بطء إجراءات التقاضي في مصر
الواقع والحلول

المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

مجلس أمناء المركز :

أ.د. يحيى الجمل

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بجامعة القاهرة والمحامي بالنقض.

أ.د. عاطف البنا

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بجامعة القاهرة والمحامي بالنقض.

المستشار سعيد الجمل

رئيس محكمة استئناف القاهرة سابقاً.

أ.د. محمد حلمي مراد

أستاذ القانون بجامعة عين شمس ووزير التعليم ورئيس جامعة عين شمس الأسبق والمحامي بالنقض.

أ. تهاني الجبالي

عضو مجلس نقابة المحامين وعضو المكتب الدائم لاتحاد المحامين العرب والمحامية بالنقض.

الحلقات
النقاشية
(١)

بطء إجراءات التقاضي في مصر
الواقع ... الحلول

تقديم
ناصـــر أميـــــن
المحامـــي

المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

بطء إجراءات التقاضي في مصر الواقع والحلول
بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية الأولى
القاهرة : ٥-٦ يونيو ١٩٩٧

الباحثون :

أ.د. عاطف البنا

أ.د. أحمد السيد صاوي

المستشار / زكريا عبد العزيز

أ. أحمد عبد الحفيظ

أ. عاطف الشحات

المعقبون :

أ.د. محمد حلمي مراد

أ. عبد الله خليل

أ. نجاد البرعي

أ. محمد الغمري

أ. حافظ أبو سعدة

أ. محمد منيب

أ. طارق عبد العال

سلسلة الحلقات النقاشية

(١)

نسق أعمال هذه الحلقة

أ. عاطف الشحات

حـــررها

أ. محمد الغمـــري

شارك في إعدادها

أ. محمد الصاوي **أ. عبير فتحي**

أ. عــزة منير

المراجعة اللغوية

أ. يحيى عبد العظيم

شكر وإهداء

يتوجه المركز بالشكر لكل الزملاء الذين ساهموا في إنجاز هذا العمل بتلك الكيفية، كما يتقدم بالشكر للسيد توماس مولر عن "مؤسسة دانيدا الدانماركية" لتمويلها هذا النشاط.

وإلى كل قضاة مصر حماة صرح العدالة، وإلى كل فرسان الروب الأسود المدافعين عن الحقوق والحريات نهدي هذا العمل لعله يكون بداية طيبة لعمل مثمر بناء من أجل تعزيز ورفعة شأن القضاء والمحاماة في مصر.

المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

مقدمة :

يضم هذا الكتاب أبحاث ومناقشات الحلقة النقاشية الأولى التي نظمها المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة حول ظاهرة "بطء إجراءات التقاضي في مصر – الواقع والحلول" التي انعقدت بمقر المركز بالقاهرة يومي ٥ و ٦ يونيو ١٩٩٧، وشارك فيها نخبة من أساتذة القانون والمحامين والقضاة، فضلاً عن بعض خبراء ونشطاء حقوق الإنسان من المهتمين بشئون القضاء والعدالة في مصر.

والواقع أن موضوع "بطء إجراءات التقاضي" من الموضوعات المهمة التي حظيت باهتمام مختلف الدوائر والأوساط الحكومية وغير الحكومية وجميع المواطنين في مختلف بقاع مصر. فلا شك أن أول مفترضات العدالة تقضي بكفالة حق المواطنين في اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي لرد العدوان عن حقوقهم أو حرياتهم وما يترتب على هذا الحق من ضرورة حصولهم على الإنصاف القضائي خلال فترة معقولة بدون إبطاء أو تأخير لا مبرر له. فمن المسلم به أن العدالة البطيئة نوع من الظلم، قد يكون أشد وطأة على النفس وأكثر إيلاماً من خسارة النزاع أو الحرمان من حق التقاضي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تضر العدالة البطيئة بالمتهم في المواد الجنائية، حيث تؤدي إلى الإضرار بحقه في الدفاع بالتأثير في الأدلة المقدمة من المتهم أو في مواجهته (أدلة الإثبات

والنفي)، كما تضر العدالة البطيئة بالمتهم أيضاً عندما تؤدي إلى زيادة مدة الحبس الاحتياطي بغير مقتضى رغم افتراض براءة هذا المتهم.

ولا شك أيضاً في أن إطالة أمد المنازعات المنظورة أمام المحاكم على مختلف أنواعها ودرجاتها تؤدي إلى فقدان الثقة في الجهاز القضائي ذاته، حيث يشعر أصحاب الحقوق من المتقاضين أنهم لا يستطيعون رد العدوان على حقوقهم بالسرعة الواجبة، كما يؤثر ذلك بالسلب على معنويات القضاة، لذلك حرصت كل الدساتير العالمية والمواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان على كفالة حق الفرد في اللجوء للقضاء والحصول على محاكمة سريعة.

ولكن ثبت من التجارب أن العبرة ليست دائماً بالنصوص الدستورية، ولكن بواقع الحال. فالحديث عن بطء إجراءات التقاضي في مصر لا يمكن أن يكون حديث نصوص دستورية وقانونية فقط، حيث لا تبدو هذه النصوص صاحبة الدور الرئيسي فيما تعانيه بلادنا من بطء شديد في إجراءات التقاضي. فهناك العديد من الإشكاليات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والفنية إلى جانب وجود بعض الإشكاليات القانونية أدت جميعها إلى ازدحام المحاكم بجميع أنواع القضايا وبما يفوق – بشكل كبير – الإعداد والقدرات الفنية والذهنية لجميع أطراف العملية القضائية من قضاة وأعضاء نيابة ومحامين وأجهزة إدارية، هذا فضلاً عن الضعف الشديد في الإمكانيات التقنية للمحاكم بمختلف أنواعها.

ولقد استطاعت هذه الحلقة النقاشية أن تحيط بأغلب جوانب ظاهرة "بطء إجراءات التقاضي في مصر"، فقد تناولت أبحاثها ومناقشاتها موضوعات مهمة وهي : بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة، وأسباب بطء إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، والتشريعات الجزئية – العشوائية (قراءة في مشروع قانون الإجراءات الجنائية – نموذج حالة) وأسباب بطء إجراءات التقاضي في منازعات الأحوال الشخصية، وبطء إجراءات التقاضي في المنازعات المدنية، كما انتهت الحلقة النقاشية بوضع العديد من المقترحات والتوصيات العلمية والعملية ذات الأهمية البالغة في القضاء على ظاهرة بطء إجراءات التقاضي في مصر.

ويسرني أن أقدم هذا الكتاب الذي يضم أبحاث ومناقشات الحلقة النقاشية الأولى للمركز، وأرجو أن يساهم هذا الكتاب في تحفيز جميع الجهود الوطنية من أجل العمل على وضع الحلول النظرية والعملية للقضاء على ظاهرة بطء إجراءات التقاضي.

ناصر أمين

المحامي

المدير التنفيذي

المبحث الأول

بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة

أ. عاطف الشحات

باحث بالمركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة

لاشك أن شعور المتقاضين بسلامة ويسر الإجراءات المؤدية إلى العدالة، هو إحساس لا يقل عن الإحساس بوجود العدالة ذاتها. ولذلك أقر الدستور المصري بكفالة الدولة لسرعة الفصل في الدعاوى، عندما نصت المادة (٦٨) منه على أن : **"التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا"**.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في قضائها المستقر على حق المواطنين في النفاذ الميسر للمحاكم، وعلى أن التزام الدولة بضمان هذا الحق هو فرع من واجبها في الخضوع للقانون حيث جاء في أحكامها المهمة[1] ما يلي :

"وحيث إنه متى كان ذلك، وكان الالتزام الملقى على عاتق الدولة وفقاً لنص المادة الثامنة والستين من الدستور يقتضيها أن توفر لكل فرد – – وطنياً كان أم أجنبياً – نفاذاً ميسراً إلى محاكمها بالإضافة إلى الحماية الواجبة للحقوق المقررة بتشريعاتها، وبمراعاة الضمانات اللازمة لإدارة العدالة إدارة فعالة وفقاً لمستوياتها في الدول المتحضرة، وكانت الحقوق التي تستمد وجودها من النصوص القانونية

---

[1] القضية رقم ٨ لسنة ٨ قضائية دستورية والصادر بجلسة ٧ مارس ١٩٩٢.

يلازمها بالضرورة – ومن أجله اقتضائها – طلب الحماية التي يكفلها الدستور أو المشرع باعتبار أن مجرد النفاذ إلى القضاء في ذاته لا يعتبر كافياً لضمانها، وإنما يتعين أن يقترن هذا النفاذ دوماً بإزالة العوائق التي تحول دون تسوية الأوضاع الناشئة عن العدوان عليها، وبوجه خاص ما يتخذ منها صورة الأشكال الإجرائية المعقدة، كي توفر الدولة للخصومة في نهاية مطافها حلاً منصفاً يقوم على حيدة المحكمة واستقلالها".

ويستبين لنا من هذا الحكم المهم أن المحكمة الدستورية العليا أكدت العديد من المبادئ مثل :

١. إذا كان استقلال وحصانة القضاء ضمانين أساسيين لحماية الحقوق والحريات فإن الحق في التقاضي هو مدخل هذه الحماية.
٢. إن الحق في التقاضي التزام ملقى على عاتق الدولة، وهو فرع من واجبها في الخضوع للقانون.
٣. إن مضمون حق التقاضي هو أن تضمن الدولة للأفراد كافة النفاذ الميسر إلى محاكمها بمراعاة ضمانات إدارة العدالة وفقاً لمستوياتها في الدول المتحضرة.
٤. إن مجرد النفاذ إلى القضاء لا يكفي لضمان حماية الحقوق بل يتعين أن يقترن هذا النفاذ بإزالة كل العوائق – مثل جميع الأشكال

الإجرائية المعقدة – التي تحول دون تسوية أوضاع العدوان علـــى الحقوق.

وتشير الإحصائيات الرسمية[٢] المتوافرة إلى تزايد حجم ظاهرة بطء إجراءات التقاضي في مصر، حيث وصلت القضايا المنظورة خلال العام ١٩٩٧ إلى حوالي ١٢ مليون قضية، تمثل مصالح حوالي ٤٤ مليون مواطن. وفي حين تؤكد هذه الأرقام أن نسبة الفصل في القضايا الجزئية بلغت ٨٢.٥%، وفي القضايا الكلية ٧٠%، وفي الاستئناف ٦٦% وأن نسبة القضايا المتأخرة تبلغ ٢% فقط من عدد القضايا المتداولة، أكد العديد من الباحثين والمتخصصين أن نسبة الفصل في هذه القضايا لا تتجاوز ١٠% منها. وأن عدد أعضاء السلطة القضائية في مصر لا يزيد على خمسة آلاف قاض، في حين ينظر ١٢٠٠ منهم فقط هذه القضايا، ولا يعمل الباقي في ساحات المحاكم.

ويعتقد المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة أن الأهمية البالغة لهذه الظاهرة ونتائجها تستدعي تدخل جميع الأطراف والجهات المختصة ومؤسسات المجتمع المدني بتقديم اجتهادها في هذا الأمر باعتبار أن مسألة تسيير العدالة تعد – وبحق – إحدى لوازم استقرار دولة سيادة القانون وكفالة الحقوق العامة والفردية.

---

[٢] من تصريحات الأستاذ المستشار وزير العدل في لقائه بمجلس نادي القضاة، جريدة الأهرام ١٩٩٧/٧/١٩.

وتتناول هذه الورقة موضوع : "بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة" وتنقسم إلى محورين رئيسيين هما :

أولاً : ظاهرة بطء إجراءات التقاضي (التعريف وبعض الأسباب).

ثانياً : بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة.

أولاً : ظاهرة بطء إجراءات التقاضي (التعريف – وبعض الأسباب):

يدخل ما يسمى بإجراءات التقاضي في إطار التنظيم العام للتقاضي أمام المحاكم المختلفة بالدولة حيث ظهرت قواعد قانون المرافعات لتعني بتنظيم التقاضي أمام المحاكم المدنية، وظهرت قواعد قانون الإجراءات الجنائية لتعنى بتنظيم التقاضي أمام المحاكم الجنائية، وظهرت قواعد قانون الإجراءات الإدارية (ويتضمنها قانون مجلس الدولة) لتعنى بتنظيم التقاضي أمام محاكم القضاء الإداري.

والمقصود بإجراءات التقاضي تلك الإجراءات التي يجب اتباعها أمام المحاكم في الدعاوى المختلفة، كالدعاوى المدنية والتجارية ودعاوى الأحوال الشخصية، وكيفية السير في الدعوى والتحقيق والحكم فيها، والإجراءات التي يجب إتباعها عند تنفيذ الأحكام[٣].

---

[٣] د. أحمد السيد صاوي : شرح قانون المرافعات، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٠، ص ٧.

وتتصل القواعد المتعلقة بالإجراءات بقواعد النظام القضائي التي تتناول أنواع المحاكم وتشكيلها وشروط تعيين القضاة...، والقواعد والقوانين المتعلقة باختصاص المحاكم، وهي تلك التي تعنى بتوزيع القضايا والدعاوى المختلفة على المحاكم المختلفة. ومن المعروف أن قواعد قانون المرافعات باعتبارها الشريعة العامة لإجراءات التقاضي تتسم بأنها مجموعة قواعد قانونية شكلية، بمعنى أنها يجب أن تتم لا تبعاً للوسيلة التي يختارها من يقوم بها بل تبعاً للوسيلة التي يحددها القانون[٤].

وتتجلى هذه الشكلية في مظهرين أساسيين : (**الأول**)، ضرورة التقيد بإجراءات محددة يلتزم بها الخصوم عند التجائهم إلى القضاء، كما تلتزم بها المحاكم عند نظر الدعوى والحكم. و(**الثاني**)، ضرورة أن تتم هذه الإجراءات خلال المواعيد التي حددها القانون تجنباً لإطالة أمد التراع[٥].

ومن أمثلة هذه الأمور الشكلية اشتراط تسليم ورقة الإعلان في موطن المعلن إليه، وكاشتراط إتمام العمل الإجرائي قبل بدء أو خلال

---

[٤] د. فتحي والي : الوسيط في قانون القضايا المدني، دار النهضة العربية سنة ١٩٩٥، ص ٣٥٨.

[٥] د. أحمد السيد صاوي : مرجع سبق ذكره، ص ٣٨٥.

ميعاد معين، مثل اشتراط المادة ٤٣٢ مرافعات وجود التقرير بالاعتراض على قائمة شروط البيع قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، وكاشتراط أن يتم الطعن خلال مدة معينة.

وبرغم أن هذه الشكلية كأصل عام لم تقرر إلا لضمان حسن سير القضاء وحتى لا يترك الأمر لكيد الخصوم أو لتحكم القضاة، ويطمئن الخصوم على حقوقهم إذا ما اتبعوا الشكل الذي نص عليه القانون، إلا أن الخصوم قد دأبوا على استخدام هذه الشكلية من أجل حماية حقوقهم وتسويف العدالة، بل نكاية في خصومهم في بعض الأحيان. ومن جهة أخرى يلاحظ – فضلاً من غلبة سمة الشكلية – وجود العديد من العوامل الأخرى التي أصبحت أحد الأسباب المهمة في تعقيد سير العدالة.

ومن ذلك يمكن القول : إن ظاهرة بطء إجراءات التقاضي تعني وجود بعض الأشكال الإجرائية المعقدة أو القواعد والقوانين المتعلقة بالنظام القضائي أو بالاختصاص التي من شأنها في ذاتها أو باستغلال الخصوم في الدعاوى لها، مما ينجم عن ذلك تأخير الفصل في الدعاوى أو تكدس القضايا في المحاكم.

وفيما يلي يمكن تناول بعض الأسباب التي تساهم في زيادة ظاهرة بطء إجراءات التقاضي :

١. نظام الإحصاء القضائي :

يعتقد المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة أن تخلف نظام الإحصاء القضائي يعتبر من العوامل التي تؤثر على ظاهرة بطء إجراءات التقاضي باعتبار أن تحديد حجم المشكلة وحلها لا يقوم إلا على أساس وجود الإحصاء الدقيق. ويلاحظ أن مجموعة الإحصاءات القضائية الرسمية القائمة لا تساعد على تحديد المشاكل التي تواجه القضاء في سبيل قيامه برسالته حيث لا تعطي صورة كاملة عن سير العمل وحجم المنازعات المتأخرة وأنواعها والمدة التي مضت عليها. ويرجع ذلك إلى أن هذه الإحصاءات – في الغالب – لا تتم بقصد التخطيط وإنما تتم بقصد المراقبة وتشرف عليها الجهات التي تخضع لهذه المراقبة.

ويدلل على ذلك التفاوت الحاد في البيانات المتوافرة عن ظاهرة تكدس القضايا أمام المحاكم وإعداد القضاة المخصصين للنظر في الدعاوى في جهات وطبقات المحاكم المختلفة، تلك الصادرة عن الجهات الرسمية أو عن نادي القضاة أو الأرقام التي يذكرها العديد من الباحثين والأكاديميين والمهتمين ووسائل الإعلام المختلفة.

٢. القصور التشريعي :

يعد التشريع ذاته أحد أهم أسباب نشوء ظاهرة بطء إجراءات التقاضي، فوجود العديد من التشريعات التي يتم تحديثها أو تلك التي لم

يعد لها محل في الواقع مثل قضية حق الشفعة كسبب لاكتساب الملكية، ومثال إلزام رافع الدعوى بتقديم مستندات الدعوى ومذكرة شـــارحة عند رفعه دعواه، بالإضافة إلى إلزام القاضي بألا يؤجل القضية أكثر من ثلاثة أسابيع وألا يؤجل لنفس السبب الراجع إلى الخصم، و لم يكـــن ذلك كله إلا بهدف عدم تعطيل الفصل في الدعوى. ولا يخفى علـــى أحد أن هذه النصوص لا تجد لها أدنى تطبيق في الواقع العملي.

ومن جهة ثانية فإن هناك شبكة هائلة من التشريعات والنصوص التي تتطلب من القضاة والمحامين جهداً كبيراً يتجاوز طاقـــاتهم لكـــي يتتبعوها ويلموا بها.

٣. نقص الكفاية العددية والعلمية للقضاة :

أ ـــ الكفاية العددية :

يعد نقص الكفاية العددية للقضاة أحد أهم الأسباب في نشـــأة ظاهرة بطء إجراءات التقاضي حيث تشير الإحصائيات الرسمية، إلى أنه بينما تضاعف عدد القضايا إلى ما يقرب من أربعة أمثال حجمهـــا في خلال الأعوام الثلاثين الأخيرة، حيث كان هذا العدد في عام ١٩٦٣ هو ٧٤٠ ، ٦٦١، ٣ قضية، ثم أصبح ٨٤٩و ٤٧٧و ٥ قضية عـــام

١٩٧٣، ووصل إلى ٤٣٦و ٦٦١و ٦ قضية في عام ١٩٧٨[٦] ثم وصل إلى حوالي ١٢ مليون قضية في العام ١٩٩٧. ومع ذلك فإن هذا التزايد لم يصاحبه تزايد مماثل في عدد القضاة، حيث تشير هذه الإحصائيات إلى أنه من بين خمسة آلاف ومائتي قاض – هم أعضاء السلطة القضائية – يوجد ١٢٠٠ قاض فقط يجلسون على منصة القضاء. ويرجع أحد أهم أسباب ذلك النقص إلى التوسع في انتداب رجال القضاء إلى غير أعمالهم.

ب ــ نقص الكفاية العلمية :

من المعروف أن تكوين القضاة يمر بثلاث مراحل هي: التكوين الأساسي في كليات الحقوق، فالتكوين المهني الذي يتم من خلال معاهد إعداد القضاة وبواسطة الخبرة العلمية. وأخيراً التكوين المستمر الذي يتم من خلال الاطلاع الدائم والدورات التدريبية[٧].

لكن من الملاحظ عملاً أنه كان من نتائج عدم تزايد عدد القضاة أن زادت أعباؤهم مما أدى إلى إرهاقهم بما يزيد على طاقتهم، وقد أثر

---

[٦] مذكورة في تقرير الخطوط الأساسية للسياسة القضائية : شعبة العدالة والتشريع، المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية، مجلة المحاماة، العددان الأول والثاني، يناير وفبراير ١٩٨٢.

[٧] المستشار محمد فؤاد الرشيدي، إعداد وتكوين رجال القضاء، مجلة المحاماة، العددان الأول والثاني، السنة الثانية والستون، يناير وفبراير ١٩٨٣، ص٢٩.

ذلك على معدل أدائهم. وأصبح لا يوجد اهتمام فعلي بمسألة التدريب المستمر للقضاة، فبرغم وجود تشريعات حديثة ونظريات قانونية جديدة فإن الذين يتدربون فقط في المركز القومي للدراسات القضائية هم القضاة وليس المستشارين. ويساهم في مسألة قصور التكوين المستمر للقضاة أيضاً عدم توفير المراجع العلمية والمبادئ القضائية والتشريعات في جميع المحاكم في البلاد، فبرغم توفير مثل هذه المراجع في محاكم النقض والاستئناف إلى حد ما، إلا أن المحاكم الجزئية لا توجد فيها تقريباً مثل هذه المراجع، بل إن المكتبات الموجودة نفسها تعاني من نقص كبير في المراجع الحديثة.

ويرتبط بهذه المسألة أيضاً عدم تزويد القضاة بالمبادئ القضائية التي تصدرها محكمة النقض فور صدورها، برغم أهميتها، ومن نافلة القول إن عدم علم القضاة بهذه المبادئ وبالتشريعات فور صدورها أمر خطير يسهم في تأخير الفصل في القضايا ويحدث ارتباكاً في الأحكام[٨].

---

[٨] الخطوط الأساسية للسياسة القضائية : مجلة المحاماة، مرجع سبق ذكره، ص ١٢.

٤. سوء توزيع رجال القضاء على درجات المحاكم :

من المفترض عند توزيع القضاة على درجات المحاكم المختلفة مراعاة التناسب بين معدل أداء كل قاض (جزئي – ابتدائي) وتوفير عدد من القضاة يتناسب مع هذا المعدل، ومراعاة النقص البالغ في القضاة في هذه المحكمة أو الدرجة وتلك بناء على دراسة هذا النقص.

ولكن يلاحظ – عملاً – وجود بعض مظاهر سوء توزيع رجال القضاء على درجات المحاكم المختلفة، وعدم مراعاة تكدس القضايا الجزئية مثلاً – ووجوب توافر عدد كبير من القضاة الجزئيين أمام هذه المحاكم ..الخ.

٥. تخصص القضاة :

لا شك أن تخصص القاضي في نوع معين من المنازعات، بعد أن تعددت أشكالها وتضخمت التشريعات التي تحكمها، وبعد أن يكون قد أمضى مدة معينة في هذا النوع المعين من القضاء، ضرورة لا غنى عنها للارتفاع بمستوى الأداء.

ولذلك فقد جاء نص المادة (١٢) من قانون السلطة القضائية، على أنه "يجوز تخصص القاضي بعد مضي أربع سنوات على الأقل من تعيينه في وظيفته ويجب أن يتبع نظام التخصص بالنسبة إلى المستشارين وبالنسبة لمن يكون من القضاة قد مضى على تعيينه ثماني سنوات ...".

وبرغم وجود ذلك النص الذي بموجبه أخذ المشـــرع المصـــري بفكرة تخصص القضاة، فإن هذا النص لم يجد له طريقاً للتنفيـــذ، لمـــا يعترض تطبيقه العديد من الصعوبات العملية التي تتصل بقواعد النقـــل والترقية. ويساهم عدم الإعمال الفعلي لهذا النص في تأخير الفصل في القضايا لما يعترض بعض القضاة عملاً من توزيع جهودهم بين محاكم مختلفة في أنواع مختلفة من القضايا، مثال تلك الصعوبة الذهنية والعملية التي تواجه قاضي الجنح في جلسة صباحية عندما يفصـــل في منازعـــة أحوال شخصية في جلسة مسائية ...الخ.

٦. ضيق دور المحاكم وعدم كفايتها :

برغم اجتهاد الدول في بناء العديد من مجمعات المحاكم الجديدة، فإنه من الملاحظ أن تكدس عدد القضايا جعل دور المحـــاكم الحاليـــة تضيق بالجلسات التي تعقد فيها، فضلاً عن سوء حالتها وما تحويه من أثاث غير لائق، وذلك بالرغم من التزام المتقاضين بأداء رسم خـــاص للصرف من حصيلته على إنشاء مباني المحاكم وتأثيثها.

٧. عدم تحديث الإمكانيات بالمحاكم :

بالرغم من الأهمية البالغة لتطوير الإمكانيات بالمحاكم، ومن ذلك الاستعانة بالكمبيوتر ومدخل البيانات إلى النظام القضائي إلا أن الأمر يجري على خلاف ذلك داخل أروقة المحاكم. ويكفي أن ندلل علـــى

عدم وجود هذا التحديث بملاحظة أن طريقة حفظ ملفـــات وأوراق القضايا في المحاكم مازالت تمارس بطرق تقليدية وبالية.

٨. أسباب متعلقة بمعاوني القضاة :

يشتمل النظام القضائي على : تشريع، قضاة، محامين، وأجهـــزة معاونة من خبراء وكتاب ومحاضرين، وتوجد أسباب كـــثيرة متعلقـــة بهؤلاء المعاونين تساهم مساهمة كبيرة في وجود ظاهرة بطء إجـــراءات التقاضي!

أ ـــ فبالنسبة للمحامين، أصبح تكدس الأعداد الكـــبيرة مـــن الطلاب في كليات الحقوق سبباً في ضعف مستوى المحـــامين ونتج عن ذلك الأمر تدني المستوى المهني لكثير من الخريجين مما أوجد بدوره العديد من الأخطاء الإجرائية وتكرار هـــذه الأخطاء، فضلاً عن أن ضعف المستوى المهني دفع العديد من المحامين لابتداع حيل في الاستشكالات والتفنن في تعطيـــل الدعاوى ووقف تنفيذ الأحكام ورفع الدعاوى ثم استكمال المستندات.

ب ـــ كما يعد القصور في إعداد الخبراء بوزارة العدل من أهم أسباب تعطيل الدعاوى وتأخير الفصل فيها. حيث يلاحظ تراخي هؤلاء الخبراء في تقديم تقاريرهم عن القضـــايا الـــتي

ندبوا فيها حيث تبقى القضية في مكتب الخبراء مدداً طويلة بغير مبرر، بالإضافة إلى عدم وجود سلطة إشرافية لرؤساء المحاكم على مكاتب الخبراء ومحاسبتهم على إنجاز ما لديهم من أعمال، مما ساهم في زيادة هذا القصور.

ج ـــ ويساهم عدم حسن اختيار معاوني القضاة من الكتاب والمحضرين أيضاً في تأجيل القضايا لأسباب عديدة، نتيجة قصور هؤلاء في تأدية واجباتهم، أو عدم تنفيذهم لقرارات المحكمة مثل عدم إعلان الدعاوى على الوجه الأكمل. بل يلاحظ أن ضعف مستوى كتاب الجلسات يساهم في خلو محاضرهم من إثبات أقوال الخصوم وطلباتهم ودفوعهم مما يضر بالعدالة ويجعل مهمة القاضي شاقة جداً.

ثانياً : بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة :

يمكن القول : إن سير العدالة يرتبط بأمر العدالة ذاتها، وأن أي خلل في النظام القضائي الذي يتولى الفصل في مسائل تمس الحقوق والحريات للمواطنين يرتبط بالحماية الكافية لهذه الحقوق ذاتها. ولا أدل على ذلك الأمر سوى الارتباط الوثيق بين بطء إجراءات التقاضي واعتبارات العدالة في المسائل الجنائية، حيث يتكبد المتهم أضراراً بالغة من جراء تأخير العدالة.

فتضر العدالة البطيئة – من جهة أولى – بالمتهم في المواد الجنائية، حيث يؤدي هذا البطء في الإجراءات إلى الإضرار بحقه في الدفاع عندما يؤثر طول مدة التأخير في الأدلة المقدمة من المتهم أو المقدمة ضده (أدلة الإثبات أو النفي) سواء الأدلة القولية أو المادية منها. كما تضر العدالة البطيئة بالمتهم عندما تؤدي إلى زيادة مدة الحبس الاحتياطي عندما تطول الإجراءات، حيث يظل احتمال البراءة قائماً، بالرغم من أن الحبس الاحتياطي لا يكون إلا بعد وجود الدلائل الكافية على الاتهام وفقاً لنص المادة ١٣٤ إجراءات.

ولا ينتفي بعد ذلك الضرر الذي لحق بالمحبوس احتياطياً، وبخلاف ذلك أيضاً تظل هناك احتمالات لاستمرار الحبس غير القانوني، حيث قد يبقى المتهم معتقلاً رهن محاكمته دون إتمام هذه المحاكمة[٩].

وبخلاف هذا الأمر وذاك، فهناك الأضرار النفسية والمادية التي تصيب المتهم حيث تزيد معاناته نتيجة طول فترة محاكمته وقد يصاب بأضرار مادية مثل فقدانه وظيفته مثلاً.

وقد أقرت العديد من الدساتير والتشريعات المقارنة، بالحق في دعوى عادلة وبالحق في محاكمة سريعة، ورتب القضاء الأمريكي العديد

---

[٩] د. غنام محمد غنام : الحق في محاكمة سريعة، دار النهضة العربية، ص ١٣.

من الجزاءات على تأخير إعمال هذه الحقوق[١٠]. ومن الأمثلة على ذلك استقرار قضاء المحكمة العليا الأمريكية على ضرورة وجود أسباب معقولة للتأخير في الحق في محاكمة سريعة، مثل تعقيد القضية لدرجة تتطلب طولها وعدم اكتشاف بعض المساهمين في الجريمة، وهروب بعض المتهمين دون البعض الآخر، واحتواء القضية على عنصر دولي والحاجة إلى سماع أقوال شاهد موجود بالخارج.

أما في التشريع المصري، فبرغم عدم وجود نص على حق المتهم في محاكمة سريعة حتى الآن – مع وجود التزام على الدولة يفيد بوجود حق للمتهم في مواجهتها في هذا الخصوص –، فإن القانون المصري تضمن نصوصاً متفرقة تشير إلى ضرورة سرعة إجراءات الدعوى الجنائية.

فقد استخدمت المادة (٢٧٦) مكرر إجر اءات تعبير (على وجه السرعة) عندما نصت على : أنه يحكم على وجه السرعة في القضايا الخاصة بالأحداث، والخاصة بالجرائم المنصوص عليها في الأبواب :

---

[١٠] تواتر القضاء الأمريكي – مثلاً، على الإقرار بوجود مخالفة للحق في المحاكمة العادلة، كلما توافر العمد لدى السلطات العامة للإضرار بالطعن، والإهمال الجسيم من جانبها، وكلما أثبت الطاعن أنه أضير في ممارسته حقه في الدفاع، انظر المرجع السابق مباشرة، ص ١٩.

الأول الخاص بجرائم أمن الدولة من جهة الخارج، والثاني الخاص بجرائم أمن الدولة من جهة الداخل، والثاني مكرر الخاص بجرائم المفرقعات، والثالث الخاص بجرائم الرشوة، والرابع الخاص بجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، والرابع عشر الخاص بجرائم النشر.

كما أن المادة (٣٣٦) مكرر إجراءات تنص على تخصيص دائرة أو أكثر من دوائر الجنايات لنظر جنايات الرشوة واختلاس الأموال الأميرية والغدر والتزوير وغيرها من الجنايات الواردة في الأبواب الثالث والرابع والسادس عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والجرائم المرتبطة بها، وترفع الدعوى إلى تلك الدوائر مباشرة من النيابة العامة ويفصل في هذه الدعاوى على وجه السرعة.

ويصدق هذا القول على مجال المنازعات المدنية أيضاً، حيث يوجد ارتباط وثيق بين بطء إجراءات التقاضي في هذه المنازعات واعتبارات العدالة، فلكي يؤدي القاضي واجبه على الوجه المرجو يجب أن يكون عدد القضايا المعروضة عليه بالجلسة داخلاً في نطاق قدرته على الفصل فيها ويتسع له وقت الجلسة حتى لا يضطر إلى تأجيل قضايا صالحة للنظر فعلاً فتزدحم الجلسات المستقبلة بالقضايا[١١].

---

[١١] الأستاذ المستشار / حافظ سابق : خواطر حول الإصلاح القضائي، مجلة المحاماة، العددان ٩، ١٠ نوفمبر وديسمبر ١٩٧٤، ص ٩٩.

ولاشك أن إطالة أمد هذه النزاعات يؤدي إلى فقدان الثقة في القضاء ذاته، حيث يشعر أصحاب الحقوق من المتقاضين بأنهم لا يستطيعون رد العدوان عن حقوقهم بالسرعة الواجبة، وهذه المسائل فضلاً عن تأثيرها على المتقاضين فإنها تؤثر بالسلب على معنويات رجال القضاء من جهة أخرى.

ووصل الأمر إلى إصرار معظم الشركات الأجنبية – مثلاً – عند توقيع عقود عمل واستثمارات لها في مصر – أن يكون نظر الخلافات أمام غرف التحكيم الدولية في باريس وليس أمام القضاء المصري، ليس لعدم الثقة في هذا القضاء وإنما ضيقاً بطول إجراءات التقاضي في مصر[١٢].

ومن المعروف أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد نصت في المادة السادسة منها على أنه : "يتمتع كل شخص، في مجال تحديد حقوقه والتزاماته المدنية وذلك في مواجهة أي اتهام جنائي، بالحق في محاكمة عادلة تجري في مدة معقولة أمام محكمة خولها القانون ذلك بشرط أن تكون مستقلة ومحايدة".

---

[١٢] تحقق بعنوان "مظاليم العدل البطيء" منشور بجريدة الأهرام، ١٩ مارس ١٩٩٧.

وبذلك كفلت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الحق في التقاضي في مدة معقولة دون تأخير حتى يتم الفصل في الدعوى بشكل نهائي وهذه الضمانة لا تقتصر على الدعاوى الجنائية، بل إنها تتعدى ذلك إلى مجال الحقوق المدنية.

ومما يؤسف له أنه برغم وجود نص المادة ٦٨ من الدستور المصري الذي يقر بكفالة الدولة لسرعة الفصل في القضايا ولا يقصر هذا الالتزام على إجراءات الدعوى الجنائية بل يمده ليشمل إجراءات الدعاوى المدنية أيضاً، فإن هذا النص يفتقد الفعالية في التطبيق، ويلزم أن تتعرض السلطة التشريعية لهذا الالتزام بوضع ضوابط دقيقة تنتقل من حيز الشعارات العامة إلى مرتبة القواعد القانونية.

المبحث الثاني

بطء إجراءات التقاضي في القضاء الإداري

أ.د. عاطف البنا

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

قبل بداية الحديث عن أسباب بـــطء إجـــراءات التقاضـــي في المنازعات الإدارية، أتذكر واقعة خاصة ذات دلالة ومغزى خطـــير.. فقبل عدة أيام كنت في لقاء مع أحد نواب رئيس مجلس الدولة وتحدثنا عن أسباب بطء إجراءات التقاضي فقال بالحرف "إن الموظف العام في مصر لا يتحمل في حياته أكثر من قضيتين: القضية الأولى في مقتبـــل حياته، فمثلاً لو تم تعيين هذا الموظف في منتصف العشرينات وكـــان عنده قضية .. فعليه أن ينتظر ما بين عشر سنوات أو خمس عشرة سنة ما بين انتظار تقرير "هيئة المفوضين" وصدور حكم من محكمة القضاء الإداري ثم الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا. يعني يبقى في أواخر الثلاثينات عند صدور حكم نهائي في الموضوع، فلو افترض وصـــادفته بعد ذلك "قضية ثانية" فمن الممكن أن يحال على المعاش قبل أن يصدر حكم نهائي في الموضوع.

إن مشكلة بطء إجراءات التقاضي لها آثار خطيرة في مجال القضاء الإداري، لدرجة أنني أنصح المتقاضين الذين يلجأون إلى رفع قضاياهم أمام مجلس الدولة بأن يحسموا منازعاتهم بالطرق الودية بدون اللجـــوء إلى المحاكم.

ورغم أن بطء التقاضي في مجال القضاء الإداري لـــه أســـباب متعددة إلا أنني أخص بالذكر ثلاثة أسباب رئيسية هي : هيئة مفوضي

الدولة، ودوائر فحص الطعون، وأخيراً إشكالات التنفيذ. وذلك وفقاً للتفصيل التالي :

أولاً : هيئة مفوضي الدولة :

عندما أنشئ مجلس الدولة بمقتضى قانون سنة ١٩٤٦ لم يكن هناك نص على "هيئة المفوضين" ولكن نواة هيئة المفوضين نص عليها تعديل سنة ١٩٥٢ من جواز تكليف بعض الموظفين الفنيين من أعضاء مجلس الدولة بدراسة الدعوى وتحضيرها للمرافعة. ثم جاء قانون سنة ١٩٥٥ ليطور عمل هيئة المفوضين. وقد حدد هذا القانون الهدف الرئيسي لإنشاء هيئة مفوضي الدولة في تفادي البطء في إجراءات التقاضي والإسراع في إصدار الأحكام، وذلك بقيام الهيئة بدراسة الدعاوى وتحضيرها للمرافعة.

وفي فرنسا يوجد مستشار مقرر وهيئة مفوضي الحكومة .. المستشار المقرر يقوم ببحث ودراسة القضية وإعداد تقرير عنها وتقديمه لهيئة المحكمة. أما هيئة "مفوضي الحكومة" فتقوم بدور مختلف، حيث تقوم بإعداد تقرير بالرأي القانوني في القضية المطروحة عليها، ووضع مشروع حكم قضائي فيها. تأتي مهمة هيئة المفوضين إذن بعد تحضير الدعوى بواسطة "المستشار المقرر".

ورغم أن القانون أعطى لهيئة مفوضي الدولة – في سبيل تحضير الدعوى وتجهيزها للمرافعة – أن تتصل بجهات الإدارة وجهات الحكومة وأن تطلب حضور موظفين لتسمع شهاداتهم وتقوم بالتحقيق معهم. إلا أن الحال يجري على غير ذلك في مصر، بل أصبحت هيئة المفوضين سبباً رئيسياً لبطء إجراءات التقاضي، ويتم تأجيل الدعاوى لمدد طويلة تصل إلى عدة سنوات لعدم انتهاء هيئة المفوضين من إعداد تقريرها وتجهيز الدعوى للمرافعة.

في الحقيقة نحن نحتاج في المقام الأول وقبل تغيير القوانين إلى تطبيق النصوص القائمة فعلاً التي من شأنها الحد بشكل كبير من تقاعس جهة الإدارة وهيئة مفوضي الدولة. لابد أن تطبق القاعدة القانونية التي تقرر عدم جواز التأجيل لذات السبب أكثر من مرة. وهذه القاعدة يرتب عليها فقه القانون العام نتيجة مهمة يؤدي التسليم بها إلى تفادي بطء إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، وهذه النتيجة هي "اعتبار امتناع الإدارة عن تسليم الأوراق أو المستندات التي بحوزتها للمحكمة، رغم تأجيل الدعوى أكثر من مرة لتقديمها، بمثابة قرينة على صحة ادعاءات المدعي".

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على إعمال هذه النتيجة كأحد التطبيقات الرئيسية لدور القاضي الإيجابي في المنازعات الإدارية.

ففي القضاء الإداري (وعلى عكس القضاء العـــادي) يكـــون طرفـــا الدعوى غير متعادلين أو متساويين، فالإدارة لديها امتيازات واسعة فإذا تقاعست، وهي الطرف الأقوى، عن تقديم الأوراق والمستندات اللازمة لتحضير الدعوى للمرافعة، فإن هذا التقاعس يعتبر "قرينة" بسيطة على صحة ادعاءات المدعي.

والقضاء الإداري المصري بدأ فعلاً في استخدام هذه "القرينـــة" بشكل محدود. ففي أحد الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، اعتمدت المحكمة ما قدمه المدعي رغم مطالبتها لجهة الإدارية بتقديم ما لديها من أوراق ومستندات ١٨ مرة أمام هيئة المفوضين. بعد ســـنتين من تداول الدعوى قالت المحكمة : لا مناص مـــن التســـليم بصـــحة ادعاءات المدعي وأقرت بأنه تقاعس الإدارة يعد بمثابة قرينة على الإقرار بطلبات المدعي.

إذن القضاء الإداري في مصر يتجه إلى الأخذ بهذه القرينة ولكن بعد فترة طويلة من الزمن وتأجيلات عديدة غير مبررة. مطلوب مـــن القضاء الإداري أن يكون أكثر إقداماً، وأن يلجأ إلى إعمال هذه القرينة بعد التأجيل الثاني أو الثالث فقط.

وهناك مسألة أخرى بالنسبة لهيئة المفوضين، فرغم وجود نـــص قانوني يلزمها بأن تقوم خلال ثلاثة أيام من إعداد تقريرها في الدعوى

برفع هذا التقرير إلى هيئة المحكمة لتحديد جلسة سريعة، إلا أن الواقع يجري على غير ذلك. حيث لا تقوم الهيئة برفع تقريرها إلى المحكمة رغم الانتهاء من إعداده. العيب إذن ليس في النصوص القانونية، ولكن في عدم إعمال هذه النصوص.

المطلوب إذن، إعمال النصوص القانونية. إعمال النص المتعلق بعدم جواز التأجيل أكثر من مرة، اعتبار تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق والمستندات المطلوبة بمثابة "قرينة" على إقرارها بصحة ادعاءات المدعي. ولاشك أن إعمال هذه القرينة سيحد من تعسف وتعنت الإدارة ويحافظ على حقوق المتقاضين.

ثانياً : دائرة فحص الطعون :

كما تشكل دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا أحد الأسباب الرئيسية لبطء التقاضي في المنازعات الإدارية. فهذه الدائرة تقوم بما يمكن أن يسمى "بعملية غربلة" بالنسبة للطعون المقدمة للمحكمة الإدارية، فتقضي بدون تسبب برفض الطعن أو قبوله. وقد ذهب بعض الفقهاء – وبحق – إلى مخالفة دائرة فحص الطعون للدستور لأنها تمثل عائقاً وعقبة كئوداً أمام حق المتقاضين.

واللافت للنظر أن دائرة فحص الطعون التي قد تقرر قبول الطعن أو عدم قبوله بدون تسبيب، هي نفسها دائرة الموضوع باستثناء

الرئيس، حيث إن دائرة فحص الطعون يرأسها أكبر مستشاريها. ولا شك أن هذا التكرار والازدواج لا طائل من ورائه، ويؤدي إلى مزيد من بطء إجراءات التقاضي.

والمطلوب هنا هو ضرورة إلغاء دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا لشبهة مخالفتها للدستور ولما تؤدي إليه من بطء إجراءات التقاضي.

ثالثاً : إشكالات التنفيذ :

ومن أخطر وأغرب أسباب بطء إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية موضوع "إشكالات التنفيذ"، فمجرد صدور حكم من محكمة القضاء الإداري ضد جهة الإدارة تقوم هذه الجهة بالاستشكال في التنفيذ أمام قاضي التنفيذ في المحاكم العادية، وهو غير مختص "ولائياً" بنظر إشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية، لذلك يكون حكمه النهائي هو عدم الاختصاص وإحالة الاستشكال وفقاً للمادة ١١٠ من قانون المرافعات.

ورغم أن قاضي التنفيذ من المفترض عليه في هذه الحالة أن يصدر حكماً بعدم الاختصاص والإحالة في غضون يومين أو ثلاثة على الأكثر، إلا أن الأمر قد يستغرق عادة شهوراً عديدة ومن الأمثلة على ذلك، أنني حصلت على حكم من القضاء الإداري لصالح طالب في

إحدى كليات الشرطة، فقامت الإدارة بالاستشكال في تنفيذ الحكم أما قاضي تنفيذ محكمة عابدين. وكان الطالب في آخر السنة وعنده امتحانات ورغم ذلك طالب محامي الحكومة بتأجيل الدعوى لتقديم مستندات، ورفضت ذلك وقلت لهيئة المحكمة إن المستند الوحيد اللازم في الدعوى هو حكم محكمة القضاء الإداري وهو بحوزة المحكمة ولدى محامي الحكومة صورة منه، وأن تأجيل الدعوى من شأنه تفويت فرصة الطالب في أداء الامتحان. ورغم ذلك تم تأجيل الدعوى عدة شهور، وفي النهاية قضت المحكمة بعدم الاختصاص ولائياً بنظر الاستشكال وإحالته إلى مجلس الدولة.

وأعتقد أن لجوء الخصوم إلى الاستشكال في تنفيذ الأحكام القضائية أمام جهات قضائية غير مختصة يكون الهدف الرئيسي منه هو تعطيل تنفيذ هذه الأحكام، وهو أمر خطير يؤدي إلى زعزعة ثقة المتقاضين في القضاء. ومن ثم لابد من ردع المتقاضين المماطلين خصوصاً جهات الإدارة. وللأسف الشديد أن جهات الإدارة في مصر لم تعد "خصماً شريفاً" فالملاحظ في الفترة الأخيرة أن جهة الإدارة عادة ما تلجأ إلى الطعن في الأحكام لوقف تنفيذها أمام جهات غير مختصة بهدف تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، رغم أن لديها العديد من الهيئات القانونية وعلى رأسها "هيئة قضايا الدولة" وغيرها، وهي

هيئات يجب عليها ألا تدافع عن مصالح الإدارة فقط بقدر ما تكـــون الناصح الأمين لها فترشدها أو توجهها إلى تنفيذ الأحكام أو الطعـــون عليها بالطرق القانونية المقررة أمام المحكمة الإدارية العليا.

والسبب الرئيسي من لجوء الإدارة إلى جهات غير مختصة هو أنها تعلم جيداً أن الطعن أمام الإدارية العليا لا يترتب عليه وقف التنفيـــذ، فالتنفيذ لا يوقفه إلا حكم بوقف التنفيذ. وإذا كانت الإدارة لم تعـــد خصماً شريفاً فلا أقل من ضرورة ردعها بواسطة القضـــاء وتوقيـــع الجزاءات المناسبة عليها حتى لا يلجأ إلى هذه الوسيلة غير المشروعة مرة أخرى.

رابعاً : اقتراحات :

١. إلغاء هيئة المفوضين، والأخذ بنظام "المستشار المقرر" الذي يقـــوم بدراسة وبحث الدعوى وإعداد تقرير عنها وتقديمه لهيئة المحكمة.
٢. إلغاء دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا.
٣. وبالنسبة لإشكالات التنفيذ في الأحكام الإدارية، ينبغي أن تكون المواعيد – محددة – يوماً أو يومين أو أسبوعاً على الأكثر، خاصة بالنسبة للإشكالات التي يكون واضحاً منها أن قاضي التنفيذ غير مختص ولائياً بنظر الإشكال. كما يجب تغريم جهة الإدارة الـــتي تلجأ إلى هذا الأسلوب.

وفي النهاية، يجدر التنويه إلى وجود العديد من الإشكاليات الـــتي تسهم في بطء إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، ولكن أكتفى بهذا القدر من أجل ترك مجال للحوار والأسئلة المطروحة لاستبيان تلك المشكلات ومناقشتها.

إشكالات التنفيذ ... ورؤية الحكومة
لظاهرة بطء إجراءات التقاضي
مداخلة أ / محمد الغمري[١٣]

قدم الأستاذ الدكتور عاطف البنا شرحاً وافياً لأهم أسباب ظاهرة بطء إجراءات التقاضي في مجال المنازعات الإدارية. وإذا كنت أتفق مع سيادته فيما اقترحه من وسائل للحد من هذه الظاهرة، فإني أرى من واقع عملي بالمنظمة المصرية لحقوق الإنسان أن المشكلة المثارة أخطر وأعمق من أن تواجه بحلول نظرية. فكما تعلمنا جميعاً أن العبرة ليست دائماً بالنصوص مهما علت قيمتها ولكن العبرة – كل العبرة – بالواقع العملي المعاش الذي يمثل "المعيار" الحقيقي لقياس مدى ما يتمتع به أي شعب وفي أي لحظة تاريخية من حقوق وحريات.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، لم أكن أتخيل قبل إجراء الانتخابات التشريعية الأخيرة في نوفمبر ١٩٩٥ أن "إشكالات التنفيذ" من الممكن أن تتجاوز في خطورتها مسألة تعطيل تنفيذ الأحكام بما يؤدي إلى ذلك من زعزعة ثقة المتقاضين في أحكام القضاء عامة، إلى أن يصبح سلاحاً مدمراً تستخدمه الحكومة من أجل العصف بحق المواطنين في اختيار من يمثلهم في المجالس النيابية في انتخابات حرة ونزيهة. ففي مواجهة تزوير

---

[١٣] مدير وحدة البحث والنشر – بالمنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

الانتخابات التشريعية أصدرت محاكم القضاء الإداري حتى نوفمبر ١٩٩٦ حوالي ٩٥ حكماً في مختلف المحافظات تقضي بوقف قرار وزير الداخلية بإعلان نتائج الانتخابات في هذه الدوائر مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات، وأمرت بتنفيذ هذه الأحكام بمسودة الحكم الأصلية.

واللافت للنظر، كما أكد أستاذنا الدكتور عاطف البنا، أن وزارة الداخلية امتنعت عن تنفيذ هذه الأحكام وأقامت العديد من الإشكالات لوقف تنفيذها أمام محاكم القضاء المستعجل بالمحاكم العادية وهي محاكم غير مختصة ولائياً بنظر هذه الإشكالات. وبالفعل أصدرت هذه المحكمة حكماً بعدم اختصاصها ولائياً وأحالت الإشكال إلى محكمة القضاء الإداري. وقد أصدرت محكمة القضاء الإداري – في الدعوى رقم ٦٣٧٣ لسنة ٥٠ قضائية بجلسة ١٩٩٦/٨/٦ – حكماً مهماً في هذا الإشكال قضت فيه بأن : "التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام عنوان للدولة المتمدينة، ولا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون" وقضت المحكمة بقبول الإشكال "شكلاً" من وزارة الداخلية ورفضه موضوعاً،

وألزمت الإدارة بالمصروفات مع تغريمها بمبلغ مائتي جنيه لتعطيلها تنفيذ الأحكام.

والسؤال الآن، هل تكفي هذه الغرامة وحدها لردع جهة الإدارة؟ الإجابة كانت من الإدارة ذاتها التي قامت بالطعن في هذه الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا، ورغم أن الطعن أمام هذه المحكمة لا يوقف تنفيذ الأحكام، فإن وزارة الداخلية لم تقم بتنفيذها. وبتاريخ ١٧ نوفمبر ١٩٩٦ أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكمها بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بالطعن على عملية الانتخاب من تصويت وفرز وإعلان النتيجة، وأكدت المحكمة أن الفصل في الطعون الانتخابية من اختصاص "مجلس الشعب" وحده طبقاً لنص المادة ٩٣ من الدستور الذي حدد اختصاص السلطة القضائية والسلطة التشريعية.

المشكلة بدأت بإشكال في التنفيذ لتعطيل تنفيذ إرادة الشعب، وانتهت بسلب محاكم مجلس الدولة اختصاصها الأصيل بنظر المنازعات الإدارية عملاً بنص المادة (١٧٢) من الدستور التي تنص على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ..." والمحصلة النهائية لذلك هي حرمان المواطنين من الضمانة القضائية الكفيلة برد العدوان عن ممارسة حقوقهم في الانتخاب والترشيح.

فهل تكفي مرة أخرى "الحلول النظرية" لمواجهة ظاهرة لجـــوء الإدارة إلى إشكالات التنفيذ لتعطيل تنفيذ الأحكام، ومـــا التكييـــف القانوني والسياسي لما فعلته الإدارة ؟ أسئلة تحتاج إلى إجابات، وفي ظني أن الإجابات التي قد تطرح تحتاج إلى نضال طويل ومستمر من جميع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين من أجل ضمان إعمالها في الواقع.

وهناك إشكالية ثانية لا تكفي فيها "الحلول النظريـــة".. وهـــي حرمان المواطن العادي من المثول أمـــام قاضـــيه الطبيعـــي وإحالتـــه للمحاكمة أمام القضاء العسكري بالمخالفة لنص المادة ٦٨ من الدستور التي تكفل حق كل مواطن في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وبالمخالفة لما استقرت عليه المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان من أنه يـــتعين قصر اختصاص القضاء العسكري على الجرائم العسكرية البحتة.

واللافت للنظر مرة أخرى، أن الحكومة المصرية بررت إحالـــة المدنيين للمحاكمة أمام القضاء العسكري بمقتضى نص المادة ٢/٦ من قانون الأحكام العسكرية، التي تجيز لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل الجرائم التي يعاقب عليها قـــانون العقوبـــات أو أي قانون إلى القضاء العسكري، بررت ذلك بالرغبة في ســـرعة البـــت والفصل في تلك القضايا لتوفير الردع العام نظراً للكم الهائـــل مـــن القضايا التي تنظرها المحاكم العادية المختصة.

نسيت الحكومة أو تناست بحكم مصالحها، أن السرعة ليست هدفاً في حد ذاتها ولكنها مطلوبة لأن العدل البطيء نوع من الظلم، والواقع أن بطء إجراءات التقاضي مشكلة خطيرة ليس من ضمن الحلول المطروحة لها حرمان المواطن من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي والتعدي على أحكام الدستور. ومرة ثانية نجد أن نصوص الدستور لم تحل دون استبداد الحكومة. فما الحل ؟ وما هي كيفية المواجهة ؟ أسئلة أطرحها للحوار بقدر ما أحتاج إلى إجابات عنها.

تعقيب أ.د/ عاطف البنا

لاشك أن النصوص مهما كانت قيمتها لا تطبق نفسها بنفسها، النصوص يطبقها قاض. فالقاضي هو الضمانة الأولى، ولكن تظل ضمانة الضمانات هي وجود رأي عام قوي ومستنير. الحقيقة أن الأستاذ محمد الغمري طرح هموماً و لم يطرح أسئلة. فمعالجة بطء إجراءات التقاضي تحتاج نوعاً من البطء المعقول كضامنة مطلوبة لتحقيق مصلحة المتقاضين والوصول إلى الحقيقة من خلال إجراءات مشروعة. وبالتالي فإن إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية بمقولة "السرعة" أمر مغلوط ومخالف للدستور والمواثيق الدولية. فلا يجوز – بأي حال من الأحوال – التضحية بمبدأ الشرعية الإجرائية التي هي أصل من أصول المحاكمات في سبيل تحقيق السرعة في الفصل في الجرائم

ولاسيما الخطيرة منها، فهذه السرعة تتم بلا شك – وحسبما نشاهد – على حساب المقتضيات الواجبة في المرافعة وسماع الشهود وتحقيق الوقائع بصورة يطمئن لها القاضي.

المشكلة هنا ليست في نصوص الدستور فهي حاسمة في منع محاكمة المواطنين المدنيين أمام القضاء العسكري، ولكن المشكلة تكمن في طبيعة النظام السياسي السائد.

نوضح أكثر هذه النقطة بالنسبة لإشكالات التنفيذ .. المشكلة يمكن حلها بإلزام القاضي بالحكم فيها خلال يوم أو يومين أو أسبوع على الأكثر. إذن لابد من وجود نصوص عادلة وجهاز قضائي مستقل، وجهة إدارة تمثل دور الخصم الشريف في الدعوى ولكن للأسف الإدارة عندنا ليست خصماً شريفاً، ومثال على ذلك، صدر حكم من المحكمة الدستورية العليا بالنسبة للمعاش المتغير ففي ظل قانون سنة ١٩٨٧ كان المعاش المتغير يحسب على أساس معدل ٥٠% من متوسط الأجور المتغيرة، ونص القانون على أن تطبق أحكامه على كل من خرج على المعاش بعد ١٩٨٧/٤/١، فرأت المحكمة الدستورية عدم دستورية هذا القانون لإخلاله بمبدأ المساواة بين المواطنين وقضت بتطبيقه على من خرج على المعاش قبل تاريخ ١٩٨٧/٤/١.

ولكن وزارة الشئون الاجتماعية كان لها رأي مخالف وامتنعت عن تنفيذ هذا الحكم، ورفعت المسألة مرة أخرى أمام المحكمة الدستورية بدعوى "تفسير" ورأت المحكمة أن مجال انطباق القانون يسري على من خرج على المعاش قبل ١٩٩٧/٤/١، ورغم أن أحكام الدستورية العليا ملزمة للجميع إلا أن الإدارة امتنعت عن التنفيذ. فهل الإدارة هنا خصم شريف ؟!!

تشرشل قال عندما صدر حكم بالسماح بالطيران فوق إنجلترا، أن "تخسر إنجلترا الحرب خير من أن يقال إنها لم تنفذ حكماً لقاض واحد" وطبعاً نفذت الحكومة البريطانية الحكم ولم تخسر الحرب. المسألة إذن لها علاقة بطبيعة النظام السياسي القائم.

أما بالنسبة لامتناع الحكومة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري بشأن بطلان الانتخابات فأنا أرى أن هذا الأمر هو "انقلاب دستوري" من الحكومة، التكييف القانوني السليم لامتناع الحكومة عن تنفيذ أحكام محاكم مجلس الدولة المتعلقة بتكوين سلطة من سلطات الدولة هو "انقلاب دستوري" ينبغي مواجهته بجميع الطرق والوسائل السلمية، وأهمها تكوين رأي عام قوي ومستنير.

تعقيب الأستاذ المستشار / زكريا عبد العزيز
على ورقة أ.د/ عاطف البنا

هناك حكمة سائدة تقول "لو أنصف الناس لاستراح القاضـــي" والواقع أن مشكلة بطء إجراءات التقاضي لها ثلاثة أطـــراف: قـــاض ومتقاض وأعوان قضاة. بالنسبة للقضاة هناك عدة مشاكل غير منكورة تتعلق بازدحام المحاكم بالقضايا وكثرة التشريعات وتضاربها في بعـــض الأحيان، ولنا آراء في مثل هذه المشاكل التي تحتاج إلى زيادة في إعداد القضاة والاهتمام المستمر بالكفاءة وحسن الاختيار والتدريب المستمر.

أما "المتقاضي" فمشكلة لمسها عن قرب أ.د/ عاطف البنا عندما تحدث عن الخصم الشريف" أو "غير الشريف". أنا أقول إن الإدارة لو كانت فعلاً "خصماً شريفاً" في الدعاوى فلن تلجأ إلى القضاء الإداري أو مجلس الدولة إلا في حالات نادرة جداً. لماذا ؟ لأن أية مصـــلحة أو إدارة أو وزارة حكومية عندما تصدر قراراً إدارياً فإنها تملك هيئة كاملة من المستشارين القانونيين القادرين على تحديد القيمة القانونيـــة لهـــذا القرار، وهل من حق جهة الإدارة أن تصدره أم لا ؟ فهي إن فعلـــت ذلك ستضيق حلقة المنازعات الإدارية سواء ضد الإدارة أم من الإدارة. وفي هذا الإطار، لا أستطيع أن أفهم الداعي وراء ظاهرة إفراط الإدارة في إشكالات التنفيذ أمام قاضي الأمور المستعجلة وهي تعلم مسبقاً أنه

غير مختص ولائياً. إذا جاز للمحامي أن يفعل ذلك للحفاظ على مصلحة موكله، فهذا لا يجوز بالنسبة للإدارة التي يجب أن تترفع عن مثل هذه الأمور. لا يجوز أن تتساوى جهة الإدارة مع المواطن العادي في عرقلة سير العدالة. هل السبب هو قلة خبرة رجال القانون الذين يعملون مع جهة الإدارة أم هي مسائل مقصودة ؟ أسئلة تحتاج إلى إجابة.

تعقيب الأستاذ / طارق عبد العال المحامي

على ورقة أ.د/ عاطف البنا

عندي ملاحظتان : تتعلق الأولى بالقضاء الإداري، أما الثانية فلها علاقة بقانون الإجراءات الجنائية. بالنسبة للملاحظة الأولى التي لمستها كثيراً في عملي بالمحاماة فهي استناد جهة الإدارة بشكل دائم على "نظرية أعمال السيادة" في كل القضايا التي تمس – ولو من بعيد – النواحي السياسية، وبالتالي تدفع بعدم اختصاص جهة القضاء الإداري لأن القرار المطعون فيه من أعمال السيادة. والملاحظ أن القضاء الإداري في بعض الحالات يتفق مع منهج الإدارة وتقضي فعلاً بعدم اختصاصها رغم أن نظرية "أعمال السيادة" نظرية فضفاضة وأصبحت مهجورة من معظم رجالات الفقه وجهات القضاء في الدول المتقدمة. هذه إشكالية تحتاج إلى حل والسؤال موجه للدكتور عاطف البنا.

أما الملاحظة الثانية المتعلقة بقانون الإجراءات الجنائيـــة، فهنـــاك إشكالية خطيرة خاصة بتحقيقات النيابة العامة بالقضايا المتـــهم فيهـــا رجالات السلطة العامة وبصفة خاصة رجال الشرطة. فالتحقيق مـــع الموظف العام (ضابط الشرطة مثلاً) بتهمة استعمال القسوة ضد مواطن متهم في قضية يستمر عدة سنوات. وعادة ما نلاحظ أن المجني عليه في جريمة استعمال القسوة يحال إلى المحكمة بسبب التهمة التي ارتكبها، أما الموظف العام الذي استعمل القسوة ضده فعادة لا يتم أي إجـــراء في مواجهته ويتم حفظ الدعوى. أنا أطالب بتعديل قانون أي إجـــراء في مواجهته ويتم حفظ الدعوى. أنا أطالب بتعديل قـــانون الإجـــراءات الجنائية بإلغاء المادة التي تنص على عدم جواز الادعـــاء المـــدني ضـــد الموظف العام الذي ارتكب جريمة أثناء تأدية وظيفته.

أ.د. عاطف البنا : رداً على ما أثاره الأستاذ عبد العال بشـــأن عدم جواز الادعاء المدني في الجرائم التي يرتكبها الموظف العام أثنـــاء تأدية وظيفته، أعتقد أن النصوص المتعلقة بالموظف العـــام اســـتهدفت تحقيق توازن بين ضمانات الموظف العام حتى لا يتهم بأيـــة اتهامـــات كيدية تجعله لا يقبل على العمل، وبين ضرورة مجازاة الموظف العام إذا ارتكب جريمة أثناء تأدية وظيفته. والواقع أن العيب ليس في "الـــنص"

ولكنه عيب في التطبيق، عيب أوضاع عامة وجو سياسي عام. أرى أن نترك الحديث فيه للدكتور محمد حلمي مراد.

أما بالنسبة للسؤال الخاص بكثرة التجاء جهات الإدارة إلى الدفع بنظرية "أعمال السيادة" لتحقيق القرارات الإدارية ضد الإلغاء. فأنا ضد هذا المسلك من الإدارة، وأجد أن القضاء الإداري المصري يتخذ موقفاً إيجابياً من هذه النظرية، إذ يرفض في أغلب الحالات هذا الدفع ويعتبر أن القرار الإداري قرار عادي. التوسع هنا من جهة الإدارة وليس من جهة القضاء. وأستطيع أن أجزم بأن القضاء الإداري يضيق إلى حد كبير في مجال نظرية أعمال سيادة.

والواقع أن فكرة أعمال السيادة نظرية فقهية وقضائية بدأت في فرنسا نتيجة ظروف تاريخية معينة. مجلس الدولة الفرنسي كان مهدداً بأن يطاح به أيام "نابليون" ومن أجل تفويت الفرصة على نابليون ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية، وانتقلت النظرية من فرنسا إلى مصر وغيرها من الدول، والآن هناك اتجاه عام بضرورة تحديد مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة في نطاق ضيق لا يتعدى مسائل العلاقات الدولية وتنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة. والقرارات الإدارية التي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ذات طبيعة سياسية، استقر القضاء الإداري الفرنسي بشأنها على قبول دعاوى التعويض الخاصة بها على

أساس تحمل التبعة أو على أساس مبدأ المساواة، فلا يتم التعويض عنها على أساس "الخطأ" لأن القضاء لو عوض عنه على أساس الخطأ يكون قد ناقش مشروعيته وهو أمر غير جائز. وأنا أتصور أن فكرة السيادة ينبغي أن تظل موجودة ولكن مع تقييدها.

مداخلة أ.د/ محمد حلمي مراد

في الحقيقة أنا حضرت الحلقة النقاشية لكي أستمع إلى الآراء القيمة التي سوف تطرح وليس للمشاركة بإبداء الرأي. ولكن هناك العديد من المسائل المطروحة في المناقشة تستأهل التعقيب وإبداء الرأي. وأعتقد في البداية أنه لا توجد مسائل غير مقصودة. فمثلاً كثرة لجوء جهات الإدارة إلى الإشكالات في تنفيذ أحكام القضاء الإداري أمام قاضي الأمور المستعجلة – وهو غير مختص أصلاً كما نعلم – مسألة مقصودة .كما أن مواقف النيابة العامة بالنسبة للتحقيقات في القضايا التي يتهم فيها رجال السلطة العامة – لا يمكن أن تكون غير مقصودة.

أما موضوع السيادة فالواقع أن النظرية تتقلص في كل بلدان العالم، ولكن هنا في مصر الأمر يختلف. ماذا تعني أعمال السيادة ؟ إنها تعني تحصين بعض القرارات الإدارية من الإلغاء بحجة طبيعتها السياسية. عندنا في مصر هناك العديد من المسائل التي أصبحت تخرج من اختصاص القضاء، مثلاً دعونا نتأمل حكم المحكمة الإدارية العليا الأخير

بشأن الانتخابات. الحكم واضح في أن جميع الطعون الخاصة بالانتخابات منذ لحظة فتح باب القيد والترشيح إلى إعلان النتائج من اختصاص مجلس الشعب وحده. المسألة لها معنى واحد حرمان القضاء الإداري من اختصاصه الأصيل بنظر الطعون في القرارات الإدارية وحرمان المواطن من ضمانة رئيسية وهي اللجوء إلى القضاء عندما يتعلق حقه في اختيار ممثليه بحرية لعدوان من الجهة الإدارية. الآن أصبح مجلس الشعب هو "الخصم والحكم" في آن واحد. فأين العدالة إذن؟

وهناك أيضاً مسألة خطيرة هي "الانتداب" في القضاء الإداري. مثلاً لماذا يبقى رئيس هيئة المفوضين منتدباً من رئاسة الجمهورية ومعظم القرارات الإدارية أو القرارات الجمهورية المطعون فيها من المنتظر من هيئة المفوضين أن تبدي رأياً فيها.. فهل من الطبيعي في هذه الحالة أن يكون قرار هيئة المفوضين ضد الإدارة ؟ مثل على ذلك، قضية الخصخصة، قلنا إن "الخصخصة" غير دستورية ورفعت قضية وبعد عدة جلسات تم حجز القضية للحكم ولكن فجأة تحول الموضوع إلى "هيئة المفوضين" لإبداء الرأي، والنتيجة الخصخصة ماشية وتقرير المفوضين لم يصدر حتى الآن.

عملية الخصخصة من المسائل الخلافية : هناك من يرى أنها غير دستورية بينما يرى البعض الآخر أنها غير مخالفة للدستور. الخلاف

مسألة مشروعة ولكن يجب أن يصدر حكم من القضاء على وجه السرعة لأن الأمر متعلق بمستقبل البلد ومصير ملايين العاملين.

نعود إلى ظاهرة "بطء إجراءات التقاضي" لا أضيف جديداً سوى نقطة واحدة هي "أعوان القضاة" من محضرين وأقلام كتاب ومصلحة خبراء والطب الشرعي، لابد من تطوير أداء عمل "أعوان القضاء" لأن نسبة خطيرة من أسباب ظاهرة بطء الإجراءات تعود إلى أعوان القضاة، كاتب الجلسة لا يدون كل ما يقال في محضر الجلسة، الخبير لا يعد التقرير الفني في الميعاد، بطء أعمال مصلحة الطب الشرعي. مسائل كثيرة وخطيرة تؤدي إلى ضياع حقوق الناس بسبب العدالة البطيئة.

بالنسبة لمسئولية "الموظف العام" فأنا أرى أن الموظف المسئول لابد أن يحاسب عند الخطأ والتقصير، لا يوجد موظف معفى من المسئولية حتى رئيس الجمهورية عندنا يمكن مقاضاته. أنا شخصياً قاضيت الرئيس الراحل محمد أنور السادات لأنه "سب المعارضة" في خطاب رسمي، أنا رفعت دعوى سب وقذف ضد رئيس الجمهورية، صحيح خسرت القضية في أول درجة لأن المحكمة رأت أنني لم أتبع ما نص عليه القانون بشأن محاكمة رئيس الجمهورية، وقد بدأت في إعداد صحيفة الاستئناف ولكن وفاة الرئيس الراحل جعلتني أصرف النظر عن القضية.

كما أتذكر أن السلطات قامت بالقبض عليّ لأني قلت إن أمـــر تفويض رئيس الجمهورية فيما يتعلق باعتمادات الأسلحة أمر غير جائز طبقاً لأحكام الدستور إلا بعد أن يقدم رئيس الجمهورية لمجلس الشعب كشف حساب عن الفترة التي انتهت من التفويض، اعتبروا ذلك إهانة لرئيس الجمهورية وبدأت النيابة تحقق معي فعلاً على هذا الأساس و لم ينقذني من هذا المطب سوى "صحفي أمريكي" سأل رئيس الجمهورية حسني مبارك هل تم القبض على أحد رجال القانون بسبب رأيـــه في تغيير مادة من الدستور، قال الرئيس أنا طبعاً مش موافق علـــى هـــذا الإجراء وتم الإفراج عني.

وأخيراً لابد من احترام أحكام القضاء خاصة بالنسبة للســـجون المصرية، فهناك العديد من الأحكام القضائية، كما أعلم، تقتضي بفتح السجون المصرية للزيارة. ومع ذلك لا تحترم وزارة الداخليـــة هـــذه الأحكام. كما أن النيابة العامة لا تمارس صلاحياتها بمراقبة الســـجون والتفتيش عليها رغم المآسي التي نسمع عنها وتحدث للمعتقلين. وهنا ينبغي أن تهتم جميع منظمات ومراكز حقوق الإنسان بالـــدفاع عـــن حقوق السجناء والمعتقلين التي تهدد بشكل كبير خاصة حقهم في إنفاذ الأحكام الصادرة بالإفراج عنهم، أو التظلم من قرارات اعتقـــالهم، أو مواصلة حقهم في التعليم.

المبحث الثالث

أسباب بطء التقاضي في الدعاوى المدنية

أ. أحمد عبد الحفيظ

المحامي بالنقض وعضو مجلس أمناء المنظمة المصرية لحقوق الإنسان

أسباب بطء التقاضي في الدعاوى المدنية

إن الحديث عن بطء إجراءات التقاضي عموماً وفي أي نوع من أنواع الدعاوى لا يمكن أن يكون حديث نصوص قانونية فقط فالحق أن النصوص القانونية – في مصر – لا تبدو في ذاتها صاحبة الدور الرئيسي فيما تعانيه بلادنا من بطء شديد في إجراءات التقاضي، ذلك الذي بدأ وتصاعد منذ عرفت بلادنا القضاء بشكله الحديث ابتداء من عام ١٨٨٣، حيث بدأ منذ ذلك الوقت صدور القوانين القضائية الحديثة – على النمط الغربي – تباعاً.

وعلى من أراد أن يبحث في تاريخ هذه المسألة، أن يعود إلى الكثير من الصحف السيارة وبعض المجلات القانونية منذ أوائل القرن وحتى أيامنا هذه، حيث سيجد الكثير من تصريحات ووعود المسئولين بقرب علاج ظاهرة بطء إجراءات التقاضي.

وعليه فسوف نقسم الإشكاليات التي تسبب هذه الظاهرة إلى ثلاثة أنواع هي : الإشكاليات الاجتماعية، والاقتصادية، والإشكاليات الإدارية، ثم نتحدث عن الإشكاليات القانونية، فمن جماع هذه الإشكاليات ازدحمت المحاكم بأنواع القضايا كافة، وبما يفوق بشكل كبير الأعداد والقدرات الفنية والذهنية لجميع أطراف العملية القضائية

من قضاة وأعضاء نيابة ومحامين وأجهزة إدارية، هذا فضلاً عن الضعف الشديد في الإمكانيات التقنية للمحاكم بمختلف أنواعها.

ولنبحث الآن عن مظاهر كل نوع من الإشكاليات التي أجملناها:

أولاً : الإشكاليات الاجتماعية والاقتصادية :

ويمكن تلخيصها في أن مجتمعنا قد شهد على امتداد العشرين عاماً الأخيرة انقلاباً مفاجئاً في نمط القيم الاجتماعية صاحب الانتقال المفاجئ من الاقتصاد الموجه في الفترة السابقة على عام ١٩٧٥ إلى نمط اقتصاد السوق المفتوح حيث تخلت الدولة بشكل متدرج في البداية ثم نهائياً – فيما بعد – عن مجمل التزاماتها الاجتماعية والاقتصادية السائدة في الفترة السابقة.

١. ولقد ترتب على ذلك انفجار ضخم في الأسعار وزيادة هائلة في قيم الأشياء والأموال أدى إلى تخليق منازعات كبيرة لم تكن معهودة من قبل، وعلى سبيل المثال : إن كثيراً من أبناء الأسر المتوسطة الذين كانوا قد انتقلت إليهم بالميراث مساحات محدودة من الأراضي الزراعية أو الأراضي البور أو الواقعة على أطراف المدن أو القرى أهملوا شأنها أو تركوها عن طيب خاطر أو في مقابل القليل من المال لمن ينتفع بها من أشقائهم أو أقاربهم ثم فوجئ هؤلاء بالارتفاع الجنوني لأسعارها وقيمتها مما لم يكن معه

بد من إعادة المطالبة بالأنصبة التي استقرت أمور المنتفعين بها على أنها قد صارت بحوزتهم وأصبحوا أصحاب الحق الوحيد فيها ولجأ الجميع إلى القضاء.

٢. ثم ما لبثت أن سادت قيم الإثراء السريع والرغبة في الاستحواذ على ما يقع تحت اليد بأي صورة ومن أي طريق وهكذا تولد اللدد في الخصومات وعدم الرغبة في إنهائها اتفاقاً أو قضاء مما ولد توجهاً كبيراً لاستمرار النزاع أمام المحاكم لأي مدى من السنين من خلال طلب التأجيلات المتتابعة ثم اتخاذ الوسائل كافة من جميع الأطراف لإعاقة تنفيذ الأحكام. وساعد على ذلك طبيعة المجتمعات المتخلفة التي لا تشعر بأي قيمة للوقت ولا تحرص عليه ولا يوجد لدى أبنائها الكثير من الخيال الذي يقنعهم بأن استثمار الوقت الضائع في المحاكم ربما يعود على صاحبه بأكثر من المنافع التي تعود عليه من كسب النزاع. هذا بفرض أنه سوف يكسب النزاع كاملاً لصالحه ثم يفرض أنه سوف يتمكن من الوصول إلى حقه بتنفيذ حكم القضاء.

٣. وساعد على ذلك اختفاء الآليات الاجتماعية التي كانت تساعد كثيراً على حسم العديد من النزاعات ومنع وصولها إلى القضاء مهما كان نوعها ومداها. — ومنها المنازعات ذات الطبيعة

الجنائية – كالمشاجرات الصغيرة والكبيرة وحوادث السب والقذف والضرب – فضلاً عن معظم المنازعات الأسرية وذلك عبر وساطات كثيرة تتمثل في كبار العائلات وعمد ومشايخ القرى والحارات والأصدقاء ..الخ.

لقد كانت هذه الآليات تقوم بفعلها على نحو محسوس حتى أواسط الستينيات ثم بدأت تشاركها آليات أخرى من أعضاء الاتحاد الاشتراكي العربي وأعضاء مجالس القرى والمدن حتى أواسط السبعينيات ولكن هذه الآليات بدأت تواجه التوقف وانعدام الفاعلية بعد ذلك حتى شارفت فاعليتها على الانتهاء إلا في القليل من المنازعات في أيامنا هذه، لقد ساعدت التطورات الاجتماعية والاقتصادية بشكل طبيعي على انحسار هذه الآليات لكن المنظورات الاجتماعية والاقتصادية السابقة البيان منذ أواسط السبعينيات أسرعت بالإجهاز عليها دون إنتاج آليات اجتماعية بديلة حيث لم يسمح نمط القيم المصاحب لهذه المنظورات الانقلابية بإنتاج مثل هذه الآليات البديلة.

ثانياً : الإشكاليات الإدارية :

ربما كانت مصر تعاني من ترهل الجهاز الإداري منذ زمن بعيد فهو جهاز يرجع عمره الزمني ربما إلى عهود الفراعنة حيث ارتبط في نشأته ووجوده بنشأة المجتمع الزراعي وما يقتضيه من ضرورة التحكم

المركزي في مياه النهر الوحيد الذي يمثل مصدر الحياة في البلاد. لقد كان هذا الجهاز وموظفوه دائماً هم ممثلو الحاكم القوي سواء أكان الفرعون الإله أم الإمبراطور الروماني أم الإغريقي أم الخليفة المسلم أم ولى النعم أم الزعيم الملهم ومن هنا فإن عضوية هذا الجهاز أيا كان مستواها مثلت لصاحبها دائماً قيمة سلطوية كبرى فوق المواطنين وليس جهازاً موضوعاً في خدمتهم وليس هنا مجال الشرح والتحليل وإنما نكتفي بالقول : وإن هذا الجهاز تميز دائماً بمعالم أساسية منها :

١. تراكم اللوائح والأوامر والقرارات البيروقراطية المعوقة لمسيرة العمل.
٢. التسلسل الرئاسي الطويل الذي لا يترك سلطة اتخاذ القرار النهائي إلا لأيدي حفنة من الموظفين المركزيين كانوا حتى وقت قريب مركزين في العاصمة.
٣. التفاعل مع الظروف الاقتصادية سلباً وإيجاباً بحيث يترفع هذا الجهاز – بمختلف درجاتهم – على فئات الشعب المختلفة حال استقرار أحوالهم الاقتصادية وتميز دخولهم الرسمية عن دخول عامة المواطنين أو تسود قيم الرشوة والفساد ويعلو جانبها وتصبح الوظيفة العامة من أعظم الوسائل للكسب السريع وغير المشروع حينما تتأزم الظروف الاقتصادية أو تنقلب أمور الاقتصاد رأساً

على عقب على النحو الذي حدث منذ بدايات الانقلاب الاقتصادي في أواسط السبعينيات ثم تطور بشكل متسارع حتى اليوم.

إن أعضاء الإدارة يترفعون عن أداء العمل المنوط بهم وقت اليسر ثم هم يميزون في بدايات الأزمات الاقتصادية لصالح المواطنين القادرين على دفع الرشاوى أياً كان مسماها ثم حين تصبح الرشوة هي الأصل الذي يتعامل به كل المتعاملين مع الجهاز يعود الحال لأصله من البطء لأن من كان يتقدم دوره وتسهل إجراءاته بفعل دفعه للرشوة المطلوبة في بدايات التحول الاقتصادي أصبح شأنه الآن شأن الآخرين حيث لا يكاد يتخلف أحد عن دفع المعلوم.

٤. عدم وجود ضوابط محددة للمسئولية – تقريراً لها أو عقاباً عليها – إلا من الذي يجعل وقوع الموظف تحت طائلة المسئولية رهين الصدفة أو التربص من ناحية كما يجعل مدى العقاب عليها ومستواه ونوعه رهين ظروف مختلفة تماماً عن نوعية الفعل المرتكب بحيث توجد إمكانية دائمة للإفلات من العقاب أو للوقوع تحت طائلة أقصى عقوبة سواء بالنسبة للجاني الواحد أو للفعل الواحد.

وهذا الأمر يسهم بدوره في تردد الغالبية من الموظفين في مختلف المواقع والدرجات عن اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب ولو كان هذا القرار من أهون القرارات. ويقع في إطار سلطات المطلوب منها اتخاذه، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يتيح لذات المسئول أن يتخذ أي قرار مهما كان حجم المسئولية فيه جلباً للمنافع أو مجاملة لأصحاب الصلات أو أصحاب النفوذ. فضلاً عن أنه لم يسبق لهذا الجهاز أن واجه مثل هذه المهام مع زيادة عدد السكان وزيادة نسب التعليم مما اتسعت معه مطالبهم لدى الجهاز، وهكذا تتعطل إجراءات التقاضي بفعل كل هذه الأمراض التي يعاني منها الجهاز الإداري للمحاكم باعتباره جزءاً من الجهاز الإداري للدولة فيتضاعف الوقت اللازم لاستخراج المستندات اللازمة للفصل في القضايا ويستغرق ضم ملف قضية من محكمة إلى محكمة أخرى – ربما تقع في الطابق الأعلى من المبنى الذي يحتويها – عدة شهور وربما سنوات لما يحتاجه من خطابات متبادلة وتوقيعات متعددة على الأوراق، ثم فرز أوراق الملف لإمكان تسلمها من الموظف المسلمة إليه...الخ. ولو أن صاحب الشأن تدخل بنفوذه أو بماله فربما لا يستغرق الأمر أكثر من يوم واحد لضم ملف قضيته من إحدى محاكم الوجه البحري إلى إحدى محاكم الوجه القبلي والعكس صحيح.

وهذا كله على سبيل المثال لا الحصر من العوائق الإدارية التي تتسبب في الجانب الأكبر من بطء التقاضي.

ثالثاً : الإشكاليات القانونية :

إن المشكلة الحقيقية في مصر عند الحديث عن مساهمة البناء القانوني في بطء التقاضي هي أن البعض يحاول دائماً إهدار الضمانات القضائية برغم أنها السبب الرئيسي في بطء إجراءات التقاضي وهو زعم غير صحيح.

إن رد القضاة ومخاصمتهم – على سبيل المثال – هو إحدى الضمانات الختامية للمتقاضين التي بدونها تختل عملية العدالة ورغم أن استعمال هذا الحق محدود بشكل يكاد يشابه العدم – اللهم في عدد محدود من قضايا الرأي العام الكبرى – إلا أنه قد جرى التركيز عليه بشكل واسع في السنوات الأخيرة حتى ذهب البعض – عن غير حق وبدون دليل – إلى اعتباره السبب الأول لبطء إجراءات التقاضي الأمر الذي أدى إلى تحجيم هذه الضمانة كثيراً في تعديل قانون المرافعات الصادر برقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢.

وبالمثل فإن التأكد من اتصال علم المدعى عليهم بما يقام عليهم من قضايا هو بدوره إحدى أهم الضمانات اللازمة لعدالة العملية القضائية.

كذلك فإن تمكين الخصوم من تقديم مستنداتهم وأوجه الدفاع في مواجهة خصومهم الآخرين بالإضافة إلى إمكانية الطعن في الأحكام كل هذه ضمانات أساسية للعدالة توجبها التشريعات في البلدان المختلفة وتطلبها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

وفي هذا الإطار فإننا نطرح وجهة نظر في بعض ما نتصوره من عوائق قانونية تؤدي إلى بطء عملية التقاضي :

١. هناك مثلاً الطريقة المختارة حالياً لرفع الدعاوى بشتى أنواعها بإعداد صحيفة متضمنة أموراً عديدة ثم إيداعها قلم كتاب المحكمة المختصة ثم إعلانها للخصم أو الخصوم شخصياً أو في مواطنهم من خلال أقلام المحضرين بحيث إذا لم يتسلمها شخص المعلن إليه أعيد إعلانه بها مرة أخرى. الأمر الذي يتكرر بدوره عند كل مرحلة من مراحل الطعن في الأحكام.

وفي تقديرنا أن هذه الطريقة معوقة ومبالغ فيها كثيراً ويمكن الوصول إلى طريقة أخرى مبسطة تماثل تلك المتبعة في القضايا الجنائية التي تبدأ بإبلاغ بسيط للنيابة أو قسم الشرطة يعقبه سماع أقوال الشاكي ثم تتحرك الأمور من خلال إعلانات بسيطة للمشكو في حقه ترسل عن طريق أقسام الشرطة لا تتضمن إلا الموعد المحدد لحضوره أمام الجهة المختصة ورقم الدعوى المدعو فيها واسم الشاكي أما

الموضوع فإن الشاكي يعرفه لدى حضوره إلى الجهة المختصة حيث يدلى بدوره بأقواله فيه. وفي تقديرنا أن اتباع هذا الطريق في أنواع القضايا الأخرى كافة وفي مختلف مراحلها – عدا القضايا الإدارية – أولى بالاتباع خصوصاً أن القضايا المدنية مهما كانت قيمتها لا يمكن أن تعلو خسائرها على خسائر القضايا الجنائية التي قد تبلغ حد حرمان المدعى عليه فيها من حياته نفسها.

٢. وهناك مثلاً الدور السلبي للقاضي في الخصومة المدنية بحيث يكون للخصوم مطلق السلطة في رفعها وتقدير مسارها وإثبات عناصرها وتحديد الطلبات فيها بينما يقف القاضي موقفاً سلبياً منها. والمطلوب هو نوع من الدور الإيجابي للقاضي ولو تمثل هذا الدور في تحديد وقت معين للقاضي ينبه فيه القاضي الخصوم إلا ما يتيحه القانون لهم في حدود ما قدموه من أوراق ومستندات أو يلزمهم فيه بتقديم كل ما يلزم للفصل فيها وإلا كان من حقه رفضها بموجب قرار نهائي ملزم يكتفي فيه بتوضيح سبب الرفض ولا يكون لرافع الدعوى أي حق في الطعن في هذا القرار وإنما يكون له الحق في إعادة رفع الدعوى من جديد في حالة تمكنه من إزالة أسباب الرفض.

٣. وهناك مثلاً تعدد درجات التقاضي في جميع أنواع القضايا مهما كانت قيمتها ضئيلة فضلاً عن اختلاف مواعيد الطعن عليها بما يثقل كاهل المحامين والمتقاضين. وكذلك بعض الأمور التي تعوق مسيرة الدعوة أمام القضاء مثل الشطب والانقطاع.

والحل – فيما نعتقد – هو ضرورة التوسع في الأحكام النهائية التي لا يجوز الطعن عليها بمراعاة تغيير قيمة العملة والتحولات الاقتصادية وهو الأمر الذي لم يفلح معه تعديل قانون المرافعات بمقتضى القانون رقم ٢٣ لسنة ٥٩٢ حيث اكتفى فقط بالنص على اختصاص المحكمة الجزئية بالحكم نهائياً في الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها (خمسمائة جنيه) وهو مبلغ زهيد فضلاً عن ذلك فلم يجعل للمحاكم الابتدائية سلطة الحكم نهائياً في أي قضية. كما خلا القانون من تحديد موعد محدد – المفروض ألا يزيد على شهر في المنازعات الموضوعية وعشرة أيام في المنازعات المستعجلة – وذلك للطعن في جميع الأحكام الصادرة من جميع المحاكم المدنية والتجارية ومحاكم الأحوال الشخصية. كذلك التقليل قدر الإمكان من أسباب شطب الدعاوى أو انقطاع سيرها وهي أمور كلها لم تعالج على النحو الصحيح بموجب تعديل قانون المرافعات السابق البيان.

والحال أن الإشكاليات لا تتعلق في النهاية بالنصوص القانونية حتى في الأمثلة التي شرحناها وإنما تتعلق بالعملية القضائية نفسها.

فهناك قلة عدد القضاة إزاء ملايين القضايا التي تزدحم بها المحاكم، فضلاً عن ضعف المستوى الفني في نسبة ملحوظة منهم في مختلف درجات المحاكم الأمر الذي حدد بمؤتمر العدالة الأول إلى أن ينبه إلى إخضاع المستشارين للتفتيش القضائي وجعل رؤساء المحاكم الابتدائية بدرجة مستشار، كما حدا بوزارة العدل إلى إقامة مركز مستقل للدراسات القضائية لتدريب القضاة.

كذلك ضعف مستوى المحامين بل ترديه وانهيار تقاليد المهنة وفوق ذلك ضعف إمكانيات المحاكم من ناحية المباني والأدوات التقنية وكثرة الرسوم وتنوعها سواء كانت رسوم الدعاوى أو رسوم استخراج صور الأوراق والمستندات والأحكام ....الخ.

وأتعاب المحامين بخلاف الرسوم غير المنظورة التي تدفع كرشوة أو إكراميات للموظفين المختصين، والتي تزيد أضعافاً على الرسوم الرسمية مع ثقل هذه الأخيرة بما يعوق الكثير من المتقاضين عن إمكانية استخراج الأوراق اللازمة في الوقت المناسب ويبطئ من سير الدعاوى أمام القضاء.

ولا شك أن معالجة هذه الأسباب فضلاً عن استحداث وتشجيع المبادرات الأهلية لحل المنازعات خارج دائرة القضاء والاعتراف بما تتوصل إليه من حلول اعترافاً قانونياً يكفل تنفيذ قراراتها بل اعتبارها درجة من درجات التقاضي عند قبول المتقاضين اللجوء إليها وإعطاء المواطنين المتعاقدين الحق في الاتفاق في عقودهم على التنازل عن إحدى درجات التقاضي أو اعتبار أول حكم قضائي يصدر في منازعاتهم حكماً نهائياً لا يقبل الطعن وتحديد مواعيد زمنية قاطعة لتنفيذ الأحكام مهما كان وجه الإشكال فيها أو الاعتراض عليها، كل ذلك وغيره هو الجدير بالنظر والاعتبار كمدخل رئيسي لحل إشكاليات بطء التقاضي.

تعقيب أ. عبد الله خليل[١٤]

هناك أربع ملاحظات رئيسية على هذه الورقة القيمة التي طرحها الأستاذ أحمد عبد الحفيظ للمناقشة، أولى هذه الملاحظات هي محاولة البحث عن "الإطار العام" "الذي يحكم مشكلة بطء إجراءات التقاضي في المنازعات المدنية. وفي اعتقادي أنه رغم أن المشرع المصري أدخل تعديلات على القانون المدني في العام ١٩٦٨ إلا أنها كانت تعديلات محدودة لم تعالج جوهر المشكلة، والسبب في ذلك أننا في مصر نفتقد "فلسفة" واضحة للتشريع المدني رغم أننا نعيش في عالم متغير .. كل

---

[١٤] المحامي بالنقض وعضو مجلس أمناء المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

يوم نشهد جديداً في المجتمع، وكل جديد لابـــد أن يـــنعكس علـــى التشريعات المدنية. هنا نحن نتحدث عن "فن التشريع" أي فن مواكبة التشريعات المدنية للأحداث المتغيرة في المجتمع.

وتخرج من الملاحظة الأولى الخاصة "بفن التشريع" لنتحدث عـــن الملاحظة الثانية، وهي مدى قدرة القاضي المدني علـــى الإســـهام فى التشريعات أو فلسفتها. وليس المقصود بالتشريعات القوانين الصـــادرة عن مجلس الشعب فقط، ولكن الإســـهام بـــاللوائح المنفـــذة لهـــذه التشريعات. في بعض الأحيان، قد يقدم المحامي "دفعاً" قانونياً معيناً فإذا لم يكن القاضي على درجة من المعرفة بفلسفة التشريعات فـــيمكن أن نقع في محظور محاولة الهروب من الرد على دفوع المحامين.

وهنا لابد من تأهيل القاضي والمحامي .. ولكن لابد أن تكـــون نقطة الانطلاق في هذا التأهيل هي "فلسفة التشريعات". لابد أن نحدد فلسفة واضحة لتشريعاتنا ورؤيتنا للمستقبل، خاصة أننا مقدمون على تطبيق اتفاقية "الجات".

أما الملاحظة الثالثة فتتعلق بمسألة قياس الدعوى "المدنيـــة" علـــى الدعوى "الجنائية". هذا القياس على درجة من الخطورة لأنه ســـيؤدي إلى تغييب دور المحامي وإضعاف دور المساعدة القانونية في نشر الوعي

القانوني. ونفس الأمر يتعلق بالطرح الخاص "بالنيابة المدنية" التي ستضعف من دور المحامين.

كما أن الطرح الخاص بضرورة إعادة النظر في مبدأ تعدد درجات التقاضي.. محل نظر أيضاً، لأن التعدد ضمانة رئيسية للخصوم لا يمكن إلغاؤها، والملاحظة الرابعة والأخيرة تتعلق بالمشكلات الإدارية واستغلال النفوذ والفساد. فكل يوم نسمع عن قضية فساد واستغلال نفوذ خاصة من المؤسسات الكبرى، ولاشك أن ذلك يؤثر على سير العدالة. ولكن ما الحل إذا كانت هذه الإشكاليات تخص المجمع كله؟.

تعقيب أ. محمد منيب[١٥]

أعقب على نقطتين فقط : الأولى خاصة بالتخلي عن مبدأ تعدد الدرجات في التقاضي، حيث أعتقد أن هذا المبدأ إحدى الضمانات الجوهرية على النطاق الدولي وينبغي التأكيد عليها وليس المطالبة بإلغائها. أما النقطة الثانية فتخص الأسباب المادية لبطء إجراءات التقاضي في المنازعات المدنية، وفي اعتقادي أنه لا سبيل لتجاوز هذه المشكلة إلا بالتوسع في إنشاء المحاكم وزيادة عدد القضاة وأعوان القضاة على أن تكون هذه المحاكم مجهزة بشكل علمي وفقاً للتقنيات

---

[١٥] المحامي والأمين العام للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

الحديثة وأن يكون القضاة وأعوانهم على درجة كافية من التأهيل اللازم.

تعقيب أ. حافظ أبو سعدة[١٦]

بداية أشير إلى نقطة في غاية الأهمية وهي أن التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي حدث في المجتمع خلال نصف القرن الأخير م يواكبه تطوير فلسفة التشريعات الحاكمة. هذا من ناحية، كما أن ما حدث في المجتمع من زيادة سكانية كبيرة وتطور علمي غير مسبوق لم ينعكس على عدد المحاكم أو عدد القضاة أو الأخذ بالتقنيات الحديثة في العمل القضائي.

كما أن مشكلة القضاء تلقي بظلالها الكثيفة على مشكلة بطء إجراءات التقاضي، وهو أمر يتطلب وقفة سريعة وحازمة حتى لا نصل إلى نقطة يفقد فيها المواطن ثقته في القضاء.

تعقيب أ. نجاد البرعي[١٧]

أود الحديث عما أثاره المستشمرون في الخارج، فقد طالبوا بضرورة القضاء على مشكلة بطء إجراءات التقاضي في مصر كشرط أساسي

---

[١٦] المدير التنفيذي لجماعة التنمية الديمقراطية.

[١٧] المحامي بالنقض – مدير عام جماعة تنمية الديمقراطية وعضو مجلس أمناء المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

لدخول الاستثمارات الأجنبية. وأهم الإشكاليات التي أثارها رجـــال الأعمال هي قضية "الشيك بدون رصيد".

الورقة تنطوي على اقتراحات معقولة جداً للقضاء على مشـــكلة "بطء إجراءات التقاضي"، وأضيف إليها اقتراحاً أرى ضرورة أن يتبناه المركز ويعمل على تفعيله. وهذا الاقتراح هو الأخذ بنظـــام "قاضـــي التحضير" وهو نظام كان مطبقاً في مصر وتم إلغاؤها. وفي اعتقادي أن "قاضي التحضير" يحقق التوازن بين السرعة وإتمام تحضير الدعوى.

ونظام قاضي التحضير يختلف عن النيابة المدنية، فقاضي التحضير يتولى تجهيز الدعوى ثم إحالتها إلى المحكمة لإصدار حكم نهائي فيها.

وبمجرد الإحالة لا يجوز للخصوم تقديم أي مستند جديـــد إلا في الظروف القاهرة. أنا أطالب المركز بدراسة هذا النظام والمطالبة بإعادة العمل به.

المبحث الرابع

ملاحظات على مشروع قانون إجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية

أ.د. أحمد السيد صاوي

أستاذ ورئيس قسم المرافعات بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

أهمية هذا المشروع :

لاشك أن مشروع قانون يتعلق بمسائل الأحوال الشخصية يستحوذ على انتباه ووجدان المجتمع بأسره، نظراً لخطورة وأهمية المسائل التي يعالجها فهي تنعكس مباشرة على حياة الفرد وحياة الأسرة وعلى سلامة إيقاع حياة المجتمع في نهاية الأمر.

وبقدر سلامة نصوص التشريع ومطابقتها للواقع ومواجهتها لما يفرزه من مشاكل عملية، بقدر ما يكون التشريع أكثر سداداً وأبلغ غاية. ولا يتأتى ذلك إلا باتساع دائرة النقاش وصولاً للأصوب.

ولا نبالغ في القول إذا قررنا أن إسهام علماء الشريعة الإسلامية ورجال القانون بصفة خاصة بالرأي في هذا المشروع وإسهام أصحاب الأقلام من الكتاب ومن المثقفين بصفة عامة يعتبر واجباً وطنياً حتى يظهر المشروع في النهاية على النحو الذي يكفل السلامة للفرد والاستقرار للأسرة والتقدم للمجتمع.

من هذا المنطلق نعرض لملاحظاتنا العامة على هذا المشروع التي نجملها فيما يلي :

المشروع لم يعالج آلام الأسرة المصرية ولم يتصد لمشاكلها الجوهرية :

المجتمع المصري ينتظر في صبر بالغ ومعاناة مريرة حلا حاسماً لمشاكل الأسرة وآلامها الموجعة التي انعكست آثارها على الحياة

الاجتماعية والأمنية والاقتصادية فأفرزت تفككاً أسرياً ملحوظاً وتدهوراً أخلاقياً لم يعد أمره خافياً وتزايد انتشار الجريمة بشكل ملحوظ بين الأحداث الذين لا عائل لهم.

غير أنه بعد طول صبر ومرارة معاناة لم يواجه مشروع قانون إجراءات الأحوال الشخصية المشاكل الجوهرية للأسرة المصرية التي تكاد تفوض المجتمع وتهدد أمنه واستقراره. بل إن المشروع لا يتمشى مع ما تسعى إليه حالياً وزارة العدل من تيسير سبل التقاضي والتغلب على بطء العدالة وتكديس القضايا.

وذلك على التفصيل الآتي :

المشكلة الأولى : أبقى المشروع الحال على ما هو عليه بالنسبة لتعدد الدعاوى وتكدسها أمام المحاكم.

فالزوجة طالبة الطلاق عليها متابعة نحو عشرين دعوى وطعناً أمام المحاكم على اختلاف درجاتها وتحتاج إلى مكتب محاماة متفرغ لهذه القضايا.

ذلك أنها مضطرة حال رغبتها في الانفصال عن زوجها لرفع الدعاوى الآتية :

١. دعوى تطليق.
٢. دعوى نفقة.

٣. دعوى متجمد النفقة.
٤. دعوى بالاعتراض على الإنذار بالطاعة.
٥. دعوى بحضانة الأطفال.
٦. دعوى بنفقة الأطفال.
٧. دعوى بزيادة نفقة الأطفال.
٨. دعوى بتمكينها من مسكن الزوجية.
٩. دعوى بتبديد منقولات مسكن الزوجية.

وبطبيعة الحال فإن ما يصدر في هذه الدعاوى من أحكام سوف يكون محلاً للطعن من جانب الزوجة أو من جانب الزوج بحسب الأحوال حتى يصل الأمر كما في دعوى الطلاق إلى محكمة النقض.

ولا يقلل من خطورة ذلك حرص المشروع على تقصير المواعيد :

فكلها مواعيد تنظيمية. وسوف يحكم عمل القاضي في النهاية الواقع المرير الذي يؤكد تكدس المحاكم بالقضايا وهو أمر يعجز القضاة مهما بذلوا من جهد في سرعة الفصل فيما يعرض عليهم من أقضية الناس.

وإلى جانب عامل الوقت من أين لطالبة الطلاق بالمال لمتابعة هذا العدد من القضايا والطعون التي تحتاج إلى مكتب محاماة متفرغ

لمتابعتها، ولا يشفى في هذا الصدد ما نصت عليه المادة الثالثة من المشروع من أنه لا يلزم توقيع محام على صحف دعاوى الأحوال الشخصية أمام محاكم أول درجة، فسوف تحتاج طالبة الطلاق إلى المحامي أمام محاكم ثاني درجة وأمام محكمة النقض، وسوف تحتاج أكثر للمحامي في بداية سلم التقاضي لحسن تأسيس دعواها ورغبة في كسبها فضلاً عن أن متابعة القضية أمام محكمة أول درجة وما يثار فيها من دفوع ودفاع يصعب مواجهته إلا من خبير بالقانون فما بالنا بعامة النسوة وبسطاء القوم خاصة ونحن مجتمع تحارب فيه الدولة نسبة الأمية العالية خاصة بين النساء.

وإذا كانت وزارة العدل تسعى جاهدة عن طريق لجان عديدة إلى علاج بطء التقاضي وتيسير إجراءاته في محاولة للقضاء على مشكلة تكدس القضايا أمام المحاكم فإن هذا المشروع لا يحقق هذه الغاية بل سيبقى الحال على ما هو عليه. آلاف القضايا مكدسة يجأر أصحابها بالشكوى ولا مجيب.

المشكلة الثانية: لم يواجه المشروع مشكلة تعليق الزوجة لمدة قد تصل إلى عشر سنوات وهو أمر منهي عنه بنص القرآن الكريم :

ذلك أن الزوجة إذا حصلت على حكم بتطليقها من محكمة أول درجة تعين عليها أن تنتظر بغير زواج حكم محكمة الاستئناف إذا طعن

زوجها في الحكم بالاستئناف، فإذا أيدت محكمة الاستئناف حكم أول درجة وطعن الزوج بالنقض تعين عليها أن تنتظر حكم محكمة النقض.

أي أنها تبقى معلقة أمام المحاكم على اختلاف درجاتها فترة قد تصل إلى عشر سنوات وهي فترة في عمر المرأة ليست بالقليلة. ذلك أنها إذا دخلت وهي في مقتبل العمر باب محكمة أول درجة خرجت من باب محكمة النقض وهي في سن اليأس، فإذا كانت متوسطة العمر في بداية مراحل التقاضي، أصبحت في نهايتها من القواعد اللاتي لا يرجون نكاحاً.

لهذا، حرم الله تعالى تعليق المرأة بقوله تعالى : "ولا تميلوا كل الميل فتذروها كالمعلقة).

إذ لا يخفى ما ينطوي عليه ذلك من عدم حفظ لعفافها وتعريضها بل تحريضها على ما تكرهه.

يقول تعالى : "ولا تكرهوا فتياتكم على البغاء إن أردن تحصنا).

ومن ناحية أخرى، فإن الزوج الذي يطعن بالاستئناف ثم بالنقض في الحكم الصادر بتطليق زوجته لا يفعل ذلك عن رغبة في الحفاظ على أسرته والتمسك بزوجته فما أسهل ذلك عليه بعيداً عن ساحات القضاء، وإنما يطعن على الحكم رغبة في تعليقها والكيد لها وإرهاقها في

ساحات القضاء. فلا هو عاشرها بالمعروف ولا هو فارقها بإحسان كما يقضي الشرع الكريم.

ومثل هذا الزوج لا يجد رادعاً في مشروع قانون إجراءات الأحوال الشخصية فبقى الحال على ما هو عليه.. زوجات معلقات أمام المحاكم لا هن زوجات ولا هن مطلقات، وأزواج يعبثون بحق التقاضي ويخالفون كتاب الله دون رادع.

ولا يخفى ما ينطوي عليه هذا الوضع من مفاسد لا ينبغي تجاهلها أو عدم مواجهتها فضلاً عما أشرنا إليه من تعريض للمرأة بالفتنة فإنها قد تحتاج لمن يعولها ويحميها

هذا فضلاً عن أن إطالة أمد التراع بين الزوجين أمام المحاكم ينعكس انعكاساً بالغ الخطورة على الأبناء نفسياً واجتماعياً وثقافياً والمجتمع يشهد ظاهرة جنوح الأحداث وتسرب الصغار من التعليم وانحراف الشباب وانتشار المخدرات في أوساطه وعدم سلامته النفسية وهذه الأمور لا ينبغي التهوين فيها خاصة ونحن نشرف على قرن جديد يحتدم فيه الصراع ولا مجال فيه لمجتمعات معتلة.

وإن ما تنفقه الدولة بالملايين نتيجة انهيار الأسرة وتشردها انتظاراً للأحكام الباتة بالطلاق والحضانة والنفقة والإيواء، المجتمع أولى به لإيجاد فرص عمل للشباب. إن تعليق الزوجة أمام المحاكم معناه تعليق

حياة الأسرة كلها، وكلما طالت هذه الفترة تعددت الأمراض النفسية التي تصيب الأبناء حتى تسقط في هاوية الضياع.

ولا يقلل من خطورة هذا الوضع حرص المشرع على تقصير مدة نظر الطعن بالنقض فإن خفف ذلك من المشكلة بعض الشيء فإنه لا يحسمها، ففي بعض الحالات التي شاهدناها عملاً تستغرق دعوى التطليق أمام محكمة أول درجة وحدها من أربع إلى خمس سنوات.

المشكلة الثالثة : ترك الأسرة نهب الجوع وتحايل الزوج على الأحكام الصادرة بالنفقة :

وتبلغ قمة المأساة ذروتها بترك الزوج لأسرته بغير نفقة حتى إذا كابدت الزوجة وجاهدت في الحصول بعد عناء على نفقة من الزوج لها ولأولادها اصطدمت بواقع تنفيذ الحكم.

أي أنها تعاني هي وأولادها عند طلب النفقة وتؤجل الدعوى من جلسة إلى أخرى وشهادة تحريات عن دخل الزوج – غير الموظف – الذي يتهرب من النفقة ويتحايل بإخفاء دخله، ثم إذا حصلت على الحكم فوجئت بأنها لا تستطيع أن تحصل على كل ما حكم به من نفقة رغم ضآلته في معظم الأحوال، إذ أوعز الزوج لوالديه برفع دعوى نفقة لكي يشتركا مع زوجته وأولادها في النسبة التي يجوز الحجز عليها من مرتبه.

ومن يدفع الثمن ؟

الزوجة والأبناء والثمن غال، عدم مواصلة تعليم الأبناء، وانحرافهم وتشردهم وتعريضهم لسلوك سبل الجريمة. وأمام عدم استطاعة الأم الإنفاق على أبنائها بأي سبيل وزواجها من آخر يعولها، يصبح الأبناء فريسة سهلة للسقوط في هاوية الجريمة.

مقترحاتنا لمواجهة المشاكل التي تعرضنا لها :

١. إنشاء محكمة للأسرة :

تشكل من ثلاثة من القضاة وتختص بالنظر في دعوى التطليق وما يرتبط بها من طلب نفقة للزوجة ومؤخر الصداق وطلبها نفقة للصغار لحضانتهم وتوفير مسكن لإيوائهم، بحيث تحكم المحكمة بحكم واحد في هذه المسائل المرتبطة والمترتبة حتماً على الحكم بالتطليق، دون حاجة إلى إلجاء الزوجة لرفع عدة دعاوى منفصلة بكل مسألة على حدة.

وهو ما يقضي من ناحية على تعدد الدعاوى وإرهاق الزوجة وإلحاق العنت بها. ويوفر من ناحية أخرى وقت وجهد القضاة، بل إن هذا الحل يواجه مشكلة نقص القضاة في مجال مسائل الأحوال الشخصية. وهو حل منطقي، فمادام القاضي قد حكم بتطليق الزوجة ووقف على الأسباب التي انتهت إلى هذا الحكم، سيكون أيسر عليه من غيره من القضاة ترتيب حياة ووضع هذه الأسرة بعد الطلاق. ولا

يتصور منطقاً أن يقضي قاض بالطلاق وثان بنفقة الزوجة وثالث بنفقة الأولاد ورابع بحضانتهم وخامس بتوفير مسكن لإيواء المطلقة وصغارها وسادس بتجمد النفقة.

أليست كل هذه الأمور نتائج للحكم بالطلاق، ألا يقتضي هـــذا المنطق السليم وتجنباً لتعدد الدعاوى وتكدسها أمام القضاء.

عدم تعليق الزوجة بصيرورة الحكم الصادر بتطليقها انتهائياً :

ذكرنا أن الزوج يعلق مركز زوجته بالطعن على الحكم الصـــادر بتطليقها بالاستئناف والنقض بدافع الكيد لزوجته والإمعان في إذلالها، وأشرنا إلى تحريم تعليق الزوجة بنص كتاب الله درءاً لما يترتب علـــي ذلك من مفاسد.

وعلاج ذلك أنه يتعين اعتبار الحكم الصادر بتطليق الزوجة حكماً انتهائياً لا يجوز للزوج الطعن فيه بأي طريق، فإذا رفضـــت المحكمـــة دعوى الطلاق كان حق الزوجة الطعن في الحكم علـــى أن تصـــدر المحكمة حكمها في خلال ستة أشهر تجنباً لإطالة أمد التقاضي.

وقد يحتج البعض بأن ذلك ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وفي اعتقادنا أنه ليس في ذلك إخلال بمبدأ المساواة إذ لا ينبغي ألا يتساوى من يستخدم حق التقاضي فيما شرع له وبين مـــن يستخدمه في سبيل الكيد.

ومن الناحية العلمية هل أثمر حق الطعن المسموح به حالياً للزوج عن إنشاء جو الوئام والسلام بالأسرة؟ وهل أدى ذلك إلى نجاح الزوج في الاحتفاظ بأسرته؟ وهل أدى الجهد الذي تبذله محاكم الاستئناف ومحكمة النقض إلى منع تقويض بنيان الأسرة؟. إن الواقع يؤكد أن الزوجة تطرق باب المحاكم في الغالب الأعم بعد أن تكون الحياة المشتركة بينها وبين زوجها أصبحت مستحيلة، ويؤدي التجاؤها إلى القضاء إلى تفاقم الوضع، ويؤدي إطالة أمد التقاضي إلى استحكام الكراهية والعناد بين الزوجين. فكم تبادلا الاتهامات والتجريح، وكم تعرضت الزوجة والأبناء لمواقف الإذلال والمهانة... فهل يتصور بعد ذلك القول بإمكانية بقاء الحياة الزوجية وإلغاء حكم الطلاق من محكمة النقض.

إننا كمجتمع يحرص على أمر دينه، وكمجتمع متحضر، لا يصح تجاهل الواقع وعدم مواجهته بسد الذرائع وإلا ظللنا نعيش في دوامة مفرغة نتيجة القوالب القانونية الشكلية التي تؤدي في النهاية إلى مساواة عقد الزواج بعقد البيع من حيث المعالجة القضائية وفرق كبير بين عقد قوامه النفس وعقد قوامه المال.

٣. عدم مزاحمة الزوجة وأولادها فيما يفرض لهم من نفقة، وضمان أدائها من جانب الدولة :

من الشائع أن يكيد الزوج لزوجته بعد حصولها على نفقة لها ولأولادها، وذلك بالإيعاز لوالديه أو أحدهما أو من تجب عليه شرعاً نفقته برفع دعوى نفقة لكي يزاحم بهؤلاء مطلقته وأولاده منها في النفقة التي تحكم لهم بها وهو أمر يضيق الخناق على الأسرة وينعكس سلباً على حياتهم.

لذا، يتعين ألا تزاحم مثل هذه الأحكام نفقة المطلقة وأولادها إلا إذا كانت صادرة في دعوى رفعت قبل دعوى الطلاق بمدة سنة كاملة تجنباً للكيد.

ومن ناحية أخرى نقترح أن تحصل المطلقة والأولاد على النفقة المحكوم بها سواء أكان الزوج موظفاً أم غير موظف من بنك ناصر الاجتماعي على أن يعود على الزوج بعد ذلك.

ويمكن تدعيم هذا البنك بحسابات تفتح لصالح رعاية الأسرة وما أكثر التبرعات.

بل لا نغالي في القول إذا قلنا إن معظم ما يعتمد من ملايين من جانب الدولة لمكافحة التشرد والجريمة وانحراف الأحداث وانتشار المخدرات ومقاومة البغاء، يمكن تخصيص جانب كبير منه لتمويل نفقة الأسرة، إذ بذلك نحفظ قوام الحياة للأسرة وصونها من الجريمة.

وبعد،،

فهذه ملاحظتنا العامة على مشروع قانون إجراءات الأحـــوال الشخصية، أما ملاحظاتنا التفصيلية على مواده فسوف نعرض لهـــا في مذكرة أخرى.

وما أبديه وما يبديه غيري من ملاحظات لا يقلل بحـــال مـــن الأحوال من الجهد العظيم الذي بذل في إعداد هذا المشـــروع وجمـــع شتات مواده لكي تنتظم – بعد تفرقها بين قوانين عدة – في قـــانون واحد.

ونحتسب جميعاً أجرنا على الله ... والله المستعان

المبحث الخامس

التشريعات الجزئية العشوائية
مشروع قانون الإجراءات الجنائية
(نموذج حالة)

الأستاذ المستشار . زكريا عبد العزيز
رئيس محكمة الاستئناف

في عددها الصادر بتاريخ ١٣ فبراير ١٩٩٦ نشرت صحيفة الأهرام خبراً مفاده أن اللجنة العليا للتشريع – بعد تعديلها مؤخراً – ستعقد أول اجتماع لها يوم ١٥ فبراير ١٩٩٦ لوضع جدول زمني لإنجاز التشريعات الأساسية التي تقوم وزارة العمل بتطويرها وفي مقدمتها تيسير إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في الدعاوى. وقد توقفت عند هذا الخبر طويلاً وذلك لأمرين:

الأول : إن اللجنة العليا للتشريع – التي ستعقد أول اجتماع لها في ١٥ فبراير من هذا العام – أنشئت في نوفمبر سنة ١٩٨٨ بالقرار الجمهوري رقم ٤٣٩ لسنة ١٩٨٨ ومضت ثماني سنوات دون أن تجتمع تلك اللجنة لتمارس أي شيء من الاختصاصات التي ناط القرار الجمهوري بها أن تؤديها.

الثاني : إن عبارة "تيسير إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في الدعاوى" أصبحت تتردد بمناسبة كل تعديل تشريعي فمنذ أربع سنوات فقط أي في عام ١٩٩٢ استصدرت وزارة العدل القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ بتعديل بعض أحكام قوانين المرافعات المدنية والتجارية والإثبات والعقوبات والإجراءات الجنائية وحالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض، وجاء في المذكرة الإيضاحية لذلك القانون أن التعديل يستهدف "حفظ الهدف النهائي الذي نص

عليه الدستور من تيسير إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في القضايا" وهنا يثور التساؤل، ألم يكن أمام الوزارة عند إعداد تلك المشروعات بقوانين رؤية شاملة لتيسير إجراءات التقاضي وتنظيمها حتى تعود فترى الآن تعديلا لذلك التشريع دون أن يمضي على تطبيقه أربع سنوات في حين أن تيسير إجراءات التقاضي لا يكون بالمعالجات الوقتية والحلول الجزئية المرتجلة أو التي توضع عفو الخاطر، وإنما يكون بالتناول الجذري والشامل لمشكلات التقاضي وأسبابها الحقيقية والغوص لأعماق هذه المشكلات وأبعادها، أما الوقوف عند مجرد استصدار تشريعات وتنقيحات جزئية متعجلة يراها التكنوقراط ولا يقف عندها طويلا أعضاء مجلس الشعب وذلك تمريراً لإدارة الوزارة، فهو أمر ينبغي ألا يكون هدفاً للتشريع تحت أي مسمى تيسيراً مأمولاً أو تبسيطاً موهوما ذلك أن قانون المرافعات المدنية والتجارية المعمول به الصادر في سنة ١٩٦٨ قد تم تعديله جزئياً عشر مرات منذ تاريخ صدوره حتى سنة ١٩٩٢، وقانون العقوبات هو الآخر بلغت التعديلات التي أدخلت عليه منذ صدوره في عام ١٩٣٧ أربعة وخمسين تعديلاً، ناهيك عن الوضع في سائر القوانين الأساسية منها والفرعية التي جاوزت الآلاف المؤلفة، واستعصت حتى على حصر العقل الإلكتروني ومن ثم لا يصح أن نقف عند ترميمات لقانون المرافعات، وأخرى لقانون الإجراءات

الجنائية، وثالثة للائحة ترتيب المحاكم الشـــرعية، ورابعـــة وخامســـة وسادسة لكل قانون من القوانين الخاصة ، فواقع حالنا يقتضي رؤيـــة جديدة شاملة لتنظيم إجراءات التقاضي جميعا سواء تلك التي تحكـــم الدعوى المدنية أو الجنائية أو دعاوى الأحوال الشخصية، أو تلك التي تنظم تنفيذ الأحكام خاصة بعد أن وصلت إجراءات التنفيـــذ إلى مـــا وصلت إليه مما لا يمكن السكوت عليه بحال.

إن تفاقم مشكلات العدالـــة المتمثلـــة في كثـــرة التشـــريعات واضطرابها، وغموضها وتناثرها وبطء التقاضي، وتعثر تنفيذ الأحكام هو ما يستوجب – في تقديري – أن تنهض اللجنة العليا برسالتها كما حددها القرار الجمهوري في مادته الثانية من بحث ودراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية لمراجعتها وتطويرها والتنسيق بينها وبين التشريعات المختلفة بضمان عدم تعددها أو قصورها أو تناقضـــها أو غموضها، والعمل على ضبطها وتوحيـــدها وتبســـيطها وتجانســـها ومسايرتها لحاجة المجتمع ...الخ.

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فـــإن بعـــض التشـــريعات الأساسية الموضوعية التي تم تعديلها كان يجب إعادة النظر فيهـــا لأن تلك التعديلات الأخيرة لم تأخذ بما وصل إليه العلم القانوني المتقـــدم، وعلى سبيل المثال قانون العقوبات الذي مازال يطبق سياسة عقابيـــة

متخلفة هجرتها التشريعات القضائية الحديثة، فتشريعاتنا العقابية تركز على الجريمة والعقوبة دون نظر لشخص المتهم، فهي لا تضع في حسبانها نظم التدابير الوقائية ومبادئ التفريد العقابي.

وفي الختام، فإني أدعو إلى وضع أصول سياسية تشريعية واضحة تتلاءم مع التغييرات الفكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مجتمعنا على أن يشارك في وضعها ومناقشتها سائر المشتغلين بالقانون وعلماء الاجتماع والاقتصاد وغيرهم من المتخصصين والمعنيين بالتشريع الذي يحكمهم حتى تتهيأ البلاد لدخول القرن القادم، وقد تخلصت من عيوب التشريعات القائمة وحققت طفرة وإصلاحاً ونهضة تشريعية حقيقية.

ثانياً: قراءة في مشروع قانون الإجراءات الجنائية :

ويذكر أنه في سبيل تيسير إجراءات التقاضي الجنائية وتبسيطها، أعدت وزارة العدل مشروعاً لقانون الإجراءات الجنائية، ولي عليه عدة مآخذ، نتناولها بعضها فيما يلي :

أولاً : المادتان ٣٨٦، ٣٨٧ من المشروع أغلقتا في وجه المحكوم عليه باب الطعن بطريق النقض في مواد الحكم إذا كان الحكم صادراً بالغرامة والمصاريف، أو بعقوبة الحبس الذي لا تزيد مدته على ستة أشهر، أو المثول بإيقاف التنفيذ أو بتدبير، ما لم يكن الحكم صادراً في

جريمة ماسة بالشرف أو الاعتبار، في الوقت الذي أجاز فيه المشـــروع للنيابة العامة الطعن بالنقض في الحالات سالفة الذكر وفي حالة الحكم الصادر بالبراءة أو بالغرامة وحدها. كما يضع المشروع الطعن بالنسبة للدعوى المدنية وحدها إذا كانت التعويضات المطلوبة لا تزيد علـــى خمسة آلاف جنيه.

ويبدو أن واضعي المشروع اتخذها الطريق السهل سبيلاً لمعالجـــة تفاقم وتراكم الطعون المرفوعة أمام محكمة النقض بغلق باب الطعن في بعض الحالات، ولا يهم بعد ذلك، ما إذا كان ذلك الحل يتنافى وقواعد العدالة أو حرية التقاضي التي كفلها الدستور ولا يمكن – بحال مـــن الأحوال – اعتبار حرمان المتقاضي من الالتجاء إلى محكمة النقض من الضوابط التي تحد من تزايد الطعون أو اعتباره حلاً لتلك المشكلة.

وأرى حلاً لمشكلة تراكم الطعون أمام محكمة النقض سواء المدنية أو الجنائية في اقتراحين :

(**أولهما**) : وقف إعارات وانتدابات مستشاري محكمة الـــنقض لمدة محددة، أو لحين الانتهاء من الطعون التي مضى عليها أكثـــر مـــن سنتين، لأنه من غير المعقول أن تعاني محكمة النقض من كثرة الطعون أمامها وفي الوقت ذاته يعار مستشاروها إلى بعض الدول العربية.

(ثانيهما) : ندب عدد كاف من مستشاري محاكم الاستئناف سنوياً للعمل بمحكمة النقض – بضوابط – حتى يتم الانتهاء من تلك الطعون المتراكمة.

كما نصت المادة (٢٥٧) من المشروع على أن يكون إعلان أفراد القوات المسلحة إلى "الإدارة المختصة بالقوات المسلحة"، وأرى أنه يجب للقضاء على جزء غير هين من مشكلة بطء التقاضي ضرورة النص على جواز إعلان أفراد القوات المسلحة – في غير حالة الحرب – بالطريق العادي خاصة أنه يصعب معرفة رقم الوحدة أو الكتيبة الملحق بها فرد القوات المسلحة المراد إعلانه، وهو ما يؤدي إلى تكرار تأجيل نظر الدعوى حتى يتم إعلانه ثم إعادة إعلانه، وأحياناً كثيرة يرد الإعلان بأن المطلوب إعلانه قد تم تسريحه من القوات المسلحة، ونبدأ إجراءات الإعلان بالطريق العادي من جديد.

ثانياً : حظر المشروع في المادة ٣٢٩ منه على أن يبني القاضي حكمه على أي دليل تم التوصل إليه بطريق غير مشروع، مخالفاً بذلك القواعد التي استقر عليها القضاء والفقه من أن مشروعية الدليل لازمة فقط في حالة الإدانة، أما البراءة فيمكن أن تستند فيها المحكمة إلى دليل استمد من إجراء باطل.

تلك الملاحظات على المشروع وغيرها مجال لا يتسع المكان لسردها لا تقلل من الجهد المبذول، ولا مما استحدث من أحكام في هذا المشروع مثل قاضي التنفيذ ونظام الصلح في بعض الجرائم والتدابير البديلة للحبس الاحتياطي والرجوع إلى نظام قضاء الإحالة في الجنايات (غرفة الاتهام).

المبحث السادس

الوساطة
كبديل لحل المنازعات عن غير طريق القضاء

أ.د. أحمد السيد صاوي

أستاذ ورئيس قسم المرافعات بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

بطء التقاضي وعدم فاعلية الأحكام ظاهرتان تهددان العدالة :

من المتفق عليه أن بطء التقاضي وعدم فاعلية الأحكام ظاهرتان خطيرتان تهددان العدالة بل لا نغالي في القول إذا قلنا إنهما تجردان حق التقاضي الذي يكفله الدستور من كل قيمة له.

ذلك أن الالتجاء إلى القضاء لم يعد وسيلة فعالة لاقتضاء الحقوق، وإنما أصبح ميداناً يجد فيه المماطل متسعاً للمراوغة والتعطيل مستغلاً ما نص عليه القانون من ضمانات لأطراف الخصومة احتراماً لحقوق الدفاع. بل أصبح من مصلحة كل مماطل التجاء خصمه إلى القضاء. إذ وقر في أذهان الناس أن خير سبيل لإضاعة حق طرحه على ساحة القضاء.

ويزيد من خطورة الأمر، أنه بعد المعاناة التي يتحملها صاحب الحق أمام درجتي التقاضي ثم اجتيازه لأدق المراحل وأصعبها وهي نقض الحكم، يتمخض حلمه إلى وهم كبير، إذ سرعان ما يكتشف أن الحكم البات الذي بيده لا يعدو أن يكون مجرد ورقة بيضاء. وعليه أن يبدأ مواجهة خصومة جديدة وهي خصومة التنفيذ وهي مأساة بكل المقاييس إذ تستخدم في هذه الخصومة جميع أساليب التحاليل لتعطيل تنفيذ الحكم تحت ستار إشكالات التنفيذ.

وتستغرق خصومة التنفيذ أمام قاضي التنفيذ وقتاً قد يصـــل إلى بضع سنين يستغلها المحكوم ضده في خصومة الحق في إفراغ الحكم من كل قيمة عملية له.

عوامل بطء التقاضي وعدم فاعلية الأحكام :

وقد رد البعض سبب هذه المظاهر الخطيرة التي تهدد العدالـــة إلى تعقيد إجراءات التقاضي فنادى بتبسيط الإجراءات واستحداث نظـــام مبسط لحل المنازعات صغيرة القيمة، بينما ردها البعض إلى قلة عـــدد القضاة فنادى بزيادة عددهم والعناية بإعدادهم، وذهب فريق ثالث إلى أن مشكلة القضاء تكمن في معاونيه، فطالب بحسن اختيارهم وزيادة مرتباتهم. بينما ذهب فريق رابع إلى أن المشكلة تكمـــن في المحـــامين وتلاعبهم بإجراءات التقاضي وعدم خبرة بعضهم.

وفي اعتقادنا أن أزمة العدالة في مصر تسهم فيها هذه الأســـباب مجتمعة.

لكنها ليست الأسباب الوحيدة، إذ يكمن السبب الحقيقـــي في تصورنا في هذا الكم الهائل من المنازعات والدعاوى التي تزدحم بـــه ساحات القضاء، إذ تشير الإحصائيات إلى أنها بلغت نحو خمسة عشر مليون قضية أي أن لكل أربعة مصريين قضية أمام القضاء. وهو رقـــم مخيف بجميع المقاييس.

وهذا يفسر كيف تحول القضاء المستعجل مع بساطة إجراءاتـــه وسرعتها إلى قضاء عادي تستغرق الخصومة أمامه عدة سنوات.

كما يفسر فشل نظام قاضي التنفيذ في أدائه لمهمته التي شرع من أجلها.

ويفسر أيضاً فشل أوامر الأداء الذي نجح في بداية تطبيقه لبساطة إجراءاته الأمر الذي شجع المشرع على التوسع في نطاقه حتى بلغ مداه بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٢ فجعله يشمل المنقول المعين بالذات. ثم أصبحت المحاكم ترفض إصدار أي أمر أداء وتلجئ صاحب الحـــق إلى عدم اتباع هذا الطريق الميسر والالتجاء إلى القضاء عن طريـــق رفـــع الدعوى. إذ لاحظت المحاكم أن إصدار الأمر بالأداء أصـــبح عـــديم الجدوى بتظلم الصادر ضده الأمر وصيرورته بذلك دعوى قضـــائية، فرأت المحاكم توفير وقتها برفض إصدار أوامر أداء موجهة إلى أصحاب الحقوق إلى المطالبة بحقوقهم عن طريق الدعوى العادية.

وليس بخاف على كل مشتغل بالعمل القانوني أنه أمام ازدحـــام المحاكم بالقضايا أصبح القضاة يرحبون بتأجيل الـــدعاوى ويغضـــون الطرف عن نصوص قانون المرافعات التي لا تجيز تأجيل الدعوى أكثر من مرة لذات السبب (م٩٨)، وعن ضرورة استعمال صحيفة الدعوى على أسانيدها (م٦٣).

بل إن المحاكم أمام هذا العبء الهائل من القضايا حين تحجز بعضها للحكم لا تنطق به في الجلسة المحددة لإصداره، وتؤجل صدوره المرة تلو الأخرى، فلا يصدر في بعض الأحيان قبل عدة شهور و لم يسلم من ذلك القضاء المستعجل ويظل الخصم يتابع المحاكم في كل جلسة مترقباً صدور الحكم، خشية إصداره في غفلة منه فيضيع عليه ميعاد الطعن. ولا يخفي ما ينطوي عليه ذلك من مشقة للمتقاضين وما يصيبهم من رهق.

ولا يقلل من خطورة زيادة عدد القضايا بهذه الصورة مواجهتها بزيادة عدد القضاة، فهذه الزيادة وإن ساعدت على تخفيف عبء العمل بعض الشيء فإنها لن تؤدي بحال من الأحوال إلى حسن اختيار القضاة وحسن إعدادهم وموالاة تدريبهم وإعداد المحاكم اللازمة لاستيعابهم، وإعداد العدد الكافي من معاونيهم، كل ذلك ليس من المسائل الميسرة.

كما لا يقلل من حدة تكدس القضايا أمام المحاكم استحداث محاكم للمنازعات صغيرة القيمة، بإجراءات مبسطة – ذلك أنه بالإمكان دون حاجة لتنوع المحاكم وتعقيد النظام القضائي، رفع النصاب الانتهائي لمحاكم أول درجة ليشمل المنازعات صغيرة القيمة. أما عن تبسيط الإجراءات فعلى ضوء ما قدمنا ليست المشكلة مشكلة

إجراءات بقدر ما هي مشكلة ازدحام المحاكم بالقضايا إلى حد يعجز المحاكم عن أداء رسالتها.

ولو أن المشكلة مشكلة بساطة الإجراءات، لما عجز القضاء المستعجل – على بساطة إجراءاته – عن النهوض بمسئولياته كقضاء وقتي يسعف الخصوم بإجراءات دقيقة سريعة إلى أن يفصل في أصل الحق، ولما فشل نظام أوامر الأداء، وتعسر نظام قاضي التنفيذ.

الحل إذن لمشكلة تكديس القضايا وبطء العدالة وعدم فاعلية الأحكام يكمن في ضرورة إيجاد بديل لفض المنازعات عن غير طريق القضاء وأهم هذه البدائل نظام الوساطة.

الوساطة كبديل لحل المنازعات عن غير طريق القضاء :

تعني الوساطة حل المنازعة عن طريق وسيط يقرب وجهات نظر الخصوم عند حل يرتضونه يثبت في محضر يوقعون عليه ويوقع عليه الوسيط. ويصبح بذلك ملزماً لهم.

وقد عرفت الدول المتقدمة هذا النظام للقضاء على تكدس القضايا أمام المحاكم. وأهم نموذج لهذا النظام ما تأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أثبت فاعلية كبيرة في القضاء على بطء التقاضي وما يترتب عليه من عدم فاعلية الأحكام. فعلى سبيل المثال يبلغ عدد سكان ولاية كاليفورنيا نحو ٣١ مليون نسمة بلغ عدد القضايا المتداولة أمام محاكمها ٩ ملايين قضية في السنة، أمكن بعد تطبيق نظام الوساطة بهذه الولاية حسم ٨٠% من القضايا الأمر الذي يؤكد فاعلية هذا النظام في سرعة حسم المنازعات وتخفيف العبء عن القضايا.

ولا يقتصر نظام الوساطة في الولايات المتحدة الأمريكية على القضايا صغيرة القيمة وإنما يشمل جميع القضايا أياً كانت قيمتها.

كما أنه لا يقتصر على القضايا المالية. وإنما يشمل أيضاً المنازعات المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية. ويتم اختيار الوسيط من قائمة تتبع كل محكمة.

ويتقدم لهذه المهمة أصحاب الخبرة القانونية ويتم اختيارهم بضوابط تضمن توافر الكفاءة وحسن السمعة. ويمكن في مصر الاستعانة برجال القضاء من المتقاعدين إذ لا تخفي الفائدة الجليلة التي تعود من الاستعانة بخبراتهم المتميزة. ويؤدي الوسيط عمله مقابل أجر يحصل عليه من المحكمة وليس من الخصوم. ضماناً لحيدتهم واستقلالهم عن الخصوم.

ويبدأ الوسيط عمله بتقديم استمارة استطلاع رأي لكل طرف من أطراف النزاع وهذه الاستمارة تحتوي على بيانات عن الخصم وطلباته وأسانيده وما يرتضيه من حلول لتصفية النزاع أي الحد الأدنى الذي يرتضيه لحل النزاع. يوقع كل خصم هذه الاستمارة وتحاط بسرية تامة من جانب الوسيط، فلا يجوز له أن يطلع الخصم الآخر عليها.

بعد تسليم استمارات استطلاع الرأي، تبدأ مهمة الوسيط بتحديد جلسة لاجتماع أطراف النزاع بحضور محامي كل طرف. ويعرض كل طرف وجهة نظره وحججه وأسانيده وطلباته ويتاح لكل خصم مناقشة خصمه فيما يعرضه.

يرفع الوسيط الجلسة مؤقتاً ويجتمع مع كل طرف على حدة في محاولة لتقريب وجهات نظر أطراف النزاع على ضوء ما أثبتوه باستمارة استطلاع الرأي. موضحاً لكل طرف خلال اجتماعه به مدى

سلامة وعدالة مطالبه مبدياً له النصح بعدم التشدد في مطالبه مبيناً لـــه مدى فرص كسبه للدعوى فيما لو عرضت على القضاء. وإذا تمكـــن الوسيط من إقناع أطراف الخصومة بحل يقبلونه، اجتمع بهم للتوقيـــع عليه وأثبت ذلك في محضر بتوقيعهم وتوقيعه وصار هذا الاتفاق ملزماً لهم.

ونظام الوساطة ليس غريباً على النظام القضائي المصري. فقـــد اقترح عند صدور قانون المرافعات الجديد العمل بنظام مشابه له وهو نظام مجالس الصلح (المادة ٦٤ من قانون المرافعات) إلا أن هذا النظام لم يوضع حتى الآن موضع التنفيذ.

ولاشك أن إقرار فكرة الوساطة كبديل لحل المنازعات لا يقضي فقط على تكدس القضايا أمام المحاكم حتى تتفرغ للقضايا المهمة الـــتي تثير خلافاً قانونياً يستدعي تدخلها، وإنما سوف يشيع روح السلام بين أفراد المجتمع وسوف ينعكس ذلك على أمـــن المجتمـــع واســـتقراره وازدهاره اقتصادياً، لأن ما يتم الاتفاق عليه سوف يتم تنفيذه طواعية واختياراً من جانب الخصوم.

المبحث السابع

التوصيات الصادرة عن مؤتمر العدالة الأول المتعلقة بإجراءات التقاضي

القاهرة – أبريل ١٩٨٦

أولاً : التوصيات المتعلقة بتيسير إجراءات التقاضي المدنية[١٨] :

يوصي المؤتمر بما يلي :

١. توحيد الإجراءات والمواعيد في جميع صور التقاضي :

إذ من غير المعقول أن تتغير وسيلة أو ميعاد الدعوى أو الطعن أو اتخاذ الإجراء لمجرد اختلاف نوع النزاع وهو ما يقتضي إدماج أحكام لائحة ترتيب المحاكم الشرعية وقواعد الحجز الإداري في قانون المرافعات وإعادة النظر في كل القواعد الإجرائية في القوانين الخاصة لتتفق مع القواعد العامة.

٢. إنشاء النيابة المدنية أمام المحاكم والدرجات كافة :

للفصل بين مرحلة تحضير الدعوى – وهي المرحلة التي يعاني المواطنون والقضاة من طول إجراءاتها وثغرات المماطلة بها – وبين مرحلة الحكم.

فتتولى النيابة المدنية تحضير الدعوى. بالإشراف على صحة إعلان الخصوم وتتلقى مذكراتهم ومستنداتهم وتمكنهم من تبادل الاطلاع عليها إلى غير ذلك مما يقتضيه استيفاء تحضير الدعوى مستفيدة في ذلك

---

[١٨] تقتصر هذه الورقة على توصيات مؤتمر العدالة المتعلقة بتيسير إجراءات التقاضي المدنية والجنائية، حيث وردت الأولى في القسم الثاني من هذه التوصيات أما الثانية فقد وردت في القسم الثالث منها.

بالمرونة محددة في جلسة تعلن بها الخصوم لتتم المرافعة في الـــدعوى ثم الحكم فيها فور إحالتها.

ويمكن الاستفادة من النيابة المدنية بأن تستند إليها بعض الأنزعة البسيطة كالشأن في دعاوى إثبات الحالة التي تقتضي بطبيعتـــها مـــن السرعة مالا يسعف به نظام القضاء المستعجل في صورته الحالية.

كما يمكن أن يسند إليها اختصاص مجالس الصـــلح المنصـــوص عليها في المادة ٦٤ من قانون المرافعات.

٣. العمل على فاعلية إجراءات التنفيذ. وهو ما يقتضي :

أ ـــ الحرص على حسن تنفيذ نظام قاضي التنفيـــذ – الـــذي استحدثه قانون المرافعات الحالي – ويجب في هـــذا الصـــدد النظر إلى قاضي التنفيذ بحسبانه محكمة يتولاها قاض أو أكثر في كل محكمة جزئية يتفرغ طوال أيام الأسبوع للإشـــراف السابق على إجراءات التنفيذ ومتابعتها والفصل في كل مـــا يتعلق بها من عقبات أو منازعات ويكون له أن يســـتعين في ذلك كله بالنيابة المدنية والشرطة.

ب ـــ إعادة النظر في وسائل مجابهة المدين المماطـــل لضـــمان التنفيذ وهو ما يمكن الوصول إليه عن طريق واحد أو أكثـــر من الحلول الآتية :

١. الأخذ بما يتجه إليه من جانب من الفقه الإسلامي من جواز حبس المدين القادر المماطل حتى الوفاء.
٢. إلزام المدين فور إعلانه بالحكم التقدم إلى قاضي التنفيذ ببيان عن عناصر ذمته المالية بحيث يعتبر إخفاؤه شيئاً منها جريمة جنائية.
٣. فرض الحراسة القضائية على أموال المدين حتى تمام الوفاء.
٤. تقرير الغرامة القطعية عند التخلف عن التنفيذ العيني بديلة أو بالإضافة للغرامة التهديدية.

ج ـــ ضبط إجراءات إشكالات التنفيذ حتى لا تستغل في تعطيل التنفيذ ومن ذلك :

١. تقرير كفالة تدفع عند رفع الإشكال وتصادر عند الحكم برفضه.
٢. زوال الأثر الواقف المترتب على رفع الإشكال عند القضاء بتغريم المستشكل أو بوقف الإشكال لعدم تنفيذه قرار المحكمة.

٣. جواز الفصل في الإشكال عند حضور الخصوم. ولو لم يكن قد تم إعلانهم بصحيفة الإشـــكال، أو إذا رأت المحكمة أن من لم يتم إعلانهم ليسوا خصوماً حقيقيين.

٤. زوال الأثر الواقف لرفع الإشكال إذا لم يختصم فيه جميع أطراف السند التنفيذي.

د ـــ توسيع نطاق تطبيق المادة ١٢٣ من قـــانون العقوبـــات لتشمل العاملين بالقطاع العام والمكلفين بخدمة عامة وذوي الصفة النيابية.

٤. إعادة النظر في اختصاص المحاكم الجزئية : حتى يعود التوازن بينها وبين المحاكم الابتدائية وتخفيفاً من العبء المتزايد علـــى هـــذه المحاكم، ومن ثم محاكم الاستئناف، وبالتالي محكمة النقض، ومن ذلك :

أ ـــ رفع النصاب الابتدائي للمحكمة الجزئية إلى ٥٠٠٠ جنيه ونصابها الانتهائي إلى ١٠٠٠٠ جنيه.

ب ـــ العودة إلى اختصاصها بدعاوى الأجور والمرتبات.

ج ـــ اختصاصها بدعاوى الطعن في قـــرارات لجـــان تقـــدير الأجرة.

٥. ضبط أحكام الأوامر على عرائض : بحسبانها استثناء على مبـــدأ المواجهة الذي يقوم عليه نظام التقاضي، وذلك بقصرها علـــى الحالات التي ينص عليها القانون حتى لا تتخذ – في غيبة دفاع الخصم – وسيلة للعدوان على حقه أو تعطيل تنفيذ الأحكـــام القابلة للتنفيذ :

١. تحديد نصاب للطعن بالنقض لا يقل عن عشرة آلاف جنيه.
٢. رفع الكفالة المقررة عند رفع الطعن إلى ٥٠٠ جنيه بما يؤدي الغرض من تقريرها.
٣. التوسع في نظام تخصص الدوائر.
٤. النص على أن يترتب على الطعن بالنقض وقف تنفيذ أحكام ثبوت النسب والطلاق.
٥. وجوب تصدي المحكمة للموضوع عند الطعن للمرة الثانية أياً كان سبب الطعن مادام الحكم المطعون فيه قد فصل في موضوع الدعوى.
٦. العمل على تجميع الطعون التي ترفع عن الحكـــم الواحـــد لتعرض معاً على نيابة النقض المدنية ثم على المحكمة.

٧. تتولى نيابة النقض فحص الطعون المتراكمة لاستخراج ما ترى أن مآله عدم القبول وتعرضها بمذكرة مختصرة على غرفة المشورة غير مقيدة في ذلك بترتيب ورودها.
٨. ضبط القيد بجدول المحامين المقبولين أمام محكمة النقض على نحو يكفل الصلاحية.

٦. تبسيط الإجراءات بالقضاء على الثغرات التي تعين على الالتواء بالإجراءات أو تعوق سير العدالة دون إخلال بالضمانات الأساسية للتقاضي ومن ذلك :

أ ـــ جعل الجزاء على عدم إيداع المدعي مستنداته عند رفع الدعوى وجوبياً.

ب ـــ تيسير إجراءات الإعلان وضبطها وذلك بالآتي :

١. وجوب تحقق المحضر من شخصية من يسلمه صورة الورقة المعلنة.
٢. الاستجابة لرغبة أفراد القوات المسلحة بأن يكون إعلانهم في غير حالة الحرب بالطريق العادي.
٣. جواز إعلان الشخص في مكان عمله متى تم الإعلان لشخصه.

٤. النص على اعتبار إعلان المقيم في الخارج قد تم من تـــاريخ تسليم الصورة إلى النيابة مادام الإعلان لا يجري منه ميعاد في حق المعلن إليه.

ج ـــ الاستغناء عن إعلان الخصوم بما يتم من إجراءات أثنـــاء نظر الدعوى كالإعلان بإعادة الدعوى للمرافعة وبحكم الإثبات أو بمذكرة شواهد التزوير أو بإيداع تقرير الخبير.

د ـــ إعادة النظر في نظام رد القضاة، برفـــع قـــيمتي الكفالـــة والغرامة المقررتين في هذه السبيل، مع جعل النظر في طلبات الرد لدائرة من دوائر محكمة الاستئناف.

هـــ ـــ وضع قواعد خاصة بالقضاء المستعجل بحيث يمتنع على الخصم طلب التأجيل أكثرة من مرة لنفس السبب وتحديد حـــد أقصى للتأجيل بأسبوعين.

والحرص على المرافعة الشفوية في الجلسات.

ضبط إيداع المستندات والمذكرات بحيث لا تقبل إلا بعد تقديم ما يفيد بتسليم الخصم لصورها أو إعلانه بها، وعلى نحـــو يمكـــن صاحبها من الحصول على ما يفيد بتقديمها.

٧. تخويل القاضي دوراً أكثر إيجابية في تسيير الـــدعوى – وذلـــك بالآتي :

١. استحداث جريمة إهانة العدالة التي تخوله توقيع العقوبة على الخصم الذي يثبت التواؤه بـــالإجراءات، أو المماطلـــة في الدعوى، أو محاولة تضليل المحكمة.
٢. زيادة قيمة الغرامات والكفالات المنصوص عليها في القانون بما يتفق وقيمة النقد.
٣. تخويل المحكمة القضاء بالتعويض للخصم الذي أضير مـــن المماطلة في إجراءات التقاضي.
٤. تخويل المحكمة رفع قيمة ما تقضي به بنسبة انخفاض قيمـــة النقد وقت الحكم، عنه وقت رفع الدعوى.

ثانياً : التوصيات المتعلقة بتيسير إجراءات التقاضي الجنائية يوصـــي المؤتمر بما يلي :

١. الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيـــق تـــوفيراً لمزيـــد مـــن الضمانات. وإذا رئى التدرج في تقرير هذا الفصل، يكون البـــدء بالفصل في صدد الجرائم المضرة بأمن الحكومة من جهة الخـــارج ومن جهة الداخل بالنظر إلى خطورتها.
٢. القضاء على الازدواج القائم بين جهة القضاء العادي وغيرها في شأن التحقيق والمحاكمة وذلك لتلافي التضـــارب في القـــرارات والأحكام. وتوحيد القواعد المنظمة للتحقيق والمحاكمة بالنســـبة

لجميع الجرائم والأشخاص بما يكفل المساواة للجميع أمام القضاء والقانون.

٣. إلغاء تعليق حق النيابة العامة في تحريك ورفع الدعوى الجنائية على تقديم طلب من جهة أخرى.

٤. النص على انقضاء الدعوى الجنائية بتنازل المجني عليه أو ورثته في المخالفات وبعض الجنح مثل الضرب والإصابة الخطأ والتبديد والإتلاف.

٥. تعديل نظام الحبس الاحتياطي في مرحلة التحقيق الابتدائي بحيث يصدر أمر الحبس – في كل الحالات – مقروناً بمدة محددة إعمالاً للفقرة الأخيرة من المادة ٤١ من الدستور. وإلغاء النصوص التي تخول النيابة العامة عند التحقيق في بعض الجرائم سلطات تجاوز سلطاتها المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.

٦. التوسع في الأوامر الجنائية برفع الحد الأقصى للغرامة التي يجوز توقيعها من القاضي أو النيابة العامة، مع تخويل وكيل النيابة حق إصدارها.

٧. العودة إلى نظام غرفة الاتهام في الجنايات، مع تخويلها سلطة تجنيح بعض الجنايات قليلة الأهمية.

٨. الأخذ بنظام الصلح في الدعوى الجنائية في الجرائم التي تتفق طبيعتها مع ذلك.
٩. قصر الطعن بالمعارضة على الأحكام الغيابية الصادرة بغير عقوبة الغرامة.
١٠. إلغاء القيود الواردة على الحق في رفع الدعوى الجنائية – ولو بالطريق المباشر – ضد الموظفين العموميين ومن في حكمهم.
١١. تقرير حق المدعي المدني في الادعاء المباشر أمام محكمة الجنايات في جرائم الاعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين ومن بينها الجرائم المنصوص عليها في المادتين ١٢٦ ، ٢٨٢ من قانون العقوبات.
١٢. إلزام المدعي بالحق المدني بإيداع كفالة عند الادعاء المباشر، يحكم بمصادرتها إذا خسر دعواه.
١٣. رفع قيمة الغرامة والكفالة التي ينص عليها قانون حالات وإجراءات الطعن أمام محكمة النقض الصادر بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٩ بما يتلاءم مع الغرض من تقريرها.
١٤. قصر إعادة الإجراءات بالنسبة للأحكام الغيابية الصادرة في الجنايات بعقوبة الحبس مع إيقاف التنفيذ والغرامة على الحالات التي يطلب فيها المحكوم عليه ذلك.

١٥. تخويل محكمة النقض سلطة الفصل في موضوع الدعوى متى نقضت الحكم – ولو كان ذلك لأول مرة – إذا رأت أن الدعوى صالحة للفصل فيها.

١٦. تقرير حق المحكوم عليه بالإعدام في الطعن بالنقض في هذا الحكم، وإيجاب عرض هذا الحكم على محكمة النقض أياً كانت المحكمة التي أصدرته.

١٧. إلحاق مصلحة تحقيق الأدلة الجنائية بوزارة العدل.

١٨. تنظيم إجراء منع المواطنين من السفر خارج البلاد بقانون، بما يحقق حكم المادة ٤١ من الدستور، ويوفر الضمانات المقررة فيها.

١٩. النص في القانون على حظر تسليم المواطن المصري إلى دولة أجنبية إعمالاً لحكم المادة (٥١) من الدستور.

٢٠. تنظيم إجراء المنع من التصرف في الأموال وإدارتها، بحيث يشمل جميع الجرائم التي ينجم عنها تضخم في الثروة بطريق غير مشروع، وعلى ألا يتخذ هذا الإجراء إلا بحكم قضائي وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور.

خاتمـــة

توصيات الحلقة النقاشية الأولى
بطء إجراءات التقاضي في مصر
– الواقع والحلول –

على أثرة دعوة المركز العربى لاستقلال القضاء والمحاماة لحضور ورشة العمل التي عقدت بمقر المركز، لمدة يومين (الخميس والجمعة: ٥و٦ يونيو ١٩٩٧)، اجتمع العديد من أساتذة القانون والمحامين والقضاة المهتمين بأمور العدالة في البلاد، وفي نهاية أعمال هذه الورشة التي دارت على مدار أربع جلسات خرج المجتمعون بالتوصيات الآتية :

أولاً : ضرورة إنفاذ توصيات مؤتمر العدالة الأول المتعلقة بتبسيط إجراءات التقاضي التي أبداها قضاة مصر في أبريل ١٩٨٦ خاصة :

١. توحيد الإجراءات والمواعيد في جميع صور التقاضي.
٢. العمل على فاعلية إجراءات التنفيذ، وتبسيط إجراءات استشكالات التنفيذ.
٣. تعديل نظام الحبس الاحتياطي في مرحلة التحقيق.
٤. العودة إلى نظام غرفة الاتهام في الجنايات.
٥. الأخذ بنظام الصلح في الدعوى الجنائية في الجرائم التي تتفق طبيعتها مع ذلك.
٦. تنظيم إجراءات منع المواطنين من السفر خارج البلاد بقانون.

ثانياً : عمل دراسات موسعة حول الاهتمام بالتأهيل والتدريب المستمر للقضاة، وإعادة تأهيل أعوان القضاة من المحامين والخبراء وكتاب الجلسات والمحضرين.

وفي مجال المنازعات الإدارية قدم الحاضرون التوصيات الآتية :

١. إلغاء هيئة مفوضي الدولة أو تقليص دورها – لاستنفادها مبرر وجودها حيث يساهم هذا الوجود في تعطيل الدعوى – بحيث يقتصر دورها على الدعاوى التي ترى فيها المحكمة الإدارية أهمية التحضير فيها.

٢. المطالبة بوجود فكرة المستشار المقرر في القضاء الإداري، وهو مستشار فرد يتولى تجهيز الدعوى الإدارية للفصل فيها.

٣. إلغاء دوائر فحص الطعون في المحكمة الإدارية العليا، لعدم جدوى هذا النظام لتعطيله إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية.

٤. أن تكون طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية مقترنة بطلبات إلغائها (للقضاء على ظاهرة الاستشكالات العكسية) التي تقوم بها جهة الإدارة ومحامو الحكومة.

وفي مجال المنازعات في المواد المدنية أبدت الحلقة التوصيات الآتية :

١. أهمية التوسع في الدور الإيجابي للقاضي في المنازعات المدنية، بالحكم في المنازعات الصغيرة التي لا تحتاج لمستندات وبإلزام الخصوم بواجبات معينة.
٢. دراسة إنشاء فكرة قاضي التحضير في المنازعات المدنية، وهو الذي يتولى تجهيز الدعوى بمستنداتها وأوراقها للحكم.
٣. وجود دور إشرافي للقضاء على الخبراء العاملين بوزارة العدل.
٤. التوسع في قضاء التحكيم وقضاء الصلح والوساطة.

وفي مجال الأحوال الشخصية :

١. إنشاء ما يسمى بمحكمة الأسرة وهي محكمة تتكون من ثلاثة قضاة لتنظر في دعوى التطليق وما يرتبط بها من دعاوى الأحوال الشخصية: دعاوى النفقة، الحضانة، مسكن الحضانة، متجمد النفقة، الاعتراض على الإنذار بالطاعة، التمكين من مسكن الزوجية، تبديد منقولات مسكن الزوجية...
٢. التأكيد على نظام تخصص القضاة في مواد الأحوال الشخصية، وإنشاء دور ما يسمى بالباحث الاجتماعي في قضية الأحوال الشخصية على غرار نظيره في الأحداث.
٣. عدم قبول دعاوى نفقة ثانية من أهل الزوج، إذا أقيمت بعد دعاوى النفقة الخاصة بالزوجة وصغارها بمدة معينة، للقضاء على

ظاهرة الدعاوى الكيدية التي تقام بهدف مزاحمة الزوجة وأولادها فيما يفرض لهم من نفقة.

٤. النص على أن يقدم الزوجة نفقتها المقررة لها من بنك ناصر الاجتماعي على أن يكون البنك بالعودة على الزوج مرة أخرى بمبلغ النفقة، مع تدعيم الدولة لهذا البنك بحسابات تفتح لصالح رعاية الأسرة.

وفي مجال المواد الجنائية أوصى الحاضرون بالحلقة بالآتي :

١. العمل بنظام قاضي التلبس الذي يفصل في المنازعات المتلبس بها فور ضبط المتهمين.

٢. العمل بنظام قاضي التحقيق مرة أخرى، بما يعني الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق في الإجراءات الجنائية، وأن يقتصر دور النيابة العامة على توجيه الاتهام فقط دون التحقيق.

٣. أن يكون التقاضي في محكمة الجنايات على درجتين.

٤. التوسع في الأوامر الجنائية للقضاء على المنازعات الصغيرة قبل وصولها لساحات القضاء.

وأخيراً طالبت الحلقة – حلاً لمشكلة تراكم الطعون أمام محكمة النقض سواء المدنية أو الجنائية منها – بوقف إعارات وانتدابات مستشاري محكمة النقض لمدة محدودة أو لحين الانتهاء من الطعون التي

مضى عليها أكثر من سنتين، وندب عدد كاف من مستشاري محاكم الاستئناف سنوياً للعمل بمحكمة النقض – بضوابط – حتى يتم الانتهاء من تلك الطعون المتراكمة.