوات الطفرة"، ص ١٠٧-١٢١. التجارة المتوسطة البينية كانت بالفعل قبل ١٨٥٠ الأصل وراء التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عموم أرجاء الإمبراطورية العثمانية، وعلى الأخص مصر. ومن ذلك على سبيل المثال، أنه في ظل الوالى المصرى محمد على شهدت البلاد أيضاً فترات ازدهار اقتصادى.
٢. دلفين جيرار-بلاسمانس تؤكد رأينا الذى مفاده أنه منذ ١٨٥٤، سنة الامتياز الممنوح من الوالى سعيد إلى فرديناند ديليسبيس لحفر قناة السويس، أبدت رعوس الأموال الفرنسية اهتماماً أكيداً حيال مصر. د. جيرار-بلاسمانس، الوجود الفرنسى فى مصر فيما بين ١٩١٤ و١٩٣٦ (من الاستعمار إلى النفوذ ومن النفوذ إلى التعاون)، دار النشر نيتال، ٢٠٠٥، ص ٢١. وعلى الصعيد القانونى والقضائى البحت تعد قناة السويس السبب الأسمى وراء الإصلاحات الرئيسة فى مصر خلال الربع الأخير من القرن التاسع عشر. اقرأ مقالنا حول المسائل السياسية والقانونية المتصلة بحفر قناة السويس (١٨٥٤-١٨٦٩)، المؤتمر السنوى لـ CHTS، أبريل ٢٠٠٥.
٣. فى ظل الإمبراطورية العثمانية أطلق مسمى "تنظيمات" على حركة الإصلاحات التى شملت جميع القطاعات. اقرأ ر.مانتران، تاريخ الإمبراطورية العثمانية، باريس، فايار، ١٩٨٩، ص ٨١٠.
٤. فى ظل ولاية الخديوى إسماعيل شملت الحركة الواسعة للتدوين القانون الإسلامى أيضاً. وهو ما انطبق على قوانين نظام المعاملات والأحوال الشخصية.
٥. الامتيازات هى نوع من المعاهدات المبرمة بين الباب العالى والدول الأجنبية، وكانت فى القرن التاسع عشر فى صالح أوروبا ورعاياها المقيمين فى الإمبراطورية العثمانية. وقد حظى الأوروبيون والحماة العثمانيون للدول الأوروبية بامتيازات ذات طبيعة ثقافية

- وسياسية ودينية وقضائية وقانونية. اقرأ بى.دو. روساس: نظام الامتيازات فى الإمبراطورية العثمانية، مجلد ١ و ٢، باريس، ١٩١١.
٦. مواجهة لتزايد النزاعات التجارية بين العثمانيين والأجانب تم إنشاء محاكم تجارية مختلطة بمصر فى ظل ولاية محمد على. وقد تكونت من قضاة عثمانيين وتجار أوروبيين. اقرأ س. ميسينا، "المحاكم المختلطة والعلاقات القضائية فى مصر" فى سلسلة محاضرات الأكاديمية الدولية للقانون بلاهاى، المجلد ٣، ١٩٣٢، ص ٢٠. وقرأ أيضاً جى. جولد برج "أصول مجلس التجار فى منتصف القرن التاسع عشر بمصر" فى القانون الإسلامى والمجتمع، مجلد ٦ رقم ٢، ١٩٩٩، أكاديمية بريل للناشرين، ص ١٩٣-٢٢٣.
٧. تناول نوبار باشا هذه الفكرة فى مراسلاته. وهى الفكرة التى تم تناولها من جديد فى لائحة تنظيم قضاء المحاكم المختلطة لسنة ١٨٧٥.
٨. يجب عدم الخلط مع "مجالس التجار" التى ضمت قضاة عثمانيين وتجاراً أوروبيين.
٩. ليون بانجالو، "العصر البطولى" فى قضاء المحاكم المختلطة (١٨٧٦-١٩٢٦): الكتاب الذهبى، op.cit. ص ٦٥-٧١.
١٠. اقرأ بخصوص هذه المسألة فز شيفران-بريتون، إلغاء الامتيازات والمحاكم المختلطة فى مصر (١٩١٩-١٩٤٩)، رسالة دبلوم فى أرشيف العلوم القديمة، المدرسة الوطنية للمواثيق، مجلد ٢، ص ٢٠٠.
١١. ليس المقصود هنا الزعم بأن المحاكم المختلطة كان لها دور بطولى من وجهة النظر السياسية والاجتماعية. ومن الملائم إعداد دراسة عن علاقات القانونيين المخالطين لهذا الوسط القضائى بالحركة الوطنية المصرية.
١٢. قبل صدور قانون الجنسية المصرى عام ١٩٢٦، لم يكن هناك تمييز بين المصريين وبقية المواطنين العثمانيين، إذ لم تكن هناك سوى جنسية واحدة هى الجنسية العثمانية.
١٣. مزبويكوفير، "البداية" فى مجال المحاكم المختلطة (١٨٧٦-١٩٢٦)، الكتاب الذهبى، op.cit. ص ٢١.

١٤. رسالة نوبار باشا إلى السيد راسيل المؤرخة ٢٤ يوليو ١٨٦٧ في أرشيف نوبار، وثيقة زارع بك نوبار، الملف ٢، الملف الفرعى رقم ٣، باريس، ص ١.
١٥. منح السلطان العثماني عبد العزيز، بموجب هذا فرمان الصادر في ٨ يونيو ١٨٧٦، تابعه الوالى إسماعيل لقب خديوى مصر (كلمة مقتبسة من اللغة الفارسية وتعنى السيد، الأمير، الوالى). جى. جى. لوثى، الحياة اليومية فى مصر فى عهد الخديوى، باريس، هارماتان، ١٩٩٨. وكان فى تقدير نوبار باشا أنه فيما عدا "المبادئ العامة العثمانية المضمنة فى خط همايون جولخان لسنة ١٨٣٩ (ميثاق له فى آن واحد طابع قانونى ومالى وإدارى وعسكرى)، لم تكن مصر فى حاجة إلى إذن من القسطنطينية بشأن قبول شركات، وإنجاز بعض الأعمال الكبرى، ومنح قروض أو أيضاً لإعداد لوائح تنظيمية (لاسيما قانونية) للبلاد". ومع ذلك فإنه وفقاً لما ورد فى رسالة نوبار باشا المحفوظة فى مكتبة نوبار بباريس، يجوز لنا طرح مقولة فحواها أنه بدون المساندة السياسية من جانب صديقه القديم الوزير العثماني الكبير على باشا، ما كان سيتسنى لنوبار باشا على الإطلاق الحصول على إذن السلطان بخصوص هذا الإصلاح القضائى.
١٦. نوبار باشا، مذكرات، بيروت، دار نشر مريت بطرس غالى، ١٩٨٣.
١٧. رسالة نوبار باشا إلى السيد راسيل فى أرشيف نوبار، وثيقة زارع بك نوبار، الملف رقم ٢، الملف الفرعى ف. رقم ٤.
١٨. نوبار باشا، مذكرات، op.cit. ص ٢٧٥.
١٩. يذكر نوبار باشا فى رسالته المؤرخة ٢٤ يوليو ١٨٦٧ بأن إيطاليا تستورد المنتجات المصرية وتصدر لمصر منسوجات حريرية بما تزيد قيمته على مليون، وأغذية مملحة بحوالى ٦٠٠٠٠٠٠ قرش، ونيبذاً وخموراً بـ ٣٠٠٠٠٠٠ فرنك، ورخاماً وأحجاراً... إلخ Ibid ص ٦.
٢٠. حول هذه المسألة اقرأ مقال جى. واى. برينتون، "المشاركة الأمريكية فى إنشاء المحاكم المختلطة" فى السلطة القضائية المختلطة بمصر (١٨٧٦-١٩٢٦): الكتاب الذهبى بمناسبة اليوبيل الذهبى

لمحاكم الإصلاح، الإسكندرية، جريدة المحاكم المختلطة، ١٩٢٦، ص ٧٣-٨٢.

٢١. هو سياسى وقانونى إيطالى كان له دور جوهري أثناء المناقشات التى دارت فى إطار المؤتمرات الدولية التى عقدت فى الفترة من ١٨٦٧ إلى ١٨٧٠ حول مشروع الإصلاح القضائى المصرى..

٢٢. د. جيرار-بلاسمانس، op.cit.

٢٣. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الفرنسيين فى مصر كانوا ضد الإصلاح، فقط كبار الأعيان الفرنسيين بمصر، مثل لفرديناند ديليسيس، هم الذين أبدوا اهتماماً حياً لهذا المشروع. ولكن الدعاوى العديدة التى تخاصم فيها نوبار باشا مع الشركة العالمية لقناة السويس، فى الفترة من ١٨٥٤ حتى ١٨٧٠، لم تعضد بالتأكيد المساندة التى كان من الممكن أن يوفرها له ديليسيس لدى السلطات العليا. وهو ما يفسر كون فرنسا لم تصدق على الإصلاح إلا فى اللحظة الأخيرة عشية افتتاح المحاكم المختلطة عام ١٨٧٥.

٢٤. منذ الثورة البلجيكية عام ١٨٣٠ والتى وضعت نهاية للممارسات الاستبدادية الإدارية التى اقترن بها النظام النابليونى، عهدت بلجيكا فى عام ١٨٣١، فى المواد ٩٢ و ٩٣ و ١٠٧، من دستورها، لمحاكم القانون العام باختصاص الدفاع القضائى عن الحقوق المدنية والسياسية فى مواجهة التعديت الإدارية. كما ظهر رأى معاد لنظام العدالة الإدارية الفرنسية فى جزء من المذهب القانونى الفرنسى فى تلك الحقبة. وأخيراً، وقبل عامين من أول جولة مباحثات حول الإصلاح القضائى المصرى، أقدمت إيطاليا، بموجب قانون ٢٠ مارس ١٨٦٥، على إلغاء مبدأ السلطة القضائية الإدارية. اقرأ أورلاندو، Trattato III فى La giustiza administrativa ص ٦٤٤-٦٥٣.

٢٥. عبد السلام ذهنى، مسئولية الدولة المصرية بسبب ممارسة السلطة العامة، مجلد ١ و ٢ و ٣ (ملازم ٢ و ٣ و ٤)، بول جيسنير، باريس-ليون، ١٩١٤.

٢٦. بمجرد تصديق الدول الأجنبية (الأوروبية والأمريكية) والباب العالى على الإصلاح، طلب نوبار باشا من صديقه جاك مونورى المستشار الفرنسى السابق للشركة العالمية لقناة السويس، وقد عمداً فيما بعد محامياً بالإسكندرية، صياغة ستة قوانين سميت "القوانين



المختلطة". وبعد مناقشة مع علماء القاهرة ولاسيما الشيخ مصطفى، تمت صياغة القوانين المختلطة علم ١٨٧٠ وفقاً لنموذج القوانين الفرنسية. وكان هناك القانون المدنى، والقانون التجارى، والقانون التجارى البحرى، وقانون الإجراءات المدنية والتجارية، والقانون الجنائى وقانون التحقيق الجنائى. ونالياً لذلك نوقش العديد من النقاط الواردة فى هذه القوانين فى إطار لجان دولية مختلفة ضمت عدداً من كبار المشرعين الأوروبين والعثمانيين فى تلك الحقبة (الأرشفيف الدبلوماسى الفرنسى فى نانت ووزارة الخارجية، والأرشفيف الإنجليزى بوزارة الخارجية البريطانية). ويمكن فى هذا الصدد الرجوع، ضمن مصادر أخرى، إلى:

- حول العلاقات بين نوبار باشا وجاك مونورى "أب" القوانين الستة المختلطة: المراسلات بين نوبار باشا وجاك مونورى فى الفترة من ١٨٧٥ إلى ١٨٨٠ فى الأرشفيف الدبلوماسى بنانت، مبنى السفارة بالقاهرة، ص.ب. ١٨٠.

- حول تأثير القانون الفرنسى فى مصر، اقرأ مقالنا "قبول ونشر بعض مبادئ القانون المدنى الفرنسى لسنة ١٨٠٤ فى مصر (١٨٧٥-١٩٤٨) فى كراسات Aixois حول تاريخ قوانين ما وراء البحار الفرنسية، رقم ٢ مارسلياً، الصحف الجامعية إكس-مارسيليا، ٢٠٠٤، ص ١٣٩-١٥٧. اقرأ أيضاً مقال بيير أرمانجون، "القانون المدنى ومصر" فى كتاب الألفية للقانون المدنى، باريس، ١٩٠٤، مجلد ٢، ص ٧٣٥ والتالية لها.

٢٧. أو. بوريللى "لائحة تنظيم قضاء المحاكم المختلطة بشأن الدعاوى المختلطة فى مصر" فى التشريع المصرى المفسر، الجزء الأول: القوانين المصرية للدعاوى المختلطة، القاهرة، مكتبة باربييه، ١٩٨٢، ص ٢.

٢٨. نسخة من خطاب خاص مرسل من السيد ألفريد فاشيه إلى السيد إميل فالو مدير شئون العاملين بوزارة العدل بفرساي، الإسكندرية ٢٦ مايو ١٨٧٥، فى أرشفيف وزارة الخارجية الفرنسية، شئون سياسية متنوعة، مصر - الإصلاح القضائى، مجلد ١ (١٨٦٧-١٨٧٩)، ص ٤.

٢٩. السيد دى ويه، الاختصاص القضائى للمحاكم المختلطة فى مصر، بروكسل، مكتبة العلوم القانونية، ١٩٢٦، ص ١٩.
٣٠. نسخة من خطاب موجه لألفريد فاشيه، مايو ١٨٧٦، op.cit.
٣١. المادة ٥ من اللائحة السابقة لتنظيم السلطة القضائية للمحاكم المختلطة.
٣٢. ر. سيف، تنازع الاختصاص القضائى بين المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية (فى المجالين المدنى والتجارى)، رسالة دكتوراه حاصلة على مرتبة الشرف فى ٢٨ مايو، القاهرة، ص ٦٢.
٣٣. نظرية طرحها لافيريار فى كتابه عن معاهدة القضاء الإدارى، ١٨٨٨، ش. ديباش، النزاع الإدارى، باريس، موجز دالو، ١٩٩٤، ص ٥٧.
٣٤. اقرأ الأحكام القضائية لمحاكم الإصلاح، المجموعة الرسمية، أحكام وقرارات صادرة عن الدوائر الخاصة لمحكمة الاستئناف المختلطة فى الفترة ١٨٧٦-١٨٧٧ لتسوية النزاعات المتعلقة بين الحكومة والأفراد الأجانب، المجلد ١ و ٢، ١٨٧٦-١٨٧٧. هذه المجموعات محفوظة بالمعهد المصرى بالقاهرة.
٣٥. قرار ١٨٨٣/٤/١٠، مجلة المحاكم المختلطة، المجلد ٧، ص ١٤٥.
٣٦. قرار ١٨٨٥/٢/٤، مجلة المحاكم المختلطة، المجلد ١٠، ص ٤٥.
٣٧. المادة ١٢ من القانون المدنى المختلط، توافق القوانين المصرية المختلطة والأهلية.
٣٨. مذهب مختلط، إعداد مجموعة من المترسين (قضاة، محامين، كتاب محكمة، مدعين) من أصل أوروبى وعثمانى (تردد الحديث لاحقاً عن المذهب المصرى المختلط عقب الاعتراف بالجنسية المصرية عام ١٩٢٦). من بين أعمال العثمانيين، ودراسات الحاصلين على درجة الدكتوراه، وأساتذة القانون المقارن المصريين. وقد دافع فريق من هؤلاء الدارسين المصريين عن أطروحاتهم فى أوروبا وعلى الأخص فى فرنسا.
٣٩. إس. ميسينا، "مصادر القانون المختلط" فى مجلة "مصر المعاصرة"، ص ٦٥.

٤٠. مجموعة الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف المختلطة متاحة للاطلاع عليها كمرجع لدى العديد من المؤسسات في كل من مصر وفرنسا: في دار القضاء العالى، وعلى الأخص فى مكتبة محكمة النقض، والمجمع العلمى المصرى، ومركز الدراسات والوثائق الاقتصادية والقانونية والاجتماعية بالقاهرة، ومحكمة الاستئناف بالإسكندرية وفى باريس فى B.N.F.
٤١. الأوقاف
٤٢. ف. ديسبليشان، op.cit. ص ١٣٠.
٤٣. وثائق دبلوماسية، أرشيف وزارة الخارجية الفرنسية.
٤٤. بعد الإصلاح القضائى لعام ١٨٧٥، منح الخديوى إسماعيل العديد من الامتيازات المتصلة بالمرافق العامة المصرية إلى مشروعات أجنبية. وحول هذه المسألة اقرأ مقالنا عن "المرافق العامة المصرية فى وقائع قضاء المحاكم المختلطة فى نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين"، وقد نشر هذا المقال فى كتاب "التاريخ والمرافق العامة" تحت إشراف جى.ج. جوجليلمى، باريس، PUF، ٢٠٠٤.
٤٥. أنشئت مدرسة الحقوق الفرنسية بالقاهرة فى ١٨٩٠ فى عهد الخديوى توفيق.
٤٦. أنشئت مدرسة الحقوق الخديوية بالقاهرة فى ١٨٦٣ فى عهد الخديوى إسماعيل.
٤٧. اقرأ مؤلف كل منهما المذكورين أعلاه.
٤٨. عيد السلام ذهنى، مجلد ١، ص ٢٥١.
٤٩. "حكم الدائرة الخاصة بالإسكندرية ١٨٧٧" فى الأحكام القضائية لمحاكم الإصلاح فى مصر، المجموعة الرسمية (الأجزاء ١ و ٢ و ٣)، الأحكام والقرارات الصادرة عن الدوائر الخاصة، الإسكندرية، ١٨٧٦-١٨٧٧.
٥٠. "حكم محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية فى ١٣ أبريل ١٨٩٢" فى نشرة التشريع والأحكام القضائية المصرية، السنة الرابعة، رقم ١٨، ١٦ أغسطس ١٨٩٢، ص ٢٧٢-٢٧٤.
٥١. ج. عزيز، op.cit. ص ٨.

٥٢. انظر بشأن تعريف الأوقاف، ك.ت.بربار وجى. كيبيل، "الأوقاف في مصر المعاصرة"، ملف ١، مركز الدراسات والوثائق الاقتصادية والقانونية، ص ١٠١.

٥٣. نتناول هذه المسألة في مقالنا حول : مساعدات وعلاقات علم الأجناس القانوني (الشرعي) في تاريخ القانون انطلاقاً من التجربة المصرية "في علم الأجناس والقانون، Karthala ٢٠٠٤، ص ٢٤٩-٢٥٥.

٥٤. ندخل تصحيحاً بسيطاً على هذه التسمية باللغة العربية فيما يخص مصطلح "محاكم أهلية"، والتي يشيع عامة استخدامها في الأعمال الحالية. وقد اخترنا المصطلح القانوني الصحيح المستخدم في مجموعات الأحكام القضائية للمحاكم الأهلية في تلك الحقبة ( الأهلية باللغة الفرنسية استخدم لها في وقت لاحق مصطلح "المحاكم الوطنية"). أمثلة للمجموعات أو المجالات القضائية المتضمنة أحكاماً وقرارات قضائية صادرة عن المحاكم المسماة "أهلية": المحاماه، "المجلات الرسمية والمحاكم الأهلية والشريعة-النشرة الرسمية للمحاكم الوطنية والمحاكم "باللغة العربية مع موجز باللغة الفرنسية)، التشريع القضائي.

٥٥. لا سيما القانون العثماني للقرن التاسع عشر، وقانون الامتيازات، والقانون الإسلامي الحنفي، والقوانين الأوروبية مثل القانون الفرنسي، والقوانين العرفية المحلية، والقوانين الاستعمارية، والقوانين الإسلامية التونسية والجزائرية...اقرأ مقالنا عن قبول ونشر بعض مبادئ القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٤ في مصر (١٨٧٥-١٩٤٨)، op.cit. ص ١٥٢-١٥٣.

٥٦. ر. شامل، "العمل الخلاق للأحكام القضائية للمحاكم المختلطة في الكتاب الذهبي للمحاكم المختلطة، op.cit. ص ١٥٣.

٥٧. حول هذه المسألة اقرأ مقالنا عن "المرافق العامة المصرية في الوقائع القضائية للمحاكم المختلطة في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين" في "التاريخ والمرافق العامة" تحت إشراف جى.ج. جوجليلمي، باريس، PUF ص ١٤٣-١٦١.

٥٨. ميرزباش نقلاً عن ف.ديسبليشان،، op.cit. ص ١٥٣.

٥٩. حول هذه المسألة اقرأ أيضاً م. هويد، المحاكم المختلطة المصرية، فصل ديون الخليفة".
٦٠. س. سويل، فرنسا ومصر من ١٨٨٢ حتى ١٩١٤: المصالح الاقتصادية والمقتضيات السياسية، باريس، لجنة التاريخ الاقتصادي المالي لفرنسا، ١٩٩٧، ص ١١.
٦١. "أحكام ٣ و ١٦ مايو ١٨٧٦ الصادرة عن محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية" في الأحكام القضائية لمحاكم الإصلاح في مصر، المجموعة الرسمية ٠ الأجزاء (١ و ٢ و ٣)، أحكام وقرارات صادرة عن الدوائر الخاصة في الفترة ١٨٧٦-١٨٧٧.
٦٢. نسخة من خطاب ألفريد فاشيه،، op.cit، ص ٢٢-٢٥.
٦٣. "حكم محكمة الاستئناف ٢ ديسمبر ١٨٩٦" في نشرة التشريعات والأحكام القضائية المصرية، سنة ١٨٩٦-١٨٩٧، الإسكندرية، ص ٢١-٣٢.
٦٤. قرار "الحكومة المصرية ضد هيربو، نيمور وكونسور، ولجنة أملاك الدولة، وصندوق الدين وآخرين" الصادر في ٢ ديسمبر ١٨٩٦ عن محكمة الاستئناف المختلطة بالإسكندرية في نشرة التشريعات والأحكام القضائية المصرية (١٨٩٦-١٨٩٧)، الإسكندرية ١٨٩٧، ص ٢٢.
٦٥. Ibid.، ص ٢٣.
٦٦. Ibid.، ص ٢٣.
٦٧. ف. شيفران-بريتون، op.cit، ص ١١٢. في رأى المؤلف أن "الحركة الوطنية المصرية عندما اهتمت، فيما بين الحربين العالميتين، بإرساء الأسس الاقتصادية للاستقلال، عممت نموذج الشركات المساهمة التي نصت أنظمتها الأساسية على أنه لا يجوز أن تؤول الأنصبة أو الأسهم إلى أيدي أجنبية، وذلك بغية الإفلات من اختصاص المحاكم المختلطة: ومن النماذج النمطية لهذه الشركات نشير إلى بنك مصر الذي أسسه طلعت حرب".
٦٨. انظر مجلة المحاكم المختلطة، مجلد ٢٣، عدد ٢٦٥.
٦٩. ج. بويديل، ملابس السلطة: العدالة، باريس، دار النشر أنتيبى، ١٩٩٢.

٧٠. المادة ١٥ من لائحة التنظيم القضائي للمحاكم "الأهلية" تعادل المادة ١١ من لائحة التنظيم القضائي للمحاكم المختلطة. اقرأ هذه اللائحة الخاصة بالتنظيم القضائي للمحاكم "الأهلية" في تمهيد القوانين "الأهلية"، ١٨٨٣.

٧١. "خطاب السيج كوجوردان، الوكيل والقنصل العام لفرنسا بالقاهرة إلى وزير الخارجية بباريس، القاهرة في ٣٠ ديسمبر ١٨٩٦" في أرشيف وزارة الخارجية، السلسلة الجديدة، السلسلة الفرعية مصر رقم ٤١، مسائل قانونية/المحاكم المختلطة-الإصلاح القضائي (يناير ١٨٩٦-فبراير ١٨٩٨)، باريس، المطبعة الوطنية، ١٩٧٣، ص ٥. Ibid. ص ١٠.

٧٣. خطاب السيد كوجوردان، الوكيل والقنصل العام لفرنسا بالقاهرة، موجه إلى وزير الخارجية الفرنسي، القاهرة في ٢٤ فبراير ١٨٩٧، في أرشيف وزارة الخارجية، Ibid، ص ٢٥.

٧٤. محكمة الاستئناف المختلطة، ٢٩ مايو ١٨٩٧ في نشرة التشريعات والأحكام القضائية المصرية، مجلد ٢، ص ٢٨٤.

٧٥. وفقاً لتعبير جول كاتزفليس، سعى البريطانيون بعد ١٩٠٤ وعلى الأخص بعد إرساء الحماية البريطانية في مصر عام ١٩١٤، إلى "إضفاء الصبغة الإنجليزية بالكامل على البلاد" ج. كاتزفليس، op.cit، ص ١٠٩.

٧٦. اقرأ في هذا الصدد، خطاب السيد راندر Rainer إلى السيد شالميل لاکور Challemeil-Lacour (الإدارة السياسية بوزارة الخارجية)، "نزاعات الحكومة المصرية، القاهرة، ٢٢ أكتوبر ١٨٨٣، في السجلات الدبلوماسية لوزارة الخارجية الفرنسية، سجلات مردودة من سفارة فرنسا بالقاهرة، سلسلة فرعية: ٦٠٢ موضوع، مراسلات سياسية، ٢ أكتوبر ١٨٨٣ - ٣١ ديسمبر ١٨٨٣.

٧٧. قضية تشتهر أكثر باسم "قضية لمبير". سجلات وزارة الخارجية الفرنسية بمقر الوزارة في كل من باريس و نانت. وبخاصة "خطاب القائم بالأعمال الفرنسي بالقاهرة للسيد بيخون Pichon، وزير خارجية فرنسا، ١٨ يوليو ١٩٠٣" في سجلات وزارة الخارجية، الإدارة السياسية؛ "خطاب إدوارد لامبير لصحيفة Le Temps،

بتاريخ ٨ أكتوبر ١٩٠٧" فى سجلات وزارة الخارجية فى نانت وفون: سفارة فرنسا بالقاهرة، سلسلة فرعية: ١٧١.

٧٨. اقرأ "حكم هوار Hoires الذى أصدره الراحل جونز إبراهيم ضد إدارة السكك الحديدية والتلغراف وميناء الإسكندرية، ٢٦ أبريل ١٩٠٥" فى صحيفة التشريعات والأحكام المصرية، عامى ١٩٠٤ و١٩٠٥، ص ٢١ و٢٢.

٧٩. قضية بنسبى يستاس ضد الحكومتين المصرية والسودانية، ١١ أبريل ١٩١٠" فى صحيفة التشريعات والأحكام المصرية، عامى ١٩١٠ و١٩١١، الصفحات من ١٢ إلى ١٦.

٨٠. Ibid، ص ١٥٦.

٨١. السيد هانسون، "المحاكم المختلطة والحرب" فى القضاء المختلط بمصر (١٨٧٦-١٩٢٦)، الكتاب الذهبى أو "Livre d'Or"، op.cit، ص ١٠٠.

٨٢. Ibid، ص ١٠١.

٨٣. Ibid، ص ١٠١.

84. Saad Zagloul, « Appel aux résidents étrangers en Egypte, 17 janvier 1919 », pp.1-2 dans *les Archives du ministère des Affaires étrangères français, Nantes, fonds : Ambassade-Le Caire, carton 511, série 602 article*. Il ajoute aussi que les nationalistes sont « pénétrés des bienfaits de la civilisation et de la culture occidentale et veulent faire appel chaque fois que le besoin s'en fera sentir, aux plus hauts spécialistes étrangers pour leur prêter le concours de leurs lumières dans la direction de leurs affaires publiques, faisant abstraction de leur nationalité et ne tenant compte que de leur mérite ».

85. BARON F.VAN DEN BOSCH, *Vingt années d'Egypte*, Paris, Perrin, 1931, p.32.

86. Philippe Chevant-Breton, *op.cit.*, p.168.

٨٧. بارون فان دن بوش، عشرون عاماً من تاريخ مصر، باريس، بيران، ١٩٣١، ص ٣٢.

٨٨. فيليب شيفرون بروتون، op.cit، ص ١٦٨.

٨٩. مشكلات الساعة: القضاء المصرى وحماية المصالح الأجنبية" فى نشرة المحاكم المختلطة، رقم ٥١١، الاثنى ٢٨ والثلاثاء ٢٩ يونيو ١٩٢٦، ص ٤.

٩٠. سجلات وزارة الخارجية الفرنسية، مقر الوزارة بباريس، كى أفريك- لوفان ١٩٤٠-١٩١٩ مصر، رقم ٥٩.
٩١. Ibid, ص٥.
٩٢. خاصةً في الموضوعات التي كتبها محامون أو قضاة في المحاكم المختلطة والتي نُشرت في العديد من النشرات القضائية المختلطة في مصر (مثل نشرة المحاكم المختلطة أو مجلة المحاكم المختلطة).
٩٣. إف ديسبلنتشين، المحاكم المختلطة المصرية، مذكرات وزارة الخارجية الإنجليزية، L.A.J.P، جامعة باريس ١، ١٩٨٧، ص١٤٧.
٩٤. اقرأ موضوع بعنوان "حفل هيئة المحامين المختلطة بالقاهرة": حول الكلمة التي ألقاها ويصا واصف أمام الجمعية العمومية لهيئة المحامين المختلطة، والمنشور بنشرة المحاكم المختلطة (وهي إحدى مطبوعات الإعلام والنشر القضائي التي تصدرها مجلة المحاكم المختلطة بمصر)، الموضوع بتاريخ ٢٦ فبراير ١٩٢٤، رقم ١٤٥ بشأن "حفل هيئة المحامين المختلطة بالقاهرة".
٩٥. قضية النيابة العامة ضد دام جونا فوكوبولوس، ١٧ فبراير ١٩٤٨ "في نشرة التشريعات والأحكام المصرية، عامى ١٩٤٨ و١٩٤٩، الصفحات من ١ إلى ٤.
96. Lire les travaux récents sur le droit constitutionnel égyptien, N.BERNARD-MAUGIRON et B.DUPRET, *Le Prince et son juge: droit et politique dans l'Egypte contemporaine*, Egypte-Monde Arabe n°2, 2, éd°Complexes, Cedej, Bruxelles, Le Caire, 1999, introduction, p.8.
٩٧. Ibid, ص٤.
٩٨. برنار موجيرون وبي دوبريه، الأمير وقاضيه: القانون والسياسة في مصر المعاصرة، مصر-العالم العربي، رقم ٢، دار نشر كومبلكس، مركز الدراسات والتوثيق الاقتصادي والقانوني والاجتماعي، بروكسل، القاهرة، ١٩٩٩، مقدمة ص٨.



## الفصل الثاني

### المحاكم الأهلية والسلطة التنفيذية

المستشار/ عاصم عبد الجبار\*

العلاقة بين المحاكم الأهلية والسلطة التنفيذية من سنة ١٨٨٣ حتى سنة ١٩٤٩

عرض تاريخي:

إذا كان فهم الحاضر كثيراً ما يعز بغير معرفة الماضي، إذ ليس الماضي سبيل فهم الحاضر فحسب، بل هو غذاء له لا ينفد وروح تتناسخ وتتجدد، ومن ثم فإنه يجب علينا مراجعة أحوال القضاء في مصر قبل إنشاء المحاكم الأهلية والوقوف على طبيعته ومشكلاته التي هي في الغالب الأعم المشكلات ذاتها التي تواجه مجتمعاتنا الحديثة.

---

\* نائب رئيس محكمة النقض (مصر).

كان القضاء والتشريع فى مصر فوضى، وكان الأجانب تابعين فى القضاء لقناصلهم وفى التشريع لحكومات بلادهم وقنصلياتهم كانت حكومات صغيرة داخل الحكومة المصرية وقد كان عدد المحاكم القنصلية ١٧ محكمة قنصلية ابتدائية تعقد جلساتها فى مصر و١٦ محكمة استئنافية تعقد جلساتها فى بلاد أوروبا، وقد كان معظم الأجانب فى مصر آنذاك من الطبقات الفقيرة فى بلادهم وقد وفدوا إلى مصر لكسب عيشهم فيها، وكانوا متمتعين بشبه استقلال داخلى وقد عرفوا مدى القيود التى كانت الحكومة المصرية مقيدة بها فى أعمالها الإدارية والتنفيذية والتشريعية والقضائية... فإذا أراد المصرى مقاضاة الأجنبى وجب عليه أن يرفع أمره إلى القنصلية التابع لها خصمه، فإذا تعدد خصومه وتعددت جنسياتهم وأراد مقاضاتهم دفعة واحدة بسبب اتحاد الخصومة فيضطر فى هذه الحالة إلى رفع دعاوى عديدة بحسب عدد المدعى عليهم أمام محاكم بعددهم ويصدر فى قضيته أحكام بعدد القضايا التى يرفعها عليهم، وتبنى الأحكام على قوانين مختلفة بعدد المحاكم القنصلية المرفوعة إليها دعاواه فيتكبد مصاريف ورسومًا لا قبل له بها وكثيراً ما كان يفضل التنازل عن حقه أو الصلح بدل التجائه إلى مقاضاة الخصوم الأجانب لاسيما إذا ما لوحظ أن الأجنبى كان يجد من قنصله مساعدة لا يجدها المصرى منه<sup>(١)</sup>.

وإذا خسر المصرى دعاواه وأراد استئناف الحكم فإن الاستئناف يرفع إلى محاكم دولة المستأنف ضده، وإذا كسب المصرى دعاواه استأنف خصمه وتعطل تنفيذ الحكم حتى تحكم فى الاستئناف محاكم هذه الدول.

وفى الحوادث الجنائية تكون البلية أعظم خصوصاً إذا ارتكب الجريمة جملة مجرمين فيحكم فى الدعوى قضاة بمقدار تعدد جنسية المتهمين وتطبق على الواقعة الواحدة قوانين بعدد المحاكم القنصلية وكثيراً ما يقع تناقض فى الأحكام أو تفاوت فى العقوبات بحسب القوانين التى تطبقها المحاكم القنصلية أو بحسب عقلية القضاة الذين يحكمون.

إن الامتيازات الأجنبية كانت فى الأصل منحة من سلاطين آل عثمان إلى بعض دول أوروبا وكانت تنتهى بوفاة السلطان الذى منحها إلى أن يأتى خلفه فيجدها إذا أراد، حتى كانت سنة ١٨٧٥ وأنشأ الخديو إسماعيل المحاكم المختلطة فى مصر لتحل محل المحاكم

---

(١) لعرض تاريخي مفصل حول القضاء القنصلي انظر: نقلا عن لطيفة سالم، النظام القضائي المصري الحديث ١٨٧٥-١٩١٤، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٠.

القنصلية فى إطار إصلاح قضائى قاده نوبار باشا وطاف من أجله عواصم الدول الأوروبية التى كان لها تمثيل قنصلى بمصر محاولاً إقناع ملوكها وامبراطوريتها بإجلال القضاء المختلط محل القضاء القنصلى وقد وجد فى هذا الشأن عنثاً شديداً من بعضهم حتى كان له ما أراد وقد احتفل الخديو إسماعيل فى ٢٨ من يونيه سنة ١٨٧٥ بافتتاح المحاكم المختلطة فى سراى رأس التين بالإسكندرية وعلى الرغم مما تضمنته لائحة ترتيب المحاكم المختلطة من إنشاء محكمة استئناف ومحاكم ابتدائية تكون الغلبة فى قضائها من الأجانب المؤهلين للفصل فى الخصومات وأنهم يختصون دون غيرهم بالحكم فى الدعاوى فى المواد المدنية والتجارية بين الأهالى والأجانب أو بين الأجانب المختلفين التابعين إلى آخر ما عدته المادة التاسعة من اللائحة، وعلى الرغم كذلك مما أورده اللائحة من عدم جواز عزل قضاة الاستئناف والمحاكم الابتدائية بعد مضى خمس سنوات من تعيينهم وعلى الرغم كذلك مما أضفته التعديلات الواردة فى القانون ٤٩ لسنة ١٩٣٧، واللائحة العامة القضائية وتوسيع اختصاصهم حتى صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٤٨ بإلغاء المحاكم المختلطة والقضاء القنصلى وإحالة الدعاوى التى تكون الوطنية فى سلطة الإدارة كانت فى عهد الخديو إسماعيل على قضاة المحاكم الأهلية تامة والتنفيذ موكول إلى الداخلية التى كانت تفعل ما تشاء وبلغ تسلط الإدارة على القضاء درجة كبيرة حتى أن جريدة الوقائع المصرية أعطيت حق مراقبة المجالس فى أحكامها فصارت المجالس ترسل إلى الوقائع لتشرها وتبدى عليها الملاحظات التى تعن لها.

مما يذكر أن عزيز خانكى بك المحامى أورد فى مجلة المحاماة بالعدد الخامس السنة الحادية عشرة أن أحد القضاة الذين عينوا كأول قضاة بمحكمة أسبوط الأهلية عند افتتاحها سنة ١٨٨٩ روى له أنه عندما سافر إلى أسبوط وكان عليه الانتظار زملائه ثلاثين يوماً بعد إعلان الافتتاح ليتسلموا العمل فقد كانوا منشغلين بإعداد أماكن إقامتهم وتجهيزها، وكان ذات صباح فى دار المديرية بأسبوط فى حضرة المدير وإذ بالأخير يأمر القواص فأحضر أحد قضاة مجلس الاستئناف الملغى وهو ممن نقلوا إلى محكمة أسبوط الجديدة، ولما حضر ذلك القاضى قال له المدير "يا فلان اذهب إلى إخوانك وقل لهم إن المدير يأمر باجتماعنا لنحكم فيما لدينا من القضايا وعليكم بالهمة والاجتهاد قبل أن يبندى الجماعة الجداد دول فى شغلهم" فقبل الأمر ممتثلاً وراح بعد أن أدى السلام بيد كانت تحف الثرى ثم التفت المدير إليهم معجباً فخوراً ولسان حاله يقول لهم "انظروا كيف أعامل القضاة وهم إخوانكم

ولاحظوا كيف يطاع أمرى وتتلقى إشاراتي وخذوا ما رأيتم مثلاً تستعدون به لتنفيذ رغائبي وتسارعون لإجابة مطالبى".

### بدء عمل المحاكم الأهلية:

ورد فى لائحة ترتيب المحاكم الأهلية لسنة ١٨٨٣ المعدلة فى مادتها الخامسة إنشاء محكمة ابتدائية فى كل من مصر وطنطا والزقازيق وإسكندرية وبنى سويف وأسيوط وقنا ونصت المادة السادسة على أن تشكل كل محكمة من خمسة قضاة على الأقل يكون أحدهم رئيساً وآخر وكيلاً وتصدر الأحكام من ثلاثة قضاة، ثم نصت المادة التاسعة على إنشاء محكمة إستئناف فى مدينة مصر تصدر أحكامها من ثلاثة مستشارين، كما نصت المادة ١٢ مكرراً والمضافة بالقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣١ على إنشاء محكمة نقض وإبرام بمدينة مصر مؤلف من دائرة لنظر المواد المدنية وأخرى لنظر المواد الجنائية، تصدر أحكامها من خمسة مستشارين، وكانت هذه المحاكم تحكم فيما يقع بين الأهالى من دعاوى الحقوق المدنية كانت أو تجارية أو جنائية التى تقع من رعايا الحكومة المحلية غير تلك الجنائية التى تكون من اختصاص المحاكم المختلطة بمقتضى لائحة ترتيبها، كما نصت اللائحة على أن تكون الجلسات علنية إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك وأن اللغة التى تستعمل فى المحاكم هى اللغة العربية وأن الخصوم لهم أن يحضروا بأنفسهم أو أن يوكلوا وكلاء عنهم، وأن الأحكام تصدر بمقتضى نص من القانون وبالتطبيق عليه وعلى المحاكم أن تتبع القوانين المصرية التى سنتشر.

### تعيين القضاة وعزلهم

نصت اللائحة فى المواد ٣٢، ٣٥، ٣٦ على أن يكون تعيين الرؤساء وقضاة المحاكم عموماً والنائب العمومى ورؤساء أقلامه ووكلائه بأمر يصدر من الخديو بناء على طلب وزير الحقانية وموافقة مجلس النظار وأن يحلف كل من قضاة المحاكم ورؤساء الكتابة والكتابة والمترجمين والمحضرين قبل اشتغالهم بوظيفتهم يميناً بأن يؤدى وظيفته بالذمة والصدق، وأن يكون حلف قضاة محكمة النقض والإبرام ومحاكم الاستئناف والنائب العمومى أمام الخديو بحضور وزير الحقانية، وقضاة كل محكمة ابتدائية أمام محكمة

الاستئناف التابعين لها أما وكلاء النائب العمومي ومساعدوهم فيحلفون أمام وزير الحقانية ويكون أداء اليمين من رؤساء الكتبة والكتبة والمترجمين والمحضرين أمام جلسة علنية تتعقد بالمحكمة المتوظفين بها وحظرت اللائحة على كافة الموظفين بالمحاكم الجمع بين وظائفهم بالمحاكم وأى وظيفة أخرى أو حرفة.

وقد اشترطت المادة ٣٧ من اللائحة فيمن يعين قاضياً بالمحاكم الأهلية أن يكون ذا دراية كافية بالقوانين وأن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية وألا يكون قد حكم عليه بحكم مخد بالشرف وألا تقل سن القاضى بالمحاكم الابتدائية عن خمس وعشرين سنة ومحاكم الاستئناف عن ثمان وعشرين سنة، أما الرئيس فلا تقل سنه عن اثنتين وثلاثين سنة ومن يعين مستشاراً بمحكمة النقض والإبرام لا يقل سنه عن خمس وأربعين سنة بالإضافة إلى شروط أخرى فصلها دكريتو صدر في ٤ من نوفمبر سنة ١٨٩٣ فيما يتعلق بكفايته القانونية وإلمامه باللغة العربية وشروط إرضائه مدداً معينة في وظيفة قبل أن يشغل الوظيفة الأعلى وكذا أعضاء النيابة العامة وجدول لمرتبات القضاة وأعضاء النيابة فالملاحظ أن النظام القضائي المصري في المحاكم الأهلية لم يكن يتضمن قواعد موضوعية محددة لاختيار القضاة رغم تعدد جهات القضاء التي يعملون فيها - فيما عدا الشروط الواردة باللائحة ودكريتو السالف ذكرها - ومن ثم فقد كان تعيين رجال القضاء والنيابة العامة في المحاكم الأهلية ونقلهم وتأديبهم وعزلهم حتى صدور قانون استقلال القضاء رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ خاضعاً لعدد من القوانين والأوامر العالية، كلائحة ترتيب المحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣ ودكريتو ٤ نوفمبر سنة ١٨٩٣ الذي كان يحدد الشروط اللازمة للتعيين في المحاكم الأهلية.

أما عن عزل القضاة، فقد كان من نتيجة تلك الفوضى التشريعية والقضائية التي ظلت تضرب بإطنابها في مصر زمناً طويلاً أن اتسم النظام القضائي آنذاك بافتقاده ل ضمانات استقلال القضاة؛ إذ خلا هذا النظام من كثير من الضمانات التي يجب أن يتمتع بها جميع القضاة دون تمييز فيما بينهم، فلقد كانت التفرقة واضحة وصارخة بين قضاة المحاكم المختلطة وقضاة المحاكم الأهلية، ونظرة سريعة إلى التشريع المختلط تكشف لنا أن قضاة المحاكم المختلطة جميعاً غير قابلين للعزل، فضلاً عن أن قضاة المحاكم الابتدائية لا يجوز نقلهم أو ترقيةهم إلى وظائف المستشارين إلا بعد الحصول على موافقتهم ومدولة محكمة الاستئناف في الأمر والوقوف على رأى المحاكم ذات الشأن "المادة ٢٢ من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة الصادرة في ١١ فبراير سنة ١٨٧٦".

أما التشريع الأهلى فلم يسبغ ضمانه عدم القابلية للعزل إلا على المستشارين فقط ورغم ذلك فلم تكن هذه الضمانه مطلقه بالنسبه لهم بل كانت تحوط بهم قيود كثيره تعصف بقوتها على نحو ما ورد بالماده ٤٩ من لائحة ترتيب المحاكم الأهليه، وكان القضاة ورؤساء المحاكم ووكلائها قابلين للعزل والنقل، ويتم عزلهم بقرار من مجلس الوزراء، أما نقلهم من محكمة إلى أخرى فأداته مرسوم ملكى. وظل الحال على ذلك حتى صدور القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ وفى ظل إعادة العمل بدستور سنة ١٩٢٣ وكان صدور هذا القانون بمثابة طفره تشريعيه صوب الطريق الصحيح لاستقلال القضاء بالقياس على ما كان معمولاً به قبله من لوائح اتسمت بعدم ملاءمتها لروح العصر، وقد نصت الماده العاشرة من القانون الأخير على أن مستشارى محكمة النقض والإبرام ومحاكم الاستئناف ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية لا يعزلون، أما قضاة المحاكم الابتدائية فيكونون غير قابلين للعزل متى أمضوا ثلاث سنوات فى القضاء، كما نصت الماده الحادية عشرة على عدم جواز عزل أحد قضاة المحاكم الابتدائية الذين لم يمض على تعيينهم المده المشار إليها فى الماده السابقه إلا بموافقة مجلس القضاء الأعلى، وقد أوردت المذكرة الإيضاحية لذلك القانون الحكمة من اشتراط هذا القيد الزمنى بالنسبة لقضاة المحاكم الابتدائية أن تكون فترة الثلاث سنوات الأولى لاستغال القاضى فترة اختبار تكشف عن مدى صلاحيته لأداء رسالته حتى لا يبقى فى القضاء إلا من أثبت خلال هذه المده أنه أهل له وجدير بولايته، وقد اعتبر الكثيرون من المهتمين باستقلال القضاء أن هذا القيد بالنسبة لقابلية القضاء للعزل انتقاص من هذا الاستقلال غير أن التشريعات الصادرة فى شأن السلطة القضائية التى تلت القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ وهى القوانين رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ بشأن نظام القضاء والمرسوم بقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن استقلال القضاء والقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ بشأن السلطة القضائية والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ بشأن السلطة القضائية لم تغير من هذا الأمر حتى صدر القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية والذى نص فى الماده ٦٧ منه على أن "مستشارى محكمة النقض ومحاكم الاستئناف والرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضاتها غير قابلين للعزل" وقد ورد فى مذكرة هذا القانون الإيضاحية أن هذا النص أعمال لنص الماده ١٦٨ من الدستور التى تنص على عدم قابلية القضاء للعزل.

أما فيما يتعلق بأعضاء النيابة العامة، فلم تتضمن النصوص الواردة فى القوانين سالفه الذكر أية ضمانات لحصاناتهم ضد العزل فكان يجوز للسلطة التنفيذية عبر هذه القوانين أن تفصل أى عضو من أعضاء النيابة العامة أو نقله إلى وظيفة أخرى غير قضائية بغير

الطريق التأديبي حتى صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ بشأن تعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ حيث عدلت المادة ٦٧ ليكون نصها "رجال القضاء والنيابة العامة - عدا معاونى النيابة غير قابلين للعزل" كما استحدث هذا القانون فى الفقرة الثانية من المادة ١١٩ - حكماً مؤداه أن للنائب العام أن يطلب عودته إلى العمل بالقضاء.....ومن ثم فقد بسط القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ حصانة عدم القابلية للعزل على رجال النيابة العامة.

وخلاصة القول فإن شأن تعيين القضاة وترقياتهم ونقلهم وعزلهم فى ظل المحاكم الأهلية كان مفتقداً للقواعد الموضوعية والمعايير الواضحة، إذ لم يكن هناك ما يطمئن القاضى على مستقبله وما يضمن استقلاله عن السلطة التنفيذية التى تملك تعيينه وترقيته ونقله وتأديبه وعزله، ولا شك أن نظاماً هذا سماته يجعل احتمال خضوع القاضى فيه لتأثير هذه السلطة واحتمال عبثها بمستقبله احتمالاً قائماً يكون لحدوثه أسوأ الأثر على حسن سير القضاء وضمان تحقيق العدالة.

### إحالة القضاة للتقاعد

حددت لائحة ترتيب المحاكم المختلطة سن التقاعد لمستشارى محكمة الاستئناف المختلطة سبعة عاماً ولقضاة المحاكم الابتدائية المختلطة خمسة وستين عاماً، كما حدد المرسوم بقانون المنشئ لمحكمة النقض سن المستشارين خمسة وستين عاماً وقد ظلت السن حتى كان القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ فجعل سن التقاعد ستين عاماً.

### قانون نظام هيئة القضاء لسنة ١٩٣٦

صدر المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٣٦ بشأن نظام هيئة القضاء، وكان أكثر تحديداً فى بيان شروط التعيين فى مناصب القضاء بالمحاكم الأهلية فاشتراط سن ٣٨ سنة للتعيين قاضياً بالمحاكم الابتدائية، و ٤٠ سنة للتعيين مستشاراً بمحاكم الاستئناف وخمسة وأربعين سنة للتعيين مستشاراً بمحكمة النقض والإبرام واشترط المؤهلات العلمية اللازمة وأن يكون التعيين فى وظيفة قاض من الدرجة الثانية على أثر امتحان، كما اشترط المرسوم لإجراء الترقيات بالمحاكم الابتدائية والاستئناف أخذ رأى مجلس القضاء الأعلى والذى تضمن

المرسوم النص على تشكيله من وزير الحقانية رئيساً وعضوية رئيس محكمة النقض ومستشارين من محكمة النقض ووكيل وزارة الحقانية والنائب العمومي ورئيس محكمة استئناف مصر ومستشارين من تلك المحكمة ويكون اختيار مستشاري محكمة النقض و محكمة الاستئناف بمعرفة الجمعية العمومية لكل من هاتين المحكمتين لمدة ثلاث سنوات ويجوز إعادة اختيارهم وقد نص المرسوم بقانون على وجوب أخذ رأى مجلس القضاء فى كثير من الأمور الخاصة بالقضاة تعييناً وندباً ونقلًا وغير ذلك.

### قانون استقلال القضاء رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣

عندما أنشئت المحاكم الأهلية نص فى لائحة ترتيبها على أن قضاة المحاكم الابتدائية لا يعزلون من وظائفهم وإنما يكون للحكومة الحق فى استبدال من ترى لزوماً لاستبداله منهم فى أثناء السنتين التاليتين لافتتاح المحاكم ونصت المادة ٥٠ من اللائحة على عدم جواز انتقال هؤلاء القضاة بعد انقضاء السنتين المذكورتين، ولم تنفذ الحكومات المتعاقبة هذه الضمانات فى صورة مختلفة، فأجل تنفيذها سنتين جدينتين ثم أرجئ ست سنوات بعد تعيين القاضى، وأخيراً صدر أمر عال سنة ١٨٩٥ نص فيه على إيقاف العمدة بمقتضى الأمر الأخير وألغيت المادة ٥٠ من اللائحة وعدل نص المادة ٤٩ من اللائحة وأصبح من الجائز عزل القضاة الابتدائيين، وقد كان لإلغاء هذه الضمانة آثار غير حميدة فى كثير من الظروف تبرم بها بعض الذين تصدوا للدفاع عن استقلال القضاء وقال المرحوم الشيخ محمد عبده فى تقرير له منذ نحو قرن من الزمان "أما قضاة المحاكم الابتدائية فهم معرضون للعزل ولهذا قد تؤثر فيهم المؤثرات والأمن من العزل عند جميع الناس يشمل الأمن من الوسائل التى تلجئ إليه كتنقل الموظف إلى جهة يصعب عليه أن يقيم فيها لأسباب صحية أو عائلية، ولو نقل إليها رغم إرادته اضطر يوماً من الأيام إلى الاستقالة أو إلى محاباة من بيده الأمر فى نقله أو بقاءه فيتأثر لما يناله لهذا اتفقت حكومات العالم العادلة على أن يكون لطبقة من القضاة هذه المزية، مزية الأمن من العزل وما يلجئ إليه، بل الأمن من أن يكون زمام راحة القاضى بيد شخص آخر غير مجتمع إخوانه" هذه الصيحة التى انبعثت من أمام المصلحين منذ قرن من الزمان وجدت صداها فى المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٢٣ والتى نصت على عدم قابلية القضاة للعزل ولا للنقل واستناداً إليها نصت القانون فى المادة العاشرة منه



على أن "مستشارى محكمة النقض والإبرام ومحاكم الاستئناف ورؤساء ووكلاء المحاكم الابتدائية لا يعزلون".

أما رجال القضاء من الدرجة الأولى والثانية فلا يكونون قابليين للعزل متى أمضوا ثلاث سنوات فى القضاء وقبل مضى هذه المدة لا يعزل القاضى إلا بموافقة مجلس القضاء الأعلى(م ١١).

وفضلاً عن ضمانه عدم العزل للقضاة فقد تضمن القانون ولأول مرة عدم جواز تقدير مرتب للقاضى بصفة شخصية ولا مرتب إضافى من أى نوع كان أو أن يعامل كمعاملة استثنائية(م ٨) كما نظم القانون نقل القضاة وندبهم على نحو حقق قدراً مقبولاً من الاستقلال لديهم. كما أن المجلس الأعلى للقضاء جاء تشكيله برئاسة رئيس محكمة النقض والإبرام والوكيل الدائم لوزارة العدل ورئيس محكمة استئناف مصر والنائب العام ومستشار بمحكمة النقض والإبرام تنتخبه الجمعية العمومية لمدة سنتين ومستشار بمحكمة استئناف مصر تنتخبه الجمعية العمومية لمدة سنتين ورئيس محكمة مصر الابتدائية ولا يجوز إعادة انتخاب المستشارين إلا بعد مضى سنتين على انتهاء مدة عضويتهم، والملاحظ فى هذا التشكيل أنه أحل رئيس محكمة النقض محل وزير العدل فى رئاسة مجلس القضاء فى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٣٦، غير أنه اختصر المستشارين المنتخبين من جمعيتهم العموميتين إلى اثنين بدلاً من أربعة.

### قانون نظام القضاء رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩

عندما أوشك القضاء المختلط على الإلغاء وأن يرث القضاء الأهلى تبعاته روى أن لائحة ترتيب المحاكم الأهلية ولائحة إجراءاتها الداخلية أصبحتا فى مجموعهما لا تسايران روح العصر، كما أن القضاء الأهلى ستزيد تبعاته ويتضاعف عمله فقد استلزم ذلك صدور هذا التشريع الذى حدد المحاكم ودرجاتها واختصاصها ولم يقف هذا القانون فى حرسه على صون استقلال القضاء عند حد الحقوق والضمانات التى قررها القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ بل توج هذه الحقوق بحق جديد يدعم صرح استقلال القضاء ويثبت قواعده ويحيط رجاله بسياج منيع لا ينفذ إليهم منه بغى ولا عدوان ذلك بأنه لم يجتزئ ما نص عليه هذا القانون من إشراك هيئات قضائية كمجلس القضاء الأعلى والمجلس الاستشارى للنيابة العامة فى

تصريف شئون القضاة والبت في مصائرهم بل جاوز ذلك وشرع لرجال القضاء والنيابة العامة طريقاً للطعن في المراسيم والقرارات المتعلقة بإدارة هيئة القضاء عدا الندب والنقل متى كان مبنى الطعن عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة وزاد على ذلك ضمانات أخرى فوكل أمر الفصل، في هذه الطعون إلى هيئة قضائية في البلاد منعقدة بهيئة جمعية عمومية إمعاناً منه في بث الثقة والطمأنينة في نفوسهم حتى لا يشغلهم شاغل على مصائرهم عن أداء رسالتهم على أكمل وجه ولا يقف اختصاص محكمة النقض عند حد الفصل في طلبات إلغاء المراسيم والقرارات سالفة الذكر، بل إنه يمتد كذلك إلى دعاوى التفويض التي تترتب على هذه المراسيم والقرارات، سواء رفعت بصفة أصلية أو سبقاً لطلب الإلغاء، أى أن محكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عمومية لها ولاية القضاء كاملة في شئون رجال الهيئة القضائية فهي تجمع بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض بغير معقب وقد ورد في ذلك الوقت أن تشكيل المحكمة على ذلك النحو ما يغنى عن ضمانات تعدد درجات التقاضى.

## نماذج من التصادمات بين المحاكم والسلطة التنفيذية

### في بداية العهد بالمحاكم الأهلية

في الخامس والعشرين من أبريل سنة ١٩٠٢ أصدرت محكمة طنطا الأهلية حكماً على أحمد باشا المنشاوى عين أعيان مديرية الغربية بالحبس لمدة ثلاثة شهور وعلى مأمور طنطا بالحبس شهراً ونصف الشهر وعلى خادمين من خدم المنشاوى بالحبس لمدة شهرين وكان سبب هذا الحكم الذى هز البلاد ليس فقط لعلو شأن المحكوم عليه باعتباره من كبار الأعيان في البلاد، بل لما اشتهر به من أعمال البر والإحسان لا للمسلمين أو المصريين فحسب، بل للأجانب والمسيحيين بعامة فالأوروبيون يذكرون له بالحمد والثناء أنه كان هو الذى أنقذ أرواحهم أيام الثورة العراقية عندما همت العامة بذبح الأوربيين غضباً لما حدث من ضرب الإسكندرية وقد شغلت الصحافة المصرية بنبأ المحاكمة ونشرت المرافعات المستفيضة التى تمت أمام المحكمة وقد لخصتها الصحف في قولها "سرق من مزارع سمو الخديو بالرجدية ثوران في يوم ٢٢ من مارس فاهتمت المديرية بالأمر، ولكنها لم توفق للعثور عليهما وعندئذ تقدم المنشاوى باشا إلى الخاصة الخديوية وعرض عليها معاونته في العمل لإعادة الثورين، فقبل طلبه وقد أمكن التوصل بعد البحث إلى معرفة السارقين

واسترداد الثورين، وقبض المأمور على اثنين من بلدة شبراخات انحصرت التهمة فيهما فتسلمتهما النيابة للتحقيق وأودعا سجن المركز في طنطا وبعد يومين أخذهما المأمور إلى القرشية ببلد المنشاوي باشا، بناء على طلب منه بعد أن أفهم المأموران وجودهما بداره يفيد القضية ويعاون في الكشف عن خباياها ثم أعيدا إلى السجن ولما ذهب رئيس النيابة لسؤالهما ثانية قررا له أنهما عذبا بالضرب في دار المنشاوي باشا فأحيلتا للكشف الطبى ووجد أن بهما آثار الضرب فحققت النيابة واقعة التعذيب وذهب النائب العام والمستر ويلسون مفتش الداخلية إلى طنطا وانتهى الأمر بالقبض على المنشاوي باشا وقبض على مأمور المركز نفسه لإخراج مسجونين من السجن بدون إذن النيابة والانتقال بهما إلى القرشية وأوقف مدير الغربية لسماحه للمأمور بهذا العمل وارتفعت أصوات تتهمة الإدارة الإنجليزية بأنهم حولوا القضية إلى قضية سياسية وأنهم يحاولون النيل من الخديو في شخص صديقه المنشاوي وفى العاشر من شهر مايو صدر حكم محكمة الاستئناف العليا بتأييد الحكم الابتدائى وكتب مصطفى كامل فى جريدة اللواء يعلق على الحكم تحت عنوان "القول الفصل" لا ريب ولا خلاف فى أن حكم محكمة الاستئناف الأهلية فى قضية القرشية قد دعم العدالة والقضاء ورفع شأن المحاكم الأهلية، وهناك نموذج آخر أثبت فيه القضاء قدرته على الانتصار فى مواجهة السلطة التنفيذية فى الواحد والعشرين من شهر يوليو سنة ١٩٠٤ عرض زواج الشيخ على يوسف صاحب المؤيد من ابنة الشيخ السادات وهى القضية التى هزت مصر فى هذه الفترة من حياتنا وقد تحولت هذه القضية إلى صراع سياسى بين الخديو والشيخ على يوسف بعد أن أصبح يدوران فى فلك السياسة الإنجليزية وبين مصطفى كامل زعيم الوطنية المصرية، وتتلخص القضية فى أن الشيخ على يوسف وقد كان صديقاً للشيخ السادات تعرف على ابنة الأخير الأنسة صفية فوقع فى حبها رغم أنه كان يكبرها فى السن وكانت له زوجة أخرى وقد بادلته ابنة السادات عاطفته فتقدم لخطبتها من أبيها الذى قبل الخطبة فى بادئ الأمر وقبل منه مهرها وشبكتها، غير أن الشيخ السادات تراجع عن إبرام عقد الزواج، فلم يستطع الشيخ على يوسف صبراً وأراد أن يضع الشيخ السادات أمام الأمر الواقع فعقد قرانه على السيدة صفية فى الرابع عشر من شهر مايو فى بيت صديقه الشيخ محمد توفيق البكرى وتولى الشيخ السقا إمام الجامع الأزهر الوكالة عن السيدة صفية السادات فأصدر الشيخ السادات بياناً نشرته صحف فى اليوم التالى تبرأ فيه من هذا الزواج وأنه تم بغير علمه وأنه سيلجأ إلى القضاء لإبطاله، وفى الحادى عشر من أغسطس أصدرت المحكمة الشرعية برئاسة الشيخ أحمد أبو خطوة حكمها بعدم صحة عقد الزواج لعدم الكفاءة فمثل على يوسف

ليس كفوّاً لابنة السادات وتعرضت المحكمة لمهنة الشيخ على يوسف وهى الصحافة واعتبرت أسلوبه وسلوكه مما يجعل حرفته خسيصة، فالمدعى ليس مشتغلاً بالصحافة قائماً بها وإنما هو مشتغل بشئ يشبهها وهو اشتغال يعتبراً اشتغالا بأخص الحرف فلا يكون محترفاً حرفه شريفة. وفى أول أكتوبر أيد الاستئناف حكم المحكمة الابتدائية وقد كان ذلك متوقفاً فقد كان الرئيس الذى نظر الاستئناف هو قاضى القضاة التركى الذى هدد بإضراب المحاكم الشرعية إذا لم ينفذ حكم الشيخ أحمد أبو خطوة القاضى بالتفريق بين الزوجين، وقد تقبل الرأى العام الحكمين الابتدائى والاستئنافى بالرضا والتهليل وقد وقف الخديو إلى جوار الشيخ على يوسف كما وقفت إلى جواره جريدة المقطم والصحف الإنجليزية فى مصر وفى إنجلترا، وكان من تداعيات هذه القضية أن قطع الزعيم مصطفى كامل صلاته بالخديو نهائياً وذلك لتحول الخديو إلى الإنجليز من ناحية ومساندته للشيخ على يوسف فى امتناعه عن تنفيذ حكم التفريق بينه وبين صفة السادات.

وهكذا رأينا أن تدخل السلطة التنفيذية فى سلطة القضاء لا يكون دائماً علنياً وعنيفاً فهو يأتى متسللاً بالعديد من الطرق الخبيثة الماكرة، ولهذا فإن من الضرورى للمواطن العاقل وللمراقبين الأكثر تبصراً ولصناعى الرأى سواء داخل المجال المهنى أو خارجه أن يلزموا جانب الحذر والضمانات الأكثر استمراراً على المدى البعيد تتمثل فى اليقظة الشعبية والمهنية خصوصاً على المستوى غير الحكومى، وتعزيز المؤسسات القانونية والديمقراطية وحقوق الإنسان والثقافة القانونية وتضامن المجتمع الدولى.

وأنى أعتقد أن النصوص -مهما كان أحكامها- لا تكفل وحدها احترام المبدأ ولا تكفى لرد أى اعتداء عليه ما لم يستقر فى ضمير الشعوب ووجدانها أن ما تكفله الدساتير للقضاة من ضمانات إنما يقصد به فى النهاية تدعيم صرح القضاء بأرفع قيم العدالة والحيادة والاستقلال ليكون قادراً - من بعد - على حماية الحريات وصون الحرمات ورد الحقوق وتأمين مسيرة المجتمع ومن هنا يصبح واجباً مقدساً على الشعوب أن تدافع دوماً عن قضائها بكبح جماح أية سلطة تحاول النيل منه بالإجهاز على كل محاولات الاعتداء عليه وبنفس القدر يضحى واجباً مقدساً عليها أن ترعى تلك المنصة العالية التى تتطلع إليها كل الرعوس وأن تكفل للجالسين عليها كل مقومات الاستقلال وأن تزود عن ضماناتهم وحصاناتهم وأن تجابه بحسم أى مساس بهم ولاشك أن قعود الشعوب أو حتى تهاونها فى أداء هذا الواجب يغدو نذيراً بارتدادها إلى أظلم عهودها وحينئذ يخفت صوت القضاء

وينحسر استقلاله وتضحى العدالة عاجزة عن رد الحقوق ودرء المظالم وتكون الغلبة للظلم والاستبداد، فلا قيمة للحقوق والحريات والحرمان دون قضاء مستقل يعطيها معانيها ويحقق مقاصدها ويصل بها إلى غايتها، ولا بقاء لنظام إن امتد العدوان فيه إلى سدنة العدل وحماة الشرعية وحراس القانون، وويل لأمة لا يوقر قضاتها ولا يمان استقلالهم فى أداء رسالتهم، فالعدل أساس الملك واستقلال القضاء هو أساس العدل.



## الفصل الثالث

### الصدام بين النظام الناصري والقضاة

المستشار أحمد مكي\*

إن دراسة العلاقة بين القضاة والنظام السياسى فى عهد الرئيس السادات، وعهد الرئيس مبارك من الوقائع التاريخية المهمة ومن ثم تقتضى الأمانة الإشارة إلى ما يلي:

١ - إن تحقيق هذه الوقائع، وتحليل الأحداث، والتعرف على أسبابها الحقيقية ونتائجها وآثارها، يقتضى أن يتوفر للباحث علم المؤرخين وعمق فكر علماء السياسة. ولست من هؤلاء، ولا أولئك، وليس لى علمهم.

---

\* نائب رئيس محكمة النقض (مصر).

٢- لا ينبغي أن يغيب عن فطنة القارئ أن تحليل الصدام بين القضاء وغيره من السلطات سيتأثر بكون الكاتب ينتمي إلى الأسرة القضائية، ومهما حاول أن يلتزم الحياد وينسلخ عن مشاعره.. فستبقى نظرتة أسيرة الموقع الذى ينتمى إليه.

### أولاً: التقاليد الأوروبية والإسلامية في تنظيم السلطة السياسية

على أنه يحسن قبل أن نخوض في تناول العلاقة بين القضاء ونظام الحكم المصرى.. أن نقدم لذلك بإلقاء نظرة عامة على الأفكار الأساسية التى تحكم العلاقة بين القضاء وسلطة الحكم على اختلافها باتساع العالم.. وطول التاريخ، لأنه لا يمكن أن نفهم أسباب التوترات التى تشوب علاقة القضاة بجهاز الحكم فى الدولة.. دون معرفة طبيعة النظام السياسى.

فقيام سلطة تحتكر أدوات العنف والقهر.. وتضبط سلوك الأفراد أمر لازم لقيام أى جماعة إنسانية، غير أن احتكار أدوات القهر يؤدى إلى التسلط والظلم، والعدل ضرورة إنسانية، وحلم البشرية، ولقد حرصت الإنسانية على تقديس العدل، فرمز له المصريون القدماء.. بالهة معصوبة العينين على رأسها ريشة أسموها (ماعت)، كما رمزوا له بالميزان، وعرفوا مبدأ علانية المحاكمة، كما تشهد قصة موسى (عليه السلام) وفرعون.. بلا خلاف بين القرآن الكريم والعهد القديم، وتظهر هذه القيم بوضوح فى كتب أفلاطون عن القوانين، والمدينة الفاضلة.. وفى محاكمة سقراط.. وفى كثير من المآثرات اليونانية.. ثم الرومانية. واجتهادات توما الأكوينى.

### الحل المعاصر للمشكلة السياسية

المشكلة هى أن الإنسان يعيش فى جماعة لأبد أن تحمى وجوده.. وحقوقه وحياته.. ولابد من قيام سلطة تحتكر أدوات العنف والقهر المشروع ليحمى ذاته من عدوان غيره. ولكن من شأن احتكار القوة التى تتولى السلطة لأدوات القهر والعنف دون ضوابط وقيود يمكن أن يقودها إلى التسلط والاستبداد على نحو ما تم فى بعض التجارب السياسية المقارنة ومن ثم يشكل التسلط السياسى خطراً على حرية الإنسان وحقوقه، بل ووجوده ذاته. فكيف نوقف السلطة عند الحدود اللازمة لخدمة الجماعة وازدهارها ولا تتقلب خطراً عليها.



كانت تجارب البشرية السابقة وكتابات الفلاسفة والمفكرين الأقدمين مجرد أماني تلوح وتختفى، حتى أبدع الفكر الأوربي، خاصة في فرنسا وإنجلترا، في ابتكار النظام السياسي الديمقراطي الليبرالي السائد في دول العالم الحر.. والذى تتطلع معظم شعوب العالم إلى محاكاته.. فمن وحى كتابات روسو، ولوك، وهوبز، ومونتسكيو، ابتكرت الحضارة الأوروبية والغربية نظاماً ديمقراطياً ليبرالياً ذا نماذج متعددة يقوم على دعائم ثلاث يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً: سيادة الأمة ثم الشعب فالأمة - والشعب فيما بعد - هي مصدر السلطات جميعاً، وحاجة الأفراد هي سبب وجود أى سلطة مهما كانت، فلا هي حق إلهي للسلطان ولا هي امتياز شخصي له.

ثانياً: مبدأ سيادة القانون، فقد أسندت السلطة إلى أشخاص، نتيجة وجود قانون قائم سابق على وجودهم، ومستقل عن إرادتهم، فلا يجوز لهم مخالفته.. فالذى يحكم هو القانون، لا إرادة متولى السلطة.

ثالثاً: تقسيم السلطات السياسية إلى ثلاث.. لأن السلطة المطلقة، مفسدة مطلقة وفق مقولة اللورد أكتون ذائعة الصيت، أولى هذه السلطات وأقواها البرلمان أو السلطة التشريعية، لأنها الأقرب إلى الأمة أو الشعب بوصفه مصدراً للسلطات جميعاً، ونتاج أحزابه، ونقائباته، وجمعياته، ومؤسساته، ويرتبط البرلمان بها ارتباطاً وثيقاً من خلال صحافة حرة.. وأجهزة إعلام مستقلة، فيستطيع البرلمان في كل وقت تحريك الشعب مصدر القوة الحقيقية.. فالبرلمان هو المعبر الحقيقي عن إرادة الأمة.. ومن الشائع مقولة الإنجليز: (إن إنجلترا لا يحكمها المنطق، وإنما يحكمها البرلمان)، و(إن البرلمان الإنجليزي قادر على كل شىء إلا أن يقلب المرأة إلى رجل، والرجل إلى امرأة) وبالتالي فإن مهمة البرلمان هي إصدار التشريعات الكفيلة بضمان حريات الأفراد، وتأكيد حقوقهم وسلطانهم على الحكومة، ويفرض على السلطة التنفيذية القيود والضوابط التى تمنعها من الانحراف أثناء ممارستها لاختصاصاتها.

والسلطة الثانية هي الحكومة أو السلطة التنفيذية التى تحتكر مصادر وأدوات القوة والقهر المشروع فهى وحدها التى تسيطر على الأجهزة الأمنية، وجهاز القوة، وهى التى تتولى إدارة الاقتصاد القومي وإدارته، وهذه أسباب القوة المادية التى تخشى الأمم إساءة استعمالها.

أما السلطة الثالثة فهي القضاء، ومهمته مراقبة سلامة تطبيق قانون معبر عن إرادة الأمة، واستقلاله نابع من حرص البرلمان والأمة على سلامة تطبيق قانونها.

### الحل الإسلامى للمشكلة وصلته باستقلال القضاء

لا يمكن فهم دور القضاء فى العالم العربى فى الإصلاح السياسى قبل الإمام بالحد الإسلامى لمشكلة الاستبداد، فلم يكن القضاء فى أوروبا من دعاة الإصلاح، لأن استقلال القضاء هو نتاج الديمقراطية التى تحققت بعد ثورات شعبية استهدفت الملوك والقضاة. فقد كان القضاء عندهم دائماً من بين أجهزة القمع، لأنهم أعوان الملوك، وجزء من البلاط، لهذا سمى القضاء فى إنجلترا باسم The Court وفى فرنسا La Cour، وأدت الثورة الفرنسية إلى تحول المحاكم إلى برلمانات.. وفى إنجلترا إلى وجود محلفين من الشعب فى تشكيل المحاكم، أما فى البلاد الإسلامية، فقد كان للتاريخ مسار مغاير، لأسباب تدق على غير المسلمين، نلمح إلى بعضها فيما يلى:

أولاً: إن الشريعة التى تنظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض، وبالسلطة جزء أساسى من الدين الإسلامى، بخلاف المسيحية التى تهتم بعلاقة الفرد بربه، وبمكارم الأخلاق فقط، وذلك لأن المسيح (عليه السلام) بعث فى ظل الشريعة اليهودية وأحبارها ليخفف من غلوائهم، وفى بلد تحكمه القوانين الرومانية، فلم تكن مهمته الدعوة إلى شريعة جديدة تضبط علاقات الأفراد، وكان كهنة المعبد يحاولون أن يوقعوا بينه وبين الرومان، ولذلك قال "اعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله" وحين يحتكم إليه الكهنة فى قضية مريم المجدلية، ليختار بين تطبيق الشريعة اليهودية.. والقانون الرومانى.. يمسك عن إصدار الحكم.. ويقول "من كان منكم بلا خطيئة فليرمها بحجر"، أما محمد صلى الله عليه وسلم.. فقد بعث فى أمة جاهلية، لا تعرف قانوناً، ولا نظاماً، ولا دولة، ليُعَلِّمَ الناس ضوابط السلوك، والقواعد التى تحكم علاقاتهم جميعاً بدءاً من كيفية الاغتسال حتى تعليمهم أصول الحكم واحترام حرية الرأى، وإكرام الأسرى.

ثانياً: لا يوجد فى الإسلام مؤسسة دينية كالكنيسة، فلا كهانة ولا رهبانية ولا قسس. وإنما تطبيق الإسلام على وجهه الصحيح، هو واجب كل مسلم، أياً ما كان موقعه، وواجب كل جماعة مسلمة. كل بحسب رأيه وموقعه " فكلكم راع، وكلكم مسئول عن رعيته ".

ثالثاً: إن الإسلام أقام من العدم دولة في حياة الرسول صلى الله عليه وسلم متعددة الأعراف والأديان، حتى توفي ودرعه مرهونة عند يهودى، ولا يخفى دلالة ذلك على قلة مال الرسول - وهو الحاكم - ومقدار الضمانات المعطاة لليهود في المدينة حتى يثروا، ويدل على أن خصومته كانت لبعض اليهود وليس كلهم، ولذلك علم أتباعه الحرص على كفالة حقوق غير المسلمين، وكان للمدينة دستور مكتوب يلزمه ويلزم سكانها - هو الصحيفة- وواجه الرسول العديد من المشاكل.. بما في ذلك قيام حزب يناصبه العداء بقيادة عبد الله ابن أبي بن سلول، وصل إلى حد نهش عرض النبي (ص)، وقد حفظ التاريخ أدق تفاصيل هذه الفترة. وتعتبر اجتهادات النبي (ص) سنة ملزمة للمسلمين من بعده.. ولقد قدم كل ذلك حلاً لمشكلة الاستبداد، تضبط علاقة القضاة بالسلطة السياسية.. نوجزها فيما يلي:

١- إن الإسلام يؤمن بمبدأ سيادة القانون، فالقرآن ينص على أن الحكم لله، ولقد خالف النص القرآني اجتهاد الرسول، كما هو معروف في قضية الأسرى.. أو صلواته على أعدائه.. أو حتى عبوسه في وجه الأعمى فأعلن النبي (ص) نص القرآن وخضع لحكمه لأن القرآن يلزم الحاكم.. كما يلزم المحكوم باحترام الشريعة، ويقول الرسول للمسلمين: (لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق) ويقول أبو بكر: (أطيعوني ما أطعت الله فيكم.. فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم) إلى آخر ما حفظته الشريعة في مصادرها الأصيلة. ولأن الحاكم في الإسلام ما هو إلا منفذ للقانون.. سمي الرسول.. حكام الولايات بالعمال.. وليس الملوك ولا الأمراء.

٢- إن الإسلام عرف مبدأ الفصل بين السلطات. فليس للحاكم ولاية التشريع.. لأن مصدر الحكم الشرعي هو القرآن و السنة.. ثم رأى المجتهد.. سواء أكان قاضياً أو فقيهاً، وهكذا ضمن الإسلام إبعاد ولاية التشريع عن يد السلطة التنفيذية وهذا هو الخطر الأكبر على حرية الأفراد.

وهكذا اتفق الإسلام مع فكرة الدولة الحديثة في مبدئين.. سيادة القانون والفصل بين السلطات.. بقى أن نشير إلى أن المبدأ الثالث.. وهو سيادة الشعب أو أن الأمة مصدر السلطات.. فقد أشارت إليه نصوص القرآن والسنة.. بالنص على ضرورة الشورى.. واشترط الرضا، وتحريم الإكراه.. ولكن ينبغي أن نؤكد على أن اشتراك الناس في اختيار

حكامهم. وسلطتهم فى تعيينهم وخلعهم لم تأخذ حظها من البحث فى الفقه الإسلامى، وذلك لأنه بعد فترة وجيزة انتهت الخلافة الراشدة وآل الحكم إلى سلاطين الغلبة.

### سلطة المتغلب

وسلاطين الغلبة شأنهم شأن ملوك أوروبا من الطغاة، حتى لو سموا أنفسهم خلفاء، ولكن طغيانهم لا يحاكي طغيان ملوك أوروبا، فسلطان المسلمين لا يستطيع أن يجاهر بمخالفة أحكام الشريعة، كما لا يستطيع أن يعدل فى أحكامها فيصنع القانون على هواه، وإنما غاية ما يملكه هو أن يعصى القانون، ويصدر أوامر مخالفة للشريعة، يفرضها على الناس بسطوة القوة، شأن أى خارج على القانون، ثم يمنع الناس من الاحتكام إلى القضاء الذى يطبق الشريعة، وذلك بإنشاء محاكم خاصة كمحاكم الشرطة الكبرى، أو الصغرى، أو قضاة العسكر، ويضع على أبواب قضاة الشرع حجاباً يمنع الناس من الوصول إلى القضاء، فى القضايا التى تتصل بتدعيم سلطته، أو جبايته للضرائب، أو الجرائم التى يرتكبها عسكره وحاشيته فهذه القضايا، إما أن يفصل فيها السلطان بنفسه، أو باتباع من حاشيته طبقاً لأوامره، أما قضايا الناس المعتادة، فيحتكمون فيها إلى قضاة الشرع الذين يستلهمون مبادئ الشريعة التى تلقى قبولاً عاماً لدى الناس، ويسعون إلى بسط صلاحياتهم على قضايا المجتمع كله، حتى لو توترت علاقاتهم بالسلطان معتمدين على ثقة الناس فيهم، واقتناعهم، ثم تسقط أوامر السلطان بوفاته، ويزول المنع من التقاضى وتزول الأوامر السلطانية أو القوانين الخاصة، حتى يبدأ السلطان الجديد فى إصدار أوامره الجديدة.

والمقصود من هذه المقدمة الطويلة، أن تشير إلى أن المنطق العربى والإسلامية عموماً عرفت منذ قيام الدولة الأموية وانتهاء الخلافة الراشدة وضعاً لا أعرف له نظيراً، لقد قام نظام الحكم على وجود اختلاف فى الرؤية بين حاكم يستند إلى القوة - وقاض للشرع يلتزم بأحكام الشريعة، وعلى وجود قانونين يتعايشان فى مكان واحد، أحدهما هو مبادئ الشريعة التى تستمد قوتها من عقيدة الناس وقبولهم لها ويتولى القاضى استنباطها.. والقانون الآخر هو أوامر السلطان التى تستمد قوتها من سطوته وقدرته على فرض إرادته، كما يوجد قضاءان أحدهما قضاء الشرع الذى يحظى بقبول الناس واحترامهم باعتباره الحارس لقيمهم. وآخر هو قضاء السلطان مهمته حماية السلطة وأتباعها.

## ثانياً: القضاء والدولة قبل ثورة يوليو سنة ١٩٥٢

### ١ - القضاء المصري والتقاليد الأوروبية والوطنية

بدأت مصر تولى وجهها شطر الحضارة الغربية باستلهاهم بعض ملامح النموذج الفرنسي في عهد الخديوى إسماعيل - الذى حكم مصر فى الفترة من ١٨٦٣ إلى ١٨٧٩ - فعرفت مجلس الوزراء ومجلس شورى النواب والمحاكم المختلطة لمحاكمة الأجانب، ومهدت لإنشاء المحاكم الأهلية، ولكن الخديوي توفيق هو الذى أصدر مراسم إنشائها سنة ١٨٨٣، وتوالت الدساتير المصرية المختلفة حتى استكملت مصر بناء ديموقراطية ليبرالية كاملة بدستور ١٩٢٣، ومنذ نشأة المحاكم الأهلية حتى قيام ثورة يوليو، قام القضاء بأكبر إنجاز فى التطور الدولى والثقافى والاجتماعى والحضارى فى تاريخ مصر فاستعاروا من أوروبا أرقى ما فى العصر من فكر قانونى، ثم واءموا بينه وبين ثقافة المجتمع الإسلامية، وتقاليدته وأعرافه، حتى باتت قيم الحضارة الغربية جزءاً من نسيج المجتمع المصرى.

حينما أراد الخديوى إسماعيل إعداد التشريعات لتطبيقها المحاكم الأهلية، نصحه مستشاره الإيطالى بتقنين مبادئ الشريعة، ولكنه أمر بترجمة كود نابليون المدنى.. وقانون العقوبات والإجراءات الفرنسية، مع أن مستشاره كازيللى قال له (إن عظام سافيني ترتعد فى قبره لأن أمة استوردت قوانينها) ولكن قضاة مصر عالجوا هذه القضية بحكمة وعقل متفتح.

وأختار للدلالة على ذلك -خطبة عبدالعزيز باشا فهمى- مؤسس محكمة النقض المصرية فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٣٣ بمناسبة مضى خمسين سنة على إنشاء القضاء الأهلى، يقول فى حضور الملك.. وسفراء الدول الأجنبية "إن معنى العدل فى العالم واحد، يستشعره بنو البشر فى الجملة على سواء، وتأمّر به الشرائع السماوية، كما تأمر به الشرائع الوضعية فى الجملة على سواء، وإن طرق الأخذ به تختلف باختلاف الأمم، وإن أوربا لاشك لها القدح المعلى فى مناهج تحقيق العدل الإدارى، وأساليب تحقيق العدل القضائى، وإنه كمسلم لا غضاضة عليه فى اتخاذ تلك المناهج والأساليب، بل إن اتخاذها هو السبيل الوحيد للظفر بأمنية البلاد فى الاستقلال بتوزيع العدل فى سكانها أجمعين..". ويشير إلى أن القضاء، لم يتوانوا فى تعقب القوانين التى يطبقها القضاء، كلما وجدوا عيباً أو نقصاً أشاروا إليه لتعمد الحكومة على تلافيه" وبعد أن أشار إلى ثقة العالم فى القضاء المصرى طالب الملك وسفراء

الدول الأجنبية أصحاب الامتيازات بإلغاء المحاكم المختلطة فقال "إن مصر أصبحت مستحقة للتمتع بما تتمتع به كل أمة من الاستقلال بإدارة العدل في ديارها بين قطانها أجمعين" وإثر هذه الخطبة بدأ الاتفاق على إلغاء المحاكم المختلطة فقد أثبت القضاء المصرى أنه قادر على حماية حقوق الأجانب أصحاب الامتيازات، ومضت المسيرة.. فأصدرت مصر تشريعات تجاوزت بها ما أخذته من منظومات قانونية غربية ووائمت بين واقعها الاجتماعي - الثقافي وبين الأصول الأوروبية ومن أبرز ما تم، القانون المدنى سنة ١٩٤٨، وقانون المرافعات سنة ١٩٤٩، وقانون الإجراءات الجنائية سنة ١٩٥٠ وذلك على سبيل المثال لنجاح الجماعة القانونية المصرية - الفقه والقضاة والمحامين في استلهاً الجزئية الأوروبية، والوطنية في صناعة التقنيات والقوانين الأساسية في الدولة الحديثة.

### أحوال السلطات السياسية

على أنه إذا كانت السلطة القضائية قد تألقت في تطبيقاتها للقوانين على الواقع الاجتماعي والاقتصادي الوطني، إلا أن مسيرة الديمقراطية في السلطتين الآخرين قد تعثرت، حتى يئس بعض المصريين من الديمقراطية لأسباب، أعتقد أن أبرزها على الإطلاق هو الاحتلال البريطاني وهيمنة الدول الاستعمارية، إذ لا يمكن أن تقوم جماعة سياسية في دولة محتلة تتعرض للنهب المنظم لثروتها، ويفرض عليها الأجنبي مواقف سياسية لا تتلاءم مع مصالحها وقيمها، إلا إذا كان أول أهداف المشتغل بالسياسة إنهاء الاحتلال وسيطرة الأجنبي، هكذا كان إنشاء حزب الوفد والتفاف الشعب حوله في البداية، ولكن من طبيعة الاحتلال أنه لا يسمح باستقرار حكومة لها قدرة العمل على حربه وبالتالي فلا بد إما أن تتواطأ الحكومة مع المستعمر، أو تتخلى عن أملها في حكم البلاد، وفي الحالتين تفقد الكثير من الأنصار، فتتمزق القوى السياسية.

### ثالثاً: نظام يوليو والشرعية الثورية

الهدف الأصلي لأي نظام سياسى، هو تحقيق الأهداف العليا لشعبه فى التقدم والعدل والحرية، والديموقراطية هى الوسيلة لاختيار حكومة رشيدة تعمل فى تحقيق هذه الأهداف بكفاءة ولا تتحرف عنها، فإن استخدمت آليات السلطة لصالح القائمين عليها، وليس

لمصلحة الجماعة كان للأفراد حق الخروج على النظام والقيام بالثورة، فلإنسان حق أصيل في مقاومة الظلم والفساد، والدفاع عن مصالحه المشروعة.

الثورة هي خروج على القانون، وهي بالمقاييس القانونية جريمة، ولكنها كما يقول جون لوك، حق طبيعي للمواطنين إذا ما خرجت السلطة على أهداف الوطن.

## ١ - نظام يوليو والقضاء

ولقد أثبتت تجربة الديموقراطية السائدة في مصر قبل يوليو سنة ١٩٥٢ فشلها في تحقيق أهداف شعبيها، في التحرر من الاستعمار والنهب المنظم لثرواتها لصالح الأجانب، وعملاء المستعمر، ويأس الناس من قدرة الطبقة السياسية على تحقيق آماله، لأنهم جعلوا الاشتغال بالسياسة وسيلة للتربح، واستغلال النفوذ.

ولأنه يستحيل أن تتحقق آمال مواطن في ظل وطن مستعمر، أو تخضع حكومته لهيمنة قوى خارجية غير شعبيها، ومن هنا كان تأييد غالبية شعب مصر جارفا لقيام بعض ضباط الجيش بالإطاحة بالنظام السياسى القائم، وإبعاد كل السياسيين على اختلاف آرائهم ومذاهبهم، ورغم أن الانقلاب العسكرى على نظم الحكم هو فى نصوص القانون جريمة إلا أن قضاة مصر جزء من شعبيها، وهكذا رحب قضاة مصر بثورة يوليو سنة ١٩٥٢ والقضاء على نظام الحكم الليبرالي فى الخمسينيات.

لا يجوز للقضاة الاشتغال بالسياسة، ولا الدخول فى الصراع على تولى الحكم، فالحكومات لا تصنعها أفكار الفلاسفة، ولا أحلام المصلحين، ولا أحكام القضاة، وإنما تصنع الحكومات القوى الواقعية فى الحياة الاجتماعية والسياسية المال والأحزاب والقوى السياسية، وتنحصر مهمة القضاة فى أن يطبقوا القانون بنزاهة وحيدة بين المتنازعين، فيما يطرح عليهم من قضايا، وأن يقدموا ما استطاعوا الحماية لمن يلوذ بهم من أفراد.

قامت الثورة، وأصبح مجلس القيادة - بناء على مشورة شيخ فقهاء القانون - هو المعبر عن سيادة الأمة، وهو الذى يجمع بين سلطتى التنفيذ والتشريع، وألغى دستور ١٩٢٣، وحظر تكوين الأحزاب والجماعات، وعصف بخصوم الثورة - رجال السياسة السابقين - من خلال محاكم اصطنعتها الثورة، ومحكمة للشعب، ومحكمة للغدر، ومحكمة للثورة، ومحاكم عسكرية عديدة بغير اسم هي جميعاً تكرر لمحاكم العسكر، أو محاكم الشرطة

الكبرى أو الصغرى، التي عرفناها بعد سقوط الخلافة الراشدة، وصدرت قوانين هي عبارة عن أوامر عسكرية، وإعادة لأوامر السلطان القديم، تفرض قيوداً على الحريات، وتقيّد سلطة القضاء من خلال حظر التقاضي، فأعدت ذكرى الحاجب الذى يمنع الناس من الدخول إلى قاضي الشرع، وهكذا انطلقت السلطة من عقالها، فى كل ما يتصل بتثبيت النظام الجديد وأركانها، وانكمش القضاء، فترك للسلطة كل ما انتزعت، فعدل مجلس الدولة عن قضائه فى رقابة الإدارة، ليخرج علينا بنظرية الظروف الاستثنائية، التى تتيح للإدارة ما لم يكن مباحاً فى زمان الديمقراطية، ونظرية أعمال السيادة، التى تخرج بعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الكلية، أما القضاء الجنائى ففضلاً عن إنشاء المحاكم الخاصة لمعاقبة الخصوم السياسيين، فقد تعطل نظام قاضى التحقيق فى ديسمبر سنة ١٩٥٢، وأنشأت السلطة نيابة متخصصة للجرائم السياسية، أسمتها نيابة أمن الدولة فى ٨ مارس ١٩٥٣، ثم أعيد تشكيل مجلس الدولة سنة ١٩٥٥، وفيما عدا ذلك (وهو كثير) ترك القضاء وشأنه وترك القضاة وشأنهم، ومن حق الناس فى أيامنا هذه أن يعتبروا ما حدث عدواناً جسيماً على القضاء ورجاله، ولكن فى وقتها وبالقياس لما أصاب دنيا الناس لم يكن شيئاً مذكوراً.. فقد كان على المواطنين أن يحتشدوا فى منظمة التحرير، ثم الاتحاد القومى، حتى يسمح لهم بمباشرة أى عمل ذي طبيعة عامة، فالانخراط فى مؤسسات السلطة هو واجب وطنى أو واجب قومى بلغة تلك المرحلة.. ولقد ألقى القضاة من أداء هذه الفريضة، يقول الرئيس جمال عبد الناصر فى الاجتماع الأول للجنة العامة للمواطنين من أجل المعركة فى ١١/٤/١٩٧٠ ما نصه (حقيقة إنا لم نتدخل فى القضاء منذ سنة ١٩٥٢ حتى الآن! وكانت عندنا قاعدة إن إنا إذا تدخلنا فى القضاء وحاولنا نقول للقضاة احكم بكذا، وده أرفيه وده أعملك، أو أقرب ده أو أبعد ده، أبقى هدمت عمل أساسى للبلاد، واستقر الرأى على أنه إذا كان فيه قضية سياسية بنعمل إنا قضية سياسية، ونعمل إنا أنفسنا قضاة، وبنحكم زى ما إنا عاوزين، ونبعد القضاة عنهم، ولا نتدخل فى القضاء، بدأنا هذا الموضوع بمحكمة الشعب، وكان أعضاء مجلس الثورة هم الللى بيحاكموا، وكان ده بيدى الناس المعنى بأن هذه القضية سياسية، ولنا فيها رأى فنبعدها عن القضاء، وإنا الللى حانتحمل المسؤولية أو بنعمل ثورة فى هذا الشأن، ولكن لم يحدث أبداً أن إنا تدخلنا، لأن القضاء فى هذا هو صمام الأمن للبلاد، ولكن أخيراً ظهر العكس، إنا ما تدخلناش لكن أراد البعض أن يتدخلوا من القضاة سنة ١٩٦٧ بعد الأزمة الللى إنا كنا فيها).



ونكتفى بهذا القدر من حديث الرئيس عبد الناصر لأنه -أيّاً ما كان الرأى فى صحة ما رواه- فإنه يمكن أن نستخلص منه أمرين، أولهما: أن الحكام الجدد ناقشوا أمر التدخل فى القضاء بمعنى أن تقرب السلطة بعض القضاة دون البعض، وتطلب من قضاة الحكم فى بعض القضايا على نحو معين وذلك أول قيام الثورة. والثانى: أن السلطة العسكرية استبعدت هذه الفكرة حفاظاً على القضاء، وقررت أن تتحمل هى بنفسها مهمة المحاكمات السياسية، فكانوا يشكلون المحاكم من أعضاء مجلس قيادة الثورة، أو ممن يريدون من الضباط، ليحكموا بما تزيد السلطة بعيداً عن القضاء ورجاله. وهذا هو الطابع العام الذى يحكم صلة القضاء بالنظام السياسى طوال الخمسينيات، بصرف النظر عن بعض التفاصيل الاستثنائية.

## ٢ - واقعة الاعتداء على السنهورى

عبد الرزاق السنهورى علامة بارزة فى تاريخ القضاء المصرى، وفى تاريخ الفكر القانونى العربى، يندر أن تتكرر، والاعتداء عليه يوم انعقاد الجمعية العامة لمجلس الدولة بتاريخ ١٩٥٤/٣/٢٩ حدث جلل، وانتهاك لحرمانات كثيرة.

فقد قامت مظاهرة -تواتر أنها مدبرة من قبل البوليس الحربى- مكونة من بعض رجال المباحث، وعمال مديرية التحرير، وعمال النقل العام، واقتحمت مقر مجلس الدولة، واعتدت على العميد عبد الرزاق السنهورى، وواحد أو أكثر من أعضاء الجمعية العامة. وهم يهتفون " تحيا الثورة.. وتسقط الرجعية " وفى قول آخر " تسقط الديمقراطية ".

لم يعلق السنهورى فى مذكراته على هذه الواقعة، وإنما سجل بيتاً من الشعر لشوقى فى رثاء أحد أعلام القانون !.. فسره الناس بأنه يشير إلى أنه كان معرضاً للموت، كما كتب الدعاء المشهور للرسول عند خروجه مهاناً من الطائف.. ذلك كل ما كتب السنهورى.. وأضاف السيدة زوجته أنه رفض مقابلة الرئيس جمال عبدالناصر، حين حضر إلى بيت السنهورى عقب الحادث.

كان السنهورى المستشار الأول لمجلس قيادة الثورة، وعقلها المفكر، والمقرب من جمال عبدالناصر، وكان ينتمى إلى الحزب السعدى، وعين وزيراً للمعارف سنة ٤٥ - ١٩٤٦ قبل أن يرأس مجلس الدولة سنة ١٩٤٨، وكان على خصومة حادة مع حزب الوفد ورجاله، حتى أن وزارة الوفد طالبته فى سنة ١٩٥١ بالاستقالة، وطالبت الملك فاروق بعزله من رئاسة

مجلس الدولة، فلما قامت الثورة عارض السنهورى عودة الحياة المدنية، وعارض دعوة مجلس النواب للانتقاد حتى لا يعود حزب الوفد للحكم، ونصح الضباط بإلغاء دستور ١٩٢٣ وبالإستمرار فى الحكم وحل مجلس النواب، وعدم التعجيل بعودة الحياة المدنية حتى يؤتى قانون الإصلاح الزراعى ثماره، ويكتسب الضباط شعبيته تؤهلهم للحكم بالطرق الديمقراطية.

ثم دب الخلاف بين اللواء محمد نجيب رئيس الجمهورية، والواجهة المقبولة شعبياً، وجمال عبدالناصر مركز الثقل الحقيقى للثورة، فنادى اللواء محمد نجيب بعودة الديمقراطية، وإجراء الانتخابات، واستقال بتاريخ ١٩٥٤/٢/٢٥ لرفض الثوار لمطالبه، فالتهمت المظاهرات الشعبية وعدل عن استقالته، ورضخ الثوار، وأصدر مجلس الثورة بتاريخ ١٩٥٤/٣/٥ بياناً يبشر بعودة الديمقراطية، وإطلاق الحريات المدنية تمهيداً لانتخابات نيابية وشيكة، ولكنه بتاريخ ١٩٥٤/٣/٢٥ عدل الثوار عن قرارهم هذا.

وأرجح الروايات عن سبب الاعتداء، إن السنهورى مال إلى تأييد محمد نجيب فى المطالبة بعودة الحياة المدنية، وقيل إنه اجتمع فى منزل الدكتور أحمد زكى - مدير جامعة القاهرة ورئيس تحرير مجلة العربى الكويتية فيما بعد بالشيخ عبدالحكيم عابدين أحد قيادات الإخوان المسلمين - بتاريخ ١٩٥٤/٣/٢٦، حيث عرض السنهورى عليه اشتراك الإخوان فى حكومة ينوى تأليفها، فرصدت المخابرات هذا الاجتماع، وكان الاعتداء الذى وقع عليه.

ولعل العبرة التى ينبغى أن يعرفها القضاة.. وغيرهم، هى أنه لا يجوز الخلط بين السياسة والقضاء، لأنه خلط بين الحق والهوى والزهد والشهوة، ولقد أساءت السياسة إلى السنهورى، وانتقصت من رصيده الكبير.

غير أن العدوان الحقيقى على مجلس الدولة كان هو صدور القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فقد أخضع أحكام دوائر القضاء الإدارى كلها لرقابة دائرة واحدة، أسماها المحكمة الإدارية العليا، ولا مجال لقياس الأمر على الوضع القائم الآن، إذ لم يكن من المسموح للخصوم الطعن على أحكام دوائر محاكم القضاء الإدارى، وإنما أعطى هذا الحق لرئيس هيئة مفوضى الدولة وحده، ليكون رقيباً على أحكام الدوائر (م ١٥)، والأخطر والأهم أن القانون نص فى المادة ٧٧ منه على ما يلى (يصدر خلال خمسة عشر يوماً قرار من مجلس الوزراء بإعادة تعيين أعضاء مجلس الدولة) ثم صدر قرار إعادة التعيين، مسقطاً كل

المقربين من السنهورى وكل من اشتهر عنه الميل إلى فرض رقابة القضاء على سلطة الإدارة، وكانت هذه هي التجربة لما سيجرى سنة ١٩٦٩، فلقد كان محمد أبو نصير قاسما مشتركاً في الحديث؛ كان عضواً في مجلس الدولة سنة ١٩٥٥، وكان وزيراً للعدل سنة ١٩٦٩.

### ٣ - القضاء والنظام السياسى فى الستينيات أو القضاء.. مرفقاً

كان للقضاء هيئته فى فترة الحكم الليبرالى السابق على ثورة ١٩٥٢، لأنه كان ينتقى من الحضارة الأوروبية، أرقى قيمها فى رعاية حقوق الإنسان، وحرىات المواطنين، ثم يحدد ما فى التشريعات القائمة فى مصر من نقص، ويبينها لمشروع برلمانى مستقل عن السلطة التنفيذية، يشارك القضاء حرصه على حريات المواطنين وقيمهم، فيعدل النصوص لتكون أقرب لقيم الأمة.. وضمانات لحرىات مواطنيها، إذا انحرفت السلطة أو استبدت.

قدرة القضاء على حماية قيم الأمة وحرمات أفرادها، أضفت على القضاء هيئة ووقاراً منع مجلس قيادة الثورة من التدخل فى شئون مجتمع القضاء، يقرب هذا ويبعد ذلك.. أو يطلب من أحدهم أن يحكم فى الدعوى بحكم يوافق هوى السلطان.

فلما اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ فى يد مجلس قيادة الثورة، ثم اختزلت فى يد القائد، فقد القانون جوهره، وتحول إلى مجرد أوامر عسكرية تعبر عن إرادة الحاكم أو هواه، تم صبها فى قوالب لها شكل القانون وتفنقت روحه، وتعتمد على قمع السلطة ووسطوتها لا قبول الشعب، فبات القانون سيفاً مسلطاً على رقاب المواطنين، فانقلب القاضى الذى يطبقه من حامل رسالة إلى مجرد أداة لتنفيذ أوامر الحاكم. بعد أن ليس رداء المشرع فصار شأنه شأن جميع الأجهزة الإدارية فى الدولة، مجرد منفذ للأوامر والتعليمات.

كان القضاء المصرى يوم قامت الثورة، قد أثبت فى تطبيقاته وأحكامه ومبادئه، أنه قادر على حماية المواطنين كافة، بما فى ذلك الأجانب أصحاب الامتيازات الأجنبية، حتى أن دولهم آثرته على القضاء المختلط، فلما قامت الثورة انحسرت حماية القضاء فى أول الأمر، عن المصريين من رجال العهد البائد، فاستباحث الثورة حرىاتهم عن طريق المحاكم الاستثنائية، والظلم الواقع بالفرد -حتى لو كان عدواً، إن لم تدفعه الجماعة- يتحول إلى خطر يهدد المجموع، يبدأ واقعة ثم ينتشر لأنها صارت سابقة، لذلك قال سبحانه (من قتل

نفساً بغير نفس أو فساد فى الأرض فكأنما قتل الناس جميعاً) وهكذا بدأت الدائرة تتسع يوماً بعد يوم، فلا حرية لأعداء الشعب -القدامى أو الجدد- وكل من عارض السلطان الجديد يصح أن يكون عدواً حتى أدمن الناس نظام الطوارئ والقوانين الاستثنائية وذهب وقار القضاء.

#### ٤ - السلطة تنظر بعيون ماركسية

ربما أسهم طول بقاء قادة النظام ومراكز القوى داخله فى الحكم، إلى إفراط غالبية المواطنين فى الخضوع، وفى استمراء السلطة للاستبداد، لكن نصفة القاضى تقتضى أن ندخل فى حسابنا ضراوة الضغوط التى وقعت على النظام، والانحياز الأعمى إلى إسرائيل فهى صنيعة الحضارة الغربية، وخنجرها المغروس فى أحشاء المنطقة، وهو مما أسهم فى اعتقاد الناس أن قيم الحضارة الغربية تتطوى على عنصرية، تنظر إلى العرب والمسلمين نظرة دونية، فتحرمهم حقهم فى العدل، فكان الميل إلى الاتحاد السوفىيتى، الذى استوردنا منه أسوأ ما فى الماركسية.

ولاشك أن الماركسية قد لفتت الأنظار إلى أهمية العامل الاقتصادى فى حركة التاريخ، وإلى وحشية الرأسمالية وارتباطها بالاستعمار، والهيمنة على مصائر الدول الفقيرة، ولكن أسوأ ما فى الفلسفة والأيدىولوجيا الماركسية نظرتها إلى حقوق الإنسان وفهمها لدور القانون والقضاء، فالقانون والقضاء عند الماركسية مجرد انعكاس للعلاقات الاقتصادية السائدة فى المجتمع، فإذا كانت الطبقة البرجوازية هى المسيطرة فإن القانون والمحاكم ستكون مجرد أداة قمع للطبقة العاملة لا تكفل للفقراء أى ضمانات، فإذا صارت الطبقة العاملة هى المسيطرة فلا بد من استخدام القانون والقضاء أداة للفتك بالبرجوازيين فى سبيل تحقيق أهداف الطبقة العاملة، وبالتالي فإن واجب القضاء يتمثل فى تحقيق الأهداف التى يرسمها الحزب، والحديث عن استقلال القضاء مجرد خرافة روج لها البرجوازيون بقصد الخداع، والأفضل أن يقوم العمال بأنفسهم بإدارة العدالة، ولا يمنعهم من ذلك نقص الدراية القانونية، لأن المهم هو إخلاصهم وصلابتهم فى تحقيق الاشتراكية، ومن هنا جاءت فكرة القضاء الشعبى، وإسهام الشعب فى العدالة أى وحدات الحزب.

#### ٤ - القضاة وعضوية التنظيم السياسي الواحد

أنشئ الاتحاد الاشتراكي سنة ١٩٦٢.. وقيل عنه إنه التنظيم السياسي الذي يضم كل قوى الشعب العاملة، وفتح باب العضوية في أول يناير سنة ١٩٦٣، وخلال ثلاثة أسابيع أعلن أنه انضم إليه خمسة ملايين عضو.

كان من رأى الرئيس جمال عبدالناصر أنه يجب على القضاة الانضمام إلى الاتحاد الاشتراكي، فقد قال فى محضر الاجتماع السابق ما نصه (رأى فى الحقيقة أن القضاة لازم يشتركوا فى العمل القومى طالما أنا مابقولش الاتحاد الاشتراكي حزب. لأنه لا يمثل طبقة، أو فئة، أو مصلحة، هو فى الحقيقة هو تحالف قوى الشعب كلها فإذا الحقيقة يجب أن يكون موجود) وفى يونيو سنة ١٩٦٣ أنشأ الرئيس جمال عبد الناصر تنظيماً سرياً للاتحاد الاشتراكي مهمته تجنيد العناصر المالية للنظام، وكتابة تقارير لبيان العناصر غير المتعاونة، وأسماء " طليعة الاشتراكيين - وجعل الخلايا السرية ترفع تقاريرها إماماً سامى شرف - مدير مكتب الرئيس للمعلومات، أو لشعراوى جمعة وزير الداخلية وأمين التنظيم الطليعى، كما عين السيد محمد أبو نصير أميناً لتنظيم القانونيين، وتكشف أوراق الجناية ٣٥١ لسنة ١٩٧١ أمن الدولة العليا المشهورة بقضية مراكز القوى واعترافات السيد سامى شرف، وشعراوى جمعة عن أسماء عديد من رجال القضاء الذين انضموا إلى هذا التنظيم، كما تم ضبط ثمانية ملفات تحوى مجموعة هائلة من التقارير التى كتبها هؤلاء وشاية فى زملائهم القضاة.. وهو مسلك مشين بكل المقاييس.

وكانت أهداف النظام الصريحة.. كما عبر عنها محمد أبو نصير تتلخص فيما يلى:

١ - فصل النيابة العامة عن القضاء وضمها لرئاسة الجمهورية.

٢ - ضم القضاة للاتحاد الاشتراكي وجعل استمرار العضوية شرطاً لازماً لاستمرار الولاية، بحيث إذا قررت لجنة النظام إسقاط عضويته اعتبر مفصولاً من القضاء.

٣ - تشكيل المحاكم بين قاض وعضوين من عامة الشعب من أعضاء الاتحاد الاشتراكي، وتكون الأحكام بالأغلبية، وذلك لضمان مساهمة الشعب فى العدالة.

وتدخل السيد على صبرى - الأمين العام للاتحاد الاشتراكي - فأعلن رأى النظام الصريح من خلال تسعة مقالات يومية منسوبة إليه شخصياً فى جريدة الجمهورية فى المدة من ١٨ إلى ٢٦ مارس ١٩٦٧ انتقد فيها مبدأ الفصل بين السلطات، وشرح معنى أن السلطة كلها

باتت للشعب، وأن القانون والقضاء ينبغى أن يحرص على مصالح الطبقة العاملة، وأن  
القضاة معزولون عن الشعب فكرياً وسياسياً، وعليهم أن يندمجوا في الفكر الجديد لأنهم  
يفسرون القانون تفسيراً رجعياً، يحمى الطبقات المستغلة لعرق الشعب، ولا بد أن يشترك  
القضاة في النضال السياسي، لأن ابتعادهم عنه ضار بالوطن، فهم قد يحكمون بالبراءة مثلاً  
لمجرد بطلان التفتيش!.

اشمأزت نفوس القضاة من أعضاء التنظيم السرى، وما أشيع عن كتابتهم للتقارير،  
ورفضوا أهدافهم المعلنة وعبروا عن مشاعرهم لوزير العدل عصام الدين حسونة، الذى  
أورد في كتابه شهادتى، أنه نقل إلى الرئيس مشاعر القضاة فقال (إن شعراوى جمعة قد  
شكل تنظيماً سرى من ضباط الشرطة المؤمنين بالثورة، وكذلك فعلاً شمس بدران فى  
القوات المسلحة، فلماذا لا نفعل فى القضاء).

### الخدیعة الدائمة

آفة السلطة فى بلاد العالم الثالث، أن السلطان يندفع بالمحيطين به، وثق الرئيس جمال  
عبد الناصر فى أعضاء التنظيم السرى، فكان يقرأ تقاريرهم السرية بنفسه، ويؤشر عليها  
بيده، مع أنها كلها مجموعة التخريصات وتصفية الحسابات، وأوهم التنظيم السرى الرئيس أن  
القضاة يتحرقون شوقاً للانخراط فى النضال السياسى من خلال الانضمام للاتحاد  
الاشتراكى، ما عدا قلة فى مجلس إدارة نادى القضاة، تتحدث عن تقاليد بالية، وعن استقلال  
القضاء، والبعد عن العمل السياسى، ولأن أنصار التنظيم السرى هم بالآلاف، فقد عزموا  
على تحرير النادى من بقايا الرجعية خلال الانتخابات المحدد لإجرائها يوم ۱۹۶۸/۳/۲۸،  
وأعلن التنظيم أسماء مرشحيه ورفعوا راية السلطان، وحددوا الهدف، وبارك الرئيس  
عزيمتهم فغير وزير العدل بتاريخ ۱۹۶۸/۳/۲۰، وصار محمد أبو نصير قائداً  
التنظيم وزيراً للعدل، وقائداً للمعركة الانتخابية.. فهؤلاء هم رجال الثورة، وخصومهم  
هم بقايا الرجعية المغضوب عليهم.

ومنذ نشأة النادى سنة ۱۹۳۹ وانتخابات مجلس إدارة النادى فردية تقوم على علاقة كل  
مرشح فرد بزملائه، ولم يسبق أن جرت الانتخابات على أساس أن جماعة منهم من أنصار  
الحكومة، وأن الآخرين من خصومها، ولكن أعضاء التنظيم السرى ووزير عدلهم دس هذا

السم في انتخابات سنة ١٩٦٨، فاستلقت انتخابات النادى أنظار الشعب كله، وفوجئت الحكومة كما فوجئ الناس بسقوط مرشحي التنظيم السرى جميعاً، وأصدرت الجمعية العامة للقضاة بتاريخ ١٩٦٨/٣/٢٨ بياناً يمثل رؤية القضاة للقضايا التي طرحها محمد أبو نصير في اجتماعاته بمناسبة انتخابات ناديم، والذي عرف بأنه يشكل تعبيراً عن الاتجاه الديمقراطي، المؤيد للحريات العامة ودولة القانون وسيادته، ومبدأ الفصل بين السلطات، والأهم استقلال السلطة القضائية، وربط بين المبادئ آنفة الذكر، وبين التصدي للعدوان الإسرائيلي الغاشم، وتحرير الأراضي المحتلة. إن عدداً من أبرز الباحثين والمؤرخين يعدون دائماً إلى هذا البيان ذائع الصيت، أنه كان تعبيراً عن توق المثقفين والكتاب والقوى الديمقراطية نحو دولة قانونية تحترم الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وسيادة القانون على جميع المخاطبين بأحكامه بلا تمييز، ودولة المؤسسات لا إرادات الحاكم ومراكز القوى حوله\*.

\* نص البيان على:

#### بسم الله الرحمن الرحيم

إذا كنا نجتمع اليوم في ظل أحلك الظروف التي مرت بها بلادنا، فلنا أن نستبشر بحيوية شعبنا العظيم الذي لم تعقه أعباء البناء العسكرى عن أن يواجه نفسه استهدافاً لتغيير الأسباب التي أدت إلى النكسة. وتدعيماً لصلابة الجبهة الداخلية، فكانت هذه المشاركة البناءة من مختلف الفئات والهيئات الرسمية والشعبية أداءاً للالتزام القومي بتقديم الرأي الحر والإسهام بالحوار المخلص. ومن ثم كان لابد للقضاة أن يدلوا بالرأى وأن يسهموا في الحوار كطليعة واعية مخصصة من طلائع هذا الشعب العظيم. إن إسرائيل تحتل جزءاً من أرض وطننا الحبيب، هذه حقيقة يجب أن تعيش معنا ساعات نهارنا وليلنا، وأوقات عملنا وفراغنا، تذكى الحماس وتعبئ الطاقات. إن ما أخذ بالقوة لا يسترد بغير القوة، ولذلك فإن القضاة كسائر أبناء هذا الشعب يرفضون أية محاولة لفرص أية تنازلات سياسية تحت أى نوع من الضغوط. وإذا كانت المعركة المقدسة التي نُعبأ لها كل الجهود تحتاج ولا شك إلى جبهة داخلية صلبة، تستند إليها قوائنا الباسلة الرابضة على خط القتال، فلا جدال في أن صلابة الجبهة الداخلية تقتضى أول ما تقتضى إزالة كافة المعوقات التي اصطنعتها أوضاع ما قبل النكسة أمام حرية المواطنين، وذلك لأن الإنسان الحر – على ما يقول الميثاق – هو أساس المجتمع الحر، كما أن الحرية هي القادرة وحدها على تحريك الإنسان.

ومن هنا وجب تأمين الحرية الفردية لكل مواطن في الرأى والكلمة والاجتماع، وفي المشاركة بالنقد والحوار والاقتراح، وفي الإحساس بالمسئولية والقدرة على التعبير الحر، ولا يكون ذلك إلا بتأكيد مبدأ

الشرعية الذى يعنى فى الدرجة الأولى كفالة الحريات لكافة المواطنين، وسيادة القانون على الحكام والمحكومين على سواء.

وتحقيقاً لسيادة القانون، وحتى يكون -كما أراده الميثاق- خادماً للحرية وليس سيفاً مسلطاً عليها يتعين البدء فوراً فى إزالة كافة البصمات التى شوهدت بها أوضاع ما قبل النكسة صورته، ليأمن جميع المواطنين على حرياتهم وحرماتهم، فلا تسلب أو تمس إلا طبقاً لأحكام القانون العام وحده، وبحكم من القضاء العام وحده، وبالإجراءات المتبعة أمامه وحدها.

إن قيام سلطة قضائية حرة مستقلة، ينفرد بها الدستور بتأكيد استقلالها وبيان ضمانات أعضائها، يعد ضماناً أساسية من ضمانات شعبنا، ومن ثم دعامة أساسية من دعائم صلاية الجبهة الداخلية. ولقد وجد الشعب فى قضائنا دائماً، وفى مختلف الظروف -الأمن والنصفة- واستقر ذلك فى ضميره لما قام عليه هذا القضاء من أصول ثابتة تؤكد حريته وتدعيم حيده، ومن أبرز هذه الأصول البعد بالقضاء عن كافة التنظيمات السياسية حتى يتأكد لهم النقاء والتجرد والحيده. كما كان من أهم هذه الأصول التزام نظام القاضى المتخصص المنفرغ الذى كفلت له الأمة الاستقلال وعدم القابلية للعزل.

وإذا كانت الرغبة فى التجربة قد منحت -فى بعض الأحيان- سلطة الحكم إلى غير القضاة المتخصصين المنفرغين، فقد أثبتت هذه التجربة فشلها فى القديم والحديث، فى الوقت الذى أثبت فيه قضائنا أنهم أبناء هذا الشعب من فلاحيه وعماله وجنوده ومثقفيه ومختلف فئاته، يعيشون واقعه ويمثلون أحلامه فيلائمون دوماً بين النصوص الجافة ومفهوم العدالة المتطور.

وإذا كان هذا هو قضاؤنا، فإنه يشمل بالضرورة قضاء التحقيق كما يشمل قضاء الحكم -باعتبار الأول أساس الحكم والتمهيد له.

ولذلك كانت النيابة العامة -منذ عرفت بلادنا التنظيم القضائى- جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية فكانت بهذه المثابة ضماناً أساسية من ضمانات حرية شعبنا، فيتعين من ثم الحرص على تأكيد اعتبار أنها شعبة أصيلة من السلطة القضائية يسرى على رجالها ما يسرى على قضاة الحكم من ضمانات ويتوافر لهم ما لهؤلاء من حصانات.

وخصوصاً من ذلك كله -وبمناسبة الأحداث الكبرى التى مرت بها أمتنا وانفعالنا بها كمواطنين، وبمناسبة التفكير فى إجراء التغيير فى جميع المجالات، وبمناسبة ما نشر فى السنة الأخيرة من بعض المسؤولين وغيرهم، من مقالات وبحوث عن وضع السلطة القضائية وكيانها، يعيش القضاة الظروف الدقيقة التى تمر بها البلاد اليوم بالإسهام فى الحوار وبيدون فيما يلى رأيهم الفنى فى كل ذلك:

أولاً: يستنكر القضاة إجراءات التوسع والعدوان التى أقدمت عليه عصابة الصهاينة العنصرية وهى إجراءات غير شرعية تتعارض مع القوانين الدولية وميثاق الأمم المتحدة، كما يستنكرون فى الوقت ذاته أعمال التدمير والتكيل التى تقوم بها هذه العصابة فى الأراضى العربية المحتلة ويهيبون بالهيئات



القضائية في العالم أجمع أن تتدخل لدى حكوماتها لتقف مع شعوب الأمة العربية تأييداً للعدل والحق وكرامة الإنسان.

كما يهيبون بالهيئات القضائية في البلاد العربية أن تتدخل لدى حكوماتها لسرعة إجراء عمل عسكري موحد لاقتلاع جذور العدوان.

ثانياً: يهيب رجال القضاء بالدولة أن تعبئ الشعب تعبئة كاملة بحيث يشعر كل مواطن في البلد بأنه والجندي في ساحة القتال سواء، ويشعر بالخطر الذي يتهده من وجود غاصب محتل لأراضينا، وأن يكون هدف الشعب وجيشه العمل فوراً لإزالة آثار العدوان ولا يتركان العدو يهناً بالأمن والاستقرار في البلاد.

ثالثاً: يؤمن رجال القضاء كسائر أفراد الشعب بأن ما أخذ بالقوة لا يسترد بغير القوة، ويرفضون أي تنازلات تحت أي ضغط من الضغوط.

رابعاً: إن صلاية الجبهة الداخلية تقوم في الدرجة الأولى على تأمين حرية المواطن في الرأي والكلمة والاجتماع، وتأكيد مبدأ الشرعية وسيادة القانون في ظل من رقابة السلطة القضائية فحسب، بحيث لا تمس حريات المواطنين إلا طبقاً لأحكام القانون العام وحده، وبحكم من القضاء العام وحده، وبالإجراءات المتبعة أمامه وحدها.

خامساً: إن القضاء سلطة مستقلة عن باقي السلطات، ورسالة سامية تصل بين القاضى وخالقه، ولا يراعى في قضائه -إلا نصفه المظلوم والأخذ بيد الضعيف، ولذلك عنيت جميع الدول مهما اختلفت نظم الحكم فيها- برسالة القضاء وعملت على استقلاله عن باقي السلطات، وتوطيد سلطته ورعاية القائمين عليه -لا مراعاة لأشخاص القضاء ولكن لتوفير ضمانات من ضمانات الشعب في أن يعيش في جو من الأمن والعدالة والاستقرار.

سادساً: إن النيابة العامة شعبة أصلية في السلطة القضائية، وأن وحدة قضاء التحقيق وقضاء الحكم ضرورة أساسية من ضرورات الحق والعدل، وفي فسم النيابة العامة عن السلطة القضائية ما يمس استقلال القضاء، ولذلك فينبغي أن تتوافر لرجال النيابة العامة ذات الضمانات باستقلالهم وعدم قابليتهم للعزل.

سابعاً: يرى رجال القضاء والنيابة محافظة منهم على استقلال القضاء و ضمانات العدل أن يكونوا جميعاً بعيدين عن المشاركة في أية تنظيمات سياسية في الاتحاد الاشتراكي على كافة مستوياته.

ثامناً: إن القضاء -كما وصفه الرئيس بعبارته الخالدة صمام الأمن في وطننا، كما أن تخصص القاضى أصل أساسى في التنظيم القضائى السليم يجب الحرص عليه بعدم المساس باختصاصات السلطة القضائية، وعدم اشتراك غير المتخصصين في أداء رسالة القضاء.

تاسعاً: يرفع القضاة هذا الرأي إلى السيد رئيس الجمهورية اعترازاً منهم بتقديره لرسالتهم، وإسهاماً برأيهم في التغيير المنشود.

والله الموفق إلى ما فيه إرساء قواعد العدالة، وتأمين الجبهة الداخلية، وتحقيق النصر للشعب العربى العظيم، والجمعية العمومية لقضاة الجمهورية.

إن بيان نادي القضاة يظل في خلفية البيانات، إن لم نقل إنه يمثل المرجع التاريخي والفكري للبيانات التي يصدرها القضاة اليوم عبر مجلس ناديهم العام أو المدارس الفرعية أو بعض ما يطرحه شيوخ القضاة، أو قد تصدر عنهم غداً، ولكن بيان القضاة سنة ١٩٦٨، قد فسره أعوان السلطة على أنه هجوم على المكاسب الاشتراكية، كما يفسرون اليوم حديث القضاة على أنه انتقاد للخصخصة، وفسر أعوان بيان سنة ١٩٦٨ على أنه انتقاد لدور القوات المسلحة، وإعداد الدولة للحرب، وفسر أعوان السلطة السياسية الحاكمة اليوم حديث القضاة على أنه انتقاد لمسيرة السلام، ودعوة لإشراك القوات المسلحة في السياسة، فمن عبر الزمان أن القيود التي عصفت بحرية المواطنين حماية للتحول الاشتراكي، مازالت هي ذاتها اليوم قائمة ونتمسك بها حماية للخصخصة وبيع القطاع العام، وأن اتباع ومؤيدي السلطة الحاكمة في العهدين هم أنفسهم، وهذا هو دأبهم، منذ مراحل تاريخية عديدة ولا يزالون.

أياً ما كان الرأي، فمنذ ٢٨ مارس ١٩٦٨ أخذت العلاقة بين القضاء والنظام السياسي منحى آخر، واحتل نادي القضاة مكانة خاصة، في المطالبة باستقلال القضاء، والحقوق والحريات العامة للمواطنين، ودولة القانون وفصل السلطات، ونزاهة وحيدة واستقلالية العملية الانتخابية.

## الباب الثاني

### مشكلة استقلال القضاء



## الفصل الرابع

### كيف يضي القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية مشروعية الاعتداء على استقلال القضاء؟

المستشار/ محمود رضا الخيزري \*

سلطات الدولة في الدول الديمقراطية -ثلاثة- التنفيذية والتشريعية والقضائية والمبدأ الذي يجب أن يحكم هذه السلطات هو استقلال كل واحدة فيها عن الأخرى فيما يتعلق بوظيفتها والمهام الملقاة على عاتقها والأدوات التي تؤدي بها وظيفتها فيما يسمى الفصل بين السلطات, وهو فصل في إطار التعاون بينها بما يحقق للدولة أكبر فائدة من وجود هذه السلطات, ولما كانت السلطة التنفيذية بحكم التطور التاريخي هي أقدم هذه السلطات ولم توجد السلطان التشريعية والقضائية إلا بعد ذلك بحكم التطور السياسي والاجتماعي في

---

\* نائب رئيس محكمة النقض ورئيس نادي القضاة بالإسكندرية(مصر).

إطار الدولة الحديثة وعدم رغبة الشعوب في تركيز السلطة في يد واحدة وهو ما يؤدي إلى وجود الدكتاتورية التي عانت منها شعوب الأرض لفترات طويلة ولا تزال تعاني في كثير من البلاد التي لا تعرف تعدد السلطات والفصل فيما بينها واستقلالها استقلالاً حقيقياً في نطاق التعاون الذي تعرفه النظم الدستورية والسياسية المقارنة.

منذ وجدت السلطة القضائية وهي تعاني من تدخل السلطة التنفيذية في شئونها لأنها ولدت من رحم السلطة التنفيذية حيث كان من بين مهام الحاكم في الدول قبل تطورها الحكم بين الناس وهو لا يزال سائداً في المجتمعات البدائية ولذلك فإن السلطة التنفيذية في بعض الدول التسلطية في عالمنا تجد أحياناً من مهامها التدخل في شئون السلطة القضائية وتعتبر أن أي استقلال تتمتع به السلطة القضائية هو انتقاص من سلطتها وتحارب من أجل عدم إتمامه وتضع أمامه العقبات والعراقيل ، فلم يحدث أن حصلت السلطة القضائية على ميزة توفر لها الاستقلال إلا بعد جهد جهيد ومجهود وفير وكفاح مرير يستمر سنوات طويلة ، فالحصانة القضائية في مصر حصلت عليها السلطة القضائية على ثلاث مراحل في الأولى كانت الحصانة مقصورة على القضاة فقط بشرط مرور أربع سنوات على التعيين في درجة قاض بحجة التأكد من صلاحية المعين لشغل هذا المنصب قبل التمتع بالحصانة وفي الثانية حصل القاضي على الحصانة فور تعيينه مع حرمان أعضاء النيابة العامة بما فيها النائب العام من الحصانة، وأخيراً وبمقتضى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ الخاص بتعديل قانون السلطة القضائية حصلت النيابة العامة على الحصانة عدا معاونى النيابة، وفي كل مرة من هذه المرات كان يسبق ذلك كفاح وجدل وحوار ومساومات من الجماعة القضائية أو قادة الرأي في بلادنا مع السلطة التنفيذية ورموزها تنتهي بالحصول على بعض المطالب مع ترك الأخرى إلى مرحلة تالية فيجد القضاة أنفسهم في حالة يصعب معها الإصرار على تحقيق كل المطالب فيقبلون بالبعوض مع ترك الباقي لمرحلة مقبلة، وما يحدث هذه الأيام من كفاح القضاة ومعهم قادة العلم والرأي في سبيل تحقيق بعض المطالب التي يطالب بها القضاة منذ عام ١٩٩١ حتى الآن، والجهاد الذي يقومون به من أجل ذلك في اجتماعاتهم وجمعياتهم العمومية ومساومة الحكومة في ذلك ومحاولة الأخيرة شق صف القضاة للتغلب على مطالبهم باستقطاب بعضهم للوقوف ضد الأغلبية التي تطالب بالمزيد من الضمانات في مشروعها الذي أعدته من ١٩٩١<sup>(١)</sup>. ثم قامت بتطويره أخيراً وتكافح في سبيل استصداره منذ أكثر من عام وحتى الآن لم يتحقق لها ما تريد بل تقوم الحكومة بعرقلة إصداره ومحاولة دفع بعض الجهات لتقديم مشروعات متعارضة مع مشروع القضاة والدس والوقيعة

بينهم حتى تتمكن من تنفيذ رغباتها فى السيطرة على القضاة ومحاربة سعيهم إلى الاستقلال المالى والإدارى عن السلطة التنفيذية وهو ما يقاومه بشدة جموع القضاة فى حوارهم مع السلطة التنفيذية، وفى الجمعيات العمومية لناديهم العام والنادي الفرعية.

## أولاً: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية فى شئون السلطة القضائية فى القانون رقم ٤٦/١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية

### ١ - عدم استقلال الموازنة المالية للسلطة القضائية

أول ما يلفت النظر فى العيوب التى تكتنف قانون السلطة القضائية الحالى رقم ٤٦/١٩٧٢ هو سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة فى وزارة العدل على موازنة السلطة القضائية فهى التى تملك كل مقدرات القضاة والمتحكمة تماماً فى كل ما يتعلق بالشئون المالية للسلطة القضائية. وهو أمر بلا شك يؤثر كثيراً على إحساس السلطة القضائية بالاستقلال ومن المعروف فى جميع بلدان العالم المتحضر الذى يحترم القضاء ويؤمن إيماناً كاملاً بضرورة استقلال السلطة القضائية هو تمتع هذه السلطة بالاستقلال المادى القائم على استقلال موازنتها بحيث تتحكم هى فيها دون تدخل من السلطة التنفيذية التى تتخذ من هذا التحكيم ذريعة فى التدخل فى شئونها ومحاولة السيطرة عليها، تلك السيطرة التى لا يمكن أن تكون أبداً فى صالح الشعب ، وقد تنبه القضاة إلى ذلك منذ زمن طويل وحاولوا الاستقلال بموازنتهم أسوة بالسلطة التشريعية إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل إلى أن جاءت محاولتهم الأخيرة فى مشروع تعديل قانون السلطة القضائية الذى أعده ناديهم وأقرته جمعياتهم العمومية المتعاقبة والذى أضاف نص المادة ٧٧ مكرر (٥) إلى مشروع القانون ويجرى نصها على النحو التالى: السلطة القضائية مستقلة بموازنتها، وتعد على نمط الموازنة العامة للدولة، وتبدأ ببداية السنة المالية لها وتنتهى بنهايتها..

وتتكون مواردها من حصيلة الرسوم القضائية أمام المحاكم، والغرامات المحكوم بها فى المواد الجنائية والمدنية وغيرها من الأحوال والكفالات التى يحكم بمصادرتها وما تخصصه الدولة لها من موارد كافية ضمن الميزانية العامة للدولة.

ويتولى رئيس مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وتوزيعها وبيان قيودها وأوجه الإنفاق لتقديمه إلى الجهة المختصة بعد بحثه وإقراره من المجلس. ويباشر مجلس القضاء الأعلى السلطات المخولة لوزير المالية فى القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة السلطة القضائية.

كما يباشر رئيس المجلس السلطات المخولة لوزير التنمية الإدارية ورئيس الجهاز المركزى للتظيم والإدارة وتسرى على موازنة السلطة القضائية والحساب الختامى فيما لم يرد به نص فى هذا القانون أحكام الموازنة العامة للدولة.

ويكافح القضاة حالياً من أجل إقرار مشروع قانونهم الذى يحوى هذا النص وقد أقرت الحكومة أخيراً ممثلة فى السيد المستشار وزير العدل بحق القضاة فى أن تكون لهم موازنة مستقلة، والقضاة ما زالوا فى انتظار إقرار مشروع القانون حتى يوضع النص موضع التنفيذ.

ومن المفارقات الغربية فى هذا الشأن أن يكون للسلطة القضائية الفلسطينية وهى مرحلة دون الدولة المستقلة ذات السيادة بمقتضى قانونها رقم ٢٠٠٢/١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٤ ميلادية الموافق ٢ ربيع أول ١٤٢٣ هجرية موازنة مالية مستقلة حيث تنص المادة الثالثة على أن تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

أ- يتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانونى وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة.

يتولى مجلس القضاء الأعلى مسئولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية.

ب- تسرى على موازنة السلطة القضائية أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ومن المفارقات أيضاً فى هذا القانون أن من قام بإعداد مشروع قانون السلطة القضائية الفلسطينية حتى صدر وأصبح حقيقة واقعة هم قضاة مصريون<sup>(٢)</sup>.



وقد اجتهدوا فى أن يضعوا فى هذا القانون كل آمالهم التى يطمحون فيها وأن يتلافوا كل العيوب التى يعانون منها فى مصر، وهى الدولة الأمة- العريقة فى عالمها العربى والمنطقة كلها والأمل كبير فى أن يتحقق لقضاة مصر ما تحقق لزملائهم فى فلسطين.

## ٢- تبعية التفتيش القضائى

التفتيش القضائى هو القابض على زمام الأمور فى وزارة العدل وهى الإدارة الوحيدة فى الوزارة التى يتعامل معها القضاة مباشرة وتتعامل معهم فى كل أمور عملهم، فالتفتيش القضائى - سواء فى ذلك التفتيش على أعمال أعضاء النيابة العامة أو على القضاة حتى درجة رئيس محكمة أ - هو الذى يسيطر على مجريات العمل فى الوزارة، والذى يعمل أعضاء النيابة والقضاة لرأيه فيهم حساب، فهو الذى يتولى تقييم عملهم تمهيداً للترقية، وهو الذى يتولى تحقيق الشكاوى التى تقدم ضدهم وهو الذى يقترح توقيع الجزاء عليهم وهو الذى يتولى إعداد مشروع الحركة القضائية بما تحويه من ترقيات وتقلات وانتدابات، وجهاز هذا شأنه وصلاحياته لا بد أن يوليه القضاة أهمية خاصة وأن يكون لهم رأى فى الجهة التى يتبعها حتى لا يكون أداة فى يد السلطة التنفيذية للتحكم فى مصيرهم ومستقبلهم والغريب أن هذا الجهاز والخاص بالتفتيش على القضاة دون أعضاء النيابة العامة يتبع تبعية مباشرة لوزير العدل الذى هو من رجال السلطة التنفيذية والتى لا يوجد أى نص فى القانون يلزم الحكومة فى أن تختاره من أعضاء السلطة القضائية؛ إذ كثيراً ما تم اختيار بعضهم من المحامين أو من أساتذة الجامعة وهى جهات بعيدة تماماً عن السلطة القضائية، وحتى إذا إختارته من بين المستشارين سواء من القضاء العادى أو مجلس الدولة فإنه فى النهاية يصبح عضواً فى السلطة التنفيذية التى لا يجب أن يكون لها أى ولاية على السلطة القضائية تنفيذاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وتنص المادة ٧٨ من قانون السلطة القضائية على أن "تشكل بوزارة العدل إدارة للتفتيش القضائى على أعمال القضاة والرؤساء بالمحاكم الابتدائية..".

ويذهب مشروع تعديل قانون السلطة القضائية الذى أعده نادى القضاة وأقره القضاة فى جمعياتهم العمومية إلى إلحاق هذه الإدارة المهمة بمجلس القضاء الأعلى تحقيقاً للاستقلال الذى يسعى إليه القضاة حيث ينص مشروع التعديل المقترح على أن يكون نص المادة ٧٨ على النحو التالى: "تلحق بمجلس القضاء الأعلى إدارة للتفتيش القضائى تقوم بالتفتيش

على أعمال الرؤساء والقضاة بالمحاكم الابتدائية ورؤساء النيابة العامة ووكلائها ومساعدتها  
عدا أعضاء المكتب الفني لمحكمة النقض والنيابة العامة لديها.

ويضع المجلس لائحة لها يبين فيها اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء  
عملها وعناصر تقدير الكفاية يصدر بها قرار من وزير العدل".

وهكذا يتم تدعيم استقلال القضاء بنقل تبعية هذه الإدارة المهمة المؤثرة في حياة ومستقبل  
القضاة إلى جهة هي جزء من السلطة القضائية بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية، ومن  
الأمر الغربية أن تكون إدارتا التفتيش على كل من القضاء العادي والنيابة العامة تابعيتين  
لوزير العدل - حيث إن النائب العام نفسه الذي تتبعه إدارة التفتيش على أعضاء النيابة  
العامة يتبع وزير العدل - في حين تكون إدارة التفتيش على أعضاء مجلس الدولة تابعة  
لرئيس مجلس الدولة وليس لوزير العدل والمفارقة الأكبر أن تكون إدارتا التفتيش الفني على  
أعضاء كل من النيابة الإدارية وأعضاء إدارة قضايا الدولة تتبعان رؤساء كل من الهيئتين  
وبذلك تكونان أكثر استقلالاً في هذا الشأن من القضاة وأعضاء النيابة العامة.

ولذلك فإن هذا النص المقترح يحقق ميزة للقضاة في الاستقلال طالما كافحوا في سبيل  
الحصول عليه وما زالوا يكافحون.

ومن الجدير بالملاحظة في هذا المجال القول إن هذه الميزة ينص عليها في قانون  
السلطة القضائية الفلسطينية رقم ٢٠٠٢/١ حيث نص في المادة ٤٢ من الفصل الثاني على  
أن:

١- تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى تؤلف من رئيس  
المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء  
النيابة العامة.

٢- يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها اختصاصاتها والقواعد  
والإجراءات اللازمة لأداء عملها وعناصر تقدير الكفاية بما فيها نتائج الدورات التدريبية  
وأسباب إلغاء أحكام القاضى أو نقضها أو تعديلها.

وبذلك يكون قد تحقق لقضاة فلسطين في إطار السلطة الفلسطينية بعض ما يطمح قضاة  
مصر إلى تحقيقه.

### ٣ - دخول عنصر منتخب فى تشكيل مجلس القضاء الأعلى

الانتخابات الحرة النزيهة هى أفضل الوسائل لإفراز عناصر بشرية قادرة على أن تعطى الناس بلا حدود وهى إذ تعطى لا تنتظر من الناس سوى أن تكون موضع ثقتهم ومحط احترامهم , وهى دائماً لا تنتظر إلى أعلى حيث رجال السلطة التنفيذية لأنها تعلم أنهم لا يملكون لها شيئاً فهى لم تأت من أعلى ولكن جاءت عن إرادة الأمة التى أولتها ثقتهما , فهى تنظر إلى ما يرضى هذه الأمة ومواجهة الدولة ويحقق لها ولهم الفائدة فى دولة القانون فتقوم به عكس المعين من السلطة العليا الذى لا ينظر إلى جماهير الشعب لأنها لا تملك له ثوباً أو عقاباً وهو يعلم أن رضاها وسخطها لا يقدم أو يؤخر ما دام صاحب السلطة الذى عينه راض عن تصرفاته وهذا ما نشاهده فى غالبية المسؤولين لا كلهم فى مصر حيث تكثر الانتقادات لهم سواء فى بعض الصحف أو وسائل الإعلام المسموعة أو المرئية أو فى الشارع رغم ذلك هم سادرون فى غيهم لا يترجعون عن تصرفاتهم المنتقدة إلا إذا شعروا أن أولى الامر من أصحاب السلطة لا يرضون عن تصرفاتهم وقد شاع فى الآونة الأخيرة فى مصر الابتعاد عن نظام الانتخاب لاختيار القيادات وكان ذلك بارزاً فى الجامعات حيث ألقى نظام الانتخاب فى الكليات لاختيار العمداء بحجة أنه يحدث انقساماً داخل الكليات التى يجب أن تتفرغ للعلم , وهذه حجة واهية لأن الانتخابات فى الحقيقة تفرز عناصر قوية قادرة على التصدى للسلطة إذا حاولت التدخل فى شئون الجامعة وكان الأولى لو أن السلطة التنفيذية لديها رغبة فى تعميق الإحساس بالديمقراطية فى مصر وأن يمتد نظام الانتخاب ليشمل رؤساء الجامعات بدلاً من التعيين لاختيار العمداء ونأمل العدول عن ذلك وإمتداد الاختيار بالنسبة لجميع القيادات سواء فى الجامعة أو خارجها بنظام الانتخاب مثل المحافظين حتى تعمق التجربة الديمقراطية التى تدفع البلاد إلى التقدم والرقى.

هذه مقدمة فقط فى شأن الحديث عن الرغبة فى إدخال عنصر منتخب فى مجلس القضاء الأعلى على تشكيله الحالى الذى يقتصر على العناصر المعينة بحكم وظائفهم فقط مما يحرم القضاة من تمثيلهم فى هذا المجلس والنص المقترح هو على النحو التالى: (يشكل مجلس القضاء الأعلى برئاسة رئيس محكمة النقض وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة والنائب العام واثنين من أعضاء محكمة النقض واثنين من أعضاء محكمة استئناف القاهرة تختار كلاً منهم الجمعية العمومية لمحكمته لمدة سنة , كما تقوم كل جمعية باختيار عضوين احتياطيين لنفس المدة.... ) (مادة ٧٧ مكرر من المشروع).

وقد أدخلت اللجنة المُشكلة في وزارة العدل لدراسة المشروع تعديلاً على هذه الصياغة على النحو التالي: (يشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس محكمة النقض - رئيس محكمة استئناف القاهرة والنائب العام وأقدم اثنين من نواب رئيس محكمة النقض - وأقدم أربعة من رؤساء محاكم الاستئناف العاملين واثنين من أعضاء محكمة النقض لمدة سنة , واثنين من أعضاء محكمة استئناف القاهرة، تختارهما الجمعية العامة للمحكمة لمدة سنة , كما تقوم كل جمعية باختيار عضوين احتياطيين لنفس المدة وفيما عدا النائب العام تكون رئاسة المجلس لأقدم الأعضاء).

ولا يفترق هذا النص كثيراً عن النص الذي اقترحه نادى القضاة فيما عدا أن تكون رئاسة المجلس بالأقدمية المطلقة من بين أعضائه. والنص الحالى ونص مشروع نادى القضاة يجعلان رئاسة المجلس لرئيس محكمة النقض أما نص مشروع وزارة العدل الذى يجعل رئاسة المجلس بالأقدمية المطلقة فهو مطلب للزملاء مستشارى محاكم الاستئناف حيث إنهم يمثلون الأغلبية بين المستشارين ولا أعتقد أن ذلك يمثل أهمية بالنسبة لمشروع القانون وأى النصين يعتمد مطلب القضاة فى أن يكون داخل المجلس عنصر منتخب يحقق الغاية المطلوبة.

ويحدث فى هذه الأيام التى تمر بها مصر وهى أيام تشهد حراكاً سياسياً يسعى إلى إحداث تغيير , وضغط من بعض مراكز السلطة السياسية يحاول منع هذا التغيير بل والردة إلى الخلف كما حدث فى صياغة المادة ٧٦ من الدستور بكل ما انطوت عليه من مثالب. يحدث فى هذه الأيام بعد عرض مشروع القانون الذى أعده نادى القضاة ومشروع القانون الذى أعدته وزارة العدل على مجلس القضاء الأعلى أن قام الأخير بإعداد مشروع ثالث أرسله إلى وزارة العدل وحظر عليها إطلاع القضاة عليه وخاصة أعضاء مجلس إدارة نادى القضاة ولانعرف بالطبع سر هذا المنع إلا أنه يعارض المشروعين ويتضمن نصوصاً تتصادم مع رغبة القضاة ومن أول هذه النصوص بالطبع دخول عنصر منتخب إلى تشكيل المجلس وهو ما تعارضه جموع القضاة بشدة خاصة بعد تقوية سلطات المجلس بنقل موازنة الوزارة إليه وكذلك التفتيش القضائى لأن عدم وجود عنصر منتخب فى المجلس بعد إضافة هذه الاختصاصات إليه يمكن أن يحوله إلى طاغوت يتحكم فى القضاة دون أن يملكوا لذلك دفعاً.

## ثانياً: تقنين قواعد النقل والندب والإعارة

من الأمور المؤثرة في حياة القضاة من الناحية المادية والمعنوية النقل والندب والإعارة، وذلك لأن القاضي في ظروف السن وصعوبة المواصلات ومشاكل الأولاد والزوجة العاملة يهمله كثيراً المكان الذي يعمل به والذي يجمعه بأسرته كما يهمله المكان الذي يوجد به مستقبلاً ومدى تأثير ذلك على استقراره العائلي الذي ينعكس بلا شك على حسن أدائه لعمله، كما أن قواعد الندب وما ترتب عليها من ميزات مادية ومعنوية والبعد عن العمل القضائي الذي بلا شك يعتبر العمل الطبيعي للقاضي الذي يكتسب منه خبرته، كل ذلك يشغل بال القاضي ويدعوه إلى التفكير فيه ومدى حاجته إليه وملاءمته له، وأخيراً قواعد الإعارة بما تمثله للقاضي من نقله مادية كبيرة تؤثر عليه وعلى أسرته وتخرجه من الضيق المادي الذي يعاني منه، كل ذلك أمور تشغل بال القضاة وتدعوهم إلى المطالبة بوضع قواعد عامة مجردة منضبطة وتجعل كل قاض يعرف موقفه تماماً منها بغير حاجة إلى اللجوء إلي وساطة أو التقرب من أحد ممن بيده الأمر حتى يحصل على حقه فيها أو أكثر من حقه، ومن هنا كانت الدعوة إلى تقنين قواعد النقل والندب والإعارة لا تترك لاجتهاد أحد ولو كان مجلس القضاة الأعلى الذي يحوي عنصراً منتخباً.

وهو ما فعله مشروع تعديل قانون السلطة القضائية الذي أعده نادي القضاة، والوضع في القانون الحالي للسلطة القضائية أن نظمت المواد من ٥٢ حتى ٥٩ قواعد نقل المستشارين والقضاة بما فيها درجة رئيس محكمة (أ، ب) إلا أن القواعد الخاصة بالمستشارين مستقرة أما قواعد النقل الخاصة بالقضاة ورؤساء المحاكم (أ، ب) ومن في درجتهم من أعضاء النيابة العامة تتغير بين الحين والآخر عن طريق قاعدة ضم مدة النيابة العامة لمدة العمل بالقضاء أو عدم ضمها حسب نية مجلس القضاة الأعلى وحسب رغبته وهو ما يفتح باباً واسعاً للتحايل على تطبيق هذه القواعد ويدعو إلى وضع قاعدة عامة منضبطة لذلك وهو ما نصت عليه المادة ٧٧ مكرراً (٤) من المشروع حيث جري نصها على النحو التالي: "يضع المجلس (مجلس القضاة الأعلى) لائحة بالقواعد التي تحكمه في مباشرة اختصاصه وتحكم التفتيش القضائي في إعداد مشروع الحركة القضائية بعد أخذ رأي الجمعيات العمومية للمحاكم. على أن تنص فيها على ضم مدد العمل بالقضاء والنيابة العامة ومراعاة رغبات رجال القضاء في الاحتفاظ والاختيار بين المناطق ومحاكم المنطقة الواحدة في ضوء أقدمياتهم ومواطنهم" وبذلك يمكن أن يطمئن القضاة إلى قواعد النقل التي تحكمهم ويعرفوا

الجهة التي سيعملون بها مستقبلاً وحبذا لو أن هذه اللائحة يصدر بها قرار جمهوري أو حتى وزاري حتى لا يكون من السهل تغييرها طبقاً لإرادة المجلس وحده أو حتى يشترط لتغييرها موافقة الجمعيات العمومية للمحاكم.

هذا بالنسبة لقواعد النقل أما قواعد الندب فقد جري المشروع علي تعديل المادة ٦٢ من القانون لتصبح علي النحو التالي: "لا يجوز ندب القاضي لغير عمله أو بالإضافة إليه إلا للوظائف القضائية المبينة بهذا القانون أو أي قانون آخر وذلك بقرار من وزير العدل بعد موافقة الجمعية العامة للمحكمة التابع لها أو النائب العام بحسب الأحوال وموافقة مجلس القضاء الأعلى علي أن يتولي المجلس المذكور وحده تحديد المكافأة التي يستحقها القاضي عن هذه الأعمال"، وتختلف الصياغة المقترحة لهذه المادة عن المادة الحالية بأنها لا تجيز الندب إلا لأعمال قانونية أو قضائية، ووجوب موافقة الجمعية العمومية للمحكمة التابع لها القاضي أو النائب العام والنص الحالي يكتفي بأخذ رأي الجمعية العمومية ويلاحظ أن مجلس القضاء الأعلى يهمل تماماً استعمال السلطة التي تعطيها له هذه المادة في أن يتولي وحده تحديد المكافأة التي يستحقها القاضي عن القيام بهذه الأعمال، وهذا أمر خطير لأن قيام المجلس وحده بتحديد هذه المكافأة يمنع الجهات المنتدب لها القاضي من أن تبخسه حقه فلا تعطيه المكافأة التي يستحقها عن هذه الأعمال التي يقوم بها أو أن تجزل له العطاء فيؤثر ذلك علي إرادته وهو ما رأيناه عملاً في الانتخابات حيث قامت السلطة التنفيذية بإجزال العطاء فيها بغرض التأثير علي إرادة القضاة، كما قامت اللجنة الرئاسية بهضم حقههم والفرقة بينهم واستبعاد بعضهم من الإشراف بحجة وجود ميول سياسية لهم وهو ما أساء إلي السلطة القضائية وجعلها تلجأ إلي المحاكم تظلماً من هذه القرارات الجائرة ولو أن مجلس القضاء الأعلى مارس سلطته في الندب وفي تحديد المكافأة لما حدث شيء من ذلك ولحفظ للقضاة كرامتهم وهيبتهم.

أما بالنسبة لقواعد الإعارة وهي القواعد التي تؤثر في وضع القضاة المادي، وهي من الأمور التي يجب وضع قواعد مجردة منضبطة لها بحيث تضمن لكل قاض الحصول علي حقه فيها دون تدخل الإدارة سواء في المنح أو المنع، ويحدد القانون الحالي في المادة ٦٥ منه مدة الإعارة بأربع سنوات متصلة إلا أن عجز المادة يفتح باباً لا نهاية له يمكن للقاضي منه مد المدة إلي أمد غير محدد حيث تنص المادة علي أنه "ومع ذلك يجوز أن تزيد المدة علي هذا القدر إذا اقتضت ذلك مصلحة قومية يقدرها رئيس الجمهورية" وقد فتح هذا الباب

مجالاً واسعاً لمدد الإعارة إلى أمد بعيد عن طريق لجوء البعض إلى ذوي النفوذ في بعض المؤسسات السيادية من أجل مد الإعارة وهذا ما يعرض القضاة للمهانة ويهضم حقوق البعض بتفويت هذه الفرصة عليهم. وقد خلا النص المقترح من مشروع التعديل الذي أعده النادي من هذا الاستثناء، يضاف إلى ذلك أن المشروع اقترح ألا يعار القاضي إلا إذا جلس على المنصة مدة أربع سنوات وحصل على تقدير فوق المتوسط في آخر تقريرين من تقارير الكفاية حتى يمكن الاطمئنان إلى أنه تكون مهنيًا وأنه سيكون سفيراً حسناً لبلاده في البلاد التي سيعار إليها.

كما اشترط مشروع التعديل في المادة ٦٦ منه علي ألا تزيد مدة الندب لغير التفتيش القضائي وللمكتب الفني لمحكمة النقض وللنيابة العامة بها على أربع سنوات لأن البعد عن المنصة مدة كبيرة يفقد القاضي كفاءته للعمل القضائي أما هذه الجهات المستثناءة فإنها تعتبر عملاً قضائياً لا يبعد القاضي عن المنصة كثيراً.

### ثالثاً: إشراف وزير العدل علي المحاكم والقضاة وتوقيع الجزاء عليهم

تنص المادة ٩٣ من قانون السلطة القضائية علي أن "لوزير العدل حق الإشراف علي جميع المحاكم والقضاة" كما، تنص المادة ٩٤ من القانون ذاته علي أن "لرئيس المحكمة من تلقاء نفسه أو بناء علي قرار الجمعية العامة بها، حق تنبيه القضاة إلي ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم بعد سماع أقوالهم، ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة وفي الحالة الأخيرة تبلغ صورته لوزير العدل..... ولوزير العدل حق تنبيه الرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضاؤها بعد سماع أقوالهم علي أن يكون لهم إذا كان التنبيه كتابة حق الاعتراض أمام المجلس".

ومن هذين النصين يتضح جلياً السلطة المعطاة في قانون السلطة القضائية الحالي لوزير العدل وهو من رجال السلطة القضائية لتوقيع جزاء التنبيه وهو جزاء مهم تترتب عليه آثار خطيرة في حق القاضي منها تأخير الترقية والحرمان من الندب والإعارة وهو ما يعد من أكبر صور تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية وهو ما حاول مشروع القانون المقدم من نادي القضاة تلافيه بتعديل نص المادتين ٩٣، ٩٤ سالفتي الذكر لتصبحا علي

النحو التالي المادة ٩٣ من المشروع ( لوزير العدل حق الإشراف الإداري علي المحاكم، ولرئيس كل محكمة وللجمعية العامة حق الإشراف الإداري علي القضاة التابعين لها".

وفي إطار المادة الواردة بالمشروع يقتصر إشراف وزير العدل ورئيس المحكمة علي الإشراف علي موظفي المحاكم فقط دون القضاة الذين لا يقبل عملهم أن يكون هناك إشراف عليهم لغير ضمايرهم والقانون فقط، كما جري المشروع علي تعديل المادة ٩٤ بحيث تصبح علي النحو التالي "للجمعية العامة من تلقاء نفسها أو بناء علي طلب من رئيس المحكمة حق تنبيه القضاة إلي ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظائفهم بعد سماع أقوالهم ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة..... وبذلك لا يصبح لوزير العدل سلطة توقيع جزاء مهم مثل التنبيه علي القضاة ورفعت كذلك سلطة رئيس المحكمة منفرداً في توقيع هذا الجزاء المهم ويصبح توقيع من حق الجمعية العمومية التابع لها القاضي من تلقاء نفسها أو بناء علي طلب رئيس المحكمة وبذلك يصبح أمر القاضي بيد مجتمع إخوانه، فهم الأقدر علي تقييمه وهي أكبر ضمانة للقاضي كما قال الأستاذ الإمام محمد عبده رحمه الله. وهذا الأمر يشمل بالطبع أعضاء النيابة العامة حيث تنص المادة ١٢٦ من قانون السلطة القضائية علي حق وزير العدل إلي جوار النائب العام في توجيه تنبيه لأعضاء النيابة العامة الذين يخلون بواجباتهم إخلالاً بسيطاً بعد سماع أقوال عضو النيابة ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة (.....) حيث يقصر مشروع تعديل القانون هذا الحق علي النائب العام فقط، وهو ما يجري عليه نص المادة ١/١٢٩، ٢ حيث يعطي القانون وزير العدل الحق في أن يطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية علي عضو النيابة وكذلك الحق بالاشتراك مع النائب العام في إيقاف عضو النيابة عن العمل أثناء التحقيق ويصبح هذا الحق في المشروع مقصوراً علي النائب العام فقط.

#### رابعاً: تقوية سلطات مجلس القضاء الأعلى الذي يحوي عنصراً منتخباً

أن أكبر ضمانة يمكن أن يتمتع بها القضاة في عملهم هي أن يكون جميع شئونهم في يد مجتمع زملائهم من القضاة، لأن القول بغير ذلك يمكن أن يؤدي إلي تحكم السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل في شئون القضاة، وهو ما يوجب جعل كل ما يتعلق بعملهم بيد إمام جمعياتهم العمومية أو مجلس القضاء الأعلى الذي يحوي عنصراً منتخباً، وبذلك يجب أن يشمل مشروع تعديل قانون السلطة القضائية اشتراط موافقة مجلس القضاء الأعلى على كل



ما يتعلق بشئون القضاة من تعيين ونقل وندب وإعارة وتوقيع جزاء وعدم الاكتفاء بأخذ رأيه فقط لأن هذا يضعف من سلطات المجلس ويقوي من نفوذ السلطة التنفيذية علي القضاة وهو ما يجب أن يتحرر منه أي قانون لأنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الديمقراطي.

## خامساً: مشروع تعديل القانون الذي أعدته وزارة العدل

### عن طريق لجنة اشترك فيها ممثلون لنادي القضاة

كونت وزارة العدل لجنة اشترك فيها عضوان من أعضاء مجلس إدارة نادي القضاة هما المستشار زكريا عبد العزيز رئيس النادي والمستشار هشام أحمد جينية سكرتير عام النادي وتختلف الملامح الرئيسية للمشروعين في النقاط الآتية :

أولاً : حدث خلاف رئيسي حول استقلال الموازنة وتبعية التفتيش القضائي لمجلس القضاء الأعلى إلا أن السيد وزير العدل بعد أن رفضت الجمعية العمومية للقضاة خلو المشروع من هذين النصين أرسل خطاباً للنادي يعلن فيه أن وزارة العدل ليس لديها مانع من استقلال الموازنة وتبعية التفتيش القضائي لمجلس القضاء الأعلى.

ثانياً : تبعية رجال النيابة العامة؛ حيث ينص مشروع القانون الذي أعده النادي على أن تكون للنائب العام فقط في حين ينص مشروع تعديل القانون الذي أعدته الوزارة على أن تكون التبعية للنائب العام ووزير العدل وهو ذات النص الموجود في القانون الحالي.

ثالثاً : اختيار رئيس النقض حيث ينص المشروع المقدم من نادي القضاة على أن يكون الاختيار من بين أقدم خمسة من نواب رئيس محكمة النقض رأسوا دوائرها طوال السنوات الثلاث السابقة علي الترشيح في حين ينص مشروع قانون لجنة وزارة العدل علي أن يكون أقدم نواب رئيس محكمة النقض رئيساً لها بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى ويلاحظ أن النص الحالي يقرر أن يعين رئيس محكمة النقض من بين نواب الرئيس بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى.

رابعاً : مدة الندب أو الإعارة حيث ينص مشروع القانون المقدم من نادي القضاة علي أن تكون المدة أربع سنوات في حين ينص مشروع القانون الذي أعدته وزارة العدل علي أن تكون ست سنوات.

خامساً : تشكيل مجلس القضاء الأعلى : تنص المادة ٧٧ مكرراً (أ) من مشروع نادي القضاة علي أن يشكل مجلس القضاء الأعلى برئاسة رئيس محكمة النقض وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة والنائب العام واثنين من أعضاء محكمة النقض واثنين من أعضاء محكمة استئناف القاهرة تختار كلاً منهم الجمعية العامة لمحكمة لمدته سنة كما تقوم كل جمعية باختيار عضوين احتياطيين لنفس المدة إلا أن النص الذي وضعته اللجنة ينص علي أن يشكل مجلس القضاء الأعلى من رئيس محكمة النقض، ورئيس محكمة استئناف القاهرة، النائب العام، أقدم اثنين من نواب رئيس محكمة النقض، أقدم أربعة من رؤساء محاكم الاستئناف العاملين، اثنين من أعضاء محكمة النقض تختارهما الجمعية العامة لمحكمة النقض لمدة سنة، اثنين من أعضاء محكمة استئناف القاهرة تختارهما الجمعية العامة للمحكمة لمدة سنة وفيما عدا النائب العام تكون رئاسة المجلس لأقدم أعضائه.

ويختلف النصاب من حيث التوسعة في عدد الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ومن حيث جعل رئاسة المجلس، حيث يجعلها مشروع نادي القضاة لرئيس محكمة النقض ويجعلها مشروع لجنة الوزارة لأقدم الأعضاء ونقطة الخلاف الأخيرة للأسف ذات حساسية شديدة بين مستشاري النقض ومستشاري الاستئناف لم يتم حسمها حتى الآن.

سادساً : تعطي المادة ٩٤ من مشروع قانون نادي القضاة حق توجيه تنبيه للقاضي للجمعية العمومية للمحكمة فقط، أما مشروع تعديل القانون المقدم من لجنة وزارة العدل فيعطي لرئيس المحكمة أيضاً بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة (٣٥) ومشروع قانون نادي القضاة بلا شك أكثر ضماناً للقضاة حيث يجعل هذا الجزاء المهم في يد مجتمع القضاة ممثلاً في جمعياتهم العمومية.

هذه هي أهم أوجه الخلاف بين مشروع تعديل قانون السلطة القضائية المقدم من نادي القضاة ومشروع القانون الذي أعدته اللجنة المشكلة بوزارة العدل وهي أوجه خلاف وإن كانت مهمة إلا أنه يمكن بلا شك التغلب عليها وقد قامت وزارة العدل بإرسال مشروع القانون الذي أعدته إلي مجلس القضاء الأعلى لإبداء رأيه فيه في ١٠/٥/٢٠٠٥ إعمالاً لحكم المادة ٧٧ مكرراً (٢) من قانون السلطة القضائية إلا أن المجلس أبقى القانون لديه حتى

وقت قريب بحجة أخذ رأي الجمعيات العمومية للمحاكم وأعضاء النيابة العامة وبقي هذا المشروع لديه منذ ذلك الحين، وحين أفرج عنه جعله سرياً لا يطلع عليه أحد ولا نعرف حتى الآن ما يحتويه هذا المشروع السرى.

## سادساً: النتائج السياسية لكل من مشروعى القانون (مشروع القضاة ومشروع وزارة العدل)

لا شك أن هدف مشروع تعديل قانون السلطة القضائية الذى أعده نادى القضاة هو تدعيم استقلال القضاء وجعل أمره بيده كضمانة لجدية هذا الاستقلال.

ولا شك أن مشروع الوزارة وإن كان يحقق بعض هذا الاستقلال إلا أنه يجعله منقوصاً فى بعض جوانبه مثل زيادة العنصر المنتخب فى مجلس القضاء الأعلى فى مشروع النادى عنه فى مشروع وزارة العدل، إذ بلاشك أن العنصر المنتخب فى الأعضاء يكون أكثر حرصاً على مصالح الأعضاء الذين أعطوه ثقتهم. ومثل إرجاء النص الخاص بالموازنة المالية المستقلة وإلحاق التفتيش القضائى بمجلس القضاء الأعلى، وإن كان السيد وزير العدل قد عاد ووافق على ذلك فيما بعد والسؤال الذى نطرحه هنا:

لماذا تعترض وزارة العدل على مشروع نادى القضاة؟ وسوف نحاول الإجابة عليه فيما يلي:

وزارة العدل تمثل السلطة التنفيذية، وكما سبق القول تعتبر أن كل نص فى القانون يدعم استقلال السلطة القضائية هو انتقاص من سلطتها وهو ما يجعلها تقاوم بكل شدة تدعيم استقلال السلطة القضائية حتى تكون دائماً فى موقف المستجدى ويمكنها عن طريق ذلك النفاذ إليها والسيطرة عليها.

## النتائج السياسية المحتملة لتحقيق مطلب القضاة بصدور التعديل الذى أقروه

لا شك أن القضاة عندما وضعوا صيغة التعديل الذى يرونه لقانون السلطة القضائية، كان هدفهم هو تحقيق المزيد من استقلال القضاء حتى يمكن للسلطة القضائية القيام بمهمتها التى أناط الدستور بها القيام عليها وهى تحقيق العدل بين الناس وفض المنازعات التى تقع سواء

بين الأفراد بعضهم البعض أو بينهم وبين الحكومة والمؤسسات العامة بمختلف أنواعها بدءاً من رئيس الجمهورية وحتى أصغر موظف في الدولة أو بين المؤسسات وجهات الدولة نفسها , ولا يمكن لقاض غير قوى وغير محصن مادياً ومعنوياً أن يقوم بذلك , إذ كثيراً ما عرفت السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية عندما كانت الأخيرة تصدر أحكاماً لا تروق للسلطة التنفيذية , وهو ما حدث في مصر مرتين ؛ الأولى سنة ١٩٥٥ التي تعرض فيها صرح شامخ من صروح العدالة في مصر وهو مجلس الدولة ورئيسه شيخ القضاة الدكتور/ عبد الرزاق السنهورى لاعتداء غوغائى غير مسبوق فى أى بقعة من بقاع العالم , والأخرى فى سنة ١٩٦٩ فيما عرف بمذبحة القضاء والتي تم فيها عزل ١٨٩ قاضياً من خيرة رجال القضاء كما أن وقوف السلطة القضائية موقف المستجدى للدعم المادى يجعلها فى موقف ضعيف لا يمكنها من ممارسة سلطتها فى تحقيق العدل والحفاظ على الحريات والوقوف فى وجه الظلم وما يود القضاة رؤيته هو أن يروا القاضى لا يفضل وظيفة أخرى على عمله القضائى مهما كان ولو منصب الوزارة، ففى إنجلترا حيث الاستقلال القضائى كاملاً يتردد القاضى كثيراً عندما يعرض عليه منصب وزارى لأنه لا يحقق له ميزة مادية أو أدبية أكبر من ميزة تولى منصب القضاء , أما عندنا فإن كبار رجال القضاء يحملون بمقعد الوزارة أو حتى مقعد محافظ وهذا ما يهز الثقة فى القضاء وأحكامه. ويجعل البعض يصف أحكام القضاء أحياناً بأنها مسيسة وهو ما يعنى أنه يشعر أن القاضى وهو يصدرها لم يكن محايداً وهذا أكبر وصمة يمكن أن تلحق بالقضاء ومن أكبر الأمثلة على تدخل السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية وفرض هيمنتها عليها وتركيزاً على أحكام القضاء قضية الردة الخاصة بالدكتور/ نصر أبو زيد حيث صدر حكم بالنفريق بينه وبين زوجته ووصل هذا الحكم إلى محكمة النقض حيث أيدته إلا أننا فوجئنا بصدور حكم من قاض فى محكمة جزئية بوقف تنفيذه, أما كيف صدر هذا الحكم فهذا لم يحسم حتى الآن وكان بالطبع مثار استغراب واستهجان من الناس ورجال القانون فى جميع أنحاء العالم ودليلاً دامغاً على تدخل السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية. أما المثال الصارخ الثانى فهو قضية إدانة صحفى جريدة الشعب فى قضية الدكتور/ يوسف والى؛ فقد كانت هذه المحاكمة مهزلة لم تشهد لها ساحة القضاء مثيلاً فى تدخل السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية وانتهت بظلم فادح للصحيفة والقائمين عليها وبعد انتهاء هذه المهزلة ثبت للأسف صدق كل ما نشرته الصحيفة ولكن بعد أن نفذت المؤامرة.

## الهوامش

١. انظر مشروع تعديل القانون رقم ١٩٧٢/٤٦ الذي أعدته مجموعة من شيوخ القضاة وعرض على الجمعية العمومية لنادي قضاة مصر ووافقت عليه في ١٨/١/١٩٩١ والمنشور في كتاب "نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء"، تقديم المستشار يحيى الرفاعي، من ص ١٣٥ إلى ص ١٥٣، الناشر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٥.
٢. هم المستشارون/ أحمد محمود مكي، ومحمد حسام الدين الغرياني، ومحمود رضا الخضيرى نواب رئيس محكمة.



## الفصل الخامس

### النائب العام بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية

عبد الله خليل \*

#### مقدمة:

هذه الدراسة تتناول موضوعاً شائكاً في الوقت الحاضر الذي يتعرض فيه عدد من الصحفيين والكتاب للملاحظات القضائية بسبب كتابات تعرضت إما بالنقد لمعايير التعيين في النيابة العامة أو تعليقاً أو نقداً على بعض القرارات الصادرة من النيابة في بعض القضايا الحزبية، وفي وقت ارتفعت فيه الأصوات سواء من خلال نادي قضاة مصر أو من خلال منظمات حقوق الإنسان وبعض أحزاب المعارضة، بضرورة تمتع النيابة العامة باستقلالها

---

\* المحامي بالنقض (مصر).

الكامل عن السلطة التنفيذية وضرورة إلغاء تعيينها لوزير العدل، والحد من دور القيادة السياسية فى تعيين النائب العام، وفى ظل بعض الملاحظات القضائية التى طالت عدداً من قيادات جماعة الإخوان المسلمين بتهمة الانتماء إلى تنظيمات مناهضة، وشملت انتقادات هذه الجماعة إلى النيابة العامة الإفراط فى استخدام الحبس الاحتياطي لأعضائها بقصد تخويفهم وإعاقتهم.

فى ظل هذه الظروف السابقة - وفى ظل تجربة خاضها الباحث لدراسة أجزائها لصالح البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة- شملت خمس دول عربية من بينها مصر، لم تجد ارتياحاً أو قبولاً من النيابة العامة فى مصر - وأثارت اعتراضات عديدة، وبالتالي فإنه عند إعادة الكرة مرة أخرى فإن الباحث يعلن أن هذه الدراسة تعبر عن وجهة نظره ولا تعبر عن وجهة نظر أي مؤسسة سواء كانت دولية أو إقليمية أو محلية.

وقد قام الباحث بإجراء هذه الدراسة على ضوء التطور التاريخي لدور النيابة العامة فى مصر وعلاقتها بالسلطة التنفيذية منذ استحداث منصب النائب العمومي فى مصر عام ١٨٧٥ حتى الآن. مستعرضاً فيها القوانين المتعاقبة وما حدث فيها من تطورات على هذا الدور محاولاً كشف تطور هذه العلاقة بكافة أبعادها مستخلصاً النتائج والغايات التى تستهدفها السلطة التنفيذية من هذه العلاقة التابعة، سواء فى عهد الاحتلال أو عهد الاستقلال.

وفى الفترة من ١٨٧٥ ميلادية حتى يوليو ١٩٥٢ ميلادية، كانت مصر هي أول دولة عربية تعرف منصب النائب العمومي منذ إنشاء المحاكم المختلطة ١٨٧٥، ويحاول الباحث الكشف من خلال هذه الحقبة التاريخية المهمة عن الدور الذى لعبه العنصر الأجنبي على النيابة العامة، وما الدور الذى لعبه الاحتلال البريطاني للسيطرة على هذا المنصب وعلى النيابة العامة ومدى حرص السلطة السياسية على إخضاع هذا المنصب وأعضاء النيابة لعلاقة التبعية سواء للخديوي أو لناظر الحقانية (العدل) حالياً، وإلى أي مدى وصلت هاتان القوتان مجتمعتين فى إحكام قبضتهما وسيطرتهما على النيابة العامة وقدرتهما على عزل النائب العمومي بحيث أصبح تعيين النائب العام وعزله أمراً سياسياً.

وتوضح دراسة مرحلة ما بعد ٢٣ يوليو ١٩٥٢ استمرار تبعية منصب النائب العام للسلطة التنفيذية وسلطان الحكومة على أعضاء النيابة العامة فى ظل قوانين السلطة القضائية المتعاقبة، وتوضح الدراسة أداة تعيين النائب العام فى منصبه، بحيث ظل تعيينه أمراً سياسياً



يتوقف على مشيئة السلطة التنفيذية ويتم بقرار من رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة مجلس القضاء الأعلى.

وفي القسم الثاني من الدراسة - يتناول الباحث التطور التاريخي لدور النيابة العامة فى الوظيفة القضائية أي محاولة السلطة فى أن تكون النيابة العامة فى موقع وسط تجمع منه بين طرفي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بإسناد وظيفة قضائية مهمة لها، وهي سلطة التحقيق لتجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق، وبالتالي تستطيع السيطرة من خلال التبعية الهرمية التي يجلس على قممها النائب العام بين هاتين السلطتين، وتتاول مرحلة ما قبل يوليو ١٩٥٢ للتعرف على موقف قانون تحقيق الجنايات ١٨٨٣ - الذي كان يفصل بين السلطتين وبين دكريتو ١٨٩٥ الذي أعاد الجمع بين السلطتين وقانون الإجراءات الجنائية الحالي رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ الذي عاود وفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، ثم مرحلة ما بعد يوليو ١٩٥٢ وصدور القانون رقم ٣٥٣ لسنة ١٩٥٢ الذي عاد إلى جمع النيابة العامة بين سلطتي الاتهام والتحقيق تمشياً مع دكريتو ١٨٩٥ ثم نتناول الظروف السياسية التي أدت إلى إلغاء نظام قاضي التحقيق فى ظل نظام ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والدوافع الخاصة لإلغاء هذا النظام والانتقادات التي وجهت إليه.

ثم نتناول فى فرع آخر من الدراسة مدى انعكاس تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية على علاقتها مع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني وعن مدى توترها ونضرب أمثلة واقعية لحالات تؤدي إلى دخول النيابة العامة فى مرمي النيران السياسية كالتقصير فى التحقيق فى شكاوى التعذيب وإساءة استعمال السلطة وانعكاس هذا القصور فى ملاحظات الهيئات الدولية التعاهدية لحقوق الإنسان، وفى تقارير منظمات حقوق الإنسان.

وننتقل إلى تناول موقف النيابة العامة فى أحداث ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٥ المتعلقة بالاعتداء على عدد من الصحفيين المصريين والأجانب والتحرش الجنسي والضرب لعدد من الصحفيات المصريات والأجانب.

ثم نتناول فى فرع أخير موقف النيابة من اعتداءات قوات الأمن على القضاة فى الانتخابات البرلمانية ٢٠٠٥. ثم يتناول الباحث الاستنتاجات العامة للدراسة والتوصيات التي يراها.

## القسم الأول النائب العام والسلطة التنفيذية

أولاً: الفترة من ١٨٧٥ ميلادية حتى يوليو ١٩٥٢:

فى عام ١٨٧٥ ميلادية صدرت أول لائحة ترتيب المحاكم المختلطة، وتم استحداث منصب النائب العمومي عن الحضرة الخديوية، وكان قابلاً للعزل والنقل وكان يتم تعيينه بأمر الحضرة الخديوية، وكان مسيو "فاشيه" أول نائب عمومي لدى المحاكم المختلطة.

وسيطر العنصر الأجنبي على منصب النائب العمومي فقد شغله فى البداية بلجيكي ثم استحوذ عليه فرنسي، وكان بمجرد خلو المنصب يتم السعي للحصول عليه بطريقة ملتوية.<sup>(١)</sup>

ومع صدور لائحة ترتيب المحاكم الأهلية سنة ١٨٨٣، أصبح النائب العمومي تابعاً لناظر الحقانية "العدل حالياً".

ومنذ البداية عرف رجال الاحتلال البريطاني أهمية وخطورة هذا المنصب وكان "بنسون مكسويل" أول انجليزي شغل هذه الوظيفة<sup>(٢)</sup> ثم عين "ريموندوست" نائباً عمومياً لدى المحاكم الأهلية فى ١٥ يناير ١٨٨٥، ثم تولى "شفيق منصور"<sup>(٣)</sup> مهام تلك الوظيفة بعد أن أصبح من الموالين للإنجليز<sup>(٤)</sup>، ثم عين "لوجريل" القاضي البلجيكي فى منصب نائب عمومي مع احتفاظه بوظيفته كأفوكاتو عمومي "محام عام".<sup>(٥)</sup>

وقد رفض "لوجريل" الخطوات التي اتخذت للسيطرة على أعضاء النيابة، ورفضه مجرد التفتيش على أعضاء النيابة واعتبر ذلك موقفاً يمس النيابة وكرامتها ويخدم الأغراض السياسية للإنجليز، ويفقد النائب العمومي استقلاله، وكان الرد عليه فصله من هذا المنصب فى ٥ مارس ١٨٩٥ بحجة تولي وطني له.<sup>(٦)</sup>

ثم عين "إسماعيل صبري" نائباً عمومياً فى ١٨ إبريل ١٨٩٥ بصفة انتداب مؤقت، وفى ٣ ديسمبر من نفس العام عين بصفة نهائية<sup>(٧)</sup>.

وفى نهاية عام ١٨٩٧ استغل الإنجليز إحدى القضايا ووقوف النائب العمومي فى ذلك الوقت "أمين حمدالله" أمام الرغبة الإنجليزية ورفضه سحب التحقيق من أحد المحققين

وإسناده إلى محقق آخر، وذلك لأن التحقيق لم يكن يتمشى مع هوى السلطة البريطانية<sup>(٨)</sup>، فعزل من منصبه وأحيل على التقاعد وسنحت الفرصة للإنجليز لاستعادة منصب النائب العمومي وتم تعيين "كوربت" بدلاً منه وألغي انتداب القاضي الذي كان يتولى التحقيق<sup>(٩)</sup>. كما عمدت سياسة وزارة الحفانية إلى إحكام سيطرة النائب العمومي على النيابة واعتمدت عليه في تحقيق سياساتها، فكان عليه أن يقدم المعونة للوزير من ناحية، ويكون متجاوباً مع إدارة التفتيش بالنيابة التي يشغلها العنصر البريطاني من ناحية أخرى وأصبح بالتالي تعيين النائب العام "أمراً سياسياً". ففي عام ١٩٢٤ تم تعيين "محمد طاهر نور" نائباً عمومياً، ووضح التعاطف البريطاني تجاه "محمد طاهر" حيث طلب المندوب السامي من حكومته منحة وساماً لما قدمه من مساعدات في أواخر أيامه بالنيابة أثناء الفترة العصيبة، وعليه نال الوسام مكافأة له على خدماته للسياسة البريطانية<sup>(١٠)</sup> وتولى منصب النائب العمومي "مصطفى محمد" وكان صديقاً حميماً لرئيس الوزراء "علي ماهر" ومن بين مؤهلاته كما أشار المندوب السامي علاقته الحسنة مع المفتش الأول ومساعدته "البريطانيين"<sup>(١١)</sup>. ومع إنشاء محكمة النقض والإبرام أصبح النائب العمومي يختار من مستشاريها عن طريق الانتخاب وتم اختيار "محمد لبيب عطية" مستشار النقض، فتقلد منصبه في مارس ١٩٣٣، وسجل تقرير المستشار القضائي حسن الاختيار لما يتمتع به المستشار من كفاءة، وقابل المندوب السامي هذا التعيين بكل ارتياح<sup>(١٢)</sup>.

واستمر "محمد لبيب عطية" في منصبه حتى نوفمبر ١٩٣٥ ثم تركه في ظروف سيئة حتى صدر قرار مجلس الوزراء بإلغاء نديه. ثم عين "محمود المرجوشي" نائباً عمومياً، ولم يكن له مكان لدى الرأي العام لموقفه غير المتعاطف مع المظاهرات أثناء عمله كمستشار<sup>(١٣)</sup>، ويسطر المندوب السامي لحكومته عن العلاقة الودية التي ربطت النائب العمومي بالمفتش الأول في النيابة فيما يتعلق بالعمل الأوروبي حتى توقيع معاهدة ١٩٣٦<sup>(١٤)</sup>.

وبصدور القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٧ بالموافقة على الاتفاق الموقع "بمونترو" بإلغاء الامتيازات الأجنبية في مصر ألحقت به لائحة التنظيم القضائي التي صدر بها القانون ٤٩ لسنة ١٩٣٧ كانت النيابة العامة لدى المحاكم المختلطة تباشر الاختصاصات المبينة في القانون ويديرها نائب عمومي من جنسية أجنبية ويعاونه أفوكاتو عمومي أول (محام عام أول) وكان مصرياً، و أفوكاتو عمومي ثانٍ وكان أجنبياً. فكان في حالة غياب النائب

العمومي أو تعذر حضوره كان يحل محله الأفوكاتو العمومي الأول فى المواد المدنية والمسائل الإدارية، والأفوكاتو العمومي الثاني فى المواد الجنائية وهو ما يوضح رغبة الإنجليز فى السيطرة على التحقيقات الجنائية بأن يتولى الإشراف عليها دائماً العنصر الأجنبي.

وقد كافتحت بريطانيا فى الاستحواذ على منصب النائب العمومي وتنافست معها فى الحصول عليه كل من فرنسا وإيطاليا واليونان نظراً لكبر الجالية اليونانية، لكن تمكنت بريطانيا من إقصاء باقى الدول عن وظيفة النائب العمومي وتم تعيين "بابيني" المفتش الأول فى نيابة المحاكم الأهلية فى الوظيفة<sup>(١٥)</sup>.

وفى ظل القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ بشأن استقلال القضاء، تغيرت تسميات النائب العمومي إلى النائب العام، والأفوكاتو العمومي إلى المحامي العام، وكان يتم تعيين النائب العام بمرسوم، وكان يحلف اليمين بين يدي الملك بحضور وزير العدل<sup>(١٦)</sup> ونص صراحةً على أن أعضاء النيابة يتبعون رؤساءهم والنائب العام، وهم جميعاً يتبعون وزير العدل الذي له حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها، وكان النائب العام وأعضاء النيابة العامة قابلين للعزل<sup>(١٧)</sup>.

### ثانياً: مرحلة ما بعد يوليو ١٩٥٢ :

لم يتغير الحال مع صدور المرسوم ١٨٨ لسنة ١٩٥٢ فى شأن استقلال القضاء وكان تعيين النائب العام والمحامي العام ووكلائه يتم بمرسوم، وظل النائب العام وأعضاء النيابة تابعين إدارياً لوزير العدل وقابلين للعزل، ولم يتغير الحال بصدور قانون السلطة القضائية رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن التبعية الإدارية لوزير العدل وصار تعيين النائب العام يتم بقرار من رئيس الجمهورية، وهي الأحكام ذاتها التي جاء بها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ فى شأن السلطة القضائية.

كما لم يتغير الحال أيضاً فى ظل القانون الحالي رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية فمزال القانون ينص صراحةً على أن أعضاء النيابة يتبعون رؤساءهم والنائب العام، وهم جميعاً يتبعون وزير العدل، وللوزير حق الرقابة والإشراف على النيابة وأعضائها<sup>(١٨)</sup> والإيجابية الرئيسية التي جاء بها تعديل هذا القانون بالقانون رقم

٣٥ لسنة ١٩٨٤ هو تحصين النائب العام وأعضاء النيابة عدا معاوني النيابة من العزل بغير الطريق التأديبي.

ويقوم بأداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم عدا محكمة النقض النائب العام أو أحد النواب العامين المساعدين أو المحامين العامين الأول أو المحامين العامين أو رؤساء النيابة أو وكلائها أو مساعديها أو معاونيها ويحل أقدام النواب العامين المساعدين محل النائب العام، وتكون له جميع اختصاصاته في حالة غيابه أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه<sup>(١٩)</sup>.

وفي ظل قانون السلطة القضائية الحالي يعين النائب العام بقرار من رئيس الجمهورية من بين نواب رؤساء محاكم الاستئناف أو مستشاري محكمة النقض أو المحامين العامين الأول على الأقل بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى<sup>(٢٠)</sup> دون اشتراط موافقة مجلس القضاء الأعلى وبمشيئة السلطة التنفيذية وحدها كما أنه يجيز تعيين النائب العام من بين المحامين العامين المرقين حديثاً، وقد أثار تعيين النائب العام المستشار/ رجاء العربي في عام ١٩٩١ انتقادات حيث تم تعيينه على خلفية عمله السابق والمستمر في نيابة أمن الدولة العليا طوال مدة عمله في النيابة العامة، وتم تعيينه متجاوزاً عدداً من المستشارين يسبقونه في الأقدمية.

وفي عام ٢٠٠٠ تم تعيين النائب العام السابق المستشار/ ماهر عبد الواحد الذي كان يشغل في ذلك الوقت منصباً إدارياً كمساعد لوزير العدل متجاوزاً النواب المساعدين والمحامين العامين الأول أو مستشاري محكمة النقض.

## علاقة النائب العام بالسلطات الإدارية

أولاً: الفترة من ١٨٩٥ ميلادية حتى يوليو ١٩٥٢:

وضحت الخطة البريطانية للسيطرة الإدارية على النيابة العامة فيما تضمنه قرار مجلس الوزراء الصادر في ٨ إبريل سنة ١٨٩٥ بعنوان " أعمال النيابة العمومية وعلاقتها مع جهات الإدارة " واستهلت مواده الأولى بالعبارة الآتية (النائب العمومي وأعضاء قلم النيابة تابعون لناظر الحقانية وملزمون باتباع التعليمات التي تصدر لهم من النظارة)، كما نص

صراحةً على أن لوزير الحفانية أن يتدخل فى أعمال النيابة، وجاء بعد ذلك بتفاصيل مؤيدة لممارسته السلطة التنفيذية وهي سياسة بلغت حد الانتفاص من سلطة النيابة القضائية، ففرض على النيابة أن تقيم وزناً كبيراً لرأي ( المدير أو المحافظ)، فيما إذا كانت الدعوى العمومية صالحة أن تقام - وعلى من تقام أي أن السلطات الإدارية ممثلة فى مدير الأمن أو المحافظ هي التي ترأس فعلياً سلطة الاتهام وحظر القرار على النائب العمومي والنيابة العامة أن تسير على خلاف ما يري المدير أو المحافظ إلا إذا أجاز وزير الحفانية رأبها، كما اقتضى القرار أن لا تحاكم النيابة موظفاً إلا بعد الاتفاق مع الإدارة الحكومية التابع لها، ومنعت النيابة من أن تجهر فى ساحة القضاء بطلب البراءة، وإن اطمأنت إليها، بل عليها عندئذ أن توكل التقدير للمحكمة. فأهدرت بذلك تلك القاعدة الأصلية التي تنادي بأنه إذا كان القلم مقيداً فاللسان طليق<sup>(٢١)</sup>.

كان هناك ارتباط بين النيابة والضبطية القضائية، فنصت لائحة المحاكم الأهلية على أن "موظفي الحكومة المأمورين قانوناً بأعمال الضبطية القضائية يكونون تحت إدارة قلم النائب العمومي<sup>(٢٢)</sup>".

وأعطي لهم القانون سلطة إجراء التحقيق فوراً فى حالة مشاهدة الجاني مثلبساً بالجريمة، وعلى هذا أصبح لهم حق الاتهام<sup>(٢٣)</sup> وتوسعت دائرة نطاق مأموري الضبطية القضائية فدخل تحتها أعضاء قلم النائب العمومي ومحافظو الثغور ووكلاء المحافظات والمديرون ووكلاء المديریات ومعاونوها ورجال البوليس والعمداء والمشايخ والخفراء<sup>(٢٤)</sup>.

ومع صدور قانون الإجراءات الجنائية الحالي ظلت سلطات مأمور الضبط القضائي قائمة فيما يتعلق بالتنقيب والبحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق فى الدعوى<sup>(٢٥)</sup> ومأمورو الضبط القضائي تابعون للنائب العام وخاضعون لإشرافه فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم ويعملون لحسابه<sup>(٢٦)</sup>.

## ثانياً: مرحلة ما بعد يوليو ١٩٥٢ :

اتبع المشرع ذات النهج الذي فرضه المستشار القضائي الإنجليزي فى تقوية سلطة البوليس وبموجب القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٥٦ عدلت المادة (٦٣) من قانون الإجراءات الجنائية، وأصبح للنيابة العامة فى مواد المخالفات والجنح إحالة القضية مباشرة إلى المحكمة

المختصة أي الاكتفاء بمحضر جمع الاستدلالات التي يحررها رجال الشرطة أو أي من رجال السلطات الإدارية الأخرى، وهو ما جعل هناك أكثر من سلطة اتهام في مصر قد تشتغل في عملية الانتقام الاقتصادي أو السياسي، وفرض سطوة السلطات الإدارية على المواطن.

وعودة إلى النهج الذي اتبعته سلطات الاحتلال البريطاني في ضرورة أن تقيم النيابة العامة وزناً كبيراً لرأي السلطة التنفيذية عند التحقيق في الجرائم التي ترتكب من الموظفين العموميين ورجال الضبط أثناء تأدية وظيفتهم أو بسببها، والذي صدر بها قرار مجلس الوزراء في ٨ إبريل ١٨٩٥ ثم قراره في ٢٣ فبراير سنة ١٩٢٩ والذي حظر على النيابة العامة مباشرة أي تحقيق ضد الموظفين أو رفع الدعوى العمومية عليهم دون الرجوع إلى جهة الإدارة، وصدر القانون ١٢١ لسنة ١٩٥٦<sup>(٢٧)</sup> بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية بوضع قيد في المادة (٦٣) على رفع الدعوى الجنائية ضد الموظف أو المستخدم العام أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها بحيث أصبح حق تحريك الدعوى الجنائية مقصوراً على النائب العام أو المحامي العام ورئيس النيابة استثناء من الأصل العام.

إلا أن التعليمات القضائية للنيابة العامة تعطي النائب العام السلطة النهائية في التصرف في جميع القضايا التي يتهم فيها ضباط الشرطة بارتكاب جناية أو جنحة، إذ أوجبت إرسال هذه القضايا إلى النائب العام المساعد مشفوعة بالرأي، والذي يقوم بدوره بإرسالها إلى المكتب الفني للنائب العام للتصرف فيها، إما تقديمها للمحاكمة الجنائية أو إرسالها للمسألة التأديبية<sup>(٢٨)</sup>. بل الأكثر من ذلك فإن تعليمات النائب العام القضائية أوجبت على أعضاء النيابة عند ورود بلاغ ضد أحد ضباط الشرطة لأمر وقع منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها أن يبادر بسؤال الشاكي أو شهوده ثم ترسل الأوراق إلى المحامي العام أو رئيس النيابة الكلية لاستطلاع الرأي في سؤال المشكو والاستمرار في التحقيق وفقاً لما يبين من جديده الشكوى<sup>(٢٩)</sup>، ومفاد ذلك أن عضو النيابة لا يستطيع استجواب أي ضابط شرطة دون الحصول على موافقة وإذن من المحامي العام أو رئيس النيابة، والأكثر من ذلك أن عضو النيابة لا يستطيع حتى القبض على ضابط الشرطة أو حبسه احتياطياً إلا بعد استطلاع رأي المحامي العام أو رئيس النيابة الكلية قبل اتخاذ هذا الإجراء<sup>(٣٠)</sup>، وإخلاقاً بمبدأ المساواة - لا

يجوز لعضو النيابة إذا رأى الإفراج عن الضابط تعليق هذا الإفراج على دفع كفالة مهما كانت جسامة الجريمة المنسوبة إليه<sup>(٣١)</sup>.

كما تم تعديل المادة ٢١٠ من قانون الإجراءات الجنائية بأن نصت على عدم جواز الطعن على الأمر الصادر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية إذا كان الأمر صادراً فى تهمة موجهة ضد موظف أو مستخدم عام أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها سواء من المجني عليه أو المدعي بالحقوق المدنية استثناء من الأصل العام الذي يجيز للمدعي بالحقوق المدنية الطعن فى الأمر الصادر من النيابة العامة، بالألا وجه لإقامة الدعوى أياً كان نوع الجريمة، كما جرى تعديل المادة (٢٣٢) من قانون الإجراءات الجنائية بإضافة قيد جديد فى "البند ثانياً" بعدم جواز قيام المدعي بالحقوق المدنية برفع الدعوى إلى المحكمة بتكليف خصمه مباشرة بالحضور فى حالة ما إذا كانت الدعوى موجهة ضد موظف عام أو مستخدم أو أحد رجال الضبط لجريمة وقعت منه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

وبهذه القيود الثلاثة -سواء على رفع الدعوى، أو بعدم جواز الطعن على الأمر الصادر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أو بعدم جواز رفع أي دعوى فى مواجهة الموظفين العموميين أو المستخدمين العاميين أو رجال الضبط بطريق رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة- تكون السلطة السياسية قد أحكمت قبضتها وأسبغت حمايتها على رجال السلطة، وجعلت مكنة التصرف فى هذه الجرائم فى يد رأس سلطة الاتهام النائب العام لتتحكم فى الدعوى الجنائية طبقاً لمشيئتها.

ولم تخف المذكرة الإيضاحية تلك الرغبة لدى المشرع وقد سايرت المحكمة الدستورية العليا فى مصر المشرع على تفسيره وقضت بدستورية هذه القيود<sup>(٣٢)</sup>.

### **ندب قيادات النيابة للعمل لدى السلطات الإدارية بالإضافة إلى عملهم**

وتمارس السلطة التنفيذية سياسة ترغيب قيادات النيابة العامة من خلال ندبهم بالإضافة إلى عملهم إلى إدارات وهيئات تابعة للسلطة التنفيذية، على سبيل المثال ندبهم إلى مكتب شئون أمن الدولة فقد تبين من خلال الاطلاع على الأوامر الجمهورية الخاصة بالندب فى الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥ تكرار الندب لأعضاء النفتيش القضائي للنيابة العامة



إلى مكتب شئون أمن الدولة وخطورة هذا النذب تتمثل في أن مكتب شئون أمن الدولة منشأ طبقاً لقانون حالة الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وهو المختص بالتصديق على أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ، ويتبع مباشرة رئيس الجمهورية بصفته الحاكم العسكري، وقد صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٩٩ بتعيين رئيس مجلس الوزراء نائباً للحاكم العسكري العام، أي أن هؤلاء يتبعون مباشرة رئيس الحكومة، مما يخل بحيدة واستقلال هؤلاء الأعضاء، ووجه الخطورة في هذا النذب أن النذب يتم لأعضاء التفتيش وهي الجهة المختصة بتقييم أداء أعضاء النيابة العامة وتقديم تقارير عن مدى كفايتهم وترقيتهم مما يجعل الفرصة سانحة للسلطة التنفيذية في التأثير على عمل أعضاء النيابة في كافة أنحاء الجمهورية ويخل بحيد تلك الجهة في القيام بوظائفها تجاه أعضاء النيابة، ويجعل من هذه الجهة أداة للترهيب في حالة مخالفة تعليماتها<sup>(٣٣)</sup>.

## القسم الثاني

### النائب العام والسلطة القضائية

#### الجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق وإلغاء نظام قاضي التحقيق:

لا توجد مشكلة أن يكون النائب العام رئيساً لسلطة الاتهام فهي تتمثل في:

تحريك الدعوى الجنائية، ثم تجميع الأدلة التي تساند الاتهام، وتدعيمها لدى القضاء، ويمثل الاتهام دور "الادعاء" في الدعوى الجنائية، فهو "المدعى"، ومن ثم كان بالضرورة "طرفاً" يواجه المتهم، ويقف منه موقف "الخصومة"، أو على الأقل موقف من يسعى في غير مصلحته، وجوهر عمل الاتهام هو "تقديم طلبات"، وعرض الأسانيد الواقعية والقانونية التي تدعمها. ويترتب على ذلك اتصاف أعمال الاتهام بطابع تنفيذي إداري، باعتبارها تمثل سعي الدولة إلى تنفيذ القانون. والاتهام عمل مستمر طالما استمرت الدعوى، فهو لا ينتهي بإحالتها إلى القضاء، بل يستمر في صورة تمثيل الادعاء بتقديم الطلبات والطعن في الحكم والسعي إلى تنفيذه.

أما أن يكون رئيساً لسلطة التحقيق التي هي مختلفة تماماً : إذ هي التتقيب عن أدلة الدعوى جميعاً، ما كان منها ضد مصلحة المتهم وما كان في مصلحته، ثم الترجيح بينها - في حيدة تامة، وبغير رأي مسبق فيه انحياز ضد المتهم - واتخاذ قرار بمدى كفاية الأدلة لإحالة المتهم إلى المحاكمة. ويعني ذلك أن سلطة التحقيق لا تقف موقف الخصومة من المتهم، بل إنها تسعى إلى اكتشاف الحقيقة، وسواء بعد ذلك أكانت ضد المتهم أم لمصلحته؛ فهي تمثل على هذا النحو "حكماً محايداً" بين الاتهام والمتهم. ويفترض التحقيق الابتدائي أن الاتهام قد قام من قبل بدوره في تحريك الدعوى وعرض طلباته وتدعيمها، ويعني ذلك أن التحقيق يفترض وجود سلطة اتهام إلى جانبه ذات اختصاص مختلف. وهذه الوظيفة للتحقيق الابتدائي تلحق على أعماله "الصفة القضائية"، إذ هي موازنة بين طلبات وأسانيد متعارضة ثم الترجيح بينها. وينتهي التحقيق الابتدائي حتماً بدخول الدعوى في حوزة القضاء.

وواضح من التفرقة السابقة أن سلطة الاتهام تقتضي الانحياز أما سلطة التحقيق فتقتضي الحياد، ويصعب تماماً الجمع بينهما.

وعلى الرغم من أنه تمت صياغة نصوص قانون الإجراءات الجنائية عند وضعه، كما تم تبويب الكتاب الثاني منه، في ظل فكرة أساسية هي استقلال سلطة التحقيق في صورة مشابهة لنظام قاضي التحقيق المعمول به في فرنسا، واستقلال النيابة العامة بمسئولية الاتهام ورئاسة الضبطية القضائية ومباشرة الدعوى العمومية أمام سلطات التحقيق والحكم.

وعلى الرغم من أنه يمثل تلك الصياغة كان قد بدأ قانون تحقيق الجنايات السابق، فتعرض لتجربة مضادة أجريت فيها التعديلات اللازمة لتركيز التحقيق في يد النيابة العامة، وبالرغم من أن تلك التجربة المضادة قد استمرت عشرات السنين في التطبيق العملي في مصر منذ ديكريته ٨ مايو سنة ١٨٩٥ حتى نفاذ قانون الإجراءات الجنائية في ١٩٥١/١١/١٥ - وقد قيل فيما مضى في حجة جمع النيابة العامة بين سلطتي الاتهام والتحقيق دفاعاً عن ديكريته ٨ مايو سنة ١٨٩٥ في تقرير المستشار القضائي لوزارة الحقانية عام ١٩٠٢، فقد ذكر أنه (( لم يكن متيسراً وجود عدد كاف من قضاة التحقيق، فكان لابد من أخذهم من أعضاء النيابة، وحينئذ يكون الأشخاص عينهم هم الذين يؤدون العمل مع تغيير في اللقب، وإنه ولو أن قضاة التحقيق مستقلون عن السلطة التنفيذية لأنهم مازالوا محتاجين للمراقبة مما يجعل استقلالهم هذا اسماً ))<sup>(٣٤)</sup>.

إلا أن تلك التجربة لم تستطع أن تفرض نفسها على الصياغة التشريعية للقانون الجديد (قانون الإجراءات الجنائية)، فعاد المشرع عند وضعه إلى منهج قانون تحقيق الجنايات السابق في فصل سلطة التحقيق عن سلطة الاتهام. ولعل ذلك يرجع إلى أن هذا هو ما يتفق مع طبيعة الاتجاهات الدستورية في الفصل بين السلطات، إذ أن سلطة الاتهام تتبع السلطة التنفيذية بغير منازع في حين أن التحقيق عملية قضائية بلا جدال كذلك. والفصل بينهما ضمانات أساسية من ضمانات الحرية الفردية، لا يغلو في سبيل توفيرها ثمن.

### مرحلة ما بعد يوليو ١٩٥٢:

لم تكد تمضي سنة واحدة على نفاذ القانون الجديد في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥١ - حتى صدر القانون رقم ٣٥٣ لسنة ١٩٥٢ ليعيد الحال إلى ما كانت عليه بحيث يصبح قيام قاضي التحقيق بمهمة التحقيق استثناء، فيما عداه تباشر النيابة العامة التحقيق في مواد الجناح والجنايات - طبقاً للأحكام المقررة لقاضي التحقيق أساساً م ١٩٩ معدلة - التي أصبحت أولى مواد الباب الرابع - في شأن التحقيق بمعرفة النيابة العامة.

وبموجب هذا القانون أصبح قاضي التحقيق هو الجهة البديلة التي تقوم بالتحقيق الابتدائي بناء على طلب النيابة العامة أو بناء على طلب وزير العدل، إذا رأي ندم مستشار لتحقيق قضية بعينها.

### الظروف السياسية التي أدت إلى إلغاء نظام قاضي التحقيق

صاحب قيام حركة يوليو ١٩٥٢ صدور عدد من القوانين مساندة لما أسمته هذه الحركة الشرعية الثورية، فأصدرت في ٧ سبتمبر قانون الإصلاح الزراعي الذي حدد الملكية الزراعية، وفي ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلنت إلغاء دستور ١٩٢٣ من خلال بيان أعلنه القائد العام للجيش، وشهدت الفترة من ١٩٥٢ حتى أزمة مارس عام ١٩٥٤ أحداثاً مهمة مثل محاكمة خميس والبقرى في كفر الدوار أمام مجلس عسكري والحكم بإعدامهما، وتنفيذ هذا الحكم بالغ القسوة، واصطدمت الحركة بجماعة الإخوان المسلمين، واعتقل عبد الناصر الآلاف من تلك الجماعة، وعقدت لهم محاكمات استثنائية، كما تم القبض على عدد من زعماء الأحزاب السياسية وفي يناير ١٩٥٩ بدأت حركة اعتقالات بين الساسة المدنيين

وصدر قرار بحل الأحزاب بل بدأت حركة يوليو تآكل أعضائها، حيث جرى اعتقال ومحاكمة بعض ضباط المدفعية من أعضاء تنظيم الضباط الأحرار الذين قادوا حركة معارضة للقيادة السياسية فى الحركة، وقاموا بطبع منشورات تطالب بتكوين قيادة جديدة عن طريق الانتخاب الحر، فانهى الأمر باعتقال هؤلاء الضباط ومحاكمتهم وحل تنظيم الضباط الأحرار.

كما بدأت حملة تصفية أخرى للمعارضين شملت الشيوعيين وامتدت إلى النقابات المختلفة، فقد تم حل مجلس نقابة المحامين فى ١٦ من ديسمبر ١٩٥٤، ثم تلتها نقابة الصحفيين فى عام ١٩٥٥، وجرت عملية ما أسمتها حركة يوليو عملية تطهير فى الجامعة فى سبتمبر عام ١٩٥٤ وقاموا بفصل أربعين من أساتذة الجامعة، وكانت القائمة الأولى تضم مائة أستاذ جامعي.

ومع قيام حركة ٢٣ يوليو، كان هناك ولع لدى السلطة التنفيذية فى إنشاء المحاكم الاستثنائية تحت شعار تطبيق الشرعية الثورية، وقد شهدت خلال هذه الحقبة الكثير من الإجراءات الاستثنائية، وإنشاء القضاء السياسي بنوعيه والخاص بنظر الجرائم التي تقع من الأفراد العاديين اعتداء على نظام الدولة السياسي، فقد تم إنشاء (محكمة الغدر) بموجب المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ باعتبارها محكمة خاصة يمثل أمامها الوزراء والموظفون العامون الذين تعتبرهم لجان التطهير التي شكلتها الثورة من المفسدين الذين قاموا باستغلال نفوذهم، وقد تضمن تشريع (محكمة الغدر) مخالفة قاعدة عدم رجعية نصوص التجريم، إذ نص على رجعية تشريع محكمة الغدر واختصاص المحكمة بنظر أي فعل من الأفعال المكونة لجريمة الغدر والموضحة فى المادة الأولى من المرسوم بقانون. وكان تشكيل هذه المحكمة تشكيلاً استثنائياً حيث كانت تشكل من عنصر قضائي يتكون من ثلاثة مع الغلبة العددية للعنصر العسكري المكون من أربعة ضباط عظام لا تقل رتبة كل منهم عن صاغ، وكان تحريك الدعوى الجنائية أمام هذه المحكمة يتم بناء على قرار من إحدى لجان التطهير المشكلة طبقاً لأحكام المرسوم بقانون، بالإضافة إلى حق النيابة العامة من تلقاء نفسها فى تقديم طلب إلى المحكمة بتحريك الدعوى الجنائية أو استناداً إلى بلاغ قدم إليها، وكانت النيابة العامة تتولى مباشرة الدعوى أمام المحكمة.

كما تم إنشاء محكمة الثورة بموجب أمر من مجلس قيادة الثورة صادر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٥٣ وأمر صادر فى ١٦ سبتمبر سنة ١٩٥٣ بتشكيل المحكمة، وورد فى أمر

إنشائها أنها محكمة لمحاكمة الأشخاص الذين يتآمرون على الثورة، وأفسدوا الحياة السياسية ومكنوا الاستعمار في البلاد. وأوضحت المادة الرابعة من أمر تأليف المحكمة، الجهات التي تتولى التحقيق والادعاء في الجرائم التي تختص محكمة الثورة بنظرها بقولها: "ينشأ بمقر قيادة الثورة مكتب للتحقيق والادعاء يلحق به نواب عسكريون وأعضاء من النيابة العامة يعينهم مجلس قيادة الثورة... ولهم حق الأمر بالقبض على المتهمين وحبسهم احتياطياً ولا يجوز المعارضة في هذا الأمر".

وهكذا أنشئت جهة خاصة يناط بها مهام التحقيق في القضايا التي تعرض أمام محكمة الثورة للفصل فيها، وكذلك مهام الادعاء أمام تلك المحكمة في القضايا المعروضة عليها حتى صدور الحكم فيها.

وهذه الجهة الخاصة، كما هو واضح من كيفية تشكيلها، ليست جهة عسكرية بحتة، كما أنها ليست جهة التحقيق والإدعاء الأصيل في بلادنا هو النيابة العامة وحدها، وإنما هي مزيج من العسكريين وأعضاء من النيابة العامة يعينهم مجلس قيادة الثورة.

وتوضح هذه الإجراءات الظروف التي تم فيها إلغاء نظام قاضي التحقيق، وهي رغبة السلطة السياسية أو رغبة الحكومة في الاستئثار والسيطرة على القضايا السياسية، وإحكام السيطرة على سلطتي الاتهام والتحقيق في تلك الجرائم.

## الدوافع الخاصة لإلغاء نظام قاضي التحقيق

### والانتقادات التي وجهت إليها

وبشأن هذا علق أستاذنا الدكتور / محمود مصطفى على التعديل الذي أدخل على التشريع المصري بالقانون رقم ٣٥٣ لسنة ١٩٥٢، وألغى نظام قاضي التحقيق بمقتضاه، بأن هذا التعديل ((أملتته الرغبة في سيطرة الحكومة على التحقيق في الجرائم التي تمس نظام الحكم، ففي التشريع المصري نائب عام واحد يباشر الاتهام والتحقيق بنفسه أو بواسطة وكلائه في جميع أنحاء الجمهورية ومن المتيسر التأثير عليه فضلا على أنه قابل للعزل بينما يصعب التأثير على القضاة وهم غير قابلين للعزل<sup>(٣٥)</sup>).

وانتقد الفقه الخطة التي قررها الشارع المصري في جمعه بين الاتهام والتحقيق الابتدائي في اختصاص النيابة العامة يصعب الدفاع عنها نظراً لاختلاف طبيعة الاتهام وطبيعة التحقيق. مما يقتضي أن يعهد بكل منهما إلى سلطة مستقلة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن اعتبارات العدالة، والحرص على ضمانات الحريات الفردية، والاهتمام بأن تكون نتيجة التحقيق موضع الثقة من الرأي العام والمتهم والقضاء، كل ذلك يقتضي أن يتولى التحقيق شخص محايد لم يتول الاتهام من قبل، ولا يظن أن له رأياً مسبقاً ينحاز به ضد المتهم: ذلك أن جمع سلطة واحدة بين الاتهام والتحقيق يجعلها أميل إلى تدعيم الاتهام باعتبارها هي التي وجهته، ويعني ذلك أن يكون اهتمامها الغالب بجمع الأدلة ضد المتهم، وأن ينزل إلى المرتبة الثانية اهتمامها بتمحيص الأدلة التي في مصلحته<sup>(٣٦)</sup>.

ويري جانب آخر من الفقه أن مبدأ الفصل بين وظائف القضاء الجنائي يعنى أنه لا يجوز الجمع بين هذه الوظائف في يد سلطة قضائية واحدة، فثمة تنافر حتمي بينها يتطلب تعدد السلطات التي تباشرها واستقلال كل سلطة عن الأخرى<sup>(٣٧)</sup>.

وعلى جانب آخر أيضاً يري الفقه أن التبعية الرئاسية لأعضاء النيابة العامة لا تتفق مع مرحلة مهمة وهي التحقيق الابتدائي لأنه يعد مرحلة للفصل في مدى صحة الاتهام، فالتبعية الرئاسية لها أثر نفسي غير محدود وتحد من قدرة المرعوسين على الاستقلال برأيهم والنأي عن التأثير بتعليمات رؤسائهم فيما يتعلق بمضمون العمل القضائي<sup>(٣٨)</sup>.

وأن المرعوسين لا يستطيعون التطهر من هذا الأثر، وذلك لأن السلطة الإدارية للرؤساء قد تتطوي على معاني القهر والإخضاع فضلاً عن أن تلك السلطة الرئاسية تملك انتزاع التحقيق الابتدائي من يد إلى يد أخرى وفقاً لمشيئتها. ومن ناحية أخرى فإنه مهما كانت سلطة وزير العدل على أعضاء النيابة العامة إدارية محضة، وكان لعضو النيابة ألا يمثل لها إن شاء، إلا أن هذا الموقف يعرض مستقبله للخطر أمام ما يملكه الوزير من سلطات إدارية وتأديبية<sup>(٣٩)</sup>.

## استمرار مخطط السلطة السياسية

### في إحكام السيطرة على التحقيق في القضايا السياسية

وقد تم إنشاء نيابة أمن الدولة بموجب قرار وزير العدل الصادر في ٨ مارس سنة ١٩٥٢، وقد وضح من مادته الأولى رغبة السلطة التنفيذية في إحكام السيطرة على الجرائم

السياسية، حيث آلت إلى هذه النيابة الاختصاصات التي كانت مخولة للنيابة العامة تحقيق الجنايات العسكرية وجرائم أمن الدولة والجرائم التي تقع بواسطة الصحف وغيرها من طرق النشر<sup>(٤٠)</sup>. ونيابة أمن الدولة هي إحدى النيابة المتخصصة التي تلحق مباشرة بمكتب النائب العام، وهو يشرف عليها إشرافاً مباشراً طبقاً لطبيعة النظام الهرمي للنيابة العامة.

وبموجب القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٦٢ - ألغى المشرع غرفة الاتهام التي كانت تتكون من ثلاثة قضاة لضمان الإشراف القضائي على الإجراءات الجنائية، ولزيادة ضمانات المتهم كان القانون يوجب أن تكون إحالة الجرائم إلى محكمة الجنايات بواسطة جهة قضائية أوفر ضماناً واستبدل بها قضاء الإحالة الذي يتكون من مستشار واحد، إلا أنه في ٤ نوفمبر ١٩٨١ حققت السلطة السياسية غرضها بأن صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٧٠ لسنة ١٩٨١ بتعديل بعض نصوص قانون الإجراءات الجنائية، وأصبحت الإحالة إلى محكمة الجنايات فعلياً طبقاً للمادة (٢١٤) من اختصاص النيابة العامة ممثلة في المحامي العام الذي أجاز له القانون إحالة الدعوى مباشرة إلى المحكمة، وبذلك تكون السلطة السياسية قد قامت بتجهيز سلطات الاتهام والتحقيق والإحالة في يد النائب العام.

لم يكن للنيابة العامة دور في استجواب المتهم، ولكن بعد إصدار القانون رقم ٣٥٣ لسنة ١٩٥٢ أصبح من حق النيابة العامة أن تستجوب المتهم في الجنايات، ثم تأمر باحتجازه أو إطلاق صراحه.

كما توسع المشرع في سلطات النيابة العامة في الحبس الاحتياطي وخاصة في الجرائم السياسية بأن قام بتطبيق أحكام قانون حالة الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وإصدارها في شكل قوانين عادية فبدأ ذلك بتضمين الأحكام الاستثنائية سالفه الذكر في القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن محاكم أمن الدولة وما لبث أن ألغى هذا القانون بالقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ وأضاف إلى قانون الإجراءات الجنائية مادة جديدة برقم ٢٠٦ مكرر - خول بموجبها لأعضاء النيابة العامة من درجة رئيس نيابة على الأقل بالإضافة إلى الاختصاصات المقررة للنيابة العامة سلطات قاضي التحقيق في تحقيق الجنايات المنصوص عليها في الأبواب الأول ((الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الخارج)) والثاني ((الجنايات والجنح المضرة بالحكومة من جهة الداخل)) والباب الثاني مكرر ((المفرقات)) والرابع ((اختلاس المال العام)) وذلك من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وأصبح من سلطة النيابة العامة الحبس الاحتياطي في هذه الجرائم لمدة ستين يوماً، فضلاً على سلطة محكمة الجنح المستأنفة

المنعقدة فى غرفة المشورة فى تحقيق الجرائم المنصوص عليها فى القسم الأول من الباب الثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات، وهى جرائم الإرهاب، حيث أصبح للنيابة العامة سلطة حبس المتهم احتياطياً لمدة ستة أشهر دون عرضه على القاضي المختص للتظلم من أمر حبسه.

بالإضافة إلى أنه منح أيضاً سلطات قاضي التحقيق لأعضاء النيابة فى تحقيق الجنايات المنصوص عليها فى الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون العقوبات وهى جرائم (الرشوة)، وحدد هذه السلطات بأن أجاز لها عدم التقيد بالإجراءات الخاصة بالتسجيلات وضبط المراسلات والرسائل ومراقبة المحادثات السلكية واللاسلكية دون عرض الأمر على القاضي الجزئى المختص.

### استقلال النائب العام بوظيفة قضائية فى الفصل

#### فى قبول أو رفض طلب إعادة النظر فى المحاكمة

أجاز القانون فى أحوال محددة فى المادة (٤٤١) من قانون الإجراءات الجنائية طلب إعادة النظر فى الأحكام النهائية الصادرة بالعقوبة فى مواد الجنايات والجنح على سبيل المثال، إذا حكم على متهم فى جريمة قتل، ثم وجد المجنى عليه حياً، أو إذا صدر حكم على شخص من أجل واقعة، ثم صدر حكم على شخص آخر من أجل الواقعة عينها وكان بين الحكمين تناقض يستنتج منه براءة أحد المحكوم عليهما، أو إذا حكم على أحد الشهود أو الخبراء بالعقوبة لشهادة الزور، أو إذا حكم بتزوير ورقة قدمت أثناء نظر الدعوى، أو إذا حدث أو ظهر بعد الحكم وقائع أو إذا قدمت أوراق لم تكن معلومة وقت المحاكمة، وكان من شأن هذه الوقائع أو الأوراق ثبوت براءة المحكوم عليه.

وقد أطلق قانون الإجراءات الجنائية حق النائب العام فى تقديم طلب إعادة النظر فى الدعوى بناء على الحالات السابقة، أما إذا كان الطلب مقدماً من غير النيابة العامة فيقدم الطلب إلى النائب العام من المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً، ويرفع النائب العام الطلب سواء كان مقدماً منه أو من غيره فى التحقيقات التى يكون قد رأى إجراءها إلى محكمة النقض بتقرير يبين فيه رأيه والأسباب التى يستند إليها، وحرّم القانون طالب إعادة النظر فى الطعن بأي وجه فى القرار الصادر من النائب العام برفض الطلب.



وبالتالي أصبح مناط الأمر كله مركزاً في يد النائب العام وحرّم المحكوم عليه من الولوج إلى محكمة النقض لتفصل في صحة طلب إعادة النظر أو في مدى سلامة قرار النائب العام في رفض هذا الطلب، وهو تحصين لقرار رقابة القضاء رغم خطورة الحالة.

يبقى سؤال مهم جداً ألا وهو:

مميزات منصب النائب العام - مقارنة بالقضاة والمستشارين؟

كما أشرنا سابقاً يجمع النائب العام بين سلطتي الاتهام والتحقيق وهو ذو مكانة سياسية وقضائية مميزة، فلا يوجد في مصر سوى نائب عام واحد هو الوكيل عن الهيئة الاجتماعية في مباشرة تحريك الدعوى الجنائية ومتابعة سيرها حتى يصدر فيها حكم بات، وولايته في ذلك عامة تشتمل على سلطتي التحقيق والاتهام وتنبسط على إقليم الجمهورية برمتها، وعلى كافة ما يقع من جرائم أيا كانت.

وهو طبقاً لهذه المكانة يختلف عن القضاة والمستشارين الذين يتمتعون بولاية الفصل في المنازعات طبقاً لدوائر اختصاصهم المحددة سلفاً، فلا يمتد إلى أنحاء الجمهورية ولا يتمتعون بالمكانات الفعلية والقانونية التي يتمتع بها النائب العام، إلا فيما يتعلق بحجية الأحكام التي يصدرونها، والنائب العام أيضاً مستقل عن السلطة القضائية فلا تستطيع أن توجه له أو لأي أعضائه لوماً، فضلاً عن المميزات المادية الإضافية التي يتمتع بها النائب العام عن نظيره في ذات المكانة، وهي درجة نائب رئيس محكمة النقض، نظراً لتعدد الوظائف التي يقوم بها.

### انعكاس تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية

#### على علاقتها مع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني

أثرت التبعية الإدارية والرئاسية للنيابة العامة للسلطة التنفيذية على موقف الجمهور ورأيه على وجه الخصوص حول الدور السياسي الذي تلعبه النيابة العامة في تقنين تصرفات السلطة أو انحيازاتها للحزب الحاكم، طبقاً لتصرفاتها ومواقفها من قضايا المعارضين السياسيين أو موقفها في تحقيق حوادث التعذيب، وتدخل النيابة العامة في مرمي نيران الأسلحة السياسية بسبب تلك التبعية، فمنذ الثلاثينات من القرن الماضي نسب إلى النيابة العامة أنها تحركها أيدي السلطة التنفيذية وفقاً للاتجاهات السياسية التي التزمت بها، وضح هذا في الاتهامات التي وجهت وأصقت بأشخاص من معارضي الحكومة، ووصد.

الأمر أن رفضت النيابة العامة حضور محامين عن المتهمين عند التحقيق معهم، حدث ذلك على سبيل المثال عندما أُلقي القبض على عائلة محفوظ بأسبوط في عام ١٩٣٠، واتهامها بالسرقة والتزوير لزراعتها أكثر من خمسة أفدنة قطعاً وتسجيلها للمساحات الزائدة بأسماء خدماها وخفرائها وموظفيها، رغم أن هذا الإجراء يقدم عليه باقي أصحاب الأراضي، لكن اتخذ سبباً في محاكمتها، وأرجع السبب لانتمائها لحزب الأحرار الدستوريين(٤١).

وانعكس الأمر بصورة شاملة في موقف النيابة عام ١٩٣٢ من قضية البدارى وحوادث التعذيب وتقصيرها في البداية بناء على التعليمات الموجه إليها من السلطة العليا، كما تبين من هذه القضية فوضي التحقيقات التي يجريها البوليس ورجال الإدارة واتباعهم لأساليب وحشية للحصول على اعترافات وهمية(٤٢).

ولم يختلف موقف القوى السياسية أو مؤسسات المجتمع المدني من النيابة العامة، حيث مازالت في مرمى أسلحة النيران السياسية تحت زعم أنها تستجيب لضغوط السلطة السياسية، أو أن تصرفاتها تأتي وفقاً لتوقعات هذه السلطة خاصة فيما يتعلق بالملاحقات الجزائية المستمرة للمعارضين السياسيين أو في تحقيق جرائم التعذيب المنسوبة للموظفين العموميين ورجال الضبط، وفي غض الطرف عن ممارسات السلطات الإدارية في معاملة المعتقلين السياسيين، وأنها تستخدم سلاح الحبس الاحتياطي لتخويف المعارضين.

وتشير بعض الأمثلة الواقعية إلى تعضيد هذا الاتجاه على سبيل المثال:

١. انعكس موقف النيابة العامة في التقصير والتراخي في إجراء تحقيق جدي في جرائم التعذيب، حيث أشارت ملاحظات لجنة مناهضة التعذيب إلى بطء إجراءات ملاحقة من يتم اتهامهم بارتكاب جرائم التعذيب(٤٣). كما أوصت اللجنة في تقرير آخر الحكومة المصرية بأن تعزز بنيتها القانونية والقضائية لكي تكافح ظاهرة التعذيب بشكل فعال، كما أوصت الحكومة أن تقوم بعمل تحقيقات شاملة وسريعة حول سلوك قوات الشرطة، وأن تحقق في المزاعم العديدة الخاصة بحالات التعذيب ومحاكمة المسؤولين عنها(٤٤). كما أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها أيضاً بخصوص النقص العام في التحقيقات المتعلقة بمثل هذه الممارسات أو عقاب من تقع عليهم مسئولية ارتكاب تلك المخالفات(٤٥).

٢. انعكس تقصير النيابة العامة في تحقيق جرائم التعذيب في تقارير منظمات حقوق الإنسان - على سبيل المثال لا الحصر - " في تقرير نشرته المنظمة المصرية لحقوق

الإنسان عام ١٩٩٤ تضمن توثيقاً لعدد ٢٢١ حالة تعذيب ووفاة أثناء الاحتجاز موثقة جميعاً بتقارير طبية وأحكام قضائية عن حالات تعذيب وقعت منذ التصديق على اتفاقية مناهضة التعذيب في ١٩٨٦/٧/٣١ حتى تاريخ إصدار هذا التقرير، كما أعقب ذلك إضافة ١٤ حالة وفاة لم يرد ذكرها في هذا التقرير، ولم تقم النيابة العامة بإجراء أي تحقيقات جديّة أو تقديم المسؤولين عنها للمحاكمة الجنائية<sup>(٤٦)</sup>.

٣. بعض القضايا التي شغلت الرأي العام - وتم تعذيب المتهمين فيها، لم تعلن النيابة العامة نتائج هذه التحقيقات ولم تقدم مرتكبيها إلى المحاكمة، وعلى سبيل المثال لا الحصر في ديسمبر ١٩٨٩ تقدمت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ببلاغ للنائب العام لتحريك الدعوى الجنائية ضد المسؤولين عن التعذيب في سجن أبو زعبل على خلفية القبض واعتقال عدد من النشطاء من بينهم اثنان في ذلك الوقت من أعضاء مجلس أمناء المنظمة المصرية لحقوق الإنسان هما د. محمد السيد سعيد - أمير سالم وعدد آخر من المحتجزين بزعم انتماهم لما سمي بحزب العمال الشيوعي المصري وأدى إلى إصابة عدد منهم بإصابات جسيمة نتيجة الضرب المبرح والسحل على أرضية السجن وتعرض هشام مبارك<sup>(٤٧)</sup> - المحامي - لنزيف دموي بالأذن اليمنى وفقدان (مؤقت) لحاسة السمع إلى جانب آثار ضرب على الظهر وتجمعات دموية بمؤخرة الرأس مع عدم قدرته على تحريك ساقه اليمنى بسبب الضرب على العمود الفقري.

كما أصيب المهندس كمال خليل - بهبوط شديد وكدمات شديدة الزرققة في الأكتاف والإبتين والفخذين وشروخ في ضلوع بالقفص الصدري نتيجة الضرب بالعصي العادية والكهربائية والأيدي والأرجل، فضلاً عن أن أحد الضباط قد أخذ يقفز على ظهره لعدة دقائق وهو منبسط بالزنزانة. ورغم إثبات النيابة العامة والطب الشرعي وقائع وآثار التعذيب عل هؤلاء وغيرهم من المحتجزين، ورغم معرفة الفاعلين، فإنه لم يتم تحريك الدعوى الجنائية على أي منهم حتى الآن.

٤. إن هناك حالات وفاة نتيجة التعذيب، ولم تعلن النيابة العامة نتائج هذه التحقيقات، ومن أبرزها على سبيل المثال أيضاً لا الحصر: قضية وفاة المحامي/ عبد الحارث مدني - الذي كان معروفاً بدفاعه عن الجماعات الإسلامية - والذي قبض عليه عشية يوم ١٩٩٤/٤/٢٦ وأعلن في ١٩٩٤/٥/٥ وفاته دون مبرر بمستشفى المنيل الجامعي - الذي أشار كبير الأطباء الشرعيين في تقريره إلى وجود بعض الكدمات والسحجات الرضية

المنتشرة بالرأس والصدر والبطن والأطراف مع وجود نزيف وتجمع دموي على السطح، ورغم أن هذه الحادثة قد أعقبتها مظاهرات احتجاجية على مستوى منظمات حقوق الإنسان ونقابة المحامين، وتبعتها جهود دولية من جماعة المحامين الأمريكيين ومركز استقلال القضاء والمحاماة بجنيف - من خلال إرسال بعثات تقصي الحقائق. إلا أنه مازالت قضية [عبد الحارث مدني] تمثل لغزاً، ولم تعلن سلطات التحقيق عن نتائج هذه التحقيقات. أو نتيجة التحقيق في وفاة / محمد مسعد قطب - المحاسب بنقابة المهندسين - بعد أربعة أيام من اعتقاله وإيداعه مقر مباحث أمن الدولة، وأمرت النيابة بتسليم جثته إلى أهله وتم دفنه تحت حراسة مشددة يوم ٢٠٠٣/١١/٦، ووفاة المهندس/ أكرم عبد العزيز الزهيري - والذي زعم أنه توفي نتيجة التعذيب بعد إيداعه مقر مباحث أمن الدولة.

٥. كما تزايدت في الآونة الأخيرة ظاهرة الاختفاء القسري، حيث نشر تقرير جمعية مساعدة السجناء والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان - عن وجود ٤٨ حالة اختفاء قسري في الفترة من عام ١٩٩٢ حتى الآن، ولم تعلن النيابة العامة مصير هؤلاء المختفين قسرياً<sup>(٤٨)</sup>.

٦. وقد أثار موقف النيابة العامة من التحقيقات بشأن الانتهاكات التي تعرض لها المعارضون للاستفتاء على تعديل المادة (٧٦) من الدستور المصري الخاص بالانتخابات الرئاسية يوم ٢٠٠٥/٥/٢٥، والتي تعرض فيها عدد من الصحفيين المصريين والأجانب للتحرش الجنسي وللضرب بالأرجل وبال عصي من أنصار الحزب الوطني، بمساندة وعض الطرف من قوات الأمن، حيث جرى الاعتداء على عبد الحليم قنديل رئيس التحرير التنفيذي لجريدة العربي ومحمد عبد القدوس مقرر لجنة الحريات بنقابة الصحفيين، وشيما أبو الخير صحفية بجريدة الدستور وعبير العسكري صحفية بجريدة الدستور وهاني الأعصر صحفية بجريدة الدستور ووائل توفيق صحفية بجريدة الدستور ونوال علي صحفية بجريدة الجبل إيمان طه كامل صحفية حرة)).

وقد أثار قرار النيابة العامة بصدور أمر بالألا وجه بإقامة الدعوى الجنائية في تلك الانتهاكات لعدم معرفة الفاعل ردود فعل غاضبة لدى القوى السياسية المعارضة ومؤسسات المجتمع المدني.

وبدأت النيران السياسية توجه من جديد إلى محراب النيابة العامة، ولوح البعض باللجوء إلى الآليات الدولية لتحقيق هذه الجرائم في إشارة إلى أن القرار الصادر من النيابة في تحقيق هذه الجرائم مشوب بعيب عدم التحقيق الجدي فيها رغم تحديد الفاعلين الأصليين لهذه

الجرائم، رغم أن وجوه الفاعلين معلومة للأمن، وأن هناك تستراً من جهات الأمن عليهم، لأنها المنوط بها إجراء التحري عن هؤلاء الأشخاص وضبطهم وتقديمهم للعدالة، ولكن النعي على قرار النيابة أنها لم تجبر هذه الجهات على تقديم الفاعلين، وأن التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية التي سبق أن وضحتها تشوب وتعلق بهذا القرار.

وفى تعليق للمجلس القومي لحقوق الإنسان فى تقريره لعام ٢٠٠٥ - " أثار قرار حفظ التحقيق انتقادات كل القوى السياسية والمهتمين بالعمل العام والمنظمات الحقوقية، خاصة وأن الاعتداء تم فى ظل تواجد قوات أمن كثيفة لم تأخذ التدابير اللازمة لمنع وقوع الجريمة أو ضبط مرتكبيها فى الحال أو حتى ملاحظتهم وتقديمهم لجهات التحقيق، الأمر الذى لا يخلو من شكوك حول موافقة ضمنية أو حماية مستترة أو رغبة فى تأديب المحتجين تحت نظر الأمن من قبل بعض المؤيدين للحزب الوطنى" (٤٩).

٧. إن النيابة العامة لم تتخذ إجراءات جديفة فى التحقيق فى الادعاءات الخاصة باعتداء قوات الأمن على القضاة المشرفين على الانتخابات البرلمانية الأخيرة عام ٢٠٠٥، والذي وصل فيه الأمر إلى الاعتداء بالأسلحة، فعلى الرغم من وجود عدد ١٣٩ بلاغاً مقدماً من القضاة والهيئات القضائية بشأن هذه الانتهاكات، فإن النيابة العامة لم تقدم سوى اثنين فقط من رجال الأمن إلى المحاكمة.

## الاستنتاجات

[١] إن التطور التاريخي أثبت أن النيابة العامة منذ نشأتها فى عام ١٨٧٥ وهى جزء من اهتمامات وضغط السلطة التنفيذية، بل إن قوات الاحتلال البريطانى والسلطة التنفيذية أدركتا أهمية وخطورة منصب النائب العام وبالتالي سعنا للسيطرة عليه من خلال العناصر المواليين لهما، فقد سعى الإنجليز للسيطرة على هذا المنصب حتى يضمنا وجود أذرع لهم كفيلة باستمرار تحقيق أغراضهم الخاصة خصوصاً استمرار سيطرة الإنجليز على مجريات الحياة فى الشارع المصرى التى تحكمها النيابة العامة بما لها من اختصاصات وجمعها لسلطتي الاتهام والتحقيق ومن ناحية أخرى سعت السلطة التنفيذية إلى فرض سيطرتها فأبقت النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية وأبقتها على علاقة تبعية دائمة لها والتى تمثلت أولاً فى الحضرة الخديوية ثم فى وزير العدل (الحقانية سابقاً) الذى كان له سلطة

الإشراف والرقابة وتوجيه التنبيه لأعضاء النيابة العامة، وله أيضاً سلطة وقف عضو النيابة العامة، بل إنه قد وصل الأمر في عام ١٨٩٥ بأن النيابة العامة كانت لا تستطيع أن تتخذ قراراً دون الرجوع إلى مدير الأمن أو المحافظ، ومنذ عام ١٩٥٢ كان للحكومة سلطة خطيرة وهي الحق في فصل أي عضو من أعضاء النيابة العامة بغير الطريق التأديبي، وظل هذا الأمر حتى صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢. ولكن ظل أعضاء النيابة العامة قابلين للعزل ولا يتمتعون بالضمانات الخاصة بعدم القابلية للعزل إلا بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ بتعديل أحكام قانون السلطة القضائية، إلا أن التبعية الإدارية وسلطات وزير العدل ظلت قائمة دون تغيير أو تعديل.

[٢] أمر تعيين النائب العام طوال الحقبة التاريخية منذ إنشاء النيابة العامة كان ولا يزال " أمر سياسياً، فكان ولا يزال أمر تعيينه تستقل به السلطة السياسية، ففي البداية بأمر الحضرة الخديوية، ثم بمرسوم بقرار من رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة المجلس الأعلى للقضاء، وكان النائب العام لا يتمتع بضمانة عدم القابلية للعزل من منصبه حتى صدور القانون ٣٥ لسنة ١٩٨٤ بتعديل قانون السلطة القضائية، إلا أنه مازال يتبع تبعية إدارية لوزير العدل ممثل السلطة التنفيذية، وبالتالي تتمكن تلك السلطة من إحكام السيطرة والقبضة على رأس الهرم الذي يجمع بين سلطة الاتهام كطرف تابع للسلطة التنفيذية، وسلطة التحقيق كوظيفة تدخل في إطار وظائف السلطة القضائية. والغريب في الأمر أن محكمة النقض والإبرام منذ عام ١٩٣٢ أقرت في قضائها تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية باعتبارها شعبة أصيلة من شعب تلك السلطة، ورغم إقرار هذا القضاء بأن القوانين المصرية جعلت للنيابة سلطة قضائية في التحقيق، إلا أنها أقرت بمبدأ استقلالها عن القضاء وعدم تبعية لها أي تبعية إدارية في أداء شئون وظيفتها، وإنه ليس للقضاء على النيابة أي سلطة تبيح له لومها أو تعيينها مباشرةً بسبب طريق سيرها في أداء وظيفتها، بل إن كان يري عليها شبهة في هذا السبيل فليس له إلا أن يتجه في ذلك إلى الموظف المشرف مباشرة على رجال النيابة، وهو النائب العام أو إلى الرئيس الأعلى للنيابة، وهو وزير الحفانية، على أن يكون هذا التوجيه بصفة سرية رعاية للحرمة الواجبة للنيابة العامة والقاضية بالألا يغض من كرامتها أمام الجمهور<sup>(٥٠)</sup>.

والقراءة الصحيحة لهذا القضاء تقول إن النيابة العامة فى مباشرتها لسلطتي الاتهام والتحقيق تمارسهما كشعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية، تحت إشراف وزير العدل والنائب العام ومراقبتهما الإدارية، وهذا يتناقض تماماً مع الوظيفة القضائية للنيابة العامة، إذ لا يمكن لسلطة تمارس وظيفة قضائية مستقلة عن القضاء وغير تابعة له أي تبعية فى أداء شئون هذه الوظيفة، وهذا هو وجه الخلل فى المقولة التي تقول إن النائب العام والنيابة العامة يجمعان بين طرفي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فالقراءة الصحيحة أن النائب العام والنيابة العامة هي شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية فى ممارسة كافة وظائفها، وأن الوضع الوسيط فى جمعها بين طرفي السلطة التنفيذية والسلطة القضائية هو مجرد خيط من الوهم نسجته النيابة العامة حتى تمارس مهامها فى حماية قوانين السلطة القضائية المتعاقبة.

وينبغي القول فى النهاية إن النيابة العامة هي شعبة من شعب السلطة التنفيذية خصها القانون على سبيل الاستثناء بوظيفة قضائية وهي التحقيق لغاية ابتغتها السلطة السياسية للسيطرة على تحقيق الجرائم السياسية عن طريق إحدى شعبها تمارسها استقلالا عن القضاء، لكن هذا لا يسبغ عليها انخراطها أو إمساكها بطرف من أطراف السلطة القضائية.

٣] إن عملية التعيين فى النيابة العامة منذ نشأتها تتعرض لمطاعن عديدة نتيجة غياب القواعد الموضوعية لعملية الاختيار، وهي الأمر الذي يسمح بقدر من التدخل من السلطة السياسية فى عملية الاختيار أو مشيئة القيادة العليا للمحاكم.

٤] نتيجة لرغبة السلطة السياسية فى السيطرة على سلطات التحقيق والاتهام وتركيزها فى يد النيابة العامة باعتبارها شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية والمرتبطة بها برباط التبعية الإدارية الممثلة فى وزير العدل والنائب العام المعين بمشيئتها السياسية عمد الاحتلال البريطاني، بموجب ديكريته ٨ مايو سنة ١٨٩٥ بإلغاء نظام قاضي التحقيق وتركيز التحقيق فى يد النيابة العامة فإن حركة يوليو سنة ١٩٥٢ هي الأخرى قد أكلت مبادئها ومنها مبدأ القضاء على الاستعمار ورغم أن هذا المبدأ ليس معناه فقط القضاء على الوجود المادي للاستعمار بل أيضاً القضاء على الموروث الاستعماري، والذي تغلغل فى النظام القانوني المصري فقد عمدت إلى العودة إلى نظام تركيز التحقيق فى يد النيابة وقامت بإصدار القانون ٣٥٣ لسنة ١٩٥٢ بإلغاء نظام قاضي التحقيق الذي كان منصوصاً عليه فى قانون الإجراءات الجنائية الحالي عند نفاذه فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥١، كما قامت بإجراء تعديلات جوهرية على قانون الإجراءات الجنائية تنتقص من ضمانات الأفراد وتسبغ الحماية على

الموظفين العموميين على النحو الذي كان سائداً في ظل ديكريتو سنة ١٨٩٥ فبدأت في البداية بإنشاء نيابة أمن الدولة لإحكام القبضة على التحقيق في الجرائم السياسية وحظر نذب قاضي تحقيق لتحقيق الجرائم الموجهة ضد الموظفين العموميين ورجال الضبط وفرضت قيوداً على مقاضاتهم أو الطعن على الأمر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية ضدهم أو تحريك الدعوى قبلهم بطريق الادعاء المباشر ووسعت في سلطات النيابة في استجواب المتهم وفي الحبس الاحتياطي في الجرائم السياسية وانتهاك حرمة الحياة الخاصة.

٥] إن إنشاء هيئة التفتيش على النيابة العامة والقضاة عبر المراحل التاريخية كان المقصود به محاولة السيطرة وتقويض سلطات النيابة العامة والحد من قوتها وارتبط ذلك في البداية في فرض سلطة للمحافظين ومديرى الأمن ووكلائهم لتقوية سلطة البوليس في مواجهة النيابة، فتم منح بعض السلطات الإدارية الأخرى صفة الضبطية القضائية أي سلطة الاتهام، وإخضاعهم لسلطة رقابية هم وأعضاء النيابة العامة ومعاونيهم إلى سلطة واحدة هي سلطة النائب العام، وهو الأمر الذي لا يزال سارياً في ظل قانون الإجراءات الجنائية الحالي، فمازال أعضاء النيابة العامة ومعاونوهم وضباط البوليس الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية والعمد والمشايخ ومفتشو الأغذية والمباني وأمور ومصحة الضرائب وغيرهم يعملون لحساب النائب العام والسلطة السياسية تعمل من خلالهم على السيطرة على الحياة اليومية للمواطن المصري من خلال تلك السلطات الإدارية التابعة لها تبعية مباشرة، وتستطيع من خلالها توجيه الاتهام لأي مواطن والنيابة العامة تتلقي محاضرها وتقوم بتحويلها مباشرة إلى المحكمة المختصة على ظهر المحضر دون تحقيق فني، وبالتالي فهي سلطات تصلح لاستخدامها في الانتقام السياسي أو استغلال النفوذ الاجتماعي أو الاقتصادي لتحقيق غايات لجماعات المصالح والنفوذ وهو دورها الذي رسمه الاحتلال البريطاني ومستشاره القانوني والذي مازال ينفذ حتى الآن.

٦] إن النذب للوظائف القضائية أو غير القضائية بالإضافة إلى العمل يستغل من السلطة التنفيذية كوسيلة للترغيب في كثير من الأحيان ولبسط أذرع للسلطة التنفيذية في عمل النيابة العامة.

٧] إن النيابة العامة طوال المرحلة التاريخية كانت داخل مرمي النيران السياسية بسبب تقصيرها في تحقيق حوادث التعذيب والتحقيقات التي كانت تجريها في القضايا السياسية مع المعارضين السياسيين وكان ينسب إليها الانحياز في قراراتها للحزب الحاكم أو إقامتها



كطرف لتصفية حسابات سياسية، وكان ذلك بسبب تبعيتها الصريحة للسلطة التنفيذية سواء وزير العدل أو تعيين النائب العام بمشيئة السلطة السياسية.

## التوصيات

(١) إلغاء أي دور للسلطة السياسية في تعيين النائب العام وأن تستقل الجمعية العمومية لمحكمة النقض بترشيح من يصلح لتولي هذا المنصب، وأن يكون النائب العام تابعاً لمجلس القضاء الأعلى دون غيره.

(٢) إلغاء أي تبعية إدارية للنائب العام وأعضاء النيابة لوزير العدل وإلغاء أي سلطات له بشأنهم بما فيها حق التنبيه شفاهةً أو كتابةً، وحق إقامة الدعوى التأديبية على عضو النيابة العامة أو سلطة وقف عضو النيابة عن العمل لحين الفصل في الدعوى التأديبية، وجعل هذا الاختصاص مقصوراً على المجلس الأعلى للقضاء أو مجلس التأديب.

(٣) أن تكون موازنة النيابة العامة في حالة الإبقاء عليها في الوظيفة القضائية مرتبطة بالموازنة المستقلة للسلطة القضائية وفي حالة إلغاء الوظيفة القضائية يكون لها موازنة مستقلة تذكر كرقم واحد في الموازنة العامة تحقق الحفاظ على أداء دور النيابة العامة، ومكانه وهيبة أعضائها وتتضمن التوزيع العادل لها بين أعضاء النيابة العامة بشفافية كاملة.

(٤) إلغاء نذب أعضاء النيابة العامة للوظائف غير القضائية التابعة للسلطة التنفيذية لمكتب شئون أمن الدولة أو للعمل بمجلس الوزراء أو المصالح أو الإدارات الحكومية أو الوزارات حرصاً على حياتهم وإبعادهم عن أي مظنة بشأن التأثير عليهم.

(٥) إلغاء تبعية التفتيش لوزير العدل، وأن يكون مجلس القضاء الأعلى هو الجهة الوحيدة لتقييم أداء وكفاية وترقية أو نقل عضو النيابة العامة وتحديد محل إقامته.

(٦) إلغاء سلطة النائب العام في نقل أعضاء النيابة العامة وتحديد محل إقامتهم واشتراط موافقة العضو ومجلس القضاء الأعلى على هذا الإجراء مع وضع أسس ومعايير موضوعية لاتخاذ مثل هذه الإجراءات.

(٧) إلغاء القيود الخاصة بتحريك الدعوى الجنائية ضد الموظفين العموميين ورجال الضبطية.

(٨) إعطاء عضو النيابة العامة حق اتخاذ القرار والتصرف باستقلال دون إزمائه بتعليمات الجهة الأعلى.

(٩) إزماء النائب العام بالإعلان عن نتائج التحقيقات التي تجريها النيابة العامة ضد الموظفين العموميين ورجال الضبط في جرائم وحوادث التعذيب والإساءة والتعسف في استعمال السلطة تحقيقاً للردع العام والخاص وتفعيل رقابة الرأي العام على أعمالها.

## الهوامش

١. Bemmelen: Op. Cit. p. 214، المؤيد - عدد ٦٨٣ فى ٤ مايو ١٨٩٢.
٢. Marlowe: Op. Cit, p. 74 و مشار إليه ( النظام القضائي المصري الحديث - د/ لطيفة محمد سالم - الجزء الأول الناشر/ الهيئة المصرية العامة للكتاب.
٣. Cromer: Op. Cit P.684. النظام القضائي المصري الحديث - د/ لطيفة محمد سالم - الجزء الأول الناشر/ الهيئة المصرية العامة للكتاب.
٤. المؤيد، عدد ١٥٣١ فى ١٩ مارس ١٨٩٥. - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.
٥. الأهرام، عدد ٢٩٤٥ فى ١٨ أكتوبر ١٨٨٧. - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.
٦. المؤيد، عدد ١٥٣٠ فى ١٨ مارس ١٨٩٥، عدد ١٥٣٣ فى ٢١ مارس ١٨٩٥ - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.
٧. المؤيد، عدد ١٥٣٠ فى ١٨ مارس ١٨٩٥، عدد ١٥٣٣ فى ٢١ مارس ١٨٩٥ - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.
٨. المقطم - عدد ٢٦٣٦ فى ٢٢ نوفمبر ١٨٩٧، المؤيد - عدد ٢٣ نوفمبر ١٨٩٧ - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق
٩. محفظة ٢/٢/٧، مجموعة ١٩٥ حقانية، ٢٠ نوفمبر ١٨٩٧، المؤيد، عدد ٢١ نوفمبر ١٨٩٧.
١٠. F.O, 371/J1178/1178/16, Loraine-Henderson, Cairo April14, 1931, No,332.- F.O,371 /20151, J 4695/3547/16, Lampion-Eden, Cairo, May 13, 1936, No,545 - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق - الجزء الثاني - ص ٣٢٤.
١١. F.O.371 / 15425, OP, Cit.
١٢. F.O. 371 / 17028, J 846 / 846 / 16, Campbell - F.O, Cairo, March 25, 1933, No, 300- F.O. 371 / 18011, J 404 / 404 16, Yenchen - Simon, Cairo, Feb, 3, 1934, No, 110 - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.

- F.O. 371 / 20151, OP, Cit., ١٣
- F.O. 371 / 20919, J 3522 / 3522 / 16, Lampson – Eden, ١٤  
Cairo, July 28, 1937, No, 906 - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق.
- F.O. 371/20873, J 1400/13/16, Lampson-Eden, Cairo, ١٥  
March 15, 1937, No. 327. - د/ لطيفة محمد سالم - المرجع السابق -  
الجزء الثاني - ص ١٦٠.
١٦. المادتان ٧٥، ٧٩ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ بشأن استقلال  
القضاء.
١٧. مادة ٤٤ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ بشأن استقلال القضاء.
١٨. المادة ١٢٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.
١٩. المرجع: أ.د. أحمد فتحي سرور - الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية  
- طبعة نادي القضاة - ص ١٧٣ وما بعدها. وأيضاً النيابة العامة - التقرير  
الوطني المصري. ٢٠٠٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة  
الحكم في الدول العربية.
- <http://www.pogar.org/arabic/publications/list.asp?pid=8>
٢٠. المادة ١١٩ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.
٢١. مرجع - الكتاب الذهبي للمحاكم الأهلية - طبعة نادي القضاة -  
ص ٢٨٧.
٢٢. لائحة ترتيب المحاكم الأهلية - ص ١٥ - مادة ٦١ - د/ لطيفة محمد سالم  
- مرجع سابق - الجزء الأول - ص ٣٠٦ وما بعدها.
٢٣. مجلس شورى القوانين - محضر جلسة ٣١ ديسمبر ١٨٨٤ - ص ٢٤١،  
٢٤٢، المحاكم - عدد ١٨٢ في ٢٢ يوليو ١٨٩٤،  
د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق - الجزء الأول - ص ٣٠٦ وما بعدها.
٢٤. محافظة ٦ حقانية - أول نوفمبر ١٨٨٦ - ١٨ يونيو ١٨٨٥، ٢٥ يونيو  
١٩٠٦ - أول يوليو ١٨٩٥ - ٢ مارس ١٨٩٨ - ٢٤ ديسمبر ١٨٨٨ - ١٦  
يونيو ١٩٠٢ - ٢ مايو ١٩٠٧ - ١٥ أغسطس ١٨٩١ - ٢٧ مايو ١٨٩٣ -  
المحاكم - عدد ١٨٢ في ٢٢ يوليو ١٨٩٤ - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع  
سابق - الجزء الأول - ص ٣٠٦ وما بعدها.
٢٥. مجلس النواب - محضر الجلسة الحادية والأربعين - ٩ مايو ١٩٣٢ -  
ص ٦٩٦، ٧٠١، محضر الجلسة الثانية والعشرين - ١٣ مارس ١٩٣٤

- ص ٤٣٧، الأهرام - عدد ١٩٩٩١ فى ٦ مايو ١٩٤٠ - ص٦، د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق - الجزء الثاني - ص ٢٤١.
٢٦. المادة (٢٢) من قانون الإجراءات الجنائية الحالي.
٢٧. القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٥٦ - منشور الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٥ /٣/ ١٩٥٦.
٢٨. المادة رقم (٥٦٨ مكرر) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الأول.
٢٩. المادة رقم (٥٥٨) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الأول.
٣٠. المادة (٥٦٢) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الأول.
٣١. المادة (٥٦٣) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الثاني.
٣٢. الطعن رقم ٤٧ سنة قضائية - ١٧ مكتب فنى ٨ - تاريخ الجلسة ١٩٩٧/١/٤ - صفحة رقم ٢٢٣.
٣٣. راجع أوامر رئيس الجمهورية فى نذب أعضاء بمكتب شئون أمن الدولة للعمل طول الوقت أو لمدة سنة - هي كالاتي:
- أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ - الجريدة الرسمية - العدد ١٠ فى ٩ مارس سنة ٢٠٠٠.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠٠١ - الجريدة الرسمية - العدد ٧ فى ١٥ فبراير سنة ٢٠٠١.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ - الجريدة الرسمية - العدد ٨ فى ٢٢ فبراير سنة ٢٠٠١.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ - الجريدة الرسمية - العدد ١٩ فى ١٠ مايو سنة ٢٠٠١.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ٤ لسنة ٢٠٠١ - الجريدة الرسمية - العدد ٣٨ فى ٢٠ سبتمبر سنة ٢٠٠١.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ - الجريدة الرسمية - العدد ١٦ مكرر فى ٢١ إبريل سنة ٢٠٠٢.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ - الجريدة الرسمية - العدد ٣٦ مكرر (أ) فى ٧ سبتمبر سنة ٢٠٠٢.
  - أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠٠٣ - الجريدة الرسمية - العدد ١٤ فى ٣ إبريل سنة ٢٠٠٣.

• أمر رئيس الجمهورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ - الجريدة الرسمية - العدد ٣٧  
في ١١ سبتمبر سنة ٢٠٠٣.

• أمر رئيس الجمهورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٤ - الجريدة الرسمية - العدد ١٦  
في ١٥ إبريل سنة ٢٠٠٤.

• أمر رئيس الجمهورية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٤ - الجريدة الرسمية - العدد ٤٣  
في ٢١ أكتوبر سنة ٢٠٠٤.

• أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ - الجريدة الرسمية - العدد ١٤  
في ٧ إبريل سنة ٢٠٠٥.

• أمر رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٥ - الجريدة الرسمية - العدد ٤٢  
في ٢٠ أكتوبر سنة ٢٠٠٥.

٣٤. مشار إليه في / أ. د. محمود نجيب حسني - شرح قانون الإجراءات  
الجنائية - - هامش (١) ص ٦٢٣ الطبعة الثانية - ١٩٨٨ - الناشر / دار  
النهضة العربية.

٣٥. د. محمود مصطفى ((تطور قانون الإجراءات الجنائية في مصر وغيرها  
من الدول العربية)) سنة ١٩٦٩ ص ٨٧.

٣٦. أ. د. محمود نجيب حسني - شرح قانون الإجراءات الجنائية - الطبعة  
الثانية - ١٩٨٨ - الناشر / دار النهضة العربية - هامش (١) ص ٦٢٢ وما  
بعدها .

٣٧. الورقة المقدمة للمؤتمر العلمي الأول للحريات الذي عقد تحت عنوان  
"الطوارئ وأزمة الحريات العامة في مصر" من الأستاذ الدكتور/ نبيل مدحت  
سالم- أستاذ ورئيس قسم القانون الجنائي- بجامعة عين شمس- والمحامي  
بالنقض.

٣٨. د. إسماعيل محمد سلامة - الحبس الاحتياطي - دراسة مقارنة - طبعة  
١٩٨٣ - الناشر / عالم الكتب.

٣٩. ولم تلتفت اللجنة إلى ملاحظات النائب العام على المشروع والتي خلصت  
إلى:

إذا كان مشروع القانون المقترح - مع الالتزام بالتعديلات التي نري إدخالها  
عليه - يحقق نزولا على حكم الدستور الحصانة لرجال النيابة العامة وفق ما  
سلف إيضاحه، إلا إنه يتعين امتثالا لحكم الدستور أيضاً أن يتحقق للنيابة  
العامة استقلالها، ولا يتأتى هذا الاستقلال مع قيام نص المادتين ٢٦، ١٢٥ من  
القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ اللتين تنصان على تبعية رجال النيابة العامة

لوزير العدل الذي هو أحد أعضاء السلطة التنفيذية، ذلك إنه من البديهي أن الاستقلال المنشود لا يتفق مع التبعية بل إنه يتنافر معها، وحتى تبطل حجج البعض ممن يستغلون تلك النصوص في محاولة التشكيك في بعض أعمال النيابة العامة، ورفعاً للعتق وإزالة لكل لبس، ووضعاً للأمر في نصابه حسيماً أراد الدستور يتعين إلغاء ما هو منصوص عليه من تبعية رجال النيابة العامة لوزير العدل، وإن كان ولا بد من صيغة للعلاقة بينهما فإن تضمنته المادة ١٢٥ من حق وزير العدل في الإشراف على أعضاء النيابة العامة ما يكفي للغرض بهذا الشأن وخاصة أن ذلك يتمشى مع ما جاء بنص المادة ٩٣ بشأن العلاقة بين وزير العدل والمحاكم والقضاة إذ نصت على أن للوزير حق الإشراف على جميع المحاكم والقضاة.

كما يرد إلى الذهن أيضاً نص المادتين ١٢٦، ١٢٩ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢، وتبيح أولاهما لوزير العدل الحق في توجيه تنبيه إلى أي عضو من أعضاء النيابة العامة، كما تبيح الثانية له الحق في وقف عضو النيابة العامة عن العمل. وطالما أن هناك اقتراحاً بمد الحصانة القضائية والاستقلال إلى رجال النيابة العامة أسوة بالقضاة وجب إذن تعديل نص المادتين سالفتي الذكر، كي يتمشى حكمهما مع ما هو منصوص عليه في المادتين ٩٤، ٩٧ من ذات القانون بشأن حق الوزير في تنبيه الرؤساء بالمحاكم الابتدائية وقضاتها فقط، وبشأن حقه في طلب وقف القاضي عن العمل.

" منشورة في كتاب - تشريعات السلطة القضائية - طبعة نادي القضاة - ١٩٩١ - المستشار/ يحيى الرفاعي ص ٦٨٦ وما بعدها.

وأيضاً - انظر - د. رياض شمس - الحرية الشخصية في التشريع الجنائي المصري - رسالة جامعة القاهرة سنة ١٩٣٤ - ص ١٤ وما بعدها.

٤٠. المادة الأولى من قرار وزير العدل بإنشاء نيابة أمن الدولة - منشور في الوقائع المصرية - العدد ٢٢ - في ١٩٥٣/٣/٢٢.

وأيضاً: قد تكون هذه الغاية أكثر وضوحاً فيما هو ثابت في الأمر العسكري رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ (منشور في الوقائع المصرية العدد ٤ مكرر (ب) تابع ١٩٥٧/١/١٢) وثابت به في المادة الأولى:-

يباشر أعضاء النيابة العامة الذين يندبهم النائب العام للعمال لدى المحاكم العسكرية التي تدخل في اختصاص تلك المحاكم طبقاً للمادتين ٨ و ١٦ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ وما هو منصوص عليه في قرار وزير العدل بتاريخ أول يونيو سنة ١٩٥٧ (منشور الوقائع المصرية عدد ٤٥

في ١٩٥٧/٦/٦) حيث نص في المادة الأول (ح) تختص نيابة أمن الدولة بالتصرف فيما يقع بجميع أنحاء الجمهورية من الجرائم الآتية:  
( (الجنايات التي يصدر بها أو بإحالتها إلى المحاكم العسكرية أمر من الحاكم العسكري العام طبقاً للقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية))  
وقد صدر قرار وزير العدل في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٣ (ونشر في الوقائع المصرية عدد ٣ الصادر في ١٩/١/١٩٦٤) ونص في المادة الأولى:-  
تعديل الفقرة (ح) من المادة الأولى من القرار الصادر في أول يونيو سنة ١٩٥٧ على النحو التالي:-

(الجنايات التي يصدر بها أمر من رئيس الجمهورية طبقاً للقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ).

ثم صدر الأمر العسكري رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ ونص في مادته الأولى على أن يباشر أعضاء النيابة العامة الذي يندبهم النائب العام للعمل لدى المحاكم العسكرية التي تدخل في اختصاص تلك المحاكم طبقاً للمادتين ٨، ١٦ من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ والخاص بالأحكام العرفية. " منشور في الوقائع المصرية - العدد ٤ مكرر (ب) تابع - ١٩٥٧/١/١٢".

تم تعديل اختصاصات نيابة أمن الدولة بقرار وزير العدل (الوقائع المصرية عدد ٤٥ في ١٩٥٧/٦/٦) وقرار وزير العدل (الوقائع المصرية عدد رقم ٣ في ١٩/١/١٩٦٤)، وقرار وزير العدل رقم ١٢٧٠ لسنة ١٩٧٢ (الوقائع المصرية العدد ٦٢ تابع في ١٦/١١/١٩٧٢)، وقرار وزير العدل رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٧٩ بإضافة بعض الاختصاصات إلى نيابة أمن الدولة العليا (الوقائع المصرية العدد ٢٥٠ في ٥/١١/١٩٧٩)، وقرار وزير العدل رقم ٢٤٥٣ لسنة ١٩٨٠ (العدد ١٥٧ من الوقائع المصرية في ٦/٧/١٩٨٠)، وقرار وزير العدل رقم ٤١٠٧ لسنة ١٩٩٣ (الوقائع المصرية العدد ٢٠٥ في ١٣/٩/١٩٩٣)، وقرار وزير العدل ٤٥٣٧ لسنة ١٩٩٣ (العدد ٢٠٥ الصادر في ١٣/٩/١٩٩٣).

F.O. 371/14654, File 3909-4106, Loraine- F.O, Cairo, .٤١

Dec. 1930 - د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق - الجزء الثاني - ص ٢٤٢.

٤٢. البلاغ - العددان ٢٩٨٢، ٣٠٤٩ في ٨ يناير، ١٧ مارس ١٩٣٣، ص

٥٧. د/ لطيفة محمد سالم - مرجع سابق - الجزء الثاني - ص ٢٤٢.

٤٣. ملاحظات لجنة التعذيب على تقرير مصر في ١٢/٣/١٩٩٣.



٤٤. الدورة السادسة عشرة للجنة مناهضة التعذيب ٣٠ إبريل حتى ١٠ مايو سنة ١٩٩٦ - ملاحظات اللجنة عن التقرير الدوري عن حالة حقوق الإنسان في مصر.
٤٥. الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان فى ٢٠٠٢/١١/١ - الجلسة رقم ٧٦.
٤٦. راجع فى ذلك تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان - جريمة بلا عقاب - التعذيب فى مصر - الناشر/ المنظمة المصرية.
- وأيضاً : راجع : تقارير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان فى مصر - ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤، وراجع أيضاً تقارير جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء والمحتجزين أعوام ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤، وراجع لذات الجمعية - تقرير التعذيب فى مصر حقيقة قضائية.
- وأيضاً: تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان - سجناء بلا حقوق - منشور فى - دفاعاً عن حقوق الإنسان - الجزء الثانى - مايو ١٩٩٣ - ديسمبر ١٩٩٤ - ص ١٣١ وما بعدها.
- أيضاً: تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان - حول التعذيب داخل أقسام الشرطة - مأساة يتعين وقفها - منشور فى : دفاعاً عن حقوق الإنسان - الجزء الخامس - ص ٢٠٣ وما بعدها، وتقرير المنظمة المصرية عن حالة حقوق الإنسان فى مصر عام ١٩٩٦.
- وأيضاً: الاحتجاز والمحتجزون فى مصر ٢٠٠٣ - جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء - ص ٧١ - الاحتجاز والمحتجزون فى مصر ٢٠٠٣ - مرجع سابق - ص ٥٦.
٤٧. المرحوم / هشام مبارك - عمل فيما بعد - المدير التنفيذي ورئيس وحدة العمل الميداني بالمنظمة المصرية لحقوق الإنسان - ثم قام بتأسيس مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان - وتوفي إلى رحمة الله - وكان يشغل منصب مدير هذا المركز - وهو واحد من أبرز نشطاء حقوق الإنسان فى مصر.
٤٨. تقرير جمعية مساعدة السجناء - ظاهرة الاختفاء القسري فى مصر.
٤٩. تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان عام ٢٠٠٥ - ص ٢٩، ٣٠.
٥٠. نقض فى ٣١ مارس سنة ١٩٣٢ رقم ١٤٤٤ السنة الثانية القضائية المنشور تحت رقم ٢٠٦ بالمجموعة الرسمية. السنة الثالثة والثلاثون - ص ٤٠٨.



## الباب الثالث

### أزمة فعالية النظام القضائي



## الفصل السادس

# الأعمال السياسية أو أعمال السيادة أمام قاضي القانون العام.. ذريعة الإفلات من المساءلة الأمنية\*

المستشار/ د. ماهر أبو العينين \*\*

الأصل أن قاضي القانون العام - القاضي الإداري والقاضي الدستوري - يتمتع بسلطة كبيرة إزاء النصوص التشريعية التي يطبقها بل إنه في كثير من الأحيان يصنع القاعدة القانونية الواجبة الاتباع إذا خلت النصوص التشريعية التي يطبقها من حلول للمشكلات القانونية التي يواجهها في القضايا المطروحة أمامه ونظراً لهذا الدور الإبداعي أو المنشئ

---

\* تم إعداد هذه الورقة بعد انتهاء المؤتمر.

\*\* نائب رئيس مجلس الدولة (مصر).

لقاضي القانون العام<sup>(١)</sup> فإن تأثير الأحكام الصادرة في النطاق الإداري أو الدستوري كبير على الحياة السياسية والاقتصادية والقانونية في المجتمع حتى أن القواعد الأساسية في القانون الإداري مستقاة كلها تقريباً من أحكام القضاء الإداري وأصبح مسلماً به أن القضاء الدستوري يعد مصدراً من مصادر القانون الرسمية وعلى هذا لعبت فكرة الأعمال السياسية أو أعمال السيادة دوراً مهماً في منع الاصطدام بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية في مسائل شديدة الدقة في إمكان رقابتها قضائياً فإن القضاء البعيد عن رقابة هذه المسائل ليس فقط لأن هذه المسائل لا يستطیع القضاء رقابتها بسهولة ولكن عملاً على إعطاء السلطة التنفيذية قدراً أكبر من السلطة التقديرية حيال هذه المسائل غير أن التوسع القضائي في تحديد هذه الأعمال من شأنه أن يزيد السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية حيال هذه المسائل وقد يكون هذا الأمر على حساب الحقوق والحريات بل على حساب مصلحة المجتمع أيضاً على ما سنوضح، ولهذا وبالرغم من الهجوم المتواصل من الفقه على هذه النظرية فإنها مازالت موجودة وقائمة ولا يمكن بسهولة التخلي عنها لسبب بسيط أنها نظرية قضائية في الأساس وتطبيقها قضائي ومن ثم تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد تعمد في بعض الأحيان إلى التدخل ليخرج بعض المنازعات من رقابة القضاء بإسباغ صفة الأعمال السياسية أو أعمال السيادة عليها وهذا الاتجاه أصبح مرفوضاً في الواقع التشريعي الحديث حيث يتنافي مع القواعد الدستورية الأساسية التي تمنع تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء وكان هذا اتجاهاً سائداً في قبل دستور ١٩٧١، وبصدور هذا الدستور عمد المشرع نفسه إلى إلغاء موانع التقاضي في مختلف القوانين عملاً على تطهيرها من هذا العيب الدستوري وأيد القضاء الإداري هذا الاتجاه<sup>(٢)</sup>.

### أولاً: القضاء الإداري وأعمال السيادة

على الرغم من اتساع رقابة القضاء على جميع أنشطة الدولة الحديثة وامتدادها إلى الغالب الأعظم من أعمال السلطة التنفيذية إلا أن هناك أعمالاً صادرة من السلطة التنفيذية رأی القضاء عدم اختصاصه بنظرها نظراً لخطرهما بالنسبة للدولة أو لصبغتها السياسية الظاهرة وتدعى هذه الأعمال في إنجلترا بأعمال الدولة وفي فرنسا أعمال الحكومة وفي مصر بأعمال السيادة.

ولم يتمكن المشرع في أي زمان أو مكان من رسم الحد الفاصل بين أعمال السلطة

التنفيذية الخاضعة لرقابة القضاء وتلك الخارجة عنه فقام في بعض الدول مثلاً فوضع قائمة بالأعمال التي يري منع القضاء من نظرها أو قائمة بالأعمال التي يختص بنظرها ومع ذلك جاء حله قاصراً لأن العبارات التي لجأ إليها في هذا الخصوص ليست جامعة أو مانعة ومن هنا ظلت الصعوبة قائمة في جميع الأحوال وأصبح من واجب المحاكم التغلب عليها بنفسها وتوضيح الحكم القانوني الخاص بطائفة أعمال السيادة مراعية في ذلك ظروف الدولة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وعليه فقد أصبح ضرورياً لمن أراد الوقوف على حقيقة الحلول الخاصة بهذه المشكلة في دولة من الدول ألا يكتفي بالرجوع إلى العبارات العامة التي يلجأ المشرع إلى استعمالها في هذا المقام وإنما يجب عليه استقراء الأحكام لمعرفة جهودها في سبيل تأكيد بعض هذه الحلول ونفي للبعض الآخر منها، ولا شك في أن إسناد هذه المهمة إلى القضاء يبعث على الخوف من ناحيتين، إذ لو أسرف في أعمال رقابته على جميع أعمال السلطة التنفيذية دقيقتها وكبيرها لخرج من اختصاصه الطبيعي ليجعل من نفسه سلطة عليا لها حق الإشراف على أعمال تركها القانون لغيره وإن ضعف أو تخاذل في بسط تلك الرقابة وضع لاختصاصه حدوداً ليس لها مبرر من القانون فيعرض بذلك حقوق الأفراد ومصالحهم لخطر الاعتداء أو الضياع.

وقائمة أعمال الدولة في إنجلترا تدور حول هذه المسائل التالية:

- (١) الأعمال التي تتخذها مختلف الوزارات لإدارة الشؤون السياسية العليا التي تختص بالقيام بها؛ إذ لا يملك القضاء نظرها لتعلقها بالنظام الأساسي للدولة.
- (٢) بعض الأعمال التي يتخذها التاج في المستعمرات وسائر الممتلكات البريطانية عملاً بحق سيادته عليها.
- (٣) إعلان قانون الأحكام العرفية.
- (٤) الأعمال المتصلة بإبرام المعاهدات وتنفيذ نصوصها.
- (٥) بعض الأعمال التي يتخذها موظفو التاج إضراراً بحقوق الأجانب والتي يري القضاء اعتبارها أعمال دولة.

(٦) المسائل المتعلقة بحقوق الدولة والتزاماتها المترتبة على ضم إقليم معين إليها، وكذلك المسائل ذات الطابع الدولي وقد أضاف إليها أحد كبار الفقهاء كافة الأعمال التي يحق للتاج اتخاذها في حدود سلطته التقديرية كحقه في حل البرلمان وفي منح الرتب والنباشين

واستقر الرأي في الفقه الإنجليزي على أن الوضع القانوني الخاص بعمل الدولة يمليه  
الباعث السياسي الذي دفع صاحبه إلى اتخاذه فيجعل منه عملاً سياسياً لا يختص القضاء  
بنظره إذ بواسطة هذا اللفظ "عمل الدولة" يمكن التمييز في القانون الداخلي بين العمل  
القانوني أو القضائي من جهة والعمل السياسي من جهة أخرى.

غير أن فرنسا تعتبر التربة التي أينعت فيها مشكلة الأعمال الحكومية فكل ما يتصل بها  
من دراسة تاريخية إلى تطورها في العمل حتى اليوم وصل إلى درجة من الوضوح  
والنضوج تكفي لإمداد التشريع والقضاء في البلاد الأجنبية بخير الحلول وأثمنها<sup>(٣)</sup>.

### ١ - الأساس التاريخي والتشريعي والقضائي لأعمال الحكومة في فرنسا

في نطاق البحث عن أساس ظهور واكتمال فكرة أعمال الحكومة في فرنسا لا يمكن  
تجاهل حقيقة واضحة أن هذه النظرية هي نتاج عمل مجلس الدولة الفرنسي فأساسها  
التشريعي لا يكفي وحده للقول بقيام هذه النظرية فمجلس الدولة الفرنسي هو صاحب هذه  
النظرية من خلال تطبيقاته على مر تطوره التاريخي للحالات والأوضاع التي يختص  
بالتدخل فيها ورقابة مشروعية قرارات الإدارات وتلك التي يحجم فيها عن رقابته لعمد  
صادر من السلطة التنفيذية وتطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي من قضاء محجوز أو  
متوقف على تصديق رئيس الدولة إلى قضاء بات بمقتضى القانون الصادر في ٢ مايو  
١٨٧٢ هذا التطور كان من مقتضاه ولازمه ترك بعض الأعمال والقرارات الصادرة من  
السلطة التنفيذية بمنأى عن رقابته وعلى حد قول أحد الفقهاء إن نظرية أعمال السيادة هي  
الثن الذي قدمه مجلس الدولة لقاء منحه سلطة القضاء البات<sup>(٤)</sup>.

أما الأساس التشريعي الذي يستند إليه بعض الفقهاء للقول بوجود أساس قانوني لا  
قضائي لهذه النظرية فهو نص المادة ٢٦٠ من القانون الصادر في ٢٤ سنة ١٩٧٢، والتي  
تنص على أن للوزراء الحق في أن يرفعوا إلى محكمة تنازع الاختصاص القضايا المقدمة  
لمجلس الدولة والتي لا يختص بنظرها القضاء الإداري، ومع ذلك فليس لهؤلاء الالتجاء إلى  
المحكمة المذكورة إلا بعد رفض مجلس الدولة التماسهم الذي يرسل إليه أولاً بقصد التخلي  
عن نظرها وبصرف النظر عن الجدل القائم حول قيمة هذا النص فإن من المؤكد أن نظرية  
الحكومة أو أعمال السيادة هي في الأساس قضائية وستظل كذلك لعدم وجود تحديد دقيق



للأعمال التي تختص المحاكم أو لا تختص بنظرها من هذه الأعمال، ويكفي أن تعبير أعمال السيادة قد ورد في حكم صادر من القضاء الفرنسي في الحكم الصادر عام ١٨٦٧ والمتعلق بحق الدولة الفرنسية في الاستيلاء على غنائم الأعداء<sup>(٥)</sup> بما يقطع بأن القضاء قد أقام هذه النظرية قبل نص المادة ١٦ من القانون الصادر في ٢٤ مايو سنة ١٩٧٢ سالفه البيان، وعليه لا مجال للالتجاء إلى نص تشريعي لتبرير هذه النظرية ذلك أن سياسة مجلس الدولة الفرنسي في إقامة التوازن بين رقابته الكاملة على أعمال الإدارة وبين حاجة الإدارة إلى نطاق لا تتناوله المحاكم نظراً لطبيعته السياسية هو الذي أظهر هذه النظرية وتناولها الفقه محاولاً وضع ضوابط لها ولكن هذه المحاولات باءت بالفشل لأن صاحب القول الفصل في أن عملاً ما يعتبر من أعمال السيادة أم لا هو القاضي نفسه الذي قد تتغير نظرتة للعمل ذاته طبقاً لظروف صدوره مما يجعل محاولات الفقه لوضع ضوابط لهذه النظرية لا جدوى لها.

وقد تعددت المعايير التي حاول الفقهاء وضعها لإمكان التفرقة بين أعمال السيادة وباقي أعمال السلطة التنفيذية إلا أن أهم هذه المعايير قد انحصرت في ثلاثة رئيسية هي معيار الباعث السياسي، ومعيار طبيعة العمل، ومعيار القائمة القضائية<sup>(٦)</sup> غير أن التطبيقات القضائية في كثير من الأحيان قد حسمت الأمر لصالح هذا المعيار الأخير<sup>(٧)</sup>.

وفي محاولة لحصر هذه الأعمال من خلال تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لهذه النظرية فإن هذه الأعمال تدور حول ثلاثة محاور رئيسية المحور الأول: يتضمن الأعمال التي يتمتع القضاء عن نظرها خشية تضارب موقفه مع موقف البرلمان منها والمحور الثاني: يتضمن الأعمال التي يتمتع القضاء عن نظرها بقصد تقوية يد الحكومة في بعض المواقف والمحور الثالث: يتضمن الأعمال التي يتمتع القضاء عن نظرها خشية إثارة صعوبات دبلوماسية في وجه الحكومة.

وبخصوص الأعمال التي يتمتع القضاء عن نظرها خشية تضارب موقفه مع موقف البرلمان منها فهي تشمل المراسيم الخاصة بدعوة البرلمان إلى الانعقاد لدور غير عادي وحل مجلس النواب، وتأجيل دور الانعقاد العادي ودعوة الناخبين أعضاء المجلسين ففي جميع هذه الحالات لا تملك الحكومة ممثلة في رئيس الدولة سلطة مطلقة من كل قيد بل كفاً لها الدستور بشأنها إجراءات معينة ومواعيد ثابتة، ومن ثم أصبحت مخالفة الحكومة للدستور أمراً محتمل الوقوع ومثل هذه المخالفات الدستورية لا تتأى بطبيعتها عن رقابة القضاء، وإنما يرجع إفلاتها إلى أسباب تاريخية سياسية، فالبرلمان يملك من القوة السياسية والوسائل

الدستورية ما يستطيع به دفع الأذى عن نفسه كما أن القضاء ليس من شأنه الخوض في المسائل السياسية التي تؤدي به إلى التنازع مع الهيئة التي تمثل الشعب صاحب السلطات جميعاً، وقد امتنع مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٦ أغسطس ١٩١٢ عن فحص مشروع المرسوم الصادر من رئيس الجمهورية بتحديد يوم ١٩ مايو لانتخاب عضو مجلس الشيوخ عن دائرة بلفور، بما يعنى أن مرسوم دعوة الناخبين يعتبر عملاً حكومياً لا يقبل الطعن فيه بالطريق القضائي، وكذلك تعتبر من أعمال الحكومة الأعمال التي تمارس الحكومة بواسطتها حقها في إعداد القوانين، وتشمل الحق في اقتراح القوانين وحق إصدارها، وكذلك المرسوم الصادر بإعلان الأحكام العرفية، وأما الأعمال التي يمتنع القضاء عن نظرها بقصد تقوية يد الحكومة في بعض المواقف فتدور حول التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة، كبعض التدابير التي تتخذ في هذا الجانب على وجه الخصوص أثناء اشتباك الدولة في حرب، وكذلك التدابير التي تتخذها الحكومة محافظة على أمن الدولة الداخلي في أوقات الاضطرابات ولمواجهة الأخطار كاتخاذها تدابير معينة لمكافحة الأوبئة، والسماح للأجانب بدخول أراضي الدولة وإبعادهم عنها وتدخل في الأعمال الحكومية أيضاً المسائل الخاصة بالأعمال الحربية وأخيراً فإنه من الأعمال التي يمتنع القضاء عن نظرها خشية إثارة صعوبات دبلوماسية في وجه الحكومة فإن هذه الأعمال تدور في الأساس حول تطبيق المعاهدات والاتفاقات الدولية والمسائل التي تتعلق بسيادة الدولة الإقليمية<sup>(٨)</sup>.

ويري د. عبدالفتاح ساير داير من خلال تحليله لقضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه في خصوص الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان فإن هذه الأعمال تتعلق بسير المجلسين كتتظيم انعقاد البرلمان في دورات عادية أو غير عادية وتأجيل اجتماعه، وفض الدورات وحل مجلس النواب، وكذلك يدخل فيها مساهمة الحكومة في العمل التشريعي كحق الاقتراح التشريعي، ومراسم إصدار القوانين، وكذلك يدخل فيها الأعمال الممهدة لانتخاب أعضاء الهيئات التشريعية، يري أن الأعمال الخاصة بسير المجلسين وكذلك مساهمة الحكومة في العمل التشريعي لا تعد من أعمال السيادة لأنها تتعلق بالوظيفة التشريعية التي يباشرها رئيس الدولة أثناء قيامه باختصاصه التشريعي طبقاً لنصوص الدستور، وفي حدود المسئولية الوزارية بواسطة الوزراء وبالتالي لسنا بصدد أعمال صادرة عن السلطة التنفيذية، أو أعمال يباشرها رئيس السلطة التنفيذية كحق يمنحه إياه الدستور، وتكون العلاقة في هذه الحالة مقصورة على سلطتين فقط، ومجلس الدولة ليس قاضي الفصل بين السلطات المختلفة، ولكنه يختص بالعلاقة التي تنور بين السلطة التنفيذية والأفراد فحسب أما أعمال

النوع الثالث والخاصة بالانتخابات فهي صادرة فعلاً عن السلطة التنفيذية - وتمس الأفراد، ويترتب عليها قيام علاقة مباشرة بينها وبينهم فإنها لا تخرج عن الرقابة القضائية بصفة مطلقة في فرنسا بل تخضع لها في حدود معينة وعدم اختصاص المجلس بنظرها إنما يرجع إلى تفسيره للنصوص الدستورية وليس بناء على فكرة الأعمال الحكومية فعدم اختصاص مجلس الدولة بنظرها يرجع إلى فكرة اختصاص مجلس البرلمان المطلق بناء على نصوص الدستور بنظر شرعية انتخاب الأعضاء وصحة عضويتهم ومع ذلك فإنه يؤيد الفقه الفرنسي في انتقاده للتوسع من جانب المجلس في تكيف العمل الممهد للانتخابات لأن المنازعات القانونية التي يثيرها العمل الممهد للانتخابات لا تقتصر على مراكز المرشحين القانونية التي يفصل فيها البرلمان عن طريق الفصل في شرعية الانتخاب بل تمتد إلى حقوق الناخبين أنفسهم في التصويت مما يؤكد ضرورة فتح باب الطعن أمام الناخبين لتمكينهم من حق التصويت الذي يخولهم إياه القانون<sup>(٩)</sup>.

وأخيراً نود أن نشير إلى اتفاق الفقهاء على أن حصانة أعمال السيادة هي حصانة مطلقة بالنسبة لاختصاص القضاء الإداري والمدني وكذلك بالنسبة لدعاوى الإلغاء والتعويض<sup>(١٠)</sup>.

## ٢ - أعمال السيادة في مصر بين التشريع والقضاء

كان لازدواج القضائي في مصر قبل الإصلاح القضائي - الذي تم في عام ١٩٣٩ بإلغاء المحاكم المختلطة - أثره في اختلاف تطور نظرية أعمال السيادة بين كل من التشريع المختلط والأهلي فالنص على نظرية أعمال السيادة في التشريع المختلط قد مر بثلاث مراحل: المرحلة الأولى وتبدأ في سنة ١٨٧٥ حيث لم يرد عنها نص في لائحة ترتيب المحاكم المختلطة والمرحلة الثانية في سنة ١٩٠٠ حيث جاء بالمادة ١١ من اللائحة بعد تعديلها أنه ليس لهذه المحاكم (المختلطة) أن تحكم في أملاك الحكومة من حيثية الملكية وليس لها أن تحكم في أعمال الحكومة التي تجريها بموجب سلطتها العامة أو التي تتخذها بناء على قوانين ولوائح الإدارة العمومية وتنفيذاً لتلك القوانين واللوائح وليس لها أن تفسر أمراً إدارياً أو توقف تنفيذه إنما لها أن تنظر في الضرر الذي يلحق من ذلك العمل بحق الأجنبي الذي اكتسبه بمقتضى المعاهدات أو القوانين أو التعهدات وبمناسبة إلغاء الامتيازات الأجنبية وانعقاد مؤتمر مونترال في ١٩٣٧/٥/٨ تقدمت الحكومة المصرية بمشروع لائحة التنظيم القضائي بدلاً من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة القديمة، وقد صدر القانون رقم ٤٩

لسنة ١٩٣٧ بلائحة التنظيم القضائي ونصت المادة ٤٣ منه على حصانة أعمال السيادة وعدم اختصاص المحاكم المختلطة بنظرها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

أما بالنسبة للتشريع الأهلي فإن لائحة ترتيب المحاكم الأهلية الصادرة في ١٤ يونيو سنة ١٨٨٣ لم تشر إلى أعمال السيادة وبالتالي لم تنص على حصانتها أمام القضاء الأهلي وقد صدر المرسوم بقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ في ١١ أكتوبر بتعديل المادة (١٥) من اللائحة ونصت في الفقرة العاشرة منها على حصانة أعمال السيادة بقولها ليس للمحاكم الأهلية أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة وكان ذلك بمناسبة إلغاء الامتيازات الأجنبية وتعديل المادة ٤٣ من اللائحة المختلطة حتى تصبح كل منها مطابقة للأخرى وبعد إلغاء المحاكم المختلطة صدر قانون نظام القضاء رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ لتنظيم وتحديد اختصاص المحاكم الأهلية بمختلف درجاتها وقد نصت المادة ١٨ من هذا القانون على أنه ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ولها دون أن تؤول الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أن تفصل في:

١- المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك.

٢- دعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح.

٣- كل المسائل الأخرى التي يخولها القانون حق النظر فيها<sup>(١١)</sup>.

وفي خصوص اتجاهات وتطبيقات القضاء الأهلي في خصوص أعمال السيادة فإن أهم الملاحظات على اتجاه هذا القضاء أنه كان يخلط كثيراً بين نظرية أعمال السيادة، وغيرها من المبادئ والنظريات القانونية فضلاً عن مبالغة إدارة قضايا الحكومة في الدفع بفكرة أعمال السيادة وأن المعيار الخاص بأعمال السيادة كان يتراوح بين فكرة الباعث السياسي، أو معيار طبيعة العمل كما أنه من الملاحظ أن طبيعة المحكمة التي تقوم بفحص العمل المطعون فيه لها أثر كبير في تحديد ما يعد أو ما لا يعد من أعمال السيادة ويظهر هذا الفارق خصوصاً في الفترة التي كانت فيها المحاكم المختلطة؛ إذ أن هذه الأخيرة كانت تعتمد دائماً إلى التضييق الشديد من أعمال فكرة أعمال السيادة حفاظاً على حقوق الأجانب وهو ما يختلف عن مسلك المحاكم الأهلية في هذا الخصوص<sup>(١٢)</sup>.

وأما أعمال السيادة في قانون مجلس الدولة فإننا نفردها بحثاً خاصاً.

### ٣ - أعمال السيادة بعد إنشاء مجلس الدولة بين التشريع والقضاء:

جاء النص على حصانة أعمال السيادة في أول قانون بإنشاء مجلس الدولة في مصر رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ حيث نصت المادة السادسة منه على أنه لا تقبل الطلبات الآتية:

الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة وعن العلاقات السياسية أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة وقد نصت المادة السابعة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ على ذات الألفاظ بخصوص أعمال السيادة أما المادة ١٢ فقرة (أ) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بإعادة تنظيم مجلس الدولة فقد نصت على أنه لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة والملاحظ أنه بعد أن كانت هناك أمثلة لأعمال السيادة في المادتين السادسة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والسابعة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ في حين امتنع المشرع عن ترديد هذه الأمثلة في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ فضلاً عن أنه في القانون الأخير قرر أن الدفع بأن العمل المطعون فيه هو من أعمال السيادة هو دفع متعلق بالاختصاص في حين أنه كان دفعاً بعدم القبول في القانونين السابقين<sup>(١٣)</sup>.

وقد نصت المادة ١١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أنه لا تختص محاكم الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

ولما كانت نظرية أعمال السيادة هي نظرية قضائية في المقام الأول، ولا يمكن تصور نطاق وطبيعة هذه الأعمال إلا من خلال تحليل أحكام المحاكم في هذا الخصوص فإنه من الضروري تتبع أحكام محكمة القضاء الإداري وكذلك المحكمة الإدارية العليا حتى يتسنى تأصيل هذه الأحكام في ضوء النظريات الفقهية، ومن ثم وضع إطار لفكرة أعمال السيادة في القضاء الإداري المصري غير أننا سنكتفي من بحثنا هذا بسرد لأهم أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في خصوص ما يعد من أعمال السيادة ثم نوضح مدي دستورية نص المادة ١١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ سالف البيان.

#### ٤ - أحكام محكمة القضاء الإداري:

ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن قرار المعارضة في إصدار جريدة يعتبر من أعمال السيادة هو قول غير مقبول فإن أعمال السيادة هي كما تواضع عليه الفقه في شأنها الأعمال التي تباشرها الحكومة بمقتضى سلطتها العليا، وقد ضربت لها المادة السادسة من قانون مجلس الدولة عدة أمثلة.

(الدعوى رقم ٥ لسنة ١ ق - جلسة ١٩٤٧/٣/١٠ س ١ ص ٢٠٥)

ذهبت إلى أن أعمال السيادة تتصل في أغلبها بالسياسة العليا للدولة ولا يعتبر من هذا القبيل ما تصدره الحكومة من قرارات تنفيذاً للقوانين واللوائح إذ أن مثل هذه القرارات تندرج في دائرة أعمال الحكومة العادية وليس لها من الشأن والأهمية الخطيرة ما يرفعها إلى مرتبة الأعمال المتعلقة بالسياسة العليا للدولة بالقرار الإداري الذي يصدر تطبيقاً لنص قانون أو لائحة يكون من القرارات التي تتعلق بتنفيذ القوانين واللوائح ولا صلة لها بأعمال السيادة ولهذا يجب التمييز بين مثل هذه القرارات والقرارات التي تصدرها الحكومة باقتراح القوانين واللوائح وإحالتها إلى مجلس النواب والتي هي من أعمال السيادة وعليه فالقرار الصادر من وزير العدل بإعادة مآذونية ملغاة لا يتضمن عملاً من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ٣٠٤ لسنة ١ ق جلسة ١٩٤٨/٤/٢١ س ١ ص ٣٣٨)

وذهبت إلى أن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدول التي تعتبر من أعمال السيادة طبقاً للمادة السادسة من قانون إنشاء مجلس الدولة ويحرم تبعاً لذلك على محكمة القضاء الإداري التعرض لها هي تلك الإجراءات العليا التي تتخذها الحكومة بموجب سلطتها العليا في حفظ الأمن واستتبابه ورده إلى نصابه أما تلك التي تتخذها تطبيقاً لنصوص القوانين واللوائح ومباشرة لتفاصيل سلطتها في هذا الشأن فهي من القرارات الإدارية العادية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.

(الدعوى رقم ٢٥٢ لسنة ١ ق - جلسة ١٩٤٨/٤/١٣ س ٢ ص ٥١٤)

وذهبت إلى أنه لا يعتبر من قبيل التدابير الخاصة بالأمن الداخلي للدولة والتي تعتبر من أعمال السيادة امتناع حكام البوليس بمحض سلطته الخاصة عن تنفيذ أمر النيابة العمومية بالإذن لطالب محبوس احتياطياً من أجل اتهامه في قضية جنائية من تأدية الامتحان معترضاً على هذا الإذن مستنداً في تصرفه إلى اعتبارات تقديرية من صميم وظيفة الإدارة.

(الدعوى رقم ٣٧٦ لسنة ٣ ق - جلسة ١٩٤٨/٤/٢٧ س ٢ ص ٦٠٠)

وذهبت إلى أنه لا يعد من أعمال السيادة القرار الإداري الذي يصدر تطبيقاً لنص قانون أو لائحة حتى ولو كان هذا القرار إنما هو تطبيق لإجراء يعتبر من أعمال السيادة كما هو الشأن في القرارات الإدارية الفردية التي تتخذ تنفيذاً للأحكام العرفية وكذلك القرار الصادر بسحب رخص إحراز السلاح.

(الدعوى رقم ٢٥٢ لسنة ١ ق جلسة ١٣/٤/١٩٤٨ س ٢ ص ٥١٤)

(والدعوى رقم ٩٤٥ لسنة ٢ ق جلسة ٢٢/١١/١٩٤٩)

وذهبت إلى أنه إذا كانت المبالغ التي يطالب بها المدعى لا ترجع أساساً إلى أن قراراً إدارياً قد صدر بالمخالفة للقوانين ويستحق التعويض عنه وإنما ترجع إلى نصوص معاهدة فرساي ومدى انطباقها على ما يطلبه المدعى من تعويض فإن النزاع في تفسير المعاهدات وتطبيقها على الدولة أو الأفراد هو من الأمور السياسية ويعد من أعمال السيادة التي لا تسأل عنها الحكومة.

(الدعوى رقم ٥١٦ لسنة ٢ ق - جلسة ٢٦/٥/١٩٤٩ س ٣ ص ٨٥١)

وذهبت إلى أن الأوامر الإدارية التي يصدرها رجال الري المنوط بهم القيام بكافة الأعمال الواقعة للبلاد من غوائل الفيضان وذلك في الحدود التي رسمتها القوانين والتعليمات الإدارية الصادرة إليهم من وزارة الأشغال العمومية لا تعتبر من أعمال السيادة لأنها في الواقع من الأعمال الإدارية التي يقوم بها الموظفون في حدود اختصاصاتهم العادية تنفيذاً للقوانين.

(الدعوى رقم ٢٠ لسنة ١ ق - جلسة ١١/٥/١٩٥٠ س ٤ ص ٧٣٨)

أن أعمال السيادة هي تلك التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية وهي طوراً تكون تدبير يتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي أو لتأمين سلامة الدول من عدو خارجي وذلك كإعلان الأحكام العرفية أو إعلان الحرب أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية والضابط في هذه الأعمال معيار موضوعي يرجع فيه إلى طبيعة الأعمال في ذاتها لا إلى ما يحيط بها من ملابسات عارضة.

(الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق - جلسة ٢٦/٦/١٩٥١ س ٥ ص ١٠٩٩)

وذهبت إلى أن تصرفات الإدارة في تعطيل الصحف أو إلغائها أو المعارضة في صدورها تعتبر قرارات إدارية وليست من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ ق- جلسة ١٩٥١/٦/٢٦ ص ٥ ص ١١٠١)

#### وذهبت في حكم مهم لها:

إلى أن معيار التفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية سواء أكانت أوامر إدارية أم أعمالاً مادية هو معيار مادي أساسه كنه العمل وطبيعته إلا أنه لا يستطوع وضع تعريف حاسم أو حصر دقيق لأعمال السيادة إذ أن ما يعتبر عملاً إدارياً قد يرقى في ظروف وملابسات سياسية معينة في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة كما أن ما يعتبر عملاً من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى الأعمال الإدارية.

(الدعوى رقم ١٣ لسنة ٧ ق - جلسة ١٩٥٦/١/١٩ ص ١٠ ص ١٥٨)

إن الأمر الصادر من وزير الداخلية لرجال البوليس بمقاومة جنود الجيش البريطاني بالقتال أثر إلغاء معاهدة سنة ١٩٣٦ يعتبر عملاً من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ١٣ لسنة ٧ ق - جلسة ١٩٥٦/١/١٩ ص ١٠ ص ١٥٧)

إن التدابير التي تراها الثورة ضرورية لحماية نفسها والنظام القائم عليها تتدرج ضمن أعمال السيادة وقرار الاستغناء عن عدد من الضباط الذين لا يتلاءمون مع الثورة من قبيل هذه الأعمال.

(الدعوى رقم ٤٠٧٩ لسنة ٧ ق- جلسة ١٩٥٦/٣/٧ ص ١٠ ص ٢٣٤)

أن من حق الثورة وقد نجحت وأصبحت السلطة الشرعية في البلاد أن تتخذ من التدابير ما تراه ضرورياً لتأمين سلامتها وتدعيم نطاقها والسير قدماً لتحقيق أهدافها وإبعاد كل ما من شأنه أن يقف في سبيل تحقيق هذه الأهداف وتبعاً لذلك يعتبر قرار رئيس مجلس قيادة الثورة بالإحالة إلى المعاش تدبيراً اتخذ لحماية الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافها ويخرج بذلك النظر من اختصاص مجلس الدولة لأنه من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ٣٧١٥ لسنة ٧ ق- جلسة ١٩٥٧/٤/٢٥ ص ١١ ص ٣٨١)



إن القرار الصادر باعتقال أحد الأشخاص من قائد الثورة بوصفه حاكماً عسكرياً عاماً واستناداً إلى قانون الأحكام العرفية يعتبر قراراً إدارياً ولا يعد من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ٢٣ لسنة ٩ ق جلسة ١٦/٤/١٩٥٧ س ١١ ص ٣٥٤)

إن أوامر الإبعاد بصفة عامة من التدابير الخاصة بالأمن الداخلي للدولة وليست عملاً من أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاصها وإنما هي أوامر إدارية عادية مما تختص المحكمة بنظر طلبات إلغائها وطلبات التعويض المترتبة عليها<sup>(١٤)</sup>.

#### وذهبت في أحكامها الحديثة:-

إلى أن قرار تشكيل الوزارة الصادرة من رئيس الجمهورية لم يصدر منه بوصفه رئيساً لسلطة إدارية وإنما بصفته رئيساً للدولة واستناداً إلى السلطة المخولة له بمقتضى المادة ١٤١ من الدستور فهو يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم ويندرج في أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ١٩٨ لسنة ٣٣ ق جلسة ٢٠/٣/١٩٧٩)

وذهبت إلى أن القرار المطعون فيه بحل المجلس المصري للسلام واللجان المنبثقة عنه إنما هو صادر من رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للاتحاد الاشتراكي العربي في نطاق وظيفته السياسية مما يخرج من نطاق قرارات الإدارة بالمعنى المفهوم في القانون وإنما يعد من أعمال السيادة.

(الدعوى رقم ٧١٧ لسنة ٣٢ ق - جلسة ٢٦/٦/١٩٧٩)

وكذلك يعد من أعمال السيادة قرار رئيس الجمهورية بعقد اتفاقية السلام بكامب دافيد.

(الدعوى رقم ٢٨٧ لسنة ٣٣ ق - جلسة ١/٥/١٩٧٩)

قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٦ لسنة ١٩٨١ بتشكيل وتحديد اختصاصات اللجنة العليا للوحدة الوطنية هو قرار يعتبر بطبيعته عملاً سياسياً عاماً يستهدف الحفاظ على كيان الدولة ومصالحها العليا الأساسية، وبالتالي يعد من أعمال السيادة.

وكذلك يعتبر من أعمال السيادة قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على القرارات الصادرة منه استناداً إلى المادة ٧٤ من الدستور هو قرار سياسي يستهدف مشاركة الشعب لرئيس الجمهورية في تقدير ملاءمة إصدار القرارات، وبالتالي يعتبر من

## أعمال السيادة.

أما قرارات رئيس الجمهورية بنقل بعض الصحفيين ونقل بعض أعضاء هيئة التدريس وبإلغاء قرار تعيين الأتبا شنودة وبحل بعض الجمعيات وبالتحفظ على بعض الأشخاص وقرارات بإلغاء تراخيص بعض الصحف والمطبوعات وبالتحفظ على أموال بعض الهيئات والمنظمات والجماعات هي قرارات إدارية، ولا يغير من طبيعتها استناد رئيس الجمهورية في إصدارها إلى المادة ٧٤ من الدستور حتى ولو كان الباعث عليها سياسياً.

(الدعوى رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ ق - جلسة ١٩٨١/١٢/٢٢)

كما ذهبت إلى أن قرار تجميد أرصدة المنظمة العربية للتنمية والزراعة التابعة للجامعة العربية هو من أعمال السيادة لأن الدولة اتخذته في نطاق مسؤوليتها السياسية مراعاة لحالة الضرورة ولتأمين اقتصاديات البلاد ويتعلق بالتدابير التي تتخذها الحكومة وعلاقتها السياسية بجامعة الدول العربية باعتبارها من المنظمات الدولية.

(الدعوى رقم ١٧٢٩ لسنة ٣٦ ق - جلسة ١٩٨٦/١/٧)

كما انتهت إلى أن قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٥ لسنة ١٩٩٠ بشأن حل مجلس الشعب ودعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب يوم ١٩٩٠/١١/٢٩ وقد صدر من رئيس الدولة بوصفه سلطة حكم مستهدفاً تحقيق مصلحة الجماعة السياسية، وفي مجال علاقة الحكومة بالبرلمان فإن هذا القرار يعد من أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء، ولا تختص المحكمة ولائياً بنظر ما يثار بشأنه مما يستوجب الالتفات عن الدفع بعدم دستوريته إذ ينأى عن اختصاص هذه المحكمة وكذلك قرار إعلان حالة الطوارئ فإنه على ما اطرده عليه القضاء الإداري ودون ما يتخذ من تدابير تنفيذية له إنما يعد من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة بوصفها سلطة حكم لا سلطة إدارة.

(الدعوى رقم ٦٦٧ لسنة ٤٥ ق - جلسة ١٩٩٠/١١/٢٧)

وذهبت إلى أن قرار رئيس الجمهورية بتشكيل الوزارة وتعيين رئيس الوزراء والوزراء يصدر من رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة أي بصفته سلطة حكم وليس إدارة وبالتالي يعد من أعمال السيادة ولا تختص المحكمة بنظر الطعن عليه إلغاءً وتعويضاً.

(الدعوى ٢٥٥٠ لسنة ٥٤ ق جلسة ٢٠٠١/٦/١٩)

وكذلك الأمر بخصوص تعيين المحافظين.

(الدعوى رقم ١٢١٠٦ لسنة ٥٥ ق جلسة ٢٠٠٢/٢/٥)

وكذلك القرار الصادر بتعيين نائب رئيس الجمهورية سلباً أو إيجاباً.

(الدعوى رقم ٢٣٦٦٨ لسنة ٥٧ ق جلسة ٢٠٠٤/٥/٢٥)

#### ٥ - اتجاه المحكمة الإدارية العليا:

ذهبت إلى أنه من المسلم به أن عملية تفتيش السفن وضبط الغنائم في أوقات الحرب هي من أعمال السيادة لاتصالها بالتدابير الحربية التي تتخذها الدولة لصون أمنها الخارجي أما الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في بيع تلك الغنائم بعد مصادرتها فهو عمل إداري تسأل عنه الإدارة لاسيما متى كان هذا التصرف منطوياً على غش.

(المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٥٨/٣/٢٩ س ٣ ص ٩٨٩)

وذهبت إلى أن سلطة الشارع في إخراج عمل ما من ولاية القضاء أساسها أنه المنوط به بنص الدستور ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها وله حرية اختيار وسيلة هذا الإخراج. وصف المشرع بعض أعمال الحكومة بأنها أعمال سيادة هو وسيلة لإخراجها من اختصاص مجلس الدولة وعلى هذا فإن القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ بتعديل أحكام قانون مجلس الدولة بنصه على اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم من غير الطريق التأديبي من قبيل أعمال السيادة فإن هذا القانون معدل لاختصاص مجلس الدولة بطريقة غير مباشرة مما يملكه المشرع.

(الطعن رقم ١٦٠٩ لسنة ٦ ق-جلسة ١٩٦٣/٦/٢٩ ص ١٠ ص ٣٢)

وذهبت إلى أن الأصل أن معيار التفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السيادة مرده إلى القضاء الذي ترك له المشرع سلطة تقدير الوصف القانوني للعمل المطروح عليه وما إذا كان يعد عملاً إدارياً مادياً يختص بنظره أو عملاً من أعمال السيادة يتمتع عليه النظر فيه وأن ما يعتبره في بعض الظروف عملاً إدارياً عادياً قد يرقى في ظروف أخرى إلى مرتبة أعمال السيادة لارتباطه في ظل الظروف الجديدة بسياسة الدولة العليا أو بأحوالها الاجتماعية

أو الاقتصادية المتطورة وإذا كان الأصل على ما تقدم فإن للمشرع أن يتدخل من جانبه لخلق صفة السيادة على بعض الأعمال الإدارية ليخرجها بالتبعية من ولاية القضاء، ولا جناح عليه أن يمارس هذه السلطة وهو مانحها وفي هذه الحالة يلتزم القضاء بالوصف الذي خلعه المشرع على هذه الأعمال أو القرارات.

(الطعن رقم ٨٠٧ لسنة ١٠ ق-جلسة ١٠/١٢/١٩٦٦س ١٥٠ ص ٦١٢ ج ١)

إن القرارات التي تعتبر من أعمال السيادة وفقاً لنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة هي القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية التي تتضمن إسقاط ولاية الأشخاص الذين تتبين الحكومة أنهم غير صالحين لأداء الخدمة العامة سواء بإحالتهم إلى الاستيداع أو المعاش أو بفصلهم فلا يدخل في ضمنها القرارات التي لا تستهدف تحقيق هذا الأثر وهو تحية الموظف عن الخدمة العامة كالقرارات الصادرة بتعيين موظفي وزارة في وزارة أخرى إذا ما أجاز القانون ذلك والقرارات الصادرة بالنقل من وظيفة إلى أخرى ولذلك فلا تشملها الحصانة التي أراد المشرع إضفاءها على القرارات المشار إليها في المادة ١٢ سالفه الذكر.

(الطعن رقم ٧٩ لسنة ١٢ ق - جلسة ١١/٢٣/١٩٦٨س ١٥٠ ص ٦١٣ ج ٢)

وذهبت إلى أن أعمال لجنة تصفية الإقطاع وما قد يصدر عنها من قرارات لا يصدق عليها صفة أعمال السيادة يستوي في ذلك أن تكون قرارات تلك اللجان صادرة في حدود اختصاصها أو خارج تلك الحدود ذلك لأنه إذا جاز القول إن بعض الأعمال تعتبر بطبيعتها من أعمال السيادة التي لا تختص المحاكم بنظرها كما هو الحال بالنسبة لعلاقة الدولة بالدول الأخرى أو علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية أو أعمال الحروب إلا أنه في مجال علاقة الدولة بالمواطنين في الظروف العادية لا تظهر أعمال السيادة إلا بالنسبة للإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة أو استتباب الأمن.

(الطعن ٣٧٧ لسنة ٢٠ جلسة ١٩٧٥/٤/٥ س ١٥٠ ص ١٥١ ج ١)

قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة بحسبانه من الإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة أو استتباب الأمن أو النظام العام بها إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي تنفيذاً لهذا النظام سواء أكانت تدابير فردية أو تنظيمية يتعين أن تتخذ في حدود

القانون وتلتزم حدوده وضوابطه، وإلا تتأى عن رقابة القضاء، ولا تجاوز دائرة القرارات الإدارية التي تخضع للاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

(الطعن رقم ٨٣٠ لسنة ٢٠ ق- جلسة ١٩٧٩/١٢/٢٩ س ١٥٠ ص ٣٨)

وذهبت إلى أن وحدات الإدارة المحلية لا تعدو أن تكون وحدات إدارية إقليمية لا تصطبغ أعمالها بأية صبغة سياسية واختيار بعض أعضاء المجالس المحلية من بين العاملين بالاتحاد القومي أو الاتحاد الاشتراكي لا يغير من الطبيعة الإدارية للوحدات المشار إليها فالقرار الصادر بتعيينهم وإنهاء خدمتهم لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً عاماً لا يرقى إلى مرتبة أعمال السيادة.

(الطعن رقم ٦١٢ لسنة ٢١ ق- جلسة ١٩٧٨/٤/٢٢ س ١٥ ص ٣٢٢)

قرار إنهاء خدمة عامل يشغل وظيفة رئيس مجلس مدينة تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في طلب إلغاءه والتعويض عنه، والقرار الصادر في هذا الشأن لا يرقى إلى مرتبة أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص محاكم مجلس الدولة، فوحدات الإدارة المحلية لا تعدو أن تكون وحدات إقليمية لا تصطبغ أعمالها بأية صفة سياسية فهي تمارس طبقاً للقانون اختصاصات إدارية وتنفيذية.

(الطعن رقم ٤٧٤ لسنة ٢٢ ق - جلسة ١٩٨١/١/٣ س ٢٦ ص ٢٨٢)

إعلان نتيجة الاستفتاء هو خاتم الإجراءات التي يمر بها تعديل الدستور - نفاذ التعديلات الدستورية منوط بهذا الإعلان ومرتبطة به ارتباطاً لا انفصام له - المساس بقرار إعلان نتيجة الاستفتاء من حيث تمامه أو اكتمال الوقائع التي قدم بها يتضمن بحكم اللزوم المساس بالمواد الدستورية المعدلة ذاتها وتعطيل نفاذها - التعرض لمشروعية القرار المشار إليه هو تعرض للمواد المعدلة ينطوي على تشكيك في مشروعيتها - إجراءات إصدار الدساتير أو تعديلها من المسائل التي يجاوز نظرها والتعقيب عليها الاختصاص الولائي للقضاء الإداري وعليه فلا يختص مجلس الدولة بالطعن على قرار نتيجة الاستفتاء.

(الطعن رقم ٦٧٥ لسنة ٣٠ ق - جلسة ١٩٨٦/١/١١ س ٣١ ص ٥٨)

تباشر الحكومة أعمال السيادة باعتبارها سلطة حكم وفي نطاق وظيفتها السياسية ورقابة القضاء لا تمتد لهذه الأعمال. قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للانتخاب يعتبر من

أعمال السيادة التي تخرج من نطاق الرقابة القضائية.

(الطعن رقم ١٩٣٩ لسنة ٣٠ ق-جلسة ١٩٨٧/١٢/١٢ س ٣٣ ص ٢٢)

إن نظام الأحكام العرفية في مصر أو نظام الطوارئ ليس نظاماً مطلقاً بل يخضع للقانون. أرسى الدستور أساس هذا النظام وبيّن القانون أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه ويجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الضوابط -قرار إعلان حالة الطوارئ يعتبر من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة لتعلقه بالإجراءات العليا التي تتخذ في سبيل الدفاع عن كيان الدولة واستتباب الأمن أو النظام العام بها. التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية يجب اتخاذها في حدود القانون ولا تتأى هذه التدابير عن رقابة القضاء.

(الطعن رقم ١٤٣٨ لسنة ٣١ ق - جلسة ١٩٨٨/٣/٦ س ٣٣ ص ٣١)

(الطعن رقم ١٤٣٩ لسنة ٣١ ق - جلسة ١٩٨٩/٦/٢٥)

إن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب هو في القمة البارزة لأوضح صور أعمال السيادة على اعتبار أن هذا القرار يتعلق بتمكين أفراد الشعب صاحب السيادة من اختيار ممثليه أعضاء مجلس الشعب ويتعلق أيضاً بالعلاقة بين مجلس الشعب والحكومة الذي يتولى بعد تشكيله الإشراف عليها ورقابتها.

(الطعن رقم ٢١٨٤ لسنة ٣٠ ق - جلسة ١٩٩١/١/٥)

## ٦ - مدي دستورية النص على عدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة:

لا نبغي من هذا التساؤل إنكار وجود نظرية أعمال السيادة في القضاء المصري فالأحكام القضائية معترف بها ولكن ما نبغيه من هذا التساؤل هو النظر في مدي دستورية النص على تحصينها في ضوء أحكام الدستور المصري الصادر عام ١٩٧٢، ذلك أن هذا الدستور وقد نص في المادة ٦٨ منه على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهة القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري

## من رقابة القضاء .

وهنا ثار التساؤل عما إذا كانت أعمال السيادة هي مجرد عمل أو قرار صادر عن السلطة التنفيذية أي أنه عمل أو قرار إداري فكيف يمكن تحصيله من رقابة القضاء بالنص على عدم اختصاص مجلس الدولة في المادة ١٢ من قانونه بالنظر في هذه الأعمال والقرارات الإدارية؟ وكذلك النص في المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ على أنه ليس للمحاكم أن تتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة؟ وألا يعد هذا التحصين مخالفاً لنص المادة ٦٨ من الدستور مخالفة صريحة.

إننا نرى أنه إذا كان الدستور يحظر النص على تحصيل أي عمل أو قرار من رقابة القضاء فهو يعني إنهاء حقبة زمنية كثرت فيها القوانين المانعة من التقاضي - حتى أنه تدخل بتعديل قانون مجلس الدولة بالنص على تحصيل قرارات إنهاء خدمة الموظفين وهي قرارات إدارية صرفة لا تخالطها أية شبهة سياسية - من رقابة مجلس الدولة باعتبارها عملاً من أعمال السيادة ثم ألا يجوز في ظل النص الموجود حالياً في قانون مجلس الدولة بتحصيل أعمال السيادة من رقابته أن يتدخل المشرع فيضفي صفة أعمال السيادة على بعض الإجراءات الإدارية حينئذ سنلجأ إلى ذات نص المادة ٦٨ حتى ننتهي إلى عدم دستورية هذا النص التشريعي الذي أضفي الحصانة على قرار إداري من هنا فإن نص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة واجب الإلغاء ولا نميل إلى النص على عدم قبول الطلبات المقدمة طعناً على أعمال السيادة بدلاً من النص الملغي - في حالة إلغائه - ذلك أن النص على عدم قبول هذه الطلبات إنما يعد تحايلاً على تحصيل هذه الأعمال أيضاً ولكننا نرنو إلى إلغاء هذا النص نهائياً وترك الأمر برمته للقضاء الإداري الذي يمكنه من خلال أدواته الفنية كتوسع نطاق فكرة السلطة التقديرية للإدارة في خصوص هذه الأعمال وكذلك وضع تفسير وتحديد معين لفكرة المصلحة والصفة المتطلبة للطعن في مثل هذه القرارات ومن خلال هذه الأدوات الفنية سوف نصل إلى النتيجة التي نصل إليها بالنص على عدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة مادام القضاء نفسه هو الذي يتولى تحديد هذه الأعمال فالنص الدستوري صريح في عدم جواز تحصيل أعمال السيادة من رقابة القضاء فضلاً عن هذا فكما عرضنا من قبل لمذهب القضاء الإداري في خصوص تحديد أعمال السيادة فإن محكمة القضاء الإداري قد انتهت في حكمها الذي أشرنا إليه في الدعوى رقم ٦٦٧ لسنة ٤٥ ق - جلسة ١٩٩٠/١١/٢٧ إلى عدم اختصاصها بنظر الطعن على قرار

حل مجلس الشعب، ودعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب، وبالتالي عدم اختصاصها بنظر الدفع بعدم دستوريته، هذا القضاء كان سيتغير كثيراً لو أننا لم نجعل البحث في الدفع بأن العمل المطعون فيه هو من أعمال السيادة هو بحث في الاختصاص فضلاً عن امتداد نطاق الشرعية إلى هذه الأعمال والإجراءات فإنه من المفيد أن يكون هناك إحساس من السلطة التنفيذية بأن أي تصرف من تصرفاتها هو تصرف خاضع لرقابة القضاء وإذا تناولنا بالتمحيص سائر القرارات والإجراءات التي ذهبت المحاكم إلى أنها تعتبر من أعمال السيادة نجد أنها في حقيقتها قرارات إدارية تحكمها نصوص الدستور في المقام الأول فكيف نعتبر قرار حل مجلس الشعب عملاً من أعمال السيادة حتى ولو كان هذا الحل غير دستوري وأصاب ضرراً بأعضاء المجلس المنحل؟ وكيف نتصور أن قرار رئيس الجمهورية بتعيين أحد الوزراء وهو فاقد لشروط هذا التعيين يعد عملاً من أعمال السيادة؟ حتى في العلاقات الدولية يمكن أن تمتد إليها رقابة القضاء إذا ترتب ضرر كبير من جراء تصرفات السلطة التنفيذية الخارجية وها نحن نرى ذلك الجدل الكبير الذي ساد الولايات المتحدة الأمريكية من جراء تصرفات سفيرة الولايات المتحدة في العراق قبل أزمة حرب الخليج ولم يقل أحد إن هذه التصرفات لا يمكن الرقابة عليها بل إن هناك أمراً اقتضائياً بكشف البرقيات السرية التي صدرت من السفارة قبل الأزمة<sup>(١٥)</sup>. ومن هنا فنأمل أن تكون سائر تصرفات السلطة التنفيذية في متناول رقابة القضاء وهو خير أمين على حفظ أو عدم إثارة ما يراه متعلقاً بأمن الدولة في الداخل أو الخارج وفي هذا المقام نود أن نشير إلى أنه في ظل تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي لنظرية أعمال السيادة وفي ظل النص تشريعياً في مصر عليها كان هناك اتجاه قوي سواء في نطاق فقه القانون العام في فرنسا أو في فقه القانون العام في مصر يهاجم هذه النظرية فضلاً عن الاتجاه الأقل قوة الذي كان ينكر هذه النظرية تماماً وهذا الاتجاه الأخير كانت له حجج غاية في القوة في ظل سكوت دستور ١٩٢٣ عن الإشارة إلى أعمال السيادة فذهب صاحب هذا الاتجاه الأخير المستشار محمد عبدالسلام إلى أن نظرية أعمال السيادة والنص عليها في القوانين المصرية يخالف دستور سنة ١٩٢٣ للأسباب الآتية:-

١- إن المشرع لا يملك وضع قيد على الولاية الكاملة للسلطة القضائية لأن الدستور يعتبر القضاء سلطة قائمة بذاتها مثلها مثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهي سلطة مطلقة لا تتوقف على إرادة سلطة أخرى ولا يصح تقييدها في مباشرة وظيفتها إلا بما يرد في الدستور نفسه من القيود وإذا أريد تقييدها بقيود أخرى قضائية يجب أن توزع كاملة على



جهات القضاء المختلفة بحيث يكون مجموع ما يوزع عليها مساوياً لولاية القضاء الكاملة فالقانون يجب أن يقتصر دوره على ترتيب أداة استعمال السلطة القضائية دون التعرض للسلطة ذاتها بالانتقاص منها.

٢- إن المشرع لا يملك منع السلطة القضائية من قبول دعاوى معينة متعلقة ببعض حقوق المصريين وهي الحقوق التي نص عليها الدستور وما دام الدستور هو النظام الأساسي للمجتمع والكيان الذي تقوم عليه الدولة فإن ما يرد فيه من الحقوق يجب اعتباره من الحقوق الأساسية فإذا وضع المشرع قيوداً عليها بطريقة تتعارض مع ما نص عليه الدستور كان للفرد أن يعترض على هذا القيد وعندئذ يقوم نزاع يلجأ فيه إلى السلطة القضائية لإنهائه بحكم. وإن فلا يصح مطلقاً للسلطات العامة ومنها السلطة التشريعية أن تنتقص من حقوق المصريين الدستورية بإصدار قانون يمنع المحاكم من نظر تلك المنازعات.

٣- وأخيراً فإنه لا يوجد في الدستور شيء اسمه أعمال السيادة بل توجد ثلاث سلطات متساوية لكل منها وظيفة، وهذه السلطات مصدرها الأمة فإذا كانت هناك سيادة فإنها تكون بالنص الصريح للأمة وليست للسلطة التنفيذية.

وأنتهي من هذا العرض إلى أن تسمية بعض الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية بأعمال السيادة تسمية لا سند لها من الدستور وأن نص المشرع على نظرية أعمال السيادة مخالف للدستور لأنه خارج عن اختصاصه<sup>(١٦)</sup>.

وقد أوردنا هذه الحجج لندلل على الفهم السليم لهذه الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية والتي لا يجب أن تتأى عن رقابة القضاء تحت أي مسمى أو ظرف وإذا كان رأي المستشار محمد عبدالسلام قد استعان فيه بنصوص دستور ١٩٢٣ فكيف سيكون موقفه وتحت نظره دستور ١٩٧١ الذي أفرد باباً كاملاً لسيادة القانون ونص صراحة وبصفة جازمة وقاطعة على عدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء؟

وقد يذهب البعض إلى القول إن النص الدستوري يتعلق بعدم جواز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء وأعمال السيادة لا تصدر عن الجهة الإدارية بوصفها عملاً أو قراراً إدارياً وإنما هي أعمال سياسية هذا القول يتضمن تحايلاً على النص الدستوري لأننا لا نستطيع أن نحدد طبيعة العمل الصادر من الجهة الإدارية مسبقاً ولكن يخضع الأمر في

المقام الأول إلى اتجاه القاضي الإداري فعليه أولاً أن يفصل في اختصاصه وما دام العمل أو القرار صادراً من السلطة الإدارية فهو مختص به وفقاً للنص الدستوري فلا يجوز له بعد ذلك التوصل من اختصاصه تحت ستار تكييف لطبيعة العمل فضلاً عن هذا فإن القول بإمكانية تكييف هذه الأعمال على أنها صادرة من الجهة الإدارية بوصفها سلطة سياسية من شأنه إيمان تحصين هذه الأعمال من رقابة القضاء بنص تشريعي يضيف الصفة السياسية على بعض القرارات الإدارية مثلما حدث من قبل ولكن مادامت أعمال السيادة يتكفل بتحديد القضاء فإن المشرع الدستوري وجه إليه خطاباً مع السلطة التشريعية بالألا يحسن أي عمل أو قرار صادر من السلطة الإدارية تحت أي مسمى فوجب من ثم إتباع ما ألزمه به المشرع الدستوري.

والناظر لبعض تطبيقات القضاء الإداري لما يعد من أعمال السيادة يجد أنه كان يتعين على القضاء الإداري الانتهاء إلى رفض الدعوى وكان عليه أن يقبل الاختصاص بنظر الطعن على هذه الأعمال ومنها المتعلقة بتعيين الوزراء أو نائب رئيس الجمهورية أو المحافظين فالدستور والعرف والمبادئ العامة للقانون تطلبت شروطاً معينة في شاغل المنصب العام من حسن السمعة والسلوك وعدم تجنسه بجنسية أخرى وغيرها من الضوابط فكان على القضاء الإداري أن يثبت من توافر هذه الشروط أولاً وينتهي في حالة توافرها إلى تمتع الرئيس بسلطة تقديرية كبيرة في تعيين هؤلاء الأشخاص في مناصبهم الحكومية ولنا أن نتساءل ماذا لو كان أحد هؤلاء فاقداً لشروط الأهلية أو الجنسية لتولي أي من هذه المناصب ألا يعد ذلك سبباً لإلغاء قرار من رئيس الجمهورية في هذا الخصوص؟

إن التطور في نطاق القضاء الإداري سيقودنا في النهاية إلى هذا الفهم<sup>(١٧)</sup>.

## ثانياً: منهج القضاء الدستوري

سارت المحكمة العليا في مصر ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا على ذات المنهج غير أن من الفقهاء من قام بتحليل هذا المسلك على نحو أعطي الأمل في أن تعدل المحكمة الدستورية منهجها في خصوص هذه الأعمال من الانتهاء إلى عدم الاختصاص بنظرها إلى عدم القبول وهو أمر يمثل تطوراً كبيراً في هذا الخصوص.

ولقد سجلت المحكمة العليا اعتناقها لنظرية أعمال السيادة في باكورة أحكامها حينما

قضت في أولى الدعاوى الدستورية التي افتتحت بها جلستها في ٦ نوفمبر سنة ١٩٧١ بأن الأصل أن كل قرار إداري نهائي يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء إعمالاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أنه يستثني من هذا الأصل قرارات تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية، لأنها لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية، ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء، وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولي وظيفتين إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة والأعمال التي تقوم بها بوصفها سلطة إدارة أعمالاً إدارية... وأن العبرة في تحديد التكليف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال السيادة أو كان عملاً إدارياً هو بطبيعة العمل ذاته فلا تنقيد المحكمة وهي بصدد أعمال رقابتها على دستورية التشريعات بالوصف الذي يخلعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف وتنطوي على إهدار حق من الحقوق التي كفلها الدستور<sup>(١٨)</sup>.

وفي حكم آخر ذهبت المحكمة العليا إلى اعتبار الأعمال السياسية إحدى صور أعمال السيادة، وأكدت المحكمة على أن إقصاء هذه الأعمال من نطاق رقابة الدستورية كان لتلك الاعتبارات التي استبعدت على أساسها أعمال السيادة من نطاق اختصاص جهتي القضاء العادي والإداري، وهو ما أفصحت عنه المحكمة بقولها "إن نظرية أعمال السيادة قد استقرت في نظامنا القضائي، حيث نصت عليها القوانين المتتابعة المنظمة لجهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، وأخرها قانون السلطة القضائية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، وقانون مجلس الدولة الصادر بالقرار لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وقد استبعدت المادة ١٧ من قانون السلطة القضائية أعمال السيادة من ولاية المحاكم، كما استبعدتها المادة ١١ من قانون مجلس الدولة من ولاية هذا المجلس، ومرد ذلك إلى أن أعمال السيادة تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية، ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية، ومن ثم، تخرج عن ولاية القضاء... وقد وجدت الاعتبارات التي اقتضت انحسار الرقابة القضائية عن هذه الأعمال صدى لدى القضاء الدستوري في الدول التي أخذت بنظام الرقابة على دستورية القوانين، فاستبعدت المسائل السياسية من نطاق هذه الرقابة وهي صورة من أعمال السيادة التي لا تبسط عليها رقابة القضاء في النظام المصري<sup>(١٩)</sup>.

والواقع أن امتناع المحكمة العليا عن بسط رقابتها على الأعمال السياسية لم يكن وليد

الفكرة أو الفكر القانوني وإنما يجد سنده في رغبة المحكمة في محاكاة المحكمة العليا الأمريكية وإتباع سياسة التقيد الذاتي الذي كانت تسير عليها المحكمة الأمريكية والحد - قدر الإمكان - من نطاق رقابتها من أجل تلاقي الاصطدام بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال إقصاء بعض الأعمال ذات الطابع السياسي من رقابتها.

وإزاء خلو قانون المحكمة العليا رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ من أي نص يقضي باستبعاد أعمال السيادة من نطاق رقابتها كما هو الشأن بالنسبة لقانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ أو قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، فقد حاولت المحكمة العليا أن تجد سنداً يظهر قضاءها بإقصاء أعمال السيادة من نطاق رقابتها، وإذ التفتت المحكمة إلى فقه القانون الإداري فوجدت فيه نظرية أعمال السيادة جاهزة متكاملة البنين، وتزخر بها أحكام للقضاء الإداري، ولذلك لم تجد المحكمة مناصاً من الاعتماد عليها في تحديد نطاق الرقابة القضائية الدستورية باعتبارها - على حد تعبير المحكمة العليا - إحدى القواعد التي استقرت في النظم القضائية في الدولة المتحضرة وغدت أصلاً من الأصول القضائية الثابتة ومن ثم يتعين النزول على مقتضاها واستبعاد الأعمال التي تشملها من ولاية المحكمة العليا دون حاجة إلى نص يقرها<sup>(٢٠)</sup>.

ونعتقد من جانبنا أن المحكمة قد جانبها الصواب في الاعتماد على نظرية أعمال السيادة المقررة في فقه القانون الإداري وإعمالها في مجال رقابة الدستورية، فهذه الرقابة بطبيعتها لا تتناول إلا التحقق من مدي موافقة القوانين واللوائح لأحكام الدستور، أما نظرية أعمال السيادة فإنها في أصلها وفي تطبيقاتها نظرية إدارية ومجال عملها هو الأعمال الإدارية، وأثر تطبيقها هو استبعاد هذه الأعمال من نطاق الرقابة القضائية التي يباشرها القضاء الإداري في الأصل على أعمال الإدارة ولا يسوغ أن يعمل القضاء الدستوري نظرية - هذه حدودها - في مجال لا يمكن أن يستقيم معها، وهو مجال الرقابة الدستورية<sup>(٢١)</sup>.

والواقع أننا لا نشاطر المحكمة العليا مذهبها في استبعاد الأعمال السياسية من نطاق رقابتها واعتمادها على نظرية أعمال السيادة وذلك لأن هناك اختلافاً جوهرياً بين رقابة الدستورية التي يباشرها القضاء الدستوري ورقابة المشروعية التي يباشرها القضاء الإداري، فرقابة الدستورية تنصب على مدي موافقة القانون للدستور، وهذا القانون الذي يراقب القضاء دستوريته يعتبر عملاً سياسياً بطبيعته، تقوم بوضعه هيئة سياسية كما أنه يعبر عن أفكار سياسية، ومن ثم فإن رقابة الدستورية سوف تقضي حتماً بالقاضي الدستوري

إلى المجال السياسي بحيث يتجاوز - حال قيامه بالرقابة - حدود الوظيفة القضائية إلى اقتحام المجال السياسي، وذلك بخلاف الحال بالنسبة لرقابة المشروعية التي ينحصر فيها اختصاص رجل الإدارة في تقدير موقف واقعي يقرر على ضوءه أعمالاً قانونية، فهو يطبق القانون من خلال القرار المطعون فيه<sup>(٢٢)</sup>.

حقاً إن لرقابة الدستورية بعداً قانونياً لا يمكن إنكاره بما يعنيه ذلك من أن مهمة القاضي الأصلية هي التحقق من مدي موافقة القانون المطلوب تطبيقه على النزاع المطروح أمام القاضي مع أحكام الدستور فإذا ما تبين له - أي القاضي - أن هذا القرار يتعارض مع الدستور فإن الواجب الطبيعي يملي عليه بالضرورة أن يطبق النص الدستوري "القانون الأعلى" ويهمل تطبيق النص التشريعي<sup>(٢٣)</sup>.

غير أن هذا الوجه القانوني لرقابة الدستورية - مهما قيل في شأنه - لا يحجب وجهها السياسي، فرقابة الدستورية لا يمكن أن تكون رقابة قانونية خالصة وإنما هي رقابة قانونية وسياسية في ذات الوقت لسبب بسيط هو أن مادة الرقابة ذاتها سياسية بطبيعتها، لأنها تنصب على عمل الساسة المنظمين لشئون الدولة وهم المشرعون<sup>(٢٤)</sup>.

ولا شك أن النظر إلى التشريع الذي تنصب عليه رقابة الدستورية على أنه عمل سياسي أو يغلب عليه أو يخالطه على الأقل الطابع السياسي من شأنه أن يفرغ رقابة الدستورية من مضمونها ويجردها من كل قيمة فيما لو سايرنا وجهة نظر المحكمة العليا في استبعاد أعمال السيادة وهي أعمال ذات طابع سياسي من نطاق رقابتها مادام أن رقابتها لا تتناول المسائل السياسية، بما يعنيه ذلك من عدم خضوع أي عمل تشريعي لرقابة الدستورية، وهو ما يمكن القول به.

فإذا دفعنا هذا النظر خطوة أخرى إلى الأمام، فإن الطابع السياسي للتشريع لا يقتضي - بحكم اللزوم المنطقي - استبعاد الأعمال السياسية من نطاق رقابتها، وإنما يقتضي بسط رقابتها على كافة الأعمال التشريعية أياً كان طابعها، طالما أنه لا توجد أعمال أخرى خلفها تمتد إليها رقابة الدستورية بحيث يتحدد نطاقها بهذه الأعمال التي تنسم دائماً بالطابع السياسي دون غيرها.

وإعمالاً لهذا النظر يري جانب من الفقه أن المبررات التي ساققتها المحكمة العليا لتبرير استبعادها للأعمال السياسية من نطاق رقابتها - وهي اعتبارات عملية وليست قانونية -

وإن كانت مقنعة بالنسبة للقضاء الإداري والعادي، إلا أنها ليست كذلك بالنسبة للقضاء الدستوري الذي يعد بحكم اختصاصه مهيباً لفرض رقابته على تصرفات السلطة التنفيذية في خصوص أعمال السيادة حتى لا تفلت تلك الأعمال من رقابة القضاء كلية، ولا ينال من صحة هذا النظر أن يكون أخذ المحكمة العليا بفكرة الأعمال السيادية مرده محاكاة بعض النظم المقارنة إزاء اختلاف الظروف، كما أن تلك الدول قد قطعت شوطاً كبيراً في مجال العلاقات الاجتماعية وأضحى حرصها على احترام مبدأ المشروعية أمراً مقطوعاً به الخروج عليه لا يكون إلا لضرورة قصوى<sup>(٢٥)</sup>.

### ثالثاً: مسلك المحكمة الدستورية العليا

رأينا فيما سبق كيف أن المحكمة العليا قد استقرت على تطبيق نظرية أعمال السيادة وأعملت أثرها في استبعاد هذه الأعمال من نطاق ولايتها، وذلك باعتبارها إحدى القواعد التي استقرت في النظم القضائية في الدول المتحضرة وغدت أصلاً من الأصول القضائية الثابتة التي يمكن تطبيقها دون ثمة حاجة إلى نص يقضي بذلك<sup>(٢٦)</sup>.

فلما أُنشئت المحكمة الدستورية العليا بمقتضى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ اتجهت المحكمة نحو تطبيق نظرية أعمال السيادة، وتابعت المحكمة في العديد من أحكامها قضاء المحكمة العليا بشأن استبعاد الأعمال السياسية من نطاق رقابتها، باعتبارها إحدى القواعد التي تقوم عليها سياسة التقييد الذاتي التي اعتمدت عليها المحكمة عقب إنشائها في الحد من نطاق رقابتها في مجال الدستورية.

ولقد ظلت المحكمة الدستورية العليا في السنوات الأولى من عمرها حريصة على التزام سياسة المحكمة العليا بشأن النظر إلى الأعمال السياسية على أنها صورة من صور أعمال السيادة التي تخرج من ولاية القضاء الدستوري استناداً إلى ذات الاعتبارات التي أخرجتها من ولاية القضاء الإداري والقضاء العادي<sup>(٢٧)</sup>، وأصدرت المحكمة جملة من الأحكام التي عبرت فيها عن اعتناقها لهذا النظر نتخير من بينها حكمها الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٨٤ والذي خلصت فيه المحكمة إلى عدم اختصاصها بنظر الدعوى استناداً إلى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تجد أساساً لها - كأصل عام - في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه الدستور، غير أنه يرد على هذا الأصل ما استقر عليه القضاء والفقهاء من

استبعاد "أعمال السيادة" من مجال الرقابة القضائية على أساس أن طبيعتها تأتي أن تكون محلاً لدعوى قضائية، وإذا كانت نظرية أعمال السيادة في أصلها الفرنسي قضائية النشأة ولدت في ساحة القضاء الإداري وتطورت به قواعدها، إلا أنها في مصر ذات أساس تشريعي يرجع إلى بداية التنظيم القضائي الحديث الذي أقرها بنصوص صريحة في صلب التشريعات المتعاقبة المنظمة للمحاكم ومجلس الدولة وأخرها ما ورد في قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ وقانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ اللذين استبعدا أعمال السيادة من ولاية القضاء العادي والقضاء الإداري على السواء. واستبعاد أعمال السيادة من ولاية القضاء إنما يأتي تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضي - بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل والخارج - النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية، وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والخارج ورعايتها مصالحها العليا، وقد وجدت هذه الاعتبارات صدى لدى القضاء الدستوري في الدول التي أخذت بنظام الرقابة على دستورية القوانين، وبخاصة في المسائل السياسية التي تعد في المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال السيادة واستبعادها من نطاق هذه الرقابة.

ولقد عولت المحكمة على معيار طبيعة العمل في التمييز بين أعمال السيادة وبين غيرها من الأعمال التي تخضع لرقابتها وهو ما أوضحتته المحكمة بقولها "إن العبرة في التكييف القانوني لما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها هي بطبيعة هذه الأعمال ذاتها، التي يجمعها إطار عام هي أنها تصدر عن السياسة العليا للدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة في الداخل والخارج مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها مع احترام الحقوق التي كفلها الدستور وتنظيم علاقاتها الخارجية بينها وبين الدول الأخرى وتأمين سلامتها في الداخل والخارج والدفاع عن إقليمها من الاعتداء الخارجي والمرد في ذلك إلى السلطة التقديرية للقضاء وحده<sup>(٢٨)</sup>.

غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تستمر طويلاً على هذا الاتجاه إذ سرعان ما اتجهت نحو تخليها عن فكرة أعمال السيادة واعتمادها عليها بشكل مطلق في استبعاد الأعمال السياسية من نطاق رقابتها وبدأت المحكمة تتحسس خطاها نحو هذا التحول تلميحاً لا تصريحاً وظهر مسلكها في هذا الصدد مشوباً بشيء غير قليل من الحذر، ذلك أن المحكمة وجدت نفسها أمام نظرية غدت - على نحو ما ورد بتقرير هيئة المفوضين - مستقرة في

النظام القضائي المصري سواء أمام القضاء العادي أم لدي القضاء الإداري ومن ثم لم يكن من المقصود أن تهدر المحكمة نظرية هذا شأنها دفعة واحدة، فذهبت في بادئ الأمر إلى استبعاد تطبيق فكرة أعمال السيادة في شأن النصوص القانونية كلما كان مضمونها مناقضاً للقيود والضوابط التي وضعها الدستور، فكأن المحكمة الدستورية العليا حددت إطار فكرة أعمال السيادة بطريقة الاستبعاد، ومعنى ذلك بعبارة أخرى أن المحكمة الدستورية العليا تحدد ما لا يدخل في نطاق الأعمال السياسية، أما ما يندرج تحت نطاق هذه الفكرة ويعتبر من مشتقاتها أو عناصرها فلم تعرض له المحكمة<sup>(٢٩)</sup> وبذلك أصبحت المحكمة صاحبة القول الفصل في تحديد ما يعد وما لا يعد من أعمال السيادة التي تخرج من نطاق ولايتها، وساعدها في ذلك اعتمادها على معيار طبيعة العمل حتى تسمح لنفسها بقدر كبير من المرونة حسبما تقتضيه الأحوال.

وبهذه المثابة استطاعت المحكمة الدستورية العليا التوفيق بين اعتبارات استقرار نظرية أعمال السيادة في النظام القضائي المصري بأن أبقّت عليها من الناحية النظرية، واعتبارات عدم ملائمة تطبيق النظرية ذاتها في مجال القضاء الدستوري بأن استبعدت تطبيقها من الناحية العملية، وذلك من خلال رفضها الدفع بعدم اختصاصها بنظر الطعن وذلك في الغالب الأعم من الأحوال التي يكون فيها مبنى هذا الدفع أعمال السيادة، فالمحكمة لم تعلن بصريح العبارة رفضها لفكرة أعمال السيادة، ولكنها جردتها من كل قيمة عملية بأن عولت على طبيعة العمل في ذاته لا بالوصف الذي يخلع عليه، ويبدو ذلك جلياً فيما قضت به المحكمة في حكمها الصادر بجلسة ٢٥ يونيو سنة ١٩٨٣ من رفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الطعن في دستورية القرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٦٤ بأيلولة ملكية الأراضي الزراعية التي تم الاستيلاء عليها طبقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ المعدل له إلى الدولة دون مقابل باعتبار أن هذا القرار بقانون لم يتناول عملاً من الأعمال السياسية أو من أعمال السيادة التي تتأى عن الرقابة الدستورية، وقد أسست المحكمة قضاءها على أن التشريع الطعين صدر في شأن يتعلق بالأراضي الزراعية التي تم الاستيلاء عليها طبقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ والقرار بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ متضمناً عدم أحقية ملاكها في التعويض عن هذه الأراضي، فتعرض للملكية الخاصة، وهي من الحقوق التي عنى الدستور بالنص على صونها وتحديد الحالات التي يجوز فيها نزعها جبراً عن مالكيها ووضع القيود والضوابط لحمايتها والتي ينبغي على سلطة التشريع أن تلتزم بها وإلا جاء عملها مخالفاً



للدستور ومن ثم لا يكون ذلك القرار بقانون قد تناول مسائل سياسية تتأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدئي منها في هذا الصدد بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى غير قائم على أساس متعيناً رفضه<sup>(٣٠)</sup>.

وفي ذات الاتجاه واصلت المحكمة قضاءها برفض الدفع بعدم اختصاصها كلما كان مبنى الدفع أن التشريع المطعون فيه من الأعمال السياسية التي تتحسر عنها رقابة الدستورية ففي حكمها الصادر بجلسة ٢١ يونيه ١٩٨٦ خلصت المحكمة إلى رفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الطعن في دستورية المادة الرابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي تأسيساً على أن "النص التشريعي المطعون عليه صدر بعد استفتاء شعبي تم إعمالاً لنص المادة ١٥٢ من الدستور مستهدفاً تأمين سلامة الدولة ونظامها السياسي وتحقيقاً لمصلحتها السياسية في حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، ومن ثم يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحسر عنها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تسائر هذا النظر، وخلصت إلى رفض الدفع استناداً إلى أن ما نصت عليه المادة ١٥٢ من الدستور من أن لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا لا يخرج عن أن يكون ترخيصاً لرئيس الجمهورية بعرض المسائل التي يقدر أهميتها واتصالها بالمصالح القومية الحيوية على هيئة الناخبين لاستطلاع رأيهم فيها من الناحية السياسية، ومن ثم لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه - ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٨٩ من الدستور وبالتالي لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية، هذا فضلاً عن أن النص التشريعي المطعون عليه قد صدر في شأن يتعلق بحق فئة من المواطنين في مباشرة الحقوق السياسية التي كفلها الدستور والتي ينبغي على سلطة التشريع ألا تتال منها وإلا وقع عملها مخالفاً للدستور، ومن ثم لا يكون ذلك النص قد تناول مسائل سياسية تتأى عن الرقابة الدستورية

على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدئي منها بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى - برمته - على غير أساس وتمعيناً رفضه<sup>(٣١)</sup>.

والواقع أن هذا الحكم يعد نقطة تحول بارزة في تاريخ قضائنا الدستوري، كما يعتبر إيذاناً بتخلي المحكمة عن سياسة التقييد الذاتي التي أعلنت المحكمة في العديد من أحكامها عن اتباعها لها وبكل ضوابطها ومن بينها نظرية أعمال السيادة أو الأعمال السياسية التي استهدفت من ورائها الحد من نطاق رقابتها، فهذا الحكم يبين لنا كيف توسعت المحكمة في رقابتها إلى الحد الذي امتدت فيه إلى القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء، رغم أنها تعد -في نظر الفقه- من المسائل السياسية بطبيعتها ومن ثم كان يتعين أن تخرج -وفقاً لهذا النظر- من نطاق رقابة الدستورية، غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تأخذ بهذا النظر ونهجت سياسة أكثر إيجابية بأن سلطت رقابتها على كافة الأعمال التشريعية حتى ما صدر منها بطريق الاستفتاء.

ولعل أدنى مقارنة بين مسلك المحكمة الدستورية العليا الذي عبرت عنه في حكمها السالف وبين مسلك المجلس الدستوري الفرنسي في شأن الرقابة التي يمارسها كل منهما على القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء يكشف لنا بجلاء أن محكمتنا الدستورية كانت أشد جرأة وأكثر إقداماً من نظيرها الفرنسي، ففي الوقت الذي بسطت فيه المحكمة الدستورية العليا رقابتها على القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء دون أن تلقى بالألا اعتراض الحكومة بأن هذه القوانين تعد تعبيراً عن السيادة الشعبية الأمر الذي لا يجوز معه إخضاعها لأي شكل من أشكال رقابة الدستورية نجد أن المجلس الفرنسي امتنع عن بسط أي رقابة على القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء، وهو ما أفصح عنه المجلس في قراره الصادر في ٦ نوفمبر ١٩٦٢ بقوله إن القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء أيضاً كانت الموضوعات التي تنظمها تخرج عن نطاق رقابته المحددة بالمادة ٦١ من الدستور وأن اختصاصه يقتصر على القوانين الاستثنائية والعادية الصادرة عن البرلمان، أما القوانين الصادرة بطريق الاستفتاء فلا يمكن أن تكون محلاً لرقابته باعتبارها التعبير المباشر عن السيادة الشعبية وذلك لأنه إذا كانت المادة ٦١ من الدستور قد حولت المجلس مهمة الفصل في دستورية القوانين الأساسية والعادية -دون تحديد ما إذا كان هذا الاختصاص يمتد ليشمل كافة النصوص ذات الطابع التشريعي استثنائية كانت أو برلمانية، أو أنه يقتصر على القوانين الصادرة عن البرلمان- فإنه يستخلص من روح الدستور.. أن القوانين التي أشار إليها الدستور في المادة (٦١) هي

فقط التي يتم إقرارها من جانب البرلمان وليست تلك التي يتم إقرارها من جانب الشعب عن طريق الشعب استناداً إلى أن هذه القوانين تجسد تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية.

كذلك استند المجلس الدستوري في إقصائه للقوانين الصادرة بطريق الاستفتاء الشعبي من نطاق رقابته إلى حجة أخرى مؤداها أن المادة (١٧) من أمر ٧ نوفمبر سنة ١٩٥٨ الصادر بالقانون الأساسي للمجلس الدستوري تشير إلى ضرورة خضوع القوانين الأساسية لرقابة المجلس الدستوري كما أن المادة (٢٣) من ذات القانون تنص على أنه إذا قرر المجلس الدستوري أن القانون المطعون فيه يتضمن نصاً يتعارض مع الدستور ولا يتعذر فصل هذا النص عن القانون في مجمله فلرئيس الجمهورية أن يصدر القانون من غير هذا النص أو أن يحيله إلى البرلمان لمناقشته من جديد، وهاتان المادتان تشيران بوضوح إلى القوانين البرلمانية دون القوانين الاستثنائية، الأمر الذي يعنى عدم اختصاصه بالفصل في دستورية القوانين الاستثنائية<sup>(٣٢)</sup>.

ولقد واصلت المحكمة الدستورية العليا سياستها الإيجابية في بسط رقابتها على الأعمال السياسية واستقرت أحكامها على أن القيود التي يفرضها الدستور على سلطة التشريع لا يجوز إسقاطها أو التحلل منها تدرجاً بنظرية أعمال السيادة أو الأعمال السياسية. وبهذه المثابة استطاعت المحكمة أن تستخلص عملاً من أعمال السيادة واستبعدتها من نطاق رقابتها، ففي حكمها الصادر بجلسة ١٦ مايو سنة ١٩٨٧ خلصت المحكمة إلى رفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الطعن في دستورية القانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ والفقرة الخامسة من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٤ باعتبار أن التعديل التشريعي الذي تضمنته هذه القوانين بشأن العدول عن النظام الانتخابي الفردي إلى الانتخاب بالقائمة من المسائل السياسية التي تتأى عن رقابة المحكمة الدستورية العليا نظراً لاتصاله بالنظام السياسي الداخلي، وقد استندت المحكمة في ذلك إلى أن التشريع الطعين قد صدر في شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب وهو الحق الذي عنى الدستور بالنص عليه وعلى كفالته، والذي ينبغي على سلطة التشريع ألا تتنازل عنه وإلا وقع عملها مخالفاً للدستور، ومن ثم فإن القانون المذكور لا يكون قد تناول مسائل سياسية تتأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدئي منها بعدم اختصاص المحكمة قائماً على غير أساس ومتعيناً رفضه<sup>(٣٣)</sup>.

على أن السياسة الإيجابية التي اتجهت نحوها المحكمة الدستورية العليا تبدو بصورة أشد وضوحاً في مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية، التي امتنعت المحكمة العليا الأمريكية عن بسط رقابتها عليها باعتبار أن مسائل التقسيم من المسائل السياسية بطبيعتها التي تتأى عن رقابتها<sup>(٣٤)</sup>.

غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تأخذ بهذا النظر، وإنما أخذت بوجهة نظر مقارنة لوجهة نظر المجلس الدستوري الفرنسي في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية، إذ أخضع المجلس التشريعات الصادرة بشأنها لرقابته ولم يتردد المجلس في القضاء بعدم دستورتيتها متى كانت تقديرات المشرع في شأن هذا التقسيم تنطوي على خطأ ظاهر.

ففي حكمها الصادر في ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ قضت المحكمة الدستورية العليا برفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى وكان مبنى الدفع أن الطعن الدستوري المائل يرد على المادتين الثالثة فقرة أولي والخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما نصت عليه من تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عددها ونطاق كل دائرة ومكوناتها وعدد الأعضاء الممثلين لها، ونظراً لأن الدستور لم يحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ولم يضع قيوداً في شأن تحديد عددها أو عدد النواب الممثلين لكل دائرة منها، وإنما ترك ذلك كله للسلطة التشريعية تجريه بما لها من سلطة تقديرية، ومن ثم لا يكون للمحكمة الدستورية العليا التعقيب على تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد نطاقها وعددها لأن كل ذلك يعد من المسائل السياسية التي تخرج عن ولاية المحكمة إذ هي لا تملك إلزام المشرع بتحديد عدد الدوائر الانتخابية أو تقسيمها على نحو معين.

غير أن المحكمة لم تعند بهذا النظر وقضت برفض الدفع استناداً إلى أن القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب - الذي يتضمن المادتين محل الطعن المائل - قد صدر في شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب وهو من الحقوق السياسية التي كفلها الدستور - والتي ينبغي على سلطة التشريع ألا تتال منها وإلا وقع عملها مخالفاً لأحكامه، ومن ثم لا يكون النصان المطعون عليهما قد تناولا مسائل سياسية تتأى عن الرقابة القضائية الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدي منها بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على غير أساس متعيناً رفضه<sup>(٣٥)</sup>.

ومع ذلك يلاحظ أن المحكمة الدستورية العليا قد خرجت على هذا القضاء المطرد في حكم وحيد لها صدر في جلسة ٩ أكتوبر سنة ١٩٩٠ خلصت فيه إلى عدم اختصاصها بنظر الطعن على قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠ بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب استناداً إلى أن القرار الطعين يندرج في عداد الأعمال السياسية التي تتحسر عنها رقابة المحكمة، وهو ما عبرت عنه المحكمة بقولها "... إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين واللوائح تجد أساساً لها -كأصل لها- في مبدأ الشرعية وسيادة القانون الذي أرساه الدستور، غير أنه يرد على هذا الأصل ما استقر عليه الفقه والقضاء من استبعاد أعمال السيادة من مجال الرقابة القضائية على أساس أن طبيعتها تأتي أن تكون محلاً لدعوى قضائية".

وحيث إن استبعاد أعمال السيادة من ولاية القضاء إنما يأتي تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضي - بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل والخارج - النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية، وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والذود عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا، وحيث إن خروج أعمال السيادة أو الأعمال السياسية عن ولاية القضاء يُعد أحد صور التطبيق الأمثل لأعمال المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يوجب إقامة توازن دقيق بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بحيث تتولى كل من هذه السلطات صلاحياتها التي خلعها عليها الدستور في الحدود التي رسمها دون افتئات من إحداها على الأخرى.

وحيث إن العبرة في تحديد التكييف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال السيادة أم لا - وعلى ما جري به قضاء هذه المحكمة - هي بطبيعة العمل ذاته لا بالأوصاف التي قد تلحق عليه متى كانت طبيعته تتنافى مع هذا الوصف، وحيث إن قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠ بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب باستطلاع رأي هيئة الناخبين التي تمثل القاعدة الشعبية في أمر يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ويتصل بتكوين هذه السلطة، وهو يعد بهذه المثابة من أبرز الأمور التي تتعلق بممارسة سلطة الحكم، ومن ثم، يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسؤولية السياسية بصددها إجراءاتها بغير معقب من القضاء.

وخلصت المحكمة من ذلك إلى الحكم بعدم اختصاصها بنظر الطعن لوروده على عماد الأعمال السياسية التي تخرج عن حدود ولايتها وولاية القضاء عموماً<sup>(٣٦)</sup>.

والواقع أننا لم نرصد في مجموعات الأحكام التي أصدرتها المحكمة - حتى كتابة هذه السطور - أي حكم آخر قضت فيه المحكمة بعدم اختصاصها استناداً إلى أن العمل المطعون فيه من أعمال السيادة أو الأعمال السياسية، فضلاً عن ذلك فإن هذا الحكم قد تخلل زمنياً الأحكام العديدة الأخرى التي قضت فيها المحكمة برفض الدفع بعدم اختصاصها لذات السبب وتصدت فيها لنظر الطعن الأمر الذي يعد دلالة هذا الحكم في استقراء اتجاه محدد للمحكمة في هذا الشأن، فإذا طرحنا جانباً هذا الحكم الذي لا ينبئ عن عدول المحكمة عن اتجاهها المستقر فإننا نلاحظ أن المحكمة سرعان ما عاودت السير في هذا الاتجاه وقضت في حكمها الصادر بجلسة ١٩ يونيو ١٩٩٣ برفض الدفع بعدم اختصاصها بنظر الطعن على الرغم من تعلقه بالاتفاقات الدولية التي تعد المجال الخصب لتطبيق نظرية أعمال السيادة أو الأعمال السياسية نظراً لأنها تدور في فلك العلاقات الدولية وما يحوط بها من اعتبارات سياسية تمس سيادة الدولة ومصالحها العليا<sup>(٣٧)</sup>.

وتدور وقائع الدعوى التي صدر فيها هذا الحكم في أن أحد العاملين بالمصرف العربي الدولي للتجارة الخارجية والتنمية أقام دعوى قضائية على المصرف المذكور طلب فيها الحكم بوقف تنفيذ القرار الصادر بنقله إلى فرع البنك بالقاهرة وإعادته إلى مقر عمله بفرع الإسكندرية وترقيته إلى الشريحة السابعة وتقليده رئاسة الحسابات بالفرع المذكور وإلزام المصرف بتعويضه بمبلغ ٣٥٠٠٠٠ (ثلاثمائة وخمسين ألفاً من الجنيهات) نظير ما أصابه من أضرار من جراء قرار نقله، وعندما دفع الحاضر عن المصرف بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على سند من المادة (١٥) من اتفاقية تأسيس المصرف التي تستبعد تطبيق قانون عقد العمل الفردي على العاملين بالمصرف، دفع المدعي بعدم دستورية نصوص المواد ٩، ١٢، ١٣، ١٥ من الاتفاقية، وإذا قدرت محكمة الموضوع جدياً الدفع، وأحيل الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا، دفع الحاضر عن كل من الحكومة والبنك بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن تأسيساً على أن اتفاقية تأسيس البنك وقرار رئيس الجمهورية الصادر بالموافقة عليها يعتبران من أعمال السيادة التي تتأى بحسب طبيعتها أن تكون محلاً للرقابة القضائية.

غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تسائر هذا النظر وقضت برفض الدفع تأسيساً على

أنه وإن كانت نظرية الأعمال السياسية - كقيد على ولاية القضاء الدستوري - تجد في ميدان العلاقات والاتفاقيات الدولية معظم تطبيقاتها بأكثر مما يقع في الميدان الداخلي نظراً لارتباط ذلك الميدان بالاعتبارات السياسية وسيادة الدولة ومصالحها العليا، إلا أنه ليس صحيحاً إطلاق القول إن جميع الاتفاقيات الدولية أياً كان موضوعها - تعتبر من الأعمال السياسية - كما أنه ليس صحيحاً أيضاً القول إن الاتفاقيات الدولية التي حددتها الفقرة الثانية من المادة ١٥١ من الدستور واستلزمت عرضها على مجلس الشعب وموافقتة عليها، تضحى جميعها وتلقائياً من الأعمال السياسية التي تخرج من ولاية القضاء الدستوري، ذلك أن كلا القولين السابقين يناقضان الأساس الذي تقوم عليه اعتبارات استبعاد هذه الأعمال من الرقابة القضائية على دستورتها وهي اعتبارات ترجع إلى طبيعة الأعمال ذاتها وليس إلى طريقة أو إجراءات إبرامها والتصديق عليها.

وحيث إن مؤدي ما تقدم أن الاتفاقية المشار إليها إنما تتمخض عن إنشاء بنك يقوم بالأعمال التي تقوم بها البنوك التجارية، فلا يسوغ اعتبارها من الأعمال السياسية التي تتحسر عنها رقابة القضاء الدستوري، ولا يغير من ذلك ما تضمنته بعض نصوص الاتفاقية من امتيازات معينة للمصرف أو لموظفيه أو لأموال المساهمين أو المودعين فيه، كما لا يغير من ذلك ما ورد بصدر هذه الاتفاقية بشأن البواعث التي دفعت الحكومات العربية الموقعة عليها إلى تأسيس هذا المصرف، ومن ثم يكون الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى المائلة قائماً على غير أساس وواجب الإطراح<sup>(٣٨)</sup>.

والواقع أن هذا الحكم الذي أصدرته المحكمة في ١٩ يونيو سنة ١٩٩٣ يعتبر - على ما يبين من استقراء مجموعات الأحكام التي أصدرتها المحكمة - آخر الأحكام التي تعرضت فيها المحكمة لأعمال السيادة، ذلك لأن المتتبع لنشاط المحكمة اعتباراً من تاريخ صدور هذا الحكم حتى آخر أغسطس سنة ٢٠٠١، يلاحظ على الفور أن المحكمة وعلى مدار ثماني سنوات كاملة لم يصدر عنها أية أحكام أخرى - وردت بهذه المجموعات - تضمن أية إشارة إلى الأعمال السياسية أو أعمال السيادة، الأمر الذي يمكن القول معه إن المحكمة قد استبعدت من سياستها القضائية فكرة الأعمال السياسية كأحد الضوابط التي تقوم عليها سياسة التقييد الذاتي.

ولعل اتجاه المحكمة الدستورية العليا نحو تجاهل نظرية أعمال السيادة يجد تفسيره فيما أدركته المحكمة من عدم ملاءمة تطبيق هذه النظرية في مجال رقابة الدستورية، فضلاً عن

أن قضاءها السابق بشأن استبعاد الأعمال السياسية من نطاق رقابتها، كان ينقصه - على الرغم من ندرته - السند التشريعي<sup>(٣٩)</sup>، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لمسلك القضاء العادي والإداري الذي كان يجد سنده التشريعي فيما نصت عليه المادة ١٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية والمادة ١١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، كما أن الاعتبارات العملية التي ساقته المحكمة لتبرير قضائها بشأن أعمال السيادة لا تقوى على حمل هذا القضاء في مجال رقابة الدستورية التي تنصب في الغالب الأعم من الأحوال على أعمال سياسية بطبيعتها، ولذلك فإننا نرى مع البعض أن تطبيق نظرية أعمال السيادة في المجال الدستوري لا يستقيم مع الأسس الفنية التي تقوم عليها هذه النظرية، وأن اتجاه القضاء الدستوري نحو تطبيقها لم يكن له ما يبرره سوي أن المحكمة وجدت نفسها أمام نظرية غدت مستقرة في النظام القضائي المصري سواء أمام القضاء العادي أم لدي القضاء الإداري ومن ثم اتجه القضاء الدستوري إليها بدلاً من وضع نظرية جديدة، قد تكون غريبة على النظام القضائي القائم نظراً لحداتها<sup>(٤٠)</sup>.

والواقع أن نظرية أعمال السيادة أياً كان مجال تطبيقها كانت منذ مطلع ظهورها ولا تزال عبر مراحل تطورها المختلفة وصمة في جبين المشروعية وتعد استثناء حقيقياً على مبدأ خضوع الدولة للقانون بما تعنيه من إفلات بعض الأعمال التشريعية أو الإدارية من الخضوع للرقابة القضائية باعتبارها الضمانة الأولى التي تجعل من الخضوع للقانون خضوعاً حقيقياً لا صورياً، جدياً لا وهمياً ولهذا نعتقد من جانبنا أنه بعد صدور دستور ١٩٧١ متضمناً النص من ناحية على تقرير الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح<sup>(٤١)</sup>، وحظر من ناحية أخرى النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء<sup>(٤٢)</sup> ولم يعد هناك مجال للتذرع بفكرة أعمال السيادة إطلاقاً بعد أن أسقط الدستور الحصانة السياسية التي تتمتع بها أقوى إدارة سياسية وهي التشريع، فليس من المقبول أن يسمح النظام الدستوري بالرقابة القضائية على أعمال السلطتين التشريعية أو التنفيذية أياً كانت طبيعتها. أي سواء كانت تشريعات أو لوائح أو حتى قرارات إدارية فردية ثم يسمح بعد ذلك بخروج جانب من هذه الأعمال من نطاق الرقابة القضائية بمقولة أنها من أعمال السيادة أو من الأعمال السياسية<sup>(٤٣)</sup>.

ولذلك يبدو لنا أن المحكمة الدستورية العليا - إعمالاً لهذا النظر - قد عرضت عن تطبيق نظرية أعمال السيادة أو الأعمال السياسية، على نحو ما كشفت عنه دراسة الأحكام



الصادرة عن المحكمة، وذلك من خلال رفضها للدفع بعدم اختصاصها في الغالب الأعم من الحالات التي كانت مبني الدفع فيها أن العمل المطعون فيه تشريعاً كان أو لائحة من الأعمال السياسية التي تتحسر عنها رقابة المحكمة، بل واتجاهها في السنوات الأخيرة إلى تجنب الإشارة إليها على أي نحو<sup>(٤٤)</sup>.

ويشاطر أحد الباحثين هذا الفهم في تحليله أحكام المحكمة الدستورية العليا فذهب إلى القول<sup>(٤٥)</sup>:

والمستخلص من قضاء المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا بصدد نظرية "الأعمال السياسية" أنهما قد استعملتا هذه النظرية باعتبارها المجال الحيوي والطبيعي لنظرية "أعمال السيادة"، وكمرادف لها، إلا أن الاتجاهات الحديثة للمحكمة الدستورية العليا تتجه نحو نبذ فكرة أعمال السيادة في مجال الرقابة على دستورية القوانين، والاستعاضة عنها بفكرة "الأعمال السياسية" كقيد على اختصاص القضاء الدستوري بنظر الدعاوى الدستورية، نظراً للاعتبارات السياسية والعملية التي تقوم عليها هذه الأعمال، واتصالها بمصالح الدولة العليا مما يستحسن معه ترك تقديرها للسلطات السياسية المختصة - سواء أكانت السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية - وعدم تعقيب القضاء عليها في هذا الخصوص. ولا شك في أن هذا الاتجاه محمود وجدير بالتأييد لكل الاعتبارات سالفه الذكر.

وفي النهاية لا يسعنا إلا أن نشاطر الأستاذ الدكتور أحمد كمال أبو المجد<sup>(٤٦)</sup> رأيه في ضرورة التزام القضاء الدستوري - وجهات الرقابة عموماً ومنها المجلس الدستوري الفرنسي - بهذه الضوابط، باعتبار أن هذا الالتزام خير كفيل لتثبيت مبدأ الشرعية وتأمينه من الهزات التي قد يتعرض لها نتيجة إصراف القضاء في الرقابة، واصطدامه لذلك بغيره من السلطات.

فرقابة الدستورية سلاح ذو حدين، فهي إن أحسن القضاء استعمالها واعتدل في ممارستها كانت مظهراً أساسياً من مظاهر سيادة القانون، ووسيلة فعالة من وسائل حماية حقوق الأفراد والأقليات، أما إذا اشتط في استعمالها، واستغل غموض النصوص الدستورية التي يحاكم أعمال السلطات العامة بالاستناد إليها للوقوف في وجه الهيئة التشريعية وفرض الوصاية عليها فإنها تتقلب حينئذ إلى معول خطير من معاول هدم الحياة الديمقراطية السلمية، لما قد يؤدي إليه هذا المسلك من إشكالات سياسية ودستورية بين جهات الرقابة والسلطات العامة، واحتمال تعدي السلطات العامة على جهات الرقابة مما قد يهدد استقلالها

أو ينذر بعدوان السلطات العامة على مبدأ الشرعية، وإزالة السياج القانوني الذي يحمي الأفراد والحريات. وعلى جهات الرقابة إن أرادت أن تؤدي وظيفتها الجلية في تأكيد مبدأ الشرعية أن تحسن الوقوف بين النهائيتين، متجنبين الغلو في الإقدام والمبالغة في الإحجام، ومدركة أنه بقدر التزامها للحكمة والحذر في ممارسة الرقابة، تكون قدرتها على الوقوف في وجه السلطات العامة إن هي حاولت تخطي حدودها الدستورية<sup>(٤٧)</sup>.

ويذهب أحد كبار قضاة المحكمة الدستورية<sup>(٤٨)</sup> العليا السابقين في تحليله للقضاء الدستوري المقارن في هذا الخصوص إلى:-

وتحدد المسائل السياسية بالتالي صوراً من القيود التي يطرحها الدستور على مباشرة قضاة الشرعية الدستورية لولايتهم. ومن ثم تكون المسائل السياسية جزءاً من مفهوم أشمل يتصل بالمسائل التي لا يجوز الفصل قضائياً فيها بوجه عام. وإذا كان قضاءة الشرعية الدستورية يتجنبون الخوض في المسائل السياسية بما يضر بهيبتهم، أو يشي بتسرعهم.

إلا أن من المحقق أن المسائل السياسية لا قيام لها، كلما كان الإخلال بقاعدة في الدستور - كذلك التي تتعلق بشرط الحماية القانونية المتكافئة - يولد حقاً لهؤلاء الذي أضر بهم قانون أهدر هذه القاعدة، أو حد من نطاق تطبيقها.

وخير مثال على ذلك قضية Baker v. Carr ذلك أن موضوعها تعلق بتقسيم أجراء مشرع الولاية للدوائر الانتخابية المختلفة في عدد سكانها، والتي كان من شأن اختلافها على هذا النحو، إن صار للناخبين في الدوائر الانتخابية الأكثر كثافة في عدد سكانها أصوات وزنها أقل من وزن أصوات الناخبين في الدوائر الأقل في عدد سكانها، بما يخول بشرط الحماية القانونية المتكافئة بين هؤلاء وهؤلاء وقام قضاء المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في هذه القضية على أساس أن المسائل السياسية؛ Political Questions غير القضايا السياسية Political cases وأن من سلطة المحكمة أن تفصل في كافة المسائل التي يطرحها المتدافعون عليها كلما كان أساسها مجاوزة اختصاص مقرر بالدستور؛ وأن معايير تطبيق شرط الحماية القانونية المتكافئة فيما بين المواطنين بعضهم وبعض، يسهل إدراكها وتطبيقها، فلا يدخل النزاع المتعلق بها في نطاق المسائل السياسية.

وتحليل القضاء المقارن في شأن المسائل السياسية، يدل على أن جهة الرقابة على الدستورية إما أن تأخذ في شأنها بوجهة نظر تقليدية تلزمها بالفصل في كل خصومة تعرض

عليها، ما لم تفسر المسائل التي تثيرها - وفي حدود اجتهادها القضائي - بأن الدستور عهد بالفصل نهائياً فيها إلى السلطة التشريعية أو إلى السلطة التنفيذية.

وأما أن تأخذ بوجهة نظر تحوطية تنوقى بها الفصل في موضوع النزاع المطروح عليها، كلما كان الفصل فيه يقتضيها التخلي عن مبدأ مهم، أو التضحية بهيبتها.

وإما أن تأخذ بوجهة نظر وظيفية تلزمها بأن تولي اعتبارها لكافة العوامل التي تحول دون أدائها لوظيفتها القضائية بالطريقة السليمة. ويندرج تحتها صعوبة حصولها على المعلومات الكافية للفصل في الخصومة المطروحة عليها، وضرورة صدور قرار واحد في المسائل المتعلقة بموضوعها، والمسئوليات الأكبر الملقاة على عاتق السلطة التشريعية أو التنفيذية في شأن هذه المسائل.

ويدل قضاء المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية Baker v. Carr على محاولتها تأصيل نظرية المسائل السياسية، حتى تقيم لها أعمدتها من خلال ضوابط تعين على تحديد مفهومها، وتبين أسسها. ذلك أنها تقدم لهذه المسائل من خلال عدد من المعايير التي حددتها، والتي تقول إنها تظهر بنفسها، وتطل برأسها في كل خصومة تكون المسائل المثارة فيها من طبيعة سياسية.

ويعتبر من الأعمال السياسية:

١- قرار تكوين قوة نظامية سواء صدر بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، أو بموافقة السلطة التشريعية. وسواء تعلق الأمر بإعداد هذه القوة أو تجهيزها أو تدريبها، أو بمعايير التحقق من كفاءتها، بما يقيم بنيانها ويكفل نهوضها بمسئوليتها.

٢- قرار الدخول في معاهدة دولية سواء بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، أو بمشورة السلطة التشريعية، وموافقتها.

٣- قرار السلطة التنفيذية بإلغاء معاهدة دولية، ولو كان الدخول فيها مشروطاً بموافقة السلطة التشريعية.

٤- قرار السلطة التنفيذية رفض الترخيص بالطيران فوق إقليمها لجهة أجنبية. كلما بنى هذا الرفض على تقارير قدمتها إليها الأجهزة الأمنية. وهي تقارير لا يجوز للجهة القضائية أن تحل نفسها محل السلطة التنفيذية في مجال تقييمها لتلك التقارير التي تتسم بسرية

معلوماتها وبحساسيتها، وبتعذر كشفها لجهة الرقابة. فضلاً عن أن الاطلاع عليها، تكتنفه محاذير كثيرة ينبغي توقيها. كذلك فإن رفض هذا الترخيص يرتبط بعوامل كثيرة يتعذر التنبؤ بها، ويعود النظر فيها إلى المسؤولين عن رخاء شعبهم حتى لا يعاق. فضلاً عن أن منح هذا الترخيص أو حجبته يتصل بالكيفية التي تدير بها السلطة التنفيذية علاقاتها الخارجية.

وما يقال من أن نصوص الدستور جميعها ينبغي احترامها، وأن على جهة الرقابة على الشرعية الدستورية، أن تباشر ولايتها في شأن كل عمل أو إجراء يصدر مخالفاً لها، أياً كان محتواه أو الهيئة التي صدر عنها؛ وإلا جاز التذرع بوجود ثمة مناطق من الدستور لا يجوز لجهة الرقابة القضائية أن تمد بصرها إليها؛ مردود أولاً: بأن المسائل السياسية تعصمها طبيعتها عن مراجعتها قضائياً؛ وأن ما قد يثور من جدل بشأنها لا يجوز أن يتناول حقيقتها، ولا ضرورة تجنبها؛ وأن معايير تطبيقها، وضوابط تحديدها - والتي ما زال النزاع حولها محتدماً حتى في النظم غير الفيدرالية - هي التي ينبغي التركيز عليها، وأن توجه اهتمامنا لها.

ومردود ثانياً: - بأن قضاة الشرعية الدستورية، وإن كانوا لا يفصلون في المسائل السياسية، فليس ذلك لأنهم يعضون أبصارهم عن مناطق في الدستور، فلا يرونها، ويتجاهلون بالتالي حقيقة أن نصوص الدستور جميعها لا تتأبى على التطبيق، وأنها في حقيقتها قانون يتعين فرض أحكامه على الدولة والناس جميعهم. ذلك أن السلطة القضائية إذ تقرر أن الدستور قد عهد باختصاص معين إلى الكونجرس أو إلى السلطة التنفيذية، فإنها لا تتخلي بذلك عن ولايتها، ولكنها تقرر فقط أن مباشرة الكونجرس أو السلطة التنفيذية لاختصاص معين بناء على نص في الدستور، لا يولد حقوقاً لآخرين يجوز استخلاصها قضائياً وتنفيذها جبراً.

ذلك أن تقرير هذه الحقوق وتنفيذها، لا يلتزم والسلطة المنفردة التي يملكها البرلمان أو التي تباشرها السلطة التنفيذية وفقاً للدستور. ولا يخول السلطة القضائية أن تحل محلها فيما قصره الدستور عليهما. ويقتضيها ذلك أن تتحقق أولاً مما إذا كانت السلطة التي يباشرها البرلمان أو السلطة التنفيذية واقعة في الحدود المنصوص عليها في الدستور. فإذا بان لها ذلك، فإن مزاحمة إحداهما في اختصاص أفردته الدستور لها، يكون لغواً.

ومردود ثالثاً: بأن السلطة القضائية إذ تتحى نفسها عن الفصل في المسائل السياسية، فإنها لا تفصل في شرط المصلحة؛ ولا في شكل الترضية القضائية التي يستحقها المدعى في الخصومة الدستورية؛ ولا في نوع الأضرار التي يقول بحدوثها؛ ولكنها تقرر فقط أن الحقوق التي يطلبها المدعون في الخصومة الدستورية، يفترض أن ترتبط بأضرار أصابهم بغير حق. وهو ما لا يتحقق في مباشرة الكونجرس أو السلطة التنفيذية لاختصاص أفراده الدستور لهما، إذ ليس ثمة قيود يمكن فرضها على هذا الاختصاص، وليس ثمة حقوق يمكن استخلاصها بالتالي كنتيجة مترتبة على تجاوز قيود الدستور عليها.

ومن المقرر كذلك أن تشخيص المسائل السياسية أو تصنيفها لفصلها عما سواها، لا يتأتى من خلال معيار عام يعتبر جامعاً لكل فروضها، أو محيطاً بصور تطبيقاتها على اختلافها. وإنما يعتد في تحديد المسائل السياسية بتفريدها لا بتعميمها، حتى تتحقق جهة الرقابة القضائية من توافر متطلباتها في كل حالة على حدة.

ومع التسليم بأن مفهوم المسائل السياسية ليس مستعصياً على التحديد، وعلى الأقل في مناطق بذواتها تبدو فيها هذه المسائل وثيقة الصلة بالحدود التي احتجزها الدستور لـ من السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لضوابط الفصل بينهما؛ إلا أن مفهوم المسائل السياسية تطور في القضاء المقارن. ذلك أن النظرة التقليدية لها هي التي بلورها القضاء الأمريكي في قضية *Marbury v. Madison* وحاصلها أن يفصل قضاة الشرعية الدستورية في كافة المسائل الدستورية التي تعرض عليهم، وذلك فيما خلا تلك التي يكون الدستور قد ناط مسؤولية اتخاذ قرار فيها بالسلطة التشريعية أو التنفيذية. وليس لهم بالتالي إقحام أنفسهم في مسائل عهد الدستور بها إلى السلطة التنفيذية منفردة.

والفكرة الجامعة بين الضوابط التي حددت بها المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية مفهوم ونطاق المسائل السياسية التي تخرج عن حدود الوظيفة القضائية، أن هذه المسائل جميعها مستعصية بطبيعتها على الفصل قضائياً فيها لاعتبارها *Inherently nonjusticiable* لا لأن ثمة مناطق من الدستور ينبغي حجبها عن السلطة القضائية فلا تمد بصرها إليها، وإنما لأن الدستور عهد بالفصل في بعض المسائل الدستورية إلى غير السلطة القضائية، فلا يجوز أن تقحم نفسها فيها.

والناقدون لمفهوم المسائل السياسية؛ يرون أن جهة الرقابة على الدستورية كان يكفيها إما أن تقرر أن المسائل التي تدخل في الولاية المنفردة للسلطة التشريعية والتنفيذية، لا

تجوز رقابتها قضائياً؛ وأما أن تقرر انتفاء مصلحة المدعى في الخصومة الدستورية في الطعن على المسائل التي تراها من طبيعة سياسية؛ أو تعلن صعوبة تقرير الترضية القضائية الملائمة في شأنها.

ووجهة نظر هؤلاء الناقدين يعيها:

أولاً: أن السلطة ينبغي توزيعها بما يحول دون تنازع الأفرع التي تمارسها، أو تتافسها فيما بينها. ولا يجوز أن تتخذ من غموض نصوص الدستور موطناً لهدم قاعدة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية والسلطة القضائية التي تكافئها في وزنها من ناحية ثانية. ذلك أن لكل سلطة ولاية تتحدد على ضوء طبيعة وظائفها والأغراض المقصودة من إسنادها إليها. وفي منطقة الفصل هذه، تظهر المسائل السياسية في الأعم من تطبيقاتها. ومما يناقض الوظيفة التي تقوم عليها جهة الرقابة على الدستورية، أن تقحم نفسها في مسائل اختص الدستور بها السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية، وفوضهما باتخاذ القرار النهائي فيها.

ثانياً: لئن جاز القول إن نصوص الدستور تقبل بطبيعتها تنفيذ أحكامها في مواجهة المخاطبين بها، إلا أن نظرية المسائل السياسية لا تفترض في جهة الرقابة على الدستورية أن تكون عمياء بالنسبة إلى مناطق الدستور. ذلك أن هذه الجهة لا تتخلي عن وظيفتها حين تنظر إلى بعض المسائل الدستورية بوصفها من طبيعة سياسية. ولكنها تقرر فقط - وفي حدود سلطتها في تفسير الدستور - أن العمل أو الإجراء الصادر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية في موضوع معين، لا يولد حقوقاً يجوز تنفيذها قضائياً *Does not yield judicially enforceable rights* وفرضها بالتالي على هاتين السلطتين. وعليها من ثم أن تفصل ابتداء فيما إذا كان العمل أو الإجراء الصادر عن إحداهما يدخل في إطار المهام التي اختصها الدستور بها، وقصرها عليها.

وقضاؤها في ذلك لا يتعلق بالمصلحة الشخصية المباشرة للمدعى في الخصومة الدستورية، ولا بنوع الأضرار التي عانى منها، ولا بطبيعة الترضية التي ترد العدوان عن الحقوق التي يدعيها. وإنما يتعلق قضاؤها بما تتفرد به السلطان التنفيذية والتشريعية بناء على نص في الدستور؛ وما إذا كان بوسعها أن تستخلص من هذا النص، الحقوق التي يطلبها المدعى في هذه الخصومة.

بما مؤداه أن ما ينبغي أن تخوض جهة الرقابة على الدستورية فيه، هو ما إذا كان في استطاعتها أن تترجم مبدأً أو أكثر كامناً وراء نص في الدستور، إلى قيد على السلطة التشريعية أو التنفيذية. ذلك أن الإخلال بالقيد هو وحده الذي يفرز الحقوق الفردية التي يجوز طلبها وتنفيذها قضاءً من خلال تخريجها على نصوص الدستور بعد تفسيرها.

فلا تنفصل نظرية الأعمال السياسية - في مدارها ومحتواها - عن المسائل التي يجوز الفصل قضائياً فيها. وفي ذلك تحديد لإطار الوظيفة القضائية، وتقرير لتخومها.

**ثالثاً:** إن الأعمال لا تعتبر سياسة بناء على درجة أهميتها للسلطة التشريعية أو التنفيذية ذلك أن المسائل السياسية غير القضايا السياسية.

فالذين يدعون بأن تقسيم المشرع للدوائر الانتخابية، وتحديد المقاعد التي تخص كلا منها، قد أغفل تفاوتها في عدد سكانها، وحط بالتالي من وزن أصوات الناخبين في الدوائر الأكثر كثافة في عدد سكانها، بالقياس إلى وزن أصوات الناخبين في الدوائر الأقل في عدد المقيمين بها، إنما يركزون مناعهم على إخلال هذا التقسيم بشرط الحماية القانونية المتكافئة. وهو شرط يولد حقوقاً فردية يجوز تنفيذها قضاءً على ضوء المعايير والمستويات التي ألفتها جهة الرقابة على الدستورية وطورتها في مجال تطبيق هذا الشرط.

**رابعاً:** إن مفهوم المسائل السياسية ليس إلا استثناء من أصل خضوع المسائل الدستورية للرقابة على الشرعية الدستورية. ولا يحول هذا الأصل دون النظر إلى بعض المسائل الدستورية باعتبار أن جهة الرقابة على الدستورية غير مهياًة للفصل فيها بالنظر إلى طبيعتها، كالمسائل الحيوية التي لا يجوز أن يكون للدولة فيها غير صوت واحد كتلك المتعلقة بإدارة الدولة للشئون الخارجية. ولا يتصور بالتالي أن يعدل حكم قضائي من بنیان السياسة الخارجية التي تستقل السلطان التشريعية والتنفيذية برسمها، ولا أن يوجهها بما يضر بمصالحها. خاصة وأن خطأ جهة الرقابة على الدستورية في مجال تقييم هذه المسائل الدستورية، قد يكون فادحاً في تكلفته، وقد يعوق تنفيذ تدابير لها صلة وثيقة بالأمن القومي كإدارة الدولة لعملياتها الحربية.

ويتعين بالتالي أن تنقيد جهة الرقابة على الدستورية في هذه الأحوال - وما يماثلها - بأن يكون موقفها منها قائماً على التحوط وأن تنظر إلى نفسها - لا باعتبارها جهة قضائية خولها الدستور سلطة الاعتراض على كل قانون، وكل إجراء أو تدبير صدر عن السلطة

التشريعية أو التنفيذية A veto power وإنما بوصفها نقطة التوازن بين سلطتين آخرين منتخبين، لكل منهما اختصاصاتها التي كفلها الدستور، وينبغي أن يتاح لهما قدر من حرية التقدير فيما تفردان به من الشئون، ما فتننا ملتزمين بتخوم الولاية التي حددها الدستور لكلا منهما.

**خامساً:** أن جهة الرقابة على الشرعية الدستورية لا تتخلي عن مسؤوليتها في ضرورة ضبط المسائل السياسية، وتقرير ما يندرج تحتها أو يخرج عنها.

وهي تعيد النظر في نطاقها من أجل حصرها في دائرة ضيقة، وعلى الأخص لأن عنصر الزمن كثيراً ما يدخل تغييراً على مفاهيمها بما يعدل مما كان مستقراً من ثوابتها. فلا تنداح دائرتها، ولا تتحول المسائل السياسية إلى جوامد تفرض نفسها على جهة الرقابة على الدستورية، وكأنها الحقيقة التي لا تتبدل. وإنما يظل نطاق المسائل السياسية مرناً منحصراً في حدود منطقية، ونائباً عن معايير جامدة لها قوالبها الصماء التي تصبها فيها جهة الرقابة على الشرعية الدستورية.

وأظهر مثال على ذلك أن تقسيم السلطة التشريعية للدوائر الانتخابية، كان يعامل باعتباره من الحقوق الثابتة لها التي لا يجوز نقضها. وكان ينظر إلى الطريقة التي اختطتها هذه السلطة لإجراء ذلك التقسيم باعتباره من إطلاقاتها، وأن جهة الرقابة على الدستورية مجردة من الوسائل القضائية التي تعيد بها تقسيم هذه الدوائر بما يكفل تناسباً قدر الإمكان بين عدد سكانها والمقاعد المرصودة لها في المجالس ذات الصفة التمثيلية. ولا يجوز لها بالتالي أن تقحم نفسها في أدغال سياسية تتعلق دروبها عليها وتتوه بين أغصانها في تشابكها وتعقدتها<sup>(٤٩)</sup>.

واليوم تحول هذا المفهوم من النقيض إلى النقيض. إذ صار ثابتاً أن هذه الأدغال لا وجود لها إلا في عقل من يتوهمونها، وأن ما تراه السلطة التشريعية ملائماً من النظم والدوائر الانتخابية سواء في مضمونها أو تقسيماتها، مشروط بضمائها للحقوق السياسية لمواطنيها، والتي يندرج تحتها أن تتكافأ أصواتهم في وزنها، وأن يكون لكل دائرة انتخابية عدد من المقاعد في المجالس التمثيلية يتحدد قدر الإمكان بمراعاة عدد سكانها.

**سادساً:** أن تمييز السلطة التشريعية أو التنفيذية بين مواطنيها، لا يجوز أن يعامل كتعبير عن سياسة اختطتها لا تجوز مناقشتها فيها. ذلك أن كل تمييز غير مبرر لا يدل إلا على



تحكمها، ويستحيل أن يكون عملاً سياسياً.

**سابعاً:-** إن تعقد الفصل في بعض المسائل الدستورية أو تشابكها في العناصر التي تقوم عليها، ولا يحيلها بالضرورة إلى مسائل سياسية تغاير في نوعها - لا في درجتها - غيرها من المسائل الدستورية التي تنفرد جهة الرقابة على الدستورية أصلاً بالفصل فيها. وعليها بالتالي أن تتخذ قراراتها في كل شأن يتعلق بوظيفتها القضائية استقلالاً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولو كان قضاؤها في المسائل الدستورية المطروحة عليها يصادم توجهها لإحدهما أو يجرجهما.

**ثامناً:** إن امتناع الفصل قضائياً في المسائل السياسية، مرده أن تدخل جهة الرقابة على الدستورية فيها، لن يسعها في أن تستخلص من نصوص الدستور المدعى مخالفتها لأحكامها؛ حقوقاً فردية لأصحابها؛ وأن اقتحام هذه المسائل كثيراً ما يقتدرن بأثار ضارة عليها أن تتجنبها، ويندرج تحتها أن تتمرد السلطان التشريعية والتنفيذية عليها، فلا تنفذان أحكامها فيما اختصهما الدستور بتقريره. ولا يتصور بالتالي أن تصدر جهة الرقابة على الدستورية قراراً سياسياً في موضوع الخصومة التي تنظرها، وإنما تقتصر مهمتها على الفصل بحكم تصدره، في المسائل القانونية التي تثيرها هذه الخصومة<sup>(٥٠)</sup>.

وفي تحليله لقضاء المحكمة الدستورية العليا في هذا الخصوص ذهب إلى:-

تؤكد المحكمة الدستورية العليا في السنين الأولى لإنشائها، نظرتها إلى الأعمال السياسية بوصفها فرعاً لنظرية أعمال السيادة التي ترتد جذورها إلى القضاء الإداري الفرنسي، وإلى أساسها التشريعي في القوانين المنظمة للسلطة القضائية ومحاكم مجلس الدولة في مصر ورددت المحكمة الدستورية العليا بذلك، المفاهيم ذاتها التي اعتنتها المحكمة العليا من قبل ولم تزد عليها شيئاً<sup>(٥١)</sup> سوي ما قررته في حكمها الصادر في الدعوى رقم ٤٨ لسنة ٤٠ ق "دستورية" من أن المسائل السياسية تعد المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال السيادة التي تقيد من مبدأ الشرعية وسيادة القانون كأصل عام يحكم الرقابة على دستورية القوانين<sup>(٥٢)</sup>.

غير أن المحكمة الدستورية العليا لم تلبث أن عادت إلى التقييم الصحيح لنظرية الأعمال السياسية وذلك من خلال فصلها - وبصورة نهائية - بين نظرية أعمال السيادة التي لا تطبق أصلاً على الأعمال التشريعية، وبين نظرية الأعمال السياسية التي تعتبر الأعمال التشريعية مجالها الطبيعي والدائرة المنطقية لتطبيقها. وتقيم هذه المحكمة مفهوماً لنظرية

الأعمال السياسية، على عدد من الدعائم أبرزها<sup>(٥٣)</sup>.

١- إن الرقابة على الدستورية تجد أساسها - وكأصل عام - في مبدأ الشرعية وسيادة القانون وخضوع الدولة لأحكامه. وأنه استثناء من هذا الأصل لـ جري قضاء المحكمة الدستورية العليا على استبعاد الأعمال السياسية من مجال هذه الرقابة القضائية تأسيساً على أن طبيعة هذه الأعمال تأبى أن تكون محلاً لدعوى قضائية ومن ثم تعتبر الأعمال السياسية كذلك بالنظر إلى طبيعتها، ولا شأن لها بأوصافها التي قد يخلعها المشرع عليها متى كانت تتأفي خصائص هذه الأعمال ومقوماتها.

٢- إن استبعاد الأعمال السياسية من ولاية المحكمة الدستورية العليا إنما يأتي تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضي - بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل أو الخارج - النأي بها عن الرقابة القضائية استجابة لدواعي الحفاظ على الدولة والذود عن سيادتها ورعاية مصالحها العليا مما اقتضي منح الجهة القائمة بهذه الأعمال - سواء كانت هي السلطة التشريعية أو التنفيذية - سلطة تقديرية أوسع في مداها، وأبعد في نطاقها تحقيقاً لأصالح الوطن وسلامته، فلا تراجعها فيها جهة قضائية، خاصة وأن تقصيتها يستلزم توافر معلومات وضوابط وموازين تقدير لا تتاح لها، فضلاً عن عدم ملاءمة طرحها عليها بصورة علنية.

٣- إن المحكمة الدستورية العليا هي التي تحدد ما إذا كانت المسائل التي تنظمها النصوص المطعون عليها، تعتبر من المسائل السياسية التي تخرج عن ولايتها، أم أنها لا تعتبر كذلك فتبسط عليها رقابتها.

٤- إن نظرية الأعمال السياسية كقيد على ولاية المحكمة الدستورية العليا، تجد معظم تطبيقاتها في ميدان العلاقات والاتفاقيات الدولية بأكثر مما يقع في الميدان الداخلي، نظراً لارتباط الميدان الأول بالاعتبارات السياسية وسيادة الدولة ومصالحها العليا.

٥- ليس صحيحاً على الإطلاق القول إن كل معاهدة دولية وأياً كان موضوعها - تعتبر من الأعمال السياسية - ذلك أن المعاهدات الدولية المنصوص عليها في المادة ١٥١ من الدستور والتي يتعين عرضها على السلطة التشريعية والحصول على موافقتها عليها، ولا تعتبر بناء على مجرد عرضها على السلطة التشريعية، والحصول على موافقتها عليها - وعلى ضوء هذا الاعتبار وحده - من الأعمال السياسية. ومرد ذلك أن استبعاد بعض

الأعمال من مجال الرقابة على الدستورية مرجعه إلى طبيعتها، لا إلى إجراءات القبول بها أو التصديق عليها.

على أن قضاء المحكمة الدستورية العليا المشار إليه، وإن فصل المسائل السياسية عن نظرية أعمال السيادة - وهو اتجاه محمود- إلا أن الضوابط التي أرستها هذه المحكمة لتحديد ماهية الأعمال السياسية، تفتقر إلى الوضوح، وتتناقض كذلك اتجاه القضاء المقارن في شأن المعايير التي تحدد على ضوءها هذه الأعمال، وذلك من الوجوه الآتية:-

١- إن مجرد اتصال بعض الأعمال بالمصلحة العامة، لا يكفي لاعتبارها من المسائل السياسية.

٢- إن المسائل السياسية لا تعتبر كذلك لاحتوائها على عناصر سياسية، ولا لأن جانباً من ملامحها من طبيعة سياسية. وإنما يتحدد وصفها باعتبارها كذلك، على ضوء عدد من الضوابط التي تتوخي حصر مفهومها في دائرة ضيقة.

٣- إن نظرية الأعمال السياسية لا يجوز خلطها بالأوضاع الاستثنائية التي تواجهها الدولة، والتي تخولها سلطة اتخاذ تدابير من نوع خاص تتسم بمرورتها، وبواقعتها، وبضرورتها وبقدرتها على أن ترد عنها - ويقدر كبير من الحسم - مخاطر من طبيعة استثنائية. ومن ثم تحيطها مشروعية استثنائية من جنسها ترتبط بالضرورة التي اقتضتها.

وكان منطقياً بالتالي أن تخول السلطة التنفيذية حرية أكبر في مجال تقدير هذه الأوضاع الاستثنائية، وتقرير الحلول التي تلائمها. ولا كذلك الأعمال السياسية التي لا شأن لها بحرية أكبر يخولها القضاء للسلطة التنفيذية أو التشريعية. وإنما تخرج هذه الأعمال بتمامها عن مجال الرقابة على الدستورية، لا لأن تصرفها بقدر كبير من الحرية يوفر الفرص الأفضل لإجرائها؛ وإنما لأن سلطة اتخاذ القرار النهائي في شأنها يدخل - أحياناً - في نطاق الاختصاص المنفرد للسلطة التنفيذية أو التشريعية، بناء على نص في الدستور. فلا يجوز بالتالي أن تتراحمها جهة الرقابة على الدستورية في تقدير ملاءمة هذا القرار، ولا أن تتناقشها في مضمونه. وإنما تستقل هاتان السلطانان، أو إحداهما به، وبصفة نهائية.

٤- إن المسائل السياسية لا تتحدد بالنظر إلى نوع المصالح التي تحكمها، وعلى ضوء درجة أهميتها، وإنما لاعتبار معين كامن فيها، كأن تكون موازين ومعايير تقييمها ومستوياتها، غير متوافرة لجهة الرقابة على الدستورية.

وهذا المعيار الأخير هو ما قام عليه قضاء المحكمة الدستورية في شأن القرار بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٩ الذي توخي تكريم الأشخاص الذين عينهم المشرع من قادة حرب أكتوبر، تقديراً لدورهم في التخطيط للعمليات الحربية وإدارتها، وتحقق هذا التكريم من خلال المزايا المادية والمعنوية التي كفلها لهم. إلا أن أحد القادة الذين لم يشملهم التكريم، طعن بعدم دستورية هذا القانون باعتباره أحق من المكرمين بالتقدير، وأن حرمانه من المزايا التي نص عليها ذلك القانون، مؤداه مخالفة أحكامه لنصوص المواد ٢ و ٨ و ٩ و ١٢ و ١٣ و ٤٠ من الدستور<sup>(٥٤)</sup>.

وكان على المحكمة الدستورية العليا أن تفصل في دعواه هذه، إما من منطلق أن القادة الذين شملهم القانون المطعون عليهم بمزاياه، هم هؤلاء الذين رتبهم هذا القانون فيما بينهم على ضوء أقدميتهم الوظيفية - وهو ما لم يفعله المشرع - وعندئذ يكون المدعى أحق منهم في الحصول على هذه المزايا باعتباره أسبقهم في التعيين؛ وإما أن يكون ذلك القانون قد اقتص من كرمهم بتلك المزايا على ضوء عناصر موضوعية مردها إلى جهدهم في القتال إعداداً وتديراً وتنفيذاً.

وتفترض هذه العناصر الموضوعية، أن يكون المشرع قد حددها سلفاً وأبان عنها تفصيلاً حتى تراقبه المحكمة الدستورية العليا في كيفية تطبيقها.

ولكن المشرع لم يقدم بالقانون المطعون فيه شيئاً من هذه المعايير الموضوعية التي تدور حول عناصر التفوق والتميز في فنون القتال. وهي عناصر يتعذر على المحكمة الدستورية العليا أن تستخلصها بنفسها، أو أن تحدد ضوابطها. ولا تتوافر لديها فضلاً عما تقدم، مقاييس تقدير أعمال القادة جميعهم وتقييمها فيما بينهم، حتى تعيد تصنيفهم، وتقرر أولاهم بالتكريم.

ذلك أن تقييمها لدور كل منهم في العمليات الحربية، يتعلق ابتداءً وانتهاءً بأسلوب إدارتها وبطرائق تنفيذ خططها، وبقدر جهد كل من القادة فيها، وهو ما لا تختص به المحكمة الدستورية العليا.

وظاهر من الرجوع إلى هذا الحكم، أنه وإن خلا من أية إشارة إلى نظرية الأعمال السياسية سواء في ماهيتها أو نطاق تطبيقها، إلا أن بنیان حكمها قام على أحد معايير هذه الأعمال ممثلاً في انتفاء موازين التقدير الموضوعية في شأن المسائل الدستورية التي أثارها الخصومة الدستورية. ذلك أن موضوعها يتعلق بتقييم الأعمال القتالية على امتداد مراحلها،

وتحديد قدر إسهام كل من القاعدة في عملياتها. وجميعها مسائل لا تقبل الفصل قضائياً فيها.  
.Non – justifiable Questions

وفي مصر - وعملاً بنص المادة ١٥١ من الدستور - يكون لكل معاهدة دولية بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة، قوة القانون.

ويتعين بالتالي إخضاعها للقواعد ذاتها التي تحكم الرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا في شأن القوانين بمعنى الكلمة التي تقرها السلطة التشريعية، سواء من جهة الأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في المعاهدة الدولية، خاصة ما يتعلق منها بأوضاع إبرامها والتصديق عليها ونشرها. أم من ناحية اتفاق القواعد التي احتوتها المعاهدة في مضمونها مع قواعد الدستور في محتواها.

ولأن المعاهدة التي يتم إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة، تعتبر في قوة القانون، فإن اتفاقها مع الدستور مؤداه ضرورة النزول على أحكامها، ووجوب تفسيرها في إطار من حسن النية، ووفقاً للمعنى المعتاد لعباراتها، في السياق الواردة فيه، وبما لا يخل بموضوع المعاهدة أو أغراضها. وذلك عملاً بنص المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعتبر مصر طرفاً فيها، والتي تلزمها بأن تنظر أصلاً إلى أحكام المعاهدة في مجموعها باعتبارها كلاً لا ينقسم، ووحدة غير قابلة للتجزئة، أساسها أن التكامل بين نصوصها كان من العوامل الجوهرية التي أدخلتها الدول أطرافها في اعتبارها عند التفاوض عليها والدخول فيها أو التصديق عليها.

فلا يكون الأصل في تطبيق المعاهدة الدولية التي تكون مصر طرفاً فيها غير النظر إليها بوصفها وحدة عضوية تتكامل أجزاؤها، وتترابط أحكامها بما يحول دون فصل بعضها عن بعض.

ويظل هذا الأصل قائماً في المعاهدة الدولية، ما لم يكن موضوعها ينظم مسائل مختلفة لكل منها ذاتيتها، فلا تنتظمها وحدة تجمعها. وإنما يتميز كل جزء من أجزاء المعاهدة بكيانه الخاص، فلا يختلط بغيره، أو يندمج فيه، أو يتصالح به، بما يؤكد استقلال كل جزء من أجزاء المعاهدة عن الآخر.

ومن ثم لا ترتبط النصوص التي تنظمه بغيرها، بل يجوز فصلها عن سواها بشرطين:  
أولهما: ألا يكون قبول الدول الملتزمة بالمعاهدة، لأحكامها في مجموعها، من الشروط

الجمهورية التي ارتضتها وقت إبرامها أو التصديق عليها أو الانضمام لها، فلا يكون ضمان وحدتها العضوية، إلا شرطاً لقضائها بالمعاهدة.

ثانيهما: ألا يكون المضي في تنفيذ المعاهدة على ضوء ما بقي من نصوصها بعد فصل بعض أجزائها عنها، مجافياً للعدالة<sup>(٥٥)</sup>.

فإذا لم يتحقق أحد هذين الشرطين، تعين أن يكون الأصل في المعاهدة الدولية، هو تطبيقها في مجموع أحكامها.

وهذه القواعد ذاتها، هي التي طبقتها المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٧ لسنة ٤ قضائية. فقد نازع المدعى في هذه الدعوى، في دستورية الاتفاقية التي أبرمتها مع مصر مع اليونان بقصد تقرير تسوية نهائية لحقوق اليونانيين الناشئة عن تدابير الحراسة وقوانين التأمين، وكذلك قوانين الإصلاح الزراعي الصادرة بالاستيلاء على أراضيهم.

وأسس المدعى دعواه، على أن الأصل في هذه الاتفاقية هو سرعانها على من يقبلون بأحكامها في جملتها. فإذا كان ما ارتضوه مقصوراً على بعض أجزائها، فإن ما رفضوه من أحكامها لا يكون سارياً بالنسبة إليهم.

وإذا قبل المدعى التعويض المقرر في هذه الاتفاقية عن قوانين التأمين وقوانين الإصلاح الزراعي، دون التعويض المقرر بها عن تدابير الحراسة التي اتخذتها الدولة في شأن اليونانيين، وما اتصل بها من بيعها لأموالهم، وكان تطبيق تلك الاتفاقية في شأنهم من طبيعة اختيارية، فقد تعين الرجوع في شأن التعويض عن تدابير الحراسة - لا على الاتفاقية المشار إليها - بل إلى القاعدة العامة في التعويض عن هذه التدابير المنصوص عليها في القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ بتصفية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة.

إلا أن المحكمة الدستورية العليا لم تقبل بوجهة نظره - لا لأن الاتفاقية المصرية اليونانية تعتبر من المسائل السياسية التي لا يجوز الفصل قضائياً فيها - وإنما تأسيساً على دعامين آخرين:

ذلك أنها تبلور القواعد التي ارتأتها الحكومتان المصرية واليونانية نطاقاً لتسوية نهائية وشاملة لعناصر التعويض التي يستحقها اليونانيون قبل الحكومة المصرية عن القوانين الصادرة في شأنهم، والمؤثرة في مصالحهم، سواء في مجال التأمين أو تدابير الحراسة أو قوانين الإصلاح الزراعي، ليحدد التعويض المقرر بها نطاق حقوقهم، فلا يكون مقداره إلا

منهياً لكل نزاع حولها، ومبرئاً ذمة الحكومة المصرية في مواجهة الحكومة اليونانية ورعاياها.

ثانيتها: أن ادعاء رعية يونانية بأن من سلطته أن يختار من الاتفاقية المصرية اليونانية، ما يراه من قواعد كافلاً لمصلحته، إنما ينحل إلى تعديل لها من خلال نقض الأسس التي يقوم عليها، وبما يعطل تنفيذ المعاهدة التي ترتبط فعاليتها، وتحقيقها لأغراضها، بتطبيقها في مجموع أحكامها.

وهو تعديل تختص به غير الدولتين المتعاقبتين. ومناطق صحته، تراضيهما معاً على إجراءاته، خاصة أن من المقرر وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، أن لكل دولة في علاقاتها بالدول الأخرى، السلطة الكاملة التي تؤثر بها - ومن خلال معاهدة تبرمها - في نطاق الحقوق المقررة لمواطنيها سواء في إطار حقها الملكية أو في مجال الحقوق الشخصية.

وتعتبر هذه السلطة الكاملة موازية لحقها ولو اجبها في أن توفر الحماية لمواطنيها، وإن كان سرعان الحقوق التي رتبها المعاهدات الدولية، وكذلك كل التزام نشأ عنها، إنما يقتصر على الدول أطرافها في العلاقة فيما بينها. فلا يكون التنظيم الوارد بها بالتالي - وأياً كان مضمونه - منصرفاً إلى مواطنيها.

وما تقدم مؤداه، أن المحكمة الدستورية العليا لا تفصل في دستورية المعاهدة الدولية لتقرير صحتها أو بطلانها، إلا بافتراض أن أحكامها لا تثير مسائل سياسية بطبيعتها، وإلا كان عليها أن تحكم بعدم اختصاصها بنظرها لاندراجها في إطار المسائل التي لا يجوز الفصل قضائياً فيها.

وتعطينا القضية رقم ٤٨ لسنة ٤ قضائية، مثلاً لقضاء المحكمة الدستورية العليا في شأن الأعمال السياسية.

وتتحصل واقعاتها في أن مصر دخلت مع بعض الدول العربية - وفي نطاق أغراض الدفاع المشترك - في اتفاقية دولية تنظم انتقال جيوشها فيما بينها. وكان مجلس الدفاع المشترك في جامعة الدول العربية قد وافق عليها في ١١/٩/١٩٦٥.

ووفقاً لأحكام هذه الاتفاقية، لا يخضع رجال القوات الحليفة بالنسبة إلى الجرائم التي يرتكبونها على إقليم الدولة المضيفة، لغير الولاية المطلقة لمحاكمهم الوطنية، على أن تختص بالفصل في أية منازعة تنشأ بينهم وبين الغير حول التزاماتهم القانونية، أو الأضرار

التي ألحوقها بالأشخاص أو بالأموال - وبوجه عام - هيئة يشكلها الأمين العام لجامعة الدول العربية. وقد أحالت محكمة جنوب القاهرة هذه الاتفاقية إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستوريتها على ضوء ما ظهر لها بصفة مبدئية، من أن حرمانها المصريين من اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي في شأن أية منازعة تنشأ بينهم وبين القوات الحليفة، يعتبر مخالفاً لنص المادة ٨٦ من الدستور.

إلا أن المحكمة الدستورية العليا لم تقبل وجهة النظر هذه، مقررّة أن هذه الاتفاقية قد أبرمتها مصر في إطار الجامعة العربية تنظيماً لأوضاع الدفاع المشترك بين دول هذه الجامعة، وأن ما توخته مصر من الدخول فيها هو الحفاظ على كيانها وتأمين سلامتها وصون أمنها الخارجي.

ومن ثم تعد أحكام هذه الاتفاقية من أعمال السيادة !! التي تتحسر عنها الرقابة القضائية عن الدستور بالنظر إلى اتصال موضوعها بعلاقاتها الدولية، وتعلقها بمصالحها العليا<sup>(٥٦)</sup>.

بيد أن ما يلاحظ على هذا الحكم، هو إصراره في تطبيق نظرية الأعمال السياسية وبسطها على أحكام الاتفاقية المشار إليها جميعها، حتى ما تعلق منها بالحقوق المدنية التي يطلبها المصريون ترتيباً على أضرار ألحقها بهم القوات الحليفة أو أحد رجالها.

ذلك أن معاقبة أفراد القوات الحليفة - وحفاظاً على تماسكها ودعم قدراتها القتالية - أمام محاكمهم الوطنية عن الجرائم التي يرتكبونها في مصر، وإن جاز أن يرتبط بالأغراض النهائية التي توختها هذه الاتفاقية التي تم إبرامها في إطار تدابير الدفاع المشترك بين دول الجامعة العربية، إلا أن الحقوق المدنية التي يطلبها المصريون منهم، لا يداخلها هذا الاعتبار، إذ هي محض تعويض عن أضرار ألحقها بهم أحد رجالها، وتقع بالتالي في نطاق مسؤوليتهم المدنية لا الجنائية.

وفي الدعوى رقم ١٠ لسنة ١٤ ق "دستورية" - والتي كان المدعى فيها قد طعن بعدم دستورية المواد ٩ و ١٢ و ١٣ و ١٥ من اتفاقية تأسيس البنك العربي الدولي<sup>(٥٧)</sup> - تقرر المحكمة الدستورية العليا أن هذه الاتفاقية لا تعتبر من الأعمال السياسية، وأن الفصل في دستوريتها يقتضي ابتداء التحقق من توافر متطلباتها الشكلية المنصوص عليها في المادة ١٥١ من الدستور.

ولا يجوز بالتالي أن يقتصر نطاق الطعن على المواد المشار إليها، وإنما يتعداه إلى



الفصل في دستورية قرار رئيس الجمهورية الصادر بالموافقة على الاتفاقية المشار إليها. هذا من جهة. ومن ناحية ثانية، فإنه فيما يتعلق بالمطاعن الموضوعية، فإن مصلحة المدعي تنحصر في الطعن على دستورية المادة ١٥ من هذه الاتفاقية، وذلك فيما تضمنته من عدم سريان قانون العمل على العاملين في البنك المنشأة وفقاً لأحكامها.

وتؤسس المحكمة حكمها في الموضوع، على أن الاتفاقية المشار إليها، ليس فيها ما يفيد حرمان المدعي من حق التقاضي ولا من ضماناته، ولا من شرط الحماية القانونية المتكافئة المنصوص عليها في المادتين ٤٠ و٦٨ من الدستور؛ وأن ما تقرر لهذا البنك من المزايا كالحصانة من الإجراءات القضائية المقررة لموظفيه فيما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية، وكإعفاء غير المواطنين العاملين بالبنك من قيود الهجرة، ومن شرط تسجيلهم ومن تحويل حقوقهم إلى موطنهم الأصلي؛ كل ذلك لا يفيد أن الاتفاقية المشار إليها تعتبر من الأعمال السياسية، وإن جاز القول بأنها تخول البنك المذكور مركزاً قانونياً مختلفاً عن غيره من البنوك العاملة في القطاعين العام والخاص<sup>(٥٨)</sup>.

ومما تقدم مؤداه:-

أولاً: إن نظرية الأعمال السياسية في قضاء المحكمة الدستورية العليا شابهها خلط كبير بينها وبين نظرية أعمال السيادة إلى حد المزج بين هاتين النظريتين واعتبار ثانيتهما أصلاً لأولاهما.

ثانياً:- إن هاتين النظريتين كلتيهما تخرجان المسائل السياسية وأعمال السيادة، من الولاية القضائية. ذلك أن المسائل التي تندرج تحتها لا يجوز الفصل قضائياً فيها.

ثالثاً:- إن هاتين النظريتين لا تبلوران انحرافاً في استعمال السلطة، ولا مجاوزة للحدود التي فرضها الدستور تخوماً لمباشرتها.

ولكنهما يقعان في إطار المشروعية القانونية والدستورية، وإن تعين دوماً ضبطهما في حدود ضيقة حصراً لدائرة تطبيقهما في نطاق مفهوم ومبرر.

رابعاً:- إن المسائل السياسية تغاير في جذورها وضوابطها وتطبيقاتها، أعمال السيادة. ويتعين بالتالي فصلها كلية عنها<sup>(٥٩)</sup>.

## الهوامش

١. انظر في هذا الدور مؤلفنا الدفوع في نطاق القانون العام ج ١، ج ٤.
٢. انظر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بإزالة موانع التقاضي والتطبيقات القضائية له، على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٠ لسنة ٢٤ ق جلسة ١٩٧١/٢/١٧.
٣. ما ورد بالمتن هو نقلاً من رسالة د. حافظ هريدي "أعمال السيادة في القانون المصري والمقارن سنة ١٩٥٢" ص ٤٣ وما بعدها وأهم المؤلفات في خصوص أعمال الدولة في إنجلترا هو مؤلف ويد القانون الدستوري، الطبعة الثالثة سنة ١٩٤٥.
٤. هذا الفقيه هو تسييه في مؤلفه المطول في المسؤولية عن السلطة العامة سنة ١٩٠٦ ص ١٠٨ وانظر في تطور مجلس الدولة من نظام الإدارة القضائية إلى نظام القضاء البات: المبادئ العامة للقانون الإداري سنة ١٩٠٦.
٥. د. عبدالفتاح ساير داير نظرية أعمال السيادة.
٦. يقوم معيار الباعث السياسي على النظر إلى الباعث على العمل الصادر من السلطة التنفيذية وهل قصد به حماية في ذاتها أو ممثلة في شخص الحكومة ضد أعدائها الظاهرين أو المستترين أو لا وفي هذه الحالة يعتبر من أعمال السيادة - أما مذهب طبيعة العمل الذاتية فإنه يقوم على أن العبرة ليست بالباعث على إصدار العمل وإنما بطبيعته الذاتية التي يجب أن تكون لها أهمية سياسية خاصة. أما مذهب القائمة القضائية فيقرر أن عمل السيادة هو الذي يندرج في قائمة استقرائية لأحكام القضاء (انظر في تفصيلات هذه المذاهب رسالة د. حافظ هريدي سالفه البيان ص ١٢٥ ورسالة د. عبدالفتاح ساير داير سالفه البيان ص ٢٦٠).
٧. هذه المحاور هي نتائج دراسة د. حافظ هريدي في رسالته سالفه البيان ص ١٤٣ وما بعدها.
٨. هذا التصنيف هو ما أورده د. حافظ هريدي في رسالته سالفه البيان ومن الأمور الجديرة بالذكر أنه يرى أنه يعتبر من أعمال السيادة أيضاً الأمر الصادر من رئيس الجمهورية بالعفو عن العقوبة لأنه -أي رئيس الجمهورية- يمارس حقاً منحه الدستور إياه لاعتبارات سياسية واجتماعية للتخفيف من شدة القانون لصالح المحكوم عليه أو لمعالجة الأخطاء القضائية التي قد تقع

المحاكم فيها بصفة نهائية، ذلك لأنه ليس من المعقول عقلاً أن يكون للقضاء مراقبة أعمال رئيس الدولة الذي جعله الدستور ملائماً أعلى لمن أصابهم خطأ بضرر لا سبيل في القانون إلى إصلاحه إلا أن الأمر يختلف في حالة صدور قانون بالعفو الشامل عن بعض الجرائم مع تخويل السلطة التنفيذية حق القيام بتحديد المنتفعين فيه بمقتضى مراسيم تصدر لهذا الغرض فهذه المراسيم لا يمكن اعتبارها أعمالاً حكومية لأن سلطة الحكومة في هذا الشأن تصبح مقيدة بأحكام قانون العفو الشامل وبالغرض الذي يتوخاه المشرع منه. رسالة د. حافظ هريدي المرجع السابق ص ١٩٦.

٩. د. عبدالفتاح ساير داير رسالته سالفة البيان ص ٤٩٦ وانظر تفصيلاً لأعمال السيادة من واقع قضاء مجلس الدولة الفرنسي في رسالته سالفة البيان حيث حاول أن يبرز أن سائر أعمال السيادة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي تتعلق بأعمال خارجية كتنفيذ المعاهدات وحماية الرعايا ومصالحهم في الخارج والدخول في علاقات حربية بصفة عامة وإعلان الحرب بصفة خاصة.

١٠. انظر خلافاً حول مدي بحث مجلس الدولة الفرنسي لحق الأفراد في التعويض عن أعمال السيادة بين الفقهاء الفرنسيين وكل من الدكتور حافظ هريدي رسالته ص ٦٢، ود. عبدالفتاح ساير داير في رسالته سابقة الذكر ص ٥٠.

١١. انظر في تطور التشريع في خصوص أعمال السيادة رسالة الدكتور محمد زهير جرانة بالفرنسية، الأمر الإداري، القاهرة ١٩٣٥ والدكتور وحيد فكري رأفت رقابة التضمين طبعة ١٩٤٢ والدكتور عبدالسلام ذهني مسئولية الدولة سنة ١٩٣٩ وذلك بالإضافة إلى رسالتي د. عبدالفتاح ساير داير ص ٦٨٧ ورسالة د. حافظ عفيفي أعمال السيادة ص ٤٩ ومؤلفات القضاء الإداري.

١٢. انظر أمثلة لأحكام القضاء الأهلي المختلط في خصوص ما يعد من أعمال السيادة وما لا يعد كذلك رسالة د. عبدالفتاح ساير داير أعمال السيادة ص ٧٣٠ وما بعدها وانظر رسالة د. حافظ هريدي أعمال السيادة ص ٨١ حيث أورد أمثلة لإنكار القضاء المختلط لأعمال السيادة في بعض أحكامه في نطاق المسائل المالية خاصة والأسباب التي رآها سندا لهذا القضاء والمستمدة من طبيعة القضاء المختلط.

١٣. د. عبدالفتاح ساير داير المرجع السابق ص ٧٠٧ حيث كان قد انتهى في رسالته إلى ضرورة أن يكون الدفع بأن العمل المطعون فيه هو من أعمال السيادة هو دفعاً في الاختصاص وليس متعلقاً بقبول الدعوى وانظر في ذات المؤلف ص ٧٢٢ وما بعدها المناقشات البرلمانية التي دارت بين المعارضين والمؤيدين للنص على حصانة أعمال السيادة في القانون الأول لمجلس الدولة رقم ٦ لسنة ١٩٤٦ وكذلك أسباب وضع أمثلة لهذه الأعمال.

١٤. (الدعوى رقم ٢٨٢ لسنة ٤ ق س ١ ص ٨١٧ وانظر تطور قضائها في هذا الخصوص في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، سنة ١٩٨٧ ص ١٣٥ وما بعدها)

١٥. جريدة الأخبار عدد يوم ١٩/١٩/١٩٩٢ طبعة أولى.

١٦. المستشار محمد عبدالسلام أعمال السيادة في التشريع المصري مقال في مجلة مجلس الدولة س ٢ ص ٩ وانظر في الفقه المنكر لأعمال السيادة في فرنسا د. عبدالفتاح ساير داير المرجع السابق ص ١٧٨ أما مهاجمو هذه النظرية في الفقه العربي فلم نجد مؤيداً لها من الفقهاء وإن كان هناك من يحاول تبرير قضاء مجلس الدولة في خصوصها.

١٧. انظر الأستاذ عصام الإسلامبولي قضية نائب رئيس الجمهورية ص ٦٠ مكتبة مديبولي سنة ٢٠٠٦.

١٨. وهي دعاوى الدستورية أرقام ٢، ٦، ٩ لسنة ١ قضائية مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الأول ص ٣٠.

١٩. حكم المحكمة العليا في ٣ يولييه سنة ١٩٧٩، الدعوى الدستورية رقم ٥ لسنة ٥ ق، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الجزء الأول ص ٤١٤.

٢٠. حكمها في ٥ فبراير سنة ١٩٧٧، في الدعوى الدستورية رقم ٢٢ لسنة ٦ قضائية مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الثاني ص ٢٣٢، وحكمها في ٧ مايو سنة ١٩٧٧ في الدعوى الدستورية رقم ٨ لسنة ٧ ق، مجموعة أحكام المحكمة الجزء الثاني ص ٥٨، وحكمها في أول أبريل سنة ١٩٧٨ في الدعوى الدستورية رقم ٥ لسنة ٧ ق مجموعة أحكام المحكمة الجزء الثاني ص ١٤٦.

٢١. ولقد أشارت هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ٥٦ لسنة ٦ ق إلى هذا المعنى ص ٣٩ بقولها إنه إذا كان الهدف من نظرية أعمال السيادة منع القضاء من التعويض بالإلغاء أو التعويض لأعمال هي إدارية بطبيعتها وترك السلطة مطلقة للإدارة في شأن هذه الأعمال، إما لأن الإدارة اتخذتها بباعث سياسي ولكونها من أعمال

الحكومة وليست من الأعمال الإدارية أو لأن هذه الأعمال تدخل في نطاق الموضوعات الواردة في قائمة معينة استخلصها الفقه من أحكام القضاء - فإنه يتعين التسليم بأن الهدف المبتغي من أعمال السيادة لا محل له إطلاقاً في نطاق الرقابة القضائية على دستورية التشريعات، لأن هذه التشريعات إما أن تكون تشريعات أصلية صادرة عن السلطة التشريعية الأصلية، وهذه بالقطع ليست أعمالاً إدارية وفقاً للمعيار الشكلي، والذي يتخذه القضاء أساساً لتمييز عمل الإدارة أو تكون تشريعات صادرة بقرارات بقوانين، وهذه أيضاً تعتبر - طالما صدرت في حدود التفويض أو أقرها مجلس الشعب في حالة لوائح الضرورة - صادرة عن سلطة تشريعية وإن كانت استثنائية ولا تعتبر هذه التشريعات بأي حال من الأحوال من القرارات الإدارية، وإما أن تكون تشريعات ثانوية أي لوائح وهي وإن كانت قرارات إدارية تنظيمية إلا أن القضاء الدستوري لا يراقب مشروعيتها بمعنى مدي اتفاقها أو اختلافها مع القانون، فذلك من اختصاص القضاء الإداري، ولكنه (أي القضاء الدستوري) يراقب مدي اتفاقها أو اختلافها مع أحكام الدستور.

22. Burdeau (G): Les Libertes publiques: op. cit. P.71 et voir aussi Traité de science politique t. 4, 1969 p. 181 et ss.

٢٣. ولقد أوضحت المحكمة العليا الأمريكية هذا المعنى في حكمها في قضية الولايات المتحدة ضد بتلر سنة ١٩٣٦ بقولها إن مهمة القاضي في غاية البساطة وتخلص إلى أنه إذا طعن أمام المحكمة بأن قانوناً غير مطابق للنظام الدستوري فعلي السلطة القضائية واجب واحد هو مقارنة النص والحكم بما إذا كان هناك تعارض أم لا، انظر د. على السيد الباز: المرجع السابق ص ١٨٨ هامش رقم (١).

٢٤. د. محمد عصفور: المشكلات التي تثيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين مرجع سابق ص ١٧ وما بعدها، وبضيف الكاتب إلى المعنى المشار إليه بالمتن أنه "لا يجوز عند الحديث عن الرقابة الدستورية أن نغفل طبيعة الرقابة السياسية حتى لو كانت تتم عن طريق جهاز قضائي، ذلك أنه من الخطأ وجوب التمييز داخل الرقابة على دستورية القوانين بين نوعين من الرقابة إحداهما سياسة والأخرى قضائية ففي الحقيقة أن الرقابة على دستورية القوانين هي دائماً رقابة قضائية وسياسية في نفس الوقت فأساس عملية الرقابة قرار قضائي ويجب أن يترجم ذلك في تشكيل جهاز الرقابة والحالة القانونية لأعضائه، غير أن نتيجة هذه الرقابة هي وحدها سياسية..." وانظر أيضاً د. وهيب عياد سلامة: المرجع السابق ص ٣٦، د. ثروت بدري: المرجع السابق

ص ١٢٢، كما أوضح الأستاذ الدكتور ثروت بدوي: هذا المعنى بقوله "لا جدال في أنه مهما كانت الأهمية السياسية للرقابة على دستورية القوانين وأياً كانت الآثار السياسية التي تترتب على تقريرها فإن موضوعها والمسائل التي تثيرها هذه الرقابة لها طبيعة قانونية لا تتكر، فالمشكلة الأساسية التي تثيرها هذه الرقابة هي مشكلة التحقق من تطابق أو عدم تطابق القانون مع أحكام الدستور والتعرف على ما إذا كان البرلمان قد جاوز حدود اختصاصه التي رسمها له الدستور أو لم يتجاوزها، مؤلفه السابق الإشارة إليه ص ١٣٢.

٢٥. د. محمود رضا أبو قمر: القضاء والواقع السياسي، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ١٩٩٥ ص ٣٧١، ٣٧٢.

٢٦. حكم المحكمة العليا في ٥ فبراير ١٩٧٧ سلفت الإشارة.

٢٧. د. عادل عمر شريف: المرجع السابق ص ١٦٧.

٢٨. وتدور وقائع الدعوى التي صدر فيها هذا الحكم في أن أحد الجنود الجزائريين تسبب بخطئه في مقتل أحد المصريين بدائرة قسم الجمالية بالقاهرة، وذلك أثناء قيادته لسيارة تابعة للقوات الجزائرية التي كانت موجودة على أرض مصر أثناء حرب أكتوبر المجيدة سنة ١٩٧٣ وفقاً لاتفاقية الدفاع المشترك بين الدول العربية.

أقام ورثة المتوفي دعوى تعويض أمام محكمة جنوب القاهرة على السيد وزير الحربية مطالبين إياه بدفع مبلغ عشرين ألف جنيه تعويضاً لهم عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقتهم من جراء وفاة مورثهم تأسيساً على ثبوت خطأ الجندي الجزائري حين صدم مورثهم بهذه السيارة وعلى أنه تابع له بصفته. وأثناء نظر الدعوى تبين للمحكمة أن المادة الخامسة من اتفاقية تنظيم الجيوش العربية في البلد الذي تقضي الضرورات العسكرية بانتقالها إليه تقضي بخضوع أعضاء القوات الحليفة أصلاً للولاية المطلقة لقضائهم الوطني بالنسبة للجرائم التي يرتكبونها على إقليم الدولة المضيفة وعدم خضوعهم لولاية القضاء المدني أو لأية إجراءات أخرى في هذه الدولة وبأن تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم وبين الغير حول الالتزامات التعاقدية أو حول الأضرار التي تلحق بالأشخاص أو الأموال - بصفة عامة - هيئة يشكلها الأمين العام لجامعة الدول العربية.

وإذ تراءى للمحكمة أن هذه الاتفاقية قد حجبت القضاء المصري عن نظر كافة المنازعات التي تنشأ بين القوات الحليفة وبين المواطنين المصريين وحرمتهم من التقاضي والالتجاء إلى القاضي الطبيعي بالمخالفة لنص المادة

٦٨ من الدستور، لذلك أحالت الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدي دستورية المادتين الثالثة والخامسة من هذه الاتفاقية باعتبار أن ذلك لازم للفصل في الدعوى الموضوعية.

ولقد خلصت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم اختصاصها بنظر الدعوى استناداً إلى أن هذه الاتفاقية قد أبرمت في إطار الجامعة العربية تنظيمياً لأوضاع الدفاع المشترك بين هذه الدول، وذلك بعد إنشاء قيادة عربية موحدة لقواتها العسكرية وما يقتضيه ذلك من تنظيم إقامة هذه القوات في البلد الذي تقضى الضرورات العسكرية بانتقالها إليه، وإذ وافقت مصر على هذه الاتفاقية بهدف الحفاظ على كيان الدولة واستجابة لمقتضيات سلامتها وأمنها الخارجي، فهي تعد من المسائل المتصلة بعلاقاتها الدولية وتقتضيها السياسة العليا للبلاد وتندرج ضمن أعمال السيادة التي ينبغي أن تتحسر عنها الرقابة القضائية الدستورية.. حكمها في الدعوى رقم ٤٨ لسنة ٤ ق، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية. الجزء الثالث ص ٢٢.

٢٩. د. عادل شريف: المرجع السابق ص ١٦٣، د. عبد الحميد حسن محمد: المرجع السابق ص ٣٤.

٣٠. حكم المحكمة الدستورية العليا في ٢٥ يونيو ١٩٨٣، الدعوى الدستورية رقم ٣ س ١ ق مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا. الجزء الثاني ص ١٥٥.

٣١. حكم المحكمة الدستورية العليا في ٢١ يونيو ١٩٨٦، الدعوى الدستورية رقم ٥٦ س ٦ ق مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا. الجزء الثالث ص ٣٥٨.

٣٢. ما ورد بالمتن نقلاً عن د. ثروت عبدالعال أحمد، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا ص ٨٥ سنة ٢٠٠٤.

٣٣. حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٦ مايو سنة ١٩٨٧، الدعوى الدستورية رقم ١٣١ س ٦ ق مجموعة أحكام المحكمة ج ٤ ص ١٨، وانظر في ذات المعنى حكمها في ٤ يونيو سنة ١٩٨٨، الدعوى الدستورية رقم ١٠ س ٧ ق، المجموعة السابقة الجزء الرابع ص ١٢٧، وانظر أيضاً حكمها في ١٥ أبريل سنة ١٩٨٩ الذي خلصت فيه المحكمة إلى عدم دستورية بعض مواد القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٨٠ بشأن مجلس الشورى، تأسيساً على أن القانون المذكور قد انطوي على النصوص التي تنظم حق الترشيح لعضوية مجلس الشورى وهو حق من الحقوق الأساسية للمواطن المصري ويقع موقع

الصدارة من الحقوق السياسية ويبتوأ أعلى مكانة وأرفع منزلة منها وإذ عنى الدستور بالنص عليه في المادة ٦٢ منه كان مؤدي ذلك أنه لا ينبغي لسلطة التشريع النيل من هذا الحق وإلا وقع عملها بالضرورة في حومة المخالفة الدستورية، لكل ذلك فإن ما تناوله القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ المشار إليه في شأن الترشيح لعضوية مجلس الشورى لا يعتبر من المسائل السياسية التي تنأى عن الرقابة الدستورية وتكون عصبية عليها، ومن ثم يكون الدفع المبدئي من الحكومة بعدم اختصاص المحكمة قائماً على غير أساس، حقيقياً بالرّفض.... "حكما في الدعوى الدستورية رقم ٢٣ س ٨ ق، المجموعة السابقة جزء ٤ ص ٢١٠".

٣٤. ففي قضية كولجرون ضد جرين ذهبت المحكمة العليا الأمريكية إلى أنها لا تستطيع التدخل في مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية، إذ أنها لا تملك أن تعيد بنفسها تقسيم الدوائر الانتخابية كما أنها لا تملك أن تقضي بإلغاء التقسيم القديم، إذ أن مؤدي ذلك أن تصبح الولاية دائرة انتخابية واحدة وبذلك يضيع الغرض الذي أراده الدستور وأراده الكونجرس من إجراء الانتخابات على أساس الدوائر المتعددة، كما أن لهذا النزاع طبيعة سياسية واضحة، وقد جرت المحكمة منذ بداية عهدها على التنحي بعيداً عن ميدان هذه المنازعات... "انظر في ذلك د. أحمد كمال أبو المجد: المرجع السابق ص ٤٩٣، وما بعدها وانظر في شأن تطور قضاء المحكمة العليا بشأن مسألة إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية د. هشام فوزي: المرجع السابق ص ٢٨١ - ٢٨٢".

٣٥. حكما في الدعوى الدستورية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الرابع ص ٢٧٤.

٣٦. حكم المحكمة الدستورية العليا في ٩ أكتوبر ١٩٩٠ في الدعوى الدستورية رقم ٤ س ١٢ ق "منازعة تنفيذ"، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الجزء الرابع ص ٥٢٤.

٣٧. د. عبدالفتاح ساير داير: المرجع السابق ص ٣٧٦، د. أحمد كمال أبو المجد: المرجع السابق ص ٤٨٤.

٣٨. حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٩ يونيو ١٩٩٣، الدعوى الدستورية رقم ١٠ س ١٤ ق، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الخامس، المجلد الثاني ص ٣٧٦، وقارن خلاف ذلك ما ذهبت إليه المحكمة العليا الأمريكية والتي امتنعت عن بسط رقابتها على القوانين أو القرارات الصادرة في مجال



العلاقات الدولية، انظر في ذلك بالتفصيل د. أحمد كمال أبو المجد: المرجع السابق ص ٤٨٤ وما بعدها.

٣٩. في هذا المعنى د. محمود رضا أبو قمر: المرجع السابق ص ٣٧٢.

٤٠. تقرير هيئة المفوضين في الدعوى الدستورية رقم ٥٦ لسنة ٦ ق، سلفت الإشارة ص ٤٤.

٤١. المادة ١٧٥ من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

٤٢. المادة ٩٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

٤٣. قرب ذلك د. سعد عصفور: المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد، مجلة المحاماة، العددان الخامس والسادس السنة الرابعة والسون مايو ويونيه ١٩٨٤ ص ٢٨.

٤٤. د. ثروت عبدالعال وما ورد بالمتن هو رأيه وتحليله- المرجع السابق ص ٩٧.

٤٥. د. شعبان أحمد رمضان. رسالته: ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين - جامعة أسيوط سنة ٢٠٠٠.

٤٦. د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ٥٩٠: ٥٩٢.

وهو ما يؤيده الدكتور محمد عصفور بقوله "...إن سيادة القانون في نظري لا يمكن أن تتحقق بالتراخي أو بالتأني في الرقابة القضائية، ذلك أن أي لون من ألوان الرقابة القضائية المتحكمة يخرج القضاء عن حدوده حتماً، كما أن انعدام الرقابة القضائية أصلاً يؤدي إلى انهيار الشرعية".

راجع د. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، المرجع السابق، ص ١٣٧.

٤٧. د. شعبان أحمد رمضان، رسالته: سאלفة البيان ص ٥٦٣.

٤٨. الدكتور المستشار عوض المر مؤلف الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية.

49. Colegrove V. Gereen. 328 U.S. 549 (1946)

وقد قرر القاضي فرانكفورتر في هذه القضية أن المدعين يطلبون في هذه القضية من المحكمة ما يخرج عن اختصاصها. وأن النزاع حول دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية في هذه القضية، من طبيعة سياسية صرفة ولا يجوز بالتالي الفصل قضائياً فيه.

٥٠. المستشار الدكتور عوض المر المرجع السابق ص ٧٦٥.

٥١. "دستورية عليا" القضية رقم ٣ لسنة ١ قضائية "دستورية" - جلسة ٢٥ من يونيو ١٩٨٣ - قاعدة رقم ٢٢ ص ١٥٥ وما بعدها من الجزء الأول من مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا.
٥٢. صدر هذا الحكم بجلستها المعقودة في ٢١ يناير ١٩٨٤ - قاعدة رقم ٣ ص ٢٢ وما بعدها من الجزء الثالث من مجموعة أحكامها.
٥٣. دستورية عليا القضية رقم ١ لسنة ١٤ قضائية "دستورية" - قاعدة رقم ٣١ - جلسة ١٩ يونيو ١٩٩٣ - ص ٣٧٦ وما بعدها من المجلد الثاني من الجزء الخامس من مجموعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا.
٥٤. "دستورية عليا" - القضية رقم ١٩ لسنة ١٤٣ ق "دستورية" - جلسة ٨ أبريل ١٩٩٥ - القاعدة رقم ٣٩ - ص ٥٩٧ وما بعدها من الجزء السادس من مجموعة أحكامها.
٥٥. انظر في ذلك المادة ٤٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.
٥٦. القضية رقم ٤٨ لسنة ٤ ق "دستورية" جلسة ٢١ يناير ١٩٨٤ - قاعدة رقم ٣ - ص ٢٢ من المجلد الثالث من مجموعة أحكامها.
٥٧. القضية رقم ١٠ لسنة ١٤ ق "دستورية" جلسة ١٩ يونيو ١٩٩٣ - قاعدة رقم ٣١ - ص ٣٧٦ وما بعدها من المجلد الثاني من الجزء الخامس. هذا وكان المدعى قد طلب في دعواه الموضوعية إلغاء قرار نقله إلى القاهرة، وترقيته إلى الشريحة السابعة بالبنك وتعويضه عما أصابه من ضرر من جراء الفصل.
٥٨. قضت المحكمة بانتفاء مصلحة المدعى في الطعن على المواد ٩ و ١٢ و ١٣ من اتفاقية تأسيس البنك التي تقضي:  
أولاهما: بعدم جواز تأميمه أو مصادرة أمواله أو فرض الحراسة عليها أو على المبالغ المودعة به.  
ثانيتها: - بعدم خضوع هذا البنك لقوانين وقواعد الرقابة والتفتيش القضائي أو الإداري أو المحاسبي.  
ثالثتها: بضمان سرية حسابات المودعين، وعدم جواز اتخاذ إجراءات الحجز القضائي والإداري عليها.
- ولا كذلك المادة ١٥ من هذه الاتفاقية التي تقضي بعدم سريان قوانين العمل الفردي والقواعد المنظمة للسفر وللأجور في الحكومة أو القطاع الخاص على العاملين بالبنك، إذ اعتبرتها المحكمة متصلة بطبائمه الموضوعية، وذلك فيما تضمنته من عدم سريان القوانين المنظمة لعقد العمل الفردي عليه.
٥٩. المستشار الدكتور عوض المر - المرجع السابق ذكره ص ٧٨٨.

## الفصل السابع

### العدالة المحترمة

#### عدم تنفيذ الحكومة لأحكام القضاء .. الدوافع والنتائج

##### نجد البرعي\*

الأحكام تصدر ليحترم تنفيذها، ويقع على الأفراد والدولة واجب احترامها وكما تلزم الدولة الأفراد بواجب احترام الأحكام، فإن من الواجب عليها أيضاً أن تسارع الى تنفيذ تلك الأحكام إن صدرت ضدها ليس فقط باعتبارها قدوة للمواطنين، ولكن بحسبانها خصماً شريفاً يسعى إلى تحقيق العدل وتأمين وصول الحقوق إلى من يستحقونها، وهى بذلك لا تعتبر الدعوى ضدها شخصية بقدر ما تعتبرها وسيلة للتأكد من أنها حين تعطي ما تعطي او تقوم بما تقوم به، تستند في ذلك إلى قضاء مستقل وعادل فهي تتصرف أخذاً وعطاء تحت جناح

---

\* محام بالنقض والإدارية العليا والدستورية العليا ورئيس جمعية تنمية الديمقراطية(مصر).

الشرعية القانونية وفي رحابها. فالحكم القضائي هو عنوان الحقيقة، وتنفيذه بحسن نية، إنما يساعد علي نشر الطمأنينة في المجتمع. علي أن مصر قد شهدت في الآونة الأخيرة ظاهرة بدأت في التنامي وهي امتناع الدولة عن تنفيذ أحكام القضاء، وقد بدأت تلك الظاهرة في التنامي منذ ثمانينيات القرن الماضي<sup>(١)</sup> وهي لا تعبر إلا عن معني واحد وهو سقوط هيئة القضاء في عين السلطة التنفيذية، وهو سقوط يأتي نتيجة أن النظام السياسي المصري يعاني من حالة عدم انسجام بنائي يؤدي بدوره إلى تسلط ظاهر للسلطة التنفيذية علي السلطتين التشريعية والقضائية، وهو تسلط يؤدي إلي إشعار المواطنين بأن طريقهم للحصول على الحقوق المشروعة لا يمر إلا عبر موافقة السلطة التنفيذية وهي موافقة لا يمكن إجبارها عليها، الأمر الذي يؤدي فعلياً الي إشاعة الفساد والرشوة داخل المجتمع.

### ١ - البيئة السياسية التي تعيش فيها مؤسسة القضاء<sup>(٢)</sup>

يحدد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ والمعدل بقرار مجلس الشعب الصادر بجلسة ٣٠ أبريل ١٩٨٠ في الباب الخامس منه المعالم والسمات الأساسية لنظام الحكم في مصر.

بقراءة متأنية لمواد هذا الباب، يتضح ذلك الوضع المتميز لمنصب رئيس الدولة من حيث السلطات المتمتع بها في مواجهة السلطتين التشريعية والقضائية. ويمكن إيجاز هذا الوضع في أن رئيس الدولة والذي هو رأس السلطة التنفيذية ومن ثم له من السلطات والصلاحيات ما يمكنه من إصدار القوانين وإلغائها وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة ومن المفترض أن تكون هذه وتلك من صلاحيات البرلمان، بل هو يملك اختيار عدد من أعضاء مجلس الشعب وثلاث أعضاء مجلس الشورى فيشكل باختياره هذا تكتلاً سياسياً داخل المجلس يمكنه من لعب دور بداخله، وهو الحكم بين السلطات وهي إحدى صلاحيات السلطة القضائية فضلاً عن رئاسته للمجلس الأعلى المهيم علي الهيئات القضائية قاطبة. وبرئاسته لهيئة الشرطة ومجلس الدفاع الوطني ومنصبه كقائد أعلى للقوات المسلحة يملك رئيس الجمهورية قدرة فائقة على الحسم في مواجهة السلطتين التشريعية والقضائية حتى وإن شاركته الأولي بعضاً من سلطاته. فالعلاقة الوثيقة بين القوات المسلحة ورئيس الدولة في المقام الأول والحكومة في المقام الثاني سمحت بتركيز أكبر لقدرات الحسم والنفوذ في يد رئيس الدولة.

## ٢ - السلطة القضائية في ظل النظام الدستوري المصري لعام ١٩٧١ :

ورد التنظيم الدستوري للسلطة القضائية بجناحيها العادي والإداري في الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور المصري الدائم الصادر عام ١٩٧١ والمعنون "نظام الحكم"، كما تضمن الفصل الخامس من الباب ذاته التنظيم الدستوري للمحكمة الدستورية العليا<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بالفصل الرابع يمكن إيراد الملاحظات التالية: علي الرغم من أن الدستور في المادة ١٦٥ نص صراحة على استقلال السلطة القضائية، كما نص في المادة ١٦٦ على استقلال القضاء وعدم جواز تدخل أية سلطة في "شئون العدالة"، فإن هذا الاستقلال في كثير من الأحيان مقيد أو محكوم بعوامل واعتبارات عدة يأتي علي رأسها أن القضاء المصري ليس قضاء تشريع، بمعنى أن القاضي ينفذ القانون الصادر من السلطة التشريعية فمن خلال ذلك العامل يمكن للسلطة التنفيذية لما لها من تأثير وهيمنة على السلطة التشريعية أن تدفع لإصدار قوانين متعلقة بشئون العدالة بما في ذلك قوانين تنظم السلطة القضائية وتتقص من استقلالها، ويمكن القول إن كل حصانات وامتيازات القضاة المنصوص عليها في المواد ١٦٥ و١٦٧ و١٦٨ و١٧٠ و١٧١ و١٧٢ و١٧٣ من الدستور أحال الدستور في بيانها وتنظيمها إلى القانون، وهو الأمر الذي يمكن السلطة التنفيذية من أن تسلب بالقانون الحقوق والضمانات الدستورية للقضاة مستندة في ذلك علي أغليبتها الكاسحة في البرلمان.

كما يلاحظ أيضاً أن المادة ١٧٣ من الدستور بنصها علي أن يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للهيئات القضائية، الذي يقوم علي شئون الهيئات القضائية كلها - والذي أحال الدستور طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه إلى قانون يصدر بتنظيم ذلك - تكون قد أخضعت السلطة القضائية فعليا للسلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية، خاصة أن الدستور قد نص علي ان هذا المجلس يجب ان يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية. والجدير بالذكر انه لم يصدر قانون جديد بعد صدور الدستور ينظم طريقة تشكيل هذا المجلس واختصاصاته وظل العمل قائما بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ والذي نص في مادته الثالثة علي أن يرأس رئيس الجمهورية المجلس في حين يكون وزير العدل نائبا للرئيس ويرأس المجلس في حال غيابه، فضلا عن ذلك فإنه من بين أربعة عشر عضوا يضمهم المجلس تتحكم السلطة التنفيذية بشكل مباشر أو غير مباشر في ستة اعضاء وهم وزير العدل ورئيس هيئة قضايا الدولة، ومدير النيابة الإدارية والنائب العام فضلا عن عضوين يعينهما رئيس الجمهورية، وهم جميعا إما أعضاء في السلطة

التنفيذية - وزير العدل - او يتبعون مباشرة وزير العدل كالنائب العام، او يتولون الدفاع عن الحكومة في القضايا التي ترفع عليها من الغير - هيئة قضايا الدولة - أو يتولون التحقيق لحساب الحكومة مع تابعيها - النيابة الإدارية - أو يعينهم رئيس الجمهورية مباشرة - عضوين من ذوي الخبرة، الأمر الذي يؤكد سيطرة السلطة التنفيذية علي الهيئات القضائية كلها.

علي أن الملاحظة الأهم علي هذا الفصل رغم بعدها النسبي عن موضوع الورقة فهي أن المشرع الدستوري قد أدخل محاكم امن الدولة - وهي محاكم استثنائية بطبيعتها - في صلب النظام القضائي المصري بنصه في المادة ١٧١ من الدستور علي ان "ينظم القانون ترتيب محاكم امن الدولة ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها" وهو امر يشكل بذاته عدوانا علي القضاء الطبيعي من ناحية، وإدماجا لنظام قضائي استثنائي في بنيان السلطة القضائية بنص الدستور<sup>(٤)</sup>.

### ٣ - امتناع الحكومة عن تنفيذ الأحكام القضائية:

تستخدم الإدارة مجموعة من الحيل والمناورات كي تتهرب من تنفيذ أحكام القضاء، فتارة نجدها تتعلل بالمصلحة العامة وصالح المرفق العام وتارة ثانية نراها تتعلل بالمحافظة على النظام والأمن العام وتارة ثالثة نجدها تنذر بالصعوبات المادية والقانونية التي قد تعرض أثناء تنفيذ الحكم.

فالإدارة التي اعتادت أن ترى قراراتها بمنأى عن رقابة الإلغاء، تتصور أحيانا أن إلغاء القضاء الإداري لقراراتها يعنى المساس بهيبتها وبالتالي فهي لا تخفى كراهيتها بل ومقاومتها لتنفيذ هذه الأحكام.

ويتوقف استخدام الإدارة لأي وسيلة من وسائل الامتناع عن تنفيذ الأحكام على مدى الآثار المترتبة على الحكم بالنسبة للإدارة. فإذا كانت آثار تنفيذ الحكم خطيرة على الإدارة، فإن رفض تنفيذ الحكم في هذه الحالة قد يكون سافراً. أما إذا كانت خطورة الآثار أقل درجة فإن صور الامتناع عن التنفيذ قد تنحصر في التراخي في التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو المبتور<sup>(٥)</sup>.

ولعل ما يزيد الطين بلة أن الإدارة هي المختصة بتنفيذ الأحكام وليس القاضى نزولاً على قاعدة الفصل بين السلطات، فإذا كان من حق القاضى الإدارى أن يصدر الحكم بإلغاء القرار الإدارى. فإنه يقف عند هذا الحد ولا يتجاوزه فيصدر أوامر للإدارة مثلاً بعمل شىء أو بالامتناع عن شىء. فهو لا يمكنه أن يحل محل الإدارة فى استخلاص آثار حكم الإلغاء وتنفيذ ما يتطلبه الشىء المقضى به. وفى ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أن "مهمة القاضى الإدارى تقف عند حد إلغاء القرار الإدارى غير المشروع. أما تنفيذ مقتضى هذا الإلغاء فإنه مما تختص به الجهة الإدارية بموجب القرار الذى يصدر منها مراعية فيه التنفيذ الكامل للحكم الصادر فى هذا الشأن"<sup>(٦)</sup>.

فى غالب الأحوال يتطلب تنفيذ حكم الإلغاء ضرورة اتخاذ إجراءات إيجابية من جانب الإدارة. فالحكم الصادر بإلغاء الفصل مثلاً لا يعنى إعادة الموظف فوراً إلى عمله بل لابد أن تتخذ الإدارة من القرارات ما تعيد به الموظف إلى عمله.

ونزولاً على قاعدة الفصل بين السلطات، فإن مجلس الدولة لم يسمح لنفسه بإصدار أوامر للإدارة ولا أن يحل محلها ووقف دائماً عند حد الإلغاء لكى يترك للإدارة أن تقوم هى بتصحيح موقفها على ضوء الحكم<sup>(٧)</sup>. وما أكد ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإدارى بعد أن قضت بإلغاء قرار بإحالة أحد الموظفين إلى المعاش أن "هذه المحكمة ليست من هيئات الإدارة العاملة فلا تملك إصدار أوامر إدارية ومن باب أولى أن تقوم مقام الإدارة فى اتخاذ إجراء معين ومن ثم فلا وجه للحكم بما طلبه المدعى فى الشق الثانى من دعواه الخاص بإعادته إلى الخدمة بالديوان العام لمصلحة الحدود حتى بلوغه سن الستين. ولو أن هذا الطلب هو النتيجة الطبيعية لإلغاء قرار الإحالة الذى يتعين على الإدارة احترامه والأخذ بموجبه"<sup>(٨)</sup>.

وقريب من هذا الوضع الأحكام الصادرة ضد الإدارة فى دعاوى التعويض، فإذا كان من الجائز أن تستخدم الإدارة ضد مدينها كل الوسائل القانونية الموضوعية تحت تصرفها والتي تصل إلى حد الاكراه البدنى، كما هو الحال فى الغرامات، فإنه على النقيض من ذلك هناك شبه استحالة لاستخدام طرق الاكراه معها بسبب انعدام طرق التنفيذ الجبرى ضدها، فلا يمكن إجبارها على سداد ما قضى به ضدها إلا اختياريًا وباتباع القواعد المنصوص عليها فى قوانين المالية والمحاسبة العامة.

وعلى أية حال، إذا كان لا خلاف على مبدأ عدم قابلية أموال الدولة العامة للحجز عليها نزولاً على نص المادة ٢/٨٧ من القانون المدنى الذى لا يجيز الحجز على أموال الدولة

العامه، فإنه يلزم التأكيد على أن عدم تنفيذ الحكم يشكل أولاً تجاوزاً للسلطة فضلاً عن أنه يعتبر خطأ من شأنه ترتيب مسؤولية الجهة المحكوم ضدها. كما أن التأخير في التنفيذ يعرض هذه الجهة لدفع الفوائد التأخيرية فضلاً عن التعويض إن كان له محل، فالأحكام القضائية ليست توصيات قضائية بل إنها بما تشتمل عليه من حجية الشيء المقضي به فإنه ينبغي تنفيذها<sup>(٩)</sup>.

### ١. الأسباب الظاهرة التي قد تتذرع بها الإدارة للامتناع عن التنفيذ

هناك من الأسباب ما قد تتذرع به الإدارة لكي تماطل في تنفيذ الحكم أو ترفض تنفيذه صراحة، وقد لا يكون لهذه الأسباب ما يبررها من الواقع أو القانون، أو هذه الأسباب غير كافية لإهدار مبادئ قوة الشيء المقضي بها وقد تعلن الإدارة عن أسباب ودوافع ليست هي الأسباب والدوافع الحقيقية وراء الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وعادة ما تتذرع الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ أحكام بأسباب عديدة منها ما يلي:

#### ١ - ١. الأسباب المستندة للمصلحة العامة وصالح المرفق العام:

من الأسباب الواهية التي تدعيها الإدارة للتخلص من التزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها هو فكرة المصلحة العامة، ولا يخفى فساد هذا الزعم على إطلاقه، لأن المصلحة العامة تعني احترام القانون وطاعة أحكام القضاء وليس هناك مصلحة تعلو على هذه المصلحة، حيث إن الأحكام القضائية نفسها - ومنها الأحكام الصادرة بالإلغاء - إنما تهدف إلى تصويب التصرفات الإدارية تحقيقاً للصالح العام ذاته.

وقد حرصت محكمة القضاء الإداري في بداية عهدها أن تؤكد "أن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية.. ومن ثم يجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصياً يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به. ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قول بأنه ينبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة. ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة"<sup>(١٠)</sup>.



لذلك فإن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية وإهدارها بزعم الاستناد إلى فكرة الصالح العام لا أساس له من الصحة ويتعين استبعاده.

## ١-٢. الأسباب المتعلقة بالأمن والنظام العام:

استبعد القضاء أيضا الذرائع التي تستند إلى النظام العام أو المصلحة الأعلى للدفاع الوطني على أساس أن احترام الشيء المقضي به هو أيضاً مبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضى به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقراراً ثابتاً<sup>(١١)</sup>. إلا أنه قد تطرأ على حياة الدولة من الظروف ما يوجب إعلاء سلامتها على كل الاعتبارات الأخرى ومن ثم تكون الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق تلك السلامة مشروعة في حالة الحرب والاضطراب والأزمات والقتال<sup>(١٢)</sup> ولذلك فإذا كان تنفيذ الحكم من شأنه أن يعرض النظام العام للاضطراب حقيقة فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه، ولكن إذا طال هذا التأخير فإن للقاضي الإداري أن يقدر ما إذا كان المحكوم له قد حدث له ضرر خاص فيرتب مسؤولية الدولة على أساس المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مما يعطى محلاً للتعويض بناء على قاعدة مساواة الجميع أمام الأعباء العامة.

وفي هذا المجال قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ولئن كان القرار الإداري لا يجوز في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي وإلا كان مخالفاً للقانون إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها ولكن إذا كان المقصود بالقرار مجرد التحلل من الأجرة الباهظة التي اضطرت الإدارة إلى قبولها في ظروف العاقد فإنه يكون باطلاً"<sup>(١٣)</sup>.

## ١-٣. الأسباب المتعلقة بصعوبات التنفيذ:

### ١-٣-١. الصعوبات المادية<sup>(١٤)</sup>:

قد تنذر الإدارة بوجود صعوبات مادية تعوق التنفيذ، دون أن يكون لهذا السبب أي أساس من الواقع أو القانون، كأن تؤسس امتناعها عن التنفيذ على صعوبة إعادة عدد كبير

من الموظفين جملة واحدة مما يؤدي بالضرورة إلى إبعاد آخرين<sup>(١٥)</sup>. وقد تكون الإدارة نفسها هي التي أقامت هذه الصعوبات حين تجازف بتعيين أو ترقية آخر في نفس الوظيفة التي يجب أن يعود إليها المحكوم له.<sup>(١٦)</sup> وكثيرا ما تحاول الإدارة التخلص من التزاماتها المالية بحجة عدم وجود اعتمادات متاحة وبديهي أن هذا الموقف لا ينبغي أن يكون عقبة أمام حقوق المحكوم لهم. على أن عدم التنفيذ قد يرجع فعلا - خاصة في أحكام الإلغاء - إلى استحالة إعادة الحال إلى ما ينبغي أن تكون عليه كما لو لم يكن القرار غير المشروع قد صدر. على أنه يجب أن تكون هذه الاستحالة حقيقية لا تترك أى طريق آخر للتطابق مع الحكم. على ألا ننسى أن الإدارة تنظم أحيانا هذه الاستحالة، ويساعدها على ذلك بطء التقاضي وإجراءاته وندرة أحكام إيقاف تنفيذ القرارات المطعون عليها. فضلا عن بطء الإدارة نفسها في تنفيذ الأحكام؛ ففي عدد كبير من القضايا فإن حالات التأخير في التنفيذ ترجع أساسا إلى سلبية هذه الإدارة.

### ١-٣-٢. الصعوبات القانونية:

قد تدعى الحكومة بسوء نية أن الحكم الصادر من القضاء الإداري يحمّل في طياته الغموض ويحتاج إلى التفسير كآلية تتمتع بها في إمكانية تعطيل تطبيق الأحكام، وذلك عن طريق طلب تفسير الحكم وإزالة الغموض عنه لعدم بيان مقصوده، ويعد ما تقوم به الإدارة في مثل هذه الأحوال بمثابة قرار سلبي قابل للتعويض عنه، كما تقول محكمة القضاء الإداري، إذ يعتبر "بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقا في التعويض" وأكدت المحكمة أن "لا وجه لما يذهب إليه المفوض في تقريره من أن الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يوجب التعويض لأن الأمر هنا لا يتعلق بخطأ في فهم القانون إذ أن القانون يوجب تنفيذ الأحكام ولا تحتمل هذه القاعدة أى غموض في تطبيقها". وإن كان هذا لا يمنع من جواز الإدارة إلى اللجوء إلى القضاء لطلب تفسير الحكم الغامض حقا والظاهر الغموض، إذ أن الإدارة في هذه الأحوال تكون حسنة النية مادام الحكم حقا غامضا في كيفية تنفيذه، وهو ما أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسي حينما أكد على أنه "وفى جميع الأحوال تملك الإدارة اللجوء إلى مجلس الدولة لتستفسر عن كيفية تنفيذ أحكامه حين يكون هناك ما يدعو للشك في تفسيرها"<sup>(١٧)</sup>.

على أنه إذا كان تنفيذ الأحكام الإدارية منوطاً دائما بالإدارة نفسها بحيث كان من الضروري أن يترك لها أمر تفسير الحكم للتعرف على مقصوده إلا أن ذلك لا يعنى مطلقاً

التسليم لها بالتعقيب على أحكام القضاء الإدارى حتى تصل من ذلك إلى عدم تنفيذها بدعوى أن الحكم قد فصل في عمل من أعمال السيادة<sup>(١٨)</sup> أو أنه قد صدر من محكمة غير مختصة<sup>(١٩)</sup>.

يبرز تدخل الإدارة فى تنفيذ الأحكام وهيمنة السلطة التنفيذية فى كل ما يهملها على السلطة القضائية عن طريق تحويل أحكام القضاء فى بعض الأحيان إلى مجرد أحكام تحمل طبيعة استشارية ولا تتعدى الأحقية فى التحقيق دون أن يكون لها أى قوة تنفيذية فى الواقع، وهو ما نلاحظه من تغيير طبيعة أحكام قضاء النقض وهى تمثل أعلى محكمة على رأس المحاكم العادية فى مصر إلى مجرد أحكام ذات طبيعة استشارية لا تحمل أى طابع ملزم، فى شأن الفصل فى مدى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب، بعد عملية فرز الأصوات.

نلاحظ أيضاً أن الفصل فى مدى صحة العضوية لأعضاء المجلس البرلماني يلزم فى الأصل أن يكون خاضعاً لرقابة القضاء وإشرافه، إلا أن المشرع الدستورى المصرى كان له توجه آخر يحمى به أعضاء مجلس الشعب من كل تدخل من قبل السلطة القضائية فى الفصل فى مدى صحة عضويتهم، إذ ذهب نص المادة ٩٣ من الدستور المصرى إلى أنه "يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه وتجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض فى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به ويجب الانتهاء من التحقيق فى خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس. ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

ويعد هذا النص دلالة على رغبة المشرع الدستورى فى حماية رجالات النظام فى الانتخابات التى يخضونها باسم الحزب الحاكم، إذ الملاحظ أن هذا النص استخدم من قبل النظام ومجلس الشعب كلما كان المستهدف فى الطعن فى صحة عضويته أحد أفراد الحزب الحاكم، تمسك المجلس التشريعى المصرى بهذا النص القاضى بأن المجلس سيد قراره الذى يحكمه أغلبية رجالات النظام الحاكم ممثلين فى الحزب الوطنى الديمقراطى، فالطريقة التى تتعامل بها السلطان التنفيذية والتشريعية مع أحكام القضاء تؤكد أن هاتين السلطتين رغم تشدهما المستمر بتنفيذ أحكام القضاء لا تنفذان منها إلا ما يكون متسقاً مع رغباتهما،

وبطريقة انتقائية لا تدفع إلى الثقة في مبدأ الفصل بين السلطات، فوفقاً للمادة ٩٣ من الدستور المصري فإن مجلس الشعب يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه بعد تحقيق تجريه محكمة النقض، وإن كان هذا الاختصاص قد سلب حق محكمة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية المخولة لها حقاً نزولاً على نص المادة ١٧٢ من الدستور المصري مما يستلزم عدم استنزاف اختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات المتعلقة بالإجراءات السابقة على العملية الانتخابية بالمعنى الفني الدقيق للعملية الانتخابية، ولا يجوز الفصل قانوناً بين ما بعد فرز الأصوات وما هو قبله فرز الأصوات لمنع ولاية القضاء الإداري من نظر صحة العضوية بعد فرز الأصوات، إلا لغرض في نفس يعقوب - الحكومة، ولعل ما يؤكد ذلك ما ذهب إليه رئيس محكمة القضاء الإداري من أن "اختصاص محكمة القضاء الإداري بالطعون الانتخابية يشمل سائر الإجراءات والتصرفات الإدارية السابقة على اكتساب عضوية مجلس الشعب بدءاً من القيد في الجداول الانتخابية وتقديم طلبات الترشيح وحتى صدور قرار جهة الإدارة بإعادة إجراء الانتخابات بين بعض المرشحين والذي لا يترتب عليه باي حال من الأحوال اكتساب أي منهم صفة العضوية. فرقابة القضاء الإداري تتعلق بتوافر جميع شروط الترشيح التي حددها القانون... ولا تتعلق تلك الرقابة بصحة العضوية التي تدخل في اختصاص مجلس الشعب والقول بغير ذلك مؤداه الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات الذي لا يجوز بمقتضاه تغول السلطة التشريعية على اختصاص ثابت لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنص الدستور والقانون" (٢٠).

وبعد ما ذهبنا إليه خلاصة المبادئ التي أرساها المجلس التشريعي تحت مقولة أن المجلس سيد قراره ولا يجوز التغول من قبل السلطة القضائية على الفصل في صحة عضوية أعضائه، كلما تبين للمجلس خلاف ذلك. فقد أرسى المجلس الآتي من المبادئ المؤكدة أن محكمة النقض لا تمثل سوى جهة تحقيق لا أقل ولا أكثر من ذلك، وفقاً للتالي (٢١):

- أن محكمة النقض لا تصدر أحكاماً وإنما تجري تحقيقاً في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس وإيداء الرأي في ثبوت وقائعها وما تصدره مجرد رأي ليس له حجية أو قوة تنفيذية.
- الكلمة العليا للمجلس للفصل في صحة عضوية أعضائه والفصل في الطعون.

• الفصل في الطعن طبقا للدستور يمر بمرحلتين أولاها مرحلة التحقيق وتتولاها محكمة النقض وثانيتهما مرحلة الفصل ويتولاها مجلس الشعب.

• يجب على مجلس الشعب عند الفصل في الطعون الانتخابية أن يتحرى مدى صدق إرادة الناخبين ومدى المساس بحرية هذه الإرادة أو تزييفها ولا يتوقف عند شكليات أو إجراءات لا يمس أي عيب فيها إرادة الناخبين في يقين المجلس.

• لا تعني قاعدة أن المجلس سيد قراره انه يتحكم في إصدار قراراته وإنما المجلس هو سيد اختصاصه أي صاحب الاختصاص ويحكم، أو يفصل وفقا للدستور والقانون.

في ضوء ما سلف نستطيع نقرر أن<sup>(٢٢)</sup> ما يلي:

إن إجراءات نظر الطعون وتحقيقات محكمة النقض أمام لجنة الشئون الدستورية والتشريعية ومناقشة واستدعاء العضو وسماع اقواله غالبا لا تجد مجالها في التطبيق.

• إن عرض الطعن وتحقيقات محكمة النقض ونظره ومناقشته أمام المجلس من حيث كيفية عرضه وإدراجه وتوزيعه واخذ الرأي بشأنه وسماع العضو وإخراجه من الجلسة عند التصويت لا تجد مجالاً لها عند التطبيق.

• يأخذ المجلس برأي اللجنة دون مناقشة موضوعية محايدة وكافية ودون اللجوء إلى تصويت مطمئنا إلى أنه لا معقب على حكمه أو قراره أو لائحته لأنه سيد كل ذلك.

• معيار الفصل في العضوية هو معيار سياسي وليس معيار العدل في نظر الطعون الانتخابية حيث إنها عادة ما يحتمل ان تكون صفقة بين الأغلبية والمعارضة ليظل كل منهما محافظا على مكانه بمجلس الشعب وذلك في صورة رفض كلٍ منهما للطعون التي تقام في وجه الآخر.

وحيدا لو نزل المجلس التشريعي لحكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٥ يناير ٢٠٠١، الذي أزال الغموض حول التفسيرات المتعلقة بأن مجلس الشعب "سيد قراره" تنفيذاً لمنطوق المادة ٩٣ من الدستور، ففضى الحكم بأن "مجلس الدولة دون سواه هو المختص بالإجراءات السابقة على العملية الانتخابية لمرشحي انتخابات مجلس الشعب، ولأن دستور ١٩٧١ تضمن حكيمين أولهما ما ورد في المادة ٩٣ التي تقول إن مجلس الشعب يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه وثانيهما ما تضمنته المادة ١٧٢ من الدستور من أن

مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية ومن ثم يتعين تفسير المادتين بما لا يخل بحكم أى منهما وقالت الحثيثات "إن اختصاص مجلس الشعب فى الفصل فى صحة أعضائه لا يستتفز اختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة فى نظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالإجراءات السابقة على العملية الانتخابية بالمعنى الفنى الدقيق، والتي تقوم على إرادة الناخبين والتي تبدأ بالتصويت داخل اللجان وتنتهى بفرز الأصوات، وإعلان نتيجة التصويت"<sup>(٢٣)</sup>.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل كان للسلطة التنفيذية دوماً وسائلها فى تعطيل الأحكام، ومنها أيضاً الإشكالات التى تلجأ إليها الإدارة فى إيقاف تنفيذ الأحكام، فقد لجأت السلطة التنفيذية إلى حيل قانونية سواء بشكل مباشر عن طريق هيئة قضايا الدولة أو بشكل غير مباشر بتشجيع من صدرت ضدهم أحكام فى العملية الانتخابية أن يقوموا بإجراء إشكالات أمام محاكم غير مختصة بغية عرقلة التنفيذ حتى يتم إجراء الانتخابات على النحو الذى يساعد السلطة التنفيذية والمرشحين الذين تشملهم برعايتها على أن يخوضوا الانتخابات على النحو الذى يساعدهم على تحقيق فوز مصنوع وذلك على الرغم من إجماع الفقه على أن الإشكال إلى محكمة غير مختصة لا يجب أن يوقف تنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة، ومن ذلك الحكم الصادر ضد مرشح للحزب الوطنى فى دائرة قصر النيل بتغيير صفته على مقعد العمال إلى صفة فئات ولكنه استشكل فى تنفيذ الحكم وجرى إعلان نجاحه على أنه من العمال على غير الحقيقة، ورغم الحكم القضائى النهائى"<sup>(٢٤)</sup>.

ومن الجدير بالذكر، أن إشكالات التنفيذ هي منازعات تتعلق بالحكم وينترب على الحكم فيها أن يصبح التنفيذ جائزاً أو غير جائز صحيحاً أو باطلاً أو وقف السير فيه أو استمراره ويبيدها أحد أطراف التنفيذ فى مواجهة الآخر ويبيدها الغير فى مواجهتهما وهي ليست من قبيل التظلم فى الحكم المراد التنفيذ بمقتضاه إذا كان التنفيذ حاصلًا بمقتضى حكم وإنما هي منازعات تتعلق بما أوجبه القانون من شروط يتعين توافرها لإجراء التنفيذ.

ونخلص من ذلك إلى أن على رجل الإدارة أن يعمل فى حدود اختصاصه فى إطار احترام أحكام القضاء، وأن يلتزم بوظيفته كمنفذ، والحل الذى يقدمه القضاء لمسألة قانونية بناء على طلب ذوى الشأن لا يمكن التخلص منه بادعاء أى سبب مزعوم حتى ولو تعلق بالمصلحة العامة لان المصلحة الأعلى هي احترام القانون.

#### ٤ - الأسباب والدوافع الحقيقية للامتناع عن تنفيذ الأحكام<sup>(٢٥)</sup>:

الإدارة قد تتذرع بالمصلحة العامة أو النظام العام أو تتعلل بصعوبة التنفيذ للامتناع عن تنفيذ الأحكام وتكون الحقيقة غير ذلك فغالبا ما يكون وراء ذلك أسباب أخرى خفية لا يمكنها أن تتمسك بها صراحة، وهذه الأسباب الحقيقية يتمثل أهمها فيما يلي.

##### ٤-١. الأسباب الإقليمية:

لوحظ أن أكثر الجهات امتناعا عن تنفيذ الأحكام هي الهيئات المحلية وبصفة خاصة الصغيرة منها حيث تكون المنازعات القضائية أحيانا امتداداً لمعارك شخصية أو خلافات حزبية أو أسرية أو قبائلية أو عشائرية وحيث يكون التنفيذ منوطاً بموظفين غير محايدين، وحيث الاهتمام بالشرعية أقل، والحساسية نحو القانون اضعف، وإطلاق العنان للعواطف.

##### ٤-٢. الدوافع السياسية:

من الثابت واقعا أن يكون الامتناع عن تنفيذ الأحكام يقف وراءه دافع سياسي. فقد يرفض المسؤولون تنفيذ الأحكام الإدارية أو يضعون عراقيل في سبيل تنفيذها إذا كانت تمس حزب الأغلبية الذي ينتمون إليه والنظام السياسي الذي يشاركون به وغالبا ما تظهر هذه الدوافع السياسية في قضايا صادرة في منازعات إدارية لكنها تمس مسائل سياسية. كما حدث في مصر مؤخرا حين امتنعت الحكومة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار الإدارة بمنع الاحتفال بذكرى مصطفى النحاس والحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار اعتقال والد أحد المحكوم عليهم بالإعدام في قضية مقتل السادات والحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار مصادرة مجلة الدعوة الإسلامية وجريدة وطني المسيحية.

كما يمكن الإشارة إلى أن الإدارة رفضت تنفيذ جميع الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة بشأن الانتخابات العامة التي جرت عام ٢٠٠٠.

وكما تبين لنا سلفاً، فقد شجعت الحكومة رجالاتها من المرشحين لعضوية مجلس الشعب على إقامة إشكالات في تنفيذ أحكام القضاء لمنع تنفيذ الأحكام، وهو ما أكده المستشار رأفت يوسف رئيس محكمة القضاء الإداري من أن "أحكام مجلس الدولة التي قدمت فيها إشكالات أوقفت تنفيذها سوف يترتب عليها في ظل رفض مجلس الشعب تنفيذها مواجهة أزمة دستورية بعد أن خرجت الأمور عن نطاق السيطرة بعد دخول المرشحين المحكوم في

الطعون ضدهم بشأن الصفة أو الجنسية أو الخدمة العسكرية مجلس الشعب وإعلان المجلس أنه وحده صاحب الحق في القضاء بصحة عضويتهم أو بطلانها إعمالاً لنص المادة ٩٣ من الدستور<sup>(٢٦)</sup>.

#### ٤-٣. البيروقراطية:

قد تميل الإدارة في سبيل الحفاظ على هيبتها إلى الحد من الرقابة القضائية على أعمالها. وقد يكون ذلك بالوقوف في وجه تنفيذ الأحكام، اعتقاداً منها بأن تنفيذ الأحكام لا يكون لازماً إلا حين لا يمس هيبتها أو ينال من مكانتها.

#### ٤-٤. الدوافع الشخصية:

كثيراً ما كون الباعث على تعطيل تنفيذ الحكم دوافع شخصية، خاصة إذا كان التنفيذ منوطاً بموظف هو في حقيقته خصم للمحكوم له فتأخذه العزة بالإثم فيكابر ويضع العقوبات المادية والقانونية في سبيل التنفيذ، كان يبادر بتعيين أو ترقية موظف آخر في نفس الوظيفة التي ينبغي أن يعود إليها المحكوم له إعمالاً للحكم وهو ما استتكره القضاء الإداري دائماً.

#### ٥ - رفض تنفيذ الأحكام وتجاهل الدولة لها:

يعني مبدأ دولة القانون خضوعها له، للقضاء كذلك وإمكانية مقاضاتها أمامه ونزولها على أحكامه ولا وجود للدولة القانونية إلا بوجود رقابة قضائية حقيقية وفعالة على أعمال السلطة التنفيذية ففي الدول الديمقراطية لا تمارس الإدارة سلطاتها بلا حدود أو ضوابط إنما تخضع في ممارستها لوظائفها واختصاصاتها التي يفرضها عليها القانون من أحكام وما لم يوجد جزاء على مخالفته هذه الأحكام فإنها لا يمكن أن تمثل قيوداً حقيقية على نشاط الإدارة إذ لا قيمة لمبدأ المشروعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر وهو ضرورة احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذها فالحماية القضائية لا تكتمل إلا بتمام تنفيذ الأحكام فلا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تنفذ.

فكما عرضنا سلفاً نرى أن الدولة قد تتعسف في عدم تنفيذ الأحكام القضائية وذلك قد يكون لدوافع شخصية أو لدوافع سياسية مدعية المحافظة على المصلحة العامة والامن



والنظام العام وقد يكون الرفض بشكل مباشر أو يكون بابا من طرق التلاعب والأمثلة الواضحة كثيرة فالأحكام الجنائية والإدارية وأيضا المدنية قد لا تنفذ.

١- بعض أحكام القضاء الإداري تتصور الحكومة أحيانا أنها تمس هيبتها ومن ثم لا تخفى مقاومتها لتنفيذها ففي الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥ صدر العديد من الأحكام القضائية التي تقضي بإلغاء قرار إعلان نتيجة الانتخابات لما شاب العملية الانتخابية من بطلان وهذه الاحكام تجاوزت الخمسين حكما على مستوى الجمهورية ومنها في دوائر هامة مثل دائرة السيدة زينب بالقاهرة وغيرها ورغم ذلك لم ينفذ منها إلا بضعة أحكام وجميعها التي أوقفت بها الانتخابات توجد بها تيارات معارضة للحكومة وخصوم اقوياء لها فاستغلت الفرصة ووقفت الانتخابات - لمصلحتها ولأسباب سياسية - أما باقي الدوائر فلم تنفذ بها الأحكام وقد يكون لوجود ممثلين لها من ذوي الاهمية ومن مصلحتها وجودهم بالبرلمان.

٢- ونري أيضا امتناع وزير الداخلية واجهزته عن تنفيذ أحكام المحكمة في التظلمات من أوامر الاعتقال والتي تقضي المحكمة بإخلاء سبيلهم وتقوم في هذا الشأن بنقل المفرج عنه إلى أقرب مركز شرطة أو فرقة امن أو أي مكان احتجاز تابع لها ثم تعاود اعتقاله مرة اخرى وبموجب قرار اعتقال جديد مستغلة العمل بقانون الطوارئ مهدرة بذلك أحكاماً قضائية صريحة وهو ما يشكل إخلالاً في الوقت ذاته بمقتضيات استخدام قانون الطوارئ والالتزام بالمبررات التي وضعها المشرع شرطا لاستخدام هذه السلطة.

٣- الواضح ان الجميع يعاني من عدم تنفيذ الحكومة للأحكام القضائية التي لا تحقق مصلحتها بما في ذلك القضاة أنفسهم الذين تصدر أحكام لصالحهم ومنها الحكم الصادر في الدعوى رقم ٤١١٨٧ لسنة ٥٩ ق القاضي في ٢٠٠٥/٩/٦ بوقف تنفيذ قرارات إنهاء نذب واستبعاد بعض قضاة مجلس الدولة من الإشراف القضائي على الانتخابات الرئاسية لصدور القرار من غير مختص، وعقب تنفيذ الحكم تم إبلاغه إلى اللجنة الرئاسية، إلا أن رئيس اللجنة لم يحترم أحكام القضاء - كما ذكر بعريضة الطعن رقم ١١١١٥ لسنة ٥٢ ق للمطالبة بتعويض عن عدم تنفيذ هذا الحكم - مازالت الدعوى متداولة - وسارع بعمد لإشكال في الحكم برقم ٤١٣٣٤ لسنة ٥٩ ق ببيوم ٢٠٠٥/٩/٧ وهو يوم إجراء الانتخابات لكي يتوصل إلى إيقاف تنفيذ الحكم . ولغرابية الأمر فإن اللجنة العليا للانتخابات أعلنت بعد صدور الحكم انه لم تصدر أية احكام بشأن إشراف القضاة؟؟؟

## ٦ - العقوبات التي يمكن توقيعها في إطار الإخلال بتنفيذ الأحكام:

إن إهدار الأحكام القضائية يخالف المادة ٦٤ من الدستور التي تنص على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة كما يخالف المادة ٦٥ من الدستور التي شددت على أن الدولة تخضع للقانون وأن استقلال القضاء وحصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات وتحظر المادة ٦٨ من الدستور النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء لكن يبدو أن الجهات التنفيذية تغفل عمدا تلك المواد الدستورية السابقة وكذلك المادة ٧٢ من الدستور التي تنص على أن تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختلفين جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة.

جرم قانون العقوبات الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وذلك في المادة ١٢٣ فجرى نص الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ على أنه "يعاقب بالحبس أو العزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما يذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف". ومن ثم يعد امتناع وزير الداخلية وضباط السجون وضباط مباحث أمن الدولة عن تنفيذ أحكام محكمة أمن الدولة طوارئ في التظلمات من أوامر الاعتقال يدخل ضمن دائرة التأييم بمقتضى المادة ١٢٣ إذ أن تلك المحكمة تعد سلطة قضائية وفقا لقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته وأن الأحكام الصادرة عنها تعد وفق مضمونها والسلطة المصدرة لها - وأخذا بالمعيار الشكلي - أحكاما قضائية - بالمعنى الفني - واجبة التنفيذ. كما أن عدم احترام أو عدم تنفيذ أحكام القضاء يعتبر مخالفا لنص المادة ١٦٥ وكذلك نص المادة ١٧٢ من الدستور.

ومهما يكن من حجم تجاهل الإدارة للشيء المقضي به فإن التساؤل ينبغي أن يتجه أساسا إلى الوسائل والإمكانات الفعالة التي يملكها المحكوم له لعلاج تقاعس الإدارة عن التنفيذ والحيلولة دون تحول الأحكام القضائية إلى مجرد حبر على ورق.

كما أنه ليس في القانون الإداري كله مسألة تفوق في أهميتها مسألة تفوق كيفية إرغام الإدارة على التطابق مع أحكام مجلس الدولة. ذلك أن قضاء هذا المجلس هو الذي يوجب على الإدارة احترام القوانين ويرسم لها كيفية تنفيذها وتفسيرها. وهو الذي يضع عملا قواعد القانون الإداري التي ينبغي على الإدارة أن تخضع لها. فإن لم توجد وسيلة لإرغام الإدارة

على الخضوع لهذه الأحكام فإنها تصبح جميعها وكأنها مجرد شرح نظري للقوانين ليس له من القيمة العملية ولا من الفاعلية أكثر من المناقشات الأكاديمية أو الكتابات الفقهية.

وهو ما حدا بالمشرع الفرنسي إلى التدخل بموجب القانون الصادر ١٩٩٥/٣/٨ لمعالجة القصور في عدم تنفيذ الأحكام بحجة استقلال الإدارة في مواجهة القضاء بأن منح للقاضي الإداري الحق في إصدار أوامر تنفيذية مرتبطة بغرامة تهديدية، ومن ناحية ثانية منح القانون الاختصاص بالحكم بالغرامة التهديدية للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، ومن ناحية أخرى أجاز الحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة لعدم تنفيذ الحكم. كما منح المشرع للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية في حالة عدم تنفيذ حكم قطعي صدر عنهما، وبناء على طلب صاحب الشأن أن تأمر في ذات الحكم باتخاذ ما يلزم لتنفيذه... وإذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد إجراءات التنفيذ، فإنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها، وتعيين المدة التي يتم التنفيذ خلالها، فضلاً عن الحكم بغرامة تهديدية لضمان هذا التنفيذ<sup>(٢٧)</sup>.

ولذلك سوف يكون من المفيد أن ننيط بالقاضي الإداري الذي يلعب دوراً إيجابياً نشطاً في تحقيق الدعوى ممارسة مهمة الرقابة على تنفيذ أحكامه دون أن يعنى ذلك أنه سوف يحل محل الإدارة العاملة أو يوجه لها أوامر ولكن مجرد تدخله سوف يكون له في كثير من الأحوال من الأثر ما يكفي لحث الإدارة على تنفيذ أحكامه.

## التوصيات

١- إعداد تشريع جديد يضع حداً فاصلاً بين اختصاصات مجلس الشعب بالفصل في عضوية أعضائه واختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالرقابة القضائية على الطعون الانتخابية.

٢- إنشاء إدارة تابعة للجهاز القضائي يكون منوطاً بها تنفيذ الأحكام القضائية وتوضع لها المقومات الحقيقية والفعالة لإتمام التنفيذ واتخاذ التدابير ومعاينة المخالف بشكل مباشر وسريع.

٣- عدم قبول إشكالات التنفيذ في الأحكام الصادرة من مجلس الدولة أمام قاضي التنفيذ المدني وعدم ترتيب الآثار المترتبة على ذلك وهو إيقاف التنفيذ.

٤- الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فصلاً تاماً والعمل على استقلالية الجهاز القضائي استقلالاً حقيقياً عن الدولة ورئيسها وعدم الزجج به في المهاترات السياسية.

٥- تفعيل العقوبات الخاصة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية وتغليظ العقوبات وتنفيذها بشكل سريع.

٦- عدم تدخل الدولة في الانتخابات الشعبية بكافة أنواعها ولاسيما التشريعية حتى تكون معبراً حقيقياً عن إرادة الشعب منتجة لآثارها في حسن إعداد واختيار التشريعات المناسبة والضرب بيد من حديد على المعوقين لتنفيذ الأحكام ومحاسبة الحكومة على ذلك وليس مجلساً يكون ظلماً للحكومة داخل البرلمان.

٧- عدم تمديد العمل بقانون الطوارئ والمفترض تجديده مرة أخرى في الدورة البرلمانية الحالية.

## الهوامش

١. قد أخذت هذه الظاهرة فى الانتشار والاتساع فى مصر بعد تطور مجلس الدولة وصدور قانونه الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بسبب ما نص عليه قانون إنشائه من اختصاصه بإلغاء تصرفات الإدارة المنطوية على مخالفة القانون أو على إساءة استعمال السلطة، فالإدارة التى اعتادت أن تجد قراراتها بمنأى عن المساس بها أو إعادة النظر فيها استشعرت الغضاضة من فرض هذه الرقابة حين فوجئت بقراراتها النهائية تلغى بأحكام قضائية، فلم تستطع إخفاء كراهيتها ومقاومتها للعدالة ولنتائج هذه الرقابة.

٢. لمزيد من التفاصيل حول البيئة السياسية فى مصر يمكن مراجعة نجاد البرعى وآخرين، باب علي الصحراء- الانتخابات البرلمانية المصرية ٢٠٠٠ المسار ومعضلاته الناشر المجموعة المتحدة (محامون مستشارون قانونيون واقتصاديون) - القاهرة ٢٠٠١.

٣. فيما يلي نصوص الفصلين الرابع والخامس المتضمنين ضمانات السلطة القضائية والمحكمة الدستورية العليا فى مصر ويلاحظ أن السلطة القضائية المقصودة وفقا للفصل الرابع هي جهة القضاء العادي والإداري؛ أما القضاء الدستوري فقد أخرجه المشرع من نطاق السلطة القضائية وأفرد لها فصلا مستقلا هو الفصل الخامس.

### السلطة القضائية

مادة ١٦٥ -

السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون.

مادة ١٦٦ -

القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة.

مادة ١٦٧ -

يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبيّن شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم.

مادة ١٦٨ -

القضاة غير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا.

مادة ١٦٩ -

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية.

مادة ١٧٠ -

يسهم الشعب فى إقامة العدالة على الوجه وفى الحدود المبينة فى القانون.

مادة ١٧١ -

ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فىمن يتولون القضاء فيها.

مادة ١٧٢ -

مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

مادة ١٧٣ -

يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ويؤخذ رأيه فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الهيئات القضائية.

#### المحكمة الدستورية العليا

مادة ١٧٤ -

المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها , فى جمهورية مصر العربية مقرها مدينة القاهرة.

مادة ١٧٥ -

تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية, وذلك كله على الوجه المبين فى القانون.

ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها.

مادة ١٧٦ -

ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم.

مادة ١٧٧ -

أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل وتتولى المحكمة مساءلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون.

مادة ١٧٨ -

تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار.

٤. من المعروف أن الحكومة المصرية قد ألغت منتصف هذا العام القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بإنشاء محاكم أمن الدولة ولكن بموجب نص المادة ١٧١ من الدستور يمكن للحكومة أن تسن قانوناً جديداً لمحاكم أمن الدولة، والتي تعتبر دستوريا جزءاً من صلب النظام القضائي المصري رغم إمكان ان يجلس للحكم فيها قضاة عسكريون.

٥. تتعدد صور امتناع الإدارة عن التنفيذ، فقد تتخذ صورته:

الصورة الأولى:

التباطؤ أو التراخي فى التنفيذ، وتلجأ إليه الإدارة كلما كان الشئ المقضى به فيما تضمنه من تعويض مرتفعاً عن ذلك الذى ترغب الإدارة فى دفعه حيث يضطر المحكوم له أمام عدم رغبة الإدارة فى التنفيذ الكامل للحكم -إلى قبول ما هو معروض عليه مهما يكن - على الرغم من أنه يشكل إضراراً ومساساً بحقوقه فهو أحسن من لا شئ وأفضل من الانتظار الطويل إلى ما لا نهاية حتى يعترف له بحقوقه كاملة. فالإدارة تعتمد هنا على ما يصيب الأفراد من يأس وقنوط.

وإذا وضعنا فى الاعتبار أن المحكوم لهم قد انتظروا طويلاً قبل أن يحصلوا على الحكم القابل للتنفيذ فإن عليهم مرة أخرى أن ينتظروا بلا ملل وإلى ما لا نهاية حتى تتخلى الإدارة عن عنتها وعنادها وترضخ للشئ المقضى به. ولذلك فإنه إذا كان بدا أن التباطؤ أقل جساماً من الرفض الصريح فإنه لا يقل عنه تسبباً فى الأضرار الجدية للمحكوم

لهم وقد يؤدي طول المدة وكثرة الضغوط على الإدارة لكى تقوم بالتنفيذ رغم إرادتها أن تنفذ الحكم ولكن تنفيذًا ناقصًا أو مبتورًا.

الصورة الثانية: إساءة التنفيذ أو التنفيذ الناقص:

فمثلاً حين تقوم الجامعة بتنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ قراراتها برفض قبول الطلاب أو تحويلهم يصدر رئيس الجامعة قرارات بقبولهم ولكن فى العام الدراسى التالى. أو حين يلغى مجلس الدولة قرار أحد المحافظين بمنح التزام استغلال أرض زراعية لأحد الأفراد تصدر الإدارة قراراً بالاستيلاء عليها لصالحه أو أن تقبض الإدارة على أحد الأجانب فإذا ما حصل على حكم بإلغاء أمر اعتقاله لجأت إلى إبعاده. وذلك نوع من الاحتيال للتوصل إلى إعادة القرار الملغى إلى الحياة مرة أخرى سواء فى صورته الأولى أو فى صورة مقنعة.

وفى قضاء الوظيفة العامة بالذات لا تمل الإدارة اللجوء إلى المناورة والمراوغة ولى مضمون الحكم، وفى هذا تقول المحكمة الإدارية العليا إن "مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضى الذى قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره وبالمدى الذى حدده الحكم. فان كان القرار الملغى صادراً بالتسريح استتبع إلغاؤه قضائياً بحكم اللزوم إعادة المدعى كما كان فى وظيفته التى كان يشغلها عند تسريحه بمرتبتها ودرجتها كما لو لم يصدر قرار بالتسريح. ذلك أن مقتضى اعتبار قرار التسريح كأن لم يكن هو وجوب اعتبار الوظيفة وكأنها لم تشغر قانوناً من الموظف المسرح وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذى أقام عليه قضاءه... وفى الخصوص الذى عناه وبالمدى وفى النطاق الذى حدده. ومن هنا كان لزاماً أن يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون فى تلك النواحي والآثار كافة... ومن ثم فلا يكفى أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة ولكن فى مرتبة أدنى ودرجة أقل وإلا لكان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ فى حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً. وكان هذا بمثابة تنزيل له فى مرتبة الوظيفة وفى درجتها. وهو جزاء تأديبى مقنع..."

راجع حكمها فى القضايا ٥، ٦، ٧، ٨ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦، مجموعة أبو شادى، الجزء الأول، ص ٩٤٨.



الصورة الثالثة: الرفض الصريح:

هذا الرفض بصفة عامة يحدث بالنسبة لتنفيذ أحكام الإلغاء أكثر مما يحدث بالنسبة لأحكام التعويض أو أحكام القضاء الكامل عموماً، بحيث يصعب ذكر حالات رفضت فيها الدولة سداد ما يحكم به عليها إلا أن ذلك لا ينفي أنه من الناحية النظرية وعلى الأقل - قد تحاول الدولة التهرب من التزاماتها وترفض تنفيذ الحكم الذى يلزمها بدفع مبلغ من النقود بل إن ذلك يحدث كثيراً.

وقد حدث عند تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الإداري فى القضية رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ ق بتاريخ ١١/٨/١٩٨٠ بوقف تنفيذ القرار الإداري بمنع احتفال الأفراد بذكرى وفاة مصطفى النحاس. وبعد استنفاد كافة الإشكالات التى رفضتها الحكومة أمام المحاكم المختصة وغير المختصة - حدث حين ذهب المحضر يوم ٢٧/١١/١٩٨٠ لمدير أمن القاهرة لتنفيذ الحكم أن امتنع الأخير عن التنفيذ بحجة أن ميعاد إقامة الاحتفال كان محددًا له يوم ٢٣/٨/١٩٨٠، فأفهمه المحضر أنه قد صدر أمر ولائى يفيد تنفيذ الحكم يوم ٢٧/١١/١٩٨٠ أو الأيام التالية فقرر أنه "ممتنع" وأن لديه تعليمات بذلك وأن المقابلة انتهت.

وفى هذا قررت محكمة القضاء الإدارى " أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائى نهائى حائز لقوة الأمر المقضى به وواجب النفاذ... هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسئولية الحكومة عن التعويضات. ذلك لأنه لا يلىق بحكومة فى بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانونى. لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة فى سيادة القانون".

حكم القضاء الإدارى، جلسة ١٩/٦/١٩٥٢، القضية رقم ١١٨١ لسنة ٥ ق، المجموعة، السنة ٦، ص ١٢٣٨.

وتلجأ الإدارة إلى العديد من الأساليب التى تستخدمها لتعطيل تنفيذ الأحكام:

أولاً: استخدام أسلوب القرار الإدارى الفردى:

ويتخذ أحد شكلين:

الامتناع عن التنفيذ يعتبر بمثابة قرار إدارى سلبى:

وهذا هو الفرض الغالب الذى تلجأ إليه الإدارة، فمثلاً حين يصدر الحكم بإلغاء رفض ترخيص لا تتبعه الإدارة بإصدار قرار المنح ليتطابق مع الشئ المحكوم به أو أنها رغم إلغاء القرار الإدارى فإنها تبقى الأمور فى الحالة التى تركها عليها القرار الملغى أو تتخطى المحكوم له فى الترقية كلما حل موعد ترقيته.

راجع حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٤١٩ لسنة ٢٥ ق، جلسة ١٩٧٣/٤/٩، المجموعة، السنة ٢٧، ص ٢١٣.

٢ - إصدار قرار بمضمون القرار الملغى أو قرار مشابه:

قد تلجأ الإدارة فى سبيل إفسال الحكم إذا كان صادراً بالإلغاء - بصفة خاصة- إلى التحايل على التزامها بالامتناع عن إصدار قرار بمضمون القرار الملغى بالادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة يجيز لها ذلك ثم يبين عدم صحة الادعاء، كأن تضطر الإدارة بعد إلغاء فصل أحد الموظفين أن تعيده ثم لا تثبت بعد ذلك أن تصدر قراراً بفصله مرة أخرى أو تسحب بعد ذلك قرار الإعادة تأسيساً على سبب آخر. ( حكم ١٣ مارس ١٩٠٨، Mouzille، المجموعة، ص ٢٧٤) أو تصدر قراراً بإلغاء الوظيفة نفسها ( حكم ٢٧ يوليو ١٩٣٥، Virtos، المجموعة، ص ٩١٤) أو أنها عقب إلغاء امتياز استغلال أرض زراعية تصدر قراراً بالاستيلاء على نفس الأرض لصالح نفس المستغل (حكم ١٧ فبراير ١٩٥٠، dame Lamotte، المجموعة).

ومن الأمثلة التى يجدر الإشارة إليها فى هذا الصدد القرارات التى تصدر من وزارة التربية والتعليم أو من وزارة التموين بالاستيلاء على العقارات التى يقضى بإخلاء الجهات التابعة لهاتين الوزارتين منها. والقضاء الإدارى مستقر على بطلان مثل هذه القرارات متى كان الباعث عليها هو الرغبة فى تعطيل تنفيذ الحكم الصادر بإخلاء العقار المطلوب الاستيلاء عليه ( حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٨/٢/١٩٦٧، القضية رقم ١٣٠٩ لسنة ١٢ ق، المجموعة السنة ١٢، ص ٦٦٤، ومقال الدكتور/ وحيد رأفت، الاستيلاء على العقارات لتفادى أحكام الطرد والإخلاء، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣، العدد ١، ص ٩ وما بعدها). إلا إذا كان القصد منه رعاية مصلحة المرفق العام كالتعليم حيث تنتفى شبهة إساءة استعمال السلطة ( حكم محكمة القضاء

الإدارى فى الطعن رقم ٥٧٧ لسنة ٧ق، جلسة ١٩٥٥/١/٦، السنة ٩، ص ٢٢٠).

ثانياً: تعطيل تنفيذ الحكم بقرار لائعى:

قد تلجأ الإدارة فى بعض الأحيان أن تصدر فى قرار لائعى ما حظر عليها اتخاذه فى قرار فردى وهو ما قد يحدث فى حالة الحكم بإلغاء العزل من الوظيفة فتعدل الإدارة فى شروط التعيين بالتشديد بحيث تكون هذه الشروط غير مستوفاة فى المحكوم له فتعذر إعادته للعمل. وهو ما حدث فى قضية Breart dr Baisanger فحين قضى بإعادته لعمله كمدير للكوميدى فرانسيز باعتبارها وظيفة وحيدة، أصدرت الإدارة مرسوماً يسمح لها بعزل من يشغل هذه الوظيفة دون تسبب القرار، ثم قامت بعزله طبقاً لهذا المرسوم الجديد، إلا أن مجلس الدولة فطن إلى أن هذا التعديل لم يكن مقصوداً به سوى تعطيل الحكم وقضى بإلغائه (حكم ١٩٣٨/١٠/٩، Amicale des greffiers d'Algerie، المجموعة، ص ٧٦٧ وحكمه فى ١٩٣٨/١٠/١٩، Botton، المجموعة، ص ٣٦٤).

وفى هذا تقول محكمة القضاء الإدارى إنه "إذا كان الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية بعد إلغاء القرار أصدرت قراراً جديداً بالترقية إلى درجة "أسطى" وأضافت لذلك شرطاً جديداً مؤداه ألا يكون قد صدر على العامل المرقى جزاء إدارى خلال الخمس سنوات السابقة على تاريخ صدور القرار الجديد مستهدفة بذلك استبعاد المدعى من حركة الترقية فقد بعثت بعثرته واتخذتها شرطاً مانعاً للترقية. الأمر الذى يؤدى إلى النيل من جوهر الأمر الصادر بحركة الترقيات ذلك أن القاعدة القانونية ليست هدفاً فى ذاتها وإنما هى وسيلة لتحقيق الصالح العام" وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار.

(حكمها فى القضية رقم ٢٩٨ لسنة ٢١ ق، جلسة ١٩٦٩/٣/٦، المجموعة، الثلاث سنوات، ص ٥٨٦).

ثالثاً: تعطيل تنفيذ الحكم بإجراء تشريعى:

من أمثلة هذه التشريعات الحالة التى يصدر فيها التشريع مستهدفاً الصالح العام ولكن يتصادف أن يؤدى إلى تعطيل تنفيذ الحكم كما حدث فى مصر حين قضت محكمة القضاء الإدارى فى ١٩ فبراير ١٩٦٣ فى الدعوى رقم ٣٧٥ لسنة ١٧ ق بوقف تنفيذ قرار وزير

التموين الذى أخضع معصرة زيوت ومستودع كسب ومصنع صابون ومحطة كهرباء - مملوكة للمدعى - لأحكام القانون ١١٨ لسنة ١٩٦١ "بشأن مساهمة الحكومة فى رأس مال بعض المنشآت والشركات". وذلك تطبيقاً لأحكام القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٦٢ الذى نص على إخضاع جميع الصناعات التموينية والمطاحن الملحقة أو المتداخلة فى الشركات والمنشآت التى ساهمت فيها المؤسسة العامة للمطاحن والمخابز طبقاً لأحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ سالف الذكر. وأسست المحكمة قضاءها على أن هذه المنشآت ليست متداخلة مع مطاحن الغلال المملوكة للمدعى والتى سبق أن خضعت لأحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١. وما إن مر شهران حتى صدر القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٣ فى ٢٨ إبريل ١٩٦٣ الذى نص على أن يضاف إلى الجدول الملحق بالقانون رقم ١١٧ "بتأميم بعض الشركات والمنشآت" الشركات والمنشآت التموينية المبينة فى جدول مرفق به. وكذلك جميع الصناعات التموينية والمطاحن الملحقة أو المتداخلة وقد اشتمل الجدول على ١٦ مطحناً منها المنشآت موضوع الحكم السالف. فأقام المحكوم له دعوى جديدة طلب فيها بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الصادر من وزير التموين فى ٩ مايو ١٩٦٣ بإلحاق هذه المنشآت بالمطحن المؤمم وفى الموضوع بإلغائه. قضت محكمة القضاء الإدارى فى ١٦ أغسطس ١٩٦٣ بوقف تنفيذ القرار (حكمها فى الدعوى رقم ١٤٦٦ لسنة ١٧ ق، جلسة ١٦ أغسطس ١٩٦٣، مشار إليه فى د/ حسنى سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإدارى، الطبعة الأولى، دون دار نشر، ص ٤٢٤)، إلا أنه حين طعن فى هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، قضت بإلغاء الحكم وعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى بطلب وقف التنفيذ على أساس أن القرار ليس قراراً إدارياً وإنما هو مجرد إجراء اتخذ للتبنيه إلى تنفيذ القانون الذى لم يجعل الإضافة مقصورة على المطاحن والمضارب والصناعات التموينية الملحقة بها. بل كانت من الاتساع بحيث شملت كل الشركات والمنشآت المماثلة بغير تحديد أو تمييز. (حكمها فى القضية رقم ١١٩٨ لسنة ٩ ق، جلسة ١١/٤/١٩٦٤، المجموعة، السنة ٩، ص ٩٣٠).

٦. حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ١٩٧٤/٢/٢٤، فى القضية رقم ٢٨٩ لسنة ١٦ق، المجموعة، السنة ١٩، ص ١٨٠.
٧. للمزيد من التفاصيل عن مدى سلطة القاضى الإدارى فى مواجهة الإدارة، انظر:
- د/ حمدى على عمر، سلطة القاضى الإدارى فى توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
- د/ يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضى الإدارى للإدارة، وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٨. حكم محكمة القضاء الإدارى، الصادر بجلسة ٢٨ مايو ١٩٤٧، فى الدعوى الرقيمة ٧٢ لسنة ١ق، المجموعة، السنة ١، ص ٣٦٥.
٩. راجع فى هذا المعنى:
- د/ حسنى سعد، مرجع سابق، ص ٣١٠.
- على أنه يلزم التتويه بأن طرق التنفيذ فقط هى المحظورة - وسواء كانت حجوزاً تنفيذية أو تحفظية- وليست تدابيرية أو ما يتخذ قبل التنفيذ من إجراءات كالإعلان والتتويه بالدفع.
١٠. راجع حكمها فى القضية ٨٨ لسنة ٣ق جلسة ١٩٥٠/٦/٢٩، السنة ٤، القضية ٢٠٣، ص ٩٥٦.
١١. حكم محكمة لقضاء الإدارى فى ١٩٥٠/٦/٢٩ سالف البيان.
- والحكم الصادر فى ١٩٥٦/١٢/٢٠، س ١١، ق ٦٧، ص ١٠٠.
١٢. راجع الدكتور نعيم عطة (الإدارة والحرية فى الأوقات غير العادية) مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٧٩ ص ٧-٨.
١٣. حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٨ فبراير ١٩٦٧، س ١٢، ص ٦٦٤.
١٤. د/ حسنى سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإدارى، الطبعة الأولى، دون دار نشر، ص ٤٣٢.
١٥. راجع المقال ص ١٧ بمجلة القانون العام
١٦. حكم المحكمة الإدارية العليا فى القضايا ٥، ٦، ٧، ٨ لسنة ١ق جلسة ٢٦ إبريل ١٩٦٠
١٧. حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٢ يوليو ١٩٣٨ فى دعوى poulain، مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسى، ص ٦١٠.

١٨. راجع فتوى الجمعية العمومية رقم ٥٥٧ فى ٢٦ مارس عام ١٩٥٧، السنة ١١، ص ٢٧٤، وراجع أيضاً فتاها رقم ٢٦٨ فى ٣/٤/١٩٦٠، مجموعة أبو شادى، ج ١، القضية ٦٢٨، ص ٩٧٣، بشأن عدم جواز الاحتجاج بالتقادم.

١٩. وهو ما أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسى، فى ١٩ ديسمبر ١٩٣٠، Epoux Miller، ص ١٠٨٨، مشار إليه فى تنفيذ أحكام القضاء الإدارى، د/ حسنى سعد عبد الواحد، الطبعة الأولى، دون دار نشر، ص ٤٣٥.

وراجع أيضاً: حكم ١٨ أكتوبر ١٩٣٣ فى دعوى Julien، ص ٩٢٥؛ والحكم الصادر بجلسة ٦ يونيو ١٩٥٢ L'intre – aide، المجموعة، ص ٢٩٦؛ كما أنه لا يمكن اعتبار تنفيذ الإدارة لحكم واجب النفاذ أمراً غير مشروع بحال من الأحوال لو صدر هذا الحكم من محكمة غير مختصة مادام الحكم قد أصبح واجب النفاذ ومادامت الإدارة قد اقتضت على تنفيذ الحكم وفقاً لمقتضيات مراميه.

مشار إليه فى المرجع السالف، حسنى سعد عبد الواحد، نفس الموضوع. وهو خلاف ما أكدته فتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى، حينما قررت أحقية جهة الإدارة فى رفض تنفيذ الأحكام نزولاً على عدم اختصاص المحكمة، وفقاً لرؤيتها.

انظر فى هذا، فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٣٤ فى ١٠/١٢/١٩٦١، مجموعة أبو شادى، ج ١، ص ٩٦٦

مشار إليه فى د/ حسنى سعد، المرجع السالف، ص ٤٣٥.

٢٠. راجع فى هذا:

د/ جهاد عودة، ونجاد البرعى، و/ حافظ أبو سعده، باب على الصحراء، المجموعة المتحدة ومؤسسة فريدريش ناومان، ٢٠٠١، ص ٩١.

٢١. تقييم أدوار انعقاد مجلس الشعب، التقرير السنوى الأول لسنة

١٩٩٧، الناشر جماعة تنمية الديمقراطية، ص ١٧٧

٢٢. تقييم أدوار انعقاد مجلس الشعب، التقرير السنوى الأول لسنة

١٩٩٧، الناشر جماعة تنمية الديمقراطية، ص ١٩٠.

٢٣. جريدة الوفد، عدد ٢٦/١/٢٠٠١.

٢٤. نجاد البرعى، وآخرون، باب على الصحراء، مرجع سابق ذكره، ص ٩٢.

٢٥. د/ حسنى سعد، مرجع سابق. ص ٤٣٦ وما بعدها.

٢٦. باب على الصحراء، مرجع سابق، ص ٩٣.

٢٧. د/ حمدى على عمر، مرجع سابق، ص ١٢٣ وما بعدها.

بالإضافة إلى ابتداع فكرة الإدارة المستقلة وسلطتها فى توجيه الأوامر للإدارة عن طريق الوسيط mediteur وهو عبارة عن عضو برلمانى يقوم بدور الوسيط بين المحكوم لصالحه والإدارة - شبيه إلى حد كبير بلجان فض المنازعات المعروفة عندنا فى مصر، ولكن بشكل أكثر فعالية - يلجأ إليه المحكوم له لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم القضاء المتمتع بحجية الأمر المقضى به، إذا امتنعت الإدارة أو تقاعست عن التنفيذ.

وقد خولت المادة ٢/١١ من قانون ١٩٧٣/١/٣ المضافة بقانون ١٩٧٦/١٢/٢٤ الوسيط فى "حالة عدم تنفيذ حكم القضاء المتمتع بحجية الشئ المقضى به أن يأمر الجهة المختصة فى الدعوى أو الهيئة المسؤولة بأن تمتثل للحكم فى المدة التى يحددها، فإذا لم يتبع هذا الأمر بأى نتيجة، فإن عدم تنفيذ الحكم يكون محلاً لتقرير خاص من الوسيط ينشر فى الجريدة الرسمية.

ومن الجدير بالذكر أن الوسيط لا يملك سلطة إلغاء أو تعديل القرار الإدارى، ولا الحكم على الإدارة أو الموظف بعقوبة معينة، لكن كل ما يستطيع أن يملكه عمل توصية بتقديم تقارير للبرلمان لإثارة الإجراءات التأديبية أو الجنائية ضد الموظفين، وحذا لو تم هذا النظام فى مصر مع منح الوسيط حق توقيع الجزاءات الجنائية والتأديبية على الإدارة حتى يستطيع تحقيق هدفه فى إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم. المرجع السابق، ص ٨٩ وما بعدها.





## الفصل الثامن

# الرجوء للمحاكم الاستثنائية للإفلات من القضاة المستقلين

حافظ أبوسعدة

### مقدمة:

الحق في المحاكمة العادلة والمنصفة أحد أهم الحقوق التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة العاشرة التي نصت على أن " لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة نظراً منصفاً وعلنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه".

---

\* الأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (١٤) على ذات المبدأ وإن أضاف إليه العهد أن تكون المحكمة منشأة بقانون. وقد أخذت أغلب الدول بالاتجاه نحو تعزيز استقلال القضاء وحماية حق التقاضي للمواطنين أمام قاضيه الطبيعي وكفالة حق الدفاع، بل ونصت معظم الدساتير على عدم جواز حرمان الشخص من قاضيه الطبيعي الذي يعينه القانون، بل إن بعض الدساتير نصت على أنه لا يجوز حرمان الشخص من قاضيه الطبيعي ولا يسمح بإقامة محاكم خاصة، وقد عرفت مصر منذ ثورة ١٩٥٢ أنواع متعدد من المحاكم الخاصة أو الاستثنائية منها محاكم الغدر وإحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية، وهي ما عرفت بمحاكم الثورة التي أنشأت بموجب القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ والمعدل بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧، التي تشكل من العسكريين ولا يجوز الطعن على أحكامها بأي من طرق الطعن العادية أو غير العادية إلا بالتصديق من رئيس الجمهورية؛ حيث نصت المادة السابعة أن أحكام محكمة الثورة نهائية ولا يجوز الطعن بأي وجه من الوجوه، وتعرض الأحكام على رئيس الجمهورية للتصديق عليها وله أن يخفف العقوبات المحكوم بها أو أن يلغى الحكم ويحفظ الدعوى أو يحيلها إلى المحاكم من جديد، حتى تم إلغاء إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية بالقانون الصادر في فبراير رقم ٣١ لسنة ١٩٦٨ بتعديل قانون الأحكام العسكرية؛ حيث أبقّت النص على جواز الإحالة إلى القضاء العسكري لرئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ، ونعرض هنا لنموذج من المحاكم الخاصة التي عرفتھا مصر في عهد الثورة والتي سميت بمحاكم الغدر.

### محاكم الغدر

تعد محاكم الغدر أول المحاكم الاستثنائية التي أنشأت بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، وذلك لمحاكمة السياسيين والمسؤولين في العهد الملكي وقد حدد المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢<sup>(١)</sup> في مادته الأولى الأشخاص الذين يمكن محاكمتهم بجريمة الغدر وهم كل من كان موظفا عاما أو وزيرا أو غيره، وكل من كان عضوا في أحد مجلسي البرلمان أو أحد المجالس البلدية أو القروية أو مجالس المديریات، وعلى العموم كل شخص كان مكافا بخدمة عامة أو له صفة نيابية عامة، وارتكب بعد أول سبتمبر سنة ١٩٣٩ فعلا من الأفعال المنصوص عليها في المادة ٢ من المرسوم .

وهنا نلاحظ أن المادة الأولى قد جمعت كل الشخصيات التي تولت منصبا عاما أو وظيفة عامة عليا، مثل الوزراء السابقين في وزارات ما قبل الثورة أو الموظفين الكبار وأعضاء مجلسي الشعب والشيخ، وحتى في المستويات الدنيا مثل أعضاء المجالس القروية أو البلدية، لكن الملاحظة الأهم هو التجريم بالأثر الرجعي؛ حيث حدد المرسوم أول سبتمبر ١٩٣٩ كتاريخ التجريم، وهو سابق على إصدار المرسوم الذي صدر عام ٥٢، الأمر الذي يعد مخالفة صريحة للقاعدة الخاصة بمشروعية التجريم والعقاب، والتي تنص على أن لا جريمة ولا عقوبة إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.

### تعريف جريمة الغدر

حدد المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ الأفعال التي تعد جريمة غدر فى الفقرة الثانية على النحو التالى:

- التعاون على إفساد الحكم أو الحياة السياسية بطريق الإضرار بمصالح البلاد العليا أو التهاون فيها أو بطريق مخالفة القوانين وذلك للحصول على مزايا سياسية.
- استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.
- استغلال النفوذ للحصول لنفسه أو لأحد ممن ينتمون إليه بصلته قرابة أو مصاهرة أو حزبية على وظيفة فى الدولة أو وظيفة أو منصب فى الهيئات أو المؤسسات الخاصة.
- استغلال النفوذ للتأثير فى أثمان العقارات أو البضائع والمحاصيل أو الأوراق المالية المقيدة فى البورصة أو التأثير فى القضاء.

وحددت المادة الثانية العقوبات بما لا يخل بأى عقوبة جنائية أو تأديبية بالعزل من الوظيفة العامة وسقوط عضوية المجالس البرلمان، أو الشيخوخ أو المجالس البلدية أو القروية والحرمان من الترشيح لأي مجلس منتخب لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم، وكذلك الحرمان من تولى الوظائف العامة أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو عضوية

مجالس الإدارات فى الشركات والحرمان من المعاش. وأخطر عقوبة تم النص عليها فى الفقرة الأخيرة هى إسقاط الجنسية عن الغادر.

### تشكيل محكمة الغدر

نصت المادة الثالثة من المرسوم بالقانون المشار إليه بإحالة كل من ارتكب فعلا من أفعال الغدر إلى محكمة خاصة، تؤلف برياسة مستشار من محكمة النقض وعضوية مستشارين من محكمة استئناف القاهرة، يعينهم وزير العدل وأربعة ضباط عظام لا تقل رتبة كل منهم عن الصاغ يعينهم القائد العام للقوات المسلحة. وحدد النص مدينة القاهرة كمقر للمحكمة وأن يشمل اختصاصها كل أنحاء القطر المصري، وهنا نجد أن المحكمة أخذت بالتشكيل المختلط الذي جمع القضاة مع العسكريين وهو أقرب للتشكيل الوارد فى قانون إنشاء محاكم أمن الدولة، ومحاكم أمن الدولة طوارئ.

وجاء نص المادة السادسة من المرسوم بقانون بحظر الطعن على أحكام محكمة الغدر بأي طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية.

### الإجراءات أمام المحكمة

تحال الدعوى لمحكمة الغدر وفقا لنص المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ بناء على قرار إحدى لجان التطهير<sup>(٢)</sup> أو بناء على طلب النيابة العامة من تلقاء نفسها، أو استنادا إلى بلاغ قدم إليها. ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الإحالة، ويكون تكليف المدعى بالحضور أمام المحكمة قبل الجلسة بثمانية أيام كاملة، وإذا لم يحضر المدعى عليه رغم تكليفه بالحضور ولم يرسل محاميا ينوب عنه تنظر المحكمة الدعوى وتحكم فى غيبته.

ورغم تصديق الحكومة المصرية على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إلا أن المحاكم الاستثنائية ظلت إحدى السمات الرئيسية للنظام القضائي فى مصر وبالتحديد فى القضايا التي يتهم فيها سياسيون.

يعرف النظام القضائي المصري خمسة أنواع من المحاكم الاستثنائية الأولى: محاكم أمن الدولة طوارئ، وهي المحاكم المنشأة بموجب قانون الطوارئ والتي تختص بنظر القضايا المتعلقة بمواد قانون العقوبات الواردة بالبايين الثاني والثالث، وهي الأبواب الخاصة بجرائم أمن الدولة من الداخل والخارج. الثانية: هي محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وهذا الاختصاص الذي يتحدد بمواد قانون الأحكام العسكرية المادة ٦ وأيضاً ترتبط بوجود حاله الطوارئ حيث تمنح لرئيس الجمهورية الاختصاص في أن يحيل إليها أيضاً من الجرائم. الثالثة: هي محاكم أمن الدولة المنشأة بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨١ وهي المحاكم التي تم إلغاؤها عام ٢٠٠٤.

وكانت تختص أيضاً بنظر الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات البايين الثاني والثالث، ورغم أن تشكيل محاكم أمن الدولة وأمن الدولة طوارئ من القضاة الطبيعيين إلا أن القانون كان ينص على إمكانية إضافة قضاة عسكريين لتشكيلها الثابت بقرار من رئيس الجمهورية. وفي الحقيقة منذ إنشاء هذه المحاكم لم يُضف إلى تشكيلها عسكريين، بالإضافة إلى محكمة القيم بدرجتها ومحكمة الأحزاب السياسية وهما نوعان من المحاكم يدخل في تشكيلهما عناصر غير قضائية يتم تعيينهم بموجب قرار من وزير العدل.

وقد شهدت هذه المحاكم محاكمات للعديد من المنتسبين إلى القوي السياسية المختلفة. فقد حاكمت محاكم أمن الدولة طوارئ تنظيمات شيوعية وناصرية واشتراكية وإخوان مسلمين وجماعات إسلامية، ومع تزايد أعمال العنف المسلح في بداية التسعينات وبالتحديد منذ عام ١٩٩٢ بدأت إحالة المدنيين إلى محاكم عسكرية وكان معظم المحالين إليها ممن ينتمون إلى جماعات وحركات إسلامية سياسية راديكالية، وكذلك أُحيل إليها منذ عام ١٩٩٦ المنتمون إلى تنظيم الإخوان المسلمين. إذاً كانت السمة الرئيسية للأدوار التي قامت بها المحاكم الاستثنائية هي محاكمة المعارضين السياسيين أمامها في ظل محاكمات تفتقد لكافة معايير المحاكمة العادلة والمنصفة، والأهم هو إبعاد هذا النوع من القضايا عن رقابة محكمة النقض المصرية.

ولا يمكن هنا قبول الاحتجاج الذي قدمته السلطات دائماً في تفسير الإحالة إلى هذا النوع من المحاكم الاستثنائية بمقولة إننا في حالة طوارئ وإنما في مواجهة مع جماعات مسلحة أو جماعات تستخدم العنف. فقد سبق أن أوضحنا أنه تمت إحالة مواطنين مصريين لا يمارسون

العنف ولا يتبنون منهجاً لإسقاط النظام بالقوة بصرف النظر عن الاتهامات التي تمت صياغتها لكي تعكس هذا النوع من الاتهامات.

كما أنه إذا كان مقبولاً أن تطالب السلطات بإجراءات استثنائية من قبيل القبض والاستيقاف والإجراءات التحفظية لمنع جرائم العنف، فما هو المبرر في انتزاع الاختصاص القضائي من القضاة الطبيعيين والمحاكم الطبيعية والإحالة لمحاكم استثنائية تفتقد إلى أي معايير للمحاكمة العادلة؟. وفي الإجابة على هذا السؤال سوف نتناول في هذا الصدد المحاكم العسكرية كنموذج لانتزاع المواطنين من قاضيهم الطبيعي، ولتوضيح الانتهاكات المتعددة التي تتم أمام هذا النوع من المحاكم الاستثنائية. وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وكذلك التشريع المصري، وذلك على النحو التالي:

### أولاً: محكمة القيم

محكمة القيم بدرجتها نص عليها القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ المعروف باسم قانون حماية القيم من العيب، وهي تشكل إحدى صور القضاء الاستثنائي الذي ينزع المواطن من قاضيه الطبيعي إلى محكمة تضم في تشكيلها عناصر غير قضائية يصدر قرار تعيينهم من السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل. وهي تعد سلباً صريحاً لاختصاص القضاء الطبيعي وتعد انتهاكاً للحق في اللجوء إلى القاضي الطبيعي وهو الحق المنصوص عليه في الدستور والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. لاسيما أن اختصاص هذه المحاكم يتسع ليضم العديد من الأنشطة السياسية والاقتصادية وفقاً لنصوص القانون، فيما عرف بحماية القيم من العيب.

### تعريف القيم:

يعرف القانون القيم وفقاً لنص المادة الثانية بأنها القيم المنصوص عليها في القانون والدستور التي تستهدف الحفاظ على حقوق الشعب وقيمه الدينية والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية.

والحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل من قيم وتقاليد، وحماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي.

ومن هذا التعريف نجد أن محكمة القيم أنيط بها اختصاص واسع يشمل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية والأخلاقية في صياغة فضفاضة غير محددة تعطي صلاحيات واسعة للمحكمة وكذلك للسلطة التنفيذية في إحالة المواطنين إليها وفقاً لتحديد ما يعد من الأفعال المجرمة وفقاً لقانون العيب.

### اختصاص محكمة القيم:

وفقاً لنص المادة ٣٤ من قانون العيب تختص محكمة القيم دون غيرها بما يأتي:  
أولاً: الفصل في جميع الدعاوى التي يقيمها المدعي العام الاشتراكي طبقاً للمادة ٦ من هذا القانون.

ثانياً: جميع اختصاصات المحكمة المنصوص عليها في القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب والمقررة بالقانون المذكور.

ثالثاً: الفصل في الأوامر والتظلمات التي ترفع طبقاً لأحكام هذا القانون.

رابعاً: الفصل في الحالات المشار إليها في الفقرة الثانية من القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٢ بتصفيّة الحراسات.

خامساً: الفصل في التظلمات من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للمادة ٧٤ من الدستور.

### تشكيل المحكمة:

وفقاً لنص المادة ٢٧ من القانون يكون تشكيل محكمة القيم من سبعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية ثلاثة من مستشاري محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وثلاث من الشخصيات العامة.

ويكون تشكيل المحكمة العليا للقيم من تسعة أعضاء برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية أربعة من مستشاري محكمة النقض أو محاكم الاستئناف وأربع من الشخصيات العامة.

ويصدر بتشكيل المحكمة في بداية كل عام قضائي قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

ويصدر أول تشكيل لهيئة المحكمة بذات الطريقة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون.

ويمثل الادعاء أمام المحكمة المدعى العام الاشتراكي أو نائبه أو أحد مساعديه. ويقوم بأمانة السر لدى المحكمة من يندبه رئيسها من قلم كتابها. وتصدر المحكمة أحكامها بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

ووفقاً لنص المادة ٢٩ "يكون تعيين أعضاء المحكمة من الشخصيات العامة لمدة سنتين غير قابلة للتجديد، ويكون هؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل بالنسبة لعملهم القضائي خلال هذه الفترة. وتخضع مساءلتهم عن عملهم هذا للإجراءات المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية".

## ثانياً: التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم

### المدعي العام الاشتراكي

تنص المادة ٥ من القانون علي أن يرشح رئيس الجمهورية اسم المدعي العام الاشتراكي لمجلس الشعب، وتقدم اللجنة العامة بالمجلس تقريرها إليه في شأنه، وفي حالة موافقة المجلس على تعيينه بأغلبية أعضائه يصدر قرار رئيس الجمهورية بتعيينه في منصبه.

وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يرشح رئيس الجمهورية اسماً آخر.

يتبع المدعي العام الاشتراكي وفقاً للمادة ٦ من القانون المشار إليه مجلس الشعب ويكون مسؤولاً أمامه ويحدد قرار رئيس الجمهورية بتعيينه المعاملة المالية له على أن يكون بدرجة وزير على الأقل في المرتب والمعاش.

وتنتهي مدة المدعي العام الاشتراكي بانتهاء الفصل التشريعي لمجلس الشعب أو حله، ومع ذلك يستمر في أداء مهام منصبه حتى صدور قرار رئيس الجمهورية بإعادة تعيينه أو بمن يخلفه وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة.



ويجوز لعشر أعضاء مجلس الشعب أن يطلبوا إعفاء المدعى العام الاشتراكي من منصبه إذا فقد الثقة والاعتبار اللازمين لشغل هذا المنصب ويقدم الطلب إلى مجلس الشعب موضحاً به الأسباب التي بنى عليها، ولا يجوز إدراجه في جدول أعمال المجلس قبل مضي سبعة أيام من تاريخ تقديمه ويعرض الطلب لمناقشته في جلسة يدعى إليها المدعى العام الاشتراكي لسماع وجهات نظره في الأسباب التي بنى عليها الطلب.

وإذا وافق مجلس الشعب بأغلبية أعضائه على طلب الإعفاء اعتبر المدعى العام الاشتراكي معزلاً منصبه من تاريخ هذه الموافقة.

ووفقاً لنص المادة ٥ يقدم المدعى العام الاشتراكي إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب تقريراً سنوياً في موعد لا يجاوز نهاية شهر مارس من كل عام عما يكون قد مارسه من أعمال وما أجراه من تحقيقات وما اتخذ من إجراءات وله أن يشير في التقرير إلى ما يراه من اقتراحات لحماية النظام السياسي بالدولة أو لمعالجة أية ثغرات في القوانين أو النظم الخاصة بحماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي أو أوجه الإصلاح ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي تأكيداً لسيادة القانون.

ولمجلس الشعب مناقشة هذا التقرير وإبداء ملاحظاته عليه وإبلاغ المدعى العام الاشتراكي بها وبالجلسة التي تحدد لبحثها لإيضاح وجهة نظره أو مناقشته فيها.

### ثالثاً: اختصاص المدعى العام الاشتراكي

يشكل نظام المدعى العام الاشتراكي أحد المثالب الخطيرة في النظام القضائي وهو بمثابة النتوء الشاذ في جسد نظام العدالة في مصر ففي المقام الأول هو ينتزع اختصاص سلطتي التحقيق والاثهام من النيابة العامة فضلاً عن الصلاحيات المطلقة في اتخاذ تدابير تحفظية بالنسبة للأموال والأشخاص ولا يمكن التظلم من قرارات المدعى العام الاشتراكي إلا أمام محكمة القيم ذات التشكيل الذي يضم عدداً متساوياً من الشخصيات غير القضائية مع الشخصيات القضائية، إذ نحن أمام ازدواج قضائي يندر أن نجده في كل النظم القضائية الحديثة، وسوف نستعرض بعض الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٩، ١٧، ٦ التوضيح الغرض السياسي المستهدف من تشكيل مثل هذا النوع من المحاكم التي

تخضع بالكامل لنفوذ السلطة التنفيذية وكأن هذه السلطة قد خلقت نظاماً قضائياً موازياً لتديره وفقاً لمصالحها واتجاهاتها دون أى رقابة من السلطة القضائية.

تنص المادة ١٦ مع عدم الإخلال بأحكام المادة ١٩ من هذا القانون على أن "يتولى المدعى العام الاشتراكي دون غيره سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للمسئولية السياسية عن الأفعال المنصوص عليها في هذا القانون، بناء على ما يصل إلى علمه أو بناء على إبلاغ من أحد المواطنين أو أحد مأموري الضبط القضائي، كما يتولى الاختصاصات المقررة في القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، وذلك فضلا عن الاختصاصات التي تقررها له القوانين الأخرى".

فتنص المادة ١٧ على أن للسلطة التنفيذية أن تحيل إلى المدعى العام الاشتراكي قضايا ترى أنها تمس مصلحة عامة للمواطنين، والسلطة التنفيذية المشار إليها هنا رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ولا يقف التدخل فقط من قبل السلطة التنفيذية إنما أيضا مجلس الشعب له أن يحيل أياً من الموضوعات التي يرى أنها تمس مصلحة عامة. ويلاحظ هنا استخدام عبارة يمس مصلحة عامة وهي عبارة فضفاضة لا تحدد نوع الأفعال التي تشكل مساساً بالمصلحة العامة.

"يتولى المدعى العام الاشتراكي فحص وتحقيق الموضوعات التي تمس مصلحة عامة للمواطنين بناء على تكليف من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء".

كما تأتي المادة ١٩ في ذات السياق لمنح المدعى الاشتراكي صلاحيات واسعة كما يلي:

إذا اقتضت ضرورة التحقيق ضبط أو إحضار أحد الأشخاص أو تفتيشه أو تفتيش منزله أو اتخاذ أى إجراء من الإجراءات المنصوص عليها في المواد ٩١، ٩٤، ٩٥، ١٢٦، ١٣٤، ٢٠٦، من قانون الإجراءات الجنائية وجب الحصول على أمر بذلك من أحد مستشاري محكمة القيم المنصوص عليها في المادة ٢٧ تندبه المحكمة لهذا الغرض في بداية تشكيلها، على أن يكون الأمر مسبباً ومحدد المدة بالنسبة لتفتيش المساكن وضبط ومراقبة وسائل الاتصال المشار إليها في المواد المذكورة، وذلك كله وفقاً للضوابط المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية كذلك يمكن للمدعى العام الاشتراكي أن يدرج اسم أي من الأشخاص لضرورات يراها هو لمصلحة التحقيق علي قوائم ممنوعين من السفر.

وهنا ووفقاً لنص هذه المادة نجد أن الحريات والحقوق العامة المنصوص عليها في الدستور والمتعلقة بالحرية والأمان الشخصي وحرمة الحياة الخاصة مستباحة دون ضمانات حقيقية والتظلم منها يكون أيضاً أمام مستشار منتدب من محكمة القيم.

أما إذا كان المساس بالمصلحة العامة تم من قبل موظف عام فالأمر يتوقف على إخطار الوزير المختص بما يعنى إضفاء حصانة على أعضاء السلطة التنفيذية فتتص المادة على الآتى:

"على المدعى العام الاشتراكي إخطار الوزير المختص أو السلطة الرئاسية المختصة قبل البدء في الإجراءات التي يتخذها عند مباشرة اختصاصاته إذا تعلقت بإحدى جهات الجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو إخطار الهيئات المختصة إذا تعلقت الإجراءات بأحد أعضائها وذلك كله مع مراعاة الضمانات والحصانات لأعضاء الهيئات التي تنظم شئونها قوانين خاصة.

ويمتد الاختصاص للمدعي العام الاشتراكي للتدخل في شئون مؤسسات المجتمع المدني وفي اختيار أعضاء المجالس المنتخبة فأوجب القانون على الجهات المعنية بالإشراف على هذه المؤسسات إخطار المدعي العام الاشتراكي بأسماء المرشحين لعضوية المجالس الشعبية المحلية أو لرئاسة أو عضوية مجالس إدارة التنظيمات النقابية أو الاتحادات أو الأندية أو الهيئات أو الشركات العامة أو المؤسسات الصحفية أو الجمعيات بجميع صورها بما فيها الجمعيات التعاونية والروابط فيحق له الاعتراض على ترشيح أي من الأسماء المرشحة وذلك وفقاً للمادة ٢١ التي قررت أن يقع باطلاً كل انتخاب يتم بالمخالفة لأحكام الفقرتين السابقتين. ولمن اعترض على ترشيحه أن يتظلم من قرار الاعتراض الصادر من المدعي العام الاشتراكي أمام محكمة القيم خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلانه بالاعتراض على يد محضر وذلك بعريضة تودع قلم كتاب المحكمة أو قلم كتاب المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها مقر أي من الجهات المشار إليها في الفقرة الأولى والتي تم الترشيح لها.

وتفصل المحكمة في التظلم على وجه السرعة، وتصدر حكمها في شأنه قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخابات بأسبوع على الأقل وإلا اعتبر الاعتراض كأن لم يكن. ويكون الحكم الصادر في التظلم نهائياً غير قابل للطعن بأي وجه.

## رابعاً: محكمة الأحزاب

تم النص علي إنشاء المحكمة الخاصة بالأحزاب السياسية في المادة الخامسة من القانون رقم ٤٠ لسنة ٧٧ والمعدلة بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥، وكان قد سبق تعديلها بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١، وبالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤. حيث نص القانون علي أن تنشر القرارات التي تصدرها اللجنة " لجنة الأحزاب " بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب أو بالاعتراض على تأسيسه في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار خلال نفس الميعاد المحدد في الفقرة السابقة.

ويجوز لطالبي تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض في الجريدة الرسمية أن يطعنوا في هذا القرار بالإلغاء أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة على أن ينضم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة، الذين يتمتعون بالكفاءة وحسن السمعة ولا تقل أعمارهم عن أربعين عاماً ومن غير أعضاء السلطة التشريعية.

وتفصل المحكمة في الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ إيداع عريضته.

وهنا نجد أن النص في القانون ٤٠ لسنة ٧٧ كان قد حدد الاختصاص في قرارات لجنة شؤون الأحزاب إلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا بتشكيلها القضائي الخالص إلا أنه وجد أن هذا قد يؤدي إلى صدور أحكام لصالح أحزاب لا توافق عليها السلطة التنفيذية فأراد أن يؤثر في قرارات المحكمة عبر إدخال عناصر غير قضائية يصدر قرار تعيينها من وزير العدل.

إن محكمة القيم ومحكمة الأحزاب المشار إليهما أنفاً بتشكيلهما المختلط يعد اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات الذي تستمد المحاكم استقلالها منه، وهو المبدأ المطبق في المجتمع الديمقراطي ومعنى هذا أن يكون لكل جهاز من أجهزة الدولة مسؤوليات محددة يختص بها وحده دون غيره ومن ثم يجب أن يكون للقضاء كمؤسسة والقضاة كأفراد السلطة الوحيدة للفصل في الدعوى المطروحة أمام المحاكم أيّاً كان نوع الدعوى وهو حق اللجوء إلى القضاء الطبيعي كحق من حقوق الإنسان.

ولا يجب أن يخضع القضاء كهيئة وكأفراد لأي تدخل سواء من جانب الدولة أو من الأشخاص العاديين ويجب أن تضمن الدولة هذا الاستقلال المكفول بأن تنص عليه قوانينها وبأن تحترمه جميع المؤسسات الحكومية وينبغي أن تضمن الدولة وجود ضمانات هيكلية ووظيفية ضد أي تدخل سياسي أو غير سياسي في تطبيق العدالة.

### خامساً: إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية

نظرة عامة حول المحاكمات العسكرية ومدى مشروعيتها طبقاً للتشريع المصري والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

في البداية يعود إصدار قانون الأحكام العسكرية إلى ما يلي:

#### التشريع المصري والقضاء العسكري:

نظم القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٣ اختصاصات وصلاحيات وتشكيل المحاكم العسكرية ويعد هذا القانون أحد المواريث التاريخية لقانون الأحكام العسكرية التي تم وضعها أثناء الاحتلال البريطاني لمصر في عام ١٨٩٣، وقد تم التوسع في إحالة المدنيين للقضاء العسكري إلى عهد الثورة حيث تم تشكيل محاكم استثنائية عرفت باسم محاكم الثورة وكانت تشكل قضائتها من العسكريين.

وتعارض أحكام هذا القانون مع مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء الذي يقصر ولاية المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية ولا يكفل حق استئناف الأحكام الصادرة عنها أمام جهة أو محكمة استئنافية مؤهلة قانونياً، كما يخل القانون بمبدأ استقلال القضاء ويسلب حق المواطنين في المثول أمام قاضيهم الطبيعي حيث يقضى القانون بمد اختصاص المحاكم العسكرية على المواطنين المدنيين العاملين بالقوات المسلحة وعلى جرائم أمن الدولة المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من قانون العقوبات وتخول المادة السادسة من القانون لرئيس الجمهورية الحق في ظل حالة الطوارئ في إحالة أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر وتنزع أحكام هذا القانون المدنيين من قضائهم الطبيعيين لمحاكمتهم عن جرائم لا تمس النظام العسكري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية أمام جهة قضائية ذات طبيعة استثنائية، كما أن العديد من ضمانات التخصص والاستقلال والحيدة المفترضة في القضاء الطبيعي والمكفولة بموجب أحكام المادة الرابعة

عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تنتقل في ظل القضاء العسكري حيث لا يشترط في المحاكم العسكرية التي يقتصر تشكيلها على ضباط القوات المسلحة حصولهم على التأهيل القانوني المناسب كذلك فإن استقلال المحاكم العسكرية مشوب بالعديد من المطاعن بالنظر لأنها جزء من الإدارة العامة للقضاء العسكري أحد إدارات القيادة العليا للقوات المسلحة بالإضافة إلى أن قضاتها يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من وزير الدفاع وهو ما يتعارض مع مبدأ عدم قابلية القضاة العزل ويخول القانون من أي نص يخضع الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية لإشراف محكمة عليا ترأب سلامة تطبيقها للقانون حيث تخضع هذه الأحكام لسلطة التصديق من رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة أو من يفوضه من ضباط القوات المسلحة.

كما خرج قانون الأحكام العسكرية على المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية فهو لم يحدد أقصى مدة للحبس الاحتياطي كما لا يأخذ بما ينص عليه قانون الإجراءات الجنائية بالنسبة للمحاكمات الغيابية من بطلان ما تم من إجراءات المحاكمة أو الحكم إذا سلم المتهم نفسه أو ألقى القبض عليه قبل انتهاء المحاكمة بما يستتبع ذلك من إعادة محاكمته حضورياً.

#### حصاء ١٤ سنة من الإحالة للمحاكم العسكرية:

بلغ عدد القضايا التي نظرت أمام القضاء العسكري ٣٤ قضية حتى الآن وأصدرت أحكاماً بالإعدام بحق ٩٢ متهماً وأحكاماً بالحبس بحق ٦٤٤ متهماً وأحكاماً بالبراءة بحق ٢٩٧ متهماً ظل عدد كبير منهم متهماً في السجون بقرار اعتقال إداري وفي ضوء متابعة المنظمة لتلك المحاكمات حيث حضر مندوبو المنظمة كل هذه المحاكم وأصدرت المنظمة تقاريرها حول تلك المحاكم ومن تقارير المنظمة حول هذه المحاكمات يمكن استخلاص الملاحظات الآتية:-

#### أ- المحاكم العسكرية انتهك مستمر لاستقلال القضاء والحق في محاكمة منصفة

أصبحت الإحالة للمحاكم العسكرية شبه قانونية خاصة بعد الفصل في مدى قانونية قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٩٢/٣٧٥ بإحالة المتهمين في القضيتين ٣٩١، ١٩٩٢/٣٩٦ أمن دولة عليا والتي أطلق عليها "العائدون من أفغانستان، تنظيم الجهاد" للمحاكمة أمام القضاء

الإداري ضد رئيس الجمهورية وطلبوا وقف قرار الإحالة وفي ١٩٩٢/٢/٨ أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها بوقف هذا القرار وما يترتب عليه من آثار. ثم قامت الحكومة عبر هيئة قضايا الدولة برفع دعوى رقم ٣٦/٥١٥ قضائية عليا أمام المحكمة الإدارية العليا وطلبت إلغاء حكم محكمة القضاء الإداري ورفض طلب وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية.

كما تقدمت الحكومة إلى المحكمة الدستورية العليا بطلب تفسير نص المادة ٦ من قانون الأحكام العسكرية التي تنص على: تسرى 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 ولرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أيًا من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر.

وذلك لأن أساس الخلاف بين حتمي محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، يدور حول تفسير عبارة أي من الجرائم حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى المقصود بكلمة الجرائم وهي التي حددها المشرع بنوعها تحديدا مجردا أو كانت معينة بذاتها بعد ارتكابها هذا في حين ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن كلمة الجرائم يتسع مدلولها ليشمل كل جريمة معاقب عليها قانونا سواء كانت بنوعها تحديدا مجردا أو كانت معينة بذاتها بعد ارتكابها.

وانتهت المحكمة الدستورية العليا من فحص طلب التفسير إلى أن عبارة أي من الجرائم الواردة بنص المادة ٦ من قانون الأحكام العسكرية تشمل الجرائم المحددة بذاتها والجرائم المحددة بنوعها.

وعلى الرغم من أن تفسير المحكمة الدستورية ليس له أي قوة قانونية باعتبار أنه لا يتجاوز حدود الرأي إلا أن المنظمة المصرية لاحظت أن ملف الدفع بعدم دستورية المحاكم العسكرية أغلق عقب ذلك لم يتم فتحه منذ سنوات عديدة وتواكب مع ذلك محاولات من جانب السلطة لإضفاء مشروعية على هذه المحاكمات وفق ما جاء في كلمة للدكتور أحمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب المصري ورئيس الاتحاد البرلماني العربي في الاحتفال بيوم القضاء العسكري وذلك يوم الأربعاء ١٤ أكتوبر ١٩٩٨ والتي أكد فيها القيمة الدستورية للقضاء العسكري إلى حيث ذهب إلى أنه المكمل للقضاء العام لتوافر ثلاثة عوامل رئيسية فيه وهي:-

الفاعلية واحترام حقوق الإنسان والمساهمة في تحقيق الاستقرار. وفي ردها أعربت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عن أسفها الشديد إزاء ذلك وأكدت على أن القضاء العسكري هو قضاء استثنائي ويمثل انتهاكا مستمرا لاستقلال القضاء والحق في محاكمة منصفة كما انه يمثل انتهاكا صارخا للمادة الرابعة عشرة من العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية والتي تؤكد حق كل فرد في محاكمة منصفة ومستقلة ومحايدة وقائمة استناد إلى قانون فضلا عن أنه يخل بمبدأ استقلال القضاء وتجانسه ويسلب من المحاكم العامة اختصاصها ويسلب من الشخص ضماناته المكفولة له أمام قاضيه الطبيعي.

#### ب- القضاء العسكري قضاء غير مستقل :

حيث يقتصر تشكيل المحاكم العسكرية على ضباط القوات المسلحة وهم يخضعون لإدارة القضاء العسكري وهي إحدى إدارات القوات المسلحة والتي تخضع بدورها لوزير الدفاع وهم يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من وزير الدفاع وهو ما يتعارض مع مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل واستقلالهم وعدم التأثير عليهم في أحكامهم ومن ناحية أخرى لا، يخضع الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية لإشراف محكمة عليا تراقب سلامة تطبيقها للقانون حيث تخضع هذه الأحكام للتصديق من رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة أو من يفوضه في ذلك من ضباط القوات المسلحة وذلك كجزء من صلاحيات الرئيس وتفويضه في هذا الصدد.

كما يخرج قانون الأحكام العسكرية على المبادئ العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية بالنسبة للمحاكمات الغيابية من بطلان ما تم من إجراءات المحاكمة أو الحكم إذا سلم المتهم نفسه أو ألقى القبض عليه قبل انتهاء المحاكمة بما يستتبعه ذلك من إعادة محاكمته أو إعادة الإجراءات بعد صدور الحكم يضاف إلى ذلك خروج قانون الأحكام العسكرية عن قانون الإجراءات الجنائية في تحديد أقصى مدة للحبس الاحتياطي.

إن إحالة متهمين مدنيين للمحاكم العسكرية يشكل حجبا للقضاء العادي في بسط ولايته على الوقائع التي يرتكبها المواطنون المدنيون وتمثل افتئاتا على حق المتهم في المثل أمام قاضيه الطبيعي واعتداء على حق المجتمع في الحفاظ على استقلالية القضاء ونهوضه بالمهام المنوط به أداؤها.



وعلى المستوى الإجرائي تمثل إجراءات المحاكم العسكرية إهداراً للضمانات القانونية التي يتطلبها ضمان تطبيق العدالة سواء فيما يتعلق بعدم إتاحة الوقت الكافي للمتهمين لإعداد دفاعهم ولهيئة الدفاع في الاطلاع على ملفات القضايا ومناقشة المتهمين والشهود وحرمان المتهمين من حقهم في الاستعانة بالمحامين الذين وكلوهم وكذلك عدم اعتداد المحاكم العسكرية بادعاءات المتهمين المتصلة بتعرضهم للتعذيب ومحاولة انتزاع الاعترافات منهم إضافة لعدم تحقيق المحكمة في الانتهاكات التي يتعرض لها المتهمون بالسجن المودعين به كما تعتمد المحاكم العسكرية إرهاب المحامين وأسر المتهمين من حيث انعقاد الجلسات بمواقع عسكرية تبعد عن القاهرة بمسافات كبيرة كما كان يعتمد انعقاد الجلسات بالإسكندرية او بمرسى مطروح على الرغم من أن المتهمين مقيمون بالقاهرة وكذلك المحامون وقد رصدت المنظمة تعرض المحامين للتفتيش بشكل استفزازي أثناء دخولهم قاعات المحاكم.

### ج- التوسع في إصدار أحكام الإعدام:

إن السمة الغالبة لأحكام المحاكم العسكرية والتي رصدتها المنظمة المصرية هي التوسع في إصدار أحكام بالإعدام بحق المتهمين عقب إجراءات محاكمة تتسم بالتسرع، فقد باشرت المحاكم العسكرية بعض القضايا في غضون خمسة عشرة يوماً ثم انتهت بأحكام تتضمن عقوبة الإعدام على المتهمين.

ومن المؤسف أن التوسع في عقوبات الإعدام يأتي في الوقت الذي يشدد فيه المجتمع الدولي على ضرورة الحد من عقوبة الإعدام تمهيدا لإلغائها وتكتسب عقوبة الإعدام هذه مزيداً من الخطورة بالنظر لأن الواقعين تحت طائلتها قد حرموا من حقهم في استئناف الأحكام الصادرة ضدهم أو مراجعتها من قبل محكمة أعلى وهو الحق الذي يهدره قانون المحاكم العسكرية فضلاً عما رافق إجراءات المحاكمات العسكرية من إهدار العديد من الضمانات القانونية التي يتطلبها ضمان تطبيق العدالة سواء فيما يتعلق بعدم إتاحة الوقت الكافي للمتهمين لإعداد دفاعهم ولهيئة الدفاع في الاطلاع على ملفات القضايا ومناقشة المتهمين والشهود وحرمان المتهمين من حقهم في الاستعانة بالمحامين الذين وكلوهم وكذلك عدم اعتداد المحاكم العسكرية بادعاءات المتهمين المتصلة بتعرضهم للتعذيب ومحاولة انتزاع الاعترافات منهم عنوة وإذا كان من شأن إهدار هذه الضمانات أن يشكل انتهاكات

للحق في محاكمة منصفة فإن إهدارها في محاكمة المتهمين في جرائم تصل عقوبتها للإعدام يشكل بحد ذاته انتهاكا للحق في الحياة.

#### د - المحاكم العسكرية ليست وسيلة لوقف العنف :

وقد لوحظ إن الإحالة للمحاكم العسكرية ارتبطت بتصاعد أعمال العنف من قبل الجماعات الإسلامية السياسية الراديكالية إلا أن المتابع لأحداث العنف خلال التسعينات يكتشف أن إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري لم تؤد إلى وقف العنف بل على العكس فكثيرا ما كانت توجهه وبالمقارنة بين مؤشر العنف والمحاكمات العسكرية سنجد أن أعلى معدلات قيست بعدد الضحايا كانت عقب إفراط السلطات في الإحالة إلى القضاء العسكري كما تراجع العنف في الفترات الأخيرة بعد مذبحة الأقصر الشهيرة في نوفمبر ١٩٩٧ ولم يكن ذلك نتيجة المحاكمات العسكرية أو توسع هذه المحاكم في إصدار أحكام بالإعدام ولكن كان نتيجة مباشرة لسياسات أمنية وتنسيق بين الداخل والخارج ومبادرة وقف العنف وعوامل أخرى داخلية تتعلق بهذه الجماعات المسلحة، وبالتالي فإن المنظمة ترى أن الزعم بأن المحاكمات العسكرية تشكل رادعا لأعمال العنف هو مجرد زعم لا يستند إلى حقائق موضوعية ولا يبقى من هذه المحاكمات إلا جوهرها الاستثنائي المنتهك لحقوق الإنسان وبفرض صحة هذا الزعم فإنه يبقى التساؤل حول إحالة الإخوان المسلمين إلى هذه المحاكم والذين لم يتهموا في أي من القضايا التي تتعلق بالعنف أو التحريض على استخدامه.

#### هـ - صلاحية الضباط العسكريين كقضاة :

أقر الدستور المصري الحالي حق المواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي في المادة ٦٨ كما نص على استقلال القضاة أنفسهم في المادة ١٦٦ وذهب إلى أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة وتأكيداً لهذا الاستقلال وتجسيدها له نصت المادة ١٦٧ من الدستور على أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم وقد صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية الذي قنن في نصوص واضحة كل ما يتعلق بالمحاكم والقضاة ثم حدد القانون شروط تعيين

القضاة وترقيتهم وتحديد أقدميّاتهم وجعل التعيين لجميع رجال القضاء أو أعضاء النيابة العامة بقرار من رئيس الجمهورية بموافقة مجلس القضاء الأعلى وحكمة المشرع في ذلك دفع شبهة التمييز وفي هذا الإطار جاءت أحكام قانون السلطة القضائية بشأن تحديد مراتب رجال القضاء، فقد نص المشرع في المادة ٦٨ على تحديد مراتب القضاء بجميع درجاتهم وناط بمجلس القضاء وحده القيام بذلك تقديراً من المشرع أن تكون تنتفي شبهة التأثير عليه سلباً أو إيجاباً من قبل السلطة التنفيذية وفي شأن الحصانة وعدم القابلية للعزل ونصت المادة ١٦٨ من الدستور على أن القضاة غير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً ثم تعود المادة ٦٧ من قانون السلطة القضائية فتتردد ذات الحكم مقترناً بضمانة عدم العزل وضمانة عدم القابلية للنقل وأخيراً بالنسبة للتأهيل فقط اشترط القانون (مادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية) فيمن يتولى القضاء أن يكون حاصلًا على إجازة في الحقوق. وننتهي إلى أن هناك مجموعة من الخصائص يجب توافرها في القاضي لكي يكون قاضياً طبيعياً هي الحيادة والاستقلال والحصانة والتأهيل.

في المقابل نجد القاضي العسكري يفقد كل الضمانات سالفة البيان حيث إنه لا يشترط فيه أن يكون مُجازاً في الحقوق حيث لم يتطلب قانون الأحكام العسكرية التأهيل القانوني اللازم إلا بالنسبة لمدير الإدارة العامة للقضاء العسكري.

كما أن القضاة العسكريين يخضعون لجميع الأنظمة المنصوص عليها في قوانين الخدمة العسكرية (مادة ٥٧) كما أن القاضي العسكري قابل للعزل كل عامين أو قبل ذلك بقرار من وزير الدفاع كما ورد في (المادة ٥٩) ويصدر قرار تعيين القضاة العسكريين بقرار من وزير الدفاع بناء على اقتراح مدير القضاء العسكري.

وقد لاحظت إحدى الحلقات النقاشية التي انعقدت بمدينة الرباط أن تولية القضاء تستلزم مؤهلات خاصة وممارسة طويلة في العمل القضائي ومن ثم فمن العسير أن يتصور المرء أن يكون في استطاعة المحاكم العسكرية تأدية وظيفة القاضي. ومن ثم أصدرت الحلقة التوصية التالية "تشكيل المحاكم التي تنتظر في الجرائم الظرفية - غير العادية - من قضاة المحاكم العادية دون غيرها طبقاً للقواعد المقررة لتشكيل هذه المحاكم ومع عدم الإخلال بحق رئيس الدولة في العفو عن العقوبة أو تخفيفها حتى لا يكون للسلطة التنفيذية رقابة على الأحكام التي تصدرها المحاكم المذكورة ويجب أن يجاز الطعن في هذا الأحكام أمام

محكمة النقض أو المحكمة العليا التي تقوم مقامها طبقاً للأوضاع المقررة في قانون الإجراءات الجنائية.

وأخيراً فإن محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية تعد انتهاكاً للحق في محاكمة عادلة ومنصفة أمام القضاء الطبيعي وذلك للامتيازات التالية:

(١) أحكامها لا تخضع لإشراف محكمة عليا تراقب سلامة تطبيقها للقانون بل تخضع أحكامها الحضورية والغيبية لسلطة التصديق وهي لرئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة وله أن ينيب أحد الضباط في ذلك.

(٢) يخضع القضاء العسكري لكل الأنظمة المنصوص عليها من قوانين الخدمة العسكرية والتي من أهم خصائصها الانضباط والطاعة اللذان يتنافيان مع مقتضيات العمل القضائي كما يتم تعيين القضاة العسكريين تعييناً مؤقتاً لمدة عامين قابلة للتجديد ويجوز لوزير الدفاع نقلهم أو عزلهم مما يتنافى مع مبدأ ومعيار عدم قابلية القضاة للعزل.

(٣) إن السلطات القضائية العسكرية هي وحدها التي تقرر ما إذا كان الجرم داخل في اختصاصها أم لا؛ دون أن تملك أي جهة قضائية أخرى منازعتها في ذلك.

(٤) القانون العسكري لم يحدد أقصى مدة للحبس الاحتياطي على خلاف قانون الإجراءات الجنائية في المادة ١٤٣ التي تنص على أن أقصى مدة للحبس الاحتياطي هي ستة أشهر.

(٥) خرج قانون الأحكام العسكرية على المبادئ العامة بالنسبة للمحاكمات الغيبية - مادة ٧٧ إجراءات جنائية - والتي تقضى ببطلان ما تم من إجراءات المحاكمة وكذا الحكم إذا قدم المتهم نفسه أو قبض عليه قبل إتمام محاكمته غيابياً أو قبل سقوط العقوبة .

ومن خلال إصدارات المنظمة وتقاريرها خلال أربعة عشر عاماً الماضية فقد تم استخلاص بعض الانتهاكات التي صاحبت المحاكمات العسكرية منذ بدء إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري وهي كالآتي:-

#### (١) إهدار الضمانات خلال المحاكمات العسكرية:-

خلال الفترة من مطلع نوفمبر ١٩٩٢ حتى نوفمبر ٢٠٠٠ أحالت السلطات قضايا الإرهاب وغيرها من القضايا إلى المحاكم العسكرية ضمت ١٠٢٣ متهماً، وأصدرت

هذه المحاكم ٩٢ حكما بالإعدام بحق (٩٢) متهما كما قضت بعقوبات تتراوح بين الأشغال الشاقة المؤبدة والحبس لمدة عام بحق ٦٤٤ من المتهمين وحصل ٢٩٧ متهما على البراءة غير أن أحكام البراءة هذه لم يتم تنفيذها إلا بالنسبة لعدد قليل من المتهمين.

وقد بدأ مسلسل إحالة المدنيين المتهمين في قضايا الإرهاب إلى المحاكم العسكرية بقرار من رئيس الجمهورية بإحالة ٤٨ متهما في قضيتي "العائدون من أفغانستان وتنظيم الجهاد" إلى المحكمة العسكرية العليا بالإسكندرية في أخريات أكتوبر ١٩٩٢ والتي أصدرت أحكاما بالإعدام على ثمانية متهمين من بينهم سبعة هاربين في الثالث من ديسمبر رغم صدور قرار من محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في الثامن من ديسمبر بإلغاء قرار إحالة المتهمين إلى المحكمة العسكرية العليا استنادا إلى أن المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية لم تخول لرئيس الجمهورية إحالة جرائم معينة على سبيل الحصر ولم تخول له إحالة أشخاص بذواتهم أو قضايا بعينها وهو ما تضمنه قرار رئيس الجمهورية فقد جاء التفسير القانوني الذي قدمته المحكمة الدستورية العليا في ٣٠ يناير ١٩٩٢ مؤكدا على حق رئيس الجمهورية بموجب قانون الطوارئ في أن يحيل للقضاء العسكري أية جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون وقد جاء هذا التفسير بمثابة قوة دافعة للتوسع في إحالة المدنيين إلى القضاء العسكري.

## ٢) إهدار حق المتهم في إعداد دفاعه وإرهاق هيئة الدفاع

إن حق المتهم في أن يتاح له الوقت الكافي لإعداد دفاعه قد أهدر على نطاق واسع في ظل السرعة الهائلة التي كان يجري بها نظر القضايا المختلفة من قبل المحاكم العسكرية، ففي قضية "العائدون من أفغانستان" التي صدر فيها الحكم بإعدام ثمانية متهمين لم تستغرق المحاكمة أكثر من ٣٥ يوما وفي قضية ضرب السياحة استغرقت المحاكمة ٢٨ يوما وانتهت إلى صدور سبعة أحكام بالإعدام وفي القضية رقم ١٩ لسنة ١٩٩٢ المعروفة باسم قضية زينهم استغرقت المحاكمة ٢٢ يوما فقد انتهت إلى عقوبة الإعدام بحق اثنين من المتهمين ولم تستغرق محاكمة المتهمين بمحاولة قلب الحكم ما أطلق عليها "تنظيم الـ ١٩" أكثر من ٢٥ يوما وصدر فيها حكمان بالإعدام بينما استغرقت قضية الشوقيين ٥٩ يوما وصدر الحكم فيها بإعدام أربعة متهمين واستغرقت طلائع الفتح - الجزء الأول - التي صدر فيها الحكم بإعدام ثمانية متهمين ٦٧ يوما وكانت أكثر القضايا سرعة في صدور أحكامها هي الخاصة بمحاكمة المتهمين بمحاولة

اغتيال وزير الإعلام التي استغرقت ١٩ يوماً وانتهت إلى صدور ستة أحكام بالإعدام وكذلك قضية اغتيال الضابط على خاطر بالإسكندرية التي لم تستغرق أكثر من ١٠ أيام وانتهت إلى إعدام المتهم الوحيد فيها.

وخلال نظر هذه القضايا تكررت شكاوى ممثلي الدفاع من عدم قدرتهم على مجاراة المحكمة في سرعتها في الفصل في الدعوى وتعرضهم للإرهاق الشديد بالنظر لاستمرار الجلسات لأكثر من عشر ساعات يوميا في كثير من الأحوال ولاحظ مندوبو المنظمة مظاهر أخرى للتسرع في إنهاء إجراءات هذه المحاكمات وعلى سبيل المثال فقد استمعت هيئة المحكمة في قضية "العائدون من أفغانستان" لمرافعة ستة عشر محاميا في يوم واحد كما استمعت المحكمة في قضية زينهم إلى ٢٥ شاهدا في يوم واحد ولم تستغرق القضية سوى أربع جلسات فقط.

وتعتقد المنظمة أن هذا التسرع يخل بالضمانات التي يتطلبها إعداد الدفاع القانوني وعرضه بصورة كاملة أمام المحكمة بما يسمح بتنفيذ كافة الادعاءات وتقديم الدفوع المختلفة كما يشكل ذلك إخلالا أيضا بأحكام المادة الرابعة عشرة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي تقر بحق كل متهم في أن يمنح من الوقت ومن التسهيلات ما يكفي لإعداد دفاعه والاتصال بمحام يختاره بنفسه.

### ٣) إهدار حق الدفاع في الاطلاع على ملفات القضايا ومقابلة موكله على انفراد

لم يتمكن المحامون في العديد من القضايا من الحصول على مهلة كافية للاطلاع ودراسة ملف الدعوى لإعداد دفاعهم حيث لم تزد هذه المهلة على أسبوع واحد في معظم القضايا وتقلصت في بعضها إلى أربعة أيام فقط كما حدث في قضية زينهم التي رفضت فيها هيئة المحكمة تسليم هيئة الدفاع نسخة من ملف القضية بادعاء أن الدعوى بها أسماء شخصيات رسمية وأنه يتعين على الدفاع الاطلاع عليها في المحكمة كذلك لم تسمح هيئة المحكمة في القضية رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٣. - محاولة قلب نظام الحكم - تنظيم الـ ١٩ - للمحامين بالاطلاع إلا في قاعة المحكمة ذاتها وقد فوجئ المحامون بأن النسخة المتوفرة من الملف لدى المحكمة غير كاملة وغير مقروءة.

وقد تقدم بعض أعضاء هيئة الدفاع عن المتهمين في قضية ضرب السياحة باحتجاج لهيئة المحكمة لعدم استجابتها لطلبات الدفاع من مد مهلة الخمسة الأيام المقررة للاطلاع على ملف القضية الذي يضم نحو أربعة آلاف صفحة.

وقد ضاعف من الصعوبات التي واجهت الدفاع في الاطلاع على ملفات بعض القضايا أن الملفات في عدد منها لم تكن كاملة ولا مرتبة؛ وهو الأمر الذي سجله المحامون في قضية ضرب السياحة وفي قضية طلائع الفتح وفي قضية محاولة قلب نظام الحكم المعروفة بتنظيم الـ ١٩.

كذلك واجه المحامون صعوبات شديدة في الاتصال بموكليهم المتهمين حيث كانت المحكمة في بعض الحالات ترفض طلب المحامين في الانفراد بالمتهمين وقد أثار الدفاع هذه المشكلة في قضية ضرب السياحة وكان تعقيب المحكمة على ذلك انه " لا يوجد ضرورة في الحوار مع المتهمين ولديكم ملفات القضايا ".

#### ٤) عدم الاعتداد بتعرض المتهمين للتعذيب

الأصل أن الاعتراف هو سيد الأدلة وأخطرها لأن الاعتراف يتناقض مع طبيعة البشر حيث إن الأصل أن يسعى الإنسان لتبرئة نفسه لا إدانتها، لذا تنتظر محاكم الجنايات بريئة في الاعتراف وتعيد طرحه على بساط البحث أمام المحكمة حتى تتيقن من عدم وجود أى إكراه مادي أو معنوي على المتهم اجبره على الاعتراف فإذا وجد أى إكراه تهدر الاعترافات تماما وفي هذا تقول محكمة النقض:- لا يجوز الاعتداد بالاعتراف ولو كان صادقا متى ثبت أنه غير صحيح كما إذا وقع تحت تأثير الإكراه (نقض ١٩٦٥/١٠/٢٥ مج أحكام النقض سنة ١٤٠٠ رقم ١٤٠ ٧٣٦).

على أن هذه القواعد غير مأخوذ بها في المحاكمات العسكرية فقد أقر المتهم سيد صلاح في القضية رقم ١ لسنة ١٩٩٤ جنایات عسكرية محاولة اغتيال رئيس الوزراء الأسبق - عاطف صدقي - بجلسة ١٩٩٤/٢/٨ أنه تعرض للتعذيب وأن أقواله وليدة هذا التعذيب وقد أنكر اعترافه أمام المحكمة وقد أثبتت المحكمة إصاباته وهي تورمات بالوجه وشلل في اليد اليمنى وقرر المتهم أنه أصيب بالشلل من جراء التعذيب.

كما أنكر المتهم أحمد جمعة في قضية تنظيم المحمودية بجلسة ١٩٩٤/٩/٢ اعترافاته التي أدلى بها أمام النيابة وقرر أنها وليدة للتعذيب كما ناظر مندوب المنظمة أثناء تواجده

بالمحكمة الآثار الإصابية بجسم المتهم الأول فى القضية أحمد محمد محمود فوجد به بقعاً حمراء فى الكتفين وحتى الرسغين وباليدين وقد قرر المتهم لمندوب المنظمة أن هذه البقع هى ناتجة عن الصعق بالكهرباء.

وقد دفع المحامي عن المتهم حسن على بكر فى القضية رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٤ - بشأن الاعتداء على الأديب الكبير نجيب محفوظ - جلسة ١٩٩٤/١٢/١٧ جنایات عسكرية ببطلان الاعترافات المنسوبة للمتهمين لثبوت القهر والتعذيب فقد قرر الدفاع أن المحقق قد أثبت إصابات فى جميع المتهمين الذين قرروا أنها وليدة للتعذيب الذى تعرضوا له بمقار مباحث أمن الدولة بلاطوغلى من ضرب وصعق بالكهرباء فى أماكن حساسة.

وقد روى المتهم محمد معوض محمد المتهم الثالث عشر - قضية نجيب محفوظ - الذى قال إنه تعرض للتعذيب بمباحث أمن الدولة وذلك بأنه كان يجلس بلا ملابس سوى الملابس الداخلية وهو معصوب العينين وبعد فترة يقوم أحد الجنود بوضع مياه مثلجة على جسده كما أنهم يقومون بتعليقه من قدميه ويوصل التيار الكهربائي إلى جسده وأضاف أنهم وضعوه فى بطانية مبللة وتوصيل التيار الكهربائي لها.

وقد ناظرت المحكمة المتهم فوجدت آثار جروح كى بالجسد عبارة عن كى طولى على جانبي الجسم واليسار من أعلى البطن وأسفل البطن ووجود نقطتين بجانبى البطن وذكر المتهم أنها كانت موضع المكواة على الجسد وقد أشار المتهم إلى أحد الضباط أثناء المحاكمة أنه هو الذى قام بتعذيبه.

وذكر المتهم ياسر أبو عيطة - قضية نجيب محفوظ - انه تعرض للتعذيب بمباحث أمن الدولة وأنه مصاب فى أنفه ويحتاج لإجراء جراحة وأنه قد حدث له كسر فى الفك نتيجة الضرب المبرح والصعق بالكهرباء وقد أشار أيضاً إلى أحد الضباط أنه هو الذى قام بتعذيبه بالكهرباء - قضية الغردقة رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٤ جنایات عسكرية - وقد أنكر المتهمون اعترافاتهم أمام المحكمة وقد أثبتوا تعرضهم للتعذيب بمباحث أمن الدولة وأثناء تحقيقات النيابة فقد ذكر المتهم محمد عطا الله عمر بأنه تعرض للضرب فى كافة أنحاء جسمه وعصبوا عينيه وصعقوه بالكهرباء فى أماكن مختلفة من جسمه وفى الأماكن الحساسة مما ترك آثار إصابته فى الوجه والأنف وسحجات فى الذراع والرسغين والساقين من جراء التعذيب.



وهو نفس ما قرره المتهمون محمد أحمد على سعد ومختار ذكرى وعبد اللطيف عبد الله عبد الحكيم وشاهين شحاته عبد الجواد وطلبوا جميعا إجلالهم للطب الشرعي في القضية - رقم ١٩٩٤/١٠ جنایات عسكرية (اغتيال وزير الداخلية).

كما قرر جميع المتهمين أمام المحكمة في جلسة ١٩٩٣/١٢/١٧ في القضية رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٤ جنایات عسكرية) أنهم تعرضوا للتعذيب وأن اعترافاتهم وليدة الإكراه والتعذيب.

وقد قرر المتهم محمد ناجى أنه أثناء تعذيبه وهو معصوب العينين تم الحصول على توقيعه على أوراق وعرف بعد ذلك أن هذه الأوراق ما هي إلا اعترافات تفصيلية في القضية وأقسم بأنه لم يجر معه تحقيق. وفي القضية ٥ لسنة ١٩٩٥ المعروفة بطلائع الفتح -جنایات إدارة المدعى العام العسكرى- قرر المتهم عمرو محمد عبد المنعم أمام المحكمة في جلسة ١٩٩٥/٤/٢٩ أثناء سماع شهادة أحد ضباط مباحث أمن الدولة أن الشاهد المذكور قام بتعذيبه بمباحث أمن الدولة وأنه قد رآه وهو ملقى على الأرض حيث إن العصابة التي على عينيه قد رأى منها هذا الشاهد وهو يرقد أمام مكتبه ويتولى تعذيبه بالضرب بالكرباج والعصا مع صعقه بالكهرباء في أنحاء جسده كذا تركه مجردا من ملابسه عدا الشورت وأضاف أنه يحفظ صوته جيدا وأنه تم عرضه على الطب الشرعي وأثبت إصابته وقد طلب الدفاع اعتبار ما قدمه المتهم بلاغا عن واقعة تعذيب ضد الشاهد الأصلي وطلب من المحكمة إصدار الأمر للنيابة العسكرية لإجراء التحقيق مع المتهم المجني عليه في هذه الواقعة.

كما قرر المتهم سعيد عبد الله على عبد الله في القضية ذاتها أثناء شهادة أحد ضباط مباحث أمن الدولة أمام المحكمة أن الشاهد المذكور قام بتعذيبه بمباحث أمن الدولة وذلك بان خلع عنه ملابسه فيما عدا الشورت وتركه أمام شباك طوال الليل في قسوة البرد في شهر ديسمبر وأنهم أعطوه ورقة ليوقع عليها وقالوا إنه لا بد أن يدلى في النيابة بذات الإجابات الواردة بالورقة وإلا سيتعرض لأقسى أنواع التعذيب.

كما قرر متهم آخر هو محمد نبيل الصرفي وأثناء شهادة أحد ضباط مباحث أمن الدولة انه تعرض للتعذيب عن طريق خلع ملابسه وتركه بدون ملابس بالإضافة إلى الضرب بالعصا والصعق بالكهرباء في أنحاء جسمه وقد أشار إلى الضابط الشاهد وأنه هو الذي قام بتعذيبه.

باستعراض المحاكم الأستثنائية بأشكالها المختلفة نجد أنها تتطوي علي انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان وفقاً للاتفاقيات الدولية، أهمها نتزاع المواطنين من أمام قاضيهم الطبيعي وذلك لأهداف سياسية، كما تعد هذه الانتهاكات أعتداء علي الاختصاص القضائي للمحاكم المدنية الأمر الذي يتطلب اتخاذ ما يلي من إجراءات:-

(١) إلغاء حالة الطوارئ.

(٢) إلغاء جميع أشكال المحاكم الأستثنائية.

(٣) تعديل قانون الأحزاب السياسية والعودة بأختصاص قضاء مجلس الدولة في الاعتراض علي قرارات لجنة الأحزاب.

القضايا التي نظرت أمام المحاكم العسكرية والأحكام التي صدرت فيها

م	القضية	تاريخ الحكم	عدد المتهمين	إعدام	سجن	براءة
١	العائدون من أفغانستان ١٩٩٢/٢/٢٤	ديسمبر ١٩٩٢	٢٦	٨ بينهم ٥ هاربين	١٥ بينهم ٢ هاربين	٣
٢	تنظيم الجهاد ١٩٩٢/٢٣	ديسمبر ١٩٩٣	٢٢	—	١٦	٦
٣	مقتل الضابط علي خاطر	فبراير ١٩٩٣	١	١		
٤	حرب السياحة ١٩٩٣/٦	أبريل ١٩٩٣	٤٩	٧	٤٠	٢
٥	وزير الإعلام ١٩٩٣/١١	مايو ١٩٩٣	١٤	٧ بينهم ١ هارب	٣	٢ و ٣ عدم قبول الدعوى
٦	الشوقيون ١٩٩٣/١٣	أغسطس ١٩٩٣	٣٢	٤ بينهم ١ هارب	٢١	٧
٧	زينهم ١٩٩٣/١٩	سبتمبر ١٩٩٣	٨	٢	٤	٢
٨	تنظيم ال ١٩ ١٩٩٣/٢٠	أكتوبر ١٩٩٣	١٩	٢	٤	٤
٩	طلائع الفتح (١) ١٩٩٣/١٨	أكتوبر ١٩٩٣	٥٥	٨ بينهم ٢ هاربين	١٣ بينهم ٣ هاربين	١٤
١٠	طلائع الفتح (٢)	أكتوبر ١٩٩٣	٤٧	—	١٨	٢٩
١١	طلائع الفتح (٣) ١٩٩٣/٢٣	أكتوبر ١٩٩٣	٣٣	١	١٨	١٤
١٢	طلائع الفتح (٤) ١٩٩٣/٢٤	أكتوبر ١٩٩٣	٥٤	—	١٧ بينهم ١ هارب	٣٧
١٣	سيدي براني ١٩٩٤/١	فبراير ١٩٩٤	٦	٣	٣	
١٤	رئيس الوزراء	مارس ١٩٩٥	١٥	٩ بينهم ٣ هاربين	٥	١
١٥	وزير الداخلية ١٩٩٤/١٠	يوليه ١٩٩٤	١٧	٥	١٠	٢
١٦	المحمودية ١٩٩٤ / ١٩	أغسطس ١٩٩٤	١١	٢ بينهم ١ هارب	٩ بينهم ٣ هاربين	

١٧	الغردقة ١٩٩٣/٢٣	ديسمبر	١٦	٢	١٤
١٨	نجيب محفوظ ١٩٩٤ / ٢٤	يناير	١٦	٢	١١
١٩	تنظيم الجهاد ١٩٩٥/٥	مايو	٤٢	٢	٢٩
٢٠	الإخوان المسلمون ١٩٩٥/٨	نوفمبر ١٩٩٥	٤٩	-	٣٤ عقوبة السجن من ٣ : ٥ سنوات
٢١	الإخوان المسلمون ١٩٩٥/١١	نوفمبر ١٩٩٥	٣٣	-	٢٠ عقوبة السجن من ٣ : ٥ سنوات
٢٢	الإخوان المسلمون ١٩٩٥/١٣	نوفمبر ١٩٩٥	٣	-	٢ عقوبة السجن من ٣ : ٥ سنوات
٢٣	العائدون من السودان ١٩٩٥/١٩	نوفمبر ١٩٩٥	٣	-	٢ عقوبة السجن من ٣ : ٥ سنوات
٢٤	حزب الوسط ١٩٩٦/٥	اغسطس ١٩٩٦	١٣	-	٨ عقوبة السجن من ٣ : ٥
٢٥	تسلل وتهريب أسلحة	نوفمبر ١٩٩٦	١٠	-	٨
٢٦	سينما ماجدة ومروة	يناير ١٩٩٧	١٩	٤	١٣
٢٧	تفجيرات البنوك ١٩٩٧/٥٦	سبتمبر ١٩٩٧	٩٨	٤	٧٠
٢٨	خان الخليلى ١٩٩٧/٦٠	أكتوبر ١٩٩٧	٨٧	٣	٥٣
٢٩	المتحف المصرى	أكتوبر ١٩٩٧	٩	٢	٦
٣٠	طبيب متهم بالتمويل	نوفمبر ١٩٩٧	١	-	١
٣١	تنظيم أبو رواش ١٩٩٨/٥٩	فبراير ١٩٩٨	٦٥	٢	٣١
٣٢	العائدون من ألبانيا ١٩٩٨/٦	ابريل ١٩٩٩	١٠٧	٩	٧٨
٣٣	قضية النقابات المهنية ١٩٩٩/١٨	نوفمبر ٢٠٠٠	٢٠	-	١٥

## الهوامش

١. صدر القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٣ بتعديل أحكام المرسوم بقانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ المادة الأولى بإضافة قصد جنائي لجريمة الغدر هو الإضرار بمصلحة البلاد، كذلك تم تعديل المادة الثانية الخاصة بالعقوبات المقررة لجريمة الغدر بإضافة الحرمان من ممارسة المهنة الحرة أو المهنة ذات التأثير في الاقتصاد القومي أو التأثير في الرأي العام.
٢. هذه اللجان تم تشكيلها بالمرسوم بقانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٥٢ في شأن تطهير الأداة الحكومية وهي مشكلة من قادة عسكريين عظام.



## الباب الرابع

### الدفع بالقضاء إلى المجال السياسي





## الفصل التاسع

### الدور السياسي للقضاء المصري.. المفهوم، الإشكاليات والمجالات

نبيل عبد الفتاح \*

#### مُدخُل

دور القضاء، والجماعة القضائية المصرية، شكل واحداً من أبرز محاور الخطابات السياسية والدستورية والقانونية الرسمية والمعارضة، ومن الجماعات الاحتجاجية الجديدة على اختلافها - كفاية وأخواتها - خلال فترات الحراك السياسي النسبي، منذ ٢٠٠٤ وحتى ما بعد إجراء الانتخابات الرئاسية، والبرلمانية الأخيرة في ٢٠٠٥، وما بعد، وهذا الاهتمام ليس جديداً، وأن بدا مكثفاً وأكثر حضوراً واستدعاءً في الجدل العام.

---

\* مساعد مدير مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام ورئيس تحرير كتب المركز.

إن استدعاء القضاء والدور السياسى للقضاة فى الخطابات السياسية والدستورية هو من ظواهر السياسة المصرية، ومن الأمور المألوفة تاريخياً فى ظل النظام السياسى التسلسلى الذى تأسس بعد ثورة يوليو ١٩٥٢، ويعود ذلك إلى أمور عديدة نذكر منها تمثيلاً لا حصراً ما يلى:

١- إن النظام الدستورى المصرى فى ظل نظام يوليو ١٩٥٢- بدساتيره المتعددة- اتسم بتركيز القوة والصلاحيات الدستورية حول موقع رئيس الجمهورية - ٦٣% من مجمل الصلاحيات الواردة فى دستور ١٩٧١ وتعديلاته على سبيل المثال -، فضلاً عن تراكم صلاحيات واقعية خارج الأطر والضوابط الدستورية، والقانونية طيلة مراحل تطور النظام.

إن هيمنة رئيس الجمهورية، فى ظل ثقافة دولتية وبيروقراطية كرس هذا الدور، وأدت إلى بروز أزمة مستمرة فى الفصل بين السلطات، والخلل فى التوازن بينهما. من هنا كان الخطاب حول استقلال السلطة القضائية، ودورها فى التوازن الدستورى، وإعمال قواعد المشروعية القانونية، ودولة القانون، وحماية الحقوق والحريات الفردية والعامية، هى جزءاً من الخطابات السياسية، والدرس الأكاديمى والفقهى الصريح والمضمر حول أسس التطور الديمقراطى، والنيابى، وذلك فى أعقاب هزيمة يونيو ١٩٦٧، وبيان نادى القضاة ١٩٦٨، والخطاب حول الدولة العصرية وسيادة القانون فى بيان ٣٠ مارس.. إلخ.

إن حضور دور القضاء المستقل والقضاة كان بارزاً فى كافة السجلات والجدل العام بين كافة القوى السياسية على اختلافها بما فيها الصفوة السياسية الحاكمة طيلة مراحل تطور نظام يوليو ١٩٥٢، وفى ثنايا وأعقاب الأزمات السياسية الكبرى. إن الارتباط بين استقلال السلطة القضائية ودخلها النيابة العامة- وبين الديمقراطية، والإصلاح السياسى، شكل تاريخياً أحد أبرز موضوعات الخطابات السياسية، والدستورية.

٢- شكلت التقاليد المهنية للجماعة القضائية دوراً تأسيسياً - ضمن أدوار أخرى- فى تطوير الحقل القضائى، وقواعده وأدبياته وقيمه وأخلاقياته، فضلاً عن أقلمة أنساق القوانين الوضعية الغربية مع الواقع الاجتماعى والسياسى والاقتصادى المصرى منذ استعارة المنظومات الغربية اللاتينية أساساً كجزء من الهندسة القانونية والقضائية للدولة الحديثة فى مصر، وحتى المرحلة الحالية<sup>(١)</sup>. إن رسوخ التقاليد المهنية للمهنة القضائية ودورها التأسيسى، والبناء، أعطى لها بعض أوراق القوة فى مواجهة ظواهر الخلل بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية، واكتسب الخطاب القضائى -على تعدد مصادره وأنماطه- هبة

وقبولاً واحتراماً عاماً على مستويات عديدة، حيث احترمت الصفوة الحاكمة القضاء والقضاة بصفة عامة على مستوى الخطاب السياسي الرسمي كجزء من بنية الدولة المصرية، وإن لجأت لتحقيق بعض أهدافها السياسية إلى إنشاء جهات للقضاء الخاص والاستثنائي، كمحاكم أمن الدولة طوارئ، نظراً لسيادة الحكم العرفي وإحالة بعض القضايا السياسية إلى القضاء العسكري، أو محكمتي القيم، والقيم العليا ومحكمة شئون الأحزاب، وإلى سلطة اتهام موازية للنيابة العامة، كالمدعى العام الاشتراكي. شكل اللجوء إلى القضاء الاستثنائي محاولة للالتفاف حول القضاء الطبيعي - بموارثه المهنية والأخلاقية - والمبادئ القضائية، التي أرساها على مدى تطوره، ثم إن القضاء الاستثنائي لعب دوراً في تحقيق أهداف ومصالح سياسية للنظام التسلسلي، والصفوة الحاكمة. من ناحية أخرى، كان القضاء المصري موضوعاً للقبول والتقدير من قبل منظمات المجتمع المدني ولاسيما الدفاعية، والقوى السياسية على اختلافها، ولاسيما القوى التي تصادمت مع السلطة السياسية والصفوة الحاكمة كالماركسيين والناصريين والقوميين العرب، والإخوان المسلمين، والجماعات الإسلامية السياسية، والليبراليين.

ثمة قبول عام باحترام القضاء من قبيل فئات اجتماعية عديدة، ولاسيما في مجال إقرار الحقوق العامة والفردية، وحسم الصراع على المراكز القانونية المتنازعة من ناحية أخرى، يذكي دور القضاء ومكانته في مجال حيده ونزاهته، وأدائه المهني المتميز في حسم النزاعات والخصومات القضائية. من ثم شكلت مطالب الجماعة القضائية وممثلها المنتخب في مجلس نادى القضاة العام والنوادي الفرعية نحو استقلال السلطة القضائية محوراً رئيساً من محاور الخطاب الإسلامي السياسي الدستوري والقانوني للجماعات الاحتجاجية الحديثة، وبعض الأحزاب المعارضة كالوفد، والتجمع الوطني التقدمي الديمقراطي، وجماعة الإخوان المسلمين المحجوبة عن الشرعية القانونية. الربط بين الإصلاح السياسي، واستقلال القضاء هو جزء من ملامح الحراك السياسي النسبي الذي شهدته البلاد خلال عامي ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، وهو تعبير عن عودة المسألة الدستورية، والقانونية إلى قائمة اهتمامات غالب الصفوة السياسية، وجماعة كتاب وأدباء وفنانين، وبعض الصحفيين المصريين.

٣- تزايدت اهتمامات غالبية القوى السياسية على اختلافها بدور القضاء في الإصلاح السياسي في ظل الحراك السياسي النسبي، وبروز الجماعات الاحتجاجية الجديدة، وصدور أحكام قضائية مهمة حول رقابة بعض منظمات المجتمع المدني ونشاطه على الانتخابات

الرئاسية بعد تعديل المادة ٧٦ من الدستور، والبرلمانية، وتقارير نادى القضاة العام حول نسب الحضور المتدنية للناخبين، والانتهاكات العديدة التي مست نزاهة العملية الانتخابية، والتزوير الذى شاب نتائج بعض الدوائر لصالح مرشحين عن الحزب الوطنى، وأعمال العنف والبلطجة التى تمت فى ظل الحياد السلبى لقوات الأمن، أو التدخل الإيجابى من الأمن لصالح مرشحى الحزب الوطنى، سواء بمنع الناخبين من مؤيدى الخصوم - جماعة الإخوان المسلمين والأحزاب المعارضة والمستقلين المعارضين - من الوصول إلى مقار وصناديق الاقتراع، أو منع ناخبى قرى مفكري فى المرحلة الثالثة من الخروج من منازلهم.. إلخ.

إن تقارير القضاة ومواقفهم النزيهة والمحايدة أثناء العمليات الانتخابية، أبرزت أهمية دور القضاة فى عملية الإصلاح السياسى المأمول من وجهة نظر قوى المعارضة السياسية، والجماعات الاحتجاجية الجديدة، ومن وجهة نظر الخطاب النقدي لبعض المثقفين والمفكرين والكتاب المصريين، ولا سيما مفكري جيل السبعينيات، وما بعد.

٤ - إن بيانات الجمعيات العمومية لنادى القضاة العام، وبالإسكندرية حول مشروع تعديل قانون السلطة القضائية<sup>(٢)</sup>، وخطابات بعض شيوخ القضاة، ربطت بين استقلال القضاء ودولة القانون، والإصلاح الدستورى والسياسى، بل حدث تفاعل، وتوظيف لدعم الأحزاب والجماعات الاحتجاجية لاستقلال القضاء، فى حركة الجماعة القضائية، ونادى القضاة العام ودعم مواقفهم إزاء السلطة التنفيذية - والتشريعية - ومجلس القضاء الأعلى من أجل تمرير مشروع نادى القضاة الذى وصفه بعض شيوخ القضاة وأقرته الجمعية العمومية فى ١٩٩١/١/١٨<sup>(٣)</sup>.

إن مطالبات القضاة العديدة حول إنهاء نظام الطوارئ والقوانين الاستثنائية، والإشراف الكامل على جميع العمليات الانتخابية، والأحكام التى تصدرها محكمة النقض، والقضاء الإدارى، عززت من مكانتهم، رغمًا عن جميع الضغوط التى تمارسها السلطة التنفيذية، والصفوة الحاكمة على نادى القضاة العام، فضلاً عن شيوع إدراك عام لدى غالب الأحزاب المعارضة والمستقلين والجماعات الاحتجاجية الجديدة، وبعض المفكرين الديمقراطيين الجدد، من تلازم الإصلاح الدستورى والسياسى، ودور القضاة والقضاء المستقل فى هذا الإطار.

إن أزمات الجماعة القضائية المصرية مع نظام يوليو ١٩٥٢ بدأت منذ بداية تأسيسه، ولا تزال سواء فى مجال إنشاء أجهزة قضائية استثنائية، أو إعادة تشكيل الهيئات القضائية بعد هزيمة يونيو ١٩٦٧، وبيان نادى القضاة عام ١٩٦٨، وإلى الخلافات بين السلطة

السياسية الحاكمة، وبين نادى قضاة مصر منذ حكم الرئيس السادات، حتى المرحلة الحالية<sup>(٤)</sup> في ظل سياق سياسى يتسم بالنزاعات والاحتقانات، ونقص الشرعية السياسية، وتكالب الأزمات ومراوحة ومراوغة الضغوط السياسية الدولية - من الإدارة الأمريكية الجمهورية المحافظة، وبعض دول المجموعة الأوروبية - على الحكومة والسلطة السياسية، ومن منظمات المجتمع المدنى العولمى التى تطالب بالإصلاح الدستورى، والسياسى. يتزايد مجدداً الحديث عن الدور السياسى للقضاء، والقضاة، وفى الإصلاح السياسى عموماً، بل إن ثمة اتهاماً يوجه للسلطة المصرية الحاكمة بتسييس القضاء، والتأثير على نزاهة واستقلال القضاء، والقضاة فى بعض القضايا السياسية، ولاسيما إزاء خصومها السياسيين، وهو ما رددته بعض أجهزة الإعلام الأمريكية والغربية، وبعض المنظمات الحقوقية فى هذا الصدد.

سوف نتناول الدور السياسى للقضاء المصرى فيما يلى:

أولاً: مفهوم الدور السياسى للقضاء المصرى.

ثانياً: الدور السياسى المباشر وغير المباشر.

ثالثاً: فعالية الدور، ومجالاته.

رابعاً: استدعاء الدور السياسى للقضاء: الأسباب، والفاعلون.

## أولاً: الدور السياسى للقضاء المصرى

ثمة حساسية تشوب الحديث عن دور، أو بعد، أو وظيفة سياسية للقضاء - لدى الصفوة السياسية الحاكمة، وبعض أطراف المعارضة، والقضاة - ومرجع ذلك أن هناك ضوضاء فكرية وسياسية مثارة منذ فترة حول مناقشة هذه المسألة، وبيان وجه الحق فيها، إذا شئنا استعارة هذا التعبير من لغة المحاكم، بين مؤيدين لهذا الدور، وبين رافضين له. ومصدر هذا الخلاف هو خطاب السلطة التنفيذية، الذى يطالب دائماً بإبعاد القضاء عن السياسة، وينعت الخطاب الرسمى، بعض الإعلام الحكومى أى نقد لقوانين الطوارئ، والقوانين الاستثنائية بأنها عمل بالسياسة، والمطالبة بإشراف القضاة على العملية الانتخابية على نحو يتسم بالجدية والانضباط، وصفت بذات الصفة حتى صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بالإشراف القضائى على العملية الانتخابية. والهدف من إثارة اللغط حول دور القضاة

السياسى، يستهدف إبعاد جماعة القضاة عن ممارسة واحد من أدوارهم الأساسية، فمناقشة مسألة استقلال القضاء، والمطالبة بإلغاء نظم القانون الاستثنائى وعلى رأسها قانون الطوارئ، والقضاء المرتبط به، ليس اشتغالاً بالسياسة، ومناقشة الأمور المتعلقة بالفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها هى أمور تتعلق بتنظيم السلطات فى النظام الدستورى والسياسى، وهى أمور تدخل فى صميم عمل السلطة القضائية.

يبدو أن المفهوم الذى يطرحه الخطاب التنفيذى والحكومى، حول السياسة ويقصد بها الصراع، والتنافس، والتناوب الحزبى على الحكم، والسياسات العامة، أو على الجوانب السلبية للسياسة، كالصراع على المغنم، أو الالتواء السياسى والافتراءات، واللغة المراوغة، والتضليل. تلك السمات التى توصف بها السياسة فى غالب الخطابات المتنازعة السائدة فى الحياة السياسية المصرية. ومن ثم فإن أى إشارة لضرورة ابتعاد القضاء عن السياسة بهذا المعنى، يحمل فى ظاهره رغبة فى وضع القضاء، والقضاة فى موقع ومكانة سامية تبعدهم عن الانغماس فى "دنيا" السياسة بالمعنى السالف. وبالطبع هذا الطرح للإشكالية يبدو سليماً فى ظاهر الأمور، وقد يستقطب تأييد البعض، إلا أن الفهم الظاهرى الشائع، أنف الذكر غير دقيق لأن السياسة بمعنى التوازن بين السلطات، والفصل بينها، وضرورة رفع القيود عن حريات المواطنين، أو إزالة غموض التشريعات، وتناقضاتها وتنازعها وتراكماتها، والازدواجيات فى تنظيم ذات المراكز القانونية، وانتهاك سلطتى التشريع، والتنفيذ للحقوق والحريات العامة الأساسية للمواطنين، ودور القضاء فى حماية حقوقهم الفردية والعامة هى أمور تبدو سياسية، ولكنها فى ذات المستوى دستورية، وقانونية وتدخل ضمن نطاق اهتمامات كل سلطة، وحسن عمل سلطات الحكم المختلفة وعدم خروجها عن نطاق وظيفتها الدستورية وصلاحتها، ومن ثم تعد عملاً دستورياً وسياسياً لا شائبة حوله. إن السياسة بالمعنى الذى يستهدفه الخطاب السياسى الرسمى، هى انغماس القضاة فى الأعمال الحزبية، ومناصرة أحد الأحزاب ضد الآخر، أو الانضمام لعضوية الأحزاب السياسية أو بعض الجماعات السياسية الدينية المحجوبة عن الشرعية القانونية كالإخوان المسلمين أو الجماعات الإسلامية السياسية الراديكالية. ولكن فى ذات الوقت فإن من حق القاضى أن يعتقد من الأفكار السياسية والأيدولوجية ما يشاء، طالما كان الأمر لا يخرج عن كونه أمر اقتناع، وفكر، ومن ثم لا يمتد إلى العملية القضائية بمعنى الحكم باقتناعاته السياسية والاجتماعية على خلاف مباشر وصريح مع النصوص الدستورية والقانونية. وهو الأمر الذى يخضع لرقابة القضاء الأعلى أو لمحكمة النقض أو الإدارية العليا، إذا تجاوز القاضى أثناء عمله

قواعد القانون سواء بالخطأ في تطبيقها، أو تفسيرها أو تأويلها، أو الإخلال بمقتضيات وشروط حق الدفاع أثناء نظر الخصومة المطروحة أمامه، وإن كان ذلك لا يعنى عدم تأثر القاضى فى تفسيره لنصوص القانون، ومبادئه العامة ببعض ما وقر فى ذهنه من مبادئ، وأفكار ولكن مثل هذه الأمور ثمة رقيب عليها، وهى المحكمة الأعلى، أو محكمة النقض أو المحكمة الإدارية العليا.. إلخ، والتي تعمل فى قضائها المبادئ القانونية والقضائية السائدة فى هذا الشأن، أو المحكمة الدستورية العليا فى المجالات التى تدخل ضمن نطاق اختصاصاتها المنصوص عليها حصراً فى قانونها.

وفى ذات الوقت عندما يتحدث القضاء عن ضرورة إلغاء بعض القوانين - وأنماط القضاء الخاص الاستثنائى- وهو ما يترتب مسؤولية سياسية مبتدعة - يقال إن ذلك يمس السياسة، فى حين أن دور هذا النظام القضائى الاستثنائى، يتمثل فى تطبيقه بعض النصوص ويرتب مسؤوليات سياسية، بل ويمثل مساساً بسلطة القضاء الطبيعى.

والتساؤل الذى نطرحه عند الحديث عن القضاء، والسياسة بأى معنى هناك دور سياسى للقضاء وللقضاة.

بادئ ذى بدء فالقانون، والأحكام القضائية، والمبادئ العامة التى تستخلصها وتبلورها المحاكم، وتمثل التراث القضائى، تلعب دوراً بارزاً فى النظام الاجتماعى، وفى العلاقات السياسية، لأن الاتجاهات القضائية تلعب دوراً إما فى تغيير بعض الأدوار، والوظائف، والمراكز القانونية والاجتماعية أو فى تثبيت البعض الآخر، وهذه المبادئ والأحكام التى تمس بعض الحقوق، والمراكز القانونية، تنطوى فى ذاتها على قيم اجتماعية وسياسية. من ناحية أخرى قد تؤثر فى بعض جوانب وفلسفة السياسة التشريعية. وغالباً ما تشمل العديد من الأحكام القضائية فى صلب حيثياتها على بعض التوجيهات إلى سلطتى التشريع والتنفيذ، إما بضرورة إحداث تغييرات فى الإطار التشريعى لعدم ملاءمته لحكم الوقائع المستجدة فى حركة المجتمع، أو لتناقضات التشريع، أو لوجود أكثر من تشريع ينظم مراكز وعلاقات قانونية واحدة، أو لتنافى التشريع مع العدالة، أو لانتهاكه لحقوق الإنسان، أو يندد بعض القضاة فى حيثيات الأحكام بتجاوزات السلطة التنفيذية، وجهاز الشرطة سواء فى تعذيب المتهمين، أو بالتقاعس عن تنفيذ القانون فى شأن بعض الأطراف، أو محاباة لطرف على آخر، أو انتقاد بعض السياسات الاجتماعية للحكومة، أو بعض قراراتها المؤثرة على حياة غالبية المواطنين، وقد تؤدي إلى اضطرابات، وأعمال عنف، وتجاوزات وخرق للقانون،

كما حدث في قضية تظاهرات ١٨، ١٩ يناير ١٩٧٧ ذاتعة الصيت في التاريخ السياسي للمرحلة الساداتية<sup>(٥)</sup>. ومثل هذه الحثيات تشكل في ذاتها وثائق قانونية وقضائية وسياسية واجتماعية عن السلطة العامة، والتشريع في حقبة تاريخية معينة، وتمثل مصدراً رئيساً من مصادر دراسة النظام السياسي، والاجتماعي. ولعل حالة الأحكام الصادرة في قضايا التعذيب التي شملت بعض السياسيين أيام النظام الناصري تمثل اليوم أحد مصادر دراسة هذه المرحلة، وكذلك في المرحلة الساداتية، وما بعدها حول القضايا السياسية المتعلقة بالقوى المحجوبة عن الشرعية، والتعذيب، أو القضايا الاقتصادية المتعلقة بالفساد في النظام الاقتصادي، أو في القطاع المصرفي، أو الاستيراد والتصدير كلها تمثل مصدراً مهماً من مصادر دراسة النظام الساداتي، والحكم الحالي. ولا شك أن ذلك يمثل أحد المؤثرات السياسية على عملية صنع القرار السياسي، والتشريعي في مصر، وعلى هذا الأساس سوف نرى إلى أي مدى تلعب العملية القضائية دوراً سياسياً في هذا المضمار.

وابتداءً يمكننا أن نميز بين مستويين في تحديد مفهوم الدور السياسي للقضاء في مصر.

المستوى الأول: الدور السياسي المباشر

المستوى الثاني: الدور السياسي غير المباشر.

ونتناولهما على النحو التالي:

### المستوى الأول: الدور السياسي المباشر

ويقصد بذلك أن القضاء يلعب دوراً سياسياً مباشراً، لا لابس حوله، وهو ما يتوافر في حالة انعقاد الإرادة العامة لجماعة القضاة ممثلة في جمعياتهم العمومية، بالمطالبة بإلغاء كـ قانون استثنائي، أو قضاء متفرع عنه وينتقص من سلطان القضاء، واختصاصاته أو المطالبة بالإشراف الكامل على العملية الانتخابية لضمان نزاهتها، وذلك حتى لا ينسب إلى هذه العمليات التزويرية لإرادة الناخبين أنها تمت في ظل إشراف قضائي على الانتخابات، وذلك كغطاء لممارسات السلطة التنفيذية، وجهاز الشرطة في خرق أحكام القانون كما حدث قبل حكم المحكمة الدستورية في هذا الصدد، أو ملاحظات القضاة وتقارير اللجان التي شكلها النادي لمراقبة العملية الانتخابية كما حدث في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية عام ٢٠٠٥. وأيضاً المطالبة من خلال نادي القضاة ببعض المصالح الاجتماعية الخاصة بجماعة



القضاة، من حيث الرواتب، أو السكن أو الرعاية الصحية والاجتماعية.. إلخ، وهى أمور تتصل بالدفاع عن المركز الاجتماعى للقضاة كجماعة مهنية، وكجزء من بعض الشرائح الاجتماعية للفئات الوسطى - الوسطى، والوسطى - العليا، وبصرف النظر أن ذلك حق من حقوقهم، أو أن ذلك أحد المستلزمات الأساسية لعدم تعرض القضاة للضغوط، أو الترغيب من قبل أى سلطة من السلطات فى الدولة، أو من قبل المتقاضين. تلك حقوق، ولكن طرحها وإعلانها والمطالبة بها هو تعبير سياسى - اجتماعى أى كان الشكل أو الوعاء الذى تطرح فيه هذه المطالب والحقوق.

ونستطيع أن نتلمس هذا فى مقررات الجمعيات العامة للمحاكم، أو الجمعيات العامة لنادى القضاة، ونشاط مجلس إدارة النادى. الذى أنشئ فى ١١ فبراير ١٩٣٩ نص فى نظامه الأساسى على أن "الغرض من النادى توثيق رابطة الإخاء والتضامن بين جميع رجال القضاة، ورعاية مصالحهم، وتسهيل سبل الاجتماع والتعارف بينهم، وإنشاء صندوق للتعاون والادخار لصالح الأعضاء، ومساعدة أسر من يفقدهم النادى من أعضائه العاملين<sup>(١)</sup>.

ولهذا السبب حاولت السلطة التنفيذية مرات عديدة السيطرة عليه خشية هذا الدور السياسى المباشر، وتم حله مرتين الأولى فى ١٢ أغسطس ١٩٦٣، والثانية فى ٣١ أغسطس ١٩٦٩<sup>(٢)</sup>. فى المرة الأولى أعدت وزارة العدل مشروع قانون بتعديل قانون السلطة القضائية، ومحاولة فرض سيطرة السلطة التنفيذية عليهم، واعررض مجلس إدارة النادى على هذا المشروع، وأندرت السلطة السياسية - ممثلة فى وزارة العدل - مجلس إدارة النادى بأنها ستصدر قانوناً بحل النادى وإدارته وهذا ما تم بالفعل بصدور القرارين الجمهوريين بالقانونين ٧٤، ٧٦ لسنة ١٩٦٣، وفى المرة الثانية أطلق عليها تعبير مذبحة القضاة، التى تمثلت فى محاولة ضم القضاة إلى الاتحاد الاشتراكى وفصل النيابة العامة عن النظام القضائى، وضمها للسلطة التنفيذية، وهو ما رفضته الجمعية العامة للنادى فى ٢٨ مارس ١٩٦٨. فتدخل وزير العدل فى انتخابات النادى، ومنى مسلكه بالفشل فصدرت القرارات بالقوانين ٨١، ٨٢، ٨٣، ٨٤، ٨٥ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المحكمة العليا والمجلس الأعلى للهيئات القضائية وبإعادة تشكيل القضاء وإعادة تنظيم نادى القضاة، وأن تكون التعيينات والترقيات بقرار من رئيس الجمهورية، وهو ما تم تجاوزه بعد ذلك بالقرار بالقانون ٨٥ لسنة ١٩٧١ بإعادة القضاة الذين تم عزلهم، وقضت محكمة النقض فى ٢١ ديسمبر ١٩٧٢ بما مؤداه انعدام تلك القرارات لمساسها باستقلال القضاء ومخالفتها لقانون التفويض

التشريعي ولأحكام الدستور، ثم صدر القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٣ بإعادة باقى القضاة المعزولين»<sup>(٨)</sup>.

ثم تطور الوضع بعد ذلك، وأقام بعض رجال القضاة دعوى بفرض الحراسة على النادى، وذلك تأسيساً على أن القرار بالقانون ٨٤ لسنة ١٩٦٩. جاء منعدياً، وحكمت محكمة النقض فى ١٩٧٧/١٢/٢٩ بانعدام هذا القرار بقانون.

ولا شك فى أن هذه الوقائع التاريخية تكشف إلى أى مدى أدركت ولا تزال السلطة التنفيذية والصفوة السياسية الحاكمة فى مصر، أهمية الدور الذى يلعبه نادى القضاة ليس فقط فى إطار التمثيل والتعبير عن مصالح القضاة، والدفاع عنهم وعن مواقعهم فى القضايا العامة، كمواطنين مصريين، وعن استقلال السلطة القضائية وأيضاً كأحد الضمانات الجماعية الحية للأمة، والتأثير الكبير لهم فى هذا النطاق.

وعلى هذا فإن متابعة الجمعيات العمومية لنادى القضاة، وانتخابات مجلس إدارة النادى تكشف عن حقيقة مفادها أنه غالباً ما تحاول السلطة التنفيذية التدخل بأساليب متعددة للإغواء، كالندب والمكافآت أو الضغوط للتأثير على إرادة القضاة، بهدف إنجاز بعض القوائم والشخصيات، ورفض بعضهم. ولا شك فى أن نتائج انتخابات عديدة تكشف عن أن هذا المسعى للسلطة غالباً ما لا ينجح، وعندئذ يتم اتهام بعض المجالس المستقلة للنادى عن تأثيرات السلطة التنفيذية بأنها تعمل فى السياسة، وكأن ذلك اتهام؟

والواقع أن دور النادى السياسى -بالمعنى الذى أشرنا إليه- يتفق تماماً مع المواثيق والإعلانات الدولية للأمم المتحدة، من أن المؤسسات النقابية -أو شبه النقابية- للقضاة من حقها أن تعبر وتدافع عن مصالحها أمام جميع القوى والسلطات الأخرى فى المجتمع، وأن ذلك يعد أمراً مشروعاً لا تترتب عليه. وهناك الدور القضائى فى القضايا المتعلقة بصحة الانتخابات العامة، وصدور الأحكام القضائية ببطان تشكيل مجلس الشعب أو تكوين الأحزاب السياسية، أو الإشراف على الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية فيما بات يعرف بالإدارة والرقابة القضائية على الانتخابات،<sup>(٩)</sup> فهنا ثمة دور سياسى مباشر وواضح للقضاء.

ثمة أيضاً دور سياسي - يستند إلى اختصاص دستوري - تنهض به المحكمة الدستورية العليا في قضائها، ولاسيما في بعض القواعد الأساسية - بل والهيكلية - لعمل النظام الدستوري المصري، بل إن بعض هذه الأحكام مست نصوصاً صريحة عديدة تمس النظام الاقتصادي الذي صيغت الوثيقة الدستورية في بيئته الأيديولوجية والاجتماعية والاقتصادية ذات التوجه الاشتراكي، والتخطيط المركزي والقطاع العام والملكية العامة لوسائل الإنتاج. ومنذ انتهاء النظام المصري وصفوته السياسية الحاكمة لسياسة التكيف الهيكلي أو الإصلاح الاقتصادي - كما أطلق عليها - وإعادة الهيكلة والخصخصة وقد تعاملت المحكمة مع هذه النصوص عبر استراتيجية تأويلية رمت إلى محاولة التوفيق بين بنية النصوص الدستورية، وبين الواقع الاقتصادي - السياسي المتغير - وتراكماته، وذلك حتى لا يؤدي ذلك إلى تناقضات كبيرة بينها، وبما يؤثر على نظام المشروعية الدستورية والقانونية، وهو ما شكل واحداً من أبرز مكونات استراتيجية التفسير والتأويل القانوني للحكم في هذه المرحلة من تطور قضائها. وفي هذا الإطار أثرت مسألة مشروعية القوانين والقرارات الخاصة ببيع وحدات القطاع العام، خاصة أن الدستور المصري الصادر في ١٩٧١ نص في المادتين الأولى والرابعة على الاشتراكية، حيث جرت المادة الأولى على أن جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي واشتراكي يقوم على تحالف قوي الشعب العاملة والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة" ثم عدلت هذه المادة في التعديلات التي صدرت في ٢٢ مايو ١٩٨٠ لتصبح على النحو التالي:

أن "جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي تقوم على تحالف قوي الشعب العاملة. والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة"، وهذا التعديل في النص كما ذهب بعض الفقه الدستوري "طفيف انصب على الصياغة ولا يغير من مضمون النص شيئاً"<sup>(١)</sup>.

المادة الرابعة: تناولت النظام الاقتصادي، وذهبت قبل تعديلها إلى أن "الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تنويع الفوارق بين الطبقات".

ثم عدل المشرع الدستوري المادة في تعديلات ٢٢ مايو ١٩٨٠ إلى أن "الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمي الكسب

المشروع ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة". وعلى الرغم من تعديل المادة الرابعة إلا أن البعض ذهب إلى أن "النظام الاشتراكي ما زال قائماً في الدستور وما زالت دعائمه الأساسية باقية في النص الجديد. فما زال النص باقياً على الكفاية والعدل.

والكفاية هي الكفاية في الإنتاج. والعدل هو العدالة في توزيع الناتج القومي. وما زال هدف النظام أن يحول دون الاستغلال.. ودون استغلال الإنسان للإنسان، وهذه هي الدعائم الأساسية للاشتراكية<sup>(١١)</sup>.

وتذهب المادة ٢٣ من الدستور إلى أن: "ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالإنتاج وضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخل". إن أخذ الدستور بنظام الخطة الشاملة، هو بعيد عن الاتجاه الأيديولوجي الذي كان سائداً أثناء وضع الوثيقة الدستورية، والذي تضمن أيضاً سيطرة الشعب على وسائل الإنتاج وعلى أساس أن الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، وتقود القطاع العام إلى التقدم في جميع المجالات، ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية. وفق ما جاء بالمادة ٣٠ من الدستور. ومن الأمور التي تبدو واضحة في نظر بعض الفقه الدستوري "أن الملكية العامة هي القاعدة العامة في ملكية وسائل الإنتاج، وتمثل ملكية الدولة في وجود القطاع العام القومي الذي يقود خطة التنمية وتعتمد عليه الدولة بالدرجة الأولى لإنجاح برامج الخطة وأهدافها"<sup>(١٢)</sup>

تصدت المحكمة الدستورية العليا لحسم هذا الخلاف حول الخصخصة، ومن ثم فصلت في واحدة من الأمور السياسية والاقتصادية الأساسية في البلاد، وهي طبيعة النظام الاقتصادي، وأصدرت حكماً هاماً في أول فبراير ١٩٩٧، وأقرت بدستورية قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

أثارت عملية بيع بعض وحدات القطاع العام في إطار سياسة الخصخصة التساؤل حول مدى مشروعية هذه الإجراءات من الناحية الدستورية، فضلاً عن طبيعة النظام الاقتصادي المصري بين النص الدستوري، والممارسة السياسية والتشريعية في ظل غياب نص دستوري يتناول الخصخصة، ذهب رأي في الفقه إلى القول "وإذا كان الدستور المصري لم يتضمن نصاً بشأن الخصخصة، فإن الخصخصة ليست مخالفة للدستور، نظراً لأن الدستور لم يحظرها. والقاعدة العامة أن كل ما لم يحظره الدستور فهو جائز. غير أنه إذا كانت

الخصخصة جائزة دستورياً فإنها مقيدة دستورياً كذلك. فهي لا تخالف الدستور طالما أنها لا تؤدي إلى الإخلال بالمبادئ الاقتصادية في الدستور، أي لا تؤدي إلى تخلف القطاع العام وعجزه عن تحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية<sup>(١٣)</sup>.

تصدت المحكمة الدستورية العليا لحسم هذا الخلاف حول الخصخصة، ومن ثم فصلت في واحدة من الأمور السياسية والاقتصادية الأساسية في البلاد، وهي طبيعة النظام الاقتصادي، وأصدرت حكماً مهماً في أول فبراير ١٩٩٧، وأقرت بدستورية قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١<sup>(١٤)</sup>.

ذهبت المحكمة إلى تأويل النصوص الدستورية - كما سبق وأشرنا سلفاً - لتبسط مشروعيتها على عملية إعادة هيكلة النظام الاقتصادي المصري، نحو الخصخصة، وحرية السوق، والمشروع الحر. ومن ثم ذهبت إلى أن "النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بآلية عمياء إحداثاً في البحر. بل يتعين فهمها على ضوء قيم غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً.

إن "قهر النصوص الدستورية، بإخضاعها لفلسفة بذاتها، يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها، فلا يكون الدستور كافلاً لها، بل حائل دون ضماناتها"<sup>(١٥)</sup>.

تشكل أحكام المحكمة الدستورية العليا، والمبادئ التي انتهت إليها، أحد مكونات الدور الذي يلعبه القضاء، سواء في إضفاء المشروعية الدستورية على بعض القوانين التي تمس طبيعة النظام الاقتصادي، أو السياسي، أو الحريات العامة. وفي هذا الإطار يمكن إيراد حكم المحكمة بعدم دستورية القانون رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٨٩ بفرض ضريبة على مرتبات العاملين في الخارج. حيث ذهبت المحكمة إلى أن "ليست ثمة مصلحة مشروعة ترتجي من وراء إقرار تنظيم تشريعي يتوخى مجرد تنمية موارد الدولة من خلال تقرير ضريبة تفنقر إلى قولها الشكلية أو لا تتوافر في أركانها ودوافعها الأسس الموضوعية التي ينبغي أن تقوم عليها، ذلك أن جباية الأموال في ذاتها لا تعتبر هدفاً يحميه الدستور، بل تقوم أن تكون هذه الجباية وفق قواعد القانون وبالتطبيق لأحكامه"<sup>(١٦)</sup>.

إن الأحكام التي تصدرها المحاكم المختلفة -القضاء العادي أو الإداري أو الدستوري- في مجالات حماية حرية الصحافة، هي تطبيق لنصوص القانون، وإقرار لمبادئ قانونية

وسياسية، وفي هذا الصدد نشر على سبيل المثال، ما ذهبت إليه محكمة النقض من "إن  
المشرع في الدستور والقانون قد كفل للصحافة حريتها بما يحول كأصل عام دون التدخل في  
شئونها أو التغول عليها بقيود ترد رسالتها على أعقابها بحسبها صوت الأمة ونافذة  
لإطلاع المواطنين على الحقائق التي لا يجوز حجبها عنهم سيما فيما يمس حق الجماعة في  
الدفاع عن مصالحها وحقوق المواطن التي لا يجوز العدوان عليها أو المساس بها. إلا أن  
المشرع إذ يلتزم بالقيم الخالدة مناراً والأخلاق العامة نبراساً فقد نظم ممارسة هذه الحرية  
بوضع قيود تستلزمها الوقاية من سطوة أقلام قد تتخذ من الصحف أداة للمساس بالحریات أو  
النيل من كرامات الشرفاء إن سبا أو قذفاً أو إهانة أو غير ذلك من أفعال يتأبى على المشرع  
إقرارها تحت ستار حرية الصحافة ومالها من قدسية وحماية وبتقدير أن الحرية في سننها لا  
تتصور انفلاتاً من كل قيد ولا اعتداء على حقوق الغير ولا تسلطاً على الناس وباعتبار أنه  
لا شئ في الوجود يكون مطلقاً من أي قيود، والقضاء من بعد، إذ يتوخى الحق والعدل، كما  
هو ملاذ من كل دخيل عليها مسئ إليها، هو من يرد عنها كل عدوان عليها وكل نيل من  
حقوقها أو حريتها، فلا يتأتى لأحد أياً كان هواه أو مبتغاه أو لأية جهة أياً كان شأنها، أو  
مرماها أن تتدخل في أمورها بما يوهن عزائم رجالها إن اعتداء أو إرغاماً أو ترهيباً<sup>(١٧)</sup>.

ومن أبرز تجليات الدور القضائي في المجال السياسي، الدفاع عن الحريات ومن بينها  
حرية العقيدة، سواء في أحكام محكمة النقض أو الإدارية العليا، وفي هذا الصدد ذهبت  
محكمة النقض في أحكام عديدة إلى أن للشخص أن يغير دينه أو مذهبه أو طائفته وهو في  
هذا وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض - مطلق الإرادة تحقيقاً لمبدأ حرية العقيدة طالما  
قد توافرت له أهلية الأداء. والاعتقاد الديني مسألة نفسية. فلا يمكن لأي جهة قضائية البحث  
فيها إلا عن طريق المظاهر الخارجية الرسمية فقط. ومن وقت هذا التغيير لا يعتبر خاضعاً  
إلا لأحكام الدين أو المذهب الجديد<sup>(١٨)</sup>. إن دور مجلس الدولة المصري بارز في مجال  
الحقوق والحريات العامة والفردية، وبعضها يمس الشروط القانونية - السياسية للمواطنة  
وحقوقها الأساسية، سواء في مجال الحرية الدينية وممارسة الشعائر الدينية<sup>(١٩)</sup>، وإقرار مبدأ  
المساواة أمام القانون، والقضاء وأمام الوظائف العامة، وفي الحريات الشخصية وحقوق  
الأمن، والرأي، وحرية الصحافة، والحريات الأخرى<sup>(٢٠)</sup> إن الأحكام والمبادئ القضائية على  
اختلافها، تتطوي على تناول قضايا ومراكز دستورية وقانونية ذات طبيعة سياسية، وهو ما  
يمكن أن يكون دوراً سياسياً للقضاء، تأسيساً على أنه سلطة من السلطات الثلاث من ناحية،

ومن ناحية أخرى يمثل دوراً سياسياً غير مباشر، وهو ما نتناوله في المستوى الثاني، أي الدور السياسي غير المباشر.

### المستوى الثاني: الدور السياسي غير المباشر

ويقصد بذلك أن العملية القضائية، أو الأحكام القضائية، يتمخض عنها دور سياسى فى المجتمع والدولة، أو أن هذه الأحكام، والمبادئ الناشئة عنها، قد تؤدي إلى التأثير على عملية صنع القرار السياسى فى البلاد، ولاشك أن أحكام الدستورية العليا حول بعض القوانين تؤدي إلى تغيير فى بعض التشريعات، وفى السياسة الحكومية، كما فى السياسة الضريبية، أو التعليمية.. الخ، وذلك على نحو ما أشرنا إليه سابقاً.

### ثالثاً: فعالية الدور ومجالاته

المتابعة التحليلية للدور السياسى غير المباشر للقضاء المصرى، تؤكد على فعالية هذا الدور فى عدة مجالات، وذلك على النحو التالى:

١- المساعدة على إنماء الاتجاهات الاجتماعية-السياسية التى تساهم فى تشكيل المجتمع المدنى: وذلك من خلال الأحكام القضائية الصادرة فى الدعاوى، والأقضية ذات الطابع السياسى، والتى تخلف عنها العدوان على بعض حقوق الأفراد، باستخدام العنف والتعذيب البدنى، والإيذاء المعنوى، للمتهمين وإدانة مثل هذه الممارسات المنافية لحقوق الإنسان، تؤكد على ما يلي:

(أ) دور الفرد فى المجتمع، ومجاله الخاص وفى إطار المجال العام. وأبرز الأمثلة على ذلك دعاوى التعويض عن التعذيب فى القضايا التى رفعت من قبل بعض الكوادر الماركسية والإخوانية التى قبض عليها فى قضايا تمس أمن الدولة، ومورست ضدهم صنوف من الاعتداء، والخط من الكرامة، والتعذيب فى معتقلات السلطة السياسية الحاكمة. ومن القضايا الذائعة التى قضى فيها ببراءة بعض المتهمين فى قضية تنظيم الجهاد الإسلامى، والتى أدانت فيها المحكمة فى حكمها الذائع كل صنوف القهر والتعذيب البدنى والمعنوى الذى مارسه الشرطة على المتهمين، وقضت ببراءة أعداد كبيرة تعرضت للقهر البدنى، واعترفت

تحت تأثيره الأمر الذى ينحدر بهذه الاعترافات إلى درجة بطلان الأدلة المستمدة منها. فى هذا الإطار يمكن إدراج الأحكام القضائية التى تراعى فى حيثياتها، وتقديراتها الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين كأفراد، أو كجماعات منتظمة فى إطار جمعيات، أو نقابات أو نوادى، خاصة أن الاتجاه إلى تشكيل مثل هذه المنظمات الوسيطة يتنامى فى المجتمع المصرى منذ عقدين، ولاسيما المنظمات الحقوقية والدفاعية، بل ثمة نزوع لدى الفئات الاجتماعية الوسطى فى المجتمع، للاهتمام والمشاركة فى أعمال هذه المؤسسات الوسيطة، بل وامتد ذلك إلى الأندية الرياضية، التى شهدت مع النقابات اهتماماً ملحوظاً بالمشاركة فى انتخاباتها، وأنشطتها التى امتدت إلى السياسة والأمر العامة فى المجتمع، والدولة، بل وشهدت ساحات المحاكم العديد من القضايا والخصومات القانونية حول مدى صحة وشرعية بعض مجالس إدارات هذه الأندية والجمعيات، والنقابات، أو سلامة أعمالها من الناحية القانونية. والأحكام القضائية الصادرة فى هذه الأفضية لاشك أنها تضبط الإطار القانونى، ومعايير العمل فى هذه المؤسسات المختلفة، الأمر الذى ينبه الجماعات المهنية، أو الأعضاء إلى ضرورة متابعة أنشطتها المختلفة، والمشاركة فى الرقابة على أعمالها. وهو الأمر الذى يبلور دور هذه الجماعات والمؤسسات صوب تعبئة أعضائها والدفاع عن مصالحهم الاجتماعية، والمهنية، بل والترويجية على اختلافها.

ذلك يعزز من عمليات إنتاج الفرد كفاعل اجتماعي، على الرغم من العقبات البنائية ولا شك التى تقف إزاء إنتاج الفرد، والفردية فى المجتمع المصرى.

(ب) إصدار الأحكام التى تركز بعض الحقوق والحريات الأساسية لبعض المهن والفئات الاجتماعية، والتى قد لا يعترف بها النظام السياسى، والسلطة الحاكمة علناً، أو تطارد المطالبين بها.

وهذا الدور تنامى فى السنوات الأخيرة، وخاصة لصالح بعض القوى الاجتماعية المضطهدة سياسياً، ويمكن أن نطلق عليها القوى الاجتماعية الصامتة والتى لا تكتسب حركاتها المطالبية والاجتماعية والسياسية اهتماماً من الصفوة السياسية المسيطرة، مقارنة ببعض القوى المهنية، وبعض الفئات الوسطى فى المجتمع كالمحامين والمهندسين، والأطباء... الخ، هذه القوى هى العمال فعلى الرغم من حيويتها التى أخذت فى التشكل والتبلور بالإضرابات، والاعتصامات، والتظاهر - فى بعض سنوات العقدين الماضيين، ومؤخراً مع بعض برامج الخصخصة وبيع قطاع الأعمال العام - إلا أن حركتها محاصرة



أمنياً، وإعلامياً وبالجملة سياسياً. ويتم التصدى الأمنى لكل أشكال تحركها السياسى والنقابى. وقد استطاع القضاء المصرى أن يقرر بعض حقوقها الأساسية. وذلك كالحق فى الإضراب، أو من خلال الإقرار لبعض القوى السياسية بالحق فى اعتناق ما تراه من أفكار سياسية ينظر إليها بأنها مجرمة فى ذاتها، كالإيديولوجية الماركسية، والتي ينص المشرع على تجريم اعتناقها وتشكلها فى وعاء تنظيمى وذلك على أساس أنها تمثل أفكاراً وتنظيمات هدامة من وجهة نظر الصفوة السياسية، والنظام. فاستطاع القضاء من خلال عملية تفسير النصوص أن يقرر ضوابط التجريم بشكل صارم بحيث لا تمتد لمجرد الاقتناع، واعتناق الأيديولوجية كنظام فكرى، وفلسفى، وسياسى، وإنما عندما تشكل فى تنظيم يستخدم العنف أداة لتحقيقها. ولاشك أن هذا الدور يتنامى فى مجال أعمال الحقوق والحريات العامة والدستورية من قبل محاكم القضاء العادى والنقض والإدارى والإدارية العليا والدستورية.

ونظراً لأهمية هذا الدور فسوف نشير إلى بعض هذه المبادئ -والحقوق- التى أقرها القضاء فى بعض أحكامه التى يمكن أن نصفها بالتاريخية دون مغالاة، أو تزويد.

١- حق الإضراب والحكم الصادر فى قضية النيابة العامة رقم ٤١٩٠ لسنة ٨٦ الأزيكية (١٢١ كلى شمال)، من محكمة أمن الدولة العليا طوارئ - القاهرة.

وأهم ما جاء بهذا الحكم المهم، هو التصدى للعلاقة بين بعض الحقوق التى تأتى بها الاتفاقيات الدولية، والتى وقعت عليها مصر، وبين التشريعات الداخلية، التى قد تتنافى مع هذه الحقوق، والمبادئ التى اشتملت عليها. فالنائب أن مصر قد وقعت على العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتى نصت على أنه: "تتعهد الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية بأن تكفل -الحق فى الإضراب على أن يمارس طبقاً لقوانين القطر المختص... الخ. ورأت المحكمة أن "هذا النص قاطع الدلالة فى أن على الدولة المنضمة للاتفاقية التزاماً أن تكفل الحق فى الإضراب، بمعنى أنه صار معترفاً به كحق مشروع من حيث المبدأ ولا يجوز العصف به كلياً وتحريمه على الإطلاق وإلا فإن ذلك مصادرة كاملة للحق ذاته وما تملكه الدول المنضمة للاتفاقية لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم ذلك الحق المقرر بحيث تنظم التشريعات الداخلية طريقة ممارسة ذلك الحق وهناك فرق بين نشأة الحق ووضع قيود على ممارسته، وعدم وضع تنظيم لذلك الحق لا يعنى على الإطلاق العصف به أو تأجيله لحين وضع تلك النظم وإلا لاستطاعت أية دولة التحل من التزامها بعدم وضع تنظيم لممارسة ذلك الحق.

وناقشت المحكمة التعارض بين نص هذه الاتفاقية الدولية التي صدقت عليها مصر، وبين بعض النصوص التشريعية التي تجرم وتحظر الأحزاب، فرأت أن المادة ١٢٤ من قانون العقوبات التي تنص على أنه "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه... الخ.

وهذا النص يتناقض مع نص العهد الذي صدقت عليه مصر في مادتها الثامنة فقرة (د). السابق الإشارة إليها.

ورأت المحكمة أن القاضى الوطنى لا يطبق المعاهدة تأسيساً على أن دولته قد التزمت دولياً بتطبيقها بل يطبقها باعتبارها جزءاً من قوانين الدولة الداخلية إذا ما تم استيفاؤها للشروط اللازمة لنفاذها داخل الإقليم. وهو الأمر الذى رأت المحكمة فى قضائها أن الدستور المصرى قد أكد على هذا المعنى الذى تنبئ إليه فى الفقرة الأولى من المادة ١٥١، والتي تنص على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

وبمراجعة الوضع القانونى الداخلى لهذه الاتفاقية، وإجراءاته تبين أنها صدرت بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب بوصفها إحدى المعاهدات الدولية التى أقرتها واعترفت بها الاتفاقية الدولية الصادرة فى نطاق الأمم المتحدة وبالتطبيق لميثاقها. ورأت المحكمة أنه تطبيقاً لنص المادة ١٥١ من الدستور سألقة الذكر ولما استقر عليه الفقه والقضاء فإن المعاهدات الدولية التى صدرت وفقاً للأصول الدستورية المقررة ونشرت فى الجريدة الرسمية حسب الأوضاع المقررة تعد قانوناً من قوانين الدولة يتعين على القضاء الوطنى تطبيقها باعتبارها كذلك. ولذلك اعتبرت المحكمة أن المادة ١٢٤ قد ألغيت ضمناً بالمادة ٨ فقرة (د) من الاتفاقية المشار إليها عملاً بنص المادة الثانية من القانون المدنى التى تنص على أنه: لا يجوز إلغاء نص تشريعى إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء أو ليشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم أو ينظم من جديد الموضوع الذى سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع.

ورأت المحكمة أن المادة ١٢٤ قد ألغيت ضمناً بالاتفاقية الأمر الذى يترتب عليه أن تكون تهمة الامتناع عن العمل قد بنيت على غير أساس من القانون<sup>(٢١)</sup> وأهابت المحكمة بالمشرع أن يسارع إلى وضع الضوابط اللازمة لهذا الحق على نحو يحقق مصلحة البلاد العليا ومصالح العمال فى نفس الوقت حتى لا تعدم الفوضى وتتعدى المصالح العليا للمجتمع وضمان عدم توقف سير المرافق الأساسية أو المساس بوسائل الإنتاج أو إيذاء غير المضربين. وذلك بحسب تعبير المحكمة وهذا القضاء الذى جاءت به المحكمة، يعكس أهمية الدور القضائى فى إقرار بعض الحقوق والحريات الأساسية لفئات اجتماعية واسعة فى المجتمع، الأمر الذى يساهم فى تكريس حقوق الإنسان فى العلاقات الاجتماعية والسياسية، وذلك من خلال الأطر القانونية السائدة، وليس خارجها، وهو أمر بالغ الأهمية لأنه يكشف إلى أى مدى أهمية التعامل مع الأوضاع القائمة، وخلق مساحات جديدة للحرية والديموقراطية على الرغم من ثقل القيود اللاديموقراطية التى ينوء بها النظام القانونى والسياسى.

٢- يُعد الحكم الصادر فى إحدى قضايا الحزب الشيوعى المصرى من الأحكام المحورية على تأكيد الدور السياسى غير المباشر للقضاء المصرى، وكانت النيابة العامة قد وجهت الاتهام إلى مجموعة من رجال السياسة بدعوى أنهم أنشأوا ونظموا وأداروا منظمة ترمى إلى سيطرة طبقة اجتماعية على غيرها من الطبقات وإلى القضاء على طبقة اجتماعية وقلب نظم الدولة الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والقضاء على النظم الأساسية والهيئة الاجتماعية وكان استعمال القوة والإرهاب والوسائل غير المشروعة ملحوظاً فى ذلك بأن أسسوا ونظموا وأداروا منظمة سرية باسم الحزب الشيوعى المصرى يهدفون عن طريقه إلى مناهضة السلطة الشرعية والدعوة لإقامة تحالفات معادية لمجابهتها، وتأييب الجماهير ضدها، وتهيئتها للثورة الشعبية لإسقاطها إلى فرض سيادة الطبقة العاملة وحكمها المطلق والقضاء على طبقة الملاك والرأسمالية الوطنية وإلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج. وخلق مجتمع مصرى يقوم على الأسس الماركسية اللينينية على غرار الوضع القائم فى الدول التى تقوم بتطبيقها. واتهمتهم النيابة أيضاً بأنهم أنشأوا وأسسوا ونظموا وأداروا تنظيمًا حزبياً غير مشروع هو المنظمة السرية المسماة الحزب الشيوعى المصرى على خلاف الأحكام المقررة قانوناً وتقوم على أسس معادية لنظام المجتمع، وثالثاً لأنهم روجوا فيما بينهم وعلانية فى جمهورية مصر العربية لمذهب يرمى إلى تغيير مبادئ الدستور الأساسية والنظم الأساسية للهيئة الاجتماعية.. الخ.

وهذه الاتهامات هي جوهر خطاب النيابة العامة، وسلطات الأمن، والصفوة السياسية المصرية الحاكمة في مواجهة إحدى القوى الأساسية المحجوبة عن الشرعية القانونية فى النظام السياسى المصرى، وهم الماركسيون على اختلاف فصائلهم وأحزابهم السرية.

وقد نظرت محكمة أمن الدولة العليا المشكلة طبقاً لأحكام القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ هذه الدعوى، وقامت بتبرئة بعض المتهمين، والحكم على آخرين منهم. وكان مدار حكم البراءة أن المحكمة رأّت أن إعمال نص المادة ٩٨ من قانون العقوبات يتم فى ظل شروط منها أنه يعتبر التنظيم مناهضاً بشرطين:

الأول والثانى أن يكون استعمال القوة والإرهاب أو أى وسيلة أخرى غير مشروعة ملحوظاً فى ذلك وأن تكون هذه الوسيلة من أهداف التنظيم، فإذا كانت من آراء بعض أعضائه دون أن تعبر عن رأى التنظيم نفسه فإن ذلك وحده لا يعتبر كافياً... ولا محل للافتراضات والتخمينات بأنهم ماركسيون لأن ذلك لا يصلح بذاته سنداً للقول إن نيتهم هى استعمال القوة والعنف للوصول إلى هدفهم وإنما يشير فقط إلى اتجاهاتهم السياسية والاقتصادية فى علاج مشكلات البلاد. ويتحقق استعمال القوة بجميع وسائل العنف المادى على الأشخاص أو التهديد باستعمال السلاح كما يتحقق الإرهاب بكافة وسائل الضغط الأدبى أو الإتلاف أو التخريب أو تعطيل المرافق ولا يشترط فى الوسائل الأخرى غير المشروعة أن تصل إلى حد الجريمة. وأنه لا يكفى وجود مضبوطات أو كتب ترمى إلى الأهداف المؤثمة فى المادة ١٩٨ عقوبات طالما أن المحكمة لم تستظهر أن اللجوء إلى القوة أو الإرهاب أو الوسائل الأخرى غير المشروعة ملحوظ فى تحقيقها الأمر الواجب توافره للعقاب على الجريمة محل الاتهام<sup>(٢٢)</sup>.

وهذا الحكم يحدد لنا الدور الذى يلعبه القضاء فى الدفاع عن حريات التفكير والاعتقاد السياسى والاجتماعى والثقافى، ويضع قيوداً تضبط النصوص التجريمية والعقابية، بحيث تكون الشروط التى يضعها على النصوص أثناء تفسيرها، لأعمالها على وقائع القضية المطروحة أمامه بمثابة سياجات تحمى الحقوق، والحريات الأساسية، وهو دور سياسى غير مباشر، ويكشف عن الدور الخلاق للقضاء المصرى فى هذا المجال.

## ج- القضاء كآلية غير مباشرة للحسم السياسى:

يقوم القضاء المصرى بدور مهم فى بعض فترات التحول السياسى - الاجتماعى فى النظام السياسى المصرى. وخاصة خلال العقدين المنصرمين، وخاصة عندما تتكاثر وتتكاكب الأزمات السياسية، والاجتماعية، ويتم اللجوء إلى القضاء كأداة غير مباشرة فى إدارة هذه الأزمات السياسية - الاجتماعية. وأبرز الأمثلة على ذلك عندما وجهت إلى النظام السياسى والصفوة المسيطرة الاتهامات بالمشاركة فى الفساد الهيكلى، والسياسى والاقتصادى وإلى عناصر بارزة سواء فى دائرة الحكم من الوزراء، أو بعض ذوى النفوذ المقربين من الرئيس أنور السادات، أو من قيادات بارزة فى الحزب الحاكم ومجلس الشعب، هنا تتم إدارة الأزمة من خلال عمليتين، الأولى، إحداث تغيير وزارى بهدف الإحياء بالتغيير فى الأشخاص، والسياسات، وذلك كرسالة مفادها أن الرئيس، والصفوة المسيطرة لا تحمى الفساد السياسى، والعملية الثانية: تتمثل فى فتح بعض ملفات الفساد السياسى، وإحالتها للقضاء للفصل فيها، والسماح بالنشر المكثف فى الحدود التى لا تشير إلى اتهامات تمس صانع القرار الأول فى البلاد. وهذا ما تم فى قضية البوينج، ثم بعد ذلك فى قضايا رشاد عثمان وعصمت السادات، وتجار العملة وشركات توظيف الأموال، ونواب القروض، والأخطر بعد ذلك ترك أمور تحتاج إلى إصدار قرار سياسى - اجتماعى إلى مجريات العمل القضائى، وآلياته فى صدور الأحكام فى أمور هى أدخل فى السياسة بالمعنى الدقيق لها، ويفترض أنها من صلب الدور الأساسى للسلطة التنفيذية، أى الرئيس والحكومة والمؤسسات التابعة لهما. وهى ظاهرة تكررت خلال عقود الثمانينيات والتسعينيات، وحتى عام ٢٠٠٤، ولا تزال آثارها سارية حتى اللحظة الراهنة فى عمل الصفوة السياسية الحاكمة، والنظام المسيطر.

وخطورة هذا الاتجاه، أن نطاق العمل القضائى، وآلياته وطبيعته، أبعد عن تلمس الأبعاد المركبة للظواهر الاجتماعية الاقتصادية، والسياسية وهى أمور يفترض أنها فى صلب اهتمامات، وأدوار رجال السلطة التنفيذية السياسيين عند قمة الهرم السياسى للحكم. وهؤلاء يفترض أنهم أعلم بشأن متغيرات العمل السياسى - الاقتصادى، والاجتماعى، وأقدر على رصده وتحليله ومتابعته بالحلول والسياسات. ومن أبرز هذه القضايا، والمشكلات مسألة تنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشعب، أو الشورى أو القوانين المتعلقة ببعض النقابات المهنية كقنابة المهندسين... الخ، وهذه أمور تقع ضمن نطاق العمل السياسى، وهياكله

الأساسية، والوسيط، ولا بد أن يكون للسلطة السياسية الحاكمة تصورات ورؤى للهندسة السياسية، والقانونية للعمل السياسى. ولكن مثل هذه الأمور البالغة الأهمية والحساسية تركت للقضاء للفصل فيها، على أهمية دوره، ولكن السياسة هي عملية تخطيط وترتيب، وتعامل مع متغيرات، وضغوط، وتوازنات ومناورات وأولويات وترجيح للمصالح السياسية والاجتماعية المتنافسة. ولهذا صدرت أحكام قضائية بعدم دستورية القانون ١٢٥ لسنة ١٩٨١ في شأن الأحكام الخاصة بنقابة المحامين، وعدم دستورية قانون الانتخابات بالقائمة رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣. ثم الطعن بعدم دستورية القانون الانتخابى الذى تشكل بمقتضاه مجلس الشعب، والقضاء بذلك أكثر من مرة، ورغم أن القضاء هنا يستخدم كأداة سياسية غير مباشرة من قبل السلطة التنفيذية - وبالتحديد مؤسسة الرئاسة - إلا أنه يلعب دوراً سياسياً هاماً يتمثل فى أنه يشير إلى ضرورة إحداث تغييرات سياسية، وتشريعية، يتعين على صانع القرار اتخاذها فى شكل قرارات سياسية أو مشروعات قوانين يقدمها إلى البرلمان ولعل هناك أمثلة كثيرة على ذلك سواء فى الأحكام التى تصدر فى قضايا اجتماعية أو اقتصادية<sup>(٢٣)</sup>، وأبرز هذه الأمثلة الحكم الصادر فى ٤ مايو ١٩٨٥ بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، وأبرز ما فى هذا الحكم، وغيره الدور الذى تلعبه الأحكام القضائية فى ضبط بعض جوانب الفوضى فى السياسة التشريعية، حيث إن البرلمان الذى تسيطر على عملياته - فعلياً - السلطة التنفيذية، والرئاسة تحديداً - يتخلى عن دوره ووظيفته حتى فى المجالات المحجوزة لسلطة التشريع، ويفرط فى ترك المساحة التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون، على خلاف الضوابط والقيود الدستورية والقانونية، بل لا ينهض بدوره الرقابى على هذه القرارات الجمهورية بقوانين، وذلك من خلال الرقابة اللاحقة. ففى الحكم الذى أصدرته المحكمة الدستورية العليا - وهى جهة قضائية مستقلة عن جهة القضاء العادى والقضاء الإدارى - رأت المحكمة: "أنه وفقاً للمادة ١٤٧ من الدستور فإنه متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب سلطة التشريع الاستثنائية وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب، إلا أن ذلك لا يعنى إطلاق هذه السلطة فى إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور، ومن بينها اشتراط أن يطرأ فى غيبة مجلس الشعب ظروف من شأنها توفر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية، وهو ما لم تكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه

الأمر الذى يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية، ولا يلغى ذلك إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون. فهو مستمر بوصفه الذى نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذى لازم صدوره، وحيث إنه لما كان ما تقدم وكان القرار رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية المطعون عليه قد استهدف بتنظيمه التشريعى المترابط موضوعاً واحداً قصد به معالجة بعض مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالأسرة على ما سلف بيانه، وكان العيب الدستوري الذى شابهه بمثابة تخلف سند إصداره فإنه يتعين عدم دستوريته برمته<sup>(٢٤)</sup> ومفاد هذا الحكم أن رقابة الدستورية تمتد إلى نظام القرار الجمهوري بقانون لتشمل الممارسة التشريعية ومدى خضوعها للقواعد الدستورية فى التشريع، وهو ما يمتد بالضرورة إلى الرقابة على الأعمال التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية فى استعمال المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ والتي أفرط فيها رئيس الجمهورية بصفته، وتغاضى فيها مجلس الشعب عن ممارسة دوره الرقابى اللاحق على القرارات الجمهورية بقوانين والتي يفترض أنها تنظم بعض الظواهر والعلاقات فى ظل ظروف طارئة واستثنائية، ثم تعرض على مجلس الشعب لمعرفة مدى موافقتها للنصوص الدستورية<sup>(٢٥)</sup>.

وهو الأمر الذى امتد إلى ممارسة المحكمة الدستورية العليا لدورها فى فحص دستورية القوانين، والقرارات الجمهورية، بقوانين فى تأكيد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين والتأكيد على أن التعليم حق للجميع وفق هذا المبدأ، ومن ثم يعد الخروج عليه أمراً يتنافى وأحكام الدستور.

وقررت المحكمة أن النصوص التشريعية المطعون عليها والتي تنطوي على المعاملة الاستثنائية التى خصت بها فئات من الحاصلين على شهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها لقبولهم بالتعليم العالى دون التقيد بمجموع درجاتهم فى هذه الشهادة. وأن هذه النصوص ترتكز على أسس منبته الصلة بطبيعة هذا التعليم وأهدافه ومتطلبات الدراسة فيه إذ تقوم هذه المعاملة فى أساسها ودوافعها على تقرير مزية استثنائية للطلبة المستفيدين منها قوامها إما مجرد الانتماء الأسرى إلى من كان شاغلاً لوظيفة بعينها، أو قائماً بأعبائها فى جهة بذاتها أو متولياً مسئوليتها فى تاريخ أو من كان قد استشهد أو توفى أو فقد أو أصيب بسبب أداء مهامها، أو من كان حاملاً لوسام، وأما أن يكون مناطق الانتماء إلى المناطق النائية بسبب الميلاد أو الإقامة أو الحصول منها على شهادة الثانوية العامة، وإما أن يكون منحها مرتبطاً

بواقعة بذاتها تتعلق بالطلبة أنفسهم من إصابة في العمليات الحربية أو حصول على وسام معين...". ورتبت المحكمة على ذلك نتيجة منطقية وهو أن ذلك يستتبع أن يحل هؤلاء محل أفراد يتقدمونهم في درجات النجاح في الثانوية العامة أو ما يعادلها في الانتفاع بحق التعليم في مرحلته العالية المحدودة فرصها بعد أن كانت قد انتظمتهم جميعاً الأسس الموحدة التي تقرر لإجراء تلك المسابقة. ورغم ما أسفرت عنه نتيجتها من أولويتهم دون المستثنين في التمتع بهذا الحق، الأمر الذي يتعارض مع طبيعة التعليم العالي وأهدافه ومتطلبات الدراسة فيه، وهو ما ينطوي في نظر المحكمة على المساس بحق المتقدمين في درجات النجاح في هذا التعليم، والإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ومن ثم يشكل مخالفة للمواد ٨، ٢١٨، ٤٠ من الدستور<sup>(٢٦)</sup>. وهكذا يلعب القضاء دوراً أساسياً - وسياسياً في بلورة الحقوق والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم، والتي تنتهك من قبل سلطى التشريع والتنفيذ في مصر.

وفي هذا المجال أيضاً قضت محكمة أمن الدولة العليا فى الإسكندرية، بعدم سريان قانون الطوارئ بقوة الدستور، اعتباراً من أول مايو عام ١٩٨٨ تأسيساً على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أو من يفوض عنه الرجوع إلى قانون الطوارئ فى الاعتراض على الأحكام القضائية.

وذهبت المحكمة إلى عدم جواز إعلان حالة الطوارئ بدون موافقة مجلس الشعب المشكل تشكيلاً صحيحاً، ويضم أعضاء يحملون الصفة النيابية، وأعلنت المحكمة أن موافقة مجلس الشعب فى ٢٠ مارس ١٩٨٨، على مد العمل بقانون الطوارئ إلى ٣١ مايو ١٩٩١، قد شابها عيب دستورى، يتمثل فى عدم توافر شروط العضوية، على بعض أعضاء مجلس الشعب، كما أن هذا البعض الذى وافق على مد العمل بقانون الطوارئ، ليسوا من الفائزين فى الانتخابات. وقد استشهدت المحكمة بقرار وزير الداخلية رقم ٨٣٣٢ لسنة ١٩٨٩، بسحب قراره بفوز هذا البعض فى الانتخابات، وإحلال آخرين محلهم تنفيذاً لحكم قضائى صادر بذلك، وهو بطبيعته كاشف عن انتفاء الصفة النيابية، وليس منشأ لها، الأمر الذى يكون معه بيان المجلس بالموافقة على مد العمل بالقانون، قد صدر بالمخالفة للمادة ٤٨ من الدستور القائم. وقضت المحكمة، بأن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء من المبادئ التى استقرت فى الدساتير المتعاقبة. ونص عليها الدستور القائم فى المادة ١٦٦ بقوله "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأى سلطة



التدخل في القضايا أو شؤون العدالة"، وقد أكدت محكمة أمن الدولة العليا في الإسكندرية في قضائها على أن هذا كان قائماً في دستور ١٩٥٨ الذي صدر في ظلّه القرار الجمهوري بالقانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ويمنح القانون الأخير، رئيس الجمهورية أو من يفوضه سلطة التصديق على الأحكام الصادرة من محاكم أمن الدولة كما أجاز له تخفيف العقوبة أو إلغاءها، أو وقف تنفيذها، أو إعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى، وأكدت المحكمة، أن هذا الأمر يتعارض مع نص الدستور الذي صدر في ظلّه، فضلاً عن الدستور القائم. وأضافت المحكمة، متى كان ما تقدم، وكانت العبرة هي بحقيقة الدفع ومداه، إذ ينص بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٦ سنة ١٩٥٨ لعدم عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع له، بالمخالفة لنص المادة ٥٣ من الدستور، والذي صدر في ظلّه. كما أن العمل بمحاكم الطوارئ تطبيقاً للمرسوم بقانون ١٦٢ سنة ١٩٥٨ يتعارض مع نص المادة ١٦٠ من الدستور القائم، الذي أعاد تنظيم محاكم أمن الدولة، وأن مد العمل بقانون الطوارئ صدر من مجلس نيابي لم تتوافر الصفة النيابية في بعض أعضائه بالمخالفة لنص المادة ١٤٨ من الدستور. وإن الاعتراض على الأحكام بالإبقاء أو وقف التنفيذ أو إعادة المحاكمة المقرر لرئيس الجمهورية بمقتضى قانون الطوارئ يتعارض ويرفضه الدستور القائم<sup>(٢٧)</sup>.

وهذه الأحكام تتراكم في ظل اتجاه عام ينمو وبقوة خلال أكثر من عقدين ويزيد داخل الجماعة القضائية المصرية، في ظل تكاثر الأزمات السياسية، والقانونية والدستورية، والاجتماعية، وثمة عجز وتعثر هيكلي، والتردد في اتخاذ القرارات الأمر الذي دفع سلطات أخرى لكي تمارس دوراً كبيراً في إدارة النظام السياسي بالتبعية لوظائفها الأساسية، وإن كان ذلك يعود إيجابياً على حقوق وحريات المواطنين وحركة القوى الاجتماعية، والسياسية في البلاد.

#### رابعاً: استدعاء الدور السياسي للقضاء: الدوافع والفاعلون

الاستدعاءات السياسية للقضاء وأدواره في المجال السياسي، تزايدت في العقود الأخيرة، ومن قبل فاعلين عديدين، وهم الصفوة السياسية الحاكمة والنظام التسلطي، والأحزاب السياسية المعارضة، ومعها الجماعات الإسلامية السياسية ومنظمات المجمع المدني - تحت التشكيل -، ولاسيما المنظمات الدفاعية والأفراد. وترجع الدوافع المختلفة لعملية توظيف الدور السياسي للقضاء لأمر عديدة منها:

أ- جمود النظام السياسى التسلطى، وبروز ظواهر الفساد السياسى والإدارى، وهو الأمر الذى دفع الصفة الحاكمة لاستخدام الآليات القضائية فى إحالة بعض ملفات الفساد الكبرى إلى الجهات القضائية - النيابة العامة أو المدعى الاشتراكى والمحاكم الجنائية العادية أو أمن الدولة، أو القيم - بهدف امتصاص غضب الرأى العام، والتصدى لاثهاتامات بعض المثقفين والكتاب والمعارضة للصفوة والنظام الحاكم بالفساد السياسى، وهو ما برز منذ مرحلة حكم الرئيس السابق محمد أنور السادات، وتزايدت الظاهرة فى مرحلة الرئيس محمد حسنى مبارك.

ب- أدى الجمود الهيكلى للنظام ومؤسساته، ورموزه إلى ببطء عملية اتخاذ القرار، وتكالب الأزمات السياسية، وهو الأمر الذى أدى إلى تراجع عملية التجديد السياسى، والمؤسسى والقانونى الأمر الذى دفع الصفة الحاكمة إلى استخدام القضاء لتأجيل اتخاذ قرارات سياسية لعدة سنوات كما فى حال إصدار قوانين انتخابية تتطوى على مواد غير دستورية، ومع ذلك تجرى على أساسها الانتخابات البرلمانية لتحقيق بعض الأهداف السياسية للحكم، وإعادة إنتاج الصفة الحاكمة لرموزها ومصالحها الاجتماعية والسياسية، والشرائح الاجتماعية المؤيدة لها.

ج- لجوء الدولة للقضاء الاستثنائى للتصدى للجماعات الإسلامية، السياسية الراديكالية التى مارست العنف، لتحقيق الردع والحسم، وذلك للابتعاد عن القضاء الجنائى الطبيعى أو العادى بكل ضماناته للمتهمين، والمجنى عليهم، وهو ما لا يفى بالمرامى السياسية للنظام فى تحقيق الردع العام، والاستقرار السياسى.

د- لجوء منظمات المجتمع المدنى للقضاء - ولاسيما الإدارى - وذلك للحصول على شرعية وجودها القانونى إزاء الجهة الإدارية - وزارة الشؤون الاجتماعية، وجهاز أمن الدولة التابع لوزارة الداخلية -، أو للطعن على بعض القرارات الإدارية التى تمس شرعية وجودها، أو الطعن بعدم الدستورية على بعض نصوص القوانين، ومنها القانون ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ الخاص بالجمعيات الأهلية والذى لم يعرض على مجلس الشورى قبل عرضه وإقراره من قبل مجلس الشعب وقد قضى بعدم دستوريته، وقيام الحكومة بتقديم قانون جديد، حتى وإن انطوى على ذات الفلسفة التشريعية السابقة إزاء منظمات المجتمع المدنى.

من ناحية أخرى لجأت المنظمات الدفاعية إلى محكمة القضاء الإدارى لإسباغ شرعية على عملية رقابتها للانتخابات البرلمانية كما حدث فى الانتخابات البرلمانية التى جرت عام ٢٠٠٥، والذى قضى بشرعية هذا الدور.

٣- لجأت بعض أعضاء جماعة الإخوان المسلمين الى القضاء الإدارى للطعن فى قرارات الاعتقال التى تصدر بحقهم، أو على بعض قرارات رئيس الجمهورية إحالة قضايهم الى القضاء العسكرى، وذلك تأسيسا على عدم شرعية قرار الإحالة لمساسه بحقوق المتهمين ولاحالتهم لغير قاضيهم الطبيعى.

٤- رفع بعض أعضاء جماعة الإخوان المسلمين دعاوى أمام القضاء الإدارى طعنا على بعض قرارات المنع من السفر ورفع أسمائهم من قوائم المنع من السفر.

٥- قيام بعض نشطاء الحركة الإسلامية السياسية برفع دعاوى أمام القضاء لمصادرة بعض الكتب والمصنفات الفنية والمطالبة بمنع عرض بعض الأفلام السينمائية، أو المسرحيات، لأسباب دينية - من وجهة نظرهم-، أو سياسية، ومن ثم تحويل القضاء المصرى إلى جهة للفصل فى الخصومات السياسية، التى تندثر بالخلاف حول الرؤى الفنية والإبداعية أو التشكيلية أو البحثية، ومناهج تحليل النصوص التحليلية والإبداعية من الجوانب النقدية والجمالية، والخلط بينهما وبين النصوص الدينية والأدوات البحثية والاصطلاحية التى تسود حقل الدراسات الدينية وأصول الفقه.

٦- رفع بعض نشطاء الأقباط دعوى قضائية لمنع عرض بعض الأفلام السينمائية لمساسها ببعض الجوانب العقيدية المسيحية لدى الأقباط الأرثوذكس، وهو ما اتفق مع الاتجاه السائد لدى المؤسسة الدينية الأرثوذكسية، والإكليروس.

٧- قام بعض الأفراد بدور مهم فى رفع دعاوى لتحرير المجال العام من بعض القيود القانونية والأمنية والإدارية التى تحاصره، وتحول دون تمتع المواطنين ببعض حقوقهم السياسية كحق التجمع السلمى، والتظاهر، والمسيرات السلمية، وعدم دستورية بعض القوانين الانتخابية. ولاشك أن القضاء المصرى ساهم فى تفكيك بعض القيود المفروضة على المجال العام، ودعم الحقوق والحريات الأساسية<sup>(٢٨)</sup>.

إن الدعاوى القضائية التى رفعها بعض الأفراد واستدعت الدور السياسى للقضاء، تعكس تفاعلات عملية ميلاد الفرد - بالمعنى الفلسفى والسياسى والقانونى - ودوره كفاعل نشط فى

المجال العام، وهي مسألة من الأهمية بمكان في تطور علاقة الفرد بالدولة والنظام في مصر، ولاسيما وأن ثمة إعاقات تحاصر دور الفرد الاجتماعي والسياسي.

ولاشك أن القضاء ساهم في هذه العملية الاجتماعية - السياسية من خلال الأحكام المهمة التي أصدرها لهؤلاء الأفراد، وكانت ذات انعكاس على المجال العام المحاصر.

٨- ثمة انتقادات لبعض المنظمات الحقوقية، وبعض أجهزة الإعلام الأمريكية تذهب إلى القول إن الصفوة الحاكمة تلجأ أحيانا لتسييس بعض القضايا السياسية إزاء بعض الأشخاص المعارضين لها، وهو ما أثير في بعض القضايا كما في حالة سعد الدين إبراهيم، وأيمن نور.

٩- أن إشراف الجماعة القضائية على الانتخابات العامة الرئاسية، والبرلمانية، هو دور سياسي للقضاء منصوص عليه دستوريا، وقانونيا، ولكن يتم في إطار حياد القضاة إزاء الأطراف الحزبية، أو المستقلة المتنافسة في السوق الانتخابي. ومن هنا تشكل ملاحظات القضاة وتقاريرهم إلى ناديهم عن مسار العملية الانتخابية دورا مهماً على الساحة السياسية، ولاسيما الملاحظات السلبية على أداء بعض رجال الأمن، أو الأطراف التي تمارس العنف، والبلطجة السياسية بهدف التأثير على مسار ونتائج العملية الانتخابية كما حدث في الانتخابات البرلمانية التي جرت عام ٢٠٠٥. لاشك أن ملاحظات بعض القضاة، أو أعضاء هيئة النيابة الإدارية شكلت أحد محاور الجدل السياسي العام في أعقاب الانتخابات البرلمانية.

١٠- إن موقف القضاة إزاء استدعاءات بعض الفاعلين السياسيين أو الاجتماعيين لدورهم السياسي يمكن تحديده على النحو التالي:

أ- استدعاء دورهم القضائي المتمثل في تطبيق القوانين والفصل في المنازعات القانونية وحسم الصراعات بين المراكز القانونية المتنافسة، وهم ينهضون بهذا الدور لأنه يمثل دورهم الأساسي المنصوص عليه في الدستور والقانون، ويعد عدم القيام به نكوصاً عن إقامة العدالة بين المواطنين.

تشكل الأدوار السياسية للقضاء المرتبطة بإقرار ودعم الحقوق والحريات الفردية والعامة جزءاً من وظيفة القضاء والقضاة إلا أن الخطاب القضائي - على اختلاف أنواعه وأنماطه- ينطوي على بعض الفكر السياسي أو الأيديولوجي المؤثر على رؤى القضاة في تصديهم

لهذا النمط من القضايا والذي يميل إلى نمط من الليبرالية- فى سياقها وضوابطها المصرية، أو يذهب بعض القضاة إلى استمداد بعض أحكام ومبادئ الفقه والفكر الإسلامى فى بعض أحكامه كما برز فى إصدار أحكام بإقامة الحدود فى قضايا شرب الخمر، أو رفض تطبيق نظام الفوائد المصرفية فى بعض القضايا التى أثرت أثناء حركة الإحياء الإسلامى، واستراتيجية إعادة الأسلمة، والعنف ذى الوجوه- الدينية الذى قامت به بعض الجماعات السياسية الإسلامية فى عقدى الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضى<sup>(٢٩)</sup>.

ب- إن نادى القضاة العام بالقاهرة، ونوادى القضاة الفرعية الأخرى فى المحافظات والإسكندرية تحديداً تلعب دوراً سياسياً بارزاً فى الدفاع عن استقلال السلطة القضائية، وعن مصالح أعضائه، وفى السعى لإشراف قضائى كامل وفعال على العملية الانتخابية كما حدث فى انتخابات ٢٠٠٥ الرئاسية والبرلمانية، وهو الأمر الذى أثار خلافات ومواقف مضادة من مجلس القضاء الأعلى، ووزارة العدل إزاء الجمعيات العمومية غير العادية وقراراتها العديدة بشأن ضرورة تمرير مشروع النادى لتعديل قانون السلطة القضائية، بفرض قانون آخر مضاد، أو تلويح وزارة العدل بوقف ما يقدم من دعم مالى لنادى القضاة.

إن الأغلبية من رجال القضاء يقفون وراء مجلس نادى القضاة، وقرارات الجمعيات العمومية، إلا أن قلة من بعض رجال القضاء يقفون وراء مجلس القضاء الأعلى، ووزارة العدل بمقولة إن النادى يديره بعض قضاة الفصائيات إشارة إلى دور بعض من شيوخ القضاة البارزين فى توضيح مواقف الجمعية العمومية لنادى قضاة مصر، أو الإسكندرية إزاء قضيتى استقلال القضاء، والإشراف على الانتخابات العامة أو بعض التجاوزات التى تمت أثناء العملية الانتخابية الرئاسية والبرلمانية، وهو ما يستهدف نعت هذا الدور بالسياسى وفق دلالة سلبية لديهم لهذا الوصف.

إن إمكانية الفصل بين موقف القضاة الفنى، وهو تطبيق القانون والفصل فى الخصومات القضائية، وبين موقفهم الاجتماعى والسياسى يبدو فى بعض الأحيان من الصعوبة بمكان، فى بعض الأمور كما فى حالات غموض النصوص، وانتهاكات حريات الرأى والتعبير، والحقوق العامة، وتجاوز الواقع السياسى والاجتماعى والاقتصادى لبعض النصوص الدستورية، كما فى حالة بيع القطاع العام، والخصخصة، والتى أضفت عليها المحكمة الدستورية العليا مشروعية على الرغم من النصوص الواردة بدستور ١٩٧١، وتعديلاته.

إن القضاء المصرى على اختلاف جهاته، لا يزال يلعب دوراً مهماً فى دعم ركائز الدولة الحديثة التى وهنت بعض مرجعياتها، وهياكلها، ومؤسساتها طيلة العقود الماضية، ومن ناحية أخرى تؤثر أحكامه فى مسار التطور السياسى والاجتماعى والدستورى والقانونى فى البلاد.

## الهوامش

١. انظر في ذلك مؤلفنا البيوتوبيا والجحيم، قضايا الحداثة والعولمة في مصر، من ص ١٠٧ إلى ص ١٠٩، الناشر دار أزمنة، عمان، الأردن، ٢٠٠٥.
  ٢. انظر في ذلك تفصيلاً، نبيل عبد الفتاح القضاة والسلطة التنفيذية السعي إلى الاستقلال، في د. عمرو هاشم ربيع، مصر ومستقبل الإصلاح بعد الانتخابات، من ص ١١ إلى ص ٢٩، الناشر مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٦.
  ٣. انظر في ذلك، سيد ضيف الله "معد ومحرر" نزهة الانتخابات، واستقلال القضاء، من ص ١٣٥ إلى ص ١٥٣، الناشر مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٥.
  ٤. انظر في وقائع الصراع بين الجماعة القضائية، وبين السلطة السياسية الحاكمة، في المستشار أحمد مكي، الصدام بين النظام الناصري والقضاة، انظر الفصل الثالث من الباب الأول، من ص ٩٧ إلى ص ٩٨ من الكتاب.
  ٥. ذهبت محكمة أمن الدولة العليا برئاسة المستشار حكم منير صليبي، وعضوية المستشارين على عبد الحكيم عمارة، وأحمد محمد بكار في قضية النيابة العامة رقم ١٨٤٤ لسنة ١٩٧٧ ورقم ٦٧ لسنة ١٩٧٧ كلى وسط قسم عابدين إلى أن الذي لا شك فيه وتؤمن به هذه المحكمة ويضمن إليه ضميرها ووجدانها أن تلك الأحداث الجسام التي وقعت يومى ١٨، ١٩/١/١٩٧٧ كان سببها المباشر والوحيد هو إصدار القرارات الاقتصادية برفع الأسعار فهى متصلة بتلك القرارات اتصال المعلول بالعللة والنتيجة بالأسباب. ولا يمكن في مجال العقل والمنطق أن ترد تلك الأحداث إلى سبب آخر غير تلك القرارات. فلقد أصدرت على حين غرة وعلى غير توقع من أحد وفوجئ بها الناس جميعاً بما فيهم رجال الأمن فكيف يمكن في حكم العقل أن يستطیع أحد أن يتنبأ بها ثم يضع خطة لاستغلالها ثم ينزل إلى الشارع للناس محرضاً ومهيجاً.
- إن هذا الفرض غير مقبول ولا معقول ذلك أنه لم يقع أى فاصل زمنى ما بين إعلان القرارات وخروج الناس فما كادوا يقرأون ويسمعون حتى خرجوا مندفعين من تلقاء أنفسهم ولم يحرضهم أحد ولم يدفعهم فرد أو تنظيم ليعلنوا

سخطهم وغضبهم.. إلخ، انظر الحكم سالف الذكر في، حسين عبد الرزاق،  
مصر في ١٨ و ١٩ يناير، ص ٣٣٣، ٣٣٤، الطبعة الثالثة الناشر دار شهدي  
القاهرة ١٩٨٤.

وانظر أيضاً ص ٢٣٢، من ناحية أخرى قامت المحكمة بتأصيل وتحديد  
موقفها من موضوع الدعوى ودفعها في مقدمة عامة حول بعض المبادئ  
الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات العامة، وأشارت إلى مبادئ الإعلان  
العالمي لحقوق الإنسان ومواقف الدساتير المصرية حولها منذ دستور ٢٣ إلى  
دستور ١٩٧١، وحيثيات القضية السابقة تمثل خطاباً دستورياً وحقوقياً  
وسياسياً ليبرالياً، بالإضافة إلى الجوانب القانونية الفنية، وبراعة العرض  
والاستدلال والتسبيب والمنطق القانوني.

٦. نادى القضاة - تعريف بنظامه ونشاطه "مجلة القضاة العدد الأول يناير  
١٩٦٨ ص ٣٠٥ وما بعدها ومشار إليه في يحيى الرفاعي، المرجع السابق،  
ص ٢٥٩.

٧. المرجع السابق.

٨. راجع التفاصيل في يحيى الرفاعي، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

٩. انظر في ذلك، عمرو هاشم ربيع (محرر) وآخرين، نظم إدارة  
الانتخابات في مصر، من ص ١١ إلى ص ٤٦، الناشر مركز الدراسات  
السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٦

١٠. انظر في ذلك، د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري  
ورقابة دستورية القوانين، ص ١٤٦، الناشر منشأة المعارف الطبعة السابقة،  
١٩٩٢

١١. د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع سابق الذكر، ص ١٤٧.

١٢. انظر في ذلك، وفي الملكية التعاونية والخاصة د. محمد رفعت عبد  
الوهاب، القانون الدستوري، ص ٢٢١، الناشر منشأة المعارف ١٩٩٠

١٣. انظر في هذا الرأي، د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية  
المصرية في حماية الحقوق والحريات، ص ٩٤١، وص ٩٤٢، دون دار  
نشر، القاهرة ٢٠٠٤.

١٤. المرجع السابق.

١٥. انظر حكم المحكمة الدستورية الصادر في ١٩٩٧/٢/١، ق٧، س١٦،  
مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الثامن قاعدة رقم ٢٣، ص ٣٤٤، والمشار



إليه في د. فاروق عبد البر، المرجع سابق الذكر، ص ٩٤٢، ٩٤٣، ٩٤٤، والملاحظة الواردة في الصفحات من ٩٤٤ إلى ٩٥١.

١٦. انظر، الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٣/١٢/٦، ق ٤٣، س ١٣، مجموعة أحكام المحكمة الجزء السادس، قاعدة رقم ٧، ص ٨٠، ومشار إليه في د. فاروق عبد البر، المرجع السابق ذكره من ص ٨٩٥ الى ص ٨٩٨ والتعليق في ٨٨٩؛ ٨٩٩، وانظر حكم الدستورية العليا بعدم دستورية مواد القانون رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٩٤ بفرض ضريبة على أجور ومرتبات العاملين المصريين بالخارج، في حكمها الصادر في ١٩٩٩/١/٢، ق ٤٣، س ١٧، الجريدة الرسمية - العدد ٢ في ١٩٩٩/١/١٤، ومشار إليه في المرجع السابق، من ص ٩٠١ إلى ص ٩٠٤.

١٧. انظر في ذلك الحكم الصادر في الطعن رقم ٢٠٤٧١ لسنة ٦٠ ق جلسة ١٩٩٩/١١/١٤ والوارد في ص ١٤٨، ١٤٩، المرجع سابق الذكر.

١٨. انظر الطعن رقم ١٩ لسنة ٣٦ ق "أحوال شخصية" جلسة ١٩٩٩/١١/٢٩ / ١٩٦٩، س ٢٠ ج ١ ص ٢١٨٧، والطعن رقم ١٧ لسنة ٤٣ ق، "أحوال شخصية" - جلسة ١٩٧٥ / ١١ / ٥، س ٢٦ ج ٢ ص ١٣٧٦، ومشار إليه في المرجع سابق الذكر ص ١٧٠.

١٩. ذهب قضاء مجلس الدولة في مجال حرية إقامة المعابد والكنائس في ق ٥-٦٥١٠ (١٩٥٢/١٢/١٦) ١٤٧/٩٨/٧ برئاسة د. عبد الرزاق السنهوري إلى أنه "ومن حيث إنه مما تقدم أن كتاب وزارة الداخلية المؤرخ ٩ من ديسمبر سنة ١٩٣٣ والخاص بالترخيص في إنشاء كنائس جديدة لا تسرى أحكامه إلا بالقدر الذي لا تتعارض فيه هذه الأحكام مع حرية إقامة الشعائر الدينية ووفقاً للعادات المرعية التي تتمثل إجمالاً في الخط الهمايوني وفي المتقدم الذكر. ومن حيث إنه مما تجب مراعاته فوق ذلك أن شروط ترخيص إنشاء دور العبادة على نحو ما جاء في الخط الهمايوني لا يجوز أن يتخذ ذريعة لإقامة عقبات لا مبرر لها دون إنشاء هذه الدور مما لا يتفق مع حرية إقامة الشعائر الدينية إذ أن الترخيص المنصوص عليه في هذا الخط الهمايوني لم يقصد به عرقلة إقامة الشعائر الدينية، بل أريد به أن يراعى في إنشاء دور العبادة الشروط اللازمة التي تكفل أن تكون هذه الدور قائمة في بيئة محترمة تتفق مع وقار الشعائر الدينية وطهارتها وألا تكون سبباً في احتكاك ما بين الطوائف الدينية المختلفة. وفي هذه الحدود المعقولة ينبغي أن يقدم نظام الترخيص، بل إنه ينبغي استصدار تشريع ينظم الإجراءات اللازم مراعاتها

في إنشاء دور العبادة ويبسط الشروط الواجب توافرها، حتى إذا ما استوفت هذه الشروط وروعت هذه الإجراءات صدر الترخيص في مدة يعينها التشريع. فإذا لم يصدر في هذه المدة كان الطالب في حل من إقامة دار العبادة التي طلب الترخيص في إنشائها" انظر في ذلك مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة، الحقوق والحريات العامة، ص ٣٥٧. وذهبت أيضاً المحكمة الإدارية العليا برئاسة المستشار محمد نور الدين العقاد وكيلاً المجلس في الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٢٠ ق (١٩٨٠/١١/٢٠) ١٧٥/٢٦، إلى أنه "يبين من استقراء المبادئ التي قام عليها الفرمان العالي الصادر في ١٨ من فبراير سنة ١٨٥٦ بتنظيم أمور الطوائف غير الإسلامية في الدولة والأحكام التي نص عليها الأمر العالي الصادر في الأول من مارس سنة ١٩٠٢ بشأن الإنجليبين الوطنيين وقرار وزير الداخلية الصادر في يونيو سنة ١٩١٦ بالتصديق على اللائحة الداخلية للمجلس الملي الإنجيلي العمومي بمصر أن ثمة رسالة دينية منوطة بالكنائس الإنجيلية المعترف بها تكمن في رعاية المرافق الدينية لطائفة الإنجليبين الوطنيين، وهي مهمة من اختصاص الحكومة أصلاً يقع على عاتقها القيام بها ولو لم توكل إلى المجلس والكنائس بحسبانها من فروع الخدمات التي تنهض بها السلطة العامة وفي سبيل ذلك خول المجلس والكنائس في هذا الصدد والتي تمثل النشاط الأساسي والهام للمرفق الذي تقوم على رعايته والنهوض عليه، ذات أثر بالغ في تعميق التعاليم الدينية وأدابها وأداء الشعائر الدينية وغرس التربية الدينية في نفوس أفراد الطائفة الذين تربطهم بالمجلس والكنائس مضافاً إلى الوشائج الدينية روابط تدخل في نطاق القانون العام تحملها اللوائح والنظم الصادرة في هذا الشأن - ومقتضى ذلك أن الكنائس الإنجيلية المعترف بها ومن بينها كنائس نهضة القدااسة تعتبر من بين أشخاص القانون العام المنوط بها إدارة مرفق عام من مرافق الدولة مستعينة في ذلك بقسط من اختصاصات السلطة العامة، وبهذه المناسبة ليس ثمة ما يحول من حيث الأصل دون أن تستوي قرارات المجمع العام لكنائس نهضة القدااسة كقرارات إدارية إذا ما استقامت لها مقومات القرار الإداري وأركانها قانوناً. ومن حيث إن القرار المطعون فيه صدر بفرز الطاعنين من عضوية كنائس نهضة القدااسة والثابت في هذا الشأن من استقراء دستور هذه الكنيسة المقدم من المطعون ضدهما أن الفرز أو القطع هو أفسى الأحكام الكنسية والذنوب المخلة بالشرف والآداب العامة أو الالتزامات التي توافرت معها وقامت بها شروط العضوية أو التسبب في

أحداث الشغب والانقسام بين جماعات الكنيسة أو الذنوب التي تضر بمصالح العمل العام والإقرار المسيحي – والثابت أيضا من هذا الدستور إيمان أصحابه بأنه لا يوجد فريضتان (مادة ٢٥) هما فريضة المعمودية والعشاء الرباني، وأن المعمودية فريضة لكنيسة العهد الجديد لا ينبغي أن تقوم بممارستها إلا القسيس المرتسم وأن المعمودية ختم للعهد الجديد تمارس للذين يعترفون بإيمانهم اعترافاً موثقاً به ولأولادهم وأن البالغين غير المعمدين يمكن بعد أن تقبلهم مجلس الكنيسة أن يعمدوا (المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٩) وأن العشاء الرباني فريضة لكنيسة العهد الجديد ينبغي أن تمارس على يد قسيس مرتسم ويتناول من الفريضة المقرون إيمانهم بالمسيح والأعضاء الذين لم تصدر ضدهم أحكام كنسية (مادة ٥٢) ويجب أن تمارس فريضة العشاء الرباني مرات كثيرة كل عام (مادة ٥٣) ومقتضى ما تقدم أن الفرز من عضوية الكنيسة هو أسمى الأحكام الكنسية ويوجب حتما حرمان المذنب من أية رابطة تربطه بالكنيسة والحيلولة دونه وبين مأمومين من فريضتين لا غنى عنهما في عقيدته التي لا تؤمن إلا بهما وهما المعمودية لمن لم يسبق تعميده – وهي لا تتاح إلا لمن يقبلهم مجلس الكنيسة كما لا تمارس إلا لمن يعترفون بإيمانهم اعترافاً به ولأولادهم، وكذا حرمانه من فريضة العشاء الرباني والذي لا يتناوله من تصدر ضدهم أحكام كنسية – ولا ريب بهذه المثابة أن القرار الطعين من شأنه حتما التأثير في مركز الطاعنين وحرية الشخص في عقيدتهما الدينية وحرية ممارستهما وهي التي حاطها الدستور بسياسات ضماناته، المرجع سابق الذكر الصفحات من ٣٨١ إلى ص ٣٨٣.

٢٠. انظر في ذلك د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة، ولاسيما الباب الثاني، من ص ٤٢٩، إلى ص ١٤٩٨، على نفقة المؤلف، القاهرة، ١٩٩٨.

٢١. انظر حيثيات الحكم في قضية النيابة العامة رقم ٤١٩٠ سنة ٨٦ الأزرابية ١٢١ كلى شمال في مجلة أخبار المحاماة ص ١١، ١٣، ١٤، ١٥ العدد الثامن يوليو ١٩٨٧.

٢٢. انظر الحكم الصادر من محكمة أمن الدولة العليا في الجناية رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٨٠ عابدين.

٢٣. جمال على زهران، الدور السياسي للقضاء المصري في عملية صنع القرار ص ٢٧٧ وما بعدها، في على الدين هلال النظام السياسي المصري: التغيير والاستمرار سنة ١٩٨٨، مكتبة النهضة المصرية.

٢٤. انظر حيثيات الحكم الصادر فى الدعوى رقم (٢٨) لسنة ٢ قضائية دستورية ص ٩٨٤ : ٩٩١ المنشور فى عدد (٢٠) من الجريدة الرسمية الصادرة فى ١٦/٥/١٩٨٥.
٢٥. جمال على زهران، المرجع السابق ذكره، ص ٢٨٨، ٢٨٩.
٢٦. انظر الجريدة الرسمية عدد ٢٨، ١١ يونيو ١٩٨٥ ص ١٢٧١ - ١٢٧٩، وانظر جمال على زهران، المرجع السابق، ص ٢٨٨، ٢٨٩.
٢٧. انظر عصام رفعت، قضاء مصر يقرر عدم دستورية سريران قانون الطوارئ صحيفة الوفد ص ١ العدد ٢٦ فبراير ١٩٩٠.
٢٨. انظر فى ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى حول مشروعية المسيرات السلمية الصادر فى ٤ فبراير ٢٠٠٣ فى نبيل عبد الفتاح، سياسات الأديان، الصراعات وضرورات الإصلاح، هامش (١) ص ٥٣١، الطبعة الثالثة، الناشر مكتبة الأسرة ٢٠٠٥.
٢٩. انظر فى بعض أحكام الحق فى الاجتماع، فى د. حسن محمد هند، النظام القانونى لحرية التعبير، من ص ١٩٦، إلى ص ٢٠٩، الناشر مؤسسة الطوبجى، القاهرة ٢٠٠٣.

## الفصل العاشر

### الدور السياسي للمحكمة الدستورية العليا.. بين المبادئ والممارسة

د. تامر مصطفى \*

يتبنى هذا الفصل تحليلاً سياسياً صريحاً لاختصاص المحكمة الدستورية العليا، وذلك عبر تحليل قانوني صارم في توجهه. كما أن البحث يتخطى مجرد الإطار الذي يدرس الدور السياسي للمحكمة في تقييد الحكومة بمعزل عن اللاعبين السياسيين الآخرين. فكل من أحزاب المعارضة ومنظمات حقوق الإنسان ونقابة المحامين ونادي القضاة وكليات حقوق الجماهير المصرية كلها تشكل السياق السياسي الذي تصدر فيه المحكمة الدستورية العليا أحكامها. والسبب في الفجوة بين المبادئ الدستورية وتنفيذها لا يرجع إلى المحكمة

---

\* مدرس مساعد-قسم العلوم السياسية- جامعة ويسكونسين-ماديسون الولايات المتحدة الأمريكية.

الدستورية العليا في حد ذاتها بقدر ما يرجع إلى البيئة السياسية الأشمل التي تعمل المحكمة الدستورية العليا في إطارها.

ويسير البحث في هذا الفصل على أربع خطوات. أولاً، نقدم عرضاً مختصراً وسريعاً لأشهر الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية للإقرار بالدور الإيجابي الذي لعبته المحكمة. وبعد ذلك نقوم بفحص حدود قدرة المحكمة الدستورية العليا على حماية الحقوق الأساسية، وذلك عن طريق دراسة القضايا الصعبة المتعلقة بأمن الدولة والمحاکمات العسكرية. ونتناول في القسم الثالث دراسة جهود الحكومة لتقويض استقلالية المحكمة الدستورية وأخيراً، نخلص إلى أهم عناصر السياق السياسي الذي يعمل على تقويض قدرة المحكمة على إرغام الحكومة على مراعاة المبادئ الدستورية في ممارساتها.

### ١. القضايا الشهيرة-أحكام المحكمة الدستورية العليا باسترداد الحقوق السياسية

منذ بداية عام 1979، لم تنهز المحكمة الدستورية العليا من مواجهة الحكومة بشأن عدد من القضايا ذات الطابع السياسي<sup>(١)</sup>. ولقد مكنت المحكمة الدستورية العليا، في واحد من أوائل الأحكام التي أصدرتها، المئات من نشطاء المعارضة البارزين من العودة إلى الحياة السياسية، بما في ذلك زعيم حزب الوفد فؤاد سراج الدين ومؤسس الحزب الناصري ضياء الدين داوود<sup>(٢)</sup>. كما أصدرت حكماً آخر في عام ١٩٨٨ بشرعية معارضة الحزب الناصري ضد اعتراضات الحكومة<sup>(٣)</sup>. ووصل الأمر بالمحكمة الدستورية العليا لدرجة إصدارها حكماً بعدم دستورية قوانين الانتخابات القومية التي بمقتضاها جاء مجلس الشعب في عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٠، مما تمخض عنه حل المجلسين، وسن تشريع نظام انتخابي جديد، وإجراء انتخابات مبكرة<sup>(٤)</sup>. كما صدر حكمان مماثلان أديا إلى إجراء إصلاحات مماثلة في نظام الانتخابات لكل من مجلس الشورى والمجالس المحلية على المستوى القومي المصري<sup>(٥)</sup>. وعلى الرغم من أن كلا الحكيمين الصادرين بشأن الانتخابات لم يخففا من قبضة الحكومة على السلطة، فقد عملا بشكل كبير على الحد من النظام الهيكلي للمعارضة من خلال فتح المجال السياسي للمرشحين المستقلين مما مكن الإخوان المسلمين من الترشح كمستقلين في انتخابات مجلس الشعب عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥<sup>(٦)</sup>.

كما أصدرت المحكمة الدستورية العليا عددًا من الأحكام الهامة في مجال حرية الصحافة<sup>(٧)</sup>. وفي فبراير ١٩٩٣، قضت المحكمة الدستورية العليا بإبطال أحد نصوص القانون الجنائي المتعلقة بقضايا السب والقذف. حيث كان النص يشترط على المدعى عليهم المتهمين في قضايا السب والقذف أن يقدموا دليلاً يثبت صحة ما نشره خلال خمسة أيام من تاريخ إعلامهم بالتهمة عن طريق النائب العام. وقضت المحكمة الدستورية العليا بأن المدة الزمنية مقيدة للغاية وأنها بذلك تتدخل في قدرة الصحافة على مراقبة الحكومة، والكشف عن الفساد ونقاط عدم الكفاءة، كما أن الصحافة بذلك تعين على الحكم الرشيد الصالح. كما أكد الحكم على أن حرية التعبير تعد من السمات الجوهرية للنظام الديمقراطي الفاعل وأن نص الخمسة أيام يعد بمثابة انتهاك سافر وغير ضروري لنص المادة ٤٧ من الدستور<sup>(٨)</sup>.

وفي أعقاب هذا الفتح القانوني، تمكن حزب العمل من تحويل إحدى القضايا إلى المحكمة الدستورية العليا للطعن على نص قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ فيما يتصل بصحف المعارضة والمسئولية الجنائية بالإنبابة. وطبقاً لنص المادة ١٥ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، كان زعماء الأحزاب يتحملون المسئولية المشتركة عن كل ما ينشر في صحف الحزب مع كل من المحرر ورئيس تحرير الصحيفة في قضايا السب والقذف ضد المسؤولين بالدولة<sup>(٩)</sup>. وتسبب هذا النص بشكل جوهري في إيجاد نظام الحزبية للتحكم في صحف المعارضة. وحيث إن زعماء الأحزاب السياسية يتحملون المسئولية المباشرة عن كل ما ينشر، فقد ضغط القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ على زعماء أحزاب المعارضة لممارسة الرقابة الذاتية، وللتحكم فيمن يعملون تحت أيديهم وكتابهم. ومن ثم شكل القانون رقم ٤٠ أحد أخطر القيود الموضوعية على حرية صحف المعارضة.

ولقد رفع كل من رئيس حزب العمل، إبراهيم شكري، ورئيس تحرير جريدة حزب العمل، عادل حسين، تظلمًا للمراجعة الدستورية أثناء سير إجراءات محاكمتها الجنائية في مارس عام ١٩٩٤. وكان كل من شكري وحسين تتم محاكمتها بناءً على ادعاءات بالسب والقذف ضد أحد المسؤولين في الدولة، بسبب الاتهامات التي تم نشرها في جريدة حزب العمل، "الشعب". ودعم حكم المحكمة الدستورية العليا تظلم حزب العمل، وقضى بعدم دستورية نص القانون رقم ٤٠ الذي سمح للحكومة بتوجيه المسئولية الجنائية الصحفية بالإنبابة إلى زعماء الأحزاب السياسية. ودفعت المحكمة الدستورية العليا بأن القانون رقم ٤٠

يعد بمثابة خرق لنصوص المواد ٤١ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٩ و ١٦٥ من الدستور، والتي تضمن مجتمعة قرينة البراءة، والحق في الدفاع القانوني، وحق المحكمة منفردة في إصدار حكمها بالإدانة أو البراءة.<sup>(١٠)</sup> كانت المحكمة حذرة في بادئ الأمر عند إصدارها للحكم في عام ١٩٩٥ بتقييد حكم عدم الدستورية وقصره على رؤساء الأحزاب السياسية. غير أنه بعد مرور عامين فقط، وسعت المحكمة الدستورية العليا حكمها ليحظر توجيه المسؤولية الجنائية بالإدانة في دعاوى السب والقذف إلى رؤساء تحرير الصحف<sup>(١١)</sup>.

ولقد كان الحكم بمثابة سابقة مهمة، حيث كانت تلك هي المرة الأولى التي تنجح فيها إحدى الجمعيات الأهلية المعنية بحقوق الإنسان - مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان - في الاعتراض على التشريع أمام المحكمة الدستورية العليا. ويعتبر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان نوعاً جديداً من منظمات حقوق الإنسان التي تخطت مجرد توثيق انتهاكات حقوق الإنسان لمواجهة الحكومة في قاعات المحاكم. وأصبح المركز بذلك منظمة لحقوق الإنسان، بل لعلها الأكثر نشاطاً وديناميكية، حيث قام برفع ٥٠٠ دعوى في أول سنة لعمله، و ١٣٢٣ دعوى في عام ١٩٩٦، و ١٦١٦ دعوى في عام ١٩٩٧. وسعيًا إلى محاكاة النموذج الذي يطرحه مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، فقد أطلق نشطاء حقوق الإنسان منظمات إضافية للمعونة القانونية تتبنى رسائل مختلفة. ولقد تأسس مركز المساعدة القانونية للمرأة عام ١٩٩٥ لتقديم المساعدة القانونية المجانية للنساء اللاتي يتعاملن مع نطاق من القضايا التي تشمل الطلاق وحضانة الأطفال وغيرهما من مختلف أشكال التمييز.<sup>(١٢)</sup> وانضم مركز الأرض لحقوق الإنسان إلى صف منظمات المساعدة القانونية في عام ١٩٩٦، كما كرس جهوده لتقديم المساعدة القانونية المجانية للمزارعين.<sup>(١٣)</sup> كما قدم مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء المساعدة القانونية للمسجونين وأسر المعتقلين بإجراء التحقيقات الخاصة بدعاوى التعذيب ومراقبة أحوال السجون، ومحاربة ظاهرة الاعتقال المتكرر والتعذيب أثناء فترة المنازعة.<sup>(١٤)</sup> كما بدأت أحزاب المعارضة في تقديم المساعدة القانونية المجانية، حيث قامت لجنة حزب الوفد للمعونة القانونية بالتمثيل القانوني المجاني في أكثر من ٤٠٠ دعوى سنويًا بدءًا من عام ١٩٩٧.<sup>(١٥)</sup>

بحلول عام ١٩٩٧، بات الحشد القانوني هو الاستراتيجية السائدة بالنسبة للمدافعين عن حقوق الإنسان ليس فقط بسبب الفرص التي تقدمها دعاوى المصلحة العامة، ولكن أيضًا بسبب العوائق الجمة التي تعترض طريق حشد حركة اجتماعية واسعة. ولقد أوضح جاسر



عبد الرزاق، مدير مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان طوال معظم فترة التسعينيات، أوضح أنه "في مصر، حيث يتمتع القضاء بالاستقلال النسبي، فإن الوسيلة الوحيدة لتعزيز الإصلاح هو الدخول في معارك قانونية طوال الوقت. فهذا هو السبيل الوحيد الذي يمكن أن يكون بمثابة قوة ضغط لإحداث تغيير." ولطالما كان القضاء القوي المستقل مركزياً لاستراتيجية حركة حقوق الإنسان، للدرجة التي دعت النشاط في هذا المجال لمأسسة دعمهم لاستقلال القضاء بتأسيس المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة. ولقد بدأ المركز في العمل عن طريق تنظيم المؤتمرات وورش العمل التي جمعت طلبة القانون وأعضاء الأحزاب المعارضة ونشطاء حقوق الإنسان والرموز البارزة من نقابة المحامين ونادى القضاة ومستشاري المحكمة الدستورية العليا. كما بدأ المركز في إصدار تقارير سنوية عن حالة القضاء والمحاماة، بالتوثيق المكثف لتحرش الحكومة بالمحامين وكشف تدخل الحكومة في سير أعمال المؤسسات القضائية. ومثله مثل بقية جماعات حقوق الإنسان، فقد أقام المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة علاقات مع المنظمات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك لجنة المحامين لحقوق الإنسان، لرفع الضغط الدولي على الحكومة المصرية.

كما أدرك نشطاء حقوق الإنسان المتنازعون في دعاوى رأي عام أن النزاع الدستوري في المحكمة الدستورية العليا كان يبدو هو الوسيلة الأكثر فعالية لمواجهة الحكومة. ولقد أتى التغيير في التكتيكات القانونية ثماره عندما نجح مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان في الطعن في المادة ١٩٥ من قانون العقوبات بالتعاون مع أحزاب المعارضة الرئيسية في مصر.<sup>(١٦)</sup> وشعوراً منهم بالرضا لما حققوه من نجاح سريع، فقد أطلق محامو مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان حملة للطعن بشكل منظم على التشريعات القمعية أمام المحكمة الدستورية العليا بدءاً من أواخر عام ١٩٩٧. وكان أول أهدافهم يتمثل في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦، الذي ينظم انتخابات الاتحادات العمالية. رفع مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ٥٠ دعوى أمام القضاء الإداري والمدني، مصحوبةً جميعها بتظلمات بالطعن على دستورية القانون رقم ٣٥ لسنة ١٠٧٦ أمام المحكمة الدستورية العليا. وتم إحالة ١٠ من الدعاوى الخمسين بنجاح وخلال أشهر أصدرت المحكمة الدستورية العليا أول أحكامها بعدم دستورية المادة ٣٦ من القانون.<sup>(١٧)</sup> كما حقق مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تقدماً ملموساً في ثلاث دعاوى أمام المحكمة الدستورية العليا بالطعن على بعض بنود قانون العقوبات فيما يتصل بمخالفات النشر الصحفي وثلاث دعاوى إضافية تتعامل مع قانون

التأمينات الاجتماعية<sup>(١٨)</sup> ولقد كانت أحكام عدم الدستورية، والأربعة عشر حكماً المعلقة في مدة ثلاث سنوات، بمثابة إنجاز ضخم في ظل بطء إجراءات التقاضي في المحاكم المصرية والموارد الضعيفة نسبياً المتاحة لحركة حقوق الإنسان. وإلى أن تم إطلاق تلك الحملة، قام النشطاء والأحزاب المعارضة والأفراد برفع الدعاوى بشكل عشوائي وعلى نحو خاص، إلا أن الاستراتيجية الناجحة التي تبناها مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تجاه النزاع الدستوري المنسق قد حفز باقي مجتمع حقوق الإنسان لإطلاق حملات تقاضي مماثلة باتجاه المحكمة الدستورية العليا.<sup>(١٩)</sup>

ويتضح من هذا العرض المختصر لنشاط المعارضة وحقوق الإنسان كيف أن المحكمة الدستورية العليا أحدثت انفراجات مؤسسية للنشطاء السياسيين لمعارضة الدولة. وللمرة الأولى منذ نظام يوليو ١٩٥٢، كان بإمكان النشطاء السياسيين معارضة الحكومة بشكل معقول عن طريق رفع دعاوى دستورية، وهو الأمر الذي لا يتكلف سوى النذر اليسير من الموارد المالية، ويسمح في الوقت نفسه للنشطاء بالالتفاف حول الإطار السياسي الحزبي المكبل بالقيود العديدة. ولعل أهم ما في هذا الموضوع، أن الدعاوى الدستورية مكنت النشطاء من معارضة الحكومة دون الحاجة إلى حشد حركة اجتماعية واسعة، وهي مهمة غاية في الصعوبة في ظل تزمّت البيئة السياسية في مصر.<sup>(٢٠)</sup>

## ٢ - حدود نشاط المحكمة الدستورية العليا:

### محاكم أمن الدولة و"الليبرالية المعزولة"

على الرغم من المواقف الجريئة العديدة التي اتخذتها المحكمة الدستورية العليا فيما يتصل بالكثير من القضايا السياسية، فقد كانت ثمة حدود مهمة لنشاط المحكمة الدستورية العليا. فبالمخالفة لسجلها القوي في المجالات الحقوقية، حكمت المحكمة الدستورية العليا بدستورية محاكم أمن الدولة طوارئ كما أجلت إصدار حكم بشأن دستورية الإحالات المدنية إلى المحاكم العسكرية. ونظراً لأن مصر ظلت في حالة طوارئ مستديمة، فيما عدا ستة أشهر، منذ ١٩٦٧، فقد شكلت محاكم أمن الدولة طوارئ والمحاكم العسكرية، مؤخراً وبشكل فعال نظاماً قانونياً موازياً بضمانات إجرائية أقل، حيث يعد هذا النظام بمثابة الراسد الحكومي الأساسي والمطلق لأية تحديات أو معارضات لسلطتها.<sup>(٢١)</sup>

وبحلول عام ١٩٨٣، أُحيلت عشرات الدعاوى إلى المحكمة الدستورية العليا للطعن على نص قانوني ينفي عن المدعى عليه حقه في الطعن على أحكام محاكم أمن الدولة طوارئ أمام القضاء العادي. واحتج المدعون بأن هذا النص يعد مخالفةً للحق في السير في الإجراءات القانونية كما أنه يعتدى على اختصاص المحاكم الإدارية كما هو مبين في المواد ٦٨ و ١٧٢ من الدستور.<sup>(٢٢)</sup> ولكن في العام التالي حكمت المحكمة الدستورية العليا بدستورية محاكم أمن الدولة.<sup>(٢٣)</sup> فقد استنتجت المحكمة الدستورية العليا أن المادة ١٧١ من الدستور نصت على تأسيس محاكم أمن الدولة، يجب أن تعتبر هذه المحاكم بمثابة مكون شرعي وطبيعي من مكونات السلطة القضائية.<sup>(٢٤)</sup> ولقد رفضت المحكمة الدستورية العليا طلب المدعي فيما يتصل بالإجراءات الحمائية المنصوص عليها في المادة ٦٨ والتي تضمن الحق في التقاضي، وحق كل مواطن في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي. كما استنتجت المحكمة الدستورية العليا أن نص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢، الذي يمنح محاكم أمن الدولة الاختصاص المنفرد والمطلق للفصل في الطعون والشكاوى التي ترفع أمامها، لم يكن ليتعارض مع نص المادة ١٧٢ من الدستور. وأخيراً، فقد احتجت المحكمة الدستورية العليا بأن الإجراءات التي تحكم الدعاوى المرفوعة أمام محكمة أمن الدولة لا تلتزم بمعايير سير إجراءات التقاضي المعمول بها في سواها من الهيئات القضائية المصرية، مثل حق المشتبه فيهم في إعلامهم بأسباب احتجازهم وحقوقهم في التمثيل القانوني.

وعلى الرغم من أن هذا القانون كان قائماً على أساس الاحتجاج القانوني الذي يرى الكثير من دارسي الدستور ونشطاء حقوق الإنسان أنه غير مؤكد وقابل للشك في أفضل الحالات، لم تتراجع المحكمة الدستورية العليا عن حكمها، كما رفضت مراجعة الشق المتعلق باختصاص محكمة أمن الدولة. وبعد مرور ستة أشهر على هذا الحكم الذي يعد بمثابة نقطة تحول، رفضت المحكمة الدستورية العليا في محاكمة عاجلة إحدى وأربعين دعوى إضافية تطعن في اختصاص محاكم أمن الدولة.<sup>(٢٥)</sup> كما رفضت المحكمة الدستورية العليا ثلاثين دعوى أخرى تطعن في ذات النص خلال السنة التالية<sup>(٢٦)</sup>. ويكشف تدفق الدعاوى التي تطعن في اختصاص محاكم أمن الدولة خلال تلك الفترة القصيرة عن مدى اعتماد الحكومة على هذا المسار القانوني الموازي كأداة لإبعاد المعارضين السياسيين عن قاضيتهم الطبيعي. كما يعتبر الحجم الهائل للدعاوى المحالة إلى المحكمة الدستورية العليا من المحاكم الإدارية بمثابة تشديد على تصميم قضاة المحكمة الإدارية على التأكيد على مصالحهم المؤسسية وانقائهم للتعدي من جانب محاكم أمن الدولة. وأخيراً، يتضح من تراخي

المحكمة الدستورية العليا عن إلغاء النصوص التي تحرم المواطنين من حقهم في الطعن أمام هيئات القضاء العادي، على الرغم من عشرات الفرص المتاحة لذلك، يتضح من ذلك تراخي المحكمة الدستورية العليا عن معارضة المصالح الرئيسية والمركزية للحكومة.

وفي فترة التسعينيات، واجهت المحكمة الدستورية العليا أزمة مماثلة بل قد تكون ما تضمنته من إحياءات أكثر عمقا عندما تلقت تظلمات تطالب بالمراجعة القضائية لإفراط الحكومة في استخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين. وعلى الرغم من صلاحيات التحكم والسيطرة المكثفة التي يتمتع بها الرئيس على محاكم أمن الدولة طوارئ، فكانت هناك دعاوى منعزلة أصدرت فيها محاكم الطوارئ أحكاماً تسببت في إخراج الحكومة بشكل كبير في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات<sup>(٢٧)</sup>. وأثارت هذه الأحداث العارضة في سير المحاكمات أمام محاكم أمن الدولة طوارئ - أثارت الحكومة لتبدأ في استخدام المحاكم العسكرية لمحاكمة دعاوى الإرهاب خلال التسعينيات<sup>(٢٨)</sup>. وتمنح المحاكم العسكرية الحكومة سبيلاً محكماً لمحاكمة معارضيها؛ حيث إن جميع القضاة من الضباط العسكريين الذين يتم تعيينهم مباشرة من قبل وزير الدفاع والرئيس لمدينتين قابلتين للتجديد مدة كل منهما سنتان بدون أية إجراءات وقائية تقريباً، حيث تقام المحاكمات في السر مع انتفاء الحق في الطعن.

وكانت أولى الدعاوى المحالة إلى المحاكم العسكرية تختص بمتهمين في بعض أعمال الإرهاب. إلا أنه خلال سنوات قليلة بدأت الحكومة في محاكمة المدنيين لمجرد الانتماء إلى الجماعات الإسلامية المعتدلة مثل جماعة الإخوان المسلمين<sup>(٢٩)</sup>. ولقد احتدم النزاع حول استخدام الحكومة للمحاكم العسكرية لمحاكمة المدنيين وحاول معارضو الحكومة إشعال معركة قانونية حول الإجراءات التي اتخذت في أواخر التسعينيات. واحتج كل من الإصلاحيين الليبراليين والنشطاء الإسلاميين بأنه في أحسن الأحوال فقد منح القانون العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ الرئيس صلاحية إحالة فئات كاملة من الجرائم إلى القضاء العسكري، إلا أنه لم يسمح للرئيس بأن يقوم بانتقاء قضايا فردية لإحالتها<sup>(٣٠)</sup>. وأيد الحكم الصادر من محكمة إدارية ذات درجة أقل بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٩٢ هذه الاعتراضات النقدية.

وردًا على ذلك، رفعت الحكومة دعاواها القانونية. بدأ الأمر بتقديم ممثلي الدولة بطعن على حكم المحكمة الإدارية الأقل درجة أمام المحكمة الإدارية العليا. وبتاريخ ٢٣ مايو ١٩٩٣، أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً سلطويًا بإلغاء قرار المحكمة الأقل درجة

وتأييد حق الرئيس في إحالة أية جريمة إلى المحاكم العسكرية حال قيام حالة الطوارئ. وأسست المحكمة الإدارية العليا حكمها على نص المادتين ٧٣ و ٧٤ من الدستور وعلى حكم سابق صدر عن المحكمة العليا التي تسيطر عليها السلطة التنفيذية، والتي تم العمل بمقتضاها في الفترة من ١٩٦٩ وحتى ١٩٧٩<sup>(٣١)</sup>. وحاولت الحكومة، في الخطوة التالية، إشاعة جو من الشرعية القانونية حول إحالة الدعاوى إلى القضاء العسكري وذلك عن طريق تقديمها بطلب إلى المحكمة الدستورية العليا لممارسة صلاحيتها في التفسير التشريعي وتقديم قراءة تعريفية للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦<sup>(٣٢)</sup>. رضخت المحكمة الدستورية العليا لهذا الطلب وأكدت في يناير ١٩٩٣ على تفسير القانون وفقاً لأوسع نطاق للتفسير<sup>(٣٣)</sup>.

وإزاء فشلهم أمام المحاكم الإدارية، حاول نشطاء المعارضة الطعن على دستورية قانون المحاكم العسكرية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ أمام المحكمة الدستورية العليا. وطالبت هيئة الدفاع في إحدى دعاوى الإخوان المسلمين المقامة أمام المحكمة العسكرية الحق في الطعن في دستورية قانون المحاكم العسكرية أمام المحكمة الإدارية وبتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٩٥، أُجيز الطلب<sup>(٣٤)</sup>. تم رفع الطلب بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا خلال شهر واحد، إلا أنه حتى تاريخ كتابة هذه الدراسة، لم تصدر المحكمة الدستورية حكمها في هذا الطلب. ونظرًا للحساسية السياسية المفرطة لهذه الدعوى، فمن المرجح ألا تصدر المحكمة الدستورية العليا أية أحكام ضد أي من المصالح الأساسية للحكومة.

إن حكم المحكمة الإدارية العليا، وتفسير المحكمة الدستورية العليا للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦، وعدم إصدار المحكمة الدستورية العليا حكمًا بشأن دستورية محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، كل ذلك يرسم بوضوح حدود الإصلاح السياسي من خلال القنوات القضائية. ويجب على مستشاري المحكمة الدستورية العليا أن يرعوا مصالحهم طويلة المدى إزاء الحكومة، وعليهم ابتغاء تحقيق هذه المصالح أن يتسموا بالانقائية لمعاركهم بشكل ملائم<sup>(٣٥)</sup>. وعلى الرغم من الفرص الوفيرة السانحة أمام المحكمة الدستورية العليا لإلغاء النصوص التي تنفي عن المواطنين حقهم في الطعن أمام الهيئات القضائية العادية، فقد مارست المحكمة الدستورية العليا بشكل شبه مؤكد قيودًا لأن الحيلولة دون عمل المحاكم الاستثنائية من المحتمل أن ينتج عنه عدم جدوى المواجهة مع الحكومة.

علاوة على ذلك، فإن الحكومة تقوم بالفعل، حتى خارج المحاكم العسكرية، باعتقال معارضيها السياسيين لفترات زمنية طويلة من خلال إجراء يعرف "بالاعتقال المتكرر".

وبموجب المادة الثالثة من قانون الطوارئ، يحق للدعاء اعتقال أي مواطن لمدة تصل إلى ٣٠ يوماً دون توجيه أية اتهامات إليه. وبمجرد الإفراج عن أي شخص خاضع للاعتقال الإداري خلال مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها، أحياناً ما تتم إحالته إلى سجن آخر، أو أي محل احتجاز آخر، ثم يتم قيده مرة أخرى لمدة ثلاثين يوماً أخرى، بما يسمح لقوات أمن الدولة بالأساس بحبس أي شخص ترغب في حبسه لشهور أو حتى لسنوات في أي وقت. لذا فإن أول ما فعلته منظمات حقوق الإنسان هو إلقاء الضوء على ظاهرة الاعتقال المتكرر من خلال التوثيق المكثف لهذه الظاهرة في فترة التسعينيات. ولاحظت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان أن المشكلة أصبحت أكثر شيوعاً بشكل خاص بعد عام ١٩٩٢، عندما بدأت الحكومة شن حملة مخططة ضد الإسلاميين المسلحين<sup>(٣٦)</sup>. وبين عامي ١٩٩١ و١٩٩٦، وثقت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ٧٨٩١ حالة اعتقال متكرر، وبالطبع فإن عدد الحالات الفعلية أعلى من هذا الرقم بكثير - المنظمة المصرية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٦ - وكشفت تسعون بالمائة من تحريات المنظمة المصرية لحقوق الإنسان عن أن المعتقلين قد عانوا من التعذيب ومعظمهم قد حرّم من حقه في التمثيل القانوني أو الزيارات العائلية.

وتسمح المادة الثالثة من قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية، أو من يمثله، أن "يعتقل الأشخاص الذين يشكلون تهديداً على الأمن والنظام العام". غير أن قانون الطوارئ لا يضع تعريفاً لكلمات "تهديد"، و"أمن"، و"نظام عام"، حيث ترك للمدعي حرية تطبيق النص مستخدماً أوسع التفسيرات الممكنة. ولقد أصدرت المحاكم الإدارية عدداً من الأحكام في محاولة منها لتعريف وتقييد تطبيق المادة ٣، ولكن لا حياة لمن تتادي<sup>(٣٧)</sup>.

والمفارقة في هذا الأمر، أن تمكن الحكومة من إحالة قضايا منتقاة إلى المحاكم الاستثنائية واعتقال المعارضين السياسيين لأجل غير مسمى من خلال ممارسة الحق في الاعتقال المتكرر قد مهد الطريق لبروز دور السلطة القضائية في القضاء العادي. حيث تمكنت المحكمة الدستورية العليا من الدفع بأجندة ليبرالية والحفاظ على استقلالها المؤسسي من قبضة السلطة التنفيذية بشكل كبير وذلك بسبب ثقة الحكومة في احتفاظها بالسيطرة الكاملة والمطلقة على خصومها السياسيين<sup>(٣٨)</sup>. ومن ثم، يمكن تصنيف النشاط الذي تؤديه المحكمة الدستورية العليا بأنه "ليبرالية معزولة". وبالتأكيد فإن أحكام المحكمة الدستورية العليا لها تأثير على سياسة الدولة، غير أن المحكمة الدستورية العليا ملتزمة بصورة مطلقة بنظام سياسي غير حر بشكل متجذر.

### ٣ - ما يهدد استقلال القضاء

منذ ١٩٩٨، وبخاصة خلال السنوات القليلة الماضية، عانت المحكمة الدستورية العليا من عدد من النكسات. وسوف أعرض هنا باختصار هذه النكسات في السياق السياسي العام القائم على النزاع بين الدولة والمجتمع.

ولقد برزت أول التحديات المباشرة الموجهة للمحكمة الدستورية العليا في أواخر عام ١٩٩٧ عندما تقدم حامد الشناوي، عضو الحزب الوطني الديمقراطي، بمشروع قانون إلى لجنة الشكاوى والمقترحات في مجلس الشعب والمشكلة لتجريد المحكمة الدستورية العليا من صلاحيات المراجعة القضائية وأن تكون أحكامها غير ملزمة. تمت إحالة هذا المشروع إلى اللجنة الدستورية التابعة لمجلس الشورى، وهي المحطة الأخيرة قبل مناقشة المشروع في مجلس الشعب، عندما تسربت مسودة هذا المشروع إلى الصحافة. وانهار النقد اللاذع على مشروع القانون من صحف المعارضة على مدى أيام متواصلة، كما أدانت منظمات حقوق الإنسان بلا استثناء وبالإجماع مشروع القانون. ونفت قيادة الحزب الوطني الديمقراطي مسؤوليتها عن مشروع القانون وفسرت الأمر بأن الشناوي تقدم بمقترح التشريع من تلقاء نفسه بدون استشارة قيادة الحزب. إلا أن إجماعاً شعبياً برز بين الإصلاحيين على أن هذا المشروع، وتسريبه إلى الصحافة في حد ذاته، كانا يعتبران بمثابة تحذيرات مبطنة لكل من المحكمة الدستورية العليا ونشطاء المعارضة بأنه بالإمكان تقليص صلاحياتها إذا ما استمرت في الترويج لأجندتها الإصلاحية. ولكن في حين لم يتجاوز الأمر أن يكون سوى مجرد تهديدات مبطنة إلى المحكمة الدستورية العليا في بداية ١٩٩٨، لم يلبث الوضع أن تغير حيث تم وضع قيود حقيقية على صلاحيات المحكمة.

وتمثل أول هجوم فعلي على المحكمة الدستورية العليا بعد مرور شهور قليلة على الهبة التي أثارها مشروع قانون الشناوي. ففي يوليو ١٩٩٨، أصدر مبارك قراراً رئاسياً بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، يحد بصورة كبيرة من دعاوى التعويض في قضايا الضرائب بالنسبة للمدعين أمام المحكمة الدستورية العليا، وينفي حق جميع المدعين في المستقبل في الحصول على تعويضات أو السعي إلى الحصول على تعويضات بأثر رجعي بناءً على ذات التشريع غير الدستوري. فقد استنزفت أحكام الدستورية العليا التي صدرت سابقاً بشأن الضرائب (ناهيك عن أحكام التعويض عن قوانين الحراسة والتأميم التي صدرت في عهد عبد الناصر) استنزفت خزائن الدولة بمليارات الجنيهات، في حين أن حجم الدعاوى

التي لا تزال عالقة في حواظ الدستورية العليا من شأنه أن يجعل هذه الأحكام السابقة تذوي، إذا ما قورنت بالمبالغ المطالب بها في تلك الدعاوى. ومن بين أهم الدعاوى في هذا الصدد، وجود اثنين وتسعين تظلمًا في حواظ المحكمة الدستورية العليا تطعن في مجموعة من نصوص قانون ضرائب المبيعات. وقدر وزير العدل، سيف النصر، أن أحكام عدم الدستورية الخاصة بهذا القانون يمكن وحدها أن تكلف الدولة مبالغ تصل إلى ٧،٧ مليار جنيه مصري - أي ما يعادل ٢،٣ مليار دولار - . ولقد اتسمت الحكومة بالجرأة عندما صرحت بأن غرضها من ذلك هو حماية نفسها من هذه المطالبات ومن المطالبات المستقبلية.

وتمامًا كما حدث مع التهديد السابق الموجه إلى المحكمة الدستورية العليا، فقد واجهت الحكومة عاصفة من الاحتجاج، حيث اكتظت صحف المعارضة بالافتتاحيات التي أصرت على عدم دستورية هذا القرار من الناحيتين الإجرائية والموضوعية<sup>(٣٩)</sup>. كما انضمت الجمعيات الأهلية من أمثال المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة إلى موكب النزاع، وذلك بنشر المزيد من المقالات الانتقادية المكثفة في صحف المعارضة<sup>(٤٠)</sup>. كما توجه بالنقد لهذا القرار بعض الأعضاء البارزين في مهنة المحاماة، مثل نقيب محامي القاهرة<sup>(٤١)</sup>. وحاول وزير العدل، سيف النصر، مع عدد من مؤيدي الحكومة تبرير شرعية وقانونية التعديل<sup>(٤٢)</sup>. إلا أنه خارج سياق التقارير المكتوبة والمقالات النقدية المطولة في صحف المعارضة، لم يواجه قرار مبارك إلا قدرًا ضئيلاً من المقاومة. بل إن ضغوط السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية العليا ستزداد بصورة أكبر وأشد بعد صدور اثنين من أجراء الأحكام في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠.

## أحكام المحكمة الدستورية العليا على قانون الجمعيات

### والرقابة القضائية على الانتخابات:

في ذات الوقت الذي كانت الحكومة تبدأ فيه ممارسة ضغوطها على المحكمة الدستورية العليا، مضت في هجومها على أهم دعاة استقلال الدستورية العليا، المتمثلة في حركة حقوق الإنسان. ففي خلال عقد واحد، تنامت الحركة لتضم عشرات المنظمات، وقد أقام الكثير من تلك المنظمات علاقات قوية مع المجتمع الدولي لحقوق الإنسان، كما أنها تمكنت من القيام



بدور المراقب في عدد من النظم الدولية لحقوق الإنسان مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وتمكنت حركة حقوق الإنسان بشكل متنام من تدعيم الضغط الدولي على الحكومة المصرية من خلال هذه القنوات. وعلى الصعيد المحلي، بدأت المنظمات في التعاون عن كثب مع أحزاب المعارضة والنقابات المهنية، كما اتضح بشكل كبير في حملة الرقابة على انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥. علاوة على ذلك، فقد لجأت منظمات حقوق الإنسان الأكثر نشاطاً وديناميكية إلى الاستخدام المتزايد للمحاكم كوسيلة فاعلة لمواجهة الحكومة. ورداً على ذلك، فقد بدأت الحكومة في ممارسة الضغوط على حركة حقوق الإنسان منذ ١٩٩٥ عن طريق الإرهاب، وحملة التشنيع في الصحافة القومية، والفت في عضد المنظمات المانحة لمنعها من الإسهام في الجمعيات الأهلية الحقوقية المحلية. وفي أواخر التسعينيات، شنت الحكومة حملة واسعة لتقويض حركة حقوق الإنسان.

وفي عام ١٩٩٩، أصدرت الحكومة قانوناً جديداً ينظم نشاط الجمعيات الأهلية، ويزيد من إحكام التضييق للقيود المفروضة بموجب القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤. وسد قانون ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ الثغرة التي كانت تسمح للجمعيات الأهلية بالعمل كشركات مدنية. وبالتالي أُجبرت جميع منظمات حقوق الإنسان على إما التقدم إلى وزارة الشؤون الاجتماعية للحصول على ترخيص أو مواجهة الإغلاق الفوري. وحظر القانون الجديد على الجمعيات المدنية المشاركة في أي نشاط سياسي كما منح وزارة الشؤون الاجتماعية الحق في حل أية جمعية "تهدد الوحدة الوطنية أو تخالف النظام والأخلاق العامة...". كما هاجم القانون الجديد حركة حقوق الإنسان من مواقعها المكشوفة (كعب أخيل) بفرض المزيد من القيود على قدرة تلك الحركة على تلقي التمويل الأجنبي بدون الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة. علاوة على ذلك، فقد حظر على الجمعيات الأهلية الاتصال بالجمعيات الأجنبية دون إعلام الحكومة أولاً. وكانت تلك التشريعات الجديدة بمثابة محاولة سافرة لوضع المزيد من القيود على جماعات حقوق الإنسان التي كانت تعمل بشكل فاعل على حشد الضغط الدولي على الحكومة المصرية من خلال الشبكات الحقوقية العابرة للحدود. ومن ثم بات أكبر مصادر القوة للحركة الحقوقية هو ذاته أبلغ مواطن ضعفها.

تمكنت حركة حقوق الإنسان من حشد معارضة يعتد بها ضد قانون الجمعيات الجديد في فترة زمنية قصيرة. وخلال أسبوع واحد، نظمت مجموعات حقوق الإنسان مؤتمراً صحفياً

أكدت فيه على أن هذا القانون ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ يعد مخالفاً للدستور، كما تعهدوا بمحاربة هذا القانون والطعن عليه أمام المحكمة الدستورية العليا إن لم يتم إلغاؤه. وفي الوقت نفسه، التقت حركة حقوق الإنسان مع أكبر أحزاب المعارضة والنقابات المهنية وأخذت منهم وعداً بمساندتها. وبعد مرور أيام، تشكل حلف للجمعيات الأهلية، يجمع ما يزيد على مائة جمعية من جميع أنحاء البلاد. والتزمت الجمعيات الأهلية بحشد الضغط المحلي والدولي على الحكومة عن طريق النظار أمام مجلس الشعب، والإضراب عن الطعام لمدة أسبوع، والنقاضي. وسرعان ما تحقق الضغط الدولي المتمثل في تصريحات من منظمة هيومن رايتس ووتش، ومنظمة العفو الدولية، والاتحاد الدولي لحقوق الإنسان، ولجنة المحامين لحقوق الإنسان، ووزارة الخارجية الأمريكية.

إلا أن الحكومة أثبتت إصرارها على كبح جماح المنظمات الأهلية لحقوق الإنسان عندما أعلن نائب أمن الدولة في فبراير ٢٠٠٠ عن أن الدعوى المنظورة ضد المدافع عن حقوق الإنسان حافظ أبو سعدة سوف يتم إعادة فتحها وأنه سوف تتم محاكمته أمام محكمة أمن الدولة طوارئ بموجب القرار العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ لتلقيه أموالاً من مانحين أجانب بدون موافقة الحكومة. وألقت الاتهامات بظلالها ليس فقط على أبو سعدة والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ولكن أيضاً على حركة حقوق الإنسان برمتها، التي اعتمدت بشكل شبه كامل على التمويل الخارجي.

إلا أن بادرة أمل لاحت في أبريل ٢٠٠٠ عندما اقترحت هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة الدستورية العليا أن يتم الحكم بعدم دستورية قانون الجمعيات الأهلية الجديد. وبتاريخ ٣ يونيو ٢٠٠٠، أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها النهائي في القضية، حيث ألغت واحداً من أهم التشريعات، والذي ظل يحكم الجمعيات والحق في الاجتماع لعقود طويلة<sup>(٤٣)</sup>. وجاء هذا الحكم في وقت حرج بالنسبة لنشطاء حقوق الإنسان ودعاة الديمقراطية من الإصلاحيين حيث لم يكن يفصله عن انتخابات مجلس الشعب سوى شهر. وكان النشطاء الحقوقيون قد استعدوا لتوثيق حالات التزوير في الانتخابات في جميع أنحاء البلاد، الأمر الذي كان من شأنه تمكين مرشحي المعارضة من النفاذ بشأن نتائج الانتخابات أمام المحاكم، كما فعلوا في أعقاب انتخابات ١٩٩٥.

وأثناء المرحلة التمهيدية لانتخابات ٢٠٠٠، فجرت المحكمة الدستورية العليا حكماً آخر، تطالب فيه هذه المرة بالإشراف القضائي الكامل على الانتخابات في سابقة هي الأولى من

نوعها في التاريخ المصري. ونص حكم الدستورية العليا بشكل لا لبس فيه وبما لا يدع مجالاً للشك على عدم دستورية المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦، لأنها سمحت لموظفي القطاع العام بالإشراف على اللجان الانتخابية على الرغم من أن المادة ٨٨ من الدستور تضمن أن "يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية"<sup>(٤٤)</sup>. مرة أخرى، فما لم تتمكن أحزاب المعارضة من تحقيقه من خلال مجلس الشعب خلال العقود الثلاثة الماضية، استطاعت أخيراً أن تثيره من خلال النزاع الدستوري.

ولقد تبين من خلال النجاح في محاربة قانون الجمعيات الأهلية الحكومي المتسم بالتعسف، واستصدار حكم بوجود وفرض الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات، تبين كيف صارت بعض الجمعيات الأهلية والمجموعات الحقوقية وأحزاب المعارضة أكثر قدرة بشكل متنامٍ على اللجوء إلى المؤسسات القضائية لمعارضة الحكومة والظعن على قراراتها بشكل ناجح والدفاع عن مصالحها. غير أن كلا الحكمين سالف الذكر قد كشفنا عما قد ينجم من عواقب عن استخدام القضاء كاستراتيجية أولية لمواجهة الحكومة. ومن ثم احتالت الحكومة على أثر الحكم الصادر بشأن الرقابة القضائية على الانتخابات بصورة تامة وذلك من خلال عدد من التدابير شبه القانونية وغير القانونية، تتضمن إجراءات ردع أكثر عنفاً خارج لجان الانتخاب، وتعدد التصويت من جانب ذات الشخص، وملء صناديق الاقتراع، وما شابه ذلك من أعمال. علاوة على ذلك، فقد موهت أثر حكم الدستورية العليا بشأن الرقابة القضائية عن طريق تفسير عبارة "السلطات القضائية" على أنها تشمل هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، وكلاهما يقع تحت سيطرة وزارة العدل التي تقع بدورها تحت طائلة السلطة التنفيذية. وبالمثل، فقد أصدرت الحكومة قانوناً جديداً للجمعيات (٢٠٠٢/٨٤) ليحل محل القانون ١٩٩٩/١٥٣، الذي حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته قبل ذلك التاريخ بعامين. إلا أن القانون ٢٠٠٢/٨٤ لم يكن أقل قسوة وتعنتاً من سابقه، حيث احتفظ بالنص على أن لوزارة الشؤون الاجتماعية صلاحية رفض أو حل أية جمعية تهدد "النظام العام أو الأخلاق العامة".

## السيطرة على المحكمة الدستورية العليا

ومع تقاعد رئيس المحكمة المستشار/ جلال في أواخر سنة ٢٠٠١، كان من المفترض أن تأخذ الحكومة فرصتها للسيطرة على المحكمة الدستورية العليا. ولكن مما أثار الدهشة لدى الجميع، بما في ذلك مستشارو المحكمة الدستورية العليا، أن مبارك أعلن أن اختياره لرئيس المحكمة الجديد لن يخرج عن المستشار فتحي نجيب، وهي الرجل الثاني في وزارة العدل<sup>(٤٥)</sup>. ولقد هال هذا الإعلان كلاً من أحزاب المعارضة ومجتمع حقوق الإنسان وأساتذة القانون. حيث إن فتحي نجيب هو ذات الشخص الذي قام بصياغة الغالبية العظمى من التشريعات الحكومية غير الليبرالية عبر العقد الماضي، بما في ذلك القانون القمعي رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، الذي حكمت الدستورية العليا بعدم دستوريته قبل تعيينه بشهور قلائد. بالإضافة إلى ذلك، فبتعيين رئيس محكمة من خارج هيئة المستشارين والقضاة بالمحكمة الدستورية العليا، يكون الرئيس حسني مبارك قد خرق عرفاً راسخاً ظل معمولاً به طوال العقدين الماضيين. وعلى الرغم من أن رئيس الجمهورية دائماً ما تكون لديه صلاحية تعيين من يرغب في تعيينه في منصب رئيس محكمة، فإن أياً من أساتذة القانون الدستوري، والنشطاء السياسيين، ومستشاري المحكمة أنفسهم، لم يكذبوا أن الرئيس سيستخدم هذا النوع من السيطرة على المحكمة، بل كان الجميع يعتقد بأن الرئيس سوف يلتزم بالعرف المعمول به وهو تعيين أكبر مستشاري المحكمة سنًا. إلا أن مبارك لم يوافق توقعاتهم.

تضاعف التهديد الموجه لاستقلال المحكمة الدستورية العليا بشكل أكبر عندما أعلن فتحي نجيب أنه سيقوم بزيادة عدد مستشاري المحكمة الدستورية العليا بواقع ٥٠ في المائة وذلك عن طريق تعيين خمسة قضاة: ٤ من محكمة النقض وقاض واحد من محكمة استئناف القاهرة<sup>(٤٦)</sup>. ولقد برر نجيب التعيينات الخمسة الجديدة بقوله إن جميع مستشاري المحكمة الدستورية العليا تقريباً جاءوا من المحاكم الإدارية ومن ثم يجب إحداث توازن لخبراتهم مع مستشارين آخرين من خلفيات أخرى في مجالات القانون الجنائي والمدني<sup>(٤٧)</sup>.

ومع وفاة فتحي نجيب المفاجئة على إثر أزمة قلبية في أغسطس ٢٠٠٣، عادت مسألة استقلالية المحكمة الدستورية العليا بشأن التعيينات لتطفو على السطح مجدداً. وبدلاً من العودة مرة أخرى إلى المعيار السابق القائم على أساس الأقدمية كما كان يأمل الكثيرون، فقد فاجأ مبارك النشطاء السياسيين مرة أخرى بتعيينه ممدوح مرعي، رئيس محكمة استئناف القاهرة. فإلى جانب عمله لمعظم حياته المهنية في قسم التحقيقات بوزارة العدل، وهو

المنصب المسئول بصفة غير رسمية عن ممارسة السيطرة الحكومية على القضاء، فلم يكن جل المحامين والقضاة والنشطاء السياسيين ليفكروا فيه كمرشح يتمتع بالخبرة لترأس أهم المحاكم المصرية.

### دور سياسي جديد للمحكمة الدستورية العليا؟: ثلاثة أمثلة حديثة

خلال السنوات القليلة الماضية، حصلت الحكومة على أحكام في صالحها في عدد من الدعاوى المسيسة بصورة كبيرة. على سبيل المثال التفسير الذي أوردهت المحكمة الدستورية العليا لعبارة "الهيئات/السلطات القضائية". فكما تمت الإشارة إليه في ثنايا هذا الفصل، ففي أعقاب صدور حكم المحكمة الدستورية العليا في يونيو ٢٠٠٠ بطلب الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات، سعت الحكومة إلى الالتفاف على الأثر الكامل لهذا الحكم بتفسيرها عبارة "السلطات القضائية" بأنها تشمل هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، وكلتاها تقعان تحت سيطرة وزارة العدل التي تقع بدورها تحت سيطرة السلطة التنفيذية. ونزاع نشطاء المعارضة موقف كل من هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، وطعنوا في قدرتهما على المشاركة في الإشراف على الانتخابات، وفي شهر يونيو ٢٠٠٣، حكمت محكمة النقض، قسم الزيتون، ببطان نتائج الانتخابات حيث إن اللجان الانتخابية كانت تقع تحت إشراف أعضاء هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية، وهم بالضرورة موظفون لدى وزارة العدل وليسوا أعضاءً بهيئة القضاء المستقل.

وفي مواجهة هذه الضربة القوية التي كبلت إلى نزاهة العملية الانتخابية، فقد طلب مبارك أن تصدر المحكمة الدستورية العليا تفسيراً محدداً بشأن عبارة "السلطات القضائية" الواردة في القانون الذي ينظم الحقوق السياسية. وردت المحكمة الدستورية العليا في أقل من شهرين بأن كلاً من هيئة قضايا الدولة والنيابة العامة يجب أن تعتبر جزءاً من "السلطات القضائية"، حيث إن القانون المنظم للحقوق السياسية يشير إلى المجلس الأعلى للهيئات القضائية، الذي تعتبر كل من هيئة قضايا الدولة والنيابة العامة أعضاءً فيه<sup>(٤٨)</sup>. وبهذا الحكم، تكون المحكمة الدستورية العليا قد قيدت بشدة أثر حكمها الصادر في يونيو ٢٠٠٠ والذي طالب بالرقابة القضائية الكاملة على الانتخابات. ومن الناحية العملية، يمكن القول إن تلك هي أكبر انتكاسة لأحزاب المعارضة حيث إنها وسعت من صلاحيات الحكومة وقدرتها على التلاعب بنتائج الانتخابات.

ونشأ نزاع آخر عن انتخابات ٢٠٠٠ وتم الفصل فيه لصالح الحكومة من قبل المحكمة الدستورية العليا بشأن الانتخابات الفرعية/الاستثنائية عام ٢٠٠٣. وفي هذه القضية، بدأ أن عددًا لا يستهان به من نواب مجلس الشعب قد تمكنوا بأساليب غير قانونية من التهرب من أداء الخدمة العسكرية. وحيث كان معظمهم من أعضاء الحزب الوطني الديمقراطي، فقد استغلت أحزاب المعارضة هذه الفرصة لفضح الحكومة في صحفها، مما تسبب في إجراء انتخابات استثنائية لمقاعد مجلس الشعب الشاغرة في ديسمبر ٢٠٠٣. وقاد المهمة هذه المرة حزب الوفد الذي ادعى أن المرشحين الذين لم يشاركوا في انتخابات ٢٠٠٠ يجب أن يحرموا من الترشح للانتخابات هذه المرة، إلا أن الحكومة قالت عكس ذلك، حيث إن ذلك يعني بالضرورة خسارة الحكومة لعدد كبير من المقاعد. ورفض الحزب الوطني الدعوى، وخاض مرشحون جدد من الحزب الانتخابات. الأمر الذي أثار جولة أخرى من الصراع السياسي أمام المحاكم. فحكمت ثلاث عشرة محكمة إدارية ببطان الانتخابات الفرعية، ولكن أيدت محكمتان إداريتان موقف الحكومة. وانحازت المحكمة الدستورية العليا إلى جانب المعارضة، معلنةً عدم قانونية مشاركة مرشحين جدد من الحزب الوطني الديمقراطي. وعند هذه النقطة، طلب مبارك أن تفسر المحكمة الدستورية العليا الغرض المقصود من وراء القانون المنظم لمجلس الشعب، والذي وجدته المحكمة الدستورية العليا مؤيدًا لموقف الحكومة، حيث قررت أنه لا يوجد في نصوص قانون مجلس الشعب ما يحظر مشاركة مرشحين جدد في الانتخابات الاستثنائية<sup>(٤٩)</sup> مرةً أخرى، تمتعت الحكومة بمزايا إنهاء النزاعات السياسية ونزع صلاحيات المحاكم الإدارية من خلال المحكمة الدستورية العليا.

ويأتي المثال الثالث من الانتخابات الرئاسية التي أُجريت مؤخرًا. ففي فبراير ٢٠٠٥، أعلن مبارك أن مصر ستجري أول انتخابات رئاسية تعددية. وكانت هذه الحركة بمثابة قرار استراتيجي للتخفيف من الضغوط الأمريكية ولاسترضاء النقاد المحليين. إلا أنه في أوائل شهر مايو، بات ما يدور بعقل مبارك واضحًا؛ حيث أصدر مجلس الشعب مشروع تعديل المادة ٧٦ من الدستور التي تنص بشكل تفصيلي على القواعد التي تحكم الانتخابات الرئاسية التعددية. حيث يقتصر الحق في الترشح على من يستطيع حشد تأييد ودعم ما لا يقل عن ٢٥٠ من أعضاء مجلسي الشعب والشورى وأعضاء المجالس المحلية في أنحاء البلاد، مما يستحيل معه تقدم مرشحين مستقلين للانتخابات الرئاسية، وكذا تهميش الإخوان المسلمين<sup>(٥٠)</sup>. كما يجوز للأحزاب السياسية التي تشغل على الأقل ٥ في المائة من مقاعد مجلسي الشعب والشورى أن ترشح مرشحًا واحدًا لكل منها إذا ما استوفت عددًا أكبر من الشروط<sup>(٥١)</sup>. ولم

يستوفى أي من أحزاب المعارضة شرط الخمسة في المائة، إلا أن مشروع التعديل نص على استثناء انتخابات ٢٠٠٥، حيث سمح لكل حزب بترشيح مرشح واحد بغض النظر عن قوته الحالية داخل مجلس الشعب. وافتح باب الانتخابات لمرشحي المعارضة، ظهرت الحكومة وكأنها تخطو خطوة جريئة على طريق الإصلاح السياسي<sup>(٥٢)</sup>. ولكن الحكومة في الحقيقة لم تخاطر بشئ يذكر، هذا إن كان هناك مخاطرة أصلاً، نتيجة لضعف أحزاب المعارضة الرسمية وصعوبة استيفاء أي حزب لشروط الترشح للانتخابات المستقبلية<sup>(٥٣)</sup>.

ولممارسة مزيد من السيطرة على العملية، فقد دعا مشروع التعديل إلى تشكيل "لجنة انتخابات رئاسية" تسيطر بالكامل على العملية الانتخابية وتكون لها صلاحية البت في جميع طعون التزوير. وتتألف لجنة الانتخابات الرئاسية من خمسة أعضاء من سلك القضاء وخمسة "رموز عامة معروفة بحيادها" يتم ترشيحهم من جانب مجلس الشعب - الذي يسيطر عليه الحزب الوطني الديمقراطي -، ومجلس الشورى<sup>(٥٤)</sup>. ومن شأن التعديل أن يقوض، بصورة جوهرية، مقدرة القضاة على اكتشاف المخالفات الانتخابية وردعها بما يكفي. والأهم، فإن هذا التعديل سيحجم ويقيد قدرة المواطنين على الطعن في نتائج الانتخابات أمام هيئة قضائية مستقلة. ولقد سعت الحكومة بوضوح إلى الالتفاف على إابل النزاعات والدعاوى التي تخرج موقفها، والتي يطرأ بها نشطاء المعارضة بعد كل انتخابات، بغية فضح الدولة أمام الجمهور المصري والمجتمع الدولي.

و ثارت إشكالية أكبر بسبب أحد النصوص في مشروع التعديل، والذي ينبغي على المحكمة الدستورية العليا بمقتضاه مراجعة التشريعات التي تنظم نظام الانتخابات التعددية الجديد خلال ١٥ يوماً للبت في دستوريته. فإذا ما تبينت عدم دستورية أي بند من بنود هذا التعديل، يعاد مرة أخرى إلى مجلس الشعب لتعديله. بمعنى آخر، على المحكمة الدستورية العليا أن تقوم بمراجعة مجردة - مسبقاً - للتشريع قبل سنه، على الرغم من أن قانون المحكمة الدستورية العليا ينص فقط على المراجعة المادية للتشريعات<sup>(٥٥)</sup>. وكان الغرض من وراء هذا الإجراء تحصين الاستفتاء ضد أية طعون دستورية مستقبلية.

ومن ثم واجهت المحكمة الدستورية العليا طلباً سياسياً بالدرجة الأولى. لقد كان مشروع التعديل الدستوري يعاني عواراً شديداً، حيث يناقض كلاً من روح بنود الدستور المتعددة ونصها. كما أن الإجراء الذي وصل بمقتضاه طلب المراجعة إلى المحكمة كان غير مسبوق

ولم يكن له أصل قانوني، كما أنه يعد إشارة غاية في الإشكالية إلى كيفية اللجوء إلى المحكمة، أو التعسف في اللجوء إليها مستقبلاً<sup>(٥٦)</sup>.

ويجب أن نتذكر في هذه اللحظة أن التحول إلى المراجعة المسبقة للتشريع كان بمثابة تهديد موجه ضد المحكمة أيام كان نشاط المحكمة الدستورية العليا في أوجها في ظل رئيستها عوض المر. ويدّعي فتحي سرور رئيس مجلس الشعب، في مقابلة مطولة أجريت معه ونشرت في مجلة المصور في ١٩٩٦، أن المحكمة الدستورية العليا كانت تفرض تفاسير غير مستقيمة للدستور تحيد عن مقاصد الأمة، وبأن هذه الأحكام تتال من استنقار الإطار القانوني للدولة<sup>(٥٧)</sup>. واقترح سرور حلاً في ذلك الوقت يتمثل في التحول إلى عملية المراجعة المجردة للتشريعات في مرحلة مشروع القانون، وذلك بناءً على طلب من الرئيس أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس الوزراء. وبعد فحص مرحلة مشروع القانون، تكون القوانين بعد ذلك محصنة ضد أية مراجعات مستقبلية. ورد عوض المر بقوة على اقتراح سرور في مقابلة أخرى مطولة، حيث أكد على الدور الرئيسي الذي لعبته المحكمة الدستورية العليا في تأييد الحماية الدستورية للحقوق المدنية والسياسية، وكيف أن المراجعة المسبقة من شأنها تقويض عمل المحكمة<sup>(٥٨)</sup>. ورداً على سؤال بشأن اقتراح المراجعة المسبقة أثناء إلقائه محاضرة في جامعة القاهرة، أكد المر على أن المراجعة المسبقة قد تكون أداة، "...للحصول على خاتم المحكمة الدستورية بما يفيد الموافقة، وتكون النتيجة هي استحالة الطعن على دستورية هذه المشاريع القانونية لاحقاً... فإذا ما كنت ترغب في تدمير المحكمة الدستورية، فعليك بالمراجعة المسبقة"<sup>(٥٩)</sup>.

ولم تكن معارضة الحكومة بشأن هذه القضية السياسية الحساسة بالخيار متاح حتى أيام كانت المحكمة الدستورية العليا في أوج مجدها. إلا أن قيادة المستشار ممدوح مرعي أدت إلى المزيد من التعقيد فيما يتصل بقدرة مستشاري المحكمة الدستورية العليا من ذوي المبادئ على اتخاذ موقف. ولقد أدت المحكمة الدستورية العليا المهمة كما طلب منها، وسهلت جهود الحكومة نحو تصوير واجهة الحياة السياسية التنافسية، بينما تسيطر بقبضة من حديد على العملية خطوة بخطوة. ومضى المستشار ممدوح مرعي في طريقه إلى أن ترأس لجنة الانتخابات الرئاسية، بما قد يوحي لدى بعض الجمهور بحضور ما للمحكمة الدستورية العليا بصورة أكبر في عملية التزوير التي لطالما يربطها المصريون بك لـ دورة انتخابية. وفي اليوم التالي للانتخابات الرئاسية، نشرت صحيفة الأهرام على صفحتها الأولى



تصريحات مرعي التي تؤكد على سلاسة سير العملية الانتخابية والإشراف على الانتخابات ونفى أي سبب للقلق<sup>(٦٠)</sup>.

## الخلاصة

لقد بدأت هذه المقالة بالتأكيد على أن الفجوة بين المبادئ الدستورية وتنفيذها ليست نتاجاً للمحكمة الدستورية العليا ذاتها، بقدر ما هي نتاج لبيئة سياسية أوسع تدور المحكومة الدستورية العليا في فلکها، مثلها في ذلك مثل أية محكمة أخرى على كوكب الأرض. فبوصفها هيئات مكلفة بالتوسط بين المصالح المتعارضة، فإن المحاكم الدستورية تكون مطالبة بأن تؤدي أدواراً لا يمكن إنكار طابعها السياسي. وتعد المحاكم من أكثر الأجهزة تأثيراً وفعالية فيما يتصل بالعمل على ضبط ممارسات الحكومة بما يتماشى مع المبادئ الدستورية عندما يكون هناك توازن قوى بين المتنافسين. ولكن عندما يكون هناك خلل واضح، تصبح المحاكم ضعيفة ومعرضة للعقوبات السياسية.

وفي ظل القوة الطاغية التي تتمتع بها الحكومة المصرية، يجب أن تتم الإشادة بالمحكمة الدستورية العليا لموقفها القوي بشأن النصوص الحقوقية المهمة. وفي الوقت نفسه، فليس مستغرباً ألا تحکم الدستورية العليا بعدم دستورية قانون الطوارئ، ومحاكم أمن الدولة طوارئ، وإحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية. ومن شأن هذه الأحكام أن تكون بمثابة انتحار مؤسسي وهو ما ينطبق على دول شمالية أخرى<sup>(٦١)</sup>. ويتضح من بعض الأحداث والتطورات المثيرة للإشكاليات فيما يطلق عليها "الديمقراطيات الراسخة" أن الحريات المدنية وحماية الحقوق الأساسية هي ساحة للصراع الدائم وقضية مطروحة دائماً للتفاوض وإعادة التفاوض، كما أنها معرضة، للأسف، لمواجهة نكبات وانتكاسات مؤلمة. فقد توجهت مستشارة المحكمة العليا الأمريكية السابقة، ساندرأ داي أوكونور، إلى الشعب الأمريكي مذكرة إياه بقولها: "إن اللوائح والديساتير لا تحمي استقلال القضاء، ولكن الشعب هو الذي يحميه"<sup>(٦٢)</sup>. وإذا ما صح قول المستشارة أوكونور، فعلياً أن نذهب بنظرنا إلى أبعد من مجرد العلاقة التي تربط بين الحكومة المصرية والمحكمة الدستورية العليا، لنختبر عن كثب كيف تقوم أحزاب المعارضة ومنظمات حقوق الإنسان ونقابة المحامين ونادي القضاة وأساتذة القانون والجماهير المصرية بتشكيل السياق السياسي الذي تصدر المحكمة الدستورية العليا أحكامها في إطاره.

وباتت المحكمة الدستورية العليا سبيلاً مهماً للنشطاء السياسيين خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية لأن الحكومة المصرية سدت جميع السبل الرسمية للمشاركة السياسية. كما أن التقاضي يمنح مزايا استراتيجية للنشطاء السياسيين، لأنه يمدّهم بسبيل لمواجهة الحكومة دون أن يكونوا مضطرين إلى حشد حركة اجتماعية واسعة<sup>(٦٣)</sup>. ولكن المفارقة في الموضوع هي أن الاستعاضة بإقامة الدعاوى عن حشد الحركات الاجتماعية الواسعة له مساوئ كثيرة فيما يتصل بدعم واستدامة حركة الإصلاح الحديثة. وعندما بدأت المحكمة الدستورية العليا تواجه ضغطاً من الحكومة، لم تنشأ قوة مقابلة لها بشكل معقول للدفاع عن المحكمة. وليس بوسع نشطاء المعارضة ومنظمات حقوق الإنسان وأساتذة القانون سوى طبع المقالات الصحفية ومحاولة حشد الدعم الدولي لاستقلال القضاء، إلا أنه تم إقصاؤهم من الحياة العامة المصرية. ومن ثم عجزوا عن حشد دعم الشارع من أجل استقلال المحكمة الدستورية العليا. وعندما تحلى مبارك عن إجراء تعيين رئيس المحكمة من بين مستشاريها، لم تكن ثمة مقاومة تذكر. كما أن استحداث إجراء المراجعة المسبقة للتشريعات يعد سبباً في المزيد من الفلج، حيث قد يكون بمثابة نقطة تحول في الدور السياسي للمحكمة.

ولا يمكن للنشطاء السياسيين أن يتوقعوا أن يتخذ القضاء مواقف سياسية متشددة. ففي أفضل الأحوال، ليس بوسع المحاكم إلا أن تقوم بمخاطر محسوبة، حيث إنها مهمومة بالمحافظة على نزاهتها المؤسسية طويلة المدى. أما النشطاء فبوسعهم محاولة تشكيل السياق السياسي الذي يصدر فيه القضاء أحكامهم حتى يجعلوا المخاطر المحسوبة ممكنة. ويمكنهم ذلك عن طريق التركيز على المهام الحساسة التي لا تستطيع المحاكم أن تؤديها بنفسها: مثل توفير الأبحاث والوثائق التي تثبت مخالفات الحكومة؛ رفع الوعي القانوني من خلال عمل تغطية صحفية للقضايا في صحف المعارضة؛ تنظيم المؤتمرات القومية والدولية؛ وحشد المصادر الدولية لدعم المعارك القانونية التي يقرر القضاء حوضها<sup>(٦٤)</sup>. ويتم أداء الكثير من هذه المهام حالياً من قبل المجموعات الحقوقية وأحزاب المعارضة. إلا أن أهم الحلقات المفقودة (والتي تصادف أن تكون الأصعب في التحقيق) هي أن كلاً من أحزاب المعارضة والمجموعات الحقوقية في حاجة إلى تشكيل قاعدة شعبية لمساندة استقلال القضاء وسيادة القانون في الحياة العامة. حيث إن اللوائح والرسائل لا تحمي استقلالية القضاء ولكن الشعب هو الذي يحميها.

## الهوامش

١. ثمة تراث ضخم من أدبيات المحكمة الدستورية العليا باللغات العربية والإنجليزية والفرنسية. وحيث إنه ليس بوسعي ألا أضع الخطوط العريضة الخاصة بأحكام المحكمة الدستورية العليا في بحث بهذا الحجم، ولكنني أحيد القارئ إلى تحليلات أكثر تفصيلاً في الدراسات التالية: هشام فوزي محمد "رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ١٩٩٩)؛ يحيى الجمل، "القاعدة الدستورية في مصر (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)؛ فاروق عبد البر، "المحكمة الدستورية العليا وحماية حقوق الإنسان (القاهرة: دار النهضة العربية)؛ كيفين بويل وعادر عمر شريف، "حقوق الإنسان والديمقراطية: دور المحكمة الدستورية العليا المصرية (لندن: كلور لو إنترناشونال، ١٩٩٦)؛ أوجيني كوتران وعادل عمر شريف، "الديمقراطية، سيادة القانون، والإسلام (لندن: كلور لو إنترناشونال، ١٩٩٩)؛ ناتالي برنارد - موجيرون، Le Politique a l'Épreuve Du Judiciaire: La Justice Constitutionnelle En Egypte (بروكسل: برويلانت، ٢٠٠٣)؛ بروس روثرفورد، "الكفاح من أجل الدستورية في مصر: فهم عوائق التحول الديمقراطي في العالم العربي. رسالة الدكتوراه، جامعة بيل، ١٩٩٩؛ تامر مصطفى، "القانون في مواجهة الدولة: قوضت السياسة في مصر"، "القانون والبحث الاجتماعي، المجلد ٢٨ (٢٠٠٣)، ٨٨٣-٩٣٠. وللاطلاع على قائمة مستوفية لجميع الأحكام، انظر "المحكمة الدستورية العليا" المجلدات من ١ إلى ٩.
٢. المحكمة الدستورية العليا، ٢٦ يونيو ١٩٨٦، المحكمة الدستورية العليا [ويشار إليها فيما يلي بـ: "المحكمة"]، المجلد ٣، ٣٥٣.
٣. المحكمة الدستورية العليا، ٧ مايو ١٩٨٨، المحكمة، المجلد ٤، ٩٨.
٤. المحكمة الدستورية العليا، ١٦ مايو ١٩٨٧، المحكمة، المجلد ٤، ٣١؛ المحكمة الدستورية العليا، ١٩ مايو ١٩٩٠، المحكمة، المجلد ٤، ٢٥٦.
٥. المحكمة الدستورية العليا، ١٥ أبريل ١٩٨٩، المحكمة، المجلد ٤، ٢٠٥؛ المحكمة الدستورية العليا، ١٥ أبريل ١٩٨٩، المحكمة، المجلد ٤، ١٩١.

٦. قبل صدور هذه الأحكام، كانت الحكومة تدير المجال السياسي عن طريق منح حفنة من أحزاب المعارضة تمثيلاً حصرياً ومنفرداً للمعارضة. وفي ظل الترتيبات الاتحادية والحزبية التقليدية، فإن العنان يطلق للأحزاب نفسها لكي تمارس رقابتها الداخلية على النشاط الذين يجرؤون على الاعتراض على الحكومة خارج الحدود التي تم التفاوض بشأنها ضمناً فيما بين الحكومة وأحزاب المعارضة. وبعد أن استحدثت المحكمة الدستورية العليا إجراء إصلاحات انتخابية، لم يعد نشاط المعارضة مدينين بالفضل لزعماء أحزاب المعارضة، الذين يتحكمون في برامج الحزب، وعضويته، ووضع المرشحين في قوائم الحزب. ولمزيد من التحليلات التفصيلية، انظر تامر مصطفى، "القانون في مواجهة الدولة: توسيع الصلاحيات الدستورية في مصر، رسالة دكتوراة، جامعة واشنطن، ٢٠٠٢، الصفحات من ٩٨ إلى ١١١.

٧. كما أصدرت المحكمة الدستورية العليا عدداً من الأحكام التي تحمي حريات مدنية أخرى مهمة خلال هذه الفترة، ولكن نظراً لضيق المجال في هذه الدراسة، فلن أتناول سوى تلك الأحكام المتصلة بحرية الصحافة. ثمة أحكام أخرى جديرة بالملاحظة صدرت بتغيير بعض القوانين التي تفترض أن المتهم مذنب بالإضافة إلى تلك القوانين التي تخول السلطة التنفيذية الحق في معاقبة المشتبه فيهم دون محاكمة. انظر المحكمة الدستورية العليا، ٢ يناير ١٩٩٣، المحكمة، المجلد ٥، ١٠٣، والمحكمة الدستورية العليا، ١٥ يونيو ١٩٩٦، المحكمة، المجلد ٧، ٧٣٩. وللاطلاع على ملخص أكثر توسعاً عن نشاط المحكمة الدستورية العليا خلال هذه الفترة، انظر مصطفى (٢٠٠٢)، (١٣٤-٢٥٦).

٨. المحكمة الدستورية العليا، ٦ فبراير ١٩٩٣، المحكمة، المجلد ٥ (٢)، ١٨٣.

٩. للاطلاع على تحليل مفيد في مجال المسؤولية الجنائية بالإثابة في النظام القانوني المصري، انظر شريف (١٩٩٩).

١٠. المحكمة الدستورية العليا، ٣ يوليو، ١٩٩٥، المحكمة، المجلد، ٤٥. وكانت تلك فقط واحدة من أوائل القضايا التي احتجت فيها المحكمة الدستورية العليا صراحةً بأطر حقوق الإنسان ومعاهداتها الدولية لإضفاء وزن قانوني وأخلاقي ومعنوي على أحكامها. فقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بأن

القانون رقم ٤٠ يخالف نص المواد ١٠ و ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومبادئ العدالة "التي تشترك جميع الأمم فيها". ولمزيد من "التدويل" للقاعدة القانونية الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا، انظر بويل وشريف (١٩٩٧) ومصطفى (٢٠٠٢، ٢٠٠٤-٢٠٠٩).

١١. المحكمة الدستورية العليا، ١ فبراير، ١٩٩٧، المحكمة، المجلد ٨، ٢٨٦. ١٢. رفع المركز ٧١ دعوى في السنة الأولى لإنشائه، و١٤٢ دعوى عام ١٩٩٦، و١٤٦ دعوى في ١٩٩٧ بالإضافة إلى تقديم الاستشارة القانونية لعدد ١٤٠٠ امرأة في أول ثلاث سنوات لممارسة نشاطه.

١٣. ومع دخول قانون إصلاح الأرض رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ حيز التنفيذ في أكتوبر ١٩٩٧، واجه مئات آلاف المزارعين خطر احتمال طردهم في أواخر التسعينيات وبدأ رفع الدعاوى بين ملاك الأراضي والمستأجرين أمام المحاكم بالآلاف. وبين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٠ أقام مركز الأرض لحقوق الإنسان أكثر من ٤٠٠٠ للمزارعين دعوى كما قدم الاستشارة القانونية للمزيد من الآلاف - مقابلة مع محمود جبر، مدير الوحدة القانونية، مركز الأرض لحقوق الإنسان، ٢٠٠٠/١١/١٨ -.

١٤. في كل من السنوات الخمس الأولى التالية لتأسيسه، رفع مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء ما يزيد على ٢٠٠ دعوى قضائية كما قدم المساعدة المجانية (القانونية وغيرها) لما بين ٧٠٠٠ و ٨٠٠٠ ضحية سنوياً (مراسلة مع محمد زارع، مدير مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، ٢٠٠٢/٢٤/١). ١٥. مقابلة مع محمود جمعة، نائب رئيس لجنة الوفد للمساعدة القانونية، ٢٠٠١/٢/١٧.

١٦. المحكمة الدستورية العليا، ١ فبراير ١٩٩٧، المحكمة، المجلد ٨، ٢٨٦. ورفع مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان طعوناً أمام المحكمة الدستورية العليا في خمس دعاوى إضافية كان يقوم فيها بتمثيل الصحفيين المدعى عليهم بموجب المادة ١٩٥.

١٧. المحكمة الدستورية العليا، المحكمة، المجلد ٨، ١١٦٥.

١٨. كما تم تشجيع مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان من قبل لقيادة نشطاء في القضاء العادي قاموا علناً بتشجيع مجموعات المجتمع المدني للطعن على دستورية التشريع الحكومي. وذهب بعض القضاء النشطاء بعيداً

لدرجة نشر رأيهم في القوانين في الصحف المعارضة وتعهدوا بأنه في حالة الطعن على قوانين بعينها أمام محاكمهم، فسوف يقومون بإحالة الشق الدستوري إلى المحكمة الدستورية العليا دون تأجيل.

١٩. نجح عدد آخر من مجموعات حقوق الإنسان، مثل مركز الأرض لحقوق الإنسان، في إحالة بعض الدعاوى إلى المحكمة الدستورية العليا للنظر فيها.

٢٠. تعد القدرة على المراوغة القانونية فيما يتصل بمشكلات العمل الجماعي من أهم الفوائد المترتبة على الحشد القانوني حتى في الديمقراطيات المترسخة حيث الحريات المدنية في مأمن نسبياً (زيمانس ١٩٨٣)، غير أن إمكانية رفع دعاوى بدلاً من حشد الحركات الاجتماعية الواسعة يعد أكثر خطورة بالنسبة لنشطاء المعارضة في ظل الأنظمة الشمولية حيث تدخل الدولة عنوة في التنظيم السياسي.

٢١. تنظر محكمة أمن الدولة طوارئ في جميع المحاكمات التي يتم الادعاء فيها بموجب قانون الطوارئ. وتماثلاً مثل محاكم أمن الدولة، فإن محاكم أمن الدولة طوارئ يعين قضاتها من القضاء العادي بالإضافة إلى ضابطين عسكريين، إذا رغب الرئيس في ذلك، غير أنه لا يحق للمدعى عليه الطعن في حكم هذه المحكمة. وبعد أن تصدر المحكمة الحكم، يتم إرساله إلى الرئيس الذي له صلاحية إلغاء حكم المحكمة أو طلب إعادة المحاكمة. كما أن الصياغة المطاطة لنصوص قانون الطوارئ نفسه تمنح الحكومة مساحة واسعة لإحالة الدعاوى التي تراها تشكل تهديداً سياسياً خارج اختصاص القضاء العادي. وتضمن الصلاحيات الواسعة للرئيس على محاكم أمن الدولة طوارئ أنه بمجرد دخول الدعوى في مسار القضاء الموازي، فإن الحكومة غالباً ما تحصل على أحكام في صالحها. ولمزيد من المعلومات بشأن هيكلية محاكم أمن الدولة طوارئ والمحاكم العسكرية وتشكيلها وإجراءاتها، انظر براون (١٩٩٧)، عبيد (١٩٩١)، ومركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان (١٩٩٥).

٢٢. تنص المادة ٦٨ على ما يلي : التفاضى حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا ويحظر النص فى القوانين على تحصيل أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء. وتنص

المادة ١٧٢ من الدستور على ما يلي: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

٢٣. المحكمة الدستورية العليا، ١٦ يونيو ١٩٨٤، المحكمة، المجلد ٣، ٨٠.

٢٤. تنص المادة ١٧١ من الدستور على ما يلي: "ينظم القانون ترتيب محاكم أمن الدولة، ويبين اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها".

٢٥. انظر المحكمة، المجلد ٣، الصفحات من ٩٠ إلى ٩٥.

٢٦. انظر المحكمة، المجلد ٣، الصفحات ١٠٨-١١٣، ١٥٢-١٥٧، ١٨٩-١٩٤.

٢٧. على سبيل المثال، في عام ١٩٩٠، برأت محكمة الطوارئ الشيخ عمر عبد الرحمن و٤٨ من أتباعه عندما تبين للمحكمة أن الاعترافات قد انتزعت منهم تحت التعذيب. وتمكنت الحكومة من الطعن على الحكم على "أسس إجرائية" ومن ثم إعادة محاكمة المدعى عليهم، ولكن لم يتم ذلك إلا بعد فضح عدم اكتراث الحكومة بحقوق الإنسان بشكل غير مريح. وفي محاكمة أخرى أجريت لعدد ٢٤ من الإسلاميين المتهمين باغتيال رئيس مجلس الشعب رفعت المحجوب في أوائل التسعينيات، رفضت هيئة القضاة الدعوى عندما اتضح لها أن الاعترافات قد تم انتزاعها تحت التعذيب. ولم يغفل القاضي وحيد محمود إبراهيم أية تفاصيل، حيث أعلن أن التقارير الطبية أثبتت أن المتهمين قد تم ضربهم بوحشية، كما تم تعليقهم، وتعرضوا للصدمة الكهربائية في الأعضاء التناسلية (فرار هانج ١٩٩٧). ولمزيد من الأحكام بالبراءة القائمة على أساس دعاوى التعذيب يرجى الاطلاع على براون (١٩٩٧، ٩٨-٩٩).

٢٨. تم إحالة أولى تلك الدعاوى إلى المحكمة العسكرية من قِبل مبارك بموجب القرار الرئاسي رقم ٣٧٥ لسنة ١٩٩٢. ومنذ ديسمبر ١٩٩٢ وحتى أبريل ١٩٩٥ فقط تمت إحالة ٤٨٣ مدنياً إلى المحاكم العسكرية للمحاكمة. وحكم على أربعة وستين منهم بالإعدام. وطبقاً للتقرير السنوي الصادر عن المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة عام ١٩٩٨، وصلت حالات إحالة المدنيين إلى المحاكم العسكرية إلى ٣١٧ في سنة ١٩٩٧ وحدها.

٢٩. أحال القرار الرئاسي رقم ٢٩٧ لسنة ١٩٩٥ الدعوى الخاصة بعدد ٤٩ من أعضاء جماعة الإخوان المسلمين من الدعوى رقم ٨ عسكري رقم ١٩٩٥/١٣٦ في محكمة أمن الدولة العليا إلى القضاء العسكري (مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ١٩٩٥). وفي عام ١٩٩٦ أحالت الحكومة مرة أخرى ١٢ من أعضاء حزب الوسط الناشئ إلى المحكمة العسكرية. ٣٠. براون (١٩٩٧)، ١١٥.

٣١. تنص المادة ٧٤ من الدستور على ما يلي: لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال سنتين يوماً من اتخاذها".

٣٢. ينص البند الثاني من المادة السادسة من قانون المحاكم العسكرية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ على ما يلي: "لرئيس الجمهورية الحق في ظل حالة الطوارئ في إحالة أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر إلى المحاكم العسكرية"

٣٣. وأخطأ البعض فهم هذا الحكم على أنه تأييد من المحكمة الدستورية على دستورية القانون، إلا أن تفسير التشريعات يعد من الوظائف الأخرى للمحكمة الدستورية العليا والتي تعتبر مستقلة تماماً عن نظر الدعوى قضائياً.

٣٤. تم تقديم الطعن الدستوري من قبل سليم العوا، وهو أحد المحامين الإسلاميين البارزين، وعاطف البنا، أحد نشطاء حزب الوفد وأستاذ القانون العام بجامعة القاهرة.

٣٥. في إحدى المقابلات، وصف رئيس المحكمة الأسبق عوض المر النظام السياسي المصري "بنظام الخط الأحمر" حيث التفاهات الضمنية بين الحكومة والمعارضة حول المدى الذي تتسامح الحكومة وتسمح خلاله بممارسة النشاط السياسي. مقابلة شخصية، ١١ يونيو ٢٠٠٠.

٣٦. تصاعدت مشكلة الاعتقال المتكرر بصورة أكبر بصدور قانون "مكافحة الإرهاب" ١٩٩٢/٩٧، الذي وسع من سلطات المدعي العام وأضعف إشراف المحاكم الإدارية.



٣٧. وللاطلاع على أمثلة لأحكام المحكمة الإدارية فيما يتصل بالاعتقال الإداري والاعتقال المنكر، انظر المنظمة المصرية لحقوق الإنسان (١٩٩٦، ٤١-٤٥).

٣٨. لقد أبدى براون هذه الملاحظة الرائعة: "بما أننا قد نجحنا في الاحتفاظ بقنوات للتحرك خارج القضاء العادي، فقد ضمن النظام بذلك أن إعادة بروز الشرعية القانونية الليبرالية لن تؤثر بالضرورة على أكثر القضايا السياسية حساسية... وبهذا الشكل تكون قسوة المحاكم العسكرية قد ساعدت على استقلال بقية القضاء" (١٩٩٧، ١١٦).

٣٩. تمحور الجدل الإجرائي بشأن عدم دستورية القانون حول القول إنه لم يكن من الضروري بالنسبة لمبارك أن يحتال على مجلس الشعب ويصدر قرارًا تنفيذيًا. وتأسست الحجج الموضوعية على نصوص الدستورية التي تحمي حقوق الملكية وحق اللجوء إلى القضاء. على سبيل المثال، انظر نعمان جمعة "التشريع مناقض للدستورية ويعد بمثابة تعد على وظيفة المحكمة" الوفد، ١٢ يوليو ١٩٩٨: "تعديل قانون الدستورية العليا تعد على حقوق المواطنين" الأهالي، ١٥ يوليو ١٩٩٨؛ محمد هلال "ثلاثة أسباب وراء الهجوم على المحكمة الدستورية العليا" الشعب، ٤ أغسطس ١٩٩٨؛ محمد شكري عبد الفتاح، "ارفعوا أيديكم عن المحكمة الدستورية" الحقيقة، ٨ أغسطس، ١٩٩٨. ٤٠. انظر التقرير المطول الصادر عن المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة المطبوع في جريدة الوفد بتاريخ ١٤ يوليو ١٩٩٨. انظر أيضًا البحث النقدي المطول المقدم من مركز البحث والمصادر القانونية لحقوق الإنسان، والمطبوع في جريدة الوفد بتاريخ ١٧ يوليو ١٩٩٨. كما أصدر مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان تقريره الخاص بعد مرور بضعة أيام في جريدة الوفد بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٩٨.

٤١. انظر مقالة عبد العزيز محمود "التعديل الخائن للدستورية والقانون!" في جريدة الوفد بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٩٨.

٤٢. سيف النصر "ثلاثة أسباب وراء تعديل قانون الدستورية العليا"، الأهرام المسائي، ١٣ يوليو ١٩٨٨؛ محمد مرسي [رئيس اللجنة التشريعية في مجلس الشعب] "أوافق على قانون الحكومة بتعديل قانون أحكام [كذا] المحكمة

الدستورية وفيما يلي أسبابي!" [أخبار اليوم، ١٨ يوليو ١٩٩٨؛ محمد بدران "القرار يعد خطوة على المسار الصحيح" الأهرام، يوليو ٢٧، ١٩٩٧.

٤٣. الدعوى رقم ١٦٣، السنة القضائية ٢١، الصادر في ٣ يونيو ٢٠٠٠.  
٤٤. تم رفع الدعوى منذ عشر سنوات ورفعها كل من كمال خالد وجمال النشرتي، وكلاهما كانا مرشحين في انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٠، وذلك بالتنسيق مع أحزاب المعارضة، التي اعترفت بالأهمية الكاملة للنزاع الدستوري كوسيلة لمعارضة النظام بعد حل مجلس الشعب عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٩.

٤٥. تم تعيين نجيب نائباً لرئيس محكمة النقض قبل تعيينه رئيساً للمحكمة الدستورية العليا بعام واحد. وقبل تعيين نجيب كرئيس محكمة، مدد مبارك سن التقاعد بالنسبة للقضاة من ٦٤ إلى ٦٦ عاماً. وعلى الرغم من أن مشروع مد سن التقاعد لم يكن مخططاً له صراحةً لإطالة مدة خدمة نجيب للنظام، فقد كان من المفهوم جداً سواء بالنسبة لمن هم داخل النظام أو المعارضة أن توفيت مد السن تم مع أخذ مد خدمة فتحي نجيب في الاعتبار.

٤٦. لم تحدد البنود الدستورية الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا (المتمثلة في البنود من (١٧٤ إلى ١٧٨) عدد مستشاري المحكمة. كما لن ينص القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩، الذي يحكم وظائف المحكمة، على عدد معين للقضاة. وتنص المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٤٨ على أن القانون لم يحدد عدد أعضاء المحكمة وذلك حتى يترك مجالاً للتوسع في عددهم طبقاً لمقتضيات العمل التي قد تنشأ عند ممارسة المحكمة لمهامها. وطبقاً لنص المادة ٥ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩ الذي ينظم المحكمة الدستورية العليا، فإن أية تعيينات تتم في المحكمة الدستورية العليا يقوم بها الرئيس من بين مرشحين، يتم اختيار أحدهما من قبل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، بينما يتم اختيار الآخر من قبل رئيس المحكمة الدستورية العليا. وليس متضحاً ما إذا كانت هناك مقاومة لجهود التعيين التي قام بها نجيب من جانب مستشاري المحكمة الدستورية العليا الآخرين حيث إن المداولات الخاصة بالتعيينات الجديدة لا تتاح للجماهير.

٤٧. مقابلة مع المستشار فتحي نجيب بتاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٢.

٤٨. الجريدة الرسمية، العدد ١٠، بتاريخ ٢٠٠٤/٧/٣ (الحكم الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٧/٣).
٤٩. الجريدة الرسمية، العدد ١٠، بتاريخ ٢٠٠٤/٩/٣ (الحكم الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٧).
٥٠. يشترط أن يكون ٦٥ من الـ ٢٥٠ مؤيداً من مجلس الشعب، وألا يقل عدد أعضاء مجلس الشورى المؤيدين للمرشح عن ٢٥ عضواً، وعلى الأقل عشرة أعضاء من كل من المجالس المحلية على الأقل في ١٤ محافظة.
٥١. يجب أن يكون الحزب عاملاً لخمس سنوات متتالية ويجب أن يشغل المرشح موقعاً قيادياً داخل الحزب لمدة سنة واحدة على الأقل قبل ترشيحه.
٥٢. بالإضافة إلى ذلك فيوسع إدارة بوش أن تدعي النصر في مجال "دعم الديمقراطية" من خلال مبادرة الشرق الأوسط الكبير في وقت تتضاءل فيه مصداقيته حيث العراق غارق في مستنقع من العنف.
٥٣. مكنت التعديلات المدخلة على قانون الأحزاب السياسية النظام بما يكفي لتهيئ الأحزاب السياسية عمداً.
٥٤. يتكون أعضاء القضاء الخمس من رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورئيس محكمة استئناف القاهرة، ونائب أول رئيس المحكمة الدستورية العليا، ونائب أول رئيس محكمة النقض، ونائب أول رئيس مجلس الدولة.
٥٥. قانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩، المادة ٢٩، بشأن إجراءات المحكمة الدستورية العليا المبينة في الملحق.
٥٦. الاطلاع المسبق على التشريع هو ذاته ما حذر رئيس المحكمة المستشار عوض المر منه منذ سنوات. حيث قال صراحةً إن المراجعة المجردة يمكن استخدامها كأداة "...ليصم خاتم المحكمة الدستورية العليا بما يفيد الموافقة، وتكون النتيجة هي استحالة الطعن على دستورية هذه المشاريع القانونية لاحقاً.... فإذا ما كنت ترغب في تدمير المحكمة الدستورية، فعليك بالمراجعة المسبقة" من محاضرة ألقاها في جامعة القاهرة بتاريخ ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٠.
٥٧. المصور، ١٥ مارس ١٩٩٦، ص. ٣٤-٣٦، ٨٢-٨٣. انظر أيضاً تحليل هشام فوزي في مؤلفه رقابة دستورية القوانين ص. ٣١٦-٣١٨.
٥٨. المصور، ٢٢ مارس ١٩٩٦، ص. ٢٠-٢٣.

٥٩. محاضرة ألقاها عوض المر في جامعة القاهرة، بتاريخ ٢٥ سبتمبر ٢٠٠٠.

٦٠. "مبارك أول رئيس منتخب لمصر" الأهرام، بتاريخ ١٠ سبتمبر ٢٠٠٥، ص. ١.

٦١. طيب محمود "اختصاص الخيانة الناجحة: الانقلاب والقانون العام" كورنل انترناشونال لو جورنال، المجلد ٢٧، ١٩٩٤؛ أنطوني بيريرا، ال (لا) عدالة السياسية: الحكم الشمولي وسيادة القانون في البرازيل وتشيلي والأرجنتين (بيتسبورج: دار نشر جامعة بيتسبورج)؛ نيوبرج، باولا ر. نيوبرج، الحكم على الدولة: المحاكم والسياسة الدستورية في باكستان (كمبريدج: دار نشر جامعة كمبريدج، ١٩٩٥).

٦٢. "صرح أحد كبار المستشارين السابقين بأن الولايات المتحدة تخاطر بالمضي بشكل حثيث نحو الديكتاتورية" الجارديان، الاثنيين الموافق ١٣ مارس ٢٠٠٦.

٦٣. كما هو مبين في البداية، فإن هذه القدرة على الالتفاف على مشكلات العمل الجماعي تعتبر إحدى أهم المميزات التي يتمتع بها الحشد القانوني في الديمقراطيات الراسخة حيث الحريات المدنية في مأمن نسبياً؛ إلا أن القدرة على إقامة الدعاوى بدلاً من الحشد السياسي والاجتماعي الواسع تعتبر أكثر خطورة بالنسبة لحركات المعارضة في الأنظمة الشمولية حيث الدولة تتدخل بيد من حديد في التنظيم السياسي.

٦٤. يوضح كل من كيك وسيكنيك ما يلي: "...إن الأصوات المقموعة داخل مجتمعاتها قد تجد في الشبكات منفذاً لتصوير همومها وتوضيحها وتسليط الأضواء عليها على الساحة الدولية، والتي يمكن بدورها أن ترجع صدى هذه الأصوات في بلادها. إن الشبكات العابرة للحدود تعمل على تعدد الأصوات المسموعة في السياسات الدولية والمحلية." مارجريت كيك وكاثرين سيكنيك، نشطاء بلا حدود: شبكات الدعاية في السياسة الدولية (إيثكا: جامعة كورنل، ١٩٩٨).

## المراجع

- جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا، الأجزاء ١-٩.
- مركز حقوق الإنسان للمساعدة القانونية. ١٩٩٥. " القضاء العسكري في مصر: قضاء بغير ضمانات...قضاة بدون حصانة، متهمون بلا حقوق"
- جمال اليحيى. القضاء الدستوري في مصر. القاهرة: دار النهضة العربية ٢٠٠٠.
- هشام فوزي محمد. رقابة دستورية القوانين: دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ١٩٩٩.
- يحيى الرفاعي. استقلال القضاء ومحنة الانتخابات. القاهرة: المكتب المصري الحديث ٢٠٠٠.
- عادل عمر شريف. القضاء الدستوري في مصر. القاهرة: دار الشعب ١٩٨٨.
- محمد كامل عبيد. استقلال القضاء: دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية ١٩٩١.
- Bernard-Maugiron, Nathalie. 2003. Le Politique a l'Epreuve Du Judiciaire: La Justice Constitutionnelle En Egypte. Bruxelles: Bruylant.
- Boyle, Kevin and Adel Omar Sherif, eds. 1996. Human Rights and Democracy: The Role of the Supreme Constitutional Court of Egypt. London: Kluwer Law International.
- Brown, Nathan. 1997. The Rule of Law in the Arab World: Courts in Egypt and the Gulf. Cambridge: Cambridge University Press.
- ----- 1996. "Saying What We Think: CHRLA's report on Freedom of Opinion and Expression in Egypt."
- Cotran, Eugene and Adel Omar Sherif, eds. 1999. Democracy, the Rule of Law, and Islam. London: Kluwer Law International.
- Egyptian Organization for Human Rights. 1996. Recurrent Detention: Prisoners Without Trial. Cairo: Egyptian Organization for Human Rights.
- ----- 2000. EOHR Statement no. 3 on Monitoring the Parliamentary Elections for 2000-2005.
- Epp, Charles. 1998. The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. Chicago: University of Chicago Press.
- Keck, Margaret and Katheryn Sikkink. 1998. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithica: Cornell University Press, 1998.
- Kienle, Eberhard. 2000. A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt London: I.B. Tauris.
- Mahmud, Tayyab. 1994. "Jurisprudence of Successful Treason: Coup d'Etat & Common Law" in Cornell International Law Journal, v. 27.
- Mallat, Chibli. 1993. Constitutional Law in the Middle East: The Emergence of Judicial Power. London: School of Oriental and African Studies, working papers.

- Mallat, Chibli. 1993. *Islam and Public Law*. London: Graham & Trotman.
- Merryman, John Henry. 1985. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Moustafa, Tamir. 2002. *Law Versus the State: The Expansion of Constitutional Power in Egypt, 1980-2001*. Ph.D. diss. Department of Political Science, University of Washington, Seattle, Wa.
- Moustafa, Tamir. "Law Versus the State: The Judicialization of Politics in Egypt," *Law and Social Inquiry*, vol. 28 (2003), 883-930.
- Murr, 'Awad al-. 1993. "The Supreme Constitutional Court of Egypt and the Protection of Human and Political Rights" in Chibli Mallat, ed. *Islam and Public Law*. London: Graham & Trotman.
- Nosseir, 'Abd al-Rahman. 1992. "The Supreme Constitutional Court and the Protection of Human Rights." Unpublished Manuscript.
- Pereira, Anthony. 2005. *Political (In) Justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Reid, Donald. 1981. *Lawyers and Politics in the Arab World, 1880-1960*. Chicago: Bibliotheca Islamica.
- Rosberg, James. 1995. *Roads to the Rule of Law: The Emergence of an Independent Judiciary in Contemporary Egypt*. Ph.D. Diss., Massachusetts Institute of Technology.
- Rutherford, Bruce. 1999. *The Struggle for Constitutionalism in Egypt: Understanding the Obstacles to Democratic Transition in the Arab World*. Ph.D. Dissertation, Yale University.
- Sherif, Adel Omar. 1999. "The Supreme Constitutional Court of Egypt and Vicarious Criminal Liability" in Cotran and Sherif, *The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights*.
- Tate, C. Neal and Torbjorn Vallinder, eds. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Tate, C. Neal. 1995. "Why the Expansion of Judicial Power." In C. Neal Tate and Torbjorn Vallinder, eds. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Zemans, Frances. 1983. "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System" *American Political Science Review*, vol. 77 (1983): 690-703.
- Ziadeh, Farhat J. 1968. *Lawyers, the Rule of Law and Liberalism in Modern Egypt*. Stanford: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace, Stanford University.

## الفصل الحادي عشر

### دور نادي القضاة في تعزيز استقلال القضاء والإصلاح السياسي

#### عاطف شحات \*

هناك أسئلة كثيرة مهمة تدور في ذهن كل المهتمين بقضية الإصلاح الديمقراطي واستقلال القضاء في مصر. من هذه الأسئلة الآتي: لماذا وصل القضاء مع النظام الحاكم إلى طريق مسدود؟ وهل نحن أمام مذبحة جديدة للقضاة؟ وهل يعتبر نادي القضاة نقابة أصلاً؟ ولماذا وصل مجلس القضاء الأعلى إلى هذه الدرجة من "ضيق الصدر" بكل ما يصدر من نادي القضاة وبأي حديث يمكن أن نعبر عن ضرورة تحقيق استقلال حقيقي للقضاء أو الطعن في "نزاهة" الانتخابات الماضية؟ وهل هناك حاجة لأدلة حاسمة تشير إلى أن هامش

---

\* محام أمام محاكم الاستئناف(مصر)- طالب ببرنامج الدكتوراة في علم الاجتماع-جامعة ميتشجان- أمريكا.

استقلال القضاء في مصر أصبح حقاً في خطر، بعد أن تم الإجهاز على الهامش الديمقراطي؟ وهل سينجح قضاء مصر في فرض إرادتهم بالحصول على قانون جديد يحقق استقلالهم هم الذين أعدوه أم ستتجح الحكومة في فرض قانون جديد للسلطة القضائية - تم إعداده سراً - ولم يعرض على القضاة؟ وما مستقبل عملية الإشراف على الانتخابات في مصر في جميع الحالات؟

إن هناك سؤالين مركزيين يمكن أن تكون إجابتهما هادية لنا في فهم دور نادي القضاة في الدفاع عن استقلال القضاء والإصلاح الديمقراطي. والسؤال الأول هو لماذا يلجأ بعض القضاة أو عدد كبير منهم، وهم بحسب الأصل النظري جزءاً من إحدى السلطات الأساسية للدولة، إلى الإصرار على المطالبة بإصلاح ديمقراطي، وعلى ربط هذه القضية باستقلالهم؟ وإذا كان من المفهوم أن ينشغل القضاة باستقلالهم، لماذا يصرون على إصلاح قانوني يشكلون هم جزءاً منه، مع كل ما قد يجلبه ذلك على كثيرين منهم من متاعب وخاصة إذا كنا نعيش في نظام سياسي يمكن وصفه بأنه نظام سلطوي، سيادة القانون فيه أوشكت على الانعدام التام إن لم تكن قد انعدمت فعلاً؟ أما السؤال الثاني فهو هل وصلنا إلى أزمة مشروعية دستورية في مصر حيث توجد شكوك قوية في مصداقية الدستور، وهذا انهار مبدأ الفصل بين السلطات وهل افتقدت تماماً السلطان التنفيذية والتشريعية شرعيتها بالنظر إلى الطعن في نزاهة كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأخيرتين؟ وبناء على ذلك، فهل انتهى دور حراس الشرعية وهم أعضاء السلطة القضائية؟ وبمعنى آخر، إذا كانت الشرعية سقطت، فهل نتوقع أن يستجاب لطلبات القضاة لاستعادة الشرعية وحماية استقلالهم؟

هذا بالفعل لا يدعي القدرة على تقديم إجابات شافية لهذه الأسئلة المهمة. لكن يعتقد الباحث أن محاولة الإجابة عليهما تساعدنا إلى قدر كبير في فهم دور نادي قضاة مصر سواء في الدفاع عن استقلال القضاء أو الديمقراطية في مصر.

وسوف نتناول موضوعنا على النحو التالي:

أولاً: خصوصية نادي القضاة وموقعه في خريطة السلطة القضائية في مصر.

ثانياً: فلسفة النادي في الربط بين قضيتي استقلال القضاء والديمقراطية، والأدوات التي يستخدمها نادي القضاة في دوره لتعزيزهما.

ثالثاً: أهم إسهامات نادي القضاة في تعزيز استقلال القضاء والديمقراطية.



رابعاً: دور نادي القضاة في تعزيز استقلال القضاء والديمقراطية: حدود الدور ودوافعه.  
خامساً: ملاحظات ختامية.

## أولاً: خصوصية وأهمية نادي القضاة

هناك العديد من السمات التي تجعل من نادي القضاة حالة "نقابية" ديمقراطية فريدة، حتى يكاد يكون أهم تجمع ديمقراطي لقضاة مصر<sup>(١)</sup>.

١. من حيث هيكله فإن عضوية النادي تشتمل على أعضاء النيابة العامة وأعضاء السلطة القضائية العادية بأكملها تقريباً. كما ينضم إلى عضوية النادي المستشارون والقضاة السابقون عدا هؤلاء الذين خرجوا من العمل القضائي بسبب شروط تتعلق بالصلاحية. وإذا نظرنا إلى خريطة أعضاء السلطة القضائية العادية في مصر، سوف نجد أن نادي القضاة يضم تقريباً حوالي ٩٠% من أسرة القضاء في عضويته. فقضاة المحكمة الدستورية العليا عددهم حوالي من ٥٠ إلى ٧٥ قاضياً لهم ناديهم الخاص. أما أعضاء مجلس الدولة فعددهم حوالي من ٥٠٠ إلى ٦٠٠ قاض، ولديهم ناديهم الخاص بهم<sup>(٢)</sup>. بينما تصل عضوية نادي القضاة حالياً إلى حوالي ٨٠٠٠ قاض وعضو نيابة. وهذا ما جعل المستشار طارق البشري في مقاله بجريدة العربي - ١ مايو ٢٠٠٥ - يؤكد أن النادي يضم ٩ أعشار أعضاء السلطة القضائية في مصر<sup>(٣)</sup>.

٢. ومن حيث طبيعة العضوية، فإن النادي هو التشكيل المؤسسي الوحيد الذي يجمع القضاة جميعاً بكل مستوياتهم ودرجاتهم ومحاكمهم وتخصصاتهم. وهذا الملمح يجعل من نادي القضاة المكان الوحيد الذي تختفي فيه العلاقة الهرمية - الهيكلية - بين أعضائه. فتختفي علاقات إشراف الرؤساء على مرعوسيهيم أو علاقات الأقدمية سواء في القضاء أو النيابة العامة في نادي القضاة. ويتم تمثيل كل النوعيات والدرجات القضائية في مجلس إدارة النادي من جهة<sup>(٤)</sup>. ومن جهة ثانية فإن الأصوات تتساوى في الجمعية العمومية للنادي. وهذا الذي يجعل من النادي حالة ديمقراطية فريدة من نوعها ترقى إلى حالة أي جمعية قضاة مستقلة في العالم وفقاً للمعايير المعترف بها دولياً في استقلال القضاء. ولا يقارن بالديمقراطية التي يمنحها النادي سوى الجمعيات العمومية للمحاكم. لكن الواقع العملي يشهد بعض القيود على دور هذه الجمعيات. ففي المحاكم الابتدائية مثلاً صدرت تفويضات لرؤساء

المحاكم الابتدائية باتخاذ بعض القرارات من اختصاص الجمعيات العمومية للمحاكم. كما أن خضوع القضاة الشباب للتفتيش القضائي التابع لوزارة العدل يجعله "سيفاً على رقابهم" في الجمعيات العمومية لهذه المحاكم عندما تتعقد. وفي الواقع العملي لا توجد جمعيات عمومية "حقيقية" للقضاة سوى في محاكم الاستئناف ومحكمة النقض. ولهذه الجمعيات أهمية خاصة في توزيع القضايا وترتيب الدوائر القضائية في المحكمة. وكثيراً ما لعبت هذه الجمعيات دوراً مهماً في التعبير عن مواقف القضاة ولطرح القضايا التي تهم القضاة. لكن يظل النادي هو المكان الأكثر حرية، حيث تكون علاقة الأقدمية - أو الرئيس بالمرعوسين - سبباً للاحترام والتقدير بين القضاة في ناديتهم وليس لتقييد الحرية. ومن ملامح قوة العضوية في النادي أنها ليست إجبارية. لكن الواقع العملي يشهد أن معظم القضاة وأعضاء النيابة يحرصون على عضوية نادي القضاة بالنظر إلى أهميته في الحصول على العديد من الخدمات الاجتماعية التي يقدمها لأعضائه.

٣. ومن حيث إدارة النادي فإن مجلس إدارة النادي هو المجلس الوحيد المنتخب ديمقراطياً من القضاة في مصر. هذا بالطبع بالإضافة إلى نوادي مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا. لكن بالنظر إلى اعتبارات العدد، فإن مجلس إدارة نادي القضاة هو أهم مجلس منتخب لأكثر عدد من القضاة في مصر.

٤. ومن حيث استقلال النادي، فقد خاض النادي معارك كثيرة لتأكيد استقلاله. ومنذ إنشاء النادي عام ١٩٣٩ مر النادي بمراحل كثيرة كان من أكثرها صعوبة وقت مذبحة القضاة. وقد حاولت الحكومة مراراً إخضاع النادي لقانون الجمعيات الأهلية في الستينات وقبل المذبحة. كما حاول أحد مجالس إدارة النادي في فترة عامي ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ تسجيل النادي كجمعية أهلية بحيث يخضع لوزارة الشؤون الاجتماعية، وذلك حتى تم الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ والخاص بالجمعيات الأهلية والذي كان سيتم تسجيل النادي في إطاره، ثم تغير مجلس إدارة النادي في يونيو ٢٠٠١. كما حاول المجلس الأعلى للقضاء إخضاع النادي لإشرافه في الفترة من ٢٠٠٣-٢٠٠٤ كبديل لوزارة الشؤون الاجتماعية. لكن نادي القضاة قرر في جمعيته العمومية بصفة نهائية في ١٢ مارس ٢٠٠٤ أن نادي القضاة باعتباره شأن قضائي خاص، لا يمكن إخضاعه لغير جمعيته العمومية.

ولذلك، فإن النادي لا يمثل فقط أهم تجمع ديمقراطي للقضاة في مصر، بل أهم تجمع مستقل لهم أيضاً. لكن من جهة أخرى، فإن الاستقلال المالي للنادي يعتمد إلى حد بعيد على

الدعم الذي يتلقاه من وزارة العدل. وكثيراً ما استخدمت الوزارة هذا الدعم للضغط على النادي<sup>(٥)</sup>.

٥. نادي القضاة حالة نقابية فريدة من نوعها:

ولأن أعضاء نادي القضاة هم من السلطة القضائية، فقضاياهم تهم جميع المواطنين، وخاصة إذا ما بدأوا في الحديث عن قضايا استقلال القضاء وسيادة القانون والديمقراطية. ويقول المستشار طارق البشري في المقال المشار إليه سابقاً:

"فهو ليس مجرد ناد اجتماعي يبسر لأعضائه الخدمات الاجتماعية والثقافية، وهو أيضاً ليس شأنه فقط كشأن النقابات التي تتكون لتدافع عن حقوق العاملين المنضمين إليها، وهو كذلك ليس شأنه فقط كشأن النقابات المهنية التي تقوم لرعاية أصول المهنة بين الممارسين لها وتحمي مستواها العلمي والفني، إن نادي القضاة كل ذلك وشيء آخر أهم، لأنه يعتبر كذلك الهيئة المشخصة لا يمكن أن تسميه الجماعة القضائية في عمومها والجامعة للقضاة."

وهو الذي جعله يؤكد بلا مواربة أن "مطالب القضاة التي ثارت هذه الأيام، ليست مطالب خاصة بهم، وليست مطالب فئة اجتماعية، ولكنها مطالب مؤسسية، وهي تتعلق بأداء الرسالة القضائية في بلادنا، كما أنها تتعلق بالمسألة الدستورية أيضاً. لذلك فهي مطالب يتعين أن تكون في قلب ما ينشغل به الرأي العام الديمقراطي والوطني في بلادنا."

وبالطبع كان هناك اتجاه مستمر من الحكومة وبعض القضاة في اختزال دور النادي في اعتباره نادياً اجتماعياً يؤدي بعض الدور الخدمي للأعضاء دون الحديث عن القضايا الكلية التي تهم القضاة والقضاء وتؤثر على قيامهم بدورهم. وتثار هنا قضية مهمة هي مدى اعتبار النادي نقابة؟ فكيف تكون هناك نقابة لإحدى السلطات الثلاث الأساسية في الدولة وللضغط على من؟

وبالعودة إلى المواثيق الدولية المعترف بها لاستقلال القضاء سنجد أن مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية<sup>(٦)</sup> تعطي للقضاة حقهم في الرأي والتعبير والاجتماع شأنهم شأن جميع المواطنين. وقد جاء في نص المادتين ٨،٩ من هذه المبادئ على الترتيب الآتي:

"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 ممارستهم حقوقهم – مسلكاً يحفظ هيبة منصبهم ونزاهة واستقلال القضاة.

"تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، وفي الانضمام إليها". وهذه المبادئ لم تضع قيود على حرية الاجتماع وإنشاء الجمعيات للقضاة. والقيد الوحيد هو أن تكون ممارسة هذه الحقوق بما يحفظ وقرار السلطة القضائية وخاصة بما يضمن نزاهة واستقلال القضاة. ويقول تقرير الأمم المتحدة الصادر عام ١٩٨٥ الذي صدر إعداداً لإعلان هذه المبادئ<sup>(٧)</sup>:

"وللقضاة في العديد من البلدان نقاباتهم وحتى حقوقهم في المساومة الجماعية، في حين أن ممارسة القضاة للنشاط النقابي تعتبر في بلدان أخرى مساساً بسمو المنصب القضائي. ومن جهة أخرى، لا يمكن حرمان القضاة من التمتع بمقدار معقول من حرية إنشاء الجمعيات المكفولة بموجب القواعد والاتفاقيات الدولية. ومن المعترف به على نطاق عالمي أنه يمكن للقضاة التمتع بالحرية المبنية أعلاه، ولكن رهناً بمراعاة الاعتبار السائد الذي مفاده أن للقضاة أن يتصرفوا دائماً بطريقة تحفظ جلال منصبهم ونزاهتهم واستقلالهم الفردي والمؤسسي. وكمعيار أدنى، ليس هناك اعتراض على تمتع القضاة بحرية تشكيل جمعيات القضاة والانضمام إليها (أو عدم الانضمام إليها) من أجل تحسين معارفهم ومهاراتهم وقدراتهم المهنية واتخاذ إجراءات جماعية لحماية استقلالهم الجماعي".

ولذلك فإنه إذا اعتبرنا أن هناك قيوداً فإن القيد الوحيد لممارسة القضاة وفقاً لهذا التقرير هو ألا يحدث ما يمس نزاهة واستقلال القضاة. كما أن المعيار الأدنى لعمل جمعيات القضاة هو تحسين القدرات المهنية واتخاذ إجراءات جماعية لحماية استقلال القضاة ونزاهته.

ولذلك فكل الملامح السابقة تجعل من النادي مكاناً فريداً لممارسة حقهم في الاجتماع. وتزداد أهمية النادي كلما زادت الضغوط على القضاة من قبل الحكومة أو الرؤساء القضائيين "المتأثرين بوجهة نظر وزارة العدل والحكومة" – إذا جاز التعبير – في المحاكم. ويعتبر النادي بمثابة الامتداد الذي خلقه القضاة لأنفسهم بعيداً عن المحاكم، مع أنهم يجلبون هموم المحاكم واستقلالهم معهم في النادي.

## ثانياً: موقع نادي القضاة من خريطة السلطة القضائية في مصر

يمكن القول إن هناك ثلاث جهات رئيسية تتنازع تمثيل أو التعبير عن أو التدخل في شئون السلطة القضائية في مصر. هذه الجهات الثلاث هي: وزارة العدل، والمجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة. تستند وزارة العدل في تدخلها في شئون القضاء إلى القانون كما تستند إلى الواقع الذي يجعل السلطة التنفيذية متحكمة في كثير من الأمور المتعلقة بالسلطة القضائية، مشتملة على الدعم الذي يتضمن علاج القضاة مثلاً وأسرههم. ويمكن القول ببساطة إن وزارة العدل هي يد النظام الحاكم في القضاء. ويستند المجلس الأعلى للقضاء في تمثيله للقضاء العادي إلى القانون، باعتباره الجهة الإدارية الأهم داخل الجهاز القضائي الذي يعطى السلطة القضائية نفسها تدبير شئونها مثل قرارات حركة التنقلات القضائية والندب والإعارة. أما نادي القضاة فهو الجهة التي تستند إلى النظام الأساسي للنادي وجمعياته العمومية المختلفة.

وهناك جهة رابعة وهي المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذي ظهر إلى الوجود مع قرارات مذبحة القضاة في ٣١ أغسطس ١٩٦٩. لكن هذه الجهة التي يرأسها رئيس الجمهورية وينيب عنه وزير العدل في رئاستها، تتضمن جهات أخرى قضائية مثل مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا وجهات أخرى أسماها القانون بجهات قضائية مثل هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية. وفي واقع الأمر فإن هذا مجلس شكلي، ولا يجتمع إلا بناء على دعوة وزير العدل<sup>(٨)</sup>.

وبالتالي فنحن أمام ثلاث جهات اثنتان منهما تمثلان السلطة القضائية وثالثة تمثل السلطة التنفيذية. وإذا افترضنا أن هذا الواقع يمكن أن يخلق ما يمكن تسميته بـ"أزمة تمثيل" السلطة القضائية والتحدث بإسمها، فإن المنطق يقول إنه يجب أن يكون هناك توافق أو على الأقل تنسيق بين الطرفين اللذين يمثلان السلطة القضائية المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة. لكن لأن المجلس الأعلى للقضاء يتم تشكيله من رؤساء بعض المحاكم العليا والنائب العام بحكم مناصبهم، وبالتالي ينحاز المجلس في الغالب لطبيعته الإدارية بوصفه مجلساً من المعينين. ولذلك، فقد حدث العديد من الصدمات أو الخلاف في وجهات النظر بين النادي والمجلس في أوقات سابقة. لكن بالطبع الحالة لم تكن كذلك في كل الأوقات. فأحياناً كان المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة يتحدثان بلسان واحد، وحدث ذلك مثلاً عندما رأس

المستشار وجدي عبد الصمد محكمة النقض بعد رئاسته للنادي. ومن أمثلة الخلافات التي نشأت بين نادي القضاة والمجلس الأعلى للقضاء ذلك الخلاف الذي حدث في سبتمبر ١٩٩٢ إثر اعتراض مجلس إدارة النادي على حركة التقلات القضائية التي قررها المجلس الأعلى. واستصدر مجلس الإدارة قراراً من الجمعية العمومية للنادي في ٢٨ سبتمبر ١٩٩٢ يطالب فيها المجلس بالنظر في هذه الحركة.

وإذا كنا أمام ثلاث جهات، لكن يبدو أننا من حيث النظرية أمام رأيين حول استقلال القضاء بصفة عامة. ويمكننا العودة للمقال التاريخي للدكتور محمد عصفور والذي نشر في مجلة القضاة عام ١٩٦٨ حيث لخص باختصار توصيات هاتين الوجهتين من النظر. حيث أكد هو أن هناك من ينظر للقضاء بوصفه سلطة من السلطات وهناك من ينظر له بوصفه وظيفة ومرفقاً من مرافق الدولة. ووجهة النظر الأولى ترتبط باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، مع بعض التفسيرات التي تؤكد ضرورة أن يكون هذا الفصل معتمداً على وجود رقابة السلطات على بعضها البعض وأن يكون هذا الفصل مقروناً بالتوازن بينهم. أما وجهة النظر الثانية فإنها لا تمنع في تحكم السلطة التنفيذية في جهاز القضاء بوصفه مرفقاً من مرافق الدولة. وبالطبع فإن استقلال القضاء بوصفه إحدى السلطات الأساسية للدولة يعد عماد أي دولة دستورية. وتترتب بالطبع نتائج كثيرة إذا تبيننا أيضاً من جهتي النظر السابقتين. فالذين يرون أن القضاء وظيفة – وحتى لم يعترفوا بذلك صراحة – لا يمانعون في الاعتداء على صلاحيات القضاء العادي لصالح التوسع في قضاء استثنائي، وربما ليس لديهم غشاضة في أن يطبق القضاء قوانين جائزة تنتهك الدستور. أما الذين يرون في أن القضاء سلطة ينتقدون الانتقاص من صلاحية القضاء العادي، كما يحاولون الانتصار للمبادئ الدستورية، إما عن طريق التوسع في الدور الخلاق للقاضي في تطبيق القانون، وإما بإحالة النصوص المعيبة، ولو لم يطلب الخصوم ذلك، إلى القضاء الدستوري المختص.

والخلاف بين جهتي النظر لديه صدى بين الأسرة القضائية ذاتها، وقد حاولت الحكومات المتعاقبة الانتصار لوجهة النظر التي تنتقص من استقلال القضاء منذ الخمسينات. وفي عرضه التاريخي عن تاريخ القضاء المصري حتى لحظة كتابة مقاله المهم في مجلة وجهات نظر ( البشرية: ٢٠٠٣ احتواء من النظام).. يؤكد أن القضاء المصري الحديث ولد مستقلاً، بعد التخلص من المحاكم المختلطة. ويؤكد لنا مثلاً إن القانون رقم ٦٦ الصادر لعام ١٩٤٣ لم يخلق استقلال القضاء. وكل ما فعله هو تأكيد الاستقلال الموجود فعلاً قبلها.

ويؤكد أن القضاء المصري كان ساحة لحسم العديد من القضايا المتعلقة بالحركة الوطنية المصرية. وتحقق استقلال القضاء كان قائماً متحققاً فعلاً قبل القانون بسبب الأعراف وضغوط الرأي العام<sup>(٩)</sup>.

ويقسم المستشار فاروق عبد البر (١٩٨٨، ١٩٩١، ١٩٩٨) أثناء تحليله لدور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات في تاريخ القضاء المصري إلى ثلاث مراحل أساسية هي الفترة من ١٩٤٦ إلى ١٩٥٢ وهي ما أسماها فترة الازدهار والاستقلال. ثم الفترة من ١٩٥٢ وحتى ١٩٧٠ وهي ما أسماها فترة انهيار مبدأ الفصل بين السلطات والعدوان على القضاء، والفترة من ١٩٧١ وحتى ١٩٩٦ وهي ما أسماها فترة العودة إلى الليبرالية ولكن بوجود بعض القيود على دور القضاء.

وحقيقة فإن وزارات العدل تتدخل في السلطة القضائية حقيقة غير منكورة (براون وشريف، ٢٠٠٣) وأن منصب النائب العام في مصر خاضع للسلطة التنفيذية بحكم قانون السلطة القضائية الحالي. وبكفينا العودة لمؤلفات المستشار يحيى الرفاعي لمعرفة واقع استقلال القضاء في مصر. ويبدو أن نادي القضاة هو الأكثر انتصاراً لوجهة النظر التي تطالب باستقلال حقيقي للقضاء في مصر. كما يبدو أنه لا يوجد أي فارق ملحوظ بين وجهتي نظر المجلس الأعلى للقضاء ووزارة العدل في لحظتنا الراهنة حول تصوراتهم لاستقلال القضاء في مصر. وعلى الرغم من أنه يمكن تفسير التصعيد المستمر في الخلافات بين المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة في السنوات الأخيرة ومنذ تولى المستشار فتحي خليفة رئاسة محكمة النقض على أنه يحمّل بعض التوجهات غير الموضوعية تجاه النادي<sup>(١٠)</sup>. فإننا نميل إلى تفسير الأمور على أنه خلاف بين وجهتي نظر حول مضمون استقلال القضاء في مصر ومدى تحقيق هذا الاستقلال بالفعل<sup>(١١)</sup>.

هذه الخصوصية يمكن أن تعطينا فكرة مبسطة عن موقع النادي على خريطة السلطة القضائية، وأيضاً وجهة نظره التي تميل إلى تصور معين لاستقلال القضاء في مصر: وجهة النظر هذه التي تنعكس على دوره في المطالبة بتعزيز الديمقراطية واستقلال القضاء.

## ثالثاً: الفلسفة التي تفسر دور نادي القضاة في الربط بين قضيتي استقلال القضاء والديمقراطية، والأدوات التي يستخدمها في هذا الدور

سينقسم هذا الجزء إلى الأجزاء التالية (١) ما هي فلسفة نادي القضاة في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية؟، (٢) ما هي الأدوات التي يستخدمها النادي للقيام بهذا الدور؟

### أولاً: ما هي فلسفة نادي القضاة في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية؟

الخصوصية التي يتمتع بها نادي القضاة بوصفه أهم حيز ديمقراطي يمارس القضاة فيه حريتهم في التعبير والاجتماع بعيداً عن القيود التي يمارسها النظام الحاكم عليهم من خلال وزارة العدل هي التي تفسر أهمية النادي، كما تفسر لنا أن نادي القضاة طوال تاريخه في مصر المعاصرة كان الأكثر تعبيراً عن الهموم الجماعية للقضاة أكثر من أي مكان آخر. وعلنا نتذكر أن القرارات المعروفة بقرارات مذبة القضاء الصادرة في ٣١ أغسطس ١٩٦٩ قد اشتملت على العديد من القرارات الجمهورية بقوانين التي كان أحدها هو حل مجلس إدارة نادي القضاة وحرمان القضاة من مجلسهم المنتخب، حيث كان النادي قيادة وقلب الأحداث التي رفض فيها القضاة الانضمام للتنظيم الواحد<sup>(١٢)</sup>.

وبغض النظر عن التفسيرات التي قيلت لتبرير ما يمكن تسميته بالوقعية بين القضاة وعبد الناصر أثناء أيام المذبحة، لكن الحادث فإنه طوال الوقت ومع تباين مجالس إدارة النادي، فإن صداماً كان يحدث بين النظام الحاكم ونادي القضاة، وخاصة عندما يتبنى القضاة مفهوماً شاملاً يربط قضية الديمقراطية بقضية استقلال القضاء.

وبقراءة العديد من وثائق النادي والحوار مع المستشار يحيى الرفاعي مثلاً وبعض رموز حركة استقلال القضاء، يمكن تلخيص تصور النادي في دوره في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية في الآتي:

١. إنه لا يمكن تصور وجود إصلاح ديمقراطي دون استقلال القضاء، فقضية الديمقراطية واستقلال القضاء مرتبطان ويصعب تصور وجود أحدهما دون الآخر.

٢. إن أحد المكونات الأساسية لوجود إصلاح سياسي وديمقراطي هو وجود انتخابات نزيهة بوجود إشراف قضائي على الانتخابات. فيجب أن يكون هذا الإشراف حقيقياً وليس



شكلياً. والإشراف الحقيقي يتمثل في أن يدير القضاة العملية الانتخابية برمتها بدءاً من إعداد الكشوف الانتخابية وحتى مرحلة فرز الأصوات الانتخابية. وهناك ثوابت أساسية أخرى لهذا الإصلاح تبنى على وجود إصلاح تشريعي شامل بما يحقق سيادة القانون وإلغاء قانون الطوارئ.

وهذا ما يؤكد مثلاً المستشار أحمد مكي في دراسته عن إشراف القضاء على الانتخابات - مجلة القضاة، يناير-يونيو ١٩٩٠، ص ١٠ - ووفقاً لسيادته:

" فساد نظام الانتخابات يعرض استقلال القضاء ذاته للخطر. فمن المستقر أن مبدأ الفصل بين السلطات يتحقق حين يقوم التوازن في القوة بين السلطات الثلاث، لتكون كل سلطة قيماً على الأخرى، ولما كانت كل سلطة قيماً على الأخرى، ولما كانت السلطة التنفيذية تجمع أسباب القوة بمعناها التقليدي من مال وسلاح ونصيب وافر من أجهزة الإعلام، وكانت السلطة التشريعية تستمد قوتها من قدرتها على تحريك الجماهير التي وكلت إليها تمثيلها في البرلمان وكلفتها بإصدار تشريعات تصون حقوق الأفراد وحياتهم من أن تهدر وهي لن تستطيع ذلك إلا إذا كان البرلمان انعكاساً حقيقياً لإرادة الناخبين، لما كان ذلك، فإن السلطة القضائية تستمد قوتها من التوازن بين هاتين السلطتين ومن حرص السلطة التشريعية على تقييد السلطة التنفيذية ومراقبتها. فإذا تغولت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إما بطريق تزييف إرادة الناخبين أو التدخل لفرض مرشحين، فإن البرلمان سيتحول إلى مصلحة تابعة للسلطة التنفيذية عديمة القوة في مواجهتها وخاضعة لنفوذها وتوجهاتها. وهذا ما حفل به التاريخ حتى أن الإمبراطور كاليغولا توصل إلى فوز حصانه المفضل بعضوية مجلس شيوخ الإمبراطورية الرومانية!! وهذا التغول يفقد القضاء قدرته على حماية حقوق المواطنين من جهتين. فهو من ناحية يفقد قوته كسلطة لانعدام التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ. ومن ناحية أخرى، فإن استيلاء السلطة التنفيذية على مقدرات التشريع يسهل لها إصدار قوانين تعصف بحقوق المواطنين وتحد من اختصاصات القضاء، وتقتصر عليه، لتضعفه في مواجهتها. وهكذا فكل علاج حقيقي لمشكلات العدالة لا بد أن يبدأ بضمان نزاهة الانتخابات باعتبارها رأس كل إصلاح."

٣. إن استقلال السلطة القضائية كمؤسسة وكسلطة مرتبط باستقلال القضاة أنفسهم. فاستقلال عمل المحاكم واحترام أحكامها وعدم التدخل في شؤونها وعدم تدخل السلطة

التنفيذية في ترتيب المحاكم هو مرتبط بعدم قابلية القضاة للعزل واحترام وضمان حيادهم واستقلالهم كقضاة أفراد.

٤. إن أحد المكونات الأساسية لهذا الاستقلال أيضاً هو ضمان وجود النافذة الديمقراطية لحق القضاة في التعبير والدفاع عن استقلالهم ومصالحهم. ويتمثل ذلك في ضرورة استقلال جمعية أو نقابة القضاة وهي في حالتنا هذه نادي القضاة.

ثانياً: ما هي الأدوات التي يستخدمها النادي

للقيام بدوره في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية؟

يستخدم نادي القضاة العديد من الوسائل الديمقراطية للدفاع عن استقلال القضاء والمطالبة بإصلاح ديمقراطي. وفي الحقيقة فإنه يصعب الفصل بين الوسائل التي يستخدمها النادي من أجل المطالبة بتعزيز سيادة القانون والديمقراطية في مصر، وتلك التي يستخدمها للمطالبة باستقلال قضاء حقيقي في مصر. فالجمعية العمومية مثلاً، وهي من أهم وسائل النادي تشهد نقاشات حول إشراف القضاة على الانتخابات وأيضاً مناقشة وإقرار مشروعات القوانين التي أعدها النادي بتكليف من الجمعية العمومية بشأن استقلال القضاء. ومن أهم هذه الوسائل التي يستخدمها النادي الآتي:

١. إعداد مشروعات قوانين، مثل حالي إعداد قانون جديد للسلطة القضائية في عام ١٩٩١ ثم إعداد مشروع جديد منقح عام ٢٠٠٤، وإعداد مشروع لتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية عام ١٩٩٠. وبالطبع يحمل إعداد مشروعات قوانين معنى مشاركة القضاة في إعداد القوانين التي تخصهم وتخص أمور العدالة، ناهيك عن أنه محاولة لغلغ الباب على تباطؤ الحكومة ووزارة العدل في إصدار مثل هذه التشريعات، بتقديم اقتراح متكامل من القضاة للحكومة بشأن القوانين التي تمس استقلالهم.

٢. عقد الندوات والمؤتمرات. بالإضافة إلى العديد من الندوات التي كان النادي يعقدها باستمرار، لا يزال مؤتمر العدالة الأول عام ١٩٨٦ يعتبر أحد العلامات الأساسية في تاريخ القضاء المعاصر في مصر.

٣. عقد الجمعية العمومية للنادي. وبالطبع يمكن اعتبار انعقاد الجمعية العمومية للنادي بمثابة صوت أهم تجمع ديمقراطي للنادي، وربما تعتبر أهم سلاح لدى نادي القضاة على الإطلاق<sup>(١٣)</sup>. ويلاحظ بالطبع أن أهمية الجمعية العمومية قد اختلفت تاريخياً وفقاً لتغيير مجالس إدارة النادي، حيث قللت بعض المجالس من أهمية الجمعية العمومية. ويرتبط بالجمعية العمومية آلية عمل اجتماعات عامة إقليمية لنادي القضاة في الأقاليم. ويعتمد مجلس إدارة النادي باستمرار على هذه الاجتماعات وعلى عمل زيارات للأقاليم وخاصة في فترات ما قبل الجمعية العمومية.

٤. إرسال مكاتبات للعديد من الجهات المعنية مثل رئيس الجمهورية ووزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء. ويعتمد النادي في العديد من الأحوال على هذه الوسيلة لإخطار هذه الجهات بمشروعات القوانين التي يعدها وبتوصيات الجمعية العمومية للنادي. والأمثلة لذلك كثيرة مثل إبلاغ رئيس الجمهورية بتوصيات مؤتمر العدالة، وتقديم بلاغ للنائب العام بطلب فتح باب التحقيق مع الذين اعتدوا على القضاة في الانتخابات التشريعية الأخيرة. وأيضاً إرسال مكاتبات لرئيس اللجنة المشرفة على الانتخابات الرئاسية الأخيرة ووزير العدل في الانتخابات البرلمانية.

٥. فتح منبر مستمر للنقاش في مجلة القضاة. وأيضاً تقوم المجلة بأهداف كثيرة منها أهداف إخبارية للإعلان عن خدمات وأنشطة النادي<sup>(١٤)</sup>.

٦. إصدار بيانات إعلامية. ومن أمثلة ذلك إصدار بيان باسم مجلس الإدارة لتأكيد وجهة نظر الجمعية العمومية في الانتخابات مثلاً. وبسبب انحياز الإعلام الحكومي والصحف القومية لرأي وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاة، فإنه أحياناً ما يضطر رئيس النادي إلى مكاتبة وسائل الإعلام الحكومية لتكذيب أخبار كثيرة مغلوطة عن النادي.

٧. تشكيل لجان متخصصة مكلفة من قبل الجمعية العمومية أو مجلس الإدارة لمتابعة التوصيات التي تطالب بها الجمعية العمومية مثل لجنة تقصى الحقائق التي شكلت من الجمعية لتقويم مشاركة القضاة في الاستفتاء على تعديل الدستور أو لجنة لتقويم مشاركة القضاة في الانتخابات البرلمانية.

٨. الوقفة الاحتجاجية والاعتصام<sup>(١٥)</sup>.

وهناك العديد من الوسائل الأخرى المرتبطة بدور النادي وبجميع أغراضه مثل وجود النشرات الداخلية للنادي باستمرار في مقره والتي تعلم الأعضاء بجميع التطورات التي تمس شئونهم وتمس شئون ناديهم، إصدار كتب مدعمة من قبل النادي.

## رابعاً: إسهامات نادي القضاة في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية

ينقسم هذا الجزء إلى ثلاثة محاور: أبرز إسهامات نادي القضاة للدفاع عن استقلال القضاء، وأبرز إسهامات<sup>(١٦)</sup> نادي القضاة لتعزيز الديمقراطية، وبعض الأمثلة لاستكمال النادي دوره من خلال الجمعيات العمومية وأنشطته المختلفة في عام ٢٠٠٥.

### أولاً: إسهامات نادي القضاة للدفاع عن استقلال القضاء:

ومن أهم هذه الإسهامات الآتي:

#### ١. المساهمة في عودة المجلس الأعلى للقضاء والمساهمة في إضفاء الحصانة القضائية على منصب النائب العام:

من المعروف أن إلغاء المجلس الأعلى للقضاء كان يعد من أخطر توابع قرارات عام ١٩٦٩ المعروفة بقرارات مذبحه القضاء. ومنذ عودة النادي بحكم محكمة النقض في عام ١٩٧٧، كانت احد الشواغل الأساسية للنادي هي عودة المجلس الأعلى للقضاء، وكان النادي وجمعياته المتعاقبة دائمي التأكيد على أنه لا يوجد استقلال للقضاء طالما أن إدارة شئون القضاء ليست بأيدي القضاة أنفسهم. ومنذ بداية العام ١٩٨٠ شهدت ضغوط ومطالب النادي تصعيداً كبيراً من أجل تعديل قانون السلطة القضائية وخاصة من أجل عودة المجلس الأعلى للقضاء، وخاصة أيام رئاسة المستشار وجدي عبد الصمد للنادي. وبتاريخ ١١ أكتوبر عام ١٩٨٠ وعندما زار الرئيس السادات نادي القضاة، وفي سياق ضغوط النادي وانتقاده للسادات على إنشاء محكمة العيب، وعد السادات النادي بعودة المجلس الأعلى للقضاء. وبرغم أن هناك أماكن أخرى لعبت دوراً في زخم الجدل والنشاط من أجل عودة المجلس مثل الجمعية العمومية لمحكمة النقض - مثلاً الجمعية العمومية للمحكمة عام ١٩٨٢ -، إلا أن النادي كان باستمرار في الحوار والضغط والتفاوض مع النظام الحاكم

لتعديل قانون السلطة القضائية ولعودة المجلس الأعلى للقضاء. وفي مارس ١٩٨٣ مثلاً أعدت وزارة العدل نسخة من مشروع لتعديل قانون السلطة القضائية، لم تكن تتضمن عودة المجلس الأعلى للقضاء. كانت جريدة الأهرام مكاناً لجدل ونقد شديدين من النادي لمشروع الوزارة التي تجاهلت وعد السادات بعودة المجلس الأعلى للقضاء. ( انظر مقال المستشار الجليل يحيى الرفاعي في الأهرام في ١٩ يناير ١٩٨٤). وبالنظر إلى إصرار وزارة العدل على عدم عودة المجلس الأعلى للقضاء كان هناك مجهود قانوني كبير قام به النادي لنقد وجهة نظر وزارة العدل ومراسلات مباشرة بين النادي ورئاسة مجلس الوزراء خلال العامين ١٩٨٣ و١٩٨٤. وفي عام ١٩٨٤ وبعد تولي الرئيس مبارك الحكم وفي ظل ادعاءات انفراجة ديمقراطية وبسبب ضغوط نادي القضاة، تدخل رئيس الوزراء فؤاد محيى الدين لعمل "توازن" بين مشروعين مقدمين من وزارة العدل و نادي القضاة، وتضمن التعديل عودة المجلس الأعلى للقضاء والذي صدر في صورة القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤. وقد تضمن القانون عودة المجلس الأعلى للقضاء وإضفاء الحصانة على منصب النائب العام وأعضاء النيابة العامة. وبالنظر إلى أن القانون الجديد لم يكن سوى صيغة وسطية بين مشروع نادي والوزارة، لم يضمن التعديل سلطات حقيقية للمجلس الأعلى للقضاء. وبعبارة أخرى، فقد عاد المجلس الأعلى للقضاء لكنه عاد منقوص الصلاحيات. فقد احتفظ القانون للوزارة بسلطاتها الواسعة فيما يتعلق بتعيين رؤساء المحاكم الابتدائية مثلاً، وبإشرافها على إدارة التفتيش القضائي.

## ٢. النضال من أجل استقلال النادي:

عندما أصدرت محكمة النقض حكمها بحق القضاة في عودة الانتخابات لناديهم باعتبار أن النادي هو شأن خاص من شؤون القضاة، كان هناك جدل مستمر بين بعض القضاة حول استقلالية النادي وخاصة في إمكانية خضوع النادي لقانون الجمعيات الأهلية (في ذلك الوقت القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤).

وأصر النادي خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي على تأكيد استقلاله وعدم خضوعه لقانون الجمعيات. ويذكر أنه في عام ١٩٩٠ قام قاضيان برفع قضية طالباً فيها بوضع الحراسة على النادي، كما كانت هناك محاولة أخرى في عام ٢٠٠١. كما أن مجلس إدارة النادي عام ٢٠٠٠ قد أصدر نظاماً أساسياً جديداً وصرح بأنه اتخذ خطوات لخضوع النادي لقانون الجمعيات، وذلك حتى أكدت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية القانون

رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بشأن الجمعيات. ووفقاً لتأكيد المستشار زكريا عبد العزيز في حوارٍ معه ( ٨ أبريل ٢٠٠٤ ) فإن سلوك بعض القضاة ومحاولتهم فرض الحراسة على النادي وإخضاعه لقانون الجمعيات كان دائماً لأسباب انتخابية. وفي الجمعية العمومية للنادي بتاريخ ٢١ يونيو ٢٠٠٢ قررت الجمعية العمومية أن النادي بوصفه شأنًا قضائياً خالصاً لا يجوز إخضاعه لقانون الجمعيات. وبعد هذه الجمعية كانت هناك محاولة أخرى للمجلس الأعلى للقضاء لاعتباره بديلاً لوزارة الشؤون الاجتماعية في الإشراف على النادي. لكن الجمعية العمومية للنادي قررت في اجتماعها بتاريخ ١٢ مارس ٢٠٠٤ بأنه لا يمكن خضوع النادي لأي جهة أيا كانت، حتى ولو كان المجلس الأعلى للقضاء.

وعلى حد تعبير المستشار فريد فهمي الجزائري رئيس نادي الإسكندرية الأسبق وعضو مجلس القضاء الأعلى الأسبق في الجمعية العمومية للنادي في ١٢ مارس ٢٠٠٤ فإن:

" ولا يمنعنا إجلالنا لهم - يقصد سيادته شيوخ المجلس الأعلى - من أن نقول إن هذا المجلس يتكون من رؤساء الجهات القضائية المختلفة وهم جميعاً عندما يجلس كل منهم في مكانه يكون رئيساً إدارياً للجهة التي يرأسها. فلا سلطان له على القضاة، إنما كل منهم يحكم بما يريد. كما أنه لا سلطان لرئيس المحكمة على القضاة فهو يدير المحكمة فقط ينحصر سلطانه في الشؤون الإدارية. فإذا اجتمع الرؤساء في مجلس واحد فليس لهذا المجلس سلطة قضائية، إنما حقيقة هذه السلطة هي سيطرة إدارية.

كما أن كل رئيس يرأس الجمعية العمومية للمحكمة لا دخل له فيما تصدره الجمعية العمومية من قرارات، فهي وحدها صاحبة الاختصاص في شؤون المحكمة وشؤون قضاتها. ولا يكون لرئيس الجمعية اختصاص إلا بموجب التفويض منها وهو أمر ننتقده.

والجمعية العمومية للنادي هي التي تسير شؤونه ولا يمكن أن تستبدل الجمعية جهة إدارية بجهة إدارية أخرى في إدارة شئونها حتى ولو كان المجلس الأعلى للقضاء. فبعد خروج نادينا من تحت سيطرة الشؤون الاجتماعية لا سلطان لأحد عليه إلا لجمعية العمومية فهي وحدها صاحبة السلطان على النادي ومجلس إدارته<sup>(١٧)</sup>.

ووفقاً لتأكيدات العديد من القضاة فإن استقلال النادي معناه استقلال أنشطته وحرية القضاة في التعبير عن مشاكلهم وإرادتهم. وعلى حد تعبير المستشار زكريا عبد العزيز (مجلة القضاة يناير - أغسطس ٢٠٠٢، ص ١) فإن استقلال النادي هو جزء من استقلال

القضاء. وخضوع النادي لرقابة وإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية هو أمر يخالف القانون والدستور وأحكام المحكمة الدستورية العليا، فضلاً عن أنه قبل كل شيء أمر يعارض مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.

### ٣. إعداد مشروعين لقانون السلطة القضائية يتضمنان استقلال القضاء في مصر

أعد النادي مشروعاً بتعديل قانون السلطة القضائية يضمن استقلال القضاء في مصر في يناير ١٩٩١. وفي إبريل ٢٠٠٤ قام النادي بتتقيح المشروع الأول. ويذكر أن القضاة كانوا دائمياً التأكيد على أنه تم إجهاض مطالبهم بقانون يضمن استقلالهم بصيغة توفيقية في عام ١٩٨٤، حيث لم يصحب ذلك تعديل شامل وحقيقي يضمن استقلال القضاء في مصر. وكما ما حدث كان هو عودة المجلس الأعلى للقضاء منزوعاً للصلاحيات الحقيقية. وقد قرر النادي بعد مؤتمر العدالة الأول عام ١٩٨٦ اتخاذ خطوات جديّة في هذا الإطار للبدء في تقديم مشروع لاستقلال القضاء. وفي الجمعية العمومية للنادي التي عقدت في ٢٥ نوفمبر ١٩٨٨ أعلن القضاة بأن هناك ملامح أساسية يجب أن يتضمنها أي مشروع جديد لقانون السلطة القضائية ليضمن استقلال القضاء في مصر. ومن أهم هذه الملامح كانت إعطاء صلاحيات حقيقية للمجلس الأعلى للقضاء. وكلف النادي رئيس محكمة النقض آنذاك المستشار محمد أحمد حمدي بتشكيل لجنة لوضع هذا القانون والذي لم يأخذ خطوات جديّة في هذا الإطار. وقد تعطل جهد النادي في هذا السياق عام ١٩٨٩ بسبب الانتخابات. لكن بعودة المستشار يحيى الرفاعي لرئاسة النادي عام ١٩٩٠، قرر النادي في ٧ أكتوبر ١٩٩٠ الدعوة لجمعية عمومية لدعم فكرة مشروع قانون جديد للسلطة القضائية يضمن استقلال القضاء في مصر. وبعد أن تم إعداد مشروع القانون فعلاً تم عرضه على الجمعية العمومية غير العادية للنادي في ١٨ يناير ١٩٩١. وتم إقرار المشروع في هذه الجمعية وهو المشروع الذي أعدته لجنة مشكلة من النادي. وقد ضمت لجنة إعداد القانون المستشارين يحيى الرفاعي ووجدي عبد الصمد وأحمد مكي وأيضاً ضمت كلاً من المستشارين فتحى نجيب وسرى صيام.

ومن أهم ملامح هذا القانون الآتي (مجلة القضاة، ١٨ يناير ١٩٩١):

- (١) التأكيد على وجود الموازنة المستقلة للسلطة القضائية.
- (٢) دعم تشكيل مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته.

- (٣) إلحاق التفتيش القضائي بالمجلس.
- (٤) دعم سلطات الجمعيات العمومية للمحاكم.
- (٥) إلغاء الندب لغير وظائف القضاء.
- (٦) استقلال القضاة بناديهم.
- (٧) ضبط الإعارات والانتدابات القضائية.
- (٨) دعم مركز الدراسات القضائية.
- (٩) تجريم المساس بحصانة القضاة.
- (١٠) الاستفادة بخبرات المتقاعدين.
- (١١) إعادة تسوية المعاشات.

والمفارقة في ظل الجدل الحادث حالياً بين المجلس الأعلى للقضاة ونادي القضاة أن المشروع الذي أعده النادي يتضمن دعم صلاحيات المجلس في مواجهة وزارة العدل. ويقوم المشروع على فلسفة أن "ثئون القاضي يجب أن تكون بيد إخوانه" كما أوضحت المذكرة الإيضاحية له. لكن مشروع القانون يحاول أن يدعم ديمقراطية المجلس الأعلى للقضاء بضم عناصر منتخبة إليه بالإضافة إلى النائب العام ورئيس محكمة النقض ورئيس محكمة استئناف القاهرة. كما يوسع القانون أيضاً من صلاحية الجمعيات العمومية للمحاكم. أي أن القانون بصفة عامة يريد من جهة "مقرطة" المحاكم والسلطة القضائية من الداخل، وأيضاً ضمان ودعم استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية. والمشروع في ذلك مشروع متوازن، فهو من جهة لم يبلغ العضوية المعينة في المجلس الأعلى للقضاء، كما أنه يعطى بعض الصلاحيات الإدارية لوزارة العدل للتنسيق بين الحكومة والسلطة القضائية. ويقول المشروع إنه بذلك يرد الأمور لنصابها وهي التي كانت كذلك في ظل القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣ والذي يتضمن أفضل صيغة شهدتها مصر في ظل قانون لاستقلال القضاء. فيضاف أن نادي القضاة لطالماً كان حريصاً على استقلال المجلس الأعلى للقضاء وعودته.

ولما لم تؤخذ خطوات جديدة لإقرار هذا القانون من العام ١٩٩١ وحتى العام ٢٠٠١، فقد استمر النادي في المطالبة بذلك. وفي عام ٢٠٠٣ اتخذت الجمعية العمومية للنادي قرارها في جمعية ١٧ أكتوبر ٢٠٠٣ بتشكيل لجنة لتفعيل المطالبة بإقرار مشروع القانون الذي أعده



النادي ١٩٩١. وأضافت اللجنة بعض التنقيحات لهذا المشروع، حتى انتهت اللجنة من إعداده في أبريل ٢٠٠٤. وتم توزيع نسخ على جميع المحاكم لمشاركة القضاة فيه ونشره في مجلة القضاة. ويوسع المشروع من الأعضاء المنتخبين في المجلس الأعلى للقضاة. كما يؤكد كسلفه مشروع عام ١٩٩١ على استقلال نادي القضاة<sup>(١٨)</sup>. وتحتاج ملامح مشروع ١٩٩١ و ٢٠٠٤ دراسات مستفيضة. وبرغم أهمية هذين المشروعين إلا أنه للأسف لم يلقيا حقهما من الدراسات من المتخصصين.

## ثانياً: أبرز إسهامات نادي القضاة في الدفاع عن الديمقراطية:

### ١. تقديم تصور متكامل لإصلاح قانوني شامل يضمن سيادة القانون في مصر:

ويعتبر تنظيم مؤتمر العدالة في ٢٤ و ٢٥ ابريل عام ١٩٨٦ المحاولة الأهم والأشمل للنادي في هذا الإطار. وقد استمر تنظيم المؤتمر عدة شهور وقد اشتملت جلساته على عمل ٥ لجان هي لجنة التشريع، ولجنة النظام القضائي ولجنة إجراءات التقاضي ولجنة شئون القضاة ولجنة شئون معاوني القضاة. ويصف الخبراء والقانونيون المؤتمر بأنه أهم تصور شامل صدر لعملية إصلاح قانوني شامل في مصر (مثلاً: براون، ١٩٩٧: ١١٦-١١٩).

ودون الدخول في تفاصيل حول أهمية المؤتمر المذكورة في العديد من المراجع، نعتقد أن أسباب انعقاد المؤتمر تستدعي لفت الانتباه وخاصة لما تدل عليه من حس النادي بقضايا العدالة والخطر الذي يهدد القضاء العادي وسيادة القانون في ظل الطوارئ. فقد بدأ التفكير في المؤتمر عندما تعالت العديد من الأصوات الحكومية بأهمية الاعتماد على قانون الطوارئ لمواجهة الإرهاب، وبأن القضاء العادي غير قادر على تحقيق عدالة "ناجزة". وقد تم انعقاد المؤتمر مثلاً بعد أسبوعين من أحداث العنف التي مارسها جنود الأمن المركزي. وبالرغم من لجوء الحكومة إلى القضاء العادي في هذه الأحداث، لكن القضاة المنظمين للمؤتمر بالنادي كانوا مستشعرين الخطر الذي تنبئ عنه نية الحكومة في مد قانون الطوارئ، وهو الذي حدث بالفعل قبل يوم واحد من المؤتمر مما أثبت صحة توقعات وتخوفات القضاة. ويعرف كثيرون كيف طلب رئيس النادي ورئيس المؤتمر المستشار يحيى الرفاعي من رئيس الجمهورية إلغاء قانون الطوارئ في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر.

## ٢. حرص النادي على إعلان موقفه من بعض القضايا القومية الكبرى مع ربطها بقضية سيادة القانون والحريات:

تكرر تأكيد النادي على إعلان وقوفه مع الشرعية الدولية واتخاذ مواقف قومية وإعلان رأيه ضد ازدواجية المعايير الدولية في بعض القضايا القومية الكبرى. وقد قام النادي بإصدار بيانين شهيرين مثلاً أثناء الحرب على العراق في أعقاب غزوه الكويت في يناير ١٩٩١ وأيضاً في أعقاب غزو العراق في مارس ٢٠٠٣.

وفي البيان الأول ومع تأكيد النادي على إشارته لخطأ الغزو العراقي للكويت انتقد البيان ازدواجية الشرعية الدولية. لكن الأهم في هذا البيان هو تركيزه على سياق غياب سيادة القانون والحريات في العالم العربي. وقد صدر البيان بتاريخ ١٨ يناير باسم الجمعية العمومية للنادي المنعقدة في ذات اليوم. وفي البيان الثاني الصادر بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٠٣ أكد النادي على قضايا الديمقراطية وتزوير الانتخابات والحكومات الديكتاتورية العربية بوصفها السبب الأساسي فيما سماه بمحنة الأمة. وعلى حد تعبير البيان: "فإن أبرز أسباب هذه المحنة هو وهن الأمة فلا كرامة وأن تعطيل الديمقراطية الحقيقية خطأ جسيم يكاد يرقى إلي مرتبة قتل الأمة عمداً وتمكين عدوها منها".

وقد بدأ البيان بانتقاد المزاعم الشكلية للإصلاح الخارجي بنشر الديمقراطية في العالم العربي وقال إن هدف هذا الإصلاح الشكلي هو "تخليص الأمة من حكام مستبدين يستمرون في كراسيهم مدي حياتهم ثم يورثونها ويزورون الانتخابات ويحكمون بقوانين استثنائية. وتدارس القضاة الموقف العظيم لشعوب هذه الأمة وكذلك موقف الحكومات الذي يكتفي في الأغلب برفض العدوان قولاً وكبت الشعوب عملاً..".

وترجع أهمية هذه البيانات ليس إلى تكرار إصدارها ولكن في حالة الجدل الدستوري والقانوني التي تساهم في خلقها. فمثل هذا البيان كان دعماً معنوياً لـ مطالب الإصلاح الديمقراطي.

## ٣. إعداد مشروع لمباشرة الحقوق السياسية

### بما يضمن الإشراف القضائي الحقيقي على الانتخابات

لم يكن مطلب القضاة بوجود إشراف حقيقي على الانتخابات جديداً. ومنذ مؤتمر العدالة، وبعد تجاهل توصيات هذا المؤتمر من قبل الحكومة كان نادي القضاة حريصاً دائماً على

تأكيد أنه طالما تم تكليف القضاة دستورياً بالإشراف على الانتخابات، فيجب أن يكون الإشراف حقيقياً وفقاً لهذا الالتزام الدستوري. وقد أصدرت الجمعية العمومية للنادي بياناً حول إشراف القضاة على الانتخابات في أول جمعية عمومية ( ١٣ نوفمبر ١٩٨٦) بعد مؤتمر العدالة الأول، وكان لهذا البيان دلالة كبيرة، حيث أكد القضاة من خلال طلبهم بالإشراف على الانتخابات إشرافاً حقيقياً أو بالإعفاء منها طالما لم يتحقق هذا الإشراف. وجاء في هذا البيان مثلاً:

"درجت السلطة التنفيذية وبعض أجهزة الإعلام بصدد الانتخابات العامة وإعلان نتائجها على ترديد أنها جرت تحت إشراف القضاة، تعزيزاً للثقة في إجراءات العملية الانتخابية، نظراً لما تعرفه من اطمئنان الشعب إلى حيده ونزاهة قضاة، ورجال القضاء وإن كان يفخرون بهذا الاطمئنان ويحرصون على أن تحظى الانتخابات العامة بهذه الثقة، فإنهم يأسفون لأن إشرافهم عليها لا يعدو أن يكون إشرافاً رمزياً دون فاعلية؛ ذلك لأن دورهم يقتصر على رئاسة اللجان الرئيسية واللجان العامة في الدوائر الانتخابية، ولا يتجاوز بهذه الصفة مجرد إجراء عملية الفرز وحصر النتائج. أما التصويت فيتم بعيداً عن رقابتهم في اللجان الفرعية، ومن ثم فإن رجال القضاء انطلاقاً من رغبتهم الأكيدة في القيام بدورهم الوطني في الإشراف الفعلي على الانتخابات العامة على نحو يضمن لها الحيادة المرجوة، يطلبون تعديل القوانين المنظمة للانتخابات بحيث توضع العملية الانتخابية جميعها بين أيدي القضاة، فينتولون رئاسة اللجان التي تجري فيها الانتخابات وتقوم بالفرز وتعلن النتيجة، سواء كانت فرعية أو عامة أو رئيسة". وانتهى البيان إلى أنه: "والى أن يستجاب لهذا المطلب فإن القضاة يلحون في إعفائهم من ذلك الإشراف الرمزي. فإما أن توكّل العملية الانتخابية إليهم كاملة - وهم أهل لها - وإما أن يعفوا منها برمتها وبنسبة نتائجها اليوم أيضاً كانت" (١٩).

ونظراً لتجاهل طلب القضاة، فقد قرر النادي تقديم اقتراح ملموس بإعداد مشروع قانون لمباشرة الحقوق السياسية بما يضمن الإشراف القضائي الحقيقي على الانتخابات. وقد نظم النادي ندوة بعنوان ضمان نزاهة الانتخابات في ٢٧ يونيو ١٩٩٠. والجدير بالذكر أن الندوة تم الإعلان عنها في أعداد مجلة القضاة وطلب من القضاة تقديم اقتراحاتهم للندوة، بالإضافة إلى الحضور واطلعت الندوة على العديد من البحوث والدراسات لنصوص قانون مباشرة الحقوق السياسية. وقد أسفرت عن إصدار توصيات كانت أساس مشروع قانون بتعديل

قانون مباشرة الحقوق السياسية. والجدير بالذكر أن هذا المشروع قد اشتمل على العديد من التعديلات المقترحة لضمان نزاهة العملية الانتخابية. ومن هذه التعديلات مثلاً:

١. ضرورة إشراف القضاة على اللجان الفرعية والعامّة على الانتخابات.

٢. ضرورة إثبات حضور الناخب ( من واقع بطاقته الشخصية أو جواز سفره أو رخصة قيادته أو رخصة سلاحه... )

٣. ضرورة ضبط جداول الانتخاب.

٤. أن تكون جهة الإشراف على الانتخابات قضائية خالصة. فقد نص المشروع مثلاً على أن:

"تُشكل هيئة عليا للإشراف على الانتخابات والاستفتاءات برئاسة أقدم نواب رئيس محكمة النقض، وعضوية أقدم ثلاثة من مستشاريها وأقدم ثلاثة من وكلاء مجلس الدولة، وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه، يحل محله من يليه في الأقدمية من جهته، وتعد الهيئة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها، وتكون مداولاتها سرية، وتصدر قراراتها بالأغلبية، وتكون للهيئة أمانة فنية يتولاها أحد مستشاري محكمة النقض ويعاونه فيها عدد كاف من رجال القضاء ومجلس الدولة، بدرجة رئيس محكمة أو ما يعادلها على الأقل، يندبون لمدة سنة على الأكثر قابلة للتجديد، وذلك بقرار من وزير العدل بعد موافقة الهيئة. "

٥. توفير ضمانات حقيقية للانتخاب والمساواة بين المرشحين. ومن ذلك مثلاً أنه لا يجوز أن تمس حريات المواطنين وحقوقهم خلال هذه الفترة من دعوة الناخبين إلى الانتخاب. وأن تخضع هذه الضمانات للقوانين العادية والقضاء العادي وحدهما.

٦. تشديد العقاب على الجرائم الانتخابية وإعطاء المتضررين الحق في الادعاء المباشر عن الجرائم الانتخابية، ولو كان المتهم موظفاً أو مستخدماً عاماً أو أحد رجال الضبط.

وفور الندوة رفعت التوصيات إلى رئيس الجمهورية مرفقة بخطاب بذات تاريخ الندوة من رئيس النادي جاء فيه أن هذه الندوة جاءت " تجاوباً مع ما أعلنتموه سيادتكم مؤخراً على الكافة وبغير موارد من أن سلامة العملية الانتخابية يجب أن تكون موضع اطمئنان الجميع. " يحيى الرفاعي (٢٠٠٠: ٢٩٠-٣٠٠) (٢٠)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الندوة ومشروع القانون الذي صدر عنها قد احتلأ أهمية كبيرة، بالنظر إلى أنه لم تخل أي مطالب لقوى المعارضة والمنظمات الحقوقية المطالبة بتعديل القوانين الانتخابية وضمن نزاهة الانتخابات من الإشارة إليها منذ تاريخ صدور هذا المشروع.

ويلاحظ أن هذه التوصيات وهذا المشروع تم تجاهلهما باستمرار حتى عام ٢٠٠٠ عندما أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكماً ببطان الانتخابات التي لا تتم تحت إشراف هيئة قضائية. لكن تعديلات عام ٢٠٠٠ لقانون مباشرة الحقوق السياسية استمرت في إعطاء الإشراف على الانتخابات لوزارة الداخلية، مع استمرارها في الاعتماد على هيئة قضائية الدولة وأعضاء النيابة الإدارية باعتبارهما هيئات قضائية. وقد جاءت تعديلات عام ٢٠٠٥ لأخذ العديد من الاقتراحات من مشروع القضاة مثل ضمان إثبات حضور الناخب - بغض النظر عن التطبيق وكلنا نعرف قصة الحبر الفسفوري!-، لكن من جهة ثانية صدر قانون للانتخابات الرئاسية بحيث يعطى الإشراف عليها للجنة برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا كما تم تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون مجلس الشعب بإعطاء الإشراف على الانتخابات البرلمانية للجنة يرأسها وزير العدل. وبغض النظر عن وجود قضاة سابقين أو جالسين من السلطة القضائية أو حقوقيين كأساتذة القانون في هاتين اللجنتين، فإنه يبدو أن إشراف القضاة الحقيقي على الانتخابات يتم التحايل عليه. وبوجود المادة ٨٨ من الدستور التي تنص على أن تجرى الانتخابات تحت إشراف هيئة قضائية يمكن أن نكون هنا أمام شبهات عدم دستورية لتعديلات عام ٢٠٠٥ على قوانين مجلس الشعب والقانون الجديد للانتخابات الرئاسية، في ظل وجود لجان عليا للإشراف على الانتخابات وهي ليست لجاناً قضائية خالصة (يبدو أن الحكومة ومعدّي هذه القوانين والتعديلات - بغض النظر عن اعتراض قوى المعارضة الديمقراطية والحقوقية أو بعض أعضاء مجلس الشعب - يفسرون الإشراف القضائي باعتباره الإشراف على اللجان الفرعية والعامة فقط دون الإشراف على مجمل العملية الانتخابية). وهذا بالطبع ناهيك عن الإصرار على اعتبار هيئات قضائية الدولة والنيابة الإدارية هيئات قضائية وهي هيئات - برغم مسماها القضائي - ينقصها الحياد.

ثالثاً: بعض الأمثلة لاستكمال النادي دوره من خلال الجمعيات العمومية وأنشطته المختلفة في عام ٢٠٠٥: (٢١)

١- جمعيات عمومية للإصرار على مطلب النادي في قانون جديد لاستقلال القضاء ولضمان إشراف قضائي حقيقي على الانتخابات:

١٣ مايو ٢٠٠٥: جمعية تطالب الحكومة ومجلس القضاء الأعلى بإقرار القانون الذي أعده القضاء منذ ابريل ٢٠٠٤ وتقرر ربط إشرافهم على الانتخابات بإقرار القانون الذي يضمن استقلالهم: بالرغم من ذلك وافق القضاء على المشاركة في الإشراف على الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ من الدستور في ٢٥ مايو ٢٠٠٥.

تركزت المناقشات في الجمعية العمومية للنادي في ١٣ مايو ٢٠٠٥ على مناقشة السبل الكفيلة بإصدار المشروع الذي أعده النادي بتعديل قانون السلطة القضائية والذي ظل حبيس أدرج وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاء. وأيضاً تناولت الجمعية مطالب القضاء بوجود إشراف حقيقي على الانتخابات. والمهم جداً في هذه الجمعية أن حوالي ٥٠٠٠ قاض هم الحاضرين في الجمعية العمومية ربطوا إشرافهم على الانتخابات، بصور قانونهم الذي أعده والذي يضمن استقلال القضاء في مصر. وأصدرت الجمعية ٤ قرارات مهمة:

الأول: الامتناع عن الإشراف على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية القادمة في حالة عدم إقرار مشروع قانون السلطة القضائية كاملاً، كما وافقت عليه الجمعية العمومية لنادي القضاء وتنفيذ مطالب القضاء بتحقيق الإشراف القضائي الكامل على العملية الانتخابية.

الثاني: التمسك بمشروع قانون السلطة القضائية كما أعده نادي القضاء وتحقيق الاستقلال المالي والإداري عن وزارة العدل.

الثالث: دعوة الجمعية العمومية الطارئة للانعقاد يوم ٢ سبتمبر القادم لتقييم الموقف واتخاذ القرار النهائي من المشاركة أو الاعتذار عنها في ضوء استجابة الحكومة لمطالبهم.

رابعاً: تفويض مجلس إدارة النادي في إجراء الاتصالات ومتابعة تنفيذ القرارات مع المسؤولين ودعوة القضاء لحضور لقاءات مفتوحة لعرض خطواته (العربي ١٠ مايو ٢٠٠٥، الوفد ١٤ مايو ٢٠٠٥).

وبالنظر إلى أهمية الجمعية العمومية فإنه في العديد من الأحيان كان المجلس الأعلى للقضاء يشكك في أهمية نتائجها بكثير من الطرق من أهمها مثلاً التشكيك في عدد الحاضرين. وقد وصل الأمر مثلاً في جمعية مايو ٢٠٠٥ إلى أن بيان المجلس الأعلى للقضاء قد ألمح إلى تلقيه شكاوى بان هناك عدداً كبيراً من الحاضرين في الجمعية ليسوا من بين أعضاء الهيئات القضائية التي تشكل عضوية النادي. وهو الأمر الذي نفاه النادي.

**٢ سبتمبر ٢٠٠٥:** جمعية تقرر الموافقة على الإشراف على الانتخابات الرئاسية في ٧ سبتمبر ٢٠٠٥ بالرغم من تعطيل الحكومة لمشروع استقلال القضاء، لكن احتفظ القضاء بحقهم في تقويم عملية الاقتراع:

تمسك القضاء في هذه الجمعية بتعديل قانون السلطة القضائية وبمقترحاتهم بضمان الإشراف الكامل على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وتشكيل لجنة لإعداد مشروعات القوانين العاجلة لإلغاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية والمدعى العام الاشتراكي ومحاكم القيم ومراجعة قانون الإجراءات الجنائية لضمان الحريات والفصل بين سلطات التحقيق والادعاء. وذلك وفقاً للوعود التي جاءت في برنامج رئيس الجمهورية.

كما قررت الجمعية العمومية للنادي الإشراف على الانتخابات الرئاسية وتشكيل لجنة لمراقبتها وإعداد تقرير حولها. طالبت الجمعية أيضاً لجنة انتخابات الرئاسة بالاجتماع بكامل هيئتها لمراجعة قرارات رئيس اللجنة وإعادة ١٧٠٠ قاض من المستبعدين عن الانتخابات، وإنهاء ندب معاوني النيابة لرئاسة اللجان الفرعية ومراعاة الأقدمية القضائية في توزيع القضاء، كما قررت الجمعية العمومية منح المجلس الأعلى للقضاء مهلة حتى يوم ١٥ أكتوبر القادم لإبداء الرأي في مشروع قانون السلطة القضائية وتنظيم اعتصام يوم ٢١ أكتوبر في حالة عدم إصدار الرأي في المشروع. ويذكر هنا أن القضاء أثناء التصويت قد هددوا في حالة عدم الاستجابة لهذه المطالب بإعلان براءة ذمتهم من الانتخابات الرئاسية! ( الوفد ٣ سبتمبر ٢٠٠٥، الأهالي ٧-١٤ سبتمبر ٢٠٠٥، العربي ٤ سبتمبر ٢٠٠٥).

**١٦ ديسمبر ٢٠٠٥:** جمعية لانتخاب مجلس إدارة جديد للنادي. تعيد الجمعية انتخاب القائمة التي تدافع عن المشروع الجديد لاستقلال القضاء وتصر على ضرورة إقرار القانون الذي أعده القضاء:

كان هدف هذه الجمعية الرئيسي هو إجراء انتخابات مجلس لإدارة النادي. ومن الملاحظات الأساسية إن انتخاب المستشار زكريا عبد العزيز وقائمه بأغلبية ساحقة كان معناه أن أغلبية القضاة يؤيدون توجه النادي، وخاصة فيما يتعلق بالإصرار على تبنى مشروعهم لقانون سلطة قضائية جديد يهدف إلى تأكيد ضمانات استقلال حقيقة للسلطة القضائية والقضاة في مصر. كلفت الجمعية أيضاً مجلس الإدارة بإرسال برقية لرئيس الجمهورية تطالبه بإنهاء حالة الطوارئ وجميع القوانين الاستثنائية. كما جرت عملية استطلاع لرأي القضاة ضمن أعمال الجمعية العمومية. وكانت نتائج استطلاع رأي القضاة قد كشفت رفض ٣٦٥٦ قاضياً لمبدأ إشراف القضاة على الانتخابات وفق الإجراءات التي اتبعت في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. كما أظهرت رفض ٣٧٠٦ قضاة لرفع سن التقاعد للقضاة وموافقة ٤٣٧٤ على الإشراف على الانتخابات العامة بشرط الاستجابة لمطالب القضاة بأن يكون الإشراف كاملاً وأن تكون هناك شرطة قضائية ( العربي ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥، الوفد ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥). وفي الجمعية أعلنت لجنة متابعة إشراف القضاة على الانتخابات البرلمانية إعلان تقريرها في ١٧ مارس ٢٠٠٦. وهذا بالطبع مما يدعونا للاعتقاد بأن أحد أسباب الطلبات غير المنطقية للتحقيق مع بعض شيوخ القضاة على سند من أنهم قد أضروا بهيبة القضاء كان هو استباق صدور تقرير اللجنة.

١٧ مارس ٢٠٠٦: جمعية تقوم بوقف احتجاجية وترفض إحالة شيوخ القضاة إلى التحقيق وتؤكد على مطلب القضاة المشروع في قانون جديد يحمي استقلالهم ( وهو القانون الذي أعدوه ويتم تجاهله منذ ابريل ٢٠٠٤). وتعلن الجمعية عن وقفة احتجاجية يوم ٢٥ مايو ٢٠٠٦ في ذكرى الاستفتاء على المادة ٧٦ من الدستور.

## ٢ - تقارير تعدها لجان مكلفة من قبل النادي لتقصي الحقائق:

وأهم أمثلة هذه التقارير تقرير لجنة تقصي الحقائق التي شكلها النادي من قبل الجمعية العمومية لبحث مدى الإشراف القضائي على استفتاء تعديل الدستور في ٢٥ مايو ٢٠٠٥. ومن بين ملامح قوة هذا التقرير أنه قد استند على شهادات العديد من القضاة الذين أشرفوا على الاستفتاء، كما اعتمد التقرير على العديد من الضوابط منها مثلاً استبعاد الشهادات غير الموقعة من أصحابها وتخصيص جلستي استماع مغلفتين لسماع شهادات القضاة الذين أشرفوا على الاستفتاء لمقارنة الشهادات المكتوبة مع تلك المسموعة. وقد مورس العديد من



الضغوط على أعضاء النيابة والقضاة لعدم التعاون مع لجنة تقصى الحقائق (وصلا الأمر إلى استدعاء عضوين بالنيابة العامة للتفتيش القضائي للنيابة العامة). ولذلك فقد احترمت اللجنة السرية واعتبارات الحرج للقضاة الذين أدلوا بشهاداتهم، ولذلك لم تنشر مثلاً أسماء القضاة وأعضاء النيابة الذين أدلوا بشهاداتهم. وقد تسبب التقرير في حرج شديد للنظام وخاصة بسبب ما تؤكد استخلاصات التقرير من:

١- إن القول بأن أكثر من أحد عشر ألف قاضٍ أشرفوا على إجراء الاستفتاء هو قول بعيد عن الحقيقة.

٢- إنه لم يكن لرؤساء اللجان العامة رقابة أو إشراف حقيقي على أعمال اللجان الفرعية.

٣- إن ٩٥% من اللجان الفرعية أسندت رئاستها لموظفين لا استقلال لهم ولا حصانة وتعرضوا للترهيب من رجال الشرطة، وأفلتت تماما من رقابة القضاة، وكانت تلك اللجان مسرحا لانتهاك القانون وتزوير بيانات حضور الناخبين وبطاقات إيداء الرأي.

٤- إن بعض رؤساء المحاكم الابتدائية أعاق محاولات القضاة الإشراف على اللجان الفرعية، وأعان على انتهاك القانون في شأن عضوية تلك اللجان<sup>(٢٢)</sup>.

القسم الرابع:

## دور النادي في الدفاع عن استقلال القضاء والديمقراطية:

### حدود الدور ودوافعه

أولاً: حدود الدور: وما معنى الاشتغال بالسياسة؟

تمت الإشارة في القسم الأول من هذه الدراسة إلى أن القيد الأساسي لممارسة القضاة حقهم في التعبير والتجمع هو عدم الخروج عن الوفاق، وذلك للحفاظ على نزاهتهم. ونظراً لعلو صوت النادي بوصفه أكبر معبر ديمقراطي عن رجال القضاء العادي في مصر بالمقارنة بالجمعيات العمومية للقضاة، فكثيراً ما تعرض نادي القضاة لانتقادات من بعض أعضاء الأسرة القضائية ذاتها، وفي معظم الأحيان من الحكومة. وأحياناً ما كان يأتي الانتقاد من بعض الأصوات الصحفية الموالية للحكومة.

وقد تعرض النادي أثناء كتابة هذا الفصل للعديد من الانتقادات والالتهامات، منها مثلاً:

١. إن النادي لا يمثل أغلبية القضاة، وأن من يقود النادي هم أقلية. وهناك اتهامات فرعية في هذا الإطار تتمثل مثلاً في التشكيك في أعداد الجمعيات العمومية للنادي.
٢. إن قيادات النادي أو قيادات " استقلال القضاء " يطالبون بمصالح شخصية لهم عن طريق نشاطهم.
٣. إن خروج قيادات النادي بالحديث إلى وسائل الإعلام يمثل خروجاً على تقاليد العمل القضائي، ويمكن أن يمثل توريثاً للقضاة بالسياسة وهو ما يمس نزاهة القضاء.
٤. إن تورط النادي في العمل السياسي يحمل شبهة التواطؤ أو التأثر بقوى المعارضة المصرية، وخاصة جماعة الإخوان المسلمين (وقيل أيضاً حركة كفاية).
٥. وصلت الاتهامات إلى محاولات التخوين الوطني، وأثير ذلك حينما طلبت منظمة مراقبة حقوق الإنسان مقابلة مجلس نادي القضاة للتعرف على وجهة نظر النادي في قضية استقلال القضاء<sup>(٢٣)</sup>.

والحقيقة أن هناك انتقادات عديدة تتسم بالخشونة والتجاوز، وأخرى شائعة ومنها:

أولاً: القول إن حركة استقلال القضاة يقودها مجموعة من الأفراد من المعارضين ولا تعبر عن جموع القضاة. وهذا القول تنقصه الأمانة. وهناك أسانيد تشير إلى دعم جماهير القضاة لحركة استقلال القضاة. أولها هو الحضور المكثف للقضاة في الجمعيات العمومية الأخيرة. وثانيها هو إعادة انتخاب زكريا عبد العزيز وقائمته الانتخابية كلها بأغلبية ساحقة في انتخابات النادي التي جرت في ديسمبر ٢٠٠٥. وهذا لا يمكن فهمه إلا كتأييد من أغلبية القضاة للنادي ولمجلس إدارته ولحركة استقلال القضاء.. وهناك تفسيرات عقلانية لتزايد أعداد القضاة ووكلاء النيابة المشاركين في الجمعيات العمومية للنادي، حيث يجد جمهور القضاة في النادي مناخاً ديمقراطياً لا يجدونه في المحاكم، وخاصة شباب القضاة ووكلاء النيابة، حيث لرؤسائهم وللتفتيش القضائي سلطات كبيرة عليهم. ومع تزايد التسلسل وتقليص دور الجمعيات العمومية في المحاكم، تزايد أهمية الديمقراطية التي يمنحها النادي وجمعياته العمومية.

أما النقد الثاني وهو أخطر الاتهامات وهو مركز الانتقادات التي وجهت لهم وشاعت في الإعلام الحكومي فهو ما رآه البعض تورط نادي القضاة وحركة استقلال القضاء بالعمل السياسي.

وفي الواقع فإن هذا الاتهام ليس بجديد. ويذكرنا بذلك المستشار أحمد مكى فى ورقته المقدمة لهذا المؤتمر ( منشورة فى المصرى اليوم فى ١٩ ابريل) بقوله:

"ومنذ نشأة النادي سنة ١٩٣٩ وانتخابات مجلس إدارة النادي فردية تقوم علي علاقة كل مرشح فرد بزملائه، ولم يسبق أن جرت الانتخابات علي أساس أن جماعة منهم من أنصار الحكومة، وأن الآخرين من خصومها، لا يحب قاض مستقيم الطبع أن يصنف علي أنه من أنصار الحكومة ولا أنه من خصومها، وإنما يحب القضاة أن يقال عنهم إنهم مستقلون، يعلنون ما يؤمنون به، سواء وافق هوي الحكومة أو خالفها، وهذا هو غاية ما يسعون إليه، ولكن أعضاء التنظيم السري – ووزير عدلهم دس هذا السم في انتخابات سنة ١٩٦٨ فاستأفقت انتخابات النادي أنظار الشعب كله، وفوجئت الحكومة كما فوجئ الناس بسقوط مرشحي التنظيم السري جميعا، وأصدرت الجمعية العامة للقضاة بتاريخ ١٩٦٨/٣/٢٨ البيان المعروف ببيان ٢٨ مارس" ..

والغريب فى الأمر أن الاتهام بممارسة السياسة فقط كان يوجه لأنصار تيار استقلال القضاء، وكان الاتهام يستخدم من المرشحين المنافسين لهذا التيار في نادي القضاة. والمفارقة ان هذا الاتهام منذ الستينات قيل ولأسباب مختلفة، وكلها تدعو للتساؤل حول وجود أى مصداقية لهذه الاتهامات سوى "موالاة" الحكومة أو على الأقل "إخراس" صوت استقلال القضاء. ويقول المستشار أحمد مكى فى الورقة ذاتها أيضاً:

"من يطالع هذا الآن – والمقصود بيان ٢٨ مارس – يعرف أنه مطابق للبيانات التي يصدرها القضاة اليوم، أو قد تصدر عنهم غدا، ولكن بيان القضاة سنة ١٩٦٨ قد فسره أعوان السلطان بأنه هجوم علي المكاسب الاشتراكية، كما يفسرون اليوم حديث القضاة علي أنه انتقاد للخصخصة، وفسر أعوان بيان سنة ١٩٦٨ علي أنه انتقاد لدور القوات المسلحة، وإعداد الدولة للحرب، ويفسر أعوان السلطان اليوم حديث القضاة علي أنه انتقاد لمسيرة السلام، ودعوة لإشراك القوات المسلحة في السياسة، فمن عبر الزمان أن القيود التي عصفت بحرية المواطنين حماية للتحول الاشتراكي، مازالت هي ذاتها اليوم قائمة ونتمسك

بها حماية للخصخصة وبيع القطاع العام، وأن عملاء السلطان في العهدين هم أنفسهم، وهذا هو دأبهم، منذ سقطت الخلافة الراشدة حتى أصبح في إقامة حياة ديمقراطية صحيحة.<sup>(٢٤)</sup>

وفي إحدى الوثائق الانتخابية لمجلس إدارة النادي عام ١٩٨١ ذهب إلى القول<sup>(٢٤)</sup> إننا القضاة لا شأن لنا بالسياسة، لا نزج بأنفسنا أو بناديننا في معتركها. ولكن وبنفس القوة لا شأن للسياسة بنا.. ولكن حدث أن السياسة أقحمت نفسها في شئون نادينا وكلنا يذكر ما جرى في سنتي ١٩٦٨ و١٩٦٩.

ويستحق هذا الأمر مزيداً من النقاش. فمن الناحية النظرية ثمة ردود عديدة على اتهام نادي القضاة بالاشتغال بالسياسة:

١. فكل من مبادئ الأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية وتقرير الأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء الصادرين عام ١٩٨٥ كانا واضحين وصريحين بأنه لا توجد قيود على حرية القضاة في الرأي والتعبير والاجتماع، فيما عدا الحالات التي يخرجون فيها عن الوفاق والسلوك المرتبطين بالسلطة القضائية، وعلى أن تكون حريتهم هذه مرتبطة بالدفاع عن استقلال القضاء ونزاهته ومن ثم ألا يعد إصرار القضاة على وجود قانون يضمن استقلالهم من قبيل حرية التعبير المباحة والواجبة عليهم في هذا السياق؟ وألا تعد حرية تعبير مباحة إصرارهم على عدم الزج بهم في انتخابات تفتقد النزاهة حفاظاً على نزاهتهم وحيادهم؟ هل هذا سياسة؟

٢. إن حديث القضاة عن إشرافهم على الانتخابات يرتبط بتكليفهم الدستوري. ويقول المستشار طارق البشري<sup>(٢٥)</sup> في مقالته بالعربي (١ مايو ٢٠٠٥) :

"والقضاة عندما يقدمون هذه المطالب لا يعتبر ذلك منهم اشتغالا بالسياسة كما يفهم مما صدر عن مجلس القضاء الأعلى في هذا الصدد، وإذا اعتبرت هذه المطالب اشتغالا بالسياسة فلا بد من اعتبار عملية الإشراف على الانتخابات التي أوجبتها عليهم المادة ٨٨ من الدستور اشتغالا بالسياسة. لأن هذا الإشراف هو أصل المطالبة. وهو واجب أتاحتها السلطة التشريعية بتنظيم عملية الانتخاب بما يوجب وجود الإشراف القضائي عليها، وألا تضع السلطة التنفيذية ما يعرقل هذا الأمر وما يخل بفعالية الإشراف من حيث كونه لا بد أن يحقق الحياد والاستقلالية والنزاهة."

٣. إن الحد الأدنى المقبول والملزم لتفسير معنى الاشتغال بالأمر السياسي هو الذي ذكرته المذكرة الإيضاحية لقانون السلطة القضائية الحالي (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢). وفي هذا السياق من الأهمية الإشارة إلى هذه الفقرة الهامة للمستشار أحمد مكي في مجلة نادي القضاة عام ١٩٨٦<sup>(٢٦)</sup>.

"ولأن القانون كائن حي يتأثر بكل ما في الحياة ويؤثر على كل من فيها لا تقصر المجلة (مجلة القضاة) نشاطها على الدراسات القانونية المجردة بل تتطلع إلى دراسة البيئة التي تسرى فيها القوانين، وما نقيمه من نظم ومؤسسات معاونة وآثار ذلك كله على حياة الناس، ملتزمة بما حرص عليه القضاة وناديهم من عدم إبداء الآراء السياسية أو الاشتغال بها. وذلك بالمعنى الوارد في المذكرة الإيضاحية لقانون استقلال القضاء أي دون التحيز لحزب من الأحزاب أو أن يكون لهم رأي ظاهر في الخلافات الحزبية. أما التخلي عن هموم الناس وأمالهم والتفاسع عن واجب القضاة في حماية الحريات والحرمات ورعاية حقوق الإنسان والدفاع عن مبدأ سيادة القانون بمقولة إن هذا من الأمور السياسية التي لا يجوز للقضاة الخوض فيها فتأويل دليل يتلمس الأمان ولو بالتفريط في الواجب. حاش لله أن يقبله قاض، فليس من أبناء هذا الوطن من لا تؤرقه همومه."<sup>(٢٧)</sup>

ونحن هنا نتساءل: أليس السكوت عن التزوير موقفاً سياسياً؟ وأليس السكوت على اعتداءات الشرطة على القضاة موقفاً سياسياً؟

ومن الناحية العملية فإن الحكومة قد حملت القضاة ما لا طاقة لهم به. وفي الانتخابات الأخيرة مثلاً، كان المطلوب من القضاة ليس فقط قبول تجاهل مشروع قانونهم الذي أعدوه منذ عام ١٩٩١، بل القبول بالإشراف على كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية بلا ضمانات، والسكوت على الانتهاكات التي وقعت في هذه الانتخابات والتي وصلت إلى الاعتداء على رجال القضاء في الانتخابات. وهذا ما يقودنا إلى البحث عن الدافع الأساسي لإصرار القضاة وناديهم على الدفاع عن استقلالهم برغم هذه الاتهامات.

## ثانياً: الدافع الأساسي لدور النادي والقضاة: الدفاع عن استقلال القضاء

ويرتبط البحث في هذا الدافع بالإجابة عن تساؤل أساسي أثير في مقدمة هذا الفصل وهو لماذا يُصر فريق من القضاة على استقلال القضاء والدولة الديمقراطية، حتى ولو كانوا يشكلون جزءاً من إحدى السلطات الأساسية للدولة، وحتى لو كفهم ذلك بعض التضحيات؟

أحد أهم الأركان الأساسية للإجابة عن هذا السؤال تكمن في أن القضاة يدافعون عن شرعية وجود القضاء التي تتمثل في نزاهته وثقة الناس به. وكما يؤكد الفقهاء القانونيون فإن عنصر استقلال القضاء ونزاهته متميزان. والواقع أن إصرار الحكومة على التدخل في شؤون القضاء هو مساس باستقلال القضاء، كما أن توريط سمعة القضاء في انتخابات غير نزيهة هو مساس بنزاهته. وهنا أصبح وجود شرعية السلطة القضائية ذاته في خطر.

ويؤكد بعض الشراح القانونيين الأمريكيين مثلاً (شابيرو وستون، ٢٠٠٢: ١) إن الأساس الأول لشرعية أي دولة هو أن الدولة تحتكر استخدام القوة بدلاً عن المواطنين، في مقابل تعهد الدولة بتوفير العدالة لمواطنيها. ولذلك، فإن المواطنين — وقد حرّموا من استخدام القوة عليهم اللجوء للقانون والقضاء — عليهم أن يتوقفوا عن استخدام العنف. أما الأساس الأول لشرعية السلطة القضائية فهو أن الولاء الأساسي للقضاة هو للقانون، والقضاة لا يجب أن يخضعوا لأي سلطة أيا كانت. ومن هذا المنطلق تأتي فكرة أن القضاة لا يجب أن يخوضوا أي نشاط سياسي، لأن القضاة دون غيرهم هم السلطة الوحيدة التي يجب أن تتوافر فيها النزاهة التي هي أساس شرعيتها.

وهذا ما يؤكدّه المستشار أحمد مكي في دراسته عن إشراف القضاء على الانتخابات (مجلة القضاة، يناير-يونيو ١٩٩٠، ص ١٠) حيث يقول " والقضاء وإن كان إحدى سلطات الدولة الثلاث، إلا أنه يتميز عن السلطتين الأخريين بأن ثقة الناس في كفاءته ومكانته هي قوام وجوده. فالثقة في القضاء هي التي تدفع الناس للاحتكام إليه في خلافاتهم ثم لا يجدون في أنفسهم حرجاً مما قضى. بينما كثيراً ما يستند غير القضاء من سلطات الدولة إلى سلطة القوة والمال وخضوع المحكومين لتأثيرهما. وينفرد القضاء بأنه سلطة بغير تسلط ولا سلطان إلا من حب الناس للعدل وثقتهم في القائمين عليه."

وجاء على لسان المستشار محمود الخضيرى مثلاً في كلمته أمام الجمعية العمومية المنعقدة بتاريخ ١٧ مارس ٢٠٠٦ ( المصري اليوم ١٨ مارس ٢٠٠٦) موجهاً حديثه لأعضاء مجلس القضاء الأعلى:

"اعلموا أن التاريخ الآن يسجل لكم أنكم العائق الأول أمام الإصلاح المنشود، خصوصاً أن السلطة التنفيذية تنتزع بكم في تأخير إصدار القانون الذي يحقق هذا الأمر... واعلموا شيوينا أنكم بعدم مقاومة الفساد والمفسدين وعدم محاسبة الموزرين ومحاولة إرهاب المصلحين إنما تضيعون حيدة القضاء في نفوس الناس." وأضاف: ماذا تريدون منا؟ هل تريدون منا أن نقول كما قلتم أنتم إنكم علي استعداد للإشراف علي الانتخابات بلا قيد أو شرط؟ فهل المطلوب أن نغض البصر خجلاً وحياء عما حدث في هذه الانتخابات من جرائم ونقول عنها إنها تجاوزات لا تتال من سلامتها؟ لا والله لن نقول إلا الحق وما حدث فيها من جرائم لا يرتكبها سوي عتاة المجرمين وترقي إلي مرتبة الخيانة العظمي في حق هذا الشعب."

ويقول الفقيه والقاضي سنجافى (٢٠٠٢: ١٦٠) إن عنصرى النزاهة والاستقلال متميزان. فالنزاهة تتضمن عدم وجود أي انحياز أو حكم مسبق، أي انحياز لعنصر أو طرف على آخر. وتشرط النزاهة غياب أي تأثير للإرادة المريضة. ولكي تكون حيادياً كقاض، يجب أن تحتفظ بكفاءة ومهارة الحكم والقضاء دون خوف أو تفضيل.

أما الاستقلال فمعناه ليس فقط حماية القضاء من التبعية لكن ضمان وجود وسائل حقيقية لكفالة ودعم الاستقلال. والمعنى الحرفي للاستقلال هو عدم وجود تدخل خارجي أو دعم خارجي. ووجود كيان مستقل معناه أن هذا الكيان لا يقع تحت سيطرة أو تبعية لمؤسسة أخرى (فما بالنا إذا كانت هذه المؤسسة الأخرى هي السلطة التنفيذية). ويقول أيضاً إنه يجب أن يضمن استقلال القضاة وحيادهم من أية قيود أو تأثيرات أو إغراءات أو ضغوط أو تهديدات مباشرة كانت أم غير مباشرة. وفي المقابل يجب أن يكون للقضاة الكفاءة التعليمية والتدريبية والضمير والحيادية والموضوعية والفهم الإنساني والتدريبي. كل ما سبق يشكل الضمانات الأساسية لوجود المحاكمات العادلة والأحكام القضائية ذات المصدقية. وبالطبع أكد الفقه والقضاء أن مبدأ الفصل بين السلطات معناه الرقابة المتبادلة والتوازن بين السلطات.

ويقول أيضاً الفقيه والقاضي سنجافى إنه يجب أن يضمن استقلال القضاة ليس فقط في مواجهة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل وأيضاً تجاه زملائهم ورؤسائهم. ويؤكد: " إنه لا يوجد أدنى شك في أن القضاة كثيراً ما يتداولون بينهم وبين بعضهم البعض عند إعدادهم لقضائهم. وربما يتأثرون برأي بعضهم البعض أثناء مداولاتهم. وربما أيضاً يكون القضاة مقيدين أيضاً ببعض التفسيرات السائدة للقانون أو بالأحكام السابقة التي أصدرتها المحاكم العليا في البلاد. ولكن كل ذلك لا يعنى أبداً أن يتم دعوة قاض ما أو دائرة قضائية أو محكمة بعينها لإصدار حكم بعينه.

ولذلك فطلب رئيس محكمة النقض على سبيل المثال من دائرة المستشار حسام الغرياني في أكتوبر ٢٠٠٣ أن تغير قرارها بشأن استخلاص استنتاجها بتزوير الانتخابات لعام ٢٠٠٠ بدائرة انتخابية بعينها يعد تدخلاً في استقلال القضاء وفي نزاهة القضاء. وعندما يطلب من القضاء عدم إعلان رأيه أو التفاوض عن تزوير الانتخابات أو عدم الاعتراض على الانتهاكات في هذه الانتخابات التي يفترض أنه يشرف عليها ويراقبها، فهذا اعتداء في الصميم على نزاهة القضاء التي هي أساس شرعيته.

وبالطبع يمكن أن تكون هناك عوامل كثيرة أخرى تساهم في حث القضاة المصريين من خلال ناديبهم للإصرار على مطالبهم باستقلال القضاة وعدم المساس بنزاهتهم. ومن بين هذه العوامل دور القيادة، التراث القضائي الليبرالي في مصر، الضغوط الاقتصادية والمهنية التي تمارسها الحكومة عن طريق وزارة العدل ورؤساء المحاكم على القضاة وخاصة شباب القضاة، والضغوط التي تمارسها الدولة على النائب العام، والمحامين العامين ورؤساء النيابة على أعضائها. كل هذه يمكن أن تعتبر محفزات أساسية تزيد القضاة إصراراً على مطالبهم.. فعندما يؤكد عدد كبير من شباب القضاة وشيوخ القضاة المعبرين عن صوت ناديبهم وعن حركة استقلال القضاة بأنه لا سلطان عليهم سوى لضميرهم فهنا يمكن أن نتذكر دور المرحلة الليبرالية في تدريب القضاة المصريين فيما قبل ١٩٥٢ ونتذكر الدور القيادي لممتاز نصار ووجدي عبد الصمد ويحيى الرفاعي. كما نتذكر أيضاً الضغوط التي تمارسها وزارة العدل عن طريق التفتيش القضائي على القضاة، والدور الاستثنائي لرؤساء المحاكم الابتدائية (وهم المعينون من قبل وزارة العدل) والذي يكاد يلغى الجمعيات العمومية للمحاكم تماماً. هناك أيضاً حالات التدخل المباشر في المحاكم وفي أفضيتها. ولا يمكن أن نغض النظر عن المعايير غير المنضبطة لانتداب القضاة للعمل في الوزارات والمصالح الحكومية



وغيرها والتي تؤثر على حيادهم، هذا ناهيك عن وجود بعض الخلل في قواعد وشروط إعارات القضاة. هناك أيضاً خضوع النائب العام لوزارة العدل بحكم القانون، وما يعنيه ذلك من إمكانية التدخل السياسي في القضايا مما يهز ثقة المواطنين في النيابة العامة.

وأيضاً لا يمكن مثلاً تجاهل تمسك الحكومة وإصرار وزارة العدل وأعضاء مجلس القضاء الأعلى على مد سن القضاة. فكل من شيوخ القضاة المطالبين بالاستقلال وشباب القضاة يؤكدون أن هذا الإصرار إنما يؤثر على الشباب وترقياتهم ورواتبهم فضلاً عن تأثير شباب القضاة نفسياً بمد السن دون موافقة القضاة. وعلى سبيل المثال كان أحد أسباب المواجهات بين رئيس محكمة النقض وجموع القضاة في الجمعية العمومية للنادي في ١٧ أكتوبر ٢٠٠٣ كان ذلك الأمر<sup>(٢٨)</sup>.

ومن أمثلة ذلك أيضاً تدخل الحكومة في أعمال النيابة العامة الذي أصبح مثاراً لاهتزاز ثقة المواطنين فيها، وخاصة عندما يتعلق الأمر بتحقيقات تخص بعض رجال الشرطة أو قياداتها. وحقيقة فإن النيابة العامة بحكم القانون تابعة لوزارة العدل لا يمكن إنكارها. وتقاعس النيابة العامة عن تحريك الدعاوى الجنائية المتعلقة بالتعذيب مثلاً أصبح محل انتقاد للحكومة المصرية من قبل اللجان الدولية المعنية بحقوق الإنسان بالأمم المتحدة للدرجة التي أكدت معها هذه اللجان غياب وجود أي جهاز مستقل للنظر في الشكاوى المتعلقة بالتعذيب في مصر<sup>(٢٩)</sup>.

وهذه مجرد أمثلة، لكن العوامل كثيرة التي تجعل عدداً كبيراً من القضاة في حالة ضجر وإصرار على المطالبة باستقلالهم. والتناول التفصيلي لهذه العوامل يخرج عن إطار هذه الورقة. لكن الاستخلاص الأساسي من مما سلف ذكره هنا هو مركزية ضمان نزاهة القضاة باعتبارها وثيقة الصلة باستقلاله. وعندما تهتز ثقة الناس في هذه النزاهة، فهنا يكون النظام الحاكم ينهي ما تبقى من شرعية للسلطة الوحيدة التي لها قدر كبير من الاحترام بين المواطنين<sup>(٣٠)</sup>.

والاستنتاج السابق تؤكد سوابق تاريخية في دول أخرى. فقد قام أحد الباحثين (بريلمان، ٢٠٠٠) مثلاً بعمل دراسة مقارنة عن تجارب ما سمي بالإصلاح القضائي في عدد من دول أمريكا اللاتينية وقد وجد قواسم مشتركة في استنتاجاته تؤكد ارتباط محدودية تجارب الإصلاح بالندهور الديمقراطي في هذه البلاد. ويقول هذا الباحث في دراسته مثلاً (٢٠٠٠: ٥-٦)، إن هناك ثلاثة إجراءات ضرورية مترابطة إذا توافرت يمكن القول حينها إننا أمام

عملية إصلاح قضائي. وهذه الإجراءات/المعايير هي تدعيم وضمان استقلال القضاء، تدعيم أداء وكفاءة الجهاز القضائي، وتدعيم وصول المتقاضين إلى جهاز القضاء. وقد استنتج مثلاً أن الهجوم على استقلال القضاة في السلفادور مثلاً قد ساهم في عملية انحطاط ديمقراطي في بداية التسعينات وانهيار ثقة المواطنين في الجهاز القضائي. وبدراسته للبرازيل تأكد له أن الإصلاح القضائي كان محدوداً، بالرغم من وجود قدر معقول من استقلال القضاء بسبب التقدير في الاهتمام بدعم الكفاءات القضائية والأداء القضائي وبرامج التدريب. وهنا انهارت الثقة في الجهاز القضائي وفشل برنامج الإصلاح القضائي، مما ساهم في التراجع الكبير في الديمقراطية.

### ملاحظات ختامية

ركزنا فيما سلف على أهمية الارتباط الوثيق بين نزاهة القضاء واستقلاله، مع الإشارة إلى دور نادي القضاة في الدفاع عن استقلال القضاة والديمقراطية في مصر ولذلك كانت مطالب النادي بإصدار مشروع يضمن استقلال القضاء في مصر تسير جنباً إلى جنب مع مطالبه بوجود ضمانات حقيقية للإشراف على الانتخابات في مصر بوصفها عصب تحقيق الديمقراطية. هذا بالإضافة إلى مساهمات النادي الأخرى الكثيرة ومن أبرزها تقديم اقتراحات بعمل إصلاح تشريعي شامل في مصر بما يكفل احترام سيادة القانون.

وكان هناك سؤال آخر في بداية هذه الورقة حول ما يمكن تسميته بأزمة الشرعية الدستورية في مصر. وإذا كانت الشرعية الدستورية للنظام الحاكم قد أوشكت على الانتهاء إن لم تكن قد انتهت تماماً، فهل يمكننا التساؤل عن مستقبل استقلال السلطة القضائية ودور نادي القضاة في هذا السياق؟

يعتقد الباحث أن هناك وجهتين للنظر تبدوان غالبتين للإجابة عن هذا التساؤل وخاصة مع التطورات الأخيرة والتي تشتمل على أمور كثيرة أبرزها ما يمكن تصويره على أنه صدام بين المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة. وجهة النظر الأولى تختزل الإجابة عن السؤال عن المستقبل في وجود أزمة أو خلاف عارض بين المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة. أما وجهة النظر الثانية فهي ترى أن هناك أزمة أعمق بين القضاة والنظام الحاكم

نتيجة أزمة الشرعية التي يعاني منها النظام، تلك الأزمة التي يمكن أن تشكل معالم المستقبل القريب.

ومع اعتقاد الباحث بأن وجهة النظر الأولى هي اختزالية تخفي المشاكل الأعمق وخاصة فيما يتعلق بماذا يريد النظام الحاكم من القضاء في لحظة أزمة مشروعية، لكن هناك أهمية للرد على التصور الأول. ولا يجد الباحث أفضل من شرح مبسط قام به المستشار عثمان حسين (١٩٩٥: ٥٧٣ - ٥٨٦) لتوضيح حدود العلاقة بين نادي القضاة والمجلس الأعلى للقضاء. ويتفق الباحث مع هذه الواجهة من النظر حول حدود هذه العلاقة. وعلى الرغم من طول هذه الفقرة فإن الباحث يرى أهمية للاستفادة منها هنا في هذا الإطار. يقول المستشار عثمان حسين:

" على أن اختصاص جمعية رجال القضاء أو نادي القضاة، بالعمل على دعم استقلال القضاء، قد يثير لدى البعض مخاوف من حيث شبهة الازدواج في هذا الاختصاص بين نادي القضاة وبين مجلس القضاء الأعلى، والمجلس الأعلى للهيئات القضائية. ويكفي لتبديد هذه الشبهة أن نقول إن اختصاصات مجلس القضاء الأعلى - بحكم المادة ٧٧ مكرر من قانون السلطة القضائية - هي إما اختصاصات تنفيذية تتعلق بالشئون الوظيفية لرجال القضاء من تعيين وترقية ونقل وندب وإعارة. وإما اختصاصات استشارية تحصل في أخذ رأى المجلس في مشروعات القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة. وأما المجلس الأعلى للهيئات القضائية المنشأ بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ فقد بقى له - بعد تعديل اختصاصه في سنة ١٩٨٤ - نوع من الإشراف والتنسيق وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالهيئات القضائية، واقتراح ودراسة التشريعات الخاصة بتطوير أنظمتها.

وهذه الاختصاصات سواء منها التنفيذية والاستشارية، لا تتعارض مع أن يسند القانون لرجال القضاء مجتمعين في جمعيتهم العامة - أو ناديهم أو نقاباتهم - الاختصاص بالنظر والبحث وإبداء الآراء أو الاقتراحات أو التوصيات، فيما من شأنه أن يدعم استقلال القضاء ويرعى مصالح القضاة. ورجال القضاء، ودينهم التروفي في البحث، والتزام الوقار، والتواصي بالحق والعدل، لهم دائماً رأيهم، في شئون القضاء وشئونهم، وينبغي أن تستمع لهذا الرأي السلطان التشريعية والتنفيذية، وأن تستهديا به ولا تهملاه، وإن لم يكن ملزماً لهما في كل الأحوال. وإذا كانت النقابات المهنية وأندية العاملين بالجهات العلمية كالجامعات ومراكز البحوث، تستطيع بحكم أنظمتها أن تبحث وتتداول وتوصي في كل شأن يتعلق

بترقية المهنة، التي تقوم عليها والعمل العلمي، ورعاية مصالح أعضائها وحماية حقوقهم، أفلا يكون للقضاة في جمعيتهم - أو ناديهم - مثل هذا الحق؟ وما الذي يدعو أن يقتصر ذلك على العدد المحدود من رجال القضاء الذين يشكل منهم مجلس القضاء الأعلى أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية. وما الذي يدعو إلى أن يحجب هذا المجلس أو ذلك رجال القضاء عن البحث والتفكير والتداول، فيما من شأنه أن يدعم استقلالهم؟ إن النص المقترح - يقصد سيادته النص في مشروع القانون الذي أعده النادي ويضمن استقلال القضاء ويضمن استقلال النادي ويقصد سيادته مشروع قانون ١٩٩١ - فيما سلف ذكره، لا يلغى الاختصاص التنفيذي لمجلس القضاء الأعلى، ولا يتعارض مع الاختصاص الاستشاري لهذا المجلس، أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية."

أما وجهة النظر الثانية والتي نميل إليها فتؤيدها بعض الأسانيد. وبغض النظر عن الخلاف الذي يمكن أن ينشأ بين خبراء العلوم السياسية حول توصيف النظام المصري من حيث ديمقراطيته ( يقول البعض مثلاً إنه نظام سلطوي وليس ديمقراطياً لوجود هامش ديمقراطي)، لكن عدداً كبيراً من الخبراء الدستوريين والقانونيين يؤكدون وجود حالة خلل عميق في التوازن بين السلطات وبغياب المصادقية للدستور الحالي. ويعترف الخبير الدستوري أحمد كمال أبو المجد مثلاً ( الأهرام ٤ أغسطس ٢٠٠٥) بوجود خلل في التوازن بين المؤسسات الدستورية وبوجود ما أسماه بأن عقدة الحياة السياسية كلها ليس بين يدي الشعب. فيقول سيادته:

"وأتمنى علي رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه في سبتمبر من هذا العام أن تكون من أوائل مبادراته الدعوة إلي انتخاب جمعية تأسيسية تقوم بوضع دستور جديد، واضح التوجه في كبريات المسائل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأن تعيد هذه الجمعية التأسيسية النظر في هيكل السلطة.. سعياً إلي استعادة التوازن بين المؤسسات الدستورية.. في إطار من الحرص علي أن تكون عقدة الحياة السياسية كلها بين يدي الشعب."

كما يذكر أن واقع تطبيق قانون الطوارئ باستمرار لمدة ربع قرن تقريباً عطل بطريقتة شبه كاملة سيادة القانون في مصر، وهو ذات التعبير الذي استخدمته اللجان الدولية المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة<sup>(٣١)</sup>. أما المستشار طارق البشري ( العربي ٣ أكتوبر ٢٠٠٤) فإنه يصف الحالة التي يصل فيها نطاق المسيطرين على الدولة إلى آخر درجاته بـ"شخصنة الدولة". وتستند مقال المستشار البشري أيضاً إلى افتراضات أساسية منها مثلاً

أنه يستحيل للحاكم أن يحكم شعباً إلا بتوافر درجة معتبرة من التقبل والانصياع له بين الناس، ويستحيل عليه أن تمضى قراراته بين عمال دولته إلا بدرجة أقوى من التقبل لتدفع عماله إلى الحركة لإمضاء قراراته بغير تراخ ولا تسويف ولا إهمال. وهذا هو أساس شرعية الحاكم.

ويمكننا أن نستنتج أنه في ظل وجود ضغوط لوجود إصلاح سياسي ودستوري فإن النظام الحاكم يجد نفسه في وضعية متناقضة. فهو من جهة يريد الحفاظ على المسحة الديمقراطية أو زيادتها تحت تأثير الضغوط عليه، ومن ذلك مثلاً زيادة هامش استقلال القضاء في مصر. لكن النظام الحاكم من جهة أخرى لا يريد استقلال قضاء حقيقياً. وقد أصبح واضحاً أكثر من أي وقت مضى أن النظام السياسي الحالي لا يريد ديمقراطية واستقلال قضاء حقيقيين. كما يشير كثير من المحللين إلى إن الإصلاحات الطفيفة الأخيرة لم تكن سوى وسيلة لامتصاص مطالب الإصلاح، وما حدث هو إلباس النظام الديكتاتوري القديم عباءة جديدة. كما أن النظام الحاكم لا يتحمل مطالب القضاة بوجود انتخابات نزيهة واستقلال قضاء. ويقول الدكتور حسن نافعة مثلاً في المقال المشار إليه سابقاً بالمصري اليوم:

"ولأن الحكومة تدرك تمام الإدراك أن نظامها السلطوي المغلق يمكن أن يفتح عنوة، أو ينكسر، إذا ما أجريت انتخابات نظيفة فعلاً، فسوف تلقي بكل ثقلها لإجهاض مشروع قانون تنظيم السلطة القضائية الذي تقدم به نادي القضاة، فلن يكون بوسع الحزب الحاكم أن يحصل في أي انتخابات تشريعية مقبلة تجري تحت إشراف القضاء المستقل أن يحصل علي أغلبية تمكنه من تمرير ما يراه من قوانين. والجميع يعلم أن مرشحي الحكومة سقطوا دائماً في أي انتخابات حرة لم تزور، بدءاً بانتخابات نقابة المحامين وانتهاءً بانتخابات نقابة الصحفيين، مروراً بانتخابات الأندية الرياضية". ويقول أيضاً:

"ولو كانت حكومتنا نزيهة وراغبة حقاً في استقلال القضاء لرحبت علي الفور بمشروع نادي القضاة، لكنها بدلاً من ذلك، حاولت الالتفاف علي هذا القانون أولاً ثم، عندما لم تنجح قررت، فيما يبدو، رفضه والعمل علي إسقاطه وتمرير قانون آخر لا يلبي ضمانات الاستقلال المطلوبة".

وهذه الوضعية بالطبع تتحكم في المستقبل القريب المنظور. ولذلك يمكن القول إن هناك بعض القيود التي تحجم من نجاح مطالب القضاة، من أبرزها عدم رغبة النظام الحاكم وعدم صدقه في الإصلاح وخاصة في ظل أزمة الشرعية التي يعاني منها. ومن هذه العوامل أيضاً الضغوط التي تمارسها وزارة العدل عن طريق وقف الدعم المالي للنادي. أما المساس بشيوخ القضاة والتحقيق معهم بسبب مطالبهم الإصلاحية وإصرارهم على استقلال القضاة، وبغض النظر عن تأكيد مطالبة الجمعية العمومية في ١٧ مارس ٢٠٠٦ للقضاة بتجاهل هذه التحقيقات، فإنه لا يمكن أن يثنى القضاة عن الإصرار على مطالبهم المرتبطة بالحفاظ على شرعيتهم وحماية استقلال القضاء ودعمه في مصر.

وليس من قبيل المبالغة القول إن تجاهل مشروع القضاة وإصدار قانون آخر لم يشارك القضاة في إعداده سيكون بمثابة مذبة قضاء جديدة. وإذا كان القضاة ينتظرون استقلالهم المفنقد منذ القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٤٣، فإنه لا يعقل أن ينتهي كفاحهم لمدة أكثر من نصف قرن بقانون لم يشاركوا في إعداده. هذا ناهيك عن أن السرية التي تم إعداد هذا المشروع (الذي لم يره أحد) بها من قبل وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاء توحى بالقلق. أما ما قيل في الجرائد عن أن القانون الجديد لا يتضمن التفتيش على المستشارين فهو كلام يزيد قلق القضاة. وهذا اختزال (سخيف) لمطالب القضاة في تحقيق استقلالهم!

أما الضغوط الذي يمارسها المجلس الأعلى على القضاة وأعضاء النيابة فهي دليل على تخبط الاتجاه المعارض لصوت القضاة في استقلال حقيقي و"الموالى للحكومة". وقد كان خطأ كبيراً من قبل شيوخ القضاة انتهاك حق وكلاء النيابة الشباب في التعبير. كما أن التجاء الحكومة إلى الادعاء تارة بأن ما يعطل قانون السلطة القضائية هو الخلاف بين المجلس الأعلى للقضاء ونادي القضاة، وتارة أخرى بالادعاء على خلاف الحقيقة أن رئيس النادي طلب تأجيل عرض القانون على مجلس الشعب، هذا الادعاء معناه أن النظام الحاكم في أزمة حقيقية. فكلنا نعرف أن القانون موجود تقريباً منذ ١٥ عاماً أمام الحكومة وفي وزارة العدل، كما أن مشروع القانون الذي أعده القضاة بعد تعديله معروض منذ عامين تقريباً على الوزارة والمجلس الأعلى. والقول إن تجاهل مشروع القضاة سيكون من أكثر الأخطاء جسامة في تاريخ علاقة النظام الحاكم بالقضاة، مما يمكن اعتباره مذبة، يستند إلى حقيقة إن أكثر من ٩٠ من قضاة مصر يؤيدون القانون (يقول المستشار أحمد صابر إن مشروع النادي للسلطة القضائية يؤيده عدد ٩٨% من القضاة، ولا يؤيد مشروع الوزارة سوى ٢% )

هم أعضاء المجلس الأعلى. تصريح سيادته جاء بعد الجمعية العمومية في ١٧ مارس الأخيرة). وبالطبع هناك مخاطر حقيقية في الانتفاخ على مطالب النادي بإقرار صيغة "تفريقية" بين مشروع النادي والمشروع الآخر ( لا نعلم من أعده).

فالقضاة قد قبلوا بالإشراف على الانتخابات بلا ضمانات، ويراد منهم السكوت على الانتهاكات التي حدثت فيها. ليس ذلك فحسب، بل يراد منهم السكوت على الاعتداءات التي حدثت ضد زملائهم في الانتخابات. وعندما يصر القضاة على المطالبة باستقلالهم، يخرج المجلس الأعلى للقضاء عن كل حياد ممكن ويطلب التحقيق من الذين يدافعون عن الاستقلال. والتحقيق مع العديد من شيوخ القضاة بسبب مطالبتهم بالإصلاح وحماية نزاهة القضاء هو بؤادر أزمة كبيرة لن تنتهي إلا عندما يصدر قانون يحمي استقلال القضاء في مصر. وإذا كان النظام الحاكم غارقاً في عدم المشروعية، فهذا سيصمت قضاة مصر والمطالبون بالتغيير الديمقراطي في مصر على اغتيال السلطة القضائية في مصر. وعلى حد تعبير الدكتور حسن نافعة في نهاية مقاله المشار إليه آنفاً: "تستحق معركة استقلال القضاء أن تتحرك كل قطاعات المجتمع المدني للوقوف خلف نادي القضاة حتى لو تطلب الأمر تنظيم مظاهرة مليونية أو العودة لإضراب عام أو حتى إلى عصيان مدني. استقلال القضاء هو المعركة الوحيدة الباقية لإنقاذ النظام من نفسه عن طريق تغييره بالوسائل السلمية. فهل يكسب الشعب هذه المعركة؟"<sup>(٣٢)</sup>

## الهوامش

١. أنشئ نادي القضاة في ١١ فبراير ١٩٣٩. ووفق نظامه الأساسي الأول الذي اعتمده أول جمعية عمومية بذلك التاريخ، فإن غرض النادي هو توثيق رابطة الإخاء والتضامن بين جميع رجال القضاء، ورعاية مصالحهم وتسهيل سبل الاجتماع والتعارف بينهم وإنشاء صندوق للتعاون والادخار لصالح الأعضاء، ومساعدة أسر من يفقدهم النادي من أعضائه العاملين. وقد نص نظامه الأساسي على أن يدير شئونه مجلس إدارة تنتخبه الجمعية العمومية. ونظراً لرغبة النظام الحاكم عن طريق وزارة العدل السيطرة على نادي القضاة صدر قرار جمهوري بقانون لسنة ١٩٦٣ بتنظيم النادي وذلك بأن يؤلف مجلس إدارته من أعضاء معينين وآخرين منتخبين، على أن تكون رئاسته لرئيس محكمة النقض ووكالته للنائب العام، وعلى أن يصدر وزير العدل قراراً بتشكيل مجلس إدارة مؤقت. وقد قاطع القضاة النادي ثم وافقوا على مضمخ لخضوع النادي للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات الأهلية وذلك رغبة منهم في وجود مجلس إدارة منتخب منهم. وبعد الموقف الديمقراطي والوطني المعروف لنادي القضاة في عام ١٩٦٩ وإصداره بياناً بتاريخ ٢٨ مارس ١٩٦٩ يرفض زج القضاة في التنظيم الواحد (الاتحاد الاشتراكي) ويعتبر أن أسباب هزيمة يوليو كانت غياب الحريات واستقلال القضاء وتأكيد على أن عودة الأرض المحتلة لن تكون سوى بعودة الحريات وسيادة القانون واستقلال القضاء، بعد ذلك صدر القرار رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٩ بأن يشكل مجلس إدارة النادي من رئيس محكمة استئناف القاهرة رئيساً والنائب العام وأقدم نائب رئيس استئناف ورئيس محكمة القاهرة الابتدائية وأقدم رئيس نيابة القاهرة. وقد طعن في هذا القرار الجمهوري الأخير بعض رجال القضاة (وكان المستشار يحيى الرفاعي من أبرز قادة المعركة القضائية لعودة النادي وإلغاء قرارات المذبحة) أمام محكمة النقض (بالطعن رقم ٧٦ لسنة ٤٣ ق. ورقم ٤٣ لسنة ٤٥ ق.) فحكمت المحكمة في ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٧٧ بإلغاء القرار رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٩ واعتباره عديم الأثر (عثمان حسين، ١٩٩٥: ٨٧٩-٥٨٠).



٢. هذه الأرقام تعتمد على تقديرات المستشار محمد حامد الجميل الرئيس الأسبق لمجلس الدولة والذي رأس المجلس في الفترة من ١٩٩٠ وحتى ١٩٩٣. وقد تشرفت بمقابلته في مارس ٢٠٠٤.

٣. ووفقاً لسجلات العضوية في النادي فإنه يضم حتى ٧ ابريل ٢٠٠٤ عدد ٨٧١٥ عضواً. ويضاف إلى هذا العدد ٥٥ عضواً من الأعضاء المنتسبين و ٢٠٠ عضواً من القضاة المتقاعدين. ولقد سمح لي سيادة المستشار زكريا عبد العزيز مشكوراً بالاطلاع على الرقم من قبل الموظف المسئول عن العضوية والحديث معه بشأن العضوية أثناء إعدادي لرسالة الماجستير المذكورة عن النادي. وقد أوضح لي الموظف المسئول أن هذا العدد يشتمل فقط على عدد الأعضاء الذين قاموا بسداد اشتراكاتهم السنوية في عام ٢٠٠٣. وقد أكد لي أن العضوية تصل تقريباً إلى ١٠ آلاف عضو.

٤. عدد مجلس إدارة النادي ١٥ عضواً وهم يمثلون كالتالي: ٥ من المستشارين بمحاكم الاستئناف والنقض، على أن يكون ادهم من المتقاعدين، و ٥ من أعضاء ورؤساء النيابة بالإضافة إلى ٥ من القضاة ورؤساء المحاكم.

٥. وقد لمست من العديد من القضاة ورموز النادي عدم الرغبة في تأكيد فكرة استخدام الوزارة هذه الأموال للضغط على النادي. وبالطبع يبدو أن تعفف وكرامة القضاة يمنعهم من الإشارة إلى هذا الموضوع. لكن بالطبع لقد ظهر هذا الأمر على السطح مع أزمة ٢٠٠٦، حيث يعرف كل المهتمين أن وزارة العدل قد منعت هذا الدعم لممارسة ضغوط على مواقف النادي. ولا تتحدث هذه الورقة عما يمكن تسميته بأزمة ٢٠٠٦ (توجيه السؤال إلى العديد من رموز محكمة النقض بسبب نشاطهم في إطار ناديهم وتصريحاتهم الإعلامية، والأمر الذي وصل إلى إحالة المستشارين هشام البسطاويسي ومحمود مكي نائب رئيس محكمة النقض إلى مجلس تأديب).

٦. والمعتمدة بقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٢/٤٠ في ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ ورقم ١٤٦/٤٠ في ١٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٥.

٧. التقرير الذي أعده مقرر استقلال القضاة والمحاماة الأستاذ ل. م. سنجافي بتاريخ ٣١ يوليو ١٩٨٥ بتكليف من لجنة حقوق الإنسان بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة برقم E/CN.4/sub.2/1985/18. إحدى الترجمات العربية المدققة للتقرير من قبل المستشار عثمان حسين عبد الله منشورة في كتاب تشريعات السلطة القضائية للمستشار يحيى الرفاعي.

٨. وقد أكد لي المستشار محمد حامد الجمل مثلاً أن اجتماعات هذا المجلس روتينية و هو ليس له جدول أعمال. " وكنا نفاجاً بدعوة الوزير لنا حيث يراد منا الموافقة على ما تريده الحكومة دون مناقشة. " ولذلك فإنه كان يعترض على هذا الحال. لكن هذا المجلس ليس معدوم الصلاحيات، ويرغم "تحكم" الحكومة فيه مثلاً، إلا أن هذا المجلس لديه سلطة النظر في وإقرار مشروعات القوانين الخاصة بالسلطة القضائية في مصر.

٩. القانون الحالي للسلطة القضائية هو القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢. والمفارقة أن هذا القانون قد صدر بقرار جمهوري بقانون، وليس من البرلمان وبعد عدة سنوات من المذبحة. ومقارنة بالقوانين السابقة له فإن القانون الجديد لم يكن أفضل حالاً. ووفقاً للعديد من الفقهاء والقضاة فإن القانون رقم ٦٦ الصادر عام ١٩٤٣ كان أفضل قانون يحقق استقلال للقضاء في مصر، وخاصة من حيث إعطائه صلاحيات محدودة لوزارة العدل في شئون القضاة، ووجود كافة شئون القضاء تحت إشراف المجلس الأعلى للقضاء ووجود عناصر منتخبة في المجلس الأعلى للقضاء. والمفارقة الأهم أن القضاة يؤكدون أنه من المؤسف أن يكون أفضل قانون يضمن استقلال القضاء في مصر قد صدر في عهد الاحتلال. وتعتبر المذكرة الإيضاحية للقانون الصادر عام ١٩٤٣ مرجعية مهمة للقضاة عند الحديث عن استقلال القضاة. ولا يمثل قانون ١٩٤٣ أفضل صورة لاستقلال القضاء، لكنه الأفضل بين القوانين المتتالية التي صدرت لتنظيم السلطة القضائية في مصر. وكثيراً ما كان المستشار الجليل يحيى الرفاعي يؤكد، أن حكومة عام ١٩٤٣ وعدت القضاة بأن يتحقق استقلالهم الكامل. ومنذ ذلك الوقت وقد خذلتنا كل الحكومات المتعاقبة.

ومن بين الكلمات المهمة التي جاءت على لسان محمد صبري أبو علم وزير العدل عام ١٩٤٣ أثناء الاحتفال بإصدار القانون، تلك الفقرة التي كثيراً ما نقرأها في مجلة القضاة ونسمعها في الجمعيات العمومية لنادي القضاة. " فخير ضمانات القاضي هي تلك التي يستمدّها من قرارة نفسه وخير حصن يلجأ إليه هو ضميره، فقبل أن تفتش عن ضمانات للقاضي فتش عن الرجل تحت وسام الدولة. فلن يصنع الوسام منه قاضياً إن لم يكن بين جنبيه نفس القاضي وعزة القاضي وكرامة القاضي وغضبة القاضي لسلطانه واستقلاله. " ١٠. في يونيو ٢٠٠٢ مثلاً انتصر رئيس محكمة النقض لوجهة نظر معينة في النادي وانحاز لرأى معين بإعادة إجراء انتخابات النادي على جميع مقاعد

النادي ( موافقة لرأى ٩ من أعضاء مجلس الإدارة قدموا استقالة جماعية رغبة في التخلص من المستشار زكريا عبد العزيز الذي كان يرأس النادي وكانت مدة انتخابه هي ثلاث سنوات تبدأ من يونيو ٢٠٠١). وقد طلب رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس القضاء الأعلى من نادي القضاة بوصفه رئيساً للجمعية العمومية للنادي إجراء الانتخابات على جميع مقاعد النادي.

١١. عندما سألت إحدى القيادات السابقة بمجلس إدارة النادي وهو عضو بمجلس القضاء الأعلى عن رأيه في استقلال القضاء في مصر حالياً (المقابلة تمت في أبريل ٢٠٠٤) أكد أن القضاء في مصر مستقل " بشهادات يؤكدها رموز القضاء في العالم الذين زاروا مصر. " سألته لماذا التفكير إذن في إصدار قانون جديد للسلطة القضائية والحديث عنه أنه يضمن استقلال القضاء، قال: إن ذلك من أجل "مزيد من الاستقلال". ويؤكد أعضاء المجلس في العديد من المؤتمرات الدولية ضمان استقلال القضاء في مصر. انظر مثلاً ورقة مقدمة من السيد المستشار النائب العام إلى مؤتمر للبنك الدولي في واشنطن عام ٢٠٠٠.

١٢. القرارات الجمهورية بقوانين التي صدرت في ٣١ أغسطس ١٩٦٨ هي: القرار رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والقرار بقانون رقم ٨٣ بإعادة تشكيل الهيئات القضائية، والقرار رقم ٨٤ لعام ١٩٦٩ الخاص بنادي القضاة، والقرار رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن تعيين وترقية أعضاء الهيئات القضائية. وكان هناك القرار الجمهوري الخاص بإنشاء المحكمة العليا بداية المحكمة الدستورية العليا. وبالطبع فإن ارتباط إنشاء المحكمة العليا بهذا التاريخ والقرارات جعل كثيرين من القضاة يتشككون في مدى استخدام المحكمة العليا سياسياً، وباعتبارها كياناً يشكل اعتداءً على وحدة القضاء.

١٣. على حد تعبير أحد شيوخ القضاة لي: " إن النظام الحاكم يعمل ألف حساب لاجتماع مائة قاض، ربما أكثر من اجتماع ١٠٠٠ عامل بسيط في شركة."

ولا نقول إن نادي القضاة في كل وقت كان مدافعاً عن استقلال القضاء والديمقراطية وباستخدام هذه الأدوات، ولكن النادي لديه المؤهلات الديمقراطية التي تمكنه من أداء هذا الدور بنجاح. ويعتمد ذلك على العديد من العوامل. ويذكر مثلاً إن مشروع النظام الأساسي الذي وضعه مجلس إدارة النادي عام ٢٠٠٠ كان يعطي صلاحيات واسعة جداً لمجلس إدارة النادي في مقابل

تقليص دور الجمعية العمومية. وهذا المشروع يمكن إبداء العديد من الملاحظات على مدى ديمقراطيته

١٤. ويصدر نادي القضاة مجلتي بعنوان القضاة: المجلة الشهرية والتي تخصص للنقاشات والمقالات وعرض أنشطة النادي، وأخرى فصلية تخصص للأبحاث والدراسات القانونية. وفي الفترة من ١٩٩١ وحتى ٢٠٠١ تم إلغاء المجلة الشهرية تقريباً، حيث كانت المجلة تخصص للدراسات القانونية فقط ( بالطبع بالإضافة إلى بعض المقالات الافتتاحية لأسرة تحرير المجلة). لكن يذكر انه حالياً ولاعتبارات عملية فإن المجلة الشهرية لا تصدر بشكل شهري منتظم. وتعتبر مجلة القضاة في اعتقادي "كنزاً" عظيماً لفهم وجهة نظر القضاة ونادي القضاة في الكثير من شئون القضاة والقانون في مصر.

١٥. وبالطبع لا يمكن تلخيص الأدوات التي يستخدمها النادي في الأساليب المذكورة. ولكن هذه الأساليب فقط مبنية على ملاحظة وتحليل بعض أوراق وأنشطة النادي التي قام بها الباحث.

١٦. وتجدر الإشارة إلى أن استخدام تعبير الإسهامات ربما قد يعتبر مصطلحاً غير دقيق من وجهة نظر البعض في بعض هذه المساهمات التي قام بها النادي. فهذه الورقة تعتبر أن إعداد مشروع قانون ليضمن استقلال القضاة هو إسهام لنادي القضاة. هذا بالرغم من أن تعطيل إصدار هذا القانون هو مهمة حكومة ومشرع.

١٧. عرض الجمعية للمستشار أحمد صابر بعنوان. جمعية التأكيد على استقلال نادي القضاة وحصانة مداولات أعضائه. مجلة القضاة، عدد سبتمبر ٢٠٠٣ - أغسطس ٢٠٠٤.

١٨. ودون الخوض في تفاصيل المقارنة بين مشروع عام ١٩٩١ و عام ٢٠٠٤ يمكن الإشارة إلى الفلسفة العامة التي حملت تعديلات طفيفة للمشروع الجديد. وعندما سألت المستشارين هشام البسطاويسي وناجي درباله عضوي لجنة إعداد مشروع عام ٢٠٠٤ عن الخلاف بين المشروعين أكدوا في لقاءين منفصلين. إن الخلاف طفيف ويعود إلى خبرة السنوات ما بين عامي ١٩٩١ و ٢٠٠٤.. تلك الخبرات التي استدعت الاهتمام بوجود توازن حقيقي وقوى بين وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاة ونادي القضاة، مع الاهتمام بوجود الصوت المنتخب في المجلس الأعلى للقضاة.

١٩. نص البيان موجود في:

٢٠. يحيى الرفاعي سابق الذكر، من ص ٢٩٠ إلى ص ٣٠٠.  
٢١. بالنظر إلى عدم توفر أصول القرارات النهائية للجمعيات العمومية للنادي ومكاتباته لدى الباحث لوجوده خارج البلاد، يعتمد هذا الجزء (أمثلة من عام ٢٠٠٥ عن نشاط النادي) على ملخصات سريعة تعتمد على بعض الصحف المصرية. ويتناول هذا الجزء فقط ملخصاً للجمعيات العمومية للنادي في عام ٢٠٠٥، وملخصاً لتقرير تقصى الحقائق حول مشاركة القضاة في الاستفتاء على التعديل الدستوري في ٢٥ مايو ٢٠٠٥. ويعتقد الباحث أن هناك أهمية كبيرة لدراسة نشاط النادي عام ٢٠٠٥ في حد ذاته لثرائه وأهميته في نقد قضية استقلال القضاء إلى نطاقات أوسع، ربما تتجاوز النخبة. ولا يمكن إنكار دور نادي الإسكندرية وخصوصاً في جمعياته في ١٨ مارس وفي ١٥ أبريل سنة ٢٠٠٥ والتي أكدت على ضرورة أن يتاح للقضاة الإشراف الكامل والحقيقي على الانتخابات وكل ما يتصل بها حتى نهايتها.

٢٢. نص التقرير منشور بجريدة العربي بتاريخ ٣ يوليو ٢٠٠٥ بعنوان: ضمير مصر يفضح خديعة الاستفتاء.

٢٣. وقد قيل أيضاً إن تهديد القضاة بعدم الإشراف على الانتخابات هو أمر يخرجهم عن دورهم المنوط بهم باحترام القانون. وهذه القضية منتزعة من سياقها. فالجمعيات المتعاقبة لنادي القضاة ربطت قضية الإشراف على الانتخابات بتوافر ضمانات لنزاهتها بأن تكون برمتها تحت إشراف السلطة القضائية. وهذا هو مطلب ليس بجديد على القضاة، قدموه منذ منتصف الثمانينات. والتهديد الجماعي بعدم الإشراف على الانتخابات حتى يتم إعمال صحيح القانون وتحترم الشرعية الدستورية هو حق يستند إلى القانون والشرعية. ونحن هنا أمام من يحاول أن يدافع عن الدستور والقانون بعمد انتخابات حقيقية غير مطعون في نزاهتها، في مواجهة من يحاول التطبيق المجتزئ للقانون ويدافع عنه أياً كانت الممارسات التي تحدث بسبب هذا التطبيق المجتزئ، ناهيك عن أن كثيراً من هذه القوانين معيبة. ولا يلجأ القضاة غالباً لمثل هذه الحلول في العديد من الدول الديمقراطية، حيث تحترم سيادة القانون وحيث تعبر القوانين عن هموم المجتمع وتحترم حريات المواطنين. نحن في حالة صراع بين اللاشريعة وبين من يدافعون عما تبقى من الشرعية.

٢٤. مذکور فی کتاب: قضاة فی مواجهة الاستبداد للمستشار يحيى الرفاعي:  
الجزء الثالث من كتاب استقلال القضاء ومحنة الانتخابات. المكتب المصري  
الحديث. ٢٠٠٠. ص ٢٠٧
٢٥. المستشار طارق البشري، جريدة العربي، العدد الصادر في ١ مايو  
٢٠٠٥.
٢٦. المستشار أحمد مكي، افتتاحية مجلة القضاة، السنة التاسعة عشر، العدد  
الأول، يناير - يونيو ١٩٨٦، الناشر نادي قضاة مصر.
٢٧. من افتتاحية مجلة القضاة، السنة التاسعة عشرة - العدد الأول  
يناير/يونيو ١٩٨٦ بقلم رئيس تحرير المجلة المستشار أحمد مكي.
٢٨. وتقول بعض الصحف إن هذه الجمعية قد شهدت هجوماً على مجلس  
القضاء الأعلى على اعتبار أن الذي استفاد من التعديل الخاص بمدد السن هم  
شيوخ مجلس القضاء الأعلى.
٢٩. جاء في الملاحظات الختامية للجنة الدولية المعنية بحقوق الإنسان بالأمم  
المتحدة والمعنية بتطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية  
والصادرة بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠٠٢ بالوثيقة CCPR/CO/76/EGY من  
وثائق الأمم المتحدة تعليقاً على تقرير الحكومة المصرية الدوري الرابع للجنة  
بالوثيقة (CCPR/C/EGY/2001/3) الآتي:
- "إن اللجنة تعبر عن قلقها من الإصرار على الاستمرار في ظاهرة التعذيب  
وإساءة المعاملة والمعاملة المهينة والفاشية واللاإنسانية والحاطة بالكرامة،  
وخاصة من قبل رجال الشرطة المسؤولين عن إنفاذ القانون، وعلى وجه  
الخصوص رجال جهاز مباحث أمن الدولة الذين يبدو أن التجاهل لهم لمثل هذه  
الممارسات يأخذ منحى منهجياً. إن اللجنة بذات القدر تعبر عن قلقها من  
الغياب التام لوجود أية آليات للتحقيق في ممارسات رجال مباحث أمن الدولة  
ومعاقبة المسؤولين عنها وغياب وجود أية وسائل لعلاج ضحايا هذا التعذيب..  
إن اللجنة تعبر عن انزعاجها لغياب وجود أي جهاز مستقل للتحقيق في  
الشكاوى المتعلقة بهذه الممارسات ( وفقاً للمادتين ٦ و ٧ من العهد الدولي  
للحقوق المدنية والسياسية).
٣٠. ولا يزعم الكاتب أن المواطنين المصريين يتقنون ثقة مطلقة في القضاء  
المصري. فالمحاولات المتكررة من النظام الحاكم للتدخل في القضاء تؤثر  
على ثقة المواطنين في القضاء. كما أن المواطن الأمي العادي لا يعرف مثلاً  
الفارق بين القضاء العسكري وقضاء الطوارئ والقضاء العادي. ويقول أحد

الخبراء (براون ١٩٩٧) إنه يبدو أن كلاً من الحكام والمحكومين لديهم وجهتا نظر مختلفتين عن القضاء في مصر. فالمحاكم بالنسبة للحكام هي أداة من أدوات الضبط الاجتماعي. وبالرغم من إن القضاء أحياناً يقوم بهذا الدور بصورة مزعجة للنظام سياسياً، لكن وجود المحاكم يحقق فائدة للنظام. أما بالنسبة للمحكومين فإنهم ينظرون للمحاكم على أساس فائدتها أكثر من عدالتها! والدليل على ذلك أن المواطنين يستخدمون طول الإجراءات القضائية لمصلحتهم في إطار صراعاتهم المختلفة دون ضمان ان يكون ذلك جالباً للعدالة. ويقول أيضاً (براون ١٩٩٧: ٢٣٨، ٢٢٣) إنه يبدو أن التوسع في التحكيم في السنوات الأخيرة كان لمصلحة طبقة رجال الأعمال التي بدأت في الضجر من المحاكم العادية. هذا بالرغم من قدرة هذه الطبقات على الاستفادة من المحاكم لصالحها. والطبقات الفقيرة بالطبع لا تستطيع تحمل تكاليف التقاضي وطول إجراءاته.. وبرغم أن هناك حاجة لوجود دراسات أمبريقية حول موضوع ثقة المواطنين في القضاء، لكن يمكن القول إن ثقة المواطنين في القضاء تبدو بالطبع أعلى من ثقتهم في الحكومة والبرلمان.

ويمكننا القول إن أزمة عام ٢٠٠٦ قد أثبتت وجود تعاطف كبير بين المواطنين والقضاء. فقد عبر القضاة -إذا جاز التعبير- وفي ظل ضعف حركة المطالبة بالديمقراطية بعد الانتخابات الرئاسية والبرلمانية عن مطالب المصريين.

٣١. وذلك على حد تعبير الملاحظات الختامية للجنة الدولية لمناهضة التعذيب بالأمم المتحدة والصادرة بتاريخ ٢٣ ديسمبر ٢٠٠٢ والمودعة بالوثيقة (CAT/C/CR/29/4) تعليقاً على تقرير الحكومة المصرية الدوري الرابع للجنة والمودع بالوثيقة (CAT/C/55/Add.6) مثلاً.

٣٢. د. حسن نافعة، المصري اليوم، ١٢ مارس ٢٠٠٦.

## المراجع

- أحمد صابر. ٢٠٠٤.. جمعية التأكيد على استقلال نادي القضاة وحصانة مداولات أعضائه. مجلة القضاة، عدد سبتمبر - أغسطس ٢٠٠٤. صفحات ١٤١ - ١٥٥، ٢٠٠٣
- أحمد كمال أبو المجد. الإصلاح الدستوري ومستقبل نظامنا السياسي. مقال بجريدة الأهرام في ٤ أغسطس. القاهرة، ٢٠٠٥.
- أحمد مكي. "دور القضاة في الانتخابات العامة". مجلة القضاة. عدد يناير - يونيو. نادي القضاة. القاهرة. صفحات ١٠-١٤، ١٩٩٠.
- د. حسن نافعة. "معركة استقلال القضاء". مقال بجريدة المصري اليوم. ١٢ مارس، ٢٠٠٦.
- طارق البشرى. استقلال القضاء ركيزة النظام الدستوري في مصر. تقديم لكتاب المستشار يحيى الرفاعي: استقلال القضاء ومحنة الانتخابات في مصر، ٢٠٠٠.
- طارق البشرى. القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء. مجلة وجهات نظر. القاهرة. مارس، ٢٠٠٣.
- طارق البشرى. شخصنة الدولة. الجزء الثاني من دراسة بعنوان أدعوكم إلى العصيان. منشورة بجريدة العربي بتاريخ ٣ أكتوبر. القاهرة، ٢٠٠٤.
- طارق البشرى. نادي القضاة وما يطلبه للإصلاح الديمقراطي. جريدة العربي بتاريخ ١ مايو. القاهرة، ٢٠٠٥.
- عثمان حسين. "الضمانات الاجتماعية لاستقلال القاضي: حق القضاة في تكوين جمعياتهم والتعبير عن آرائهم." المجلة الجنائية القومية. عدد خاص عن استقلال السلطة القضائية واستقلال القضاء. المجلد الثامن والثلاثون. الأعداد الأول والثاني والثالث. مارس يوليو/ نوفمبر، ١٩٩٥. صفحات ٥٧٣ - ٥٨٦.
- فاروق عبد البر. بور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات. القاهرة، ١٩٨٨، ١٩٩١، ١٩٩٨.
- د. محمد عصفور. استقلال القضاء. مجلة القضاة. نادي القضاة. القاهرة، ١٩٦٨.
- يحيى الرفاعي. تشريعات السلطة القضائية. مطبوعات نادي القضاة. القاهرة، ١٩٩٠.
- يحيى الرفاعي. استقلال القضاء ومحنة الانتخابات. المكتب المصري الحديث. القاهرة، ٢٠٠٠.
- يحيى الرفاعي. ٢٠٠٠. قضاة في مواجهة الاستبداد. الجزء الثالث (الملحق الثاني) من كتاب استقلال القضاء ومحنة الانتخابات. المكتب المصري الحديث. ٢٠٠٠.



• يحيى الرفاعي. الاستبداد المطلق والديمقراطية الحقيقية. الملحق الأول لكتاب استقلال القضاء ومحنة الانتخابات (حديث الحقائق والوثائق). الطبعة الثانية. المكتب المصري الحديث. القاهرة، ٢٠٠٣.

• جرائد متفرقة: الأهالي، العربي، الوفد، المصري اليوم.

- Abdul Wahed, Maher. 2000. The Rule of Law and Judiciary Independence in Combating Corruption and Development Programs. World Bank Convention, Legal and Judiciary Reform and its Role in Development, Twenty First century Challenges. Washington. D.C, 5-7 June, 2000.
- Brown, Nathan. (1997). The Rule of Law in the Arab World: Courts in Egypt and The Gulf. Cambridge University Press.
- Said, Atef Shahat. 2004. Judges Club of Egypt: A Space for Defending Democracy and the Independence of the Judiciary. M.A. Thesis Submitted to the Department of Sociology, Anthropology, Psychology & Egyptology, School for Humanities and Social Sciences. American University in Cairo. July.
- Shapiro, Martin & Stone Sweet, Alec. (2002). On Law, Politics, and Judicialization, Oxford University Press.
- Singhavi, DR. L.M 2002. Democracy and Rule of Law: Foundations and Frontiers Ocean Books Pvt. Ltd. New Delhi.
- Sherif Omar, Adel & Brown, Nathan. ( 2003). Judicial Independence in the Arab Countries, A Study Presented to the Program of Arab Governance in the United Nations Development Program[UNDP].
- Prillman, C. William. 2000. The Judiciary and Democratic Decay in Latin America Praeger. Westport, Connecticut, London.



## الفصل الثاني عشر

### كيف تسعى الأحزاب والنقابات لتوظيف القضاء لصالحها ؟

أحمد عبد الحفيظ \*

#### تقديم

يمكن لأي مراقب أن يرصد بسهولة شديدة مدى تنامي "الظاهرة القضائية" في الحياة السياسية المصرية على امتداد العقود الثلاثة الأخيرة.

لقد أصبح القضاء المصري هو أبرز العناصر الفاعلة في الحياة السياسية المصرية خلال تلك الفترة، وأصبح اللجوء الفردي والجماعي إليه من مختلف عناصر النخبة المصرية

---

\* محام بالنقض ومدير المركز العربي للمحاماة والاستشارات القانونية (مصر).

ظاهرة لافتة للنظر وربما غير مسبوقه في التاريخ المصري نفسه، وإن كانت لها جذور فيه، كما أنها غير معروفة في مختلف النظم السياسية على امتداد العالم.

ففي حدود معلوماتنا لم يتح لنا معاينة مثل هذه الظاهرة في أي بلد في العالم حيث يتم اللجوء إلى الآليات القضائية في جميع الظروف والأحوال بدءاً من فتح طريق للمرور، وانتهاء بالحصول على رخصة حزب أو صحيفة، ومرورا بتفريق شخص عن زوجته أو منع عرض فيلم سينمائي أو مصادرة كتاب في أي من فروع المعرفة.

وهو لجوء يتم خارج مقتضيات الدور القضائي وخارج حدود سلطة القضاء بالتأكيد، وينتج ردود فعل متناقضة عند أصحابه الذين يهللون ويكبرون إذا جاءت نتائج التدخل القضائي لصالحهم بينما يتكبرون لكل ما ليس لصالحهم من نتائج.

سوف نشرح في هذا الصدد ما نراه من أسباب للتوسع في اللجوء للقضاء في الحياة المصرية المعاصرة. لنتناول في الجزء الثاني بعض التطبيقات العملية في هذا الشأن.

## أولاً: أسباب التوسع في اللجوء الى القضاء

يمكن إيجاز بعض أسباب اللجوء إلى القضاء من قبل النخبة السياسية المصرية يتمثل هذا التوسع فيما يلي :

### ١ - الالتباس فيما يخص وظيفة القضاء

من بين السلطات السياسية المختلفة في الدولة المعاصرة أثارت السلطة القضائية الجدل من حيث طبيعتها - سلطة أو وظيفة - ومن حيث درجة استقلالها عن باقي السلطات، ومن حيث حقيقة دورها في النظام السياسي، ومدى تأثيرها داخل هذا النظام، وتداخلها مع سلطاته الأخرى خصوصاً السلطة التشريعية حيث يثور دائماً السؤال حول قدرة القضاء على استنباط قواعد قانونية مستجدة، وحقهم في رقابة دستورية القوانين..... الخ.

وهو جدل ينبع من تحليلات يقظة "مفادها أن السلطة القضائية مؤسسة مختارة وإنها جزء من هيكل السلطات في الدولة وأن القانون والسلطة القضائية هيكلان فوقيان فحسب وليس لهما استقلال ذاتي خاص بهما وأن المحاكم عموماً أيدت الوضع القائم ومجموعة القوانين السائدة..." وأن السلطة القضائية منفصلة ومتميزة من حيث أسسها وتقنياتها وأسلوبها

وأن الجهاز القضائي متميز بشكل عام داخل كل نظام حكم ولو كان لا يؤمن بمبدأ الفصل بين السلطات... وأن الوظيفة الرئيسية للجهاز القضائي هي دعم مؤسسات الحكم كما أنشأها القانون.. وفي كل مجتمع يعكس النظام القائم للقانون والمؤسسات الحكومية القوى السياسية والاقتصادية السائدة ولا يمكن أن يكون الحال على خلاف ذلك.

ومن هذا الجدل تتبدى أول ملحوظة مهمة ونحن نعالج موضوعنا وهي أن السلطة القضائية حتى مع توافر ضمانات استقلالها بالكامل تبقى في النهاية جزءا لا يتجزأ من النظام السياسي القائم ولا تملك التمرد عليه ولا الخروج على قوانينه، ولا تملك إلا أن تكون انعكاسا لطبيعة الأفكار والقوى السياسية والاقتصادية السائدة في إطاره وإن كان هذا بالطبع لا يجعل القضاة مجرد أدوات صماء تردد ما يمليه النظام السياسي أو القوانين بغير وعي ولا إدراك، أو أنها لا تملك في ضوء طبيعتها هذه إحداث أي تأثير إيجابي أو سلبي داخل آليات هذا النظام فالحق أن السلطة القضائية تمارس وظيفتها هذه مؤسسة وأعضاء في نطاق من الوعي الظاهر أو المبطن وفي إطار من التقاليد المؤسسية.

فضلا عن أن مفهوم العدل يختلف بحسب اختلاف الجماعات، وأن دور القاضي في أعمال القانون ربما يكون هو الميدان الرئيسي الذي يحدث به تأثير واضح على مجريات النظام السياسي، بالإضافة لقدرة القضاة والمحاكم على استحداث قواعد قانونية مستقلة وإلى أن تاويلاتهم وتفسيراتهم للنصوص لا يمكن أن تنعزل عن مجمل الثقافة السائدة في المحيط الاجتماعي والسياسي ولا عن المكونات الخاصة للقاضي وانحيازاته الذاتية. وذلك كله بما يتيح أن يكون القضاء ميدانا واسعا للرهان عليه من جانب مختلف الفرقاء دون أن ينقطع أمل أي منهم في أن يمنحه القضاء كل أو بعض ما يريده.

## ٢ - الدور البارز للمحامين ورجال القانون

لقد كانت ثورة ١٩١٩ تنويعا لتطورات سبقتها تطور خلالها دور رجال القانون في الحياة العامة والسياسية المصرية بفعل عوامل عديدة لا مجال للخوض فيها هنا.

وكانت قيادة ثورة ١٩١٩ للمحامين بالذات إيذانا بصعودهم الكبير في الحياة السياسية المصرية على رأس معظم الأحزاب على الأخص حزب الوفد وهو حزب الأغلبية الشعبية الذي نجم عن هذه الثورة وتولى قيادتها، ولاشك أن المحامين بحكم المهنة يعلون بالأساس

من قيمة النص القانوني في ذاته وبصرف النظر عن جميع العوامل المحيطة بإنتاجه وإعماله كما أنهم يحبذون باستمرار -ربما بدافع مهني أيضا- اللجوء إلى ساحات القضاء لحسم المنازعات لكن القضاء المصري -في ذلك الوقت- كان في مراحل تطوره التي لا تكفل له دورا بارزا في الحياة العامة، ولم يكن ثمة استعداد للزج به في الصراعات السياسية، كذلك فإن الآليات السياسية المباشرة كانت متاحة وفي متناول جميع المتصارعين في الحلبة السياسية الذين كان بإمكانهم تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية وإصدار الصحف، وتسيير المظاهرات وجميع وسائل الاحتجاج السلمية، وبالتالي لم يكن ثمة مجال كبير للزج بالقضاء في مجال القضايا الحزبية والسياسية والفكرية الكبرى وإن لم يعدم القضاء دورا في ذلك الوقت بحكم طبيعة الأمور التي تتعلق بكونه السلطة التي يلجأ إليها كل طالب للإنصاف القانوني، أو يحال إليها كل متهم بارتكاب جرم قانوني حتى لو كان طلب الانتصاف، أو جرم المحال ذا طبيعة سياسية. وبالتالي فلم تكن الحاجة ملحة للتوسع في اللجوء للقضاء في تلك المرحلة

على أنه من جماع وضع القضاء غير المكتمل، وضرورة اللجوء إليه في الأحوال التي تستدعي ذلك فقد تولد تراث قضائي شديد الخلاف والتناقض فيما يتعلق بمبادئ حماية الحقوق والحريات العامة.

وعندما قامت ثورة يوليو، وبدا في أولها أنها لن تمس بالنظام السياسي والدستوري القائمين فإن حزب الوفد قد بدأ رحلة اللجوء للقضاء في مواجهة إجراءات الثورة الجديدة، وكان طبيعيا أن يكون مجلس الدولة هو وسيلة حزب الوفد للطعن على أعمال الثورة.

وحيث تصادف أن كان على رأس المجلس فقيهان من أبرز فقهاء القانون المصري وخصمان سياسيان لحزب الوفد هما عبد الرزاق السنهوري، وسليمان حافظ ومن ثم فقد ارتد سلاح اللجوء لمجلس الدولة على أصحابه ليؤكد شرعية إجراءات الثورة، ويقدم النصائح لرجالها بما يتعين إنجازه من إجراءات لتصفية الشرعية القائمة - في حينه - والتي كانت الطعون القضائية على أعمال الثورة تعتمد عليها.

ولما تكامل للثورة سيطرتها على الأمور، فقد مضت آلياتها السياسية والثقافية والاجتماعية المختلفة لتثبيت شرعيتها الخاصة. وظل دور القضاء محصورا فيما تقتضيه طبيعة الأمور على النحو الذي كان في الفترة السابقة عليها، بل وازداد انحسار دور القضاء

لأن الثورة قللت من ولاية القضاء نفسه سواء بالنص على تحصين بعض القرارات والإجراءات من الطعون القضائية أو إنشاء المحاكم الخاصة.

منذ سبعينيات القرن العشرين بدأت تملو شعارات العودة إلى الشرعية الدستورية والقانونية وإنهاء فترة الشرعية الثورية وصدرت قوانين وقرارات جديدة، ومنع تحصين أي قرار إداري من رقابة القضاء، لكن ذلك تصاحب مع زيادة جرعة القوانين والمحاكم الاستثنائية ربما بشكل غير مسبوق، مما أنتج التباسات كثيرة فيما يتعلق بمفاهيم الشرعية المطلوبة نفسها وحدودها، وهكذا عاد المحامون للبروز وارتفع شأنهم من جديد وأصبحت نقابتهم العامة تجسيدا لوضعهم الجديد. ولما بدأت مصر تجربتها الحزبية الثانية اعتبارا من ١٩٧٦ استقبلتها هذه الحالة من صعود المحامين، والتباس مفاهيم الشرعية التي توجب تدخل القضاء لعلاجها بالضرورة.

وهكذا عاد المحامون للصدارة من جديد. ونظراً لأن الأوضاع العامة السياسية والقانونية قد غيبت الآليات السياسية المباشرة التي تحكم الصراع السياسي والفكرى في أي مجتمع ديمقراطي حقيقي فقد أذنت الحال بارتفاع شأن المحامين من جديد واعتلائهم سدة القيادة في أكثر الأحزاب القائمة ليعود الأمر لسيادة المفاهيم القانونية على العمل السياسي ويتحول القضاء إلى الساحة الوحيدة التي توفر مناخا جيدا ومتوازنا للصراع السياسي والفكرى.

## ثانياً: الصراع على حيافة الشرعية

إذا كان ما قدمناه في البند السابق قد عبر عن وجود مستويات من الصراع النخبوي والسياسي على حيافة الشرعية أولها جرى بين نخبة الدولة الحاكمة في فترة الانتقال ما بين الشرعية السابقة على ثورة يوليو وهذه الثورة نفسها ثم ما بين مرحلتين من مراحل ثورة يوليو والذي جرى اعتبارا من سبعينيات القرن العشرين وحتى اليوم. إذا كان ذلك صحيحاً فإن تطورات الأحداث منذ عودة الأحزاب وحتى اليوم أسفرت عن انتقال صراع الشرعية الجاري في ساحة القضاء من النخبة الحاكمة فيما بينها إلى صراع فيما بين النخبة الحاكمة نفسها وخصومها من الأحزاب السياسية. ثم - لاحقاً - ما بين أطراف المعارضة نفسها، ثم لعلاج العلاقات والانشقاقات الداخلية داخل كل حزب أو تيار سياسي واحد... الخ.

وهكذا تعددت مستويات الصراع على حيازة الشرعية أضيف إلى ذلك أن أغلب التشريعات التي تصدر طوال الفترة تتميز بتعقيدات قانونية وإجرائية ومخالفات دستورية جعلت اللجوء إلى القضاء أمرا لازما لاستكمال ما يعترضها من نقص، أو إلغاء ما يعترضها من عوار.

وهكذا أصبحنا بإزاء صراع كامل سواء استهدف الحصول على الشرعية القانونية ابتداء لإنشاء أو قيام الحزب أو إلغاء أو إنفاذ أي قانون أو قرار، أو كان الصراع من أجل استكمال مشروعية ناقصة لأن القانون أوجب اتخاذ مجموعة كاملة من الإجراءات لحيازة حق معين، وعندما يجرى إعاقة استكمالها يكون القضاء هو الملاذ الطبيعي لهذا الاستكمال. ومع تصاعد دور المحامين وطبيعة العمل القضائي فإن كل الصراعات والآراء والأفكار قد أصبح معقودا أمرها إلى القضاء بما لا قبل لأي حياة سياسية سليمة به، وبما يتجاوز كثيرا الحدود الطبيعية لدور القضاء في أي بلد من بلدان العالم.

### ٣ - طبيعة النظام القضائي المصري

أ- النظام القضائي المصري بحسب طبيعته وتقنيته الفنية هو نظام مفتوح يكفل للجميع حق التحرك من خلاله بجميع أنواع الطلبات والدعاوى بلا قيود أو حدود، فليس هناك أدنى حظر على أي شخص معنوي أو طبيعي يمنعه من اللجوء إلى القضاء متى شاء وكيف شاء وبأي طلب يريد.

وهو ما يؤدي إلى زيادة كم الدعاوى وتعدد موضوعاتها وطلباتها لتشمل كل الأمور بلا حصر ولا تقييد.

ب- كما أن طرق وأحكام ولاية القضاء في مصر منذ نشأته في بدايات القرن العشرين وحتى اليوم تحكمت فيها عوامل متعددة سياسية واجتماعية بحيث ضمت الهيئة القضائية أشتاتا من القضاة ينتمون إلى بيئات اجتماعية وثقافية وسياسية متفاوتة إلى حد ما مما أتاح في كل وقت تراكم العديد من الأحكام، المتضاربة سواء من حيث المبادئ القانونية التي يعتمد عليها في إصدار الأحكام أو من ناحية تأويل وتفسير النصوص القانونية والنظر للوقائع. فكان أن تراكمت الأحكام التي تدعم الحريات والحقوق، مع تلك التي تتساهل فيها، والأحكام الشديدة المحافظة مع تلك التي تميل إلى قدر من التحرر والتطوير.



يساعد على ذلك أن القضاء المصري لا يعرف نظام السوابق القضائية، ولا مبدأ إلزام المحاكم الأعلى للمحاكم الأدنى، إلا في الحدود الأدبية أو العملية وهذه الأخيرة بالذات قابلة للتغيير إذا رأت المحكمة العليا أن تعدل عن المبادئ القانونية التي سبق أن أخذت بها لصالح مبادئ مغايرة.

ج- فضلا عن أن نظام الإثبات في القضاء المصري يتيح أوسع قدر من الحرية للقاضي، وهو يتعلق بوجوده أساسا ويكون بقدرته دائما أن يدحض معظم أدلة الإثبات التي تقدم إليه، ولا يكلفه ذلك إلا أن يكون دحضه لهذه الأدلة متسقا مع المنطق الطبيعي للأمر، أو مع مجمل وقائع الدعوى كما فهمها هو من مجمل الأوراق المطروحة أمامه.

وهكذا تضافرت هذه العوامل لتوسع من إمكانية اللجوء إلى القضاء في جميع الشئون كما قدمنا دون أن ينقطع أمل اللاجئين إليه في الحصول على أحكام لصالحهم مهما بدت صعوبة ذلك أو ضعف احتمالاته بداية.

وهكذا نمت وترعرعت ظاهرة التدخل القضائي في الحياة الحزبية والنقابية المصرية بشكل متفرد، وساهمت جميع جهات القضاء العادى والإداري والدستوري فى تقديم تأثيرها الكبير على مجريات الأحداث السياسية في بلادنا وتعددت أشكال اللجوء إلى القضاء.

أ- فإذ لزم لقيام الحزب أن توافق عليه لجنة الأحزاب فإن قرارات لجنة الأحزاب تنتظر طعون أصحاب الأحزاب التي لم يتيسر لهم الفوز برضا تلك اللجنة.

ب- وإصدار الصحف معلق بإرادة المجلس الأعلى للصحافة ومجلس الدولة في انتظار الطعون على قرارات المجلس بالرفض.

ج- وقرارات الجمعيات العمومية للنقابات خصوصا المتعلقة بنتائج الانتخابات ينظر الطعن عليها مرة في مجلس الدولة ومرة أمام محكمة النقض أو محاكم الاستئناف.

د- وقوانين الانتخاب في عمومها تمر الحقوق الواردة فيها عبر لجان ولجان وفى جميع الأحوال فإن الطعن أمام القضاء متاح.

هـ- والحريات الليبرالية تنتظر من يترافع عنها أمام المحاكم " والمكاسب الاشتراكية " تروجو دفاع مؤيديها، والإسلاميون مشغولون بالتوجه إلى القضاء ضد كل مالا يرضيهم من

سلوكيات وأفكار اعتمادا على نص المادة الثانية الذي لا يبيح - في نظرهم - مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية.

و- وكان اختلال التوازن السياسي لصالح الدولة وعجز جميع النخب السياسية مجتمعة عن مواجهة الدولة، بل سيادة آليات الصراع بين هذه النخب نفسها ربما بأكثر من صراع كل نخبة بالذات مع نخبة الحكم، ثم الانشقاقات المتتالية داخل كل نخبة على حدة بحيث زادت حدود صراعاتها الداخلي عن حدود صراعاتها مع النخب الخارجية. كان ذلك كفيلا بدفع الجميع إلى محاولة استعادة قدر من التوازن من خلال القضاء الذي يملك في النهاية سلطة يستطيع بها أن يحدث نوعا من التعديل في التوازن ولو من ناحية إقرار بعض الحقوق لأفراد أو مجموعات من النخب لا يستطيع هؤلاء إدراكها بإمكاناتهم الذاتية.

ز- وهكذا تعددت وسائل وآليات اللجوء إلى القضاء بما لا مزيد عليه.

ح- لجأت الأحزاب والنقابات إلى القضاء سواء لتأكيد شرعية وجودها، أو للدفاع عن الحملات التي تخوضها صحفها ضد بعض المسؤولين، كما كان القضاء مجالا واسعا لطرح الخلافات بين فرقاء الحزب أو التيار السياسي الواحد، أو الخصوم المتصارعين داخل النقابة الواحدة، خصوصا فيما يتعلق بنتائج الانتخابات النقابية أو طريقة إدارة النقابة. واختلف الموقف بالطبع في كل الأحوال فهل الفائزون بالأحكام القضائية وكبروا، بينما تخاذل الخاسرون واستكروا وتواضع الجميع على إنكار ورد وعدم تنفيذ ما لا يروقهم من أحكام وذلك إجمال فصله في الجزء ثانياً من الدراسة حول استخدام الأحزاب والنقابات للأحكام القضائية.

### ثالثاً: استخدام الأحزاب والنقابات للأحكام القضائية

إن الظروف المتقدمة بكل تشابكاتها قد حكمت طريقة وآليات تعامل الأحزاب والجماعات السياسية والنقابات المختلفة مع الأحكام القضائية، وطرق استخدامها في تأكيد المشروعية واستكمالها إيجاباً لصالح هذه الأحزاب، أو سلباً بنفيها عن الخصوم.

ويقدم حزب الوفد والناصرى ونقابة المحامين أبرز النماذج لاستخدام الأحكام القضائية في مجال تأكيد الشرعية القانونية والدستورية. كما تقدم نقابتا المحامين والتجاربيين وانضم لهما حزب الوفد مؤخراً نموذجاً لما يؤول إليه الصراع بين الأطراف الداخلية فيما يخص

تنفيذ الأحكام القضائية. أما حزب التجمع فقد تصدى بدعوى قضائية في محاولة منه لتعويق الاستفتاء الذي جرى على تعديل المادة ٧٦ من الدستور. بينما قدم حزب العمل نموذج الموقف من الأحكام القضائية التي تصدر بخصوص المعارك الصحفية التي خاضتها صحيفته قبل إغلاقها وتجميد الحزب نفسه.

ونبدأ ذلك بكيفية استخدام الأحكام القضائية

### ١ - كيفية استخدام الأحكام القضائية

(أ) حاول الجميع حسم المشروعية لصالحه بداية واستكمالاً، فعلت ذلك النخب الحاكمة فيما بينها ثم فيما بينها وبين النخب المعارضة التي حاولت ذلك أيضاً سواء فيما بين كل فصيل أو في داخل كل فصيل على حدة.

(ب) استخدم الجميع الأحكام القضائية كأداة للدعاية السياسية الصرفة للفريق الفائز بها وضد الفريق الخاسر على جميع المستويات. أما فيما عدا ذلك فإن الأحكام القضائية كانت دائماً ضحية الصراعات التي تجرى بغير توقف، وهكذا اشترك جميع الفرقاء في التنازل بالأحكام التي لا ترضيه، وفي الامتناع عن تنفيذ ما يلزمه تنفيذه من أحكام. وقد ساعد على ذلك أنه عندما امتدت الأحكام واتسع نطاق الدعاوى، واتبع القضاء في معظمها نظرة حقوقية فردية لا تأبه بأي اعتبارات أخرى، وتتدخل في المواعيد التي يراها المشرع أو يراها القائلون على أمر الحزب أو النقابة. لما وقع ذلك فقد غدا تنفيذ الأحكام أمراً صعباً، وضاراً بالمؤسسة نفسها مما أوجب عليها أن تتخذ أقصى سبيل ممكن لدرء خطر تنفيذ الحكم.

(ج) جرى الدفاع في معظم هذه القضايا رغم أنها قضايا عامة في غالبيتها على أساس قانوني بحت عبر ابتداع التأويلات والأحاجى القانونية ووسائل الإثبات القانوني، وهو ما يؤكد في ذاته ما قدمناه من عجز وقصور الآليات السياسية في حسم الصراعات السياسية حتى أن هذه الآليات لا تجد مكاناً للعمل حتى لتأكيد أن الدفاع القانوني الصرف لا يجب أن ينزع عن القضية طابعها العام والسياسي. بل وإنه تجري في معظم الأحيان محاولات مستميتة للحصول على ما يمكن الحصول عليه من أحكام القضاء مهما كانت نتائجه وعلى سبيل المثال سعى رؤساء الأحزاب ورؤساء تحرير الصحف للإفلات من مغبة العقاب الجنائي عما تنشره الصحيفة تاركين الصحفي الذي قام بالنشر وحده لمواجهة مصيره منفرداً.

(د) وتقدم مواقف نقابتي الصحفيين والمحامين بالذات نموذجا صارخا للحالة المتقدمة وذلك فيما يتعلق بالأحكام الصادرة لصالح من يتقدمون للقيد في كلتا النقابتين دون استيفاء الشروط القانونية نفسها أو دون استيفاء الأوراق التي حددتها الإدارة النقابية للقيد. ولما كانت مبادئ القضاء الإداري تميل باستمرار لصالح الأفراد الطاعين، ولصالح تخفيف القيود والسلطات الإدارية على حقوق الأفراد، ولما لم يكن القضاء خبيراً بالمواءمات التي تجربها الإدارات النقابية في هذا الخصوص، فإن الأمر يصل إلى حد صدور أحكام تطوي على مخالفات قانونية صارخة إذ تلزم النقابة بقيد من لا تتوافر في حقه الشروط القانونية الواضحة كالحصول على مؤهل عال. أو قبول أوراق قيد من لم يلتزم بدفع رسوم القيد التي حددتها النقابة المعنية.

وفي هذه الحالات جميعاً فإن عدم حضور دفاع النقابة المعنية يفسر بأنه لصالح الطاعن الذي يحصل على الحكم المطلوب دون أن يتكلف القاضي عناء التثبت من أحقيته في ذلك مع أن الأصل أن على كل مدع أن يثبت دعواه سواء في حضور المدعى عليه أو برغم غيابه.

وفي هذه الأحوال فإن النقابة المعنية تلجأ إلى مختلف ضروب الحيل القانونية مثل إشكالات التنفيذ سواء أمام المحاكم المختصة أو أمام المحاكم غير المختصة. أو أنها تؤول معنى الإلزام الوارد في الحكم بشكل آخر كما تفعل نقابة الصحفيين مثلاً حين تفسر إلزام الأحكام الصادرة لصالح من يطلبون القيد فيها بأنه يتعلق بعرض الطلب على لجنة القيد المختصة لتقول قرارها فيه، وليس إلزاماً بالقيد المباشر. أما نقابة المحامين فتتخذ موقفاً عملياً واضحاً حين تصر على تحصيل الرسوم المقررة فلا يكون أمام المتضرر صاحب الحكم الواجب النفاذ إلا الرضوخ بدفع الرسوم المطلوبة أو الاستمرار إلى غير نهاية في دروب الحيرة بين قاعات المحاكم ومكاتب النقابة.

## ٢ - نماذج من القضايا

إن ما شرحناه في البند السابق توضحه بالكامل النماذج العملية للعديد من القضايا التي قسمناها تقسيماً نعرض له بعد عرض المعيار الذي اتخذناه لاختيار هذه القضايا المحددة.

### ٣- معيار اختيار القضايا

اعتبرنا المعيار الذي تتحدد به نماذج القضايا العملية هو معيار تمثيل النقابة أو الحزب في القضية باعتبار أي منها كيانا معنويا يمثله هيئة -أو شخص- محدد قانونا بصفته التمثيلية هذه.

وعلى ذلك فإن القضايا المتعددة المرفوعة من أفراد بخصوص حالات فردية لا تدخل في هذا النطاق، كما أن القضايا التي تتداول بين أطراف نقابية أو حزبية داخل الحزب الواحد لا تتزاع شرعية التمثيل الحزبي، أو تحديد نطاق الحقوق الحزبية بين الأعضاء. كل هذه القضايا لم ندخلها في البحث.

#### مثال: قضايا الحراسة على نقابة المحامين

أسفرت انتخابات عام ١٩٩٢ في نقابة المحامين عن استيلاء الإخوان المسلمين على مجلس النقابة المكون من ٢٥ عضوا عدا النقيب وأربعة أعضاء.

وبإزاء هذا الوضع فقد تحالف عدد من أعضاء المجلس السابق مع الدولة لرفع دعوى لفرض الحراسة على النقابة.

وحصلوا على ما أرادوا ففرضت الحراسة على النقابة وجاء النقيب على رأس الحراس الثلاثة الذين عينهم الحكم.

وقد جرت مواجهة هذه الحال بواسطة جماعات وأفراد من المحامين الذين مارسوا ضغوطاً متعددة كان منها رفع دعوى بإلغاء الحراسة المفروضة على النقابة وهي دعوى قامت برفعها إحدى المحاميات باجتهاد ذاتي منها أو ربما بتشجيع من قبل الإخوان المسلمين. وظلت هذه الدعوى متداولة حتى قضى بإلغاء الحراسة عام ٢٠٠٠ ثم جرت مسالومات عديدة بين أطراف نقابية ووزارة العدل حتى تقرر أخيراً رفع الحراسة وإجراء الانتخابات التي جرت في فبراير عام ٢٠٠١، لتسفر عن مجلس نقابة جديد سيطر عليه الإخوان فيما عدا موقع النقيب وقليل من الأعضاء، مما أوقع المجلس في خلافات شديدة شلت قدرته على العمل لدرجة كبيرة. وهي الحال التي تصاعدت بعد انتخابات النقابة عام ٢٠٠٥ والتي أسفرت عن استمرار الحال وتصاعدها حتى تبادل أعضاء المجلس رفع

القضايا أمام المحاكم فيما يتعلق بحدود السلطة التي ينفرد النقيب بها دون حاجة لاتخاذ قرار من المجلس، وهي نزاعات لا تزال مستمرة وإن كسب أعضاء المجلس حكمين فيها.

إن هذه القضايا وأمثاله كثيرة لاندخلها ضمن البحث إذ لا يمكن اعتبارها منسوبة للنقابة نفسها والحديث عن كيفية استخدام النقابة للأحكام الصادرة فيها فهذه قضايا ذات طابع فردي مهما كانت مؤثرة على مسيرة العمل النقابي.

أما نماذج القضايا التي نشرحها في هذا البحث فنقسمها كالتالي :

### **أولاً: قضايا شرعية الوجود**

وهو ما يتعلق بشرعية وجود الحزب أو النقابة مبدئياً أو عودته من جديد حال تجميده أو حله أو الاعتداء على شرعية الهيئات الممثلة له قانوناً.

والنماذج الأهم في هذا السياق هي عودة الشرعية لنقابة المحامين، وعودة حزب الوفد لممارسة نشاطه، وتأسيس الحزب العربي الديمقراطي الناصري.

### **القضية الأولى: عودة الشرعية في نقابة المحامين**

كانت نقابة المحامين قد تحولت اعتباراً من العامين الأخيرين من سبعينيات القرن العشرين والعامين الأولين من ثمانينياته إلى حصن لمعارضة مشروع الرئيس السادات للصلح مع إسرائيل، وكذلك التصدي لترسانة القوانين التي تتابع إصدارها في حينه والتي اصطلح على تسميتها بـ "القوانين سيئة السمعة" لما تضمنته نصوصها من عدوان بالغ على مختلف الحريات الدستورية للمواطنين.

وإذ فاض الكيل بالرئيس وحكومته فقد قررا اتخاذ سبيل المواجهة مع مجلس النقابة ابتغاء التخلص منه. وبمناسبة انعقاد الجمعية العمومية العادية للمحامين بتاريخ ١٩٨١/٥/٢٦ لإقرار الميزانية واعتماد الحساب الختامي، فقد دبرت الحكومة اجتياح هذه الجمعية بواسطة أعداد من غير المحامين يقودهم بعض المحامين الموالين للحكومة. لكن المجلس وأنصاره أحبطوا مسعى الحكومة عندما بكروا بعقد الجمعية، وخدعوا المهاجمين عن المكان الحقيقي لانعقادها وانتهت الجمعية إلى اعتماد الميزانية والحساب الختامي وتأكيد

الثقة بالمجلس، فما كان من رجال الحكومة من المحامين ومن جاءوا معهم لاقتحام النقابة إلا أن وصلوا اجتماعاتهم في حضور جميع وسائل الإعلام الرسمية وانتهوا إلى ادعاء أن اجتماعهم مثل جمعية عمومية صحيحة قررت سحب الثقة من المجلس وتشكيل لجنة بديلة لإدارة النقابة. وفوجئ المحامون والرأي العام بجميع وسائل الإعلام الحكومية تنشر عن الجمعية المزعومة وقراراتها المدعاة بالصوت والصورة.

فاعتصم المحامون بدار النقابة اعتباراً من مساء ذلك اليوم وأصدروا بيانات استتكار لما قامت به الدولة. وبإزاء انكشاف الأمر على هذا النحو فقد سارع الرئيس السادات بتكليف مجلس الشعب لتكليف لجنة تقصى حقائق حول الموقف في النقابة يكون من مهمتها سؤال النقيب والمجلس واللذين رفضا المثول أمام اللجنة. فما كان من مجلس الشعب إلا أن اصدر القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ متضمناً حل المجلس القائم وتشكيل لجنة مؤقتة لإدارة النقابة ناط بتشكيلها بوزير العدل الذي أصدر القرار في اليوم التالي لصدور القانون.

وبصعوبة بالغة تمكن النقيب أحمد الخواجة من الطعن لدى محكمة القضاء الإداري في اليوم الأخير ضد هذا القانون. ثم دفع أمام المحكمة نفسها بعدم دستورية ذلك فقبلت المحكمة الدفع وأمهلت صاحبه لرفع دعوى الدستورية. وبصعوبة بالغة أيضاً تمكن من الطعن. ثم جاء حادث المنصة الذي أنهى حياة الرئيس السادات. وسعت الحكومة الجديدة لتغيير الوضع القائم فأصدرت القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ بخصوص تنظيم مهنة المحاماة كما أصدرت قانوناً آخر لتعديل القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ سابق الإشارة تضمن اختيار لجنة لإجراء انتخابات جديدة للنقابة.

لكن المحكمة الدستورية العليا أصدرت حكمها بعدم دستورية القانون رقم ١٢٥ سابق الإشارة باعتباره غصباً لسلطة الجمعية العمومية للنقابة التي لا يملك أحد غصب سلطتها وفقاً لمبدأ الحرية النقابية الذي قرره الدستور وكان مقتضى ذلك وقف إجراء الانتخابات وبطلان تشكيل اللجان السابقة الإشارة وعودة المجلس الشرعي إلى موقعه بالكامل واستكمال مدته القانونية التي انقطعت بقرار الحل بما يعنى بقاءه على رأس النقابة حتى عام ١٩٨٥.

## موقف النقابة بعد صدور الحكم

أ- اعتبر المحامون جميعا -وعلى رأسهم المجلس- أن صدور الحكم هو انتصار للشرعية وترويج لنضالهم المتصل في رفض التدخل الحكومي في شئون نقابتهم، ورفضهم لإدارة النقابة من قبل اللجان المعينة.

وتسارعت البيانات الصادرة من مجلس النقابة ومجالس النقابات الفرعية، والأسر والتجمعات النقابية للترحيب بعودة المجلس والفرحة بعودته وتأييد خطواته، وهي أمور كلها تلقاها الرأي العام بجميع فئاته بالترحيب.

ب- حسمت المعركة لصالح عودة الشرعية ووحدة المحامين بشكل كبير حيث ضمت مختلف أطرافهم وفرقائهم ووقف إلى جوار النقيب والمجلس جميع خصومهم السابقين من كبار المحامين وعلى رأسهم الفقيه الكبير الدكتور / محمد عصفور، الذي حمل العباء الرئيسي في الدفاع القانوني الذي قدمته النقابة أمام المحاكم. ومن حصيلة ذلك فقد أصبح الدكتور / عصفور نجم الموقف، وجرى تكريمه في جميع المناسبات. وازداد التحام المحامين حول المجلس والنقيب وأصبح في حكم المؤكد أن الانتخابات القادمة عام ١٩٨٥ سوف تعود بهم ظافرين وبلا منافس. وهو ما تحقق فعلا عندما أجريت تلك الانتخابات. بصرف النظر عما صاحبها من وقائع تزوير قام بها المجلس لصالح بعض رجاله من غير قوته الأساسية المتمثلة في النقيب ونحو عشرة من الأعضاء الأربعة والعشرين، وهم الذين حولوا النقابة لبؤرة معارضة السابق للرئيس السادات على النحو المتقدم شرحه، كما تحملوا العبء الأكبر الناتج عن ذلك والتمثل في حل المجلس من ناحية، واعتقالهم جميعا - عدا النقيب - في اعتقالات ٥ سبتمبر ١٩٨١ الشهيرة. ثم النضال القانوني بعدئذ لعودة المجلس الشرعي إلى النقابة وإلغاء القوانين الصادرة بحله. والقرارات الصادرة بتعيين مجالس بديلة له.

## القضية الثانية: عودة حزب الوفد الجديد

في بدايات عام ١٩٧٨، صدرت عدة قوانين تخص أوضاع الحياة والأحزاب السياسية، وتضمنت هذه القوانين فرض العزل السياسي على بعض القيادات السياسية كان منها رئيس وبعض قيادات حزب الوفد.



وردا على هذه القوانين اجتمعت الجمعية العمومية للحزب وقررت حل الحزب، وكلفت الهيئة العليا باستكمال إجراءات الحل، وأخطر رئيس الحزب الجهات الرسمية بالقرار، غير أن الهيئة العليا لم تستكمل إجراءات الحل بالكامل.

عقب تغير المناخ السياسي عام ١٩٨٣ قرر الحزب العودة إلى النشاط من جديد. فاجتمعت الهيئة العليا للحزب وقررت دعوة الجمعية العمومية لإلغاء قرار الحل.

ثم إنه بمناسبة فتح باب الترشيح - بنظام القائمة - لانتخابات المجالس المحلية في ذلك العام تقدم حزب الوفد بقائمة مرشحين في إحدى الدوائر، لكن جهة الإدارة مؤيدة بخطاب من لجنة الأحزاب قد رفضت القائمة على اعتبار أن حزب الوفد قد سبق له أن حل نفسه وأنهى وجوده، ولجأ حزب الوفد إلى محكمة القضاء الإداري ليؤكد على حقه في العودة للحياة السياسية من جديد. وعبر جدل قانوني بحت لا مجال لإيراده هنا انتهى حكم المحكمة بتاريخ ٢٩ أكتوبر ١٩٨٣ إلى إقرار حق الحزب في العودة إلى الحياة السياسية.

### القضية الثالثة: تأسيس الحزب الناصري

ما إن بدأت الانفراجة السياسية مع بداية عصر الرئيس حسني مبارك حتى بدأ نشاط ناصري واسع لإنشاء حزب ناصري.

وفي البداية قرر الناصريون المضي في محاولة واقعية لتأسيس حزب فعلى دون حاجة لترخيص لجنة الأحزاب. إلا أن مجموعة صغيرة من بينهم سارعت بتقديم أوراق حزب رفضته لجنة الأحزاب بقرار جرى تأييده من محكمة الأحزاب عند الطعن عليه. وبعد عدة سنوات في دروب اللجنة والمحكمة. وخوفا من أن تسارع أي مجموعة أخرى بالتقدم بأوراق حزب جديد فإن قادة محاولة الحزب - تحت التأسيس - قرروا المسارعة بالتقدم بأوراق تأسيس الحزب العربي الديمقراطي الناصري واختاروا الأستاذ / ضياء الدين داوود وكيلا للمؤسسين.

ورفضت لجنة الأحزاب الموافقة على الحزب فلجأ مؤسسوه إلى محكمة الأحزاب التي تداولت الأمر لنحو سنتين رغم أن القانون يلزم المحكمة بالفصل خلال أربعة أشهر وانتهى حكم المحكمة إلى قبول الطعن على قرار لجنة الأحزاب بما كان يعنى الموافقة على تأسيس الحزب.

## تعامل الحزبين مع الحكمين

رغم صدور الحكم بعودة الوفد عام ١٩٨٣ و صدور حكم تأسيس الحزب الناصري بعد ذلك بتسع سنوات كاملة عام ١٩٩٢، فإن المتابع لرود فعل الحزبين وأنصارهما على صدور الحكمين سوف يلاحظ التطابق سواء في النهج أو الاستخدام مما يمكن رصده فيما يلي :

أ- استبق الحزب الناصري -تحت التأسيس- الأحداث عندما صدر تقرير هيئة مفوضي مجلس الدولة يؤيد إنشاء الحزب. وبرغم أن المحكمة ليست ملزمة بالأخذ برأي المفوضين الذي يعد مجرد رأي استشاري يمكن الحكم على غير مقتضاه، ورغم أن ذات الهيئة قد سبق أن أبدت إنشاء الحزب الأول الذي رفضت المحكمة قيامه سابقا. رغم هذا وذاك فقد قام الحزب تحت التأسيس بطبع كميات كبيرة من التقرير وقام بتوزيعها على نطاق واسع في كتيب كان عنوانه " حق الناصريين الشرعي في إقامة حزبهم ".

ب- تأكيدا على ما تعانیه الحياة السياسية من التباس مفهوم الشرعية، وعلى وجود حالة نقص شرعية تعاني منها البلاد بشكل عام فإن كلا الحزبين - كلاً في تاريخ الحكم الصادر لصالحه - قد سعى بقوة لتأكيد أن مشروعية حزبه رجعت إلى حكم القضاء وليس إلى منحة من الدولة ممثلة في لجنة الأحزاب.

بل استخدم حزب الوفد هذا المعنى بوضوح وجلاء في معركته للانتخابات البرلمانية التي جرت عام ١٩٨٤ وشارك فيها الوفد بنظام القائمة حينذاك وتجلى هذا المعنى في مقالات وعناوين ومتابعات جريدة الوفد الواسعة الانتشار في ذلك الوقت.

أما الحزب الناصري الذي لم يكن يملك صحيفة تتحدث باسمه بعد فإن جميع التصريحات الصادرة من أمينه العام - المؤقت وقتها - ضياء الدين داوود وسائر قيادات الحزب قد أكدت على هذا المعنى. وكان هذا التوجه من الحزبين يغازل الفكرة السائدة لدى الرأي العام في التمييز بين أحكام القضاء، وقرارات الجهات الإدارية باعتبار أن الثانية هي وحدها التي تعبر عن رغبات وإرادة الدولة على عكس الثانية التي قد تأتي على عكس هذه الرغبات. وهو ما يعنى أن الحزب الذي يأتي من خلال موافقة لجنة الأحزاب هو حزب مستأنس لا يعبر عن معارضة حقيقية مثل تلك التي تنتظر من صدر بناء على حكم القضاء و ضد رغبة الدولة.

ولا شك أن هذا المفهوم غير صحيح لأنه لا يمكن أن ينفصل القضاء عن التوجهات العامة لسياسة الدولة، وأنه عندما ترفض آليات النظام وجود حزب أو كيان سياسي معين فإن لا يمكن أن يسمح به القضاء. على الأخص إذا كان قضاء خاصاً مثل محكمة الأحزاب التي تنظر إليها المعارضة كلها كمحكمة غير طبيعية، وكجهة قضاء استثنائي بسبب تشكيلها.

ج- وإذ لم يكن للحزب الناصري صحيفة يمكن أن ترصد من خلالها حجم وعناصر التعامل الدعائي مع الحكم الصادر لصالحه فإن صحيفة الوفد استخدمت بالتأكيد جميع الأساليب الدعائية للاستفادة من عودة الحزب بحكم قضائي وأبرزت هذه المعاني في عناوينها ومتابعاتها، وابتعدت عن نشر أي معنى في أي متابعة أو مقال يعارض هذا المفهوم أو يسعى لإثبات الصلة بين القضاء وسائر سلطات الدولة. وهو ذات السلوك الذي اتخذته قيادات حزب الوفد في التعامل مع الحكم، وكذلك قيادات الحزب الناصري -لاحقاً- بمناسبة صدور الحكم الخاص بإقامة حزبها.

### ثانياً: قضايا تخص الصراع الداخلي في الأحزاب والنقابات

على الرغم من أن الصراع الداخلي بين مختلف المجموعات والفرق داخل الحزب أو النقابة الواحدة هو السمة المميزة للحياة السياسية المصرية طوال العقدين الماضيين بحيث لم ينج منه أي حزب من الأحزاب المعارضة، كما أنه شمل العديد من النقابات المهنية المهمة.

برغم ذلك فإن قضية الصراع على منصب نقيب التجاريين والتي انفجرت في السنوات من عام ١٩٨٣ إلى عام ١٩٨٨ تمثل النموذج المثالي في طريقة تعامل النقابات المهنية والأحزاب مع هذه الصراعات والأحكام القضائية الخاصة بها.

ذلك أن من بين كل القضايا والصراعات في مختلف النقابات والأحزاب فإن صراع التجاريين تميز بميزة أساسية لم تتوفر في الصراعات الأخرى.

ففي جميع الصراعات كانت القيادة الرسمية للحزب أو النقابة طرفاً في الصراع، بل إنه كان يبدأ أصلاً بداخلها ومن خلال انشقاقات أعضائها.

أما صراع التجاربيين فلم تكن القيادة الرسمية ممثلة في مجلس النقابة طرفا مباشرا في الصراع الذي دار بين مرشحين لمنصب النقيب لم يكن أيهما عضوا بالمجلس.

وإذا اعتبرنا أن مجلس النقابة هو الممثل الشرعي لها والذي يمثل موقفه طريقة التعامل مع الأحكام القضائية التي يمكن نسبتها للنقابة نفسها فإن الأحكام القضائية التي صدرت في صراع التجاربيين يمكن أن تقدم المثال الحي على طريقة التعامل مع قضايا الصراع الداخلي.

وقد بدأ الصراع عندما قرر مجلس النقابة استبعاد أصوات بعض الناخبين -بدعوى التزوير- وبالتالي وقف إعلان فوز المرشح الذي حصل على الأصوات المستبعدة.

على الفور طعن المرشح المعنى أمام القضاء الإداري ضد قرار مجلس النقابة وحصل على حكم بوقف تنفيذ القرار وهو ما كان يعنى التسليم بفوزه نقيبا.

غير أن موقف النقابة الذي انحاز للمرشح الآخر صمم على أن معنى الحكم هو وقف تنفيذ قرار عدم إعلان النتيجة فقط وليس اعتبار المرشح الحائز على الحكم فائزا بمنصب النقيب.

ردا على هذا الموقف قام المرشح صاحب الحكم باصطحاب مجموعة كبيرة من أنصاره إلى مبنى النقابة ودخل إلى قاعاتها وبدأ يمارس عمله كنقيب.

رد مجلس النقابة على أسلوب المرشح ببلاغ إلى النائب العام للتحقيق فيما أسماه أعمال البلطجة التي قام بها المرشح المذكور.

وهكذا أصبح الأمر متداولاً ليس فقط أمام محكمة القضاء الإداري بل أمام جهات النيابة العامة.

ولم يسكت مجلس النقابة فبادر بإعلان فوز المرشح الآخر بمنصب النقيب واستدعاه من رحلته خارج البلاد ليتولى موقع النقيب.

وأصبحت النقابة مجالا للصرع العنيف بين أنصار كلا المرشحين، فضلا عن الطعون المتبادلة أمام جهات القضاء، ومحاولات الصلح والوساطة.

وكان ذلك كله محل متابعة ساخرة من جميع الصحف المصرية التي تابعت تحت عنوان ساخر هو "مسلسل التجاربيين"، وتداخل فيه كتاب الرأي ورسامو الكاريكاتير وتضمن جميع

المتابعات الخبرية والتحقيقات الصحفية واللقاءات مع أطراف النزاع الذين تباروا في التأكيد على سلامة وصحة الأحكام الصادرة لصالحهم وفى التهوين من شأن الأحكام الصادرة لصالح خصومهم، وكان مجلس النقابة بالطبع يدافع بقوة عن سلوكه وقراراته ويعيد تأويل نتائج وأثار الأحكام الصادرة بإلغاء هذه القرارات.

وبعد صراع طويل شبهه الكاتب الراحل أحمد بهاء الدين بأنه يماثل صراعات الحرب الأهلية في لبنان انتهى الأمر بعد خمس سنوات حيث قرر القضاء بانتهاء المدة القانونية للمجلس نفسه في عام ١٩٨٨ ولم يتقدم أي من المرشحين السابقين للترشيح، وتم انتخاب نقيب ومجلس جديدين بعد انتهاء الفترة السابقة دون أن يتمكن أي من المرشحين السابقين من شغل موقع النقيب برغم جميع الأحكام والأحكام المضادة التي صدرت من القضاء، والقرارات والقرارات المضادة التي صدرت من مجلس النقابة القائم قبل الانتخابات. وكان الأمر كله تجسيدا كاملا لطبيعة العلاقات السائدة بين أطراف النخبة السياسية والنقابية في البلاد وإظهار مدى عجزهم عن استحداث أي مفاهيم مشتركة لمعنى المشروعية القانونية، ولا ما يجب من حدود سلوكية سواء من الناحية القانونية أو العملية بخصوص فهم معاني الأحكام القضائية وإعمال آثارها.

### ثالثا: الأحكام الخاصة بالاتهامات الجنائية

يرجع السبب الرئيسي لهذا النوع من القضايا للحملات الصحفية التي تخوضها الصحف ضد بعض كبار المسؤولين على نحو ما فعلت صحيفة الوفد مع المرحوم الدكتور رفعت المحجوب رئيس مجلس الشعب على امتداد الفترة بين عامي ١٩٨٤، ١٩٩١ وضد اللواء زكى بدر وزير الداخلية طوال فترة وجوده في الوزارة، والحملة الأخيرة شاركت فيها جريدة الشعب لسان حال حزب العمل الاشتراكي أيضا. وهذه الصحيفة الأخيرة خاضت حملات مماثلة ضد وزير الزراعة الأسبق يوسف وإلى ضد وزير البترول الأسبق عبد الهادي قنديل. وبالطبع لجأ هؤلاء المسؤولون إلى القضاء في مواجهة الحزب والصحيفة.

بالإضافة لما تقدم فإن موقف جريدة الغد من الاتهامات التي وجهت بحق رئيس الحزب ورئيس مجلس إدارة وتحرير الصحيفة أيمن نور، والحكم الصادر ضده يعتبر مثالا حيا على نوعية تعامل الأحزاب مع القضايا والأحكام.

وفى هذا المجال نرصد الملاحظات التالية:

### الملحوظة الأولى

إن النص الجنائي المتعلق بقضايا النشر كان يفترض مسئولية رئيس الحزب ورئيس تحرير الصحيفة عن كل ما ينشر فيها، وبما يعنى دخولهما للاتهام مع الصحفي الذي قام بالنشر.

والمفقت للانتباه أن رؤساء الأحزاب ورؤساء التحرير سارعوا بالطعن بعدم دستورية هذا النص فيما يخصهما. وقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص لقيامه على افتراض المسئولية وليس على تحققها الفعلي. وهو حكم صحيح قطعاً، ولا ينهى مسئولية رؤساء الأحزاب والتحرير ولكنه يمنح لكل منهم حق نفيها إذا أثبت عدم علمه بالنشر.

ولعل من المفقت أن ننتبه لمعنى تهرب رؤساء الأحزاب والتحرير من المسئولية وتركها تقع على عاتق الصحفي الذي نشر الخبر والذي قد يكون صحفياً صغيراً لا حول له ولا قوة، ورغم أن أصول مهنة الصحافة تؤكد على أن مسئولية النشر - في الأصل - تقع على عاتق رئيس التحرير باعتبار أنه لا سبيل إلى نشر أي مادة في الجريدة دون موافقته. ولاشك أن المعنى الذي نرصده هو معنى سيئ ليس فقط من ناحية الجسارة والجرأة والأخلاق الرفيعة التي توجب على كل شخص تحمل نصيبه من المسئولية وعدم إلقاءها على عاتق الآخرين، خصوصاً إذا كانوا من الضعفاء الذين لا يستطيعون حماية أنفسهم، إلا أن الأسوأ أن هذا السلوك ينزع عن حملات الصحف الحزبية معناها الحزبي والسياسي ويضع هذه الحملات في المستوى الضيق للممارسة المهنية البحتة. ولا نظن أن الحياة السياسية أو الحريات العامة تستفيد من مثل هذا المعنى الخطير. كما لا نظن أن الرأي العام يمكن أن يثق في مصداقية أصحاب هذا السلوك أو في قدرتهم على تحمل أعباء النضال السياسي السلمي بينما يتهربون من مواجهة اتهام بسيط بالسب والقذف قد لا يؤدي إلى عقاب جنائي بالمعنى المفهوم.

### الملحوظة الثانية

وهي لا تقل خطراً في معناها عن الملحوظة السابقة وتتعلق بأنه بعد صدور الحكم بعدم دستورية النص فإن كل من مس بهم النشر الصحفي قد جنحوا إلى اختصام الصحفي المسكين الذي وضع اسمه على المادة المنشورة دون اختصام رئيس التحرير، رغم أن إلغاء

النص لا يعفى رئيس التحرير من الاتهام بحسب الأصل وطبقا للقواعد العامة في التجريم التي لا مجال للاسترسال في شرحها هنا.

ولاشك أن معنى ذلك أن الطرف الثاني من أطراف النخبة المصرية قد جنح إلى الاستسهال عن طريق اختصام الصحفي نفسه دون رئيس الحزب أو رئيس التحرير حيث قد يكون الحصول على أحكام في مواجهتهما أمرا شاقا وصعبا كما أن مقامهما وما يمكن أن يحدث من رد فعل لصدور حكم ضدهما يمكن أن يصعب تنفيذ الحكم، وهى أمور لا مجال لها بالتأكيد في حالة الاستفراد بالصحفي نفسه خصوصا إذا كان صحفيا لا يزال في أول الطريق.

#### الملحوظة الثالثة

إنه معظم الصحف تسارع بالاعتذار وإعلان الاحترام والتقدير والمبادرة بالتصالح مع المضرور إذا صدر الحكم لصالحه خصوصا إذا قضى بالحبس أو بغرامات مالية كبيرة. وهو معنى لا يقل خطرا في معرض الحريات والمصداقية الصحفية والسياسية عن المعاني المتقدمة.

#### الملحوظة الرابعة

إنه برغم الدلالات السابقة والتي تنزع المعنى والمصداقية الصحفية عن حملات الصحف الحزبية ضد كبار المسؤولين فإنه ما إن تتم ترقية المسئول في أي تغيير سياسي حتى تسارع الصحيفة - أو الصحف - صاحبة الحملة إلى رفع رايات النصر على اعتبار أن حملتها هي التي أدت إلى عزل المسئول عن موقعه رغم أن هذا الاستنتاج غير صحيح بالمرّة في الغالبية العظمى من الحالات.

#### الملحوظة الخامسة

وفى جميع الحملات فإن الصحف المعنية تقوم بمتابعة المحاكمة بشكل تفصيلي ومن خلال العناوين الرئيسية والصور والمقالات، وتركز بالكامل على أعداد وأسماء وصور هيئة دفاعها، ومذكراتهم ومرافعاتهم الشفهية وأوجه دفاعهم، وصور المداولات التي يجرونها أثناء وجودهم في المحكمة، وحواراتهم مع المتهمين، كما تنشر نصوص شهادة شهودها. وفى المقابل فإنها تتغافل عن نشر دفاع الخصوم أو الإشارة لأسماء محاميهم إلا في معرض

الهجوم عليهم وتفنيدهم ودفعهم. كما لا تعنى بإثبات الأدلة المضادة ولا مرافعات النيابة إلا في حدود صغيرة.

### الملحوظة السادسة

وتتعلق برد فعل الصحيفة المعنية على الحكم الصادر في الدعوى فإن كان بالبراءة هلت وكبرت، وخصصت عناوينها الرئيسية وصفحاتها الأولى لمنطوقه وأسبابه بالكامل، متخذة في ذلك مختلف الفنون الصحفية المتعارف عليها من حيث حجم البنط، ومكان النشر، والعناوين المعطاة للخبر... الخ.

أما إذا كان الحكم ضد الصحيفة فإنها لا تشير إلى منطوقه أو أسبابه، بل تسارع لانتقاده وربما إلى الغمز واللمز بحق المحكمة التي أصدرته.

ويكون رد الفعل الأول هو نشر ما يردده دفاع الصحيفة أو الحزب من نقد للحكم والاستنفاضة في شرح أسباب الطعن عليه لدى المحاكم الأعلى والتأكيد على أن الحكم في طريقه إلى الإلغاء المؤكد لدى المحكمة الأعلى.

### رابعاً: القضايا ذات الصفة العامة

وهذه قضايا نادرة وتتعلق بالقضايا التي ترفعها الأحزاب مباشرة أو تشارك فيها بغرض تحقيق أهداف محددة.

وكذلك تلك القضايا التي تطرح على المحاكم فيتحذ الحزب -من خلال صحفه بالأساس- موقفاً خاصاً منها سواء بالتأييد أو المعارضة. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

أ- اشتركت أحزاب العمل والناصري والتجمع في رفع دعوى لدى القضاء الإداري لوقف قرارات مجلس الوزراء ببيع القطاع العام وحضر رؤساؤها بأنفسهم الجلسات التي ترافع فيها نخبة كبيرة من كبار المحامين بينهم بعض المحامين الليبراليين أمثال الدكتور محمد عصفور.

ب- تبنى حزب التجمع وجريدة الأهالي موقف الدكتور نصر أبو زيد وزوجته ضد دعوى التفريق التي أقيمت ضدتهما بدعوى الردة. فتابعت الجريدة القضية ونشرت مذكرات



الدفاع عن الدكتور نصر وأصدرت أعدادا خاصة بالكتب التي أصدرها وكانت محلا للطعن عليه بالارتداد عن الإسلام.

ج- قام محامون ناصريون بإيعاز من الحزب برفع دعوى ضد إجراء انتخابات المحليات لعام ١٩٩٢ بنظام القائمة.

د- أخيرا فقد قام حزب التجمع برفع دعوى ضد الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦.

وقد قامت صحف الأحزاب المعنية بمتابعة القضايا السابقة والنشر عنها بذات الطرق والآليات التي شرحناها في البند السابق.

وبينما أفلحت القضية المرفوعة ضد انتخابات المحليات بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون المنظم لتلك الانتخابات، فإن باقي القضايا أخفقت فقضت المحكمة الدستورية العليا بدستورية بيع القطاع العام. وقضى بالتفريق بين الدكتور أبو زيد وزوجته بدعوى الردة ابتداء واستئنافا ونقضا. وقضى بعدم قبول دعوى التجمع ضد الاستفتاء نظرا لأن الداخلية استجابت لتعديل بطاقة الاستفتاء وعلى النحو الذي طلبته صحيفة الدعوى ابتداء، ولم تستجب المحكمة لدفاع حزب التجمع في هذا الخصوص.

على أنه يلاحظ طبيعة الأسباب السياسية والفكرية الواضحة التي دفعت الأحزاب للمشاركة في القضايا المتقدمة والتي تجلت بوضوح في المرافعات الشفهية ومذكرات الدفاع فيما يخص قضية بيع القطاع العام. وقضية الدكتور نصر أبو زيد.

أما باقي القضايا فقد سلك أصحابها المسلك التقليدي في جميع القضايا السياسية والعامه في مصر والذي درج على إعطاء الاعتبار القانونية والفنية الأهمية الأولى والقصوى في الدفاع، ولعل القضية التي رفعها حزب التجمع فيما يخص الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ تستحق مزيدا من الإيضاح.

(١) جرت وقائع القضية عندما قام الحزب برفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري ضد قرار وزارة الداخلية بإجراء الاستفتاء، وكانت صحيفة الدعوى محددة وواضحة وبسيطة ولا تحتوى على الكثير من الكلمات وقامت على سبب قانونى واحد هو أن بطاقة الاستفتاء لم تتضمن نص المادة المعدلة الأمر الذى يعد قانونا - تجهيلا بموضوع الاستفتاء بما يبطله.

(٢) فى أول جلسة للقضية حضرت وزارة الداخلية وأعلنت استجابتها للطلب وقيامها بتعديل بطاقة الاستفتاء بتضمينها نص المادة المطلوب تعديلها. وعلى ذلك دفع التجمع دفعا قانونيا جديدا ببطان بطاقة الجديدة لعدم تضمنها الاستفتاء أولا على الموافقة على تعديل المادة من عدمه ثم يأتى بعد ذلك الاستفتاء على نص المادة. واعتبر الدفاع أن الأمر على هذا النحو يعتبر إهدارا لحق المواطن الذى قد يعتبر موافقا على مطلب التعديل نفسه إذ قرر برفض الصيغة المعدلة فقط حين أنه قد لا يكون موافقا على مبدأ التعديل نفسه. وحجرت المحكمة الدعوى للحكم وقضى فيها بعدم قبول الدعوى بعد أن استجابت الداخلية للطلب الأول.

(٣) وفيما عدا المتابعة المحدودة لجريدة الأهالى لتطورات القضية التى لم تستغرق إلا جلستين فقط، ولم تتضمن إلا دفاعا قانونيا مركزا ومحدودا فإنه لم يتم أي نشر سياسي أو حتى قانونى من خلال مشاركة اعداد كبيرة من المحامين، كما لم يتم تضمين الدفاع أي معانٍ سياسية تتعلق بالموقف من التعديل نفسه، ونصه الذى جرى به، والطريقة التى صيغ بها.... إلخ مما يؤكد أنه رغم الطبيعة السياسية الكاملة للقضية فإنه لا الحزب الذى رفعها ولا غيره من الأحزاب الأخرى قد اهتم بأن يحولها إلى قضية سياسية ودستورية عامة تتناول منهج تعديل الدستور وماينبغى أن يراعى فيه، وشرح عيوب التعديل، كما لم تشر صحيفة الدعوى ولا مرافعات الدفاع إلى أي شئ جرت إثارته إثارته بخصوص الاحتجاجات على ما جرى فى خصوص ذلك التعديل حتى جرت صياغته بالشكل الذى اعتبره الجميع "خطيئة دستورية". وكذلك لم يجر استخدام صحيفة الدعوى على أي نحو فى حشد المواطنين ضد الاستفتاء أو تحريضهم على مقاطعته، رغم أن حزب التجمع بالذات أعلن عزمه على التحرك ضد الاستفتاء فى الشارع.

(٤) وقد انتهى كل أثر للقضية سواء على مستوى حزب التجمع أو المستوى العام بعد ان تم القضاء بعدم قبولها وتم إجراء الاستفتاء وإعلان نتائجه.

وهكذا فشلت الأحزاب فى الدفاع عن قضاياها الأساسية من خلال أحكام القضاء. ومع ذلك فإن هذا لم يلفت نظرها بأي قدر إلى أن القضاء ليس المجال المناسب لحسم الصراعات السياسية والفكرية.

## خاتمة

أظهرنا بجلاء الأسباب التي دعت إلى التوسع في اللجوء إلى القضاء في حياتنا السياسية العامة ولعل العرض السابق قد أظهر بما لا يدع مجالاً للشك أن الأحزاب والنقابات من خلال صحفها وخطاباتها بشكل عام تجنح في التعامل مع القضاء بشكل مبتسر وانتقائي ولا يقبل إلا بما هو في صالحه، ولا يعتني بوجهة نظر خصومه، ويخلط بين الخبر والتحليل والرأي، ويجنح إلى أساليب الدعاية الفجة المباشرة ويناقض بشكل كامل حق الإنسان في حرية الإعلام، وحرية الحصول على المعلومات كما وردت في المواثيق الدولية المنظمة لهذه الحريات.

## قائمة مراجع عامة

- ١- يحيى الرفاعي، تشريعات السلطة القضائية معلقا على نصوصها، الطبعة الثانية، ود/ محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، كتاب منشور بمجلة القضاء السنة الأولى، العدد الثالث، يوليو ٦٨، ص ٢٠٩.
- ٢- د/أحمد رفعت خفاجي، خواطر في مجال العدالة، مجلة المحاماة، السنة السابعون، العددان الأول والثاني، يناير وفبراير ٩٠، ص ١١٣.
- ٣- اللورد دينيس لويد، فكرة القانون، تعريب سليم الصوص، عالم المعرفة، العدد ٤٧٠، نوفمبر ١٩٨١.
- ٤- حول الخلافات المذكورة حول دور القاضي في استحداث القواعد القانونية والحلول الموضوعية بشأنها في النظم والقوانين المقارنة يرجع إلى مجلة القضاء الفصلية، السنة السابعة والعشرون، العدد الثاني، يوليو - ديسمبر ١٩٩٤، مقال المستشار الدكتور / عبد المنعم عبد العظيم جبره بعنوان دور القاضي المدني في وضع القواعد القانونية، ص ٥٦.
- ٥- تفاصيل العوارض والصراعات المتعلقة بولاية القضاء المصري تاريخيا، في د. لطيفة محمد سالم، تاريخ القضاء المصري الحديث، جزءان، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ١٩٨٦.
- ٦- أحمد عبد الحفيظ، نقد الدستور الحالي ودعوة لدستور جديد، صادر عن مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، سلسلة مبادرات فكرية، ١٩٩٧.
- ٧- أحمد عبد الحفيظ، نقابة المحامين صورة مصر في القرن العشرين، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - الأهرام، ٢٠٠٣.
- ٨- أرنولد إم ريد، المحامون والسياسة في العالم العربي ١٨٨٠، ترجمة ناصر عفيفي، ١٩٦٠ روز اليوسف، سلسلة الكتاب الذهبي تقديم المحامي رجائي عطية.
- ٩- د. أحمد فارس عبد المنعم، الدور السياسي لنقابة المحامين ١٩١٢ - ١٩٨١ نسخة مصورة عن نسخة موجودة بمكتبة نقابة المحامين العامة بالقاهرة.
- ١٠- مصطفى عويس، الحرب الأهلية في نقابة المحامين، مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

- ١١- د. حسن أبو طالب ( رئيس التحرير ) ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤، التقرير الاستراتيجي العربي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة.
- ١٢- د. محمد نور شحاتة، استقلال المحاماة وحقوق الإنسان : دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، رقم الإيداع ٨٧/١٦٧٩.
- ١٣- رجاء الميرغني، نقابة الصحفيين، صادر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ٢٠٠٥.
- ١٤- أحمد عبد الحفيظ، دور القضاء في تكوين الأحزاب السياسية، عمرو هاشم ربيع - محررا، الأحزاب الصغيرة والنظام الحزبي في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة ٢٠٠٣.

#### ملحوظة:

بخصوص تعامل الأحزاب مع القضايا والأحكام السياسية التي تخصها تم الرجوع إلى الأرشيف الصحفي لجرائد ومجلات الأهرام، الأخبار، روزا ليوسف، المصور، الوفد، الأهالي، العربي، الشعب، وذلك في الأعداد المواكبة لنظر القضايا الموضحة بالبحث وصدور الأحكام فيها.



## الباب الخامس

### القضاة والعمليات الانتخابية ٢٠٠٥





## الفصل الثالث عشر

### الرقابة على السلطة التنفيذية: دور وأدوات القضاة وحدودها

د. ناثن براون\*

ظهرت سيطرة السلطة التنفيذية على هيكل الدول -وعلى المجتمع السياسي ككل- كإحدى القضايا الرئيسية، إن لم تكن القضية المحورية، في الحكم العربي. وهذا واقع أغلب الدول العربية ولكنه أصبح ملحوظا بصفة خاصة في مصر. وعلى الرغم من زيادة حجم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الملحة الأخرى التي تواجه المجتمع المصري فإن تمركز المناقشات السياسية على المسائل الدستورية لأمر جدير بالملاحظة. منذ عقد مضى، قام

---

\* خبير بمؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، وأستاذ العلوم السياسية والشؤون الدولية- جامعة جورج واشنطن.

الباحثون والمتخصصون في الشؤون الدستورية والقانونية بمناقشة سيطرة السلطة التنفيذية، ولكن قلما جذب هذا الموضوع انتباهاً عاماً على نطاق واسع.

ولكن في السنوات القليلة الماضية، كانت الغلبة لمؤيدي الإصلاح الدستوري من خلال معارك فكرية رئيسية، ولم يعد الخطاب الدستوري مقصوراً على الحجرات الهادئة للمؤتمرات الأكاديمية والحلقات التطبيقية للمنظمات غير الحكومية، فقد تسربت هذه المناقشات إلى وسائل الإعلام بل وأثرت تأثيراً ملحوظاً على السياسة الانتخابية. ففي الانتخابات البرلمانية الأخيرة، تجمع معظم الأحزاب المعارضة الرئيسية لتقديم برنامج تفصيلي محكم الإعداد للإصلاح السياسي. وفي حين لم يحقق تحالف الأحزاب المعارضة نجاحاً يذكر في الانتخابات فإن النجاح الساحق الذي حققه الإخوان المسلمون والذي أثار دهشة الجميع اعتمد بشكل كبير على برنامج انتخابي يرتكز على إصلاح دستوري؛ ولا نبالغ حين نقول إن الإخوان فازوا بالعديد من المقاعد في البرلمان وذلك بتفوقهم على البرنامج السياسي لحركة كفاية، وحتى الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم وعد بإصلاح دستوري يبدو أنه صمم ليحاكي - في مظهره وإن لم يكن في جوهره - بعض مطالب الأحزاب المعارضة.

وعلى الرغم من فوز مؤيدي الإصلاح الدستوري في معارك فكرية فإنهم لم يحرزوا أي تقدم في الحرب الأوسع نطاقاً، فلا تزال الرئاسة تسيطر على الحياة السياسية وعلى جميع أجهزة الدولة تقريباً. وسواء نظرنا إلى السياسة المصرية من منظور الصحافة أو الأحزاب السياسية أو البيروقراطية أو البرلمان أو الخدمات الأمنية أو من المنظور العملي لأي مؤسسة من المؤسسات المصرية نجد أن السلطة التنفيذية بصفة عامة - والرئاسة بصفة خاصة - دائماً تهيمن على مجريات الأمور، لذا فالدستور المصري - الذي يضع الرئاسة كمؤسسة فوق جميع السلطات الأخرى (التشريعية والقضائية والتنفيذية ذاتها) - يعد تعبيراً صريحاً عن هذا الموقف.

ولكن مصر ليست مجتمعاً شمولياً تسيطر فيه سلطة منفردة على جميع أوجه الحياة العامة، فالسلطة التنفيذية لها مكانها في جميع أنحاء الدولة ولكنها لا تمثل كل شيء في الدولة. في السنوات الأخيرة أصبحت هناك فرص عمل - محدودة بالتأكيد - في وسائل الإعلام والبرلمان والحياة الفكرية - توحى باحتمالات مختلفة للشعب المصري وللحياة السياسية في

مصر. وعلى الرغم من أن المؤسسات المهمة لا يمكنها تجنب هيمنة السلطة التنفيذية عليها فإنها تحتفظ ببعض الاستقلالية.

لقد كانت السلطة القضائية دوماً مؤسسة تتمتع باستقلال أكبر مما يتمتع به معظم مؤسسات الدولة الأخرى؛ وفي العقود القليلة السابقة، استخدمت السلطة القضائية هذا الاستقلال أحياناً للتعبير عن رؤيتها في الحصول على استقلال أشمل كما استخدمته للضغط على النظام لوضع إجراءات تحقق الاستقلال النموذجي للسلطة القضائية. ولقد جذب هذا النضال القضائي الذي يسعى لضمان استقلال القضاء جذب تدريجياً اهتمام واحترام الأطراف السياسية الفاعلة الأخرى، كما اكتسب دعمهم المتحمس أيضاً خلال العام الماضي. وعلى الرغم من ذلك فإن الأدوات التي يستعين بها القضاء لتحقيق هدفهم قليلة العدد وفي أغلب الأحيان تكون غير مناسبة بالمرّة. فهل يمكن للسلطة القضائية تغيير علاقاتها بالسلطة التنفيذية، وإذا فعلت ذلك فهل يمكن أن يكون له أي أثر على الهيكل الدستوري للدولة والبيئة السياسية فيها؟

في هذا البحث سوف أقوم بمعالجة ما يلي:

- توضيح لماذا يضع مؤيدو الليبرالية السياسية والإصلاح الدستوري أمالاً عريضة على نضال السلطة القضائية للحصول على استقلالها؛
  - اكتشاف الأدوات المختلفة التي يمتلكها القضاة - سواء فرادى أو جماعة - لمواصلة طريق الإصلاح الدستوري؛
  - دراسة مدى نجاح القضاة في تحقيق هدفهم؛
  - توضيح حدود وإمكانات حركة النشاط القضائي من خلال التركيز على العملية الانتخابية؛
  - تلخيص الموضوع من خلال إظهار لماذا لا نرجح أن تؤدي نجاحات السلطة القضائية - رغم أهميتها - إلى نظام سياسي مختلف اختلافاً جذرياً، وبالتالي تؤكد توجد مخاطر هائلة من أن يسفر جدول الأعمال الطموح الخاص بالسلطة القضائية عن نتائج عكسية.
- في العديد من الكتابات التي تناولت السلطة القضائية، وخاصة في مصر - وأيضا في دول أخرى - غالبا ما تصور القضاة على أنهم ممثلو المبادئ الرفيعة كما تصورهم كأبطال

يسعون لتحقيق الليبرالية السياسية والديمقراطية والإصلاح الدستوري. وفي الواقع نجد أن بعض القضاة قد أدى هذا الدور بينما فشل فيه آخرون أو حاولوا مع عدم إيمانهم بتحقيق الهدف وفشلوا. أود التركيز على حدود السلطة القضائية وعلى إمكاناتها، ولا أسعى لكتابة قصة تحتفل بمقاومة القمع ولكني أرغب في تقديم تحليل سياسي لفرص النجاح الحقيقية لإحداث تغيير.

### أولاً: الاعتماد على السلطة القضائية

من خلال إلقاء نظرة أولى على السلطة القضائية، تبدو مؤسسة من غير المرجح أن تسعى لتحقيق إصلاح سياسي ودستوري؛ فحتى في الدول الديمقراطية فإن القضاء هو أقل سلطات الدولة تطبيقاً للديمقراطية حيث لا يتم انتخاب أعضائها - سوى في عدد محدود من الدول -، كما أنه لا توجد مساءلة سياسية للمسؤولين المنتخبين. في البلدان التي تطبق القانون المدني على وجه الخصوص، فكثيراً ما منعت السلطات القضائية على مدار التاريخ من التدخل في المسائل الدستورية؛ وغالباً ما يعنى القضاة أنفسهم بالاحتفاظ بمعتقدات غير سياسية، وإذا ما سعوا لتحقيق الإصلاح الدستوري فغالباً ما يكون ذلك في شكل اهتمامات قضائية محددة مثل ضمانات أقوى لتحقيق استقلال القضاء، أو تطبيق معايير دستورية لم يساهموا في وضعها. حتى في الحالات التي يدعم القضاة فيها إصلاحاً سياسياً واسع النطاق فغالباً ما يسعون لتصنيف جهودهم كجهود غير سياسية وإن كانت قضائية ولكن في أضيق نطاق ممكن.

كل هذه العوامل واضحة بجلاء في العالم العربي بصفة عامة وفي مصر بصفة خاصة؛ حيث لا يتم انتخاب القضاة فغالباً ما يأتون من خلفيات نخبوية، ويزودون بعدد قليل من الأدوات للمشاركة في المسائل الدستورية. وفي الوقت ذاته يسعون للاحتفاظ بوضعهم غير السياسي. ومع ذلك انجذبوا إلى هذا النضال في سبيل تحقيق إصلاح دستوري يظهر بشكل ملحوظ ومطرّد في مصر وفي بعض الأحيان في دول عربية أخرى كذلك.

أحد أسباب حدوث ذلك هو ضعف المؤسسات الديمقراطية؛ من الناحية الرسمية والنظرية، فالجمهوريات العربية ديمقراطية؛ فمصر مثلاً تجري انتخابات دورية ولديها نظام تعدد الأحزاب السياسية كما يتضمن الدستور ضمانات للحقوق الديمقراطية الأساسية. ولكن هذه آليات رسمية جوفاء، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأساليب التي تجعل السلطة التنفيذية غير مسؤولة أمام الشعب. من ثم تصبح السلطة القضائية بديلاً أو ربما ملاذاً لمن

يسعون للإصلاح السياسي وذلك باستخدامهم للأدوات التي يتيحها القانون والمحاكم لمواصلة قوائم أعمالهم<sup>(١)</sup>. وبذلك فإن المحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا المصرية أصبحت مواقع للجهود الفردية المنظمة لإحياء الممارسات والمؤسسات الديمقراطية الرسمية فى مصر، فمن ناحية تسعى الأحزاب السياسية لكسب تقدير الشعب، ومن ناحية أخرى يسعى الأفراد للحصول على حقوقهم السياسية؛ وترفض المنظمات غير الحكومية الإذعان للقيود، ويسعى الناشطون للقضاء على الإجراءات الانتخابية غير العادلة، والجميع وجد في المحاكم أماكن تؤازرهم وتساعدهم بشكل أكبر من المؤسسات الأخرى فى مصر.

والسبب الثانى الذي يفسر جذب السلطات القضائية لاهتمام من يسعون للإصلاح السياسى هو أنها تقدم فرصة لتعزيز المساواة الأفقية؛ إذا كانت المساواة الرأسية - لكبار المسؤولين وكبرى المؤسسات أمام الشعب - هى سمة الحكومة الديمقراطية فإن المساواة الأفقية - التى تجعل أجهزة الدولة المختلفة بعضها البعض مسئولاً عن معايير قانونية واضحة - هى سمة الحكومة الدستورية. إضافة لذلك، فإن استقلال السلطة القضائية - رغم محدوديته فى بعض الأحيان - يقدم احتمالات لمن يسعون للتأكد من أن مسئولى الدولة يتبعون القواعد التى تعهدوا بالالتزام بها. ومرة أخرى نؤكد أن المحاكم الإدارية يمكن أن تكون أداة مهمة فى هذا الشأن، كما يمكن للمحاكم الدستورية أيضاً أن تعزز نفس مفهوم المساواة الأفقية.

## ثانياً: كم عدد الأدوات التى يمتلكها القضاة

هل من الممكن أن تفى السلطة القضائية بالمطالب الهائلة الموضوعية على كاهلها؟ والسؤال يقترح عقد مقارنات مع الملاحظة التهمكية لجوزيف ستالين حول التأثير الأخلاقى للكنيسة الكاثوليكية: "كم عدد الفرق (العسكرية) لدى البابا؟"، فالقضاة لديهم بالفعل بعض الأدوات للعمل منفردين أو مجتمعين، ولكن هذه الأدوات قليلة العدد وأحياناً ما تكون غير ملائمة ويسهل تحريفها.

١ - الأداة الأولى: التى يمتلكها القضاة وربما كانت الأداة الأكثر وضوحاً هى إصدار أحكام فى قضايا محددة. فى واقع الأمر، قد لا توجد مساحة يتمتع فيها القضاة العادى باستقلال أكبر مقارنة بالسلطة التنفيذية. إن قدرة القضاة على إصدار أحكام لا تتفق ورغبة

السلطة التنفيذية مما يصيبها بخيبة أمل أو أحكام تتصدى لها هو ما أدى إلى تجنب السلطة التنفيذية للمحاكم العادية وذلك بإنشاء محاكم استثنائية ومنح المحاكم المتخصصة ولاية قضائية استثنائية. وفي حين ما زالت بعض من هذه المحاكم الاستثنائية قائمة في مصر فإن اللجوء إلى هذه المحاكم قد انحسر تدريجياً على مر العدين السابقين، كما أن وجود نظام قوى للمحاكم الإدارية بجانب المحكمة الدستورية يسمح بعرض الكثير من المسائل الأساسية المتعلقة بالحكم على القضاء.

وبالرغم من حقيقة أن الحكم القضائي قد يكون أكثر أداة مؤكدة في يد القضاة فإنه يتسم أيضاً بثلاث خصائص توحى بأنه غالباً ما يتسبب في مضايقة الحكام أكثر مما يقيدهم. أولاً الجزء الأكبر من الأحكام القضائية مقصور على حالات فردية؛ وعلى الرغم من قدرة المحاكم الإدارية على إلغاء اللوائح والقرارات فإن سلطة المحكمة الدستورية لإبطال أحد التشريعات تضع وزناً كبيراً لبعض القرارات القضائية.

ثانياً: تقيد القرارات القضائية فقط السلطة التنفيذية في حدود وجود الأساس القانوني لمثل هذه الضوابط، ومع ذلك لا تزال السلطة التنفيذية تسيطر على العملية التشريعية حيث يتم صياغة معظم التشريعات داخل الوزارات، كما أن السلطة التنفيذية قادرة على الحصول على موافقة البرلمان حتى في أكثر المقترحات إثارة للجدل، وبذلك لن يجد القضاة على الدوام ما يحتاجونه من قوانين لإحكام الرقابة على السلطة التنفيذية.

ثالثاً: سيطرة السلطة التنفيذية على إطار العمل القانوني أيضاً تسمح لها في أغلب الأوقات بالتلاعب في الولاية القضائية للمحاكم. في بعض الأحيان، يمكن عمل ذلك ببساطة كما في حالة اللجوء للمحاكم الاستثنائية، وبرغم ذلك يمكن أن تتخذ السلطة التنفيذية شكلاً أكثر حدة- والمستخدم في مصر في السنوات الأخيرة ولكن بدرجة أقل من بعض الدول الأخرى مثل الولايات المتحدة - لإستحداث بعض التغييرات القليلة في اختصاص المحاكم وذلك بإحالة قضايا معينة إلى محاكم أكثر تفهماً عن غيرها أو استبعاد سلطات معينة من نطاق اختصاص القضاء.

وبذلك فإن القرارات القضائية تمثل إحدى الأدوات المهمة للحالات الفردية من استغلال السلطة التنفيذية غير أنها أداة غير مؤكدة حتى في هذه الحالات، ولكن القضاة لديهم وسائل أخرى جماعية لمواجهة السلطة التنفيذية الأمرة، ربما أهم هذه الوسائل هو مجلس القضاء. في العديد من نظم القانون المدني فإن المجالس القضائية تشرف على كثير من الجوانب

المهمة لإدارة العدالة. ولقد أقرت معظم الدول العربية إنشاء المجالس القضائية لإدارة شؤونها القضائية. بعض الدول - خاصة مصر - لديها تاريخ حافل بمجالس قضائية فعالة بدرجة مقبولة؛ وفي دول عربية أخرى مثل العراق وفلسطين كانت عملية إنشاء المجالس القضائية القوية مجرد حبر على ورق.

ومع ذلك فإن تجارب الدول العربية مع المجالس القضائية توضح كذلك الحدود الممنوحة للسلطة القضائية لوضع ضوابط على السلطة التنفيذية. أولاً: غالباً ما يتضمن تشكيل المجلس عدة أعضاء من السلطة التنفيذية، وفي عدد قليل من الدول يكون الرئيس الرسمي للمجلس هو رئيس الدولة - أو من يمثله - وزير العدل، ولهذا السبب فإن تشكيل المجلس القضائي غالباً ما يكون معركة سياسية خطيرة - معركة خاضتها مصر مراراً وتكراراً مع مجلس قضائي مستقل تم إنشاؤه - بموجب القانون وليس بموجب نص دستوري - سنة ١٩٨٤.

ثانياً: غالباً ما يكون نطاق الولاية القضائية واختصاصات المجلس القضائي محدوداً، إذ أنه حتى في الحالات التي تفوض فيها المجالس القضائية بنظر أهم المسائل الإدارية - تعيين القضاة وتكليفهم بمهام وترقيتهم - فالأمور الأخرى التي تبدو ثانوية مثل ندب القضاة إلى وظائف لا تتصل بالقضاء لا تمثل الشغل الشاغل للمجلس.

وهذا يؤدي بنا إلى مشكلة ثالثة أن المجالس القضائية يمكنها في الغالب تيسير أشكال معينة من نفوذ السلطة التنفيذية، فحتى المجالس القضائية المستقلة بشكل رسمي قد تخدم مصالح السلطة التنفيذية عن طريق تركيز قوة قضائية جماعية في أيدي قلة من القضاة. وفي هذه الحالة لن يصبح من الضروري اختيار كل قاضٍ على حدة، حيث إن اختيار عدد قليل من كبار القضاة على قمة النظام قد يكون كافياً.

رابعاً: أنشئت المجالس القضائية المستقلة بسبب الادعاء بأن السلطة القضائية يمكنها إدارة شؤونها بالشكل الأمثل - ولكن ليس هذا دائماً هو الحال، فالقضاة قد يتسمون بالحكمة والمعرفة القانونية ولكن لا يتم اختيارهم وترقيتهم تأسيساً على قدرتهم الإدارية. إضافة لذلك، فإن حصر عملية الإشراف على الإدارة القضائية في أيدي مدراء غير متفرغين أو غير مدربين ثبت أنه تجربة غير محمودة في بعض الدول<sup>(١)</sup>. هذا أيضاً هو الحال في العالم العربي حيث اتُهمت بعض المجالس القضائية بأنها أصبحت جزءاً من المشكلة وليست الطريق إلى الحل - وذلك بمنح القضاة مساحة استقلال داخل محيط عملهم حيث فتح ذلك

مجالاً لمحاولات محاباة القضاة لأقاربهم عند التعيين بما لذلك من أثر مدمر على نزاهة سمعة القضاة.

وأخيراً فإن المجالس القضائية محدودة لأنها لا تناقش سوى المسائل القضائية؛ وقد يكون المجلس القضائي قادراً على صياغة قانون قوى بشأن منظمة قضائية أو يضغط لتوفير موازنات كافية أو إعداد مقترحات للتوظيف والتدريب القضائي، لكنه سيعانى من صعوبات أكثر إذا ابتعد عن المسائل القضائية الأساسية. باختصار فالمجلس القضائي يعد أداة مهمة - على الرغم من كونه بالكاد دون أخطاء - لمقاومة استقلال القضاء وليس للرقابة على السلطة التنفيذية فى مجالات أخرى.

إحدى الأدوات القضائية الجماعية الأخرى - ناد أو اتحاد القضاة - يمكنه أحياناً سد هذه الفجوة، ففى حين تندمج اتحادات القضاة فى كثير من الأحيان بشكل ناجح داخل نظام قانونى فى بعض الدول الأوروبية تعتبر نواى القضاة غير شائعة بشكل كبير فى العالم العربى. ومع تأسيس الاتحادات والمؤسسات المهنية فى أغلب الأحيان ووقوعها تحت السيطرة المباشرة للسلطة التنفيذية فى بعض الأحيان، فمن المرجح أن يرغب عدد قليل من القضاة العرب فى الانتقال إلى نموذج الاتحاد. إن نادى القضاة يتم إنشاؤه لأسباب مختلفة عن أسباب إنشاء اتحاد القضاة، فهو بصفة عامة يبدأ ببساطة لمتابعة الاحتياجات الاجتماعية أو غيرها من احتياجات القضاة. ولكن فى المجتمعات التى تسمح بفرص قليلة لإنشاء منظمات مستقلة فإن مثل هذا النادى يتمتع دوماً بالقدرة على التطور ليصبح أكبر بكثير من مجرد نادٍ اجتماعى. هناك عدد من الدول العربية لديها نواى قضاة قوية على الرغم من أن معظم السلطات القضائية العربية قد عبرت عن اهتمامها الشديد بإقامة نواى للقضاة.

إن نادى القضاة المصرى يعد استثناء؛ ففى أوقات - مثل أواخر الستينيات وعلى مدار السنة الماضية - أظهر جراً ملحوظة فى مواجهة السلطة التنفيذية. ومن الجدير بالذكر فى كلتا الحالتين أن المواجهات بدأت حول مسائل قضائية محددة مثل انضمامهم إلى الاتحاد الاشتراكى العربى فى نهاية الستينيات؛ أو صدور قانون جديد للقضاء ومراقبة العملية الانتخابية على مدار عام ٢٠٠٥). وبسبب طبيعة النظام السياسى فى الحالتين فقد أخذت النزاعات قدراً أكبر من الأهمية. وفى هذه الفترة أوضح النادى تعهده بقيام السلطة القضائية بمواجهة السلطة التنفيذية كما أوضح مخاطر ذلك: فى كلتا الحالتين فإن السلطة القضائية واجهت السلطة التنفيذية بتحدٍ قوى وقائم على مبادئ محددة، كما وجدت السلطة القضائية



نفسها فى كلتا الحالتين عرضة لمواجهة النظام السياسى، والانقسام، كما واجهت معارضة العديد من الأدوات المختلفة وإرادة سياسية قوية.

### ثالثاً: ما الذى حققته السلطة القضائية المصرية؟

كيف استطاعت السلطة القضائية المصرية استخدام هذه الأدوات؟ ما الذى تقترحه التجربة المصرية بخصوص ما يمكن للسلطة القضائية أن تحققه؟ فسجل القرن العشرين الملئ بالأحداث يوضح أن السلطة القضائية يمكنها أن تكون طرفاً فاعلاً فى فتح المجال السياسى. ولكن سواء طالبنا السلطة القضائية بتحقيق الكثير أو أنها حاولت ذلك من تلقاء نفسها فإنها تخاطر بالعزلة السياسية والهزيمة والانقسامات الداخلية مما يضى عليها الصبغة السياسية. فى الماضى وفى واقعيتين مختلفتين - فى منتصف الخمسينيات وفى أواخر الستينيات - فإن القضاة قاموا بمواجهة النظام وخسروا الجولة، وفى الحالتين استغرق الأمر عقوداً من الزمن ليعود الوضع كما كان، ولكن لا ينبغى أن نتخذ ذلك سنداَ لتقترح أن السلطة القضائية لا يمكنها تحقيق أى شئ ولكن لا ينبغى مطالبتها بالتحرك دون أهداف واضحة وتقدير دقيق للبيئة السياسية.

على مر العقود الستة عقود الماضية، شهدت مصر تمركزاً ملحوظاً للسلطة السياسية فى يد السلطة التنفيذية، وقد عملت عناصر السلطة القضائية فى مراحل حرجة على مقاومة هذا الأمر أو على الحد منه، وقد أحرزت السلطة القضائية بعض الانتصارات الواضحة أثناء عملها ذلك ولكنها أيضا - خاصة عندما انعزل القضاة من الناحية السياسية أو شككوا فى المصالح الرئيسية للنظام - عانت من بعض الهزائم النكراء.

فى الأربعينيات وفى أوائل الخمسينيات، كانت السلطة القضائية وراء بعض التغييرات المهمة التى وضعت الإطار العام الأساسى للاستقلال القضائى فى الدولة، وأثناء هذه الفترة قامت السلطة القضائية بما يلى:

- ضمان إنشاء مجلس قضائى مستقل للإشراف على شئونها؛
- ضمان إنشاء مجلس الدولة مما يسمح للقضاة بمراجعة الإجراءات الإدارية؛
- وضع مبدأ المراجعة القضائية لدستورية لقوانين وكونه مطابقاً للدستور من عدمه.

تم اتخاذ هذه الخطوات من خلال مزج القرار القضائي بالعمل الجماعي للقيادة القضائية، وأضطلع القضاة والمحكم بدور مهم في وضع مبدأ المراجعة القضائية - بالطبع مصر هي إحدى الدول القليلة التي وضعت مبدأ المراجعة القضائية من خلال قرارات المحاكم وليس من خلال الأحكام الدستورية الواضحة، وكذلك في مراجعة الإجراءات الإدارية. وقد كان للقضاة الذين يعملون من خلال الهياكل الجماعية عظيم الأثر في إحداث التغييرات التشريعية الضرورية لإنشاء مجلس قضائي مستقل ومجلس دولة قوى.

كما أن هذه الفترة أوضحت مدى أهمية البيئة السياسية العامة في المساعدة على تحقيق الإنجازات القضائية والتقليل من شأنها، فالإنجازات المؤثرة لم يكن من الممكن أن تحدث سوى على المستوى التشريعي فحسب وذلك من خلال الإجراءات التي يتخذها البرلمان ومجلس الوزراء. فالقانون لن يتغير دون مثل هذا الدعم، والحصول على الدعم له ثمن وهو: أن الصراع حول مجلس الدولة على سبيل المثال، جذب السلطة القضائية إلى حلبة المنافسة السياسية بين حزب الوفد والأحزاب الأخرى<sup>(٣)</sup>.

وفي حين استطاعت السلطة القضائية بصفة عامة التعامل مع مثل هذه المنافسات في الفترة السابقة لسنة ١٩٥٢، فإن البيئة السياسية أصبحت أكثر صعوبة بعد يوليو ١٩٥٢. وفي عامي ١٩٥٤ و ١٩٥٥ - في غياب الحياة البرلمانية وفي مواجهة نظام يعمل على دمج السلطات - أدركت السلطة القضائية أن نجاحاتها السابقة بمثابة مسئولية ملقاة على عاتقها. في بعض الأحيان، كان النظام الجديد ينظر إلى المؤسسات القضائية الفعالة المنشأة حديثاً بقدر كبير من الريبة، كما أن اشتراك بعض القضاة الناجحين في عمليات الضغط على النظام لاستعادة الحياة الدستورية أدى إلى تعميق مخاوف الحكام الجدد لمصر. وفي عام ١٩٥٤ وفي مواجهة الرئيسية بين أحزاب النظام الجديد كان يُنظر إلى عناصر السلطة القضائية على أنهم متحالفون ضمناً مع الحزب الخاسر، وكانت النتيجة إلغاء المحاكم الإدارية في السلطة القضائية، وقد تبع ذلك سلسلة من التغييرات التشريعية التي ألغت اختصاصات رئيسية من نطاق اختصاص المحاكم. فالاستقلال الذي احتفظت به السلطة القضائية كان يسمح لها بالعمل بشكل أساسي في المجالات التي لا تتمتع بأهمية أو حساسية سياسية، ومعظم العناصر في هذه السلسلة من الهزائم لم يكن من الممكن تجنبها ولكنها توضح أنه حتى الإنجازات المهمة والمستقرة ظاهرياً يمكن أن تضيع هباءً إذا تغيرت الظروف السياسية المدعمة لها بسرعة متناهية.

فى أواخر الستينيات، بدأ الموقف يتغير بشكل كبير لصالح إثبات قدرة السلطة القضائية. وفى هذه الفترة، لم يكن لقرارات المحاكم الفردى دوراً يذكر عند هذه النقطة فضلاً عن أن إطار العمل التشريعى فى مصر أصبح لصالح السلطة التنفيذية حيث لم يكن لدى المحاكم سوى عدد قليل من الأدوات لتستخدمها ضد قيادة عنيدة. ولكن فى أعقاب هزيمة ١٩٦٧، تعرضت قيادة الدولة لضغط رهيب لى تحكم بشكل أكثر ديمقراطية وأكثر فعالية. وفى هذه الأثناء فإن انتصار قيادة نادى القضاة التى تتمتع بعقلية موجهة للإصلاح أصبح أحد المقاييس السياسية المهمة؛ وبينما ألمحت قيادة الدولة بشكل غير مباشر إلى وضع أدوات جديدة للرقابة على السلطة القضائية وأكثرها أهمية : مطالبة القضاة بالانضمام إلى الاتحاد الاشتراكي العربى. ولم يقم القضاة بمقاومة هذه الإجراءات فحسب ولكنهم تحدثوا من خلال نادى القضاة ودعموا أيضاً الدعوة إلى التحرر السياسى العام. وقد بدأ الأمر وكأن لديهم نظاماً مضطرباً يواجه حالة من السخط العام وقدرًا ضئيلاً من المعارضة غير المنظمة، ولكن بعد بعض من التردد جاءت "مذبحة القضاء" عام ١٩٦٩ كرد على موقف القضاة. وكان أكثر الإجراءات التى اتخذها النظام وضوحاً هو فصل مجموعة كبيرة من القضاة - بما فيها عدد كبير من قيادات نادى القضاة - ولكن تضمنت الخطوات المتخذة الأخرى إنشاء جهاز جديد يقع تحت سيطرة السلطة التنفيذية للإشراف على السلطة القضائية، وإنشاء "محكمة عليا" جديدة لتكون على قمة النظام القضائى فى مصر. وفى أغسطس ١٩٦٩، فقد القضاة المصريون قدرتهم على العمل منفردين ومجتمعين، واستغرق الأمر ما يزيد على عقد من الزمن لاستعادة وضعهم الطبيعى بعد هذه الضربة القاضية.

وفى بداية السبعينيات وأوائل الثمانينيات، بدأت الجهات التى تمثل السلطة القضائية فى الظهور من جديد ولكن ببطء وذلك بسبب النكسات التى سببتها إجراءات سنة ١٩٦٩. وعلى عكس الموقف فى الخمسينيات والستينيات، فلم تحدث مواجهة مثيرة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وبدلاً من حدوث مواجهة نجح مؤيدو الاستقلال القضائى فى الحصول على مجموعة من الامتيازات التى كان لها أثر تراكمى لوضع القضاء ربما فى أكثر المناصب التى شغلها فعالية على الإطلاق. ورغم ذلك كان هناك بعض القصور فى هذه الإنجازات. والآن، تعيش مصر فترة من الصراع الذى قد يحدد ما إذا كانت إنجازات العقدين الماضيين سوف تستمر أم أنها ستذهب أدراج الريح.

جاء أول تغيير ملحوظ مع إعادة العديد من القضاة المفصولين عام ١٩٦٩ إلى وظائفهم، وبرغم ذلك فإن هذه الخطوة قد عكست الآثار الفردية لإجراءات سنة ١٩٦٩ دون دراسة التغييرات المؤسسية بعيدة المدى. وفي عام ١٩٧٩، تم اتخاذ خطوة مهمة لإنشاء إحدى المؤسسات على الرغم من عدم إدراك أهميتها في ذلك الوقت، فقد تم إنشاء "المحكمة العليا" بموجب قانون-مرسوم سنة ١٩٦٩، ثم تم منحها أساساً دستورياً باعتبارها المحكمة الدستورية العليا في دستور سنة ١٩٧١، حيث أعيد إنشاؤها بموجب القانون. وربما من أهم الإصلاحات كان السماح لمستشاري المحكمة بالنهوض بدور مهم للغاية في تعيين أعضاء المحكمة. وحيث إن القضاة في المحكمة العليا انتقلوا إلى المحكمة الدستورية العليا فإن الأثر الفوري لذلك لم يكن كبيراً غير أن الأثر طويل الأجل كان عميقاً: حيث إنه حول بالتدريج إحدى المؤسسات التي تم إنشاؤها حتى يتسنى للسلطة التنفيذية الإشراف على السلطة القضائية ربما باعتبارها أكثر المؤسسات القضائية الذين شهدتها مصر جرأة على الإطلاق. ولقد سمحت إجراءات التعيين للمحكمة بأن ترسخ ذاتها مع مرور الوقت كجهة مستقلة للغاية.

هذا الدور بلغ غايته تحت رئاسة المستشار "عوض المر" والتي استمرت خلال معظم فترة التسعينيات. وكان الدور الفردي الذي قام به المر مؤثراً ولكنه لم يعمل بمفرده: إذ كان يعمل بالمحكمة مجموعة من المستشارين الذين قاموا بتوضيح الأحكام التي بها لبس فيما يتعلق بدستور سنة ١٩٧١ وتوسيع نطاقها. وفي بعض الأحيان، كانت المحكمة تعادى السلطة التنفيذية ولكنها كانت حذرة بشكل عام فيما يتعلق بالمصالح الأساسية للسلطة التنفيذية، وبذلك طلبت المحكمة إحداث تغييرات في النظم الضريبية، والعقارية، والحزبية، والانتخابية في مصر، ولكنها تجنبت بصفة عامة إصدار قرارات بشأن التدابير الأمنية حتى عندما كان الأمر يتعلق بمسائل دستورية أساسية، لذا من الصعب تجنب استنتاج أن المحكمة قد أصدرت أحكامها بحرص ليس بالنسبة للدعوى التي تنظر فيها فحسب ولكن أيضاً بالنسبة لما قد يسمح به السياق السياسي الأوسع.

والتغيير المؤسسي الثاني هو قانون القضاء لسنة ١٩٨٤ والذي لم يعمل على إنفاذ دستور سنة ١٩٧١ ولكن على احتواء آثاره. فدستور سنة ١٩٧١ - مثل معظم الوثائق الدستورية العربية - يدمج الوعود العامة بتحقيق الاستقلال القضائي بعدد قليل للغاية من الضمانات الإجرائية أو المؤسسية لهذه الوعود. وربما أهم ما في القانون أنه يعترف بمجلس أعلى

للهيئات القضائية الذى يضع معظم السلطة القضائية تحت إشراف السلطة التنفيذية بشكل فعال، غير أنه فى سنة ١٩٨٤ أعاد قانون القضاء السلطة لمجلس أعلى للقضاء. ولم يكن بالأمكان إلغاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية دون تعديل الدستور لكن المسئوليات كانت محددة بموجب القانون، وقد نقل قانون سنة ١٩٨٤ معظم هذه المسئوليات إلى المجلس الأعلى للقضاء.

ومرة أخرى لم يكن تأثير قانون سنة ١٩٨٤ واضحاً من البداية. فى عام ١٩٨٦، اقترح نادي القضاة مع المؤتمر القومى الأول للعدالة بدء عملية مراجعة أخرى للقانون. ورغم أوجه القصور فى قانون سنة ١٩٨٤ فإنه جعل من الممكن وجود سلطة قضائية لا تخشى التبعات السلبية لإصدار قرارات معينة، كما منح القضاء استقلالاً - وإن كان ناقصاً - لا يضارعه سوى عدد قليل من المؤسسات القضائية فى المنطقة. ومما يثير الدهشة أن التغيير المؤسسى أتاح للهيئات القضائية - ونخص بالذكر المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية العليا وأيضاً بعضاً من القضاء العادى بما فى ذلك محكمة النقض - دراسة الأحكام المستترة فى النصوص القانونية والدستورية مع إضفاء معنى يتناسب مع الواقع العملى. لقد كانت السلطة التنفيذية فى أوج قوتها، ولكن أصبح للسلطة القضائية بعض التأثير فى تهميش السلطة التنفيذية، أو بصياغة مختلفة، كانت السلطة القضائية قادرة فى أغلب الأوقات على أن تطلب من السلطة التنفيذية أن تسير وفقاً للقواعد التى وضعتها السلطة التنفيذية نفسها وليس وفقاً للأهواء التى تحفزها فى الوقت الحاضر.

وكان المجلس الأعلى للقضاء - ونادى القضاة الذى استعاد وضعه - قادراً على الحصول على تنازلات من السلطة التنفيذية بشأن أمور عادية ترتبط بالامتيازات والبنية القضائية. وقد عمل القضاء فى ظروف أفضل وبمرتبات أعلى كنتيجة لضغط المجلس الأعلى للقضاء على النظام.

يبدو أن إنجازات الثمانينيات والتسعينيات توضح مزايا اتباع السلطة القضائية لأسلوب تصالحي فى التعامل مع السلطة التنفيذية، ولذلك لم تتكرر مواجهة عام ١٩٦٩، فبعد وقت ليس بالقصير حققت السلطة القضائية أكثر مما اعتقد الكثيرون أنه يمكن تحقيقه. ويجب أن نؤكد على أن تأثير السلطة القضائية لم يكن لإعادة تشكيل النظام السياسى المصرى عن طريق جعل السلطة التنفيذية مسئولة بالكامل عن الآليات القانونية والديمقراطية البعيدة عن نطاق اختصاصها. ولكن بعد سنوات من العمل القضائى، أصبحت هناك زيادة ملحوظة فى

قدرة المواطنين على الطعن فى بعض الإجراءات التنفيذية، كما نجحت السلطة القضائية فى تحقيق قدر كبير من الاستقلالية. وحتى عندما أظهر النظام وجهه السلطوي - كما حدث مع الحركات الإسلامية فى التسعينيات - حيث اتجه النظام لفعل ذلك ليس عن طريق إحكام الرقابة على المحاكم أو استغلالها وإنما من خلال تجنبها.

فى بداية عام ٢٠٠٠ انتهت عملية التوسع البطيئة فى الاستقلال القضائى بشكل أقل حدة وحسما عما حدث سنة ١٩٦٩. وأدى هذا لإحداث تغيير فى بعض من الإنجازات التى حققتها السلطة القضائية فى الثمانينيات والتسعينيات. وأصبح واضحا أيضا أن هذه الإنجازات -على الرغم من واقعيتها- بها بعض أوجه القصور. أولا لم تتعهد السلطة القضائية بتحقيق إنجازات من خلال الضغط الحريص فى عدة مجالات مختلفة، كما أنها لم تعد بدستورية كاملة ومساءلة شاملة للسلطة التنفيذية ولكنها وعدت بالقضاء على بعض التصرفات الفاضحة للسلطة التنفيذية. ثانيا: لا يمكن للسلطة القضائية تحقيق إنجازات إلا حسبما يقضى به القانون فى مواجهة الأحكام القانونية التى تمكن السلطة التنفيذية، فإن القضاء لا يمتلك إلا سلطة محدودة تمكنه من الشكوى من السلطة التنفيذية إلا إذا كانت الأحكام غير دستورية. ثالثا: قد تؤدي الإنجازات بالفعل إلى تزايد أهمية الوظائف القيادية التى يقع بعضها تحت رقابة السلطة التنفيذية. كما أن قيادة المحكمة الدستورية العليا، وقيادة المحكمة الإدارية العليا، وتشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وقيادة نادى القضاة، والنائب العام -جميعهم- يبذلون جهدا جهيدا لتحديد كيفية عمل السلطة القضائية بالفعل. وفى حين أن معظم هذه الوظائف هى وظائف رسمية لا تخضع لأوامر مباشرة من السلطة التنفيذية، فإن تركيز السلطة فى عدد قليل من الوظائف القضائية يجعل من اليسير إقناع السلطة القضائية بمساعدة السلطة التنفيذية ودعمها، وبذلك لا يوجد ضرورة لتكرار أحداث سنة ١٩٦٩، إذ يمكن أن تتأكد السلطة التنفيذية من استعادة سيطرتها على السلطة القضائية من خلال إقناع عدد قليل للغاية من الجهات الممثلة للسلطة القضائية مما يسمح بحدوث تنافس شرس بين القضاة وانقسامات داخل الهيئات القضائية، الأمر الذى سيؤدي بدوره إلى تكرار أحداث سابقة.

## رابعاً: إمكانات وحدود النشاط في مجال القضاء: النظام الانتخابي

أحد الأساليب الأخرى لتقييم قدرة السلطة القضائية في الرقابة على السلطة التنفيذية هو دراسة مجال واحد خلال فترة زمنية محددة، وربما أفضل مؤشر لقياس كـلٍ من إمكانات العمل القضائي وحدوده هو النظام الانتخابي للدولة.

على الرغم من أن مصر لها تاريخ طويل في الحياة البرلمانية يرجع للقرن التاسع عشر، فإن قواعد الانتخابات البرلمانية يتم على الدوام تنفيذها وغالباً ما تتم صياغتها لضمان الحصول على نتيجة معينة، وهي بصفة عامة النتيجة المحددة من قبل السلطة التنفيذية. نظراً لأن النظام قد دشّن برنامج تحرير محدوداً في السبعينيات، فقد قام بحرص بصياغة قواعد انتخابية للسماح بوجود تمثيل للمعارضة في البرلمان ولكن بأعداد لا تكفي لإعاقه الحكومة أو التأثير بشكل كبير على سياسة الدولة، كما أن هذه القواعد كانت تتلاعب بشكل المعارضة المسموح بدخولها البرلمان إذ تعمل في بعض الأوقات على استبعاد أغلبية الأصوات غير المرغوب فيها.

وقد جند النظام مجموعة متنوعة من الأدوات قبل الانتخابات لخدمة هذه الأهداف مثل الرقابة الشديدة على إصدار تراخيص للأحزاب السياسية، ومتابعة المنظمات غير الحكومية، والتحرش بالجماعات والأحزاب التي سبق وأجازها النظام من الناحية القانونية، ووضع قواعد انتخابية معدة بعناية لتشجيع العناصر المعارضة على المشاركة وفي نفس الوقت تكفل حرماتهم من إمكانية الفوز بأكثر من عدة مقاعد قليلة في البرلمان. وفي يوم الانتخابات ذاته يترك النظام الإشراف على عملية التصويت لوزارة الداخلية التي يثق في أنها تؤدي هذا الغرض.

ومن ناحية أخرى فعلى مدار العشرين سنة الماضية، أدت مجموعة من قرارات المحاكم إلى إجبار النظام في كثير من الأحيان إلى تغيير أساليبه. ولقد نجحت الأحزاب التي لم يرخص لها بممارسة النشاط السياسي في بعض الأحيان في التقدم بطعون أمام المحاكم الإدارية للحصول على اعتراف قانوني بوجودها. وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بمصر بأن المستقلين السياسيين لديهم الحق في التنافس من أجل الحصول على مقعد بالبرلمان وبذلك تبطل النظم الانتخابية التي تعتمد على القوائم الحزبية. وأدى هذا الحكم

القضائي إلى الحد من قدرة النظام على إبعاد بعض الأحزاب خارج دائرة المنافسة الانتخابية، كما حد من سيطرة نظام الحزب الوطني الديمقراطي على أعضائه، فهؤلاء الذين لم يرشحهم الحزب كانوا دوماً يشاركون في الانتخابات كأعضاء مستقلين ثم بعد الفوز في الانتخابات ينضمون مرة أخرى للحزب الذي يتلهم للاحتفاظ بأغلبية الأصوات في البرلمان.

وبرغم ذلك لا ينبغي أن نبالغ في تحديد تأثير هذه القرارات القضائية. إن حركة الأخوان المسلمين نفسها لم تسع لتكوين حزب، كما أنها تراجعت نظراً للتناقض الموجود بين أعضائها بشأن تحويلها إلى حركة سياسية بحتة بالإضافة إلى الشك الشديد في أن النظام قد يسمح لها على الإطلاق بالتسجيل كحزب. وهذه الريبة يبدو أن لها ما يبررها إذ أنه في سنة ١٩٩٥ ترك مجموعة من النشطاء حركة الأخوان لتشكيل حزب خاص بهم يجمع بين القيم التحررية والقيم الإسلامية، ونتج عن ذلك مشروع حزب الوسط الذي ما زال ينتظر القرار بشأن البت في وضعه. وباقتناع معظم الأحزاب المعارضة بأن القواعد قد وضعت لإعاقتهم عن الانضمام للبرلمان لذا فقدوا الاهتمام بالانتخابات البرلمانية وبذلك أصبحت المقاطعات الانتخابية شائعة على مدار العقد السابق.

وبالنسبة للانتخابات البرلمانية لسنة ٢٠٠٠ فقد صُدم النظام بحكم قضائي غير مناسب على الإطلاق: حيث تمسكت المحكمة الدستورية العليا بأن الدستور يفرض الإشراف القضائي الشامل على عملية الاقتراع نفسها. وتتص المادة ٨٨ من الدستور المصري على "يحدد القانون الشروط الضرورية التي يجب أن يستوفيها أعضاء مجلس الشعب، كما يحدد أحكام الانتخابات والاستفتاء بشرط أن يتم التصويت تحت إشراف جهة قضائية"، ولكن يتسم مستوى هذا الإشراف القضائي بالغموض من ثلاث نواحٍ: أولاً "الجهة القضائية" المشار إليها لم يتم تحديدها، وثانياً ليس واضحاً بالمادة أي نوع من الانتخابات لأنها واردة في القسم الخاص بالبرلمان ولكن الإشارة إلى "الاستفتاء" تدل على احتمال إدراج الانتخابات غير البرلمانية أيضاً تحت هذه المادة، وثالثاً أن طبيعة الإشراف غير محددة.

ولعقود عدة، تركز أغلب الجدل حول هذا اللبس الأخير، إذ اشتكت الحكومة بسبب عدم كفاية عدد القضاة لتغطية جميع اللجان الانتخابية، وعلى ذلك لم تضع القضاة إلا في أماكن عد الأصوات. وادعى النقاد بأن هذا يخالف النص الدستوري، وفي سنة ٢٠٠٠ حقق القضاة



نصراً عندما أوقفت المحكمة الدستورية العليا العمل بقانون الانتخابات وأقرت بعدم شرعيته لأنه لم ينص على الإشراف القضائي على كل لجنة من اللجان الانتخابية. واستجابت الحكومة لذلك على الفور من خلال صياغة تشريع يجعل الاقتراع يتم خلال عدة أيام وذلك حتى يتسنى للقضاة التحرك في جميع أنحاء البلاد للتواجد في جميع اللجان الانتخابية، كما أشركت جميع العاملين بالهيئات القضائية وشبه القضائية بما فيهم ممثلو الادعاء وأعضاء هيئة قضايا الدولة المسؤولون عن تقديم المشورة وتمثيل الأجهزة الرسمية في عملية التقاضي. واشتكى البعض بأن هؤلاء الذين لم يعملوا بشكل وثيق داخل السلطة القضائية ومن ثم لا يتمتعون بالاستقلال المطلوب كما أنهم خالفوا نص المادة ٨٨ التي تقضى باشتراك "جهة قضائية".

ولكن النقد اللاذع الذي وجه لقانون انتخابات سنة ٢٠٠٠ فحواه أنه قد نقلا ببساطة عملية التلاعب في الانتخابات خارج نطاق اللجان الانتخابية - كان ذلك في بعض الأحيان على بُعد بضعة كيلومترات فقط. وقد اشتكى مرشحو وحركات المعارضة من تحرش السلطات مثل فصل خطوط التليفونات، وترويع قوات الأمن الذين كانوا يحيطون باللجان الانتخابية غالبية الوقت، وإجراءات أخرى مصممة لحرمانهم من فرصة حشد المؤيدين المحتملين في صفوفهم والتواصل معهم. وكانت نتيجة انتخابات ٢٠٠٠ في صالح الحكومة وذلك على الرغم من أنها لم تصبح كذلك سوى بعد السماح لعدد كبير من "المستقلين" بالعودة إلى الحزب الوطني الديمقراطي، ولكن كانت الأساليب المستخدمة متطرفة للغاية إذ أن الانتخابات لم تفعل الكثير لتعزيز مصداقية ديمقراطية النظام.

وتحت وطأة الضغط المحلي والدولي الشديد لتطوير نظام أكثر مصداقية وموثوقية، فقد عهدت الدولة بانتخابات سنة ٢٠٠٥ اسمياً إلى لجنة انتخابية تم تشكيلها حديثاً؛ وهذه الخطوة بخلاف تهادناتها لعناصر المعارضة فقد غيرت الأجواء الدولية والمحلية المرتبطة بخلق فرصة بين جماعات المعارضة المختلفة في مصر، كما خلقت لديهم تصوراً بأن النظام الذي تلاعب بحرص في عملية الانتخابات في الماضي كان غير مستقر لبعض الوقت، وأثناء هذه الأحداث هدد نادى القضاة بمقاطعة الانتخابات والامتناع عن أداء دوره الإشرافي الذي يفرضه الدستور.

جاء الدافع المبدئي لقرار مقاطعة الانتخابات بسبب مواجهة بين المحامين والقضاة في الإسكندرية والتي تم فيها الاعتداء بدنياً على أحد القضاة، وقد ربط نادى القضاة فرع

الإسكندرية المظالم التي قدمها في هذه القضية بتوجيه انتقادات أكبر لفشل الحكومة في حماية الاستقلال القضائي. ولقد صرح كثير من الأعضاء المتحدثين باسم القضاء بأنه تم استغلال نزاهتهم لإعطاء مصداقية لعملية ليس لديهم سوى رقابة محدودة عليها، ولذلك فهم يصرون على أن تقوم الحكومة بمزيد من الإصلاحات في العملية الانتخابية بالإضافة إلى وضع جميع الانتخابات بالكامل تحت إشراف القضاء. ومن الجدير بالذكر أن القضاة لم يؤيدوا الدعوة إلى مراقبة مستقلة، أو دولية، على العملية الانتخابية. فهم يطالبون بإعطائهم السلطة للإشراف بأنفسهم على العملية الانتخابية وليس للحصول على أية مساعدة من جهة خارجية في هذه المهمة.

ولقد ازداد الاستياء من النظام الانتخابي من جراء شكاوى قضائية ضدّهم تزعم أنهم يضيعون الوقت سدى حول أمور تتعلق باستقلال السلطة القضائية. في منتصف الثمانينيات بدأ مشروع صياغة قانون جديد للقضاء والذي بدأ يحرز أبطء تقدم ممكن. وفي البداية أُحبطت القضاة من قيام السلطات الرسمية بإضاعة الوقت، عندما قام عضو من المعارضة في البرلمان بالموافقة على تقديم مشروع القانون، وكان رد الحكومة أنها كانت تدرس الأمر ولكنها لن تستطيع العمل بالقانون قبل انتخابات الرئاسة والانتخابات البرلمانية القادمة. وقيام الحكومة بربط مشروع القانون بالانتخابات قد يكون خطأ تكتيكياً من جانبها حيث إن هذا قد أوحى للقضاة بارتباط مختلف تماماً من جانبهم.

قرر نادي القضاة فرع الإسكندرية نشر الموضوع في وسائل الإعلام بسبب القانون المقترح المهمل، وأيضاً بسبب بعض كبار القضاة الذين تعوزهم الحماسة في دعمهم للقانون. وفي ٨ أبريل ٢٠٠٥ قام فرع النادي بالإسكندرية بدعوة القضاة للامتناع عن أداء دورهم الإشرافي في الانتخابات إلا إذا اتخذت الحكومة قراراً بشأن القانون المقترح ومنحت السلطة القضائية دوراً إشرافياً على الانتخابات، وعلى ضوء ذلك سيقوم القضاة بإعادة النظر في موقفهم. ولقد أدت هذه الدعوة إلى طلب نادي القضاة عقد اجتماع عاجل لجميع الأعضاء في ١٣ مايو.

ولم يكن للتهديد بمقاطعة الانتخابات أن يأتي في توقيت أسوأ من هذا بالنسبة للحكومة، حيث إن الحكومة لم تكن تواجه فورة في المعارضة المحلية فحسب بل تعرضت لنقد دولي متزايد أيضاً بأنها حكومة ذات طبيعة استبدادية. وكاستجابة لك من الضغط المحلي

والدولي، فقد قام الرئيس مبارك بتغيير موقفه فى صورة إجراء انتخابات رئاسية بها العديد من المرشحين فى فبراير ٢٠٠٦، وبذلك وضع الإصلاح الانتخابى فى بؤرة الجهود التى يبذلها النظام لاستعادة مصداقيته. وبالنسبة للمعارضة فإن النقد الضمنى لمقاطعة النظام الانتخابى الحالى، والذى أوضحه بعض القضاة قدم دفاعا عن مطالبهم لإصلاح أكثر شمولاً.

وعلى ذلك سعت كل من الحكومة والمعارضة فى الفترة السابقة على اجتماع ١٣ مارس لضمان تحقيق نتائج محمودية؛ كما ادعت عناصر المعارضة أن قضية القضاة هى قضيتهم، وعلى عكس ذلك قامت الحكومة بتجنيد مجموعات مختلفة من العاملين بالقضاء - مثل العاملين بهيئة قضايا الدولة ومحكمة استئناف القاهرة - للإعلان عن استعدادهم لمراقبة العملية الانتخابية.

ولقد عقد اجتماع ١٣ مايو فى جو متوتر، ولهذا فقد تراجعت كل من الحكومة والقضاة عن المواجهة الكاملة، فالقضاة -الذين يتذكرون أحداث ١٩٦٩ وإن كانوا لا يرحبون بأى نشاط حزبى سياسى على المستوى المهنى - قاموا بصياغة مطالبهم بصفة عامة من خلال مصطلحات تتعلق بسيادة القانون واستقلال السلطة القضائية. وذهبت الحكومة إلى تجاهل الأزمة وشيكة الحدوث فى تصريحاتها العامة، وفى يوم الاجتماع نفسه قامت الحكومة بمنع الصحفيين بقناة الجزيرة من تصوير الاجتماع، فى حين رفض القضاة بدورهم دعوة ممثلى حركة كفاية - جماعة معارضة رئيسية كانت تعارض انتخاب مبارك مرة أخرى - من دخول صالة الاجتماعات. وعلى صعيد آخر لم يكن مؤيدو الحكومة والمعارضة بالخارج يتعرضون للقيود ذاتها.

أسفر الاجتماع عن تأييد كامل لقرار مقاطعة الانتخابات، وقرر نادى القضاة أنه سيناقش الأمر مرة أخرى فى سبتمبر من أجل تقييم ما إذا كان سيستمر فى المقاطعة، الأمر الذى سوف يفسح وقتاً ومجالاً لحدوث تلاعب. واستجابت الحكومة من خلال التحفظ فى تصريحاتها العامة. بالطبع قامت الحكومة بعرض طلب القضاة الذى يقضى بإشراقهم الكامل على العملية الانتخابية باعتباره أمراً مرفوضاً لأسباب قومية ترجع لطلب الرئيس الأمريكى جورج بوش بمراقبة دولية على عملية الانتخابات، وبالكاد أدلت الحكومة بتعليق بشأن تهديد القضاة بمقاطعة الانتخابات. وابتهج قادة المعارضة بهذه النتيجة لل غاية، وكتب عبد الحليم

قنديل الصحفي الناصري الحر أن "ثورة القضاة" كان المقصود بها موت النظام باستثناء غياب الإجراءات الشكلية لشهادة وفاته.

وعلى الرغم من هذه التصريحات فإن نتيجة المواجهة لم تكن حاسمة كما كان متوقعاً، وفي النهاية لم يستمر القضاة فى تهديدهم بمقاطعة الانتخابات، غير أن نادى القضاة قد أنشأ نظامه الخاص للمراقبة على مخالفات العملية الانتخابية.

وحقق الحزب الوطنى الديمقراطى النصر المتوقع له ولكن من الجدير بالملاحظة مدى اضطرابه للجوء إلى وسائل غير أمينة لضمان تحقيق هذه النتيجة، كما هرع المرشحون المستقلون الذين هزموا مرشحي الحزب الوطنى الديمقراطى مرة أخرى للعودة إلى الحزب. وفى المحافظات حيث كان مرشحو المعارضة أقوىاء تمت الاستعانة بقوات الشرطة كى تحيط بدوائر الاقتراع لمنع الناخبين من الوصول إلى أماكن التصويت، كما أن الصحفيين الذين عملوا على التغطية الإعلامية لعملية التصويت تعرضوا للاعتداء البدنى من قبل الشرطة، وكذلك تم تهديد القضاة المشرفين الذين انتقدوا السلوك الرسمى علانية بمقاضاتهم، بينما تركت الشرطة مرتكبي أعمال العنف دون محاولة إيقافهم. وكانت النتيجة عبارة عن انتخابات مصابة بالفصام: إذ أن الحملة نفسها شهدت مناقشات وتغطية إعلامية أكثر حرية عن ذى قبل؛ واستعداداً محدوداً وإن كان حقيقياً لقبول بعض المراقبة المحلية؛ وترتيبات منفصلة للمراقبين الدوليين، وعلى الأقل إيجاد شكل من أشكال لجنة انتخابات مستقلة. ولكن مع وضوح مدى قوة حركة الإخوان المسلمين كانت المعركة وشيكة. ولم يتبق سوى أسوأ الوسائل للحصول على النتائج المرجوة للنظام، حيث كان من الضرورى اللجوء لأعمال البلطجة والتلاعب بقدر أكبر من اللازم للحفاظ على سمعة النظام.

وفى النهاية، أحدثت السلطة القضائية بالكاد تحولاً فى النظام السياسى، ولكن إجبار القضاة للسلطة التنفيذية على استخدام مجموعة مختلفة من الأدوات ساعد على جعل العملية علنية. وقد عرض القضاة أنفسهم فى هذه العملية لاتهامات تتمثل فى أنهم يرغبون فى الاشتراك فى العملية السياسية، كما أنهم أدوا لنزاع بين نادى القضاة والمجلس الأعلى للقضاء.

## خامساً: خاتمة

يوضح فحص السجل السياسى للعلاقات بين السلطتين القضائية والتنفيذية فى مصر ما يمكن للسلطة القضائية تحقيقه وما لا يمكنها تحقيقه بشأن الرقابة على السلطة التنفيذية. وعموماً من الواضح أن السلطة القضائية هى عبارة عن مؤسسة محترمة ولديها نزعة قوية تجاه دعم سيادة القانون، ولهذا السبب فمن الطبيعى أنها ستصبح مركزاً لمحاولات تعزيز النزعة الدستورية. وفى حين قد يميل القضاة إلى النظر للنزعة الدستورية بكثير من التعاطف فإن سلطتهم تكاد تكون غير محدودة فيما يتعلق بتنفيذ رؤية دستورية، ومن المرجح أن ينجحوا بصفة فعالة فى ثلاث حالات.

**الأولى:** القانون يجب أن يكون فى صفة. ولكن فى ظل نظام سياسى سلطوى عادة ما تدعم القوانين هذا النظام لذا فإن السلطة القضائية سوف تجد بعض الحدود التى تحد من قدراتها؛ ولكن هذه الحدود ليست مطلقة حتى النظام السلطوى يحتاج إلى قوانين كى يعمل، وهذه القوانين يمكن استخدامها بعدة طرق مختلفة.

**والثانية:** يكون القضاة أكثر نجاحاً عندما يركزون على مجالات ذات طبيعة قضائية على وجه التحديد، وقد يكونون أقل نجاحاً عندما يغامرون بتناول مسائل سياسية أوسع نطاقاً، وبرغم ذلك استمر القضاة فى تحقيق بعض النجاحات فى وجود أساس قانونى ودستورى سليم لوضعهم.

**والثالثة:** يكون القضاة أكثر فعالية عندما لا يعملون بمفردهم - وعلى الرغم من ذلك يجب أن تتوخى السلطة القضائية الحذر الشديد عن تكوين تحالفات، فالسلطة القضائية المنعزلة يتم هزيمتها بسهولة كما حدث سنة ١٩٦٩. لكن حتى عندما تعمل السلطة القضائية من أجل الإصلاح فى بيئة تشغل فيها الحركة السياسية حيزاً أكبر فلا يزال هناك بعض المخاطر التى ستواجهها، حيث إن المؤسسات القضائية الجماعية الموجودة بالفعل - المجلس الأعلى للقضاء ونادى القضاة - ليست مصممة لوضع استراتيجيات سياسية. فالسلطة القضائية تخاطر عندما تجعل أعضاء الهيئة القضائية يشتركون فى عمليات النضال السياسى، إذ قد يصبح هؤلاء الأعضاء أنفسهم من رجال السياسة. بالإضافة إلى ذلك فإن أحد المخاوف الشرعية للسلطة القضائية أن دعمها لجدول أعمال سياسى أوسع نطاقاً من جداول الأعمال الأخرى بغرض الإصلاح سوف يمثل خطراً - أكثر مما يدعم المكاسب القضائية القليلة التى حققتها السلطة القضائية.

السلطة القضائية هي جهاز يدعم سيادة القانون والقواعد الدستورية كما أنها هدف لسيطرة السلطة التنفيذية على النظام السياسي، وإذا عملت دون تخطيط أو بشكل منعزل فمن الممكن أن تدفع ثمننا باهظا لذلك، ولكن لا ينبغي أن يتسبب ذلك في إيقاف جميع أنشطتها. فلا يمكن للسلطة القضائية إعادة تشكيل النظام السياسي بمفردها، ولكنها قد توفر شيئاً من الحرية السياسية لمن يرغب في مواصلة هذا البرنامج، فقد تتحرك أيضا تجاه دعم المساحة السياسية التي يمكن أن توجد حركات التحرر السياسي.

## الهوامش

١. انظر رسالة دكتوراة/ منى الغباشى، ترويض الدولة ذات النظام الدكتاتورى: نزاع الدستوريين فى مصر المعاصرة - قسم العلوم السياسية- جامعة كولومبيا؛ رسالة دكتوراة/ جميس هـ. روزبيرج-الطريق لسيادة القانون: ظهور سلطة قضائية مستقلة فى مصر المعاصرة- قسم العلوم السياسية- معهد ماساتشوسيتس للتكنولوجيا ١٩٩٥؛ ورسالة دكتوراة/ بروس رازرفورد- نضال الدستورية فى مصر- قسم العلوم السياسية- جامعة يال ١٩٩٩.
٢. انظر لين هاميرجرين "هـ ل تدعم المجالس القضائية الإصلاح القضائي؟ دروس من أمريكا اللاتينية" ورقة بحثية مؤسسة كارينجي رقم ٢٨ يونيو ٢٠٠٢.  
<http://www.carnegieendowment.org/files/wp28.pdf>
٣. انظر لطيفة محمد سالم - النظام القضائى المصرى ونathan ج. بروان سيادة القانون فى العالم العربى ١٩٩٧.





## الفصل الرابع عشر

### تطور العلاقة بين القضاة ومنظمات حقوق الإنسان خلال عام ٢٠٠٥

د. ناتالي برنارد-موجيرون\*

كان عام ٢٠٠٥ عاماً متميزاً مليئاً بالانتخابات بداية بدعوة الشعب المصري لإبداء رأيه في الاستفتاء الشعبي الذي تم بشأن تعديل المادة ٧٦ من الدستور<sup>(١)</sup>، ثم انتخاب رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup> وانتهاءً باختيار أعضاء مجلس الشعب<sup>(٣)</sup>. وقد تم حشد العديد من العناصر الفاعلة لضمان أكبر قدر من الشفافية للانتخابات ومن بين هذه العناصر القضاة والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان وهما من تمكنا من متابعة سير العملية الانتخابية من

---

\* باحثة بمعهد أبحاث التنمية الفرنسي، ومحاضر في القانون الدولي لحقوق الإنسان - الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

داخل لجان التصويت ونشأ تحالف وثيق بينهما في خضم الأحداث. ومما دعم علاقة التقارب تلك التي نشأت من جراء أحداث الاستفتاء. وفي الانتخابات الرئاسية والتشريعية. وقد ظهرت تلك العلاقة في صور مختلفة، فكان كل طرف بدايةً يساند الطرف الآخر لزيادة نطاق صلاحيات كل منهما في الإشراف على سير العملية الانتخابية إلى أقصى حد ممكن، ثم اتحد الطرفان في مواجهة السلطة التنفيذية ولجنتي الانتخابات المشكلتين للإشراف على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.

سبق للقضاء المصري أن ساند المنظمات غير الحكومية، إذ حكمت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في عام ٢٠٠٠<sup>(٤)</sup> بعدم دستورية قانون عام ١٩٩٩ الخاص بالجمعيات والذي لاقى اعتراضاً شديداً من جانب المنظمات غير الحكومية. ولكي تبطل المحكمة العمل بهذا النص لعله الخطأ في إجراءات إصداره، لجأت إلى وصفه "بقانون مكمل للدستور"<sup>(٥)</sup>، وذلك مع أن تلك الصفة مقصورة على القوانين التي تعد قوانين أساسية. ولإثبات أن هذا القانون مكمل للدستور، أكدت المحكمة الدستورية على أهمية حرية الجمعيات والمنظمات غير الحكومية مؤكدةً أن تلك المنظمات هي "ضمانة حرية الأفراد" ويتركز دورها في "إيقاظ الضمائر، وتوسيع دائرة المعارف والثقافة العامة، وتوعية المواطن بثقافة الديمقراطية من أجل تحقيق أعلى مستوى من التنمية الاجتماعية والاقتصادية". ثم أشارت المحكمة الدستورية العليا بعد ذلك إلى أن الحق في تأسيس الجمعيات الخاصة يرتبط بشكل وثيق بحرية الاجتماع، وحرية الفرد، وكذلك حرية التعبير وكلها حريات يكفلها الدستور. وهدف تلك الجمعيات إذن هو تشكيل منتدى يُسمح فيه للأفراد بمناقشة اهتماماتهم المشتركة بغية التعبير عن مواقفهم وآمالهم بشكل سلمي. لذا عند الإضرار بتلك الحرية تعد السلطة التشريعية معتدية على القيم الديمقراطية وعلى الإرادة الشعبية. فوفقاً لما استخلصته المحكمة الدستورية العليا، نظراً لأن القانون الخاص بالجمعيات يمس حريات أساسية يكفلها الدستور يجب إذن اعتباره قانوناً مكماً للدستور. وبناء على ذلك كان لازماً بموجب المادة ١٩٥ من الدستور أن يتم إرساله إلى مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه قبل أن يتم عرضه على مجلس الشعب. لذا نظراً لأن مجلس الشورى لم يؤخذ رأيه، حكمت المحكمة بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩ لعله الخطأ في إجراءات إصداره<sup>(٦)</sup>.

وهناك أمثلة أخرى حديثة لمواقف اتخذها القضاء لصالح المنظمات غير الحكومية وحرية الجمعيات. تلك الأمثلة يمكن الاستدلال عليها بالأحكام الصادرة عن مجلس الدولة،

وخاصة عقب صدور القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ الخاص بالجمعيات والذي جاء ليحل محل قانون عام ١٩٩٩ بعد الحكم بعدم دستوريته. ومن تلك الأمثلة ما قام به عدد كبير من الجمعيات التي رفضت وزارة الشؤون الاجتماعية التصريح لها بالتسجيل. إذ تقدمت تلك الجمعيات بطعن أمام القضاء الإداري الذي سمح للمنظمات غير الحكومية بالتسجيل، وذلك بأن ألغى قرار وزارة الشؤون الاجتماعية وهكذا أُجبر القضاء الإداري الوزارة على الموافقة على تسجيل تلك الجمعيات، وهو ما كان الحال بالنسبة لمؤسسة المرأة الجديدة المهتمة بالدفاع عن حقوق المرأة. فتلك المؤسسة رفضت الوزارة إعطاءها تصريحاً في يونيو ٢٠٠٣ " لأسباب أمنية" وربما كان السبب في ذلك أن مجلس إدارة تلك الجمعية كان يضم شخصيات ذات ماضٍ له ثقل في النشاط السياسي. وبفضل مساندة منظمة غير حكومية أخرى - مركز هشام مبارك للمساعدة القانونية - تقدمت المؤسسة بطعن أمام محكمة القضاء الإداري، إلى إلغاء قرار الوزارة بالرفض بحكم صدر في ٢٦ أكتوبر ٢٠٠٣ لعيب في شكل القرار، وذلك لأن السلطة الإدارية لم ترفق بقرار الرفض سند القانوني وهو ما يتعارض مع المادة ٦ من القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢.

من جانب آخر، نجد أيضاً أنه سبق وأن قامت بعض المنظمات غير الحكومية بمساندة القضاء. وهو ما كان بالنسبة للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان التي منحت جائزة فتحي رضوان لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٠ إلى يحيى الرفاعي الذي كان حينها رئيساً لنادى القضاة. مثال آخر على ذلك ما تم في ١٩٩٧ من إنشاء لمنظمة غير حكومية مكلفة بشكل خاص بالدفاع عن القضاة والمحامين في العالم العربي، ألا وهي المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة والذي ساهم أيضاً في التقريب أكثر بين عالم المنظمات غير الحكومية وعالم القضاة.

وإذا كانت الفرصة قد أتحت في الماضي لكلا الجانبين للتعاون بشكل محدود، فإن أحداث عام ٢٠٠٥ جاءت لتقوي من تلك العلاقة وتعطيها آفاقاً وسبلاً جديدة لكي تظهر وتفرض نفسها على الساحة. فكلتا الطرفين معاً، القضاة والمنظمات غير الحكومية، قاما بالإشراف على ومراقبة الانتخابات، وكان الدعم متبادلاً فيما بينهما كي يتم إجراء الانتخابات على أعلى مستوى ممكن من الشفافية. فقد جاهد القضاء كي يتم السماح للمنظمات غير الحكومية بالدخول إلى لجان التصويت لتراقب عملية الانتخاب، وفي المقابل أكدت مؤسسات المجتمع المدني تأييدها الكامل للقضاة وذلك بتبني مواقف لصالحهم لمرات عديدة من خلال

بيانات وتصريحات عامة وغيرها من المؤتمرات. وإذا ما نحينا جانباً هذا الدعم المتبادل، سنجد أن القضاة والمنظمات الحكومية كليهما قد أشرفا وراقبا الاستفتاء الشعبي والانتخابات، وأدانا واستكرا ما شابهما من انتهاكات. وهنا اتفقت توصياتهما على ما هو أبعد أيضاً من مجرد تعديل لنهج العملية الانتخابية إذ استهدفت إصلاح البيئة القانونية والسياسية نفسها.

### ١ - الدعم المتبادل من أجل انتخابات نزيهة

لم يرق القضاة فقط بدعم ومساندة المنظمات غير الحكومية المصرية لحقوق الإنسان لمرات عديدة في مطالبتهن بمراقبة سير الانتخابات العامة، ففي المقابل كثيراً ما تبنت المنظمات غير الحكومية مواقف في صالح مطالبتهن بالإشراف الكامل على سير العملية الانتخابية.

### القضاة يؤيدون إشراف المنظمات غير الحكومية على الانتخابات:

ظهرت مساندة القضاة لمطالب المنظمات غير الحكومية جلية واضحة سواء في الأحكام التي يصدرونها أو في مختلف المواقف الجماعية والفردية التي يتخذونها.

#### ١ - المساندة عن طريق الأحكام الصادرة:

لقد أتاحت الفرصة أمام القضاء الإداري - لدى إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية - لكي يعلن عن رأيه في مسألة وضع العملية الانتخابية تحت مراقبة المنظمات غير الحكومية. كما أصدر القضاء الإداري أيضاً حكماً آخر مهماً لمستقبل الانتخابات تناول وجود آلات التصوير داخل مقار الاقتراع.

#### أ- الإشراف على الانتخابات الرئاسية

##### ١ - حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٣ سبتمبر ٢٠٠٥:

قام عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان بتقديم طلب لدى أمانة اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات الرئاسية لكي يُسمح لها بمراقبة الانتخابات من داخل لجان التصويت. لكن لم تتلق تلك المنظمات أية إجابة رسمية، وإنما علمت عن طريق إحدى

الجراند اليومية<sup>(٧)</sup> أن رئيس لجنة الانتخابات قد صرح في لقاء له مع المركز القومي للدراسات القضائية أن المراقبين المحليين لن يُصرح لهم بالنفاذ إلى داخل لجان التصويت. وذلك لأنه لم يكن يريد أن يخضع القضاء لإشراف أي شخص أياً كان وخاصة المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. من جانبها قامت تلك المنظمات، نظراً لأنها لم تتلق أية إجابة رسمية على طلبها، بالطعن على هذا القرار الضمني بالرفض أمام مجلس الدولة<sup>(٨)</sup>. وهنا قام دفاع اللجنة على أن القضاء الإداري غير مختص بالنظر في مثل هذا النوع من الطعون. فطبقاً للمادة ٧٦ من الدستور، بعد تعديلها في مايو ٢٠٠٥، فإن قرارات اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية لا يمكن الطعن عليها أمام القضاء، لكن اللجنة ذاتها يمكن أن تعود النظر في قراراتها الخاصة. وقد كان تحصين قرارات اللجنة من الطعن محلاً للعديد من الانتقادات سواء من جانب الأحزاب المعارضة أو المنظمات غير الحكومية أو القضاة، أو أساتذة القانون أو المفكرين أو الصحفيين، لكنه شكل منذ تلك اللحظة جزءاً من الدستور بل يتمتع - نتيجة لتلك الصفة - بتفوق على سائر القوانين. وبناء على هذا الحكم طالبت اللجنة العليا للانتخابات بالحصانة القضائية لكل قراراتها وخاصة كل ما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية.

كم كانت دهشة الجميع عندما حكم مجلس الدولة بأن النظر في الطعن المقدم من المنظمات غير الحكومية يدخل ضمن نطاق اختصاصه. ولتفسير هذا الحكم أكدت محكمة القضاء الإداري أن المادة ٧٦ تمنح بالفعل الحصانة لقرارات اللجنة التي تتخذ في نطاق اختصاصاتها، لكن تلك المادة وكذلك القانون الخاص بالانتخابات الرئاسية قد حصراً - بشكل محدد - اختصاصات تلك اللجنة. وبناء عليه كانت القرارات المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية تخرج عن نطاق مهمتها، وذلك لأن كل ما يتعلق بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات السياسية يخرج عن الإطار المحدود للعملية الانتخابية. وبناء على ذلك فإن قرار اللجنة الخاص بمنع المنظمات غير الحكومية من الدخول إلى لجان الاقتراع - نظراً لأنه لا يدخل في نطاق مهمتها - يجب أن يعتبر قراراً إدارياً عادياً ومن ثم فهو لا يُستثنى من سلطات القضاء الإداري. فضلاً عن ذلك، فقد أكدت المحكمة أن منظمات المجتمع المدني والمنظمات المعنية بحقوق الإنسان إنما تهدف إلى إحياء فكر الديمقراطية بين طبقات وفئات الشعب المختلفة، كما تهدف إلى ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات. لذا يجب أن يتم السماح لها بمراقبة العملية الانتخابية دون أن تعوق عمل رئيس اللجنة الفرعية.

حيث المنظمات غير الحكومية هذا القرار " التاريخي " لمجلس الدولة وأُعربت عن سعادتها لأنها سوف يُسمح لها للمرة الأولى بالدخول إلى لجان التصويت. أما لجنة الانتخابات الرئاسية فقد اجتمعت بشكل طارئ لدى صدور حكم القضاء الإداري وأكدت أنها لن تعتد به لأن قراراتها طبقاً للمادة ٧٦ من الدستور لا يمكن أن تكون محلاً للطعن أمام القضاء. وبناء على ذلك فإن القضاء ومدوبي المرشحين فقط هم من سيُسمح لهم بدخول لجان التصويت. وأضافت اللجنة أن قرار السماح وعدم السماح بمراقبة العملية الانتخابية للمنظمات غير الحكومية يشكل بالفعل جزءاً من اختصاصاتها، لذا فإن حكم مجلس الدولة قد صدر عن قاض غير مختص وبناء عليه لا يعد ذا أثر قانوني<sup>(٩)</sup>. وبالرغم من ذلك، قررت اللجنة أن تتبع أيضاً قنوات أكثر شرعية على نحو ما واستأنفت حكم محكمة القضاء الإداري. وفي هذا الشأن ظلت المنظمات غير الحكومية محتظة بالأمل، لا سيما وأن التقرير الذي قدمه مفوضو الحكومة كان في صالحهم<sup>(١٠)</sup>. وقد أفاد التقرير برفض الطعن<sup>(١١)</sup> مشيراً إلى أن قرار السماح أو عدم السماح للمنظمات غير الحكومية بمراقبة الانتخابات لا يشكل فعلياً جزءاً من اختصاصات اللجنة. وفي المضمون، فقد أضاف التقرير أن مراقبة منظمات المجتمع المدني للانتخابات لن يشكل أي تدخل في عمل لجان الانتخابات أو حتى العملية الانتخابية. بل على العكس هذا الأمر يجب اعتباره نوعاً من المشاركة الحميدة في العملية الديمقراطية، لا سيما وأن الانتخابات سوف تجرى في يوم واحد كما أنها لن تكون تحت الإشراف القضائي الكامل بالمعنى الصحيح فكل رئيس لجنة سيكون مسؤولاً عن عدة صناديق اقتراع. إذن، فإن مشاركة المنظمات غير الحكومية سوف تسمح بمساعدة القضاة في أن تجرى الانتخابات في شفافية وحيادية تامتين، لذلك أوصى التقرير برفض الطعن.

جاء حكم المحكمة الإدارية العليا ليقتضي على آمال المنظمات غير الحكومية، إذ قامت يوم السادس من سبتمبر ٢٠٠٥، أي عشية الانتخابات، بإلغاء الحكم الذي أصدرته محكمة القضاء الإداري. حيث ذهبت المحكمة الي أن القضاء الإداري غير مختص فعلاً بالنظر في الطعن المقدم من تلك المنظمات، وذلك نظراً للحصانة القضائية التي تمنحها المادة ٧٦ من الدستور لقرارات اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية. ومع ذلك، وفي تصريح غير متوقع انتقدت المحكمة الإدارية العليا وبشدة المادة ٧٦ التي رأت أنها تتعارض مع المادتين ٦٨ و١٧٢ من الدستور، ودعت المشرع الدستوري إلى مراجعة تلك المادة لجعلها تتطابق مع المبادئ المقررة المتعلقة بحظر استثناء أي قرار إداري من سلطة القضاء الإداري.

وبناء على الحكم السابق للمحكمة الإدارية العليا، لم يعد في إمكان المنظمات غير الحكومية مراقبة الانتخابات من داخل لجان التصويت. لكن في صباح اليوم التالي، وبعد فتح لجان التصويت بساعات قليلة حدث تطور جديد إذ أعلنت اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية أن المراقبين المستقلين سوف يسمح لهم بدخول لجان التصويت بشرط الحصول على موافقة اللجنة وعدم التدخل في أعمال اللجنة الانتخابية أو منعها من القيام بمهمتها. وفي هذا الصدد أكدت اللجنة أن هذا القرار الأخير إنما يرجع إلى رغبتها في إثبات نزاهة عملية التصويت، وأضافت أن رفضها الأصلي إنما كان سببه رغبتها في ضمان تنظيم العمل داخل لجان التصويت وليس لخوفها من مثل هذا النوع من الإشراف<sup>(١٢)</sup>. لكن اختيار مثل هذا الوقت لإصدار مثل هذا القرار قد أثار مع ذلك العديد من التساؤلات، فقد تساءل الكثيرون حول إذا ما كانت اللجنة تسعى إلى دعم مصداقية الانتخابات دون أن توفر أية مراقبة حقيقية من قبل منظمات المجتمع المدني<sup>(١٣)</sup>. فعلى المستوى العملي لم يكن لدول اللجنة عن قرارها في اللحظة الأخيرة أثر كبير، فعالية القضاة تقريباً ممن يرأسون لجان التصويت، لم يتم إبلاغهم رسمياً بهذا القرار الجديد<sup>(١٤)</sup> فظلوا إذن ملتزمين بالتعليمات السابقة<sup>(١٥)</sup>. أما بالنسبة لباقي القضاة الذين أظهروا ترحيبهم بالمراقبين فقد فتحوا أبوابهم بالفعل لهم وذلك بناء على توجيهات نادى القضاة التي حثتهم على عدم احترام تعليمات اللجنة العليا في هذا الشأن، وليس بسبب عدول اللجنة عن موقفها الذي لم يعلموا عنه شيئاً أبداً. فضلا عن ذلك، كان يجب على المنظمات غير الحكومية أن تحصل على تصريح مسبق من اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات للعمل بالقرار الجديد وهو ما كان يعد أمراً مستحيلاً بالنسبة للمراقبين المتواجدين خارج القاهرة. حتى بالنسبة للمراقبين الموجودين بالقاهرة فلم يتمكنوا من الحصول على مثل هذا التصريح وذلك لأن موظفي اللجنة أنفسهم لم يكن يبدو أنهم على علم بهذا القرار الجديد<sup>(١٦)</sup>.

### ب - مراقبة الانتخابات التشريعية

أما اللجنة العليا للانتخابات المكلفة بتنظيم الانتخابات التشريعية فلم تجب كذلك رسمياً على الطلبات المقدمة من المنظمات غير الحكومية، لكنها أعلنت في بيان لها في ٢٤ أكتوبر ٢٠٠٥ أن تلك المنظمات وكذا المجلس القومي لحقوق الإنسان<sup>(١٧)</sup> سوف يسمح لهما بمراقبة الانتخابات بشرط أن يقوموا بالتنسيق فيما بينهما. اشترطت اللجنة أيضاً لمشاركة مراقبين

من المجتمع المدني أن يتسم هؤلاء بالحيادية وألا يكون لهم أية انتماءات حزبية وغير مشاركين في الانتخابات. وقد لاقت تلك الشروط نقداً شديداً سواء من جانب المنظمات غير الحكومية أو من جانب القضاة. فكيف يمكن على سبيل المثال الجزم بحيادية تلك المنظمات<sup>(١٨)</sup>، بل وكيف يمكن تطبيق شرط عدم الانتماء السياسي<sup>(١٩)</sup>؟

وإزاء ذلك، قررت عدة منظمات غير حكومية<sup>(٢٠)</sup>، وهي في حالة انتظار دائم لإجابة رسمية من اللجنة مع رفض تام من جانبها لأي تعاون مع المجلس القومي لحقوق الإنسان، اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري. وقد بنوا طعنهم على نصوص قانونية مختلفة ومنها المادة ٣ من الدستور المتعلقة بالسيادة الشعبية، والمادة ١٤ الخاصة بحقوق المواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، واستعانوا كذلك بنصوص دولية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإعلان عام ١٩٩٨ الخاص بحقوق ومسئوليات الأفراد والمجموعات وأجهزة المجتمع المتعلقة بدعم وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها دولياً، وذلك لتبرير مدى أهمية وجود انتخابات نزيهة حقاً. في السادس من نوفمبر ٢٠٠٥، جاء رد المحكمة في صالحهم ولاغياً للقرار الضمني بالرفض، مؤكداً بذلك أن منظمات المجتمع المدني يجب أن تحظى بمثل هذا التصريح بالمراقبة للانتخابات دونما الحاجة إلى التنسيق مع المجلس القومي لحقوق الإنسان. كما رأت المحكمة كذلك أن إشراف القضاة على الانتخابات لا يمنع مراقبتها من قبل منظمات المجتمع المدني. وأضافت أن الدور الذي تقوم به تلك المنظمات في إطار المنظومة الحزبية والتحويلات السياسية التي تشهدها البلاد يرتكز على السماح بالتعبير السلمي عن الرأي وبالمشاركة في بناء المجتمع على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي. كما أكدت المحكمة كذلك أن المنظمات غير الحكومية من حقها أن تحضر عملية فرز صناديق الاقتراع.

في تلك الدعوى، لم يكن مبدأ اختصاص القضاء الإداري محل خلاف قانوني كما كان الحال في قرارات لجنة انتخابات الرئاسة وذلك لأن قرارات اللجنة التشريعية لا تتمتع بالحصانة القضائية. وقد سمح للمنظمات غير الحكومية بالفعل بالدخول إلى لجان التصويت الفرعية، أثناء عملية التصويت، لكن عدداً قليلاً جداً منها هو الذي صرح له بحضور عملية فرز الأصوات.



## ج- آلات التصوير ولجان الانتخابات

أصدرت محكمة القرار الإداري حكماً آخرًا في ٣ سبتمبر ٢٠٠٥ من شأنه أن يكون ذا أثر إيجابي على نزاهة العملية الانتخابية وعلى دور المنظمات غير الحكومية. ففي دعوة مرفوعة من المركز العربي لاستقلال القضاة والمحاماة قضت المحكمة أن مراقبي العملية الانتخابية يجب أن يصرح لهم باستخدام آلات التصوير التليفزيونية ذات الدوائر المغلقة لمراقبة عملية فرز الأصوات في الانتخابات البرلمانية. وكان من المفترض أن يتم وضع آلات التصوير تلك في كل من اللجان العامة ويتم ربطها بأجهزة التلفاز توضع خارج اللجان للسماح بمتابعة ما يحدث في الداخل أثناء عملية حصر الأصوات دون الإخلال بها. وفي هذا الصدد، أكدت المحكمة أن حق منظمات المجتمع المدني في مراقبة كل مراحل الانتخابات لا جدال فيه، كما أنها يجب أن تستخدم كل الأدوات- من آلات تصوير وشاشات تليفزيونية ذات الدوائر المغلقة- التي تمكنها من مباشرة حقها. لكن هذا القرار الذي تم إصداره عقب الانتخابات التشريعية لم تتح الفرصة لتطبيقه بعد.

## ٢- نادي القضاة

أعلن نادي القضاة كثيراً عن رأيه الذي كان مؤيداً لمراقبة المنظمات غير الحكومية للانتخابات، كما استعان أيضاً بالتقارير التي أصدرتها تلك المنظمات عقب الانتخابات. فنادي القضاة يعد نفسه ممثلاً للمجتمع المدني حتى وإن رفض أن يقدم طلباً لتسجيله كإحدى منظمات المجتمع المدني<sup>(٢١)</sup>. وقد أكد نادي القضاة أثناء فترة الانتخابات، أن المنظمات غير الحكومية يجب التصريح لها بالدخول إلى لجان التصويت. فمراقبة تلك المنظمات للعملية الانتخابية- على عكس ما تدعيه السلطة التنفيذية- لا يتعارض مع إشراف القضاة عليها وإنما يتكامل معه. لذا، في منتصف شهر أغسطس ٢٠٠٥، انتقد النادي الموقف السلبي الذي اتخذته لجنة الانتخابات الرئاسية إزاء تلك المنظمات، كما طلب أن يتم السماح لممثلي تلك المنظمات بالدخول إلى لجان التصويت<sup>(٢٢)</sup>. ثم لدى انعقاد الجمعية العمومية غير العادية للنادي في ٢ سبتمبر ٢٠٠٥، وبعد أن أعلن موافقته على الإشراف على الانتخابات القادمة أكد رفضه لأن يتحمل، أمام الرأي العام المصري أو الأجنبي، أية مسئولية في حالة ما لم يتم استيفاء أربعة شروط.

يتمثل أحد تلك الشروط في وجود مراقبين من منظمات المجتمع المدني داخل لجان التصويت<sup>(٢٣)</sup>. وفي ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٥، دعا نادي القضاة في بيان له إلى تدخل القوات المسلحة لحماية القضاة وذلك لدى إجراء المرحلة الثانية من ذات الانتخابات التشريعية التي أثارت سخط الجميع بسبب سلوكيات قوات الأمن خلالها. وفي نفس هذا البيان طلب كذلك من رؤساء اللجان الفرعية العمل على أن يتمكن كل من المرشحين ومندوبيهم والمنظمات غير الحكومية أيضاً من حضور عملية فرز صناديق الاقتراع. ففي واقع الأمر، تقع أسوأ عمليات الغش أثناء فرز وحصر الأصوات، وهو ما أظهرته جلياً المرحلة الأولى والثانية من الانتخابات. لذا قرر نادي القضاة أن يعين من داخله لجنة مكلفة بإعداد تقرير حول سير كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء الشعبي كذلك. إذا كان التقرير الأول الخاص بالاستفتاء اعتمد بشكل شبه حصري على شهادات القضاة فإن التقريرين الآخرين استقيا معلوماتهما من مصادر من داخل المجتمع المدني. وهكذا يشير التقرير الخاص بانتخابات الرئاسة إلى أن اللجنة المكلفة بإعداده قد قررت، لدى اجتماعها الذي عقد في ١٣ سبتمبر ٢٠٠٥، أن تأخذ في الاعتبار بتقارير وشهادات تلك المنظمات. كما أضافت أنها تلقت بالفعل تقارير من حوالي ١٢ منظمة شاركت في مراقبة الانتخابات - أعطت قائمة بأسمائها - مؤكدة أن وجود المراقبين كان مهماً خاصة في الدول والمجتمعات التي يحدث فيها انتهاكات لحقوق الإنسان وتزوير في الانتخابات. وهكذا فإن مراقبة منظمات المجتمع المدني للانتخابات ستعيد بالفعل إلى تلك الشعوب الثقة في الانتخابات ونتائجها.

ذكر التقرير أيضاً الخلاف الذي وقع بين لجنة الانتخابات الرئاسية ومنظمات المجتمع المدني بشأن مراقبة تلك المنظمات للانتخابات، كما ذكر أن البعض عّل رفض اللجنة بأن وجود مراقبين من داخل تلك المنظمات يعد غير ضروري لأن القضاة يشرفون بالفعل على الانتخابات وهؤلاء القضاة يحظون بثقة الجميع. لكن التقرير اختلف مع تلك الحجة مؤكداً أن إشراف القضاة على الانتخابات لا يمنع بأية حال مراقبتها من قبل منظمات المجتمع المدني. وذلك لأن أساس الثقة التي يتمتع بها القضاة إنما يكمن في الشفافية التي يتسمون بها في اضطلاعهم بمسئولياتهم والتي تضمنها علانية الجلسات، وتسيب الأحكام التي تصدرها وكذلك إمكانية الطعن في الحكم. وأخيراً، أدرج التقرير قائمة بتوصيات ضمت وجوب التصريح للمنظمات غير الحكومية بمراقبة الانتخابات.

وفي إطار الإعداد للتقرير الخاص بالانتخابات التشريعية أعلن نادي القضاة استعدادهم أيضاً لتلقي أية شكاوى أو أي بلاغ سواء من المنظمات غير الحكومية التي راقبت الانتخابات سواء من المرشحين أو مندوبيهم أو حتى من أي مواطن عادي<sup>(٢٤)</sup>. فضلاً عن ذلك أعرب عدد كبير من القضاة بشكل فردي سواء في الصحف أو على شاشات التلفاز عن وقوفهم إلى جانب مراقبة المنظمات غير الحكومية للانتخابات وقد ظهرت تلك المساندة من جانب القضاة من جديد أثناء الانتخابات التشريعية حتى وإن لم تتبن كل الهيئات القضائية نفس هذا الموقف.

على سبيل المثال أطلق نادي النيابة الإدارية في بيانه الصادر في ١٦ نوفمبر ٢٠٠٥ هجوماً شرساً ضد تلك المنظمات ويرجع السبب في هذا الهجوم إلى الإزعاج الذي سببته المنظمات غير الحكومية لهيئة النيابة الإدارية بما أثارته من شكوك حول صفتها القضائية وبالتالي حول أهليتها للإشراف على الانتخابات. لذا أوضحت الهيئة فيه أن المحكمة الدستورية قد حسمت بوضوح هذا الأمر وحكمت لصالح صفتها القضائية<sup>(٢٥)</sup>.

إذا تمكنا من أن نثبت في المجمل وجود دعم صريح وشامل من القضاة لدور منظمات المجتمع المدني فإنه في المقابل قد حشدت تلك المنظمات جهودها كثيراً لتقديم كل المساندة للقضاة.

### **المنظمات غير الحكومية تقدم تأييدها للقضاة**

لم تتردد المنظمات غير الحكومية في تأكيد تأييدها الكامل للمواقف التي اتخذها القضاة سواء من خلال البيانات التي تصدرها أو المؤتمرات التي تعقدها. فبعد مرور يومين على انعقاد الجمعية العمومية غير العادية لنادي القضاة في ١٣ مايو ٢٠٠٥، أصدرت ست منظمات بياناً مشتركاً قامت فيه بتحية المواقف التي اتخذها القضاة لنادي القضاة لنادي انعقاد جمعيتهم وأضافت أنه لا يمكن اعتبار القضاة مسؤولين عن تزوير إرادة الشعب في العشر سنوات السابقة<sup>(٢٦)</sup>. وأعربت تلك المنظمات أيضاً عن تضامنها مع القضاة في مطالبتهم بتعديل القانون الخاص بالسلطة القضائية والقانون الخاص بمباشرة الحقوق السياسية، كما أعلنت دعمها للتوصيات التي أصدرها نادي القضاة.

وبعدها بأيام قليلة نشر المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة بياناً أعرب فيه عن اهتمامه العميق بالبيان الصحفي الذي أصدره المجلس الأعلى للقضاء في ١٦ مايو ٢٠٠٥ والذي يرفض فيه المجلس توصيات الجمعية العمومية غير العادية لنادي القضاة مضيفاً أن تلك التوصيات لا تمثل سوي رأي الأقلية<sup>(٢٧)</sup>. وفي الرابع من سبتمبر ٢٠٠٥، لدى نشر قائمة بالقضاة المدعويين للمشاركة في الإشراف على الانتخابات - والتي تم استبعاد ١٥٠٠ قاضٍ منها - نظم المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة مؤتمراً صحفياً في مقره وأعلن المشاركون فيه مساندتهم للقضاة المستبعدين من الإشراف على الانتخابات<sup>(٢٨)</sup>.

وبعد مرور شهرين، أعلن المجلس الأعلى للقضاء أنه قدم شكوى إلى النائب العام يطالب فيها بإجراء تحقيقات بخصوص عشرات القضاة الذين أدلوا بأحاديث في قنوات فضائية وأعطوا رأيهم في بعض الأمور السياسية مسيئين بذلك إلى القضاء. كما أضاف المجلس أن هؤلاء القضاة قد أهانوا القضاة في جملتهم وأنه كان يتوجب عليهم اللجوء إلى أساليب مشروعة. وهنا ردت المنظمات غير الحكومية الهجوم في بيان مشترك جديد وقعت عليه ١٨ منظمة والتي اعتبرت موقف المجلس الأعلى للقضاء متناقضاً مع حربة الرأي والتعبير للقضاة وكذلك مع حقهم في إبداء رأيهم في الشئون العامة للبلاد. فبالنسبة لتلك المنظمات لا يعد استقلال القضاء أمراً مقصوراً على القضاة فقط وإنما هو اهتمام عام يشغل كل المواطنين<sup>(٢٩)</sup>. كما أعربت تلك المنظمات أيضاً عن قلقها من نبرة التهديد التي اتسم بها البيان الصادر من المجلس وحذرت أيضاً من احتمالية حدوث مذبحة قضائية جديدة. بالإضافة إلى ذلك أعربت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان هي الأخرى عن تضامنها مع القضاة<sup>(٣٠)</sup>.

ففي فبراير ٢٠٠٦، قام المجلس الأعلى للقضاء برفع الحصانة عن ثلاثة قضاة - من أنشط القضاة في مواجهة السلطة<sup>(٣١)</sup> - وذلك للتمكن من التحقيق معهم أمام نيابة أمن الدولة لاتهامهم زملاءهم بالاشتراك في الغش في الانتخابات. وهنا أيضاً تحركت المنظمات غير الحكومية على الفور وأعلنت تضامنها مع القضاة الثلاثة وأصدرت بياناً جديداً<sup>(٣٢)</sup>، في هذا البيان أدانت وقف الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة لنادي القضاة كما أعلنت تأييدها للقضاة في رفضهم لمشروع إصلاح القانون الخاص بالسلطة القضائية والذي تقدم به المجلس الأعلى للقضاء. أما المنظمة المصرية لحقوق الإنسان فقد أصدرت هي الأخرى بياناً تعرب فيه عن مساندتها للقضاة الثلاثة ضحايا تلك الإجراءات<sup>(٣٣)</sup>.

وقد سبق وظهر تضامن المنظمات غير الحكومية مع القضاة من خلال تنظيم الندوات، ففي الثاني من إبريل ٢٠٠٥ نظم المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة مؤتمراً حول إصلاح القانون الخاص بالسلطة القضائية شارك فيه العديد من القضاة<sup>(٣٤)</sup>. كما تم تنظيم مؤتمر ثان في ٢٠ يوليو ٢٠٠٥ حول مسألة الإشراف القضائي على الانتخابات في ضوء القانون الخاص بمباشرة الحقوق السياسية. أوصى المشاركون في هذا المؤتمر بأن يحرص القضاة بتقوية الجداول الانتخابية أولاً بأول. كما أوصوا بأن يكون الإشراف القضائي داخلياً وخارج لجان التصويت، وأن قضاة المحاكم فقط هم المكلفون بالإشراف<sup>(٣٥)</sup>. كما عقد مؤتمر آخر في ٢٩ سبتمبر ٢٠٠٥ حول دور القضاة والإعلام ومنظمات المجتمع المدني في عملية المراقبة والإشراف على الانتخابات. وقد ضمت التوصيات النهائية لهذا المؤتمر: دعوة للمشرع كي يلبي طلب القضاة بتعديل القانون الخاص بالسلطة القضائية، والمطالبة بالإشراف القضائي الكامل على الانتخابات متضمناً إعلان النتائج وأن يتم اختيار القضاة المدعويين للإشراف على الانتخابات من قبل الجمعيات العامة للمحاكم، على أن تتحمل لجنة من نادي القضاة إعداد وضبط كشوف الناخبين<sup>(٣٦)</sup>. أما مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان فقد نظم في ١٣ يونيو ٢٠٠٥ مؤتمراً بعنوان استقلال القضاء وشفافية الانتخابات شارك فيه عدد كبير من المستشارين والقضاة<sup>(٣٧)</sup> والذين عبروا عن رأيهم بحرية شديدة في المشاكل التي يواجهها القضاة لضمان شفافية ونزاهة الانتخابات وخاصة فيما يتعلق بمختلف صور التدخل من جانب السلطة<sup>(٣٨)</sup>.

دعونا نذكر أيضاً أن دعم المنظمات غير الحكومية لنادي القضاة ظهر واضحاً أيضاً في تناقل المعلومات وذلك عندما قام النادي بتحرير تقارير حول الانتخابات الرئاسية والتشريعية. ومثلما فعل القضاة، أعرب أعضاء المنظمات المعنية بحقوق الإنسان بشكل فردي في لقاءات عديدة لهم عن وقوفهم إلى جانب القضاة في معركتهم. كما أن هناك أطرافاً أخرى كالتقابات المهنية<sup>(٣٩)</sup> وخاصة نقابتي الصحفيين والمحامين قد أعلنت تأييدها لمطالب القضاة. لكن القضاة مع ذلك لم يلاقوا نفس الدعم من قبل الأحزاب السياسية المعارضة، لذا انتقد يحيى الرفاعي قادة أحزاب الوفد والتجمع والحزب الناصري ووجه لهم اللوم على عدم إعطائهم القدر الكافي من الاهتمام إلى مطالب القضاة<sup>(٤٠)</sup>. لكن من الواضح أن هذا الموقف الانتخابي سمة مميزة يشترك فيها كل الأحزاب السياسية في مصر أياً كان موضوع الجدل. وبالرغم من ذلك أعلنت حركة كفاية وهي إحدى حركات المعارضة عن وقوفها إلى جانب

حركة القضاة: " في ظل ضعف الأحزاب واشتعال الشارع بالاحتجاجات قال عبد الحليم قنديل المتحدث باسم حركة كفاية إن القضاة هم أفضل أمل في الإصلاح<sup>(٤١)</sup>"

وبذلك نجد أن انتخابات ٢٠٠٥ شهدت زيادة قوة وتحالف عنصرين يعدان - بعيدا عن اختلاف أوضاع كل منهما - شركاء في مسئولية الإشراف على العملية الانتخابية وفي مطالب -في أغلب الأحوال- متقاربة.

## القضاة والمنظمات غير الحكومية والعملية الانتخابية في ٢٠٠٥

اشترك كل من المنظمات غير الحكومية والقضاة في محاولة تحقيق نزاهة الانتخابات سواء عن طريق الإشراف على أو مراقبة العملية الانتخابية عن طريق تقديم اقتراحات لتحسين سير العملية الانتخابية.

### أ- الإشراف على الانتخابات من جانب القضاة والمنظمات غير الحكومية:

تولي القضاة الإشراف على الانتخابات وقامت المنظمات غير الحكومية بمراقبتها وقد قام كل من الطرفين بنشر تقارير حول سير العملية الانتخابية استنكروا فيها التجاوزات التي ارتكبت فيها.

### الإشراف القضائي على الانتخابات:

إذا كان مبدأ الإشراف القضائي على الانتخابات التشريعية قد تم إرساؤه منذ عام ٢٠٠٠ فإن تنفيذه في ٢٠٠٥ قد اصطدم بصعوبات على المستوى العملي.

### أ- مبدأ الإشراف القضائي

إن تولي القضاة الإشراف على الانتخابات يعني أنهم يتحملون تسيير وإدارة العملية الانتخابية، لكنهم يرون أن الصلاحيات الموكلة إليهم لا تسمح لهم بإتمام مهمتهم على أكمل وجه. لذا طالبوا بإصرار بأن يكون لهم دور أكبر في تسيير العملية الانتخابية من شأنه أن يساعدهم على تسوية أدق التفاصيل بداية بإعداد كشوف الناخبين وانتهاء بإعلان النتائج. ويرجع إسناد هذا الدور للقضاة إلى حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في عام

٢٠٠٠<sup>(٤٢)</sup> بإشراف القضاة على الانتخابات. فطالما طالبت الأحزاب المعارضة وكذلك القضاة<sup>(٤٣)</sup> بأن تكون العملية الانتخابية تحت الإشراف القضائي الكامل وهو ما يعد إحدى التوصيات التي أصدرها مؤتمر العدالة الأول الذي عقد في ١٩٨٦. وفي يونيو ١٩٩٠ نظم نادي القضاة ندوة حول ضمانات نزاهة الانتخابات، وفي أعقاب تلك الندوة تم إصدار بيان يدعو بشكل خاص إلى الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات<sup>(٤٤)</sup>.

كما سبق أن قدمت المعارضة في يونيو ١٩٩٠ مشروع قانون في هذا الصدد إلى رئاسة الجمهورية يقترح تمديد العملية الانتخابية على عدة أيام من أجل التغلب على صعوبة عدم كفاية عدد القضاة<sup>(٤٥)</sup>، وقد أدى رفض متابعة هذا الاقتراح إلى امتناع معظم الأحزاب السياسية عن دخول انتخابات عام ١٩٩٠. لكن أخيراً وبفضل حكم قضائي تم تعديل طرق الإشراف، فقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة ٢٤ لقانون عام ١٩٥٦ التي تميز بين لجان التصويت وذلك رداً على دعوى رفعها أحد المرشحين الخاسرين في الانتخابات التشريعية في نوفمبر ١٩٩٠. في الواقع حتى ذلك الحين كانت لجان التصويت العامة فقط- حيث تتم عملية فرز الأصوات -هي التي توضع تحت رئاسة القضاة، أما اللجان الفرعية- حيث تتم عملية التصويت نفسها- فكان يرأسها موظفو الدولة.

وفي هذا الصدد، أكدت المحكمة الدستورية العليا أنه بموجب المادة ٨٨ من الدستور<sup>(٤٦)</sup> فإن الانتخابات التشريعية يجب أن يتم إجراؤها تحت إشراف " أعضاء الهيئات القضائية " وهو ما لم يكن يحدث حتى ذلك الحين. وأضافت المحكمة أن الإشراف القضائي يجب أن يكون حقيقياً وليس شكلياً لكي يتمكن الناخبون من اختيار ممثليهم في مناخ صحي أي أن الإشراف يجب أن يشمل كذلك عملية التصويت ذاتها من أجل ضمان مصداقيتها ودقتها.

والسلطة القضائية تعد أفضل من يتولى الإشراف على الانتخابات وذلك يرجع لحيدة وضمير القضاة، أما حجة عدم كفاية عدد أعضاء الهيئات القضائية لرئاسة كل اللجان فقد أوضحت المحكمة أنه يجب استبعادها وذلك لأن المبادئ الدستورية ينبغي احترامها دون الأخذ في الاعتبار لأي عائق على المستوى العملي. وفي هذا الشأن لفتت المحكمة الانتباه إلى أنه ليس من الضروري إجراء الانتخابات في كل المحافظات في نفس اليوم، كما أشارت إلى أن المادة ٢٤ من قانون ١٩٥٦ تنتهك المادة ٨٨ من الدستور وذلك لأنها لم تنص على الإشراف القضائي الكامل على العملية الانتخابية. وبناء على ذلك وبعد مرور عشرة أعوام

تم إلغاء انتخابات عام ١٩٩٠ وكذلك انتخابات عام ١٩٩٥ التي تم إجراؤها في ظل نفس الظروف الإشراف تلك<sup>(٤٧)</sup>.

وهكذا تم تعديل قانون عام ١٩٥٦ الخاص بممارسة الحقوق السياسية لينص منذ ذلك الحين على أن اللجان العامة واللجان الفرعية توضع تحت رئاسة أعضاء الهيئات القضائية. لكن مضمون مصطلح "عضو الهيئة القضائية" شكل محورياً للجدل، فبالنسبة للقضاة فإن لفظ "هيئة قضائية" في صحيح معناه يقتصر فقط على قضاة المحاكم، أي أن عدد أعضائها ينحصر في حوالي ٥٠٠٠ قاض من المحاكم العادية و٢٠٠٠ قاض من مجلس الدولة. أما بالنسبة للدولة، فهي على النقيض تعتبر كلاً من النيابة العامة والنيابة الإدارية<sup>(٤٨)</sup> وهيئة قضايا الدولة<sup>(٤٩)</sup> من الهيئات القضائية، وقد شجب القضاة إضفاء صفة الهيئات القضائية خاصة على كل من النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة وذلك لأن من مميزات القاضي أن يصدر الأحكام وهو ما لا تقوم به تلك الهيئات. فهم يرون أنها مجرد هيئات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية.

بعيداً عن مسألة الاصطلاح القانوني، فإن ذلك الجدل كان له بعد سياسي لأنه كان له آثار على طرق الإشراف على الانتخابات. فقد تم طرح تلك المسألة لدي الانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٠، حيث قامت محكمة النقض في حكمها الصادر بتاريخ ١٢ مايو ٢٠٠٣ بإلغاء الانتخابات التي جرت في إحدى دوائر القاهرة (الزيتون) والتي فاز بها أحد مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي. وكانت علة الحكم أن الاقتراع تم تحت إشراف أعضاء من هيئة قضايا الدولة وهيئة النيابة الإدارية. وقد أدي الجدل الذي أثاره هذا الحكم<sup>(٥٠)</sup> بوزير العدل - بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء - إلى استشارة المحكمة الدستورية العليا في ٢٩ يناير ٢٠٠٤ لتفسير المادة ٢٤ الفقرة الرابعة من القانون رقم ٧٣ لعام ١٩٥٦<sup>(٥١)</sup>. وقد رأت المحكمة في حكمها<sup>(٥٢)</sup> بداية أن تعبير "هيئة قضائية" في المادة ٢٤ يجب أن يتم تفسيره في ضوء استخدام نفس التعبير بالمادة ٨٨ من الدستور. وبالإضافة إلى ذلك فإن مشروع إعداد الدستور يشير إلى أن نية المشرع الدستوري كما وردت في دستور ١٩٧١ كانت تعتبر كلاً من القضاء العادي والنيابة العامة ومجلس الدولة وهيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية كهيئات قضائية. وعلاوة على ذلك، أضافت المحكمة أن القانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٦ المعدل للقانون رقم ٧٥ لعام ١٩٦٣ والخاص بهيئة قضايا الدولة يصف تلك الهيئة في المادة رقم ١ منه بأنها "هيئة قضائية مستقلة"، وهو الأمر ذاته بالنسبة للقانون



رقم ١٢ لعام ١٩٨٩ المعدل للقانون رقم ١١٧ لعام ١٩٥٨ الخاص بالنيابة الإدارية. أضاف القاضي الدستوري أن هاتين الهيئتين - حتى وإن لم تكونا مكلفتين بالبت في القضايا- فإن المشرع قد وصفهما مع ذلك بالهيئة القضائية وذلك نظراً للاختصاصات الموكلة لهما والتي تشارك في تطبيق العدالة. كما أنه بموجب المادة ١٦٧<sup>(٥٣)</sup> من الدستور، فإنه يرجع إلى المشرع فقط تحديد الهيئات التي تعتبر هيئات قضائية. إذن تعد هاتان الهيئتان بنص المادة ٢٤ من الهيئات القضائية لأنهما تقومان بمهام تسهم في ضمان سير العدالة كما أن القانون الذي يحدد وضعهما قد منحهما تلك الصفة.

هذا الحكم لم يتمكن من إقناع كل الأطراف ولم يمنع الجدل من أن يظهر من جديد لدى إجراء الانتخابات الرئاسية في ٢٠٠٥ وذلك حين تم وضع أكثر من نصف لجان التصويت الفرعية وتقريباً كل اللجان العامة تحت رئاسة أعضاء هاتين الهيئتين بالإضافة إلى النيابة العامة<sup>(٥٤)</sup>.

#### ب- الإشراف القضائي على الانتخابات العامة في ٢٠٠٥

قام القضاء بالإشراف على ثلاثة انتخابات جرت في عام ٢٠٠٥ وهي الاستفتاء الشعبي والانتخابات الرئاسية والتشريعية، وقد اختلفت ظروف وفعاليات إجراء كل من تلك العمليات الانتخابية الثلاث.

##### (١) الاستفتاء الدستوري "الشعبي":

كانت المادة ٨٨ من الدستور محوراً لكثير من الجدل: إذ هل تستهدف فقط الانتخابات التشريعية، وذلك لإدراجها في الفصل الثاني التابع للباب الخامس من الدستور بشأن نظام الحكم والمعنون بـ السلطة التشريعية. مجلس الشعب أم أنه يجب اعتبارها واجبة التطبيق على كل انتخابات عامة؟

بالنسبة للسلطة فإن المادة ٨٨ لا تشمل الاستفتاءات، ولذلك لم يستلزم تعيين قاض في كل لجنة من لجان التصويت. كما أعلنت جريدة الأهرام (شبه الحكومية) لمرات عديدة أن الاستفتاء أجري تحت الإشراف القضائي الكامل. لكننا إذا بحثنا عملية الاستفتاء عن قرب سنجد أنه كان هناك بالفعل ٣٢٩ لجنة عامة يرأسها أعضاء الهيئات القضائية، لكن اللجان الفرعية والبالغ عددها ٥٤٠٠٠ لجنة لم يشرف من أعضاء الهيئات القضائية سوي على

٥٠٠٠ لجنة منها<sup>(٥٥)</sup>. وباقي اللجان البالغ عددهم ٤٩٠٠٠ لجنة كان يديرها موظفو الدولة. وقد استتكر القضاة أنفسهم هذا الأمر في تقرير لهم بعنوان (ضمير مصر) والذي أعدته لجنة تقصي الحقائق لأحداث الاستفتاء حول تعديل الدستور والذي نشر في يوليو ٢٠٠٥<sup>(٥٦)</sup>. وأشار القضاة في التقرير إلى أن وزير الداخلية قد أعلن للشعب لدي إعلان النتائج أن الاستفتاء تم إجراؤه تحت إشراف قضائي كامل في كل مراحل التصويت وحصر الأصوات، مع أنه وفقا للأرقام التي نشرت في الأهرام، ٥ % فقط من إجمالي ٥٤٣٥٠ لجنة فرعية كانت بالفعل تحت إشراف قضائي كامل أما باقي اللجان فكانت تحت إشراف موظفي الدولة.

ومما أثار دهشة القضاة كذلك هو أن اللجان الواقعة تحت الإشراف القضائي كان معدل التصويت بها ضعيفاً جداً. فالبعض لم ير أياً من الناخبين في حين أن الباقي سجل معدلاً متوسطاً يبلغ ٣ %، وفي المقابل شهدت اللجان التي كان يشرف عليها الموظفون معدلاً قياسياً للمشاركة بلغ أحياناً ١٠٠ % فأبدي القضاة دهشتهم قائلين: ألم يتوف أحد، ألم يكن هناك من كان مسافراً أو منعه أية ظروف من المشاركة كالمرض أو العمل أو حتى الكسل؟ إذن وكما نرى كان لغياب الإشراف القضائي الكامل على الاستفتاء نتائج سلبية على مصداقية الأرقام الرسمية المعلنة: ٥٣،٦٤ % نسبة المشاركة، ٨٢،٨٦ % لنعم و ١٧،١٤ % للذين صوتوا بلا في الاستفتاء.

## (٢) الانتخابات الرئاسية:

كانت الانتخابات الرئاسية غاية في الأهمية بالنسبة لرئيس الدولة ولشرعيته - وهو الذي نادي بتعديل الدستور - وفي هذا الصدد فإن مسألة الإشراف القضائي على الانتخابات تفرض نفسها بشكل أساسي. فهنا أيضاً يستتبي التفسير المحدد للمادة ٨٨ الانتخابات الرئاسية من نطاق تطبيقه. فقانون الانتخابات الرئاسية إذا كان قد نص جيداً في المادة ٣٩ منه على أن اللجان العامة يجب وضعها تحت رئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية، فإنه أضاف لذلك أن اللجنة العليا للإشراف على انتخابات الرئاسة " يمكن أيضاً " أن تقرر اختيار رؤساء اللجان الفرعية من أعضاء الهيئات القضائية. أي أن الأمر إن اختياري وليس إلزامياً. في الواقع إن وجوبية إجراء الاقتراع في يوم واحد وفقاً للمادة ٧٦ من الدستور تجعل من الصعب جداً تحقيق الإشراف القضائي الكامل عليه وذلك نظراً لأن مصر تضم على أقصى تقدير ما يقرب من ١٣٠٠٠ عضو من هيئات قضائية مقابل ٥٤٠٠٠ لجنة تصويت. لكن أمام الاعتراضات المتعددة للأحزاب للمعارضة والمنظمات غير الحكومية والقضاة ورجال

القانون قررت اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات الرئاسية أن تعين عضواً من الهيئات القضائية على رأس كل لجنة فرعية. ولتحقيق ذلك قامت اللجنة بجمع ما بين أربعة وستة صناديق اقتراع في نفس اللجنة، وذلك لتقليص عدد اللجان الفرعية إلى ما يقرب من ١٠٠٠٠ لجنة مقابل ٣٢٩ لجنة عامة.

لكن ترتب على ذلك أن كان على كل رئيس لجنة أن يشرف على عدة صناديق في نفس الوقت. وبناء على ذلك قررت اللجنة أيضاً أن عملية الفرز ستتم على مستوى اللجنة الفرعية وليس اللجنة العامة، ومع ذلك سيقع على عاتق اللجنة العامة تجميع النتائج وإبلاغها اللجنة العليا للانتخابات دون أن تعلنها على الجمهور. وهناك عاد الجدل حول مفهوم "عضو الهيئة القضائية" للطفو على السطح مرة أخرى.

وفقاً لوزارة العدل تمت دعوة ١٣٠٠٠ عضو من الهيئات القضائية للاشتراك في الإشراف على الانتخابات ينقسمون كالتالي: ٤،١٩٩ مستشاراً وقاضياً من محكمة النقض ومحكمة الاستئناف، ٣،٤٨٠ عضواً بالنيابة العامة، ١٥٠٠ عضو من مجلس الدولة، ١٥١٣ عضواً بالنيابة الإدارية وأخيراً ١٨٧٣ عضواً من هيئة قضايا الدولة<sup>(٥٧)</sup>. علاوة على ذلك، استبعدت اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات ما يقرب من ٢٠٠٠ عضو من محاكم الجنايات والمحاكم العادية ومجلس الدولة دون إبداء تفسير لذلك، وأخيراً أعطت الأولوية في مسؤولية الإشراف على اللجان العامة لأعضاء النيابة العامة والنيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة، في حين أن أعضاء محكمة النقض من المستشارين - الأرفع مكانة - وجدوا أنفسهم مسؤولين عن الإشراف في اللجان الفرعية دون أي احترام للتقاليد القضائية وقواعد الأقدمية. وهنا اعترض القضاة من جديد وبقوة بل وطالبوا اللجنة بأن تعرض المعايير التي على أساسها يتم اختيار أعضاء الهيئات القضائية المكلفين بالإشراف على الانتخابات. كما طالبت بأن يتم احترام قواعد التقاليد القضائية. وعند انعقاد الجمعية العمومية غير العادية في ٢ سبتمبر ٢٠٠٥ طالب القضاة بأن يتم إعادة القضاة المستبعدين واستبعاد معاوني النيابة من الشباب الذين تم تعيينهم حديثاً وليس لديهم أية خبرة. لكن لم يكن هناك أي صدى لمطالبهم. أما مستشارو مجلس الدولة الذين قامت اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات باستبعادهم من مهمة الإشراف فقد قاموا برفع دعوى أمام محكمة القضاء الإداري التي أنصفتهم. كان سند المحكمة المادة ٧٦ من الدستور وقانون الانتخابات الرئاسية إذ يتم بموجبها اختيار القضاة للمشاركة في العملية الانتخابية من جانب مجلس الدولة نفسه. أما اللجنة العليا المشرفة على

الانتخابات الرئاسية فهي مختصة فقط بتوزيع القضاة على مختلف اللجان<sup>(٥٨)</sup>. لكن الحكومة تقدمت باستشكال<sup>(٥٩)</sup> فأوقفت تنفيذ هذا الحكم. ومع ذلك كان للإشراف القضائي على الانتخابات حتى في إطار الحدود التي سبق ذكرها آثار إيجابية على النتائج الرسمية المعلنة إذ لم تتعد المشاركة الرسمية نسبة ٢٣% وحصل حسني مبارك على ٨٨,٥% وحصل منافسه أيمن نور على ٧,٦%، وبعيداً عنهم حصل نعمان جمعة عن حزب الوفد على ٢,٧٠%.

وقد أدان القضاة العديد من الانتهاكات التي تمكنوا من اكتشافها، وذلك في تقريرهم عن الانتخابات الرئاسية الذي نشر في أول شهر نوفمبر، وقد انتقدوا على الأخص سلوك اللجنة المشرفة على الانتخابات الرئاسية مؤكدين أنها رفضت أي تعاون مع نادي القضاة بل ولم تعط كذلك أي تفسير للقواعد التي اتبعتها في اختيار القضاة المكلفين بالإشراف على الانتخابات. كما أضاف التقرير أنها استبعدت دون أي مبرر عدداً كبيراً من قضاة المحاكم وهو الأمر الذي أدى إلى خلق جو سيئ من الشائعات التي أرجعت استبعادهم إلى أسباب أمنية أو صورته كنوع من العقاب لمطالبتهم بأن يكون الإشراف القضائي كاملاً. ومما يؤكد ذلك أن غالبية أعضاء مجلس إدارة نادي القضاة بالقاهرة والإسكندرية تم استبعادهم. ومن ناحية أخرى أكد التقرير أن توزيع القضاة على اللجان العامة والفرعية تم دون الأخذ في الاعتبار لا الأقدمية ولا الأعراف القضائية. وقد اشتكى القضاة أيضاً من أنهم قاموا بالإشراف على صناديق متعددة في نفس الوقت وهو ما لم يسمح بجعل الإشراف القضائي كاملاً. فضلاً عن ذلك، فقد أدى هذا الأمر إلى انتظار طوابير من الناخبين عند مداخل لجان التصويت حيث إن رئيس اللجنة لم يكن يسمح بالدخول إلا لشخص واحد في المرة الواحدة، وحين كان رئيس اللجنة يسمح بدخول أكثر من شخص كان ذلك يؤدي إلى حالة من الفوضى.

أشار التقرير أيضاً إلى أن هناك العديد من الناخبين قد تمكنوا من مغادرة لجان الانتخاب بعد التصويت دون أن يغمسوا إصبعهم في الحبر الفسفوري ودون أن يتحقق الرئيس من ذلك. أكد التقرير كذلك أن الجداول الانتخابية لم يكن يتم تسليمها مقدماً إلى المرشحين بوقت كاف وذلك ماعدا مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي. كما أشار أيضاً إلى أن أسماء بعض الناخبين قد اختفت من جداول الناخبين في حين أنها كانت موجودة عند الاستفتاء حول المادة ٧٦ بل هناك أيضاً عدد كبير من الناخبين قد رحل دون التصويت لأنهم لم يجدوا أسماءهم

في الجداول الانتخابية. وفي نفس الوقت استطاع آخرون التصويت لعدة مرات في لجان مختلفة بالرغم من وجود الحبر الفسفوري، وذلك لأنه سمح لهم بالتصويت بالبطاقة الشخصية فقط. مما ذكره التقرير أيضا أن المادة ٣٣ من القانون الخاص بالانتخابات الرئاسية تسمح للناخبين غير المقيدين في اللجان الفرعية بالتصويت فيها بشرط أن يبرزوا تحقيق الشخصية والبطاقة الانتخابية، وحينئذ ينبغي على رئيس لجنة التصويت أن يوقع على ظهر البطاقة الانتخابية لنفاذي قيام الناخب بالتصويت مرة ثانية.

وقد أبدى التقرير ملاحظة بأن اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية قد أعطت تعليمات شفوية بالسماح بالتصويت بالبطاقة الشخصية فقط<sup>(٦٠)</sup>. أمر آخر انتقده القضاة ألا وهو مدي جودة الحبر المستخدم الذي - في بعض اللجان - كان يزال بالماء والصابون. من ناحية أخرى كان هناك لجان اقتراع لا يوجد بها ركن منعزل يدخل إليه الناخب، حتى وإن وجد فإنه كان يعتبر أمرا شكليا. علاوة على ذلك، لم يتمكن العديد من مندوبي المرشحين من الدخول إلى لجان التصويت وذلك لأن رؤساء تلك اللجان رفضوا الاعتداد بتوكيلاتهم. وفي النهاية انتقد التقرير السرية التي أحاطت بإعلان النتائج، فقد ذكر أن اللجنة العليا للانتخابات منعت رؤساء اللجان الفرعية والعامّة من إعلان نتائج التصويت. من وجهة نظر القضاة فإن هذا الأمر يساعد في الغالب على القيام بفرز الأصوات في غياب مندوبي المرشحين في سرية مطلقة وهو ما يثير الشك ويوحى بغياب الشفافية اللازمة لإضفاء المصداقية على العملية الانتخابية. واستخلص التقرير من تلك الملاحظات أن هناك انتهاكات قد حدثت بالفعل مما كان له أثر على النتائج سواء من حيث معدل المشاركة أو نسبة الأصوات التي حصل عليها كل مرشح.

### (٣) الانتخابات التشريعية:

من أجل ضمان الإشراف القضائي الكامل على اللجان الفرعية يتم إجراء الانتخابات التشريعية منذ عام ٢٠٠٠ على ثلاث مراحل متتالية. وهكذا يمكن لأعضاء الهيئات القضائية أن يتواجدوا في كل من اللجان الفرعية والعامّة أما في عام ٢٠٠٥ فتم تقسيم ساحة الانتخابات إلى حوالي ٣٠٠٠٠ لجنة فرعية و٢٢٢ لجنة عامّة. وهنا أكد وزير العدل أن كل لجنة تصويت تم اختيارها لتسع ١٢٠٠ ناخب، ولا توجد أية لجنة منها في أقسام الشرطة<sup>(٦١)</sup>. ولكي يصبح في الإمكان وضع أحد أعضاء الهيئة القضائية على رأس كل لجنة تصويت فرعية تم الاتفاق على إجراء الاقتراع على ثلاث مراحل متتالية.

من جديد انتقد القضاة اختيار القضاة المكلفين بالإشراف على العملية الانتخابية موجّهين بذلك اتهاماً لوزارة الداخلية وأمن الدولة بأنهما كانا وراء هذا الاختيار. فقد ذكرت إحدى الصحف اليومية وفقاً لبعض المصادر التي لم تحددّها أن اللجان الحساسة، أي اللجان التي يتنافس فيها مرشحو الحزب الوطني أو الوزراء بقوة مع المعارضة أو الإخوان، فإنها كانت توضع تحت إشراف أعضاء النيابة العامة أو هيئة قضايا الدولة أو النيابة الإدارية - ويكون عدد قضاة المحاكم ضئيلاً جداً<sup>(٦٢)</sup> - وذلك للتمكن من التأثير على سير العملية الانتخابية. كما أضاف بعض القضاة الكبار أنه حتى وجود قضاة المحاكم لا يعد ضماناً للاستقلال وذلك لأن عدداً كبيراً منهم منتدب من هيئات إدارية<sup>(٦٣)</sup>.

ويرى محمود مكي، نائب رئيس محكمة النقض، أنه لا يكفي إشراف قضاة المحاكم على الانتخابات وإنما يجب أيضاً أن يتمتع هؤلاء القضاة بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية، كما يجب أن يتم استبعاد المنتدبين من الإشراف<sup>(٦٤)</sup>. اعترض القضاة كذلك على منع رؤساء اللجان الفرعية من إعلان نتائج الدوائر التابعة لهم، ومن إعطاء مندوبي المرشحين نسخة من النتائج. ومن ناحية أخرى، اكتشف الكثيرون أن كشوف الناخبين تم تعديلها بين الجولتين الأولى والثانية إذ اختفت أسماء عدد كبير من الناخبين كانت موجودة في الجولة الأولى ولم تعد هناك في الجولة الثانية<sup>(٦٥)</sup>. كما أن السرية التي أحاطت بعملية فرز الأصوات كانت مثار انتقادات قوية، إذ قام العديد من رؤساء اللجان العامة بطرد مندوبي المرشحين والمنظمات غير الحكومية وأغلقوا اللجان أثناء حصر نتائج اللجان الفرعية وهو ما كان عليه الحال بالنسبة لـ "٩٠%" من اللجان العامة<sup>(٦٦)</sup>، في لجان أخرى تم أيضاً إخراج رؤساء اللجان الفرعية وذلك بعد أن سلموا محاضر وكشوف التصويت الخاصة بهم<sup>(٦٧)</sup>.

## ٢ - مراقبة المنظمات غير الحكومية للانتخابات

إن المنظمات غير الحكومية تمارس دور المراقب بحيدة وعدم انحياز فهي تراقب ساحة الانتخابات وتدين كل انتهاك تكتشفه، وهي لا تضطلع بأية مسئولية في تنظيم الانتخابات ولا يجب أن تتدخل في سيرها بل تكفي بمراقبة سير العملية الانتخابية. فتكون بعد ذلك شاهداً على العناصر الإيجابية والسلبية حتى في حالة إذا ما قامت باكتشاف انتهاكات لا يمكن لها أن تتدخل لوضع حد لها.

يزداد عدد المنظمات المعنية بحقوق الإنسان على الساحة المصرية وقد شارك حوالي ثلاثين منظمة - في صورة ائتلافات في أغلب الوقت- في الإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠٠٥. لذي إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠٠٥ تشكلت ثلاثة ائتلافات ألا وهي:

- الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات التي نسقتها المنظمة العربية للإصلاح الجنائي وتضم أربع منظمات غير حكومية أرسلت ما يقرب من ٥٠٠ مراقب إلى ساحة الانتخابات.

- اللجنة المصرية المستقلة لمراقبة الانتخابات والتي نسقتها سعد الدين إبراهيم مدير مركز ابن خلدون للدراسات حول التنمية وتضم ١٢ منظمة غير حكومية أرسلت ٢٢٠٠ مراقب في كل أنحاء البلاد.

- وأخيراً الائتلاف المدني لمراقبة الانتخابات الذي نسقته المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ويضم ٢٢ منظمة غير حكومية أرسل ١٠٠٠ مراقب عبر أنحاء الدولة.

أما بالنسبة للانتخابات التشريعية كان يوجد تقريبا نفس الائتلافات الثلاثة لكن في تلك المرة ضمت اللجنة المصرية المستقلة لمراقبة الانتخابات ١٦ منظمة غير حكومية وحشدت ٥٠٠٠ مراقب، وأرسلت الحملة الوطنية لمراقبة الانتخابات ما يقرب من ٣٠٠٠ مراقب أما الائتلاف المدني لمراقبة الانتخابات فقد حشد ١٢٠٠ مراقب.

قبيل الانتخابات ارتكز عمل تلك المنظمات على تدريب المراقبين، وتحريير بيان عن الحالة السياسية والقانونية في البلاد، وتقييم الظروف التي جرت فيها الحملات الانتخابية. أما فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية على وجه الخصوص فإن القانون ١٧٤ الخاص بالانتخابات الرئاسية ينص على أن كل مرشح يجب أن يحظى بنفس فرص الظهور في وسائل الإعلام المرئية. هناك كذلك منظمة غير حكومية تخصصت في تقييم سلوك وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والجرائد بالنسبة لكل مرشح على حده سواء في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية. وهكذا اختار مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان أربع قنوات تليفزيونية محلية هي القنوات الأولى والثانية والثالثة والنيل للأخبار<sup>(٦٨)</sup> وقناتان من القنوات الخاصة هما دريم ٢، والمحور هذا غير ١٧ جريدة حكومية ومستقلة. وقد تم نشر النتائج العامة المستخلصة من هذا التحقيق في تقارير متنوعة لتلك المنظمة<sup>(٦٩)</sup> والتي أوضحت بجلاء

وجود تمييز للحزب الوطني الديمقراطي وخاصة في الجرائد. وقد أدانت تلك المنظمات بعد ذلك في تقاريرها سواء بشكل جماعي أو فردي الانتهاكات المتعددة التي لطخت سير عملية التصويت.

إذا كانت المنظمات غير الحكومية قد سبق وأن حيت سلوك قوات الأمن والشرطة أثناء الانتخابات الرئاسية، فالانتخابات التشريعية على النقيض اتسمت بعنف تلك القوات تجاه فئات بعينها وحتى تجاه القضاة. إذ منعت تلك القوات بعض الناخبين من الدخول إلى بعض لجان التصويت بل لم تتردد في اللجوء إلى القوة<sup>(٧٠)</sup> لتحقيق ذلك. من ناحية أخرى، كانت السمة العامة لكل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية هي الانتهاكات العديدة التي وقعت وكان أفضعها شراء الأصوات، والتصويت الجماعي<sup>(٧١)</sup>، والتصويت الناخب في لجنة غير التي هو مسجل بها وهو ما يعطي الفرصة غالباً للتصويت أكثر من مرة، وغياب السائر الخشبي في كثير من لجان التصويت، وقوائم الناخبين التي لم يتم تسليمها مقدماً للمرشحين - باستثناء مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي - وعدم تحديث قوائم الناخبين التي ضمت أخطاء عدة في أسماء المدرجين بها، وعدم الإعلان مقدماً عن مواقع لجان التصويت العامة والفرعية بشكل كاف، واستخدام حافلات النقل العام من أجل توصيل جموع الناخبين إلى لجان التصويت<sup>(٧٢)</sup>، وعدم السماح لمندوبي المرشحين بحضور فرز صناديق الاقتراع... إلخ.

إذا كان إصدار مثل تلك التقارير يعد أحد الأساليب التقليدية للعمل في المنظمات غير الحكومية فتلك تعد المرة الأولى بالنسبة للقضاة في إصدار التقارير. ومع ذلك فإننا نلاحظ أن الاستنتاجات الرئيسية لتقارير كلا الفريقين تشابهت كثيراً. أما فيما يتعلق بالتوصيات فإنها غالباً ما كانت متقاربة، إذ دعت المنظمات غير الحكومية كذلك إلى الإشراف القضائي الكامل حتى إعلان النتائج<sup>(٧٣)</sup>.

## كيف نضمن انتخابات نزيهة



بعيدا عن الضمانات التي تكفل نزاهة العملية الانتخابية فقد تلاققت إرادة كل من المنظمات غير الحكومية والقضاة، إذ طالبوا كذلك وبشكل عام بتعديل النظام القانوني والسياسي المصري في مجمله.

فقد طالب كل من القضاة والمنظمات غير الحكومية بتعديل القانون المنظم لهم لكي يتمكنوا من الحظو بقدر أكبر من الحرية إزاء السلطة التنفيذية. فتلك المنظمات تنتقد العديد من أحكام القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ الخاص بالجمعيات والذي يمنح سلطات رقابية كبيرة لوزير الشؤون الاجتماعية. أما القضاة فيطالبون منذ سنوات بتعديل القانون رقم ٤٦ لعام ١٩٧٢ الخاص بالسلطة القضائية وذلك بغية التخفيف من قبضة وزير العدل عليهم. فهم يؤكدون أنه لا يمكن أن يكون هناك إشراف قضائي محايد بحق إذا لم يتم توفير أدنى ضمانات الاستقلال. ولقد تم إعداد مشروع تعديل للقانون من جانب نادي القضاة منذ عام ١٩٩١ لكنه ظل في أدراج وزارة العدل منذ ذلك الحين. وهنا هدد القضاة بمقاطعة الإشراف على الانتخابات في ٢٠٠٥ إذا لم يتم اعتماد المشروع من البرلمان أو بقرار من رئيس الجمهورية. وحتى بدايات أبريل ٢٠٠٦ لم يتم تعديل القانون وحتى وإن كان هناك مشروع قانون يبدو أنه سيتم تقديمه لمجلس الشعب، فإنه ليس نفس ذلك النص الذي سبق وأعدده نادي القضاة وإنما نص آخر مختلف تماما عن النص الأول - أعدده المجلس الأعلى للقضاء - لدرجة أن العديد من القضاة انتهوا إلى أن أعلنوا تفضيلهم للوضع الراهن.

بعد تعديل القانون الخاص بالمنظمات غير الحكومية في ١٩٩٩ ثم في ٢٠٠٢ انتهى الأمر بكثير من المنظمات إلى أن أسفوا أيضا على القانون الناصري لعام ١٩٦٤ الذي كان أكثر مرونة في تطبيقه. أما الجمعية العمومية لنادي القضاة فقد طلبت لدي اجتماعها في ديسمبر ٢٠٠٥ من مجلس الإدارة إرسال برفقية إلى رئيس الجمهورية يطالب فيها برفع حالة الطوارئ وإلغاء جميع القوانين الاستثنائية، وذلك كي تتمكن مصر من العبور من الدولة البوليسية إلى دولة القانون<sup>(٧٤)</sup>، وهو ما كان أحد مطالب المنظمات غير الحكومية منذ سنوات. كما يطالب القضاة والمنظمات غير الحكومية بإعادة قاضي الاستجواب الذي اختفى منذ ١٩٥٢. ولقد وجه القضاة أحيانا اتهامات مباشرة للسلطة بأنها مصدر الانتهاكات التي ارتكبت أثناء الانتخابات، وهو ما كان الحال بالنسبة لنائب رئيس محكمة النقض المستشار محمود مكي الذي اكتشف الكثير من التعديلات التي تمت في القوائم الانتخابية لصالح مرشحي الحزب الوطني الديمقراطي في الفترة بين جولتي الانتخابات التشريعية. لذا اتهم

المستشار محمود مكي وزير الداخلية بأنه تدخل بهذا الشكل وخاصة في الدوائر التي حصل فيها الإخوان المسلمون على نسبة جيدة في الجولة الأولى<sup>(٧٥)</sup>.

أما هشام بسطاويسي، نائب رئيس محكمة النقض، فقد اتهم الحكومة بأنها أظهرت عزمها على إفشال ما يدعي بتجربة الإصلاح. وذلك في حين أن القضاة قد صدقوا وعود الحكومة والتزامها بالقيام بتجربة حقيقية للديمقراطية من خلال الانتخابات التشريعية<sup>(٧٦)</sup>. ثم أضاف أن الشعب وحده كان بإمكانه حمايتهم من الاعتداءات التي تعرضوا لها<sup>(٧٧)</sup> في حين أن وزير العدل على وجه الخصوص لم يحميهم بالرغم من وعده السابقة<sup>(٧٨)</sup>. بل إن المجلس الأعلى للقضاء كان شريكا في عملية الغش<sup>(٧٩)</sup>. وفي هذا الصدد، وجه رئيس نادي قضاة الإسكندرية المستشار محمود الخضيري لدي انعقاد الجمعية العمومية للنادي نداء لرئيس الجمهورية يسأله من هو المسئول عما يحدث في هذا البلد؟ عن رأيه فيما حدث للقضاة على يد ضباط وزارة الداخلية ورجال الحزب الوطني؟ وهل يمكن أن يفسر للشعب لماذا حدث ما حدث؟ ولماذا قام رجال وزارة الداخلية المأجورون (البلطجية) بمهاجمة القضاة<sup>(٨٠)</sup>؟ وفي حديث له مع الدستور قال ردا على سؤال "من وجهة نظركم هل يمكن لوزارة الداخلية اتخاذ قرارات مثل (الاعتداء على القضاة) دون العودة إلى رئيس الجمهورية؟" أجاب هشام بسطاويسي قائلاً: ليس هناك أدنى شك في أن الأمر هنا لا يتعلق بقرار من وزارة الداخلية فالاعتداء على القضاة لابد أن يكون مصدره قراراً سياسياً من سلطة أعلى بكثير من وزارة الداخلية.<sup>(٨١)</sup>

ربما نفهم مما سبق بشكل أفضل سبب سخط السلطة على مبدأ حرية القضاة في الحديث، ولماذا أصبحوا مؤخراً هدفاً لإجراءات انتقامية مما أدى إلى ملاحقتهم قضائياً ورفع المجلس الأعلى للقضاء للحصانة عنهم.

على المستوي القانوني محظور على كل من القضاة والمنظمات غير الحكومية الإشتغال بالسياسة. إذ تنص المادة ١١ من القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ على أن ممارسة النشاط السياسي مقصور على الأحزاب السياسية وذلك بموجب القانون الخاص بالأحزاب السياسية بل وحتى الأنشطة النقابية تقتصر على الاتحادات النقابية بموجب قانون النقابات. تمكنت تلك الصيغة للقانون من بذر مشاعر القلق والخوف داخل المجتمع المدني الذي بدأ يتساءل بالفعل هل المساندة القانونية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، ونقد تصرفات الحكومة، والدعوة للإصلاح الدستوري أو للتعديل التشريعي، والمشاركة في الإشراف على الانتخابات، وإعداد

التقارير حول ما يحدث من انتهاكات لحقوق الإنسان، هل كل تلك الأمور يمكن أن تعتبر (أنشطة سياسية) بنص معني تلك المادة؟ مع ذلك، جاءت اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة في أكتوبر ٢٠٠٢ لتهدئ قليلاً من مخاوف المنظمات غير الحكومية فقد أوضحت في المادة ٢٥ أن (الأنشطة السياسية) تعني أنشطة الدعاية والدعم لبرنامج حزب سياسي بعينه، أو المشاركة في الحملات الانتخابية، أو تقديم المرشح في الانتخابات باسم الجمعية، أو تمويل أي حزب سياسي من ميزانية الجمعية.

لذا اهتمت المنظمات غير الحكومية بأن تشير في طلبها المقدم لمجلس الدولة - بشأن إلغاء القرار الضمني للجنة العليا للإشراف على الانتخابات برفض السماح لتلك المنظمات بمراقبة الانتخابات<sup>(٨٢)</sup> - إلى أنها ليس لها أي نشاط سياسي. فالمنظمات المعنية بحقوق الإنسان لا تشارك بالفعل في أي نشاط للأحزاب السياسية ولا لمرشحيها وإنما على العكس هي تكتفي بالمراقبة والتأكد من احترام الدستور والقوانين والمعايير الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان من قبل كل الأحزاب السياسية أثناء سير العملية الانتخابية.

أما قانون السلطة القضائية فهو يحظر في المادة ٧٣ منه على المحاكم أن تصدر آراءً سياسية، كما يحظر على القضاة ممارسة أي نشاط سياسي كالترشيح لانتخابات مجلس الشعب، أو المجالس المحلية، أو التنظيمات السياسية. بناء على ذلك فإن القضاة لا يمكن أن يتقدموا للترشح في الانتخابات ولا أن ينتموا إلى أي تشكيل سياسي. وقد أثير جدل حول معني لفظة (سياسي). ففي حين تتهم الحكومة القضاة بأنهم يشتغلون بالسياسة، دافع هؤلاء عن أنفسهم رافضين اعتبار أن مطالبهم تحمل الصفة السياسية. وهم يستندون في ذلك إلى مدونة تقديم القانون رقم ٦٦ لعام ١٩٤٦ الخاص بالسلطة القضائية التي وفقا لها يمكن للقضاة، بوصفهم مواطنين عاديين، أن يعبروا عن آرائهم حول الأمور المتعلقة بالأمة وذلك دون أن يمارسوا أي نشاط سياسي، أي تشكيل أو تكوين أحزاب سياسية<sup>(٨٣)</sup>. وقد استند القضاة كذلك إلى الثقة التي يحملها الشعب لهم والتي لا يرغبون في خيانتها بمشاركتهم في انتخابات مليئة بالغش. وهم بذلك إنما يرفضون أن تلقى عليهم مسئولية الانتهاكات التي ارتكبت أثناء الانتخابات. وأصروا كذلك على أنهم لم يسعوا إلى الوقوف إلى جانب هذا أو ذاك من المرشحين وإنما كل ما يهمهم هو الصالح العام<sup>(٨٤)</sup>. ويرى المستشار هشام بسطاويسي أنه إذا كانت المطالبة باستقلال القضاء وشفافية الانتخابات تعني ممارسة نشاط سياسي، إذن فإن كل القضاة يشتغلون بالسياسة<sup>(٨٥)</sup>. وأضاف أن الحق في الاجتماع والتجمع

والتعبير عن الرأي في موضوعات السياسة العامة داخل نوادي القضاة أو عبر وسائل الإعلام إنما هو حق لكل قاض بل وكل مواطن بموجب المادة ٤٧ من الدستور<sup>(٨٦)</sup>. وأشار أيضاً إلى أنه من حق الشعب أن يعرف كيف يفكر قضاة لأنه هو الذي يسدد الضرائب التي تدفع منها رواتبهم<sup>(٨٧)</sup>، يشير المستشار بسطوويسي بذلك إلى الصكوك الدولية<sup>(٨٨)</sup> ذات الصلة. وضمن تلك الصكوك الدولية تدرج المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء التي أقرتها الجمعية العمومية في ٢٠ نوفمبر ١٩٨٥ والتي تنص على أن ("وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان يتمتع القضاة مثل باقي المواطنين بحرية التعبير والاعتقاد والتجمع وتأسيس الجمعيات. ومع ذلك يجب عليهم عند ممارسة تلك الحقوق أن يتصرفوا بشكل يحافظ على سمو مسئوليتهم وعلى حيادية واستقلال القضاء").

ولقد أوضح القضاة لذي انعقاد الجمعية العمومية في ١٦ ديسمبر ٢٠٠٥ أنهم لا هم ولا نادي القضاة يمارسون أي نوع من السياسة، لكن من حقهم كمواطنين أن يعربوا عن رأيهم في الموضوعات التي تهم الأمة<sup>(٨٩)</sup>، إذا كان محظوراً على القضاة الانتماء إلى أي حزب سياسي فإن الحديث عن السياسة على العكس إنما هو حق والتزام لكل مواطن<sup>(٩٠)</sup>. أما المستشار زكريا عبدالعزيز، رئيس نادي القضاة، فهو يري أن الإشراف على الانتخابات إنما هو أحد أول الأعمال السياسية فكيف إذا يوكل الدستور إلى القضاة الإشراف على الانتخابات إذا كان محظوراً عليهم الحديث عنها؟<sup>(٩١)</sup>

أما بالنسبة للبيان الختامي للجمعية العمومية لنادي القضاة الصادر في ديسمبر ٢٠٠٥ فهو يؤكد أن لا النادي ولا القضاة يمارسون السياسة، لكنهم طبقة متميزة تسعى لتحقيق العدالة واحترام القانون وتبذل أقصى ما في وسعها للاضطلاع بالمهام الموكلة إليها لتقوية الأمة فيهم، بل تساعد على الإبقاء على طابع الثقة العامة داخل منظومة الحكومة، وذلك لأن القضاء يمثل أحد أطراف السلطة الثلاثة.

كل تلك التصريحات لم تمنع المجلس الأعلى للقضاء من أن يعتبر مواقف القضاة مواقف سياسية وخارج نطاق مهامهم. ومع بداية شهر مارس ٢٠٠٥، نشر المجلس بياناً يذكر القضاة أنه يجب عليهم ألا يعربوا عن رأيهم علانية، وأن مشاركتهم في ندوات سياسية أو التعليق على بعض الأفعال السياسية يخرج عن نطاق مهامهم. وفي نوفمبر الماضي تم تجديد الدعوة للانتزام بالنظام، كان ذلك قبل الإجراءات التي تم اتخاذها مؤخراً في فبراير ٢٠٠٦

من دعاوى قضائية تم رفعها إلى النيابة العامة لأمن الدولة ضد ثلاثة ثم سبعة قضاة وما تبع ذلك من رفع الحصانة عنهم.

هل سيتمكن القضاة والمنظمات غير الحكومية من الحصول على قدر أكبر من الاستقلال إزاء السلطة التنفيذية وعلى امتيازات تضمن إجراء عملية انتخابية نزيهة فعلا؟ كما هذا يتوقف على مستقبل عملية الإصلاح السياسي.

### ٣ - طلب مراقبين دوليين

نظراً لعدم قدرة القضاة والمنظمات غير الحكومية على الحد من الانتهاكات التي ترتكب أثناء الانتخابات العامة وخاصة التشريعية فكر كل منهما فيما يمكن أن يحققه اختيار وجود مراقبين دوليين. لكن الحكومة دائماً ما كانت ترفض السماح لمراقبين دوليين بالحضور لمراقبة سير الانتخابات في مصر معللة ذلك بأن المجتمع المصري سيعارض ذلك الأمر، كما أنه يتعارض بالفعل مع سيادة الدولة بل يشكل تحدياً للعملية الانتخابية<sup>(٩٢)</sup>. ومع منتصف يونيو ٢٠٠٥ دعت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان إلى ضرورة المراقبة الدولية على الانتخابات التي - وفقاً للمنظمة - ستعطي مصداقية أكبر للعملية ذاتها، كما أنه لا يجب اعتبار هذا الأمر تدخلاً أجنبياً في الحياة السياسية لمصر.

علاوة على ذلك فإن المراقبة الدولية ستشجع المشاركة السياسية، وذلك لأنها ستضمن للناخب أن اختياره سيتم احترامه. ولقد تبنت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان نفس هذا الموقف في الانتخابات التشريعية داعية في بيان لها إلى وجود مراقبين دوليين. وقد أشارت في هذا الصدد إلى أن مصر نفسها قد شاركت في مهمات مراقبة دولية في دول عربية أخرى، وخاصة باليمن<sup>(٩٣)</sup>. أما الأحزاب المعارضة بالرغم من أن موقفهم تجاه الانتخابات الرئاسية اتسم بالهدوء إلا إنهم - بعد إصابتهم بالإحباط من تجربة الانتخابات الرئاسية - أعلنوا تأييدهم لفكرة المراقبين الدوليين.

بالنسبة للقضاة فإنهم يبدوون أكثر انقساماً حول فكرة التدخل الأجنبي. ففي الكلمة التي ألقاها المستشار محمود الخضيرى، رئيس نادي قضاة الإسكندرية، في اجتماع الجمعية العمومية غير العادية للنادي الذي عقد في ١٣ مايو ٢٠٠٥ أكد هذا الأخير أن الإصرار على تزوير الإرادة الشعبية هو ما شكل ذريعة للدول الأجنبية للاهتمام بمصر عن

قرب<sup>(٩٤)</sup>. وأضاف آخر في مداخلته أنه يخشى أن يصل الأمر إلى مثل ما حدث في العراق<sup>(٩٥)</sup>، ومع ذلك فقد تساءل يحيى الرفاعي، الرئيس الشرفي لنادي القضاة، عن سبب عدم دعوة مراقبين دوليين طالما أن الحكومة قد قررت حقا مكافحة الغش والتزوير في الانتخابات. علاوة على ذلك، فإنه من مصلحة أوروبا والولايات المتحدة أن تكون الانتخابات نزيهة وأن يكون نظام الحكم في مصر غير ديكتاتوري لأن ذلك من شأنه تقادي ظهور محمد عطا آخر<sup>(٩٦)</sup>. أما طارق البشري، النائب السابق لرئيس مجلس الدولة، فقد أعلن معارضته للاستعانة بمراقبة أجنبية للانتخابات، وكان تفسيره لذلك أنه إذا كنا نرفض أية ضغوط من شأنها أن تفرض أي شيء، سواء كان في صالح الإصلاح أو لا، كيف يمكن إذن الموافقة على أن يأتي أجانب إلى بلادنا لكي يراقبوا انتخابات تعد إحدى السمات الداخلية المهمة المميزة لحياة أي شعب؟<sup>(٩٧)</sup> وبعد انتهاء الانتخابات الرئاسية، أبدى المستشار محمود الخضيرى استعداده للموافقة على حضور مراقبين دوليين شريطة أن يتم ذلك بناء على موافقة من الحكومة<sup>(٩٨)</sup>. وقد سار المستشار أحمد مكي، نائب رئيس محكمة النقض، على نهجه مشيرا إلى أنه لم يكن لا مع ولا ضد الإشراف الدولي على الانتخابات، وإنما هو كان يري أن النخبة السياسية الحاكمة إذا كانت فعلاً حريصة على محو السمعة السيئة التي التصقت بالانتخابات في مصر فإنه كان بالأحرى بها أن تدعو بنفسها المراقبين الأجانب<sup>(٩٩)</sup>. أما هشام البسطاويسي فقد أعلن عن رغبته في حضور مراقبين دوليين للمتابعة والإشراف على الانتخابات لكن ذلك دون أي تدخل في سير العملية الانتخابية ذاتها<sup>(١٠٠)</sup>.

بعد انتهاء الجولة الأولى من الانتخابات التشريعية لوح القضاة بتهديد إجراء تحقيق دولي، وقد فسر المستشار أحمد مكي هذا الأمر في لقاء له، وذلك عقب إصدار نادي القضاة لبيان يطالب بتدخل القوات المسلحة<sup>(١٠١)</sup>، فقال إنهم نادوا بتدخل الجيش لأنهم يخشون أن تطالب أية جهة قضائية دولية -دون سابقة إنذار- بإجراء تحقيق حول نزاهة الانتخابات التشريعية<sup>(١٠٢)</sup> في مصر. وإزاء الانتهاكات العديدة التي ارتكبت أثناء الانتخابات التشريعية وعدم رد النيابة على العديد من الشكاوي المقدمة من القضاة، قام أعضاء اللجنة المكلفة بتحرير تقرير حول الانتخابات البرلمانية بالتلويح بتهديد المطالبة بتحقيق دولي. وذلك إذا لم تتم معاقبة المسؤولين عن تلك الانتهاكات. وأعطوا الحكومة مهلة قدرها ثلاثة شهور لاتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المسؤولين عن تلك الانتهاكات، وإن لم يتم ذلك فسوف يطالبون بفتح تحقيق دولي. وقد هدد زكريا عبد العزيز لدي اجتماع الجمعية العمومية لنادي القضاة في ١٦ ديسمبر ٢٠٠٥ بالدعوة لتحقيق دولي بشأن الاعتداءات التي تعرض لها القضاة، وذلك

إن لم يتم الإعلان سريعاً عن نتائج التحقيقات الجارية في هذا الشأن<sup>(١٠٣)</sup>. وقد أكد هشام البسطاويسي أنه لم يسبق له أبداً أن لجأ شخصياً إلى أية مؤسسة دولية للتحقيق، لكنه من غير المستبعد أيضاً أن ما حدث في سوريا يحدث مثله في مصر في الشهور القادمة إذا ما أصر القضاة على التنازل عن استقلالهم<sup>(١٠٤)</sup>. وبعد أن تم تحويل سابع قاض إلى قاضي التحقيقات نادى المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة في بيانه الصادر في مارس ٢٠٠٥ المقرر الخاص للأمم المتحدة لاستقلال القضاء واللجنة الدولية للقانونيين بإرسال لجنة لتقصي الحقائق إلى مصر<sup>(١٠٥)</sup>. رداً على هذا الطلب أرسلت اللجنة الدولية خطاباً إلى الرئيس مبارك وإلى وزير العدل أعربت فيه عن انشغالها العميق برفع الحصانة عن سبعة مستشارين، وأكدت كذلك أنهم يجب أن يتمتعوا بحرية الرأي وحرية التعبير مشيرة إلى أنها درست إمكانية إرسال لجنة لتقصي الحقائق إلى مصر<sup>(١٠٦)</sup>. بالنسبة لمحمود الخضيرى فإن اللجوء إلى التحقيق الدولي لن يتم إلا كحل أخير وذلك إذا لم يتم التوصل إلى نتيجة عن طريق الوسائل الأخرى المتاحة بين أيديهم من اعتصام ومسيرات سلمية وتعليق للجلسات وتعطيل لسير العمل بالمحاكم لبضع ساعات أو ليوم كامل<sup>(١٠٧)</sup>.

## الخاتمة

كانت أحداث ٢٠٠٥ خير دليل على أن القضاة قد قاموا بغزو مناطق جديدة ولجأوا إلى أساليب غير مسبوقة في العمل قريبة الشبه بأدوات المنظمات غير الحكومية: من تلك الأدوات الإدلاء بتصريحات للصحف وللقنوات التلفزيونية الفضائية، ونشر التقارير عقب الانتخابات، والتهديد بالمقاطعة، والاعتصام بل والمظاهرات ومنها تلك المسيرة التي قرر لها يوم ٢٥ مايو ٢٠٠٦ والتي وجه القضاة الدعوة لمنظمات المجتمع المدني لحضورها إلى جانبهم. لكنهم مع ذلك يحرصون على البقاء في أطر الشرعية.

لقد تلاقت انتقادات المنظمات غير الحكومية والقضاة عند نقاط عديدة، لكن ما لا جدال فيه أن صوت القضاة له ثقل أكبر من صوت تلك المنظمات. فهم يمثلون إحدى السلطات الثلاث في الدولة ويحظون بتقدير كبير في داخل المجتمع المصري وليسوا محل شكوك كالمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والتي تتهم غالباً بخدمة أهداف الغرب الذي يمولها. إن انتقادات القضاة تطرح مصداقية وشرعية النظام السياسي في مصر للنقاش. وهنا ضم القضاة صوتهم إلى صوت الناشطين الذين يدعون إلى إصلاح سياسي حقيقي. لكن

رد فعل الحكومة جاء على قدر التهديد الذي يمثلونه، إذ ينص مشروع تعديل قانون السلطة القضائية الذي تقدم به المجلس الأعلى للقضاء في يناير ٢٠٠٦ إلى وضع نادي القضاة تحت ولايته وهو ما عارضه النادي بقوة. وذلك لأن نادي القضاة لا يجب أن يتبع سوى جمعيته العمومية فقط مثل أي من منظمات المجتمع المدني.

وأخيرا أن لنا أن نتساءل عن الأسباب التي دعت إلى قيام مثل هذا التحالف في ٢٠٠٥ بين القضاة ومنظمات المجتمع المدني. لماذا قدم القضاة بشكل خاص دعمهم لتلك المنظمات وسعوا كذلك للحصول على مسانبتها وليس لمساندة الأحزاب السياسية أو النقابات المهنية كنفابة المحامين التي تعد الأقرب لهم على المستوى المهني، لماذا حتى لم يلجأوا إلى المجلس القومي لحقوق الإنسان؟ هل ذلك لأن المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان تبني معركتها على أساس حماية حقوق الإنسان بشكل عام وخاصة حق الانتخاب واستقلال القضاء وحرية التعبير لكل المواطنين؟ أم يرجع السبب في ذلك إلى أنها تعاني أيضا من بطش اليد الحديدية للحكومة، أم لأنها تعد أحد الأهداف الرئيسية للسلطة؟

إن الأكيد في الأمر أن اتصالها المنتظم بالمجتمع الدولي وكذلك البيانات التي تصدرها والتي تحظى بصدى كبير خارج مصر كان لهما دون أدنى شك أبلغ الأثر في قيام مثل هذا التحالف. فبالرغم من أن القضاة كانوا دوما متحفظين تجاه إقامة أية علاقة واضحة مع المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية الأجنبية<sup>(١٠٨)</sup>، لكنهم أدركوا وتأكدوا أن الضغط الأجنبي يمكن أن يساعدهم في الحصول على الموافقة على بعض مطالبهم.



## الهوامش

١. تم في ٢٥ مايو ٢٠٠٥، وكان التعديل يهدف إلى أن يتم إجراء انتخابات مباشرة -للمرة الأولى- باقتراع عام لاختيار رئيس الجمهورية.
٢. في ٧ سبتمبر ٢٠٠٥
٣. تم إجراء الانتخابات على ثلاث مراحل، من ٨ نوفمبر إلى ٧ ديسمبر ٢٠٠٥
٤. مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ٣ يونيو ٢٠٠٠، الصادرة برقم ٢١/١٥٣ق، مجلد ٩، ص ٥٨٢ وما يليها.
٥. بموجب المادة ١٩٥ من الدستور يجب للقوانين "المكملة للدستور" أن يتم عرضها على مجلس الشورى لينظر فيها أولاً، وهو ما لم يتم بالنسبة لذلك القانون.
٦. نظراً لأن المحكمة وجدت خطأ في إجراءات الإصدار لم تقم ببحث موضوع عريضة الدعوى وذلك طبقاً لقضائها الثابت.
٧. جريدة المصري اليوم، ١٦ أغسطس ٢٠٠٥.
٨. المنظمة العربية للإصلاح الجنائي، جماعة التنمية الديمقراطية، مركز الحوار الديمقراطي، مركز النضال لدراسات التسامح ومحاربة العنف، وكذلك المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.
٩. جريدة الأهرام، ٤ سبتمبر ٢٠٠٥.
١٠. مفوضو الحكومة هم هيئة من صغار المستشارين المكلفين بتحضير الدعوى المقرر النظر فيها
١١. من الجدير بالذكر أن التقرير قد أبدى تعجبه من أن الطعن على حكم محكمة القضاء الإداري تقدمت به هيئة قضايا الدولة. فتلك الهيئة مكلفة بالدفاع عن مصالح الدولة أمام القضاء - وليس الدفاع عن لجنة الانتخابات. وهنا يرى مفوضو الحكومة أن الدستور جعل من اللجنة العليا للإشراف على الانتخابات الرئاسية هيئة مستقلة وليست ضمن سلطات الدولة أو السلطة التنفيذية. كيف يمكن إذن الدفاع عنها أمام القضاء من جانب رجال دفاع الدولة؟ ويخلص التقرير على أن

- الدولة ليس لها أية صفة لتقديم مثل هذا الطعن الذي كان من المفترض أن يتقدم به رئيس لجنة الانتخابات وهو ما تم في نهاية الأمر
١٢. جريدة الأهرام ويكلي، ٨-١٤ سبتمبر ٢٠٠٥.
١٣. تساءل نادي القضاة كذلك في تقريره حول الانتخابات الرئاسية عن الدافع لهذا التغيير في موقف اللجنة.
١٤. انظر على - سبيل المثال - " التقرير المبدئي عن عملية التصويت وحصر الأصوات للجنة المستقلة للإشراف على الانتخابات " في ٨ سبتمبر ٢٠٠٥.
١٥. وفقاً للتقرير المقدم من المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، كان ذلك هو الحال -خاصة- بالنسبة لأعضاء النيابة.
١٦. راجع مركز ابن خلدون للدراسات حول التنمية، " الشبكة المصرية لدعم الديمقراطية "، ٨ سبتمبر ٢٠٠٥.
١٧. تم إنشاؤه في ٢٠٠٣ تلبية لدعوة لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لتعيين هيئات وطنية للدفاع عن حقوق الإنسان وكانت نتيجة أول عامى عمل مثيرة لكثير من الجدل.
١٨. المستشار محمود الخضيرى، المصري اليوم، ٢٧ أكتوبر ٢٠٠٥.
١٩. المستشار هشام البسطاويسي، المصري اليوم، ٢٧ أكتوبر ٢٠٠٥.
٢٠. المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، جماعة التنمية الديمقراطية، المنظمة العربية للإصلاح الجنائي، المنظمة المصرية لتجديد المشاركة الاجتماعية، المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة. مركز دعم الحوار الديمقراطي حول حقوق الإنسان ورابطة المساعدة القانونية.
٢١. فالدفاع عن المصالح النقابية للقضاة قد يتناقض مع نص المادة ١١ من القانون رقم ٨٤ والتي تحظر على الجمعيات أن تقوم بأنشطة النقابات.
٢٢. جريدة نهضة مصر، ١٧ أغسطس ٢٠٠٥.
٢٣. باقي الشروط الثلاثة كانت:
- لا يقوم شباب معاونين المعينين حديثاً بالإشراف على الانتخابات لأنهم ليس لديهم الخبرة الكافية،
- يتم تسليم نسخة من محاضر فرز الأصوات إلى مندوبي المرشحين،
- يتم إعادة القضاة المستبعدين من الإشراف على الانتخابات.

٢٤. المصري اليوم، ٣ يناير ٢٠٠٦.
٢٥. نهضة مصر، ١٧ نوفمبر ٢٠٠٥، والأمر هنا يتعلق بالحكم الصادر في ٧ مارس ٢٠٠٤، انظر ما هو آت.
٢٦. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، "جمعيات حقوق الإنسان تعلن تضامنها مع القضاء المصري"، ١٥ مايو ٢٠٠٥.
٢٧. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، "المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة يحث القضاء المصري على مقاومة ضغوط المجلس الأعلى للقضاء"، ١٩ مايو ٢٠٠٥.
٢٨. المصري اليوم، ٥ سبتمبر ٢٠٠٥.
٢٩. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، "منظمات حقوق الإنسان تحذر من المساس بشرف القضاء المصري"، ٢٩ نوفمبر ٢٠٠٥.
٣٠. المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، "المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ترحب بضمانات القضاة وتحث المجلس الأعلى للقضاء على إعادة النظر في موقفه"، ٣٠ نوفمبر ٢٠٠٥.
٣١. المستشار محمود مكي، المستشار هشام البسطاويسي، المستشار محمود الخضيرى، والثلاثة يشغلون منصب نائب رئيس محكمة النقض. وقد تم مؤخرا سحب التحقيق من طرف نيابة أمن الدولة وإرساله إلى قاضي التحقيقات للقيام به. لكن تعرض بعد ذلك أربعة قضاة إصلاحيين لنفس هذا الإجراء وهم: أحمد مكي ويحيى جلال وعاصم عبد الجبار وناجي درباله وهؤلاء الأربعة نواب لرئيس محكمة النقض.
٣٢. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، "تضامن منظمات المجتمع المدني مع قضاة مصر"، ٢٠ فبراير ٢٠٠٦.
٣٣. المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، "المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تدعو الرئيس مبارك إلى إلغاء قرار رفع الحصانة عن نواب رؤساء محكمة النقض".
٣٤. راجع تحليل جريدة المصري اليوم، ٣ و٤ أبريل ٢٠٠٥.
٣٥. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، "الإشراف القضائي على الانتخابات في ضوء قانون ممارسة الحقوق السياسية-التوصيات"، ٢٤ يوليو ٢٠٠٥.

٣٦. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، " توصيات مؤتمر دور القضاء والإعلام ومنظمات المجتمع المدني في الإشراف على ومراقبة الانتخابات"، ٢ أكتوبر ٢٠٠٥.
٣٧. المستشار محمود مكي، المستشار أحمد مكي، المستشار هشام البسطاويسي، المستشار محمود الخضيرى والمستشار يحيى الرفاعي، الرئيس الشرفي لنادي القضاة.
٣٨. لتقرير مفصل عن ذلك الجدل انظر، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، عن نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء، ٢٠٠٥.
٣٩. انظر على سبيل المثال، المصري اليوم، من ٣ إلى ١٢ مايو ٢٠٠٥.
٤٠. المصري اليوم، ٤ يونيو ٢٠٠٥
٤١. نيويورك تايمز، ٢٧ فبراير ٢٠٠٦
٤٢. المحكمة الدستورية العليا، مجموعة الأحكام المحكمة الدستورية العليا، ٨ يوليو ٢٠٠٠، الصادرة برقم ١٣/١١ ق، المجلد ٩، ص ٦٦٧ وما يليها.
٤٣. رءوف محمد، "الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات"، في نجاد البرعي (إشراف)، إصلاح النظام الانتخابي، القاهرة، جماعة التنمية الديمقراطية، ١٩٩٨، ص ٢٢٦ وما يليها.
٤٤. المرجع السابق.
٤٥. مراد حلمي، "ضمانات نزاهة الانتخابات العامة"، المرجع السابق، ص ١٦٥.
٤٦. المادة ٨٨: "يحدد القانون الشروط التي يجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب، وكذلك المبادئ التي تحكم الانتخابات والاستفتاء. وعملية التصويت يجب أن تتم تحت إشراف أعضاء الهيئات القضائية".
٤٧. ومع ذلك حددت المحكمة أن القوانين التي اعتمدها البرلمان قبل أن تنشر حكمها في الجريدة الرسمية لم تتأثر بإلغاء الانتخابات.
٤٨. النيابة الإدارية يحكمها القانون رقم ١١٧ لعام ١٩٥٨، والمعدل بالقانون رقم ١٢ لعام ١٩٨٩. والنيابة مكلفة بالتحقيق في الدعاوى التأديبية ضد العاملين المدنيين بالدولة.

٤٩. هيئة قضايا الدولة ينظمها القانون رقم ٧٥ لعام ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٦، وهي مكلفة بالدفاع عن مصالح الدولة أمام المحاكم.

٥٠. انظر على سبيل المثال الوفد في ٢٤ و ٢٥ يوليو ٢٠٠٣. هذا الحكم أحدث انقسامات داخل محكمة النقض نفسها، و التي دلت عليها الطعن الذي تقدم به رئيس المحكمة أمام الدائرة الجنائية لخطأ في الإجراءات. ورفضت الدائرة الجنائية الطعن نظراً لأن رئيس محكمة النقض ليس له أية صفة للتقدم بمثل هذا الطعن (انظر الوفد في ١٢ فبراير ٢٠٠٤).

٥١. إن دستور ١٩٧١ في المادة ١٧٥ منه كلف المحكمة الدستورية العليا بتفسير القوانين والقوانين الصادرة بقرار من رئيس الجمهورية.

٥٢. المحكمة الدستورية العليا، ٧ مارس ٢٠٠٤، الجريدة الرسمية، رقم ١٠ الطبعة الثانية، ٩ مارس ٢٠٠٤.

٥٣. المادة ١٦٧: "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وطريقة تشكيلها والشروط والإجراءات التي تحكم تعيين أو نقل أحد أعضائها".

٥٤. بالرغم من ذلك هدأت حدة الجدل قليلاً حينما قامت إحدى السيدات من أعضاء النيابة الإدارية باستتكار علني - في مقال تم نشره في ٢٤ نوفمبر ٢٠٠٥ في المصري اليوم - لما تم من تزوير في الدائرة الانتخابية التي كانت تشرف عليها وما أدى إليه هذا التزوير من فوز مرشح الحزب الوطني الديمقراطي، وذلك مع أن مرشح جماعة الإخوان المسلمين كان على القمة في غالبية اللجان الفرعية. ولقد حيا القضاة أنفسهم شجاعة تلك السيدة.

٥٥. انظر أيضاً الوفد في ١٨ مايو ٢٠٠٥ والذي استند فيه إلى بيان وزارة العدل.

٥٦. تم نشر التقرير في جريدة العربي في ٣ يوليو ٢٠٠٥ والمصري اليوم في ٢ يوليو ٢٠٠٥.

٥٧. روز اليوسف، ٤ سبتمبر ٢٠٠٥.

٥٨. محكمة القضاء الإداري، ٦ سبتمبر ٢٠٠٥.

٥٩. مناورة قانونية تقوم على تقديم طلب وقف تنفيذ الحكم أمام محاكم القضاء العادي بغية التعليق المؤقت للأثر التنفيذي للحكم الصادر،

- وذلك في حين أن القضاء العادي غير مختص بالنظر فيه نظراً لأنه صادر من القضاء الإداري.
٦٠. نظراً لرداءة نوع الحبر الفسفوري كان ذلك مما ساعد على التصويت أكثر من مرة.
٦١. صحيفة الأهرام، ٢١ نوفمبر ٢٠٠٥.
٦٢. صحيفة المصري اليوم، ٢٠ نوفمبر ٢٠٠٥.
٦٣. كان هذا هو الحال بالنسبة لرؤساء اللجان العامة -المثيرين للجدل- لدوائر الدقي ودمنهور. حيث تم وفقاً لمصادر متنوعة- الكثير من عمليات التزوير في عملية حصر الأصوات. فوفقاً للمصري اليوم، ٢٦ نوفمبر ٢٠٠٥، فإن رئيس اللجنة العامة بالدقي منتدب لدى مجلس الشعب منذ ٣ سنوات، ورئيس لجنة دمنهور منتدب كمستشار لدى وزارة الإسكان.
٦٤. المصري اليوم، ٢٦ نوفمبر ٢٠٠٥.
٦٥. انظر المستشار محمود مكي والمستشار هشام البسطاويسي، صوت الأمة، ٢٨ نوفمبر ٢٠٠٥.
٦٦. المستشار هشام البسطاويسي، العربي، ٤ ديسمبر ٢٠٠٥.
٦٧. المرجع السابق.
٦٨. وكذلك بعض القنوات المحلية بالنسبة للانتخابات التشريعية.
٦٩. متاح على موقع المركز على الإنترنت [www.cihrs.org](http://www.cihrs.org)
٧٠. وخاصة أثناء المرحلتين الأخيرتين للانتخابات التشريعية.
٧١. تم نقل الموظفين - خاصة - في حافلات إلى لجان التصويت وتم التشديد عليهم في النصح بالتصويت لصالح مرشح الحزب الوطني الديمقراطي.
٧٢. وهو ما يعد انتهاكاً للمادة ٢١ من قانون الانتخابات الرئاسية.
٧٣. انظر على سبيل المثال تقرير المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة " انتخابات رئاسية بلا قيود، غير حيادية، وغير عادلة" ١١ سبتمبر ٢٠٠٥.
٧٤. الوفد، ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥.
٧٥. صوت الأمة، ٢٨ نوفمبر ٢٠٠٥.
٧٦. المرجع السابق.
٧٧. نهضة مصر، ١-٢ ديسمبر ٢٠٠٥.

٧٨. المستشار أحمد مكي، المرجع السابق.
٧٩. المستشار هشام البسطاوي، المرجع السابق.
٨٠. صوت الأمة، ١٩ ديسمبر ٢٠٠٥.
٨١. الدستور، ٢٩ ديسمبر ٢٠٠٤.
٨٢. انظر ما سبق.
٨٣. المرجع السابق.
٨٤. نهضة مصر، ١٢ ديسمبر ٢٠٠٥.
٨٥. المصري اليوم، ٢ سبتمبر ٢٠٠٥.
٨٦. العربي، ٤ ديسمبر ٢٠٠٥.
٨٧. المرجع السابق.
٨٨. المرجع السابق.
٨٩. الوفد، ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥.
٩٠. المرجع السابق.
٩١. نهضة مصر، ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥.
٩٢. وهو ما لم يمنع مصر من أن ترسل مع ذلك مراقبين إلى فلسطين في يناير ٢٠٠٦ وإلى زيمبابوي أو إلى تنزانيا.
٩٣. المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، " المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تدعو لجنة الانتخابات البرلمانية إلى الموافقة على الإشراف الوطني والدولي على الانتخابات"، ٢٧ سبتمبر ٢٠٠٥.
٩٤. الوفد، ١٥ مايو ٢٠٠٥.
٩٥. الوفد، المرجع السابق.
٩٦. العربي، ٢٤ أبريل ٢٠٠٥، محمد عطا وهو مصري الجنسية هو أحد الإرهابيين الذين شاركوا في اعتداءات ١١ سبتمبر ٢٠٠١
٩٧. المرجع السابق.
٩٨. المصري اليوم، ٢ أكتوبر ٢٠٠٥.
٩٩. المرجع السابق.
١٠٠. المصري اليوم، ١٩ ديسمبر ٢٠٠٥.
١٠١. البيان الصادر في ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٥.
١٠٢. العربي، ٢٧ نوفمبر ٢٠٠٥.
١٠٣. الوفد، ١٨ ديسمبر ٢٠٠٥.
١٠٤. نهضة مصر، ١٨ فبراير ٢٠٠٦

١٠٥. المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، " المركز العربي  
لاستقلال القضاء والمحاماة يدعو اللجنة الدولية للقانونيين لإرسال لجنة  
لتقصي الحقائق بشأن أزمة قضاة مصر"، ١٩ مارس ٢٠٠٦.  
١٠٦. نهضة مصر، ٨ أبريل ٢٠٠٦، والوفد، ٦ أبريل ٢٠٠٦.  
١٠٧. المصري اليوم، ٣١ ديسمبر ٢٠٠٥.  
١٠٨. وهو ما أشار إليه الصراع الذي نشب في بداية شهر أبريل  
٢٠٠٦ بين أنصار ومعارضى زيارة وفد منظمة هيومان رايتس  
ووتش H.R.W لحماية حقوق الإنسان لنادى القضاة. لكن أخيرا بعد  
ضغط من الحكومة-التي اتهمت نادى القضاة بتشجيع التدخل الأجنبي  
في الشؤون الداخلية لمصر- تم إلغاء الزيارة.



## الفصل الخامس عشر

### القضاة والانتخابات خطاب نزاهة الانتخابات: الأبعاد والدلائل والجدور

شريف يونس\*

بصرف النظر عما ينتهي إليه الصراع الحالى حول قانون السلطة القضائية والقوانين الحاكمة للإشراف على الانتخابات، فإن القضاة قد نجحوا، للمرة الأولى منذ ١٩٥٤-مذبحة مجلس الدولة- فى تحويل قضيتهم بشأن اكمال استقلالهم إلى قضية سياسية عامة، بمناسبة سلسلة الانتخابات التى جرت فى ٢٠٠٥. غير أن حركة القضاة، يمكن أن نقول إنها فى التحليل الأخير نقابية، وفى نفس الوقت وثيقة الصلة ببنية النظام السياسى، ومن ثم حكمت

---

\* باحث فى تاريخ الفكر (مصر).

إلى حد كبير خطابهم بشأن هذه القضايا.

طرح القضاة منذ عام ١٩٨٦ -أثناء عقد مؤتمر العدالة الأول الذى افتتحه رئيس الجمهورية- على الأقل المطلبين البارزين فى حركتهم الأخيرة: تعديل قانون السلطة القضائية وقوانين أخرى متصلة به؛ وتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية، الذى يتناول إجراءات الاقتراع بين أشياء أخرى، والقوانين الأخرى ذات الصلة، بل وقضية إنهاء حالة الطوارئ. ولكن عام ٢٠٠٥ شهد انتقال الحوار حول هذه المطالب من أروقة النظام - المذكرات المرفوعة لرئيس الجمهورية أو غيره من المسؤولين- وكتابات القضاة فى كتبهم ومجلة "القضاة" الصادرة عن ناديهم، لتتقحم ساحة الرأى العام.

وقد دلت القضاة بنجاح على أن استقلال القضاء منقوص، وأن هذا الانتقاص يؤثر أيضا على ممارستهم لعملهم فى الإشراف على الانتخابات، على خلاف ما ورد فى الدستور<sup>(١)</sup>. وكان دستور ١٩٧١ قد أدخل إيكال الإشراف على الاقتراع إلى السلطة القضائية<sup>(٢)</sup>. وكان التطبيق العملى معظم الوقت يقتصر على انتداب بعض أعضاء الهيئات القضائية فى اللجان العامة، بعيدا عن عمليات التزوير المباشرة. فضلا عن أنهم مجموعة محدودة من القضاة يختارها وزير الداخلية، وبالتالي يكون عملهم فى واقع الأمر عنصرا شرفيا ضمن خطة أمنية بالأساس. كما اقتصرت مهمتهم عمليا على تسلم صناديق الاقتراع من اللجان الفرعية وفرز الأصوات وإعلان النتائج.

منذ ذلك الحين انشغل كثير من قادة الجماعة القضائية ورجالها بمشكلة الانتخابات. فأثيرت فى مؤتمر العدالة الأول -والأخير حتى الآن- قضية تنظيم الإشراف القضائى<sup>(٣)</sup> على الانتخابات، بأن يرأس القضاة جميع اللجان الانتخابية؛ ثم صدرت توصيات عن ندوة للقضاة فى يونيو ١٩٩٠ تؤكد أن الإشراف القضائى بوضعه هذا إشراف صورى يترتب عليه "مساس بهيبة القضاء والثقة العامة فيه"، وأنه يجب وضع إجراءات الانتخابات بكاملها تحت إشراف واختصاص السلطة القضائية" بدءا بتقسيم الدوائر وتنظيم جداول الناخبين وحتى إعلان النتائج. وبناء على توصيات الندوة، أعد مجلس إدارة نادى القضاة، برئاسة المستشار يحيى الرفاعى، الرمز المعاصر لقضية استقلال القضاء<sup>(٤)</sup>، مذكرة موجهة إلى رئيس الجمهورية<sup>(٥)</sup>. غير أن هذه الجهود لم تلق أية استجابة عملية.

وفى عام ١٩٩١ أحيل دفع بعدم الدستورية مبنى على طعن انتخابى إلى المحكمة الدستورية العليا، فأصدرت حكمها فى يوليو ٢٠٠٠ بعدم دستورية الفقرة التى تقضى

بـ"جواز تعيين رؤساء اللجان الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية"<sup>(٦)</sup>. وقد قصر الحكم إشراف القضاة على عملية الاقتراع وحدها<sup>(٧)</sup>، ولكنه أتاح لهم الإشراف على جميع اللجان الفرعية والعامّة في انتخابات عام ٢٠٠٠، وهو ما دفع بالداخلية، المسيطرة على باقى جوانب إدارة الانتخابات، إلى محاصرة المقار الانتخابية، حيث قاتلت المواطنين "المشتبه" فى انتمائهم للمعارضة، ومنعتهم من الدخول. فتحول القضاة من دور الحكم فى القضايا السياسية إلى شهود عيان، فضلا عن كونهم أضرىروا بأن أصبح عليهم إما التواطؤ أو المقاومة غير المجدية وضياح هيبنتهم، وأصبحوا تحت بصر الرأى العام كطرف.

ثم شهد عام ٢٠٠٥ تحولات فى المناخ السياسى تشجع على عرض مطالب القضاة على الرأى العام، حيث شهدت البلاد صعود خطاب ديمقراطى من جانب قوى سياسية وتكتلات اجتماعية عديدة، فى ظروف دولية مواتية. فظهرت جماعات كثيرة كامنة، كانت تدافع عن مطالب معينة - مثل حركة استقلال الجامعات، والمهندسين الديمقراطيين، وغيرهم - على سطح الحياة السياسية. كما بدأت ممارسة منتظمة للتظاهر السياسى، شمل قوى يسارية وقومية، فضلا عن جماعة الإخوان المسلمين، ترفع جميعا بدرجة أو بأخرى شعارات ديمقراطية. كل ذلك على خلفية اقتراب انتهاء مدة حكم رئيس الجمهورية والفصل التشريعى لمجلس الشعب فى وقتين متقاربين، وفى ظل إعلان رئيس الجمهورية عن تعديل المادة ٧٦ من الدستور، فى خطاب ألقاه فى فبراير ٢٠٠٥، الأمر الذى ترتب عليه أن أصبح على البلاد أن تشهد استفتاء على تعديل المادة المذكورة وانتخابا لرئيس الجمهورية وانتخابات مجلس الشعب، فى غضون ستة أشهر. وبالتالي أصبحت مطالب القضاة محل اهتمام عام.

وسوف نتناول فى هذا الصدد قضية مشاركة القضاة فى الانتخابات من زاوية خطاب القضاة المعلى دفاعا عن مطالبهم بشأنها. ومن خلال ذلك سنتبين حدود هذه المطالب، والقوى المناوئة لها.. والأهم هو تبين معالم البنية السياسية التى سمحت بظهور هذا الدور المميز للقضاة فى المجال العام.

### أولا: العلاقة بين مطلبى استقلال القضاء وقضية نزاهة الانتخابات

ربط القضاة بشكل مباشر بين المطلبين منذ الجمعية العمومية لقضاة نادي الإسكندرية الثانية فى ١٥ أبريل. وقد أثبتوا بطرق مختلفة كيف يلعب تحكّم السلطة التنفيذية فى القضاء من بعض النواحي دورا أساسيا فى تزوير الانتخابات (انظر ما ورد بهذا الشأن فى تقريرى

لجنتى تقصى الحقائق عن الاستفتاء والانتخابات الرئاسية فى الملحق). ويؤكد ما رصده القضاة أن تدخل السلطة التنفيذية فى شئون السلطة القضائية فاعل ومؤثر، ويهدف بالفعل، بين أشياء أخرى، إلى سيطرة السلطة التنفيذية على عملية إشرافهم على الانتخابات، وإخضاعهم لإرادتها المنصرفة إلى تشكيل مجالس منتخبة "ملائمة" سياسيا للنظام، فضلا عن إعاقة حركتهم المستقلة. كما يبين أن القضاة فى الواقع منقسمون بين أغلبية حريصة على استقلال القضاء ونزاهة إشرافها على الانتخابات، وأقلية نجحت هذه الآليات فى ضمها لصف النظام.

ولكن، من جهة أخرى، قام الارتباط أصلا بين القضيتين بسبب ما ينص عليه الدستور من إشراف القضاة على الانتخابات، وخصوصا بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا المشار إليه عام ٢٠٠٠. فبطبيعة الحال أصبح للنظام مصلحة قوية فى ظل هذا الوضع، فى الضغط على القضاة أو بعضهم لإعلان نتائج "مناسبة"، وهو ما تكشف بشكل صارخ فى انتخابات تكميلية أجريت فى ٢٠٠٣. وأصبح النظام فى حاجة إلى التحكم فى توزيع القضاة على اللجان العامة والفرعية، بما يعزز الخطط الأمنية للسيطرة على نتائج الانتخابات. ويمكن القول بناء على ذلك إن إفساد بعض القضاة أصبح ضرورة ملحة للنظام، وهو ما يتحقق بالحفاظ على آليات التدخل فى سلطاتهم وبين صفوفهم أو توسيعها. ومن الطبيعى أن يخشى القضاة من امتداد أثر هذا الإفساد إلى نظر القضايا أيضا، نظرا لما يفضى إليه من تعزيز الروابط القائمة بين بعض القضاة والجهاز التنفيذى، والقائمة على الدعم المتبادل. وهكذا فإن إشراف القضاة على الانتخابات أثار بأشكال مختلفة مسألة تحكم السلطة التنفيذية فى القضاء.

أفضى نشر تقريرى الاستفتاء والانتخابات الرئاسية، فضلا عما ورد فى الجمعيات العمومية للقضاة، إلى تنقيف الرأى العام النشط بالعلاقة بين القضيتين، بما أدى إلى مساندة واسعة متعددة المصادر لمطلب استقلال القضاء. أو كما قال المستشار زكريا عبد العزيز رئيس نادى القضاة: "مطالبكم أصبحت أمل الأمة وتنبناها الأمة، بل وتدافع عنها"، وأسفر الضغط أيضا عن تضمين جميع مرشحي الرئاسة، بما فيهم الرئيس مبارك، لمطالب القضاة فى برامجهم، والتي سبق أن وردت فى مؤتمر العدالة الأول<sup>(٨)</sup>. غير أن تعديل القانون لم يتم حتى الآن.

## ثانياً: قضية تسييس مواقف القضاة

منذ بداية حركة القضاة الاحتجاجية من أجل مطالبهم، تعدت أجهزة الإعلام الرسمية التعتيم عليها<sup>(٩)</sup>. ولكن نظراً لوجود صحف معارضة وإذاعات محايدة وقنوات تليفزيونية فضائية، فضلاً عن متابعة بعض القوى السياسية المعارضة والجماعات الاجتماعية الجديدة لحركة القضاة، لم تكن جهود السلطة ناجحة. واكتفى إعلام الحكومة كعادته بنشر بيان مجلس القضاء الأعلى السابق الإشارة إليه، دون الإشارة إلى سياقه، بما أدى في الواقع للفت انتباه ضحايا الانحصار في هذا الإعلام إلى وجود مشكلة يجرى التعتيم عليها.

نظراً لفشل التعتيم، ونظراً لقوة مركز القضاة في لحظة الانتخابات، بدأ الهجوم السياسي عليهم لتعطيم وحدتهم وإدانة مواقفهم. فتم عرض مطالب القضاة باعتبارها مطالب تعبر عن مصالحهم الخاصة، واستنكر الإعلام الرسمي أن يفضح القضاة التزوير في الصحف، باعتباره منافياً لتقاليد القضاء واشتغالاً من جانبهم بالسياسة.

وقد تصدى القضاة المحتجون في جمعياتهم العمومية لهذا الخطاب الذى يرمى إلى إدانتهم، تمهيدا لعقابهم، فردياً وجماعياً، بالقول إن مطالب القضاة وإن كانت تخصهم، فإنها أيضاً فى صالح المجتمع ككل، فقانون استقلال القضاء، فى كلمة أحمد صابر، عضو مجلس إدارة النادى "يحقق للمواطن العزة والطمأنينة"<sup>(١٠)</sup>. ويمكن أن نلاحظ ميل خطاب نادى القضاة تدريجياً، مع اشتداد هجوم أنصار السلطة ومؤسساتها عليه، للدفاع صراحة عن حقهم فى "الكلام فى السياسة".

فى البداية طمأن رئيس النادى الحكومة بأن العبارات الحادة لبعض شباب القضاة المقصود بها هو "التصميم على الإشراف الحقيقى والفعال وليس تخلياً أو امتناعاً عنه". كما أن القضاة ليست لديهم نوايا للاعتداء على السلطات القائمة، فهم "يعرفون للحكومة قدرها، مثلما هى تنق فى حكمة القضاة وحرصهم على الاستقرار ومسيرة الإصلاح". بل رفض تأييد المعارضة لاجتماع القضاة قائلاً: "ليس للقضاة شأن بالسياسة وتقلباتها... والقضاة كانوا ولا يزالون وسيظلون جزءاً من سلطات الدولة، [وهم سلطة] تحرص على سلطانها واستقلالها وكرامتها بقدر حرصها على سلطان وكرامة السلطتين الأخرين"، والقضاة بالإجمال "يتطلعون إلى احترام حياد القضاة ورغبتهم فى الارتقاء فوق الخلافات السياسية"<sup>(١١)</sup>. وقد عبر أكثر من قاض عن أن موقفهم ينبع من الرغبة فى تحقيق الاستقرار وتوطيد الشرعية. وهو موقف يتجه إلى الحد من الصدام مع السلطة التنفيذية، مع التمسك

بالمطالب، واعتبار المسألة داخلية في النزاع بين السلطات.

وفي الجمعية العمومية الثانية تقدم المستشار زكريا عبد العزيز رئيس نادي قضاة مصر خطوة أخرى، مقررا أن "الإصلاح القضائي هو إصلاح للدولة... وإصلاح نظام الانتخابات هو حجر الزاوية في الإصلاح"، واضعا خطاب القضاة داخل خطاب الإصلاح السياسي. كما أن "مطالب القضاة هي مطالب الأمة"، و"المدولة [في المحاكم بين القضاة قبل إصدار الأحكام]... أساس الديمقراطية"، و"وحدثنا "القضاة" صمام أمان مصر"<sup>(١٢)</sup>، واضعا بذلك حركة القضاة في قلب الحركة الديمقراطية والوطنية. وردا على القول إن القضاة يبتزون النظام، قال إن "مطلبنا ليس ابتزازا بسبب الظروف بل هو قديم. ونحن نطالب بحق ولا نطالب بمصالح شخصية أو مطالب فتوية. نحن نطالب باستقلال القضاء لا بزيادة المرتبات"<sup>(١٣)</sup>.

والواقع أنه بانقضاء الانتخابات الرئاسية، لحساسيتها التي حذر منها رئيس النادي<sup>(١٤)</sup>، أصبحت السلطة تعتبر نفسها في حل من الانتقال للهجوم على القضاة وناديهم (انظر الملحق). وكان رد فعل المستشار زكريا عبد العزيز في الجمعية العمومية الثالثة، التي تلت اعتداءات ضباط الشرطة على القضاة في الانتخابات النيابية، الدفاع صراحة عن حق القضاة في التدخل في الشأن السياسي: "يتهمونا بالحديث في السياسة، وهو ليس محظورا، وهو حق المواطنة. ولكننا تحدثنا فقط فيما يتعلق بعملنا. يريدون أن يجرمونا من التفكير في وطننا... إنه الإرهاب إذن". كما أن ثمة فرقا بين الاشتغال بالسياسة، وقد عرفه بأنه الانضمام إلى الأحزاب، وبين الحديث في السياسة. كما قال مواصلا "الحديث في السياسة": "أين نحن من الدعوة للإصلاح التي أطلقها السيد الرئيس... كلام يُطلق في الهواء مع الأسف الشديد". ولكنه ينتهي إلى القول: "تكفينا منصتنا العالية: القضاء ولا نريد هذا العمل [الإشراف على الانتخابات]"<sup>(١٥)</sup>.

وكانت هذه الجمعية قد بدأت باعتراض البعض على دخول الفضائيات للتسجيل، ربما انعكاسا لموقف المجلس الأعلى للقضاء الذي شكك في الجمعية العمومية الأولى وادعى أن كثيرا ممن حضروها لم يكونوا من القضاة. وقد انتهى الأمر بالتصويت بأغلبية كبرى لصالح حضور الفضائيات، أي الاستمرار في مخاطبة الرأي العام، برغم بدء الهجمة المضادة.

ويمثل المستشار محمود الخضيرى الجناح الأكثر راديكالية في حركة القضاة، أو ببساطة

الأكثر ميلا إلى مواجهة الصراع على حقيقته. وهكذا أخذ ينادى "الشعب" لدعم القضاة فى مطالبهم. وأكد أننا "نريد أن نعيش كبقية الشعوب الحرة بلا طوارئ ولا معتقلات". كما خاطب القضاة باسم الشعب: "الشعب يطلب منكم: الاستمرار حتى يتحقق مراده وتفك أغلاله ويصبح حرا فى اختيار حكامه بلا وصاية من أحد". ولكن قوى الشعب كلها مدعوة لأن تتحرك لأن "المعركة ليست معركة القضاة وحدهم ولكنها معركة الشعب كله". ولكنها ليست على كل حال معركة ضد الرئيس جامع السلطات، فالرئيس بدوره مدعو إلى مسيرة الإصلاح وألا يدع مراكز القوى تخربها<sup>(١٦)</sup>. وإزاء الاعتداء على القضاة، دعا القاضى إلى اعتبار الأذى الذى أصابه "وساماً على صدرك تفاخر به وشرف... لأنه من أجل تحقيق حلم الشعب فى أن ينال حرية وعزته وكرامته. وإنى أطلب بإنشاء سجل فخرى" بأسماء القضاة الذين تعرضوا للاعتداءات<sup>(١٧)</sup>، فالإصابات ليست إهانة، ولكنها فداء وتضحية وشهادة من أجل قضية الشعب، وبالتالي القضاة بمعنى ما يمثلون الشعب.

فى كل الأحوال فإن إشراف القضاة على الانتخابات هو من أحد جوانبه دور سياسى. فالنظام يستخدم هذا الإشراف المنقوص والخاضع لتدخله فى إضفاء شرعية لا تقنع أحدا على انتخاباته المتتالية التى تديرها وزارة الداخلية، على حساب سمعة القضاة ومكانتهم الوثيقة الصلة بمهنتهم كما ذكروا مرارا<sup>(١٨)</sup>. فالصراع فى الواقع ليس على قيام القضاة بدور سياسى من عدمه، بل على طبيعة هذا الدور. ويمكن القول إن تصاعد تسييس حركة القضاة هو رد فعل لهذا التسييس الأسمى. فبناء على الارتباط الحاصل بين استخدام القضاة فى تغطية التزوير وانتقاص استقلال القضاء، أصبح كل انتقاص لهيمنة النظام على القضاة قضية سياسية، لأنه يؤدى إلى خسائر سياسية للنظام وجهود مضاعفة من جانبه. فحين جلس القضاة فى اللجان الانتخابية الفرعية وفقا لحكم المحكمة الدستورية العليا، كان على السلطة أن تستبدل هيمنة الضباط المباشرة على الموظفين المنتدبين للاقتراع بحشد قوات خارج اللجان تقاثل المواطنين علنا على مرأى ومسمع من العالم كله، فضلا عما تنيره هذه الصدمات من كراهية متزايدة لقوات الأمن.

غير أن علاقة القضاة بالسياسة لا تتصل فحسب بالانتخابات. فحدود وفعاليات السلطة القضائية، بما فى ذلك المجال الذى تنظره من الدعاوى، ومدى استقلالها هى ذاتها، وأدائها لمختلف الوظائف الإضافية التى توكل إليها، مثل الإشراف على الانتخابات.. كل ذلك مسألة سياسية بالتعريف، لأن التشريع، القانونى والدستورى، فى حد ذاته، فضلا عن مكان التشريع أصلا من البنية السياسية، كل ذلك مسألة سياسية. وهى لا تفقد طابعها السياسى إلا فى وضع

سياسى مستقر، تصبح فيه العلاقات بين السلطات مسلما بها. والحال أن النظام السياسى القائم بطبيعته لا يقوم إلا على توازن غير مستقر بين نمطين من الشرعية والسلطة، يطحن فئات مهنية كثيرة، منها القضاة، ويثير بشكل دائم صراعات داخل مؤسسات الدولة. وهو ما سنتناوله الآن.

### ثالثا: الجذور البنيوية لحركة القضاة فى البنية السياسية

شكل القضاة منذ استقرار السلطة التى جاء بها نظام يوليو ١٩٥٢ جيبا للشرعية القانونية داخل نظام لا يقوم على هذا النمط من الشرعية أصلا وابتداء. ذلك أن السلطة حافظت للقضاء المصرى على قدر كبير من الاستقلال، حيث اعتبر استقلاله، فى حدود معينة، أحد مرتكزات النظام العام. فاكنت سلطة الضباط إلى حد كبير بالافتتاح من سلطاته بإنشاء المحاكم السياسية والاستثنائية وتحصين بعض أعمالها من رقابة القضاء الإدارى - والأمر الأخير حد منه دستور ١٩٧١ إلى حد كبير، وإن كان القضاء ما زال يحصن بعض قرارات رئيس الجمهورية باعتبارها من أعمال السيادة - فضلا عن السيطرة على النيابة العامة، القائمة حتى الآن. ومن ثم فإن القضاء العادى، الذى يتولى الفصل فى القضايا المدنية والجنائية، ظل بعيدا عن التدخل المباشر للسلطة فى معظم الحالات، بخلاف ما تعرض له القضاء الإدارى من قيود، حتى صدور دستور ١٩٧١، وما تعرضت له النيابة العامة من إحقاق، باق حتى الآن. ومن هنا ظل القضاة محتفظين بثقافة فرعية تقوم على فكرة سيادة القانون، تختلف عن إيديولوجية النظام، ويعملون وفقا لها فى النطاق الذى ترك لهم، مدركين فى نفس الوقت للقيود التى تحيط بعملهم.

#### (أ) ازدواجية النظام السياسى بين القانون والانتقال:

يعد قيام هذا الجيب ضرورة للنظام من جهة، ومشكلة من جهة أخرى. ويرجع ذلك إلى أن نظام الحكم الذى أقامه نظام يوليو يقوم على ازدواج أصلى بين نوعين من المنظمات: مؤسسات رسمية معلنة، تتولى وظائف مختلفة، مثل الوزارات والمصالح المتخصصة، والنقابات، والجمعيات الأهلية، والجامعات. وهذه المؤسسات تقوم بالضرورة على لوائح وقوانين تحكم عملها. ويعتبر القضاء العادى ومجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى مؤسسة من هذا النوع، تختص بإدارة الدعاوى التى تحل النزاعات بين الأفراد، ونزاعاتهم مع موظفى



الدولة، ونزاعات موظفي الدولة مع بعضهم البعض فيما يتعلق بحقوقهم الفردية. والنوع الثاني هو أجهزة الأمن العليا: وهذه تقوم ببعض أدوار الأحزاب السياسية الحاكمة في النظام الديمقراطي، حيث تتولى تكييف هذه المؤسسات العلنية بما يحقق مصالح النظام.

فبشكل غير معلن، تتولى هذه الأجهزة المسؤولية عن إيقاع أداء النظام السياسي والاجتماعي بصفة عامة، وهو ما يتطلب أن تتدخل في حل جميع التوترات الاجتماعية والسياسية على اختلافها بوسائلها الخاصة، بدءا بالمشكلات العمالية مع القطاع العام أو رجال الأعمال، ومدى الحرية المتاحة للنشاط الاقتصادي، وليس انتهاء بتولى المناصب المختلفة، بل تعيين المعيّدين في الجامعات. وتتطوى وسائلهم على عرقلة قيام أفراد معينين بنشاط يعتبر مشروعاً من الناحية القانونية، أو ترتيب حجج قانونية لحل هيئة ما - حزب أو جمعية - ناهيك عن عقاب هذا الفرد أو ذلك على عدم احترامه للترتيب السري للسلطة، بما يشيع جوّاً عاماً من الإرهاب يعد من متطلبات سيطرتها. وهكذا فإن نشاطها لا يقتصر على قمع المعارضة، وإنما يمتد إلى ترتيب أوضاع البلاد ككل.

وهكذا فإن الدور السياسي لأجهزة الأمن العليا لا يمارس بشكل قانوني، وإنما يتحقق إما بالقمع المباشر، أو إيكال إصدار القرارات إلى المؤسسات المعلنة المعنية، كل في مجالها، من خلال توجيه رؤساء هذه المؤسسات، التي كان لها يد في تعيينهم. وبهذا تستطيع أن تتسق بين حركة مختلف هذه الأجهزة وفق اعتبارات أمن النظام (وهكذا مثلاً فإن عدم تعيين معيد ما يتخذه رئيس الجامعة أو وزير التعليم العالي، برغم أنه مبني على تعليمات أمنية، وهكذا).

في ظل هذا الوضع يتميز النظام السياسي بحالة من الاحتكاك المستمر بين متطلبات الأمن وبين متطلبات العمل المنتظم لمؤسسات الدولة، تعاني منه جميع قطاعات العاملين فيها، فضلاً عن المتعاملين معها، أو يستفيد بعض هؤلاء لصلتهم بأجهزة الأمن، ولكنها في كل الأحوال الحقيقة الأساسية التي تحكم عمل النظام. وينتج الاحتكاك من أن متطلبات الأمن الواسعة هذه يستحيل تقنينها، بالضبط لأنها بلا قواعد سوى تقديرها الخاص للمواقف المتغيرة من لحظة لأخرى، ولطبيعة التوازنات التي ترى في لحظة معينة العمل على قيامها، أو الحيلولة دونه.

ومن الناحية التاريخية، يرجع هذا الازدواج إلى أن نظام يوليو أتى بمجموعة معزولة من الضباط إلى السلطة، بلا ظهور سياسي، وبالتالي كان عليها أن تحكم من خلال مد جسور

مع قوى ومنظمات مختلفة في المجتمع، بشرط إلحاقها بهم ووضعهم تحت سيطرة أجهزتهم الأمنية. فقد ظلت مشكلة هذه السلطة دائما ما تولد من فراغ سياسي، يحول دون هيمنتها الإيديولوجية بالمعنى الجرامشي، أي تحويلها إلى "نظام طبيعي". وقد سعت سلطة بوليو ١٩٥٢ للتغلب على ذلك بخلق المزيد من المؤسسات المدنية محدودة السلطة، أطلقت على بعضها لقب سلطات، منها ما يسمى "سلطة الصحافة". وإلحاقها به، وفقا لنموذج شبه كوربوراتي.

والواقع أن مختلف هذه "الأدوات" تميل دائما إلى إثارة مشكلات للقلب الأمني للنظام، لأن تعزيز سلطاتها ضروري، حيث تمنحها خبرتها قدرا من الحصانة يجعل الاستغناء عنها مستحيلا. فالنظام لا يستطيع أن يوكل لأجهزة الأمن القيام بالأدوار التي يقوم بها المهندسون أو المحامون أو القضاة أو أساتذة الجامعات، وقصارى ما يستطيعه أن يحاول التدخل فى قراراتهم. وبالتالي تتمتع هذه الفئات فعليا بقدر من الاستقلال، وبقدر من النفوذ والسلطة يفوق بكثير أية منظمة منتخبة. وليس من قبيل الصدفة أن الاحتجاجات الأكثر تأثيرا تأتي غالبا من فئات نوعية غير منتخبة، تدين بنفوذها إلى اختصاصها. وللسيطرة على هذه الفئات ومؤسساتها، يحتفظ النظام بالقدرة على قمعها من جهة وعلى التدخل فى شئونها لتوجيهها بالشكل "المناسب"، من جهة أخرى. وهكذا فإن الجانب الآخر من طبيعة النظام هو الجانب الانقلابي: أى الحاجة إلى أن يحتفظ لنفسه دائما بالقدرة على القيام بانقلابات مصغرة على شرعيته المعلنة ومؤسساته الرسمية من حين لآخر، وبالتالي فإن حاجته إلى ثغرات القانون و"ترزيته" لا تقل عن حاجته إلى القانون نفسه، لجعل هذا الازدواج يعمل بأكثر سلاسة ممكنة.

ويتطلب استمرار النظام فى العمل بهذا الشكل ألا يعيق القانون التدخل من جانب أجهزته السرية فى أنشطة مؤسساته. وبالتالي يكون القانون والدستور نفسه بعض الوسائل التي تستعملها السلطة التنفيذية وقلبها الأمنى فى تحقيق أهدافها. وبالتالي أيضا يصبح القضاء، باعتباره مؤسسة تقوم على القانون وحده أحد أدوات النظام فى إجراء سياساته، وهو ما يتحقق بأن يتاح له التدخل بشكل أو بآخر فى أمور العدالة.

ويعكس الدستور الحالى هذا الترتيب الواقعى للسلطة من خلال التركيز الهائل للسلطة فى يد رئيس الجمهورية، الذي يمارسها من خلال أجهزة إدارية مختلفة، على رأسها الأجهزة الأمنية العليا. ذلك أن النظام الدستورى الحالى لا ينص على مبدأ فصل السلطات، كما لا يقوم عليه فعليا. حيث يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة، ويحصل على تفويضات

استثنائية من مجلس الشعب. كما أنه يجمع بين صفة رئيس السلطة التنفيذية وصفة رئيس الدولة التي تجعله حكما بين السلطات، وذلك وفق نص المادة ٧٣: يرمى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني<sup>(١٩)</sup>. والصيغة نفسها شمولية بشكل قاطع: فالنص يفترض وجود "عمل وطني" واحد ومحدد وشامل، تلعب السلطات المختلفة بأدوار معينة فيه تحت إشرافه، وبالتالي يقوم الدستور على فكرة تقسيم العمل بين السلطات، لا الفصل بينها. وينيط النص برئيس الجمهورية وحده أداء السلطات لهذه الأدوار في مشهد موحد واحد منتظم، محوره الوطن، لا المواطن. فمكان الرئيس من هذا "العمل الوطني"، بألف لام التعريف، كمكان المخرج في النشاط المسرحي. وبالمقابل يقوم بينما مبدأ الفصل بين السلطات على فلسفة كفالة الحريات الفردية.

### (ب) حدود سلطة القضاء داخل النظام السياسي:

بناء على ذلك نستطيع أن ننقل إلى وضع القضاء داخل هذا النظام السياسي. أو المشكلات التي يعانيتها هذا الجيب الذي يعتنق مبدأ سيادة القانون في ظل نظام له وجهان، أحدهما انقلابي بالضرورة. ويمكن أن نلاحظ أولاً أن القانون يعكس وضع الرئيس المهيم على السلطات وعلى السلطة القضائية أيضاً. وهكذا يجعل القانون الرئيس يباشر سلطته كرئيس للدولة إزاء القضاء من خلال السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل، الذي يتمتع بسلطات عديدة وفقاً لقانون السلطة القضائية<sup>(٢٠)</sup>.

وفي الواقع العملي، يخضع القضاء، مثلهم مثل باقي مؤسسات المجتمع الرسمية وغير الرسمية، لضغوط المؤسسات الأمنية العليا، ويتمثل ذلك من الناحية المباشرة في التدخل في أعمال القضاء بشكل غير مباشر، عن طريق العمل على إحالة القضايا ذات الحساسية السياسية أو التي تهم السلطة بشكل أو بآخر لدوائر بعينها<sup>(٢١)</sup>. كما تخلق السلطة التنفيذية استثناءات وأوضاعاً خاصة داخل القضاء لاستمالة بعض القضاة والتميز بينهم حسب ولائهم مثل تفاوت الأجور، ووضع أداتي النذب والإعارة في يد وزير العدل وسيطرة الوزير على نظام التفنيش القضائي، بغرض خلق فئات موالية من بينهم، وعقاب المتمردين. وكانت الانتخابات نموذجاً صارخاً على مثل هذا الاحتكاك بين العلني والسري، والذي استجد فيه أن القضاة أصبحوا طرفاً فيه منذ عام ٢٠٠٠.

غير أن تدخل النظام في القضاء يتجاوز ذلك. فبشكل غير مباشر يجد القضاة أنفسهم

مطالبين بتطبيق قوانين تبدو متناقضة، أو معيبة، أو مليئة بثغرات مقصودة، لإتاحة الفرصة للتدخل الأمني، يتولى وضعها أناس تعارفت الصحافة على تسميتهم "ترزية القوانين". وعلى سبيل المثال فإن الثغرات المعروفة تماما في قوانين الانتخابات مقصودة لذاتها لإتاحة مجال واسع لحركة النظام عن طريق الشرطة وغيرها مثلا نظام "التعريف" على الناخب بلا أوراق، والخالي من أية ضوابط مُحكمة، أو الإصرار على عدم تسليم مندوبي المرشحين نتائج رسمية لفرز الصناديق الفرعية. بل صدر كثير من القوانين مصابا بعوار دستوري، عمدا برغم تنبيه بعض أعضاء مجلس الشعب، لكسب الوقت لحين الحكم بعدم الدستورية، فتورطت السلطة بذلك في الاستخدام الذرائعي للقضاء.

وهناك القوانين التي لا توضع بغرض تنفيذها في كل الحالات، ولكن كسلاح محتمل مثل القيود على حريات التعبير والنشر والنظائر. فتطبق بعض القوانين بشكل انتقائي، بحيث تحال بعض القضايا للمحاكمة، أو بالعكس، يُحفظ التحقيق فيها، أو يُفْرَج عن المحبوسين بأمر النيابة، أو يُمد حبسهم ثم يُفْرَج عنهم، مع عدم حفظ التحقيق ليعاد فتحه وقت اللزوم. فمركزية النيابة العامة وتعيين رئيس الجمهورية للنائب العام وفصل النيابة عن القضاء يمكن السلطة التنفيذية من التحكم في مدخلات النظام القضائي المستقل. وتتكفل الهيمنة الفعلية لأجهزة الأمن على تنفيذ الأحكام بالتحكم في المخرجات ومن هنا يأتي مطلب القضاة بإقامة شرطة قضائية تابعة لهم. ومؤدى هذا التطبيق الانتقائي للقانون أن تصبح أدوات القانون عقوبات، بما يخل بمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في الدستور، والذي هو أساس فكرة القانون نفسها.

كما يسود عرف مدعوم بالسلطة داخل أجهزة الأمن، يتيح لها عقاب الأفراد وحبسهم فعليا بغير سند قانوني كما يحدث في أقسام الشرطة، ويتلقى الأمن الحماية الكافية حين يتستر على المجرمين، أو حين يستخدمهم بنفسه، كما حدث في الاعتداء على المتظاهرين يوم الاستفتاء في ٢٥ مايو ٢٠٠٥، ناهيك عن حالة الطوارئ الدائمة التي أتاحت عمليا حبس الآلاف لسنوات تتجاوز العشر أحيانا بلا أى اتهام قانوني، إلخ. هذا كله يجعل المحاكم تستخدم أحيانا كمجرد أداة بيد النظام تستعمل بشكل انتقائي في حدود معينة، على أن تفسح المجال لغيرها من أدوات هيمنة الأمن العام والسياسي غير القانونية<sup>(٢٢)</sup>.

وإذا أخذنا في الاعتبار أن القضاة لم يقرروا أبدا ألا يشرفوا على الانتخابات، يمكن أن نقرر أن القضاة يعانون بشكل مزمن من ازدواجية النظام، ويسخطون، كباقي فئات المجتمع، على الشروط التي تفرضها السلطة الاستبدادية على ممارستهم لعملهم<sup>(٢٣)</sup>، وبالتالي فإنهم

يميلون بشكل طبيعي إلى تفويض هذا الازدواج بقدر الإمكان، مستفيدين من الحصانة الخاصة التي يتمتعون بها، بسبب طبيعة عملهم ذاتها. ولعل ما استجد لنقل هذا السخط إلى العلن هو شيوع الأمل في أن لحظة التغيير قد حانت، بعد مساع عديدة استمرت حوالى عقدين "للتفاهم" مع السلطة، حققت لهم بالفعل بعض المكاسب، منها تكوين المجلس الأعلى للقضاء ذاته الذى دخل فى نزاع معهم.

### (ج) وضع القضاء داخل النظام السياسى:

يتميز موقع القضاء بالذات بين المؤسسات الملحقة بالنظام بحساسية بالغة. فقيام هذه السلطة/ المؤسسة بعملها يتطلب قدراً كبيراً من الاستقلال، وحصانة ذاتية لأعضائها تجعل استخدام القمع المباشر ضدهم أمراً بالغ الصعوبة، فيصبح التدخل فى سلطتهم هو الأداة الوحيدة المتاحة.

وبصفة عامة فإن الازدواج البنوي للنظام بين بنية قانونية وبنية أمنية يمنح القضاء مكانة متميزة. وبهذا الاعتبار يحتل القضاء فى الواقع مركزاً وسطاً بين الاستقلال والتبعية، كما رأينا. وليس من قبيل الصدفة أن نظام يوليو شهد ظهور وانتشار تعبير موفق للغاية فى التعبير عن هذه المحصلة، وهو "مرفق القضاء"، أو "مرفق العدالة"، وهذا مستمد من فقه القانون الإداري وأحكام مجلس الدولة الفرنسي، واستقر فى الخطاب القانوني المصري - ربما للإشارة إلى فهم سلطوي خاص نزع إلى اعتبار العدالة خدمة تؤديها السلطة التنفيذية عن طريق القضاء، الذى تمتع فى هذا الإطار بامتيازات وحصانة معينتين، ويقدر من الاستقلال لا يمنع تدخل السلطة وقت "اللزوم".

أضف إلى ذلك أن القضاء المصرى يشكل أحد أهم أدوات الدولة لتعزيز سلطتها ومركزيتها. وهنا من المفيد أن نتذكر أن النظام القانوني المصرى، المقتبس فى نظامه العام من النظام الفرنسى، يتسم بالمركزية ودعم سلطة الدولة ومركزيتها، بأكثر مما يستطيع التراث القانوني الإسلامى أو العرفى، وهو ما شكل فى نظر أحد الباحثين<sup>(٢٤)</sup> مصدر جاذبية هذا النظام للصفوة المصرية التى دافعت عن فكرة استقلال القضاء. ولهذا سعى النظام فى خطابه المعلن بعد عهد عبد الناصر إلى تعزيز مكانة القضاء، بوصفهم أحد أركان النظام كما أشار رئيس نادى القضاء كما رأينا سلفاً. أضف إلى ذلك أن عمليات تحرير الاقتصاد أصبحت تتطلب بشكل متزايد قضاء مستقلاً يكون بمثابة ضمانة لمختلف أطراف النزاع،

وبصفة خاصة مع الحاجة الملحة لاستجلاب رءوس أموال من الخارج.

وهكذا تسعى السلطة التنفيذية باستمرار للتعبير عن "تقديرها" للقضاة من خلال المزايا العينية والمالية<sup>(٢٥)</sup>، فضلا عن حماية المجال القضائي من أى مساس فى وسائل الإعلام، بما فى ذلك بعض حالات الفساد المحققة التى أدت لسجن بعض القضاة بعد صدور أحكام قضائية ضدهم، حتى أنه يمكن القول إن القضاة فى جمعياتهم العمومية هم أول من أشار علنا إلى هذا الفساد. كما استجابت الدولة لطلب القضاة بعدم حل مشكلة بطء التقاضى بزيادة أعداد القضاة، وإن كان ثمة مبرر بالفعل للتخوف من أن تستثمر السلطة ذلك للزج بالمزيد من ضباط الشرطة السابقين فى النيابة ثم القضاء<sup>(٢٦)</sup>.

ولعل هذه المكانة الخاصة هى التى تفسر الاهتمام العام بقضية إشراف القضاة على الانتخابات. فالناس فى حاجة فى مواجهة السلطة الأمنية إلى حماية فئة لها امتياز أو قوة ما، وهو ما يتوفر فى فئات قليلة على رأسها القضاة. فببساطة يستطيع ضابط أمن الدولة أن يعتدى بالسب والضرب على موظف منتدب على صندوق، بل وربما لا يحتاج إلى ذلك، حيث إن مجرد وجوده وإصدار الأوامر بالتزوير كاف لإرهاب هذا الموظف. ومن هنا تتجلى حساسية وضع إشراف القضاة على الانتخابات، حيث إن إشرافهم مع حصانتهم بهذا الشكل يضعان معا حدا واضحا لحالة الإرهاب العام، قد يودى بهيبة النظام القائمة على القدرة على خرق القانون وممارسة الإرهاب.

هذا كله فى حين أن وعى القضاة يقوم، كما أسلفنا، على إيديولوجيا قانونية ودستورية فرعية مختلفة كلية عن إيديولوجية الدولة الأمنية الكوربوراتية. ويزداد التعارض خطورة بسبب رغبة النظام فى الاستفادة من القدر الذى منحه للقضاء من استقلال فى تعزيز مكانته كنظام يدعى أنه يقوم على حكم القانون ودولة "المؤسسات" لا الأجهزة، بما فى ذلك إشرافهم الصورى على الانتخابات حتى عام ٢٠٠٠. غير أن تقديس القضاء انقلب كما رأينا على النظام وهو يواجه حركة القضاة.

#### (د) الصراع السياسى مع محاولات إدماج القضاء:

تتمثل المعارك الأساسية للقضاء مع النظام فى مقاومة محاولات إدماجه بأكثر مما يحتمل فى المخططات الأمنية للسلطة. وبالنسبة للأزمة الحالية فإنها نشأت أساسا عن حكم المحكمة الدستورية العليا الذى زج بالقضاة فى عمليات الانتخابات التى تتميز تاريخيا فى ظل سلطة

يوليو بالتزوير الفاضح. وهكذا وجد القضاة أنفسهم في وضع بالغ الحرج. فمثلاً، وفقاً لشهادة أحمد صابر عضو مجلس إدارة نادى القضاة ورئيس المحكمة<sup>(٢٧)</sup>، أدى الصراع بين القضاة والشرطة حول تمكين الناخبين من التصويت، برغم خسارة القضاة فيه، إلى أن يهتف الناخبون للقضاة ضد الأمن.

ولعل حصانة القضاة ومكانتهم هي التي تفسر الاهتمام العام بقضية إشراف القضاة على الانتخابات، منذ صدور حكم المحكمة الدستورية العليا. فالناس في حاجة في مواجهة السلطة الأمنية إلى حماية فئة لها امتياز أو قوة ما، وهو ما يتوفر في فئات قليلة على رأسها القضاة. ببساطة يستطيع ضابط أمن الدولة أن يعتدى بالسب والضرب على موظف منتدب على صندوق، بل وربما لا يحتاج إلى ذلك، حيث إن مجرد وجوده وإصدار الأوامر بالتزوير كاف لتحقيق الغرض. ومن هنا حساسية وضع إشراف القضاة على الانتخابات، حيث إن إشرافهم مع حصانتهم بهذا الشكل يضعان معا حدا واضحا على حالة الإرهاب العام، قد يودى بهيبة النظام القائمة على القدرة على خرق القانون وممارسة الإرهاب. وهكذا أصبح القضاة بإشرافهم المباشر على الانتخابات واقعين بين مطلبين متعارضين، أحدهما "التعاون بين السلطات" وفقاً لما يمكن أن نسميه روح دستور الضباط، أو تطبيق القانون، وتمكين الناخبين من التعبير عن إرادتهم.

غير أن هذه لم تكن المرة الأولى التي يستدرج فيها النظام القضاة لمواقف سياسية تؤدي لانقلابهم عليه. ففي الستينيات سعت السلطة بنفسها إلى إدماج القضاة في تنظيمات الاتحاد الاشتراكي، ورأت أن ذلك لا يعد عملاً سياسياً يتنافى مع استقلال القضاء. وهكذا قررت السلطة بنفسها أن القضايا الوطنية العامة لا تعد من قبيل السياسة. وقد قاوم القضاة مطلب إدماجهم في الاتحاد الاشتراكي بإصدار بيان في ١٩٦٨، ينادى باستقلال القضاء ودولة القانون، الناف حوله أغلبية القضاة في انتخابات مجلس إدارة النادى، فرد النظام على ذلك بإصدار قرارات جمهورية ضربت الاستقلال النسبى للقضاء فيما يعرف بـ"مذبحة القضاء" عام ١٩٦٩، واعتبرت مقاومتهم موقفاً سياسياً "رجعياً" بمصطلحات الفترة.

ويتمثل التطور الأساسى لموقف النظام من القضاء فى أن الهدف لم يعد دمج القضاء فى "حزب" النظام الوحيد آنذاك، لأن النظام تخلى هو ذاته عن النموذج التبعوى، وأصبح مصاباً بفقر إيديولوجى جسيم، وعجز عن طرح أية رؤية إدماجية للمجتمع سوى شعارات وطنية عامة لا تفيد بحد ذاتها فى تبرير أية سياسة بعينها، بل فقط فى تبرير جزئى، محل سخط دائم، لهيمنة الأجهزة الأمنية. وهكذا أصبح المتاح أمام النظام مجرد استخدام أدواته الإدارية

في مواصلة حصار "السلطات" التي أنشأها، وإدماجها في مخططاته، وهذا هو جوهر ما سُمى التحول إلى "الشرعية القانونية أو الدستورية". كما يعنى هذا الانتقال تقنين الدولة الاستبدادية نفسها بكل من النصوص المحكمة والنصوص المليئة بالثغرات. بما يعنى استخدام القانون كمهارة محورية فى تنظيم العدل، وفى الصياغة القانونية لاحتياجات النظام وإدامته، ولكن فى إطار إدارى، وهو ما يفسر التمسك الشديد بالأوضاع الحالية للسلطة القضائية.

فوق هذا التسييس المبني مؤسسياً، شهد عهد الرئيس محمد حسنى مبارك استخداماً متزايداً للقضاء فى حسم قضايا سياسية، مثل الاعتياد على رفض الأحزاب السياسية فى لجنة الأحزاب<sup>(٢٨)</sup>، بحيث قامت معظم الأحزاب الرسمية بحكم قضائى مبنى على الطعن فى قرار اللجنة، والباقي ينتظر دوره؛ والتضييق على النقابات المهنية، حين استفحلت فيها تيارات معارضة، حتى صار بعضها إلى إدارتها على يد لجان قضائية. ولعل أحد أخطر جوانب هذا الاستخدام السياسى للقضاء ما استجد فى دستور ١٩٧١ من إدخال مبدأ الإشراف القضائى على الانتخابات تحت وصاية وزير الداخلية، فتكونت بذلك نقطة احتكاك مزمنة، ومدخلاً ممكناً للسياسة، ينتظر الفرصة المواتية.

كما أن بعض عناصر تنتمى للمعارضة الإسلامية السياسية بدورها لم تحجم عن هذا السلوك. ولعل أشهر الحالات هو الحكم بتفريق نصر حامد أبو زيد عن زوجته، كوسيلة، كما صرح المدعى نفسه، لتكفيره، والتحكم بالتالى فى مجال الأفكار المنشورة عن طريق القضاء. كما أفصح كثيرون من اليسار عن نيتهم لوقف بيع القطاع العام عن طريق رفع دعاوى قضائية. وهكذا أصبح المجال القضائى ساحة أساسية للصراع السياسى والتراشق بخطابات سياسية. وهكذا أناطت أطراف مختلفة بالقضاء أن يكون رمزا من رموز الفكر الدولتى الاستبدادى الذى يقدر المؤسسات ويضفى عليها حصانة إيديولوجية من نمط سياسى بلا أدنى شبهة.

#### (هـ) استنتاجات: جذور تسييس حركة القضاة:

يفسر كل ما سبق ما يمكن أن نسميه وجود ميل كامن عند غالبية القضاة لدخول المجال السياسى. من زاوية معينة، وهى استكمال سلطاتهم والخروج من الحصار المفروض حول ممارسة اختصاصهم كسلطة من السلطات الثلاث. فالقضية التى يجب أن تثار هنا، ليس لماذا



دخل القضاة المجال السياسي الآن، بل لماذا لا يدخلونه إلا في لحظات معينة، مثلهم في ذلك مثل بقية المنظمات التي لا تقوم على عضوية منتخبة كالنقابات المهنية والتي تدخل المجال السياسي من حين إلى آخر وتسبب مشكلات كبيرة للنظام.

يتمثل التفسير الأساسي لذلك في أن النظام، لأنه يقوم على سيادة أجهزة الأمن على المؤسسات، يستطيع في معظم الأحيان أن يحول دون انفجار التوتر القائم باستمرار بين المؤسسات والأجهزة الأمنية وانتقاله إلى العلن، أو التحدى السياسي. ولكنه بطبيعة الحال يعجز في بعض الأحيان عن ذلك. وبناء عليه فإن التوازن الذى يحفظ القضاة بعيدا عن السياسة لسنوات ليس توازنا دستوريا من حيث الجوهر، وإنما التوازن الأمنى العام الحاكم للمجتمع، والذى حال لعقود دون حركة كثير من قوى المجتمع الأخرى. وباختصار فإن أوضاع القانون تغرى القضاة بشدة بدخول المجال السياسي كلما أتاحت الفرصة، لكشف عورات الوضع القانونى الحاصل، وللتحالف مع قوى المجتمع المدنى للحد منها، فضلا عن تعزيز مكانتهم كسلطة، وهو أمر مشروع تماما.

وهكذا يتحرك القضاة عادة إلى المجال السياسي فى اللحظات التى تهتز فيها الشرعية الأمنية للنظام، خاصة إذا ترافق ذلك مع تكليف القضاء بمطالبات جديدة لتعزيز شرعية النظام المهتز. ففى ضوء أن القضاء محاصر بالفعل ببنية قانونية وسياسية ودستورية غير مواتية، ليس من سلطته أن يغيرها، لأنه لا يتمتع بسلطة تشريعية، بطبيعة الحال، يميل القضاء في كثير من الأحيان إلى تشم رباح التغيير لينشط فى المجال العام، الذى هو منبع السلطة التشريعية فى النظم الديمقراطية. حدث ذلك بعد هزيمة ١٩٦٧ الفادحة، ومظاهرات الاحتجاج على الأحكام التى اعتبرها الجمهور مخففة على المسئولين عن الهزيمة، وصدور بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذى وعد بإصلاحات فى اتجاه ديمقراطى. فقد طرح هذا كله مجمل البنية السياسية الاستبدادية للتساؤل والمراجعة. وليس من قبيل الصدفة أن بيان القضاة الذى صدر آنذاك قد استشهد بخطاب النظام نفسه، فى تبرير مطالبه<sup>(٢٩)</sup>، فقد حاول أن يقول إن شعارات النظام نفسها تقتضى الآن تراجع الدولة الأمنية. وبالمثل شهدت حركة القضاة الحالية كما رأينا الاستناد إلى كل من الخطاب الإصلاحى الديمقراطى والخطاب الوطنى اللذين صدرا عن السلطة نفسها.

فى ضوء الوضع الخاص للقضاء داخل النظام السياسى، يكون كل خطاب بشأن استقلال القضاء، أيا كان مصدره، خطابا سياسيا بعمق، بقدر ما أنه يمثل بشكل أو بآخر تهديدا أو تحديا لبنية النظام السياسى الأمنية، ربما بقدر أكبر من خطاب استقلال الجامعات، أو خطاب

حرية تكوين النقابات. فالنظام القائم على دمج المجتمع المدني والسيطرة عليه أمنياً يسيب كل أنواع التحرك المستقل عن "التعليمات" العلنية والشفهية والسرية أياً كانت، لأنه يضع هذه التحركات مباشرة في مواجهة الأجهزة الأمنية، ويهدد البنية الإدماجية ذاتها. وتحرك القضاة يتميز بتمتعهم بحصانة مميزة، تعد في حد ذاتها بمثابة إهانة لنظامه الأمنى، ولعل هذا ما يفسر تعدى بعض ضباط الأمن على القضاة. وهكذا فإن "الحديث فى السياسة"، المشروع لكل مواطن فيما قال المستشار زكريا عبد العزيز، يصبح بصوره عن تجمع كبير من القضاة أكثر سياسية من صدوره عن حزب من الأحزاب، لأن بنية النظام الحزبى ككل، برغم إمكانياتها الكامنة الكبيرة، أضعف من تجمعات المصالح غير المنتخبة التى تحتاج إليها السلطة نفسها وتعتمد عليها، مثل القضاة، لأنه بالضبط يهدد بفتح المجال السياسى، غير القائم أصلاً، بظهور القوى التى يتكون منها مثل هذا المجال بالتحديد.

وربما يجدر التنويه هنا بأن حركة القضاة عملت أيضاً على هدم كثير من الجوانب الإيديولوجية التى روجتها الدولة بشأن القضاء، ليس فقط بكشف محدودية استقلاله وأنماط التدخل فى بنيانه وقراراته، ولكن أيضاً بهدم إيديولوجية تقديس القضاة، وهو فرع من تقديس النظام لنفسه ولأركانها - راجع مثلاً محاولات رئيس مجلس الشعب لتحسين المجلس من النقد فى الصحافة وغيرها - فضلاً عن استخدامها بشكل مختلف ضده.

### رابعاً: أزمة الشرعية بين حركة القضاة وجهود النظام

لا شك أن حركة القضاة وجدت نفسها تتغمس تدريجياً فى السياسة، بقدر ما أنها أصبحت تواجه تدخلات السلطة التنفيذية فى شئونها، وبالتالي تهديد سيطرتها على "مرفق العدالة". ولكن هذا الدخول ليس بسيطاً، بل هو ملئ بالتعقيدات الدستورية والإيديولوجية. ليس فقط بسبب انعزال القضاة فى جماعة لها خطاب فرعى خاص بها، لا تؤهلهم بشكل بسيط لدخول معركة سياسية، ولكن لأن دخولهم هذا المعترك، ولو من زاوية الحفاظ على استقلالهم، يجعل قضية ازدواج وجهى السلطة تعكس نفسها عليهم فى ازدواج معلن لمواقفهم.

#### (أ) تضارب المواقف السياسية والموقف من السياسة:

ليس القضاة، بطبيعتهم المنعزلة، ميالين للدخول فى مجال الصراع السياسى. والواقع أن

اضطرابهم لدخوله أدى لاضطراب كثيرين منهم. ففي الجمعيات العمومية الثلاث، تحدث الجميع تقريباً مؤيدين لمطالب القضاة، ولكن برؤى مختلفة كثيراً بشأن ما يجب عمله في هذا الصدد. فرأى المستشار محمد عفيفي أن مصر يتحرك فيها كل شيء من عند رئيس الجمهورية، ويجب بالتالي التوجه له لإقناعه بأن التاريخ سيسجل له أنه حقق استقلال القضاء، وأن القضاة في كل الأحوال ملتزمون بالإشراف على الانتخابات، ولكنهم يأملون في رفع الحرج عنهم خلال مباشرتهم لهذا الواجب. وقال المستشار السيد عبد الحكيم إن علينا أن "نتناصح مع حكامنا ونلتمس لهم المعاذير ونمد لهم يد العون... حتى نحقق الديمقراطية التي يرضى الله عنها وعنا". وهو موقف سياسى يتبنى الديمقراطية، ولكنه لا يتبنى أدواتها، مفضلاً نصح الحاكم. أما المستشار رفعت السيد، فقال إننا لا نستطيع الاعتداء على السلطات الأخرى وكل ما نملكه أن نقدم الاقتراحات البناءة فيما يتعلق بكيفية الإشراف، مثلنا مثل المثقفين وغيرهم، وتحمل السلطة التشريعية مسئوليتها<sup>(٣٠)</sup>.

ولعل أبرز موقف يوضح الاضطراب الذى أصاب بعض القضاة مع دخول ناديهم الصراع السياسى تتمثل فى كلمة المستشار مدحت سعد الدين. فقد رأى أن المشاركة فى الانتخابات عطلت الفصل فى القضايا، وهو واجب القضاة الأساسى، وفى النهاية لم تظهر الانتخابات بالصورة التى أرادها الشعب، بينما تعرض القضاة لتصريحات متدنية نُشرت فى الصحف، ونُسب تزوير الانتخابات لبعض القضاة. والأهم أنه لم يقل هذا كمقدمة للدعوة للاستسلام للنظام، وإنما للقول بعدم زج القضاة لأنفسهم فى الانتخابات برمتها، بعدم المشاركة فيها بلا ضمانات حتى يتغير الدستور<sup>(٣١)</sup>. فالبعد عن السياسة، فى هذه النقطة، يشمل بالنسبة له البعد أيضاً عن استخدام النظام للقضاء سياسياً.

### (ب) القضاة بين الشرعية الديمقراطية والشرعية الإجرائية:

الواقع أن مجمل نشاط نادى القضاة يثير بحدة مسألة ازدواجية الموقف من النظام عموماً. ولنبدأ بالسلطة القضائية نفسها. فقد أدت مواقف القضاة من خلال ناديهم إلى صراع متزايد الحدة مع المجلس الأعلى للقضاء، ومع اللجنة الرئاسية المشكلة من عناصر قضائية. فللمرة الأولى يأخذ النادى على عاتقه تشكيل لجنة لتقصى الحقائق.. وبشأن الانتخابات. وهو إجراء غير منصوص عليه فى أى قانون، وليس بطبيعة الحال جزءاً من إجراءات الطعن على صحة الانتخابات أو اتخاذ قرار ما بشأنها، ولا حتى إجراء داخلياً فى السلطة القضائية

يتعلق بالتحقق من أداء القضاة لواجباتهم على نحو سليم. حيث إن التحقيق مع القضاة بشأن أعمالهم من سلطة التفتيش القضائي. وأقصى ما يستطيع أن يفعله نادى القضاة هو أن يفصل البعض من عضويته، دون أن يترتب على ذلك أى مساس بوضع المفصول الوظيفى فى سلك القضاء.

ومع ذلك فإن مواقف النادى، مدعومة بالنشاط السياسى السابق ذكره، ودعم كثير من مؤسسات المجتمع المدنى الديمقراطية، وفى ضوء جمعياته العمومية الأخيرة الحاشدة، يخلق ازدواجا واضحا فى السلطة الأدبية على القضاة، تطيح بمكانة prestige المؤسسات التى تعتبر أداة النظام فى السيطرة على "مرفق العدالة"، مثل مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل والنائب العام. بل وتصيب صورة النظام المهتزة بالفعل بالمزيد من الاهتراء. فمثلا إذا أدان النادى من خلال الجمعية العمومية انتخابات دائرة معينة بأنها تعرضت للتزوير، لن يترتب على ذلك سقوط العضوية، ولكنه سيضع النظام كله فى موقف حرج بالغ مع ترك التهمة موجهة مع تجاهلها. ومن ثم فإن موقف النادى من البداية للنهاية يصب فى الجدل السياسى حول شرعية النظام عموما، ونظامه القضائى الذى وصفناه خصوصا، ويهدد بعمق الازدواجية التى يقوم عليها النظام بين مؤسساته الأمنية والأخرى المعلنة.

وقد اتسم تصاعد كفاح القضاة من أجل مطلبهم بمواجهة متزايدة الحدة مع مجلس القضاء الأعلى، حيث طالبوا فى تعديل قانون السلطة القضائية بأن يغلب على تشكيله العنصر المنتخب، بينما أعضاؤه حاليا معينون بالكامل بحكم مناصبهم<sup>(٣٢)</sup>. وقد أفضى هذا إلى توثيق تحالف السلطة التنفيذية مع مجلس القضاء الأعلى، بما يفسر الموقف العدائى المتزايد للمجلس من حركة القضاة. وأدى هذا العداء وتناقض المواقف إلى صراع على أحقية كل طرف فى تمثيل القضاة<sup>(٣٣)</sup>. ومن أمثلة المواقف العدائية تأجيل المجلس لإصدار الحركة القضائية للضغط على القضاة كأفراد، فى سابقة أولى من نوعها. وردا على المواقف العدائية وقف القضاة دقيقة احتجاجا<sup>(٣٤)</sup>. وتعرض اثنان من قادة القضاة فى حركتهم إلى إحالة إلى التحقيق والتأديب من جانب وزير العدل والنائب العام، بينما كرم النادى فى جمعيته غير العادية فى ١٧ مارس هذين القاضيين وغيرهم ممن هددوا بالإحالة، فأبطال حركة القضاء الأخيرة هم أنفسهم مجرمو القضاء من وجهة نظر المجلس الأعلى والنائب العام والوزير.

والحال أن المجلس الأعلى للقضاة هو الجهة الرسمية التى تنظم أمور القضاء، بينما يتمتع النادى بأغلبية واضحة مؤيدة فى صفوف القضاة. غير أن هذا الجانب من أزمة

الشرعية التي تواجه النظام وحركة القضاة معا مجرد أحد تبديات أزمة أعم. حيث إن دور مجلس القضاء الأعلى يصب لصالح استمرار قبضة النظام على القضاء، ومن هنا يتحول كل قرار يتخذه ضد نادى القضاة إلى فضيحة تناقض ادعاءه بأنه ممثل القضاة الحقيقى. وهذا كله فرع من أزمة المشروعية العامة للنظام، حيث إنه بجمع بين خطاب إصلاح ديمقراطى وبنية سلطة مزدوجة ذات طابع استبدادى، لا يستطيع أن يدافع عنها فى صراع إيديولوجى مفتوح.

وتتمثل قوة مطالب النظام فى التمسك بالوضع الراهن، بالاستناد المعوج لمبدأ فصل السلطات المزعوم لمنع القضاة من الحركة المستقلة عن فلكه الخاص. ويتضح هذا فى الخطاب الذى هاجم حركة القضاة: فقبل إن إشراف القضاة على الانتخابات واجب دستورى وقانونى، أحرى بهم أن يحترموه بصفتهم رجال القانون، بلا قيد ولا شرط؛ وأن اشترطهم لتعديلات معينة فى القوانين التى تتعلق بعملهم أو قانون مباشرة الحقوق السياسية ليس سوى ابتزاز ودخول فى المجال السياسى المحظور عليهم؛ وأنه يشكل اعتداء على سلطات الدولة الأخرى، حيث إن القضاء ليس منوطا به التشريع ولكن تنفيذ القوانين، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وينعكس هذا الازدواج أيضا فى أزمة الشرعية التى تواجه حركة القضاة. فهم يطالبون بتطبيق مبدأ فصل السلطات بالذات، وخصوصا فيما يتعلق بالسلطة القضائية التى يوجد نص صريح فى الدستور يتعلق باستقلالها. كما يطالبون بإجراء الانتخابات بحيث تكون نزهاء وآمنة من التلاعب. وبالتالي يستعملون الخطاب الإصلاحى للسلطة، والخطاب الديمقراطى العام فى المجتمع. ولكن نظرا لطبيعة السلطة الإدماجية، فإن السلطة التشريعية القائمة تابعة للسلطة التنفيذية عمليا، وبالتالي فإن حركتهم هى فى الواقع مطالبة احتجاجية ذات صفة شبه نقابية موجهة للسلطة التنفيذية، المتحكم الوحيد فى التشريع عمليا. ومن هنا يجدون أنفسهم مضطرين، لتحقيق مطلبهم الدستورى، لتخطى حدودهم الدستورية من حيث الوسائل، فلا يكتفون بتطبيق القوانين كما هى. ولكنهم من جهة أخرى لا يستطيعون مد خطابهم الاحتجاجى على استقامته، لأنهم جزء من سلطات الدولة، يعترفون بطبيعة الحال بمشروعية النظام القائم ودستوره وقوانينه التى يطبقونها يوميا فى المحاكم. والقضاة واعون بهذا المأزق، فيقول المستشار أحمد مكى<sup>(٣٥)</sup>:

السلطة القضائية تستمد قوتها من التوازن بين هاتين السلطتين (التنفيذية والتشريعية) ومن حرص السلطة التشريعية على تقييد السلطة التنفيذية ومراقبتها. فإذا تحولت السلطة

التنفيذية إلى السلطة التشريعية (أى سيطرت عمليا على البرلمان)، إما بطريق تزيف إرادة الناخبين أو التدخل لفرض مرشحين، فإن البرلمان سيتحول إلى مصلحة تابعة للسلطة التنفيذية... وهذا التغول يُفقد القضاء قدرته على حماية حقوق المواطنين من جهتين؛ فهو من ناحية يفقد قوته لانعدام التوازن بين سلطتى التشريع والتنفيذ؛ ومن ناحية أخرى فإن استيلاء السلطة التنفيذية على مقدرات التشريع يسهل لها إصدار قوانين تعصف بحقوق المواطنين وتحد من اختصاصات القضاء وتقتصر عليه لتضعفه فى مواجهتها.

وخلص من ذلك إلى أن "كل علاج حقيقى لمشكلات العدالة لا بد أن يبدأ بضمان نزاهة الانتخابات باعتبارها رأس كل إصلاح". باعتبار أن الانتخابات غير المزيفة قد تحقق الفصل بين السلطتين الكبيرتين، بما يفسح مجالاً لاستقلال السلطة القضائية، بأن يصدر البرلمان المستقل التشريعات الكفيلة باستقلال القضاء ومنظمات المجتمع المدنى تحت التشكيل. ومع ذلك، يمكن القول إن المشكلة لا تكمن أساساً فى العلاقة بين السلطتين، بقدر ما تكمن فى طبيعة القوة المسيطرة عليهما<sup>(٣٦)</sup>. والأهم أن هذا يتطلب أصلاً أن تصدر قوانين تضمن انتخابات نزيهة، من برلمان تابع، أى بالضغط على النظام، خارج حدود ممارسة القضاء. فمغزى الفكرة أن تحقيق استقلال القضاء، يستلزم تغيير النظام الحاكم الحالى، بينما هم يفتقرون إلى مشروعية تمثيل الشعب، أو أحد تياراته، التى تتيح تبنى مثل هذا المطلب والنضال من أجله. وباختصار فإن الشرعية الديمقراطية العامة مع حركة القضاة وناديتهم، بينما الشرعية الإجرائية البحتة تساند النظام.

ويبين تقرير لجنة تفعيل قرارات الجمعية العامة المعقودة فى ١٣ مايو، والصادر فى أغسطس ٢٠٠٥ طبيعة هذه المشكلة وكيف ناقشها القضاء، بما يفسر أيضاً تراجعهم باستمرار إلى قبول الإشراف على الانتخابات حتى برغم عدم توافر الضمانات.

كان القضاء قد اشترطوا تعديلات معينة تكفل نزاهة الانتخابات ليقبلوا الإشراف عليها (راجع الملحق)، لم يتحقق سوى بعضها. غير أن التقرير انتهى إلى ضرورة قبول الإشراف برغم عدم توافر الضمانات، وبرغم أن الانتخابات الرئاسية مبنية على استفتاء جزموا فى تقرير آخر لهم أنه مزور. فكيف تم التوصل لهذه النتيجة؟ عرض التقرير الرأى القائل بعدم الإشراف على الانتخابات على أساس أن شروط القضاء للإشراف لم تتحقق، ولأن تراجعهم عن موقفهم سيفقدهم "إعجاب الجماهير بالموقف الشجاع للقضاة"<sup>(٣٧)</sup>. رفضت أغلبية اللجنة هذا الرأى، على أساس أن "طلب رضى الناس" قد يخل بشطر من العدالة، أى سيحول القضاء إلى قيادة سياسية، لا جماعة مطلبية، وقد يؤثر عدم الإشراف على سمعة مصر فى

العالم بما يهدد أمنها ومكانتها، وهو ما يمثل قبولا ضمنيا لفكرة أن سمعة النظام هي سمعة البلاد. وربما الأهم أن التقرير يرصد أن القضاة ليسوا مجتمعين على الامتناع عن الإشراف، وبالتالي سوف يطيح قرار بالامتناع بوحدة موقف القضاة، الضرورية لتحقيق استقلال القضاء، ويودى برسالة النادى المتمثلة فى توثيق الروابط بين القضاة<sup>(٣٨)</sup>. فالقضاة ليسوا فى الواقع سلطة مستقلة لأنهم جزء من نظام غير قائم أصلا على فصل السلطات. ولكنهم جزء قلق. فكل ما يحد من سلطتهم من محاكم استثنائية وتحكم فى مجالهم الخاص نفسه إنما فرضته سلطة يقرون بشرعيتها، ويرفضون توزيعها الأساسى للسلطة فى نفس الوقت.

ويقدم التقرير أيضا الأسباب التى طرحها الراضون للامتناع عن الإشراف، وهى أن واجب القضاة تطبيق القوانين ولو كانت جائرة، وأن السبيل لمواجهتها هو السعى لتعديلها بالتالى فى إطار النظام القائم. كما أن المشاركة أفضل من حيث إنها تكشف المخالفات فى إطار الكفاح ضد سياساته. كذلك استجابات سلطات الدولة لبعض مطالب القضاة، و"احترمت غضبتهم وأخذت ببعض اجتهاداتهم". أيضا على القضاة مراعاة "مكانة وهيبة واختصاص السلطتين الأخرين.. باعتبارهم جزءا من النظام"، وأن يصبروا حتى يقتنع النظام نفسه بأن الانتخابات النزيهة هى "الوسيلة الوحيدة لمكافحة الإرهاب ومكافحة السعى لتغيير النظام بالقوة". كما أن شباب القضاة سيتحملون وطأة قرار الامتناع لأنهم يخضعون للتفتيش القضائى والسلطات الإشرافية للرؤساء. والأهم أن قرار مقاطعة الانتخابات "يضر ولا ينفع ما لم تنفذه أغلبية القضاة على الأقل، ومن ثم لا يكفى لإصداره أغلبية الحاضرين بالجمعية... وإلا تعرضت للخطر وحدة القضاء، بل هددت النادى ذاته أخطار...".

وهكذا تفاوتت مبررات التراجع بين احترام حدود السلطة القضائية، فى إطار النظام، والنظرة الواقعية لحقيقة عدم إجماع القضاة وقدرة السلطة التنفيذية على إيقاع العقاب ببعضهم. ولكن دخول القضاء الصراع السياسى له أسبابه العميقة كما ذكرنا.. ومن هنا أتى التقرير أيضا بسبب سياسى:

القضاء مجرد حكم بين الشعب والسلطة التنفيذية، ومن هنا نهى القضاة عن الاشتغال بالسياسة. وإذا كان ضعف القوى الشعبية فى بلادنا، واستيلاء الحكومات على سلطة التشريع قد فرض على القضاة أن يعبروا عن أمانى أمتهم... فإن هذا لا يعنى أن يتجاوزوا التعبير بالقول إلى أفعال من شأنها أن تجعل القضاة طرفا فى النزاعات الدائرة، فلا يصلحون للفصل فيها، ويدفع بهم إلى حماة السياسة وتقلباتها<sup>(٣٩)</sup>.

وبالتالى فإن معركة التوازن الدستورى بين السلطات وقضية الانتخابات رهن بأن يكسب الشعب نفسه أرضاً أمام السلطة. وهكذا فإن القضاء حكم، نعم، ولكنه ليس حكماً مطلقاً اليد يحكم وفق مبادئ مجردة للعدالة، ولا يحكم فى قضيتته الخاصة مطيحاً بالقوانين القمعية باسم مبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يحكم وفقاً لأوضاع دستورية يقبلها لأنه جزء منها، وفقاً لقوانين يحددها ميزان القوى. وهكذا يمكن قراءة هذه الفقرة على أنها تقول فعلاً إن "ضعف القوى الشعبية" أمام النظام الأمنى دفع بالقضاة إلى التراجع من الشرعية الديمقراطية العامة إلى الشرعية الإجرائية بمعناها المباشر.. أى الالتزام بما يطلبه منهم الدستور، أياً كان الوضع. وباختصار تبين أن اللحظة ليست ربيع الديمقراطية، بل مجرد فجرها، المأمول فى أن يصير ربيعاً يوماً ما.

حين طالب مجلس النواب سعد زغلول عام ١٩٢٤ بالتصدي لإنذارات بريطانيا العظمى، سألهم "هل عندكم تجريدة؟"، أى قوة عسكرية تواجه بريطانيا؟ القضاء أيضاً ليست عندهم تجريدة، نظراً لأن التجريدة التى تستطيع أن تدفع إلى تحقيق مطالبهم، أى الحركة الديمقراطية، ما زالت محدودة القوى للغاية. والفكر الليبرالى، أساس فكرة فصل السلطات واستقلال القضاء، ما زال منحسراً، حتى بين القوى الديمقراطية، وفى خطاب القضاء أنفسهم أيضاً.

ومن هنا نستطيع أن نفهم الحدود التى وضعتها حركة القضاء بقيادة مجلس إدارة النادى على نفسها. فمن حيث المطالب المتعلقة بالإطار القانونى لتحقيق فصل فعال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبالتالى الديمقراطية التى نادى بها القضاء.. فإن هذه القضية، حتى من الناحية التشريعية البحتة، أوسع بكثير من مسألة نزاهة الإشراف على الانتخابات، لأنها تتطلب أصلاً حرية سياسية وحرية عامة واسعة قبل أية انتخابات، بما يتيح تشكيل جماعات ضغط وقوى سياسية مؤهلة أصلاً لخوضها. فالقيود المفروضة على مختلف منظمات المجتمع المدنى، بدءاً من قانون الأحزاب، وليس انتهاء بقانون الإدارة المحلية وقانون الجمعيات وغيرهما، تعوق تشكل المجال السياسى المناوئ للنظام الاستبدادى، ناهيك عن أوضاع الدستور نفسه.

ومن ناحية استقلال القضاء، بوصفه أحد ضمانات الانتخابات النزاهة، وأحد الجوانب الأساسية للفصل بين السلطات، ركز القضاء فى مطالبهم على ما يتعلق بعملهم هم فى القضاء العادى، ولم يتضمن مشروعهم ذاته لتعديل قانون السلطة القضائية إنهاء حصار النظام لمدخلات ومخرجات النظام القضائى من خلال أوضاع النيابة العامة وشرطة تنفيذ



الأحكام. فتجنّبوا، بنص التقرير المشار إليه حالاً، "الحديث عن توحيد جهات القضاء أو إلغاء القضاء الاستثنائي أو الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق (المجموعتين في يد النائب العام). أو حتى إضافة اجتهادات جديدة للمشروع حول طريقة اختيار النائب العام، أو غير ذلك، حرصاً على التركيز على الأهداف التي حددها الجمعية العمومية غير العادية في ١٣ مايو"<sup>(٤٠)</sup>. وهو نص يدل على أن هذه الأفكار طُرحت بالفعل واستُبعدت، تركيزاً على مهمة محددة، ربما لأنه رُؤى أنها ممكنة التحقيق من حيث أنها لا تعصف تماماً بسيطرة النظام، الذي ما زال محتفظاً بقوته، على "مرفق العدالة"، وإنما تكتفى بتحرير مساحة فيه، هي القضاء العادي، وفي حدود ما يصل إليه لينظره بعد المرور بمصفاة النائب العام.

### (ج) تضارب مصادر شرعية حركة القضاة:

يتمثل جانب آخر من جوانب أزمة شرعية حركة القضاة في تضارب مصادر الشرعية التي استندوا إليها في مواقفهم وصراخهم، بل لجوئهم إلى مصدر إلهي للسلطة.

واضح أن مرتكزات خطاب القضاة ليست دينية بأي حال. فمبدأ فصل السلطات مبدأ حديث، ذكره مونتسكيو في كتابه الأشهر "روح القوانين"، المنشور عام ١٧٤٨، وشهد أول تطبيق له في الدستور الأمريكي. ومع ذلك تحفل كتابات القضاة السياسية، وليس مذكراتهم القانونية، بالتعبيرات الدينية الإسلامية، التي وصلت إلى الذروة، وبشكل متصاعد، في كلماتهم الشفهية في جمعياتهم العمومية، حتى أن الجمعية العمومية الأخيرة في ١٦ ديسمبر لم تبدأ إلا بعد البحث عن قاض يفتتحها بتلاوة القرآن. كما كان معظمهم يبدأ حديثه ويختمه بتلاوة الآيات والأحاديث الشريفة.

غير أن الأهم من هذا الطابع الديني العام (الإسلامي تحديداً) شيوع تصور لمصدر ديني لسلطنتهم ذاتها التي يناقحون عنها. فيقرر المستشار محمود الخضيرى، مثلاً، أن "العدل صفة لله يحققها رجال القضاء على الأرض"، وقال المستشار أشرف البارودي إن على القضاة الامتناع عن الإشراف على أساس "أننا لا نخاف إلا من الله... ويجب أن نخشى يوم الحساب"<sup>(٤١)</sup>. واستهل المستشار زكريا عبد العزيز كلمته في الجمعية العمومية التالية قائلاً: "تحية طيبة من عند الله الذي اصطفاكم من خلقه لتقيموا العدل بين الناس"، وخاطب عضو آخر القضاة قائلاً: "لا تنسوا يوماً تُحملون فيه على الأعناق... إياكم وتزوير الانتخابات فإنه أكبر الكبائر... عودوا إلى ربكم... كفروا عن ذنوبكم... إلخ"<sup>(٤٢)</sup>. وهكذا جمعت الكلمات بين

القول إن القضاة نواب الله في إقامة العدل، وأن التزامهم ضميرياً بكفاحهم مصدره إيمانهم الدينى الإسلامى تحديداً ولا نعرف موقف القضاة الأقباط من هذا النمط من الشرعية.

غير أن هذا لا يعنى أن حركة القضاة حركة ملحقّة بالتيار الإسلامى؛ فقادة القضاة مختلفو الميول السياسية، والأهم أن الخطاب الدينى ليس سوى مصدر واحد من مصادر المشروعية لديهم، بدءاً بالديمقراطية بمفهومها الحديث، والخطاب الوطنى الذى ينادى "شعب مصر العظيم"، والشرعية الدولية متمثلة فى المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات<sup>(٤٣)</sup>، فضلاً عن الخطاب القانونى المباشر الذى يستند لمعايير سيادة القانون واتساق التشريعات.

غير أن الأمر المؤكد أن القضاة لم يطرحوا خطابهم أبداً من منظور ليبرالى: حقوق الفرد أو المواطن أو الناخبين، مثلهم فى ذلك مثل معظم القوى السياسية والخطاب السائد فى المجتمع بشكل عام. بينما يشكل المنظور الليبرالى أكثر المنظورات منطقية مع المفهوم الحديث للسلطة المستقلة للقضاء. فالفكرة على الصعيد العام وطنية، وعلى صعيد الفرد دينية أو ضميرية، تخص حرص القضاة على أن يدرأوا عن أنفسهم شبهة المشاركة فى التزوير، أو تخص كرامتهم الشخصية التى تمتن باستخدامهم فى التستر عليه أو الاعتداء على اختصاصهم<sup>(٤٤)</sup>.

هذا التضارب وغيره ناجم عن وضع الفراغ السياسى، الذى يولده النظام القائم بالضرورة، لأنه غير قادر بحكم بنيته ذاتها على تجاوزه، وهو يؤدى بالجميع إلى هذه المواقف الملتبسة.

#### (د) تقييم عام:

نظراً لأن القضاة جزء حساس من نظام إدماجى (للسلطات والمجتمع المدنى) كوربوراتى، فإن حركتهم تشكل تهديداً للنظام، لأنها تهدد بالفعل، كما ذكرنا، الخيط المفضل الذى يستعمله من القانون والاستبداد، وواجهته القانونية الضرورية لعمله على ما هو عليه. وبهذا المعنى فإن حركة القضاة، برغم محدوديتها والتباساتها الضرورية، تقف فى طليعة القوى الديمقراطية الحية فى المجتمع. ومن هنا تجئ تلك الحفاوة البالغة التى قوبلت بها من جانب جميع القوى الديمقراطية، بما فى ذلك المحامون الذين بدأت الأحداث كلها بسبب الاشتباك معهم (راجع الملحق). انهمرت المقالات فى الصحف، والأحاديث فى الفضائيات، التى تساند القضاة بكل قوة. وكان اجتماع جمعيتهم العمومية دائماً، فى العام الأخير مناسبة

تحتشد لها هذه القوى. من كل أنهار ما كُتِب في الصحف اخترت الاقتباس التالي لكاتب غير سياسى:

"إن مستقبلنا جميعا بغير مبالغة مرهون بموقف القضاة، فلو أنهم أصروا على نضالهم النبيل من أجل الحرية والديمقراطية لن يستطيع النظام أن يستمر فى إذلال المصريين ونهبهم وقمعهم.. إن القضاة اليوم يقودون الأمة ويتحدثون باسم الشعب المصرى كله.. وواجبنا جميعا كمصريين أن نقف وراءهم ونؤازرهم بكل قوة... يا قضاة مصر العظام، مصر تنتظركم، مصر العظيمة المهانة المستباحة التى أدلها اللصوص... مصر كلها تتطلع إليكم فلا تخذلوها<sup>(٤٥)</sup>.

غير أن القضاة -كما أثبتت الأحداث فيما بعد- لن يستقلوا هم أنفسهم إلا بتطور سياسى عميق، يلغى المرجعية الأمنية للنظام، ومن نافلة القول إن ذلك يستحيل إن يحققه القضاة وحدهم، ولا من داخل الكفاح القانونى عموما.

## ملحق

### تطور حركة القضاة الأخيرة

#### بشأن قضية الإشراف على الانتخابات حتى مارس ٢٠٠٦

(١) بدأت أحداث الصدام بين القضاة والسلطة التنفيذية في ٢٠٠٥ بشجار أخذ يتسع بين المحامين والقضاة في محكمة جناح سيدى جابر بالإسكندرية. تمت تسوية النزاع فى النهاية، بتوسط نقابة المحامين وجهات أخرى، غير أن أحد المحامين، أو بعضهم، أثار أثناء الشجار مسألة تعرض القضاة لتعديت رجال الأمن.. كما اعتبر القضاة أن رئيس محكمة الإسكندرية الابتدائية، الذى يعينه وزير العدل من بين مستشارى الاستئناف والنقض، لم يتخذ الإجراءات المناسبة لحماية كرامة القضاة.

هكذا أثار هذا الحدث العارض قضيتين جوهريتين طالما شغلنا القضاة: عدم استكمال استقلال القضاء بسبب تدخل السلطة التنفيذية من خلال وزير العدل فى عملها، من خلال ٥٨ اختصاصا له، نص عليها قانون السلطة القضائية؛ وطبيعة إشراف القضاة على الانتخابات، تحت هيمنة الداخلية.

(٢) عقد نادى قضاة الإسكندرية جمعيتين عموميتين فى ١٨ مارس و ١٥ أبريل ٢٠٠٥. ركزت أولهما على مطلب التحقيق فى الحادث وإنشاء جهاز للشرطة القضائية، أى تابع للمحاكم، لا للداخلية على نمط حرس مجلسى الشعب والشورى. وأشارت ديباجة التوصيات إلى استقلال القضاء وإلى أن القضاة "قد أهمهم أن اعتداء وقع على منصبتهم ولم يقابل ذلك فى حينه من المسئولين بالاكتراث الكافى". وبين سبعة مطالب انتهت بها المداولات جاء المطلب الثالث بشأن إصدار قانون السلطة القضائية والرابع عن تشكيل اللجان العليا للانتخابات من رجال القضاء بالمحاكم ومجلس الدولة، بغير تطرق إلى مجمل جوانب قضية الإشراف على الانتخابات<sup>(٤٦)</sup>.

غير أن الجمعية العمومية غير العادية التالية، التى تقرر أن تتعقد لمتابعة تنفيذ توصيات الجمعية السابقة، أنتت مختلفة تماما.. فأولا حضرها أكثر من ألف قاض، وحضرها مجلس إدارة نادى قضاة مصر، وأعضاء من أندية أخرى للقضاة بالأقاليم. والأهم أن صفحة الحدث المدشن لاحتجاج قضاة الإسكندرية انطوت تقريبا، وأصبحت القضية الجوهرية فى الجمعية، كما جاء فى التوصيات، هى استقلال القضاء والإشراف "الكامل والحقيقى" على الانتخابات، بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية - المنظم للانتخاب بين أشياء أخرى -، وتشكيل

اللجنة العليا للانتخابات من قضاة الحكم فقط أو إعفائهم في حالة عدم تحقق ذلك من الإشراف على الانتخابات" وإصدار قانون السلطة القضائية وفقا لما انتهى إليه نادى القضاة فى عام ٢٠٠٤. كما كلفوا "مجلس إدارة نادى قضاة مصر" بالدعوة لجمعية عمومية غير عادية بالقاهرة فى ١٣ مايو<sup>(٤٧)</sup>.

التقطت الصحافة المستقلة والحزبية والقوى السياسية المعارضة - على ضعفها - الرسالة منذ الجمعية العمومية الأولى فى مارس، وأبرزت مطالب استقلال القضاة والإشراف على الانتخابات. كما أخذ بعض قادة القضاة يصرح للصحف بأن هاتين المسألتين أصبحتا ملحتين، وفى ظروف الانتخابات المرتقبة، أصبح الاهتمام بتحركات القضاة واسع النطاق. ومن دلائل ذلك أن النائب أبو العز الحريرى (حزب التجمع، الإسكندرية) تقدم بمشروع القضاة لتعديل قانون السلطة القضائية كاقترح بمشروع قانون<sup>(٤٨)</sup>. وهكذا احتشد المجتمع السياسى مترقبا الجمعية العمومية غير العادية التى تقرر أن تتعقد بالقاهرة لتضم كل قضاة مصر فى ١٣ مايو<sup>(٤٩)</sup>.

(٣) حاولت السلطة إيقاف عقد هذه الجمعية، وصدرت بيانات مضادة لاجتماع قضاة الإسكندرية من بعض أندية القضاة بالمحافظات، تقول إن إشراف القضاة على الانتخابات غير مشروع، وترفض الدعوة لجمعية عمومية غير عادية بهذا الشأن. وقد ثارت نزاعات داخل بعضها، حيث إن كثيرا من القضاة رفضوا هذا الموقف من قبل مجالس إدارة أنديةهم الإقليمية.

كما أعلن مجلس القضاء الأعلى أنه "المختص وحدة بشئون القضاة والمنوط به تمثيلهم"، ووجه اتهامات سياسية لنادى القضاة قائلا إن القضاة "لا يُتصور أن يكون منهم معول هدم أو باعث فرقة فى مواجهة خطر موشك، ولا يقبل أن ينسب لأحدهم أنه يستعدى الأجنبى للتدخل فى شئون البلاد أو المساس باستقلالها تحت مسميات خادعة تحركها نوايا سيئة وتيارات مشبوهة... عاش قضاؤها [مصر] النزيه يفتديها بنفسه ولو كرهت قلة من المارقين"<sup>(٥٠)</sup>. كما حاول مجلس القضاء الأعلى أن يضى حصانة على بيانه قائلا إنه لا يجوز للقضاة التعليق عليه. كما نُشر البيان على نطاق واسع فى وسائل إعلام الحكومة وصحفها، مما يدل، كما أشار المستشار رئيس النادى فى الجمعية العمومية فى ٢ سبتمبر، على وجود صلات بين المجلس والسلطة التنفيذية<sup>(٥١)</sup>.

(٤) يمثل الجانب الأول الهجوم السياسى، الذى استكمل بمحاولة احتواء حركة القضاة.

فبادر وزير العدل طالبا من مجلس إدارة نادى القضاة إيداء مقترحات القضاة فى شأن تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية. فأعد المجلس مذكرة بمقترحات أولية. ورد فيها أن يكون رؤساء اللجان الفرعية دائما من أعضاء الهيئات القضائية، سواء فى الاستفتاء أو الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية؛ وتشكيل هيئة قضائية للفصل فى المنازعات الخاصة بالانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، حتى لا تكون قرارات لجنة الانتخابات محصنة من الطعن. وتشكيل لجنة قضائية خالصة للإشراف على الانتخابات التشريعية. كما عبرت عن أمل القضاة - لأنه مطلب لا يجد سندا صريحا فى الدستور - فى أن يكون إشرافهم على الانتخابات كاملا، من بداية القيد فى الجداول حتى إعلان النتيجة، واحترام الأحكام الصادرة بشأن إجراءات الترشيح والانتخابات أو الفصل فى الطعون. وأشارت المذكرة لدور الشرطة وبعض رؤساء المحاكم والمفتشين القضائيين فى عدم نزاهة الانتخابات، وطالبت باستخدام الحبر الفوسفورى وتوقيع الناخب أو بصمه وعدم سقوط حق الناخب فى رفع الدعوى الجنائية بالتقدم فى الجرائم الانتخابية<sup>(٥٢)</sup>. وأكدت المذكرة أن المقترحات المصاغة ستعرض على الجمعية غير العادية.

وقد تجاهلت الحكومة إرسال مشروع تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية للنادى، ربما لعدم وقف عقد الجمعية العمومية غير العادية، فظل النادى يطارد الحكومة بالمذكرات<sup>(٥٣)</sup>. ونعى النادى فى إحداها على معدى القانون عدم استطلاع رأى القضاة الموكل إليهم تطبيق القانون فى عملية الاقتراع والذين يتحملون نتائجها (أديبا بالطبع).

(٥) احتشد القضاة، مع تزايد سخونة المعركة، دفاعا عن ناديتهم، فحضر الجمعية العمومية فى ١٣ مايو أكثر من ٥ آلاف قاض، وسط ترحيب واسع النطاق من الصحف المستقلة والمعارضة والقوى الديمقراطية. وقد انتهت الجمعية العمومية إلى الموافقة على الإشراف على الاستفتاء (برغم غياب الضمانات)، بما يدل على أن رغبة القضاة قد انصرفت إلى الضغط على السلطة التنفيذية لتحقيق مطالبها عن طريق السلطة التشريعية التى تتأثر عمليا باتجاهاتها ومواقفها السياسية<sup>(٥٤)</sup>، لا إثارة أزمة دستورية، قد تدفع لمواجهة عنيفة يُرجح أن يخسرها النادى، بأن ينجح النظام فى جعل بعض القضاة يشرفون على إجراء الاستفتاء، فى اللجان العامة وحدها، مع تحميل القضاة وزر عدم إشراف القضاة.

غير أن القضاة قرروا تشكيل لجنة لتقييم التجربة وتقديم تقرير عنها؛ بالإضافة لتمسكهم بمطالبهم الأساسية، واشتراط الاستجابة لها، وإلا امتنع القضاة عن الإشراف على الانتخابات الرئاسية والبرلمانية<sup>(٥٥)</sup>. كما قرروا تكليف لجنة لتفعيل مطالب القضاة، على أن يُعرض

تقريرها على جمعية عمومية للنادى تتعقد في ٢ سبتمبر، أى قبل الانتخابات الرئاسية بأسبوع، ربما لإفساح المجال لأطول وقت ممكن للحوار مع السلطة التنفيذية، ولتحقيق أكبر ضغط ممكن عليها لتستجيب.

(٦) استجابت الحكومة بالفعل لبعض مطالب القضاة، منها إسناد نذب القضاة والإشراف على عملهم فى الانتخابات النيابية إلى لجنة عليا للانتخابات، بدلا من وزير الداخلية، واستخدام الحبر الفوسفورى، وتوقيع الناخب أو بصمه عند التصويت، وتشديد العقاب على الجرائم الانتخابية وجعلها تخضع للتقادم العادى، وكانت المدة محددة قبل ذلك بستة أشهر، ورئاسة القضاة للجان الفرعية، ووضع قواعد للتعرف على شخصية الوافدين للتصويت. ولم يستجب القانون لمطالب أخرى، منها السماح لممثلى منظمات المجتمع المدنى بدخول اللجان وتسليم صورة رسمية من محضر اللجنة الفرعية متضمنة نتيجة الفرز لمدنوبى المرشحين، فضلا عن وضع قواعد عامة لكيفية اختيار القضاة المشرفين على الانتخابات وتوزيعهم على اللجان المختلفة<sup>(٥٦)</sup>. ولم يصدر قانون السلطة القضائية.

أجرى الاستفتاء فى ٢٥ مايو، بإشراف قضائى محدود، حيث لم يرأس أعضاء الهيئات القضائية سوى ٥% من العدد الإجمالى للجان الفرعية، لم يكن لها أثر فى النتيجة، التى أتت مخالفة تماما لما شهده القضاة فى اللجان القليلة التى أشرفوا عليها من قلة إقبال الناخبين، كما تبين للقضاة فى اللجان العامة، بطرق عديدة، أن اللجان الأخرى التى رأسها موظفون قد أجريت فيها عمليات تزوير فاضحة بتوجيه من ضباط الشرطة وتحت تهديدهم أحيانا<sup>(٥٧)</sup>.

وطبقا لقرارات الجمعية العمومية للنادى المنعقدة فى ١٣ مايو، صدر فى أواخر أغسطس تقرير عن لجنة تقصى الحقائق بشأن إشراف القضاة على الاستفتاء، فضح هذا التزوير الفادح. كما رصد الضغوط الإدارية من قبل النائب العام وعناصر السلطة التنفيذية فى القضاء، وأن بعضهم قد منع قضاة اللجنة العامة من المرور على اللجان الفرعية لمراقبة العمل بها. وأشار التقرير إلى أن التفتيش القضائى، ورؤساء المحاكم الابتدائية، وكلاهما من عناصر قضائية يعينها وزير العدل، وبالتالي تتبعه، لهم "سيطرة على القضاة الذين يباشرون الإشراف على أعمال الاقتراع والفرز وإعلان النتائج"<sup>(٥٨)</sup>. كما رصد فاعلية هذه الضغوط، حيث قدّم بعض القضاة مذكرات للجنة تقصى الحقائق بلا توقيع، وسحب آخرون مذكراتهم بعد تقديمها، فى ظل شيوع القول إن المتعاونين مع اللجنة سيتعرضون للعقاب. كما أعطى بعض المحامين العاميين (التابعين للنائب العام) تعليمات شفوية بعدم التعاون مع اللجنة، واستدعى اثنين من وكلاء النيابة لقيامهم بجمع شهادات زملائهم ثم ألغى الاستدعاء. ولعل

الأكثر دلالة من كل ذلك أن اللجنة نفسها، وتشكيلها معلن، قررت ألا تضع في التقرير أسماء الشهود من الزملاء أعضاء الهيئات القضائية<sup>(٥٩)</sup>، حماية لهم.

كما أصدرت لجنة تفعيل قرارات الجمعية العامة تقريراً للعرض على الجمعية العمومية للنادى في ٢ سبتمبر، أشار إلى أن تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية استجاب إلى كثير من مطالب القضاة، ولم يستجب لمقترحات أخرى، وهو ما اعتبره بعض الأعضاء أمراً "ليس له من مبرر.. إلا احتمال اتجاه النية إلى التزوير"<sup>(٦٠)</sup>. وبقي قانون السلطة القضائية حبيس أدراج مجلس القضاء الأعلى. ومع ذلك انتهى التقرير إلى أن الأغلبية توصي الجمعية العامة بقبول الإشراف على الانتخابات رغباً عن ذلك ولأنها مبنية أصلاً على استفتاء مزور وفقاً لشهادة القضاة.

كما قدم نادى القضاة أربع مذكرات لرئيس اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية في يونيو ويوليو وأغسطس، مؤداها الحض على إجراء الانتخابات الرئاسية في أكثر من يوم ليتوفر الإشراف القضائي الكامل، واتخاذ إجراءات أخرى في حالة إصرار اللجنة على إجراء الانتخاب في يوم واحد بما يكفل الإشراف القضائي، وتشكيل اللجان العامة من قضاة الحكم، والسماح لمؤسسات المجتمع المدني بمراقبة الانتخابات، وتسليم صور معتمدة من محاضر الفرز ومحاضر أعمال اللجنة الفرعية لممثلي المرشحين، وأن تثبت المحاضر أوجه القصور أو التجاوز الأمني وجميع الشكاوى، ضماناً للشفافية. كما نعت المذكرات على مجلس الشعب أنه أصدر قانون الانتخابات الرئاسية خالياً من أية ضوابط وأحال الأمر برمته للجنة الانتخابات الرئاسية بما يجعل منها أحياناً خصماً وحكماً في نفس الوقت، كما لم يضع أية ضوابط بشأن العقوبات المترتبة على مخالفة قرارات اللجنة، ولم يميز بينها وفقاً لجسامة المخالفات، بما يعنى أنه تشريع غير منضبط من الناحية القانونية<sup>(٦١)</sup>.

أثناء ذلك كان الرئيس مبارك قد أعلن في برنامجه الانتخابي تأييده لتعزيز استقلال القضاء، وإنهاء حالة الطوارئ، وإلغاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية ومراجعة قواعد قانون الحبس الاحتياطي من حيث سلطاته ومداه بما يتضمن تعزيز حقوق المواطن ومراجعة قواعد قانون الإجراءات الجنائية وغير ذلك من مطالب القضاة التي يعود معظمها إلى عام ١٩٨٦. كما أرسل وزير العدل خطاباً إلى النادى يوافق فيه على استقلال ميزانية القضاء وتبعية الإشراف القضائي، وموافقته على دخول عناصر منتخبة إلى مجلس القضاء الأعلى إذا رأت ذلك غالبية القضاة.



(٧) عقد القضاة جمعيتهم العامة الثانية في ٢ سبتمبر، وقرروا الإشراف على الانتخابات، مع إبداء تمسكهم بمطالبهم. وبالنسبة لتعديلات قانون الحقوق السياسية، أبرزوا بصفة خاصة مطلب تسليم صورة للمرشحين من نتائج الفرز في اللجان الفرعية، وحضور مندوبى منظمات المجتمع المدني، وانصب سخطهم على مجلس القضاء الأعلى لتعطيله لمشروع استقلال القضاء، وليبانه العدائى الذى سبقت الإشارة إليه تجاه النادى.

(٨) وقد أشرف القضاة على انتخابات الرئاسة، وأصدروا فى نوفمبر ٢٠٠٥ تقرير لجنة تقصى الحقائق عن إشراف القضاة عليها، رصدوا فيه المخالفات، وانتهاوا إلى أن تأثيرها لا يرقى "إلى النيل من النتيجة النهائية التى أسفرت عنها الانتخابات"<sup>(٦٢)</sup>، واستخلص التقرير من التجربة ملاحظات عامة رأى ضرورة اتباعها فى الانتخابات النيابية، معظمها سبق ذكره، ولعل أهم إضافة كانت القول بضرورة أن يشمل الإشراف القضائى خارج اللجان، وإثبات أسماء الضباط المشرفين على الأمن خارج اللجنة فى محضر اللجنة.

وأشار التقرير إلى سيطرة وزارة الداخلية على ندب القضاة للانتخابات، واستبعاد أكثر من ١٧٠٠ قاض من الإشراف، مع إشاعة أنه عقاب على "الجهر بالمطالبة بالإشراف الكامل والحقيقى على الانتخابات"، كما تم استبعاد البعض بعد إدراج اسمه. وقد رفضت لجنة الانتخابات الرئاسية، المشكلة وفقا لتعديل المادة ٧٦ من الدستور، أن يكون ندب القضاة وفقا لقواعد عامة تراعى الأقدمية والتقاليد القضائية فى توزيع القضاة على اللجان النوعية، وهو ما تكرر، ربما بشكل أفدح، فى الانتخابات النيابية<sup>(٦٣)</sup>.

ثم أشرف القضاة على الانتخابات النيابية، حيث تعرض بعض أعضاء الهيئات القضائية للاعتداء اللفظى والبدنى على أيدي ضباط الأمن، وهو ما أثار ثائرة كثير من القضاة، خاصة أن النيابة العامة تراخت فى التحقيقات، بل ذكر رئيس النادى فى اجتماع الجمعية العمومية غير العادى فى ١٦ ديسمبر أن "النيابة متواطئة مع الشرطة"، بمعنى أنها تتستر عليها، كما أن "أجهزة الأمن وأمن الدولة يتدخلون من خلال النفثيش القضائى [التابع لوزارة العدل] فى توزيعكم [القضاة] على اللجان الانتخابية"<sup>(٦٤)</sup>، بما يعنى أن هذه الهيئة القضائية التابعة للسلطة التنفيذية تعمل تحت إشراف الأمن وتوجيهاته.

كما أن النظام المعمول به لفصل النيابة عن القضاء، وتعيين رئيس الجمهورية للنائب العام، كان من آثاره "أن النيابة العامة تراخت فى التحقيقات" فى حوادث اعتداء ضباط الأمن وأمن الدولة على القضاة<sup>(٦٥)</sup>. كما صرح المستشار حسام الغريانى بأن بعض القضاة زوروا

الانتخابات، وهؤلاء "يتم حمايتهم عن طريق وزارة العدل"<sup>(٦٦)</sup>. وانتهت الجمعية إلى تقرير الإشراف المشروط على الانتخابات في المستقبل، والتعجيل بالتحقيقات بشأن الاعتداء على القضاة، والتحقيق في مسألة اختلاف النتائج المعلنة في اللجان العامة عن محصلة نتائج الفرز في اللجان الفرعية، بما يعنى أن بعض قضاة اللجان العامة زوروا النتيجة لصالح مرشحي النظام، ومطالبة الرئيس بتنفيذ برنامجه بإنهاء حالة الطوارئ، ومواصلة عرض نتائج مساعي مجلس إدارة النادي في هذا الشأن، وفي شأن إصدار قانون السلطة القضائية، في لقاء شهري مفتوح بالنادي، وعقد جمعية غير عادية في ١٧ مارس<sup>(٦٧)</sup>.

(٩) أصبح مجلس القضاء الأعلى هو رأس الحربة الموجهة ضد حركة القضاة، بينما حرصت الحكومة ممثلة في وزير العدل على أن تبدو في مظهر القائم بالتوفيق بين طرفين قضائيين. وهو خطاب يرجع إلى أن انتهاء الانتخابات أدى إلى زوال الخطر المباشر الذي تمثله حركة القضاة، وانفساح الوقت أمام السلطة للتعامل معها على مدى زمني أطول، خاصة مع إلغاء انتخابات المحليات هذا العام. غير أن قادة حركة القضاة المنتخبين في ناديهم ظلوا يرددون أن موقف مجلس القضاء الأعلى ليس بعيدا عن التوجهات الحكومية.

وقد باشر مجلس القضاء هجومه بتحويل عدد متزايد من المستشارين قادة الحركة، معظمهم من نواب محكمة النقض، إلى التحقيق معهم في شأن ما صدر عنهم بأن بعض القضاة في اللجان العامة زور نتيجة الانتخابات، بإصدار نتيجة نهائية تتناقض مع ما أنت به الصناديق في اللجان الفرعية. وأصبحت الأزمة ذات بعد تنظيمي واضح يتعلق بالمشروعية: هل يحق لمجلس إدارة النادي واللجان المنبثقة عنه أن يحقق مع القضاة في شأن الانتخابات؟ ومن أين تتبع سلطتهم في إجراء هذا التحقيق؟ وهل يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يحيل نواب محكمة النقض للتحقيق؟

ومن جهة أخرى عقد النادي جمعياته العمومية غير العادية الأخيرة في ١٧ مارس، سبقتها وقفة احتجاجية بزى القضاء الرسمي والأوسمة. سعت الجهات القضائية التابعة للسلطة التنفيذية لعرقلة عقد الجمعية، حيث أمر النائب العام - يعينه رئيس الجمهورية - كل أعضاء النيابة بالحضور إلى مقر عملهم يوم عقد الجمعية - وهو إجازة رسمية - لإنجاز المتأخر من الأعمال، فأرسل مئات منهم برقيات تأييد للقضاة المجتمعين في النادي، مؤكدين تضامنهم. كما أن وزارة العدل أوقفت الدعم المقرر للنادي مما أدى لتوقف مشروعات تطوير خدمات النادي للقضاة.

برغم ذلك حققت الحركة انتصارا كبيرا، حيث حضر اجتماع الجمعية ٣٠٠٠ قاض برغم الإغراءات والتهديدات. وهكذا قررت الجمعية العمومية للنادى منع المستشارين من الممثل للتحقيق الذى أمر به رئيس محكمة النقض - وهو نفسه رئيس المجلس الأعلى للقضاء - وردت على ذلك بأن كرمتهم ومنحتهم هدايا تذكارية باعتبارهم "شهداء استقلال القضاء"؛ وأدانت الجمعية تراخى النيابة العامة فى التحقيق فى الاعتداء على القضاء، ومنع أعضاء النيابة من حضور الجمعية؛ كما قررت تشكيل لجنة للقيم من شيوخ القضاء لتقييم أفعال المعادين لحركة القضاء فى صفوف القضاء أنفسهم، واقترح ما يتخذ ضدهم من إجراءات فى حدود سلطات النادى. وقررت أن تتابع لجنة تقصى الحقائق عملها فى التحقيق فى شأن التزوير فى الانتخابات النيابية "دفاعا عن سمعة القضاء المصرى وتثبيتا لثقة الأمة فيه"<sup>(٦٨)</sup>.

ويدل هذا كله على أن المواجهة أصبحت بدرجة متزايدة تنظيمية بين القضاء كحركة مستقلة، وبين الجهات التابعة للسلطة التنفيذية بشكل أو بآخر، مثل النيابة العامة ووزير العدل. ومن جهة أخرى فإن الحركة قررت أن تعمق نضالها السياسى بأن وافقت على الوقوف ظهر يوم الخميس ٢٥ مايو بدار القضاء العالى احتجاجا على ما جرى فى الاستفتاء على تعديل الدستور قبل عام، وأن يسمحوا للمعنيين باستقلال القضاء ونزاهة الانتخابات بمشاركة القضاء فى وقتهم الاحتجاجية لـ"إظهار مدى التفاف الأمة حول مطالب القضاء"، بينما رفضوا عدة مرات من قبل مشاركة عناصر أخرى فى حركتهم. ومن جهة أخرى فقد أذن مجلس إدارة النادى لمنظمة هيومان رايتس واتش، أكبر منظمات حقوق الإنسان الدولية، ذات المنشأ الأمريكى، بالاجتماع معه، كاسرا بذلك حدا آخر من الحدود التى قيد بها حركته السياسية من قبل، ولكنه اضطر للتراجع، حفاظا على وحدة صف القضاء، ولكن جاء بيانه كاشفا للضغوط التى مورست على النادى، ومبرئا لمنظمة هيومان رايتس من التهم التى روجتها صحف النظام -من قبيل أنها منظمة أمريكية صهيونية-، بما جعل التراجع فى الحقيقة لا يقل إحراجا للسلطة- التى التقى ممثلوها أنفسهم بوفد المنظمة - عن الاجتماع بهم. وجاءت الكلمات فى الجمعية مفعمة بالدلالات السياسية وشملت قضايا متنوعة، الأمر الذى يبين مدى جذرية التحول فى حركة القضاء فى عام واحد (مارس ٢٠٠٥ إلى مارس ٢٠٠٦).

## الهوامش

١. على الرغم من أن دستور ١٩٧١ - الحالي - لا ينص صراحة على الفصل بين السلطات، ولا يقوم عليه، فإن المادة ١٦٦ تنص على أن "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة". وهي منقولة حرفيا من المادة ١٧٥ من دستور ١٩٥٦، والمادة ١٥٢ من دستور ١٩٦٤. كما يوجد نص مشابه في المادة ١٢٤ من دستور ١٩٢٣، والمادة ١١٣ من دستور ١٩٣٠؛ مما يدل على أن مشكلات القضاء مع النظام القائم بعد ١٩٥٢ لا ترجع إلى النص الدستوري، بقدر ما ترجع إلى وضع الدستور والتشريعات عموما داخل النظام السياسي القائم، كما سنرى.
٢. تنص المادة ٨٨ على أن القانون "يبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية".
٣. جاء في القسم الرابع من توصيات المؤتمر: "المؤتمر يوصي بتنظيم الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في جميع مراحلها بما يحقق رقابة جادة وفعلية، وأن يرأس القضاة اللجان الانتخابية كافة، وإن استلزم ذلك إجراء الانتخابات على مراحل. وإسناد الفصل في الطعون الانتخابية إلى القضاء": منشور في: يحيى الرفاعي، استقلال القضاء ومحنة الانتخابات، ط١، المكتب المصري الحديث، القاهرة ٢٠٠٠، ص ٢٨١.
٤. وقد اختير رئيسا شرفيا لنادى القضاة مدى الحياة، تقديرا لدوره التاريخي في الدفاع عن استقلال القضاء منذ مشاركته في أحداث ١٩٦٨ لمواجهة محاولة إدماج القضاة فى الاتحاد الاشتراكي، مما ترتب عليه فصله، فكان من بين ضحايا مذبحه القضاة الشهيرة فى ١٩٦٩ - انظر بشأن المذبحة: حمادة حسنى، عبد الناصر والقضاء: دراسة وثائقية، د. ن.، ٢٠٠٥، ص ص ٦٣ - ٩٤ - واستطاع بجهود معقدة أن ينتزع من الرئيس السادات فى يونيه ١٩٧٣ إصدار قانون عن طريق مجلس الشعب بعودة جميع المفصولين، حيث إنه أصدر فى أكتوبر ١٩٧١ قرارا بقانون يجيز له إعادة بعض المفصولين، وبقي

- الكثيرون خارج القضاء - انظر: نفس المرجع، ص ص ١٠٤ - ١٠٥، والملحق رقم ١٠).
٥. منشورة في: مجلة القضاة، عدد خاص بالدعوة لانعقاد الجمعية العمومية غير العادية في ١٣ مايو (والعدد صادر في أوائل مايو -، ص ص ١٢ - ١٨. ويشار إليه لاحقاً بعدد مايو.
٦. انظر نص الحكم في: يحيى الرفاعي، المرجع السابق، ص ص ٢٣٠ - ٢٤٢. وقد أصدر الحكم المستشار محمد جلال في آخر يوم له في الخدمة، مسددا ضربة قوية للنظام ومتجنباً في نفس الوقت أية محاولة لعقابه، وهو إجراء لجأ له بعض القضاة الذين أصدروا أحكاماً تتحدى رغبات السلطة.
٧. جاء في الحثيات: الاقتراع "هو تلك العملية التي تبدأ بإدلاء الناخب بصوته لاختيار من يمثله بدءاً من تقديم بطاقته الانتخابية وما يثبت شخصيته إلى رئيس لجنة الانتخابات، مروراً بتسلمه بطاقة الاختيار وانتهاء بإدلائه بصوته في سرية لاختيار أحد المرشحين، أو العدد المطلوب منهم، وإيداع البطاقة صندوق الانتخاب ثم فرز الأصوات لإعلان النتيجة بما يطابق إرادة الناخبين". انظر النص في: نفسه، ص ٢٤٠.
٨. انظر: كلمته في بداية الجمعية العمومية المنعقدة في ٢ سبتمبر، المسجلة على قرص مضغوط صادر عن نادى القضاة. وستجرى الإحالة في كل كلمات القضاة في الجمعيات العمومية إلى تسجيلات الجلسات الصادرة عن نادى القضاة على أقراص مضغوطة.
٩. وهو ما أثار نقد عديد من الكتاب والصحفيين. انظر مثلاً: حسين عبد الرازق، "من خارج الوفد"، عدد ٢١/٤/٢٠٠٥.
١٠. انظر كلمته في افتتاح الجمعية العمومية غير العادية في ١٣ مايو.
١١. انظر كلمته في بداية نفس الجمعية. والواقع أن هذا التفسير قديم، وهو ابن المفاوضات الطويلة لأكثر من عقد حول مطالب القضاة. انظر مثلاً توصيات ندوة القضاة بشأن نزاهة الانتخابات - مصدر سبق ذكره -، حيث جاء أن مطالبهم بشأن إصلاح قوانين الانتخابات العامة يأتي "انطلاقاً من إدراكهم أن... رسالة السلطة القضائية تقوم على تثبيت دعائم نظام الحكم بالحق والعدل". كما أشارت توصيات

الجمعية العمومية غير العادية بالإسكندرية فى ١٥ أبريل إلى أن  
"القضاة يهدفون من اجتماعاتهم ومداواتهم إلى تثبيت دعائم الحكم  
الذى يقوم على العدل والحرية ويرفضون أى تدخل خارجى".  
فالمخاطب مزدوج، يجمع بين الولاء ومطالب العدل والحرية.  
١٢. انظر كلمته فى بداية الجمعية العمومية فى ٢ سبتمبر.  
١٣. نفسه. وجدير بالذكر أنه لا محل لإدانة القضاة لأنهم يستفيدون من  
استقلالهم، أو من إصرارهم على الإشراف الكامل على الانتخابات.  
وقد نفى بعض القضاة ذلك بشدة. ولكن بصفة عامة فإن هذا الخطاب  
التخوينى، ابن الدولة البوليسية وإيديولوجيات الهوية، غريب على  
القضاة. فالقضاء يعترف بالمصالح الخاصة والنوعية، ولكنه يقسمها  
إلى مصالح مشروعة وأخرى غير مشروعة. بل لا ينظر القضاء  
قضية إلا إذا توافر فى رافعها شرط المصلحة.  
١٤. انظر كلمته فى بداية الجمعية العمومية فى ٢ سبتمبر، حيث نبه  
إلى أنه "إذا أجريت انتخابات الرئاسة على النحو الذى أجرى عليه  
الاستفتاء سنعرض منصب رئيس الجمهورية للخطر".  
١٥. انظر كلمته فى الجمعية غير العادية فى ١٦ ديسمبر.  
١٦. كلمته فى الجمعية العمومية غير العادية فى ١٣ مايو. وانظر  
أيضا كلمته فى الجمعية العمومية فى ٢ سبتمبر، حيث نادى: "يا شعب  
مصر العظيم: احشد قواك فى وجه المزورين.. احنقروهم وقاطعوهم".  
ولكنه أيضا يقدم خطابه هذا بصفته السياسة الأصلح للنظام: فمن  
يزيفون ينزعون عن الحكام الشرعية، مما "يبيح الخروج عليهم  
ومقاومتهم"، مؤكدا أن "الحكم يستمد شرعيته من الخضوع للقانون".  
وهى أقوال تتم عن آمال فى تراجع النظام عن إصراره على التزوير.  
١٧. كلمته فى الجمعية العمومية غير العادية فى ١٦ ديسمبر. وفى  
نفس الجمعية قال المستشار أشرف البارودى: "الانتخابات النزيهة  
مطلوب لها ببساطة حكومة نزيهة... الدولة لا تطالب ثقافة الحق ولكن  
ثقافة كله تمام يا ريس، ثقافة نكسة ١٩٦٧ وصفر المونديال".  
١٨. مثلا: فى توصيات ندوة ضمان نزاهة الانتخابات المشار إليها  
سابقا: "صورية هذا الإشراف [القضائى، يترتب عليه]... مساس بهيبة  
القضاء والثقة العامة فيه". وفى مقال المستشار أحمد مكى السابق  
الإشارة إليه: "ضاق القضاء بأن ينسب إليهم الإشراف على الانتخابات

ون نتائجها وإجراءاتها التي لا تحظى من ثقة الناس وقبولهم بما تحظى به أحكام القضاء... [فى حين] أن ثقة الناس فى كفاءته وأمانته هى قوام وجوده. فالثقة فى القضاء هى التى تدفع الناس للاحتكام إليه فى خلافاتهم" (مجلة القضاء، عدد مايو، ص ١٩).

١٩. تتناول مختلف كتب القانون الدستورى مسألة صلاحيات رئيس الجمهورية.

٢٠. انتقد محمد ميرغنى خيرى، أستاذ القانون الدستورى هذا الخلط فى الحلقة النقاشية بشأن نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء. انظر: سيد ضيف الله (محرر)، نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء، سلسلة قضايا الإصلاح، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٥، ص ص ٢٩ - ٣٠.

٢١. وهو ما يتم عن طريق تعيين رؤساء المحاكم الابتدائية، وإسناد توزيع القضايا إليهم. وقد أشار إلى ذلك أحد القضاة فى حضور الجمعية العمومية غير العادية لنادى القضاة فى ٢ سبتمبر، ولم أستطع تبين اسمه، ولكنه كان المتحدث قبل المستشار محمود الخضيرى مباشرة. وبشأن تأصيل أهمية ألا يتحدد القاضى الذى ينظر قضية بعينها سلفاً، انظر مقال طارق البشرى، "القضاء المصرى ومحنة الانتخابات"، فى: يحيى الرفاعى، استقلال القضاء ومحنة الانتخابات، ص ص ٢١١ - ٢١٦.

٢٢. يشير ناثان براون إلى ميل القانون المصرى للاحتفاظ بمحاكم استثنائية لأداء أغراض السلطة المختلفة: القانون فى خدمة من؟: المحاكم.. السلطة.. المجتمع، تعريب وتعليق محمد نور فرحات، ط١، دار سطور، القاهرة ٢٠٠٤، ص ١٣٩. غير أن هذا الجانب ليس سوى غيض من فيض بين الأدوات التى عددنا بعضها فى هذا الجزء.

٢٣. انظر تحليلاً لحركة القضاة من زاوية أنها حركة تدور حول مطالبهم الخاصة كسلطة، فى: زياد العليمى، "انتفاضة القضاة ومعركة التغيير"، البوصلة - نشرة غير دورية -، ع٢، أكتوبر ٢٠٠٥، ص ص ٢١ - ٤.

٢٤. ناثان براون، القانون فى خدمة من؟، ص ١٠٥ مرجع سبق ذكره

٢٥. انظر كلمة المستشار محمد عفيفى إسماعيل فى: الجمعية العمومية غير العادية المنعقدة فى ١٣ مايو، حيث عدد: "أيادى الرئيس البيضاء

على القضاة" من استراحات وعلاج وزيادات فى الرواتب والنقل على نفقة الدولة وغير ذلك. ولكنه تمسك مع ذلك بتعديل قانون السلطة القضائية. ومن وجهة نظر ناقدة، انظر مثلاً: كلمة المستشار محمود الخضيرى فى اجتماع الجمعية العمومية غير العادية بنادى قضاة الإسكندرية فى ١٥ أبريل، حيث قال: "إذا قلنا نريد سلطتنا كاملة فى الإشراف على الانتخابات حتى تأتى معبرة حقيقة عن رأى الشعب قرر الحكام زيادة المكافأة نظير هذا الإشراف حتى اتهمنا علنا من الشعب الذى وضع حقوقه وحرية أمانته بين أيدينا بالتهاون والضعف والتفريط": انظر، مجلة القضاة، عدد مايو، ص ٢٨.

٢٦. ناثان براون، المرجع السابق، ص ١٧٨.

٢٧. انظر مقاله: "القضاة يشرفون على الانتخابات رغم غيبة الضمانات"، الذى نشر للمرة الأولى فى مجلة القضاة فى عدد سبتمبر ٢٠٠٣ - أغسطس ٢٠٠٤، وأعيد نشره فى: مجلة القضاة، عدد مايو، ص ص ٢٩ - ٣٥.

٢٨. انظر مداخلة نبيل عبد الفتاح فى الحلقة النقاشية: "نزاهة الانتخابات واستقلال القضاء"، المرجع السابق، ص ٢٦.

٢٩. جاء فى البيان أن صلابة الجبهة الداخلية فى مواجهة الاحتلال الإسرائيلى، بعد هزيمة ١٩٦٧، تقتضى "إزالة جميع المعوقات التى اصطنعتها أوضاع ما قبل النكسة أمام حرية المواطنين، وذلك لأن الإنسان الحر - على ما يقول الميثاق [الذى تضمن مطالبة القضاة بدخول الاتحاد الاشتراكى الإيمان به بحذافيره] هو أساس المجتمع الحر... ولا يكون ذلك إلا بتأكيد مبدأ الشرعية الذى يعنى فى الدرجة الأولى كفالة الحريات لكافة المواطنين، وسيادة القانون على الحكام والمحكومين على سواء"، ومضى مطالباً باستقلال السلطة القضائية، الذى يعد أبرز أصول استقلاله "البعده... عن كافة التنظيمات السياسية"، وكذلك توفير نفس الضمانات والحصانة لرجال النيابة العامة باعتبارهم من رجال السلطة القضائية. هذا كله فى إطار ترديد شعارات النظام بشأن تعبئة الشعب "تعبئة كاملة". انظر النص فى: حمادة حسنى، المرجع السابق، ملحق ٥.

٣٠. كلماتهم فى الجمعية العمومية غير العادية المعقودة فى ١٣ مايو. وبالمقابل انظر كلمة أسامة أحمد ربيع الذى طالب القيادة السياسية



بأن ترفع وصايتها عن الشعب وألا تتفنن في وضع العراقيل في سبيل حريته"، كما طالب القضاة بألا يكونوا، بالإشراف، "أداة في يد النظام يجمل بها وجهه"، وطالب بإنهاء حالة الطوارئ قبل بداية الانتخابات. وتوجد أفكار مماثلة على الجانبين في الجمعيات العمومية التالية.

٣١. انظر كلمته في الجمعية العمومية غير العادية في ١٦ ديسمبر.

٣٢. انظر مادة ٧٧ مكرر (١) من قانون السلطة القضائية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

٣٣. رد رئيس نادى القضاة على اتهام الحركة بالعمل لصالح التدخل الأجنبي قائلاً إن: "ما يدافع به الوطن عن نفسه في زمن الهيمنة... بزعم حماية حقوق الإنسان، أمران: قضاء مستقل قادر على حماية الحقوق والحريات؛ وانتخابات نزيهة مبرأة من كل عيب" انظر كلمته في بداية الجمعية العمومية غير العادية المعقودة في ١٣ مايو. وهو نفس منطق بيان ١٩٦٨، أى قلب خطاب النظام السياسى ضده، الذى اعتبر أن مواجهة العدوان تتطلب استقلال القضاء. انظر أيضا كلمته في بداية انعقاد الجمعية العمومية في ٢ سبتمبر، حيث أشار إلى إذاعة بيان مجلس القضاء الأعلى تليفزيونيا، بما يعنى أن هناك "خط واصل مع النظام".

٣٤. كلمة رئيس النادى في بداية الجمعية العمومية في ٢ سبتمبر. وكانت دقيقة الحداد بناء على اقتراح المستشار محمود الخصيرى، رئيس نادى قضاة الإسكندرية. وانظر الملحق للاطلاع على تفاصيل أخرى للصراع.

٣٥. وهو نائب رئيس محكمة النقض في مقال: "لنا أعمالنا ولكم أعمالكم: دراسة تحليلية لدور القضاة في الانتخابات العامة"، فى : مجلة القضاة، عدد مايو، ص ٢٠.

٣٦. (١) مثلا فى النظام البرلمانى تتبثق الوزارة دائما من الحزب، أو الائتلاف الحزبى الحاصل بالفعل على الأغلبية البرلمانية. ولعل المشكلة، من الناحية الدستورية، تكمن بالدرجة الأولى فى سلطات الرئيس شبه المطلقة كما رأينا.

٣٧. والصياغة ذاتها متحيزة من البداية، فهى تتحدث عن "إعجاب"، وليس مثلا "مساندة" الجماهير بشأن مطلب مشروع، أو أثر ذلك على

كفاح عام من أجل انتخابات نزيهة.

٣٨. تنص المادة الثانية من "النظام الأساسي لنادى القضاة" على أن "الغرض من النادى توثيق روابط الإخاء والتضامن بين جميع رجال القضاء والنيابة العامة وتسهيل سبل الاجتماع والتعارف بينهم ورعاية مصالحهم ودعم استقلال القضاء ورجاله".

٣٩. انظر "تقرير لجنة تفعيل قرارات الجمعية العامة لقضاة مصر"، صفحات ١٠ إلى ١٣. والنص الأخير فى ص ١٢.

٤٠. نفسه، ص ٤.

٤١. انظر كلمتهم فى الجمعية العمومية غير العادية المنعقدة فى ١٣ مايو.

٤٢. انظر الكلمات فى الجمعية العمومية غير العادية المنعقدة فى ٢ سبتمبر. ولم أستطع تبين اسم المتحدث الأخير.

٤٣. نشرت مجلة القضاة فى عدد خاص بدعوة القضاة لحضور الجمعية العامة فى ٢ سبتمبر (وسيشار إليه لاحقا بعدد سبتمبر)، "إعلان معايير الانتخابات الحرة والنزيهة" الذى وافق عليه مجلس البرلمان الدولى بالإجماع فى دورته الرابعة والخمسين بعد المائة عام ١٩٩٤، ص ص ٥٥ - ٥٨. كما أشار إليه رئيس نادى القضاة.

٤٤. قال المستشار أشرف البارودى مثلا الدولة هى التى أهانت القضاء، بإعاقته لصدور القانون، وباستبعاد أكثر من ألف قاض من المشاركة فى الانتخابات، أو القول إن شهادة ١٥١ قاضيا قول مرسل، وليس فقط بتعرضهم للاعتداء: كلمته فى الجمعية العمومية غير العادية المنعقدة فى ١٦ ديسمبر.

٤٥. علاء الأسوانى، "مصر تنتظر القضاة"، العربى (الناصرى)، عدد ٢٤/٤/٢٠٠٥؛ وقد أعيد نشره فى: مجلة القضاة، عدد مايو، ص ص ٥٩ - ٦٢، والنص فى ص ٦٢.

٤٦. راجع توصيات الجمعية العمومية فى ١٨ مارس فى: مجلة "القضاة"، عدد مايو، ص ٣٦.

٤٧. راجع توصيات الجمعية العمومية غير العادية فى ١٥ أبريل فى: المصدر السابق، ص ٤٠.

٤٨. يقتصر الحق فى اقتراح مشروعات القوانين وفقا للمادة ١٠٩ من الدستور الحالى على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب.

٤٩. تشمل العضوية العاملة لنادى القضاة (بفروعه بالمحافظات) قضاة محاكم النقض والاستئناف والابتدائية بمختلف درجاتهم وأعضاء النيابة العامة الحاليين والسابقين، ولا تشمل، كعضوية عاملة، قضاة المحكمة الدستورية العليا أو مجلس الدولة أو هيئة قضايا الدولة أو النيابة الإدارية - مادة ٣ من النظام الأساسى لنادى القضاة -؛ ويقرر طارق البشرى - نائب رئيس مجلس الدولة الأسبق - أن المجلس يضم بذلك نحو تسعة أعشار من تتكون منهم السلطة القضائية فى مصر: "نادى القضاة وما يطلبه للإصلاح الديمقراطى"، مجلة القضاة، عدد مايو، ص ٥٤. وجدير بالذكر أن نادى القضاة لا يعد نقابة، وإنما جمعية أهلية، وقد أخفقت محاولة إخضاعه لقانون الجمعيات الأهلية، وبالتالي لإشراف الحكومة ممثلة فى وزير الشؤون الاجتماعية عليه، حيث حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم جواز ذلك.

٥٠. انظر النص فى: مجلة القضاة، عدد مايو، ص ٨٤.

٥١. كلمته فى مفتح الجلسة.

٥٢. انظر نص المذكرة، المحررة فى ٢٥ أبريل، فى: مجلة القضاة، عدد مايو، ص ٣ = ٨.

٥٣. انظر نص المذكرتين الصادرتين قبيل وبعد انعقاد الجمعية غير العادية، فى ٨ مايو، فى: مجلة القضاة، عدد سبتمبر. وقد أضافا قصر وسائل إثبات الناخب لشخصيته على الوثائق الرسمية، وعدم سقوط الدعوى الجنائية فى جرائم الانتخابات بالتقدم، وإيقاف العمل بالقوانين الاستثنائية فى فترة الانتخابات، فضلا عن إعادة التأكيد على ضرورة إصدار قانون السلطة القضائية.

٥٤. من الناحية التقنية البحتة ليس للحكومة دور فى التشريع سوى إعداد مشروعات القوانين. فليس لها حق اقتراح القوانين الذى يقتصر على رئيس الجمهورية وأى من أعضاء مجلس الشعب. كما أن المجلس هو الذى يقر القوانين، ويتولى رئيس الجمهورية إصدارها أو الاعتراض عليها وإعادتها إلى المجلس (مواد ١٠٩، ١١٢، ١١٣ من الدستور). وقد سبق أن نفذ قانون السلطة القضائية إلى المجلس عن طريق العضو أبو العز الحريرى، وسقط بانتهاء دور الانعقاد دون أن يُنظر فيه، شأنه شأن كل اقتراحات مشروعات القوانين التى تقدمها المعارضة أو المستقلون. وبصرف النظر عن الاستنتاجات، فقد جاء

فى "تقرير لجنة تفعيل قرارات الجمعية العامة لقضاة مصر" (ص ٥) صراحة أن التفعيل (وهو فى المقام الأول بشأن إصدار قوانين معينة)، يتحقق بـ"الحوار بالحكمة والموعظة الحسنة مع السلطة التنفيذية ممثلة فى وزير العدل وحده، أو مع مجلس القضاء الأعلى، أو إعداد مذكرات مكتوبة لمجلسى الشعب والشورى ولجنة الانتخابات الرئاسية" .. إدراكا من اللجنة لكون التشريع هو فى المحل الأول بيد السلطة التنفيذية. كما جاء فى نفس التقرير رفض التحجج بأن مجلس القضاء الأعلى "لم يبد رأيه [فى مشروع قانون السلطة القضائية]، فلو طالبته الحكومة لاستجاب .. أو اعتبرته رافضا" (ص ١٠).

٥٥. انظر قرارات الجمعية فى: مجلة القضاة، عدد سبتمبر، ص ٣٠.

٥٦. انظر ملخصا لذلك فى: نفس المصدر، ص ١.

٥٧. انظر ما ورد بهذا الشأن فى تقرير لجنة تقصى الحقائق التى شكلها نادى القضاة عن إشراف القضاة على استفتاء تعديل الدستور، فى: مجلة القضاة، نفس العدد، ص ص ٦١ - ٦٢.

٥٨. انظر التقرير المذكور، صادر عن نادى القضاة، ص ١.

٥٩. انظر التقرير، ص ص ٣ - ٤.

٦٠. ويستكمل النص قائلا: "... وهو مرض مزمن فى الإدارة يستحيل عليها التخلص منه، وآية ذلك ما جرى فى استفتاء ٢٥/٥/٢٠٠٥ الذى كان فضيحة بكل المقاييس": نادى القضاة، تقرير لجنة تفعيل قرارات الجمعية العامة لقضاة مصر المعقودة بتاريخ ١٣/٥/٢٠٠٥، ص ١٠.

٦١. انظر نصوص المذكرات فى: مجلة القضاة، عدد سبتمبر، ص ص ٣١ - ٤٨.

٦٢. انظر نص التقرير فى: المصرى اليوم، عدد ٢٠٠٦/٢/٨.

٦٣. انظر نص التقرير المذكور فى: المصرى اليوم، عدد ٢٠٠٦/٢/٨، ص ٣. وانظر أيضا كلمة المستشار زكريا عبد العزيز رئيس نادى القضاة فى بداية الجمعية العمومية غير العادية المعقودة فى ١٦ ديسمبر.

٦٤. راجع كلمة المستشار زكريا عبد العزيز رئيس النادى فى الاجتماع المذكور.

٦٥. انظر كلمة المستشار زكريا عبد العزيز فى الجمعية العمومية

غير العادية لنادى القضاة فى ١٦ ديسمبر .

٦٦. انظر كلمته فى نفس الجمعية .

٦٧. نفس المصدر .

٦٨. بشأن الجمعية العمومية فى ١٧ مارس، انظر: المصرى اليوم،

٢٠٠٦/٢/١٩، ص ٤ .



## الباب السادس

**هل استقلال القضاء قضية مصرية فقط ؟**





## الفصل السادس عشر

### أزمة استقلال القضاء في المغرب... تحد خطير لدعم دولة القانون

عبد العزيز بناني\*

#### مقدمة

بات من المقرر في الفقه والأنظمة الدستورية المقارنة الثابت بما فيه الكفاية أن نظام القضاء في أي بلد من البلدان يحكمه نظام مؤسساتها ونظامها السياسي. فمن الملامح الأساسية للدولة التسلطية خضوع قضاتها لسلطتها السياسية. من ثم فإنه لا يمكن الفصل بين الديمقراطية واستقلال القضاء عن السلطة السياسية. وتتص ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بهذا الخصوص، على أن " من الضروري أن يتولى القانون حماية حقوق الإنسان

---

\* رئيس سابق للمنظمة المغربية لحقوق الإنسان، وللشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان.

لئلا يضطر المرء آخر الأمر إلى التمرد على الاستبداد والظلم". بيد أن هذا النظام القائم على احترام الحقوق والحريات الأساسية يستتبع بالضرورة أن يكون القضاء، المنوط به تطبيق القانون، مستقلاً ونزيهاً وأن تكون الدولة بها مؤسسات ديموقراطية قادرة على حماية هذا الاستقلال.

استقلال القضاء ونزاهته هما شرطان أساسيان للمحاكمة العادلة، ومن ثم نص عليهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته العاشرة ثم كرسهما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في مادته الرابعة عشرة. ومن بين "المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء"<sup>(1)</sup>، يجدر بنا أن نذكر، على وجه الخصوص، ثلاثة مبادئ هي:

- "تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه، ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام استقلال السلطة القضائية ومراعاته"، "تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أية جهة أو لأي سبب".

- "وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع، ومع ذلك يشترط أن يسلك القضاء دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هيبة مناصبهم ونزاهة واستقلال القضاء" (المبدأ الثامن).

وفي البلدان العربية بعامة فإن تبعية القضاء للسلطة السياسية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بغياب الديموقراطية. ومع ذلك فإن مصر، هذا البلد الذي يتأثر فيه النظام القضائي بعلاقته مع السلطة السياسية، تجسد تجربة فريدة من حيث مأسسة تقاليد استقلال القضاء وترسيخها. فالقضاة متشبثون، في هذا البلد، باستقلالهم وهو ما يمثل ركيزة أساسية لتوطيد دولة الحق والقانون. فمن الطبيعي، والحال هذه، أن يكون للقضاة دور في النهوض بالإصلاح السياسي.

حالة في المغرب أدى غياب سياسة منسجمة في قطاع العدل عند نيل الاستقلال، وخيبات عملية المقرطة وحدودها وتراجع الحريات الفردية والعامّة إلى انعكاسات خطيرة على وضعية العدل. وقد قامت هيئة الإنصاف والمصالحة التي عهد إليها بتحقيق التسوية غير القضائية لملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المرتكبة في المغرب بين سنتي ١٩٥٦

و١٩٩٩، بتحليل السياق القانوني والقضائي للانتهاكات المذكورة. ويوضح تقريرها النهائي المنشور في مطلع شهر يناير ٢٠٠٦ الدور السلبي الذي لعبه القضاء بارتباط مع الطابع التسلسلي لنظام الحكم ومع تضيق هامش الحريات؛ ومع أن الدور الطبيعي للقضاة يكمن في حماية هذه الحريات، فإن بعض القضاة كانوا، طيلة أربعة عقود، أعواناً للأجهزة الأمنية ومشاركين لها في انتهاكاتها.

وبالرغم من الانفتاح المتدرج للنظام السياسي بعض الإصلاحات القضائية التي اتخذتها السلطة، فإن القضاء مازال يتخبط في التبعية للسلطة السياسية وما زالت تتخره الزبائنية والرشوة. فإصلاح القضاء تنتصب أمامه مقاومات متنوعة. والقضاة محرومون من حق تأسيس الجمعيات ومن حق الدفاع عن استقلالهم. لكن المجتمع المدني لا ينفك، بفضل توسيع مجال الحريات خلال الخمس عشرة سنة الأخيرة، يقوي حركته في مجال النهوض بقضاء مستقل ونزيه.

ونتناول أوضاع السلطة القضائية المغربية على النحو التالي:

أولاً: حالة العدل وأوضاع القضاة؛

ثانياً: مواطن الاختلال والتقدم في قطاع العدل؛

ثالثاً: دور المجتمع المدني وتنامي النقاش حول إصلاح القضاء؛

## أولاً: مكانة العدل في الدستور والنظام القانوني للقضاة

إن استقلال القضاء يقاس بمكانته داخل الدولة وكذا بالضمانات القانونية التي تكفل استقلال القضاة ونزاهتهم.

### الفرع الأول : خصائص ضمان استقلال القضاة إزاء السلطة السياسية

١ - مكانة القضاء في الدولة ما بين المبادئ والممارسة الدستورية:

كرّس الدستور المغربي الأول، الذي صدر في ١٩٦٢ والدساتير التي أعقبته، مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية (المادة ٨٢). وبما أن الدستور الأول مستوحى من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي، فإن كلمة السلطة لم ترد سوى في الصيغة

الفرنسية. أما النص الرسمي المحرر بالعربية فإنه لا يتحدث سوى عن "القضاء" في حين يقتصر في استعمال كلمة سلطة على السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالدستور يقيم على هذا النحو تمييزاً تتضح دلالاته إذا علمنا أن النظام الأساسي لرجال القضاء يكرس خضوع السلطة القضائية للسلطة التنفيذية.

وتتجاوز الصلاحيات الملكية في مجال العدل الصلاحيات المعترف بها عادة لرؤساء الدول. فالملك يرأس المجلس الأعلى للقضاء ويعين القضاة بقرار من المجلس المذكور. وباسمه تصدر وتنفذ الأحكام والقرارات. وهو الذي يمارس حق العفو. ومع ذلك، لئن كان القضاء مستقلاً، نظرياً، عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الدستور لا يحدد علاقته مع الملك، أمير المؤمنين. وإن بعض الأوساط الرسمية التي تتبنى بهذا الخصوص تأويلاً ضيقاً للمبدأ الدستوري القائل بفصل السلطات، لتتحدث صراحة عن نظرية عدالة مفوضة (من قبل الملك). وحسب العمل القضائي للمجلس الأعلى، فإن المراسيم الملكية لا تقبل أي طعن سواء كانت ذات صبغة فردية أو تنظيمية<sup>(٢)</sup>.

يكرس الدستور، فضلاً عما سبق، المبدأ الأساسي القائل بعدم قابلية قضاة الحكم للعزل. ويستتبع هذا المبدأ منطقياً كون قضاة الحكم لا يمكن أن يتلقوا، رغماً عنهم، تعييناً جديداً ولو في حالة الترقية. والمجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية. فهو يتكون من أعضاء بقوة القانون هم: وزير العدل بصفته نائباً للرئيس والرئيس الأول للمجلس الأعلى والوكيل العام للملك لدى هذا المجلس ورئيس الغرفة الأولى لدى المجلس الأعلى، ومن أعضاء منتخبين وهم: ممثلان عن قضاة محاكم الاستئناف وأربعة ممثلين لقضاة المحاكم الابتدائية. ومع ذلك فإن النظام الأساسي لرجال القضاء، والذي يدخل مبدئياً ضمن مجال القانون، يتجسد، في الواقع، في قانون عادي وليس في قانون تنظيمي، خاضع للمراقبة المسبقة لمدى تطابقه مع الدستور. والواقع أن مجال العدل، يبقى خاضعاً لمراسيم ملكية تم تبنيها خلال السبعينات في غياب العمل العادي بأحكام الدستور.

## ٢ - النظام القانوني للقضاة:

عرف النظام الأساسي للقضاة عدة تراجمات منذ الاستقلال، وذلك على النحو التالي:

## أ- النظام القانوني الأصلي للقضاء:

كان الخطاب الرسمي - ومجمل النصوص التي تم تبنيها خلال سنوات الاستقلال الأولى،- والمستوحاة من التشريع الفرنسي-، تتوخى بناء نموذج سياسي دستوري وليبرالي وديموقراطي، تقره الدولة. فعلى هذا النحو صدر، على مدى شهور معدودة، تشريع ليبرالي يتمثل في قانون الحريات العامة - الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة - وقانون المسطرة الجنائية<sup>(٣)</sup> الذي يتضمن الضمانات الجوهرية للحرية الفردية كما صدر النظام الأساسي لرجال القضاء. فكان هذا النص يحتوي على مقتضيات عامة متعلقة بحقوق القضاة وواجباتهم والحالات التي يوجدون فيها والقواعد بالمسطرة - التأديبية التي يخضعون لها وبانقطاعهم عن العمل<sup>(٤)</sup>. وكانت المؤسسة التي عهد إليها بإعمال هذه الحقوق والواجبات، هي المجلس الأعلى للقضاء، والواقع تحت سلطة رئيس مجلس الحكومة، مكلفة ب"السهر على تطبيق النظام الأساسي والعمل على تنفيذه".

وينص النظام الأساسي لرجال القضاء على ما يلي:

-يقبل كل قاض رقي إلى درجة أعلى المنصب المعين له في الدرجة الجديدة وإلا ألغيت ترقيته؛

-تجري المتابعات التأديبية بناء على قرار وزير العدل أمام المجلس الأعلى للقضاء؛

-يمكن لوزير العدل توقيف القاضي المتابع عن مزاوله مهامه بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء ؛

-يقع تنقيط القضاة<sup>(٥)</sup> سنوياً وفق الشروط المقررة في قرار وزير العدل؛

فهذا النظام الأساسي يمنح أصلاً لوزير العدل صلاحيات مهمة. كما أن ترقية القضاة مشروطة بقبول التعيين الجديد المقرون بتغيير المنصب.

## ب- تراجع الضمانات القانونية لاستقلال القضاة:

تمت إعادة النظر تدريجياً في النظام الأساسي للقضاة ثم في المبادئ الدستورية بدءاً من الستينات وبارتباط مع وقائع محددة. ففي سياق رد الفعل على خطأ جسيم ارتكبه قاض، صدر سنة ١٩٦١ مرسوم ملكي منح لوزير العدل صلاحية توقيف القضاة، دون استشارة مسبقة للمجلس الأعلى للقضاء. وبالمثل فقد صدر خلال سنة ١٩٦٣ مرسوم ملكي آخر

منحه صلاحية انتداب القضاة. فهذه المراجعة الأخيرة كانت تسمح باختيار قضاة، من خارج العاصمة، ليشكلوا هيئة المحكمة الجنائية بالرباط التي كانت تنتظر في قضية "مؤامرة بوليوز ١٩٦٣" التي كان يتابع في إطارها قادة حزب المعارضة الرئيس<sup>(١)</sup>.

وغداة الأحداث السياسية الخطيرة التي عرفت البلاد في بدايات السبعينيات، صدر، وفق نفس المنطق، نظام أساسي جديد لرجال القضاء تضمنه المرسوم الملكي لسنة ١٩٧٤<sup>(٧)</sup>. فهذا النظام الأساسي الذي مازال العمل جارياً به حتى اليوم، زاد من حالات المس بالمبدأ الدستوري القاضي بتحصين القضاة ضد العزل، وقلص من ضمانات استقلالهم من خلال المقترضات التالية:

- يمكن نقل القضاة في حال ترقيتهم أو في حال إحداث محاكم أو حذفها أو حتى من أجل ملء فراغ في قضاء الحكم أو التحقيق أو النيابة العامة يكون من شأنه أن يؤثر على سير محكمة من المحاكم (الفصل ٥٥). غير أن تغيير التعيين يتم بمقتضى مرسوم ملكي بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء. أما قضاة النيابة العامة فيمكن نقلهم بناء على مجرد استشارة المجلس.

- وفي حال شغور منصب سواء في المجلس الأعلى أو في محاكم الاستئناف أو في المحاكم الابتدائية فإن القضاة يمكن تكليفهم، بمرسوم ملكي يتخذ باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، بتأمين مهام أعلى من درجتهم (الفصل ٢٦).

- في حال ارتكاب خطأ تأديبي، يمكن لوزير العدل أن يطبق بقرار وزاري العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى بعد استشارة المجلس. كما يمكن، باقتراح من هذا المجلس، اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية بموجب قرار. ويصدر وزير العدل على الفور قراراً قاضياً بتوقيف القاضي المعني عن مزاولة مهامه. وفي هذه الحالة "يستدعي المجلس الأعلى للقضاء في أقرب أجل ممكن" من أجل تسوية وضعية القاضي المعني "بصفة نهائية... داخل أربعة أشهر ابتداء من يوم تنفيذ القرار" (الفصل ٦٢). بيد أن هذا الجهاز الذي يفترض فيه أن يعقد قانوناً أربع دورات في السنة، بقي جامداً طيلة سنوات عديدة، كما أن أعضاءه المنتخبين لم يتم تجديدهم وفقاً لمقتضيات القانون.

فالسطة التأديبية لوزير العدل تكون على هذا النحو قد توسعت بكيفية ملموسة. والواقع أنه يحرك المتابعات ويوقف القضاة المتابعين ويقدر مدى خطورة الوقائع المنسوبة إليهم

دونما حاجة إلى استشارة المجلس. وبالمثل فإن حالات النقل التي يفترض أن يقترحها المجلس، بقيت خاضعة، لأمد طويل، للتقدير الأحادي للوزير.

-وعلى كل حال فإن سير المجلس الأعلى للقضاء يكشف عن الهيمنة الواضحة لوزير العدل على هذه المؤسسة. فكتابة المجلس موضوعة تحت سلطته. وهو الذي يحرك المتابعات أمام المجلس ويعين المقرر ويرأس، في الواقع، جميع اجتماعات المجلس وينفذ قراراته. كما أن مهمة المجلس التي تكمن في السهر على تطبيق الضمانات التي يتمتع بها القضاء، تتعرض للتشويه على مستوى التفتيش أو التحقيق الذي يقوم به المقرر.

-وقد خول مرسوم حكومي يتعلق بتتقيط القضاء، لوزير العدل صلاحية تحديد المناصب المالية ووضع لائحة القضاة المؤهلين للاستفادة من الترقية بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء. والواقع أن هذه اللائحة توضع على أساس معايير ذاتية من قبيل الانضباط والخضوع للرؤساء<sup>(8)</sup>!...

-وثمة وثيقة بمثابة "نظام داخلي"، أعدتها سكرتارية المجلس الأعلى للقضاء وطبعت تحت مسؤولية وزارة العدل في شهر أكتوبر ٢٠٠٠ تتوخى "تحديد طريقة عمل" المجلس. فهذه الوثيقة التي لا تكتسي أية قيمة قانونية "تنظم" في الواقع مجالاً يدخل في باب التشريع وتتضمن قواعد مخالفة لهذا التشريع. وعلى هذا النحو فإنها تنص على عقد دورتين سنويتين للمجلس والحال أن التشريع الجاري به العمل ينص على أربع دورات (في الواقع لم تتعقد أية دورة خلال سنتي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١). وبالمثل فإنها تعطي للكاتب العام لوزارة العدل حق حضور أعمال أشغال - المجلس الأعلى للقضاء الذي يحدد الدستور تشكيلته. وفي النهاية فإنها توزع محاكم المملكة على ثلاث مناطق وتضع شروطاً تمييزية تتصل بالأقدمية للنقل من منطقة إلى أخرى مخالفة بذلك المبدأ الدستوري القائل بالمساواة أمام القانون.

-ويعين مفتش عام بمقتضى مرسوم ملكي باقتراح من وزير العدل. وبالنسبة لتفتيش المحاكم غير المجلس الأعلى، فإن الوزير يعين قاضياً أو عدة قضاة من هذا المجلس أو ممن يزاولون عملهم بالإدارة المركزية. وبينما يسهر الرئيس الأول للمجلس الأعلى على توفير "أفضل الشروط للبت في القضايا ولسير مصلحة كتابة الضبط"، يخول المرسوم الملكي المتعلق بالتنظيم القضائي لرؤساء المحاكم صلاحية ممارسة "مراقبتهم على جميع قضاة الأحكام العاملين بمحاكمهم"<sup>(9)</sup>. ولا تقتصر هذه المراقبة على الجانب الإداري، بل تكتسي طابعاً عاماً ويمكن أن تتحول إلى تدخل في المحاكمات.

فضلاً عن ذلك وبمقتضى قانون المسطرة الجنائية فإن قاضي التحقيق يعين بقرار من وزير العدل. ويمكن إغفاؤه من مهامه بمقتضى مقرر يتخذ بنفس الطريقة بناء على رأي مكتب المجلس الأعلى. غير أن هذا الشرط الجوهري تم حذفه إثر مراجعة قانون المسطرة الجنائية سنة ١٩٧٤.

وينص نفس القانون على أنه " يمكن لوزير العدل أن يبلغ إلى رئيس النيابة العامة ما يصل إلى علمه من مخالفات للقانون الجنائي ويأمره أن يتابع أو يكلف من يتابع مرتكبيها أو يأمره أن يرفع كتابة إلى المحكمة المختصة ما يراه الوزير ملائماً من الالتماسات " (الفصل ٤٨ من نفس القانون). ولئن كان بإمكان النيابة العامة أن تثير بكل حرية ما تراه لازماً من ملاحظات شفهية، فإنها ملزمة بمطابقة التماساتها الكتابية مع "التعليمات المعطاة لها" (الفصل ٣٦). والواقع أن هذه الحرية تصبح في القضايا ذات الصبغة السياسية بخاصة، نظرية محضة.

وبالنتيجة فإن حضور وزير العدل في المجلس الأعلى للقضاء وما يتمتع به من صلاحيات واسعة مازالا يشكلان عقبات أساسية في طريق إعمال المبدأ الدستوري القاضي باستقلال القضاء.

ولابد أن نلاحظ، فضلاً عن ذلك، أن القضاء يعمل في نوع من الفوضى القانونية. فتشريع سنة ١٩٧٤ المتعلق بالنظام الأساسي لرجال القضاء وبالتنظيم القضائي لا ينسجم والمبادئ الدستورية. وبالمثل فإن بعض القواعد القانونية تسن من لدن السلطة التنفيذية على هامش الشرعية. معنى ذلك أن توطيد الضمانات القانونية لاستقلال القضاء يقتضي تأهيل كـل من الدستور والتشريع ووضع ضوابط مؤسسية كفيلة بتأمين تطبيقهما.

### ج- عدم كفاية الحماية القانونية من تدخل السلطة التنفيذية:

كل تدخل من قبل العمال أو غيرهم من ممثلي السلطات الإقليمية والمحلية في صلاحيات القضاء، من خلال النظر في قضايا تدخل ضمن اختصاص المحاكم، يشكل جنحة معاقباً عليها بعقوبة قصوى لا تتجاوز سنتين حبساً. أما الضغوط الممارسة على القضاء عن طريق الأقوال والكتابات العمومية، قبل البت نهائياً في القضية فلا يعاقب عليها إلا إذا كانت صادرة عن الخواص<sup>(١٠)</sup>. معناه أن التدخل في سير المحاكمة لا يعاقب عليه سواء كان صادراً عن سلطة إدارية محلية أو مركزية وبالأحرى إذا كان صادراً عن أحد أعضاء الحكومة.



## ثانياً: ضمانات نزاهة القضاة وإعمالها

إن واجب الحياد والنزاهة ملازم لمبدأ استقلال القضاء. فالقاضي لا يجب عليه أن يأخذ بعين الاعتبار، عند أدائه لمهامه، سوى القانون واقتناعه الصميم. فالرشوة واستغلال النفوذ، اللذان يرتكبهما قاض يخصصهما القانون الجنائي بعقوبة شديدة. كما يخضع للعقاب " كل قاض (...). تحيز لصالح أحد الأطراف مما لأة له أو تحيزاً ضد أو عداوة له " (الفصل ٢٥٤).

وثمة آلية لمراقبة ثروات القضاة. إذ يلزم كل قاض بالتصريح كتابة وبشرفه بما يملكه من عقارات وقيم منقولة وبما يملكه منها زوجه وأبناؤه القاصرون وفق الفصل ١٦ من النظام الأساسي لرجال القضاء. وكل تغيير يطرأ على الوضعية المالية للمعني ينبغي أن يكون موضوع تصريح تكميلي فوري يقدم وفق نفس الشروط. ويمارس المراقبة على الثروة وزير العدل الذي يعهد إليه " بتتبع ثروة القضاة وأعضاء عائلاتهم " المذكورين. ويحق للوزير، بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء أن يقدر ثروة القضاة بواسطة التفتيش. وترسل تقارير التفتيش حالاً إلى وزير العدل مرفقة بمستنتجات المفتشين واقتراحاتهم.

تجدر الإشارة إلى أن هذه المراقبة للثروات لم تُفَعَّل إلا بكيفية موسمية وشكلية. فالتصريحات المنصوص عليها في القانون لا تقدم على وجه العموم. كما أن المقترضات الجزرية التي تعاقب القضاة على تحيزهم غالباً ما بقيت حبراً على ورق. زد على ذلك أن انصياع القضاة للسلطة التنفيذية غالباً ما كان مرجحاً على مستلزمات مكافحة الرشوة والفساد.

## ثالثاً: مواطن الاختلال والتقدم في قطاع العدل

عانى القضاء منذ مدة طويلة من تبعيته للسلطة السياسية، لكن انفتاح النظام السياسي منذ التسعينيات تجسد في إصلاحات مؤسساتية وقانونية مهمة.

### الفرع الأول: مواطن قصور العدالة

#### ١- اختلالات مرتبطة بتدخل السلطة التنفيذية:

نعرض فيما يلي، على سبيل المثال لا الحصر، بعض النماذج التي تجسد الاختلالات القضائية المرتبطة بتدخل السلطة التنفيذية:

-أثناء استنطاق المتهمين المتابعين، في إطار محاكمة مراكش لسنة ١٩٧١، بتهمة المس بسلامة الدولة، وخلال توقف الجلسة، لوحظ خروج مسئول كبير للضابطة القضائية من مكتب رئيس المحكمة المكلف بالنظر في القضية.

-إن اختيار تشكيلة الهيئات يكون انتقائياً. ويتم في بعض الأحيان تغييره خلال جريان المحاكمة. فخلال محاكمة جرت سنة ١٩٧٣ تم استبدال وكيل النيابة لكونه تبنياً موقفاً موضوعياً من ملتزمات الدفاع. كما تم استبدال رئيس الغرفة لكونه أبدي تجرداً نسبياً بعد انطلاق إحدى المحاكمات التي أعقبت أحداث سنة ١٩٨١ الاجتماعية.

-كان رئيس المحكمة العسكرية الذي بت في إحدى قضايا المس بسلامة الدولة سنة ١٩٧٣، موضوع تهيب ثم أحيل على التقاعد بعد النطق بالحكم. فهذا الحكم الذي اعتبر ضعيف القسوة تم نقضه بناء على طعن تقدمت به سلطة الاتهام ثم صدرت أحكام جديدة بالإعدام إثر إعادة المحاكمة.

-كانت الجلسات خاضعة، بشكل مكشوف أحياناً، للتصتت، وهو ما يعني وجود مراقبة عن بعد لا يمكن أن تصدر إلا عن السلطة المركزية.

-في إطار قضية حق عام شغلت الناس سنة ١٩٩٣، توبع أحد الأشخاص، وهو طبيب، مرتين من أجل نفس الوقائع وحكم عليه بسنتين حبساً ثم بخمس عشرة سنة سجنًا نافذاً

-في قضية أخرى متعلقة بالحق العام ومتصلة بمصالح شركة متعدية للجنسيات، تم الإفراج عن شخص معتقل، بأمر من السلطة المركزية، بعد ساعات قليلة من رفض القاضي لطلب الإفراج المؤقت.

والأدهى أن تدخل السلطة التنفيذية قد وقعت "مأسسته" من خلال إحداث لجنة مركزية وأخرى جهوية للإشراف على الحملة المسماة ب " حملة التطهير " ضد التهريب، تحدد المشتبه بهم الذين سوف يكونون موضوع متابعات جنائية<sup>(١)</sup> والذين سوف يحكم عليهم بعقوبات قاسية بعد محاكمات سريعة.

ولم يضع النظام الجديد حداً للاختلالات القضائية ولتدخل السلطة التنفيذية في المحاكمات. ففي إطار مكافحة الإرهاب جرت اعتقالات مكثفة بكيفية تعسفية في الغالب وخارج الأجل والأوقات النظامية. كما جرت محاكمات انعدمت فيها شروط المحاكمة العادلة. وقد تم استبدال رئيس الغرفة الجنائية خلال جريان المحاكمة بسبب كونه قبل طلباً

للدفاع يرمي إلى استدعاء شهود. كما أن العقوبات المحكوم بها، في غياب قرائن كافية على ثبوت التهمة، كانت مفرطة القسوة. وفي بعض القضايا المعروضة أخيراً على القضاء والتي توبع فيها صحفيون، فإن مجرى المسطرة و/أو القسوة الاستثنائية للعقوبات المالية المحكوم بها تحمل على ترجيح احتمال تدخل السلطة السياسية.

ومع ذلك وبالرغم من النقص الجلي في الضمانات المؤسسية والقانونية لاستقلال القضاء، فإن القضاة ليسوا جميعهم قابلين للرضوخ للضغوط، حيث يستخلص من القرائن القوية والعديدة المتوفرة في هذا الشأن أن الملفات ذات الصبغة السياسية توكّل إلى قضاة طبيعين سرعان ما يتم مكافأتهم وترقيتهم، وربما تعيينهم في مناصب مهمة.

## ٢- تحييد القضاء في العمليات الانتخابية:

إن تنظيم عمليات الاقتراع وصدقيتها كانتا على الدوام وستبقيان من المستلزمات الأساسية لمقرطة المؤسسات السياسية. ومما لا شك فيه أن الضمانات القانونية لحرية الانتخابات ونزاهتها قد تم تقويتها منذ الانتخابات التشريعية لسنة ١٩٩٧. فالأشكال المختلفة لضغط السلطات وإرشاء الناخبين يعاقب عليها القانون بشدة. لكن هذا القانون يبقى حبراً على ورق لأن الضابطة القضائية والنيابة العامة تتبنيان موقفاً سلبياً إزاء الجرائم الانتخابية. كما أن اللجان المحلية للإشراف على الانتخابات والتي يرأسها قضاة تمارس مراقبة توافقية وتوفيقية صرفة. والمراقبة التي يمارسها المجلس الدستوري محدودة جداً بحكم صعوبة الإثبات البعدي للاختلالات.

على هذا النحو، وفيما عدا بعض حالات إلغاء النتائج الانتخابية من لدن المجلس الدستوري، فإن القضاء مهمش في العمليات الانتخابية.

## الفرع الثاني: جوانب التطور

لقد تم، بفضل الضغوط الوطنية والدولية، تحقيق عدد من المكتسبات في مجال مراقبة الدولة من لدن القضاء وفي مجالي التشريع وتكوين القضاة.

## ١- القضاء ومراقبة السلطات الأخرى:

### أ- النهوض بالقضاء الإداري:

كانت المنازعات الإدارية وخاصة دعاوى الإلغاء من اختصاص الغرفة الإدارية لدى المجلس الأعلى بسبب الشطط في استعمال السلطة، منذ سنة ١٩٦٢. ولكن في سياق التدابير المتخذة لفائدة ضحايا الاختفاء والمعتقلين السياسيين، تم، في سنة ١٩٩٣<sup>(١٢)</sup>، إنشاء محاكم متخصصة في المنازعات الإدارية هي المحاكم الإدارية.

فهذه المحاكم الجديدة التي تكمن مهمتها بصفة خاصة في مراقبة قرارات السلطات الإدارية أدت بالضرورة إلى تقوية حماية الحقوق والحريات الأساسية. فلا يجادل أحد في استقلالها عن السلطة التنفيذية وفي نزاهتها وكفاءتها. ومع ذلك فإن أحكامها لا تنفذ دائماً. وتلعب الغرفة الإدارية لدى المجلس الأعلى دور محكمة الاستئناف بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية. ويجري حالياً الإعداد لإحداث محاكم استئناف إدارية وهو ما سيقوي القضاء الإداري ويعزز بالنتيجة حماية الحقوق والحريات الأساسية.

### ب- تطور القضاء الدستوري:

إن مكانة وظيفة القضاة في النظام السياسي المؤسسي، هي جزء من الرمزية القانونية لدولة القانون، ولو على نحو شكلي على الأقل.

ويظهر أن أقدم تجربة عربية في إنشاء محكمة دستورية تمت في المغرب. فمع دستور سنة ١٩٦٢ تم إحداث الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى. وفي سنة ١٩٩٢ تم إحداث مجلس دستوري باعتباره محكمة قائمة بذاتها حلت محل غرفة المجلس الأعلى. ومنذ سنة ١٩٩٦ أصبح المجلس الدستوري يضم اثني عشر عضواً: ستة يعينهم الملك لمدة تسع سنوات وستة يعينون لنفس المدة من قبل رئيسي غرفتي البرلمان بعد استشارة الفرق البرلمانية. ويجدد ثلث كل صنف من الأعضاء كل ثلاث سنوات.

وعلاوة على مراقبة دستورية القوانين والتي تتم بالضرورة قبل المصادقة عليها فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية فإن مجال اختصاص المجلس واسع نسبياً: فزيادة عن الملك والوزير الأول ورئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان، يمكن لممثلي الأمة - ربع أعضاء الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية - أن يستعملوا هذا الحق. والجدير بالملاحظة، بالرغم من ذلك، أن اللجوء إلى مراقبة دستورية القوانين يبقى في الواقع، وفيما عدا القوانين التنظيمية

المنصوص عليها على سبيل الحصر، محدوداً جداً إن لم نقل نظرياً صرفاً لأسباب جديدة بالتوضيح.

## ٢- تقوية تكوين القضاة:

يشكل تكوين القضاة لازمة لاستقلال القضاء. ففي سنوات الاستقلال الأولى، غالباً ما كان ولوج سلك القضاء خاضعاً لاعتبارات حزبية أو زبائنية، على حساب الأهلية والكفاءة المطلوبتين لممارسة هذه الوظيفة. فكان النظام الأساسي لسنة ١٩٥٩ ينص على أن دخول سلك القضاء يتم عن طريق "مباراة مفتوحة أمام حاملي شهادة الإجازة في الحقوق أو شهادة معترف بمعادلتها بمقتضى مرسوم بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء" (الفصل ١٤). ولم يكن من شأن هذا المقتضى أن يحسن من شروط التوظيف.

ولم يشرع في تأمين تكوين القضاة المقبلين إلا مع إحداث المعهد الوطني للدراسات القضائية بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٧٠. غير أن شروط الالتحاق بهذا المعهد لم تكن صارمة ولا شفافة.

وبموجب النظام الأساسي لسنة ١٩٧٤ فإن القضاة يعينون، فيما عدا الحالات الاستثنائية المقررة في القانون، من بين الملحقين القضائيين الذين نجحوا في امتحان نهاية التمرين ضمن الشروط المحددة بمقتضى مرسوم (الفصل ٧)<sup>(١٣)</sup>. ولم يتم تنظيم اجتياز مباراة القضاء وحصره إلا في سنة ١٩٩٣، إثر إحداث المحاكم الإدارية، بحيث أصبح من الضروري للقاضي أن يكون ذا تكوين مناسب نسبياً. إن توظيف القضاة وتكوينهم كان تابعاً مباشرة لوزير العدل. وقد أنشئ في أكتوبر ٢٠٠٢ معهد عال للقضاة يتوفر على السلطة المعنوية والاستقلال المالي. ويسهر هذا المعهد على تكوين الملحقين القضائيين المقبولين عن طريق مباراة وكذا على إعادة تكوين القضاة الممارسين وكتاب الضبط، الشيء الذي شكل تقدماً مهماً. وبصفة عامة فقد تم تحسين جودة تكوين القضاة بكيفية ملموسة.

### ٣- إصلاح التشريعات المتعلقة بالحريات:

كان على العدالة أن تطبق، لأمد طويل، تشريعاً مضيقاً للحريات الفردية والعامّة في غياب الضمانات القانونية للمحاكمة العادلة. وقد أدت الإصلاحات التي تم تبنيها منذ بداية التسعينات إلى إضفاء طابع ليبرالي نسبي على التشريع بما ينسجم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وقد عززت هذه الإصلاحات مهمة القضاء من خلال تقوية مشروعيتها.

#### أ- إصلاح قانون المسطرة الجنائية:

أفضت الانتقادات التي ما فتئت تثار ضد التشريع الجنائي الذي تم تبنيه سنة ١٩٧٤ إلى إصلاح قانون المسطرة الجنائية سنة ٢٠٠٢. وينطوي القانون الجديد الذي دخل إلى حيز التنفيذ سنة ٢٠٠٣ على تطور مهم على مستوى ضمانات المحاكمة العادلة. غير أنه كرس اختلال التوازن بين صلاحيات النيابة العامة وحقوق الدفاع.

#### ب- إصلاح قانون الحريات العامة:

بعد التعديلات المضيقّة لقانون سنة ١٩٥٨ الأصلي والذي كان يعتبر التصريح بمثابة ترخيص إداري، عادت مراجعة هذا القانون سنة ٢٠٠٢ إلى نظام التصريح لعقد تجمع عمومي وتأسيس جمعية وإصدار صحيفة.

ج- خلال سنة ٢٠٠٤، تم إلغاء القانون المحدث لمحكمة العدل الخاصة وهي محكمة استثنائية أسست سنة ١٩٦٥ لمحاكمة الموظفين العموميين المتابعين بتهم الرشوة واستغلال النفوذ.

### ٤- هيئة الإنصاف والمصالحة:

على ضوء تحليل سياق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بلورت هيئة الإنصاف والمصالحة عدداً من التوصيات الرامية إلى إصلاح العدل، من خلال:

- تعزيز فصل السلطات في اتجاه توطيد استقلال القضاء بوجه خاص؛

- تقوية مراقبة دستورية القوانين والأنظمة عبر إحداث مسطرة الطعن بعدم دستورية القوانين وإقرار حق الأقلية داخل البرلمان في عرض ما يصوت عليه من قوانين على المجلس الدستوري؛

- تقوية المجلس الأعلى للقضاء والذي ينبغي مراجعة تشكيله وإخضاعه لقانون تنظيمي يضمن استقلاله المالي ويخول له سلطات ملموسة في مجال تدبير شؤون العدل؛

فهذا المجلس، الذي اقترحت الهيئة نقل مقره إلى المجلس الأعلى (محكمة النقض)، ينبغي أن يتحرر من وصاية وزير العدل. كما يجب من جهة ثانية إعادة النظر في صلاحيات وزير العدل قصد الحيلولة دون كل تدخل للإدارة في سير المحاكمات.

### رابعاً: كفاح المجتمع المدني في سبيل استقلال القضاء:

بالرغم من المكتسبات التي تحققت في مجال الحريات، ثمة عوائق تحول دون مشاركة القضاة الحرة في النهوض باستقلال القضاء. ومع ذلك، فإن نضال المجتمع المدني من أجل تحقيق هذا الهدف ما فتئ يتعزز.

### الفرع الأول: العراقيين التي تعوق مشاركة القضاة في الكفاح من أجل استقلالهم

تصطدم هذه المشاركة بعوائق سياسية أكثر منها قانونية، ويتجلى ذلك في ضالة عدد القضاة الذين خاضوا إلى الآن معركة الدفاع عن استقلال القضاء. أما الأغلبية، فإنها لم تتخرط في هذه المعركة لأسباب مختلفة.

### ١ - العراقيين القانونية

#### أ - حق تأسيس الجمعيات:

ينص النظام الأساسي لرجال القضاء في الفصل (١٤) منه على أنه "يمنع على القضاة كيفما كانت حالتهم في سلك القضاء تأسيس نقابات مهنية أو الانتماء إليها". ويمكن تفسير هذا المنع برغبة الدولة في تحصن من الحركات الاحتجاجية، بما فيها الإضراب، والتي قد

يخوضها القضاة دفاعاً عن مصالحهم المهنية. غير أن هذا المنع غير قانوني ما دام المغرب قد صدق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي يكرس حق تأسيس الجمعيات.

ويمكن للقضاة، من حيث المبدأ، أن ينتظموا من أجل المساهمة في النهوض باستقلال القضاء وفي إقرار جميع الإصلاحات التي يقتضيها تنظيم العدل وسيره.

## ب - الحرمان من حريات الاجتماع والتعبير:

حسب القانون الأساسي لرجال القضاء، فإن وزير العدل يمارس وصايته على القضاة، ليس على المستوى المهني وحسب ولكن على مستوى ما يقومون به من أنشطة ثقافية أيضاً. وعلى هذا النحو فإن كل نشر صادر عن أحد القضاة بصفته هذه، وسواء كان ذا طابع أدبي أو علمي أو فني، يخضع للترخيص المسبق للوزير. وعلاوة على هذا التضييق فإن منشوراً صادراً عن وزير العدل يخضع مشاركة أحد القضاة في ندوة علمية لنفس الترخيص. ومع ذلك فقد شارك بعض القضاة مؤخراً في ندوة حول استقلال القضاء دون أن يطلبوا الترخيص. لكن الأمر يتعلق هنا بحالات استثنائية نادرة لا تفعل سوى تأكيد القاعدة. فالأغلب الأعم من القضاة ليسوا مستعدين للمجازفة بالتعرض لعقوبات وهم يكافحون من أجل استقلالهم خارج إطار الودادية<sup>(١٤)</sup> التي تحتضنها الدولة.

## ٢ - العوائق السياسية:

أ - إن مسألة استقلال القضاء إزاء السلطة لا تطرح فحسب في القضايا ذات الصبغة السياسية المرتبطة بممارسة الحريات، بل تطرح بصفة عامة في المتابعات الجنائية التي تمارس في قضايا الحق العام بمبادرة من السلطة التنفيذية. فعلى سبيل البيان، تدخلت السلطة في نطاق متابعة مسئول مهم في الشرطة، أو في متابعات من أجل جرائم اقتصادية تمت سنة ١٩٩٥ في إطار ما سمي بحملة التطهير التي بوشرت من أجل محاربة المخدرات والتهريب. كما تجدر الإشارة إلى المحاكمات المتعلقة بالإرهاب والتي جرت على إثر أحداث مايو ٢٠٠٣. فالقضاة المكلفون بهذه القضايا معروفون بامتنالهم للأوامر. وإذا ما تبين أن القاضي متشبث باستقلاله، فإنه يعرض أثناء المحاكمة ويقع تهميشه أحياناً. وإن



معظم القضاة الذين يمارسون مهامهم في القضايا العادية ليسوا معنيين بصفة مباشرة بتدخلات السلطة السياسية.

ب - نظرا للسياق المؤسسي والقانوني الذي يزاول فيه القضاة نشاطهم، فإنهم كثيرا ما يعتبرون الالتزام في معركة الدفاع عن استقلال القضاء توقفا سياسيا من شأنه أن يؤثر سلبا على مشوارهم المهني.

ج - لقد كافأت الدولة طيلة مدة طويلة القضاة الذين يمثلون للتعليمات. فمنذ بداية الستينات استفاد قضاة النيابة العامة أو قضاة الحكم من ترقيات متتالية أو تم تعيينهم في مناصب مهمة داخل وزارة العدل وعين بعضهم في مناصب سياسية سامية.

د - لقد تم تأسيس "رابطة قضاة المغرب" سنة ١٩٦١ في ظل قانون الجمعيات. وعرفت مناقشات حول دور القضاء ومسائل ترتبط بسير العدالة دون طرح إشكالية استقلال القضاء إزاء السلطة التنفيذية بصفة صريحة. لكنها لم تعرف أي نشاط طيلة مدة طويلة. وبقيت هذه الجمعية مهملة إلى غاية سنة ١٩٩٧، حيث أنشئت هيئة جديدة تحت رعاية الدولة تحمل اسم "الودادية الحسنية للقضاة" وهو اسم يوحي بالقرب الرمزي والفعلي من السلطة السياسية. وقد اكتفت الودادية بأنشطة موسمية واحتفالية وثقافية أو مهنية صرفة. ولم تتعرض أبداً لقضية استقلال القضاء.

وبفضل توسيع هامش الحريات، تم في شهر يوليوز ٢٠٠١، تأسيس جمعية "للدفاع عن استقلال القضاء" من لدن كفاءات قانونية من بينهم قضاة تحملوا مسؤوليات أساسية داخل الهيئات المسيرة للجمعية. وقد اتخذ المؤسسون جميع الإجراءات القانونية المقررة بالنسبة للجمعيات.

وبعد الكثير من التردد، وضع وكيل النيابة، في النهاية، خاتمه على تصريح الجمعية. وعلى إثر الموقف الذي اتخذته الجمعية بخصوص عدم قانونية المتابعات الجنائية التي تم تحريكها في حق قضاة، عمد وزير العدل إلى نقل القضاة المسؤولين داخل الجمعية. كما بادر المجلس الأعلى للقضاء، في سابقة فريدة في بابها وعديمة الأساس القانوني، إلى توقيف عضو من أعضائه كان يتحمل مسؤوليات داخل الجمعية.

وعلى إثر عريضة موجهة إلى الملك وقعها عدد من القضاة بما فيهم من تحمل المسؤولية داخل الجمعية، وذلك احتجاجا على ما شاب متابعة بعض القضاة من أجل الارتشاء أمام

محكمة العدل الخاصة، اتخذ وزير العدل قرارا بنقل أمين الجمعية العام. واتخذ علاوة على ذلك قرارا يقضي بتوقيف عضو بالمجلس الأعلى للقضاء، كان يتحمل مسؤولية نائب رئيس الجمعية. كما تم توقيف القاضيين وأحيلا إلى المجلس التأديبي من أجل المس بحرمة القضاء واستقلاله!

وفي رسالة وجهها الملك إلى المجلس الأعلى للقضاء يوم ١٢ أبريل ٢٠٠٤، اعترف للقضاة بحق التعبير الذي ينبغي ممارسته، مع ذلك إما داخل المجلس الأعلى للقضاء وإما داخل " الودادية الحسنية للقضاء " أو في إطار " المؤسسة المحمدية للأعمال الاجتماعية لأسرة القضاء ". حيث اعتبر انخراط القضاة في منظمة أخرى ضاراً باستقلالهم. أما القضاة الذين خضعوا للعقاب ثم استفادوا من العفو فقد التقطوا التعليمات الملكية وانسحبوا من الجمعية. ويتبين من ثمة، أن الدولة لا تنازع القضاة حقهم في تأسيس الجمعيات وإنما تنازعهم الحق في تأسيس جمعية مستقلة أو في الانخراط فيها.

## الفرع الثاني: دور الفاعلين السياسيين والمجتمع المدني

### في النهوض باستقلال القضاء ونزاهته

#### ١- دور الفاعلين السياسيين:

يثير عدد من الأحزاب قضية استقلال القضاء بصفة عرضية، لكن لم يتخذ أي منهم موقفا من الإصلاحات الضرورية في هذا المجال. ومر أكثر من ثلاثين سنة على وضع التشريع الحالي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة دون أن يتقدم أي فريق باقتراح تعديله.

#### ٢- دور المجتمع المدني:

كان المحامون على الدوام في طليعة الكفاح من أجل استقلال القضاء. فجمعية هيئات المحامين بالمغرب التي تأسست في شهر يونيو ١٩٦٢ ما انفكت تجعل من هذا الاستقلال الموضوع الأساسي لمؤتمراتها السنوية.

وفضلاً عن ذلك، فإن المحاكمات ذات الصبغة السياسية كانت مناسبة لتوجيه نقد لاذع لتدخل السلطة التنفيذية في سير العدالة.

والحركة الوطنية لحقوق الإنسان التي تأسست خلال السبعينيات وتعززت في نهاية الثمانينيات غالباً ما كانت تكشف عن عدم مراقبة النيابة العامة للضابطة القضائية وعن غياب كل تحر قضائي حول ممارسة التعذيب. فالعوائق التي تحول دون ممارسة حق الدفاع وقرائن تدخل السلطة التنفيذية في سير العدالة كانت دائماً محط شجب واستنكار. وقد كانت المنظمة المغربية لحقوق الإنسان أول منظمة وطنية عربية وإفريقية غير حكومية تقدم تقريراً مضاداً أمام لجنة حقوق الإنسان بجنيف رداً على التقرير الدوري الذي تتقدم به الحكومة إلى هذه اللجنة في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما شددت في تقاريرها المتعاقبة، في إطار المعيار الدولي المنصوص عليه في المادة ١٤ من العهد، على قصور الضمانات القانونية للمحاكمة العادلة وعلى غياب قضاء مستقل. وبالمثل فإن المنظمة أمنت مراقبة للمحاكمات كلما كانت هنالك قرائن على تدخل السلطة التنفيذية. ووضعت ونشرت على ضوء هذه المراقبة تقارير حول الجور الذي طبع عدداً من المحاكمات. كما قامت بحملة تحسيس في أوساط القضاة بمناسبة ذكرى صدور المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء<sup>(١٥)</sup>. وقد تم تنظيم عدة ندوات حول الموضوع من لندن شتى مكونات المجتمع المدني.

وخلال السنوات المسماة سنوات الرصاص، كان ثمة دائماً هامش لحرية التعبير. فصحف المعارضة التي لم يطلها الحجز أو المنع كانت تنشر المناقشات التي تجري في إطار المحاكمات السياسية وانتقادات المجتمع المدني المتعلقة باختلالات قطاع العدل. وقد تمت تقوية هذا الدور بدءاً من التسعينيات بفضل تنامي الصحافة المستقلة.

وعلاوة على ذلك فقد تم، خلال سنة ١٩٩٦، تأسيس جمعية وطنية متفرعة عن منظمة ترانسبارنسي الدولية من أجل النهوض بالشفافية ومكافحة الرشوة والفساد. وما فتئت هذه الجمعية تدين، في تقاريرها المختلفة، إفلات الرشوة من العقاب داخل المجتمع وداخل الجسم القضائي وتطالب بإصلاح العدالة.

وقد تلقى عمل المجتمع المدني المغربي الرامي إلى النهوض باستقلال القضاء الكثير من الدعم والمساندة على الصعيدين الجهوي والدولي. فقصور ضمانات هذا الاستقلال تمت إثارته في تقارير الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان المقدمة بمناسبة مجلس الشراكة مع

المغرب. كما عقدت الشبكة، بمدينة الرباط في سنة ٢٠٠٣، ندوة جهوية حول موضوع العدل.

وقد عبرت هيئات دولية مختلفة مثل صندوق الأمم المتحدة للتنمية والبنك العالمي عن انشغالها بهذا الموضوع.

### الفرع الثالث: تنامي النقاش حول العدالة

إن تجليات الرغبة السياسية في إصلاح العدالة لا تقف فقط في السنوات الأخيرة. فالخطب الملكية تشدد على ضرورة تقوية استقلال القضاء ونزاهته. وقد انعقدت، لأول مرة، في شهر ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٠٤ ندوة وطنية حول السياسة الجنائية بحضور مسئولين من وزارة العدل وقضاة وممثلين عن المجتمع المدني. نوقشت خلالها، بكيفية علنية، القضايا الأساسية التي تخص العدل وخاصة منها النظام الأساسي لرجال القضاء وتم في سياقها تشكيل لجان عهد إليها ببلورة مشاريع الإصلاح.

أصاب جمعية الدفاع عن استقلال القضاء الوهن إثر انسحاب قضاة منها، وتأسست في شهر أكتوبر ٢٠٠٥ جمعية أخرى هي جمعية عدالة التي تتوخى النهوض بضمانات المحاكمة العادلة وتحقيق استقلال القضاء. وقد نظمت في مطلع شهر فبراير ٢٠٠٦ ندوة حول هذا الموضوع، بحضور ممثلين عن لجنة الحقوقيين الدولية وعن الجمعية الدولية للقضاة. وتم خلالها مناقشة عدد من مقترحات الإصلاح. وإن من شأن توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة المنشورة في شهر ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٠٥، أن تذكي، من حيث المبدأ، النقاش حول إصلاح القضاء وخاصة حول وسائل تعزيز استقلاله ونزاهته.

### خلاصة :

إن حالة العدل والقضاة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمقرطة المؤسسات السياسية للدولة. الديمقراطية لن تكون إلا سطحية وهشة في غياب قضاء مستقل ونزيه، قادر على الاضطلاع برسائله الطبيعية في مجال تطبيق القاعدة القانونية.

وفيما يتعلق بالمغرب، فإنه يعيش، دون منازع، مرحلة انتقال نحو الديمقراطية، وذلك بفضل الإصلاحات المتتالية التي أنجزت طيلة الخمس عشرة سنة الأخيرة على المستوى المؤسساتي والقانوني والسياسي. ومن المرتقب مبدئياً أن يعدل الدستور في اتجاه دعم فصل السلطات وأن تشكل انتخابات ٢٠٠٧ محطة مهمة في الانتقال المذكور.

بيد أنه لا بد من معاينة أن وضعية القضاء ما زالت تشكل أحد التحديات الخطيرة في طريق ترسيخ دعائم دولة القانون. فرد الاعتبار إليه والنهوض بدوره في المجتمع وداخل الدولة لا يمكن تحقيقهما إلا بتوفر إرادة سياسية في الإصلاح، ولن يتأتى ذلك بفضل ضغوط دولية فحسب بل إنه يقتضي كفاها متواصلا من لدن نشطاء وفاعلي المجتمع المدني.

## الهوامش

١. تبناها المؤتمر السابع للأمم المتحدة حول مكافحة الجريمة ومعاملة المجرمين والذي انعقد بميلانو من ٢٧ أغسطس إلى ٩ سبتمبر ١٩٨٥ وأكدها قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد: ٣٢/٤٠ بتاريخ ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ و ١٤٦/٤٠ بتاريخ ٩ ١٩٨٥.
٢. صدرت عدة قرارات في هذا الاتجاه من أشهرها القرار الصادر بتاريخ ٢٠ مارس (آذار) ١٩٧٠ في قضية "الشركة الفلاحية عبد العزيز"، حيث اعتبر المجلس الأعلى أن الوظيفة القضائية جزء من مجموع الصلاحيات المخولة في المقام الأول لأمير المؤمنين؛ وأن القاضي يمارس هذه الوظيفة في إطار تفويض؛ وأن الأحكام تصدر وتنفذ باسم الملك طبقاً للفصل ٨٣ من الدستور في إطار الصلاحيات المحددة في القانون؛ وأن هذا التفويض يجب أن يتم، حسب تفسير القانون الذي يحدده، بكيفية دقيقة؛ وأنه يترتب عما سبق أن القرارات الصادر عن الملك لا يمكن أن تخضع إلا لتظلم استعطافي طالما أن الدستور لم يخول صراحة صلاحية النظر في مثل هذه القرارات لسلطة أخرى.
٣. " قانون المسطرة" هو قانون الإجراءات الجنائية.
٤. المرسوم الملكي المؤرخ بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨؛.
٥. "تتقيط القضاة" يعني تقييم أدائهم بواسطة نقط، من لدن رئيس المحكمة حسب ما يقتضيه القانون الجاري به العمل.
٦. حاکمت المحكمة الجنائية بالرباط في بداية الستينيات عددا من قادة الاتحاد للقوات الشعبية بتهمة المس بالسلامة الداخلية للدولة.
٧. المرسوم الملكي المؤرخ بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٧٤، والمعدل سنة ١٩٧٧، وقد تم تبنيه إثر المحاولتين الانقلابيتين العسكريتين لسنتي ١٩٧١ و ١٩٧٢ والأحداث الخطيرة التي اندرجت في سياق محاولة القيام بانتفاضة مسلحة في شهر مارس ١٩٧٣ وبداية مسلسل اضطهاد المجموعات الماركسية اللينينية.
٨. المرسوم عدد: ٨٨٣-٧٥-٢ الصادر بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٧٥.
٩. الظهير بمثابة قانون عدد: ٣٣٨-٧٤-١ الصادر بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٧٤، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد: ٣٢٢٠ بتاريخ ١٧ يوليو ١٩٧٤.

١٠. <sup>١</sup> "الخواص" الأفراد الذين لا يمارسون وظيفة عمومية، وعلى الأصح لا يتصرفون في نطاق الوظيفة المذكورة
١١. جرت هذه الحملة التي نظمت أساساً ضد التهريب خلال سنة ١٩٩٥ وبداية سنة ١٩٩٦، على نطاق واسع من لدن لجنة مركزية يرأسها وزير الداخلية وتتشكل من عدد من الوزراء المعنيين من بينهم وزير العدل. وعلى مستوى العمالات، كان يرأس اللجنة عامل العمالة أو الإقليم وكانت تتشكل من مسئولين من الإدارات المعنية، فكان يمثل العدل فيها الوكيل العام للملك.
١٢. المرسوم الملكي المؤرخ بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٩٣، والقاضي بالصادقة على القانون المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية.
١٣. عدل هذا الفصل بمقتضى الظهير عدد: ١-٢٠٢-٢٤٠ القاضي بتمديد العمل بالقانون المتعلق بالمعهد العالي للقضاء؛ الجريدة الرسمية عدد: ٥٠٥٨ بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠٢.
١٤. "الودادية" تنظيم شبه جمعي يضم تلقائياً مجموع القضاة، يروم غايات ثقافية أكثر منها مطلبية.
١٥. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة عدد: ٣٢/٤٠ الصادر بتاريخ ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ والذي يؤكد المبادئ التي تبنها مؤتمر مكافحة الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في ميلانو في شهر أغسطس من نفس السنة.





## الفصل السابع عشر

### التطلع للاستقلال... اتحاد القضاة التونسيين يتصدى لهيمنة السلطة التنفيذية

د. حسين باردي\*

#### ١ - مقدمة

بعد ما تعرضت له الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، وبعد ما واجهه المحامون التونسيون ( قضية المجلس الوطني والسيد محمد أبو الذي مازال بالسجن)، والجامعيون، والصحفيون (نقابة الصحفيين التونسيين)، فضلاً عن الإزعاج المستمر وأعمال العنف التي تكاد تحدث بشكل منتظم للمعارضين السياسيين المنتمين للأحزاب المعترف بها وتلك المحظورة على حد سواء، وكذلك للمدافعين عن حقوق الإنسان والمنشقين والشخصيات

---

\* محام بالقضاء الفرنسي في باريس - عضو في لجنة احترام الحريات و حقوق الإنسان في تونس.

المستقلة؛ حان الوقت بعد كل ذلك لتعاني جمعية القضاة التونسيين بدورها من سيطرة السلطة ورغبتها الشديدة في الهيمنة.

ولكن حتى إذا خرجت الرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان أكثر قوة ودون خسائر، كعادتها، من هذه المحنة "القضائية" التي تأتي ضمن سلسلة طويلة من المحن التي واجهتها، فيبدو أن الأمل والتفاؤل يقلان تدريجياً فيما يتعلق بقضية جمعية القضاة التونسيين. فقد تم تفكيك هيكل الجمعية الشرعية التي كان قد انتهى إليها المؤتمر العاشر للجمعية الذي تم عقده في ١٢/١٢/٢٠٠٤، وذلك من خلال التغييرات والعقوبات التي تم فرضها على بعض الأعضاء النشطين في المكتب التنفيذي -عضوين من سبعة- وفي مجلس الإدارة - خمسة عشر عضواً من إجمالي ٣٤ عضواً-، بالإضافة إلى عدد لا بأس به من القضاة الذين استخدموا حقهم في حرية التعبير. ولم يقتصر الأمر على ذلك بل وصل إلى مصادرة مقر الاتحاد (ولقد تمثل ذلك في تغيير الأفعال وإعطاء المفاتيح الجديدة لـ"انقلابيين")، وهجوم الصحافة المحلية تنفيذاً للأوامر على المكتب الشرعي، وممارسة الضغوط الشديدة -وسياسة التملق- على القضاة كي ينفصلوا عن ممثليهم الشرعيين، وأخيراً تنظيم مؤتمر استثنائي صوري أعاد جمعية القضاة التونسيين إلى "الطريق المستقيم" الذي رسمته لها السلطات.

وفي الحقيقة، فإن النظام لم يكن يسمح لبعض موظفي الحكومة "ذوي الوضع الخاص" (القضاة) بأن يجروا على المطالبة علنياً باستقلالهم ولا على الدفاع بشراسة عن مصالحهم الأدبية والمادية، في مواجهة سلطة مهيمنة صماء اعتادت أن تزدرى، دون أي عقاب، المبدأ -الدستوري- الخاص بالفصل بين السلطات واستقلال القضاء واستحالة عزل قضاة المحاكم.

ويهدف هذا الفصل على وجه الخصوص إلى التعريف بعدالة هذه المعركة النموذجية من أجل الاستقلال وشرعيتها؛ وكذلك التعريف بالإصلاح اللازم للنظام القضائي الذي يقوده القضاة التونسيون ممثلين في هيئاتهم القانونية المتمخضة عن المؤتمر العاشر لاتحاد القضاة التونسيين، الذي آلت رئاسته إلى القاضي أحمد رحموني<sup>(١)</sup>

ولقد حدثت الأزمة الأولى في عام ١٩٨٥ وتمثلت في الإضراب الذي قامت به جمعية شباب القضاة في يومى العاشر والحادي عشر من شهر أبريل، والذي رد عليه معاقباً وزير الداخلية في تلك الفترة بحل الجمعية في الخامس عشر من أبريل من نفس العام. أما هذه الأزمة الكبيرة الثانية بين القضاة والنظام، فهي توضح كل أشكال الخلل الهيكلي الذي

يضر بنظام القضاء التونسي ويشير من جديد الى الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان كذلك المتعلقة بحق حرية التعبير وتكوين الجمعيات والاجتماع

ولم تتوقف اللجنة الخاصة باحترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس (و هي جمعية تخضع للقانون الفرنسي وعضو في الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان) عن دعوة السلطات التونسية إلى الالتزام بالمعايير الدولية المناسبة المتعلقة باستقلال القضاء والقضاء، وحياد القضاء، والقواعد التي تحكم عادة أى قضية عادلة، واحترام حقوق الدفاع،... إلخ. وباختصار فإن اللجنة الخاصة باحترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس قد اعتبرت القضاء المستقل والمحايد والمعاصر والفعال الذي يتفق وأطراف القضية شرطاً لا غنى عنه لقيام دولة قانون حقيقية تحترم الحريات الأساسية والمبادئ الديمقراطية.

وهو ما يفسر الأهمية القصوى التي تمنحها اللجنة لإعادة تشكيل النظام القضائي التونسي بشكل كامل، حيث أظهر تأخراً كبيراً بمقارنته بما أحرزته الدول العربية المجاورة من تقدم (على طريق الإصلاح)؛ وهذا دون الحديث عن الهوة التي تفصل بيننا وبين ما حققته النظام الديمقراطية الغربية في هذا المجال.

إن المكانة التي يحظى بها القضاء بين اهتمامات وأعمال اللجنة الخاصة باحترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس ظهرت في عدة أشكال منها تنظيم ندوة في مجلس الشيوخ الفرنسي، خلال شهر ديسمبر ٢٠٠٥، عن حالة الأماكن التابعة للنظام القضائي التونسي والظروف التي ستساعد على قيام استقلال حقيقي للقضاء. ولقد شارك في هذه الندوة نقيب المجلس الوطني للمحامين التونسيين - السيد عبد الستار بن موسى -، وأساتذة جامعة بارزون منهم الأستاذ الدكتور عياض بن عاشور، وسياسيون، ومحامون، وأعضاء جمعيات - مثل الاتحاد الدولي لحقوق الإنسان، ونقابة المحامين، ومحامين بلا حدود -، وشخصيات مستقلة، إلخ... ولقد انتهت هذه الندوة، بإجماع الآراء، الى تأكيد وجود "إفلاس" حقيقي فيما يتعلق بالاستقلال ومتطلبات إصلاح مثل هذا النظام المتحجر الذي يتعامل مع القضاء على أنه مجرد "وظيفة" إدارية عادية، وليس أنه سلطة حقيقية مستقلة.

إذاً فإن هذا المستند يدخل في إطار الجهد المتواصل المبذول بهدف التعريف بالقضية العادلة والتي تحظى باهتمام عام وخاصة بالقضاة التونسيين الذين يعملون بنشاط ودون كلد على تخليص القضاء من سيطرة السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتهدف هذه الجهود إلى إعادة القضاء إلى مكانته الحقيقية كسلطة مستقلة تحافظ على احترام الحقوق والحريات

الأساسية للمواطنين والمبادئ الديمقراطية والدستورية. وهذا لأن مونتيسكيو كان على حق عندما قال: "لا وجود للحرية مع عدم الفصل بين سلطة القضاء من ناحية والسلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية أخرى. فإذا ارتبطت السلطة القضائية بالتشريعية، سيكون التحكم في حياة المواطنين وحرّياتهم تعسفياً. وفي حالة ارتباطها بالسلطة التنفيذية، قد يصبح القاضى طاغية"<sup>(٢)</sup>.

وقبل أن نقوم بتحليل دور القضاة التونسيين من خلال جمعية القضاة التونسيين في إقامة دولة قانون حقيقية، أى ديمقراطية، يتمتع فيها القضاء باستقلال حقيقى يسمح له بحماية الحريات الفردية والعامّة، يجب أن نشير إلى أن القضاة التونسيين، بخلاف نظرائهم المصريين، ليس لديهم "مدخل دستوري" ييسر مشاركتهم في اللعبة السياسية، بشكل مباشر، من خلال الإشراف على الانتخابات.

وفي الحقيقة، فإن الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ لا يتضمن ما يعادل المادة ٨٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ والتي تنص على أن "القانون هو الذى يحدد الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب - البرلمان - ويضع القواعد التي تحكم عملية الانتخابات والاستفتاء. ويجب أن يتم التصويت تحت إشراف أعضاء السلطة القضائية"

إن الدور الاستشارى الذى يقوم به المجلس الدستوري التونسي، ثم بتكليف فقط من رئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>، لا يقارن بأى حال من الأحوال بالدور البارز البناء والمبتكر الذى تضطلع به المحكمة الدستورية العليا في مصر<sup>(٤)</sup>.

ويكاد<sup>(٥)</sup> يكون الوضع هو ذاته عند مقارنة أدوار مجلسى الدولة التونسي والمصري<sup>(٦)</sup>، خاصة فيما يتعلق بالمعركة الانتخابية.

إذا فهذا الإطار المؤسسى هو الذى ينقص القضاة التونسيين - وهو حال القضاة فى الدول العربية الأخرى، مادام الدستور المصرى يعد استثناءً فى هذا الصدد - الذين يرون استحالة تحقيقهم أى انتصار مماثل لما حققه القضاة المصريون فى الانتخابات النيابية والرئاسية لعام ٢٠٠٥<sup>(٧)</sup> على سبيل المثال. هذا بالإضافة إلى عدد القضاة التونسيين المحدود - ما يقارب ١٨٠٠ قاض - مقارنة بعدد القضاة المصريين الكبير (حوالى ١٠٠٠٠ قاض!).

ومع هذا، فإن تونس تشهد نفس المعركة التي ترفع لواء استقلال القضاء، ودولة القانون، والديمقراطية. وهي بالتأكيد ليست بنفس القوة والوضوح الذين تتسم بهما المعركة التي يخوضها القضاء المصريون؛ إلا أنها موجودة بالفعل، حتى وإن اختلفت نسبياً في الأشكال والدوافع المباشرة والمظاهرات.

لقد انحصرت تقريباً المعركة القائمة من أجل استقلال القضاء في تونس في المطالبة باستقلال الجمعيات والروابط التي تحتاج إلى الإصلاح، وهو مجال متواضع للغاية مقارنة بالحقل السياسي والانتخابات. والحقيقة أن عدم وجود حركة شعبية (مثل حركة "كفاية") ومجتمع مدني منظم وفعال قادر على تحمل ومساندة مطالب الاستقلال التي صاغها اتحاد القضاء التونسيين، قد سمح للسلطات أن تعزل بسهولة - بل وبسهولة شديدة - الهيئات الشرعية وأن تستبدلها بانقلابيين مؤيدين لها، من خلال مؤتمر استثنائي صوري

وهناك فرق آخر بين التجريبتين، فرق مهم ولا يمكن تجاهله، ويتعلق بالمتابعة الإعلامية. فقد ساعدت حرية الصحافة الموجودة في مصر نادى القضاء على تعريف الشعب به وعلى الاستفادة من تأييد المواطنين والمجتمع المدني بالإجماع. وهو ما نفتقر إليه تونس تماماً - إلا بعض استثناءات بسيطة - لأن ٩٩% من الصحافة التونسية تخضع للسلطة؛ وهو ما لا يخفى على أحد.

كذلك فإن الأحزاب السياسية في تونس محظورة وضعيفة وممثلة بشكل ضئيل بسبب الانغلاق الشديد الذي تشهده الحياة السياسية في تونس، وهيمنة الدولة واستبدادها، والقمع في كل المجالات والذي يتعرض له بانتظام المناضلون السياسيون، والنقابيون، والصحفيون، والمدافعون عن حقوق الإنسان. ومن ثم لم تتمكن الأحزاب السياسية أن توفر الدعم اللازم للقضاة في مقاومتهم ضد عدم الشرعية ورفضهم للهجوم الشرس الذين كانوا يتعرضون له من جانب السلطات - بشكل مباشر أو غير مباشر - وهو ما ساعد على حل اتحاد القضاة التونسيين وإعادة تشكيله دون أى عقوبة.

وكان هناك جهتان فقط هما القادرتان، نظرياً على دعم ومساندة القضاة، وهما نقابة المحامين الوطنية والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان. ولكنهما كانتا بدورهما على خلاف مع النظام المستبد الخانق للحريات وكانتا تبحثان عن طريقة لحماية سيادتهما

وكان من الغريب أن يأتي الدعم الأكثر أهمية من الخارج، بفضل شجاعة لجنة احترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس وما قامت به من أعمال، كما أشرنا قبل ذلك.

وحتى نبين كيف ساهم القضاة التونسيون - من خلال هيئتهم الشرعية وهي جمعية القضاة التونسيين - في الكفاح من أجل استقلال القضاء وإقامة دولة قانون ديمقراطية في تونس؛ أو بعبارة أخرى كيف ساهم القضاة التونسيون في الإعداد لإصلاح سياسى فى تونس، حتى وإن رفض البعض الاعتراف بهذا الدور السياسى، فسوف نبدأ بعرض الوقائع التى تسببت فى الأزمة الحالية بين القضاة والدولة المتسلطة، ثم نقدم تحليلاً لما وجه إليهم من اتهامات سياسية وقانونية وصلت إلى الانقلاب.

## ٢ - الوقائع: القصة المختصرة "للالنقلاب" المعلن:

من المناسب أن نذكر سريعاً فى البداية بطبيعة العلاقات بين القضاة التونسيين والسلطة التابعين لها، وهى "وزارة العدل وحقوق الإنسان". لأن ذلك سيسهل علينا كثيراً تفسير تدخل السلطة التنفيذية الزائد عن الحد فيما اعتبره وزير العدل، أكثر من مرة، شأنًا داخلياً خاصاً بالقضاة<sup>(٨)</sup>.

فيجب أن ندرك من البداية أن السلطة الحاكمة هى الأمر الناهى فى عالم القضاء التونسى. حيث نجد وزير العدل، وهو نفسه نائب رئيس مجلس القضاء العالى<sup>(٩)</sup>، يتمتع بسلطات تفوق الحد فيما يتعلق بترقية القضاة التونسيين<sup>(١٠)</sup>، وتصنيفهم، وتعيينهم فى المناصب الإدارية الحساسة داخل المستشارية، وكل ما يخص التعديلات أو الانضباط أومستقبلهم الوظيفي؛ حتى وإن لم يحضر اللجنة التى تناقش تلك الأمور.

كذلك فإن اختصاصات السلطة الحاكمة تغطى حقلاً واسعاً نسبياً يشمل الجمعيات والمؤسسات الآتية:

- ١ - معهد القضاء العالى
- ٢ - مركز الدراسات القانونية والقضائية
- ٣ - مكتب إسكان القضاة والعاملين بوزارة العدل وحقوق الإنسان
- ٤ - جمعية القضاة التونسيين

## ٥- التأمين على القضاة

وتم إنشاء هذه الهيئة الأخيرة في عام ١٩٩٦<sup>(١١)</sup>، ولا يتم انتخاب أعضائها وإنما يقوم الوزير بتعيينهم جميعاً ويجب أن ينضم إليها كل القضاة، حتى من يشغل منهم منصباً إدارياً (المادة الأولى). ولقد بلغت قيمة الاشتراك الشهري حالياً ٥٠ ديناراً تونسياً تقوم الحكومة بخصمها من المنبع من تلقاء نفسها.

ولكن الإدارة القائمة على هذه الخدمة، التي من المفترض أن تساعد أعضائها وأسرتهم وتساندهم وتتضامن معهم -المادة الثانية- تنضم بالغموض<sup>(١٢)</sup> وتميد، كما ذكرنا بعض القضاة الذين قابلناهم أثناء مهمتنا السابقة، إلى "إنفاق هباتها على القضاة الذين يثبتون طاعتهم العمياء لسلطات الوصاية".

أما مركز الدراسات القانونية والقضائية، الذي تم إنشاؤه في عام ١٩٩٣<sup>(١٣)</sup>، فلم يرق حتى الآن بنشر أى دراسة لها علاقة بالأهداف التي تم إعلانها "في الخفاء" من خلال القانون السابق ذكره<sup>(١٤)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن القضاة التونسيين يجدون أنفسهم متساوين مع موظفي الدولة العاديين؛ وذلك نتيجة لعدم حصولهم على مرتبات متميزة وهو الحال في أغلب الدول العربية

وينقلنا هذا الوضع الخارج عن المؤلف إلى جانب آخر غريب في النظام التونسي والذي يتمثل في عدم وجود ميزانية خاصة للقضاء في ظل احترام الاستقلال المالي للسلطة القضائية<sup>(١٥)</sup>.

ويتولد لدينا من كل ما ذكر انطباع قوى بوجود انغلاق شديد في حياة القضاة التونسيين المهنية والوظيفية. حيث نجد كل القوانين وقد تم تصميمها في الواقع كي تبقى مغلقة، ما أسماه مونتيسكيو "أفواه القانون". وفي الحقيقة، فإنه ليس من مصلحة القاضى التونسي الذى يتمنى "إكمال مستقبله المهني بحكمة" أن يحيد قليلاً عن الطريق الذى رسمته له سلطات الوصاية.

إلا أن ذلك هو ما قام به اتحاد القضاة التونسيين عندما حاول محافظاً على شرفه ومكانته أن يعيد إحياء هذا النظام "الجامد" المتمثل في عالم القضاء، عن طريق إدخال، ليس صوتاً منشقاً<sup>(١٦)</sup>، وإنما روح نقدية بناءة نموذجية في رصانتها وتحملها المسؤولية<sup>(١٧)</sup>. وبدل على

ذلك أن الاتحاد التزم دوماً بسياسة ضبط النفس "المقدسة" وكان دائماً مصدر فخر للقضاء التونسي. وهو ما جعل معارضيه يتذرعون بحجج واهية تتعلق "بالإدارة الفردية لرئيس الاتحاد".

إذاً ما الذى جناه اتحاد القضاة التونسيين من الهجوم السياسى والإعلامى، الباطل والعنيف الذى تعرض له؟

## ١ - المؤتمر العاشر:

كان أول ثمرة هي أعمال مؤتمر الجمعية العاشر الذى عقد فى ١٢ ديسمبر ٢٠٠٤ "تحت رعاية رئيس الجمهورية" وتحت شعار ذى مغزى كبير هو: "زيادة ضمانات استقلال السلطة القضائية، أساس العدالة". ولقد شهد هذا المؤتمر حضوراً غير مسبوق من جانب القضاة التونسيين، حيث بلغ عدد المشاركين فيه، وفقاً لمصادر موثوق فيها<sup>(١٨)</sup>، حوالى ١٢٠٠ قاض - يبلغ عدد القضاة رسمياً فى تونس<sup>(١٩)</sup> ١٧٧١ وفعالياً ١٨٧٥ - منهم ٩٩٨ شاركوا فى تصويت الجمعية العمومية التى قامت بانتخاب المكتب التنفيذى<sup>(٢٠)</sup>.

ويبدو الأمر إلى الآن أو يكاد يكون طبيعياً<sup>(٢١)</sup>. فقد قام مؤتمر القضاة التونسيين، كغيره من المؤتمرات، بنشر مذكرة ختامية تتضمن عدداً من المطالب لقطاع القضاء تتعلق بالمصالح الأدبية والمادية للعاملين به وكذلك عدد من الاقتراحات الخاصة "بمشروع إصلاح وضعهم الوظيفى" الذى تم تناوله فى مناقشات خاصة.

و كانت هذه المذكرة - التى نشرتها الصحافة المحلية - هى التى ولدت الاعتداءات بين السلطة الحاكمة والقضاة "المحافظين" الذين كانوا يريدون "الإبقاء على دار لقمان".

## ولكن ما الذى جاء فى مذكرة المؤتمر العاشر؟

إن المذكرة أولاً "تعبير عن امتنانها لرئيس الجمهورية لمساندته المستمرة لجمعيتهم وتوجه له الشكر لدعمه المادى والمعنوى الدائم للقضاة الذى يظهر دائماً فى توصياته بإصلاح وضعهم بهدف إقامة وضع قانونى مناسب أفضل يمكنهم من القيام بمهامهم فى أفضل الظروف".



ولكن الأمر لم ينته عند ذلك. فإن أكثر من نصف المذكرة - المكتوبة في ثلاث صفحات - يشيد بدور الرئيس في مجال العدالة.

### إذا ما الذى تضمنه النصف الآخر من المذكرة؟

إنه يدعو إلى "تعميق التفكير فى مشروع القانون الذى من شأنه إصلاح وضع القضاة الذى سيساعد بدوره على تحقيق طموحات الأشخاص المعنيين، وهم يوصون بالآتي:

١- تشجيع عملية انتخاب أعضاء مجلس القضاء العالى والعمل على إدارته وآلية العمل فيه كي تكون مشاركة الأعضاء فيه فعالة.

٢- وضع حكم صريح فى مشروع الإصلاح يحدد لوحة رواتب خاصة بالقضاة؛ بحيث تراعى خصوصية العمل القضائي وتتطور مع مهامه.

٣- اعتماد نظام مفتوح لآلية الترقيات وإنشاء وظائف جديدة تعكس حقيقة مهام القضاة

٤- التأكيد على مبدأ عدم إمكانية عزل القضاة وعدم تعيينهم فى أى مناصب جديدة دون موافقتهم، إلا فى حالات استثنائية نادرة

٥- إدخال حكم خاص وصريح فى مشروع الإصلاح يعترف بالقضاء كسلطة، وهذا بمقتضى الدستور.

٦- تحسين ظروف العمل فى المحاكم وزيادة حصة مساهمة التأمين على القضاة ومكتب الإسكان، خاصة فى:

(أ) دعم السلك القضائي والإدارى من خلال تحسين ظروف العمل ووسائله فى المحاكم

ولقد أعرب القضاة فى هذا الصدد عن امتنانهم لرئيس الجمهورية الذى سمح بتوفير وسائل نقل خاصة للقضاة أثناء انتقالاتهم الخارجية اللازمة للقيام بمهامهم.

(ب) الدعم البشرى والمادى للتأمين على القضاة ومنحه مقراً خاصاً، مع الحرص على تنويع خدماته وتمثيل القضاة فيه عن طريق انتخاب مجلس إدارته.

(ج) إيجاد الوسائل المناسبة لتنفيذ قرار رئيس الجمهورية الخاص بمجانبة العلاج فى المستشفى العسكرى

د) دعم آلية العمل الذي يقوم به مكتب إسكان القضاة والعاملين بوزارة العدل وحقوق الإنسان وزيادة العقارات التابعة له بتسهيل حصوله عليها بأسعار رمزية تؤكد صفته الاجتماعية.<sup>(٢٢)</sup>

هذه هي التوصيات التي قام القضاة بتوجيهها إلى سلطة الوصاية و،من خلالها، إلى صانعي القرار في تونس

ولن نعلق الآن على مضمون هذه المذكرة التي تشير إلى ما يفتقر إليه النظام القضائي التونسي وترسم دون أي تنازلات خطة قيادة جديدة له؛ داعية بكل هدوء السلطات إلى أن تغتتم فرصة "عدم وجود جدل" حول مشروع القانون من أجل تحقيق إصلاح حقيقي داخل النظام.

ولقد تم بعد ذلك، في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٥، توزيع المهام داخل المكتب التنفيذي وانتخاب السيد أحمد رحمونى رئيساً له<sup>(٢٣)</sup>.

ويقوم المكتب التنفيذي المنتخب، منذ ٢٩ ديسمبر ٢٠٠٥، بنشر مذكرة يشارك من خلالها في "المناقشات المحظورة" حول مشروع إصلاح قانون ١٤ يوليو<sup>(٢٤)</sup> ١٩٦٧ الذي يتعلق بتنظيم القضاء، ووضع مجلس القضاة العالي، ووضع القضاة" (والذي تم تعديله عدة مرات)، ويقوم بتعريف جزء من الشعب برؤيته حول ما يجب أن يحققه هذا الإصلاح كي يثبت جدارته.

وفي الحقيقة فإن المجازفة كبيرة. ولقد قام القضاة، بصفتهم أول المعنيين بهذا الأمر، بالتعبير عن رأيهم فيما يجب تعديله في قانون ١٩٦٧. أو لنكن أكثر دقة، فإن المكتب التنفيذي لم يقم إلا بتنفيذ قرارات المؤتمر وهو أعلى جهة في اتحاد القضاة التونسيين.

وتعكس المذكرة التي قمنا بترجمة أهم جزء فيها صورة حقيقية لإرادة المشاركين في المؤتمر كما ظهرت في المناقشات التي حدثت يوم ١٢ ديسمبر ٢٠٠٥.

وكانت هذه الإرادة التي تكاد تكون جماعية تطالب بإصلاح حقيقي يأخذ في الاعتبار الطموحات الشرعية للقضاة التونسيين. ولكن تطوير الظروف المعنوية والمادية المحيطة بهذه المهمة السامية التي تقوم على، ما يسميه أندريه مالرو، "تحويل الحق إلى عدالة" ليس هو آخر أهداف القضاة التونسيين. وإنما يريدون كذلك التوفيق ما بين القضاء واللاجئين إليه من خلال نزع الصفة السياسية عنه وتحقيق بعض الشروط التي تجعل استقلاله ممكناً؛ حتى

يتمكن فعلياً من المحافظة على الحريات الفردية والعامّة في إطار دولة قانون حقيقية تحترم مبدأ الفصل بين السلطات.

ولكن كل هذه الآمال ستضيع هباءً في نهاية يوليو ٢٠٠٥. فقد قرر وزير العدل، أثناء العطلة القضائية<sup>(٢٥)</sup> وفي الوقت الذي يسترخى فيه الأشخاص المعينون، أو على الأقل أصحاب النفوذ - أن يقدم مشروع القانون لمجلس النواب للتصويت عليه.

وجدير بالذكر أن أعضاء المكتب التنفيذي التابع لجمعية القضاة التونسيين قد أنجزوا عملاً ضخماً لتوعية النواب التونسيين طوال فصل الصيف. ولقد أخبرنا أحد القضاة الذين شهدوا بأنفسهم على هذا الجهد الهائل بأن "فريق رحموني استهدف النواب التونسيين بحملة تثقيف وتوعية استفاد منها حوالي ثلاثة أرباعهم".

وبيّنت صحة هذه الشهادة نتيجة التصويت على القانون. فلقد حدث شيء غير مسبوق خالف عادة التصويت الذي يكاد يكون جماعياً المعروفة به دول البحر المتوسط. حيث اعترض بشجاعة ١٦ صوتاً وامتنع عن التصويت ١٣ آخرون. ولقد استمرت المناقشات حوالي خمس ساعات، وهو شيء غير معتاد كذلك.

وبمجرد الحصول على التصويت في ٣٠ يوليو ٢٠٠٥ توجه فوراً وزير العدل وحقوق الإنسان، السيد بشير تكارا، إلى مجلس القضاة العالي ليؤكد رئاسته له.

هذه إذاً هي الطريقة التي "يضمن" بها في تونس الفصل بين السلطات! وسنعود لهذه النقطة فيما بعد.

ولقد قدمت هذه "المعركة" الأولى، التي كانت نهايتها متوقعة دون شك، إلى السلطات مكتباً تنفيذياً تابعاً لاتحاد القضاة التونسيين عازماً على أن يقوم بكل جدية بالمهمة التي آلت إليه وأن يدافع عن المصالح الأدبية والمادية للعاملين بالقضاء<sup>(٢٦)</sup>.

ولكن سلطة الوصاية ستراقب إلى حد ما هذه الهدنة الصورية. ولم تنجح جمعية القضاة التونسيين في مقابلة الوزير؛ عل الرغم من التماسها ذلك عدة مرات. ولقد حدث لقاء واحد بين الجمعية والسلطة الحاكمة في اليوم التالي لإعلان بيان ٢ مارس ٢٠٠٥ الذي اشتهر منذ ذلك الحين. وستثبت لنا الأحداث أن هذه ليست "علامة طيبة".

## ٢ - أحداث ٢ مارس ٢٠٠٥ :

إن الحجة التي تم استخدامها " بصفة شبه رسمية " للقضاء على المكتب التنفيذي الشرعي و" لإعادة تنظيم " جمعية القضاة التونسيين كى تتناسب مع متطلبات التبعية والخضوع لسلطة الوصاية، جاءت فى الأحداث الخطيرة التي وقعت يوم ٢ مارس ٢٠٠٥، فى قصر العدالة فى تونس أثناء تقديم السيد محمد أبو لقاضى التحقيق<sup>(٢٧)</sup>.

ولقد حضر فى ذلك اليوم المحامون التونسيون، وعلى رأسهم نقيب المحامين السيد عبد الستار بن موسى، تعبيراً عن دعمهم لزميلهم وتأكيداً لدفاعهم عنه. إلا أن رجال الشرطة فى زيهم المدنى الذين كانوا منتشرين فى أرجاء المكان<sup>(٢٨)</sup> عاملوهم بوحشية ومنعوهم بشكل صريح من حضور التحقيق.

ونتج عن ذلك قرار المحامين فى نفس اليوم بجعل يوم ٩ مارس ٢٠٠٥ يوماً للإضراب الوطنى. وكان الهدف من ذلك التعبير عن اعتراضهم على الاعتداءات الشرسة التى أضرت بالمحامين معنوياً وجسدياً، وكذلك تأكيدهم على تمسكهم الشديد باستقلال السلطة القضائية عن النظام الحاكم.

ولقد قابل هذه الأحداث الخطيرة التى انتهكت بشكل غير مسبوق حرمة الساحة القضائية رد فعل طبيعى للغاية ومناسب من جانب جمعية القضاة التونسيين التى نشرت بياناً فى يوم ٢ مارس ٢٠٠٥ جاء فيه ما يلى: " بعد الأحداث الخطيرة التى وقعت داخل قصر العدالة فى تونس، بعد القبض على السيد محمد أبو ومثوله أمام قاضى التحقيق، وعقب ملاحظة إغلاق الطرق المؤدية إلى مكتب قاضى التحقيق المسئول عن القضية، ووجود أعداد هائلة من رجال الشرطة فى الزى المدنى حالوا دون وصول السادة المحامين ونقيبهم إلى مكتب التحقيق للقيام بواجبهم فى مساندة "موكلهم"، ونتيجة للعنف الذى لجأت إليه الشرطة ضد المحامين والذى أضر بهم مادياً، وما ترتب على ذلك من فوضى انتهاك لحرمة القضاء؛ فإن المكتب التنفيذي لاتحاد القضاة التونسيين، المنعقد بمقره اليوم ٢ مارس ٢٠٠٥ :

١ - يعتبر ارتكاب مثل هذه الأفعال انتهاكاً مباشراً لحرمة السلطة القضائية التى ستتأثر سلباً فى أدائها لمهامها نتيجة لهذه الأحداث غير المألوفة؛

٢- ويؤكد أن الاعتداء المادى على المحامين، ومنعهم من مقابلة قاضى التحقيق، والتواجد الهائل لرجال الأمن، بخلاف الشرطة القضائية، يمثل انتهاكاً لحقوق الدفاع واعتداءً على الاحترام الواجب للمحامين؛

٣- ويعبر فى هذه الظروف المؤسفة عن تضامن القضاة مع المحامين ويسانداهم فى حقهم بالقيام بالتزاماتهم بحرية واستقلال كاملين<sup>(٢٩)</sup>.

### ما الذي قد يؤخذ إذاً على نص كهذا؟

لا يعيبه شيء فى رأى؛ ولى مبرراتى. فعلى العكس تماماً، كان يجب فى دولة قانون ديمقراطية مثل تونس أن يتم الاحتفاء بالمكتب التنفيذى لاتحاد القضاة التونسيين لتمسكه بقيم النظام الجمهورى وإظهار وطنيته بإظهار حقيقة أحداث ٢ مارس. وفى الحقيقة يجب على كل نظام قضائى مسئول أن يستنكر ممارسة مثل هذه الاعتداءات الشرسة ضده وانتهاك حرمة الأماكن التى من المفترض فيها تحقيق العدالة باسم الشعب التونسى. كذلك فعليه أن يفخر بالدفاع عن ممثلى العدالة أى المحامين. باختصار، لقد دافع القضاة فى بيانهم التاريخى عما أسماه كريجل بالسيادة الحقيقية لدولة العدالة.

إلا أننا يجب أن نأخذ فى الاعتبار حقيقة أن القضاة التونسيين لم يعتادوا التعبير بمثل هذه القوة والصرامة عن تمسكهم بسيادة السلطة القضائية. وهو ما يخالف "ثقافة" الخضوع التام للسلطة الحكومية "الصادرة من أعلى"، والتى رسخت تماماً لدى عدد كبير من القضاة الذين أصبحوا طوعاً أمر هذا النظام التعسفى بل ومشاركون فيه.

ولقد نتج عن ذلك حدوث انقلاب فى قيم الشرف والنزاهة والوطنية وحتى فى قيم المهنة نفسها. ولقد تطور الأمر إلى أن تحول السلوك السلبى والترفع عن "الظلم السائد داخل وخارج القصر" واللامبالاة إزاء الشئون العامة، تحول كل هذا بمرور الوقت إلى "قيم مضمونة" تساعد على الاستفادة من منح الحكومة المالية.

ولم يتأخر رد الفعل لما أظهره "القضاة من صراحة خطيرة وغير مسبوقه". فلقد قامت "مجموعة من القضاة"، فى اليوم التالى، أى فى يوم ٣ مارس ٢٠٠٥، بتنظيم مؤتمر صحفى فى قصر عدالة تونس، انتهى بتوقيع قضاة محكمة أول درجة فى تونس على بيان؛ نددوا فيه "باستغلال المحكمة لتحقيق أهداف بعيدة عن العدالة" و"وجهوا إنذاراً للمكتب التنفيذى

كى يتراجع عن تصريحاته". ولقد طالب البيان كذلك بالدعوة إلى عقد جمعية استثنائية للاتحاد فى أسرع وقت ممكن لدراسة هذه الأحداث، وفقاً للوائح الاتحاد".

ويعد هذا بداية لما نستطيع أن نطلق عليه اسم " حرب البيانات" التى تدعمها، فيما يتعلق بالمعارضين للمكتب التنفيذى الشرعى، الصحافة الموالية لنظام الحكم والمسئولة عن تضخيم التعطيم الإعلامى المطلوب.

١- ٢ مارس ٢٠٠٥: صدور بيان المكتب التنفيذى لاتحاد القضاة التونسيين: استنكار اجتياح رجال الشرطة فى الزى المدنى قصر العدالة فى تونس، وإغلاقهم كل الطرق المؤدية لمكتب قاضى التحقيق المكلف بقضية السيد أبو، وأخيراً الاعتداء على المحامين، بما فى ذلك العنف الزائد والمتعمد مع نقيب المحامين السيد عبد الستار بن موسى.

٢- ٣ مارس ٢٠٠٥: إعلان "قضاة محكمة أول درجة فى تونس" بياناً انفصالياً بعنوان "استنكار القضاة بيان المكتب التنفيذى لاتحاد القضاة التونسيين" (ردت عليه بعض الصحف التونسية من بينها جريدة الصباح الصادرة يوم ٥ مارس ٢٠٠٥).

٣- ٥ مارس ٢٠٠٥: رد فعل صارم من جانب المكتب التنفيذى تمثل فى إعلان بيان توضيحي يندد فيه المكتب " بمحاولة زعزعة استقرار ومصداقية اتحاد القضاة التونسيين...".

٤- بداية "حفل" التضليل الإعلامى: جريدة الشروق فى عددها الصادر يوم ٢٣/٣/٢٠٠٥.

٥- ١٠ أبريل ٢٠٠٥: اجتماع المجلس الوطنى لاتحاد القضاة التونسيين الذى أصدر مذكرة جدد فيها الثقة للمكتب التنفيذى. وحدد يوم ١٢ يونيو ٢٠٠٥ لعقد اجتماعه القادم. وجدير بالذكر أن هذا الاجتماع قد تعرض لمحاولة تخريب فاشلة قام بها قضاة فى مناصب إدارية ( مثل المدعى العام، والمحامى العام، ورؤساء المحاكم والمجالس، إلخ...).

٦- استمرار الحملة الصحفية المعارضة للمكتب التنفيذى وخاصة لرئيسه أحمد رحمونى.

٧- ١٢ يونيو ٢٠٠٥: تاريخ الاجتماع القادم للمجلس الوطنى لاتحاد القضاة التونسيين المقرر عقده فى فندق أمبريال بارك

وتكمن أهمية هذا التاريخ في كونه فرصة لكشف النوايا الحقيقية لمن أصبحوا من المنفذين المخلصين لإرادة سلطة الوصاية<sup>(٣٠)</sup>.

وبعد أن علم المكتب التنفيذي بمحاولة التخريب التي تعرض لها اجتماع المجلس الوطني في ١٠ أبريل ٢٠٠٥، استخدم بصرامة أحكام اللائحة التي تمكنه من منع القضاة غير الأعضاء من حضور اجتماع المجلس الوطني.

إلا أن عدداً من القضاة المكلفين " من سلطة الوصاية بالمحافظ الإدارية" قد تجمعوا في اليوم المحدد لاجتماع المجلس الوطني. ولقد قام " الأشخاص غير المرغوب فيهم"، على الرغم من نشر قائمة بأسمائهم في صحيفتين<sup>(٣١)</sup>، بالمرور بالقوة واقتحموا قاعة الاجتماع؛ مما أدى إلى وقف أعمال المجلس الوطني. وأمام امتناع " الدخلاء" عن إخلاء القاعة واستحالة استكمال أعمال المجلس في ظروف عادية، اضطر المجلس إلى اتخاذ قرار بتأجيل الاجتماع إلى يوم آخر. ولقد تعرض رئيس الاتحاد السيد القاضي أحمد رحموني إلى السب والقذف من جانب بعض القضاة<sup>(٣٢)</sup>.

٨- دعا "الانقلابيون" إلى عقد جمعية عمومية استثنائية في ١٠ يونيو ٢٠٠٥: ولقد قامت فوراً الصحافة التي نعرفها بنشر الخبر (على سبيل المثال: جريدة الأسبوع يوم ١٣ يونيو ٢٠٠٥، وجريدة الصباح يوم ١٤ يونيو ٢٠٠٥).

٩- رد فعل المكتب التنفيذي: إصدار بيان بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠٠٥ يستنكر فيه تصرفات بعض القضاة من قبيل تزوير الأوراق الرسمية واستغلالها. (انظر أحكام المادتين ٢١، ٢٦ من لائحة اتحاد القضاة التونسيين).

١٠- دعوة المكتب التنفيذي إلى عقد جمعية عمومية استثنائية في ١٣ يوليو ٢٠٠٥ (ويضمن جدول الأعمال: وضع الاتحاد، ومشروع إصلاح وضع القضاة، وتعيينات القضاة الجديدة، وجدول الترقيات).

١١- ولقد تزامن مع بيان القضاة الشرعيين بيان آخر أصدره "الانقلابيون"، واستغلوا دون حق اسم "اتحاد القضاة التونسيين". ولقد قاموا بالدعوة إلى التصويت على مذكرة لنزع الثقة من المكتب التشريعي وحددوا يوم ٤ ديسمبر ٢٠٠٥ لعقد "المؤتمر الاستثنائي". كما قاموا بإنشاء " لجنة مؤقتة مسؤولة عن الإعداد للمؤتمر الاستثنائي وعن إدارة الأعمال الخاصة باتحاد القضاة التونسيين"

١٢- وكالعادة، قامت جريدتنا الصباح والشروق بنشر مذكرة "الانقلابيين" المزورة ورفضت دون شك نشر الأصلية (٢٠٠٥/٧/٣)

١٣- قامت جريدتنا الموقف والطريق الجديد وحدهما بتناول الأحداث بموضوعية وبالتنديد بالهجوم غير المبرر على اتحاد القضاة التونسيين ( جريدة الموقف فى ٨ يوليو ٢٠٠٥ )

١٤- ٥ يوليو ٢٠٠٥: بيان المكتب التنفيذى القائم على رفض ادعاءات " الانقلابيين " ١٥- ٢١ يوليو ٢٠٠٥: اجتماع المكتب التنفيذى بمقر الاتحاد الموجود فى قصر العدالة فى تونس: صدر عنه بيان يؤكد مجدداً ودون كلل مطالب القضاة الشرعية ؛ خاصة تلك المتعلقة باقتراحاتهم حول مشروع إصلاح أوضاعهم، وتعزيز الاقتراح عند اختيار أعضاء مجلس القضاء العالى، وحرية التعبير والاجتماع، والاعتراف بالسلطة القضائية بمقتضى أحكام الدستور.

#### ٤ - " الحركة " :

كانت التعيينات الجديدة وجدول الترقيات (أول أغسطس) سبباً على رقاب أعضاء المكتب التنفيذى والمجلس الوطنى وكذلك القضاة الذين سمحوا لأنفسهم بالدفاع عن استقلال القضاء ودعم المكتب التنفيذى الشرعى. بل إنها كانت "قراراً بالموت" لاتحاد القضاة التونسيين. ولقد تم استخدام التعيينات الجديدة دون أى مسوغ قانونى كسلاح لوقف نشاط الاتحاد بشكل قاطع. حيث تم تعيين عضوين من المكتب التنفيذى - وتصادف أنهما سيدتان - فى مدينتين تونسيين تبعدان مئات الكيلومترات عن العاصمة: فتم تعيين السيدة كلثوم كانو، الأمين العام للاتحاد والمستشار بمحكمة الاستئناف فى تونس العاصمة - دون موافقتها - قاضى تحقيق بمحكمة أول درجة بالقيروان (تبعد ١٤٠ كم عن تونس العاصمة)، وتم تعيين السيدة وسيلة كابي، عضو المكتب التنفيذى والمستشار أيضاً بمحكمة الاستئناف فى تونس العاصمة - دون موافقتها - قاضى تحقيق بمحكمة أول درجة فى جابس - تبعد أكثر من ٤٠٠ كم عن العاصمة.

ولقد تم تعيين خمسة عشر عضواً من مجلس إدارة الجمعية (الذى يضم ٣٨ عضواً) فى محاكم أخرى مما أضاع عليهم فترة ولايتهم فى مناصبهم النيابة.



وبالإضافة إلى عضوى المكتب التنفيذي، تم تعيين تسعة من أعضاء مجلس الإدارة فى محاكم بعيدة عن مساكنهم؛ وهم السيدات والسادة القضاة:

١- ليلى بحرية ( من تونس العاصمة فى الشمال إلى قصرين فى الوسط)

٢- إسيا لبيدى ( من تونس العاصمة إلى بنزرت فى الشمال)

٣- أمور وسلاتى (من تونس العاصمة إلى سيدى بوزيد فى الجنوب).

٤- يوسف بوزاخر ( من مدينين فى الجنوب إلى جندوبا فى الشمال الغربى)

٥- منجى تلاغ (من تونس العاصمة إلى قفصة فى الجنوب)

٦- حمادى رحمانى ( من مونستير فى الشمال إلى قفصة)

٧- أنس حمادى (من مونستير إلى قفصة)

٨- محمد بن منصور (من تونس العاصمة فى الشمال إلى توزور فى الجنوب)

٩- ونس ترجانى ( من الجيم بوسط تونس إلى مدينين تقريباً فى أقصى الجنوب)

كذلك فقد امتد سوط "حركة التعيينات أو بالأحرى الانتقام" إلى قضاة آخرين تجرأوا وعرضوا على مجلس الدولة الطلبات التى تفيد بالرغبة فى إلغاء انتخابات مجلس القضاء العالى، وذلك بعد أن أخفت الحكومة (اقرأ الفقرة المخصصة عن وزير العدل) هذا العرض لمدة شهرين ( وهو رفض ضمنى). وجدير بالذكر أن ما حدث يعد سابقة فى تاريخ مجلس القضاء العالى<sup>(٣٣)</sup>.

ومن ناحية أخرى فقد لقي نفس المصير كل القضاة الذين رفضوا التوقيع على مختلف "العرائض التى تشرف عليها السلطة الحاكمة" أو على "الاقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة": فقد تم نقلهم إلى محاكم أخرى بعيدة عن مكان عملهم المعتاد.

إذا فقد أخذت السلطات التونسية على عاتقه عملية "تطهير" حقيقى للسلك القضائى. وسيقول المتعجرفون إن فرنسا مرت بما هو أسوأ من ذلك. بالتأكيد، لكن ذلك كان فى القرن التاسع عشر<sup>(٣٤)</sup>. فلا يمكن حالياً أن يتم نقل القضاة الفرنسيين دون موافقتهم، حتى وإن تعلق الأمر بترقية

ونستطيع أن ندرك مدى نفوذ السلطة التنفيذية على القضاء بالنظر إلى "الخسائر" الجسيمة<sup>(٣٥)</sup> التي نتجت عن "سياسة العزل الداخلي" التي تمت ممارستها ضد القضاة وكذا من كانوا يؤمنون بوجود حقيقة أخرى غير تلك التي تقرها الحكومة رسمياً، وأخلاقيات تميز القاضى<sup>(٣٦)</sup> وتختلف عن الفساد السائد حالياً، وهكذا يمكننا أن نقيس مدى سطوة "السلطة التنفيذية" على السلطة القضائية ويتضح أيضاً أن الآلة الإدارية<sup>(٣٧)</sup> للدولة تظهر كالعادة عدم قدرة لقبول ولو استقلال افتراضى للقضاة فى اتخاذ القرارات. ولا يثير الدهشة بعد هذا أن نرى أن تونس تبتعد بخطوات عملاقة عن سيادة العدالة<sup>(٣٨)</sup> بينما يمضى جيرانها حثيثاً فى الاقتراب منها.

ماذا تبقى إذن من مبدأ عدم جواز عزل القضاء الجالس؟ هل علينا أن نعتبر أن الأمر لا يلقى الاهتمام الكافى فى تونس؟ على أية حال هذا المبدأ لا يذكر إلا بصيغة النفى فى المادة ٢٠ مكرر من قانون عام ١٩٦٧ والذى تم تعديله بموجب القانون الصادر فى ٢٠٠٥... ليؤول على الفور إلى الفشل!

هل يمكن لنا بعد كل هذا أن نتباهى "بالمآثر التونسية" فى مجال حماية استقلال القضاء؟

سنتناول كل هذه النقاط فى الفقرة المخصصة لمبدأ عدم جواز عزل القضاة.

ومع ذلك يمكننا أن نؤكد من الآن ودون احتمال للخطأ أن "حركة النقل والترقية" الشهيرة " - والتي أكد لنا كثير من القضاة أنهم عايشوها برهبة مماثلة لما كانوا يشعرون به وقت إعلان نتائج البكالوريا - تشكل - دون أدنى شك - أداة مخيفة فى ايدى السلطة التنفيذية " تستغلها وتتعسف فى استخدامها " بشكل غير دستورى<sup>(٣٩)</sup> وذلك من أجل إسكات أى صوت متنافر - مع صوت الإدارة والدولة الحقيقية - و القضاء على أى تطلع لدى القضاة للتححر...سنعود لهذه النقطة

## ٥) إقصاء المكتب التنفيذي الشرعي من جمعية القضاة التونسيين

كانت هذه هي "الفترة العصيبة الثانية" التي شهدت تغلب اللاشرعية على القانون في هذه القضية.

ففي نهاية شهر أغسطس، تم "استدعاء" الرئيس رحموني لمكتب نائب الجمهورية في محكمة تونس للدرجة الأولى، حيث طالبه - في حضور رئيس المحكمة المذكورة - بتسليم مفاتيح مقر الجمعية؛ وتذرع بالالتماس الذي وجهه القاضي خالد عباس - زعيم "الجناح القضائي للسلطة الإدارية - لوزير العدل، وادّعى بموجبه رئاسته لتلك اللجنة المزعومة: "اللجنة المؤقتة" المكلفة بتولي إدارة جمعية القضاة التونسيين إلى حين انعقاد "مجلسها الطارئ". وبطبيعة الحال، دفع الرئيس الفعلي لجمعية القضاة "بعدم قبول" هذه "الدعوى" التي لا أساس لها من الصحة، والتي تنتبئ عن "سلطة" - سلطتين في الواقع - لا يحق لها "التصرف" في هذا الصدد. فإنه يحق فقط للجمعية العمومية المُجمّعة كلها سحب هذا التفويض من الرئيس والمكتب التنفيذي، باعتبارها صاحبة السلطة على القضاة، وتم إنشاؤها وفقاً لأحكام المادتين ٢١ و ٢٦ بصدد الأنظمة الداخلية لجمعية القضاة التونسيين.

وقد يحق لنا التساؤل إذا ما كانت مجموعة من القضاة أنفسهم - المُفترض أنهم ينفذون "حكم القانون"، ويعرفون أكثر من غيرهم الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب استيفاؤها من أجل استصدار قرار قضائي يبيح طرد "المحتلين الذين لا حق لهم ولا يتمتعون بأية صفة" - قد أقدموا على ارتكاب مثل هذه الجرائم الخطيرة!

## ٦) انقلاب بالمعنى الحرفي: "المجلس الطارئ" يسدل الستار على الشرعية

كان هذا هو الفصل الأخير في هذه المسرحية المُستبدة: في الرابع من ديسمبر ٢٠٠٥، عرض الانقلابيون "مجلسهم التصحيحي"<sup>(٤٠)</sup>. وكان المشهد يوحي بوجود مجلس حقيقي، في ظل العناصر الواجب توافرها؛ مثل "حضور هائل" للقضاة الذين تعرضوا للضغوط "المعتادة" (وكان حضورهم تنفيذياً لأوامر رؤسائهم، أو خوفاً من التعرض للتغييرات التأديبية أو اقتصاص الوزارة منهم "وزارة العدل"<sup>(٤١)</sup>).

وسادت لهجة "الكراهية" منذ افتتاح الجلسة (الساعة التاسعة) بكلمة القاضي خالد عباس - الذي سيكون بالطبع "الرئيس" المُختار عقب التصويت -، والذي استهان "بعدم قدرة المكتب التنفيذي الخارج (هذا ما قيل) على إيجاد الحلول اللازمة لمشكلات القضاة والدفاع عن مصالحهم". كما عمد إلى توبيخ "الأحزاب التي اعتدت على كرامة القضاة وشرفهم"<sup>(٤٢)</sup>، باسم الدفاع عن الحريات وحقوق الإنسان... (تستهدف هذه الملاحظة المحامين الذين اعترضوا

على الاعتداءات الموجهة ضد حقوق الدفاع وسلامتهم المادية والمعنوية، وكانوا هم الضحايا في ٢ مارس ٢٠٠٥).

ثم تم إعطاء الكلمة للمدعى العام في محكمة الاستئناف بتونس، حيث ذكر أنه "يتعين على القضاة الالتزام بفرض التحفظ، ولا يحق لهم مطلقاً الإعراب عن آرائهم السياسية أو الاشتراك في الأحزاب..."<sup>(٤٣)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين اثنين وثلاثين مرشحاً بالمكتب التنفيذي لم يكن هناك سوى تسعة أفراد فقط لا يملكون "أوراقاً إدارية". ويعني ذلك أننا بصدد "مجلس" يتبع الإدارة، أي "وزارة العدل وحقوق الإنسان"...

وحرى بنا أن نذكر كذلك أن "التجريد" قد تم في إطار مخالف للممارسات الخاصة بالجمعيات، وفي ظل حالة من التعقيم الشديد. ولم يتم السماح للصحفيين الحاضرين بدخول القاعة - بعد طردهم في وقت سابق -، سوى بعد مرور عشرين دقيقة على بداية العملية كلها، مما يخلق مجالاً للاحتيال، وإضافة بعض بطاقات الاقتراع "المجهولة". كما أن الصحفيين المستقلين قد أثروا الانسحاب على "دعم" مثل هذه "الحيـل المزيفة". غير أن الرئيس الذي يعد بمثابة "رأس جسر الوزارة في سلك القضاء"، قد أعلن عدم قبول ١٠٩ بطاقات من بطاقات الاقتراع الباطلة التي كان يتضمن معظمها عبارة: "إنكم لا تمثلوننا/ نرفض الاعتراف بكم"<sup>(٤٤)</sup>.

ومن الطريف أن نلاحظ أن "منظمي" هذا المؤتمر الصوري قد ناقضوا أنفسهم عدة مرات، خلال بضع دقائق خلال الإعلان عن أسماء المشاركين في هذا المؤتمر: فقد خرج أحد الوزراء ليعلن أن أكثر من ٢٠٠٠ قاض قد حضروا المؤتمر بينما يعلم الجميع أن العدد لم يتجاوز الـ ١٧٠٠ (...). وبعد أقل من عشرين دقيقة أكد مسئول آخر في الوزارة أن هناك ١١٦٤ ولكن المسئول الأول أخذ الكلمة مرة أخرى ليصحح الرقم قائلاً إنه ١٦٠٠: ثم عاد بعد عشر دقائق ليعلن رقم ١٣٦١ وهو رقم من قاموا بالتصويت والذي أعلن عنه رسمياً فيما بعد.<sup>(٤٥)</sup>

ويظل الوضع أنه في نهاية الأمر نجد أنفسنا أمام "مكتب تنفيذي جديد تم انتخابه بقوة التهديد والترهيب والتملق" مكون من ٩ أعضاء -٧ يمثلون تونس العاصمة وضواحيها واثنان لباقي البلاد- منهم ثمانية مكلفون بما اصطلح على تسميته "الحقائب الإدارية" (أي

رؤساء محاكم ورؤساء ونواب رؤساء مجالس الخ.. وهي مناصب يتم منحها وفقاً لدرجة " الولاء" للسلطة الحاكمة والدليل على ذلك - إذا ما كان هناك حاجة لدليل - أن المكتب المنبثق عن هذا " المؤتمر الإضافي " أوكل بأكمله لوزارة العدل.

والانطباع العام الذي يتولد من أعمال هذا المؤتمر البديل هو سيادة السياسة الموجهة والحكم البوليسى وسيطرة التكتلات. ولم يسبق لأى مؤتمر لجمعية القضاة أن اتسم بمثل هذا المسخ والسطحية وانعدام القيمة وكفى للاقتناع بذلك ان نقارن بين المذكرة الخاصة "بالمؤتمر الطارئ" وتلك الخاصة بالمؤتمر العاشر. فبينما تصب المذكرة الأولى جم حقدتها من خلال إلقاء سلسلة من الأكاذيب والتشهير ضد أعضاء المكتب التنفيذى الشرعى لتختتم ب"الإعراب-باسم القضاة التونسيين- للسيد رئيس الجمهورية و و رئيس المجلس الأعلى للقضاء عن عميق الشكر..". فإن المذكرة الثانية الخاصة بالمؤتمر العاشر (الشرعى) قد أعربت -بعد عبارات الشكر التقليدية الموجهة للسيد رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الأعلى للقضاء عن المطالب الوطنية ومقترحات الإصلاح...- وباله من فرق شاسع. إن مجرد المقارنة بين الاثنتين تكون بمثابة إهانة موجهة لأصحاب المذكرة الثانية.

هذه التمثيلية " الانتخابية"<sup>(٤٦)</sup> الخليفة بغوغاء الماضى فى " الديمقراطيات الشرقية الشعبية" حيث كانت تسود " روح القطيع" سواء عن خوف أو عن جبن - هذه التمثيلية تدل على الأسلوب البيروقراطي فى تسوية النزاعات التى تنشأ بشكل منتظم بين عناصر المجتمع المدنى التونسى والسلطات الحاكمة".

وكما سنرى لاحقاً بالتفصيل فإن النظام بحاجة إلى واجهة "تمثيلية" يشكلها على هواه وتندرج "باتساق" فى إطار نظام شامل يغطى بشكل حاسم كل القطاعات فى المجتمع "خاصة القطاعات الحساسة" وفى هذا المعنى يمكننا أن نفهم الرؤية التأكيدية لفوكو الذى يرى: "أن الجهاز التنظيمى الأمثل هو الذى يتيح لنظرة واحدة أن ترى كل شىء على الدوام"<sup>(٤٧)</sup>.

و أية محاولة للابتعاد عن هذه النظرة التأديبية المرعبة - كما حاولت جمعية القضاة ورابطة الدفاع عن حقوق الإنسان - تعنى التعرض أتوماتيكياً (نود أن نضيف فى لمح البصر) إلى الصواعق الرادعة لآلة متفجرة ( لا ترحم) يمكن أن تتطلق "تلقائياً وتصبح بمثابة" سلطة تأديبية تمتد بطول الشبكة الاجتماعية وتعمل على كل هذه النقاط وينتهى الأمر

بألا ينظر إليها بوصفها سلطة يمارسها البعض ضد البعض الآخر ولكن بوصفها رد فعلاً فورياً للجميع تجاه كل فرد"

وحيث إن هذا التقرير ليس تقريراً "تقليدياً" - يفترض فيه - بدعوى الموضوعية وادعاء "الحياد" أن يتمتع عن إبداء الرأي عما يحدث في "أعماق" المجتمع القضائي التونسي - فسوف يشتمل بالتالي وطواعية في مجال بحثه عن الخلفيات السياسية "لهذا الضرب المستحيل من" الاستقلال "الذي تجد العدالة التونسية نفسها محصورة فيه، كما سيمتد البحث كذلك إلى استكشاف الوسائل والسبل القانونية والسياسية والمؤسسية التي من شأنها تعزيز التحرر الفعلي للسلطة القضائية من سطوة السلطة التنفيذية.

### ٣ - القانون: سحق المبادئ الدستورية والاستهانة بالحقوق الأساسية

هناك عدد من الدروس المهمة التي يمكن استخلاصها من "الأزمة" المثارة حالياً بين السلطة وجمعية القضاة التونسيين، ونجد من بينها بصفة خاصة إخفاق الأيديولوجية الكاذبة لـ"دولة القانون" في تونس بصورة لم يسبق لها مثيل من قبل. وقد نتج عن ذلك ما يُعد بمثابة كشف لسيادة التعسف، والخلط المتعمد بين السلطات، وعدم الاحترام الدائم للحريات الفردية والعامة... وخلاصة القول إننا بصدد إنكار كلي للمبادئ والحقوق الدستورية.

ولا يجب اعتبار هذا الأمر بمثابة "إعادة اكتشاف" لحقيقة ظلت كامنة حتى وقتنا هذا في العقل الباطن للشعب التونسي. لكن الأهمية الخاصة لهذا الحدث تنتج عن "صفة" الأشخاص "القائمين" على الكشف عن هذه الحقائق، وهو ما كان للأسف مثاراً للعديد من المطالب السابقة. إننا هنا بصدد "اتهام" جريء من قبل "موظفين كبار"، ونعني بذلك القضاة؛ وهو ما أكسب هذا "الكشف" تلك القوة الرمزية الخاصة والصلة الوثيقة بالسياسة (بالمعنى النبيل للكلمة).

إننا لسنا بصدد وجود منافس سياسي (إذا ما افترضنا إمكانية وجوده...) يشير بأصابع الاتهام إلى السلطة؛ من أجل المطالبة بـ"رفع يد" التسلط السياسي الذي يفرض قيوده. بل إننا بصدد "موظفين" من نوع خاص، ومن المفترض أنهم ينفذون سياسة الدولة في مجال القانون، حيث أعرّبوا بشكل علني عن رغبتهم في الحصول على الاستقلال.

وقد تكون هذه هي المرة الأولى التي يشهد فيها تاريخ تونس الإعراب عن مثل هذه الرغبة في التحرر من نير السلطة التنفيذية بصورة تتضمن مجابهة السلطات (ولم يتدخل بطبيعة الحال سوى المدافعين عن السلطة الحاكمة...).

ومن هنا، كان رد الفعل الأكثر اضطراباً من قبل السلطات. فلا يمكن أن نتصور خلاف ذلك حينما نعلم أن "العدالة" قد صارت تُشكل ركناً أساسياً في جهاز القمع الخاص بالنظام السياسي التونسي. إنها "العدالة الضعيفة" التي تم استغلالها منذ الحصول على الاستقلال؛ كي تكون أداة لإهانة الآلاف من خيرة أبناء تونس، وإخضاعهم للعقوبات المُشينة... وحصد آلاف الأرواح، بل عائلات بأكملها، وجمعيات، وأحزاب، والقائمة لا تنتهي...

إن المطالبة باستقلال "السلطة القضائية المفقودة" - وإن لم تكن من الناحية النظرية سوى مجرد سلطة لا قوة حقيقية على أرض الواقع - ستسفر بالتالي عن حرمان النظام الخانق للحريات من "أفضل" أدواته المُستخدمة في نشر الاستبداد. ولنتخيّل للحظة واحدة إمكانية وجود سلطة قضائية تتمتع بالاستقلال الحقيقي في تونس، ثم نفكر في التغيير الكلي الذي قد ينتج عن مثل هذه الفكرة "الانقلابية" لا على الصعيد السياسي فحسب، بل على جميع الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية: سنجد أمامنا مجموعة من القضاة الذين تحرروا من تسلط السلطة التنفيذية، والذين يرفضون على سبيل المثال ترديد الأحكام السياسية الجائرة المُقررة سلفاً خارج ساحات القضاء "قبل نظر الموضوع"؛ وسنجد القضاة الذين يلاحقون "المجرمين ذوي الياقات البيضاء"، ويفرضون العقوبات الرادعة على الفاسدين والمفسدين، ويبتلون بنتائج الأصوات الانتخابية غير الصحيحة بسبب تزوير الانتخابات، ويدينون العديد من أصحاب "الاتجار بالنفوذ"، ويعملون على تفكيك "شبكات غسل الأموال"؛ وسنجد القضاة المستقلين الذين يمكنهم دفع "سلطتهم" إلى حد رفض تطبيق القوانين غير الدستورية (والله وحده يعلم إذا ما كان هناك مثل هؤلاء القضاة في تونس...).

هل يمكن اعتبار هذا الأمر بمثابة زلزال حقيقي! بحيث تفضي "ثورة القضاة" الحقيقية إلى فتح آفاق مؤكدة على طريق نشر الديمقراطية بشكل سلمي داخل المجتمع، وإرساء دولة القانون الصادقة التي تحمي الحريات المدنية والسياسية المكفولة لمواطنيها؟

وهكذا، يمكننا أن نفهم بكل سهولة سبب إصرار السلطات الشديدة على الاحتفاظ دوماً بالقضاة داخل دائرة التبعية المطلقة للسلطة التنفيذية. ونفهم كذلك تمسكها بعدم الاستجابة

لمطالب "أصوات القانون" التي تتمنى الحصول على حقها المشروع في أقل قدر من التمثيل المؤسسي والاستقلال التشاركي.

وفيما يخص المطالبة بالتمثيل، جاء الرد من خلال "الإفراط في وسائل التأديب" التي تكاد تُعادل فرض العقوبات، وتدخل في اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء الذي صار بمثابة إحدى "مؤسسات الردع" التي تهدف إلى "التقويم"<sup>(٤٨)</sup>. ويتم اختيار الأغلبية العظمى من أعضاء هذا المجلس عن طريق التعيين. مما يجعله بمثابة سيف مسلط دوماً على رقاب القضاة من المواطنين النزهاء الشرفاء الذين يتفانون في خدمة العدالة، ولا يعينهم تحقيق أية مكاسب، كما أنهم لا يهتمون بالسياسة.

وتم "الرد" على المطالب الخاص بالحصول على الاستقلال التشاركي من التفكيك المنظم للهيكل الشرعية لجمعية القضاة التونسيين، واستبدالهم دون قيد أو شرط - وفقاً للمخطط الموضوع سلفاً - بمجموعة من القضاة الذين يتبعون النظام.

## أ- ازدياد الدستور التونسي

إن "الانقلاب" الذي استهدف جمعية القضاة التونسيين يعكس بشكل صارخ التدخل السافر للسلطة التنفيذية في مجال السلطة القضائية، ويعكس بالتالي الاستهانة الواضحة بمبدأ فصل السلطات. ويتضح من خلال تفكيك الهياكل الشرعية لجمعية القضاة التونسيين، والمشهد المضحك الذي شمل استبدالهم بمجموعة من القضاة الذين يحسبون على السلطة، مدى تسلط الدولة التي لا تنزع نحو احترام الحريات الأساسية التي يكفلها الدستور التونسي.

## ١ - مبدأ فصل السلطات

"بسم الله الرحمن الرحيم،

نحن، ممثلي الشعب التونسي، المجتمعين في مجلس قومي تأسيسي،

نطالب بتحقيق رغبة الشعب الذي تخلص من السيطرة الأجنبية بفضل تكتله العتيد وكفاحه ضد الطغيان الاستعماري والتخلف (...). بشأن إقامة ديمقراطية أساسها سيادة الشعب وقوامها نظام سياسي مستقر يرتكز على قاعدة فصل السلطات..."



ورد هذا النص الأساسي في توطئة الدستور التونسي الصادر بتاريخ الأول من يونيو ١٩٥٩، وهو يتسم بالوضوح التام؛ ويكفي وحده لإرساء مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتنفيذية والقضائية بما لا يدع مجالاً للخلط (وهو يعد الضمان الحقيقي لإرساء دولة القانون).

غير أن ذلك يخالف تماماً ما يحدث على أرض الواقع؛ بسبب الخلط المتعمد بين المجالات المكفولة نظرياً لكل من السلطات الثلاث، وهو الخلط الذي عمدت إلى إحداثه السلطات المتعاقبة من أجل إرساء مبدأ "الحكم" المطلق.

ويتضح بشكل واضح من العلاقة التي تربط بين الوقائع المذكورة أعلاه أن السلطة الحاكمة (أي السلطة التنفيذية) تقف متوارية وراء "الانقلابيين". فإنها المحرّض الرئيسي - من الألف للياء - على انقلاب المكتب التنفيذي الشرعي لجمعية القضاة التونسيين، واستبداله بجماعة أخرى "مناسبة" تقع تحت قيادة القاضي خالد عباس، وتدين بولائها التام للنظام.

ولم نصل إلى هذه النتيجة عن طريق الاستنتاج (من المستفيد من الجريمة؟)، بل عن طريق الدراسة الدقيقة لتسلسل الأحداث كما وقعت فعلياً منذ أعمال المؤتمر العاشر للجمعية الذي انعقد في ١٢/١٢/٢٠٠٤.

بدأ شعور السلطات بالعداء تجاه جماعة رحموني في صبيحة نشر مذكرة المكتب التنفيذي المنتخب حديثاً بشأن مشروع إصلاح (الذي يشتمل على أكثر من مشروع واحد) وضع القضاة والمجلس الأعلى للقضاء (٢٩/١٢/٢٠٠٤). وتزايدت حدة العداء بسبب الحملة التي شنّها المكتب التنفيذي (ولاسيما لدى النواب) من أجل التحريض ضد البديل المقترح لمشروع الإصلاح. مما أفضى في نهاية الأمر إلى إحداث نوع من الانقسام الرسمي في أعقاب الموقف الذي اتخذته جمعية القضاة التونسيين من أجل عدم انتهاك حرمة نطاق السلطة القضائية واحترام حقوق الدفاع والسلامة المادية والمعنوية للمحامين (٢ مارس ٢٠٠٥).

هذا هو السبيل الذي اتبعته السلطات من خلال البحث عن أنصار كراهية الذات ومحبي العبودية داخل القطاع المطلوب ترويضه؛ من أجل إعادة "العناصر المرفوضة" في الأحزاب أو الجمعيات إلى صفوف الجماعة، ثم إخضاعها كرهاً أو طوعاً لمبدأ الطاعة. وسواء كان الأمر يتعلق بالرابطة التونسية لحقوق الإنسان، أو حركة الديمقراطيين الاشتراكيين، أو اتحاد

النقابات، أو اتحاد الطلبة، أو أخيراً وليس آخراً جمعية القضاة التونسيين؛ فلم يطرأ أي تغيير على التقنية "الابتلاعية" التي تتمثل في تسميم "العناصر غير المنضبطة"<sup>(٥٩)</sup> من أجل "إعادتها للوضع الطبيعي"، أي جعلها تتمثل لقاعدة الخضوع (أو قمعها على الأقل في هدوء تام)، فقد استمر اتباع هذا الأسلوب مع جميع هذه العناصر التي يتكون منها المجتمع المدني، والتي تدفع بدورها، أو تواجه خطر دفع ضريبة هذه الأوضاع!

عهدت السلطات بهذه المهمة المزدوجة التي تتمثل في "المراقبة والعقاب" للمجلس الأعلى للقضاء؛ مما دفع أحد الكتاب المطلعين على مجريات الأمور إلى القول إن المجلس يُعد بمثابة "حصان طروادة الذي تدفع به السلطة التنفيذية إلى السلطة القضائية"<sup>(٥٠)</sup>.

وحسبنا أن نلقي نظرة سريعة على تشكيل المجلس الأعلى للقضاء كي نقف على "كنهه التنفيذي". وإذا ما توقفنا قليلاً عند حدود اختصاصاته<sup>(٥١)</sup>، فإننا سنكتشف أنه أداة خطيرة من أدوات "الإخضاع" والقهر.

ووفقاً لأحكام المادة السادسة الجديدة في قانون الرابع عشر من يوليو ١٩٦٧ - تم تعديله في نهاية الأمر بموجب قانون الرابع من أغسطس ٢٠٠٥-، فإنه فضلاً عن رئيس الجمهورية، يضم المجلس الأعلى للقضاء ثمانية عشر عضواً، ولا يتم "انتخاب" سوى ثمانية أعضاء فقط من مجموع الأعضاء الكلي<sup>(٥٢)</sup>.

إن هذا التشكيل الذي يضم في أغلبيته مجموعة من القضاة المُعينين لا المنتخبين، يعكس مدى انشغال السلطات بالإبقاء على النظام القضائي تحت الرقابة الصارمة. وهو ما يعكس أيضاً وجود تصور بيروقراطي يُعد من أكثر التصورات تخلفاً بشأن القضاء الذي لا يعتبره مجرد دعامة أساسية في النظام الديمقراطي المُحتمل، بل إنه يشكل تهديداً مُحتملاً للقوة التنفيذية بأكملها؛ مما يدعو إلى ضرورة وضعه تحت الوصاية الدائمة، كي لا يسيء استخدام السلطة "الخطيرة" التي يمثلها: "في كل مكان تتمتع فيه دولة الإدارة بالسيطرة التامة، يحتل القاضي مكانة ضئيلة للغاية. فقد أورثنا القرن التاسع عشر قاضيًا يشكل جزءاً من السلطة الإدارية، ويقع تحت حكم السلطة التنفيذية، كما يخضع للقانون الذي يتعين عليه تنفيذه دون أن ينبس ببنت شفة"<sup>(٥٣)</sup>.

ويستلزم هذا الوضع ضرورة تغيير مهمة المجلس الأعلى للقضاء وسبب وجوده من خلال التقليل من شأنه، وتحويله عن وظيفته كهيئة راعية للعدل والشرعية<sup>(٥٤)</sup> منوط بها

تمثّل القضاة ووكلاء النيابة؛ ويتعين عليها العمل من أجل احترام حقوق وواجبات القضاة، ومراقبة ترقية الأشخاص المعنّيين وتقديمهم داخل هذه المنظومة، وفقاً للمعايير الموضوعية والمبادئ القائمة على العدل والحياد (الأقدمية والكفاءة... الخ)؛ فضلاً عن معاقبة الأخطاء المهنية الخطيرة والانحرافات وسوء السلوك الذي قد يمس شرف المهنة الحقيقي من خلال اتباع إجراءات نزيهة شفافة تحترم المعارضة (قضية ذات أطراف متساوية)، وإمكانية رفع الدعاوى أمام قضاء مستقل؛ وهي كلها بمثابة الضمانات التأديبية المعروفة... لكن المجلس الأعلى للقضاء تحوّل إلى آلة رهيبة لتوليد ونشر<sup>(٥٥)</sup> "الصحيح سياسياً" في السلك القضائي<sup>(٥٦)</sup>، حيث يكاد يكون شغله الشاغل مجرد "تقويم" مجموعة "القضاة المؤذنين"<sup>(٥٧)</sup>.

ومن أجل الوقوف بشكل أفضل على أساس سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية من خلال هيمنة السلطات على المجلس الأعلى للقضاء، يكفينا عرض الخطوط العريضة للاختصاصات الأساسية لهذه "الأداة":

١- يقوم المجلس الأعلى للقضاء بطرح أسماء المرشحين للقضاء من أجل تعيينهم بواسطة رئيس الجمهورية (المادة ١٠ من قانون عام ١٩٦٧).

٢- يحدد المجلس الأعلى للقضاء في نهاية كل عام "حركة القضاة" التي تتضمن التغييرات المعروفة (المادة ١٤ من قانون ١٩٦٧)

٣- يتولى المجلس الأعلى للقضاء مهمة تثبيت أو تسريح القضاة الاحتياطيين (يعرض وزير العدل القائمة على المجلس لإبداء رأيه، ثم يتم طرحها على الرئيس من أجل البت في التعيينات) (المادة ٣١)

٤- يتولى المجلس مهمة إعداد "سجل الكفاءات" ومراجعتها. وبعد مرور ثمانية أيام من تعليقه، يقوم بوضع "جدول الترقيات" (المادة ٣٣)

٥- يضطلع المجلس الأعلى للقضاء بدور مجلس التأديب (المادة ٥٥)

يجب "استكمال" هذه الاختصاصات، وإضافة الاختصاصات الممنوحة لوزارة العدل؛ لأن كلتا المؤسستين تعملان بالفعل في إطار "تنسيق مشترك" بينهما:

١- تضع وزارة العدل برامج وأنظمة المسابقة الخاصة بالالتحاق بالمعهد الأعلى للقضاء.

٢- يحق للوزارة تعليق رواتب القضاة الذين يخضعون لتحقيق تأديبي.

٣- تثير الوزارة الملاحظات الخاصة بمجلس التأديب.

٤- يحق لوزارة العدل توجيه أية إنذارات للقضاة الذين لم يخضعوا للعقوبات التأديبية.

٥- يحق للوزارة التدخل في تقييم قضاة المحاكم من خلال إخطار وزارة الأشغال العامة التي يتعين أن يلجأ إليها المسئول الأعلى عن القاضي المعني، وذلك قبل تقديم المذكرة النهائية.

إننا إذن بصدد منظومة رباعية جائرة تجعل قدر القاضي التونسي أن يظل مكبلاً بالقيود. فمنذ التحاقه بالمعهد الأعلى للقضاء - من أجل ترتيب أفكاره...-، وحتى إحالته للتقاعد، وخلال مروره بجميع مراحل هذا المجال المهني، يقبع القاضي بصفة دائمة داخل "إطار إداري" صارم للغاية، ويتطلب ذلك منه قدرًا من الخضوع والتبعية الذي يشبهه في بعض جوانبه ما يجب إبدائه لرجال الشرطة.

هذا هو حال الجهاز إزاء "غير المنضبطين"، أو "المؤذنين" وفقاً لتوصيف ج.م.فرو، حيث يجدون أنفسهم مطرودين تلقائياً خارج سلك القضاء، مثلهم في ذلك مثل "الفيروسات" الضارة، في حين أنهم يُعدون في الواقع بمثابة الأجسام المضادة التي تكفل للذات القضائية المناعة المطلوبة و"تقضي على آثار السموم" (Le Robert) التي تتعرض لها!

إن شروط تحقيق فاعلية عملية الفصل بين السلطات هي ذاتها التي تكمن وراء المطالبة باستقلال القضاء ويُعد أساساً له. وما زال من غير الممكن تصورهما خارج نطاق الأجواء الخاصة بإمكانية إرساء دولة القانون الديمقراطية (غير الرسمية). غير أن حقيقة التداخل تكاد تكون أمراً محتوماً. وكما سبق أن أوضحنا منذ البداية، فإن تناول أي بعد من أبعاد إشكالية استقلال القضاء في تونس، يقود حتماً نحو إعادة طرح (إعادة التفكير) المسألة في إطار سياسي.

## ٢ - مبدأ استقلال "السلطة القضائية"

يتضح لنا من أول وهلة أنه خلف "الحياد" الظاهري لمصطلح "سلطة القضاء"، يتوارى نوع من الارتياح المرّضي إزاء استقلال "السلطة القضائية".

فلا شك أن هذا المصطلح "الأجوف" الذي نُقلَ عمداً إلى دستور تونس عام ١٩٥٩، هو موروثة ثقافي استعماري بحت؛ أي أنه إرث فرنسي صرف. غير أن دولة مونتسكيو قد نجحت تدريجياً في إكسابه القوة اللازمة<sup>(٥٨)</sup>، في حين تسبب مشروعنا فيما وراء البحر المتوسط في حرمان هذا المصطلح من القدر القليل من المصادقية التي كان يتمتع بها إبان عصر الجنرال ديغول الذي أقره في المجلس التشريعي عام ١٩٥٨<sup>(٥٩)</sup>. ويبدو أن ديغول قد كتب بنفسه مصطلح "السلطة القضائية" في المشروع التمهيدي لنص الدستور عام ١٩٥٨ (Thierry S. Renoux).

ويمكن تبرير وجود مثل هذا الارتباب إزاء "السلطة القضائية" في فرنسا على مدار تاريخها بصفة خاصة؛ لأنها عانت من ويلات "حكومة القضاة" حينما كان يتم انتخابهم، وتحولت وظيفتهم في سلك "القضاء" إلى سلعة استهلاكية متداولة<sup>(٦٠)</sup>. غير أنه لا يمكن تبرير الأمر ذاته في تونس على الإطلاق؛ لأنها لم تعانِ من مثل هذا التجاوز، بل إنها عانت طويلاً من التفتت والضعف الشديد في ظل عدم وجود السلطة القضائية<sup>(٦١)</sup>.

ولا يمكن بالتالي تبرير مثل هذه الأوضاع سوى من منطلق هيمنة دولة الإدارة القائمة على نظام جائر يستند إلى "التلاعب بالسلطات"، بحيث تمسك السلطة التنفيذية بزمام السلطة القضائية، فضلاً عن زمام السلطة التشريعية.

ويتضح لنا من خلال الاطلاع على المواد (وهي لا تتجاوز كلها أربع مواد)<sup>(٦٢)</sup> المخصصة للقضاء في الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ الأول من يوليو ١٩٥٩، وجود نوع من المحاكاة الساخرة والمثيرة للحنن لدستور الجمهورية الخامسة؛ وهي محاكاة بلغت حد الانتحال العبثي لأرقام المواد المذكور: ٦٤ و ٦٥ و ٦٦ بالنسبة لفرنسا، و ٦٤ و ٦٥ و ٦٦ و ٦٧ بالنسبة لتونس! لكن هل يجب أن نشعر بالفخر؛ لأننا تفوقنا على الفرنسيين، وأضفنا تلك المادة البائسة رقم ٦٧ التي تتضمن التظاهر بمنح المجلس الأعلى للقضاء تلك المهمة "الدقيقة" الخاصة بالسهر على "احترام الضمانات الممنوحة للقضاة بصدد التعيين والترقية والنقل والتأديب"...دون الإشارة إلى الاستقلال أو مبدأ عدم القابلية للعزل، أو اللاعزل للقضاة المعنيين؛ ولا مجال لذكر مدى استحالة تحقيق هذه الضمانات الخيالية.

وما يثير الدهشة في هذا "التقليد الأخرق" هو موقف المُشرع التونسي الذي يخالف نظيره الفرنسي، حيث لم يتردد في استخدام مصطلح عظيم يخالف الواقع، واستخدامه كعنوان

للفصل الرابع، ألا وهو "السلطة القضائية" التي تمت كتابتها بالحروف الكبيرة<sup>(٦٣)</sup>! في حين كتب الفرنسيون بكل تواضع "من سلطة القضاء!"

ولا جرم أن إضافة المادة ٦٧ على النص "الأصلي" الفرنسي تشكل نوعاً من الإثراء الكمي المحمود نسبياً، وذلك إن لم يكن الكاتب قد عمد إلى التضحية بمحتوى النص المرجعي، وإفراغه من القدر القليل من المضمون الذي يهدف إلى إعلانه.

فوفقاً للدستور الفرنسي، "يضمن رئيس الجمهورية استقلال سلطة القضاء" (المادة ٦٤). غير أن هذا الحكم الذي لم يكن يمت بأية صلة إلى الاقتراع العام المباشر قبل انتخاب الجنرال، قد أعاد قدرًا من المصادقية النسبية للقضاء العالي عقب تشكيل الجمهورية الخامسة. وكان رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة بواسطة الشعب، يتمتع بالشرعية الشعبية (الديمقراطية) الكافية، على نحو يتيح له ضمان استقلال القضاء<sup>(٦٤)</sup>، وفقاً للتقليد الفرنسي السائد. فإنه بوسع الرئيس المنتخب بشكل ديمقراطي ترأس جميع الأحزاب السياسية بما فيها حزبه نفسه (وبصفة خاصة) الذي قام بترشيحه. وقد يبدو أننا بصدد أمر مثالي في حد ذاته، لكنه يعكس على الأقل مدى الوضوح الذي يتسم به رأس السلطة التنفيذية التي لا تخفي مصالحها بشأن الاحتفاظ بعلاقات ذات طبيعة خاصة مع القضاء...

وعلى النقيض تماماً، نلاحظ استبعاد هذه العلاقة "الشائكة" من الدستور التونسي، بما أن نص الحكم موضع النقاش لم يرد ذكره في قانوننا الأساسي. فهل يرجع ذلك إلى انقطاع الحبل السري (الذي يربط بين السلطتين القضائية والتنفيذية)؟ إن الوقائع القاسية تتطوي على تكذيب مؤكد لهذا الادعاء الكاذب.

هناك "إخفاق" آخر في انتحال النسخة المتواضعة التي كتبها "ناسخو" الدستور التونسي: مبدأ عدم القابلية للعزل، أو اللاعزل. فقد نصت -بكل وضوح- المادة ٦٤ التي وردت في ختام دستور الرابع من أكتوبر ١٩٥٨ على "عدم إمكانية عزل قضاة المحاكم". وهو المبدأ الذي لم نجد له أي أثر في الدستور التونسي؛ لأنه قد تم تجاهله تماماً بكل بساطة...

وكما سنرى في الفقرة التالية، فإننا يمكن أن نصطدم هنا أيضاً بالمنطق الأبدي لإقامة حاجز مؤسسي عتيد من خلال المطالبة بعدم الاعتراف بمبدأ عدم عزل القضاة كركيزة أساسية لتعيينهم بواسطة السلطة التنفيذية (كي لا يستندوا إلى هذا المبدأ خلال ممارسة مهام

وظيفتهم، ولا يكون لهم سوى حق الرجوع لسلطة القانون : المادة ٦٦ من الدستور التونسي).

إن عدم الاعتراف بهذا المبدأ الأساسي الذي يكفل للقضاة ضمناً حقيقياً للاستقلال، يهدف بكل وضوح إلى إبقاء القضاة في إطار التبعية الكلية لـ"سلطة التعيين"، ولاسيما بصدور حركة الترقيات والتنقلات. وبعبارة أخرى نقول بوجود خلط متعمد بين القضاة ووكلاء النيابة، بينما يحرص الجميع في العالم أجمع على التقريب بين نظامي القضاء الواقف والقضاء الجالس (وخير مثال على ذلك نجده في النموذج الإيطالي). في حين يزداد إصرار تونس على مواصلة الطريق الذي يقودها "بثبات" نحو النتائج التاريخية المخيبة للآمال.

وفي ختام هذه الفقرة، نود أن نقول إنه في ظل الإلمام التام بالوقائع، أقر التشريع التونسي "بالكامل" جميع النقائص المرتبطة بـ"النموذج" الدستوري الفرنسي، بل عمد إلى التضخيم من حجمها من خلال استقطاع بعض الأجزاء التي من شأنها الإسهام في بزوغ نواة "السلطة القضائية" القائمة بذاتها لا المستقلة بشكل واضح من الناحية الهيكلية.

وعلى الرغم من كل ذلك، فإن المادة ٦٥ من دستور ١٩٥٩ تتشدد في الاستنكار الرسمي للهيمنة المخزية للقوة التنفيذية من خلال التذكير بأن "السلطة القضائية مستقلة؛ (وأن) القضاة يخضعون فحسب لسلطة القانون فيما يخص ممارسة وظائفهم". وسيظل هذا النص دليلاً على الانتهاك الذي يستهدف القضاء التونسي، طالما أنه مازال حياً على ورق، بل تتم مخالفته بصورة مستمرة من خلال تعمّد الخلط بين السلطات المختلفة لصالح وجود سلطة تنفيذية هائلة لا تبالي بتوفير الضمانات الأساسية لدولة القانون الديمقراطية.

## الهوامش

١. قاضى فى الأربعين من العمر ( معروف بين أقرانه بنزاهته واعتداله )  
لديه خبرة عشرة أعوام فى اتحاد القضاة التونسيين وأمضى ثمانية عشر عاماً  
فى القضاء
٢. De l'esprit des lois, Livre XI/VI, Ed.GF Flammarion, 1999.
٣. الفصل التاسع من الدستور والذى أضافه القانون رقم ٩٥-٩٠ بتاريخ ٦  
نوفمبر ١٩٩٥: من المادة ٧٢ إلى المادة ٧٥.
٤. رمزى طه، مراقبة دستورية القوانين - دراسة مقارنة مع تحليل القضاء  
الدستورى المصرى - الناشر دار التيسير، مصر ٢٠٠٤.
٥. صحيح أن مجلس الدولة التونسى يقوم أحياناً بدور مهم فيما يتعلق بحماية  
حقوق المواطنين ضد التعسف والحكومة، ولكنه لا يقارن بما يقوم به مجلس  
الدولة المصرى، خاصة فى مجال المعركة الانتخابية.
٦. رأفت فودة، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصرى فى مجال  
المعركة الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١.
٧. قام نادى القضاة، فى جمعياته العمومية التى عقدت بتاريخ ١٣ مايو  
٢٠٠٥ (حضرها ٥٥٠٠ قاض) قراراً تاريخياً يطالب باستيفاء شرط لا غنى  
عنه لإتمام عملية الإشراف القضائى على الانتخابات، ويتمثل فى سن قانون  
يعترف ( ويضمن) استقلال القضاء. انظر على سبيل المثال: نزاهة  
الانتخابات واستقلال القضاء، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٥  
(باللغة العربية)، مع مقدمة كتبها المستشار البارز يحيى الرفاعى.
٨. جاء ذلك فيما أعلنت عنه فى الصحافة يوم ٢٣ يونيو ٢٠٠٥ وتم تأكيده  
مجدداً أمام النواب أثناء المناقشات البرلمانية الخاصة بمشروع القانون المتعلق  
بعدة إصلاحات منها وضع القضاء.
٩. المادة ٦ من قانون ١٤ يوليو ١٩٦٧ الخاص بتنظيم القضاء، والمجلس  
الأعلى للقضاء، ووضع القضاء، وفق ما تم تعديله فى قانون ٤ أغسطس  
٢٠٠٥ (و سوف نقوم بالتعليق على هذا الإصلاح فى الفقرة المخصصة  
للمجلس الأعلى للقضاء).



١٠. يضم القضاء التونسي ١٧٧١ قاضياً، وفقاً للمصادر الرسمية التابعة لوزارة العدل وحقوق الإنسان.
١١. القانون رقم ٣٠ لعام ١٩٩٦ بتاريخ ١٥ أبريل ١٩٩٦ الخاص بإنشاء التأمين على القضاة.
١٢. يتم تسليم التقارير السنوية للوزير ولا يتم نشرها.
١٣. القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٩٣ بتاريخ ٢٦ أبريل ١٩٩٣، الذي تم الإعداد له في المادة ٢٠ من المرسوم الرئاسي رقم ١٣٣٠-١٩٩٢ بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٩٢ والذي عمل على تنظيم وزارة العدل.
١٤. هيدى سيد: القضاء: نضال ومسئولية، عبد الكريم بن عبد الله للنشر والتوزيع، ١٩٩٨، من رقم ٧٤٦ إلى ٧٥١. وتبين لنا هذه الصفحات التي كتبها هذا القاضى المرموق عضو مركز الدراسات القانونية والقضائية أن هذا المركز تم استخدامه على وجه الخصوص كدعاية لفكرة الدفاع عن حقوق الإنسان كما يرتتها نظام الحكم.
١٥. وهو ما يذكرنا بعبارة روسو الشهيرة: "شعرت حينئذ أنه ليس سهلاً كما نتخيل أن تكون فقيراً ومستقلاً في آن واحد!".
١٦. ويمثل هذا الصوت القاضى مختار يحيوى الذى نشر خطابه المفتوح الذى وجهه لرئيس الجمهورية التونسية فى ٦ يوليو ٢٠٠١. انظر: "تونس: قضية يحيوى، معركة رجل من أجل استقلال القضاء"، محامين دون حدود (بلجيكا)، المنظمة العالمية ضد الاضطهاد والاتحاد الدولي لحقوق الإنسان، مايو ٢٠٠٢ (يوجد النص الأصيل للخطاب فى ص ٣-٤ من التقرير).
١٧. انظر على سبيل المثال مقال الأستاذ منجى ألوز "هجوم باطل ضد اتحاد القضاة"، الموقف، ٨ يوليو ٢٠٠٥.
١٨. الموقف عدد ٢ سبتمبر ٢٠٠٥ "إقرار قانون إصلاح وضع القضاة دون موافقة المعنيين". حيث قام ٥٠٠ قاض فقط بحضور المؤتمر الثامن فى عام ٢٠٠٠ ولم يشارك سوى ٧٠٠ قاض فى المؤتمر التاسع فى عام ٢٠٠١.
١٩. المصدر: الموقع الرسمى للحكومة التونسية.
٢٠. شئون قضائية، العدد الأول، المنشور الداخلى لاتحاد القضاة التونسيين الذى رأى النور بصعوبة كبيرة مادام قد تم وقف نشره من العدد الثانى.
٢١. الشرق، الصباح، الصريح، كلها جرائد يومية "قريبة من السلطة" قامت بتغطية أعمال المؤتمر بنشاط غير عادى، حتى وصل بها الأمر إلى نقل تفاصيل بعض القوائم وبرامجها وهوية أصحابها (من خلال لقاءات

وتصريحات ومقالات)؛ بهدف التأثير على سير المؤتمر. ولكن بعض الجرائد الأخرى والمجلات الأكثر موضوعية (مثل قدمت تغطية أكثر حيادية لأعمال المؤتمر. Réalités, Le Quotidien, الموقف، الطريق الجديد

٢٢. نقلاً عن ترجمة الكاتب.

٢٣. بيان اتحاد القضاة التونسيين الصادر في ١٣/١٢/٢٠٠٥. ويضم المكتب التنفيذي المنتخب تسعة أعضاء من بينهم ثلاث سيدات هن: السيدة كلثوم كائنو (الأمين العام)، السيدة وسيلة كعبي (عضو)، السيدة روضة الكرافي (عضو).

٢٤. يوجد نسخة منه ملحقاً بهذا التقرير.

٢٥. تمتد العطلة القضائية شهرين: أغسطس وسبتمبر ( المادة ٣٨ من قانون ( ١٩٦٧ )

٢٦. المادة الثانية من لائحة اتحاد القضاة التونسيين: " الأهداف:

• الدفاع عن استقلال القضاة وحصانتهم، بمقتضى الدستور والمعاهدات الدولية والقوانين الداخلية.

• تطوير الوظيفة من خلال تحسين ظروف العمل وتشجيع البحث العلمى، بتنظيم الندوات والمؤتمرات والمقابلات والمشاركة فيها، وكذلك بنشر المطبوعات المتخصصة في المجال القضائي وكتابات العاملين به.

• دعم النشاط الثقافي مثل تنظيم الرحلات الداخلية والخارجية، تكريم القضاة، استقبال المدعوين من رجال العلم والقانون، وكذلك إقامة علاقات والمشاركة في المنظمات القانونية والقضائية المختلفة.

• العمل على إنشاء اتحاد يضم قضاة دول المغرب العربي.

• إدارة ناد متعدد الفروع داخل تونس". نقلاً عن نص ترجمه اتحاد القضاة التونسيين.

٢٧. للحصول على تفاصيل أكثر عن هذه القضية ارجع إلى تقرير لجنة احترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس. الموقع الإلكتروني: www.Cridht.org

٢٨. قرارات ومذكرات مختلف مجالس المحامين التابعة للنظام ( باريس: ٢٢ مارس ٢٠٠٥؛ بوردو: ٥ أبريل ٢٠٠٥)

٢٩. بيان المكتب التنفيذي لاتحاد القضاة التونسيين الصادر بتاريخ ٢ مارس ٢٠٠٥. نقلاً عن ترجمة الكاتب. النص باللغة العربية موجود بالملحق.

٣٠. سنقوم الجريدة الشهرية " الطريق الجديد"، فى عدد يوليو ٢٠٠٥، بالكشف عن وجود أدلة تثبت التورط المباشر لوزير العدل فى قلب الإدارة

الشرعية لاتحاد القضاة التونسيين: يشير المراقبون إلى أن وزير العدل لم يتمكن من إخفاء تورطه في أحداث اتحاد القضاة التونسيين. فنجد مثلاً أن الوثيقة بعنوان "الدعوة لعقد جمعية عمومية استثنائية" تم إعدادها برئاسة وزير العدل وتم إرسالها عبر جهاز الفاكس الخاص بالوزير. كذلك فقد طلب إلى القضاة بعد التوقيع على الوثيقة أن يرسلوها على رقم فاكس تابع للوزير. هذا بالإضافة إلى الضغوط التي مارسها رؤساء المحاكم على زملائهم من أجل التوقيع على الوثيقة.. انظر أيضاً جريدة الموقف الصادرة في ١٧ يونيو ٢٠٠٥: "اتحاد القضاة يستتكر محاولات وزير العدل في زعزعة استقراره".

٣١. جريدة الموقف الصادرة في ١٧ يونيو ٢٠٠٥، وجريدة الطريق الجديد الصادرة في يوليو ٢٠٠٥.

٣٢. قام الموقع الإلكتروني TUNISIENEWS في ٣ يوليو ٢٠٠٥ بنشر مذكرة تفصيلية (مجهولة الهوية) عن هذا اليوم الذي تجلى فيه العنف والجبن على حد سواء.

٣٣. جريدة الطريق الجديد: عدد يوليو ٢٠٠٥.

34. J.-P. Royer, Histoire de la justice, PUF.

٣٤. خاصة الفصل الأول من الجزء الثاني الخاص بأولى عمليات التطهير القضائي.

٣٥. ليس فقط على المستوى المهني، ولكن أيضاً على كل المستويات الاجتماعية، والعائلية، والمادية...

36. Antoine Garapon , "Ethique du juge", in Dictionnaire de la justice, S.Dir., Loïc Cadiet, PUF, 2004.

٣٧. الموضوع نفسه.

38. Blandine Kriegel, Réflexions sur la justice, Plon ,2001, en particulier le chapitre 13 "La République et le pouvoir judiciaire".

٣٩. المادة ٦٧ -"يحرص المجلس الأعلى للقضاء -الذي حدد القانون تكوينه واختصاصاته- على احترام الضمانات المكفولة للقضاة فيما يتعلق بالتعيين، التقية، النقل والتأديب." الدستور التونسي - ١ يونيو ١٩٥٩.

٤٠. تدخل عدم مراعاة في إطار العقوبات التأديبية؛ أي عدم مراعاة ما يتطابق مع القواعد السائدة، وكل ما يبتعد عنها؛ ونعني بذلك الانحرافات. وتجب معاقبة كل ما يندرج في إطار مفهوم عدم التوافق غير المحدد. (...)

وتهدف العقوبات التأديبية إلى الحد من الانحرافات. ويتعين عليها بالتالي أن تكون تصحيحية بصفة أساسية. انظر:

M.Foucauld, Surveiller et punir, Gallimard, 1997 p.210-21.

٤١. اجتماع المجلس "الطارئ" لجمعية قضاة الداخل، سراج الهدي، "الموقف"، ٢٠٠٥/١٢/١٦.

٤٢. الموضوع نفسه.

٤٣. الموضوع نفسه.

٤٤. الموضوع نفسه.

٤٥. المرجع السابق.

٤٦. "إن القضاة التونسيين المجتمعين اليوم الرابع من ديسمبر ٢٠٠٥ بمناسبة انعقاد مؤتمرهم الانتخابي الطارئ يعربون عن (عبارات الإطناب المعتادة..

التي توحى بإمكانية وجود مؤتمر غير انتخابي بتونس!) من مذكرة المؤتمر "الطارئ" الانتخابي للقضاة التونسيين (الموزعة بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠٠٥)

٤٧. فوكو "المراقبة والعقاب" جاليمار ١٩٩٧ - ص ٢٠٤ إن ممارسة النظام

تفترض وجود للقمع يعمل بمجرد استخدام النظر، جهازاً تخلف فيه تقنيات النظر نفس ما تحدته السلطة من أثر، وتوضح من خلاله \_ في المقابل \_ وسائل القمع أولئك الذين تطبق عليهم تلك الوسائل "

٤٨. انظر:

Michel Foucaud, Surveiller et punir, Gallimard, 1997 "إن

التقويم هو فن تدارك التشوهات وتصحيحها في أجساد الأطفال" أو في جسد القضاء! (أشار المؤلف إلى ن. أندريه-١٧٤٩ - في الأمثلة التوضيحية التي

ساقها في منتصف الكتاب)؛ "إن السلطة التأديبية (... ) هي سلطة تهدف في

المقام الأول إلى "القمع"، بدلاً من الابتزاز والاستنزاف، وهي تستخدم القمع بلا شك من أجل ضمان أكبر قدر من الابتزاز والاستنزاف. فإنها لا تعمل

على تقييد القوى المختلفة من أجل القضاء عليها، بل تسعى إلى ربطها معاً بصورة تتيح تنميتها واستغلالها" ص.٢٠٠.

٤٩. "تعد السلطة التأديبية كذلك بمثابة سلطة متعددة آلية ومجهولة؛ لأنه إذا كانت المراقبة تستند حقاً إلى مجموعة من الأفراد، فإن عملها يستند إلى شبكة

من العلاقات التي تمتد من أعلى إلى أسفل، وإلى حد ما من أسفل إلى أعلى وفي الاتجاهات الجانبية، وهكذا تتحكم هذه الشبكة في الجَمع كله، وتخرقه كلية بواسطة مؤثرات السلطة التي تستند كل منها إلى الأخرى: مراقبة

المراقبين بشكل دائم. وفي إطار المنظومة المتدرجة لمراقبة السلوكيات، لا يكون امتلاك السلطة باعتبارها شيئاً ما، ولا يكون انتقالها مثل انتقال سائر الممتلكات الأخرى؛ لأن عملها يتم من خلال مجموعة من الآليات. وإذا ما كان نظامها الهرمي يستلزم وجود "رئيس"، فإن الجهاز بأكمله يولد "السلطة"، ويتولى مهمة توزيع الأفراد في هذا المجال الدائم والمتواصل. مما يتيح للسلطة التأديبية أن تجمع في الوقت ذاته بين التطفل المطلق من جهة؛ لأنها تتواجد في كل مكان وتفتح أعينها بحيث لا تترك منطقة متوارية دون الدخول فيها، ولا تتوقف عن مراقبة المكلفين بالمراقبة؛ والتحفيز المطلق من جهة أخرى؛ لأنها تعمل بشكل متواصل وجزء كبير من عملها يتم في هدوء تام".

Surveiller et punir, op.cit, p.208.

50. Jean-Marc Varault, "Indépendance", in Dictionnaire de la justice, op.cit, p.208.

٥١. الفقرة الأولى (جديدة) من المادة السادسة من قانون الرابع عشر من يوليو

١٩٦٧، وتعديله بموجب قانون الرابع من أغسطس ٢٠٠٥:

٥٢. يترأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء الذي يتألف من:

- وزير العدل نائب الرئيس
- الرئيس الأول لمحكمة التعقيب عضواً
- وكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب عضواً
- وكيل الدولة العام مدير المصالح العدلية عضواً
- المتفقد العام بوزارة العدل عضواً
- رئيس المحكمة العقارية عضواً
- الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس عضواً
- الوكيل العام لدى محكمة الاستئناف بتونس عضواً
- رئيس أول محكمة استئناف بغير تونس يقع انتخابه من قبل القضاة الذين يشغلون خطة رئيس أول محكمة استئناف بغير تونس لمدة ثلاث سنوات ويعوضه عند الاقتضاء نظيره في الخطة منتخب. عضواً
- وكيل عام لمحكمة استئناف بغير تونس يقع انتخابه من قبل القضاة الذين يشغلون خطة وكيل عام لدى محكمة استئناف بغير تونس لمدة ثلاث سنوات ويعوضه عند الاقتضاء نظيره في الخطة منتخب عضواً
- قاضيتين تعينان بأمر باقتراح من وزير العدل لمدة ثلاث سنوات عضوين

- قاضيين عن كل رتبة يقع انتخابهما من قبل زملائهم لمدة ثلاث سنوات ويعوضهما عند الاقتضاء قاضيان منتخبان عضوين.  
هناك نزاع حول هذه الانتخابات (ومن بين الأسباب التي تدعو إلى ذلك نجد: غياب الشفافية عند فرز صناديق الاقتراع، وعدم احترام الطابع السري للتصويت... الخ)؛ وقد تم بالفعل الطعن لأول مرة في هذه الانتخابات أمام القضاء الإداري من خلال عريضة الدعوى التي تم رفعها بتاريخ ٢٤ يونيو ٢٠٠٥ بواسطة القاضية كلثوم كانو (تتولى منصب الأمين العام لجمعية القضاة التونسيين، وتُعد إحدى ضحايا "حركة التقلبات العقابية" عام ٢٠٠٥)؛ وقد تفضلت السيدة منى عابد المحامية بمحكمة النقض التونسية بإعطائنا نسخة من هذه العريضة. وسوف نعرض أسس هذا الفعل غير المسبوق في إطار الفقرة المخصصة لـ "الملف القضائي".

53. Denis Salas : "Juge (Aujourd' hui)", in Dictionnaire de la culture juridique, Ouv. Coll., p. 862.s, Lamy/PUF, 2003

٥٤. وفقاً لمفهوم ج. كورنو على سبيل المثال، "...يُعتبر القضاء بمثابة شعور، وفضيلة، وعمل مثالي، وخيري (مثل السلام)، وقيمة في حد ذاتها".  
Vocabulaire juridique, PUF 200.

٥٥. لا يتم ذلك فحسب عن طريق سلطة القمع الرهيبة، بل يتم السماح بالإعفاء من "التأهيل المهني" داخل المعهد الأعلى للقضاء...

٥٦. يعني بذلك القضاة المغمورين المُنفادين الذين يمكن تشكيلهم حسب الأهواء، والذين لا يتوقفون عن تأكيد ولائهم الراسخ للسلطات...

٥٧. يمكن على الفور التمييز بين القضاة النفعيين الذين يستغلون مهنتهم في التملق وإسداء الخدمات، والقضاة المتمردون المُهملين في سلك القضاء.

٥٨. لم تحل هذه الصياغة في مجال رئيسي مثل القضاء دون ظهور "سلطة قضائية" والاعتراف بها فعلياً، ثم في مجال القانون، ولاسيما من خلال قضاء المجلس الدستوري؛ وهي سلطة حقيقية بمعناها المعروف في إطار مبدأ فصل السلطات": in Dictionnaire de la justice, op.cit., p.87.

٥٩. بعد مراسم تنصيب الرئيس دوجول، أعلن الجنرال (في ٣١ مايو خلال أحد المؤتمرات الصحفية) "أنه يجب الاعتراف تماماً بأنه قد تم منح سلطة الدولة الكاملة دون تقسيم للرئيس الذي انتخبه الشعب، ولا مجال لوجود أية سلطة أخرى لا توكل إليه أو لا تخضع لسلطته، سواء كانت وزارية أو عسكرية أو مدنية أو قضائية": هذا ما ذكره J.M. Varault, op. cit.

60. Jean-Pierre Royer, Histoire de la justice en France, op. cit., p.117-166.

٦١. هيدى سعيد، "القضاء: نضال ومسئولية"، دار عبد الكريم بن عبد الله، تونس، ١٩٩٨: الجزء الأول كله، ولاسيما الصفحات من ١٩٣ إلى ٢٣٠.

٦٢. وهذا دليل على الاستخفاف بالعدالة "كركيزة أساسية للحضارة": ابن خلدون، "المقدمة"، الكتاب الأول، الفصل الأول. وفي هذا الصدد، يتضمن الدستور الجزائري ٢٠ (مادة)، بينما يتضمن الدستور المصري ١٤ (مادة).

٦٣. طُبِعَ عام ١٩٩٩، إصدارات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية.

٦٤. من أجل التعرض بالنقد لهذا المفهوم، انظر:

Arnaud Montebourg et Bastien François, La Constitution de la 6<sup>ème</sup> R2publique (Réconcilier les français avec la démocratie), Odile Jacob, 2005 (notamment p.157 à 169)





## الفصل الثامن عشر

### القضاة ومشكلة استقلال القضاء في سوريا

مهند الحسني\*

على الرغم من النص في معظم دساتير الدول العربية وتشريعاتها على أن السلطة القضائية مستقلة وأنه لا سلطان على القاضي إلا لضميره وأخلاقه فإن ذلك ظل حبراً على ورق واستمرت هيمنة معظم الأنظمة العربية على القضاء أمراً لا جدال فيه.

في سوريا لا بد من الوقوف قليلاً عند المراحل التي مرّ بها النظام التشريعي السوري عامة، قبل الشروع في دراسة أوضاع السلطة القضائية واستقلالها باعتبار أن تطور أوضاع

---

\* محام - رئيس مجلس إدارة المنظمة السورية لحقوق الإنسان (سواسية).

النظام التشريعي السوري مرآة تعكس حقيقة تطور أوضاع السلطة القضائية من جهة ولأن القوانين هي الترجمة الواقعية للفلسفة السياسية والاجتماعية في المجتمع وللعقيدة التي انبثق عنها التشريع.

إن استقلال القضاء هو صدى لمجمل تلك الفلسفة السائدة في البلاد على جميع المستويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية..

السياسات العامة في سوريا تطورت عبر ثلاث مراحل:

١- المرحلة الأولى: في عهد الانتداب والمرحلة التي أعقبت الاستقلال وتأثر المشرع السوري فيها برياح التغيير التي جاءت مع بدايات القرن التاسع عشر في أوروبا والتي حملها المذهب الفردي الليبرالي الحر في السياسة والقانون والذي اعتبر الدولة جهازاً اجتماعياً إنسانياً وجد لحماية الأفراد وضمان حرياتهم في إطار من ضرورات العيش المشترك وبموجب هذا المذهب فالدولة تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الحكام - ملوكاً كانوا أم رؤساء - وبموجب هذا المذهب فأشخاص الحاكمين يتبدلون ويتغيرون تبعاً للظروف والأحوال، أما الدولة في إطاره تعد تعبيراً عن الأمة بأسرها. وكمثال على ذلك تعود بنا الذاكرة إلى "إبراهيم هنانو" قائد الثورة السورية.

كانت مهمة التشريع بموجب هذا المذهب تتحصر في سن نصوص تحمي المصالح المشتركة للأمة بأسرها وإلغاء القوانين التي لا هدف لها إلا الذود عن مصالح فئة معينة أو طبقة من الناس وامتيازاتها.

وكان الطابع المميز لهذا المذهب هو: إخراج القضاء الجزائي من يد الحكام كأداة من أدوات التسلط السياسي تجاه المعارضين السياسيين، الذين لم يعد ينظر لهم بوصفهم أعداء الله والوطن وإنما هم بالكاد خصوم للحكام الذين لا يضير الأمة في شيء استبدالهم، بل من الممكن أن يدفع ذلك بعجلة التاريخ للأمام.

وساد في ظل هذا النظام مبدأ تفريد العقوبة بما يفرضه ذلك من مراعاة لدوافع المتهم لاسيما السياسي التي غالباً ما تكون نبيلة وبواعثه الناجمة عن شعوره بالواجب.

وكان لا بد للحفاظ على هذه المنظومة من جهاز قضائي مستقل لا يخشى في الحق لومة لائم ولا يسمح لأي سلطة بالافتئات على حدود السلطة الأخرى ويتمتع بالقدرة والهيبة والاحترام ويستطيع أن يفرض المساواة بين الجميع تحت سقف القانون.

وفي هذه المرحلة ظهرت معظم القوانين الوضعية الحالية كقانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٤٨/ تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ والقانون المدني الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٤/ الصادر في ١٩٤٩/٥/١٨ وصولاً لقانون الجمعيات والأحزاب الصادر بالمرسوم رقم /٤٧/ تاريخ ١٩٥٣، وفي هذه المرحلة شاركت سوريا في وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.

٢- ومع عهد الوحدة مع مصر تسللت المفاهيم الاشتراكية إلى القوانين وبدأ الاهتمام أكثر بمصالح الطبقة الكادحة فسنت التشريعات التي تضمن مصالح أكثر للعمال والفلاحين فظهر قانون التأمينات الاجتماعية وقانون العمل الموحد وقانون الإصلاح الزراعي وغيرها من القوانين التي تترجم معالم تلك المرحلة التي تميزت بمد شيوعي سوفيتي وانعكس على دولة الوحدة من خلال مبدأ التلازم بين النضال القومي والاشتراكي، وكان من نتيجة ذلك صدور المرسوم التشريعي رقم /٥٠/ تاريخ ١٩٦١/١/٢٥ والذي بموجبه عدلت المادة الأولى من قانون مجلس الدولة فأصبح هيئة مستقلة برئاسة مجلس الوزراء، ويؤخذ على هذا العهد إلغاء الأحزاب السياسية أما فيما يتعلق بالنظام القضائي فقد ظل يتمتع باستقلال مقبول من خلال استقلال مجلس القضاء الأعلى عن السلطة التنفيذية وذلك على الرغم من توسع صلاحيات الأجهزة الأمنية.

٣- وفي مرحلة الانفصال بقيت القوانين على وضعها إلى أن جاء الثامن من مارس لعام ١٩٦٣ حيث كرّس العمل بالنهج الاشتراكي وسادت في هذه المرحلة مفاهيم الشرعية الثورية فسنت القوانين الزجرية الصارمة وأعلنت أقصى العقوبات الحازمة بوجه كل من تسول له نفسه مناهضة أهداف الثورة أو عرقلة التحول الاشتراكي وفقاً للتفصيل الآتي:

صبيحة الثامن من آذار ١٩٦٣ أعلنت حالة الطوارئ بموجب الأمر العسكري رقم /٢/ والصادر عن مجلس قيادة الثورة في ذلك الوقت - خلافاً لما اشترطه قانون الطوارئ نفسه رقم /٥١/ لعام ١٩٦٢ - والذي تمّ إعلان حالة الطوارئ على أساسه.

نصت المادة الثانية فقرة (أ) من قانون الطوارئ رقم /٥١/ على أن مجلس الوزراء المنعقد برئاسة رئيس الجمهورية وبأكثرية ثلثي أعضائه هو صاحب الحق في إعلان حالة الطوارئ [وبالتالي فالإعلان الصادر عن مجلس قيادة الثورة صبيحة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣] كان قد صدر عن جهة لا تملك حق الإعلان لحالة الطوارئ.

كما اشترطت المادة الثانية من قانون الطوارئ أن يعرض الإعلان على مجلس النواب في أول جلسة انعقاد، وجدير بالذكر أن الإعلان لم يعرض حتى تاريخه على أي مجلس نيابي ولم تفوض السلطة التشريعية الحكومة باتخاذ الإجراءات الاستثنائية الممنوحة لها بموجب قانون الطوارئ دون العودة للمراجع القضائية حتى تاريخه.

مما أسبل بظلاله القائمة على مختلف نواحي الحياة السياسية والاجتماعية وساهم في انتهاك العديد من الحقوق للمواطن السوري كالحق في إبداء الرأي والتجمع السلمي...

هذا رغم أن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ اشترط أن يصدر الإعلان بمرسوم عن رئيس الجمهورية وهو ما لم يحدث منذ تاريخ الإعلان حتى الآن.

ثم توالى بعدها موجة من التشريعات المكبلة للحريات ذات المواد المطاطة، والتي كانت تهدف في ذلك الوقت لاستتباب النظام والسيطرة على مقاليد الأمور، فصدر قانون حماية الثورة بالمرسوم رقم ٦/ لعام ١٩٦٤ والذي نص على تجريم ومعاقبة كل من يناهض أهداف الثورة ويقاوم النظام الاشتراكي بالقول أو الكتابة أو الفعل بالسجن المؤبد وقد تصل العقوبة إلى الإعدام في بعض الحالات المشددة.

كما أنشئت محكمة أمن الدولة العليا بالمرسوم رقم ٤٧ لعام ١٩٦٨ وتختص بالنظر بجميع القضايا التي يحيلها إليها الحاكم العرفي والتفاضي فيها على مرحلتين:

**الأولى:** تجمع بين قضاء النيابة والتحقيق والإحالة والنقض بدائرة واحدة وهي الدائرة الاتهامية لدى محكمة أمن الدولة.

**والثانية:** تتألف من رئيس وضابط في الجيش وقاض يندب من وزارة العدل وأحكامها غير قابلة للطعن وهي تخضع للتصديق من الحاكم العرفي فقط أو من ينبيه الحاكم العرفي وهو في العادة نائب الحاكم العرفي -وزير الداخلية-.

كما صدر المرسوم التشريعي /١٤/ بتاريخ ١٥/١/١٩٦٩ والذي تضمن إحداث إدارة المخابرات العامة والذي نص في مادة /١٦/ على ما يلي: "يشكل في إدارة المخابرات العامة مجلس لتأديب العاملين فيها أو المنتدبين أو المعارين إليها. ولا يجوز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهمات المحددة الموكولة إليهم أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن مدير الإدارة".

كما جاء في المادة الرابعة من المرسوم رقم /٥٤٠٩/ لعام ١٩٦٩ والذي يبدو أنه جاء  
ناظماً لعمل الإدارة ما نصه:

(لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في إدارة المخبرات العامة أو المنتدبين أو المعارين  
إليها أو المتعاقدين معها مباشرة أمام القضاء في الجرائم الناشئة عن الوظيفة أو في معرض  
قيامه بها قبل إحالته على مجلس التأديب في الإدارة واستصدار أمر ملاحقة من قبل المدير.  
ويبقى استصدار أمر الملاحقة واجباً حتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة).

إن هذه المواد تقوم بحماية العاملين في إدارة المخبرات العامة من أي مساءلة قضائية  
عن الجرائم التي قد يرتكبونها أثناء تأديتهم لعملهم مما يفتح الباب واسعاً أمام انتهاكات  
جسيمة لحقوق الإنسان ومخارج مفتوحة للإفلات من العقاب بموجب مادة قانونية تضي  
الحصانة على كل ما قد يعزى لهم من جرائم.

كما أحدثت محاكم الميدان العسكرية بالقانون رقم /١٠٩/ لعام ١٩٦٨ وهي تابعة لوزارة  
الدفاع وهي أساساً لمحاكمة الجنود الفارين أثناء المعارك وتتألف هيئتها من قادة التشكيلات  
العسكرية وهي لا تشترط التقيد كسابقها بالأصول المقررة في المحاكمات الجنائية، وكان  
الحاكم العرفي قد أسبل اختصاصها لتشمل المدنيين وجميع القضايا التي يحيلها إليها وجدير  
بالذكر أنها كانت قد أصدرت أعداداً كبيرة من الأحكام بالإعدام على المتهمين بالانتماء  
لجماعة الإخوان المسلمين إبان الثمانينيات بموجب المرسوم رقم /٤٩/ لعام ١٩٨١ والذي  
نص على الحكم بالإعدام لمجرد الانتماء السياسي لجماعة الإخوان المسلمين دون أن  
يشترط القيام بأي فعل مادي معادٍ يقترفه المنتمي وهو ما يتعارض مع مبادئ حقوق  
الإنسان، لأن المرسوم يعاقب على مجرد الفكر أو الانتماء.

كما صدر القانون الخاص بأمن حزب البعث العربي الاشتراكي رقم /٥٢/ الصادر عام  
١٩٧٩.

كما صدر قانون العقوبات الاقتصادي بالمرسوم رقم /٣٧/ بتاريخ ١٩٦٦/٥/٦ والذي  
كان الغرض منه التحكم بالاقتصاد وتوجيهه وتقييده وهو قانون خاص ولاحق لقانون  
العقوبات العام وبالتالي فهو القانون الأولي بالتطبيق.

ثم صدر قانون إحداث محاكم الأمن الاقتصادي بالمرسوم التشريعي رقم ٤٦/ بتاريخ ١٩٧٧/٨/٨ وهي محكمة استثنائية مؤلفة من قاضٍ بدرجة مستشار استئناف وعضوية عدد من حملة الإجازة أو الماجستير أو الدكتوراه الذين مارسوا العمل في المجالات الاقتصادية مدة معينة من الزمن، وكان هناك قاضي تحقيق وهيئة اتهامية تقوم مقام قاضي الإحالة لكنها ألغيت بعام ١٩٨٧ فألغيت مرحلة من مراحل التقاضي وأصبح قرار قاضي التحقيق الاقتصادي بالاتهام مبرماً في حين أن قراره بمنع المحاكمة خاضع لتصديق محكمة الأمن الاقتصادي - التي من المفترض أنها سوف تبت بالقضية لاحقاً - وجدير بالذكر أن هذه المحكمة كانت ذات سمعة سلبية في عالم العدالة لاسيما في مرحلة الثمانينات والتسعينات وقد ساهم أحد وزراء العدل في تلك المرحلة (المرحوم خالد الأنصاري) في تردي أوضاع استقلال القضاء من خلال تدخله المباشر في عمل تلك المحكمة التي سبق له أن كان رئيساً عليها قبل أن يصبح وزيراً للعدل، وفعل من خلالها بعض المواد الفضفاضة التي لا ضابط لها من اجتهاد كالمادة (١٥) من قانون العقوبات الاقتصادي والتي تحكم بعقوبة قد تصل لخمسة عشر عاماً على مقاومة النظام الاشتراكي، والمادة (٢٣) المتعلقة بتهديب الأموال، وقد توسعت صلاحيات هذه المحكمة في بداية الثمانينات بالمرسوم رقم ١١/ لعام ١٩٨١ والذي بموجبه توسع اختصاص المحكمة ليشمل إضافة لقانون العقوبات الاقتصادي رقم ٣٧/ لعام ١٩٦٦ جرائم التهريب المشمولة بالمرسوم رقم ١٣/ لعام ١٩٧٤ إذا ما تجاوزت قيمة البضاعة ثلاثين ألف ليرة سورية، وجدير بالذكر أن المتهم بجناية في هذه المحكمة كان يحاكم وحتى وقت قريب موقوفاً ولم يكن يستفيد من حقه بإخلاء السبيل، رغم أنه بالدستور والقانون بريء حتى تثبت إدانته وبالتالي فالحبس الاحتياطي والذي شرع من حيث المبدأ للضرورة التي لا يجوز تجاوزها تحول إلى عقوبة وهو ما لم تكن تأخذ به محكمة الأمن الاقتصادي حتى وقت قريب وقد تمّ إلغاء تلك المحكمة مؤخراً التي لعبت دوراً كبيراً في إهدار مبدأ استقلال القضاء بعد طول عناء.

الدستور النافذ حالياً الصادر عام ١٩٧٣ أرسى الأساس القانوني لسيطرة حزب البعث على السلطة وعلى قيادة الدولة والمجتمع بموجب المادة الثامنة منه، وبموجب المادة ٩١ منه فلا يمكن محاسبة رئيس الجمهورية عن جميع تصرفاته إلا في حالة الخيانة العظمى، وهو لا يحاكم إلا أمام المحكمة الدستورية العليا التي يعين رئيس الجمهورية جميع أعضائها بمرسوم. وعليه فحصانة رئيس الجمهورية مطلقة بموجب الدستور ومن الأمور المقررة في النظام الدستوري السوري.

أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس القضاء الأعلى بموجب المادة /١٣٢/ من الدستور -إضافة لكونه يرأس السلطة التنفيذية ويعين رئيس الحكومة ويحدد السياسات العامة للدولة والحكومة سنداً للمادتين ٩٣ و ٩٤ من الدستور- وهو الضامن لاستقلال القضاء وفق نص المادة ١٣٢ من الدستور، كما أنه بموجب المادة ١١١ من الدستور يملك حق التشريع كاملاً سواءً في فترة عدم انعقاد مجلس الشعب أو بين دورتين متتاليتين مما يجعله يمارس سلطة كاملة في الدولة والمجتمع، علماً بأن الدستور نفسه ينص على مبدأ فصل السلطات.

نصت المادة /١٣٩/ على إنشاء المحكمة الدستورية العليا للنظر في دستورية القوانين والظعن بالانتخابات إلا أن تعيين أعضاء المحكمة يتم من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم ولمدة أربع سنوات فقط، فهم مدينون بتعيينهم لرئيس الجمهورية، وفيما يتعلق بآلية عمل هذه المحكمة فقد نصت المادة ١٤٥ على أن الظعن بدستورية القوانين لا يتم إلا من خلال رئيس الجمهورية أو بطلب من ربع أعضاء مجلس الشعب فقط، فكيف يمكن تصور أن من يسن القوانين سواءً رئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الشعب هو من سيطعن بدستوريتها بعد سنّها..!!

وعليه فلا حق لأحد بالظعن بدستورية قانون إلا من أصدره..!

هذا الواقع حجب صلاحية المحكمة الدستورية كلياً في الظعن بدستورية القوانين وعطّل عمل هذه الجهة الرقابية الشديدة الأهمية في الرقابة على دستورية القوانين.

وفيما يتعلق باختصاص المحكمة الدستورية العليا بالظعن على شرعية الانتخابات التشريعية، فالمادة ٦٢ من الدستور حددت صلاحية المحكمة الدستورية بعد رفع الظعن لها بصحة الانتخابات برفع تقرير إلى مجلس الشعب المطعون بشرعيته أو بصحة انتخاب بعض أعضائه وهو وحده صاحب القرار بالأخذ بالتوصية بإعادة الانتخابات التشريعية أو بإهمالها، ولا يتصور هنا أن يقرر أعضاء مجلس الشعب بعد وصولهم لقبّة البرلمان أن يقبلوا بإعادة الانتخابات لوجود توصية بذلك من قبل المحكمة الدستورية العليا.

قانون السلطة القضائية كغيره من القوانين مرّ بهذه المراحل وتأثر بأجوائها ويمكن تلمس ذلك من خلال تتبع المراحل التي مرّ بها قانون السلطة القضائية بشكل عام ومجلس القضاء الأعلى بصورة خاصة، كيف يباشر الجهاز القضائي عمله ومدى استقلالته.

ومن وجهة نظرنا فلا بد للإجابة على هذا السؤال الكبير من خلال النظر للموضوع من زاويتين:

**الأولى:** معرفة مدى حياده في أدائه لمهام وظيفته.

لكل ذلك يتحتم علينا التحري عن عنصر بالغ الأهمية ألا وهو عنصر الحياد في شخص القاضي.

**الثانية:** مدى استقلال هذا الجهاز القضائي في ممارسته لعمله.

وهل يؤمن هذا الجهاز بتركيبته الحالية حسن سير العمل القضائي، و الضمانة الكافية للقاضي كي يقوم بأداء الوظيفة القضائية دون خوف، وللمتقاضى الطمأنينة الكافية بأنه سيحصل على حقوقه دون عنت.

وهو ما يحتم علينا دراسة هذا الموضوع لجهة مدى استقلالية الجهاز القضائي في سوريا عن السلطة التنفيذية.

## ثانياً: مدى استقلال الجهاز القضائي السوري

بداية لا بد من التنويه إلى أنه من الطبيعي أن تكون هناك علاقة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل، لاسيما وأننا نتبع النظام الفرنسي والذي بموجبه تلعب السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل دوراً في الإشراف الإداري على شئون القضاء.

من الضروري أن تكون العلاقة بينهما صحية ومن ثم إبراز حدودها بكثير من الدقة وتوضيح الخطوط الحمراء بين السلطين القضائية والتنفيذية لمنع الافتئات والهيمنة والسيطرة على عمل القضاء وتكريس ذلك عملياً لمنع تحول السلطة القضائية إلى مجرد أداة من أدوات التسلط السياسي مهمتها التكيل بالمعارضين السياسيين والمختلفين بالرأي، وللحوول دون تحول القضاء إلى قضاء طبقي لا هم له إلا الحفاظ على مصالح الطبقة المسيطرة.

لا بد في الحقيقة من وضع خطوط حمراء ما بين وزير العدل بصفته عضواً في الحكومة - السلطة التنفيذية - ومجلس القضاء الأعلى بصفته أعلى مرجع قضائي بحيث



نحجب عن الحكومة إمكانية التدخل في المناطق المحرمة المتمثلة في إقامة العدل وإحقاق الحق وإصدار الأحكام بين الناس.

فمهمة وزير العدل من وجهة نظرنا تقتصر على التنسيق ما بين وزارة العدل كجهاز تنفيذي - ومجلس القضاء الأعلى - بوصفه أعلى سلطة قضائية - في كل ما له علاقة بتطوير واقع القضاء والإشراف على حسن سير العدالة، وعليه فمن المفترض أن تقتصر مهمة وزير العدل على اتخاذ القرارات التنفيذية لترجمة مقررات مجلس القضاء الأعلى إلى واقع عملي.

فلا بد من مسافة أمان بين وزير العدل بوصفه عضواً في السلطة التنفيذية، وبين مجلس القضاء الأعلى بوصفه يمثل السلطة القضائية، وبدون مسافة الأمان هذه يمكن للحكومة أن تهيمن على السلطة القضائية عن طريق وزير العدل بوصفه عضواً فيها.

هذا وقد مرّت السلطة القضائية في سوريا بعدة مراحل عبر تاريخها، وسنقتصر في بحثنا على دراسة المراحل التي مرّ بها مجلس القضاء الأعلى بدءاً من دستور عام ١٩٥٣ وحتى الآن.

أ- نصت المادة ١١٣ من دستور ١٩٥١ على مايلي:

١. تؤلف المحكمة العليا من سبعة أعضاء يسمى أحدهم رئيساً لها.

٢. يشترط في العضو أن يكون:

أ- متمتعاً بشروط المرشح للنيابة

ب- حاملاً لإجازة حقوق من الجامعة السورية أو ما يعادلها.

ج- متمماً الأربعين من العمر.

د- قد مارس القضاء والمحاماة والتدريس الجامعي أو أحد هذه الأعمال مدة لا تقل عن عشر سنوات.

وقد نصت المادة /١١٨/ على ما يلي:

١. يؤلف مجلس القضاء الأعلى من سبعة أعضاء وهم رئيس المحكمة العليا رئيساً واثنتان من أعضاء المحكمة العليا تختارهما المحكمة، والأربعة الأعلى مرتبة من قضاة محكمة التمييز.

٢. يشرف هذا المجلس على شئون قضاة الحكم المتعلقة بمهنتهم.

في حين نصت المادة ١١٩ على ما يلي:

لرئيس مجلس القضاء الأعلى ولوزير العدل حق تقديم الاقتراحات بتعيين قضاة الحكم وترفيحهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وفقاً لأحكام القانون وبيت مجلس القضاء الأعلى في هذه الاقتراحات بقرار يتخذه بالأكثرية المطلقة ويبلغه إلى وزارة العدل لتنفيذه بمرسوم أو بقرار وفقاً لأحكام القانون.

ب- بتاريخ ١٥/١١/١٩٦١ صدر قانون السلطة القضائية رقم ٩٨ والذي ألغى جميع الأحكام المخالفة له والواردة في القانون رقم ٥٦ لعام ١٩٥٩ ثم توالى بعدها تعديل بعض نصوصه.

وسوف نسلط الضوء على تطور بنية مجلس القضاء الأعلى كونه أعلى هيئة قضائية وهو الضمانة لاستقلال القضاء في سوريا.

ت- بتاريخ ١١/٩/١٩٦٢ صدر المرسوم التشريعي رقم /١٢٠/ ونصت المادة الثالثة منه على ما يلي:

يلغى نص المادة /٦٥/ من قانون السلطة القضائية المشار إليه ويستعاض عنه بالآتي:  
يؤلف مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي:

(١) رئيس محكمة النقض رئيساً.

(٢) النواب الثلاثة لرئيس محكمة النقض.

(٣) الأمين العام لوزارة العدل.

(٤) أقدم مستشاري محكمة النقض.

وعند غياب رئيس محكمة النقض أو أحد نوابه أو رئيس محكمة الاستئناف يحل محله من يليه في الأقدمية من ملاك محكمته وعند غياب الأمين العام يحل محله أقدم قضاة الإدارة المركزية.

مما سلف بيانه يتضح مدى حرص المشرع السوري على استقلال السلطة القضائية فالسلطة القضائية وفقاً للتشريعات السابقة السالفة الذكر جهاز متكامل يرأسه مجلس قضاء أعلى مؤلف من كبار القضاة وهو من يملك صلاحية البت بتعيين قضاة الحكم وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وفقاً لأحكام القانون بقرار يتخذ بالأكثرية المطلقة لمجلس القضاء الأعلى، ثم يبلغ بعد اتخاذه لوزارة العدل للتنفيذ.

وعليه فقد كان دور وزارة العدل هو تنفيذ قرارات مجلس القضاء الأعلى.

ولا غرو في أن القاضي حينما يشعر بأن الجهة الوحيدة المخولة بمحاسنته ومعاقبته وترفيعه هي جهة قضائية لا علاقة للحكومة - كسلطة تنفيذية - بها عندها فقط يشعر بالاستقلالية وينعم بالحياد اللازم والضروري لينطلق في أداء واجبه.

ج- بتاريخ ١٩٦٦/١/٢٩ صدر المقترح التالي عن وزير العدل السيد محمد الفاضل لرئاسة الجمهورية، فصدر بموجبه المرسوم رقم ٢٣ بتاريخ ١٩٦٦/٢/١٤<sup>(١)</sup>.

من تصفح المقترح السابق والصادر بالمرسوم رقم ٢٣ لعام ١٩٦٦ يتضح جلياً توجه السلطة التنفيذية لفرض سيطرتها على السلطة القضائية في كل ما يتعلق بتعيين القضاة ونقلهم وانتقائهم، لكن تلك الصلاحية كانت محددة في تلك المرحلة بمدة معينة هي ستة أشهر باعتبار أن هذا الوضع كان فيما مضى وضعاً استثنائياً.

أ- بتاريخ ١٩٦٦/٢/١٤ صدر المرسوم التشريعي رقم ٢٤/ عن مجلس الرئاسة تضمن في مادته الثالثة ما يلي:

يؤلف مجلس القضاء الأعلى على الوجه الآتي:

(١) رئيس مجلس الرئاسة ينوب عنه وزير العدل رئيساً

(٢) رئيس محكمة النقض

(٣) النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض

٤) الأمين العام لوزارة العدل أعضاء

٥) النائب العام

٦) رئيس إدارة التفتيش القضائي

وبموجب المادة ٦٧ من القانون ذاته يختص مجلس القضاء الأعلى بما يلي:

أ- إعطاء القرار بتعيين القضاة وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم بناء على اقتراح من وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ثلاثة من أعضائه.

ب- إحالة القضاة على التقاعد أو الاستيداع وقبول استقالتهم وكل ما يتعلق بمهمتهم.

ج- الإشراف على استقلال القضاء.

د- اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء وبحصانة القضاة وأصول تعيينهم وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وتحديد أقدميتهم.

هـ- منح القضاة الإجازات التي تزيد مدتها على شهر.

و- ويمنح رئيس المجلس قضاة الحكم الإجازات لمدة شهر فما دون.

هذا وقد تمّ فيما بعد تكريس المرسوم التشريعي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٦ بنص المادة /١٣٢/ من الدستور النافذ لعام ١٩٧٣ والتي نصت على أن يرأس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى ويبين القانون تشكيله واختصاصاته وقوانين سير العمل فيه.

ويمكن مما سلف بيانه استنتاج جملة الملاحظات التالية:

١) أضحي مجلس القضاء الأعلى مكوناً من سبعة أعضاء، ثلاثة منهم وهم: [الأمين العام لوزارة العدل والنائب العام في الجمهورية ورئيس إدارة التفتيش القضائي] يتبعون وزير العدل بحكم القانون.

٢) إن المجلس المؤلف من سبعة أعضاء بما فيهم وزير العدل وثلاثة منهم يتبعونه إدارياً، فقد أضحي مالكا للأغلبية داخل المجلس بواقع ٤ من أصل ٧ أعضاء ومن ثم للأغلبية مضمونة.

وبما أن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية، فقد غدا وزير العدل المسيطر المهيمن والأمر النهائي في مجلس القضاء الأعلى.

و بما أن وزير العدل عضو في الحكومة ومن ثم السلطة التنفيذية.

وبما أنه صاحب السيطرة المطلقة في مجلس القضاء الأعلى وعليه فقد ألحق (من الناحية العملية) مجلس القضاء الأعلى بوزارة العدل وبات المجلس أداة تستطيع الحكومة وعن طريق أحد أعضائها (وزير العدل) توجيهه كيفما شاءت.

٣) بالعودة لنص المادة ٦٧ من قانون السلطة القضائية نجد أن الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس القضاء الأعلى واسعة جداً كونها كانت تتناسب مع القانون قبل التعديل حينما كان مجلس القضاء الأعلى مؤلفاً من قضاة فقط من السلك ذاته وجميعهم نشأوا على تربية قائمة على أساس أن ضميرهم ووجدانهم ضمانات المجتمع.

أما وأن قانون السلطة القضائية كان قد تغير بصور المرسوم التشريعي رقم ٢٤ لعام ١٩٦٦ وأضحى الأمر النهائي في مجلس القضاء الأعلى هو وزير العدل، فقد أضحى من المستوجب تخفيف الصلاحيات التي للمجلس على القضاة.

فمجلس القضاء الأعلى بموجب المادة /٦٧/ يختص بتعيين القضاة وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم وندبهم... وصولاً لتقاعدهم.

وعليه فهو يختص في كل ما يتعلق بدقائق وتفاصيل حياتهم المهنية.

وبما أن وزير العدل - وهو أحد أعضاء السلطة التنفيذية- وهو المهيمن كما بينا بمجلس القضاء الأعلى، وعليه فقد غدت سيطرته كاملة على جميع التفاصيل المصيرية للقضاة، الأمر الذي أصاب مبدأ استقلال السلطة القضائية بمقتل، ومكّن السلطة التنفيذية من إحكام سيطرتها على السلطة القضائية بشكل كامل. الأمر الذي أطاح باستقلال القضاة وحولهم إلى مجرد موظفين يتلقون التعليمات وينصاعون لها حالهم كحال جميع موظفي الدولة.

٤) بموجب المادة /١١/ من قانون السلطة القضائية فإن إدارة التفتيش القضائي والتي تتألف من رئيس غرفة استئنافية وستة مستشارين يجري ندبهم خلال شهر يوليو من كل عام بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى.

ووزير العدل هو من يضع لائحة التفتيش القضائي بموافقة مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما نصت عليه الفقرة ٣ من المادة ١١.

وبموجب المادة ١٢ من قانون السلطة القضائية فإن قضاة إدارة التفتيش مرتبطون بوزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى ومسؤولون أمامهما عن سير الأعمال.

ورئيس مجلس القضاء الأعلى هو رئيس الجمهورية وهو بالتالي رئيس السلطة التنفيذية وأما وزير العدل فهو أحد أعضاء السلطة التنفيذية.

وعليه فإن إدارة التفتيش المنوط بها التفتيش على أعمال قضاة الحكم والنيابة وجميع الدوائر القضائية والتي من المفترض بموجب المادة ١٣/١ من قانون السلطة القضائية أن تشمل صلاحياتها التفتيش على جميع دور التوقيف وأن تنظم الإحصاءات لمراقبة سير الأعمال في دوائر القضاء والتي تراقب السجلات الخاصة بأحوال القضاة والتي يمتد نطاق مراقبتها مدى استقلال القضاء ومدى مواظبة القضاة على أعمالهم ومقدار الجهود التي يبذلونها للبت في الدعاوى وكيفية إدارة القضاة للمحاكم ومدى التزامهم بالحياد وجميع الأعمال القلمية للمحاكم.... إن هذه الإدارة المخولة بكل هذه الصلاحيات تابعة أو مرتبطة بالسلطة التنفيذية بصريح نص المادة ١٢ من قانون السلطة القضائية السالفة الذكر وهو المقتل الثاني لمبدأ السلطة القضائية المستقلة في سوريا.

٥) بموجب المادة ٤٩ من قانون السلطة القضائية المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ٢٤ تاريخ ١٩٦٦/٢/١٤.

تؤلف الهيئة العامة في محكمة النقض من سبعة من المستشارين الأقدم في في الدائرتين المدنية والتجارية والجزائية، وبموجب المادة ٥٠ من قانون السلطة القضائية تنظر الهيئة العامة المختصة لمحكمة النقض في الدعوى التي تحيلها إليها إحدى دوائر المحكمة إذا رأت هذه العدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة.

وبموجب المادة ٥١ من قانون السلطة القضائية تختص الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض بالفصل في:

أ- جميع الطلبات التي يقدمها قضاة الحكم والنيابة العامة بإلغاء المراسيم الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بأي شأن من شؤون القضاة.

ب- في الطلبات الخاصة بالمرتبات ومعاشات التقاعد والتعويضات المستحقة لهم أو لورثتهم.

ج- في طلبات التعويض الناشئة عن كل ذلك.

إلا أنه: لا يجوز أن يشترك بالفصل في هذه الطلبات من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه.

كما أن القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى بشأن التعيين والترقية والنقل والندب والتأديب مبرمة ولا تخضع للطعن أمام هيئة أخرى.

مما سلف بيانه فهناك نوعان من القرارات المتعلقة بالقضاة والتي تصدر عن مجلس القضاء الأعلى:

الأولى: القرارات المتعلقة بالجانب العام والمهني من حياة القاضي كالتعيين والترقية والندب والتأديب،

وهذا النوع من القرارات يصدر عن مجلس القضاء الأعلى مبرماً وغير قابل لأي طريق من طرق المراجعة من قبل الهيئة العامة لمحكمة النقض المؤلفة من أقدم المستشارين في محكمة النقض.

الثاني: القرارات المتعلقة بالأمر المعاشية الخاصة والبسيطة من حياة القاضي كمرتباته التعاقدية أو تعويضاته له أو لورثته وهذا النوع من القرارات الصادر عن مجلس القضاء الأعلى قابل للنقض من قبل الهيئة العامة لمحكمة النقض المؤلف من سبعة مستشارين.

وبهذا يتجلى من خلال الإجراءات الداخلية المنظمة لعلاقة القاضي مع مجلس القضاء الأعلى المشرف عليه حرص المشرع على جعل القرارات المصيرية المتعلقة بالقاضي محصورة بيد المجلس المسيطر عليه من السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل.

٧) بموجب المواد ٧١ و٧٢ و٧٣ و٧٤ من قانون السلطة القضائية فإن من سلطات مجلس القضاء الأعلى ما يلي:

أ- اقتراح تعيين القضاة بمرسوم موقع من وزير العدل (صاحب القرار الفعلي في المجلس) وعليه فصلاحيّة تعيين القضاة منوطة فعلياً بالسلطة التنفيذية.

ب- تمرين القضاة المعينين بموجب نظام خاص يضعه مجلس القضاء الأعلى.  
ج- تثبيت القضاة المتمرنين بعد انقضاء مدة التمرين وذلك بقرار من مجلس القضاء الأعلى.

د- صرف القضاة الذين لم يتم تثبيتهم بناء على قرار من مجلس القضاء الأعلى.  
هـ- وفوق ذلك كله يملك مجلس القضاء الأعلى بموجب المادة ٧٦ من قانون السلطة القضائية صلاحية اختيار رئيس محكمة النقض وهو أعلى منصب قضائي.

وعليه تمتد سلطات وصلاحيات مجلس القضاء الأعلى والمسيطر عليه من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل لتشمل كل ما له علاقة بتعيين القاضي وتدريبه وتنشئته ومن ثم تثبيته والتي غالباً ما تتم سناً لاعتبارات تراعي مصلحة السلطة التنفيذية صاحبة القرار بكل ما سلف، وصولاً من حيث النتيجة لصرفه أو ترفيعه وأخيراً اختيار رئيس محكمة النقض.

جميع تلك الصلاحيات بدءاً بالتعيين وانتهاء بإنهاء الخدمة مروراً بالتدريب والتثبيت محصورة بمجلس القضاء الأعلى والذي ومنذ تاريخ التعديل الوارد بالمرسوم رقم ٢٤ بتاريخ ١٩٦٦/٢/١٤ بيد السلطة التنفيذية صاحبة الأغلبية الفعلية في المجلس.

٨) بموجب المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية يجوز نقل قضاة الحكم إلى النيابة العامة ونقل أعضاء النيابة العامة إلى قضاة الحكم بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

من الممكن تصور ضمانات لهذه المادة بالنسبة لنقل القضاة من النيابة للحكم وبالعكس قبل التعديل الجاري بالمرسوم رقم ٢٤ لعام ١٩٦٦ حينما كان مجلس القضاء الأعلى مؤلفاً من قضاة، أما بعد التعديل الذي جاء بالمرسوم المشار إليه سلفاً فلم تعد هذه المادة تشكل أي معنى عملي أو ضمانات للقاضي وإنما هي تكريس لسلطة وزير العدل بالتحكم بنقل القضاة من وإلى النيابة العامة لأن موافقة مجلس القضاء الأعلى على قرار وزير العدل مضمونة كما سبق وأوردنا.

٩) فيما يتعلق بالعقوبات المسلكية فهي تفرض أيضاً من قبل مجلس القضاء الأعلى ويحال القضاة للمجلس بناء على اقتراح وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى هو صاحب القرار بكف يد القضاة أو عزلهم بموجب مرسوم من وزير العدل، ومجلس القضاء الأعلى



هو صاحب القرار بإعطاء الإذن بإجراء التتبعات القانونية فيما لو تبين وجود جرم استناداً إلى المواد/ ١٠٥- ١٠٧- ١٠٨- ١٠٩- ١١٤<sup>(٢)</sup> من قانون السلطة القضائية.

من ذلك يتضح أن الدائرة الأولى والوحيدة التي يتخذ منها قرار فرض العقوبات المسلكية على القضاة تكاد تكون مجلس القضاء الأعلى بتركيبته الحالية وبالتالي يتجلى تماماً مدى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل صاحب الأغلبية المضمونة في مجلس القضاء الأعلى في كل ما يتعلق بفرض العقوبات على القضاة وهو ما يؤثر سلباً على استقلال القضاة في سوريا من خلال الإجراءات الداخلية المنظمة لطريقة فرض العقوبات عليهم.

١٠) بموجب الفقرة الثانية من المادة ١١٧ من قانون السلطة القضائية<sup>(٣)</sup> فإن لرئيس مجلس القضاء الأعلى صلاحية ندب قضاة الحكم إلى خارج منطقتهم الاستثنائية أو من أجل إكمال النصاب في محكمة النقض، كما أعطى القانون وزير العدل صلاحية ندب قضاة النيابة العامة، كما منح قانون السلطة القضائية رئيس مجلس القضاء الأعلى ندب القضاة إلى مجلس الدولة بناء على طلب رئيس مجلس الدولة بموجب الفقرة العاشرة من المادة ١١٧ السالفة الذكر.<sup>(٤)</sup>

هذا وقد باشر وزير العدل السابق السيد خالد لأنصاري باستعمال هذا الحق بشكل تعسفي في إصدار جداول تنقلات للقضاة، ثم فيما بعد تحولت تلك الجداول إلى عرف دوري وأضحت جداول تنقلات القضاة أشبه ما تكون بجداول تنقلات ضباط الشرطة تصدر في أوقات محددة ودورية من كل عام.

١١) بتاريخ ٢٩/٨/٢٠٠٠ صدر المرسوم التشريعي رقم ٤٢ المتضمن تأسيس المعهد القضائي في سوريا.

وبموجب المادة الرابعة من المرسوم المذكور فإن هدف المعهد "تأهيل وتدريب قضاة الحكم والنيابة العامة الذين يتم تعيينهم بمسابقة في أدنى الدرجات القضائية وفق قانون السلطة القضائية"

وبموجب المرسوم المذكور فإن وزير العدل هو رئيس مجلس المعهد، ومن صلاحياته إقرار مناهج الدراسة وموادها ومقرراتها وخطط تطويرها وتوجيه أنشطة المعهد.

وبموجب المادة ١١ من صلاحياته اقتراح تسمية المحاضرين والمدرسين وأعضاء اللجان الخاصة بمناقشة البحوث العلمية.

وفق نص المادة ١٣ للوزير صلاحياته التصديق على المقترح الذي سبق ونص عليه في المادة السابقة.

من كل ذلك فالحاضنة الأولى التي ينهل منها القضاة ويتأهلون فيها خاضعة للسلطة التنفيذية، وتحت إشراف كوادر من محاضرين ومدرسين ومدربين كانت قد تمّ تسميتهم من قبل السلطة التنفيذية وغالباً ما يكونون تابعين لها، كما أن المناهج والخطط التي سيصار إلى تدريبهم على أساسها موضوعة من قبل السلطة التنفيذية.

وبالتالي فقد تمّ تكوين قضاة المستقبل وتكوينهم النفسي والإيديولوجي بناء على توجيه وإشراف السلطة التنفيذية وهو ما سيزرع فيهم مستقبلاً غريزة الانصياع لأوامر السلطة التنفيذية ورغباتها وسيجعلهم أضعف من أن يقفوا في يوم من الأيام في مواجهة احتمال جموح تغولها الناجم عن نشوة السلطة وسلطانها.

وعليه فمن وجهة نظرنا كان المرسوم رقم ٢٤ لعام ١٩٦٦ بمثابة رصاصة الرحمة التي أصابت مبدأ استقلال السلطة القضائية، وكان من نتيجة ذلك أن تحولت علاقة القضاة مع وزير العدل إلى علاقة مرعوس برئيس مع ما يترتب على ذلك من إزهاق لمبدأ استقلال القضاء الأمر الذي عاد بأسوأ الأثر على مبدأ العدالة في سوريا.

فهل سيتمكن القاضي في ظل سيطرة السلطة التنفيذية - ممثلة بوزير العدل على السلطة القضائية - من إصدار الحكم على أحد المعارضين السياسيين على أساس حسن الاستدلال والاستنتاج أم أنه سيحابي السلطة رغبة في منفعة أو رهبة من عاقبة سؤال يبقى مفتوحاً ويجيب عليه المراقبون لمحاكمات معتقلي الرأي والضمير سواء أكان ذلك أمام القضاء العادي كما حدث في قضية النائبين رياض سيف ومأمون الحمصي أو ما يحدث حالياً من محاكمة للمعارض السوري الدكتور كمال اللبواني رئيس التجمع الليبرالي الديمقراطي، أو أمام القضاء الاستثنائي ممثلاً بالمحاكم العسكرية العادية منها أو الميدانية أو أمام محكمة أمن الدولة العليا.

إن جميع ما سلف ذكره كان دراسة لاستقلال السلطة القضائية من خلال الإجراءات الداخلية المنظمة لعمل واختيار وتأهيل ومعاينة ونقل وندب القضاة.

لكن الواقع العملي شهد في بعض الحالات تغولاً مباشراً للسلطة التنفيذية على عمل السلطة القضائية وذلك وفقد للتسلسل التالي:

في أعقاب الثامن من مارس لعام ١٩٦٣ كان من بواكير المراسيم التي أصدرها مجلس قيادة الثورة مرسوم العزل المدني، حيث شمل هذا المرسوم بعض الأشخاص بالعزل المدني، ثم جاء مرسوم آخر فاعتبر المعزول مدنياً مصروفاً من الخدمة، وقد شمل هذا المرسوم القاضي أحمد الراشد الذي سبق له وأن انتدب لرئاسة المحكمة العسكرية التي حاکمت من أتهموا بالاشتراك في فتنة حلب التي ذهب ضحيتها عدد من خيرة ضباط الجيش وذلك في افتتاحات على القانون والدستور الذي أسبغ على القاضي الحصانة من العزل والنقل التي كان من المفترض أن يتمتع بها.

كما لم يمض وقت طويل على التعديل الجاري بالمرسوم رقم ٢٤ تاريخ ١٤/٢/١٩٦٦ على قانون السلطة القضائية وعلى مجلس القضاء الأعلى حتى صدر بتاريخ ٢٩/٥/١٩٦٦ المرسوم التشريعي رقم ٤٠ المتضمن:

بناء على أحكام القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث العربي الاشتراكي رقم ٢ الصادر في ٢٥/٢/١٩٦٦.

وعلى قرار مجلس الوزراء رقم / ٢٢٤ / تاريخ ٢٩/٥/١٩٦٦.

يرسم مايلي:

المادة /١/: خلافاً لجميع الأحكام النافذة لاسيما المادة /٩٢/ من قانون السلطة القضائية رقم /٩٨/ تاريخ ١٥/١١/١٩٦١ وتعديلاته.

يجوز لمجلس الوزراء لمدة أربع وعشرين ساعة ولأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر:

١. صرف القضاة من الخدمة.

٢. نقلهم من ملاكهم إلى أي ملاك آخر.

ولا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً أو يتضمن الأسباب التي دعت إلى الصرف إلى الخدمة أو النقل.

يسرح القاضي المقرر صرفه من الخدمة أو ينقل بمرسوم غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة ولا يختص مجلس الدولة أو الهيئة العامة لمحكمة النقض أو أي مرجع قضائي أو إداري آخر للنظر في الاعتراض أو الطعن بالمرسوم المذكور وتصفى حقوق المسرح وفقاً لأحكام قانون التقاعد.

المادة ٢: ينشر هذا المرسوم التشريعي ويعتبر نافذاً فور صدوره في التاريخ ذاته ١٩٦٦/٥/٢٩ صدر المرسوم رقم ٦١٣ اللاحق للمرسوم السابق ومستنداً إليه ذكراً أسماء القضاة الذين تم صرفهم من الخدمة وهم كل من:

السادة المستشارين والقضاة: عبد القادر الأسود ومحمد علي الطنطاوي وعدنان مردم بك وأنور بدر وبرهان الاسطواني وظافر الموصللي ومحمود مادون الأسعد وحسين الأسود وممدوح القوتلي و عرفان عتقي وصهيب صابوني وعمر البيب ومحمد غالب جودة وصالح الفاضل ومحمد قاسم رزق ومحمد الريحاوي ومحمد مكي الأكرمي والبيير عاقل وكمال دوجي وعاطف العجلاني ونجم الدين القباني وهيثم المالح.

ولا يخفى على أحد أن كلا المرسمين كان لغايات سياسية.

ومؤخراً صدر المرسوم رقم ٩٥/٩٥/٣ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣ والقاضي برفع حصانة العزل عن القضاة لمدة أربع وعشرين ساعة وإعطاء مجلس الوزراء صلاحية عزل أي قاض دون بيان الأسباب الموجبة لذلك.

جاء هذا المرسوم وبحق تنويجاً لتدهور مبدأ استقلال القضاء في سوريا، فقد أعطى صلاحية عزل القاضي للسلطة التنفيذية ممثلة برئاسة مجلس الوزراء، في حين أنه من المفترض أن السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة القضائية وأنه لا يجوز لأي سلطة أن تتدخل في عمل القضاء فكيف بنا ونحن أمام صلاحية العزل...!!

وخلال مدة أربع وعشرين ساعة ودون بيان الأسباب الموجبة للعزل، ودونما أي ضوابط تضمن عدم إساءة استخدام مجلس الوزراء لهذه السلطة المطلقة، ودون إتاحة أي فرصة أمام القضاة المعزولين للدفاع عن أنفسهم أو حتى معرفة سبب عزلهم أو حتى اللجوء إلى أي طريقة من طرق الطعن بالقرار وذلك في مخالفة واضحة للدستور السوري الذي ضمن للمواطنين سلوك سبل الطعن، وكذلك لقانون السلطة القضائية الذي درج العقوبات بالنسبة للقاضي بدءاً من اللوم ثم قطع الراتب ثم تأخير الترقى ونهاية بالعزل، وكأننا أمام عملية

جراحية استئصالية، ويجب أن تتم خلال مدة معينة وبعدها تحل جميع مشاكل القضاء في سوريا.

ومهما كان الغرض من المرسوم رقم ٩٥ بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٥ أو المراسيم السابقة له مشروعاً إلا أن الغايات المشروعة - على فرض وجودها - كان من المفترض تحقيقها بطرق ووسائل مشروعة لا سيما ونحن بصدد الحديث عن كيان سلطة قضائية ينبغي الحفاظ على وقارها وهيبتها.

والطريف بالأمر أن السيد وزير العدل كان قد أدلى بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٦ بتصريح إلى صحيفة الثورة الرسمية تضمن ما يلي:

"نحن نعلم أن مرسوم صرف القضاة من الخدمة قد صدر متوافقاً مع الآلية التي حددها الدستور لكيفية إصدار المراسيم والقوانين والتي حصرها الدستور بمجلس الشعب أو رئيس الجمهورية، ثم عقب في موضع آخر بالقول: إن السلطة التشريعية هي التي أصدرت القانون وهي التي قدرت أن ذلك في مصلحة البلد ونتمنى أن يكون القضاء السوري أحسن قضاء في العالم".

وكأن القوانين تكتسب الشرعية من مجرد استيفاء الشروط الشكلية لسنها وإصدارها.

أكد الدستور السوري في المادة /٢٨/ منه على أن:

١. كل متهم برئ حتى تثبت إدانته بحكم نهائي مبرم.
٢. وأن حق التقاضي وسلوك سبل الطعن مصون.

كان من المفترض أن القضاة المفصولين يمثلون سلطة قضائية ولا يحق للسلطة التشريعية أو التنفيذية أن تتعرض للسلطة القضائية والتي من المفترض أنها مستقلة ومصونة بصريح نص المادة ١٣١ من الدستور التي تنص على أن السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى.

فكيف يمكن تصور منح السلطة التشريعية أو حتى التنفيذية صلاحية حجب وحرمان الحق الدستوري باللجوء للتقاضي المصون بالمادة ٢٨ من الدستور، فكيف بنا نحن أمام السلطة القضائية نفسها.

وإذا ما أغلقنا باب المراجعة في وجه السلطة القضائية للنظام والشكوى وأسلمنا الحصانة على قرار السلطة التشريعية أو التنفيذية بالافتئات عليها، فأين سنذهب إذا بالمبدأ الدستوري الأساسي المتضمن "أن سيادة القانون مبدأً أساسياً في الدولة والمجتمع والمنصوص عليه في المادة ٢٥ من الدستور .

### حياد القاضي والسلطة التنفيذية

الحياد شرط لا بد منه لإقامة العدل وإحقاق الحق بين الناس والقاضي المنحاز يتحول إلى أداة بيد الطرف القوي كي يحكم لنفسه وبفسه باسم الشعب العربي في سوريا ويتوقيع من القاضي الذي لا يتعدى شاهد زور لا يملك من أمره شيئاً في حين أنه من المفترض أن مجتمعه الذي من المفترض أن يتمكن من حمايته كان قد ائتمنه على كرامة أبنائه وأعراضهم.

• المادة ١٣٣ من الدستور السوري نصت على ما يلي:

أ- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

ب- شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحياتهم.

• المشرع السوري اشترط في المادة ١٧٤ من قانون أصول المحاكمات المدنية على ضرورة حياد القاضي واعتبر انحياز القاضي أو عدم حياده سبباً مبرراً لردده عن النظر في القضية.

• أكدت المادة ٨١ من قانون السلطة القضائية السوري على منع اشتغال القضاة بالسياسة بالقول: يحظر على القضاة إبداء الآراء والميول السياسية ويحظر على القضاة الاشتغال بالسياسة.

• كما عاقبت المواد ١٤٧ - ١٥٠ من قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٦١ لعام ١٩٥٠ العسكرية الذي يخالف الأحكام الواردة بها، والتي تشمل في أحكامها القضاة العسكريين<sup>(٥)</sup>.

وعلى الرغم من الحظر الوارد في جميع المواد السابقة نلاحظ أن كثيراً من القضاة في سوريا ينتمون للحزب الحاكم وخاصة منهم قضاة المحاكم الاستثنائية والعسكرية، حتى أن

رئيس محكمة أمن الدولة - محكمة استثنائية - عضو قيادي في حزب البعث، إضافة لعضوية مستشاريها.

وعليه فمن الصعوبة بمكان تصور حياد القاضي في مثل هذه المحاكم وغيرها كثير من المحاكم التي يترأسها قضاة بعثيون تجاه متهم سبق له وأن أبدى آراء سياسية معارضة للسلطة القائمة أو لنظام حزب البعث الحاكم الذي ينتمي له القاضي ويكن له الولاء.

هل سيتمكن القاضي في مثل هذه الحالة من التوفيق بين يمين الولاء الحزبي الذي سبق له وأن أقسم عليه، وبين حياده المفروض عليه كقاض أقسم اليمين على أن يحكم بالعدل بين الناس وأن يحترم القانون.

وهل سيتمكن القاضي من كبح جماح الانحراف في مزلق الانحياز الحزبي أو السياسي وقد اعلت من منصة القضاء التي من المفترض أنها بمكانتها السامية أعلى وأكبر من كد الولاءات.

وهل سيتمكن من تحقيق الرسالة السامية التي سخر نفسه لها والمتمثلة في إحقاق الحق وإعلاء راية العدل تجاه متهم معارض للسلطة القائمة أو للحزب الحاكم شاعت الأقدار أن يمثل بين يديه وهو على ولائه ويمينه للحزب الذي كان أحد أسباب وصوله لمنصة القضاء.

### الجماعة القضائية في الصراع من أجل استقلال السلطة القضائية

لم نشهد في سوريا خلال العقود الأخيرة مطالبات منظمة أو جماعية -واضحة المعالم- من قبل القضاة للحصول على درجة أكبر من الاستقلال، إلا أن ذلك لم يمنع وجود بعض المحاولات الفردية والأصوات المحتجة التي كانت تخرج بين الحين والآخر<sup>(٦)</sup>.

كالمستشار الأستاذ عباس محمد خير ديب الذي خالف ما ذهب إليه غالبية أعضاء محكمة الجنايات الثانية بدمشق بالقرارين الشهيرين رقم ٢٣٢ تاريخ ٢٠٠٢/٣/٢١ والمتعلق بالحكم على النائب البرلماني المستقل محمد مأمون الحمصي<sup>(٧)</sup> والصادر عن محكمة الجنايات الثانية بدمشق والمتضمن عقوبة السجن لمدة خمس سنوات بتهمة استهداف تغيير الدستور بطرق غير مشروعة، وكذلك مخالفة المستشار الأستاذ عباس محمد خير ديب للقرار ٢٧٠ في القضية أساس ٧١٧ والصادر عن محكمة الجنايات الثانية بدمشق بتاريخ

٢٠٠٢/٤/٤ بحق النائب البرلماني رياض سيف والمتضمن الحكم عليه بالسجن لمدة خمس سنوات بتهمة استهداف تغيير الدستور بطرق غير مشروعة<sup>(٨)</sup>.

ونظراً لبروز بعض القضاة ذوي المواقف المستقلة، وتعبيرهم عن آرائهم لوسائل الإعلام على اختلافها

صدر عن وزارة العدل وبتاريخ ٢٠٠٦/١/٣٠ تعميم بمنع السادة القضاة من الإدلاء بأي حديث إعلامي تلفزيوني أو إذاعي أو صحفي إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السيد وزير العدل وقد برر التعميم هذا الإجراء بأن بعض الأحاديث والتصاريح فهمت على أنها تعبر عن وجهة نظر الوزارة وموقفها الرسمي من بعض القضايا.

وأن متابعة تقييد القضاة بهذا التعميم منوط بإدارة التفتيش القضائي، بمعنى أنه سيطال المخالفين لمضمونه العقوبات المسلكية.

مما لا غرو فيه أن ما ورد في التعميم المذكور مخالفة صريحة للمادة الثامنة من مجموعة المبادئ الأساسية الخاصة باستقلال السلطة القضائية والمعتمد بقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٠/٤٠ تشرين الثاني ١٩٨٥ ورقم ١٤٦/٤٠ في ١٣/١٢/١٩٨٥ التي تنص على ما يلي:

"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 هيبة مناصبهم ونزاهة واستقلال القضاء".

كما ورد في المادة التاسعة من الإعلان السالف الذكر ما يلي: تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي وفي الانضمام إليها.

وعليه فمما لا شك فيه أنه بموجب التعميم المذكور لا يحق للقاضي أن يدلي برأيه لأية وسيلة إعلام إلا بعد استئذان وموافقة من وزير العدل - عضو السلطة التنفيذية - إلا يدخل تحت طائلة العقوبات، مما شكل انتهاكاً جديداً لمبدأ استقلال السلطة القضائية ومخالفة صريحة لمبادئ الأمم المتحدة بشأن استقلال السلطة القضائية وتدخلوا وضاحاً بشئون القضاء وذلك بحرمانهم من حق التمتع بحرية الرأي والتفكير والتصريح والتعبير علاوة على



التجمع السلمي وإنشاء الجمعيات وهذه الحقوق هي الحد الأدنى اللازم والضروري من الضمانات القانونية ليكون للقضاة دور وإسهام في الدفاع عن استقلاليتهم، والمضي قدماً في سبيل تحصين تلك الاستقلالية من افتئات باقي السلطات عليها، مما سينعكس بالضرورة على شكل ضمانات أساسية للمجتمع ككل، الذي ينعم بمرجعية قضائية تشكل ضماناً مهمة بالنسبة إليه من التعسف الوارد والمحتمل للسلطة التنفيذية.

## الهوامش

١. المادة ١- خلافاً للأحكام القانونية النافذة ولاسيما المواد /٧٠/ فقرة /هـ- و/ والمواد /٧٢/ و٩٣ و٩٤ / من قانون السلطة القضائية يخول وزير العدل لمدة ستة أشهر الاختصاصات التالية:

- أ. تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة بالانتقاء في مختلف الفئات والدرجات.
- ب. نقل قضاة الحكم والنيابة من مختلف الفئات والدرجات.
- ج. تعيين الأعضاء الفنيين في إدارة قضايا الحكومة بالانتقاء في مختلف الفئات والدرجات.

المادة ٢- يتم تعيين ونقل القضاة وتعيين الأعضاء الفنيين في إدارة قضايا الحكومة وفقاً لأحكام المادة الأولى السابقة بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل لا يخضع لأي طريق من طرق المراجعة أو الطعن.

٢. المادة ١٠٥ من قانون السلطة القضائية تنص على أن:  
العقوبات المسلكية التي يمكن فرضها على القاضي هي:

- اللوم
- قطع الراتب
- تأخير الترفيع
- العزل

المادة /١٠٧/ من قانون السلطة القضائية تنص على أن:  
تفرض العقوبة المسلكية على القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى، وبحالون عليه بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى لا ينشر في الجريدة الرسمية.

المادة /١٠٨/ من قانون السلطة القضائية تنص على أن:  
يحال على مجلس القضاء الأعلى القضاة الذين يخلون بواجباتهم ويسبئون بقول أو عمل أو كتابة إلى كرامتهم الشخصية أو كرامة القضاء أو يخالفون القوانين والأنظمة العامة.

المادة /١٠٩/ من قانون السلطة القضائية تنص على أن:  
لا يجوز أن تكلف يد القضاة المحالين على مجلس القضاء الأعلى إلا بقرار من المجلس نفسه.

المادة /١١٤/ من قانون السلطة القضائية تنص على أن:

في الجرائم التي يرتكبها القضاة أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها لا تقام دعوى الحق العام إلا من قبل النائب العام إما بإذن من لجنة تؤلف من رئيس محكمة النقض أو اثنين من أقدم مستشاريها أو بناء على طلب مجلس القضاء الأعلى عندما يتبين أثناء المحاكمة المسلكية وجود جرم.

٣. الفقرة الثانية من المادة /١١٧/ من قانون السلطة القضائية:

انتداب قضاة الحكم إلى خارج منطقتهم الاستثنائية أو من أجل إكمال النصاب في محكمة النقض يكون بقرار من رئيس مجلس القضاء الأعلى، وانتداب قضاة النيابة العامة في مثل هذه الحالة يكون بقرار من وزير العدل.

٤. بموجب الفقرة العاشرة من المادة /١١٧/ من قانون السلطة القضائية:

يجوز لرئيس مجلس القضاء الأعلى نذب القضاة إلى مجلس الدولة بناء على طلب رئيس مجلس الدولة.

٥. جاء في المادة /١٤٧/ من قانون العقوبات العسكري الصادر بالمرسوم /٦١/ لعام ١٩٥٠ ما يلي:

يعاقب بالسجن من سنة إلى ثلاث سنوات:

• كل من انتسب من العسكريين إلى أية جمعية أو مؤسسة أو حزب ذي هدف سياسي.

• كل من اشترك من العسكريين بأي اجتماع أو مظاهرة ذات هدف سياسي.

• كل من ينشر مقالات سياسية أو يلقي الخطب السياسية.

• وإن كان الفاعل ضابطا فيقضى عليه فوق ذلك بعقوبة العزل.

كما جاء في المادة /١٤٨/ من قانون العقوبات العسكري:

• يعاقب بالاعتقال المؤقت كل من شكل من العسكريين جمعية أو مؤسسة أو حزبا ذا هدف سياسي أو عاون بتشكيل ذلك.

• وإن كان الفاعل ضابطا فيقضى عليه فوق ذلك بعقوبة العزل.

كما ورد في المادة /١٤٩/ من قانون العقوبات العسكري:

• يعاقب بالسجن من ستة أشهر إلى سنتين كل مدني أو عسكري يشوق أحد العسكريين على الانضمام إلى حزب أو مؤسسة ذات

هدف سياسي وإن لم يقترن التشويق بنتيجة.

كما ورد في المادة /١٥٠/ من قانون العقوبات العسكري:

- يعاقب بالسجن من ستة أشهر إلى سنتين الشخص المرخص له بتأسيس حزب أو مؤسسة أو جمعية ذات هدف سياسي والأشخاص المسؤولون عن إدارتها فيما إذا قبل بين الأعضاء شخصاً عسكرياً.
- تسحب نهائياً رخصة الحزب أو المؤسسة أو الجمعية التي تقبل شخصاً عسكرياً وتغلق مكاتبها وأماكن اجتماعها.

٦. من أبرز الشخصيات القضائية التي حافظت على كبرياتها الشخصي والمهني المستشار المرحوم نصرت ملاحيد والذي شغل منذ فترة مبكرة من عمره منصب رئيس المحكمة الدستورية العليا وهو القاضي المشهود له بالفضل علماً ونزاهة والذي ترك لنا بعض الدراسات والأبحاث الفقهية التي تتم عن الشجاعة في القول في مرحلة كانت شديدة الصعوبة، كما أنه ساهم في إحدى المراحل بإصدار توصية لمجلس الشعب بضرورة إعادة الانتخابات التشريعية في محافظة اللاذقية والتي لم يأخذ بها المجلس التشريعي، وكالقاضي عبد الوهاب بدره المشهود له بالعلم والنزاهة الذي وقف محتجاً أمام وزير العدل السابق - خالد الأنصاري - انتصاراً منه لمبدأ استقلال السلطة القضائية وترك القضاء وتحول للمحاماة والتأليف على إثر ذلك.

وكالقاضي المرحوم نصوح المعلم المشهود له بالنزاهة والحياد والذي امتنع عن زيارة الوزير السابق المرحوم خالد الأنصاري مهناً بعد أن أصبح وزيراً أسوة بباقي القضاة، وعندما تفقده الوزير السابق واستفسر منه عن السبب في عدم المشاركة في التهنئة، أجابه المرحوم نصوح المعلم بانشغاله بقضاء واجب العمل عندها طلب منه الوزير السابق ترك العمل والذهاب لبيته وأنهى خدمته وأحاله للتقاعد ولم يمر وقت طويل حتى قضى هذا القاضي نحبه بعد ذلك.

والقاضي المرحوم محمد قداح والذي تجرأ في إحدى المرات على إجراء مقابلة صحفية فدفع ثمناً غالياً لقاء ذلك.

٧. بعض ما ورد في مخالفة المستشار عباس ديب في القرار المذكور ما يلي:

لا بد من النظر أولاً لطبيعة الحق المعتدى عليه وهنا الدستور وفق ما جاء بقرار الاتهام، ولا بد من النظر إلى شخص القاعل وهنا هو المتهم وهو عضو في مجلس الشعب إذا من خلال العضوية لمجلس الشعب التي اكتسبها في الانتخابات هو ممثل لشرائح من المجتمع ولم يتم تعيينه والدليل الكبير أن

أصواتاً كثيرة كانت ترتفع في بهو المحكمة وخارج القصر العلي تناشد سيادة الرئيس وتشد على يد المتهم.

وهذا ثابت لكل من حضر الجلسات ونظرة واعية إلى المجتمع وتقديراً لأفعال كانت مجرمة سياسياً وفي زمن لاحق تصبح من أعمال النضال وبالتالي فإن عضو مجلس الشعب يقوم بعمل من أعمال الإباحة ذلك لانتفاء علة التجريم لأن الفعل لم يعد محققاً الاعتداء الذي من أجله قرر الشارع تجريمه في زمن معين خاصة أن المتهم أشار في العديد من مداخلته إلى خطاب وتوجيه السيد رئيس الجمهورية في خطاب القسم الذي طالب أولاً الأمة ومجلس الشعب وكل فرد في موقعه بتطوير وتحديث القوانين والنهوض بالأمة إلى مستوى المسؤوليات التي تتطلب ازدهار الوطن خاصة أن المتهم عضو في مجلس الشعب ولا تتسلخ العضوية خارج قبة المجلس ذلك أن المفهوم أن الطبيب يكون طبيباً عندما يكون مبضع الجراح في يده وفي كل حين وكذلك القاضي يكون في هذه الصفة أينما كان ولا تتسلخ عنه صفة القاضي وبالتالي فإن عضو مجلس الشعب يمارس حقاً كفله الدستور في التعبير عن رأيه داخل المجلس أو خارجه ويميل لخطاب سيادة الرئيس لهذا أرى أن فعله مباح ويتعين عدم مسئوليته عما نسب إليه.

٨. بعض ما ورد في مخالفة المستشار الأستاذ عباس ديب:

إنني أخالف الأكثرية بما ذهبت إليه تأسيساً على أن المتهم هو عضو في مجلس الشعب وتم انتخابه من الشعب ولم يتم تعيينه ومعلوم أن عضو مجلس الشعب يمثل الشعب بأكمله ولا يجوز تحديد وكالته بقيد أو شرط وعليه أن يمارسها بهدي من شرفه وضميره وذلك وفق منطوق نص المادة ٥٢ من الدستور، وحيث إن المادة ٣٨ من الدستور جاءت:

لكل مواطن الحق في أن يعبر عن رأيه بحرية وعلنية بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى وأن يسهم في الرابطة... إلخ

وحيث إن المتهم هو عضو في مجلس الشعب فإنه ابتداءً يقوم بفعل من صلب واجبه الملقى عليه...

وتنتهي المخالفة في نهايتها للقول:

ومعلوم أن الدستور هو الأب الروحي للقانون والذي هو أيضاً قانون وضعي يتعين أن يتماشى مع مصلحة البلاد والمواطنين فهو قابل للتعديل والتغيير تبعاً لما يستجد في الزمان والمكان من ظروف اجتماعية واقتصادية أو علمية تتطلب النهوض بالأمة والعمل على تطوير المجتمع وحيث إن ما يكون مقبولاً

ومستساغاً في زمن من الأزمان وفي وقت من الأوقات يصبح وهمياً غير مقبول وغير مستساغ في زمن ووقت لاحق تبعاً للهدف في تطور الإنسان وفي الفهم المتطور في المعايير والقيم الإنسانية ذلك للوقوف في وجه الرجوع إلى الوراء ودفعاً نحو حياة أفضل ينهض بها الوطن بأبنائه ويرقى الوطن وقد سارعت الأمم نحو مستقبل أفضل مما أقدمت عليه من تطوير لمفاهيم وقيم إنسانية جمعت أطراف وألواناً لأفكار متعددة نظمها الفكر في تداول إنساني حضاري، الأمر الذي أرى فيه أن فعل المتهم من أعمال الإباحة وبالتالي لا إثم عليه ويتعين إعلان عدم مسئوليته مما نسب إليه.

## الفصل التاسع عشر

### استقلال القضاء في السعودية بين النص التشريعي والواقع العملي\*

د. صفاء جابر\*\*

ثمة تجارب قضائية يمكن أن نطلق عليها تجارب فوق خط الفقر في الاستقلال القضائي وإما تقف عنده أو دونه قليلاً. أما الحالة السعودية في التنظيم والاستقلال القضائي فتتنمي إلى تجارب تحت خط الفقر حيث يعيش قضاؤها تحت خط الفقر المتعلق باستقلال القضاء وهذا يتضح من خلال النقاط التالية:

---

\* تم إعداد هذه الورقة بعد انتهاء المؤتمر.

\*\* باحثة حقوقية سعودية.

## أولاً: الصعيد التشريعي

نصت المادة ٤٦ من النظام الأساسي للحكم بأن "القضاء سلطة مستقلة" ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية. كما نصت المادة الأولى من نظام القضاء على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير حكم الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية وليس لأحد التدخل في القضاء. غير أن ما يلاحظ على هذا النص هو تفرغه من محتواه بمجموعة أخرى من النصوص فالمادة ٤٤ من النظام الأساسي للحكم جعلت الملك مرجعاً للسلطات الثلاث<sup>(١)</sup>.

فالمملك هو رئيس مجلس الوزراء (المادة ٥٦ النظام الأساسي للحكم) ويعين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويعفيهم (المادة ٥٧/أ النظام الأساسي للحكم) كما أن له حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه (المادة ٥٧/ج النظام الأساسي للحكم)<sup>(٢)</sup> والملك يعين من في رتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن هم في المرتبة الممتازة ويعفيهم من مناصبهم (المادة ٥٨ النظام الأساسي للحكم)<sup>(٣)</sup>.

ويختار الملك أعضاء مجلس الشورى الذين تحدد حقوقهم وواجباتهم، وكافة شئونهم بأمر ملكي (المادة ٣ نظام مجلس الشورى) وإذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأي سبب يختار الملك من يجل محله (المادة ٧ نظام مجلس الشورى) ووفقاً للمادة ٦٨ من النظام الأساسي للحكم فإن للملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه. بل لا يعفى عضو مجلس الشورى من عضويته بناء على طلبه إلا إذا عرض رئيس المجلس ذلك على الملك. وتقتصر صلاحية مجلس الشورى على اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نافذ ودراسة ذلك في المجلس وعلى مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك والذي يقرر بدوره إصدار هذا النظام من عدمه (المادة ٢٣ نظام مجلس الشورى). وحيث إنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وأي وظيفة حكومية، أو إدارة أي شركة، فإن للملك أن يقرر غير هذا إذا رأى أن هناك حاجة إلى ذلك (المادة ٩ نظام مجلس الشورى).

أما ما يتعلق بالسلطة القضائية والتي يعد الملك مرجعاً لها كما ذكرنا ذلك سابقاً فإن تعيين القضاة وإنهاء خدمتهم يتم بأمر ملكي بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء (المادة ٥٢ النظام الأساسي للحكم) كما أن الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية (المادة ٥٠ النظام الأساسي للحكم).



وإذا كان أعلى سلطة قضائية تتمثل في مجلس القضاء الأعلى<sup>(٤)</sup> فإن المرسوم الملكي رقم م/٤ الصادر في ١٤٠١/٣/١ هـ قد عدل الفقرة أ من المادة السادسة من نظام القضاء بحيث أصبح يعين رئيس هيئة مجلس القضاء الأعلى الدائمة من بين الأعضاء بأمر ملكي. وكانت الفقرة قبل التعديل تنص على أن يرأس هذه الهيئة أقدم أعضائها في السلك القضائي. والتطور الإيجابي في هذا الصدد أن الفقرة ب من المادة السادسة من نظام القضاء عدلت بالمرسوم الملكي رقم م/٧٦ في ١٤/١٠/١٣٩٥ هجرية بحيث أصبح رئيس الهيئة العامة بمجلس القضاء الأعلى رئيس هذا المجلس بعد أن كان يرأس هذه الهيئة وزير العدل.

أما أعضاء مجلس القضاء الأعلى فإن خمسة منهم يكونون متفرغين بدرجة رئيس محكمة تمييز يعينون بأمر ملكي ويكونون الهيئة الدائمة للمجلس بالإضافة إلى خمسة أعضاء غير متفرغين وهم رئيس محكمة التمييز أو نائبه ووكيل وزارة العدل وثلاثة من أقدم رؤساء المحاكم العامة في المدن الآتية (مكة، المدينة، الرياض، جدة، الدمام، جازان) ويكونون مع الأعضاء الخمسة السابقين هيئة المجلس العامة وهؤلاء القضاة يعينهم وزير العدل.

أما بالنسبة لمحكمة التمييز فإن رئيسها يعينه الملك وتمت تسمية نواب رئيس محكمة التمييز بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى (المادة ١١ نظام القضاء).

أما المحاكم العامة والجزائية والتي تؤلف من قاض أو أكثر فإن تأليفها وتعيين مقرها وتحديد اختصاصها بقرار يصدر من وزير العدل بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى (المادة ٢٢ والمادة ٢٤ نظام القضاء).

وبناء على المادة ٥٣ من نظام القضاء يجري التعيين والترقية في درجات السلك القضائي بأمر ملكي بناء على قرار مجلس القضاء الأعلى كما أنطت المادة ٥٥ من نظام القضاء بالأمر الملكي نقل أعضاء السلك القضائي أو نديهم أو إعارتهم خارج السلك القضائي. كما أجازت لوزير العدل في الحالات الاستثنائية أن يندب أحد أعضاء السلك القضائي داخل السلك أو خارجه لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر في العام الواحد.

ويرخص وزير العدل للقضاة بالإجازات حيث يجوز للوزير استثناء أن تبلغ الإجازات المرضية التي يحصل عليها القاضي خلال ثلاث سنوات، ستة أشهر بمرتب كامل وثلاثة

أشهر بنصف مرتب ويجوز له تمديدتها بموافقة مجلس القضاء الأعلى ثلاثة أشهر أخرى بنصف مرتب (المادة ٥٦ نظام القضاء).

أما فيما يتعلق بانتهاء خدمة القضاة فإنه في غير حالتي الوفاة والإحالة على التقاعد بلوغ السن النظامية تنتهي خدمة عضو السلك القضائي بأمر ملكي بناء على قرار من مجلس القضاء الأعلى (المادة ٨٦ نظام القضاء).

## ثانياً: على صعيد التطبيق والممارسة

تظهر مسألة استقلال القضاء بوضوح في القضايا الحساسة وبالذات السياسية والأمنية منها ويتضح هذا الأمر من خلال الأمثلة التالية:

١- عدم إمكانية رفع الدعاوى على المسؤولين والوزراء ومؤسسات الدولة وهذا يتناقض مع مبدأ أن حق التقاضي مكفول للجميع إذ أن هذا المبدأ لا يسري على إطلاقه فوفقاً للمادة ٣٥ من اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية لا تسمع الدعوى على الجهات الحكومية إلا بإذن من المقام السامي بسماعها. ويكون الاستئذان قبل إقامة الدعوى ضد الجهات الحكومية خاصة الدعاوى التي تكون فيها الجهة الحكومية في موقف المدعى عليها. كما يكون طلب الاستئذان من المقام السامي في سماع الدعوى ضد الجهة الحكومية بالكتابة من المحكمة لوزارة العدل.

٢- إجراءات المحاكمة وكونها معيارياً غير متوافقة مع قواعد المحاكمات العادلة ذلك أن نظام التقاضي السعودي على درجة واحدة بداية وتمييز وفقاً للمعايير القضائية الخاصة في المملكة. والأدهى من ذلك نظام تمييز الأحكام الذي عالجته المواد ١٧٨-١٩١ من نظام المرافعات الشرعية<sup>(٥)</sup> والمواد ١٩٣-٢٠٥ من نظام الإجراءات الجزائية<sup>(٦)</sup> والذي يتلخص في أن الطعن على الأحكام الصادرة عن قضاة الدرجة الأولى يطعن فيه بالتمييز بالاعتراض عليه ويسلم هذا الاعتراض إلى القضاة الذين أصدروا الحكم فإن اقتنعوا بالرد عدلوا حكمهم وإذا لم يقتنعوا عززوا حكمهم ورفعوه إلى محكمة التمييز فإذا اقتنعت الأخيرة بحكمهم أيدته.

والمملكة العربية السعودية من البلاد القليلة التي تصدر فيها الأحكام القضائية من المحاكم الشرعية والجزائية دون تسبب لهذه الأحكام ولا يعتبر هذا الحكم باطلاً لعدم

التسبب وهذا يرجع إلى عدم وجود نصوص قانونية مدونة ملزمة للقضاة لهذا فالقاضي يجتهد برأيه. "إن تسبب الأحكام من أعظم الضمانات التي فرضها القانون على القضاء إذ هو مظهر قيامهم بما عليهم من واجب تدقيق البحث وإمعان النظر لتعرف الحقيقة التي يعلنونها فيما يفصلون فيه من الأقضية وبه وحده يسلمون من مظنة التحكم والاستبداد"<sup>(٧)</sup>.

وإذا كانت تدخلات السلطة التنفيذية تؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة على استقلال القضاء فإن للخلفيات المسبقة والتدخلات الفئوية تأثيراً مؤكداً على استقلال القاضي واتباعه نهجاً موضوعياً في الأحكام التي تصدر عنه، ومن الأمثلة على ذلك القضايا التي تكون هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر طرفاً فيها ضد الصوفية في الحجاز والشيعية في المنطقة الشرقية والليبراليين في عموم السعودية، وحيث إن أفراد الهيئة وأغلب القضاة تربطهم مرجعية فكرية وعقدية واحدة لذا غالباً ما تكون الأحكام معروفة سلفاً في مثل هذه القضايا، خاصة مع تمتع أفراد الهيئة في عملهم باعتبارهم ضابطة عدلية فهم جهة ادعاء وهم شهود في آن واحد.

٣- أوامر التوقيف وفقاً للمادة ١١٢ من نظام الإجراءات الجزائية: إن وزير الداخلية هو الذي يحدد ما يعد من الجرائم الكبيرة الموجبة للتوقيف بناءً على توصية رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام الذي يرتبط مباشرة بوزير الداخلية، ومن جهة أخرى فإن مدة توقيف المتهم قد تصل إلى ستة أشهر دون محاكمة من تاريخ القبض عليه يتعين بعدها مباشرة إحالته إلى المحكمة المختصة أو الإفراج عنه (المادة ١١٤ نظام الإجراءات الجزائية)<sup>(٨)</sup> وبعد إحالته للمحكمة قد يبقى لمدة أطول من ذلك دون البدء فعلاً في محاكمته.

٤- ترتيب عقوبات على نتائج باطلة قانوناً كالاقرافات التي تؤخذ تحت تأثير التعذيب، فقد حظر التعذيب في نزع الاقرافات وفقاً للمادتين ٢<sup>(٩)</sup> و ٣٥<sup>(١٠)</sup> من نظام الإجراءات الجزائية غير أن الأمر السامي رقم ٨/١٣٨ في ١٤٠٦/١/٣٠ هـ أوجد مسوغاً للتعذيب وباعتبار الأمر كذلك فإن من ارتكب أعمال التعذيب لم يخالف القانون ولا يعد مرتكباً لجريمة التعذيب إذا عرض الأمر على المقام السامي فقد نص الأمر على: "ويجب التأكيد على الجهات المختصة بعدم تعذيب المتهمين أو مسهم بشيء من التعزير لأخذ الاعتراف بالقوة وإذا دعت الحاجة لشيء من ذلك فيجب ألا يتم إلا بعد العرض على المقام السامي".

وحيث إن تصديق الاعترافات شرعاً يتم أمام القاضي المختص فإن المعتقلين السياسيين الذين يمثلون أمام القاضي لتصديق أقوالهم فإنهم عندما يسألهم القاضي عن صحة أقوالهم

فيدلون أمامه ويقررون أنها أخذت تحت تأثير التعذيب فلا يقوم فعلاً بتصديقها، ثم يؤخذون مرة أخرى فيخضعون للتعذيب مجدداً إلى أن يتم تصديق أقوالهم، حتى أن البعض منهم أخذ للقاضي أكثر من مرة ليعاد للتعذيب ثم يصدق القاضي ذاته على اعترافاتهم.

٥- عدم تقنين التعزيرات مما يفتح المجال لإبدال العقوبات من السجن والجلد وغيرهما من العقوبات الأخرى لأن قاعدة التعزير فضفاضة تمتد من ضربة بالسوط إلى ضربة بالسيف. على أن هناك جهوداً طيبة نادى بها الشيخ عبد المحسن العبيكان عضو مجلس الشورى والمستشار بوزارة العدل لتقنين الأحكام والتعزيرات وهي الآن محل دراسة للشروع فيها من جهة مجلس الشورى نأمل أن يعجل بها لتصدر كأحكام عامة تعمدها المحاكم في المملكة العربية السعودية كافة.

٦- عدم تمكين المتهمين من حق الدفاع عن أنفسهم وتوكيل محامين عنهم بالذات في القضايا السياسية التي تحت يد المباحث العامة، وأما في القضاء العادي فإن عمل المحامي معوق فهو لا يستطيع الاطلاع على التحقيق والمستندات والوثائق في ملف المتهم إلا بعد جهد جهيد وشروط خاصة عالجتها المادة ١٩ من اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة. حيث يمكن للمحامي الاطلاع على أوراق الدعوى والتحقيق بأن يقدم طلباً بذلك، وأن يقتصر الاطلاع على الأوراق الخاصة بالقضية التي توكل فيها، وأن يتم الاطلاع عليها في المكتب الذي هي موجودة فيه وبإشراف المسئول عنها في الجهة، ولا يمكن المحامي من تصويرها أو إعطائه صوراً منها. أما إذا رفض طلبه بالاطلاع على أوراق الدعوى فينقدم بطلب إعادة النظر في طلبه لرئيس الدائرة ويكون قرار هذا الأخير كتابياً ونهائياً.

٧- عدم الشفافية والعدالة في المحاكمات وبالذات في محاكمة السياسيين الذين لديهم وجهة نظر مختلفة مع النظام حيث إن محاكمتهم إذا تمت فإنما تتم في جلسات خاصة غير علنية ولعل محاكمة الإصلاحيين الثلاثة د. عبد الله الحاقد، ود. متروك الفالح، والصحفي علي الدميني الذين تقدموا بخطاب في ١٥/١٠/٢٠٠٤م إلى الملك عبد الله ولي العهد آنذاك. اشتكوا فيه لجهة عدم علانية وشفافية المحاكمة التي أجريت لهم ومما جاء فيه الفقرات التالية:

(أ) نشير إلى سجننا نحن المعتقلين من دعاة الإصلاح الدستوري والمجتمع المدني منذ ١٤٢٥/١/٢٥ هجرية (٢٠٠٣/٣/١٦م). ونتجه إليكم طالبين الإنصاف، بعد صدور قرائن قوية من القضاء تدل على تعسف في استخدام الصلاحيات. ونعلمكم أن هيئة الادعاء ظلت

تماطل وتسوف في إجراءات محاكمتنا، حتى لم يتح لنا أن نحضر محاكمة إلا بعد مرور خمسة أشهر على اعتقالنا (١٤٢٥/٦/٢٣هـ) (٢٠٠٤/٨/٩م).

وأن الهيئة القضائية لمحاكمتنا منذ إحالة القضية، صدرت منها تصرفات تدل على المماطلة والتسويق أيضاً، وعلى الالتفاف على مفهوم علانية المحاكمة، وقد وقعت منها أمور تطعن في مصداقيتها وحيادها.

وقد حاولنا أن نرد ما أصابنا من حيف القضاء، ولاسيما في مسألة حقنا في محاكمة علنية، فكتبنا إلى أصحاب الفضيلة رئيس وأعضاء الهيئة مرات عديدة، ولم نجد أي تفهم للموضوع، فكتبنا إلى معالي الرئيس الأعلى للقضاء منها الخطاب الذي موجزه (أطلقوا سراحنا من دون تعهدات ظالمة، أو حاكمونا علانية)، وآخر شرحنا فيه المعايير الشرعية والدولية لمفهوم علانية الجلسات، بتاريخ ١٤٢٥/٨/١٢هـ وهو عن مفهوم علانية المحاكمات. وأخيراً بتاريخ ١٤٢٥/٨/٢٣هـ الذي موجزه علانية المحاكمات هي الخطوة الأولى في تعزيز استقلال القضاء).

(ب) إن ما وقع من القاضي سعود العثمان أثناء الجلسة الرابعة (المفترضة) بتاريخ ١٤٢٥/٨/٢٣هـ جعلنا نياس من انتظار الإنصاف، حتى في الإجراءات الشكلية للمحاكمة. حيث إن القاضي تجاوز ما فعلته الهيئة من التقاف على مفهوم العلانية، متجاهلة معيار العلانية الشرعي والدولي وهو حضور الصحافة والجمهور، التي أرادت الهيئة أن تحرف مضمونها بقصرها على حضور قريبين لكل معتقل، وتجاوز القاضي سعود العثمان صلاحياته وأقره العضوان الآخران فأمر الجنود باستخدام العنف المادي لإجبارنا على حضور الجلسة، ولو كان يملك أداة تجبرنا على الكلام لفعل.

أتاحت الهيئة للمدعي العام أن يتلو مذكرة الاتهام، التي جرمتنا بشتى التهم الدينية والعلمية والسياسية، مطالبة بأقصى العقوبات، وتليت المذكرة على جمهور فيه رجال الصحافة المحلية والإعلام، ومندوبو وكالات الأنباء العالمية. فكيف نتيج له أن يتهمنا علناً، وتجبرنا على أن يكون دفاعنا سراً، ماذا وراء ذلك؟

(ج) لا بد من ربط التصرفات التي صدرت من الهيئة مع بعضها لكي يتبين هذا المبدأ، من خلال ما يلي:

١- تتيح العلانية للمدعي العام، وتحرمها على المتهمين عندما يقومون بالدفاع.

٢- تبلغنا في وقت متأخر من الليل، قبل ساعات من موعد المحاكمة، ومن دون علم المحامين، لكي تمثل محاكمة (صورية) العلانية، (سرية) الحقيقة.

٣- تلتف على مفهوم العلانية، الذي له معيار شرعي هو أن الجمهور شهود الله في أرضه، كما قال الرسول صلى الله عليه وسلم، وقد جاء في المعايير الدولية تحديد يضبط مفهوم العلانية بأنها هي التي يتاح فيها حضور الصحافة والإعلام والجمهور أي لا تكون بحضور زوجة المتهم أو ابنه أو أخيه كما يتوهم القاضي سعود العثمان عضو الهيئة القضائية.

إن أكبر دليل على مساوئ المحاكمة السرية، ما صدر من القاضي سعود العثمان، حيث تصرف تصرفات عديدة، خرج بها عن سمة القاضي الطبيعي ومنها ما يلي:

(أ) عندما أجبرنا على الدخول إلى قاعة المحاكمة، وحاولنا إقناع الهيئة بأن العلانية حق لنا، فرفض ذلك بخشونة وغلظة، وعندما رفضنا الدخول إلى القاعة، ذكر لنا أن من حقه أن يلزمنا بالحضور عنفاً وقسراً، فبيننا له أن وظيفته تنحصر بالإبلاغ بالطرق القانونية المتعارف عليها، ومن حقنا أن نرفض المحاكمة السرية أو نقل، ومن حقه أن يصدر حكماً غيابياً، ولكنه ذكر أن من حقه استخدام العنف المادي لإجبارنا على المحاكمة السرية، فأمر الجنود باستخدام العنف البدني ضدنا، فدفعنا جنود المحكمة دفعاً شديداً، وقد نال العنف من أجسادنا حتى اضطر بعضنا لإجراء فحوصات طبية للتأكد من سلامته من الكسور والرضوض.

(ب) وفوق ذلك خرج عن الحياد الطبيعي للقاضي، عندما ذكر لنا أنه (سبيقينا في السجن حتى يطحن الحب الذي في رعوسنا)، فحكم قبل أن يسمع دفوعنا، ولذلك ذكرنا له (أنك إن صرت خصماً لا قاضياً).

تري لو كانت الجلسة علانية، هل تصدر من القاضي مثل هذه التجاوزات؟ هل كان يمكن كشف مثل هذه التجاوزات، لولا إصرارنا على علانية محاكمتنا. من أجل ذلك جاءت المعايير الدولية لتتص على مفهوم محدد لعلانية المحاكمات العلانية، لا مجال فيه للاجتهاد والتدليس، فكلما كانت القضية عامة أو سياسية كانت العلانية ضرورية. فحتى قتلة السادات في مصر، ظفروا بمحاكمة علانية.

## مثال آخر محاكمة الدكتور الشيخ سعيد بن زعير

فقد أيدت محكمة التمييز يوم الاثنين ١٤٢٦/١/٦ هـجـرية الموافق لـ ٢٠٠٥/٢/١٤م الحكم الذي سبق أن أصدره قاضي المحكمة المستعجلة يوم الأحد ١٤٢٥/٨/٥ هـ الموافق ٢٠٠٤/٩/١٩م بسجن د. سعيد بن زعير خمس سنوات من تاريخ اعتقاله يوم السبت ١٤٢٥/٢/٢٧ هـ الموافق ٢٠٠٤/٤/٢٠م.

هذا الحكم الذي أصدره القاضي سعد الشدي في حينه، قضاة محكمة التمييز في الدائرة التي تولت دراسة حكم القاضي ومنهم الشيخ سليمان الفيفي والشيخ سليمان الوهبي رفضوا حكم القاضي وأوردوا عليه جملة من الملاحظات الجوهرية والتي كانت محل رفض القاضي أكثر من مرة، حتى أصبح من المؤكد نقض الحكم وإحالة القضية لقاض آخر للنظر فيها من جديد حيث إن قضاة التمييز مصررون على ملاحظاتهم والقاضي مصر على رفضها وعدم الاستجابة لها، إلا أن ضغوطا مورست على القاضي ليقبل بعض هذه الملاحظات والتي كان أبرزها سؤال د. بن زعير عن التهم التي وجهت إليه وبالفعل أحضر بن زعير للمحكمة لدى القاضي نفسه ووجه له العديد من الأسئلة، إلا أن بن زعير رفض الإجابة على أسئلته مطالباً بحقه النظامي وهو تمكينه من حقه في اختيار محام للترافع عنه، حيث إن هذا الطلب قد جوبه بالرفض منذ اعتقال بن زعير، القاضي رفض السماح لابن زعير بتوكيل محام بحجة انعدام الحاجة لذلك، وقد كان هذا الأمر محل ملاحظة قضاة التمييز في أول الأمر إلا أن التوجيهات التي بلغت للقاضي بلغت لقضاة التمييز أيضا فتنازلوا عن هذه الملاحظة وحكم على د. زعير بخمس سنوات سجناً للحديث الذي أدلى به لبرنامج (منبر الجزيرة) في قناة الجزيرة الفضائية إضافة إلى التحدث في المساجد في أمور لاتهم الناس كما صرح القاضي بذلك في منطوق حكمه.

## إعدام أربعة من المعارضين الشيعة من حزب الله - الحجاز ١٩٨٩ بأثر رجعي لفتوى الحراية التي أصدرتها هيئة كبار العلماء

صدرت فتوى باعتماد العقوبة المغلظة للإرهاب حسب فتوى مجلس هيئة كبار العلماء في فتوى الحراية رقم (١٤٨) بتاريخ ١١/١/١٤٠٩ هـ الموافق ١٩٨٨/٨/٢٤ في دورته الثانية والثلاثين المنعقدة برئاسة عبدالعزيز بن صالح في مدينة الطائف (السعودية) في

الفترة من ٢٠ إلى ٢٤ أغسطس ١٩٨٨. والتي أكدوا فيها بأن الشريعة الإسلامية تعتبر الإرهاب عدواناً وبغياً وفساداً في الأرض لأنه حرب ضد الله ورسوله وخلقه، استناداً إلى الآية الكريمة: { إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِّنْ خِلَافٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ } (المائدة: ٣٣).

وقد جاء في نص قرار المجلس: " إن مجلس الهيئة وبعد وقوع عدة حوادث ذهب ضحيتها الكثير من الناس الأبرياء وتلفت بسببها الأموال والممتلكات والمنشآت العامة قام بها بعض ضعاف الإيمان أو فاقديه من ذوي النفوس المريضة وبما أن المملكة العربية السعودية كغيرها من البلدان عرضة لوقوع هذه الأعمال فقد رأى المجلس ضرورة النظر في تقرير عقوبة رادعة لمن يرتكب عملاً تخريبياً. وانطلاقاً مما ذكره أهل العلم من أن أحكام الشرع إنما تنور من حيث الجملة على وجوب حماية الضرورات الخمس والتي هي: الدين والسنن والعرض والعقل والمال، وما تسببه تلك الأعمال من إخلال بالأمن العام ونشوء حالة من الفوضى والاضطراب فقد قرر المجلس:

من ثبت شرعاً أنه قام بأعمال التخريب والإفساد والاعتداء على الأنفس والممتلكات الخاصة أو العامة كنسف المساكن والمساجد والمدارس والمستشفيات والمصانع والجسور ومخازن الأسلحة والمياه والموارد العامة كأنايب البترول أو نسف الطائرات أو خطفها ونحو ذلك فإن عقوبته القتل.

يؤكد المجلس على ضرورة استكمال الإجراءات الثبوتية اللازمة من المحاكم وهيئات التمييز ومجلس القضاء الأعلى براءة للذمة واحتياطاً للأنفس وإجراء لما عليه البلاد من التقيد بجميع الإجراءات اللازمة شرعاً لثبوت الجرائم".

وفي ١٨/ذي الحجة ١٤٠٨ هـ الموافق الأول من أغسطس ١٩٨٨ حاصرت مجموعة كبيرة من قوات الأمن في إحدى البنايات بمدينة القطيف أربعة من الشبان الشيعة وطلبوا منهم الاستسلام بعد أن أطلق عليهم الغاز المسيل للدموع والغاز الخانق، فتم اعتقالهم واقتيادهم إلى السجن.

بقي الشبان الأربعة في السجن مدة شهرين كاملين بين سجن الحاير في الرياض وسجن المباحث العامة بالدمام، وبتاريخ ١٩ صفر ١٤٠٩ هـ الموافق الأول من أكتوبر ١٩٨٨



حكم على أزهر علي الحجاج، وخالد عبد الحميد العلق، ومحمد علي القروص، وعلي عبدالله الخاتم بالإعدام بالسيف بناءً على فتوى الحراية وبأثر رجعي حيث إن الفتوى صدرت بتاريخ ١٤٠٩/١/١١ هـ الموافق ١٩٨٨/٨/٢٤ أي بعد اعتقال هؤلاء الشبان بثلاثة وعشرين يوماً.

### دور القضاة في المطالبة باستقلال القضاء

وأما دور القضاة في العمل لاستقلالهم الفعلي فإن مما يؤسف له أنه لا يوجد أي دور للقضاة في ذلك فلا صدام ولا مخاشنة ولا حتى حوار بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية بل احتواء تام كامل مطبق من الأخيرة على الأولى يأتي على قاعدة التحالف بين رجال الدين والقضاة جزء منهم. ورجال السلطة من الأسرة الحاكمة، وهذا ما جعل الحكومة تستفحل في تغولها وابتلاعها للسلطتين التشريعية والقضائية، ولعل مناقشة أعضاء مجلس الشورى لقيادة المرأة للسيارة يؤكد ذلك حيث إن رئاسة المجلس أعلنت عدم اختصاص المجلس لمناقشة هذه المسألة بعد صدور فتوى تحرم قيادة المرأة للسيارة من هيئة كبار العلماء التي يعين أعضاها الملك.

بل إن أعضاء السلطة التنفيذية يكونون أحياناً على يسار القضاة فيما يتعلق بإصلاح النظام القضائي ولعل في ندوة مناقشة اللائحة التنفيذية لعمل قاضي الأحوال الشخصية في المحكمة الجعفرية في ٢٠٠٦/٣/٢٨ ما يدل على ذلك حيث رفض بعض رؤساء المحاكم العامة في المنطقة الشرقية تعديل أحكام هذه اللائحة التي سلبت في المادة التاسعة منها من القاضي صلاحية النظر في النزاعات وجعلته موظفاً لتوثيق معاملات الزواج والطلاق وغيرها. في الوقت الذي لم يكن لدى وزير العدل مانع من إلغاء هذه اللائحة بقصد إصدار لائحة جديدة أكثر عدالة.

## الجهود المطالبة بإصلاح القضاء واستقلاله

يمكن أن نذكر المبادرات التالية:

### الأولى: مذكرة النصيحة

التي قدمت للملك فهد في يونيو ١٩٩٢ والتي تصدت لها هيئة كبار العلماء بإصدار فتوى في سبتمبر من العام ذاته انتقدت فيها المذكرة وشككت في نوايا مصدرها وقد أولت هذه المذكرة حيزاً ليس بالقليل فيما يتعلق بإصلاح القضاء واستقلاله ولعل أبرز ما جاء فيها الحديث عن وجود ازدواجية في القضاء باختلاف الجهات الناظرة في النزاع<sup>(١)</sup>، وإلزام القضاء الشرعي بأنظمة وتعليمات تضعف من استقلال القضاء<sup>(٢)</sup>، وافتقار المحاكم الشرعية في كثير من المناطق للإمكانات التي ترفع من مستوى أدائها وكفاءتها مقارنة بغيرها من القطاعات، والتأخير الملحوظ في إنفاذ الأحكام القضائية التي اكتسبت صفة القطعية والصادرة من ديوان المظالم ضد بعض أجهزة الدولة أو قراراتها، وكذلك الصادرة من المحاكم بإعادة الحقوق لأهلها إذا ما تعلقت هذه الأحكام بأجهزة الدولة أو بعض كبار المنتفذين فيها.

وإصلاحاً لهذه الأحوال نصحت المذكرة بما يلي:

أولاً: توحيد جهة التقاضي عبر إلغاء جميع اللجان ذات الاختصاص القضائي بأجهزة الدولة وإحالة صلاحياتها إلى المحاكم الشرعية. والإنفاذ الفوري لما جاء بالنظام الأساسي بجعل المحاكم الشرعية مختصة بجميع أنواع النزاع والجرائم. وقصر اختصاص ديوان المظالم على القضايا التي ترفع ضد الدولة أو الموظفين فيها الناجمة عن صلاحياتهم وولايتهم بالدولة وإحالة جميع اختصاصاته الجزائية والتأديبية إلى المحاكم الشرعية، وتعديل نظامه بحيث يوافق ما جاء في النظام الأساسي بالألا يكون على قضائه سلطان إلا للشرعية الإسلامية.

ثانياً: لتحقيق وضمان استقلال القضاء وضمان سرعة إنفاذ أحكامه وحماية الحقوق قدمت المذكرة الاقتراحات التالية:

١ - رفع جميع القيود التي تحول دون تقديم جميع أنواع القضايا إلى المحاكم الشرعية سواء كان المدعي عليه الدولة أو غيرها.

٢- مراجعة الأنظمة والتعليمات من قبل لجنة تشكل من هيئة كبار العلماء أو مجلس القضاء الأعلى بهدف إلغاء جميع التعليمات التي تحد من صلاحية القضاء الشرعي في نظر بعض أنواع القضايا.

٣- مراجعة نظام القضاء، والنظام الإداري للقضاء وإعادة صياغته بما يليق مع ما جاء في النظام الأساسي من استقلالية القضاة.

٤- حصر إصدار التعليمات الموجهة للقضاء بمجلس القضاء الأعلى.

٥- تعزيز صلاحيات مجلس القضاء الأعلى بما يمكن المجلس من حفظ استقلال القضاء وذلك بما يلي:

أ - أن يعرض على مجلس القضاء الأعلى الأنظمة واللوائح التي تتعلق بمرفق القضاء قبل إقرارها وأن يراعي فيها توصية المجلس أو أن يخول المجلس صلاحية إصدار الأنظمة ذات العلاقة بأعمال القضاء.

ب- أن يكون الترشيح لعضوية المجلس من قبل المجلس نفسه أو هيئة كبار العلماء، وألا يعفى من جرى تعيينه إلا لسبب شرعي أو بلوغ سن التقاعد.

ج- أن يخول المجلس صلاحية مخاطبة جهات الدولة بشأن إنفاذ الأحكام القضائية القطعية ومساءلة من يتسبب في عدم إنفاذها وإحالتها إلى القضاء للنظر في زجره، وإبداء الملاحظات عن التصرفات التي قد تؤدي إلى عرقلة أعمال القضاء أو التعدي على استقلال القضاء.

د- تشكيل مجلس علمي قضائي يرتبط بمجلس القضاء الأعلى ويتولى مهمة دراسة الأنظمة القضائية.

**ثالثاً:** لضمان قيام القضاة بواجبهم نحو تحقيق العدل والتجرد، ورفع مستوى أداء أعمالهم، نصحت المذكرة بما يلي:

١- تعديل نظام القضاء بأن ينص على عدم عزل أي قاض لم يبلغ سن التقاعد إلا لسبب شرعي موجب، ويكون قرار العزل من جهة قضائية وبإجماع القضاة الذين يناط بهم صلاحية الإغفاء أو العزل، ويكون القرار مسبباً ومبيناً للأدلة الشرعية الموجبة للعزل.

٢- إيجاد دورات شرعية للقضاة تبنين فيها قواعد الأحكام وأصول تنزيلها وأدلة الأحكام الشرعية لدى المذاهب الفقهية الإسلامية المختلفة ومقارنة أدلتها وذلك بهدف رفع المستوى الفقهي للقضاة.

٣- أن يشكل ضمن المحاكم الشرعية مجالس قضائية تختص بأنواع القضايا جنائية، أو تجارية أو عمالية، أو إدارية، أو قضايا الحسبة كالمروور ومخالفات الغش التجاري أو غير ذلك، ويكون قضاة هذه المجالس من القضاة الشرعيين بالمحاكم الشرعية والذين تتوفر فيهم القدرات والاطلاع بما يناسب أنواع هذه القضايا.

٤- يتم تدعيم المحاكم الشرعية بعدد من المستشارين ذوي الاختصاص بالمعارف الفنية والعلمية والهندسية والإدارية لتقديم الخبرة للقضاة إذا ما اقتضت الحاجة ذلك.

٥- عقد اجتماعات دورية للقضاة ويتم من خلالها تبادل الرأي الشرعي لزيادة الاطلاع والإحاطة وتمحيص الاجتهاد.

٦- جمع الأحكام القضائية الصادرة من محاكم المملكة.

٧- إنشاء مجلة خاصة بالقضاء في وزارة العدل تقدم ما يحقق تطوير إمكانيات القضاء.

رابعاً: ليسط هيمنة الشرع على الكافة وضمان حقوق العباد وفق النظر الشرعي تظهر الحاجة إلى إنفاذ ما يلي:

١- إنشاء محكمة شرعية عليا، تكون بمثابة محكمة دستورية شرعية يرجع إليها في القضايا الكلية وكل ما يضمن هيمنة الشرع وسيادته على الأمة والدولة، بحيث يكون من صلاحياتها: النظر في الدعاوي بشأن المخالفات الشرعية في الأنظمة واللوائح والتعليمات والتجاوزات والتعديت المخالفة للشرع في أعمال أجهزة الدولة وتفسير مواد النظام الأساسي ونصوص الأنظمة ونحو ذلك مما يعد من أعمال القضاء الدستوري.

٢- لإزالة ما يضر بحق الجماعة، يجب أن تخصص مجالس قضائية ضمن المحاكم الشرعية لقضايا الحسبة كالمروور ومخالفات الغش التجاري، ونحو مخالفات ترك الواجبات الشرعية ويجعل له عدد كاف من القضاة الشرعيين وأن يرتبط بهم نواب هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من الناحية التنفيذية لا الإدارية بحيث ترفع القضايا مباشرة من الهيئة إلى قضاة المحكمة الشرعية المختصين بقضايا الحسبة للحكم فيها.

٣- لضمان وتمكين القضاء الشرعي من حراسة وحفظ حقوق الناس ومنع التجاوزات على حقوق الإنسان الشرعية، يجب أن تبسط هيمنة القضاء الشرعي على رجال الشرطة والأمن ونواب الهيئات ومن في حكمهم، وذلك بأن تحصر قرارات إصدار أحكام السجن والتوقيف لمدة تتجاوز يوماً وليلة وكذلك دخول المنازل أو القيام بعمل يترتب عليه إهدار حق من حقوق الإنسان المقررة شرعاً من قبل أجهزة الضبط الجنائي أو رجال الهيئة أو غيرهم من المنتهزين على صدور حكم بها من قاض شرعي بذلك. وأن يمنع مطلقاً كل ذلك إلا بحكم القضاء الشرعي.

### الثانية: وثيقة رؤية لحاضر الوطن ومستقبله

وهي وثيقة وقعتها ١٠٤ من نخبة مثقفي المملكة يمثلون مختلف الشرائح والانتماءات الثقافية والسياسية والمناطق وقد وضعت هذه الوثيقة في أغسطس ٢٠٠٢ وقدمت للملك عبد الله ولي العهد آنذاك في يناير ٢٠٠٣ وقد ورد فيها:

التأكيد على مبدأ استقلال السلطة القضائية، المقرر نظرياً، والذي لا يتحقق عملياً إلا بتوافر الضمانات الواجب اتخاذها، لتنفيذ مبدأ الاستقلال. كتوسيع صلاحياتها، بإشرافها على جميع أنواع القضاء الاستثنائي، كاللجان شبه القضائية في بعض الوزارات، وإشرافها على التحقيق مع المتهمين وأوضاع المساجين، ووضع هيئة الادعاء العام أيضاً تحت سلطة المجلس الأعلى للقضاء أو رقابته، وإزالة النصوص والتدخلات التي تحد من استقلال القضاء أو فعاليته، أو تحد من حصانة القضاة، ووضع آلية لمتابعة تنفيذ أحكامه، لدى السلطة التنفيذية، بما يكفل هيئته واحترام أحكامه. والإسراع بتدوين الأحكام وتوحيدها، وتقنين التعزيرات، لأن ذلك يضمن العدل والمساواة والانضباط في تطبيق الأحكام. وتوسيع صلاحيات محكمة التمييز. وتوسيع وتعميق برامج إعداد القضاة قبل توليتهم، بما يجعلهم أكثر قدرة على إيجاد حلول عملية للمشكلات المتداخلة المستجدة.

### الثالثة: وثيقة الإصلاح الدستوري أو ما تسمى بالملكية الدستورية

وقد وقع عليها ١١٦ من ممثلي التيارات المختلفة وتضمنت مطالبة عامة كإطلاق الحريات العامة وحرية التنظيم والفصل بين السلطات وانتخاب مجلس الشورى واستقلال القضاء، وقد طالبت بإعلان الحكومة التزاماتها بتطوير نظام الحكم إلى ملكية دستورية، وتشكيل هيئة وطنية مستقلة لإعداد دستور دائم للمملكة يطرح للاستفتاء الشعبي خلال عام

ويبدأ تطبيقه خلال فترة انتقالية لا تتجاوز ثلاثة أعوام. وفيما يتعلق بموضوع استقلال القضاء تضمنت الوثيقة التي صدرت في الرياض ١٦/مارس/٢٠٠٣م ضرورة السعي الحثيث لتعزيز استقلال القضاء، عبر إجراءات وهيكل، تضمن حياده ونزاهته، ولا سيما في القضايا التي تكون الدولة طرفاً فيها، وتحديد القواعد القضائية وتوحيدها وإعلانها، وسرعة البت في القضايا، والتنفيذ الفوري لأحكام المحاكم، وإنشاء محكمة دستورية شرعية عليا، تكون مرجعاً لمشروعية الأنظمة وتفسيرها ولتلقى الطعون فيها.

وبعد اعتقال الإصلاحيين الثلاثة وقع ١٠٠٠ شخصية مذكرة أيدها الآلاف عبر وسائل الإعلام شكوا فيها بحيادية القضاء، وطالبوا فيه بإجراءات تضمن عدالة نظام القضاء واستقلاله. فقد ورد في خطاب الإصلاحيين الثلاثة إلى الملك عبدالله حول هذا الأمر ما يلي: "إن إحدى القضايا التي رفعها ألف شخصية، وأيدها الآلاف عبر وسائل الإعلام بعد اعتقالنا اتهم بها دعاة الإصلاح الدستوري والمجتمع المدني المعتقلون هي أنهم يشككون بحيادية القضاء، وإن ما حدث لنا دليل على أن القضاة بأنفسهم من خلال محاكمتنا قد برهنوا على حاجة استقلال القضاء إلى التعزيز. إن تهمة المعتقلين الأساسية، هو مطالبتهم بإصلاح نظام الحكم نفسه، وأيضاً يطالبون بإجراءات تضمن عدالة نظام القضاء واستقلاله.

## الخلاصة

إنه لا يمكن أن نتصور وجود استقلال للقضاء والقضاة في ظل السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، والمتمثلة بمرجعية الملك لجميع السلطات وتعيينه لأعضاء السلطتين التشريعية والقضائية وعزلهم، إضافة إلى تدخل وزير العدل في شؤون القضاة بالندب والإجازة وغيرها، كما أن انعكاس عدم استقلال السلطة القضائية على أوضاع حقوق الإنسان غاية في الخطورة وهذا يتبين من المحاكمات غير العادلة والتي تفتقر إلى المعايير الدولية لعدالة المحاكمات، حيث لا تتوفر فيها الضمانات الكافية لتحقيق العدالة خاصة في القضايا التي تكون الدولة وأجهزتها الأمنية طرفاً فيها وبالذات في المحاكمات ذات الطابع السياسي والأمني، كما أن الإجراءات القانونية للمحاكمات لا تتوفر العدالة فيها حتى في القضايا ذات الطابع المدني والجزائي، خصوصاً لجهة العلانية والشفافية في المحاكمات ولجهة حق الدفاع وصيانته وتفعيله للقيام بدوره بصورة حقيقية.

## الهوامش

١. المادة ٤٤ تتكون السلطات في الدولة من:- السلطة القضائية. - السلطة التنفيذية. - السلطة التنظيمية. وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة والملك هو مرجع هذه السلطات.
٢. المادة ٥٧ أ- يعين الملك نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء ويعفيهم بأمر ملكي.  
ب- يعتبر نواب رئيس مجلس الوزراء.. والوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء مسؤولين بالتضامن أمام الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة.  
ج- للملك حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه.
٣. المادة ٥٨ يعين الملك من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء.. ومن في المرتبة الممتازة، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي، وذلك وفقاً لما يبينه النظام.  
ويعتبر الوزراء ورؤساء المصالح المستقلة مسؤولين أمام رئيس مجلس الوزراء عن الوزارات والمصالح التي يرأسونها.
٤. تغيير الاسم إلى المجلس الأعلى للقضاء.
٥. المادة الحادية والثمانون بعد المائة : بعد اطلاق القاضي الذي أصدر الحكم المعارض عليه على مذكرة الاعتراض يجوز له أن يعيد النظر في الحكم من ناحية الوجوه التي بني عليها الاعتراض من غير مرافعة. وعليه أن يؤكد حكمه أو يعدله حسبما يظهر له، فإذا أكد حكمه فيرفعه مع صورة ضبط القضية وكامل الأوراق إلى محكمة التمييز، أما إذا عدله فيبلغ الحكم المعدل للخصوم، وتسري عليه في هذه الحالة الإجراءات المعتادة.
- المادة السابعة والثمانون بعد المائة : إذا ظهر لمحكمة التمييز ملحوظات على الحكم فعليها أن تعد قراراً بذلك وترسله إلى القاضي فإذا لم يقتنع بملحوظات محكمة التمييز فعليها إجابتها بوجهة نظره بعد أن يدون ذلك في دفتر الضبط أما إذا اقتنع بها فيعرضها على الخصوم ويسمع أقوالهم ويثبت ذلك في دفتر الضبط ثم يحكم فيها ويكون حكمه هذا خاضعاً للتمييز إذا تضمن تعديلاً للحكم السابق.

المادة الثامنة والثمانون بعد المائة : على محكمة التمييز في حال اقتناعها بإجابة القاضي عن ملحوظاتها أن تصدق الحكم، وفي حال عدم اقتناعها وتمسك القاضي برأيه فلها أن تنقض الحكم كله أو بعضه بحسب الحال مع ذكر المستند وإحالة القضية إلى قاضٍ آخر.

ومع ذلك إذا كان الموضوع بحالته صالحاً للحكم واستدعت ظروف القضية سرعة الإجراء جاز لها أن تحكم فيه. فإذا كان النقض للمرة الثانية وجب عليها أن تحكم في الموضوع، وفي كل حال تحكم فيها يجب أن يتم حكمها بحضور الخصوم وسماع أقوالهم، ويكون حكمها قطعياً بالإجماع أو بالأكثرية.

٦. المادة السابعة والتسعون بعد المائة: ينظر من أصدر الحكم المعارض عليه اللائحة الاعتراضية من ناحية الوجوه التي بني عليها الاعتراض من غير مرافعة ما لم يظهر مقتضى لها. فإن ظهر له ما يقتضي تعديل الحكم عدله، وإلا أيد حكمه ورفع مع كل الأوراق إلى محكمة التمييز، أما إذا عدله فيبلغ الحكم المعدل إلى المعارض وإلى باقي الخصوم، وتسري عليه في هذه الحالة الإجراءات المعتادة.

المادة الثالثة بعد المائتين: إذا قبلت محكمة التمييز اعتراض المحكوم عليه شكلاً وموضوعاً فعلياً أن تحيل الحكم إلى المحكمة التي أصدرته مشفوعاً برأيها لإعادة النظر على أساس الملحوظات التي استندت إليها محكمة التمييز في قرارها. فإذا اقتنعت المحكمة بهذه الملحوظات فعلياً تعديل الحكم على أساسها، فإن لم تقتنع وبقيت على حكمها السابق فعلياً إجابة محكمة التمييز على تلك الملحوظات.

المادة الخامسة بعد المائتين: إذا اقتنعت محكمة التمييز بإجابة المحكمة على ملحوظاتها فعلياً أن تصدق على الحكم. فإذا لم تقتنع فعلياً أن تنقض الحكم المعارض عليه كله، أو بعضه -بحسب الأحوال- مع ذكر المستند، ثم تحيل الدعوى إلى غير مَنْ نظرها للحكم فيها وفقاً للوجه الشرعي. ويجوز لمحكمة التمييز إذا كان موضوع الحكم المعارض عليه بحالته صالحاً للحكم واستدعت ظروف الدعوى سرعة الإجراء - أن تحكم في الموضوع. وفي جميع الأحوال التي تحكم فيها محكمة التمييز يجب أن تُصدر حكمها بحضور الخصوم، ويكون حكمها نهائياً، ما لم يكن الحكم بالقتل أو الرجم أو القطع أو القصاص فيما دون النفس فيلزم رفعه إلى مجلس القضاء الأعلى.

٧. د. رعوف عبيد، ضوابط تسبيب الأحكام الجنائية، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠٠٠. ص ٧.



٨. المادة الرابعة عشرة بعد المائة: ينتهي التوقيف بمضي خمسة أيام، إلا إذا رأى المحقق تمديد مدة التوقيف فيجب قبل انقضائها أن يقوم بعرض الأوراق على رئيس فرع هيئة التحقيق والادعاء العام بالمنطقة ليصدر أمراً بتمديد مدة التوقيف مدة أو مدداً متعاقبة، على ألا تزيد في مجموعها على أربعين يوماً من تاريخ القبض عليه، أو الإفراج عن المتهم. وفي الحالات التي تتطلب التوقيف مدة أطول يرفع الأمر إلى رئيس هيئة التحقيق والادعاء العام ليصدر أمره بالتمديد لمدة أو مدد متعاقبة لا تزيد أي منها على ثلاثين يوماً، ولا يزيد مجموعها على ستة أشهر من تاريخ القبض على المتهم، يتعين بعدها مباشرة إحالته إلى المحكمة المختصة، أو الإفراج عنه.

٩. المادة الثانية: لا يجوز القبض على أي إنسان، أو تفتيشه، أو توقيفه، أو سجنه إلا في الأحوال المنصوص عليها نظاماً، ولا يكون التوقيف أو السجن إلا في الأماكن المخصصة لذلك منهنهما وللمدة المحددة من السلطة المختصة ويحظر إيذاء المقبوض عليه جسدياً، أو معنوياً، كما يحظر تعريضه للتعذيب، أو المعاملة المهينة للكرامة.

١٠. المادة الخامسة والثلاثون: في غير حالات التلبس، لا يجوز القبض على أي إنسان أو توقيفه إلا بأمر من السلطة المختصة بذلك، ويجب معاملته بما يحفظ كرامته، ولا يجوز إيذاؤه جسدياً أو معنوياً، ويجب إخباره بأسباب إيقافه، ويكون له الحق في الاتصال بمن يرى إبلاغه.

١١. وقد نجم عن ذلك مخالفات شرعية خطيرة نذكر منها: تناقض الأحكام الصادرة في القضية الواحدة بسبب اختلاف جهة القضاء فيها، وضياع حقوق الناس وإطالة أمد النزاع في كثير من القضايا للالتباس الحاصل في تحديد جهة الاختصاص بين المحاكم الشرعية واللجان.

١٢. ومن أمثلة ذلك:

أ- القيود التي تصدر من جهات تنفيذية كالإمارات والداخلية والبلديات بعدم نظر المحكمة الشرعية في أنواع من القضايا أو اشتراط الإذن المسبق أو الإحالة إلى القضاء من تلك الجهات قبل النظر فيها. والأمثلة في ذلك عديدة نحو إلزام القضاء الشرعي بعدم قبول قضايا الديات في مواجهة بيت المال إذا كان المتسبب أجنبياً ونحو عدم توثيق العقارات التي لم تخطط لمن كانت بحوزتهم بناء على طلب وزارة الشؤون البلدية والقروية، أو منع النظر في إثبات الإعسار التجاري، أو منع النظر في إثبات إعسار الأفراد إلا بعد طلب الإمارات ذلك إلى غير هذا من أمثلة.

ب- الدفع من بعض جهات الدولة بعدم اختصاص القضاء الشرعي لمنع القضاء الشرعي من النظر في القضية أو لإلغاء الحكم الصادر فيها، أو تبرير عدم الإحالة إليه، وامتناع بعضها عن المثول أمام المحاكم الشرعية ومطالبتها بإلغاء الأحكام الصادرة عنها بعد صدورها وهذا كثيرا ما يقع في أحكام التعزير حيث تُردُّ أحكام القضاء الشرعي على أفراد متهمين بالرشوة والتزوير بحجة عدم الاختصاص.

ج- إلزام وزارة العدل والمحاكم الشرعية بكثير من التعميم الصادرة عن وزارة الداخلية مما أفقد القضاء استقلاليته وحاكميته في القضايا التي تتعلق بتلك التعميم نحو التعميم الصادر بمنع المحاكم الشرعية من إثبات اعتبار المطالب بدين تجاري إنفاذا لنظام المحكمة التجارية.

د- المنع للمحاكم الشرعية من نظر الدعاوي المقامة على جهات حكومية إلا بعد الإذن بذلك. ومنع النظر في قضايا ترفع لدى المحاكم أو ديوان المظالم بحجة أنها من قضايا السيادة كالدعاوي التي تقدم ضد أجهزة الجوازات أو المباحث أو غيرهما.

## الباب السابع

### آفاق مستقبلية للقضاء في العالم العربي



## الفصل العشرون

### التطلع للقضاء الدولي نتيجة عدم فعالية النظم القضائية في العالم العربي

كمال الجزولي \*

#### مقدمة:

بتاريخ الأول من أكتوبر عام ٢٠٠٤م، ويطلب من مجلس الأمن، أنشأ كوفي أنان، الأمين العام للأمم المتحدة، لجنة تحقيق دولية حول الأوضاع في دارفور برئاسة القاضي الايطالى أنطونيو كاسيوس. وفى يناير ٢٠٠٥م استكملت اللجنة عملها، ورفعت إلى الأمين العام تقريرها الذى خلصت فيه إلى أن ثمة ما يدعو للاعتقاد بأن (جرائم ضد الإنسانية Crimes Against Humanity) و(جرائم حرب War Crimes) قد ارتكبت فى هذا

---

\* محام والأمين العام لاتحاد الكتاب السودانيين.

الإقليم، وأوصت، من ثم، بإحالة الملف Referral من قِبَل مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية "ICC" International Criminal Court في لاهاى. أما فيما عدا ذلك فلا يزال الخلاف محتدماً حول ما إن كانت ثمة وقائع تشكل جريمة (إبادة جماعية Genocide) أم لا، حيث استقر الرأي، فيما يبدو، على ترك هذا الأمر لتقرره المحكمة بنفسها، حسبما أوصى التقرير، وحسبما صرَّح بذلك خوان مانديز، المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية<sup>(1)</sup>، لدى زيارته للخرطوم أواخر سبتمبر ٢٠٠٥م.

وبتاريخ ٣١ من مارس عام ٢٠٠٥، وبالاستناد إلى هذا التقرير، وباعتبار أن الوضع في السودان، حسب رؤية مجلس الأمن، ماضٍ في تهديد السلام والأمن الدوليين، أصدر المجلس قراره رقم/١٥٩٣ تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، محيلاً ملف الجرائم المدعى بارتكابها في الإقليم خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٢/٧/١م إلى المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية. ووردت الإشارة في صدر هذا القرار إلى المادة/١٦ من النظام الأساسي للمحكمة (نظام روما لسنة ١٩٩٨م - Rome Statute)، والتي تحظر البدء أو الاستمرار في أى تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام لمدة قد تصل إلى اثني عشر شهراً بناءً على قرار من المجلس نفسه، مشمول بطلب في هذا المعنى إلى المحكمة بموجب الفصل السابع من الميثاق، كما تجيز للمجلس تجديد طلبه هذا بالشروط ذاتها، وهو ما لم يحدث حتى الآن. كذلك وردت الإشارة إلى المادة/٧٥ (جبر أضرار المجنى عليهم reparations to Victims)، والمادة/٧٩ (الصندوق الاستئماني Trust Fund)، والمادة/٢/٩٨ (التعاون فيما يتعلق بالتنازل عن الحصانة والموافقة على التسليم Cooperation With Respect to Waiver of Immunity and Consent to Surrender).

وبعد استلامه من الأمين العام ودراسته للملف الذى يحوى محفوظات ووثائق لجنة كاسيوس، علاوة على تلقيه معلومات بآلاف الوثائق من مصادر أخرى مختلفة، واستجوابه لأكثر من خمسين خبيراً مستقلاً، قرر المدعى العام السيد لويس مورينو أوكامبو، أن المتطلبات القانونية الأولية قد استوفيت، فاتخذ في ٢٠٠٥/٦/٦م قراره بفتح التحقيق، مطالباً السودان وكل الأطراف المعنية (بالتعاون) في هذا المجال.

عند هذا الحد حتى نشبت أزمة حادة بين السودان وبين كل المؤسسات الدولية المعنية بقرار مجلس الأمن. وقد لا يكون مدعاة للقلق، في هذا الإطار، مجرد تحفظ الحكومة، أو حتى احتجاجها بأيّة درجة من القوة، على أى من تلك الإجراءات، كاعتراضها، مثلاً، على

تقرير لجنة كاسيوس، والنتائج التي خلص إليها، وتفنيد المسهب للحجج التي ساقها وتأسست عليها التوصية بالإحالة، طالما وقع ذلك كله باتساق مع التزام السودان بالحقوق والواجبات المترتبة على وضعيته القانونية والسياسية كعضو في الجماعة الدولية. ما يثير القلق حقاً، وعلى نحو خاص، هو المنهج المرتبك الذي أطلقت به أجهزة الدولة خطابها الرسمي في هذا الشأن، واستندت إليه في إدارة الأزمة، حيث توحد خطابها، منذ البداية، في لجاج من الخلط والتخليط بين المفاهيم، مما أربك أداءها، وأفضى به إلى وضعيّة التناقض الذي لا يمكن فضّه بغير إصلاح المنهج كله، حتى يكفّ الموقف الرسمي عن المراوحة بين هتافيّة (الرفض) العاطفي لهذه (المحكمة)، وواقعيّة (القبول) العقلاني بالتعاطي مع قرار الإحالة، وهما الموقفان اللذان ينبغي التمييز بينهما مبدئياً.

لذا، فإن من أهم أهداف هذا البحث الكشف عن الخلل المنهجي في موقف السودان الرسمي القائم على الخلط والتخليط بين ما هو (عارض) وبين ما هو (مبدئي) إزاء المحكمة الجنائية، أي بين التعبير عن الحجج القانونية الدولية (المعترضة) على قرار الإحالة إليها، وهو أمر جائز ومشروع من كل بُد، وبين التعبير عن (عدم الاعتراف) بالمحكمة نفسها، دغ التعاون معها، الأمر الذي لا يجوز بأيّة حال، لا من الزاوية القانونية ولا السياسية ولا الأخلاقية، بالنظر إلى كون السودان ليس دولة معزولة، بل لا يزال، وإلى حين إشعار آخر، عضواً في الجماعة الدولية، وأن الإحالة تمت بموجب المادة ١٣/ب من (نظام روما)، مقروءة مع الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وأن السودان، إلى ذلك، قد مهر بتوقيعه في ٨/٩/٢٠٠٠م، وإن كان لم يصادق بعد، على (نظام روما)<sup>(١)</sup> نفسه الذي أرسى الأساس القانوني الدولي لهذه المحكمة.

### نَهْجَانِ لَا تَالِثَ لَهُمَا

توقيع السودان على هذا (النظام) ، رغم كونه لم يصادق عليه بعد مع أنه لم يسحبه أيضاً، يلزمه، بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩م بعدم اتخاذ أي إجراء أو ترتيب من شأنه إعاقه إنفاذ ما وقع عليه. هذا من جهة، أما من الجهة الأخرى، وبصرف النظر عما يمكن أن يقال عن درجة الالتزام الذي قد يترتب على التوقيع غير المصادق عليه، بل وحتى بافتراض عدم التوقيع أصلاً، فإن الاختصاص قد انعقد للمحكمة الجنائية الدولية، في حالة ملف دارفور، لا لأن دولة طرفاً قد أحالته إليها تحت المادة ١٤/٤<sup>(٢)</sup> مقروءة مع

المادة/١٣/أ<sup>(٤)</sup> من نظام روما، ولا لأن المدعى العام للمحكمة قد قرر مباشرة التحقيق فيه من تلقاء نفسه تحت المادة/١٥/ مقروءة مع المادة/١٣/ج<sup>(٥)</sup> من هذا النظام، وهما الحالتان الوحيدتان اللتان قد يجوز الاستناد فيهما إلى عدم المصادقة على التوقيع كحجة على عدم اكتمال الانضمام، إنما انعقد لها هذا الاختصاص تحت نص المادة/١٣/ب<sup>(٦)</sup> التي تمنح مجلس الأمن سلطة الإحالة إليها Referral تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة<sup>(٧)</sup>.

ومن ثم فإن إثارة المسألة المتعلقة بالتصديق على التوقيع، علاوة على المسألة المتعلقة بالسيادة، والتي سنعرض لها باستفاضة أوفى لاحقاً، تصبح كلها خارج الموضوع، خصوصاً إذا وضعنا في الاعتبار استحالة غض الطرف عن الحقيقة البسيطة المتمثلة في كون توقيع أية دولة على اتفاقية ما إنما يعنى في الواقع ممارستها الفعلية لعمل من أعمال السيادة، بدءاً من قبول السودان بميثاق الأمم المتحدة وانضمامه، منذ استقلاله قبل خمسين عاماً، للمنظمة الدولية<sup>(٨)</sup>.

وإن فالمعطى الأولي الذي تتبغى معالجته، في الحالة الماثلة أمامنا، هو أن مجلس الأمن كان قد فرغ من استخدام سلطته فعلياً، في أول سابقة من نوعها، بإحالة ملف دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية. وبالتالي أصبح على النظام السوداني أن يختار بين أحد نهجين لا ثالث لهما:

النهج الأول هو أن يحزم أمره ويقرر مصادمة مجلس الأمن، في ظل ظروف وطني وإقليمي غير موات، وتوازن دولي ليس في مصلحته، فيضع نفسه والبلاد بأسرها في مجابهة غير محسوبة مع نصوص الفصل السابع من الميثاق، وأهون مآلاتها العزلة الفادحة عن الجماعة الدولية، بكل ما سيزترتب على ذلك من تبيد حتى للأرصدة الشحيحة التي ما انفك يستند إليها، منذ حين، في علاقاته الخارجية، حيث لن تكون لديه أدنى مقدرة على إقناع أحد في هذا العالم غداً، لا الصين ولا روسيا ولا غيرهما، بل ولا في مستوى جبهته الداخلية ذاتها، بما في ذلك الحركة الشعبية شريكته في اتفاق السلام، بمؤازرته في مجابهته (المسلحة) مع المجتمع الدولي ومجلس الأمن و المحكمة الجنائية.

أما النهج الثاني فهو أن يستمسك جيداً بموقعه كعضو شرعي في الجماعة الدولية، ويتقن التعامل مع استحقاقات القرارات الدولية، بما في ذلك قرار مجلس الأمن رقم/١٥٩٣/، بما يفرضه منطق العلاقات والقانون الدوليين في الظرف الراهن.



وللإجابة على السؤال عن أي الخيارين هو خيار النظام لا بد أن نأخذ في اعتبارنا، حسب المعطيات المتوفرة، انقسام الخطاب الرسمي للدولة إلى خطابين ينسجمان حيناً ويتقاطعان أحياناً، خطاب قانوني من جهة، وخطاب سياسي من الجهة الأخرى، ونعرض، من ثم، لأداء كل منهما بإيجاز .

### جدليات القانون والسياسة:

انطلق الخطاب القانوني من دعوى قدرة و رغبة الحكومة السودانية في تعقب ومحاكمة الجناة في دارفور، مدفوعة في ذلك، بأحد أمليين:

الأول : هو التمكن من استصدار قرار من المحكمة الجنائية الدولية تحت المادة/١٧أ من نظام روما بعدم مقبولية الدعوى Inadmissibility، وهو أمر مشروع في كل الأحوال، إذ ليس لأحد أن يتوقع وقوف دولة ما مكتوفة الأيدي بينما لديها من الحجج القانونية ما يحملها على الاعتقاد بكفايته لتأسيس دفع قانوني مرموق في وجه الادعاءات المثارة ضدها.

الثاني : هو التمكن على الأقل من إقناع مجلس الأمن بإصدار قرار مشمول بطلب إلى المحكمة تحت المادة/١٦<sup>(٩)</sup> من هذا النظام بعدم البدء في إجراءات التحقيق أو المقاضاة Deferral لأي مدة أو مدد قد تبلغ في جملتها اثنتي عشر شهراً مما تخوله المادة المذكورة. وهذا باب نرى، على أية حال، أن مشرّع نظام روما لا بدّ قد قصد أن يحتفظ به موارباً، حتى لا تؤدي عملية الإحالة Referral، في حدّ ذاتها، إلى إفقاد المجلس، نهائياً، زمام المبادرة باللجوء الي المعالجات السياسية والدبلوماسية إذا لاح السبيل إلى ذلك لاحقاً، أو إلى تقييد الدولة المعنية من جدوى مراجعة وإصلاح أوضاعها العدلية التي كانت، فيما مضى، تيسر للجناة الإفلات من العقاب Impunity، وتعسرّ على الضحايا بلوغ العدالة Access to Justice، فيما لو توفرت أسباب تلك المعالجات أو ذلك الإصلاح في أي وقت بعد الإحالة، وعلى رأس ذلك عنصر الرغبة والقدرة، مما تنتفي معه الحاجة لولاية واختصاص المحكمة الجنائية الدولية ، وهما في الأصل تكميليان & Complementary Cognizance & Jurisdiction، ينعقدان لها فور ثبوت انعدام العنصرين المشار إليهما، أو أيّ منهما، لدى الدولة المعنية ، وفق الفهم الدقيق لنص المادة ١ من نظام روما<sup>(١٠)</sup>.

وما من شك في أن هذا الخطاب القانوني هو الذي مهّد للسياق الذي تكوّنت من خلاله لجنة التحقيق الوطنية حول الوضع في دارفور<sup>(١١)</sup>، بموجب قانون لجان التحقيق لسنة ١٩٥٤م، والتي مهّد تقريرها الختامي، بدوره، لتأسيس وتشكيل المحكمة الجنائية الخاصة بدارفور، عن طريق القرارين الصادرين عن السيد رئيس القضاة في ٢٠٠٥/٦/٧م و٢٠٠٥/٦/١١م على التوالي، وما تلاهما من أوامر تأسيس وتشكيل لمحكمتين أخريين خاصّتين في الإقليم ممّا سنعرض له في حينه. لكن أمرى تأسيس وتشكيل المحكمة الخاصّة الأولى برئاسة مولانا محمود سعيد أبكم قاضي المحكمة العليا<sup>(١٢)</sup> ليسا بمنأى عن النقد، و يمكن رصد ثلاثة وجوه أساسية لذلك على النحو التالي:

**الوجه الأول:** هو أن المحكمة الجنائية الدولية هيئة عدليّة دولية دائمة نشأت في سياق التطوّر الطبيعي للقانون الدولي، الإنساني والجنائي بالأخص<sup>(١٣)</sup>، كبديل عن المحاكم الجنائيّة الدوليّة الخاصّة المؤقتة، مثال (نورينبرج وطوكيو) في الماضي، أو (يوغسلافيا السابقة ورواندا وسيراليون وأوغندا والكونغو) في الوقت الراهن، وكاستجابة لمطلب شعبي وديموقراطي عالمي لتصريف العدالة الجنائيّة بالمعايير الدوليّة إذا قصرت عنها رغبة الدولة الوطنيّة أو قدرتها<sup>(١٤)</sup>. أما المحكمة الخاصّة الأولى بدارفور فإن كل الظروف والملابسات المحيطة بتأسيسها تشير إلى وقوعها كحدث مؤقت وعارض في سياق النزاع القائم مع لجنة التحقيق الدوليّة (لجنة كاسيوس)، ومع المحكمة الجنائية الدولية، ومع مجلس الأمن، ومع الأمين العام للأمم المتحدة، كضرب من الرد على حجج هذه الجهات؛ في حين أن المحاكم لا تتشكل، في الأصل، لمجرد إفحام هذه الجهة الدوليّة أو تلك، بل لسدّ حاجة ملحة لإدارة العدالة Administration of Justice داخلياً، وبقضاء طبيعي ومقتدر ودائم، ممّا يندرج ضمن أوجب واجبات الدولة في كلّ الأحوال وتحت كلّ الظروف.

**الوجه الثاني:** هو أن المحكمة الجنائية الدولية تمارس اختصاصها على الأفراد إزاء "أشدّ الجرائم خطورة في موضع الاهتمام الدولي، وفق نص المادة/١ من نظام روما الذي يصنف هذه الجرائم ضمن المادة/٥١ منه، كما يعرفها ضمن المادة/٦ بالإبادة الجماعية، والمادة/٧ بالجرائم ضد الإنسانية، والمادة/٨ بجرائم الحرب.

أما محكمة دارفور الخاصّة الأولى (محكمة أبكم) فإن اختصاصها الموضوعي محدّد فقط بالأفعال التي يجرّمها القانون الجنائي السوداني لسنة ١٩٩١م والقوانين العقابية الأخرى، حسب المادة/٥ من أمر تأسيسها. وهذه القوانين تعاقب على جرائم ترتكب في

ظروف عادية، كالقتل (م/١٣٠ من القانون الجنائي لسنة ١٩٩١م)، والاعتصاب (م/١٤٩)، والنهب (م/١٧٥)، والإتلاف (م/١٨٢)، على سبيل المثال، وذلك عندما ترتكب لأسباب ودوافع إجرامية عادية، وليس من بينها الأفعال التي تشكل في ظروف معينة، وبكيفية معينة، "أشد الجرائم خطورة" بالمعايير "الدولية"، إلا إذا اعتبرنا، مثلاً، أن القتل ثاراً للشرف، أو الاعتصاب إطفاء للشهوة الجنسية، هي من الجرائم المصنفة باعتبارها "الأشد خطورة.. في موضع الاهتمام الدولي"، بحيث تتساوى والقتل الذي يُمارس على نطاق واسع، أو الاعتصاب المنهجي، أثناء نزاع مسلح في مجتمع رعوى، بغرض إلحاق أكبر قدر من الأذى المعنوي بالخصم!

ومن أهم ما لاحظته لجنة التحقيق الدولية (لجنة كاسيوس) على منظومة القوانين الجنائية السودانية أنها لا تحظر، بصورة كافية، جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وأنها تمنح سلطات واسعة للأجهزة التنفيذية. وسأقت اللجنة مثلاً على ذلك من أحكام قانون قوات الأمن الوطني لعام ١٩٩٩م، حيث تمكن المادة/٣١ منه عضو جهاز الأمن من القبض على أى شخص وتفتيشه واحتجازه والتحقيق معه. وأتاحت مدة ثلاثة أيام ليقدم للمحتجز أسباب احتجازه. ثم يمكن لمدير الأمن العام أن يمدد الفترة إلى ٣ شهور، ويجوز أن تجدد بموافقة النائب العام لمدة ٣ شهور أخرى. فإذا احتاج الأمر، يجوز للمدير العام أن يطلب من مجلس الأمن الوطني تجديد الاحتجاز لمدة ٣ شهور إضافية! ويحق للمحتجز أن يستأنف هذا القرار أمام القاضي. إلا أنه لا توجد ضمانات بإمكانية الحصول على مساعدة من محام فوراً. كما أن الفترة المحددة للاحتجاز بموجب المادة/٣١ يتم تجاهلها في أغلب الأحيان. وأوردت اللجنة أنها التقت بعدد كبير من المحتجزين في مراكز الاحتجاز الأمنية ممن احتجزوا لفترات طويلة دون الحصول على مساعدة من محام أو المثلول أمام المحكمة. وتمنح المادة/٩ سلطات معينة لعضو الجهاز الذي يعينه مدير الأمن العام لتنفيذ مهام خاصة، إذ يخول احتجاز ممتلكات المحتجزين "وفقاً للقانون". وهناك حق بموجب المادة/٣٢٢ يسمح للمحتجز بالاتصال بأسرته "حيثما لا يخل ذلك بسير الاستجواب والتحقيق في القضية". وتعلق اللجنة على هذه العبارات بأنها تتسم بالغموض. وحتى لو كان أفراد أسرة المحتجز على إطلاع بحق الاتصال به أو بالجهة التي يمكن للأسرة أن تتقدم بطلب للسماح لها بالاتصال به، فمن المشكوك فيه أن تتوفر لديهم الشجاعة لتحدي هالة الخوف التي تحيط بأجهزة الأمن! وتبين التحقيقات التي أجرتها اللجنة الدولية أن الإدارة ترفض في أغلب الأحيان أن تتيح للأسر الاتصال بالمحتجز، و من ثم يصبح المحتجز مجهولاً، وتتجاوز

فترة احتجازه في بعض الأحيان ١٢ شهراً دون توجيه تهمة، ودون تمكينه من مقابلة محاميه، ودون عرضه أمام محكمة أو السماح بزيارته! وفي سجن كوبر بالخرطوم أجرت اللجنة لقاءات مع عدد من هؤلاء المحتجزين، كما علمت أن آخرين قد احتجزوا أيضاً، وفي ظروف مشابهة، في أحد السجون شمال الخرطوم منذ يناير ٢٠٠٤م. واعتبرت اللجنة هذا بمثابة انتهاك جسيم لحقوق المحتجزين، بالمخالفة لنص المادة/٤٣ ج من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وبالمخالفة لنص المادة/٣١ من قانون الجهاز نفسه التي توجب، بعد انتهاء مدة الاحتجاز المحددة والتي أقصاها ٩ أشهر، تقديم المحتجز إلى المحاكمة أو إطلاق سراحه.

ووجهت اللجنة الدولية نقداً إجمالياً قاسياً للنظام القضائي السوداني، معتبرة أنه قد أظهر افتقاره إلى هياكل وسلطة وصدق، كما أظهر افتقاره إلى إرادة كافية للمقاضاة بشكل فعال، وإنزال العقاب بالجناة الذين ارتكبوا الجرائم التي يدعى أنها لا تزال ترتكب في دارفور، وذلك بالنظر لنقش حالة الإفلات من العقاب التي تسود الاقليم، والتي رصدتها اللجنة الدولية تفصيلاً في تقريرها المسهب.

**الوجه الثالث:** هو أن نظام روما يقوم بالأساس على التعاون الدولي للحد من استخدام الحصانات Immunities كأدوات للإفلات من العقاب Impunity، أو كدروع مضادة لتحمل المسؤولية الجنائية، وذلك تطويراً لإرث محكمتي نورمبرج<sup>(١٥)</sup> وطوكيو<sup>(١٦)</sup>، وتكريساً لتطبيقات محكمتي يوغسلافيا<sup>(١٧)</sup> بلاهاي ورواندا<sup>(١٨)</sup> بأروشا. أما أمر تأسيس محكمة دارفور المذكورة فقد جاء غفلاً من أية معالجة لحالات الحصانات التي تشكل عقبة أمام إمكانية إخضاع الأشخاص ذوي السلطة لأحكام العدالة. ومن أهم ما أخذت لجنة كاسيوس أيضاً على قانون الإجراءات الجنائية السوداني لسنة ١٩٩١م أنه يضمن أحكاماً تمنع المقاضاة على هذه الأعمال بشكل فعال. ويمنح قانون الأمن الوطني في المادة/٣٣ منه حصانة قوية وواسعة لأعضاء الجهاز وأجهزة المخابرات والمتعاونين معهم، فلا يُرغم أحد منهم على إعطاء معلومات عن أنشطة المنظمة التي اطلعوا عليها خلال عملهم، وباستثناء موافقة المدير، لا يمكن إقامة دعوى جنائية، أو حتى مدنية، ضد أي منهم عن أية أعمال ارتكبوها ولها صلة بعملهم، والمدير وحده هو الذي يملك الموافقة على ذلك إذا كان هذا العمل يرتبط بمهامهم، إلا أنهم يحتفظون بحقهم في تقديم دعوى للتعويض ضد الدولة. وعندما يوافق المدير على رفع دعوى قضائية ضد أحد أعضاء القوة والمتعاونين معه، وتستند الدعوى إلى

أعمال قام بها خلال عمله الرسمي، سواء كانت خلال أو بعد انتهاء فترة توظيفه، فإنه يقدم إلى المحاكمة في محكمة عادية ولكنها سرية<sup>(١٩)</sup>.

ولعلَّ المفارقة تبيدُ هنا، كأجلي ما تكون، في أنه، وقبل شهرين من تأسيس محكمة أبكم، وسبعة أشهر من تشكيل المحكمتين الأخريين اللتين سنتناولهما في موضعهما، أدخل المُشرِّع السوداني، بموجب أمرين جمهوريين مؤقَّتين صادرين في ١٠/٤/٢٠٠٥م، تعديلين جوهريين: أولهما على قانون الإجراءات الجنائية لسنة ١٩٩١م، وثانيهما على قانون قوات الشعب المسلحة لسنة ١٩٨٦م، بغرض تمكين عناصر الشرطة والجيش من الإفلات من العقاب، وتحصينهم ضد أيَّة مسئولية جنائية جراء ارتكابهم حتى أفعال القتل العمد ضد المدنيين العزل، بحيث لا يقتضى الأمر سوى التعويض أو الدية التي تتكفل بها الدولة حسب منطوق المادة/٧٣ الجديدة من القانون الأول، والمادة/٣٧٩/أ الجديدة من القانون الثاني.

### "السيادة" و خطاب الذرائع:

انطلق الخطاب السياسي للدولة في تلازم متقاطع مع الخطاب القانوني، أول أمره، ومن أعلى المصادر في كلا المستويين التنفيذي والحزبي للسلطة الحاكمة، وبمشاركة نشطة من صحفيين وإعلاميين وكتاب وأئمة مساجد وغيرهم من رموز القوى الاجتماعية الداعمة للنظام، ليدمغ المحكمة الجنائية الدولية نفسها، صراحة أو غمراً، وليس مجرد قرار مجلس الأمن رقم ١٥٩٣، الصادر في ٣١/٣/٢٠٠٥، بإحالة ملف دارفور إليها، وفقاً للمادة ١٣/ب من نظام روما مقروءة في ضوء الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وتأسيساً على نتائج تحقيق لجنة كاسيوس التي أنشأها، بطلب من المجلس، الأمين العام للمنظمة الدولية في ١/١٠/٢٠٠٤، وتقريرها الذي أودع منضدة المجلس في يناير ٢٠٠٥م، بل وليصور هذه المحكمة الجنائية الدولية كثمررة مرة للاستكبار الدولي، وكأداة من أدوات الهيمنة والتسلط الدوليين، وكمعول لهدم السيادة الوطنية، وليهدد، من فوق ذلك كله، بعدم التعاون معها.

إن الحجج المقدمة سالفا تتسم بدرجة كبيرة من الوهن و التناقض الصارخ، فقد وقع السودان علي نظام روما في ٨/٩/٢٠٠٠، و هذا يعني أن الحكومة السودانية إما لم تكن تعلم بالطبيعة الاستكبارية والتسلطية لمؤسسة الهيمنة الدولية التي ينشئها، أو أنها كانت تعلم

ورغم ذلك وقعت عليه تضرعاً وضعفاً، وأيهما كان خيار الحكومة فهو، بلا شك، أمرٌ من الآخر.

ومع ذلك فحجّة السيادة الوطنيّة sovereignty خليقة بالتوقف عندها. ذلك أن ممارسة الدولة لوظائف خارجية قد أفضت، في مرحلة تاريخيّة معيّنة، وبخاصّة منذ القرن السابع عشر، إلى نشأة وتطور القانون الدولي المعاصر باعتباره جماع القواعد التي تحكم العلاقات الدوليّة، والتي تستمدّ محدّداتها، في المقام الأول، من مستوى التطور التاريخي لظاهرة الدولة نفسها من عصر لآخر، ثم من طبيعة الاقتصاد السياسي الذي يسمّ العلاقات الدوليّة في مختلف مراحلها التاريخيّة.

لقد كرسّت معاهدة وستفاليا لسنة ١٦٤٨ أهمّ تلك المحدّدات، آنذاك، في سيادة الدولة الحديثة على مجالها الداخلي. بعبارة أخرى، ولئن كانت الدولة، في أصلها، تمثل التمثيل السياسي لسلطة الطبقة السائدة اقتصادياً، علاوة على كونها المنظمة الوحيدة للعنف المشروع، فإن تلك المعاهدة قد أرسّت، لنحو من ثلاثة قرون، القاعدة المحكمة في العلاقات الدوليّة، والتي تحتكر الدولة الحديثة، بموجبها، السلطة المطلقة لتنظيم فيالق مسلحة لفرض النظام والطاعة على مواطنيها داخلياً بكلّ أشكال العنف المادي والمعنوي، فضلاً عن حماية وحدة واستقلال إقليمها خارجياً بكلّ ضروب القوة العسكريّة. وبالتالي فإن الدولة الحديثة ذات السيادة التي لا تعلق عليها أيّة سيادة أخرى، داخلياً أو خارجياً، قد اعتبرت، تقليدياً، على يد الفقيه جروشيوس وغيره من الأباء المؤسّسين للقانون الدولي الكلاسيكي، بمثابة الشخصية الأساسيّة subject بالنسبة للقانون الدولي، كما اعتبرت الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها مع غيرها من الدول، ثنائيّة كانت أم جماعيّة، بمثابة المصدر الرئيس للقاعدة القانونيّة الدوليّة.

وفي إطار القانون الدولي الحديث أيضاً، وباستثناء تدابير القمع الواردة ضمن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، تمنع المادة/٢٧ من الميثاق تدخل المنظمة الدوليّة في الشؤون الداخليّة لدولة ما. كما تمنع المادة/٢٤ الدول الأعضاء من استخدام أو التهديد باستخدام القوة، في علاقاتهم الدوليّة، ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لغيرها من الدول، أو على أيّ وجه لا يتفق ومقاصد المنظمة. وأكد على ذلك أيضاً إعلان مبادئ القانون الدولي الخاص بالعلاقات الوديّة والتعاون بين الدول، والذي حظر التدخل لأيّ سبب، سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة، في الشؤون الداخليّة أو الخارجيّة لأيّة دولة، والذي اعتمده الجمعية

العامة بموجب قرارها رقم/٢٦٢٥ الصادر في دورة انعقادها رقم/٢٥، بمناسبة يوبيلها الفضى بتاريخ ٢٤/١٠/١٩٧٠م. ولا ريب أن هذا والكثير غيره مما يندرج ضمن القواعد القانونية الدولية المعززة (للسيادة) بمفهومها التقليدي المطلق<sup>(٢٠)</sup>.

على أن علاقات السياسة الداخليّة خلال العقود الماضية، وبخاصة بعد انحسار الحرب الباردة، تطورت إلى آفاق أكثر ديموقراطية وأنسنة. الأمر الذي انعكس جديلاً في سياق آخر لتطور العلاقات الدولية والقانون الدولي، بما فتح أكثر من أى وقت مضى، ولا يزال يفتح، هذه العلاقات والقواعد القانونية الدولية باتجاه رعاية مصالح الأفراد والشعوب، لا الدول وحدها، والاهتمام أكثر فأكثر بتطبيقات القانون الدولي الإنساني، وحقوق الإنسان، ومسائل الديموقراطية، والحكم الراشد، ومحاربة الفساد، وإشاعة الشفافية، وما إلى ذلك. وهكذا أصبح في رأس أولويات المجتمع الدولي الآن ". الاهتمام المتزايد بما يُعرف بالسياسات الدنيا على حساب السياسات العليا. ومفهوم السياسات الدنيا يشير إلى قضايا الفقر، والتنمية، والبيئة، والإيدز، والهجرة، واللاجئين، وغسيل الأموال، وتجارة المخدرات، وحقوق الإنسان، والتحول الديمقراطي، وحكم القانون، والشفافية. هذه القضايا أصبحت تحظى بنفس الاهتمام الذي تحظى به قضايا الحرب والإرهاب والتسلح"<sup>(٢١)</sup>.

كان لا بدّ لهذه التحوّلات الهائلة من أن تتسحب أيضاً، وتدرجياً، على ذلك المفهوم التقليدي للسيادة الوطنيّة، والذي ظلّ سائداً لنحو من ثلاثة قرون. ويؤكد أغلب كتاب القانون الدولي على أن علاقة الدولة بمواطنيها تكف، في الوقت الراهن، عن أن تكون محض شأن داخلي في اللحظة ذاتها التي يتسبب فيها سلوك هذه الدولة نحو هؤلاء المواطنين في كوارث إنسانية، خصوصاً إذا امتدت آثارها إلى دول أخرى. لذلك كان لا بدّ أن يتراجع مفهوم السيادة التقليدي المقدّس لصالح القواعد التي تقتضى التدخل الدولي لأسباب إنسانية كالجرائم ضد الإنسانية مثلاً، والتي أصبحت في موضع الاهتمام البالغ لدى المجتمع الدولي الذي تشبّع بعالمية مبادئ حقوق الإنسان والديموقراطية بمعاييرها الدولية، ممّا يوجب التزامات معينة على الدولة ينبغي أن تراعيها تجاه مواطنيها في كل الأحوال. فإذا امتنعت أو أخفقت في ذلك على أى نحو، أصبح لزاماً على المجتمع الدولي أن يضطلع بمهمة إجبارها على الوفاء بهذه الالتزامات<sup>(٢٢)</sup>.

الشاهد أنه، ولئن كان القانون الدولي لا يزال يقرّ للدولة بسيادتها على إقليمها، بدلالة سلطتها في صون سلامة أراضيها وحمايتها وحدتها واستقلالها إزاء أى عدوان أو تغوّل على

مستوى علاقاتها الخارجية، وهذه، بالحق، قيمة للسيادة لا تقبل القسمة على اثنين، فإن مفهوم السيادة على المستوى الآخر، مستوى العلاقات الداخلية، لم يعد هو نفسه مفهوم وستفاليا القديم، حيث لم تعد الدولة تملك، ملكية مطلقة، كما كان الأمر في السابق، حق التصرف، كيفما شاءت في مصائر وحريات وحقوق شعبها ومواطنيها، بل انفتح المفهوم ليشمل، بالمقابل، سيادة هؤلاء على هذه القيم والمقدرات، بدعم ومؤازرة دولية رسمية ومدنية، وباستخدام آليات الاعتماد المتبادل، في مواجهة سلطة الدولة التقليدية المطلقة. وهكذا أصبح من المتعين على الدولة الحديثة الآن، كي تضمن حماية سيادتها الوطنية حقاً وفعلاً، أن تساوى بين حقوقها هي وحقوق مواطنيها<sup>(٢٣)</sup>.

ومع ذلك فثمة كلمة أخيرة لا بدّ منها، في هذه الناحية، وهي أنه لا ينبغي أن تكون لدينا أية أوهام حول أن اختلافات ميزان القوة الدولي الراهن قد يتيح ثغرات لاستخدام هذه الدلالة الجديدة لمفهوم السيادة كذريعة لتحقيق أجندات خاصة بقوى الهيمنة الدولية. غير أننا ننفق هنا تماماً مع ما ذهب إليه د. صفوت فانوس، أستاذ العلوم السياسية بجامعة الخرطوم، من أن "هذا لا يغير من الواقع الدولي الراهن الذي أصبح يتعامل مع قضايا حقوق الإنسان باعتبارها الهدف الأسمى الذي يجب أن تسعى الدول للارتقاء إليه، وإلا وجدت نفسها في حالة عداء مع المجتمع الدولي، حيث لن تشفع لها مقولة حقها في السيادة الوطنية".

### تناقضات مزمنة في الخطاب القانوني:

ما لبث الخطاب القانوني للدولة أن انقلب علي عقبه ليطلق أخطر التصريحات بإعلان وزير العدل لمستشار الأمين العام للأمم المتحدة المختص بالإبادة الجماعية لدى زيارته للسودان أواخر سبتمبر ٢٠٠٥م: "أن عدة صعوبات تحول دون ملاحقة المتهمين.. الأغلبية لاذت بالفرار واحتمت بقبائلها وأصبح متعذراً معرفة مواقعهم على وجه التحديد أو القرى التي يوجدون فيها.. هؤلاء المتهمون متنقلون وليسوا ثابتين.. الشهود أنفسهم يخفون أحياناً خشية على أنفسهم!" ثم طلب إلى المستشار الدولي أن يعقد مقارنة بين فشل السودان في القبض على المتهمين وفشل بريطانيا في الوصول إلى منفذي تفجيرات لندن<sup>(٢٤)</sup>. أهم ملاحظتين يمكن أن تردا على هذا التصريح الخطير هما:



الملاحظة الأولى: أن مستشار الأمين العام للمنظمة الدولية ليس ملزماً بعقد المقارنة التي طلبها السيد الوزير لسببين، أولهما: وبكل بساطة، أن هذا ليس من اختصاصه، وثانيهما، ببساطة أكثر، أن المقارنة المطلوبة نفسها منعدمة لكون المادة ٨/ من نظام روما تفرّق بوضوح بين المنازعات المسلحة التي تقع في إقليم دولة يوجد فيها صراع مسلح متطاول الأجل تشنه جماعات مسلحة منظمة ضد السلطات الحكومية أو ضد بعضها البعض، وبين أعمال الشعب أو أعمال العنف المنفردة أو المتقطعة.. الخ.

أما الملاحظة الثانية فتتعلق بأن المعيار الأساسي الذي تقوم بموجبه ولاية المحكمة الجنائية الدولية كقضاء مكمل للولاية القضائية الجنائية الوطنية Complementary، هو توفر واحدة على الأقل من حالتين:

**الأولى:** أن تكون الدولة بأجهزتها العدلية والقضائية كافة (غير قادرة) على تعقب الجناة والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة، أو

**الثانية:** أن تكون (غير راغبة) في ذلك حتى بافترض توفر عنصر (القدرة) لديها.

وما من شك في أن أعجل نظرة إلى هذه القاعدة الأساسية التي تحكم عمل المحكمة الجنائية الدولية والتي تقرر، أصلاً، بشأن انعقاد أو عدم انعقاد اختصاصها Jurisdiction أو ولايتها Cognizance، سوف تكفي للكشف عن مدى خطورة تطوع الضابط الأول للقانون في البلاد First Law Officer بالإعلان الجهير عن أن دولته غير قادرة حتى على معرفة أماكن تواجد المتهمين، دَعُ القبض عليهم ومحاكمتهم!

وتأكيداً لهذا الارتباك فإن السيد وزير العدل سرعان ما عاد هو نفسه، مرةً أخرى، وقبل انقضاء أسبوع واحد على تصريحه المشار إليه، لا لينفي مضمونه جملة وتفصيلاً فحسب، بل وليوعز، من فوق ذلك، بأنه ليس هو مصدره، رامياً كل من يزعم عجز الدولة السودانيّة عن ملاحقة ومحاكمة مجرمي دارفور بأن لديه "مآرب سياسية!"، ومتهماً الغرب بذلك على وجه مخصوص بقوله: "إن ما تثيره الدوائر الغربية عن عجز الحكومة عن ملاحقة المتهمين بجرائم في دارفور وعن ضعف المحاكم الخاصة بمحاكمتهم تشويش لسمعة القضاء السوداني.. وتحقيق لمآرب سياسية!"<sup>(٢٥)</sup>.

ثم ما لبث السيد الوزير نفسه أن عاد مرة ثالثة، في منتصف أكتوبر ٢٠٠٥م، ليبلغ السيدة سيما سمر، مقررة حقوق الإنسان في السودان، بأن .. السودان غير ملزم وغير خاضع لقوانين المحكمة الجنائية الدولية نظراً لعدم توقيعه على اتفاقية روما!<sup>(٢٦)</sup>.

وبالإضافة إلى المحكمة الجنائية الخاصة التي سلفت الإشارة إليها، والتي سبق تأسيسها وتشكيلها بالفاشر في في ٦/٧ و ٢٠٠٥/٦/١١م برئاسة قاضي المحكمة العليا محمود سعيد أبكم، أصدر السيد رئيس القضاء في ١١/١٦ و ٢٠٠٥/١١/١٨، على التوالي، أمرى تأسيس بالرقمين/ ١١٢٨ و ١١٢٩، وكذلك قرارى تشكيل لمحكمتين جنائيتين خاصتين جدينتين بدارفور، إحداهما في نيالا برئاسة قاضي المحكمة العليا جار النبي قسم السيد، والأخرى في الجينية برئاسة قاضي المحكمة العليا أحمد أبو زيد. وينطبق، بطبيعة الحال، على أمرى تأسيس المحكمتين الأخيرتين النقد ذاته الذى سبق أن طال أمر تأسيس المحكمة الأولى من زاوية وقوعه فى سياق النزاع مع لجنة كاسيوس والمحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن والأمين العام للأمم المتحدة، وليس لسدّ حاجة ملحة لتصريف العدالة Administration of Justice، كإحدى أوجب واجبات الدولة فى كل الأحوال وتحت كل الظروف، إضافة إلى عدم معالجته، بوجه خاص، لحالات الحصانات Immunities التى تيسر للأشخاص ذوى السلطة الإفلات من أحكام العدالة Impunity. لكن، ولئن كان ذلك النقد قد طال، ضمن ما طال، عدم اتساق أمر تأسيس المحكمة الأولى مع المعايير الدولية للعدالة الجنائية من جهة خلوه من ممارسة الاختصاص على مرتكبي "أشد الجرائم خطورة فى موضع الاهتمام الدولى" وفق منطوق المادة/١ من نظام روما الذى يصنفها ضمن المادة/٥١ منه، كما يعرفها ضمن المواد/٦، ٧، ٨ على التوالي بالإبادة الجماعية Genocide، والجرائم ضد الإنسانية Crimes Against Humanity، وجرائم الحرب War Crimes، وهى التى يعقد الاختصاص بها، على وجه التعيين للمحكمة الجنائية الدولية حال عدم قيام المحاكم الوطنية بذلك لأي سبب، فإن أمرى تأسيس المحكمتين الأخيرتين قد نصّأ، ضمن المادة/٥ من كل منهما على الاختصاص بالفصل فى "الأفعال التى تشكل جرائم بموجب... القانون الدولى الإنسانى". على أن مطعناً جديداً ينشأ هنا للأسف. فعلى الرغم من أن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التى يكون السودان طرفاً فيها هى ممّا يندرج، بوجه عام، ضمن العلم القضائى Judicial Notice، حسب نص المادة/١٤٣/د من قانون الإثبات لسنة ١٩٩٣م التى تنص على أن .. تأخذ المحكمة علماً قضائياً بالمسائل الآتية، وهى.. د/ كل دولة تعترف بها حكومة السودان، وبصفة عامّة كل الشئون الدولية والسياسية المتصلة بعلاقات السودان

الخارجية"، إلا أن آلية استصحاب المواثيق الدولية قضائياً تستوجب، من الناحية العملية، تقنينها، ابتداءً، في إطار التشريع الوطني، خصوصاً حين يتعلق الأمر بالجانب الجنائي، وبالأخص جانب العقوبة منه، إذ ليس من المتصور أن يمتد عمل قاضي الجنايات، مثلاً، إلى اتفاقيات جنيف الأربع المبرمة في ١٢/٨/١٩٤٩م، ليستخلص منها عناصر وأحكام الجرائم "الأشد خطورة في موضع الاهتمام الدولي"! وحتى لو فعل فأني له أن يقرّر، من تلقاء نفسه، العقوبات المناسبة لها، والقاعدة الذهبية "ألا عقوبة إلا بنص"!

### استمر خطاب الدولة وأدائها على هذه الحالة من الارتباك:

فمن جهة: بين الموقف المبدئي من المحكمة ذاتها، والذي ينبغي أن يتسم بالثبات والرسوخ، وبين الاعتراض العارض على إجراء محدد في قضية بعينها.

ومن الجهة الأخرى: بين المغالطة الغليظة التي لا تجوز في شأن توقيع السودان على نظام روما، الأمر الذي ينفية بإصرار السيد وزير العدل النائب العام، والذي هو بمثابة الضابط الأول للقانون في البلاد، وبين الحقيقة الساطعة، الثابتة، والتي تصرخ بأعلى صوتها من مضابط المنظمة الدولية بأن هذا الوزير نفسه هو من وقع نيابة عن السودان في ٨/٩/٢٠٠٠ علي معاهدة روما!

ومن الجهة الثالثة: بين أهمية التوقيع نفسه، فيما إذا كان الاختصاص قد انعقد للمحكمة الجنائية الدولية بموجب المادة ١٣ أ أو ج من نظام روما، وبين عدم أهميته فيما إذا كان هذا الاختصاص قد انعقد لها بموجب الإحالة إليها، كما في حالة ملف دارفور، من مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية تحت المادة ١٣ ب، مقروءة في ضوء الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. واستطراداً، فلعلّ هذا هو السبب الذي يدفع الآن بالولايات المتحدة الأمريكية، رغم سحبها توقيعها على هذا النظام، للاجتهاد في إبرام أشكال مختلفة من المعاهدات الثنائية مع أكبر عدد من الدول، وعلى رأسها، في المنطقة العربية، مصر والأردن، بعدم تسليم مواطنيها إلى المحكمة الجنائية الدولية، خوفاً على عسكرييها الذين تبعث بهم لأداء مهام خارج حدودها، في مواقع مختلفة من العالم.

ومن الجهة الرابعة: بين مطالب العدالة الجنائية الدولية حسب طبيعة الجرائم المحددة التي يصنفها نظام روما، وبين نوعية الجرائم المنصوص عليها في القانون الجنائي لسنة ١٩٩١م والقوانين الجنائية الأخرى.

ومن الجهة الخامسة: بين عدم النص على الجرائم المصنفة بالمعايير الدولية، كما في أمر تأسيس محكمة دارفور الخاصة الأولى، وبين الاكتفاء بالنص على مصدرها الدولي، كما في أمري تأسيس المحكمتين الأخريين، دون تقنينها ضمن التشريعات الوطنية لأغراض جدية التطبيق القضائي كما ينبغي.

ومن الجهة السادسة: بين تأكيد القدرة، أحياناً، على القبض على الجناة ومحاكمتهم، وبين إعلان العجز عن ذلك، أحياناً أخرى.

ومن الجهة السابعة: يبلغ هذا الارتباك قمته في تأكيد الوزير، بعد ذلك كله " .. استعداد السودان للتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية شريطة ألا تكون بديلة للمحكمة الوطنية!" (المصدر نفسه). فإذا علمنا أن عمل المحكمة الجنائية الدولية الأصلية أن تكون بديلة للمحكمة الوطنية حال ثبوت عجز أو عدم رغبة الدولة المعنية في محاكمة مرتكبي أشد الجرائم خطورة واستحواداً على الاهتمام الدولي، فإن (اشتراط) وزير العدل للتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية (ألا تكون بديلة) عن المحكمة الوطنية يصبح، في هذه الحالة، بلا معنى محدداً!

### الحكومة السودانية و تقرير المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية:

ذهب وزير العدل لدى مقابلته مقررة حقوق الإنسان في السودان، السيدة سيما سمر، الي أن حكومته غير معنية بأمر المحكمة الجنائية الدولية نظراً لعدم تصديقها (لاحظ "عدم تصديقها" هذه المرة وليس "عدم توقيعها") على نظام روما الذي أنشأها. غير أن المفارقة ما تلبث أن تتبدى هنا، في التو والحين، فيما نشرته الصحف السودانية، نقلاً عن صحيفة نيو فيشن الكينية، وبالتزامن مع تصريح السيد وزير العدل، من اتفاق السودان وأوغندا على "تنفيذ!" مذكرة الاعتقال الصادرة من نفس المحكمة الجنائية الدولية بحق جوزيف كوني، زعيم جيش الرب، وثلاثة من كبار قادته!<sup>(٢٧)</sup>.

ضف إلى كل هذا الارتباك ما كشف عنه القاضى الأرجنتيني لويس مورينو أوكامبو، المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية، فى تقريره الدورى أمام جلسة مفتوحة لمجلس الأمن صباح ٢٠٠٥/١٢/١٣، من أن تعاون الحكومة السودانية معه خلال الفترة المنقضية كان (جيداً!)، وأنها وافقت، فى ذلك الإطار، على استقبال ممثل من مكتبه فى فبراير ٢٠٠٦م "لوقوف على سير المحاكم الوطنية ومدى مطابقتها للمعايير الدولية ونظام روما!"، مُعرباً عن تطلعه إلى "مزيد من التعاون الإيجابى!" وإلى ذلك قال إنه اختار أن يبدأ "تحقيقاً شاملاً" حول عدد من "جرائم الاغتصاب الجماعى وقتل عدد كبير من الأفراد وغيرها"، سوى أن فريقه المكوّن من ٢٩ خبيراً لم يتمكن من مقابلة الشهود داخل السودان. وأضاف أنه فحص حالات مائة شاهد محتمل خارج السودان، وأن مكتبه حلل أكثر من ٢٥٠٠ مادة جمعتها لجنة التحقيق الدولية، وأنه يتوقع المساعدة من ١١ دولة و١٧ من جماعات حقوق الإنسان. وأكد أن القائمة التى تضم ٥١ مشتبهاً فيه غير ملزمة، وأن على فريقه إعادة التحقيق فيها. وقدم لمجلس الأمن قائمة بالأعمال التى يريد تنفيذها أو يعجز عن ذلك ومن بينها حماية الشهود، كما أبلغ المجلس بأن المحكمة السودانية الخاصة أدانت ١٣ من بينهم واحد أدين فى جريمة قتل من ضمن ١٦٠ مشتبهاً به. وقال إنه يدرس ما إن كان ثمة تعارض بين المحاكمة وعملية السلام (الصحافة، ٢٠٠٥/١٢/١٤م). وعقب تقرير السيد أوكامبو عقد مجلس الأمن، بحضوره، جلسة مغلقة أشادت بعض الدول الأعضاء خلالها بتعاون الحكومة السودانية والخطوات التى اتخذتها، بينما تحفظت كل من فرنسا وبريطانيا والدانمارك ورومانيا والأرجنتين واليابان، حيث "لم ترَ تقدماً" على صعيد المحاكمات رغم أن الملف قد أُحيل إلى المحكمة الجنائية الدولية منذ ستة أشهر!

أهم ما فى هذا التقرير أنه أرسل إشارات مهمة إلى حكومة السودان، على رأسها تأكيد استقلالية المحكمة الجنائية الدولية عن مجلس الأمن، وعدم تبعيتها له أو لأية جهة أخرى، وهى مسألة فى غاية الأهمية بالنظر لحدثة هذه المؤسسة. فهل استقبلت حكومة السودان تلك الإشارات بحقها المستحق، أم دفعتها بالشعارات الطنانة؟ سنحاول التماس الإجابة فى الوقائع التالية:

من الجهة الأولى: ما كاد المجلس يفرغ من إجراءات نظر التقرير، حتى سارعت الحكومة، بالفعل، إلى تلمينه إيجابياً، حيث وصفه، فى نيويورك، السيد حسن حامد مستشار بعثة السودان بالأمم المتحدة، بأنه "جاء فى مجمله متوازناً ومهنيّاً لأن هناك تعاوناً من جانب

الحكومة، ومساعي لتحقيق العدالة، ولوضع حدٍّ لحالات الإفلات من العقاب". كما وصفه السيد وزير العدل النائب العام بأنه "موضوعي ومنصف للسودان"، كاشفاً عن زيارة قام بها للبلاد في ٢٠٠٥/١١/١٧ وفد من المحكمة الجنائية الدولية ضمَّ السيدة سيلفيا فيرناندز، المستشارة الخاصة للمدعى العام، والسيد فافي هود مستشاره للتعاون الدولي، والسيد فاكيسو مشيشوكي كبير المستشارين بمكتب مسجل المحكمة، وأنهم عقدوا معه مباحثات مطوّلة شاركت فيها وزارات العدل والخارجية والدفاع وأجهزة الأمن والمخابرات والشرطة، و.. أوضحنا لهم موقفنا بأمانة.. وطرحنا لهم الخطوات التي اتخذتها الحكومة من تكثيف للتحريات وتفعيل للنيابات وتنشيط للمحاكمات"، وأنه لم يكن من المناسب الإعلان عن تلك الاجتماعات "حتى لا يسوء فهمها"، وقد خرج الوفد "بانطباعات ممتازة"، وكنا متفائلين بأن "تقريرهم سيكون إيجابياً".

لكن من الجهة الأخرى: سرعان ما عادت تصريحات السيد النائب العام لتتقاطع مع التقرير بالتشديد على أن الحكومة "لن تسمح لمحققي المحكمة الجنائية الدولية بدخول دارفور!"، وأنهم "ليس لهم اختصاص داخل السودان!"، وأن تحقيقهم نفسه "ليس ضرورياً!"، مع ملاحظة أنه قد تفادى، هذه المرة، حُجته السابقة بأن السودان لم يوقع على نظام روما، مكتفياً بالقول، دون تفصيل، إن التعاون مع المحكمة بشأن دارفور "سيستند إلى المحادثات فقط!"

أما من الجهة الثالثة: فقد انقلب السيد أوكامبو بالمقابل، وفي اليوم التالي مباشرة، ليرفض تحديد أيّ "مدى للتعاون الذي تبديه السلطات السودانية حيال التحقيق في جرائم دارفور"، ساحباً، فيما يبدو إفصاحه الجهير السابق الذي حدّد بموجبه ذلك المدى بأنه كان (جيداً!)، وليجاريه في ذلك الأمين العام للمنظمة الدولية، السيد كوفي أنان، الذي أكد أنه "من السابق لأوانه معرفة ما إذا كانت الحكومة السودانية تتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية بشأن التحقيقات التي تجريها في انتهاكات دارفور!"، مضيفاً أن "الأخطار ما زالت تكتنف الوضع.. وهناك عناصر إجرامية وعصابات تشن هجمات على عمال الإغاثة، وهناك مناطق لا يمكن لأحد أن يدخلها"<sup>(٢٨)</sup>.

لم يكن مستغرباً، بطبيعة الحال، ألا يفوّت المندوب البريطاني لدى المنظمة الدولية، أمير جونز باري، تلك الفرصة التي واثته للتصعيد، خاصة أن حكومته قد اتخذت، كما قد رأينا، موقفاً متحفظاً في مجلس الأمن من التأمين على تعاون السودان أو الإشادة بإجراءاته حيال

العدالة فى الإقليم، فانطلق يعلن: "أن هناك سلطة مركزية تشرف على الخروقات فى دارفور.. وسيتمّ تتبّع المسؤولين إلى أن يتمّ الوصول إلى الرأس الذى يعطى أوامر هذه الخروقات!" (المصدر).

وأما من الجهة الرابعة: فما إن لاح ذلك التصعيد حتى سارع السيد وزير العدل النائب العام "للترحيب الحار" بمقدم بعثة المدعى العام للمحكمة فى فبراير ٢٠٠٦م، ولتأكيد "استعداد الحكومة للتعاون والتجاوب معها"، مبيناً أنهم "سيعملون على إقناعهم بالخطوات التى اتخذت بشأن المحاكمات"، ومُعرباً عن "أمله فى أن تكون زيارة البعثة خاتمة لمسلسل الاتهامات ضد السودان!" (المصدر). على أن الأمر الجديد والجدير بالاعتبار حقاً، فى هذه التصريحات، هو تشديد السيد الوزير، هذه المرّة، على ما أسماه "بإمكانية التكامل بين المحكمة الدولية والمحاكم الوطنية التى باشرت أعمالها فى دارفور لمحكمة المتورّطين فى أحداث الإقليم" (المصدر). وبصرف النظر عن خلوّ لفظ "التكامل" بين المحكمتين، فى هذا السياق، من أيّة دلالة قانونية محدّدة، فإن المرء لا يستطيع إلا أن يلمح، بتركيز أكبر، التناقض الصارخ بين الجزم الذى تشي به نبرة هذا التصريح القاطعة بإمكانية محاكمة المتورّطين فى جرائم الإقليم، وبين النبرة السابقة المستعصية للأمر برمته، ضمن إعلان السيد الوزير نفسه، أواخر سبتمبر الماضى، لمستشار الأمين العام للأمم المتحدة المختص بالإبادة الجماعية، بأن ثمة "صعوبات تحول دون ملاحقة المتهمين"، وأن "الأغلبية لاذت بالفرار واحتمت بقبائلها" لدرجة أضحي متعذراً معها مجرد "معرفة مواقعهم على وجه التحديد أو القرى التى يوجدون فيها"، كما أن "الشهود أنفسهم يخفون" خشية العواقب<sup>(٢٩)</sup>. وهكذا فإن وصف السيد الوزير، فى خاتمة تصريحه الجديد، للإجراءات التى اتخذتها حكومته بأنها (يجب) أن تفسّر "بأننا نقوم بعمل طيب ومقنع للمحكمة الجنائية الدولية" إنما يقوم، فقط، على افتراض هذا (الوجوب) تعسفاً، دون توفر أشرطه المنطقية، علاوة على كونه يتقاطع، وبحدّة، مع قوله الذى لم نستطع، للأسف، أن نقف على معنى محدّد له بأن "التعاون مهم، ولكن يجب ألا يفسّر بأن المحكمة الجنائية الدولية ستكون بديلاً للمحكمة الوطنية"<sup>(٣٠)</sup>. ذلك أن الأمر لا يخرج، فى مجمله، عن أحد ثلاثة احتمالات: فإما أن يوكل، وبجديّة مقنعة، إلى المحكمة الوطنية بالمعايير الدولية، وإما أن تتولاه المحكمة فى لاهاي، وإما أن تتعنّت الحكومة فلا تفعل هذا ولا ترضى بذلك! ولكلّ حالة، بالطبع، حكمها: فإذا طرقتنا سبيل المحكمة الوطنية كفى الله المؤمنين القتال، أما إذا تركنا الأمر يتداعى إلى السبيل الآخر فإن التعاون، فى هذه الحالة، سوف يصبح لازماً، وأما إذا جمّدت الحكومة هكذا فى خاتمة الخيار الثالث فلن ينتهى

بها سوى للمغامرة بحشر البلاد والعباد، وليس نفسها فحسب، في مصيدة الفصل السابع من ميثاق المنظمة الدوليّة، وذلك، بالقطع، رقص لا تملك له شعراً في ساحة موازين القوى الدوليّة والإقليميّة كما سبق ونوّهنا!

هذا هو منطق الأشياء كما ينبغي أن نفهمه، وكما يفهمه "المجتمع الدولي" الذي، وعلى حدّ تعبير رئيس تحرير جريدة الصحافة المحسوب على الحزب الإسلاموي الحاكم "... لم يعد يثق بلجان الحكومة واقتراحاتها وعودها، وليس هذا من فراغ، فالحكومة ثبت أن هوايتها المراوغة وليس العمل الدُغرى المستقيم، وما تمثيلات القبض على قطاع الطرق باعتبارهم جنجويد ومحاکمتهم بتلك الطريقة المضحكة إلا نموذج لنوعيّة تلك الألاعيب الصغيرة التي لم تجد وأفقدت النظام مصداقيّته"<sup>(٣١)</sup>.

### مظاهر الخلل في التعامل الحكومي مع الأزمة:

مظاهر الارتباك السياسي والقانوني هذه، وما تتطوى عليه من خلط وتخليط بين المفاهيم الفكرية من جهة، وبين المواقف السياسيّة العمليّة من الجهة الأخرى، لن يفضى، يقيناً، في نهاية المطاف، سوى لكارثة إقصاء السودان نفسه من موقع الذات subject في حقل العلاقات الدوليّة، وإفقاده، تبعاً لذلك، صفة العضو الفاعل في إطار الجماعة الدوليّة والقانون الدولي والشرعيّة الدوليّة، بكل ما يترتب على ذلك من شرور ليست غير متوقعة، فضلاً عن كون هذه الشرور مرشحة لأن تقع، لا على رأس النظام وحده، وإنما الشعب والبلاد بأسرهما، أخذاً في الحسبان بالإمكانات الهائلة التي يوفرها الفصل السابع لمجلس الأمن، من جهة، ومن الجهة الأخرى بالحالة الراهنة لميزان القوى الدولي والإقليمي، تحت عنوان القطبيّة الأحاديّة التي تجعل من الانزلاق بمقاصد الشرعيّة الدوليّة إلى نقائصها احتمالاً قائماً في الواقع المنظور! فالفصل السابع يشكل، بالحق، منزلقاً في غاية الخطورة، بصرف النظر عمّا إن كان تفعيله قد جرى بالحق أم بالباطل.

ولعلنا في غنى عن التأكيد على كون الكفاح إزاء الضغوط الخارجية لم يعد يقتصر في عالم اليوم على تعبيرات التحشيد العاطفي التقليديّة من مواكب ونظارات وبيانات ومذكرات وشعارات وما إلى ذلك، بقدر ما أضحي العنصر الأساسي فيه هو الرهان على المعرفة وإتقان المناهج والوسائل والأساليب السياسيّة الحديثة لمجابهة التحديات المطروحة،



وإلا تحوّل الأمر برمته إلى محض غوغائية لا تبقى ولا تذر. وهكذا فإن الشعارات المجانية اليائسة التي دأبت بعض القوى الداخلية على الترويج لها، بكثافة ونشاط، وسط شعوب بلداننا، في هذا الوقت بالذات، وفي الظرف الذاتي والموضوعي المعطى، تخدّل بها هذا الضرب من الكفاح، وتستبطن عائدته، ولا تتورّع عن استثمار العاطفة الوطنية، بل والدينية أيضاً بحسب الحال، لدى هذه الجماهير، لصرّفها عن التعويل على هذه المناهج والوسائل والأساليب الحديثة، ودفعها، بدلاً من ذلك، إلى خوض معارك دونكيشوتية لا تبقى ولا تذر، إنما هي، بكلّ المعايير، دعاوى استنزائية تنسب الكفاح في جبهات الحريّات العامّة وحقوق الإنسان الأساسيّة والقانون الدولي الإنساني لمكائد الاستكبار العالمي! ومؤامراته ومصالح عملائه!، مستهدفة من ذلك، بوعي أو بدونه، كسر الرغبة لدى هذه الشعوب في مواصلة الكفاح على هذه الجبهات، على قسوته وصعوبته، وإجهاض الإنجازات العظيمة التي تحققت لها من خلاله، على محدوديتها النسبية حتى الآن. إن الحُجّة الأساسيّة التي تنطلق منها هذه الدعاوى اليائسة هي أن موازين القوى الدوليّة الراهنة لا تتيح لشعوبنا أن تحقق، الآن وفوراً، كلّ ما تتمناه، على قاعدة كل شيء.. أو لا شيء all or none!

والواقع أن اتفاقية السلام الموقعة في ٢٠٠٥/١/٩م والدستور الانتقالي لسنة ٢٠٠٥م يفترض فيهما أن يؤسسا للسلام الشامل وللتحوّل الديمقراطي. ومع ذلك فإن من فادح الخطأ حقاً أن نحاول نسبة أي مهادد لأي من هذين الهدفين العزيزين إلى مطلب انضمام بلادنا لحملة التضامن والتعاون من أجل تكريس قيم ومبادئ العدالة الجنائية الدوليّة التي تعتبر، كما سبق وأوضحنا، حلماً إنسانياً قديماً ظلت البشرية تدفع باتجاهه نحواً من قرن بأكمله، وتعكف، الآن، على حراسته ودعمه وتطويره والدفاع عنه حملة شعبية نشطة في مختلف بلدان العالم، تعرف بالحملة من أجل المحكمة الجنائية الدوليّة CICC - Campaign for the ICC، والتي ما فتئت كرتها الثلجية تتشكل، منذ حين، كقسم متقدّم من أقسام الحركة المدنيّة التاريخيّة التي يتسم بها عصرنا في الوقت الراهن، جنباً إلى جنب مع حركات الخضر الناشطة في مجال حماية البيئة، فضلاً عن حركات المناهضة للعولمة أو ما يعرف أحياناً بحركات أعداء الرأسماليّة والكثير غيرها. إن ابتسار الوعي بمجمل هذه الحركة المدنيّة التاريخيّة في مجرد دمغها بتهمة العداء لبلادنا، أو رمي نشاطها المنخرطين، تطوعاً، في خدمة قضيتها النبيلة بمحض العمالة لقوى الاستكبار الدولي، وربما (الصهيونيّة العالميّة!) أيضاً، دغ أن تتفاصر خطانا حتى الآن، للأسف، عن اللحاق بها، فلا يعدو كونه شكلاً دراماتيكيّاً من أشكال الحوّل السياسي!

إن أزمنا الوطنية الراهنة، في حقيقتها، وعلاوة على الغياب التام لهذه القيم والمبادئ والمعاني عن الفضاء السياسي لإدارة الدولة، ورغم النصّ على أغلبها، للعجب، في الاتفاقية والدستور الانتقالي، إنما تتمثل، أيضاً، فيما تعانیه جبهتنا الداخليّة، بسبب هذا الغياب، من تفكك مريع لا يهيئ سوى الوضع الوحيد المواتي، بشكل نموذجي، لأي طامع في اختراق السيادة الوطنيّة، حتى بالمفهوم الكلاسيكي الذي سلفت إشارتنا إليه، والذي يتضمّن احتكار الدولة للسلطة المطلقة على مواطنيها خلال القرون الثلاثة الماضية، قبل أن يفضى تطوّر القانون الدولي إلى تطوّر هذا المفهوم، بالتبعية، بحيث أضحت علاقة الدولة بهؤلاء المواطنين تكف عن أن تكون محض شأن داخلي، لتندرج ضمن شواغل المجتمع الدولي، في اللحظة ذاتها التي يتسبب فيها سلوكها نحوهم في كوارث إنسانية. بدون هذا الوضوح التام حول المكامن الأساسية للأزمة لن نستطيع أن ندرك ولو شيئاً يسيراً من مفاتيح حلها.

نحن، إذن، أمام شرط تاريخي شديد التعقيد والاستثنائية، تشبّك بموجبه القضية الوطنيّة بالقضية الاجتماعيّة، ويقترن مصير البلاد بمصير النظام، فضلاً عن كون هذا الشرط يزداد تعقيداً بقيامه في ظلّ ترتيبات لم يشترك في تقرير ثقلها الأساسي، من بين كلّ مفردات التعدّد السوداني، بكلّ انتماءاتها وتوجهاتها الفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سوى طرفين لا يمكن لأىٍّ منهما، أو حتى لكليهما معاً، ادعاء أدنى طاقة على استيعاب هذا التعدّد أجمعه، أو حتى أغلبه، لا في الشمال ولا في الجنوب، لا في الشرق ولا في الغرب. وتجنّ من فوق ذلك كله، لتفاقم من هذا التعقيد، ضغناً على إيالة، حالة الوجود الحربي الأجنبي المكثف في البلاد، لأول مرة منذ جلاء عساكر الإنجليز عنها قبل أكثر من خمسين سنة! ولا غرو، فالأثرة والتكالب والمكابرة وشحّ النفس كانت من أبرز سوابب الرؤية التبسيطية المسطحة التي أغوت الحكومة بأن تتوهّم إمكانية استمالة الطامعين الخارجيين على حساب المعارضين الوطنيين!

وكان لا بدّ لوضعية الارتباك هذه من أن تنعكس، بالضرورة، على موقف الحكومة من إحالة ملف الجرائم المدّعى بوقوعها في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، حيث كانت قد نامت، زمنياً، في عسل الاطمئنان، غافلة عن أجدات عرابي (السلام)، حتى أفاقنا على القرار رقم/ ١٥٩٣ يصدر عن مجلس الأمن، فما لبثت أن ثارت ثائرتها، وقامت بقيامتها، لتخلط في هذا الخضم، كما أسلفنا، بين لغة الاتهام، من جهة، للمجلس، أو لكتلة ذات أثر وخطر داخله، باستهداف (سيادة) السودان (بأطماعها)، وهي لغة لا تخلو من صواب، وبين

لغة العداء، من جهة أخرى، للمحكمة نفسها، كونها محض (مكيدة استكبارية)، فيما يشبه إعلان الحرب عليها، وهي لغة معطوبة تماماً، وبين لغة (الإنكار)، من جهة ثالثة، لتوقيعها على نظام روما الذى أرسى الأساس القانونى الدولى لهذه المحكمة، وإعلانها، بالتالى، عدم التزامها بالتعاون معها، وهي لغة (فضائحية) بامتياز، وبين لغة الحجاج (القانونى) المستند إلى نفس نظام روما، من جهة رابعة، بإعلانها توفر عنصرى (الرغبة) و(القدرة) لديها فيما يتصل بملاحقة ومحاكمة الجناة، وهي لغة محيرة، أو فلنقل إنها تحتاج إلى (إثبات) عملياً على أقل تقدير!

ما يهمنا هنا هو أن خيار الحكومة انتهى بها، فى المحصلة النهائية، وبأجهزة إعلامها، وتصريحات رسميتها، وكتابات صحفيتها، إلى تصوير المحكمة (مؤامرة عدوانية)، فى أصل فكرتها، على السيادة الوطنية، ومن ثمّ مطالبة الشعب، كالعادة، بمؤازرتها ومظاهرتها فى (معركتها) معها على هذا الأساس، وتلك هي النتيجة الكارثية التى كان لا بدّ أن تترتب على جملة تلك المقدمات الخاطئة! فحتى بافتراض الصّحة، جدلاً، فى هذا الزعم الخاطئ، فإن الحكمة البسيطة كانت تستوجب التوقف عن التعاطى مع مفهوم (السيادة) ذى الارتباط الوثيق بمفهوم (الوطن) كما لو كان حظ كفاية إذا استمتعت به الأنظمة سقط عن الشعوب، مثلما تقتضى التعامل مع هذه الشعوب باعتبارها شريكاً كاملاً فى العملية السياسية الوطنية، لا كمحض مقول من الباطن، أو مجرد جماعات من الفعلة المسخرين لخدمة سيادة الأنظمة!

مسألة المحكمة، والأمر كذلك، ليست ممّا يمكن فصله، كما ترغب حكومة السودان، عن مجمل شروط الأزمة الوطنية العامة ومحدّداتها. وليست معالجتها، بالتالى، ممّا يمكن أن يتمّ بمعزل عن جملة ترتيبات لا غنى لها، بدورها، عن جملة مقدمات يقع عبء تسييرها، ابتداءً، وحسب طبيعة الأشياء ومنطقها، على عاتق الحكومة وحدها، وأوّل ذلك: قضية الجبهة الداخلية. فما من شكّ ألّبتة فى أنه لم يعد ثمة مناص، قبل أىّ شئٍ آخر، من أن تسارع الحكومة إلى ترميم شروحات الجبهة الداخلية التى تسببت فيها بنفسها، بل إعادة بنائها بالكامل فى شراكة مستقيمة مع كلّ القوى السياسية والمدنية والجهوية. فالأطماع والمخاطر الأجنبية المتفاقمة التى ما تنفكّ تتهدّنا، فى هذا المفصل الدولى والإقليمى التاريخى الدقيق، بالاجتياح الساحق الماحق على النموذجين الأفغانى والعراقى، ليست كشفاً أرخميديسياً تشغل الحكومة بجذب أنظار الناس إليه صباح مساء، فالجمر تحت الأقدام، لو علّمت، وملء الأكف! حال جبهتنا الداخلية ممّا يدركه، يقيناً، ويعوّل عليه، كثيراً، حتى أهل

تلك الأطماع والمُهدّات أنفسهم، دونما حاجة لأدنى جهد استخبارى! وإعادة بناء هذه الجبهة مطلب بُحَّت الحناجر الوطنيّة من المناداة به، بما فى ذلك طائفة مفكرين حتى من داخل القوى الاجتماعيّة الداعمة للنظام، كونه الترياق الأساسى لهذه المخاطر التى باتوا يستشعرونها بعمق. غير أن عمليّة إعادة البناء المطلوبة تحتاج إلى قدر كبير من التنازل من جانب النظام عمّا ظلّ يتوهّم أنه حق خالص له وحده، سواء على صعيد المشاركة فى السلطة بنسب وأوزان عادلة، أو إجراء الإصلاحات القانونيّة والقضائيّة اللازمة، أو ردّ الظلمات ودفع الأضرار بما يصطّلع عليه الآن، عالمياً، بالعدالة الانتقاليّة، أو تفعيل مطلب المحاسبة السياسى والدستورى على قاعدة الشفافيّة، أو تفعيل الإطلاق العملى للحريّات العامّة والحقوق الأساسيّة المنصوص عليها والمضمونة بالنصوص الدستوريّة، بما فى ذلك تيسير حق تنظيم الأحزاب السياسيّة والمنظمات المدنيّة وإصدار الصحف بلا عوائق إجرائيّة، قانونيّة كانت أم إداريّة، وما إلى ذلك.

إن المعادلة، فى النهاية، على درجة كبيرة من الوضوح: إذا عجلنا بإعادة بناء جبهتنا الداخليّة على هذه الأسس وغيرها، فسيشيع مناخ جديد يستشعر فيه كلّ مواطن بأن له حقاً مستحقاً فى الوطن، وبذا سيتعذر على قوى الاستهداف الخارجى تمرير أجنداتها، أما إذا لم تتحقق هذه الأسس، وبقيت الجبهة الداخليّة مفككة على حالها، فإن الاستهداف لن ينحسر من تلقاء نفسه، مهما علا صياح النظام فى استقطاب دعم المواطنين، بل مهما نجح فى حشد مواكب التأييد ومظاهرات الاستنكار وبيانات الشجب. فلو كانت تفيد لأفادت صدّام حسين الذى أكثر منها، وأنفق عليها، داخلياً وعربياً وعالمياً، بأسخى ممّا أنفق على سدّ احتياجات شعبه الأساسيّة! ومع ذلك، حين أُرّفت ساعة الصفر، كان أهمُّ ما أهمَّ شعبه إطلاق باقات الزهر وأهازيج الفرح وحزم الإعلام الملوّنة، ليس ترحيباً بالغزاة، بطبيعة الحال، وإنما ابتهاجاً، فى المقام الأول، بزوال النظام! فأخطر ما تكون القابليّة للحلّول الخارجيّة عندما تصبح حالة من اللامبالاة العامّة الكامنة تجاهها فى النفوس، يخلقها النظام وحده، بظلماته وسوء سياساته، وعليه وحده تقع المسئوليّة الأكبر عن قشع هذه الحالة من المناخ الوطنى. فالوطن، كما سبق أن عبّرنا فى أكثر من مناسبة، ليس محض جبال وغابات وصحارى ومسطحات مائيّة. الوطن، قبل كلِّ شئ، علاقات، إن صحّت صحّ، وإن فسدت فسد.

## خاتمة : مداخل مقترحة لمعالجة الأزمة:

رغم علمنا بصعوبة تجرُّع مثل هذا النمط من التفكير، بالنسبة لنظام ترعرع على الاستنثار المطلق بالسلطة، فإننا لا نستبعد تشكل كتلة فكرية وسياسية مؤثرة وسط القوى الاجتماعية الداعمة له، تعيد النظر كرّتين بأخر ما تبقى من بصيرة، لتدرك، ولو من باب المصلحة الحزبية البحتة، ولا نقول الضيقة، الخطأ القاتل في الإصرار على مواصلة السير بالطريق القديم من جهة النظام، واستحالة الاستمرار في الصمت بإزاء بقاء الحال على ما هو عليه من جهة الجماهير، والخطر المحدق بالبلاد، بل وبالنظام نفسه، بالطبع، وبالدرجة الأولى، من جهة الأطماع الإمبريالية! ومن ثمّ، وقبل أن نمضى قدماً في مناقشة مهام توحيد الجبهة الداخلية، على صعيد الأزمة الوطنية الرئيسة في مستوى السودان كله، نطرح، فيما يلي، بعض الأسئلة التي تحتاج هذه القوى، يقيناً، لمجابهتها بصدق على هوامش أزمة النظام الفرعية مع المحكمة الجنائية حول ملف دارفور، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: إذا افترضنا، جدلاً، أن الحكومة محقة في اتهامها لمجلس الأمن أو لبعض دول الاستنكار باستهداف نظامها، أساساً، بقرار الإحالة، فما هي العلاقة المنطقية بين هذا الاتهام وبين معاداة مؤسسة جنائية دولية نشأت بإرادة شعوب العالم قبل حكوماته؟! أفلا يعني هذا اختيار الوقوف ضد هذه الإرادة الشعبية التي تمثلها الآن منظمات وجماعات ضغط مدنية عالمية مرموقة؟! فأين المصلحة في توسيع معسكر الأعداء، بلا تبصّر أو روية، إلى الحد الذي يتجاوز الدول إلى المجتمع المدني العالمي.

ثانياً: وإذا افترضنا، جدلاً، أن للحكومة الحق في مطالبة المعارضة بتوحيد الجبهة الداخلية لمواجهة المخاطر المحدقة، فماذا قدّمت هي، ابتداءً، وفي يدها القلم، لتحقيق هذا الهدف الوطني السامي؟

ثالثاً: أما إذا افترضنا، جدلاً أيضاً، أن علاقة الحكومة بجبهتها الداخلية سمن على عسل، وأنها محقة في موقفها الراض لقرار إحالة ملف دارفور من مجلس الأمن إلى هذه المحكمة، من زاوية حجتها بتوفر عنصرى (الرغبة) و(القدرة) لديها على ملاحقة ومحكمة الجناة، أفليس هذا موقفاً عارضاً تجاه قضية بعينها تستوجب إقامة الدليل على هاتين (الرغبة) و(القدرة)، بدلاً من قرع طبول الحرب؟!!

وعلى تشعُّب المداخل المناسبة لمقاربة هذه الأسئلة بوجه عام، إلا أننا نكتفى، فى الختام، بعرض مدخلين جوهريين وجديرين بالاعتبار فيما نحن بصده هنا، خاصة أن وفداً من مكتب المدعى العام لهذه المحكمة قد زار السودان أواخر يناير وأوائل فبراير ٢٠٠٦م، وقدّم تقريره للمدعى العام الذى سيقدم، من جانبه، تقريره الدورى لمجلس الأمن، فى مارس ويونيو ٢٠٠٦م.

### المدخل الأول: إصلاح بني النظام السياسي:

أ/ من المستحيل أن يتحقق الارتباط المنشود على الأرض بين السلام والتحول الديمقراطى والعدالة الانتقالية، دون إصلاح بنية السلطة والعلاقات السياسية فى الوطن شكلاً ومضموناً. فعلى الرغم من أن بلادنا ليست حديثة عهد بالديموقراطية، حيث عرفت، على نحو أو آخر، أشكالاً أولية من نظمها الشورية، منذ الحقبة النوبية التى كان زعماء القبائل ينتخبون فيها ملوك كوش القدماء، والحقبة السنارية التى كان ملوك الفونج وشيوخ العبدلاب يُختارون فيها بالطريقة ذاتها، وحتى الحقبة الحديثة التى ارتبط فيها النضال من أجل الاستقلال بالنضال من أجل بناء الدولة الوطنية ديمقراطياً، مثلما أضحي النضال من أجل استعادة الديمقراطية، فى كل مرة تستلب فيها، قانوناً ثابتاً للثورة السودانية، إلا أن عهود الشمولية المتطاولة، والنماذج التاريخية لأنظمة القمع والاستبداد، أسهمت فى تغذية الهشاشة النسبية للبنية الاجتماعية التى تسمح، على سبيل المثال، باستشراء الغلو باسم الدين، وتضعف من آليات المقاومة للقهر، وتؤسس لقيم السوق بالمصادمة لقيم التضامن، وما إلى ذلك، ممّا انعكس سلباً على وضعيّة قيم المشاركة، وطاقات القوى الاجتماعية الداعمة للديموقراطية، وهياً للانقسامات الاجتماعية العميقة، والاستقطابات السياسية الحادة، وأتاح المجال، بالنتيجة، لعودة التدخلات الاستعمارية بمختلف أشكالها، علاوة على ما أضحت تبديه الدولة القمعية، لا فى السياق المنسجم للتطور الداخلى الطبيعى وإنما استجابة للضغوط الخارجية فحسب، من إحياء خداع بالقبول الشكلانى لمبدأ التحول الديمقراطى، وهى تضمير الالتفاف عليه لإجهاضه وإفراغه من محتواه. لذا فقد أصبح من أوجب واجبات الاقسام المتقدمة فى حركة المجتمع المدنى، أكثر من أى وقت مضى، الاستمسك بقوة قضية الديمقراطية وما يلتحق بها من قضايا حقوق الإنسان، والعدالة الانتقالية، ومحاربة التمييز ضد النساء والتكوينات القومية المتعددة، واعتماد التداول الديمقراطى للسلطة، وضبط

العلاقة بين الدولة والسوق والمجتمع المدني، ومعالجة إشكالية تجذير ثقافة الديمقراطية في بنية الثقافة الشعبية السائدة، بما في ذلك فض التناقض المصطنع بين الديمقراطية والدين في مستوى الوعي الاجتماعي العام، فضلاً عن إزالة كل العوائق السلطانية التي تحول دون المشاركة الجماهيرية الواسعة في حسم هذه القضايا.

ب/ لقد حولت ثورة الاتصالات عالمنا إلى قرية صغيرة، ومكنت من تدشين عولمة بديلة ما تنفك تتخلق منذ حين، بثبات مرموق، في وجه العولمة الامبريالية المتوحشة، فصارت إلى ازدياد ملحوظ التجمعات الدولية القائمة على الاعتماد المتبادل، والمعنية بحقوق الإنسان ومصائر الشعوب وهمومها، شاملة لآلاف المنظمات والجمعيات الوطنية، والفيدراليات الدولية والإقليمية. ولعل من أحدثها، على سبيل المثال لا الحصر، كومونة الديمقراطيات Democracy Coccus، أو خلية الديمقراطية Community of Democracies، كما يُطلق عليها أحياناً، وهي تشاركية واسعة بين مؤسسات المجتمع المدني الدولي وعدد من الحكومات الديمقراطية، وقد خرجت، في خطوتها الأولى، بإعلان وارسو لسنة ٢٠٠٠م لتأكيد التمسك بقيم الديمقراطية، كما تنشط، حالياً، في الدفع باتجاه التوافق على المعايير الدولية للتحوّل الديمقراطي، ورفض التنصّل عنها من جانب أيّ حكومة. وتندرج في سياق هذا الحراك المدني العالمي الحملة من أجل المحكمة الجنائية الدولية Campaign for the ICC الناشطة، من جانبها، في الدفع باتجاه التوقيع أو المصادقة على نظام روما، وغيرها من الكيانات المرموقة.

ج/ من فادح الوهم، إذن، تصوّر التحوّل الديمقراطي محض خيار يؤخذ به أو لا يؤخذ، أو نصوص تجمل بها الأنظمة القمعية دساتيرها بينما تسير ممارساتها عكس ما تقره هذه النصوص. لذا، وبالنظر إلى الوتيرة المتسارعة لتطوّر هذا المفهوم على صعيد الفكر السياسي، والحركات الشعبية العالمية، ومستوى تطوّر العلاقات والقانون الدوليين، فإن الحدّ الأدنى من حُسن التدبير يقتضى التعاطي معه في منظور إلزاميته المؤسسة على أعمّ المعايير الدولية، وأسمى القيم والمبادئ الفكرية والأخلاقية المحروسة، في الوقت الراهن، برقابة عالمية، رسمية ومدنية.

## المدخل الثاني: العدالة الانتقالية:

أ/ تقتزن العدالة الانتقالية وجوباً، كما قلنا، بالسلام وبالتحول الديمقراطي. وهي ليست مجرد تعبير لغوي يفسره كل طرف بما يروقه، بل مصطلح صارم ومفهوم منضبط أسهمت في إكسابه دلالاته المحددة تجارب الشعوب من تشيلي إلى الأرجنتين، ومن البيرو إلى غواتيمالا، ومن المغرب إلى جنوب أفريقيا وغيرها، بحيث أمست أية خطوة جادة باتجاه مطلب السلام والتحول الديمقراطي مشروطة بتوفير العدالة الانتقالية كمقدمة لازمة لعملية التحول نفسها، فتصدّر، من ثم، أولويات الرقابة والاهتمام الدوليين.

ب/ تطبيق العدالة الانتقالية، بمراعاة معاييرها الدولية، كافٍ، ضربة لازب، لإقصاء الحكم بعدم القدرة أو الرغبة في حق الدولة المعينة، حسب نص المادة/١٧١ب من نظام روما. ومن أهم هذه المعايير، حسب المادة/١٧٢، ألا يكون قد وقع تأخير لا مبرر له في اتخاذ الإجراءات من قبل أجهزة العدالة الوطنية، وألا تكون ثمة إجراءات قد اتخذت، تحت ستار القدرة والرغبة، لمجرد حماية شخص من المساءلة الجنائية بالاستناد، مثلاً، إلى الحصانات الواسعة التي عدل لها مؤخراً، للمفارقة، قانونا الإجراءات الجنائية والقوات المسلحة في السودان، بأمرين مؤقتين صادرين من رئيس الجمهورية، لأغراض تمكين عناصر الشرطة والقوات المسلحة من "الإفلات من العقاب Impunity" حال ارتكابهم لجرائم ضد الإنسانية. وينبغي، كذلك، ألا يكون قد وقع تصرف، أثناء اتخاذ الإجراءات، بما لا يتفق مع الهدف من تقديم الشخص إلى العدالة. كما أن من أهم شروط عدم مقبولية الدعوى Inadmissibility، حسب المادة/١٧١أ، أن يكون هناك تحقيق أو محاكمة، أو قرار بإجراء محاكمة، من قبل دولة مختصة في حق الشخص المتهم بارتكاب أفعال تشكل جريمة دولية، أو أن يكون هذا الشخص قد تمت محاكمته بالفعل. ولا ترقى مثل هذه المحاكمة إلى حجب اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ما لم تكن عن أفعال تشكل جرائم دولية Crimes of International Concern وفق المادة/١ من النظام، وهي الجرائم التي تهز فداحتها ضمير المجتمع الدولي.

إن المنهج الصائب لمقاربة المسألة السودانية في علاقتها بالمحكمة الجنائية الدولية، عموماً، وملف دارفور بشكل مخصوص، إنما يتحقق، في رأينا، بالآتي:

(١) الفصل، ابتداءً، بين الاحترام الواجب، من جهة، للمحكمة الجنائية الدولية كمؤسسة قضائية جنائية دولية يتحقق بها حلم البشرية القديم، ويصطف في الحملة العالمية الداعمة لها



ملايين الناس، وبين الموقف الوطني الراض، من الجهة الأخرى، للتدخل العسكري الأجنبي، سواء بقوات دولية أم بقوات إقليمية، فجميعها في انتهاك السيادة التقليدية سواء، والداعي، في الوقت نفسه، لاجتراح الحلول الداخلية، لا لمشكلة دارفور وحدها، بل ولكل مشاكل السودان ذات الأثر والخطر على تماسك جبهته الداخلية، وعلى رأس تلك الحلول تيسير إعادة الاصطفاف الوطني حولها عبر آليات المؤتمر القومى الجامع، وتحقيق المشاركة السياسية والمدنية الواسعة، وتشكيل حكومة وحدة وطنية حقيقية ذات قاعدة عريضة فعلاً لا قولاً.

(٢) العودة، من ثم، بهدف استبدال الخطاب الرسمي، إلى نقطة البداية الصحيحة التي كان قد افترعها نائب رئيس الجمهورية الأستاذ على عثمان طه باكراً، قبل زهاء العام، وذلك في حديثه أمام المؤتمر الصحفى المشترك الذى عقده، وقتها، بأوسلو مع رئيس الحركة الشعبية الفريد د. جون قرنق، ووزيرة التنمية الدولية النرويجية هيلدا جونسون، حيث تعهد بمحاكمة كل من انتهك حقوق الإنسان في دارفور، مؤكداً: "أن العدالة يجب أن تفعل لمنع الإفلات من العقاب.. وسيقدم للمحاكمة أى متهم تتوفر بيانات في مواجهته بارتكاب جرائم ضد الإنسانية"، ومقدماتاً لتوضيحاته للتصريحات التي كان قد أطلقها الرئيس عمر البشير، قبل ذلك، ضد تسليم أى سودانى إلى المحكمة الجنائية الدولية، بأن "البشير لا يرى حاجة لتسليم أى مواطن للمحاكمة فى الخارج.. وأن ذلك ليس خرقاً لقرار مجلس الأمن رقم/١٥٩٣، لأن القرار لا يشير إلى ضرورة محاكمة السودانين فى الخارج.. وأن الحكومة تدرس حالياً القرار بالطريقة التي تحقق جوهره.. فإذا كان يهدف إلى تحقيق السلام وحماية المدنيين والحل السياسى ومعاقبة منتهكى حقوق الإنسان فنحن معه"<sup>(٣٢)</sup>.

(٣) الإسراع بتفعيل جوهر المادة/٢١ من الدستور التي توجه بأن "تبتدر الدولة عملية شاملة للمصالحة الوطنية وتضميد الجراح من أجل تحقيق التوافق الوطنى والتعايش السلمى بين جميع السودانين". فبرغم ورودها، للأسف، ضمن الفصل الثانى من الباب الأول: المبادئ الهادية والموجهات، على حين كان ينبغى أن تكتسى صفة إلزامية، بتفصيل أوفى، إلا أن ثمة ضرورة سياسية وطنية تستوجب، مع ذلك، الاستهداء بروحها فى ضوء الخبرات العالمية المشار إليها، لا الانكفاء على اقتفاء آثار تلك الخبرات بلا تبصر، مع وضع الحقائق الآتية فى الاعتبار:

أ/ أقرب هذه الخبرات إلينا تجربتنا المغرب تحت عنوان: الحقيقة والإنصاف والمصالحة، وجنوب أفريقيا تحت عنوان: الحقيقة والمصالحة، دون إغفال لقرابة الأربعين تجربة عالمية أخرى جعلت، في محصلتها النهائية، خطاب المجتمع الدولي الذي كان منصباً، نظرياً، على ما يُعرف بتسهيل التقاضي Access to Justice فحسب، خلال سبعينات وثمانينات القرن المنصرم، يرتقى، منذ مطلع التسعينات، باتجاه التشديد العملي على ما يُعرف بعدم السماح بالإفلات من العقاب Impunity.

ب/ وقد أفضى جدل التطور الطبيعي لعلاقات المجتمع المدني مع النظام السابق في المغرب، مثلاً، من خلال عمليات التحول الديمقراطي الجارية في ذلك البلد، على قصورها، إلى إحداث التحول داخل بنية النظام نفسه، بينما أفضى في تجربة جنوب أفريقيا إلى نموذج مغاير بإنجاز القطيعة التامة مع النظام السابق.

ج/ لكن التجربتين مطروحتان، في أفق الخبرة الإنسانية العامة، من خلال الاشتباك الوثيق مع دور المجتمع المدني في عملية التحول، أو تجاوز سنوات الرصاص، في المصطلح المغربي، بلفظ العنف، وتفاذي نزعة الانتقام، واعتماد الوسائل الديمقراطية السلمية وحدها في تقصي الحقيقة الكاملة، وأداء (واجب الذاكرة) وفق علم النفس الاجتماعي، وجبر الأضرار المادية والمعنوية بإعادة الاعتبار للضحايا في المستويين الفردي والجماعي، وابتداع الإصلاحات الهيكلية الكفيلة بقطع الطريق أمام أي تكرار لانتهاك حقوق الإنسان في المستقبل. وقد انتهجت كلتا التجربتين جلسات الاستماع العمومي كآلية لاستخلاص الحقيقة.

د/ لقد شكلت تلك الخبرات علامة انعطاف نوعية فارقة في التاريخ الإنساني. أما التعويل القديم على خداع النفس والشعب والعالم بفبركة نماذج من مصالحات صورية وديمقراطيات شكلانية يكاد لا يتبدى لها مردود سوى في ضجيج إعلامي يُقرأ: دعائي لا يرُدُّ حقاً أو يجبر ضرراً، ومحاولة تسويق موقف مناهض، بعد ذلك كله، للعدالة الجنائية الدولية، باعتبارها مجرد آلية للاستكبار الدولي، فقد أمسى نهجاً مفضوح البوار والخسران، بل، بالأحرى، محض وهم غارق في الكساد واللا تاريخية.

## الهوامش

١. صحيفة الأيام، ٢٧/٩/٢٠٠٥م.
٢. نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية اعتمد من قبل مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعنى بإنشاء محكمة جنائية دولية بتاريخ ١٧ تموز/يوليو ١٩٩٨، ودخل حيز النفاذ في ١ يونيو ٢٠٠١، وفقا للمادة/ ١٢٦ من نظام روما.
٣. تنص المادة/١٤ من نظام روما على أنه "١- يجوز لدولة طرف أن تحيل إلى المدعي العام أية حالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة قد ارتكبت وأن تطلب إلى المدعي العام التحقيق في الحالة بغرض البت فيما إذا كان يتعين توجيه الاتهام لشخص معين أو أكثر بارتكاب تلك الجرائم، ٢- تحدد الحالة، قدر المستطاع، الظروف ذات الصلة وتكون مشفوعة بما هو في متناول الدولة المحيلة من مستندات مؤيدة". فإذا استنتج المدعي العام بعد الدراسة الأولية المشار إليها في الفقرتين ١ و ٢، أن المعلومات المقدمة لا تشكل أساسا معقولا لإجراء تحقيق، كان عليه أن يبلغ مقدمي المعلومات بذلك. وهذا لا يمنع المدعي العام من النظر في معلومات أخرى تقدم إليه عن الحالة ذاتها في ضوء وقائع أو أدلة جديدة.
٤. تنص المادة/١٣ أ على الإحالة بواسطة "دولة طرف إلى المدعي العام، وفقا للمادة/١٤، حالة يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت". الخ. ويقوم المدعي العام بتحليل جديدة المعلومات المتلقاة، ويجوز له، لهذا الغرض، التماس معلومات إضافية من الدول، أو أجهزة الأمم المتحدة، أو المنظمات الحكومية الدولية أو غير الحكومية، أو أية مصادر أخرى موثوق بها يراها ملائمة. ويجوز له تلقي الشهادة التحريرية أو الشفهية في مقر المحكمة. فإذا استنتج أن هناك أساسا معقولا للشروع في إجراء تحقيق، يقدم إلى الدائرة التمهيدية طلبا للإذن بذلك، مشفوعا بأي مواد مؤيدة يجمعها. ويجوز للمجني عليهم إجراء مرافعات لدى الدائرة التمهيدية وفقا للقواعد الإجرائية وقواعد الإثبات. فإذا رأت الدائرة التمهيدية، بعد

دراستها للطلب وللمواد المؤيدة، أن هناك أساساً معقولاً للشروع في إجراء تحقيق، وأن الدعوى تقع علي ما يبدو في إطار اختصاص المحكمة، كان عليها أن تأذن بالبداية في إجراء التحقيق، وذلك دون المساس بما تقرره المحكمة فيما بعد بشأن الاختصاص ومقبولية الدعوى، علماً بأن رفض الدائرة التمهيدية الإذن بإجراء التحقيق لا يحول دون قيام المدعي العام بتقديم طلب لاحق يستند إلي وقائع أو أدلة جديدة تتعلق بالحالة ذاتها.

٥. تنص المادة/١٥ علي أن "١- للمدعي العام أن يباشر التحقيقات من تلقاء نفسه على أساس المعلومات المتعلقة بجرائم تدخل في اختصاص المحكمة".

٦. تنص المادة ١٣ ب من نظام روما على إحالة "١. مجلس الأمن، متصرفاً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أن جريمة أو أكثر من هذه الجرائم قد ارتكبت".

٧. من بعض معاني ممارسة مجلس الأمن لسلطاته بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الملزم لكل الدول الأعضاء فيها، والسودان من بينهم:

أ/ أن تكون للمجلس السلطة التقديرية في أن يقرّر منفرداً ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم العالمي أو إخلال به، وأن يتخذ من التدابير ما يراه مناسباً لإعادة الأمور إلى نصابها (م/٣٩).

ب/ أن تكون له السلطة أيضاً في أن يتخذ من التدابير ما لا يتطلب استخدام القوة المسلحة، وأن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيقها، ومن بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها، جزئياً أو كلياً، علاوة على قطع العلاقات الدبلوماسية (م/٤١).

ج/ أن يكون له، في حالة ما إذا رأى أن التدابير أعلاه غير كافية، أن يستخدم القوات البرية والبحرية والجوية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة (م/٤٢).

د/ وأن يُعتبر هؤلاء الأعضاء متعهدين، بموجب الميثاق، بأن يضعوا تحت تصرف المجلس ما يلزمه من قواتهم المذكورة، وكل التسهيلات الأخرى بما فيها حق المرور (م/٤٣).

هـ/ وأن يكون له أن يقرّر بشأن الأعمال التي يطلب إلى الأعضاء القيام بها (م/٤٨).

و/ وأن يتضافر هؤلاء الأعضاء في تنفيذ تدابير المجلس (م/٤٩). ولن تنتطح عنزان في كون هذا الضرب من القرارات والترتيبات القانونية الدولية بموجب الفصل السابع مما يقع ضرره على البلاد وعلى الشعب مباشرة، لا السلطة الحاكمة فحسب! ٨. بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٥٦م.

٩. تنص المادة/١٦ على أنه لا يجوز البدء أو المضي في أى تحقيق أو مقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي لمدة اثني عشر شهرا بناء على طلب من مجلس الأمن إلى المحكمة بهذا المعنى يتضمنه قرار يصدر عن المجلس بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويجوز للمجلس تجديد هذا الطلب بالشروط ذاتها.

١٠. "تنشأ بهذا محكمة جنائية دولية (المحكمة)، وتكون.. هيئة دائمة لها السلطة لممارسة اختصاصها على الأشخاص إزاء أشد الجرائم خطورة موضع الاهتمام الدولي، وذلك على النحو المشار إليه في هذا النظام الأساسي. وتكون المحكمة مكتملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية. ويخضع اختصاص المحكمة وأسلوب عملها لأحكام هذا النظام الأساسي".

١١. المعروفة (بلجنة دفع الله الحاج يوسف).

١٢. والتي عرفت بمحكمة "أبكم".

١٣. انظر في ذلك محمود شريف بسيوني؛ المحكمة الجنائية الدولية (مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطنى للنظام الأساسى)، ط ١، دار الشروق، القاهرة ٢٠٠٤م.

١٤. لمزيد من التحليل للمحكمة الجنائية الدولية، انظر:

William Chabbas, Introduction to the International Criminal Court, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, x, 406 pp.

١٥. واسمها الرسمي هو "المحكمة العسكرية لمحاكمة كبار مجرمي الحرب علي الساحة الأوربية ١٩٤٥".

١٦. اسمها الرسمي هو "المحكمة العسكرية لمحاكمة كبار مجرمي الحرب في الشرق الأقصى ١٩٤٦".

١٧. واسمها الرسمي "المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة  
١٩٩٣".

١٨. اسمها الرسمي "المحكمة الجنائية الدولية لرواندا" ١٩٩٤".

١٩. ومرة أخرى، فإن ذلك يخالف المادة/٤١١ من العهد الدولي  
الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على عقد جلسة عامة  
كمعيار أساسي للمحاكمة العادلة. وعند مواجهة اللجنة للسيد صلاح  
عبد الله قوش، مدير عام جهاز الأمن الوطني والمخابرات، بمسألة  
المحاكمات السريّة هذه، فإنه نحا باللائمة على الترجمة الإنجليزية  
كونها، برأيه، غير دقيقة. ولكن، حين عكفت اللجنة على ترجمة النص  
بمعرفتها، خلصت إلى أن المحاكمة السريّة هي بالفعل جزء من  
القانون. واستندت على ذلك بالمادة/٣٣ التي ذهبت الي أنه يمكن لأحد  
أفراد الأمن، تحت مظلة القانون، أن يعذب مشتبهاً فيه، بل وحتى أن  
يقتله طالما جرى ذلك في سياق تأدية مهامه. وأوصت اللجنة، بقوة،  
بالغاء هذا القانون.

٢٠. ومع ذلك فثمة حالات تخفّف من أثر ذلك الإطلاق، حتى في  
الإطار القديم للمجمود المفهومى، حين يجرى، مثلاً، التنازل عن  
(السيادة) بموجب اتفاقية ما أو معاهدة ما، فيصبح من غير الجائز  
قانوناً (سحب) هذا التنازل من قبيل أى طرف فيها بإرادة (منفردة)،  
أخذاً في الاعتبار بأن ممارسة (التنازل) نفسها تقع كعمل من أعمال  
(السيادة). وتطبيقاً على هذه القاعدة القانونيّة " .. لا يجوز الادعاء بعدم  
مشروعيّة التدخل الاجنبي إذا استند إلى نص اتفاق دولي، لأن الأمر  
في هذه الحالة لا يكون من الاختصاص الداخلى للدولة المعيّنة، بل يُعدُّ  
أمراً خاضعاً للقانون الدولي.. ومن هذا المنطلق يكتسب التدخل الدولي  
للأسباب الإنسانية مشروعيّته، حتى في الإطار التقليدي لمفهوم  
(السيادة)، على أساس أن احترام حقوق الإنسان أصبح من الالتزامات  
الدوليّة الراسخة بموجب العهود والمواثيق الدوليّة والاقليميّة والقانون  
الدولي العرفي، وبالتالي تكتسب هذه الالتزامات صفة القواعد الأمره  
Jus Cogens التي لا يجوز التنصّل من مراعاتها، انظر فتح الله  
الشيخ، مرجع سبق ذكره.

٢١. ص. فانوس، الوحدة، ١٧/١٢/٢٠٠٥

٢٢. وليد عبد الناصر؛ "مفهوم حق التدخل الإنساني: في انتظار تكييف قانوني ذي قيمة إلزامية"، الحياة، ع ١٢١٤ بتاريخ ١٩٩٦/٥/٢٢.
٢٣. وقد عبّر السكرتير العام السابق للأمم المتحدة، د. بطرس بطرس غالي، عن هذه الدلالة الجديدة لمفهوم السيادة بقوله، في معرض تقرير له حول أجندة السلام، إنه، وبرغم أن حجر الزاوية في القانون الدولي هو الدولة التي يجب أن تحظى باحترام سيادتها وسلامة أراضيها كضمانة للتقدم الدولي، إلا أن زمان السيادة المطلقة قد ولى، مما يحتم على قادة الدول تفهم ذلك، والسعى لإيجاد التوازن المطلوب بين ضرورات الحكم الراشد ومتطلبات عالم يُعزز الاعتماد المتبادل. كما قال أيضاً، في كلمته الافتتاحية أمام المؤتمر العالمي حول حقوق الإنسان بفيينا عام ١٩٩٣م: إن المجتمع الدولي يوكل إلى الدولة مهمة تأكيد حماية الأفراد، ولكن يتوجب عليه أن يحل محلها حال فشلها في التزاماتها. انظر:
- فتح الرحمن عبد الله الشيخ؛ مشروعية العقوبات الدولية والتدخل الدولي، ط ١، مركز الدراسات السودانية، القاهرة ١٩٩٨م.
٢٤. صحيفة الرأي العام، ٢٨/٩/٢٠٠٥
٢٥. الصحافة، ٤/١٠/٢٠٠٥
٢٦. انظر تصريحاته في صحيفة الرأي العام بتاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٥.
٢٧. صحيفة "الرأي العام"، ٢٢/١١/٢٠٠٥م
٢٨. الصحافة، ١٥/١٢/٢٠٠٥
٢٩. الرأي العام، ٢٨/٩/٢٠٠٥.
٣٠. صحيفة "الصحافة"، ١٥/١٢/٢٠٠٥م
٣١. عادل الباز، الصحافة، ١٥/١٢/٢٠٠٥م.
٣٢. انظر نص تصريحات الأستاذ على عثمان في الصحافة ١٢/٤/٢٠٠٥م. لكنه تراجع لاحقاً، للأسف الشديد، عن ذلك الموقف العقلاني، بتصريحه في المؤتمر الصحفي الذي عقده بالقصر الجمهوري في منتصف مارس ٢٠٠٦م، مشدداً على "رفض محاكمة أي مواطن سوداني أمام المحكمة الجنائية الدولية مهما كان الشتم" (الأيام، ١٥/٣/٠٦).





## الفصل الحادي والعشرون

### استقلال القضاء في البناء الديمقراطي

المستشار/ هشام البسطاويسي\*

من المسلم به أن استقلال القضاء - كمؤسسة من مؤسسات الدولة - واستقلال القضاة أنفسهم كأفراد، يتصلان اتصالاً وثيقاً بحالة الديمقراطية في أي دولة، ولا يمكن أن يكون هناك استقلال للقضاء أو للقضاة وفقاً للمعايير الدولية إلا إذا سادت القواعد الديمقراطية والثقافة الديمقراطية في تشريعات الدولة وفي سلوك الأفراد حكماً ومحكوماً.

---

\* نائب رئيس محكمة النقض المصرية.

وإذا كانت مهمة القضاء هي حماية الحريات والأرواح والأموال والأعراض من أي عدوان عليها بحياد وتجرد وإنصاف، فإن وسيلته في ذلك هي تطبيق القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، مما يستلزم أن تكون القوانين عادلة تستجيب لحاجات المجتمع، وهو ما لا يتأتى إلا من خلال مجالس تشريعية منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً من الشعب أو بمعنى أكثر صراحة- أن يكون نظام الدولة قائماً على أساس ديمقراطي. أما إذا كان نظام الدولة لا يقوم على أسس ديمقراطية وكانت القوانين جائرة وتصادر الحريات والحقوق فإن مهمة القضاء تصبح عسيرة، ولكن يجب التأكيد على أن غياب الديمقراطية لا يعفي القضاة من مسؤولية التعامل مع هذه النصوص الجائرة وفقاً للمعايير الدولية متخذاً من النصوص الدستورية والمواثيق والاتفاقيات الدولية أداة للحد من آثار هذه التشريعات كلما وجد لذلك سبيلاً. وهو ما يعني أنه يجب على القضاة ألا ينتظروا نقشي الديمقراطية، بل يجب عليهم العمل على دفع استقلال القضاء والقضاة والانتصار إلى مبادئ الحرية والديمقراطية في عملهم، لأن ذلك هو أحد السبل الأساسية لنمو الديمقراطية التي لا تتحقق بقرار طوعي من السلطة الحاكمة، ولكن ممارسات الأفراد وعلى الأخص القضاة والمحامين والإعلاميين وسائر المثقفين- هي التي تدفع عجلة التطور الديمقراطي لتدور. وفي مصر لجأ القضاء - في كثير من الأحيان- إلى نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للحكم في قضايا أحيلت إلى المحاكم بنصوص جائرة فانتصرت الأحكام القضائية لنصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مهدرة للنصوص التشريعية الوطنية باعتبار أنها نسخت بمقتضى التصديق على الإعلان الدولي.

وليس صحيحاً ولا صادقاً الزعم بأن التنمية الاقتصادية أو احتلال أراضي الدولة له أولوية على تحقيق الديمقراطية ومتطلباتها من استقلال للقضاء وحرية الإعلام أو الأفراد، لأن التجارب الإنسانية أثبتت أنه يمكن مع غياب الديمقراطية الانتصار في معركة ولكن لا يمكن الانتصار في حرب، ولا يمكن لرأس المال - سواء كان محلياً أو أجنبياً- أن يخاطر بالعمل في دولة غير ديمقراطية ولا يتوافر لقضاةها ضمانات الاستقلال وفقاً للمعايير الدولية. ومن ثم، فإن التنمية الاقتصادية وحل النزاعات الإقليمية لا يمكن له أن يتحقق على نحو يتسم بالاستقرار والدوام إلا في ظل قيم الديمقراطية واستقلال القضاء وحرية الإعلام والمعلومات.

والحقيقة أن الحديث عن متطلبات استقلال القضاء وفقا للمعايير الدولية ومدى اتساع الهوة بين أحوال القضاء في المنطقة العربية وبين هذه المعايير يستلزم أفراد عدة دراسات معمقة عن الفجوة بين النظم والمعايير المقارنة، وبين الواقع الحالي في النظم القضائية الآتية وسأركز في هذا الصدد على مطلب واحد هو أهمية تمكين القضاة من إنشاء تنظيماتهم سواء في شكل نقابات أو أندية أو روابط، وقد تخيرت هذا المطلب لسببين : أولهما أن التجربة في مصر أثبتت بوضوح أن العاصم الوحيد لتدهور أحوال القضاء واستقلاله لأكثر مما وصلت إليه كان بسبب وجود ناد للقضاة مستقل تماما عن كل سلطات الدولة بما فيها سلطة مجلس القضاء الأعلى ولا يخضع في نشاطه إلا لجمعية العمومية. وثانيهما : أن هذا المطلب لا يلقى العناية الكافية في أي حديث عن استقلال القضاء والقضاة على الرغم من أنه - في تقديري - أول وأهم متطلبات هذا الاستقلال، لأنه يوثق روابط الإخاء والتضامن بين القضاة ويسهل لهم سبل الاجتماع وتبادل الرأي فيما يعرض عليهم من منازعات وأفضية بما يؤدي إلى تراكم الخبرات والثقافة القانونية والقيم والتقاليد القضائية من جيل إلى جيل كما أنه يرفع مصالحهم ويدافعون من خلاله عن استقلالهم.

فإذا كان القاضي في مصر يتمتع بقدر من الاستقلال غير متاح لكثير من قضاة المنطقة العربية فإن سبب ذلك يعود في المقام الأول إلى نادي القضاة، ولكن في تقدير دور نادي القضاة في مصر يجب أن نفرق بين أمرين، هما : دوره في الدفاع عن استقلال القضاء كمؤسسة من مؤسسات الدولة ودوره في الدفاع عن استقلال القاضي كفرد. وسوف نتناول ذلك فيما يلي:

أولاً: نادي القضاة واستقلال القضاة كمؤسسة من مؤسسات الدولة

ثانياً: نادي القضاة واستقلال القاضي.

### أولاً: نادي القضاة واستقلال القضاة كمؤسسة من مؤسسات الدولة

استطاعت السلطة التنفيذية في مصر على مدى نصف قرن بحكم سيطرتها الكاملة على السلطة التشريعية- تقليص مساحة استقلال القضاة كمؤسسة بإساءة استخدام الحق الدستوري في إعلان حالة الطوارئ على نحو يشكل عدوانا على الدستور ذاته فأصبحت حالة الطوارئ هي الحالة العادية الدائمة وأصبح الخلاص من حالة الطوارئ وتطبيق أحكام

القانون العادي هو الأمر الطاريء والاستثناء، وقامت بإنشاء عدة جهات تحقيق وادعاء وحكم خارج إطار السلطة القضائية العادية كالمدعي الاشتراكي ومحاكم حماية القيم من العيب، وإنشاء المحكمة الدستورية بهدف غل يد القضاء العادي عن الرقابة الدستورية على القوانين، وبلغ الأمر ذروته بنزع جانب من اختصاص المحاكم العادية ومنحته للمحاكم العسكرية التي لا يتوفر لها أي ضمان من ضمانات الاستقلال أو الحيادة، ثم أضفت الصفة القضائية على هيئات إدارية مثل هيئة قضايا الدولة ومحاكمها وهيئة النيابة الإدارية وهم محققوها ومنحتهم الاختصاص الدستوري بالإشراف على الانتخابات العامة بالمشاركة مع القضاء العادي بمقولة أن القانون أصفى عليهم الصفة القضائية والحقيقة أن القول إن الانتخابات العامة في مصر تخضع لإشراف القضاة هو قول غير صحيح بالمرّة فالعملية الانتخابية تخضع لهيئة الشرطة ووزارة الداخلية ودور القضاة ينحصر في داخل اللجنة الانتخابية أما إعداد الكشوف ومراجعة الأسماء والتأكد من أن كل شخص أدلى بصوته مرة واحدة فقط وكفالة حق الوصول إلى الصندوق الانتخابي وإعلان النتائج النهائية فضلاً عن كفالة حق المرشحين في الدعاية الانتخابية وفي مراقبة عمليات التصويت والفرز كذلك يخضع بصورة أو أخرى للسلطة التنفيذية بل إنهم أقحموا على القضاة في الجزء الذي يباشرونه أعضاء هيئتين إداريتين تابعتين للسلطة التنفيذية بحكم طبيعة عملهما هما محامو الحكومة -هيئة قضايا الدولة- ومحققوها بمقولة أن القانون أصفى عليهما الصفة القضائية وفق نص الدستور، والواقع أن السلطة التنفيذية بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ ضاقت باستقلال القضاء وأصدرت عدة تشريعات تحد بها من هذا الاستقلال حتى بلغ الأمر ذروته بمذبحة القضاء التي وقعت في سنة ١٩٦٩ والتي مازالنا نعاني من آثارها، وأهمها إلغاء انتخاب القضاة لعدد منهم لعضوية مجلس القضاء الأعلى الذي عاد منقوص الاختصاصات والاستقلال، ومنحت وزير العدل العديد من اختصاصات مجلس القضاء الأعلى، والحق المطلق لرئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس القضاء الأعلى والنائب العام ورئيس المحكمة الدستورية بدون أي ضوابط أو معايير تكفل الحد المناسب من الكفاية الفنية لما تتطلبه هذه المناصب على أهميتها، فضلاً عن سيطرة الدولة المطلقة على رواتب ومعاشات القضاة فجعلت أكثر من ٩٠ في المائة من دخلهم الشهري عبارة عن حوافز ومكافآت تخضع لتقديرها وهي في العموم لا توفر الحياة الكريمة والمناسبة للقاضي، وفي مواجهة كل ذلك التغول على السلطة القضائية، أعد القضاة من خلال ناديهم مشروع قانون لتعديل الأحكام الجائرة في قانون السلطة القضائية سدوا فيه كل الثغرات التي وضعتها السلطة التنفيذية فيه،

اعتمدوا فيه فلسفة شغل جميع المناصب الإدارية في القضاء عن طريق الانتخاب بديلاً لفلسفة التعيين وما يستتبع ذلك من أن تكون سلطة إدارة العدالة في جميع جوانبها في يد مجموع القضاة من خلال الجمعيات العمومية للمحاكم التي تختار للمناصب الإدارية الأكفأ والأصلح فيكون القاضي المنتخب للمنصب نائباً عن القضاة الذين اختاروه لتنفيذ سياستهم وليس للتسلط عليهم والتدخل في عملهم والإخلال باستقلالهم، ونأمل أن يصدر هذا التعديل كما أراده القضاة.

## ثانياً: نادي القضاة واستقلال القاضي

من الشيق - ولأسباب تاريخية تتصل بنشأة القضاء الحديث - تمكن القضاة في مصر من إنشاء ناد لهم سنة ١٩٣٩ وأدركوا أنه وسيلتهم الوحيدة والمثلى للحفاظ على استقلالهم والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المهنية وكان لإنشاء النادي دور كبير في بناء التقاليد القضائية، وترسيخ مفهوم استقلال القضاء كمؤسسة واستقلال القاضي الفرد ليس فقط في مواجهة السلطة التنفيذية وتدخلاتها، ولكن استقلال القاضي في مواجهة أي شخص آخر ولو كان زميله في المحكمة وسواء كان في محكمة أعلى أو في منصب أرفع ومهما كانت درجته في الأقدمية المهنية، إلا من خلال طرق الطعن المقررة في القانون، ولذلك لم يعرف في مصر - ما يسمى في بعض الدول العربية الأخرى - بعدالة الهاتف أو الحكم بالهاتف، ولم تتجرأ السلطة التنفيذية في أي عهد من العهود ومهما ضاق الهامش الديمقراطي من التدخل لدى قاض في أي قضية سواء تصريحاً أو تلميحاً أو توجيه القضاة إلى رأي معين في أي نزاع، ولكنها كانت تلجأ إلى تقليص استقلال القضاء كمؤسسة على نحو ما سبق عرضه، وفي هذا المجال أود أن أشير إلى أن عدم وجود قضاء استثنائي في بعض الدول العربية ليس معناه -دائماً- أن القضاء مستقل بل يرجع في كثير من الأحيان إلى أن الدولة استطاعت أن تنال من استقلال القاضي نفسه كفرد وبمكناها التأثير عليه مباشرة فلم تجد حاجة إلى إنشاء قضاء استثنائي لأن القاضي يستجيب لرغباتها، والحقيقة المهمة التي أظهرتها التجربة المصرية أنه لولا وجود تنظيم للقضاة يقوم على أساس ديمقراطي بعيداً عن تدخل الدولة ورقابتها في اختيار مجلس إدارته هو: نادي القضاة لما أمكن للقضاة في مصر أن يحافظوا على القدر المتبقي من استقلالهم ولم تكن مصادفة أن يصدر أول قانون للسلطة القضائية في مصر سنة ١٩٤٣ بعد أربع سنوات من إنشاء نادي القضاة وهو القانون

الذي ضاقت به السلطة التنفيذية بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ وأدخلت عليه العديد من التعديلات الغرض منها الحد من استقلال القضاء ومحاولة السيطرة عليه ولكن كان دائما وجود ناد للقضاة في مصر يعوق هذه المحاولات صحيح أنه لم يستطع منع الكثير من هذه التعديلات التشريعية الجائرة ولكن لولا وجود ناد للقضاة في مصر لكان الحال أسوأ بكثير.

ولذلك فإن الخطوة الأولى والهامة في بناء أي قضاء مستقل تكمن في إنشاء تنظيم للقضاة بشرط أن يقوم هذا التنظيم على أساس ديمقراطي ويتشكل مجلس إدارته بالكامل عن طريق الانتخاب الحر المباشر من القضاة وألا يخضع على أي نحو ولا بأي قدر لإشراف أو رقابة أي سلطة أخرى ولو كانت سلطة مجلس القضاء الأعلى، وتكون السلطة الوحيدة عليه هي لجمعيته العمومية، ولإدراك السلطة التنفيذية في مصر لهذه الحقيقة فإن أول ما استهدفته في مذبحه القضاء كان نادي القضاة ومجلس إدارته والناشطين فيه ومن هؤلاء جميعا تشكلت قوائم المفصولين من عملهم سنة ١٩٦٩ فأصدرت قانونا بحل مجلس إدارة النادي وعينت أشخاصاً لإدارته بحكم وظائفهم، بيد أن القضاة تمكنوا من إسقاط هذا القانون واستردوا ناديهم بنظامه الأساسي، ولكن ظلت الدولة تحاول التدخل في شؤون نادي القضاة وحاولت أن تطبق في شأنه نص قانون الجمعيات الذي يفرض على كل جمعية في مصر أن تشهر وتخضع لإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية سواء في انتخاب مجلس الإدارة أو في مباشرة المجلس بل والجمعية العمومية لاختصاصاتهما، كما حاولت أن تفرض على نادي القضاة ما فرضته على غيره من وجوب الحصول على موافقة المدعي الاشتراكي على أسماء المرشحين لمجلس إدارته، ولكن تصدى القضاة لكل ذلك ورفضوا أعمال هذه النصوص في شأن نادي القضاة بوصفه من شؤون القضاة لتعارضها مع نص الدستور الذي يكفل للقضاة استقلاله ومع المعايير الدولية لاستقلال القضاء، وتمسك القضاة في كل جمعياتهم العمومية بأن نادي القضاة لا يخضع ولا يجب أن يخضع - شأن كـ ل تنظيم نقابي - إلا لجمعيته العمومية، ولا سلطان لأي جهة إدارية عليه ولو كانت مشكلة من قضاة كمجلس القضاء الأعلى.

أعود إلى التأكيد على أن أحد أهم أركان تمكين السلطة القضائية من استقلالها هو : إنشاء تنظيمات مستقلة للقضاة تقوم على أساس ديمقراطي وبعيدة عن أي تدخل أو رقابة من أي سلطة بخلاف سلطة جمعياتها العمومية، فهي الضمانة الأولى والأقوى لاستقلال القضاء في أي دولة، ولأن غالبية الدول العربية إما أنها تحظر قيام أي تنظيمات للقضاة أو أنها

سمحت بقيامها تحت سيطرة ورقابة حكومية، فقد توافق عدد من قضاة الدول العربية على الدعوة لإنشاء اتحاد للقضاة العرب تتوافر له ضمانات الاستقلال ويقوم على أساس ديمقراطي، وقطعنا شوطاً لا بأس به ولا ينفصنا إلا تمويل عقد الاجتماع التأسيسي لقيام الاتحاد والذي نعقد عليه الأمل في نشر وترسيخ مفهوم استقلال القضاء والقضاة في جميع الدول العربية.

## مشروع

### إعلان تأسيسي لاتحاد القضاة في المنطقة العربية

انطلاقاً من الإعلانات العالمية الصادرة عن الأمم المتحدة ومؤسساتها بشأن استقلال السلطة القضائية وحق كل من أعضائها -فردياً وجماعياً- في التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع لرعاية مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، والتفاعل مع تنظيمات القضاة في العالم لتطوير المؤسسات القانونية والقضائية وإيجاد وعي وتضامن فيما يتصل بحماية حقوق الإنسان وحيرياته الأساسية في المجتمعات العربية، تعزيزاً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، إذ أثبتت التجارب المختلفة أن التنمية لا يمكن أن تحقق أهدافها إذا لم توضع في إطار إنساني يحفظ الكرامة والحقوق الإنسانية ويضمن أكبر قدر من الحماية للحريات الأساسية للإنسان، وهو ما لا يقوم إلا بضمان استقلال السلطة القضائية استقلالاً حقيقياً، باعتباره الركيزة الأولى في جهود الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي ويمثل الضمان الأساسي لحماية حقوق الإنسان.

وإيماناً بأن المنطقة العربية لها تراث ومرجعيات تميزها عن غيرها تضمن للقضاء استقلاله وتعترف له بدوره في حماية حقوق الإنسان وحيرياته الأساسية وأن لديها من الحيوية ما يمكنها من مواصلة إسهاماتها مع المجتمع الدولي في حماية هذه الحقوق ضماناً للأمن والسلم الدوليين، قرر الموقعون على هذا الإعلان تأسيس اتحاد للقضاة في المنطقة العربية، سعياً لتحقيق الأهداف التالية:

١- توثيق روابط التضامن بين القضاة العرب ودعم استقلالهم ورعاية مصالحهم العلمية والثقافية والاجتماعية.

٢- السعي لنشر مبادئ ومعايير وتقاليد استقلال القضاء المنصوص عليها في المواثيق الدولية بين القضاة العرب، والعمل على تضمينها في التشريعات المحلية وتنقية هذه التشريعات مما يتعارض معها أو يعوق تفعيلها.

٣- نشر ثقافة حقوق الإنسان ووسائل حمايتها لدى الحكومات العربية والقضاة العرب والشعوب العربية واطهار أهميتها لدفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية.



٤- رصد الصعوبات التي تواجه القضاة العرب في مباشرتهم لمسئوليات عملهم القضائي والعمل على تذليلها من خلال تعاونهم وتبادل خبراتهم فيما بينهم ومع المنظمات الدولية ذات الصلة.

٥- تنمية الوعي النقابي في صفوف القضاة، وتشجيع إنشاء روابط للقضاة في الأقطار العربية التي لم تتكون فيها بعد، على أساس ديمقراطي فيمثلهم مجلس ينتخبونه انتخاباً سريراً وحرّاً ومباشراً، ويكون مستقلاً عن جميع سلطات الدولة ولا يخضع لغير جمعياتهم العمومية، ويعمل على رعاية مصالح أعضائه وحماية استقلالهم والنهوض بتدريبهم المهني.

٦- توحيد أولويات العمل القضائي العربي وتوحيد مفاهيم استقلال السلطة القضائية سعياً لخلق واقع عربي يتلاءم مع تشريع موحد للسلطة القضائية، في إطار السعي لتوحيد سائر التشريعات العربية والمفاهيم القانونية في الأقطار العربية.

٧- الاهتمام بتدريب القضاة ورفع كفايتهم العلمية بإنشاء معهد قضائي إقليمي للدراسات القضائية.

٨- إنشاء قاعدة بيانات للأحكام والتشريعات العربية بعدة لغات وربطها بقواعد البيانات المماثلة للمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية.

٩- إنشاء مركز للدراسات القانونية لتقديم العون الفني والدراسات القانونية التي قد تطلبها مؤسسات الجامعة العربية أو أي حكومة عربية، وإعداد الدراسات القانونية التي تنفق مع أهداف وأغراض الاتحاد.

توطيد العلاقات الثنائية والجماعية مع الاتحادات والمنظمات القضائية العربية والدولية والتعاون مع منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان وغيرها...

