مركز الميزان لحقوق الإنسان
AL MEZAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS

ورقة عمل حول:

آليات إصلاح وتوحيد السلطة القضائية

مركز الميزان لحقوق الإنسان

وحدة المساعدة القانونية

2018م

تقديم:

يُعد مبدأ استقلال السلطة القضائية، واحداً من أهم المبادئ التي تسعى إليها الدول الديمقراطية حول العالم، وتُسخر كافة إمكاناتها لتعزيزه، بما يكفل حماية الحقوق والحريات العامة وحفظ أمن المجتمع وسلامته، إلى جانب مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات ومبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون.

تُعاني السلطة القضائية في دولة فلسطين، من اختلالات خطيرة على كافة المستويات، والتي أسهمت سيطرة حركة حماس على مقاليدها في قطاع غزة، على أثر أحداث الانقسام الفلسطيني في حزيران/ يونيو 2007م، في تعميقها، من خلال وجود مجلسين قضائيين وجهازين للنيابة العامة أحدهما يُدير مرفق القضاء في قطاع غزة، والآخر في الضفة الغربية، الأمر الذي شكل انتكاسة حقيقية في مساعي دولة فلسطين البنيوية، ومساساً جوهرياً بالقواعد الدستورية والقانونية الوطنية.

وتتجلى تطبيقات الحالة القضائية الراهنة، في وجود محاكم تعمل بشكل منفصل عن الأخرى، ولا تنفذ أحكامها إلا في الحدود الجغرافية التي تعمل بها، ومحكمة دستورية عليا خالفت قانون تشكيلها وأصدرت أحكاماً أفرغتها من مضمونها في حماية مبدأ سمو الدستور والحقوق والحريات العامة.

وفي ظل تشريعات مُتباينة السريان أفرزها سيل القرارات بقانون الصادرة عن السيد الرئيس، والقوانين الصادرة عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي، ما تسبب في إهدار مبدأ المساواة أمام القضاء والقانون، وشكل انتهاكاً جدياً للحق في التقاضي، بمدلوله الواسع.

ومن واقع الدور الرقابي الذي يضطلع به مركز الميزان لحقوق الإنسان، والرامي إلى تعزيز احترام أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومبدأ سيادة القانون، واستكمالاً للجهود المتواصلة التي يبذُلها إلى جانب منظمات المجتمع المدني، في توحيد وتعزيز استقلال السلطة القضائية؛ فإنه يُقدم ورقة العمل هذه في ضوء ما آلت إليه أوضاع السلطة القضائية، وفي ظل مُخرجات تقرير لجنة تطوير القضاء وقطاع العدالة التي شكلها السيد الرئيس في 2017/9/6، لتبيان رؤية المركز فيما يتعلق بآليات إصلاح و توحيد السلطة القضائية.

تتناول الورقة بشكل موجز واقع القضاء والمصالحة الوطنية، وتتطرق إلى نتائج تقرير لجنة تطوير القضاء وقطاع العدالة، ثم تستعرض الملاحظات القانونية على نتائج اللجنة ، وفي خاتمتها تُقدم رؤية المركز فيما يتعلق بتوحيد السلطة القضائية، وأبرز ملاحظاتها المُتصلة سواء بتشكل اللجنة سالفة الذكر، أو النتائج التي توصلت إليها.

القضاء والمصالحة الوطنية:

تسبب الضرر الذي أصاب منظومة العدالة القضائية بكافة مكوناتها جراء الانقسام، بوجود اختلالات كبيرة، أثرت إلى حد كبير على مستوى أدائها، فلا يمكن للسلطة القضائية أن تؤدي دورها الفاعل في إطار مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات، دون تمتعها بالاستقلال الكاف، ودون أن تتخلص من أشكال تبعيتها المختلفة للسلطة التنفيذية، سواء تعلق الأمر بالموازنة المستقلة التي تستجيب لحاجات السلطة القضائية نفسها، بعيداً عن تدخلات السلطة التنفيذية، أو فيما يتعلق بالتدخل في تعيين القضاة.

ولعل ما يعوّق التطرق إلى ملف توحيد القضاء بدءاً من اتفاقيات مكة والدوحة مروراً باتفاق الشاطئ وحوارات القاهرة المختلفة وانتهاءً باتفاق المصالحة في أكتوبر 2017م؛ غياب الجهاز القضائي بكل مكوناته وعدم إدراج إصلاحه ضمن أجندة حوارات واتفاقيات المصالحة غير التامة. وكذلك غياب الإرادة السياسية بالدرجة الأولى، والمحاولات الرامية لإخضاع مرفق القضاء للمحاصصة الحزبية والفئوية، وفشل المستوى السياسي في إيجاد حلول تضمن استقلال السلطة القضائية، بما يستجيب لاحتياجات المواطنين وينسجم مع المرجعية الدستورية والقانونية المتعلقة بها. إن مشكلة توحيد السلطة القضائية هي مشكلة سياسية بالدرجة الأولى وقانونية في الدرجة الثانية، يقتضي الإسراع بتوحيدها وعدم الانتظار لإنجاز كل ما يتعلق بالملف السياسي لإنهاء الانقسام، ويجب الانطلاق من وجوب اعتماد القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية كمرجعين لأية تفاهمات يتم التوصل إليها، مع وجوب توفر إرادة سياسية حقيقية من طرفي الانقسام، احتراماً لمبدأ سيادة القانون.

تشكيل اللجنة الوطنية لتطوير القضاء وقطاع العدالة:

أصدر الرئيس مرسوماً رئاسياً بتاريخ 2017/9/6م، يقضي بتشكيل اللجنة الوطنية لتطوير القضاء قطاع العدالة، لإعداد رؤية شاملة لتطوير القضاء وقطاع العدالة، مكونة من رئيس مجلس القضاء الأعلى والمستشار القانوني لرئيس الدولة ووزير العدل والنائب العام ونقيب المحامين ومدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الانسان وعميد كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية وعميد كلية الحقوق والادارة العامة في جامعة بيرزيت وعميد كلية الحقوق في جامعة القدس، حيث جاء تشكيل اللجنة من تسع أعضاء غالبيتهم من خارج أجهزة الدولة. وحدد المرسوم فترة عمل اللجنة بستة أشهر ، بحيث تقوم خلالها بإتمام مهامها وتقديم تقريرها إلى الرئيس مع توصيات ومقترحات بشأن القوانين المطلوب تعديها لتطوير القضاء وقطاع العدالة، ولكن خلال الفترة المحددة بالمرسوم لم تُقدم اللجنة توصياتها ولم تنهي عملها، وتم تمديد عملها لمدة ستة شهور إضافية وانتهى عملها بتاريخ 2018/9/5م، وقدمت تقريرها بما يتضمن التوصيات .

وعقدت اللجنة خلال سنة كاملة العديد من الاجتماعات واطّلعت على مقترحات وتوصيات المجتمع المدني، واطّلعت على تجارب عربية في موضوع اصلاح القضاء وعملت على تشخيص المعوقات والاشكاليات، وأعدت تقريراً حول نتائج أعمالها وتوصياتها، وقدمته للرئيس. وشمل التقرير منهجية عمل اللجنة وأعضاء اللجنة ومقدمة عن استقلال السلطة القضائية والتحديات التي تواجه قطاع العدالة[1]، وخلصت إلى التوصيات الآتي: 1-تعزيز استقلال القضاء.2-ضمان التمثيل النوعي في مجلس القضاء الأعلى (توسيع العضوية).3-التدابير المثلى في

[1] . تقرير نتائج أعمال وتوصيات اللجنة الوطنية لتطوير القضاء وقطاع العدالة سبتمبر /ايلول 2018.

التعيين والترقية.4-التقييم القضائي. 5-تخفيض سن تقاعد القضاة.6-تعزيز التفتيش القضائي والمساءلة.7-تحسين رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة.8-استحداث محاكم استئناف.
9-تعزيز دور القضاء الإداري في تحقيق العدالة وفي حماية الحقوق والحريات.10-تطوير وتحديث إدارة الدعاوي الجزائية والمدنية.11-محكمة الجنايات الكبرى.12-إنشاء نظام مساعدة قانونية وطني مستدام.

الملاحظات القانونية على نتائج تقرير اللجنة: -

بعد الاطلاع على تقرير اللجنة المقدم للرئيس في شهر 2018/9 نورد ملاحظات تتعلق بتشكيل اللجنة نفسها وملاحظات على خلاصة أعمالها والتوصيات التي وردت فيه، والملاحظات على النحو الاتي:

1- جاء تشكيل اللجنة من تسع أعضاء وغالبيتهم من القانونيين والحقوقيين من الضفة الغربية، واستثنت من عضويتها القانونيين والحقوقيين والأكاديميين من قطاع غزة، مما يعزز حالة الانقسام القائمة ولا يؤسس لتحقيق هدف اللجنة وهو إصلاح وتطوير منظومة العدالة بشكل عام.
2- لم ترتقَ توصيات اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة إلى الحد الأدنى من تطلعات مؤسسات المجتمع المدني، والتي من شأنها توحيد وإصلاح القضاء والنيابة العامة، أو حتى اجراء تطويرات على عمله. وهذا ما يثير القلق والخشية من أن يكون تشكيل اللجنة الوطنية هو محاولة لاحتواء المطالبات المجتمعية والأهلية الفلسطينية المنادية بإصلاح القضاء وإفراغها من مضمونها، حيث تجاهلت اللجنة الكثير من المطالب الإصلاحية، بما في ذلك الكثير من المقترحات الإصلاحية التي قدمت إليها من مؤسسات المجتمع المدني ومن الائتلاف الأهلي لإصلاح القضاء وحمايته، كما لم تنظم اللجنة أي لقاء رسمي مع مؤسسات المجتمع المدني المعنية في الشأن القضائي والحقوقي، وبقيت مداولاتها غائبة عن الجمهور، باستثناء بعض المعلومات التي كشف عنها مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان العضو في اللجنة لبعض ممثلي مؤسسات المجتمع المدني[2].
3- اقتصار التوصيات على اقتراح بعض التعديلات على قانون السلطة القضائية في تجاوز واضح للمهمة المناطة بها والمتمثلة بتقديم مقترحات شاملة لتطوير منظومة العدالة بشكل عام.
4- لم تتطرق اللجنة إلى القرارات وتعديل القوانين الصادرة ما بعد الانقسام ولاسيما المتعلقة بالشأن القضائي خصوصاً قانون المحكمة الدستورية وتعديلاته وأداءها والتي كانت مثار نقاش وانتقاد واسع من قبل الأوساط القانونية والمجتمعية.
5- استثنت اللجنة رئيس مجلس القضاء الأعلى والنائب العام من التفتيش القضائي دون أن تقدم آليه قانونية لتقييم أداءهم ومسائلتهم وتحميلهم مسؤولية ما آل اليه وضع السلطة القضائية بصفتهم رأس الهرم الإداري في السلطة القضائية.
6- استثنت التوصيات القرارات الصادرة عن دائرة التفتيش القضائي من رقابة القضاء وأناطت أمر اعتمادها بالسيد الرئيس مما يعني تكّريس لهيمنة السلطة التنفيذية والتأثير على مبدأ استقلال القضاة.
7- لم تتناول توصيات اللجنة أهم تحدي من تحديات السلطة القضائية في فلسطين ألا وهو استمرار انقسامها بين الضفة الغربية و قطاع غزة، ولم تقدم أية خطوات أو آليات لتوحيد الجسم القضائي.

[2] . رؤية شاملة لإصلاح منظومة العدالة وتوحيدها في فلسطين مقدمة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم" والإئتلاف الأهلي لاستقلال القضاء وحمايته.

8- تضمنت التوصيات شيئاً إيجابياً يتصل برواتب القضاة وحقوقهم التقاعدية واعتماد نظام الدرجات، ومنح القضاء الإداري سلطة التعويض الى جانب الإلغاء وزيادة عدد محاكم الاستئناف، إلا أن ذلك لا يمثل الجوهر المطلوب لعملية الإصلاح.

وفي ضوء الاستعراض السابق، وفي إطار سعي المركز نحو توحيد الجهاز القضائي القائم، فإنه يُقدم رؤيته[3] لتوحيد وإصلاح القضاء والنيابة العامة على النحو الآتي:-

1- توصيات بشأن استقلال السلطة القضائية:

تُشكل الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية في إطار التوافق الوطني و القانون الأساسي الفلسطيني، أحد أهم المداخل لحل المشكلات القائمة لانتخاب مجلس تشريعي يتمتع بالشرعية الدستورية والمشروعية الشعبية يتولى مراجعة القوانين وتوحيدها ووضع المعايير والأسس لإعادة بناء وهيكلة مؤسسات النظام. بما يُفضي إلى القيام بالخطوات الآتية:

- وضع الأسس والمعايير والآليات المناسبة من أجل توحيد السلطة القضائية، والنيابة العامة، وبما يُفضي إلى إعادة هيكلتها على أسس مهنية، ويحول دون العودة إلى حالة الانقسام القضائي الراهن.
- تعديل قانون السلطة القضائية بما يضمن استقلالها الكامل، وإزالة التداخل في الصلاحيات، المتعلقة بتبعية إدارة المحاكم، والازدواجية في المهام، المتعلقة برئاسة مجلس القضاء الأعلى والمحكمة العليا، وتعزز من استقلال السلطة القضائية.
- إدخال تعديلات على قانون السلطة القضائية، لضمان عدم تدخل رئيس السلطة التنفيذية في تعيين الوظائف القضائية. إن تعزيز استقلال السلطة القضائية يجب أن يحافظ على قدرة السلطات الأخرى على ردعها في حال تجاوزت المعايير والأسس القانونية التي تنظم عملها وإدارة المرفق القضائي وفقاً لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات وسيادة القانون في النظام السياسي الديمقراطي.
- توحيد الحالة التشريعية المتباينة في كلاً من المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية، بما يضمن توحيد عمل السلطة القضائية، وانسجاماً مع المبدأ الدستوري المتعلق بالمساواة أمام القانون والقضاء.
- المصادقة على الموازنة الخاصة واللازمة للسلطة القضائية بعد أن يتولى مجلس القضاء الأعلى إعدادها وإحالتها إليه حسب الأصول ، نظراً لعدم كفايتها، ومنعاً لمحاولات الحصول على التمويل الخارجي، وذلك دعماً لتعزيز مبدأ استقلال السلطة القضائية، وبما يضمن قدرتها على الاضطلاع بدورها كاملاً.

2- توصيات بشأن وحدة وفعالية السلطة القضائية:

إن وحدة المؤسسات ومحددات عملها وقوانينها الناظمة أحد أهم الأسس لضمان قدرتها على القيام بدورها في إطار النظام العام، وأمام الواقع الذي يشير إلى انقسام عمودي طال هياكل القضاء ووجود هيكلين مختلفين في المحافظات الشمالية والجنوبية يستوجب اتخاذ مجموعة من الإجراءات. ومرة أخرى ترتكز الرؤية على أن أي

[3] تستند التوصيات الواردة في الورقة إلى ما صدر عن مركز الميزان لحقوق الإنسان، (دراسة حول واقع استقلال السلطة القضائية في فلسطين وسبل تعزيز استقلالها، غزة، فبراير، 2018م، ص121 وما بعدها)

إجراء أو قرار يتخذ يجب أن ينطلق أولاً من القانون ويسعى لاحترامه، وعليه توصي الورقة بأن يبادر مجلس القضاء الأعلى لاتخاذ جملة من القرارات من بينها:

- وقف تعليق عمل قضاة المحافظات الجنوبية والعودة لممارسة مهامهم الوظيفية، بعد إعادة هيكلة الهيئات القضائية، وتقدير الاحتياجات ورفع مستوى الأداء الوظيفي، وصولاً إلى دمج القضاة وأعضاء النيابة العامة المعينين قبل الانقسام مع من تثبت كفاءتهم وتنطبق عليهم المعايير للعمل ضمن المرافق القضائية ممن تم استيعابهم في أعقاب الانقسام، بما في ذلك تعيين القضاة الذين فازوا في مسابقة القضاء في عام 2007.
- الربط فيما بين المحاكم والنيابات العامة وحوسبة نظم العمل وتصميم برمجيات لنظام خاص بسير الدعوى، وتفعيل دائرة خاصة تعمل على إرساء مفهوم إدارة الدعوى، وهو سبيل لاختصار الإجراءات الإدارية والقضائية، وتأمين السيطرة القضائية المبكرة على الدعاوى، وتحديد مواعيد لكل إجراء من إجراءات الدعوى ومراقبتها والتنبه إلى النتائج الناجمة عن عدم الالتزام بها، واستحداث نظام خاص لحفظ مبرزات الدعاوى بالإضافة إلى المتابعة القضائية المستمرة.
- العمل على تصميم أنظمة محوسبة تمكن المحامين من تقديم الطلبات القضائية موضوع الدعوى ومراجعتها خلال وبعد ساعات الدوام عليها دون الحاجة إلى وصول الأقسام القضائية.
- العمل على تفعيل نظام الشكاوى الإلكترونية عبر موقع مجلس القضاء الأعلى، والنيابة العامة بحيث يتم الإجابة على الاستفسارات المقدمة من قبل المواطنين وتحويلها لجهات الاختصاص. وتطوير طرق ايصال التبليغات القضائية بحيث تصل لأصحابها في الوقت المحدد.
- العمل على توثيق العلاقة التكاملية فيما بين المؤسسات الشريكة لقطاع العدالة "مجلس القضاء الأعلى، النيابة العامة، وزارة العدل، نقابة المحامين، مؤسسات المجتمع المدني، كليات الحقوق" عن طريق تعميق العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بحقوق الإنسان والعمل على وضع برامج لرفع كفاءة العاملين في السلطة القضائية.

3- توصيات بشأن المحكمة الدستورية العليا:

إعادة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، بما ينسجم مع قانون رقم (3) لسنة 2006م، في ظل المخالفات التي تعتري التشكيل القائم للمحكمة الدستورية، وذلك لضمان اضطلاعها بمسؤولياتها القائمة على حماية القانون الأساسي والحقوق والحريات العامة.

انتهى