



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدّمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

دانيا مازن زيتونه

إشراف

د. عصام التكروري

المدرّس في قسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة دمشق

2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ﴾

صدق الله العظيم

سورة يوسف - الآية 76

الإهداء

إلى وطني الغالي الذي أفخر بانتمائي إليه.....

إلى من كافحت وسهلت الطريق أمامنا كي لا نشعر بقسوة الحياة.....

إلى ينبوع الحنان الذي لا يجف... إلى من مسحت بحنانها عن قلبي التعب والشقاء.... إلى من

كان رضاها سر نجاحي ودعاؤها نور دربي إلى من جنتي تحت قدميها.....أمي الغالية

إلى من كانوا القمر الذي يبرد ظلم وحشتي والبلسم الذي يداوي جراح الأيام إلى من أرفع رأسي

افتخاراً بهم على مر الزمان.....أخوتي الأعزاء

إلى كل من ساندني إلى كل من تمنى لي النجاح.....

لهم جميعاً أهدي هذا الجهد المتواضع.....

الشكر

في طريق تحصيلي العلمي، وخلال مرحلة إعداد رسالة الماجستير كان معي من الأساتذة والمدرسين الكرام مَنْ ساعدني وساندني وقَدَّم كلَّ تشجيعٍ ودعمٍ لي، فكانَ لهمُ جميلُ الفضلِ عليّ، وكلُّ الشكر دائماً.

أتقدّم بأسمى آياتِ الشكرِ والتقديرِ والامتنانِ إلى أستاذي المُشرف على إعدادِ هذه الرسالة، **الدكتور عصام التكروري** -المدرّس في قسم القانون العام- الذي تكرّم بالإشرافِ والمتابعة، وتعهّدي بتقديم النصّح لي بكلِّ رحابةٍ صدرٍ، وتعاونٍ طيلةَ مرحلةِ إعدادِ هذه الرسالة وقَدَّم لي الدّعم والتشجيع، فلهُ مني كلُّ الامتنان والتقدير، وأمّدهُ الله بالصحةِ والعافية.

وأُتوجه أيضاً بالشكر الكبير والتقدير إلى **الأستاذ الدكتور حسن البحري** -الأستاذ في قسم القانون العام - عميد كلية الحقوق في جامعة أنطاكية- على كلِّ ما قدّمه لي من جهدٍ ووقتٍ ومراجعٍ علميّةٍ زوّدني بها، ولَمّا مَنَحني مِنْ علمه وخبرته الثمينة، وعَلّمني كيفَ يكونُ الباحثُ الحقيقيّ، فلهُ كلُّ التقدير والامتنان.

وأُتقدم بخالصِ شكري للدكتور سنان عمار - الأستاذ المساعد في قسم القانون العام - عميد كلية الحقوق للشؤون العلميّة في جامعة دمشق -على تعاونه ورحابته صدره واهتمامه على الرغم من مشاغله، فلهُ مني كلُّ الشكر والتقدير والامتنان.

كما أتقدم أيضاً بالشكر والتقدير **للدكتور جميل صابوني** -الأستاذ في قسم القانون العام- على جهوده المبذولة معي، وعلى تقديم الدعم والعون لي بكلِّ طيبٍ تعاملٍ والتكرّم بتقديم المراجع والمعلومات العلميّة من علمه المعروف عنه التميّزُ به، فله مني كل الشكر والدعاء بالنجاحات في الأيام القادمة.

وأيضاً أتقدم، بخالصِ شكري إلى كافةِ الأساتذة في قسم القانون العام في كلية الحقوق، جامعة دمشق على كلِّ جهدٍ وعلمٍ ونصحٍ مَنَحوني إياه خلالَ سنواتِ تحضيرِ رسالة الماجستير.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
و	الفهرس.
ط	الملخص.
1	مقدمة.
2	إشكالية البحث.
3	الدراسات السابقة.
4	أهمية البحث.
5	الصعوبات التي واجهت البحث.
5	منهج البحث.
7	مخطط البحث.
8	الفصل الأول: هيكلية مجلس القضاء الأعلى في ضوء استقلال القضاء.
12	المبحث الأول: استقلال القضاء.
13	المطلب الأول: ماهية استقلال القضاء.
13	الفرع الأول: مبدأ فصل السلطات والتوازن بينها.
20	الفرع الثاني: مفهوم استقلال القضاء.
23	الفرع الثالث: عناصر استقلال القضاء.
31	الفرع الرابع: أهمية استقلال القضاء.
41	المطلب الثاني: تأثير سلطات الدولة في استقلال القضاء.
41	الفرع الأول: تقييد السلطة التنفيذية لاستقلال القضاء.
51	الفرع الثاني: تقييد السلطة التشريعية لاستقلال القضاء.
69	المبحث الثاني: هيكلية مجلس القضاء الأعلى.
70	المطلب الأول: تشكيل مجلس القضاء الأعلى.
70	الفرع الأول: ماهية مجلس القضاء الأعلى.
80	الفرع الثاني: قرارات مجلس القضاء الأعلى.

91	الفرع الثالث: تكوين مجلس القضاء الأعلى في الدول المقارن بها.
98	الفرع الرابع: تكوين المجلس في دساتير الجمهورية العربية السورية.
105	المطلب الثاني: أعضاء مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية.
105	الفرع الأول: الأعضاء من السلطة التنفيذية.
114	الفرع الثاني: الأعضاء من السلطة القضائية.
130	الفصل الثاني: اختصاصات مجلس القضاء الأعلى.
133	المبحث الأول: إدارة المسار المهني للقضاة.
134	المطلب الأول: الدخول في سلك القضاء
134	الفرع الأول: اختيار القضاة.
148	الفرع الثاني: تأهيل القضاة.
154	المطلب الثاني: متابعة الشؤون الوظيفية للقضاة.
155	الفرع الأول: الترقية.
159	الفرع الثاني: النقل.
166	الفرع الثالث: الندب.
169	الفرع الرابع: منح الإجازات التي تزيد مدتها على الشهر.
174	المطلب الثالث: إنهاء خدمة القاضي بغير الطريق التأديبي.
174	الفرع الأول: إحالة القاضي على التقاعد.
180	الفرع الثاني: الاستقالة.
183	المبحث الثاني: الاختصاصات الرقابية لمجلس القضاء الأعلى.
184	المطلب الأول: المساءلة التأديبية للقضاة.
185	الفرع الأول: المخالفة التأديبية.
189	الفرع الثاني: الدعوى التأديبية.
196	الفرع الثالث: العقوبة التأديبية.
202	الفرع الرابع: ضوابط المحاكمة التأديبية أمام المجلس.
204	المطلب الثاني: الاختصاصات الداعمة لاستقلال القضاء الموضوعي.
204	الفرع الأول: دور مجلس القضاء الأعلى في الحد من تأثير المشرع في القضاء.

216	الفرع الثاني: اختيار الحكم الممثل للإدارة.
218	الفرع الثالث: تسمية أعضاء مكتب الخبرات القضائية.
220	الفرع الرابع: توزيع الأعمال وتنظيم العطل.
222	الفرع الخامس: اختصاصات أخرى للمجلس في الدول المقارن بها.
226	خاتمة.
236	المراجع.
I	الملخص باللغة الأجنبية.

الملخص

القضاء المستقل أحد دعائم الديمقراطية وسيادة القانون والضمان الأساسي لتحقيقها في المجتمعات والنظم السياسية المعاصرة وهو الركيزة الأساسية التي يقوم عليها تحقيق العدالة وإدارتها بفاعلية، وصيانة الحرية والحقوق العامة لأفراد.

لذلك أنشئ مجلس القضاء الأعلى بحسبانه المؤسسة الدستورية الضامنة لاستقلال القضاء، لكن لا يزال هذا المجلس عاجزاً على أداء هذا الدور بفعل عدة عوامل، أهمها النقص في صلاحياته وموارده، وأيضاً عدم توافر ضمانات الاستقلالية لدى أعضائه، ولهذا العامل الأخير مفاعيل لا تتوقف عند تجريد المجلس من بعض فاعليته، بل من شأنها أن تؤدي إلى تحويل المجلس إلى عامل خطورة إضافي على استقلال القضاء، فيكون ذراعاً تتدخل من خلاله السلطة التنفيذية في القضاء.

لذلك ارتأيت أن نبين في هذا البحث مفهوم استقلال القضاء وبعض أوجه المساس بهذا الاستقلال من قبل السلطين التشريعية والتنفيذية ثم نستعرض النظام القانوني للمجلس وفق أحكام قانون السلطة القضائية رقم /98/ الصادر في 1961/11/15 وتعديلاته، وبالمقارنة مع النظام القانوني في كل من فرنسا ومصر والعراق ولبنان، مع إلقاء الضوء على إشكاليات تكوين المجلس، والعقبات التي تحول دون أدائه لمهامه، وصولاً إلى الحلول والمقترحات لتقوية المجلس وتفعيل دوره في حماية استقلال القضاء.

الكلمات المفتاحية: استقلال القضاء، مجلس القضاء الأعلى، المعهد العالي للقضاء، رئيس الجمهورية، وزير العدل، النائب العام، التفتيش القضائي.

مقدمة:

إن القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة، حَمَلَ أمانة تحقيق العدل منذ فجر التاريخ، وكانت ولاية القضاء من أعلى الولايات قدراً وأشرفها عملاً، وهو وطيدة الحكم الصالح، وبه تنطق ملكات الإنسان الآمن على نفسه، وعلى عرضه، وعلى ماله، وبه تصان القيم، ويستقر المجتمع، وتتحقق التنمية والعدالة.

وإذا كان القضاء هو أداة تحقيق العدل فإنه يقع على الدولة واجب إرسائه في المجتمع من خلال مرفق قضائي مستقل ومحاييد برجاله ونظامه، ومن هذا المنطلق يشغل استقلال القضاء اهتمام أهل الفكر ورجال السياسة والقانون.

ولا شك في أن القضاء من دون وجود ضمانات تؤكد استقلال رجاله لا يعد قضاء، إنما هو إذعان لمركز القوة في الخصومة وأي قيد على حرية القاضي في بحث الخصومة، أو الغوص في دقائقها إنما هو وثاق على القضاء يهدر حريته واستقلاله، فاستقلال القضاء لن يتأتى ولن يكون إلا باطمئنان القضاة على حاضرمهم ومستقبلهم، بما في ذلك من تقرير لضمانات حقيقية وفعلية تدعمه.

لقد أكد المشرع الدستوري في الجمهورية العربية السورية على استقلال السلطة القضائية والقضاة في الفصل الخاص بالسلطة القضائية من الدستور الحالي لسنة 2012، وجعل هذا الاستقلال عاصماً من التدخل في أعمالها أو التأثير في مجريات عملها، بحسبان أن القرار النهائي في شأن حقوق الأفراد وواجباتهم وحرياتهم هو بيد القضاة، ولتأمين هذا الاستقلال، نصّ دستورنا النافذ على إنشاء مجلس أعلى للقضاء يتولى الإشراف على استقلال القضاء، وتوفير الضمانات اللازمة لحماية هذا الاستقلال، ويتمتع هذا المجلس باختصاصات عديدة تتعلق في مجملها بالأحكام القانونية النازمة لشؤون القضاة.

إذ نصت المادة /132/ من هذا الدستور على أن: (السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية

هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى).

لقد ظهرت حاجة إلى إنشاء مجلس أعلى للقضاء بسبب كثرة الانتهاكات والمساس باستقلال القضاء وبدافع حماية القضاء من تدخل باقي السلطات في الدولة وصولاً لتعزيز استقلاله.

يعتبر المجلس الأعلى للقضاء المؤسسة الدستورية الضامنة لحسن سير القضاء واستقلالية السلطة القضائية، يسهر المجلس على احترام أحكام القوانين الوضعية المتعلقة بالمسار المهني للقضاء، وتبقى مكان السلطة القضائية واستقلالها متوقفاً على مكانة المجلس الأعلى للقضاء وصلاحياته فبقدر ما يكون لهذا المجلس قوياً ومؤثراً في تسيير القضاء وتنظيم المسار الوظيفي للقضاة بقدر ما يعلو صرح السلطة القضائية شامخاً.

لقد كان اختيارنا لـ (دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء) موضوعاً لهذه الرسالة نابعاً من الرغبة في البحث عن العوامل التي تضعف دور المجلس والتي لم تتل من الدراسات الدستورية إلا جانباً محدوداً، وكل ما نرجوه من تلك المحاولة المتواضعة أن تسهم بقدر، وإن كان ضئيلاً، في تحقيق خطى متسارعة نحو تعزيز دور المجلس منطلقين من إيمان عميق بخطورة الرسالة التي يحملها، وثقل الأمانة التي يتحملها ليظل عالياً أصيلاً ثابتاً.

وعلى الرغم من أن هذه الدراسة كان مقدوراً لها أن تتناول الموضوع بحسب القانون العام، إلا أنَّ معالجة هذا الموضوع لم تقف عند الدراسات الدستورية، بل اقتضى الأمر التطرق إلى بعض فروع القانون الخاص، مثل القانون المدني وقانون أصول المحاكمات المدنية.

إشكالية البحث:

بالرغم من أهمية مجلس القضاء الأعلى كمؤسسة دستورية، إلا أنه غير مستقل مالياً وكذلك فإنه لا يوجد نظام داخلي أو لوائح تنظم عمل المجلس وهذا ما يضعف دوره ونجاعته بسبب تبعيته المالية للسلطة الحكومية.

إن واقع القضاء السوري يظهر تغول السلطة التنفيذية على السلطة القضائية فيما يتعلق بتشكيل القانوني للمجلس عندما نصَّ على عضوية ثلاثة من أفراد السلطة التنفيذية من أصل سبعة أعضاء.

إضافةً إلى أن قانون السلطة القضائية نصَّ على ممارسة مجلس القضاء الأعلى لصلاحيّة اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء ويشؤون القضاة وبالرغم من أهمية هذه الصلاحيّة إلا أن هذا النص معطلّ، من دون وجود أسباب واضحة لذلك.

ويثير بحثنا العديد من التساؤلات نذكر منها ما يأتي:

- ما دور المجلس في ضمان الاستقلال المالي للقضاء، وهل المجلس مستقل مالياً؟
- إلى أي حد تعدّ هيكلية مجلس القضاء الأعلى معزّزة لاستقلال القضاء في ظل الاختصاصات المسندة إليه؟

- هل الاختصاصات الممنوحة للمجلس كافية للقيام بدوره الدستوري في ضمان استقلال القضاء بالصورة المثلى؟

- ما مدى فاعلية المجلس في الإشراف على التفتيش القضائي؟

- ما ضمانات المحاكمة التأديبية العادلة للقضاة أمام المجلس؟

الدراسات السابقة:

بعد البحث والإطلاع على الدراسات السابقة لهذا الموضوع تبين قلة المصادر التي تناولت مجلس القضاء الأعلى، وأن معظمها تناول استقلال القضاء بشكل عام، حيث تم الإطلاع على بعض المقالات المتخصصة المنشورة في المجالات العربية والأجنبية إلى جانب العديد من الدراسات التي تضمنتها كتب ومؤلفات القانون الدستوري والإداري، ومن أبرز هذه الدراسات:

- المقال المتخصص المعنون: (دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء) للمؤلف الدكتور: حسن مصطفى البحري، 2016، المنشور في مجلة المحامون، عدد: 7-12. دمشق: سورية، نقابة المحامين بدمشق.

- المقال المعنون: (اختصاصات مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية)، للمؤلف الدكتور: حسن مصطفى البحري، 2014- كانون الأول، المنشور في مجلة ارتقاء، عدد:9. دمشق: سورية، مجمع السيدة رقية للدراسات العربية والإسلامية.

غير أن الدراستين السابقتين تناولت مجلس القضاء الأعلى بشكل موجز، وسيتناول بحثنا مجلس القضاء الأعلى في سورية بشكل مفصل لذلك يعد بحثنا من البحوث الأصلية في هذا الصدد.

- الدراسة المتخصصة موضوع الكتاب المعنون: (الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، دراسة مقارنة) للمؤلف: دليز صابر خوشناو، 2018، ط1، الاسكندرية: مصر، دار الفكر الجامعي.

تناولت هذه الدراسة استقلال القضاء في علاقته مع باقي السلطات ودور القضاء الدستوري في حماية هذا الاستقلال غير أن هذه الدراسة لم تتحدث عن مجلس القضاء الأعلى.

أهمية البحث:

إن تشكيل مجلس القضاء الأعلى في سورية وضعفه في أداء بعض المهام أدى إلى إحداث خلل في استقلال السلطة القضائية، وأضعف دورها في إزاء باقي السلطات، مما شكّل مخالفة لمبدأ استقلال القضاء وسيادة القانون، ومساساً بحقوق وحريات المتنازعين أمام القضاء.

تنبدى الأهمية الراهنة والمستقبلية لبحثنا في إطار عملية الإصلاح القضائي الشامل التي ابتدأتها الحكومة السورية ممثلة بوزارة العدل التي شكلت لجنة لدراسة مشروع تعديل قانون السلطة القضائية ولايزال هذا المشروع قيد الدراسة لغاية إعداد هذا البحث، لذلك يهدف بحثنا إلى إلقاء الضوء على قصور في التنظيم القضائي بشكل عام وفي تنظيم المجلس وصلاحياته بشكل خاص ليتم أخذها بعين الاعتبار من قبل القائمين على إعداد مسودة القانون الجديد وصولاً إلى تعزيز فعالية المجلس في حماية استقلال القضاء وبما ينسجم مع أحكام العهود والمواثيق التي انضمت إليها الجمهورية العربية السورية.

الصعوبات التي واجهت الباحثة:

عانت الباحثة ندرة الكتب التي تهتم بدراسة مجلس القضاء الأعلى، كما أن المراجع التي تتحدث عن مجلس القضاء الأعلى في فرنسا لم تأخذ في الحسبان التعديلات الجديدة في النظام القانوني للمجلس بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2008، مما حدا بالباحثة إلى الاعتماد أكثر على النصوص القانونية المعدلة مع ما رافق ذلك من صعوبات في الترجمة.

كما وجدت الباحثة أن قانون السلطة القضائية الموجود على الموقع الرسمي للبرلمان السوري غير محدث بما يتوافق مع التعديلات الجديدة منذ عام 1980، لغاية عام 2006، مما ولد لدى الباحثة عدم ثقة في حداثة المراجع الإلكترونية، وجعلها مضطرة إلى العودة إلى إصدارات الجريدة الرسمية.

لقد وجدت الباحثة صعوبة في الاطلاع على محاضر أعمال مجلس القضاء الأعلى وبعض القرارات بسبب سياسة المجلس في التحفظ عليها، وعدم الإعلان عنها وضرورة إبقائها قيد الكتمان.

منهج البحث:

سنتناول موضوع البحث من خلال اتباع عدة مناهج تحقق الدراسة الكلية للموضوع هي الآتية:

المنهج التحليلي: سوف نتناول هذا المنهج بشكل رئيس من خلال تحليل القاعدة الكلية المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، وما يترتب عليها من ضرورة استقلال القضاء وصيانة هذا الاستقلال من قبل مجلس القضاء الأعلى، وسنتعمق في دراسة تشكيل المجلس واختصاصاته في النظام الدستوري السوري وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية والاجتهادات النازمة للموضوع.

المنهج المقارن: سوف نعتمد هذا المنهج القانوني في دراسة المشكلة بشكل أساسي، وذلك باستعراض النظم القانونية والدستورية في فرنسا ومصر ولبنان والعراق وعرض أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين تلك المطبقة في سورية بهدف الوصول إلى أفضل القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم الموضوع.

المنهج التاريخي: سوف نعتمد هذا المنهج بشكل ثانوي من خلال استعراض تطور هيكلية مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية عبر الدساتير المتعاقبة، بدءاً من الدستور السوري لسنة 1950، وانتهاءً بالدستور السوري النافذ لسنة 2012.

مخطط البحث

الفصل الأول: هيكلية المجلس في ضوء استقلال القضاء.

المبحث الأول: استقلال القضاء.

المطلب الأول: ماهية استقلال القضاء.

المطلب الثاني: تأثير سلطات الدولة في استقلال القضاء.

المبحث الثاني: هيكلية مجلس القضاء الأعلى.

المطلب الأول: تكوين مجلس القضاء الأعلى.

المطلب الثاني: أعضاء مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية.

الفصل الثاني: اختصاصات مجلس القضاء الأعلى.

المبحث الأول: إدارة المسار المهني للقضاة.

المطلب الأول: الدخول في سلك القضاء.

المطلب الثاني: متابعة الشؤون الوظيفية للقضاة.

المطلب الثالث: إنهاء خدمة القاضي بغير الطريق التأديبي.

المبحث الثاني: الاختصاصات الرقابية لمجلس القضاء الأعلى.

المطلب الأول: المساءلة التأديبية للقضاة.

المطلب الثاني: الاختصاصات الداعمة لاستقلال القضاء الموضوعي.

خاتمة.

الفصل الأول

هيكلية مجلس القضاء الأعلى في ضوء استقلال القضاء

الفصل الأول

هيكالية مجلس القضاء الأعلى في ضوء استقلال القضاء

تمهيد وتقسيم:

في العهود القديمة كانت السلطة تختلف باختلاف الجماعات، ولم يكن لها صورة معينة أو شكل محدد، لكنّها في المَجْمَل كانت تتلاءم مع ظروف تلك العهود وعقليات الجماعات التي وجدت وعاشت فيها، وشيئاً فشيئاً، بدأت المجتمعات تتضج، وفي المقابل بدأ ظهور نظام يُسيطر على مختلف أنواع النشاط الذي يُمارسه الأفراد، وأخذت المجتمعات تحدّد أهدافها ومثلها العليا ثم تعمل على تحقيقها، وتنفيذها.

لقد ظهر كثير من التضامن وتكتل الجهود بين أفراد المجتمع، والإصرار على الوصول إلى قوة تدفع وتوجّه الجماعة نحو تحقيق أهدافها، وتراقبها وهي تعمل على تحقيق تلك الأهداف.

ومن هنا تبلورت فكرة السلطة السياسية العليا للجماعة، فهذه السلطة ترسم أهداف الجماعة، وتعمل على تنفيذها عن طريق أفراد تلك الجماعة.

فالمجتمع والسلطة التي تُنظّمه أمران متلازمان ويوجدان سوياً، كما أنّ السلطة شرط لازم لسيطرة النظام في المجتمع⁽¹⁾.

ولا شك في أنّ تركيز السلطة بيد حاكم، واحد أو بأيدي هيئة حاكمة واحدة يشكل خطراً كبيراً على المحكومين، وغالباً ما يغوي تلك الجهة الاستبداد أو الطغيان، إذ أثبت التاريخ أنّ تركيز السلطة غالباً ما يُعرض حُرّيات المحكومين للخطر، وحقوقهم للضياع؛ كما أنّ الحاكم في حالة تركيز السلطة، غالباً ما يستخدمها لأغراض شخصية، أو أنه على الأقل لا يأبه في ممارسته لاختصاصاته برغبات المحكومين ومطالبهم⁽²⁾.

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت: لبنان، 1969، ص17.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر، 1964، ص261.

ومع انتشار الأفكار الديمقراطية انبعث مبدأ تقسيم السلطة من الناحية العملية في الحكم، إذ إن الاعتراف للشعب بحقه في السلطة أدى إلى قيام هيئات تمثله، وتشارك الملوك في الحكم باسم الشعب والنيابة عنه؛ وبذلك تعددت الهيئات الحاكمة، وتوزعت السلطة بعد أن كانت مركزة بيد الشخص الحاكم.

وبعد أن استقر الفكر التقليدي على تقسيم وظائف الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، اتخذ هذا التقسيم الثلاثي أساساً ومعيّراً لتوزيع السلطة، فقامت هيئة مختصة بالتشريع سُميت (السلطة التشريعية)، وهيئة مختصة بوظيفة التنفيذ سُميت (السلطة التنفيذية)، وهيئة ثالثة تقوم بوظيفة القضاء سُميت (السلطة القضائية). وإن مبدأ فصل السلطات يقوم بتحقيق غاية أساسية قوامها ضمان الحريات العامة، وعدم المساس بها من جهة، والتطبيق السليم والصحيح للقوانين من جهة ثانية.

وبهذا الصدد يقول الفقيه "مونتسكيو":

(إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد شخص واحد، أو تركزت في يد هيئة واحدة، فلن تكون هناك حرية، لأنه يخشى في هذه الحالة أن يقوم ذلك الشخص أو تلك الهيئة (الحاكم نفسه أو مجلس الشيوخ) بسن قوانين استبدادية جائرة tyrannical laws، وتنفيذها بطريقة ظالمة؛ مرة أخرى لن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنها إذا كانت متحدة أو مجتمعة مع السلطة التشريعية، فإن حياة المواطن وحرية تصبح عرضة للتحكم والسيطرة الاستبدادية arbitrary control، لأن القاضي في هذه الحالة سيكون هو مشرع القانون؛ وإذا كانت السلطة القضائية متحدة أو مجتمعة مع السلطة التنفيذية فإن القاضي قد يتصرف بعنف وقسوة ويمارس الظلم والاضطهاد)⁽¹⁾.

وتبقى مكانة السلطة القضائية واستقلالها متوقفة على وجود هيئة دستورية قضائية عليا، تكون مهمتها السهر على تجسيد مبدأ استقلال القضاء وحياده، وضمان حماية القضاء، وهو ما حرصت عليه كثير من الدول

(1) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، دمشق، 2021، ص29.

حين عهدت بشؤون القضاء والقضاة إلى مجلسٍ أعلى يتكوّن في غالبيّته من كبار رجالِ القضاء ممن لهم خبرةٌ واسعةٌ في مُمارسة أعمالِ القضاء، ويكونُ لهذا المجلس الهيمنة على هذه الشؤون تنظيمًا وتنفيذًا ورقابة.

ولإبراز العلاقة بين استقلال القضاء ومجلس القضاء الأعلى على نحوٍ يخدم أغراضَ هذه الدراسة، ارتأيت أن نتعرّضَ إلى ماهية استقلال السلطة القضائية وأهميته بالنسبة إلى الفرد والدولة، ومن ثمّ الوقوف على مظاهر هذا الاستقلال وضماناته.

وفي سبيل توضيح تلك الأمور سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين وفق الترتيب الآتي:

***المبحث الأول: استقلال القضاء.**

***المبحث الثاني: هيكلية مجلس القضاء الأعلى.**

المبحث الأول

استقلال القضاء

إن حاجة الجماعات البشرية إلى القضاء -الذي يحكم بين الأفراد بالعدل، ويفصل في منازعاتهم وما يشجر بينهم من خلافات بالقسطاس المستقيم - أسبق في الظهور من الناحية التاريخية من سائر الحاجات العامة، ولهذا وجدت السلطة القضائية قبل غيرها من السلطات⁽¹⁾.

وإن استقلال القضاء لا يستمد وجوده من إعلانات حقوق الإنسان ولا من نصوص الدساتير وهو أسبق في الوجود من كل نص أو قانون، فهو يُستمد من مبادئ العدالة ذاتها، ويقدر ما يكون القضاء قوياً مستقلاً راسخاً تكون حريات الناس وأرواحهم وأموالهم مصونة، ويقدر ما يشعر الناس بعدالة القضاء وقوته تنتعش الحياة المدنية وتزدهر العلوم، فالقضاء إذاً سلطة عادلة لا تستبد ولا تتحرف، وتقيم العدل بين الناس، وتتعب كل عدوان على حياة الإنسان وحرية وحقوقه⁽²⁾.

وسنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم الاستقلال وضرورته، من خلال تقسيمه إلى مطلبين، سنركز في المطلب الأول على مفهوم استقلال القضاء وأهميته وعناصره، وفي المطلب الثاني نسلط الضوء على بعض مظاهر المساس باستقلال القضاء من قبل باقي سلطات الدولة وفق الترتيب الآتي:

المطلب الأول: ماهية استقلال القضاء.

المطلب الثاني: تأثير سلطات الدولة في استقلال القضاء.

(1) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005، ص324.

(2) د. جابر فهمي عمران، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية: مصر، 2015، ص507.

المطلب الأول

ماهية استقلال القضاء

نتناول هذا المطلب من خلال أربعة فروع، إذ نقوم بدراسة الأساس الفقهي لمبدأ استقلال القضاء من خلال تسليط الضوء على مبدأ الفصل بين السلطات في الفرع الأول، ثم نبيّن مفهوم استقلال القضاء في الفرع الثاني، ونحدد عناصره في الفرع الثالث، ثم نتطرق إلى أهميته في الفرع الرابع.

الفرع الأول

مبدأ فصل السلطات والتوازن بينها

تنبغي الإشارة إلى أن الغاية الأساسية من البحث في مبدأ فصل السلطات في هذه الدراسة ليس لذاته، وإنما لأنه من الأسس النظرية والقانونية التي يستند إليها مبدأ استقلال السلطة القضائية.

فإذا كان الغرض من فصل السلطات في القرون الثلاثة السابقة، هو منع استبداد الملوك أصحاب الحكم الشمولي، فإن النظرة قد تغيّرت في العصر الحديث، ليدلّ هذا المبدأ على الفصل الحقيقي والفعلي بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في معظم الأنظمة الدستورية.

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط باسم الفيلسوف "مونتسكيو" إلا أنه في الحقيقة ليس من ابتدعه، وإن هذا المبدأ يمتدّ بجذوره إلى الزمن القديم، إذ سبقه مفكرون وفقهاء عديدين، وبذروا أفكارهم تمهيداً لنظرية "مونتسكيو" ومن أشهرهم في العهد السياسي القديم أفلاطون وأرسطو.

وقد لمعت في الفكر السياسي الحديث أفكار أوليفر كرومويل، وجون لوك، ولا بد لنا في هذا الصدد من التطرق بإيجاز لهذه الأفكار وفق الآتي:

أولاً: توزيع السلطة قبل ظهور نظرية مونتسكيو:

لقد كان لظهور فكرة الديمقراطية الفصل في ظهور مبدأ تقسيم السلطة، فهو قديم بقدم القائل بالديمقراطية كطريقة للحكم.

فقد ذهب أفلاطون إلى ضرورة تقسيم وظائف الدولة وأعمالها المختلفة بين هيئات عدة، ويقوم هذا التقسيم على التوازن فيما بينها بحيث تتعادل، بما يضمن عدم استبداد إحداها وتغولها على الهيئات الأخرى⁽¹⁾.

فهو يرى ضرورة فصل وظائف الدولة والهيئات التي تمارسها بعضها من بعض، على أن تتعاون كلها بغية الوصول إلى الهدف الرئيس للدولة، وهو تحقيق النفع العام للشعب.

وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها يقرر لها في مواجهة بعضها بعضاً وسائل للرقابة، يراد بها منع الانحراف، ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها.

وذهب أفلاطون في كتابه "القوانين" إلى توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات، يمارس كل منها وظيفة معينة وهي:

- مجلس السيادة.
- جمعية كبار الحكماء والمشرعين.
- مجلس الشيوخ.
- هيئة قضائية.
- هيئة البوليس وهيئة الجيش.
- هيئة تعليمية وهيئات تنفيذية لإدارة مرافق الدولة⁽²⁾.

في حين أن الفيلسوف الإغريقي أرسطو قرّر في مؤلفه "السياسة" أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة، وبالتالي لا يجوز أن تسند إلى فرد أو أقلية من الشعب، وإنما إلى الجماعة كلها، وما دام القانون، في الحقيقة، تعبيراً عن إرادة هذه الجماعة ومُظهراً لها، يجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة، أو بمعنى آخر للشعب.

(1) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 261.

(2) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 17.

إلا أنّ تعدد وظائف الدولة وتتنوعها وتشعبها، سيلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية، نظراً إلى أنّ الجماعة صاحبة السيادة الحقيقية في الدولة لن تستطيع القيام بهذه الوظائف مجتمعة، فضلاً عن ذلك، فإن اجتماع السلطات كلّها في يد شخص واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه، وتحويل ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار⁽¹⁾.

ومن هنا فإن الفيلسوف الإغريقي أرسطو قسم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسة تتولاها ثلاث هيئات وهي⁽²⁾:

- المداولة (الفحص والتشاور).

- الأمر (وظيفة الحكم وإصدار الأوامر).

- القضاء أو العدالة.

والحقيقة هي أن مبادئ أرسطو كانت تستند إلى تقسيم وظائف الدولة، ولم تتجه إلى الفصل بين السلطات بصورته الجليّة، في العصور اللاحقة، إلا أن هذه المبادئ أسهمت في تكوين النظريات اللاحقة ودعمتها.

وبعد قيام الإمبراطورية الرومانية والعهد الإقطاعي في أوروبا، اندثر التمييز بين وظائف الدولة وتركزت السلطة بيد قياصرة الرومان وحكام الإقطاعيات والملوك المطلقة بعد ذلك، فاستبدوا واستحوذوا على الحكم بشكل مطلق.

وفي إطار محاربة استبداد الملوك والقضاء على الحكم المطلق، عاد الحديث في القرن السابع عشر عن تعدّد الهيئات في الدولة وضرورة الفصل بينها⁽³⁾.

ومن الناحية التاريخية فإن ظهور مبدأ توزيع السلطة وتطوره يرجع إلى التاريخ السياسي الإنجليزي، إذ صدر دستور كرومويل، إذ أراد كرومويل فيه القضاء على استبداد البرلمان، فعمد إلى فصل السلطة التشريعية عن

(1) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 17.

(2) George H. Sabine, A History of Political theory harrap coltd London 1969. P.112

(3) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط2، دار الحكمة، بغداد: العراق، 1991، ص 63.

السلطة التنفيذية، وكان حريصاً على استقلال القضاء، لكن أعماله اندثرت بانتهاء عهده، وعودة الملكية من جديد⁽¹⁾.

وإذا ما كان أرسطو أول من دعا إلى تقسيم وظائف الدولة من دون الدعوة إلى الفصل بين الهيئات التي تباشرها، فإن "جون لوك" قد دعا إلى الفكرتين معاً.

وذهب لوك في مؤلفه "الحكومة المدنية" إلى تقسيم سلطات الدولة إلى ثلاث:

1. السلطة التشريعية: تتولى وضع القوانين اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها.

2. السلطة التنفيذية: تقوم بتنفيذ القوانين الوضعية في الداخل.

3. السلطة الاتحادية أو الفيدرالية: مهمتها إعلان حالي الحرب أو السلم، وعقد المعاهدات والتحالفات، ومباشرة العلاقات الخارجية.

ويرى "لوك" أنّ السلطة الاتحادية منفصلة عن السلطة التنفيذية مع وجوب اتحادها في الوقت نفسه، إذ مادام أن كلاً منهما يحتاج في ممارسته إلى استخدام سلطان الجماعة، فإنه يغدو من غير الممكن عملاً وضع سلطان الدولة (القوة المادية للدولة) في أيدي مختلفة وغير خاضعة إما للسلطة التنفيذية أو للسلطة الاتحادية، لأن معنى ذلك أن السلطة العامة تستخدم إرادات مختلفة، وذلك يؤدي إلى التسبب في الفوضى والخراب⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن "لوك" لم يرَ في القضاء سلطة مستقلة على الرغم من أهميته البالغة؛ وإنما عدّه تابعاً للسلطة التنفيذية، ويسوغ بعض الفقه ذلك بأن القضاة كانوا قبل ثورة (1688م) قابليين للعزل في أي وقت، وخاضعين لسلطة الملك، يتصرفون حسبما يوعز إليهم؛ لكن، وعلى الرغم من تغيير وضع القضاء بعد الثورة إذ أصبحوا غير خاضعين للعزل إلا بقرار من البرلمان، فإن هذا التغيير لم يضمن لهم الاستقلال الكامل في قضائهم، والحيدة والنزاهة في أحكامهم، لأنهم كانوا خاضعين ومتأثرين باتجاهات وميول الأغلبية في البرلمان.

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 851.

(2) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 22-23.

إلا أن "لوك" ركّز على ضرورة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فهو يرى أن تركيز السلطتين في يد فرد واحد أو هيئة واحدة يؤدي دائماً إلى قيام شكل من أشكال الاستبداد والطغيان، فضلاً عن أن مهمة السلطة التشريعية تنصبّ على وضع القوانين العامة المجردة، ومن ثم فإنها ليست بحاجة إلى حالة الانعقاد الدائم، على عكس السلطة التنفيذية التي تباشر تطبيق تلك القوانين، مما يتوجب معه انعقادها الدائم⁽¹⁾.

ثانياً: نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات:

تعدّ نظرية مونتسكيو في فصل السلطات مرحلة من مراحل تطوّر فكري طويل، إذ قام هذا الفيلسوف بدراسة أفكار من سبقوه حول هذا المبدأ، ووضع نظرية عامة مثالية مقرونة باسمه وعرضها في كتابه "روح القوانين"، ولاتزال الأفكار التي طرحها تمثل حجر الزاوية في دراسات القانون الدستوري، بل يمكن القول إنها تعدّ أساساً لكل حكومة منظّمة.

ويمكن تلخيص مضمون نظرية "مونتسكيو" بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات في النقاط الجوهرية الآتية⁽²⁾:

1. قسّم مونتسكيو السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبيّن المهام التي تضطلع بها كل سلطة.
2. أكد مونتسكيو أن توزيع السلطات وفصلها بهذه الصورة أمر ضروري، فليس أخطر على الحرية، وأقرب إلى الطغيان والاستبداد من جمع السلطات الثلاث في يد واحدة، ولو كانت هذه اليد هي قبضة الشعب نفسه، أو مجلس منبثق عنه، فطبيعة النفس البشرية عبر القرون أثبتت أن الاستبداد قرين الاستئثار بالسلطة.
3. لم يتوقف مونتسكيو عند حدّ الفصل بين السلطات العامة في الدولة وإنما قال بضرورة رقابة السلطة، أي أن تقوم السلطة بالحدّ من السلطة.

(1) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 852 وكذلك ص 855.

(2) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006، ص 50-51.

4. أكد مونتسكيو على حاجة السلطات العامة وخاصة التشريعية والتنفيذية منها إلى تبادل الرقابة فيما بينها، بحيث تكون للسلطة التشريعية إمكانية قيد السلطة التنفيذية والحدّ من غلوها وكبح جماحها، وأن يكون للسلطة التنفيذية الإمكانية ذاتها تجاه السلطة التشريعية⁽¹⁾.

ولقد نشأ خلاف بين فقهاء القانون العام حول مفهوم أو مدلول الفصل بين السلطات، فبعضهم فهمه بأنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، في حين أن الغالبية العظمى من الفقهاء فهمت المبدأ بأنه يعني الفصل المرن أو النسبي.

وبموجب **الفصل المطلق (التفسير التقليدي للمبدأ)**: تباشر كل سلطة اختصاصها استقلالاً، ولا تتدخل في اختصاصات السلطات الأخرى، ولقد تبنى هذه الفكرة رجال الثورة الفرنسية واستندوا في تفسيرهم إلى أن الأمة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات، وكل سلطة تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها، وعندما تختار الأمة ممثلها فإنها تفوض كلاً من هذه السلطات إلى هيئة عامة مستقلة متخصصة، إلا أن هذا التفسير لم يدم طويلاً لتعارضه مع وحدة السلطة في الدولة واستعريضه بالفصل النسبي أو المرن بين السلطات.

أما **الفصل المرن (التفسير الحديث للمبدأ)**: فإنه يقوم على أساس أن " سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ " ويذهب أنصار هذه المدرسة إلى أن السلطات الثلاثة عندما تباشر وظائفها، لا تباشرها بحسبانها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانباً من جوانب السيادة، وإنما بحسبانها مجموعة من الاختصاصات الصادرة عن سلطة واحدة هي سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لسببين:

السبب الأول: هو أن هذه الاختصاصات جميعاً تُمارس بغية تحقيق الصالح العام.

السبب الثاني: أن هذه الاختصاصات متداخلة فيما بينها إلى درجة لا تسمح بالفصل فصلاً مطلقاً، وعليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات المختلفة، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها، أو إلى تركيز السلطة في يد واحدة منها.

(1) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق ص32.

ولقد ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن المفهوم الصحيح لمبدأ فصل السلطات -كما تصوّره مونتسكيو- هو الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة فيما بينها، لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها من دون أن تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى⁽¹⁾.

لقد أيد معظم رجال الفقه مبدأ الفصل بين السلطات واستندوا في تسويغهم لضرورة الأخذ بهذا المبدأ إلى أنه يحقق ثلاث مزايا أساسية هي:

1. **حماية الحريات ومنع الاستبداد:** فهذه الحماية لا يمكن تصوّر قيامها إلا بتطبيقه، وهي الغاية الأساسية التي ابتغاها مونتسكيو من المبدأ عندما نادى بتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدّد حريات الأفراد، ويعرّض حقوقهم للخطر.

2. **ضمان احترام مبدأ سيادة القانون:** فتطبيق المبدأ يضمن خضوع السلطات الحاكمة والأفراد لقواعد الدستور والقانون، فمن نتائج الفصل بين السلطات وجود رقابة متبادلة بينها، مما يؤدي على ضمان احترام كلّ سلطة لحدودها الدستورية، واحترامها لقواعد القانون، فضلاً عن رقابة السلطة القضائية إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك يضمن بوجه خاص خضوع مراسيم وقرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء وإلغائها عند مخالفتها الدستور أو القانون.

3. **إتقان وحسن أداء وظائف الدولة:** فتطبيقه يحقق مبدأ تقسيم العمل والتخصص، الذي يؤدي إلى إتقان كل هيئة لوظيفتها وحسن أدائها⁽²⁾.

(1) د. أيمن يوسف، د. عمر رجال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس"، رام الله: فلسطين، 2010م، ص24.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت: لبنان، 2007م، ص189.

ولا بد من التنويه بأنّ الغاية من مبدأ الفصل بين السلطات قد تغيرت واتجهت إلى قيام سلطة تلتزم بصون الحقوق والحريات في إطار دولة القانون⁽¹⁾، بعد ما كان الهدف هو منع قيام سلطة مستبدة مطلقة تنتهك الحقوق والحريات.

وبعد أن استعرضنا بشكل موجز مبدأ فصل السلطات يمكننا أن نخلص إلى نتيجة مفادها أنّ قيام دولة ديمقراطية تتولّى فيها السلطة التشريعية وضع القوانين التي تحمي الحقوق والحريات وتنظّم إدارة الشأن العام، لتتولّى السلطة التنفيذية تنفيذ تلك القوانين، فيما يفصل القضاء في الخلافات الناجمة عن تنفيذ أو عدم تنفيذ القانون، يتطلّب وجود قضاء مستقل بصورة جدية، وله من السلطات ما يمكنه من القيام بواجباته على أكمل وجه، وهو ما أصبح هدفاً أساسياً من الفصل بين السلطات⁽²⁾.

الفرع الثاني

مفهوم استقلال القضاء

الاستقلال وصف يتبع القضاء، والقضاء في اللغة هو لفظ يدلّ على الحسم والانتهاة والفصل، أو بمعنى آخر يدلّ على انقطاع الشيء وتماحه والفراغ منه سواء كان قولاً أو فعلاً⁽³⁾.

أما في الاصطلاح فالقضاء يعني فضّ الخصومات والمنازعات على وجه معيّن، وعرفه بعض الفقه بأنه قول ملزم يصدر عن ولاية عامة.

أما وظيفته فإنها تكمن في العملية القضائية المكوّنة من التشريع والواقعة محل الخصومة والنتيجة، وهي الحكم الذي يصدره القاضي في هذا النزاع⁽⁴⁾.

(1) للمزيد انظر:

Christian Hillgruber, the Admission of New States to the international community, European Journal of International law, No.9, the European university Institute.1999, pp: 492 -494.

(2) د. عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 5، لبنان، 2011م، ص23.

(3) د. اسماعيل ابراهيم البدوي، نظام القضاء الاسلامي، جامعة الكويت، ط1، 1989، ص87.

(4) د. جابر فهمي عمران، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص23.

أو يأتي القضاء بمعنى الجهة التي تختص بفضّ المنازعات بمقتضى القانون، سواء كانت هذه المنازعات واقعة بين الأفراد أو بين الأفراد والإدارة⁽¹⁾.

وبخصوص مدلول مبدأ استقلال القضاء فقد أفادت أغلب التعريفات بأنه:

(قاعدة تنظم علاقة السلطة القضائية بغيرها من سلطات الدولة، قائمة على أساس عدم التدخل من قبل باقي سلطات الدولة في أمور القضاء، وذلك بإعطائه سلطة دستورية مستقلة عن باقي السلطات)⁽²⁾.

وإذا ما كان التعريف المتقدم يركّز على استقلال السلطة القضائية، فإنّ الاستقلال لا يتوقّف عند هذا الحدّ، وإنما يتعداه إلى استقلال كل قاضٍ على حدة.

فاستقلال القضاء يرتدّ في الفقه الدستوري إلى مفهومين أساسيين، مفهوم شخصي ومفهوم موضوعي، وهو لا يكون كاملاً إلا إذا تحقق على صعيدين تحققه بالنسبة إلى القضاء كأفراد، وتحقيقه للقضاء كسلطة من سلطات الدولة وهذا ما نبيّه على النحو الآتي:

أولاً: المفهوم الشخصي لاستقلال القضاء:

يمكننا تعريف الاستقلال الشخصي أو ما يسمّى (الاستقلال الذاتي للقضاة) بأنه مناخ عام تربوي يتعلّق بتكوين القاضي، ويرتبط بالتعليم بصفة أساسية.

وواضح من هذا التعريف أنه يتعلّق بأمور نفسية ذاتية أكثر من تعلقه بقواعد موضوعية قانونية⁽³⁾.

ويمكننا تعريف الاستقلال الشخصي من منطلق العوامل المؤثرة المحيطة بشخص القاضي بأنه: (ضرورة امتناع الغير عن التدخّل حال شروع القاضي بممارسته لمهمة النظر والبحث في الدعاوى المرفوعة أمامه بقصد التأثير عليه ومن ثم صرفه عن الاحتكام المطلق للقانون ولما تملّيه عليه مقتضيات العدالة والإنصاف)⁽⁴⁾.

(1) د. فاروق صبحي الكيلاني، استقلال القضاء، ط2، المركز العربي للمطبوعات، بيروت: لبنان، 1999، ص15.

(2) ضياء شيت خطاب، الوجيز في شرح القانون للمرافعات المدنية، مطبعة العاني، بغداد: العراق، 1973، ص15.

(3) طارق عبد الفتاح سليم البشري، القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء، ط1، مكتب الشروق الدولية، القاهرة: مصر، 2000، ص9.

(4) د. محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1991، ص16.

فالتأثير قد يكون من أفراد عاديين تربطهم بشخص القاضي صلة القرابة أو الصداقة وقد ينشأ هذا التأثير من أشخاص ينتمون إلى السلطة التنفيذية أو التشريعية، أو من القضاة أنفسهم بسبب اختلاف المنصب الإداري فيما بينهم أو اختلاف مستويات محاكمهم.

فالقاضي تتحكم فيه نزاهته واجتهاده في الحكم من دون تدخل أي سلطة أخرى، مع منحه هامشاً واسعاً من الحرية لتأدية وظيفته على أكمل وجه⁽¹⁾.

ولكي يتحقق هذا الهامش من الحرية يجب عدم التشدد في مساءلة القاضي تأديبياً ومادياً عن الأخطاء التي تصدر منه في أثناء تأدية عمله، وأن يخضع لنظام خاص فيما يتعلق بالمسؤولية.

فالقضاة بموجب المفهوم الشخصي لاستقلالهم يجب ألا يخضعوا في ممارستهم لعملهم لسلطان أي جهة أخرى وأن يكون عملهم خالصاً لإقرار الحق والعدل، خاضعاً لما يمليه القانون والضمير من دون أي اعتبار آخر. وهذا ما أكدت عليه الدساتير الحديثة وسعت إلى تحقيقه، بتوفير ضمانات كبيرة مثل عدم القابلية للعزل أو التعيين مدى الحياة، وتوفير الاستقرار المالي، وهذا ما سنتطرق إليه لاحقاً وبالتفصيل.

ثانياً: المفهوم الموضوعي لاستقلال القضاء:

يقصد به استقلال القضاء كسلطة وكيان عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم السماح لأي جهة بإصدار أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق بشؤونها أو تنظيمها، كما يعني عدم المساس بالاختصاص الأصلي للقضاء، وهو الفصل في المنازعات بتحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية لأن ذلك يعتبر عدواناً من قبلهم على الولاية الثابتة للسلطة القضائية وتدخل مباشر في شؤون العدالة بما يقلص دورها⁽²⁾.

(1) د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، ط1، الاسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي، 2018، ص82.

(2) د. خليل حميد عبد الحميد، مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق، مجلة كلية المأمون الجامعية، العدد 16، 2010، بغداد: العراق، ص126.

ونلاحظ من المعنيين السابقين أنهما يرتكزان إلى مبدأين مهمين:

1. مبدأ الولاية العامة للقضاء:

ويعني سريان ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، وشمولها لجميع القضايا ضمن حدود إقليم الدولة.

ولقد حرصت أغلب الدساتير على النصّ على هذا المبدأ وكرّسته الكثير من الاتفاقيات الدولية ومنها اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقودة في ميلانو عام 1985م ونصّت الاتفاقية في الفقرة الثالثة منها على ما يأتي:

(تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع الوسائل ذات الطابع القضائي، كما تتفرد بسلطة البتّ فيما إذا كانت أي مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في هذا القانون).

2. مبدأ المساواة أمام القضاء:

يطلق عليه الحقّ في المحاكمة العادلة، ويعني المساواة بين جميع الأفراد في حماية حقوقهم المشروعة وإعطاء كل إنسان الحقّ باللجوء إلى القضاء مطمئناً إلى إجرائه محاكمة عادلة لدفع ما يقع عليه من اعتداء، وهذا الحق يتقرر لجميع من يقيم على الأرض، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب.

الفرع الثالث

عناصر استقلال القضاء

تنصّ أغلب الدساتير على عدّ القضاء سلطة مستقلة، ولكن هذه النصوص، وإن تشابهت لفظاً، فإنها متباينة ومختلفة تطبيقاً، وهذا إن دلّ على شيء فإنه يدلّ على وجوب إيجاد وسائل أخرى في سبيل إقرار ما في نصوص الدستور والقوانين على أرض الواقع، وبالتالي تبيان استقلال القضاء من عدمه في تجارب الدول.

لذا وفي سبيل تحقيق قدر عالٍ من استقلال القضاء لابدّ من تحديد عناصره أو مقوماته، التي بوجودها نجد استقلالاً، وبعدمها ينتقي هذا الاستقلال.

أولاً- القضاء سلطة تقف على قدم المساواة مع باقي السلطات في الدولة:

إذا كان معظم الدساتير والمواثيق والإعلانات الدولية تتجه لعدّ القضاء سلطة من سلطات الدولة الثلاث فإن السبب في ذلك يعود إلى أن سلامة المجتمع تتوقف بصفة أساسية على تأكيد هذا الاتجاه، بحسبان القضاء سلطة وليس مرفقاً من مرافق الدولة الإدارية وهذا يقودنا إلى البحث عن أساس عدّ القضاء سلطة، وتحديد المسوّغات الفقهية، ومن ثم الآثار، ولكن لا بدّ لنا قبل ذلك من التصديّ لمدلول السلطة.

نالت فكرة السلطة اهتماماً وتحليلاً في الفقه المقارن، ويقصد بها المكنة التي يمنحها القانون لشخص ما لتحقيق مصلحة الغير أو مصلحة عامة، وهي ذات طبيعة مزدوجة، فهي من ناحية حق أو مكنة تتيح لصاحبها مجالاً ينفذ فيه إرادته ومن ناحية أخرى واجب يلتزم بأدائه⁽¹⁾.

ولقد ثار خلاف فقهي حول عدّ القضاء سلطة ثالثة في الدولة، فبعض الفقه وعلى رأسه العميد (ديجي) يرى أن القضاء لا يعدّ سلطة ثالثة مستقلة، بل يعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية، إذ ليس للقانون إلا مرحلتان، الأولى هي المرحلة التشريعية التي يقودها البرلمان، والثانية هي المرحلة التنفيذية التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وقيام القاضي بالحكم يدخل في نطاق المرحلة التنفيذية لأنه يطبق نصوص القانون، وإن اختيار موظفين خاصين للعمل القضائي ليس معناه استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية⁽²⁾.

1. وذهب آخرون وعلى رأسهم مونتسكيو إلى أنه من الضروري عدّ القضاء سلطة مستقلة عن السلطين التشريعية والتنفيذية، لأنه لا يمكن للقاضي أن يحكم بعدل وتجرّد إذا لم يكن مستقلاً، في حكمه، وهذا الاستقلال لا يمكن أن يتحقّق إذا كان القضاء جزءاً من السلطة التنفيذية⁽³⁾.

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة حلب. سورية، 2009، ص 48_49.

(2) بدرخان عبد الكريم إبراهيم، المعيار المميز للعمل القضائي، رسالة دكتوراه، مج 1، ط 1، مؤسسة زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2022، ص 7.

(3) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 50.

والرأي الراجح والمستقر في الفقه الحديث يؤكد على عدّ القضاء سلطة متميزة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويستند هذا الرأي إلى مسوّغات وحجج نوجز أهمها في الآتي:

1. تختلف وظيفة القاضي عن وظيفة رجل السلطة التنفيذية، لأن الأول لا يستطيع التدخّل في نزاع لم يعرض عليه من قبل الأفراد المتقاضين فعمله سلبي، في حين أن الثاني عمله إيجابي لأنه يقوم بتنفيذ القانون تلقائياً.

2. أنّ القاضي يصدر حكمه في موضوع النزاع، ثم تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذا الحكم واحترامه، فحكم القاضي يسبق عملية التنفيذ، ويختلف في جوهره عنها⁽¹⁾.

ولم يقف الفقه الحديث عند عدّ القضاء سلطة، بل أكد على ضرورة مساواتها مع بقية سلطات الدولة من الناحية الدستورية، وذلك لضمان استقلالها من الناحية الوظيفية.

وأول ما يكون داعماً لهذه المساواة، هو أن تستمد السلطة القضائية وجودها وكيانها من الدستور ذاته لا من القوانين العادية، ومن ثم تكون رقابة السلطة القضائية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، كدعامة ثانية لتحقيق هذه المساواة.

فطالما تمارس السلطة التشريعية دوراً مهماً في تنظيم القضاء، من خلال إصدار التشريعات، وتمارس السلطة التنفيذية مهامها المتعلقة بالشؤون الإدارية لأعضاء الهيئات القضائية، فإن مبدأ التعاون بين السلطات يمنح السلطة القضائية صلاحية المراقبة على ما تقوم به السلطتان التشريعية والتنفيذية من مهام.

فالسلطة القضائية هي التي تحدّ السلطة التنفيذية فيما تقوم به من أعمال إدارية تخرج بها عن الحدود المقررة لها، فتلغي ما يصدر عنها من قرارات باطلة، وتعوّض الأفراد عن الضرر الذي يصيبهم نتيجة تصرفات الإدارة الخاطئة، كما أن السلطة القضائية هي الحامية للدستور، حينما تتولى الرقابة على دستورية القوانين، فتلغي

(1) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 325.

أو تبطل أو تمتنع عن تنفيذ القوانين أو الأعمال الإدارية التنظيمية أو الفردية المخالفة للمبادئ الدستورية العامة أو للنصوص الدستورية الصريحة⁽¹⁾.

أخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن إدارة السلطة القضائية ودمتها المالية المستقلة ضمانتان أساسيتان لاستقلالها ومساواتها مع باقي سلطات الدولة.

لذلك يلزم أن تكون جميع شؤون القاضي الإدارية والمالية بيد زملاءه من القضاة، فتستقل السلطة القضائية عن غيرها من سلطات الدولة، كي لا يأتي التأثير على رجالها من باب شؤونهم المالية.

ثانياً: الحياد:

حياد القاضي يعني تجرّده تجاه النزاع المعروض عليه من أية مصلحة ذاتية، كي يتسنى له البتّ فيه بموضوعية⁽²⁾.

ولابد من أن النزاهة والحيادة تفترض أن يكون القاضي تابعاً لسلطة مستقلة فالاستقلال هو شرط لتحقيق الحياد.

فاستقلال القضاء من غير عقل مستقل نهجاً وموقفاً لا قيمة له، ولا يمكن للهيكل الدستورية خلق هذه الحالة الذهنية، وكل ما باستطاعتها هو دعم هذه العقلية.

فاختيار القضاة يجب أن يركز على تجرّدهم كأشخاص في ذاتهم، واستطاعتهم مقاومة أي مؤثر خارجي أو داخلي، لأن استقلالهم الذاتي سيتولّد عنه استقلال القضاء كسلطة وليس العكس.

ولتدعيم هذا الحياد، تنصّ أغلب الدساتير والقوانين على حظر بعض الممارسات والانتماءات، ومن ذلك:

1. حظر الانتماء إلى الأحزاب السياسية:

لا يجوز انتماء القضاة إلى الأحزاب السياسية، سواء كانت الدولة تتبنى نظام الحزب الواحد أو الثنائية الحزبية أو التعددية الحزبية، لأنه يتنافى مع ما يجب أن يكون عليه هذا القضاء من حيادة، فانتماء القضاة

(1) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 418.

(2) د. حاتم حسن موسى بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف، الإسكندرية: مصر، 1997، ص 113.

السياسي إلى أي حزب في الدولة يجعلهم يشاركون في تكوين الرأي السياسي له ويلتزمون بقراراته فيفقدون بذلك الاستقلال والحيدة.

كما أن انتماء القضاة إلى الأحزاب السياسية له مخاطر شديدة، منها أن تعيينهم لن يكون على أساس الكفاءة والصلاحية، وإنما على أساس الانتماء وهذا يؤدي إلى فقدان ذوي الخبرات، كما أن التناوب الحزبي للحكم يؤدي إلى عدم استقرار القضاء، وقد يصبح الولاء الحزبي مقياساً للترقية إلى أعلى المناصب، بينما يتم استبعاد الآخرين عن طريق العزل أو الإحالة إلى التقاعد⁽¹⁾.

2. حظر إبداء الآراء السياسية:

يحظر على القضاة إبداء الآراء السياسية البحتة أو إظهار انتماءاتهم وميولهم السياسية، ولا يقصد بذلك منعهم من الانتماء الفكري أو المذهبي أو السياسي ولكن لا يجوز لهم التعبير عن آرائهم بوسائل لا تتفق مع هوية القضاة وكرامتهم ونزاهتهم كالمناظرات المفتوحة والحوارات الإعلامية، بحيث تكون آراؤهم محل استحسان من بعض المتابعين ونقض من بعضهم الآخر⁽²⁾، ولا يجوز للقضاة أن يجعلوا لهذه الآراء محلاً في أحكامهم.

3. التحرر من تأثير الرأي العام والإعلام:

لا يجوز للقاضي أن يتقرب من الرأي العام بطريقة تمس كرامته أو تحط من قدره، وأن يدلي بأي تصريح عن القضايا المنظورة أمام رجال الإعلام.

وينبغي ألا يتأثر بالرأي العام المنشور في الجرائد الرسمية أو الرأي العام الذي تتناقله ألسنة الجمهور حتى يتجنب الوقوع في الخطأ.

ويجب عليه ألا يخاف من لوم الناس، إذ يستحيل على القاضي أن يجمع بين استحسان المتقاضين له، وواجبه كفاضي يرضي العدالة.

(1) فاروق صبحي الكيلاني، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 20-21.

(2) محمد وحيد عبد القوي أبو يونس، استقلال القضاء، رؤية عصرية لقضية مصيرية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013، ص 142.

4. حظر التحيز لطرف من أطراف الدعوى:

لتحقيق ذلك نصّ كثيرٌ من القوانين على وجوب تتحيّ القضاة أو ردهم بطلب من الخصوم، في حالات معينة كأن يكون أحد الأطراف من أقارب القاضي أو أصدقائه.

فالمساواة بين الخصوم شرط أساسي للحيداد، وكذلك لا يجوز للقاضي أن يحكم بعلمه الشخصي، وإنما ينبغي أن يؤسس حكمه على ما هو ثابت في أوراق الدعوى، ولا يجوز أن يكون القاضي خصماً وحكماً في الوقت ذاته لأن في ذلك هدراً لضمانات الدفاع ولحياده.

ثالثاً: التخصص:

التخصص هو أن يكون القاضي مؤهلاً علمياً وخلقياً ليتولّى منصب القضاء، وأن يكون العمل القضائي مقصوراً على فئات معينة ومؤهلة تأهيلاً قانونياً خاصاً، ولديه من الخبرة والتجربة والمزايا الشخصية ما يمكنه من أداء مهمة القضاء بكفاءة وشرف، لأن الإحاطة بالقوانين والقدرة على فهمها وتفسيرها وتطبيقها، أمران لا غنى عنهما لنجاح القضاء بأداء رسالته، وهي تحقيق العدالة في المجتمع⁽¹⁾.

هذا هو تعريف التخصص بالمعنى الواسع، أما التخصص بالمعنى الضيق فمؤداه أن يتخصص القاضي في فرع معين من فروع القانون، كالقانون المدني أو الجنائي أو غيرهما، وأن يسند إليه مهمة القضاء في إطار ما يتعلق بهذا الفرع من منازعات.

كما يجب أن نفرّق بين **تخصص القضاء** وتخصيص القضاء، إذ إنّ المصطلح الأول: عنصر من عناصر استقلال القضاء يقوم على حصر ولاية الفصل في القضايا برجال شرعيين أو قانونيين متفرغين لهذا العمل، ولديهم من المؤهلات ما يمكنهم من أداء هذه المهمة.

أما المصطلح الثاني وهو **تخصيص القضاء**: فيقصد به تقييد القاضي أو المحكمة بالنظر في فرع معين من القضايا، كالقضايا المدنية أو التجارية أو العمالية أو الجزائية، فنتيجة لتعدد أنواع المشكلات القضائية

(1) د. دليّر صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص102.

وتعقدها، أصبح من الضروري أن يُخصَّص القاضي بالنظر في نوع معين من هذه المشكلات حتى يسهل عليه فهمها⁽¹⁾.

وما يهمنا في هذه الدراسة هو تخصَّص القضاء لارتباطه بمفهوم الاستقلال، أما التخصيص فهو أمر يتعلق بالتنظيم القضائي.

فالقضاء مهنة قانونية لذلك يلزم لمن يتولاه التفرد والتخصص ولا سيما بعد أن تعددت فروع القانون وتعددت موضوعاته وكثرت التشريعات التي تصدر في كل مجال، فأصبح الإلمام بكل ذلك يتطلب دراسة متخصصة وخبرة علمية، وهي أمور لازمة لنمو الملكة القانونية والمقدرة على تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً.

ومن الملحوظ أن التكوين المهني للقضاة لا يقتصر على مجرد التكوين القانوني بالمعنى الضيق، بل يمتد إلى الإحاطة بغير ذلك من العلوم المكملة والمساعدة له والتي يجب معرفتها لإجادة القانون والقدرة على حسن تطبيقه.

ولا يكفي لتولي وظيفة القضاء التخصص الفني القائم على أسس نظرية وحده، بل لابد من خبرة عملية يتدرب القاضي بوساطتها على الحياد والاستقلال في الرأي والشعور بالمسؤولية في تناول الأمور، بعيداً عن التعصب العنصري أو الإقليمي أو الطائفي⁽²⁾.

لذلك فقد اتجهت غالبية الدول المعاصرة إلى إسناد مهمة القضاء إلى رجال متخصصين مؤهلين تأهيلاً فنياً خاصاً بالعلم القانوني وسائر علوم المعرفة التي يتكوّن منها ضمير القاضي وتخلق فيه القدرة على الاجتهاد والإبداع وصولاً إلى الحقيقة وتمييز الحق عن الباطل.

(1) د. عبدالله سعيد فهد الدوه، المحاكم الخاصة والاستثنائية وأثرها على حقوق المتهم (دراسة تأصيلية مقارنة بالقوانين والمواثيق) مكتبة القانون والاقتصاد، ط1، الرياض: السعودية، 2012، ص282.

(2) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص181.

كما أكدت على ذلك المادة العاشرة من الإعلان العالمي لاستقلال القضاء، والتي نصّت على أنه (بتعيين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية، أفراداً من ذوي الكفاءة وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون⁽¹⁾).

ولابد من التأكيد على أهمية التدريب والتأهيل المستمر للقضاة في مختلف مراحل حياتهم العملية من خلال دورات سنوية، يكون الهدف منها تنشيط، وتحديث، وتطوير معلومات القدامى منهم حتى يستطيع القضاء قديمهم وحديثهم مواكبة التطورات العملية في مختلف فروع القانون، ومتابعة التشريعات الجديدة، فضلاً عن كشف أوجه النقص والقصور التي قد تصيب التشريعات وذلك من وقائع تسفر عنها الممارسة الفعلية في المحاكم والعمل على تداركها⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن تشكيل بعض المحاكم الخاصة والاستثنائية يعدّ سلباً لولاية القضاء العادي، واغتتيال لاختصاصه، واقتحام ميدانه ومحاربه، وشراكة مع القضاة في المداولة والحكم من غير القضاة، وتشكيل تلك المحاكم يكون لدوافع شتى، سياسية كما هو الحال عند تشكيل محاكم خاصة كالمحاكم العسكرية، ومحاكم أمن الدولة، ومحاكم العشائر والمحاكم الشعبية، وقد تكون تاريخية كما هو الحال في نظام المحلفين، وعلى الرغم من تعارض تلك المحاكم مع مفهوم استقلال القضاء تماماً، إلا أنها موجودة في غالبية دول العالم إلى جانب القضاء العادي، وتستمد هذه المحاكم ولايتها من قوانين قائمة قبل ارتكاب الأفعال ويعلم بها سلفاً المخاطبون بأحكام القانون، وهي مقررّة في الدستور⁽³⁾.

(1) الإعلان العالمي حول استقلال القضاء، مؤتمر مونتريال كندا 1983، أقرته الأمم المتحدة بتاريخ 1985/12/29.
 (2) د. نجيب أحمد العبد الله، ضمانات استقلال القضاء (دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والأنظمة الوضعية) المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية: مصر، 2007، ص 63.
 (3) د. دليور صابر خوشنار، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 104-105.

الفرع الرابع

أهمية استقلال القضاء

يعدّ استقلال القضاء أحد الأعمدة الأساسية، لضمان حقوق وحريات الأفراد وحمايتهم من التجاوزات التي قد تطالها، والسهر على احترام القوانين والتشريعات من طرف الجميع من دون تمييز، وتعدّ هذه المهام الجسيمة من مقومات الدولة الحديثة، ومرتكزات البناء الديمقراطي، ومدخلاً لا محيد عنه لتحقيق العدالة والتنمية⁽¹⁾، فاستقلال القضاء له أهمية كبرى في مجالات عدة متعلقة بالفرد والدولة، وهذا ما سنبينه وفق الآتي:

أولاً: الفرد واستقلال القضاء:

استقلال القضاء وحصانته ضمانان مقرران لصالح الأفراد أصلاً، وليس للسلطة القضائية في ذاتها، بحسبانهم الركيزة الأساسية التي يقوم عليها تحقيق العدالة وإدارتها بفاعلية، وهي مسألة وثيقة الصلة بالحرية ووصون الحقوق العامة للأفراد، كما أنها أمر يعني المواطن قبل أن يعني القضاء⁽²⁾.

وإذا كان من الممكن عدّ استقلال القضاء حقاً من حقوق الإنسان فإن أصحاب هذا الحق (الشعب) يختلفون عن أولئك الذين يمارسون الحق (القضاة)، وبمعنى آخر، فإن القضاة يتمتعون بالاستقلالية ليس من أجل أنفسهم وإنما من أجل المجتمع الذي يخدمونه.

فاستقلال القضاة ضمانة جوهرية للحقوق والحريات السياسية، ولا يمكن أن يتمتع افراد المجتمع تمتعاً حقيقياً بتلك الحقوق والحريات في ظل غياب سلطة قضائية مستقلة³، حتى ولو كان منصوباً عليها ومعتزفاً بها في الدستور والقوانين.

(1) الكبير، طارق، التاغي، الحسين، العاللي، غريبة، أعلال، بدر، أهبطان، ياسن، والتليدي، نعيمة وآخرون، مبدأ المساواة ومبدأ استقلال القضاء كأحد ضمانات المحاكمة العادلة، كلية العلوم القانونية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، (د.ت.) ص14.

(2) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص566.

(3) **Dimitrina Petrova: Strengthening the Rule of Law in Bulding Democratic Societies:** Human Rights in the Administration of Justice, UN Office of the high Commissioner for human rights, Seminar on the INterdependence between Democray and Human rights, Geneva, 25-26 Nov. 2002, no. 2.2.B.

وتفسير ذلك أن الفرد لو تعرض للاضطهاد أو منع من جانب السلطة من ممارسة أي من هذه الحقوق والحريات، كان بإمكانه اللجوء إلى القضاء أو المطالبة برفع المنع عنه، والذي بدوره يرفع المنع غير آبه بأية اعتبارات ماعدا إحقاق الحق ورفع الظلم الذي وقع⁽¹⁾.

ولقد حظي استقلال القضاء باعتراف عالمي به كمبدأ عام يجب على الدولة احترامه وعدم خرقه، ودون هذا الاعتراف في العديد من الوثائق والمعاهدات والإعلانات الدولية.

فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص في هذا الصدد في المادة العاشرة منه على أنه " لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه⁽²⁾."

ولا يمكن للعدالة التي تعدّ المطلب الأهم والأسمى لحقوق الإنسان أن تتحقق من دون استقلال القضاء الذي يعدّ ضماناً مهماً لتحقيق العدل والمساواة بين المتقاضين، فيجب أن يكون القضاء بيد قضاة قادرين بالفعل على الحكم بالعدل، من دون تدخل من جانب أي سلطة أو من دون أي تعرض لضغوط عليهم في عملهم⁽³⁾.

ومالم يؤدّ القضاة الدور المنوط بهم على النحو التام في سبيل إقامة العدل في المجتمع ظهر خطر حقيقي تمثل في الإفلات من العقاب، ومتى فقد الناس الثقة في قضائهم انساقوا إلى أخذ حقوقهم بيدهم - العدالة الخاصة - مع ما يترتب عليها من فوضى حقيقية⁽⁴⁾.

فمحاكمة الأفراد لا يمكن أن تكون عادلة إلا إذا كان القضاء مستقلاً وغير خاضع للسلطة السياسية، كيلا يصبح وسيلة بيد تلك السلطة للإيقاع بالمعارضين لها، وعلى العكس، لو كان القضاء مُسيطرًا عليه من قبل السلطة لأصبح عندئذٍ وسيلة للقهر وتصفية الخصوم السياسيين والمصلحين الاجتماعيين، وكل من لا يكون موالياً

(1) Robert S. Barker, Government Accountability and its Limits Issues of Democracy, Electronic Journals of the U.S. information Agency, Vol.5 No.2, August 2000, p10 -11.

(2) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هو وثيقة حقوقية دولية تمثل الإعلان الذي تبنته الأمم المتحدة في باريس بتاريخ 10/12/1948م.

(3) د. طلعت يوسف خاطر، استقلال القضاء، حق الإنسان في اللجوء إلى قضاء مستقل، دار الفكر والقانون، المنصورة: مصر، ط1، 2014م، ص5.

(4) د. يونس العياش، المحاكمة العادلة بين النظرية والتطبيق على ضوء المواثيق والمعاهدات الدولية والعمل القضائي، المغرب، المعهد العالي للقضاء، سلسلة رسائل نهاية تدريب المحققين القضائيين، عدد4، الرباط: المغرب، 2012م، ص76.

لذلك السلطة، وذلك بتفريق مختلف التهم الباطلة ومحاكمتهم في محاكمات صورية لا تتوافر فيها أبسط مبادئ المحاكمة العادلة⁽¹⁾.

فالقضاء المستقل هو الضامن للحقوق وحریات الأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعطيتهم سلاحاً بمقتضاه يستطيعون الالتجاء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات حقيقية من أجل الإلغاء أو التعديل أو التعويض عن الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية المخالفة للقواعد القانونية المقررة⁽²⁾.

وكذلك فإن القضاء المستقل هو الضامن للأفراد في مواجهة أي خرق أو اعتداء من جانب السلطة التشريعية، إذ إنه، على الرغم من أن هذه السلطة هي المسؤولة عن وضع قواعد عامة ومجردة ولا شأن لها بالتطبيق في الحالات الفردية، يمكن لهذه السلطة أن تكون مصدر اعتداء على حقوق الأفراد وحریاتهم، وذلك بخروجها عن الأحكام العامة للدستور، وذلك عندما ينص الدستور على حق من حقوق الأفراد، فيمكن للمشرع العادي أن ينتهكها أو يعتدي عليها عن طريق إصدار تشريع أو قانون يتضمن الحدّ من هذه الحقوق، أو الانتقاص منها، أو مصادرتها، سواء أكانت مصادرة كلية أم جزئية.

وبالرقابة على دستورية القوانين يستطيع القاضي الدستوري حماية حقوق الأفراد وحریاتهم وذلك برد تلك القوانين وعدّها غير دستورية⁽³⁾، فالرقابة القضائية لا تكون منتجة وفعالة إلا بوجود قضاء مستقل ونزيه.

وأخيراً فإن لاستقلال القضاء أهميته لجذب المستثمر الأجنبي الذي يرغب بدون تردد في الاستثمار في بلد يكون فيه القضاء مستقلاً، وتكون فيه حقوقه القانونية محمية، ولهذا فإن المشرعين في أنحاء العالم يهتمون بالقواعد الناطمة للقضاء من أجل تحقيق الرقي الاجتماعي والاقتصادي.

(1) د. زركار محمد قادر، استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمات العادلة، (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشرعية الإسلامية)، مقال منشور في مجلة الرافدين للحقوق، مجلد 11، عدد 39، الموصل: العراق، 2009م، ص 222.

(2) د. منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، دار النفائس، عمان: الأردن، ط 4، 2013م، ص 28.

(3) د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 114.

ثانياً: الدولة واستقلال القضاء:

لا يختلف اثنان في عدّ القضاء المستقل إحدى دعائم الديمقراطية وسيادة القانون والضمان الأساسي لتحقيقها في المجتمعات والنظم السياسية المعاصرة.

بحيث تتفق غالبية المجتمعات والدول في مختلف أنحاء العالم على أن استقرار المجتمع والحفاظ على أمنه لن يدوم إلا بتهيئة وتوفير الشروط الأساسية فيما يتعلق بنظام حكم مبني على أساس القانون وإرساء قواعد المساواة والعدالة.

ويتمثل أثر استقلال القضاء في الدولة في عدة محاور وفق الآتي:

1- علاقة استقلال القضاء بدولة القانون:

قال السير (Alfred denning) في إطار علاقة استقلال القضاء بدولة القانون:

(طالما أمسك القضاة الميزان في أيديهم فلن تقوم لدولة البوليس قائمة في انكلترا)⁽¹⁾.

وهذا القول يفصح عن وجود علاقة حتمية بين دولة القانون والقضاء المستقل، إذ يقطع الأخير الطريق على الحكام أو القابضين على السلطة في محاولاتهم الرامية إلى النيل من الحريات العامة والحقوق التي غالباً ما تكون في متناول أهدافهم للوصول إلى الآلية الكفيلة بأبقائهم في سدة الحكم، كما أنه يقصر مسألة تحقيق العدل والمساواة بين الناس على القضاة فقط، من دون غيرهم للقيام بهذه المهمة، لما يمتازون به من الحيادة والنزاهة، ويعكس هذا القول الوجه الآخر الذي تسيطر فيه الحكومة على مقدرات القضاء، لتحوّله إلى جهاز ضعيف هزيل غير قادر على الاضطلاع بمهمته، إذ يظهر الجانب الآخر للدولة الذي تنتهك فيه الحقوق وتستباح الحريات على يد الحكومة، وهو ما يسمى بدولة البوليس.

ولا بد لنا قبل البدء في إظهار العلاقة بين القضاء ودولة القانون من تحديد مفهوم الدولة، وصولاً إلى

تعريف مصطلح دولة القانون.

(1) محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مجلة القضاة، العدد الثالث، مصر، 1968، ص 50.

لقد اختلف الفقه السياسي والقانوني في تعريف الدولة، تبعاً للجانب المراد إبرازه في التعريف، ففي الفقه الفرنسي عرفها الفقيه "Carred Milberg" بأنها (جماعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليها تتمتع بالإكراه) وفي الفقه الإنكليزي عرفها الفقيه "Hinsley" بأنها:

(مؤسسة سياسية يرتبط فيها الأفراد من خلال تنظيمات متطورة)⁽¹⁾.

أما في الفقه العربي فقد عرفها الدكتور محسن خليل بأنها:

(جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار إقليمياً جغرافياً معيناً، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية يرتبط بها الأفراد من خلال تنظيمات متطورة)⁽²⁾.

ويبدو من خلال التعاريف المتقدمة أن الفقه العربي يتفق مع نظيره الإنكليزي حول وجود ثلاثة عناصر أساسية للدولة وهي:

التجمع الآدمي، والرقعة الجغرافية، والتنظيم السياسي.

أما التعريف الفرنسي فقائم على التمييز بين فئتين في التنظيم السياسي وهما فئة الحكام والمحكومين. وبالرغم من الاختلاف في تعريف الدولة إلا أن الفقه متفق على أن الدولة لا تقوم إلا إذا وجدت السلطة.

ولما كانت السلطة تمارس من خلال فرد أو مجموعة أفراد (هيئة) فلا بد من أن تكون لهم إرادة يحكمون الأمة بها، وخير ضمان لتحقيق إرادة السلطة وإعطائها الكلمة الأخيرة، ما تضعه هذه السلطة من قواعد ملزمة لأعضاء الفئة الاجتماعية، وما تقيمه من قواعد سلوك، أي ما تقيمه من قواعد قانونية تحت تهديد العقوبات التي تنصّ عليها القواعد، وبذلك تستطيع السلطة أن تؤثر في سلوك الأفراد وتفرض طاعتها عليهم.

فالقانون الوضعي قد أصبح في الوقت الحاضر من أنجع وسائل الحكم فالحكام يحكمون بوساطة مايصدرونه من قواعد قانونية، فهناك تلازم مصيري بين السلطة والقانون الوضعي، فالسلطة تعبر عن نفسها

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2004، ص14.

(2) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، جزء أول، بيروت: لبنان، دار الهضة العربية، 1973، ص22.

بوساطته، أي إنّها تعبر عن قوتها بوساطة ما تضعه من قواعد قانونية، وعليه يمكن القول أنّ القانون هو الثوب الذي ترتديه قوة الإرغام المادية في المجتمعات⁽¹⁾.

وبالرغم من الاتفاق على هذه المقدمة حول العلاقة بين السلطة والقانون، إلا أن مدلول دولة القانون يبقى محلاً لكثير من الآراء.

فالقهاء الألمان يرون الأمر متعلقاً بوجود ثنائية بين السلطة والحرية، والتي تُترجم في المواجهة بين الدولة والقانون.

وذهب الفقيه "F. G. Stahl" للقول أنّ الدولة القانونية هي:

(الدولة التي تعين عن طريق القانون وسائل مباشرة نشاطها، وحدود هذا النشاط، وتحدد مجالات النشاط الفردي الحر).

أما الفقه الإنكلوسكسوني فيتحدث عن حكم القواعد القانونية، أي عن هيمنة الحقوق، وتدرج القواعد القانونية.

بينما يعرفها الدكتور "ثروت بدوي" بأنها (خضوع الدولة للقانون في جميع مظاهر نشاطها، سواء من حيث الإدارة أو القضاء أو التشريع)⁽²⁾.

فخضوع جميع سلطات الدولة لأحكام القانون القائم هو ما يميز الدولة القانونية وسلطانها عن الحكومات الأخرى كالحكومة البوليسية.

ففي دولة القانون لا تستطيع أي سلطة أن تتعامل مع الأفراد إلا بمقتضى القواعد القانونية التي شرعت سلفاً وعلم بها الكافة، والتي من خلالها تمّ تحديد حقوق الأفراد وبيان الوسائل القانونية التي تعتمدها السلطات

(1) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال النظام القضائي وأثره في نظام دولة القانون، دراسة مقارنة، بيروت: لبنان، مؤسسة زين الحقوقية، 2018، ص 140.

(2) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 128-129.

لتحقيق أهدافها في مجمل المرافق العامة، فضلاً عن أن السلطات مقيدة في نشاطها بالسعي لخدمة الصالح العام للأفراد باعتمادها الوسائل المشروعة للوصول إلى تلك الغاية⁽¹⁾.

وأهم ضمان وموجه لدولة القانون هو وجود الرقابة القضائية الفاعلة، فالرقابة على دستورية القوانين تعطي السلطة القضائية مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية ورقابة دستورية أعمالها لتقرير ما إذا كان أي تشريع أصلي أو فرعي، أو أي عمل حكومي متعارضاً مع الدستور أو متوافقاً معه.

كما أن الرقابة القضائية على الإدارة غايتها التحقق من مشروعية قرارات الإدارة، فتبطلها أو تعوّض الأفراد والهيئات عن الضرر الذي يصيبهم من جراء عدم مشروعيتها.

ولا يمكن تصور أن تكون السلطة القضائية قادرة على المراجعة (الرقابة) القضائية من دون ضمان استقلالها، فالاستقلالية تمنحها الحصانة الأولية التي تمكنها من إعطاء رأي مهني، لا سلطان عليها فيه غير سلطان القانون، رائدها فيه تحقيق العدل، وإلا فإنها ستكون جهازاً سياسياً ملحقاً بإحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية.

واستناداً إلى ما سلف يرى جيمس هارينغتون (James Harrington) أنه إذا رغبت في العيش في مجتمع تحكمه سيادة حكم القانون وليس حكم الحاكم المطلق، ينبغي أن يكون للقضاء سلطة مصيرية في فرض تلك الأحكام، وفض النزاعات بين المواطنين والدولة، وتبقى الضوابط والموازن مهمة كالعادة.

فالقضاء إذن يلعب دوراً ريادياً لفرض سيادة القانون، وهو ضروري لوجودها وتثبيت جذورها.

فالسلطة القضائية جوهر النظام الدستوري، بحيث لا يمكن لهذا النظام أن يقوم بدون سلطة تمارس وظيفتها باستقلالية، لأنه ليس هناك أكثر قوة من القضاء المستقل لضمان حكم القانون في الدولة، فإذا فقد هذا

(1) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون، مرجع سابق، ص142.

الاستقلال فلن يبقى في الدولة قانون، وليس هناك أكثر قدرة من القضاء المستقل على تبصير الحكام بأخطائهم، وردهم إلى جادة المشروعية⁽¹⁾.

2- استقلال القضاء تدعيم للديمقراطية والنظام السياسي:

يشكل تطبيق النظام الديمقراطي ضماناً من ضمانات الدولة القانونية، بما يؤدي إليه من اختيار الحاكم اختياراً حراً من قبل الشعب، وبما يتضمن من رقابة وإشراف دائمين من قبل الأمة وممثليها على الحكام، تلك الرقابة التي تؤدي إلى خضوع الحكام للقانون، إضافة إلى حق الشعب في عزل الحاكم، وفي هذا ما فيه من تطويع الحكام للقانون، خشية استعمال الشعب لهذا الحق.

والديمقراطية تعني حكومة الشعب، وإذا كان الحكم الديمقراطي يجعل من الشعب مصدر السلطة وصاحب السيادة في الدولة، فإنه، أي الشعب، قد يمارس السلطة بنفسه، فيسمى النظام بنظام الديمقراطية المباشرة، أو بالحكومة المباشرة، وقد يختار الشعب لممارسة السلطة نواباً عنه يباشرونها باسمه، ويقومون بأعباء الحكم نيابة عنه، وتسمى هذه الصورة من صور الديمقراطية بالحكومة النيابية أو الديمقراطية النيابية، وأخيراً قد يقوم نظام خليط من النظامين معاً، أو وسط بينهما، فتكون هناك هيئة نيابية منتخبة من الشعب، تتولى السلطة مع الرجوع إلى الشعب في بعض الأمور العامة، يتولاها بنفسه مباشرة، من دون أن يكون لتلك الهيئة النيابية حق الفصل فيها.

وإذا كانت الديمقراطية المباشرة تستلزم أن يمارس الشعب بنفسه وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإن ممارسة الوظيفة الإدارية وما تستلزمها من أعمال وقرارات يومية يكاد يكون مستحيلاً، ذلك أن مجموع المواطنين يعجزون أن يباشروا مجتمعين الوظيفة الإدارية.

ومن هنا فقد أخذت الديمقراطية المباشرة الطريق إلى الديمقراطية النيابية التي ينبى فيها الشعب ممثليه في ممارسة السلطة ليقروا بعد ذلك باسمه ونيابة عنه⁽²⁾.

(1) د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 249.

(2) منير حميد البياتي، النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، مرجع سابق، ص 307-311.

وإذا كانت الممارسة الديمقراطية تسمح بخلق فضاء مناسب لبناء قضاء قوي، فإن وجود قضاء مستقل يشكل من جانبه دعامة متينة للممارسة الديمقراطية، وترسخ المساواة أمام القانون.

إذاً، هناك علاقة قوية متبادلة بين إصلاح القضاء والممارسة الديمقراطية؛ فالديمقراطية تظل بحاجة ماسة إلى قضاء مستقل قادر على مقارنة مختلف القضايا والملفات بنوع من الجرأة والنزاهة والموضوعية؛ بعيداً عن أي تدخل قد تباشره السلطات الأخرى؛ مثلما يظل القضاء من جانبه بحاجة إلى شروط موضوعية وبيئية سليمة مبنية على الممارسة الديمقراطية تعزز من مكانته وتسمح له بتحقيق العدالة المنشودة؛ بعيداً عن أي استهتار وانحراف بالقوانين⁽¹⁾.

وبحسبان أن الانتخاب أداة رئيسة في تحقيق التداول على السلطة ومؤشر على وجود الديمقراطية من عدمه، اتجهت أغلب الدول إلى إسناد مهمة الإشراف على الانتخابات إلى السلطة القضائية في الدولة والتي عادة ما يكفل الدستور حياديتها واستقلالها عن باقي السلطات الأخرى في الدولة، إذ يتمتع أعضاؤها بالعديد من الضمانات التي تمكنهم من أداء المهام الموكولة إليهم، من دون شبهة التأثير أو المحاباة أو التحيز لأحد أطراف العملية الانتخابية، مما يوفر مناخاً ملائماً لإجراء العملية الانتخابية في أجواء تسودها الثقة المتبادلة بين جميع الأطراف مما ينعكس على الثقة في نزاهة العملية الانتخابية⁽²⁾.

فالقضاء الفاعل والمستقل هو القادر على ضمان نزاهتها ومرورها في جو سليم وبناءً؛ من خلال معاقبة المفسدين، وتكريس تكافؤ الفرص، واحترام إرادة الجماهير.

إن أهمية استقلال القضاء لا تقف عند هذا الحد، بل تصل ضرورته إلى السلطة التنفيذية نفسها، فاستقلال القضاء يضمن لها استقرار المجتمع، وانتشار الطمأنينة بين المواطنين، فالنظام السياسي يخطئ إن لم يكف عن التدخل في شؤون القضاء، ليس من منطلق مخالفته للدستور فقط، بل من أجل المحافظة على

(1) ادريس التوكيني، استقلالية القضاء والانتقال نحو الديمقراطية، مقال منشور بتاريخ 2010/6/2 على موقع مركز الجزيرة للدراسات، على الموقع: www.studies.aljazeera.net/ تمت المشاهدة بتاريخ 2020/3/28.

(2) أحلام بن حجاز، الإشراف القضائي على الانتخابات مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي: الجزائر، 2016، ص 11.

مصالحه، لأن القضاء في حقيقته صمام الأمان لأي نظام، وبدونه تفرع أجراس الإنذار لأول خلل وتكون مخاطر احتراق النظام كله متوقعة في أي لحظة.

فتجارب الدول تؤكد أن نظام الحكم إذا لم يكن صالحاً فسوف ينهار عاجلاً أم آجلاً، وفي العصر الحديث أصبح الحكم الرشيد هو المعيار الذي يعتمد عليه في تقييم أنظمة الحكم المختلفة، ويقاس الحكم الرشيد بعدد من المعايير منها مستوى الخدمات العامة في البلد كماً ونوعاً ومدى انتشار الفساد المالي والإداري ومستوى هذا الفساد، ونسبة المشاركة السياسية والمشاركة في صنع القرارات، الرقابة والمساءلة للقائمين على إدارة دفة البلاد، مدى علو القانون وسيادته، ويجمع فقهاء القانون والعلوم السياسية على أن أهم معيار لتقييم ما إذا كان نظام الحكم السائد هو من النوع الصالح الرشيد من عدمه هو ما إذا كان القضاء مستقلاً أم أنه مسيطر عليه من قبل الحكومة أو الحزب الحاكم في البلد⁽¹⁾.

(1) د. زركار محمد قادر، استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمة العادلة، مرجع سابق، ص 220.

المطلب الثاني

تأثير سلطات الدولة في استقلال القضاء

الدستور هو الذي يحدد اختصاص كل سلطة من السلطات العامة في الدولة ويبين كيفية تكوينها إلا أنه يعالج هذه الأمور بصورة إجمالية تاركاً التفاصيل والتنظيم للمشرع، واستناداً إلى الدور التكميلي الذي يقوم به القانون للدستور يكون للمشرع العادي سلطة تنظيم جهات القضاء وبيان كيفية تشكيلها والإجراءات الخاصة بتعيين القضاة ونقلهم⁽¹⁾، كما أن السلطة التنفيذية تتولى في غالبية الدول أمر تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وعزلهم وكذلك التفتيش على أعمالهم فمن الطبيعي أن تستطيع السلطات بهذه الوسائل أن تؤثر في عمل القضاء وفي شؤون قضائه، وعليه سنبين بعض صور تأثير سلطات الدولة في استقلال القضاء من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تقييد السلطة التنفيذية لاستقلال القضاء

وفقاً لما سبق بيانه في المطلب الأول فقد توصلنا إلى حقيقة مفادها أن النظرة الواقعية لمبدأ الفصل بين السلطات تفرض إيجاد نوع من التعاون والتوازن فيما بينها، على الرغم من اختلاف درجته من نظام دستوري إلى آخر شريطة عدم تدخل أية سلطة في شؤون وأعمال السلطات الأخرى، على نحو يؤدي إلى إهدار استقلالها الذي حصّنه المشرع بمبادئ وقواعد دستورية.

إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل بقوة في شؤون السلطة القضائية ويكون لها تأثير كبير على العمل القضائي ويعود ذلك إلى أسباب عديدة منها:

أن التشريعات الدستورية فيما سبق كانت تعدّ القضاء جزءاً من السلطة التنفيذية، لأنهما يشتركان في تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، ولا يزال جانب من الفقه يؤيد هذا الاتجاه الذي بقيت بعض آثاره

(1) سيبان جميل مصطفى الأتروشي، مبدأ استقلال القضاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية القانون، 2003، ص43.

في التشريعات النافذة، كما أن اختصاص السلطة التنفيذية إيجابي من خلال إصدار القرارات التنظيمية⁽¹⁾، وهي السلطة الأكثر احتكاكاً بالمواطنين وبالتالي أكثر انتهاكاً لحقوقهم وحرياتهم، نظراً إلى امتلاكها قوة الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

كما أن الأحكام والقرارات الصادرة من الهيئات القضائية المختلفة بحاجة إلى معونة السلطة التنفيذية لتدخل حيز النفاذ، وعليه فإن المماطلة والتأخير والامتناع عن تنفيذ تلك الأحكام والقرارات القضائية تقلل من قيمة تلك الأحكام والقرارات بل وتبطلها وتعيق تحقيق العدالة في المجتمع وتهدر استقلال السلطة القضائية. لذلك فإن بعض الفقه يرى أن السلطة التنفيذية مظهر جبروت الدولة الذي يطيح عند اللزوم بكل مفاهيم استقلال القضاء والفصل بين السلطات بل وبمبدأ المشروعية ذاته⁽³⁾.

ويمكننا بيان المداخل التي تستطيع السلطة التنفيذية من خلالها المساس بكيان القضاء في الآتي:

أولاً- التأثير في الاستقلال الشخصي للقضاة:

يشمل الاستقلال الشخصي مجموعة من العوامل التي تساعد على ضمان أن القاضي يعمل بعيداً عن تأثير أي مصادر خارجية، ويقتضي ذلك توفير أكبر قدر من الاستقرار والطمأنينة للقضاة، وتهيئة المناخ المناسب الذي يمكنهم من أداء رسالتهم الجليلة، على أكمل وأتم صورة.

وتتجلى مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضاء على الأخص في مسألة اختيارهم وتعيينهم ونقلهم وعزلهم، وحتى تأديبهم في بعض الأحيان، وكذلك التأثير في النظام المالي للقضاة.

وإن وراء هذا التدخل أسباب عديدة ترجع إلى التنظيم الدستوري والقضائي داخل الدولة ومن أهمها:

(1) أما اختصاص القضاء فسلبي، لأن المحاكم لا تتصدى من تلقاء نفسها للفصل في المنازعات، وإنما بناء على الدعاوى التي ترفع إليها من قبل الأفراد أو الهيئات، وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون الصادر من السلطة التشريعية.

(2) د. دليور صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 405.

(3) د. دليور صابر خوشناو، المرجع السابق، ص 406.

1- تغلغل أعضاء السلطة التنفيذية داخل المجالس القضائية:

في الأنظمة القانونية التي يتكون فيها المجلس من أعضاء السلطة التنفيذية إلى جانب القضاة، وبالأخص عندما تتناط رئاسة المجلس في رئيس الجمهورية، ويكون وزير العدل نائباً عنه، مما يعني أن القرارات التي تصدر بهذا الإطار تشترك فيها السلطة التنفيذية من خلال ممثليها في المجلس، وهذا ما تنصّ عليه قوانين السلطة القضائية في أغلب الدول العربية⁽¹⁾.

ولقد أثبتت التجربة العلمية أن بعض الدول التي تنص قوانينها على عدّ وزير العدل نائباً لرئيس المجلس القضائي حصل فيها أن وزير العدل عدّ الرئيس الفعلي للمجلس، وبالتالي للسلطة القضائية⁽²⁾.

وهذا ما حصل في سورية، إذ يرأس فيها وزير العدل المجلس القضائي منذ أربعة عقود، مما يؤشر في تبعية هذا المجلس من دون أدنى شك للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

أما في العراق، فإن مجمل أعضاء المجلس الأعلى للقضاء منتمون إلى السلطة القضائية، فالتجارب الدولية أكدت أن تغلغل أعضاء السلطة التنفيذية في المجالس القضائية هو من أهم الوسائل التي تساعد على التأثير في الشؤون المالية والإدارية للقضاة.

2- تبعية التفتيش القضائي لوزارة العدل⁽⁴⁾: إن هذه التبعية من أهم المداخل للتأثير في الاستقلال الشخصي للقضاة ويعرف التفتيش القضائي، أو ما يسمى بالإشراف العدلي في بعض القوانين، بأنه:

مراقبة عمل السلطة القضائية وتقييمه أي إنه ينصب في جوهره على مراقبة مدى قيام القضاة بتنفيذ أحكام القوانين وتقييم أدائهم ويتضمن التفتيش القضائي على أعمال القضاة؛ وجمع البيانات التي تؤدي إلى

(1) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون رسالة دكتوراه، جامعة النهرين، بغداد، 2007م، ص 89.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، المرجع السابق، ص 90.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، المرجع نفسه، ص 91.

(4) أطلق المشرع العراقي مصطلح الإشراف العدلي على ما أسماه المشرع السوري بـ "التفتيش القضائي" وفقاً لقانون الإشراف العدلي رقم (124) لسنة 1979م.

الوقوف على درجة كفاءتهم، ومدى حرصهم على أداء مهامهم، وإعداد البيانات اللازمة عنهم، كما يختص بتلقي الشكاوى التي تقدم ضد القضاة ويراقب سير العمل في المحاكم، وتقديم ما يراه من مقترحات بهذا الشأن⁽¹⁾.

ففي سورية قضاة إدارة التفتيش مرتبطون بوزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى ومسؤولون أمامهما عن سير الأعمال⁽²⁾.

ولا يمكن الحديث عن سلطة قضائية يملك فيها الوزير، وهو عضو تنفيذي، صلاحيات بهذا المستوى تحوّل القضاء من سلطة مستقلة إلى جهاز تابع لوزارة العدل.

وحسناً فعل المشرع العراقي في أمر سلطة الائتلاف رقم (35) لعام 2003م عندما نصّ على صلاحيات المجلس القضائي ومن ضمنها الإشراف العدلي على الجهاز القضائي، وإبعاد أي دور لوزارة العدل في الإشراف وتعليق القوانين التي تتعارض مع أحكامه⁽³⁾.

ويبدو للباحثة أنّ إسناد التفتيش القضائي إلى جهات خارجة عن السلطة القضائية يكون عاملاً لإضعافها وإهدار استقلالها.

ثانياً - التحكم بالمقدرات المالية:

تشكو معظم السلطات القضائية في المنطقة العربية من أنها لا تتلقى الموارد الكافية، فليس لديها السيطرة التامة على هذه الموارد، وتعتمد على السلطة التنفيذية - كثيراً ما تكون وزارة العدل - التي تكون غائصة أكثر بكثير مما ينبغي في المسائل الداخلية⁽⁴⁾.

(1) د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 181.

(2) راجع المادة (12) من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم /98/ لسنة 1961 وتعديلاته.

(3) في العراق منح المشرع العراقي بموجب المادة (1/53) من قانون السلطة القضائية رقم (26) لسنة 1963م الإشراف على جهاز التفتيش القضائي لوزير العدل وكذلك قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 الذي جاء أكثر تفصيلاً، ووسع صلاحية وزير العدل في الإشراف العدلي، ثم صدر أمر سلطة الائتلاف رقم (35) لسنة 2003 وعطل القوانين السابقة التي تتعارض مع أحكامه، ثم صدر قانون هيئة الإشراف القضائي رقم 29 لسنة 2016 متوافقاً مع أمر سلطة الائتلاف.

(4) Adel Omar Sehrif and Nathan Brown, "Independence of Judiciary in the Arab World". A research paper presented to the Program (affiliated to the UNDP) of Management of Governance in the Arab World, Translated to Arabic by Aziz AlNesser Ismail.p2.

ومن الثابت وجود علاقة حتمية بين كفالة رواتب القضاة وكفايتها، واستقلال القضاء، وسيطرة السلطة التنفيذية على تلك الرواتب يعني بالضرورة مسكها لزاماً الأمور بأيديها وسيطرتها على القضاة سيطرة كاملة، فما تنطق به طبيعة البشر هو أن السيطرة على وسيلة الإنسان في الوجود أو العيش ترتفع بحيث تكون سيطرة فوق إرادته⁽¹⁾.

وبالتالي إن إناطة اقتراح الموازنة بوزير العدل يعني هيمنة وزارة العدل على رواتب القضاة وفقاً لما تراه محققاً لمصلحتها، وتتخذ من ذلك أداة لفرض سيطرتها على الجهاز القضائي، بوضع الدرجات لمن ترغب في ترفيعهم، وحجبها عن لا تريد لهم ذلك.⁽²⁾

ويكون دور المجلس القضائي عندئذ مقصوراً على مجرد إبداء الرأي الخاص بتقديرات الموازنة بالسلطة القضائية، دون أن يكون له دور في إعدادها وتنفيذها، مما يؤثر بشكل سلبي في استقلال السلطة القضائية، ومع الحكمة من تشكيل المجالس القضائية في أن تكون مسؤولة عن شؤون القضاة، ومن ضمنها شؤونهم المالية.⁽³⁾

لذلك فإن وضع ميزانية مستقلة للقضاء يشكل إحدى الضمانات المهمة لمبدأ استقلال القضاء، فكلما كان هناك استقلال مالي قلّت الضغوط والتأثيرات في عمل السلطة القضائية من جانب السلطة التنفيذية.⁽⁴⁾

ولقد أكد على ذلك العديد من الموثائق الدولية، منها إعلان بيروت⁽⁵⁾، إذ نصّت المادة الثالثة منه على الآتي: (على الدولة أن تكفل ميزانية مستقلة للقضاء شاملة كافة فروع ومؤسساته، وتدرج هذه الموازنة كبند مستقل من بنود موازنة الدولة وتحدد بناءً على مشورة المجالس القضائية العليا داخل الهيئات القضائية).

(1) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مرجع سابق، ص 94.

(2) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 416.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 99.

(4) محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2020م، ص 179.

(5) المادة الثالثة: أولاً فقرة 2/: إعلان بيروت الذي صدر نتيجة أعمال المؤتمر العربي، كانون أول بشأن العدالة والمنعقد في بيروت، حزيران سنة 1999.

ولقد تعاملت التشريعات المقارنة بأشكال مختلفة بشأن موازنة السلطة القضائية وكفالة رواتب القضاة، فقانون القضاء العدلي اللبناني⁽¹⁾ قام بإلحاق القضاء بوزارة العدل في الشؤون المالية، وكذلك فعل المشرع السوري الذي ألحق القضاء بمفاصله الإدارية والمالية بوزارة العدل، ورسم جدولاً ملحقاً بقانون السلطة القضائية يحدد رواتب وامتيازات القضاة⁽²⁾.

في حين أن قانون السلطة القضائية المصري نص في المادة/77/ مكرر فقرة 5/ على أن⁽³⁾:

(يكون لللقضاء والنيابة العامة موازنة سنوية مستقلة، وتبدأ ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، ويُعد مجلس القضاء الأعلى، بالاتفاق مع وزير المالية، مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بوقت كاف، ويراعى في إعداد المشروع إدراج كل من الإيرادات والمصروفات رقماً واحداً، ويقدم مشروع الموازنة إلى وزير المالية .

ويتولى مجلس القضاء الأعلى فور اعتماد الموازنة العامة للدولة، وبالتنسيق مع وزير المالية، توزيع الاعتمادات الإجمالية لموازنة القضاء والنيابة العامة على أبواب ومجموعات وبنود طبقاً للقواعد التي تتبع في الموازنة العامة للدولة.

ويباشر مجلس القضاء الأعلى السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة القضاء والنيابة العامة في حدود الاعتمادات المدرجة لها، كما يباشر رئيس المجلس السلطات المخولة لوزير التنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ويُعد مجلس القضاء الأعلى الحساب الختامي لموازنة القضاء والنيابة العامة في المواعيد المقررة، ثم يحيله رئيس المجلس إلى وزير المالية لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

(1) قانون القضاء العدلي اللبناني رقم 150/ لسنة 1983.

(2) تقصد الباحثة بالقضاء في هذا الصدد القضاء العادي لأن القضاء الإداري له نظام خاص ليس هو محل دراستنا هذه لعدم وجود ارتباط بين مجلس القضاء الأعلى وعمل أو تنظيم القضاء الإداري.

(3) أضيفت هذه المادة بموجب التعديل رقم 46/ لسنة 1972 المعدل بالقانون 77/ لسنة 2019.

وتسري على موازنة القضاء والنيابة العامة والحساب الختامي لها فيما لم يرد عليه نص في هذا القانون أحكام القوانين المنظمة للخطة العامة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة).

وكذلك فإن الدستور العراقي⁽¹⁾ أناط بمجلس القضاء الأعلى صلاحية اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضه على مجلس النواب للموافقة عليه.

وتلاحظ الباحثة أنه لا دور لمجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية في اقتراح أو إعداد موازنة السلطة القضائية، مما يعني الهيمنة الكاملة لوزارة العدل في الشؤون المالية للقضاء.

ثالثاً - عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية:

إن تنفيذ أحكام القضاء وقراراته يكون عن طريق السلطة التنفيذية، وهو مظهر من مظاهر التعاون بين السلطين التنفيذية والقضائية، وفي الوقت ذاته اعتراف من الإدارة بوجود سلطة قضائية مستقلة تتمتع أحكامها وقراراتها بقوة الأمور المقضي بها.

فالحكم النهائي الصادر من الجهات القضائية المختصة هو عنوان الحقيقة، وهو قاعدة قانونية واجبة الاتباع، وإن الالتزام الأصل للإدارة هو تنفيذ القانون بمفهومه الواسع، لذلك فإن الإدارة إذا امتنعت عن تنفيذ الحكم القضائي تكون قد خالفت أو عطّلت حكم قاعدة قانونية ملزمة، فالالتزام بأحكام القضاء هو التزام بتنفيذ أحكام القانون⁽²⁾.

والحقيقة أن تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء العادي لصالح أفراد آخرين لا يثير الكثير من المشكلات، ويقتصر دور الدولة، بوصفها سلطة عامة، على معاونّة الأفراد في التنفيذ بوساطة موظفيها من محضرين ورجال السلطة العامة الذين يقومون بإجراءات التنفيذ الجبري متى طلب ذلك الصادر لصالحه الحكم.

أما تنفيذ الأحكام الإدارية، فيواجه صعوبة بالغة مرجعها أن الإدارة - وهي خصم في الدعوى - هي القائمة على تنفيذ الحكم الصادر فيها، إذ لا يجوز التنفيذ الجبري في مواجهة الإدارة، إضافة إلى التطبيق الحرفي

(1) المادة 91- ثالثاً/ من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(2) د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 458.

لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، والذي بموجبه لا يجوز للقضاء أن يواجه الإدارة أو يأمرها باتيان أمر ما أو بالإحجام عنه، إذ إنّ القضاء يحكم ولا يدير، بصورة أدت إلى أن مال هذا المبدأ لمصلحة الإدارة، بحيث أصبحت هي التي تتدخل في أعمال القضاة في صورة الامتناع عن تنفيذ أحكامه بصورة صريحة أو ضمنية⁽¹⁾.

رابعاً-العفو الخاص:

هو إنهاء الالتزام بتنفيذ عقوبة إزاء شخص صدر ضده حكم مبرم إنهاءً كلياً أو جزئياً، أو استبدال التزام آخر به موضوعه عقوبة أخرى، وذلك بناءً على مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وعلى هذا فإن العفو الخاص سلطة تقديرية لرئيس الدولة فيكون جائزاً تسميته بـ"العفو الحكومي" لتمتع السلطة التنفيذية بحرية كاملة في اتخاذه.

وللعفو الخاص سمات تميزه عن غيره من أسباب انقضاء العقوبة، فهو شخصي، فلا يمتد أثره إلى الشركاء أو المتدخلين في الجريمة، كما أنه يشمل العقوبات الأصلية فقط، فيقضي بإبدالها، أو إسقاط مدتها، أو تخفيفها كلياً أو جزئياً، وبالمقابل فإن العفو الخاص لا يشمل العقوبات الفرعية أو الإضافية والتدابير الاحترازية المقضي بها إلا بموجب نص صريح في المرسوم الذي يمنحه، ولا يجوز للمحكوم عليه أن يرفض الاستفادة منه، فهو منحة، ويعتبر المحكوم عليه كأنه نفذ العقوبة، التعويض عن الضرر الذي أصابه من الجريمة⁽³⁾.

ويقول **العميد ديجي** بصدد بيان طبيعة العفو الخاص فهو يسقط العقوبة، ولكنه لا يسقط الحكم، ويعني ذلك أن مفعول الحكم يستمر لتطبيق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ، ووقف الحكم النافذ، وإعادة الاعتبار، والتكرار، واعتياد الإجرام، كما لا يكون له أثر في حقوق المجني عليه في أن العفو عن العقوبة ذو طبيعة إدارية

(1) د. كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، دراسة مقدمة للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2012م، أيلول، ص1.

(2) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني (القسم العام) دار النهضة العربية، بيروت، 1984، ص 855. وكذلك د. ماهر عبد المجيد عبود، العفو عن العقوبة في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (بحث مقارنة)، دار الكتب العلمية، بيروت، 2007، ص 211.

(3) د. عبود السراج، شرح قانون العقوبات العام، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2013، ص 750.

أكثر منه قضائية، لأن العفو من حيث الموضوع عمل إداري بدليل أن الحاكم لا يتدخل عند إصدار العفو عن مسألة قانونية، وإنما تدخله مبني على مراعاة لأسباب وظروف حسمت تعديل حكم قانوني، وبهذا يكون عمل الرئيس عملاً إدارياً بحتاً ولكنه يمارسه بصفة سياسية، وليس إدارية، وإن عمله لا يمس الحكم القضائي⁽¹⁾.

ولقد ثارت بشأن العفو الخاص إشكالية تتعلق بالسلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الدولة وفيما إذا كان العفو الخاص يناقض استقلال السلطة القضائية، لكونه يمنح رئيس الدولة صلاحية التعقيب والتعديل على الأحكام القضائية.

فانقسم الفقه القانوني الجنائي في هذا الصدد إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى أن هنالك تعارضاً بين العفو الخاص، ومبدأ الفصل بين السلطات، لأنه يمثل اعتداءً من السلطة التنفيذية على الاختصاصات الأصلية للسلطة القضائية، ويمكن الاستعاضة عنه بالأنظمة العقابية الأخرى والتي تمنح القاضي سلطة تقديرية في مراعاة الظروف المحيطة بالجريمة أو بشخصية الجاني كنظام إيقاف التنفيذ والإفراج الشرطي والظروف المخففة والأعذار القانونية، كما يمكن تجاوزه بتقرير العفو العام الذي يشمل جميع المحكومين من دون تمييز⁽²⁾.

أما الاتجاه الثاني: فهو على العكس من الرأي الأول يذهب إلى المناداة بتبني نظام العفو الخاص فهو علاج لبعض الحالات التي تعجز عن علاجها السلطان التشريعية والقضائية، وسبيل لإصلاح الأخطاء القضائية ووسيلة لمكافأة المحكوم عليه لحسن سلوكه وسبيل لتجنب بعض العقوبات القاسية كالإعدام، وأداة لتحقيق التوازن والانسجام بين المشاعر العامة وتطبيق القانون، فهو أمر تحتّمه الضرورة على كل الحكومات، فلا حرج منه مادام رئيس الدولة لا يستعمل سلطته تحكماً، وإنما يسترشد بالتقديرات ذاتها التي يأخذ بها المشرع أو القاضي فهو

(1) د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 446.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مرجع سابق، ص 217.

يمارسه عندما يتراءى له أن مصلحة المجتمع تكمن في عدم التنفيذ، وهو يقدر ذلك بوصفه ممثلاً عن الدولة بمجموعها وليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وترى الباحثة، أن الرأي الأخير هو السائد إذ لا يكاد يخلو دستور في العصر الراهن من النص على حق رئيس الدولة في إصدار العفو الخاص، كما أن الاتفاقيات الدولية الخاصة بالسلطة القضائية لم تحتج أو تعترض عليه ويعد ذلك بمنزلة قبول وتأييد ضمني له.

لقد نصّ الدستور الفرنسي على انفراد رئيس الجمهورية بمنح العفو الخاص، كما وصفه المشرع الدستوري بأنه حق له⁽²⁾، ولكنه أوجب على الرئيس أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى، ويمنح الأخير الرأي بناء على توصية من وزير العدل.

أما المشرع السوري، وكذلك المصري، واللبناني، والعراقي فلم يعط أي دور لمجلس القضاء فيما يتعلق ببيان الرأي حول منح العفو الخاص⁽³⁾.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى وجود لجنة قضائية تسمى لجنة العفو الخاص في وزارة العدل مؤلفة من خمسة قضاة من المرتبة الأولى (قضاة ذوي خبرة وأقدمية حسب التسلسل الوظيفي الهرمي في وزارة العدل)⁽⁴⁾، كما يتم تعيين أحد أعضاء اللجنة الخمسة كرئيس لها، ويجري تعيينهم وفق مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بصفته رئيس مجلس القضاء الأعلى، وتباشر اللجنة مهامها واختصاصها عندما تحال إليها أحكام الإعدام النهائية

(1) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني، مرجع سابق، ص 962.

(2) Constitution du 4 octobre 1958, ARTICLE 17 : Le Président de la République a le droit de faire grace à titre individuel.

(3) المادة/155/ من الدستور المصري وتعديلاته لغاية 2019 التي نصت على أن (الرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء العفو عن العقوبة أو تخفيفها).

وكذلك المادة/50/ من الدستور اللبناني لسنة 1926 وتعديلاته التي نصت على أن: (يمنح العفو الخاص بمرسوم) أما الدستور العراقي النافذ لعام 2005 فنصت المادة /73/ منه على أن: (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: أولاً- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري، وكذلك نصت المادة 108 من الدستور السوري النافذ لسنة 2012 نصت على أن: (يمنح رئيس الجمهورية العفو الخاص وله الحق ببرد الاعتبار).

(4) المادة/459/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم 112 لسنة 1950.

(المبرمة)، الصادرة عن القضاء العادي (محكمة الجنايات)، وذلك بعد تصديق القرارات من قبل محكمة النقض السورية، لتبدي رأيها فيه، ومهما كان رأيها سواء بالسلب أو الإيجاب فهو رأي استشاري محض، وتعود الكلمة الأخيرة لرئيس الدولة في منح العفو الخاص أو حجب⁽¹⁾.

أما بالنسبة إلى قرارات الإعدام الصادرة عن المحاكم الأخرى كالمحاكم الاستثنائية (محكمة الإرهاب والمحاكم العسكرية والمحاكم الميدانية) فلا تتمتع هذه اللجنة بأي سلطة أو اختصاص فيما يتعلق باقتراح العفو عن أحكام الإعدام⁽²⁾.

وترى الباحثة أنه بالرغم من غياب النص في التشريع السوري على وجوب أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى قبل إصدار العفو الخاص، إلا أنه لا يوجد ما يمنع قانوناً أن يستشير الرئيس هذا المجلس، لكونه يترأسه، كما أن المجلس هو الأقدر على إعطائه الرأي القانوني في هذا الشأن.

الفرع الثاني

تقييد السلطة التشريعية لاستقلال القضاء

السلطة التشريعية هي الهيئة المخولة بوضع القوانين التي تنظم العلاقات والمرافق والمؤسسات الاجتماعية، وهي من يراقب السلطات الحكومية ويحاسبها بشأن تطبيق هذه القوانين.

ولا يمكن اعتبارها تنظيمًا دستورياً فحسب، بل هي تفاعل مع حاجات المجتمع التي تعبر عنها الأحزاب والنقابات والصحافة والأفراد، واستشراف التحولات الجارية فيه، فضلاً عن توجيه مسارها وترشيد حركتها، حتى تحافظ على الأمة، واستقرارها، وأمنها، وتحقيق مصالحها في الرقي والتنمية⁽³⁾.

(1) د. منال مروان منجد، العفو، مقال منشور في الموسوعة العربية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، مجلد 13، ط1، 2011، ص300.

(2) انظر المرسوم/108/ لعام 2022، القاضي بإعادة تشكيل "لجنة العفو الخاص" في وزارة العدل السورية.

(3) اسماعيل حسن حفيان، مؤسسة الاجتهاد ووظيفة السلطة التشريعية، المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الأردن، ط1، 2015م، ص42-43.

تضع السلطة التشريعية القوانين التي تنظم القضاء، وتحدد اختصاصاته، وتبين مراحل التقاضي ودرجاته، وكذلك تسنّ القوانين الواجب تطبيقها على المنازعات المعروضة أمام القضاء، كما أن بعض الدساتير سمحت للسلطة التشريعية ممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل في صلب عمل السلطة القضائية، لذلك فإن مسألة عدم تدخّل السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية تبقى مسألة نظرية بحتة.

فلا يجوز لهذه السلطة أن تتصدى للفصل في الخصومات القضائية أو إصدار تشريع يكون الغرض منه تحديد وجه الفصل في قضية معينة مطروحة أمام القضاء، أو التدخّل فيما يكون القضاء قد حسمه من المنازعات، فالسلطة التشريعية تلتزم حدود سلطتها في التشريع والرقابة وغيرها من الوظائف المنوطة بها، في حين أن أمر الفصل في المنازعات هو أمر عائد إلى القضاء، ويرافقه منح القضاء سلطة ماهو دستوري من تشريعات تصدر عن السلطة التشريعية⁽¹⁾.

وعليه فإن إمكانية تجاوز السلطة التشريعية على حدود السلطة القضائية وتدخلها في أعمالها يأخذ صوراً متعددة، يمكن بحثها كالاتي:

أولاً- تنظيم المشرع لشؤون السلطة القضائية:

إن قواعد الدستور هي قواعد عامة، ولا تتعرض للجزئيات فيما يتعلق بتشكيلات واختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة، بل تقف عند وضع الأطر الرئيسة لها، تاركة التفاصيل والآليات التطبيقية إلى المشرع العادي لسن قانون بشأنها.

لذلك نصّت معظم دساتير دول العالم على تفويض السلطة التشريعية بتنظيم شؤون السلطة القضائية وتحديد اختصاص المحاكم والجهات القضائية⁽²⁾، واعتبرت القوانين المنظمة للسلطة القضائية من القوانين

(1) David pimental, Brain Anderson, **Judicial Independence In post conflict Iraq**: Establishing the rule of law in an Islamic Constitutional Democracy, Washington int'l L.Rev.29 (2013_2014) p.36_37.

(2) كما نصت المادة /87/ من الدستور العراقي لسنة /2005/ على أن: (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون) وكذلك نصت المادة /96/ على (ينظم القانون تكوين المحاكم وأنواعها ودرجاتها واختصاصاتها)، وفي لبنان نصت المادة /20/ من الدستور النافذ لسنة 1926 على أن: (السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة).

الأساسية (المكملة للدستور) وهي قوانين من نوع خاص تصدرها السلطة التشريعية وفق شروط وإجراءات تكون في الغالب مغايرة لشروط وإجراءات القوانين العادية لتنظم من خلالها مسائل تعد دستورية بطبيعتها أو في جوهرها.

فقوانين السلطة القضائية تنظم مسائل تعد دستورية من حيث طبيعتها نظراً لاتصالها بنظام الحكم في الدولة وتنظيم عمل وتسيير السلطات العامة فيها⁽¹⁾.

إذ نص الدستور الفرنسي في المادة منه 34 على أن:

(يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي:

- تحديد الجنايات والجنگ وكذلك العقوبات المقررة بشأنها؛ والإجراءات الجزائية؛ والعفو؛ وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية.....⁽²⁾)

ولقد استلزم نص المادة /46/ من الدستور الفرنسي إجراءات خاصة لإقرار القوانين الأساسية ومنها قانون السلطة القضائية، تختلف عن إجراءات القوانين العادية سواء عند مناقشتها في مجلسي النواب أو الموافقة عليها من قبلها أو قبل إصدارها ويمكن حصر هذه الإجراءات في ضرورة مرور فترة زمنية (15) يوماً بين إيداع مشروع القانون الأساسي وبين مناقشته وتطلب أغلبية خاصة لإقراره في حال عدم الاتفاق بين المجلسين على نص موحد للقانون وضرورة موافقة المجلس الدستوري قبل إصداره⁽³⁾.

كما نصت المادة/135/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012 أنه:

(ينظم القانون الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته، ويبين قواعد الاختصاص لدى مختلف المحاكم).

ولقد أكد النظام الداخلي لمجلس الشعب الجديد الصادر في 2017/7/30 في المادة/122/ منه على أن:

(1) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، ط1، دمشق: سورية، 2021، ص203.

(2) Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur

ARTICLE 34: La loi fixe les règles concernant :

la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats.

(3) د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص219-220.

(2- يقر المجلس القوانين الأساسية بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

3- يقصد بالقوانين الأساسية القوانين النازمة للانتخابات والأحزاب والسلطة القضائية.....)

فالمشرع السوري أيضاً عدّ قانون السلطة القضائية من القوانين الأساسية إلا أنه ساوى بينه وبين القوانين العادية من حيث المرتبة القانونية وميزه بإجراءات خاصة من حيث إقراره فقط⁽¹⁾.

وكذلك فإن الدستور المصري - شأنه شأن غالبية الدساتير - أحال تنظيم القضاء على قانون السلطة القضائية وفقاً للمبادئ التي حددها المشرع الدستوري، وضمن دستور 2014 نصوصاً تقييد المشرع، فعّد أن القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية والهيئات القضائية هي من القوانين المكملّة للدستور ومما يقتضي معه موافقة ثلثي أعضاء البرلمان المصري لتشريعها كما أوجب المشرع المصري الأخذ برأي الهيئة أو الجهة القضائية في مشروعات القوانين المنظمة لشؤونها قبل تشريعها في مجلس النواب وذلك إمعاناً منه في توفير الضمانات اللازمة لاستقلال السلطة القضائية⁽²⁾.

ويبدو أن المشرع الدستوري في غالبية الدول قد تنبه إلى أن الإحالة على القانون العادي قد تتيح للمشرع إمكانية استخدام سلطاته التشريعية للتأثير في مدى استقلال القضاء، لذلك أحاط قوانين تنظيم القضاء بإجراءات خاصة عند إقرارها.

كما أن إعطاء هذه الوكالة للسلطة التشريعية في تنظيمها لشؤون السلطة القضائية ليست حرة من كل قيد، فهي مقيدة بمواد الدستور وكذلك المبادئ الدستورية المقررة، سواء المنصوص عليها صراحة، أو في الأصول الدستورية المستقرة في الضمير الإنساني، ومن هذه القيود مبدأ المساواة وحقوق الأفراد الأساسية كحق التقاضي والحق في اللجوء إلى القاضي الطبيعي، وكذلك استقلال القضاء وحياده؛ رغم ذلك فإن للسلطة التشريعية أساليب عدة تستطيع بواسطتها أن تنفذ إلى قدس القضاء، فالتدخل في تنظيم السلطة القضائية والذي من شأنه المساس باستقلالها، يأخذ صوراً ومظاهر متعددة:

(1) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص218.

(2) المادة/185/ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

1- الإلغاء التشريعي للمحاكم:

يعدّ الإلغاء التشريعي للمحاكم من أخطر الوسائل التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية التأثير في القضاء، فقد تصدر بعض المحاكم أحكاماً لا تلقى القبول لدى البرلمان، بل قد يجدها تتعارض مع سياساته واتجاهاته، فيعهد إلى التخلص من هذه المحاكم بإلغائها، ونقل اختصاصاتها إلى محاكم أخرى قائمة، أو محاكم يتم إنشاؤها لهذا الغرض، أو يقوم البرلمان بإلغاء المحكمة، وإعادة تشكيلها بعد مدة وجيزة، بهدف التخلص من أعضائها⁽¹⁾.

ولا يشترط في هذه الصورة من صور التدخل أن تكون المحكمة المحدثة استثنائية بل تتحقق هذه الحالة بمجرد إحداث محكمة بأعضاء جدد في إطار الولاية العامة للقضاء الطبيعي.

ولا شك في أن هذه التوجهات من قبل البرلمان تعدّ مساساً سافراً باستقلال السلطة القضائية، واعتداءً منه على مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يعدّ متجاوزاً سلطته، فبدلاً من أن يصدر قواعد عامة مجردة بهدف تعديل تنظيم القضاء، فإنه يتناول قضية بعينها ولسبب معين، كأن يكون ذلك بمناسبة حكم أصدرته بعض المحاكم، والغاية منها ليست تنظيم القضاء أو حماية استقلاله، وإنما التوصل إلى تغيير وجهة الحكم فيها، أو إخراجها من اختصاص محكمة من المحاكم، لأن التقديرات السياسية التي هي من شأن البرلمان، قد لا تتوافق في أحيان كثيرة مع التقديرات القانونية⁽²⁾.

إن هذا التدخل من قبل المشرع غير مبرّر، وفيه تجاوز وانحراف في سلطة المشرع لأنه قصد إصدار قرار إداري في صورة تشريع صوري فهو باطل.

(1) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، جامعة الكويت، ط1، 2000م، ص 127.

(2) د. عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 128.

ومن قبيل ذلك ما حدث في مصر عام 1955/، إذ صدر قانون بإعادة تشكيل مجلس الدولة الذي استهدف إخراج عدد من المستشارين الذين صوتوا في الجمعية العمومية لمجلس الدولة ضد عزل الدكتور عبد الرزاق السنهوري من رئاسته للمجلس الذي كانت الدولة ترغب في عزله⁽¹⁾.

ومن الأمثلة كذلك، يمكن أن نذكر تلك المحاولة التي جرت في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1861 كجزء من المخطط للهجوم على المحكمة الاتحادية العليا بسبب حكمها في قضية (Dred Scot)⁽²⁾ عندما اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ أن تبحث لجنة القضاء في الكونغرس في مدى ملاءمة إلغاء المحكمة العليا القائمة وإنشاء محكمة عليا جديدة بدلاً منها حسب نصوص الدستور، ولكن تبين أن العديد من أعضاء الكونغرس لم يكونوا على استعداد لقبول هذا الاقتراح العنيف لأن دستوريته سوف تكون محل شك⁽³⁾.

2- الانتقاص التشريعي من اختصاص المحاكم:

إن المحاكم التابعة للسلطة القضائية لها الولاية العامة للفصل في المنازعات بحسبانها القضاء الطبيعي لالتجاء الأفراد إليها لرد حقوقهم المسلوبة، إلا أن المشرع بإمكانه التدخل في أعمال السلطة القضائية عن طريق التشريع وذلك بالتعديل في قوانين اختصاص المحاكم، وهذا التدخل يأخذ صوراً عديدة أبرزها:

أ- التحصين التشريعي للقرارات الإدارية:

يقصد بالحصانة التشريعية أو القانونية للقرارات الإدارية إضفاء المشرع صفة القطعية على بعض القرارات الإدارية، بحيث يمنع القضاء من البحث في مدى مشروعيتها، وقد يمتدّ هنا المنع إلى الإدارة، وبذلك يتم

(1) للمزيد راجع ميسر ياسين، من السنهوري باشا إلى السلطة القضائية أبرز معارك القضاء في ستة عقود، مقال منشور على بوابة الوطني الإلكترونية: www.Elwatannews.Com

تمت المشاهدة بتاريخ 2020/4/10، وكذلك محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 97.

(2) قضية " دريد سكوت ضد ستاند فورد" تاريخ 1857 أحد أسباب اندلاع الحرب الأهلية بسبب العبيد: قضت المحكمة العليا أن دستور الولايات المتحدة لم يكن يقصد به تضمين الجنسية الأمريكية للأشخاص المنحدرين من أصول إفريقية بغد النظر عما إذا كانوا مستعبدين أو أحراراً، وبالتالي فإن الحقوق والإميازات التي يمنحها الدستور للمواطنين الأمريكيين لا يمكن أن تنطبق عليهم، كما منعت المحكمة العليا الكونجرس من حظر الاستعباد في أماكن تحت سيطرته هذا القرار أدى إلى تفاقم النزاع بين الشمال والجنوب ومن ثم إلى الحرب الأهلية.

(3) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 128.

مصادرة حق الأفراد في التقاضي وفي الطعن بمثل هذه القرارات، مما يُخل بقدسية حق التقاضي المكفول بموجب المواثيق الدولية والدساتير الوطنية⁽¹⁾.

وقد ينصّ بعض الدساتير على عدم جواز تحصين القرارات الإدارية من الطعن فيها، لكن القوانين المشرعة في ظل هذه الدساتير سرعان ما تخرق هذا النص.

فدستور الجمهورية العربية السورية النافذ لعام 2012 نص في المادة /51/ منه على أنّه (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء).

وخلافاً للنص المذكور فإن هناك كثيراً من القوانين التي صدرت في ظل الدستور السابق تعارضت في نصوصها وأحكامها مع النص الدستوري المستحدث، وبقيت هذه النصوص بدون تعديل فحظرت نصوصها النظر في بعض القرارات الإدارية من قبل القضاء.

ومن الأمثلة على ذلك أن المادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لعام 1945 نصها الأصلي كانت تجيز لمجلس الوزراء أن يقرر صرف الموظفين من الخدمة إذا كانوا من المرتبة الممتازة أو الأولى أو الثانية، عدا القضاة، ولأسباب يعود إليه تقديرها.

وبتاريخ 1949/7/3 صدر المرسوم التشريعي رقم /33/ الذي عدل نص المادة /85/ وأباح لمجلس الوزراء صرف الموظفين من أية مرتبة كانوا بمرسوم لا يقبل أي طريقة من طرق الطعن أو المراجعة.

وفي مطلع عام 1952 أصدرت المحكمة العليا عدداً من الأحكام التي ألغت فيها بعض مراسيم الصرف من الخدمة، لأنها لم تتضمن أسباب الصرف، فصدر المرسوم التشريعي رقم /65/ تاريخ 1952/1/16 بتعديل المادة /85/، بحيث أضحى نصّها بعد التعديل أنها لا تقبل طريقاً من طرق الطعن أو المراجعة، حتى لو كانت مراسيم الصرف خالية من الأسباب، وقضى التعديل في مادته الثانية بأن مراسيم الصرف التي من هذا النوع

(1) دانيال حبيب، إشكالية حصانة القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مقال منشور في مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد /3/، مجلد /41/ 2019م، ص 144.

وسبق إلغاؤها من قبل المحكمة العليا تصدر مجدداً، ويسري مفعولها من تاريخ صدور المراسيم الملغاة، وهذا الأمر ما دفع أدى ببعض قضاة المحكمة العليا إلى الاستقالة من مناصبهم⁽¹⁾.

وكذلك نصّ المادة السابعة من قانون الاستملاك رقم 20/ لعام 1983 التي حصنت المرسوم الصادر بالاستملاك للمنفعة العامة من رقابة القضاء، إذ جاء فيها: (يتم الاستملاك بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير، يتضمن التصريح عن وجود النفع العام، ويكون مرسوم الاستملاك مبرماً لا يقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة).

ب- إنشاء المحاكم الاستثنائية:

من أهم المبادئ الأساسية للنظم القضائية في التشريع الحديث، مبدأ القضاء الطبيعي، الذي يعني أن تكون جهة القضاء واحدة لكافة المواطنين بصرف النظر عن جنسياتهم ومراكزهم، وبصرف النظر عن موضوع النزاع.

إلا أن الدول قد تلجأ إلى إنشاء محاكم استثنائية في أوقات الأزمات التي تمر بها الدولة والطفرات غير العادية، وتكون الغاية منها الحفاظ على سلطة الدولة وكيانها ونظامها العام من أي تهديد داخلي أو خارجي والتصدي لبعض المسائل التي تستوجب المعالجة بسرعة، بعيداً عن بطء إجراءات التقاضي وغير ذلك من الذرائع التي تعلن عنها السلطة السياسية، ولذلك فقد عرفت المحاكم الاستثنائية بأنها:

(المحاكم التي تُشكل في ظروف استثنائية وتختص بالفصل في أمور معينة بموجب نص قانوني خاص، ولا تتصف بصفة الدوام ولا الاستمرار، لأنها تزول بزوال الظروف الاستثنائية)⁽²⁾.

كما عرّفها بعض الفقه بأنها: (تلك المحاكم - الهيئات - ذات الاختصاص المحدد والتي تُشكل من عناصر غير قضائية بأية وسيلة كانت، وعلى نحو يسلب القضاء الطبيعي قدرّاً من ولايته، وتمارس وظيفتها

(1) نصرت منلا حيدر، تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، مقال منشور في مجلة المحامون السورية، ع 5، شباط، 1976، ص 50.

(2) سجي فاتح حسين، النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة بصرة، كلية القانون، العراق، 2012، ص 33.

بإجراءات تختلف عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم العادية العامة، ولا يُحاط المتقاضون أمامها بذات الضمانات الإجرائية والموضوعية - المقررة أمام المحاكم الأخيرة - العامة⁽¹⁾.

والحقيقة أن تعريف المحاكم الاستثنائية، بالمعنى الدقيق، فيه صعوبة إلى حد ذهاب بعض الفقه إلى القول بعدم إمكانية إيجاد تعريف جامع، أو تحديد معايير كافية يمكن من خلالها تحديد مفهوم هذه المحاكم، وإنّ كلّ ما وجد من معايير إنما هي أدوات مساعدة للتعرف على مدى وجود قضاء استثنائي من عدمه⁽²⁾.

وتمثل المحاكم الخاصة أو الاستثنائية اعتداءً صارخاً على استقلال السلطة القضائية، وذلك لخضوعها خضوعاً تاماً للسلطة التنفيذية، من خلال اختصاصها بتعيين أعضاء هذه المحاكم، وكذلك تحكمها بكل ما يصدر عنها من أحكام، سواء بتعديلها أو إلغائها أو تصديقها، وتعرف المحاكم الاستثنائية من خلال النصّ على عدم قابلية الأحكام الصادرة منها للطعن، وهو ما يهدد حقوق المحكوم عليهم، إذ إن ذلك يضيع عليهم إمكانية تصحيح الأخطاء التي تشوب أحكام هذه المحاكم، وهذا كله يؤدي إلى إضعاف هيبة القضاء العادي.

فضلاً عن ذلك فإن هذه المحاكم تؤسّس خلافاً للمحاكم العادية، وتختلف إجراءات التقاضي أمامها من حيث الضمانات الدستورية والقانونية للمتقاضين .

ولقد سادت المحاكم الاستثنائية في الدول العربية، وخاصة في حالات إعلان الطوارئ:

ففي مصر: أخذ المشرع بنظام المحاكم الاستثنائية التي تتولّى النظر في مخالفات أوامر سلطة الطوارئ ويترتب على مخالفتها توقيع العقوبات التي تفرضها هذه السلطة إذ تمّ تشكيل محاكم أمن الدولة بموجب قرار رئيس الدولة رقم /162/ لسنة 1958.

وفي العراق: شهد النظام القانوني في العراق العديد من المحاكم الخاصة أو الاستثنائية التي سلبت جزءاً كبيراً من اختصاص القضاء العادي، ومن هذه المحاكم على سبيل المثال محكمة أمن الدولة التي أنشئت بموجب

(1) د. عبد الله سعيد فهد الدوه، المحاكم الخاصة والاستثنائية وأثرها على حقوق المتهم، مرجع سابق، ص 86.

(2) د. عبد الله سعيد فهد الدوه، المرجع السابق، ص 85.

القانون رقم 1/ لعام 2003/، والغاية منها كانت إلغاء المحاكم الخاصة في العراق، لتحل هذه المحكمة محلها في النظر في مجموع اختصاصات المحاكم الملغاة⁽¹⁾.

وبالرغم من محكمة أمن الدولة العراقية مشكّلة تشكيلاً قضائياً، وتطبق أصول المحاكمات الجزائية المتبعة أمام المحاكم العادية، إلا أن وجود هذه المحكمة هو تعدّد على الولاية العامة للقضاء، كما أن المشرع أهدر ضمانات التقاضي على درجتين عندما جعل قراراتها قطعية⁽²⁾، علماً أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 منع إنشاء مثل تلك المحاكم⁽³⁾.

وكذلك الأمر في سورية: فعلى الرغم من أن الدساتير المتعاقبة أكدت على أن القضاء سلطة مستقلة، ورغم وضوح مبدأ المساواة، إلا أن المشرع أصدر كثيراً من التشريعات الاستثنائية التي تختلف بها جهات الاختصاص للفصل في المسألة الواحدة، باختلاف السياسة التشريعية.

ومن هذه المحاكم على سبيل المثال محاكم الميدان العسكرية المُحدّثة بموجب المرسوم التشريعي رقم 109/ تاريخ 1968/8/17 التي تختص في الجرائم الداخلة في اختصاص المحاكم العسكرية التي يقرر القائد العام للجيش والقوات المسلحة إحالتها إليها، وقد توسّعت دائرة اختصاصها بموجب المرسوم التشريعي رقم 32/ تاريخ 1970/7/1، وأصبح اختصاصها الزماني يشمل أوقات السلم، بعد أن كان مقصوراً على أوقات الحرب، كما أن اختصاصها الشخصي يشمل المدنيين والعسكريين.

ومؤخراً صدر المرسوم التشريعي رقم 32/ لعام 2023م الذي قضى بإلغاء محاكم الميدان العسكرية وإحالة القضايا التي كانت منظورة أمامها إلى القضاء العسكري.

أما التشريع الفرنسي: فنجد ضيق من نطاق القضاء الاستثنائي في حالة إعلان الطوارئ أو الأحكام العرفية، وجعله خاضعاً لرقابة محكمة النقض الفرنسية، على الرغم من أنه ألغى محكمة أمن الدولة بموجب قانون

(1) قانون محكمة أمن الدولة رقم 1/ لسنة 2003 م، منشور على موقع التشريعات والقوانين العراقية على الرابط:

[Http://wiki.clorar-aliraq.Net/Iraq laws/Law/ 15205. Html.](http://wiki.clorar-aliraq.Net/Iraq%20laws/Law/15205.Html)

(2) انظر المواد (4،6،7) من القانون 1/ لسنة 2003.

(3) نصت المادة 95/ من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 على أنه: (يحظر إنشاء محاكم خاصة واستثنائية).

4 أغسطس 1981م، وأصبحت الجنايات والجرح التي ترتكب وتمثل مساساً وإضراراً بأمن الدولة، يختص بنظرها القضاء العادي، ويختص القضاء العسكري في حالة الطوارئ والأحكام العرفية بنظر تلك الجرائم، وفي وقت السلم فإن المحكمة الدائمة للقوات المسلحة لا تعمل، وتختص محاكم القانون العام بنظر تلك الجرائم⁽¹⁾.

وترى الباحثة ضرورة الحد من إنشاء المحاكم الاستثنائية والخاصة وتقييد إعطائها صلاحيات للنظر في مختلف القضايا، إذ إن إنشاء هذه المحاكم يشكل تعدياً واضحاً على استقلال السلطة القضائية، ولو كان أعضاؤها ينتمون إلى السلك القضائي، إذ إن إجراءات التقاضي المتبعة فيها لا تضمن الاستقلال الشخصي للقضاة العاملين فيها.

ثانياً- تأثير المشرع في العمل القضائي:

هناك بعض الحالات يتدخل فيها المشرع في صميم عمل القاضي، ويحل نفسه محله ويجبره على اتخاذ مسلك معين وهو جالس على منصة القضاء، أو قد تقوم السلطة التشريعية بأعمال قضائية من حيث طبيعتها بتفويض من المشرع الدستوري ومن أهم هذه الحالات:

1- التعرض التشريعي للأحكام النهائية:

هذه هي الصورة الأخطر لتأثير المشرع في عمل القضاء، وأكثرها وضوحاً ومساساً باستقلال القضاء وبمبدأ الفصل بين السلطات، إذ تتصدى السلطة التشريعية للأحكام النهائية، وتحاول المساس بها وتغيير حجيتها، وتكمن خطورة هذه الصورة في أن جميع محاولات المشرع السابقة تتم قبل صدور الحكم، إلا أن هذه الصورة تتم بعد صدور الحكم النهائي.

فلا يستساغ من السلطة التشريعية أن تستتر وراء حقها في التشريع لإصدار قوانين من شأنها إلغاء أحكام القضاء أو تعطيلها، سواء انصبت هذه القوانين صراحةً على أحكام بذاتها، أو أعطيت وصف القوانين التفسيرية، لكي يسوغ هذا التفسير سريانها بأثر رجعي على الماضي⁽²⁾.

وهناك تطبيقات عملية عديدة على هذا التعرض في التشريعات المقارنة:

(1) د. عبد الله سعيد فهد الدوه، المحاكم الخاصة والاستثنائية وأثرها على حقوق المتهم، مرجع سابق، ص 224.

(2) د. سامي جمال الدين، دور القضاء في تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد 423، 1990م، ص 35.

ففي فرنسا: صدر قانون في 28 ديسمبر سنة 1958 استخدمت الحكومة السلطة اللائحية الذاتية (التي زودتها بها المادة 73 من دستور الجمهورية الخامسة) في إصدار مرسوم بتاريخ 3 تموز 1959 بتعديل نظام رفع الأجرة الثلاثينية، وتبين أنه لكي يحدث هذا المرسوم أثره الكامل يجب أن يكون له أثر رجعي، ولو أن الحكومة قامت بذلك لتعرض تصرفها للبطلان من جانب القضاء الإداري، ولكي تتجنب الحكومة ذلك لجأت إلى البرلمان الذي أضفى هذا الأثر الرجعي على الرغم من أن الإيجارات لا تدخل ضمن نطاق اختصاصها المحدد في المادة 34 من الدستور⁽¹⁾.

وفي سورية: جاء في المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم /147/ لعام 1965 م:

(خلافاً لكل تشريع نافذ تخضع العقارات المستملكة لرفع منسوب تخزين المياه في بحيرة قطينة لاقتطاع الربع المجاني المنصوص عليه في المادة السادسة من قانون الاستملاك رقم /272/ تاريخ 1949/6/6 وتعديلاته، ولا تدفع قيمة هذا الربع ولو صدرت بشأنه أحكام قضائية).⁽²⁾

وكذلك المادة /5/ من قانون التقسيم القديم رقم /17/ لعام 1959 التي نصّت على السماح باقتطاع ثلث العقارات المراد تقسيمها للطرق والساحات العامة والحدائق العامة والمنشآت العامة مجاناً، وصدرت عدة مراسيم أجازت اقتطاع أكثر من الثلث، فطعن أصحاب العلاقة فيها، فصدرت عدة أحكام قضائية بإلغائها إلا أن المشرع أصدر تعديلاً للمادة السابقة، بالمرسوم التشريعي رقم /169/ تاريخ 1970/7/21 أجاز فيه اقتطاع النصف، ونص في مادته الثانية على أنه:

(يعد هذا المرسوم التشريعي نافذاً اعتباراً من صدور القانون رقم /17/ في 1959/1/12، ولا أثر

للأحكام القضائية القطعية الصادرة خلافاً لذلك إلا في حدود ما نفذ منها فعلاً لغاية 1969/12/1)⁽³⁾

(1) أشار إليه د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 193.

(2) أشار إليه د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 66، وكذلك نصرت منلا حيدر، مدى دستورية القوانين التي تحجب حق التقاضي، مجلة المحامون، عدد (10، 11) 1976م، ص 220.

(3) د. محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 71.

ولا شك في أن هذه القوانين التي تتضمن تعطيل الأحكام القضائية أو وقف تنفيذها تتنافى مع المبادئ الدستورية التي تقتضي أن تكون التشريعات عامة مجردة، لا شخصية محددة.

كما أن مثل هذه التشريعات تتضمن تدخلاً في عمل القضاة وهذا ما أكدته محكمة النقض في قرارها الذي جاء فيه أن: (إن الدستور لئن أجاز إصدار تشريعات بمفعول رجعي عند الاقتضاء، إلا أنه لم يُجز أن تمتد هذه الرجعية إلى قوة القضية المقضية التي تثبت للأحكام الصادرة قبل صدور التشريع ذي المفعول الرجعي، والتي قررت حقوقاً لأصحابها تنفيذاً للقوانين الشرعية، بحسبان أن السلطة التي تملك حق التشريع بإصدار تشريع مفعول رجعي ينسحب أثره إلى الأحكام القضائية المكتسبة الدرجة القطعية الصادرة قبله، إنما يعد نيلاً من القوانين إياها وانتقاصاً من حقوق السلطة القضائية ومن مبدأ فصل السلطات الذي كفله الدستور وصانته)⁽¹⁾.

2-القرائن القانونية وإثبات المشرع للجرائم:

تعدّ القرينة دليلاً استنتاجياً ووسيلة إثبات غير مباشرة لا يقع الإثبات بها على الواقعة محل النزاع بصورة مباشرة، وإنما يرد الإثبات على واقعة أخرى معلومة مرتبطة بها بشكل وثيق، إذ يترتب على إثبات الواقعة الثانية المعلومة ثبوت الواقعة الأولى المجهولة محل النزاع، ويستنتج من القرينة صحة الواقعة المتنازع عليها، وهي أقل ضماناً من غيرها من وسائل الإثبات، لأنها تعتمد على الاستنتاج الذي كثيراً ما يجانبه الصواب، فالإنسان كثيراً ما يخطئ في استنتاجه، ولهذا لم يسمح المشرع بالإثبات بالقرينة إلا من خلال نص صريح في القانون، وفي أحوال تسوغ ذلك في حالات ومسائل قليلة الأهمية⁽²⁾.

ويتعين على القاضي أن يلتزم بالقرينة القانونية، وأن يعدّ الواقعة التي نص عليها القانون ثابتة، فليس له سلطة تقديرية في ذلك، وإن عدم الأخذ بهذه القرينة من قبل المحكمة، وتكليف من جاءت لمصلحته إثبات الوقائع التي استنبطها المشرع من وقائع أخرى، يجعل حكمها مخالفاً للقانون، ويتعين نقضه.

(1) قرار صادر عن محكمة النقض السورية، رقم 334، أساس الدعوى 697، منشور في مجلة القانون العام، 1974 م، ص 455.

(2) رضوان عبيدات وأحمد أبو شنب، حجية القرائن القانونية البسيطة في الإثبات بين الفقه الإسلامي والقانون الأردني، مقال منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مج: 4، عدد 1/، 2013 م، الجامعة الأردنية، ص 205.

إن معظم التشريعات وخاصة منها العربية لم تعط تعريفاً جامعاً للقرينة القانونية، هذا على عكس المشرع الفرنسي والمشرع اللبناني اللذين حرصا على إعطاء تعريف للقرينة في نصوص خاصة، وذلك عند تنظيمهما لقرينة الإثبات في القانون المدني، فنجد المشرع الفرنسي عرفها في المادة /1349/ من القانون المدني الفرنسي بأنها (النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة)⁽¹⁾.

أما المشرع اللبناني فعرفها في قانون المحاكمات الفرنسي اللبناني الجديد في مادته /229/ بقوله: (القرائن هي نتائج تستخلص بحكم القانون أو تقدير القاضي من واقعة معروفة للاستدلال بها على واقعة غير معروفة).

وتتقسم القرائن القانونية إلى:

- أ- قرائن قانونية غير قاطعة (بسيطة): وهي القرائن التي يسمح المشرع بإسقاط دلالتها بإقامة الدليل العكسي .
- ب- قرائن قانونية قاطعة: وهي القرائن القانونية التي لا يجيز المشرع بأي حال من الأحوال نقض دلالتها بإثبات عكسها⁽²⁾.

ومن الأمثلة على القرائن القانونية القاطعة (في القانون المدني السوري) مسؤولية حارس الشيء الذي تتطلب حراسته عناية خاصة، إذا سبب هذا الشيء ضرراً للغير⁽³⁾.

وكذلك مسؤولية حارس البناء الذي سبب ضرراً للغير بتهدمه، إذ يفترض المشرع وقوع الخطأ من الحارس، وهذا الخطأ لا يقبل إثبات العكس، ولا يكلف المضرور بإثباته، ولا يجوز للحارس في سبيل دفع

(1) «Les présomptions sont des conséquences que la loi ou le magistrat tire d'un point fait connu à un fait inconnu »

(2) د. محمد سامر القطان، القرائن، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثاني، هيئة الموسوعة العربية، رئاسة الجمهورية العربية السورية، ط1، 2010م، ص41.

(3) المادة/179/ من القانون المدني السوري رقم 84 لسنة 1949 م.

المسؤولية عن نفسه أن يثبت أنه قام بواجب العناية بالشيء، لأن هناك التزاماً قانونياً على كل حارس بأن يُبقي الشيء تحت سلطته الفعلية وهذا الالتزام هو التزام بتحقيق نتيجة، وليس ببذل عناية⁽¹⁾.

وفي مصر: أقام المشرع في قانون الأحزاب السياسية قرينة قانونية قاطعة بأن يكون رئيس الحزب مسؤولاً مع رئيس تحرير صحيفة الحزب عما ينشر فيها⁽²⁾ وبالرغم من أن المشرع لم يحدد نوع مسؤولية رئيس الحزب هل هي مسؤولية مدنية أم جنائية، إلا أن إقراره للقرينة القانونية هذه المرة هي أنها قرينة قاطعة لا يستطيع إثبات عكسها إلا من ناحية ارتباطها برئيس تحرير صحيفة الحزب، وعليه فهي نوع من المسؤولية بطريق القياس ترتبط وجوداً وعدماً بمسؤولية رئيس التحرير دون غيرها، إذ تنهض معها وتزول بزوالها، فهي مسؤولية تنطوي على الإخلال بأصل البراءة، فضلاً عن مخالفة مبدأ شخصية المسؤولية⁽³⁾.

ويوجد لهذا النص ما يشابهه في التشريع العراقي ذُكر في المادة /22/ من قانون الأحزاب السياسية⁽⁴⁾، التي نصت على أنه: (يكون رئيس تحرير صحيفة أو مجلة الحزب هو المسؤول عما ينشر فيها).

فالمشرع قد أقرّ قرينة قاطعة بحق رئيس التحرير، وجعله مسؤولاً عما ينشر في الصحيفة أو المجلة، من غير أن يعطي له فرصة إثبات العكس، والمشرع بذلك خالف المبادئ الدستورية المتعلقة بحرية الفكر والتعبير⁽⁵⁾.
إذاً فالمشرع عندما ينصّ على القرائن القانونية القاطعة فهو يقوم بعمله هذا مقام الجهة القضائية المعنية بإثبات المسؤولية مما يعدّ تدخلاً في العمل القضائي وتجاوزاً لضوابط المحاكمة العادلة المُنصّفة التي كفلها الدستور.

فالباحثة ترى أن إنشاء المشرع للقرائن القانونية، وبالأخص القاطعة، يجب أن يكون ضمن القيود الدستورية، وأن تكون الغاية منها تحقيق العدالة والتوازن بين مصالح الأفراد المتنازعين.

(1) راجع المادة /178/ من القانون المدني السوري.

(2) المادة (2/15) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم /40/ لسنة 1977 والمعدل بالقانون رقم /36/ لسنة 1979م.

(3) د. دليور صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 361.

(4) قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم /36/ لسنة 2015 م.

(5) المادة /38/ والمادة /42/ من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م.

3- إصدار العفو العام (الشامل):

والمقصود بهذا الصدد العفو الذي يصدر عن السلطة التشريعية، وليس العفو الذي يصدر عن السلطة التنفيذية.

والعفو العام في الاصطلاح القانوني يعني: تجريد الفعل من صفته الإجرامية، بحيث يصبح له حكم الأفعال التي لم يجرمها الشارع أصلاً، وعليه فإن هذا النوع من العفو يمحو عن الفعل الذي وقع صفته الجنائية، أو يعطل تطبيق أحكام قانون العقوبات عن الفعل الذي يشملته⁽¹⁾.

فالعفو الشامل يصدر إما قبل الحكم وإما بعد الحكم، وفي الحالتين يمحو كل ما وقع قبله، وقد يصدر قبل رفع الدعوى أو بعدها، فيتعين عندئذ على المحكمة أن تحكم بانقضائها، سواء كانت منظورة أمام محكمة الدرجة الأولى أو الثانية، أو أمام محكمة النقض.

والعفو العام وفقاً لما ذكر لا يكون إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، والحكمة من ذلك أن ممثلي الشعب يعرفون حاجات البلد، وما يدور في ضمير الرأي العام، فيتخذون إجراءً تشريعياً بالعفو عن الجرائم لاعتبارات متعددة يقدرونها، ولكن من الخطورة بمكان أن يتخذ قانون العفو لتقديرات لا تتفق والمصلحة العامة مثل ازدياد عدد السجناء أو ضيق الأمكنة⁽²⁾.

ولقد أقرّت غالبية الدساتير حق السلطة التشريعية في منح العفو الشامل⁽³⁾:

- **الدستور المصري النافذ:** نص على أن العفو الشامل لا يكون إلا بقانون قانون يقره أغلبية أعضاء مجلس النواب فالأغلبية المطلوبة هي الأغلبية العددية لأعضاء مجلس النواب وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين⁽⁴⁾ وهو ما يدل على خصوصية قانون العفو، كما أن قانون المحكمة الدستورية العليا المصري أجاز الدفع بعدم دستورية

(1) د. دليور صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 375-376.

(2) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 269-270.

(3) انظر المادة 53/ من دستور جمهورية لبنان لسنة 1926 المعدل، وكذلك المادة 155/ من الدستور المصري لسنة 2014، وكذلك المادة 34/ من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4) المادة 155/ من الدستور المصري المعدل لسنة 2019.

قانون العفو⁽¹⁾ في حال مخالفته لنصوص ومبادئ وضوابط الدستور وهذه الرقابة ترجع أهميتها وقيمتها إلى أن قانون العفو قد أتى ليبيطل أحكام قضائية اكتسبت درجة البتات.

- الدستور السوري النافذ لسنة 2012⁽²⁾: ذكر العفو العام المشرع الدستوري ضمن اختصاصات مجلس الشعب، فالعفو في التشريع السوري يكون إما بقانون يصدق عليه مجلس الشعب، أو بمرسوم تشريعي يصدر من رئيس الدولة⁽³⁾.

وكذلك نصت عليه المادة /150/ من قانون العقوبات السوري⁽⁴⁾:

(يصدر العفو العام عن السلطة التشريعية وهو يُسقط كل عقوبة أصلية كانت أو فرعية أو إضافية).

أما في العراق: فإن الدستور الحالي لعام 2005 لم ينص على العفو العام، بل ترك أمر تنظيمه إلى القواعد العامة في القانون فجاء في المادة /153/ من قانون العقوبات العراقي المعدل أن: (العفو العام يصدر بقانون ويترتب عليه انقضاء الدعوى ومحو حكم الإدانة الذي يكون قد صدر فيها، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، ولا يكون له أثر على ما سبق تنفيذه من العقوبات ما لم ينص قانون العفو على غير ذلك)⁽⁵⁾.

ولا شك في أن السلطة التشريعية هي التي تمثل الشعب ويحق لها العفو عن الجرائم المرتكبة بحق الشعب نيابة عنه، كما أن العفو الشامل قد يكون ضرورياً عقب تشريع غير عادل، ومنعاً لمواجهة ظروف استثنائية، إلا أن المشرع قد يستخدم هذا الحق بهدف إلغاء الأحكام القضائية⁽⁶⁾.

(1) المادة /29/ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم /48/ لسنة 1979.

(2) انظر المادة /75/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(3) يصدر رئيس الجمهورية قانون العفو العام بموجب الصلاحيات المخولة له دستورياً لممارسة سلطة التشريع بموجب المادة /113/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012

(4) قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي /148/ لسنة 1949 وتعديلاته.

(5) قانون العقوبات العراقي الصادر بالمرسوم /111/ لسنة 1969 م.

(6) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مرجع سابق، ص 271.

وتجدر الإشارة إلى صدور أكثر من واحد وعشرين مرسوم عفو عام في سورية منذ عام 2011 وجميع هذه المراسيم صدرت عن رئيس الجمهورية بصفته مخولاً دستورياً بسلطة التشريع في بعض الحالات الاستثنائية، ولم يصدر عن مجلس الشعب أي قانون عفو عام مطلقاً.

تؤيد الباحثة صدور العفو العام من السلطة التشريعية في حدود ضيقة، لمعالجة مشكلات اجتماعية محددة، على أن يكون قانون العفو صادراً وفقاً للضوابط الدستورية، وخصوصاً فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، واحترام استقلال السلطة القضائية، وعدم التدخل في شؤونها وأعمالها، مع التأكيد على ضرورة أخذ رأي السلطة القضائية في صياغة قانون العفو، مما يحقق مبدأ التعاون بين السلطتين، ويقوي من مبدأ التوازن بينهما.

ويجب عدم الإفراط في إصدار قانون العفو العام، وإن العمل بخلاف ذلك يؤدي إلى هدم ما بناه القضاء من حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبالتالي إلى هدر لاستقلال القضاء نفسه.

كما تؤكد الباحثة على ضرورة تقييد سلطة رئيس الجمهورية في منح قانون العفو العام لأنه يخالف قانون العفو الخاص - يتضمن قواعد موضوعية عامة التطبيق، ويشمل أشخاصاً لم تتم دراسة حالتهم، وإن تقدير ضرورة إصداره يعود إلى مجلس الشعب الذي يمثل كافة فئات المجتمع، فأصداره من فرد قد يتسبب بالضرر للسياسة العقابية التي تنتهجها الدولة.

المبحث الثاني

هيكلية مجلس القضاء الأعلى

تمهيد:

مر معنا أن السلطة القضائية هي ثالث سلطة في الدولة، وتختص بالفصل في المنازعات، وهي فرع الدولة المسؤول عن التفسير الرسمي للقوانين التي يسنها البرلمان وتنفيذها الحكومة، وهي مسؤولة عن القضاء والمحاكم في الدولة، وعن تحقيق العدالة.

كما أن النظام القضائي في دولة ما قد يكون موحداً عندما تتولى جهة واحدة الفصل في جميع المنازعات، من دون التمييز بين الأفراد والإدارة، وقد يكون مزدوجاً، إذ يتولّى فيه القضاء العادي النظر في المنازعات بين الأفراد استناداً إلى أحكام القانون الخاص أو المدني، إلى جانب القضاء الإداري الذي يتولّى الفصل في المنازعات التي تدور بين الأفراد والإدارة بصفتها سلطة عامة استناداً إلى القواعد القانونية في القضاء الإداري.

وفي الجمهورية العربية السورية النظام القضائي المتبع هو نظام القضاء المزدوج، ويتربع مجلس القضاء الأعلى على رأس القضاء العادي فينحصر دوره في الإشراف على المحاكم والقضاة التابعين له، ولا يكون له دور فيما يتعلق بتعيين القضاة الإداريين أو محاسبتهم، ولا يتدخل في شؤون مجلس الدولة (هيئة مستقلة ألغيت تبعيته لمجلس الوزراء بموجب القانون) أو المحاكم الإدارية.

إن دراسة مجلس القضاء الأعلى، كمؤسسة، يقتضي دراسة ماهيته وتشكيله في ضوء النظم القانونية المختلفة للوقوف على فاعلية مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية السورية، وسنتناول ذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تشكيل مجلس القضاء الأعلى.

المطلب الثاني: أعضاء مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية.

المطلب الأول

تشكيل مجلس القضاء الأعلى

أنشئت المجالس القضائية بهدف عزل القضاء والمهنة القضائية عن الضغط السياسي الخارجي، إلا أن الواقع قد أظهر أن التدخل في بعض الدول أصبح أكثر انتشاراً ووضوحاً، فالخلافات حول الهيكلية التنظيمية والعضوية والمسؤوليات في المجلس قد أثرت بشكل ملحوظ في قدرة هذا المجلس في تعزيز استقلال القضاء. فالهيكلية التنظيمية للمجلس في بعض الدول أدت إلى تشويبه وتصديعه سياسياً، مما حال دون تأديته لدوره في تعزيز المراقبة والتوازن داخل القضاء، وبين مختلف الدوائر الحكومية⁽¹⁾.

وقبل دراسة الهياكل التنظيمية للمجلس لا بد لنا من التعمق في مفهوم المجلس كمؤسسة وأساسها القانوني واستقلالها المالي.

الفرع الأول

ماهية مجلس القضاء الأعلى

إن زيادة الانتهاكات والمساس باستقلال القضاء من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية أدى إلى ظهور حاجة إلى إنشاء مجلس القضاء الأعلى، لحماية القضاء من تأثير باقي السلطات في الدولة، وصولاً إلى تعزيز استقلاله.

وفي بعض الدول أنشئ مجلس القضاء لغاية تحسين الإدارة التنفيذية، عن طريق نقل الإدارة التنفيذية من وزاره العدل إلى المجلس المحدث كما حصل في أمريكا اللاتينية، إلا أن هذا الاتجاه لم يلقَ قبولاً في أغلب الدول العربية وكذلك الأمر في فرنسا التي أبقت المهام الإدارية في عهدة وزارة العدل⁽²⁾.

(1)Autheman, Violaine, ElenaK, Sandra: Global best practices judicial councils, lessons learned from Europe and Latin America, by IFES, rule of law white paper series, 2014p.5.

(2)Autheman, Violaine, ElenaK, Sandra: Global best practices judicial councils, lessons learned from Europe and Latin America, Ibid., p.5.

أما في العراق: فقد صدر أمر سلطة الائتلاف رقم ١35١ لعام 2003، الذي أعاد تشكيل مجلس القضاء الأعلى الذي أصبح يؤدي وظائفه بشكل مستقل عن وزارة العدل، وكذلك صدر الأمر ١2١ لعام 2004 الذي نقل كثيراً من صلاحيات وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى، وهذا الأمر شطر الوزارة إلى شطرين مستقلين، إذ انفصل القضاء عن وزارة العدل، وظهرت مؤسسة جديدة تتولى الأنشطة القضائية وهي مجلس القضاء الأعلى وبقيت الأنشطة العدلية من اختصاص هذه الوزارة.

وقد ينشأ المجلس القضائي بهدف إدارة الجهاز القضائي وتطويره، واقتراح القوانين، وإبداء الآراء في كل ما يتعلق به.

ولمعرفة ماهية مجلس القضاء الأعلى لا بد لنا من البحث في أساسه التشريعي وطبيعته القانونية ونظامه المالي توصلنا إلى وضع تعريف له وفق الآتي:

أولاً- السند التشريعي لإنشاء المجلس القضائي:

تباينت الدول في أساليب إنشاء المجالس القضائية، فأساس إنشاء المجالس يختلف من بلد إلى آخر، فبعضها يُقرر إنشائها من خلال نص دستوري، وبعضها الآخر ينشأ بقانون.

ففي فرنسا: أنشئ مجلس القضاء الأعلى بموجب دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الصادر في الرابع من تشرين الأول لعام 1958 إذ نصت المادة 64/ منه على أن (رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى)⁽¹⁾.

وفي العراق: نصّت المادة 89/ من دستور العراق النافذ على أن (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، المحكمة الاتحادية العليا....)

(1) Article 64: Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles.

وفي سورية: نصت المادة / 132/ من الدستور النافذ على أن: (السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى).

ومن الجدير بالذكر أن هذه المادة مقتبسة من نص المادة/64/ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة المذكور أنفاً⁽¹⁾.

وكذلك الأمر في مصر، إذ إنّ الدستور النافذ لسنة 2014 أشار إلى المجلس بصورة غير مباشرة عندما نصّ على محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾، وكذلك عندما أناط به مهمة اختيار أعضاء الهيئة الوطنية للانتخابات⁽³⁾، وكذلك عندما أناط بمجلس القضاء مهمة ترشيح ثلاثة قضاة يختار رئيس الجمهورية أحدهم لشغل منصب النائب العام الأعلى في الجمهورية⁽⁴⁾.

أما في لبنان: يتمتع المجلس بالاستقلال المالي فإن الدستور اللبناني لم يُشر إليه، وبقي خالياً من الإشارة إليه وبقي هذا المجلس يستمد شرعيته من قانون القضاء العدلي اللبناني⁽⁵⁾.

وفي الوقت الذي لا يوجد في لبنان أية مواد دستورية تُعنى بإنشاء هيئه ضامنة لاستقلال القضاء، فإن المواد الدستورية الخاصة بالمجلس الأعلى للقضاء في الجمهورية العربية السورية لا تزال غير مكتملة، مما يعني أن القانون هو الذي يحدد اختصاصات هذا المجلس.

وترى الباحثة أن إنشاء مجلس القضاء الأعلى في سورية من خلال مادة دستورية ساهم في تأكيد أهميته كضامن لاستقلال القضاء إضافة إلى تعزيز شرعيته داخل الإطار القانوني والقضائي، كما أن إنشاء

(1)ARTICLE 64.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

(2) انظر المادة /158/ من الدستور المصري النافذ لسنة 2019.

(3) انظر المادة /209/ من الدستور نفسه.

(4) انظر المادة/ 189 من الدستور نفسه.

(5) المادة /44/ مكرر من قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي /150/أيلول 1983، والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم /22/ لسنة 1985.

المجلس بموجب نص دستوري منحه شرعية الاعتراف الدستوري الأمر الذي قد يساعد في إبعاده عن التدخل من جانب السلطات، من خلال التشريع أو المراسيم، ويشكل حماية له ضد أي رغبة في تقليص سلطته.

ثانياً- الطبيعة القانونية للمجلس القضائي:

في الحقيقة إن دراسة ماهية المجلس القضائي تثير التساؤل حول طبيعته فيما إذا كان يعد هيئة إدارية مركزية أو هيئة قضائية؟ وفيما إذا كانت هذه الهيئة تمثل السلطة القضائية؟

إذ إن الدستور السوري لم يبين ذلك كما أن القانون قد خلا من أية إشارة من شأنها تمييزه صراحة عن سائر الإدارات العامة للدولة، وبشكل أكثر تحديداً لا يوجد أي نص يولي المجلس صفة تمثيلية للسلطة القضائية.

فإذا كان التمييز بين الهيئة الإدارية والتشريعية أمر يسيراً نسبياً فإن التمييز بينها وبين الهيئة القضائية ليس بهذه السهولة، كما أنه لا يمكن بصفة قاطعة تحديد طبيعة مجلس القضاء الأعلى بحسبانه ذا طبيعة مختلطة، فهو يقوم بمهام إدارية وقضائية، وبالتالي يثار الخلاف حول عدّ قراراته إدارية يدخل الطعن فيها ضمن اختصاص محكمة القضاء الإداري، أم عدّها أحكاماً قضائية لا يشملها اختصاص القضاء الإداري.

فمن الأهمية بمكان تحديد طبيعة مجلس القضاء الأعلى وتحديد الصفة التي يباشر بها اختصاصه القضائي أو الإداري.

وفي هذا الصدد يشير الأستاذ بوردو إلى الطابع الإداري لمجلس القضاء الأعلى الفرنسي فيقول:

(بوصفه مصدراً لقرارات تمس وظيفة القضاء يعد هيئة إدارية، وهو كجهة تأديب يعد جهة قضاء إداري ولهذا السبب تكون قراراته قابلة للطعن أمام مجلس الدولة بوصفه قاض تجاوز السلطة، وإذا نحن قررنا عكس ذلك فإن من شأن إقامة مجلس أعلى للقضاء إنقاص الضمانات التي يتمتع بها القضاء)⁽¹⁾.

(1) د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 168.

لقد حاول القضاء الإداري أن يعيّن المعيار الذي تحدد على أساسه الهيئات القضائية للتمييز بينها وبين الهيئات الإدارية فحاول أن يستشف نية المشرع إذا أراد إنشاء هيئة إدارية أو قضائية، ولجأ إلى قرائن مختلفة جمع بينها⁽¹⁾.

ومن القرائن التي اعتمد عليها القضاء لتقرير فيما إذا كانت الهيئة قضائية فحصه للخصائص الآتية:

1. تشكيل الهيئة وتكوينها الداخلي والإجراءات التي تتبع أمامها، وقيام أوجه الطعن، ووصف المشرع لها بأنها استئناف للحكم أو إعادة نظر ويتخذ القضاء هنا معياراً شكلياً أو عضوياً.
2. المهمة التي أسندها المشرع إلى هذه الهيئة هي للفصل في خصومة تقوم بين طرفين، وتتعلق بمركز قانوني، على ألا يكون من شأن قرارها خلق مركز قانوني جديد بل وجود حق لأحد الخصمين، أو عدم وجوده.

3. قوة الشيء المقضي به التي يكون المشرع قد رتبها لقرار تلك الهيئة⁽²⁾.

وترى الباحثة من خلال إسقاط هذه العناصر على مجلس القضاء الأعلى في سورية أنه مكون عدد وتري من الأعضاء غالبيتهم من القضاة وتباشر أمامه ضمانات التقاضي، مثل الاستعانة بمحام، وحق الدفاع عندما ينعقد كمجلس تأديبي، وأن بعض أحكامه تقبل الطعن أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض وبعضها يكون مبرماً، ويبدو من خلال ذلك أن المجلس ذو طبيعة مختلطة، فهو هيئة قضائية، وفي الوقت ذاته لانستطيع تجاهل طبيعته الإدارية كونه يدير الشؤون المهنية للقضاة ويكون بعض قراراته تقبل الاعتراض أمامه عندما تصدر بالصورة الغيابية، وتخلص الباحثة إلى أن المجلس هيئة يغلب عليها الطابع القضائي لذلك يمكننا وصفه بأنه **هيئة قضائية ذات اختصاص إداري**.

كما يؤكد بعض الفقه أن المجلس **ليس سلطة إدارية مركزية**، ويسوق لتأييد ذلك الحجج الآتية:

(1) د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 168.

(2) د. عبد المنعم الضوي، السلطة العامة في مواجهة الأفراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية: مصر، 2016، ص 17.

1. أن المؤسس الدستوري، وإن كان قد عهد إلى المجلس إدارة الشؤون المهنية للقضاة، إلا أن ذلك لا يعني أن المجلس هو سلطة إدارية مركزية، وكذلك الأمر في فرنسا، فبالرغم من إقصاء رئيس الجمهورية ووزير العدل عن عضوية المجلس الأعلى للقضاة، إلا أن ذلك لا يعني أبداً أنه هيئة وصائية كما قد يتصور بعض الفقه، فمن زاوية مبدأ المسؤولية فإن القضايا المتعلقة بمسؤولية القضاة عن الأخطاء أو الخلل الوظيفي في سير العدالة كمرفق عام تتحملها الدولة، فمسؤولية الدولة تضمن مسؤولية القضاة، فقضايا المسؤولية المتعلقة بالقضاة ترفع ضد الدولة ممثلة في وزير العدل، ولا ترفع ضد المجلس الأعلى للقضاة، هنا يتضح الأمر أكثر فالسلطة الإدارية المركزية هي وزارة العدل.

2. يعزز هذا الرأي من الناحية الشكلية المنهجية أن المؤسس الدستوري أسس المجلس الأعلى للقضاة في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية وهذا ما يدعم أطروحة (فرضية) الطبيعة القضائية للمجلس وللقرارات الصادرة عنه⁽¹⁾.

ولقد وصف الدستور العراقي النافذ مجلس القضاء الأعلى بأنه أحد مكونات السلطة القضائية إضافة إلى المحكمة الاتحادية العليا والهيئات القضائية الأخرى وأكد المجلس الدستوري اللبناني في قراره على أن مجلس القضاء الأعلى هو هيئة إدارية ذات طابع قضائي عندما يمارس صلاحيات تأديبية تجاه القضاة⁽²⁾.

ومن جانب آخر يؤكد الباحث اللبناني نزار صاغية أن المجلس، وإن كان هيئة قضائية، إلا أنه لا يمثل السلطة القضائية كما هو الاعتقاد السائد إذ إن هذا التوصيف لقي كثيراً من الاعتراضات، التي ترى وجود اتفاق ضمني على تفسير مفهومي القضاء والسلطة القضائية على نحو من شأنه أن يفرغهما من بعض أبعادهما.

فالسلطة القضائية تخرج بنتيجة ذلك مجسدة في مجلس محدد، بما يؤول إلى تكريس فهم عضوي ومركزي (فوقي) لعبارة السلطة القضائية بمنأى عن معانيها المستمدة من الوظيفة المعطاة لكل قاض في محكمته، والتي تقتض حمايته في مواجهة أي سلطة، بما فيها مجلس القضاء الأعلى.

(1) سفيان العبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا، ط1، نور للنشر، الجزائر، 2011، ص95-96.
 (2) قرار المجلس الدستوري في الجمهورية اللبنانية رقم 1993/3، أشارت إليه المفكرة القانونية في أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان، مجلس القضاء الأعلى (صلاحياته، موارده، تنظيمه الداخلي) 2017م، ص9.

وبنتيجة هذا الالتباس بدا الجهاز الذي وجد أصلاً كإحدى ضمانات السلطة القضائية كأنه يختزل هذه السلطة بعينها مع ما يستتبع ذلك من مخاطر، ليس لجهة تحوّلهِ إلى جهاز يطغى على القضاة باسم استقلالية القضاء فحسب، بل أيضاً لجهة تهميش أي اقتراح إصلاحي يهدف إلى منح القاضي ضمانات أخرى ملازمة لشخصه، وهذا ما نستشفّه في الاعتقاد السائد بأن الحصول على موافقة المجلس في مسألة نقل القضاة، أو حتى في المسائل الاستثنائية الأشد خطورة كافٍ للالتزام بمبدأ استقلالية القضاء، وهذا الأمر أدى ويؤدي غالباً إلى حرمان القضاة من ضمانات جدية لاستقلاليتهم.

أكثر من ذلك، فإن إعطاء المجلس الصفة التمثيلية للقضاء _التي تنقصه في الواقع لكونه غير منتخب_ إنما يشكل عائقاً أمام الاعتراف بحريات التجمع والتعبير للقضاة، وهي حريات تشكل ربما ضمانات لا تقل أهمية عن وجود المجلس، كما أن التركيز على المعنى العضوي للسلطة القضائية ينعكس سلباً على مفهوم فصل السلطات بحيث يظهر كأنه فصل عضوي بين أجهزة أو مجالس أو هيئات (لا أحد يتدخل في شأن الآخر) أكثر مما هو فصل وظيفي⁽¹⁾.

وتؤيد الباحثة هذا الرأي، وتختلف مع الرأي الشائع بعدّ مجلس القضاء الأعلى ممثلاً للسلطة القضائية، وترى أن السلطة القضائية هي سلطة كل قاضٍ في محكمته من دون أن يكون له أي ممثل في ذاته.

ثالثاً- النظام والدور المالي لمجلس القضاء الأعلى:

ينبغي أن يمتلك المجلس الأعلى للقضاء موارد مالية وبشرية ومقرّاً من أجل إتمام انتدابه بصورة مستقلة، وتبعاً للمجلس الاستشاري لقضاة أوروبا فإن (المحاكم لا تعدّ مستقلة حقاً إلا إن امتلكت موازنة خالصة لها وأديرت من هيئة مستقلة عن السلطات التنفيذية والتشريعية)⁽²⁾.

(1) نزار صاغية، قراءة نقدية لخطاب الإصلاح في دولة ما بعد الطائف، المركز اللبناني للدراسات، ط1، 2008 أشارت إليه المفكرة القانونية، مجلس القضاء الأعلى (صلاحياته، موارده، تنظيمه الداخلي)، مرجع سابق، ص8-9.

(2) المجلس الاستشاري لقضاة أوروبا، المبدأ 74.

ويفترض مبدأ الاستقلالية المالية أن يَسلم المجلس الأعلى للقضاء من التدخلات الخارجية عبر مده بالموارد الضرورية لتشغيله الذاتي، وفي الوقت ذاته منحه سلطة تحديد ميزانية العدالة، ويجب أن يكون لمجلس القضاء الأعلى مقرّ خاص به، وبإمكانيات فنية ولوازم مناسبة، فوجوده داخل مقر وزارة العدل يقلّص من صلاحياته، ويضعه تحت الوصاية الفعلية للوزارة، ويزيد من خطر تدخل السلطة التنفيذية في أموره⁽¹⁾.

بالاطلاع على تجارب الدول المقارنة نجد أن جميع تلك الدول أعطت مجلس القضاء الأعلى استقلالاً مالياً، ومنحت أعضائه تعويضات ومزايا مالية، علاوة على دور المجلس في بعض الدول بالإشراف على ميزانية السلطة القضائية، مما يعزز دوره في ضمان استقلال القضاء.

إذ أوصى إعلان بيروت للدول العربية بأن: (تخصص ميزانية مستقلة للسلطة القضائية تشمل كل أفرعها، وجميع هيئاتها، وأن تندمج هذه الميزانية ككل في ميزانية الدولة، ويجب أن تعد وفق رأي المجلس الأعلى للقضاء بالتشاور مع الهيئات القضائية)⁽²⁾.

فالمجالس القضائية تتمتع بصلاحيات مختلفة في الدول بعضها يعمل كمجالس إدارية لتعيين القضاة واتخاذ الإجراءات التأديبية ضدهم مثل فرنسا ولبنان وسورية بينما تقوم مجالس أخرى بدور نشيط في الميزانية المالية كما في العراق ومصر.

ففي فرنسا يتلقى أعضاء المجلس بدل خدمة يحدد بمرسوم، وكذلك بدل سفر إذا لزم الأمر⁽³⁾، وللمجلس ميزانية مستقلة بموجب شروط يحددها القانون المالي⁽⁴⁾، ولكن ليس للمجلس الفرنسي صلاحيات فيما يتعلق بميزانية السلطة القضائية.

(1) تقرير الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان في مؤتمر عمان المنعقد بتاريخ 2009/11/23، المجالس العليا للقضاء (الإصلاحات من أجل استقلال السلطة القضائية)، نماذج من مصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين، ص19.

(2) التوصية الثانية لإعلان بيروت، توصيات مؤتمر العدل العربي الأول، تموز، م1999، ترجمة غير رسمية، أشارت إليه الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان، المجالس العليا للقضاء (الإصلاحات من أجل استقلال السلطة القضائية)، نيسان، 2009، ص19.

(3) المادة/ 9 / من القانون الأساسي الفرنسي الخاص بمجلس القضاء الأعلى رقم 94-100 المؤرخ 5 فبراير 1994.
Article 9: Les membres du Conseil supérieur perçoivent une indemnité de fonctions fixée par décret en Conseil d'Etat, ainsi que, s'il y a lieu, une indemnité de déplacement.

(4) المادة/ 12 / من القانون الأساسي الفرنسي الخاص بمجلس القضاء الأعلى ذاته المعدل بالقانون العضوي رقم 830 لسنة 2010.
Article 12: L'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances

أما في الجزائر يتمتع المجلس بالاستقلال المالي، ويتم تسجيل الاعتمادات الضرورية لسير عمل المجلس في الموازنة العامة للدولة، مما يضمن تفرغ المجلس للقيام بصلاحياته التي خولها إياه القانون⁽¹⁾.

ولمجلس القضاء الأعلى في مصر صلاحيات مالية واسعة فهو يباشر السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ ميزانية القضاء والنيابة العامة في حدود الاعتمادات المدرجة لها، ويعد الحساب الختامي لميزانية القضاء والنيابة العامة، ثم يحيله رئيس المجلس إلى وزير المالية لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة⁽²⁾، فمجلس القضاء الأعلى في مصر ليس مستقلاً مالياً فحسب، وإنما هو المتحكم بميزانية القضاء والنيابة العامة.

وكذلك فإن مجلس القضاء الأعلى في العراق يتمتع بالاستقلال المالي ويوجد ضمن تشكيلاته دائرة مختصة بالشؤون المالية، ويمارس مجلس القضاء الأعلى صلاحية اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها⁽³⁾.

أما في لبنان فليس للمجلس اختصاص في تحديد موازنة العدالة أو إدارة المحاكم، فميزانية السلطة القضائية جزء من ميزانية وزارة العدل والسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن الإشراف المالي للمحاكم.

وكذلك في سورية، ليس للمجلس أية موازنة خاصة به، فميزانيته تمثل جزءاً من ميزانية وزارة العدل التي تتولى الشؤون المالية للقضاء عموماً، وهذا الأمر يجزّده من استقلاله الضروري للقيام بأعماله بشكل وافٍ، كما أنه لا يوجد تعويضات أو مخصصات أو مزايا مالية للأعضاء، وليس للمجلس أي دور فيما يتعلّق بميزانية السلطة القضائية، وكذلك فإنه لا يوجد نظام داخلي أو لوائح تنظم عمل المجلس، وهذا ما يضعف دوره ونجاعته بسبب تبعيته المالية للسلطة الحكومية.

(1) المادة/17/ من القانون العضوي (12-04) في الجمهورية الجزائرية.

(2) المادة /77/ مكرر من قانون السلطة القضائية المصري المعدل بالقانون /77/ لسنة 2019.

(3) المادة /91 - ثالثاً/ من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005.

فالقانون السوري لم يمنح المجلس القضائي أية صلاحيات مالية بشأن الميزانية أو رواتب القضاة، لذا كان من الأجدر للمشرع أن ينيط مهام السلطة القضائية المالية بالمجلس القضائي بوصفه هيئة منبثقة عن السلطة القضائية، ولإدراكه ودرايته التامة بمتطلبات القضاة المالية⁽¹⁾.

إن قصور الدور المالي للمجلس القضائي وعدم منحه أية صلاحيات فيما يتعلق بإعداد أو تنفيذ الميزانية الخاصة بالسلطة القضائية أو حتى إبداء الرأي في تقديراتها يؤثر بشكل سلبي في استقلال القضاة، إذ تظهر هيمنة وزارتي المالية والعدل بصورة واضحة على رواتب القضاة مما يتعارض مع استقلال السلطة القضائية ومع الحكمة من تشكيل المجالس القضائية، والتي أريد بها أن تكون مسؤولة عن شؤون القضاة، ومن ضمنها شؤونهم المالية.

لذلك ترى الباحثة أنه من المستغرب وجود مؤسسة دستورية على هذا القدر من الأهمية ولا تمتلك الاستقلال المالي كهيئة اعتبارية، في حين منحت هيئات أخرى محدثة بموجب القوانين العادية هذا الاستقلال، لذلك تقترح الباحثة تخصيص ميزانية مستقلة لمجلس القضاء الأعلى ضمن ميزانية وزارة العدل، ووضع نظام داخلي للمجلس، وحبذا لو تناط مسألة اقتراح الميزانية الخاصة بالسلطة القضائية بمجلس القضاء الأعلى بدلاً من وزارة العدل.

رابعاً - تعريف مجلس القضاء الأعلى:

يميل الفقه الحديث إلى عدم إلزام المشرع بوضع التعاريف إذ قد لا يأتي هذا التعريف جامعاً مانعاً لذلك فإن التشريعات المقارنة موضوع دراستنا وكذلك المشرع السوري لم يضع نصاً لتعريف المجلس في القانون. وبالعودة إلى التشريعات العربية الأخرى نجد أن المشرع التونسي عرّف مجلس القضاء الأعلى بأنه⁽²⁾:

(مؤسسة دستورية ضامنة في نطاق صلاحياتها حسن سير القضاء واستقلالية السلطة القضائية طبق أحكام الدستور والمعاهدات الدولية المصادق عليها).

(1) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال الحكومة عن القضاء في دولة القانون، مرجع سابق ص 98.

(2) المادة 1/ من قانون مجلس القضاء الأعلى في تونس رقم 34/ تاريخ 18/ نيسان لسنة 2016.

وبعد أن بينا فيما تقدم الأساس التشريعي للمجلس وطبيعته القانونية في الجمهورية العربية السورية وخلصنا إلى أن دور المجلس ينحصر في إدارة شؤون القضاء العدلي ومحاكمة القضاة تاديبياً ولحظنا انعدام الدور المالي للمجلس تخلص الباحثة إلى تعريف مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية بأنه:

المؤسسة الدستورية القضائية ذات الاختصاص الإداري التي أنشئت من أجل تعزيز استقلالية القضاء كسلطة ثالثة في الدولة تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات ولمساعدة رئيس الجمهورية في وظيفته كضامن لاستقلال السلطة القضائية.

الفرع الثاني

قرارات مجلس القضاء الأعلى

يعقد مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية جلساته بصورة سرية، ويصدر قراراته بالأغلبية ويقصد بذلك الأغلبية المطلقة لمجموع عدد الأعضاء، أي أكثر من نصف الأعضاء بما يعادل أربعة أصوات على الأقل من أصل سبعة أصوات⁽¹⁾.

ومن الملحوظ أن القانون لم يشترط نصاباً معيناً للحضور كما تنص القوانين الأخرى، وتستدل الباحثة من ذلك على أنه لا تتعقد الجلسات إلا بحضور الأعضاء السبعة، أو بحضور من ينوب عنهم قانوناً⁽²⁾.

وتشترط بعض النظم القانونية غالبية خاصة لاتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية، فبحسب المادة الثامنة من قانون تنظيم القضاء العدلي اللبناني تتخذ القرارات بغالبية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت رئيس الجلسة مرجحاً، وتشدد الأكثرية المطلوبة بما يتصل بحسم مشروع المناقشات القضائية عند وجود خلاف مع وزير العدل، وإعلان عدم أهلية قاضي أصيل والأكثرية المطلوبة في الموضوع الأول هي سبعة من عشرة نظراً

(1) المادة 66/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) نصت المادة 77/ مكرر من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972 على أن: انعقاد المجلس لا يكون صحيحاً إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل.

إلى خطورة هذا القرار، أما في الموضوع الثاني فهي ثمانية من عشرة، ويهدف رفع الأثرية المطلوبة لاتخاذ هذين القرارين إلى ربطهما بالتوصل إلى توافق واسع بين أعضاء المجلس⁽¹⁾.

يبدو للباحثة أن المشرع السوري لم يشترط غالبية خاصة لاتخاذ بعض القرارات، وربما يُردّ ذلك إلى قلة عدد أعضاء المجلس مقارنة بعدد أعضاء المجلس في الدول المقارنة.

تتخذ قرارات المجلس المتعلقة بتعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وإحالتهم على التقاعد أو الاستിاداع وقبول استقالتهم بمرسوم يوقعه وزير العدل، أما القرارات الأخرى الصادرة عن المجلس فينفذها رئيس مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

ولا بدّ لنا من التساؤل حول طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس وقابليتها للطعن، وعن الجهة التي تختص للنظر في هذه الطعون.

وللإجابة عن هذا التساؤل سندرسه من منظورين:

أولاً- الطعن في قرارات المجلس:

تختلف طرق الطعن في قرارات المجلس، وعلى هذا الأساس يمكننا تصنيف هذه القرارات إلى:

1- القرارات التي تقبل الطعن: إذ نصت المادة 51/ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم

98 لعام 1961 على أنه تختص الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض بالفصل في:

أ- كافة الطلبات التي يقدمها قضاة الحكم والنيابة العامة بإلغاء المراسيم الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بأي شأن من شؤون القضاة.

ب- الطلبات الخاصة بالمرتبات ومعاشات التقاعد والتعويضات المستحقة لهم أو لورثتهم.

ج- طلبات التعويض الناشئة عن كل ذلك.

(1) مجلس القضاء الأعلى: صلاحياته وموارده وتنظيمه الداخلي، المفكرة القانونية، أوراق بحثية عن إصلاح القضاء، ورقة(4) بيروت: لبنان 2017، ص19.

(2) انظر المادة 66/ من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98/تاريخ 15/11/1961 وتعديلاته.

ولا يجوز أن يشترك في الفصل في هذه الطلبات من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى، إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه.

2- القرارات التي تقبل الاعتراض: تكون الأحكام الغيابية الصادرة عن المجلس قابلة للاعتراض أمام المجلس خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغها، كما ينظر مجلس القضاء الأعلى في الاعتراضات التي تقدم إليه من القضاة الذين لم ترد أسمائهم في جداول الترفيع التي يضعها المجلس، والتي تصدر في النصف الأول من شهر حزيران، على أن تقدم الاعتراضات خلال النصف الثاني من هذا الشهر، ويفصل في هذه الاعتراضات في النصف الأول من شهر تموز بقرار قطعي لا يقبل أي طريق من طرق الطعن⁽¹⁾.

3- القرارات المبرمة: وهي القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى بشأن التعيين والترقية والنقل والندب والتأديب فلا تخضع للطعن أمام هيئة أخرى.

وترى الباحثة: أن قرارات التعيين والترقية والنقل والندب والتأديب ذات أهمية كبرى وإن صدورها مبرمة يجافي حق التقاضي على درجتين، المكفول دستورياً وبموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي يجب أن ينطبق من باب أولى حين يتصل الأمر بقرارات المجلس الذي يستمد سبب وجوده من ضرورة ضمان هذا الحق.

ولقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق الطعن بهذه القرارات بقوله:

(ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة)⁽²⁾.

إلى جانب ذلك اعترف كثير من التشريعات بحق القاضي في الطعن بهذه القرارات:

ففي مصر مثلاً، تختص الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة التي يرأسها الرؤساء في هذه المحكمة، دون غيرها، بالفصل في الدعاوى التي يرفعها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية

(1) المادة /97/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة /20/ من الإعلان العالمي لاستقلال القضاء الصادر في مؤتمر ميلانو 1985.

المتعلقة بأي شأن من شؤونهم، وتختصّ هذه الدوائر دون غيرها، بالفصل في دعاوى التعويض عن تلك القرارات، كما تختص دون غيرها في الدعاوي الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال القضاء والنيابة العامة أو لورثتهم ولا يجوز أن يجلس للفصل في هذه الدعاوى من كان قد اشترك في القرار الذي رفعت الدعوى بسببه، ويكون الطعن في الأحكام التي تصدر في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرات السابقة أمام دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض، دون غيرها خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها.

ولقد جاء هذا النص بعد تعديل هذه المادة بالقانون رقم 35/ لسنة 1984/ الذي ألغى استثناء حالتي النقل والندب من الطعن بالنقض، ثم جاء تعديل رقم 142 لسنة 2006 ونقل الاختصاص إلى دائرة دعاوى رجال القضاء في محكمة استئناف القاهرة ابتداءً، وتكون أحكام الأخيرة قابلة للطعن بالنقض⁽¹⁾.

لذلك ترى الباحثة: ضرورة فحص المادة /51/ من قانون السلطة القضائية السوري على ضوء مبادئ المساواة أمام القانون واستقلال القضاة وإيجاد طريق للطعن في هذه القرارات أمام مرجع مختلف ومستقل عن المرجع المطعون فيه.

وترى الباحثة إنشاء هيئة خاصة مؤلفة من كبار القضاة تنظر في مسائل النقل والترقية والتعيين وتصدر قرارها بالدرجة الأولى، ثم ترفع الأمر إلى هيئة المجلس الأعلى للقضاء للنظر في الدرجة الأخيرة وإصدار الحكم النهائي، مما يوفر ضمانات التقاضي على درجتين.

ثانياً- رقابة مجلس الدولة على قرارات مجلس القضاء الأعلى:

إن صدور بعض أحكام المجلس مبرمة يثير التساؤل حول إمكانية الطعن في شرعية هذه القرارات أمام مجلس الدولة الفرنسي وإن الإجابة عن هذا السؤال تستدعي فحص الاجتهاد القضائي وموقفه من تكييف هذه القرارات.

هل يملك القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة التصدي لمشروعية قرارات مجلس القضاء الأعلى؟

(1) المادة/83/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 المعدل بالقانون 142 لسنة 2006.

في الواقع لم ينص قانون السلطة القضائية على إمكانية الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء أمام مجلس الدولة، وهذا الأمر يدفعنا إلى محاولة استطلاع الاجتهاد القضائي الوطني، وكذلك الاجتهاد القضائي المقارن.

ففي فرنسا، كان مجلس الدولة الفرنسي يرى أنَّ القاضي الإداري غير مختص بالنظر في أي قرار بمجرد أن تكون له صلة بذات ممارسة الوظيفة القضائية، إلا أنَّ هذا الحظر على رقابة قرارات مجلس القضاء الأعلى ليس شاملاً، لأن ما يحظر على القضاء الإداري هو التدخل في سير أعمال مرفق القضاء العدلي، والتأثير في ممارسة وظائفه وإصدار أحكامه في المنازعات المرفوعة إليه، إذ أنه يتوجب على القضاء العدلي القيام بمهمته باستقلال تام وبمعزل عن تدخل أي سلطة أخرى.

أما ما يخرج عن نطاق سير أعمال القضاء وممارسة وظائفه، والذي يشكل أعمالاً إدارية تتعلق بإدارة المرفق العدلي، فهي تخضع لرقابه القضاء الإداري، ذلك أن مرفق القضاء العدلي، وكأي مرفق عام آخر يحتاج إلى إدارة وتنظيم، كإنشاء المحاكم، وتوزيع القضاة وتعيينهم، وتحديد رواتبهم، وقواعد ترقيةهم، وإنهاء خدماتهم وما نحو ذلك، فهذه الأعمال تتطلب إصدار مراسيم وقرارات إدارية تخضع على هذا الأساس لرقابة القضاء الإداري⁽¹⁾.

لقد استقرَّ اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على أن الأعمال التي تخضع لرقابة القضاء الإداري هي الأعمال المتعلقة بتنظيم المرفق العام العدلي، بوصفها أعمالاً إدارية دون الأعمال المتعلقة بسير مرفق القضاء العدلي، مع صعوبة التمييز بينهما لكون الفقه اعتمد بداية على المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي معاً إلا أنه قد استقر لاحقاً على اختصاصه بالنظر في كل نزاع حول أي قرار، ولو كان صادراً عن السلطة القضائية بمجرد تعلقه بتنظيم مرفق القضاء، فكان إحلال المعيار الموضوعي محل المعيار الشكلي، مبتعداً بذلك عن الأساس

(1) د. نسرین طلبه، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق 2010، ص 309.

الأصلي بعدم اختصاص مجلس الدولة بكل ما يتعلق بسير جهاز القضاء مدخلاً بذلك ضمن تصنيفات القرار الإداري القرارات المتعلقة بتنظيم مرفق القضاء وأخضعها لرقابته⁽¹⁾.

وبناء عليه رأى مجلس الدولة الفرنسي، في قرار له، أنَّ القرارات القضائية بترقية القضاة ونقلهم وإحالتهم على التقاعد الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى خاضعة لرقابته⁽²⁾.

وتتصدر رقابة مجلس الدولة في التثبت من أن الإجراءات التي ينصّ عليها القانون متوافرة في القرار المطعون فيه ومن أن هذا القرار منطبق على الوقائع التي بُنيَ عليها دون أن يحلّ مجلس الدولة محل مجلس القضاء الأعلى في استعمال حق التقدير المقرر له⁽³⁾.

ثم صدر القانون رقم/ 539 لعام 2000 الذي كرّس هذا الاجتهاد، وأجاز الطعن في قرارات مجلس التأديب أمام مجلس الدولة الفرنسي بحيث يكون المجلس بمنزلة محكمة نقض لمراقبة مدى مشروعية قرارات مجلس التأديب⁽⁴⁾.

وهذا ما سار عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني أيضاً عاداً أن عملية تنظيم مرفق القضاء في حدّ ذاتها نشاطاً إدارياً، ويدخل في صلب مهام السلطة التنفيذية، وبتطبيق هذا المبدأ على مرفق القضاء العدلي، نجد أن تنظيم هذا المرفق عملية إدارية، وأن كلّ ما يتصل به من قرارات تتصف بالصفة الإدارية وتدخل في اختصاص القضاء الإداري، سواء أكانت صادرة عن السلطة التنفيذية أم عن مجلس القضاء الأعلى، وهو الهيئة المنشأة قانوناً لتسيير عمل المرفق القضائي، ويتولّى مجلس القضاء الأعلى أيضاً مهمة اتخاذ جميع التدابير

(1) د. نسرين طلبية، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص308.

(2) قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ 13/7/1961 منشور في مجموعة دالوز لعام 1962، ص275، أشارت إليه د. نسرين طلبية، المرجع السابق، ص308.

(3) قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ 12/7/1969، منشور في مجلة القانون لعام 1970، ص387، أشارت إليه د. نسرين طلبية، المرجع السابق، ص308.

(4) د. عمار طارق عبد العزيز، تأديب القضاة، مقال منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مركز الدراسات القانونية والسياسية، 2007، بغداد: العراق، ص16.

اللازمة لحسن سير القضاء، وبالنظر إلى طبيعة هذه القرارات، فهي لا تقع تحت رقابة وتقدير مجلس شورى عملاً بمبدأ فصل السلطات⁽¹⁾.

ومردّ ذلك أنّ استقلال السلطة القضائية ينحصر في الوظيفة القضائية وعمل المحاكم، أما الأوضاع الأخرى المتعلقة بحياة القضاة المسلكية كالتعيين والترقية والصرف والإخراج من السلك بالطرق التأديبية القضائية أم بغير ذلك، فإنها تبقى خارجة عن الوظيفة القضائية وعمل المحاكم لكونها تؤثر في سير القضاة الوظيفي⁽²⁾.

وتكون بهذه الصفة قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري من دون أي مساس بمبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية فهي على حد تعبير مجلس شورى الدولة اللبناني، تحتفظ بصفتها الإدارية وتبقى بهذه الصفة خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وتبعاً لهذا التكييف القانوني لطبيعة القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى والمتعلقة بشؤون القضاة المسلكية، قرّر المجلس إبطال قرار مجلس القضاء الأعلى فيما يتعلق بعدم تثبيت المدعي وإبطال المرسوم الذي يستند إليه والقاضي بإخراجه من السلك القضائي⁽³⁾.

ويستند الاجتهاد القضائي اللبناني في تحليله إلى نظام مجلس شورى الدولة نفسه، الذي يعتمد صفة القرار وليس المرجع الذي يتخذ فهو إداري ويبقى إدارياً، طالما أن موضوعه إداري، بصرف النظر عن صفة المرجع الذي ولي بمقتضى القانون صلاحية إصداره.

ومما يدل أيضاً على الصفة الإدارية لقرارات مجلس القضاء الأعلى اللبناني أن المشرع جعل من مجلس الوزراء مرجعاً للبت سلباً أو إيجاباً كلياً أو جزئياً في قرارات مجلس القضاء الأعلى مع إمكانية ردها.

ولا تصبح هذه القرارات نافذة إلا بالموافقة عليها صراحة، أو بانقضاء مهلة عشرة أيام من تاريخ ورودها إلى أمانة سر مجلس الوزراء من دون صدور المرسوم بالموافقة.

(1) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 1426، تاريخ 16 كانون الأول، 1966، عبد الله المطلب الأمين/الدولة، المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، بيروت، 1967.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 501، تاريخ 21 أيار 2001، ربيع نبعة ورفاقه/الدولة، مجلة القضاء الإداري 2004، المجلد الثاني، ص 719.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 20، رقم الدعوى 939، تاريخ 1959/1/23 المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع، بيروت، السنة الثالثة، 1959، ص 12.

فالمتمفق عليه علماً واجتهاداً أن القرارات الإدارية هي التي تخضع وحدها لرقابة وتقدير السلطة الإدارية، بخلاف القرارات القضائية التي لا تقبل الخضوع لمثل تلك الرقابة، وذلك التقدير لأن مرجعها لا يكون إلا مرجعاً قضائياً، فصراحة النص تثبت أن دور مجلس الوزراء عندما ينظر في قرارات إنهاء خدمة القضاة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى لا يقتصر على النفاذ أو عدمه، وإنما يملك بموجبه سلطة تفوق السلطة الوصائية وتوازي السلطة التسلسلية، لأنها تشمل التعديل، إضافة إلى حق الموافقة والإلغاء⁽¹⁾.

ولقد رأى مجلس القضاء الأعلى اللبناني أن قيام مجلس شورى الدولة بفرض رقابته على القرارات التأديبية الصادرة عنه يمثل مساساً بمعنويات السلطة القضائية العليا، لذلك عمل مجلس القضاء الأعلى على استصدار قانون بتاريخ 14/12/2001 نص فيه على إنشاء هيئتين تأديبيتين تنظر الأولى في القضايا التأديبية بالدرجة الأولى وينظر مجلس القضاء الأعلى فيها بالدرجة الأخيرة، وتكون قراراته غير قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة، وعلى الرغم من صدور هذا القانون الذي حصن القرارات التأديبية الصادرة بحق القضاة عن مجلس القضاء الأعلى من الطعن أمام مجلس شورى الدولة بقى هنا المجلس يمارس دوره الرقابي على هذه القرارات غير مكترث بهذا التحصين، عاداً أن القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الأعلى في شؤون القضاة، كقرار الصرف وإنهاء الخدمة قرارات إدارية تقبل المراجعة بطريق الإبطال لتجاوز حد السلطة، لأنها من المسائل المتعلقة بالتنظيم القضائي، وأن صفتها الإدارية لا تنفصل عنها بانتقالها من اختصاص السلطة التنفيذية إلى اختصاص مجلس القضاء الأعلى، وأن هذه الصفة تلازم هذه القرارات أينما ذهبت⁽²⁾.

أما مجلس الدولة المصري، فإن أحكامه مستقرة وصريحة لجهة عدم اختصاصه بنظر الطعون في أعمال السلطة القضائية سواء أكانت هذه الأعمال أحكاماً بالمعنى الفني، أم أعمالاً صادرة عن النيابة العامة في

(1) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 1816، تاريخ 12 كانون الأول 1976، منشور في مجلة القانون الإداري، 1986.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 606 تاريخ 17/6/1999، خليل جريح/الدولة، وزارة العدل، منشور بمجلة القضاء الإداري، 2003، العدد 14، المجلد الثاني، ص 656.

مجال القضاء، أم أعمالاً صادرة عن سلطة الضبط بصفتها سلطة الضبط القضائي، فالقضاء الإداري المصري لا يختص بنظر الطعون في الأحكام القضائية سواء صدرت من جهة قضائية عادية أم استثنائية⁽¹⁾.

كما أن نصّ المادة /83/ من قانون السلطة القضائية المصري المعدلة بموجب التعديل رقم /142/ لسنة 2006 جاء صريحاً بأن: تختص الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة التي يرأسها الرؤساء في هذه المحكمة، دون غيرها، بالفصل في الدعاوى التي يرفعها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم، وتختص هذه الدوائر دون غيرها، بالفصل في دعاوى التعويض عن تلك القرارات، كما تختص دون غيرها في الدعاوى الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لرجال القضاء والنيابة العامة أو لورثتهم.

وفي حكم حديث صدر عن محكمة النقض المصرية بصدد شرح المادة المذكورة جاء في حيثياته:

(مفاد نص هذه المادة - بعد أن لحق صياغتها من إضافة وحذف أفقدها حقيقة مفهومها ودلالاتها على نحو ما استقرت عليه الآن - أصبح المعيار الوحيد الذي يجب أن يعتد به في تحديد الموضوعات التي تختص بها دوائر دعاوى رجال القضاء بمحكمة الاستئناف هو تعلقها بأي شأن من شؤون رجال القضاء والذي يرتبط بالضرورة بتوافر هذه الصفة لهم، باعتبار أن هذه العبارة هي التي لازمت النص دون تعديل ومن صور ذلك الدعاوى المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية والتعويض عنها والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم ولورثتهم، لأن من المقرر أن عبارة النص وإن كانت واضحة إلا أنه قد يحيط بها من الملابسات ما يرجح معها حمل معناها على معنى مغاير لظاهرها، مما يتعين معه التدخل للتفسير بما يكون أوفى إلى قصد المشرع، هذا إلى جانب الاعتداد بأنه ليس أجدر ولا أقدر على الإحاطة برجال القضاء والتعرف على شؤونهم والفصل في مظلماتهم من رجال من صميم الأسرة القضائية، فتستقل بشؤون سدنيتها دون أن يكون لسواها سبيل أو رقابة عليهم، فتصبح لها ولاية القضاء الكاملة في النظر في شؤونهم، باعتبار أن إسناد النظر لدعاوى رجال

(1) د. نسرین طلبه، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 312.

القضاء المتعلقة بشؤونهم يعد جزءاً لا يتجزأ من استقلال السلطة القضائية يتنافى معه أن يخضع رجالها لنظام قضائي آخر⁽¹⁾.

أما في سورية: فإن الاتجاه السائد هو عد قرارات مجلس القضاء الأعلى قراراتٍ قضائيةً وهذا ما كرسته الهيئة العامة لمحكمة النقض في الاجتهادات الصادرة عنها، والتي - كما نعلم - تنزل منزلة القانون، وتعتبر مخالفتها خطأً مهنيًا جسيمًا، ومن الواجب على المحاكم اتباعها، ولعل السبب في ذلك هو رغبة مرفق القضاء العادي في متابعة شؤون القضاة من قبل مجلس القضاء الأعلى بهدف عدم السماح لجهة قضائية أخرى كمجلس الدولة التدخل في هذه الشؤون.

كما أن نص المادة / 51/ من قانون السلطة القضائية قد جعل الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية في محكمة النقض المرجع المختص في جميع الطلبات المقدمة بإلغاء المراسيم الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بشؤون القضاة، فقد نزعَت هذه المادة الاختصاص العام لمجلس الدولة كمرجع مختص للنظر في دعوى إلغاء القرارات الإدارية.

وقد كرست الهيئة العامة قاعدة انبرام القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى في شؤون القضاة المذكورة في المادة \51\ إذ جاء في أحد قراراتها أنه لما كانت المادة/51/ من قانون السلطة القضائية قد نصت على أن جميع القرارات الصادرة عن مجلس القضاء بشأن الترقية والتعيين والنقل والتأديب تصدر مبرمة غير خاضعة للطعن أمام هيئة أخرى، ولما كان قرار العزل قراراً تأديبياً صادراً عن مجلس القضاء الأعلى، يصدر مبرماً غير خاضع لأي طريق من طرق الطعن، ولما كان عدم استجابة المجلس لطلب المدعي التوسع في التحقيق لا يعدّ مخالفة للإجراءات القانونية التي نصّ عليها قانون أصول المحاكمات، بحسبان أنه من حق

(1) الطعن رقم 112 لسنة 78، دائرة طلبات رجال القضاء، جلسة 2009/2/10، المكتب الفني سنة 60، قاعدة 4، صفحة 2، متوافر على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط الإلكتروني: <http://www.gov.eg.judgment/>.

المجلس الاستجابة إلى طلب المدعي أو رفضه، ولمّا كان الأمر كما ذكر، فإن دعوى المدعي غير جديرة بالقبول لذلك فقد تقرر بالإجماع رد الدعوى شكلاً وموضوعاً⁽¹⁾.

إلا أن الهيئة العامة قضت في قرار آخر لها بأنه استقر رأي الهيئة العامة لمحكمة النقض على أن القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى في شؤون الترفيع والنقل والندب والتأديب وإن كانت مبرمة، لا تخضع لطريق الطعن عملاً بالمادة /51/ من قانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961، إلا أنّ الحصانة التي أسبغها المشرع على هذه القرارات تبقى مقيدة بالقواعد التي تسود القرارات الإدارية بحسب ما استقر عليه الفقه الإداري، والتي توجب أن تكون صادرة عن هيئة مشكلة تشكياً قانونياً صحيحاً وضمن حدود سلطتها واختصاصها، بحيث تزول الحصانة التي أسبغها المشرع عليها إذا صدرت عن هيئة لا ولاية لها، أو غير مكتملة النصاب القانوني أو أنها غير مشكلة تشكياً قانونياً صحيحاً وتصبح في هذه الحالة معدومة وغير محصنة⁽²⁾.

وفي قرار آخر أكدت الهيئة العامة أن قرارات مجلس القضاء الأعلى المتعلقة بالنقل والترقية والتعيين والتأديب تصدر مبرمة غير خاضعة للطعن، إلا أن ذلك مقيد بالقواعد العامة، فإذا صدر القرار مشوباً بالتعسف في استعمال السلطة أو خلافاً للإجراءات التي رسمها القانون فإن الحصانة تزول عن القرار ويجوز النظر فيه⁽³⁾.

وترى الباحثة أن الهيئة العامة لمحكمة النقض عدت قرارات المجلس مقيدة بالقواعد التي تسود القرارات الإدارية، وعاملت القرارات الصادرة عن المجلس معاملة القرارات الإدارية خلافاً للاتجاه السائد بعدها قرارات قضائية.

وتؤيد الباحثة هذا الاتجاه لكون مجلس القضاء الأعلى يصدر قراراته المتعلقة بشؤون القضاة بوصفه إدارة، وإن كان تشكيهه ذا طابع قضائي لأن القرارات الصادرة عنه في هذه الشؤون ليست نتيجة نزاع قضائي

(1) محكمة النقض، الهيئة العامة، أساس /86/ قرار /472/ تاريخ 2002/11/18، أشار إليه أحمد قدور المنصور، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض في ربع قرن، الجزء الثاني، 2006، المبدأ /1701/، ص 1341.

(2) محكمة النقض، الهيئة العامة، قرار /10/ أساس /5/ تاريخ 1988/5/25 منشور في المرجع السابق، المبدأ (1718)، ص 1349.

(3) محكمة النقض، الهيئة العامة، أساس /86/ قرار /472/ تاريخ 2002/11/18، المرجع نفسه، المبدأ (1719) ص 1356.

وإنما هي قرارات إدارية اتخذت في معرض تسيير مرفق القضاء، والذي هو شأن إداري وإن اشترك مجلس القضاء الأعلى في الشؤون المسلكية الخاصة بالقضاة لا يزيل الصفة الإدارية عن قراراته في هذا الشأن ولا يدخلها في الوظيفة القضائية، وإن إضفاء الصفة القضائية على القرارات المتعلقة بوضع القضاة الوظيفي والمسلكي وتحسينها من الطعن يؤدي إلى الحرمان من ضمانات قانونية مهمة، الأمر الذي يتعارض مع أحكام الدستور الذي صان حق التقاضي، وأقر مبدأ التقاضي على درجتين.

الفرع الثالث

تكوين المجلس في الدول المقارن بها

إن طريقة اختيار أعضاء المجلس بقيت محل خلاف بين الدول المقارن بها، لذلك سعت المنظمات الدولية لوضع توجيهات حول أسلوب الاختيار وتركيب المجالس القضائية.

أولاً- المبادئ الدولية لتكوين المجالس القضائية:

نال تشكيل المجلس اهتماماً كبيراً من الهيئات الدولية والإقليمية التي وضعت في هذا الصدد بعض المبادئ ومنها:

1- المبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول استقلال القضاء:

أشار الميثاق الشامل إلى المجالس القضائية بعبارات واسعة، وأوصى بوجوب تنفيذ العملية التأديبية القضائية من جانب هيئه مستقلة.

2- توصيات المجلس الأوروبي حول استقلال القضاء الصادرة في عام 1994⁽¹⁾: بان تعهد مسؤولية اختيار

أعضاء المجلس والقضاة إلى هيئه مستقلة عن الحكومة وعن الإدارة يتم اختيار أعضائها من قبل القضاء.

(1) المجلس الاستشاري لقضاة أوروبا هو هيئة استشارية للمجلس الأوروبي حول مسائل استقلال ونزاهة واختصاصات القضاة، وهو مكون حصراً من قضاة.

3- **الميثاق الأوروبي**⁽¹⁾: الذي أكد أن أي قرار يؤثر في اختيار وتوظيف وتعيين وترقية أو إنهاء خدمات قاضي يجب أن يعهد الدستور به إلى هيئته مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، تضم في عداد أعضائها على الأقل النصف من القضاة الذين يختارهم نظراؤهم وفقاً لطرق تضمن أوسع تمثيل للقضاة.

4 - **رابطة القضاة الأوروبيين**: التي أكدت أن اختيار الأعضاء يجب أن يتم وفقاً لهدف معين بطريقه شفافة إما بالانتخاب من جانب نظرائهم، أو بتعيينهم من قبل سلطه مشتركة، بحيث تزيد المراقبة القائمة في النظام⁽²⁾. وتتفق الوثائق الدولية والإقليمية على أن المجلس يجب أن يضم في تشكيلته قاعدة واسعة من الأعضاء تضم أغلبية من القضاة يتم اختيارهم من كبار القضاة، وتدعو بعض المؤسسات الدولية والإقليمية إلى أن تكون غالبية الأعضاء من المراتب الرفيعة في القضاء، بينما يدعو آخرون إلى تمثيل واسع لجميع مستويات القضاء⁽³⁾.

ثانياً- أعضاء المجالس القضائية في التشريعات المقارن بها:

هناك اتجاه يؤيد أسلوب **التعيين**، وآخر يؤيد أسلوب **الانتخاب**، فأصحاب دعاة التعيين داخل المجلس يرون أن أسلوب الانتخاب من شأنه خلق لوبيات مصالح انتخابية ضيقة وشخصية بدلاً من استهداف المصلحة العامة للقضاة والمتقاضين والجهاز القضائي، ومن ثم كان لابد من تجاوز مساوئ أسلوب الانتخاب بتعيين أعضاء المجلس بدلاً من انتخابهم، وتبنى هذا الرأي المشرع السوري والمصري.

في حين يرى الاتجاه الذي يؤيد أسلوب **الانتخاب** أن العالم يتجه نحو اعتماد آليات الديمقراطية والتداولية في حسم الخلافات، وتجديد النخب والهيئات وخلق حركه في شرايين أي جهاز، والمجلس الأعلى للقضاء من ضمنها⁽⁴⁾.

(1) European character on the status of the judge, 1998, council of Europe, art 1.3.

(2) Draft additional protocol of the CHR "Palermo declaration" association of European magistrates for democracy and freedoms (MEDEL) PALERMO ITALY 1993.

(3) Latimer house guide lines for common wealth, preserving judicial independence 1998#1.

(4) حليم عمروش، قراءة قانونية نقدية في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء الجزائري، جامعة عنابة الجزائر كلية الحقوق، دفاثر السياسة والقانون عدد 19 جوان 2018.

وهناك اتجاه ثالث يدمج بين الأسلوبين (التعيين والانتخاب) بحيث يكون بعض الأعضاء مختارين بالتعيين، وبعضهم الآخر منتخب وهذا هو الرأي المتبع في آلية تشكيل مجلس القضاء الفرنسي واللبناني.

فمن المتفق عليه أن تكوين المجلس في بلد ما مرتبط بالأسباب السياسية التي دفعت إلى إنشائه وبالظروف التاريخية التي مرت بها الدولة وسنبين بشكل موجز تركيبة المجلس في الدول المُقارن بها دون التعمق في صفة الأعضاء لأن ذلك يتطلب منا دراسة التنظيم القضائي في كل دولة، وهذا ما لا تتسع له دراستنا:

1- فرنسا⁽¹⁾: بعد التعديل الدستوري الصادر في 23/ تموز عام 2008 والمتضمن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة لم يعد رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للقضاء، ووزير العدل لم يعد نائباً للرئيس وتم إسناد مسألة تعيين رئيس المجلس للجنة مختلطة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ولا تصبح تلك التعيينات نافذة إلا بحصولها على ثلاثة أخماس الأصوات، وبتاريخ 23/ تموز عام 2010 صدر القانون العضوي² المتعلق بتطبيق المادة الخامسة والستين من الدستور بعد تعديلها سنة 2008، وأصبحت تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء تتألف من تشكيلة خاصة بقضاة المحكمة (القضاء الجالس) وتشكيلة خاصة بقضاة النيابة العامة (القضاء الواقف).

يرأس الرئيس الأول لمحكمة النقض التشكيلة الخاصة بقضاة المحكمة، كما تضم التشكيلة خمسة قضاة وعضو من النيابة العامة ومستشار دولة يعينه مجلس الدولة، وكذلك يضاف إلى التشكيلة محام يعين من طرف رئيس اتحاد نقابات المحامين بعد أخذ الرأي المطابق للجمعية العامة للمجلس وكذلك ست شخصيات مؤهلة تعين

(1) Article 31 : L'article 65 de la Constitution EST ainsi rédigé:

« Art. 65.-Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. « La formation compétente à l'égard des magistrats du siège EST présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées.

(2) Loi organique N:10-830 du 23 juillet 2010, relative 'a L' application de L'article 65 de constitution Journal officiel N: 168p13562.

بحكم كفاءتها من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ يعين كل واحد من هؤلاء شخصيتين، ويجب ألا يكونوا برلمانيين، ولا قضاة، ولا إداريين.

أما التشكيلة الخاصة بقضاة النيابة فيرأسها النائب العام لدى محكمة النقض، وتتكون، بالإضافة إلى ذلك من خمسة قضاة من النيابة العامة وقاضي محكمة، وكذلك مستشار الدولة والمحامي والشخصيات الست المؤهلة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من هذه المادة .

وقد تجمع التشكيلتان برئاسة رئيس محكمة النقض إذا تعلق الأمر بأخلاقيات مهنة تسيير القضاء أما بالنسبة إلى السكرتير العام للمجلس يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية باقتراح مشترك من طرف الرئيس الأول لمحكمة النقض والنائب العام لدى المحكمة ذاتها، ويختار من القضاة الذين مارسوا ست سنوات في الخدمة الفعلية بصفتهم قضاة⁽¹⁾.

إن تركيبة المجلس الأعلى للقضاء الفرنسي تبدو أكثر توازناً، إذ أصبح المجلس يتألف من هئتين، واحدة ترعى شؤون قضاة الحكم، والأخرى تهتم بشؤون قضاة النيابة العامة.

هذه الازدواجية تعكس اختلاف النظامين اللذين يخضع لهما كل من قضاة الحكم وقضاة النيابة العامة، وهنا تبرز خصوصية ازدواجية صلاحيات المجلس فعندما يجتمع هذا الأخير كهيئة للنظر في شؤون قضاة المحكمة تتألف من خمسة قضاة حكم وقاضٍ واحد تابع للنيابة العامة، وبالعكس فإذا كان المجلس ينعقد بهيئته التي تتناول أمور قضاة النيابة، تكون عندئذ مؤلفة من خمسة قضاة تابعين للنيابة العامة وقاضي حكم، مما يؤكد أن المشرع وحد جسم القضاء العدلي⁽²⁾.

إن حذف رئيس الجمهورية من تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء في فرنسا أثار الكثير من الجدل القانوني، فهذا المجلس الجديد لن يكون فيه القضاة أغلبية، وذلك بزيادة الأعضاء الخارجين عن القضاء في تشكيلة

(1) د. بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، طبيعتها القانونية وأثرها على دولة القانون، رسالة دكتوراه كلية العلوم السياسية والحقوق، الجزائر 2016، ص138.

(2) د.نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2003م، ص61.

المجلس وبالنتيجة سيصبح القضاء المنتخبين أقلية، وهذا ما أثار مخاوف القضاة من المساومة في المسائل التأديبية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإصلاحات الجديدة في المجلس تتبع من رغبة المشرع في استرجاع ثقة الرأي العام بمصادقية العدالة وهيبتها بعد فضيحة أوترو⁽¹⁾ "outrage" وهي القضية الأكثر كارثية في تاريخ القضاء الفرنسي ونقطة تحول عميقة نتيجة للصدى الإعلامي الكبير الذي أخذته إذ كانت أحد الأسباب لكثير من الإصلاحات في المجال القضائي بعد أن فقدت العدالة مصداقيتها لدى الرأي العام⁽²⁾.

وترى الباحثة أن هذه الإصلاحات الدستورية ضمانات جديدة لتحسين وضع استقلال الهيئة القضائية وتركها تسيّر شؤونها بنفسها.

2- مصر: صدر القانون رقم 35 لعام 1984 بتعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية رقم 46 لعام 1972 إذ ينص القانون على إضافة فصل جديد إلى قانون السلطة القضائية بعنوان (مجلس القضاء الأعلى) وهو الفصل الخامس (مكرر) تضمنت مواده تشكيلاً قضائياً خالصاً لهذا المجلس - من شيوخ القضاة دون غيرهم - يتولى الهيمنة الكاملة على سائر شؤون رجال القضاء والقضاة ورجال النيابة العامة إذ نصت المادة 77 مكرر⁽³⁾ على تشكيل مجلس القضاء الأعلى برئاسة رئيس محكمه النقض وعضوية كل من:

- رئيس محكمة استئناف القاهرة.

- النائب العام.

(1) في هذه القضية قام قاضي التحقيق بإيداع اثني عشر شخصاً في الحبس الاحتياطي بناء على مجرد أقوال أطفال وبعد سنوات برأتهم محكمة جنايات باريس في تاريخ 1 ديسمبر 2005 في جلسة سبتى في ذاكرة القضاء الفرنسي لعشرات السنين إذ طالب النائب العام لدى محكمة الاستئناف في باريس ببراءة المتهمين باسم العدالة وتخلّى حينها محامو الدفاع عن حقهم في المرافعة لصالح المتهمين وانضموا إلى النيابة العامة وبعد صدور الحكم اعتذر رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير العدل لكل واحد من المتهمين باسمه وعلنياً وقدم الرئيس الفرنسي اعتذاره قائلاً: باسم العدالة التي أنا حارسها أعتذر عن كارثة غير مسبوقة، أشار إليها سفيان عبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا، مرجع سابق، ص 58.

(2) سفيان عبدلي، المرجع السابق، ص 58.

(3) قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 وتعديلاته.

- أقدم اثنين من نواب رئيس محكمه النقض.

- أقدم اثنين من رؤساء محاكم الاستئناف الأخرى.

وعند خلو وظيفة رئيس محكمه النقض أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محله في رئاسة المجلس أقدم نوابه وفي هذه الحالة ينضم إلى عضويه المجلس أقدم نواب رئيس محكمة النقض من غير العضوين المشار إليهما في الفقرة السابقة، وعند خلو وظيفة أحد أعضاء المجلس أو غيابه أو وجود مانع لديه يحل محل النائب العام أقدم نائب عام مساعد أو من يقوم مقامه ويحل محل رؤساء محاكم الاستئناف من يليهم في الأقدمية من النواب⁽¹⁾.

3- لبنان:

يتألف مجلس القضاء الأعلى من عشرة أعضاء، جلهم قضاة وتعين السلطة التنفيذية ثمانية منهم بشكل مباشر أو غير مباشر كآلاتي⁽²⁾:

أ- **ثلاثة حكميين:** هم الرئيس الأول لمحكمة التمييز ويكون رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، والنائب العام التمييزي، ورئيس هيئة التفتيش القضائي عضواً وهم يعينون في مناصبهم تلك بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، وتكون ولاية هؤلاء غير مقيدة بمده محدودة، بحيث تبقى قائمة ما دامت صفاتهم قائمة.

ب- **خمسة قضاة:** يعينون بناء على مرسوم صادر بناء على اقتراح وزير العدل، ويوقع من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وهم يتكونون من رئيس غرفه في محكمة التمييز، وأحد القضاة العاملين في وزارة العدل من رؤساء المحاكم أو رؤساء الوحدات الإدارية ورئيسي غرفتين في محاكم الاستئناف ورئيس غرفة في

(1) د. خالد محمد القاضي، دار القضاء العالي، دار النهضة العربية، القاهرة: مصر، 2020، ص 107.

(2) المادة 2/ من قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي 150/أيلول 1983، والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 22/لسنة 1985 والقانون رقم 389/لسنة 2001.

إحدى المحاكم الابتدائية، ولقد حددت مدة ولايتهم بثلاث سنوات غير قابلة للتجديد، إنما يمكن إعادة تعيينهم لاحقاً بعد انقضاء ولاية كاملة للمجلس من تاريخ انتهاء ولايتهم فيه.

ج- **القضاة المنتخبين من بين أقرانهم:** يقتصر عددهم على اثنين وهما ينتخبان من رئيس محكمة التمييز والمستشارين في محكمة التمييز كافة⁽¹⁾.

4- في العراق: نصت المادة /89/ من الدستور العراقي النافذ على أنه:

(تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، المحكمة الاتحادية العليا..⁽²⁾).

أي أن الدستور أشار إلى مجلس القضاء الأعلى بإشارة عامة ومجملّة عند بيان الهيئات التي تتكون منها السلطة القضائية وترك تفاصيل تكوينه واختصاصه إلى التشريعات الاتحادية ثم جاء قانون مجلس القضاء الأعلى رقم 45 لسنة 2017 ونصّ في المادة الثانية منه على ما يأتي:

(أولاً- يتألف مجلس القضاء الأعلى من:

- 1- رئيس محكمة التمييز الاتحادية..... رئيساً.
- 2- نواب رئيس محكمة التمييز الاتحادية..... أعضاء.
- 3- رئيس الادعاء العام..... عضواً.
- 4- رئيس هيئة الإشراف القضائي..... عضواً.
- 5- رؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية أعضاء.
- 6- رؤساء مجالس القضاء في الأقاليم..... أعضاء)

(1) تكوين مجلس القضاء الأعلى، أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان، ورقة (1)، المفكرة القانونية، بيروت: لبنان، 2016، ص10.

(2) دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005.

وبهذا يُمثّل كلٌّ من هذه الأجهزة التابعة لمجلس القضاء الأعلى والمؤلف من رؤسائها كمشاركين فيه بصفتهم أعضاء في المجلس، وإن الغرض من اشتراكهم في عضوية المجلس هو لتمثيل كل منهم جهازه، وإبداء كل منهم رأيه وفق المسؤولية المنصوص عليها في القانون⁽¹⁾.

وبالاطلاع على التجارب القضائية في النظم العربية موضوع المقارنة نجد أن المجالس القضائية مكونة من القضاة بالكامل وهذا المسلك منتقد لدى بعض الفقه إذ يرى أنّ تشكيل مجلس من القضاة فقط قد يهدد بخطر التعاضدية المهنية فالمجلس الأعلى للقضاء ليس نقابة، بل هيئة دستورية تتولى الدفاع أساساً على استقلالية وهيبة القضاء.

وترى الباحثة ضرورة أن يضم المجلس في غالبية أعضائه قضاة، لأن أحد الأسباب الرئيسة لإنشاء المجلس القضائي هو تجنب أن يكون سلك القضاء محلاً للتجاذبات السياسية وخصوصاً فيما يتعلق بإجراءات التعيين ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا بوجود تمثيل ملحوظ للقضاة داخل المجلس.

وتلاحظ الباحثة أنه لا يوجد إجماع بين الدول بشأن المستويات القضائية التي يجب أن تمثل في المجلس وأن غالبية الأعضاء يتم اختيارهم من المراتب الرفيعة في القضاء خلافاً للتوصيات الدولية بضرورة وجود تمثيل واسع لجميع مستويات القضاء.

الفرع الرابع

تكوين المجلس في دساتير الجمهورية العربية السورية⁽²⁾

إن دراسة أية مؤسسة دستورية في أية دولة، مرتبط بالحقبات التاريخية التي تمر بها هذه الدولة من جهة، والأولوية التي يوليها المؤسس الدستوري لهذه المؤسسات من جهة أخرى، فلا يمكن فهم مجلس القضاء الأعلى كمؤسسة من دون الرجوع إلى النصوص الدستورية المختلفة التي تعاقبت على سورية والتي تعكس الاختيارات

(1) د.سرى حاتم مجيد عبد اللطيف، مجلس القضاء الأعلى ودوره في الإجراءات الجزائية، رسالة دكتوراه، جامعة تكريت 2020م، ص53.

(2) د.حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، دراسة تحليلية، مقال منشور في مجلة المحامون السورية عدد 7-8-9-10-11-12/، سنة 81، ص426-442.

السياسية والاقتصادية السائدة في مختلف المراحل التي عاشتها البلاد فتكوين المجلس لم يكن واحداً في التشريعات والدساتير المتعاقبة، إذ تعرض لتعديلات وتغييرات عدة، ولهذا سوف نستعرض تكوين المجلس في ظل الدساتير المتعاقبة والتشريعات المتتالية الصادرة بشأن نظام السلطة القضائية منذ عهد الاستقلال وحتى دستورنا الحالي لسنة 2012.

أولاً- في ظل الدستور السوري لسنة 1950: كان مجلس القضاء هيئة قضائية صرفة، إذ نصت المادة /123/ من هذا الدستور على أن: (يؤلف مجلس القضاء الأعلى من سبعة أعضاء: أ-رئيس المحكمة العليا رئيساً ب- اثنين من أعضاء المحكمة العليا ج-أربعة من قضاة محكمة التمييز الأعلى مرتبة).

ثانياً- في ظل الدستور السوري لسنة 1953:⁽¹⁾ لم يتغير وضع المجلس، فقد ظل محتفظاً بتركيبته السابقة، حيث نصت المادة /59/ من المرسوم التشريعي /133/ تاريخ 1953/10/8 المتضمن قانون السلطة القضائية⁽²⁾ على أن: (يؤلف مجلس القضاء الأعلى من سبعة قضاة وفقاً لأحكام الدستور).

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المذكور، نجد أن المادة /118/ تنص على أن: (1- يؤلف مجلس القضاء الأعلى من سبعة أعضاء: أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً ب- اثنين من أعضاء المحكمة العليا تختارهما المحكمة ج- الأربعة الأعلى مرتبة من قضاة محكمة التمييز).

2- يشرف هذا المجلس على شؤون القضاة المتعلقة بمهمتهم.

ثالثاً- في ظل دستور الوحدة مع مصر (الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة 1958): صدر القانون /56/ تاريخ 1959/2/21 المتضمن نظام السلطة القضائية⁽³⁾، ونصت المادة /82/ من هذا القانون على أن:

يشكل مجلس القضاء من أحد عشر عضواً على الوجه الآتي:

(1) الجريدة الرسمية، العدد 31، سنة 1953، ص 2848.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 63، سنة 195، ص 4892.

(3) الجريدة الرسمية، العدد/33/ مكرر /ب/تاريخ 1959، ص 16.

- رئيس محكمة النقض..... رئيساً
- نائبان من نواب رئيس محكمة النقض في الإقليم المصري..... عضواً.
- نائبان من نواب رئيس محكمة النقض في الإقليم السوري..... عضواً.
- رئيسا محكمتي استئناف القاهرة ودمشق..... عضواً.
- وكيل وزارة العدل للإقليم المصري..... عضواً.
- وكيل وزارة العدل للإقليم السوري..... عضواً.
- النائب العام للإقليم المصري..... عضواً.
- النائب العام للإقليم السوري..... عضواً.

رابعاً- في ظل الدستور المؤقت لجمهورية العربية السورية بعد الانفصال 1961- 1962

صدر المرسوم التشريعي رقم / 40/ تاريخ 18/10/ 1961 المتضمن تعديل بعض أحكام قانون السلطة القضائية رقم /56/ تاريخ 21/2/1959، وجاء في المادة /12/ من هذا المرسوم التشريعي ما يأتي: تلغى المادة /82/ من قانون السلطة القضائية ويستعاض عنها بالنص الآتي:

" يشكل مجلس القضاء الأعلى على الوجه التالي:

- رئيس محكمة النقض رئيساً
- نائباً رئيس محكمة النقض عضوين.
- رئيس محكمة استئناف دمشق..... عضواً.
- الأمين العام..... عضواً.
- النائب العام..... عضواً.
- أقدم المستشارين في محكمة النقض..... عضواً.

عند غياب رئيس محكمة النقض أو أحد نائبيه أو رئيس محكمة الاستئناف يحل محله من يليه في الأقدمية من ملاك محكمته، وعند غياب الأمين العام يحل محله أقدم قضاة الإدارة المركزية، ويحل محل النائب العام المحامي العام الأول".

وبتاريخ 1961/11/15، صدر المرسوم التشريعي رقم 98/ متضمناً قانون السلطة القضائية⁽¹⁾، ونصت المادة 65/ من هذا القانون على أن:

" يؤلف مجلس القضاء الأعلى على الوجه الآتي:

رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل رئيساً.

رئيس محكمة النقض عضواً.

النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض... عضوين.

معاون الوزير لوزارة العدل..... عضواً.

النائب العام عضواً.

رئيس إدارة التفتيش القضائي عضواً.

إذا تغيب معاون الوزير أو رئيس التفتيش يكمل النصاب مدير إدارة التشريع، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض".

وبتاريخ 1962/9/11، صدر المرسوم التشريعي رقم 120/ القاضي بتعديل قانون السلطة القضائية رقم 98/

لسنة 1961، ونصت المادة الثالثة من هذا المرسوم التشريعي على أن " يلغى نص المادة 65/ من قانون السلطة

القضائية المشار إليه ويستعاض عنه بالنص الآتي: (يؤلف مجلس القضاء الأعلى على الوجه الآتي:

– رئيس محكمة النقض..... رئيساً.

(1) الجريدة الرسمية، العدد 12/ لسنة 1961، ص 1، أشار إليها د. حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 7.

- النواب الثلاثة لرئيس محكمة النقض.....أعضاء.

- الأمين العام لوزارة العدل..... عضواً.

- رئيس محكمة استئناف دمشق..... عضواً.

- أقدم مستشاري محكمة النقض..... عضواً.

عند 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".

خامساً- بعد نجاح ثورة الثامن من آذار، وتسلم حزب البعث العربي الاشتراكي مقاليد الحكم في البلاد: صدر بتاريخ 1964/4/25 المرسوم رقم 991/ متضمناً الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية⁽¹⁾، غير أن هذا الدستور لم يتطرق- عند الحديث عن السلطة القضائية في الفصل الخامس منه- إلى ذكر مجلس القضاء الأعلى، ولكنه قرر في المادة 79/ منه أن: "يبقى التشريع القائم نافذاً مؤقتاً إلى أن يعدل بما يوافق أحكام هذا الدستور".

وبتاريخ 1966/2/14، صدر المرسوم التشريعي رقم 24/ القاضي بتعديل قانون السلطة القضائية رقم 98 لسنة 1961، ونصت المادة الثالثة من هذا المرسوم التشريعي على أن:

" تعدل المادة 65/ من قانون السلطة القضائية ويصبح نصها كالاتي: يؤلف مجلس القضاء العلى على الوجه الآتي:

رئيس مجلس الرئاسة ينوب عنه وزير العدلرئيساً.

رئيس محكمة النقض عضواً.

النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض..... عضوين.

(1) الجريدة الرسمية، العدد 20 لسنة 1964، ص4، أشار إليها د. حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص8.

الأمين العام لوزارة العدل..... عضواً.

النائب العام عضواً.

رئيس إدارة التفتيش القضائي..... عضواً.

إذا تغيب الأمين العام أو رئيس إدارة التفتيش القضائي يكمل النصاب مدير إدارة التشريع، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض.

سادساً- في ظل الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 1973/3/13:

نصت المادة /132/ من الدستور السوري 1973 على أن: (يرأس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه).

ونظراً إلى عدم صدور قانون لتنظيم شؤون السلطة القضائية، وبيان طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه بعد صدور الدستور الدائم في سنة 1973، فإن قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ بتاريخ 1961/11/15 وتعديلاته، يبقى ساري المفعول، ويظل هو المرجع في تحديد جميع القواعد والأحكام المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى.

وطبقاً لهذا القانون وتحديداً ما جاء في المادة /65/ المعدلة أصبح مجلس القضاء الأعلى يؤلف على

الوجه الآتي:

"رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل رئيساً.

رئيس محكمة النقض عضواً.

النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض عضوين.

معاون الوزير لوزارة العدل..... عضواً.

النائب العام عضواً.

رئيس إدارة التفتيش القضائي..... عضواً.

إذا تغيب معاون الوزير أو رئيس إدارة التفتيش القضائي يكمل النصاب مدير إدارة التشريع، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض".

سابعاً- في ظل الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 2012/2/27: تنص الفقرة الأولى من المادة / 133/ من الدستور الحالي لسنة 2012 على أن "يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه". ونظراً إلى عدم صدور قانون لتنظيم شؤون السلطة القضائية، وبيان طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، بعد صدور الدستور الحالي سنة 2012، فإن قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /98/ بتاريخ 1961/11/15 وتعديلاته، يبقى ساري المفعول، وبظل هو المرجع في تحديد جميع القواعد والأحكام المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾.

كما يتبع مجلس القضاء الأعلى مكتب يختار موظفيه رئيس المجلس من بين المساعدين العدليين يختصّ المعاملات القلمية من حفظ الأضابير والتقارير والوثائق وترتيبها، إضافة إلى إعداد مشروعات المراسيم والقرارات⁽²⁾.

والملاحظ أن القواعد ولأحكام المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى في ظل الدستور القائم حالياً، ولاسيما ما يخص تأليف المجلس ورئاسته بقيت على حالها ولم تتغير.

وتلاحظ الباحثة أن مجلس القضاء الأعلى شهد تطورات كثيرة في التاريخ السوري حيث أصبح يضم في تكوينه قيادات من السلطة التنفيذية بعد أن كان هيئة قضائية بالكامل وأن عدد الأعضاء لم يتجاوز السبعة - باستثناء أيام الوحدة مع مصر، إذ ضمّ المجلس ممثلين عن الإقليمين المتحددين ليصبح عدد أعضائه أحد عشر عضواً- ويعتبر هذا العدد قليل نسبياً، ولا يتماشى مع التوجه العالمي إلى زيادة عدد الأعضاء لتمثيل كافة المستويات القضائية، وأن هذا العدد يزيد من قوة تأثير أعضاء السلطة التنفيذية في توجهات وقرارات المجلس لذلك تقترح الباحثة زيادة عدد الأعضاء لتحقيق توازن أكبر داخل المجلس.

(1) د. حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 10.

(2) المادة/68- 69/ من قانون السلطة القضائية السوري لسنة 1961 وتعديلاته.

المطلب الثاني

أعضاء مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية

لقد جنح الدستور وكذلك قانون السلطة القضائية إلى منح السلطة التنفيذية العديد من الامتيازات داخل السلطة القضائية بشغل أعضائها مناصب وقيادات، وسنبين في هذا المطلب صفة أعضاء المجلس ومركزهم الدستوري والقانوني.

الفرع الأول

الأعضاء من السلطة التنفيذية

يتسم النظام الدستوري في الجمهورية العربية السورية بأنه نظام مختلط (شبه رئاسي) فهو نظام يجمع بين خصائص النظام البرلماني وخصائص النظام الرئاسي، إذ تمت تقوية السلطة التنفيذية ولاسيما صلاحيات رئيس الدولة، الذي أضحي يتمتع بصلاحيات أوسع مما يتمتع به رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، بحيث أضحت قريبة من تلك التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، كما أن السلطة التنفيذية مؤلفة من ثنائية مستوحاة من النظام البرلماني التقليدي: رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء - الذي يضم في عضويته الوزراء - ويتكون مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية من سبعة أعضاء ثلاثة منهم منتمون إلى السلطة التنفيذية ومرتبطين بها سببهم وفق الآتي:

أولاً- رئيس الجمهورية:

يلعب رئيس الجمهورية دوراً محورياً في النظام الدستوري السوري، فهو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية⁽¹⁾، يرفع مصالح الشعب وحياته، ويحافظ على سيادة الوطن واستقلاله وحرية، ويدافع عن سلامة أراضي⁽²⁾، ويسهر على احترام الدستور والسير المنتظم للسلطات العامة، وحماية الوحدة الوطنية وبقاء الدولة⁽³⁾،

(1) المادة 83/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(2) المادة 7/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(3) المادة 96/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

وبعين رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر من الشعب وينتخب لمدة سبعة أعوام ميلادية، ويمكن إعادة انتخابه لمرة واحدة فقط⁽¹⁾.

يظهر الدور العضوي لرئيس الجمهورية في مجلس القضاء الأعلى من خلال ترؤسه له إذ نصت المادة 133/ من الدستور السوري النافذ على أن (يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية).

ولقد ذهب المشرع الدستوري إلى أبعد من ذلك عندما عدّ الرئيس ضامناً لاستقلال السلطة القضائية، إذ نصت المادة 132 على أن: (السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى).

وعند التمعن في هذا النص يسود الاعتقاد بأن مجلس القضاء الأعلى أنشئ أساساً ليعاون الرئيس في تحقيق استقلال السلطة القضائية وليس العكس، كما تثير مسألة ضمان رئيس الجمهورية العديد من التساؤلات حول مفهوم ضمان استقلال السلطة القضائية، فبعض الفقه يرى أن هذه الضمانة تعني كفالة الرئيس لهذا الاستقلال بحيث إذا وقع اعتداء وتدخل في شؤون القضاء من السلطة التنفيذية جاز مساءلته عن هذا الاعتداء، في حين أن بعضه الآخر يفسرها بأنها المهمة المنوطة بالرئيس لمنع الاعتداءات التي يمكن أن تقع من بقية الجهات ومن ضمنها الحكومة، كما أن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من طرف رئيس الجمهورية كانت محل خلاف بين مؤيد ومعارض .

1- الآراء المؤيدة لرئاسة (لقيادة) المجلس من قبل رئيس الجمهورية:

ترى أن تشكيل مجلس القضاء الأعلى برئاسة رئيس الجمهورية يمنحه القوة والفاعلية التي تساعد على النهوض بمهامه الكبيرة في إدارة شؤون القضاء، وهو من منطلق التقدير لأهمية الدور الذي يقوم به المجلس في تنظيم الهيئات القضائية وتدعيماً له، بحسبان أن مسؤوليات رئيس الجمهورية تشمل بالضرورة مسؤوليته عن كفالة

(1) المادة 86/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

انتظام الأجهزة المسؤولة عن توفير العدالة بين المواطنين،⁽¹⁾ فقد توجد مشكلات خطيرة في القضاء تستدعي تدخّل رئيس الجمهورية شخصياً، فيمكن حلّها بوجوده لما له من احترام وهذا لا يعد تدخّل من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية إطلاقاً، بل هو تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فضلاً عن أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطات الثلاث، فعندما ننظر إلى القضاء كمرفق لا بد من أن تكون الرئاسة في الشؤون الإدارية له، لأن من مسؤولياته الحرص على انتظام جهاز العدالة بين المواطنين، وهناك حجة أخرى وهي أن رئيس الجمهورية يتدخل بصفته رئيس للدولة حتى قيل إن القضاة يستمدون قوتهم من رئاسة رئيس الدولة في حدود القانون، فليس غريباً أن يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء فهو تشريف للمجلس وإعلاء لشأنه⁽²⁾.

2- الآراء المعارضة لرئاسة المجلس من قبل رئيس الجمهورية:

ترى هذه الآراء أنه يتعارض مع الكثير من التقديرات التي يقوم عليها استقلال السلطة القضائية، منها:

أ- ترؤس رئيس الجمهورية للمجلس القضائي يحدث خللاً في تنظيم السلطة القضائية مما يقودنا إلى منطق تركيز السلطة، والذي يتناقض كل التناقض مع المنطق الديمقراطي ويصب في الأنظمة الشمولية، والتي غالباً ما تسبب الأزمات وتكبت الحقوق والحريات.

ب- أنّ رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية فلا يمكن أن نعدّه حكماً بين السلطات، وله اختصاصات كثيرة متعددة، فمن غير المعقول أن نضيف إليه أعباء سلطات المجلس الأعلى للقضاء، فهذه النظرية فاسدة شكلاً وموضوعاً⁽³⁾.

ج- إذا كان التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاصات أمراً طبيعياً فإن التدخل في عمل السلطة القضائية يعدّ وضعاً شاذاً، ولاسيما إذا علمنا أن الحكومة في أغلب الأحوال تخرج من رحم البرلمان، بينما

(1) انظر المذكرة الإيضاحية لقانون المجلس الأعلى للهيئات القضائية المصري رقم 82 لسنة 1969.

(2) د. بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، طبيعتها القانونية وأثرها على دولة القانون، مرجع سابق، ص135.

(3) د. بيوش صليحة، المرجع السابق، ص134.

لا يمكن للسلطة القضائية أن تتشكل من البرلمان أو من الحكومة ، وهذا ما يفسر تصاعد الأصوات الراضية للتدخل في الجهاز القضائي، فضلاً عن أن تصدي رئيس الجمهورية لرئاسة المجالس القضائية يعدّ توغلاً للسلطة القضائية وتدخلًا سافراً في شؤونها، ولاسيما إذا علمنا أنه لا يوجد سند دستوري أو قانوني لاعتبار رئيس الجمهورية رئيساً للسلطات الثلاث كما يدعي بعض الفقه، بل إن الحقائق الدستورية تنبئ عن عدّ رئيس الجمهورية رئيساً للسلطة التنفيذية ورأسها، كما تفصح التجارب العملية أن الدول التي تعاني من تدخلًا حكومياً في أجهزتها القضائية هي الدول التي يرأس مجالس القضاء فيها رئيس الجمهورية أو أنه يعين رئيس هذه المجالس من القضاة⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن مسلك الدستور السوري في ترؤس رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء وتنصيبه ضامناً لاستقلال سلطة القضاء ما هو في الواقع إلا تقليد غير متبصر للتجربة الفرنسية في هذا المجال إضافة إلى أن وزير العدل الذي ينوب عن الرئيس في مجلس القضاء الأعلى هو عضو في مجلس الوزراء الذي يتولى رئيس الجمهورية تسمية كامل أعضائه، والذي يكون جميع أعضائه بمن فيهم وزير العدل مسؤولين أمام رئيس الجمهورية الذي يملك إعفاءهم من مناصبهم في أي وقت يشاء كما أن وزير العدل يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته التي يضعها رئيس الجمهورية ويشرف على تنفيذها⁽²⁾.

وإذا ما سلطنا الضوء على ما جرى في فرنسا في هذا الشأن نجد أن نص دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958، والذي استوحي منه نص المادة /132/ في الدستور السوري، ينص على أن :

(يضمن رئيس الجمهورية استقلال السلطة القضائية ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء).

إن هذا النص لم يأت من فراغ، بل من الظروف التي أحاطت بالقضاء قبل وبعد الثورة الفرنسية عام 1789، والتي فرضت على المشرع الدستوري وضعه.

(1) د.عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون "دراسة مقارنة"، ص83.

(2) انظر المادة /97/ والمادة /121/ والمادة /122/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

وبالعودة إلى الدساتير الفرنسية المتعاقبة نجد تردداً واضحاً يهيمن على وصف القضاء بأنه سلطة مستقلة قائمة في ذاتها بمعزل عن السلطة التنفيذية، ففي الوقت التي تظهر فيه خطورة سيطرة الحكومة على السلطة القضائية كان الثوار الفرنسيون يستشعرون الخشية من اتخاذ القضاء الطابع المستقل له بسبب موقفه السلبي تجاه حركات الإصلاح التي كانت تقوم بها الإدارة قبل قيام الثورة، إذ كان هنالك ما يسمى بالبرلمانات، وهي هيئات قضائية منتخبة والتي تتصرف خارج حدود اختصاصها الطبيعي بتدخلها في أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كثيراً ما كانت تضايق الإدارة الملكية باستدعاء موظفيها ورفع الدعاوى عليهم، مما أسهم بشكل كبير في إعاقة الإصلاحات التي كانت تتطلع إليها الإدارات في عهد الملكية، لذلك فقد عداها الثوار تراثاً للنظام القديم من جهة ومراكز للتجمع المناهض لأفكار الثورة من جهة أخرى، ولهذا حرص الثوار كل الحرص على ألا يأخذ القضاء الممثل فيها الحجم الذي يجعله سلطة مستقلة⁽¹⁾.

ولهذا نقول إن هذا الاعتقاد الذي كان سائداً في فرنسا حول القضاء ما هو إلا أثر مترتب على الظروف الخاصة بها والتي فرضت عليها أن تجعل للسلطة التنفيذية دوراً أكبر في القضاء عن طريق هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس القضائي، ولهذا لا جدوى من الاحتجاج بهذا الوضع الخاص وربطه بواقع الدستور السوري.

كما أن الوضع في فرنسا لم يعد كالسابق، فالمادة /65/ من دستور الجمهورية الخامسة عدلت بموجب التعديل الدستوري لعام /2008/ والمتضمن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة فلم يعد رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للقضاء، ولم يعد وزير العدل نائباً للرئيس، وتم إسناد مسألة تعيين رئيس المجلس للجنة مختلطة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ولا تصبح تلك التعيينات نافذة إلا بحصولها على ثلاث أخماس أصوات أعضائها⁽²⁾.

(1) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، مرجع سابق، ص 84- ص 85.

(2) د. بيبوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 137- ص 138.

ومع ذلك فإن الباحثة ترى أن المتابع لتاريخ القضاء السوري يدرك أن رئيس الجمهورية في الحقبة الحالية كانت رئاسته للمجلس تشريعاً له وإعلاء لشأنه، فسمي بالقاضي الأول للبلاد، ولم يسبق له أن حضر جلسات المجلس أو المداولات، فالمهام الكبيرة الملقاة على عاتقه تحول دون ذلك، ولكنه يوقع على القرارات التي يقرها المجلس ويصدرها على شكل مراسيم، فقيادته الحكيمة وتجرده في صنع القرار والمزايا التي يتمتع بها شخصه، مكنته من وضع الضوابط في العلاقة بين السلطات والحفاظ على هيبة القضاء.

ثانياً- وزير العدل:

هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته⁽¹⁾، فهو يمارس السلطات المتعلقة بوزارته، وهو المرجع الأعلى في الشؤون التوجيهية وفي الإشراف على الأعمال ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة النافذة⁽²⁾.

تتم تسمية الوزير وإعفاءه من مهامه أو قبول استقالته بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية⁽³⁾، وهو مسؤول أمامه فيكون للرئيس أن يطلب منه تقارير عن أعماله وله أن يحيله إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم في أثناء توليه مهامه أو بسببها⁽⁴⁾.

كما أن وزير العدل مسؤول أمام مجلس الشعب الذي يحق له توجيه الأسئلة واستجوابه أسوة بزملائه من الوزراء، فيملك المجلس حجب الثقة عنه بناء على اقتراح خمس أعضاء المجلس، ويجب على الوزير عندما تحجب الثقة عنه أن يقدم استقالته⁽⁵⁾.

فوزير العدل بصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته يمارس كثيراً من المهام الإدارية، كالإشراف على الدوائر القضائية والتفتيش على السجون، وتعيين الكتاب والمساعدين العدليين.

(1) المادة/122/ من الدستور السوري النافذ.

(2) المادة/2/ من المرسوم 98 لسنة 1961 وتعديلاته المتضمن قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادة/97/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(4) نصت المادة/121/ من الدستور السوري على أن: (رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون مدنياً وجزائياً وفق القانون).

(5) المادة/77/ من الدستور نفسه.

والجدير بالذكر بأن بعض الأنظمة- ومنها النظام الإنكليزي- ترى في وجود وزارة العدل إخضاعاً للقضاء لجهة سياسية، وتستند في ذلك إلى أن وزارة العدل هي فرع من السلطة التنفيذية، وإدارة العدل فرع من الإدارة العامة يرأسها وزير العدل وهو كزملائه مسؤول أمام البرلمان عن حسن سير وزارته، وهي في هذه الحالة الجهاز القضائي، وإذا كان مسؤولاً عن حسن سيره، ينبغي أن تكون له سلطات تنظيمية وتأديبية لزيادة فعالية المرفق وتصحيح أخطائه، ومنع إساءة استعمال سلطاته، لكي يكون تأثيره فعال على نشاط ونظام الأجهزة القضائية، وطالما بقي هذا النظام ساري المفعول، وما دام القضاء كغيره من الإدارة يخضع لسلطة الوزير وعبره للحكومة، فإن استقلال القضاء عن السلطات الأخرى لا يمكن تحقيقه.

فأنصار هذا الرأي يؤيدون إلغاء منصب وزير العدل، وأن يترأس الوزارة القاضي الأعلى في البلاد وهذا الرأي متبع في النظام القضائي الإنكليزي⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن مجرد ترأس وزير العدل لا يمكن أن يكون مؤشراً على عدم استقلال السلطة القضائية، فوجود وزير العدل في الوزارة (الحكومة) حاجة تفرضها ضرورة إيجاد نوع من الصلة بين السلطتين القضائية والتنفيذية، ليتفهم كل من السلطتين ما يدور في الأخرى شريطة أن تقتصر مهامه على الأجهزة الإدارية والجهات المعاونة للقضاء، أما الاختصاصات الأخرى لوزير العدل المتعلقة بشؤون القضاء، فلا سبيل لوضع مبدأ استقلال القضاء موضع التنفيذ إلا بإسناد هذه الاختصاصات لرجال القضاء أنفسهم ممثلين في مجلسهم الأعلى الذي يتكون منهم وحدهم.

وما يهمنا في بحثنا دور وزير العدل في المجلس ومهامه التي تتصل بالشؤون القضائية والتي يمكن إيجازها وفق ما ورد في قانون السلطة القضائية في الآتي:

1. يترأس جلسات مجلس القضاء الأعلى بصفته نائباً عن رئيس الجمهورية، وله اقتراح تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة، وترفيعهم، ونقلهم، وتأديبهم وعزلهم، وقبول استقالتهم، وإحالتهم على التقاعد، وعلى الاستيداع، وإحالتهم على مجلس القضاء الأعلى بحسبانه هيئة تأديبية.

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 116.

2. تنفيذ قرارات المجلس والعقوبات الصادرة عنه والمفروضة على القضاة بقرار منه باستثناء العزل الذي ينفذ بمرسوم⁽¹⁾.

3. يتراأس مؤسسة النيابة العامة، وله نقل قضاة الحكم إلى النيابة وبالعكس بعد موافقة المجلس، ويمنح قضاة النيابة العامة الإجازات على اختلاف أنواعها⁽²⁾.

4. ندب رئيس إدارة التفتيش القضائي ومستشاريه الستة ووضع لائحة التفتيش القضائي⁽³⁾.

5. اقتراح العفو الخاص.

6. إيفاد البعثات من القضاة إلى البلاد الأجنبية بقصد التخصص واستكمال الثقافة، وفق نظام خاص تضعه الوزارة بالاتفاق مع مجلس القضاء الأعلى، وتشكيل اللجان، وتحديد تعويضاتها، وتحضير ودراسة مشروعات القوانين القضائية⁽⁴⁾.

وبعد استعراض مهام الوزير المتعلقة بالشؤون القضائية يمكننا أن نخلص إلى النتائج الآتية:

إذا كان عدد أعضاء المجلس سبعة أعضاء وتصدر قراراته بالأكثرية، فهذا يعني أنه يكفي لصدور أي قرار تأييد أربعة من سبعة ليصبح نافذاً، لذلك فإن تشكيلة المجلس الحالية تضمن لوزير العدل أربعة أصوات بشكل دائم، وذلك لأن وزير العدل يرأس النيابة العامة وبالتالي فإن النائب العام يتبع إدارياً للوزير ولا يستطيع أن يخالف له أمراً، كما أن معاون الوزير مسؤول أمامه وهذا يعني أن الوزير يرأس هذا العضو إدارياً في الوزارة، وكذلك لا يستطيع هذا العضو أن يصوت خلافه، أما رئيس إدارة التفتيش القضائي فهو يعين من قبل الوزير، وبذلك يكون مسؤولاً أمام الوزير، ولا يستطيع أن يرفض له طلباً، مما يعني أن هؤلاء الأعضاء يدينون بتعيينهم للوزير، وهم مرتبطون به، وبذلك تكون الأكثرية محققة من خلال أربعة أصوات وهم الوزير ومعاونيه والنائب العام

(1) المادة/ 56/ من قانون السلطة القضائية السوري وتعديلاته.

(2) المادة/ 66-67/ من القانون نفسه.

(3) المادة/1/ من قانون السلطة القضائية رقم/98/ لسنة 1961.

(4) المادة/11/ من القانون نفسه.

ورئيس التفتيش القضائي، وبذلك يستطيع الوزير تجاوز رئيس محكمة النقض ونائبيه، وهما العنصر القضائي في تشكيلة هذا المجلس.

ولا بد لنا من القول إن مجرد دخول أعضاء السلطة التنفيذية وبالأخص وزير العدل⁽¹⁾ في عضوية المجلس يعدّ هدرًا لاستقلال السلطة القضائية وخطرًا يهدد قضاتها ولاسيما إذا علمنا أن شخصية وزير العدل تكون في الدرجة الأولى ذات طابع سياسي، وإن كان يحمل مؤهلات قانونية لذا فإن وجوده يعدّ ثغره يمكن أن تنفذ منها الاعتبارات السياسية الى سلطة القضاء التي يجب أن تبقى بعيدة عنها، فضلاً عن أن التجربة العملية قد أثبتت أن بعض الدول والتي تنص قوانينها على عدّ وزير العدل نائباً لرئيس المجلس القضائي، حصل فيها أن وزير العدل عدّ الرئيس الفعلي للمجلس وبالتالي للسلطة القضائية، مما يؤشر على تبعية هذا المجلس ومن دون أدنى شك إلى السلطة التنفيذية⁽²⁾.

لذلك فإن الباحثة لا ترجح عضوية وزير العدل ونوابته لرئيس المجلس، وإذا كان لا بد من هذه العضوية فيجب أن يكون له حق الاقتراح فقط دون التصويت أو أن يكون صوته مرجحاً عند التساوي.

ثالثاً- معاون وزير العدل:

يؤازر الوزير في جميع أعمال الوزارة معاون أو أكثر، ويرأس معاون الوزير جميع الإدارات وهو مسؤول أمامه من الناحيتين الإدارية والفنية عن سير الأعمال، ويشرف مباشرة ضمن حدود القوانين والأنظمة على سير الأعمال في الوزارة، ويوقع على المعاملات إلا ما يتعلق منها بالشؤون التوجيهية والتنظيمية أو التي تتضمن حلولاً مبدئية فيؤشر عليها قبل توقيعها من الوزير ويمكن للوزير أن يمنح معاون توكيلاً بالتوقيع على هذه المعاملات أو جزء منها⁽³⁾.

(1) يرى بعض الفقه أن وجود وزير العدل في تركيبة مجلس القضاء الأعلى هو ضرورة تحتتها واقعة كونه مسؤولاً عن السياسة الجزائية أمام السلطة التشريعية، وللمزيد راجع د.نبيل شديد الفاضل رعد، استقلالية القضاء، مرجع سابق، ص 64.

(2) د.عدنان عاجل عبيد، أثر الحكومة على استقلال القضاء في دولة القانون، مرجع سابق، ص 89-90.

(3) المادة 7/ من قانون السلطة القضائية السوري رقم 98/ لسنة 1961.

يتولّى معاون الوزير تهيئة أنظمة الوزارة وتعليماتها، ومنح الإجازات للكتاب بالعدل والمساعدین والمحضرين العدليين⁽¹⁾، إضافة إلى قيامه بالأعمال التي يفوضه بها الوزير في حدود القوانين والأنظمة النافذة⁽²⁾.
يعيّن معاون الوزير بمرسوم يتضمن اختصاصاته⁽³⁾، ولوزير العدل اثنان من معاونين أحدهما يتولى الشؤون القضائية والآخر يتولى الدراسات القانونية⁽⁴⁾ ويكون الأقدم بينهما عضواً في المجلس.

إنّ ما بيناه بشأن عضوية وزير العدل، ينطبق من باب أولى على وكيله القانوني، ولا يغير من حقيقة الأمر تعيين معاون الوزير من بين القضاة فلا مسوّغ لوجوده من بين أعضاء المجلس، وهو يأتّم بأوامر وزير العدل ويتبع توجيهاته فيغدو صوتهما في المجلس كأنه صوت واحد، فالمنطق القانوني يفرض أن يشرف على القضاء أهله ورجاله، من دون تدخل من الحكومة في المجلس الذي يؤلف الهيئة العليا لسلطة القضاء.

الفرع الثاني

الأعضاء من السلطة القضائية

بيّنّا سابقاً أن المشرع الدستوري السوري تبّى نظام القضاء المزدوج (النموذج الفرنسي) إذ تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان الأولى هي: جهة القضاء العادي، التي تنتظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والحكومة عندما لا تتصرف بحسبانها سلطة عامة، أما الثانية فهي: جهة القضاء الإداري وهي التي تقصّل في المنازعات بين الأفراد والحكومة عندما تظهر هذه الأخيرة بمظهر السلطة العامة، كما نص الدستور على قيام هيئة قضائية مستقلة، تستهدف ضمان الشرعية الدستورية بصون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه (القضاء الدستوري الذي تضطلع بمهامه المحكمة الدستورية العليا)⁽⁵⁾.

(1) المادة/7/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة /4/ من النظام الداخلي في وزارة العدل وإدارتها المركزية الصادر بقرار وزير العدل رقم /7932/ن تاريخ 1997/11/16.

(3) المادة /2/ من القانون 14 لسنة 2018 السوري المتضمن طريقة تعيين ومهام معاون الوزير.

(4) انظر قرار وزير العدل القاضي أحمد السيد رقم (2162/ ل) تاريخ 2021/11/17م المتضمن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل.

(5) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص338.

ويقصد بأعضاء السلطة القضائية في معرض بحثنا قضاء الحكم وقضاة النيابة العامة المنتمون إلى جهة القضاء العادي والذين يعينون في المجلس بحكم مناصبهم العليا في الهيئات القضائية وهم النائب العام ورئيس محكمة النقض ونائباه ورئيس التفتيش القضائي، وسنبين المركز القانوني لكل منهم وفق الآتي:

أولاً- النائب العام:

الجريمة اعتداء على القيم والمصالح المعتبرة في المجتمع، يتخذ شكل الضرر أو الخطر الذي لا يقتصر أثره على الفرد بل يتعداه إلى المجتمع، ومن ثم كان للمجتمع الحق في عقاب فاعله، فهو إذاً صاحب الدعوى العامة، ولكن ليس في استطاعه أن يقيمها ويتابعها لذلك فإنه يفوض جهاز النيابة العامة للقيام بهذه المهمة⁽¹⁾.

فالنيابة العامة: (هيئة تقوم بتمثيل المجتمع في توجيه الاتهام ومباشرته، توصلًا إلى اقتضاء حق الدولة في العقاب)⁽²⁾.

وكذلك عرفت النيابة العامة بأنها:

(هيئة خاصة مستقلة تستمد سلطتها من الدستور، وتتنصر سلطتها في الرقابة على مشروعية الأعمال والتصرفات الصادرة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، حمايةً للحق العام ونيابةً عن المجتمع)⁽³⁾.

أما **النائب العام**⁽⁴⁾ فهو رأس النيابة العامة الأصيل في ممارسة اختصاصاتها يعاونه في ذلك عدد كافٍ من المحامين العاميين ورؤساء النيابة يتبعون له ويستمدون صفتهم النيابة منه⁽⁵⁾.

(1) د. محمود طه جلال، النيابة العامة، مقال منشور على الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السابع، ط1، هيئة الموسوعة العربية، رئاسة الجمهورية العربية السورية، دمشق: سورية، 2011، ص499.

(2) للمزيد انظر وائل محمد إبراهيم عبد الهادي المسلماني، استقلال النيابة العامة "دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الفرنسي"، مجلة مصر المعاصرة، مج107، عدد522، الجمعية المصرية للاقتصاد الساسي والإحصاء التشريع، 2016، ص308.

(3) د. سري حاتم مجيد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص57.

(4) نصت المادة 14/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي 112 تاريخ 1950/3/13، على أن: (النائب العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقته ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة العدلية).

(5) انظر المادة 10/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، وكذلك المادة 56/ من قانون السلطة القضائية السوري.

يكون تعيين النائب العام (المحامي العام الأول) من بين مستشاري محكمة النقض أو مستشاري محاكم الاستئناف أو من في درجتهم من رجال القضاء أو النيابة⁽¹⁾.

للنائب العام اختصاص عام بإقامة الدعوى ومباشرتها نيابة عن المجتمع في سائر أنحاء البلاد، يقوم بذلك بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة، وله فوق ذلك اختصاصات ذاتية تمكنه من الإشراف على أعضاء النيابة وتدارك السهو أو إصلاح الخطأ الذي يقع من أحدهم، وهذه الاختصاصات الذاتية لا يباشرها غيره، فلا يجوز لأي من أعضاء النيابة أن يباشر عملاً منها استناداً إلى علاقة الوكالة التي تربطه بالنائب العام، كتحرير الدعوى العامة في الجرائم المرتكبة من قبل القضاة ويكون للنائب العام سلطة القيام بأعمال النيابة في كافة أنحاء الجمهورية العربية السورية، أما بقية أعضاء النيابة فيلتزمون في أعمالهم حدود اختصاصهم المكاني⁽²⁾.

فالنائب العام يتأخر هيئة مستقلة عن قضاء الحكم، فعوض النيابة لا يعمل تحت إشراف قاضي التحقيق أو الحكم وعلى الأخير أن يسمع أقوال النيابة العامة ويفصل في طلباتها، إلا أنه لا يخضع لطلبات عضو النيابة فكل منهما مستقل بوظيفته كمزية خاصة به.

وأعضاء النيابة يخضعون لقاعدة التبعية والتدرج الرئاسي، وهم يأتزمون بأوامر رؤسائهم حسب ترتيب درجاتهم الوظيفية، وجميعهم يخضعون للنائب العام ومن ثم لوزير العدل⁽³⁾.

وبلاحظ مما ذكر أن هذه التبعية على نوعين:

1- تبعية أعضاء النيابة العامة للنائب العام:

وهي نيابية وإدارية، ذلك أن النائب العام هو القائم على الدعوى العامة، ويعدّ أعضاء النيابة العامة وكلاء عنه في مباشرتها يستمدون منه صفاتهم النيابية، وهي نيابة مفترضة فيكون كل تصرف مستند إليها صحيحاً إلى أن

(1) د.حسن جوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، ج1، منشورات جامعة دمشق، 2006، ص44.

(2) د.حسن جوخدار، المرجع السابق، ص46.

(3) نصت المادة 137/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012 على أن (النيابة العامة مؤسسة قضائية يرأسها وزير العدل) وكذلك نصت المادة 65/ من قانون السلطة القضائية على أن: (يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الاختصاصات الممنوحة لهم قانوناً، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة ويرأسهم وزير العدل).

يصدر من النائب العام صاحب الاختصاص الأصيل ما يحدّ منها، وهذا ما يسمى التبعية النيابة لأعضاء النيابة للنائب العام.

ولهم تبعية إدارية أيضاً، إذ يراقب النائب العام سير الأعمال التي يقوم بها أعضاء النيابة العامة لدى المحاكم المختلفة، وله أن يبلغهم الملاحظات التي تبدو له برسائل خطية أو ببلاغات عامة، ويترتب على ذلك أن كل مخالفة لأوامر النائب العام من قبل أعضاء النيابة تؤدي إلى بطلان أعمالهم قانوناً، لخروجهم عن حدود ما أوكل إليهم⁽¹⁾.

2- تبعية أعضاء النيابة العامة لوزير العدل:

وهي تبعية إدارية فقط، له عليهم حق الرقابة والإشراف والتوجيه من الناحية الإدارية، وذلك على شكل قرارات وبلاغات وأوامر، يترتب على مخالفتها من قبل عضو النيابة مسؤوليته المسلكية، ولكن ليس لوزير العدل غير ذلك، فليس له أي اختصاص في تحريك الدعوى العامة وممارستها.

ولقد أثارت تبعية النيابة العامة لوزير العدل جدلاً فقهيّاً حول طبيعتها وانقسم الفقه في هذه المسألة إلى رأيين:

الرأي الأول: يرى أن النيابة العامة شعبة من شعب السلطة التنفيذية يرأسها وزير العدل وأعضاؤها ليسوا قضاة بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة لأنهم لا يقومون بما يقوم به القضاة من أعمال⁽²⁾.

ولكن يؤخذ على هذا الرأي أن النيابة العامة لا تمثل السلطة التنفيذية وحدها أمام المحاكم بل تمثل المجتمع بأسره، ومن هنا فإن لها شخصية مركبة أو مختلطة، فهي تأخذ من القضاة بعض صفاتهم ومزاياهم، فيسمح القانون بالتنقل بين ملاك النيابة وملاك قضاة الحكم⁽³⁾، وكذلك فإن حضورها أمام المحاكم هو جزء من تشكيلة المحكمة

(1) وهذا ما قصدته المادة (1/13) أصول محاكمات جزائية: من أن يقوم أعضاء النيابة بأعمال النيابة العامة التي يفوضهم بها النائب العام ولكن تفويض النائب هو تفويض عام بمعنى أن أعضاء النيابة العامة لا يحتاجون إلى تفويض خاص في كل عمل من أعمال الملاحقة.

(2) د.حسن جوخدار ، أصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص47.

(3) د. حسن جوخدار، المرجع السابق، ص48.

وتكون مساعلة ممثلي النيابة العامة بدعوى المخاصمة أسوة بقضاة الحكم، وفي الوقت ذاته تأخذ صفة الجاني ضد الخصم ولكنها خصم من نوع خاص فهي خصم عادل وشريف.

أما الرأي الثاني فيرى أن النيابة العامة تعدّ هيئة قضائية تتكون من عدد من رجال القضاء يقومون بأعمال قضائية، فيشاركون في جلسات المحاكم بحيث يبطل تشكيل المحكمة إذا لم تكن النيابة ممثلة في الجلسة، ولا يغير من هذه الحقيقة توزيع أعباء القضاء بين سلطة مباشرة الدعوى من ناحية وسلطة الحكم من ناحية أخرى. وكذلك لا يغير من هذا الواقع كون أعضاء النيابة العامة تابعين لوزير العدل، لأن هذه التبعية مقصورة على حق الوزير في الإشراف عليهم إدارياً والتأكد من أدائهم للمهام الموكلة إليهم⁽¹⁾.

وتؤيد الباحثة هذا الرأي فالسلطات الممنوحة للنيابة العامة لا يمكن فهمها إلا باعتبارها تأكيداً للصفة القضائية، كما أن لأعضائها الحصانات المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية، وهذا ما أكد عليه دستورنا النافذ عندما وصف النيابة العامة بأنها مؤسسة قضائية، فنصّ في المادة/137/ في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية :

(النيابة العامة مؤسسة واحدة يرأسها وزير العدل، وينظم القانون وظيفتها واختصاصها).

وكذلك المادة /10/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية عندما وصفت أعضاء النيابة العامة بأنهم قضاة فنصت:

(1 - يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعون إدارياً لوزير العدل).

ولا جدال في أن النيابة العامة نشأت وترعرعت تاريخياً في أحضان السلطة التنفيذية، على الرغم من انتمائها إلى السلطة القضائية، إلا أن الرابطة بينها وبين وزير العدل وبالرغم من مسوغاتها النظرية والعملية، كانت محل انتقاد شديد من قبل الفقه، لتأثيره في استقلال السلطة القضائية، وهو ما أدى إلى المناداة باستقلال جهاز النيابة العامة وإعادة النظر بالدور الذي يلعبه داخل الدول⁽²⁾.

(1) د.محمود طه جلال، النيابة العامة، مرجع سابق، ص499.

(2) للمزيد انظر وائل محمد إبراهيم عبد الهادي المسلماني، استقلال النيابة العامة "دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الفرنسي"، مرجع سابق، 2016م.

ومن الملحوظ أن أغلب الأنظمة المقارن بها تحفظ للسلطة التنفيذية عبر وزير العدل سلطة الإشراف الإداري على قضاة النيابة العامة.

ففي فرنسا، كان وزير العدل يصدر التوجيهات لأعضاء النيابة العامة فيما ما يتعلق بالمبادرات والأولويات الجنائية والملاحقات، إذ أُعطي الوزير الحق في إعطاء التعليمات الملزمة لجهة تحريك الدعوى العامة أو عدم تحريكها، وذلك تحقيقاً لتوجيهه تقرره الحكومة بشأن السياسة الجنائية كجزء من السياسة العامة للدولة.

ثم صدر القانون الجديد المتعلق بصلاحيات وزير العدل وقضاة النيابة العامة في مادة السياسة الجزائية وتحريك الدعوى العمومية، وعزز القانون الجديد من استقلالية هذه المؤسسة عندما حظر على وزير العدل توجيه أية تعليمات فردية لوكلاء الجمهورية فيما يتعلق بالقضايا الخاصة بعد أن كان القانون السابق ينص على تكيف العدالة مع تطورات الإجرام، فجاء القانون الجديد ليلغي كل إمكانية لوزير العدل في توجيه تعليمات فردية للنيابة، حتى وإن كانت مكتوبة، طالما أنها تتعلق بملفات معينة في ذاتها.

فالنيابة العامة تطبق السياسة الجزائية الموسوعة من قبل الحكومة ويمكن لوزارة العدل تحديد هذه السياسة عبر تعليمات عامة تتضمن التوجيهات الكبرى، أما التعليمات الفردية فأصبحت بمقتضى القانون الجديد محظورة مطلقاً⁽¹⁾.

وفي مصر⁽²⁾، كان قضاة النيابة العامة يتبعون وزير العدل إدارياً، ثم صدر قانون /142/ لسنة 2006 الذي قلص من صلاحيات وزير العدل على القضاة وأعضاء النيابة العامة، إذ حذف المادة التي تقرر تبعية النيابة العامة لوزير العدل، وبذلك أصبح النائب العام غير ملزم بإحاطة وزير العدل بالقضايا المهمة، وليس واجباً

(1) انظر سفيان عبدلي، النيابة العامة بين التبعية والاستقلالية "دراسة في التجربة الفرنسية"، مرجع سابق، ص 246.

(2) تجدر الإشارة أن المشرع المصري جمع بيد النيابة العامة سلطتي الادعاء والتحقيق خلافاً للمشرع السوري الذي أخذ بمبدأ الفصل بين وظيفة الادعاء ومباشرته من جهة ووظيفة التحقيق من جهة أخرى.

عليه الالتزام بتوجيهاته فيما يتعلق بها وبقي لوزير العدل حق الإشراف الإداري على المحاكم ولرئيس كل محكمة وللجمعية العامة حق الإشراف على القضاة التابعين لها⁽¹⁾.

وفي العراق، نصت المادة 55/ من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لعام 1979 على أن لوزير العدل حق الإشراف على جميع المحاكم والقضاة ومراقبة حسن إدارة المحاكم.

فالواضح أن سلطة وزير العدل تقتصر على الإشراف والمراقبة، إذ لم يعطه القانون الحق في أن يتقدم بمطالب أو يواجه أوامر للقضاة، ومنهم قضاة النيابة العامة⁽²⁾.

وفي لبنان: أعطى القانون الحق لوزير العدل في أن يطلب إلى النائب العام إجراء التعقبات (الملاحقات) من دون أن يكون النائب العام ملزماً بالتقيد بتعليماته، ولو كانت خطية، لأن سلطته تقتصر على الطلب فقط⁽³⁾.

وترى الباحثة أنه بالرغم من أن تبعية النيابة العامة وعلى رأسها النائب العام لوزير العدل في سورية هي تبعية إدارية فقط، إلا أن هذه الرابطة كافية في حد ذاتها للتأثير من قبل وزير العدل في صوت النائب العام داخل مجلس القضاء الأعلى، وما يزيد من خطورة هذا التأثير هو أن وزير العدل يعين النائب العام في الجمهورية، وهو الذي ينهي تكليفه بقرار صادر عنه⁽⁴⁾.

ثانياً - رئيس محكمة النقض ومعاوناه⁽⁵⁾:

تأتي محكمة النقض في قمة الهرم القضائي، ومركزها في دمشق، وتتألف بالإضافة إلى الرئيس ونوابه، من مستشارين.

(1) هدى نصر الله، لصالح من يعمل الشعب "إعادة طرح لقضية استقلال النيابة العامة ومدى انعكاسها على مسار العدالة الجنائية فيما بعد الثورة"، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ط1، 2014، ص28.

(2) د.عفيف شمس الدين، استقلال النيابة العامة، محاضرة مقدمة خلال الدورة التدريبية حول المناقبة القضائية والنزاهة والاستقلال القضائي، (المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة) كانون الثاني 2011م، ص64.

(3) المادة/ 14 من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني لسنة 2001م.

(4) انظر القرار/1099/ل الصادر عن وزير العدل القاضي هشام الشعار المتضمن نقل القاضي لمى وصفي من وظيفة نائب عام رئيس محكمة النقض إلى وظيفة نائب عام للجمهورية العربية السورية اعتباراً من تاريخ 2020/5/2 بناء على القرار الصادر عن مجلس القضاء الأعلى رقم 2020/191.

(5) المادة (1/44) من قانون السلطة القضائية السوري رقم 98/ لعام 1961.

إن نظام محكمة النقض في سورية مقتبس عن التشريع الفرنسي، فهي محكمة قانون لا محكمة موضوع ولا تشكل درجة ثالثة من درجات التقاضي فلا شأن لمحكمة النقض بالوقائع موضوع النزاع، ولا بالموازنة بين أدلة الإثبات وأدلة النفي في الدعوى، ولا بأخذ دليل وطرح آخر، لأن مهمة محكمة النقض تقتصر على رقابة التطبيق القانوني الصحيح⁽¹⁾.

تتألف محكمة النقض، إضافة إلى هيئتها العامة من ثلاث دوائر وهي:

دائرة للقضايا المدنية والتجارية، ودائرة للقضايا الجزائية، ودائرة لقضايا الأحوال الشخصية، ويجوز تعدد هذه الدوائر بقدر الحاجة⁽²⁾.

يتزعم رئيس محكمة النقض الهيئة العامة والدائرة التي يختارها في بدء كل سنة⁽³⁾، فهو القاضي الأول في محكمة النقض، ويحتل الدرجة الأولى في النظام القضائي، وله منصب الشرف ويأتي بعد الوزراء مباشرة في التقدم⁽⁴⁾.

أما الهيئة العامة لمحكمة النقض فهي الجهة المختصة في النظر في طلبات العدول عن مبادئ قانونية قررتها الأحكام السابقة وفي كافة طلبات قضاة الحكم والنيابة العامة⁽⁵⁾ بإلغاء المراسيم الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بأي شأن من شؤون القضاة، ولا يجوز أن يشترك في الفصل في هذه الطلبات من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى، إذا كان قد اشترك في التصويت أو صنع القرار الذي رفع الطلب بسببه⁽⁶⁾.

(1) د. أيمن أبو العيال، أصول المحاكمات المدنية، ج2، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2018م، ص108.

(2) المادة (45) من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادة (2/44) من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) المادة 127/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(5) يستثنى من قرارات مجلس القضاء الأعلى التي يجوز طلب إلغاؤها أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض القرارات الصادرة عن المجلس بشأن التعيين، والترقية، والنقل، والندب، والتأديب، التي تكون مبرمة، ولا تخضع للطعن أمام هيئة أخرى.

(6) المادة 50-51/ من قانون السلطة القضائية السوري.

كما يترأس محكمة النقض لجنة الأذن، وهي لجنة ثلاثية تتألف من اثنين من أقدم المستشارين إضافة إلى الرئيس، وتختص هذه اللجنة بقبول أو رفض إقامة الدعوى العامة على القضاة عند ارتكابهم جرائم في أثناء قيامهم بالوظيفة، أو خارجها⁽¹⁾.

يترأس محكمة تنازع الاختصاص⁽²⁾ التي تختص بالدعوى المرفوعة إليها في حالة التنازع الإيجابي أو السلبي على الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، أو بين إحداها وإحدى محاكم القضاء الاستثنائي.

والى جانب مسؤولياته القضائية والإدارية المذكورة فهو عضو في مجلس القضاء الأعلى، ويتم اختياره من قبل مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾ من القضاة العاملين في الوظائف الآتية:

– نواب رئيس محكمة النقض.

– النائب العام.

– معاون الوزير بموافقة وزير العدل.

– رئيسي محكمتي استئناف دمشق وحلب.

– المحامي الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة ستة عشر عاماً على الأقل⁽⁴⁾.

ترى الباحثة أن منح مجلس القضاء الأعلى صلاحية اختيار شخص لرئاسة محكمة النقض يثير إشكالية فهذا الشخص سيكون عضواً في المجلس الذي يختاره بحكم منصبه الجديد، أي إن غالبية أعضاء المجلس سوف يصوتون لاختيار الشخص الذي يتوافق مع ميولهم أو آرائهم أو من يضمنون خضوعه لهم،

(1) انظر المادة /144/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة/28/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) انظر القرار رقم/1029/ل الصادر عن وزير العدل المتضمن نذب القاضي فارس صطوف إلى رئاسة محكمة النقض بناء على القرار الصادر عن مجلس القضاء الأعلى رقم/187/2020.

(4) انظر المادة /76/ من قانون السلطة القضائية السوري.

وكان حرياً بالمشرع أن يسند هذه المهمة لجهة خارجة عن المجلس، أو أن يتم اختيار رئيس محكمة النقض بالانتخاب من زملائه القضاة.

وتجدر الإشارة إلى المكانة المرموقة التي يحتلها رئيس محكمة النقض في فرنسا فهو شخصية محورية يتم الاستماع لآرائه من قبل السلطات المختلفة في الدولة، ويمثل القضاء في الاجتماعات الوطنية والدولية وتتم استشارته في مشروعات القوانين والمراسيم التمهيدية المتعلقة، ليس فقط بالإجراءات لدى محكمة النقض ولكن أيضاً بالإصلاحات الرئيسية التي تؤثر في النظام القضائي، بسبب استقلال منصبه والسلطة التي ينطوي عليها هذا المنصب بالإضافة إلى ترؤسه مجلس القضاء الأعلى منذ إصلاح المجلس بموجب القانون الصادر في تموز لعام 2008⁽¹⁾.

وترى الباحثة أنه لا بد من تقوية مكانة رئيس محكمة النقض داخل المجلس وزيادة عدد العناصر القضائية وأن يكون بعضهم متفرغين لأعمال المجلس وأن ينوب رئيس محكمة النقض عن رئيس الجمهورية في المجلس وأن يكون لصوته الكفة الراجعة عند تعادل الأصوات، فهو الشخصية الأكفأ بحكم التخصص القانوني والخبرة الطويلة في العمل القضائي، فهو شخصية متفهمة ومتبصرة لمتطلبات الإصلاح القضائي، متجذرة بعيدة عن الأهواء السياسية، ولديه الدراية بمواطن الضعف في العمل القضائي.

ثالثاً- مدير إدارة التشريع:

هو قاضي عضو احتياطي في مجلس القضاء الأعلى يكمل النصاب عندما يتغيب معاون المدير أو رئيس التفتيش⁽²⁾، يقوم بالإشراف على إدارة التشريع وتوزيع الأعمال بين القضاة⁽³⁾، يتم تكليفه بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناء على اقتراح وزير العدل⁽⁴⁾.

(1) للمزيد راجع موقع محكمة النقض الفرنسية على الرابط: [//www.coudetcassation.fr/](http://www.coudetcassation.fr/)

(2) المادة/65/ من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم /98/ لسنة 1961.

(3) المادة /8_2/ من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم /98/ لسنة 1961.

(4) انظر قرار وزير العدل 4594/ل المتضمن تكليف القاضي المستشار أحمد فرواتي مديراً لإدارة التشريع بناء على قرار مجلس القضاء الأعلى رقم/1310/ تاريخ 2017/7/12.

وإدارة التشريع هي إحدى مكونات الإدارة المركزية⁽¹⁾ في وزارة العدل تتألف من عدد من الوحدات التنظيمية⁽²⁾:

(القسم المدني، القسم الجزائي، قسم الاتفاقيات الدولية، قسم العقود، ديوان إدارة التشريع).

تقوم إدارة التشريع بالعديد من المهام⁽³⁾:

أ . تحضير مشروعات القوانين والأنظمة والبلاغات القضائية.

ب . جمع النصوص القضائية وأحكام المحاكم وترتيبها وطبعها.

ج . تنظيم الفحوص والمسابقات.

د . العناية بمجموعة التشريع السوري.

هـ دراسة القضائية القانونية بتكليف من وزير العدل أو معاون الوزير وإبداء الرأي فيها.

و . تحضير النصوص لتطبيق الاتفاقات الدولية المتعلقة بالأمور المدنية والتجارية والجزائية والأحوال الشخصية وأصول المحاكمات.

ز . تنظيم مكتبة الوزارة وحفظها.

ح . وضع منهاج المحاضرات الدورية التي يشترك في إلقائها القضاة والمحامون ورجال القانون والإشراف على طبعتها.

رابعاً- رئيس إدارة التفتيش القضائي:

هو قاضي عضو في مجلس القضاء الأعلى يندب باقتراح منه وبموجب قرار يصدر من وزير العدل⁽⁴⁾

يتولى إضافة إلى مهامه كعضو في المجلس توزيع الأعمال في إدارة التفتيش، ومراقبتها، وتوجيهها، وإعداد برنامج في بدء كل سنة لتفتيش جميع الدوائر القضائية، وله أن يقوم بأعمال التفتيش بذاته عند الضرورة بناء على

(1) المادة 5/ من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم 98/ لسنة 1961.

(2) انظر قرار وزير العدل رقم (2612) /ل تاريخ 2021/7/11 المتضمن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل السورية.

(3) المادة 8-1/ من قانون السلطة القضائية السوري الصادر بالمرسوم 98/ لسنة 1961.

(4) المادة 11/ من قانون السلطة القضائية السوري.

طلب من وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى، ويتلقى رئيس إدارة التفتيش تقارير دورية من المفتشين عن أعمالهم، ويكون همزة الوصل بينهم وبين المجلس⁽¹⁾.

يُعرف التفتيش القضائي بأنه مراقبة عمل السلطة القضائية وتقييمه، أي إنه ينصب في جوهره على مدى قيام القضاة بتنفيذ أحكام القوانين وتقييم أدائهم، ويتضمن التفتيش القضائي جمع البيانات التي تؤدي إلى الوقوف على درجة كفاءتهم ومدى حرصهم على أداء مهامهم وإعداد البيانات اللازمة عنهم، كما يختص بدراسة الشكاوى التي تقدم ضد القضاة ويراقب سير العمل في المحاكم وتقديم ما يراه من مقترحات في هذا الشأن⁽²⁾.

يخضع القضاة لنظام التفتيش الدوري على أعمالهم، وهو نظام يتصل بحياة القاضي الوظيفية من كل جوانبها سواء أكان يتعلق بترقيته أم بكيفية أدائه لعمله ومدى احترامه للالتزامات المفروضة عليه، والواجبات التي يتعين عليه مراعاتها، ولا يعد إخضاع هؤلاء للتفتيش إخلالاً لمبدأ استقلال القاضي، لأن التفتيش هو تبصير لهم بالأخطاء لتجنب الوقوع فيها مستقبلاً ولتقدير درجة كفاءتهم الفنية لتكون أساساً للترقية⁽³⁾.

إن العلاقة بين استقلال السلطة القضائية وبين التفتيش عن عملها توصف بأنها إيجابية إذا ما أنيطت مهام التفتيش بالجهاز القضائي نفسه وتوصف بأنها سلبية إذا ما أعطيت مهام الرقابة لجهات خارجة عنه وبالأخص السلطة التنفيذية التي غالباً ما تربط عملية التفتيش بأيدولوجيا الحزب الحاكم، أو أنها تحرص على تولي وزير العدل مهام الإشراف على القضاء، أو تربط التفتيش القضائي بوزارة العدل⁽⁴⁾.

وهذا هو الحال في النظام القضائي السوري، فـرئيس التفتيش القضائي وقضااته مرتبطون بوزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى، ومسؤولون أمامهما عن سير الأعمال⁽⁵⁾.

(1) المادة 21/ من القانون ذاته.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال الحكومة عن القضاء في دولة القانون، مرجع سابق، ص 181.

(3) سيبان جميل مصطفى الأتروشي، مبدأ استقلال القضاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 23.

(4) د. عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 183.

(5) المادة 9/ من النظام الداخلي في وزارة العدل وإدارتها المركزية الصادر بقرار وزير العدل /7932/ن تاريخ 1997/11/16.

أما إدارة التفتيش فهي مؤلفة من ثلاثين مستشاراً، وجميعهم منتدبون من وزير العدل بقرار يصدر خلال شهر تموز من كل سنة.

وتكون مهمة الإدارة التفتيش على قضاة الحكم والنيابة والدوائر القضائية وفق اللائحة التي يضعها وزير العدل بموافقة مجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾.

فإدارة التفتيش إدارة جوهرية داخل السلطة القضائية ولها اختصاصات كثيرة يمكننا أن نوجز أهمها في الآتي:

1. تفتيش السجون ودور التوقيف، وبصورة عامة جميع المؤسسات التي نصت عليها القوانين الجزائية للتحقق من قانونية التوقيف ومراقبة تنفيذ العقوبات.

2. التفتيش على الأحكام والقرارات.

3. ضمان استقلال القضاء عن أي تأثير خارجي.

4. التأكد من مواظبة القضاة وموظفي القضاء وكفاءتهم المسلكية من حيث الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء والوظيفة.

5. مراقبة جهود القضاة في البت في الدعاوى وجهود قضاة النيابة في تحريك ومتابعة الدعاوى الجزائية، واتباعهم طرق المراجعة ضمن مواعيدهم القانونية، وممارستهم صلاحياتهم القانونية .

6. التفتيش على حسن إدارة المحاكمة، والتزام الحياد التام تجاه المتقاضين⁽²⁾.

وللمفتش القضائي صلاحيات واسعة تمكّنه من القيام بهذه المهام الموكلة إليه بفاعلية:

1. الاطلاع على الدفاتر والسجلات والأضابير، باستثناء القضايا التي تكون محلاً للنظر، ولم يبتّ فيها، فلا يجوز للمفتش أن يطلع عليها إلا في الدائرة الموجودة فيها، وذلك في معرض التحقيق عن جرم أو عن مخالفة مسلكية بناء على شكوى خطية أو أمر من مرجع أعلى.

(1) المادة 11/ من النظام الداخلي في وزارة العدل.

(2) المادة 14/ من قانون السلطة القضائية.

2. المداولة مع القضاة وموظفي الدوائر القضائية الذين يفتش دوائرهم في الأدلة التي تظهر له في أثناء

التفتيش، وله توجيه أسئلة خطية في الشؤون التي كانت محلاً للتفتيش، وهم مكلفون بالإجابة عليها.

3. إذا تبين للمفتش نتيجة للتحقيق أن القاضي قد ارتكب مخالفة مسلكية فيقترح كف يده وإحالاته إلى

المجلس⁽¹⁾.

4. وإذا ظهر له أن أحد القضاة أو الموظفين قد ارتكب جرمًا، فعليه أن يخبر النيابة العامة المختصة حالاً

وأن يرفع الأمر إلى مدير التفتيش الذي يتولى إخبار وزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

5. يتذاكر المفتشون مع ممثلي السلطة التنفيذية لإزالة العقبات التي قد يلاقيها القضاة وموظفو الدوائر

القضائية⁽³⁾.

وفي هذا الصدد يجدر بنا الإشارة إلى قرار مجلس القضاء الأعلى رقم 226\ تاريخ 2012/10/15 الذي

أكد فيه أنه: (لا يجوز وضع أي قاضٍ تحت تصرف التفتيش القضائي أو أي جهة أخرى، ومرد ذلك أن وضع

القاضي تحت تصرف التفتيش القضائي يشوبه الطعن لجهة دستوريته، فضلاً عن أنه ينال من اختصاصات

مجلس القضاء الأعلى، ويتضمن في فحواه عقوبة مسلكية مبطنة غير مقررة قانوناً، والعقوبات المسلكية لا يجوز

تقريرها إلا من قبل مجلس القضاء الأعلى وفقاً للأصول القانونية⁽⁴⁾.

ومؤخراً في أثناء إعداد هذا البحث صدر قرارٌ عن مجلس القضاء الأعلى خلال جلسته المنعقدة بتاريخ

2021\12\13 وضع فيه خطة التفتيش القضائي لعام 2022 وتشمل الخطة كافة عدليات القطر، إذ يقوم

المفتشون المركزيون في كل عدلية بالتفتيش على كافة المحاكم والدوائر القضائية كل ثلاثة أشهر، وفتح سجل

خاص بالملاحظات حول العمل القضائي من ناحية (نسبة الإنجاز، ونوعية القرارات، وصحة الإجراءات المتبعة،

وغيرها....) إضافة إلى أداء القضاة والتزامهم بأوقات الدوام المحددة، ليتم بعد ذلك إرسال تقرير مفصل إلى إدارة

(1) المادة 15/ من قانون السلطة القضائية.

(2) المادة 20/ من القانون نفسه.

(3) المادة 18/ من القانون نفسه.

(4) أشار إليه د. حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 17.

التفتيش القضائي، والتي بدورها تقوم بإرسال بعثات تفتيشية من خارج المحافظات كل ستة أشهر للاطلاع على السجلات التفتيشية ومعرفة مدى التزام المفتشين بتلافي الأخطاء المدونة، وموافاة إدارة التفتيش القضائي بتقريرها ليتم تقييم القضاة بناء على التقارير التفتيشية.

وتتولى إدارة التفتيش القضائي مراقبة سيرها وموافاة مجلس القضاء الأعلى بأية مخالفة، كما يعمل كل عضو في مجلس القضاء الأعلى بالإشراف على محافظتين ومراقبة حسن تطبيق هذه الإجراءات، وتقديم تقريره إلى المجلس كل ستة أشهر.

وبالإطلاع على الجهة التي تشرف على جهاز التفتيش في الدول المقارن بها ما يأتي:

1- فرنسا: صدر المرسوم /1675/ المؤرخ في كانون الأول لعام 2016 الذي أنشأ المفتشية العامة للعدل والجديد في هذا القانون أنه جعل للمفتشية اختصاص مراقبة محكمة النقض بينما كانت هذه الرقابة مقصورة على اختصاص محاكم الدرجة الأولى والثانية، كما أن هذه المفتشية تولت مختلف عمليات التفتيش على جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات التابعة لوزارة العدل التي كانت سابقاً تمارس من أكثر من جهة، إلا أن الإشراف على هذه المفتشية بقي من اختصاص وزير العدل.

2- مصر⁽¹⁾: إدارة التفتيش القضائي هي إدارة تتبع وزير العدل، وتشكل في وزارته وهو الذي يضع لائحة التفتيش القضائي، وترفع تقارير التفتيش إليه شخصياً ويتولى هو إحالتها إلى مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

3- لبنان: كذلك ينيط قانون التنظيم العدلي بوزير العدل مهمة الإشراف على هيئة التفتيش القضائي ويكون له اقتراح تعيين رئيس وأعضاء الهيئة، ثم يصدر مرسوم بتعيينهم عن مجلس الوزراء⁽³⁾.

(1) نجاد البرعي، استقلال القضاء في مصر "الحقيقة كما هي"، المركز العربي لا استقلال القضاء والمحاماة، القاهرة، 2005، ص 27.

(2) انظر المادة /78/ من قانون السلطة القضائية المصري الصادر بالقانون /64/ لسنة 1972.

(3) انظر المادة (99-100) من المرسوم الاشتراعي رقم /150/ لسنة 1983 وتعديلاته المتضمن تنظيم القضاء العدلي اللبناني.

4- العراق: تشكل هيئة الإشراف القضائي من قبل مجلس القضاء الأعلى وتعمل تحت إشرافه فيتم تعيين رئيس هيئة الإشراف القضائي ونائبيه بمرسوم جمهوري بناء على ترشيح من المجلس وبموافقة مجلس النواب، ويعين المشرف القضائي بقرار من المجلس بعد ترشيحه من الهيئة⁽¹⁾.

تتولى هيئة الإشراف إضافة إلى مهامها المنصوص عليها في القانون إنجاز المهام التي يحيلها عليها مجلس القضاء الأعلى ويكون لرئيس المجلس تكليف أحد المشرفين القضائيين بالتحقيق في أي شكوى ترد إليه⁽²⁾. وترى الباحثة إن إشراف وزير العدل على أعمال التفتيش يشكل إخلالاً بمبدأ استقلال القضاء إذ يعد تدخلاً في أعمال القضاة من قبل السلطة التنفيذية لأنه من المحتمل أن تتأثر هذه الرقابة والإشراف بتوجيهاتها ويفتح الباب للتشكيك في قراراتها وأهدافها في مواجهة القضاة.

لأنها وإن كانت تراقب أعمال السلطة القضائية ومشروعيتها وفقاً لأحكام القانون إلا أن أي رقابة وإشراف على أعمال القضاة من الخارج، يعد تدخلاً في شؤون القضاة من جانب سلطة أخرى غير قضائية ولا يغير من حقيقة الأمر كون هيئة التفتيش هيئة قضائية بالكامل، فالوزير يستطيع من خلال جهاز التفتيش أن يمارس الضغوط النفسية على القضاة لتحقيق أغراض لا علاقة لها بالمصلحة العامة أو هي أقرب إلى المصلحة الشخصية منها إلى المصلحة العامة كما أن يشرف على مهام التفتيش ويقترح إحالة القاضي المخالف إلى المجلس ويشترك في إصدار الحكم مما يجعل منه خصماً وحكماً في الوقت ذاته.

وترى الباحثة ضرورة إلحاق إدارة التفتيش بمجلس القضاء الأعلى مباشرة من دون وساطة من وزير العدل وأن تؤول اختصاصات وزير العدل في هذا الخصوص إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾.

(1) المادة 2/ من قانون هيئة الإشراف القضائي رقم 29/ لسنة 2016

(2) المادة 4/ من قانون هيئة الإشراف القضائي العراقي رقم 29/ لسنة 2016.

(3) ألحق المشرع القطري والفلسطيني دائرة التفتيش القضائي بالمجلس القضائي، انظر المادة 47/ من قانون السلطة القضائية.

القطري لسنة 2003، وانظر المادة 42/ من قانون السلطة القضائية الفلسطينية لسنة 2002.

الفصل الثاني

اختصاصات مجلس القضاء الأعلى

الفصل الثاني

اختصاصات مجلس القضاء الأعلى

تمهيد:

إذا كان من طبيعة السلطة القضائية أن تكون مستقلة، والأصل فيها أن تكون كذلك، فقد بات من أوليات الأمور التي لا بد أن يحرص عليها أي مجتمع متحضّر ينشد الرفعة والتقدم ويتطلّع للاستقرار أن يوفر لقضاته كل الإمكانيات التي تيسر لهم سبل أداء رسالتهم المقدسة، والنهوض بأعبائها وأن يحقق حياة كريمة وآمنة للجالسين على منصة القضاء، وأن يزودهم بكل الوسائل التي تمكنهم من الانقطاع والتفرغ لهذه المهمة الخطيرة، لذلك اصطلحت النظم المعاصرة واستقرت مبادئ الإعلانات والمواثيق الدولية لاستقلال القضاء على تفرد القضاء والقضاة بأحكام تنظم شؤونهم الإدارية على النحو الذي يجعل للسلطة القضائية ذاتها دوراً إيجابياً ومؤثراً في وضع وتنظيم هذه الشؤون، دعماً لكيان هذه السلطة، وحرصاً على استقلالها، وتمكيناً للقضاة من مقاومة أية ضغوط قد تمارس عليهم ووقوعهم أسرى لمصالحهم الشخصية⁽¹⁾.

إن تحقيق استقلال القضاء إدارياً يأتي على رأس المشكلات التي لازمت القضاء، ولا سيما أن الاستقلال المنشود لا يمكن تحقيقه إلا إذا انفرد القضاء بإدارة شؤونه كافة بمعرفة رجاله وحدهم ودون مشاركة أو تدخل من أية سلطة أخرى وهو ما حرص عليه كثير من الدول الديمقراطية، حين عهدت بشؤون القضاء والقضاة إلى مجلس أعلى مكون من كبار القضاة تكون له الهيمنة على هذه الشؤون تنفيذاً وتنظيماً ورقابة، وينبغي أن لا يغيب عن البال أنه كلما اقترب النظام الإداري الذي يعمل في ظله القاضي من تحقيق الاستقلال له تهيأت له السبل لأداء رسالته المقدسة في إرساء العدالة على أكمل وجه.

تتجلى أهم الضمانات التي يوفرها مجلس القضاء الأعلى ابتداءً من توليه لمهام اختيار القضاة وإشرافه على تأهيلهم وتدريبهم ومن ثم متابعة وضعهم الوظيفي وقيامه بعملية التأديب وحمايته لمبدأ عدم قابليتهم للعزل.

(1) د. محمد جمعة باكير، استقلال القضاء، مرجع سابق ص 379.

كما أتاح النظام القانوني للسلطة القضائية أن تلعب دوراً إيجابياً ومؤثراً في وضع القواعد التي تنظم كافة الشؤون الإدارية والمالية للقضاة والإشراف على تنفيذها، من خلال المكنة الممنوحة للمجلس في اقتراح مشروعات القوانين لحماية استقلال القضاء كسلطة تقف على قدم المساواة في مواجهة السلطة التشريعية بحيث تغدو هذه المكنة سلاحاً قوياً بيده منسجماً مع الغاية من مبدأ فصل السلطات بمفهومه المرن الذي يهدف إلى تحقيق التعاون والانسجام بين السلطات.

إضافة إلى أن للمجلس تأثيراً غير مباشر في إثارة الرقابة على دستورية القوانين لإبطال أي تشريع يعتدي على استقلال القضاء، وتختلف قوة هذا التأثير باختلاف النظم القانونية بين الدول.

اتساقاً مع ما سبق فإننا نبين في هذا الفصل اختصاصات مجلس القضاء الأعلى من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: إدارة المسار المهني للقضاة.

المبحث الثاني: الاختصاصات الرقابية لمجلس القضاء الأعلى.

المبحث الأول

إدارة المسار المهني للقضاة

إن لمصطلح إدارة المسار المهني في ميدان الوظيفة العامة مدلولين متماسكين، يحتوي المدلول الأول على مجموعة القرارات والإجراءات الفردية والجماعية التي ينبغي اتخاذها في الأمد القصير للتحكم في عملية تسيير الموارد البشرية على مختلف مستوياتها وأهدافها وأشكالها، ويتعلق الأمر بصفة عامة بالتعيينات والترقية وإنشاء المناصب أو تحويلها، وإعداد القوانين الأساسية، وتعديلها، وما إلى ذلك من العمليات اليومية التي يقع على عاتق المصالح القاعدية وعلى الإدارات المركزية واللامركزية اتخاذها في الوقت المناسب وطبقاً للسياسة العامة للوظيفة العمومية.

أما المدلول الثاني فيستهدف ضمان الانسجام بين مختلف القطاعات التابعة للوظيفة العمومية، والتنسيق بينها على المستوى المالي والسياسي والقانوني⁽¹⁾.

وينصرف قصد الباحثة من استخدام مدلول إدارة المسار المهني للقضاة بالمعنى الأول الذي يشمل اختيار القضاة وتأهيلهم وتدريبهم للدخول في سلك القضاء، ومن ثم متابعة وضعهم الوظيفي من حيث الترقية والنقل والندب ومنح الإجازات وصولاً إلى إنهاء الحياة الوظيفية للقاضي بغير الطريق التأديبي.

وسنبحث دور المجلس في إدارة المسار المهني للقضاة من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: الدخول في سلك القضاء.

المطلب الثاني: متابعة الشؤون الوظيفية للقضاة.

المطلب الثالث: إنهاء خدمة القاضي بغير الطريق التأديبي.

(1) زوقاغ سمير، المسار المهني للموظف، رسالة جامعية، جامعة العقيد أكلي محند أولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، الجزائر، البويرة، 2016، ص2.

المطلب الأول

الدخول في سلك القضاء

من الأمور التي تكفل استقلال القضاء حسن اختيار القاضي ومن ثم تأهيله وإعداداه شرعياً وقانونياً وتنمية مواهبه وقدراته لأن معنى استقلال القضاء هو ألا يخضع القاضي في قضاؤه لغير القانون، ذلك أن القاضي الذي لا يحترم مهنته ولا يراعي ثقل أمانته قد لا يتمكن من الصمود في وجه أي تدخل في شؤونه، بل قد لا يدرك خطر هذا التدخل عند وقوعه، ومن هنا تظهر مسؤولية مجلس القضاء الأعلى عن طريق صلاحيات الإشراف على اختيار القضاة وتأهيلهم لضمان الاستقلال الشخصي للقضاء، وهذا ما سنبينه في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

اختيار القضاة

إذا كان القاضي هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها خدمة العدالة في أي نظام قضائي ناجح فإن ضمان تحقيق العدالة يتوقف أساساً على حسن وسلامة ودقة اختيار من يتولى القضاء⁽¹⁾، ولا شك في أن أسلوب اختيار القضاة يعد من أبواب التأثير في القضاء كسلطة، وفي القضاة أيضاً كأعضاء في هذه السلطة، فإذا ما تركت عملية الاختيار للأهواء والمؤثرات، تسرب إلى رحاب العدالة غير الأكفاء الذين لا يقدرون خطورة الرسالة وثقل الأمانة وتبعات المسؤولية، وليس من شيء أضر بالعدالة من أن يقوم عليها من لا يدرك فهمها، أو لا يشعر بقدسيتها⁽²⁾.

ولقد نصّت المادة العاشرة من المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية على معايير اختيار القضاة

بأنه:

(1) محمد العشماوي، قواعد المرافعات، ج1، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1957، ص 30.

(2) د. فتحي والي، قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، ط1، 1973، ص315

(بتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية، أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون، ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني)⁽¹⁾.

كما جاء في توصيات إعلان القاهرة لاستقلال القضاء في المنطقة العربية أنه (يجب إعادة النظر في الطرق المتبعة في تعيين وترقية القضاة من أجل ضرورة تحقيق المزيد من الشفافية والموضوعية وإيلاء الشأن القضائي كاملاً إلى المجالس القضائية العليا)⁽²⁾.

فلا شك في أنَّ أساليب اختيار القضاة كانت وما تزال من المسائل الدقيقة التي تشغل بال المشرعين والمصلحين، لأنها تتصل في كل بلد اتصالاً وثيقاً بتقاليده الموروثة ونظامه السياسي والاجتماعي والقيم السائدة فيه ومستوى الوعي لدى أفرادهِ⁽³⁾.

لذلك تجتهد النظم القانونية المختلفة في وضع القواعد والطرق التي يجري على أساسها التعيين بما يضمن عدم تعرض نزاهة القاضي للخطر، فمنها ما يلجأ إلى أسلوب الانتخاب لمدة معينة، ومنها ما يلجأ إلى أسلوب التعيين.

(1) اعتمدت هذه المبادئ بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 32/40 تاريخ 1985/11/29 ورقم 146/40 تاريخ 1985/12/13، منشور في مرجع المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، دليل الممارسين 1، اللجنة الدولية للحقوقيين، جنيف: سويسرا، 2007، ص 66-67.

(2) التوصية رقم 3/ من إعلان القاهرة لاستقلال القضاء في المنطقة العربية المنعقد في القاهرة سنة 2003، منشورات المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، سلسلة الثقافة القانونية، ط 1، ص 5.

(3) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 255.

أولاً- اختيار القضاة بالانتخاب:

يستند هذا الأسلوب إلى أن الانتخاب تحقيق لسلطة الأمة في اختيار قضاتها، ويتفق مع عدّ الأمة مصدر السلطات، ومن ثم يكون اختيار القاضي نابعاً مباشرة من الإرادة الشعبية، وأكثر اقتراباً من الضمير الاجتماعي الذي يحدد مضمونه القانون⁽¹⁾.

ولقد ذهب الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب مذاهب ثلاثة:

1- انتخاب القضاة بوساطة السلطة التشريعية:

يُطبّق هذه الطريقة بعض من الولايات المتحدة الأمريكية وهي ولايتا فرجينيا وساوث كارولينا فينتخب القضاة فيهما بوساطة أعضاء السلطة التشريعية في الولاية (مجلس الشيوخ)⁽²⁾.

إن هذا المذهب وإن كان يؤدي إلى تحرر القضاة من الخضوع لجمهور الناخبين، إلا أنه يجعلهم في قبضة السلطة التشريعية، الأمر الذي يؤثر في استقلالهم، ويهدر الحيدة المفترضة فيهم فضلاً عن أنه يؤدي حتماً إلى سوء اختيار القضاة إذ تسود التقديرات السياسية والحزبية في اختيارهم⁽³⁾.

2- انتخاب القضاة عن طريق الاقتراع العام:

يكون الاقتراع العام إما مباشر على درجة واحدة أو غير مباشر على درجتين أو ثلاث، وبعدها إما أن يعاد انتخاب القاضي نفسه من جديد لمدة أو مدد أخرى، وإما أن يستبعد كلية، وهذا الأسلوب متبع في عدد من الولايات المتحدة الأمريكية، ويتم من خلال طريقتين:

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 259.

(2) محمد إبراهيم درويش، الإدارة القضائية للعدالة، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 2006، ص 480.

(3) د. محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 260.

أ- الانتخاب على أساس حزبي: عن طريق القائمة الحزبية، مما يؤدي إلى تسييس عملية اختيار القضاة على أساس الانتماء الحزبي من دون النظر في شخصية المرشحين وكفاءتهم⁽¹⁾.

ب- الانتخاب على أساس غير حزبي: في محاولة لجعل هيئة الناخبين تركز على شخصية المرشح وكفاءته المهنية من دون الأخذ في الحسبان الانتماء السياسي⁽²⁾.

3- الانتخاب المقصور على طائفة معينة من المجتمع:

تتكون هذه الطائفة من القضاة أو المحامين وأساتذة الحقوق ومن لديهم الخبرة الوفيرة في مجال القضاء بحسبان أن هذه الطائفة أقدر على حسن الاختيار للقاضي الأفضل والأصلح، وهذا الأسلوب متبع في كل من العراق والأردن⁽³⁾.

وهذا الأسلوب بالرغم من أنه يحقق مزية استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يمنع تدخل أي منها في تعيين القضاة ويبعدهم عن تأثير الصراعات السياسية، إلا أنه مُنتَقَد لأن قصر حق الانتخاب على طبقة معينة لا يستند إلى أي أساس دستوري.

وأيًا كانت الجهة التي تنتخب القضاة سواء كانت الهيئة التشريعية، أو عامة الشعب أو طبقة خاصة منه، فأن لهذا الأسلوب مزايا من أهمها:

أنه يضمن استقلال القاضي عن السلطة التنفيذية⁽⁴⁾ كما أنه يعمل على زيادة اهتمام أفراد الشعب بالقضاء، ويقوّي الأواصر والصلات بين المحكمة والشعب، ويدعو إلى تبسيط الإجراءات لكي يستطيع القاضي

(1) وقد أخذت به ولايات: آلاباما وماركنساس والينوي وأنديانا ولويسيانا وميسيسيبي ونيويورك ونورث كارولينا وبنسلفانيا وتينيسي وتكساس ووست فرجينيا.

(2) وقد أخذت به ولايات: كاليفورنيا وفلوريدا ونيفادا وواكلاهوما وأريجون.

(3) فيصل بن عبد الله الشهراني، استقلال القضاء في مجلس التعاون الخليجي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض: السعودية، 2006، ص122.

(4) انظر د. أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص100.

المنتخب تطبيقها ويقوي إحساس القضاة بميول واتجاهات الشعب؛ ومن ثم لا يكونون طبقة معزولة عنه تطبق القانون بجمود⁽¹⁾.

وبالرغم من هذه المزايا فقد انتقد الكثيرون أسلوب اختيار القضاة بوساطة الانتخاب ومن أبرز المساوئ التي قيلت بهذا الصدد:

أنه بالرغم من أن أسلوب الانتخاب يضمن استقلال القضاء عن الحكومة إلا أنه يخضعهم لسلطة الناخبين، إذ يلجأ القضاة إلى كسب رضا الجماهير ومودتهم ومجايلتهم على حساب العدالة، أملاً في انتخابهم مرة أخرى لمنصب القضاء، ثم قد يحدث عن طريق الاقتراع انتخاب أفراد للقضاء بطريقة أو لسبب معين، من دون أن يكونوا أكفاء من حيث متانة أخلاقهم ووزارة علومهم؛ كما أن تأثير القضاة بالناخبين يجعلهم يتحيزون للأحزاب السياسية التي ينتمي إليها الناخبون وبالرغم من توقيت مدة الانتخاب بزمان معين ووجيز إلا أن العملية الانتخابية تكون سبباً في تعثر سير العمل القضائي⁽²⁾.

فلا تحبذ الباحثة هذا الأسلوب، فهي ترى أنه يجب إبعاد وظيفة القضاء عن الأساليب المتبعة في الانتخابات كالوعود وما يدفع في سبيلها من مقابل مادي، فهي أسمى من ذلك، كما أن هذا الأسلوب يؤدي إلى تولي الأشخاص الأكثر شعبية وحرمان الأكفأ فرصة من تولي القضاء.

ثانياً - اختيار القضاة بالتعيين:

إذا كانت بعض النظم أخذت بمبدأ الانتخاب، فإن العيوب التي وجهت إليه جعلت غالبية هذه النظم تأخذ بأسلوب التعيين، الذي لاقى نجاحاً كبيراً في التطبيق العملي، كما وجد تأييداً واستحساناً كبيراً من جانب الفقه، وتختلف الجهة القائمة بالتعيين في النظم القانونية:

(1) د. أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية، مرجع سابق، ص 100.

(2) فيصل بن عبد الله الشهراني، استقلال القضاء في مجلس التعاون الخليجي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 122.

1- **التعيين من قبل السلطة التنفيذية:** أساس هذه الطريقة أن تتولى السلطة التنفيذية بنفسها اختيار القضاة، وذلك استناداً إلى أن القضاء قد أصبح وظيفة عامة تتولاها الدولة عن طريق المحاكم، ولا شك في أن الدولة في اختيارها للقضاة ستكون أقدر من الشعب في التعرف على الكفاءات المطلوبة فيمن يتولى المنصب⁽¹⁾.

ويؤخذ على هذه الطريقة أن السلطة التنفيذية تستطيع التأثير بشكل أو بآخر في القضاء، وخصوصاً في الظروف والأوضاع التي تسود في المجتمع، والتي تجعل من الصعب على المؤهلين وأصحاب الكفاءات الحصول على الوظائف والمناصب بالكفاءة وحدها، مما يتطلب التوسل بالمسؤولين واستعطافهم حتى يتم تعيينهم ويترتب عليه دفع الثمن باهظاً على حساب حيده القاضي واستقلاله⁽²⁾.

ودفعاً لذلك تحرص التشريعات التي تأخذ بهذا الأسلوب على تقييد حق السلطة التنفيذية بقيود تحول دون تفردها أو استبدادها بعملية التعيين، وذلك بالنص على ضرورة توافر شروط موضوعية دقيقة يجب توافرها فيمن يعينون في مناصب القضاء بما يحدّ من احتمال تحكم السلطة التنفيذية⁽³⁾.

ومن تطبيقات التعيين من قبل السلطة التنفيذية في النظام القضائي الفرنسي تعيين أعضاء النيابة العامة يكون من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل.

ونظراً إلى الانتقادات الموجهة للتعين من قبل السلطة التنفيذية، فضّلت البعض طريقة الاختيار الذاتي، أي من قبل هيئة مؤلفة من أعضاء من الجهاز القضائي.

2- **التعيين من قبل هيئة قضائية عليا:**

بحسبان أن رجال هذه السلطة أقدر من غيرهم على الدقة في الانتقاء، فإن لهذه الطريقة مزايا كثيرة، فهي تحقق استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وتتفادى تأثيرهما فيها من خلال عملية التعيين، كما تؤدي إلى اختيار الأفضل لتولي مهمة القضاء، لأن الهيئات القضائية العليا (مجالس القضاء الأعلى) تتكون

(1) بيوش صليحة، دور رئيس الجمهورية في المجلس الأعلى للقضاء، مرجع سابق، ص150

(2) عادل جلال محمد أمين، دور القضاء في ترسيخ سيادة القانون (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2017م، ص67.

(3) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص263.

عادة من كبار القضاة، المتمتعين بالكفاءة والخبرة والقدرة على اختيار الأصلح لشغل المنصب القضائي، كما أنّ من شأن هذه الطريقة منح القضاة الحصانة التي تعصمهم من الضعف أمام رجال السلطة التنفيذية، بل وحتى أمام الناخبين وتبعدهم عن التقديرات والتأثيرات السياسية والحزبية السلبية⁽¹⁾.

3- التعيين من قبل السلطة التنفيذية بالاشتراك مع هيئة عليا مؤلفة من كبار القضاة:

نظراً إلى الانتقادات الموجهة للأسلوبين السابقين، اتجهت غالبية الدول إلى الدمج بينهما باتباع أسلوب التعيين من قبل السلطة التنفيذية بالاشتراك مع هيئة مؤلفة من كبار القضاة أو من قبل هيئة تضم في عضويتها عناصر من السلطة التنفيذية وعناصر من السلطة القضائية.

وتؤيد الباحثة هذا الأسلوب كونه يتلافى عيوب الأسلوبين السابقين ويجسد مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن الذي يحقق التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، بما يحقق حسن سير النظام القانوني في الدولة.

ثالثاً- دور مجلس القضاء الأعلى في اختيار القضاة في الدول المُقارن بها:

يبدو أن اختيار القضاة بالمشاركة بين مجلس القضاء الأعلى وبين أعضاء السلطة التنفيذية هو الأسلوب الغالب في الدول اللاتينية وعلى رأسها فرنسا، وفي الدول العربية موضوع المقارنة في دراستنا هذه، ذلك مع الاختلاف في آلية الاختيار بتغليب دور أحد السلطتين على الأخرى، وسنستعرض تطبيق ذلك بشكل موجز في الدول المُقارن بها وبشكل مفصّل في الجمهورية العربية السورية.

1- فرنسا: إنّ مجلس القضاء الأعلى جهاز تعيين واقتراح، فهو يشارك عن طريق إعطاء رأيه أو تقديم اقتراحات فيما يخص تعيين بعض القضاة، فإذا كان الأمر يتعلق بالتشكيلات التي تعني قضاة الحكم يكون رأي المجلس الصادر عن الهيئة المختصة ملزماً، وهذا يعني أن رئيس الجمهورية لا يستطيع إجراء أي تعيين خلافاً لهذا الرأي،

(1) عادل جلال محمد أمين، دور القضاء في ترسيخ سيادة القانون، مرجع سابق، ص 98.

كما أنه لا يمكن للسلطة الإجرائية الفرنسية تعيين بعض قضاة الحكم إلا بناء على اقتراح المجلس⁽¹⁾، غير أن المجلس بهيئته المختصة التي ترعى شؤون قضاة النيابة العامة، لا يسعه إلا إبداء رأيه بشأن التškiيات المتعلقة بهؤلاء القضاة، أي إنّ الحكومة يمكن لها إهمال موقف المجلس لهذه الجهة⁽²⁾، وهذه الحالة ناتجة عن كون قضاة النيابة العامة في فرنسا هم ممثلو للسلطة التنفيذية أمام المحاكم⁽³⁾.

2- لبنان: يشترك وزير العدل مع مجلس القضاء الأعلى في مسائل التعيين والترقية ويقوم وزير العدل بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى كلما دعت الحاجة إلى ذلك لتحديد عدد القضاة المتدرجين المراد تعيينهم ويضع مجلس القضاء الأعلى⁽⁴⁾ مشروع المناقلاات والإلحاقاات والانتداباات القضاائية الفرديية أو الجماعية ويعرضها على وزير العدل للموافقة عليها⁽⁵⁾، بعكس ما هو حاصل في فرنسا، إذ إنّ وزير العدل هناك هو الذي يقترح التškiيات ويعرضها على مجلس القضاء الأعلى الفرنسي، ومن الناحية المبدئية لا تكون هذه التškiيات نافذة إلا بالموافقة عليها من قبل وزير العدل، غير أنه في حالة اعتراض الوزير المذكور على هذه التškiيات تعقد جلسة مشتركة بينهما للنظر في النقاط المختلف عليها وإذا ما استمر الخلاف يحسم بقرار يتخذه مجلس القضاء الأعلى بأكثرية سبع أعضاء ويكون هذا القرار ملزماً ونهائياً، أي إنّ السلطة الإجرائية لا يسعها إلا إصدار التškiيات كما حددها المجلس وذلك بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل⁽⁶⁾.

(1) إن اقتراح تعيين رئيس محكمة النقض ورؤساء الغرف ومستشاري الإفتاء ورؤساء محاكم الاستئناف يكون باقتراح من قسم المجلس المسؤول عن تعيين قضاة الحكم ويكون رأيه إلزامياً، أما تعيين القضاة الآخرين فيكون باقتراح من وزير العدل (حافظ الأختام) للمزيد انظر موقع مجلس القضاء الأعلى الفرنسي على الرابط:

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/nos-missions//>

(2) للمزيد انظر: جان فولف، النيابة العامة، ترجمة نصر هایل، دار القصة للنشر، الجزائر، 2006، ص26.
Bernard stirn:les sources cstitutionnelles du droit administratif, 3 e'me e'ditions, L.G.D.J,Paris.1999,p106 - 109.

(3) د.نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، مرجع سابق، ص66.
(4) صلاحيات المجلس في هذا الشأن لا تشمل القضاة الذين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ومنهم: النائب العام التمييزي، النائب العام المالي، رئيس هيئة التفتيش القضائي للمزيد انظر المواد (13،18) من قانون أصول المحاكمات الجزائية والمادة (100) المعدل من قانون القضاء العدلي اللبناني رقم 150 لسنة 1983.
(5) يطلب وزير العدل من مجلس القضاء الأعلى إجراء مباراة بين المتقدمين ويقوم الأخير بدراسة طلباتهم وتعيين المرشحين المقبولين للاشتراك في المباراة وتحديد اللجنة التي تتولى الفحص وإعلان النتائج، للمزيد راجع المواد (59،60،62،63) من قانون القضاء العدلي اللبناني.

(6) د.نبيل شديد فاضل رعد، المرجع السابق، ص67.

3- مصر⁽¹⁾: يكون شغل الوظائف القضائية بالتعيين أو الترقية بقرار يصدر من رئيس الجمهورية ويشترط القانون موافقة مجلس القضاء الأعلى أو يكتفي بأخذ رأيه وفقاً لآليات مختلفة بحسب الموقع وأهميته، ونرى أن المرسوم الجمهوري الذي يصدر بالتعيين أو الترقية يأتي في إطار الكشف عن التعيين أو الترقية وليس الإنشاء مستدلين على ذلك بقرينة اعتماد تاريخ موافقة أو رأي مجلس القضاء الأعلى في التعيين أو الترقية⁽²⁾.

4- العراق: يقوم مجلس القضاء الأعلى بترشيح المؤهلين للتعيين كقضاة وإرسال الترشيحات إلى رئاسة الجمهورية لإصدار مرسوم جمهوري بذلك⁽³⁾.

يتولى مجلس القضاء ترشيح رئيس محكمة التمييز الاتحادية وقضااتها ورئيس هيئة الإشراف القضائي وإرسال الترشيحات إلى مجلس النواب للموافقة عليها⁽⁴⁾.

أي إن السلطة القضائية هي صاحبة الاقتراح، ويلزم موافقة السلطة التشريعية على التعيين، ولا شك في أن هذه الطريقة تكفل عدم تفرد السلطة التنفيذية بتعيين القضاة.

رابعاً- دور مجلس القضاء الأعلى في اختيار القضاة في الجمهورية العربية السورية:

يمارس حق تعيين القضاة في سورية مجلس القضاء الأعلى الذي يضم في عضويته ممثلين عن السلطة القضائية وممثلين عن السلطة التنفيذية، إذ يتولى هذا المجلس اقتراح تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة وفق صلاحياته، ثم تصدر مراسيم تعيين القضاة عن رئيس الجمهورية، وتكون هذه المراسيم موقعة من وزير العدل، سواء كان هذا التعيين بأدنى الدرجات القضائية أو في غيرها من الدرجات⁽⁵⁾.

(1) يعين رئيس محكمة النقض من بين نواب رئيسها بعد أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى ويعين نواب رئيس محكمة النقض بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى بناء على ترشيح الجمعية العامة لمحكمة النقض، وقد اشترط المشرع المصري موافقة مجلس القضاء الأعلى أيضاً عند تعيين المستشارين بمحكمة النقض وذلك من بين اثنين يرشح أحدهما الجمعية العامة بمحكمة النقض ويرشح الآخر وزير العدل، أما رؤساء محاكم الاستئناف ونوابها ومستشاروها والرؤساء في المحاكم الابتدائية والقضاة فيعينون بموافقة مجلس القضاء الأعلى، ويكون اختيار قضاة المحاكم الابتدائية بطريق الترقية من بين أعضاء النيابة على أساس الأقدمية.

(2) انظر المادة/44/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46 لسنة 1972 وتعديلاته.

(3) المادة/3/ من قانون مجلس القضاء الأعلى العراقي رقم 45/ لسنة 2017.

(4) المادة/9/ من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005.

(5) انظر المادة/71/ والمادة/72/ من قانون السلطة القضائية السوري.

ولقد نصت المادة /136/ من الدستور السوري النافذ على أن يبين القانون شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم، وبذلك يكون الدستور قد أحال إلى القانون بشأن هذه الأمور، ولقد نظم قانون السلطة القضائية وقانون المعهد العالي للقضاء هذه الأمور، إذ نصّ على الشروط الواجب توافرها فيمن يوّلّى قضاء الحكم أو النيابة العامة وهي⁽¹⁾:

أ- أن يكون سورياً منذ خمس سنوات على الأقل متمتعاً بحقوقه المدنية: إن شرط الجنسية هو شرط عام لشغل الوظائف العامة وهذا الشرط أكثر تطلباً في الوظائف القضائية بحسبان القضاء أكثر تجسيدا لسيادة الأمة⁽²⁾، أما تمتع الشخص بالأهلية المدنية الكاملة فذلك لأن القضاء ولاية من الولايات؛ فالقاضي يقوم بالولاية على غيره لنقص في الأهلية، فلا يصحّ أن يوّلّى القضاء إذا كان ناقص الأهلية، لأن ناقص الأهلية لا يؤخذ بقوله على نفسه ومن باب أولى ألا يؤخذ به على غيره، فضلاً عن أن القضاء صناعة تتطلب راحة العقل ونضوج التفكير⁽³⁾.

ب- أن يكون سالماً من الأمراض السارية ومن الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام في جميع أنحاء الدولة بالوظيفة التي ستوكل إليه، ويتم التحقق من ذلك عن طريق العرض على لجان طبية أنشئت لهذا الغرض، والحصول على التقارير الطبية اللازمة التي تثبت خلوه من الأمراض ولمجلس القضاء الأعلى سلطة تقدير مدى تأثير المرض أو العاهة في ممارسة العمل القضائي بعد الاطلاع على تقرير اللجنة الطبية المختصة.

ج- أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة، وألا يكون مسرحاً أو مطروداً أو معزولاً أو مصروفاً من إحدى الجهات العامة، سواء كان الحكم صادراً عن المحاكم أو مجالس

(1) المادة/70/ من قانون السلطة القضائية السوري رقم 98 لسنة 1961.

(2) للمزيد انظر محمد نور شحاته، استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية والعربية والإسلامية، (د.ت) دار النهضة العربية، ص129-ص130.

(3) د.محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص272.

التأديب⁽¹⁾، وتحدد الجرح الشائنة بقرار يصدر عن الوزير، ويتم إثبات تحقق هذا الشرط عن طريق إبراز شهادة سجل عدلي تشعر أنه غير محكوم صادرة عن الجهات المختصة.

د- أن يكون حائزاً على إجازة الحقوق من إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية، أو على إجازة حقوق من جامعة أخرى تعدّ معادلة لها قانوناً بشرط أن يكون في هذه الحالة حاملاً شهادة التعليم الثانوي أو شهادة معادلة لها قانوناً وأن ينجح في فحص التعادل المنصوص عليه في القوانين النافذة، وقد تشترط المسابقات حداً أدنى لمعدل درجات التخرج يكون على الأغلب 65% فما فوق.

هـ- شرط السن: أن يكون قد أتم الثامنة والعشرين من العمر، وغير متجاوز الثامنة والثلاثين من العمر في تاريخ تقديم طلب الاشتراك في المسابقة بالنسبة إلى حملة الدكتوراه أو الماجستير أو شهادة المعهد الوطني للإدارة العامة، وغير متجاوز السادسة والثلاثين من العمر بالنسبة لحملة الإجازة في الحقوق⁽²⁾، ويجب ألا يقل عن ثلاثين سنة إذا كان التعيين مباشرة في وظيفة مستشار في محكمة الاستئناف أو محام عام، وعن خمس وثلاثين سنة إذا كان التعيين في باقي الوظائف الأخرى⁽³⁾، فاشتراط سن معينة هو ضرورة لما يقتضيه عمل القاضي من التجربة والخبرة، فضلاً عن نضوج التفكير وقوة الشخصية مما قد لا يتوافر للذين لم يبلغوا هذه السن.

و- أن يوافق مجلس القضاء الأعلى على قبول ترشيحه.

ز- الشروط الأخرى التي يرى مجلس القضاء الأعلى ضرورة وضعها في الإعلان عن المسابقة وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة، ومن قبيل ذلك مثلاً أن يكون المتقدم قد أدى الخدمة الإلزامية أو أعفي منها لأسباب غير صحية، ويتم التثبت من ذلك بوثيقة صادرة عن شعبة تجنيد الشخص المتقدم.

(1) أضيف هذا الشرط بموجب المادة 15/ من قانون المعهد العالي للقضاء في الجمهورية العربية السورية رقم 23/ لسنة 2013 المعدل بموجب المرسوم 9/ لسنة 2016.

(2) الفقرة 4/ من المادة 15/ من القانون ذاته.

(3) الفقرة هـ/ من المادة 70/ من قانون السلطة القضائية السوري.

ويكون التعيين في أدنى الدرجات القضائية⁽¹⁾ للمتقدمين من حملة الإجازة في الحقوق، أو الدكتوراه، أو الماجستير، أو شهادة المعهد الوطني للإدارة، مسبقة بشهادة الإجازة في الحقوق.

وتعيين القضاة في هذه الحالة يكون بناء على مسابقة تجريها وزارة العدل ويتم تنظيم المسابقة وشروطها وإجراءاتها وامتحاناتها من قبل إدارة التشريع في الوزارة⁽²⁾ بناء على تكليف من وزير العدل، فتصدر وزارة العدل إعلاناً يتضمن الشروط الواجب توافرها في المتقدمين والوثائق المطلوب تقديمها وما هي المواد موضوع المسابقة ومواعيد الامتحانات ومقابله الناجحين في المسابقة الخطية مع مجلس القضاء الأعلى.

وبعد الموافقة يتخذ مجلس القضاء الأعلى قراراً بأسماء الناجحين الذين يرشحون للتعيين، ويصدر وزير العدل قراراً بأسماء المقبولين كطلاب للالتحاق في المعهد العالي للقضاء، وبعد انقضاء مدة الدراسة في المعهد، وبعد نجاحهم في المواد الدراسية يعدّ وزير العدل مرسوماً بتعيينهم يرفع إلى رئيس الجمهورية ليقوم بإصداره، ويتم التعيين في أدنى الدرجات القضائية.

إن نظام المسابقة هو أكبر ضمان للمساواة في الانتساب للسلك القضائي، ولوحدته ولاستقلاليته، ولقد وضع هذا النظام في التعيين حداً للنظام السابق الذي كان يعتمد التعيين بوساطة التزكيات السياسية⁽³⁾.

كما يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يعين في حدود ربع الوظائف القضائية الشاغرة سنوياً في الدرجات الأعلى مباشرة بالانتقاء من دون شرط المسابقة ولكن بشرط الإعلان⁽⁴⁾، عند عدم وجود قضاة من القائمين على رأس عملهم يمكنهم أن يشغلوا تلك الوظائف مع توافر الشروط العامة الأخرى من الأشخاص الآتين:

(1) يقصد بأدنى الدرجات القضائية معاون قاضي الصلح ومعاون قاضي النيابة.

(2) المادة (8/ج) من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) كريستيان ري سوجور، سلوكيات رجال العدالة، مجلة القضاء والعدالة، ج2، ط1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2006، ص482.

(4) كذلك أجاز المشرع الفرنسي إمكانية التعيين الجانبي لأفراد بعض الطوائف للاشتغال بالقضاء مباشرة وهي عادة طوائف مارست أنشطة قضائية، أو إدارية، أو جامعية، ولهم من الاستعداد والكفاءة العلمية والخبرة العملية ما يؤهلهم لتولي القضاء مباشرة سواء بصفة دائمة أو مؤقتة.

1- قضاة مجلس الدولة ومحامي الدولة وأعضاء هيئة التدريس في كليات الحقوق القائمين والسابقين في الدرجة المعادلة لوظائفهم السابقة أو الحالية.

2- الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً إذا كان التعيين في وظائف قضاة الصلح، وقضاة المحاكم الابتدائية، بشرط ألا تقل خدماتهم عن:

أ. مدة ثماني سنوات في الفئة الخامسة فما دون.

ب. مدة ست سنوات في الفئة السادسة فما دون.

ج. مدة أربع سنوات في الفئة السابعة.

3- الأساتذة الذين مارسوا مهنة المحاماة فعلاً مدة لا تقل عن اثنتي عشر سنة في فئة مستشاري محاكم الاستئناف، أو من هم في حكمهم فما دون⁽¹⁾.

إن هذا الأسلوب في التعيين (الانتقاء المباشر) متبع في كثير من الدول وهو ما يسمى بأسلوب الدمج المباشر ويقترن بدورة تدريبية مسبقة تكون إجبارية ولمدة معينة يحددها المجلس، ويسهم هذا الأسلوب في تنويع الكادر القضائي.

ولا بد من التأكيد أن قرار مجلس القضاء الأعلى هو الأساس في اختيار وتسمية القضاة سواء أكانوا في أدنى المراتب القضائية أم باقي الوظائف القضائية، كما أن المقابلة التي يجريها مجلس القضاء الأعلى مع المرشحين ذات أهمية خاصة⁽²⁾ ولا تكون بهدف اختبار معلوماتهم القانونية مجدداً لأنه من المفترض أن المرشح أو المتقدم إلى القضاء حائز على إجازة الحقوق وبمعدل جيد ونجح في الامتحان التحريري في المواد القانونية المقررة أو كان محامياً ومارس المحاماة عدة سنوات، مما يمكن القول فيه إن الحدود القانونية الدنيا متوافرة لديه، وبالتالي فإن الغاية من المقابلة ليس بالضرورة اختبار المعلومات القانونية فقط، وإنما الوقوف على شخصية

(1) المادة / 72 / من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) للمزيد انظر: خالد المالكي أضواء على قانون السلطة القضائية، دار النوري دمشق، 2006، ص51، وكذلك محمد باكير جمعة، مرجع سابق، ص275.

القاضي، وقيادته، وردود أفعاله، وذكائه، ومدى اتزانته، وحديثه، ولغته، وحواره، وثقافته العامة، ومرونته، ومنطلقات تفكيره، وطرق معالجته للمسائل، وما إن كان تفهمه عميقاً أو سطحياً، وما إن كان استيعابه كاملاً أو مجتزئاً، وما إن كان يتسم بالهدوء والتروي أم بالتسرع والانفعال، وغير ذلك من المسائل التي يتأكد من خلالها المجلس ما إن كان صالحاً لحمل رسالة القضاء أم لا، وبصرف النظر عن درجة المتقدمين للمقابلة في الامتحان التحريري، طالما أنه قد حاز على علامة النجاح المطلوبة فيه، فإن المقابلة لها الأهمية البالغة في تكوين قناعة المجلس حول صلاحية المتقدم للعمل القضائي أم لا، إذ قد يكون من حاز الدرجة الأولى في الامتحان التحريري لا يصلح للعمل القضائي إذا تبين أنه ليس حائزاً على المواصفات المطلوبة، مما نعود معه و نؤكد على أهمية المقابلة في اختيار القضاة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نظام التحريات الأمنية كإجراء من إجراءات التعيين تلجأ إليه سلطات التعيين كوسيلة من وسائل التحقق من توافر الشروط التي يتطلبها القانون في الشخص المرشح للتعين، وتزداد أهمية اللجوء إلى هذه التحريات كلما تضاعف شأن الوظيفة وخطورها.

فالجهات المعنية بالتعيين في الهيئات القضائية تعول كثيراً على هذه التحريات الأمنية، بحيث يتم فوراً استبعاد أي مرشح ترى التحريات الأمنية عدم صلاحيته لشغل الوظيفة، وهذا النظام يعد المحرك الرئيس في عملية الاختيار، إذ إنّ له أهمية بحسبانه وسيلة لجمع معلومات كافية عن المرشح للتحقق من توافر الشروط التي تطلبها القانون فيه، ولاسيما مع ما تملكه هذه الجهات الأمنية من إمكانيات ووسائل متاحة تساعدها على إنجاز هذه المهمة، ولكن قد يساء استخدامها أحيانا إذ قد يتيح إقصاء بعض المرشحين لتقديرات غير موضوعية، وقد يكون وسيلة لاختيار العناصر التي تضمن جهة الإدارة ولاءها أو تتوسم بذلك على الأقل⁽²⁾.

(1) محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 275.

(2) محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 274.

وتلاحظ الباحثة أن المشرع السوري لم يميز في آلية التعيين بين قضاة الحكم وقضاة النيابة كما هو الحال في فرنسا ومصر، وكذلك إنَّ التعيين يكون بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية في كل الدرجات القضائية، خلافاً لما هو الحال عليه في التشريعين الفرنسي والمصري اللذين ميزا بين المناصب القضائية.

ويبدو للباحثة أن قرار رئيس الجمهورية له أثر كاشف لا منشئ، ويستدل على ذلك أن الطلاب المقبولين في المعهد العالي للقضاء يتقاضون رواتب وتعويضات، ويكون لهم الحق في الإجازات، وتفرض عليهم واجبات ويسري عليهم نظام الوظيفة العامة منذ دخولهم في المعهد العالي القضائي.

وترى الباحثة أن اختيار القضاة بوساطة مجلس القضاء الأعلى هو ضمان لاستقلال السلطة القضائية فهو يجعل القضاة بمنأى عن تأثير الصراعات السياسية ومؤثرات المنازعات الحزبية ويعصمهم من الضعف أمامها وبالتالي يؤدي إلى اختيار الأصلح للعمل القضائي نظراً إلى كفاءة أعضاء هذه المجلس في الاختيار، وأن إصدار رئيس الجمهورية لمرسوم التعيين لكونه يترأس المجلس القضائي هو إجراء شكلي، ولا تثير عليه، إذ تلزم موافقته بصفته رئيس السلطة التنفيذية ولم يسبق بتاريخ القضاء السوري أن اعترض الرئيس على هذا التعيين، وأن إشراك أعضاء المجلس المنتمين إلى السلطة التنفيذية في تعيين القضاة يمكن تجنب سلبياته بزيادة القيود التشريعية التي تحول دون تفردهم، إضافة إلى تحديد الشروط والمؤهلات في المرشح لمنصب القضاء.

الفرع الثاني

تأهيل القضاة

تقرر التشريعات قاعدة مهمة مفادها "عدم الجهل بالقانون لكل أفراد المجتمع" فمن باب أولى ألا يعذر القاضي بهذا الجهل، بل يجب على القاضي أن يكون عالماً بوقائع الدعوى بعد ثبوتها وفقاً لقواعد الإثبات المدنية أو الجنائية أو الإدارية، كما أنه يلزم على القاضي القيام بالتكليف القانوني الصحيح، من خلال الوقائع والآثار الإنسانية والاجتماعية للحكم، وصولاً إلى القرار القضائي العادل⁽¹⁾.

(1) د. نجيب أحمد عبد الله، ضمانات استقلال القضاء "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والنظم الوضعية"، مرجع سابق، ص 59.

ومن المعلوم أن أهم مقوم في الاستقلال الشخصي للقضاء هو تعزيز الاستقلالية في ذهنية القاضي، ويتحقق ذلك من خلال موضوعية القاضي، التي تركز إلى شخصيته وعلمه الواسع ومعرفته بالناس وحكمته فهي، تشكل حالة فكرية يجب أن تلازم القاضي طيلة حياته المهنية.

وتتجلى الضرورات العملية لتدريب القضاة في الحاجة إلى تفسير النصوص القانونية⁽¹⁾، والتكيف القانوني للوقائع⁽²⁾، وتمكين القاضي الوطني من تطبيق القانون الأجنبي وتفسير نصوصه⁽³⁾، وتنفيذ الأحكام الجزائية.

فالتأهيل المقدم للقاضي هو حق وواجب، ذلك أن الكفاءة هي ضمان لاستقلالية وحيادية القاضي، وكذلك هي أحد الشروط اللازمة كي يثق المجتمع في المؤسسة القضائية⁽⁴⁾.

والإعداد يكون لقضاة الحكم وأعضاء النيابة العامة سواء المبتدئون في ممارسة العمل القضائي، أو الذين يشغلون المحاكم الابتدائية أو الاستئنافية⁽⁵⁾.

ولقد أكد الإعلان العالمي لاستقلال العدالة على أنه:

(يجب أن يكون التعليم المستمر متاحاً للقضاة على أن هذا التعليم أو التأهيل يجب أن يكون أيضاً بالمستوى الفني والعملي، كما يجب أن يشمل أعوان القضاة والعاملين، على أن تقوم إدارة التفتيش القضائي بالإسهام في ترشيح القضاة لهذه الدورات في كل بداية كل عام قضائي، على أن يقوم مجلس القضاء بدوره في

(1) د. محمد السيد عرفة، تدريب رجال العدالة وأثره في تحقيق العدالة، مقال منشور في مجلة القضاء والعدالة، ج1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006، ص650.

(2) للمزيد انظر: د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص625.

(3) للمزيد انظر: د. محمد السيد عرفة، المرجع نفسه، ص626.

(4) مجلة القضاء والعدالة، ص482.

(5) د. نجيب أحمد عبد الله، ضمانات استقلال القضاء، مرجع سابق، ص64.

الإشراف والإعداد لهذه الدورات في مختلف التخصصات والدرجات القضائية على أن يكون نذب القائمين بالعمل فيها من رجال القضاء والنيابة وأساتذة الجامعات⁽¹⁾.

ولتحقيق هذه الأغراض أنشئت مؤسسات التدريب القضائي في العديد من الدول وأخضعت هذه المعاهد لإشراف المجالس القضائية ووزير العدل، ففي فرنسا سميت هذه المؤسسة بالمدرسة الوطنية للقضاء يللتحق بها خريجو كلية الحقوق بعد اجتيازهم لمسابقة الدخول في القضاء وهذه المدرسة تعد مؤسسة عامة تابعة لوزير العدل. وسميت هذه المؤسسة في مصر بالمركز القومي للدراسات القضائية، وسميت في لبنان بمعهد الدروس القضائية⁽²⁾ ويتولى المدير العام لوزارة العدل الإشراف عليها⁽³⁾ ويتأسس مجلس إدارة المعهد رئيس مجلس القضاء الأعلى.

وكذلك الأمر في دولة العراق، إذ يتأسس رئيس مجلس القضاء الأعلى المعهد القضائي وهو مؤسسة مرتبطة به⁽⁴⁾.

ولقد ظهر كثيرٌ من المساعي في نطاق الدول العربية لتوثيق التعاون بين إدارات تأهيل الأطر القضائية في مجال تبادل الخبرات وخلق ذهنية قضائية قادرة على تطبيق التشريعات العربية الموحدة المستمدة من أحكام الشريعة الإسلامية السمحاء⁽⁵⁾.

(1) المادة 15/ من المؤتمر العالمي لاستقلال القضاء المعقود في مونتريال، كندا، تموز، 1983، أشار إليه د. نجيب أحمد عبد الله، المرجع نفسه، ص 64.

(2) يرأس المعهد ويشرف على أعماله قاضي من الدرجة التاسعة وما فوق وينتدب لهذه الغاية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى، للمزيد راجع الموقع الرسمي لمعهد الدروس القضائية على الرابط: [//ijs.jusice.gov.lb](http://ijs.jusice.gov.lb)

(3) المادة 5/ من المرسوم الاشتراعي 150/ لسنة 1983 المتضمن تنظيم القضاء العدلي في لبنان.

(4) انظر المادة 3/ من قانون المعهد القضائي في جمهورية العراق رقم 33 / لسنة 1976

المعدلة بالمادة 2/ من قانون ضم المعهد القضائي إلى مجلس القضاء الأعلى رقم 70 لسنة 2017، منشور في مجلة الوقائع العراقية، عدد 4719، 2023،

(5) انظر المحاور العلمية للمؤتمر الأول لمديري المعاهد القضائية ورؤساء إدارات تأهيل الأطر القضائية في الدول العربية المعقود في الرباط، 1982، الموقع الرسمي للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية [//www.Carjy.org](http://www.Carjy.org)، تمت الزيارة بتاريخ 2023/8/26.

ولقد أكدت المؤتمرات العربية التي عقدت في هذا الصدد على العناية والاهتمام بأنواع التدريب (التكويني) الأساسي، والمستمر، والتخصصي وتطويره من خلال اعتماد مجلس علمي في إدارة المعهد والاستعانة بالمختصين في التدريب والاهتمام بالهيئة التدريبية، إضافة إلى رفد ودعم المعاهد القضائية بالموارد المالية والموارد البشرية المتخصصة اللازمة لتحقيق غاياتها في التدريب والتأهيل وتحديث برامجها⁽¹⁾.

ولقد أُسِّسَت مؤسسة التكوين القضائي في سورية لأول مرة بالمرسوم التشريعي رقم /42/ لسنة 2000 وسميت بالمعهد القضائي، ثم عُدِّلَ نظام المعهد بمقتضى القانون /23/ لسنة 2013 وأُطلق على هذه المؤسسة بموجب القانون الجديد تسمية المعهد العالي للقضاء وهو مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي⁽²⁾ ويُسمَّى عميد المعهد ونائباه الاثنان من بين قضاة الحكم أو النيابة العامة بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾، ويضع مجلس القضاء الأعلى نظاماً خاصاً بتمرين القضاة المعيّنين في أدنى الدرجات القضائية، وينشر نظام التمرين بقرار من وزير العدل⁽⁴⁾.

ويهدف المعهد إلى⁽⁵⁾:

1. تأهيل وتدريب طلاب قضاة الحكم والنيابة العامة الذين يتم قبولهم في المعهد بموجب مسابقة لتعيينهم في أدنى الدرجات القضائية وفق أحكام هذا القانون وقانون السلطة القضائية.
2. تأهيل وتدريب من يتم تعيينهم بالانتقاء لوظائف قضاة الحكم والنيابة العامة وفقاً لقانون المعهد العالي للقضاء وقانون السلطة القضائية، وتحدد مدة دورتهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى ويجب إلحاقهم بالدورة ونجاحهم فيها قبل إلحاقهم بالمحاكم والدوائر القضائية.

(1) انظر (سابعاً - ثامناً) من توصيات المؤتمر الثاني والعشرين لعمداء ومديري المعاهد القضائية ورؤساء إدارات تأهيل الأطر القضائية في الدول العربية المعقود في الكويت بتاريخ 2014/4/9.

(2) المادة/1/ من قانون المعهد العالي للقضاء في سورية رقم 23 / لسنة 2013 المعدل بالمرسوم رقم 9 لسنة 2016.

(3) المادة /8- 7/ من قانون المعهد العالي للقضاء رقم /23/ لسنة 2013.

(4) المادة /73/ من قانون السلطة القضائية السوري رقم /98/ لعام 1961.

(5) المادة/3/ من قانون المعهد العالي للقضاء رقم /23/ لسنة 2013.

3. رفع المستوى القانوني وتحسين مستوى الأداء العملي لقضاة الحكم والنيابة العامة القائمين على رأس العمل من درجة مستشار فما دون وفق خطة سنوية يضعها مجلس القضاء الأعلى بالتنسيق مع مجلس المعهد.

4. تأهيل وتدريب محامي إدارة قضايا الدولة بناءً على اقتراح رئيس إدارة قضايا الدولة.

5. تأهيل وتدريب القضاة غير المشمولين بأحكام قانون السلطة القضائية وفق مناهج وبرامج خاصة تبعاً لطبيعة العمل القضائي المنوط، بهم بناءً على ترشيح الجهات التي يعملون لديها.

6. تأهيل وتدريب القضاة المرشحين من الدول العربية ممن يوافق الوزير على قبولهم وفقاً لأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية النافذة في سورية، وبشرط المعاملة بالمثل.

7. تأهيل وتدريب الأطباء الشرعيين ممن يقرر الوزير بالتنسيق مع وزير الصحة إخضاعهم إلى دورة تدريبية.

8. تأهيل وتدريب الكتاب بالعدل، والمفتشين الكتابيين، ورؤساء الدواوين من حملة الإجازة في الحقوق أو غيرها من الشهادات الجامعية المقبولة في الوزارة، وتحدد مدة دورتهم بقرار من الوزير.

9. تأهيل وتدريب خبراء تقصي الجريمة المعلوماتية، وخبراء جرائم الحاسوب والبيانات الإلكترونية ممن يقرر الوزير إخضاعهم إلى دورة تدريبية، بناءً على ترشيح الجهات التي يعملون لديها.

10. تنمية البحث العلمي القانوني وتعميقه في مجال القضاء والقانون، واستخدام التقنيات الحديثة المؤدية إلى هذه الأهداف.

يشرف مجلس القضاء الأعلى على تعيين أعضاء الهيئة التدريسية للمعهد من القضاة المتقاعدين والقضاة الذين على رأس عملهم والأكاديميين، إذ تلزم موافقته، مع التأكيد على أهمية هذا الدور في اختيار المدرسين من أفضل العناصر لتولي مهام التدريب ممن لديهم خبرات عالية في المجال الشرعي والقانوني⁽¹⁾، وأن يكون هذا الاختيار بعيداً عن التقديرات الشخصية والمجاملات، فجودة نظام التدريب والتطوير القضائي⁽²⁾ تعتمد في النهاية على كفاءة هيئة التدريب.

(1) د. محمد السيد عرفة، تدريب رجال العدالة وأثره في تحقيق العدالة، مرجع سابق، ص 650.

(2) د. محمد السيد عرفة، المرجع السابق، ص 637.

وبعد تخرّج الطلاب في المعهد ونجاحهم في المواد يتم إلحاقهم بالعمل القضائي، إلا أنهم لا يعدّون مثبتين إلا بعد انقضاء سنة في العمل القضائي، فإذا انقضت السنة ولم يبت مجلس القضاء الأعلى بأمر التثبيت أو الصرف عد القاضي مثبتاً حكماً⁽¹⁾.

ولقد أكد مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية في الفصل الرابع من مدونة السلوك القضائي على ضرورة تمتع القضاة بالكفاءة والمقدرة، وعلى أن يكون القاضي في الجمهورية العربية السورية مطلعاً على جميع القوانين والأنظمة الصادرة في الجمهورية العربية السورية وعلى التعديلات الجارية عليها، وأن يكون ملماً بالشروح الفقهية المتعلقة بها، وأن يواكب كل اجتهاد قضائي يصدر عن محكمة النقض وعليه ملاحظة الاجتهاد المستقر بشأن القضايا الخلافية، والاطلاع على الاتفاقيات الدولية التي تكون سورية طرفاً فيها، إضافة إلى حضوره الدورات التدريبية والندوات وورشات العمل التي يقرر مجلس القضاء الأعلى مشاركته فيها، ولقد أكدت المدونة على وجوب حرص القاضي على تطوير مهاراته الشخصية في مجال الحاسوب ووسائل الاتصال وتعلم اللغات⁽²⁾.

وتلاحظ الباحثة ضعف دور المعهد في عملية التأهيل المستمر للقضاة الذين على رأس عملهم بحيث إن التدريب يركز على المعينين في أدنى المراتب القضائية، لذلك تؤكد الباحثة على ضرورة زيادة فاعلية المعهد في عقد ورشات العمل والندوات للتعريف بالقوانين الجديدة⁽³⁾ التي كانت وليدة الحياة المعاصرة والتطور التكنولوجي وظروف الحرب التي تمر بها المنطقة، ليتمكن القضاة من تطبيق هذه القوانين وتكييفها مع الوقائع المستجدة بصورة صحيحة على أن يكون المحاضرون الذين يقومون بالتعريف بهذه القوانين من الأكاديميين والقضاة الذين أسهموا في تحضير مشروعاتها قبل إقرارها من قبل مجلس الشعب.

(1) المادة 18/ من قانون المعهد العالي للقضاء السوري.

(2) انظر المواد (39،40،41،42،43) من مدونة السلوك القضائي، وهي المدونة التي أقرها مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية الصادرة بالقرار/227/ تاريخ 2012/10/15 والمعممة على القضاة بالبلاغ الوزاري رقم 8/ تاريخ 17/ 10/ 2012 والمتضمنة قواعد وأعراف وتقاليد يجب على القضاة الالتزام بها تحت طائلة الملاحقة المسلكية.

(3) من هذه القوانين التي صدرت مؤخراً قانون مكافحة الجريمة المعلوماتية/20/ لسنة/2022/ وقانون منع التعامل بغير الليرة السورية رقم/54/ لسنة/2013/، وقانون منع تهريب الأشخاص رقم/14/ لسنة/2021/.

المطلب الثاني

متابعة الشؤون الوظيفية للقضاة

نص الدستور السوري النافذ لعام 2012 على أن: ⁽¹⁾ (1- القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون² - شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم).

ومن البديهي أن النص في الدستور على استقلال القضاء لا يكفي في حد ذاته لتحقيق الاستقلال وتأكيد مالم تتوافر ضمانات جديّة تكفله وتصونه⁽²⁾ لذلك عهد الدستور إلى مجلس القضاء الأعلى بتوفير هذه الضمانات ولم يقصد من ورائها حماية شخص القاضي ذاته، وإنما يهدف منها أساساً إلى كفالة استقلاله في الرأي والحيدة والتجرد في أحكامه، وحماية استقلاله الوظيفي حتى يحسن أداء وظيفته ويتمكن من مواجهة أية ضغوط أو مؤثرات قد يتعرض لها⁽³⁾ لكي يكون آمناً في حاضره مطمئناً على مستقبله، ولا تعد هذه الضمانات في ذاتها تقديراً أو امتيازاً له وإنما هي في جوهرها عناصر ضرورية ولازمة لصالح النظام القضائي ذاته ودعم كيانه وتأكيد سلطانه، حتى يؤدي دوره في المجتمع بإرساء دعائم العدل وإعلاء الشرعية وتدعيم سيادة القانون⁴ وحماية الحقوق وصون الحرمات.

ينظر مجلس القضاء الأعلى في تثبيت القضاة الذي سبق اختيارهم بعد انقضاء مدة السنة على التمرين إذا ثبت صلاحهم لتولي المهام، فإذا انقضت هذه المدة ولم يفصل المجلس بأمر التثبيت أو الصرف عدّ القاضي مثبتاً حكماً⁽⁵⁾، وبعد أن يباشر القضاة مهامهم الفعلية يكون للمجلس كثير من الصلاحيات التي تتصل بوضع القضاة في أثناء حياتهم الوظيفية وفق المبين كالاتي:

(1) المادة 134/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(2) د. محمود عاطف البناء، النظم السياسية، ط2، دار الفكر العربي، مصر، 1984، ص435.

(3) د. فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، القاهرة، دار النهضة العربية، ط2، 1984، ص435.

(4) للمزيد انظر:

Brian z. tammanaha, the History and Elements of the rule of law, Singapore journal of legal studies, December2012, pp: 234-235.

(5) المادة 18/ من قانون المعهد العالي للقضاء السوري.

الفرع الأول

الترقية

إذا تركت ترقية القضاة في يد الحكومة فإن مبدأ عدم القابلية للعزل يصبح بغير فاعلية، إذ تستطيع الحكومة ترك من تغضب عليهم من القضاة بدون ترقية، وترقية من يصادف هواها للإضرار باستقلال القضاة وحيدتهم وبهذا يغدو القاضي الذي يقيم العدالة بين الناس مفتقداً إياها لنفسه، منشغلاً بما يقع عليه من ظلم عن رفع الظلم عن الآخرين، لذلك يجب قطع الطريق على السلطة التنفيذية باستغلال هذه النقطة بمكافأة من يطيع ومعاقبة من يعصي.

وهذا ما جعل بعض التشريعات لا تأخذ بنظام ترقية للقضاة فالقاضي لديها في درجة واحدة لا يجاوزها طول حياته هادفة بذلك إلى السمو بالقاضي عن النفاق والرياء، ولكن يعيب مثل هذا النظام أن إلغاء الترقية لا يتناسب مع الأمل الطبيعي لدى كل نفس بشرية في مركز أحسن، فبغير هذا الأمل يتراخى المرء في عمله ويميل إلى كراهيته، كما أن نظام الترقية في سلم القضاء هو الوسيلة الأكثر ضماناً للتأكد من صلاحية شخص معين لتولي منصب قضائي أكثر تقدماً، وبالتالي أكثر مسؤولية⁽¹⁾.

والواقع أن العيب ليس في نظام الترقية إنما في عدم وضع قواعد موضوعية محددة لها وفي تركها في يد الحكومة، لذلك فإنّ الاتجاه الغالب هو الأخذ بنظام الترقية وجعله بيد السلطة القضائية نفسها، وتتفاوت التشريعات المقارن بها في المعيار الذي تستند إليه لتحديد الترقية فذهب بعضها إلى الأخذ بمعيار الأقدمية، وأخذ بعضها الآخر بمعيار الكفاءة، والقسم الآخر جمع بينهما، وعادة ما ينظم هذا الأمر بقانون لا بقرار إداري.

ويستند معيار الأقدمية في الدرجة الأساسية على مضي مدة زمنية محددة تعينها القوانين والأنظمة ولكنها لا تنفي الكفاءة كلياً، فيجب ترفيع الموظف من درجة إلى درجة أعلى، وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة

(1) د. جعفر عبد السلام علي، ضوابط نزاهة القاضي بين القانون المقارن والشريعة الإسلامية، مجلة القضاء والعدالة، ج1، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2006، ص595.

في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة عند توافر شروط معينة، ويعاب على هذه الطريقة أنها تقتل فيه روح البحث والاجتهاد⁽¹⁾.

ففي 1- فرنسا: يوجد لجنة خاصة تتولى شؤون ترقية القضاة ويرأس هذه اللجنة رئيس الهيئة الخاصة بقضاة الحكم في مجلس القضاء الأعلى، ويكون رئيس خدمات التفتيش القضائي عضواً في لجنة الترقية، وبالتالي يكون على اطلاع بالمعلومات التي تحصل عليها هذه الوحدة في أثناء قيامها بدورها في عملية التفتيش، والتي تؤخذ في الحسبان عند منح الترقية لذلك يبدو هذا النظام فعالاً في الحفاظ على نزاهة إجراءات الترقية. ويتم تقييم وترقية القضاة في فرنسا كل سنتين من طرف رؤساء الهيئات القضائية بناء على أربعة معايير رئيسية وهي المهارات المهنية أو الوظيفة العامة والمهارات القضائية والتقنية وقدرات التنظيم والتسيير وأخيراً التزام الاحترافية⁽²⁾.

2- مصر: طبقاً للقانون المصري فإن الترقية تكون ضمن ضوابط معينة تتعلق بالتوفيق بين الأقدمية والكفاءة، إذ يكون اختيار قضاة المحاكم الابتدائية بطريق الترقية من بين أعضاء النيابة العامة على أساس الأقدمية من واقع أعمالهم وتقارير التفتيش عنهم، ويجوز الترقية للكفاية الممتازة لمن لم يحل دورهم في الترقية⁽³⁾، لبذل المزيد من الجهد، وحثهم على التسابق لتحقيق مستوى رفيع من الكفاية، وتكون الترقية بقرار من رئيس الجمهورية وبعد تاريخ الترقية من تاريخ موافقة أو أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى⁽⁴⁾.

3- لبنان: تحصل الترقية كل سنتين بحيث ينتقل القاضي في فئته درجة واحدة، وبحكم القانون ومن دون حاجة إلى استصدار مرسوم، وينحصر دور المجلس الأعلى للقضاء في اقتراح الترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية عند وجود شاغر في الفئة الثانية، وعلى ألا يؤدي ذلك إلى ترقية القاضي أكثر من درجة واحدة أما ترقية قضاة الدرجة الأولى من الفئة الثانية فتكون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء⁽⁵⁾.

(1) انتصار حسن عبد الله، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العراق، 2009، ص 139.

(2) سفيان عبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا، مرجع سابق، ص 78.

(3) المادة 49/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972 والمعدلة بموجب القانون 17/ لسنة 1976.

(4) المادة 44/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972 والمعدلة بموجب القانون 77/ لسنة 2019.

(5) المادة 21/ من نظام القضاة والمساعدين القضائيين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 8/ لسنة 1954.

وقد أثبتت التجربة أنّ ترقية القضاة في لبنان من قبل مجلس القضاء الأعلى لا تتم بالنظر إلى معايير الأقدمية أو الاستحقاق الشخصي فقط، ولكن على أساس العلاقات الخاصة والتوصيات، لذا فإنّ غياب نص قانوني يحدّد معايير واضحة، موضوعية وشفافة ترعى سير الحياة المهنية للقضاة قد أثار انتقادات العديد من القضاة⁽¹⁾.

4- العراق: جمع المشرع بين معيار الأقدمية والكفاءة إذ يرقى القاضي من صنف إلى آخر بناءً على طلب يتقدم به إلى وزارة العدل وبقرار من مجلس العدل⁽²⁾.

5- سورية: أخذ القانون السوري بترقيه القضاة وفق نظام الأقدمية إذ فرّق قانون السلطة القضائية بين الترقية المالية والترقية الوظيفية، فالترقية المالية تتم كل سنتين مرة واحدة على أساس نسبة من المرتب الشهري الأساسي الذي يستحقه القاضي.

أما الترقية الوظيفية وهي ما يهمننا في هذا البحث فتكون وفقاً لجدول تبشيري يضعه مجلس القضاء الأعلى يعلن عنه في النصف الأول من شهر حزيران من كل عام.

يرتب القضاة في وظائف متتابعة تكون الترقية لإحداها من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في القضاء أو النيابة، وقرر أن تُراعى بالنسبة إلى هذه الترقية عده ضمانات أهمها:

أ- إنابة وضع جداول ترفيع القضاة بمجلس القضاء الأعلى: وينظم المجلس جدولاً يبين فيه أسماء من يستحق الترفيع من القضاة⁽³⁾ المبينين في الفئات بناءً على اقتراح من وزير العدل⁽⁴⁾ ويبلغه إلى القضاة خلال النصف الأول من شهر حزيران من كل عام، وتنفذ قرارات الترفيع بمرسوم يوقعه وزير العدل⁽⁵⁾.

(1) مايا وهيب منصور وكارلوس يوسف داود، استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده، تقرير الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان 2010، ص31.

(2) انظر المادة 45/ والمادة 46/ قانون التنظيم القضائي العراقي /160/ لسنة 1979

(3) تضم جداول الترفيع القضاة من الدرجات الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة ويستثنى من القيد في جدول الترفيع قضاة الفئتين الثانية والثالثة.

(4) المادة 67/ من قانون السلطة القضائية.

(5) المادة 66/ من قانون السلطة القضائية السوري.

ج- **نظام الدرجات:** يخضع القضاة في وظيفتهم لنظام الدرجات، فيعينون في الدرجة الأخيرة إذا كانوا من خريجي المعهد القضائي أما إذا كانوا من المحامين فيعينون في الدرجة المعلن عنها، والتي تتناسب مع مدة ممارستهم لمهنة المحاماة، ثم يتقدمون تلقائياً إلى مرتبة أعلى كل سنتين.

ب- **حق الاعتراض:** لكل قاضٍ لم يرد اسمه في هذه الجداول أن يقدم اعتراضه إلى مجلس القضاء الأعلى خلال النصف الثاني من شهر حزيران، ويفصل مجلس القضاء الأعلى في هذه الاعتراضات خلال النصف الأول من شهر تموز بقرار قطعي لا يقبل أي طريق من طرق الطعن، ويحق للمجلس استطلاع رأي رؤساء كل منطقة قضائية بشأن القضاة العاملين.

ج- **الشفافية:** ينشر وزير العدل جداول الترفيع النهائية حسب الدرجات القضائية للقضاة في الجريدة الرسمية خلال النصف الثاني من شهر تموز⁽¹⁾.

د- **قرار الترفيع له أثر كاشف:** إن حق القاضي بالترفيع يبدأ من تاريخ انقضاء مدة السنتين المؤهلة للترفيع وصدور قرار مجلس القضاء الأعلى بذلك وإن تراخي الإدارة في إصدار صك الترفيع ليس من شأنه أن يؤثر في حقه المكتسب بحكم القانون، بحسبان أن المرسوم الذي يتضمن ترفيع القاضي إنما هو ذو أثر كاشف للحق وليس منشأً له، فيستحق القاضي راتبه بالمرتبة والدرجة بمجرد صدور قرار مجلس القضاء الأعلى بالترفيع طالما أن الحق بالترفيع قد تحصّن بصدور قرار مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

يحصل القاضي بعد الترفيع على علاوة مالية، ولكن ترقّيته لا تتزامن بالضرورة مع نقله إلى المنصب الذي يتوافق مع درجته بعد الترقية بل يرتبط ذلك بوجود شاغر، فقاضي الصلح مثلاً الذي ترفع إلى مرتبة قاضي بداية لا يكلف بمهام محكمة البداية إلا عند وجود نقص في القضاة البدائيين⁽³⁾.

(1) المادة/97/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض رقم /559/ أساس /1166/ تاريخ 2003/12/15 أشار إليه أحمد قدور المنصور، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض في ربع قرن، مرجع سابق، ص1322.

(3) المادة/99/ من قانون السلطة القضائية السوري.

وتلاحظ الباحثة أن ترفيع القضاة في سورية يقوم على أساس الأقدمية، وليس هناك من تمييز آخر بين القضاة مهما كانت مهامهم أو اختصاصهم أو خبرتهم، فهو لا يقوم على أساس الكفاءة، فالقانون لم يحدد معياراً موضوعياً للترقية والقضاة الذين يستثنون من الترفيع الدوري هم فقط القضاة الذين فرضت عليهم عقوبة تأخير الترفيع، ولا يوجد في النظام السوري ترقية على أساس الكفاءة الممتازة لمن لم يحل دورهم في الترقية، كما هو الحال في النظم الأخرى.

فمثلاً تقوم المحاكم عادة بتنظيم جداول بعدد الدعاوى المفصولة كل شهر، وترتب فيه المحاكم وأسماء القضاة بحسب عدد الدعاوى المنجزة، وقد يكون بعض القضاة مجتهدين في إصدار الأحكام، وقد يكون بعضهم متباطئين وبالرغم من ذلك فإن اجتهداهم لا يكون سبباً لنيلهم ترقية إضافية ولا يتقدمون في مراتبهم، ولكن قد ينالون ثناءً مكتوباً وعلنياً من وزير العدل من دون أية مكافآت مالية أو حوافز، ولقد انتقد بعض الفقه هذا الثناء الذي يوجهه وزير العدل للقضاة لكون وزير العدل لا يملك حق الثناء، لأنه لا يملك حق التأنيب⁽¹⁾.

الفرع الثاني

النقل

يُعرف النقل في فقه الوظيفة العامة بأنه⁽²⁾: سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة، تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات الموظف العام وخبراته ومؤهلاته على أفضل صورة ممكنة⁽³⁾.

شرعت سلطة نقل القضاة لتحقيق العديد من الأغراض، منها سدّ النقص في بعض المحاكم والنيابات، وإعادة توزيع الأعضاء عليها، بما يضمن حسن سير العمل فيها، وهي تخضع لقيد عام هو الغرض الذي شرعت من

(1) حصل في أيام الوحدة بين سورية ومصر أن أراد الرئيس جمال عبد الناصر تكريم رئيس محكمة النقض في الإقليم الشمالي "سورية" تقديراً لجهوده المبذولة في العمل، وحين وصل الثناء إلى القاضي رد بحاشية يقول فيها: "من يملك الثناء يملك العقاب، ولما كان السيد رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية عقاب السلطة القضائية فمن باب أولى ألا يملك صلاحية توجيه الثناء لها، السيد الرئيس يرجى طي ثنائكم هذا، وإلا سأضطر أسفاً إلى تحريك دعوى الحق العام بحقكم بجرم التدخل في أعمال السلطة القضائية" وقد تم حينها طي الثناء فعلاً.

(2) يعرف الفقيه "Laubadere" النقل بأنه: "تغيير العمل أو مكان الإقامة الذي تفرضه الإدارة على الموظف بإرادتها المنفردة".

(3) أشارت إليه انتصار حسن عبد الله، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 141142.

أجله السلطة في النقل، فإذا استهدف النقل غرضاً من أغراضه المشروعة التي ينبغي أن يحققها كان مشروعاً وإن اتجه إلى تحقيق أغراض أخرى غير مشروعة كان باطلاً ومعيباً⁽¹⁾.

فنقل القاضي من مكان إلى آخر قد يكون وسيلة للترهيب أو الترغيب، كما قد يكون عقوبة مقدمة ضد القاضي على قضاء قضاؤه⁽²⁾، فالمحاكم موزعة في جميع أنحاء البلدان، وهذه تختلف فيما بينها من حيث الطقس وأسباب العيش وكل حاجات القاضي وإقامة أسرته، ولو كان أمر النقل بيد السلطة التنفيذية لاستغلته بوصفه وسيلة للناكبة ببعض القضاة بنقلهم إلى أماكن نائية، أو وسيلة تقربها من بعضهم الآخر ممن يصادف هواها بإبقائهم في العاصمة أو المناطق القريبة، فيلجأ الجانب الأول منهم إلى الاستقالة، بينما يتمادى الجانب الثاني بالمحاباة وكلتا الحالتين مؤثرتان في استقلال القضاء⁽³⁾.

لذلك فإن نقل القضاة يجب أن يكون بيد السلطة القضائية فهي الأدرى بشؤون رجالها، وهي وحدها التي تملك نقل القضاة ضمن قواعد وضوابط محددة، وبما يضمن حسن سير العمل في المرفق القضائي ككل، واستقرار القضاة في وظائفهم وتوفير الاطمئنان لهم في عملهم⁽⁴⁾.

فإذا كان استقلال القاضي يرجع إلى حصانته التي تواجه كل عدوان ضد انتهاك حرمة هذا الاستقلال، فإن ضمانته الاستقرار هي من الدعائم التي تتمي روح القاضي في تأمين وظيفته، وبالنتيجة تبعد عنه شبح الاستهتار بحياته المهنية باتخاذ أي إجراء يهز هذا الاطمئنان⁽⁵⁾.

فحماية القاضي في أثناء أداء عمله تقتضي تجنب نقله إلى وظيفة أخرى، أو إلى مكان آخر غير المكان الذي يمارس فيه عمله، إلا لأسباب تقدرها الجهة القضائية التي يتبعها⁽⁶⁾.

وفي هذا الصدد أكدت توصيات المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين على أنه:

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 381.

(2) د. محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 381.

(3) د. محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 329.

(4) د. محمد باكير جمعة، المرجع نفسه، ص 384.

(5) La justice <<par ch.EISENHANN>> université d'Aix_Mareille 1961, presses université de France 1961.p51

(6) د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 163.

"ينبغي أن يكون تكليف القضاة للعمل في مواقع بعينها للمحاكم، ونقلهم إلى أماكن أخرى مستنداً إلى معايير موضوعية"⁽¹⁾.

لذلك اتجهت أغلب تشريعات العالم إلى تقرير حصانة القاضي من النقل كمبدأ عام، وهو مبدأ قصد به حماية القاضي في وظيفته التي يرتبط بها بمكانه الموجود فيه، بما يحقق له الاستقرار والاطمئنان للقيام بالدور المنوط به لتحقيق العدالة⁽²⁾، ووضعت هذه التشريعات أسساً لتنظيم نقل القضاة في بعض الحالات، كاستثناء على الأصل.

فالمشرع السوري تبني حصانة القاضي من النقل وقرنها بحصانة ضد العزل، وبين أن المقصود منها هو صيانة القاضي من النقل ثم أوضح أن النقل موضوع هذه الحصانة هو النقل من بلد إلى آخر أو من وظيفة محددة في مرسوم التعيين إلى وظيفة أخرى⁽³⁾، وأكد المشرع السوري أنه لا يجوز نقل القاضي إلى مركز أو وظيفة أدنى من المركز الذي يشغله⁽⁴⁾، إذ إنّ النقل إلى وظيفة أدنى سواء من الناحية المادية أو المعنوية ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعه.

كما وضع المشرع السوري حالات يجوز فيها النقل، كاستثناء على الأصل وتقييد للحصانة، إذ أناط بمجلس القضاء الأعلى مهام النقل، فالمبدأ العام أن مجلس القضاء الأعلى هو الجهة المخولة بنقل القاضي، وهو وحده الذي يملك حق النقل بالنسبة إلى جميع قضاة الحكم ومهما كانت درجة القاضي، أو فئته، سواء كان النقل من ملاك النيابة إلى ملاك قضاء الحكم أو العكس من ملاك الحكم إلى ملاك النيابة العامة وذلك وفق الاختصاص العام الممنوح له، أما قضاة النيابة العامة فيتم نقلهم من قبل وزير العدل فقط وبدون تدخل من مجلس القضاء الأعلى، نظراً إلى أنهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة ويرأسهم وزير العدل.

(1) المسار المهني للقضاة في لبنان على ضوء المعايير الدولية: الاختيار القضائي، التعيين والترقية والأمن الوظيفي، المفكرة القانونية، اللجنة الدولية للحقوقيين، 2017.

(2) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 381.

(3) المادة 92/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) المادة 84/ من قانون السلطة القضائية السوري، وهذه القاعدة مقررة في فقه القانون الإداري بالنسبة إلى لجميع الموظفين، وهي تنطبق من باب أولى على القضاة أيضاً.

أما الحالات التي يجوز فيها للمجلس نقل القضاة فهي كما حددتها المادة/93/ من قانون السلطة

القضائية فهي كالآتي:

1- قضاة النيابة العامة يجوز نقلهم في جميع الأحوال بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل⁽¹⁾، كون هؤلاء القضاة مرتبطين بقاعدة تسلسل السلطة، ويرأسهم وزير العدل ويلزمون بمعاملاتهم ومطالباتهم الخطية باتّباع الأوامر الخطية الصادرة إليهم من رؤسائهم⁽²⁾، وحتى في فرنسا فقضاة النيابة العامة قابلون للعزل والنقل، فيمكن نقل قضاة النيابة، نظرياً فقط، وذلك لفائدة مصالح العدالة ولكن المعمول به ومنذ فترة طويلة بفرنسا هو عدم نقل قضاة النيابة إلا إذا تعرضوا لعقوبات تأديبية أو بناء على طلبهم⁽³⁾.

2- معاونو قضاة الحكم، سواءً أكانوا في قضاء التحقيق أم في قضاء الصلح أو القضاء الشرع⁽⁴⁾ طالما يطلق عليهم هذه التسمية، مع العلم أن القاضي الذي يعين في أدنى الدرجات القضائية يسمى معاون قاضي ويكون من الدرجة الثانية في المرتبة الخامسة، ويجب عليه أن يقضي ست سنوات بهذه التسمية حتى يتم ترفيعه إلى قاضي ويصبح في المرتبة الرابعة والدرجة الثانية، وإن هؤلاء غير محصنين من النقل، إذ يجوز نقلهم في أي وقت من مكان إلى آخر حسب ما تقتضيه الضرورة والمصلحة العامة.

3- موافقة القاضي الخطية⁽⁵⁾: وهذه الموافقة يملئها منطق استقلال القضاء، بل هي علامة من علاماته ويقصد بها حماية القاضي من أي تدخل أو مساس، وحتى لا يكون النقل وسيلة تستخدم لمنع القاضي من نظر دعوى معينة أو بوصفه عقوبة على ما أصدره من أحكام أو ردود أفعال سياسية عليها⁽⁶⁾.

(1) المادة/83/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة/56/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) سفيان عبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا، مرجع سابق، ص82.

(4) المادة/93/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(5) إن التشريعات السابقة لقانون السلطة القضائية الحالي لم تكن تسمح بالنقل إلا بموافقة القاضي الخطية، حتى لو كان من أجل ترقية للمزيد انظر المادة/79/ من المرسوم التشريعي رقم/80/ لسنة 1947 والمادة/96/ من المرسوم الاشتراعي لسنة 1946.

(6) د. فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص325، وكذلك انتصار حسن عبد الله، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص142.

والجدير بالذكر أن الإعلان العالمي لاستقلال السلطة القضائية قد نصَّ في مادته الخامسة عشرة على أنه:

(باستثناء ما يخضع لنظام التناوب المنتظم لترقية القضاة، فإنه لا يتعين نقلهم من منصبهم أو وظيفتهم إلى وظيفة أخرى دون موافقتهم، ولكن عندما يكون هذا النقل وفقاً لصياغة سياسة موحدة، فإن عدم موافقة القاضي لا تحجب عملية النقل)⁽¹⁾.

لذلك اشترط المشرع السوري موافقة القاضي الخطية⁽²⁾ أو تقديمه طلب وموافقة مجلس القضاء الأعلى لنقله إلى ملاك آخر⁽³⁾، وكذلك فإن المشرع المصري حظر نقل فئة معينة من القضاة، وهم رؤساء دوائر محكمة استئناف القاهرة ومستشاروها، فلا يجوز نقلهم إلى محكمة أخرى إلا برضاها، وموافقة مجلس القضاء الأعلى⁽⁴⁾، ولقد حرص المشرع العراقي أيضاً على ضرورة موافقة القاضي التحريرية لنقله إلى وظيفة غير قضائية⁽⁵⁾، أما المشرع اللبناني فأجاز نقل القاضي بناء على موافقته إلى ملاك إحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى⁽⁶⁾.

4- مرور مدة زمنية على وجود القاضي في مركزه: وهو قاعدة تكفل استقرار القاضي في عمله، و تستهدف تحقيق العدالة التي تقتضي أن يحتفظ القاضي بمركزه مدة زمنية قبل نقله، لأن عدم استقراره في مركزه يشل فاعليته وقدرته على أداء عمله في تحقيق العدالة، وتعاقبُ عددٍ من القضاة على النظر في الدعوى يجعلهم غير محيطين بكافة وقائعها ووثائقها بشكل جيد، وحدّد القانون السوري هذه المدة بانقضاء ثلاث سنوات متتالية فأكثر في الوظيفة المحددة في مرسوم التعيين، عندما تقتضي الضرورة نقلهم.

(1) المادة 15/ من المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة، اللجنة الدولية لحقوقيين، دليل الممارسين، مرجع سابق، ص83.

(2) المادة 93/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادة 85/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) المادة 54/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم/46/ لسنة 1972 والمعدلة بموجب القانون/142/ لسنة 2006

(5) المادة 49/ من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم 160 لسنة 1979 المعدل

(6) المادة 148/ من المرسوم الإشتراعي 150/ 83 المتضمن قانون القضاء العدلي اللبناني.

إذ يجب توافر الشرطين معاً الذين حددتهما المادة المذكورة، وهما شرط المدة وشرط الضرورة والمصلحة للنقل وذلك من أجل الحرص على استقرار القضاة الوظيفي والمعيشي⁽¹⁾، أما المشرع المصري فقد حدد هذه المدة بخمس سنوات في محاكم القاهرة والإسكندرية والجيزة وبنها، وأربع سنوات في بعضها وسنتين في بعضها الآخر⁽²⁾.

5- **النقل ترفيعاً من فئة إلى أخرى:** وفي هذه الحالة لا حصانة ضد النقل، سواء كان النقل ضمن المراتب والدرجات القضائية أو النقل ضمن الفئات في المناطق القضائية، ولقد قسم قانون السلطة القضائية المناطق القضائية في سورية إلى أربع فئات تشمل الأولى محافظات دير الزور والحسكة والرققة، وتشمل الثانية محافظات درعا والسويداء وإدلب، وتضم الثالثة محافظات اللاذقية وطرطوس وحمص وحماة، أما الرابعة فتضم محافظة دمشق، وحلب وتجري التنقلات من منطقته إلى أخرى بحسب الترتيب السابق⁽³⁾.

6- **النقل تأديبياً:** يجوز نقل القاضي المحكوم عليه من مجلس القضاء الأعلى بعقوبة أشد من قطع الراتب، على أن يكون القصد من النقل هو العقوبة ولا يجوز أن يعد المكان المنقول إليه القاضي المعاقب بمنزلة ترقية أو تقدير⁽⁴⁾.

7- **النقل لوجود قرابة بين أعضاء المحكمة الواحدة:** لا يجوز أن يجتمع في محكمة واحدة قضاة حكم أو قضاة نيابة عامة تربطهم ببعضهم مصاهرة أو قرابة من الدرجة الرابعة فما دون، وإذا وقعت مصاهرة في أثناء وجود القاضيين في محكمة واحدة فعلى أحد الفريقين أن يقدم طلباً بنقله وإلا ينقل الصهر، والغاية من النقل هو ضمان حياد القاضي وعدم تأثير أحد الأعضاء في الآخر⁽⁵⁾.

(1) د. محمد جمعة باكير، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 383.

(2) المادة/59/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972.

(3) المادة/94/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) المادة/93/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(5) المادة/88/ من القانون نفسه.

ينظر مجلس القضاء الأعلى في مسائل النقل المقترحة من وزير العدل⁽¹⁾ وبعد أن يتأكد من وجود إحدى الحالات التي نص عليها القانون يصدر قراره مبرماً لا يخضع للطعن أمام جهة أخرى⁽²⁾، أما النقل إلى خارج ملاك القضاء فيصدر بمرسوم أو قرار من السلطات التي تمارس حق التعيين في الإدارة المنقول إليها القاضي ويقتصر دور المجلس في هذه الحالة على الموافقة أو الرفض بناءً على طلب القاضي⁽³⁾.

وتجدر بنا الإشارة إلى المبدأ الذي أقرته الهيئة العامة لمحكمة النقض وهو أن القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى بنقل القاضي من ملاك القضاء إلى ملاك آخر لا يشملها الانبرام، وأن قيام مجلس القضاء ووزير العدل بنقل قاضٍ من ملاك القضاء إلى ملاك إدارة قضايا الدولة يعدّ خارج عن إرادة المشرع وحكم القانون، ممّا يجعل القرارين معدومين والطعن فيهما غير مقيد بالموعد المنصوص عليه في المادة /53/ من قانون السلطة القضائية⁽⁴⁾.

ويبدو للباحثة أن حصانة النقل في سورية وهمية وإسمية، نظراً إلى كثرة الحالات التي أجاز فيها المشرع نقل القضاة، بحيث أصبحت هذه الحصانة هشة وقابلة للسلب، ومن هنا يأتي دور مجلس القضاء الأعلى في التقييد من هذه الحالات وعدم إجراء التنقلات إلا في حالة الضرورة ولمقتضيات المصلحة العامة، أو بناءً على طلب من القاضي لظروف خاصة يعود إلى المجلس تقديرها.

وبالرغم من أن المشرع قد حدد بداية شهر تموز موعداً لإجراء التنقلات القضائية، فلا يجوز إجراء تنقلات في غير هذا الميعاد باستثناء حالات الضرورة القصوى⁽⁵⁾ التي يعود إلى المجلس تقديرها، إلا أن الواقع يظهر كثرة التنقلات القضائية من دون وجود ضوابط، مما أدى إلى عرقلة سير العدالة وتأخير البتّ في الدعاوى نظراً إلى كثرة القضاة المتعاقبين في المحكمة لدراسة القضية الواحدة.

(1) المادة /1/ من القانون نفسه.

(2) المادة/85/ من القانون نفسه.

(3) المادة/83/ من القانون نفسه.

(4) قرار الهيئة العامة لمحكمة النقض رقم /125/ أساس/150/ تاريخ 1994/9/26، المبدأ / 1717/، أشار إليه مجموعة أحمد قدور المنصور، مجموعة الاجتهادات القضائية لتي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض في ربع قرن، مرجع سابق، ص1348.

(5) المادة /95/ من قانون السلطة القضائية السوري.

الفرع الثالث

الندب

القاعدة العامة هي التزام القاضي أو عضو النيابة العامة بالقيام بأعباء الوظيفة المعين فيها، وأنه لا يجوز الجمع بين الوظيفة القضائية ومهنة أخرى، أو أي عمل تبقي آخر يؤديه بالذات أو الواسطة، إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب⁽¹⁾، والاستثناء الذي يرد على ذلك هو الندب، فالندب طريقة لشغل الوظيفة، إلا أنه يتسم بالتأقبت، وقد يصدر القرار بندب القاضي للقيام بالوظيفة المنذب إليها طول الوقت تفرغاً وحتى في هذه الحالة الأخيرة لا ينتفي عن الندب طبيعته المؤقتة، ولو جدد للمرة أخرى⁽²⁾.

وانتداب القاضي إما أن يكون من محكمة إلى أخرى من طبقتها نفسها أو إلى طبقة أعلى، أو للعمل في النيابة مدة محددة، أو للقيام بأعمال قضائية أو قانونية غير عمله، أو إضافة إلى عمله، وقد يكون الندب للعمل في المحكمة نفسها⁽³⁾.

ولقد أجاز المشرع السوري ندب قضاة الحكم والنيابة لأعمال قضائية أو إدارية أو فنية غير عملهم أو بالإضافة إلى عملهم ويكون الندب بقرار من وزير العدل إذا كان القاضي المنتدب من قضاة النيابة أما إذا كان من قضاة الحكم فيجب أخذ موافقة مجلس القضاء الأعلى الذي يتولى وحده تحديد التعويض الذي يستحقه القاضي عن هذه الأعمال⁽⁴⁾، ولا بد من الإشارة إلى أن ندب القاضي ضمن المنطقة الاستثنائية الواحدة يكون

(1) المادة 78/ من القانون نفسه.

(2) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 385.

(3) عبد الباسط جمعي، مبادئ المرافعات في قانون المرافعات الجديد، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1980، ط2، القاهرة ص85،

(4) المادة 79/ من قانون السلطة القضائية السوري.

بقرار يصدر عن محكمة استئناف المنطقة بناء على اقتراح النيابة العامة لديها⁽¹⁾، ويبدو أن الغاية من ذلك هي عدم إشغال المجلس بكثرة طلبات النذب وتفرغه لمهامه الأساسية الأخرى.

إن ضمان حسن سير العمل وانتظامه يقتضي أن يخضع انتداب القضاة لضوابط تكفل استقلالهم فلا يكفي لانتدابهم مجرد موافقة المرجع القضائي الأعلى، إنما يجب منع أية عوامل يخضع لها القاضي تقصد ضميره القضائي أو تفقده اعتباره حتى لو كان ابتعاده عن وظيفته مؤقتاً⁽²⁾، لذا تتفق أغلب التشريعات بتحديد شروط معينة للانتداب لضمان استقلال القضاء وللحيلولة دون استخدام النذب وسيلة بيد السلطة التنفيذية للترغيب أو الانتفاع بمزايا مادية إضافية، ومن هذه الشروط:

1- أن يكون النذب مؤقتاً: أي محدداً بمدة معينة في السنة الواحدة، وفي حالة تجديدها يلزم موافقة مجلس القضاء الأعلى وبحدود الضرورة، فالنذب بطبيعته لا يجوز أن يكون مستمراً، ولقد حدّد المشرع السوري هذه المدة بثلاث سنوات عند النذب من بلد إلى آخر⁽³⁾، ويُلاحظ على المشرع المصري أنه جعل مدة النذب ستة أشهر قابلة للتجديد، وكذلك حدّد المشرع الفرنسي مدة النذب بثمانية أشهر غير قابلة للتجديد⁽⁴⁾، أما المشرع العراقي فحدّد المدة بثلاث سنوات قابلة للتجديد، وهي مدة طويلة بالمقارنة مع التشريعات الأخرى.

2- أن يكون النذب لوظيفة شاغرة: وبخلاف ذلك إذا كان صاحب الاختصاص الأصيل موجوداً ويمارس عمله فلا يجوز النذب، وتماشياً مع ذلك ذكر المشرع السوري حالات النذب:

أ- فقدان النصاب أو خلو إحدى المحاكم أو إحدى دوائر النيابة العامة أو التحقيق أو التنفيذ من قاضيهما لسبب من الأسباب وليس هناك من ينوب عنه.

(1) المادة/117/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) د. محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق، ص 163.

(3) الفقرة الثامنة من المادة /117/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) Article 3-1 Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature: Ils peuvent, en outre, être temporairement affectés dans ces juridictions pour exercer, pour une durée qui n'est pas renouvelable et qui ne peut excéder huit mois, les fonctions afférentes à un emploi vacant de leur grade.

ب- إكمال النصاب في محكمة النقض بنائب قضاة حكم ولو كان النائب خارج منطقتهم الاستثنائية⁽¹⁾.

ج- خلو المناطق والنواحي من قضاتها لأي سبب، فيقوم القاضي الشرعي بأعمال هؤلاء القضاة، ويقوم قضاة الصلح بأعمال القضاة الشرعيين في هذه الدوائر القضائية.

- **موافقة مجلس القضاء الأعلى:** وإذا كان النائب إلى خارج ملاك القضاء، يلزم أيضاً موافقة الجهة المنوب إليها وموافقة العضو المتعلق به النائب، ولكن النائب ليس حقاً للعضو المنتدب، بل تقتضيه المصلحة العامة من حيث مدى حاجة الجهة المنتدب إليها للعضو المنتدب، وطبيعة العمل المنتدب له ومدى ارتباطه بالعمل القضائي.

لذلك فإن المشرع السوري اشترط موافقة المجلس عند نوب قضاة الحكم خارج منطقتهم الاستثنائية، وكذلك أجاز نوب القضاة العدليين إلى ملاك القضاء الإداري بناء على طلب من رئيس مجلس الدولة⁽²⁾.

وكذلك فإن المشرع المصري أجاز لوزير العدل عند الضرورة أن ينتدب مؤقتاً للعمل في محكمة النقض أحد قضاة محاكم الاستئناف ممن تتوافر فيهم شروط التعيين في وظيفة مستشار بمحكمة النقض، بعد أخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة التابع لها والجمعية العامة لمحكمة النقض، وموافقة مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾.

وقد أكدت محكمة النقض المصرية أن: (دور مجلس القضاء الأعلى في شأن نوب القضاة وفقاً لنص المادة 62/ من قانون السلطة القضائية يقتصر على إبداء الرأي بالموافقة أو عدمها، فإن ما يصدر عنه في هذا الخصوص لا يعدّ من قبيل القرارات الإدارية النهائية ولا يتأتى طلب إلغاء قرار المجلس إلا من خلال مخاصمة قرار وزير العدل في هذا الشأن)⁽⁴⁾.

(1) الفقرة الأولى والثانية من المادة/117/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) الفقرة العاشرة من المادة/117/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادة/55/ من قانون السلطة القضائية المصري المعدلة بموجب القانون /142/ لسنة 2006

(4) الطعن /41/ لسنة 80/ جلسة 2012/2/28 المكتب الفني لمحكمة النقض المصرية قاعدة/3/ص 24.

وتجدر الإشارة إلى أن دور مجلس القضاء الأعلى في سورية ينحصر في منح الموافقة على نذب قضاة الحكم وتحديد التعويض الذي يستحقه القاضي قبل إصدار قرار نذبه من وزير العدل أما قضاة النيابة العامة فلا يعرض اقتراح نذبهم على المجلس.

4- عدم جواز نذب القضاة إلى وظيفة أدنى من فئتهم⁽¹⁾: لأن ذلك ينطوي على عقوبة مقنعة وفيه مساس بالاستقلال الفردي للقضاة وانتهاك لحقوقه.

وينتقد بعض الفقه نذب القضاة خارج الأجهزة القضائية فيرون أنه ينطوي على مخاطر، وعلى الأخص شغل القضاة عن رسالتهم القضائية، فنذب القضاة للعمل في الوزارات يؤدي إلى استمالة القضاة، وخاصة مع وجود مقابل مغرٍ للقضاة، مما يؤدي إلى تنافس بينهم للوصول إلى النذب في إحدى الوزارات والجهات الحكومية الأخرى، مما يؤثر في استقلال القضاء في مواجهه السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وترى الباحثة أن النذب إلى خارج ملاك القضاء قد يستخدم بصورة تعسفية لذا يقع على عاتق مجلس القضاء الأعلى تقدير الضرورة التي تحتم النذب إلى خارج ملاك القضاء بما لا يؤثر في حسن سير العمل وألا يمس النذب وقار وهيبة القضاة.

الفرع الرابع

منح الإجازات التي تزيد مدتها على الشهر

يجب على القاضي ألا يتغيب عن عمله بغير إذن مسبق من مرجعه المختص ما لم يكن الغياب لسبب قاهر، وعليه الحضور إلى مركز عمله ومغادرته في الأوقات المحددة في الدوام الرسمي بحيث يكون مثلاً للعاملين معه ومدعاة لاحترام الخصوم⁽³⁾، فلا يجوز للقاضي أن يتغيب عن مقر عمله قبل إعلام المرجع المرتبط

(1) المادة/84/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) طلعت يوسف خاطر، استقلال القضاء حق الإنسان في اللجوء إلى قضاء مستقل، مرجع سابق، ص157.

(3) المادة/26/ من مدونة السلوك القضائي الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى 227 تاريخ 2012./10/15

به، ولا أن ينقطع عن عمله لسبب غير ملجئ بدون إجازة، وإن إخلال القاضي بهذا الواجب يعرضه للتنبيه الكتابي وإذا تغيب بعد التنبيه يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾.

وإذا كان الأصل أن القاضي ينقطع أساساً لخدمة وظيفته ويكرس كل وقته لأداء مهامها، والقيام بالعمل المطلوب منه على أكمل وجه، فإن المشرع قرر للقاضي الحق في الحصول على إجازات. فكل قاض لا بد له من الراحة من عناء العمل لتجديد نشاطه كما أن ظروفه الصحية والاجتماعية قد تضطره لطلب الإجازة، فالمصلحة العامة تقتضي في كثير من الأحيان منح القاضي وقتاً للراحة، ليعود بعدها نشيطاً وكفوئاً لممارسة عمله.

تمنح إجازات قضاة النيابة من وزير العدل بصفته ممثلاً لوزارته⁽²⁾، أما إجازات قضاة الحكم ما دون الشهر فتمنح من رئيس مجلس القضاء الأعلى أو من وزير العدل بصفته النيابية، أما الإجازات التي تزيد على الشهر فتمنح من هيئة المجلس⁽³⁾.

لم ينظم قانون السلطة القضائية السوري إجازات القضاة السنوية، إنما أحال⁽⁴⁾ ذلك إلى قانون الموظفين الأساسي وتحديداً المادة/ 53/ منه، وبهذا يستفيد القضاة من الإجازات المنصوص عليها في القانون الأخير بالإضافة إلى العطل القضائية⁽⁵⁾.

ويمكن تقسيم الإجازات تبعاً للنظام القانوني الذي تخضع له إلى:

أولاً- الإجازات السنوية (الاعتيادية): حددها قانون الموظفين الأساسي بثلاثين يوماً تعطى مهما بلغت لمدة معينة غير متقطعة، وإذا لم يستفد القاضي منها فإنها تتراكم لمدة خمس سنوات، وتحسب الثلاثين يوماً كاملة عن السنة الأولى الأخيرة وتحسب خمسة عشر يوماً عن كل سنة من السنوات الأربعة الأسبق⁽⁶⁾.

(1) المادة/ 89/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة/ 1/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادة/ 67/ من القانون نفسه.

(4) المادة/ 120/ من القانون نفسه.

(5) المادة/ 121/ من من القانون نفسه.

(6) المادة/ 50/ من قانون الموظفين الأساسي رقم/ 135/ لسنة 1945.

ثانياً - الإجازات المرضية: قد يستند القاضي إجازاته الاعتيادية، لكن تمرّ به ظروف طارئة ينقطع فيها القاضي عن عمله لأسباب صحية أو أسباب تملّحها عليه الضرورات، فمن واجب المشرع أن يوفر العناية اللازمة للقاضي من خلال منحه إجازة إذا لحق به مرض يحول دون قيامه بعمله على الوجه المطلوب.

تكون الإجازات المرضية لمدة مجموعها ستة أشهر بحسبان كل ثلاث سنوات، ويكون منها ثلاثة أشهر بمرتب كامل والباقي بنصف مرتب، فإذا لم يستطع القاضي العودة إلى عمله بعد انقضاء الأشهر الستة جاز لمجلس القضاء الأعلى أن يرخّص له في امتداد الإجازة لمدة أخرى لا تتجاوز ستة أشهر بنصف مرتب أيضاً⁽¹⁾. كما تمنح القاضيات إجازة أمومة بكامل الراتب تمنح بالاستناد إلى شهادة طبية مصدقة أصولاً، يمكن أن تبدأ هذه الإجازة خلال الشهرين الأخيرين من الحمل، وتكون مدتها:

(120 يوماً عن الولادة الأولى، و90 يوماً عن الولادة الثانية، و75 يوماً عن الولادة الثالثة).

أما في مصر فالإجازات المرضية تكون لمدة مجموعها سنة بحسبان كل ثلاث سنوات بمرتب كامل، وإذا لم يستطع القاضي العودة إلى عمله بعد انقضاء السنة جاز لمجلس القضاء الأعلى أن يرخّص له في امتداد الإجازة لمدة سنة أخرى بثلاث أرباع المرتب⁽²⁾.

ثالثاً - الاستيداع (الإجازة بلا أجر): إذا استند القاضي مدد الإجازات المرضية قبل تمام شفائه، يمكن إحالته على الاستيداع إذا ثبت من تقرير اللجنة الطبية أنّ حالته قابلة للشفاء، ويعود تقرير الموافقة من عدمها إلى مجلس القضاء الأعلى.

وكذلك إذا وجدت أسباب أخرى غير صحية كـرغبة القاضي في السفر أو العمل خارج البلاد أو داخلها أو مرافقة الزوج، فاحترام العلاقة الزوجية والحفاظ على روابط الأسرة يقتضيان السماح لأحد الزوجين بمرافقة الآخر إذا رخص له بالسفر إلى الخارج، ومن أسباب الاستيداع غير الصحية الحالات المتعلقة برعاية الأطفال، إذ إن من واجبات الدولة حماية الأمومة والطفولة.

(1) المادة /122/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة /90/ من قانون السلطة القضائية المصري المعدلة بموجب القانون 35 لسنة 1984

فالاستيداع (الإجازة بلا أجاز) ⁽¹⁾ هو حالة انتقالية مؤقتة، يقصد منها منح الإدارة مدة معقولة للنظر في أمر موظف أُلْمِت به أحوال خاصة ⁽²⁾ فهو يقطع صلة الموظف بالوظيفة مع وضعه احتياطياً في ظل نظام خاص لاحتمال الحاجة إليه ⁽³⁾.

يحال القاضي على الاستيداع بمرسوم يوقعه وزير العدل ⁽⁴⁾ لمدة سنة على الأكثر قابلة للتجديد حتى خمس سنوات، ولا يتقاضى القاضي راتبه خلال هذه المدة، ولا تدخل مدة الاستيداع في حساب الخدمة الفعلية، وتعدّ وظيفته شاغرة إذا تجاوزت هذه المدة ثلاثة أشهر ⁽⁵⁾.

يعاد القاضي المحال على الاستيداع الى الوظيفة بناء على طلبه حال انتهاء مدة الاستيداع، وإلا يُمدّد الاستيداع في كل مرة تعادل مدة الاستيداع الأصلية، ويحق لمجلس القضاء الأعلى بناء على مقتضيات المصلحة استدعاء القاضي للعودة الى وظيفته أو وظيفة معادلة حال انتهاء مدة الاستيداع، وإذا رُفِض بدون عذر مشروع عُدَّ مستقبلاً ⁽⁶⁾.

يحق للقاضي بعد انتهاء مدة الاستيداع أن يعاد - بناء على طلبه - إلى أول وظيفة معادلة لوظيفته في ملاكه السابق، وعند عدم وجود شاغر في مرتبته ودرجته أو يخيّر بقبول وظيفة أدنى مع الاحتفاظ بحقه في التعيين لأول وظيفة تشغر في مرتبته ودرجته، أما في حالة الرفض فيمدد استيداعه وفقاً لما سبق ⁽⁷⁾.

تعد الوظيفة التي كان يشغلها القاضي المحال على الاستيداع شاغرة بعد مرور ثلاثة أشهر على بدء الاستيداع ⁽⁸⁾، ويوقف راتبه طوال مدة الاستيداع بدءاً من اليوم التالي لتاريخ تبليغه صك الإحالة على الاستيداع،

(1) استخدم مصطلح (الاستيداع) في قانون الموظفين الأساسي واستعيض عنه بمصطلح (الإجازة بلا أجاز) في قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لسنة 2004.

(2) د. عبد الله طلبة، الاستيداع، مقال منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، رئاسة الجمهورية العربية السورية، دمشق، مجلد 2، ط 1، 2011، 239.

(3) عصمت عبد المجيد بكر دار، مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، دار الكتب العلمية، بيروت، 2010، ص 518.

(4) المادة 67/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(5) المادة 77/ من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لسنة 1945 .

(6) المادة 78/ من القانون نفسه.

(7) المادة 79/ من القانون نفسه.

(8) المادة 72/ من القانون نفسه.

كما يفقد حقه في التدرج أو الترقية طوال هذه المدة التي تسقط من حساب خدمته الفعلية، ولا تدخل في حساب راتبه التقاعدي.

وترى الباحثة أن إناطة صلاحية منح الإجازات - التي تزيد مدتها على الشهر وتمديد الإجازات المرضية- بمجلس القضاء الأعلى الغاية منها تمكين المجلس من تقدير عدم تعارض هذه الإجازات مع المصلحة العامة، فالقضاء هو المؤتمن على أمن البلاد وحريات الناس وحقوقهم، لذلك فإنّ منح الإجازات الطويلة يكون في حالات الضرورة التي يعود إلى مجلس القضاء الأعلى تقديرها بما لا يعرقل سير العمل.

المطلب الثالث

إنهاء خدمة القاضي بغير الطريق التأديبي

يشمل الاستقلال الشخصي للقضاة مجموعة من العوامل التي تساعد على ضمان أن القاضي يعمل بعيداً عن تأثير أي مصادر خارجية، ويقتضي ذلك توفير أكبر قدر من الاستقرار والطمأنينة للقضاة وتهيئة المناخ المناسب الذي يمكنهم من أداء رسالتهم الجليلة على أكمل وأتم صورة.

من أهم هذه العوامل توفير مدة ولاية مضمونة له، وتحقيق الأمن الوظيفي، بحيث لا يجوز إنهاء خدمته إلا لأسباب معينة على سبيل الحصر يتولى مجلس القضاء الأعلى التحقق من توافرها طبقاً لما ينص عليه القانون.

وقد بينت الموائيق الدولية أسباب إنهاء خدمة القاضي، إذ نصّت على أنه: (يتعين تحديد حالات انقطاع القاضي عن ممارسة عمله بصورة دائمة عن طريق الاستقالة أو الشهادات الطبية المتعلقة بعدم اللياقة البدنية أو القيود المرتبطة بالسن أو الإقالة المحددة في ضوء الإجراءات التأديبية)⁽¹⁾

وسنبين في هذا المطلب حالات انتهاء خدمة القاضي التي يبحثها المجلس، فيما خلا حالة العزل التي سنبحثها في موضع لاحق من بحثنا.

الفرع الأول

إحالة القاضي على التقاعد

التقاعد حالة تنتهي فيها خدمة القاضي لبلوغه سناً معينة وفق النظم المعمول بها، فيستحق معاشاً تقاعدياً، إضافة إلى حقوقه المالية الأخرى كافة.

إن من أهم أسس الاستقلال القضائي تأمين مدة ولاية مضمونة للقاضي، لحمايته من أي تدخل خارجي أو داخلي بشكل عشوائي، لذلك لا يجوز حرمان القاضي من حقه في التقاعد⁽²⁾ أو تعديل سن التقاعد ومعياره

(1) الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، المادة/6/ فقرة 3/ المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة دليل الممارسين، مرجع سابق، ص157.

(2) المادة 13/ من الميثاق العالمي للقضاة.

بتشريع ذي أثر رجعي⁽¹⁾، ولقد أكدت على ذلك المواثيق الدولية ومن ذلك ما نصت عليه المادة/11/ المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية⁽²⁾:

(يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم واستقلالهم وأمنهم وحصولهم على أجر ملائم وشروط خدمتهم ومعاشهم التقاعدي وسن تقاعدهم).

لذلك أناطت القوانين المنظمة للسلطة القضائية أمر إحالة القضاة على التقاعد بالمجالس القضائية وذلك حتى تغل يد السلطة التنفيذية عن ممارسة هذه الصلاحية، وتفاوتت هذه التشريعات في تحديد السن الموجب للإحالة على التقاعد، فتحرص بعض الدول على إبقاء القضاة في مناصبهم ما أمكن للاستفادة من الخبرة العميقة التي تزداد بطول مدة العمل القضائي اتساعاً ونضجاً وهي في نهجها لتحقيق هذه الغاية تسلك أحد سبيلين:

أولاً- عدم تحديد سن التقاعد للقضاة واستمرارهم في العمل طالما استطاعوا وهو أسلوب مطبق في المملكة المتحدة (بريطانيا)، وألمانيا، والمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية⁽³⁾.

ثانياً- تحديد التقاعد بسن يغلب فيها الرغبة في اعتزال العمل، وهو أسلوب مطبق في:

أ- النظم القضائية المقارن بها:

في فرنسا يكون الحد الأدنى لسن تقاعد القضاة هو خمسة وستون عاماً⁽⁴⁾، أما القضاة الذين يشغلون مناصب كالرئيس الأول والنائب العام لمحكمة النقض، فسن تقاعدهم هو ثمانية وستون عاماً، ولقد رفع قانون السلطة

(1) المادة 8/ من الميثاق العالمي للقضاة.

(2) المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها المؤتمر السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو 1985، والمعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (32/40) تاريخ 1985/11/29.

(3) د. محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 362.

(4) [Article 76: Modifié par Loi n°84-833 du 13 septembre 1984 - art.\(1\) JORF 14 septembre 1984:](#)

Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'Etat, la limite d'âge pour les magistrats de l'ordre judiciaire est fixée à soixante-cinq ans. Toutefois, est fixée à soixante-huit ans la limite d'âge des magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation.

القضائية المصري سن التقاعد إلى سبعين عاماً ميلادية، أما العراق فحدد السن بإكمال القاضي الثالثة والستين من عمره⁽¹⁾، وفي لبنان: يكون التقاعد إلزامياً عند بلوغ الثامنة والستين⁽²⁾.

ب- النظام القضائي السوري: نص المشرع في المادة (67/ب) من قانون السلطة القضائية السوري على أن مجلس القضاء الأعلى هو الجهة الوحيدة المختصة بإحالة القضاة على التقاعد حال بلوغهم السن القانونية أما سن التقاعد المنصوص عنها في قانون السلطة القضائية وفق المادة /101/ قبل تعديلها فتكون عند إكمال القضاة سن الستين من عمرهم، ولا يجوز تمديد خدمتهم ولا حرمانهم من التقاعد لأي سبب، وقد تم تعديل هذه المادة مرتين، فكان التعديل الأول بالقانون رقم /4/ تاريخ 2/1/1995 وفيه جعل سن التقاعد /65/ سنة شمسية ثم كان التعديل الثاني بالقانون رقم /64/ تاريخ 7/12/2006، وفيه تقرّر أن إحالة القضاة للتقاعد يكون حكماً عند إتمامهم سبعين سنة شمسية حكماً، ولا يجوز تمديد خدمتهم أو حرمانهم من التقاعد لأي سبب، إلا إذا وجد مجلس القضاء الأعلى أن القاضي الذي أتم الخامسة والستين أو بعدها غير قادر على الإيفاء بموجبات الوظيفة القضائية ويتم إنهاء الخدمة في هذه الحالة بمرسوم وتصفّى حقوق القاضي وفق القوانين النافذة، ويكون القيد المدني المعتمد في حساب تاريخ إحالة القاضي على التقاعد هو القيد الذي دخل فيه إلى القضاء، أي القيد المبرز في أثناء التعيين⁽³⁾ ولا يعتد بأي تصحيح لاحق يتم على تاريخ الولادة بموجب حكم للاستفادة من مدة أكثر للخدمة، ويجب أن يبلغ القاضي السن المقررة قانوناً لبلوغه سند التقاعد باليوم والشهر، وإن أي قرار إحالة إلى التقاعد قبل بلوغه هذا السن يكون محلاً للإلغاء⁽⁴⁾.

(1) المادة/42/ من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم/160/ لسنة 1979.

(2) للمزيد انظر المفكرة القانونية، المسار المهني للقضاة في لبنان على ضوء المعايير الدولية: الاختيار القضائي، التعيين والترقية والأمن الوظيفي، اللجنة الدولية للحقوقيين، 2017، ص 11.

(3) المبدأ/4661/ الذي أقرته الهيئة العامة لمحكمة النقض، دعوى أساس/170/ قرار /38/ تاريخ 2002/2/18، أشار إليه أحمد قدور المنصور، مجموعة القواعد التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض في ربع قرن، مرجع سابق، ص 1310.

(4) المبدأ/8661/ الذي أقرته الهيئة العامة لمحكمة النقض، دعوى أساس/908/ قرار /50/ تاريخ 2004/2/29، أشار إليه أحمد قدور المنصور، المرجع نفسه، ص 1314.

أما راتب القاضي المتقاعد فيسوّى على أساس آخر مرتب كان يتقاضاه⁽¹⁾، وإذا كان القاضي ممن مارسوا مهنة المحاماة قبل الالتحاق بالقضاء تحسب مدة الممارسة في حساب التقاعد بشرط أن يدفع عنها العائدات التقاعدية، على أن ألا تقل خدمته في القضاء عن خمس عشرة سنة كاملة، مالم يحل دون إتمامها المرض أو الوفاة⁽²⁾، فإذا لم يستطع القاضي بسبب المرض مباشرة العمل بعد انقضاء الإجازات المقررة له يحال إلى التقاعد قبل بلوغه السن الحكمي بطلب من وزير العدل وموافقة المجلس، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى في قراره أن يزيد على خدمة القاضي المحسوبة في التقاعد أو التعويض بصفة استثنائية على ألا تجاوز هذه المدة الإضافية مدة الخدمة ولا المدة المقررة الباقية لبلوغ السن المقررة للإحالة على التقاعد⁽³⁾.

ولقد جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون 2006/64 الذي رفع سن التقاعد ما يأتي:

(إن الجسم القضائي ما يزال يعاني حالياً من نزف مستمر في عدد مستشاري محاكم الاستئناف ومحكمة النقض ومردّه إلى انتهاء خدمة هؤلاء المستشارين عند إكمالهم سن الخامسة والستين الأمر الذي ساهم في تفاقم مشكلة أمد التقاضي الناجمة عن واقع عدم التناسب بين عدد الدعاوى الذي هو إلى ازدياد مع عدد القضاة الذي هو إلى تناقص؛ إزاء ذلك ولأن العدالة المتأخرة هي عدالة منقوصة كان لا بد من رفع سن إحالة القضاة على التقاعد..... وإن هذا الحل يحافظ في الوقت ذاته على قضاة أكفاء، نضجت خبرتهم وتمرسوا في العمل القضائي، وما زالوا قادرين مع زملائهم الآخرين، على ضمان حقوق الناس وحرياتهم)

وجاء أيضاً في المذكرة الإيضاحية أنّ هذا التعديل مقترن بضمانتين:

(الضمانة الأولى: هي تقرير أحقية القاضي الذي يستقيل عند إكمال الخامسة والستين أو بعد تجاوزها، في أن يستفيد جزئياً من اللصيقة القضائية⁽⁴⁾)، شأن القاضي الذي يحال على التقاعد عند بلوغه السن القانونية، تشجيعاً له على الاستقالة في حال وجد أنه لم يعد قادراً على الإيفاء بموجبات الوظيفة القضائية.

(1) المادة/102/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة/103/ من القانون نفسه.

(3) انظر المادة (123 - 124) من القانون نفسه.

(4) اللصيقة القضائية: هي طابع مالي يوضع على الوثائق والأوراق التي تقدم إلى سائر الجهات القضائية وهي بالإضافة إلى المعونات والهبات التي تقدمها الدولة مصدر لإيراد صندوق مشترك لقضاة الحكم والنيابة العامة وقضاة مجلس الدولة والقضاة العسكريين وأعضاء المحكمة الدستورية العليا والمحامين العاميين للمزيد انظر القانون رقم 21/ لسنة 2016 .

الضمانة الثانية: هي إعطاء المجلس الأعلى الحق في إنهاء خدمة القاضي عند إكمال الخامسة والستين أو بعد تجاوزها في حال وجد المجلس أنه لم يعد قادراً على الإيفاء بموجبات الوظيفة مع تقرير أحقية القاضي في هذه الحال من الاستفادة أيضاً من اللصيقة جزئياً على النحو الذي سبق بيانه⁽¹⁾.

ومنذ صدور التعديلات⁽²⁾ - التي أجازت تمديد خدمة القاضي بمرسوم بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى وموافقة القاضي كتقييد على الأصل، وهو إحالة القاضي على التقاعد عند بلوغ سن الخامسة والستين - كان اجتهاد الهيئة العامة لمحكمة النقض يؤكد أنّ هذا التمديد أمر جوازي واختياري فجاء في حيثيات أحد أحكامها:

(من حيث إن مجلس القضاء الأعلى يتولى إدارة شؤون القضاء والإشراف على استقلال القضاء على الوجه المقرر في المادة/67/ من قانون السلطة القضائية، ومن حيث إن الأصل هو إحالة القضاة حكماً على التقاعد عند إكمالهم ستين سنة عملاً بالمادة/101/ من قانون السلطة القضائية صدر المرسوم التشريعي رقم /33/ تاريخ 1980/7/2 مقيداً هذا الأصل بأن أجاز تمديد خدمة القاضي حتى إكمال سن الخامسة والستين بمرسوم بناء على اقتراح مجلس القضاء الأعلى وموافقة القاضي، بمعنى أن تمديد الخدمة هو أمر جوازي واختياري ومن حيث إنه إذا كان مجلس القضاء الأعلى قد اقترح تمديد خدمة بعض القضاة، ولم يقترح تمديد خدمة المدعين بمقتضى سلطته التقديرية وصلاحياته في إدارة شؤون القضاة والقضاء فإنما يكون قد مارس حق التقدير الذي عقده له القانون وبالتالي لا معقب عليه في ذلك ما دام المدعون لم يتصدوا لإثبات انطواء هذا القرار الإداري على تعسف في استعمال السلطة، ذلك أن قرارات مجلس القضاء الأعلى الصادرة في الشأن مدار البحث لئن كانت خاضعة للرقابة القضائية في مجال الانحراف بالسلطة، إلا أن هذه الرقابة هي رقابة مشروعية).

(1) أشار إليها د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 396-39.

(2) كانت سن التقاعد للقاضي محددة ببلوغه ستين سنة شمسية ثم صدر القانون رقم / 23 / تاريخ 1980/7/2 الذي أجاز تمديد خدمة القاضي حتى سن الخامسة والستين ميلادية.

فالهيئة العامة لمحكمة النقض كما بينا سابقاً هي مرجع للطعن في قرارات المجلس المتعلقة بأي شأن من شؤون القضاة ويلاحظ بأن هذا الحكم وصف قرار المجلس بالقرار الإداري ومحصّه من ناحية المشروعية واستطراداً أكدّ الحكم المذكور بأن:

(المرسوم التشريعي رقم 33/ لعام 1980 الذي أجاز للسلطات المختصة تمديد خدمة القضاة عند بلوغهم سن التقاعد لم يوجب تسبیب القرارات الإدارية التي تصدر في هذا الصدد الأمر الذي يستدعي إعمال القواعد العامة في القانون الإداري، ومن حيث إن الأصل في القانون الإداري هو سلامة القرارات الإدارية غير المسببة وإنها تقوم على سبب صحيح يبررها إذا لم يشترط القانون ذكر السبب إذ يصبح التسبب عندئذ شكلياً للقرار الإداري وتقريباً على ذلك، إن هذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المذكور هي أسباب غير مشروعة ولا تمت إلى المصلحة العامة بصلة، جرياً على ما مضى عليه اجتهاد القضاء الإداري المقارن)⁽¹⁾.

وتؤيد الباحثة هذا التعديل لأهميته في دعم الجهاز القضائي وزيادة الكوادر وتقصير أمد التقاضي وتخفيف العبء عن القضاة، وترى أن هذا التعديل قد حقق نتائجه في زيادة عدد القضاة في أعلى درجات السلم القضائي، ولكن يُثار التساؤل حول المعيار المعتمد الذي بموجبه سيقدر مجلس القضاء عدم مقدرة القاضي على الإيفاء بموجبات وظيفته، والواقع أنه لا يوجد معيار منضبط لذلك، فكان حرياً على المشرع أن يضع بعض المعايير كأن يكون المعيار هو الحالة الصحية المثبتة بموجب تقارير طبية مصدقة.

(1) المبدأ 1670/ الذي أقرته الهيئة العامة لمحكمة النقض أساساً 85/ قرار 31/ تاريخ 1983/12/19 أشار إليه أحمد قدور المنصور، مرجع سابق ص 1315-1316.

الفرع الثاني

الاستقالة

هي إحدى الطرق التي يمكن للقاضي من خلالها أن يختار إنهاء خدمته بإرادته المحضة في الوقت الذي يراه مناسباً، والأصل أن رغبة الشخص في ترك عمله بصفة نهائية تعدّ من الحقوق الإنسانية المعترف بها في كل الدول المتحضرة، ومن ثم لا يجوز إجبار الشخص في الظروف العادية على الاستمرار في عمل لا يريده، وإلا كان ذلك نوعاً من السخرة تجاوزته الدول المتحضرة منذ زمن طويل⁽¹⁾.

لكن ثمة مصلحتان تحكمان فكرة الاستقالة في مفهوم الوظيفة العامة وبالأخص في مفهوم وظيفة القضاء، وهما مصلحة القاضي في ترك العمل من جهة، والمصلحة العامة من جهة ثانية، فحق القاضي في الاستقالة يستلزم ألا يترتب على استخدام هذا الحق الإضرار بالمصالح العامة التي يخشى تعطيلها من جراء ترك العمل المفاجئ قبل أن تستعد الإدارة لتوفير البدائل التي تكفل استمرار العمل بالكفاءة ذاتها.

فقد استقر الفقه والقضاء على أن ضرورات الحرص على السير المنتظم للمرافق العامة، توجب على القاضي أن يستمر في العمل - على الرغم من تقديم استقالته - حتى يتم البتّ في أمر الاستقالة من الجهة المختصة، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية، فاستقالة القاضي لا تنتج آثارها بمجرد تقديمها، بل لا بد من صدور قرار صريح بقبولها أو على الأقل قرار ضمني بعدم رفض الاستقالة، وفي جميع هذه الأحوال يظل القاضي ملتزماً بكافة واجبات الوظيفة، خصوصاً عدم الانقطاع عن العمل إلا لعذر تقبله الإدارة⁽²⁾.

(1) د.مازن فارس رشيد، إدارة الموارد البشرية، الأسس النظرية والتطبيقات العملية في المملكة العربية السعودية، مكتبة العبيكان، الرياض، 2009، ط3، ص1089.

(2) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، الناشر المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص120.

ومن ثم يأتي دور مجلس القضاء الأعلى في دراسة طلب الاستقالة وأسبابه والتوفيق بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة، ثم يصدر قراره بقبول هذا الطلب أو رفضه، وتحديد التعويضات المستحقة للعضو المستقيل⁽¹⁾.

وبالعودة إلى قانون الموظفين الأساسي - لكونه القانون الذي يسري على شؤون القضاة الوظيفية فيما لم يرد عليه نص في قانون السلطة القضائية - نجده قد عرف الاستقالة بأنها:

تقديم الموظف طلباً خطياً الى مرجعه بإعفائه من الخدمة، وصدر مرسوم أو قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بقبول هذا الطلب، وعلى هذه السلطة في ميعاد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ وصول الطلب إليها قبول هذا الطلب أو رفضه تبعاً لمقتضيات المصلحة وبواعث الاستقالة، كما يجوز للإدارة في أحوال الحرب والطوارئ والنكبات ألا تقبل الاستقالة، ويجوز تجديد طلب الاستقالة إذا بين الموظف أسباب إصراره عليها، فإذا قنعت الإدارة بمعذرته التي تمنعه من مواصلة العمل قبلت الاستقالة⁽²⁾.

وبحسبان أن مجلس القضاء الأعلى هو الجهة المختصة بتعيين القضاة فهو المختص أيضاً بقبول استقالتهم بعد تقديم الطلب إلى وزير العدل وبيت المجلس في الطلب خلال مهلة ستة أشهر، ثم يصدر مرسوماً بقبول الاستقالة يوقع عليه الوزير.

والجدير بالذكر أن قانون السلطة القضائية لم يحدد أثر قبول الاستقالة - كما فعل المشرع المصري إذ سحب أثر القبول إلى تاريخ تقديمها لوزير العدل إذا لم تكن مقترنة بقيد أو معلقة على شرط-⁽³⁾ لذلك نرجع إلى الأصل العام وهو سريان القرار الإداري بأثر مباشر وترتيب آثاره بالنسبة إلى المستقبل، ولا يترتب على استقالة القاضي سقوط حقه في التقاعد، أو التعويض، وفي هذه الحالة يسوّى تقاعد أو تعويض القاضي على أساس آخر مرتب كان يتقاضاه⁽⁴⁾.

(1) المادة 67/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة 80/ من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لسنة 1945.

(3) المادة 70/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972.

(4) المادة 102/ من قانون السلطة القضائية السوري.

ولقد أوضح اجتهاد محكمة النقض السورية أنّ (مجرد تقديم الاستقالة لا أثر له ما لم تقبل جهة الادارة ذلك بمرسوم فيتعين اعتبار استقالته سارية اعتباراً من تاريخ تبلغه المرسوم بقبولها ويستحق القاضي رواتبه عن هذه الفترة)⁽¹⁾.

كما يجوز إعادة القاضي المستقيل إلى الخدمة إذا توافرت فيه شروط التعيين وتدخل عندئذ خدماته السابقة في حساب الخدمات المؤهلة للتقاعد.

وتجدر الإشارة إلى أن اجتهاد الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية أكد أنه إذا تقدم القاضي باستقالته في أثناء المحاكمة التأديبية فأن الدعوى المسلكية تنتهي باستقالة القاضي وتعدّ منتهية⁽²⁾.

أما في لبنان فيقدم الطلب إلى وزير العدل، ويتم تحويل الطلب إلى مجلس القضاء ومن ثم يصدر مرسوم بقبول الاستقالة موقع من وزير العدل والمال ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

وفي مصر⁽³⁾ وزير العدل هو المختص وحده بإصدار القرار بقبول الاستقالة المقدمة من القاضي أو عضو النيابة العامة، وتنتج الاستقالة آثارها من تاريخ تقديمها إذا كانت غير مقترنة بقيد أو معلقة على شرط ولو أرسل الطلب بتاريخ لاحق إلى وزير العدل، فقانون السلطة القضائية لم يستلزم تقديمها في مقر وزارة العدل أو إلى الوزير شخصياً⁽⁴⁾.

وترى الباحثة أهمية الدور الممنوح لمجلس القضاء الأعلى لجهة دراسة طلبات الاستقالة وتمحيصها لجهة الموازنة بين مصلحة مقدم الطلب والمصلحة العامة، ولجهة ضمان الاستقلال الشخصي للقاضي، وأنه تقدم بالطلب بحرّ إرادته من دون التعرض لضغط من جهة معينة.

(1) قرار 24/20/ أساس لسنة 1987، منشور في مجلة المحامون عدد 11/ لسنة 1987، نقابة محامي دمشق، سورية.
 (2) المبدأ 1657/ محكمة النقض، الهيئة العامة، أساس 4/ قرار 23/ تاريخ 1978/7/31، أشار إليه أحمد قدور المنصور، مجموعة القواعد القانونية التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض خلال ربع قرن، مرجع سابق، ص 1304.
 (3) المادة 70/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972 وتعديلاته.
 (4) الحكم رقم 25/ لسنة 69 ق، محكمة النقض المصرية، طلبات رجال القضاء، المكتب الفني، مدني، ج 1، سنة 51، ص 92، متوافر على الموقع الإلكتروني بوابة مصر للقانون والقضاء، <https://www.laweg.net/>

المبحث الثاني

الاختصاصات الرقابية لمجلس القضاء الأعلى

عرّف أستاذ الإدارة العامة الأمريكي الشهير مارشال ديموك الرقابة بأنها: (الطريقة أو الوسيلة التي يمكن للقيادة أو الرئاسة الإدارية أن تعرف وتحدد بها أن الأهداف قد تحققت على أكمل وجه وبكفاية وفي الوقت المناسب والمحدد لها) ⁽¹⁾.

فالرقابة هي مطابقة ما يتم من العمل، وأن يكون مطابقاً للغاية التي يراد تحقيقها، وتهدف الرقابة إلى إظهار نقاط الضعف والأخطاء في التنفيذ بقصد معالجة هذه الأخطاء ومنع تكرار حدوثها فهي لا تشمل الأفعال فقط، بل تشمل الأفراد والمواقف التي تحدث في المؤسسة.

أما الرقابة التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى فهي رقابة على القضاة والكشف عن الانحرافات في سلوكهم وفرض العقوبات التأديبية الرادعة بحقهم لضمان انضباطهم كما يمارس المجلس اختصاصات من شأنها ضمان تحقيق غاية المشرع الدستوري من إنشائه، ألا وهي ضمان استقلال القضاء علاوة على أهداف إصلاح المؤسسة القضائية التي أكدت عليها كثير من المؤتمرات القضائية المحلية.

(1) أشارت إليه يوسف آمال، الرقابة التنظيمية ودورها في تحسن أداء العمال، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجزائر، بسكرة، 2016، ص 17.

المطلب الأول

المساءلة التأديبية للقضاة

يتمتع القضاة من حيث المبدأ بحماية ضد الإجراءات التأديبية منعاً من تطاول الخصوم عليهم بالشكاوى الكيدية، ومنعاً للسلطة التنفيذية من اتخاذ الإجراءات التعسفية ضدهم، تمكيناً لهم من تحقيق رسالتهم في أداء العدالة بحياد واستقلال⁽¹⁾.

ونقضي هذه الحماية أنه لا يجوز مطلقاً أن يتعرض القاضي للمساءلة التأديبية بسبب الخطأ في أحكامه أو اجتهاداته، فالقاضي يتمتع باستقلال تام في قراراته يخوله أن يجتهد وفقاً لما يمليه عليه ضميره من دون أن يخضع في ذلك لأية محاسبة من أي جهة كانت فاستقلال القضاء لا يسوغ لأي سلطة أن تحاسب القاضي على أخطائه أو أن تطلب منه تقديم الحساب على أي قرار أصدره، ولكن إذا ارتكب القاضي عملاً يشكل جرمًا مسلكياً فإن مساءلته عن هذا تتم من قبل جهة قضائية حصراً.

فوجود هذه الحصانة لا يعني عدم جواز محاكمة القاضي تأديبياً على أفعال التقصير والإهمال الواقع منه، إنما يعني إحاطة القاضي بالضمانات اللازمة التي تمنع الكيد له والنيل منه بسبب أحكامه حمايةً لاستقلاله وحرصاً على منعته وحياده، وحفاظاً على صرح القضاء الشامخ من افتراءات الخصوم ومكائدهم.

تقوم المسؤولية التأديبية للقضاة بصفة عامة على فكرة الخطأ الذي يمثل انحرافاً في السلوك، ويقاس هذا الانحراف بمعيار موضوعي، ولكن مسؤولية القضاة تأديبياً تقوم على أساس أرقى قواعد السلوك والفضائل لأن جلال وظيفة القضاء وسمو رسالته يقتضي من غير شك شدة المساءلة وعسر الحساب ولأن رجال القضاء ينبغي أن يأخذوا أنفسهم بأوفى الفضائل التي يبتعدون بها عن مواطن الشبهات⁽²⁾.

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 403.

(2) د. محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 404.

يقوم النظام التأديبي الموجب لمسؤولية القاضي أمام المجلس على ثلاثة أركان وهي المخالفة والدعوى والعقوبة وسنبينها بشكل مفصل فيما يأتي:

الفرع الأول

المخالفة التأديبية

أطلق الفقه على الخطأ الذي يستوجب المساءلة السلوكية للقاضي مدلول المخالفة التأديبية، إلا أن أغلب التشريعات المنظمة لسلوك القضاء لم تضع تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية التي تستوجب مسؤولية القاضي أمام المجلس، إذ إن هذه التشريعات تكتفي بسرد الواجبات المفروضة على القاضي، ثم تأتي على ذكر الإجراءات التأديبية والعقوبات المقررة نتيجة لما يبدر عن القاضي من تصرفات تنتهك قواعد وأصول مهنة القضاء، والتي من بينها الخروج عن الواجبات المذكورة آنفاً.

لذلك اتجه الفقه إلى تعريف المخالفة التأديبية (المخالفة السلوكية) بأنها: السلوك الذي يسلكه القاضي، وفي أي وقت كان، سواء أثناء عمله القضائي أو خارج أوقات مكان العمل ويكون هذا السلوك بصورة فعل إيجابي أو امتناع سلبي وإيرادته يقوده إلى انتهاك القواعد والأصول المتعارف عليها في وظيفة القضاء، أو يخرج عن واجباته المحددة له، بحيث يحيد عن مهمة القضاء، وبشكل عام كل تصرف يسيء إلى وظيفة القضاء⁽¹⁾.

وبينت المادة/43-1/ من القانون الأساسي للقضاء الفرنسي رقم /270/ لسنة 1958 مدلول المخالفة

التأديبية بأنها: (كل تقصير يقع من القاضي لواجبات مهنته أو الشرف أو لحسن معاملة الآخرين أو للكرامة).

إلا أن غالبية التشريعات المنظمة لسلوك القضاء لم تعمل على تحديد نطاق المخالفات التأديبية على سبيل الحصر ولم تلتزم بمبدأ الشرعية بمفهومه الجنائي الذي ينص على أن: (لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناء على قانون).

(1) د. عمار طارق عبد العزيز، تأديب القضاة، مرجع سابق، ص5.

إذ إنّ المخالفات التأديبية تختلف عن الجرائم الجنائية العادية، ذلك أن المخالفات التأديبية عموماً والقضائية خصوصاً واسعة وغير محددة المعالم، إلا أن هذه القوانين لم تترك الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام سلطة التأديب تجاه القاضي بحيث تتحكم فيه كيفما تشاء، وإنما سعت إلى وضع إطار عام تحصر فيه كل ما يمكن عدّه من قبيل المخالفات القضائية، بحيث يكون القاضي بمنأى عن تدخلات السلطة التنفيذية وبالشكل الذي يؤثر في استقلالية القضاء.

بمعنى آخر إن مبدأ الشرعية الجنائية في المجال المتعلق بالمخالفة القضائية يتخذ شكلاً آخر بحيث يكون أكثر اتساعاً من مفهومه الجنائي، لكنه في الوقت ذاته يضع قالباً محدداً لا يجوز لسلطة التأديب تجاوزه، وذلك لضمان المحافظة على هيبة القضاء وتعزيز مبدأ استقلال القضاء⁽¹⁾.

وعلى ذلك فإن أغلب القوانين عمدت إلى تحديد الالتزامات والواجبات الملقاة على كاهل القاضي، والتي إذا ما خالفها فإنه يعدّ مخالفاً للقانون، ويكون عرضة للمساءلة والعقاب.

لقد حرص المشرع السوري على تقرير المسؤولية التأديبية للقاضي التي قد تنتهي بعزله عندما أفرد الفصل السابع من قانون السلطة القضائية للعقوبات التي يمكن إيقاعها بحق القضاة، وكيفية فرضها وإجراءات المحاكمة التأديبية أمام مجلس القضاء الأعلى، وذلك في المواد (105-113) منه، فعّد كل مخالفة لواجبات القاضي زلة مسلكية توجب إحالته إلى المجلس، وأوجب إحالة القضاة الذين يخلون بواجباتهم أو يسيئون بقول أو عمل أو كتابة إلى كرامتهم الشخصية، أو كرامة القضاء، أو يخالفون القوانين والأنظمة العامة إلى مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

لقد وضع مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية المبادئ والأسس التي يسير عليها القاضي في عمله القضائي وحياته اليومية والاجتماعية ضمن لائحة، حتى يهتدي بها أطلق عليها اسم مدونة

(1) د. عمار طارق عبد العزيز، تأديب القضاة، مرجع سابق، ص 6.

(2) انظر المادة 90/ والمادة 108/ من قانون السلطة القضائية السوري

السلوك القضائي⁽¹⁾ وأصدر هذه اللائحة بتاريخ 2012/10/15 لاعتمادها من قبل القضاة والسير على نهجها، وهي مؤلفة من ثلاثٍ وأربعين مادة مقسمة على أربعة فصول، ومن خلال استعراض هذه المدونة والمدونات القضائية الصادرة في التشريعات المقارنة⁽²⁾ يتبين أنها اعتمدت بشكل مجمل المبادئ والأسس الآتية:

أولاً- استقلال القضاء⁽³⁾:

في ظل هذا المبدأ يمارس القاضي المهمة الموكلة إليه من دون أي تأثير خارجي أو تهديد مباشر أو غير مباشر أو ضغط من أي طرف كان عاماً أو خاصاً، لا سلطان عليه إلا سلطان الضمير والشرف، يطبق القانون والعدالة على القوي والضعيف فالقاضي مستقل حتى في إزاء زملائه القضاة عند اتخاذ القرار الصحيح ويتمسك بقراره ويدافع عنه ما دام يستند إلى أحكام القانون والاجتهاد والفقه، ولكنه لا يغلق فكره وعقله عن مناقشة حجج زملائه تعنتاً بل يناقشها مناقشة قانونية سليمة، وبحياد، من دون الميل إلى مصلحة أحد المتخاصمين لجر المنافع المادية، كما يجب عليه أن يحترم ما تتوصل إليه الأكثرية في المحاكم الجماعية.

ثانياً- النزاهة⁽⁴⁾:

يتوجب على القاضي أن يحرص على أعلى ما يوصف به القاضي ويضمن له السيرة الطيبة حتى آخر أيام حياته، ألا وهي صفة النزاهة والبعد عن التحيز ومواطن الشبهات وبذلك ينجو من اللوم والتجريح في سلوكه، ومن كل ما من شأنه أن يمسّ استقامته، ويحافظ على هيبة القضاء.

(1) قرار مجلس القضاء الأعلى رقم /227/ تاريخ 2012/10/15 المعمم على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم /8/ تاريخ 2012/10/17.

(2) عهد القانون التنظيمي الصادر في 5 مارس / آذار 2007 إلى المجلس الأعلى للقضاء همة إنشاء مجموعة موجزة للالتزامات الأخلاقية للقضاة لأول مرة في فرنسا ويهدف هذا المنشور إلى إضفاء الشفافية على الشروط التي بموجبها تمارس السلطة القضائية الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور من أجل تعزيز ثقة الجمهور في قرارات القضاة الصادرة باسم الشعب الفرنسي.

(3) المواد (1- 18) من الفصل الأول من مدونة السلوك القضائي.

(4) المادة /37/ من مدونة السلوك القضائي.

ثالثاً- التحلي بالأخلاق الفضيلة:

ومنها الحكمة والرزانة والتواضع والحرص على اللباقة والكياسة في جميع التصرفات التي تصدر عن القاضي، ويتجنب ما هو غير لائق من العلاقات ويتخذ من اللباس ما يتناسب ومظهر القاضي ومنصبه، ويتعامل مع المحامين بشكل محايد من دون مجاملة ويتعد عن إبداء الآراء السياسية، ويحرص على ألا يستغل أحد من أفراد أسرته أو أصدقائه مركزه وصفته بقصد جلب المنافع والمصالح⁽¹⁾، فالقاضي لا يستعمل حظوته أو هيبة وظيفته لتحقيق أغراض شخصية له أو لمن يخصه، كما تأبى نفسه قبول الهدايا والعطاءات من أي مصدر كان وتحت أي مسمى كان ولا يسمح للعاملين في جهاز المحكمة أن يقبلوا أو يطلبوا الهدايا أو العطاء من خلال ممارستهم لمهامهم.

رابعاً- فرض الهيبة والسلطان على جلسات المحاكمة⁽²⁾:

بضبط الجلسات بكل قوة وعزيمة فالقاضي سيد قوسه يعامل طرفي الخصوم على السواء من دون تمييز أو محاباة، يحافظ على سرية المداولات وعدم إفشائها لأي شخص كان مهما كان السبب ولا يستقبل المتقاضين بمكتبه بشكل فردي ومن دون حضور الطرف الآخر، ولا يتدخل أو يلتبس لدى قاضي آخر بشأن قضية منظورة أمامه، ويحترم زملاءه الأقدم، ولا يبدي رأيه في النزاع للخصوم أو لغيرهم، ويحافظ على علانية المحاكمة.

خامساً- الكفاءة والتدريب:

يكرس القاضي جل عمله واهتمامه للتحصيل العلمي⁽³⁾ بحضور التدريب المستمر ومتابعة الاجتهادات القضائية الفكرية⁽⁴⁾ فيما يستجد من منازعات وخلافات لم تكن مطروحة أوجدها التطور الحضاري أو يبتكر لها الحلول العادلة ويعمل على تسبيب أحكامه، وأن تكون واضحة قابلة للتنفيذ⁽⁵⁾.

(1) المادة 17/ من مدونة السلوك القضائي.

(2) المادة 29/ من القانون نفسه.

(3) المادة 43/ من من القانون نفسه.

(4) المادة 40/ من القانون نفسه.

(5) القاضي محمد جمال الدين الخطيب، محاضرات المعهد العالي للقضاء، مادة قواعد السلوك القضائي، المبادئ الأساسية بالمدونة القضائية، المحاضرة التاسعة، الدورة السابعة، 2013-2014، ص2-ص4.

وتلاحظ الباحثة أن المخالفة القضائية لا تقتصر على إهمال القاضي لواجباته المتعلقة بوظيفته القضائية فحسب وإنما تشمل كل سلوك يؤدي إلى انتهاك شرف وكرامة وظيفة القضاء، حتى في حياة القاضي الخاصة، لأن كثيراً من الواجبات التي فرضتها المدونة تخرج عن نطاق العمل، وتلقي على القاضي التزامات حتى ضمن عائلته، وفي تعامله مع أصدقائه وفي أماكن جلوسه وفي مظهره العام.

الفرع الثاني

الدعوى التأديبية

إن استقلال القضاء يحول دون قيام السلطات الأخرى في الدولة بمحاسبة القاضي عن أخطائه سواء في أحكامه أو في سلوكه، فإذا ارتكب القاضي عملاً ينطوي على إخلال بواجبات وظيفته فإن الجهة التي تتولى مساءلته ينبغي أن تكون جهة قضائية، لذلك فإن وجود مجلس أعلى مؤلف في غالبيته من القضاة ينظر في المحاكمة التأديبية هو خير ضمان لحماية استقلال القضاة.

أولاً- مفهوم الدعوى التأديبية(المسلكية):

تتولد الدعوى التأديبية نتيجة ارتكاب القاضي مخالفة لواجباته المحددة في مدونة السلوك القضائي أو سلوكه الوظيفي، يلاحظها المفتش القضائي بحسبان أن الجهة المسؤولة عن تقييم أداء القاضي هي إدارة التفتيش ويختص بنظرها مجلس القضاء الأعلى.

ولا بد لنا من التمييز بين الدعوى التأديبية من جهة_وهي ما يهمننا في هذا البحث_ وبين الدعوى المدنية (دعوى المخاصمة) والدعوى الجزائية من جهة أخرى، أما الدعوى المدنية (المخاصمة): فهي الطريق الاستثنائي الذي أوجده المشرع للطعن في الأحكام المبرمة في حال ارتكاب قاضي الحكم أو ممثل النيابة العامة في عمله غشاً أو غدراً أو تدليساً أو خطأ مهنيًا جسيمًا أو إذا أنكر العدالة، وتكون بدعوى مبتدئة الهدف الأول منها مساءلة القاضي الذي أصدر حكماً ألحق الضرر بمدعي المخاصمة وإلزامه بالتعويض وفقاً لأحكام المسؤولية التقصيرية

المنصوص عليها في المادة/146/ من القانون المدني، والهدف الثاني منها هو إبطال القرار المشكو منه بعد دعوة خصوم الدعوى الأصلية وسماع أقوالهم.

إن النظر في دعوى المخاصمة يدخل في اختصاص الهيئة العامة لمحكمة النقض، إذا كانت دعوى المخاصمة مرفوعة على قضاة محكمة النقض وممثلة النيابة العامة فيها، وترى الدعوى المرفوعة على قضاة محكمة الاستئناف والنائب العام الاستئنافي أمام الغرفة المدنية والجزائية في محكمة النقض، في حين أن دعوى المخاصمة المقامة على باقي القضاة وممثلة النيابة العامة تنتظر أمام محكمة استئناف المنطقة التي يقع فيها مكان صدور القرار المشكو منه⁽¹⁾.

وتكون أسباب المخاصمة محددة على سبيل الحصر بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية بخلاف المساءلة التأديبية (المسلكية) التي تكون أسبابها غير محددة⁽²⁾.

وتختلف الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية⁽³⁾: التي تثار في حال ارتكاب القاضي جرمًا في أثناء قيامه بوظيفته أو خارج عمله، فهذه الدعوى الأخيرة لا تقام إلا بإذن من لجنة الإذن المؤلفة من رئيس محكمة النقض واثنين من أقدم مستشاريها، أو بناء على طلب من مجلس القضاء الأعلى عندما يتبين في أثناء المحاكمة المسلكية التي يخضع لها القاضي وجود جرم جزائي وتنتظر فيها الهيئة العامة لمحكمة النقض المختصة بالقضايا الجزائية، ومن الممكن أن يتعرض القاضي للمساءلة الجنائية إضافة إلى المسؤولية المترتبة عن المخالفة التأديبية (المسلكية)، فالمسؤولية في الحالتين مستقلة، ويخضع لها القاضي في حال توفر شروطها كما لا يعتبر فرض عقوبتين عن المسؤوليتين تعددًا⁽⁴⁾.

(1) انظر المادة /470/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري.

(2) تنص المادة /466/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /1/ لسنة 2016 على أنه: (تقبل مخاصمة القضاة وممثلة النيابة العامة في الأحوال الآتية: أ-إذا وقع من القاضي أو ممثل النيابة العامة في عملهما غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهني جسيم. ب-إذا امتنع القاضي عن الإجابة عن استدعاء قدم له أو عن الفصل في قضية جاهزة للحكم. ج. في الأحوال الأخرى التي يقضي فيها القانون بمسؤولية القاضي والحكم عليه بالتعويض).

(3) انظر المادة /114/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(4) د.عمار طارق عبد العزيز، تأديب القضاة، مرجع سابق، ص8.

ثانياً- إجراءات الدعوى التأديبية في القانون السوري:

بعد أن يلحظ المفتش القضائي وجود المخالفة التأديبية (المسلكية) يقوم بإعداد التقرير بعد انتهاء التفتيش ويرفعه المفتش إلى رئيس إدارة التفتيش، الذي يكون عضواً في مجلس القضاء الأعلى، ويمكن إحالة القاضي إلى مجلس القضاء الأعلى للتحري عن المخالفات القانونية التي وقع فيها، وعن الإخلال بواجباته المنصوص عليها في مدونة السلوك القضائي، والتي تشكل زلات مسلكية، وتكون الإحالة إلى المجلس بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى ولا ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

إن القاضي المحال إلى المجلس لا يعدّ مكفوف اليد إلا إذا صدر قرار من المجلس بذلك، وعليه أن يحضر جلسة المحاكمة التأديبية أمام المجلس في الموعد المحدد وله حق الدفاع عن نفسه بذاته أو بإنابة أحد القضاة للدفاع عنه، فإذا تغيب عن الحضور ولم يُنَبَّ أحداً صدر الحكم بحقه غيابياً وقابلاً للاعتراض خلال مهلة خمسة أيام تبدأ من اليوم الذي يلي تاريخ تبليغه⁽²⁾، أما القرارات الأخرى الصادرة بفرض العقوبة فتكون مبرمة لا تقبل أي طريق من طرق الطعن أو المراجعة.

ويكون للمجلس صلاحية التوسع في التحقيق إذا ارتأى ذلك، فيكون استكمال التحقيق من قبل مقرر يسميه المجلس من أحد أعضائه، كما لو تبين ضرورة اللجوء إلى الخبرة الفنية على سند مزور، فيقوم القاضي المقرر بالإشراف على الخبرة أو إجراء الكشف الحسي على عقار أو منقول.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس القضاء الأعلى ينظر أيضاً في محاكمة المحافظين تأديبياً، نظراً إلى المكانة القانونية والاجتماعية التي يتمتع بها هؤلاء، فالمحافظ يعين بمرسوم ويشرف بصفته ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة على عمل السلطات المحلية وجميع الأجهزة المحلية والمركزية في المحافظة وعلى تطبيقها القوانين والأنظمة فهو عامل لجميع الوزارات مما استدعي وضع نظام خاص لمحاكمته تأديبياً أسوةً برجال القضاء⁽³⁾، لذلك أناط قانون الإدارة المحلية بمجلس القضاء الأعلى صلاحية محاكمة المحافظ من الناحية المسلكية بعد أن

(1) المادة/107/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) انظر المادة/109/ والمادة /110/ من القانون نفسه.

(3) انظر المادة/41،42/ من قانون الإدارة المحلية رقم /107/ السوري لسنة 2011.

يحال إليه بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية، كما أن دعوى الحق العام لا تقام بحقه لجرم ناشئ عن الوظيفة إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾، ويكون إعفاء المحافظ من منصبه بمرسوم.

وترى الباحثة أن منح وزير العدل - وهو عضو في المجلس - صلاحية تحريك الدعوى التأديبية واقتراح الإحالة إلى المجلس فيها مساس لمبدأ استقلال القضاء وخصوصاً أن المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، إذ إن مسألة تحريك الإجراءات التأديبية وحدها وسيلة من وسائل الضغط والتأثير، ويمكن أن يتعرض لها القاضي فيما لو تقاطعت أحكامه ومواقفه مع مآرب رجال السلطة التنفيذية والتي قد تُبنى على مصالح خاصة ليست بذات صلة مع الصالح العام، كما أن اقتراح إحالة القاضي إلى المجلس من قبل وزير العدل يخالف مبدأ عدم جواز الجمع بين سلطة الادعاء وسلطة الحكم، لذلك كان حرياً بالمشروع أن يحصر هذه المهمة برئيس هيئة التفتيش القضائي فقط وإبعاد العضو الذي اقترح الإحالة عن النظر في الدعوى التأديبية.

ثالثاً- الدعوى التأديبية في الدول العربية المقارن بها:

بالعودة إلى التشريعات المقارن بها في مصر ولبنان والعراق نجد وجود هيئة خاصة بتأديب القضاة وأن المجلس القضائي ليس جهة تأديبية كما هو الحال في فرنسا وسورية وإن كان يملك توجيه تنبيه إلى القضاة إذا لاحظ بعض الأخطاء القانونية، وقد يكون له دور في تعيين أعضاء الهيئة التأديبية أو قد يكون المجلس مرجعاً للطعن في قرارات هذه الهيئة:

1- مصر: إن تأديب القضاة يكون من اختصاص مجلس يُشكّل من أقدم رؤساء محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى رئيساً وعضوية أقدم قاضيين بمحكمة النقض وأقدم نائبي رئيس محكمة استئناف⁽²⁾، ويكون الطعن في الحكم الصادر عن هذا المجلس أمام مجلس تأديب أعلى⁽³⁾، أي إنه لا علاقة لمجلس القضاء الأعلى المصري بالنظر في المخالفات التأديبية للقضاة، ولكنه مرجع للنظر في الاعتراض المقدم

(1) أشار إليه د. حسن مصطفى البحري، اختصاصات مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية، مقال منشور في مجلة ارتقاء، مجمع السيدة رقية للدراسات العربية والإسلامية، عدد 9/ كانون الأول 2014، ص 127.

(2) المادة 98/ من قانون السلطة القضائية المصري وفق التعديل الأخير الصادر بموجب القانون 142/ لسنة 2006.

(3) لمعرفة تشكيل هذا المجلس انظر المادة 107/ من القانون نفسه.

إليه من القاضي الذي تلقى تنبيهاً من رئيس المحكمة لمخالفته واجبات وظيفته أو مقتضياتها فيكون عندئذ للمجلس - بعد إجراء تحقيق عن الواقعة التي كانت محلاً للتنبيه - أن يؤيد التنبيه أو يعدّه كأن لم يكن⁽¹⁾.

2- لبنان: تكون محاكمة القضاة أمام مجلس تأديبي خاص يؤلف بقرار من مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾ ويصدر قراره قابلاً للطعن أمام الهيئة القضائية العليا للتأديب المؤلفة من رئيس مجلس القضاء الأعلى أو نائبه رئيساً ومن أربع أعضاء يعينون من المجلس عند بدء كل سنة قضائية ولا يقبل قرار الهيئة العليا أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز⁽³⁾، وبعيداً عن كلّ ملاحقة تأديبية يمكن لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يوجه عند الاقتضاء ملاحظة لأي من القضاة العدليين باستثناء قضاة المجلس أو قضاة المحكمة التي يرأسها⁽⁴⁾.

3- العراق: تصدر العقوبات الانضباطية في الدعوى الانضباطية المقامة على القاضي من قبل لجنة شؤون القضاة، إذ يقوم المجلس بتعيين أعضاء لجنة التأديب التي تتكون من ثلاثة من أعضاء المجلس على الأقل وتقوم اللجنة بالتحقيق في ادعاءات سوء السلوك والعجز المهني الواردة في حق أعضاء سلك القضاء والادعاء العام، وتتخذ القرارات المناسبة بخصوص البت فيها.

يجوز لأي قاض أو مدّع عام أصدرت اللجنة قراراً ضده الطعن في هذا القرار أمام المجلس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة، ويكون القرار الذي يتخذه المجلس بخصوص الطعن قراراً نهائياً يحسم الأمر، ولا يجوز الطعن فيه أو استئنافه.

كما أن رئيس مجلس القضاء الأعلى يمارس الرقابة الإدارية فيستطيع أن ينبه القاضي إلى الأخطاء القانونية والإدارية التي تظهر بنتيجة التفتيش على عمله، وإلى مخالفاته لواجبات ومقتضيات وظيفته، كما يملك المجلس إنهاء خدمة القضاة من الصنف الرابع فقط بناء على قرار مسبّب بعدم أهليته⁽⁵⁾.

(1) المادة /94/ من قانون السلطة القضائية المصري وفق التعديل الأخير رقم /142/ لسنة 2006.

(2) المادة /5/ من قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالمرسوم الأشراعي رقم /180/ لسنة 1983.

(3) المادة /85/ من قانون القضاء العدلي اللبناني المعدلة بموجب المادة /7/ من القانون /389/ لسنة 2001.

(4) المادة /84/ من القانون نفسه.

(5) انظر المواد /57، 58، 59/ من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم /160/ لسنة 1979.

رابعاً- الدعوى التأديبية في القانون الفرنسي:

إن نظام تأديب القضاة الفرنسي ذو طبيعة مزدوجة، فالهيئة المختصة في النظر في الأخطاء المنسوبة إلى قاضي الحكم تشكل محكمة حقيقية، بحيث إن قراراتها ملزمة للجميع بمن فيهم أعضاء الحكومة، أما الهيئة التي تنتظر في أخطاء قضاة النيابة العامة فلا تشكل محكمة بل جهاز استشاري منوط به إصدار الرأي فيما يتعلق بوجود هذه الأخطاء، ويعدّ الجزاء المحدد من قبلها مجرد اقتراح، فوزير العدل غير ملزم بهذا الرأي، إذ له السلطة بتوقيع عقوبة أرحم أو أشد من العقوبة المقترحة من المجلس⁽¹⁾.

كما سمح الإصلاح الدستوري الصادر في تموز 2008 لأي متقاضٍ أن يرفع دعوى أمام المجلس مباشرة في حال إذا رأى أن القاضي قد ارتكب خطأ تأديبياً في أثناء ممارسة مهامه، وكانت الغاية من هذا التعديل تعزيز الثقة في المؤسسة القضائية.

إلا أن تقديم هذه الشكوى مقيد بشروط معينة فلا يمكن توجيه الشكوى ضد قاضي التحقيق أو النائب العام المسؤول عن الإجراءات؛ ولا يمكن تقديمها بعد انقضاء مدة سنة واحدة بعد قرار نهائي مبرم، كما يجب أن تحتوي الإحالة على بيان تفصيلي بالوقائع والتظلمات المزعومة، أن تكون موقعة من قبل الخصم، مع بيان هويته وعنوانه، وكذلك العناصر التي تمكّن من تحديد الإجراء الذي شابه مخالفة تأديبية.

عندما ترى لجنة قبول الطلبات أن الوقائع فيها شبهة ارتكاب مخالفة تأديبية، فإنها تحيل الشكوى إلى تشكيل المجلس الأعلى المختص بانضباط القضاة، ويجوز لرئيس لجنة قبول الطلبات أن يرفض الشكاوى التي لا أساس لها من الصحة أو التي تكون غير مستوفية شروط القبول⁽²⁾، وإذا عدّت الشكوى مقبولة، فإن الإحالة إلى المجلس الأعلى لا تشكل سبباً للطعن في قرار القاضي.

(1) د.نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، مرجع سابق، ص 68-69.

(2) <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/requetes-des-justiciables>

ولا بد لنا من التأكيد أن المحاكمة أمام المجلس تكون سرية⁽¹⁾ لدواعي الحفاظ على الأمن ونزاهة الإجراءات وإبعاد الرأي العام عن التأثير في مجريات الدعوى، هذا هو الإجراء المتبع في أغلب الدول ومنها الدول المقارن بها باستثناء المجلس الفرنسي الذي قرر جعل المحاكمة علنية في سنة 1996 تطبيقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽²⁾، كما أنه تم استبعاد رئيس الجمهورية ووزير العدل من المشاركة في الإجراءات التأديبية القضائية⁽³⁾.

ثم صدر تعديل للمادة 57/من القانون الأساسي للنظام القضائي الفرنسي⁽⁴⁾، وبموجب التعديل الجديد تم التأكيد على أن جلسات مجلس التأديب علنية من حيث المبدأ إلا أنه يجوز أن تكون سرية حفاظاً على النظام العام أو إذا كانت هناك ظروف خاصة تضر بمصالح العدالة، أما المداولة فتكون سرية، والنطق بالحكم علني، إن ما رمى إليه المشرع الفرنسي هو تعزيز ثقة الناس في القضاء عن طريق إظهار فعالية المؤسسات القضائية لجهة تنقية الجسم القضائي وهذا ما يندرج في إطار تطبيق مبدأ الشفافية على عمل هذه المؤسسات.

وترى الباحثة: أنه إذا كانت الغاية من هذا الإجراء تعزيز الثقة في المؤسسة القضائية فإنه من الصعب تحقيق التوازن الصحيح بين زيادة الشفافية والحاجة إلى منع هذا النظام من أن يصبح عاملاً مزعزراً للاستقرار في عمل القضاة.

(1) انظر المادة 111/ من القانون نفسه.

(2) انظر جودر محمد، المجلس الأعلى للقضاء، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، الجزائر، 2018، ص 105.

global best practices judicial councils, lessons learned from Europe and Latin America, IFES, rule of law white paper series, Violaine Autheman, Sandra Elena K, 2014, p23.

(4) **Article 57: Modifié par Loi n°2001-539 du 25 juin 2001 - art. 19 JORF 26 juin 2001** (L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exigent, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline. Le conseil de discipline délibère à huis clos. La décision, qui doit être motivée, est rendue publiquement).

وترى الباحثة أن هذه العلنية إذا اعتمدت في سورية في المرحلة الراهنة فإنها يمكن أن تتسبب في إفشاء أسماء القضاة المتخذ بحقهم جزاءات تأديبية، والإساءة إلى مصداقية السلطة القضائية أكثر من أن تعزز ثقة الناس في القضاء.

الفرع الثالث

العقوبة التأديبية

يختلف النظام القانوني للعقوبة التأديبية عن غيره من النظم القانونية التي تحكم الصور المقاربة لها كالجرائم الجنائي ولعل هذا الاختلاف هو اختلاف من حيث الهدف، وعليه فإن المشرع أخضع العقوبات التأديبية لضوابط عديدة نظراً إلى خطورتها، فالسلطة المختصة بالتأديب مقيدة بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في سلم العقوبات وملزمة باحترام نظام قانوني معين⁽¹⁾.

ويقصد بالعقوبة التأديبية: الجزاء المادي أو المعنوي الذي يفرض على القاضي لارتكابه ما يخالف واجبات وظيفته أو يخرج عن قواعد أو أصول سلك القضاء.

تمتاز هذه العقوبة بأنها فردية، بمعنى تفرض على فئة معينة من الموظفين وهم القضاة كما أنها مرنة بمعنى عدم ربط كل عقوبة بمخالفة محددة بالذات، بل بالإمكان فرض العقوبة المحددة على الفعل أو المخالفة التأديبية التي تراها سلطة التأديب مناسبة⁽²⁾.

تختلف العقوبة التأديبية عن غيرها من العقوبات بأنها تمسّ المزايا الوظيفية التي يتمتع بها القاضي، فهي لا تشمل إلا الحقوق المهنية التي يتمتع بها، وتخضع هذه العقوبات إلى مبدأ الشرعية بمفهومه الجنائي لأنها وردت على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تفرض على القاضي أي عقوبة أخرى، أو أن تعاقب على خطأ تأديبي بأكثر من عقوبة واحدة إلا إذا ورد نص خاص في القانون يجيز لها ذلك⁽³⁾.

(1) شامي يسين، المساءلة التأديبية للقضاة، أمواج، عمان، 2016، ص 42.

(2) د. عمار طارق عبد العزيز، تأديب القضاة، مرجع سابق، ص 13.

(3) جواهر السعدوني، مسؤولية القاضي، محاضرة ختم التمرين، الهيئة الوطنية للمحامين، تونس، 2018-2019، ص 67.

كما أن النظام التأديبي للقضاة لا يخضع لمبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ إذ إنّ نفس المخالفة التأديبية لا تخضع بالضرورة لنفس العقوبة باعتبار أن ذلك يبقى خاضعاً لتقدير السلطة التأديبية، وذلك لعدم تحديد المخالفات والأخطاء التأديبية بدقة، إضافة إلى أنه بالرغم من تحديد العقوبات التأديبية إلا أن النظم التأديبية لم تفرض على سلطة التأديب توقيع عقوبة معينة على المخالفة المرتكبة، وتركت تقدير ذلك لاجتهادها.

فقد حاولت مختلف النظم ضبط قائمة حصرية للعقوبات التأديبية، لكن أغلبها لم يحدد الرابط القانوني بين العقوبة والخطأ مما أدى إلى ترك المجال للسلطة التأديبية لإيجاد هذا التناسب، ولعل من سلبيات هذه الحرية الممنوحة للسلطة التأديبية إمكانية تطبيقها لعقوبة غير متناسبة مع الخطأ، وقد اضطر مجلس الدولة الفرنسي في العديد من الحالات إلى إلغاء القرارات التأديبية لعدم التناسب بين العقوبة المسلطة من قبل السلطة التأديبية والخطأ المقترف من قبل القاضي⁽¹⁾.

أولاً- العقوبات في قانون السلطة القضائية السوري:

نصت المادة/106/ من القانون المذكور على العقوبات التأديبية التي تفرض على القضاة وهي:

1. **عقوبة اللوم (التنبيه):** هي إخطار القاضي بكتاب يتضمن المخالفة المرتكبة ولفت النظر إلى اجتتاب مثلها ويجوز أن يتضمن الحكم عدم تسجيل اللوم في سجل القاضي، وتسعى هذه العقوبة إلى ردع القاضي وإيلائه معنوياً والمساس بسمعته لغرض تنبيهه إلى سلوكه الخاطئ وتوجيهه لاتباع السلوك القويم.
2. **عقوبة قطع الراتب:** المرتب هو المقابل الذي يحصل عليه القاضي لقاء ما يقوم به من عمل، ولقد حدد المشرع رواتب القضاة بجداول ملحقة بقانون السلطة القضائية، فالمرتب بوصفه عنصراً من عناصر المركز القانوني العام لا يجوز تعديله إلا بقانون أو لائحة، كما أنه لا يجوز المساس بهذا الراتب أو الانتقاص منه إلا لغاية تأديبية وبقرار من المجلس وبمقدار معين فلا يجوز حسم مبلغ يتجاوز عشر راتب القاضي الشهري غير الصافي، ولا يجوز أن تزيد مدة الحسم على سنة أو تنقص عن شهر، ويلاحظ أن هذه العقوبة ذات أثر مادي لأنها تمس بعناصر المزايا المادية لوظيفة القضاء.

(1) جواهر السعدوني، مسؤولية القاضي، مرجع سابق، ص71- ص72.

3. **عقوبة تأخير الترفيع:** الترفيع يكون من فئة إلى فئة أعلى، مع نقاضي العلاوة المالية المقررة للفئة الأعلى، لذلك فإن حرمان القاضي من الترفيع ينطوي على جزاء مادي ومعنوي في الوقت ذاته، ويكون هذا التأخير لمدة لا تتجاوز السنتين.

4. **عقوبة العزل:** وهي استثناء على مبدأ حصانة القاضي، وتؤدي إلى إنهاء خدمة القاضي وتصفية حقوقه. ولا بد من التأكيد على أن هذه العقوبات غير قابلة للعفو⁽¹⁾، وتنفذ بقرار من وزير العدل لا ينشر في الجريدة الرسمية أما عقوبة العزل فتتخذ بمرسوم⁽²⁾.

ثانياً- العقوبات في القوانين المُقارن بها:

(1) **القانون الفرنسي رقم/1270/ لسنة 1958:** حدد المشرع الفرنسي العقوبات التأديبية على سبيل الحصر في المادة/45/ منه ومن دون أن يربط بين العقوبة والمخالفة، وتندرج هذه العقوبات من اللوم والنقل التلقائي داخل الهيئة القضائية وسحب بعض الاختصاصات وتخفيض الدرجة الوظيفية والتجريد من الرتبة الوظيفية إلى العزل مع الحرمان من الحق في الراتب، كما نص القانون على عدم جواز تعدد العقاب عن الفعل ذاته، باستثناء عقوبة سحب بعض الاختصاصات، وتخفيض الدرجة الوظيفية، والتجريد من الرتبة الوظيفية إذ يمكن الجمع بينها وبين عقوبة النقل التلقائي داخل الهيئة القضائية⁽³⁾.

(1) المادة /112/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة /113/ من القانون نفسه.

(3) Article 45 Version en vigueur du 26 juin 2001 au 01 juin 2007 Modifié par Loi n°2001-539 du 25 juin 2001 – art. 16 () JORF 26 juin 2001

Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont:

1 La réprimande avec inscription au dossier;

°2 Le déplacement d'office;

°3 Le retrait de certaines fonctions;

°4 L'abaissement d'échelon;

°4bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement;

°5 La rétrogradation;

°6 La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite;

°7 La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

- (2) **القانون المصري:** نجد أن العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القضاة هي اللوم والعزل فقط⁽¹⁾.
- (3) **القانون اللبناني:** العقوبات هي: اللوم، والنقد، وكف اليد مؤقتاً لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر مع حرمان القاضي من الراتب أو بدون حرمانه إياه، وتنزيل الدرجة، والإسقاط على أن النقد وكف اليد مؤقتاً يستوجبان حتماً حذف الاسم من قائمة الترشيح للترقية، أما القاضي الذي يعاقب بالإسقاط فيعزل⁽²⁾.
- (4) **القانون العراقي:** تُصدر لجنة شؤون القضاة المشكلة بموجب قانون وزارة العدل، في الدعاوى الانضباطية المقامة على القاضي إحدى العقوبات الانضباطية الآتية:
- أ- **الإنذار:** ويترتب عليه تأخير علاوة القاضي وترفيه لمدة ستة أشهر.
- ب- **تأخير الترفيع أو العلاوة أو كليهما:** مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات من تاريخ القرار، إذا كان قد أكمل المدة القانونية للترفيع وإلا من تاريخ اكمالهما.
- ج- **إنهاء الخدمة:** وتفرض هذه العقوبة على القاضي إذا صدر عليه حكم بات بعقوبة من محكمة مختصة عن فعل لا يتألف وشرف الوظيفة القضائية، أو إذا ثبت عن محاكمة تجريها اللجنة عدم أهليته للاستمرار في العمل، وصدر قرار بسحب يده إلى حين صدور المرسوم الجمهوري بإنهاء خدمته.
- يكون لمجلس القضاء الأعلى إنهاء خدمة القاضي من الصنف الرابع أو نقله إلى مدينة، بناء على قرار مسبب بعدم أهليته للقضاء، ويتخذ مجلس القضاء الأعلى قراراً بسحب يده إلى حين صدور المرسوم الجمهوري بإنهاء خدمته أو نقله إلى وظيفة مدنية.

ثالثاً- دور المجلس في ضمان حصانة القضاة من العزل:

يؤكد الشراح الدستوريون على أن أحد أهم المبادئ الأساسية الكافلة لاستقلال القضاء هو توفير الضمان للقاضي للبقاء في وظيفته، وألا يُهدد في مصدر رزقه، وبالتالي فإن دوام الوظيفة أو استقرارها هو أقوى العوامل تدعياً لروح القضاة في الاستقلال، وفي إقبالهم على واجباتهم الشاقة في إدارة العدالة من دون خوف⁽³⁾.

(1) المادة /108/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم /46/ لسنة 1972

(2) المادة /9/ من قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالقرار رقم/3111/ تاريخ 1925/11/5

(3) أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال السلطة القضائية وأثره في نظام دولة القانون، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 132.

ولقد أكدت العديد من المواثيق الدولية على ذلك فنص المبدأ (18) من اتفاقية الأمم المتحدة في مؤتمرها السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين على أن⁽¹⁾:

(18- لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو العزل، إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم).

فإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى تعيين القضاة في معظم الأحوال، فإن تقرير عدم صلاحية القاضي أو عزله تأديبياً لما يرتكبه من أخطاء يجب أن يكون بيد الجهة القضائية نفسها ولأسباب محددة وواضحة وفي إطار من الضمانات الفاعلة⁽²⁾.

لذلك ينبغي توافر أسباب محددة للعزل والنقل وأن تتم إجراءات العزل تحت إشراف الهيئات القضائية المختصة وبالشكل الذي يكفل للقضاة الضمانات اللازمة للدفاع عن أنفسهم⁽³⁾.

لم يقر المشرع الدستوري السوري مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل بصورة مطلقة، إنما أوكل للسلطة التشريعية إصدار قانون تحدد بموجبه حالات العزل، إذ نصت المادة /136/ من الدستور السوري على أن:

(يبين القانون شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم).

وعليه، لا يجوز تنظيم حالات العزل بأداة أدنى من الأداة التي حددها المشرع الدستوري وهي القانون فلا يجوز تنظيمها بقرار إداري، ولقد نصت المادة/72/ من قانون السلطة القضائية صراحة على صيانة القضاة من العزل والنقل، وبيّنت أن المقصود بالعزل هو الصرف من الخدمة واستثنى القانون في المادة /93/ القضاة الذين لم يمض على تعيينهم ثلاث سنوات.

(1) (Oscar Solera, complementary jurisdiction and international criminal justice, RICR Mars IIRC, Vol.84 No 845, international committee of the red cross, March 2002, pp.:145_147.

(2) د. محمد عبد الفتاح عبد الجليل، نظام الحكم في الإسلام، دراسة مقارنة مع النظم الوضعية، رسالة دكتوراه، كلية الدعوة الإسلامية، جامعة الأزهر، القاهرة، 2009، ص 250.

(3) محمد عيد الغريب، المركز القانوني للنيابة العامة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 2001، ص 292.

ثم نص القانون في فصل العقوبات المسلكية على أن العزل هو إحدى العقوبات المسلكية التي يمكن أن يحكم بها مجلس القضاء الأعلى في حال ارتكاب القاضي مخالفات مسلكية تقتضي فرض هذه العقوبة وبالتالي فإنه لا يجوز عزل القاضي وفصله من عمله إلا بالطريقة التي نص عليها القانون، والتي يمكن أن يفرضها مجلس القضاء الأعلى نتيجة المحاكمة المسلكية.

لذلك لا يجوز صرف القاضي من الخدمة إلا بعد صدور قرار بذلك من مجلس القضاء الأعلى بصفته مجلس تأديب، في حال ارتكاب القاضي لأفعال من شأنها أن تشين مسلكه وتعيبه، وبعد أن يثبت للمجلس عجز القاضي أخلاقياً.

وبالرغم من صراحة النص الدستوري على أن القانون هو الذي يبين حالات العزل، إلا أنه وقع عبر التاريخ كثير من الانتهاكات من قبل السلطة التنفيذية.

ففي تاريخ 1966/5/29 صدر المرسوم التشريعي رقم (40) الذي أجاز لمجلس الوزراء لمدة (24) ساعة ولأسباب يعود إليه تقديرها أن يقرر صرف القضاة من الخدمة أو نقلهم من أماكنهم، ولا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً أو أن يتضمن الأسباب التي دعت إلى الصرف من الخدمة أو النقل، بالإضافة إلى عدم خضوع قرارات الصرف أو النقل لأي طريق من طرق النقض أو المراجعة، ولا يختص مجلس الدولة أو الهيئة العامة لمحكمة النقض أو أي مرجع إداري آخر بالنظر أو الاعتراض أو الطعن ثم صدر في التاريخ ذاته المرسوم (616) ذكراً أسماء اثني عشر قاضياً تم صرفهم من السلطة التنفيذية من دون بيان الأسباب الموجبة لذلك.

ولاحقاً صدر المرسوم رقم (95) بتاريخ 2005/10/3 والقاضي برفع حصانة العزل عن القضاة لمدة (24) ساعة وإعطاء مجلس الوزراء صلاحية عزل أي قاضٍ من دون بيان الأسباب الموجبة لذلك⁽¹⁾، ولقد تم عزل واحد وثمانين قاضياً في غضون هذه المدة القصيرة.

وترى الباحثة عدم دستورية هذه المراسيم لأن المشرع الدستوري ولو أنه لم ينص صراحة على حصانة العزل إلا أنه فوض المشرع ببيان شروطها، وعليه لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى من الأداة التي حددها الدستور،

(1) شامي يسين، المساءلة التأديبية للقضاة، مرجع سابق، ص 173.

كما أن اختصاص المجلس وحده دون غيره في محاكمة القضاة تأديبياً هو أكبر ضمان لتوفير الاستقلال الشخصي للقضاة وتوفير محاكمة عادلة لهم نظراً إلى طبيعة الإجراءات المتبعة أمام المجلس، والتي سنبينها في الفرع الآتي.

الفرع الرابع

ضوابط المحاكمة التأديبية أمام المجلس

بعد أن بيّنا إجراءات المحاكمة التأديبية أمام المجلس والعقوبات التي يفرضها المجلس على القضاة الذين أخلوا بواجباتهم الوظيفية أو أساءوا إلى كرامة القضاء، يمكننا استخلاص الضمانات التي كفل بها المشرع السوري من خلال مجلس القضاء الأعلى حماية القاضي وضمن له محاكمة عادلة وصولاً إلى تعزيز استقلاله الشخصي:

أولاً- حق الدفاع: وهو حق تقتضيه مبادئ العدالة، كما أنه حق مقدس، ولا يجوز الانتقاص منه حتى ولو لم ينص عليه القانون لأنه حق مستمد من مبادئ العدالة، إذ أجاز المشرع للقاضي أن يحضر بنفسه أمام المجلس وله أن ينيب عنه أحد رجال القضاء للدفاع عنه، وإذا لم يفعل يجوز إصدار الحكم بغيابه وله حق الاعتراض.

ثانياً- إجراء التحقيق: أجاز القانون لرئيس مجلس القضاء الأعلى أن يعين أحد أعضاء المجلس مقررّاً لاستكمال التحقيق عند الحاجة، وهو تحقيق جوازي وليس وجوبياً، كما أنه غير ملزم للمجلس، وقد يغني عنه التحقيق الإداري الذي تجربته إدارة التفتيش القضائي في الوزارة أو تحقيقات النيابة العامة في الجرم الجزائي⁽¹⁾.

ثالثاً- جلسات المحاكمة السرية: وهي على خلاف القاعدة العامة التي توجب أن تكون جلسات المحاكمة علنية والنطق بالحكم علنياً، وهذه ضمانات للقضاة لحمايتهم والحفاظ على سمعتهم وكرامتهم.

رابعاً- تدرج العقوبات: إذ إنّ العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها بحق القاضي عند ثبوت ارتكابه جرم تأديبي تتدرج وفق سلم تصاعدي يبدأ بعقوبة خفيفة، وينتهي بعقوبات جسيمة تتلاءم مع الجريمة المرتكبة⁽²⁾.

(1) د. محمد باكير جمعة، استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 406.

(2) د. محمد باكير جمعة، المرجع السابق، ص 407.

ويبدو للباحثة أن ضمانات محاكمة القضاة أمام المجلس لاتزال غير مكتملة، ولا بد من توفير ضمانات أخرى ومنها:

1- الحياد: وهو قاعدة مسلّم بها وتقضي بأنه لا يجوز أن يكون عضواً في المجلس التأديبي أو مجلس القضاء الأعلى من قام بالتبليغ عن الجرم أو قرر إحالة القاضي إلى المحاكمة التأديبية، أو قدم الشكوى ضده وذلك حتى يطمأن المشتكى عليه إلى عدالة قاضيه وحياده، حيث نجد أن رئيس التفتيش عضو في المجلس ويحضر المحاكمة التأديبية عن المخالفة، التي أشرف على إجراءات التحقيق فيها، وكذلك فإن وزير العدل يكون عضواً في المحاكمة التأديبية بعد أن اقترح إحالة القاضي المخالف إليها⁽¹⁾.

إضافة إلى أن قانون السلطة القضائية لم يبحث في إمكانية رد أعضاء المجلس، فمن المحتمل أن يكون بين أحد الأعضاء أو أكثر، والقاضي المحال على المجلس عداوة شديدة تجعله يتطّرف في رأيه، مما يؤثر في رأي الأغلبية المنتجة للحكم.

2- التقاضي على درجتين: يعني هذا المبدأ إتاحة الفرصة للخصم الذي حُكم لغير صالحه بعرض النزاع أمام محكمة أعلى درجة لتفصل فيه من جديد⁽²⁾، إذ أن الأحكام الوجيهة أو بمثابة الوجيهة التي يصدرها المجلس بفرض العقوبة التأديبية تكون مبرمة لا تقبل الطعن أمام أي مرجع وهذا ما بيّناه عنه بشكل مفصل عندما تحدثنا عن قرارات المجلس.

لذلك **تقترح الباحثة** أن تتم المحاكمة بدايةً أمام هيئة خاصة مؤلفة من كبار القضاة تنتظر في المخالفة بدرجة أولى، ثم يُرفع الأمر إلى هيئة المجلس للنظر في الدرجة الأخيرة، وإصدار الحكم النهائي، إضافة إلى إقصاء وزير العدل عن المشاركة في المحاكمة التأديبية عندما يكون اقتراح الإحالة إلى المجلس صادراً عنه.

(1) إن الاعتراف بالحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة لا يقتصر على المعاهدات فحسب، إنما يشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي، لذلك فإن البلدان التي لم تتضمن أو تصادق على هذه المعاهدات لا تزال ملزمة باحترام هذا الحق وترتيب أنظمتها القضائية وفقاً لذلك، للمزيد انظر المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم/1، مرجع سابق، ص5.

(2) د. محمد يوسف علام، مبدأ التقاضي على درجتين بين القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، ط2012، ص3.

المطلب الثاني

الاختصاصات الداعمة لاستقلال القضاء الموضوعي

إن السلطة القضائية لا بدّ من أن تنتظم في بناء هيكلي تحكمه مجموعة من القواعد والإجراءات، كما يسير وفق آليات محددة ليشكّل مجموعها نظاماً لها، فهي تحتاج إلى أن يكون نظامها القضائي متلائماً مع مبدأ الاستقلال الذي تتمتع به هذه السلطة⁽¹⁾ لتضمن عدم التدخل في عملها من قبل السلطات الأخرى.

ولقد خوّل قانون السلطة القضائية مجلس القضاء الأعلى بعض الصلاحيات التي من شأنها ضمان الاستقلال المؤسساتي (الموضوعي) لها نبيها وفق الآتي:

الفرع الأول

دور مجلس القضاء في الحد من تأثير المشرع في القضاء

سبق أن بينا في الفصل الأول أنّ السلطة التشريعية هي التي تضع القوانين المنظمة للقضاء، والمحددة لاختصاصاته، والتي تبين مراحل التقاضي ودرجاته، وكذلك فإن السلطة التشريعية تسنّ القوانين الواجب تطبيقها على المنازعات المعروضة أمام القضاء، لذلك فإن إمكانية تجاوز السلطة التشريعية على حدود السلطة القضائية وتدخلها في أعمالها يأخذ صوراً متعددة بيّناها سابقاً، وسنبين في هذا الفرع بعض الوسائل التي يناصر بها المجلس استقلال القضاء في مواجهة المشرع، ومن هذه الوسائل:

أولاً- إثارة الرقابة على دستورية القوانين:

وتتجلى هذه الوسيلة في تحريك الرقابة على دستورية القوانين التي تمسّ باستقلال القضاء فالرقابة على دستورية القوانين من أهم الضمانات التي تردع تجاوز السلطة التشريعية في شؤون القضاء.

(1) د. أحمد عبد الزهرة الفتلاوي، استقلال النظام القضائي وأثره في نظام دولة القانون، مرجع سابق، ص 69.

فالدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وهذا السمو يستوجب أن تتقيد بأحكامه السلطات العامة في الدولة، وأن تكون جميع القواعد القانونية متوافقة مع مبادئه، ولما كان استقلال القضاء من المبادئ الدستورية التي يكاد لا يخلو أي دستور من النص والتأكيد عليه، لايحوز المساس بهذا المبدأ من السلطة التشريعية، وإلا كانت القوانين التي تقرها عرضة للرقابة، ومن ثم الإلغاء.

ومن المعلوم أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين العادية ليست تلقائية، فلا تملك الجهة المختصة بالرقابة القيام بها من تلقاء نفسها، وإنما تمارس رقابتها بناء على إحالة من إحدى الجهات التي حددها النص الدستوري كما أنها رقابة جوازية، فعرض القانون على الجهة القضائية لفحص مدى مطابقتها للدستور ليس على سبيل الوجوب، وإنما الأمر جوازي متروك لتقدير الجهات العامة التي حددها الدستور⁽¹⁾.

وفي الحقيقة إن القوانين والدساتير لم تنص صراحة على تخويل مجلس القضاء الأعلى صلاحية تحريك الرقابة السابقة أو الطعن في دستورية قانون، إلا أن للمجلس تأثيراً غير مباشر، ويبدو ذلك واضحاً من خلال قيادة رئيس الجمهورية للمجلس القضائي في بعض الدول كما في سورية، أو من جعل المجلس هيئة استشارية له كما في فرنسا.

ومن ثم يأتي دور الرئيس - الذي منح صلاحية تحريك الرقابة لسابقة على دستورية قانون بعد إقراره من المجلس التشريعي وقبل إصداره- فله أن يتمتع عن إصدار القانون الذي ارتأى أنه يمس استقلال القضاء بحسبانه مفوض من المشرع الدستوري بحمايته، إذ نصّ الدستور السوري والفرنسي على اعتبار الرئيس ضامناً لاستقلال القضاء يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى، وعليه فإنّ المجلس يستطيع الإيلاء لرئيس الجمهورية بخصوص عدم دستورية مشروع قانون يمس استقلال القضاء ليقوم بدوره بعرض الأمر على الجهة المختصة بالرقابة⁽²⁾، ومن هنا تتبّع أهمية ترؤسه للمجلس لكون الأخير يستمد قوته من قوة رئيس الجمهورية.

(1) تبينة حكيم، الرقابة السياسية على دستورية القوانين_المجلس الدستوري الفرنسي نموذجاً_مقال منشور في مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد/5/ العدد/2/ لسنة 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، جامعة محمد لمين دباغين، الجزائر، ص102.

(2) نصت المادة 147 من الدستور السوري النافذ لسنة 2012 على أن: (تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي:

أ- إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره، يوقف إصداره إلى أن تبنت المحكمة فيه، خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة أن تبنت فيه خلال مدة سبعة أيام).

كما أن المجلس له تأثير في الجهات المخولة تحريك الرقابة اللاحقة⁽¹⁾ في الرأي العام من خلال ما يصدره من مناشير وإعلانات وبيانات فهذا التأثير وإن كان غير ملزم إلا أنه فاعل.

ويقصد بالرأي العام وجهات النظر والشعور بين جمهور معين في وقت معين بالنسبة إلى مسألة تخصه، فالرأي العام هو ضمير الجماعة الذي يترجم أفكارها واتجاهاتها⁽²⁾.

فلا يستطيع أحد أن ينكر العلاقة الوطيدة بين الرأي العام وصنع القرار في مختلف المجتمعات والأنظمة السياسية وكيف أن الرأي العام يعدّ من أهم العوامل التي يضعها صانع القرار في حسابه مهما كان شكل النظام السياسي الذي يسيطر على مقاليد الحكم.

ولاسيما أن أغلب الأنظمة المقارنة أتاحت للأفراد الطعن في دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعي فلا يخفى تأثير إعلانات المجالس القضائية بما لها من دور في لفت نظر الأفراد، وتنمية الوعي القانوني والدستوري لديهم.

وتسلك النظم الدستورية سبلاً متعددة في تنظيم الرقابة فمنها ما يجعل مهمة الرقابة الدستورية منوطة بهيئة سياسية، ومنها ما يوكل تلك المهمة إلى هيئة قضائية، وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول أن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون رقابة سياسية أو رقابة قضائية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الجهة القائمة بالرقابة.

ففي فرنسا: عهد الدستور النافذ حالياً (دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958) بمهمة الرقابة على

دستورية القوانين إلى هيئة سياسية غير متخصصة أطلق عليها اسم المجلس الدستوري Constitutionnel

Conseil Le⁽³⁾.

(1) إن التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 سمح للأفراد الطعن أمام المجلس الدستوري في حال الاعتداء على حرياتهم وحقوقهم التي كفلها الدستور بعد اتباع إجراءات قضائية محددة أمام الجهات القضائية التي تنتظر في الدعوى مما فسح المجال للمجلس لممارسة رقابة لاحقة على دستورية القوانين بعد دخولها حيز التنفيذ.

(2) يس عمر يوسف، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي، دار ومكتبة الهلال، لبنان، بيروت، 1992، ص80.

(3) د. عمر عبد الله، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، مقال منشور في مجلة جامعة دمشق، مجلد 17/، عدد 2/، 2001، سورية، ص7.

فالمجلس الدستوري الفرنسي له رقابة على دستورية القوانين التي يتم إخطاره بها من رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة الثانية من المادة /62/ من دستور 1958، ويتضح من هذا النص أن رقابة المجلس رقابة وقائية، أي تنصب على مشروعات القوانين بعد أن يقرها البرلمان وقبل أن يصدرها رئيس الجمهورية، ولا يمارس المجلس هذه الرقابة وجوباً- كما هو الحال بالنسبة إلى القوانين المكملة للدستور، بل تكون هذه الرقابة جوازية بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو الجهات المعنية في الدستور.

أما الرقابة اللاحقة فتكون بإشعار المجلس الدستوري بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض إذا ثبت لها في أثناء نظر دعوى أن نصاً تشريعياً فيه خرق للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور⁽¹⁾.

ولقد صدر عن المجلس الدستوري الفرنسي كثير من القرارات التي أكدت أنه لا يجوز للسلطة التشريعية ولا للسلطة الإجرائية ممارسة رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر إلى القضاء، أو الحلول محله في الفصل في الأمور التي تدخل في إطار صلاحياته، كما أكد في قراره الصادر في /29/ تموز "يوليو" 1998 المبدأ القائل إن "كل قرار قضائي له قوة التنفيذ"

كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته استقلالية القضاء وعدم إمكانية عزلهم جاعلاً ذلك من المبادئ ذات القيمة الدستورية، كون القاضي هو حارس الحرية الفردية.

وفي قراره الصادر في /22/ تموز لسنة 1980 عدّ المجلس الدستوري الفرنسي استقلالية القضاء مبدأً دستورياً، يركز بالنسبة إلى القضاء العدلي إلى نص المادة /64/ من الدستور، وبالنسبة للقضاء الإداري على المبادئ الأساسية المعبر عنها في قوانين الجمهورية، وأكد في قراره الصادر بتاريخ /17/ تموز لسنة 1980، أن

(1) ARTICLE 61-1: Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article..

مبدأ استقلالية القضاء عنصر من عناصر السيادة الوطنية، وكان قد رأى في قرار سابق أن استقلالية القضاء تقاس بمدى استقلالية أعضاء الجسم القضائي⁽¹⁾.

وفي مصر: أكدت المحكمة الدستورية العليا أن الاختصاص المقرر دستورياً للسلطة التشريعية في مجال إنشاء الجرائم وتقرير عقوباتها لا يخولها التدخل في القوانين التي تنتهئها لغل يد المحكمة عن القيام بمهمتها الأصلية في مجال التحقق من قيام أركان الجريمة التي عينها المشرع إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية، وعدت المحكمة الدستورية العليا عمل المشرع في هذا الخصوص انتحالاً لاختصاص كفه الدستور للسلطة القضائية، ومناقضاً لافتراض براءة المتهم⁽²⁾.

لذلك انتهت المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكمها الصادر في 2013 إلى عدم دستورية المادة /44/ من قانون الضريبة العامة على المبيعات، إذ إن المشرع عدّ تهرباً من الضريبة مجرد تقديم بيانات خاطئة عن المبيعات تجاوز 10% مما ورد بالإقرار واعتبر ذلك بمنزلة قرينة قانونية على جريمة التهرب العمدي من سداد الضريبة منشأً بذلك قرينة قانونية يكون ثبوت الواقعة البديلة بموجبها دليلاً على ثبوت واقعة التهرب الضريبي، التي كان ينبغي على النيابة العامة أن تتولى بنفسها مسؤولية إثباتها في إطار التزاماتها بإقامة الأدلة المؤيدة لقيام ركن يتصل ببيان الجريمة ويعتبر من عناصرها، وتبدو القرينة تبعاً لذلك غير مرتكزة إلى أسس موضوعية ومقحمة لإهدار افتراض البراءة ومجاوزة من ثم ضوابط المحاكمة المنصفة التي كفلها الدستور⁽³⁾.

وفي العراق: نص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم /30/ لسنة 2005 على الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، وخول الجهات الرسمية تحريك هذه الرقابة، أي إن مجلس القضاء الأعلى في العراق أصبح بإمكانه إثارة هذه الرقابة بحسبانه من الجهات الرسمية وبدون وساطة أي جهة أخرى.

(1) د. عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، مرجع سابق، ص33.
(2) قضية رقم/200/ قرار/27/ صادر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية تاريخ 2003/4/7، أشار إليه د. دليز صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، مرجع سابق ص564.
(3) القضية رقم /200/ قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم /27/ تاريخ 2013/4/7 المنشور في الجريدة الرسمية، عدد/15/مكرر"ب" بالتاريخ ذاته، أشار إليه د. دليز صابر خوشناو، الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، المرجع السابق، ص567.

ومن الأحكام التي صدرت عن المحكمة الاتحادية العليا لحماية حجية الأحكام القضائية وعدم رجعية القوانين⁽¹⁾ إلغاء القانون رقم 3/ لسنة 2015 بقدر تعلّق الأمر بسريانه على الماضي فيما يخصّ الضرائب والرسوم إذ ترتّب على تطبيق القانون الملغى إلغاء تشريعي لجميع القرارات الصادرة من المحاكم والتي أخذت حجيتها وأصبحت بائنة⁽²⁾.

وتجدر بنا الإشارة إلى القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا الذي قرر عدم دستورية القانون رقم 112/ لسنة 2012 المتضمن قانون مجلس القضاء الأعلى، لأنه عرّف المجلس بأنه هيئة إدارية في حين أنه هيئة قضائية تدير شؤون القضاء وفقاً لنص المادة 90/ من الدستور العراقي، وبحسب تركيبته المكونة من كبار القضاة وبحسب مهامه التي منها محاكمة القضاة تأديبياً، كما أن الفقرة 6/ من المادة 2/ من القانون تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بالنسبة إلى تركيبة مجلس القضاء الأعلى، إذ نصّت على أن يكون المدير العام من بين القضاة في المجلس لأن وصف المدير العام يتبع السلطة التنفيذية ووصف القاضي يتبع السلطة القضائية ولا يمكن جمع هاتين الصفتين في شخص واحد⁽³⁾.

وفي لبنان: شدد المجلس الدستوري في قراره رقم 1995/2 على وجوب صون استقلال القضاء من خلال توفير الضمانات للقضاة وللمتناقضين، ومن بينها تلك التي تتجلى في موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى⁽⁴⁾ المسبقة على الإجراءات المسلكية التي تطل القضاة الشرعيين، وقد ألغى المجلس بموجب هذا القرار القانون رقم

(1) نصت المادة (19/تاسعاً) من دستور العراق النافذ لسنة 2005 على أنه: (ليس للقوانين أثر رجعي مالم ينص على خلاف ذلك، ولا يشمل هذا الاستثناء قوانين الضرائب والرسوم).

(2) للمزيد راجع حيثيات حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم 68/ تاريخ 19/10/2015 والمنشور على موقع المحكمة الإلكتروني/ <https://www.iraqfsc.iq/> تمت المشاهدة بتاريخ 2021/2/12.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 87/ لسنة 103، أشار إليه د. محمد صالح صابر الدلوي، دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 223.

(4) يتمثل دور مجلس القضاء الشرعي الأعلى في الإشراف على القضاء الشرعي واستقلاله وحسن سير العمل في المحاكم الشرعية السنية والجعفرية، ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن وله الدور الأساسي في اقتراح تعديل المواد القانونية والشرعية المعمول بها في المحاكم الشرعية، وله سلطة تعيين رئيسي المحكمتين الشرعيتين العلين السنية والجعفرية وتعيين قضاة المحاكم الشرعية السنية والجعفرية والمساعدين القضائيين ويقوم في هذا المجال مقام مجلس الخدمة المدنية، كما ينظر مجلس القضاء الشرعي الأعلى في نقل قضاة المحاكم الشرعية وصرفهم وإحالتهم على المجلس التأديبي ووضعهم بتصرف مرجع المحاكم.

1995/406 الذي أعطى رئيس مجلس الوزراء منفرداً حق نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه، أو وضعه بالتصرف، بدون موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى، فعدّ إيلاء السلطة التنفيذية - ولو بشكل استثنائي - حق اتخاذ إجراءات مسلكية ضد رئيس المحكمة الجعفرية، انتقاصاً للضمانات التي حفظتها المادة 20 من الدستور للقضاة وللمتقاضين من أجل تأمين استقلال القضاء وصون حق الدفاع⁽¹⁾.

وفي سورية: في سابقة تشريعية لم تشهد البلاد مثلاً، اعترض رئيس الجمهورية على بعض المواد من قانون مجلس الدولة الجديد الذي أقره مجلس الشعب⁽²⁾، ومن بين المواد المعترض عليها المادة 5/ وتحدد الفقرة الثالثة التي نصت على أن :

(تشكل المحكمة المسلكية برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية نائب من الدرجة الأولى على الأقل وممثل عن التنظيم النقابي العمالي).

وجاء في كتاب الاعتراض أن هذا النص أعطى صفة ولاية القضاء لعامل في الدولة، مما يشكل انتقاصاً من استقلال السلطة القضائية واقتطاعاً من اختصاصاتها وضماناتها، ويجرد أعضائها من كونهم الضمان لحقوق الناس وحرياتهم، إذا ما نُظر إلى العامل الذي مُنح صفة القضاء على أنه ضمان لحماية العامل المُحال إلى المحكمة⁽³⁾.

وبعد أن نظرت المحكمة الدستورية العليا في اعتراض رئيس الجمهورية انتهت في قرارها إلى قبول الطعن موضوعاً، ومن ثم إعلان عدم دستورية المواد المعترض عليها ومن ضمنها النص المذكور وجاء في حيثيات القرار أنه⁽⁴⁾: (تبين من النصوص الدستورية أن للمنظمات الشعبية مهمتها ولل قضاء سلطته، وبالتالي فإن تشكيل

(1) ميراي نجم شكر الله، مبدأ استقلال القضاء عبر اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، الكتاب السنوي، المجلد 10/، 2016، ص 268.

(2) أقر مجلس الشعب قانون مجلس الدولة الجديد لأول مرة بتاريخ 2019/9/19.

(3) كتاب السيد رئيس الجمهورية العربية السورية رقم 51/ ص تاريخ 2019/9/3، المسجل في رئاسة الجمهورية برقم 48/ وهـ تاريخ 2019/9/3.

(4) قرار المحكمة الدستورية العليا في الجمهورية العربية السورية رقم 2/ لسنة 2019.

محكمة تضم عضواً لم يخول سلطة القضاء وفق الأحكام القانونية النازمة لتعيين القضاة يعتبر خللاً في تشكيل تلك المحكمة ولا يتفق مع الأحكام المنصوص عليها في المادتين /135-136/ من الدستور).

وترى الباحثة أن القرار المذكور هو سابقة في تاريخ المحكمة الدستورية العليا وبادرة إيجابية لتطوير القضاء الدستوري، وتلاحظ ضعف دور المجلس لجهة إثارة الرقابة على دستورية القوانين في سورية ويرجع ذلك إلى عدم شفافية مجلس القضاء الأعلى من جهة، فالمجلس لم يسبق له أن أصدر بياناً أو بلاغاً يندد بقانون قد انتهك استقلال القضاء، أي إنّ دوره سلبي في التأثير في الرأي العام، ومن جهة ثانية ضعف دور المحكمة الدستورية العليا في سورية، فبالرغم من أنها كيان قوي دستورياً ونظرياً إلا أنه واهن فعلياً.

ثانياً- منح المجالس القضائية صلاحية اقتراح القوانين:

الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني، فهو جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه، إذ إنّ الاقتراح يعدّ ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره.

فخلق التشريع هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة فاقترح القانون هو أول المراحل التي يمرّ بها وضع التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة اقتراح ويسمى مشروع قانون، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروفاً أمام البرلمان، ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه.

ومهما اختلفت الأشكال وتعددت الصيغ، فالأقترح يقصد به عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به⁽¹⁾.

إن الاقتراح يعد وسيلة جدية من وسائل التعاون وتبادل الرأي بين السلطات العامة في الدولة، إذ إنّ القانون هو في حقيقته ومحتواه يتضمن حلاً لمشكلات يعانيها المجتمع، وعليه فهو لا يتأتى إلا نتيجة التعاون بين

(1) د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية وبين المبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مقال منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة حسية بن بو علي الشلف، مج:6، عدد 1، 2014، ص69.

السلطات، والاقتراح يضمن مشاركة فعلية في العملية التشريعية التي تكون حصيلتها مراحل متعددة، أولها الاقتراح الذي يمكن البرلمان من النظر في مشروعات القوانين لمناقشتها وإقرارها أو رفضها، فهو يسهم مع بقية المراحل التي تتكون منها العملية التشريعية في حل بعض المشكلات ومعالجتها أو يوجه البرلمان إلى تعديل بعض التشريعات التي قد يعيبها الشكل، أو القصور الذي يجعلها عاجزة عن أداء وظيفتها في المجتمع السياسي عن طريق تشريع القوانين أو تعديلها، لأن كثيراً من اقتراحات القوانين قد تنصب على مشروعات جديدة أو تعديل القوانين القائمة، وفي كلتا الحالتين ونتيجة التعاون والتفاهم بين السلطات لا يخرج الأمر عن النهوض بالتشريعات على نحو تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

يمارس هذا الحق في الجمهورية العربية السورية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ويسمى حينها (مشروع قانون) أو يتم الاقتراح من أعضاء مجلس الشعب ويسمى (اقتراح قانون)⁽²⁾.

ولقد نص قانون السلطة القضائية في سورية على ممارسة مجلس القضاء الأعلى لصلاحيه اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء وبحصانة القضاة وأصول تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وتحديد أقدميتهم⁽³⁾.

ويُقصد باقتراح القوانين المتعلقة بالقضاء القواعد المتعلقة بالنظام القضائي ولا يقتصر هذا النظام على السلطة القضائية بمفهومها الضيق، التي تضم مجموع المحاكم وقضااتها، بل إنه يشمل ما يسمى أعوان القضاة، أي المحامين والخبراء والمحضرين والكتاب وغيرهم من أعوان القضاة، ولا شك في أن ممارسة المجلس لهذه الصلاحية تدعيم لاستقلال القضاء بمفهومه الموضوعي، كما يمارس المجلس اقتراح القوانين المتعلقة بشؤون القضاة وحصانتهم وفي هذه الصلاحية تقوية لدور المجلس في صيانة استقلال القضاء بمفهومه الشخصي.

(1) د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية وبين المبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مرجع سابق، ص 71.

(2) انظر المواد /112، 128، 74/ من الدستور السوري النافذ لسنة 2012.

(3) المادة /67- د/ من قانون السلطة القضائية السوري.

وكذلك في العراق: يتولّى مجلس القضاء الأعلى العراقي اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة في شؤون السلطة القضائية الاتحادية، وبالرغم من حداثة هذا الدور الممنوح للمجلس العراقي إلا أنه أثبت فاعليته، إذ اقترح المجلس العديد من القوانين التي لاقت قبول البرلمان، إذ تم إقرار قانون ضم المعهد القضائي إلى مجلس القضاء الأعلى بموجب القانون /70/ لعام 2017، بالإضافة إلى أنه قام بوضع قواعد تنظيم البحث الاجتماعي رقم /1/ لسنة 2017⁽¹⁾.

وترى الباحثة أنّ هذه الصلاحية الممنوحة للمجلس تمكنه من مواجهة بعض التشريعات التي تمس استقلال القضاء عن طريق اقتراح قوانين تتضمن تعديلاً لأحكام هذه القوانين السابقة التي ثبتت عند تطبيقها اخلالها بمبدأ استقلال القضاء⁽²⁾، وبالرغم من أهمية هذا الدور الممنوح للمجلس إلا أنه غير مفعّل، ويبدو أن سبب ذلك يكمن في السلطة الأصلية الممنوحة لرئيس المجلس في إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب لإقرارها، بحيث يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بصفته رئيس السلطة التنفيذية أكثر من أن يمارسها بصفته رئيساً لمجلس القضاء الأعلى.

كما أنّ في وجود إدارة للتشريع⁽³⁾ تتولى دراسة وإعداد مشروعات القوانين يرأسها معاون وزير العدل وتكون مسؤولة أمامه من الناحية الفنية والإدارية، يستطيع وزير العدل توجيه هذه الإدارة نحو إعداد أي مشروع قانوني ليتم رفعه إلى مجلس الوزراء ومن ثم عرضه على البرلمان، لذلك جرت العادة على أن وزير العدل الذي يسيّر المجلس فعلياً لا يضع مسودات لقوانين ضمن جدول أعمال المجلس لتتم مناقشتها أو التصويت عليها، لأنه يمارس هذه الصلاحية مستعيناً بإدارة التشريع، ويرفع مشروعات القوانين التي تتعلق بالسلطة القضائية إلى مجلس الوزراء مباشرة ومن دون تفعيل لدور مجلس القضاء الأعلى في هذا الصدد، كما أن النص القانوني الذي أعطى هذه الصلاحية يشوبه الغموض حول آلية تقديم المقترح هل يرفع إلى رئيس الجمهورية خارج مدد انعقاد مجلس

(1) د.سرى حاتم مجيد عبد اللطيف، مجلس القضاء الأعلى ودوره في الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص73.

(2) نصت المادة/23/ من القانون رقم /10/ لسنة 2003 المتضمن قانون السلطة القضائية في دولة قطر على أن: (يعمل المجلس على تحقيق استقلال القضاء، ويتولى فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون، الاختصاصات التالية: 1- إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالقضاء، ودراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير النظام القضائي).

(3) المادة /8/ من قانون السلطة القضائية السوري لسنة 1961 وتعديلاته.

الشعب ليقوم بإصداره كقانون أم يتوجب عرضه على المجلس لمناقشته في أثناء انعقاد الدورات؟ وفي المحصلة إن تقاطع المهام ودمج الصفات حال دون ممارسة المجلس لدوره في اقتراح القوانين كهيئة اعتبارية مستقلة.

ثالثاً- استشارة المجالس القضائية قبل إصدار القوانين:

يكون لمجلس القضاء الأعلى في لبنان صلاحية إبداء الرأي في مشروعات القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء العدلي واقتراح النصوص والمشروعات التي يراها مناسبة بهذا الشأن على وزير العدل⁽¹⁾.

يرد مجلس القضاء الأعلى على طلبات الاستشارة التي يقدمها رئيس الجمهورية في جلسة عامة تعقد بكامل تشكيلته، ويفصل في المسائل المتعلقة بأخلاقيات القضاة وفي كل مسألة تتعلق بسير القضاء يخطر بها وزير العدل⁽²⁾.

ويجدر بنا هنا ذكر الأحداث التي تحصل في لبنان مؤخراً، والمشاحنات بين مجلس الشورى، وهو الهيئة المختصة بالتشريع، ومجلس القضاء الأعلى، ففي عام 2017 أقر مجلس الشورى قانوناً⁽³⁾ تضمن رفع رواتب موظفي الفئة الأولى على نحو يجعلها أعلى من رواتب القضاة، وقرّر تقصير العطلة القضائية من شهرين إلى شهر وأجاز في المادة/31/ منه وضع نظام موحد للتقديرات الاجتماعية يشمل جميع العاملين في القطاع العام، ويطبق في تعاونية موظفي الدولة وصندوق تقاعد القضاة وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء خلال سنة من تاريخ نفاذ القانون.

وتبعاً لذلك أعلن القضاة في 19 تموز 2017 اعتكافهم عن العمل ودعا مجلس القضاء الأعلى إلى جمعية عمومية في الرابع والعشرين من الشهر نفسه لمناقشة تداعيات إقرار هذا القانون ومن أهم الملاحظات التي أبداهها المجلس بشأن القانون الذي تم إقراره أنّ القاضي هو متولي سلطة عامة، ويقوم على قدر عال من الدقة والأهمية والخطورة والتطلب ذهنياً ونفسياً وجسدياً فمن الطبيعي أن يكون أساس راتبه أعلى من أساس راتب أي موظف مهما علت درجته، ثم طالب المجلس برفع راتب القاضي الأصيل.

(1) المادة/5/ من المرسوم الاشتراعي اللبناني 83/150.

(2) المادة/65/ من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 23 تموز 2008.

(3) قانون سلسلة الرتب والرواتب اللبناني رقم 46/ لسنة 2017.

وبتاريخ 24 آب لسنة 2017 وقع زهاء /352/ قاضياً على عريضة أثنت على مطالب مجلس القضاء الأعلى مع المطالبة بوضع قانون السلطة القضائية المستقلة، وأعلن وزير العدل مساندته للقضاة ثم صدر بيان عن المجلس بفك الاعتكاف بتاريخ 2017/8/28 على أساس الوعود التي تلقاها بإصدار قانون معجل مكرر يخرج البنود المتعلقة بالقضاة من شمولية هذا القانون⁽¹⁾.

ويمكن للمجلس الأعلى للقضاء في فرنسا أن يبدي توصيات لوزارة العدل في المجالات التي تدخل في اختصاصاته من تلقاء نفسه، وتجدر الإشارة إلى أن هذا المجلس يعبر عن رأيه في المسائل التي تدخل في اختصاصه، لما لها من فائدة للدولة وللمواطن وللمجلس في حد ذاته⁽²⁾.

وبالرغم من أن هذه المهام الممنوحة للمجلس في فرنسا استشارية فقط، إلا أنها تلعب دوراً مهماً في صياغة السياسات حول الشؤون المتعلقة بالقضاء واستقلاله⁽³⁾.

وكذلك الأمر في مصر، إذ يكون للمجلس إبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة⁽⁴⁾.

وكذلك في الأردن⁽⁵⁾ وفي تونس يكون للمجلس إبداء الرأي بخصوص مشروعات ومقترحات القوانين المتعلقة خاصة بتنظيم العدالة وإدارة القضاء واختصاصات المحاكم والإجراءات المتبعة لديها، والأنظمة الخاصة بالقضاة والقوانين المنظمة للمهن ذات الصلة بالقضاء التي تعرض عليها وجوباً⁽⁶⁾.

ويبدو للباحثة: أن مجلس القضاء الأعلى في سورية لم يُمنح قانوناً صلاحية إبداء الرأي حول مشروعات القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية، حيث تقوم إدارة التشريع في وزارة العدل بهذا الدور، وترى الباحثة بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب مشورة المجلس قبل إصدار أي قانون يتعلق بالقضاء العادي.

(1) أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان، رواتب القضاة ومداخلهم، ورقة (14) المفكرة القانونية، بيروت: لبنان، 2017، ص23.

(2) جودر محمد، المجلس الأعلى للقضاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن، ميرة: الجزائر، 2018، ص108.

(3) Autheman, Violaine, ElenaK, Sandra: Global best practices judicial councils, lessons learned from Europe and Latin America, Ibid., p.25.

(4) انظر المادة /77/ مكرر/2/ من قانون السلطة القضائية المصري رقم /46/ لسنة 1972 وتعديلاته.

(5) انظر المادة /6/ من قانون استقلال القضاء الأردني رقم /29/ لسنة 2014.

(6) انظر المادة/42/ من قانون مجلس القضاء الأعلى في تونس رقم/34/ لسنة 2016.

الفرع الثاني

اختيار الحكم الممثل للإدارة

الأصل هو اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة، والتوريد، أو بأي عقد إداري آخر، وكذلك العقود التي تبرمها النقابات المهنية والمنظمات الشعبية إذا كانت تلك العقود مبرمة وفقاً لأحكام أنظمة عقود الجهات العامة، ولكن قانون مجلس الدولة الجديد⁽¹⁾ أجاز اللجوء إلى التحكيم في المنازعات الناشئة عن هذه العقود، بعد أن كان قانون مجلس الدولة السابق لا يجيز لأي وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تقر التحكيم أو تنفذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على عشرة ملايين ليرة سورية بدون استفتاء الإدارة المختصة⁽²⁾، فجاء القانون الجديد خالياً من هذا القيد.

ويعرف الفقهاء التحكيم الإداري بأنه: (الاتفاق الذي تكون بموجبه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً تلجأ بموجبه إلى إحالة منازعاتها ذات الطابع الإداري الحالية أو المستقبلية من اختصاص قضائها وقانونها الإداريين إلى محكم أو هيئة تحكيمية لحل النزاع بحكم نهائي ملزم)⁽³⁾.

ويخضع التحكيم في منازعات العقود الإدارية⁽⁴⁾ لأحكام نظام العقود الموحد الصادر بالقانون رقم 51/ لعام 2004 الذي نص في المادة (66/ب) على ما يأتي: (يجوز أن ينص في دفاتر الشروط الخاصة والعقد على اللجوء إلى التحكيم وفقاً للأصول المتبعة أمام القضاء الإداري وتشكل لجنة التحكيم برئاسة مستشار من مجلس الدولة يسميه رئيس مجلس الدولة، وعضوين تختار أحدهما الجهة العامة ويختار المتعهد العضو الآخر).

(1) المادة/10/ من قانون مجلس الدولة رقم 32/ لسنة 2019.

(2) انظر المادة/44/ من قانون مجلس الدولة الملغى رقم 55/ لسنة 1959

(3) أحمد حداد، التحكيم الإداري، مقال منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة، مج2، ط1، هيئة الموسوعة العربية، رئاسة الجمهورية العربية السورية، 2010، ص106.

(4) انظر المادة/2-2/ من قانون التحكيم الصادر بالقانون رقم/4/ لسنة 2008.

فلا يمكن أن ينظر في النزاع المتعلق بالعقد الإداري محكم أحادي؛ لأن النص الذي ذكر هو نص أمر ولا يجوز مخالفته؛ إذ اشترط أن يكون رئيس هيئة التحكيم مستشاراً من مجلس الدولة حصراً، أما المحكم الخاص الذي يمثل الإدارة فيتولى مجلس القضاء الأعلى اختياره كما يتولى وحده تحديد التعويض الذي يستحقه المحكم، ويمكن للمتعهّد أو المتعاقد مع الإدارة أن يختار المحكم الذي يمثله من القضاة العاديين ويلزم عندئذ أن يحصل القاضي على موافقة مجلس القضاء الأعلى، ولا يجوز للقاضي بغير موافقة مجلس القضاء الأعلى أن يكون محكماً ولو بغير أجر، ولو كان النزاع غير مطروح أمام القضاء إلا إذا كان أحد أطراف النزاع من أقاربه وأصهاره لغاية الدرجة الرابعة⁽¹⁾، كما أن اشتراط صدور موافقة مجلس القضاء الأعلى على تعيين محكم الإدارة إنما ينحصر في حالة كون المحكم المذكور قاضياً أو ليس من الموظفين الإداريين⁽²⁾.

لقد أكد قرار مجلس القضاء الأعلى رقم 136\ الصادر بتاريخ 13\6\1981 على حصر اختيار المحكم الخاص بالدولة، بمجلس القضاء الأعلى وبين⁽³⁾: (إن نص المادة 80 من قانون السلطة القضائية قد حصر بمجلس القضاء الأعلى صلاحية اختيار المحكم الخاص بالدولة أو إحدى الهيئات العامة سواء كان قاضياً أم لا حرصاً من المشرع على أن يكون الاختيار من جهة تمثل رأس الهرم القضائي، وتستطيع أن تقدر مدى كفاءة المحكم ليقوم بمهمته بكفاءة عالية ودراية ممتازة، وإن اقتراح تسمية المحكم من أي جهة لا يلزم المجلس الذي له وحده حق الاختيار).

(1) المادة 80/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) قرار - 1976 / 110 أساس - 340 المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة السوري، قاعدة - 649 م. المحامون - 1976 رقم مرجعية حمورابي: 5842 .

(3) أشار إليه د. حسن مصطفى البحري، دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، مرجع سابق، ص 15.

الفرع الثالث

تسمية أعضاء مكتب الخبرات القضائية⁽¹⁾

قد يظهر للمحكمة في أثناء نظر الدعوى أن الفصل فيها معلق على تحقيق أمور تستلزم معرفة فنية، فيجوز لها من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم أن تقرر إجراء تحقيق فني بوساطة خبير أو ثلاثة خبراء⁽²⁾، والأصل أن المحكمة مقيدة بتسمية خبير مختص من ضمن الجداول التي اعتمدها مكتب الخبرات القضائية وأعلنت عنها وزارة العدل ولكن يجوز لها استثناءً تسمية خبراء من خارج الجدول إذا كان خالياً من أسماء خبراء اختصاصيين في موضوع النزاع المعروض عليها، أو إذا اتفق أطراف النزاع على تسمية خبير من خارج الجدول، وفيما عدا ذلك يجب أن تبين في قرارها الأسباب الداعية إلى تسمية خبراء من خارج الجدول⁽³⁾.

وفي أثناء تأدية الخبراء لمهامهم في جميع المحاكم والدوائر القضائية، يقوم مكتب الخبرات القضائية بالإشراف عليهم ومتابعتهم، ونظراً إلى أهمية الدور الذي يقوم به هذا المكتب أناط المشرع بمجلس القضاء الأعلى صلاحية تسمية أعضائه⁽⁴⁾.

يحدث مكتب الخبرات القضائية في وزارة العدل، من رئيس بدرجة مستشار في محكمة النقض ومستشارين اثنين غير متفرغين تجري تسميتهم خلال شهر كانون الثاني من كل سنة بقرار من مجلس القضاء الأعلى⁽⁵⁾ ويكون قضاة المكتب مرتبطين بوزير العدل ومسؤولين أمامه عن سير العمل⁽⁶⁾.

يتولى مكتب الخبراء تحديد شروط انتقاء الخبراء من الاختصاصات كافة وفقاً للقوانين، وتشكيل لجان فرعية في المحافظات لانتقاء الخبراء، على أن تتألف كل لجنة من ثلاثة قضاة غير متفرغين يسمى أحدهم رئيساً

(1) أشار إليه د. حسن البحري، اختصاصات مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية، مقال منشور في مجلة ارتقاء، مجمع السيدة رقية للدراسات العربية والإسلامية، عدد 9/ كانون الأول 2014، ص 127.

(2) المادة 138/ من قانون البيئات السوري رقم 359/ لسنة 1974 وتعديلاته.

(3) المادة 6/ من قانون الخبراء السوري رقم 58/ تاريخ 2013/9/1.

(4) انظر المادة 2/ من قانون الخبراء رقم 58/ تاريخ 2013/9/1.

(5) انظر المادة 3/ من القانون نفسه.

(6) انظر المادة 4/ من القانون نفسه.

بموجب قرار التشكيل لا تقل درجته عن مستشار استئناف، وتجري تسميتهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾، ترفع اللجان الفرعية في المحافظات أسماء الخبراء المقبولين مبدئياً إلى المكتب المركزي في دمشق، الذي يقوم بإعلان جدول المقبولين بصورة نهائية ممن توافرت لديهم الشروط والمؤهلات علمية وممن يمتلكون الشخصية والسمعة الحسنة.

ولا يوجد مثل هذا الاختصاص للمجالس القضائية في الدول المُقارن بها، ففي فرنسا يتم إعداد قائمة الخبراء من قبل محكمة الاستئناف الأولى في كل منطقة استئنافية، وأمن الهيئة العامة لمحكمة النقض، وكذلك في العراق يوجد في كل محكمة استئنافية لجنة تسمى لجنة خبراء الجدول يرأسها رئيس المحكمة، ويكون في عضويتها قاضي البدائي الأول وقاضي الصلح الأول⁽²⁾ كما أن أعضاء لجنة الخبراء في لبنان يسمون بقرار من وزير العدل⁽³⁾.

وترى الباحثة: أهمية تعيين أعضاء مكاتب الخبرات القضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى ومن القضاة، خاصة أن الالتجاء إلى الخبرة أصبح أمراً واسع الانتشار، نظراً لطبيعة الدعاوى المقامة أمام المحاكم، كما أن الخبير القضائي هو من أعوان القضاة، تُبنى على خبراته الكثير من الأحكام القضائية. لذلك فإن الهيئة التي تقوم باختيار الخبراء والإشراف على أعمالهم يجب أن تتوفر فيها ضمانات الحياد والنزاهة، وذلك ما يحرص عليه مجلس القضاء الأعلى عند تسمية أعضاء مكتب الخبرات القضائية.

(1) انظر المادة 5/ من القانون نفسه.

(2) المادة 3/ من قانون الخبراء أمام القضاء العراقي رقم 163/ لسنة 1964.

(3) المادة 2/ من نظام تعيين الخبراء اللبناني الصادر بالمرسوم 11568/تاريخ 1984/4/10.

الفرع الرابع

تسمية أعضاء اللجنة القضائية العليا للانتخابات

اللجنة القضائية العليا للانتخابات هي لجنة دائمة مقرها دمشق، تتولى الإشراف الكامل على انتخاب عضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، وتتمتع بالاستقلال التام في عملها عن أي جهة أخرى، حيث تمارس مهامها واختصاصاتها بحيادية وشفافية، ويحظر على أي جهة التدخل في شؤونها ومهامها والحد من صلاحياتها.

وتتألف اللجنة القضائية العليا للانتخابات من سبعة أعضاء (أصلاء) يسميهم مجلس القضاء الأعلى من مستشاري محكمة النقض، ومثلهم احتياطاً، ويصدر مرسوم بتشكيلها، وتحديد مكافآت أعضائها⁽¹⁾، وتكون مدة عضوية اللجنة أربع سنوات من تاريخ مرسوم تشكيلها غير قابلة للتجديد⁽²⁾.

وأعضاء اللجنة غير قابلين للعزل، وإذا شغل مكان أحد أعضائها لأي سبب من الأسباب حل بدلاً منه الأقدم من القضاة الاحتياط⁽³⁾.

ويرأس اللجنة القاضي الأقدم بين أعضائها، ويدعو لانعقادها وتكون اجتماعاتها قانونية بحضور أغلبية أعضائها، ويتمتع أعضاء اللجنة بحقوق متساوية في المداولة والتصويت.

وتتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس الجلسة⁽⁴⁾.

وفي حال غياب رئيس اللجنة ينوب عنه العضو الأقدم من أعضائها⁽⁵⁾.

(1) المادة /8/ البنود/أ_ب_د/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لسنة 2014.

(2) المادة /9/ البنود/أ/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لسنة 2014.

(3) المادة /8/ البنود/ج/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لسنة 2014 .

(4) المادة /9/ البنود/ب/ من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لسنة 2014.

(5) المادة/9/ البنود/ج / من قانون الانتخابات العامة رقم /5/ لسنة 2014 .

ويجب على جميع الوزارات وسائر الجهات العامة وغيرها من الجهات التي تتصل أعمالها بالانتخابات أن تنفذ ما يصدر عن اللجنة من قرارات⁽¹⁾، ولجنة حق الاستعانة بمن تراه مناسباً من ذوي الخبرة بهدف انجاز مهامها⁽²⁾.

وتتولى اللجنة القضائية العليا للانتخابات القيام بالمهام والاختصاصات الآتية⁽³⁾:

أ- العمل على حسن تطبيق قانون الانتخابات العام.

ب- إدارة عملية انتخاب رئيس الجمهورية بإشراف المحكمة الدستورية العليا.

ج- الإشراف الكامل على انتخابات أعضاء مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، وتنظيم جميع الإجراءات اللازمة لضمان حرية ممارستها وسلامتها ونزاهتها وشفافيتها ومراقبتها.

هـ- تسمية أعضاء اللجان الفرعية، وتحديد مقراتها والإشراف على عملها.

و- تسمية أعضاء لجان الترشيح الخاصة بانتخابات مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية وتحديد مقراتها والإشراف على عملها.

ز- الإشراف على إحصاء نتائج الانتخابات.

ح- إعلان النتائج النهائية لانتخابات مجلس الشعب.

ط- التأكيد من تحديث وتدقيق السجل الانتخابي العام قبل شهرين على الأقل من أي عملية انتخابية أو استفتاء شعبي⁽⁴⁾.

والجدير بالذكر أن مجلس القضاء الأعلى في مصر منح أيضاً صلاحيات ندب أعضاء في الهيئة الوطنية للانتخابات من بين نواب رئيس محكمة النقض ورؤساء محاكم الاستئناف والهيئة الوطنية للانتخابات هيئة

(1) المادة 9/ البند د/ من قانون الانتخابات العامة رقم 5/ لسنة 2014.

(2) المادة 9/ البند هـ / من قانون الانتخابات العامة رقم 5/ لسنة 2014.

(3) انظر المادة 10/ من قانون الانتخابات العامة رقم 5/ لسنة 2014، وكذلك التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم // م.و تاريخ 4/16 مع تعديلاتها 2014.

(4) أشار إليه د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة) ط1، دمشق: سورية، 2021، ص 345-346.

مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، بدءاً من إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والإنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها، وتيسير إجراءات تصويت المصريين المقيمين في الخارج، وغير ذلك من الإجراءات حتى إعلان النتيجة. وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون⁽¹⁾.

الفرع الخامس

توزيع الأعمال وتنظيم العطل

تتاط هذه المهام في بعض الدول بوزارة العدل ويتولى مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية القيام بها لإبعاد أي تأثير للسلطة التنفيذية وتدعم استقلال القضاء كمؤسسة.

أولاً- توزيع الأعمال:

تقسم المحاكم القضائية في النظام القضائي السوري إلى محاكم درجة أولى، وهي محاكم الصلح والبداية، ومحاكم درجة ثانية وهي محاكم الاستئناف، ولا تعد محكمة النقض درجة من درجات التقاضي، لأنها لا تنتظر في الموضوع إلا إذا ارتأت نقض الحكم المطعون فيه للمرة الثانية⁽²⁾.

وقد تتعدد محاكم الصلح والبداية في مراكز بعض المحافظات أو المدن الكبرى، ففي دمشق مثلاً يوجد عشر محاكم صلح للنظر في القضايا الجزائية، منها ثلاثة محاكم مختصة للنظر في جرائم السير، كما يوجد ثلاث عشرة محكمة بداية للنظر في القضايا الجزائية، إضافة إلى المحاكم المدنية والشرعية.

لذلك يتولى مجلس القضاء الأعلى توزيع العمل بين هذه المحاكم بقرار يصدر كل سنة ويستمر مفعوله إذا لم يصدر قرار بتعديله، فقد يترأى المجلس وجود فائض في الدعاوى المنظورة في إحدى الغرف الصلحية فيقوم بتوزيع هذا الفائض بالتساوي مع باقي الغرف (محاكم من درجة واحدة في مركز واحد)، وقد يتبين أن عدد الغرف

(1) المادة/208-209/من الدستور المصري المعدل لسنة 2019.

(2) المادة /262/ من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري رقم 1/ لسنة 2016.

لا يتناسب مع ضغط العمل فيقوم بزيادة عدد الغرف أو إنقاصها بما يتناسب مع حجم العمل، ويكون على رأس كل غرفة قاضي يتولى الأقدم بينهم مهام الإشراف الإداري على باقي الغرف ويسمى بالقاضي الأول.

كما يقوم المجلس بتعيين قاضي للإحالة في كل محكمة استئنافية⁽¹⁾، وقضاء الإحالة هو درجة ثانية في مرحلة التحقيق، حيث تستأنف أمامه القرارات التي يصدرها قاضي التحقيق بوصفه درجة أولى كما أنه المرجع المختص من دون غيره بإحالة الدعاوى إلى محكمة الجنايات (بوابة محكمة الجنايات).

لقد كان تعيين قاضي الإحالة من حق وزير العدل بناء على اقتراح النائب العام لكن هذا النص ألغي ضمناً في المادة (61) من قانون السلطة القضائية التي نصت على أنه: (يعين بقرار من مجلس القضاء الأعلى لدى كل محكمة استئنافية قاضي للإحالة يختار من مستشاري محكمة الاستئناف أو من القضاة البدائيين).

كما يعين المجلس رئيساً لتنفيذ الأحكام من بين قضاة بدائيين متعددين في مركز واحد، أما في المناطق القضائية التي لا يوجد فيها محاكم بدائية فإن قاضي الصلح الأعلى درجة هو من يقوم بمهام التنفيذ⁽²⁾، ويرتبط بقاضي التنفيذ دائرة مؤلفة من عدد من المساعدين العدليين.

ثانياً- تنظيم العطل القضائية:

يستفيد القضاة والمساعدون العدليون في كل سنة من بداية شهر تموز الى غاية أيلول من العطلة القضائية وتنظم هذه العطلة بقرار من مجلس القضاء الأعلى كل عام، ولا تحول العطلة القضائية دون استفادة القضاة من الإجازات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة⁽³⁾.

لقد جرت العادة أن تكون هذه العطل لمدة متقطعة وتكون مدة العطلة الواحدة خمسة عشرة يوماً تبدأ عند بداية شهر تموز، ثم يعود العمل القضائي في النصف الثاني من هذا الشهر وهكذا حتى نهاية شهر أيلول، ويوجد في أثناء العطل مناوبون ولكن القاضي المناوب في العطلة القضائية لا يملك الفصل في موضوع الدعوى، وإنما عمله قاصر على الأمور المستعجلة في أثناء العطلة القضائية حسب النظام الصادر عن مجلس القضاء الأعلى،

(1) المادة/61/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(2) المادة/62/ من قانون السلطة القضائية السوري.

(3) المادتان /120-121/ من قانون السلطة القضائية السوري.

كإخلاء السبيل والتدابير المستعجلة، وليس منها الفصل في موضوع الدعوى الأصلي⁽¹⁾، فالعطلة القضائية لها طبيعة خاصة من حيث جهة إصدارها وطبيعة عمل المناوبين فيها، فلا يحق للقاضي المناوب عقد الجلسات ولا إصدار قرارات أو أي إجراء إلا ما تم ذكر أعلاه وفي حدود ما قد يوكل اليه من أعمال في جدول المناوبة، وهو إن فعل فضبط الجلسة باطل، والقرار الذي سيصدر معدوم، لأنه لا ولاية له بعقد الجلسة ابتداءً، ولا بإصدار قرار حاسم.

أخيراً تري الباحثة أنّ كثرة التشكيلات القضائية في المرحلة الراهنة التي أدت إلى تباطؤ العمل من دون أن تستند إلى معايير دقيقة، فالقاضي الذي باشر إجراءات الدعوى، واستمع إلى الشهود، ودرس القضية قد يصدر قرار بتكليفه بمهام أخرى قبل ان يصدر القرار الفاصل في الدعوى أو المنهي للخصومة، ويكون القاضي الخلف ملزماً بدراسة كل القضايا من جديد، وقد يطلب إعادة بعض الإجراءات، مما يؤدي إلى تأخير البت في الدعاوى وظلم الخصوم، فالعدالة البطيئة هي عدالة غائبة.

الفرع السادس

اختصاصات أخرى للمجلس في الدول المُقارَن بها

بعد أن بينا الصلاحيات الممنوحة لمجلس القضاء الأعلى في الجمهورية العربية السورية وهي في غالبيتها صلاحيات تقليدية مشتركة بين المجالس القضائية في الدول المُقارَن بها تتلخص في تعيين القضاة، والإشراف على شؤونهم وتأديبهم إضافة إلى بعض الصلاحيات الإدارية التي تتعلق بالمحاكم، ارتأينا في هذا الفرع بيان بعض المهام الممنوحة للمجالس القضائية في الدول المُقارَن بها، ولم تمنح لمجلس القضاء الأعلى في سورية بغية دراسة إمكانية توسيع مهام المجلس وتطويره، لتعزيز دوره في حماية استقلال القضاء.

(1) القاعدة رقم /4453/ اجتهاد محكمة النقض السورية، قرار/925/ أساس/970 / لسنة1982، مجموعة ياسين دركزلي للأحكام الجزائية، المكتبة القانونية، دمشق، 1997، أشار إليه حمورابي، رقم مرجعية 42768.

علاوةً على الاستقلال المالي الذي تتمتع به المجالس القضائية، والدور المالي الممنوح لها في إعداد موازنة السلطة القضائية أو التأثير في رواتب القضاة، والذي سبق أن بيّناه سابقاً في دراستنا، وتتمتع المجالس القضائية بالدول المفارئة بالمهام الآتية:

أولاً- مجلس القضاء الأعلى الفرنسي: هو مجلس استشاري لرئيس الجمهورية في المسائل التي تتعلق بضمان استقلال القضاء، وله دور مهم في التواصل مع المؤسسات المرتبطة بالقضاء، ولاسيما المدرسة الوطنية للقضاء، والمفتشية العامة للخدمات القضائية، كذلك فإنه يعقد اجتماعات مع ممثلي البرلمان والسلطة التنفيذية.

أما على الصعيد الدولي فهو يولي أهمية كبيرة لتوطيد العلاقات مع المؤسسات الدولية والمجالس القضائية للدول الأخرى حرصاً منه على تعزيز العلاقات الدائمة حول الموضوعات المشتركة المتعلقة باستقلال القضاء.

كما يستقبل المجلس الوفود الأجنبية رفيعة المستوى من أجل مناقشة قضايا الإصلاح المؤسسي، ولقد شارك بشكل خاص في شبكتين تجمعان مجالس العدل؛ هما الشبكة الأوروبية لمجالس القضاء (RECJ)، التي تم إنشاؤها في عام 2004، والشبكة الناطقة بالفرنسية للمجالس القضائية (RFCMJ)، التي تم إنشاؤها في تشرين الثاني 2014.

كما نصت المادة 20 من القانون العضوي في 5 شباط 1994 على أنه يجوز لكل تشكيل للمجلس الأعلى أن يعهد إلى واحد أو أكثر من أعضائه بمهام جمع المعلومات عن المؤسسة القضائية، من خلال إرسال وفود إلى محكمة النقض، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم الأخرى، والمدرسة الوطنية للقضاء.

تسمى هذه الوفود **بعثات تقصي الحقائق**، وتشكل وسيلة مميزة للمجلس للقاء القضاة في بيئة عملهم لكنها لا تهدف إلى التفتيش على القضاة، إنما تسعى لتقدير الصعوبات الملموسة التي يواجهونها من أجل تحقيق فهم أفضل لاحتياجات المحاكم والهيئات القضائية، والقضاة، وموظفي الخدمة المدنية، ولمعرفة توقعاتهم، والقيود التي يخضعون لها.

من الناحية العملية، يمارس هذا الاختصاص بشكل مشترك بين تشكيلة المجلس الخاصة بقضاة الحكم، وتشكيلة المجلس الخاصة بقضاة النيابة اللتين تهدفان إلى التأكيد على وحدة المجلس، ما يعكس وحدة القضاء⁽¹⁾.

ثانياً- مجلس القضاء الأعلى المصري:

يتأسس رئيس مجلس القضاء الأعلى المحكمة الخاصة التي تتعدّد لمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى بعد صدور قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبعد تحقيق يجريه النائب العام، ويكون في عضوية هذه المحكمة أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين في محاكم الاستئناف، ويتولى النائب العام مهمة الادعاء أمام المحكمة⁽²⁾.

ثالثاً- مجلس القضاء الأعلى اللبناني: يصدر مجلس القضاء الأعلى دورياً تعاميم بخصوص مواضيع متفرقة، تتصل بالعمل القضائي أو بسلوكيات معينة.

لقد تم الإعلان عن إنشاء مكتب إعلامي لمجلس القضاء الأعلى خلال عام 2013، بهدف تعزيز الشفافية، ولقد برر وزير العدل السابق شكيب قرطباوي قرار مجلس القضاء الأعلى بإنشاء مكتب إعلامي للمجلس، بالرغبة في توحيد الإعلام (السلطة الرابعة) والقضاء في الموضوعية والعدالة وبناء علاقة سليمة مع المواطنين.

ولقد فسر رئيس مجلس القضاء الأعلى الأسباب التي دفعت المجلس الى إنشاء المكتب بمبدأ الشفافية: فحكم القانون يفترض الشفافية وإتاحة الفرصة أمام المواطن للحصول على الأخبار المتعلقة بالعمل القضائي والوقوف على مدى صحة الأخبار التي تصل إلى الوسائل الإعلامية من مصادر أخرى⁽³⁾.

كما يختص المجلس بالنظر في طلبات العفو الخاص المقدمة من المحكومين بعقوبة الإعدام أو المحالة إليه من المراجع المختصة، وتعيين لجنة مؤلفة من ثلاثة من أعضائه للنظر في سائر طلبات العفو الخاص⁽⁴⁾.

(1) <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/nos-missions>

(2) المادة/158/ من الدستور المصري المعدل لسنة 2019.

(3) مجلس القضاء الأعلى (صلاحياته، موارده، تنظيمه الداخلي)، أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان، مرجع سابق، ص 16.

(4) المادة 5/ من قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 150/ لسنة 1983.

رابعاً- مجلس القضاء الأعلى العراقي:

صدر أمر سلطة الائتلاف رقم ١35١ لعام 2003 الذي أعاد تشكيل مجلس القضاء بحيث يؤدي المجلس وظائفه بشكل مستقل عن وزارة العدل ثم صدر دستور العراق لعام 2005 مقررًا مبدأ استقلال القضاء، وكونه سلطة مستقلة تعمل في مجال اختصاصها إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية وتشكل معهما ركائز الدولة الحديثة وأن مجلس القضاء هو المؤسسة الوحيدة التي تدير شؤون القضاة، وأعضاء الادعاء العام، والأجهزة القضائية، ولا يجوز لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية التدخل في شؤونه بأي شكل من الأشكال.

لقد حل رئيس مجلس القضاء الأعلى محلّ وزير العدل، وحلّ مجلس القضاء الأعلى محلّ وزارة العدل في كثير من المهام، فالمحاكم والقضاة يخضعون إدارياً له، لذلك فهو يصدر دورياً تعليمات وتعليمات وبيانات للمحاكم في جميع أنحاء الجمهورية.

كما يتولى المجلس تشكيل اللجان والهيئات القضائية في المحاكم الاتحادية، وعقد الاتفاقيات القضائية، ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع وزارة العدل⁽¹⁾.

كما يؤدي مجلس القضاء الأعلى دوراً مهماً في جميع مراحل الدعوى الجزائية واجراءاتها بشكل عام وفي مرحلة التحقيق بشكل خاص وقد يكون دوره مباشراً، فيتدخل كلاعب أساسي، وقد يكون دوره غير مباشر، ولكنه مؤثر وفاعل في تلك الإجراءات، فيتولى توجيه المحاكم وقضاة التحقيق والمحققين القضائيين باتباع نهج معين، على نحو لا يخالف القانون فيوضح أموراً ويقصّل أموراً أخرى، فيقود مسار تلك الإجراءات من دون أن يكون تدخله مباشراً من خلال الخطط والتوجيهات لكل ما يستجد من حالات وظروف يتناسب معها⁽²⁾.

فمن الاختصاصات الجزائية الممنوحة للمجلس على سبيل المثال لا الحصر:

(1) المادة/3/ من قانون مجلس القضاء الأعلى العراقي رقم 45/ لسنة 2017.

(2) د. سري حاتم مجيد عبد اللطيف، مجلس القضاء الأعلى ودوره في الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، ص 89.

1- تحريك دعوى الحق العام في بعض الجرائم: إذ اشترط قانون أصول المحاكمات الجزائية لتحريك دعوى الحق العام إنذاراً من رئيس مجلس القضاء الأعلى⁽¹⁾، في الجرائم الواقعة خارج جمهورية العراق وفي الجرائم المتعلقة بإهانة دولة أجنبية، أو منظمة دولية، أو رئيسها، أو ممثلها، أو علمها، أو شعارها الوطني، إذا كان لها مقر في العراق، فلا تقام الدعوى في هذه الجرائم إلا بأذن تحريري من رئيس المجلس⁽²⁾.

2- يشرف مجلس القضاء الأعلى على جهاز الادعاء العام، ويتولّى تعيين أعضائه من المدعين العامين في المحاكم التابعة للمجلس، والمدعين العامين في المناطق الاستثنائية بقرار منه، إضافة إلى تخويله إصدار التعليمات التنفيذية للقانون الذي نظم هذا الجهاز⁽³⁾.

3- ينظر مجلس القضاء في طلبات تسليم المجرمين ويتلقى الطلبات من الدول الأجنبية بشأن إجراء تحقيق حول جريمة ما بوساطة السلطات القضائية في العراق⁽⁴⁾.

4- لرئيس مجلس القضاء الأعلى نقل الدعوى من محكمة التحقيق المختصة إلى محكمة أخرى إذا كان النقل تقتضيه الضرورة أو إذا كان النقل يساعد على ظهور الحقيقة⁽⁵⁾.

وفي ختام دراستي، وجدت أن البحث العلمي سلسلة من الحلقات غير المنتهية، ولا يمكن لأحد أن يصل إلى الحلقة الأخيرة ويختتم العمل كاملاً، فالعلم الوحيد الكامل هو ما وُجدَ عند الله عزوجل، وبهذا فالعقل يسعى للكمال ولا يدركه، وإنما يحاول جاهداً ما استطاع الحصول على مزيد من المعرفة، ومهما بلغ الإنسان من علمه فهو ناقض أمام كمال العلم.

(1) المادة(3/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.

(2) المادة /227/ من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.

(3) المادة(16،4) من قانون الادعاء العام العراقي رقم /49/ لسنة 2017.

(4) المواد(358،359،360) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم /23/ لسنة 1971.

(5) المادة(55/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.

خاتمة:

مجلس القضاء الأعلى هو المؤسسة الدستورية القضائية ذات الاختصاص الإداري التي أنشئت من أجل تعزيز استقلالية القضاء كسلطة ثالثة في الدولة، ولتكريس مبدأ الفصل بين السلطات وهو المسؤول عن مساعدة رئيس الجمهورية في وظيفته كضامن لاستقلال السلطة القضائية.

لقد شهد تشكيل المجلس تطورات كثيرة في التاريخ السوري، إذ أصبح يضم في تكوينه قيادات من السلطة التنفيذية بعد أن كان هيئة قضائية بالكامل، وبينما تتولى الوظيفة القضائية في الدولة جهتان قضائيتان مستقلتان الأولى هي جهة القضاء العادي، والثانية هي جهة القضاء الإداري، يتربع مجلس القضاء الأعلى على رأس القضاء العادي فينحصر دوره في الإشراف على شؤون المحاكم والقضاة التابعين له، فلا يكون له دور فيما يتعلق بتعيين القضاة الإداريين أو محاسبتهم ولا يتدخل في شؤون مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، كما أن قرارات المجلس المتعلقة بشؤون القضاة قرارات قضائية لا تقبل الطعن فيها أما مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري.

ومن خلال بحثنا المقدم يمكننا استخلاص النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً- النتائج:

1- لا يمكن اعتبار مؤسسة العفو الخاص التي يمارسها رئيس الدولة مساساً بعمل السلطة القضائية، ما دام رئيس الدولة لا يستعمل سلطته تحكماً وإنما يسترشد بذات الاعتبارات التي يأخذ بها المشرع أو القاضي، فهو يمارسها عندما يترأى له أن مصلحة المجتمع تكمن في عدم تنفيذ الحكم الجزائي.

2- إن وضع ميزانية مستقلة للقضاء يشكّل إحدى الضمانات المهمة لمبدأ استقلال القضاء، فكلما كان هناك استقلال مالي قلّت الضغوط والتأثيرات في عمل السلطة القضائية من جانب السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع يخالف ذلك، فميزانية القضاء العادي تتبع وزارة العدل التي تقوم بإعدادها والإشراف على تنفيذها.

كما أن المجلس لا دور له فيما يتعلق بميزانية السلطة القضائية فالقانون السوري لم يمنح المجلس القضائي أية صلاحيات مالية بشأن الميزانية أو رواتب القضاة.

إن قصور الدور المالي للمجلس القضائي وعدم منحه أية صلاحيات فيما يتعلق بإعداد أو تنفيذ الميزانية الخاصة بالسلطة القضائية أو حتى إبداء الرأي في تقديراتها يؤثر بشكل سلبي في استقلال القضاة، إذ تظهر هيمنة وزارتي المالية والعدل بصورة واضحة على رواتب القضاة مما يتعارض مع استقلال السلطة القضائية ومع الحكمة من تشكيل المجالس القضائية، والتي أُريد لها أن تكون مسؤولة عن شؤون القضاة، ومن ضمنها شؤونهم المالية.

3- إن المجلس لا يملك موازنة خاصة به، فميزانيته تمثل جزءاً من ميزانية وزارة العدل التي تتولى الشؤون المالية للقضاء عموماً، وهذا الأمر يجرده من استقلاله الضروري للقيام بأعماله بشكل وافٍ، كما أنه لا يوجد تعويضات أو مخصصات أو مزايا مالية للأعضاء، كما أن القرارات الخاصة بشؤون القضاة والمتعلقة بالتعيين، والترقية، والنقل، والندب، والتأديب، ذات أهمية كبرى، وإن صدورها مبرمة يجافي حق التقاضي على درجتين، المكفول دستورياً، وبموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي يجب أن ينطبق من باب أولى حين يتصل الأمر بقرارات المجلس الذي يستمد سبب وجوده من ضرورة ضمان هذا الحق .

5- اتجهت الهيئة العامة لمحكمة النقض في العديد من قراراتها إلى تطبيق نظريات القانون العام، والرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس القضاء، والتي تتعلق بشؤون القضاة معتبرة أن مجلس القضاء الأعلى يصدر قراراته المتعلقة بشؤون القضاة بوصفه إدارة وإن كان تشكيله ذا طابع قضائي لأن القرارات الصادرة عنه في هذه الشؤون ليست نتيجة نزاع قضائي، وإنما هي قرارات إدارية اتخذت في معرض تسيير مرفق القضاء، الذي هو شأن إداري.

6- إن مجرد دخول أعضاء السلطة التنفيذية وبالأخص وزير العدل في عضوية المجلس يعدّ هدرًا لاستقلال السلطة القضائية وخطراً يهدد قضاتها ولاسيما إذا علمنا أن شخصية وزير العدل تكون في الدرجة الأولى ذات طابع سياسي، وإن كان يحمل مؤهلات قانونية لذا فإن وجوده يعدّ ثغرة يمكن أن تنفذ منها التقديرات السياسية إلى سلطة القضاء التي يجب أن تبقى بعيدة عن تلك التقديرات، فضلاً عن أن التجربة العملية قد أثبتت أن بعض الدول التي تنص قوانينها على عدّ وزير العدل نائباً لرئيس المجلس القضائي، حصل فيها أن وزير العدل أعتبر

الرئيس الفعلي للمجلس وبالتالي للسلطة القضائية، مما يؤشر إلى تبعية هذا المجلس من دون أدنى شك إلى السلطة التنفيذية.

وما يقال بشأن عضوية وزير العدل، ينطبق من باب أولى على معاونه، فلا مسوغ لوجوده من بين أعضاء المجلس وهو يأتصر بأوامر وزير العدل ويتبع توجيهاته، فيغدو صوتهما في المجلس كأنه صوت واحد، فالمنطق القانوني يفرض أن يشرف على القضاء أهله ورجاله من دون تدخّل من الحكومة في المجلس الذي يؤلف الهيئة العليا لسلطة القضاء.

وبالرغم من أن تبعية النيابة العامة، وعلى رأسها النائب العام لوزير العدل في سورية، تبعية إدارية فقط، إلا أن هذه الرابطة كافية في حد ذاتها للتأثير من قبل وزير العدل في صوت النائب العام داخل مجلس القضاء الأعلى وما يزيد من خطورة هذا التأثير هو أن وزير العدل يعين النائب العام في الجمهورية، وهو الذي ينهي تكليفه بقرار صادر عنه.

7- إن تبعية إدارة التفتيش لنظام وزارة العدل يشكل إخلالاً بمبدأ استقلال القضاء، إذ يعد ذلك تدخلاً في أعمال القضاة من قبل السلطة التنفيذية، لأنه من المحتمل أن تتأثر هذه الرقابة والإشراف بتوجيهات وزارة العدل، ما يفتح الباب للتشكيك في قرارات إدارة التفتيش وأهدافها في مواجهة القضاة، فالوزير يمكن له من خلال جهاز التفتيش أن يمارس الضغوط النفسية على القضاة لتحقيق أغراض لا علاقة لها بالمصلحة العامة، أو هي أقرب للمصلحة الشخصية منها للمصلحة العامة.

8- نظام الترقية في سلم القضاء هو الوسيلة الأكثر ضماناً للتأكد من صلاحية شخص معين لتولّي منصب قضائي أكثر تقدماً، وبالتالي أكثر مسؤولية، فالعيب ليس في نظام الترقية، إنما في عدم وضع قواعد موضوعية لها، فهي تستند إلى معيار الأقدمية في الدرجة الأساسية الذي يقتل روح البحث والاجتهاد لدى القاضي.

9- إن ضمانات محاكمة القضاة أمام المجلس لا تزال غير مكتملة، فمنح وزير العدل - وهو عضو في المجلس - صلاحية تحريك الدعوى التأديبية واقتراح الإحالة إلى المجلس، فيه مساس بمبدأ استقلال القضاء، وخصوصاً أن المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر، إذ إن مسألة تحريك الإجراءات التأديبية وحدها وسيلة من

وسائل الضغط والتأثير يمكن أن يتعرض لها القاضي فيما لو تقاطعت أحكامه ومواقفه مع مآرب رجال السلطة التنفيذية والتي قد تُبنى على مصالح خاصة ليست بذات صلة مع الصالح العام، كما أن اقتراح إحالة القاضي إلى المجلس من قبل وزير العدل يخالف مبدأ الحياد في محاكمة القضاة، إذ نجد أن رئيس التفتيش عضو في المجلس ويحضر المحاكمة التأديبية عن المخالفة التي أشرف على اجراءات التحقيق فيها، وكذلك فإن وزير العدل يكون عضواً في المحاكمة التأديبية بعد أن اقترح إحالة القاضي المخالف إليها، خلافاً لمبدأ عدم جواز الجمع بين سلطة الادعاء وسلطة الحكم.

10- ضعف دور المعهد العالي للقضاء في عملية التأهيل المستمر للقضاة الذين على رأس عملهم، بحيث إن التدريب يركز على المعينين في أدنى المراتب القضائية، ولا يخفى على القارئ أهمية التأهيل المقدم للقاضي، فهو حق وواجب، ذلك أن الكفاءة هي ضمان لاستقلالية وحيادية القاضي، وكذلك هي أحد الشروط اللازمة كي يثق المجتمع في المؤسسة القضائية.

11- بالرغم من أهمية الدور الممنوح للمجلس في إعداد مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء إلا أن هذا الدور معطل، يبدو أن سبب ذلك يكمن في السلطة الأصلية الممنوحة لرئيس المجلس في أن يعد مشروعات القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب، بحيث يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بصفته رئيس السلطة التنفيذية، أكثر من أن يمارسها بصفته رئيساً لمجلس القضاء الأعلى.

كما أن وجود إدارة التشريع التي تتولى دراسة وإعداد مشروعات القوانين يرأسها معاون وزير العدل ويكون مسؤولاً أمام الأخير من الناحية الفنية والإدارية، فطالما أن وزير العدل يستطيع توجيه إدارة التشريع نحو إعداد أي مشروع قانوني ليتم رفعه إلى مجلس الوزراء ومن ثم عرضه على البرلمان، فإنّ العادة جرت على أن وزير العدل _وهو الذي يسير المجلس ويضع سياسة العمل فيه وتوجهاته _ لم يسبق أن وجه المجلس لتقديم مسودات لمشاريع قوانين كما أن النص القانوني الذي أعطى هذه الصلاحية يشوبه الغموض حول آليه تقديم المشروع هل يرفع إلى رئيس الجمهورية خارج مدد انعقاد مجلس الشعب ليقوم بإصداره بمرسوم باعتباره مفوض دستورياً بالتشريع في

بعض الحالات أم يتوجب عرضه على المجلس لمناقشته في أثناء انعقاد الدورات، وفي المحصلة إن تقاطع المهام ودمج الصفات حال دون ممارسة المجلس لدوره في اقتراح القوانين كهيئة اعتبارية مستقلة.

12- حصانة النقل في سورية وهمية واسمية، نظراً إلى كثرة الحالات التي أجاز فيها المشرع نقل القضاة بحيث أصبحت هذه الحصانة هشة، وقابلة للسلب.

ثانياً- الاقتراحات:

1- أن يكون إصدار العفو الخاص مسبقاً باستشارة مجلس القضاء الأعلى لكونه الجهة الأقدر على إبداء الرأي في هذا المجال كما أن التجربة الفرنسية أثبتت مدى فعالية دور المجلس في هذا الشأن.

2- من الأجدر للمشرع أن يعهد بمسألة اقتراح الميزانية الخاصة بالسلطة القضائية إلى مجلس القضاء الأعلى بدلاً من وزارة العدل، أو على الأقل أن يمنح المجلس صلاحية ابداء الرأي بوصفه هيئة منبثقة عن السلطة القضائية، نظراً إلى اتساع إدراكه ودرايته التامة بمتطلبات القضاء المالية.

3- تخصيص ميزانية مستقلة لمجلس القضاء الأعلى ضمن ميزانية وزارة العدل ووضع نظام داخلي للمجلس ومنح الأعضاء تعويضات ومزايا مالية.

4- ضرورة فحص المادة /51/ من قانون السلطة القضائية السوري في ضوء مبادئ المساواة أمام القانون واستقلال القضاء وإيجاد طريق للطعن في قرارات التعيين، والنقل، والندب، والترقية أمام الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية في محكمة النقض باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في النظر في جميع الطلبات المقدمة بإلغاء المراسيم الجمهورية والقرارات الوزارية المتعلقة بشؤون القضاء.

5- لا بد من زيادة عدد أعضاء المجلس لتحقيق توازن أكبر داخل المجلس وأن يضم المجلس في غالبية أعضائه قضاة، لأن أحد الأسباب الرئيسة لإنشاء المجلس القضائي هو تجنب أن يكون القضاء محلاً للتجاوزات السياسية، وخصوصاً فيما يتعلق بإجراءات التعيين، ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا بوجود تمثيل ملحوظ للقضاة داخل

المجلس، وأن يكون بعض الأعضاء معينين بحكم مناصبهم الرفيعة في القضاء وبعضهم منتخبين وممثلين لمختلف المستويات القضائية لمدة معينة.

6- استبعاد وزير العدل ومعاونيه من عضوية المجلس، وإنهاء نيابة الوزير لرئيس المجلس، وإذا كان لا بد من هذه العضوية، فيجب أن يكون له حق الاقتراح والمناقشة فقط، دون التصويت.

7- تقوية مكانة رئيس محكمة النقض داخل المجلس، وزيادة عدد العناصر القضائية وأن ينوب رئيس محكمة النقض عن رئيس الجمهورية في المجلس، وأن يكون لصوته الكفة الراجعة عند تعادل الأصوات، فهو الشخصية الأكفأ بحكم التخصص القانوني والخبرة الطويلة في العمل القضائي، باعتباره شخصية يفترض فيها أن تكون متبصرة لمتطلبات الإصلاح القضائي متجردة بعيدة عن الأهواء السياسية ولديه الدراية بمواطن الضعف في العمل القضائي.

8- ضرورة إلحاق إدارة التفتيش بمجلس القضاء الأعلى مباشرة من دون وساطة من وزير العدل، وأن تؤول اختصاصات وزير العدل في هذا الخصوص إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى أو رئيس الإدارة.

9- وضع نظام لترقية القضاة على أساس الكفاءة الممتازة، وفق معايير شفافة وعادلة إضافة إلى معيار الأقدمية لمن لم يحل دورهم في الترقية كما هو الحال في النظم الأخرى.

11- إسناد صلاحية تحريك الدعوى التأديبية، واقتراح الإحالة إلى المجلس إلى رئيس هيئة التفتيش القضائي، وإذا كان لا بد من إبقاء هذه الصلاحية بيد الوزير فيجب ألا يشترك العضو الذي حرك الدعوى التأديبية أو اقترح الإحالة في التصويت لعدم جواز الجمع بين سلطة الادعاء وسلطة الحكم، ولكي لا يكون العضو خصماً وحكماً في الوقت نفسه.

12- أن تتم المحاكمة التأديبية ابتداءً أمام هيئة خاصة مؤلفة من كبار القضاة، تنتظر في المخالفة بدرجة أولى ثم يرفع الأمر إلى هيئة مجلس القضاء الأعلى للنظر في الدرجة الأخيرة، وإصدار الحكم النهائي مما يوفر ضمانات التقاضي على درجتين.

13- ضرورة زيادة فاعلية المعهد العالي للقضاء في عقد ورش العمل والندوات، للتعريف بالقوانين الجديدة التي كانت وليدة الحياة المعاصرة، والتطور التكنولوجي، وظروف الحرب التي تمر بها المنطقة، ليتمكن القضاة من تطبيق هذه القوانين، وتكييفها مع الوقائع المستجدة بصورة صحيحة، على أن يكون المحاضرون الذين يقومون بالتعريف بهذه القوانين من الأكاديميين والقضاة الذين أسهموا في تحضير مشروعاتها قبل إقرارها من قبل مجلس الشعب.

14- ضرورة استشارة مجلس القضاء الأعلى قبل إصدار القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية، وأن يكون مدير إدارة التشريع عضواً أصيلاً في المجلس، مع التأكيد على تفعيل صلاحية المجلس في اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والقضاة ووضع التعليمات التنفيذية، لوضع هذه المهمة موضع التطبيق.

15- وضع معايير قانونية لتقييد من حالات نقل القضاة، وعدم إجراء التنقلات إلا في حالة الضرورة ومقتضيات المصلحة العامة، أو بناء على طلب من القاضي، لظروف خاصة يعود إلى المجلس تقديرها.

المراجع:

أولاً- الكتب العامة:

1. أبو العيال، أيمن. (2018). أصول المحاكمات المدنية. ج2، دمشق: سورية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية.
2. أبو الوفا، أحمد. (1983). أصول المحاكمات المدنية. ط1. بيروت: لبنان. الدار الجامعية.
3. البحري، حسن مصطفى. (2021) الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية (دراسة تحليلية مقارنة). ط1. دمشق: سورية.
4. البحري، حسن مصطفى. (2021). القانون الدستوري المقارن، ط1، دمشق: سورية.
5. البحري، حسن مصطفى. (2021). النظم السياسية المقارنة. دمشق: سورية. جامعة الشام الخاصة. كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية.
6. بدوي، ثروت. (1964). النظم السياسية. ج1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
7. بكر، دار عصمت عبد المجيد. (2010). مجلس الدولة دراسة مقارنة. بيروت: لبنان. دار الكتب العلمية.
8. البنا، محمود عاطف. (1984). النظم السياسية. ط2. مصر. دار الفكر العربي.
9. البياتي، منير حميد. (2013). النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية. ط4. عمان: الأردن. دار النفائس.
10. جمال الدين سامي. (2005). النظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
11. جميعي عبد الباسط. (1980). مبادئ المرافعات في قانون المرافعات الجديد. ط2. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي للطباعة والنشر.
12. الجوخدار، حسن. (2006). أصول المحاكمات الجزائية. ج1. سورية. منشورات جامعة دمشق.

13. حسني، محمود نجيب. (1984). شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام. بيروت: لبنان. دار النهضة العربية.
14. حفيان، إسماعيل حسن. (2015). مؤسسة الاجتهاد ووظيفة السلطة التشريعية. ط1، الأردن. المعهد العالمي للفكر الإسلامي.
15. خطاب، ضياء شيت. (1973). الوجيز في شرح القانون للمرافعات المدنية. بغداد: العراق. مطبعة العاني.
16. خليل، محسن. (1973). النظم السياسية والقانون الدستوري، جزء أول، بيروت: لبنان، دار النهضة العربية.
17. رشيد، مازن فارس. (2009). إدارة الموارد البشرية، الأسس النظرية والتطبيقات العملية في المملكة العربية السعودية. ط3. الرياض. مكتبة العبيكان.
18. السراج، عبود. (2013). شرح قانون العقوبات العام، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق.
19. سليمان، عصام. (2011). القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات. الكتاب السنوي للمجلس الدستوري. مج:5، لبنان.
20. السيد، علي سعيد. (2019). أسس وقواعد القانون الإداري. القاهرة: مصر. المصرية للنشر والتوزيع.
21. الضوي، عبد المنعم. (2016). السلطة العامة في مواجهة الأفراد عبر القانون والعقد والقرار الإداري. ط1. الإسكندرية: مصر. مكتبة الوفاء القانونية.
22. الطبطبائي، عادل. (2000). الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة). ط1. جامعة الكويت.
23. عبد الوهاب، محمد رفعت. (2007). الأنظمة السياسية. ط1. بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
24. عبود، ماهر عبد المجيد. (2007). العفو عن العقوبة في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي. بحث مقارن. بيروت: لبنان. دار الكتب العلمية.
25. العشماوي، محمد. (1957). قواعد المرافعات. ج1. القاهرة: مصر. مطبعة الاعتماد.

26. الغريب، محمد عيد. (2001). المركز القانوني للنيابة العامة دراسة مقارنة. ط1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.

27. فولف، ج. (2006). النيابة العامة، ترجمة: نصر هائل. الجزائر. دار القصة للنشر.

28. الكاظم صالح جواد، والعاني، علي غالب. (2007). الأنظمة السياسية. ط2. بغداد: العراق. دار الحكمة.

29. ليلة، محمد كامل. (1969). النظم السياسية: الدولة والحكومة. بيروت: لبنان. دار النهضة العربية.

30. مونتيسكيو. (1953) روح الشرائع، ترجمة: عادل زعيتير، الكتاب الأول. القاهرة: مصر. دار المعارف.

31. نعمان، أحمد الخطيب. (2004). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. عمان: الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

32. والي، فتحي. (1973). قانون القضاء المدني. ط1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

33. والي، فتحي. (1984). الوسيط في قانون القضاء المدني. ط2. القاهرة. دار النهضة العربية.

34. يوسف، أيمن، ورحال، عمر. (2010). الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي. ط1. رام الله: فلسطين. مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية "شمس".

ثانياً- الكتب المتخصصة:

1. أبو يونس، محمد وحيد عبد القوي. (2013). استقلال القضاء، رؤية عصرية لقضية مصيرية. ط1. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.

2. أمين عادل جلال محمد. (2017). دور القضاء في ترسيخ سيادة القانون دراسة تحليلية مقارنة. ط1. بيروت: لبنان. المؤسسة الحديثة للكتاب.

3. بدرخان، عبد الحكيم إبراهيم. (2022). المعيار المميز للعمل القضائي. ط1. مج1. بيروت: لبنان. مؤسسة زين الحقوقية.

4. البدوي، اسماعيل إبراهيم. (1989). نظام القضاء الاسلامي. ط1. جامعة الكويت.

5. البشري، طارق عبد الفتاح سليم. (2006). القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء. ط1. القاهرة: مصر مكتب الشروق الدولية.
6. بكار، حاتم حسن موسى. (1997). حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء التشريعات الجنائية، المصرية، الليبية، الفرنسية الإنكليزية، الأمريكية والشريعة الإسلامية. الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
7. خاطر، طلعت يوسف. (2014). استقلال القضاء، حق الإنسان في اللجوء إلى قضاء مستقل. ط1. المنصورة: مصر. دار الفكر والقانون.
8. خوشناو، دلير صابر. (2018). الحماية الدستورية لاستقلال السلطة القضائية، دراسة مقارنة. ط1. الاسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.
9. درويش، محمد إبراهيم. (2006). الإدارة القضائية للعدالة. ط1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
10. الدلوي، محمد صالح صابر. (2020). دور القضاء الدستوري في إرساء مبدأ الفصل بين السلطات. ط1. القاهرة. المركز العربي للنشر والتوزيع.
11. الدوه، عبد الله سعيد فهد. (2012). المحاكم الخاصة والاستثنائية وأثرها على حقوق المتهم، دراسة تأصيلية مقارنة بالقوانين والمواثيق الدولية. ط1. الرياض: السعودية. مكتبة القانون والاقتصاد.
12. رعد، نبيل شديد فاضل. (2003). استقلالية القضاء. لبنان. المؤسسة الحديثة للكتاب.
13. شحاته، محمد نور. (د.ت). استقلال القضاء من وجهة النظر الدولية والعربية والإسلامية. دار النهضة العربية.
14. عبد الله، نجيب أحمد. (2007). ضمانات استقلال القضاء "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والنظم الوضعية". ط1. الإسكندرية: مصر. المكتب الجامعي الحديث.
15. عبدلي، سفيان. (2011). ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا. ط1. الجزائر، نور للنشر.

16. علام، محمد يوسف. (2012). مبدأ التقاضي على درجتين بين القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية،

دراسة مقارنة. ط1. مصر. المركز القومي للإصدارات القانونية.

17. عمران، جابر فهمي. (2015). استقلال القضاء، دراسة مقارنة. الاسكندرية: مصر. دار الجامعة الجديدة.

18. الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة. (2018). استقلال النظام القضائي وأثره في نظام دولة القانون، دراسة مقارنة.

بيروت: لبنان. مؤسسة زين الحقوقية.

19. القاضي، خالد محمد. (2020). دار القضاء العالي. ط1. القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.

20. الكيلاني، فاروق صبحي. (1999). استقلال القضاء. ط2. بيروت: لبنان، المركز العربي للمطبوعات.

21. المالكي، خالد عزت. (2006). أضواء على قانون السلطة القضائية. دمشق: سورية. دار النوري.

22. نجاد، البرعي. (2005). استقلال القضاء في مصر "الحقيقة كما هي". القاهرة. المركز العربي لاستقلال

القضاء والمحاماة.

23. نصر الله هدى. (2014). لصالح من يعمل الشعب "إعادة طرح لقضية استقلال النيابة العامة ومدى

انعكاسها على مسار العدالة الجنائية فيما بعد الثورة". ط1. القاهرة: مصر. المبادرة المصرية للحقوق

الشخصية.

24. يسين، شامي. (2016). المساءلة التأديبية للقضاة. عمان: الأردن. الوراق للنشر والتوزيع.

25. يوسف، يس عمر. (1992). استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والإسلامي. بيروت: لبنان.

دار ومكتبة الهلال.

ثالثاً- الرسائل العلمية:

1. الأتروشي، سيبان جميل مصطفى. (2003). مبدأ استقلال القضاء، دراسة مقارنة. ماجستير. كلية القانون.

جامعة الموصل. العراق.

2. آمال، يوسف. (2016). الرقابة التنظيمية ودورها في تحسين أداء العمال. ماجستير. كلية العلوم الإنسانية

والاجتماعية. جامعة محمد خيضر. بسكرة: الجزائر.

3. البحري، حسن مصطفى. (2006). الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة. دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس. مصر.
4. بن حجاز، أحلام. (2016). الإشراف القضائي على الانتخابات. ماجستير. كلية الحقوق جامعة العربي بن مهيدي. أم البواقي: الجزائر.
5. جمعة، محمد باكير. (2009). استقلال القضاء، دراسة مقارنة. دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة حلب. سورية.
6. حسين سجي فاتح. (2012). النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005. ماجستير. كلية القانون. جامعة البصرة. العراق.
7. السعدوني، جواهر. (2018-2019). مسؤولية القاضي. رسالة محاماة. الهيئة الوطنية للمحامين. تونس.
8. سمير، زوقاغ. (2014) المسار المهني للموظف، رسالة جامعية. قسم القانون العام. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة أكلي محند أولحاج. البويرة: الجزائر.
9. الشهراني، فيصل بن عبد الله. (2006). استقلال القضاء في مجلس التعاون الخليجي، دراسة مقارنة. ماجستير. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية. الرياض: السعودية.
10. صليحة، بيوش. (2016). الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، طبيعتها القانونية وأثرها على دولة القانون. دكتوراه. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة لحاج خضر. الجزائر.
11. طلبة، نسرین. (2010). القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة. دكتوراه، كلية الحقوق. جامعة دمشق. سورية.
12. عبد الجليل، محمد عبد الفتاح. (2009). نظام الحكم في الإسلام، دراسة مقارنة مع النظم الوضعية. دكتوراه. كلية الدعوة الإسلامية. جامعة الأزهر. القاهرة: مصر.
13. عبد اللطيف، سري حاتم مجيد. (2020). مجلس القضاء الأعلى ودوره في الإجراءات الجزائية دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة تكريت. العراق.

14. عبيد، عدنان عاجل. (2007). أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون. دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة النهرين. بغداد: العراق.

15. عبيد، محمد كامل. (1991). دكتوراه. استقلال القضاء، دراسة مقارنة. كلية الحقوق. جامعة القاهرة. مصر.

16. الكبير، طارق، التاغي، الحسين، العلال، غريبة، أعلال، بدر، أهبطان، ياسن، والتليدي، نعيمة وآخرون.

(د.ت.) مبدأ المساواة ومبدأ استقلال القضاء كأحد ضمانات المحاكمة العادلة. ماجستير المهن القانونية

والقضائية. كلية العلوم القانونية. جامعة عبد المالك السعدي. طنجة: المغرب.

17. محمد، جودر. (2018). المجلس الأعلى للقضاء. ماجستير. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة عبد

الرحمن، ميرة: الجزائر.

رابعاً- المقالات والدوريات:

1. البحري، حسن مصطفى. (2014، كانون الأول). اختصاصات مجلس القضاء الأعلى في الجمهورية

العربية السورية، مجلة ارتقاء. عدد: 9. دمشق: سورية. مجمع السيدة رقية للدراسات العربية والإسلامية.

2. البحري، حسن مصطفى. (2016). دور مجلس القضاء الأعلى في حماية استقلال القضاء، مجلة

المحامون. عدد: 7-12. دمشق: سورية. نقابة المحامين بدمشق.

3. تكوين مجلس القضاء الأعلى. (2016) أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان، ورقة: 1. المفكرة

القانونية، بيروت: لبنان. المفكرة القانونية.

4. جلال، محمود طه. (2011). النيابة العامة. الموسوعة القانونية المتخصصة. القانون الجزائي. مج: 7.

دمشق: سورية. هيئة الموسوعة العربية. رئاسة الجمهورية العربية السورية.

5. جمال الدين، سامي. (1990). دور القضاء في تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته. مجلة

الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية. عدد: 423. الإسكندرية: مصر. جامعة الإسكندرية.

6. حداد أحمد. (2010) التحكيم الإداري. الموسوعة القانونية المتخصصة. مجلد: 2، ط: 1. دمشق: سورية.

هيئة الموسوعة العربية. رئاسة الجمهورية العربية السورية.

7. الحسين، محمد، وحبيب دانيال. (2019). إشكالية حصانة القرارات الإدارية (دراسة مقارنة). مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية. مج:41. عدد:3. اللاذقية: سورية.
8. حكيم، تبيينة. (2020). الرقابة السياسية على دستورية القوانين_المجلس الدستوري الفرنسي نموذجاً. مجلة الدراسات والبحوث القانونية. مج:5. عدد:2. الجزائر. جامعة محمد لمين دباغين، كلية الحقوق والسياسة.
9. حيدر، نصرت منلا. (1976). مدى دستورية القوانين التي تحجب حق التقاضي، مجلة المحامون، عدد:(10، 11) دمشق: سورية. نقابة المحامين بدمشق.
10. حيدر، نصرت منلا. (1976، شباط). تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة المحامون السورية، عدد:5، دمشق: سورية. نقابة المحامين بدمشق.
11. خصباك، كريم خميس (2012، أيلول). مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة. المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية. أبو ظبي: الإمارات العربية المتحدة.
12. الخطيب، محمد جمال الدين. (2013-2014). المبادئ الأساسية بالمدونة القضائية. محاضرات الدورة السابعة للمعهد العالي للقضاء. مادة قواعد السلوك القضائي. محاضرة: 9. دمشق: سورية. وزارة العدل.
13. رواتب القضاة ومداخلهم. (2017) أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان. ورقة:14، بيروت: لبنان. المفكرة القانونية.
14. زركار، محمد قادر. (2009). استقلال القضاء كونه ركيزة من ركائز المحاكمات العادلة، دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية. مجلة الراافدين للحقوق. مج:11. عدد:39. الموصل: العراق.
15. سوجور، كريستيان ري. (2006). سلوكيات رجال العدالة. مجلة القضاء والعدالة. ج:2. ط:1. الرياض: السعودية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
16. شكر الله، ميريان نجم. (2016). مبدأ استقلال القضاء عبر اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني. الكتاب السنوي للمجلس الدستوري. مج:10. بيروت: لبنان. المجلس الدستوري.

17. شمس الدين، عفيف. (2011، كانون الثاني). استقلال النيابة العامة. الدورة التدريبية حول المناقبة القضائية والنزاهة والاستقلال القضائي. أربيل: العراق. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.
18. عبد الحميد، خليل حميد. (2010). مبدأ استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق. مجلة كلية المأمون الجامعية، عدد: 16 بغداد: العراق.
19. عبد العزيز، عمار طارق. (2007). تأديب القضاة، مجلة كلية الحقوق. بغداد: العراق. مركز الدراسات القانونية والسياسية في جامعة النهدين.
20. عبد الله، عمر. (2001). الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق. مج: 17. عدد: 2. دمشق: سورية.
21. عبدلي، سفيان. (2020). النيابة العامة بين التبعية والاستقلالية "دراسة في التجربة الفرنسية". مجلة ميلاف للبحوث والدراسات. مج: 6. عدد: 2. ميلة: الجزائر. المركز الجامعي عبد الحفيظ بالصوف.
22. عبيدات، رضوان، وأبو شنب، أحمد. (2013). حجية القرائن القانونية البسيطة في الإثبات بين الفقه الإسلامي والقانون الأردني. مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون. مج: 4. عدد: 1. عمان: الأردن. الجامعة الأردنية.
23. عرفة، محمد السيد. (2006). تدريب رجال العدالة وأثره في تحقيق العدالة. مجلة القضاء والعدالة. ج: 1. الرياض: السعودية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
24. عصفور، محمد. (1968). استقلال السلطة القضائية، مجلة القضاء. عدد: 3. مصر.
25. علي، جعفر عبد السلام. (2006). ضوابط نزاهة القاضي بين القانون المقارن والشريعة الإسلامية، مجلة القضاء والعدالة، ج: 1. الرياض: السعودية. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
26. عمروش، حليم. (2018، حزيران). قراءة قانونية نقدية في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء الجزائري. دفا تر السياسة والقانون. عدد: 19. عنابة: الجزائر. جامعته عنابة. كلية الحقوق.

27. العياش، يونس. (2012). المحاكمة العادلة بين النظرية والتطبيق على ضوء المواثيق والمعاهدات الدولية والعمل القضائي. سلسلة رسائل نهاية تدريب الملحقين القضائيين. عدد: 4. الرباط: المغرب. المعهد العالي للقضاء.

28. القطان، محمد سامر. (2010). القرائن. الموسوعة القانونية المتخصصة. مج: 2. دمشق: سورية. هيئة الموسوعة العربية. رئاسة الجمهورية العربية السورية.

29. مجلس القضاء الأعلى صلاحياته، موارده، تنظيمه الداخلي. (2017) أوراق بحثية عن إصلاح القضاء في لبنان. ورقة: 4. بيروت: لبنان. المفكرة القانونية.

30. محسن، محمد عباس. (2014). اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية وبين المبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي. مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية. قسم العلوم الاقتصادية والقانونية. مج: 6. عدد: 1. الجزائر. جامعة حسيبة بن بو علي الشلف.

31. المسار المهني للقضاة في لبنان على ضوء المعايير الدولية: الاختيار القضائي، التعيين والترقية والأمن الوظيفي. (2017)، اللجنة الدولية للحقوقيين.

32. المسلماني وائل. (2016، شباط). استقلال النيابة العامة "دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الفرنسي". مجلة مصر المعاصرة. مج 107. ع: 522. القاهرة: مصر. الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع.

خامساً - المؤتمرات والمعاهدات الدولية:

1. إعلان بيروت. (1999. حزيران_كانون الأول). أعمال المؤتمر العربي بشأن العدالة. بيروت: لبنان.
2. الإعلان العالمي لاستقلال القضاء. (1985). ميلانو: إيطاليا.
3. مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين. (1985) ميلانو: إيطاليا.
4. إعلان القاهرة لاستقلال القضاء في المنطقة العربية. (2003). ط: 1. القاهرة: مصر. منشورات المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة سلسلة الثقافة القانونية،

5. مؤتمر استقلال القضاء العالمي (1983. تموز). مونتريال: كندا.
6. المؤتمر الأول لمديري المعاهد القضائية ورؤساء إدارات تأهيل الأطر القضائية في الدول العربية.
(1982) المحاور العلمية. الرباط: السودان.
7. المؤتمر الثاني والعشرين لعمداء ومديري المعاهد القضائية ورؤساء إدارات تأهيل الأطر القضائية في الدول العربية. (2014. 9 نيسان). الكويت.
8. المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة. (2007). دليل الممارسين. ط1. جنيف: سويسرا. اللجنة الدولية للحقوقيين.
9. المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة. الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة. (2007). ط1. دليل الممارسين. اللجنة الدولية للحقوقيين.
10. المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. (1985. 29. تشرين الثاني). المؤتمر السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين. ميلانو: إيطاليا. الجمعية العامة للأمم المتحدة.
11. الإعلان العالمي حول استقلال القضاء (1985. 29 كانون الأول). مونتريال: كندا. 1983. الأمم المتحدة.
12. المجالس العليا للقضاء (الإصلاحات من أجل استقلال السلطة القضائية). إعلان بيروت. (1999. تموز) توصيات مؤتمر العدل العربي الأول. (2009. نيسان). الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان.
13. المجالس العليا للقضاء، الإصلاحات من أجل استقلال السلطة القضائية. نماذج من مصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين. (2009. 23.11). مؤتمر عمان. الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان.
14. منصور، مايا وهيب، ووداود كارلوس، يوسف. (2010). استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده، تقرير الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان.

سادساً - مجموعة الأحكام:

- مجلة المحامون التي تصدرها نقابة المحامين في دمشق.

- مجلة القانون التي تصدرها وزارة العدل السورية.
- الجريدة الرسمية في الجمهورية العربية السورية.
- مجموعة حمورابي (2023). حمص: سورية. مؤسسة الرضوان.
- مجلة القضاء الإداري. (2003). مج:2. عدد:14. بيروت. مجلس شورى الدولة في لبنان.
- المجموعة الإدارية للاجتihad والتشريع. (1967، 1959) سنة:3. بيروت: لبنان.
- المنصور، أحمد قدور. مجموعة الاجتهادات القضائية التي أقرتها الهيئة العامة لمحكمة النقض في ربع قرن. (2006). ج2. ط1. دمشق: سورية. دار الرضوان.
- دركزلي، ياسين. المجموعة الجزائية لقرارات محكمة النقض السورية. (1997) دمشق: سورية. المكتبة القانونية.

سابعاً - التشريعات:

1- الدساتير السورية:

- دستور الجمهورية العربية السورية النافذ لسنة 2012.
- دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1950.
- دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1953.
- الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة 1958.
- الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية بعد الانفصال 1961.
- الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية لسنة 1964.
- الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لسنة 1973.

2- الدساتير العربية والاجنبية:

- الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 23 تموز 2008.

- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 المعدل في 2019.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- دستور جمهورية لبنان لعام 1926 وتعديلاته.

3- القوانين السورية:

- قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي /148/ لسنة 1949 وتعديلاته.
- قانون السلطة القضائية /98/ لسنة 1961 وتعديلاته.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي /112/ تاريخ 13/3/1950.
- قانون أصول المحاكمات المدنية رقم /1/ لسنة 2016
- قانون تعيين معاوني الوزراء ومهامهم رقم /14/ لسنة 2018.
- قانون المعهد العالي للقضاء رقم /23/ لسنة 2013 المعدل بموجب المرسوم /9/ لسنة 2016.
- قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لسنة 2011.
- قانون التحكيم الصادر بالقانون رقم /4/ لسنة 2008.
- قانون مجلس الدولة السوري رقم /32/ لسنة 2019.
- قانون مجلس الدولة السوري الملغى رقم /55/ لسنة 1959.
- قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لسنة 1945 وتعديلاته.
- النظام الداخلي في وزارة العدل وإدارتها المركزية الصادر بقرار وزير العدل /7932/ن تاريخ 16/11/1997.
- النظام الداخلي في مجلس الشعب الصادر في 30/7/2017.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم /227/ تاريخ 15/10/2012 المعمم على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم /8/ تاريخ 17/10/2012.

4-القوانين المُقارَن بها:

الأردن:

- قانون استقلال القضاء الأردني رقم /29/ لسنة 2014.

تونس:

- قانون المجلس الأعلى للقضاء في تونس رقم/34/ لسنة 2016.

الجزائر:

- القانون العضوي 40 _ 11 المتضمن قانون المجلس الأعلى للقضاء.

العراق:

- قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم/23/ لسنة 1971.
- قانون العقوبات العراقي رقم /111/ لسنة 1969.
- قانون محكمة أمن الدولة العراقي رقم /1/ لسنة 2003.
- قانون مجلس القضاء الأعلى العراقي رقم /45/ لسنة 2017.
- قانون الادعاء العام العراقي رقم /49/ لسنة 2017.
- قانون الخبراء أمام القضاء العراقي رقم /163/ لسنة 1964.
- قانون هيئة الإشراف القضائي العراقي رقم /29/ لسنة 2016.
- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم /160/ لسنة 1979.

فرنسا:

- القانون الأساسي الفرنسي الخاص بمجلس القضاء الأعلى رقم 94-100 المؤرخ 5 تموز 1994.

- القانون الأساسي الفرنسي الخاص بمجلس القضاء الأعلى ذاته المعدّل بالقانون العضوي رقم 830 لسنة 2010.

فلسطين:

- قانون السلطة القضائية رقم 1/ لسنة 2002.

قطر:

- قانون السلطة القضائية القطري رقم 10/ لسنة 2003.

مصر:

- المذكرة الإيضاحية لقانون المجلس الأعلى للهيئات القضائية المصري رقم 82/ لسنة 1969.
- قانون السلطة القضائية المصري رقم 46/ لسنة 1972 وتعديلاته.
- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم 40/ لسنة 1977 والمعدّل بالقانون رقم 36/ لسنة 1979م.
- قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم 48/ لسنة 1979.

لبنان:

- قانون سلسلة الرتب والرواتب اللبناني رقم 46/ لسنة 2017.
- نظام تعيين الخبراء اللبناني الصادر بالمرسوم 11568/تاريخ 10/4/1984.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني رقم 328/ لسنة 2001.
- قانون القضاء العدلي اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي 150/أيلول 1983 والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 22/لسنة 1985 والقانون رقم 389/ لسنة 2001.

ثامناً - المراجع الأجنبية:

1 - المراجع باللغة الإنكليزية:

- Adel Omar Sehrif and Nathan Brown, “**Independence of Judiciary in the Arab World**”. A research paper presented to the Program (affiliated to the UNDP) of Management of Governance in the Arab World, Translated to Arabic by Aziz AlNesser Ismail.
- Brian z. tammanaha, the History and Elements of the rule of law, **Singapore journal of legal studies**, December2012.
- Christian Hillgruber, the Admission of New States to the international community, **European Journal of International law**, No.9, the European university Institute.1999.
- David pimental, Brain Anderson, **Judicial Independence In post conflict Iraq: Establishing the rule of law in an Islamic Constitutional Democracy**, Washington int`l L.Rev.29 (2013_2014) p.36_37.
- **Dimitrina Petrova:Strengthening the Rule of Law in Building Democratic Societies**: Human Rights in the Administration of Justice,UN Office of the high Commissioner for human rights, Seminar on the Interdependence between Democracy and Human rights,Geneva,25-26Nov.2002,no.2.
- **Draft additional protocol of the CHR “Palermo declaration” association of European magistrates for democracy and freedoms**, MEDEL PALERMO ITALY 1993.
- **European character on the status of the judge**,1998, council of Europe.
- George H.sabine, **A History of Political theory harrap coltd London**, 1969.
- Global best practices judicial councils, **lessons learned from Europe and Latin America, IFES rule of law white paper series**,Violaine Autheman,Sandra Elena 2014.

- Oscar Solera, complementary jurisdiction and international criminal justice, RICR Mars IRRC, Vol.84 No 845, international committee of the red cross, March 2002.
- timer house guide lines for common wealth, Preserving judicial independence 1998#1.

2- المراجع باللغة الفرنسية:

- Loi organique N:10-830 du 23 juillet 2010, relative 'a L' application de L'article 65 de constitution Journal officiel N: 168.
- Bernard stirn: les sources cconstitutionnelles du droit administratif, 3 e' me e' ditions, L.G.D.J, Paris.1999, p106_109.
- La justice <<par ch.EISENHANN>> université d'Aix Mareille 1961, presses université de France 1961._

تاسعاً- الروابط الإلكترونية:

- ياسين، ميسر من السنيهوري باشا إلى السلطة القضائية أبرز معارك القضاء في ستة عقود. بوابة الوطني الإلكترونية: <https://www.elwatannews.com/news/details/1962082>
- التكويني إدريس، استقلالية القضاء والانتقال نحو الديمقراطية. مركز الجزيرة للدراسات: <https://studies.aljazeera.net/ar/issues/2010/2011722101150375746.html>
- الموقع الرسمي لمحكمة النقض الفرنسية على الرابط: <https://www.courdecassation.fr/la-cour/lorganisation-de-la-cour-de-cassation/la-premiere-presidence-de-la-cour-de-cassation>
- الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى الفرنسي: [//www.conseil-superieur- magistrature.fr//](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/)
- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للقضاء في العراق: [//www.sjc.iq/](http://www.sjc.iq/)

- الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط الإلكتروني: [//www.gov.eg.judgment/](http://www.gov.eg.judgment/)
- موقع بوابة مصر للقانون والقضاء: [//www.laweg.net/](http://www.laweg.net/)
- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق: [//www.iraqfsc.iq/](http://www.iraqfsc.iq/)
- الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري: [//www.parliament.gov.eg/](http://www.parliament.gov.eg/)
- موقع الموسوعة العربية: [//www.iraqjuricature.org/research/](http://www.iraqjuricature.org/research/)

Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Department of public law



The Role of Supreme Judicial Council in Protecting the Independence of the Judiciary

A Comparative study

**A dissertation submitted in partial fulfillment of the
requirements for the master's degree in public Law**

By
Dania Zaitouneh

Supervisor
Dr. Issam Al- takrouri

Lecture in the Department of public law
Faculty of Law - Damascus University

2022 – 2023

Summary

An independent judiciary is a fundamental pillar of democracy and a cornerstone of the rule of law. It serves as a crucial safeguard for achieving democracy in contemporary societies and political systems. To ensure the independence of the judiciary, the establishment of the Supreme Judicial Council was enshrined in the constitution.

However, the council currently faces several factors that hinder its ability to fulfill its role effectively. The most significant of these factors include a lack of authority and resources, as well as inadequate guarantees of independence among its members. This lack of independence has far-reaching consequences, extending beyond the mere loss of authority by the council. In fact, it poses an additional risk to the independence of the judiciary itself, as it becomes a tool through which the executive authority (political forces) can interfere in the judiciary. It also serves as a veil behind which these forces can evade responsibility.

In light of these challenges, our research aims to present an understanding of the concept of judicial independence and explore various aspects of its infringement by legislative and executive authorities. Furthermore, we will examine the legal framework of the Supreme Judicial Council in accordance with the provisions of the Judicial Authority Law No. /98/ issued on 11/15/1961 and its subsequent amendments. A comparative analysis will be conducted, drawing upon the legal systems of France, Egypt, Iraq, and Lebanon. This analysis will shed light on the issues pertaining to the formation of the council and the obstacles preventing it from carrying out its duties effectively. Ultimately, our research will offer solutions and proposals to strengthen the council and enhance its role in safeguarding the independence of the judiciary.

Keywords: independence of the judiciary, Supreme Judicial Council, Higher Judicial Institute, President of the Republic, Minister of Justice, Public Prosecutor, judicial inspection