

القضاء في سورية
تاريخه، هيكله، سبل إصلاحه

القضاء في سورية

تاريخه، هيكله، سبل إصلاحه

تأليف المحامي: عارف الشعّال

تقديم المحامي: فائق حويجة

المحتويات

5	.....المحتويات
9	.....تقدمة: المحامي فائق حويجة
25	.....مقدمة
29	.....الباب الأول: السلطة القضائية في دساتير سوريا
41	.....الباب الثاني: هيكل القضاء العادي
43	.....الفصل الأول: السياق التاريخي لتشريعات السلطة القضائية
43	.....الفرع الأول: الحقبة العثمانية
48	.....الفرع الثاني: العهد العربي
50	.....الفرع الثالث: عهد الانتداب الفرنسي
53	.....الفرع الرابع: عهد الاستقلال
59	.....الفرع الخامس: عهد الوحدة
63	.....الفرع السادس: عهد الانفصال
65	.....الفرع السابع: عهد البعث
68	.....الفصل الثاني: هيكل القضاء العادي
69	.....الفرع الأول: قضاء الحكم (المحاكم)
79	.....الفرع الثاني: الدوائر القضائية
79	.....المبحث الأول: دوائر التحقيق والإحالة
79	.....المبحث الثاني: دوائر التنفيذ
80	.....الفرع الثالث: النيابة العامة

83	الباب الثالث: هيكل القضاء الإداري (مجلس الدولة).....
85	الفصل الأول: السياق التاريخي للتشريعات الناظمة لمجلس الدولة..
85	الفرع الأول: الحقبة العثمانية.....
85	الفرع الثاني: العهد العربي.....
86	الفرع الثالث: عهد الانتداب الفرنسي.....
93	الفرع الرابع: عهد الاستقلال.....
96	الفرع الخامس: عهد الشيشكلي.....
97	الفرع السادس: عهد الوحدة.....
101	الفرع السابع: عهد الانفصال.....
103	الفصل الثاني: هيكل مجلس الدولة واختصاصه.....
105	الفرع الأول: ماهية مجلس الدولة.....
106	الفرع الثاني: تكوين مجلس الدولة.....
106	المبحث الأول: القسم القضائي.....
108	المبحث الثاني: القسم الاستشاري للفتوى والتشريع.....
110	الفرع الثالث: اختصاص مجلس الدولة.....
110	المبحث الأول: اختصاص القسم القضائي.....
113	المبحث الثاني: اختصاص القسم الاستشاري.....
115	الفرع الرابع: أنظمة مجلس الدولة.....
115	أولاً: اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.....
117	ثانياً: أصول التحكيم أمام مجلس الدولة.....
119	الباب الرابع: القضاء الخاص.....

121	..... الفصل الأول: القضاء العسكري.
122	..... الفرع الأول: السياق التاريخي للتشريعات الناظمة للقضاء العسكري....
123	..... الفرع الثاني: هيكل القضاء العسكري واختصاصه.....
123	..... المبحث الأول: هيكل القضاء العسكري.....
124	..... المبحث الثاني: اختصاص القضاء العسكري.....
127	..... الفصل الثاني: محاكم الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية والدروز....
127	..... الفرع الأول: تطور هذا النوع من القضاء تاريخياً.....
127	..... المبحث الأول: العهد العثماني.....
128	..... المبحث الثاني: العهد العربي.....
128	..... المبحث الثالث: حقبة الانتداب الفرنسي.....
131	..... المبحث الرابع: عهد الاستقلال.....
133	..... المبحث الخامس: عهد الوحدة.....
133	..... المبحث السادس: عهد الانفصال.....
136	..... الفصل الثالث: القاضي العقاري.....
136	..... أولاً: نشوء وظيفة القاضي العقاري.....
138	..... ثانياً: طبيعة وظيفة القاضي العقاري.....
140	..... الفصل الرابع: اللجان القضائية الخاصة.....
140	..... أولاً: ماهية اللجان القضائية.....
140	..... ثانياً نشوء اللجان القضائية.....
141	..... ثالثاً: بنية اللجان القضائية.....
142	..... رابعاً: أهم اللجان القضائية في سورية.....

143	.....الباب الخامس: القضاء الجزائي الاستثنائي
145	.....تمهيد: رأي فقهاء القانون بهذه المحاكم
148	.....الفصل الأول: السياق التاريخي للقضاء الجزائي الاستثنائي في سورية
153	.....الفصل الثاني: المحاكم الجزائية الاستثنائية القائمة في سورية
153	.....الفرع الأول: محاكم الميدان العسكرية
158	.....الفرع الثاني: المحاكم الحربية
159	.....الفرع الثالث: محكمة قضايا الإرهاب
161	.....الفصل الثالث: سلبات القضاء الجزائي الاستثنائي
171	.....الباب السادس: سبل إصلاح واستقلال القضاء
173	.....مقدمة
175	.....الفصل الأول: مشكلات السلطة القضائية في سورية
188	.....الفصل الثاني: محاولات إصلاح السلطة القضائية
188	.....الفرع الأول: مشروع الإصلاح الفرنسي
190	.....الفرع الثاني: مشروع الإصلاح القضائي عام 2011
240	.....الفصل الثالث: التوصيات الرئيسية لإصلاح واستقلال السلطة القضائية
255	.....الخاتمة
259	.....مراجع الدراسة

تقديم

المحامي: فائق حويجة

موضوع السلطة القضائية ودورها وموقعها في التقسيم الوظيفي لسلطات الدولة هو موضوع على غايةٍ من الأهمية، لما لهذه السلطة من دور في إحقاق الحقوق، وموازنة السلطات، ومنع تغوّها على الأفراد والجماعات. ولفهم حقيقة الدور الذي تقوم به هذه السلطة وفق التصور الدستوري السوري، كان من الضرورة التعمّق في رصد سيرورة هذه السلطة في التاريخ السوري الحديث.

هذا الأمر تصدى له مشكوراً، الزميل المحامي الأستاذ "عارف الشعّال" في كتابه هذا، فبحث في مقدمة وستة أبواب، وبأسلوب وصفي تاريخي، كلاً من العناوين التالية :

1 - السلطة القضائية في دساتير سوريا.

2 - هيكل القضاء العادي.

3 - القضاء الإداري.

4 - القضاء الخاص.

5 - القضاء الجزائي الاستثنائي.

6 - سُبُل إصلاح واستقلال القضاء.

فجاء الكتاب بمثابة عرض نقدي وتاريخي لتطور السلطة القضائية السورية بكافة أقسامها وتشعباتها، إضافة لرصد دورها وموقعها والملاحظات على طريقة عملها، ومدى تأثيرها بسلطات الدولة الأخرى : التشريعية والتنفيذية، مما يجعله مرجعاً مهماً للحقوقيين والمهتمين بتنفيذ هذا الدور وصولاً إلى تحقيق دولة القانون.

وخلص الكتاب إلى جملة من النتائج والتوصيات التي تفيد المختصين والمشرعين الذين يعملون بإخلاص من أجل تجاوز كل ما يعيق استقلال هذه السلطة، التي أكد الدستور السوري على ضمان استقلاليتها، خصوصاً تجاه السلطة التنفيذية، التي تحاول بحكم طبيعتها، التغوّل على عمل السلطة القضائية، كما أوضح الأستاذ الشّعال.

وفي السياق ذاته يمكننا أن نشير في هذا التقديم، وعلى عجلة، إلى تجاوز السلطة التنفيذية صلاحياتها في المجال القضائي، مع تبيان موقف القضاء والاجتهاد من هذا التجاوز، إضافة لموقفهما من دستورية القوانين بشكل عام، ومن الوسائل المتاحة أمام القضاء لردع هذا التجاوز.

أولاً: صلاحيات السلطة التنفيذية في المجال القضائي:

نصت المادة /132/ من الدستور بشكل واضح على أن [السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى...].

كما أن المادة /134 - 1/ أشارت إلى أنّ [القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون...].

إلا أن هذه النصوص الدستورية الواضحة لا تمنع السلطة التنفيذية من إمكانية الهيمنة على السلطة القضائية وبشكل مبرر "دستورياً" للأسباب التالية:

أولاً: منحت الفقرة الأولى من المادة /133/ من الدستور رئيس الجمهورية رئاسة مجلس القضاء الأعلى [... يرأس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى، ويبين القانون طريقة تشكيله، واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه...]، وجاءت الفقرة الثانية من نفس المادة /133/ لتقول: ¹[يكفل مجلس القضاء الأعلى توفير الضمانات اللازمة

¹ - الدستور السوري . لعام 1950 . مادة . 123 .

لحماية استقلال القضاء] أما مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه - حسب المادة /133/
- رئيس الجمهورية، فإن أعضاؤه [حسب المادة /65/ من قانون السلطة القضائية
الصادر بالمرسوم رقم /98/ لعام 1961، المعدلة] هم:

- رئيس الجمهورية، ينوب عنه وزير العدل رئيساً.
- رئيس محكمة النقض، عضواً.
- النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض، عضواً.
- معاون الوزير، لوزارة العدل، عضواً.
- النائب العام، عضواً.
- رئيس إدارة التفتيش القضائي، عضواً.

وإذاً، فهناك أربعة أعضاء، من أصل سبعة أعضاء في مجلس القضاء الأعلى، هم
أعضاء في السلطة التنفيذية وهم: وزير العدل، ومعاونيه، والنائب العام، ورئيس إدارة
التفتيش القضائي في وزارة العدل. إنَّ وزير العدل ومعاونيه ورئيس إدارة التفتيش
القضائي في الوزارة، هم موظفون رسميون وأعضاء في السلطة التنفيذية بشكلٍ مباشر،
أما النائب العام فيرأسه وزير العدل، وهو ملزم باتباع الأوامر الخطية الصادرة إليه من
رؤسائه [المادة /56/ من قانون تنظيم السلطة القضائية]، ذلك أنَّ النيابة العامة هي
مؤسسة قضائية يرأسها وزير العدل حسب المادة /137/ من الدستور.

وإذا كان الأمر كذلك، وهو كذلك، فإنَّ السلطة التنفيذية تصبح هي فعلاً، المهيمن،
والمتحكم في مجلس القضاء الأعلى، الذي عليه بالتعاون مع رئيس الجمهورية، ضمان
استقلال السلطة القضائية حسب المادة /132/ من الدستور، فكيف يكون ذلك؟! -
للمقارنة، نذكر بطريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى في دستور 1950:

[... 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... [1].

ثانياً: خصّت المادة /141/ من الدستور، رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) بتأليف المحكمة الدستورية العليا: [...] تُؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل يكون أحدهم رئيساً، يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم... [..]، أي أن أعضاء المحكمة الدستورية، وفق هذه المادة، يكونون موضوعياً، في موقع التبعية إزاء السلطة التنفيذية، التي لها حق إقالتهم وتعيينهم.

إضافةً لذلك، فإن عمل هذه المحكمة الدستورية العليا، فيما يخص النظر بدستورية القوانين، والذي يشكل جوهرًا أساساً في صلب اختصاصات المحاكم الدستورية، فإنه في حالتنا يقتصر على :

1- اعتراض رئيس الجمهورية أو خمسة أعضاء من مجلس الشعب على قانون قبل إصداره.

2- اعتراض خمسة أعضاء من مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي.

3- إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين، بناءً على طلب رئيس الجمهورية.

لكن، وفي كافة الأحوال [لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتنال موافقة الشعب....] بحسب المادة /148/.

أي أن مهمة المحكمة الدستورية تنحصر في النظر في دستورية القوانين، أو مشروعاتها، أو المراسيم الاشتراعية المحالة لها عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب، وهي لا

تملك إمكانية النظر ابتداءً في مدى دستورية قانون ما، بناءً على طلب قضائي أو شخصي أو من تلقاء نفسها.

للمقارنة: نذكر أن دستور 1950 كان يعطي المحكمة العليا الحق في النظر في المراسيم والقرارات التي يتقدم بالشكوى من يتضرر منها: [... تنظر المحكمة العليا، وتبت بصورة مبرمة في الأمور الآتية: هـ: طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية، إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها...]²

إن المحكمة الدستورية العليا بشكلها الحالي سواء في عدم إمكانها البحث في دستورية القوانين إلا بطلب من السلطة التنفيذية، أو في عدم إمكانها بحث هذه الدستورية في القوانين المطروحة على الاستفتاء الشعبي، حتى لو طلبت ذلك منها السلطة التشريعية، إضافةً لطريقة تشكيلها بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية، كل ذلك يؤدي بها إلى شكل من أشكال التبعية للسلطة التنفيذية، وللدوران في فلکها.

للمقارنة: نذكر بطريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، في ثلاثة عهود متباينة:

1- في دستور الملك فيصل 1920: تألفت المحكمة من ستة عشر عضواً، نصفهم من الشيوخ ونصفهم من رؤساء محاكم التمييز، يتم اختيارهم من هيئاتهم بالقرعة. في دستور 1950: تتألف المحكمة العليا من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب، لمدة خمس سنوات، من قائمة يقترحها رئيس الجمهورية وتضم أربعة عشر اسماً، وينتخب السبعة من بينهم رئيساً للمحكمة العليا.

3- في دستور 1973 تتألف [... المحكمة الدستورية العليا من خمسة أعضاء، يكون أحدهم رئيساً، يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم].

² - الدستور السوري لعام 1950 . مادة 122 . هـ.

4- وفي دستور 2012 (الحالي): [تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء

على الأقل يكون أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم].

ثالثاً: أعطت المادة /124/ من الدستور الحالي لرئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية)، حق إحالة الوزراء إلى المحاكمة عما يرتكبونه من جرائم أثناء توليهم مهامهم، أو بسببها.

ويتضمن هذا الحق الممنوح لرئيس السلطة التنفيذية، تعدياً مباشراً على اختصاصات السلطة القضائية، التي يفترض أنها تمتلك الحق الحصري بإحالة المتهمين، أو المشتبه بهم إلى المحاكم...

رابعاً: ولكي ينطبق المثل القائل "أَحْشَفًا، وسوء كيلة؟!!" على الواقع القضائي، من جراء تدخل السلطة التنفيذية في آليات عمله، فإن اجتهاداً قضائياً صدر عن إدارة التشريع التابعة لوزارة العدل قضى: [بعدم جواز مساءلة الوزير الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، إلا من قبل رئيس الجمهورية...]³، مما أفسح المجال لمعظم أجهزة الدولة (أجهزة السلطة التنفيذية) بالامتناع عن تنفيذ أي حكم قطعي، رغم أن هذا الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية القطعية، يقع تحت طائلة المعاقبة القانونية...

خامساً: رغم أن الدستور الحالي، قد أعطى - من خلال مواد - الكثير من الضمانات للسلطة التنفيذية في معرض تدخلها في نطاق عمل كلٍّ من السلطتين التشريعية والقضائية - كما عرضنا سابقاً - إضافةً لمنحها "الأغطية الدستورية" اللازمة للهيمنة على قراراتها وتوجهاتها، ومع ذلك فإنه أبي، إلا أن يُحصّن هذه السلطة من احتمالات خرقها للدستور - نفسه - الذي أعطاها تلك الضمانات والأغطية، فقد أعفى الدستور الحالي رئيس الجمهورية (رئيس وممثل السلطة التنفيذية) من المساءلة في حالة خرق

³ - المالح - القضاء السوري بين التشريع والواقع - ص 13

الدستور، بحسب نص المادة /117/ التي تقول: [... رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا....].

للمقارنة: فإن دستور 1950 قد نص في المادة /86/ على أن:

- 1- رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى.
- 2- مسؤول عن الجرائم العادية.
- 3- لا يحاكم رئيس الجمهورية إلا أمام المحكمة العليا.
- 4- لا يجوز البحث في إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا، إلا إذا تقدم ربع أعضاء مجلس النواب بطلب خطي معلل...

* مما سبق نرى أن الدستور قد أعطى السلطة التنفيذية إمكانية الهيمنة على السلطتين التشريعية والقضائية، وإلحاقهما بها بشكلٍ أو بآخر، مما يجعل من المبدأ الدستوري القائل بفصل السلطات، والذي ناضلت البشرية قروناً طويلة لإقراره، مجرد مبدأ نظري تعامل معه الدستور، من حيث أفراد فصل خاص بكلٍّ من السلطات الثلاث، وكأنه يقوّه، لكنه في المتن، سمح للسلطة التنفيذية بتجاوزه، والالتفاف عليه: تدخلاً في التشريع وتحكماً في القضاء.

ثانياً - موقف القضاء والاجتهاد من دستورية القوانين ومن القوانين الاستثنائية: إذا كان عنصر المشروعية هو أحد العناصر التي تبني عليها دولة القانون، فإن ذلك يعني في أحد أوجهه، ضرورة الإشراف القضائي على مدى انطباق أو توافق سلوك الإدارة عبر القرارات التي تصدرها مع هذا المبدأ.

لكن التساؤل يثير هنا عن مدة سلطة القضاء في مراقبة توافر مبدأ الشرعية عند استخدام الإدارة للسلطة التقديرية الممنوحة لها... [... وفي هذا الشأن يمكن القول إن الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة، لا يعني الاعتراف لها بسلطة استبدادية تحكيمية مطلقة، لا تخضع لأية رقابة من أي نوع كان، إن مثل هذه السلطة المطلقة لم يعد لها وجود في الدولة الحديثة، ولا يمكن الاعتراف بها لأية جهة، ولا للمشروع ذاته، ولا للأفراد في تنظيم علاقاتهم الخاصة. فالمشروع يملك سلطة تقديرية في إصدار القوانين ولكن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تتقيد باعتبارات: العدل والمصلحة العامة وتقييد كذلك بأحكام الدستور، وبهذا يزول كل تعارض موهوم بين تمتع الإدارة بسلطة تقديرية، وبين خضوعها في الوقت نفسه لرقابة القضاء الذي يباشر رقابته على قرارات الإدارة التقديرية، فيما يتعلق بالاختصاص والشكل والهدف... فالقرار الإداري لا يكون صحيحاً إلا إذا صدر عن الجهة المختصة بإصداره وفقاً للقانون، ولا يكون صحيحاً كذلك إلا إذا صدر في الشكل الذي رسمه القانون، ولا يكون صحيحاً في آخر المطاف إلا إذا كان قد استهدف المصلحة العامة، غير مشوب بعيب الانحراف في مباشرة السلطة... فإذا صدر القرار من جهة غير مختصة، أو في غير الشكل الذي رسمه القانون، أو مشوباً بعيب انحراف السلطة، جاز الطعن فيه بالإلغاء، لأي سبب من هذه الأسباب، ولو كان صادراً عن سلطة الإدارة التقديرية...
فالقرار الإداري التقديري كالقرار الإداري المقيّد، يخضع لرقابة القضاء سواء بسواء...]⁴.

انطلاقاً من هذا الفهم، واعتماداً على مبدأ فصل السلطات، وجد القضاء السوري نفسه، إزاء نوعين من القضايا الناشئة عن استخدام السلطة التنفيذية لسلطتها

⁴ - الأستاذ عبد الهادي عباس - القرار الإداري في دولة القانون . المحامون . عدد 1 - 2 لعام 2006 . ص 55.

التقديرية، في إصدار القرارات، والتي هي أحد نوعين:

- القرارات التي تمس المبادئ الدستورية المقررة.

- القرارات التي تمس المراكز القانونية للأفراد، والمستندة إلى قوانين استثنائية.

وقد تعاطى القضاء السوري، مع هذين النوعين من القرارات بشكليين مختلفين ضمن حدود الصلاحيات الدستورية والقضائية الممنوحة له.

موقف القضاء والاجتهاد السوري من دستورية القوانين:

لما كانت المحكمة الدستورية العليا غير مخولة في النظر والبت بدستورية القوانين

- وفق الدستور الحالي - إلا في الحالات التي حددتها المادة /147/ من الدستور وهي:

- اعتراض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء من مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره.

- اعتراض خمس أعضاء من مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي.

- إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني

طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع

جدياً ولازمٌ لبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى

المحكمة الدستورية العليا.

وذلك خلافاً لدستور 1950 الذي سمح في مادته /122/ فقرة /هـ/ ب: [طلب

إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم

التنظيمية، إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها...].

ما يعني عدم قدرة القضاء السوري في ظل الدستور الحالي على التصدي لدستورية

القوانين بطريق الدعوى الأصلية، ولكن ذلك لم يمنع القضاء السوري في ظل دستور

1973 من النظر في الدعاوى التي فيها مساس بالدستور، بشكلٍ غير مباشر، عبر

الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور، في الدعاوى الماثلة أمامه، وهذا ما استقرت عليه اجتهادات محكمة النقض كما في الأمثلة التالي:

* اجتهاد رقم (1): جاء بقرار محكمة النقض رقم /334/ أساس /697/، الصادر بتاريخ 1974/4/22: [... إذا كان يمتنع على القضاء التصدي لدستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية، لانتفاء النص الذي يخوله هذا الحق، إلا أنه ليس ما يمنعه من التصدي لذلك عن طريق الدفع بالامتناع عن تنفيذ القانون المخالف للدستور، في الدعوى الماثلة أمامه، ولا يعتبر ذلك تعدياً من القضاء على سلطة التشريع، مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً، ولا تقضي بإلغاء قانون، ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضاً فتفصل في هذه الصعوبة، بحكم وظيفتها القضائية، وتقرر أيهما أولى بالتطبيق.

وإذا كان القانون العادي قد أهمل، فمردّ ذلك في الحقيقة إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزمها كل من القاضي والشارع على حدّ سواء، بحسبان أن الدستور يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة، تضفي عليه صفة العلو وتسمه بالسيادة، لأنه كفيل الحريات ومناطق الحياة الدستورية ونظام عقدها...]⁵.

- بناءً على هذا الاجتهاد ينبغي استبعاد تطبيق أي قانون يخالف مبادئ الدستور، التي هي المبادئ الأسمى بين المبادئ القانونية.

* اجتهاد رقم (2): جاء في القرار رقم /185/، في القضية /44/ الصادر بتاريخ 1999/6/14، الذي قرره الهيئة العامة لمحكمة النقض:

⁵ - نقلاً عن مجلة "المأمون". عدد 1 - 2 - 3 لعام 1974.

[... لا يجوز لأي نص أن يحجب عن المواطن حق التقاضي أمام القضاء، لأنه يتنافى مع أحكام الدستور...] ⁶.

* اجتهاد رقم (3): جاء في القرار رقم /168/، في القضية /211/ بتاريخ 2003/5/18، الذي قرره الهيئة العامة لمحكمة النقض:

[... إذا كان الدستور أبو القوانين، فإنه حرياً الالتفات عن أحكام القانون، إذا خالفته، إن لم يكن عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون، فعن طريق الامتناع عن تنفيذ أحكامه....] ⁷.

- من الواضح في الاجتهادات الثلاثة الآنفه، أصالة موقف القضاء والاجتهاد السوريين في الدفاع عن أحكام الدستور بصفته القانون الأسمى في الدولة والمجتمع، وذلك ضمن الحدود الدنيا المقررة له - دستورياً وقضائياً - والمتمثلة في الامتناع عن تنفيذ القوانين المخالفة للمبادئ الدستورية المقررة، على اعتبار أن الدستور هو "كفيل الحريات، ومناطق الحياة الدستورية، ونظام عقدها"

موقف القضاء والاجتهاد السوري من القرارات الإدارية:

حدد المشرع السوري اختصاصات القضاء الإداري في المواد: /8 - 9 - 10 - 11 - 12/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لعام 1959، ومما جاء في المادة /8/ فقرة "سادساً" من هذا القانون: المادة /8/: [.... يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره، بالفصل في المسائل التالية ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة : "سادساً": الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية....].

وتكرر ذات المضمون في قانون مجلس الدولة الجديد رقم /32/ لعام 2019 في

⁶ - أهم المبادئ القانونية التي قررتها الهيئة العامة لمحكمة النقض السورية. ص 855

⁷ - المصدر السابق. ص 860.

المادة/8 / ز: [الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. ويعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة].

وقد كان موقف القضاء السوري إزاء المقصود من تعبير "القرارات الإدارية" واضحاً تماماً، حيث أنه حدد موقفه من الطبيعة القانونية للأحكام العرفية، مصنفاً إياها ضمن القرارات الإدارية التي يرجع إليه وحده النظر فيها، باعتباره المرجع القضائي المختص حسب المادة /8/ من قانون مجلس الدولة آنف الذكر، وذلك بولاية كاملة أي أنها تخضع لرقابته الكاملة إلغاءً وتعويضاً.

هذا ما أكدته، إضافةً للنص، الاجتهادات الكثيرة الصادرة عن القضاء الإداري، هذه الاجتهادات التي صاغت مبادئ قانونية هامة، باعتبار أن القضاء الإداري هو قضاء منشئ، وليس قضاء كاشف، أي أنه في معرض نظره في القضايا الموضوعية بين يديه ينشئ مبادئ قانونية جديدة، تضاف إلى جملة المبادئ القانونية المستقرة... كما في الأمثلة:

حق القضاء الإداري في مراقبة تدخلات الإدارة العرفية أثناء سريان حالة الطوارئ:

جاء في القرار رقم /309/ 1976 في القضية رقم /269/ 1976 الصادر عن محكمة القضاء الإداري، أن:

[... للقضاء الإداري حق الرقابة على مسوغات تدخل الإدارة العرفية في شأن من الشؤون، أو عدم قيامها، فإذا تبين أن التدخل لم يكن له ما يسوغه، وليس لازماً لمواجهة حالات معينة: من دفع خطر جسيم يهدد النظام والأمن، كان القرار باطلاً...].

ضرورة ملاءمة الأمر العرفي للظروف التي استلزمت إصداره:
جاء في القرار رقم /147/ طعن /275/ لعام 1973، الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، أن: [... نظام الأحكام العرفية شرع لمواجهة الظروف الطارئة، ابتغاء المحافظة على سلامة الدولة وأمنها القومي .. فالمناطق والحالة هذه في مشروعية القرار الذي تتخذه الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة، من دفع خطر جسيم يهدد النظام والأمن باعتبار أن الإجراء هو الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الضرر. وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوّغ أو عدم قيامه، فإذا اتضح أن الأسباب لم يكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يهدد الأمن والنظام، كان القرار باطلاً...].

ضرورة تقييد الحاكم العرفي بحدود صلاحياته القانونية:

جاء في القرار رقم /95/ الصادر عن دائرة فحص الطعون في الطعن /136/ لعام 1972:

[..... ينبغي ألا تتجاوز سلطة الحاكم العرفي الحدود المرسومة، وألا تخل بالتزاماته القانونية، وألا تتغوّل على الحريات العامة، أو الملكية الخاصة، أو الأحكام القضائية بدون مبرر قانوني وإلا شاب تصرفاته عدم المشروعية، وانبسطت عليها رقابة القضاء: إلغاءً وتعويضاً...].

ضرورة تعويض الأفراد المتضررين من أعمال القوانين الاستثنائية:

جاء في رأي للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /64/ لعام 1994، أن:

[.. الاجتهادات المستقرة، والتي مفادها استحقاق العامل لدى الدولة الذي يوقف لأسباب أمنية، ثم يفرج عنه، دون أن يدان بشيء ودون أن يحال إلى القضاء، إنما

يستحق، تقاضي أجوره في الوظيفة عن فترة توقيفه، كما تعتبر مدة توقيفه من خدماته الفعلية...⁸]

ومن الواضح أن الاجتهادات المستقرة - في هذا المجال - مازالت مقتصرة على الحكم باستحقاق الأجور عن مدة التوقيف للعاملين في الدولة، ودون الحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية المترتبة عن هذا التوقيف. وأرى أن هذا ما يجب تداركه، إذ يجب أن يشمل هذا الإجراء جميع المتضررين من أعمال الأحكام العرفية - دون وجه حق - وذلك بالتعويض المادي والمعنوي عليهم، عملاً بقواعد "المسؤولية التقصيرية" عن أعمال الإدارة التي قامت بهذا العمل.

وأكثر من ذلك، فإن سيادة القانون على أعمال الإدارة، تطبيقاً وممارسةً، هو أمرٌ مقررٌ، وفق نظرية "دولة القانون" التي تقول: [... فالدولة لا تكتفي بالامتناع عن التدخل بشكلٍ مخالفٍ للقانون، بل هي مجبرة على التصرف وفق قواعده وأحكامه (أي أنها مجبرة على) احترام الشرعية القانونية...]⁹.

إن الوسيلة الأساسية لحماية دولة القانون وضمان تحققها، هي الرقابة القضائية، خصوصاً ما يتعلق منها باستقلالية القضاء الإداري الذي من شأنه صيانة دولة القانون وفرض احترامها.

ذلك أن: (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لا يغني عنها لا الإشراف البرلماني ولا الإشراف الرئاسي، وفي هذا كان إحداث الإشراف القضائي، هو فعلاً التجديد الذي أصبح عنصراً أساسياً في (دولة القانون) كي يمكن لها أن تحقق رسالتها.

وقد اعتبر الفقه الإداري الحديث أن مقياس تقدم نظام دولة القانون، هو ما تبلغه من

⁸ - مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع - ص 256.

⁹ - د. أحمد مالكي - الدستور الديمقراطي - ص 13

توفيق في الملاءمة بين الحقوق الفردية والسلطات الحكومية، وأن يكون لأحكام السلطة القضائية في هذا الموضوع احترامه وقوته التنفيذية الكاملة)¹⁰.

كما لا يمكن التقليل من الأهمية الفائقة لمراقبة دستورية القوانين كشرط ضروري لدولة القانون، بدونها يصبح الدستور دون معنى، وتصبح قيمته رمزية فقط. لذلك نرى أنه في معظم النظم الديمقراطية، أصبح للقضاء الدستوري مكانة مركزية بسبب الضمانات التي يقدمها في حماية الحقوق والحريات، إضافةً لتأثيره الواضح في ضبط النظم السياسية.

أخيراً، كل الشكر للزميل الأستاذ عارف الشعال على مساهمته القيمة في تأريخ ما للسلطة القضائية وما عليها في هذا الكتاب، الذي نأمل له أن يشكل لبنةً داعمةً في مدماك دولة الحق والقانون التي ننشد.

المحامي فائق حويجة

¹⁰ - عبد الهادي عباس - القرار الإداري في دولة القانون - المحامون - عدد 1 - 2 لعام 2006 - ص 52.

مقدمة

تُعتبر السلطة القضائية في سورية من الناحية الدستورية، مستقلة عن السلطين التنفيذية والتشريعية في الدولة¹¹، ولكن النظام القضائي الذي يمكّن الدولة من القيام بوظيفتها القضائية، يتسم بشيء من التشعب والتعقيد نظراً لتعدد المصادر التشريعية الناظمة لعمله، بدءاً من الدستور، مروراً بعدد من القوانين العامة كقانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961، وقانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019، والقوانين الخاصة التي أحدثت بعض المحاكم النوعية، وانتهاءً ببعض القوانين الخاصة التي منحت سلطة للجان استحدثتها، لها طبيعة قضائية، للبت بالنزاعات المتفرعة عنها، كقانون الاستملاك، والقوانين العمرانية وغيرها. إضافة لقوانين أصول المحاكمات الناظمة لأصول التقاضي، واختصاص المحاكم كقوانين أصول المحاكمات وأصول المحاكمات الجزائية وأصول المحاكمات العسكرية، ولا يوجد (فيما نعلم) مؤلفاً أو دراسة أحاطت بفروع السلطة القضائية كاملة.

وباعتبار أنه لم تكن السلطة القضائية في سورية بفروعها المختلفة منذ نشأتها تاريخياً، بمنأى عن تدخلات السلطة التنفيذية والتشريعية، ومحاولة احتوائها والتغول عليها على النحو الذي سنعرضه في هذه الدراسة، حتى نخلص بأفضل السبل ليكون القضاء مستقلاً ويؤدي واجبه الدستوري بأكمل وجه.

وكان مما لا شك فيه أن أية محاولة جدية لإصلاح السلطة القضائية في سورية والسعي الجاد لاستقلالها، يقتضي الإحاطة بالسياق التاريخي لنشوتها وتطورها، إضافة لمعرفة واسعة بأقسامها وفروعها المختلفة.

¹¹ - المادة 132 من الدستور تنص أن "السلطة القضائية مستقلة، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، ويعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى"

أما لجهة تاريخها وتطورها، فليس سهلاً على الإطلاق الإحاطة بهذا التسلسل والتطور لقضاء تجاوز عمره المائة عام، مما استغرق منا دأباً وجهداً مضنياً لم يكن سهلاً أبداً، فتوحّي الدقة كانت مسألة شاقة للغاية، وقد اعتمدنا فيها بشكل رئيسي على الجريدة الرسمية، إضافة للمجموعات القانونية التي اهتمت بجمع القوانين في بداية القرن العشرين كمجموعة "صادر" اللبنانية.

واستطعنا الإحاطة إلى حد كبير بتاريخ هذا القضاء وتطوره في مختلف فروعها، الأمر الذي مكّننا من معرفة الجذر التاريخي لكل مفصل من مفاصله المتفرقة وسيورته حتى وصل إلينا في شكله الحالي.

في حين لم تكن الإحاطة بالمحاكم القضائية المختلفة بمسمياتها المتعددة بالأمر العسير بالنسبة لمختص، ولكن التحدي الكبير كان بتصنيف هذا الكم الكبير من المحاكم بين ما هو عادي، وما هو استثنائي بشكل متجانس، ولا سيما أن شراح القانون مختلفين في تصنيف كل فئة من هذه المحاكم والأقضية، ولا سيما الجزائية منها.

فكان لا بد لنا أن نجتهد وندلوا بدلونا، ونصنف المحاكم والأقضية حسب الجهات التي تتبع لها، وبعد استعراض شامل ابتدأنا به لوضع السلطة القضائية في كافة الدساتير المتعاقبة على سورية بدءاً من دستور 1920، ارتأينا تصنيف المحاكم حسب الجهات التابعة لها، وخلصنا لأربعة أقسام رئيسية للسلطة القضائية في سورية، حيث اعتبرنا قطبي السلطة القضائية المستقلة المتمثلين بمجلس القضاء الأعلى قسماً أولاً، ومجلس الدولة قسماً ثانياً، باعتبارهما الأساس الذي تقوم عليه السلطة القضائية، وبالتالي فإن المحاكم التي يشرف عليها مجلس القضاء الأعلى ضمن فئة القضاء العادي في الدولة وهو العمود الفقري للسلطة القضائية، ويأتي بالموازاة معه مجلس الدولة الذي يحتوي القضاء الإداري في الدولة.

وفردنا قسماً ثالثاً للقضاء الخاص الذي لا يتبع لأيٍّ من عمودي السلطة القضائية، وقسمناه لقضاء خاص دائم وهو القضاء العسكري، حيث أخرجناه من تصنيف الفقهاء لاعتباره قضاء جزائي استثنائي، باعتبار أنه قضاء له صفة الديمومة ومستقر في الأنظمة القضائية المرموقة المقارنة، خلافاً للمحاكم الجزائية الاستثنائية المؤقتة، إضافة إلى قضاء الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية والدروز، وقضاء خاص مؤقت وهو القضاء العقاري، واللجان القضائية الخاصة.

أما القسم الرابع فخصصناه للمحاكم الجزائية الاستثنائية التي لها صفة التوقيت كما ذكرنا، وبالتالي فقد وزعنا سلطة القضاء في سورية إلى الأصناف الرئيسية الأربعة الآتية:

- القضاء العادي: ويشرف عليه مجلس القضاء الأعلى وهو مكون من المحاكم المدنية والجزائية والشرعية بدرجاتها المختلفة، إضافة لجهاز النيابة العامة.
- القضاء الإداري (مجلس الدولة): ويشرف عليه المجلس الخاص في مجلس الدولة.
- القضاء الخاص: وهو مؤلف من:
 - القضاء العسكري.
 - المحاكم الروحية لقضايا الأحوال الشخصية للمسيحيين.
 - المحاكم المذهبية لقضايا الأحوال الشخصية للدروز.
 - اللجان القضائية الخاصة.
- القضاء الجزائي الاستثنائي: وهو مكون من:
 - محاكم الميدان العسكرية: وتشرف عليها وزارة الدفاع.
 - محكمة قضايا الإرهاب: ويشرف عليها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس القضاء الأعلى.

- المحاكم الحربية.

وواجهنا في دراستنا هذه أيضاً تحدياً هاماً يتمثل بالوقوف عند حدود الاستعراض الشامل لأصناف المحاكم والأفضية المختلفة، التي تهمُّ القارئ العادي الذي لا يتمتع بثقافة حقوقية، إضافة لشرح مبسط عن ماهيتها واختصاصها يكفي بالتعدد في بعض الأحيان، بدون الخوض بالتفاصيل الفقهية للاختصاص القضائي الشائك الموجه للقارئ المختص، حتى لا تخرج الدراسة عن غايتها بتقديم لمحة مبسطة للنظام القضائي في سورية وسبل إصلاحه، واستهداف القارئ العادي غير المختص.

أما القارئ المختص فلا غنى له عن العودة للمراجع المتخصصة التي تحوي الشروح الفقهية والاجتهاد القضائي حول الموضوع، للوقوف على المسائل الدقيقة في اختصاص هذه المحكمة أو تلك، أو هذا الصنف من القضاء عن ذلك، وحلّ إشكالات التداخل بينهما، لا سيما فيما يتعلق بنزاعات الاختصاص النوعي والولائي، وأيضاً في معرض تطبيق المادة /148/ من قانون أصول المحاكمات التي تسمح للمحكمة بالإحالة للمحكمة المختصة.

وعليه سنعرض في دراستنا هذه تاريخ كل صنف من هذه الأفضية وهيكله، ثم ننتهي بمجموعة توصيات في استقلال السلطة القضائية.

الباب الأول

السلطة القضائية في الدساتير السورية

يُعتبر تنظيم السلطات الثلاثة في الدولة، التشريعية، التنفيذية والقضائية، والموازنة بينها ورسم حدودها وعلاقتها مع بعضها من أهم وظائف الدستور فيها، فإن أحسن ضبطها انعكس ذلك على أدائها وقامت بوظائفها على الوجه الأمثل، وإن لم يحسن هذا التنظيم والضبط سيتلاشى الفصل بين السلطات، الذي سيؤدي بالضرورة لتغول السلطة التنفيذية على السلطتين الأخرين.

وفي الواقع لم تحظ السلطة القضائية في الدساتير التي توالى على سورية منذ نهاية العهد العثماني حتى الآن، بتنظيم وضبط مُحكم يكفل استقلالها الفعلي، ويحد من تغول السلطتين الأخرين وبالأخص التنفيذية عليها، مما أدى لتغولات وتجاوزات جسيمة من السلطتين الأخرين عليها في معظم العهود التي تعاقبت على سورية.

دستور الملك فيصل عام 1920:

مَنَحَ في الفصل العاشر منه القضاء استقلاله قائلاً: (المحاكم مستقلة ومصونة من كل تعدٍّ) تاركاً للقانون تنظيم المسائل المتعلقة بتشكيل المحاكم وصلاحياتها، وتعيين القضاة وترفيعهم وتأديبهم، كما منحهم الحصانة من العزل والمساءلة، وحظر على القاضي أن يشغل وظيفة رسمية أخرى، ونصَّ على ضمانات المحاكمة بأن تكون علنية، وكفالة حق الدفاع، ومن أهم القواعد التي أتى بها، حظر تشكيل المحاكم أو اللجان القضائية الاستثنائية قائلاً: (لا يجوز تأليف محاكم غير المحاكم القانونية ولا تأليف لجان يكون لها صلاحية القضاء غير لجان التحكيم التي ينص عليها القانون)¹² وهكذا نرى أن الدستور السوري الأول كان متقدماً في ضمان استقلال القضاء وحظر تشكيل المحاكم الاستثنائية، وفي ضمان المحاكمة العادلة.

¹² - المواد 113-114-115-116-117-118-120-121، من دستور 1920

دستور 1930:

كان للمفوض السامي الفرنسي وللسلطة التنفيذية في فترة الانتداب الفرنسي يدٌ طولى في التدخل بشؤون السلطة القضائية، التي لم تكن تتمتع بأي استقلال عن السلطتين الآخرين، فلم يصل القضاء لمفهوم السلطة الحقيقية التي تستقل بشؤونها بالمعنى الدستوري للمصطلح، فقد عانى من هيمنة سلطات الانتداب الفرنسي عليه، ومن قلة أكتراث السياسيين السوريين باستقلاله في تلك الحقبة، سواءً في التشريعات التي أصدرها، أو في الدستور الذي وضع في حقبة الانتداب، ففي 14 أيار من سنة 1930 نشر المفوض السامي الدستور السوري الذي وضعته جمعية تأسيسية منتخبة عام 1928 بعد تعديله بطريقة أثارت جدلاً حينها، وبالنسبة لتنظيم السلطة القضائية فقد اكتفى هذا الدستور بمنح القضاة استقلالهم والحصانة من العزل، تاركاً تنظيم القضاء للقانون، ولكنه وضع صراحةً أمر تعيين القضاة بيد رئيس الجمهورية¹³.

أي أنه أهمل الإشارة إلى ضرورة النص على تشكيل مجلس أعلى للقضاء لإدارة شؤون القضاة، وترك أمر تعيينهم بيد رئيس السلطة التنفيذية دون مراعاة لمبدأ فصل السلطات.

دستور 1950:

يعدُّ دستور 1950 أول دستور يمنح السلطة القضائية باستثناء النيابة العامة، استقلالاً معتبراً لم تحظْ به في الدساتير السابقة واللاحقة، وليس ذلك بمستغرب بالنظر لما ضمته الجمعية التي وضعت الدستور من علماء كبار بالقانون كالـدكتور "عبد الوهاب حومد" أستاذ القانون الجزائري، والدكتور "منير العجلاني" أستاذ القانون الدستوري، والدكتور "رزق الله الأنطاكي" أستاذ القانون التجاري، والدكتور "معروف الدواليبي" أستاذ القانون الروماني، وغيرهم من المحامين والحقوقيين المرموقين، فمن

13 - المادتان 34-75 من دستور 1930.

الطبيعي أن تنضح هكذا جمعية بأحكام دستورية محكمة وغير مسبوقه في تنظيم السلطة القضائية وتتجلى في:

- حظر إحداث المحاكم الجزائية الاستثنائية.
- حصر اختصاص القضاء العسكري بأفراد الجيش ومنع محاكمة المدنيين أمامه، بالرغم من فتح الباب موارباً للسلطة التشريعية أن تستثنى من هذا المنع بقانون منها كيفما تراه مناسباً.
- حدد بوضوح كيفية تشكيل مجلس القضاء الأعلى، بحيث يتكوّن من خليط من قضاة محكمة النقض والمحكمة العليا.
- أناط رئاسة مجلس القضاء الأعلى لرئيس المحكمة العليا.
- نصّ صراحة على استقلال القضاء، وحصر تعيين القضاة بمجلس القضاء الأعلى بمعزل عن وزير العدل، وكذلك ترفيعهم، ونقلهم، وتأديبهم، وعزلهم.
- ولكنه اشترط توقيع رئيس الجمهورية (بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية) على مراسيم تعيين القضاة.
- ألغى القضاء الإداري ووزع صلاحياته بين القضاء العادي في دعاوى القضاء الكامل، والمحكمة العليا في دعاوى الإلغاء والتفسير¹⁴.
- أحدث محكمةً عليا (دستورية) أناط بها صلاحية النظر بدستورية القوانين والفصل بصحة الطعون ومحكمة رئيس الجمهورية والوزراء، وأوكل إليها صلاحية النظر بدعوى إلغاء القرار الإداري ودعوى التفسير.

¹⁴ - المواد 10-80-104-109-110-111-116-119-122/1. هـ - 123-124-125، من دستور 1950.

دستور 1953:

تمهيداً لتولي رئاسة الجمهورية وترتيب الدولة كما يريد، قام "أديب الشيشكلي" رئيس الأركان والمجلس العسكري الأعلى، وكان يملك سلطة التشريع وقتها، بإصدار تشريع¹⁵ كلف بموجبه رئيس الدولة ومجلس الوزراء، إجراء الاستفتاء على الدستور الذي أعده، والإعداد لانتخابات رئاسة الجمهورية.

فأصدر مجلس الوزراء في 21 حزيران من عام 1953 القرار رقم /504/ بالموافقة على إجراء الاستفتاء على مشروع الدستور وانتخاب رئيس الجمهورية.

ففيما يتعلق بالنظام القضائي اقتفى هذا الدستور أثر دستور 1950 إلى حد كبير، إذ نصَّ على ضمانات ممتازة بالنسبة لحق الدفاع، وعدم جواز إحداث محاكم جزائية استثنائية، وقصر اختصاص المحاكم العسكرية على أفراد الجيش، وأقرَّ بأن القضاء سلطة مستقلة، وكذلك فيما يتعلق بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، نصَّ أن يكون برئاسة رئيس المحكمة العليا (الدستورية) وعضوية اثنين من هذه المحكمة، ولكنه اختلف عن دستور 1950 بمنح رئيس الجمهورية حق تعيين رئيس وأعضاء هذه المحكمة، وبالتالي رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد موافقة مجلس النواب، ومنح الدستور لرئيس مجلس القضاء الأعلى، ولوزير العدل الحق باقتراح تعيين قضاة الحكم وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم، وبيت مجلس القضاء الأعلى في هذه الاقتراحات، على أن يتم تعيين قضاة الحكم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لقضاة النيابة العامة فجعلهم هذا الدستور على غرار سابقه تابعين للسلطة التنفيذية الممثلة بوزير العدل، الذي جعله رئيسهم وأعطاه الحق بتعيينهم وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم.

¹⁵ - المرسوم التشريعي رقم "151" تاريخ 16 حزيران 1953، منشور بالجريدة الرسمية لعام 1953، العدد 31، ص 2943.

ولم يهتم هذا الدستور أيضاً بالقضاء الإداري، ولم يَقم بتنظيمه أو حتى الإشارة إليه، ومنح للمحكمة العليا (الدستورية) من بين صلاحياتها، ولاية النظر بدعوى إلغاء القرار الإداري.¹⁶

دستور الوحدة 1958:

ما إن عُقدت الوحدة بين سورية ومصر حتى أصدر "جمال عبد الناصر" دستوراً مؤقتاً في 5 آذار 1958¹⁷ تناول "القضاء" فيه بأحكام مقتضبة على غرار الدستور نفسه اقتصر على منح القضاة استقلالهم، والحصانة من العزل، وعلانية جلسات المحاكمة، وإصدار الأحكام القضائية وتنفيذها باسم الأمة، وترك للقانون ترتيب جهات القضاء واختصاصه.¹⁸

دستور الانفصال 1962:

بعد الانفصال عن مصر أصدر المجلس التأسيسي والنيابي السوري في 13 أيلول 1962 "أحكاماً دستورية"¹⁹ تتلخص باعتماد الدستور السوري الصادر عام 1950 مع بعض التعديلات عليه، من بينها تعديلاً للمادة /108/ حيث اعتبر مجلس الدولة (القضاء الإداري) من بين الجهات التي تمارس القضاء في الدولة، ليكون أول دستور سوري يعترف صراحة في متنه بهذا النوع من القضاء، وألغى ولاية المحكمة العليا (الدستورية) في النظر بدعوى إلغاء القرار الإداري باعتبار أنها أضحت من اختصاص مجلس الدولة، بموجب القانون رقم /55/ لعام 1958 الصادر زمن الوحدة عام 1958، وأبقى على كافة الأحكام النازمة للسلطة القضائية في دستور 1950

¹⁶ - المواد 10-106-109-110-114-118-119-117/3، من دستور 1953.

¹⁷ - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1958، العدد 1، ص 16.

¹⁸ - المواد 59-60-61-62-63، من دستور 1958.

¹⁹ - منشورة في الجريدة الرسمية لعام 1962، العدد 45، ص 7849.

بما فيها تلك المتعلقة بتبعية جهاز النيابة العامة لوزير العدل، وتشكيل مجلس القضاء الأعلى المؤلف من سبعة أعضاء برئاسة رئيس المحكمة العليا وعضوية اثنين منها، وأربعة من قضاة محكمة النقض الأعلى مرتبة.²⁰

دساتير حقبة البعث:

في الثامن من آذار 1963 أصدر (المجلس الوطني لقيادة الثورة) الأمر العسكري رقم 1/ خصّ فيه نفسه بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية اعتباراً من تاريخه وحتى إشعار آخر²¹، ووضع هذا المجلس في 25 نيسان 1964 الدستور المؤقت الأول ثم تتالت الدساتير المؤقتة حتى صدور الدستور الدائم عام 1973 كما سنرى:

دستور 1964:

تناول في الفصل الخامس منه أحكام السلطة القضائية باقتضاب، فنصّ على أن القضاة مستقلين في عملهم، وأن الأحكام تصدر باسم "الشعب العربي في سورية"، وترك للقانون ترتيب الجهاز القضائي، وتعيين اختصاصه، وشروط تعيين القضاة ونقلهم وتأديبهم، ومنحهم الحصانة من العزل دون الحصانة من النقل، ووضع جهاز النيابة العامة تحت رئاسة وزير العدل على أن ينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها وأوضاع قضاتها وصلتها بالقضاء، ونصّ لأول مرة على قاعدة دستورية غريبة لا تخلو من التعمّل على السلطة القضائية عندما أناط بالقانون تنظيم أوضاع المحاكم الاستثنائية، وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولى القضاء فيها²².

²⁰ - المواد 1-5-6-11-122 من دستور 1962.

²¹ - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1963، العدد 12، ص 2431.

²² - المواد 66 و 67 و 68 و 69 و 70 و 71 و 72 من دستور 1964.

وبذلك أسبغ الشرعية على المحاكم الاستثنائية المحدثه، ومهد الطريق لعدد من المحاكم الاستثنائية التي ستحدث فيما بعد.

ومن اللافت للانتباه أن هذا الدستور تجاهل كلياً في متنه "مجلس القضاء الأعلى" مما سمح بتغيير تركيبته لاحقاً عام 1966 التي استمرت حتى يومنا هذا.

دستور 1969:

إثر حركة 23 شباط 1966، تمّ حل مجلس قيادة الثورة، وإيقاف العمل بدستور 1964، وتولّت القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث قيادة البلاد، ووضعت في الأول من أيار 1969 دستوراً مؤقتاً، وعلى غرار دستور 1964 تناول في الفصل الرابع منه أحكام السلطة القضائية باقتضاب أيضاً، فنصّ على أن القضاة مستقلين في عملهم، وأن الأحكام تصدر باسم "الشعب العربي في سورية"، وترك للقانون تنظيم الجهاز القضائي بجميع فئاته وأنواعه ودرجاته وتعيين اختصاص المحاكم، وشروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم، ووضع جهاز النيابة العامة تحت رئاسة وزير العدل على أن ينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها، ونصّ صراحة أن القضاء الإداري منوط بمجلس الدولة، تاركاً للقانون شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم²³.

ولم يمنح القضاة أي حصانة لا من العزل ولا من النقل. وتخلّى عن القاعدة التي وردت بدستور 1964 التي تقول بأن القانون ينظم أوضاع المحاكم الاستثنائية مكتفياً بالنص العام الذي أورده بالمادة /71/ بأن القانون ينظم القضاء بجميع أنواعه وفئاته واختصاصاته، كما تجاهل التطرق لـ "مجلس القضاء الأعلى" بعدما تغيّرت تركيبته عام 1966.

²³ - المواد 69 و70 و71 و72 و73 و74 من دستور 1969.

دستور 1971:

بعد التحولات السياسية التي جرت أواخر عام 1970 قامت القيادة القطرية لحزب البعث في 16 شباط 1971 بإجراء تعديلات على الدستور المؤقت الذي أصدرته عام 1969، ولكنها لم تتناول الأحكام الناظمة للسلطة القضائية التي بقيت كما هي عليه حتى إصدار الدستور الدائم عام 1973.

دستور 1973:

نصَّ هذا الدستور على أحكام موجزة للسلطة القضائية، ففضى بمبدأ استقلال القضاء وجعله بضمانة رئيس الجمهورية يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى، ولكنه ترك للقانون تنظيم الجهاز القضائي، وتنظيم مجلس الدولة (القضاء الإداري)، وأتى بسابقة جديدة عندما أوجب أن يرأس "رئيس الجمهورية" مجلس القضاء الأعلى مكرّساً التعديل الذي جرى عام 1966، وترك طريقة تشكيله واختصاصاته للقانون، وكذلك شروط تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم، وكّرّس أيضاً القاعدة الدستورية التاريخية بأن وزير العدل يرأس النيابة العامة، وينظم القانون وظيفتها واختصاصها²⁴.

وبعد نفاذ هذا الدستور لم يصدر قانون جديد للسلطة القضائية وبقي القانون الصادر زمن الانفصال عام 1961 بتعديلاته التي جرت عليه وخاصة عام 1966 سارياً حتى الآن.

دستور 2012:

لم يختلف هذا الدستور عن سلفه في تنظيم السلطة القضائية، وأتى مطابقاً له ما خلا بعض الإضافات الشكلية كالقاعدة التي تقول:

²⁴ - المواد 131-132-133-1/135-136-137-138، من دستور 1973.

(يكفل مجلس القضاء الأعلى توفير الضمانات اللازمة لحماية استقلال القضاء)،²⁵ ويحسب له أيضاً منح القضاء الإداري استقلاله لأول مرة بقاعدة دستورية صريحة تعتبره "هيئة قضائية واستشارية مستقلة"²⁶، الأمر الذي دعا لإصدار قانون جديد لمجلس الدولة يحمل الرقم /32/ لعام 2019.

²⁵ - المادة 133 / 2 من دستور 2012.

²⁶ - المادة 139 من دستور 2012.

الباب الثاني
هيكل القضاء العادي

الفصل الأول

السياق التاريخي لتشريعات السلطة القضائية

الفرع الأول: الحقبة العثمانية

في أواسط القرن التاسع عشر بدأ النظام القانوني النافذ في الدولة العثمانية ينتقل من شكله ومصدره الإسلامي، حيث تحكم المحكمة الشرعية بكافة القضايا المدنية والعقارية والشرعية والجزائية (الحدود) بمقتضى أحكام الشريعة الإسلامية، إلى الشكل والمصدر الغربي اللاتيني من حيث التقنيات المختلفة والمحاكم المتخصصة، فعلى إثر الهزائم العسكرية التي مني بها الجيش العثماني، انتشر رأي يقول بأنه إذا أخذت الدولة بأشكال الحكم الأوروبية سيؤدي ذلك تلقائياً إلى قيام دولة قوية حديثة. فقامت حركة إصلاحية في مستهل القرن التاسع عشر الميلادي دعيت بالـ "التنظيمات"، تهدف لتنظيم شؤون الدولة على شاكلة الدول الغربية.

بدأت التنظيمات العثمانية الخيرية المعروفة «بخط شريف كل خانة» عندما قام السلطان عبد المجيد في 4 تشرين الثاني 1839 بإعلان التنظيمات التي اقتضت تغييراً جذرياً في مؤسسات الدولة وأنظمتها، لجهة عدم التفرقة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، بغض النظر عن مذاهبهم أو انتمائهم القومي، إذ كانت الوظائف في الدولة والجيش حكراً على المسلمين بالدولة، ويمكن اعتبار هذا «الخط» بمثابة دستور أو قانون أعلى للبلاد، أو أشبه بإعلانات حقوق الإنسان، وقد قدم له بمقدمة أرسلت

إلى البعثات السياسية في إستانبول، استعرض فيها وضع الدولة، وما لحق بها من تخلف وفوضى وعدم استقرار بسبب ترك العمل بتعاليم القرآن وأحكامه، وأن الوسيلة الفعالة للنهوض بها هي التنظيم القانوني لإعادة الازدهار والاستقرار.

ويقوم هذا «الخط» على تحقيق الطمأنينة والضمانة التامة لجميع الرعايا العثمانيين، من المسلمين وغير المسلمين، في حياتهم وشرفهم وأملاكهم. ونص على عدم جواز إعدام إنسان أو قتله، إلا بعد محاكمته علناً ومسبقاً، وفقاً لقوانين الدولة المرعية، وبعد تصديق السلطان على الحكم. وأن الناس جميعاً، من الوزير إلى الراعي، يستطيعون أن يتصرفوا بشراقتهم كما يشاؤون، ولا يستطيع أحد أن يحول بينهم وبينها، وأنه منذ ذلك التاريخ، لا يمكن لأحد أن يطالب الآخر بحق ويأخذه منه، إلا عن طريق القضاء الذي ينظر في القضية علناً، فإذا كانت قضيته موافقة للقوانين وعادلة، وجب الحكم بها لمصلحته، كذلك المجرم، الذي يرتكب إثماً يحاكم ويعاقب مهما كانت مكانته، ولا يعاقب بأكثر مما يستحق قانونياً. ويعتبر الجميع متساوون أمام القانون بلا استثناء، وتمنع مصادرة أموال الجاني، ولا يتحمل ورثته الأبرياء شيئاً من العقوبة، ويحتفظون بسائر حقوقهم الشرعية والقانونية، ويلغى كل عمل كفيي واعتباطي، وكل موظف مهما علت مرتبته، يعاقب بالموت، إذا خالف أحكام هذا النظام.

وأخيراً أشار «الخط» إلى أن ثمة قوانين تنظيمية ستصدر في مختلف المواضيع، مثل قانون الجزاء، وآخر للجيش والعسكرية، وثالث للضرائب... لأن هذه الأمور هي التي كانت تقلق بال الدولة أكثر من أي شيء آخر.

ولكن هذا الخط الذي كان يهدف لوضع حد للفوضى التشريعية والقضائية والإدارية السائدة آنذاك، وسعيًا وراء إسكات الدول وكسب رضائها، لم يحقق ما كان يرجى منه، ولم تصدر من القوانين التي أشار إليها شيء يذكر، ولكن صدرت مجموعة قوانين

متفرقة تتماشى مع مبادئ «الخط» المذكور، ولكنها كانت ناقصة، ولم تلق القبول، ولم تؤد الغرض المنشود منها، وربما لم تطبق عملياً بسبب مخالفتها لأحكام الحدود والقصاص في الشريعة الإسلامية.

رغم أن الصدر الأعظم رشيد باشا (رئيس الوزراء) عمل على تنفيذ الكثير من أحكام هذا «الخط»، وأصدر بعد أشهر من إعلان «الخط» تعليمات وزارية لتفصيله وتطبيقه بشكل واسع، وكلف مجلس الدولة إعداد وضع القوانين المشار إليها بـ «الخط» وفق الأصول الديمقراطية والبرلمانية، ولكن هذه المحاولات لم تجد نفعاً.

أسهم هذا «الخط» بافتتاح عهد التنظيم، والاعتراف بمبدأ المساواة بالحقوق، وضرورة إصلاح الأوضاع المدنية والحقوقية للمواطنين في الدولة - من المسلمين وغير المسلمين - ووجوب إصدار التشريعات الحديثة.

وكانت باكورة القوانين الموعودة إصدار قانون التجارة البرية العثماني بتاريخ 19 حزيران 1850 ميلادي، منقولاً بحرفه وروحه عن القانون التجاري الفرنسي الصادر بعهد نابليون سنة 1807 مع بعض التعديلات الطفيفة، ربما كانت أدعى إلى تشويشه منها إلى إصلاحه.

وكان ظهور القانون التجاري أولاً دليلاً أن التجارة التي تتصل بالعالم الخارجي قبل كل شيء توجب طمأنينة المتعاملين الأجانب مع الدولة العثمانية على حقوقهم، فكان إصدار القانون ضرورة لتشجيع التجارة وإرضاء الدول الأخرى، وفيما عدا ذلك لم تظهر تشريعات رئيسية وهامة في هذا الحقل، ويبدو أن خط «كول خانة» على ما حواه من مبادئ سامية، لم يحقق الأهداف المثلى التي نادى بها.

بعد ذلك صدر (الخط همايوني) الذي أعلن عنه أيضاً السلطان عبد المجيد في 18 شباط 1856. إثر ضغوط مارستها القوى الدولية على الدولة العثمانية. وقد تميز

هذا الخط بوضوحه من جهة تحديد التغييرات الواجب إجراؤها، وكانت صيغته أكثر ملاءمة للطابع العصري وأكثر اقتباساً من الغرب بصورة لم تعهد من قبل في الوثائق العثمانية، إذ لم يستشهد بأية قرآنية أو بقوانين الدولة العثمانية وأمجادها، وقد ألحقت به مذكرة تؤكد من جديد الأمر الخاص بعدم تطبيق عقوبة الإعدام على المرتدين. ويتضح من هذا «الخط» الذي يعتبر كالسابق، أشبه بدستور أو ميثاق عام للدولة، أنه وضع بالدرجة الأولى لتهدئة الدول الأجنبية ومسايرتها فيها يتعلق بحقوق غير المسلمين، التي كانت دوماً وسيلة للتدخل الأجنبي، تحت ستار الحماية والنصرة، بقدر ما استهدف إلى إقامة الإصلاح التشريعي والإداري.

ولئن كان هذا «الخط الهمايوني»، لم يأت بمبادئ جديدة وغريبة عن سابقه «كول خانة» سوى تفصيل أحوال غير المسلمين ورؤية دعواهم وحمايتهم والتوسع في ذلك، فلقد كان أكثر ذيوماً وأفضل من حيث النتائج. إذ تبعه عدد من القوانين الكبرى، والتشريعات الهامة التي تواصل إصدارها منذ ذلك الحين حتى سقوط الإمبراطورية العثمانية.

فقد صدر في 21 نيسان 1858 قانون الأراضي العثمانية الذي نصّ على مبدأ المساواة في الإرث في الأراضي خلافاً للقاعدة الإسلامية الشهيرة "للذكر مثل حظ الأنثيين" وقضى بتوزيع الإرث بين أقارب المتوفي بما يشبه كثيراً القانون الفرنسي. كذلك صدر في تموز 1858 قانون الجزاء العثماني نقلاً عن القانون الفرنسي الصادر بعهد نابليون في شباط 1810، ونص على العقوبات الحديثة للمجرم كالسجن، متجاوزاً العقوبات الإسلامية المعروفة في الحدود والقصاص.

وكان من أهم هذه القوانين التي صدرت نتيجة الخط الهمايوني فيما يتعلق بتنظيم

القضاء وأصول التقاضي الحديث خلافاً للمحاكم الشرعية التي كانت سائدة²⁷:

- أصول المحاكمات التجارية في 15 تشرين الأول 1861
- تحرير تركات المسيحيين في 10 أيار 1870
- قانون أصول المحاكمات المدنية في 10 حزيران 1879
- تشكيلات المحاكم النظامية في 10 حزيران 1879
- قانون الإجراءات المؤقت في 16 أيلول 1902
- قانون وكلاء الدعاوي مع تعرفه الأجوري في 21 شباط 1905
- قانون إدارة أموال الأيتام في 28 نيسان 1906
- قانون حكام الصلح في 11 نيسان 1911
- قانون كتاب العدل المؤقت في 28 تشرين الأول 1913

كان أهم تأثير للتشريعات التي أصدرتها السلطات العثمانية أنها كانت مكتوبة، مما أكسبها ميزات الحقوق المكتوبة، والتشريعات الحديثة المنشورة بصورة رسمية، والتي تطبق على الجميع دون استثناء ودون تباين أو اختلاف. وبذلك سايرت الدولة العثمانية الدول الأجنبية في التشريع المكتوب.

وهكذا بعد أن كان القضاء الشرعي هو القضاء الوحيد في البلاد لحل المشاكل والخلافات بين الناس في جميع القضايا والمواضيع على اختلافها وتنوعها، وقد أخذت الدولة العثمانية تنشئ في الإمبراطورية محاكم وأقضية "نظامية" تؤولف من حكام، غير قضاة الشرع، لتطبيق أحكام القوانين والأنظمة الجديدة بما في ذلك "بجالس تمييز الحقوق" (تقوم مقام المحاكم العليا أو محكمة التمييز) التي كان يرأسها قضاة الشرع، بينما أعضاؤها من الحكام غير الشرعيين، غير الواقفين على الفقه ومسائله، وتختص

²⁷ - للمزيد يراجع: د. عدنان القوتلي، الوجيز في الحقوق المدنية، ج1، ط1960، ص61 الحاشية.

هذه المجالس في النظر بأحكام المحاكم والاقضية النظامية، وفقاً لأحكام هذه القوانين والفقهاء معاً.

الفرع الثاني : العهد العربي

بعد زوال الخلافة العثمانية بقي أثر تشريعاتها في الحياة الحقوقية في سورية مدة طويلة ولم ينته سريعاً، وظلت تركة التشريعات والأنظمة العثمانية نافذة فترة طويلة نسبياً، وفي مقدمتها منظومة القوانين الرئيسية في البلاد، مثل مجلة الأحكام العدلية وقوانين الجزاء والتجارة وأصول المحاكمات الحقوقية والجزائية والأراضي وغيرها الكثير التي بقيت لعدة عقود، فعلى سبيل المثال بقيت مجلة الأحكام العدلية نافذة في سورية حتى عام 1949، وألغيت أيام حسني الزعيم بإصدار القانون المدني، وحتى الآن ما زال سارياً قانون انتقال الأموال غير المنقولة الصادر عام 1913، وهو القانون المعروف بـ (الإرث القانوني) الذي يورث الأنثى حصة مساوية للذكر في الأراضي الأميرية، علماً أنه في 16 آذار 1920 أصدر الملك فيصل "إرادة سنوية" ببقاء جميع القوانين السابقة مرعية الإجراء إلى أن تسن قوانين جديدة²⁸. وهذا إجراء منطقي بطبيعة الحال خشية حدوث فراغ حقوقي له آثار سلبية جداً.

تشريعان للسلطة القضائية في حقبة الحكم العربي:

الأول: قانون "تشكيلات المحاكم" في 6 تشرين الثاني 1918:

سارع الأمير فيصل بعد أسابيع قليلة من سيطرته على سورية لإصدار قانون جديد لـ "تشكيلات المحاكم الحقانية" في 6 تشرين الثاني 1918، الذي عدّل بعض أحكام قانون تشكيلات المحاكم النظامية العثماني الصادر في 10 حزيران عام 1879 والنافذ آنذاك، وكانت الحاجة ملحة لإصدار قانون مستقل للمحاكم بغية

²⁸ - منشور جريدة العاصمة العدد 110 تاريخ 18 آذار 1920، ص4، وفي مجموعة مقررات حكومة سوريا، يوسف صادر، ج1، ص96.

فصل النظام القضائي والمحاكم السورية عن النظام القضائي والمحاكم العثمانية وخاصة محكمة التمييز (النقض) في الأستانة وإحداث واحدة في دمشق، ونظراً لعيوب شابت هذا التعديل صدر بعد حوالي الشهرين في 9 كانون الثاني 1919 قانون آخر مؤقت ويعتبر أول قانون أسس للسلطة القضائية في سورية.

الثاني: قانون "التشكيلات العدلية المؤقت" تاريخ 9 كانون الثاني 1919:

وصدر برقم 29/27 متبوعاً التقسيم نفسه للمحاكم في القانون العثماني السابق والمستمد من النظام اللاتيني، فصنف المحاكم إلى نوعين:
الأولى: محاكم "نظامية" مدنية وجزائية، تتبع نظام التقاضي على درجتين بدائية واستئنافية وفوقهما محكمة تمييز (نقض) مقرها دمشق.

الثانية: محاكم "شرعية" تفصل في قضايا الزواج والإرث والوقف.³⁰

كما أحدثت محاكم عسكرية تفصل بالقضايا الجزائية المرتكبة بين المنتسبين للجيش فقط، واعترف بالمجالس والمحاكم المذهبية للطوائف غير المسلمة التي كانت موجودة قبله، وأحلَّ العملة النقدية المصرية محل العملة العثمانية في مسائل الرسوم والغرامات.³¹

كان قانوناً مقتضياً (23 مادة) مقارنة مع سابقه العثماني (94 مادة) لم يُعَنَّ بمسائل تعيين القضاة (كانوا يسموا بالحكام) وحصانتهم ومواصفاتهم ووظائفهم والتفتيش عليهم، محيلاً هذه المسائل للتشريع العثماني السابق الذي لم يقطع الصلة معه نهائياً حيث نصَّ في المادة /21/ منه أن جميع القوانين والنظامات العدلية السابقة التي هي غير مخالفة لهذا القانون تبقى مرعية ومعمولاً بها، وكان تعيين القضاة (الحكام) يتمُّ

²⁹ - منشور: مجموعة مقررات حكومة سوريا - يوسف صادر - ج 1 - ص 41.

³⁰ - كان هناك محاكم للصلح لها قانون مستقل بها.

³¹ - في نيسان 1920 صدر قانون النقد السوري. (منشور في مجموعة مقررات حكومة سوريا، يوسف صادر، ج 1، ص 104)

بموجب "إرادة سنوية" (مرسوم) من السلطان وفق المواصفات التي نصَّ عليها القانون، ولم يكن للقضاة "مجلس" يرعى شؤونهم. كما حافظ القانون القضائي الأول بعد الحقبة العثمانية على المركز القانوني لجهاز النيابة العامة الذي أحدثه القانون العثماني، فقد نصَّ أن أعضاء النيابة العامة قضاة مرتبطون بنظارة (وزارة) العدل، يجري تعيينهم وعزلهم بموجب "إرادة سنوية" (مرسوم)، يمارسون المهام المنوطة بهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية،³² إضافة لمهام أخرى نصَّ عليها ذلك القانون.

الفرع الثالث: عهد الانتداب الفرنسي

فور سيطرتهم على سورية بدأ الفرنسيون بإحكام قبضتهم على مرفق القضاء فيها، فقد أخضعوا التعيين في سلك القضاء، وترقية قضاة محكمة التمييز والاستئناف والبداية وأعضاء النيابة العامة، وكذلك أي تعديل لتشكيل المحاكم لوجوب مصادقة المفوض السامي الفرنسي، وذلك بمقتضى القرارين /660/ تاريخ 27 كانون الثاني، و/1078/ تاريخ 20 كانون الأول عام 1922. وبالإمساك بسلطة التعيين والترقية والتأديب والنقل بيدهم، ضمَّ الفرنسيون سيطرتهم على السلطة القضائية وولائها لهم.

وتابعت السلطة الوطنية التي أفرزها الانتداب الفرنسي سياسة الفصل عن النظام القضائي العثماني والتأسيس لنظام قضائي ومحاكم سورية، فأصدرت تشريعات متعددة لتنظيم السلطة القضائية وملاك وزارة العدل وهي:

قانون تشكيلات الدوائر العدلية رقم /34/ تاريخ 24 كانون الثاني 1921، الذي نظمَّ محاكم الصلح والبداية والاستئناف وحدد اختصاصها في المواد الجزائية والحقوقية (المدنية) والتجارية، وأبقى خاصية التقاضي على درجتين، وشروط تمييز (نقض)

³² - المادتان 57-58، من القانون 27 لعام 1919.

الأحكام كما كان سارياً في التشريعات العثمانية، وكذلك أبقى تشكيل المحاكم الشرعية بدون تعديل، وأبقى قانون تشكيلات المحاكم العثمانية بما لا يتعارض مع أحكامه، وأبقى كذلك أصول المحاكمات وفق التشريعات العثمانية نافذة في المحاكم، وألحق بهذا القانون جدولاً بعدد المحاكم ومراكزها وتشكيلاتها. وكان أول قانون يتبع نظام الجداول الملحقه به في تحديد عدد وأنواع المحاكم في أرجاء الدولة، وهي الطريقة التي اتبعتها قوانين السلطة القضائية اللاحقة وما زالت سارية حتى الآن.

قانون "محاكم الاتحاد السوري والدوائر القضائية وموظفيها" الصادر بالقرار رقم /124/ تاريخ 15 حزيران 1923، الذي جعل الدوائر العدلية تحت إدارة مدير العدلية (وزير العدل) وحافظ على تقسيم المحاكم القديم وعلى نظام التقاضي على درجتين ومحكمة تمييز (نقض)، وأناط تعيين قضاة الشرع بيد رئيس الاتحاد، وحافظ على المحاكم الطائفية والمذهبية للطوائف غير المسلمة، ووضع مواصفات التعيين في وظيفة القاضي.

قانون التنظيمات العدلية الصادر بالقرار رقم /238/ تاريخ 20 حزيران 1928، وتشكيل أول مجلس قضاء أعلى في سورية، وهو أكثر تطوراً عن سابقه، إذ أناط تعيين القضاة ونقلهم وتنحياتهم وإحالتهم للتقاعد برئيس الدولة بناء على اقتراح وزير العدل، مما يعني أن مصير القضاة مرتبطاً بإرادة السلطة التنفيذية، ولكنه نصَّ على تشكيل أول "مجلس قضاء أعلى" في سورية.

وتألف أول مجلس قضاء أعلى في سورية من:

- الهيئة العامة لمحكمة التمييز.
- الهيئة الناظرة بالدعاوى الأجنبية.
- المدعي العام، ممثلاً للحكومة.

وكان السبب في جعل هيئة غرفة الأجنبي في محكمة التمييز عضواً في هذا المجلس، أن رئيسها فرنسي الجنسية حسب نص المادة /1/ من قانون المحاكم المختلطة الصادر بالقرار /2028/ لعام 1923، وبالتالي يكون للإنتداب الفرنسي عينٌ وصوتٌ في هذا المجلس، وقد اعترف القانون صراحة بأن النائب العام هو ممثل (السلطة التنفيذية) الحكومة في المجلس أي صوتها فيه بالرغم من كونه من القضاة.

ومن الجدير بالذكر أن سلطة هذا المجلس على القضاة كانت محدودة فلم يكن له صلاحية تعيينهم أو إنهاء خدماتهم، واقتصرت سلطته على تأديبهم فقط، بناء على إحالة وزير العدل أو المفتش العام، كما أبقى القانون على صلاحية محاكم الطوائف غير الإسلامية كما هي.

نظام قضائي موازٍ خاص بالأجنبي:

إضافة لسيطرتهم على القضاء الوطني كما ذكرنا آنفاً، أنشأ الفرنسيون نظام قضائي خاص لمحاكمة الأجنبي موازي للنظام القضائي الوطني، وأحدثوا محاكم مختلطة من قضاة سوريين وفرنسيين لهذا الغرض، وقد انتهى هذا النظام مع زوال الانتداب، لذلك سنكتفي بالإشارة للمحاكم التي أحدثوها دون الدخول بتفاصيل هذا النظام لعدم أهميته في هذه الدراسة، كونه لم يؤثر على النظام القضائي الوطني، وأهم القوانين الناظمة لعمل هذه المحاكم:

- قانون المحاكم الخاصة بدعاوى الأجنبي، بموجب القرار /1109/ تاريخ 16 تشرين الثاني 1921.
- قانون المحاكم المختلطة بموجب القرار رقم /2028/ تاريخ 7 تموز 1923.
- قانون التنظيم المؤقت للمحاكم النازرة بقضايا الأجنبي بموجب القرار رقم /290/ تاريخ 19 تشرين الأول 1930.

• قانون تنظيم المحاكم الناظرة بدعاوى الأجانب بموجب القرار رقم /184/ تاريخ 13 كانون الأول 1937.

• قانون تنظيم المحاكم المختلطة بموجب القرار رقم /316/ تاريخ 2 كانون الأول 1940.

وتجدر الإشارة إلى أن المفوض السامي بموجب القرار رقم /281/ تاريخ 15 كانون الأول 1936، منح حصانة قضائية للموظفين التابعين له، فقد حظر على القضاء محاكمتهم بالنسبة للأعمال المنسوبة لهم في معرض القيام بوظيفتهم قبل الحصول على ترخيص مسبق منه تطلبه النيابة العامة أو الفريق المتضرر، ومنح المفوض السامي لنفسه صلاحية تحديد المحكمة التي تنظر بالدعوى من بين المحاكم ذات الصلاحية، وقضى بتطبيق هذا القرار بأثر رجعي على القضايا التي لم يحكم بها بحكم نهائي، وفي 21 نيسان 1938 أصدر القرار رقم /53/ الذي منع المحاكم اللبنانية والسورية بكافة درجاتها من النظر في أية دعوى مرفوعة على الدولة الفرنسية بما فيها الدعوى القائمة لديها.

الفرع الرابع: عهد الاستقلال

كان واقع السلطة القضائية بُعيد الاستقلال عن فرنسا متقلّباً، ولكنه تطور نوعياً عن عهد الانتداب حيث صدرت في هذا العهد التشريعات القضائية التالية: قانون ملاك وزارة العدل الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /51/ تاريخ 19 تشرين الأول 1946:

الذي جعل من وزارة العدل والمحاكم أكثر تنظيماً، وحدد ملاكاتها، ووزعها على مختلف المناطق في الدولة، ووحد مجموعة تشريعات التنظيم القضائي المتفرقة، وقطع الصلة نهائياً مع القوانين القضائية العثمانية، ونظّم السلطة القضائية.

ولكن هذا القانون تضمن قواعد غير مألوفة، إذ قضى بإحداث محكمة جزائية استثنائية بين طياته، كما مَنَحَ وزارة العدل صلاحيات متعددة منها اقتراح تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وعزلهم وإحالتهم على التقاعد وقبول استقالتهم، واقتراح العفو، والإشراف على نقابات المحامين، وأعاد تشكيل المحاكم وحدد اختصاصاتها، وحافظ على صلاحيات المحاكم المذهبية للطائفة الدرزية، والروحية للطوائف المسيحية، وتميز باحتوائه على قواعد في أصول المحاكمات الحقوقية والجزائية لتلافي القصور الموجود في قانوني الأصول العثمانيين النافذين آنذاك قبل إصدار القوانين الحديثة للأصول.

رغم ذلك أبقى تعيين القضاة عن طريق مسابقة يعلن عنها وزير العدل، وأن يصدر مرسوم تعيينهم من مجلس الوزراء، ومنح القضاة الحصانة من النقل والعزل، ومنح مجلس القضاء الأعلى صلاحية ترفيع القضاة، وكذلك معاقبتهم مسلياً، وأبقى تشكيل مجلس القضاء الأعلى كالسابق برئاسة رئيس محكمة النقض، ولكنه منح وزير العدل سلطة توجيه التنبيه للقضاة، وألغى المحاكم المختلطة التي كانت تحاكم الأجانب والتي كانت تتألف من قضاة فرنسيين وسوريين.

وهكذا سار هذا القانون خطوة متواضعة تجاه استقلال القضاء بمنح القضاة الحصانة من النقل والعزل.

قانون ملاك وزارة العدلية بالمرسوم التشريعي رقم /80/ تاريخ 30 حزيران 1947:

عندما عُرض قانون ملاك وزارة العدل المذكور آنفاً (المرسوم التشريعي /51/ عام 1946) على مجلس النواب لإقراره، طلبت الحكومة حذف بعض المواد ذات الصلة بأصول المحاكمات (تتعلق بأصول الطعن بالأحكام الصادرة من محاكم الدرجة

الأولى) منه، وتعديل بعض المواد الأخرى³³، ولكن مجلس النواب أقرّ المرسوم التشريعي السابق كما هو، وارتأى المجلس النيابي تشكيل لجنة خاصة لدراسة توحيد الرأي بملاكات الدولة، فقامت وزارة العدل بإعداد تشريع جديد للسلطة القضائية يؤخذ فيه رأي القضاة والمحامين ويكون متطوراً أكثر من التشريع السابق، وعرضته على لجنة الملاكات المذكورة فوافقت عليه وصدر المرسوم التشريعي الجديد بعد أقل من سنة على سابقه³⁴، وقد أصدره الرئيس "شكري القوتلي"، وكان المرسوم التشريعي حينها يُتخذ بمجلس الوزراء وبمشاركتهم مجتمعين، وليس من قبل رئيس الجمهورية منفرداً. إلى أن صدر هذا القانون بتفويض من مجلس النواب، وخوّل الحكومة تنظيم ملاكات وزارات ودوائر الدولة بمراسيم تشريعية.

كان هذا القانون أفضل من سابقه في الواقع، إذ خطا خطوة واسعة باتجاه استقلال القضاء، ولم يتطرق للمحكمة الجزائية الاستثنائية التي أحدثها القانون السابق مما جعلها ملغاة في هذه الحالة مع إلغاء المرسوم التشريعي السابق. وأبقى بيد وزارة العدل اقتراح تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وعزلهم وإحالتهم على التقاعد والاستيداع وقبول استقالتهم وإحالتهم على مجلس القضاء الأعلى، كما أبقى حق التفتيش على القضاة بيد وزير العدل والأمين العام بوزارة العدل والمفتش العام والقضاة الذين يسميهم وزير العدل، إضافة لصلاحيات وزير العدل الاستثنائية بتكليف النائب العام لدى محكمة النقض التحقيق بموضوع معين في هذه المحكمة، ولا شك أن هذه المسائل تنال من استقلال القضاء بالطبع، بحسبان وزير العدل كعضو في السلطة التنفيذية يتمتع بصلاحيات كبيرة على القضاء. وحافظ القانون على تشكيل مجلس القضاء الأعلى

³³ - ومن المستغرب أنه ليس من بين التعديلات المطلوبة إلغاء المحكمة الجزائية الاستثنائية التي أحدثها المرسوم التشريعي، ما يعني أن الاتجاه حينها كان لإبقائها.

³⁴ - راجع الأسباب الموجبة للمرسوم التشريعي 1947/80، المنشور في مجلة "الحامون" لعام 1947، العدد 10، ص 601.

من القضاة برئاسة رئيس محكمة النقض، ولكن بصلاحيات منقوصة عن القضاة، حيث أكد ثانية على هيمنة السلطة التنفيذية التي تعين القضاة بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، وكذلك تعيين رئيس محكمة النقض، ومنحهم الحصانة من النقل والعزل.

القانون رقم /92/ تاريخ 11 شباط 1951:

بعد إصدار دستور 1950 وما تضمنه من قواعد جديدة بشأن استقلال السلطة القضائية، لم تُعد أحكام قانون السلطة القضائية النافذة تنسجم معه، فصدر هذا القانون المقتضب ليوثق بينهما فمنح مجلس القضاء الأعلى المحدث بموجب المادة /123/ من الدستور الاختصاصات التي منحه إياها الدستور، إضافة لاختصاصات وزير العدل المنصوص عليها بقانون السلطة القضائية بنذب القضاة والتفتيش عليهم.

غير أن هذا القانون لم يصمد طويلاً فبعد أقل من سنة على إصداره وإثر انقلاب "أديب الشيشكلي" أوقف العمل به (ولم يلغ) ³⁵، وأعيد تشكيل مجلس القضاء الأعلى باستبعاد قضاة المحكمة العليا (الدستورية) منه، وأصبح مؤلفاً من سبعة قضاة برئاسة الرئيس الأول لمحكمة التمييز، وعضوية رؤساء الغرف الشرعية والجزائية والصلحية، إضافة للنائب العام في محكمة التمييز (النقض)، وأعلى المفتشين رتبة، وقاض من الفئة الثالثة ينتدبه وزير العدل.

وأعيدت الصلاحيات الممنوحة لوزير العدل بموجب المرسوم التشريعي السابق رقم /80/ لعام 1947، وكانت نكسة أعادت استقلال القضاء الذي جاء به دستور 1950 خطوات إلى الوراء.

³⁵ - بموجب المرسوم التشريعي رقم /72/ تاريخ 20 كانون الثاني 1952.

قانون السلطة القضائية عام 1953:

بعدها استتب الشكل السياسي الذي رتبته "أديب الشيشكلي" للبلاد بإصدار دستور جديد في تموز 1953، ونظام الحكم الرئاسي وتنصيبه رئيساً للجمهورية، كان لا بد من إصدار قانون جديد للسلطة القضائية ليتوافق مع هذا الدستور، فأصدره مؤلفاً من قسمين: ³⁶

الأول - مرسوم الإصدار:

تضمّن أحكاماً انتقالية تمثلت بتحديد تاريخ منح الحصانة للقضاة لاحقاً لصدوره اعتباراً من 2 تشرين الثاني 1953، وسمح قبل هذا التاريخ نقل القضاة وصرّفهم من الخدمة بمرسوم يصدر بناء على قرار لجنة يرأسها وزير العدل معفاة من التقيد بالأحكام المنصوص عليها بالقوانين النافذة، ومنحها الحق بانتقاء قضاة بديلاً عنهم بدون التقيد بشرط المسابقة، ومن الواضح أن الغرض من ذلك إقصاء واستبدال القضاة المشكوك بولائهم بآخرين موالين للعهد الجديد قبل نفاذ القانون الجديد الذي منحهم الحصانة، وكان هذا اعتداءً واضحاً من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية.

الثاني - قانون السلطة القضائية وإحداث مجلس للنيابات العامة:

أهم ما جاء به هذا القانون الخطوة الواسعة التي خطاها في فصل قضاة النيابة العامة عن قضاة الحكم من حيث التبعية المباشرة لوزير العدل، فقد نصّ على تشكيل "مجلس النيابات العامة" برئاسة وزير العدل وعضوية الأمين العام لوزارة العدل والنائب العام والمفتش العام ورئيس الدائرة القانونية، ومنح هذا المجلس سلطة ترفيع وعزل وتأديب قضاة النيابة العامة، وكافة الاختصاصات التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى

³⁶ - المرسوم التشريعي رقم 131 تاريخ 8 تشرين الأول 1953.

بشأن قضاة الحكم.

ويعدُّ فصل جهاز النيابة العامة عن قضاة الحكم خطوة هامة في إصلاح القضاء، ولكن هذا القانون لم يمشِ بعيداً في هذا الاتجاه، إذ أجاز نقل قضاة الحكم إلى ملاك النيابة العامة، ونقل قضاة النيابة العامة إلى ملاك قضاة الحكم شريطة طلب القاضي وموافقة مجلس القضاء الأعلى، ومن الجدير بالذكر أنه بالإضافة لترؤس وزير العدل لمجلس النواب، منحه القانون رئاسة النيابة العامة أيضاً.

ومنَح القانون القضاة الحصانة من العزل والنقل، بينما أحالَ تشكيل مجلس القضاء الأعلى للشكل منصوص عليه بدستور 1953، بحيث يشكل من سبعة أعضاء برئاسة رئيس المحكمة العليا (الدستورية) وعضوية اثنين منها، وأعطاه الحق بتعيين قضاة الحكم وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع وقبول استقالتهم، على أن يتم ذلك بناءً على اقتراح وزير العدل، وكذلك نصَّ على أن يتم تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة بمرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح وزير العدل، أما إحالة قضاة الحكم على التأديب فمنحها للسلطة التنفيذية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل أو رئيس مجلس القضاء الأعلى، بينما إحالة قضاة النيابة العامة على التأديب فتتم من مجلس النواب بناءً على قرار وزير العدل، واحتفظ وزير العدل والأمين العام أيضاً بسلطة تفتيش قضاة الحكم، وصلاحيّة الاتفاق مع مجلس القضاء الأعلى على انتقاء المفتشين القضائيين، وحافظ القانون على السياسة التشريعية المستقرة بمنح المحكمة المذهبية للطائفة الدرزية، والمحاكم الروحية حق تطبيق أنظمتها وقوانينها الخاصة بها.

وفي 15 كانون الأول 1953 صدر القانون رقم 3/ الذي خوّل رئيس ومجلس القضاء الأعلى المحدث بموجب المادة 118/ من دستور 1953 ممارسة

اختصاصاتهما المنصوص عليها في الدستور وفي قانون السلطة القضائية فور استلام رئيس وأعضاء المحكمة العليا [الدستورية] وظائفهم، وألغى نهائياً القانون رقم /92/ لعام 1951 المذكور أعلاه.

القانون /432/ تاريخ 31 تموز 1957:

في إجراء غير مسبوق بتاريخ النظام القضائي في سورية في الحقبة الديمقراطية، أقرّ مجلس النواب هذا القانون الذي سمح بتعيين القضاة ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية دون التقيد بشروطي التمرين والمسابقة، ما يعد تدخلاً مباشراً من السلطة التشريعية الممثلة بالبرلمان بأعمال السلطة القضائية، وكانت العادة قبل هذا القانون وبعده بأن تقوم السلطة التنفيذية باستغلال سلطتها بالتشريع، بإصدار مراسيم تشريعية تتدخل بموجبها بأعمال السلطة القضائية.

الفرع الخامس: عهد الوحدة

بعد إبرام الوحدة مع مصر، قام الرئيس جمال عبد الناصر بتعديل النظام القضائي في سورية ومواءمته مع النظام القضائي المصري، فأصدر في 22 حزيران 1958 تشريعين لهذا الغرض وهما:

الأول: القرار بالقانون³⁷ رقم /84/ لسنة 1958، المتضمن تعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية في الإقليم السوري.

الثاني: القرار بالقانون رقم /85/ لسنة 1958، المتضمن تعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات في الإقليم السوري. واستكمل هدفه يوم 21 شباط 1959 بإصدار خمسة قوانين دفعة واحدة، وهي على التوالي:

³⁷ - يطلق في مصر تسمية (القرار بقانون) وهي تعني (المرسوم التشريعي) أي القانون الذي أصدره رئيس الجمهورية مستغلاً سلطته بالتشريع.

- قانون جديد للكاتب بالعدل في الإقليم السوري رقم/54.
- قانون جديد لمجلس الدولة (القضاء الإداري) رقم/55.
- قانون جديد للسلطة القضائية رقم/56.
- قانون خاص بإجراءات الطعن أمام محكمة النقض رقم/57.
- قانون بإحداث إدارة قضايا الحكومة، لتتولى الدفاع عن الدولة أمام القضاء رقم/58.

وبذلك أصبح النظام القضائي المتمثل بميكمل المحاكم في القضاء العادي بشقيه المدني والجزائي، والقضاء الإداري، وأصول المحاكمات أمام هذه الجهات القضائية متجانساً في القطرين السوري والمصري.

قانون السلطة القضائية رقم /56/ لعام 1959:

يتألف هذا القانون من قسمين:

– الأول: قانون الإصدار.

– الثاني: قانون السلطة القضائية.

وتضمّن الأحكام التالية:

الأول: قانون الإصدار:

تضمن بعض الأحكام التمهيديّة الخاصة بالقضاة، وتنظيم المحاكم في سورية وتفعيل دور النيابة العامة، وخصّ قضايا الأحوال الشخصية للطائفة الدرزية بأحكام جديدة على النحو الذي سيمر معنا لاحقاً، وبغية رفق السلطة القضائية بقضاة موالين للوحدة على ما يبدو، منح السلطة التنفيذية خلال ثلاثة أيام من تاريخ العمل به الحق بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة العليا بمحكمة النقض بدون التقيد بأحكام التعيين

وتحديد الأقدمية المعمول بها، ويتم التعيين بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي وزير العدل بالإقليم السوري.

كما أجاز هذا القانون خلال ثلاثة أيام من تاريخ نشره التعيين في الوظائف القضائية الشاغرة بالإقليم السوري من القضاة السابقين والمحامين، بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي وزير العدل، وكذلك أجاز خلال هذه الأيام الثلاثة تثبيت قضاة الحكم والنيابة العامة بالإقليم السوري في وظائفهم، دون التقيد بالمراتب والدرجات الحائزين عليها وذلك بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي وزير العدل في الإقليم. كما منح خلال هذه الأيام الثلاثة حق التعيين في وظائف القضاء والنيابة العامة والترقية والنقل والندب في الإقليمين بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل. ثم منح وزير العدل مهلة تزيد على سبعة أشهر لتعيين معاوني قضاة بقرار منه.

وهكذا سلبت السلطة التنفيذية من نظيرتها القضائية ولمدة ثلاثة أيام قبل نفاذ القانون الجديد اختصاصها في تعيين، أو نقل، أو ترقية، أو ندب قضاة الحكم والنيابة العامة، ولمدة سبعة أشهر سلطة تعيين معاوني قضاة تنتقيهم بنفسها.

الثاني: قانون السلطة القضائية:

حصرَ هذا القانون الحق بتعيين قضاة الحكم وترقيتهم ونقلهم بيد السلطة التنفيذية بقرار من رئيس الجمهورية يحدد فيه المحاكم التي يلتحقون بها، على أن يعتبر تاريخ التعيين من وقت موافقة مجلس القضاء الأعلى. أما تعيين النائب العام والمحامي العام ورؤساء النيابة ووكلائها من الفئة الممتازة فيكون بقرار من رئيس الجمهورية بدون أن يشترط حتى موافقة مجلس القضاء الأعلى.

ومنح هذا القانون القضاة الحصانة من النقل إلا في حالات نصَّ عليها، على أن

يكون النقل بجميع الأحوال بقرار من رئيس الجمهورية وبموافقة مجلس القضاء الأعلى. كما منح وزير العدل صلاحية نذب قضاة لإشغال مناصب في المحاكم المختلفة بموافقة رئيس محكمة النقض أو مجلس القضاء الأعلى حسب الحالة.

ومنح القانون أيضاً قضاة الحكم الحصانة من العزل، وكان من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية التي سمح فيها هذا القانون بالقضاء، النصّ على أن يحلف رئيس محكمة النقض ونوابه ورؤساء محاكم الاستئناف بين يدي رئيس الجمهورية بحضور وزير العدل اليمين القانونية قبل مباشرتهم وظائفهم، وكذلك الأمر بالنسبة للنائب العام حيث يحلف اليمين أيضاً أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير العدل، أما أعضاء النيابة الآخرين فيحلفون أمام وزير العدل بحضور النائب العام. ومنح القانون وزير العدل حق الإشراف على جميع المحاكم والقضاة، والحق بطلب إقامة الدعوى التأديبية على القضاة، واشترط قبوله استقالة القاضي التي يتقدم بها ليتفادى الدعوى التأديبية.

شكّل هذا القانون مجلساً موسعاً للقضاء الأعلى، مؤلفاً من أحد عشر عضواً برئاسة رئيس محكمة النقض، وكانت الغاية من زيادة عدد أعضاء المجلس، ليستوعب قضاة من كلا الإقليمين الشمالي والجنوبي.

وفي خطوة واضحة لفصل أعضاء النيابة العامة عن قضاة الحكم، شكّل القانون مجلس استشاري أعلى للنيابة العامة في وزارتي العدل بالإقليمين، منحه صلاحية الموافقة على الترقية لغاية وكيل نيابة. كما أناط تسمية المفتشين القضائيين بوزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وحصر تبعية النائب العام وأعضاء النيابة العامة له، ومنحه سلطة توجيه التنبيه الشفهي أو الكتابي لهم، وترؤس مجلس التأديب إذا كان المحال إليه النائب العام، أو المحامي العام الأول، أو أحد المحامين العامين.

الفرع السادس : عهد الانفصال

بعد أقل من شهر على فصم عرى الوحدة سارعت السلطات السورية لتعديل قانون السلطة القضائية ليتوافق مع الواقع السياسي الجديد، وفك ارتباط النظام القضائي السوري عن نظيره المصري، فأصدرت في 18 تشرين الأول 1961 المرسوم التشريعي رقم /40/ الذي منح السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل لمدة تنوف عن الشهرين صلاحية تعيين معاوين قضاة حكم ونيابة عامة، كما أجاز خلال شهر من تاريخ نفاذه ملئ الشواغر في القضاء عن طريق النقل أو التعيين بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل، وبذلك يمكن تعيين قضاة من الموالين للعهد الجديد.

وبعد أقل من أسبوعين على هذا التشريع قامت سلطات الانفصال في 31 تشرين الأول 1961 بإصدار المرسوم التشريعي رقم /66/ الذي قضى بتعديل التشريع السابق بشكل يتيح للسلطة التنفيذية مرونة عالية بتعيين قضاة بالانتقاء ونقلهم، وذلك بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل، ولكن على ما يبدو هذه التعديلات لم تؤت أكلها وفق ما تريده السلطة السياسية آنذاك، فقامت في 15 تشرين الثاني 1961 بإصدار قانون جديد للسلطة القضائية بالمرسوم التشريعي رقم /99/ وهو القانون النافذ حتى الآن وهو:

قانون السلطة القضائية رقم /99/ لعام 1961 (النافذ حالياً):

منح هذا القانون وزارة العدل صلاحية اقتراح تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على التقاعد وعلى الاستيداع، وعلى مجلس القضاء الأعلى لتأديبهم، ومنح قضاة النيابة العامة الإجازات، وربط قضاة إدارة التفتيش بوزير العدل ورئيس مجلس القضاء الأعلى، وحافظ على صلاحيات قاضي المذهب الدرزي، والمحاكم الروحية للطوائف المسيحية، وعلى ترؤس

وزير العدل للنيابة العامة.

كما حافظ على ترؤس رئيس محكمة النقض لمجلس القضاء الأعلى، وأن يختار مجلس القضاء الأعلى رئيس محكمة النقض، على أن تنفذ القرارات المتعلقة بتعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم وإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع وقبول استقالتهم بمرسوم يوقعه وزير العدل، وأجاز له أن يندب قضاة الحكم والنيابة لأعمال أخرى قضائية، أو فنية أو إدارية غير عملهم، أو بالإضافة إلى عملهم، وإذا كان القاضي المنتدب من قضاة الحكم أوجب أخذ موافقة مجلس القضاء الأعلى على ذلك، ونصَّ أن ينقل بقرار منه قضاة الحكم إلى ملاك النيابة العامة، وقضاة النيابة العامة إلى ملاك قضاة الحكم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

ومنح هذا القانون القضاة الحصانة من العزل والنقل، ولكنه استثنى قضاة النيابة العامة من حصانة النقل، وأعطى الحق للسلطة التنفيذية أن تحيل القاضي للمحاكمة المسلكية بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل، أو رئيس مجلس القضاء الأعلى.

ثم صدر قانون السلطة القضائية النافذ حتى الآن بموجب المرسوم التشريعي رقم /99/ تاريخ 15 تشرين الثاني 1961، الذي ألغى كافة التعديلات التي جرت زمن الوحدة على النظام القضائي وأصول المحاكمات السوري بشقيه العام والجزائي بموجب القانونين /84/ و /85/ لعام 1958 سالفَي الذكر، وبذلك تمَّ فك الارتباط نهائياً بالنظام القضائي المصري.

الفرع السابع: عهد البعث

بعد استلامه للسلطة لم يصدر حزب البعث قانوناً جديداً للسلطة القضائية، ولكنه قام بتعديلات جوهرية للقانون النافذ، وإصدار تشريعات متفرقة حدّت من استقلال القضاء ومكّنت السلطة التنفيذية من بسط نفوذها الواضح عليه، ففي 14 شباط 1966 أصدر مرسومين تشريعين:

الأول: يحمل الرقم /23/ حوّل وزير العدل الحلول محل مجلس القضاء الأعلى لمدة ستة أشهر، والقيام بصلاحيات تعيين ونقل القضاة، وبذلك أخذت السلطة التنفيذية أحد أهم أدوار مجلس القضاء الأعلى وقامت بنقل وإقصاء القضاة المشكوك بولائهم لها وتعيين قضاة موالين لها.

الثاني: يحمل الرقم /24/ عدّل في تشكيل مجلس القضاء الأعلى وإسناد رئاسته لرئيس السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ينوب عنه وزير العدل، وأصبح المجلس مؤلفاً من سبعة أعضاء على النحو التالي:

- رئيس الدولة ينوب عنه وزير العدل.
- رئيس محكمة النقض.
- النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض.
- الأمين العام لوزارة العدل، (معاون وزير العدل).
- النائب العام.
- رئيس إدارة التفتيش القضائي.

وبذلك هيمنت السلطة التنفيذية بشكل غير مباشر على أكثرية الأصوات داخل المجلس عبر عضوية وزير العدل ومعاونيه، والنائب العام الذي يُعتبر وزير العدل رئيسه

المباشر، ورئيس إدارة التفتيش القضائي الذي يتحكم باقتراح تعيينه وزير العدل أيضاً. وبهذا المرسوم التشريعي فقدت السلطة القضائية استقلالها منذ ذلك الحين حتى اليوم. إضافة لذلك جرى اتباع سياسة تشريعية مباشرة عند الرغبة بتعيين مجموعة من القضاة خلافاً للأصول المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، فيتم إصدار تشريع صريح بذلك، يخول السلطة التنفيذية هذه الصلاحية بمعزل عن مجلس القضاء الأعلى، مثل: - المرسوم التشريعي رقم /29/ تاريخ 1971/2/18 الذي منح رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل خلال فترة شهر سلطة تعيين قضاة حكم ونيابة عامة دون التقيد بالأصول المنصوص عليها بقانون السلطة القضائية من بين المحامين أو من حملة الإجازة في الحقوق العاملين في وزارة العدل، أو من الناجحين في مسابقة رئاسة مجلس الوزراء التي أجريت بتاريخ 1969/6/6.

- المرسوم التشريعي رقم /58/ تاريخ 1972/8/21 الذي حوّل وزير العدل سلطة تعيين قضاة حكم ونيابة عامة من بين الناجحين بمسابقة لوزارة العدل في العام السابق. - المرسوم التشريعي رقم /36/ تاريخ 1973/5/24³⁸ الذي منح رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل خلال فترة شهرين سلطة تعيين قضاة حكم ونيابة عامة دون التقيد بالأصول المنصوص عليها بقانون السلطة القضائية من بين المحامين أو حملة الإجازة في الحقوق عموماً، وإن كان من الموظفين فيحتفظ بمرتبه الوظيفية وقدمه عند تعيينه في القضاء.

أما إذا أرادت السلطة التنفيذية عزل قضاة من الخدمة أو نقلهم خلافاً للأصول المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، فتقوم أيضاً باستصدار تشريع صريح يخوّلها ذلك خلال فترة وجيزة يتم تحديدها بمعزل عن مجلس القضاء الأعلى، مثل:

³⁸ - منشور في الجريدة الرسمية - ج1 - العدد 22 لعام 1973، ص 1056.

- المرسوم التشريعي رقم /40/ تاريخ 1966/5/29³⁹ الذي حوّل مجلس الوزراء خلافاً للأحكام النافذة وخلال مدة 24 ساعة، سلطة صرف القضاة من الخدمة أو نقلهم بمرسوم غير معلل وغير قابل لأي طريق من طرق الطعن.
- المرسوم التشريعي رقم /95/ تاريخ 2005/10/3⁴⁰، الذي حوّل مجلس الوزراء أيضاً وخلافاً للأحكام النافذة وخلال مدة 24 ساعة، سلطة صرف القضاة من الخدمة أو نقلهم بمرسوم غير معلل وغير قابل لأي طريق من طرق الطعن.

³⁹ - منشور في الجريدة الرسمية العدد 21 تاريخ 1966/5/30، ص 6111.

⁴⁰ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 42 لعام 2005، ص 2/2930.

الفصل الثاني

هيكل القضاء العادي

القضاء العادي هو القضاء الأساسي في الدولة الذي يُشرف عليه مجلس القضاء الأعلى المسؤول عن شؤون السلطة القضائية، فهو الذي يعين القضاة ويرفعهم ويؤدبهم ويعزلهم، وينقلهم، ويفتشهم ويقبل استقالتهم ويحيلهم على المعاش، وهذا القضاء مؤلف من:

- محاكم (صلح، بداية، استئناف، نقض).
- دوائر (تحقيق، إحالة، تنفيذ).
- نيابة عامة.

وقد أخذ النظام القضائي في سورية بمبدأ التقاضي على درجتين وسمح لأطراف الدعوى التقاضي أمام محكمة الاستئناف مرة ثانية بعد صدور الحكم عن محاكم الدرجة الأولى (البداية والصلح)، إذ تنص المادة /228/ من قانون أصول المحاكمات على: "يجوز للخصوم في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون أن يستأنفوا أحكام محاكم الدرجة الأولى"، واستثنى من هذا المبدأ التقاضي أمام المحاكم الشرعية الذي يجري بدرجة واحدة بموجب المواد /486/ و/487/ من قانون أصول المحاكمات، إذ تصدر الأحكام عنها غير قابلة للاستئناف، وإنما تقبل الطعن أمام محكمة النقض مباشرة، وهناك بعض القضايا بالذات نظراً لخصوصيتها يوجب المشرع التقاضي بها بدرجة واحدة مثل قضايا إيجار العقارات، حيث قضى القانون رقم /20/ لعام 2015 باعتبار المحاكمة فيها من درجة واحدة فقط، ولكنه سمح بالطعن بالحكم أمام محكمة النقض.

الفرع الأول: قضاء الحكم (المحاكم)

المحاكم التي يُشرف عليها مجلس القضاء الأعلى تصنف ضمن فئتين:

الأولى: محاكم عامة أحدثها قانون السلطة القضائية.

الثانية: محاكم تخصصية أحدثتها القوانين الخاصة.

وتمارس هذه المحاكم اختصاصاتها التي نصَّ عليها القانون كما يلي:

المحاكم العامة التي أحدثها قانون السلطة القضائية:

أخذ المشرع السوري من حيث المبدأ بوحدة القضاء المدني والجزائي، بحيث تتولى كافة محاكم الصلح والبداية والاستئناف وحتى محكمة النقض الفصل بأن واحد في القضايا المدنية والجزائية على حد سواء، إذ أنطت المادة /25/ من قانون السلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، أن تفصل في جميع الدعاوى والمعاملات التي تعرض عليها في حدود اختصاصها.

فلم يفرق القانون بين محاكم مدنية وجزائية، ما يعني اعتبار هذه المحاكم واحدة، ولكن مجلس القضاء الأعلى اعتاد على توزيع العمل بين هذه المحاكم بين مدنية وجزائية، بإجراء إداري وفق السياسة التنظيمية التي يتبعها في توزيع المحاكم، وليس عملاً بنص قانوني، أما اختصاص هذه المحاكم وإجراءات سير الدعوى الجزائية والمدنية وإثباتها خاضعة للقواعد الخاصة بها المنصوص عليها في قوانين أصول المحاكمات والإثبات كلٌّ حسب طبيعتها، والمحاكم الخاضعة لإشراف مجلس القضاء الأعلى التي أحدثها قانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 في المادة /25/ منه هي:

محاكم الصلح:

هي محكمة درجة أولى في عملية التقاضي، مؤلفة من قاض فرد تحكم بالقضايا المدنية التي لا تزيد قيمتها على المائتي ألف ليرة سورية، وقضايا عقود الإيجار، ونزاعات المال الشائع، وبعض القضايا البسيطة⁴¹، وقضايا الأحوال المدنية⁴². وفي القضايا الجزائية تحكم بجرائم المخالفات والجنح التي لا تتجاوز العقوبة فيها الحبس لمدة سنة واحدة، وبعض الجنح البسيطة⁴³.

محاكم البداية:

هي محكمة درجة أولى من درجات التقاضي مؤلفة من قاض فرد تحكم بالقضايا المدنية التي تتجاوز قيمتها المائتي ألف ليرة سورية، والقضايا العقارية وأي قضية أخرى لم ينص القانون على محكمة أخرى تنظرها⁴⁴. وفي القضايا الجزائية تحكم في جميع الجنح التي لم يعين القانون محاكم أخرى للنظر فيها⁴⁵.

المحاكم الشرعية:

وهي محكمة مؤلفة من قاض واحد، وتحكم في كافة قضايا الأحوال الشخصية للمسلمين، وتحكم في القضايا التالية لكافة السوريين مهما كان دينهم سواء أكانوا مسلمين أو مسيحيين أو يهود: ((الولاية، الوصاية، النيابة الشرعية، إثبات الوفاة، النسب، الحجر ورفع، المفقود، نفقة الأقارب من غير الزوجين والأولاد))⁴⁶.

41 - المادة 64 من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

42 - المادة 46/آ من قانون الأحوال المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 2007/26.

43 - المادة 166 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي 1950/112.

44 - المادة 78 من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

45 - المادة 169 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي 1950/112.

46 - المادة 486 من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

كما تحكم في قضايا الأحوال الشخصية للسوريين من الديانات غير المعترف بها في قانون نظام الطوائف (ل. ر) رقم /60/ لعام 1936 التي ليس لها قوانين أحوال شخصية معروفة أو منشورة أو محاكم تاريخية مثل اليزيدية والصابئة⁴⁷، وتصدر الأحكام عن المحكمة الشرعية بالدرجة الأخيرة ولا تقبل الاستئناف، وإنما تقبل الطعن بالنقض⁴⁸.

محاكم الأحداث:

محاكم الأحداث نصَّ على تشكيلها قانون السلطة القضائية في المادة /32/ منه وتخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى، وبموجب قانون الأحداث الجانحين رقم /18/ لعام 1974، تتولى هذه المحاكم محاكمة الأحداث اللذين تقل سنهم عن 18 عاماً حين ارتكاب الجريمة على الشكل التالي:

- في قضايا المخالفات والجنح التي تقل عقوبتها عن سنة، يحاكمون أمام محاكم الصلح العادية المؤلفة من قاض فرد بوصفها محاكم أحداث.
- في قضايا الجنايات والجنح التي تزيد عقوبتها عن سنة يحاكمون أمام محاكم خاصة تسمى محاكم الأحداث وتتكون من محاكم جماعية متفرغة وغير متفرغة تُشكلها السلطة التنفيذية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل في مركز كل محافظة تدعو الحاجة فيها لإنشاء هذه المحكمة، ويشمل اختصاصها المكاني الحدود الإدارية للمحافظة⁴⁹.

وتعتبر هذه المحاكم جماعية برئاسة قاض وعضوية اثنين من حملة الشهادة العالية ينتقيهما وزير العدل مع عضوين احتياطيين من بين العاملين في الدولة الذين ترشحهم

⁴⁷ - المادة 306 من قانون الأحوال الشخصية العام 1953/59.

⁴⁸ - المادة 498/د من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

⁴⁹ - المادة 31 من قانون الأحداث الجانحين رقم 18 لعام 1974.

وزارات التعليم العالي، والتربية، والشؤون الاجتماعية، والعمل.
ويسمى قضاة الأحداث من بين القضاة ذوي الخبرة في شؤون الأحداث بصرف النظر
عن فئاتهم ودرجاتهم القضائية⁵⁰.

وتصدر محاكم الأحداث أحكامها في الدرجة الأخيرة وتكون قابلة للطعن بالنقض⁵¹،
كما تُشكل غرفة خاصة في محكمة النقض للنظر في قضايا الأحداث⁵².

محاكم الاستئناف:

هي محكمة جماعية تعتبر من محاكم الدرجة الثانية في درجات التقاضي، وهي
مؤلفة من ثلاثة قضاة تحكم بالقضايا المدنية التي يسمح فيها القانون باستئناف
الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى⁵³، وفي القضايا الجزائية تفصل هذه
المحكمة في قضايا الجنايات ويطلق عليها في هذه الحالة اسم (محكمة الجنايات) كما
تفصل في قضايا الجنح التي تقبل الاستئناف⁵⁴.

محكمة تنازع الاختصاص:

هي محكمة تبتّ بالنزاع الإيجابي أو السلبي على الاختصاص بين القضاء العادي
والقضاء الإداري، وتفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين
متناقضين صادر أحدهما عن القضاء العادي والآخر عن القضاء الإداري
أو الاستثنائي. وهي مؤلفة من:

- رئيس محكمة النقض أو أحد نوابه رئيساً.
- أقدم المستشارين في محكمة النقض عضواً.

50 - المادة 34 من قانون الأحداث الجانحين رقم 18 لعام 1974.

51 - المادة 50 من قانون الأحداث الجانحين رقم 18 لعام 1974.

52 - المادة 33 من قانون الأحداث الجانحين رقم 18 لعام 1974.

53 - المادة 228 من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

54 - المادة 43 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

• أقدم المستشارين في مجلس الدولة عضواً⁵⁵.

محكمة النقض:

هي محكمة جماعية واحدة مركزها العاصمة دمشق⁵⁶، تقسم إلى ثلاث دوائر: 57

• دائرة للقضايا المدنية والتجارية.

• دائرة للقضايا الجزائية.

• دائرة لقضايا الأحوال الشخصية.

ويجوز تعدد هذه الدوائر بقدر الحاجة، و تعتبر محكمة قانون وليست درجة تقاضي أو من محاكم الموضوع، فهي تنظر من الناحية القانونية البحتة في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف المدنية، أو عن المحاكم الشرعية والمذهبية أو عن محاكم الصلح في الدرجة الأخيرة⁵⁸. وفي القضايا الجزائية تنظر في الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة في الجنايات والجناح والمخالفات⁵⁹.

وتفصل الدائرة المدنية والتجارية فيها بتعيين المرجع عند حدوث خلاف إيجابي أو سلبي على الاختصاص بين محاكم الاستئناف، أو بين محاكم لا تتبع مرجعاً واحداً في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية. ونقل الدعوى في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرًا أحدهما من إحدى المحاكم العادية والآخر من إحدى محاكم الأحوال الشخصية.

كما تفصل في الادعاء الواقع أثناء الدعوى أو بعد صدور الحكم ولو قطعياً بشأن

55 - المادة 27 وما بعدها من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

56 - المادة 44 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

57 - المادة 45 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

58 - المادة 251 من قانون أصول المحاكمات رقم 2016/1.

59 - المادة 336 من قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم التشريعي 1950/112.

عدم اختصاص محكمة مذهبية أو روحية لرؤية الدعوى، وفي مخالفة الأحكام الصادرة عن المحاكم المذهبية أو الروحية لقواعد الأصول والقانون وفي قابليتها للتنفيذ، وفي النزاع السلبي أو الإيجابي على الاختصاص:

- بين محكمة مدنية أو شرعية وبين محكمة مذهبية أو روحية.
- بين محكمة مذهبية وبين محكمة روحية.
- بين محكمتين روحيتين لا تتبعان مرجعاً واحداً.⁶⁰

أما الدائرة الجزائية فيها فتفصل في تعيين المرجع وفق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، ويراعى إذا كان النزاع على الاختصاص واقعاً بين محكمة أو دائرة قضائية عادية، ومحكمة أو دائرة قضائية عسكرية استبدال أحد مستشاري الغرفة بضابط لا تقل رتبته العسكرية عن عميد، كما تفصل في نقل الدعوى في المواد الجزائية.⁶¹ وتفصل دائرة الأحوال الشخصية في نقل الدعوى في مواد الأحوال الشخصية، وتعيين المرجع بين محاكم الأحوال الشخصية⁶².

الهيئة العامة لمحكمة النقض:

يرأسها رئيس محكمة النقض وله أن يكلف أيّاً من نوابه برئاسة أية غرفةٍ من غرفها وهي تؤلف من:

سبعة من المستشارين الأقدم لدى محكمة النقض عند النظر في العدول عن الاجتهاد القضائي وتوحيده، وفي هذه الحالة تصدر الهيئة أحكامها بالعدول بأغلبية خمسة مستشارين على الأقل، كما تنظر في سائر الطلبات المتعلقة بشؤون القضاة المنصوص عليها في المادة /51/ من قانون السلطة القضائية وفي التبعات القانونية للقضاة.

⁶⁰ - المادة 46 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

⁶¹ - المادة 47 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

⁶² - المادة 48 من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

خمسة مستشارين يراعى أن يكونوا الأقدم في محكمة النقض عند النظر في دعاوى
مخاصمة القضاة وتقسم إلى ثلاث غرف على النحو الآتي:

• الغرفة الأولى: للقضايا المدنية والتجارية.

• الغرفة الثانية: للقضايا الجزائية.

• الغرفة الثالثة: لقضايا الأحوال الشخصية.⁶³

المحاكم التخصصية التي أحدثتها بعض القوانين الخاصة:

نظراً لأهمية بعض القضايا وآثارها المجتمعية الكبيرة، ارتأى المشرع تخصيص محاكم خاصة ذات طبيعة مدنية لنظرها، وكذلك فعل بالنسبة لبعض أنواع السلوك الإجرامي، حيث خصّ له محاكم خاصة ذات طبيعة جزائية للنظر بها، وتبقى هذه المحاكم خاضعة لإشراف مجلس القضاء الأعلى.

ويفعل المشرع ذلك عادة بطريقتين إما أن يصدر قانون خاص بإحداثها كما فعل بالنسبة للمحاكم التجارية والمالية، أو ينص عليها بمتن قانون عام ناظم لعلاقات الأشخاص أو حالاتهم المحددة، كقانون العمل وقانون الأحداث الجانحين، والمحاكم التخصصية هي:

المحاكم التجارية:

محاكم بداية واستئناف محدثة في جميع المحافظات بموجب القانون رقم 33/ لعام 2012، تختص بالنظر في جميع المنازعات التجارية ولا سيما المتعلقة بقانون التجارة والشركات التجارية، وتقبل الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف الطعن بالنقض.

⁶³ - المادة 49 وما بعدها من قانون السلطة القضائية رقم 1961/98.

المحاكم المصرفية:

محاكم بداية واستئناف محدثة في جميع المحافظات بموجب القانون رقم /21/ لعام 2014، تختص بالنظر في القضايا المصرفية التي يكون أحد أطرافها مصرفاً أو مؤسسة مالية، وتصدر الأحكام عن محكمة الاستئناف المصرفية مبرمة لا تقبل الطعن بالنقض.

محاكم التأمين:

محاكم بداية واستئناف محدثة في جميع المحافظات بموجب القانون رقم /5/ لعام 2017، تختص بالنظر في قضايا التأمين، وتقبل الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف الطعن بالنقض.

المحكمة الخاصة بقضايا الملكية التجارية والصناعية (الملكية المعنوية):

نصّت المادة /119/ من قانون العلامات الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية المنافسة غير المشروعة رقم /8/ لعام 2007، على تخصيص إحدى غرف محكمة البداية والاستئناف المدنية للنظر في جميع المنازعات والطعون والقضايا المدنية المتعلقة بالملكية الصناعية والتجارية، المنصوص عليها بمقتضى القانون نفسه.

وفي الواقع هذه المحكمة ليست نوعية كالمحكمة التجارية، وإنما هي محكمة البداية والاستئناف المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية نفسها، ولكن القانون قضى بخصر هذا النوع من القضايا في إحدى غرفها كنوع من التأكيد على نقل الاختصاص بالنظر في هذا النوع من القضايا من مجلس الدولة كما كان الحال قبل صدور هذا القانون، إلى القضاء العادي ممثلاً بمحكمة البداية.

المحاكم العمالية:

محاكم جماعية برئاسة قاض وعضوية ممثل عن العمال، وممثل عن أصحاب العمل، محدثة في جميع المحافظات بموجب المادة /205/ وما يليها من قانون العمل رقم /17/ لعام 2010، تختص بالنظر في جميع المنازعات المتعلقة بالعمل الفردي. وتقبل الأحكام الصادرة عن محكمة العمل الاستئناف، وحكم محكمة الاستئناف مبرم لا يقبل الطعن بالنقض.

أما منازعات العمل الجماعي التي تنشأ بين صاحب عمل وبين منظمة عمالية بشأن شروط العمل أو ظروفه أو قواعد الاستخدام، فيتم النظر بها عن طريق وساطة مديرية العمل وفق أحكام قانون العمل⁶⁴، فإذا لم تفلح مساعي الوساطة، يتم اللجوء لهيئة تحكيم خاصة منصوص عليها في قانون العمل⁶⁵، وتصدر الأحكام عن هيئة التحكيم هذه قابلة للطعن بالنقض⁶⁶.

المحكمة الجمركية:

محكمة بدائية تُحدث بموجب المادة /218/ وما يليها من قانون الجمارك رقم /9/ لعام 1975، تتألف من قاض فرد يسميه وزير العدل، تُحدث في أماكن يقررها وزير العدل بعد موافقة وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام للجمارك، تختص بالنظر في المنازعات الناجمة عن تطبيق قانون الجمارك، وتقبل أحكامها طرق الطعن المنصوص عليها بقانون أصول المحاكمات.

⁶⁴ - المادة 210 وما بعدها من قانون العمل رقم 17 لعام 2010.

⁶⁵ - المادة 215 وما بعدها من قانون العمل رقم 17 لعام 2010.

⁶⁶ - المادة 221 من قانون العمل رقم 17 لعام 2010.

محاكم الجرائم المالية:

محاكم جزائية خاصة بدائية واستئنافية وجنايات، محدثة في جميع المحافظات بموجب القانون رقم 15/ لعام 2015، تختص بالنظر في القضايا المالية والاقتصادية.

محاكم الجرائم التموينية:

محاكم جزائية خاصة بدائية واستئنافية، محدثة في جميع المحافظات بموجب المرسوم التشريعي رقم 9/ لعام 2013، تختص بالنظر في القضايا التموينية، ويعتبر القرار الصادر عن محكمة الاستئناف في هذه القضايا مبرماً لا يقبل الطعن بطريق النقض.

محاكم الجرائم المعلوماتية وجرائم الاتصالات:

محاكم جزائية خاصة بدائية واستئنافية، محدثة في جميع المحافظات بموجب القانون رقم 9/ لعام 2018، تختص بالنظر في جرائم المعلوماتية وجرائم الاتصالات، باستثناء الجرائم المختلطة بجرائم تموينية، أو مالية، أو إرهابية، أو متعلقة بأمن الدولة، فتبقى من اختصاص المحاكم الناظرة بها موضوعاً.

المحكمة البحرية:

محاكم بداية واستئناف محدثة في محافظتي طرطوس واللاذقية فقط بموجب القانون رقم 20/ لعام 2017، تختص بالنظر في القضايا البحرية والنقل البحري، وتقبل الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف الطعن بالنقض.

الفرع الثاني: الدوائر القضائية

المبحث الأول

دوائر التحقيق والإحالة

قاضي التحقيق يتولى التحقيق بالجرائم، ويمارس الوظائف المعهودة إليه بموجب القوانين النافذة⁶⁷ كقانون أصول المحاكمات الجزائية، ولم يحدد قانون السلطة القضائية درجة أو مرتبة القاضي الذي يشغل هذه الوظيفة، مما يسمح لمجلس القضاء الأعلى اختيار أي قاض لهذه الوظيفة سواء أكان معاون قاضي صلح، أو مستشار دون التقييد بأي معيار. أما قاضي الإحالة فيعين بقرار من مجلس القضاء الأعلى من بين مستشاري محكمة الاستئناف أو من القضاة البدائيين⁶⁸، ويتولى الوظائف المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

المبحث الثاني: دوائر التنفيذ

دائرة التنفيذ تختص بتنفيذ الأحكام القضائية، والأسناد التي يعطيها القانون قوة التنفيذ مباشرة دون اللجوء للمحاكم، ويرأسها قاض بدائي، وإذا تعدد القضاة البدائيون في مركز واحد يعين أحدهم لرئاسة التنفيذ بقرار من مجلس القضاء الأعلى، وفي المناطق التي ليس فيها محاكم بدائية يقوم بتنفيذ الأحكام قضاة الصلح، وفي حال تعددهم يقوم بها أعلاهم درجة⁶⁹.

⁶⁷ - المادة 60 من قانون السلطة القضائية.

⁶⁸ - المادة 61 من قانون السلطة القضائية، علماً أن المادة 143 من قانون أصول المحاكمات الجزائية تحول وزير العدل صلاحية تعيينه من بين قضاة الاستئناف أو البداية ولكن هذا النص يعتبر ملغى بنص المادة 61 المذكور الصادر بتاريخ لاحق، وكونه قانون خاص بالتنظيم القضائي أيضاً.

⁶⁹ - المادة 62 من قانون السلطة القضائية.

الفرع الثالث: النيابة العامة

النيابة العامة جهاز قضائي تمثل المجتمع بأسره، تحقق بالجرائم وتمارس الخصومة باسم المجتمع بإقامة دعوى الحق العام، وهي وحدة متكاملة بمثابة شخص واحد وتوزيع العمل بين أفرادها عبارة عن تدبير إداري داخلي لحسن سير العمل القضائي، وقضاة النيابة العامة مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة، وتابعون إدارياً لوزير العدل سواء من حيث النقل، أو توزيع الوظيفة، أو الإشراف، أو إعطاء الأوامر الخطية⁷⁰، ما يعني تبعية هذا الجهاز القضائي الفعلية للسلطة التنفيذية، وتنص المادة /137/ من دستور 2012 أن: "النيابة العامة مؤسسة قضائية واحدة يرأسها وزير العدل، وينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها" وهي مطابقة للمادة /137/ من دستور 1973⁷¹، وفي الواقع مسألة ترؤس وزير العدل لمؤسسة النيابة العامة، التي تعني تبعية جهاز قضائي لوزير يعتبر عضواً في السلطة التنفيذية ليست جديدة، وقد ألفها النظام القضائي في سورية منذ بداية نشأته مطلع القرن العشرين، وكرسها قانون السلطة القضائية في المادة /56/ منه، والنائب العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقتة، ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة العدلية بما فيهم قضاة التحقيق⁷²، ويسمى (المحامي العام).

وقضاة النيابة العامة مستقلون تماماً عن قضاة الحكم فلا يخضعون لرقابتهم أو إشرافهم أو تلقي تعليمات منهم، ولكن عليهم حضور الجلسات أمام المحاكم الاستئنافية الجزائية والجنائية، ولهم الخيار في حضورها أمام محاكم البداية، أو الاكتفاء

⁷⁰ - المادة 10 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والمادة 56 من قانون السلطة القضائية.

⁷¹ ترؤس وزير العدل لجهاز النيابة العامة لم يكن سابقة في دستور 1973 فقد نصت المادة 111 من دستور 1950 أن: النيابة العامة مؤسسة

قضائية واحدة يرأسها وزير العدل، وفي المادة 112 أهما: تحرس العدالة وتسهر على تطبيق القوانين وتلاحق مخالفيها وتنفذ الأحكام الجزائية.

⁷² المادة 14 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

بمشاهدة الأحكام الصادرة عنها والظعن بما عند الاقتضاء⁷³.

وللنائب العام حق الإشراف على الدوائر القضائية والسجون ودور التوقيف وعلى تنفيذ القوانين، وهو الذي يحرك دعوى الحق العام وينفذ الأحكام الجزائية⁷⁴، وله الحق إذا لاحظ أي تقصير من موظفي الضابطة العدلية وقضاة التحقيق، أن يوجه لهم تنبيهاً، وله أن يقترح على المرجع المختص اتخاذ التدابير التأديبية⁷⁵، وهو مكلف باستقصاء الجرائم وتعقب مرتكبيها⁷⁶.

الضابطة العدلية:

جهاز الضابطة العدلية مكلف باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم على القضاء⁷⁷، وينهض بهذه الوظيفة ثلاث فئات، الأولى والثانية ضابطة عدلية في جميع الجرائم، والثالثة ضابطة عدلية في جرائم محددة بالذات:

الفئة الأولى: النائب العام ووكلاؤه ومعاونوه وقضاة التحقيق، وقضاة الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها نيابة عامة⁷⁸، ويستمد هؤلاء سلطتهم من طبيعة وظيفتهم القضائية.

الفئة الثانية: الضباط المساعدون والموظفون الإداريون الذين سماهم القانون⁷⁹ وهم:

المحافظون. نقيباً ورتباً الشرطة المكلفون رسمياً.

القائم مقامون. برئاسة المخافر أو الشعب.

مديروا النواحي. رؤساء الدوائر في الأمن العام.

⁷³المادة 59 من قانون السلطة القضائية.

⁷⁴المادة 15 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، والمادة 58 من قانون السلطة القضائية.

⁷⁵المادة 16 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

⁷⁶المادة 17 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

⁷⁷المادة 6 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

⁷⁸المادة 7 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

⁷⁹المادة 8 من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

المدير العام للشرطة.	مراقبوا الأمن العام المكلفون رسمياً برئاسة
مديروا الشرطة.	المخافر أو الشعب.
مدير الأمن العام.	ضباط الدرك على اختلاف رتبهم.
رئيس القسم العدلي.	رؤساء مخافر الدرك من أية رتبة كانوا.
رئيس دائرة الأدلة القضائية.	مختاروا القرى وأعضاء مجالسها.
ضباط الشرطة والأمن العام.	رؤساء المراكب البحرية والجوية.

الفئة الثالثة: أصحاب الاختصاص الخاص من الموظفين الذين حولتهم القوانين الخاصة بصلاحيات الضابطة العدلية في جرائم معينة بذاتها ومنهم على سبيل المثال:

- موظفوا الجمارك فيما يخص عملهم في حدود اختصاصهم⁸⁰.
 - العاملون الدائمون المفوضين بأعمال الرقابة الترمينية⁸¹.
 - العاملون في مديرية حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة الذين يصدر قراراً بتسميتهم من وزير الثقافة⁸².
 - العاملون في مجال حماية الملكية المكلفين بتعيين الأدوات الجرمية، وجردها وأخذ نماذج منها وضبط المخالفات⁸³.
 - رجال الضابطة الحراجية والعاملين في الحراج ممن يسميهم الوزير⁸⁴.
- إن أفراد الضابطة العدلية المصنفين في الفئتين الثانية والثالثة لا يخضعون لرقابة النيابة العامة، إلا فيما يقومون به من أعمال الضابطة، أي حين كشف الجريمة والتثبت منها، ولا علاقة لها بهم حين ممارسة العمل الإداري المنوط بهم أصلاً.

80 - المادة 177 من قانون الجمارك رقم 9 لعام 1975.

81 - المادة 55 من القانون رقم 14 لعام 2015.

82 - المادة 102 من قانون حماية حقوق المؤلف والحقوق المجاورة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 62 لعام 2013.

83 - المادة 127 من قانون العلامات الفارقة رقم 8 لعام 2007.

84 - المادة 8 من قانون الحراج رقم 6 لعام 2018.

الباب الثالث

هيكل القضاء الإداري (مجلس الدولة)

القضاء الإداري هو القضاء الخاضع لسلطة وإشراف مجلس الدولة، وسنستعرضه في فصلين اثنين نتناول في الأول منهما مسحاً للسياق التاريخي للتشريعات الناظمة للقضاء الإداري منذ نهاية الحقبة العثمانية حتى الآن، وفي الفصل الثاني نتناول هيكل مجلس الدولة واختصاصه.

الفصل الأول

السياق التاريخي للتشريعات النازمة لجلس الدولة

الفرع الأول: الحقبة العثمانية

نشأ القضاء الإداري في الحقبة العثمانية في مرحلة التنظيمات التي أشرنا إليها سابقاً وكان يدعى مجلس الشورى، فقد صدر في 1 نيسان عام 1868 نظام شورى الدولة الأساسي⁸⁵، وهو عبارة عن مجلس قريب لما هو عليه في وقتنا الحالي وكان مؤلفاً من قسمين رئيسيين:

الأول: قسم استشاري، وظيفته التدقيق في القوانين والأنظمة واللوائح، وإبداء الرأي في الأوراق والتقارير التي تأتيه من الدوائر الحكومية.

الثاني: قسم قضائي، يختص بالنظر في الخلافات بين الدولة والمواطنين، وفي 7 أيار سنة 1869 صدر نظام شورى الدولة الداخلي⁸⁶ الذي نظم دائرة المحاكمات في المجلس وحدد ملاكها ووظائف الأعضاء ومهامهم، وبقي هذان النظامان يسريان على البلاد الخاضعة للسلطنة العثمانية حتى بعد أفول شمسها.

الفرع الثاني: العهد العربي

أبقى الملك فيصل على مجلس الشورى العثماني، ولكنه أصدر في 17 أيار 1920 ملحقاً للقانون الذي أحدثه سمي "ذيل لقانون شورى الدولة" قسم بموجبه

⁸⁵ - منشور في موسوعة الدستور العثماني، النسخة العربية ترجمة "نوفل نعمة الله نوفل" - المجلد الأول - المطبعة الأدبية، بيروت، ط 1301 (الموافق

سنة 1884 ميلادي)، ص 466.

⁸⁶ - منشور في المرجع السابق، ص 469.

مجلس الشورى إلى شعبتين وهيئة عامة، وأبقى على القواعد العثمانية النازمة لهذا الصنف من القضاء⁸⁷.

الفرع الثالث: عهد الانتداب الفرنسي

أدخل الفرنسيون بعض التعديلات على القضاء الإداري فأنشؤوا في الأول من أيار 1922 "مجلس المنازعات الإدارية"⁸⁸ مؤلف من ثلاثة أعضاء، مختص برؤية المنازعات الإدارية، وألزمه باتباع قانون أصول المحاكمات العام النافذ حينها، وترك له تطبيق وسائل الإثبات والتحقيق التي يراها مناسبة له، وفي 18 أيلول 1924⁸⁹، أحدثت محكمة إدارية في المفوضية تدعى "المجلس الأعلى للمنازعات" خاصة بالنظر بالمنازعات الإدارية بين الدوائر الجمركية ودائرة حقوق الملكية الصناعية والتجارية وغيرها.

مجلس الشورى 1925:

جرى التأسيس الفعلي للقضاء الإداري في سورية مطلع العام 1925 بتشكيل (مجلس الشورى) حيث قام الرئيس "صبحي بركات" بإصدار ثلاث تشريعات نازمة له، ففي 29 كانون الثاني 1925 أصدر القرار رقم /13/ القاضي بإحداث مجلس الشورى، وهو مؤلف من ثلاثة مواد تنص على تأليفه من رئيس وخمسة أعضاء أحدهم فرنسي الجنسية، ويكون مركزه في دمشق، على أن تحدد صلاحيته في قرار آخر⁹⁰، وفي التاسع من شباط 1925 أصدر قرارين آخرين:

87 - منشور في جريدة العاصمة لعام 1920، عدد 131، ص1.

88 - القرار رقم 1396 - منشور في مجموعة القوانين، يوسف صادر، ج4، ط 1925، ص92.

89 - القرار رقم 2865 - منشور في مجموعة القوانين، يوسف صادر، ج4، ط 1925، ص94.

90 - منشور في جريدة العاصمة لعام 1925، عدد 275، ص6.

الأول: يحمل الرقم /24/ ويتضمن اختصاص مجلس الشورى وطرق الطعن بأحكامه⁹¹، وقضى بأن يجري تعيين رئيس وأعضاء مجلس الشورى بقرار من رئيس الدولة، وبالتالي فقد هذا القضاء استقلاله من بداية إحداثه بطريقة تعيين قضاته من قبل رأس السلطة التنفيذية، وأناط القانون بهذا المجلس صلاحية النظر بالقضايا الإدارية، والطعون المتعلقة بانتخابات مجالس البلدية والولاية واللواء والقضاء، والقرارات الصادرة عنه تقبل الطعن أمام جهة تدعى "مجلس القضايا الأهلي في المفوضية العليا"⁹².

والثاني: يحمل الرقم /25/ ويتضمن أصول المحاكمات أمام مجلس الشورى⁹³.
مجلس الشورى 1934:

في الثاني من كانون الثاني 1934 ألغيت تشريعات "مجلس الشورى" السابقة وصدر تشريعان جديدان ناظران لأحكامه:

الأول: المرسوم التشريعي رقم /10/ يتضمن تشكيل "مجلس الشورى"⁹⁴ وحدد مهامه كجهة قضائية تساعد الحكومة على ممارسة سلطاتها، مقره دمشق ويرتبط برئاسة الوزراء، ويتألف - بمرسوم بناءً على قرار مجلس الوزراء - من رئيس وتسعة أعضاء أحدهم العضو الفرنسي في محكمة التمييز، ومنحهم الحصانة من العزل، ووضع قواعد لتأديبهم بواسطة مجلس تأديب تجري الإحالة إليه من قبل رئيس الجمهورية، كما منحه دوراً استشارياً في مشاريع القوانين وأنظمة الإدارة العامة والحالات المنصوص عليها في

⁹¹ - منشور في جريدة العاصمة لعام 1925، عدد 275، ص12.

⁹² - المواد 1-2-3-4-7، من القرار 24 لعام 1925.

⁹³ - منشور في جريدة العاصمة لعام 1925، عدد 275، ص13.

⁹⁴ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 13 لعام 1934، ص193.

القوانين، وإضافة لوظيفته القضائية في البت بالمنازعات الإدارية، ومنحه حق النظر بطعون انتخابات المجالس الإدارية الإقليمية أو المحلية.⁹⁵

والثاني: المرسوم التشريعي رقم /11/ نظم أصول المحاكمات أمام مجلس الشورى⁹⁶. ثم صدر المرسوم التشريعي /85/ تاريخ 1 تشرين الثاني 1934، الذي حدد بدء العمل بالتشريعيين المذكورين اعتباراً من الأول من كانون الثاني 1935.

كما جرى تعديل تشكيل مجلس الشورى بالمرسوم التشريعي /86/ تاريخ 4 تشرين الثاني 1934، وحصر الفئات التي يحق لها أن تشغل رئاسة أو عضوية مجلس الشورى، وهم: الوزراء، والوزراء السابقون، والقضاة، والقضاة السابقون في محكمة التمييز، والقضاة الحائزون على شروط عضوية محكمة التمييز، وكبار الموظفين الإداريين الحائزين على وظيفة معادلة على الأقل لوظيفة عميد الجامعة السورية (رئيس جامعة) أو مدير عام في إحدى الوزارات أو والي أو متصرف.

ثم جرى تعديل آخر لهذه الفئات بالمرسوم التشريعي رقم /78/ تاريخ 11 أيلول 1937، وأضاف لها الأساتذة الذين سبق لهم شغل وظيفة أستاذ في معهد الحقوق أو عضو في محكمة الاستئناف أو محافظ، واستثنى منهم وظيفة والي والمتصرف.

إلغاء مجلس الشورى عام 1938:

في 12 نيسان 1938 أُلغي مجلس الشورى بموجب القانون رقم /26/،¹⁰⁰ وأحيلت القضايا التي كان ينظر فيها إلى غرفة إدارية مُحدثة بمحكمة التمييز (النقض)

⁹⁵ - المواد 1-2-3-4-5-12-13-14-26-39، من المرسوم التشريعي 10 لعام 1934.

⁹⁶ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 13 لعام 1934، ص 197.

⁹⁷ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3 لعام 1935، ص 17.

⁹⁸ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3 لعام 1935، ص 18.

⁹⁹ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 46 لعام 1937، ص 1039.

¹⁰⁰ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 13 لعام 1938، ص 421.

أناط بها اختصاص النظر بالقضايا التي كان ينظر بها، وبطلبات فسخ المراسيم الجمهورية¹⁰¹، وألزمها بالتقيد بقانون أصول المحاكمات في القضايا الإدارية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /11/ لعام 1934 الذي لم يشمل إلغاءه. ثم جرى تعديل اختصاص الغرفة الإدارية في محكمة التمييز بالمرسوم التشريعي رقم /13/ تاريخ 4 شباط 1940¹⁰²، وأضاف لها ولاية النظر بقضايا الاعتراض على المراسيم المتخذة لتنفيذ قرارات مجالس التأديب وحدد مدة وشروط ذلك.

إحداث مجلس الشورى مرة أخرى عام 1941:

تمسك الفرنسيون بضرورة وجود قضاء إداري بالدولة، فأعاد المفوض السامي تشكيل مجلس الشورى ثانية في الثاني من نيسان عام 1941 بموجب القرار /72/103¹⁰³ (ل. ر)، الذي اعتبره هيئة إدارية تقوم بمراقبة وضع النصوص التشريعية والنظامية وممارسة القضاء الإداري، مقره دمشق، يرتبط برئاسة مجلس الوزراء ويعين رئيسه وأعضائه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ومنحهم حصانة عامة، وأخضعهم للمساءلة المسلكية بواسطة مجلس تأديب مكون من أعضاء من مجلس الشورى ومحكمة التمييز، وتمّ الإحالة إليه من قبل رئيس الحكومة، ونصّ على أصول المحاكمة أمامه والعقوبات التي يقرها.

وفي خطوة لافتة ترمي لضبط الصكوك التشريعية التي تعدّها الحكومة، منح مجلس الشورى حق الرقابة المسبقة عليها، وأوجب أن يبدي رأيه فيها حتماً، وفي حال وقع خلاف بين الحكومة والمجلس فلرئيس الحكومة ألا يتقيد برأي المجلس، ومنحه ولاية

¹⁰¹ - المقصود المراسيم التنظيمية وليس المراسيم التشريعية بحسبان أن رئيس الجمهورية لم يكن يملك سلطة التشريع ذلك الوقت.

¹⁰² - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 14 لعام 1940، ص311.

¹⁰³ - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 30 لعام 1941، ص581.

النظر في جميع القضايا الإدارية، ودعاوى الإلغاء، والطعون الانتخابية، والمسلكية¹⁰⁴،
وخصَّ الباب الرابع منه لأصول المحاكمات أمامه وفق أحكام تفصيلية محكمة نسبياً.
محاولات إلغاء مجلس الشورى:

بعد إعادة تشكيل مجلس الشورى ثانية لم تنته محاولات إلغائه، وجرت محاولتان
لذلك، ولم تقوما على أسس موضوعية:

أولهما: محاولة نائب دمشق "سعيد الغزي"، حيث تقدم في جلسة مجلس النواب
التي عُقدت في 13 كانون الأول 1944 باقتراح قانون لإلغاء مجلس الشورى، ونقل
اختصاصه للقضاء العادي، وأشفعه بأسباب موجبة تفيده بأن طيلة مدة التقاضي أمام
المجلس، وإرهاق المتقاضين بنفقات الانتقال للعاصمة لتقديم دعاويهم هي سبب
الاقتراح، وفي الجلسة الثانية في 20 كانون الأول 1944، تقدم بطلب استعجال
النظر بالقانون موقِعاً من عشرة نواب، وبعد جدال تأجل النظر فيه للجلسة التالية
التي عُقدت في اليوم التالي، وجرى فيها جدل ساخن بين النواب بدأه النائب "أكرم
الخوراني" منتقداً الغزي ومذكراً إياه أنه في العام السابق عندما جرى البحث بموضوع
مجلس الشورى كان الغزي مدافعاً عن بقائه وعدم إلغائه، وطلب منه توضيح موقفه
المتناقض الداعي لإلغاء المجلس هذه المرة. ثمَّ تحدث نائب حماة "رئيف الملقى" وهو
محامي، منتقداً الغزي وذكره بكلامه حرفياً في العام الماضي الوارد بالصفحة (623)
من محضر ضبط المجلس في السنة السابقة، وكيف قال وقتها بأنه لا يمكن الاستغناء
عن القضاء الإداري استغناءً تاماً، وأن الوظائف الملقاة على عاتقه لا يجوز أن تترك
للمحاكم العادية.

¹⁰⁴ - المواد 1، 2، 3، 4، 10، 11، 12، 13، 14، 23، 24، 30، 32، 33، 34، من القرار 72 ل. ر لعام 1941.

وأشار الملقى صراحة إلى أن دافع الغزي لاقتراح إلغاء مجلس الشورى هو خسارته لدعوى كان يتراعى فيها أمامه، ودعا بصفته محامياً أن يحظر على النواب من المحامين ممارسة مهنته أثناء فترة نيابته ليتفرغ للنظر إلى مصالح الناس.

لم ينفِ الغزي الاتهام وردّاً قائلاً إن ما ذكره الملقى يعتبر أموراً شخصية لا يجوز التطرق لها، وشرح سبب التناقض في موقفه الحالي من مجلس الشورى مع موقفه السابق الذي ذكره النواب بكلام عام حول ضرورة دراسة هذا القانون جيداً، وهو ما قام به شخصياً، وكان رده باهتاً وغير مقنع.

وعارض النائبان ناظم القدسي وهاني السباعي أيضاً استعجال النظر بهذا القانون، ولم يوافق المجلس من حيث النتيجة على استعجال النظر بهذا الاقتراح، ودخل في متاهة لجان المجلس حيث لم يبصر النور بعدها¹⁰⁵.

في الواقع يتضح من طبيعة هذا النقاش وردود النائب الغزي عليه، صحة الاتهام الموجه له، وأنه كان يسعى لإلغاء مجلس الشورى كرد فعل على خسارته دعوى أمامه، وبالتالي فإن هذه الحادثة تثير التساؤل حول حكمة هذا التصرف من رجل قانون، ورجل دولة كبير كـ "سعيد الغزي".

وثانيهما: حينما تقدمت الحكومة لمجلس النواب بمشروع موازنة عام 1945، وجاء في المادة 14/ منه نصٌ خاصٌ بإلغاء مجلس الشورى، والاستعاضة عنه بغرفة إدارية لدى محكمة التمييز، وإلغاء مخصصاته بالموازنة، ثم ورد كتابٌ للمجلس من رئاسة مجلس الوزراء، بأن الحكومة صرفت النظر عن الاقتراح، وطلبت إدخال اعتمادات مجلس الشورى في الموازنة كما وردت في السنة الماضية، ورأت لجنة الموازنة بالمجلس أن

¹⁰⁵ - محاضر مجلس النواب لعام 1944، الدورة العادية الثالثة، ص 322، و376 وما بعدها

استبدال مجلس الشورى بالغرفة الإدارية لم يأت في الماضي بالنتائج والفائدة المتوخاة، لذلك ارتأت الإبقاء عليه وإعادة مخصصاته، ووافق المجلس على ذلك¹⁰⁶.

وقد وجّه النائب "رئيف الملقى" في جلستي مجلس النواب تاريخ 31 كانون الثاني و2 شباط عام 1946، اتهاماً مباشراً إلى الحكومة أنها لم تورد لمجلس الشورى مخصصات في موازنة العام 1945، لأنها كانت تعزز إلغاءه للتخلص من رئيسه "سعيد حيدر"، وعندما تقدم حيدر بطلب إحالته على التقاعد، عدلت الحكومة عن فكرة إلغاءه، ولم تقبل الطلب وحفظته بملفه، تحسباً لردة فعل النواب والرأي العام نظراً للمكانة الكبيرة التي يتمتع بها "حيدر"، واتهمها "الملقى" أيضاً أنها عندما اتخذت قراراً بإغلاق ثلاثة صحف (النضال، ألف باء، الحوادث)، وعندما تقدمت صحيفة "النضال" بدعوى إلغاء مرسوم إغلاقها، طلب رئيس مجلس الشورى "سعيد حيدر" من الحكومة بيان مستنداتها في هذا الإغلاق، وأمهلها ثلاثة أيام للجواب، قامت الحكومة بجلب طلب إحالته إلى التقاعد المحفوظ بملفه منذ تسعة أشهر وبلغته قبوله حتى تمنعه من النظر بالقضية، وخشية من أن يحكم ضد الحكومة أيضاً في قضايا أخرى قام بذكرها بالجلسة، وانتقد "الملقى" هذا التعامل بسبب مكانة "حيدر" وخبرته الواسعة، وأن الدول العربية تشد وده ليقبل وظيفة لديها، ومما يؤكد صحة كلام النائب "الملقى" أن رئيس الحكومة "سعد الله الجابري" الذي كان حاضراً الجلسة مع بعض الوزراء، ردّ عليه بشكل عام بدون أن ينكر كلامه¹⁰⁷، ما يدلُّ أن السبب الحقيقي لعزم الحكومة إلغاء مجلس الشورى كان التخلص من رئيسه "سعيد حيدر" لعدم تمكنها من التأثير عليه في القضايا المرفوعة ضدها، مما أثار التساؤل حول حكمة وموضوعية هذا التصرف، ويذكر أن النائب "ناظم القدسي" أبدى ملاحظات حول مدى دستورية

106 - محاضر مجلس النواب لعام 1945، الدورة الاستثنائية الرابعة، ص 14 و75.

107 - محاضر مجلس النواب لعام 1946، الدورة الاستثنائية السابعة والثامنة، ص 134 وما بعدها.

وسلامة تصرف الحكومة بإلغاء مجلس الشورى بطريقة إلغاء مخصصاته بالموازنة، وأن المفروض بالحكومة أن تتقدم بمشروع قانون لإلغاء المجلس، فإن تم قبوله تلغى مخصصاته المالية¹⁰⁸.

الفرع الرابع: عهد الاستقلال

قانون مجلس الشورى عام 1946:

بعد الاستقلال عن فرنسا أُعيد تشكيل مجلس الشورى بالمرسوم التشريعي رقم 46/ تاريخ 7 تشرين الأول 1946¹⁰⁹، الذي جعله مؤلفاً من ثلاثة أقسام أيضاً: الأول: القسم القضائي المؤلف من (محكمة القضاء الإداري) وتمارس اختصاصها المنصوص عليه بالمرسوم التشريعي.

الثاني: قسم التشريع ويتولى صياغة مشاريع القوانين.

الثالث: القسم الاستشاري ويتولى بيان الرأي في كل ما تطلبه الحكومة.

وهو يرتبط برئاسة مجلس الوزراء، ويقوم رئيس مجلس الوزراء بتوزيع الأعضاء على أقسامه الثلاثة بناءً على اقتراح رئيس مجلس الشورى، وفسح هذا المرسوم المجال لتشكيل محاكم إدارية خاصة بالنظر بقضايا معينة يرتئها المشرع.

وأعطاه صلاحية النظر بطعون المرشحين لانتخابات المجالس الإقليمية والمحلية، وقضى بأن يتم تعيين رئيس مجلس الشورى وأعضائه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، على أن يتم انتقائهم من بين الفئات التالية: {الأمناء العامين (معاوني الوزراء)، الوزراء المفوضون في السلك الخارجي، المدراء العامون، المحافظون، (شرط إشغالهم لهذه الوظائف لمدة سنتين على الأقل)، وأعضاء ديوان المحاسبات ومحكمة التمييز، والقضاة

108 - محاضر مجلس النواب لعام 1944، الدورة العادية الثالثة، ص 388.

109 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 42 لعام 1946، ص 1288.

المتوفر فيهم شروط تعيينهم بمحكمة التمييز، والأساتذة في كلية الحقوق من المرتبة الثانية فما فوق (شروط إشغالهم لهذه الوظائف لمدة ثلاث سنين على الأقل)، المدراء، والمفتشون الأساسيون، والأعضاء الملازمين أو معاون مفوض الحكومة (شروط إشغالهم لهذه الوظائف لمدة ست سنوات على الأقل)، المحامين الأساتذة الذين مضى على مزاولتهم المهنة مدة لا تقل عن عشر سنوات)¹¹⁰، وخصَّ القسم الثالث منه لأصول المحاكمات أمامه وفق أحكام تفصيلية محكمة نسبياً أيضاً.

قوانين مجلس الشورى 1947:

بتاريخ 21 أيار 1947 صدر القانون /326/111، الذي فوّضَ الحكومة صلاحية إصدار مراسيم تشريعية تنظم فيها ملاكات وزارات ومؤسسات الدولة بقصد الإصلاح الوظيفي، فأصدرت في 30 حزيران 1947 المرسوم التشريعي /71/ المتضمن الملاك الخاص لمجلس الشورى¹¹²، وقد تضمن بعض الأحكام الجديدة في تشكيلة المجلس، أهمها:

تأليف مجلس الشورى من دائرتين فقط هما: الدائرة القضائية، ودائرة التشريع والرأي، وتبدي الرأي بمشاريع القوانين والأنظمة، وبما تطلبه منها الحكومة، ولكنه لم يلزم الحكومة باستشارته في مشاريع القوانين.

وسار على نهج السابق لجهة مقره في العاصمة، وارتباطه برئاسة مجلس الوزراء، والفئات التي ينتقى منها رئيس وأعضاء المجلس، ولكنه لأول مرة استحدث وظيفة نيابة عامة خاصة بمجلس الشورى يتدبه رئيس المجلس من بين الأعضاء، ولكن هذا التشريع لم يحدد وظيفة النائب العام لدى المجلس، وألحق به ثلاث جداول تتضمن ملاك وظائف

110 - المواد 1، 3، 5، 15، 65، 79، من المرسوم التشريعي 46 لعام 1946.

111 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 22 لعام 1947، ص 947.

112 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 32 لعام 1947، ص 1278.

المجلس، كما أصدرت الحكومة في نفس اليوم أيضاً المرسوم التشريعي رقم 72/ المتضمن قانون مجلس الشورى¹¹³، وقد احتوى على أصول المحاكمات أمام مجلس الشورى.

إلغاء القضاء الإداري في دستور 1950:

ذكرنا آنفاً أنه حينما نظّم دستور 1950 السلطة القضائية ذكر في المادة 108/ منه أن القضاء في الدولة تمارسه المحكمة العليا (الدستورية)، ومحكمة التمييز (النقض) والمحاكم الأخرى، بدون أن يأت على ذكر "مجلس الشورى" الذي كان قائماً وقتها بموجب المرسومين التشريعيين 71/ و72/ لعام 1947، والذي يمارس وظيفة القضاء الإداري، وحينما حدد صلاحيات المحكمة العليا في المادة 122/، أتى بسابقة غير مألوفة في اختصاصات القضاء الدستوري، حينما أنط في الفقرة هـ/ منها صلاحية النظر بدعوى الإلغاء، وهي أهم دعوى في القضاء الإداري، حتى أن ذلك القضاء بكامله يسمى باسم "قضاء الإلغاء" تيمناً بها حينما نصّ أن المحكمة تنظر بـ:

(طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية، إذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها).
ونظراً لأهمية هذه الدعوى كونها تسبغ الشرعية على عمل الإدارة (السلطة التنفيذية)، يبدو أن السلطة المؤسسة لدستور 1950 ارتأت إناطة النظر بها لهذه المحكمة الدستورية، وبالتالي ألغت الهيئة التأسيسية لدستور 1950 مجلس الشورى الناظم للقضاء الإداري في الدولة.

قانون المحكمة العليا (الدستوري) رقم 57/ تاريخ 1950/12/28¹¹⁴:

113 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 32 لعام 1947، ص 1280.

114 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 64 لعام 1950، ص 4375.

تنفيذاً لدستور 1950 صدر قانون المحكمة العليا (الدستورية) المتضمن تحديد صلاحياتها وملاكها، وتضمن في الباب الخامس منه تنظيم أصول تقديم دعاوى إبطال الأعمال والقرارات والمراسيم الإدارية¹¹⁵، وهي الدعوى الأهم في القضاء الإداري. القانون رقم /82/ تاريخ 31 كانون الثاني 1951¹¹⁶:

أيضاً تنفيذاً لدستور 1950 صدر هذا القانون القاضي بإلغاء المرسومين التشريعيين /71/ و/72/ الصادرين في 30 حزيران 1947، المتضمنين ملاك وقانون مجلس الشورى، ومنح القضاء العادي (محاكم البداية والاستئناف والنقض) ولاية النظر بالقضايا الإدارية، التي كانت من اختصاص مجلس الشورى عدا دعوى الإلغاء التي أصبحت من اختصاص المحكمة العليا، وقضى بإحالة الدعاوى المنظورة أمام مجلس الشورى إلى المحاكم التي أصبحت مختصة برؤيتها¹¹⁷. وهكذا بموجب هذا القانون ألغي القضاء الإداري في سورية تماماً، لغاية زمن الوحدة مع مصر حيث أعيد مجدداً واستمر ليومنا هذا.

الفرع الخامس: عهد الشيشكلي

المرسوم التشريعي /72/ تاريخ 20 كانون الثاني 1952¹¹⁸:

حافظ الشيشكلي على إلغاء القضاء الإداري، ولكنه قام بتعديل صلاحيات المحكمة العليا، فأصدر المرسوم التشريعي المذكور حيث أوقف العمل بأحكام القانون الذي أحدث المحكمة العليا عدا البابين الخامس والسابع منه، وبذلك ألغى اختصاصها بالنظر في دعوى الإلغاء الإدارية، وأحدث غرفة إدارية بمحكمة النقض خوّلها ممارسة كافة الصلاحيات

115 - المواد 18 - 34 من القانون.

116 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 5 لعام 1951، ص 477.

117 - المواد من 1 إلى 5، من القانون 82 لعام 1951.

118 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 5 لعام 1952، ص 379.

العائدة للمحكمة العليا في هذه الدعوى، وبالتالي أصبحت دعوى الإلغاء تنظر من قبل الغرفة الإدارية في محكمة النقض.

القانون رقم /1/ تاريخ 15 كانون الأول 1953¹¹⁹:

بعد إصداره دستور 1953 قام الشيشكلي بإصدار هذا القانون المتضمن تنظيم المحكمة العليا (الدستورية)، الذي أعاد في الباب الرابع منه تنظيم إجراءات دعوى إبطال المراسيم التنظيمية والقرارات والأعمال والمراسيم الإدارية، التي أصبحت من اختصاص هذه المحكمة مرة أخرى¹²⁰.

القانون رقم /2/ تاريخ 15 كانون الأول 1953¹²¹:

وباليوم نفسه أيضاً أصدر القانون رقم /2/، الذي حدد الاختصاص في باقي القضايا الإدارية، ووزعها بين محكمة الاستئناف والمحاكم العادية، وأبقى على الغرفة الإدارية في محكمة النقض وجعلها مختصة بالفصل في القرارات الإدارية الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية¹²².

الفرع السادس: عهد الوحدة

يعود الفضل للوحدة مع مصر، لإعادة الحياة في سورية لهذا النوع من القضاء بعدما أوقف العمل به لمدة تزيد عن العشر سنوات، فقد كانت مصر تتبع النظام القضائي المزدوج (العادي والإداري) المتبع في غالبية الدولة، والتي تطبق المدرسة اللاتينية في القانون وعلى رأسها فرنسا، ولما كان من المتوجب توحيد النظام القضائي في البلدين نظراً لطبيعة الوحدة الاندماجية بينهما، ونظراً للهيمنة المصرية على دولة

119 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 76 لعام 1953، ص 5965.

120 - المواد 37 - 68 من القانون.

121 - منشور في الجريدة الرسمية، العدد 76 لعام 1953، ص 5973.

122 - المادة 2 من القانون

الوحدة، لم يكن وارداً اتباع النظام القضائي السوري، وإلغاء مجلس الدولة المصري وكان لابد من اتباع النظام القضائي المصري، فصدر بتاريخ 21 شباط 1959 قانون "مجلس الدولة" من بين حزمة من التشريعات الهادفة إلى توحيد النظام القضائي في القطرين، بالقرار بقانون¹²³ رقم /55/، والذي استمر طويلاً حتى عام 2019.

القرار بالقانون رقم /55/ تاريخ 21 شباط 1959:

احتوى هذا التشريع على قانونين وهما:

قانون الإصدار:

وقد تضمن القواعد الناظمة لنقل الدعوى المنظورة لدى المحكمة العليا والجهات القضائية الأخرى إلى المحاكم التي أحدثها القانون الجديد. ونصَّ على وجوب تطبيق قانون أصول المحاكمات على القضايا الإدارية حين إصدار قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم الإداري¹²⁴ (أصول محاكمات خاص بمجلس الدولة)، ومنذ العام 1959 وحتى كتابة هذه السطور لم يصدر بعد هذا القانون المنتظر، مما تسبب وما يزال يتسبب بإرباك عملية التقاضي أمام مجلس الدولة لدرجة كبيرة، وستحدث عن ذلك لاحقاً في هذه الدراسة.

وبغية تعيين الملاك من قضاة مجلس الدولة المحدث في الإقليم السوري للبدء بممارسة مهامه فوراً، سمَّح القانون خلال ثلاثة أيام من تاريخ نشره أن يعيَّن رؤساء وأعضاء المحكمة العليا، ومحكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف، والمحاكم القضائية الأخرى، وشاغلي الوظائف القضائية في الإقليم السوري، وأعضاء هيئة التدريس بالجامعة السورية من رجال القانون، أو ممن سبق له أن شغل إحدى الوظائف المذكورة، وشاغلي

¹²³ - عندما يستخدم رئيس الجمهورية في مصر سلطته بالتشريع ويصدر قانون يسمى عندهم {القرار بقانون} وهو يعادل مصطلح {المرسوم التشريعي} في سورية.

¹²⁴ - المادة 3 من قانون الإصدار المرافق للقانون 55 لعام 1959.

الوظائف الإدارية من رجال القانون في الوظائف الفنية بمجلس الدولة التي تعادل مرتباتهم الحالية، وذلك دون التقيد بأحكام التعيين وتحديد الأقدمية المعمول بها. وفي اتجاهٍ لإلغاء المحكمة العليا التي لم يكن يرغب بها "جمال عبد الناصر"، جرى نقل من لم يتم تعيينه في مجلس الدولة من هيئة المحكمة العليا إلى إحدى الوظائف القضائية الأخرى، وفي اتجاه واضح للهيمنة على مجلس الدولة من قبل السلطة التنفيذية، قضى القانون بأن تعيين القضاة يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي وزير العدل في الإقليم السوري ورئيس مجلس الدولة.

قانون مجلس الدولة:

وهو الذي نظم هيكل مجلس الدولة واختصاصه وأصول تعيين قضاة وردهم وتأديبهم وإنهاء خدماتهم إضافة لبعض الأصول الإجرائية أمامه، فبدأ بمادته الأولى بنزع استقلاله، عندما اعتبره هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية، وأن يكون تعيين أعضاء مجلس الدولة بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على عرض رئيسه، كما يعين رئيس مجلس الدولة ونوابه والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الجمعية العمومية للمجلس¹²⁵، ومنح رئيس الجمهورية أيضاً سلطة إحالة عضو المجلس للتقاعد لأسباب صحية¹²⁶، ومنح أعضاء المجلس من درجة مستشار وما فوق والنواب الذين أمضوا ثلاث سنوات متصلة في وظيفتهم الحصانة من العزل¹²⁷، وقضى بتشكيل مجلس خاص للشؤون الإدارية للنظر في جميع ما يتعلق بشؤون أعضاء المجلس، مؤلف من رئيس مجلس الدولة رئيساً، وعضوية أربعة أعضاء¹²⁸، ووضع تأديب المستشارين

125 - المادة 58 من القرار بقانون 55 لعام 1959.

126 - المادة 68 من القرار بقانون 55 لعام 1959.

127 - المادة 64 من القرار بقانون 55 لعام 1959.

128 - المادة 60 من القرار بقانون 55 لعام 1959.

والقضاة بيد لجنة التأديب والتظلمات، المؤلفة من أعضاء المجلس الخاص منضماً إليهم ثمانية من وكلاء ومستشاري المجلس بحسب ترتيبهم في الأقدمية، ويكون قرارها نهائياً¹²⁹، وقد قسّم هذا القانون مجلس الدولة إلى قسمين:

القسم القضائي ويتألف من:

- المحكمة الإدارية العليا .
- محكمة القضاء الإداري .
- المحاكم الإدارية .
- هيئة مفوضي الدولة .

وحدد اختصاصه بهيئة قضاء إداري دون غيره ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة بالفصل في المسائل التالية:

- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية .
- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت .
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات .
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي .
- الطلبات التي تقدم من الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

¹²⁹ - المادة 66 من القرار بقانون 55 لعام 1959.

- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم .
- أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية .
- دعاوى الجنسية .

القسم الاستشاري للفتوى والتشريع:

ويختص بإعداد التقارير في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، ونصّ أنه لا يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد، أو صلح، أو تحكيم، أو تنفيذ قرار محكّمين في مادة تزيد قيمتها على مبلغ معين بغيراستفتائه.

ويتولى صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة وكذلك صياغة مشروعات اللوائح، والقرارات التنفيذية للقوانين، وقرارات (مراسيم) رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، وللوزارات والمصالح العامة أن تعهد إليه بإعداد ما ترى إحالته إليها من المشروعات السابقة، كما يختص بإبداء الرأي في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليه بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية، أو من الهيئة التشريعية، أو من أحد الوزراء، أو من رئيس مجلس الدولة، وفي المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات.

الفرع السابع: عهد الانفصال

عقب الانفصال عن مصر، أبطت السلطات على مجلس الدولة، ويبدو أنها أدركت الحاجة لوجود قضاء إداري متخصص، فأصدرت في 25 تشرين الأول 1961 المرسوم

التشريعي رقم 50/130، الذي حافظ على مجلس الدولة بإطاره العام، ولكنه قام بفصله عن النظام المصري وجعله سورياً خالصاً، فألغى المادة الأولى وجعل مجلس الدولة هيئة مستقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية¹³¹، وجعل مقر المحكمة الإدارية العليا في دمشق بدلاً من القاهرة، كما أجرى بعض التعديلات التقنية على هيكل الجمعية العمومية للمجلس ولجنة التأديب، وحافظ على وجوب تعيين رئيس مجلس الدولة من بين الوكلاء من قبل السلطة التنفيذية بمرسوم بعد انتخابه من أكثرية أعضاء الجمعية العمومية للمجلس، وألغى المحاكم الإدارية المحدثه بموجب القانون رقم 55/ عام 1959، وكل ما يتعلق بها وأبقى على محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، كما أجرى بعض التعديلات الفنية على القسم الاستشاري في المجلس، ثم صدر أيضاً في 10 كانون الأول 1961 المرسوم التشريعي رقم 180/ الذي أدخل بعض التعديلات التقنية الأخرى على نظام المجلس، وبقي القانون نافذاً حتى 16 كانون الأول 2019 حيث صدر قانون جديد للمجلس برقم 32/ وهو النافذ حالياً.

130 - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1961، العدد 6 الملحق، ص 677.

131 - لعل السبب في ذلك عدم وجود منصب رئيس الجمهورية حينما صدر هذا التعديل بعد حوالي الشهر من فسخ عرى الوحدة حيث كان مجلس الوزراء السوري هو رأس السلطة التنفيذية إضافة لتوليه صلاحية التشريع.

الفصل الثاني

هيكل مجلس الدولة واختصاصه

بعد إصدار دستور 2012 الذي نصَّ في المادة /139/ منه أن القضاء الإداري هيئة قضائية مستقلة، كان لا بد من تعديل قانون مجلس الدولة النافذ كي يتوافق معه بحسبان أن مجلس الدولة يعدُّ هيئة ملحققة برئاسة مجلس الوزراء، فضلاً عن أن القانون السابق بات قاصراً، ولم يعد يتسع لعمل هذا المرفق القضائي ويُلبي إجراءات العمل فيه. فصدر في 16 كانون الأول 2019 القانون رقم /32/ الناظم لعمل مجلس الدولة وحلَّ محلَّ سابقه.

وقد تضمن القانون الجديد لمجلس الدولة أصول المحاكمات أمام هذا المجلس، حيث كانت المنظومة التشريعية تفتقد لتقنين أصول محاكمات أمام المجلس الذي كان لا يتقيد بقانون أصول المحاكمات العام النافذ أمام القضاء العادي بحجة عدم ملاءمته للدعوى الإدارية، وتعويضاً لهذا النقص التشريعي اجترح مجلس الدولة مجموعة من السوابق القضائية في أصول المحاكمات والتقاضي أمام المجلس وفي الدعوى الإدارية كان يتقيد ويلزم المتقاضين بها، مما كان يربك الناس لعدم اطلاعهم عليها وذلك لعدم تقنينها بنصوص واضحة، وفي الواقع مشى القانون الجديد خطوة في طريق استقلال القضاء حيث أصبح لمجلس الدولة مجلس يدير شؤونه برئاسة قاضٍ يدعى "المجلس الخاص"، كما أصبح للمجلس موازنة سنوية مستقلة يتولى "المجلس الخاص" إعدادها وإقرارها، ويمارس رئيس المجلس السلطات المقررة لوزير المالية بشأن تنفيذها، وتسري عليها أحكام القانون المالي الأساسي في الدولة¹³²، ولكن القانون أبقى

132 - المادة 130 من قانون مجلس الدولة رقم 32/ 2019.

للسلطة التنفيذية يد طولى في مجلس الدولة إذ نصَّ أن تعيين وتثبيت قضاة المجلس يتمُّ بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على مسابقة يحدد شروطها "المجلس الخاص" ¹³³. كما أبقى على سلطة تعيين رئيس مجلس الدولة بيد رئيس الجمهورية، الذي يختاره من بين أعضاء "المجلس الخاص" أو نواب رئيس محكمة النقض، وكذلك الأمر بالنسبة لاختيار نواب رئيس مجلس الدولة حيث يسميهم رئيس الجمهورية من بين أقدم قضاة المجلس بناء على اقتراح "المجلس الخاص" ¹³⁴.

وأجاز القانون لرئيس الجمهورية تعيين قضاة من خارج مجلس الدولة بناء على اقتراح "المجلس الخاص" وفق آلية محددة نصَّ عليها ¹³⁵، وإضافة لتعيين قضاة مجلس الدولة نصَّ القانون أن إعارتهم ونقلهم بناء على طلبهم وقبول استقالتهم تتم أيضاً بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة ¹³⁶، كذلك الأمر بالنسبة لإعارتهم خارج الدولة بعد موافقة "المجلس الخاص" ¹³⁷.

ونصَّ القانون أيضاً أن إحالة قضاة مجلس الدولة إلى مجلس التأديب تتمُّ بمرسوم بناء على اقتراح "المجلس الخاص" ¹³⁸، وإذا قام مجلس التأديب بعزل أحد القضاة فلا تنفذ إلا بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من "المجلس الخاص" ¹³⁹، ولا تنهى خدمات القاضي لأسباب صحية إلا بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من "المجلس الخاص" أو بطلب من القاضي نفسه ¹⁴⁰.

133 - المادة 83 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

134 - المادة 84 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

135 - المادة 87 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

136 - المادة 93 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

137 - المادة 97 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

138 - المادة 3/108 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

139 - المادة 3/109 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

140 - المادة 1/113 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

وأناط القانون برئيس الجمهورية إصدار "اللائحة الداخلية" للمجلس بناء على اقتراح من المجلس الخاص¹⁴¹، وكذلك إصدار الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي للوظائف القضائية والإدارية في مجلس الدولة بناء على اقتراح المجلس الخاص¹⁴². وهكذا نلاحظ أن المشرع فتح النافذة لاستقلال القضاء الإداري، ولكنه أبقى مفاتيح أبوابه بيد السلطة التنفيذية، وستناول فيما يلي بيان ماهية مجلس الدولة وحصانة قضاة وتكوينه واختصاصه، وتكوين مجلسه الخاص واختصاصه، ومجلس التأديب فيه.

الفرع الأول: ماهية مجلس الدولة

مجلس الدولة:

هيئة قضائية واستشارية مستقلة تتولى القضاء الإداري، مقره مدينة دمشق، ويصدر أحكامه باسم الشعب العربي في سورية، ويسمى رئيس المجلس بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس الخاص أو من بين مستشاري محكمة النقض من مرتبة نائب الرئيس، ويسمى نواب رئيس المجلس بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص من أقدم قضاة المجلس.

حصانة قضاة مجلس الدولة:

يتمتع قضاة مجلس الدولة المثبتين بالحصانة من النقل أو الفصل بغير الطريق التأديبي، وبسائر الضمانات والمزايا المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية، ولا يجوز نقل القاضي أو ندبه إلى وظيفة قضائية أدنى من درجته، ولا يجوز أن يتم النقل أو الندب بغير طلب القاضي أو موافقته، وفي الجرائم التي يرتكبها قضاة مجلس الدولة أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها، لا تقام دعوى الحق العام إلا بعد الحصول على

¹⁴¹ - المادة 122 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

¹⁴² - المادة 125 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

إذن مسبق من المجلس الخاص، ويحاكم القاضي أمام الهيئة العامة لمحكمة النقض وفقاً للأصول والإجراءات المتبعة في محاكمة القضاة المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية.

الفرع الثاني: تكوين مجلس الدولة

يتكون مجلس الدولة من قسمين قضائي واستشاري على النحو التالي:

المبحث الأول: القسم القضائي

يتألف القسم القضائي لمجلس الدولة من:

المحكمة الإدارية العليا:

مقرها دمشق، ويرأسها رئيس مجلس الدولة أو أحد نوابه أو أقدم المستشارين، وتصدر أحكامها من دوائر يؤلف كل منها من ثلاثة مستشارين، ويكون لكل منها دائرة لفحص الطعون.

محاكم القضاء الإداري:

تُشكل من ثلاثة قضاة برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين على الأقل.

المحاكم الإدارية:

تُشكل من ثلاثة قضاة برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب من الدرجة الأولى على الأقل.

المحاكم المسلكية:

تُشكل برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب من الدرجة الأولى على الأقل، ويتولى مهمة المحقق لدى هذه المحكمة أحد قضاة مجلس الدولة

برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل، وتقع مقرات محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية في دمشق وحلب، وحمص، ودير الزور، وطرطوس، ويجوز إحداث محاكم أخرى في باقي مراكز المحافظات بمرسوم بناءً على اقتراح المجلس الخاص، ويحدد الاختصاص المكاني لهذه المحاكم بقرار من رئيس المجلس بناءً على اقتراح المجلس الخاص.

هيئة مفوضي الدولة:

تُؤلف من أحد نواب الرئيس أو أحد المستشارين رئيساً، وعدد من المستشارين المساعدين والنواب، وتتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، ولمفوض الدولة الاتصال بالجهات العامة ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لتقديم مذكرة عن الوقائع التي يرى لزوم التحقيق فيها، أو إدخال طرفٍ ثالثٍ في الدعوى، أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يحدده لذلك.

وللمفوض أن يعرض على الأطراف تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجلٍ يحدده، فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاؤ النزاع، ويعدُّ المفوض بعد إتمام تحضير الدعوى تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبيدي رأيه مسبباً، ويفصل رئيس هيئة مفوضي الدولة في طلبات منح المعونة القضائية.

دائرة توحيد المبادئ:

تُؤلف من أعضاء المجلس الخاص بالإضافة إلى أربعة من أقدم المستشارين ويرأسها رئيس المجلس أو أقدم القضاة من وظيفة نائب الرئيس في حال غيابه، وتتولى العمل على توحيد الاجتهاد في حال وجود تناقض أو اختلاف بين الأحكام الصادرة

عن محاكم مجلس الدولة، أو إذا ارتأت المحكمة الإدارية العليا العدول عن اجتهاد قائم، ويجب على المحكمة التي يدخل ضمن اختصاصها أمر النظر في القضية المعروضة على دائرة توحيد المبادئ، التريث بالبت فيها لحين صدور قرار عن الدائرة المذكورة.

إدارة التفتيش:

تتألف من عدد كاف من نواب الرئيس ومن المستشارين، ولا يشترط أن يكون هؤلاء متفرغين لمهام التفتيش ويرأسها رئيس المجلس، وتتولى التفتيش على أعمال قضاة المجلس وسائر العاملين فيه، ويتناول التفتيش الأحكام والقرارات والإجراءات القضائية المتعلقة بالدعاوى والآراء الاستشارية والأمور الإدارية والمسلكية المتعلقة بقضاة المجلس والعاملين فيه كما يتناول الأمور الآتية:

- استقلال قضاة المجلس عن أي تأثير خارجي.
- جهود قضاة المجلس في البت بالدعاوى، والتزام الحياد التام تجاه المتقاضين.
- أعمال الدواوين وسيورها وفقاً للأنظمة والقرارات النازمة لها، والإشراف على تنظيم السجلات وحفظ الوثائق والأوراق.
- استيفاء الرسوم القضائية والرسوم والنفقات الأخرى.
-

المبحث الثاني: القسم الاستشاري للفتوى والتشريع

يتألف القسم الاستشاري للفتوى والتشريع من:

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع:

تُشكل من سبعة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس ونواب الرئيس وأقدم المستشارين وتنعقد برئاسة رئيس المجلس أو أقدم نواب الرئيس، وتختص بالنظر فيما يحال إليها من مسائل طبقاً للقانون.

الإدارات المختصة:

وتتكون من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ومجلس الشعب ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات، ويرأس كل إدارة منها مستشار. ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من المجلس الخاص في مجلس الدولة. تختص بإعداد التقارير وإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة الجمهورية، أو مجلس الشعب، أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارات، ويجب على سائر الجهات العامة في الدولة أن تحيل إلى الإدارة المختصة، لإبداء الرأي في أي التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد.

مكتب صياغة التشريعات:

يتألف من عدد من قضاة المجلس لا تقل وظيفتهم عن نائب من الدرجة الأولى ورئاسة مستشار يرتبط برئيس المجلس، وله أن يستعين بمن يراه مناسباً من الاختصاصيين والخبراء من خارج المجلس. ويمارس المهام الآتية:

- مراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال إليه من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء.
- تنفيذ دورات التدريب والتأهيل التي يجريها المجلس، والمشاركة في دورات التدريب والتأهيل المتعلقة بالصياغة التشريعية، التي تجريها أي من الجهات العامة وبطلب منها.

الفرع الثالث: اختصاص مجلس الدولة

المبحث الأول: اختصاص القسم القضائي

المحكمة الإدارية:

تختص المحكمة الإدارية بالفصل في المسائل الآتية:

- الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في سائر الجهات العامة بالقرارات الصادرة عن السلطات التأديبية.
- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت والعلاوات وتعويضات الموظفين العموميين، ومن في حكمهم من سائر الجهات العامة في الدولة.
- المنازعات المتعلقة بالرواتب والمعاشات والتعويضات المستحقة لأصحاب المناصب وأعضاء مجلس الشعب.
- المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة، بالإضافة إلى جميع أنظمة التوظيف والاستخدام المعمول بها في الجهات العامة الأخرى بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والتعويضات للعاملين ومن في حكمهم وسائر المنازعات التي تنشأ بينهم وبين أي من الجهات العامة.
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم على المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي.
- جميع المنازعات التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر فيها.

محكمة القضاء الإداري:

تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل الآتية:

- الطعون المتعلقة بانتخابات مجالس الإدارة المحلية.
- الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم بما فيها رسم الانفاق الاستهلاكي والتكاليف العامة.
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، ويعد في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرارٍ كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة.
- دعاوى الجنسية.
- سائر المنازعات الإدارية والمنازعات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في النظر فيها.
- الفصل في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها آنفاً، سواء رفعت إليه بصورة أصلية أم تبعية.
- الفصل 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.
- الفصل في الطعون بالقرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية لها اختصاص قضائي، متى كان مرجع الطعن بها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل والإجراء أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، وذلك في الأحوال التي لا يكون هناك مرجع قضائي آخر محدد بنص خاص للطعن في قرارات هذه الجهات.

• المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم والتكاليف العامة، سواء تعلق النزاع بالأساس القانوني للتكليف أو بمقدار التكليف.

• الطلبات المستعجلة المتعلقة بقضايا التحكيم لدى مجلس الدولة، وطلبات تفسير أحكام المحكمين وتصحيح ما يقع فيها من أخطاء مادية، وإكساء حكم المحكمين صيغة النفاذ والمنازعات الناشئة بخصوص تسمية المحكمين، أو عزلهم أو اعتزلهم أو ردهم.

• دعوى بطلان حكم التحكيم.

• المنازعات التي تنص القوانين على اختصاص محكمة القضاء الإداري للنظر فيها.

اختصاص المحاكم المسلكية:

تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة الموظفين العموميين والعاملين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة في الدولة من الناحية المسلكية، باستثناء الفئات التي تنص القوانين الخاصة بها على تحديد مرجع تاديب آخر لها.

المحكمة الإدارية العليا:

تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في:

• الطعون بالأحكام الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم المسلكية.

• الطعون المتعلقة بأحكام مجالس تاديب الموظفين العموميين ومن في حكمهم في سائر الجهات العامة، التي لم يحدد لها مرجع طعن آخر، أو التي نصت القوانين الخاصة أن تكون المحكمة الإدارية العليا مرجعاً للطعن بها.

• الطعون بالقرارات الصادرة بـ:

- الطلبات المستعجلة المتعلقة بقضايا التحكيم لدى مجلس الدولة، وطلبات تفسير أحكام المحكمين، وتصحيح ما يقع فيها من أخطاء مادية وإكساء حكم المحكمين صيغة النفاذ والمنازعات الناشئة بخصوص تسمية المحكمين، أو عزلهم، أو اعتزالهم، أو ردهم.
- دعوى بطلان حكم التحكيم، ويعد قرار المحكمة برد دعوى البطلان إكساء لقرار التحكيم صيغة النفاذ.

المبحث الثاني: اختصاص القسم الاستشاري

الجمعية العمومية:

- تختص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بإبداء الرأي مسبقاً في الآتي:
- المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئاسة الجمهورية، أو من رئيس مجلس الشعب، أو من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو من في حكمهم، أو من رئيس مجلس الدولة.
- المسائل التي ترى فيها إحدى الإدارات رأياً يخالف فتوى صدرت من إدارة أخرى، أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري.
- الفصل في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الجهات العامة في الدولة، وتكون الآراء الصادرة عنها في هذا الشأن ملزمة لأطراف النزاع، وواجبة التنفيذ فوراً ويجوز للجمعية العمومية إعادة النظر في الآراء الصادرة عنها إذا ظهرت أدلة أو وقائع جديدة من شأنها أن تؤثر في الرأي.
- مراجعة مشروعات القوانين التي يتولى مكتب صياغة التشريعات صياغتها، وتم إحالتها إلى الجمعية لأهميتها.
- الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في القوانين النافذة.

وتعد الآراء الصادرة عن الجمعية العمومية ملزمة ومبررة.

المجلس الخاص:

يُشكل المجلس الخاص في مجلس الدولة من:

- رئيس مجلس الدولة - رئيساً.
 - ستة من نواب الرئيس - أعضاء.
- وفي حالة الشغور يكمل النصاب من أقدم المستشارين.

اختصاص المجلس الخاص:

يختص المجلس الخاص في مجلس الدولة بالآتي:

- أ) الموافقة على تعيين قضاة المجلس، وتحديد أقدميتهم وترفيعاتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وقبول استقالتهم وإحالتهم على الاستيداع وكل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية على الوجه المحدد في هذا القانون، وفي القوانين والأنظمة النافذة.
- ب) اقتراح اللائحة الداخلية للمجلس.
- ج) منح الإذن لتحريك الدعوى العامة بحق قضاة المجلس.
- د) تشكيل المحاكم وتوزيع العمل والاختصاص بين دوائرها.
- هـ) تشكيل الجمعية العمومية ومكتب صياغة التشريعات والإدارات المختصة بالفتوى والتشريع وتوزيع العمل بينها.
- و) تسمية المفتشين في إدارة التفتيش القضائي ووضع النظام الخاص بعملهم.
- ز) النظر في طلبات تنحي قضاة المجلس عن الدعوى وتسمية البديل.
- ح) ندب قضاة المجلس.
- ط) كف يد قضاة المجلس.
- ي) إنهاء خدمة قضاة المجلس لأسباب صحية.

ك) اقتراح إحالة قضاة المجلس إلى مجلس التأديب.

ل) نقل الدعوى مكانياً.

م) إقرار موازنة المجلس والحساب الختامي.

ن) الموافقة على إعارة قضاة المجلس، وقيامهم بالتدريس في الجامعات.

س) اعتماد جدول الخبراء المعمول به أمام محاكم المجلس.

ع) النظر في سائر الأمور الأخرى المتعلقة بعمل المجلس.

مجلس التأديب:

يشكل مجلس التأديب في مجلس الدولة من قضاة المجلس الخاص منضماً إليهم أربعة من المستشارين بحسب ترتيب الأقدم منهم، وتتم الإحالة إليه بمرسوم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح المجلس الخاص بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ويختص بمحاكمة قضاة مجلس الدولة من الناحية التأديبية بعد سماع أقوال القاضي والاطلاع على ما بيديه من دفع، ويصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء، وتكون قراراته مبرمة، وتنفذ عقوبة العزل بمرسوم من رئيس الجمهورية أما العقوبات الأخرى فيتم تنفيذها بقرار من رئيس المجلس.

الفرع الرابع: أنظمة مجلس الدولة

أولاً: اللائحة الداخلية لمجلس الدولة:

في 12 كانون الأول 2021 أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً تنظيمياً باللائحة الداخلية لمجلس الدولة¹⁴³، تضمنت القواعد التفصيلية اللازمة لتنظيم عمل كل من:

- المحاكم.
- هيئة مفوضي الدولة.

¹⁴³ - المرسوم /400/ لعام 2021، منشور بالجريدة الرسمية لعام 2021، العدد 49، تاريخ 22 /12 /2021، ص 803.

- دائرة توحيد المبادئ.
- كيفية تنفيذ أحكام المجلس.
- إعادة الاعتبار في المخالفات المسلكية.
- نظام التفتيش القضائي.
- الإدارة المختصة للفتوى والتشريع.
- الجمعية العمومية للفتوى والتشريع.
- مكتب صياغة التشريعات.
- التدريب.
- دراسة العقود.
- ندب القضاة إلى الجهات العامة.
- تشكيل وانعقاد ومداومات وقرارات الجمعية العمومية لمجلس الدولة.
- مهام وآلية العمل في الأمانة العامة للمجلس.
- المكتب الفني.
- مجلة المجلس.
- مدونة السلوك القضائي.
- استقلال قضاة المجلس.
- ضمانات التقاضي أمام المجلس.
- سلوك قضاة المجلس.
- شؤون قضاة المجلس.
- تسمية نواب رئيس المجلس.
- أسس وشروط الترقية في الوظائف القضائية.

- إعارة قضاة المجلس.
- إيفاد قضاة المجلس.
- الإجازات والعطل القضائية.
- التأمين الصحي.
- الطعن أمام الهيئة العامة للمحكمة الإدارية العليا.
- الوظائف القضائية في المجلس.

ثانياً: أصول التحكيم أمام مجلس الدولة:

نظراً لطبيعة القضايا التي ينظر بها مجلس الدولة والمتصلة بالقانون العام، الأمر الذي يجعله يخرج عن المبادئ الموضوعية والإجرائية التي تحكم القانون الخاص، وكما أن مجلس الدولة اختط لنفسه مبادئ إجرائية قضائية خاصة به في أصول المحاكمات والتقاضي غير الإجراءات المتبعة أمام القضاء العادي الناظر بقضايا القانون الخاص ليسد الفراغ التشريعي الناجم عن عدم وجود تشريع خاص بذلك، لهذا السبب فإن مجلس الدولة بالرغم من عدم وجود نص تشريعي يحكم إجراءات وقواعد التحكيم لديه، فقد اختط لنفسه مبادئ خاصة تميزه عن تلك المتبعة بقانون التحكيم العام رقم /4/ لعام 2008.

فقد أصدرت الجمعية العمومية في القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بناء على طلب رئيس مجلس الدولة نفسه رأياً يحمل الرقم /1/ تاريخ 16 كانون الثاني 2022¹⁴⁴، ضمنته آلية معالجة قضايا التحكيم أمام مجلس الدولة في قضايا العقود الإدارية، حيث وضعت القواعد التحكيمية التي تتناول:

- الموضوع الذي يجوز فيه التحكيم.
- اختصاص مجلس الدولة.
- اتفاق اللجوء إلى التحكيم.

¹⁴⁴ - منشور في الجريدة الرسمية لعام 2022 العدد 6، ص104.

- تسمية المحكمين.
- إجراءات التحكيم.
- الإجراءات التحفظية.
- الطلبات العارضة والادعاء المتقابل وطلب التدخل.
- تنحي المحكم، أو عزله، أو اعتزاله، أو رده.
- مدة التحكيم.
- الدعاوى المتعلقة بالتحكيم.
- إصدار حكم المحكمين.
- انتهاء التحكيم.
- دعوى البطلان.
- أتعاب التحكيم.

الباب الرابع

القضاء الخاص

القضاء الخاص يفصل في خصومات معينة، ولا يتبع لأي من قطبي السلطة القضائية في الدولة سواءً مجلس القضاء الأعلى أو مجلس الدولة، وهو إما أن يكون قضاء دائم كالقضاء العسكري وقضاء الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية والدروز، أو قضاء مؤقت كالقضاء العقاري واللجان القضائية الخاصة لفض النزاعات. وبالتالي فإننا نصنف القضاء الخاص في سورية بالأقسام الأربعة الآتية:

- القضاء العسكري.
- محاكم الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية والدروز.
- القضاء العقاري.
- اللجان القضائية الخاصة.

الفصل الأول

القضاء العسكري

هناك رأيٌ معتبرٌ في الفقه القانوني يصنف القضاء العسكري ضمن فئة المحاكم الجزائية الاستثنائية التي لها طابع الدوام والاستمرار¹⁴⁵، متكئاً على اجتهاد محكمة النقض السورية الذي يقول:

((...وكان القضاء العسكري قضاءً استثنائياً قائماً بعمله في ظروف خاصة وحدود معينة رسمها له القانون، وكان القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة))¹⁴⁶.

وبالرغم من خروج هذا النوع من القضاء من عباءة القضاء العادي الخاضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى، فإننا نرى أنه قضاءٌ خاصٌ وليس استثنائياً لما له من ديمومية، واعترافٍ حتى في أعرق الأنظمة القضائية في العالم كالولايات المتحدة وإنكلترا وفرنسا وسويسرا، وتقره الأمم المتحدة أيضاً حيث تناقش "الجمعية العامة" دورياً مسألة إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية، ومنها الجلسة التي عقدتها في 29 كانون الثاني 2015 لمناقشة تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان حول هذا الموضوع¹⁴⁷. مما يدفعنا لتصنيفه كنوع من القضاء الدائم الخاص في الدولة وعدم مقارنته بالمحاكم الجزائية الاستثنائية (الميدانية، الإرهاب) لاسيما وأنه في سورية وإن كان يحتاج لإصلاح وزيادة في الاستقلال، ولكنه يضمن حد أدنى من المحاكمات العادية، كحق الدفاع وعلنية الجلسات والظعن بالأحكام.

145 - "الدكتور عبد الوهاب حومد"، أصول المحاكمات الجزائية، ط 1987، ص426.

146 - نقض، الغرفة الجنحية، القرار 308، تاريخ 21 حزيران 1950، حومد، المرجع السابق، ص426 الحاشية.

147 - الوثيقة رقم A/HRC/28/32

وسنستعرضه في فرعين اثنين نتناول في الأول منهما عرضاً للتشريعات الناظمة له، وفي الثاني نتناول هيكل القضاء العسكري واختصاصه.

الفرع الأول: السياق التاريخي للتشريعات الناظمة للقضاء العسكري

ترجع بداية تشكيل القضاء العسكري في سورية إلى بداية تشكيل الدولة، فقد لحظه قانون "التشكيلات العدلية المؤقت" الصادر في 9 كانون الثاني 1919، في المادتين الأولى والثانية منه بإحداث محاكم عسكرية، وحدد اختصاصها بالفصل في القضايا الجزائية المرتكبة بين المنتسبين للجيش فقط وفق قانون خاص بذلك. وفي 24 آذار 1935 شُكِّلت محكمة عسكرية بموجب المرسوم التشريعي رقم /126/ الذي أناط بها صلاحية النظر بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري النافذ آنذاك، وفي الجرائم التي يرتكبها الدرك إذا كانت متصلة بوظيفتهم، ونصَّ على أن يكون مقرها دمشق دون أن يكون لها الحق بالانتقال من مكانها لعقد جلساتها أو التحقيق بالجرائم الناظرة فيها. بعد ذلك أصدر "حسني الزعيم" المرسوم التشريعي رقم /15/ تاريخ 12 نيسان 1949، أعاد فيه تشكيل المحكمة العسكرية وربطها مباشرة بوزارة الدفاع، وأجاز لها عقد جلساتها في دمشق أو أي مكان تدعو الحاجة لعقد جلسة فيه، وأناط تسمية قضاتها بوزير الدفاع¹⁴⁸، وبذلك فقد القضاء العسكري استقلاله بتبعيته الكلية لوزارة الدفاع. وهكذا حتى يوم 27 شباط 1950، حيث أصدر الرئيس "هاشم الأتاسي" المرسوم التشريعي رقم /61/ المتضمن قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية النافذ حتى الآن، والذي ألغى قانون الجزاء العسكري العثماني المؤرخ في 21 شوال 1286 وقانون أصول المحاكمات العسكرية العثمانية،

148 - المواد 1-4-7، من المرسوم التشريعي 15 لعام 1949.

وبعض التشريعات ذات الصلة، ونظم القضاء العسكري واختصاصاته كاملاً بالشكل الذي نعرفه حالياً وسننسطه فيما يلي.

الفرع الثاني: هيكل القضاء العسكري واختصاصه

المبحث الأول: هيكل القضاء العسكري

بموجب المرسوم التشريعي رقم 61/ تاريخ 27 شباط 1950 المتضمن قانون العقوبات وأصول المحاكمات والتنظيم القضائي العسكري، فإن القضاء العسكري في سورية يتألف من:

- قاض فرد عسكري يعمل في كل لواء عسكري (المادة 1/أ) ويختص بالنظر بكافة الجنح والمخالفات المرتكبة من غير الضباط.
- محكمة عسكرية دائمة مقرها دمشق، ويمكنها الانتقال لأي مكان آخر عند الضرورة، ويجوز تأليف محاكم أخرى بمرسوم تنظيمي بناءً على اقتراح قائد الجيش (المادة 1/ب). وهي محكمة جماعية مؤلفة من رئيسٍ وعضوين، تحاكم الضباط مهما كان نوع جرائمهم، حتى لو كانت جنح أو مخالفات، كما تنظر بالجنايات المختلفة.
- محكمة النقض العسكرية، وهي نفسها الغرفة الجزائية في محكمة النقض على أن يستبدل أحد مستشاريها بضابط لا تقل رتبته عن عقيد.

المبحث الثاني: اختصاص القضاء العسكري

بمقتضى المادة /47/ من قانون العقوبات العسكري المذكور أعلاه، فإن المحاكم العسكرية لها سلطة واسعة على العسكريين والمدنيين حتى بالجرائم التي ليست ذات طابعٍ عسكري، حيث تختص بالنظر في:

- الجرائم العسكرية المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الثاني من هذا القانون (المواد من /98/ إلى /167/).
- الجرائم المرتكبة في المعسكرات والمؤسسات العسكرية والأماكن والأشياء التي يشغلها العسكريون لصالح الجيش والقوى المسلحة.
- الجرائم التي ترتكب ضد مصالح الجيش مباشرة.
- الجرائم التي منحت المحاكم العسكرية حق البت فيها بموجب الأنظمة والقوانين الخاصة.
- الجرائم المرتكبة من قبل رجال جيوش حليفة تقيم في الأراضي السورية وجميع الجرائم الماسة بمصالح هذه الجيوش، إلا إذا كان بين حكوماتها وبين الحكومة السورية اتفاقات خاصة تخالف هذه الأحكام، ويمكن منح هذه المحاكم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني والعدلية، حق النظر في جميع أو بعض الجرائم المنحلة بأمن الدولة الداخلي.
- الجرائم المنصوص عنها والمعاقب عليها بأحكام المادة /123/ من هذا القانون والمرتكبة بواسطة المطبوعات على اختلاف أنواعها، على أن تطبق الأحكام المنصوص عليها في قانون المطبوعات، عدا الاستثناء فتكون قرارات المحكمة العسكرية خاضعة للتمييز فقط وفقاً لأحكام أصول المحاكمات العسكرية.

هناك قسمان:

- الجرائم المرتكبة من ضباط، وصف ضباط، وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بسبب تأدية المهام الموكلة إليهم.

تصدر أوامر الملاحقة بحق ضباط، وصف ضباط، وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة، وفق أحكام المادة /53/ من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية وتعديلاته.

- الجرائم المنصوص عنها في:

- قانون الأسلحة والذخائر الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /51/ تاريخ 2001/9/24 وتعديلاته.

- قانون المتفجرات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /53/ تاريخ 1977/8/10. وبمقتضى المادة /50/ أيضاً من ذات القانون التي تعطي القضاء العسكري الصلاحية الشخصية وتمنحه صلاحية محاكمة المدنيين والعسكريين، يحاكم أمام المحاكم العسكرية:

- الضباط المستخدمون في الجيش أو القوى المسلحة أو المنتمون إلى قوة عسكرية تتألف بقرار من السلطة المختصة.
- طلبة المدارس العسكرية والنقباء والجنود المنتمون إلى الجيش أو القوى المسلحة أو إلى كل قوة عسكرية تتألف بقرار من السلطة المختصة.
- الضباط المتقاعدون والضباط الاحتياطيون والنقباء الاحتياطيون والجنود الاحتياطيون، حين تتم دعوتهم للخدمة في الجيش أو القوى المسلحة أو في قوة

عسكرية تتألف بقرار من السلطة المختصة، وذلك منذ وصولهم إلى مراكز التجنيد أو سوقهم إليها.

• جميع الأشخاص المستخدمين في الجيش أو القوى المسلحة أو في كل قوة عسكرية تتألف بقرار من السلطة المختصة في حرفة ما زمن الحرب، أو زمن حالة الحرب، أو عند وجود الإدارة العرفية.

• الضباط المتقاعدون والمطروودون والمحالون على الاستيداع والنقباء والأفراد المخرجون والمطروودون أو المسرحون من الجيش أو القوى المسلحة، أو من قوة عسكرية أخرى إذا كان ارتكاب الجريمة قد تم أثناء وجودهم في الجيش أو في القوة.

• الموظفون المدنيون التابعون لوزارة الدفاع الوطني وقيادة الدرك والمدنيون المستخدمون في مختلف مصالح الجيش.

• أسرى الحرب.

• المدنيون الذين يعتدون على العسكريين.

• فاعلو الجريمة والشركاء والمتدخلون، إذا كان أحدهم ممن تجب محاكمته أمام المحاكم العسكرية.

الفصل الثاني

محاكم الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية والدروز

الفرع الأول: تطور هذا النوع من القضاء تاريخياً

هذا القضاء الخاص له تاريخ قديمٌ يتعذر تحديد نشوئه، ينظر بقضايا الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية المختلفة بواسطة محاكم تدعى "المحاكم الروحية"، والطائفة الدرزية بواسطة محكمة واحدة تدعى "المحكمة المذهبية"، وقد تطورت تشريعات هذه المحاكم منذ العهد العثماني على النحو التالي:

المبحث الأول: العهد العثماني

في مطلع العهد العثماني كانت العلاقة جيدة بين العثمانيين والكنيسة، وبدأت بين السلطان محمد الفاتح وبطريك القسطنطينية جنادبوس الثاني، حيث اعترف السلطان به عند انتخابه بطرياراً وزاره في الدير وأصدر "براءة" ضمنَ فيها احترام شخص البطريرك وإعفائه من جميع الضرائب واستقراره في كرسيه، واعتبرت السلطات العثمانية البطريرك مسؤولاً عن الديانة المسيحية فحولته سلطةً قضائيةً على المسيحيين إضافة لسلطته الدينية، وهكذا تركزت سلطة الرؤساء الدينيين المسيحيين في القضاء بين أتباعهم ورعاياهم لا سيما في قضاء الأحوال الشخصية، ولكن هذه السلطة لم تستقر على حالة واحدة فكانت تتسع وتقلص بين فترة وأخرى تبعاً لموقف السلطات العثمانية المتعاقبة، وظل القضاء الكنسي قائماً ومستمراً إلى أن دخلت الدولة العثمانية الحرب العالمية الأولى، فألغت جميع اختصاصات المحاكم الروحية بموجب قانون حقوق

العائلة الذي أصدرته في 8 محرم 1336 هجري الموافق 25 تشرين الأول 1917، الذي ألغى القضاء الروحي بموجب المادة /156/ منه¹⁴⁹.

المبحث الثاني: العهد العربي

بعد انتهاء الحقبة العثمانية أصدر الملك فيصل "قانون التشكيلات العدلية المؤقت" في 9 كانون الثاني 1919، اعترف فيه بالقضاء الكنسي الذي كان سائداً. حيث قضى بموجب المادة /18/ منه بأن المحاكم المذهبية التي كانت موجودة عند الطوائف غير المسلمة تبقى وظائفها وحقوقها كما كانت قبلاً، وبذلك ألغيت المادة /156/ من قانون حقوق العائلة الصادر عام 1917 التي ألغت المحاكم الروحية. ويلاحظ أن هذا النص استخدم مصطلح "المحاكم المذهبية" للدلالة على محاكم الطوائف غير المسلمة أي المسيحية دون أن يشمل أو يتطرق للطائفة الدرزية.

المبحث الثالث: حقبة الانتداب الفرنسي

حرص الانتداب الفرنسي على بقاء سلطات المحاكم للطوائف غير المسلمة كما هي تاريخياً، وأسس المندوب السامي الفرنسي لنظام الطوائف في سورية، الذي يتضمن الاعتراف بقوانين الأحوال الشخصية للطوائف ومحاكمها والنافذ حتى الآن، فقد أصدرت السلطات السورية في بداية حقبة الانتداب قانون "محاكم الاتحاد السوري" بالقرار /144/ تاريخ 15 حزيران 1923، ونصت المادة /38/ منه على: (يقتضى تأليف المحاكم الطائفية للمجالس المذهبية غير الإسلامية وسلطتها سائراً وفقاً للقوانين المرعية الإجراء الآن)، ثم أصدر المندوب السامي القرار رقم /261/ بتاريخ 28 نيسان 1926، الذي حدد اختصاص المحاكم الروحية بالنظر في الدعاوى

¹⁴⁹ - شرح أحكام الزواج للطوائف المسيحية، الخامي فؤاد صنيح، ط1993، ص 33 وما بعدها.

المتعلقة بالزواج والنفقة، ثم صدر قانون التنظيمات العدلية بالقرار /238/ في 20 حزيران 1928، ونصت المادة /69/ منه على: (تبقى محاكم الطوائف الدينية غير الإسلامية وصلحاياتها تابعتين مؤقتاً للقوانين المرعية الإجراء في الوقت الحاضر). ثم أصدر القرار الشهير رقم /60/ تاريخ 13 آذار 1936، المتضمن نظام الطوائف، وحدد أسس الاعتراف بأي طائفة، وما يترتب على هذا الاعتراف من مركز قانوني لها، وحدد الطوائف المعترف بها في سورية، وبالتالي إسباغ الشرعية على محاكمها الروحية النازرة بقضايا الأحوال الشخصية، كما أصدر بنفس اليوم القرار /61/ الذي أبطل بموجبه التشريعات السابقة المخالفة له، وقد اعترف بالقرار بالطوائف المسيحية التاريخية الموجودة في سورية، وبقوانين أحوالها الشخصية وبمحاكمها النازرة بهذه الأحوال، وهي الطوائف التالية:

- البطريركية المارونية.
- البطريركية الروم الأرثوذكسية.
- البطريركية الكاثوليكية الملكية.
- البطريركية الأرمنية الغريغورية الأرثوذكسية.
- البطريركية الأرمنية الكاثوليكية.
- البطريركية السريانية الأرثوذكسية.
- البطريركية السريانية أو السريانية الكاثوليكية.
- البطريركية الآشورية الكلدانية (النسطورية).
- البطريركية الكلدانية.
- الكنيسة اللاتينية.

وفي 18 تشرين الثاني 1938 قام المندوب السامي بتعديلٍ واسعٍ لنظام الطوائف بموجب القرار رقم /146/، وأضاف لها طائفة أخرى هي (الكنيسة البروتستانتية) المعروفة باسم الكنيسة الانجيلية.

كما اعترف هذا النظام بالطوائف الإسرائيلية التالية:

- كنيس حلب.
- كنيس دمشق.
- كنيس بيروت.

ومن الجدير بالذكر أن هذا النظام اعترف بالطوائف الإسلامية التالية:

- الطائفة السنية.
- الطائفة الشيعية الجعفرية.
- الطائفة العلوية.
- الطائفة الاسماعيلية.
- الطائفة الدرزية.

ولكن المندوب السامي بعد احتجاج من رجال الدين الإسلامي تراجع عن تصنيف المسلمين كطوائف، وأصدر القرار /53/ تاريخ 30 آذار 1939، الذي يفيد بأن نظام الطوائف الصادر بالقرار رقم /60/ لعام 1936 وتعديله بالقرار /146/ لعام 1938 لا يطبقان على المسلمين، ويظلان غير مطبقين عليهم.

وبذلك حافظت محاكم الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية على امتيازاتها، بينما سكت المشرع حينها عن التطرق للطائفة الدرزية باستثناء تعدادها من بين الطوائف الإسلامية في الجدول الملحق بنظام الطوائف رقم /60/ لعام 1936 المذكور أعلاه، ويعود سبب ذلك في تقديرنا لسعي سلطات الانتداب لمنح جبليّ الدرّوز والعلويين

استقلالاً من نوع ما عن الوطن السوري كما هو واضح من سياستهم والتشريعات التي أصدروها في تلك الحقبة، حيث أصدر المندوب السامي في 10 أيار 1932 القرار رقم /58/ المتضمن تنظيم المحاكم نهائياً في حكومة جبل الدروز¹⁵⁰ على اختصاص محكمة الاستئناف الروحية وأصول المحاكمة أمامها وحوّلها صلاحية النظر في الأحكام والقرارات الصادرة عن القاضي الدرزي كما أسماه. ثم أصدر المندوب السامي في 1 تموز 1939 القرار رقم /133/ المتضمن النظام المالي والإداري لمنطقة جبل الدروز المستقلة استقلالاً ذاتياً¹⁵¹.

المبحث الرابع: عهد الاستقلال

سارعت السلطات السورية بعد الاستقلال بإصدار قانون ملاك وزارة العدل بالمرسوم التشريعي رقم /51/ تاريخ 19 تشرين الأول 1946، المتضمن تنظيم السلطة القضائية، فميز لأول مرة بنص تشريعي واضح بين محاكم الأحوال الشخصية للطائفة الدرزية وأطلق عليها مصطلح "المحاكم المذهبية"، ومحاكم الطوائف المسيحية وأطلق عليها مصطلح "المحاكم الروحية"، فقد نصّ في المادة /40/ على: (تبقى المحاكم المذهبية وصلاحياتها خاضعة للأحكام القانونية النافذة بشأنها) وفي المادة /41/ على: (تبقى المحاكم الروحية للطوائف غير الإسلامية وصلاحياتها خاضعة لأصولها المرعية إلى أن يصدر بإعادة تنظيمها قانون جديد)، وحافظ قانون ملاك وزارة العدلية الصادر بعد أشهر بالمرسوم التشريعي رقم /80/ تاريخ 30 حزيران 1947، على نفس المنهج فنصّ في المادة /29/ منه: (تبقى المحاكم المذهبية وصلاحياتها خاضعة للأحكام

150 - منشور في النشرة الرسمية للأعمال الإدارية في المفوضية العليا لعام 1932، ص 111.

151 - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1939، العدد 33، ص 88.

القانونية النافذة بشأنها)، وفي المادة /30/ على: (تبقى المحاكم الروحية للطوائف غير الإسلامية وصلحاياتها وتنظيماتها القضائية والإدارية خاضعة لأصولها المرعية).

ثم صدر قانون الأحوال الشخصية للمسلمين بالمرسوم التشريعي رقم /59/ تاريخ 7 أيلول 1953، حيث تطرق في المادة /307/ منه لأحكام خاصة بالطائفة الدرزية تلزم كافة المحاكم الشرعية في الدولة باتباعها إذا عُرضت عليها قضية بين أبناء هذه الطائفة، واستثنى في المادة /308/ من اختصاص المحاكم الشرعية للمسلمين بالنسبة للطوائف المسيحية واليهودية ما لدى كل طائفة من أحكام تشريعية دينية تتعلق في الخطبة، وشروط الزواج وعقده، والمتابعة، والنفقة الزوجية، ونفقة الصغير، وبطلان الزواج وحله وانفكاك رباطه، وفي البائنة (الدوطة)، والحضانة، حيث تختص بالنظر بها المحكمة الروحية لكل طائفة.

وبعد أيام صدر قانون أصول المحاكمات بالمرسوم التشريعي رقم /84/ تاريخ 28 أيلول 1953، وأُفرد فيه الكتاب الرابع لاختصاص المحكمة الشرعية، فحدد في المادة /535/ منه القضايا التي تنظرها بالنسبة لكافة السوريين مهما كان انتمائهم الديني أو الطائفي أو المذهبي ما يعتبر اختصاصاً شاملاً لها وحدها لا تنازعها فيه محكمة روحية أو مذهبية، وحدد في المادة القضايا التي تنظرها بالنسبة للمسلمين فقط دون غيرهم من باقي الطوائف.

ثم صدر قانون السلطة القضائية بالمرسوم التشريعي رقم /133/ تاريخ 8 تشرين الأول 1953 فحدّد في المادة /29/ أن: (المحكمتان المذهبيتان هما المحكمة البدائية ومحكمة الاستئناف في محافظة السويداء)، وفي المادة /30/ تطرق لتشكيل هذه المحاكم كما يلي:

- تؤلف محكمة البداية المذهبية من قاض واحد يسمى (قاضي المذهب).

- تؤلف محكمة الاستئناف المذهبية من ثلاثة قضاة.
 - تبقى هاتان المحكمتان خاضعتين للأحكام القانونية النافذة بشأنها.
- إن عدد قضاة هاتين المحكمتين ومركزهما ومنطقة صلاحيتهما محدد بالجدول رقم /9/ الملحق بهذا القانون.
- وأبقى في المادة /31/ على النص الروتيني بالنسبة لمحاكم الطوائف المسيحية قائلاً:
(تبقى المحاكم الروحية للطوائف غير الإسلامية واختصاصاتها خاضعة للأحكام النافذة)

المبحث الخامس: عهد الوحدة

صدر قانون السلطة القضائية رقم /56/ تاريخ 21 شباط 1959، ونص في المادة /10/ من قانون الإصدار الممهد له على بقاء محاكم الأحوال الشخصية للطوائف كما هي وفق القوانين النافذة، وقضى بأنه يتولى النظر بقضايا الأحوال الشخصية للطائفة الدرزية قاضٍ شرعي من أبناء الطائفة يعين بقرار جمهوري بعد أخذ رأي وزير العدل في الإقليم السوري، على أن تتوافر في تعيينه الشروط الواجب توافرها في تعيين القضاة، وتخضع الأحكام التي يصدرها للطعن أمام محكمة النقض ضمن المدة والأصول المتبعة في الطعن بالأحكام الصادرة عن القضاة الشرعيين.

وألغى محكمة الاستئناف المذهبية، ويشكل من قضائها دائرة باسم (دائرة الإفتاء للمذهب الدرزي).

المبحث السادس: عهد الانفصال

وفي عهد الانفصال صدر قانون السلطة القضائية النافذ حالياً بالمرسوم التشريعي رقم /98/ تاريخ 15 تشرين الثاني 1961، وأبقى في المادة /35/ منه

نفس الأحكام المتعلقة بالطائفة الدرزية التي وردت في القانون السابق، وأطلق على ذلك القضاء تسمية "المحاكم المذهبية"، وحدد القانون في جدول المحاكم الملحق بالقانون أن عدد المحاكم المذهبية في الدولة هو محكمة واحدة مقرها مدينة السويداء، وقضى في المادة /46/ منه أن أحكامها تقبل الطعن أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض إذا خالفت قواعد الأصول والقانون، كما تبث في قابليتها للتنفيذ. ومؤخراً أحدثت محكمة مذهبية ثانية في منطقة أشرفية صحنايا بموجب المرسوم رقم /320/ تاريخ 14 تشرين الأول 2021، ومن الجدير بالذكر أن المواطنين الدروز المقيمين في غير منطقة السويداء أو أشرفية صحنايا يتقاضون أمام المحاكم الشرعية في منازعات الأحوال الشخصية، حسب قرار الغرفة الشرعية في محكمة النقض رقم /306/ تاريخ 1963/6/4.

وأبقى القانون المذكور في المادة /36/ منه المحاكم الروحية للطوائف غير الإسلامية واختصاصاتها خاضعة للأحكام النافذة قبل القرار /60/ (ل. ر) تاريخ 13 آذار 1936.

لم يكن لدى الطوائف المسيحية المختلفة أحكاماً خاصة بالإرث والوصية، وبالتالي كانت تطبق عليهم أحكام الإرث والوصية الخاصة بالمسلمين، وفي 18 حزيران 2006 صدر قانون جديد للأحوال الشخصية للطوائف الكاثوليكية برقم /31/ تضمن بين أحكامه أحكاماً تفصيلية للإرث والوصية، تختلف عن تلك السائدة وفق الشريعة الإسلامية، ثم صدر في 26 أيلول عام 2010 المرسوم التشريعي رقم /76/ الذي نقل اختصاص النظر بقضايا الإرث والوصية للطوائف المسيحية من المحاكم الشرعية للمسلمين إلى المحاكم الروحية، وبذلك فتح الطريق أمام بقية الطوائف المسيحية لوضع قواعد خاصة بها في الإرث والوصية لتطبيقها على رعاياها فتوالى

إصدار القوانين الخاصة بذلك¹⁵²، وعليه يكون لكل طائفة مسيحية محاكم روحية لرعاياها تنظر بقضايا أحوالهم الشخصية التالية:

(الخطبة، شروط الزواج وعقده، المتابعة، النفقة الزوجية، نفقة الصغير، بطلان الزواج وحله وانفكاك رباطه، في البائنة (الدوطة)، الحضانة، الإرث، الوصية)

أما باقي قضايا أحوالهم الشخصية كنفقة الأقارب والوصاية والحجر فهي من اختصاص المحاكم الشرعية، علماً أن للكنائس المارونية والكاثوليكية الملكية والأرمنية الكاثوليكية والسريانية الكاثوليكية والآشورية الكلدانية (النسطورية)، والكنيسة الكلدانية والكنيسة اللاتينية، قانوناً واحداً للأحوال الشخصية يسري على رعاياهم، ولكل كنيسة من كنائس الروم الأرثوذكس والسريان الأرثوذكس والأرمن الأرثوذكس والإنجيلية، قوانينها الخاصة في الأحوال الشخصية والإرث والوصية تطبقه على رعاياها. ومن الجدير بالذكر هنا أنه نتيجة لاعتراف العهود المتعاقبة بالحقوق التاريخية للمحاكم الروحية للطوائف المسيحية، فإن الدولة السورية بكافة سلطاتها وأجهزتها لا تتدخل مطلقاً بشؤون هذه المحاكم سواء من حيث تعيين قضاةها أو مواصفاتهم أو درجات التقاضي فيها أو الرسوم القضائية التي تفرضها، وتستوفيها لصالح كنائسها، ولا تستوفي منها خزينة الدولة شيئاً، والرقابة الوحيدة التي تمارسها الدولة على هذه المحاكم هي السلطة التي منحتها المادة /46/ من قانون السلطة القضائية للغرفة المدنية في محكمة النقض، للنظر في مخالفة الأحكام الصادرة عن المحكمة الروحية لقواعد الأصول والقانون وفي قابليتها للتنفيذ، عن طريق الطعن بالحكم من أطراف النزاع.

152 - حيث صدرت بالتتابع القوانين التالية:

قانون الإرث والوصية الخاص بالطوائف الأرثوذكسية (روم/سريان) بالمرسوم التشريعي رقم 7/ تاريخ 2011/1/11.

قانون الوصية والإرث الخاص بطائفة الأرمن الأرثوذكس رقم 4/ تاريخ 2012/1/8.

قانون الوصية والإرث لطائفة الأرمن البروتستانت الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 7 تاريخ 2012/1/11.

قانون الإرث والوصية الخاص بالطائفة الإنجيلية رقم 2/ تاريخ 2017/1/5.

الفصل الثالث

القاضي العقاري

أولاً: نشوء وظيفة القاضي العقاري:

أحدثت وظيفة القاضي العقاري في بداية أعمال التحديد والتحرير في سوريا ولبنان في 15 آذار 1926، حينما صدرت القرارات الأربعة الشهيرة التي أسست لهذه العملية الفنية¹⁵³ التي افتتحت السجل العقاري بهدف حصر كافة العقارات في الدولة ووصفها ومعرفة مالكيها، ومنح كل عقار رقماً خاصاً به وتسجيله بأوصافه واسم مالكه في السجل العقاري، هذه العملية الدقيقة والحساسة وضعتها المادة الأولى من القرار الذي وضع نظام التحديد والتحرير الذي يحمل الرقم /186/ لعام 1926 تحت إشراف قضائي كامل لقاضي صلح المنطقة، وهذا أمر منطقي كون هذه العملية تتعرض للملكيات، ومهدّ القرار المذكور في المادة الثانية منه لإحداث وظيفة القاضي العقاري بأمر إداري من رئيس الدولة، ليحل محل قاضي الصلح لتنفيذ مهام التحديد والتحرير المنصوص عليها في القرارات المذكورة، ونصّ القرار صراحة في المادة الثالثة منه أن القضاة العقاريين يوضعون تحت تصرف مدير الدوائر العقارية في الدولة، ومنحه صلاحية استخدامهم في جميع المهام التي تتعلق بسير تلك الدوائر، وأكد القرار ثانية في المادة الخامسة منه أن القضاة العقاريون يقومون بعمليات التحديد والتحرير تحت مراقبة مدير الدوائر العقارية وهم موضوعون تحت تصرف سلطته في هذه العمليات، وبذلك تكون وظيفة القاضي العقاري مؤقتة ومحدودة بتنفيذ مهام التحديد والتحرير

¹⁵³ - القرارات ذوات الأرقام 186 و187 و188 و189 ل. ر أصدرها المندوب السامي بتاريخ 15 آذار 1926.

تحت إشراف مدير الدوائر العقارية، وتنتهي بانتهاء أعمال التحديد والتحرير¹⁵⁴، ويذكر أن مديرية المصالح العقارية وبالتالي القضاء العقاري كان مرتبطاً بوزارة العدل منذ البداية، وفي 26 أيار 1943 صدر المرسوم التشريعي رقم /50/ الناظم لعمل القضاة العقاريين، والذي قضى بأصول تعيينهم ومواصفاتهم وفتاتهم وتعويضاتهم، ونصَّ صراحةً على اعتبارهم موظفين مساعدين يوضعون تحت تصرف المديرية العامة للمصالح العقارية.

وبعد ذلك صدر المرسوم التشريعي رقم /51/ لعام 1946 المتضمن ملاك وزارة العدلية (قانون السلطة القضائية)، والرسوم التشريعي رقم /81/ لعام 1947 المتضمن الملاك الخاص بالمديرية العامة للمصالح العقارية اللذان أبقياها مرتبطة بوزارة العدل، وفي زمن الوحدة صدر القرار بقانون رقم /89/ تاريخ 25 حزيران 1958 (تعيين القضاة العقاريين في الإقليم السوري)، حيث نظّم عمل القضاة العقاريين أيضاً، وقضى بأن تكون أعمالهم تحت سلطة ومراقبة المدير العام للمصالح العقارية، ولكن تعيينهم يتمّ بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح المدير العام للمصالح العقارية، ويخلفون اليمين القانونية أمام الوزير، ويجري ترفيع وتأديب القضاة العقاريين وفق أحكام قانون الموظفين الأساسي، وتعين المناطق العقارية للقاضي العقاري، بقرار من المدير العام للمصالح العقارية وهو الذي يمنحهم الإجازات وفق أحكام قانون الموظفين الأساسي. وفيما بعد انتقلت تبعية المديرية العامة للمصالح العقارية لوزارة الزراعة، ثم وزارة الإدارة المحلية لاحقاً.

154 - نظراً للمرونة التي يتسم بها عملهم يستعين المشرع بالقضاة العقاريين لتنفيذ بعض المهام القضائية التي لا يريد إسنادها للقضاء العادي، مثل قانون إعادة تكوين الوثيقة العقارية رقم 33 لعام 2017.

ثانياً: طبيعة وظيفة القاضي العقاري:

وبالرغم من أن القاضي العقاري يصدر أحكاماً قضائية، وبيتّ بمنازعات الملكية التي تنشأ أثناء أو بسبب عمليات التحديد والتحرير، ولكن الملاحظ أن التشريعات السورية النازمة لعمله لا تعتبره قاضٍ كامل خاضع لأنظمة السلطة القضائية، وإنما تنظر إليه كموظف تابع لمديرية المصالح العقارية.

وحتى بعدما صدر مؤخراً قانون القضاة العقاريين رقم /16/ تاريخ 20 تموز 2014 لم يمنحهم شيئاً من الاستقلال اللائق بقاضي. حيث نص في المادة الأولى منه أنه مرتبط إدارياً فيما يتعلق بممارستهم لعملهم بالمدير العام للمصالح العقارية.

ويعيّن القضاة العقاريون بقرارٍ من وزير العدل، بناءً على اقتراح المدير العام للمصالح العقارية من العاملين في المديرية العامة للمصالح العقارية، الحائزين على إجازة في الحقوق، ممن أمضوا مدة لا تقل عن خمس سنوات في ملاكها، وتنطبق عليهم شروط التعيين المنصوص عليها في النظام الأساسي للعاملين في الدولة الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004، ونجحوا في المسابقة التي تنظمها المديرية العامة للمصالح العقارية، ويجوز لوزير العدل نقل القضاة العقاريين من ملاك المديرية العامة للمصالح العقارية، بناءً على اقتراح من المدير العام للمصالح العقارية، أو إدارة التفتيش القضائي ولأسباب مبررة مع احتفاظهم بفتاتهم وأجورهم وقدمهم المؤهل للترقية، كما يجوز له أيضاً عزل القاضي العقاري وفق أسس نصّ عليها القانون، أما لجهة تبعية القاضي العقاري للمدير العام للمصالح العقارية فهي واسعة في الواقع حيث لا يجوز للقاضي العقاري أن يتغيب عن مقر عمله، قبل إعلام المدير العام للمصالح العقارية خطياً، ولا أن ينقطع عن عمله لسبب بدون إجازة، وفي حال إخلال القاضي العقاري أو تقصيره بواجباته الوظيفية، فإنه ينبه إلى ذلك بكتاب سري من المدير العام للمصالح العقارية،

وفي حال التكرار، يعلم وزير العدل بذلك، لإحالة إلى التفتيش القضائي، ولوزير العدل اتخاذ الإجراءات اللازمة، بمقتضى التقرير التفتيشي دون العرض على مجلس القضاء الأعلى، وتمنح إجازات القضاة العقاريين بأنواعها كافة من قبل المدير العام للمصالح العقارية، وفق أحكام نظام العاملين الأساسي في الدولة، الصادر بالقانون رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، ولكن في الجرائم التي يرتكبها القضاة العقاريون أثناء قيامهم بالوظيفة أو خارجها عدا حالة الجرم المشهود، لا تقام دعوى الحق العام إلا من قبل النائب العام، أو بإذن من لجنة تؤلف من رئيس محكمة النقض واثنين من أقدم مستشاريها، ولكن القانون الناظم لعمل القاضي العقاري نصّ أنهم يستفيدون من الحصانة المقررة للقضاء العادي.

الفصل الرابع

اللجان القضائية الخاصة

أولاً: ماهية اللجان القضائية:

نظراً لاعتبارات عملية تتعلق بالسرعة والمرونة في تنفيذ قانون ما، يلجأ المشرع لإحداث لجان قضائية خاصة مؤقتة يجعل لها ولايةً، للنظر في الخلافات الناجمة عن تطبيقه بحيث يسلب من القضاء اختصاصه وصلاحياته في النظر بهذه النزاعات، وأكثر ما يلاحظ تشكيل هذه اللجان القضائية في قوانين الاستملاك وتنظيم وعمران المدن، وقد يلجأ المشرع أحياناً لهذه اللجان القضائية للنظر في نزاعات معينة يرى ضرورة إخراجها من ولاية القضاء ومنحها لتلك اللجان، كما فعل عندما نزع ولاية النظر بالخلافات من القضاء وأناطها بلجنة ذات اختصاص قضائي للبت في الخلافات بين مالكي المناطق التنظيمية والمستملكة في مطار دمشق الدولي وبين مشتري تلك الأراضي¹⁵⁵.

ثانياً: نشوء اللجان القضائية:

استعانة المشرع بهذا النوع من اللجان قديم في الواقع، فعلى سبيل المثال أوائل أيام الانتداب الفرنسي وفي 7 تشرين الأول 1926، أصدر رئيس الجمهورية آنذاك "أحمد نامي" القرار /388/ 156 بمثابة [مرسوم تشريعي]، حيث قضى بتشكيل محكمة عليا خاصة رفيعة المستوى مؤلفة من خمسة أعضاء من رئيس محكمة التمييز الأول، ومن الرئيس الثاني، والمدعي العام لدى هذه المحكمة، وعضوين من أعضائها،

155 - المرسوم التشريعي رقم 133 تاريخ 8 أيلول 1968.

156 - منشور في جريدة العاصمة، العدد 196، تشرين الثاني 1926، صفحة 47.

ولايتها حلّ خلاف مستحکم بین آل الصیادی من حمص، وفلاحی قرية الزراعة علی ملكية هذه القرية، كان قد صدر بهذا الخلاف قرارات مختلفة من مجلس الشوری العثماني، ومجلس الشوری فی الحكومة السابقة (القضاء الإداري)، والمحكمة الشرعية فی كل من حمص وحماه، بحيث أصبح من المتعذر معرفة وجه الحق فی هذه القضية، ما أدى إلى عدم استغلال أراضي هذه القرية وإلى وقوع الفريقین المتخاصمین فی هوة البؤس والشقاء من جراء ذلك. وتسهيلاً لحل الخلاف ألغى هذا التشريع جميع القرارات القضائية السابقة، واعتبر الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة مبرمة، وأعفى الأطراف من دفع أية نفقات أو رسوم. وبقيت هذه المحكمة قائمة قرابة 20 سنة حتى ألغيت بالقانون رقم /142/ تاریخ 27 آذار 1945، الذي اعتدّ بالقرارات الصادرة عنها معتبراً إياها قطعية وناقذة، وقضى بإحالة الأوراق المحفوظة فی المحكمة إلى أحد القضاة العقاريين، وتكليفه بتعيين من له حق التصرف بالأراضي المذكورة باعتبارها أراض أميرية، واعتبر القرارات الصادرة عن هذا القاضي تخضع للطعن وفق الأصول المعتادة.

ثالثاً: بنية اللجان القضائية:

هذه اللجان وإن كانت لها ولاية قضائية كاملة وبرئاسة قاضٍ علی الأغلب، ولكنها مؤقتة، وبنية تشكيلها ليست قضائية صرفة، وإنما بنية هجينة يهيمن علیها أفراد من السلطة التنفيذية الذين تتكون منهم، مما يعدّ مخالفة دستورية لمبدأ استقلال القضاء، لأن هذه الغالبية تمنحها هيمنة واضحة فی التصويت داخل اللجنة عند البت بالنزاع، وحتى لو خالفهم القاضي بالرأي لا تكون لمخالفته قيمة، وفي هذا شذوذ دستوري واضح، ولا يبرر وجودهم فی اللجنة طبيعة القانون نفسه وخبرتهم فی نطاق تنفيذه، إذ يمكن الاستعانة بخبرتهم إن ارتأى القضاء لزوماً لها.

لا يوجد نمط قانوني واحد محدد لهذه اللجان، وإنما ينفرد القانون نفسه الذي أحدثها بتحديد النمط القانوني لها، فقد تكون قراراتها مبرمة وقد تكون قابلة للطعن أمام محكمة استئناف أو إحدى غرف النقض أو مجلس الدولة، وقد تتشكل من ثلاثة أو خمسة من الأعضاء، وقد تختص بفض منازعات أو بالتحقيق بمواضيع معينة، وقد تختص بقضايا مدنية وقضايا الملكية أو أن يكون لها اختصاص جزائي وتفرض عقوبات وقد تسمى حينها (محكمة).

رابعاً: أهم اللجان القضائية في سورية:

- لجنة "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /19/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1983، وهي برئاسة قاضٍ وعضوية ممثل عن الجهة المستمليكة وآخر عن المديرية العامة للمصالح العقارية.
- لجان "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /28/ من قانون تنظيم وعمران المدن العام رقم /23/ لعام 2015، وهي برئاسة قاضٍ وعضوية ممثل عن مديرية المصالح العقارية وممثل عن الوحدة الإدارية.
- لجان "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /23/15 من قانون تنظيم وعمران المدن الخاص رقم /10/ لعام 2018، وهي برئاسة قاضٍ وعضوية ممثل عن الجهة المخولة مسك سجل الملكية في المحافظة، وممثل عن الوحدة الإدارية.
- اللجنة القضائية المنصوص عليها في المادة /7/ من قانون تنظيم المناطق العشوائية رقم /33/ لعام 2008، وهي برئاسة قاضٍ عقاري وعضوية رئيس دائرة السجل العقاري في المحافظة، ورئيس دائرة المساحة في المحافظة، وممثل عن المحافظة، وخبير من أهالي المنطقة يسمى المحافظ.

الباب الخامس
القضاء الجزائي الاستثنائي

تمهيد

مرّ معنا أعلاه أن المحاكم الجزائية العادية هي التي يشكّلها قانون السلطة القضائية وبمنحها بالاشتراك مع قانون أصول المحاكمات الجزائية، صلاحية النظر في الجرائم ويحدد اختصاصها بصورة مستمرة دون حاجة لوجود نص خاص، لأن اختصاصها هو الأصل.

أما المحاكم الجزائية الاستثنائية فهي التي يمنح قانون إحداثها لبعض أشخاص السلطة التنفيذية دوراً أساسياً في تشكيلها، وبمنحها صلاحية النظر في بعض الجرائم المحددة، أو الجرائم والقضايا التي ترتبي السلطة التنفيذية بسلطتها التقديرية إحالتها إليها، والمحاكم الجزائية الاستثنائية تكون عادة مؤقّته، وصلاحيتها استثنائية وتعفى صراحة بقانون تشكيلها من التقيد بالقواعد والقوانين، وخاصة تلك القواعد التي تضمن المحاكمة العادلة للمتهم، وعادة ما تكون المحاكم الجزائية الاستثنائية خاضعة لهيمنة السلطة التنفيذية.

في الواقع دأب المشتغلون بالحقوق الجزائية على توفير كافة الضمانات لأن ينال المتهم بارتكاب جريمة ما، محاكمةً تتوفر فيها أقصى ما يمكن من ضمانات العدالة والنزاهة والحياد، وقاموا بسبك هذه الضمانات بنصوص إجرائية تنظم المحاكمات وأصول التقاضي وحقوق المتهم أمامها.

هذه الضمانات اتفقت عليها البشرية جمعاء وضمنتها بصكوك دولية أشهرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومنها تستقي دول العالم هذه المبادئ وتضمنها في دساتيرها وتشريعاتها المختلفة، ومن هذه التشريعات في سورية قانون أصول المحاكمات الجزائية¹⁵⁷، وقانون السلطة القضائية¹⁵⁸.

157 - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 112 تاريخ 13 آذار 1950.

158 - الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 98 تاريخ 15 تشرين الثاني 1961.

رأي فقهاء القانون بهذه المحاكم:

مما لا شك فيه أن ضمانات المحاكمة العادلة المتمثلة بحق الدفاع والاستعانة بمحامٍ، وعلنية جلسات المحاكمة، وشفوية المرافعة، والحق بالطعن بالحكم أمام محكمة أعلى، لا يمكن توفيرها إلا أمام سلطة قضائية مستقلة، متمثلة بمحاكم عادية في الدولة تخضع لمجلس القضاء الأعلى بعيداً عن أي تأثير أو تغوّل للسلطتين الآخرين في الدولة، التنفيذية والتشريعية، بينما المحاكم الجزائية الاستثنائية التي يمكن قانون تشكيلها من تحكم السلطة التنفيذية فيها ويعفيها من التقييد بالقوانين التي تكفل ضمانات المحاكمة العادلة، لا يمكنها أن توفر للمتهم أي من ضمانات المحاكمة العادلة، لذلك ناهض كبار فقهاء القانون المحاكم الجزائية الاستثنائية وانتقدوها بشدة، كالفقيه الكبير الدكتور "عبد الوهاب حومد" الذي يقول عنها:

"حينما تذكر المحاكم الجزائية الاستثنائية يشعر المرء بنوع من قشعريرة كريمة تخترق نفسه وحواسه، لأن أول ما تثيره في مخيلته هو مناظر الضحايا التي تساق إلى ساحات القتل دون أن تتاح لهم الفرص الشرعية التي قررها الدستور والقانون لكل متهم، ليدافعوا عن أنفسهم في إطارٍ عادلٍ من الضمانات المنصفة.... ويقيناً أن القضاء الاستثنائي قد أثبت أنه قضاء فاسد لا يصلح لإحقاق حق وإزهاق باطل، ومن مصلحة الأنظمة السياسية ألا تمارسه أبداً إذا كانت لا تريد أن تظلم، أو أن يحاسبها التاريخ على ما ارتكبت في حق العدالة... حفظت لنا وقائع الماضي أدلة دامغة على أن الذين يصلون إلى السلطة، يصممون على البقاء فيها. لذلك فإنهم كثيراً ما يلجؤون إلى إنشاء هذه المحاكم [الاستثنائية] للتخلص من خصوم وقعوا في قبضتهم، وفي نيتهم ألا يتركوهم أحياءً أو أحراراً مهما كانت اعتبارات العدالة" 159.

159 - دراسات معمقة في الفقه الجنائي المقارن، طبعة 1987، ص772 وما بعدها.

ويؤيده في ذلك أيضاً الدكتور "محمد الفاضل" قائلاً:
"إن إحداث المحاكم الجزائية الاستثنائية يؤول إلى حرمان الفرد من حقه في المثول أمام قاضيه الطبيعي... وهي تتبع قواعد استثنائية وأصولاً خاصة في إجراءات الملاحقة والادعاء والتحقيق والمحاكمة والحكم، ومن أهمها إلغاء طرق الطعن وغير ذلك من الأمور التي تنتقص من حقوق الدفاع وضماناته. وليس من ريب في أن هذه الإجراءات لا يتمتع فيها المتهمون بالقدر الكافي من الضمانات والحقوق التي تمنحها لهم قواعد الأصول العادية أمام محاكم القضاء العادي" ¹⁶⁰.

¹⁶⁰ - الجرائم الواقعة على أمن الدولة، ج 1، ص 60.

الفصل الأول

السياق التاريخي للقضاء الجزائي الاستثنائي في سورية

في الواقع للمحاكم الجزائية الاستثنائية تاريخٌ قديمٌ في سورية، فقد أحدثت مع بداية نشوء الدولة منذ الأيام الأولى للانتداب الفرنسي، واستعانت بها كافة العهود والأنظمة التي تعاقبت على سورية بدءاً من الانتداب الفرنسي وحتى الآن.

فقد أبصرَ هذا النوع من القضاء النورَ مبكراً من عمر الدولة السورية، حيث شكّلت أول محكمة جزائية استثنائية أيام الانتداب الفرنسي عقب اندلاع ثورة عام 1925 لمحكمة الثوار المنتفضين بوجه الانتداب، سمّيت "محكمة فوق العادة" أنشئت بالقرار /364/ تاريخ 1 أيلول 1925، الذي أصدره "صبحي بركات" رئيس الدولة آنذاك، ومن أهم خصائصها التي تميزها عن المحاكم العادية حرمان المتهم من علنية جلسات المحاكمة، حيث سمح نظامها بإجراء المحاكمة سراً وفي أي زمان ومكان، كما حُرّم المتهم أيضاً من حق الطعن بقراراتها، وحرمته من الاعتراض على الحكم الغيابي بعد شهر من نشره، ولكنها سمحت للمتهم بحق الدفاع والاستعانة بمحامٍ. ثم توالى تشكيل هذا النوع من المحاكم في كافة العهود والأنظمة التي تعاقبت على سورية، ففي عهد الاستقلال جرى تشكيل المحكمة الاستثنائية عام 1946، وفي عهد "حسني الزعيم" تم تشكيلها باسم "المجلس العدلي" في 4 حزيران 1949، وبعد زوال حكمه حافظ العهد الجديد على هذه المحكمة وقام بتوسيع صلاحياتها أكثر فأصدر الرئيس "هاشم الأتاسي" في 8 تشرين الأول 1949 المرسوم التشريعي رقم /52/ الذي زاد من صلاحيتها في النظر بالجرائم المتعلقة بأمن الدولة. ولكن بعد حوالي السنة من هذا التعديل وتماشياً مع دستور 1950 الذي حظر إحداث محاكم استثنائية ألغيت هذه

المحكمة بموجب المرسوم التشريعي رقم /42/ تاريخ 27 تشرين الثاني 1950 .
ولابد لنا أن نذكر هنا موقف المحامين عقب سقوط "حسني الزعيم" حيث طالبوا
بإلغاء هذه المحكمة عبر مذكرة قاموا بالتوقيع عليها في 28 آب 1949، فتبناها
نقيب المحامين آنذاك "أحمد فؤاد القضايني" ووجه كتاباً مرفقاً معها إلى مجلس الوزراء
قال فيه: ((لا شك أن نقابة المحامين التي تحرص أشد الحرص على سمعة البلاد وشرفها
وكرامتها واستقلال قضائها ترغب ألا يجل مكان القضاء الأجنبي السابق قضاءً آخر
يستمد سلطانه من وحي السياسة وأغراض المستبدين، كما لا تريد أن يكون في الدولة
الواحدة ميزانان للعدالة وقانونان بدلاً من قانون واحد يختلف تطبيقه باختلاف
الخصوم والغايات، لأن من المظاهر الأولى لسيادة الأمة استقلالاً تاماً وجود مرجع
قضائي بكامل درجاته للفصل بالخصومات بين الناس. وإذا كان القضاء في سورية
سيكون مزدوجاً على هذا النحو، وأن للناس مرجعين للفصل بخصوماتهم فإننا لا نهنأ
على المصير الذي ينتظره أحرار البلاد وفي طليعتهم السادة المحامين الذين وُجدوا للدفاع
عن الحقوق والحريات في جو العدالة)¹⁶¹.

وبعد إعلان الوحدة مع مصر صدر في 28 أيلول 1958 قانون حالة الطوارئ رقم
/162/، حيث أجاز لرئيس الجمهورية الأمر بتشكيل محاكم "أمن دولة" ومحاكم
"أمن دولة عليا" من مستشارين وضباط، تحكم بالجرائم المنصوص عليها في هذا
القانون، وبالجرائم التي يحيلها إليها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، وتصدر
أحكامها غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن، ولكنها تخضع للتصديق من رئيس
الجمهورية، الذي يحق له حفظ الدعوى قبل تقديمها للمحكمة ويجوز له إخلاء سبيل
الموقوفين قبل إحالتهم للمحكمة، ويحق له تخفيف العقوبة المحكوم بها أو تبديلها

161 - نشرته مجلة "المحامون" لعام 1949، العدد 9، ص53.

لعقوبة أقل منها، أو وقف تنفيذها، أو إلغاء الحكم وحفظ الدعوى، أو طلب إعادة المحاكمة أمام دائرة أخرى، ويجوز له أيضاً بعد التصديق على الحكم بالإدانة أن يلغي الحكم ويحفظ الدعوى أو أن يخفف العقوبة أو يوقف تنفيذها، ما لم تكن الجريمة تتعلق بجرم قتل، ويحق له تفويض اختصاصه لغيره. وعلى إثر هذا القانون أصدر عبد الناصر في 11 تشرين الثاني 1958 ثلاثة أوامر برقم 44/ و 45 و 46/162 شكّل بموجبها ثلاث محاكم "أمن دولة عليا" في دمشق وحلب ودير الزور، وسمّى قضاتها، وفوض النيابة العامة أن تحيل لهذه المحاكم الجرائم الواقعة على أمن الدولة والسلامة العامة وجرائم التموين والإصلاح الزراعي.

بعد الانفصال أصدرت السلطة قانوناً جديداً للطوارئ¹⁶³ وهو النافذ حالياً، وبالرغم من إلغائه لسابقه الصادر زمن الوحدة أبقى بموجب المادة 13/ منه على محاكم أمن الدولة المحدثة بموجبه، واقتصر اختصاصها على الجرائم المرتكبة قبل صدور قانون الطوارئ الجديد، كما أبقى على حالة الطوارئ المعلنة في ظل القانون السابق.

شكّلت السلطات في 16 تشرين الأول 1961 محكمة جزائية استثنائية بموجب المرسوم التشريعي رقم 31/ باسم "المجلس العدلي"، برئاسة قاض برتبة مستشار في محكمة النقض وعضوية أربعة من القضاة برتبة مستشار أو من أساتذة كلية الحقوق أو عميد في القضاء العسكري. وتتم تسمية أعضاء هذه المحكمة من قبل السلطة التنفيذية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، تختص بالنظر بجرائم التعدي على الحريات العامة والمخلّة بواجبات الوظيفة وإساءة استعمال السلطة وتبديد الأموال وجرائم القتل والإيذاء والتعذيب وانتزاع الإقرار والمعلومات والسجن غير المشروع والتهديد والإهانة والتحقيق والاعتداء على العرض التي ارتكبت في فترة الوحدة بين 1958/2/22

¹⁶² - منشورة في الجريدة الرسمية، العدد 35 مكرر أ لعام 1958، ص 1.

¹⁶³ - المرسوم التشريعي رقم 51/ تاريخ 1962/12/22، منشور بالجريدة الرسمية لعام 1962/ العدد 61، ص 11702.

و28/9/1961 من قبل من تولى السلطة آنذاك، وحق الدفاع والاستعانة بمحامٍ أمامها مكفول، وأحكامها مبرمة لا تقبل أي طريق من طرق الطعن، أما أحكام الإعدام فلا تنفذ قبل تصديق رئيس الدولة، أما الأحكام الغيابية الصادرة بحق الفارين فتكون مبرمة بعد مرور ستة أشهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، على أن تعاد المحاكمة عند القبض على المحكوم أو تسليم نفسه، ولم تعف المحكمة من التقيد بالقانون، وإنما تطبق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية. ثم صدرت أحكام دستورية أواخر عهد الانفصال في 13 أيلول 1962¹⁶⁴ أعادت العمل بدستور 1950 مع بعض التعديل، وبذلك عادت مفاعيل المادة /10/ التي تحظر إحداث محاكم جزائية استثنائية، ولكن لم يتم إلغاء هذه المحكمة مباشرة، وبقيت حتى استلام حزب البعث زمام السلطة الذي علق العمل بالدستور، وتولى سلطة التشريع عبر مجلس قيادة الثورة فأحدث محاكم استثنائية نظيرة لها، وقام في 31 تموز 1963 بإلغاء هذه المحكمة بموجب المرسوم التشريعي رقم /112/ وإحالة الدعاوى المنظورة أمامها إلى المحاكم المختصة، وشهدت الحقبة التي أعقبت الثامن من آذار 1963 نشاطاً في إحداث هذا النوع من المحاكم بمسميات مختلفة، لدرجة دعت مقرر اللجنة التي وضعت دستور 1950 الفقيه الجزائري الكبير د. "عبد الوهاب حومد" عندما استعرض موجزاً لتاريخها في سورية للقول: (إن هذه المحاكم الاستثنائية كثر في سورية وألغيت مراراً

وعُدلت أحكامها بحيث أصبح عسيراً متابعة ما بقي منها وما ألغيت)¹⁶⁵.

فقد شكّلت محكمة استثنائية في 24 نيسان 1963 باسم "محاكم الأمن القومي" بالمرسوم التشريعي /21/، وفي 18 تموز 1963 شكّلت "المجلس العربي العسكري" بموجب المرسوم

164 - منشورة في الجريدة الرسمية، العدد 45 لعام 1962، ص7849.

165 - د. "عبد الوهاب حومد"، أصول المحاكمات الجزائية، ط1987، ص424 الحاشية.

التشريعي /110/ وهو خاص بمحاكمة "جاسم علوان" وجماعته إثر محاولته الانقلابية المعروفة، ثم ألغيت هاتين المحكمتين، وقام مجلس الرئاسة في 7 كانون الثاني 1965 بإحداث واحدة أخرى باسم "محاكم عسكرية استثنائية" بموجب المرسوم التشريعي رقم /6/، ثم ألغيت بموجب المادة /5/ من المرسوم التشريعي رقم /47/ لعام 1968، الذي أحدث "محكمة أمن الدولة العليا" التي حلّت محلّها وبقيت قائمة لأكثر من أربعين عاماً حتى ألغيت في 21 نيسان 2011، بموجب المرسوم التشريعي رقم /53/ بعد حوالي الشهر من الحراك الشعبي تزامناً مع رفع حالة الطوارئ، حيث لم يعد وجودها مشروعاً بعدما انتهى وجود منصب الحاكم العرفي الذي كان له دوراً واسعاً فيها، فضلاً عن تشكيلها بناء على اقتراحه.

ثم أحدثت في 17 آب 1968 محكمة "الميدان العسكرية" على إثر هزيمة حزيران لمحكمة العناصر التي تسببت بها على ما يبدو من تحديد تاريخ سريان اختصاصها في 5 حزيران 1967، ثم أحدثت المحاكم الحربية بالمرسوم التشريعي رقم /87/ تاريخ 1 تشرين الأول 1972، ومحكمة قضايا الإرهاب بالقانون رقم /22/ تاريخ 26 تموز 2012، والمحاكم الثلاث الأخيرة ما زالت قائمة وتمارس صلاحيتها حتى تاريخه، وستحدث عنها بالتفصيل في الفصل التالي.

الفصل الثاني

المحاكم الجزائية الاستثنائية القائمة في سورية

الفرع الأول: محاكم الميدان العسكرية

أولاً: إحدائها وتطورها تاريخياً:

أحدثت "محاكم الميدان العسكرية" في 17 آب 1968 سنداً لقرار القيادة القطرية رقم 2/ تاريخ 1966/2/25، التي كانت تملك سلطة التشريع آنذاك بالمرسوم التشريعي رقم 109/166¹⁶⁶، ونصّ مرسوم إحدائها على سريان اختصاصها بأثر رجعي بتاريخ يسبق تشكيلها بأكثر من عام اعتباراً من 5 حزيران 1967، تاريخ النكسة، ما يعني أن الغاية من إحدائها ابتداءً كانت مساءلة العناصر الذين تسببوا بهذه الخسارة، بدليل تعريف (العمليات الحربية) الذي أورده المرسوم في المادة الثانية لانعقاد اختصاصها وهو: الأعمال والحركات التي يقوم بها الجيش أو بعض وحداته في الحرب أو عند وقوع اصطدام مسلح مع العدو. وفي 15 كانون الثاني 1969 جرى أول تعديل لنظامها بموجب المرسوم التشريعي رقم 12/167¹⁶⁷ فأجاز صراحة للنيابة العامة التي تتمتع أيضاً بصلاحيات قاضي التحقيق العسكري، ألا تتقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها بالتشريعات النافذة، بعدما كانت الإجازة بعدم التقيد بالقانون تشمل المحكمة فقط، ولولا هذا التعديل لكانت النيابة العامة بوصفها قاضياً للتحقيق ملزمة بالاستعانة بمحام للمتهم عند التحقيق معه بجناية. ثم

¹⁶⁶ - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1968 العدد 38، ص12542.

¹⁶⁷ - منشور في الجريدة الرسمية لعام 1969 العدد 5، ص2214.

جرى تعديل ثانٍ على نظامها بموجب المرسوم التشريعي رقم /61/ تاريخ 1 شباط 1970، أضاف إليها اختصاص النظر بالجرائم المرتكبة أمام العدو التي يحيلها إليها وزير الدفاع، فضلاً عن اختصاصها الأصلي بالجرائم المرتكبة زمن الحرب أو خلال العمليات الحربية. ومع احتدام المواجهة مع "الإخوان المسلمين" مطلع ثمانينات القرن المنصرم، جرى التعديل الثالث لنظامها في 1 تموز 1980 بموجب المرسوم التشريعي رقم /32/، حيث تم توسيع اختصاصها ليشمل الجرائم المرتكبة (عند وقوع اضطرابات داخلية)، وهذا التعديل منحها الولاية لمحاكمة أفراد الإخوان المسلمين أثناء أحداث الثمانينات، ومحاكمة الأشخاص بعدما أصبح الحراك الذي بدأ في آذار 2011 مسلحاً.

ثانياً: تشكيلها:

تؤلف هذه المحكمة بقرار من السلطة التنفيذية ممثلة بوزير الدفاع من ثلاثة ضباط لا تقل رتبة الرئيس عن رائد ولا تقل رتبة كل من العضوين عن نقيب، ولا يجوز محاكمة أحد الضباط أمام محكمة يكون رئيسها أدنى منه رتبة. ويلاحظ أنه عدا وظيفة النيابة العامة فيها، لم يشترط قانون تشكيلها حيازة أعضاء المحكمة إجازة في الحقوق أو أن يكونوا من القضاة.

ثالثاً: اختصاصها:

تختص هذه المحكمة بالنظر بكافة الجرائم التي تدخل أصلاً باختصاص القضاء العسكري، والمرتكبة زمن الحرب، أو خلال العمليات الحربية، والاضطرابات الداخلية التي يقرر وزير الدفاع بسلطته التقديرية إحالتها إليها دون معقب، وبالتالي لهذه المحكمة ولاية النظر بطيف واسع من الجرائم يصعب حصره، كما يتعدر معرفة المعايير التي يعتمدها وزير الدفاع للإحالة إلى هذه المحكمة، وتحدد المادة /47/ من قانون العقوبات

وأصول المحاكمات العسكرية اختصاص المحاكم العسكرية¹⁶⁸، وبالتالي تكون المحاكم الميدانية مختصة ولها ولاية النظر بالجرائم المنضوية ضمن أحكام المادة /47/ المذكورة، شريطة إحالتها إليها من وزير الدفاع بسلطته التقديرية.

علماً أن للمحكمة الميدانية كما للمحاكم العسكرية ولاية محاكمة العسكريين والمدنيين سواء أكانوا فاعلي الجريمة أو شركاء أو متدخلين في الجريمة عملاً بأحكام المادة /50/ من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية. ووفقاً لأحكام المادة /47/ المذكورة أعلاه فإن هذه المحكمة تنظر بالجرائم المنصوص عليها في المواد /98/ إلى /167/ من قانون العقوبات العسكرية، كما تنظر بالجرائم الواقعة على أمن الدولة المنصوص عليها في قانون العقوبات العام، إذا كان للقضاء العسكري ولاية النظر بها،

168 - تنص المادة 47 من قانون العقوبات العسكري على:

((تختص المحاكم العسكرية في:

1. الجرائم العسكرية المنصوص عليها في الباب الأول من الكتاب الثاني من هذا القانون.
2. الجرائم المرتكبة في المعسكرات والمؤسسات العسكرية والأماكن والأشياء التي يشغلها العسكريون لصالح الجيش والقوى المسلحة.
3. الجرائم التي ترتكب ضد مصالح الجيش مباشرة.
4. الجرائم التي منحت المحاكم العسكرية حق البت فيها بموجب الأنظمة والقوانين الخاصة.
5. الجرائم المرتكبة من قبل رجال جيوش حليفة تقيم في الأراضي السورية وجميع الجرائم الماسة بمصالح هذه الجيوش إلا إذا كان بين حكومتها وبين الحكومة السورية اتفاقات خاصة تخالف هذه الأحكام ويمكن منح هذه المحاكم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الدفاع الوطني والعدلية حق النظر في جميع أو بعض الجرائم المخلة بأمن الدولة الداخلي.
6. الجرائم المنصوص عنها والمعاقب عليها بأحكام المادة 123 من هذا القانون والمرتكبة بواسطة المطبوعات على اختلاف أنواعها، على أن تطبيق الأحكام المنصوص عنها في قانون المطبوعات، عدا الاستئناف فتكون قرارات المحكمة العسكرية خاضعة للتمييز فقط وفقاً لأحكام أصول المحاكمات العسكرية.
7.
 - أ- الجرائم المرتكبة من ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بسبب تأدية المهام الموكلة إليهم.
 - ب- تصدر أوامر الملاحقة بحق ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي، وعناصر الضابطة الجمركية، بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة، وفق أحكام المادة 53 من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية وتعديلاته.
 8. الجرائم المنصوص عنها في:
 - أ- قانون الأسلحة والذخائر الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 2001/9/24 وتعديلاته.
 - ب- قانون المتفجرات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 53 تاريخ 1977/8/10))

كأن يكون أحد أطرافها عسكرياً، سواء أكان فاعلاً، أو شريكاً، أو متدخلًا، أو مخفياً.

رابعاً: أصول المحاكمة أمامها:

هذه المحكمة معفاة من التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، كحق الدفاع والاستعانة بمحام، أو علنية المحاكمة، ولا تقبل الأحكام التي تصدرها أي طريق من طرق الطعن، ولا تنفذ أحكامها إلا بعد تصديق وزير الدفاع عليها، عدا حكم الإعدام الذي يحتاج تصديق رئيس الجمهورية، ويجوز لهما كل حسب اختصاصه تخفيف العقوبة، أو استبدالها بأخرى، أو إلغائها مع حفظ الدعوى أو الأمر بإعادة المحاكمة، وهما يتمتعان بهذه الصلاحية حتى بعد التصديق على الحكم¹⁶⁹.

خامساً: صلة السلطة التنفيذية بالمحكمة:

واضح من قانون تشكيلها أن للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ووزير الدفاع سلطة واسعة عليها وذلك على النحو التالي:

يشكلها وزير الدفاع بقرار منه ومن ثلاثة ضباط ليس شرطاً أن يكونوا من حملة الإجازة بالحقوق أو من القضاة، علماً أن وظيفة النيابة العامة فيها يجب أن يشغلها قاض.

تمارس المحكمة ولايتها على الجرائم التي يجليها إليها وزير الدفاع، خلافاً للأصل أن ولاية المحكمة يحددها القانون.

أعطى قانون تشكيلها في المادة الثامنة منه للسلطة التنفيذية رقابة مباشرة على أحكامها وذلك كما يلي:

¹⁶⁹ - المواد 1-2-3-5-6-7-8، من المرسوم التشريعي 109 لعام 1968.

- لا تنفذ أحكامها قبل تصديق وزير الدفاع عليها، وفي حالة الإعدام يجب تصديق رئيس الجمهورية.
- يحق لوزير الدفاع أو رئيس الدولة في حالة الإعدام أن يخفف العقوبة أو يستبدل بها عقوبة أخرى، أو يلغيها كلها ويحفظ الدعوى وتترتب في هذه الحالة آثار العفو العام.
- يحق لوزير الدفاع في حالة الإدانة أو البراءة، ولرئيس الدولة في حالة الإعدام أن يأمر بإعادة المحاكمة أمام محكمة ميدان عسكرية أخرى.
- يحق لوزير الدفاع أن يوقف تنفيذ العقوبة المقضي بها عدا عقوبة الإعدام.
- يحق لوزير الدفاع أو رئيس الدولة في عقوبة الإعدام وبعد تصديقه بالحكم، أن يخفف العقوبة أو يستبدل بها عقوبة أخرى، أو يوقف تنفيذ العقوبة المقضي بها، أو يلغيها كلها ويحفظ الدعوى وتترتب في هذه الحالة آثار العفو العام.

سادساً: الطعن بأحكامها:

تنص المادة السادسة من قانون تشكيلها أنه لا تقبل الأحكام التي تصدرها أي طريق من طرق الطعن، وقد لحظ الدستور هذا الحق في المادة 51/3 منه وكذلك المادة 14/5 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية اللتان كفلتا للمتهم سلوك سبل الطعن بالأحكام القضائية، ولكن قانون تشكيل هذه المحكمة تجاهل هذا الحق الجوهرى للأسف.

الفرع الثاني: المحاكم الحربية

بتاريخ 1 تشرين الأول 1972 صدر المرسوم التشريعي رقم 87/ الذي منح

الحق بتشكيل "محاكمة حربية" لكل من:

- نائب قائد الجيش (وزير الدفاع).
 - قادة القوى (البرية، الجوية، البحرية).
 - قادة الفرق العسكرية.
 - قادة الألوية.
 - قادة التشكيلات التي في مستواها، والتي تحدد بقرار من قيادة الجيش.
 - وكذلك لقادة الأفواج والكتائب المحاصرة التي فقدت اتصالها مع قيادتها.
- تختص هذه المحكمة بالنظر في الجرائم المرتكبة من قبل عسكري الوحدات المشتبكة مع العدو، أو التي توشك أن تشتبك معه (عناصر القطعة العسكرية نفسها) وهذه الجرائم هي:

- الفرار.
- رفض الأوامر.
- مخالفة التعليمات العسكرية.
- العصيان.
- أعمال الشدة ضد الأعلى رتبة.
- السلب والتدمير والإتلاف.
- التشويه بقصد التخلص من الخدمة.
- الخيانة.
- التجسس.

- التسليم للعدو والتجنيد لصالحه.
- وكافة الجرائم التي تتضمن تخاذلاً من قبل العسكريين، أو تقصيراً في القيام بواجباتهم تجاه العدو.

تتألف المحكمة من ثلاث ضباط يكون أحدهم رئيساً (ليس شرطاً أن يكونوا حقوقيين بطبيعة الحال والظرف)، ولا تشتمل المحكمة على نيابة عامة أو قضاء تحقيق. ويحال العسكريون إليها بأمر من قائد القطعة العسكرية الذي أمر بتشكيلها. لا تنقيد هذه المحكمة بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري، ولها أن تفرض العقوبة التي تناسب مع خطورة الجرم بما في ذلك عقوبة الإعدام. ولا تنقيد المحكمة أيضاً بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، وتصدر أحكامها مبرمة وتنفذ بعد تصديقها من قائد القطعة العسكرية الذي أمر بتشكيلها، ويحق له تخفيض العقوبة أو إلغائها قبل التصديق، كما يحق للقائد العام للجيش والقوات المسلحة أن يخفض العقوبة أو يستبدلها بعقوبة أخف أو يلغيها مع حفظ الدعوى. وبعد دخول الجيش السوري للأراضي اللبنانية في منتصف سبعينيات القرن الماضي جرى تعديل نظام هذه المحكمة في 28 نيسان 1977، بموجب المرسوم التشريعي رقم 9/ وسَّع اختصاصها المكاني ليشمل الجرائم المرتكبة في أي أرض تقيم عليها القوات المسلحة خارج البلاد وليس القطعة العسكرية نفسها فقط، ووسَّع اختصاصها النوعي أيضاً ليشمل كافة الأشخاص من مدنيين وعسكريين سوريين وغير سوريين، وكافة الجرائم التي يختص بها القضاء العسكري إذا كانت الجريمة تنال من سلامة هذه القوات أو من مصالحها.

الفرع الثالث: محكمة قضايا الإرهاب

مع احتدام الحرب السورية منتصف العام 2012، قام المشرِّع في 2 تموز 2012 بإصدار قانون لمكافحة الإرهاب برقم 19/، عرَّف بموجبه العمل الإرهابي والمنظمة الإرهابية وتمويل الإرهاب، واعتبرهم جرائم، وأقرَّ عقوبات لارتكابها. وفي السادس والعشرين

من نفس الشهر أصدر المشرّع أيضاً القانون رقم /22/ القاضي بتشكيل محكمة جزائية استثنائية تدعى "محكمة قضايا الإرهاب"، مقرّها مدينة دمشق ويجوز عند الضرورة إحداث أكثر من غرفة بقرارٍ من مجلس القضاء الأعلى، وهي مؤلفة من ثلاثة مستشارين أحدهم عسكري، تتم تسميتهم إضافةً لقضاة التحقيق والنيابة العامة فيها من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم بناءً على اقتراح مجلس القضاء الأعلى، وتختص بالنظر في جرائم الإرهاب المنصوص عليها بقانون مكافحة الإرهاب المذكور آنفاً، وبأية جريمة تحيلها إليها النيابة العامة بالمحكمة، ويشمل اختصاصها المدنيين والعسكريين، وتخضع الأحكام الصادرة عنها للطعن بطريق النقض أمام دائرة خاصة بمحكمة النقض، حيث يتم تشكيلها بموجب مرسوم صادرٍ عن رئيس الجمهورية، ولا تخضع الأحكام الغيابية الصادرة عن المحكمة لإعادة المحاكمة في حال إلقاء القبض على المحكوم عليه، إلا إذا كان قد سلّم نفسه طواعية، ولا تتقيد المحكمة بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة (قانون أصول المحاكمات الجزائية)، وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والمحاكمة، ولكن حق الدفاع وتوكيل محامٍ أمامها مضافاً¹⁷⁰

170 - المواد من 1 إلى 7، من القانون 22 لعام 2012.

الفصل الثالث

سلبيات القضاء الجزائي الاستثنائي

إهمال تصنيف "الجرائم السياسية" والسياسة العقابية التي انتهجها المشرع كغيره من القوانين المرموقة يميّز قانون العقوبات السوري في سياسته العقابية بين الجرائم العادية والجرائم السياسية، فيعاقب الأخيرة بعقوبات أخف، ولا يطبق عليها عقوبة الإعدام، إذ تنصُّ المادة /197/ أنه إذا تحقق القاضي أنّ للجريمة طابعاً سياسياً قضى بالاعتقال المؤبد بدلاً من الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة، وبالاعتقال المؤقت، أو الإبعاد، أو الإقامة الجبرية الجنائية، أو التجريد المدني بدلاً من الأشغال الشاقة المؤقتة، وبالحبس البسيط أو الإقامة الجبرية الجنحية بدلاً من الحبس مع التشغيل. على ألا تطبق على الجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي. وحسب المادة /195/ الجرائم السياسية هي الجرائم المقصودة التي أقدم عليها الفاعل بدافع سياسي، والجرائم الواقعة على الحقوق السياسية العامة والفردية ما لم يكن الفاعل قد انقاد لدافع أناني ديني. ويفسر الدكتور "عبد الوهاب حومد" السبب الذي يدفع المشرع للتعامل من الناحية العقابية برحمة أكثر مع الجرائم السياسية قائلاً: "لا شك أنّ الحقد الذي تثيره الجريمة الطبيعية في نفوس الناس أمرٌ لا مرأى فيه... غير أنّ الأمر يختلف في الجريمة السياسية التي يعاقب عليها القانون، فليست كلها بغیضة إلى الناس وكریهة إلى نفوسهم، لأنّ الذين يسعون إلى سُدّة الحكم يعتبرون أنفسهم في حالة حرب سافرة مع المتربعين على أرائكهم، وإنّ جانباً يسيراً أو كبيراً من المجتمع يؤازر الثائرين والمتآمرين ويدين بمبدئهم، وهذا يحول دون اندلاع الحقد الذي يرافق ارتكاب الجرائم العادية.

إن وضاعة الجرم العادي ونذالته قد لا تُصادفان في المجرم السياسي، ولذلك فإن العدالة القانونية معرضة إلى الانحراف عن العدالة الطبيعية في نطاق الإجرام السياسي، أكثر منها في أي نطاق آخر¹⁷¹.

في الواقع هناك إجماع لدى فقهاء القانون الجنائي أنه لا يمكن للحقوق الجنائية في العصر الحديث، أن تكافح ظاهرة الجريمة دون الاستعانة بعلوم أخرى مرتبطة بها تساعد على هذه المهمة مثل علم الإجرام، وعلم العقاب.

علم الإجرام: يبحث عن الأسباب التي دفعت المجرم لارتكاب الجريمة، ويعرفه شراح القانون بأنه العلم الذي يدرس ظاهرة الجريمة للبحث عن أسبابها وتحديد طرق علاجها، أو أنه العلم الذي يبحث في تفسير السلوك العدواني الضار بالمجتمع، وفي مقاومته عن طريق إرجاعه إلى عوامله الحقيقية.

علم العقاب: هو العلم الذي يبحث في الوسائل العلمية التي من شأنها أن تجعل العقوبات أكثر قدرةً على إحداث أفضل النتائج العلاجية لمرتكب الجريمة¹⁷².

وحيث أنّ الغالبية العظمى من الجرائم التي تنظر بها المحاكم الاستثنائية ذات طابع سياسي، ما يجرم المتهمين أمامها من الحصول على الميزات القانونية التي أفردتها القانون لعقاب هذا النوع من الجرائم، وخاصّةً لجهة عدم تطبيق عقوبة الإعدام عليهم، ما يوجه ضربة قاصمة للسياسة العقابية ومكافحة الجريمة التي انتهجها المشرّع في قانون العقوبات.

171 - حومد، الإجرام السياسي، طبعة 1963، مطبعة دار المعارف-بيروت، ص54-55.

172 - حومد، الفصل في شرح قانون العقوبات، طبعة 1990، ص45.

تعيين القضاة وإنهاء خدمتهم من قبل السلطة التنفيذية.

قيام السلطة التنفيذية بتعيين قضاة المحاكم الجزائية الاستثنائية كما هو الحال بالنسبة لتعيين قضاة المحكمة الميدانية من قبل وزير الدفاع، وقضاة محكمة الإرهاب من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم بناءً على اقتراح مجلس القضاء الأعلى، وقضاة المحاكم الحربية من قبل قائد القطعة العسكرية نفسها، يعتبر استثناءً من الأصل بأن يجري تعيين القضاة في المحاكم من قبل مجلس القضاء الأعلى، ما يعني طغياناً من السلطة التنفيذية على القضاء كونها ستنتقي قضاة موثوق بولائهم لها، وسيضع القاضي تحت سيف التهديد بنقله من المحكمة بأي وقت وفقاً لاعتبارات السلطة التي عينته، ما يطرح ظلالاً من الشك بحياد القاضي لاحتمال عمله على إرضاء من عينته.

تمتُّع السلطة التنفيذية بصلاحيات تحديد اختصاص المحكمة:

من المعلوم أن القانون أخذ بالتصنيف الشائع للجرائم /جنايات، جنح، مخالفات/، وهو الذي يحدد المرجع القضائي المختص بالنظر في كل جريمة، ولا يترك لأي كان انتقاء المحكمة التي تحاكم هذه الجريمة أو تلك على هواه، ويعالج القانون الحالة التي تعرض فيها على المحكمة جريمة لا تختص بالنظر فيها. وخروجاً على هذا الأصل المعروف نلاحظ في المحاكم الجزائية الاستثنائية أنّ للسلطة التنفيذية الكلمة الفاصلة في تحديد الجرائم التي تحال للمحكمة الاستثنائية، أو تترك لمرجعها المختص. وبالتالي فإن النصّ بأنّ المحكمة الميدانية تتولى النظر في الجرائم الداخلة التي يقرر وزير الدفاع إحالتها إليها، وأن محكمة الإرهاب تختص بالنظر في الجرائم التي تحال إليها من قبل النيابة العامة الخاصة بالمحكمة، إضافة لاختصاصها بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الإرهاب، والمحكمة الحربية تنظر بالجرائم التي يجيلها إليها قائد القطعة العسكرية الذي قام بتشكيلها، ومُنح أشخاص السلطة التنفيذية سلطة في

تحديد الاختصاص القضائي وتكييف الجرائم، وهي صلاحيات قضائية بحتة، ما يعتبر انتهاكاً لمبدأ استقلال القضاء المقرر بمتن الدستور، وتغوّلاً على السلطة القضائية من السلطة التشريعية التي منحت نظيرتها التنفيذية تلك الصلاحيات، ولا يغطّي هذا الانتهاك والتغوّّل بالنسبة لمحكمة الإرهاب أنّ النيابة العامة هي التي تحيل الجريمة، بحسبان أنّ النيابة العامة غير مستقلة بسبب تبعيتها للسلطة التنفيذية ممثلةً بوزير العدل، وهي ملزمة بأوامره إذا طلب منها إحالة إحدى الجرائم لهذه المحكمة، فتلتزم المحكمة بنظرها لأن القانون منح النيابة سلطة الإحالة إليها، وبالتالي تحديد اختصاصها، ومن المعلوم أنّه في الأصل، وخلافاً لهذه القاعدة، لا يُلزم قضاء الحكم بالنظر بالجرائم التي تحيلها النيابة العامة إليه ويملك صلاحية إعلان عدم اختصاصه بالنظر بها.

تدخل السلطة التنفيذية المباشر بإجراءات المحاكمة والتمتع بصلاحيات إلغاء المحاكمة أو الحكم أو تخفيف العقوبة.

من أبرز الانتهاكات للسلطة القضائية المقررة في قانون تشكيل المحكمة الميدانية، تحويل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ووزير الدفاع سلطة تصديق أحكام المحكمة، أو تخفيف العقوبة، أو استبدالها بعقوبة أخرى، أو إلغائها كلها مع حفظ الدعوى. ويكون لحفظ الدعوى مفعول العفو العام، ويحق لهم الأمر بإعادة المحاكمة أمام محكمة ميدان عسكرية أخرى. ويتمتع بهذه الصلاحية رئيس الجمهورية بالنسبة لأحكام الإعدام، أما باقي الأحكام فيتمتع بها وزير الدفاع.

كما يحق لوزير الدفاع في غير حكم الإعدام، أن يوقف تنفيذ العقوبة المقضي بها، حيث تطبق قواعد وقف الحكم النافذ المنصوص عليها في المادة /172/ وما بعدها من قانون العقوبات العام. كما يحق لرئيس الدولة بالنسبة لحكم الإعدام ولوزير الدفاع

بالنسبة لباقي الأحكام بعد التصديق على الأحكام، بالإدانة أن يُوقف تنفيذ العقوبة، أو تخفيفها، أو استبدالها بعقوبة أخرى، أو إلغائها كلها مع حفظ الدعوى، أو الأمر بإعادة المحاكمة أمام محكمة ميدان عسكرية أخرى، وكذلك الأمر بالنسبة لصلاحيات قائد القطعة العسكرية الذي أمر بتشكيل المحكمة الحربية، جميعها صلاحيات تعتبر طغياناً على القضاء وتتعامل معه كأنه دائرة حكومية ملحققة بالسلطة التنفيذية لا كسلطة مستقلة، ناهيك عن تفويض لمبادئ فلسفة العقوبة ومكافحة الجريمة، وبالرغم من أن القانون العام يعطي الحق لرئيس الجمهورية بمنح العفو الخاص وفق تقديره ولكن ذلك منوط بانتهاء القضية من لدن القضاء وصرورة الحكم مبرماً، أما تخفيف العقوبة أو استبدالها بعقوبة أخرى، أو الأمر بإعادة المحاكمة وتحويل هذه الصلاحية أيضاً لوزير الدفاع مما يؤدي إلى هدم الأسس التي تقوم عليها السلطة القضائية المستقلة.

إعفاءها من التقيد بالقانون والأصول التي تكفل ضمانات المحاكمات العادلة: إنَّ العبارة التقليدية التي ترد عادة في تشريعات تشكيل مثل هذه المحاكم بأنها معفاة من التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، يمنحها الحق بالتحلل من الأصول والقواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية، الذي يحوي في ثناياه الضمانات والمعايير التي تمنح المدعى عليه الحق بمحاكمة عادلة، ومن هذه الضمانات:

حجب حق الدفاع والاستعانة بمحام عن المتهم:

يعدُّ حق المتهم في الدفاع عن نفسه بواسطة محام أمام المحكمة من الحقوق الأصلية التي لا يمكن للمحاكمة أن تستقيم دون توفيره له في الجنايات، بسبب خطورتها على حياة وحرية المتهم، وأكدت المواثيق الدولية ضرورة توفيره للمتهم كما في المادة 11/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14/ من العهد الدولي

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كما ضَمِنَ هذا الحق دستور 1973 في المادة 28/ ودستور 2012 في المادة 51/، وترسَّخ هذا الحق في مواطنٍ مختلفة من قانون أصول المحاكمات الجزائية، لدرجة أن المادة 274/ منه نصت على بطلان المحاكمة أمام محكمة الجنايات إذا جرت بدون محام عن المتهم، وفي حال لم يختَر المتهم محاماً للدفاع عنه تلزم المحكمة بتعيين محام. كما ضمنه أيضاً قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية في المادة 70/ منه. وتشددت محكمة النقض السورية بضمان هذا الحق وأن يكون حقيقياً وليس شكلياً قائلة: "لما كانت الأصول الجزائية أوجبت حضور محام يدافع عن المتهم في الجرائم الجنائية أمام محكمة الجنايات حتى يكفل دفاعاً حقيقياً لا مجرد دفاع شكلي، تقديراً بأن الاتهام بجناية، ولا سيما الجناية المعاقب عليها بالإعدام أمر له خطره، وهذا الإجراء من الحقوق الأصيلة الداخلة في هذا الدفاع...".¹⁷³، ويقول الدكتور "عبد الوهاب حومد" أن كل مجتمع لا يمكن أي متهم من حق الدفاع عن نفسه، تمكيناً لا يجد منه إلا نص القانون، هو مجتمع غير جدير بالاحترام¹⁷⁴. ومن الملاحظ أن قانون تشكيل محكمة الإرهاب لحظ هذا الحق وأوجب على المحكمة توفيره للمتهم، وأعفاها من التقييد بباقي الضمانات، بينما قانون تشكيل المحكمة الميدانية والمحاكم الحربية تجاهل هذا الحق مما أدى لمثول المتهمين أمامها ومحاكمتهم وتنفيذ الأحكام بهم بدون وجود أي محام يدافع عنهم، وفي ذلك خرق لأحد أهم حقوق المتهم التي أقرتها البشرية جمعاء.

عدم التقييد بعلمية المحاكمة والجلسات:

أحد أهم ضمانات المحاكمة العادلة أن تجري بصورة علنية يحضرها من يشاء من الناس، وهذا المبدأ فرضه المشرع لغايتين كما يرى الدكتور "عبد الوهاب حومد":

¹⁷³ - نقض، الغرفة الجنائية، القرار 1436 تا 1980/12/8، المجموعة الجزائرية، القاعدة 2659.

¹⁷⁴ - حومد، الإحرام السياسي، طبعة 1963، مطبعة دار المعارف-بيروت، ص 45.

الأولى: إعطاء ضمانات واسعة للمدعى عليه، لأن المحاكمة تجري تحت إشراف الرأي العام. والثانية: لأنها تحمي القاضي من الشكوك والريب التي قد تحوم حوله فيما إذا أجريت المحاكمة سراً بدون سبب قانوني¹⁷⁵.

وشرط علنية المحاكمة نصَّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 10/ منه، وورد أيضاً في المادة 14/ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وهو مقرر صراحة في المادة 3/278/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وفي المادة 65/ من قانون أصول المحاكمات العسكرية. ونظراً لأهمية هذه الضمانة أكد دستور 1950 في المادة التاسعة منه وجوب أن تجري المحاكمة علناً، بينما تجاهلها دستورا 1973 و2012، وبالتالي فإن عدم التقيد بهذه الضمانة يعدُّ خرقاً جسيماً أيضاً لأحد أهم ضمانات المحاكمة العادلة.

إجراء المحاكمة خارج مقر المحكمة:

من المبادئ الأولية للقضاء: "في محله يؤتى الحكم، فليس للمحكمة أن تتصدى للقضاء بغير المحل المعد للحكم"¹⁷⁶ وبالرغم من أن هذه القاعدة غير مكتوبة في التشريعات الناظمة لأصول التقاضي، ولكنها من المبادئ الأساسية للمحاكمة، أن يؤتى بالمتهم لقاعة المحكمة حيث يحضر الناس ويشهدوا محاكمته ولا يجوز أن تُعقد محاكمة في غير قاعة المحكمة وبالتالي فهي امتداد لشرط العلنية الذي يجب أن تتقيد به المحكمة، ومن تبعات إعفاء المحكمة من التقيد بالأصول أن تذهب المحكمة للسجن وتعدّد جلساتها فيه بعيداً عن أعين الناس خلافاً للأصل! وهو ما نلاحظه في المحاكم الاستثنائية، وفي ذلك خرق لهذه الضمانات أيضاً.

175 - حومد، أصول المحاكمات الجزائية، ط 1987 - ص816.

176 - "فارس الخوري"، أصول المحاكمات الحقوقية، ط 1936، ص10.

إجراء المحاكمة من درجة تقاضي واحدة وحجب حق الطعن بالحكم الصادر:
حق الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم أمام محكمة النقض التي تسهر على
حسن تطبيق القانون وتحقق من تقيّد المحكمة بكافة القواعد والإجراءات التي تكفل
محاكمة عادلة للمتهم حق أصيل مسلم به، وقد ألحَّ "جان جاك روسو" كثيراً على
وجود محكمة النقض لكي تحمي القانون، وتسهر على حسن تطبيقه باعتباره يجسد
العقد الاجتماعي بين المجتمع والفرد. فالقاضي الذي يصدر حكماً مبرماً لا يشرف
عليه أحد، قد يقع في أخطاء تجعل أحكامه ظالمة أو مخوفة بشكوك عدم الحياد
والنزاهة¹⁷⁷. لذلك كفل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الفقرة 5/ من
المادة 14/ منه هذا الحق قائلاً: "لكل شخص أدين بجريمة حق اللجوء، وفقاً للقانون،
إلى محكمة أعلى كيما تعيد النظر في قرار إدانته وفي العقاب الذي حكم به عليه"
ولحظ هذا الحق دستور 1973 في المادة 28/، ودستور 2012 في المادة 51/،
وأخذ به قانون أصول المحاكمات الجزائية والعسكرية. وقد لحظ قانون تشكيل محكمة
الإرهاب هذا الحق وكفله للمتهم وإن كان قد أعطى السلطة التنفيذية صلاحية تعيين
قضاة الغرفة التي تنظر بأحكامها كما رأينا أعلاه، ولكن قانون تشكيل المحكمة الميدانية
والمحكمة الحربية تجاهله تماماً، وقام بتحسين الأحكام التي تصدرها من الطعن بها،
وفي ذلك انتهاك لمبدأ أصيل من مبادئ التقاضي التي تكفل حق المتهم بمحاكمة
منصفة.

إهدار مؤسسة الحكم الغيابي:

يمتاز الحكم الغيابي في الجنايات بأنه يظل دوماً مؤقتاً ولا يصبح مبرماً إلا بعد
سقوطه بالتقادم، فإذا ما استسلم المحكوم عليه خلال مدة التقادم أو أُلقي القبض

177 - حومد، أصول المحاكمات الجزائية، ط 1987، ص 1049.

عليه فإن الحكم الغيابي الجنائي يسقط تلقائياً وتعاد المحاكمة من جديد¹⁷⁸. وبالتالي فإن الأصل في الحكم الغيابي الصادر بحق المتهم بدون أن يتاح له حق الدفاع عن نفسه لا يعدُّ حكماً قضائياً يتمتع بالحجية القانونية، وإنما هو إجراء من إجراءات المحاكمة يسقط فور القبض على المتهم أو تسليم نفسه، حتى بدون طلب من المتهم، لتعاد محاكمته من جديد، وهذا الحق مكرّس بقانوني أصول المحاكمات الجزائية والعسكرية. وخلافاً لهذا الحق الأصيل للمتهم اقتصر قانون تشكيل محكمة الإرهاب على منحه للمتهم عند صدور حكم غيابي بحقه في حالة قيامه بتسليم نفسه طواعية فقط دون حالة القبض عليه، وفي ذلك إهدار لحق أصيل من حقوق المتهم أيضاً.

¹⁷⁸ - حومد، المرجع السابق، ص933.

الباب السادس

سُبل إصلاح واستقلال القضاء

مقدمة

تُعتبر "السلطة" في إحدى محدداتها بأنها الاستخدام الشرعي للقوة بطريقة قانونية، وهو ما يدعى بسلطة القهر التي تملكها الدولة، والمقصود بالسلطة هنا من الوجهة الدستورية هي السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن من أهم موجبات الرقابة على هذه السلطة وهي تستخدم قوتها بالشكل القانوني، وجود سلطة أخرى مستقلة عنها تكبح جماحها وتعوّض حالات الإفراط أو إساءة استعمال القوة، هذه السلطة تدعى السلطة القضائية وهي التي تقوم إضافةً لكبحها إساءة استعمال القوة بالوظيفة الرئيسية المناطة بها وهي فضّ النزاعات بين الناس، وعقاب مرتكبي الجرائم، وبالتالي فإن وجود قضاء مستقل ومحيد يعتبر أحد أهم ركائز دولة القانون في الوقاية من سلطة القوة (القهر) التي تملكها الدولة. فحماية حقوق الإنسان في بلد ما تعتمد في جزء كبير منها على وجود سلطة قضائية قوية وعادلة ومستقلة، قادرة على مساءلة كل من ينتهك هذه الحقوق مهما علا مركزه الوظيفي. لذلك يعدّ الحق في المحاكمة العادلة والمنصفة أحد أهم الحقوق التي تضمّنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة /10/ منه التي نصّت على أنّ: "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". وأكّد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة /14/ على هذا المبدأ وأضاف إليه أن تكون المحكمة منشأة بقانون. كما يعتبر استقلال القضاء عنصراً حاسماً في تنمية اقتصاد قوي وسليم. ففي الاقتصادات والمجتمعات التي تزداد تعقيداً يمكن للقضاء المستقل أن يساعد في ضمان سيادة القانون الضرورية لتفادي عدم الفعالية في الأداء والظلم والقرار الإداري التعسفي. ولهذا السبب، أبدت مؤسسات التنمية الدولية مثل (البنك الدولي) اهتماماً كبيراً بتنمية القضاء.

ومن ناحية ثانية، فإن استقلال القضاء يؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي وانتشار العدالة في المجتمع. حتى أن الفيلسوف الفرنسي الكبير "جان جاك روسو" اعتبر أن القانون يجسد (العقد الاجتماعي) بين المجتمع والفرد، وألح كثيراً على وجود محكمة للنقض لكي تحمي القانون وتسهر على حسن تطبيقه¹⁷⁹، وعليه فإن سلطة قضائية قوية ومستقلة تمارس دورها بشكل طبيعي وحرّ ومحايد، هي الضمان الأمثل لحقوق الناس ولحرياتهم، وهي الحارس على حسن تطبيق القانون كأحد وجوه هذا العقد، لذلك اتجهت أغلب الدول في دساتيرها إلى تعزيز استقلال القضاء وحماية حق التقاضي للمواطنين أمام قاضيهم الطبيعي وكفالة حق الدفاع.

179 - الدكتور "عبد الوهاب حومد"، أصول المحاكمات الجزائية، ط 1987 - ص 1049.

الفصل الأول

مشكلات السلطة القضائية في سورية

القضاء العادي (الرئيسي):

قضاء الحكم:

من المعلوم أن السلطة القضائية في سورية بأجنتها المختلفة، تفتقد للاستقلال عن السلطتين الأخرين اللتين لا تنفكان تعوّلاً عليها، وتتحكمان بها كما مرّ معنا في هذه الدراسة، فتارةً يقوم المشرّع بتحويل وزير العدل الحلول محلّ مجلس القضاء الأعلى لمدة محددة والقيام بصلاحيه تعيين ونقل القضاة خلافاً للقواعد المقررة السارية، كما فعل في المرسوم التشريعي رقم /23/ تاريخ 14/2/1966، وأخرى يفسح المجال مؤقتاً للسلطة التنفيذية للضرب بمعول العزل فيختزل العدد الذي ترتبه من القضاة خلافاً للأصول المستقرة في هذا الشأن كما فعل حينما أصدر مرسومين تشريعيين متطابقين الأول برقم /40/ في 29 أيار 1966 والثاني برقم /95/ في 3 تشرين الأول 2005، اللذان حوّلوا مجلس الوزراء -خلافاً للأحكام النافذة- وخلال مدة 24 ساعة، صلاحية صرف القضاة من الخدمة بمرسوم غير معللٍ وغير قابلٍ لأي طريق من طرق الطعن، فقامت السلطة التنفيذية إثرهما بعزل عددٍ كبيرٍ من القضاة بدون أي معيار واضح.

وتعاني هذه السلطة طوراً من هيمنة مزمنة للسلطة التنفيذية عليها بعد صدور المرسوم التشريعي /24/ تاريخ 14 شباط 1966 الذي غير تشكيلة "مجلس القضاء الأعلى" الذي كان يتألف من القضاة الأقدم برئاسة رئيس محكمة النقض وجعله مؤلفاً من:

- رئيس الدولة ينوب عنه وزير العدل.

- رئيس محكمة النقض.
- النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض.
- الأمين العام لوزارة العدل، (معاون وزير العدل).
- النائب العام.
- رئيس إدارة التفتيش القضائي.

وهكذا أصبح المجلس الذي يشرف على السلطة القضائية لجهة تعيين القضاة وعزلهم ونقلهم وترفيعهم وتأديبهم وكافة شؤونهم تحت هيمنة السلطة التنفيذية تماماً، فليس المجلس وزير العدل بوصفه نائباً عن رئيس الجمهورية من أشخاص السلطة التنفيذية ولا يشترط أن يكون من القضاة، وهو الذي يعين عضواً لمجلس النائب العام ورئيس دائرة التفتيش، أما معاون وزير العدل فيعيّنه رئيس الجمهورية ولا يشترط أن يكون من القضاة أيضاً، ومن المعتاد أن يكون ولاء الشخص في المنصب لمن يعينه تحت طائلة عزله منه، وبالتالي فإن أربعة أصوات من أصل سبعة في مجلس القضاء الأعلى ممثلة بوزير العدل ومعاونيه والنائب العام ورئيس دائرة التفتيش، تعتبر أصواتاً تصبُّ في مصلحة السلطة التنفيذية وتمنح هيمنة كاملة لوزير العدل على المجلس، ما أفقد القضاء استقلاله المفترض خلافاً للدستور الذي ينص أن السلطة القضائية مستقلة.¹⁸⁰

النيابة العامة:

أما جهاز النيابة العامة المكلف باستقصاء الجرائم، والتحقيق فيها، وملاحقة المجرمين، وإقامة دعوى الحق العام أمام القضاء على المدعى عليهم والمتهمين، والإشراف على تنفيذ الحكم الصادر بحقهم، فقد كان منذ بداية تأسيس القضاء في سورية تابعاً لوزير العدل، وباستثناء فترات وجيزة جرى فيها تأسيس مجلس للنيابات

¹⁸⁰ - المادة 131 من دستور 1973، والمادة 132 من دستور 2012.

العامة كما مرّ معنا في دراستنا هذه، كانت تبعية هذا الجهاز لوزير العدل مكرّسة في كافة دساتير سورية منذ عام 1920، وهذه المسألة لا تخلو شذوذ دستوري بحيث يتبع جهاز قضائي كامل لأحد أشخاص السلطة التنفيذية ويأتمر بأوامره، ما ينال من مبدأ استقلال القضاء.

القضاء الإداري:

بالرغم من إصدار قانون جديد لمجلس الدولة في 16 كانون الأول 2019 برقم 32/ الناظم ليتوافق مع المادة /139/ من دستور 2012 التي نصّت أن القضاء الإداري هيئة قضائية مستقلة، مما يستلزم فصله تماماً عن السلطة التنفيذية، حيث كان قانون مجلس الدولة السابق يعتبره هيئة مستقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء، وفق المادة الأولى من القانون السابق للمجلس رقم /55/ لعام 1959، فقد أبقاه دستور 1973 على حاله ولم يجزم باستقلاله إذ تركت المادة /138/ منه للقانون شروط تعيين قضاة، وترفيعهم، وتأديبهم، وعزلهم.

وذكرنا في دراستنا أعلاه أن القانون الجديد سارَ خطوة في طريق استقلال القضاء الإداري حيث أصبح لمجلس الدولة مجلس خاص يدير شؤونه برئاسة قاضٍ، وأصبح له موازنة سنوية مستقلة يتولى "المجلس الخاص" إعدادها وإقرارها، حيث يمارس رئيس المجلس السلطات المقررة لوزير المالية بشأن تنفيذها، وتسري عليها أحكام القانون المالي الأساسي في الدولة.

وقلنا إن القانون الجديد أبقى للسلطة التنفيذية يد طولى في مجلس الدولة في غالبية مفاصله، إذ نصّ أن تعيين وتثبيت قضاة المجلس يتمُّ بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على مسابقة يحدد شروطها "المجلس الخاص". كما أبقى على سلطة تعيين رئيس مجلس الدولة بيد رئيس الجمهورية الذي يختاره من بين أعضاء "المجلس الخاص" أو

نواب رئيس محكمة النقض، وكذلك الأمر بالنسبة لاختيار نواب رئيس مجلس الدولة حيث يسميهم رئيس الجمهورية من بين أقدم قضاة المجلس بناء على اقتراح "المجلس الخاص". كما أجاز القانون لرئيس الجمهورية تعيين قضاة من خارج مجلس الدولة بناء على اقتراح "المجلس الخاص" وفق آلية محددة نصَّ عليها. ونصَّ القانون أيضاً أن إعاره قضاة المجلس ونقلهم بناء على طلبهم وقبول استقالتهم تتمُّ بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة. كذلك الأمر بالنسبة لإعارتهم خارج الدولة بعد موافقة "المجلس الخاص". كما نصَّ القانون أيضاً أن إحالة قضاة مجلس الدولة إلى مجلس التأديب تتمُّ بمرسوم بناء على اقتراح "المجلس الخاص"، وإذا قام مجلس التأديب بعزل أحد القضاة فلا تنفذ هذه العقوبة إلا بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من "المجلس الخاص"، ولا تنهى خدمات القاضي لأسباب صحية إلا بمرسوم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من "المجلس الخاص" أو بطلب من القاضي نفسه. وأناط القانون برئيس الجمهورية إصدار "اللائحة الداخلية" للمجلس بناء على اقتراح من "المجلس الخاص"، وكذلك إصدار الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي للوظائف القضائية والإدارية في مجلس الدولة بناء على اقتراح "المجلس الخاص"¹⁸¹. وبالتالي فإنَّ المشرع أقر بالظاهر باستقلال القضاء الإداري، ولكنه أبقى مفاتيحه بيد السلطة التنفيذية.

القضاء الخاص:

رأينا أن هذا القضاء لا يخضع نهائياً لمجلس القضاء الأعلى المشرف على السلطة القضائية حيث للسلطة التنفيذية أو المراجع الروحية اليد الطولى فيه وذلك على النحو التالي:

¹⁸¹ - المواد 130 و83 و84 و87 و93 و97 و108 و3 / 109 و3 / 113 و1 و122 و125 من قانون مجلس الدولة رقم 32 / 2019.

القضاء العسكري:

تتلخص أهم المشاكل التي يعاني منها القضاء العسكري في: هيمنة قيادة الجيش كسلطة تنفيذية على كافة شؤون قضائه لجهة التعيين أو النقل أو الترفيع أو التأديب.

حسب أحكام المادة /35/ من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية، يعين القضاة العسكريون من الضباط المحققين الذين دخلوا الجيش بمسابقة عامة، أو من خريجي الكلية العسكرية والحائزين على شهادة الحقوق، أو من القضاة الداخلين في ملاك وزارة العدلية والمنقولين إلى القضاء العسكري، ويحق للقائد العام للجيش والقوات المسلحة تعيينهم بمنصب الحكم أو قضاة النيابة. وتنص المادة /39/ من ذات القانون صراحة أن القضاة العسكريين تابعين لوزارة الدفاع مباشرة وخاضعين للأنظمة العسكرية العامة، ويجوز إحالتهم لمحكمة عسكرية أو هيئة تحقيق أو معاقبتهم انضباطياً بأمر من القائد العام للجيش والقوات المسلحة أو بمرسوم جمهوري حسب درجاتهم.

امتداد اختصاصه وولايته على الأشخاص المدنيين:

تشمل ولاية القضاء العسكري وفق أحكام المادة /50/ من القانون سالف الذكر الموظفين المدنيين التابعين لوزارة الدفاع أو المدنيين المستخدمين في مختلف مصالح الجيش، والمدنيين الذين يعتدون على العسكريين، وفاعلي الجريمة والشركاء والمتدخلين إذا كان أحدهم ممن تجب محاكمته أمام المحاكم العسكرية، ويحاكم أمامه أيضاً المدنيون الذين تنص عليهم بعض القوانين الخاصة كجرائم حيازة سلاح بدون ترخيص¹⁸²، وكذلك تهريب وتجارة الأسلحة¹⁸³.

182 - المرسوم التشريعي 96 لعام 2011.

183 - المرسوم التشريعي 31 لعام 2011.

تعليق محاكمة الأشخاص أمامه على أمر يصدر من قيادة الجيش:

يمتاز القضاء العسكري في سورية وفق أحكام المادة /53/ من القانون ذاته بأنه لا يمكن محاكمة الأشخاص قبل صدور أمر ملاحقة من السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية بالنسبة لمحاكمة الضباط الأمراء والقادة، أو قيادة الجيش بالنسبة لمحاكمة باقي الرتب العسكرية، عملاً بأحكام المادة /53/ من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية رقم /61/ لعام 1950. ما يجعل من الملاحقة بالجرائم أمام المحاكم العسكرية رهناً بإرادة السلطة التنفيذية، وذلك يعتبر تدخلاً بشؤون السلطة القضائية لا يستقيم مع مبدأ استقلال القضاء

القضاء العقاري:

بالنسبة للقضاء العقاري المختص بالعمليات الفنية الناجمة عن التحديد والتحرير، فإن القانون الجديد الناظم له رقم /16/ تاريخ 20 تموز 2014 خفف من هيمنة المدير العام للمصالح العقارية عليه، ولكنه أبقاه خاضعاً تماماً للسلطة التنفيذية بالشراكة بين وزير العدل والمدير العام للمصالح العقارية في الهيمنة عليه بدون أي دور لمجلس القضاء الأعلى.

المحاكم الروحية:

المحاكم الروحية الناظرة ببعض قضايا الأحوال الشخصية للطوائف المسيحية المختلفة خاضعة تماماً للبطيريكيات التابعة لها، فهي التي تعين قضاة هذه المحاكم وتشرف على عملهم تماماً، ولكن الأحكام التي تصدرها هذه المحاكم تخضع للنقض أمام الغرفة المدنية في محكمة النقض، إضافة إلى ذلك فإن الرسوم والأموال التي تتقاضاها هذه المحاكم من المتقاضين تعود للبطيريكيات ولا يدخل الخزينة العامة للدولة منها شيء.

المحكمة المذهبية:

المحكمة المذهبية الناظرة بقضايا الأحوال الشخصية للطائفة الدرزية وتتألف حسب المادة /35/ من قانون السلطة القضائية من قاض شرعي واحد من أبناء الطائفة الدرزية ويتم تعيينه بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي وزير العدل وموافقة مجلس القضاء الأعلى، على أن تتوفر في تعيينه الشروط الواجب توافرها في تعيين القضاة. وتخضع الأحكام التي تصدرها هذه المحكمة للطعن أمام محكمة النقض ضمن المدة والأصول المتبعة في الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم الشرعية. وعدا عن ذلك فلا يوجد أي سلطة لمجلس القضاء الأعلى على هذه المحكمة.

اللجان القضائية الخاصة:

ذكرنا في الدراسة أعلاه أن هذه اللجان القضائية مؤقتة وإن كانت لها ولاية قضائية كاملة وبرئاسة قاض على الأغلب، وأهم هذه اللجان في منظومتنا التشريعية هي:

- لجنة "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /19/ من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1983، وهي برئاسة قاضٍ وعضوية ممثل عن الجهة المستمليكة وآخر عن المديرية العامة للمصالح العقارية.
- لجان "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /28/ من قانون تنظيم وعمران المدن العام رقم /23/ لعام 2015، وهي برئاسة قاضٍ وعضوية ممثل عن مديرية المصالح العقارية وممثل عن الوحدة الإدارية.

- لجان "حل الخلافات" المنصوص عليها في المادة /15/ من قانون تنظيم وعمران المدن الخاص رقم /10/ لعام 2018، وهي برئاسة قاضي وعضوية ممثل عن الجهة المخولة مسك سجل ملكية في المحافظة وممثل عن الوحدة الإدارية.
- اللجنة القضائية المنصوص عليها في المادة /7/ من قانون تنظيم المناطق العشوائية رقم /33/ لعام 2008 وهي برئاسة قاض عقاري وعضوية رئيس دائرة السجل العقاري في المحافظة، ورئيس دائرة المساحة في المحافظة، وممثل عن المحافظة، وخبير من أهالي المنطقة يسميه المحافظ.

تعتبر بنية تشكيل هذه اللجان ليست قضائية صرفه، وإنما خليط من الأعضاء من السلطتين القضائية والتنفيذية، يهيمن عليها أغلبية من السلطة التنفيذية الذين تتكون منهم، وهذه اللجان لا تخضع للسلطة القضائية بطبيعة الحال، وإنما تخضع بالكامل للسلطة التنفيذية التي تقوم بتسميتها، حيث تسمي كل جهة ممثلها في اللجنة، حتى أن القاضي رئيس اللجنة يسميه دائماً وزير العدل بوصفه أحد أشخاص السلطة التنفيذية وليس مجلس القضاء الأعلى، ما يعدّ مخالفة دستورية لمبدأ استقلال القضاء، لأن تسمية أعضاء هذه اللجان وغالبيتها من السلطة التنفيذية تمنحها هيمنة واضحة في التصويت داخل اللجنة عند البت بالنزاع، حتى لو خالفهم القاضي بالرأي لا تكون لمخالفته قيمة، وفي هذا شذوذ دستوري واضح، ولا يبرر وجودهم في اللجنة طبيعة القانون نفسه وخبرتهم في نطاق تنفيذه، إذ يمكن الاستعانة بخبرتهم إن ارتأى القضاء لزوماً لها.

القضاء الجزائري الاستثنائي:

ذكرنا في دراستنا أنه بقي لدينا ثلاثة محاكم جزائية استثنائية لا تتبع للسلطة القضائية وتهيمن على اثنتين منها (الميدانية والحربية) السلطة التنفيذية بشكل كامل،

بينما تشارك السلطة التنفيذية السلطة القضائية في الهيمنة على (محكمة الإرهاب) عبر تسمية قضاتها، وهذه المحاكم هي:

• "محاكم الميدان العسكرية" المحدثه بالمرسوم التشريعي رقم /109/ تاريخ 17 آب 1968.

• "المحاكم الحربية" المحدثه بالمرسوم التشريعي رقم /87/ تاريخ 1 تشرين الأول 1972.

• "محاكم قضايا الإرهاب" المحدثه بالقانون رقم /22/ تاريخ 26 تموز 2012. وقلنا إن هذه المحاكم لا تقدم للمتهمين أمامها الضمانات المقررة للمحاكمة العادية ولا تخلو من سلبيات أهمها:

• إهمال المحاكم الجزائية الاستثنائية تصنيف "الجرائم السياسية" والتراجع عن السياسة العقابية الرحيمة تجاه هذه الجرائم التي انتهجها المشرع السوري.

• تعيين قضاة المحاكم الجزائية الاستثنائية وإنهاء خدمتهم من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنّ خضوع قضاة هذه المحاكم لهذه السلطة باعتبارها سلطة التعيين والإقالة.

• تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيه تحديد اختصاص المحكمة وهذا ما نلاحظه بشكل خاص في اختصاص المحكمة الميدانية، حيث يحدد الاختصاص وزير الدفاع، وبشكل جزئي في محكمة مكافحة الإرهاب حيث يحق للنيابة العامة إحالة أي قضية تراها لهذه المحكمة، في حين يفترض أن يحدد القانون المرجع القضائي المختص بنظر كل جريمة ولا يترك لأيّ كان انتقاء المحكمة التي تحاكم هذه الجريمة أو تلك على هواه.

• تدخل السلطة التنفيذية المباشر بإجراءات المحاكمة، والتمتع بصلاحيه إلغاء المحاكمة أو الحكم أو تخفيف العقوبة، وهذا ما نراه بوضوح في قانون تشكيل المحكمة الميدانية، الذي خوّل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ووزير الدفاع سلطة تصديق أحكام المحكمة، أو تخفيف العقوبة، أو استبدالها بعقوبة أخرى، أو إلغائها كلها مع حفظ الدعوى. ويكون لحفظ الدعوى مفعول العفو العام. ويحق لهم الأمر بإعادة المحاكمة أمام محكمة ميدان عسكرية أخرى. ويتمتع بهذه الصلاحية رئيس الجمهورية بالنسبة لأحكام الإعدام، أما باقي الأحكام فيتمتع بها وزير الدفاع. كما يحق له في غير حكم الإعدام أن يوقف تنفيذ العقوبة المقضي بها، حيث تطبق قواعد وقف الحكم النافذ المنصوص عليها في المادة /172/ وما بعدها من قانون العقوبات العام. كما يحق لرئيس الدولة بالنسبة لحكم الإعدام ولوزير الدفاع بالنسبة لباقي الأحكام بعد التصديق على الأحكام بالإدانة أن يوقف تنفيذ العقوبة، أو تخفيفها، أو استبدالها بعقوبة أخرى، أو إلغائها كلها مع حفظ الدعوى. أو الأمر بإعادة المحاكمة أمام محكمة ميدان عسكرية أخرى.

وكذلك الأمر بالنسبة للمحاكم الحربية فمن صلاحيات قائد القطعة العسكرية الذي أمر بتشكيلها جميعها صلاحيات تعتبر طغياناً على القضاء والتعامل معه كأنه دائرة حكومية ملحقه بالسلطة التنفيذية لا كسلطة مستقلة.

إعفاؤها من التقيد بالقانون والأصول التي تكفل ضمانات المحاكمات العادلة، حيث ترد في قوانين إحداث هذه المحاكم عبارة تفيد بأن المحكمة معفاة من التقيد بالأصول والإجراءات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، وهذا ما يمنحها الحق بالتقيد

بالأصول والقواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي يحوي الضمانات والمعايير التي تمنح المدعى عليه الحق بمحاكمة عادلة، ومن هذه الضمانات:

- حجب حق الدفاع والاستعانة بمحام عن المتهم وهو ما نلاحظه في كافة المحاكم الاستثنائية عدا محكمة الإرهاب، ومن المسلم به أن هذا الحق الأصيل مقرر في المادة /51/ من دستور 2012، وفي المواثيق الدولية الملتزمة فيها سورية كالمادة /11/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة /14/ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

- عدم التقيد بعلمية المحاكمة والجلسات، وهو أحد أهم ضمانات المحاكمة العادلة أن تجري بصورة علنية يحضرها من يشاء من الناس، وشرط علنية المحاكمة نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة /10/ منه، وورد أيضاً في المادة /14/ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وهو مقرر صراحة في المادة /3/278/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وفي المادة /65/ من قانون أصول المحاكمات العسكرية. ونظراً لأهمية هذه الضمانة أكد دستور 1950 في المادة التاسعة منه وجوب أن تجري المحاكمة علناً، بينما تجاهله دستوراً 1973 و2012، وبالتالي فإن عدم التقيد بهذه الضمانة يعدُّ خرقاً جسيماً أيضاً لأحد أهم ضمانات المحاكمة العادلة.

- إجراء المحاكمة خارج مقر المحكمة وأوقات الدوام الرسمي، إذ من المبادئ الأولية للقضاء: "في محله يؤتى الحكم، فليس للمحكمة أن تتصدى للقضاء بغير المحل المعد للحكم"¹⁸⁴، وبالرغم من أن هذه القاعدة غير مكتوبة في التشريعات النازمة لأصول التقاضي، ولكنها من المبادئ الأساسية للمحاكمة، أن يؤتى

184 - "فارس الخوري"، أصول المحاكمات الحقوقية، ط 1936، ص 10.

بالمتهم لقاعة المحكمة حيث يحضر الناس ويشهدوا محاكمته ولا يجوز أن تُعقد محاكمة في غير قاعة المحكمة، وبالتالي فهي امتداد لشرط العلنية الذي يجب أن تتقيد به المحكمة، ومن تبعات إعفاء المحكمة من التقيد بالأصول أن تذهب المحكمة للسجن وتُعقد جلساتها فيه بعيداً عن أعين الناس خلافاً للأصل، وهو ما نلاحظه في قوانين تشكيل جميع المحاكم الاستثنائية التي تعفيها من التقيد بالأصول، وفي ذلك خرق لهذه الضمانات أيضاً.

● إجراء المحاكمة من درجة تقاضي واحدة وحجب حق الطعن بالحكم الصادر، ذلك أن حق الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم أمام محكمة النقض التي تسهر على حسن تطبيق القانون وتحقيق من تقيّد المحكمة بكافة القواعد والإجراءات التي تكفل محاكمة عادلة للمتهم حق أصيل مسلم به ملحوظ دستور 1973 في المادة /28/، ودستور 2012 في المادة /51/، وأخذ به قانونا أصول المحاكمات الجزائية والعسكرية. وكفله العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الفقرة /5/ من المادة /14/ منه. وقد لحظ قانون تشكيل محكمة الإرهاب هذا الحق وكفله للمتهم وإن كان قد أعطى السلطة التنفيذية صلاحية تعيين قضاة الغرفة التي تنظر بأحكامها في محكمة النقض كما رأينا أعلاه، ولكن قانون تشكيل المحكمة الميدانية والمحكمة الحربية تجاهله تماماً، وقام بتحصين الأحكام التي تصدرها من الطعن بها، وفي ذلك انتهاك لمبدأ أصيل من مبادئ التقاضي التي تكفل حق المتهم بمحاكمة منصفة.

● إهدار مؤسسة الحكم الغيابي الذي يعتبر في الجنايات حكماً مؤقتاً دائماً ولا يصبح مبرماً إلا بعد سقوطه بالتقادم، فإذا ما استسلم المحكوم عليه خلال مدة التقادم أو ألقى القبض عليه فإن الحكم الغيابي الجنائي يسقط تلقائياً وتعاد المحاكمة من جديد. وبالتالي فإن الأصل في الحكم الغيابي الصادر بحق المتهم بدون أن يتاح له حق الدفاع

عن نفسه لا يعدُّ حكماً قضائياً يتمتع بالحجية القانونية، وإنما هو إجراء من إجراءات المحاكمة يسقط فور القبض على المتهم أو تسليم نفسه، حتى بدون طلب من المتهم تعاد محاكمته من جديد. وهذا الحق مكرّس بقانوني أصول المحاكمات الجزائية والعسكرية. وخلافاً لهذا الحق الأصيل للمتهم اقتصر قانون تشكيل محكمة الإرهاب على منحه للمتهم عند صدور حكم غيابي بحقه في حالة قيامه بتسليم نفسه طواعية فقط دون حالة القبض عليه، وفي ذلك إهدار لحق أصيل من حقوق المتهم أيضاً.

الفصل الثاني

محاولات إصلاح السلطة القضائية

تدرك السلطات السورية جيداً أن السلطة القضائية بحاجة لإصلاح، وقد بدأت عدة محاولات لإصلاحها لم يكتب لها النجاح للأسف، ونستعرض فيما يلي أهم هذه المحاولات:

الفرع الأول: مشروع الإصلاح الفرنسي

في النصف الأول من العام 2004 استقدمت السلطات السورية فريقاً من القضاة الفرنسيين، ليضع مشروعاً لإصلاح القضاء السوري، وفي الواقع كان حدثاً مستغرباً أن تُترك الخبرات الوطنية الغنية ويتم اللجوء لخبراء فرنسيين، وقد تحدث الدكتور "نبراس الفاضل" المستشار في رئاسة الجمهورية لجريدة الثورة في لقاء نشرته بتاريخ 16 كانون الثاني 2005 عن المشروع الفرنسي قائلاً:

"إن تقرير الفريق الفرنسي النهائي حول الإصلاح القضائي في سورية تم تسليمه إلى وزير العدل الذي يقوم حالياً بتقييمه وتقديم مقترحات لكيفية الاستفادة منه في برنامج الإصلاح القضائي في البلاد، وأفاد بأن مشروع الإصلاح القضائي بدأ في ربيع 2004 وتم على ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة الاستكشافية وتمت خلال زيارة لفريق الإصلاح القضائي الفرنسي إلى سورية في الربيع الماضي.

المرحلة الثانية: كانت مرحلة تحليلية تم على أساسها كتابة تقرير مرحلي داخلي لم ينشر ولم يوزع كما لم يتم تسليمه بشكل رسمي إلى السلطات السورية، وإنما تمت زيارة

للفريق في الخريف الماضي.

المرحلة الثالثة: قام خلالها بتعميق هذا التحليل والتأكد منه واستكمال المعلومات اللازمة لإنهائه وقد تم تكليف السيد وزير العدل بتسلم هذا التقرير من فريق الخبراء في أواخر الشهر الماضي، وقدم الفريق شرحاً للمكونات الأساسية للتقرير لوزير العدل الذي يقوم حالياً بتقييمه وتقديم مقترحات لكيفية الاستفادة منه، وهذا العمل سيتم خلال الأسابيع القادمة. وأوضح "الفاضل" أن المهم في هذه المرحلة هو تقييم وتحليل وزارة العدل للتقرير، ومن ثم التوجيهات التي ستصدر حول الآلية المناسبة للاستفادة من التقرير الذي يتطرق إلى ثلاثة مواضيع رئيسية هي:

الأول: ويتعلق بالجهاز القضائي من حيث تنظيمه وآلية عمله في مختلف أقسامه سواء المدني أو الجزائي.. إلخ. وقد تم تحليل الصعوبات ووضع مجموعة مقترحات على أساسها.

الثاني: ويتعلق بالتشريعات والقوانين وضرورة النظر في بعضها وتحديث بعضها الآخر.

الثالث: فيتعلق بالسلطة القضائية وتنظيمها من رأسها إلى قاعدتها وفي كل قسم من أقسام التقرير هناك تحليل للصعوبات والمشاكل.. ومجموعة من التوصيات.

وانتهى إلى القول بأن الإصلاح القضائي عبارة عن صياغة برنامج عمل قابل للتطبيق كمشروع، يأخذ بعين الاعتبار التقرير الفرنسي، ولكن يبدو أن المشروع الفرنسي بقي نائماً منذ ذلك الوقت في أدراج وزارة العدل لم يبصر النور حتى الآن، ولم ينشر أو يعلم المشتغلون في الحق القضائي عنه شيئاً سوى ما قاله المستشار الفاضل أعلاه".

الفرع الثاني: مشروع الإصلاح القضائي عام 2011

مع اندلاع المظاهرات والاحتجاجات في آذار 2011 بدت الحاجة ماسة لإصلاح كافة مرافق الدولة وأجهزتها ومن بينها القضاء، فقام رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 17 أيار 2011 وبموجب القرار رقم /6721/ بتشكيل لجنة موسعة برئاسة معاون وزير العدل وعضوية عدد من القضاة من مختلف فروع القضاء، إضافة لعدد من المحامين والأساتذة في كلية الحقوق، غايتها وضع مشروع لإصلاح القضاء. تلقت ما يزيد عن ثمانين مقترحاً من الأبحاث والدراسات قُدمت من المشتغلين في الحقل القانوني في سورية قامت اللجنة في نهاية عملها بذكرهم جميعاً. سنعرض مخرجات هذا التقرير بشيء من الإسهاب نظراً لنوعية التقرير والظروف التي صدر فيها، وطبيعة أعضاء اللجنة التي ضمت عدداً من كبار القضاة والمحامين¹⁸⁵. ونظراً للأفكار الغنية جداً والخلاقة التي قدمتها اللجنة في إصلاح القضاء والتي ما تزال صالحة حتى الآن في غالبيتها.

الوثائق الدولية التي اتكأت عليها اللجنة:

اطلعت اللجنة على عدد وافر من الوثائق الدولية التي تعتبر مرجعاً قيماً في إصلاح القضاء ذكرتها في متن تقريرها، وهي:

- مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين.
- قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم /40/ 32/ تاريخ 29 /12/ 1985، ورقم /40/ 146/ تاريخ 13 /1/ 1985.

185 - نذكر من أعضاء اللجنة القاضي ممتاز فواخيري رئيس مجلس الدولة الأسبق، الدكتور عبود السراج، الدكتور إبراهيم دراجي، القاضي فارس صطوف، الدكتور الياس حداد، المحامي نزار عرابي.

- التقرير الصادر عن المؤتمر التاسع عشر لمدرء المعاهد والمراكز القضائية العربية/بيروت بتاريخ 18-2011/18؛ (جامعة الدول العربية - مجلس وزراء العدل العرب - المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية - بيروت).
- تفعيل الدورات التدريبية المشتركة لمنتسبي المعاهد والمراكز القضائية العربية/ورقة عمل مقدمة من المعهد العالي للقضاء في الجمهورية اليمنية إلى المؤتمر التاسع عشر لمدرء المعاهد والمراكز القضائية العربية/ بيروت 2011.
- التقرير الصادر عن الاجتماع الاول للجنة الفنية المكلفة بإعداد خطة عربية شاملة لتطوير إدارة العدالة في الدول العربية/بيروت بتاريخ 10-2003/3/14.
- إعلان القاهرة لاستقلال القضاء في المنطقة العربية الصادر عن مؤتمر العدالة العربي الثاني "دعم وتعزيز استقلال القضاء" بتاريخ 20-2002/2/21.
- دور القضاء في دعم حقوق الإنسان/ مدخل في العدالة الانتقالية - المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة.
- الإصلاح القضائي في مصر/ المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة.
- مشروع الخطة العربية الشاملة لتطوير إدارة العدالة في الدول العربية.
- نظام القضاء المصري/ دراسة في تقسيم المحاكم وتدريب القضاة.
- الديمقراطية والإصلاح القضائي/ التجربة التركية.
- تقرير حول استقلال مهنة المحاماة.
- دراسات في مسألة إصلاح القضاء السوري.
- التطور التشريعي والقضائي والعمل الحكومي في سورية.
- التحكيم وإصلاح القضاء.
- نشأة المحاماة في فرنسا.

- إصلاح القضاء في إسبانيا/ مذكرة للسيد لويس لوبيز.
- مشروع قانون يتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء في تونس.
- إصلاح العدالة في فرنسا.
- المحاماة في فرنسا والمحاماة في مصر.
- نشأة المحاماة في النظم القانونية اللاتينية والانكلوسكسونية.
- الهيكل التنظيمي لوزارة العدل في الأردن 2009.
- مجلس القضاء الأعلى في إيطاليا.
- التنظيم القضائي في ألمانيا والمغرب، وفرنسا، وإسبانيا، وبلجيكا.
- النيابة العامة في مصر.

مقدمة التقرير

قدمت اللجنة تقريرها في 6 أيلول 2011 بدأته بمقدمة تطرقت فيها إلى سعي القيادة السياسية في سورية إلى إحداث إصلاحات شاملة، ولكن يبدو أن تحقيق ذلك منوط باتخاذ خطوات حاسمة تتطلب جهداً متميزاً يعتمد العمل المؤسسي بدرجة أساسية.

أما هدف الإصلاح القضائي فإنه يتمثل في معالجة المشكلات العملية القائمة، وإزالة المعوقات، لرفع كفاية الأداء، وفعاليته، بحيث تصبح السلطة القضائية قادرة على تأدية مهامها على أكمل وجه، وتصبح وزارة العدل قادرة أيضاً على بناء، وتطوير، الهياكل والمهارات، لمواجهة الاحتياجات المستقبلية المتجددة، حتى تتمكن من مواكبة عمليات التنمية الكاملة، وتحقيق أهداف الدولة بكل فعالية، وبذلك يصبح الإصلاح المنشود حجر الأساس لتنفيذ خطط الدولة المختلفة.

ومن الأهمية بمكان التأكيد على أن الإصلاح القضائي ليس غايةً في ذاته، وإنما وسيلة لازمة للوصول إلى هدف أسمى مؤداه إحقاق العدالة بالطريقة المثلى، وبما يضمن الرخاء والحرية والكرامة لكل مواطن. وهي مهمة لا تؤدي إلا بتضامن السلطات الثلاث وتكافلها في إطار من الاستقلالية لكل منها، وتأكيد الدور الفاعل لكل منها في تأمين هذا الهدف الذي يظل القضاء هو الجهة الموكول إليها تطبيقه واقعياً استناداً إلى النصوص الدستورية والقانونية، وذلك على النحو الذي يعكس مبدأ المشروعية القانونية، ومبدأ سيادة القانون.

ومن ثم تأتي أهمية الإصلاح القضائي انطلاقاً من المستجدات التي تفرض نفسها على الساحة الوطنية، ولأنه خط تماس مع دائرة الإصلاح السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، والإداري، ولأن القضاء هو العمود الفقري للدولة.

وكل محاولة للإصلاح في أي مجتمع من المجتمعات تظل ناقصة وقاصرة ما لم تترافق بإصلاح قضائي شامل وجذري، وعلى نحو يضمن استقلال السلطة القضائية، وسيادة القانون، وإعمال مبدأ المساواة، فعلى هذا النحو يمكن ضمان حماية الوطن، وأمن المواطن، وحرية، وكرامته...

إن إصلاح القدماء إصلاحاً شاملاً وعميقاً ليس مجرد جزء مهم وضروري من عملية الإصلاح المنشودة في بلادنا، وإنما شرط لا غنى عنه، وضمان لنجاح جميع جوانب الإصلاح الأخرى، إنها قضية لم تعد تحمل الإبطاء أو التأخير، وأن الأوان لتجسيد مبدأ "العدل أساس الملك" واقعاً ملموساً ينعكس بآثاره الإيجابية على الجميع.

وقد ورد في أدبيات الثقافة القضائية أنه: "لا يمكن أن نخشى القوانين الجامدة إذا طبقها قضاة عدول". ومقتضى الأمر أنّ إناطة تطبيق القوانين بقضاة على درجة من العلم والكفاءة يؤدي إلى التطبيق الجيد لهذه القوانين، مما يزرع في النفوس حالة من الطمأنينة والأمان.

الرؤية العامة للإصلاح القضائي:

وضعت اللجنة الرؤية العامة للإصلاح القضائي وارتأت فيما يتعلق بالقضاة

خمسة مبادئ رئيسية يحتاجها الإصلاح القضائي:

- زيادة عدد القضاة في الدرجات القضائية المختلفة.
- انتقاء القضاة بعناية، وموضوعية، وتأهيلهم داخلياً وخارجياً، وتدريبهم تدريباً إعدادياً ومستمرًا، والتشجيع على التأهيل الذاتي.
- تحسين أوضاع القضاة المادية (الرواتب.. التعويضات، وسائط النقل والسكن).
- التقييم المستمر للقضاة، وترتيب الآثار القانونية لهذا التقييم.
- تفعيل التفتيش القضائي.

أما بالنسبة للعاملين في العدليات فرأت اللجنة وجوب:

- زيادة عدد العاملين.
- تأهيل العاملين وتدريبهم.
- تحسين الأوضاع المادية للعاملين (الرواتب، التعويضات، وسائط النقل الجماعية، والسكن العمالي).
- التقييم المستمر للعاملين، وتفعيل التفتيش الإداري، وترتيب الآثار القانونية لهذا التقييم.

أما لجهة العناصر المادية التي تحتاجها عملية التقاضي فرأت اللجنة وجوب:

- إشادة قصور العدل، ومجمعات قضائية حديثة.
- أتمتة العمل القضائي والإداري بشكل مباشر (العدليات في المحافظات، ثم الربط مع المركز).

أما لجهة القوانين الناظمة لعمل القضاء أوصت اللجنة:

- إعادة النظر بالقوانين النافذة النافذة الناظمة لعمل القضاء، وعملية التقاضي، باتجاه تبسيط إجراءات التقاضي، وضمان حقوق المتقاضين، والحد من الدعاوى الكيدية، وتطوير هذه القوانين بما يواكب المتغيرات المستجدة.

المبادئ الأساسية الواجب مراعاتها لتحقيق عملية الإصلاح القضائي:

تحدث اللجنة باستفاضة عن المبادئ الأساسية الواجب مراعاتها لتحقيق عملية الإصلاح القضائي واستقلال القضاء قائلة:

انطلاقاً من أحكام العهود والمواثيق الدولية التي انضمت إليها سورية، والتزمت بها، ولا سيما ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، وتجيهاً للنصوص الدستورية، فإن تأمين استقلال السلطة القضائية يوجب مراعاة المبادئ الأساسية الآتية:

- تعزيز مبدأ استقلال السلطة القضائية بكل الوسائل القانونية المتاحة.
- أن تفصل السلطة القضائية المسائل المعروضة عليها بحياد تام، وفقاً للوقائع والقانون، ودون أي تقييد، أو تدخّل (مباشر أو غير مباشر) من جانب أي جهة من الجهات.
- عدم جواز إحداث هيئات قضائية (أو لها صفة قضائية) استثنائية، لا تطبق الإجراءات والأصول القانونية العامة المقررة.
- ضمان السير العادل للإجراءات القضائية، واحترام حقوق الأطراف.
- أن يسلك القضاة لدى ممارستهم لحقوقهم الدستورية - بما في ذلك حرية الرأي والتعبير - مسلكاً يحفظ هيئة منصبهم، واستقلال القضاء.

• أن يقع الاختيار لشغل الوظائف القضائية على ذوي السمعة الجيدة، والسيرة المحمودة.

• ضمان حصول القاضي على مرتب لائق، وتعويضات مناسبة.

• أن تتم ترقية القضاة استناداً إلى معايير الكفاءة، والنزاهة، والالتزام في السلوك، والتفاني بالعمل، والحياد.

• محافظة القضاة على السر المهني فيما يتعلق بالمداولات، وبالمعلومات السرية التي يحصلون عليها أثناء أدائهم لواجبهم الوظيفي.

• حماية القاضي من الافتراء، والشكاوى الكيدية.

• إعداد ميثاق لأخلاقيات رسالة القضاة.

• إعادة النظر في الطرق المتبعة في تعيين القضاة، وترقيتهم، ومساءلتهم، في إطار من الشفافية والموضوعية والاستقلالية.

• تبسيط الإجراءات القضائية، وتقصير المدد اللازمة لإصدار الأحكام.

• نشر الثقافة القانونية في المراحل التعليمية المختلفة، وفي وسائل الإعلام كافة.

• إعداد نظام حديث للعدالة الجنائية بما يواكب المتغيرات العالمية الجديدة في الميادين المؤثرة كافة.

• إجراء تحديثات مستمرة في مجالات الخبرة المدنية والجزائية.

المنطلقات الأساسية في سياسة الإصلاح القضائي والإداري:

وضعت اللجنة مقترحات للمنطلقات الأساسية في سياسة الإصلاح القضائي والإداري تتلخص بـ:

• العمل على أتمتة العمل القضائي والإداري.

• تزويد إدارة التفتيش القضائي بقضاة مشهود لهم بالكفاءة، والعلم، والتجرد، والنزاهة، والاستقامة، والأمانة. وأن تكون إدارة التفتيش مزينة للقاضي، يُنقل إليها للاعتبارات المتقدمة، وليس كعقوبة تأديبية مقنّعة.

• الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، لا سيما ما تعلق بأتمتة إدارة التفتيش، واستخدام التقنيات الحديثة في موضوع الرقابة على أعمال القضاة، كي تتحقق الرقابة بصورة علمية موضوعية، فيكافئ القاضي المُجدّد، ويساءل القاضي المقصر.

كما تقدمت اللجنة بمقترحات تتعلق بالهيكل التنظيمي مفادها:

• إيلاء التأهيل والتدريب عناية خاصة، سواء في التدريب القضائي، أو الإداري. وأن تكون العملية التدريبية متواصلة، ومستمرة، وتشمل المستويات كافة. ويمكن للمعهد القضائي أن يلعب دوراً هاماً إذا ما أحسن تفعيله في هذا الخصوص، ولا بد من الاستعانة بالخبرات المحلية، والعربية، والأجنبية. ولا بد أيضاً من عقد المؤتمرات والندوات التي تستقطب الباحثين والمهتمين بالشؤون القضائية والقانونية، وهو أمر سيشجع للقضاة متابعة جانب مهم من المستجدات العلمية والعملية في نطاق عملهم.

• أن يتولى المعهد القضائي وضع برامج التأهيل والتدريب، ومتابعة تنفيذها، وكل ما يتعلق بهذا الموضوع، وخصوصاً التنسيق مع الجهات المختصة داخل وزارة العدل وخارجها، كي تؤتي العملية التدريبية النتائج المرجوة منها بأفضل صورة ممكنة.

• تطوير الموقع الإلكتروني للوزارة، وأن تنشر فيه الأحكام المتميزة، والقوانين، والمراسيم، والبلاغات، والتعاميم... لتمكين القضاة والعاملين من الاطلاع

المباشر عليها.

- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لوزارة العدل.
- الإسراع في إصدار نظام داخلي جديد لوزارة العدل.
- تحديد الصلاحيات والمسؤوليات المرتبطة بكل وظيفة، وتفعيلها.
- تقسيم العمل ضمن المديرية المتخصصة في محاور متجانسة.

المشكلات العامة التي تواجه العمل القضائي والإدارة القضائية:

وحول المشكلات العامة التي تواجه العمل القضائي والإدارة القضائية، أشارت اللجنة إلى قلة عدد القضاة، وضعف البنى التحتية، ووجوب تحسين مستلزمات العمل وقدمت لهذه الغاية المقترحات التالية:

- تأمين أبنية مؤازرة لعدليتي دمشق وريف دمشق، وتأمين الأرض المناسبة لمنام قصر عدلي يليق بمحافظتي دمشق، وريف دمشق، والبدء بالبناء فوراً نظراً للحاجة الملحة.
- استكمال بناء قصور العدل التي تمت المباشرة بالعمل بها بأقصى سرعة ممكنة.
- المباشرة بالأبنية التي خصصت لها أراض بشكل مباشر.
- تأمين الأراضي اللازمة للبناء بالتعاون مع الجهات المعنية، والإسراع في إجراءات نقل الملكية.
- تأمين حماية قصور العدل، والمجمعات القضائية، والمحاكم، من خلال زيادة القوى الأمنية المدربة، مع تزويدها بأفضل التجهيزات للقيام بعملها على أفضل وجه.
- أن يجري تصميم قصور العدل، والمجمعات القضائية، والمحاكم، بعد دراسة معمقة للاحتياجات العملية.

- تزويد المحاكم بكافة التجهيزات اللازمة للقيام بعملها (آلات نسخ.. أجهزة كمبيوتر وفاكسات...)
- أن تلبى هذه القصور كافة الاحتياجات للعاملين فيها وللمواطنين أيضاً (أجهزة الاتصالات والخدمات الصحية...).
- إعطاء صلاحيات إضافية للمحامين العامين بحيث يمكنهم -ضمن حدود معينة- القيام بما يلزم من صيانة في قصور العدل دون المرور بالمراجعات الإدارية في الوزارة بالطريقة الروتينية.
- تشكيل لجان دائمة مشتركة مع الجهات المختصة لمتابعة أحوال تلك المباني، وبيان مدى صلاحيتها، وتحديد احتياجاتها.

هذا وقد انتقدت اللجنة عدم تحديث القوانين قائمة:

"شهدت سورية خلال العقد المنصرم ثورة تشريعية في المجالات كافة (قوانين - مراسيم تشريعية)، إلا أن تلك القوانين لم تُبَوَّبَ في مجموعات يسهل الوصول إليها من قبل القاضي، مما يوجب أخذ هذا الموضوع بالحسبان. وعلى الرغم من تلك الثورة التشريعية فإن الغالبية من القوانين المرتبطة بالعمل القضائي لا تزال قديمة، وتحتاج إلى إعادة النظر فيها بشكل شغل، ولا سيما قانون أصول المحاكمات، وقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون العقوبات، وقانون العقوبات الاقتصادية، وقانون البنات، وقانون الأحوال الشخصية".

استقلال السلطة القضائية:

وفي الحديث عن محاور الإصلاح القضائي توسعت اللجنة نسبياً في استعراض

استقلال السلطة القضائية من مختلف الجوانب قائمة:

"لقد غدا القاضي لسان الحق الجسد لمبدأ سيادة القانون، قوله عنوان الحقيقة والصواب، يعصم المظلوم، ويحمي الضعيف، ويحمل الناس على العيش في حياة لا مجال فيها للاستعلاء أو التعسف. إلا أنّ ما تقدّم منوطٌ بكون الجهاز القضائي سلطة قائمة بذاتها، مستقلة عن السلطات الأخرى، فإن كان القاضي موظفاً كسائر الموظفين في الدولة، وليست له حصانة فعلية تعصمه من الخضوع لأي مؤثر خارجي، فإن استقلاله ينعدم تبعاً لذلك، أو أنه لا يتمتع بالحصانة اللازمة على أقل تقدير. ولما كان عمل القاضي أخطر من عمل غيره، وأكثر دقة، كان مقتضى الحال اختلاف هذا العمل عن أي عمل آخر. وتبعاً لما تقدم كان لازماً التأكيد على استقلال السلطة القضائية كسلطة، إضافة إلى استقلال القضاة في عملهم، فلا فائدة من الاستقلالية إن كان هناك اعتداء على حيده القاضي، أو أنه بات جزءاً من إرادة الحكم السياسي، فالحيده جوهر القضاء، وأساس استقلال العمل القضائي".

استقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية:

تناولت اللجنة ناحية استقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية مع وجوب مراعاة المسائل الآتية:

عدم جواز حجب حق التقاضي:

لا يجوز أن يتناول التشريع موضوع التقاضي حاجباً إياه، أو أن يسمح برد الدعاوى المقامة. فمثل هذه التشريعات غير دستورية لمخالفتها مبدأ المشروعية ومبدأ استقلال السلطة القضائية، كما أنّها تتنافى وطبيعة الحق بالتقاضي باعتباره حقاً دستورياً، ومن ثمّ فإنّه ليس من الحقوق التشريعية التي يمكن تقييدها أو حجبها بنص تشريعي.

كما أن في ذلك مخالفة لنص الدستور القائل بأن "سيادة القانون مبدأ أساسي في المجتمع والدولة". وهذا يوجب على السلطة التشريعية أن تهتدي بالقواعد الدستورية، ومبادئ القانون الطبيعي أثناء سنّها لأي تشريع، وإلا باتت سلطتها مطلقة دون ضوابط، مما قد يجعلها متعسفة في ممارستها لصلاحياتها.

وبناء على ما تقدّم فإنّ النيل من استقلال القضاء من خلال النيل من اختصاصاته بإصدار تشريعات تستهدف المنع أو التضييق، يؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية، وينال من استقلال السلطة القضائية، ذلك أن السلطة القضائية هي المختصة - دون سواها- بتطبيق القانون على المنازعات المعروضة عليها، وولاية القضاء بهذا الصدد ولاية كاملة تجرد مستندتها في الدستور، ولا يجوز منع التقاضي في نزاع معين، لأن مثل هذا التصرف يحجب عن السلطة القضائية اختصاصها الدستوري، لذلك فإنّ أي تشريع يتضمن انتقاصاً من ولاية القضاء الشاملة هو تشريع غير دستوري، لأن السلطة القضائية سلطة أقامها الدستور، وأوكل إليها مهمة أداء العدالة، وتحقيقها، واقترحت اللجنة في هذا الصدد جملة مبادئ تقول:

- عدم جواز إصدار تشريعات من شأنها سلب جزء من الاختصاص القضائي، ومنحه إلى جهات غير قضائية تتولى النظر فيه بصورة مستقلة، أو النيل من صلاحياته.
- ليس للمشرّع في معرض ترتيب الجهات القضائية، وتحديد اختصاصاتها، أن يحجب حق التقاضي عن أي شخص طبيعي أو اعتباري.
- عدم جواز حظر منح الأسباب المخففة التقديرية، ذلك أن تقرير منح الأسباب المخففة التقديرية أو عدم منحها، أمر يقدره القاضي الذي ينظر الدعوى في ضوء كل حالة على حدة، ومن ثمّ فإنه أقدر من المشرع على تحديد الأسباب

الموجبة لذلك.

- عدم جواز إصدار تشريعات، أو أنظمة، أو لوائح تنفيذية... من شأنها حماية أشخاص طبيعيين أو اعتباريين من المساءلة والملاحقة القانونية.
- عدم جواز إلغاء الأحكام القضائية، أو تعطيل تنفيذها، أو وقف هذا التنفيذ: في هذه الحالة يصدر النص التشريعي متضمناً تعطيل آثار الأحكام القضائية الصادرة بحق الدولة، إما بإلغاء هذه الأحكام، أو وقف تنفيذها، وبالتالي استثناء الدولة من آثار هذه الأحكام، ومثل هذه التشريعات تجعل حق التقاضي دون أي أثر أو مفعول، شأنها في ذلك شأن القوانين التي تحجب حق التقاضي ابتداءً. إنَّ إصدار مثل هذه التشريعات يتضمن تدخلاً من جانب السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية وينال من استقلالها لأن المفروض هو احترام الاختصاص القضائي واحترام الأحكام القضائية المبرمة لأنها عنوان الحقيقة.
- عدم جواز المساس بحصانة النقل والعزل: نص دستور 1973 في المادة /136/ منه على أن يبين القانون شروط تعيين القضاة، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم، وعزلهم. وتعد الحصانة من النقل والعزل من أقوى الامتيازات التي تؤكد استقلال القضاء، وإقبال القاضي على عمله دون خوف، أو وجل. مع ملاحظة أن حصانة القاضي من العزل لا تعني عدم قابلية صرفه من الخدمة، إذ يمكن أن يتم ذلك بقرار من مجلس القضاء الأعلى، وذلك في الحالات التي يرتكب فيها القاضي عملاً يشين مسلكه ويعيبه. ويقود البحث في الحصانة من العزل إلى مسألة تكررت منذ أمد بعيد، وهي صدور تشريعات ترفع بموجبها "حصانة العزل عن القضاة"، فيصرف جزء منهم من الخدمة، أو ينقل البعض إلى ملاكات الدولة الأخرى، فهل تعدُّ هذه

التشريعات دستورية؟ وتطرت اللجنة صراحة إلى آخر تشريعات عزل القضاة التي صدرت بالمرسوم التشريعي رقم 95/ تاريخ 3 / 10 / 2005، والذي أجاز لمجلس الوزراء لمدة أربع وعشرين ساعة، ولأسباب يعود تقديرها إليه أن يقرر صرف القضاة من الخدمة، ولا يشترط في هذا القرار أن يكون معللاً، أو أن يتضمن الأسباب التي دعت للصرف من الخدمة. وبناءً على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 4 / 10 / 2005 صدر المرسوم رقم 423 / بنفس التاريخ متضمناً صرف (81) قاض من الخدمة وتصفية حقوقهم وفقاً لأحكام القانون النافذ. وخلصت اللجنة إلى القول: "إنَّ الحديث بدستوريتها هذا الإجراء يجعل مبدأ الحصانة لغوياً، والقول إن تمتع القاضي بالحصانة يتم على الوجه المبين بالقانون لا يعني إمكانية رفع الحصانة -ولو لفترة زمنية قصيرة- لأن الإقرار بالحصانة مستنده النص الدستوري، وناجم عن كون السلطة القضائية سلطة مستقلة، وعبارة "على الوجه المبين في القانون" إنما تعني أنَّ صرف القاضي من الخدمة لا يتم إلا بالاستناد إلى الأسباب التي ينص عليها القانون، كالتأديب مثلاً، على أنه لا يجوز بحال من الأحوال أن تبلغ هذه الأسباب حدَّ المساس باستقلال السلطة القضائية.

ثم استفاضت اللجنة (حاشية الصفحة 15 من التقرير) في استعراض أوجه حصانة القضاة المختلفة في قانون السلطة القضائية قائلة إنه بموجب هذا القانون يراد بحصانة العزل الصرف من الخدمة، وبحصانة النقل، نقل القاضي من بلد لآخر، أو من الوظيفة المحددة في مرسوم تعيينه إلى وظيفة أخرى (المادة 92/)، وأنه يتمتع جميع القضاة بالحصانة من العزل (المادة 92/) باستثناء القضاة الذين لم يمض على تعيينهم في القضاء ثلاث سنوات (المادة 1/93/). أما بالنسبة

لحصانة النقل فإن جميع القضاة يتمتعون بها من حيث المبدأ (المادة ٩٢/) باستثناء قضاة النيابة العامة حيث يتم نقلهم بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح وزير العدل، وقضاة الحكم الذين لم يمض على تعيينهم في القضاء ثلاث سنوات، والقضاة الذين يطلبون النقل خطياً، والقضاة الذين قضوا ثلاث سنوات فأكثر في الوظيفة المحددة في مرسوم تعيينهم عندما تقضي الضرورة بنقلهم، والقضاة الذين ينقلون ترفيماً من فئة إلى أخرى، والقضاة المحكوم عليهم من قبل مجلس القضاء الأعلى بعقوبة أشد من قطع الراتب، ومعاوني قضاة الصلح والشرع والتحقيق (المادة ٩٣/2). وأكدت اللجنة أنه لا يجوز نقل القاضي أو ندمه إلى وظيفة أدنى من فئته (المادة ٨٤/١)، أو نقله إلى ملاك آخر في الدولة إلا بناءً على طلبه وموافقة مجلس القضاء الأعلى (المادة 1/85).

استقلال السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية:

عندما وصلت اللجنة لأهم مفاصل عملها وهو معالجة تؤول السلطة التنفيذية على السلطة القضائية وكيفية استقلالها عنها، أشارت إلى أن يتبدى هذا الاستقلال من خلال عدد من الأمور:

استقلال مجلس القضاء الأعلى:

قالت اللجنة أنه تمت مناقشة تشكيل مجلس القضاء الأعلى، وتعددت الطروحات والآراء إزاء هذا الأمر، والتي يمكن حصر أهمها بالآتي:

- الإبقاء على الوضع الحالي لجهة تشكيل مجلس القضاء الأعلى.
- الإبقاء على رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس القضاء الأعلى على أن ينوب عنه رئيس محكمة النقض.

• أن يكون رئيس محكمة النقض رئيساً لمجلس القضاء الأعلى وينوب عنه في حال غيابه نائبه الأقدم.

• أن يكون رئيس الجمهورية رئيساً للمجلس، وينوب عنه نائب يسمى لشؤون القضاء.

والحقيقة أنّ لكلِّ طرحٍ سلبيّاته وإيجابياته، وكلُّ طرحٍ تأخذ به دولة أو أكثر من دول العالم. والرأي الذي ترجّحه اللجنة هو:

(الإبقاء - مرحلياً- على التّشكيل الحالي لمجلس القضاء الأعلى، إذ يتفق أعضاء اللجنة أنّ المهم ليس كيفية تشكيل مجلس القضاء الأعلى، وإثماً تعزيز دور هذا المجلس، وفعاليته في أداء المهامات المسندة إليه، واستقلاله عن السلطة التنفيذية، وغلبة الطابع القضائي عليه، واستقلالية أعضائه في طرح ما يريدون بمنتهى الحرية والديمقراطية، دون وجل من أحد، وأن تتوافر لهم جميع الضمانات التي تمكنهم من أداء رسالتهم بأفضل صورة ممكنة).

في الواقع كان رأياً مستغرباً جداً أن ترى اللجنة الإبقاء على تشكيلة المجلس الحالية التي تهيمن فيها السلطة التنفيذية عبر وزير العدل على المجلس، ولا تدعم هذا الرأي الحجة التي ساقتها اللجنة ولا عبارة (مرحلياً) المبهمة والغامضة التي أوردتها.

ونعتقد أنّ اللجنة بهذه الخلاصة افتقدت للجرأة المطلوبة، وقامت بمحابة السلطة التنفيذية المهيمنة على مجلس القضاء الأعلى، ولم ترغب بالاصطدام معها على ما يبدو، بالرغم من دقّة المرحلة الذي صدر فيه التقرير (منتصف العام 2011) حيث كان البلد يقف على كفّ عفريت حينها ويكاد ينزلق نحو حرب طاحنة مدمرة، مما يستلزم من نخبه الحقوقية الارتقاء إلى مستوى المسؤولية في إيجاد الحلول الجذرية

للمشاكل المستعصية في بنية الجهاز القضائي، وأن تكون مخرجاتهم متناسب مع متطلبات الانتفاضة الشعبية التي أفضت لتشكيل تلك اللجنة.

عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة:

ذلك أنّ مبدأ الحصانة القضائية مرتبط بألية اختيار القاضي، ومن ثمّ لا فائدة من المبدأ إذا كان قد ارتبط اختيار القاضي بإرادة السلطة التنفيذية، وعندما استعرضت اللجنة أساليب تعيين القضاة المختلفة خلصت إلى القول: إنّ آلية تعيين القضاة في سورية التي عهد بها إلى مجلس القضاء الأعلى كهيئة قضائية لا يثير إشكالية لجهة النصوص الدستورية، والقانونية، غير أنّه من الأهمية بمكان أن يتمّ التعيين استناداً إلى معايير موضوعية تضمن اختيار الأفضل لتولّي العمل القضائي.

حماية راتب القاضي:

إنّ كفالة الراتب اللائق للقاضي، وحمايته من الانتقاص، هي كفالة للمصدر الذي يتلقّى منه القاضي وسيلته في العيش الكريم، فالسيطرة على الإنسان في مصدر رزقه تؤدي إلى السيطرة على إرادته. وينبغي أن يكون المرتب بالقدر الذي يكفي القاضي لمواجهة مصاعب الحياة، ويمكنه من الظهور بمظهر لائق. واقترحت اللجنة كضمانة لحماية راتب القاضي:

- فصل رواتب القضاة عن غيرهم من الموظفين أو العاملين المدنيين لدى الدولة، وإخضاعها إلى سلم منفصل تماماً.
- لا يجوز لأي جهة - بما في ذلك مجلس القضاء الأعلى - الانتقاص من راتب القاضي لأي سبب من الأسباب، وهو ما يوجب تعديل قانون السلطة القضائية لهذه الجهة.

- عدم جواز تدخّل السلطة التنفيذية في ترقية القضاة أو تقييمهم، أو ترفيعهم، وترك هذا الأمر للسلطة القضائية وحدها.

الخضوع لنظام خاص فيما يتعلق بالمساءلة المسلكية:

القاضي لا يساءل من الناحية المسلكية إلا أمام هيئة قضائية. وفي سورية فإنّ مجلس القضاء الأعلى هو الذي يتولى هذه المهمة. واقتُرحت اللجنة في هذا الصّدّد:

- لا يجوز أن يُكره القاضي المحال إلى مجلس القضاء الأعلى على تقديم الاستقالة، بأن يخيّر بينها وبين متابعة المساءلة المسلكية، فإن حدث ذلك فإن الاستقالة تعد باطلة لأنها تمّت بالإكراه المعنوي.

- عدم جواز وضع القضاة تحت تصرّف التفتيش القضائي، لعدم دستورية هذا الإجراء، ولأن كفّ يد القاضي عن العمل لا يكون إلا من قبل مجلس القضاء الأعلى وفقاً للضوابط التي يحددها قانون السلطة القضائية بهذا الشأن.

- عدم جواز تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بمواقف سلبية:

وقد يحدث ذلك من خلال الامتناع التام عن تنفيذ حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية، أو الامتناع الناقص عن تنفيذ هذا الحكم، أو من خلال التراخي في التنفيذ. وهذه المسألة خطيرة جداً لأنها تمثل اعتداء على السلطة القضائية، وعلى مبدأ سيادة القانون في الدولة. وبالتالي فإن تعطيل الأحكام القضائية المكتسبة لدرجة القطعية يجب أن يرتب المسؤولية السياسية، والجزائية، والمدنية.

حياد القضاء:

وتطرقت اللجنة إلى حياد القضاء وعدم انحيازه ووجوب ابتعاد القاضي عن السياسة، دون أن يعني ذلك وجود حواجز مطلقة بين القضاء والسياسة، لأن القضاة

مواطنون، ومن الطبيعي أن يكون لهم رأي إزاء الشؤون السياسية في بلادهم، إنّما المراد أن لا يمارس القاضي العمل السياسي كمحترف له، وألا يخرج عن حدود وظيفته التي يجب أن تظل محايدة.

إعادة النظر بتوزيع المحاكم والدوائر القضائية:

استعرضت اللجنة المشكلات الناجمة عن قلة عدد المحاكم، والعاملين، والنقص في الخبرة، وسوء التنظيم. والتي تعيق سير العدالة، وحصرت أهمها بالآتي:

• العدد الهائل للملفات القضائية، علماً بأنّ معدّل إصدار الأحكام شهرياً قد لا يصل لأعداد تلك الملفات.

• قلة عدد العاملين بالنسبة إلى عدد الملفات، وحجم العمل، وانعدام الكفاءة والخبرة أحياناً. وينعكس ذلك عجزاً وأخطاءً في التطبيق، وتأخراً في إنجاز المعاملات، وضعفاً في الإنتاجية مقارنة بحجم العمل المطلوب، وعدم ضبط السجلات. كما ينتج عن ذلك عدم ضبط الإحصائيات المطلوب تقديمها إلى وزارة العدل، مما يؤدي إلى عدم إمكانية إجراء إحصائيات دقيقة حول أعداد الملفات القضائية.

• النقص الكبير الذي يشوب عمليات تنفيذ الأحكام بعد صدورها، مما يؤدي إلى سقوط بعضها لمزور الزمن.

• صعوبة العثور على الحكم بعد انقضاء فترة زمنية على صدوره، مع العلم أنه بعد هذه الفترة قد يجري نقل الملفات إلى المستودع وتجميعها دون منهجية، أو تنظيم. وأكّدت اللجنة أنّ هذه القائمة ليست كل شيء، فالصعوبات أكثر من أن تُحصى، وليس الهدف هو تعدادها، ولكن ما هو معروض أعلاه يبين مدى الحاجة إلى إيجاد الحلول بشكل فعّال لتحسين الأداء. وهذا الأمر يستدعي بطبيعة الحال إعادة النظر

بالتوزيع الإداري للمحاكم، بهدف زيادة عددها، لتتمكن من القيام بأعمالها بأفضل صورة ممكنة، وخلصت إلى المقترحات التالية لمعالجة هذه المشكلة:

- تقرير مبدأ التوزيع الجغرافي للملائم للمحاكم، وهو مبدأ تأخذ به الدول المتقدمة، بحيث يتعين إنشاء المحاكم في جهات مختلفة، وعدم تركزها في منطقة واحدة، مما يسهّل على المتقاضى اللجوء إلى جهة الحكم بيسر، ودون معوقات.

• زيادة عدد الدوائر في كل محكمة بما يتناسب مع القضايا المعروضة على تلك المحكمة، بحيث يسهل على القضاة دراسة الدعوى، والفصل فيها في آجال مناسبة.

• تبسيط إجراءات الدعاوى، ووضع جزاءات رادعة للمتباطئين من المتقاضيين في تنفيذ قرارات المحاكم.

• إعمال مبدأ التخصص بين القضاة عند توزيع العمل بينهم، لأنّ ذلك يؤدي إلى إتقان العمل، كما أنه ينعكس على سرعة الفصل في الدعاوى، والتقليل من الإطالة بسبب البحث والاطلاع.

• استحداث نظام القضاء المتخصص تشريعاً.

تطوير الإدارات القضائية:

أولاً- إدارة التشريع:

رأت اللجنة في تقريرها أن غالبية التشريعات المعمول بها في نطاق العمل القضائي تتسم بالقدم، ذلك أنها تعود إلى عقود خلت. وقد باتت الحاجة ملحة إلى نهضة تشريعية شاملة وعميقة، تحقّق الغايات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية المراد تحقيقها في المرحلة الحالية، وبما يؤمن الانسجام التام في المنظومة التشريعية، وعلى

نحو يضمن موازنة التشريعات الوطنية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية، ومنها الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، وإلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ومن هذه القوانين: (قانون العقوبات - القانون المدني - قانون أصول المحاكمات - قانون أصول المحاكمات الجزائية - قانون البيانات - قانون السلطة القضائية - قانون مجلس الدولة - قانون الأحوال الشخصية - قانون الجنسية قانون والأحداث الجانحين...). وفيما يخص إدارة التشريع اقترحت:

- تعديل نظام إدارة التشريع، وتفعيل دورها، ورفدها بقضاة من أصحاب الكفاءة العالية، ومن الدرجات العليا.
- أن يكون مدير إدارة التشريع متفرغاً.
- أن يكون أعضاء إدارة التشريع من القضاة المتميزين من حيث الخبرة، والثقافة القانونية، واللغوية، والأدبية، وسرعة البديهة، ودقة إيراد المعلومة القانونية الصحيحة، وفي مكانها الصحيح، بحيث يجري اختيار قضاة عن طريق الانتقاء.
- أن يكون الكادر الإداري في إدارة التشريع منسجماً ومتجاوباً مع هذه المهمة من حيث الاهتمام، والدقة، والسرعة في الإنجاز، ومن ثم زيادة هذا الكادر بما يتلاءم وحجم العمل الملقى على عاتق الإدارة.
- منح القضاة في إدارة التشريع بعض المزايا التي تخصهم لوجودهم في إدارة التشريع، فتصبح الإدارة مكاناً لتكريم المتميزين، والموثوق بهم.
- تعاقد إدارة التشريع مع عدد من المحامين المتميزين، والقضاة المتقاعدين، وأساتذة الجامعات، وعدد من المتخصصين في اللغة العربية، والمتخصصين المتقاعدين لدى الجهات العامة المشهود لهم بالعلم، والكفاءة، والسمعة الجيدة.

ثانياً- إدارة التفتيش القضائي:

رأت اللجنة أن دور إدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل ظل دوراً مهماً لعقود خلت، وفي كثير من الأحيان كان القاضي يُنقل إلى هذه الإدارة كعقوبة مبطنة، في الوقت الذي يفترض فيه أن تضم هذه الإدارة خيرة القضاة المشهود لهم بالسمعة الحسنة، والكفاءة العلمية. كما أن آلية العمل في هذه الإدارة آلية تقليدية بحتة، ولم تتخذ أي خطوة للإفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا الخصوص، فقد تطورت آليات التفتيش والرقابة بشكل ملحوظ في دول كان الأحرى بنا أن نتجاوزها بكثير، فكل الدول العربية، أو أغلبها على الأقل، بات يعتمد أساليب متطورة، وفقاً لتقنيات حديثة، فيما لا تزال إدارة التفتيش القضائي لدينا مكونة من مدير إدارة التفتيش، وعدد محدود جداً من المفتشين. وإذا كان هدف القانون - بالمفهوم العام- هو الإحاطة بالعلاقات والظواهر الإنسانية المختلفة بغية إقامة النظام، وتحقيق العدالة، مهما كانت سعة هذه العلاقات والظواهر وشمولها، اقتضى الأمر ضرورة إحداث محاكم متنوعة للبت في المنازعات الناشئة عنها، وأي عمل بهذه الأهمية والحجم قد ينتابه بعض الخلل لأسباب مختلفة (ضغط العمل - الإهمال - عدم الإحاطة بالنص القانوني...). ولكي تؤدي المحاكم عملها بالصورة المثلى كان من الأهمية بمكان تفعيل دور إدارة التفتيش القضائي، وتأمين الاستقلال اللازم لها في عملها. وبناء عليه فإن اللجنة تقترح:

- تفعيل دور التفتيش القضائي، وتعيين مفتشين مؤهلين من ذوي الكفاءة العالية، متفرغين لذلك، ولهم صلاحية التوجيه، والتفتيش الدوري.

- أن يكون رئيس التفتيش القضائي متفرغاً، وبدرجة رئيس غرفة في محكمة النقض، وأن يعين بمرسوم، وأن يكون الأعضاء بدرجة مستشار، وأن يكون ندبهم إلى إدارة التفتيش لمدة محددة.
- ربط ترفيع القضاة بنتائج التفتيش، وتقرير الكفاءة، والتركيز على النوع والكم عند تقرير الكفاءة المطلوبة للترقية.
- زيادة عدد المفتشين القضائيين، وزيادة عدد المفتشين الكتابيين في كل عدلية.
- تخصيص قضاة تفتيش للعمل في كل محافظة، لا تقل مرتبة أي منهم عن مستشار.
- تنفيذ التفتيش على أعمال القضاة والدوائر القضائية بشكل دوري، على أن يتناول التفتيش الرقابة على حسن تطبيق القوانين، واجتهادات الهيئة العامة لمحكمة النقض، وسرعة البت في القضايا.
- إجراء تفتيش دوري على الأعمال الكتابية من قبل المفتش الكتابي مرتين على الأقل في السنة لأعمال المساعد والمحضر، يذكر فيه مستوى أدائه، وسلوكه، وتعامله مع زملائه، ورؤسائه، والمواطنين، وتحفظ هذه التقارير في اضرارته لدى التفتيش القضائي، وتكون مستنداً في تقرير الكفاءة، ونسبة الترفيع.
- إزالة التناقض القائم في إعطاء رئيس إدارة التفتيش القضائي اقتراح كف يد القاضي وإحالاته إلى مجلس القضاء الأعلى، وكونه عضواً في مجلس القضاء الأعلى الذي يتولى مساءلة القاضي من الناحية المسلكية، أي أنه أصبح خصماً وحكماً في آن معاً.
- تمكين القاضي الملاحق مسلكياً من الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات التي كانت مرتكزاً لإحالاته أمام مجلس القضاء الأعلى، والحفاظ على سرية المحاكمة

لأقصى درجة، وعدم تمكين أحد من معرفة أسباب خضوع القاضي للمحاكمة.

- تفعيل دور التفتيش القضائي فيما يتصل بالتحقق من قانونية التوقيف، وتنفيذ العقوبات وتدابير الاحتراز والإصلاح، ومن معاملة الموظفين للأشخاص الموجودين تحت رقابتهم، وعن تطبيق القواعد الصحية، والأنظمة الداخلية عليهم (المادة ١٣/ من قانون السلطة القضائية).

- تشكيل لجنة دائمة من أقدم المفتّشين القضائيين مهمتها التدقيق في التقارير التفتيشية للمفتّشين الآخرين.

تطوير عمل المحاكم:

رأت اللجنة أن وصول المرء إلى حقه بالسرعة المطلوبة أمر لا يقل أهمية عن الحق ذاته، فسرعة الوصول إلى العدالة جزءٌ مهمٌ من تحقيق العدالة، فإن تعقّدت الوسائل، وطال أمد الوصول إلى الحق فقد الأخير جزءاً من وجوده، وفي أحيان أخرى قد يتهدد هذا الوجود بأكمله. ولعل من أهم الأسباب التي تؤدي إلى طول أمد التقاضي الكمّ الهائل من الدعاوى المنظورة أمام المحاكم مقارنة بعدد القضاة، فضلاً عن قدم الوسائل الفنية في المحاكم لجهة النسخ، والأرشفة... وقلة عدد المساعدين العدليين، وضيق قصور العدل، والمجمعات القضائية، والمحاكم، وأسلوب عمل المحضرين، وإجراءات مؤسسات الخبرة.

أولاً- المقترحات العامة:

بالنسبة لتطوير عمل القضاء عموماً اقترحت اللجنة:

- تعميق مبدأ تخصص المحاكم، وإحداث محاكم متخصصة في القضايا التجارية، والجرائم المستحدثة، ومكافحة الفساد.

- وضع حد للدعاوى الصورية وغير الحقيقية التي تقدم أمام المحاكم المدنية، مما يرهق القاضي، ويشغله في قضايا خالية من أي نزاع حقيقي، ومثال ذلك دعاوى إحلال العضوية، ودعاوى تثبيت البيوع الإقرارية.
- مساءلة القاضي من قبل مجلس القضاء الأعلى بناءً على اقتراح إدارة التفتيش القضائي عن التقصير في حسم الدعاوى الجاهزة للحسم.
- التأكيد على التزام القضاة بالدوام تحت طائلة المساءلة القانونية.
- الإجابة على طلبات إخلاء السبيل خلال مدة لا تتجاوز (48) ساعة أمام الدوائر القضائية، وقضاة الإحالة، والمحاكم الجزائية، وأن تجيب محاكم الجنايات على هذه الطلبات بالسرعة الممكنة.
- إلغاء اللجان التي تمارس اختصاصات من طبيعة قضائية، وجعل الاختصاص للقضاء، وما يقتضيه ذلك من تعديل للقوانين النافذة.
- إعادة النظر في تشكيل "محاكم البداية العمالية".
- عدم تسمية القضاة المتخرجين حديثاً من المعهد القضائي كقضاة التحقيق، أو الشرع، إلا بعد ثبوت كفاءتهم في العمل.
- أن يجري اقتراح بالتشكيلات القضائية من قبل رئيس محكمة الاستئناف المدنية الأولى، والمحامي العام، وأقدم المفتشين القضائيين. وأن تجري هذه التنقلات كقاعدة عامة، لمرة واحدة في السنة، وخلال شهر تموز.
- وضع ضوابط لدعاوى المناصمة، ذلك أنها ليست درجة من درجات التقاضي، ومن ثم يجب قصرها على حالات محددة تتعلق بوجود الخطأ المهني الجسيم.
- وضع ضوابط لإعادة المحاكمة، فهي ليست درجة من درجات التقاضي.

- إلزام كاتب المحكمة بارتداء اللباس المنصوص عليه في النظام الداخلي للوزارة. وعدم السماح بجلوسه منفرداً على قوس المحاكمات تحت طائلة المساءلة القانونية له وللقاضي.
- تشجيع مبدأ "العدالة التصالحية"، فمن شأن ذلك نحو آثار الجريمة من خلال التسامح، وإعادة الدمج.
- تطبيق المعايير الحديثة لإدارة المحاكم، وإعادة النظر في الإجراءات الإدارية، وحصص المدخلات والمخرجات الورقية.

ثانياً- محاكم الأحوال الشخصية:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- تبسيط إجراءات التقاضي أمام المحاكم الشرعية، والإسراع في قضايا الزواج، والمهر، والجهاز، والحضانة، والرضاع، والنفقة...
- أن تكون مراكز الإراءة في حدائق المحاكم، وتخصيص مكان جيد لها مجهز بألعاب الأطفال، واستراحة، وبوفيه، ومرشد اجتماعي... ومن الممكن العهد بهذه المهمة ككل إلى جهات خاصة بإشراف القاضي الشرعي.
- تأهيل وتدريب فرضيين شرعيين بالتعاون مع كليتي الحقوق والشرعة، وتوزيعهم في محاكم القطر كافة.
- إعادة النظر في مؤسسة التحكيم الشرعي، ووضع الأسس والضوابط لها، وأن يتم اختيار المأذون الشرعي من ذوي الأخلاق الحميدة، وألا يقل عمره عن الأربعين عاماً، ويفضل من كان متخصصاً في الحقوق، أو الشرعة، وأن يكون المحكم في القضاء الشرعي متزوجاً، ومن الأفضل تأمين مكان مناسب في المحكمة، وأن يتم العمل بإشرافها.

ثالثاً: محاكم الأحداث:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- إعادة النظر في قانون الأحداث الجانحين بما ينسجم مع الالتزامات الدولية للجمهورية العربية السورية.
- التعجيل في إصدار قانون الطفل.
- عزل الأحداث عن غيرهم من البالغين.
- أن تكون محاكم الأحداث في مبانٍ مستقلة عن قصور العدل.
- إلزام قضاة الأحداث بدورات تدريبية خاصة.
- إعادة النظر في قانون معاهد الأحداث، ووضع نظام داخلي حديث لها، والاهتمام بتدابير الرعاية والإصلاح، وتأهيل العاملين فيها، وتفعيل دور مراقبي السلوك بعد تأهيلهم.
- تطوير مراكز الملاحظة، ومعاهد إصلاح الأحداث.

رابعاً: محاكم السير:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- أن تصدر أحكام محاكم السير معجلة النفاذ، وقابلة للاستئناف، وأن يكون قرار محكمة الاستئناف بشأنها مبرماً، لأنها من الدعاوى البسيطة التي تعتمد حصراً على تقرير الخبرة لتحديد المسؤولية، وتقرير خبرة لتقدير الأضرار، والمتضرر بأمس الحاجة إلى التعويض، وغالباً ما تتولى مؤسسات التأمين ذلك، وهو ما يخفف الضغط عن محكمة النقض، ويمكن المتضررين من الحصول على تعويضاتهم بشكل أسرع.

خامساً: محاكم بداية الجزاء:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- تحويل محاكم بداية الجزاء الاستجواب الأولي، وإصدار مذكرات التوقيف، أسوة بمحاكم صلح الجزاء، وذلك بالنسبة للدعوى المختصة بها. ومن شأن ذلك أن يوفر الجهد الذي تقوم به النيابة العامة، ويوفر الوقت، ويجعل محكمة بداية الجزاء أقرب لموضوع الدعوى منذ البداية.

سادساً: محكمة الجنايات:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- ضرورة تعديل المادة /130/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية لجهة جواز إخلاء السبيل في جميع القضايا، بما في ذلك الأشخاص الذين سلموا أنفسهم بعد صدور حكم غيابي بحقهم.
- عدم المساس بتشكيل محاكم الجنايات إلا في حالة الضرورة القصوى، ذلك أن أي تغيير يستدعي إعادة الإجراءات، ولذلك نتائج سلبية عديدة.
- سرعة البت بالقضايا المنظورة أمام القضاء الجزائي، ولا سيما أمام محاكم الجنايات.

سابعاً: محكمة النقض:

بالنسبة لتطوير عمل هذه المحاكم اقترحت اللجنة:

- عدم إحالة استدعاء الطعن إلى الغرفة المختصة إلا عند ورود ملف الدعوى، حيث أنّ القانون أجاز تقديم استدعاء الطعن إلى ديوان محكمة النقض، وبمجال الاستدعاء إلى الغرفة المختصة دون ملف، فتقوم الغرفة بتريق الدعوى لحين ورود الملف، لذلك يفضل أن يتم تسجيل استدعاء الطعن في سجل لحفظ المدة، وإحالة الطعن

إلى المحكمة مصدرة القرار للتبليغ وإرفاق الملف. وذلك إلى أن يُعدّل النص القانوني على نحو يجعل استدعاء الطعن يقدم إلى ديوان المحكمة التي أصدرت القرار، ويبلغ إلى المطعون ضده، ويتلقى الديوان الجواب، ثم يرسل استدعاء الطعن مع جوابه ومذكرة التبليغ وملف الدعوى إلى محكمة النقض.

• زيادة عدد الدوائر في محكمة النقض، بتقسيم الغرفة المدنية إلى غرف (مدنية عقارية - إجباريه - تعويضات...)، وكذلك الدائرة الجنائية (غرفة للجنائيات العادية، وأخرى للجرائم المستحدثة، وغرفة للإحالة، وغرفة للأحداث...).

• زيادة غرف الإحالة في محكمة النقض.

• عدم إحالة الدعوى المدنية إلى النيابة العامة التمييزية، وإذا وجد ما يخالف النظام العام تحال إلى النيابة العامة من قبل الغرفة المتخصصة عملاً بالمادة /١٢٤/ من قانون أصول المحاكمات، والحالات الوجودية للتدخل (دعوى الجنسية)، والجوازية (المادة /١٢٣/ من قانون أصول المحاكمات المدنية).

• توحيد الاجتهاد القضائي في مختلف غرف محكمة النقض.

• وجوب تفرغ رئيس المكتب الفني بمحكمة النقض. وزيادة الكادر القضائي المختص في هذا المكتب بالنسبة لجميع أنواع القضايا، وإصدار مجلة القانون بصورة دورية منتظمة.

• وضع خلاصة عن الأحكام الصادرة عن محكمة النقض بغرفها كافة على موقع

الوزارة الإلكتروني فور صدورهما، مما يساعد القضاة والمحامين في عملهم

ثامناً: النيابة العامة:

بالنسبة لتطوير عمل هذا الجهاز القضائي اقترحت اللجنة:

• تخصص النيابة العامة.

- وضع ضوابط لمدة التوقيف أمام قضاة النيابة، أو التحقيق، أو أمام المحاكم الجزائية، والتشدد في تطبيق المادة /٣٥٨/ من قانون العقوبات المتعلقة بحجز الحرية الشخصية.
- أن تكون "مشاهدة النيابة العامة"، وخصوصاً على طلبات إخلاء السبيل، بشكل معلن.
- أن تتولى النيابة العامة الإشراف على التحقيق الذي تجر به الضابطة العدلية.
- تخصيص بعض قضاة النيابة العامة لتفتيش السجون.
- إلزام النيابة العامة بحضور الجلسات أمام محاكم استئناف الجناح.
- الحد من إعطاء الموافقة على تمديد التوقيف أو التحري، من قبل المحامين العامين، وقضاة النيابة العامة، وأن تكون الموافقة مبنية على أسباب جدية تبررها.
- حصر استجواب النيابة العامة "للموجوداً" بالقضايا التي تحتاج إلى معرفة التوصيف الجرمي.

تاسعاً - دوائر التحقيق:

بالنسبة لتطوير عمل هذه الدوائر اقترحت اللجنة:

- انتقاء قضاة التحقيق بعناية فائقة.
- وضع ضوابط دقيقة لموضوع التوقيف الاحتياطي لدى قضاة التحقيق (والقضاء الجزائي)، إعمالاً للقاعدة الدستورية "المتهم بريء حتى يردن بحكم قضائي مبرم"، وأن تكون المشاهدة مؤرخة، وذكر اسم قاضي النيابة الذي قام بالمشاهدة، وتوثيق ذلك أصولاً.
- اعتبار دائرة التحقيق مستقلة، ولها مساعدين عدلين خاصين بها يتولى رئيس الدائرة الإشراف عليهم.

عاشراً- دوائر التنفيذ:

بالنسبة لتطوير عمل هذه الدوائر اقترحت اللجنة:

- وضع آليات لاختصار إجراءات التنفيذ، وخصوصاً في مجال بيع الأموال غير المنقولة.
- توسيع حالات تحصيل الديون الثابتة بالكتابة عن طريق دوائر التنفيذ مباشرة للتقليل من الدعاوى التي تقام بهذا الشأن، وبالتالي اختصار إجراءات التقاضي.
- وضع نصوص جديدة تتعلق بالتنفيذ وإجراءاته.
- استئناف القرار التنفيذي لا يوقف التنفيذ إلا بقرار من محكمة الاستئناف، ولا يبلغ للخصوم.
- السندات المنظمة لدى الكاتب بالعدل، وصكوك الزواج الرسمية تعدُّ من الأسناد الرسمية، وعلى من يدعي خلاف ما تضمنته مراجعة المحكمة المختصة لطلب وقف التنفيذ.

معالجة مشكلات التبليغ

خصصت اللجنة لمشكلة تبليغات المذكرات القضائية محوراً مستقلاً في عملية الإصلاح القضائي، وكانت محقة في ذلك بطبيعة الحال لأن التبليغ يؤدي دوراً مهماً في تسريع العمل القضائي، وأن التقاعس فيه، أو إجراءاته خلافاً للأصول، ينعكس سلباً على أعمال القضاة، ويستدعي إجراء جلسات إضافية، مما يؤدي إلى التأخر في بت الدعوى العالقة لأسباب شكلية بحتة. وفي سبيل تطوير وتحسين هذا الإجراء اقترحت اللجنة مجموعة كبيرة من التوصيات البناءة:

- إجراء دورات تدريبية للمكلفين بالتبليغ من الناحيتين العلمية والعملية، لتمكينهم

من اكتساب المعرفة حول أصول التبليغ، ومواجهة المواقف التي قد يتعرضون لها، وكيفية التعاطي مع المواطنين بشكل يؤدي إلى احترام حقوقهم، وإعطائهم الثقة بالقضاء.

- تطبيق مبدأ الثواب والعقاب.
- زيادة عدد المحضرين.
- توضيح عنوان المدعي والمدعى عليه بشكل مفصل عند تقديم الادعاء للنيابة العامة، حتى في حال وجود وكالة للمحامي، وعدم تسجيل الدعوى التي لا تحتوي على عناوين مفصلة.
- ذكر مفصل العنوان بشكل واضح في الدعاوى التي تقام من قبل دوائر الدولة.
- تفويض رئيس المحكمة -وحسب تقديره- بجواز التبليغ باليد، أو بالبريد. أو الموافقة على تسليم مذكرات الدعاوى، والإخطار، وسندات التبليغ، وكتب وضع الإشارات ورفعها إلى الجهة طلبية التبليغ، على أن توضع ضمن مغلف مختوم وممهور، ويرسل أصولاً في سجلات خاصة معدة لذلك ضمن كل ديوان، أو محكمة، مما يسهل سرعة التبليغ لدى جميع المحاكم والدوائر القضائية.
- اعتماد عناوين دقيقة لمكان الإقامة الدائم أو المؤقت في سجلات الأحوال المدنية تعتمد كعناوين للتبليغ.
- اعتماد وسائل التقنية الحديثة في التبليغ، كالرسائل النصية عبر أجهزة الهاتف "المحمول"، أو "التبليغ الإلكتروني". وتفعيل قانون "التوقيع الإلكتروني".
- الأخذ بفكرة "الموطن المختار" عند إقامة الدعوى.
- عدم إرسال "كتاب العدل" إنذارات إلى المختارين بعدم قيامهم بتبليغ الأوراق

- بسبب تغيير "العنوان" أو "الموطن".
- التأكيد على قيام القضاة بالإشراف الكامل على عمل المساعدين العدليين، وعلى عمل الدواوين، والتأكد من تسطير مذكرات التبليغ -على اختلاف أنواعها- وإرسالها إلى دائرة المحضرين، أو الجهة المختصة.
- قيام التفتيش القضائي باتخاذ الإجراءات اللازمة بحق من تثبت مسؤوليته عن حالات التأخير، أو الإهمال في تبليغ المذكرات، وتحريك الدعوى العامة من قبل النيابة العامة إذا ما انطوى الفعل على جرم جزائي.
- إجراء دورات تأهيلية لعناصر الشرطة كي يصار إلى التبليغ وفقاً للقانون، ولا يكون هناك بطلان في الإجراءات.
- إيجاد حلول لمعالجة مشكلة تبليغ الخصم عندما يكون "عسكرياً". ومن الممكن تعديل المادة /١٨/ من قانون أصول المحاكمات المدنية: "... إذا كان لأحد أفراد الجيش وكيل قانوني جاز تبليغ الوكيل".
- التأكيد على عدم قبول قيد الدعوى، أو التدخل فيها، إلا بعد التأكد من تبيان عناوين الخصوم بشكل واضح.
- التأكيد على "كتاب العدل" بعدم توثيق أي إنذار بخصوص تغيير "عنوان" أو "موطن" إلا إذا كان هذا الإنذار مرفقاً به سند إقامة بالعنوان والموطن الجديد، وموثق أصولاً، وأن تتحمل الجهة التي أصدرته مسؤولية ما جاء فيه.
- صرف تعويض انتقال للمحضرين أو المكلفين بأعمال التبليغ، أو تأمين وسائل نقل للقيام بأعمال التبليغ.
- وضع سندات التبليغ ضمن مغلفات، ثم تسلّم من قبل رئيس الديوان إلى مراسل

قسم الشرطة بموجب سجل يوقع عليه المستلم، ويتعهد بموجبه بالتبليغ والإعادة خلال المدة الواجبة للتبليغ.

- تكليف كل محضر (أو شرطي) مكلف بالتبليغ مسك "سجل خاص" تدون فيه جميع المذكرات القضائية المطلوب تبليغها، وما تم تنفيذه منها، وأسباب عدم تنفيذ المتبقي منها، ومراقبة ذلك من قبل رئيس الديوان والمفتش الكتابي دورياً.
- اعتماد طريقة "التبليغ المباشر"، أي بمخاطبة قسم الشرطة أو الناحية المطلوب التبليغ فيها مباشرة.
- التأكيد على التعميم السابقة التي توجب على كتاب أقواس المحاكم ورؤساء الدواوين عند حضور أطراف الدعوى لأي طلب "أخذ مفصل الهوية، والعنوان ورقم الهاتف..."، على مسؤوليته أصولاً.
- تطبيق أحكام المادتين /106/ و/459/ من قانون أصول المحاكمات المدنية (السابق) بالنسبة لتبليغ الشركات بعد إبراز الوكيل عنها وكالة بالدعوى.
- توحيد الاجتهاد حول أصول التبليغ للوكيل، أو الموكل، وبشكل خاص عند دعوة أطراف الدعوى للاستجواب، أو حلف اليمين.
- تعديل مهل المسافات المحددة في قانون أصول المحاكمات بعد التطور الكبير في وسائل الاتصال والنقل.
- تفعيل أحكام المادة /٩٤/ من قانون أصول المحاكمات (السابق)، وإجازة التبليغ لصقاً لكل من لم يحدد موطن مختار في دائرة المحكمة.
- التعميم على المحاكم لحفظ حق الغياب لكل من تعود مذكرة دعوته مبلغة بعد الجلسة.

- اعتماد التبليغ بالبريد السريع العالمي في الحالات التي يكون فيها المطلوب تبليغه خارج القطر، وله عنوان واضح.
- التنسيق مع وزارة الداخلية لبيان عائلية المناطق والنواحي التي تقع خارج الحدود الإدارية للمدن، وأقسام الشرطة ضمن الوحدات الإدارية، وتزويد المحاكم بنسخة من هذه التقسيمات، كي يحال التبليغ مباشرة بحسب الاختصاص.
- إحداث حقل أو سجل خاص في السجل المدني لكل مواطن يتضمن عنوانه المعتمد والمختار للتبليغات القضائية يصرح عنه لدى أمانة السجل المدني إلى جانب رقمه الوطني، ويسجل كل تغيير يطرأ على هذا العنوان.
- التنسيق مع وزارة الداخلية لتخريج دورات من الشرطة متخصصة بتبليغ المذكرات القضائية.
- تأمين مكاتب بريد مركزية وفرعية بالتعاون مع مؤسسة البريد لتسهيل عملية المراسلات والتبليغات.
- جعل الأحكام الصادرة في الدعاوى المدنية التي حضر فيها أحد الأطراف جلسة من الجلسات وجاهية، ولا تحتاج إلى تبليغ (وهو ما يؤدي إلى اختصار الوقت).

حول القضاة:

أولاً: في تعيين قضاة الحكم والنيابة العامة

حول آلية تعيين القضاة اقترحت اللجنة:

- أن يجري اختيار القضاة وفق قواعد ثابتة، وبطريقة دقيقة قائمة على معايير موضوعية وعلمية وفنية، بحيث لا يقبل في المسلك القضائي إلا من توفرت فيه شرائط متعددة، تأتي في مقدمتها السمعة الحسنة، والأخلاق الحميدة، واستقامة

السلوك، والنباهة، والتفوق، وأن تتولى إدارة التفتيش القضائي وحدها ودون تدخل أي جهة أخرى - هذه المهمة بتقرير سري ومعلل يقدم إلى مجلس القضاء الأعلى.

- أن يكون ضمن اللجان الفاحصة طبيب في علم النفس.
- وضع آلية لانتقاء الأوائل من كليات الحقوق، وإلحاقهم بالمعهد القضائي دون إخضاعهم للمسابقات التي تجرى بهذا الشأن، تكريماً لهم، ولرفد القضاء بالمتميزين من خريجي كليات الحقوق.
- أن تكون الأولوية في التعيين لحملة الدكتوراه، والماجستير وأن يعطى كل منهما قدماً إضافياً.
- أن تجري اختيارات القبول بصورة موضوعية وشفافة تستغرق وقتاً كافياً، وتقوم على أسس منهجية وواضحة تحقق مبدأ تكافؤ الفرص.

ثانياً: حقوق القضاة وواجباتهم

وحول حقوق القضاة وواجباتهم المالية اقترحت اللجنة:

- تأمين الوضع المادي للقضاة من سكن، وراتب جيد، وتعويضات لائقة، ووسائل نقل.
- زيادة رواتب القضاة بنسبة (٢٠٠) % على أساس الراتب الجاري، ورفع تعويض طبيعة العمل القضائي، والمكثبي، لسائر القضاة من مدنيين وعسكريين، وأن يكون هناك تعويض "خاص" بالنسبة لقضاة محكمة النقض، وإدارة التفتيش، وإدارة التشريع، والنيابة العامة التمييزية، وإلغاء "الصليقة القضائية". ومنح القضاة المتقاعدين هذا التعويض بنسبة 100%.

- إعادة النظر في سائر التعويضات التي تمنح للقضاة، واحتسابها على أساس آخر مرتب يتقاضاه القاضي.
- توزيع المكافآت استناداً إلى معايير الكفاءة، وحسن الأداء، والتقارير التفتيشية.
- ربط الراتب بالعمل.
- أن يتولى مجلس القضاء الأعلى تهيئة مشروع الموازنة العامة للسلطة القضائية، ويبلغ الحكومة برقم إجمالي، أسوة بالسلطة التشريعية.
- منح القاضي "مكافأة نهاية الخدمة" بقدر يتناسب والمدة التي قضاها في العمل القضائي.
- تسهيل منح القاضي سيارة خاصة به بعد إحالته إلى التقاعد.
- أما بالنسبة لحقوق القضاة وواجباتهم غير المالية اقترحت اللجنة:
- حماية القاضي من الشكاوى الكيدية بالالتفات عنها طالما أنَّها في إطار الأقوال المرسلة غير المؤيدة بأي دليل يدعمها، وملاحقة الشاكي بجرم الافتراء والنيل من هيئة القضاء إذا تبين أنه غير محق في شكواه.
- **وحول ترفيع القضاة ومراتبهم اقترحت اللجنة:**
- أن يكون تقدم القضاة وفقاً للقدم، وفي حال تعيينهم بمرسوم واحد يتقدم من يرد اسمه أولاً في هذا المرسوم.
- عدم جواز وضع قاضٍ في وظيفة قضائية وهناك من هو أقدم منه، وأحق بهذه الوظيفة.
- أن يعامل رئيس محكمة النقض معاملة الوزراء بالنسبة للتقدم ومناصب الشرف والحقوق والواجبات.

- وحول الإحالة إلى التقاعد اقترحت اللجنة:
- أن يكون الأصل بقاء القاضي في عمله حتى إتمامه سن الثانية والسبعين من العمر، ما لم يتقدم هو بالذات طالباً إحالته إلى التقاعد قبل ذلك، أو بسبب المرض الذي يحول دون ممارسته لعمله القضائي، أو بناءً على إجراءات تفتيشية تتم وفقاً للأصول وبقرار من مجلس القضاء الأعلى، وإلغاء كل نص يخالف ذلك.
- تعديل نص المادة /1/ب/ من القانون رقم /14/ وفقاً للمقترح السابق.

القوانين والأنظمة المرتبطة بالعمل القضائي:

وحول القوانين والأنظمة المرتبطة بالعمل القضائي لحظت اللجنة مضي فترة زمنية طويلة عليها، مما يوجب وضع قوانين جديدة تأخذ بالحسبان التطورات المستجدة، وتواكب عملية الإصلاح التي تشهدها سورية في كافة النواحي، ولا سيّما القوانين الآتية:

- قانون العقوبات (مع العمل على تجميع النصوص الجزائية في متن واحد).
- قانون أصول المحاكمات المدنية.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية.
- قانون البيّنات.
- قانون الأحوال الشخصية.
- قانون السلطة القضائية.

ولا بد من وضع نظام داخلي لوزارة العدل، والعمل على توصيف وتصنيف الوظائف العامة فيها.

إدارة قضايا الدولة:

حول إدارة قضايا الدولة قالت اللجنة أنه تعددت الرؤى بشأنها، ويمكن عموماً

التمييز بين اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى إلغاء إدارة قضايا الدولة، وضم محامي الدولة فيها إلى القضاء بمرسوم، على أن تستعين إدارات الدولة بمحاميين معينين من قبلها، أو متعاقدين مسؤولين أمامها، ونقل العاملين إلى ملاك وزارة العدل.

الاتجاه الثاني: الإبقاء على إدارة قضايا الدولة، ولكن ليس بوضعها الراهن، وإنما بتفعيل عملها، وتعديل نظام العمل فيها، ووضع قانون جديد لها. واقتрحت اللجنة الأخذ بالاتجاه الأول وإلغاء إدارة قضايا الدولة.

تطوير الجهات القضائية غير المرتبطة بقانون السلطة القضائية:
أولاً- مجلس الدولة:

حول مجلس الدولة اقترحت اللجنة:

- وضع قانون جديد لمجلس الدولة.
- إعطاء المتقاضين الحق في مخاصمة قضاة مجلس الدولة.
- إعادة النظر في ارتباط مجلس الدولة، وإصدار قانون يتعلق بأصول المحاكمات الإدارية أمام مجلس الدولة.
- تعديل قانون مجلس الدولة على النحو الذي يتيح إعادة المحاكمة في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا.
- الإسراع بإحداث المحاكم الإدارية في المحافظات.

ثانياً- القضاء العسكري:

رأت اللجنة أن القضاء العسكري قام بدور متميز في أداء المهمات المسندة إليه منذ إحداثه عام 1950، وذلك بمقتضى ما تضمنه قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات العسكرية، إضافة إلى القضايا الأخرى التي أدخلت في اختصاصه بموجب القوانين والأنظمة الخاصة. مع التنويه بأن الأحكام التي يصدرها القضاء

العسكري قابلة للطعن بالنقض (خلافاً للعديد من دول العالم)، هذا فضلاً عن التداخل بين القضائين المدني والعسكري في أمور عدة. ولاحظت اللجنة من خلال الواقع العملي أن القضاء العسكري لا يتمتع بالاستقلالية التامة، والقاضي العسكري ضمن هذه المؤسسة ضابطاً قبل أن يكون قاضياً، مما يوجب تدعيم استقلالية القضاء العسكري. وبالتالي فقد اقترحت اللجنة بالنسبة لهذا القضاء:

• **وجوب المساواة بين القضائين العادي والعسكري في التعويضات والمزايا الأخرى المادية المعنوية والصحية:** فلا تجوز الازدواجية في هذه التعويضات طالما أن القضاء العسكري يحكم باسم "الشعب العربي في سورية"، وبمعنى آخر فإن المساواة في المراكز القانونية توجب المساواة في المعاملة.

• **التدريب المسبق:** من الأهمية بمكان خضوع القضاة العسكريين للتدريب المسبق في المعهد القضائي أسوة بالقضاة المدنيين، وذلك على النحو الذي يسهم في خلق ثقافة قانونية وعلمية موحدة لدى القضاة، مما ينعكس إيجاباً على سير العملية القضائية بمحملها.

• **أتمتة العمل القضائي:** من الأهمية ربط القضاء العسكري بمشروع أتمتة العمل القضائي والإداري الذي تعتمده وزارة العدل تنفيذه في جميع أنحاء سورية.

تعديل قانون وأصول المحاكمات العسكرية:

وذلك لمواكبة التطورات، وتشميل الجرائم المستحدثة، والأخذ بالحسبان ما يلي:

- إعادة النظر باختصاص القضاء العسكري بعد إنهاء حالة الطوارئ، وإلغاء محكمة أمن الدولة العليا، وصدور سلسلة من التشريعات التي تناولت هذا الاختصاص بالزيادة أو الإلغاء.
- تعديل نص المادة /49/ وجعل المحاكم العسكرية مختصة بالنظر في دعاوى الحق الشخصي تبعاً لدعاوى الحق العام المنظورة أمامها أسوة بالمحاكم الجزائية لدى القضاء الجزائي العادي، لأن النظر بدعوى الحق العام أمام القضاء العسكري قد يستغرق فترة طويلة، ولا يستطيع المتضرر رفع دعواه بالتعويض، وقد يلحق ذلك به ضرراً كبيراً.
- إلغاء نص المادة /51/ لتعارضها مع أحكام المدة /47/ من قانون السلطة القضائية التي أعطت الحق للعفة الجزائية لدى محكمة النقض سلطة البت في تنازع الاختصاص، إذ لا يعقل إعطاء القضاء العسكري صلاحية تقرير الاختصاص في مواجهة القضاء العادي، والأصح هو ما ورد في المادة /47/ سالفه الذكر.
- تعديل المواد /83-84-85-86/ لتكون منسجمة مع قانون الرسوم والتأمينات القضائية.
- تعديل المادة /167/ المتعلقة بالعزل بحسبان أن التطبيق العملي كشف عن وجود حالات تستدعي العزل وغير منصوص عليها، وهي أخطر من الحالات المنصوص عليها.
- جعل قرارات إخلاء السبيل الصادرة عن قضاة الفرد والتحقيق العسكريين، والتدابير المستعجلة، قابلة للطعن أمام المحاكم العسكرية الدائمة في كل دائرة،

بدلاً من أن يكون ذلك أمام محكمة النقض، أسوة بالاستئناف أمام القضاء العادي، وذلك يحقق العدالة والسرعة.

- تعديل أصول الملاحقة فيما يتعلق بصف الضباط، والأفراد، والمستخدمين المدنيين، وجعلها تتم بشكل مباشر من النيابة العامة العسكرية، وحصر المطالعة بالضباط فقط.

- إصدار نص تشريعي يجيز رفع دعوى مخاصمة القضاة في مواجهة القرارات والأحكام المبرمة التي تصدرها المحاكم العسكرية، كما هو الحال بالنسبة للقضاء العادي.

- إصدار تشريع يتضمن العقوبات المسلكية والتبعات القانونية التي يخضع لها القضاة العسكريين على غرار ما نص عليه قانون السلطة القضائية بالنسبة للقضاة، وعلى نحو يضمن الاستقلال والحصانة للقضاة العسكريين حين ممارستهم لعملهم. وأن تكون العقوبات المسلكية التي يجوز فرضها عليهم هي العقوبات ذاتها المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية.

واقترحت اللجنة في سبيل تحصين استقلال القضاء العسكري:

- ألا تقام دعوى الحق العام في مواجهة القاضي العسكري إلا بناءً على إذن من لجنة تُؤلف من مدير إدارة القضاء العسكري، ونائب مدير الإدارة، ورئيس المحكمة العسكرية الأولى بدمشق.

- إعادة النظر في تجريم الفرار، وخصوصاً المدد القانونية للفرار، وأن تكون العقوبة متناسبة مع مدة الفرار، وعدم حجب منح الأسباب المخففة التقديرية عن القاضي سواء في هذا الجرم، أو سواه.

- تنظيم عمل التفتيش القضائي العسكري لسكوت القانون النافذ عن ذلك، مع التنويه إلى أن فرع التفتيش القضائي العسكري قد تمَّ إحداثه بموجب القرار رقم /460/ الصادر عن القائد العام للجيش والقوات المسلحة عام 2000 المتضمن نظام عمل إدارة القضاء العسكري، في حين أن إحداث هذا الفرع يجب أن يتم بمرسوم.
- قصر اختصاص محكمة الميدان العسكرية - في حالة الحرب - على الجرائم بالغة الخطورة، والتي تترك انطباعاً سلبياً واسع النطاق على الأمن العام، وأن تتاح أمامها ضمانات الدفاع المطلوبة.
- جواز رد القاضي العسكري وفق ما نص عليه قانون أصول المحاكمات.
- استعانة إدارة التشريع لدى وزارة العدل بخبرة القضاة العسكريين فيما تقوم بدراسته والتشريع فيه، ولا سيما الأمور التي لها علاقة بالقضاء العسكري.
- إعادة النظر في عمل واختصاصات النيابة العامة العسكرية، وتعيين قضاة نيابة عامة في المحافظات التي يوجد فيها قاضي فرد عسكري أو أكثر.
- تفعيل دور قضاة التحقيق العسكريين في الجرائم المشهوددة.
- تقييم القضاة العسكريين من قبل المفتشين القضائيين، وترك التقييم العسكري لمدير الإدارة وفقاً لسلوكية الضابط ومدى انضباطه.
- استفادة القاضي العسكري من العطلة القضائية.
- منح القاضي العسكري تعويض طبيعة العمل القضائي، وتعويض العمل المكتبي.
- استفادة القاضي العسكري من تمديد الخدمة بوصفه ضابطاً احتياطياً بعد بلوغه السن القانونية كضابط عامل، ويعامل في هذه الحالة معاملة القاضي المدني

المنذب إلى القضاء العسكري.

في الحقيقة يحسب للجنة هنا بعدما ألغيت محكمة أمن الدولة قبل شهر من تشكيل اللجنة، أنها أشارت وإن بشكلٍ مقتضب إلى وجوب قصر اختصاص المحكمة الميدانية على حالة الحرب أو الجرائم بالغة الخطورة التي تترك انطباعاً سلبياً واسع النطاق على الأمن العام، وأن تتاح أمامها ضمانات الدفاع المطلوبة، الأمر الذي يعكس إدراك الوسط القانوني القضائي إلى أن خطورة هذه المحكمة على حقوق المتهم المائل أمامها وافتقاده لكافة ضمانات المحاكمة العادية، وعدم التوسع في ذكر سلبيات قانون تشكيل المحكمة، والتوصية بوجوب إلغائها، يعكس برأينا مراعاة اللجنة لحساسية هذه التوصية وتجنب الدخول بلغط قد يتسبب بفشل عمل اللجنة.

ثالثاً القضاء العقاري:

حول القضاء العقاري اقترحت اللجنة إعادة النظر في القانون الناظم لعمل القضاة العقاريين بما يحقق:

- توافر الخبرة فيمن يسند إليه هذا العمل.
- إحداث ملاك خاص بالقضاء العقاري.
- وضع قواعد جديدة بالنسبة للتعين والترقية والتأديب والنقل والإحالة إلى التقاعد، والاستيلاء.
- وجوب خضوع القاضي العقاري لدورة تدريبية متخصصة قبل مباشرته العمل، مع الأخذ بالحسبان مبدأ التدريب المستمر.
- عدم جواز الجمع بين عمل القاضي العقاري وأي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة (باستثناء التدريس في الجامعة).

- خضوع القاضي العقاري بشأن التبعات والملاحقة القضائية - بالنسبة لما يصدره من أحكام- للأحكام المقررة في قانون السلطة القضائية أسوة بغيره من القضاة.
- استفادة القاضي العقاري من طبيعة العمل القضائي، وتعويض العمل المكتبي المقرر لغيره من القضاة، وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

المحاماة:

وعن المحاماة بوصفها جناحاً ثانياً للقضاء خصصت اللجنة محوراً كاملاً لها وقالت كلمة جاء فيها:

المحاماة مهنة علمية فكرية حرة، ورسالة سامية، تسهم مع القضاء في تحقيق العدالة والدفاع عن الحق الطبيعي والقانوني للأفراد والجماعات، وتسهم في بناء المجتمع بصورة سليمة، ولكن التراجع في سمعة هذه المهنة النبيلة لا يقل عمّاً أحاط مؤسسة العدالة بصورة عامة خلال العقود الأخيرة، ولقد ازداد عدد المحامين ازدياداً كبيراً في السنوات الماضية، مما شكل أحد أسباب انخفاض المستوى العام للمهنة.

وإن لنقابة المحامين دوراً مهماً يمكن أن تقوم به في عملية إصلاح القضاء من خلال إعادة النظر في القوانين والأنظمة الخاصة بمهنة المحاماة بما يضمن للنقابة استقلاليتها، ويساعد على تحسين أدائها، ورفع مستوى أعضائها علمياً ومهنياً ومسلحياً، وبما يمكنها من القيام بدورها على نحو أفضل في الدفاع عن أعضائها، وتأمين حقوقهم وحصانتهم، وإن التعاون بين المحاماة والقضاء يعدُّ شرطاً ضرورياً حتى يتحقق الانسجام بين جناحي العدالة.

وأبدت اللجنة مجموعة من المقترحات لتطوير مهنة المحاماة تجلت فيما يلي:

- المحاماة مهنة مهمتها أوسع من المفهوم الوارد في المادة الأولى من قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم /30/ لعام 2010 (حيث يقوم المحامون بتنظيم العقود

- وتقديم الاستشارات...) لذلك نقترح تعديل المادة بحيث تصبح:
- "المحاماة مهنة علمية فكرية حرة تؤدي خدمة عامة مهمتها مساعدة وتوجيه الأفراد والجماعات المعتمدة قانونياً في علاقاتهم القانونية، والدفاع عن حقوقهم الطبيعية والقانونية وعن حقوق الوطن والأمة والإنسانية".
 - علماً بأن مثل هذا التعديل يجب أن يُؤخذ رأي نقابة المحامين فيه.
 - وضع شروط وضوابط دقيقة للانتساب إلى نقابة المحامين بما يؤدي إلى رفع السوية العلمية والمهنية والسلوكية لأعضاء النقابة.
 - تفعيل نص المادة /69/ المتعلقة بارتداء الرداء الخاص بالمحامين في المحاكم.
 - تأمين قاعة لائقة بالمحامين في كل عدلية، أو مجمع قضائي، أو محكمة، وتحديد شروط وكيفية إشغالها بقرار من وزارة العدل.
 - إعادة النظر بنظام التمرين بما يحقق الإعداد الصحيح للمحامي المتمرن، ويؤهله للقيام بالعمل وتحمل عبء مسؤولية الدفاع عن حقوق موكله.
 - تشكيل لجان لمتابعة المتمرنين في تدريبهم النظري والعملية.
 - إعداد برامج علمية وعملية للتدريب المستمر والتخصصي تعد من قبل محامين وقضاة وأساتذة جامعيين متخصصين بإشراف مجلس النقابة المركزية، ومتابعة تنفيذ تلك البرامج من قبل لجان مشكلة لهذه الغاية.
 - تخصيص تعويض شهري ثابت للمحامي المتمرن يدفع من صندوق التعاون وذلك لتأمين مصاريفه الشخصية.
 - تأمين رقابة حقيقية على عمل المحامين وسلوكهم أثناء ممارستهم لمهنتهم، لرفع سوية المهنة وتطويرها.

• تكريس وتعميق التعاون بين القضاء والمحاماة، من خلال عقد لقاءات شهرية أو فصلية بين النقابة المركزية ومجالس الفروع من جهة وبين وزارة العدل والقضاة في مراكز قصور العدل، وفق برامج تضعها وزارة العدل بالتعاون مع النقابة المركزية لحل المشكلات التي تعترض أسس التعاون، أو تعيق سير العدالة القضائية، وتنظيم تقارير بذلك ترسل إلى الجهات المختصة في وزارة العدل لإيجاد الحلول المناسبة لها.

• أتمتة العمل في نقابة المحامين وفروعها.

• تدريس مادة قانون المحاماة في كلية الحقوق.

• إعادة النظر في السن بالنسبة لمن يجوز انتسابهم إلى النقابة، وبما يحقق المصلحة العامة.

• إعفاء المحامي المتمرن من الرسوم والضرائب خلال فترة التمرين، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية.

• الإسراع في إحداث معاهد التدريب وتأهيل المحامين سندا لأحكام المادة /112/ من القانون رقم /30/ لعام 2010.

• التأكيد على تطبيق أحكام المادة /78/ من قانون تنظيم مهنة المحاماة فيما يخص أصول الملاحقة الجزائية.

دور نقابة المحامين في تعميم الثقافة القانونية:

رأت اللجنة أن نقص الثقافة القانونية يؤثر سلباً على سلوك الفرد، وقد يترتب على ذلك قيامه بتصرفات تضر به وبالآخرين، سواء بحسن نية، أو لعدم القدرة على تقدير تبعات التصرف، أو بقصد، وهو ما قد يترك نتائج سلبية على المجتمع ككل.

ورأت أن هناك دوراً لنقابة المحامين في رفع الوعي المجتمعي يمكن ممارسته وفق المقترحات التالية:

- وضع مناهج تعليمية بالتعاون مع نقابة المحامين، ووزارة العدل، والتعليم العالي، والأوقاف، والشؤون الاجتماعية، والعمل.
 - أن يعهد بتدريس المقررات الهادفة إلى تعميم الثقافة القانونية إلى المحامين الحاصلين على لقب أستاذ بالمحاماة، لكون هذه الثقافة تعتمد على تعلم المهارات والأفكار القانونية المطبقة في المحاكم، والتي تكتسب من خلال الممارسة والمعرفة.
- ورأت اللجنة أن النتائج المتوقعة من وراء ذلك تتلخص بما يلي:
- زيادة الوعي الفكري، وانحسار التصرفات الضارة بالمجتمع، وزيادة الوعي الأخلاقي والإنساني.
 - تمتين أواصر العلاقة بين جناحي العدالة (القضاء والمحاماة) من خلال اللجان المشتركة، وعقد اجتماعات دورية لطرح الرؤى والأفكار.

مقترحات تدعم عملية الإصلاح القضائي

وفي نهاية تقريرها قدمت اللجنة مجموعة من المقترحات التي تدعم عملية الإصلاح القضائي هي:

- إحداث نادي اجتماعي وثقافي وعائلي للقضاة في كل محافظة من محافظات القطر.
- الإسراع بإصدار قانون جديد للسجون، وتزويد السجون بأجهزة خاصة للكشف عن المخدرات، وفصل السجناء الخطرين عن غيرهم.
- إحداث أقسام خاصة في جميع المحافظات تحت مسمى "إدارة مسرح الجريمة" تتبع القضاء مباشرة، وتتألف من أحد قضاة النيابة العامة، وطبيب شرعي، ومصور

وخبير أدلة جنائية، وخبير أسلحة، وخبير أقفال، ورسام... وذلك بغية الحفاظ على الأدلة الجرمية.

- تطبيق نظام الدور الإلكتروني للكتاب بالعدل في جميع العدليات بهدف تخفيف الازدحام، ومساعدة الكتاب بالعدل على رفع أداء العمل، وزيادة في الدقة.
- رصد المبالغ الكافية للجرائم المشهودة، ذلك أن الكثير من الأطباء الشرعيين لا يحصلون على أجور الخبرة. كما أن قلة المخابر المتخصصة، وافتقارها إلى الأجهزة الحديثة قد يؤدي إلى عدم معرفة مرتكب الجرم.
- مخاطبة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بهدف تفعيل القرار رقم /٥١٨/ الصادر بتاريخ 18 / 9 / 1974 المتعلق بمهام مراقب السلوك، والالتزام بمضمونه، واختيار المراقبين الأكفاء، وجعل عملهم تحت إشراف محكمة الأحداث، أو النيابة العامة.
- تخفيض غرامات السير الواردة في قانون السير كونها مرهقة، ولا تتناسب مع دخل المواطن.
- عقد مؤتمر قضائي بشكل دوري لتداول أمور القضاء، وتقديم المقترحات والحلول.
- إنشاء "معهد حقوقي" بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي، يقوم بتخريج الكوادر الإدارية.
- وضع إطار زمني محدد للجان التي تُشكل لوضع قوانين جديدة، أو تعديل القوانين القائمة.
- إعادة النظر في قانون البيانات بصورة عاجلة وبما يؤمن اعتماد وسائل التقنية الحديثة في الإثبات.

- توثيق سندات الأمانة لدى الكاتب بالعدل لمنع الادعاء بأنها ناتجة عن علاقات تجارية.
- تطوير الموقع الإلكتروني لوزارة العدل.
- إصدار مجلة القانون في مواعيدها المحددة دون إبطاء.
- تشجيع إنشاء المكاتب التعاونية للمحاماة.

الفصل الثالث

التوصيات الرئيسية لإصلاح واستقلال السلطة القضائية

إضافة لما ورد في مشروع الإصلاح القضائي لعام 2011 المذكور في الفصل السابق والذي تضمن أفكار ومبادئ خلافة مازالت صالحة للأخذ بها أو تطويرها في أي مشروع قادم لإصلاح السلطة القضائية، نعرض فيما يلي أهم التوصيات التي نراها تشكل ضرورة ملحة في إصلاح السلطة القضائية.

القضاء العادي (الرئيسي):

قضاء الحكم:

تشكيل مجلس القضاء الأعلى:

لا شك أن حجر الزاوية في إصلاح القضاء ونيله استقلاله تبدأ بإصلاح مجلس القضاء الأعلى وتغيير التشكيلة التي يتكون منها، فهو الهيئة المسؤولة إدارياً عن شؤون القضاء العادي وكل ما يتعلق بقضاة الحكم والنيابة العامة لجهة التعيين، والترفيغ، والتأديب، والنقل، وقبول الاستقالة، والإحالة على التقاعد، وغير ذلك من شؤون القضاة. وهو المسؤول عن استقلال السلطة القضائية والقضاة وعدم الخضوع لتأثير وضغوط السلطتين التنفيذية والتشريعية، إضافة لمهام أخرى منصوص عليها في قانون السلطة القضائية والقوانين الأخرى.

وسبق أن ذكرنا في دراستنا هذه كيف تغيرت تشكيلة هذا المجلس وباتت على وضعها الراهن منذ صدور المرسوم التشريعي رقم /24/ في شهر شباط 1966 حتى الآن. وبالتأكيد إصلاح هذا المجلس لا يكون بإعادة إنتاج المجلس الذي كان قائماً قبل العام

1966، ذلك أنه ظهرت اتجاهات حديثة في الأنظمة القضائية المقارنة لتشكيل هذا المجلس، وحيهة، وجديرة بالعناية، والافتداء.

الاتجاه الحديث في تشكيل المجلس:

يتجلى هذا الاتجاه بالأ تقتصير تشكيلة المجلس على القضاة فقط وأن يتم تطعيمه بمحامين وعدد من الشخصيات الأكاديمية المؤهلة، على أن تكون رئاسة المجلس من القضاة حصراً، ونستعرض فيما يلي اتجاهين مقارنين في هذا الصدد هما الاتجاه الفرنسي والاتجاه التونسي:

أولاً: الاتجاه الفرنسي في تشكيل مجلس القضاء الأعلى:

كان دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام 1958 يقضي بأن يرأس مجلس القضاء الأعلى رئيس الجمهورية وينوب عنه وزير العدل، وعن هذا الدستور اقتبس المشرع السوري هذه الصيغة في التعديل المذكور آنفاً لقانون السلطة القضائية عام 1966. وقد كانت هذه المسألة موضع انتقاد العديد من المشتغلين بالقانون في فرنسا، وبقي هذا الاتجاه سائداً في فرنسا حتى العام 2001 حيث وقوع ما يسمى بقضية "أوترو" التي وصفت بالقضية كارثية في تاريخ القضاء الفرنسي، وكانت نقطة تحول عميق في هيكل القضاء الفرنسي، ففي هذه القضية التي صدمت الرأي العام وشغلته طويلاً، وموضوعها اغتصاب أطفال، قام قاضي التحقيق الفرنسي بتوقيف (12) شخص في الحبس الاحتياطي بناءً على إفادات أطفال وبعد سنوات، برأتهم محكمة جنايات باريس في العام 2005، وكان لهذه البراءة تداعيات أفقدت نظام القضاء مصداقيته أمام الرأي العام ما أدى إلى اعتذار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ووزير العدل من المتهمين، وعلى إثر هذه القضية قرر البرلمان الفرنسي تشكيل لجنة تحقيق برلمانية قدمت تقريراً في تموز 2006 تضمن عدداً من الاقتراحات حول

استقلال القضاء، وإصلاح الإجراءات الجزائية، ووصل الأمر إلى إعلان الرئيس ساركوزي عزمه إلغاء نظام قاضي التحقيق. وكانت نتيجة هذه التداعيات التي أُدرجت في التعديل الدستوري الجاري عام 2008 أن وضعت حد لرئاسة المجلس الأعلى للقضاء من قبل رئيس الجمهورية، واستبداله برئيس محكمة النقض، وتوسيع تشكيلة المجلس بحيث يصبح القضاة فيه أقلية وبالتالي أصبحت المادة /65/ من الدستور الفرنسي تنص على تشكيل مجلس القضاء الأعلى (قسم قضاة الحكم) من:

- رئيس محكمة النقض رئيساً.
- خمسة قضاة.
- مدعي عام.
- مستشار دولة، يعينه مجلس الدولة.
- ومحام متمرس.
- ست شخصيات بارزة مؤهلة، ليسوا أعضاءً في البرلمان أو في السلطة القضائية أو الإدارة. يتولى كلٌّ من رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ تعيين اثنين من هذه الشخصيات.

وباستثناء المسائل التأديبية يجوز لوزير العدل أن يشارك في الجلسات التي يعقدها المجلس. مع الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية بقي في المادة /64/ من الدستور الحامي لاستقلال السلطة القضائية، يساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء.

ثانياً: الاتجاه التونسي في تشكيل مجلس القضاء الأعلى:

اقتفى المشرع التونسي أثر الاتجاه الفرنسي في تطعيم مجلس القضاء الأعلى بشخصيات غير قضائية، متخصصة في القانون، ولكنه لم يجعل هذه الشخصيات أغلبية في المجلس على غرار الدستور الفرنسي، وإنما جعل نسبتهم ثلث المجلس فقط،

فقد نصَّ في الفصل /10/ من قانون المجلس الأعلى للقضاء التونسي رقم /34/ لعام 2016 أن يتكون المجلس الأعلى للقضاء من خمسة عشر عضواً كما يلي:

- أربعة قضاة معينين بالصفة وهم:
 - الرئيس الأول لمحكمة التعقيب (النقض).
 - وكيل الدولة العام لدى محكمة التعقيب (النائب العام لدى محكمة النقض).
 - الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس.
 - رئيس المحكمة العقارية.
 - ستة قضاة منتخبين من نظرائهم في الرتبة بحساب عضوين اثنين عن كل رتبة.
 - خمس شخصيات مستقلة من ذوي الاختصاص منتخبين من نظرائهم كما يلي:
 - ثلاثة محامين.
 - مدرس مختص في القانون الخاص من غير المحامين برتبة أستاذ تعليم عالي، أو أستاذ تعليم عالي، أو أستاذ محاضر للتعليم العالي.
 - عدل منفذ (منفذ القرارات القضائية).
- وبالنظر لوجاهة الاتجاه القاضي بتطعيم مجلس القضاء الأعلى بأعضاء من غير القضاة، نرى أن يُلحظ في أي إصلاح للقضاء في سورية المستقبل بأن ينصَّ الدستور نفسه على تشكيلة مجلس القضاء الأعلى، وجعل رئاسته لرئيس محكمة النقض، على أن يضم بين أعضائه عدد من المحامين وأساتذة الحقوق في الجامعة بدون أن يشكلوا أغلبية في المجلس التي يجب أن تبقى لخليط من القضاة الأكثر قدماً وآخرين منتخبين من أقرانهم، ونقترح أن يؤلف مجلس القضاء الأعلى من
- خمسة عشر عضواً على الشكل التالي:
 - رئيس محكمة النقض، رئيساً.

- خمسة من المستشارين الأكثر قدماً في محكمة النقض.
- أربعة مستشارين من محاكم الاستئناف منتخبين من أقرانهم.
- النائب العام.
- محاميان مضى على ممارستهم للمهنة ثلاثين سنة على الأقل تسميهم نقابة المحامين.
- مدرسان للحقوق من غير المحامين من الجامعات الحكومية بمرتبة (أستاذ دكتور) يسميهم مجلس التعليم العالي.
- على ألا يشترك غير القضاة في المجلس في الجلسات التي تعقد لتأديب القضاة.

تقنين قواعد النقل والندب والإعارة

تشكو عملية التقاضي من عدم استقرار القاضي في منصبه حيث يمكن نقله أو ندبه في أي وقت يشاء مجلس القضاء الأعلى برئاسة وزير العدل، وهذا الأمر له منعكسات سلبية كبيرة على سرعة البت بالقضايا وعلى استقرار القاضي في مكانه، ناهيك عن وجود شيء من المحاباة أو العقاب في هذه العملية، الأمر الذي يستدعي تعديل قانون السلطة القضائية لجهة ضبط هذا الأمر بمعايير صارمة.

استثناء القضاة من أحكام قانون الموظفين الأساسي:

أوصت لجنة الإصلاح القضائي لعام 2011 بعدم جواز وضع قاضٍ في وظيفة قضائية وهناك من هو أقدم منه، وأحق بهذه الوظيفة، وبالتالي يجب استثناء القضاة أيضاً من نفاذ أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945 عليهم، لأنه يتيح ندب القضاة لمناصب أعلى من قدمهم الوظيفي لشغل المنصب، مما يؤثر سلباً على عملية التقاضي بوجود قاضٍ حديث العهد في منصب قضائي يحتاج قاضٍ

أكثر خبرة، بحيث يمكن الاستعاضة عن نقص القضاة المناسبين لهذا المنصب بتعيين المحامين الأكفاء الذين لهم قدم مناسب للمنصب.

وضع معايير للتشكيلات القضائية:

أوصت لجنة الإصلاح القضائي لعام 2011 أن (يجري اقتراح بالتشكيلات القضائية من قبل رئيس محكمة الاستئناف المدنية الأولى، والمحامي العام، وأقدم المفتشين القضائيين. وأن تجري هذه التنقلات كقاعدة عامة مرة واحدة في السنة، وخلال شهر تموز).

وبذلك تكون اللجنة قد أشارت إلى إحدى أكثر المعضلات إشكالاً في عملية نقل وتعيين القاضي في المنصب القضائي وهي (التشكيلات القضائية)، وعادة ما يقوم مجلس القضاء الأعلى بإجرائها في أي وقت بالسنة وبدون الاستناد إلى معايير واضحة وشفافة، وإذا ما أخذ بالمعيار الذي وضعته اللجنة المذكور أعلاه، تكون هذه العملية قد ضُبطت من قبل أكثر الأشخاص دراية في العدلية المراد إجراء التشكيلات بها بوضع وكفاءة القاضي المراد نقله أو تثبيته في المنصب القضائي.

إحداث نوادي للقضاة:

أوصت لجنة الإصلاح القضائي لعام 2011 بإحداث نادٍ اجتماعي وثقافي وعائلي للقضاة في كل محافظة من محافظات القطر. ونوهت اللجنة في مكان آخر من تقريرها إلى حياد القضاء وعدم انحيازه ووجوب ابتعاد القاضي عن السياسة، دون أن يعني ذلك وجود حواجز مطلقة بين القضاء والسياسة، لأن القضاة مواطنون، ومن الطبيعي أن يكون لهم رأي إزاء الشؤون السياسية في بلادهم، إنما المراد ألا يمارس القاضي العمل السياسي كمحترف له، وألا يخرج عن حدود وظيفته التي يجب أن تظل محايدة.

وبالتالي فإن وجود نوادي أو جمعيات خاصة للقضاة يمكن القاضي من ممارسة نشاطه بالشأن العام ضمن إطار مؤسسي دون أن يتهم بالخروج عن مبادئ الحياد التي يجب أن يتحلى بها، هذا وإن تجربة نادي القضاة في مصر الذي جرى تأسيسه في ثلاثينات القرن الماضي أثبتت الحاجة لإحداث مثل هذه المؤسسات، التي كان لها دور كبير في الدفاع عن استقلال القضاء والمساهمة إلى حد كبير في تقديم المقترحات التي تنهض بالسلطة القضائية وتمنع التعديلات عليها.

النيابة العامة:

إذا قُيِّضَ للنيابة العامة ممارسة دورها المناط بها قانوناً، لساهمت بشكل مباشر بتعزيز سيادة القانون، واستقلال القضاء، وحماية الحقوق والحريات في الدولة، وهذا يقتضي فصل هذا الجهاز القضائي نهائياً عن سلطة وزير العدل ووضعه تحت رئاسة النائب العام للجمهورية، ويجب فصل وظيفة قضاة النيابة العامة عن وظيفة قضاة الحكم بتشكيل مجلس خاص للنيابات العامة¹⁸⁶ يرأسه النائب العام للجمهورية، وتناط به جميع صلاحيات مجلس القضاء الأعلى التي يمارسها على قضاة الحكم لجهة التعيين والنقل والترفيه وإنهاء الخدمة والتأديب، وأن يحظر الانتقال بين وظيفة النيابة العامة وقضاة الحكم وبالعكس إلا في حالات استثنائية جداً. وهذه المسائل كلها يجب أن يلحظها الدستور المرتقب، وعدم تركها للقانون الذي يسهل إلغائه وتعديله. وبذلك تنال النيابة العامة استقلالها وتحقق التوصية الهامة جداً للجنة الإصلاح

186 - ذكرنا في دراستنا أنه سبق أن أحدث مجلس للنيابات العامة في سورية بموجب المادة 104 من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 133 تاريخ 8 تشرين الأول 1953 واستمر قائماً حتى زمن الوحدة مع مصر حيث صدر قانون جديد للسلطة القضائية برقم 56 تاريخ 21 شباط 1959 صرف النظر عنه. وفي عهد الانفصال صدر قانون السلطة القضائية بالمرسوم التشريعي رقم 98 تاريخ 15/11/1961، ثم تم تعديله بالمرسوم التشريعي رقم 120 تاريخ 11 أيلول 1962 الذي أحدث مجلس نيابات مرة أخرى على غرار مجلس القانون 1953، ولكنه ألغي مجدداً بعد عدة سنوات بموجب المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم 24 تاريخ 14 شباط 1966، ونقلت اختصاصاته إلى مجلس القضاء الأعلى بعدما أحكمت السلطة التنفيذية قبضتها عليه وغيرت بموجب ذات المرسوم التشريعي تركيبته على النحو المذكور آنفاً في هذه الدراسة.

القضائي لعام 2011 بأن تتولى النيابة العامة الإشراف على التحقيق الذي تجريه الضابطة العدلية، وتخصيص بعض قضاة النيابة العامة لتفتيش السجون. ونقترح أن يجري تشكيل مجلس النيابات العامة من تسعة أعضاء على الشكل التالي:

- النائب العام رئيساً.

- نائب رئيس محكمة النقض يختاره مجلس القضاء الأعلى.
- الأمين العام لوزارة العدل أو (معاون وزير العدل).
- أربعة من الأعضاء الأقدم في النيابة العامة التمييزية.
- محامي مضى على ممارسته للمهنة ثلاثين سنة على الأقل تسميه نقابة المحامين.
- مدرس للحقوق من غير المحامين من الجامعات الحكومية بمرتبة (أستاذ دكتور) يسميه مجلس التعليم العالي.

على ألا يشترك غير القضاة في المجلس في الجلسات التي تعقد لتأديب أعضاء النيابة العامة.

– القضاء الإداري:

إضافة للتوصيات التي وردت بتقرير لجنة الإصلاح القضائي للعام 2011 المذكورة أعلاه، فإننا نرى وجوب إعادة النظر بقانون مجلس الدولة الجديد رقم /32/ لعام 2019 وسحب الصلاحيات التي وردت فيه والتي تحوّل السلطة التنفيذية التدخل فيه عبر المراسيم كما ذكرناها وأحصيناها في دراستنا أعلاه، وإناطتها بالمجلس الخاص له، كما نقترح تعديل تشكيل المجلس الخاص المنصوص عليها في المادة /90/ من القانون المذكور التي تنص على تأليفه من رئيس مجلس الدولة رئيساً وستة من نواب الرئيس أعضاء، بإضافة محامي مضى على ممارسته للمهنة ثلاثين سنة على الأقل تسميه نقابة المحامين، ومدرس للحقوق من غير المحامين من الجامعات الحكومية بمرتبة

(أستاذ دكتور) يسميه مجلس التعليم العالي، على ألا يشتركا في الجلسات التي تعقد لتأديب قضاة المجلس.

– القضاء الخاص:

القضاء العسكري:

القضاء العسكري نظام قانوني منفصل عن القضاء العادي ينظمه قانون العقوبات العسكري والتنظيم القضائي العسكري وأصول المحاكمات العسكرية¹⁸⁷، الغرض منه الحفاظ على الانضباط وحسن النظام في القوات المسلحة، ويطبق على أفراد القوات المسلحة وفي بعض الحالات على المدنيين، وتختلف هيكلته وإجراءاته كثيراً عن نظيره العادي وتتميز بأنها أكثر صرامة بقصد تحقيق الانضباط الداخلي في القوات المسلحة وزيادة فاعلية العمليات التي تقوم بها.

في الواقع لا نعتبر القضاء العسكري قضاءً جزائياً استثنائياً بالتصنيف لأنه قضاء دائم له صفة الاستمرار ويراعي إلى حد كبير ضمانات المحاكمة، ونعتبره قضاءً جزائياً خاص، وهذا النوع من القضاء موجود في أغلب دول العالم حتى الديمقراطية منها كالولايات المتحدة وإنكلترا وفرنسا وسويسرا، وتقره الأمم المتحدة أيضاً حيث تناقش "الجمعية العامة" دورياً مسألة إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية، كالجلسة التي عقدتها في 29 كانون الثاني 2015 لمناقشة تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان حول هذا الموضوع¹⁸⁸، وتتفق في ذلك مع مركز

جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الذي يقول:

"العديد من نظم العدالة العسكرية الموجودة اليوم تم إنشائها منذ وقت طويل ولقد شهدت تطوراً كبيراً منذ إنشائها، والحجة التي تبرر عمل نظم العدالة العسكرية

187 – الصادر بالمرسوم التشريعي 61 تاريخ 27 شباط 1950.

188 – الوثيقة رقم A/HRC/28/32

بالتوازي مع نظيرتها المدنية هي أن القضاة المدنيين يفتقرون إلى الخبرة في الشؤون العسكرية، والسبب الأساسي لإيجاد نظام محكمة منفصلة هو الطبيعة المتفردة للحياة العسكرية، حيث يلعب الانضباط والتنظيم والأقدمية دوراً حيوياً في الحفاظ على الاستعداد والفاعلية القتالية للقوات المسلحة. حيث ينبغي التعامل مع القضايا بسرعة، ومن الممكن تشديد العقوبات لبعض الجرائم.... والحجة التي تبرر عمل نظم العدالة العسكرية بالتوازي مع نظيرتها المدنية هي أن القضاة المدنيين يفتقرون إلى الخبرة في الشؤون العسكرية، والسبب الأساسي لإيجاد نظام محكمة منفصلة هو الطبيعة المتفردة للحياة العسكرية، حيث يلعب الانضباط والتنظيم والأقدمية دوراً حيوياً في الحفاظ على الاستعداد والفاعلية القتالية للقوات المسلحة. حيث ينبغي التعامل مع القضايا بسرعة، ومن الممكن تشديد العقوبات لبعض الجرائم¹⁸⁹."

لذلك إذا ما أريد إصلاح القضاء العسكري من عيوبه التي ذكرناها آنفاً يجب أن ينص الدستور على حظر محاكمة المدنيين أمامه أو قصرهم على الشركاء والمتدخلين بالجريمة فقط، حتى لا تُنظر الجريمة ذاتها أمام مرجعين قضائيين مختلفين¹⁹⁰، إضافة لتعديل القانون الناظم لعمله وإخضاع القضاة العسكريين للسلطة القضائية بحيث يجري تطعيم مجلس القضاء الأعلى بعضو أو اثنين من العسكريين كرئيس إدارة القضاء العسكري والنائب العام العسكري، على أن يبقى هؤلاء القضاة خاضعين للأنظمة العسكرية لجهة الرتبة والترقيع، ويمكن لمجلس القضاء الأعلى النظر ببعض المسائل كالتعيين أو النقل بناءً على اقتراح قائد الجيش. كما يجب إلغاء النص الذي يرهن تحريك الدعوى العامة أمامه بأمر ملاحقة من السلطة التنفيذية، ويمكن النظر بوضع قواعد خاصة لأصول ملاحقة الضباط الأمراء.

189 - مينديافاشا كمتري، دليل فهم العدالة العسكرية، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، 2010.

190 - تنص المادة 9/10 من دستور 1950 "لا يحاكم أحد أمام المحاكم العسكرية غير أفراد الجيش ويحدد القانون ما يستثنى من هذه القاعدة"

القضاء العقاري:

نظراً لطبيعة هذا القضاء المؤقت فإننا نرى بالإضافة للمقترحات الواردة في لجنة الإصلاح القضائي للعام 2011، إعادة النظر بقانون القضاء العقاري الجديد رقم 16/ لعام 2014، ومنح مجلس القضاء الأعلى دوراً رئيسياً في تعيين وتفتيش وتأديب ونقل هؤلاء القضاة مع بقاء دور مناسب ومدروس للمديرية العامة للمصالح العقارية في هذا القضاء كأن يُجري مسابقة تعيينهم ويقترحهم على مجلس القضاء الأعلى.

المحاكم الروحية:

لا يخفى أن التطرق لموضوع المحاكم الروحية قد يثير حساسيات طائفية خاصة ولا يخلو من التعقيد في الحالة السورية الراهنة، وقد تجنبت لجنة الإصلاح القضائي لعام 2011 الإشارة لهذه المحاكم في تقريرها النهائي لا من قريب ولا من بعيد. ونحن بدورنا سنكتفي في هذا المقام بنقل مقتطفات من دراسة قيّمة حول هذه المحاكم للدكتور الكبير المرحوم "رزق الله الأنطاكي" نشرها في مجلة "المحامون"، السنة الحادية والثلاثون، العددان شباط وآذار لعام 1966، حيث قال في نهاية الدراسة: "بكلّ صراحة، لم تعد ثمة حاجة لبقاء المحاكم الروحية؛ بل إن بقاءها يُعتبر ماساً بسيادة الدولة. ولا يمكن للعقل أن يقبل، بعد منتصف القرن العشرين، أن يوجد في بلد مستقل قضاءً خارج عن القضاء النظامي، وأن يكون قضاة مستقلين تماماً لاستقلال عن السلطة القضائية، وأن لا تراعى في تعيينهم القواعد التي تراعى في تعيين سائر القضاة، وأن لا يكونوا متمتعين بالشروط اللازمة -العلمية منها على الأقل- لتعيين القضاة.

فالقاضي أمام المحاكم الروحية - بدائية كانت أم استئنافية - يُكتفى من أجل تعيينه بأن يكون من رجال الإكليروس، بغض النظر تماماً عن الشروط التي يجب توافرها في كلِّ قاضٍ من حيث السن والمعرفة: فهناك بعض القضاة الذين تجاوز عمرهم الثمانين، وهناك بعض القضاة الذين لا يحملون أية شهادة علمية.

زِدْ على ذلك أن القضاء الروحي لا يخضع لأية سلطة تفتيشية: فليس لدائرة التفتيش في وزارة العدل، ولا لأية هيئة تفتيشية أخرى، الحق في التدخل في شؤونه. وإذا وردت إلى هذه الدوائر شكاياتٌ على بعض التصرفات الجارية أمام المحاكم الروحية، يكون نصيبُ هذه الشكايات الحفظ، على الرغم من أهميتها، ويكفي للتأكد مما أقول الرجوعُ إلى الملفات الموجودة لدى المسؤولين، وخاصة في دائرة التفتيش في وزارة العدل. هذا وإن الدعاوى الداخلة في اختصاص المحاكم الروحية، بحسب التشريع النافذ حالياً، ليست من الدعاوى التي يحتاج الفصلُ فيها إلى تطبيق مبادئ تُعتبر من "الأسرار" الدينية التي يصعب على غير رجال الإكليروس فهمها وتطبيقها.

وإذا كان لا بد من بقاء المحاكم الروحية فمن الضروري، على الأقل، إدخال بعض التعديلات على تأليفها وإيجاد النصوص الكفيلة بتأمين حسن سيرها، بغية إزالة الضجة القائمة حول وجودها، ووضع حدٍّ للتظلمات والشكايات التي تقدم بحقها، وإيِّ اقترح من أجل ذلك:

- أن تتوافر في رئيس المحكمة، على الأقل، الشروط اللازمة لتوافرها في القاضي. وإذا كان من الصعب تطبيق هذا النص بخصوص تشكيل المحاكم الروحية الحالي، فليس ثمة مانع، على ما أعتقد، من اختيار الرئيس من العلمانيين من أبناء الطائفة الذين تتوافر فيهم هذه الشروط.

- أن تضع كل طائفة، أو تضع جميع الطوائف مجتمعة، مشروع قانون تعرضه على السلطة التشريعية من أجل إقراره.
- أن يُسنَّ تشريعٌ يكون من شأنه إخضاع هذه المحاكم للتفتيش الذي تخضع له المحاكم العامة في سورية.
- أن يُترك الخيار لأطراف النزاع في مراجعة المحاكم المدنية أو المحاكم الشرعية، إذ شاءوا، للفصل في الدعاوى الداخلة في اختصاص المحاكم الروحية.
- أن تلتزم المحاكم الروحية بتطبيق قانون الرسوم والتأمينات القضائية على الدعاوى التي تقدّم إليها وعلى الأحكام التي تصدرها وعلى طُرُق الطعن بهذه الأحكام، على اعتبار أن هذه المحاكم تثقل عاتق المتخاصمين بما تستوفيه حالياً من رسوم وتأمينات لا تعود إلى خزينة الدولة".

المحكمة المذهبية:

بالرغم من أنه يشترط في قاضي المذهب الشروط المفروضة نفسها في تعيين القضاة، وأن تعيينه يتم بمرسوم بناءً على اقتراح مجلس القضاء الأعلى، ولكننا في الواقع نرى أن المقترحات الواردة نفسها بالنسبة للمحاكم الروحية، تسري في حالتنا هذه.

اللجان القضائية الخاصة:

بالرغم من أنه ورد في عدة مواضع من تقرير لجنة الإصلاح القضائي لعام 2011 النهي عن تشكيل مثل هذه اللجان القضائية الخاصة، حيث أوصت اللجنة صراحةً بـ:

عدم جواز إحداث هيئات قضائية (أو لها صفة قضائية) استثنائية، لا تطبق الإجراءات والأصول القانونية العامة المقررة، وأوصت اللجنة أيضاً بـ: عدم جواز إصدار تشريعات

من شأنها سلب جزء من الاختصاص القضائي، ومنحه إلى جهات غير قضائية تتولى النظر فيه بصورة مستقلة، أو النيل من صلاحياته.

ثم أوصت اللجنة بإلغاء اللجان القضائية التي تمارس اختصاصات من طبيعة قضائية، وجعل الاختصاص للقضاء، وما يقتضيه ذلك من تعديل للقوانين النافذة.

غير أننا في الواقع لا نتفق مع ما اتجهت إليه اللجنة إلى إلغائها نهائياً، لأن المرونة والسرعة والتفرغ للقضايا الخاصة والنوعية التي فرضت إحداثها في قوانين مثل تنظيم وعمران المدن أو الاستملاك، تسوّغ وجودها.

ولكننا بالمقابل نؤكد على وجوب تشكيل هذه اللجان من القضاة فقط بدون أن يكون في عضويتها أياً من أعضاء السلطة التنفيذية، كممثلين للجهات المنفذة للقانون اللذين يمكن الاستعانة بهم كخبراء فنيين فقط، ويمكن لهذه اللجان القضائية الصرفة أن تعقد جلساتها في مقر الدائرة الرسمية المعنية بتنفيذ القانون، وأن يكون موظفي ومساعدتي هذه اللجنة من هذه الدائرة، على أن تلتزم هذه اللجان بالالتقيّد بالأصول والقانون ولا تعفى من تطبيقه.

القضاء الجزائري الاستثنائي:

سبق أن رأينا في دراستنا أعلاه المثالب والعيوب الجسيمة التي تعتور القضاء الجزائري الاستثنائي وقد بسطناها بشيء من التفصيل، كما رأينا أيضاً رأي كبار فقهاء القانون المناهض لهذه المحاكم مثل الدكتور "عبد الوهاب حومد" والدكتور "محمد الفاضل"، وبالتالي نخلص لنتيجة مؤداها أن هيمنة السلطة التنفيذية على هذا النوع من القضاء، وحجب حقوق أساسية للمتهم تضمن له محاكمة عادلة، يلحق ضرراً كبيراً بحرية حقوق الإنسان والحياة الحقوقية في دولة يفترض أن يكون مبدأ "سيادة

القانون" أساس الحكم فيها¹⁹¹، وهو يؤذي المنظومة القضائية والحريات العامة والسياسة العقابية الرشيدة التي حرص عليها قانون العقوبات العام، وهذا ما تؤكدته رئيسة محكمة الاستئناف المدنية في مدينة "السويداء" الدكتورة "حنان حمد عمرو" قائلة:

"عندما يلجأ المشرع إلى إصدار بعض القوانين الاستثنائية، ويحدث محاكم استثنائية لتطبيق أحكام تلك القوانين، ويستمر هذا الوضع لعقود من الزمن، وبالتأكيد فإن ذلك سيؤثر في سلطة مجلس الشعب وسيخلق من حيث النتيجة بيئة قانونية معينة تؤثر في سلطة المجلس التشريعية، ويكسر لثقافة الأمر الواقع في المجتمع وهيمنة بعض أشخاص السلطة التنفيذية والخضوع لتقديراتها وهو ما ينال من تطبيق مبدأ دولة القانون¹⁹²".

وبما أن لجنة الإصلاح القضائي للعام 2011 أشارت صراحة في تقريرها إلى عدم جواز إحداث هيئات قضائية (أو لها صفة قضائية) استثنائية، لا تطبق الإجراءات والأصول القانونية العامة المقررة، ما يعتبر إشارة صريحة وواضحة من اللجنة لعدم جواز إحداث محاكم جزائية استثنائية تعفى من تطبيق القوانين.

وبالتالي لا مناص من العمل على إلغاء هذا الصنف من القضاء نهائياً، واتخاذ الحيطة من بعثه مجدداً عبر إدراج نص دستوري يحظر إحداثه على غرار الفقرة الثامنة من المادة العاشرة من دستور 1950 التي أكدت أنه: "لا يجوز إحداث محاكم جزائية استثنائية"

191 - المادة 50 من دستور 2012.

192 - د"حنان حمد عمرو"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق بعنوان (تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري - دراسة مقارنة)، جامعة دمشق، 2013، ص410.

الخاتمة

يُعرّف الأمين العام للأمم المتحدة مبدأ "سيادة القانون" في الدولة بكونه: "مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان¹⁹³".

وبالتالي فإن السلطة القضائية المستقلة تعد ركناً أساسياً في دولة يسودها القانون. ولا شك أن الوصول لدولة فصل السلطات وتوازنها وسيادة القانون، وسلطة قضائية مستقلة في سورية، طريقه طويل ومحفوف بالمشاق، وهو مسؤولية الحكومة والمجتمع بكافة شرائحه ومستوياته، وما ذكرناه في دراستنا من توصيات في هذا السبيل، هي بداية السير في هذا الطريق، وبما لدينا من خبرات وطنية مختصة تعرف البيئة والذهنية الحقوقية في سورية، لا سيما وأن الجامعات السورية رفدت المجتمع ومازالت بأجيال من الحقوقيين منذ قرن من الزمن حينما أُحدث أول معهد للحقوق في سورية في العام 1920، ولدينا منظومة تشريعية رئيسة متينة، وفقه قانوني ثري، إضافة لمرفق قضائي عريق أنتج كم هائل من الفكر والاجتهاد الحقوقي التراكمي لا يمكن تجاهله، فإن مساهمة المهنيين القانونيين الوطنيين والمجتمع المدني بعملية بناء سيادة القانون واستقلال القضاء لا بد أن يؤدي ثماره في مدى منظور، إذا وجدت إرادة سياسية حقيقية لبناء دولة القانون، هذه الإرادة لا يمكن أن تأتي إلا من خلال إصلاح سياسي واسع وكبير، يغيّر الذهنية المعيقة السائدة منذ عقود، مع التأكيد

193 - تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، 23 آب 2004،

الفقرة 6، الوثيقة رقم "s/2004/616"

على ما قاله الأمين العام للأمم المتحدة من أنه:
"لا يرجى أي نجاح أو استدامة لأي مبادرة تُفرض من الخارج للإصلاح في مجال سيادة القانون، أو إعادة بناء العدالة أو العدالة الانتقالية... ومن الضروري أن تستند هذه الجهود إلى مشاركة عامة مجدية تشمل المهنيين القانونيين الوطنيين.
فقد أخفق في امتحان إصلاح قطاع العدالة عدد لا يحصى من المشاريع المصممة سلفاً أو المستوردة، مهما كان إحكامها دقيقاً وتغليظها أنيقاً"¹⁹⁴.
مع الإشارة إلى أن الوسط الحقوقي من ممارسي القانون في سورية بحاجة لتمكين وتأهيل في مجال سيادة القانون، واستقلال القضاء، وصناعة التشريع بسبب الضعف وقلة الكفاءة الذي يعاني منه في هذا المجال بسبب مستوى التعليم المتردي في المرحلة الجامعية، والتأهيل الحقوقي التخصصي المتدني في مرحلة ما بعد الجامعة.
ونختم أخيراً برأي للقاضي اللبناني "خليل جريج" الذي لخص جوهر سيادة القانون وحدد علاقة الدولة بسلطاتها الهائلة بالأفراد بواسطة تشريعات تكفل حقوقهم وحررياتهم عن طريق إقامة أجهزة مستقلة عنها قضائية وغير قضائية، تحد من سلطاتها عليهم فيتساوون معها أمام القانون:
"مهما تنوعت الأنظمة السياسية والاجتماعية، وتطورت النظريات القانونية، فإن عمل الدولة يتركز بالدرجة الأولى على تحديد علاقة الفرد بها، وإقامة هذه العلاقة على أسس عادلة بحيث تكفل للفرد القسط الأوفر من الكرامة والرخاء.
وهذا الهدف لا يتحقق بصورة مجدية إلا إذا كانت حقوق الفرد وواجباته، وحقوق الدولة وواجباتها معينة بوضوح، وكانت الثقة المتبادلة بينهما قائمة على أساس احترام الحقوق وتأدية الواجبات.

194 - تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، 23 آب 2004، الفقرة 17، الوثيقة رقم "s/2004/616".

ونظراً لما للدولة بالنسبة للفرد من سلطة تتيح لها فرض إرادتها عليه وتجاهل حقوقه وامتهانها، كان على الفرد أن يبقى يقظاً لمواجهة إجراءات التعسف والحيلولة دون وقوعها، وذلك بإلزام الدولة بوضع الأنظمة والقواعد القانونية، وإقامة الأجهزة المستقلة عنها التي تستطيع أن تضع حداً لأي استهتار بحقوقه، ورفع الظلامة التي أوقعتها به، فيتساوى الطرفان أمام القانون¹⁹⁵."

¹⁹⁵ - خليل جريج، الرقابة القضائية على أعمال التشريع، معهد البحوث والدراسات العربية، ط1971، ص7.

مراجع الدراسة

- 1- الجريدة الرسمية.
- 2- مجموعة مقررات حكومة سوريا - يوسف صادر.
- 3- موسوعة الدستور العثماني، النسخة العربية ترجمة "نوفل نعمة الله نوفل"-المجلد الأول- المطبعة الأدبية، بيروت، ط 1301 (الموافق سنة 1884 ميلادي).
- 4- الدكتور عدنان القوتلي، "الوجيز في الحقوق المدنية"، ج1، ط1960.
- 5- الدكتور "عبد الوهاب حومد"، أصول المحاكمات الجزائية، ط 1987.
- 6- الدكتور "عبد الوهاب حومد" دراسات معمقة في الفقه الجنائي المقارن، طبعة 1987.
- 7- الدكتور "عبد الوهاب حومد" المفصل في شرح قانون العقوبات، طبعة 1990.
- 8- الدكتور "عبد الوهاب حومد" الإجماع السياسي، طبعة 1963، مطبعة دار المعارف/بيروت.
- 9- الدكتور "محمد الفاضل" الجرائم الواقعة على أمن الدولة، ج1.
- 10- "فارس الخوري"، أصول المحاكمات الحقوقية، ط 1936.
- 11- المحامي فؤاد صنيح، شرح أحكام الزواج للطوائف المسيحية، ط1993.
- 12- الدكتورة "حنان حمد عمرو"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق بعنوان (تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري - دراسة مقارنة)، جامعة دمشق، 2013.
- 13- "خليل جريج" الرقابة القضائية على أعمال التشريع، معهد البحوث والدراسات العربية، ط1971.
- 14- الدساتير السورية السابقة

- 15- الدستور الفرنسي
- 16- الدستور التونسي
- 17- مجلة "المحامون"، تصدرها نقابة المحامين.
- 18- مجلة "القانون" تصدرها وزارة العدل.