



التاريخ: 2020/01/14

ورقة موقف صادرة عن "مجلس المنظمات" حول القرارات بقانون الخاصة بالشأن القضائي لعام 2020م

ينظر مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية بخطورة بالغة، إلى استمرار تجاهل السلطة التنفيذية جوهر المبادئ المستقرة في القانون والفقهاء الدستوري بشأن استقلال القضاء، وفي أنها لا تعلق على السلطة القضائية، وأن المكنة التشريعية التي منحها القانون الأساسي الفلسطيني لها -إصدار قرارات بقانون في حالة الضرورة-، لا تُخولها الحق في تجاوز تخوم صلاحياتها، وإهدار النظام الدستوري ومبدأ الفصل المرن بين السلطات، وإخضاع السلطة القضائية لها وتقويض استقلالها، بما يؤدي إلى الإنزلاق بالشرعية الدستورية إلى مواضع خطيرة تنهار معها متطلبات الضمان القضائي الخاصة بحماية الحقوق والحريات العامة، وتضعف قدرتها على الاضطلاع بوظائفها المُستمددة من الدستور والتشريعات العادية.

فوجئ مجلس المنظمات يوم الاثنين الموافق 2021/1/11م، بصدر قرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية، وقرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، وإحالة عدد من القضاة إلى التقاعد الإجباري، هذا بالرغم من نداءاته المتكررة للحيلولة دون تعديل قانون السلطة القضائية، وفي وقت يأمل فيه المجلس ويُراقب عن كثب إتمام المشاورات الوطنية المتعلقة بإجراء الانتخابات العامة، تمهيداً لإعادة بناء النظام السياسي الفلسطيني، على أسس ديمقراطية، والخلاص من الحقة السوداء للانقسام الفلسطيني وتداعياته التي قوضت طموحات الفلسطينيين على اختلاف درجاتها.

لقد جاءت القرارات بقانون سألقة البيان، بعد حوالي عام ونصف على إصدار القرارين بقانون لسنة 2019م المتعلقين بتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، وتعديل قانون السلطة القضائية، وبصرف النظر عن الموقف الرفض الذي صدر عن العديد من منظمات حقوق الإنسان في حينه، فإن الموجب القانوني يُشير إلى وجوب تشكيل المجلس الدائم بموجب المادة (37) من قانون السلطة القضائية، وإعادة الاستقرار لها، لا القيام بقفزة جديدة في الهواء، تجهز على ما تبقى من استقلال القضاء، وتُعيد إنتاج سلطة قضائية فاقدة للضمانات الدستورية المُتصلة بالاستقلال، ومبدأ الفصل بين السلطات، التي أقرها المشرع الدستوري بموجب المواد (97)، (98)، (99)، (100)، وتعمل خارج إطار القانون الأساسي الفلسطيني.

إن التوجهات الرسمية التي تهدف إلى تعزيز مكانة فلسطين السياسية والقانونية على المستوى الدولي، من خلال حصولها على مكانة دولة غير عضو في الأمم المتحدة بتاريخ 2012/11/29م، وانضمامها إلى المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بدون تحفظات، والتي رحب بها مجلس المنظمات في حينه، تقتضي ابتداءً وجود سلطة قضائية مستقلة ومحايطة قادرة على مراقبة ضمان الوفاء بالالتزامات الدولية، ومن بين المتطلبات الراسخة لتعزيز تلك القدرة اتخاذ التدابير التشريعية التي توفر لها الاستقلال، دون التدخل في تشكيلها وتنظيم عملها من قبل السلطة التنفيذية.

إن أعمال مبدأ سمو الدستور يتطلب التزام السلطة التشريعية عند تبنيها لقوانين في الأحوال العادية، أو عند ممارسة الرئيس الفلسطيني لصلاحيته الاستثنائية بتني قرارات بقوانين في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، بما أقره المشرع الدستوري من قواعد موضوعية وإجرائية تتصل بالنظام الدستوري ووظائف وحدود عمل السلطات الثلاث، فكيف يُخول المشرع الدستوري بموجب المادة (43) من القانون الأساسي صلاحية إصدار قرارات بقانون للسلطة التنفيذية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، ثم تأتي تلك القرارات بقانون وبموجب الصلاحية المخولة من قبل المشرع الدستوري فتعدي على إرادته وبما أقره من قواعد دستورية أمرت بتعلق باستقلال القضاء وحيدته. كما يُصبح الأمر مدعاةً أكثر للإحتراس حين ينصب التعديل على قانون يُعد من بين القوانين السيادية المكتملة للدستور، باعتباره يُنظم عمل سلطة عامة، ولا يستوي المنطق القانوني في أن تُعدل سلطة عامة قانون سلطة أخرى توازيها في المكانة الدستورية، ومن مظاهر الإجراءات المُغايرة في تعديل أو إقرار القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية، بما في ذلك النيابة العامة، ما أوجبه المادة (100) من القانون الأساسي التي وضعت التزاماً بوجود أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، الدائم وليس الانتقالي.

تابع مجلس المنظمات بقلق شديد طبيعة القرارات بقانون الثلاثة التي أصدرتها السلطة التنفيذية، والتي قضت بتعديل قانون السلطة القضائية، وتبني نظام القضاء المزدوج (قضاء إداري مستقل)، وإعادة صياغة قانون تشكيل المحاكم النظامية. ومن منطلق حرصه على تعظيم إمكانات إعادة بناء نظام سياسي فلسطيني يتضمن قضاء مستقل ومحيد، وبالاحتكام إلى القانون الأساسي الفلسطيني الصادر في عام 2003م وتعديلاته، والمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة للعام 1985م، فإن مجلس المنظمات يورد أبرز ملاحظاته، مع العلم أنها تركز أكثر على التعديلات التي انصبت على قانون السلطة القضائية باعتباره المظلة الأساسية لشؤون القضاء والعدالة، على النحو الآتي:

1. ورد في ديباجة القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، أنه استند إلى النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، والقانون الأساسي الفلسطيني، مما يُثير إشكالات تتعلق بالطبيعة القانونية للقرارات بقانون محل الورقة، وطبيعة الشرعية التي استمدت منها القرارات بقانون

الجديدة صلاحياتها، أي الشرعية الثورية أم الدستورية، وفي ذلك تباين وزدواج إجرائي وموضوعي. وبمقارنتها مع غيرها من قرارات بقانون أشارت سابقاً في ديباجتها إلى أنها استندت إلى المادة (43) من القانون الأساسي، والتي تقتضي عرض القرارات بقانون على أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي للمصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، وبالتالي يُطرح تساؤلاً جوهرياً يتعلق بماهية النظام الدستوري الذي يحكم الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى كون النظام الأساسي للمنظمة لا يمنح رئيس لجنتها التنفيذية إصدار قرارات بقانون وفق مفهوم المادة سالفه البيان وضوابطها. كما ورد في الديباجة ذاتها أنها استندت إلى توصيات اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة، التي شكلها الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2017/9/6م، والتي ألغت قرار تشكيلها محكمة العدل العليا بتاريخ 2018/9/16م، مما يعني أن الاستناد إلى تلك التوصيات يُخالف مبدأ الشرعية الدستورية والقضائية.

2. تضمنت المادة (3/5) من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، تعديلاً على المادة (16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، بأن منحت مجلس القضاء الحق في إنهاء خدمة القاضي خلال السنوات الثلاث الأولى إذا تبين عدم كفاءته أو لياقته الشخصية أو الخلقية. وفي ذلك تهديداً وعدم استقرار للمراكز القانونية والحقوق المكتسبة التي نشأت مع قرار التعيين، خاصة إذا ما تقرر فيما بعد إنهاء خدمة القاضي. كما تسري قاعدة إنهاء خدمة القضاة على من تم تعيينه قبل نفاذ أحكام القرار بقانون، ولم يكمل مدة التجربة المذكورة، وفي ذلك تعارض واضح مع مبدأ عدم رجعية القوانين وتهديداً إضافياً للمراكز القانونية السابقة التي استقرت.

3. ألغت المادة (7) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، المادة (19) من قانون السلطة القضائية، التي وضعت القواعد العامة لمن يتقلد وظيفة قاضي في محاكم الصلح والبداية والاستئناف أو عضوية النيابة العامة. وفي الوقت نفسه منح التعديل للمجلس صلاحية إصدار نظام يُبين القواعد العامة لمدد ونوع الخبرات الإضافية اللازمة للتعين في كل درجة، وفي ذلك شبهة التفرد، وإنذار بزيادة الإدارة التحكيمية في اتخاذ القرارات وخروج عن نص قرره ممثل الإرادة الشعبية - المجلس التشريعي - في تبيان الفئات التي يجوز تعيينها، ويثير شبهة تفصيل القوانين على مقياس أشخاص محددتين.

4. عدلت المادة (8) من قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، المادة (20) من قانون السلطة القضائية، حيث أناطت بالرئيس الفلسطيني صلاحية إصدار قرار تعيين رئيس المحكمة العليا/محكمة النقض وقبول استقالته، وعلى ألا تتجاوز كل ولاية مدة (5) سنوات، الأمر الذي يتعارض مع المادة الدستورية رقم (98) التي نصت على عدم جواز التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة، إضافة إلى أن الأمر ينطوي على إخضاع السلطة القضائية لرغبات السلطة التنفيذية، مما يُشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، والذي لا ينصرف معناه إطلاقاً إلى تحكّم سلطة بسلطة أخرى.



5. عدلت المادة (9) من القرار بقانون المذكور، الفقرة (3) من المادة (23) من قانون السلطة القضائية، وأجازت ندب القضاة لغير الأعمال القضائية، كاستثناء من الفقرتين (1) و(2) من المادة (23) التي اشترطت موافقة القضاة على الانتداب، مما يُشكل تقويضاً لاستقرار القضاة في مراكزهم، كما يُمكن أن يُغلف الانتداب بالطابع العقابي غير المعلن.

6. نصت المادة (1/11) من القرار بقانون المذكور، على تعديل المادة (27) من قانون السلطة القضائية، وسمحت لمجلس القضاء الأعلى، بناءً على تنسيب من رئيسه المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة منهم ثلاثة قضاة من المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاضٍ للتقاعد، إذا أكمل الحد الأدنى لسنوات التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً مدتي التقاعد والاستيداع، ويصبح القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من قبل رئيس دولة فلسطين. وفي ذلك إهدار صريح لأحد أهم مبادئ استقلال القضاء "مبدأ عدم قابلية عزل القضاة"، المكفول بموجب المادة الدستورية رقم (2/99)، والمادة (27) من قانون السلطة القضائية، وتُنذر بانخفاض مستوى الموجبات الموضوعية التي تقتضي العزل.

7. إن استحداث مسألة استيداع القضاة التي ورد تعريفها في المادة (3) من القرار بقانون المذكور، في أنها وقف مؤقت لخدمة القاضي لمدة لا تزيد عن (5) سنوات، قبل إحالته للتقاعد، وعلى أن يتقاضى بموجب التعديل الوارد في المادة (5/11) من القرار بقانون، خلال مدة الاستيداع (50%) من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، يُثير من جديد موضوع العقوبة المغلفة، والخشية من استخدامها للضغط على القضاة، وينتقص من استقلالهم وحظر التدخل في شؤونهم، والذي ينسحب أيضاً على عمل القاضي الفرد، وفيها إرهاب للموازنة العامة باعتبار من تم استيداعه سوف يخلفه قاضٍ جديد يتقاضى راتباً كاملاً.

8. نصت المادة (13) من القرار بقانون المذكور على أن تُعدل الفقرة (1) من المادة (33) من قانون السلطة القضائية، بحيث أدخلت السلطة التنفيذية نفسها في شؤون القضاء، من باب مسألة استقالة القضاة، حيث رهن قبول استقالة القاضي بقرار من مجلس القضاء، ومصادقة رئيس دولة فلسطين، وفي ذلك نمط جديد من أنماط التدخل في شؤون القضاء.

9. تتجلى أوضح صور مخالفة خصائص القاعدة القانونية العامة والمجردة، فيما أوردته المادة (14) من القرار بقانون المذكور، التي أضافت الفقرتين (3) و(4) إلى المادة (34) من قانون السلطة القضائية، حيث نصت الفقرة (4) على أنه: "لا تسري على رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض الفقرة (1) من المادة (34)" التي تنص على: أنه: "1- لا يجوز أن يبقى في وظيفة قاضٍ أو يعين فيها من جاوز عمره السبعين سنة"، وعليه فإن هذه القاعدة خاطبت شخص بعينه وهو رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض، الأمر الذي يتعارض مع



خصاصتي العمومية والتجريد. كما أنها تُثير شبهة عدم الدستورية لتعارضها مع المادة رقم (9) من القانون الأساسي الفلسطيني التي تكفل المساواة أمام القانون والقضاء.

10. عدلت المادة (16) من القرار بقانون المذكور، المادة (37) من قانون السلطة القضائية، حيث وسعت الفقرة (د) من عدد رؤساء محاكم الاستئناف الذين يُشكلون، إلى جانب رئيس ونائب رئيس واثنين من قضاة المحكمة العليا ووكيل وزارة العدل والنائب العام، عضوية مجلس القضاء الأعلى، بأن أضافت رئيس محكمة استئناف نابلس ورئيس محكمة استئناف الخليل مع بقاء عضويتي كل من القدس وغزة. وذلك خلافاً لما كان عليه الحال قبل التعديل حيث يظهر التوزيع الجغرافي العادل من خلال رؤساء محاكم استئناف القدس ورام الله وغزة فقط، الأمر الذي سيؤثر على التوازن في التصويت على قرارات مجلس القضاء.

11. أنشأت المادة (19) من القرار بقانون المذكور، دائرة جديدة للتفتيش القضائي، بعد إلغاء المادة (42) من قانون السلطة القضائية. وباستقراء تلك المادة، فإنها أخرجت من بُنيان الدائرة قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة، وجعلت وجودهم جوازياً بعد أن كان وجوبياً، حيث نصت على أن الدائرة تتبع لمجلس القضاء، وعلى أن يُصدر الأخير قراراً بتعيين رئيساً للدائرة يكون من بين أحد قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض، ومجموعة من المفتشين القضاة، وفي ذلك إهداراً لسمات التنوع والاستقلال التي أُسبغت على التشكيل السابق.

12. أضعفت المادة (25) من القرار بقانون المذكور، من مسألة التأكيد على الحق في الدفاع، عندما عدلت المادة (53) من قانون السلطة القضائية، وأزاحت منها شرط إصدار مجلس التأديب لقراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الادعاء ودفاع القاضي. كما أزاحت مسألة السرية، وبمفهوم المخالفة بالإمكان جعل الجلسة علنية، وفي ذلك مساس بقريئة البراءة، على اعتبار أن الحكم التأديبي ليس باتاً، وسوف يكون قابلاً للطعن أمام المحكمة العليا/ محكمة النقض.

13. أضافت المادة (31) من القانون المذكور، مادة (81) مكرر على قانون السلطة القضائية، وجاء فيها أنه: "في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القانون، تسري على القضاة والسلطة القضائية، أحكام قانون الخدمة المدنية، أو أي قوانين أخرى ذات علاقة"، وفي هذه الحالة يكون لرئيس مجلس القضاء، صلاحية الوزير المختص، مما يُثير مسألة الازدواجية الوظيفية بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وجملة من التساؤلات المرتبطة بطبيعة تلك الصلاحيات، ومدى تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات. إن انضباط الأوصاف القانونية مسألة غاية في الأهمية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بحدود السلطات العامة. وفي الانضباط وعدم قابلية تأويل القاعدة القانونية متطلباً رئيساً للاحتراس الدستوري من مخاطر تداخل عمل السلطات الثلاث.

14. أما بشأن التقاعد المبكر للقضاة فإنه يعكس النزعة الإيجابية للإحالة للتقاعد المبكر، وينطوي على مصادرة للحق في حرية الاختيار المبني عليه التقاعد المبكر، ويفتقر إلى المعايير والضوابط الواضحة، ويعكس مدى



التعسف في استخدام السلطة. كما أن الإحالة على التقاعد المبكر سوف تطل قضاة ذوي خبرة تراكمية لا يمكن تعويضها بأي حال من الأحوال أو الاستغناء عنهم. إن الفلسفة التي بنيت عليها صناديق التقاعد تستند على أن حجم المساهمات في الصندوق أكبر من حجم المستفيدين، بالإضافة إلى أن سنوات الاستفادة للمتقاعدين، وتوزيعهم حسب الفئة العمرية سيكون منخفضاً نسبياً، بعكس الحالة التي ستنشأ عن حالات تقاعد أو حالات الاستيداع حيث أن متوسط فترة استفادة المتقاعدين الجدد من خدمات الهيئة العامة للتقاعد سترتفع بشكل كبير، نظراً لانخفاض سن المتقاعدين، مما ينعكس سلباً على قدرة هيئة التقاعد على الاستمرارية.

15. اتجه قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية، في ذات مسار قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، فيما يتعلق بمسألة تفرد تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة، حيث منحت المادة (7) منه، صلاحية تعيين رئيس المحكمة الإدارية وقضاةها، ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاةها، بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحاكم الإدارية.

مجلس منظمات حقوق الإنسان، وبالنظر إلى الخطورة العالية التي تنطوي عليها التعديلات التي جاءت بها القرارات بقانون، وحمايةً لما تبقى من بقايا النظام السياسي، وتحوطاً من مخاطر استمرار التدخل في شؤون القضاء وإهدار استقلاله، ولمقتضيات تهيئة البيئة المجتمعية لإجراء الانتخابات العامة، ومراعاة مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية، والتزامات فلسطين الدولية، فإنه يُطالب بالآتي:

1. إلغاء القرارات بقانون المتعلقة بتعديل قانون السلطة القضائية، وتشكيل المحاكم النظامية، والمحاكم الإدارية، والآثار المترتبة عنها.
2. حل مجلس القضاء الأعلى المُشكل بموجب قرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، واللجوء إلى مقتضيات المادة (37) من قانون السلطة القضائية، لتشكيل المجلس الدائم.
3. إطلاق حوار وطني لتبني وثيقة تُحرم التدخل في شؤون السلطة القضائية، وتكفل الشروع في إعادة توحيدها وتشكيلها بما ينسجم مع القانون الأساسي الفلسطيني الصادر في عام 2003م تعديلاته، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
4. إتمام المشاورات الوطنية المتعلقة بالانتخابات العامة، وإصدار المرسوم الرئاسي لتحديد موعد إجرائها في كافة الأراضي الفلسطينية بما فيها القدس.
5. التوقف عن إلغاء المراكز القانونية والحقوق التي اكتسبها القضاة المُحالين للتقاعد الإجباري، والاستمرار في تسيير شؤون القضاء لحين توحيد.
6. قيام المجلس التشريعي المنتخب بمراجعة كافة التعديلات التشريعية المتعلقة بالشأن القضائي والتي صدرت في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومواءمتها مع التزامات فلسطين الدولية.

الحركة العالمية للدفاع عن الأطفال - فرع فلسطين
مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان
مؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق الإنسان
مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان
مركز الدفاع عن الحريات والحقوق المدنية "حريات"
الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم" - عضو مراقب

مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية
Palestinian Human Rights Organizations Council



مؤسسة الحق - القانون من أجل الإنسان
مركز الميزان لحقوق الإنسان
مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان
المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
معهد مواطن للديمقراطية وحقوق الإنسان - عضو مراقب

أعضاء مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية:

مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان
علاء سكاقي - القائم بأعمال المدير العام



مؤسسة الضمير لرعاية الأسير وحقوق
الإنسان
سحر فرنسيس - المدير العام



مركز الميزان لحقوق الإنسان
عصام يونس - المدير العام



مؤسسة الحق
شعوان جبارين - المدير العام



المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
راجي الصوراني - المدير العام



الحركة العالمية للدفاع عن الأطفال - فرع
فلسطين
خالد قزمار - المدير العام



مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان
خالد ناصيف - المدير العام



مركز الدفاع عن الحريات والحقوق
المدنية - حريات
حلي الأعرج - المدير العام



مركز القدس للمساعدة القانونية وحقوق
الإنسان
عصام عاروري - المدير العام



معهد مواطن للديمقراطية وحقوق
الإنسان
د. مضر قسيس - المدير العام
"عضو مراقب"



الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان
د. عمار دويك - المدير العام
"عضو مراقب"

