



AL-HAQ

محطات القضاء الفلسطيني  
تخصيص للإشكاليات وحلول مقترحة



AL - HAQ

مؤسسة الحق  
ص.ب ١٤١٣  
٥٤ الشارع الرئيسي، الطابق الثاني والثالث  
مقابل دير اللاتين - كنيسة مار أندراوس  
الإنجيلية - قاعة البروتستانت  
رام الله - الضفة الغربية - فلسطين  
هاتف: ٩٧٠ ٢ ٢٩٥٤٦٤٦ / ٧ / ٩  
فاكس: ٩٧٠ ٢ ٢٩٥٤٩٠٣  
الموقع الإلكتروني: www.alhaq.org

#### فريق العمل

إعداد:	المحامية نوار بدير؛ المحامي أشرف أبو حية؛ د. منال الجعبة
منسقة الدراسة وإعداد الدليل:	سجى مجدوبة
مراجعة وتحقيق:	دعصام عابدين
قراءة خارجية:	دعصام خليل
الرقم الدولي المعياري للكتاب «دمك»:	٩٧٨ - ٩٩٥٠ - ٣٢٧ - ٨٦ - ٣
التصميم والإخراج الفني:	حمزة الددو
الناشر:	مؤسسة الحق

#### حقوق الطبع محفوظة

« مؤسسة الحق ٢٠٢١ »

يمكن استخدام أي اقتباس يصل إلى ٥٠٠ كلمة دون إذن، بشرط ذكر الإسناد الكامل. لا يجوز إعادة إنتاج الاقتباسات الأطول من الحد الأقصى المذكور أو اقتباس فصول أو مباحث بكاملها أو نقلها من هذه الدراسة بأي شكل أو بأي وسيلة كانت، سواء إلكترونية أو آلية أو تصويرًا أو تسجيلًا أو غيره، أو تخزينها في أي نظام استرجاع من أي نوع، دون إذن خطي صريح من مؤسسة الحق.



يعرب فريقه العمل عنه شكرهم  
وتقديرهم لكل من أسهم في إعداد  
هذا المشروع وإخراجه إلى حيز النور؛ ولا  
أبدوه من مشاركة فاعلة في نقاش  
محتوياته والتعقيب عليها ومراجعتها.



## قائمة المحتويات



المُلخَص التَّنفيذِي ..... ٩

المقدمة ..... ٣٥

القسم الأول: محطات القضاء منذ نشوء السلطة الفلسطينية ..... ٤٥

أولاً: ما قبل إقرار القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية ..... ٤٥

ثانياً: صدور القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية ..... ٤٩

ثالثاً: تعديلات غير توافقية على قانون السلطة القضائية لم ترَ النور ..... ٥٢

رابعاً: بدعة مجلس قضاء أعلى انتقالي ..... ٥٤

خامساً: محاولة جديدة لتعديل قانون السلطة القضائية ..... ٥٨

سادساً: الانقسام الفلسطيني الداخلي ومرحلة جديدة في تاريخ القضاء ..... ٥٩

سابعاً: المحكمة الدستورية العليا أداة جديدة للسلطة التنفيذية ..... ٦١

ثامناً: لجنة ثانية لتطوير قطاع العدالة ..... ٦٢

تاسعاً: التعديل الأول بموجب قرار بقانون على قانون السلطة القضائية وتشكيل

مجلس قضاء أعلى انتقالي ..... ٦٤

عاشراً: تعديلات بالجملة طالت قانون السلطة القضائية وانهاير مرفق القضاء ..... ٦٧

القسم الثاني: استقلال النظام القضائي وحياده في فلسطين ..... ٧٥

أولاً: استقلال القضاء ما بين المعايير الدولية والتشريعات الوطنية ..... ٧٦

١. المعايير الدولية ..... ٧٦

٢. التنظيم الدستوري الفلسطيني لاستقلال القضاء ..... ٨٤

ثانياً: العقبات التي تواجه استقلال القضاء ..... ٨٥

١. إنشاء وتشكيل مجلس القضاء الأعلى ..... ٨٥



## قائمة المحتويات



- ٩١ ..... ٢. غياب الاستقلال المالي
- ٩٢ ..... ٣. اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم
- ١٠١ ..... ٤. مبدأ عدم جواز عزل القضاة
- ١٠٣ ..... ٥. مساءلة القضاة
- ١٠٩ ..... ٦. الفساد: التدخل في عمل السلطة القضائية والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وتضارب المصالح
- ١١٢ ..... **ثالثاً: توصيات القسم الثاني**

### **القسم الثالث: القضاء الفلسطيني بين إشكاليات التشريع والتطبيق ..... ١١٥**

- ١١٧ ..... **أولاً: القضاء النظامي**
- ١١٧ ..... ١. السياق والخلفية
- ١١٩ ..... ٢. هيكلية المحاكم النظامية واختصاصاتها
- ١٣٤ ..... **ثانياً: القضاء الإداري**
- ١٣٤ ..... ١. السياق والخلفية
- ١٣٦ ..... ٢. ماهية القضاء الإداري في فلسطين
- ١٤٢ ..... ٣. استحداث قضاء إداري على درجتين مطلب حقوقي محكوم بصواب معينة
- ١٥٠ ..... **ثالثاً: القضاء الدستوري**
- ١٥١ ..... ١. السياق والخلفية
- ١٥٢ ..... ٢. طبيعة القضاء الدستوري
- ١٥٦ ..... ٣. جدلية إنشاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الوقت الحالي
- ١٦٩ ..... **رابعاً: توصيات القسم الثالث**



## قائمة المحتويات



### القسم الرابع: العدالة الناجزة ..... ١٧٣

#### أولاً: إدارة الدعوى ..... ١٧٤

١. العبء الملقى على عاتق القاضي النظامي في ظل عدم عدالة توزيعهم جغرافياً وعددياً ... ١٧٥

٢. إطالة أمد التقاضي نتيجة لخلل إجرائي أو سلوكي يهدر حقوق المتقاضين وثقتهم ..... ١٩٠

٣. سلوك القاضي الشخصي أحياناً يعيق تحقيق العدالة الناجزة ..... ٢٠٠

٤. توصيات ذات علاقة بإدارة الدعوى ..... ٢١٣

#### ثانياً: التبليغ ..... ٢٢١

١. الإشكاليات المرافقة لإعمال القواعد القانونية الخاصة بالتبليغ ..... ٢٢٣

٢. الإشكاليات الواقعية المرافقة للتبليغ ..... ٢٢٨

٣. خصصة التبليغات ليس الحل المثالي لتجاوز إشكاليات التبليغ ..... ٢٣٣

٤. توصيات ذات علاقة بالتبليغ ..... ٢٣٥

#### ثالثاً: التنفيذ المدني ..... ٢٣٨

١. هيكلية دوائر التنفيذ ..... ٢٣٩

٢. إشكاليات دوائر التنفيذ ..... ٢٤١

٣. توصيات ذات علاقة بمحاكم التنفيذ ..... ٢٥٢

#### رابعاً: الأدوات المساندة ..... ٢٥٤

١. موظفو المحاكم ..... ٢٥٤

٢. الشرطة القضائية ..... ٢٥٥

٣. كاتب العدل ..... ٢٥٦

٤. البنية التحتية ..... ٢٥٧

٥. الوسائل التكنولوجية ..... ٢٥٨

٦. توصيات ذات علاقة بالأدوات المساندة ..... ٢٦٠



## قائمة المحتويات



### القسم الخامس: القضاء وتعزيز الحقوق والحريات ..... ٢٦٥

أولاً: دور القضاء النظامي في حماية حقوق الإنسان وحرياته ..... ٢٦٩

١. امدى حماية القضاء لحرية الرأي والتعبير ..... ٢٦٩

٢. إفلات مرتكبي جرائم التعذيب وإساءة المعاملة من العقاب ..... ٢٨٧

٣. تفويض المحاكم الإدارية لحرية العمل النقابي ..... ٢٩٨

٤. عدم تنفيذ أحكام المحاكم يشكل عائقاً أمام تحقيق العدالة ومساساً بهيئة القضاء واستقلاله ..... ٣٠٦

٥. إهدار ضمانات المحاكمة العادلة في الظروف العادية وحالة الطوارئ ..... ٣١٣

ثانياً: دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات ..... ٣٢١

١. حماية الحقوق والحريات في الحالة الفلسطينية مرهونة بنص دستوري وإجراءات شكلية ..... ٣٢٣

٢. القضاء الدستوري أبعد من مجرد رقابي ..... ٣٢٧

٣. تأرجح دور القضاء الدستوري في إنفاذ الحقوق الواردة في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ..... ٣٢٩

ثالثاً: توصيات ذات علاقة بدور القضاء في تعزيز الحقوق والحريات ..... ٣٣٣

### القسم السادس: الاستخلاصات ..... ٣٣٩

أولاً: النتائج ..... ٣٤٠

ثانياً: التوصيات ..... ٣٤٧

### قائمة المصادر والمراجع ..... ٣٥٣

### الملاحق ..... ٣٧٩

ملحق (١) ..... ٣٧٩

ملحق (٢) ..... ٤٠٤

# المأخض التنفيذي



## الملخص التنفيذي



يستحوذ القضاء في فلسطين على اهتمام الأوساط الأكاديمية والحقوقية والمجتمع الفلسطيني بمختلف مكوناته؛ فوجود قضاء مستقل هو شرطٌ مسبقٌ لتحقيق العدالة في المجتمع وحماية حقوق الإنسان، وهو الضمانة الأولى لكبح جماح التعسف وعدم الاعتداء على حقوق المواطنين وحررياتهم من السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما أن وجود القاضي المستقل المتمتع بالحياد والنزاهة والأمانة والكفاءة والقدرة على إصدار الأحكام وفقاً للقانون بتجرد عن أيّ تأثير خارجي هو أساس لتحقيق العدل والمساواة بين الأفراد، وبدونه لا يمكن أن تتحقق رسالة القضاء.

وفي ظل عدم استقرار النظام القضائي في فلسطين، وتعرض القضاء بكافة مكوناته لانتقادات واسعة وفقدان الثقة بأدائه، لا سيما فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان والحرية الأساسية وتحقيق العدالة الناجزة. تأتي هذه الدراسة لتقييم النظام القضائي، وتحليل مدى تمتعه بالاستقلال المؤسسي والفردى، واستعراض إشكاليات أعمال العدالة، انطلاقاً من التشريعات الوطنية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة، والمبادئ والمعايير الواردة في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين والمرتبطة باستقلال القضاء وحياده وتلك المتعلقة بحقوق الأفراد وحررياتهم، وانعكاسات تلك التشريعات والاتفاقيات على أداء المحاكم وسير الإجراءات في مواجهة الخصوم وحقوقهم وحررياتهم وممارسة القضاة لحقوقهم، لتوضيح الإخفاقات والإنجازات وصولاً لتحقيق العدالة الناجزة من عدمه، والإشكاليات التي ترافقها.

اقتصر نطاق الدراسة على المحاكم النظامية والدستورية، فيما تم استثناء المحاكم العسكرية والدينية، ولم يتم التطرق إلى موضوعي علاقة الأحداث والنساء بالقضاء، كونهما يحتاجان لبحث إضافي متخصص، قد تقوم بدراسته مؤسسة «الحق» بشكل مستقل مستقبلاً.

استندت العديد من المعلومات الواردة في هذه الدراسة على التوثيقات والتقارير والبيانات العامة التي رصدتها مؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني الفلسطينية و«الحق» بشكل خاص، في إطار متابعتها لأداء السلطة القضائية واستقلالها الوظيفي والشخصي منذ سنوات طويلة والتحديات التي تواجه استقلال وحياد القضاة والقضاء والوصول للعدالة الناجزة، كما استندت للعديد من الإحصائيات والبيانات المنشورة في التقارير الرسمية الحكومية ذات العلاقة، حيث لا يمكن فصل هذه الدراسة عن سياقها العام.

كذلك، استندت هذه الدراسة في تحليلها إلى المعلومات والبيانات الميدانية اليومية التي رصدها فريق «الحق» المتخصص بمتابعة أداء المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الممتدة بين شهر أيلول/ سبتمبر وحتى شهر كانون الأول/ ديسمبر من العام ٢٠٢٠.

## أهداف الدراسة



تسعى هذه الدراسة لتكون مرجعاً نظرياً وتطبيقياً تحليلياً للشأن القضائي الفلسطيني، في مختلف محطات القضاء منذ نشأة السلطة الفلسطينية وما رافقه من تحديات وعقبات، ويمكن الاستناد إليها من ذوي الاختصاص والمهتمين بالشأن القضائي؛ للمساهمة في إصلاح وتوحيد القضاء، وضمان استقلاله المؤسسي والفردى، ووصول المواطنين إلى العدالة الناجزة بأدنى وقت وأقل تكاليف، وتعزيز ثقة المواطنين بالقضاء؛ وذلك عبر بيان مواضع الخلل البنيوي والتشريعي والتطبيقي في منظومة القضاء، وتحليل المعوقات التي تواجه العمل اليومي للقضاء وسبل معالجتها.

## المنهجية



اعتمدت هذه الدراسة على الجمع بين عدة منهجيات لغاية الوصول إلى توصيات تساهم في جهود إصلاح قطاع العدالة والقضاء وتطويره. فبعد إعداد دليل متخصص بعنوان «دليل رصد إشكاليات الوصول للعدالة من خلال القضاء»، تم تشكيل فريق «رصد أداء المحاكم»، وتدريبه لرصد وتوثيق الإشكاليات التشريعية والإجرائية اليومية التي تواكب عمل القضاء النظامي اليومي في مناطق رام الله وبيت لحم وأريحا وجنين وطوباس وقلقيلية وسلفيت ونابلس وطولكرم والخليل دورا وحلحول ويطا، وغزة ورفح ودير البلح وخانيونس، وقام هذا الفريق بعملية الرصد في الفترة ما بين شهر أيلول/ سبتمبر وحتى شهر كانون الأول/ ديسمبر من العام ٢٠٢٠، وخلالها أعد الفريق تقارير يومية حول جلسات المحاكمة في الدعاوى الجزائية والحقوقية لدى محاكم الصلح والبداية والاستئناف والعدل العليا، بالإضافة إلى دوائر التنفيذ والدوائر المساندة، وملاحظات المواطنين و/أو الخصوم المتواجدين في أروقة المحاكم. ثم تم تصنيف تلك البيانات وتحليلها موضوعياً، ورفدها بمجموعة من الملاحظات و/أو الاستفسارات المتخصصة، والتي تمت الإجابة عليها بتقارير أعدها الفريق بعد إجراء المقابلات اللازمة سواء مع قضاة أو جهات

إدارية مساندة أو متخصصة في الشأن القضائي، أو مع متقاضين.

لتشخيص المعوقات الإجرائية والقانونية التي ترافق العمل القضائي، تم إجراء عدد من المقابلات والمجموعات البؤرية مع عدد من المحامين والقضاة الحاليين أو السابقين من ذوي الخبرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما تم الاعتماد على التقارير الرسمية لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقارير مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، وتقارير مؤسسة الحق حول أداء المحاكم الفلسطينية وضمانات المحاكمة العادلة أمامها.

جرى استخدام المنهج الوصفي والتحليلي في استعراض هيكلية القضاء الفلسطيني واختصاصاته ومعوقات الوصول إلى العدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تم استخدام المنهج المقارن؛ لمقارنة واقع القضاء في فلسطين مع المبادئ والمعايير الدولية والممارسات الفضلى ذات العلاقة الواردة في الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين، والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم العربية والغربية.

## النتائج



عانى القضاء الفلسطيني منذ نشأة السلطة الفلسطينية حتى وقتنا الحاضر، من التدخل في شؤونه وانتهاك سلطات الدولة المختلفة للقانون والتشريعات الناظمة لعمله. وشكّلت الصراعات على الصلاحيات والنفوذ، وغياب إرادة الإصلاح القضائي، وعدم التزام السلطات المختلفة في الدولة ولا سيما التنفيذية بأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، سمة لصيقة بمرفق القضاء. ومع الانقسام السياسي الفلسطيني، وتعزيزاً للسيطرة السياسية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، انقسم القضاء، واستمرت حالة التدهور في أوضاع السلطة القضائية وشؤون العدالة.

في ظل هذه الظروف، أظهرت الدراسة معاناة القضاء في فلسطين من خلل بنيوي مزمن يتعلق بالمأسسة والبنية البشرية؛ سواء الإدارة القضائية، أو في آلية توزيع المحاكم في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، أو في انحصار اختصاصات محاكم معينة، أو في الخلل في أعمال القواعد الإجرائية والموضوعية على النزاعات المعروضة عليها.

انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان يرتب عليها مجموعة من

الالتزامات التي تتطلب الارتقاء بالأداء المؤسسي والفردى في القضاء، بما ينسجم والمعايير الخاصة باستقلال القضاء وحياده، وبخاصة المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية المعتمدة من الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام ١٩٨٥، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وغيرها من المبادئ والمعايير الدولية ذات العلاقة.

وفي هذا السبيل، توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

## أولاً: تشريعات القضاء في فلسطين

يجد النظام القضائي الفلسطيني أساسياته ضمن القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، وقانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٣) لعام ٢٠٠١ وتعديلاته. بينما أصدر الرئيس الفلسطيني تعديلات جوهرية مسّت بنية واستقلال النظام القضائي، وأصبحت نافذة مطلع عام ٢٠٢٠، لا سيما القرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، والقرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، وكذلك القرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية. وتم نشرها في بتاريخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ في جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم (٢٢). وما سبقها من إصدار القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية والقرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ بشأن تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي التي شكلت الأساس وتآزرت مع القرارات بقانون الصادرة عام ٢٠٢٠ مدعومة بتوصيات اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة.

أدى إصرار السلطة التنفيذية على احتكار الإصلاح القضائي دون اعتبار للمشاركة المجتمعية كحق، ودون وجود رؤية واضحة ومهنية وشفافة للإصلاح، وغياب إرادة حقيقية جادة لتوحيد وإصلاح الجسم القضائي على قاعدة احترام القانون الأساسي (الدستور) وقانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ الصادر عن المجلس التشريعي بين الضفة وغزة، إلى تعثر وغياب العديد من القضايا الهامة اللازمة لتحقيق الإصلاح المنشود.

بالرغم من أن قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني هو قانون متطور وقادر على حماية استقلال القضاة والقضاء وضمان نزاهته وحياده وتطوير المنظومة القضائية، فقد أدى عدم احترام قانون السلطة القضائية، وعدم اختباره فعلياً على الأرض في الممارسة العملية بتخطي أحكامه في مختلف المراحل والمحطات

التي مر بها القضاء الفلسطيني، والتعديلات الخطيرة التي جرت عليه بسرية من خلال القرارات بقوانين، إلى الإطاحة بالقضاء واستقلاله وحياده وإحكام السيطرة عليه من السلطة التنفيذية وأجهزتها، وكذلك فقدان الثقة المجتمعية بأداء وقدرة القضاء على حماية الحقوق والحريات العامة. وانطوت تلك التعديلات على انتهاكات صارخة للقانون الأساسي (الدستور) وأطاحت بقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ ومرتكزات استقلال وحياد القضاء، وانطوت على تضارب خطير في المصالح، وانتهكت الاتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة بشأن استقلال السلطة القضائية.

## ثانياً: مجلس القضاء الأعلى

يعتبر إنشاء مجلس القضاء الأعلى وتشكيله جزءاً أصيلاً من التوجه نحو بناء مؤسسات الدولة، ومن أهم ضمانات استقلال وتعزيز القضاء ومقومات الفصل بين السلطات، وذلك شريطة ضمان منح سلطات كاملة في الجوانب المتعلقة بالشؤون المهنية القضائية، وضمان مساهمة بنيتها المؤسسية وتشكيلته في تحصين القضاء والإجراءات القضائية من الضغط السياسي الخارجي، إذ ينبغي أن يشكل المجلس القضائي المستقل (الإدارة القضائية) الدرع الحامي لاستقلال القضاة والقضاء، وصيانة وتعزيز المبادئ والقيم الدستورية، وحماية الحقوق والحريات العامة.

لكن تشكيل مجلس القضاء الأعلى في فلسطين كان العنوان الأبرز لتدخلات السلطة التنفيذية في القضاء وبأشكال مختلفة، مما أدى إلى تآزر السلطة التنفيذية والإدارة القضائية في انتهاك سيادة القانون والنيل من استقلال القضاء؛ حيث أنه ومنذ نشوء السلطة الفلسطينية لم يتم تشكيل أي مجلس قضائي ولم يتم تعيين أي رئيس للمحكمة العليا ورئيس للمجلس حسب القانون الأساسي (الدستور) وقانون السلطة القضائية، وجرى هدم البناء المؤسسي للمجلس القضائي (الإدارة القضائية) وتركيز كامل السلطات والصلاحيات بيد شخص رؤساء المجلس المتعاقبين المعينين خلافاً للدستور والقانون، مما يعني أن سيطرة السلطة التنفيذية على «رؤساء المجالس» تعني السيطرة على المجالس القضائية والقضاة والقضاء ودوره أيضاً في حماية الحقوق والحريات، مما أدى إلى صراعات وأحلاف داخل القضاء تستقوي بالسلطة التنفيذية للوصول إلى هذا المنصب (رئيس الإدارة القضائية) على حساب الدستور والقانون واستقلال وحياد القضاء.

وقد لعبت التعديلات التي جرت على قانون السلطة القضائية من خلال القرارات بقانون دوراً

كبيراً في تغذية الصراعات والأحلاف داخل القضاء وخلق بيئة قائمة على تضارب المصالح أدت إلى المزيد من التغول الممارس من السلطة التنفيذية على القضاء وشؤون العدالة بأشكال عديدة من بينها طلب السلطة التنفيذية من رؤساء المحاكم العليا والمجالس القضائية تقديم استقالاتهم المسبقة قبل تولي المنصب، إذ تُدرك السلطة التنفيذية أن السيطرة على رؤساء المجالس بعد تركيز الصلاحيات بيدهم تعني السيطرة على القضاء.

استمرت تلك التجاوزات بعد حل مجلس القضاء الأعلى وإنشاء مجلس قضاء أعلى انتقالي، الذي تم منحه كافة صلاحيات مجلس القضاء الأعلى المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، والعديد من الاختصاصات الموسعة، بموجب القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩، وما لحقه من تمديد بموجب القرار بقانون رقم (٢٧) لعام ٢٠٢٠، في ظل تفرد رئيس السلطة الفلسطينية في تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي.

### ثالثاً: استقلال القضاة الشخصي: اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم وعزلهم

يتطلب استقلال القضاة الشخصي، القدرة على ممارسة السلطات القضائية بحرية وبمناى عن الضغوط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبشكل مستقل عن باقي القضاة وعن إدارة الجهاز القضائي. وبالتالي، لا بد من ضمانات لاستقلال القاضي الفرد تتعلق بطريقة وشروط التعيين والترقية والعزل؛ لضمان حياده بالفصل في الدعوى المعروضة عليه.

إن آلية تعيين قضاة المحاكم في النظام القانوني الفلسطيني تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية بموجب قرار صادر من رئيسها بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى الذي تهيمن عليه السلطة التنفيذية، وتزداد هذه الهيمنة لا سيما بعد إصداره قرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩م بحل مجلس القضاء الأعلى وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي بدلاً عنه، وعُيّن أعضائه بقرار من الرئيس الفلسطيني، بما يخالف الأحكام الدستورية والتشريعية المتعلقة بذلك.

فرضت التعديلات الواردة على قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، قيوداً على تعيين وترقية وندب وعزل القضاة؛ حيث أضافت شرط إجراء مسابقة للمتقدمين للوظائف القضائية الشاغرة، وخضوع القاضي للتجربة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ مباشرته العمل، وفرضت هيمنتها على قضاة المحاكم العليا، كما وقيدت ترقية القضاة بمدة ثلاث سنوات على الحلول في الدرجة على الأقل. وعدّلت على الأحكام المتعلقة بندب القضاة، لتجيز ذلك للقيام بأعمال قضائية غير

عمله أو للقيام بأعمال قانونية. وتوسّعت التعديلات في أحكام عزل القضاة والاستغناء عن خدماتهم أو تنزيل درجاتهم، وأجازت استيداع القضاة، دون تحديد معايير واضحة لمن يمكن عزلهم أو استيداعهم.

خالفت التعديلات على قانون السلطة القضائية المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة، وجاءت لتفرض هيمنة السلطة التنفيذية على القضائية، وتكرّس غياب الشفافية والنزاهة في التعيينات القضائية. وتحد من استقلاليتهم، وتؤثر على أداءهم وأمنهم الوظيفي خشية النذب خارج القضاء، ولا سيما أنه سبق تلك التعديلات انتداب عدد من القضاة إلى وظائف غير قضائية في الوزارات الحكومية، أثناء ممارسة مجلس القضاء الأعلى الانتقالي صلاحياته، بما فيه مخالفة لأحكام المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، والتي تحصر الانتداب بالمهام القضائية، وأحيل عدد من القضاة لمجالس تأديبية، على خلفية التعبير عن الرأي، بينما تم إحالة (٥٢) قاضياً أي ما يعادل ربع القضاة إلى التقاعد بموجب أعمال القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي اللذين صدرا عن الرئيس محمود عباس بتاريخ ١٥ تموز/يوليو ٢٠١٩.

من جهة أخرى، تشير بيانات فريق «الحق» إلى العديد من المخالفات المرتبطة بإعمال القاضي لمقومات استقلاله الشخصي أثناء إدارته للدعوى؛ من عدم حياد بعض القضاة في نظر النزاعات، والتحيز أو التحامل أو المحاباة لصالح فريق ضد الفريق الآخر. كما تدلل المؤشرات الصادرة من تقارير مؤسسات حقوق الإنسان، والبيانات التي تم رصدها من فريق مؤسسة الحق، محاباة بعض القضاة للنيابة العامة والانحياز لطلباتها على حساب مصلحة الطرف الآخر، وغياب دور النيابة العامة كحارس للعدالة الجزائية، وغلبة الموقف السلبي المقيد والمنتهك للحقوق الدستورية للمواطنين وحرّياتهم. ورصد فريق «الحق» كذلك، قيام بعض القضاة بالتعدي على كرامة الخصوم وأطراف الدعوى، والقيام ببعض التصرفات التي توجي بإهمال متابعة القضايا. وبينما تتطلب ضمانات التقاضي العادلة أن يحكم القاضي استناداً للبيانات والأدلة المثارة وفقاً لأحكام التشريعات وإعمال اجتهاده في النص، أظهر تقييم عملية إدارة الدعوى بعض الانتهاكات التي تطال هذا المبدأ، حيث أصدر بعض القضاة قراراتهم في بعض الأحوال استناداً لقناعاتهم المسبقة حول القضية؛ مما يخالف كافة القواعد والمعايير والمبادئ الوطنية والدولية المرتبطة بسلوك القاضي وحقوق الإنسان.

## رابعاً: مساءلة القضاة

فيما تعتبر عدم مساءلة القضاة تأديبياً أو مدنياً عن الأخطاء التي تصدر منهم أثناء عملهم من مظاهر استقلال السلطة القضائية الشخصي؛ والتي يقصد بها عدم مسئولية القاضي في الحدود التي يقرها القانون، مما يوفر لهم حرية الاجتهاد في إصدار الأحكام وإبداء الآراء ومنع الدعاوى الكيدية ضدهم، فإن عجز القضاة عن أداء مهامهم بالشكل الكامل بشكل مستقل أو غير منحاز، وقيامهم بارتكاب أخطاء تصل إلى حد الخطأ الجسيم أو الغش، يستوجب محاسبتهم على تصرفاتهم.

إن اختلاف القوانين التي كانت تنظم الشأن القضائي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة قبل صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ أدى إلى اختلاف الصلاحيات والتبعيات المتعلقة بالتفتيش على المحاكم والقضاء، وبالتالي تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات واختصاصات السلطة القضائية وهيمنتها عليها، ومحاولة احتفاظ السلطة التنفيذية بصلاحياتها تجاه السلطة القضائية بعرقلة إنشاء مجلس القضاء الأعلى وتنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية فيما يتعلق بإدارة السلطة القضائية. ومع صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، تم إنشاء دائرة للتفتيش تُلحق بمجلس القضاء الأعلى وتكون خاضعة لإدارته، وإشرافه، وجرى التحكم بدائرة التفتيش من خلال رئيس المجلس عبر اللائحة التنفيذية التي أقرها المجلس عام ٢٠٠٦ الأمر الذي قد يتيح إمكانية انتشار المحاباة والمحسوبية وتبادل المنافع بين القضاة، ولا سيما أن الاختصاصات المتاحة لدائرة التفتيش جعلت دورها قائم على تقييم الأداء، مما يمنحها دوراً حاسماً في مسألة ترقية القضاة ومساءلتهم، وبالتالي التأثير على قراراتهم.

جاء القرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ موسعاً لصلاحيات التفتيش القضائي، وجعل مسألة تعيين القضاة وانتدابهم للدائرة سلطة حصرية وكاملة بيد مجلس القضاء الأعلى دون تقيد بمسميات وظيفية محددة، كما وسّع ذات القرار بقانون من إمكانية تقديم القضاة للمجالس التأديبية، بما في ذلك القيام بعمل «يمس باللياقة»، وهو أمر غير واضح وفضفاض، ومخالف للمعايير الدولية التي تكفل استقلال القضاء، مما يجعل دائرة التفتيش القضائي أداة للضغط على القضاة عبر تقييمات منخفضة بدون أسس موضوعية. كما أضعف القرار بقانون المذكور مسألة التأكيد على حق القاضي في الدفاع؛ حيث حذف شرط إصدار مجلس التأديب لقراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الإدعاء ودفاع القاضي محل المساءلة التأديبية، والتي كانت من الحقوق المنصوص عليها في القانون الأصلي.

ساهم القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ بمنح مجلس القضاء الأعلى صلاحية إنهاء خدمة أي قاض لعدم الكفاءة وفق تقرير التقييم الصادر عن دائرة التفتيش التي يجري تعيينها من قبل المجلس دون ضوابط أو معايير، بطريقة مخالفة للمبادئ الدستورية والدولية المستقرة بشأن عدم قابلية القضاة للعزل، إضافة إلى التأثير على القضاة بما يمس استقلالهم وأمنهم الوظيفي.

### خامساً: الاستقلال المالي للقضاء

يرتبط استقلال القضاء بعملية تمويل المحاكم، وتعتبر وفرة الموارد عاملاً أساسياً في تعزيز استقلال القضاء وقيامه بواجباته باستقلالية ونزاهة وفعالية. وبينما تعتمد قدرة الدولة على تلبية احتياجات الميزانية للسلطة القضائية على مكانتها الاقتصادية والمالية، إلا أنه يقع على عاتق كل دولة توفير موارد كافية تمكن السلطة القضائية من أداء مهامها بشكل ملائم، ويتضمن ذلك تعيين عدد كافٍ من القضاة وتوفير طاقم داعم، ومعدات للمحاكم بما فيها حوسبة المكاتب ومعالجة البيانات، وإيلاء تدريب يتلاءم مع احتياجاتهم، ورفد القضاة بأجور ومكافآت مناسبة.

وبالرغم من أن قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ نص على وجوب أن تنفرد موازنة السلطة القضائية عن بقية فصول الموازنة العامة، إلا أن هذا الفصل نظري؛ فلا يوجد للسلطة القضائية نظام مالي خاص معتمد ومنشور وفق الأصول، وبالتالي تبقى موازنة وأموال السلطة القضائية تابعة للسلطة التنفيذية التي تعد موازنة الدولة، ويمكن لديوان الرقابة المالية الإدارية الرقابة فقط على الشؤون المالية لسلطة القضائية.

### سادساً: الفصل بين السلطات في فلسطين

منذ قيام السلطة الفلسطينية، هيمنت العديد من الإشكاليات المتعلقة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على النظام السياسي الفلسطيني، وقيام السلطة التنفيذية بالتغول على القضاء بما ينتهك القانون الأساسي والمعايير الدولية التي تكفل استقلال القضاء، كما ولعبت القرارات بقوانين التي أقرها الرئيس في الشأن القضائي دوراً كبيراً في انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات.

تجلت أبرز أشكال تدخلات السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية في فلسطين بعدم احترام الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات التنفيذية، والضغط على السلطة القضائية

للإسراع في إنهاء بعض النزاعات، أو ليكون الحكم موافقاً لمصلحة السلطة التنفيذية، وكذلك تشجيع الخصوم على اللجوء إلى الوسائل التقليدية في فض المنازعات وتسويتها، ومنح مكاتب المحافظين الصلاحية للفصل في قضايا ذات طابع مدني وتجاري خارج منظومة المحاكم النظامية، بالإضافة إلى القيام بزيارات تفقدية للمحاكم من بعض المتنفذين في السلطة التنفيذية، واقتحام عناصر أمنية لحرمة بعض المحاكم، واختطاف محامين من داخل المحكمة الاعتداء عليهم بالضرب المبرح أمام قضاةها. وبالتالي تشكل تدخلات السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، وعدم احترامها للأحكام القضائية التي هي عنوان العدالة انتهاكات لمبادئ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء ومخالفة للمبادئ الدستورية والدولية.

## سابعاً: القضاء النظامي في فلسطين

يتمتع القضاء النظامي في فلسطين بالولاية العامة للنظر في المنازعات والجرائم كافة، إلا ما استثني منها بنص قانوني خاص. وتنقسم المحاكم النظامية إلى محاكم عادية تفصل في النزاعات المدنية والجزائية وفقاً لتراتبية معينة بدءاً من الصلح ثم البداية وأخيراً الاستئناف وإلى محكمة عليا تتكون من محكمتي النقض والعدل العليا، إلى أن تم إصدار قرار بقانون بإنشاء محاكم إدارية مستقلة.

بينما تجعل الاختصاصات النوعية والقيمية لمحكمة الصلح في المجالات الحقوقية والجزائية المختلفة محاكم الصلح المحطة الأولى لإنصاف الأفراد وضمان حقوقهم، فتحظى بأعلى نسبة من الدعاوى الواردة إلى المحاكم النظامية، إلا أنها لم تتمكن من الفصل إلا بما يقارب نصفها. وبالتالي، فإن القدرة الاستيعابية لقاضي الصلح خلال فترة عمله قد لا تنصف فرقاء الدعوى، وتؤدي إلى الإخلال بضمانات وحقوق المتقاضين، والسير في الدعاوى دون الاحتكام للإجراءات والأصول القانونية، مما يطيل أمد التقاضي. وبالتالي تلحق بفرقاء الدعوى الضرر، وتؤدي إلى تراجع ثقتهم في القضاء. وهو ما ظهر بشكل جلي في طلبات تمديد التوقيف من قبل قضاة الصلح، التي ترتبط بحقوق المواطنين وحريةهم الشخصية والتي استجابت فيها محاكم الصلح لطلبات النيابة العامة بالتوقيف، دون إعمال ضمانات المحاكمة العادلة للمتهمين، ودون وجود أي رقابة على أدائها، أو إحاطتهم بضمانات التقاضي للمتهم كإبراز الملف التحقيقي، أو الاستماع لأقواله، مع خلو بعض قرارات التمديد من مسبباته، مما أضعف ثقة المواطن بها.

أما محاكم البداية، فهي المحاكم التي تنشأ في مراكز المحافظات وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، وتتمارس هذه المحاكم اختصاصاتها بصفتها الابتدائية

والاستثنائية. ويكون لها الولاية الكاملة بالنظر في جميع الدعاوى الحقوقية والجزائية باستثناء الاختصاصات الممنوحة لمحاكم الصلح أو أي محكمة أخرى. وبالرغم من أن القرار بقانون بتشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠ أنشأ نظام الغرف القضائية من قاضي منفرد في محكمة البداية للنظر في الدعاوى الحقوقية والجزائية، فإن محاكم البداية في الدعاوى الجزائية التي يعاقب عليها القانون بالإعدام أو الأشغال المؤبدة أو الاعتقال المؤبد، تنعقد من ثلاثة قضاة، ويؤخذ على هذه الآلية تأثير عدد القضاة وتبدل الهيئات على سير الدعاوى، وإطالة أمد التقاضي، وضياع حقوق أصحابها، وزيادة احتمالية مجافاة قرار المحكمة للعدالة في ظل عدم اطلاع كافة قضاتها على حثيات الدعوى.

بينما تم استحداث محكمة استئناف ضريبة الدخل، ومحكمة استئناف الجمارك، إلا أن محاكم الاستئناف تختص بنظر الطعون والاستئنافات التي ترد على قرارات محاكم البداية بصفتها الابتدائية، والقرارات التي ترفع إليها بمقتضى أي قانون آخر. وقد أدى تمركز محاكم الاستئناف في القدس وغزة (على أن تنعقد محكمة القدس مؤقتاً في مدينة رام الله)، إلى عزوف المواطنين عن استئناف قضاياهم الحقوقية؛ بسبب الأعباء المتعلقة بالتنقل والمواصلات والتعطيل عن العمل. أما بخصوص استئناف القضايا الجزائية، فتتطلب اتخاذ إجراءات تنسيق مشددة لنقل المتهمين المحتجزين لدى المراكز الأمنية إلى المحافظات الأخرى، وفي ظل القيود الصارمة التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على التنقل، يتعذر حضور المتهمين ويتم تأجيل الجلسات مما يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي وعدم تحقيق العدالة.

وتعتلي المحكمة العليا رأس الهرم القضائي في النظام القانوني الفلسطيني، وتتكون من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة، ويكون مقرها الدائم مدينة القدس على أن تنعقد بشكل مؤقت في غزة ورام الله. تتشكل المحكمة العليا -وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته- من محكمة النقض، فيما تم استبعاد محكمة العدل العليا من تقسيم المحكمة العليا التابعة للقضاء النظامي، بعد إنشاء محاكم إدارية مستقلة عن القضاء النظامي.

تصنف محكمة النقض بأنها طريق طعن غير عادي لا يؤذن به إلا للأسباب المحددة حصراً في القانون، باعتبارها محكمة قانون دون اعتبارها درجة من درجات التقاضي؛ لذلك تقتصر في عملها على مراقبة تطبيق المحاكم للقانون تطبيقاً سليماً، سواء تعلق الأمر في الشروط الموضوعية أو بقواعد الإجراءات، دون أن تتطرق لبحث الوقائع الواردة في الحكم المطعون فيه، بل وتفترض صحتها.

## ثامناً: القضاء الإداري في فلسطين

يعتبر القضاء الإداري أحد ضمانات احترام حقوق الإنسان وحياته، من خلال الرقابة على مشروعية تصرفات الإدارة العامة في الدولة، وكبح تجاوزاتها غير القانونية، وإنصاف ضحاياها عند حدوث الاعتداء، فضلاً عن دوره في المحافظة على سير المرافق العام بانتظام، والموازنة بين المصلحة العامة وغيرها من المصالح. ومارست محكمة العدل العليا اختصاصات القضاء الإداري في فلسطين منذ عام ٢٠٠١، حتى عام ٢٠١٦ في قطاع غزة، وعام ٢٠٢١ في الضفة الغربية، نتيجة لإنشاء محكمة إدارية مستقلة، تمارس اختصاصها على درجتين، مشكّلة بموجب قرار بقانون خاص بها.

ويتضح من أحكام محكمة العدل العليا أثناء ممارستها لاختصاصاتها، كيف ناقضت ذاتها وتوجهاتها في ذات مواضع القضايا المطروحة عليها، وكيف خالفت نصوص التشريعات الناظمة لعملها، مرجحة بذلك مصلحة السلطة التنفيذية على المواطنين وحقوقهم، الأمر الذي أدى إلى حرمانهم من الوصول إلى العدالة، في ظل عدم توافر جهة قضائية أخرى يمكن التوجه إليها للطعن بأحكام محكمة العدل العليا، والقائمة على درجة واحدة للتقاضى.

إن استحداث محكمة إدارية مستقلة على درجتين في فلسطين بموجب القرار بقانون بشأن تشكيل المحكمة الإدارية لعام ٢٠٢٠، تتمثل بمحكمة إدارية ومحكمة إدارية عليا، يكون مقرهما الدائم في العاصمة القدس، وتنعقدان مؤقتاً في مدينة غزة ورام الله، قد يحرم المواطنين المتقاضين من أنحاء فلسطين من اللجوء إلى القضاء الإداري؛ بسبب أعباء التنقل والأعباء المالية من جهة، والقيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي من جهة أخرى. ولا سيما أن نصوص ذلك القرار بقانون المنشئ للمحكمة الإدارية لم يتجاوز الثغرات التشريعية والتطبيقية الواردة في التشريعات المنظمة لعمل محكمة العدل العليا، بل وأن السلطة التنفيذية تتغول في هيمنتها عليها. حيث تفيد نصوص ذات القرار بقانون باستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على عملية تعيين قضاة المحاكم الإدارية، دون قيود أو ضوابط، مما قد ينبيء بعدم استقلال قضاة المحكمة الإدارية، الذين قد يخضع تعيينهم لاعتبارات سياسية محضّة، ويؤدي بالضرورة إلى أن تكون المحاكم الإدارية أدوات لصالح السلطة التنفيذية، بما يخالف كافة المبادئ الدستورية والدولية بشأن استقلال القضاء، والمصالح الوطنية والديمقراطية للشعب الفلسطيني، ويفقد المواطنين الثقة بهذه المحاكم وبعدها.

## تاسعاً: القضاء الدستوري في فلسطين

يهتم القضاء الدستوري بشكل عام بمتابعة مدى احترام كافة السلطات في الدولة نصوص الدستور، من حيث الصلاحيات والتنظيم والعلاقة بينهم، بالإضافة إلى الأحكام ذات العلاقة بنظام الحكم وركائزه بما فيها «مبدأ الفصل بين السلطات» و«مبدأ استقلال القضاء»، و«مبدأ سيادة القانون».

وبالرغم من أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا استحقاق ومتطلب دستوري، إلا أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بقرار من الرئيس الفلسطيني في ظل الانقسام السياسي وغياب البرلمان الفلسطيني، يدل على أن إنشاءها جاء لغايات تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء الدستوري الفلسطيني، وانحرافه عن أداء دوره المفترض بإعمال مبدأ سمو الدستور ليصبح الذراع الرئيسي للسلطة التنفيذية؛ وهو ما يتضح من خلال طبيعة التعديلات التي جرت على قانون المحكمة الدستورية وآلية تشكيل المحكمة وطبيعة القضايا التي حكمت بها.

كما يعتري تشكيل المحكمة الدستورية العليا عدد من الإشكاليات؛ فمن ناحية، جاء تشكيلها مخالفاً لأحكام القانون الأساسي والتشريعات الوطنية الناضمة لعمل السلطة القضائية والدستورية، وكذلك الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين؛ حيث أدى رئيس المحكمة ونائبه وقضاها اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس القضاء الأعلى في ظل غياب رئيس المجلس التشريعي، بما يخالف أحكام القانون الأساسي (الدستور) وقانون المحكمة الدستورية الذي تتطلب حضوره، الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات حول شرعية قراراتها في ظل عدم صحة تشكيلها. وتفتقد عضوية المحكمة الدستورية العليا لمشاركة المرأة، ويغلب على عضويتها طابع سياسي معين.

وقد تعرضت العديد من القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا لانتقادات واسعة من قبل مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني لانتهاكها أحكام الدستور واعتدائها على الحقوق الدستورية. كما ولقيت قرارات المحكمة الدستورية وبخاصة المتعلقة بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان انتقادات من اللجان المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة لانتهاكها التزامات دولة فلسطين المترتبة عليها، وتفريغها للحقوق الواردة في الاتفاقيات من مضمونها.

وبينما تنبئ الإحصائيات بتسارع الضغط على المحكمة الدستورية باعتبارها الملاذ الأخير للمواطن الفلسطيني في حماية حقوقه وحياته المكفولة بأحكام القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، فقد خالفت المحكمة الدستورية العليا في قراراتها المبادئ الدستورية والمعايير

الدولية ذات العلاقة باستقلال القضاء وحياده، وجاءت قراراتها استجابة لرغبات السلطة التنفيذية في العديد من الأحوال، وتجاوزت اختصاصها بالنظر في القرارات التفسيرية بتفسير القانون الأساسي والتشريعات، إلى دورها الرقابي بالفصل في النزاعات الدستورية وإصدار الأحكام، دون وجود أي نزاع أو خصومة قضائية، ودون بيان أوجه المخالفة الدستورية للنصوص التي جرى تعطيلها.

## عاشراً: العدالة الناجزة في فلسطين

يهدف النظام القضائي إلى تحقيق العدالة الناجزة؛ وتعني العدالة الناجزة سرعة إجراءات التقاضي بهدف قصاص المجتمع من المجرمين، أو إيصال كل صاحب حق لحقه في الخصومات بين المتقاضين، وفي نفس الوقت ضمان محاكمة عادلة تماماً للمتهمين أو المتقاضين يتوفر فيها جميع شروط وضمانات التقاضي المتعارف عليها.

تشير مقارنة أعداد القضاة في الضفة الغربية وقطاع غزة بالمعايير الدولية ذات العلاقة، وجود نقص حاد في أعداد القضاة في ظل ارتفاع الوارد لتلك المحاكم بشكل مضطرب، وعدم العدالة في توزيع القضاة جغرافياً وعدم وجود منهجية واضحة ومجردة في توزيع القضايا في الضفة الغربية وقطاع غزة، وإشكاليات جديدة في تحقيق العدالة الناجزة للمواطنين بعدم منح القضايا الوقت الكافي لمتابعة مجرياتها، وعدم توفير ضمانات المحاكمة العادلة، مما يحدث إرباكاً ومخالفات وتجاوزات في إجراءاتها والأصول المتبعة أمامها، ويؤثر على قراراتها، وبالتالي يضعف ثقة المواطن الفلسطيني في القضاء النظامي وعدالته في درجاته الأولى، ويدفعه للطعن بتلك الأحكام أمام محاكم الاستئناف أو النقض، مما يطيل أمد التقاضي عوضاً عن تقصيره، ويهدر حقوق المتقاضين وحرّياتهم، ويخالف كافة ضمانات المحاكمة العادلة والقواعد الناظمة لحق التقاضي الواردة في التشريعات الفلسطينية والاتفاقيات الدولية.

ويشكل سلوك القاضي الشخصي في عدد من الأحيان معيقاً لتحقيق العدالة الناجزة؛ من حديث مدى الالتزام بساعات الدوام، وإصدار قراراته احتكاماً لنصوص القانون، وقناعته الوجدانية التي تشكلت أثناء سير الإجراءات المتبعة والبيانات المقدمة من خصوم الدعوى، دون الاعتماد على قناعته الشخصية المسبقة، أو تدخلات السلطات المختلفة في أدائه. وبالتالي فإن عدم استقلال وحياد القاضي في اتخاذ قراره وخضوعه لضغوطات وأهواء الأفراد أو السلطات المختلفة في الدولة بما فيها السلطتين التنفيذية والإدارية القضائية، ومحاباة توجهاتهم وطلباتهم، فيه مخالفة صريحة للقواعد والمبادئ والمعايير التشريعية والدولية التي تحتم عليه الاستقلال

الشخصي في أداء مهامه، وتلك الناظمة لمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيادة القانون وتؤثر تبعاً على حقوق المواطنين وحرياتهم وتمس بشكل أساسي بالضمانات المرتبطة بمحاكمتهم بشكل عادل. بل وتترك انطباعاً لدى الخصوم والمواطنين بعدم حياد القاضي وعدالته، الأمر الذي يعدم ثقته به، وتدفعه للجوء إلى وسائل أخرى لاقتضاء حقه قد تكون غير قضائية.

وتنبئ بيانات فريق «الحق» عن عدم استقلال القضاة الشخصي في أداء مهامهم القضائية؛ حيث يواجه العديد من القضاة الضغوطات والتدخلات والإغراءات العلنية وغير العلنية المؤثرة على قراراتهم القضائي والتي قد تصل في العديد من الأحوال إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقهم في حال عدم امتثالهم لقرارات السلطات العليا ولا سيما الصادرة عن السلطة التنفيذية، بالنقل الوظيفي والإحالة إلى التقاعد أو التحقيق أو المجلس تأديبي أو الانتداب أو العزل من الوظيفة، وغيرها من إجراءات، وبالتحديد في حال ارتباط قراراتهم ببعض الدعاوى الجزائية المتصلة بالموقف الحزبي أو السياسي لبعض الخصوم أو المتعلقة بقضايا الرأي العام أو المرتبطة بالسلطة التنفيذية وأجهزتها.

ومن ناحية أخرى، شكّل سلوك بعض القضاة تجاه المحامين والمواطنين المتقاضين والشهود أثناء إدارة الدعاوى الجنائية أو المدنية، سلوكاً متحيزاً غير محايد، يربك المتهمين والشهود وحتى المحامين في تقديم بناتهم وأدلتهم، ويؤدي إلى التخوف من الإدلاء بالشهادة أو حتى الوصول إلى المحكمة، وتؤثر على هيبة المحامي ودوره في إدارة ملفاته وموقف موكله في التعامل معها، وبالتالي يؤدي إلى انحراف القضاء عن تحقيق العدالة. وبشكل مخالف لأحكام القانون الأساسي، والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان المنضمة إليها فلسطين والمعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة، والتي تتطلب احترام حقوق المتقاضين وكرامتهم وضمان تقاضهم بشكل عادل، وتلزم القاضي بأن يكون صبوراً ووقوراً ودمت الخلق تجاه الأطراف المتنازعة والشهود والمحامين وغيرهم ممن يتعامل معهم بصفته الرسمية.

وغلب على سلوك عدد من القضاة أثناء سيرهم في إجراءات الدعوى تقييد حقوق المواطنين وحرياتهم سواء كانوا شهوداً أو خصوماً أو متهمين، ومن ذلك؛ توبيخ المتهم واعتباره مذنباً، أو التحديق به والصراخ عليه في بعض الأحوال، وإبقائه مكبلاً دون السماح له بالجلوس، أو محاولة انتزاع أقواله أو اعترافاته بأسلوب التلقين أو التلميح أو عدم السماح لهم بالحديث أو عدم الاستماع لأقوالهم بتعرضهم للتعذيب أو إساءة المعاملة وغيرها من الانتهاكات.

كذلك، فقد تم رصد العديد من الحالات التي تم التعامل بها مع الشهود بشكل غير لائق بتركهم

ينتظرون خارج قاعة المحكمة لساعات طويلة، ومصادرة بطاقاتهم الشخصية، أو تسليمها لهم رميةً على الطاولة. بالإضافة إلى احتقار بعض أفكارهم أو عاداتهم والتقليل منها والاستهزاء بها؛ كما لوحظ أن انخفاض صوت القاضي أثناء استجواب الشهود يربكهم، وبالتحديد كبار السن والنساء، وغيرها من التصرفات التي لا تليق بسلوك القاضي.

كما تشير بيانات فريق «الحق» إلى تعدي بعض القضاة على حقوق المحامين المكفولة في التشريعات الناظمة لعملهم من خلال التدخل في طلبات المحامي المقدمة للمحكمة، ومعاملتهم بشكل مهين بالصراخ عليهم، وعدم السماح لهم بالتواجد في قاعات المحكمة بحجة ضيق حجمها، بالإضافة إلى استعجالهم وإسكاتهم في تقديم بيناتهم، وإحراجهم بسؤالهم عن أنعابهم في القضية، أو التقليل من أهمية دورهم في متابعة ملفاتهم.

ولوحظ أيضاً تراجع أداء القضاء في متابعة السندات المقدمة إلى المحكمة والتأكد من توافر كافة شروطها القانونية مثل الطوابع والتوقيعات، وكذلك اختفاء بعض السجلات والملفات والقرارات الواردة في ملفات الدعوى، وهي من متطلبات الإدارة السليمة لملفات الدعاوى. كما رصد فريق «الحق» في حالات محددة إهمال بعض القضاة إحضار الملفات التي فصل بها إلى المحكمة على الرغم من صدور القرارات فيها، وتأخر طباعة منطوق الحكم لأيام متتالية، مما يحرم الجهات من استئنافه بالوقت المحدد قانوناً نتيجة لإهمال بعض القضاة بمتابعة ملفاتهم.

## أحد عشر: التبليغات القضائية

يعتبر التبليغ القضائي الوسيلة الرسمية الرئيسية لإعلام الأطراف بإجراء معين من الإجراءات المضمنة في الأوراق القضائية بصفة عامة؛ بهدف إحاطة أطراف الدعوى علماً بالإجراءات الموجبة إليه، وفقاً للأحكام التي رسمها القانون، باعتبار أنها الطريق التي ستؤدي إلى سريان الدعوى ومتابعتها، وبدونها لن تتحقق المواجهة بين الخصوم. ويعتبر التبليغ جزءاً أساسياً من تحقيق العدالة الناجزة، بالفصل في نزاعات الخصوم ضمن وقتها المعقول، الأمر الذي يؤثر على ثقة المواطن في القضاء وعدالته.

تختص دائرة التبليغات في مجلس القضاء الأعلى في الضفة الغربية بالتبليغ، في حين تمت خصخصة البلاغات القضائية في قطاع غزة، وتسليمها للشركة الخاصة العالمية للخدمات اللوجستية «مرسال». ويبين رصد فريق «الحق» لموضوع التبليغات في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال المعاينة اليومية والمقابلات مع المحامين وقرقاء الدعاوى، وجود العديد من

الإشكاليات المؤدية إلى تباطؤ تلك العملية وتراجعها، منها ما هو مرتبط بمأموري التبليغ، ومنها ما هو مرتبط بدور المحامين، أو الأفراد المراد تبليغهم وذويهم، أو طبيعة المنطقة وبخاصة المناطق المصنفة (ج) التي تخضع للسيطرة الأمنية والإدارية لسلطات الاحتلال، ومنها ما يعود بشكل رئيس لضعف الدور الرقابي للقضاة.

تشمل الإشكاليات المتعلقة بمأموري التبليغ، على نقص عدد مأموري التبليغ المصاحب لعبء كبير من التبليغات، ولجوء بعض المحاكم لإرسال بعض المراسلين غير المختصين بالتبليغ وغير المدربين والمؤهلين للتبليغ، بالإضافة إلى انخفاض رواتب مأموري التبليغ، وعدم تمتعهم بعلاوة المخاطرة، وإجراء تنقلات بين مأموري التبليغ خارج المحافظة التي يقيمون فيها، ودفع تكاليف المواصلات من قبل الوزارة بعد حين من الزمن.

وتساهم قلة ومحدودية المعدات اللازمة لتسهيل عمل مأموري التبليغ كالحواسيب أو الطابعات أو الفاكس، وضيق حيز دوائر التبليغات، وسوء تنظيم وتوزيع سير عملها إشكاليات إضافية في أداء مأموري التبليغات تؤدي إلى فقدان الأوراق أو الشروحات. كما يعتبر سوء التنسيق بين قلم المحكمة وقسم التبليغات عاملاً في تأخير تسليم التبليغات في موعدها المحدد، بسبب عدم قيام أقلام المحكمة بترحيل أوراق التبليغات مباشرة بعد الجلسات. فيما تشير بيانات فريق «الحق» أن العديد من أوراق التبليغ خارج حدود كل محافظة تتطلب وقتاً إضافياً وقد لا تصل لأصحابها بسبب تقسيم مناطق الضفة الغربية سياسياً وجغرافياً، وحصر نقلها من محافظة لأخرى في أيام معينة.

وبالرغم من فعالية أداء العديد من مأموري التبليغ في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإنه لا يمكن إنكار التقصير الواضح لبعضهم، والتواطؤ مع أحد أطراف الدعوى على حساب الآخر، وانتشار الوساطة والمحسوبية والمحاباة بينهم وبين المحامين أو المواطنين، من خلال تلقيمهم في بعض الأحوال إكراميات مالية أو ما يعادلها لتيسير أمور التبليغ لصالح مقدمها، أو التواطؤ والمحاباة دون مقابل في حالة وجود علاقة شخصية بين مأمور التبليغ والمراد تبليغه.

وكما ورصد فريق «الحق» مخالفة مأموري التبليغ وقضاة المحاكم النظامية لقواعد التبليغ وأصوله الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، والتي قد تؤدي إلى بطلان كافة الإجراءات المتخذة بناء عليها وإعادة كافة إجراءات المحاكمة، الأمر الذي يؤدي لإطالة أمد التقاضي، وتأخير استحقاق المواطنين لحقوقهم، وتراجع ثقتهم بعدالة القضاء والعدالة الناجزة. ومن التجاوزات التي تم رصدها خلو ورقة التبليغ من مشتملاتها المحددة في

القانون، أو خلو المشروعات من تفصيلها وإثباتها، أو حصول التبليغ خارج الساعات المحددة قانوناً، أو مخالفة مأموري التبليغ والقضاة التراتبية في قواعد تبليغ الأطراف، أو إغفال بعض الجهات المختصة عن التبليغ ومتابعة إجراءاته من تعليق الورقة على لوحة إعلانات المحكمة أو بـمكان ظاهر للعيان، أو نشره في الجريدة.

وتشير بيانات فريق «الحق» في قطاع غزة بأن عملية التبليغ فيها - وبالتحديد بعد عام ٢٠١٩- لا تتبع القواعد والأصول الإجرائية والقانونية لتبليغ المحامين، حيث يتم تبليغ المحامين مواعيد الجلسات هاتفياً، أو إلكترونياً بواسطة صفحة التواصل الاجتماعي «فيس بوك» التابعة لمجلس القضاء الأعلى، قبل يوم واحد أو يومين كحد أقصى من موعدها، دون تسليمهم أي أوراق قضائية، وفي حالات وردت حصراً يتم تبليغهم بواسطة «مرسال». كما تم رصد العديد من المخالفات المرتبطة بالتبليغ كالتبليغ في أيام العطل الرسمية، أو خارج الأوقات المحددة قانوناً، أو تسليم التبليغ لأحد أفراد العائلة دون احترام التراتبية. كما ألفت إحالة مسؤولية التبليغ لشركة خاصة، عبئاً مالياً إضافياً على المواطن في قطاع غزة، تجسد «بازدواجية الرسوم» للشركة والمحكمة خلافاً لأحكام القانون الأساسي والقانون.

## اثنا عشر: التنفيذ المدني

تعتبر دائرة التنفيذ دائرة مستقلة عن المحاكم، وليست جزءاً منها، وترتبط دوائر التنفيذ بمحكمة الدرجة الأولى أي البداية والصلح، بينما لا يوجد دائرة خاصة بالتنفيذ في محكمتي الاستئناف والنقض. وتشكل دائرة التنفيذ من قاض ينتدب لذلك ويعاونه مأمور للتنفيذ وعدد كاف من الموظفين.

ويعتبر تنفيذ القوانين والقرارات القضائية أحد أهم العمليات في النظام القضائي؛ حيث يؤثر ضعف التنفيذ على الوصول إلى العدالة، ويشكل تهديداً للنظام القضائي وعاملاً هاماً في ضعف الثقة به والتقليل من مصداقية المحاكم، نتيجة لعدم استحقاق المواطنين لحقوقهم وحرّياتهم المقررة بموجب تلك القرارات.

ويبين رصد فريق «الحق» لموضوع التنفيذ المدني في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال المعاينة اليومية والمقابلات مع المحامين وفرقاء دعاوى، وجود العديد من الإشكاليات المؤدية إلى تباطؤ عملية التنفيذ، منها ما هو مرتبط بدوائر التنفيذ، ومنها ما هو مرتبط بموظفي دوائر التنفيذ، ومنها ما يعود لقضاة التنفيذ، وأخرى متعلقة بارتباط هذه الدوائر بدوائر أخرى، دون أن تغفل بعض الإشكاليات المرتبط بالقيود الجغرافية.

أما الإشكاليات المرتبطة بدوائر التنفيذ، فأبرزها محدودية إنتاجية هذه الدوائر بسبب محدودية عدد قضاة التنفيذ وعدد الموظفين المترافق مع ازدياد عبء العمل وتضاعفه من جهة، ومحدودية الأدوات والأجهزة اللازمة لإنجاز العمل، وعدم التزام قضاة وموظفي دوائر التنفيذ بالادام، وعدم التزام موظفي التنفيذ بمكاتهم، وتقييد استقبال المراجعين بأيام دون أخرى، وتقييد مراجعات المحامين بعدد محدد من الملفات التنفيذية.

ومن الإشكاليات المتعلقة بعمل دوائر التنفيذ أيضاً، اختلاف آليات عمل دوائر التنفيذ من محافظة لأخرى، واختلاف أعداد الملفات المسموح بتسجيلها، وذلك بالرغم من وجود دليل الإجراءات الموحدة لدوائر التنفيذ، والاحتكام عوضاً عنه إلى التعليمات الصادرة من القضاة، مما يترك المواطن والمحامي من محافظة لأخرى ولا يحقق العدالة.

أما الإشكاليات المتعلقة بموظفي دوائر التنفيذ، فيعتبر من أبرزها عدم انسجام تخصصات بعض موظفي هذه الدوائر مع تحصيلهم العلمي. بالإضافة إلى ذلك، فقد رصد فريق «الحق» تقاعس بعض موظفي دوائر التنفيذ عن العمل، وتهربهم من مهامهم الوظيفية، والتراخي في تسجيل ملفات التنفيذ بحجة عدم اكتمال المعلومات أو عدم دقتها، وعدم إدراج مشروعات التبليغ ضمن الملف، وعدم رفعها على برنامج الميزان في بعض الأحوال. كما تم رصد سوء تنظيم عملية تسجيل الملفات، بالإضافة إلى محاباة مع بعض المحامين دون بعضهم الآخر.

كما رصد فريق «الحق» بعض الإشكاليات المتعلقة بقضاة التنفيذ، وأهمها عدم التزام القضاة بالتعليمات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، ومخالفة نصوص قانون التنفيذ، ووجود قرارات تناقض بعضها بعضاً، وتأخراً في إصدار قرارات في الطلبات التنفيذية لأكثر من شهر. كما تبين وجود اختلاف في فهم وتفسير نصوص قانون التنفيذ بين القضاة من ناحية وضعف المعلومات القانونية من ناحية أخرى، هذا وخالف القضاة إجراءات الدعوى التنفيذية في أحوال متعددة.

وتبرز الإشكاليات في الملفات التنفيذية لارتباطها بدوائر أخرى؛ من ناحية تأخر البت في الطلبات المقدمة من المحكوم له بإيقاع الحجز من قبل قضاة التنفيذ، وتأخير إصدار الكتب اللازمة لجهات الاختصاص، مما قد يؤدي إلى تهريب الأموال في حال وصول المعلومات إلى المدين بوجود طلب إيقاع الحجز. ومن الإشكاليات كذلك، عدم إيقاع الشخص الثالث كالبنوك أو دوائر الأراضي أو من تقع الأموال تحت يديه، الحجز بالسرعة اللازمة، مما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد المكتسبة.

يعتري التبليغات في دوائر التنفيذ عدد من الإشكاليات؛ فمن ناحية تعاني هذه الدوائر من غياب

الرقابة الفاعلة وعدم وجود محضرين خاصين بهذه الدوائر، حيث يوجد دائرة تبليغات خاصة في كل محكمة بداية. ومن ناحية أخرى يعتبر عدد المحضرين في المحاكم قليلاً بالنسبة لحجم الملفات. لكن الإشكاليات الأكثر تأثيراً في عمل دوائر التنفيذ تتجلى في عدم مراعاة اجراءات التبليغ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية لعام ٢٠٠١ المنظمة لأحكامه من مأموري التبليغ، مما يؤدي إلى إعادة التبليغ أكثر من مرة وتأجيل البت في القضايا، في ظل عدم معرفة مكان الإقامة أو الإقامة خارج البلاد أو في داخل الخط الأخضر، أو لعدم التبليغ بالذات، هذا ويؤدي تأجيل النظر في الدعوى بسبب التبليغات، إلى تعذر عقد جلسات الاقتدار أو متابعة الملفات التنفيذية وبالتالي إعاقة الوصول إلى العدالة الناجزة.

ويعاني مأمورو التنفيذ من المشاكل المتعلقة بالتقسيمات والقيود المفروضة على الحركة بسبب الحواجز الاسرائيلية حول المدن والقرى الفلسطينية في الضفة الغربية، حيث قد يتم منعه من دخول هذه المناطق، ناهيك عن صعوبة تنفيذ الأحكام القضائية التي تتطلب وجود الشرطة الفلسطينية.

إن الإشكاليات سابقة الذكر، تؤدي إلى عدم إتاحة الفرصة لنظر الملفات التنفيذية بشكل عادل، وتعرض القضاة للوقوع بالخطأ في العديد من الأحوال، بشكل يعرقل سير العدالة الناجزة.

### ثلاث عشر: الأدوات المساندة

إن الأعمال المتوازن للأدوات المساندة كجزء لا يتجزأ من منظومة العدالة، يساهم في الارتقاء بدور القضاء في استيفاء المواطنين لحقوقهم وحرمانهم في الوقت المناسب، وتحقيق العدالة الناجزة.

رصد فريق «الحق» العديد من الإشكاليات المؤثرة على العدالة في أداء الأدوات المساندة، من موظفي المحاكم، والشرطة القضائية، وكتاب العدل، والبيئة التحتية، وكذلك التكنولوجيا؛ ومن أهم هذه الإشكاليات قلة عدد موظفي المحاكم وعدم التزام بعضهم بالدوام الرسمي وإهمال مهامهم والاستهتار بها، بالإضافة إلى تدخل الشرطة القضائية وتجاوز حدود عملهم، والتعدي على اختصاصات غيرهم من الموظفين، وعدم التزام بعض كتاب العدل بالقانون، بالإضافة إلى عدم ملاءمة البنية التحتية لبعض المحاكم، والدوائر المختلفة فيها، وعدم تنظيم المرافق، سواء من حيث المساحة أو من حيث التقسيمات وسهولة الحركة وإدخال وإخراج الموقوفين والمتهمين وتأمينهم، وعدم جهوزية بعضها لاحتياجات بعض الفئات المجتمعية كأشخاص ذوي الإعاقة.

كما يشكل التوزيع الجغرافي للمحاكم عائقاً في تحقيق العدالة، حيث تتوافر بعض المباني في

أماكن بعيدة عن المدينة وفي أحوال أخرى لا يتم تهيئة ورصف الشوارع المؤدية لها، مما تسبب ازعاجاً للمراجعين والمحامين والموظفين، وتدفعهم للعزوف عن اللجوء إليها، وتترك انطباعاً لديهم بعدم وقارها وهيبتها، كما هو الحال بالنسبة إلى قصر العدل في مدينة غزة.

وبينما تعتبر التكنولوجيا من أهم الوسائل المساندة للعمل القضائي، والنهوض به، والمساهمة في الحد من الاختناق القضائي وتسريع إجراءات التقاضي، ما زالت بعض المحاكم تعاني من العديد من الإشكاليات الإجرائية. بالإضافة إلى أن برنامج الميزان الذي تستخدمه السلطة القضائية في الضفة الغربية في إدارة الدعاوى، يشوبه العديد من الإشكاليات القانونية واللوجستية التطبيقية؛ حيث لا تواكب التشريعات النافذة في النظام القانوني الفلسطيني متطلبات التطور التكنولوجي والمحاكمات عن بعد والتبليغ الإلكتروني، وتساهم في إطالة أمد التقاضي وزيادة عدد الدعاوى المدورة والاختناق القضائي.

ومن الناحية الإجرائية رصد فريق «الحق» العديد من الإشكاليات التي ترافقها ومنها تعطيل برنامج ميزان بشكل مستمر وتعليق العمل به لساعات وأيام متعددة في الضفة الغربية وكذلك قطاع غزة، ولوحظ أيضاً وجود خلل في حوسبة العمليات والإجراءات داخل بعض المحاكم التي تؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان المعلومات المدرجة ضمنه، وبالتالي عدم إحقاق الحق وإطالة أمده.

وفي هذا السياق، لا بدّ من الإشارة إلى أن إدراج التكنولوجيا في عمل المحاكم لدى قطاع غزة يواجه العديد من التحديات في ظل مشكلة الانقطاع المستمر للشبكة الخاصة بالبرامج الموجودة على أجهزة الحاسوب، مما يؤدي إلى شلل كامل داخل جميع مرافق المحكمة على مستوى المعاملات والمراجعات والترسيم للصندوق.

## أربع عشر: دور القضاء في تعزيز الحقوق والحريات

للقاضي دور أساسي في ترسيخ وحماية وإنفاذ حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية المكفولة بموجب التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، وتعزيزها في سبيل إنشاء مجتمع ديمقراطي وإقامة العدل. ويتطلب إنصاف الأفراد مما يتعرضون إليه من إجحاف أو انتهاكات تطال حقوقهم وحرياتهم الدستورية، قيام نظام قضائي فاعل ومستقل وقادر على حماية تلك الحقوق، ويضمن معاملة الأفراد على أساس المساواة وعدم التمييز أو الانحياز.

إن سيطرة السلطة التنفيذية وأجهزتها على القضاء ومنظومة العدالة يعتبر المدخل الأبرز

للنيل من حقوق المواطنين وحرّياتهم وبخاصة في ظل عدم احترام سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء. وتشكّل التشريعات الفلسطينية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة في الحالات العادية أو الاستثنائية مدخلاً أساسياً يتيح للقاضي بموجبه تقييد حقوق المواطنين بالتعبير عن رأيهم، مخالفاً بذلك كافة الحدود المرسومة وفقاً للاتفاقيات الدولية.

بينما سجلت بعض المحاكم الفلسطينية بعض القرارات التي أظهرت حمايتها لحقوق الإنسان وحرّياتهم، مرسخة بذلك دعائمها الوطنية والدولية، قيّد القضاء الفلسطيني بكافة أنواعه ودرجاته النظامية والإدارية والدستورية ممارسة المواطنين للعديد من حقوقهم وحرّياتهم المختلفة المكفولة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ أو التشريعات الوطنية، أو تلك الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة المنضمة إليها فلسطين، من خلال عدم حماية تلك الحقوق للمتهمين المعروضين أمام تلك المحاكم على مختلف درجاتها، أو تقويض أعمالها وفقاً لمبادئها الوطنية والدولية، أو لعدم توفير سبل إنصاف فعالة للحقوق المنتهكة تضمن رد حقوقهم وجبر ضررهم، دون أن تغفل إفلات مرتكبي تلك الانتهاكات من العقاب، مما قد يعزز الاستمرارية في سلوكها، ويعود ذلك لأسباب متعددة وأهمها تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية، وثانيتها عدم اتفاق البنية التشريعية الفلسطينية وبخاصة القرارات بقوانين مع المبادئ والمعايير الدولية المنظمة لحقوق الإنسان وحرّياته، مما يؤدي إلى انهيار القضاء ومنظومة العدالة، وتراجع دور القاضي في ممارسة أسس مهامه الوظيفية المتمثلة بترسيخ مبدأ سيادة القانون وإرساء حقوق الإنسان وحرّياته، ومنتهكاً بذلك مبدأي استقلال القضاء والفصل بين السلطات، الأمر الذي يضعف ثقة المواطن بهيبة القضاء واستقلاله وعدالته، ويدفعه للبحث عن بدائل لاستيفاء حقوقه المتنازع عليها على حساب الدستور والقانون.

وقد أصدرت مجالس القضاء الأعلى المتعاقبة ورؤساؤها عدداً من التعميمات والقرارات التي حملت في مضمونها تدخلاً في ممارسة القاضي حرّيته بالرأي والتعبير وازدادت وتيرتها في عهد مجلس القضاء الأعلى الانتقالي ومجلس القضاء الحالي الذي جاء امتداداً له في الشخوص والنهج والممارسة، ما شكل مساساً خطيراً باستقلاله الشخصي، وانتهاكاً لحقوقه المكفولة في القانون الأساسي المعدل والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وترتب على هذه التعميمات والقرارات إحالة العديد من القضاة للانتداب أو النقل أو التحقيق أو المجلس التأديبي على خلفية تصريحات أدلوا بها على مواقع التواصل الاجتماعي تتعلق بالشأن العام والحال المتدهور للقضاء. علاوة على اتخاذ إجراءات تأديبية تعسفية بحقهم في حال عدم امتثالهم لقرارات السلطة التنفيذية وأجرتها وقرارات الإدارة القضائية وذلك عبر النقل الوظيفي والإحالة إلى التقاعد أو لمجلس تأديبي أو الانتداب أو العزل من الوظيفة وغيرها.

## التوصيات



فيما يلي التوصيات العامة التي خلصت إليها الدراسة؛

١. وجوب العمل، دون إبطاء، على اتخاذ كافة الإجراءات القانونية واللوجستية لعقد انتخابات تشريعية وراثسية والمجلس الوطني تشمل مشاركة المواطنين في صنع القرار الوطني.
٢. إلغاء كافة القرارات بقانون الصادرة بالشأن القضائي والمراسيم والقرارات الماسة بعمل القضاة واستقلالهم، وعدم إجراء أي تعديلات على قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، إلا من خلال برلمان منتخب بشكل ديمقراطي، صاحب الاختصاص الأصلي بتبني تشريعات تنظم عمل السلطة القضائية.
٣. وقف حالة الطوارئ غير الدستورية المستمرة منذ ٥ آذار ٢٠٢٠ والتي تنتهك القانون الأساسي ومبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء والحقوق والحريات العامة.
٤. تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم والموحد في الضفة الغربية وقطاع غزة طبقاً للقانون الأساسي وقانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، وعدم التدخل في الشأن القضائي وتجريمه والمحاسبة عليه. على أن يقوم هذا المجلس بمشاورات مع كافة الجهات الرسمية وغير الرسمية والمجتمعية، وتقديم رؤيته بشأن النهوض بواقع القضاء الفلسطيني، وعكسها في خطة محددة بسقف زمني واضح، وآليات متابعة فعالة.
٥. العمل على توحيد كافة التشريعات الوطنية المنظمة لهيكلية السلطة القضائية واختصاصاتها ونظامها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، بحيث تشمل هذه التشريعات أيضاً المعايير المهنية والموضوعية للتعيين والترقية في المحاكم، بما يضمن استقلال القضاة وحيادهم، وتوفير ضمانات استقلال القاضي الشخصي وفرض عقوبات على الجهات التي تحاول المساس باستقلال القضاء.
٦. إجراء مشاورات مجتمعية واسعة النطاق تشمل محافظات الوطن كافة، لترميم النظام القضائي الفلسطيني وإعلاء دوره في صون حقوق الأفراد وحرياتهم، انطلاقاً من قاعدة احترام مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء ومتطلبات الحكم الرشيد.
٧. ضرورة احترام القانون الأساسي المعدل وكافة التشريعات الوطنية الفلسطينية والاتفاقيات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان المنضمة إليها دولة فلسطين، وكافة المبادئ والمعايير

- الدولية التي تضمن إنصاف حقوق المواطنين وحرّياتهم، وتلك التي تؤكد على استقلال القاضي وحياده في ممارسة أعماله القضائية.
٨. اعتماد خطة سنوية طارئة لمجلس القضاء الأعلى لمواجهة أي تنقلات أو نذب أو ترقية أو تغييرات في توزيع القضاة على المحاكم؛ لضمان عدم تأجيل الجلسات لشغور تلك المناصب أو تبديل الهيئة الحاكمة.
٩. إيلاء التفتيش القضائي أهمية خاصة، وضمان استقلال وفعالية دائرة التفتيش، ودراسة نماذج دولية والاطلاع على المعايير الدولية ذات الشأن، على أن يتم نشر تقارير دورية منتظمة عن أعمال التفتيش القضائي بما ينسجم مع مبادئ الشفافية ويتيح تحقيق رقابة داخلية وخارجية فعّالة على أداء القضاة. وكذلك وضع أسس ومعايير مهنية وموضوعية لإدارة المحاكم وتشكيلها ومهامها وصلاحياتها وعلاقتها بالدوائر والوحدات التابعة للمجلس القضائي، دون إغفال التقييم الإداري الدوري للموظفين الإداريين العاملين في السلطة القضائية.
١٠. إلغاء جميع التعميمات التي صدرت عن رؤساء مجالس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، التي تمس بحرية التعبير عن الرأي للقضاة لمخالفتها أحكام القانون الأساسي والمعايير الدولية، ومراجعة اللوائح والقرارات الصادرة عن المجالس القضائية بما يشمل لائحة التفتيش القضائي، وبما يضمن وقف تفرد رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المرفوعة على القضاة من حيث إحالتها أو عدم إحالتها للتفتيش القضائي، وضمان انسجام تلك اللوائح والقرارات مع القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمعايير الدولية ذات الصلة.
١١. تعديل قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، بما يتوافق مع مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي، وتضمينها كافة المبادئ الأساسية الواردة فيها، دون الانتقاص من حقوق القضاة وحرّياتهم.
١٢. تأهيل وتدريب القضاة الجدد والقدامى، وكذلك تأهيل الموظفين العاملين في المحاكم بمختلف سياقاتهم الوظيفية، واتخاذ الإجراءات العقابية والتأديبية بحق المخالفين لأحكام التشريعات الناظمة للتقاضي والمؤثرة على سير الإجراءات العادلة، في حال التقصير أو الإهمال أو التجاوز.
١٣. سحب قرار تشكيل المحكمة الدستورية العليا من قبل الرئيس الفلسطيني، وإلغاء القرارات بقانون المعدلة على أحكامها.
١٤. الإبقاء على تخصص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون الإدارية مع اعتماد مبدأ

التقاضي على درجتين في القضاء الإداري لديها، باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي، ويوفر ضماناً لتحقيق العدالة وحماية حقوق الإنسان وحرياته، على أن يكون القضاء الإداري قضاء تعويض وإلغاء. ورفع عدد الهيئات التي تنظر في الطعون الإدارية مع ضمان توزيعها جغرافياً لتسهيل وصول كافة المواطنين لها، وتبني معيار محدد وواضح لتوزيع الدعاوى على الهيئات والقضاة، بما يضمن عدم معرفتهم المسبقة بمضمونها.

١٥. ضمان الاستقلال المالي للسلطة القضائية لتجاوز كافة القيود المؤثرة على تحقيق العدالة الناجزة وضمن حسن سير القضاء، من خلال النهوض بكادرها البشري والمادي واللوجستي والبيئي.

١٦. اعتماد التقنيات الحديثة في تسجيل الدعاوى وأرشفتها والمساهمة في متابعتها إلكترونياً، مع إنشاء لجنة فنية مستقلة لمراقبة جودة الأحكام القضائية، واتخاذ التوصيات التي تكفل إزالة العقبات التي تحول دون إصدار الحكم وفق متطلبات العدالة الناجزة، مع توفير جميع الوسائل اللازمة لأمن المعلومات وأمانها وسريتها. فضلاً عن تدريب وتأهيل القضاة وموظفي المحاكم على استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة لتيسير إجراءات الانتقال إليها في المرفق القضائي وتوظيفها لخدمتها.

١٧. إعادة النظر في التوزيع الجغرافي للمحاكم بما يتلاءم مع حجم الوارد في تلك المناطق.

١٨. زيادة عدد القضاة في المحاكم النظامية في الضفة الغربية وقطاع غزة، لتجاوز العبء الملقى على عاتق القضاة، وتمكينهم من الفصل في القضايا الواردة إليهم، على أن يتم اتباع توزيع القضايا عشوائياً عليهم أو بشكل وتيري تجنباً لأي تدخل من السلطة القضائية ذاتها أو السلطة التنفيذية، بالاستناد إلى خطة إدارية مفصلة بشكل دقيق وقائمة على معايير موضوعية.

١٩. تطوير البريد الفلسطيني لمعالجة موضوع التبليغات في ظل تباين الآراء اتجاه خصخصة التبليغ ومدى نجاعة التجارب المحيطة، بحيث يتم تطوير البريد على مستويات المحاكم والمحامين والهيئات المحلية في كافة المواقع الجغرافية واللجان الشعبية في المخيمات، على أن يخدم نظام البريد التبليغ وأمور أخرى لها علاقة بالدوائر الحكومية الأخرى، وذلك بالتعاون مع الأحوال المدنية بحيث يصار إلى تحديث بيانات المواطنين عند إجراء أي معاملات رسمية وذلك أسوة بالبنوك حيث يتطلب من كل معتمد تحديث بياناته عند إجراء معاملات لدى البنك وتوقيف الخدمات في حال لم يتم تحديث البيانات، وذلك لإشراك المواطن بتحمل المسؤولية اتجاه العناوين المعتمدة، وبإمكان «الحق» تقديم تصور شامل اتجاه هذه الخطوة في حال وجدت محلاً من الاهتمام.

# المقدمة



## المقدمة



استحوذ الشأن القضائي على اهتمام عالٍ من أوساط أكاديمية ومؤسسات حقوقية وشخصيات قانونية ووطنية، لما شكّله القضاء من أحد العناوين البارزة إبان نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، وما تخلل مرحلة بناء المؤسسات الوطنية منذ عام ١٩٩٥. ما زال القضاء الفلسطيني محل اهتمام، في ظل عدم الوصول إلى نظام قضائي مستقر نتيجة ما تعرض له خلال تلك السنوات من تدخلات واسعة في شؤونه، لأسباب عديدة، ومن بين أمور أخرى، عدم احترام قانون السلطة القضائية الذي لم يُختبر لغاية الآن نتيجة تخطي أحكامه ونصوصه، وغياب التكوين والبناء والأداء المؤسسي في الإدارات أو المجالس القضائية المتعاقبة لصالح الاجتهادات الشخصية لرؤسائها، ما مكن السلطة التنفيذية وأجهزتها من التحكم بمفاصل وشؤون القضاء واختراقه من الداخل والخارج، والصراع على الصلاحيات وتداخلها بين مؤسسات العدالة وبخاصة المجلس القضائي ووزارة العدل والنيابة العامة، والتبعات القاسية للانقسام الداخلي منتصف العام ٢٠٠٧ التي أدت لانقسام القضاء، وبذلك فقد القضاء دوره الدستوري في حماية وصيانة الحقوق والحريات العامة وتحقيق العدالة الناجزة.

تركزت المحاولات لإصلاح القضاء وضمان استقلاله بإجراء إصلاحات تشريعية على المنظومة القانونية الناطمة للسلطة القضائية، وحاز تشكيل مجلس القضاء الأعلى والصلاحيات المناطة برئيس المجلس والخلاف على الصلاحيات بين مؤسسات العدالة على النسبة الأكبر من الاهتمام في التعديلات التي جرت أو في التشريعات المقترحة، كل ذلك رغم وجود قانون خاص بالسلطة القضائية متطور إلى حد قادر على حماية استقلال القضاة والقضاء والنهوض بقطاع العدالة، رغم عدم احترامه واختباره، وهذا ما غاب عن جهود الإصلاح. علاوة على الخلل البنيوي البشري المزمّن في المرفق القضائي وغياب الرقابة وضعف إدارة التفتيش، وما يتعلق بالعديد من القضايا ذات الاهتمام اليومي للعاملين في الشأن القضائي والمواطنين التواقين للوصول للعدالة سواء في الشق الجزائي أو المدني.

أمام هذه المؤشرات المتعددة وغيرها، قديماً وحديثاً، التي تكشف حال السلطة القضائية، وتجاهل الأسباب الحقيقية التي أدت لتآكل استقلال وحياد القضاء، والتي يمكن الوصول إليها من خلال التصريحات الصادرة من أعلى الهرم القضائي وقضاة في المحكمة العليا وفي الدرجات القضائية الأخرى، ومن استخلاص دروس فشل الإصلاح في السنوات الماضية، وإصرار السلطة التنفيذية

على احتكار الإصلاح القضائي وفق ما تراه ودون اعتبار للمشاركة المجتمعية، رغم أن الإصلاح حق للمجتمع ككل، وتعدد المبادرات المجتمعية بشأن تقديم رؤى حول آليات الإصلاح ومضامينه، فقد غابت العديد من القضايا الهامة عن أجندة الإصلاح المنشود من قبيل إدارة الدعوى، والمدد الزمنية والتبليغات والأدوات المساندة وتنفيذ الأحكام وما يتعلق بمعاوني السلطة القضائية على اختلاف مسمياتهم وطبيعة عملهم، فارتأت مؤسسة الحق إعداد هذه الدراسة لتلامس أكبر قدر ممكن من القضايا التي نرى أنها ذات الأثر البالغ في مسار أي إصلاح قضائي يضمن استقلال القضاء المؤسسي والفردى، ويساهم في وصول المواطنين للعدالة الناجزة بأدنى وقت وتكاليف، وذلك برفدها بمجموعة من الاستخلاصات والتوصيات التشريعية والتطبيقية لكافة أقسامه.

## أهداف الدراسة وغايتها



تهدف الدراسة إلى تبيان مكان الخلل البنيوي والتشريعي والتطبيقي في منظومة القضاء، بما يكشف عن مكامن التدخل في الشأن القضائي الذي أدى لانتهاك مبدأ سيادة القانون، والفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية. وتوفير مادة تحليلية خاصة بالمعيقات العملية التي تواجه العمل القضائي اليومي، والذي ينعكس سلباً على قدرة المرفق القضائي على توفير العدالة الناجزة للمواطنين، ويهدد ثقتهم بالقضاء ويعزز من مكانة القضاء غير الرسمي. كما تسعى هذه الدراسة لتشكيل مرجع نظري وتطبيقي تحليلي للشأن القضائي بما يساهم في تكوين رؤية مستقبلية بشأن عملية الإصلاح القضائي، يمكن الاستناد إليها من ذوي الاختصاص والمهتمين بالشأن القضائي.

## منهجية الدراسة



اعتمدت الدراسة في إعدادها على منهجيات متعددة، بموجبها تم جمع المعلومات بطرق دقيقة ومتنوعة نظرياً وتطبيقياً بهدف تحليلها والخروج بتوصيات تساهم في الجهود الموجهة لإصلاح قطاع العدالة والقضاء وتطويره.

قامت مؤسسة الحق، على المستوى التطبيقي، برصد وتوثيق الإشكاليات التشريعية والإجرائية الفعلية التي تواكب عمل القضاء النظامي اليومي باتباع مجموعة من الآليات، ولعل أهمها البيانات الواردة من فريق «رصد أداء المحاكم»؛ حيث تعاقبت «الحق» مع مجموعة من المحامين الميدانيين موزعين على معظم المحافظات في الضفة وغزة، بعدد

(١٣) محامي في الضفة الغربية في مناطق رام الله وبيت لحم وأريحا وجنين وطوباس وقلقيلية وسلفيت ونابلس وطولكرم والخليل دورا وحلحول ويطا، و(٤) في قطاع غزة موزعين على مدن غزة ورفع ودير البلح وخانيونس، لرصد وتوثيق الإشكاليات اليومية التي ترافق سير العملية القضائية الإجرائية داخل قاعات المحاكم وبعض مرافق قطاع العدالة الأخرى، لفترة زمنية مدتها ثلاثة أشهر، استمرت منذ بداية شهر أيلول/ سبتمبر وحتى شهر كانون الأول/ ديسمبر من العام ٢٠٢٠. بعد أن خضع هؤلاء المحامون لتدريب مكثف حول آليات الرصد، واعتماد «الحق» لدليل متخصص أعدته بعنوان «دليل رصد إشكاليات الوصول للعدالة من خلال القضاء»<sup>١</sup> يتضمن استعراضاً موجزاً من الناحيتين التشريعية والتطبيقية لقطاع القضاء في فلسطين، موضحاً أسس وقواعد وإرشادات عملية للرصد والتوثيق.

وفي هذا الإطار، تلقت «الحق» تقارير يومية من المحامين الميدانيين، تحتوي على معلومات وإجراءات تم رصدها أثناء متابعتهم لجلسات المحاكمة في الدعاوى الجزائية والحقوقية لدى محاكم الصلح والبداية والاستئناف والنقض والعدل العليا بما يشمل دوائر التنفيذ أو تلك المرتبطة بالإدارة القضائية أو الدوائر المساندة، أو بناء على الملاحظات والمعلومات التي أدلى بها مجموعة من المواطنين أو الخصوم المتواجدين في أروقة المحاكم في قضايا مرتبطة بحقوقهم. ومن ثم قامت «الحق» بتصنيف تلك البيانات والمعلومات وتفرغها وتحليلها موضوعياً ورفدها بمجموعة من الملاحظات أو الاستفسارات المتخصصة في مجالات محددة؛ للإحاطة الكاملة بالإشكاليات التي ترافق واقع القضاء الفلسطيني. هذا وقد أعد المحامين الميدانيين مجموعة من التقارير المتخصصة في مواضيع محددة مرتبطة بإشكاليات القضاء الفلسطيني وحق الوصول للعدالة التي ترافقهم أثناء عملهم الوظيفي اليومي، وذلك بعد إجراء مقابلات مع عدد من القضاة أو الجهات الإدارية المساندة أو المتخصصة في الشأن القضائي أو مواطنين متقاضين.

كما نفذت مؤسسة الحق في إطار جمعها للبيانات على مستوى أدوات الدراسة مجموعة من المقابلات الشخصية والمجموعات البؤرية المركزة مع عدد من المحامين النظاميين من ذوي الخبرة المهنية الوظيفية طويلة الأمد في مجالات متخصصة وذلك في الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك استهدفت تلك المقابلات واللقاءات مجموعة من القضاة، الحاليين أو السابقين أو المنتدبين أو المحالين على التقاعد وغيرهم؛ بهدف الوقوف على طبيعة وأشكال المعوقات الإجرائية والقانونية التي ترافق عملهم الوظيفي والقضائي من الناحيتين التطبيقية والتشريعية.

واعتمدت «الحق» في إطار تحليلها وتقييمها لواقع القضاء الفلسطيني وإشكاليات الوصول إلى العدالة الناجزة، على العديد من المعلومات والبيانات والإحصائيات المتنوعة الواردة في تقارير

١ للاطلاع على الدليل؛ انظر: الملحق رقم (١).

صادرة عن جهات رسمية مثل مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، والتقارير الصادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني ذات العلاقة. دون أن نغفل بعض الأوراق والبيانات والمعلومات المتوفرة والمرصودة لدى مؤسسة الحق حول أداء المحاكم الفلسطينية وضمانات المحاكمة العادلة أمامها للأفراد أو للقضاة ذاتهم خلال سنوات عملها سواء قبل انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان أو بعدها وما رافقها من تطورات سياسية وقانونية وإجرائية متعاقبة، لتحقيق رؤيتها العامة الهادفة للمساهمة في الإصلاح الشامل لقطاع العدالة ومرفق القضاء.

وكان لتقييم التشريعات الوطنية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة بمختلف درجاتها من قوانين وقرارات بقانون وأنظمة أو لوائح تنفيذية ومراسيم وقرارات صادرة عن السلطات الإجرائية المختلفة،<sup>٢</sup> أو التعليمات والقرارات الإدارية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى منذ نشوء السلطة الفلسطينية أو حتى ما يسبقها من تشريعات ذات علاقة، حتى تاريخ إعداد الدراسة، والعديد من الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم الضفة الغربية وقطاع غزة الأساس الأوفر من البيانات والمعلومات التي انطلقت منها «الحق» في إعداد هذه الدراسة.

وتأسيساً على ما تم جمعه من بيانات ومعلومات وفقاً لما تم الإشارة إليه سابقاً، اعتمدت «الحق» في إعدادها لدراسة القضاء على المنهج الوصفي والتحليلي، والمقارن في معظم أجزاء الدراسة. حيث تم استخدام المنهج الوصفي والتحليلي أثناء استعراض هيكلية القضاء الفلسطيني ودرجاته واختصاصاته والأحكام القضائية الصادرة عنه من الناحيتين التشريعية والتطبيقية والإجرائية ومعوقات الوصول إلى العدالة الناجزة في مختلف السياقات التاريخية والسياسية التي عاصرتها في الضفة الغربية وقطاع غزة، مدرجين أهم المفاصل المؤثرة على استقلاله الوظيفي والشخصي، والتي تنتهك مبادئ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء. معتمدين في تحليلها على إجراء مقاربات ومقارنات مع المواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقيات التي انضمت إليها دولة فلسطين والممارسات الفضلى ذات العلاقة، وآليات المراقبة على حقوق الإنسان في الأمم المتحدة بما يشمل تقارير المقرررين الخاصين ولا سيما المرتبطة باستقلال القضاء وحقوق الإنسان، وكذلك العديد من المبادئ والمعايير الدولية ذات العلاقة، وفي إطار إجراء تلك المقارنات تم رفق الدراسة أيضاً ببعض الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم العربية والغربية.

٢ انظر: الملحق رقم (٢) يتضمن مقارنات بين قوانين السلطة القضائية النافذة والملغية.

## نطاق الدراسة



ركزت الدراسة من حيث النطاق القانوني في تحليل مدى تمتع القضاء الفلسطيني بالاستقلال المؤسسي والفردى والإشكاليات التي ترافقه في إعمال العدالة، على أساسين أحدهما تشريعي وآخر تطبيقي، أما التشريعي فينتقل من كافة التشريعات الوطنية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة بكافة درجاتها، والتطورات والتعديلات التي رافقتها بشكل متسلسل ومضطرد منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية حتى منتصف عام ٢٠٢١، مع تسليط الضوء على القرارات الإدارية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى المنظمة لعمل تلك المحاكم، أو الأحكام القضائية الصادرة عنها في مختلف السياقات، مع إيلاء أثرها على تلك الاستقلالية أهمية خاصة. كذلك تستند الدراسة من الناحية القانونية التحليلية المقارنة على كافة المبادئ والمعايير الواردة في الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين والمربطة باستقلال القضاء وحياده وتلك المتعلقة بحقوق الأفراد وحياتهم. أما من الناحية التطبيقية فتسلط الضوء على انعكاسات تلك التشريعات والاتفاقيات على أداء عمل المحاكم وسير الإجراءات المتبعة أمامها، في مواجهة الخصوم وحقوقهم وحياتهم من جهة، أو في إطار ممارسة القضاة لحقوقهم، موضحين الإخفاقات والإنجازات المرافقة لها وصولاً لتحقيق العدالة الناجزة من عدمه، والإشكاليات التي ترافقها.

لتحقيق أهدافها فإن الدراسة تركز دراسة على دور القضاء وبالتحديد المحاكم النظامية والدستورية دون العسكرية والشرعية، في إرساء العدالة، ببحث مكوناتها الهيكلية والتشريعية والتطبيقية، هذا ولم يتم التطرق لموضوعي الأحداث والنساء وعلاقتها بالقضاء، كونهما يحتاجان لبحث إضافي متخصص، قد تتبعه الحق بدراسات مستقلة مستقبلية أخرى.

وعلى الرغم من أن النطاق الزماني لجمع المعلومات من فريق «الحق» المتخصص بمتابعة أداء المحاكم تم تنفيذه ميدانياً في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الممتدة بين شهر أيلول/سبتمبر وحتى شهر كانون الأول/ديسمبر من العام ٢٠٢٠؛ إلا أن العديد من المعلومات الواردة في هذه الدراسة تعود للتوثيقات والتقارير والبيانات العامة التي رصدتها مؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني الفلسطينية و«الحق» بشكل خاص، منذ سنوات طويلة حتى منتصف آب/أغسطس ٢٠٢١ في إطار متابعتها لأداء السلطة القضائية واستقلالها الوظيفي والشخصي، وكذلك للعديد من الإحصائيات والبيانات المنشورة في تقارير رسمية حكومية ذات علاقة، حيث لا يمكن فصلها عن السياق العام الذي أدى إلى ظهور معالمه وصولاً للوقت الحالي.

## هيكلية الدراسة



ل للوصول إلى الغايات الأساسية من الدراسة، تم هيكلتها ضمن خمسة أقسام، يحتوي كل منهما على موضوع منفصل ومستقل، يمهّد لمحتوى القسم الذي يليه، ومرتبطة به بشكل متسلسل ومتتابع معه. تحتوي أقسام الدراسة الخمسة على العديد من الفروع المجزأة بهدف تغطية كافة جوانب موضوعها من الناحيتين العملية والنظرية، مختومة بتوصيات خاصة بكل قسم.

تُسهّل الدراسة بالقسم الأول تحت عنوان محطات القضاء منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما يشتمل القسم الثاني على استقلال القضاء وحياده في فلسطين، ويرد في القسم الثالث عنوان القضاء الفلسطيني بين إشكاليات التشريع والتطبيق، بينما يتمحور القسم الرابع حول العدالة الناجزة، في حين حُصص القسم الخامس للقضاء ودوره في تعزيز الحقوق والحريات، متبوعة بمجموعة من الاستخلاصات العامة لنتائج الدراسة وتوصياتها المنشودة كقسم سادس مستقل.

## التحديات والمعوقات



واجه فريق «الحق» أثناء إعداده لدراسة القضاء العديد من التحديات والقيود المرافقة لعملية جمع المعلومات وإخراجها، من الناحيتين التنظيمية والتشريعية وذلك في الضفة الغربية وقطاع غزة، منها المرتبطة بالفترة التي قامت بتغطيتها الدراسة من الناحية الميدانية، أو تلك التي رافقت ظروفها السياسية وتبعاتها، وقد حاول فريق «الحق» بكافة الوسائل المتاحة لديه تجاوز تلك التحديات أو البحث عن بدائل عنها في مختلف الأحيان؛ تحقيقاً للغاية التي تهدف الدراسة لتحقيقها، ولعل أهمها ما يلي:

1. تعذر على فريق «الحق» المتخصص برصد أداء المحاكم النظامية خلال فترة إعداد الدراسة، متابعة ورصد وتوثيق العديد من الإجراءات وجلسات المحاكمة يومياً وفقاً لما هو مقرر إدارياً ضمن خطة عملها؛ بسبب إغلاق كافة المحاكم الفلسطينية لفترات ممتدة ومتواصلة - باستثناء بعض المواضيع المحددة - نتيجة للإجراءات والتدابيرية الاحترازية المتخذة تبعاً لإعلان الرئيس الفلسطيني حالة الطوارئ في فلسطين بموجب المرسوم الرئاسي رقم (١) لعام ٢٠٢٠؛ بهدف مواجهة خطر انتشار فايروس «كورونا». واستمرار

تلك القيود بشكل لاحق عند عودة المحاكم للعمل، حيث اختلفت وتيرة أداؤها من منطقة جغرافية إلى أخرى نتيجة لإغلاق أقسام منها في محافظات معينة، أو تعذر السير بإجراءات المحاكمة لتغيب الخصوم أو القضاة عن الحضور بسبب الإجراءات المتخذة لمنع التنقل أو لإصابتهم بفيروس «كورونا»، كل ذلك كان له الأثر المباشر على البيانات المرصودة لغاية إعداد هذه الدراسة كمأ ونوعاً بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أو داخل المحافظات التابعة لها في كل منهما.

٢. ألقى الانقسام السياسي الفلسطيني بظلاله على تحليل وتقييم عمل القضاء في فلسطين؛ لكثافة التشريعات المنظمة لعمله النافذة وتعميق حالة ازدواجية التشريعية وتعددتها وتشعبها. حيث أدى هذا الانقسام إلى إنشاء سلطتين أحدهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة، ونتيجة لتعطيل أعمال المجلس التشريعي ومن ثم حله، واستمرار غياب الانتخابات كاستحقاق دستوري، قام الرئيس الفلسطيني بتبني العديد من القرارات بقانون التي تنظم قطاع العدالة، النافذة واقعياً في الضفة الغربية؛ وهو ذات الاتجاه الذي سلكته السلطة القائمة بإدارة قطاع غزة، رغم عدم اعتراف كل منهما بشرعية القوانين أو التعديلات التي مسّت قطاع العدالة الفلسطيني بين الضفة وغزة، محدثة بذلك ازدواجية في النظامين القضائي والتشريعي بينهما، تضمنت بموجها تشكيلات قضائية مختلفة واستحداث محاكم واختصاصات متباينة، وبالتالي عدم التكافؤ والاتزان في المعلومات المرصدة حولها أو اختلافها في بعض الأحوال.

٣. إن إنشاء مجلسين للقضاء الأعلى أحدهما في الضفة الغربية والآخر في قطاع غزة، وإصدار كل منهما لتقارير سنوية منفصلة عن أداء المحاكم عن الأخرى، أحدث اختلافاً في الإحصائيات الواردة فيها أو السنوات التي تشملها، فكل منهما اعتمد على أسس ومعايير مختلفة في تقييم أداء المحاكم الفلسطينية؛ لذلك سلكت «الحق» وسائل متعددة للتأكد من فحوى تلك الإحصائيات، ومقاربتها قدر الإمكان، كلما تطلب الأمر ذلك.

٤. غياب الشفافية والحوكمة في نشر قرارات المحاكم والتشريعات المرتبطة بعمل القضاء في قطاع غزة، ساهمت في خفض حجمها المستخدم في الدراسة مقارنة بما تم الاعتماد عليه من قرارات في الضفة الغربية.

٥. أدى عدم قيام مجلس القضاء الأعلى الانتقالي الذي جرى تشكيله منتصف العام ٢٠١٩ بنشر خطته لإصلاح وتطوير السلطة القضائية، في مختلف مجالاتها، رغم أنها المهمة الرئيسية المكلف بها بموجب القرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بتشكيل المجلس الانتقالي،

على مدار ولايته التي استمرت مدة عام ونصف، وما ترتب على تشكيله وصدور القرار بقانون من حل لمجلس القضاء الأعلى الدائم في ذلك الوقت وحل كافة هيئات المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف، ومنع المجلس الانتقالي صلاحيات هائلة بإعادة هيكلة كافة المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها، وإعداد رزمة تشريعات قضائية بما يشمل تعديل قانون السلطة القضائية، وكذلك صلاحيات واسعة على القضاة بالعزل والإحالة للتقاعد المبكر والندب وغيره، مما أدى إلى غياب العديد من المؤشرات والبيانات الهامة للدراسة.

٦. ألفت التشريعات الفلسطينية التي تم تبنيها بموجب قرارات بقانون في الفترة الأخيرة من إعداد الدراسة في مطلع عام ٢٠٢٠، إرباكاً في عملية رصد وتحليل تقييم أداء المحاكم من الناحيتين التشريعية والتطبيقية وبالتحديد في الضفة الغربية، ولا سيما وأن تلك التعديلات الهائلة افتقرت إلى التهيئة التشريعية ومسّت ببنية القضاء وهيكله واختصاصات وتعيينات المحاكم النظامية، وإدارتها الفعلية، وخلقت محاكم إدارية على درجتين مستقلة عن المحاكم النظامية وألغت محكمة العدل العليا، في حين استمر النظر بالطعون الإدارية في إحدى دوائر محكمة النقض، وأحدثت تغييرات على تشكيل المحاكم النظامية. حيث أصدر الرئيس الفلسطيني مجموعة من القرارات بقانون نُشرت في الجريدة الرسمية الفلسطينية «الوقائع» تحمل الأرقام التالية: قرار بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، والقرار بقانون رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، والقرار بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية، وبموجها تأثر مسار الدراسة لتتمكن من تغطية معظم جوانبها.

٧. إن عدم نشر التقارير الرسمية الصادرة عن الجهات المتخصصة في الشأن القضائي، يعتبر معيقاً أساسياً في الوصول إلى البيانات بشكلها الدقيق مما أثر على عملية استعراضها وتحليلها وأحدث فجوة في مقارنتها بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ ومنها التقارير السنوية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى؛ وتقرير لجنة الخبراء الخاصة بدراسة العلاقة بين مكتب الرئيس ومجلس القضاء الأعلى، وغيرها من التقارير ذات العلاقة.

٨. عدم دقة المعلومات المنشورة وسلاسة طرحها في بعض المواقع الرسمية مثل «ميزان»، باعتباره القاعدة الأساسية التي أنشأها مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني لتبادل البيانات والمعلومات بين الدوائر والمحاكم من جهة والجهات والمؤسسات الخارجية ذات العلاقة بالشأن القضائي من جهة أخرى، أدت لتراجع ثقة فريق «الحق» بمحتواها، وبالتالي تم بذل جهد إضافي للتأكد من صحتها من مصادر مختلفة.

٩. بخصوص قضايا سميات الفساد بأشكاله المختلفة في الشأن القضائي المرتبطة بأداء القضاة ذاتهم أو المتعلقة بأعوان القضاة من كتبة ومحضرين ومبلغين؛ لم تتمكن «الحق» من استعراضها ومتابعتها من الناحية القانونية بشكل كافٍ؛ نتيجة لعزوف العديد من المحامين والمواطنين عن التبليغ عنها بشكل رسمي للجهات المختصة، وصعوبة متابعتها. رغم أن نتائج المسوحات الاستطلاعية على مدار السنوات الماضية أبرزت بوضوح هذا الجانب؛ حيث أشار المسح الاستطلاعي على قطاع العدالة الذي أجراه المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء عام ٢٠١٥ وشمل آراء عينات من الجمهور وفئات ذات علاقة بقطاع العدالة بأن ٥٤٪ من المستطلعة آراؤهم في الضفة الغربية يعارضون أن القضاء نزيه وخالي من الفساد في حين يعارض ٤٤٪ من المستطلعة آراؤهم في قطاع غزة بأن القضاء نزيه وخالي من الفساد. وأظهرت نتائج الاستطلاع الذي أجراه مركز أرواد لصالح السلطة القضائية، وبطلب منها، عام ٢٠٠٩، حول واقع السلطة القضائية من منظور الجمهور والقضاة والمحامين والمتقاضين ومراجعي المحاكم والكادر الإداري بأن نسبة ٤٥٪ من الجمهور يعتقدون بوجود المحسوبية في المحاكم و٥٢٪ من القضاة يقولون بوجود محسوبية في التعيينات في القضاء ونسبة ٥٨٪ يرون وجود محسوبية عمليات الترقيات في القضاء.

١٠. تعذر على فريق الحق إعداد مجموعة من المقابلات مع القضاة أو العاملين في الشأن القضائي، نتيجة للنظام الذي يحكم عملهم والتعميمات التي صدرت وتُلزمهم بالحصول على إذن مجلس القضاء الأعلى لإجراء مثل تلك المقابلات، وفقدان الشعور بالأمن الوظيفي نتيجة التعديلات التي جرت مؤخراً على القوانين القضائية من خلال القرارات بقانون وبخاصة التعديلات التي استهدفت قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ وإمكانية عزل القضاة بأشكال مختلفة خلافاً للقانون الأساسي المعدل (الدستور) والمبادئ الدولية الأساسية بشأن استقلال القضاء، وفي ظل عدم رغبتهم بالتعاون مع مؤسسة الحق التي صرحت في مواقفها كفاءةً بعدم شرعية ودستورية تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي الفلسطيني ودعت إلى إنشاء مجلس قضاء أعلى دائم طبقاً للقانون الأساسي (الدستور) وقانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ الذي أقره المجلس التشريعي والمعايير الدولية التي تكفل استقلال السلطة القضائية وعدم التدخل بالقضاء وشؤون العدالة.

القسم الأول

محطات القضاء منذ نشوء

السلطة الفلسطينية



## القسم الأول: محطات القضاء منذ نشوء السلطة الفلسطينية



لتقييم الوضع الحالي للقضاء الفلسطيني لا بد من التطرق لمختلف التطورات السياسية والقانونية المؤثرة عليه منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية لتأصيل الإشكاليات التي رافقته، لذلك نستعرض هذه المحطات بشكل متتابع مع إبراز أثرها على النظام القضائي الفلسطيني الحالي ضمن عشرة محاور تحمل العناوين التالية: ما قبل إقرار القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية؛ صدور القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية؛ تعديلات غير توافقية على قانون السلطة القضائية لم ترَ النور؛ بدعة مجلس قضاء أعلى انتقالي؛ محاولة جديدة لتعديل قانون السلطة القضائية؛ الانقسام الفلسطيني الداخلي ومرحلة جديدة في تاريخ القضاء؛ المحكمة الدستورية العليا أداة جديدة للسلطة التنفيذية؛ لجنة ثانية لتطوير قطاع العدالة؛ تعديل قانون السلطة القضائية بقرار بقانون الأول من نوعه وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي؛ تعديلات بالجملة طالت قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس القضاء الأعلى ٢٠٢١، وانتهاء سلطة القضاء، وفقاً للتفصيل أدناه:

### أولاً: ما قبل إقرار القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية



اتسمت مرحلة إنشاء السلطة الفلسطينية بدراسة الواقع الخاص بالقضاء، وبخاصة ما كان عليه القضاء الفلسطيني إبان إدارة الاحتلال الإسرائيلي لقطاع القضاء وغيره من القطاعات قبل توقيع اتفاق «أوسلو»، حيث كان من أول القرارات التي طالت القضاء في تلك المرحلة هو صدور القرار رقم (١) لعام ١٩٩٤ من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات بناء على قرار للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية والمتضمن في مادته الأولى استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ٥ حزيران/يونيو ١٩٦٧ في الأراضي الفلسطينية «الضفة الغربية وقطاع غزة» حتى يتم توحيدها،<sup>٣</sup> كما تضمن القرار استمرار عمل

<sup>٣</sup> للمزيد حول الأوامر العسكرية في فترة الاحتلال الإسرائيلي وأثرها على النظام القضائي انظر: المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية (جامعة بيرزيت: معهد الحقوق، ٢٠٠٨)؛ Raja Shehadeh, *The West Bank and The Rule of Law* (Palestine: al-Haq, 2001).

المحاكم النظامية والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في مزاولتها أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، ونص القرار المذكور على استمرار السادة القضاة النظاميين والشرعيين وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقوانين، على أن يسري العمل بهذا القرار منذ تاريخ نشره في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٤.<sup>٤</sup>

وبذلك بقي واقع وهيكلية القضاء كما هو عليه قبل إنشاء السلطة الفلسطينية حيث كان تشكيل المحاكم في قطاع غزة يستند على قانون المحاكم رقم (٣١) لعام ١٩٤٠م في الضفة الغربية فيستند على قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢، وبعد صدور القرار رقم (١) لعام ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ٥ حزيران/يونيو ١٩٦٧ في الأراضي الفلسطينية «الضفة الغربية وقطاع غزة» صدر القانون رقم (٢) لعام ١٩٩٤ وذلك بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة، بحيث تشمل ولاية المحكمة العليا بغزة منطقتي ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، على أن تؤول صلاحيات محكمة الاستئناف إلى المحكمة العليا بغزة وأن تطبق المحكمة العليا التشريعات السارية في الضفة الغربية،<sup>٥</sup> كما جرى تعيين أول رئيس للمحكمة العليا في قطاع غزة بموجب قرار رقم (٢١) لعام ١٩٩٤، وبناءً عليه تم تعيين السيد قصي عثمان العبادلة رئيساً للمحكمة العليا قاضي القضاة.<sup>٦</sup>

وبعد ذلك أصدر الرئيس الراحل عرفات القرار رقم (٢٨٧) لعام ١٩٩٥ بشأن تشكيل النيابة العامة، حيث جرى إلغاء نظام رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز والنائب العام لدى كل محكمة من محاكم الاستئناف، على أن يتولى النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية أو من يمثله الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين (١٢) و(١٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لعام ١٩٦١،<sup>٧</sup> حيث جرى توحيد النيابة العامة في قطاع غزة والضفة الغربية من خلال استحداث نائب عام للسلطة الفلسطينية ويعاونه عدد من المساعدين ووكلاء النيابة ومدعين عاميين ومعاوني النيابة وعدد من الضابطة العدلية، على أن يمارس النائب العام الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر

٤ قرار رقم (١) لعام ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية «الضفة الغربية وقطاع غزة» حتى يتم توحيدها، الوقائع الفلسطينية، عدد ١، بتاريخ ١١/٢٠/١٩٩٤، ص ١٠.

٥ قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٤ وذلك بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة، الوقائع الفلسطينية، عدد ٢، بتاريخ ١٨/٨/١٩٩٥، ص ١١.

٦ قرار رقم (٢١) لعام ١٩٩٤ بشأن تعيين رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة، وكالة الأنباء الرسمية وفا، المراسيم الرئاسية التي تخص القضاء، المنشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3860](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3860)>, visited on 7/7/2021.

٧ قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٥/٩/٢٠٠١، ص ٥.

السارية المفعول بأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، على أن تعتبر وظيفة وكيل النيابة العامة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلاً منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد، أي الانتقال من مبدأ هرمية جهاز النيابة العامة إلى وحدة النيابة العامة والصلاحيات الواسعة للنائب العام.

يعد القرار رقم (٢٦) لعام ١٩٩٩ الصادر عن الرئيس الراحل الصادر في مدينة غزة بتاريخ ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ بخصوص اختصاص رئيس المحكمة العليا،<sup>٨</sup> أول القرارات التي تطرقت لمفهوم استقلال السلطة القضائية مؤكدة على عدم التدخل في شؤون القضاء؛ خلافاً لما ورد في مضمونه، حيث تطرق القرار إلى تكليف رئيس المحكمة العليا بتشكيل محكمة الاستئناف ودوائرها وتشكيل كافة المحاكم بالضفة الغربية، وبموجبه تم منح رئيس المحكمة العليا كافة صلاحيات المجلس القضائي الواردة في قانون استقلال القضاء الأردني رقم (١٩) لعام ١٩٥٥، وخوله صلاحيات إعادة ترتيب أوضاع الجهاز القضائي وإجازات القضاة والموظفين الإداريين، وأكد على عدم جواز التدخل من أي شخص أو أية جهة أو لجنة في شؤون القضاء والعدالة طبقاً للمبادئ الدستورية والقانونية. هذا التوجه، كان وما زال، يعكس نهج السلطة التنفيذية في التعامل مع القضاء من خلال تغليب الشخص على حساب البناء والتكوين المؤسسي في القضاء (إدارة القضاء) ما مكن السلطة التنفيذية من السيطرة على المجالس من خلال شخوص رؤسائها.

شكّل عام ٢٠٠١ بداية ثمرة الجهود نحو توحيد التشريعات الإجرائية والتنظيمية للسلطة القضائية في عهد السلطة الفلسطينية، فمن الناحية الإجرائية، تبنى المجلس التشريعي الفلسطيني للسلطة الفلسطينية قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، وهو قانون ينظم إجراءات التقاضي أمام كافة المحاكم النظامية والإدارية فيما يتصل بالدعاوى المدنية والإدارية المقامة أمام تلك المحاكم على اختلاف درجاتها، كذلك جرى إقرار قانون البيّنات في القضايا المدنية والتجارية رقم (٤) لعام ٢٠٠١، وهو يختص بتقديم البيّنات المعتمدة في القضايا والدعاوى المدنية والتجارية أمام كافة المحاكم على اختلاف درجاتها، كذلك جرى إقرار قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١<sup>٩</sup> وهو قانون ينظم إجراءات الدعوى الجزائية أمام كافة المحاكم بصفتها الجزائية، ونشير في ذات السياق أن صدور قانون

٨ القرار رقم (٢٦) لعام ١٩٩٩ الصادر عن الرئيس الراحل الصادر في مدينة غزة بتاريخ ١٩/٩/١٩٩٩ بخصوص اختصاص رئيس المحكمة العليا، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٠، بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٩، ص ١٠٣.

٩ قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٥/٩/٢٠٠١، ص ٩٤. وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١».

الإجراءات الجزائية – وغيره من القوانين- قبل صدور القانون الأساسي يعد نقطة فارقة في مسار تنظيم وحماية حقوق الإنسان وبخاصة الحقوق الشخصية التي تتطلب ضمانات وحماية من قبل القضاء، وبخاصة فيما يتعلق بضمانات القبض والتوقيف، وضمانات المحاكمة العادلة، والحماية من التعذيب وسوء المعاملة، باعتبار أنه أسس لمسار ينظم دور القضاء والنيابة العامة في حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

شكل إقرار قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١<sup>١٠</sup> علامة فارقة بشأن الهيكل التنظيمي للمحاكم ودرجات التقاضي بما يكفل تعزيز حق الأفراد في اللجوء للقضاء والمحاكمة أمام القاضي الطبيعي، مع تحصين مبدأ ضمانات المحاكمة العادلة من خلال استقرار مبدأ التقاضي على درجتين، بما يكفل مراجعة الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى من خلال اللجوء لمحاكم الاستئناف، كذلك إتاحة الطعن بها أمام محكمة عليا متمثلة بمحكمة النقض باعتبارها محكمة قانون يلجأ لها المتقاضون لضمان قيام المحاكم بدرجاتها الأولى والثانية بتطبيق القانون بشكل سليم وفق مبدأ سيادة القانون والمبادئ الدستورية الحامية للحقوق والحرريات العامة.

١٠ قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٢٠٠١/٠٩/٠٥، ص ٢٧٩. هذا وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١».

## ثانياً: صدور القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية



بتاريخ ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٢ أصدر الرئيس الفلسطيني القانون الأساسي وهو بمثابة دستور مؤقت للسلطة الفلسطينية،<sup>١١</sup> وجرى تعديل هذا القانون في العام ٢٠٠٣<sup>١٢</sup> باستحداث منصب رئيس الوزراء مع تحديد صلاحيات الرئيس ومنح رئيس الوزراء ومجلس الوزراء صلاحيات واسعة لاعتبارات سياسية حكمت تلك المرحلة السياسية، حيث شكلت التعديلات الجوهرية التي جرت على القانون الأساسي تحولاً كبيراً في معالم نظام الحكم باتجاه النظام البرلماني وباتت صلاحيات الرئيس «حصرية» بموجب القانون الأساسي المعدل، دون أن نغفل التعديلات الواردة على هذا القانون الأساسي في عام ٢٠٠٥، عندما تم تعديل مدة ولاية الرئيس وكذلك أعضاء المجلس التشريعي.

إن القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ حدد معالم النظام السياسي الفلسطيني في الأرض المحتلة عام ١٩٦٧، وطبيعة الحكم والسلطات القائمة والعلاقة بينهما. وخصص الباب الخامس منه للسلطة القضائية، وأفرد لها مجموعة من المواد التي تحدد شكل السلطة القضائية والمبادئ الناظمة لعملها إلى جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. مقررراً مجموعة من المبادئ التي تؤسس إلى قضاء فلسطيني مستقل يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية، حيث أكد في المادة (٩٧) على أن السلطة القضائية مستقلة، أما المادة (٩٨) اعتبرت أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة. وفي المادة (٩٩) أكد على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية، وأن تعيين القضاة ونقلهم وندهم وعزلهم لا يكون إلا باتباع أحكام قانون السلطة القضائية. وبذلك يكون القانون الأساسي الفلسطيني والتعديلات التي رافقته قد أقرت بمبدأ استقلال السلطة القضائية، مؤكدة على مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات ليؤسس لمرحلة جديدة في تاريخ القضاء الفلسطيني.

بتاريخ ١٤ أيار/مايو ٢٠٠٢ أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ بعد إقراره من المجلس التشريعي،<sup>١٣</sup> على الرغم من أن مشروع قانون السلطة

١١ القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز الأول، بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٧.

١٢ القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٣، بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، ص ٥. هذا وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣».

١٣ قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٠، بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٨، ص ٨. هذا وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢».

القضائية عُرض على المجلس التشريعي الأول في مرحلة مبكرة من ولايته البرلمانية بتاريخ ٨ حزيران/يونيو ١٩٩٧ وأحيل إلى الرئيس للإصدار في مرحلة مبكرة أيضاً بتاريخ ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ إلا أنه قد بقي طيّ الأدرج في مرحلة الإصدار طيلة تلك المدة إلى أن جرى إصداره في العام ٢٠٠٢، وقد كانت ولادة هذا القانون عسيرة في المجلس التشريعي حيث زاحمت تلك المدة مشروعان للسلطة القضائية حاولا وأده في مهده ولكنهما لم ينجحا في نهاية المطاف. هذه المدة الطويلة، التي غاب فيها قانون السلطة القضائية، وتم الركون فيها لتشريعات قديمة متوارثة، مكنت السلطة التنفيذية من السيطرة على القضاء وأنتجت خللاً بنيوياً في بنية ومفاصل القضاء في مرحلة مبكرة من نشوء السلطة الفلسطينية.<sup>١٤</sup>

شكل قانون السلطة القضائية التطبيق الفعلي للمبادئ التي أقرها القانون الأساسي من حيث تعزيز استقلال السلطة القضائية، والعمل على الارتقاء بالقضاء الفلسطيني نحو الأفضل، حيث تضمن العديد من الأحكام التي تساهم في وجود قضاء مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، يستند إلى أهم المبادئ المستقرة بشأن استقلال القضاء عالمياً، ومن أهمها مبدأ استقلال القضاء، ومبدأ حياد القاضي ونزاهته، ومبدأ النزاهة والشفافية في تعيين القضاة، ومبدأ المساءلة للقضاة،<sup>١٥</sup> إلا أنه وبعد صدور هذا القانون برزت الإشكاليات المتعلقة بتنازع الصلاحيات ما بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى بشأن إدارة مرفق القضاء؛ وذلك لما يعزوه البعض لغموض النصوص الواردة في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، واستقواء السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية للاستحواذ على صلاحيات وزارة العدل،<sup>١٦</sup> حيث تجاهل مجلس القضاء الأعلى دور وزارة العدل وبخاصة فيما يتعلق بإدارة المحاكم وتحضير الموازنة العامة للسلطة القضائية وقيام مجلس القضاء الأعلى بالتواصل بشكل مباشر مع وزارة المالية وذلك بدل أن يجري عن طريق وزارة العدل، كل ذلك أدى إلى بروز أصوات مطالبة بتعديل قانون السلطة القضائية لإزالة حالة الغموض وتحديد أكبر لحدود الصلاحيات ما بين السلطة القضائية ممثلة بمجلس القضاء الأعلى والسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل.<sup>١٧</sup> وفيما يبدو أن محاولات التعديل تأتي في إطار صراع على الصلاحيات تحت عنوان غموض مزعوم في القانون.

١٤ عصام عابدين، رؤية مؤسسات المجتمع المدني للنهوض بقطاع العدالة في فلسطين، المدونة، عام ٢٠١١، ص (١٠).

١٥ مصطفى عبد الباقي، «واقع النظام القضائي الفلسطيني: بين الاستقلال والفاعلية» مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٣، (٢٠١٦): ص ٤.

١٦ المرجع السابق.

١٧ تقرير عن واقع القضاء الفلسطيني: العدالة والتنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، الصادر عن USAID، في عام ٢٠٠٧، ص ١٤، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdacc445.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacc445.pdf)>, visited on 7/5/2021.

اتسمت مرحلة ما بعد صدور قانون السلطة القضائية التي جاءت أثناء الانتفاضة الفلسطينية الثانية، بمرحلة بالغة الصعوبة والتعقيد على أكثر من صعيد، وبخاصة على الصعيد العملي من حيث تراجع عمل المحاكم ودور السلطة وأجهزتها واقعياً وبخاصة بعد قيام قوات الاحتلال الإسرائيلي بإعادة الدخول إلى المدن الرئيسية التي أعادت انتشارها فيها إبان اتفاق «أوسلو» في العام ١٩٩٤، وانعكس هذا التراجع أيضاً على منظومة المحاكم التي تراجع دورها خلال الانتفاضة الثانية، مما أفقد القضاء الفلسطيني دوره في هذه المرحلة التاريخية؛ وذلك لصعوبة تنفيذ أحكامه نظراً للظروف الميدانية واقعياً وتراجع ثقة المواطن به، واللجوء إلى بدائل أخرى لتحصيل حقوقه، وفي تلك الأثناء ومع تصاعد حدة الأوضاع، زادت حالة الجدل بشأن تنازع الصلاحيات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، وبدا واضحاً الصراع على الصلاحيات والنفوذ بينهما. أثناء هذه المرحلة وبالتحديد في العام ٢٠٠٤ توفي الرئيس ياسر عرفات، وتولى رئيس المجلس التشريعي رئاسة السلطة الفلسطينية، إلى أن جرت الانتخابات الرئاسية ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، وكان أحد أبرز المرشحين فيها الرئيس الحالي محمود عباس، حيث تضمن برنامج الانتخابي في البند التاسع منه والذي حمل عنوان بناء دولة القانون والمؤسسات والمساواة والتسامح والعمل بحسم وبسرعة على تعزيز سيادة القانون وحماية استقلال القضاء ومنع التدخل في شؤونه.<sup>١٨</sup> رغم أن الصراع على الصلاحيات في تلك المرحلة، كان على حساب قانون السلطة القضائية، الذي لم يتم احترامه، واختباره جدياً في الممارسة، وهي العقبة التي لا تزال تعيق استقلال القضاء.

وبعد فترة قصيرة من تولي الرئيس محمود عباس السلطة، أصدر بتاريخ ١٤ آذار/مارس ٢٠٠٥ مرسوماً بتشكيل اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء وقطاع العدل، حيث ضمت هذه اللجنة ممثلين عن مجلس القضاء الأعلى، والنائب العام، ونقابة المحامين، ووزارات العدل والداخلية والمالية والتخطيط، واللجنة القانونية في المجلس التشريعي، وممثلاً عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن في ذلك الوقت. وكان من مهام اللجنة العمل على إعداد مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢؛ وذلك لتفادي حالة الجدل القائمة بشأن تنازع الصلاحيات بين مجلس القضاء ووزارة العدل، على أن تقدم اللجنة خلال شهر من تشكيلها مسودة مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية.<sup>١٩</sup>

١٨ البرنامج الانتخابي للمرشح للرئاسة الفلسطينية الرئيس الحالي محمود عباس، بتاريخ ١٩/٢٠٠٥، المنشور على الرابط الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية:

<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=9729](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=9729)>, Visited on 1/8/2021.

١٩ قرار رئاسي بتشكيل لجنة توجيهية لتطوير القضاء، المنشور على وكالة الأنباء الفلسطينية الرسمية وفا (قرارات رئاسية أبو مازن)، على الرابط الإلكتروني التالي:

<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=4659](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4659)>, Visited on 1/8/2021.

## ثالثاً: تعديلات غير توافقية على قانون السلطة القضائية لم ترَ النور



بعد أن أنجزت اللجنة التوجيهية مهامها وقدمت خلال الفترة الممنوحة لها مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية، تم تقديمه لمجلس الوزراء الذي أحاله بدوره إلى المجلس التشريعي لإقراره وفق النظام الداخلي للمجلس التشريعي، إلا أن المجلس التشريعي لم يأخذ بكافة التعديلات التي تقدمت بها اللجنة التوجيهية بالرغم من وجود ممثلين عن اللجنة القانونية في المجلس التشريعي في اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء، وقام المجلس التشريعي بإقرار القانون بالقراءة الأولى دون الأخذ بكافة توصيات اللجنة التوجيهية، وبعد القراءة الأولى لمشروع القانون المعدل وعرض المشروع على الحكومة لإبداء الرأي عملت الحكومة على إعادة تضمين المواد التي اقترحتها اللجنة التوجيهية، إلا أن اللجنة القانونية في المجلس التشريعي لم تأخذ بتلك الملاحظات بسبب فوات المدة المتاحة للحكومة لإبداء الملاحظات. وهذا يعني أن مشروع القانون المقدم من اللجنة التوجيهية المشككة من كافة الأطراف لم يكن متوافقاً عليه، وأن هناك صراعات ونفوذ لدى كل جهة من الجهات التي تعتبر أساس الأزمة في القضاء، مما أثر لاحقاً على تعميق هذه الأزمة وليس حلها الأمر الذي ما زال شاخصاً حتى يومنا هذا بشأن أزمة القضاء المستعصية على الحل.

وكان من أبرز التعديلات التي أقرها المجلس التشريعي في القراءة الثانية منح وزير العدل صلاحية التنسيب للرئيس لتعيين النائب العام، في حين أن ملاحظة الحكومة المبنية على رأي اللجنة التوجيهية منح صلاحية تنسيب النائب العام للتعين من قبل مجلس القضاء الأعلى المتوافق مع القانون الأساسي والوارد في المادة (١٠٧) منه، وهذا يدل على مدى تضارب المصالح اتجاه استقلال القضاء، إذ تدعم الحكومة والسلطة التنفيذية أن يكون التنسيب من قبل مجلس القضاء في حين أن البرلمان الذي يفترض أن يكون هو الحريص على مبدأ الفصل بين السلطات يدعم تدخل الحكومة والسلطة التنفيذية في الشأن القضائي، دون حتى الإشارة إلى دور البرلمان في ذلك الأمر، وهذا يعني أن الجدل والصراع على الصلاحيات تجاوز الجدال لما هو غير مفهوم وغامض في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ بشأن تنازع الصلاحيات بين وزارة العدل ومجلس

٢٠ ماجد العاروري، القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون.. فأى قانون نريد؟، منشور في جريدة الأيام، بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٥،

على الرابط الإلكتروني التالي:

<[https://www.al-ayyam.ps/ar\\_page.php?id=17648f7y24529143Y17648f7](https://www.al-ayyam.ps/ar_page.php?id=17648f7y24529143Y17648f7)>, visited on 1/8/2021.

القضاء، ليكون صراع مصالح ونفوذ في جميع السلطات الثلاث في السلطة الفلسطينية.<sup>٢١</sup> لكن في المقابل، فإن التبعية الإدارية للنيابة العامة في الاتجاه الغالب في الأنظمة المقارنة بما يشمل الأنظمة الديمقراطية هي لوزير العدل، وطبيعة دور النيابة العامة مختلفٌ عن دور القضاء الذي يقوم على الاستقلالية والحياد، وهذا هو الاتجاه في المعايير الدولية وفق ما يؤكد المبدأ رقم (١٠) من المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة الذي ينص «تكون مناصب أعضاء النيابة العامة منفصلة تماماً عن المناصب القضائية».

حمل قانون السلطة القضائية المعدل رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥، زيادة في الصلاحيات لوزارة العدل، حيث أدى صدور هذا القانون إلى استقالة أحد أعضاء اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء ممثلاً بالدكتور كميل منصور؛<sup>٢٢</sup> لأنه لم يتم الأخذ بتوصيات اللجنة في قضايا مفصلية في القانون، معتبراً أن هذه التعديلات تزيد من حدة الأزمة الحالية في القضاء دون حلها، ومن بينها عدم توسيع عضوية مجلس القضاء الأعلى، كذلك الإبقاء على هيئة التفتيش القضائي وإضافة هيئة التفتيش على المحاكم تتبع وزارة العدل، كما أن موازنة السلطة القضائية التي كانت يجب أن تعد من قبل المجلس القضائي أصبحت تعد وتنفذ من قبل وزارة العدل. أما بخصوص مجلس القضاء الأعلى الدائم وتشكيله، فقد جرى تعديل على تشكيل المجلس بإضافة شخصية من ذوي الخبرة والكفاءة يعينها رئيس السلطة الوطنية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد. كما أحدث هذا القانون تعديلاً على تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، بالرغم من صدور مرسوم رقم (٨) لعام ٢٠٠٣ بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى دائم بالاستناد إلى قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢. وبتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر أصدرت المحكمة العليا بغزة بصفقتها محكمة دستورية عليا قرارها في الطعن الدستوري رقم (٢٠٠٥/٤) بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ واعتباره كأن لم يكن.

٢١ المرجع السابق.

٢٢ معين البرغوثي، حول حالة السلطة القضائية ومنظومة العدالة (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٦).

## رابعاً: بدعة مجلس قضاء أعلى انتقالي



منطقياً يتعين أن يصار لتشكيل مجلس انتقالي عند إقرار قانون السلطة القضائية الأول كون المرحلة هي مرحلة انتقالية بكافة أبعادها فيما يتعلق بهيكلية القضاء وتشكيل المحاكم وتوحيد السلطة القضائية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة في السنوات الأولى من عمر السلطة الفلسطينية. حيث جرى تشكيل أول مجلس قضاء أعلى بتاريخ ١ حزيران/يونيو ٢٠٠٠ مكون من ١١ عضواً، ومُنح صلاحيات إدارة المرفق القضائي وفق قانون القضاء النافذ في ذلك الوقت، وبعد صدور قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ والذي نص على تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، يستمر لمدة عام يتولى تنفيذ أحكام قانون السلطة القضائية لحين تشكيل مجلس قضاء أعلى دائم. أي أنه تم تعطيل إصدار مشروع قانون السلطة القضائية، وتشكيل أول مجلس قضائي عام ٢٠٠٠ على قانون استقلال القضاء المتوارث بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٠، ثم إصدار قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢، وتبعه إصدار المرسوم الرئاسي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٢ الذي اعتبر مجلس القضاء المشكل عام ٢٠٠٠ بمثابة «مجلس قضاء أعلى انتقالي» وفق المادة (٨١) من قانون السلطة القضائية، وبذلك خالف تشكيل المجلس أحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية.

بتاريخ ٢٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٢ أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي تنفيذاً لقانون السلطة القضائية،<sup>٢٣</sup> إلا أنه جرى تشكيل المجلس الانتقالي الأول خلافاً لما هو وارد في قانون السلطة القضائية، وبخاصة المادة (٨١) حيث جرى التدرج عند تشكيل هذا المجلس أنه ونظراً للظروف الراهنة التي يمر بها الوطن ولحالة الضرورة القصوى، وبناء على مقتضيات المصلحة الوطنية العليا، وإعطاء الفرصة لمجلس القضاء الأعلى الحالي لاستكمال مهمته في الترقيات والتشكيلات القضائية الهامة والجوهرية، ونظراً للحاجة الماسة لعدد من القضاة ذوي الخبرة الطويلة في محاكم النقض والعدل العليا والدستورية العليا مما يتطلب أن يبقى قضاة المحكمة العليا في عملهم في الوقت الحاضر. وبناء على ما سبق تقرر اعتبار مجلس القضاء الأعلى الحالي المشكل بالقرار الرئاسي رقم (٢٩) سنة ٢٠٠٠م هو بمثابة مجلس قضاء أعلى انتقالي طبقاً للمفهوم الوارد بالمادة (٨١) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، حيث شكل هذا المرسوم أول مخالفة لقانون السلطة القضائية بشأن تشكيل المجالس القضائية، إذ حدد قانون السلطة القضائية طبيعة وتركيب

٢٣ مرسوم رئاسي رقم (١١) لعام ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٣، بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٥.

المجلس الانتقالي والمحدد (٩) أعضاء، وجاء هذا المرسوم باعتماد المجلس القائم والمشكل من ١١ عضواً، إضافة إلى اشتماله على مواقع ومناصب غير تلك المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية.<sup>٢٤</sup> وبعد انتهاء ولاية مجلس القضاء الأعلى الانتقالي المحدد بمدة عام، وبتاريخ ١٤ أيار/ مايو ٢٠٠٣ أصدر الرئيس الراحل مرسوم رقم (٨) لعام ٢٠٠٣ بتشكيل مجلس قضاء أعلى دائم وفق أحكام قانون السلطة القضائية؛ لكن تشكيل المجلس الدائم خالف أيضاً المادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية.

ومع صدور قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥ تم النص على تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي مرة أخرى، وذلك بالرغم من أن النص على المجلس الانتقالي في قانون السلطة القضائية هو تمهيد لمجلس دائم ولم يمنح أية صلاحيات غير تطبيق قانون السلطة القضائية. في حين تضمن تشكيل المجلس الانتقالي في قانون عام ٢٠٠٥ صلاحيات كبيرة جداً غير محصورة، حيث منح بموجبه للمجلس الانتقالي صلاحية تشكيل وإعادة هيكلة كافة الهيئات القضائية، وترتيب أوضاع القضاء والمحاكم والنيابة العامة، بما في ذلك تعيين القضاة وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد؛ كذلك إصدار القرارات واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإنجاز هذه المهام، وتكون قرارات المجلس ملزمة ونافذة من تاريخ صدورها؛ إضافة إلى ما سبق أُلقي على المجلس القضائي الانتقالي التزام بتقديم تقرير إلى رئيس السلطة الوطنية مرة كل ثلاثة أشهر من عمله يبين فيه الإجراءات والخطوات التي قام بها ومدى التقدم والإنجاز الذي حققه على طريق إتمام مهمته؛ على أن تكون مدة ولاية المجلس القضائي الانتقالي المؤقت سنة واحدة غير قابلة للتمديد أو التجديد، وتنتهي ولايته بانتهائها، على أن يحل محله مجلس القضاء الأعلى المنصوص في ذات القانون.

غير أن تشكيل المجلس لم يتم وفقاً لما تم الإشارة إليه سابقاً ضمن أحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٥؛ وذلك بسبب إلغائه من المحكمة العليا بصفتها الدستورية بعد الطعن المقدم لها من المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في قطاع غزة، نتيجة للمخالفات الدستورية التي تمت أثناء تبنيه، حيث صدر هذا القانون دون التشاور مع مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما هو منصوص عليه في القانون الأساسي، كذلك خالفت نصوصه آلية تعيين النائب العام حينما أقر بتعيينه من وزير العدل في حين أن القانون الأساسي منح التنسيب لتعيين النائب العام من مجلس القضاء الأعلى، وبناء على تلك المخالفات الدستورية قررت المحكمة العليا بصفتها الدستورية بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥ واعتباره كان لم يكن

٢٤ المادة (٨١) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢.

وذلك في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.<sup>٢٥</sup>

في ذات السياق المرافق لصدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٥ تجدر الإشارة إلى أن رئيس مجلس القضاء الأعلى زهير الصوراني قدم استقالته من منصب رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى احتجاجاً على مصادقة الرئيس على إقرار القانون، معتبراً أن هذا القانون يسمح بتدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضاء، ولا سيما في تعيينات القضاة، بما يهدد استقلال السلطة القضائية. علماً بأن المدة المتبقية في تلك الفترة لخروج الصوراني للتقاعد لم تتجاوز الشهرين، وكان الصوراني قد هدد قبل أشهر قليلة بالاستقالة لتدهور حال القضاء وعدم توفير الحماية للقضاة.<sup>٢٦</sup> وبتاريخ ٢٥ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٥ جرى تعيين عيسى أبو شرار رئيساً للمحكمة العليا رئيس لمجلس القضاء الأعلى خلافاً لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، وفقاً لما سيتم تفصيله لاحقاً.

وبناء على ما سبق، يمكن اعتبار أن عدم احترام قانون السلطة القضائية بدأ مبكراً عندما تم اعتماد المجلس الانتقالي خلافاً لنصوص قانون السلطة القضائية ابتداءً، وما لحقه من تشكيل مجالس قضائية وتعيين رؤساء مجالس خلافاً للقانون والذي استمر بعد ذلك، حيث جرى في العام ٢٠٠٩ تعيين المستشار القانوني للرئيس السيد فريد الجلاد خلافاً لأحكام قانون السلطة القضائية كما هو الحال بشأن رؤساء المجلس القضائية (الإدارات القضائية) المتعاقبين.

شكل تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى خلافاً لأحكام القانون الأساسي الانتهاك البارز لقانون السلطة القضائية، حيث نص قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٠٢ على آلية تعيين رئيس المحكمة العليا في المادة (٢/٢٠) بأشراطه فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا أو نائباً له أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر المحكمة العليا مدة لا تقل عن ثلاث سنوات أو عمل محامياً لمدة لا تقل عن خمس عشرة سنة، ويكون تعيينه أول مرة. كذلك نص في المادة (١/١٨) يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وهذا النص استندت عليه محكمة العدل العليا في قرارها القاضي بإلغاء قرار الرئيس بتعيين علي مهنا رئيساً للمحكمة العليا رئيس مجلس

<sup>٢٥</sup> التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، للعام ٢٠٠٥، ص٦٦-٧٧، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://pchgaza.org/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2005/>>, visited on 27/7/2021.

<sup>٢٦</sup> احتجاجاً على قانون تعيين القضاة الجدد: الصوراني يستقيل من رئاسة مجلس القضاء، منشور على وكالة معاً الإخبارية، بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٤، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.maannnews.net/news/9595.html>>, visited on 1/8/2021.

القضاء الأعلى.<sup>٢٧</sup> وبذلك تتضح المشكلة الأساسية التي تتمثل في مخالفة قانون السلطة القضائية من السلطة التنفيذية عبر تشكيل مجالس قضائية متعاقبة وتعيين رؤسائها خلافاً لقانون السلطة القضائية بما يؤثر سلباً على البناء المؤسسي في القضاء والتحكم به من خلال رؤساء المجالس المعيّنين خلافاً للقانون.

أسدل الستار على حقبة هامة في تاريخ القضاء الفلسطيني بانتهاء أعمال اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، حيث جرى إصدار مرسوم إجراء الانتخابات التشريعية الفلسطينية رقم (٩) لعام ٢٠٠٥ بتاريخ ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥ الذي حدد موعد إجراء الانتخابات التشريعية في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، مما أخرج المجلس التشريعي والحكومة من دائرة إمكانية العمل بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وبقاء الأمر على حالة التجاذبات والصراعات على الصلاحيات، وإبقاء القضاء في استنزاف مستمر، مؤثراً على مساره واستقلاله.

٢٧ قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/١٣٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٧.

## خامساً: محاولة جديدة لتعديل قانون السلطة القضائية



في الفترة الممتدة بين انتهاء أعمال المجلس التشريعي الأول وانعقاد المجلس التشريعي المنتخب الثاني أصدر الرئيس محمود عباس بتاريخ ٥ أيار/مايو ٢٠٠٦ قرار بقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦ م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ م، استناداً للمادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل التي تمنح الرئيس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة له، حيث تضمن القرار بقانون تعديلات طالت العديد من مواد قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، من خلال تعديل ٢٧ مادة منه، وبموجبها تم نقل صلاحيات وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى، وإنشاء دوائر التفتيش القضائي لتكون جزءاً من مجلس القضاء الأعلى، وغيرها من التعديلات، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني عندما عقد أولى جلساته بتاريخ ٤ أيار/مايو ٢٠٠٦، قرر إلغاء القرار بقانون استناداً لأحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل التي تمنح المجلس التشريعي صلاحية النظر في تلك القرارات بقانون وأن يقرها أو يلغها. وبناء على ذلك أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس القرار رقم (٣٦٤) لعام ٢٠٠٦ يلغي بموجبه القرار بقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، ويعود وضع القضاء الفلسطيني إلى حالة القانون الأصلي، مع بقاء الصراع والتجاذب قائم، إضافة إلى بدء ظهور الترهل في الجهاز القضائي والتدخل في شؤونه من قبل السلطة التنفيذية.<sup>٢٨</sup> ودخول «التشريعي» في استقطاب حاد بين الكتلتين الكبيرتين خلال النصف الثاني من العام ٢٠٠٦ التي أدت إلى شلل تدريجي في جلسات المجلس رغم أن ملف القضاء كان حاضراً على أجندة اللجنة القانونية والهيئة العامة للمجلس.

٢٨ قرار رئاسي رقم (٣٦٤) بشأن إلغاء القرار بقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٨، بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٧، ص ٢١.

## سادساً: الانقسام الفلسطيني الداخلي ومرحلة جديدة في تاريخ القضاء



شهد عام ٢٠٠٧ ذروة الصراع السياسي بين حركتي فتح وحماس، وذلك بعد فوز حركة حماس على حركة فتح في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني التي عقدت في عام ٢٠٠٦ وتشكيلها لأغلبية عضوية المجلس، حيث جرى تأليف حكومة جديدة يرأسها أبرز شخصيات حركة حماس متمثلة بإسماعيل هنية، وما أن شكلت الحكومة وتباينت المواقف الدولية بشأنها مما عرضها لمقاطعة من دول عديدة وبخاصة الدول المانحة للسلطة الفلسطينية.

شهد شهر حزيران من العام ٢٠٠٧ ذروة الصرع السياسي بين حركتي حماس وفتح، والذي تمثل باقتتال داخلي مسلح، سيطرت على أثره حركة حماس على قطاع غزة، واستمر عمل الحكومة الفلسطينية في القطاع فقط بعد أن جرى إقالتها من الرئيس الفلسطيني، وفي ذات الأثناء أصدر الرئيس الفلسطيني مرسوم بإعلان حالة الطوارئ بموجبها جرى تجميد العمل في مواد رئيسية في القانون الأساسي (الدستور)، واتخاذ الحكومة المقالة في قطاع غزة عدة خطوات في الاتجاه المقابل تتعلق بإدارة شؤون القطاع، وكان للقضاء الفلسطيني النصب الأكبر من هذه القرارات المتخذة من الرئاسة في رام الله والحكومة المقالة في قطاع غزة. حيث أدت الأحداث إلى انهيار كامل في القضاء المدني تحديداً في القطاع، وذلك بعد استيلاء الحكومة المقالة على مجمع المحاكم وإخضاع القضاء لسيطرتها المباشرة مما أدى إلى رفض القضاة لتلك الإجراءات غير القانونية وإعلانهم عن تعليق العمل في كافة المحاكم النظامية لأجل غير مسمى، وهو ما يعني التعطيل الكامل للقضاء النظامي.<sup>٢٩</sup>

وعلى ضوء تلك الأحداث والقرارات المتبادلة، وإعلان حالة الطوارئ وتعطيل بعض أحكام القانون الأساسي، ومنح العديد من صلاحيات القضاء النظامي للقضاء العسكري والنيابة العسكرية، قررت الحكومة المقالة في قطاع غزة توقيف النائب العام عن عمله بحجة عدم اكتمال إجراءات تعيينه وعدم مصادقة المجلس التشريعي على تعيينه، وقامت القوة التنفيذية التابعة لحركة حماس باقتحام مقر النيابة العامة، والاستيلاء عليه، ومن ثم عينت تلك الحكومة نائباً عاماً مساعداً وعدداً من وكلاء النيابة ومعاوني نيابة عامة. وفي تطور خطير على صعيد القضاء وبعد قرار القضاة بوقف العمل في المحاكم النظامية في قطاع غزة، أصدرت الحكومة المقالة في

٢٩ التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ٢٠٠٧، الطبعة الأولى نيسان ٢٠٠٨، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.pchrgaza.org/files/annual/arabic/Ann-Rep-07-Arb.pdf>, visited on 3/8/2021.

قطاع غزة في شهر أيلول قراراً يقضي بتشكيل مجلس العدل الأعلى، وتبع هذا القرار المصادقة على تنصيب وزير العدل فيها بتعيين ستة قضاة في مجلس العدل الأعلى، على أن يختص هذا المجلس في تحديد قائمة المراكز القضائية الشاغرة، وتنصيب القضاة وترقيتهم لمجلس الوزراء؛ والتقرير في إنهاء خدمة القاضي أو تكليفه بمهمة غير قضائية؛ وكافة الاختصاصات الممنوحة لمجلس القضاء الأعلى في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، ومنذ ذلك الوقت أصبح القضاء الفلسطيني، الذي يُعاني أساساً من حالة ترهل بفعل تدخلات السلطة التنفيذية وغياب الإصلاح، مزدوجاً ومنقسماً بين مجلس قضاء أعلى في الضفة ومجلس عدل أعلى في غزة، ونائب عام في الضفة ونائب عام مساعد في غزة.

استمر حال القضاء منقسماً ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة حتى إعداد هذه الدراسة، ودخل في أتون الصراعات السياسية والحزبية، مع استمرار النزيف وغياب الإصلاح، وفي تلك الأثناء مارست الأطراف المنقسمة في الضفة الغربية وقطاع غزة صلاحية إصدار القرارات بقانون والمراسيم في الضفة الغربية والقوانين والقرارات في قطاع غزة المرتبطة بالشأن القضائي، وإجراء التعيينات خلافاً لأحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية وبخاصة تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى ومجلس العدل الأعلى في قطاع غزة والنائب العام، حيث كان من اللافت ابتداء فكرة تقديم الاستقالات المسبقة ممن يعين في رئاسة المحكمة العليا ومن ثم جرى عليها تبعاً بأن يُطلب من كل شخص يعين في هذا المنصب بتقديم استقالته بشكل مسبق كي لا يصار إلى إقالته من منصبه القضائي. وهذا ما حدث مع القاضي سامي صرصور الذي قبلت استقالته المسبقة أي تمت إقالته بعد أشهر من تعيينه في هذا المنصب.<sup>٣٠</sup> بما يدل على حجم تفول السلطة التنفيذية على القضاء وشؤون العدالة في غياب الإصلاح.

٣٠. تقرير فلسطيني: الفساد يحيط بمنظومي القضاء والأمن، المنشور على موقع الجزيرة الإخبارية، بتاريخ ٢٠٢٧/٤/١٤ على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2017/4/4>>, visited on 1/8/2021.

## سابعاً: المحكمة الدستورية العليا أداة جديدة للسلطة التنفيذية



فجرت التعديلات التي جرت على قانون المحكمة الدستورية العليا في الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي الأول (قبل نشر القانون) خلافاً كبيراً في الجلسة البرلمانية الأولى للمجلس التشريعي الثاني بين الكتلتين الكبيرتين في المجلس (فتح وحماس) وكانت عنواناً من عناوين الصراع الدائر على الصلاحيات والنفوذ، وبذلك وُلدت المحكمة الدستورية من رحم الانقسام الذي تحول لاحقاً إلى اقتتال داخلي، وقد أدت ظروف نشأتها إلى فقدان بوصلتها في حراسة الدستور.

في عام ٢٠١٦ تم تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا واستكمال اجراءات تشكيلها، بموجب قرار من الرئيس الفلسطيني يحمل رقم (٥٧) لعام ٢٠١٦،<sup>٣١</sup> والذي ثار حوله العديد من الجدل بشأن تشكيل تلك المحكمة واجراءات القسم القانوني لقضاتها وشرعية اجراءتها، ومن ناحية عضويتها واللون السياسي الواحد الذي غلب عليها وغياب الحياد، وعدم دستورية وقانونية أداء اليمين القانونية لقضاتها، كذلك تضارب المصالح في تشكيلها وغيرها من الإشكاليات التي رافقت إنشائها.

إلا أن القضية المركزية الأبرز التي ثارت بشأن تشكيل المحكمة والتي سنتطرق لها بالتفصيل في هذه الدراسة، تمثلت بمدى الحاجة إلى وجود محكمة دستورية من عدمه في ظل ممارسة المحكمة العليا بصفتها الدستورية لاختصاصاتها في هذه المرحلة، ولا سيما أن مرحلة الانقسام السياسي ما زالت قائمة، والمحكمة الدستورية ولدت من رحم الانقسام. وذلك خوفاً من أن تشكيلها يعارض الجهود المبذولة في مجال إصلاح القضاء وإرساء مبادئ أساسية للحكم الرشيد من احترام مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، حيث حذرت العديد من المؤسسات الحقوقية من قرار تشكيل المحكمة بهذا التوقيت، ووجهت رسائل للرئيس محمود عباس تطالبه فيها بسحب قرار تشكيل المحكمة وإيلاء الاهتمام لإصلاح السلطة القضائية وضمان استقلالها ومنع التدخل في شؤونها. كما ووجهت اللجان الدولية في الأمم المتحدة ومن بينها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة نقداً لأدعاءً للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بشأن أدائها وقراراتها المتعلقة بمكانة الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في التشريع الفلسطيني خلال مناقشة دولة فلسطين لتقريرها الأولي الخاص باتفاقية «سيداو» أمام اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في العام ٢٠١٨.

٣١ قرار رئاسي رقم (٥٧) لعام ٢٠١٦، المنشور في الوقائع الفلسطينية في العدد (١٢٠) بتاريخ، ٢٦/٤/٢٠١٦، ص ٥٣.

## ثامناً: لجنة ثانية لتطوير قطاع العدالة



أصدر الرئيس الفلسطيني محمود عباس مرسوماً رئاسياً بتاريخ ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧ بشأن تشكيل اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة، ومراجعة منظومة التشريعات القضائية، وإعداد رؤية شمولية لتطوير قطاع العدالة والقضاء، وضمت في عضويتها رئيس مجلس القضاء الأعلى، والمستشار القانوني للرئيس، ووزير العدل، والنائب العام، ونقيب المحامين، ومدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وعمداء كليات الحقوق في جامعات بيرزيت والنجاح والقدس.<sup>٣٢</sup> شملت محددات عمل اللجنة المبادئ الدستورية ذات الشأن الواردة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته، ومبادئ الأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء، ومبادئ وضمانات المحاكمة العادلة، والمبادئ الدستورية المرتبطة بحقوق وحرية المواطنين، وتجسيد مبادئ المساءلة والحكم الرشيد، والمساواة أمام القانون والقضاء، وضمانات إصلاح وتطوير المنظومة القضائية.<sup>٣٣</sup>

رغم أن القرار الرئاسي الصادر بتشكيل اللجنة قد أناط بها في مادته الأولى إعداد «رؤية شمولية لتطوير قطاع العدالة والقضاء» إلا أن تقرير اللجنة قد تجاهل الوضع المتدهور للقضاء ومنظومة العدالة في قطاع غزة، والأحكام والقرارات التي صدرت في ظل الانقسام، وأهمية وضرورة توحيد القضاء الفلسطيني في مسار عملية الإصلاح وكمقدمة لاستعادة وحدة المؤسسات والنهوض بقطاع العدالة. كما وتجاهلت اللجنة أيضاً المحكمة الدستورية العليا من مجال الإصلاح القضائي، ولم يتم الإشارة لها نهائياً في تقريرها.

أثارت توصيات اللجنة حفيظة القضاة، حيث عبر جموع القضاة عن استيائهم من توصيات اللجنة ووضعوا استقالاتهم بتصرف جمعية نادي القضاة، حيث اعتبر القضاة والعديد من مؤسسات المجتمع المدني أن ما توصلت له اللجنة من توصيات تخالف المبادئ والمحددات التي حكمت عملها، وبخاصة فيما تعلق بتقييم القضاة من لجنة معينة من الرئيس الفلسطيني دون تحديد المعايير الخاصة بعضوية تلك اللجنة، إضافة إلى تعيين رئيس دائرة التفتيش القضائي من الرئيس أيضاً خلافاً للقانون، كذلك علاقة النيابة العامة بالقضاء، ودور وزارة العدل والصلاحيات ما بين الوزارة ومجلس القضاء الأعلى والاستقلال المالي للسلطة القضائية، وغيرها

٣٢ تقرير نتائج أعمال اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة ومراجعة منظومة التشريعات القضائية، انشور على موقع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٨/١١/٢٠١٨، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://ichr.ps/ar/1/13/2557>>, visited on 5/8/2021.

٣٣ المرجع السابق.



من التوصيات المخالفة للمعايير الدولية والمبادئ الدستورية. هذا وعقدت اللجنة لقاءً واحداً مع مؤسسات المجتمع المدني ولم تسمح بالانفتاح على المشاركة المجتمعية في عملها، وما تبع ذلك من صراع خلال عمل اللجنة بين مكونات قطاع العدالة، وتضارب المصالح لعدد من ممثلي قطاع العدالة الأعضاء فيها، كل ذلك جعل مخرجات اللجنة غير مؤهلة لتشكل أرضية صالحة للانطلاق نحو تطوير القضاء وقطاع العدالة، إضافة إلى أن اللجنة نشرت تقريرها في الوقت الذي أصدرت فيه محكمة العدل العليا قرار بوقف عمل ذات اللجنة بتاريخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ في القضية رقم (٢٠١٨/٣٣٣).

## تاسعاً: التعديل الأول بموجب قرار بقانون على قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي



بتاريخ ١٥ تموز/يوليو ٢٠١٧ أصدر الرئيس محمود عباس قراراً بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، وكانت توصيات اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة من بين الأسانيد الواردة في القرار بقانون المذكور، حيث تضمن القرار بقانون تعديل لمادتين من قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، وبموجبه جرى تعديل المادة (٢٠) التي تتعلق بشروط تعيين قضاة المحكمة العليا، وتعديل المادة (٣٤) التي خفضت سن التقاعد للقضاة من سن ٧٠ عاماً إلى ٦٠ عاماً، حيث شكل هذا التعديل حالة إرباك كبيرة اتجاه الحالة القضائية الراهنة، وبموجب هذا التعديل جرى إحالة ٥٢ قاضياً للتقاعد بما يشمل جميع قضاة المحكمة العليا وقضاة من درجات أخرى، ما أحدث فراغاً كبيراً في المرفق القضائي، وأثار حالة من الجدل بشأن ذلك القرار، وما رافقه من انقسام في المجتمع المدني اتجاه التعديلات بين من يرى أن الإصلاح القضائي لا يمكن أن يأتي على حساب الدستور والقانون، ومن يرى بأننا نعيش في ظروف استثنائية وما شابه وهي تتطلب إعطاء فرصة للمجلس الانتقالي للإصلاح القضائي.

حيث جرى تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ للمرة الأولى بموجب هذا القرار بقانون، بشكل مخالف لأحكام القانون الأساسي، متجاوزاً بذلك المحددات المطلوبة لإعمال المادة (٤٣) منه، التي تمنح الرئيس إصدار قرارات بقانون ضمن ضوابط وقيود محددة، كذلك جاء تبني هذا القرار بقانون بشكل مخالف للأصول التشريعية الدستورية التي تتطلب لإصدار التشاور مع مجلس القضاء الأعلى، على اعتبار أن عدم أخذ مشورته اعتبر السبب الأساسي الذي استندت إليه المحكمة العليا بصفها الدستورية في إلغاء قانون السلطة القضائية في عام ٢٠٠٥.<sup>٣٤</sup>

وفي ذات السياق نشير إلى أن القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ الخاص بإنشاء مجلس قضاء أعلى انتقالي استند إلى توصيات اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة، التي لم تتضمن في توصياتها ما يفيد بحل مجلس القضاء الأعلى وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، وهذا يعيد إلى الأذهان توصيات اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء المشكلة في العام ٢٠٠٥ التي خلصت إلى

٣٤ قرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢م، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم ٢٠، بتاريخ ١٦/٧/٢٠١٩، ص ٢. وسيتم الإشارة إليه لاحقاً ب «قرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠١٩».

توصيات لم يتم الأخذ بها كما هو الحال مع توصيات هذه اللجنة،<sup>٣٥</sup> مما يؤكد أن كافة المحاولات وتشكيل اللجان وطرح مشاريع القوانين ذات الشأن القضائي إنما هدفت إلى السيطرة على القضاء وإخضاعه والصراع على النفوذ وتصفية الحسابات، وأن المشكلة لم تكن في قانون السلطة القضائية، وإنما في غياب إرادة الإصلاح، وتحكم السلطة التنفيذية في مجال الإصلاح وتجاهل حق المجتمع في الإصلاح، ولم تثمر كافة المحاولات حتى اليوم عن رؤية شاملة للإصلاح متوافق عليها في حدها الأدنى من كافة الشركاء سواء في الجانب الرسمي أو الأهلي.

شكل القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ عدواناً خطيراً على المبادئ والقيم الدستورية من خلال النص على حل المجلس القضائي وحل كافة هيئات المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف، كما ومنح مجلس القضاء الأعلى الانتقالي ورئيسه صلاحيات غير دستورية واسعة وخطيرة؛ ومن هذه الصلاحيات إعادة تشكيل هيئات المحاكم على كافة درجاتها وأنواعها والتنسيب للرئيس بعزل أي قاضي أو إحالته للتقاعد المبكر أو ندبه لوظيفة غير قضائية إذا وجد بأن استمرار القاضي في عمله سيمس هيبة القضاء ومكانته وثقة الجمهور به، وإعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم بالصفات وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته بصيغته النافذة حينه قبل انتهاء ولاية مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، كذلك إعداد مشاريع قوانين معدلة لقانون السلطة القضائية والتشريعات ذات العلاقة بالشأن القضائي في ظل حل المجلس التشريعي الفلسطيني، وبذلك نجد أن إسناد مهمة إعداد مشاريع قوانين وتعديل قوانين ذات الشأن القضائي لذات الجهة التي تنفذه بشكل تضارباً خطيراً للمصالح، الذي ظهر جلياً في القرارات بقانون الصادرة في العام ٢٠٢٠، عندما عمد رئيس المجلس الانتقالي إلى تعديل النص الخاص بالإحالة على التقاعد واستثنى من العمر رئيس المجلس ومن ثم تعيينه رئيساً لمجلس القضاء الأعلى الدائم،<sup>٣٦</sup> كذلك انتهاك القانون الأساسي المعدل الذي حصر دور مجلس القضاء الأعلى بإبداء الرأي في التشريعات ذات الشأن القضائي فقط وليس المشاركة في إعدادها وانتهاك مبدأ الفصل بين السلطات وخلق بيئة حاضنة لتضارب المصالح المحظور في القانون.<sup>٣٧</sup>

لاحقاً لصدور القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وكذلك قرار تشكيل مجلس انتقالي تقدم (١٦) قاضياً بالطعن لدى المحكمة الدستورية العليا، للطعن بدستوريتها، التي

٣٥ عصام عابدين، قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، منشورة على موقع مؤسسة الحق بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٩ على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/14779.html> visited on 23/7/2021>.

٣٦ المادة (٤/٢) من القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي.

٣٧ المادة من (١٠٠) القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣.

قررت بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ بعدم دستورية القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ بشأن خفض سن التقاعد للقضاة، وردت الطعن بخصوص القرار بقانون بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، وبتاريخ ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ أي بعد يومين من قرار المحكمة الدستورية أصدر الرئيس بناء على تنسيب المجلس الانتقالي قراراً بإحالة عدد من القضاة إلى التقاعد المبكر، ومن خلال ذلك نستطيع القول إن الهدف من تعديل قانون السلطة القضائية في القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ كان التخلص من عدد من القضاة وبخاصة قضاة المحكمة العليا، وبالتحديد عندما قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية ذلك القرار بقانون، صدر قرار إحالة القضاة للتقاعد، بما يشكل وفق مفهوم استقلال القضاء عزلاً لهم دون اعتباره تقاعداً وفق مقتضيات السن وفقاً لأحكام القانون، وبذلك يكون التدخل في الشأن القضائي وصل ذروته، من خلال احتدام الصراع داخل القضاء وضرورة التخلص من عدد من القضاة لكي يتم الإطباق على القضاء.<sup>٣٨</sup>

٣٨ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، رقم (٢٠١٩/١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٩/٤.

## عاشراً: تعديلات بالجملة طالت قانون السلطة القضائية وانهايار مرفق القضاء<sup>٣٩</sup>



أصدر الرئيس الفلسطيني ثلاثة قرارات بقانون نشرت في الجريدة الرسمية الفلسطينية «الوقائع» يوم الإثنين الموافق ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ في العدد الممتاز رقم (٢٢) والمتمثلة بقرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، والقرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، والقرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية، ومن ثم أصدر مرسوماً رئاسياً بتعيين مجلس قضاء أعلى دائم مساء يوم الثلاثاء الموافق ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ وذلك بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي المشكل بموجب القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩، حيث شكّلت تلك القرارات بقانون صدمة في المجتمع المدني والحقوقي، وأدت إلى إعلان نقابة المحامين عن رفضها لهذه القرارات بقانون وكذلك المؤسسات الحقوقية المعنية باستقلال القضاء والقوى الوطنية التي أعلنت موقفاً رافضاً لها، حيث أعلنت نقابة المحامين عن تعليق العمل أمام المحاكم ومقاطعة المجلس القضائي الجديد والهيئات القضائية المستحدثة بموجب تلك التعديلات، ودعت مؤسسات المجتمع المدني إلى تنظيم وقفات احتجاجية أمام مجلس القضاء الأعلى رفضاً لتلك القرارات بقانون.

إن توقيت صدور القرارات بقانون المشار لها قبل أربعة أيام من صدور مرسوم الدعوة للانتخابات العامة يثير العديد من التساؤلات بشأن مغزاها، ومدى وجود حالة ضرورة لا تحتتمل التأخير تستدعي إصدارها، وبخاصة أن مؤسسات المجتمع المدني ونقابة المحامين والمختصين بالشأن القانوني، دعوا وفي أكثر من مناسبة إلى عدم تعديل قانون السلطة القضائية حيث يتطلب تعديله وجود برلمان منتخب يمارس صلاحياته التشريعية والرقابية بما يحدث توازناً بين السلطات الثلاثة ويحترم مبدأ الفصل بين السلطات بما يكفل استقلال السلطة القضائية كضامن للنظام السياسي وحامٍ للحقوق والحريات، وحيث أن مرسوم الدعوة للانتخابات قد حدد تاريخ ٢٢ أيار/مايو ٢٠٢١ موعداً للانتخابات التشريعية -جرى إلغاء الانتخابات قبل فترة قصيرة من إجرائها- فهذا يعني أنه سيشهد ولادة برلمان فلسطيني له الحق في إلغاء كافة القرارات

<sup>٣٩</sup> معظم المعلومات الواردة في هذا المحور مستقاة من تقرير أعده أشرف أبو حية، بعنوان ملاحظات مؤسسة الحق على القرارات بقانون لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية والمحاكم الإدارية وتشكيل المحاكم، المنشور على موقع مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٠، عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17892.html>>, visited on 1/8/2021.

بقانون التي أصدرها الرئيس، مما يعني أن القرارات بقانون المشار لها من الممكن أن تكون محل إلغاء من قبل المجلس التشريعي، مما يجعل صدورها في هذا التوقيت أمراً يثير الاستغراب.

إن إجراء تعديلات على قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ وقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ الصادرة عن السلطة التشريعية المنتخبة صاحبة الاختصاص الأصيل بتبني تشريعات وطنية استناداً لأحكام المادة (٤٧) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، من خلال إعمال صلاحيات الرئيس الفلسطيني الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وفقاً للضوابط الدستورية المحددة في المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل لا تنطبق على السياق العام المستدعي لهذا التعديل الاستثنائي؛ فلا يوجد أي مبرر يحتم صفة الاستعجال لتبني قرار بقانون معدل لتنظيم السلطة القضائية وتشكيلها آلية عملها القضائي، ومستحدثاً بموجبه القضاء الإداري، طالما أن الخلافات القائمة حوله ممتدة منذ عدة سنوات، وأن مضمون تلك القرارات يتعلق بأحد السلطات الأساسية في الدولة المتمثلة بالسلطة القضائية، ولا سيما بأن الحالة الفلسطينية كانت مقبلة على انتخابات تشريعية يترتب عليها تشكيل مجلس تشريعي يمتلك الاختصاص الأصيل بإصدار مثل القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية في هدم ما تبقى من استقلال السلطة القضائية، بما تضمنه من تعديلات يجعل من استقلال القضاة أمراً مستحيل التحقيق، ويجعل رئيس المجلس القضائي غير قادر على مواجهة تدخل السلطة التنفيذية صاحبة الفضل في وجوده بذلك المنصب.

فالاستقلالية القضائية مطلب أساسي لحكم القانون، وهي مبدأ جوهرى لضمان المحاكمات العادلة، وبهذا التدخل يكون هدراً وهدماً للاستقلالية القضائية على الصعيدين الفردي والمؤسسي، فالاستقلال القضائي ليس امتيازاً أو حقاً مقصوراً على القضاة، بل هو مسؤولية مفروضة عليهم لتمكينهم من القيام بواجباتهم القضائية بكل حيادية واستقلال عن أي تأثير خارجي أو داخلي من جهات القضاء العليا. فمن أهم شروط هذا الاستقلال القضائي آلية تعيين القضاة، وشروطها، وطرق عزلهم، بل وعلاقة السلطة القضائية مع باقي السلطات في الدولة لا سيما التنفيذية، دون أن يكون هنالك ارتهان للوظائف القضائية لمصلحة السلطة التنفيذية تبقيهم قيد إرادتها متى شاءت، كما هو الحال في تقديم الاستقالات المسبقة قبل تولي المنصب القضائي، أو تنسيب أشخاص محددین لشغل المنصب القضائي من السلطة التنفيذية، وغيرها من التدخلات التي تعارض بجوهرها الاستقلال القضائي.

تجاوزت القرارات بقانون لجهة صدورها من السلطة التنفيذية كافة المعايير الدولية الداعية

لاحترام مبدأ استقلال السلطة القضائية، حيث أكدت المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية في المبدأ رقم (١) على «تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه. ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية»،<sup>٤٠</sup> وقد أشارت أيضاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى مبدأ الفصل بين السلطات عندما لاحظت أن عدم الوضوح في تعيين الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل من السلطة التنفيذية، والتشريعية، والقضائية،<sup>٤١</sup> قد يهدد تحقيق سيادة القانون وتطبيق سياسة تحترم حقوق الإنسان. وفي ذلك فقد أوصت اللجنة بأنه يتعين على الدول تبني تشريعات وتدابير تضمن الفصل الواضح بين السلطتين التنفيذية والقضائية لتجنب تدخل الأولى في شؤون القضاء ومسؤولياته.<sup>٤٢</sup>

شكل القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية من خلال تعديل آلية تعيين رئيس المحكمة العليا التي كانت قبل التعديل هي استحقاق قانوني يجري بحكم القانون بأن يعين في هذا المنصب من هو أقدم قضاة المحكمة العليا، بحيث يكون قرار رئيس السلطة التنفيذية كاشفاً بتعيين أقدم قضاة المحكمة العليا رئيساً للمحكمة العليا وتبعاً لذلك رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، إلا أن التعديل جرى وفق ما أنبأت عنه نصوص القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ من خلال قيام المجلس القضائي بترشيح عدد من الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط التعيين في المحكمة العليا بغض النظر إذا صنفوا من قضاة المحكمة العليا أم من خارجها. وبذلك يتجاوز هذا التعديل استحقاق قانوني بموجب قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ حيث لم يجر احترام هذا القانون عبر تعيين رؤساء المحكمة العليا السابقين، مما يتيح للسلطة التنفيذية أن تقرر من يتولى هذا المنصب، وهو ما كان يحصل عملياً على أرض الواقع من خلال رفع «قائمة بالقضاة» للرئيس لاختيار أحدهم رئيساً للمحكمة العليا والمجلس القضائي قبل أن «يشرعن» هذا التعديل في نصوص قانون السلطة القضائية، بما يفقد هذا المنصب استقلاله، ويفقد عملية التنسيب فلسفتها ومغزاها، وينال من المؤسسة في الإدارة القضائية، ويغذي الأحلاف والصراعات على هذا المنصب داخل القضاء، ويعزز

٤٠ مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من ٨/٢٦ إلى ٩/٦ من العام ١٩٨٥ كما اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٢/٤٠ المؤرخ في ١٩٨٥/١١/٢٩ و ١٤٦/٤٠ المؤرخ في ١٣/١١/١٩٨٥.

٤١ الفقرة (٣)، من الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن سلوفاكيا، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تحمل الرقم (CCPR/C/79/Add.79).

٤٢ الفقرة (١٤)، من الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن تونس، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تحمل الرقم (CCPR/C/79/Add.43): الفقرة (١٨)، من الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن النيبال، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تحمل الرقم (CCPR/C/79/Add.42).

الاستقواء بالسلطة التنفيذية وأجهزتها، ويجعل من يتولى المنصب تحت تأثير السلطة التنفيذية التي اختارته، فقد يتم التنسيب لمنصب رئيس المحكمة العليا من خارج المحكمة العليا ممن لا تتوافر صفات الكفاءة، ويرفع من احتمالية تعيين من هم موالون للسلطة التنفيذية أو أنصارها السياسيين، وبالتالي تتجاوز معايير الاختيار التي من المفترض أن تتم على القدرة والكفاءة إلى اعتبارات سياسية وحزبية، مما يؤثر على استقلالية التعيين في القضاء خلافاً للمبادئ والقيم الناظمة لاستقلال السلطة القضائية.

كذلك أفرط القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية والقرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية في انتهاك مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل الذي يعتبر مبدأً دستورياً استقرت عليه غالبية الدساتير في النظم الديمقراطية، ومؤدى هذا المبدأ إلى عدم جعل سلطة عزل القضاة تحت مسميات مختلفة من نذب وإعارة وإحالة على التقاعد المبكر أو الإحالة على الاستيداع بيد السلطة التنفيذية أو الإدارة القضائية غير المستقلة مؤسسياً، تستخدمه كوسيلة للتهديد أو التأثير في سير العدالة ونزاهة الأحكام القضائية، بما يجعل القضاة يعيشون تحت سيف العزل بطرق مختلفة، وبالتالي ينعكس سلباً على أدائهم سواء بموالات السلطة التنفيذية وممارستها بغير حق، أو ترهيباً من قبل الإدارة القضائية غير المستقلة خوفاً من العزل، مما يجعلهم يحدون عن الحق والنطق به، وغير مستقلين في جلوسهم على مقعد القضاء فيميلون عن الحق بما يهدر حقوق المتقاضين وثقتهم بالقضاء والعدل. إن تحقيق هذا المبدأ لا يعفي القضاة من المساءلة التأديبية، لكن ينبغي الاحتكام في مساءلتهم ل ضمانات المحاكمة العادلة التي تتوافر فيها كافة عناصر النزاهة والاستقلالية والحياد وحق الدفاع للقضاة.

كما منح القرار بقانون، رئيس مجلس القضاء الأعلى، الذي يتمتع بامتيازات مالية خلافاً للقضاة، ولا يسري عليه سن التقاعد خلافاً للقضاة، صلاحيات مطلقة على كافة إدارات السلطة القضائية التي باتت تتبع له ومسؤولة أمامه وهو الذي يعين رؤساءها، سيطرة كاملة على الأمانة العامة للمجلس، وإدارة المحاكم، ودائرة التفتيش القضائي، والتحكم في مجالس التأديب للقضاة التي باتت تُشكل بداية كل سنة قضائية بعد أن كانت تشكل بقوة قانون السلطة القضائية. وبذلك هيمن رئيس المجلس على مفاصل القضاء وتمت الإطاحة كلياً بالبناء المؤسسي للسلطة القضائية.

كما شكلت التعديلات على قانون السلطة القضائية مخالفة جسيمة لالتزامات فلسطين بموجب الانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبخاصة المادة (١٤) من العهد، حيث أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في تعليقها العام رقم (٣٤) على أن شرط اختصاص الهيئة القضائية واستقلالها وحيادها وفقاً لمادول المادة (١/١٤) هو حق

مطلبي لا يخضع لأي استثناء، ويشير شرط استقلالية الهيئة القضائية، على وجه الخصوص، إلى إجراءات تعيين القضاة ومؤهلاتهم و ضمانات كفالة أمنهم الوظيفي حتى بلوغهم سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء فترة ولايتهم، إذا كانت هنالك ولاية محددة، والشروط التي تحكم الترقية والنقل وتعليق ووقف ممارسة العمل، واستقلال الهيئة القضائية استقلالاً فعلياً عن التدخل السياسي من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية.

كما أكدت اللجنة في ذات التعليق العام على أنه إذا أرادت الدول أن تكفل استقلال السلطة القضائية وحماية القضاة من خضوع قراراتهم لأي تأثير سياسي، فينبغي لها أن تتخذ إجراءات محددة من خلال الدستور أو اعتماد قوانين تحدد بوضوح الإجراءات والمعايير الموضوعية لتعيين أعضاء الهيئة القضائية ومكافآتهم واستقرارهم الوظيفي وترقياتهم ووقفهم عن العمل وفصلهم، وتحدد العقوبات التأديبية التي تتخذ ضدهم. واعتبرت ذات اللجنة أنه لا يتسق مع مبدأ استقلال الهيئة القضائية أي وضع لا يميّز فيه بوضوح بين وظائف واختصاصات السلطتين القضائية والتنفيذية أو تتمكن فيه السلطة التنفيذية من السيطرة على السلطة القضائية أو توجيهها، ويتعين حماية القضاة من تضارب المصالح والتخويف، من خلال تبني تشريعات تضمن استقلالهم بما في ذلك مدة ولايتهم واستقلالهم الشخصي باتخاذ قراراتهم و ضمان أمنهم الوظيفي وكفاية أجورهم وشروط خدمتهم ومعاشاتهم وسن تقاعدهم.

وأشارت اللجنة في تعليقها إلى مبدأ «عدم جواز عزل القضاة» بأنه لا يجوز فصل القضاة من الخدمة إلا لأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون. معتبرة أن قيام السلطة التنفيذية بفصل قضاة من الخدمة، قبل انقضاء مدة الولاية المحددة لهم، أو من دون إبداء أسباب محددة أو حصولهم على حماية قضائية فعالة تمكّتهم من الاعتراض على الفصل من الخدمة، مخالفة لمبدأ استقلال السلطة القضائية وينطبق ذات الأمر، عندما تقوم السلطة التنفيذية بفصل القضاة المتهمين بالفساد من دون اتباع أي من الإجراءات التي ينص عليها القانون.<sup>٤٣</sup> كما تعتبر هذه التعديلات التي رافقها استحداث أدوات إضافية لعزل القضاة وفق مسميات مختلفة مخالفة صريحة للمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة وبخاصة المبادئ المرتبطة بشروط الخدمة ومدتها الواردة في المبدأين (١١،١٢) التي أكدت على «يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليتهم وظائفهم واستقلالهم، وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم

٤٣ التعليق العام رقم (٣٤) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن اللجنة المعنية لحقوق الإنسان، بتاريخ ٢٠١١/١١/١٢، ويحمل الرقم (CCPR/C/GC/34).

ومعاشهم التقاعدي وسن تقاعدهم»، و«يتمتع القضاة، سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في مناصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليتهم المنصب، حيثما يكون معمولاً بذلك».

وبالانتقال إلى القضاء الإداري يلاحظ أن القرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية عبّر عن حيث المبدأ عن غياب السياسة التشريعية وقياس الأثر وغياب الرؤية الواضحة المبنية على تقييم جاد للقضاء الإداري في فلسطين، على الرغم من الدعوات التي نادى بضرورة أن يكون القضاء الإداري على درجتين وأن يتجاوز قضاء الإلغاء ليكون قضاء إلغاء وتعويض، إلا أن إقرار هذا القرار بقانون وفصل القضاء الإداري عن القضاء النظامي وما يترتب عليه من تكلفة مالية يتناقض بشكل كبير جداً مع واقع السلطة الفلسطينية المالي وواقع منظومة القضاء الذي يعاني من شح الموارد الظاهرة بشكل جلي في كافة الدرجات القضائية والبنية التحتية للمحاكم في الوقت الحالي، وما سيزيد من أعباء مالية كبيرة فيما يتعلق بالبنية التحتية للقضاء الإداري، بحيث كانت كافة المقترحات المقدمة بشأن القضاء الإداري واقعية وغير مكلفة مالياً من خلال استحداث قضاء إداري على درجتين وتشكيل غرف محاكم إدارية في المحافظات في الشمال والجنوب دون اللجوء للفصل ومحاوله تقليد دول مستقرة تختلف تاريخياً عن السياق الفلسطيني من حيث تعداد السكان وعدد القضايا، والاستفادة من الموارد المالية في تطوير البنية التحتية للمحاكم في هذه المرحلة، كذلك تبنت المقترحات المقدمة ضرورة أن يكون هناك مشاركة واسعة في النقاشات بشأن تلك المقترحات وأن تصدر من خلال برلمان منتخب.

منح القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية هيمنة كاملة للسلطة التنفيذية على القضاء الإداري من خلال منح رئيس الدولة صلاحية تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا بشكل مستمر وقبول استقالته دون أي إجراء سابق سواء من الجمعية العامة للمحكمة الإدارية أو تنسيب من قبل جهة تشريعية أو غيرها، وهذا يجعل من عملية اختيار رئيس المحكمة الإدارية العليا حكراً على رئيس الدولة ويوليه مطلق الصلاحية ودون أية معايير غير تلك التي نصت عليها المادة (١٠) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم الإدارية، والتي تضمنت شروط عمل من يتولى منصب رئيس المحكمة الإدارية العليا وجلوسه في القضاء الإداري لمدة خمس سنوات أو عمل في سلك المحاماة أو القضاء الإداري والنظامي لمدة عشرين سنة، وهذا ما ينطبق على تعيين رئيس المحكمة العليا في القضاء النظامي وهي ذات الإشكاليات المرتبطة بتضارب المصالح والاعتبارات السياسية مما يؤثر على استقلالية القضاء والقضاة الخارجية وينعكس سلباً على الحقوق والحريات ومبدأ سيادة القانون.

يعد منح رئيس الدولة صلاحية أول تعيين قضاة المحاكم الإدارية العليا والمحكمة الإدارية بالتشاور

وليس التنسيب مع رئيس مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل هو ضمان لسيطرة السلطة التنفيذية على القضاء الإداري منذ بدايته، حيث يكون للرئيس مطلق الصلاحية في تعيين قضاة المحاكم الإدارية بمختلف درجاتها للمرة الأولى وهذا الأمر ينطوي على مخاطر عديدة تتمثل في الاعتبارات التي سيتم اختيار القضاة المنطبقة عليهم شروط التعيين في القضاء الإداري والتي يغلب عليها بموجب واقع الحال فيما يتعلق بالتعيينات التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي في أغلبها اعتبارات سياسية وليس غيرها من اعتبارات الكفاءة والنزاهة والحياد، بما يفقد القضاء الإداري استقلاله، ويؤدي إلى وأده في مهده، بحيث تكمن الخطورة الأخرى في اختصاص القضاء الإداري باعتباره ملجأ المواطن في مواجهة السلطة التنفيذية وهي جهة الإدارة بحيث يغلب على هذا القضاء النظر في علاقات الأفراد بالسلطة التنفيذية بالدرجة الأولى، مخالفاً بذلك جميع المبادئ الدولية من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية وما قرره المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين وغيرها من المعايير الدولية المتصلة بالسلوك القضائي.

انطوت عملية إقرار القرارات بقانون المذكورة على تضارب خطير للمصالح، كما اعترها انعدام النزاهة والشفافية في آلية إعدادها وإقرارها، بما يثير العديد من التساؤلات بشأن نزاهة الحكم والنظام السياسي في فلسطين، كما أنها اشتملت على هدم لكل المبادئ والقيم الدستورية للنظام السياسي من خلال هدر مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية. التي تؤدي إلى انعكاسات خطيرة على الحماية القضائية للحقوق الدستورية.

لم تحمل التعديلات التي تضمنتها القرارات بقانون توجهات إصلاحية حقيقية مبنية على رؤية سلمية للإصلاح القضائي والنهوض به واستعادة ثقة المواطنين بالقضاء، وذلك أن كافة التعديلات التي طالت قانون السلطة القضائية اتسمت باستحداث الآليات والأدوات التي تمكن الإدارة القضائية والسلطة التنفيذية من السيطرة على القضاء وتعيين القضاة وعزلهم خلافاً للمبادئ المستقرة بشأن عدم قابلية القضاة للعزل، إضافة إلى تقييد القضاة وحقوقهم في حرية الرأي والتعبير وتشكيل الجمعيات خلافاً للدستور والمعايير الدولية، كما جاءت القرارات بقانون الأخيرة لتنتج جهود السلطة التنفيذية في استثناء قضاة بعينهم من تولي المناصب القضائية وبخاصة رئاسة المحكمة العليا، كذلك منح السلطة التنفيذية مطلق الصلاحية في تعيين رئيس المحكمة العليا محكمة النقض ورئيس المحكمة الإدارية العليا، الأمر الذي يعد تدخلاً خطيراً في الشأن القضائي يمس استقلال السلطة القضائية وبخاصة المؤسسي.

كما وأظهرت القرارات بقانون المذكورة غياب أي إرادة حقيقية بشأن مشاركة المجتمع في عملية الإصلاح المزعوم، حيث أعدت بعيدة عن التشاور حتى مع الجهات الرسمية والجهات الفاعلة في قطاع العدالة من المجتمع المدني وبخاصة نقابة المحامين وغيرها من ذوي الشأن.

القسم الثاني

# استقلال النظام القضائي وممارسه في فلسطين



## القسم الثاني: استقلال النظام القضائي وحياده في فلسطين



يعتبر استقلال القضاء أساس النظام القضائي الذي يضمن احترام حقوق الإنسان ويكفل تمتع المواطنين بالضمانات القانونية الأساسية المنصوص عليها للجميع. وقد حددت المواثيق الدولية بما فيها «المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء» لعام ١٩٨٥، التي اعتمدها مجلس الأمم المتحدة السابع، ومبادئ بنغالور لعام ٢٠٠٢، ومشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي»<sup>٤٤</sup> المبادئ التي يتم القياس عليها كمعايير لمعرفة مدى استقلال السلطة القضائية في أي دولة، لتشمل الاستقلال المؤسسي (الموضوعي) للسلطة القضائية، والاستقلال الشخصي (الفردية)، والاستقلال المالي.

ويقصد بالاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية، استقلال القضاء كسلطة وكيان عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم السماح لأي جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات لها تتعلق بتنظيمها، مع عدم المساس باختصاص القضاء الأصيل بالفصل في المنازعات بتحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية، فضلاً عن احترام حجية الأحكام الصادرة في المنازعات التي تنظرها وعدم المماطلة أو التحايل في تنفيذها.

أما الاستقلال الشخصي؛ فيقصد به استقلال القضاة كأشخاص وعدم خضوعهم إلا لسلطان القانون وضميرهم، دون تعرضهم لضغوط مادية أو معنوية من السلطات العامة في الدولة أو من الأفراد الآخرين، أو حتى من إدارة الجهاز القضائي ذاته وباقي القضاة. ويشمل الاستقلال الشخصي للقضاة حظر التدخل في تعيين القضاة وتقييمهم وترقيتهم وعزلهم، وقدرة القضاة على ممارسة سلطاتهم القضائية بحرية وبمنأى عن الضغوط الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية وبشكل مستقل عن باقي القضاة وإدارة الجهاز القضائي. أما الاستقلال المالي للسلطة القضائية يتطلب توفير الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة، وضمان استقلالها وهيبته.

وللوقوف على مدى تحقق مبدأ الاستقلال في المنظومة التشريعية والواقعية الفلسطينية،

٤٤ دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة (جنيف: اللجنة الدولية لحقوقيين،

٢٠٠٧)، ص ٥، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a78382f2>>, visited on 18/5/2021.

نستعرض فيما يلي استقلال القضاء ما بين المعايير الدولية والتشريعات الوطنية، ومن ثم نتبعها بالعقبات التي تواجه استقلال القضاء الفلسطيني، مفصلين في مواقف متعددة الإخفاقات التي ترافق هذا المبدأ.

## أولاً: استقلال القضاء ما بين المعايير الدولية والتشريعات الوطنية



يعد وجود قضاء مستقل شرطاً مسبقاً لتحقيق العدالة في المجتمع وحماية حقوق الإنسان، وضمانة لكبح جماح التعسف وعدم الاعتداء على حقوق المواطنين وحرّياتهم من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. ويعتبر القاضي المستقل المتمتع بالحياد والنزاهة والأمانة والكفاءة والقدرة على إصدار الأحكام وفقاً للقانون وتجرّد عن أيّ تأثير خارجي هو الضمانة لتحقيق العدل والمساواة بين الأفراد، وبدونه لا يمكن أن تتحقق رسالة القضاء. هذا وقد تضمنت العديد من المواثيق الدولية والتشريعات المحلية استقلال النظام القضائي والحق في التقاضي، نستعرضها بشكل مفصل على النحو التالي:

### ١. المعايير الدولية

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على مبادئ المساواة أمام القانون وقرينة البراءة، فالمادة العاشرة منه تنص على أن: «لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة ومحيدة، نظراً منصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه». وقد قامت مجموعة من الجمعيات والمنظمات الدولية بصياغة واعتماد وثيقة تهدف إلى تحديد المبادئ والخطوط التوجيهية التي ينبغي أن تراعي التطبيق الفعال لمفاهيم الاستقلال والنزاهة، وتحديد مبادئ بنغالور للسلوك القضائي التي اعتمدها المجموعة القضائية لدعم وتعزيز القضاء، وتشتمل هذه المبادئ على ما يلي:

#### أ. كفاءة الدولة استقلال القضاء المؤسسي والشخصي

يتعين أن ينص دستور الدولة أو قوانينها على هذا المبدأ، ويقع على عاتق جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية. وهو ما أكده الميثاق العالمي للقضاة، إذ جاء في المادة الأولى منه أن «استقلال القاضي مبدأ لا غنى عنه

لحياد القضاء واحترام القانون، ويتعين على جميع المؤسسات والسلطات سواء كانت وطنية أو دولية احترام وحماية والدفاع عن هذا الاستقلال». وأوجبت المادة الثانية من ذات الميثاق أن يكون القاضي قادراً على ممارسة سلطاته القضائية بحرية وبمنأى عن الضغوط الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية وبشكل مستقل عن باقي القضاة وإدارة الجهاز القضائي. أما المادة الرابعة منه جاء فيها أنه لا يجوز لأحد أن يملى على القاضي آراء أو أوامر أو تعليمات من أي نوع، قد يكون لها تأثير على الأحكام القضائية الصادرة عنه، عدا الآراء التي تقدم له من قبل محاكم الاستئناف العليا والتي تنطبق بوجه خاص على القضية.

ومن ضمانات استقلال القاضي الفردي، استقلاله عن زملائه ورئيسه التسلسلي، التي وردت في البند الثالث من مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء (إعلان سينغفي)، وجاء فيها «يتعين أن يكون القضاة مستقلين عن زملائهم ورؤسائهم في عملية إصدار الأحكام، مع مراعاة أن أي تنظيم هرمي للسلطة القضائية، أو اختلاف درجة المحاكم، أو الرتبة الوظيفية، لا يجيز بأي حال من الأحوال التدخل في حق القاضي في إصدار حكمه بحرية». هذا وأكدت مبادئ بنغالور للسلوك القضائي على الدور الهام لاستقلال القاضي الفردي، مضيئة في تطبيقاتها مبدأ الاستقلال أنه يتعين على القاضي أن يكون مستقلاً في علاقته بالمجتمع عامة، وبأطراف النزاع الذي يفصل فيه على وجه الخصوص، وأن ممارسة القاضي لوظيفته يجب أن تكون باستقلال وعلى أساس تقديره للوقائع، ووفقاً لما يمليه عليه ضميره وفهمه للقانون بدون مؤثرات خارجية. هذا ولم تغفل مبادئ بنغالور دور القاضي في دعم ضمانات الحفاظ على استقلاله، حيث جاء فيها أنه «يجب على القاضي تشجيع ودعم الضمانات اللازمة للاضطلاع بالواجبات القضائية بغية صون وتعزيز الاستقلال المؤسسي والوظيفي للقضاء».

## ب. أن تكون الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي للسلطة القضائية

ويشمل هذا المبدأ ضمان الدولة اختصاص السلطة القضائية، ممثلة بالمحاكم العادية، بالفصل في جميع المسائل القضائية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بنطاق ومجال اختصاصها، وانفراد السلطة القضائية بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها تدخل في نطاق اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون، وبحق كل فرد في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة.

وبالتالي يجب أن تكون السلطة القضائية المرجع الوحيد لحل النزاعات، ولا يجوز إنشاء هيئات

قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية، ويجب على الدول ضمان الحق في المحاكمة أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة.

وقد أجازت المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء<sup>٤٥</sup> ومشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي»<sup>٤٦</sup> بعض الاستثناءات في حالات الطوارئ العامة الخطيرة التي تهدد حياة الأمة، في إطار الشروط المنصوص عليها في القانون، وبالقدر الذي يتماشى مع المعايير الدنيا المعترف بها دولياً مع خضوعها للمراجعة من قبل المحاكم. بحيث يكون على الدولة في مثل هذه الأوقات الطارئة، العمل على محاكمة المدنيين المتهمين بارتكاب جرائم جنائية أمام محاكم مدنية عادية، وخضوع قضايا الأشخاص الموقوفين إدارياً للمراجعة من قبل المحاكم، أو أية سلطة أخرى مستقلة، عن طريق أوامر الإحضار أو إجراءات مشابهة؛ وذلك للتأكد من قانونية الاحتجاز، والتحقيق في أي مزاعم حول سوء المعاملة.

كما تتقبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إقامة المحاكم الخاصة والعسكرية، لكنها تثير اعتبارات خاصة بشأن استقلال القضاء، ولذلك ينبغي تطبيق معايير الإنصاف والاستقلال وعدم الانحياز المطبقة في المحاكم النظامية في هذه المحاكم الخاصة، وامتنال هذه المحاكم للمعايير الدولية الخاصة باستقلال القضاء، وعدم محاكمة المدنيين فيها،<sup>٤٧</sup> واقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية مع حق الطعن في أحكامها أمام المحاكم الاستئنافية المؤهلة قانوناً، أو عن طريق تقديم طلب بإلغاء الحكم. وهذا ما أورده المبادئ الدولية بشأن إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية التي أكدت عدم اختصاص القضاء العسكري بمحاكمة المدنيين وعرفت الجرائم العسكرية بالجرائم ذات الطابع العسكري البحت التي يرتكبها العسكريون (الاختصاص الوظيفي للمحاكم العسكرية) وعلى حق مراجعة أحكامها أمام القضاء المدني. واختصاص القضاء المدني بمحاكمة المتهمين بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان لضمان عدم الإفلات من العقاب.

٤٥ المرجع السابق، ص ٦٥.

٤٦ المرجع السابق، ص ٨١.

٤٧ المرجع السابق، ص ٨٢.

## ت. فصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز وعدم جواز إحداث أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية

ينبغي على السلطة القضائية النظر والفصل في القضايا على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية قيود أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط، أو تهديدات، أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب. ولا يجوز أن تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر، باستثناء الحالات المحددة قانوناً لإعادة النظر أو تخفيف وتعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية وفقاً للقانون، ويندرج ضمن هذا المبدأ مبادئ فرعية تعزز استقلال القضاء، وهي:

### • الفصل بين السلطات

تنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء<sup>٤٨</sup> ومشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي»،<sup>٤٩</sup> على أنه يتعين أن تكون السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ فلا يجوز ممارسة التدخلات غير اللائقة أو غير المبررة في الإجراءات القضائية، كما لا يجوز للسلطة التنفيذية إغلاق أو تعليق عمل المحاكم، ويقع على عاتقها الامتناع عن أي تصرف أو تقصير من شأنه أن يجهض قرارات المحاكم أو يعيق التنفيذ السليم لها، أو يخضعها لإعادة النظر -دون الإخلال بإعادة النظر القضائية أو بتخفيف أو تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية من قبل السلطات المختصة- وفقاً للقانون. كما يتعين على السلطة التنفيذية عدم إصدار أي تشريع أو مرسوم تنفيذي يحاول إبطال قرارات محكمة معينة بأثر رجعي، أو يعمل على تغيير تشكيل المحكمة للتأثير في صنع قراراتها.<sup>٥٠</sup> هذا وتنص المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء<sup>٥١</sup> ومشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي»<sup>٥٢</sup> على عدم جواز رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المحاكم الوظيفية، ومنع التدخل في شؤون القضاء مالياً ووظيفياً وإدارياً؛ وذلك بالنص على التزام مجلس القضاء بإجراءات موضوعية دقيقة وشفافة عند اتخاذ القرارات بشأن الوظيفة القضائية، بحيث تضمن احترام حقوق القضاة

٤٨ المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء، مصدر سابق.

٤٩ دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، مصدر سابق، ص ٨٢.

٥٠ المرجع السابق.

٥١ المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء، مصدر سابق.

٥٢ دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، مصدر سابق، ص ٨٢.

وواجباتهم في القانون الأساسي أو القوانين والأنظمة.

### • إنشاء وتشكيلة مجلس القضاء الأعلى

توصي بعض المعايير الدولية والإقليمية<sup>٥٣</sup> أن تكون وضعية مجالس القضاء محددة على المستوى الدستوري، بحيث يتضمن الدستور أحكاماً تتعلق بإنشاء هذه المجالس وتكوينها وتحديد مهامها واستقلالها الذاتي،<sup>٥٤</sup> وتحذر المعايير الدولية لاستقلال القضاء<sup>٥٥</sup> من تحوّل مجالس القضاء إلى أذرع خفية للسلطة السياسية، وذلك لما لهذه المجالس من دور حيوي كضامن لاستقلال القضاء، مما يمنحها شرعية الاعتراف الدستوري ويحصنها من التدخلات من جانب السلطة التنفيذية أو التشريعية عن طريق التشريعات أو المراسيم أو الأحكام.

وتعدد المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء<sup>٥٦</sup> الإجراءات التي تضمن عدم تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأمور المتعلقة بتعيين القضاة وتقييمهم وترقيتهم وعزلهم، ومنها التحري عن كيفية تشكيل مجلس القضاء الأعلى وصلاحياته، وضمان انتخاب عدد من الأعضاء في مجلس القضاء من قبل زملائهم، بحيث لا تتم العضوية في مجلس القضاء بحكم الوظيفة فقط، ووضع قواعد تضمن التناوب في عضوية مجلس القضاء، وتقيد وزن الأقدمية في عضوية المجلس، وإشراك ممثل عن وزارة العدل في عضوية المجلس من أجل ضمان شفافية القرارات المتعلقة بمهنة القضاة، وتسهيل التعاون بين السلطتين القضائية والتنفيذية في إدارة المحاكم، وإشراك أعضاء مستقلين من غير القضاة في مجلس القضاء؛<sup>٥٧</sup> من أجل ضمان شفافية القرارات التي يصدرها المجلس، شريطة أن يحافظ القضاة على الأثرية في المجلس، وتوضيح القواعد التي تحول دون وقوع تضارب في المصالح لدى أعضاء مجلس القضاء، ووضع إجراءات وأصول مؤسسية لتأمين حسن سير أعمال المجلس، وتوفير قواعد تنظيم علنية للقرارات التي يصدرها وفقاً لما أشارت إليه المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء ومشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي».

٥٣ المعايير الدولية المعدة من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، عدد ٤١، (١٣/٢٠): ص ٢.

٥٤ تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/HRC/38/38)، صادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠١٨.

٥٥ مركز العمليات الانتقالية الدستورية، مرجع سابق، ص ٢.

٥٦ المرجع السابق، ص ١٣.

٥٧ المجلس المركزي للاتحاد الدولي للقضاة، الميثاق العالمي للقضاة، (تاوان: المجلس العمومي للجمعية الدولية للقضاة، صادر بتاريخ

١٧/١١/١٩٩٩)، منشور على الرابط الإلكتروني:

<[https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/misc/judicial\\_reform\\_usaid\\_guidance\\_judicial\\_independence\\_2002\\_arabic.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/misc/judicial_reform_usaid_guidance_judicial_independence_2002_arabic.pdf)>, visited on 5/8/2021.

فيما نص التقرير السنوي الصادر عن المقرر الخاص<sup>٥٨</sup> عام ٢٠٠٩ على المبادئ التالية عند تشكيل مجلس قضائي: أن تضم تركيبة المجلس مشرعين ومحامين وأكاديميين وأعضاء من المجتمع المدني، على أن تكون غالبية أعضاء المجلس من القضاة، وأن يتم الحد من تمثيل الممثلين السياسيين قدر الإمكان.

تجدر الإشارة، إلى أن تجارب الدول على هذا الصعيد تُشير إلى وجود عشرة أعضاء من أصل ثلاثة وثلاثين عضواً من خارج القضاء في المجلس القضائي الإيطالي، وثمانية أعضاء يتم تعيينهم من البرلمان من أصل واحد وعشرين عضواً في مجلس القضاء الإسباني، وخمسة أعضاء من خارج القضاء في مجلس القضاء التركي وهكذا في ممارسات الدول.

#### • مسؤولية إدارة المحاكم

ينص مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي»<sup>٥٩</sup> على أن تتولى السلطة القضائية أو الهيئة التي تمثل السلطة القضائية ولها دور فعال، مسؤولية إدارة المحاكم، بما في ذلك الإشراف، والرقابة التأديبية على الإداريين وموظفي الدعم، وتنعقد لرئيس المحكمة سلطة الإشراف على القضاة فيما يتعلق بالمسائل الإدارية فقط.

#### • المسؤولية عن تعيين وترقية ونقل وندب القضاة

تؤثر طريقة وألية اختيار القضاة بشكل كبير على استقلال القاضي وكفاءته ونزاهته واستقلال القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولهذا فقد عالجت المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء هذه الأمور؛ فأوجب ألا تكون سلطة التعيينات القضائية بيد جهة سياسية واحدة، لا سيما السلطة التنفيذية، وأوصت المعايير والآليات الدولية والاقليمية أن تكون قرارات تعيين القضاة وترقيتهم صادرة عن مجلس القضاء باستقلال عن السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ فوجود مجلس قضائي يهيمن وسيطر على جميع المسائل المتعلقة بتعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم، وقبول استقالته، وإحالتهم على التقاعد وتأديبهم وانتدابهم وإعارتهم، ما هو إلا تأكيد على استقلالية السلطة القضائية في إدارة المهنة القضائية، واستثنائها بإدارة شؤونها الداخلية، بينما يقتصر دور الإدارة على التصديق على ما يتخذه المجلس من قرارات.<sup>٦٠</sup>

٥٨ مركز العمليات الانتقالية الدستورية، مرجع سابق، ص ١٣.

٥٩ دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، مصدر سابق، ص ٨٥.

٦٠ تقرير المقرر الخاص بشأن استقلال القضاة للعام ٢٠١٨.

وقد تم التأكيد في البند العاشر من المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء لمؤتمر الأمم المتحدة حول منع الجريمة ومعاملة المجرمين، على أن تشمل أية طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة. هذا ونظم الميثاق العالمي للقضاة لعام ١٩٩٩ معايير تعيين القضاة:<sup>٦١</sup> بأن تكون وفق شروط موضوعية تتسم بالشفافية، وعلى أساس المؤهلات العلمية، وأن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية من ذوي النزاهة والكفاءة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو المنشأ القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني.

وسمح مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء «إعلان سينغفي» بوجود فترات اختبار للقضاة عقب التعيين المبدئي لهم، على أن تكون مدة الاختبار تحت رقابة السلطة القضائية أو المجلس الأعلى للقضاة. كما واشترط ذات الإعلان أن تكون الخدمة القضائية مكفولة بحيث يضمن القانون مدة ولاية القضاة واستقلالهم وسلامتهم والأجور الكافية، فلا ينبغي التغيير بما يضر بمصالح القضاة. ويوجب كذلك ضمان بقاء القضاة في مناصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء المدة القانونية لتولي المنصب، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالتأديب والعزل والمنصوص عليها، وذلك سواء كان القضاة معينين أو منتخبين، كما ينبغي أن يستند نظام ترقية القضاة، حيثما وجد مثل هذا النظام إلى العوامل الموضوعية ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة.

إضافة إلى ما سبق نصت المادة (١١) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمتعلقة بالتدابير الخاصة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة على أنه نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. إن توفر صفات الكفاءة والنزاهة يحفظ العدالة، ويضمن استقلال القضاء ويساهم في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والالتزام بالمبادئ القانونية في مسلكهم وأدائهم وعملهم.<sup>٦٢</sup> كما شدد الميثاق العالمي للقضاة لعام ١٩٩٩، على ضمان بقاء القاضي في منصبه، فلا يجوز نقله أو وقفه أو إقالته، إلا وفقاً للقانون، وبناء على إجراءات تأديبية سليمة، وأن يتم ضمان راتبه، بحيث لا

٦١ الميثاق العالمي للقضاة، مصدر سابق، ص ٢٨٠.

٦٢ عنان جبعتي، الرقابة على السلطة القضائية: دور دائرة التفتيش القضائي (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١١)، ص ١.

يتأثر بنتائج عمله.

### • توفير الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة

نصت المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء وإعلان سينغفي على واجب كل دولة عضو أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة، وضمان استقلالها وهيبتها، بحيث تكون السلطة القضائية أو مجلس القضاء الأعلى المسؤول الوحيد عن التصرف في ميزانية القضاء، وكي تؤدي السلطة القضائية الوظيفة الموكلة إليها بصورة معقولة، يجب تخصيص الموارد المالية التي تغطي رواتب القضاة وعلاواتهم ورواتب الموظفين والمباني والأجهزة والمكتبات وتكاليف التدريب. كما تشير المبادئ العامة لاستقلال القضاء إلى ضرورة ضمان أن تكون رواتب القضاة مناسبة. وبالتالي، يجب أن ينص الدستور أو القوانين والأنظمة على الضمانات المطلوبة، من النص على تخصيص الموارد المالية الكافية، وتخصيص بند مستقل للسلطة القضائية في موازنة الدولة يكون مختلفاً عن موازنة وزارة العدل، ومراعاة الحد الأدنى لموازنة القضاء كنسبة مئوية من موازنة الدولة بعمومها، والنص على إجراءات محددة لإعداد موازنة القضاء بهدف إعطاء دور ذي مغزى لمجلس القضاء، إلى جانب تقليص دور السلطة التنفيذية في العملية التي تؤدي إلى الموافقة على مشروع الموازنة.

كما نص إعلان سينغفي والمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالقرار رقم (٦٠) لعام ١٩٨٩ على أن تولي الدولة أولوية عالية لتوفير التيسيرات العينية المناسبة بغية الحفاظ على استقلال وهيبة وكفاءة السلطة القضائية، ويشمل ذلك تعيين عدد كافٍ من القضاة لمواجهة الأعباء القضائية، وتوفير الدعم اللازم للمحاكم من الموظفين والمعدات، وتوفير الأمن الشخصي للقضاة وكذلك الأجور والمكافآت المناسبة.

## ٢. التنظيم الدستوري الفلسطيني لاستقلال القضاء

أحدث القانون الأساسي المعدل تحولات هامة في بنية النظام السياسي الفلسطيني؛ حيث راعى في أحكامه استقلال السلطة القضائية، وتضمن النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ دستوري ملزم لسلطات الدولة ونظام الحكم؛ فقد نص في المادة الثانية على أن «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي». ويعتبر الفصل بين السلطات وفقاً لأحكام القانون الأساسي، فصلاً مرناً ونسبياً وليس مطلقاً؛ حيث تضمنت أحكام القانون الأساسي إقامة علاقة مشتركة ومتبادلة بين السلطات الثلاث، بموجبه تتولى السلطة القضائية الرقابة على أعمال الإدارة العامة وقراراتها، في حين تقرر السلطة التشريعية القوانين والموازنات الخاصة بعمل السلطة القضائية.<sup>٦٣</sup>

يشكل القانون الأساسي المعدل المصدر الرئيس للأحكام المتعلقة باستقلال ونزاهة وحياد السلطة القضائية، وقد كفلت المادة (٦) منه مبدأ سيادة القانون وخضوع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص للقانون. كما نصت المادة (٩٧) على استقلال السلطة القضائية على أن تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني. أما المادة (٩٨) اعتبرت أن السلطة القضائية مستقلة، ولا يجوز تدخل أي سلطة في القضاء أو في شؤون العدالة، وهو ما أكدته بعض التشريعات الفلسطينية المنظمة لعمل السلطة القضائية في مواضع متعددة.

لكن بالرغم من وضوح النص الدستوري بخصوص استقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات في فلسطين، إلا أن أفضل النصوص والآليات التشريعية والتنظيمية لا تكفي بحد ذاتها لضمان استقلال القضاء ما لم يتم احترامها في الممارسة من الناحية العملية؛ إذ تشير نتائج مسوحات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في فلسطين إلى الحاجة لضمان أفضل لاستقلال القضاء؛ حيث تم تحديد تدخلات الأجهزة الأمنية كواحدة من التحديات البارزة التي تواجه القضاة (٣٦,٨٪) وقد شعر حوالي ثلث الجمهور أن الأجهزة الأمنية الفلسطينية (٣٩٪ رجال، ٣٩٪ نساء) والسلطة التنفيذية (٣٥٪ رجال، ٢٤٪ نساء) تتدخل في عمل القضاء.<sup>٦٤</sup>

٦٣ محمود أبو صوي، إشكاليات الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين: تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة «العلاقة بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل كحالة دراسية» (رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٣)، ص ١٤٣.

٦٤ مسودة تقرير بعنوان: «المناصرة لإصلاح قطاع العدالة من خلال التجنيد والمشاركة الشاملة»، سواسية، ٢٠٢٠.

## ثانياً: العقبات التي تواجه استقلال القضاء



يشكل موضوع استقلال القضاء أهمية كبيرة في فلسطين، انطلاقاً من التهديدات والتقييدات التشريعية والتطبيقية المباشرة أو غير المباشرة التي تواجهه، وفيما يلي نستعرض بشكل مفصل تلك العقبات.

### أ. إنشاء وتشكيل مجلس القضاء الأعلى

يعتبر إنشاء مجلس القضاء الأعلى وتشكيلته من أهم الضمانات لاستقلال وتعزيز القضاء ومقومات الفصل بين السلطات، وذلك شريطة ضمان منحه سلطات واسعة في الجوانب المتعلقة بالشؤون المهنية القضائية، وضمن مساهمة بنيته المؤسسية وتشكيلته في تحصين القضاء والإجراءات القضائية من الضغط السياسي الخارجي.<sup>٦٥</sup> ويشكل على هذا الأساس الدرع الحامي لاستقلال القضاة والقضاء وحمايته من التدخلات الخارجية وبخاصة من السلطة التنفيذية كي يظطلع القضاء بدوره الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة وتحقيق العدالة الناجزة.

وبينما لا يوجد نموذج مثالي لمجالس القضاء في العالم، حيث يوجد نموذج جنوب أوروبا الذي يركز على الشؤون المهنية القضائية، من تعيين القضاة والإجراءات التأديبية بحقهم، ونموذج أوروبا الشمالية الذي يركز على عمليات إدارة المحاكم وعملية الميزانية، وتقتبس العديد من دول العالم جوانب من كلا النموذجين. إلا أن هناك مبادئ مشتركة واتجاهات عامة وممارسات لضمان استقلال هذه المجالس وضمن فعاليتها في القيام بمهامها كضامنة لاستقلال القضاء،<sup>٦٦</sup> كما يلي:

### أ. إنشاء مجلس القضاء الأعلى

في العام ٢٠٠٠، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرار رقم (٢٩) لعام ٢٠٠٠ بتشكيل المجلس القضائي الأعلى، بهدف توحيد مرجعيات إدارة السلطة القضائية في الضفة الغربية وقطاع غزة، والحدّ من تدخّل وزارة العدل التي كانت تُشرف على إدارة المحاكم وموظفيها وشؤون القضاة. وبصدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ تم توحيد النظام القضائي في الضفة الغربية وقطاع غزة، والنص على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى، ومن أبرز مهامه التشاور بشأن مشاريع

٦٥ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، لعام ٢٠١٨، ص ١٧.

٦٦ المرجع السابق.

القوانين ذات العلاقة بالسلطة القضائية، والمحافظة على استقلال القضاء وصِد محاولات الاعتداء عليه، واتخاذ الإجراءات التي تكفل عدم التدخل في العمل القضائي، وتوفير الاحترام اللازم لما يصدر عن المحاكم من أحكام وقرارات، وإقرار مشروع ميزانية السلطة القضائية، ومراقبة تنفيذ الميزانية المقررة. هذا ويعد اعتراف القانون الأساسي باستقلال السلطة القضائية وإنشاء مجلس القضاء الأعلى جزءاً أصيلاً من التوجه نحو بناء مؤسسات الدولة، ويصب بالإطار الدستوري-القانوني الفلسطيني في مصلحة مجلس القضاء الأعلى على حساب وزارة العدل فيما يتعلق بإدارة المهنة القضائية.<sup>٦٧</sup>

وعقب الانقسام الفلسطيني، وبتاريخ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ أصدر إسماعيل هنية رئيس الحكومة المقالة في قطاع غزة قراراً بتشكيل مجلس العدل الأعلى الذي يختص بإدارة مرفق القضاء، بما فيه تنسيب القضاة والترقيات وإنهاء الخدمات، وتم تكلف وزير العدل في الحكومة المقالة، بتنسيب ستة أشخاص لعضوية هذا المجلس، وأعلن عن تأسيسه فيما بعد برئاسة المحامي عبد الرؤوف الحلبي. وبتاريخ ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ أوقف مجلس القضاء الأعلى العمل في جميع المحاكم النظامية في قطاع غزة،<sup>٦٨</sup> وأصبح هنالك مجلسان للقضاء، واحد في الضفة الغربية وآخر في قطاع غزة.

بعد صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، صدر المرسوم الرئاسي رقم (١١) لعام ٢٠٠٢ باعتبار المجلس القضائي المُشكّل في العام ٢٠٠٠ مجلساً انتقالياً لغايات ما ورد في النص المذكور، خلافاً لأحكام المادة (٨١) فيما يخص تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي. تلاه المرسوم الرئاسي رقم (٨) لعام ٢٠٠٣ بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم، خلافاً لأحكام المادة (٣٧) فيما يخص تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم، ودون إجراء تغييرات على اختصاصاته. ولاحقاً، قام رئيس السلطة الفلسطينية بتعيين القاضي علي مهناً رئيساً لمجلس القضاء الأعلى ورئيساً للمحكمة العليا (بصفتها الإدارية والنقض)،<sup>٦٩</sup> مخالفاً بذلك القانون في أوجه عديدة بما يشمل غياب تنسيب مجلس القضاء الأعلى في عملية التعيين، فتم إلغاء قرار التعيين بموجب طعن أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية، تلا ذلك تنسيب مجلس القضاء الأعلى بتعيين القاضي سامي

٦٧ كميل منصور، استقلال القضاء في فلسطين- ورقة مفاهيمية (رام الله، جامعة بيرزيت: ٢٠١١)، ص ١٤.

٦٨ عدنان الحجار، سيادة القانون وواقع القضاء خلال فترة الانقسام السياسي في قطاع غزة، في: أثر الانقسام السياسي على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة «معالجات قانونية مختارة» (رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٤).

٦٩ قرار رقم (٧٠) لعام ٢٠١٤ بشأن تعيين السيد/علي مهنا رئيساً للمحكمة العليا- رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، ص ١٠٨.

صرصور رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، وصدور قرار تعيينه،<sup>٧٠</sup> الذي خالف أيضاً الأصول القانونية في عملية التنسيب، وطلب منه الاستقالة بعد عشرة أشهر من تعيينه،<sup>٧١</sup> في وقت كان مجلس القضاء الأعلى معطلاً.<sup>٧٢</sup> وكشفت تصريحات القاضي صرصور الإعلامية، عقب استقالته، التي أكدت فيها أنه قد طلب منه تقديم كتاب استقالة مسبقة قبل تعيينه عن مدى تغول السلطة التنفيذية على القضاء وسيطرتها على رؤساء المجالس.

ثم أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرار الرئاسي بتشكيل لجنة تطوير قطاع العدالة، بتاريخ ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧؛ لدراسة سبل تطوير قطاع العدالة في فلسطين التي خرجت بعدد من التوصيات، فقام الرئيس على أثرها بإصدار القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩، الذي تم بموجبه حل مجلس القضاء الأعلى وكافة هيئات المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف، وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، تستمر مدته سنة واحدة، قابلة للتمديد مدة ستة أشهر.

أنيط بالمجلس الانتقالي إصلاح وتطوير السلطة القضائية والنيابة العامة، على نحو يكفل سيادة القانون، واستقلال القضاء، والحق في الوصول للعدالة، والفصل ما بين السلطات، وتم منحه كافة صلاحيات مجلس القضاء الأعلى المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، وتم منحه الصلاحية لإعادة تشكيل هيئات المحاكم على كافة درجاتها وأنواعها، والتنسيب لرئيس الدولة بعزل أي قاضي وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، أو إحالته للتقاعد المبكر أو ندبه لوظيفة أخرى وفقاً للقانون، إذا وجد مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بأن في استمرار إشغاله للوظيفة القضائية ما يمس بهيبة القضاء ومكانته وثقة الجمهور به. وإعداد مشاريع معدلة لقانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، وأي قوانين أخرى من رزمة القوانين القضائية، على نحو يمكنها من الاستجابة لمتطلبات التطوير والإصلاح، وتقصير أمد التقاضي، وتعزيز فرص الوصول للعدالة. وكذلك إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته، بصيغته النافذة حينه، قبل انتهاء ولاية

٧٠ قرار رقم (١٠) لعام ٢٠١٦م بشأن تعيين القاضي/سامي صرصور رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، الوقائع الفلسطينية، ٢٠١٦/١/٢٤، ص٤٧.

٧١ استقالة أم عزل.. المستشار صرصور يروي لوطن حصرياً ما جرى معه، منشورة على الموقع الرسمي لوكالة وطن للأخبار، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.wattan.net/ar/news/189737.html>>, visited on 24/7/2021

٧٢ واقع استقلال القضاء في فلسطين على أبواب الانتخابات التشريعية والرئاسية ٢٠٢١- دراسة قانونية لمشهد القضاء الفلسطيني منذ تأسيس السلطة وحتى الدعوة للانتخابات التشريعية والرئاسية الثالثة (فلسطين: مركز رؤية للتنمية السياسية، ٢٠٢١)، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://vision-pd.org/archives/51301>>, visited on 5/7/2021.

### مجلس القضاء الأعلى الانتقالي.

يشتمل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ على مقومات كبيرة لإصلاح القضاء في حال احترام أحكامه، وتشكيل المجالس القضائية وتعيين رؤسائها وفق قانون السلطة القضائية وطبقاً للمادة (٣٧) منه التي نصت على إنشاء مجلس القضاء الأعلى، وتكون تشكيلة هذا المجلس من رئيس المحكمة العليا رئيساً، أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً، واثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا، ورؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل.

لقد أدى صدور ونشر قرار بقانون تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي إلى حل مجلس القضاء الأعلى القائم، وحل كافة هيئات المحكمة العليا الفلسطينية، ومحاكم الاستئناف. ومنح هذا القرار بقانون رئيس السلطة التنفيذية صلاحية تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى، رئيس المحكمة العليا ونائبه، الذين يقوم باختيارهما من عدد غير محدود من القضاة يتم تنسيبهم من قبل مجلس القضاء الأعلى، كما أعطى القرار بقانون للسلطة التنفيذية هيمنة على أعضاء مجلس القضاء الأعلى، بمنحها الحق في تعيين ما يزيد عن ثلث الأعضاء (رئيس المحكمة العليا ونائبه والنائب العام ووكيل وزارة العدل). وتم منح مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بموجب القرار بقانون صلاحيات تخالف أحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمبادئ والأعراف القانونية والاتفاقيات التي وقعت عليها السلطة الفلسطينية، سواء من حيث إنشاء هذا المجلس، أو تشكيله وشخصه وصلاحياته، وانفرد رئيس السلطة الفلسطينية بتشكيل هذا المجلس، مانحاً إياه صلاحيات واسعة جداً تجاه السلطة القضائية؛ من العزل والإحالة على التقاعد المبكر والإحالة إلى وظائف أخرى وإعادة هيكلة السلطة القضائية بأكملها، بما يعني إمكانية إجراء المزيد من الإجراءات داخل السلطة القضائية. كما نص على تولي المجلس الانتقالي إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم الذي سيأتي من بعده، وكذلك إعداد منظومة التشريعات القضائية.

وبهذا، شكّل هذا القرار اعتداءً على القانون الأساسي المعدل وقانون السلطة القضائية والمبادئ والقيم الدستورية وأحكام القضاء، وتغولاً من السلطة التنفيذية على السلطة القضائية؛ حيث أدى إلى إحالة ربع القضاة إلى التقاعد وبخاصة قضاة المحكمة العليا (٣٥ قاضياً)، وإحالة قضاة في محاكم الاستئناف ومحاكم البداية للتقاعد.<sup>٧٣</sup> وطرح هذا القرار بقانون مسألة مدى تدخل السلطة التنفيذية في استقلال الجهاز القضائي الفلسطيني، وأعاد إثارة مسألة حماية استقلال

<sup>٧٣</sup> عابدين، قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، مرجع سابق.

القضاء الفلسطيني من تدخلات جهات مختلفة في السلطة التنفيذية في شؤون القضاء، وبانتهاء المدة الممنوحة للمجلس الانتقالي، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية القرار رقم (٢٧) لعام ٢٠٢٠ بشأن تمديد ولاية مجلس القضاء الأعلى الانتقالي لمدة ستة أشهر بناءً على تنسيب المجلس الانتقالي لنفسه، اعتباراً من تاريخ ١٦ تموز/يوليو ٢٠٢٠.

### ب. صلاحيات مجلس القضاء الأعلى بالإشراف الإداري على المحاكم

يترتب على مبدأ عدم خضوع السلطة القضائية لأي سلطة إدارية، حق السلطة القضائية في الإشراف الإداري على المحاكم التي تتكون من المستوى الوطني الذي يضم دائرة مركزية تتولى المسؤولية العامة عن الموارد البشرية باستثناء القضاة وحوسبة إدارة الدعاوى والمباني والأجهزة، ومستوى المحكمة نفسها.

وفي فلسطين، يتولى القضاة رؤساء المحاكم مسؤولية إدارة محاكمهم، استناداً إلى قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ الذي وحد النظام القضائي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ونص على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى، ومنح رئيس المحكمة الحق في الإشراف على إدارة المحكمة التي تقع تحت إمرته.

أما على المستوى الوطني فقد كان هناك جدل حول من يتولى إدارة المحاكم، بسبب اشتغال قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ على العديد من الأحكام العامة المتعلقة بإدارة المحاكم على المستوى المركزي وتوزيع المسؤوليات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، مما أدى إلى تأويلات متباينة من جهة مجلس القضاء ومن جهة وزارة العدل ومن جهة القضاة أنفسهم؛ وبينما ساد توجه بين أوساط القضاة يشدد على مبدأ الفصل بين السلطات دون الإقرار بضرورة تفعيل نظام الضوابط والتوازن والتعاون بين السلطات الثلاث، استمرت حالة التنازع على الصلاحيات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل فيما يتعلق بموضوع إدارة المحاكم.<sup>٧٤</sup> واعتبر البعض<sup>٧٥</sup> أنه في ظل غياب الضوابط الداخلية القوية، فإن تمهيش وزارة العدل في الشؤون الإدارية والمالية، وغياب الشفافية التي يثيرها موقف مجلس القضاء المبالغ فيها بخصوص الاستقلال عن السلطة التنفيذية، قد يؤدي إلى رد فعل معاكس يقوض استقلال القضاء، وينشئ نوعاً من التضامن بين القضاة يتعذر معه التأكد من اجتياز القضاة لاختبار المساءلة أو ضمان الموضوعية والشفافية في القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة القاضي، ويؤكد على أهمية وجود

٧٤ منصور، استقلال القضاء، ص ١٨.

٧٥ المرجع السابق.

آليات مؤسسية يتبعها القضاة لدى اضطلاعهم بدور مباشر في إدارة مهنتهم.<sup>٧٦</sup>

شكّل مجلس القضاء الأعلى في فلسطين العنوان الأبرز لتدخلات السلطة التنفيذية في القضاء وبأشكال مختلفة؛ فبينما كان تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، يمنح استقلالية واسعة للسلطة القضائية، لا سيما أن العضوية فيه تعتمد على المناصب وليس الأشخاص، إلا أن هذه التشكيلة تُبقي على التركيز المفرط للصلاحيات بيد هيئة قضائية واحدة ما قد يثير ادعاءات متعلقة بالانحياز لأبناء المهنة «القضاة» والحيلولة دون النظر في مسألة القضاة. كذلك، يبقى هذا التشكيل على إمكانية وجود تعارض بين مسؤوليات رئيس المحكمة العليا (منصب قضائي) وبين رئيس المجلس الأعلى للقضاء (منصب إداري)، وقد يسمح بتضارب المصالح بالتنسب لرئيس السلطة لتعيين رئيس المحكمة العليا وهو في نفس الوقت رئيس المجلس الأعلى للقضاء.<sup>٧٧</sup>

كما تم تكريس سيطرة السلطة التنفيذية على الإدارة القضائية والمحكمة العليا، فلم يكن التنسب لمنصب رئيس المحكمة العليا تقليداً قضائياً، وجاء عدد من رؤساء مجالس القضاء من رحم السلطة التنفيذية، أو باختيار السلطة التنفيذية وبشروطها ودعمها، وتم تشكيل عدد من مجالس القضاء الأعلى من قبل السلطة التنفيذية خلافاً لقانون السلطة القضائية، كما تم تعيين رئيس المحكمة العليا عدد من رؤساء مجلس القضاء الأعلى ونوابهم خلافاً لقانون السلطة القضائية، وتم الطلب من رؤساء مجلس القضاء الأعلى تقديم استقالاتهم المسبقة قبل تعيينهم. مما أثر سلباً على صورة القضاء وهيئته، وثقة المواطنين به، وعلى الحقوق والحريات، والحقوق الفردية للمتقاضين،<sup>٧٨</sup> كذلك أثر على حق القضاة في ممارسة حقوقهم الدستورية في حرية الرأي والعبير وتكوين الجمعيات.<sup>٧٩</sup>

كذلك، تم تكريس سيطرة السلطة التنفيذية على المحكمة العليا، من خلال تعديل آلية تعيين رئيس المحكمة العليا بموجب القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام

٧٦ المرجع السابق، ص ١٩.

٧٧ علاء لجلوح وجهاد حرب، تقوية مجلس القضاء الأعلى لضمان حماية استقلال القضاء الفلسطيني (فلسطين): المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٢٠.

٧٨ ورقة موقف صادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان بشأن استقلال القضاء، منشورة على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠٢٠/٨/١٢، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17221.html>>, visited on 17/5/2021.

٧٩ مؤسسات المجتمع المدني تطالب مجلس القضاء الأعلى باحترام حق القضاة في التعبير عن الرأي، منشورة بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٥، على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2283.html>>, visited on 20/7/2021.

٢٠٢٠ فأصبح من حق مجلس القضاء ترشيح عدد من الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط التعيين في المحكمة العليا بغض النظر إذا كانوا من قضاة المحكمة العليا أم من خارجها. مما يجعل اعتبارات الاختيار غير مبنية على القدرة والكفاءة بقدر ما تكون مبنية على الاعتبارات السياسية، الأمر الذي يفقد هذا المنصب استقلاله ويجعل من يتولاه تحت تأثير السلطة التنفيذية التي اختارته.

## ٢. غياب الاستقلال المالي

ترتبط عملية تمويل المحاكم باستقلال القضاء، وتحدد شروط أداء المحاكم لمهامها، كما تعتبر وفرة الموارد عاملاً أساسياً في تعزيز استقلال القضاء من قبل مؤسسات الدولة وقيام القضاء بواجباته باستقلالية ونزاهة وفعالية. وتعتمد قدرة الدولة على تلبية احتياجات الميزانية للسلطة القضائية على مكانتها الاقتصادية والمالية، إلا أنه يقع على عاتق كل دولة توفير موارد كافية تمكن السلطة القضائية من أدائها لمهامها بشكل ملائم، ويتضمن ذلك تعيين عدد كافٍ من القضاة وتوفير طاقم داعم، ومعدّات للمحاكم بما فيها حوسبة المكاتب ومعالجة البيانات، وإيلاء تدريب ملائم لاحتياجاتهم، ورفد القضاة بأجور ومكافآت مناسبة.

ومن خلال مراجعة نصوص القوانين الفلسطينية، نجد أن المادة (٣) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ تنص على أن تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة التي تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأن يتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة. فالسلطة القضائية تقوم بأعمالها بالمشاركة مع مجلس الوزراء في حالة إعداد موازنة السلطة القضائية التي تكون من اختصاص السلطة القضائية، إلا أنها مجبرة على إحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية.<sup>٨٠</sup>

بالرغم من نص قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ على وجوب أن تنفرد موازنة السلطة القضائية عن بقية فصول الموازنة العامة، إلا أنه في الواقع العملي فإن هذا الفصل نظري فقط، فلا يوجد للسلطة القضائية نظام مالي خاص معتمد ومنشور وفق الأصول، وبالتالي تبقى موازنة وأموال السلطة القضائية تابعة للسلطة التنفيذية التي تعد موازنة الدولة، ويمكن

٨٠ أبو صوي، إشكاليات الفصل بين السلطات، ص ١٤٦.

لديوان الرقابة المالية الإدارية الرقابة فقط على الشؤون المالية للسلطة القضائية.<sup>٨١</sup>

لكن، حيث أن الإطار الدستوري القانوني الفلسطيني فيما يتعلق بموازنة القضاء يصب في مصلحة مجلس القضاء الأعلى على حساب وزارة العدل؛ فقد أُتيح لمجلس القضاء الأعلى الفرصة للتعامل بشكل مباشر مع وزارة المالية في جميع المسائل المتعلقة بموازنة القضاء، لا سيما مع ضعف وزارة العدل ومجلس الوزراء ككل في السلطة التنفيذية، وتبعية مجلس القضاء الأعلى لرئيس السلطة الفلسطينية.<sup>٨٢</sup>

لكن السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل لم تكن تسلم بالأمر المتعلقة بالميزانية، فكان مجلس القضاء الأعلى تولى إعداد مشروع الموازنة ويحيله إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة، إلى أن قام مجلس القضاء الأعلى بتقديم مشروع الموازنة لوزارة المالية مباشرة في الأعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٥، ٢٠٠٨، ولم يلتزم بتقديم الموازنة من خلال وزير العدل.<sup>٨٣</sup> ومن ناحية أخرى، يمكن قراءة مدى تغول السلطة التنفيذية، ولا سيما قوى الأمن، على القطاعات الأخرى، بما فيها القضاء، من خلال الاطلاع على نصيب كل منها في الموازنة العامة؛ حيث تشير التقارير الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى أن إجمالي ما أنفقته الدولة على القضاء يشكل أقل من (١٪) من إجمالي النفقات العامة للدولة،<sup>٨٤</sup> بينما بلغ نصيب قطاع الأمن من الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ ما نسبته ٢٢,٧٪.

### ٣. اختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم

يشمل استقلال القضاة الشخصي، القدرة على ممارسة السلطات القضائية بحرية وبمناى عن الضغوط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبشكل مستقل عن باقي القضاة وإدارة الجهاز القضائي، والاستقلال عن كل المؤثرات التي تحول بين القاضي وبين تحكيم ما يمليه عليه ضميره المسؤول بناء على فهمه للقانون والتطبيق العادل له؛ فيفصل القاضي في النزاع المعروض عليه بنزاهة واستقلال، وفقاً للقانون والوقائع، وأدلة الأطراف فقط، وبعيداً عن تأثيرات أية جهة كانت وتدخلاتها من الرؤساء الإداريين، ورجال السلطة، وأطراف الدعوى.

٨١ أشرف صيام، استقلالية وحيادية ونزاهة محكمة العدل العليا في معالجتها للطعون المقدمة لها في الفترة ما بين (٢٠١٥-٢٠١٩) (رام الله: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠٢٠)، ص ١٠.

٨٢ منصور، استقلال القضاء، ص ١٨.

٨٣ أبو صوي، إشكاليات الفصل بين السلطات، ص ١٨١.

٨٤ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠٢٠، ص ١٠.

ويوفر الاستقلال الشخصي للقضاة الاستقلال كأشخاص، دون وجود مؤثر شخصي عليهم، كتعرضهم لضغوط مادية أو معنوية سواء كانت هذه الضغوط من قبل سلطة أخرى أو أفراد آخرين، بحيث لا يكون عليهم سلطان سوى القانون. وهذا ما أكدت عليه الدساتير المختلفة، من خلال وضع ضمانات لحماية القضاة كأشخاص ومنع تعرضهم لضغوط خصوصاً من السلطة التنفيذية، ومن هذه الضمانات جعل تعيين ونقل وترقية القضاة بيد السلطة القضائية وليس بيد السلطة التنفيذية، وتوفير الحماية والحصانة القضائية للقضاة؛ بهدف النأي بهم عما قد يلحق بهم جراء قيامهم بأعمالهم، وعدم جواز عزلهم من مناصبهم أو نقلهم منها أو ترقيتهم إلا بقرار من السلطة القضائية دون غيرها من السلطات، بهدف عدم إعطاء ذريعة للتدخل والضغط على القضاة من خلال هذه الإجراءات الإدارية. كما يشمل المفهوم الشخصي لاستقلال القضاء انعدام مسؤولية القاضي عن الأخطاء التي تصدر عنه من جراء تأديته لعمله سواء أكانت هذه المسؤولية مدنية أو تأديبية، ويستثنى من ذلك الأخطاء التي قد تصل إلى حد الخطأ الجسيم، والهدف من ذلك عدم تقييد القاضي وإطلاق العنان لاجتهاد القاضي في إصدار الأحكام.<sup>٨٥</sup>

وهناك حجة قوية في رفض تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأمور المتعلقة بتعيين القضاة وتقييمهم وترقيتهم وعزلهم، فقيام هاتين السلطتين بدور في هذه الأمور قد يؤدي إلى إفساح المجال أمام الوساطة والمحسوبية والسيطرة السياسية بغية التدخل بصورة غير مباشرة أو مباشرة في إجراءات التقاضي.<sup>٨٦</sup> وفيما يلي نناقش آلية تعيين القضاة وترقيتهم وعزلهم في الحالة الفلسطينية استناداً للمعايير الدولية النازمة لاستقلالهم.

## أ. تعيين القضاة

لآلية تعيين قضاة المحاكم وشروط إشغالهم للوظيفة القضائية، الأثر المباشر في قياس تمتعهم بالاستقلال من عدمه، حيث نظمت المادة (١٨) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ آلية تعيين من يشغل الوظائف القضائية، ومن ضمنهم كافة قضاة المحاكم النظامية على مختلف درجاتها وهيكلاتها، بأن تكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، حيث يُشكّل مجلس القضاء الأعلى من رئيس المحكمة العليا رئيساً، وأقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً، واثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة

٨٥ حمزة النصور، مبدأ استقلال القضاء في النظام القانوني الأردني (الأردن: المعهد القضائي الأردني، ٢٠٢٠)، ص ٥١.  
<http://www.jjj.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf\_merged\_30.pdf>, visited on 27/7/2021.

٨٦ منصور، استقلال القضاء، ص ١٣.

العليا، ورؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله، بالإضافة إلى النائب العام ووكيل وزارة العدل.<sup>٨٧</sup> وبالتالي فإن آلية تعيين قضاة المحاكم في النظام القانوني الفلسطيني تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية بموجب قرار صادر من رئيسها بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى الذي تهيمن عليه السلطة التنفيذية، فضلاً عن خضوع المتقدمين لشغل الوظائف القضائية لشروط السلامة الأمنية، لا سيما بعد إصداره قرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩م بحل مجلس القضاء الأعلى وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي بدلاً عنه، وعُين أعضاؤه بقرار من الرئيس الفلسطيني، بما يخالف الأحكام الدستورية والتشريعية المتعلقة بذلك.

أحكمت السلطة التنفيذية قبضتها على مجلس القضاء الأعلى عندما أصدر الرئيس القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩م بتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي على الرغم من انتفاء صلاحية الرئيس الدستورية والقانونية لهذا الاختصاص، حيث نصت المادة (٣٨) من القانون الأساسي المعدل على أن رئيس السلطة الفلسطينية يمارس اختصاصاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في القانون الأساسي التي ليس من ضمنها إنشاء مجلس قضاء أعلى انتقالي. بما يؤدي لانتهاك مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء الراسخة في القانون الأساسي.

خول القرار بقانون المجلس العديد من الصلاحيات بعزل القضاة وإحالتهم على التقاعد أو إلى وظائف أخرى دون الاحتكام إلى ضوابط أو معايير تحول دون التعسف في استعمال هذه السلطة، بما يشكل مدخلاً للمساس في استقلال القاضي وحياده، ويخالف المبادئ الدستورية التي تضمن سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء،<sup>٨٨</sup> المكفولة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان المنضمة إليها فلسطين، وبالتحديد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك كافة المعايير الدولية ومدونة السلوك القضائي ذات العلاقة.<sup>٨٩</sup>

وعلى الرغم من أن التعديلات الواردة على قانون السلطة القضائية، بموجب القرار بقانون لعام ٢٠٢٠م أبقى على تفرد الرئيس الفلسطيني بتعيين قضاة المحاكم النظامية بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى بعد تشكيله بموجب مرسوم رئاسي صادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠م، وتعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى

٨٧ انظر: المادة (٣٧) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢.

٨٨ عابدين، قراء قانونية بشأن قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، ص ٤٣-٤٣.

٨٩ انظر: الجزء المتعلق بمدى حماية القضاء لحرية الرأي والتعبير للقضاة، ضمن القسم الخامس من الدراسة، بعنوان «القضاء وتعزير الحقوق والحريات».

الانتقالي رئيساً للمحكمة العليا،<sup>٩٠</sup> إلا أن تلك النصوص منحت الرئيس الفلسطيني صلاحية تعيين رئيس المحكمة العليا بعد ترشيح مجلس القضاء الأعلى لقضاة تتوافر فيهم الشروط القانونية،<sup>٩١</sup> بما يعارض الآلية المتبعة قبل التعديل التي تقر باستحقاق أقدم قضاة المحكمة بهذا المنصب تلقائياً بحكم القانون. إن هذه المؤشرات التي تظهر التعديلات على القرار بقانون المتعلقة بقانون السلطة القضائية أو المنشئة لمجلس قضاء أعلى انتقالي تظهر هيمنة السلطة التنفيذية على القضائية من خلال تدخلها في آلية تعيين القضاة، لا سيما في المحاكم العليا، التي ينفرد رئيس السلطة التنفيذية بتعيينه دون أدنى قيود أو ضوابط، تبعاً لاعتباراتة الخاصة. وقد يغلب عليها الاعتبارات السياسية، الأمر الذي يخالف كافة المبادئ الدستورية والدولية الناظمة لاستقلال القضاء.

أما بخصوص شروط التعيين في الوظيفة القضائية، فعلى الرغم من أن القرار بقانون بشأن السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ تشابه في تنظيمه لتلك الشروط، مع قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، كأن يكون فلسطينياً وحاصلاً على الشهادة الجامعية في الحقوق أو الشريعة والقانون، وغير محكوم بأي حكم مغل بالشرف أو الأمانة، وأن يكون محمود السيرة والسلوك، وينتهي عضويته عند تعيينه بأي حزب سياسي،<sup>٩٢</sup> إلا أنه فرض بعض القيود الإضافية على تعيينه، بالنص على: «على الرغم مما ورد في تشريع آخر، لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة قاضي إلا بعد التحقق من كفاءته وحسن خلقه، وصلاحيته للوظيفة القضائية»،<sup>٩٣</sup> فهذا النص قد يؤدي إلى استبعاد العديد من القضاة التي تتوافر فيهم الشروط العامة لشغل الوظيفة القضائية؛ لأسباب ومعايير شخصية، في ظل عدم توضيح المقصود بالكفاءة وحسن الخلق، والجهة المختصة بتقديرها. وهو يفتح الباب واسعاً للموافقات الأمنية المسبقة (السلامة الأمنية) على التعيينات القضائية، التي تُمارس على أرض الواقع في التعيينات في المناصب القضائية والوظائف العامة خلافاً للدستور، ما يؤدي للمزيد من تغول الأمن في القضاء والنيل من الاستقلال الذاتي للقضاة واستقلال القضاء.

وقد سمح القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ في المادة (٦) منه بدخول كل من يعمل في المجال القانوني في الدوائر الحكومية والأجهزة الأمنية في الوظائف

٩٠ انظر المادة (٦) من القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠.

٩١ انظر المادة (٨) من المصدر السابق.

٩٢ نظر المواد (١٦) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، والمادة (٥) من القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠.

٩٣ انظر المادة (٢/٥) من القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠.

القضائية، وارتبط هذا التعديل بإلغاء المادة (١٩) من القانون الأصلي واستبدالها بمادة جديدة تمنح المجلس القضائي سلطة وضع القواعد العامة ومدد ونوع الخبرات الإضافية اللازمة للتعين في كل درجة من درجات القضاء، والأعمال الأخرى التي يعتبرها نظيرة للعمل القضائي، ولعل إلغاء معايير تولي القضاة لمختلف درجات المحاكم ومنح المجلس القضائي هذه الصلاحية سيؤثر بشكل كبير على حياد القضاة وخضوعهم للتأثيرات الداخلية من قبل الإدارة القضائية بما يؤثر على استقلالهم وحيادهم.<sup>٩٤</sup> هذا بالإضافة إلى النصوص المتعلقة بالقاضي المتدرج وإمكانية استخدامها سيقاً مسلطاً في مواجهة الاستقلالية والحياد.

وبناء على ما سبق يتبين أن النصوص الناظمة لآلية تعيين قضاة المحاكم النظامية في ظل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ وما رافقها من تعديلات في عام ٢٠٢٠ تثبت هيمنة السلطة التنفيذية على القضائية، وغياب الشفافية والنزاهة في تعيينهم، الأمر الذي قد يحرم العديد ممن تتوافر فيهم الشروط القانونية بالتعيين في تلك الوظائف، وفي حال تعيينهم وممارسة عملهم القضائي فإنها ستؤثر على حيادهم واستقلالهم، ولعل ما أدل على ذلك توثيق مؤسسة الحق لبعض الحالات تعذر تعيينهم في السلك القضائي على الرغم من استكمالهم متطلبات التعيين الإجرائية، بعد أن جرى تنسيبهم من المجلس الأعلى الانتقالي، بحجة عدم توفر شرط «السلامة الأمنية» عليهم، استناداً لأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ التي تفيد بأن يكون القاضي «محمود السيرة والسلوك»، فكيف سيصبح الأمر في ظل القيود الإضافية التي تفتقر إلى أية أسس أو معايير واضحة المعالم وقابلة للقياس المفروضة على آلية تعيينهم بموجب قانون السلطة القضائية عام ٢٠٢٠، التي تتطلب الكفاءة وخضوعهم لفترة تجربة كشرط إضافة للتعيين والتثبيت.

وقد أضيف شرط اجراء مسابقة للمتقدمين للوظائف القضائية الشاغرة بموجب نص المادة (٥) من القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠، حيث أضافت المادة شرطاً جديداً عند تعيين القاضي لأول مرة في أي درجة كانت، وهو خضوع القاضي للتجربة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ مباشرته العمل، ومنحت المجلس الحق في إنهاء خدمة القاضي خلال هذه المدة إذا تبين له عدم كفاءته أو عدم لياقته الشخصية أو الخلقية، ويسري هذا الحكم على من تم تعيينه في القضاء قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون ولم يكمل مدة التجربة المذكورة في الخدمة القضائية، ويعتبر القاضي مثبتاً بالخدمة القضائية بانتهاء مدة التجربة، ما لم يصدر قرار من المجلس بعدم تثبيته. وجعل ذات القرار بقانون سريان الفترة التجريبية بحق القضاة الذين

٩٤ أبو حية، ملاحظات مؤسسة الحق، مرجع سابق.

تم تعيينهم قبل نفاذ القرار بقانون بأثر رجعي. مما يترك القرار للمجلس القضائي بخصوص إنهاء عمل القاضي في فترة التجربة، دون النص على أية إجراءات يمكن الاعتماد عليها في تقدير عدم كفاءة القاضي، مما يثير المخاوف من أن يستخدم ذلك لأجل عزل القضاة الذين لا تعجب قراراتهم السلطة التنفيذية أو الجهات الأمنية، والسير في اتجاه معاكس لمبدأ استقلال القضاة، وذلك وفقاً لسلطة المجلس التقديرية المطلقة ودون الاحتكام لأي ضوابط أو معايير محددة، مما يخضع القاضي لتقييم ورقابة مباشرة من المجلس القضاء الأعلى، ويعرضه لإمكانية إنهاء خدمته الوظيفية وفقاً لمعايير خاصة غير موحدة أو عادلة. وبخاصة في ظل انتهاك الدستور والقانون في تشكيل المجلس وتعيين رئيسه وغياب التكوين المؤسسي في الأداء.

وفي ذات السياق نشير إلى أن القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ استحدث فكرة «القاضي المتدرج»، الذي ستنظم شؤونه بما في ذلك تعيينه ودرجته وتحديد راتبه وحقوقه وتدريبه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية. حيث يعين مجلس القضاء المتقدم لوظيفة قضائية أو المحامي المزاوّل أو الحاصل على دبلوم المعهد القضائي، ممن بلغ الثامنة والعشرين من عمره، في وظيفة قاضي متدرج لمدة سنة، تكون قابلة للتجديد مرة واحدة. وحيث إن هذا النظام لم يصدر لغاية الآن فإن العملية برمتها تخضع إلى الاجتهادات الشخصية دون معايير.

## ب. ترقية القضاة

بالإضافة إلى ضمانات استقلال القاضي الفرد المتعلقة بطريقة وشروط التعيين، يشكل عدم جواز جعل ترقية القاضي بيد السلطة التنفيذية أو التشريعية أحد ضمانات استقلال القاضي الفرد، حيث توجب المعايير الدولية وجود إجراءات واضحة ومعايير موضوعية لترقية القضاة تستند إلى العوامل الموضوعية ولا سيما النزاهة والكفاءة والخبرة، ووجود آلية واضحة وشفافة للترقية في المناصب القضائية، وأن يلغى مفهوم الترقية كمكافأة للتحيز السياسي الذي يخدم مصالح النخبة السياسية، ويؤيد التقرير السنوي الصادر عن المقرر الخاص عام ٢٠٠٩ أن تكون التوصية بترقية القضاة من جانب هيئة مستقلة يمثل فيها القضاة الأغلبية على الأقل.<sup>٩٥</sup>

وفي فلسطين، قيدت المادة (٦) من القرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته مباشرة قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة على الأقل، إلا إذا عين في أعلى مرتبتها فيجوز

٩٥ مبادئ أساسية بشأن استقلال القضاء، مصدر سابق.

ترقيته بعد انقضاء سنة واحدة على تعيينه، وأجازت هذه المادة ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته بعد انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة، إذا كان تقديره في آخر سنتين بدرجة لا تقل عن جيد جداً ويرقى بعد مرور خمس سنوات على حلوله في الدرجة حكماً.

وحيث أن نقل القضاة إلى مناصب أقل ملاءمة، قد يستخدم كتهديد للتأثير على سلوك القاضي، فإن قواعد النقل يجب أن تصاغ بحذر من أجل إبعاد هذا التهديد مع السماح بالقيام بالنقل الإداري المعقول والضروري للقضاة، وألا يخضع ذلك لسيطرة السلطة التنفيذية أو التشريعية. من ضمانات تحقيق استقلال القاضي الفردي عدم جواز انتدابه إلى وظائف أخرى أو عزله إلا من قبل سلطة قضائية، حتى يمارس القاضي واجبه دون تأثير أو تدخل من أية جهة كانت.

### ت. نقل القضاة وندبهم

كانت السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل الفلسطينية تسلّم بجزئية عدم التدخل في التأثير على القضاة بأشخاصهم لإصدار قرارات معينة، أو التدخل في شؤون عملهم المهني من الناحية النظرية، لكنها لم تكن تُسلم بالأمور المتعلقة بانتداب ونقل القضاة وإحالتهم للتقاعد. وبالرغم من ذلك، لم يمارس وزير العدل صلاحيته بندب القضاة للعمل بأعمال غير قضائية على النحو الوارد في القانون؛ حيث كانت تتم مخاطبة رئيس مجلس القضاء الأعلى مباشرة من قبل أجهزة السلطة التنفيذية لندب القضاة للقيام بأعمال قانونية حسب ما تقتضيه المصلحة الوطنية، وخاصة في مجال عضوية بعض لجان التحقيق التي تقرر تشكيلها للأجهزة التنفيذية، وعضوية بعض لجان التعيين والمقابلات للتوظيف الحكومية.<sup>٩٦</sup>

وقد حظرت المادة (٢٢) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ نقل أو ندب أو إعاره القضاة إلا في الأحوال والكيفية المبينة في القانون، وقيدت المادة (٢٣) نقل القضاة أو ندهم لغير الجلوس للقضاء برضائهم، وقد عدلت هذه المادة بموجب المادة (٩) من القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ المعدل لقانون السلطة القضائية لتجيز ندب القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من المجلس، بمبادرة منه أو بناء على طلب وزير العدل.

إن التعديلات المتعلقة بندب القضاة للعمل في غير المناصب القضائية والجلوس على منصة الحكم بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو بمبادرة من المجلس أو بناء على طلب من

٩٦ أبو صوي، إشكاليات الفصل بين السلطات، ص ١٨١.

وزير العدل، تخالف المبادئ الدستورية لاستقلال القضاء، والمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة، لما لها من تأثير على القضاة بشكل يحد من استقلاليتهم، ويؤثر على أداءهم وأمنهم الوظيفي، بحيث يمكن أن يؤدي إلى انسياق القضاة لرغبات الإدارة القضائية خشية النذب خارج القضاء.<sup>٩٧</sup> ويمكن أن تستخدم كشكل من أشكال عزل القضاة خلافاً لأحكام الدستور.

كما أجازت المادة (٢٤) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ لمجلس القضاء الأعلى أن يندب مؤقتاً للعمل بالمحكمة العليا أحد قضاة محاكم الاستئناف ممن تتوافر فيهم شروط العمل بالمحكمة العليا لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد، أو أن يندب أحد قضاة محاكم الاستئناف أو البداية للعمل في محكمة أخرى من ذات الدرجة لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد. إلا أن هذه المادة تم تعديلها بموجب المادة (١٠) من القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ المعدل لقانون السلطة القضائية لتمنح رئيس مجلس القضاء الأعلى الحق في أن يندب في حالة الضرورة، أي قاضٍ إلى أي محكمة نظامية أو خاصة أو للقيام بمهام التفتيش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في العام، كما منحت هذه المادة المجلس بتنسيب من الرئيس تمديد مدة الانتداب المنصوص عليها في الفقرة السابقة للمدة التي تقتضيها الضرورة، بما لا يزيد عن سنة للمرة الواحدة، كذلك خولت المجلس بتنسيب من الرئيس الحق في أن يندب في حالة الضرورة قاضياً لأي محكمة نظامية أعلى درجة لمدة لا تزيد على سنة، وللمجلس تمديد مدة الانتداب التي تقتضيها مصلحة العمل بما لا يتجاوز سنة أخرى. وأجازت المادة انتداب قاضي المحكمة العليا/محكمة النقض لرئاسة محكمة الاستئناف، وقاضي محكمة الاستئناف لرئاسة محكمة البداية، وندب قاضي محكمة البداية إلى محكمة الصلح، وكذلك إمكانية انتداب قاضي لا تقل درجته عن الثانية لشغل وظيفة وكيل وزارة العدل.

هذا ولم يحدد القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية مدة نذب القضاة من الدرجات القضائية العليا للعمل في الدرجات القضائية الدنيا بسقف زمني، وهو ما يؤثر على حق القضاة في الترقية، بينما تم منح رئيس المجلس الصلاحية لندب أي قاضٍ للعمل في أية محكمة يراها مناسبة في حالة الضرورة لمدة ثلاثة أشهر في العام، وتنسيب تمديد فترة النذب لمدة سنة للمجلس القضائي، وهو ما يجعل القضاة تحت تهديد النذب لمحكمة غير تلك التي يكونون فيها، والتي قد تكون بعيدة عن مركز الإقامة، وذلك وفق تقدير رئيس المجلس، ودون خضوعه لأية مساءلة، مما قد يجعل القضاة يعيشون حالة من الترهيب، وبالتالي يخضعون لقرارات رئيس المجلس خشية من النذب لمحاكم أخرى في مدن مختلفة، لما لذلك من أثر على شؤونهم العائلية

٩٧ أبو حية، ملاحظات مؤسسة الحق، مرجع سابق.

ومدارس أطفالهم والتنقل بين المحافظات والمعاناة على الحواجز.<sup>٩٨</sup>

وقد شهدت مدة عمل المجلس الانتقالي المشكل عام ٢٠١٩ انتداب عدد من القضاة إلى وظائف غير قضائية في الوزارات الحكومية، خلافاً لأحكام المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، التي تحصر الانتداب بالمهام القضائية، وعملياً بقي القضاة المنتدبون في المنازل بما يطرح تساؤلات حول المصلحة الوطنية التي اقتضتها عملية الندب والحالة تلك؟ مما يدل بوضوح على استخدام الندب كشكل من أشكال العزل للقضاة خلافاً للدستور والقانون.

### ث. انتهاء خدمة القضاة

عدّلت المادة (٣) من القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠١٩ الفقرة (١) من المادة (٣٤) من قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ ليصبح انتهاء خدمة القاضي عند إكماله ستين سنة من عمره حكماً، بعد أن كان النص على عدم جواز البقاء في وظيفة قاضٍ أو التعيين فيها لمن جاوز عمره سبعين سنة، وقد جرى إلغاء هذه المادة لاحقاً عندما قررت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية نصوص القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩.<sup>٩٩</sup> أما بخصوص القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠، فقد استثنى رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض من أحكامها، من السن الأعلى المسموح به للقضاة للتقاعد الوجوبي، وهو ٧٠ عاماً في الفقرة الرابعة من المادة (١٤) من القرار بقانون لعام ٢٠٢٠. وبموجب هذا التعديل تم استثناء رئيس مجلس القضاء الأعلى من هذا ويعتبر استثناء رئيس المحكمة العليا من سن التقاعد المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، ممارسة تمييزية تجاه القضاة، حيث سمح بتعيين رئيس المحكمة العليا دون تحديد سن معين له، في حين أبقى على سن السبعين للإحالة للتقاعد لباقي القضاة، وبذلك يبقى رئيس المحكمة العليا في منصبه حتى بعد بلوغ سن السبعين في حال لم يبلغ سن السبعين عند تعيينه، مما يشكل انتهاكاً صريحاً للمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة ووجوب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة.<sup>١٠٠</sup>

٩٨ المرجع السابق.

٩٩ قررت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، في قرارها رقم (٢٠١٩/١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٩/٤، بعدم دستورية القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩م، بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، لعدم مشروعية القرار بقانون السابق لعدم تقييد المشرع بالأصول والإجراءات والشكليات المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م وتعديلاته في تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢.

١٠٠ المرجع السابق.

## ٤. مبدأ عدم جواز عزل القضاة

في سبيل حماية القضاة من العزل من السلطة التنفيذية أو التشريعية أو حتى من قبل مجلس القضاء غير الراضي عن بعض القرارات التي يتخذها القضاة، فقد نصت المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، على أن يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليمهم وظائفهم واستقلالهم، وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم، وشروط خدمتهم ومعاشهم التقاعدي وسن تقاعدهم. بحيث يتمتع القضاة، سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في مناصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليمهم المنصب، حيثما يكون معمولاً بذلك، وعدم عزلهم إلا في ظروف محددة وأسباب تتعلق بعدم القدرة أو بسوء السلوك وعدم الكفاءة، ووفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد، تكون مضبوطة في الدستور أو في القانون. ونصت تلك المبادئ أيضاً بأنه يتعين ألا يكون القضاء عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة، أو دواعي السلوك التي جعلتهم غير لائقين لأداء مهامهم، على أن تحدد التشريعات جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي، وينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، على أن لا ينطبق ذلك على القرارات التي تصدرها المحكمة العليا أو السلطة التشريعية بشأن قضايا الاتهام الجنائي وما يماثلها.<sup>١١١</sup> كما أكد قرار مجلس حقوق الإنسان عام ٢٠١٣ على ضرورة أن تعلن أسباب عزل القضاة صراحة في نص قانوني يحدد بوضوح تام الظروف التي تستدعي ذلك، مع ذكر أسباب العجز أو السلوك الذي يجعلهم غير مؤهلين لأداء مهامهم. وشدد المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين على أن العزل «يجب أن يكون في ظروف استثنائية».

وفي فلسطين، أكدت المادة (٩٩) من القانون الأساسي المعدل على عدم قابلية القضاة للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية، واعتبرت المادة (٢٧) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون، هذا وقد عدلت المادة (١١) من القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ المعدل لقانون السلطة القضائية تلك المادة لتجيز لمجلس القضاء الأعلى عزل القضاة والاستغناء عن خدماتهم أو تنزيل درجاتهم بناء على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس،

١٠١ دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، مصدر سابق.

إحالة أي قاضٍ إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على الاستيداع أو التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد اطلعت على ملفه ومرفقاته، على أن يعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين.

كما منحت مجلس القضاء الأعلى بناءً على تنسيب الرئيس، الحق في إنهاء خدمة أي قاضٍ لم يكن مستكماً مدة التقاعد أو الاستيداع لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد. ويعتبر القاضي المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد، ولا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع، ويتقاضى القاضي المحال على الاستيداع خلال مدة الاستيداع ٥٠٪ من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للقاضي قبل إحالته على الاستيداع.

رغم أن قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ والقرار بقانون لعام ٢٠٢٠ ينصان على أن القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، إلا أن القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ توسع في تلك الحالات التي يسمح فيها بعزل القضاة، كما أجاز -على خلاف القانون السابق- استيداع القضاة، الذي يعني الوقف المؤقت لخدمة القاضي لمدة لا تزيد على (٥) سنوات قبل إحالته على التقاعد، والذي يستهدف بشكل أساسي القضاة الأصغر سناً الذين لم يبلغوا سن التقاعد. وبينما حدد القانون الأصلي سبل عزل القضاة في نطاق ضيق وبحيث لا تؤثر على حقوقهم المالية، استخدم القرار بقانون عبارات فضفاضة، بما في ذلك العزل «لعدم الكفاءة». بما يفتح الباب ليكون القاضي مهدداً بالعزل من الوظيفة القضائية أو الاستيداع في أي وقت، مع التأثير في حقوقه المالية، وأنها لم تحدد معايير واضحة لمن يمكن عزلهم أو استبعادهم، سوى أنها منحت تلك الصلاحية لمجلس القضاء الأعلى، وهو ما يهدد فكرة الموجبات الموضوعية التي تقتضي العزل، ويجعل الأمر يبدو في نطاق التحكم بالقضاة ممن لا تعجب قراراتهم الجهات العليا في الدولة.

وهكذا، يبدو واضحاً أن القرار بقانون المذكور قد نحا بعيداً عن المعايير الدولية في هذا الصدد، وكان الأولى عدم ترك معايير إقالة القضاة لمجلس القضاء الأعلى، بل تحديدها بشكل واضح وموضوعي، وأن تتم عبر لجنة/لجان مستقلة، وأن تكفل حق القضاة في المحاكمة العادلة. وبتاريخ ١١ كانون ثاني/يناير ٢٠٢٠ قرر الرئيس الفلسطيني إحالة ستة قضاة على التقاعد

المبكر وذلك بتنسيبٍ من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، علماً أن قرار نذب القضاة الذي سبق قرار إحالتهم للتقاعد المبكر يُفترض بحسب القانون أنه اقتضته مصلحة وطنية، فكيف يمكن فهم المصلحة الوطنية التي تطلبت نذب القضاة إلى الوزارات ومن ثم إحالتهم إلى التقاعد المبكر؟ وهذا ما دفع نقابة المحامين في العديد من البيانات التي صدرت عنها وكذلك مؤسسات المجتمع المدني إلى اعتبار أن ما جرى مع القضاة «عزل» مشكلاً مخالفة لأحكام القانون الأساسي.

## ٥. مساءلة القضاة

فيما تعتبر عدم مساءلة القضاة تأديبياً أو مدنياً عن الأخطاء التي تصدر منهم أثناء عملهم من مظاهر استقلال السلطة القضائية الشخصي التي يقصد بها عدم مسؤولية القاضي في الحدود التي يقرها القانون، مما يوفر لهم حرية الاجتهاد في إصدار الأحكام وإبداء الآراء ومنع الدعاوى الكيدية ضدهم، فإن عجز القضاة عن أداء مهامهم بالشكل الكامل بشكل مستقل أو غير منحاز، وقيامهم بارتكاب أخطاء تصل إلى حد الخطأ الجسيم أو الغش، يستوجب محاسبتهم على تصرفاتهم.

### أ. الإجراءات التأديبية بحق القضاة

تنص المعايير الدولية على إمكانية تأديب القضاة وعزلهم بسبب سوء السلوك الفعلي أو غياب الأهلية أو عدم القدرة وذلك استناداً إلى معايير موضوعية ومقاييس محددة مسبقاً وإجراءات تتضمن مراجعة قضائية صحيحة. وقد شدّد الميثاق العالمي للقضاة لعام ١٩٩٩ على ضمان بقاء القاضي في منصبه، وعدم جواز نقله أو وقفه أو إقالته، إلا وفقاً للقانون، ومحاكمته وفقاً لإجراءات تأديبية سليمة، مع ضمان راتبه، باستثناء القرارات التي تصدرها المحكمة العليا أو السلطة التشريعية بشأن قضايا الاتهام الجنائي للقضاة وما يماثلها. كما أكد الميثاق العالمي للقضاة على النظر في التهمة الموجهة أو الشكوى المرفوعة ضد قاضي بصفته القضائية والمهنية على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة، وأن يكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرياً، ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك، وأن تحدد جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي. كما ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، أو أمام هيئة قضائية، إضافة إلى ذلك ينص التقرير السنوي الصادر عن المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة للعام ٢٠٠٩، على وجوب توكيل هيئة مستقلة بالإجراءات التأديبية الخاصة بالسلطة القضائية بما فيها مسائل العزل.

في الحالة الفلسطينية، عدل القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ ضمن المادة (١٢) منه، الأحكام الواردة في المادة (٢٨) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، والمتعلقة بالترام القضاة بواجبات الوظيفة وبقواعد السلوك القضائي التي يصدرها المجلس، وعدم النظر في أي نزاع له مصلحة فيه أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو أصهاره أو إذا سبق له النظر فيه أو أبدى الرأي أو الترافع أو الوكالة عن أي طرف فيه، وعدم جواز التغيب عن العمل قبل الحصول على موافقة رئيس المحكمة التابع لها، وعدم الانقطاع عن العمل بغير عذر مشروع، وعدم جواز تأخير البت في الدعاوى دون سبب مشروع، أو الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو أي وظيفة أو مهنة أخرى، أو القيام بأي عمل أو تصرف يحقق منفعة له أو لأقاربه، كما أوجبت على كل قاضي عند تعيينه، تقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر.

هذا وقد منحت المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ لرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها، ويكون لرئيس كل محكمة تنبيه القاضي إلى ما يقع منه مخالفاً لواجباته أو لمقتضيات وظيفته، فإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائياً، يتم رفع الدعوى التأديبية، وحددت المادة (٢٦) من القرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ الأخطاء التي تؤدي إلى مساءلة القضاة تأديبياً، بحيث تشمل كل إخلال بواجبات الوظيفة، وكل عمل يمس بالشرف أو الكرامة أو اللباقة، ويشمل الإخلال بالواجبات الوظيفية، وتأخير البت في الدعوى، وعدم تحديد موعد لإفهام الحكم دون مصوغ قانوني، والتمييز ما بين المتقاضين، وإفشاء أسرار المداولة، والغياب دون عذر مشروع، وعدم التقيد بأوقات الدوام، ومخالفة أحكام مدونة السلوك.

كما جرى تعديل المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية بموجب القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ لتضيف حفظ التنبهات في ملف القاضي السري، وتمدد مدة الاعتراض عليه إلى خمسة عشر يوماً بدل عشرة أيام من تليغه إليه. ويكون تأديب القضاة بجميع درجاتهم وفقاً لتعديل المادة (٤٨) من القانون بموجب المادة (٢٣) من القرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ من اختصاص مجلس يؤلف في بداية كل سنة قضائية من عضوين من قضاة المحكمة العليا/محكمة النقض وقاضي من قضاة محاكم الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، يختارهم المجلس، وتصدر القرارات بالإجماع أو بالأكثرية. وتقام الدعوى التأديبية على القضاة بناءً على إحالة من رئيس دائرة التفتيش القضائي، ويقوم رئيس دائرة التفتيش القضائي أو من يفوضه من المفتشين بوظيفة الادعاء العام أمام المجلس التأديبي، هذا ويخالف المعايير الدولية من ناحية جواز وقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي محاكمته.

ويكون للقاضي وللنائب العام الحق في الطعن على القرار بعريضة تقدم إلى دائرة التفتيش القضائي، التي تعرض التظلم على مجلس القضاء الأعلى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اليوم التالي لصدوره، ويكون القرار الصادر عن المحكمة العليا/محكمة النقض قطعياً غير قابل للطعن أو المراجعة. فيما تنقضي الدعوى التأديبية بالوفاة أو باستقالة القاضي أو بإحالتة إلى التقاعد ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها.

وبذلك نلاحظ أن التعديلات التي جرت على قانون السلطة القضائية تستخدم مصطلحات فضفاضة وغير قابلة للقياس في مجال المسؤولية التأديبية للقضاء، بما يخالف المعايير الدولية إذ لا يمكن للقضاة قياس تصرفاتهم على تلك المصطلحات المستخدمة في نصوص تلك التعديلات الواسعة والفضفاضة، وبذلك فإنه يمكن استخدامها لترهيب القضاة والنيل من استقلالهم الذاتي في مجال الإجراءات التأديبية في غياب أسس ومعايير واضحة وقابلة للقياس في الإجراءات التأديبية بحق القضاة بموجب تلك التعديلات.

كما أن التعديل الذي استهدف المادة (٤٨) من قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ أفقد المجلس التأديبي استقلالته، فبعد أن كان المجلس التأديبي للقضاة يُشكّل بقوة القانون (قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢) وبالصفات ودون تدخل المجلس القضائي ورئيسه «تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس يؤلف من أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة محكمة الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء...». بات مجلس القضاء الأعلى «يهيمن» على اختيار مجلس التأديب، وعلى نحو سنوي في بداية كل سنة قضائية، بموجب التعديل الذي جرى على النص «١. تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس تأديب يؤلف من عضوين من قضاة المحكمة العليا/محكمة النقض وقاضٍ من قضاة محكمة الاستئناف من غير أعضاء المجلس، يختارهم المجلس، ويتولى رئاسة مجلس التأديب أقدم أعضائه من قضاة المحكمة العليا/محكمة النقض، وتصدر قراراته بالإجماع أو الأكثرية خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ٢. يؤلف مجلس التأديب في بداية كل سنة قضائية».

وبذلك بات المجلس القضائي، ورئيسه، هو الذي يتحكم في تشكيلات مجالس التأديب للقضاة، بعد أن كان المجلس التأديبي يشكل بقوة القانون. بما من شأنه أن يفقد تلك المجالس «الاستقلالية والحياد» ويحولها إلى أداة للنيل من القضاة واستقلالهم الذاتي، وبخاصة في ظل الصراعات وتصفية الحسابات التي تجري داخل القضاء التي أكدت عليها بيانات نقابة المحامين والبيانات الصادرة عن مؤسسات المجتمع المدني كما سبق القول. وبالنتيجة فإن تلك التعديلات من شأنها أن تؤدي إلى تفصيل مجالس تأديب للقضاة.

## ب. التفتيش على أعمال القضاة

يجب أن يتم التفتيش على أعمال القضاة لتحقيق المستوى المطلوب من النزاهة والشفافية في التعامل مع المواطنين وتوفير إمكانية الرقابة والمساءلة، والنهوض بالعدالة وتعزيز استقلال القضاء. ويرى الكثيرون أن التفتيش القضائي هو عمل توجيهي ورقابي لتلافي الخطأ قبل وقوعه أساساً والمحاسبة على التقصير أو الخطأ بعد وقوعه ولحسن سير العدالة ورفع سوية القضاء وله دور فاعل في رفع مستوى إجراءات التقاضي وتطوير إدارته.<sup>١٠٢</sup> وذلك في حال ما تم إعماله استناداً للمعايير الدولية التي تضمن استقلاله. حيث أفادت توصيات المؤتمر العربي الأول بشأن العدالة المنبثق عن إعلان بيروت عام ١٩٩٩، بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية التدخل في أعمال التفتيش القضائي بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز لها الاخلال باستقلال القضاء من خلال الأوامر والمنشورات التعميمية، وتنطلق التوصيات من جانب الحرص الشديد على مبدأ استقلال القضاء وعدم السماح للسلطة التنفيذية بالتدخل في القضاة من خلال موضوع التفتيش.<sup>١٠٣</sup>

لكن اختلاف القوانين التي كانت تنظم الشأن القضائي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة قبل صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ أدى إلى اختلاف الصلاحيات والتبعيات المتعلقة بالتفتيش على المحاكم والقضاة، وبالتالي تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات واختصاصات السلطة القضائية وهيبتها علمياً، ومحاولة احتفاظ السلطة التنفيذية. فبينما منح قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢ وقانون استقلال القضاء الأردني رقم (١٩) لعام ١٩٥٥ للذين كانا نافذين في الضفة الغربية الصلاحية لوزير العدل للتفتيش على المحاكم والقضاة والنيابة العامة، بالإضافة إلى كامل الصلاحيات التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة العامة، وصلاحيات إدارة المحاكم وحق الإشراف الإداري على جميع المحاكم والقضاة، ومتابعة بعض القضايا التي تكون على قدر من الأهمية والخطورة، أو أن التحقيق فيها ذو شأن أو كان من رأي وزير العدل لزوم الإسراع فيها. كان النظام القضائي في قطاع غزة مختلفاً عنه في الضفة الغربية، وكانت صلاحيات تعيين القضاة وتشكيل المحاكم وكافة شؤون القضاء وموظفي المحاكم بيد المندوب السامي البريطاني، بموجب قانون المحاكم الانتدابي رقم (٣١) لعام ١٩٤٠. وقد انتقلت هذه الصلاحيات لاحقاً لرئيس الجمهورية والحاكم العام في عهد الإدارة المصرية، ثم «قائد المنطقة في جيش الاحتلال الإسرائيلي»، وبالتالي يُمكن القول بأن هذه

١٠٢ جيعتي، دور دوائر التفتيش القضائي، ص ٢.

١٠٣ المرجع السابق، ص ٤.

الصلاحيات انتقلت لرئيس السلطة في بداية عهد السلطة الفلسطينية باعتباره رأس السلطة التنفيذية في تلك الفترة قبل إلغاء هذا القانون صراحة.

واستمرت حالة التنازع على الصلاحيات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل فيما يتعلق بموضوع التفتيش القضائي، لكن وزارة العدل لم تتمكن من القيام بالعديد من المهام والصلاحيات التي تضمنها قانون السلطة القضائية في إطار تطبيق الفصل المرن بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والتي تشمل صلاحية وزير العدل بمتابعة المخالفات التي تقع من القضاة لواجباتهم ومقتضيات وظيفتهم، وطلب التحقيق مع القضاة، وندب القضاة للعمل بأعمال غير قضائية، وطلب اجتماع لمجلس القضاء الأعلى. ويعود ذلك لعدم وجود آليات تمكن وزير العدل من العلم بمخالفات القضاة والاطلاع على سلوكهم ومخالفاتهم الوظيفية، أو الاطلاع على تقارير التفتيش على القضاة، وعدم تزويد الوزير بعرائض الاتهام التي تستدعي التحقيق مع القاضي تمهيداً لإقامة الدعوى التأديبية عليه وبالتالي حجب الرؤية عنه من قبل مجلس القضاء واستبعاد وزارة العدل تماماً عن الشأن الوظيفي والإداري للقضاة، وكل ما يخص مخالفاتهم الوظيفية وذلك بذريعة استقلال السلطة القضائية.<sup>١٠٤</sup>

ومع صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، نصت المادة (٤٢) منه على إنشاء دائرة للتفتيش على القضاة تُلحق بمجلس القضاء الأعلى وتكون خاضعة لإدارته، وإشرافه. وإن منح المجلس الرقابة على أداءهم، يتيح إمكانية انتشار المحاباة والمحسوبية وتبادل المنافع بين القضاة،<sup>١٠٥</sup> إضافة إلى ما سبق فإن الأحكام المنظمة لدائرة التفتيش جعلت من اختصاصها تقييم الأداء، مما يمنحها دوراً حاسماً في مسألة ترقية القضاة ومساءلتهم.<sup>١٠٦</sup>

هذا مع التذكير، بأنه بموجب قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بلائحة التفتيش القضائي التي صدرت عن مجلس القضاء الأعلى خلافاً لأحكام القانون الأساسي الذي لا يُجيز بموجب المادة (٧٠) للمجلس القضائي إصدار أنظمة أو لوائح تنفيذية، فإن رئيس المجلس القضائي هو «قناة إجبارية» لوصول الشكاوى المقدمة ضد القاضي إلى دائرة التفتيش القضائي؛ وهذا ما أكدته المادة (١٣) فقرة (١) من اللائحة المذكورة «تقدم الشكاوى ضد القاضي من ذوي المصلحة إلى الرئيس (رئيس مجلس القضاء الأعلى) الذي يُحيلها إلى رئيس الدائرة (دائرة التفتيش القضائي)». الأمر الذي أدى وفق ما أشارت له العديد من تقارير مؤسسات المجتمع المدني إلى

١٠٤ أبو صوي، الفصل بين السلطات، ص ١٨٣.

١٠٥ جيعتي، دور دوائر التفتيش القضائي، ص ٥.

١٠٦ المرجع السابق.

تحكم رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المقدمة ضد القضاء حيث تبقى العديد من الشكاوى حبيسة أدرج رئيس المجلس القضائي ولا يتم إحالتها إلى التفتيش القضائي فيما يتم إحالة شكاوى أخرى إلى التفتيش، بما يخلق بيئة قائمة على تضارب المصالح في التعامل مع الشكاوى ضد القضاة، ويؤدي إلى إضعاف دائرة التفتيش وإلى سهولة السيطرة عليها.

هذا وقد تم تعديل المادة (٤٢) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ بموجب القرار بقانون لعام ٢٠٢٠ التي نصت على إنشاء دائرة للتفتيش القضائي تتبع المجلس، تختص بالتفتيش على جميع القضاة وأعضاء النيابة العامة وتقييم أدائهم، وتحدد سائر مهامها وصلاحياتها وإجراءات عملها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية. على أن تكون برئاسة أحد قضاة المحكمة العليا/محكمة النقض ومجموعة من المفتشين من القضاة، بحيث يتم تعيين رئيس وأعضاء دائرة التفتيش القضائي بقرار من المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يجوز خلالها نقل المفتش أو انتدابه لوظيفة أخرى. كما عدل القرار بقانون نص المادة (٤٣) من القانون الأصلي، ليصار إلى إجراء التفتيش على القضاة كافة مرة كل عام على الأقل، على أن يودع تقرير التفتيش الخاص بكل ما يودع بالتقييم لدى المجلس خلال شهر من تاريخ انتهائه، كما يجب أن يحاط القضاة علماً في ملفات خدمتهم من ملاحظات أو أوراق أخرى.

جاء القرار بقانون موسعاً لصلاحيات التفتيش القضائي، وجعل مسألة تعيين القضاة وانتدابهم للدائرة سلطة حصرية وكاملة بيد مجلس القضاء الأعلى دون تقييد بمسميات وظيفية محددة (المادة ٢٣)، فيما كان القانون الأصلي (المادة ٤٨) يقضي بتشكيل مجلس تأديب القضاة بقوة القانون وبالصفات والمسميات الوظيفية المحددة (أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة محاكم الاستئناف)، كما وسّع القرار بقانون من إمكانيات تقديم القضاة للمجالس التأديبية، بما في ذلك القيام بعمل «يمس باللياقة» (المادة ٢٦)، وهو أمر غير واضح وفضفاض، ويتعارض مع المعايير الدولية، وهو ما يجعل دائرة التفتيش القضائي أداة للضغط على القضاة عبر تقييمات منخفضة بدون أسس موضوعية. كما أضعفت المادة (٢٥) من القرار بقانون المذكور مسألة التأكيد على حق القاضي في الدفاع؛ حيث حذفت شرط إصدار مجلس التأديب لقراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الادعاء ودفاع القاضي محل المسألة التأديبية، التي كانت من الحقوق المنصوص عليها في المادة (٥٣) من القانون الأصلي. وأحکم المجلس القضائي ورئيسه قبضته على دائرة التفتيش من خلال تعيين رئيس وأعضاء الدائرة كل سنتين وإمكانية التمديد لهم مرة واحدة، وبذلك فإن رئيس المجلس عملياً يتحكم في دائرة التفتيش ومجالس التأديب. كما أن منح القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية مجلس

القضاء صلاحية إنهاء خدمة أي قاضٍ لعدم الكفاءة وفق تقرير التقييم الصادر عن دائرة التفتيش (وبناء على تنسيب من رئيس المجلس)، التي يجري تعيينها من قبل المجلس دون ضوابط أو معايير، يساعد على اتخاذ القرارات بشأن إنهاء خدمات القضاة بطريقة مخالفة للمعايير الدستورية والدولية المستقرة بشأن عدم قابلية القضاة للعزل، إضافة إلى التأثير على القضاة بما يمس استقلالهم وأمنهم الوظيفي.

## ٦. الفساد: التدخل في عمل السلطة القضائية والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وتضارب المصالح

تشتمل مقومات الفصل بين السلطات، على عدم التدخل في الإجراءات القضائية، وتنفيذ الأحكام القضائية، وضمان عدم خضوع السلطة القضائية لأي سلطة إدارية أو مالية أو تأديبية؛ وبالتالي فإن عدم استقلال القضاء كسلطة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، والسماح لأية جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق بتنظيمها، وعدم منح القضاة حرية إصدار الأحكام بالمسائل المعروضة عليهم بعيداً عن التدخل أو المضايقة أو التأثير من جانب السلطة التنفيذية أو التشريعية أو من يمثلها أو حتى التدخل والتأثير الذي ينشأ بين القضاة أنفسهم بسبب اختلاف المنصب الإداري فيما بينهم أو اختلاف مستويات محاكمهم،<sup>١٠٧</sup> تعتبر مظاهر مخلة باستقلال القضاء الفردي والمؤسسي الذي تلاشى في التعديلات التي جرت بموجب القرار بقانون ٢٠٢٠، والذي يعني بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، عدم المساس بالاختصاص الأصيل للقضاء، وحصر الوظيفة القضائية بالقضاء بعيداً عن أي تدخل من السلطتين التنفيذية أو التشريعية، وحصر الفصل في المنازعات والخصومات وحظر تحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية، أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية وغيرها.

ويهدف الاستقلال المؤسسي إلى محاولة تحصين الجهاز القضائي من تدخل السلطة التنفيذية أو الأجهزة الأمنية في التأثير على القضاة لإصدار قرارات معينة أو التدخل في شؤون عملهم المباشر. وتبدو أهميته في عدم تداخل السلطات، ومنع تمركز السلطة في يد مؤسسة واحدة الذي يؤدي بالضرورة إلى الاستبداد والنيل من حقوق الأفراد، كما تبدو أهمية هذا المبدأ في الرقابة التي

١٠٧ حمزة النسور، مبدأ استقلال القضاء في النظام القانوني الأردني (عمان: المعهد القضائي الأردني، ٢٠٢٠)، ص ٤٥.  
<[http://www.jjj.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf\\_merged\\_30.pdf](http://www.jjj.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf_merged_30.pdf)>, visited on 25/7/2021.

تقوم بها كل سلطة على الأخرى، وضمان نزاهتها وضمان سيادة القانون.<sup>١٠٨</sup>

وقد هيمنت العديد من الإشكاليات المتعلقة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على النظام الفلسطيني منذ قيام السلطة الفلسطينية، لا سيما أن القوانين والأنظمة ذات العلاقة لم تحدد صلاحيات كل سلطة بشكل دقيق، مما أدى إلى عدم وضوح صلاحية كل سلطة وعلاقتها مع السلطات الأخرى، فتداخلت الصلاحيات والاختصاصات فيما بينها، وتم توظيف التداخل في الصراع على السلطة. وبقي عدم احترام القانون العامل الحاسم في مختلف المحطات.

ويبرز تدخل السلطة التنفيذية في أعمال القضائية بعدم احترام الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات التنفيذية في الدولة، لا سيما المرتبطة بحقوق الأفراد وحرّياتهم أو تلك المتعلقة بمحكمة العدل العليا، حيث يتضح تدخل السلطة التنفيذية مراراً في الإجراءات القضائية الجنائية بتوقيف متهمين أو إطلاق سراحهم، بالرغم من إجراءات المحاكم التي تقضي بخلاف ذلك،<sup>١٠٩</sup> بالرغم من أهمية ضمان احترام الأحكام القضائية، وعدم التعدي عليها بالتعديل أو إعادة النظر وفقاً للمعايير الدولية، ووجوب تنفيذها بموجب نص المادة (١٠٦) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ تحت طائلة الحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المهتم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، واتخذ عدم تنفيذ الأحكام القضائية صورة التراخي في التنفيذ، والتنفيذ الناقص، أو التحايل على التنفيذ، أو الامتناع الضمني، أو الامتناع الصريح كما سيتم تفصيله في الأقسام اللاحقة، الأمر الذي يدل على عدم احترام مطلق لمبادئ دولة القانون، وتثبت فيه سوء نية الإدارة والمؤسسات الوطنية، وهي ثقافة تهدد العدالة، لا سيما أن هناك عدم انسجام بين النصوص التشريعية في خصوص الحماية القانونية للأحكام القضائية، وتشكيل بعض النصوص المنظمة للملاحقة الجنائية عقبة أمام تفعيل الحماية القانونية للأحكام القضائية. كما تظهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية عند إصدار الأحكام سواء لغايات الإسراع في إنهاء بعض النزاعات، أو من أجل أن يكون الحكم مواتياً لمصلحة السلطة التنفيذية. كذلك تدخلت في أعمالها بشكل غير مباشر من خلال تشجيع الخصوم باللجوء إلى الوسائل التقليدية في فض المنازعات وتسويتها، وابتكار أشكال خاصة في مكاتب المحافظين للفصل في قضايا ذات طابع مدني وتجاري خارج منظومة المحاكم النظامية، إضافة إلى قيام بعض المتنفذين في السلطة التنفيذية بزيارات تفقدية لمختلف المحاكم لمراقبة ما يصدر عنها من قرارات قضائية، والتعامل

١٠٨ حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية (مصر: المركز الديمقراطي العربي، ٢٠١٧)، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://democraticac.de/?p=41994>>, visited on 27/7/2021.

١٠٩ منصور، استقلال القضاء، مرجع سابق.

مع القضاء على اعتبار أنه وحدة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية وخاضعة لمراقبتها وإشرافها، وكذلك اقتحام عناصر أمنية لحرمة بعض المحاكم واختطاف محامين من داخل المحكمة وعلى مرأى من قضاةها والاعتداء عليهم بالضرب المبرح، بل وبرزت التدخلات بتقييد حقوق وحرية القضاة ذاتهم.<sup>١١٠</sup>

لقد شكلت تدخلات السلطة التنفيذية في الشأن القضائي وانتهاك مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات أسباباً رئيسيةً لانتهيار ثقة المواطنين بالقضاء؛ سواء بتشكيل المجالس القضائية المتعاقبة خلافاً لقانون السلطة القضائية، أو بتعيين رؤساء المحاكم العليا والمجلس القضائي خلافاً لأحكام قانون السلطة القضائية، وتعيين قضاة ونقلهم خلافاً لأحكام قانون السلطة القضائية، وندب القضاة خارج القضاء، وإحالة آخرين للتقاعد المبكر؛ وعدم احترام السلطة التنفيذية اختصاصاتها بتنفيذ قرارات القضاء.

كما أن التعديلات التي جرت على قانون السلطة القضائية بموجب القرار بقانون ٢٠٢٠ والألية التي جرى فيها إقرار القرار بقانون بعبداً عن المشاورات المجتمعية، واستثناء رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض (رئيس المجلس القضائي) فقط من سن التقاعد للقضاة والحالة تلك، وتمتعه بامتيازات تقاعدية أعلى من امتيازات جميع القضاة، وغيرها من النصوص جاءت لصالح رئيس المجلس القضائي كما المجلس خلافاً للدستور والمعايير الدولية في الاستقلالية والحياد، قد أنتجت أشكالاً مختلفة من تضارب المصالح الذي يعد شكلاً من أشكال الفساد المُجَرَّم بموجب أحكام قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وتعديلاته، في ظل غياب الرقابة والمساءلة والمحاسبة، وأدت لانتهيار شامل في القضاء.

١١٠ عصام عابدين، صلاح منظومة العدالة في ظل المصالحة - آليات وأدوات ومتطلبات، مرجع سابق.

## ثالثاً: توصيات القسم الثاني



لا يوجد نموذج مثالي لتنفيذ استقلال القضاء؛ إن استقلال القضاء هو نتيجة مجموعة من الظروف والتدابير والضوابط والتوازنات المختلفة، التي يمكن أن تختلف من بلد إلى آخر. لكن يبقى احترام سيادة القانون وفصل السلطات الأساس الطبيعي والدستوري لاستقلال القضاة الذي يشكل حجر الأساس يتعين على كل دولة أن تجد توازنها الخاص. ولتعزيز استقلال القضاء في فلسطين، ينبغي العمل على:

### ١. تأمين الاستقلال القضائي من خلال:

أ. احترام مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات ووقف تدخلات السلطة التنفيذية وأجهزتها في شؤون العدالة، علماً أن قانون السلطة القضائية ٢٠٠٢ يشكل أساساً صالحاً لاستقلال القضاء.

ب. إلغاء القرارات بقانون التي صدرت في العام ٢٠٢٠ وفي مقدمتها قرار بقانون تعديل قانون السلطة القضائية لإنتهاكه الجسيم لأحكام القانون الأساسي واستقلال القضاة والقضاء.

ت. تشكيل مجلس القضاء الأعلى طبقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية الذي أقره المجلس التشريعي في العام ٢٠٠٢ بعيداً عن تدخلات السلطة التنفيذية وأجهزتها في الشأن القضائي المحظور دستورياً، لإمكانية بناء التكوين المؤسسي للإدارة القضائية (المجلس القضائي) والاطلاع بدوره كدرع حام لاستقلال القضاة والقضاء ووضع حد لتغول السلطة التنفيذية وأجهزتها على القضاء.

ث. وقف هيمنة وتفرد السلطة التنفيذية على مسار الإصلاح القضائي التي أدت إلى التزيف المستمر في القضاء، وتعزيز الصراعات والأحلاف داخل القضاء، ونالت من استقلال القضاء وأدت إلى تقويضه، والتعامل مع استقلال القضاء باعتباره قيمة مجتمعية وحق للمجتمع ككل ومسؤولية تقع على الجميع.

ج. النظر في إمكانية تعديل طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى بشكل يعزز مبادئ ومفهوم الاستقلالية، ويضمن انتخاب عدد من أعضاء المجلس من القضاة مباشرة، واشتماله على بعض الأعضاء من غير القضاة وقطاع العدل وفق أسس ومعايير مهنية؛ يتم انتخابهم عن طريق جهة معيّنة كالبرلمان. وفصل منصب رئيس المجلس القضائي (منصب إداري) عن منصب رئيس المحكمة العليا (منصب قضائي) بما يعزز من معايير ومتطلبات الحوكمة في السلطة القضائية وبحول دون تضارب المصالح.

- ح. مسؤولية مجلس القضاء الأعلى عن جميع القرارات المتعلقة بتعيين/ترشيح القضاة، وحياتهم الوظيفية، ونقلهم، وانضباطهم، ووضع آليات وإجراءات واضحة لتعيين القضاة (لجنة تعيينات) وترقيتهم (لجنة للتقييم والترقية) تكون مهنية ومستقلة وشفافة وقائمة على الاستحقاق.
- خ. اتخاذ تدابير ملموسة لكفالة قدرة القضاة على ممارسة مهنتهم في حياد تام كأساس لاستقلال القضاء.
٢. تعزيز استقلال السلطة القضائية عن طريق زيادة الدعم المؤسسي والمادي، ومد الجهاز القضائي بالموارد البشرية والمالية الكافية ليعمل بصورة فعالة.
٣. التدريب الأولي والمستمر كأداة هامة لضمان استقلال القضاء، بحيث يتم تعريف القضاة بالقيم والمبادئ الأساسية لمهنة القضاء، وبناء المهارات المهنية القوية. وربط فترة التعيين تحت الاختبار بالتدريب، وتوجيه التدريب لغايات التأكد من قدرة القاضي على الاضطلاع بمهامه بفعالية قبل التعيين الدائم.
٤. تفعيل التفتيش القضائي على القضاء ومتابعة ومراجعة الملفات القديمة والعالقة والملفات التي تم حجزها للحكم ولم تفصل لأسباب مجهولة ومحاسبة القضاة الذين لهم أي يد من تلاعب أو ما شابه.
٥. وضع وتحديد المعايير الموضوعية والشفافة للانتدابات والترقيات بشكل واضح، وبشكل يحد من الفساد والمحسوبية السياسية التي قد تنجم عن التفاعل بين أعضاء السلطة القضائية والمصالح الخارجية والسياسية أو الاقتصادية القوية، ويحصل من خلالها القاضي على منصبه، أو الترقية، أو تمديد الخدمة، أو المعاملة التفضيلية، أو الوعد بالعمل بعد التقاعد.
٦. تحديد أسس الإقالة قبل سن التقاعد أو شروط توكّي المنصب، بناءً على ظروف محددة بشكل واضح ومدعومة قانونياً، ويتضمّن ذلك: أسباب عدم القدرة على أداء الوظيفة، أو التصرفات التي من شأنها جعله غير قادر على أداء مهامه الوظيفية، أو الإدانة في جريمة، أو عدم الكفاءة بشكل عام، أو صدور تصرف منه يخالف مبادئ استقلال وحيادية ونزاهة القضاء؛ فإقالة القضاة من مناصبهم بشكل مبكر أو غير مبرر هو أحد أشكال الضغط غير اللائق على القاضي، وأن تتم الإقالة عبر لجنة/لجان مستقلة، وإعطاء القضاة المعنيين حق الدفاع عن النفس.

القسم الثالث

القضاء الفلسطيني بين إشكاليات

التشريع والتطبيق



## القسم الثالث: القضاء الفلسطيني بين إشكاليات التشريع والتطبيق



إن تقييم نظام العدالة القضائية في الحالة الفلسطينية يتطلب استعراض النظام القانوني الحاكم لعمل تلك المحاكم على مختلف درجاتها، وتحديد هيكلاتها واختصاصاتها وأدوار كل منها؛ تمهيداً لبحث مدى ملاءمة هذا النظام للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية التي تحكم القضاء، والقائمة على مبدأ استقلال القضاء، ومبدأ سيادة القانون، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات. ولا سيما أن تطبيق النظام التشريعي المنظم للسلطة القضائية قد يكشف العديد من الإشكاليات والثغرات المؤثرة على اتجاه العدالة، وبالتحديد في الحالة الفلسطينية؛ نظراً لتأثر نظامها القضائي بالتطورات التاريخية والأنظمة التي تعاقبت على حكمها وتشريعاتها الموروثة، محدثةً بذلك تقسيمات للمحاكم وتشريعات متنوعة لكل مرحلة منها، وحالة واسعة من الازدواجية التشريعية، في ظل استمرار سريان بعضها حتى الآن، بينما تم تبني التشريعات الأخرى من المجلس التشريعي المنتخب من الشعب الفلسطيني، دون أن نغفل التعديلات التي واكبت تلك التشريعات بعد حدوث الانقسام السياسي الفلسطيني في عام ٢٠٠٧، وتعطيل أعمال المجلس التشريعي، وما تبعه من قيام الرئيس الفلسطيني بتبني العديد من القرارات بقانون في الشأن القضائي، النافذة واقعيًا في الضفة الغربية؛<sup>١١١</sup> وهو ذات الاتجاه الذي سلكته السلطة القائمة في قطاع غزة، رغم عدم اعتراف كل منهما بشرعية قوانين وتعديلات الآخر التي مسّت أو نالت من قطاع العدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة.<sup>١١٢</sup>

إن النظام القضائي الفلسطيني يجد أساسياته ضمن القانون الأساسي المعدل، الذي خصص الباب السابع منه لاستعراض الهيكليّة العامة للمحاكم، محيلاً طريقة تشكيلها واختصاصاتها

١١١ تمنح المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ لرئيس الدولة صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، على أن تعرض عليه في أول جلسة يعقدها، علماً بأن هذه القرارات تطبق في الوقت الحالي على الضفة الغربية دون قطاع غزة. للمزيد حول حالة الضرورة في فلسطين، انظر: نوار بدير وعاصم خليل، *حالة الضرورة*، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، رقم (٤)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٨.

١١٢ إن القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني منذ الانقسام السياسي تعادل ثلاثة أضعاف القوانين التي صدرت عن المجلس التشريعي في ولايته الأولى التي استمرت عشر سنوات، ويقابلها إصدار المجلس التشريعي في غزة العديد من القوانين التي تكاد أن تصل عدد القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي في ولايته الأولى، فهذه المؤشرات تدل على تغير معالم المنظومة التشريعية بين الضفة الغربية وقطاع غزة في ظل عدم النفاذ الواقعي لكل منهما في النظام القانوني الآخر. انظر: عابدين، *قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي*، ص ١٤.

للقوانين الخاصة بها، وبالتحديد قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٣) لعام ٢٠٠١ وتعديلاته. دون أن نغفل التعديلات الجوهرية التي مسّت النظام القضائي، التي أصدرها الرئيس الفلسطيني وأصبحت نافذة مطلع هذا العام، ولا سيما القرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، والقرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، وكذلك القرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية.

إن تلك القرارات بقانون عدلت على أحكام القوانين ذات العلاقة بالشأن القضائي، على الرغم من أن تلك القوانين تم تبنيها من السلطة التشريعية المنتخبة الممثلة عن الشعب الفلسطيني، وشارك في نقاشها العديد من الخبراء في مجالات مختلفة، ومطبقة بشكل موحد على الأرض الفلسطينية، وبموجبها تجاوزت ازدواجية عمل المحاكم بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ لتأثرها بالأنظمة التي حكمتها في مختلف المراحل التاريخية، ولامتلاك تلك القوانين العديد من المقومات الأساسية التي تضمن استقلال القضاء وإعلاء مبدأ سيادة القانون ومتطلبات الحكم الرشيد في فلسطين، في حال ما تم احترام وإعمال ما تمليه نصوصها من أحكام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال التمسك بحجة عملية الإصلاح القضائي في الحالة الفلسطينية لإجراء تعديلات على قوانين ذات علاقة بالشأن القضائي؛ لأنه يتطلب إعمال مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء واحترام الكرامة الإنسانية وحماية حقوق المواطنين وحياتهم، وذلك بإجراء انتخابات عامة وشاملة لإعمال مبدأ التداول السلمي للسلطات دون احتكارها لدى سلطة معينة، والمتمثلة بالتنفيذية في الحالة الفلسطينية. كون الإصلاح القضائي لا يُتصور أن يتم من خلال سلطة تنفيذية فقدت ولايتها الدستورية منذ سنوات، ولا يُتصور من خلال تغييب إرادة الشعب مصدر السلطات (التفويض الشعبي) وتجاهله في مسار الإصلاح القضائي.

وللوقوف على النظام التشريعي الحاكم لهيكلية المحاكم واختصاصاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة، والإشكاليات التي انبثقت عنها، نستعرضها فيما يلي ضمن ثلاثة محاور بدءاً من القضاء النظامي، ومن ثم القضاء الإداري، وأخيراً القضاء الدستوري، مع التأكيد على ضرورة احترام كافة المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها كافة الضوابط الضامنة للمحاكمة العادلة، بما فيها حق الفرد بالتقاضي أمام قاضيه الطبيعي، وإجراءات المحاكمة العادلة، وتوكيل محامي، وحق الدفاع، وغيرها من الضمانات الدستورية والتشريعية والدولية ذات العلاقة بمرحلة ما قبل وخلال المحاكمة.

## أولاً: القضاء النظامي



يتمتع القضاء النظامي في فلسطين بأهمية خاصة؛ لتمتعته بالولاية العامة بالنظر في المنازعات والجرائم كافة، إلا ما استثني منها بنص قانوني خاص، ويمارس هذا القضاء سلطته على جميع الأشخاص، وفقاً للإجراءات التشريعية المنظمة لقواعد اختصاص تلك المحاكم التي يتشكل منها القضاء النظامي، والمتمثلة بمحاكم الصلح والبداية والاستئناف وأخيراً العليا. وفيما يلي نستعرض السياق والخلفية التاريخية التي واكبت تطور القضاء النظامي الفلسطيني، وكذلك هيكلية محاكمه واختصاصات كل منها، بهدف تقييم العملية التشريعية والإجرائية المؤثرة على توجهات القضاء النظامي في أعمال مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك احترام حقوق المواطنين وحرياتهم، طالما أنها تنظر بكافة المنازعات المرتبطة بحقوقهم، وفقاً للتفصيل أدناه:

### ١. السياق والخلفية

تعود نشأة القضاء النظامي في فلسطين إلى مرحلة ما قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث اختلفت آلية عملها واختصاصاتها تبعاً للنظام التشريعي الذي يحكم كل مرحلة تاريخية خضعت لحكمها بدءاً من الحكم العثماني مروراً بفترة الانتداب البريطاني والحكم الأردني للضفة الغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة، وانتقالاً للاحتلال الإسرائيلي، وصولاً لمرحلة السلطة الفلسطينية موضوع دراستنا. ففي فترة الحكم العثماني ساد نظام الدوائر الصلحية القائم على درجة واحدة، وكان الفصل في الخصومة منوطاً بالوالي والشيخ، بينما أخذ النظام القضائي في فترة الانتداب البريطاني بمبدأ التقاضي على درجتين، في ظل تعدد أنواع المحاكم المجرأة إلى نظامية للنظر في المسائل الجزائية والحقوقية والأراضي والمسائل الإدارية، لدى محاكم الصلح والبداية، ومحاكم الجنايات والأراضي، والمحكمة العشائرية، ومحاكم البلديات، والمحكمة المتخصصة. وكذلك المحكمة العليا، وتمارس كل منها اختصاصها وفقاً للهيكلية المحددة بالتشريعات النازمة لعملها،<sup>١١٢</sup> بالإضافة إلى المحاكم غير النظامية المختصة بالنظر في المسائل الشرعية والدينية للطوائف. وفي فترة لاحقة بعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين وإنشاء «إسرائيل» لدولتها على قرابة (٧٥٪) من أرض فلسطين التاريخية بعد نكبة عام ١٩٤٨، وقعت الضفة الغربية تحت حكم المملكة الأردنية الهاشمية، بينما خضع قطاع غزة للإدارة المصرية،

١١٣ انظر: المرسوم الدستوري لعام ١٩٢٢؛ قانون أصول المحاكمات الحقوقية لعام ١٩٣٨؛ قانون أصول المحكمة العليا لعام ١٩٣٧؛

قانون أصول تشكيل المحاكم لعام ١٩٤٠؛ وقانون أصول محاكم الصلح لعام ١٩٤٠؛ قانون محاكم البلديات رقم (١٨) لعام ١٩٢٩.

مما أدى إلى إعمال التشريعات الأردنية في الضفة الغربية، لذلك تشكلت المحاكم في الضفة الغربية بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢ من محاكم صلح، وبداية واستئناف وكذلك محكمة التمييز التي تنعقد بصفتها الجزائية والحقوقية وبصفتها محكمة عدل عليا. أما في قطاع غزة فقد احتفظ بالمنظومة القانونية النازمة لتشكيل المحاكم فيها، إلى أن أصدر الحاكم الإداري العام لها القرار رقم (٩٥) لعام ١٩٤٩ بشأن إنشاء المحاكم النظامية والشرعية، والقرار رقم (١٨) لعام ١٩٦٢ وتكونت بموجب ذلك تلك المحاكم النظامية من محاكم: صلح، ومركزية، وجنايات وعليها، ولاحقاً لذلك تم إنشاء محاكم عسكرية. وأخيراً في فترة الاحتلال الإسرائيلي استمر العمل بالتنظيم القضائي والتشريعات السارية في كل من قطاع غزة والضفة الغربية من الناحية النظرية، والتوسع في إنشاء المحاكم العسكرية وحدود صلاحياتها، في محاولة لتهميد الأرض الفلسطينية، وتم قطع الصلة بين التنظيم القضائي في الضفة الغربية والشرقية.

أما في مرحلة السلطة الفلسطينية؛ فقد تم إنشاء العديد من المحاكم منها النظامية والشرعية وكذلك المتخصصة إضافة إلى القضاء الدستوري. وبخصوص المحاكم النظامية موضوع دراستنا فهي تتمتع بالولاية العامة من حيث الموضوع وكذلك من حيث الأشخاص، لاختصاصها بالفصل في كافة المنازعات أيّاً كانت، إلا ما يستثنى منها بنص قانوني خاص، وتباشر اختصاصاتها وفقاً للقانون. وفي ذلك تنص المادة (١/٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١ وتعديلاته «تنظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثنى بنص قانوني خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص»<sup>١١٤</sup> وتنقسم المحاكم النظامية وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية المذكور، وكذلك قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ إلى محاكم عادية تفصل في النزاعات المدنية والجزائية وفقاً لتراتبية معينة بدءاً من الصلح ثم البداية وأخيراً الاستئناف،<sup>١١٥</sup> وإلى محكمة عليا تتكون من محكمة النقض، ومن محكمة إدارية التي يطلق عليها «العدل العليا» وتهتم بالنظر في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية.<sup>١١٦</sup> كل ذلك وفقاً للنظام القانوني الناظم لعمل كل منها، في القانون الأساسي المعدل

١١٤ في ذات الاتجاه انظر المادة (١) من قرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١١٥ تنص المادة (٧) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، على: «تتكون المحاكم النظامية على النحو الآتي: ١- محاكم الصلح. ٢- محاكم البداية. ٣- محاكم الاستئناف. ٤- المحكمة العليا».

١١٦ تنص المادة (١٠٢) من القانون الأساسي المعدل، على: «يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها». أما المادة (١٠٤) من ذات القانون الأساسي، جاء فيها: «تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة». وذات التوجه الذي نظمته المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، والمادة (٤٦) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢.

للعام ٢٠٠٣، والتشريعات ذات العلاقة، هذا وقد تم استبعاد محكمة العدل العليا من نطاق المحاكم النظامية بموجب القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠؛<sup>١١٧</sup> بسبب إنشاء هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تسمى «المحاكم الإدارية» بموجب القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لعام ٢٠٢٠.

## ٢. هيكلية المحاكم النظامية واختصاصاتها

أشرنا في الأقسام السابقة إلى أن آلية تعيين قضاة المحاكم النظامية – وغير النظامية- تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية، ويرافقها غياب للشفافية والنزاهة وتحمل في طياتها العديد من التجاوزات للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية النازمة لحيادها واستقلالها ولا سيما في ظل الشروط المطلوبة لإعمال تلك الوظائف القضائية، وفي سياق التعديلات التي أوردتها القرارات بقوانين ذات العلاقة، مستحدثة بموجها شروط إضافية تسمح بالتدخل في الشأن القضائي أو تلك التي تتطلب موافقة بعض الجهات التنفيذية على شغولهم للمناصب القضائية كشرط «السلامة الأمنية» وفي غياب الضوابط والمعايير المهنية والموضوعية والقابلة للقياس، وللوصول إلى الغايات المرجوة من إعداد الدراسة بالتحقق من مدى تمتع القضاة بالاستقلال من عدمه، يتعين بداية التعرف بشكل موجز على هيكلية المحاكم النظامية في فلسطين واختصاصات كل منها وفقاً للتشريعات النازمة لعملها حتى آخر تحديث، وفقاً لتقسيمها الهيكلي المكوّن من محاكم صلح وبداية واستئناف وكذلك المحكمة العليا، وبموجب هذا الاستعراض سيتم التمهيد لأسس قيام المحاكم النظامية في فلسطين، ومدى استقلال القضاة وقدرتهم على أداء مهامهم الوظيفية بفعالية، وتحقيق العدالة الناجزة، مع التعرّيج على أثر تعيينهم على هذا الاستقلال في مواقع محددة، ولا سيما بأن هنالك اختلاف في آليات عملها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وفقاً للتفصيل أدناه:

### أ. محكمة الصلح

تشكل محاكم الصلح في فلسطين بصفتها محكمة درجة أولى في دائرة كل محكمة بداية أو في أي مكان حسب الحاجة،<sup>١١٨</sup> من قاضي منفرد،<sup>١١٩</sup> ويبلغ عددها (١٩) محكمة موزعة على (١٣)

١١٧ تنص المادة (٧) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠، على: «تتكون المحاكم النظامية على النحو الآتي: ١. محاكم صلح. ٢. محاكم بداية. ٣. محاكم الاستئناف. ٤. المحكمة العليا/محكمة النقض».

١١٨ إن القرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية نص بموجب المادة (٨) منه، على أن تشكيل محاكم الصلح يتم بمقتضى نظام يحدد الاختصاص المكاني لكل منها، بينما خلا قانون المحاكم النظامية من هذا القيد.

١١٩ انظر: المادة (٨) و(٩) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، والمادة (٨) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

محكمة في الضفة الغربية و(٦) في قطاع غزة. وتختص محاكم الصلح من الناحية القيمية بصلاحيات مطلقة بالنظر في الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها عشرين ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في حين تم خفضها إلى عشرة آلاف دينار،<sup>١٢٠</sup> ويكون حكمها في هذه الحالة نهائياً،<sup>١٢١</sup> وفقاً للتعديل الوارد على قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ بموجب قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٥ بشأن الأصول المدنية والتجارية. وكذلك تختص محكمة الصلح من الناحية النوعية أو الموضوعية في نظر العديد من الدعاوى ذات المواضيع المتنوعة، ومنها دعاوى تقسيم الأموال المشتركة المنقولة وغير المنقولة، وإخلاء المأجور، وحقوق الارتفاق، والمنازعات المتعلقة بوضع اليد، والانتفاع بالعقار، وتعيين الحدود وتصحيحها، واسترداد العارية، والانتفاع بالأجزاء المشتركة وصيانتها في المباني المتعددة الطوابق، والدعاوى والطلبات المنصوص عليها في قوانين أخرى مهما كانت قيمتها، واستحدثت نصوص قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٥ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية اختصاصاً إضافياً لمحكمة الصلح تشمل دعاوى التصحيح في سجلات وقيود الأحوال المدنية.<sup>١٢٢</sup> دون أن تغفل اختصاصها من الناحية الجزائية بنظر جميع المخالفات والجناح الواقعة ضمن اختصاصها، بما فيها مخالفات السير وفق قانون الإجراءات الجزائية النافذ.<sup>١٢٣</sup>

إن الاختصاص النوعي والقيمي لمحكمة الصلح في المجالات الحقوقية والجزائية المختلفة يجعلها المحطة الأولى لإنصاف الأفراد وضمان حقوقهم، ولا سيما بأنها مختصة في قضايا ذات مجالات متنوعة، منها المتعلقة بالإيجار أو الاستئجار وأخرى بالأراضي أو الحقوق العينية، وكذلك المطالبات المالية والقضايا العمالية، وطلبات تمديد الموقوفين، ومخالفات السير، وغيرها من القضايا. وما يدل على ذلك الإحصائيات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، التي تشير بأن محكمة الصلح قد حظيت بأعلى نسبة من الدعاوى الواردة إلى المحاكم النظامية في العام ٢٠١٩ بنسبة (٦٨,٣٥٪)، وكذلك (٧١,٨٠٪) في العام ٢٠١٨،<sup>١٢٤</sup> حيث بلغت نسبة القضايا الواردة إلى جميع محاكم الصلح في الضفة الغربية البالغ عددها (١٣) محكمة موزعة على أرجاء

١٢٠. انظر: المادة (٣٩) من القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٨، بتاريخ ١٥/٠٧/٢٠١٤.

١٢١. للمزيد حول آلية تقدير قيمة الدعوى لتحديد الاختصاص القيمي، انظر: حسين المشاق، الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني (رام الله: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١)، ص ٥٦-٦١؛ مفلج القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤)، ص ١٢٧-١٣٧.

١٢٢. انظر: المادة (٣٩) قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١. وكذلك انظر: المادة (١) من قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٥ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، الوقائع الفلسطينية، عدد ٥٥، بتاريخ ٢٧/٠٦/٢٠٠٥، ص ٨.

١٢٣. انظر: المواد (١٦٧) و(٣٣)، قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١.

١٢٤. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص ٢٨.

مختلفة من المناطق الجغرافية (٥٥٦٩٠) دعوى في عام ٢٠١٧، تنوعت بين (١٦٥٤٠) دعوى حقوقية وأخرى (٣٩١٥٠) جزائية، وارتفع العدد في عام ٢٠١٨ إلى (٥٩٤٧١)، منها (١٧٦٣٠) دعوى حقوقية و(٤١٨٤١) جزائية، لتصل إلى ذروتها في عام ٢٠١٩ (٥٩٥٤٥) منها حقوقية بعدد (١٨٥٢٧) وجزائية ب(٤١٠١٨) دعوى، دون أن تغفل قضايا السير التي بلغت (١٧٥٣٣) و(١٤٢٢٩٢) و(٢٤٥٥٥٧) دعوى في الأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي.<sup>١٢٥</sup> أما في قطاع غزة وفقاً للإحصائيات التي تمكنت مؤسسة الحق من الوصول إليها ضمن تقارير مجلس القضاء الأعلى السنوية فيها، تبين أيضاً أن الوارد لمحكمة الصلح في كافة القطاع والبالغ عددها (٥) محاكم، والموزعة على مناطق جغرافية متعددة، يشكل أعلى وارد مقارنة بكافة المحاكم بعدد يقدر ب(٨٥٢٠٠) دعوى في عام ٢٠١٩، وعلى الرغم من انخفاضها عام ٢٠٢٠ بسبب الظروف التي رافقت انتشار فايروس «كورونا»، إلا أنها بقيت مرتفعة بعدد (٥٨٢٠٠)، منها (٨٧٣١) دعوى جزائية و(٤٦٣٨) مدنية، و(٩٣٨٤) طلب، و(٢٧٢٢٥) مخالفة.<sup>١٢٦</sup>

إن الأعداد المشار إليها سابقاً في الدعاوى الواردة إلى محكمة الصلح في الضفة الغربية وقطاع غزة تنبئ عن مؤشرات بحجم الضغط الملقى على عاتق قاضي محكمة الصلح بالفصل في النزاعات المعروضة عليه، ولا سيما أنها تنحدر من مواضيع مختلفة، تبعاً لسياق قانوني وإجرائي مختلف عن غيرها يتعين على القاضي اتباعها في كل قضية على حدى وفقاً للتشريعات الناطمة لها. فمتوسط القضايا الواردة إلى محكمة الصلح في الضفة الغربية يصل شهرياً إلى (٤٩٦٢) قضية حقوقية وجنحية، و(٢٠٤٦٣) خاصة بقضايا السير. بينما يبلغ العبء السنوي على القاضي في قطاع غزة حوالي (٣٠٣١) ملف في عام ٢٠٢٠ و(٢٤٧٨) في عام ٢٠١٩، وفقاً للإحصائيات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى فيها لعام ٢٠٢٠.<sup>١٢٧</sup>

إن هذا الكم الهائل من القضايا الواردة إلى محكمة الصلح في مواضيع حقوقية وجزائية وقضايا السير المتنوعة تؤثر على منهجية إدارة الدعوى وطبيعة الأحكام الصادرة من تلك المحاكم، فالقدرة الاستيعابية للقاضي خلال فترة عمله المحددة بساعات معينة لا يمكن أن تنصف الأفراد المتخاصمين أمامها، ولتجاوز ذلك يوجد أمام القاضي خياران إما إنجازها بشكل متسارع دون الاحتكام للإجراءات والأصول المتبعة في المحاكمة وحقوق وضمانات المتقاضين، أو تأخير البت في تلك القضايا وتأجيلها بعد الاطلاع على كافة مجرياتها ووقائعها

١٢٥ المرجع السابق، ص ٤٨-٥٠.

١٢٦ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠١٩، ص ١٠.

١٢٧ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٥٢.

١٢٨ المرجع السابق، ص ٥١.

بما يطيل أمدّها، أو التراخي عن نظرها، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمتخاصمين، وفقدانهم لحقوقهم المكتسبة في تلك النزاعات، وتراجع ثقتهم بطبيعة النتيجة الصادرة في الحكم. ولعل ما يدل على ذلك أن تلك المحاكم لم تتمكن من الفصل فيما يقارب نصف القضايا التي عرضت إليها، حيث بلغت نسبة القضايا التي تم الفصل فيها في جميع محاكم الصلح للحقوق والجنح دون قضايا السير (٥٥٪) و(٥٥٪) و(٥٧٪) في الأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي،<sup>١٢٩</sup> وبلغ معدل إنجاز كل قاضي (٦٤٥) دعوى من أصل (١٠٨٨) منظورة أمامه خلال عام ٢٠١٩،<sup>١٣٠</sup> بينما ترتفع هذه النسبة في قطاع غزة لتصل إلى ما يقارب (٩٠٪) في السنوات الأخيرة.<sup>١٣١</sup> لكل الأسباب السابقة تكون تلك الأحكام عرضة للطعن أمام المحكمة المختصة وفقاً للقواعد القانونية الناظمة لعملها، مما يشكل عبئاً إضافياً على المحكمة الاستئنافية، في ظل عدم احتكام محاكم الصلح للتشريعات القانونية من جهة، وعدم ثقة المواطن بالأحكام الصادرة عنها من جهة أخرى، كما سيتم تفصيله لاحقاً.

في ظل تراكم القضايا المنظورة أمام محاكم الصلح في الضفة الغربية وقطاع غزة يظهر للمطلع على تجربتها عدم احترامها للإجراءات والأصول الحقوقية أو الجزائية الواردة في التشريعات الوطنية والدولية الناظمة لعملها، بما يشكل إخلالاً لأحكامها ولضمانات وحقوق المتقاضين أمامها، ولعل أبرزها تلك المتعلقة بطلبات التوقيف، ويقصد بالتوقيف «سلب حرية المتهم فترة من الزمن غالباً ما تتصف بالتأقبت، تستوجب مهلة التحقق وفق ضوابط قررها المشرع»،<sup>١٣٢</sup> فهذا الإجراء متاح اتخاذه للنيابة العامة الفلسطينية لمدة (٤٨) ساعة، بموجبه يتم إيقاف المتهم بارتكاب جريمة معينة لدى مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية؛<sup>١٣٣</sup> لاستكمال مجريات التحقيق، ولتحقيق ذات المصلحة أو لغايات أخرى، قد يتطلب الأمر تمديد توقيف، مما يحتم على النيابة العامة للجوء لقاضي محكمة الصلح، استناداً لاختصاصاته الواردة في التشريعات الفلسطينية، التي تفيد بحق النيابة العامة الطلب من قاضي الصلح تمديد توقيف المتهم لمدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً،<sup>١٣٤</sup> والتي تقرر بدورها إجابة الطلب أو رفضه، كما يجوز

١٢٩ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص ٥١.

١٣٠ المرجع السابق، ص ٤٧.

١٣١ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة لعام ٢٠٢٠، ص ٥٢؛ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، لعام ٢٠١٩، ص ١٠.

١٣٢ قدرى الشهاوي، ضوابط الحبس الاحتياطي (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٣)، ص ١٣. للمزيد حول ذلك انظر: أحمد سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية (القاهرة: دار النهضة، ١٩٨٥)، ص ٦٢٣.

١٣٣ تنص المادة (١٠٨) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، على: «يجوز لوكيل النيابة توقيف المتهم بعد استجوابه لمدة ثمان وأربعين ساعة وبراى تمديد التوقيف من قبل المحكمة طبقاً للقانون».

١٣٤ جاء في المادة (١١٩)، من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١: «إذا اقتضت إجراءات التحقيق استمرار توقيف المقبوض عليه أكثر من أربع وعشرين ساعة فلوكيل النيابة أن يطلب من قاضي الصلح تمديد التوقيف لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً».

للقاضي ذاته تمديد توقيف المتهم مدداً أخرى لا تزيد في مجموعها عن خمسة وأربعين يوماً.<sup>١٣٥</sup>

وانطلاقاً من هذا الاختصاص الممنوح لمحكمة الصلح تم رصد (٣٧٨٩) جلسة تمديد توقيف أمام محاكم الصلح خلال ما يقارب شهر ونصف من العام المنصرم، وذلك في الفترة الواقعة بين ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠ حتى ٣١ كانون أول/ديسمبر ٢٠٢٠، منها (١٣٠٣) جلسة في الضفة الغربية بينما (٢٤٨٦) في قطاع غزة، على الرغم من أن تلك الأعداد لا تعطي انطباعاً حقيقياً لواقع طلبات تمديد التوقيف المنظورة أمام تلك المحاكم منذ إنشائها في فترة السلطة الفلسطينية، لأنها تغطي الفترة التي فُرضت فيها العديد من القيود والضوابط لمواجهة انتشار فايروس «كورونا»<sup>١٣٦</sup> إلا أنه يستدل منها على مؤشرات تفيد بخطورة هذا الاختصاص المتاح لمحاكم الصلح في ظل ارتباطه بحقوق المواطنين وحرياتهم الشخصية من جهة، وإحكام السلطة التنفيذية بقضيتها على قرارات تلك المحاكم من جهة أخرى. وأن التوقيف، فقد مبرراته وفلسفته والمغزى منه، كتدبير احترازي، وبات يتم التعامل معه كعقوبة استباقية في انتهاك صارخ لضمانات المحاكمة العادلة في مرحلة ما قبل المحاكمة وبخاصة الأصل المتمثل بالحرية الشخصية وقرينة البراءة للصيقة بالإنسان كحق وضمانة مكفولة في القانون الأساسي والمواثيق الدولية ذات الصلة.

حيث تبرز خطورة هذا الإجراء باعتباره سالباً لحرية المتهم غير المدان، طالما أن القواعد الدستورية والقانونية والدولية تفيد بأن المتهم برئ حتى تثبت إدانته، في ظل استجابة محكمة الصلح لطلبات النيابة العامة بالتوقيف، دون إعمال العديد من ضمانات المحاكمة العادلة للمتهمين، ودون أي رقابة على أدائها، بل وتتم في العديد من الأحوال دون الإحاطة بضمانات التقاضي للمتهم كإبراز الملف التحقيقي، أو الاستماع لأقواله، أو خلو قرارات التمديد من مسبباته، بما يهدد استقلالهم وحيادهم ويهدد منظومة حقوق الإنسان، كل ذلك بما يخالف المبادئ الدستورية والتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية المنضمة إليها فلسطين التي تضمن من جهة حقوق المتهم بالتقاضي، ومحاكمته بطريقة عادلة، وتحقيق سبل العدالة والإنصاف، ومن جهة أخرى قدرة القاضي على الفصل في النزاعات المعروضة عليه بشكل مستقل وحيادي، دون خضوعه لأهواء السلطات المختلفة في الدولة، لا سيما التي قامت بتعيينه.

١٣٥ إن المادة (١/١٢٠) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، تنص على: «لقاضي الصلح بعد سماع أقوال ممثل النيابة والمقبوض عليه أن يفرج عنه، أو يوقفه لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، كما يجوز له تجديد توقيفه مدداً أخرى لا تزيد في مجموعها على خمسة وأربعين يوماً».

١٣٦ التقرير الرقابي حول مدى احترام ضمانات المتهم عند إجراء التوقيف والحبس الاحتياطي في محاكم الصلح (فلسطين): الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال» ونقابة المحامين النظاميين في غزة، ٢٠٢١، ص ١٧.

## ب. محاكم البداية

هي المحاكم التي تنشأ في مراكز المحافظات وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، ويبلغ عددها (١١) محكمة موزعة على (٨) محاكم في الضفة الغربية متواجدة في مدينة جنين وطولكرم وأريحا ورام الله وبيت لحم ونابلس وقلقيلية وكذلك الخليل، أما قطاع غزة فعددها (٣) قائمة في مدن غزة ودير البلح وخانيونس،<sup>١٣٧</sup> وتمارس هذه المحكمة اختصاصاتها بصفتها الابتدائية والاستئنافية.

وتتكون محكمة البداية بصفتها الابتدائية من رئيس وعدد كافٍ من القضاة،<sup>١٣٨</sup> ولها الولاية الكاملة بالنظر في جميع الدعاوى الحقوقية والجزائية باستثناء الاختصاصات الممنوحة لمحاكم الصلح أو أية محكمة أخرى.<sup>١٣٩</sup> وهذه الولاية الكاملة في النظر في القضايا أدت لتقديم (٩٨٤٨) و(٨٢٢٩) و(٩٣٥٢) دعوى حقوقية وجنائية في الضفة الغربية في الأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩ على التوالي.<sup>١٤٠</sup> بمتوسط عدد قضايا واردا شهرياً في المواضيع الحقوقية والجنائية (٦٨٥) عام ٢٠١٧، لترتفع إلى (٧٧٩) قضية في عام ٢٠١٩. هذا وتم الفصل بمتوسط (٦٠٧) قضية شهرياً خلال عام ٢٠١٧، لينخفض العدد إلى (٥٩٩) قضية عام ٢٠١٩. وفي ذات المتوسط كانت الإحصائيات في قطاع غزة التي تشير بأن الوارد إلى محاكم البداية بصفتها الابتدائية (٩٦٢٥) دعوى وطلب في عام ٢٠٢٠، ويبلغ المدور الحالي لديها (٢٣٣٣٧) دعوى.<sup>١٤١</sup>

واختلفت آلية انعقاد هذه المحكمة تبعاً للتعديلات الواردة على التشريعات الناظمة لعملها؛ فقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، وقانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١ أقرت بأن محكمة البداية بصفتها الابتدائية تنعقد من ثلاثة قضاة في كافة القضايا الحقوقية والجزائية المرفوعة أمامها، بينما تنعقد بقاضٍ

١٣٧ انظر المادة (١٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، وقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، وفي ذات الاتجاه انظر التعديل الوارد بموجب المادة (٩) من قرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١٣٨ انظر: المادة (١٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، والمادة (٩) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١٣٩ تنص المادة (١/٤١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، على: «تكون محكمة البداية صاحبة الولاية العامة في نظر جميع الدعاوى والطلبات التي لا تدخل في اختصاص محكمة الصلح». بينما نصت المادة (١٦٨) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، على: «تختص محاكم البداية بنظر جميع الجنائيات، وجرائم الجرح المتلازمة معها والمحاللة لها بموجب قرار الاتهام. ٢- إذا كون الفعل الواحد جرائم متعددة، أو إذا وقعت عدة جرائم لغرض واحد، وكانت مرتبطة ببعضها بحيث لا تقبل التجزئة، وكانت إحدى هذه الجرائم من اختصاص محكمة البداية، اختصت هذه المحكمة بنظرها جميعاً».

١٤٠ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص ٤٠.

١٤١ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٥١؛ وللعام ٢٠١٩، ص ١٠.

منفرد عند ممارسة اختصاصها بالنظر في طلبات الأمور المستعجلة والوقفية،<sup>١٤٢</sup> وتلك المتعلقة بالتسوية القضائية.<sup>١٤٣</sup> بينما عدل القرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤ بشأن قانون المحاكم النظامية لآلية انعقادها بحيث أصبحت تنعقد بثلاثة قضاة في الجرائم التي عقوبتها الإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو الاعتقال المؤبد، أو الحبس المؤبد، وكافة الجرائم المتلازمة لها،<sup>١٤٤</sup> بينما تنعقد من قاض فرد في كافة الجنايات الداخلة ضمن اختصاصها التي لا تصل عقوبتها لما سبق، والجنح المتلازمة معها، وكذلك في كافة الدعاوى المدنية الخارجة عن اختصاص محاكم الصلح مهما بلغت قيمتها.<sup>١٤٥</sup>

رغم أن محكمة البداية تنعقد من ثلاثة قضاة في القضايا الجنائية التي تصل عقوبتها الإعدام أو أشغال شاقة مؤبدة أو اعتقال مؤبد؛ لخطورة تلك الجرائم على المجتمع، إلا أنه يؤخذ على آلية انعقادها أن اختلاف عدد القضاة وتبدل هيئاتها في الدعاوى المنظورة أمامها بصفتها الابتدائية سيؤثر حتماً على جودة الأحكام، وسير إجراءات الدعوى، وإطالة أمد التقاضي، وتراكم الدعاوى والاختناق القضائي، وضياح حقوق أصحابها، وإمكانية أن يجافي قرار المحكمة للعدالة في ظل عدم اطلاع كافة قضاتها على حيثيات الدعوى، وبالتحديد في القضايا ذات العلاقة بالفئات المهمشة بالمجتمع، ولا سيما المرتبطة بالنساء والأحداث وكبار السن، في ظل خصوصية القضايا المرتبطة بهم، واحتمالية إلحاق الضرر بهم في حال تقاعس المحكمة عن إنصافهم أو إظهار الحقيقة. وما يدل على ذلك انخفاض نسبة القضايا الجزائية الجنائية التي فصلت بها محكمة البداية في الضفة الغربية فمن أصل (٢٦٩٥) دعوى تم الفصل (١١٨٨) دعوى واردة إليها، وبمعنى آخر ما زالت (١٥٠٧) دعوى عالقة تنتظر وصولها إلى العدالة. وذلك خلال العام ٢٠١٩. بينما يبلغ المدور الحالي لدى محاكم البداية في قطاع غزة للعام ٢٠٢٠ (١٧٥٧٣) دعوى جزائية.<sup>١٤٦</sup>

وتبعاً للقرار بقانون الخاص بتشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠ تم إنشاء غرف قضائية في محكمة البداية للنظر في الدعاوى الحقوقية وأخرى للجزائية، مما أثر على آلية انعقادها،

١٤٢ انظر: الفصل الثاني من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، المواد (١٠٢-١١٤).

١٤٣ انظر: المواد (٦٨-٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

١٤٤ حذف القرار بقانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل القرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤ م المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١ عقوبة السجن أو الحبس الذي يزيد عن (١٠) سنوات من العقوبات التي يمكن لمحكمة البداية أن تنعقد فيها بثلاثة قضاة.

١٤٥ انظر: المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١.

١٤٦ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص ٤٠.

١٤٧ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٥٠.

لتنعقد من قاضي منفرد عند النظر في جميع الدعاوى الحقوقية الخارجة عن اختصاص قاضي الصلح مهما بلغت قيمتها، والدعاوى المتقابلة والمتفرعة عنها. بينما تنعقد في الدعاوى الجزائية من ثلاثة قضاة في القضايا الجنائية التي يعاقب عليها القانون بالإعدام أو الأشغال المؤبدة أو الاعتقال المؤبد، ومن قاضي منفرد في باقي الدعاوى.<sup>١٤٨</sup>

وقبل الانتقال للحديث عن محاكم الاستئناف نشير بأنه يمكن تجاوز الإشكاليات التي ترافق عمل القضاء في محاكم الدرجة الأولى المتمثلة في محاكم الصلح والبدائية، من خلال ما يلي:

١. وجود منهجية واضحة في توزيع القضايا على القضاة والهيئات القضائية في مختلف درجات التقاضي، وفي إدارة الدعاوى، وهذا يتطلب أيضاً الالتزام بساعات العمل لدى السادة القضاة، وتفعيل دائرة التفتيش القضائي على أداء القضاة وضمان استقلاليتهم وفق معايير موضوعية ومنهية وشفافة، وأن يُحاط القضاة علماً بنتائج التفتيش القضائي واحترام ضماناتهم على هذا الصعيد، وآليات واضحة لمتابعتها بعيداً عن الانتقائية والكيدية، ونشر تقارير دورية عن أعمال التفتيش القضائي مع التحفظ على اسم القاضي وبياناته الشخصية، بما يعزز حق الجمهور في الرقابة المجتمعية على الأداء القضائي وحقوقهم في الحصول على المعلومات، ولكون الإصلاح القضائي بمختلف مستوياته ليس حكراً على السلطة التنفيذية وإنما حق للمجتمع.

٢. تفعيل التسوية القضائية، فعلى الرغم من أن أحكام الباب الرابع من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، نظمت التسوية القضائية، لدورها الهام في المنظومة القضائية الفلسطينية إلا أنه لم يتم تفعيلها حتى الآن لأسباب لوجستية وإدارية. حيث أجازت تلك النصوص انتداب قاضي في محاكم الصلح والبدائية،<sup>١٤٩</sup> يتولى التوفيق بين الخصوم في الدعاوى التي يجوز الصلح فيها، بعد إحالة قلم المحكمة ملف الدعوى إلى القاضي المنتدب خلال ثلاثة أيام من إيداع اللائحة الجوابية بناءً على طلب أحد الخصوم. ويقوم القاضي المنتدب بتحقيق الصلح بين طرفي الخصومة دون التدخل بموضوع النزاع ذاته، وذلك بأقصى سرعة ممكنة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ إحالة الملف إليه. وقد يترتب على هذه التسوية إما الصلح الكلي أو الجزئي، وفي الصلح الكلي يتم تحرير محضر الصلح الموقع من القاضي ذاته، ويكون لهذا المحضر قوة السند التنفيذي الرسمي بصفته

١٤٨ انظر: المادة (١١) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١٤٩ انظر: المواد (٦٨-٧٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

حجة على الكافة، ولا يطعن به إلا بالتزوير.<sup>١٥٠</sup> أما في الصلح الجزئي؛ يتم إحالة النزاع إلى قاضي الموضوع في المسائل التي لم يتم الصلح فيها، دون الإخلال بما تم من تسوية. وفي حال عدم التوصل إلى المصالحة، أو عدم حضور أحد الخصوم للجلسات المعينة أو عدم رغبتهم بالتسوية، يتم إحالة ملف القضية برمته إلى قاضي الموضوع.

وهذه الآلية يمكن تحقيق العدالة القضائية للخصوم والقضاة؛ من خلال حصول الخصوم على سند تنفيذي رسمي بطريقة تتم فيها الحفاظ على العلاقة الودية بينهم ودون إحداث المشاحنة أو إطالة لأمد النزاع، حيث تتم بوقت لا يتجاوز ستين يوماً، ودون اتباع الإجراءات والأصول المتبعة أمام تلك المحاكم كاستماع الشهود، أو تقديم البينة وحصرها، وبالتالي تنخفض القضايا الواردة إلى محاكم الصلح والبداية، وتبعاً لذلك ينخفض العبء الملقى على عاتق القضاة، مما يساهم في إنجاز كافة الدعاوى الأخرى، ويعزز ثقة المواطن الفلسطيني بالقضاء.

٣. إنشاء قضاء متخصص: إن الولاية العامة لاختصاصات محكمة البداية، وكذلك الصلاحيات المناطة لمحكمة الصلح من الناحية القيمية والنوعية تبعاً للتشريعات النازمة لعملها، تدل على تنوع وتعدد المواضيع التي تنظرها تلك المحاكم، لا سيما في ظل ارتفاع القضايا الواردة إليها، وطول أمد التقاضي نتيجة للأصول والإجراءات التي يتعين اتباعها في الدعاوى الحقوقية والجزائية قبل صدور الأحكام في تلك القضايا، الأمر الذي يستدعي إنشاء قضاء متخصص في مواضيع معينة من النزاعات، وبالتحديد تلك المرتبطة بالحقوق الأساسية للمواطنين، والتي تجد أساساً لها في التشريعات الوطنية، ولعل أهمها القضايا العمالية؛ حيث نصت المادة (١) من قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لعام ٢٠٠٠، عند تعريف المحكمة المختصة، بأنها «المحكمة المختصة بالقضايا العمالية»، فهذا النص يدل على أن الجهة المختصة بالنظر في النزاعات العمالية في النظام القانوني الفلسطيني، التي تحتكم بقواعدها لقانون العمل، هي المحكمة المختصة بالقضايا العمالية.

وعلى الرغم من عدم إنشاء محكمة مختصة وحدها دون غيرها بالنظر في القضايا العمالية حتى الآن، إلا أن مجلس القضاء الأعلى أصدر بتاريخ ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١١ قرار حول تخصيص قضاة للفصل في القضايا العمالية المنظورة أمام محاكم الصلح بكافة المحافظات، دون أن تمتد لمحكمة البداية، إلا أننا نرى عملاً لمبدأ سيادة القانون

١٥٠. فاتح حمارشة وفؤاد الخطيب، قاضي التسوية في ضوء قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<[https://www.courts.gov.ps/details\\_ar.aspx?id=c5jY7ta593893872ac5jY7t](https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=c5jY7ta593893872ac5jY7t)>, visited on 23/4/2021.

المكفول ضمن المادة السادسة من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والالتزامات المترتبة على فلسطين بموجب انضمامها للعديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق العمالية، بضرورة إنشاء محاكم متخصصة يتم ردها بكادر قضائي على درجة عالية من التخصص بالنظر في النزاعات العمالية، على أن تتبع أمامه إجراءات خاصة تراعي صفة الاستعجال في حقوق المواطنين وحرياتهم في ظل ارتفاع القضايا العمالية المنظورة لدى المحاكم من جهة، ولارتباطها بحقوق العاملين ومستحقاتهم المالية من جهة أخرى، الأمر الذي ينعكس على هيئة القضاء، وثقة المواطن به، ويكرس مبدأ سيادة القانون. وذلك على غرار المحاكم المتخصصة التي تم إنشاؤها في فلسطين منذ عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنها محكمة استئناف ضريبة الدخل، ومحكمة أملاك الدولة، ومحكمة تسوية الأراضي والمياه، ومحكمة الجمارك، ومحكمة البلديات، وكذلك محكمة جرائم الفساد، ولكل منها اختصاصات محددة بموجب القانون المنظم لأعمالها، الذي تم تبنيه لتحقيق غايات إنشائها.

علاوة ما سبق، نشير أن محاكم البداية تنعقد بصفتها الاستئنافية، توجد في (٨) مراكز لدى المحافظات في الضفة الغربية و(٣) في قطاع غزة. وتتولى صلاحية النظر في استئنافات الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح،<sup>١٥١</sup> وتنعقد من ثلاثة قضاة، وقد استحدثت القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠ اختصاص إضافي لهذه المحكمة بالنظر في الطعون الموجهة إلى القرارات الصادرة عن قضاة التنفيذ القابلة للطعن.<sup>١٥٢</sup>

١٥١ انظر: المادة (١٥) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١؛ والمادة (١١) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١٥٢ المادة (١٠) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

## ت. محاكم الاستئناف

تختص محاكم الاستئناف بنظر الطعون المقدمة إليها حول قرارات محاكم أدنى منها درجة، وبالتحديد الأحكام الصادرة من محاكم البداية بصفتها الابتدائية، كما تنظر في أي استئناف يرفع إليها بمقتضى أي قانون آخر،<sup>١٥٣</sup> وتتألف من رئيس وعدد كافٍ من القضاة، على أن تتعقد من ثلاثة قضاة.<sup>١٥٤</sup> ونشير في ذات السياق بأن النظام القضائي الفلسطيني استحدث محاكم استئنافية أخرى مثل محكمة استئناف ضريبة الدخل، ومحكمة استئناف الجمارك،<sup>١٥٥</sup> وتتعدّد تلك المحاكم وتنظر في الطعون المقدمة إليها وفقاً لأحكام التشريعات الناظمة لعملها، لا سيما قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وكذلك قانون الإجراءات الجزائية للعام ٢٠٠١.

نشير هنا بأن التشريعات النافذة أفادت بانعقاد محاكم الاستئناف في القدس ورام الله وغزة مما أثار العديد من الإشكاليات على الناحية الواقعية التطبيقية، لأثرها البالغ في تراجع أعمال تلك المحكمة لاختصاصاتها المحددة قانوناً؛ أولاً: بسبب عزوف العديد من المواطنين عن استئناف القضايا المرتبطة بحقوقهم سواء تلك الجنائية أو الحقوقية، لا سيما أن الأمر يتطلب نقلهم إلى محافظة أخرى غير القاطنين فيها، أو التي رفعت لديها دعاوى محاكم درجة أولى، حيث تنظر محاكم استئناف رام الله في القضايا الصادرة عن محاكم بداية رام الله ونابلس وجنين وطولكرم وقلقيلية، بينما استئناف القدس مخصص لقضايا أريحا وبيت لحم والخليل. وفي غزة تنظر تلك المحكمة بكافة القضايا الصادرة عن كافة محاكم المحافظات، وما يترتب على ذلك من أعباء والتزامات مالية يفرضها التنقل على المواطن في ظل انعقاد جلسات تلك المحاكم على عدة أيام متفرقة خلال أشهر العام، مما يضطر بموجبها المواطن إلى إرجاء كافة أعماله، وتعطيل التزاماته بتاريخ الجلسات المحددة، في ظل تأجيلها بشكل متتابع. أما السبب الثاني فيتمحور حول استئناف القضايا الجزائية، التي تفرض ضمانات للمتهم المحتجز المتواجد لدى المراكز الأمنية بحضور تلك الجلسات، وما يتطلب من اتخاذ إجراءات تيسيقية مشددة لتنقلهم من محافظة إلى أخرى بواسطة مركبات الأجهزة الأمنية المخصصة لذلك، في ظل القيود الصارمة التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على تنقلهم، ويؤدي ذلك في العديد من الأحيان تعذر حضور المتهم وتأجيل الجلسات، وبالتالي إطالة أمد التقاضي وعدم تحقيق العدالة. وما يدل على ذلك نسبة القضايا التي تم الفصل فيها إلى الوارد والمدوّر في استئنافات الجزاء التي قدرت ب (٦٤٪) و (٦٩٪) و (٧٠٪)

١٥٣ المادة (٢٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١؛ والمادة (١٥) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

١٥٤ المادة (١٤) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠؛ والمادة (٢٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١.

١٥٥ المادة (١٨) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١.

في الأعوام ٢٠١٧ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩ على التوالي في الضفة الغربية.<sup>١٥٦</sup> وينطبق السابق على قطاع غزة -وإن اختلفت في ظروفها السياسية والاجتماعية المحيطة عن الضفة الغربية- حيث أن الاستثناءات الجزائية تشكل نصف نسبة عدد الدعاوى المدورة الحالية لدى المحكمة بما يقدر ب(١٠١٠) استئناف جزائي من أصل المجمال الذي يبلغ (٢٤١٦) استئناف وطلبات متنوعة.<sup>١٥٧</sup>

وما يدل على فقدان المواطن الفلسطيني ثقته باستئناف الدعاوى المرتبطة بحقوقهم في القضايا الجزائية والحقوقية على حد سواء أن محكمة الاستئناف حصلت على أقل نسبة من مجموع الدعاوى الواردة لدى جميع المحاكم النظامية في الضفة الغربية بنسبة (١٢,٧٥٪) في عام ٢٠١٨، وتلاها في عام ٢٠١٩ بنسبة (١٣,٤١٪)،<sup>١٥٨</sup> وكانت أعلى نسبة من القضايا الواردة إلى محكمة الاستئناف في القدس ورام الله تلك المتعلقة بالتنفيذ، وثانيتها الحقوق، وأخيراً القضايا الجنائية.<sup>١٥٩</sup> وهذا يدل على أن المواطن الفلسطيني تراخى عن استخدام حقه باستئناف قرارات المحاكم، لا سيما في الأمور الحقوقية والجنائية؛ لمركزية هذا القضاء في محافظة رام الله والقدس من جهة، ولإطالة أمد التقاضي أمامه من جهة أخرى فمثلاً كانت نسبة الوارد من قضايا الاستئناف الجنائية في عام ٢٠١٧ (٨١٣) دعوى، بينما يقابلها (٢٦٧٦) دعوى حقوقية و(٥٢٢٣) تنفيذية، وفي عام ٢٠١٨ بلغ الوارد من دعاوى التنفيذ (٥٩٦٢) بينما (٨١٤) و(٣٨٠٣) دعوى جنائية وحقوقية على التوالي. وفي عام ٢٠١٩، بلغت الدعاوى التنفيذية الواردة لمحاكم الاستئناف (٦٧٤٦) من أصل (١١٠٩٦) دعوى، أما الباقي توزع بين دعوى حقوقية (٣٢٥٦) وأقلها جنائية بمقدار (١٠٣٧) دعوى.<sup>١٦٠</sup> وهو ذات المنحنى القائم منذ سنوات عديدة وفقاً للتقارير الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، وعلى خلاف ذلك كان الوارد من استثناءات الجزاء إلى قطاع غزة، التي شكلت أعلى عدد مقارنة بالتنفيذ والحقوق في عام ٢٠٢٠، ويعود ذلك لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والجغرافية فيها عن الضفة الغربية، حيث بلغ الوارد من استئناف الجزاء (١٤٥٤) مقابل (٨٦٢) استئناف حقوق و(٩٦٣) استئناف تنفيذ و(٥٨٧) طلبات متنوعة.<sup>١٦١</sup>

١٥٦ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص٣٣.

١٥٧ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص٤٧.

١٥٨ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص٢٨.

١٥٩ التقارير السنوية لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-الضفة الغربية: لعام ٢٠١٢، ص١٢٨؛ لعام ٢٠١٥، ص١٥٥-١٥٩؛ لعام ٢٠١٩، ص٣٣-٣٢.

١٦٠ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص٣٢-٣٣.

١٦١ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص٤٧.

ولعل استئناف قضاء التنفيذ يأخذ أشكال متنوعة، بحيث يصار إلى استئناف قرارات قاضي التنفيذ في الطلبات المقدمة على ذات الملف التنفيذي بما يجعل القضية التنفيذية تخضع لأكثر من استئناف، ويخلق العديد من الإشكاليات في ظل حصر القانون لاستئناف قرارات قضاة التنفيذ في محكمة الاستئناف في رام الله، بحيث يصبح الملف التنفيذي معلقاً إلى حين صدور قرار الاستئناف، وفي حال كان هناك قرارات بالحبس يبقى المحكوم عليه مسجون حتى تعاد القضية من الاستئناف بما يلحق ضرراً بحقوق المتقاضين، عدا عن إطالة أمد الدعوى التنفيذية، وبالتالي زيادة عدد القضايا المدورة، وزيادة العبء على دوائر التنفيذ.

هذا وقد اختلف مكان انعقاد محكمة الاستئناف بموجب تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠ لتتشكل في كل من القدس وغزة ونابلس والخليل، على أن تنعقد محكمة القدس مؤقتاً في مدينة رام الله، ولتلك الغايات يتعين إنشاء غرف قضائية حقوقية وأخرى جزائية، على أن تضم كل غرفة هيئة أو أكثر.<sup>١٦٦</sup> ما أدى لارتباك كبير في التعامل مع القضايا المنظورة أمام محاكم الاستئناف بسبب غياب التهيئة التشريعية قبل نفاذ القرار بقانون.

١٦٦ انظر: المادة (١٣) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

### ث. المحكمة العليا

تعتلي المحكمة العليا رأس الهرم القضائي في النظام القانوني الفلسطيني، وتتكون من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كافٍ من القضاة، ويكون مقرها الدائم مدينة القدس على أن تنعقد بشكل مؤقت في غزة ورام الله، وتنعقد بهيئة مكونة من أغلبية ثلثي قضاتها.<sup>١٦٣</sup>

ووفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ تشكل المحكمة العليا من محكمة نقض ومحكمة العدل العليا. حيث تنعقد محكمة النقض برئاسة رئيس المحكمة العليا وأربعة قضاة، وعند غياب الرئيس يرأسها أقدم نوابه، وتصنف بأنها طريق طعن غير عادي لا يؤذن به إلا للأسباب المحددة حصراً في القانون، باعتبارها محكمة قانون دون اعتبارها درجة من درجات التقاضي؛ لذلك تقتصر في عملها على مراقبة تطبيق المحاكم للقانون تطبيقاً سليماً، سواء تعلق الأمر في الشروط الموضوعية أو بقواعد الإجراءات، دون أن تتطرق لبحث الوقائع الواردة في الحكم المطعون فيه، بل وتفترض صحتها؛<sup>١٦٤</sup> فهي تسعى بشكل أساسي لمراقبة تطبيق المحاكم للقانون،<sup>١٦٥</sup> والمحافظة على وحدة تفسيرها في الطعون المرفوعة إليها عن محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية والمدنية ومسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين؛ والطعون المرفوعة إليها عن محاكم البداية بصفتها الاستئنافية، وكذلك المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى، وأية طلبات ترفع إليها بموجب أي قانون آخر.<sup>١٦٦</sup> والجدير بالذكر في هذا السياق أن الطعن بطريق النقض لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك بكفالة أو بدونها بناءً على طلب الطاعن.<sup>١٦٧</sup>

أما محكمة العدل العليا فقد أولاهما القانون الاختصاصات الإدارية لحين تشكيل المحكمة الإدارية، وتنعقد من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل،<sup>١٦٨</sup> وعند غياب الرئيس يرأس المحكمة أقدم نوابه. واختلف سياق تشكيل المحكمة العليا واختصاصاتها وآلية انعقادها في مطلع عام ٢٠٢٠، وذلك بعد إصدار الرئيس الفلسطيني للقرارات بقانون ذات العلاقة بالشأن

١٦٣ تنعقد المحكمة العليا في حال العدول عن مبدأ قانوني سبق أن قرره المحكمة، أو لرفع تناقض بين مبادئ سابقة، أو إذا كانت القضية المعروضة عليها تدور حول نقطة قانونية مستحدثة، أو على جانب من التعقيد، أو تنطوي على أهمية خاصة. للمزيد انظر: المادة (٢٥-٢٤) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، والمادة (٨) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢.

١٦٤ للمزيد حول محكمة النقض وشروط قبول الطعن لديها، والإجراءات المتبعة أمامها، انظر: عثمان التكروري، الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١ (القدس: جامعة القدس، ٢٠٠٢)، ص ١٢٩-١٥٥.

١٦٥ انظر: المواد (٢٢٥-٢٢٦) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

١٦٦ انظر: المادة (٢٩-٣٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١.

١٦٧ انظر: المادة (١٤٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

١٦٨ انظر: المواد (٣١-٣٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١.

القضائي، والمتمثلة بالقرار بقانون بشأن إنشاء المحاكم الإدارية، وقرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية، وقرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، حيث تم استبعاد المحكمة العليا من تقسيمات المحاكم العليا التابعة للقضاء النظامي، على اعتبار أنه تم إنشاء محاكم إدارية مستقلة منفصلة عن القضاء النظامي، وبالتالي أصبحت المحكمة العليا تتكون من محكمة النقض فقط، وتتألف من رئيس ونائب وعدد من القضاة، على أن تنعقد من خمسة قضاة مهيئتها العادية، بينما تنعقد من رئيس المحكمة وثمانية قضاة في أحوال خاصة،<sup>١٦٩</sup> ومن ثلاثة قضاة في الطعون الموجهة في الأحكام الصلحية. وتنظر في الطعون الموجهة لأحكام والقرارات الطعون فيها بالنقض الصادرة عن محكمة الاستئناف، والطعون الموجهة إلى الأحكام والقرارات التي ينص عليها أي قانون آخر، وذلك في الدعاوى الجزائية. أما المدنية فتختص بنظر الطعون الموجهة إلى الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف في الدعاوى الحقوقية الصادرة عن محاكم البداية التي تزيد قيمتها عن عشرة آلاف دينار، وكذلك القضايا الحقوقية المطعون فيها بالنقض قبل صدور القرار بقانون.<sup>١٧٠</sup> وفي المحور الثاني من هذا القسم، نستعرض بشكل مفصل القضاء الإداري واختصاصاته، وتطوراته وإشكالياته.

١٦٩ تنعقد المحكمة العليا محكمة النقض من رئيس وثمانية قضاة في حال إصرار محكمة الاستئناف على قرار المنقوض أو كانت القضية المعروضة عليها تدور حول نقطة قانونية مستحدثة أو على جانب من التعقيد أو تنطوي على أهمية خاصة أو رأت أحد هيئاتها الرجوع عن مبدأ مقرر في حكم سابق.

١٧٠ انظر: المادة (١٧) من القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

## ثانياً: القضاء الإداري



للقضاء الإداري ميزة خاصة عن باقي أنماط الرقابة القضائية، باعتباره أحد ضمانات احترام حقوق الإنسان وحرياته، من خلال الرقابة على مشروعية تصرفات الإدارة العامة في الدولة، وكبح تجاوزاتها غير القانونية، وإنصاف ضحاياها عند حدوث الاعتداء، فضلاً عن دوره في المحافظة على سير المرفق العام بانتظام، والموازنة بين المصلحة العامة وغيرها من المصالح، كما وترتقي فعالية القضاء الإداري في ممارسة اختصاصه وفقاً لحيدة وقوة الجهاز الذي يتولاها. هذا وقد تأثر النظام القضائي الإداري في فلسطين بالتطور التاريخي الحاصل على مجرياته، تشريعياً وقضائياً، وللوقوف على واقع القضاء الإداري الحالي والمستقبلي، نستعرض فيما يلي السياق والخلفية للقضاء الإداري في فلسطين، ومن ثم ننتقل لبحث طبيعته واختصاصاته وآلية تعيين أعضائه، ثم نختم بتقييم لدور محكمة العدل العليا الإجرائية والموضوعية أثناء أداء مهامها المحددة بنصوص التشريعات ذات العلاقة، لتقدير مدى ملاءمة التعديلات الواردة على النظام القانوني المنظم لعمل القضاء الإداري.

### ١. السياق والخلفية

إن الحديث عن البيئة التشريعية التي تحكم القضاء الإداري في فلسطين بالوقت الحالي يتطلب استعراض كافة التطورات التي واكبته، ففي فترة الحكم العثماني كانت المحاكم النظامية تختص بالنظر والفصل في كافة الدعاوى التي تقام على الإدارة أو التي تقيمها هذه الأخيرة على الأفراد، إلى أن تم إنشاء مجلس شورى الدولة العثماني على غرار مجلس الدولة الفرنسي، يمارس اختصاصه في نظر بعض المنازعات الإدارية الخاصة بموظفي الدولة، كما تم إنشاء المجالس الإدارية التي تهتم بالفصل في بعض المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد أو بين الأفراد والموظفين. ولاحقاً لذلك ومع خضوع فلسطين للانتداب البريطاني، تم إنشاء محكمة عليا بصفتها محكمة عدل عليا تختص بالنظر في كافة المنازعات الإدارية، إضافة لبعض الاختصاصات المدنية والجنائية بصفتها الاستئنافية، استناداً لأحكام مرسوم دستور فلسطين لعام ١٩٢٢، وتبعه قانون المحاكم الانتدابي رقم (٣١) لعام ١٩٤٠، مفصلاً الأحكام الخاصة بانعقادها واختصاصاتها وهيكلتها.<sup>(١٧)</sup> وبعد عام ١٩٤٨ ونتيجة لجلاء الانتداب البريطاني على فلسطين، وخضوع الضفة الغربية للحكم الأردني، تم إنشاء محكمة تمييز بصفتها محكمة عدل

١٧١ قانون المحاكم الانتدابي رقم (٣١) لعام ١٩٤٠، الوقائع الفلسطينية، رقم (١٠٣٢)، بتاريخ ٢٥/٧/١٩٤٠، ص ١٥١.

علياً تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢، في حين تم الإبقاء على التنظيم القانوني الانتدائي للمحكمة العليا في قطاع غزة التي تخضع للإدارة المصرية. وعندما احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة أصدرت العديد من الأوامر العسكرية التي ألغت من ضمنها محكمة التمييز في الضفة الغربية، وخولت محكمة الاستئناف صلاحية النظر في المنازعات الإدارية إلى جانب اختصاصها بالفصل في المنازعات العادية، بينما لم يتأثر التنظيم القانوني في قطاع غزة.<sup>١٧٢</sup>

وبالتالي عند قيام السلطة الوطنية الفلسطينية كانت محكمة الاستئناف في الضفة الغربية والمحكمة العليا في قطاع غزة تمارس كافة اختصاصات القضاء الإداري بصفتهما محكمة عدل عليا، وتخضع كل منهما لنظام قانوني موروث من الحقبة التاريخية التي توالى على حكمها، حتى أصدر الرئيس الفلسطيني في حينه قانون لتوحيد النظام القضائي الإداري بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبموجبه أصبحت المحكمة العليا تنظر في النزاعات ذات الطابع الإداري في كافة فلسطين، وما تبعه من توحيد الاختصاصات بينهما في عام ٢٠٠١ بصدر قانون تشكيل المحاكم النظامية، باعتبارها أحد مكونات المحاكم النظامية، حيث نصت المادة (٧) من ذات القانون على: «تتكون المحاكم النظامية على النحو الآتي: المحكمة العليا»، على أن يكون مقرها الدائم في العاصمة القدس، وتنعقد مؤقتاً في مدينتي غزة ورام الله وفقاً لمقتضى الحال، وفقاً للاختصاصات المحددة بذات القانون، وذات الأمر أفادت المادة (٦) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ باعتبار أن محكمة العدل العليا تتولى ولحين تشكيل القضاء الإداري المهام المسندة للمحاكم الإدارية، وفقاً لنص المادة (٣٧) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ المعدل، والمادة (٣٧) من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

ومنذ عام ٢٠٠١ مارس القضاء الإداري اختصاصه بالنظر في الطعون الإدارية من خلال محكمة العدل العليا، التي تجد أساسها التنظيمي في العديد من التشريعات الوطنية، ومنها القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته،<sup>١٧٣</sup> وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١ وتعديلاته،<sup>١٧٤</sup> وقانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢،<sup>١٧٥</sup> وقانون أصول

١٧٢ للمزيد حول التطور التاريخي للقضاء الإداري في فلسطين، انظر: حسين أبو هنود، محاكم العدل الفلسطينية: التطورات والإشكاليات والأداء في مجال الحقوق والحريات (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ١٩٩٩).

١٧٣ انظر: المادة (١٠٤) من القانون الأساسي المعدل.

١٧٤ انظر: المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١.

١٧٥ انظر: المادة (٦) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢.

## المحاكمات المدنية التجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١.<sup>١٧٦</sup>

في عام ٢٠١٦ تم إنشاء محكمة إدارية تخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة بموجب قانون رقم (٣) لعام ٢٠١٦ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية،<sup>١٧٧</sup> بينما استمرت محكمة العدل العليا في الضفة الغربية بممارسة اختصاصها المحدد بموجب أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته لعام ٢٠٠١ وأصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، حتى تاريخ ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠، حيث أصدر الرئيس الفلسطيني قرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن إنشاء هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تسمى «المحاكم الإدارية» منفصلة عن المحاكم النظامية، وتخضع للأحكام والاختصاصات الواردة فيه. غير أن المحاكم الإدارية (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا) التي جاء بها القرار بقانون رقم (٤١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحكم الإدارية لم يتم تشكيلها لغاية الآن؛ حيث تتولى إحدى هيئات محكمة النقض حالياً جميع اختصاصات المحاكم الإدارية التي نص عليها القرار بقانون المذكور إلى حين أن يتم تشكيلها، مع التذكير بأن رئيس السلطة الفلسطينية ينفرد بالتشكيل الأول للمحاكم الإدارية حسب نصوص هذا القرار بقانون. وبالنتيجة، نجد أن كل من السلطة الحاكمة في الضفة الغربية والسلطة الحاكمة في قطاع غزة قد انفردت في تشكيل المحاكم الإدارية الخاصة بها خلافاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية التي تكفل استقلال وحياد القضاء، وبذلك تضمن الإدارة في الضفة الغربية، والإدارة في قطاع غزة، وهم خصوم في المنازعات الإدارية، السيطرة التامة على القضاء الإداري، ما يؤدي إلى المزيد من التدهور في الحقوق والحريات في غياب دور القضاء في مواجهة تعسف الإدارة.

## ٢. ماهية القضاء الإداري في فلسطين

إن اختلاف الأنظمة القانونية لعمل القضاء الإداري في فلسطين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي تفاقمت بعد عام ٢٠١٦ وما تبعها من تطورات تشريعية في عام ٢٠٢٠، لها الأثر المباشر في خلق ازدواجية في تشكيل تلك المحكمة وألية تعيين قضاتها، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة أمامها، تبعاً للتشريع المنظم لعملها، فيما يلي نوضح طبيعة القضاء الإداري في فلسطين بشكل موجز آخذين بعين الاعتبار نقاط الاختلاف والتشابه بين عملها في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومع التعرّيج على المحطات التاريخية والتشريعية التي أثرت بهيكليتها الحالية.

١٧٦ انظر: المواد (٢٨٣-٢٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

١٧٧ قانون رقم (٣) لعام ٢٠١٦ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

## أ. الاختصاصات

نظرت محكمة العدل العليا منذ نشأتها في العديد من المنازعات والاختصاصات الإدارية استناداً لأحكام المادة (٣٤) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، وتتعلق تلك الاختصاصات بالطعون الخاصة بالانتخابات، والطلبات المتعلقة بإلغاء اللوائح والأنظمة والقرارات الإدارية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام، والطلبات من نوع المعارضة في الحبس، وكذلك المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية وسائر أعمال الوظيفة العمومية، والعرائض والاستدعاءات الخارجة عن صلاحية أي محكمة، فضلاً عن الطعون التي يتم بموجبها رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القانون، إضافة إلى كافة المنازعات الإدارية أو أي أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.<sup>١٧٨</sup> وفي عام ٢٠١٤ تم تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية،<sup>١٧٩</sup> ليشمل اختصاص محكمة العدل العليا في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال والصادرة عن مؤسسات التعليم العالي والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام، دون أن يميز القرار بقانون بين تلك المؤسسات، منها العامة أو الخاصة. ويحق للأفراد أو الهيئات التقدم بالطعون لمحكمة العدل العليا وفقاً للإجراءات والضوابط والشروط المحددة في قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، الذي أفرد الباب الرابع عشر منه لتنظيم أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا، كأن يتوافر في القرارات المطعون بها عيب الاختصاص، أو الشكل، أو يتضمن مخالفة للقوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة. ويكون التقاضي أمامها على درجة واحدة، حيث تعتبر أحكامها قطعية لا تقبل المراجعة أو الاعتراض لدى أية جهة أخرى أو بأي طريقة من الطرق.<sup>١٨٠</sup>

واختلف سياق اختصاصات المحكمة الإدارية في قطاع غزة بعد تبني قانون رقم (٣) لعام ٢٠١٦ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، حيث أصبحت تمارس اختصاصها على درجتين الأولى المحكمة الإدارية، أما الثانية محكمة العدل العليا، وتوسعت في اختصاصها لتشمل الواردة في

١٧٨ ومن ذلك تقرير مشروعية إضراب الموظفين استناداً لقرار بقانون بشأن تنظيم الاضرابات في الإدارات الحكومية لعام ٢٠٠٨.

١٧٩ قرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٨، بتاريخ ٢٠١٥/٠٧/٢٠، ص ٣٥.

١٨٠ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠٠٥/٧٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/١٣؛ وحكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠١/١١)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣.

قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١،<sup>١٨١</sup> إضافة إلى منازعات العقود الإدارية ومنازعات الجنسية، وطلبات التعويض عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء رفعت بصورة تبعية أو أصلية.<sup>١٨٢</sup>

ومنذ مطلع عام ٢٠٢١ ونتيجة اصدار الرئيس الفلسطيني القرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية، أصبحت المحاكم الإدارية في الضفة الغربية هيئة قضائية مستقلة عن النظامية، وتمارس اختصاصها على درجتين، المحكمة الإدارية كمحكمة درجة أولى، والمحكمة الإدارية العليا كمحكمة درجة ثانية، وتمارس اختصاصها الموضوعي طبقاً لأحكام المادة (٢٠) من ذات القرار بقانون. وعلى الرغم من أن تلك المادة أبقّت على معظم الاختصاصات المناطة بالقضاء الإداري بموجب قانون تشكيل المحاكم النظام لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، إلا أنه تم التوسع في مواضع معينة، والتضييق في مواضع أخرى؛ فأصبح للمحكمة الإدارية اختصاص شامل على منازعات العقود الإدارية، وكذلك الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي عدا القرارات الصادرة عن مندوب أو لجنة التوفيق أو التحكيم في منازعات العمل، إضافة إلى طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات الداخلة في اختصاص المحكمة دون أن تشمل طلبات التعويض الناجمة عن الأضرار التي تسبب بها الأعمال الأخرى للإدارة العامة، وذلك في حال رفع طلبات التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء. وفي سياق مختلف قيّدت نصوص القرار بقانون بعض اختصاص المحكمة المناطة بها بموجب أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، ومن ذلك قصر اختصاصها بالنظر في الطعون الخاصة بنتائج الانتخابات، بدلاً من الانتخابات ذاتها ما لم تكن داخلة في اختصاص محكمة أخرى وفقاً لأحكام القانون، وغيرها.

وتبعاً للتطورات القانونية المرتبطة بالمحاكم الإدارية في الضفة الغربية وقطاع غزة، تختص في الوقت الحالي كل محكمة منهما بنظر المنازعات الإدارية المقدمة لها وفقاً للإجراءات والأصول المحددة في قانون المنازعات الإدارية النافذ في قطاع غزة، وقرار بقانون بتشكيل المحاكم الإدارية النافذ في الضفة الغربية، وفي حال قصورها يتم الاحتكام للأصول والإجراءات الواردة في الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية للعام ٢٠٠١، وكافة التشريعات الوطنية النافذة ذات العلاقة.

١٨١ لم يأخذ قانون بشأن الفصل في المنازعات الإدارية بالتعديل الوارد على قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠١٤.

١٨٢ انظر: المادة (٣) من قانون بشأن الفصل في المنازعات الإدارية لعام ٢٠١٦.

## ب. طبيعة القضاء الإداري

إن التعديلات الواردة على النظام التشريعي المنظم لعمل القضاء الإداري في الضفة الغربية قطاع وغزة أثبت أنه بالوقت الحالي قضاء إلغاء وتعويض وفقاً لأحكام المادة (٢/٢٠) من القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، والمادة (٣) من قانون المنازعات الإدارية، في حين تراوحت توجهات محكمة العدل العليا بإلغاء القرارات الإدارية أو تعديلها دون التعويض، وفقاً لأحكام المادة (٢٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية، التي جاء فيها: «تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية»، وفي ذلك جاء حكم محكمة العدل العليا «إن قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء يقتصر دور المحكمة فيه على فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين أنه مشوب بعيب من العيوب التي حددها المشرع كأسباب قانونية للطعن في القرارات الإدارية في المادة (٣٤) من قانون تشكيل المحاكم النظامية حكمت بإلغائه دون أن يمتد حكمها لأكثر من ذلك، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة الثانية من القانوني الأساسي»<sup>١٨٣</sup>. الأمر الذي يلقي على الطاعن العديد من الأعباء المالية، ويطيّل من أمد اكتساب حقوقه، ويساهم في تهرب الإدارة عن ضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، لا سيما أن محكمة العدل العليا الأجدر بتقدير تلك القيمة كونها مطلعة على كافة الوقائع المعروضة عليها. هذا وقد اعتبر البعض أن ذات المحكمة تمتلك صلاحية التعويض استناداً للأثر القانوني المترتب على حكمها، وبكل الأحوال بإمكان المتضرر في هذه الحالة التوجه للقضاء النظامي في دعوى مستقلة للمطالبة بالتعويض استناداً للقواعد العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١. الناظمة للمحكمة المختصة بنظرها وفقاً لقيمة التعويض، والمحددة للإجراءات والأصول المتبعة في إثبات الدعوى<sup>١٨٤</sup>، ويقدم في هذه الحالة حكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء القرار الإداري في حافظة المستندات باعتبارها أحد بينات الدعوى<sup>١٨٥</sup>.

وفي ذات السياق نشير إلى أن إنشاء قضاء متخصص في فلسطين يمتلك الصلاحية بالفصل في جميع الطعون الإدارية بشكل مستقل عن القضاء النظامي الذي يمتلك الولاية العامة في كافة المنازعات الحقوقية والجزائية التي تنشأ بين الأفراد أو بين الأفراد والدولة في التصرفات التي

١٨٣ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٠/١٧٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١١/٢١؛ وفي ذات الاتجاه انظر: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة رقم (١٩٩٦/٧١)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣؛ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، رقم (١٩٩٧/٢٢)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٦؛ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، رقم (١٩٩٨/٧٧)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٨.

١٨٤ للمزيد حول قضاء الإلغاء والتعويض، انظر: عدنان عمرو، القضاء الإداري مبدأً مشروعياً: دراسة مقارنة (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤)، ص ٢٣١؛ عبد الناصر سميدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين (القاهرة: دار النهضة، ٢٠١١)، ص ٥.

١٨٥ عبد الباقي، واقع النظام القضائي، ص ١٦١٣.

تتم بمعزل عن استخدام سلطتها العامة، يجعل القضاء في فلسطين مزدوجاً على غرار النظام اللاتيني الفرنسي القائم على أساس وجود قضاء مستقل ومتخصص في نظر المنازعات الإدارية، على خلاف القضاء الموحد الذي يمتلك صلاحية النظر بكافة المنازعات الفردية والإدارية على حد سواء، وفقاً للنظام الأنجلوسكسوني المتبع في إنجلترا.<sup>١٨٦</sup> أما في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، على الرغم من أن تلك النصوص تفيد بإنشاء قضاء متخصص بالطعون الإدارية، إلا أن البعض يرى بأنها لم تطبق كافة معايير النظام المزدوج؛ كون محكمة العدل العليا غير مستقلة بشكل تام عن القضاء النظامي، وإنما تعتبر ضمن هيكلته، إضافة لعدم وجود قانون خاص للقضاء الإداري يحدد درجاته واختصاصاته وإجراءات التقاضي أمامه.<sup>١٨٧</sup>

تجدر الإشارة، إلى أن المادة (٢٠) من قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (٤١) لسنة ٢٠٢٠ استثنت «أعمال السيادة» من رقابة القضاء الإداري في الفقرة (٣) التي نصت على أن «لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة». وهي مجرد نظرية ابتدعها الفقه الفرنسي لاعتبارات تاريخية تفادياً لحله من قبل الإمبراطور نابليون على حساب المشروعية ومن ثم دخلت إلى عدد من تشريعات الدول. وقد جرت محاولات في الماضي في الحالة الفلسطينية لإقرار قانون للقضاء الإداري يتضمن نصاً على أعمال السيادة إلا أنها لم تنجح ولقيت معارضة بسبب تعارضها مع القانون الأساسي (الدستور) الذي لا يسمح مطلقاً بتبني نظرية أعمال السيادة في التشريع العادي أو الاستثنائي بتأكيد نص المادة (٣٠) التي تحظر تحصين القرارات والأعمال الإدارية من رقابة القضاء، ما يعني أن النص على نظرية «أعمال السيادة» التي ابتدعها الفقه الفرنسي تشكل انتهاكاً صارخاً لإرادة المشرع الدستوري الفلسطيني، وترمي إلى تحصين قرارات السلطة التنفيذية وبخاصة الرئيس من المراجعة القضائية بذريعة «أعمال السيادة» ودون وجود أية معايير سواءً معيار القائمة بأعمال السيادة أو غيرها على النحو الذي سارت عليه بعض الأنظمة المقارنة.

١٨٦ وليد مزهر وعمر الأخرس، الوجيز في القضاء الإداري في فلسطين (فلسطين: مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ٢٠٢٠)، ص ٨٧؛ ناصر الريس، القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٠٣)، ص ٢١٠-٢١١.

١٨٧ أحمد الأشقر، دور القضاءين الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في فلسطين دراسة مقارنة (جامعة بيرزيت: رسالة ماجستير، ٢٠١٤)، ص ١٢٣-١٢٢.

## ت. التعيين

وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته تنعقد محكمة العدل العليا من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل،<sup>١٨٨</sup> ويتم تعيينهم بموجب قرار صادر عن رئيس السلطة الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى الذي هو ذاته رئيس المحكمة العليا،<sup>١٨٩</sup> بما يشير إلى أن عملية تعيينهم تخضع لسيطرة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها. وعلى الرغم من اختلاف آلية تشكيل وتعيين قضاة المحكمة الإدارية بموجب القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لعام ٢٠٢٠، إلا أنها تخضع لولاية السلطة التنفيذية، حيث تعامل القرار بقانون مع درجتي التقاضي (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا) على أنهما كتلتين منفصلتين، وأفاد بأن المحكمة الإدارية تتشكل من رئيس ونائب وعدد كافٍ من القضاة،<sup>١٩٠</sup> وتنعقد كل هيئة من هيئات المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة يرأسها القاضي الأقدم في حال غياب رئيس المحكمة الإدارية أو نائبه، بينما تتكون المحكمة الإدارية العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيسها، على أن تتألف كل هيئة من خمسة قضاة برئاسة رئيس المحكمة العليا.<sup>١٩١</sup> كما وميزت تلك النصوص في آلية التعيين، بحيث يتم تعيين رئيس المحكمة الإدارية ونائبه وقضاها ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضاها أيضاً بقرار من الرئيس الفلسطيني بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحاكم الإدارية، على أن يستثنى من ذلك أول تعيين لهم، الذي يتم بقرار من الرئيس الفلسطيني بعد التشاور - غير ملزم بالنتيجة- مع مجلس القضاء الأعلى، بينما ينفرد الرئيس الفلسطيني في صلاحية تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا وقبول استقالته،<sup>١٩٢</sup> في حال انطبقت الشروط الواردة في ذات القرار بقانون عليهم. وبالتالي يبدو جلياً هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء الإداري بمختلف درجاتها، فللرئيس صلاحية مطلقة في تعيين أعلى منصب في القضاء الإداري الفلسطيني ألا وهو رئيس المحكمة الإدارية العليا في حال توافرت فيه الشروط الواردة في المادة (١٠) من ذات القرار بقانون، دون أدنى مشاركة من أي سلطات أو جهات أخرى في الدولة، وكذلك يتمتع الرئيس الفلسطيني بتعيين قضاة المحكمة الإدارية في درجتي التقاضي ضمن أول تشكيل لها بعد التشاور مع رئيس مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل على اعتبار أن مشورتهم غير ملزمة له، وبالتالي فإن عملية تعيينهم قد يغلب عليها الطابع السياسي، وما يدل

١٨٨ انظر: المادة (٣٢) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته.

١٨٩ المادة (١٨) و(٣٧) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته.

١٩٠ انظر: المادة (١٩) من القرار بقانون بشأن إنشاء المحاكم الإدارية لعام ٢٠٢٠.

١٩١ انظر: المادة (٣٧)، المصدر السابق.

١٩٢ انظر: المادة (٧)، المصدر السابق.

على ذلك خضوع القضاة لشرط «السلامة الأمنية» لشغل الوظيفة القضائية، مما يؤدي إلى إمكانية استبعاد تعيين أي منهم بناءً على موقفه السياسي أو انتمائه الحزبي،<sup>١٩٣</sup> كل ذلك يجافي المبادئ الدستورية والدولية الضامنة لاستقلال وحياد القضاء، ولا سيما بأن لهذه المحكمة دوراً أساسياً في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم في مواجهة السلطة التنفيذية.

وتختلف آلية تعيين قضاة المحاكم الإدارية النافذة في قطاع غزة، بحيث تتألف من عدد من القضاة الذين ينتدبهم المجلس الأعلى للقضاء من قضاة محاكم الاستئناف في القضاء النظامي، وتنعقد من هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة وتكون الرئاسة لأقدمهم في نظر المنازعات الإدارية وطلبات التعويض المتعلقة بها.<sup>١٩٤</sup>

### ٣. استحداث قضاء إداري على درجتين مطلب حقوقي محكوم بضوابط معينة

إن استحداث محكمة إدارية مستقلة قائمة بذاتها بموجب قرار بقانون، قد يدل على أن إنشاءها حاجة ملحة لا يمكن التراخي عنها في الوقت الراهن، على الرغم من أن الانتخابات التشريعية من المتعين إجراؤها في شهر أيار من عام ٢٠٢٠، أي بعد خمسة أشهر من إصدار الرئيس للقرار بقانون -وقد تم تعطيلها بموجب قرار من الرئيس الذي قام بتأجيلها إلى أجل غير مسمى- إلا أن المطلاع على نصوص القرار بقانون الخاص بإنشائها يجد أنها لم تتجاوز الثغرات التشريعية والتطبيقية الواردة في التشريعات المنظمة لعمل محكمة العدل العليا، بل وأن السلطة التنفيذية تغول في هيمنتها عليها، ليس في الممارسة العملية فقط كما كان الحال في السابق وإنما على مستوى النصوص التي شرعتها.

حيث أن إنشاء هيئة قضائية مستقلة على درجتين تتمثل بمحكمة إدارية ومحكمة إدارية عليا، يكون مقرهما الدائم في العاصمة القدس، وتنعقدان مؤقتاً في مدينة غزة ورام الله، على غرار مكان انعقاد محكمة العدل العليا جغرافياً قد تحرم المواطنين المتقاضين من مختلف المناطق الجغرافية في فلسطين من لجوئهم للقضاء الإداري، للمطالبة بحقوقهم وحررياتهم، في ظل صعوبة التنقل بين المحافظات بسبب تكلفتها المالية من جهة، والقيود التي قد يفرضها الاحتلال الإسرائيلي من جهة أخرى، حيث أثبتت العديد من الحالات بأن انعقاد محكمة العدل العليا في مدينة رام الله كانت سبباً في عدم توجه المواطنين إلى القضاء الإداري، لذلك فإن القرار بقانون

١٩٣ انظر: المادة (٨)، المصدر السابق.

١٩٤ انظر: المادة (٢) قانون رقم (٣) بشأن الفصل في المنازعات الإدارية لعام ٢٠١٦.

بشأن تشكيل المحكمة الإدارية لم يتجاوز إشكالية انعقاد محكمة العدل العليا جغرافياً؛ فكان الأجدر أن يتم استحداث قضاء إداري على درجتين يتبع في تشكيله للمحاكم النظامية، مع التهيئة التشريعية اللازمة تفاعلياً للارتباك والفوضى في الممارسة العملية، على أن يتكون من غرف لمحاكم إدارية موزعة في الوسط والجنوب والشمال، وبذلك نضمن وصول المواطنين للعدالة بأقل تكلفة، وبهذا التوجه يتم تقليص الأعباء المالية الإضافية المترتبة على الدولة عند إنشائها لقضاء مستقل وما يستتبع من تهيئة للبنية التحتية للمحاكم، واعتماد موازنة للمعاشات والرواتب التقاعدية التي تصرف لقضاةها وموظفيها.

إضافة إلى ما سبق فإن نصوص القرار بقانون بشأن تشكيل المحكمة الإدارية تفيد باستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على عملية تعيين قضاة المحكمة الإدارية والإدارية العليا ورؤسائها، دون أدنى قيود أو ضوابط تكفل الاستقلالية والحياد، على غرار تجربة المحكمة العليا، التي أضافت الشرعية في العديد من الأحوال على أعمال السلطة التنفيذية متأثرة بآلية تعيينها، ولعل ما يدل على ذلك قيامها بتثبيت قرارات السلطة التنفيذية وإدخال القضاء في الخلافات السياسية الفلسطينية، عندما قررت محكمة العدل العليا إجراء الانتخابات المحلية في كافة المحافظات بالأراضي المحتلة باستثناء قطاع غزة وفقاً لما قرره السلطة التنفيذية،<sup>١٩٥</sup> ما يعني انخراط القضاء الإداري في أتون الخلافات السياسية بين طرفي الانقسام في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبهذا التوجه تكون المحكمة أداة لصالح السلطة التنفيذية وأهوائها، بما يخالف المشروعية والمصالح الوطنية والديمقراطية للشعب الفلسطيني.

وبعد الاطلاع على العديد من القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا يتبين أنها نظرت بالعديد من الطعون الإدارية المتنوعة التي تراوحت بين مواضيع حقوق المواطنين وحريةهم، والنقابات وحق الإضراب، والقرارات المتعلقة بالوظيفة العمومية، والعقود الإدارية، والحكم المحلي، والعلامات التجارية، المهن والحرف، وإجراءات المحاكم وقضايا التنفيذ، والأحوال الشخصية، والأراضي والآثار والتجارة، وغيرها من الطعون الإدارية، المقدمة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية والهيئات المحلية والنقابات والجمعيات والأفراد، بالإضافة إلى الحكومة، بصفتهم الفردية أو الوظيفية، وذلك ضد تصرفات وقرارات الأجهزة الأمنية أو السلطة القضائية وأجهزة الحكم المحلي، والحكومة، ورئيس السلطة الفلسطينية، المحافظين، والمؤسسات العامة، والنقابات ومؤسسات التعليم العالي، وغيرها.

١٩٥ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٦/٢٢٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٣.

وفي إطار ممارسة محكمة العدل لاختصاصها حكمت في العديد منها، بينما ردت معظمها؛<sup>١٩٦</sup> ولصعوبة إجراء مسح كامل على قرارات القضاء الإداري في فلسطين منذ إنشائه حتى تاريخ إعداد الدراسة، نستدل على جدواها من تقرير صادر عن الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال» التي قيمت أداء تلك المحكمة بتقرير مفصل خلال عام ٢٠١٤، حيث أفادت الإحصائيات الواردة فيه ضمن ذلك العام بأن مجموع الأحكام الصادرة بقبول الطعون بلغ (٤٩) حكماً بنسبة (١٥٪) من مجموع الأحكام المنظورة أمامها، بينما بلغ مجموع الأحكام الصادرة بالرفض (٢٧٥) حكماً، بنسبة (٨٥٪) من المجموع العام؛ وتراوحت ردود الطعون بشكل أساسي لأسباب شكلية وإجرائية، وتلاها الأسباب الموضوعية؛ لعدم صحة الخصومة أو الاختصاص، ومن أصل (٢٧٥) دعوى منظورة أمامها ردت (٤٨) دعوى لأسباب موضوعية، بينما ما عداها لأسباب شكلية في إجراءات الدعوى، أو بسبب ترك أو سحب القرار الإداري، أو المصالحة بين الخصوم، أو عدم حضور وكيل المستدعي، وغيرها من أسباب.<sup>١٩٧</sup>

إضافة إلى ما سبق فإنه وبعد الاطلاع على القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا من الناحية الموضوعية يلاحظ عند فصلها في أساس الدعوى بأنها ناقضت ذاتها وتوجهاتها في ذات مواضيع القضايا المطروحة عليها، وفي العديد من الأحوال خالفت نصوص التشريعات الناظمة لعملها، مرجحة بذلك مصلحة السلطة التنفيذية على المواطنين وحقوقهم، الأمر الذي أدى إلى حرمانهم من الوصول إلى العدالة، في ظل عدم توافر جهة قضائية أخرى يمكن التوجه إليها للطعن بأحكام محكمة العدل العليا، والقائمة على درجة واحدة للتقاضي، وفيما يلي نستعرض أبرز معالم توجهات محكمة العدل العليا أثناء فترة عملها، التي اتسمت بترويج مصلحة السلطة التنفيذية على مصلحة المواطن، وكذلك تناقض قراراتها في الدعاوى المماثلة، مما أدت بالمجمل إلى مخالفة المحكمة للأصول الإجرائية والموضوعية التي تحكمها، وفقاً للتفصيل أدناه:

١٩٦ سيتم استخدام مصطلح رد الدعوى للتعبير عن الحالات التي قررت المحكمة، رفض الدعوى، عدم القبول، عدم الطعن لأي سبب من الأسباب الشكلية والموضوعية.

١٩٧ عمار جاموس، نجاعة الرقابة على أعمال الإدارة «محكمة العدل العليا نموذجاً» (رام الله: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»، ٢٠١٥)، ص ٢٣-٢٧.

## ١. ترجيح مصلحة السلطة التنفيذية على مصلحة المواطن

على الرغم من أن محكمة العدل العليا مارست اختصاصها الفعلي بالرقابة على القرارات الإدارية، وألغت المخالف منها، ومنها المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته،<sup>١٩٨</sup> إلا أنها أخفقت في ممارسة دورها عندما ردت العديد من الطعون المتعلقة بقطع رواتب لأسرى محررين أو موظفين عاملين في وزارات؛ وذلك لأسباب شكلية مرتبطة بالخصومة وأسباب الطعن دون البحث في الأساس القانوني للقرار محل الطعن.<sup>١٩٩</sup> وأخرى رجحت فيها مصلحة السلطة التنفيذية على مصلحة المواطن في ظل عدم وجود سبب قانوني لذلك، عندما ردت معظم القرارات المتعلقة بالإحالة على التقاعد لموظفين عموميين أو عسكريين،<sup>٢٠٠</sup> حيث اتخذت من مدة التعيين شرطاً أساسياً للحكم في مدى صحة القرار بالإحالة على التقاعد، مستندة بذلك على صلاحية مجلس الوزراء الفلسطيني تجاه الموظفين العموميين والقائد الأعلى لقوات الأمن الفلسطيني بخصوص الموظفين العسكريين بسلطتهم التقديرية في اتخاذ قرار إحالة الموظفين على التقاعد تحقيقاً للمصلحة العامة، التي يقدرها مصدر القرار في حال تجاوزت مدة خدمة الموظف خمسة عشر عاماً.<sup>٢٠١</sup>

لم تمنح محكمة العدل العليا اهتماماً لكافة التشريعات الوطنية بما فيها القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والقوانين التي تنظم العمل النقابي، وكذلك الالتزامات الدولية المترتبة على انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن حرية العمل النقابي،<sup>٢٠٢</sup> عندما ألغت

١٩٨ انظر: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٩/١٠٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٠: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٩/١٠٥)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٢: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠٠٥/٧٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٢: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠٠٥/٥٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٦: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١١/١٧٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٦.

١٩٩ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٦/٢٩٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٥: وحكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٥/٢٣٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٨.

٢٠٠ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/١١١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٨: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/١٢٦)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٦: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/٨٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٧: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/٣٥٨)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٦: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/٢٠١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٣٢.

٢٠١ انظر: المادة (١١٧) من القرار بقانون المعدل لقانون التقاعد العام رقم (٧) لعام ٢٠٠٥؛ المادة (٤) من القرار بقانون رقم (٩) لعام ٢٠١٧ بشأن التقاعد المبكر لقوى الأمن الفلسطيني.

٢٠٢ إن الاتفاقية رقم (١٣٥) الخاصة بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسة أكدت على توفير الحماية والتسهيلات لمثلي العمال في المؤسسات لتمكينهم من أداء مهامهم بسرعة وفعالية؛ كما أن التوصية رقم (٩٢) الصادرة عن منظمة العمل الدولية أكدت على أن الوسائل البديلة لممارسة الإضراب لا يمكن تفسيرها على أنها تقيد الحق في الإضراب بأي شكل من الأشكال.

الإضرابات النقابية لعدد من الجهات، ومنها نقابة المهندسين الزراعيين، ومجلس نقابة الأطباء، وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، ونقابة العاملين في الجامعات وغيرهم،<sup>٢٠٣</sup> ولم توازن بموجها بين المصلحة العامة وحقوق الجهة المراد حمايتها من خوض الإضراب متشددة في تطبيق الشروط اللازمة لإعماله. وعرضت الحق في التنظيم النقابي والحق في الإضراب المكفول في القانون الأساسي والمعايير الدولية للخطر الشديد وأفرغته تماماً من مضمونه.

كما وخالفت محكمة العدل العليا قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ الذي ينظم الإجراءات المتبعة أمامها، عندما ردت العديد من الدعاوى لعدم صحة الخصومة، بحجة أن المخاصمة تتشكل من أشخاص إضافيين غير مشمولين بلائحة الاستدعاء، ومن ذلك الطعن حول قرار الرئيس الفلسطيني بتعيين قضاة محاكم الصلح بتاريخ ١٦ شباط/فبراير ٢٠١٠ بتدبير من مجلس القضاء الأعلى، حيث ردت المحكمة الطعن المقدم لعدم صحة الخصومة، بحجة عدم جواز مخاصمة رئيس السلطة الوطنية مُصدر القرار الطعون فيه دون مخاصمة القضاة الذين تم تعيينهم، باعتبارهم جزء من القرار وغير مستقلين عنه،<sup>٢٠٤</sup> على الرغم من أن لائحة الاستدعاء تكون صحيحة بمجرد أن توجه إلى مُصدر القرار الإداري المطعون فيها، فكان الأجدر على المحكمة من تلقاء نفسها التي تمتلك صلاحية دعوة أي شخص يتأثر من القرار كمستدعي ضده وفقاً لأحكام المواد (٨٢) و(٨٣) و(٢٨٦) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية دعوة القضاة بدلاً من رد الدعوى،<sup>٢٠٥</sup> ولعل ما يدل على موقف المحكمة في هذا السياق تهرّبها من البت في القضايا المرتبطة برئيس السلطة الفلسطينية. وفي هذا السياق نشير إلى أن محكمة العدل العليا تمتلك صلاحية إدخال أي شخص يتأثر من إلغاء القرار الإداري كمستدعي ضده، كما وتمتلك المحكمة أن تدخل في الدعوى من ترى إدخاله لإظهار الحقيقة أو مصلحة العدالة، وذلك من تلقاء نفسها، كما ويحق للأفراد الذي يتأثرون من إلغاء القرار الإداري تقديم طلب إلى محكمة لإدخالهم في الدعوى، كما يجوز حذف أي من المستدعين ضدهم في الدعوى إذا لم يكونوا ممن يجوز لهم الطعن بالقرار أو لم يشاركوا فيه.<sup>٢٠٦</sup>

٢٠٣ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٦/١٦٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢٠: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/٤٢٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢: حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٩/١٤٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٣٠.

٢٠٤ انظر حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٠/٢٦١)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨، وفي ذات الاتجاه انظر: حكما رقم (٢٥٥/١٧٧)، المنعقدة في رام الله، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٩.

٢٠٥ أن الأحكام الإجرائية التي تنظم المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا واردة في الفصل الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، ضمن المواد (٢٨٣-٢٩١)، ويتم الاحتكام إلى باقي القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات في حال لم ترد ضمن الباب الرابع عشر.

٢٠٦ انظر: المواد (٨٢-٨٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

ومن السياقات الأخرى التي خالفت بها محكمة العدل العليا الإجراءات القانونية المتبعة أمامها، عندما أهملت الطلبات الواردة في لائحة الاستدعاء لأنها تتعدى إلغاء القرار الإداري على اعتبار أنها محكمة إلغاء، على الرغم من أن المادة (٢٩١) تمنحها صلاحية رفض أو إلغاء القرار المطعون فيه أو تعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية.<sup>٢٠٧</sup>

إضافة إلى ما سبق فإن محكمة العدل العليا استبعدت من نطاق اختصاصها العديد من الطعون المقدمة لها؛ لعدم الاختصاص، على الرغم من أن موضوع الطعن يتعلق بالطعون الإدارية، ومن ذلك العقود الإدارية والمسؤولية الإدارية، بحجة أن الاختصاصات الواردة ضمن أحكام المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ جاءت سبيل الحصر، ولا يمكن القياس عليها. وبذلك تهربت محكمة العدل العليا من نظر العديد من الطعون الإدارية على الرغم من أن الفقرة (٦) من ذات المادة التي استندت إليها المحكمة، منحها الاختصاص في سائر المنازعات الإدارية بما فيها العقود الإدارية والمسؤولية التقصيرية، التي تشكل أي نزاع تكون الإدارة طرفاً به بوصفها سلطة عامة.<sup>٢٠٨</sup> فالأصل أن يشمل هذا النص كل موظف في الإدارة ولم ينطبق عليه مفهوم قانون الخدمة المدنية، وكذلك الموظفين في قوى الأمن الفلسطينية، والمؤسسات والهيئات العامة، ومؤسسات التعليم العالي، وموظفي النقابات المهنية والغرف التجارية والصناعية، ومع ذلك ردت المحكمة العديد من الطعون المقدمة منهم.

## ب. تناقض القرارات في الدعاوى المماثلة

لقد بات واضحاً أن قرارات محكمة العدل العليا يشوبها التخبط والإرباك؛ لتناقض القرارات الصادرة عنها وعن القضاة أنفسهم في بعض الأحيان وبدعاوى مماثلة، ومن الأمثلة على ذلك قبلت النظر بأحد الطعون المتعلقة بقطع راتب لموظف عام على الرغم من انقضاء (٦٠) يوماً من تاريخ صدور القرار الإداري تجاهه، على اعتبار أن تلك القرارات وفقاً لرأي المحكمة تعتبر من

٢٠٧ قرار محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/١٧٢)، الصادر بتاريخ ٢١/١١/٢٠١١، وجاء فيه: «إن قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء يقتصر دور المحكمة فيه على فحص مشروعية القرار الإداري، فإذا تبين لها أنه مشوب بعيوب من العيوب التي حددها المشرع كأسباب قانونية للطعن في القرارات الإدارية في المادة (٣٤) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ حكمت بإلغائه دون أن يمتد حكمها لأكثر من ذلك، وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة الثانية من القانون الأساسي» وأضافت «إن الفصل في دعوى الإلغاء يخضع لقاعدة أساسية قوامها أنه لا يجوز للمحكمة الخروج على طلبات الطاعن والحكم بأكثر مما يطلب فهي ملزمة بالتقيد بتلك الطلبات».

٢٠٨ للمزيد انظر: عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين (رام الله: دن، ٢٠٠١)، ص ١٨٥، وجاء في: «وإذا كنا نرى من الناحية القانونية أن الاختصاص هو لمحكمة العدل العليا في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية والمسؤولية الإدارية، إلا أننا من حيث الملاءمة نفضل أن يبقى الاختصاص للمحاكم العادية. على أن يتم تفعيل المادة (١٠٢) من القانون الأساسي التي تنص على إنشاء محاكم إدارية ليصبح القضاء الإداري على درجتين تنظر في الالتزامات العقدية والتعويض عن الأضرار».

القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن بها بميعاد،<sup>٢٠٩</sup> في حين رفضت قبول طعن آخر مقدم من موظف عسكري لذات الأسباب السابقة، بحجة أن القرار الإداري في هذه الحالة غير مستمر.<sup>٢١٠</sup> ويضاف إلى ذلك بأنها ردت بعض الطعون شكلاً لعدم صحة الخصومة لأن المستدعية خاصمت مصدر القرار من خلال دائرته الوظيفية وليس بصفته،<sup>٢١١</sup> على الرغم من أنها أصدرت حكمين بذات اليوم وبنفس الموضوع، وكل منهما يختلف عن الآخر في قرار الخصومة.<sup>٢١٢</sup>

لكل الأسباب السابقة، وغيرها، يمكن القول أن محكمة العدل العليا أخفقت في العديد من الأحوال في أداء مهامها الموكلة لها قانوناً، كونها تأثرت بمطالب ورغبات السلطة التنفيذية من جهة كما تمت الإشارة إليه نتيجة تدخل السلطة التنفيذية في الشأن القضائي خلافاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية التي تكفل استقلال وحياد القضاء، وغياب البناء المؤسسي في القضاء لصالح سيطرة الشخوص وتحكمهم في مفاصل القضاء، وأفقدت بدورها ثقة المواطن الفلسطيني بالقضاء وبدوره في حماية حقوقه وحرياته في مواجهة السلطة التنفيذية.

يُضاف إلى ما سبق أن المشهد العام للأصول والإجراءات التي اتبعتها محكمة العدل العليا أثناء نظرها في الطعون المعروضة عليها ساهمت في إنكار العدالة، وحرمان المواطنين من الوصول إلى العدالة المناجزة، ويعود ذلك لعدة أسباب، أهمها؛ أولاً: استمرار المحكمة بالانعقاد بذات الهيئة (هيئة واحدة) ولفترات طويلة، وأحياناً أخرى تم تبديلها في جلسة النطق بالحكم، مما أضعف مخرجات الأحكام التي صدرت عنها.<sup>٢١٣</sup> ثانياً: أصدرت المحكمة قراراتها في العديد من الأحوال دون تقديم الجهات المستدعي ضدها أي بيانات حول القرار محل الطعن أو أسبابه، ولم تطلب المحكمة ذلك.<sup>٢١٤</sup> ثالثاً: لم تتبع المحكمة وتيرة موحدة عند فصلها في الطعون المعروضة عليها، ففي بعض الأحيان أطالت أمد التقاضي من خلال تأجيل الجلسات المنظورة أمامها، حيث تعود العديد من القضايا المدورة المنظورة أمام تلك المحكمة لسنوات عديدة، قدرت بعضها ب (١٤) عاماً،<sup>٢١٥</sup> وهذا يدل على تأخر المحكمة في إصدار القرارات المرتبطة بحقوق المواطنين وحررياتهم،

٢٠٩ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٣/٢٤)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٦؛ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٩/١٠٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٠.

٢١٠ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٦/٩٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١/٣.

٢١١ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (١٩٩٨/٧٣)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦.

٢١٢ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله رقم (١٩٩٨/٧٠)، وحكمها رقم (١٩٩٨/٧٢)، الصادران بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦.

٢١٣ صيام، حول استقلالية وحيادية ونزاهة، ص ١٣.

٢١٤ المرجع السابق.

٢١٥ عمار جاموس، الرقابة على أعمال الإدارة، ص ٢٠.

وعلاقتهم بالسلطة التنفيذية، التي تتغول في ممارسة صلاحياتها، وبالتالي حرمت المواطنين من اكتساب حقوقهم في الوقت الملائم، وأحياناً أخرى فصلت بها بشكل متسرع، الأمر الذي كان له الأثر السلبي في تحقيق العدالة واتباع الإجراءات القانونية للمحاكمة. بل باتت، والحالة تلك، كأداة لانتهاك الحقوق الدستورية للمواطنين.

لذلك فإن الطريقة المثلى لتجاوز الإخفاقات القانونية والتوجهات القضائية لآلية عمل محكمة العدل العليا في فلسطين التي استمرت ما يقارب (١٩) عاماً، في ظل دورها الأساسي في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، ومواجهة تعسف السلطة التنفيذية في الدولة، والإرباك الحاصل في قراراتها المتناقضة في بعض الأحيان، والمخالفة للتشريعات الناظمة لعملها أحياناً أخرى، أن يتم إنشاء محكمة إدارية على درجتين، موزعة جغرافياً بشكل عادل على مختلف المناطق، لضمان وصول الفرد أو الهيئات إليها، والتمعن بالقرارات الصادرة عنها، بما يحقق العدالة الناجزة. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تبني قانون صادر عن المجلس التشريعي المنتخب بصفته صاحب الاختصاص الأصيل بتبني تشريعات تنظم عمل السلطة القضائية، على أن تتبع في هيكليتها إلى المحاكم النظامية، ووضع معايير وآليات واضحة في التعيينات والترقيات والنقل والندب والتفتيش القضائي والمساءلة ومختلف الشؤون الإدارية والمالية.

## ثالثاً: القضاء الدستوري



يهتم القضاء الدستوري بشكل عام بمتابعة مدى احترام كافة السلطات في الدولة نصوص الدستور، وما يرد ضمنها من أحكام ذات علاقة بنظام الحكم في الدولة، والركائز القائمة عليه، بما فيها «مبدأ الفصل بين السلطات» و«مبدأ استقلال القضاء». وكذلك «مبدأ سيادة القانون»، وكذلك صلاحيات السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقة بينهما، وتلك المتعلقة بتنظيم الحقوق والحريات، على اعتبار أن تلك الأحكام تحتل المرتبة العليا ضمن النظام القانوني في الدولة استناداً لمبدأ «سمو الدستور»؛ فلا يجوز لقاعدة تشريعية أدنى منه أن تخالف أحكامه؛ كما وتمتع تلك النصوص بدرجة من الثبات؛ لأن إجراءات تعديلها تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي.<sup>٢١٦</sup> وعلى الرغم من أهمية هذه المحكمة في النظام القانوني للدولة بصفتها مانحة الشرعية الدستورية والقانونية على أعمال السلطات المختلفة في الدولة، والضامنة لعدم تجاوزها حقوق المواطن وحرياته المكفولة بنصوص الدستور،<sup>٢١٧</sup> إلا أن قراراتها قد تكشف في العديد من الأحيان عن عدول قضاتها عن أداء مهامهم في حراسة الدستور، وحماية الحقوق الدستورية، وترسيخ دعائم النظام السياسي والديمقراطي مقابل تأثر أحكامهم بالجهات التي أشرفت على تعيينهم خلافاً لأحكام القانون الأساسي (الدستور) وقانون المحكمة الدستورية ذاته ومبادئ الاستقلالية والحياد والكفاءة والمهنية في الأداء. وللقوف على النظام التشريعي للقضاء الدستوري في فلسطين وتوجهاتها ذات العلاقة؛ نستعرض فيما يلي بشكل موجز النظام القانوني للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، والتطورات المواكبة للعملية التشريعية المرتبطة بها، ومن ثم نعمل على تقييم أداء تلك المحكمة انطلاقاً من مبادئ أساسية تحكم عملها، ألا وهي: مبدأ استقلال القضاء، ومبدأ سمو الدستور، وكذلك الفصل بين السلطات.

٢١٦ عبد الحميد متولي وسعيد عصفور وحسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية (الاسكندرية: منشأة المعارف)، ص ٤٢-٤٣؛

نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان: جامعة مؤتة، ١٩٩٩)، ص ٥٤٧.

٢١٧ محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»، ٢٠١٥)، ص ٦٥.

## ١. السياق والخلفية

تعتبر نشأة القضاء الدستوري في فلسطين حديثة؛ حيث تم تبنيها لأول مرة كهيئة رقابية مركزية وقضائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>٢١٨</sup> بموجب أحكام المادة (٩٤) من القانون الأساسي الصادر عام ٢٠٠٢، ومن ثم تم تبني ذات النص الدستوري بموجب أحكام المادة (١٠٣) من القانون الأساسي المعدل للعام (٢٠٠٣)، الذي جاء بالآتي: «١. تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ. دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها ب. تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات ج. الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي ٢. يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الاتباع، والآثار المترتبة على قراراتها». وتبعاً لذلك مارست المحكمة العليا بصفها الدستورية اختصاصات المحكمة الدستورية العليا وفقاً لنص المادة (١٠٤) من القانون الأساسي، التي تنص على: «تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة»<sup>٢١٩</sup>. حتى تم إقرار قانونها (قانون المحكمة الدستورية العليا) عام ٢٠٠٦ وإنشاؤها في عام ٢٠١٦ أي بعد عشر سنوات من إقرار قانونها، وفي ظل مرحلة الانقسام، بموجب قرار صادر عن الرئيس الفلسطيني، كجهة تختص دون غيرها بالنظر في الاختصاصات المناطة بالمحكمة الدستورية يُطلق عليها «المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية»<sup>٢٢٠</sup>.

يستند القضاء الدستوري في إطار عمله لأحكام القانون الأساسي المعدل، وقانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ الصادر عن السلطة التشريعية المنتخبة،<sup>٢٢١</sup> ولبعض القرارات بقانون الصادرة عن رئيس الدولة والمعدلة لأحكامه،<sup>٢٢٢</sup> ومنها القرار بقانون

٢١٨ إن النظام القانوني الفلسطيني تبني الرقابة القضائية، بحيث يعهد ممارسة اختصاصات المحكمة الدستورية لهيئة قضائية متخصصة وفقاً لشروط محددة، وقد نظمها المواد (٦-١) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني لعام ٢٠٠٦، وتعديلاته.

٢١٩ للمزيد حول المحكمة العليا الفلسطينية بصفها الدستورية، انظر: ياسر العموري وأشرف صيام، المحكمة الدستورية الفلسطينية ما بين الحاجة والإشكاليات، مجلة العدالة والقانون، عدد ١١، (٢٠٠٩): ص ١٨٦-٢١٨.

٢٢٠ قرار صادر من الرئيس رقم (٥٧) لعام ٢٠١٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٢٠، بتاريخ ٢٦/٤/٢٠١٦، ص ٥٤-٥٣.

٢٢١ قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٢، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٦، ص ٩٣، وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦». ونشير في ذات السياق أن آلية تبني قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وافقه العديد من النقاشات والجدالات وعقد الورشات على الصعيد المجتمعي والرسمي بين المؤيد والمعارض، وحول ذلك انظر: العموري وصيام، المحكمة الدستورية، ص ١٩٠-١٩٤.

٢٢٢ بتاريخ ٣/١٠/٢٠١٢ أصدر الرئيس الفلسطيني قراراً بقانون لتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، الذي حمل في طياته العديد من التعديلات الماسة في اختصاصات وهيكلية القضاء الدستوري، بما يدل على توجه السلطة التنفيذية بالهيمنة على السلطة القضائية، من خلال إجراء تعديلات تمس استقلال القاضي وحياده، في ظل غياب المجلس التشريعي الذي يختص بتبني تشريعات تنظم عمل السلطة القضائية بمختلف مكوناتها، ومن ثم تم وقف نشره بناءً على مطالبات المؤسسات الحقوقية الفلسطينية.

رقم (١٩) لعام ٢٠١٧،<sup>٢٢٣</sup> وكذلك القرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠١٩،<sup>٢٢٤</sup> حيث طالت تلك التعديلات آلية تعيين قضاة المحكمة الدستورية، وشروط العضوية فيها والإقالة وإنهاء الخدمة، وكذلك مستحقات قضاتها المالية من رواتب وعلاوات وبدلات ورواتب تقاعدية، واختصاصاتها الرقابية والتفسيرية، بالإضافة إلى الأصول الإجرائية المتبعة أمامها، بالتحديد المرتبطة بآلية اتصالها بالدعوى، وأثر الحكم الصادر عنها. ولم تعترف الحكومة القائمة بقطاع غزة بشريعية تشكيل المحكمة الدستورية العليا والتعديلات الواردة على القانون الناظم لعملها؛ لمخالفته أحكام القانون الأساسي، كما أن التعديلات التي جرت على قانون المحكمة الدستورية في الجلسة الأخيرة التي عقدها المجلس التشريعي الأول فجرت خلافاً كبيراً بين كتلي فتح وحماس البرلمانتين منذ الجلسة الأولى التي عقدها المجلس التشريعي الثاني في آذار ٢٠٠٦. وما زالت المحكمة العليا بصفتها الدستورية تمارس اختصاصات القضاء الدستوري في قطاع غزة وتطبق القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية للعام ٢٠٠٦.

## ٢. طبيعة القضاء الدستوري

إن التشريعات الناظمة للقضاء الدستوري الفلسطيني تبنت نظام الرقابة المركزية؛ بمنح الاختصاص الدستوري لمحكمة مستقلة دون غيرها من المحاكم خلقت لممارسة هذه الوظيفة، وكذلك قضائية، بأن عضوية قضاتها تقتصر على متخصصين في المجال القضائي دون السياسي؛ الأمر الذي يفترض تمكن قضاتها من تحقيق رقابة فاعلة بإسقاط الحكم القانوني المناسب في الدعاوى المعروضة عليها بشكل مستقل ومباشر دون الحاجة لأي تدخلات من سلطات الدولة المختلفة في اتخاذ قراراتها.<sup>٢٢٥</sup> حيث تبنى المشرّع الدستوري الفلسطيني مبدأ الرقابة القضائية وليس السياسية على دستورية القوانين وفق ما يتضح من المادة (١٠٣) من القانون الأساسي بشأن الرقابة القضائية على الدستورية.

هذا وقد نظمت تلك التشريعات اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية اتصالها بالدعوى، وأثر الحكم بالطعون المعروضة عليها، بالإضافة إلى المركز القانوني لأعضائها، وآلية تعيينهم، بحيث

٢٢٣ قرار بقانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٧ بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٣٧، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٥، ص ٤. وسيتم الإشارة إليه لاحقاً ب «قرار بقانون بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠١٧».

٢٢٤ قرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠١٩ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٥٣، بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٦، ص ٩٤. وسيتم الإشارة إليه «بقرار بقانون لتعديل قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠١٩».

٢٢٥ للمزيد حول الرقابة القضائية، انظر: ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأتظمة الدستورية في مصر (مصر: دار النهضة، القاهرة، ١٩٦٩)، ص ١٠٠-١٠٨؛ كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية (دمشق: منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٧)، ص ١٥٤-١٥٥.

تختص وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وقانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة وغيرها،<sup>٢٢٦</sup> وكذلك تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات في أحوال معينة، والفصل في تنازع الاختصاصات بين السلطات، وكذلك التنازع الذي يتم بين الجهات القضائية والإدارية ذات الاختصاص القضائي، أو الذي يتعلق بتنفيذ حكمين نهائيين متناقضين، كما وتختص المحكمة الدستورية العليا بالبت بفقدان الرئيس الفلسطيني لأهليته القانونية، وغيرها من الصلاحيات المحددة بموجب التشريعات المذكورة أعلاه.<sup>٢٢٧</sup>

ويؤخذ على مضمون هذه الاختصاصات الواردة في قانون تشكيل المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ عدم انضباطها مع أحكام القانون الأساسي المعدل ذات العلاقة؛ حيث نصت المادة (١/٢٤) من قانون المحكمة الدستورية على أن المحكمة تختص بـ«الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة» وهو ذات التوجه الذي أقرته نصوص القرار بقانون لعام ٢٠١٧، عندما حصر اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة دون غيرها من التشريعات، من خلال إزالة أي إشارة لدورها بالرقابة على الأعمال أو القرارات الحكومية الأخرى، وبموجب ذلك أصبح من غير الممكن مراجعة المحكمة الدستورية لقرارات المحاكم العليا المتعلقة بحقوق الإنسان، مما يساهم في إهدارها.<sup>٢٢٨</sup> بينما منحت المادة (١/١٠٣) من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية الاختصاص الرقابي في «دستورية القوانين واللوائح والنظم وغيرها»، وهذا يعني أن القانون الأساسي قد توسع ليشمل القوانين والأنظمة واللوائح والمراسيم والقرارات بقانون، على خلاف توجهات التشريعات النازمة لأعمال المحكمة الدستورية، وهذا يعني أن القانون الأساسي قد توسع ليشمل كافة التشريعات من ذات نوع القوانين والأنظمة،<sup>٢٢٩</sup> ونتيجة للتعارض بين أحكام القانون الأساسي وتلك التشريعات، يتم ترجيح القواعد الدستورية كونها تسمو على غيرها من التشريعات، فتكون الأولى بالتطبيق. وهذا الجانب كان من ضمن الخلافات التي ثارت في الجلسة

٢٢٦ يهتم القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية التشريعات مهما اختلفت أنواعها أو تنوعت درجاتها؛ سواء أكانت تشريعية صادرة من سلطة تشريعية أو فرعية صادرة من سلطة تنفيذية، دون أن يتجاوز ذلك إلى بحث مخالفة القوانين لبعضها البعض أو اللوائح بعضها مع الآخر. للمزيد انظر: محمد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً وواقعاً (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص ٣٦٩؛ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص ٧٦٦-٧٦٧.

٢٢٧ انظر المادة (١٠٣) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والمادة (٢٤) من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦، وتعديلاته.

٢٢٨ ورقة موقف حول القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا، وحدة القانون الدستوري، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، رقم (٢٠١٧/٢)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٧، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://fada.birzeit.edu/handle/20.500.11889/5485>>, visited on 14/4/2021.

٢٢٩ عاصم خليل، منهجية البحث القانونية وأصوله (رام الله: دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠١٢)، ص ١١٨.

## الأولى للمجلس التشريعي الثاني.

وبخصوص النصوص الناظمة لاختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير، فيلاحظ أيضاً أن القانون الأساسي منحها صلاحية تفسير «نصوص القانون الأساسي والتشريعات»، بينما قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ منحها «تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين» لتشمل القوانين التي يقرها المجلس التشريعي دون غيرها من تشريعات ثانوية. بل واستبدل القرار بقانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٧، اختصاص المحكمة بتفسير «القوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها» بـ «تفسير التشريعات إذا أثار خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها»، وبالتالي فإن التعديل استبعد تفسير القوانين ذات العلاقة بتنظيم عمل السلطات في الدولة، لتشمل كافة التشريعات مهما كانت مرتبتها ضمن الهرم التشريعي، مما يشكل مساساً بمنظومة حقوق الإنسان، وعمل السلطات في الدولة، من خلال الإسراف في تأويل النص، متجاوزة بذلك الأصول والضوابط والقواعد الحاكمة للتفسير الدستوري، وحدود دورها التفسيري في مجال التشريع، بل واقتمت تخوم صلاحيات البرلمان في ظل غيابه.

هذا ويمكن للمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية الاتصال في الدعاوى المعروضة عليها ذات العلاقة باختصاصها الرقابي، من خلال عدة آليات، تتمثل ب: «الدعوى الأصلية المباشرة» أو «الدفع الفرعي» أو «الإحالة» أو «التصدي»؛<sup>٢٣٠</sup> حيث يحق لكل مواطن لحقه ضرر مباشر من أعمال أي نص تشريعي مخالف للقواعد الدستورية أن يتقدم بدعوى قضائية قائمة بذاتها منفصلة عن غيرها من النزاعات الموضوعية إلى المحكمة الدستورية، وفقاً للشروط المحددة قانوناً، بموجب آلية «الدعوى الأصلية المباشرة». إما إذا كانت هنالك دعوى منظورة أمام أحد درجات التقاضي بمختلف أنواعه كالنظامي أو الخاص مثل العسكري أو المحاكم الإدارية أو العليا كمحكمة النقض، أو الماثلة أمام القضاء المستعجل، فيحق لأحد خصوم الدعوى أن يدافع دفاعاً فرعياً بعدم دستورية التشريع المطبق على النزاع،<sup>٢٣١</sup> وإذا قدرت محكمة الموضوع

٢٣٠ انظر المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا وتعديلاته، وللمزيد حول اليات الاتصال بالدعوى الدستورية انظر: أبو زيد، القضاء الدستوري، ص ٤٤٦-٤٥٤.

٢٣١ للمزيد حول «الدفع الفرعي» انظر: عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية (الاسكندرية: المكتب العربي الحديث، ٢٠١٠)، ص ٢٩٨.

جديدة الدفع،<sup>٢٣٢</sup> تمنحه ميعاداً لا يجاوز ستين يوماً لرفع دعواه أمام المحكمة الدستورية الفلسطينية وإذا لم يتم بذلك اعتبر كأن لم يكن، وفقاً لأحكام القرار بقانون المعدل لعمل المحكمة الدستورية، على الرغم من أن المدة السارية في قانون المحكمة الدستورية للعام ٢٠٠٦ والنافذ في قطاع غزة تصل إلى تسعين يوماً. إضافة إلى ما سبق من آليات يمكن من خلالها للمحكمة الدستورية أن تتصل بالدعوى، يحق لقاضي الموضوع أن يحيل من تلقاء نفسه أي نص يثير الشك لديه بأنه غير دستوري إلى المحكمة الدستورية صاحبة الاختصاص الأصيل بتقرير الدستورية من عدمها، بشرط أن يكون النص لازماً للفصل في النزاع المعروض عليه، وأن يتضمن قرار الإحالة النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته، وإلا لا تقبل الدعوى.<sup>٢٣٣</sup> وفي جميع الأحوال يجوز للمحكمة الدستورية أن تتصدى لأي نص غير دستوري يعرض عليها بمناسبة اختصاصها، ويتصل بالنزاع المعروض عليها، وتقضي بعدم دستوريته.

أما بخصوص طلب التفسير فيتم تقديمه بشكل حصري من خلال وزير العدل بناء على طلب إحدى الجهات المحددة بنص قانون المحكمة الدستورية، وهي: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس المجلس التشريعي، أو رئيس مجلس القضاء الأعلى، أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية، على أن يشمل طلب التفسير بيان النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق، ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه.<sup>٢٣٤</sup> وغالباً ما تتجاوز المحكمة الدستورية تلك الضوابط القانونية الحاكمة لقراراتها التفسيرية.

إن الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية في كافة قراراتها المتعلقة بالطعون الدستورية أو التفسيرية ملزمة لجميع سلطات الدولة ولكافة الأفراد الطبيعيين والاعتباريين دون اقتصرها على أطرافها، وتعتبر نهائية غير قابلة للطعن.<sup>٢٣٥</sup> ويترتب على الحكم بعدم دستورية تشريع معين اعتباره محظور التطبيق بأثر مباشر ومستقبلي على أن تقوم الجهات المختصة بوضعه تصويب

٢٣٢ لقد وضحت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية ضمن حكمها رقم (٢٠١٧/١٤)، والصادر بتاريخ ٢٠١٧/١٥، مفهوم الجدية «أن يكون الفصل في المسألة الدستورية منتجا، أي أن تكون المسألة المطعون بعدم دستوريته متصلة بموضوع النزاع في الدعوى الأصلية، والحكم فيها يفيد صاحب الشأن في الدعوى المنظورة أمام القضاء. وكذلك أن تتوافر شبهة عدم دستورية النص المطعون فيه». وأضافت المحكمة «أن قرار القاضي بشأن الجدية ليس نهائياً بل يخضع للطعن بكافة الطرق المقررة قانوناً؛ لأن هذا الدفع موضوعي فيمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وكذلك قانوني يمكن إثارته أمام محكمة النقض لتعلقه بالنظام العام».

٢٣٣ للمزيد حول «الإحالة» انظر: صلاح فوزي، *الدعوى الدستورية* (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٣)، ص ٩٦.

٢٣٤ انظر: المادة (٣٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦.

٢٣٥ انظر: المواد (٤٠-٤١) من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته.

الوضع، وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون. إلا إذا تعلق الأمر بنص جزائي؛ فإنها تسري بأثر رجعي في الحالات التي ترتب عليها الحكم بالإدانة. ومن الآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية تشريع معين أن يتم رد الحق للمتظلم أو تعويضه أو كلاهما معاً، وقد استبعدت التعديلات الواردة على القانون الأثر المتعلق برد الحق للمتظلم أو تعويضه الأمر الذي ينتهك حقوق الأساسية،<sup>٢٣٦</sup> لا سيما في حال كان القرار المطعون به قد ألحق ضرر فعلي به.

### ٣. جدلية إنشاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الوقت الحالي

إن الآلية التي جرى فيها إقرار قانون المحكمة الدستورية في العام ٢٠٠٦، ومن ثم إنشاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بقرار من الرئيس الفلسطيني في عام ٢٠١٦، وما رافقها من تعديلات على التشريعات الناظمة لعملها بموجب القرارات بقانون الصادرة عن ذات الرئيس استناداً لصلاحياته التشريعية الاستثنائية، وفي مرحلة الانقسام، أثارت العديد من الانتقادات، في ظل السياق السياسي والقانوني والمالي المرافق لإنشائها، لا سيما وأن المحكمة العليا بصفتها الدستورية كانت تمارس اختصاصاتها استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل وقانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦. فيما وُلدت المحكمة الدستورية من رحم الانقسام السياسي وساهمت قراراتها في تعميق حالة الانقسام.

تم إنشاء المحكمة الدستورية العليا في ظل ضعف الموازنة المالية التي تواجهها الحكومة الفلسطينية، وتجاهل الأعباء المالية التي يقرها إنشاء قضاء متخصص مستقل، وما يستتبعه من اعتماد موارد مالية للبنية التحتية لهذه المحكمة وكذلك موظفيها وأعضائها، في سياق ارتفاع سلم رواتب قضاتها ومستحققاتهم التقاعدية التي أقرتها التعديلات الواردة على قانون المحكمة الدستورية، بل وإحداث تغييرات جوهرية في التشريعات الناظمة لعملها والمرتبطة بآلية تعيين القضاة ومستحققاتهم المالية، واختصاصاتهم، وغيرها. وهذا قد يدل على أن إنشاء المحكمة الدستورية في ظل الظروف الراهنة يجافي المبادئ الدستورية والمعايير الوطنية والدولية الناظمة لاستقلال القضاء وحياده، لا سيما وأن آلية تشكيلها وتوجهاتها القضائية تشير بأنها قد تكون ذراعاً للسلطة التنفيذية وليس لحراسة الدستور وعلوه وحماية الحقوق والحريات الدستورية، في ظل عدم قدرة المحكمة الدستورية العليا على تحقيق الغايات التي تهدف إلى تحقيقها، بل ومخالفة قراراتها العديد من الأحكام الواردة في القانون الأساسي المعدل (الدستور)

٢٣٦ انظر: المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته.

والتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان المنضمة إليها فلسطين ذات العلاقة واستحقاقاتها، وفقاً للتفصيل أدناه:

### أ. تشكيل المحكمة الدستورية وتوجهاتها ذراعاً للسلطة التنفيذية

إن إنشاء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بقرار من الرئيس الفلسطيني في ظل الانقسام السياسي وغياب البرلمان الفلسطيني، وتسارع وتيرة القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني استناداً لصلاحياته التشريعية الاستثنائية، والمعدلة لقانون المحكمة الدستورية للعام ٢٠٠٦،<sup>٢٣٧</sup> والصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب بصفته المختص بتبني التشريعات الوطنية، والنافذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، والعبث في قانون المحكمة الدستورية، ومخالفة القانون الأساسي وقانون المحكمة في تعيين قضاتها، ومساس تلك التعديلات بألية تعيين قضاة المحكمة الدستورية وشروط عضويتهم وأمانهم الوظيفي، ومستحقاقهم ورواتبهم المعاشية والتقاعدية، قد يدل على أن إنشاءها جاء لغايات محددة تتمثل برغبة السلطة التنفيذية بالهيمنة على توجهات القضاء الدستوري الفلسطيني، من خلال تقويض استقلال القاضي ذاته وكذلك مؤسسته، مما يؤدي إلى انحراف القضاء الدستوري عن أداء دوره المفترض بإعمال مبدأ سمو الدستور ليصبح الذراع الرئيسي للسلطة التنفيذية وأهوائها. وبدا ذلك واضحاً من آلية تشكيل تلك المحكمة وتصريحات رئيسها المعين من الرئيس الفلسطيني الذي صرح في أكثر من مناسبة بأن القانون الأساسي (الدستور) المنشئ للمحكمة هو مجرد تشريع عادي، وقراراتها المتعلقة بسلطات الدولة المؤيدة للسلطة التنفيذية على حساب مبدأ سمو الدستور والمبادئ والقيم الدستورية وصيانة الحقوق والحريات العامة للمواطنين.

حيث أفاد قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته بأنه يتم تعيين رئيس المحكمة الدستورية وقضاتها في المرة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، على أن يعين رئيسها وقضاتها فيما بعد بقرار من الرئيس الفلسطيني ذاته بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية.<sup>٢٣٨</sup> ويمكن ملاحظة أن عملية تعيين قضاة المحكمة الدستورية بعد تشكيلها تتم بموجب قرار من الرئيس الفلسطيني سواء بالتشكيل الأول أو بالتشكيلات اللاحقة مما يجعلهم خاضعين لسيطرة السلطة التنفيذية، ممثلة برئيسها؛ فالتعيين الأول يتم بقرار منه بعد التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل،

<sup>٢٣٧</sup> تجدر الإشارة إلى أنه تم إزالة موافقة المجلس التشريعي على تعيين القضاة في الجلسة الخاصة التي عقدت بعد الانتخابات في ٢٠٠٦ وقبل حلف المجلس التشريعي الجديد لليمين الدستورية.

<sup>٢٣٨</sup> انظر: المادة (٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦.

والتشكيلات المتتالية تتم بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة، وبالتالي فإن قرار تعيين القضاة بيد الرئيس الفلسطيني دون أي قيد قضائي أو قانوني عليه، ودور الجهات الأخرى في الدولة ينحصر كدور استشاري، الأمر الذي قد يؤثر على استقلال القضاة في تلك المحاكم، ويؤثر على توجهاتهم في الفصل بالزاعات المعروضة عليه، حيث أن انفراد سلطة من السلطات الدولة في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية يكون له الأثر الأكبر على استقلال تلك المحكمة في البلاد التي لم تتوطد أقدامها بعد على صعيد الحياة الديمقراطية.<sup>٢٣٩</sup> ولا شك بأن المسلك الذي سارت عليه معظم الدول التي تنبت نظام الرقابة المركزية كما هو الحال في فلسطين، يجعل اختصاص القضاء الدستوري من محكمة خاصة، كما هو في الحالة الفلسطينية، أن يتم تعيين قضاة بمشاركة السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ لضمان عدم إخضاعها لتأثير إحدى السلطات عليها، وبالتالي تحقيق الاستقلال والحياد لهم، وترسيخ قدرتهم على الفصل بالزاعات المعروضة عليهم دون التأثير بهاجس السيطرة أو الخضوع.<sup>٢٤٠</sup> تجدر الإشارة، إلى أن المادة (٥) من قانون المحكمة الدستورية كانت تنص على مشاركة السلطات الثلاث في تعيين قضاة المحكمة الدستورية قبل أن يتم حذفها لاحقاً بطريقة غير دستورية ومن ثم إصدار ونشر قانون المحكمة الدستورية على النحو المنشور في الجريدة الرسمية، وهذه أيضاً كانت من بين المسائل التي فجرت خلافاً عاصفاً في الجلسة الأولى من جلسات المجلس التشريعي الثاني. ما يعني أن ملف المحكمة الدستورية كان من أبرز الملفات التي شهدت جدلاً عاصفاً تحت قبة المجلس التشريعي الثاني.

والجدير بالذكر في هذا السياق أن المحكمة الدستورية العليا أصبحت تُشكل بموجب القرار بقانون المعدل لأحكامها لعام ٢٠١٧ و٢٠١٩، من رئيس ونائب وعدد لا يقل عن سبعة قضاة لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يعين ثلاثة أعضاء في المحكمة كل سنتين ابتداءً من تاريخ ١ حزيران/يونيو ٢٠١٧،<sup>٢٤١</sup> بينما كانت تؤلف تلك المحكمة في ظل قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ من رئيس ونائب وسبع قضاة، وتتعدد من رئيس وستة قضاة على الأقل. ومن الناحية الفعلية لم يتم احترام النص المعدل لآلية التعيين حيث لم يعين ٣ قضاة في الأعوام ٢٠١٩ و٢٠٢٠، مما يثير العديد من التساؤلات المستقبلية بعد ٢٠٢٢ في ظل وجود بعض التوجهات التي تفيد بأن التعديل لا يطال قضاة المحكمة الدستورية المعيّنين في عام ٢٠١٧.

٢٣٩ عثمان الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، مشار إليه في: عصام عابدين، ملاحظات على القرار بقانون بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٤)، ص ١٢، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2518.html>, visited on 14/4/2021.

٢٤٠ يدوي، القانون الدستوري، ص ١٦١.

٢٤١ انظر: المادة (٢) من قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦، وتعديلاته لعام ٢٠١٩.

وعلى الرغم من أن التعديلات المتصلة بمدة عضوية القضاة المحددة ب (ستة) سنوات تتفق مع بعض التجارب الدستورية لدول عديدة، وتضمن الحفاظ على استقلال القضاة وحيادهم، ورفد المحكمة بكفاءات متنوعة، إلا أن تلك المدة غير كافية لصقل الخبرات لدى قضاة تلك المحكمة، ويؤثر على أدائهم الوظيفي، وتزيد من النفقات المالية التي تصرف للقضاة سواء رواتب أو معاشات تقاعدية. ومن جانب آخر فإن تحديد مدة العضوية لدى المحكمة الدستورية العليا ب (٦) سنوات منحت القضاة سنوات عمل إضافية حتى لو تجاوز القواعد العامة المرتبطة بإحالة القضاة على التقاعد على سن السبعين، فإن تم تعيين قاضي دستوري في عام ٢٠١٦ بعمر ٦٥ سيبقى بممارسة مهامه لمدة ٦ سنوات، حتى بعد سن ال ٧٠.

ونضيف على ما سبق أن تشكيل المحكمة الدستورية تم بمخالفة أحكام القانون الأساسي والتشريعات الناظمة لها؛ حيث أدى رئيس المحكمة ونائبه وقضاها اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس القضاء الأعلى في ظل غياب رئيس المجلس التشريعي، بما يخالف أحكام القانون الأساسي (الدستور) وقانون المحكمة الدستورية التي تتطلب حضوره أداء اليمين القانونية لرئيس المحكمة الدستورية ونائبه وقضاها وهو إجراء جوهري كون المحكمة تضطلع بمهام الحكم بين السلطات الثلاث في حراسة الدستور وحماية الحقوق والحريات الدستورية،<sup>٢٤٢</sup> الأمر الذي يثير تساؤلات جديدة حول مدى شرعية قراراتها في ظل عدم دستورية وقانونية تشكيل المحكمة الدستورية.

كما أن تمثيل المرأة في عضوية المحكمة الدستورية العليا غائب تماماً في قرارات تشكيل المحكمة الدستورية، بما ينطوي على تمييز على أساس الجنس المحظور في القانون الأساسي والمواثيق الدولية، ويخل بالتزاماتها الدولية المترتبة على انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، لا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو». كما يغلب على عضويتها طابع سياسي معين، الأمر الذي يؤثر على مبدأ استقلال القضاة وحيادهم، بما يخالف أحكام القانون الأساسي المعدل وقانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وقانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، التي تضمن استقلالهم الفردي والوظيفي؛ لضمان ممارسة اختصاصاتهم المحددة بموجب التشريعات ذات العلاقة. ويمكن الاستدلال على الطابع السياسي والشخصي لعضويتها، من خلال التصريحات الصادرة عن رئيس المحكمة الدستورية العليا المنشورة في وسائل الإعلام، وذلك قبل تعيينه رئيساً للمحكمة الدستورية، التي يظهر من خلالها تأييده لأعمال السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، وإن خالفت تلك الأعمال أحكام

٢٤٢ انظر: المادة (٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦.

القانون الأساسي والتشريعات الوطنية، حيث اعتبر أن حالة الضرورة تمنح الرئيس صلاحيات شبه مطلقة، كما وأفاد بالأحقية القانونية للرئيس الفلسطيني برفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي، الذي انتهت ولايته المقررة دستورياً، وغيرها من القضايا التي أبدى فيها رأياً مسبقاً حولها، ومن ثم أصدرت المحكمة قرارات تفسيرية بشأنها، مما أثار التخوفات حول مدى استقلالية قضائها في أداء مهامهم.<sup>٢٤٣</sup> ومدى احترامها لأحكام الدستور وقدرتها على حراسته.

كما يستشف من بعض القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا أنها تخدم في العديد من الأحوال أهواء السلطة التنفيذية، ومن ذلك قرارها بعزل رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى خلافاً لأحكام الدستور<sup>٢٤٤</sup> وبموجبه فرضت المحكمة الدستورية العليا وصايتها على السلطة القضائية عندما اعتبرت أن القرارين الصادرين عن الرئيس الفلسطيني بتعيين نائب رئيس المحكمة العليا والمجلس القضائي، ونائب أول لرئيس المحكمة العليا والمجلس القضائي، التي أصدرت المحكمة العليا قراراً بإلغائهما، بأنها قرارات صحيحة ومتفقة مع أحكام القانون. وخاطبت المحكمة العليا في حيثيات القرار المذكور بأسلوب غير مألوف ويفتقر إلى الأسلوب القضائي. وفي موضع آخر أقرت المحكمة الدستورية العليا بموجب قرار تفسيري بانتهاء ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، وهي ذاتها مشكلة بقرار من الرئيس الفلسطيني الذي انتهت ولايته بذات فترة انتهاء ولاية المجلس التشريعي في عدوان صاخر على الدستور.<sup>٢٤٥</sup> بل وردت الطعن المقدم بالقرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي المشكل بقرار من الرئيس الفلسطيني، على الرغم من مخالفته الصريحة لأحكام القانون الأساسي،<sup>٢٤٦</sup> مما يظهر مؤشرات قوية تدل بأن المحكمة الدستورية أداة لشرعنة أعمال السلطة التنفيذية على حساب الدستور وعلوه، بما يخالف المبادئ والقيم الدستورية والمعايير الدولية ذات العلاقة باستقلال القضاء وحياده ونزاهته.

٢٤٣ للمزيد انظر: عصام عابدين، قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري حول الشأن العسكري والطبيعة القانونية للشرطة والقضاء المختص بحاكمه عناصرها، منشورة بتاريخ ٢٤/٨/٢٠١٨، ص ٧-٨، على الموقع التالي: <<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2238.html>>, visited on 15/5/2021.

٢٤٤ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، تفسير دستوري، رقم (٢٠١٦/١)، الصادر بتاريخ ١٨/٩/٢٠١٦، حول تفسير نصوص المادتين (١٨ و ٢٠) من قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٠١، والمتعلقة بألية تعيين القضاة ومنهم أعضاء المحكمة العليا: حيث قررت المحكمة الدستورية العليا بأنه لا يوجد تنازع بين قانون السلطة القضائية والمواد المرتبطة به من قانون تشكيل المحاكم النظامية وقرار الرئيس الفلسطيني بتعيين القاضي عماد سليم سعد نائباً أول لرئيس المحكمة العليا نائباً أول لرئيس مجلس القضاء الأعلى لا يشكل منصباً جديداً، على اعتبار ان تنسيبه لمنصف أعلى من المنصب الذي تم تعيينه فيه.

٢٤٥ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، تفسير دستوري، رقم (٢٠١٦/٣) الصادر بتاريخ ٣/١١/٢٠١٦، والمتعلق بتفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود نص المادة (٤٧) و(٤٧) مكرر من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والمادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القائمة عليها الحصانة التشريعية بحدود النص (١/٥٣) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣.

٢٤٦ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، طعن دستوري، رقم (٢٠١٩/١٧)، الصادر بتاريخ ٤/٩/٢٠١٩.

وبناءً على ما سبق فإن آلية تشكيل المحكمة الدستورية العليا والتوجهات والتصريحات المعلنة لرئيسها قبل توليه رئاسة المحكمة، وكذلك قراراتها في الطعون الدستورية والتفسيرية تدل بأنها تخضع لهيمنة السلطة التنفيذية بشكل مباشر أو غير مباشر. وبدلاً من أن تشكل الذراع القوية لمبدأ سمو الدستور شكلت الذراع القوية للسلطة التنفيذية.

### ب. إرباك في طبيعة قرارات وأحكام المحكمة الدستورية العليا

أجرت مؤسسة الحق مسحاً شاملاً على قرارات المحكمة العليا بصفتها الدستورية والمحكمة الدستورية العليا، ولاحظت الإرباك في أدائها كما ونوعاً. فمن الناحية الكمية يمكن ملاحظة أن المحكمة العليا بصفتها الدستورية وأثناء توليها للاختصاصات الدستورية لمدة تقارب ٩ أعوام منذ مباشرة أعمالها في عام ٢٠٠٦ وحتى نهاية عام ٢٠١٥ نظرت في (٢٧) قراراً، جميعها مرتبطة باختصاصها الرقابي على الدستورية دون التفسيري، بينما قد اتصلت المحكمة الدستورية العليا خلال أربع سنوات منذ تشكيلها في عام ٢٠١٦ وحتى تاريخ إعداد الدراسة (٩٧) قراراً تنوعت بين (٢٤) قرار تفسيري، و(٧٣) طعن دستوري. وبعد الاطلاع على مضمون تلك القرارات والأحكام نجد أن غالبيتها تم رده بقرار صادر عن أغلبية أعضائها؛ لانعدام الخصومة أو عدم صحتها، أو انعدام المصلحة، وبعضها لعدم الاختصاص، أو لأسباب أخرى، وحكمت المحكمة العليا بصفتها الدستورية أثناء ممارسة اختصاصها الرقابي بعدم دستورية بعض التشريعات في حكمين فقط، بينما لم يتجاوز عدد القرارات المحكوم بعدم دستورية التشريعات المنظورة بها أمام المحكمة الدستورية العليا ثلاثة عشر حكماً. على الرغم من أن هذه الإحصائيات تنبئ عن تسارع الضغط الملقى على عاتق المحكمة الدستورية باعتبارها الملاذ الأخير للمواطن الفلسطيني في حماية حقوقه وحرياته، المكفولة بأحكام القانون الأساسي المعدل من تجاوز سلطات الدولة، بل ولدورها الرقابي على أداء السلطات الثلاث، إلا أنها لم تتمكن من تحقيق تلك الغايات التي تم إنشاؤها لأجلها، وتراجعت عن ممارسة اختصاصها الدستوري المحدد بموجب التشريعات النازمة لعلمها، عندما أعملت القواعد الشكلية، دون الفصل في مواضيع تلك الطعون.

ففي إطار تقييم أداء القضاء الدستوري الفلسطيني، يمكن ملاحظة أن المحكمة العليا بصفتها الدستورية في إطار نظرها للطعون الدستورية المعروضة عليها لمدة ٩ سنوات لم تفصل موضوعياً بأي دعوى مرتبطة بحقوق الأفراد وحرياتهم وإنما ردتها جميعها لأسباب شكلية، في حين أصدرت حكمها في قضيتين فقط ذات علاقة بعمل السلطتين القضائية والتشريعية، عندما حكمت

بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥،<sup>٢٤٧</sup> وكذلك عدم دستورية القرارات والإجراءات المتخذة من المجلس التشريعي بتاريخ ٦ آذار/مارس ٢٠٠٦، دون غيرهما من قرارات.<sup>٢٤٨</sup> وهو الأمر الذي اتبعته المحكمة الدستورية العليا منذ توليها مهامها الوظيفية في الضفة الغربية، فلم تتمكن من حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، كونها ردت العديد من الدعاوى المرتبطة بها لأسباب شكلية.

إضافة إلى ما سبق فإن توجهات القضاء الدستوري عند ممارسته لاختصاصه التفسيري تثبت أنه أداة لتقويض الدستور وعمل السلطات الثلاث في الدولة، وإضفاء الشرعية على أعمال السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا نظرت في (٢٤) تفسير دستوري، فقد فصلت في (١٢) قرار منها، بينما تم رد العدد المتبقي، إحدى عشر قراراً منها مرتبط بعلاقة السلطة التنفيذية مع سلطات الدولة الأخرى، وتدور مضامينها حول هيئة مكافحة الفساد وولاية المجلس التشريعي ومستحقاته التقاعدية، وأهلية الرئيس برفع الحصانة الدستورية البرلمانية، وغيرها، ولم تنظر إلا في قرار تفسيري واحد لمواطن انتهكت حقوقه الدستورية.<sup>٢٤٩</sup> مما يدل على أن إنشاء المحكمة العليا الدستورية في ظل الوقت الراهن جاء لتحقيق أهداف السلطة التنفيذية التي شكلتها، ولعل ما يدعم ذلك أن المحكمة العليا بصفتها الدستورية أثناء ممارسة الاختصاص التفسيري لمدة (٩) أعوام لم تتلق أي طلب لتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، مما يبدو معه جلياً اعتبار أن القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا خلال (٤) أعوام جاءت لإضفاء شرعية دستورية على تصرفات السلطة التنفيذية بموجب (١١) قرار تفسيري.

إن الإرباك والتخبط في أعمال المحكمة الدستورية ظهر جلياً في قراراتها وأحكامها المتناقضة في الطعون المتشابهة المعروضة عليها تبعاً للجهة الطاعنة أو المعطون ضدها أو موضع الدعوى، فإثناء نظرها في الطعون الواردة إليها بموجب آلية «الدعوى الأصلية المباشرة»، فرضت قيوداً إضافية على تحققها، على الرغم من أن النص القانوني الفلسطيني الناظم «للدعوى الأصلية المباشرة» لم يقيد بأي ضوابط أو حدود، واكتفى بالنص لإعمالها في المادة (١/٢٧) من قانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته على: «تمارس المحكمة

٢٤٧ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، طعن دستوري، رقم (٢٠٠٥/٥)، الصادر بتاريخ ١١/٢٧/٢٠٠٥.

٢٤٨ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، طعن دستوري، رقم (٢٠٠٦/١)، الصادر بتاريخ ١٢/١٩/٢٠٠٦.

٢٤٩ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، تفسير دستوري، رقم (٢٠١٧/٤)، الصادر بتاريخ ١١/٢٥/٢٠١٨. حول تفسير نصوص بعض المواد من قانون الخدمة المدنية وقرار مجلس الوزراء لعام ٢٠٠٥ باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المتعلقة بتشكيل لجان تحقيق؛ واعتبرت المحكمة أن المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ١٩٩٨ واضحة وليس ليس فيها، وأي لائحة ذات علاقة بتشكيل لجان تحقيق مخالفة للضمانات الواردة فيها غير دستورية.

الدستورية اختصاصها بالرقابة..: بطريق الدعوى الأصلية المباشرة التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة». إلا أن المحكمة الدستورية العليا اشترطت لقبول الدعوى الأصلية المباشرة أن يكون النص قد أخل أو انتقص من الحقوق الأساسية أو الحريات العامة ذات القيمة الدستورية التي يكفلها القانون الأساسي، بتوافر ضابط أساسي متعلق بالمصلحة الشخصية الذي يتناقض مع جوهر دورها في حماية المشروعية الدستورية، بمعنى آخر أن يلحق بالطاعن ضرراً مباشراً، وهذا يستلزم توافر شرطين: «الأول؛ أن يقيم المدعي وفي حدود الصفة التي اختصم فيها النص التشريعي المطعون عليه الدليل أن ضرراً واقعياً قد لحق به، وأن يكون مباشراً. أما ثانيهما؛ أن يكون مرد الأمر في هذا الضرر إلى النص التشريعي المطعون عليه بما مؤداه قيام علاقة سببية بين النص التشريعي والضرر الذي لحق المدعي، فإذا لم يكن النص التشريعي المطعون عليه قد طبق على المدعي أصلاً أو كان النزاع ما زال دائراً أمام محكمة الموضوع فإن المصلحة الشخصية المباشرة في هذه الحالة تنتفي»<sup>٢٥٠</sup>. وبالتالي رفضت المحكمة الدستورية العليا العديد من الطعون المقدمة من المواطنين التي انتهكت حقوقهم الدستورية نتيجة لضرر لحق بهم من نص غير دستوري لعدم توفر شرط المصلحة المباشرة وبذلك تكون المحكمة الدستورية منكرة للعدالة؛ بعدم إنصاف المواطنين وحماية حقوقهم وحررياتهم الدستورية، مخالفة بذلك القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية وتعديلاته، وكذلك اجتهادات المحكمة العليا بصفتها الدستورية التي اكتفت بتوافر المصلحة العامة دون الشخصية وقت رفع الدعوى، بصرف النظر عن استمرارها حتى نهاية الدعوى، طالما أن المصلحة العامة باقية،<sup>٢٥١</sup> وهي جوهر الرقابة على الدستورية المناطة بالمحكمة.

كما ويظهر التخبط في عمل المحكمة الدستورية العليا في إطار ممارستها لاختصاصها التفسيري؛ ومن ذلك قرارها الذي يحمل الرقم (٢٠١٨/٢)، والصادر بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر

٢٥٠ انظر: حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، طعن دستوري، رقم (٢٠١٥/٥)، الصادر بتاريخ ١٢/٩/٢٠١٧؛ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، طعن دستوري، رقم (٢٠١٦/١٠)، الصادر بتاريخ ١٢/٩/٢٠١٨. للمزيد حول المصلحة انظر: ابراهيم محمد علي، المصلحة في الدعوى الدستورية (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٣)، ص ٦٦.

٢٥١ حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها محكمة دستورية، طعن دستوري، رقم (٢٠٠٦/١)، الصادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٦، «يتضمن الطعن مصلحة عامة قد يستفيد منه أفراد أو مجموعات من الشعب حتى ولو انتهت المصلحة الشخصية، أو توقفت للطاعن، فإن المصلحة العامة تبقى قائمة، ومن هنا فإن استمرار مصلحة الطاعن الشخصية من عدمها ليست المعيار الوحيد للقول بانتهاء المصلحة بل أنها تستهدف مصطلحين: الأول مصلحة شخصية لرافع الدعوى، والثانية مصلحة عامة للجماعة بالدفاع عن المشروعية. فقد تزول الأولى وتبقى الثانية لأن في ذلك مباشرة للرقابة الدستورية لهذه المحكمة، وأضافت أن شرط المصلحة إنما هو ضمان يكفل جدية الدعوى، وهذه الحكمة لا تتطلب أكثر من توافر المصلحة وقت رفع الدعوى، بصرف النظر عن استمرار المصلحة الشخصية حتى نهاية الدعوى وبصدور الحكم فيها؛ لأن المصلحة العامة لا تزال مستمرة في الدعوى».

٢٠١٨، ٢٠٢<sup>٢</sup> وبموجبه قررت أن الشرطة الفلسطينية «قوة نظامية أمنية ذات طابع عسكري تخضع لولاية القضاء العسكري» مخالفة بموجب قرارها أحكام القانون الأساس المعدل للعام ٢٠٠٣، والقرار بقانون بشأن الشرطة رقم (٢٣) للعام ٢٠١٧، وكذلك قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (٢٠١٧/١)، والمعايير الدولية والأوروبية والمدونات التي تتعامل مع جهاز الشرطة باعتباره جهازاً مدنياً.

إن حالة التخبط والإرباك في عمل المحكمة الدستورية واختلاف توجهاتها في الطعون المعروضة عليها تبعاً للجهة الطاعنة أو موضوع الطعن، واختلاف صياغة الأحكام في ذاتها من قرار لآخر، يشكل مؤشراً إضافياً لهيمنة السلطة التنفيذية على القضائية على المحكمة، من خلال إضفاء الشرعية على تصرفاتها، متجاوزة بذلك أحكام التشريعات الوطنية النافذة في النظام القانوني الفلسطيني المنظم لعملها، وكذلك اجتهاداتها المختلفة. وبالتالي يمكن الإشارة إلى أنه على الرغم من أهمية إنشاء محكمة دستورية مستقلة وحيادية قادرة على أداء مهامها المحددة قانوناً، إلا أننا نرى بأن توقيت إنشائها غير مناسب، حيث تم إنشاؤها بموجب قرار صادر عن الرئيس الفلسطيني، في ظل الانقسام السياسي الفلسطيني وتغييب المجلس التشريعي عن أعماله، طالما أنها لم تتمكن من ممارسة دورها الأساسي الذي أنشأت لأجله، وعليه كان بالإمكان الإبقاء على دور المحكمة العليا في النظر في الطعون الدستورية مع تأهيل قضاة للنظر في تلك الطعون، لحين إجراء الانتخابات التشريعية، وتشكيل محكمة دستورية عليا موحدة فعلياً بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تشكل الذراع القوية لحراسة الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة من تغول باقي السلطات، وتخضع لقانون منسجم مع الدستور، وصادر عن برلمان منتخب صاحب اختصاص أصيل في التشريع.

## ت. مخالفة قرارات وأحكام المحكمة الدستورية العليا للتشريعات الوطنية والالتزامات الدولية

كما أسلفنا سابقاً أن تشكيل المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية جاء مخالفاً لأحكام القانون الأساسي والتشريعات الوطنية النافذة لعمل السلطة القضائية بشكل عام، والدستورية بشكل خاص، كذلك فإن مضمون العديد من القرارات والأحكام الصادرة عن تخالف أيضاً التشريعات الوطنية النافذة في النظام القانوني الفلسطيني، وكذلك الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة

٢٥٢ إن القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية يخالف جميع المبادئ والأصول الحاكمة للقرارات التفسيرية الموضحة بموجب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ المعدل لعام ٢٠٠٣، وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦، والقرار بقانون المعدل لأحكامه، وكذلك كافة المعايير الدولية النافذة لحماية الشرطة كجهاز مدني، للمزيد حول ذلك، انظر: عابدين، قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري حول الشأن العسكري، مرجع سابق.

## فلسطين.

على المستوى الوطني، خالفت المحكمة الدستورية القانون الأساسي عندما منحت الرئيس الفلسطيني صلاحية رفع الحصانة البرلمانية عن أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي، في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي بشكل استثنائي، وذلك خلافاً للمبادئ الدستورية الراسخة في القانون الأساسي المعدل التي أفادت ضمن المادة (٥٣)، بأن عضو المجلس التشريعي لا يمتلك صلاحية التنازل عن الحصانة البرلمانية بغير إذن مسبق من المجلس التشريعي.<sup>٢٥٣</sup>

وكذلك خالف رئيس المحكمة الدستورية في مواضع مختلفة قواعد التنجى الضامنة لحياد القاضي واستقلاله، والمنظمة بموجب التشريعات المرتبطة بعمل المحكمة الدستورية، حينما أبدى رأياً مسبقاً في موضوع طلب التفسير الذي تم تقديمه فيما بعد للمحكمة الدستورية، ومن ثم ترأس هيئة المحكمة التي فصلت فيه، ومن ذلك القرار التفسيري المرتبط بقانون الشرطة وتحديد مفهوم الشأن العسكري، وكذلك القرار التفسيري المرتبط بصلاحيات الرئيس برفع الحصانة عن نواب المجلس التشريعي.<sup>٢٥٤</sup> بما يدل على مدى انصياع المحكمة لرغبات السلطة التنفيذية، ودخولها في أتون الخلافات السياسية على حساب الرقابة على الدستورية وحراسة القانون الأساسي وحماية الحقوق.

وخرجت المحكمة الدستورية العليا عن الأصول والضوابط الشكلية والموضوعية لإصدار القرارات التفسيرية المحددة بنصوص القانون الناظم لعمله، عندما أصدرت قرارها رقم (٢٠١٨/٢) لعام ٢٠١٨ بشأن الطبيعة القانونية للشرطة الفلسطينية ومفهوم الشأن العسكري، على الرغم من تقديم طلب التفسير من جهات لا تمتلك الصفة القانونية لذلك وفقاً لما هو وارد في المادة (١/٣٠) من قانون المحكمة الدستورية، بل وتم الفصل بالقرار دون تحديد النص التشريعي الغامض المطلوب تفسيره، نتيجة لما أثاره من خلافات بين السلطات في الحقوق والواجبات والاختصاصات.

وتجاوزت المحكمة الدستورية العليا في العديد من الأحوال اختصاصها بالنظر في القرارات التفسيرية الواردة إليها طبقاً لأحكام القانون بتفسير القانون الأساسي والتشريعات، إلى دورها الرقابي بالفصل في النزاعات الدستورية وإصدار الأحكام، وذلك دون وجود أي نزاع أو خصومة

٢٥٣ حكم المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا، تفسير دستوري، رقم (٢٠١٦/٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٣، والمتعلق بتفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود نص المادة (٤٧) و(٤٧) مكرر من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، والمادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القائمة عليها الحصانة التشريعية بحدود النص (١/٥٣) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣.

٢٥٤ عابدين، قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية التفسيري حول الشأن العسكري، مرجع سابق.

قضائية، ودون بيان أوجه المخالفة الدستورية للنصوص التي جرى تعطيلها، خلافاً للمبادئ الحاكمة للتفسير الدستوري بموجب قانون المحكمة الدستورية، حيث حكمت بعدم دستورية بعض المواد الواردة في القوانين في ظل ممارسة اختصاصها التفسيري، ومن ذلك قرارها رقم (٢٠١٦/٥)، الصادر بتاريخ ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧ لتفسير بعض النصوص الواردة في القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ وقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة المحافظين رقم (١١) لعام ٢٠٠٤، وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لعام ٢٠٠٤، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٤، وبعض التشريعات ذات العلاقة بالتقاعد، لتحكم بعدم دستورية نصوص واردة في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المذكورة. وكذلك قرارها التفسيري رقم (٢٠١٨/٢)، الصادر بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨ المرتبط بتفسير الطبيعة القانونية للشرطة الفلسطينية، ومفهوم الشأن العسكري، عندما قررت بعدم دستورية بعض النصوص الواردة في القرار بقانون رقم (٢٣) لعام ٢٠١٧ بشأن الشرطة. وبذلك تكون المحكمة الدستورية العليا قد خالفت القانون الأساسي المعدل وقانون المحكمة الدستورية الناظم لاختصاصها في تلك القرارات مما يشير إلى حالة التخبط والإرباك في أداء عملها.

وعلى المستوى الدولي فإن بعض القرارات والأحكام التي تم تبنيها من المحكمة الدستورية العليا تخالف الالتزامات الدولية المترتبة على انضمام فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، دون إبداء تحفظات، ومن ذلك قرارها التفسيري رقم (٢٠١٨/٢) الصادر بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨،<sup>٢٥٥</sup> التي اعتبرت فيه أن الشرطة الفلسطينية «قوة نظامية أمنية ذات طابع عسكري تخضع لولاية القضاء العسكري» مخالفة بذلك المعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الدولية الفضلى التي تعترف بأن الشرطة جهاز مدني،<sup>٢٥٦</sup> وتقر بأن كافة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والمرتكبة من الأجهزة الأمنية تخضع لرقابة المحاكم النظامية وليس

٢٥٥ إن القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية يخالف جميع المبادئ والأصول الحاكمة للقرارات التفسيرية الموضحة بموجب القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣ المعدل للعام ٢٠٠٣، وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ والقرار بقانون المعدل لأحكامه، وكذلك كافة المعايير الدولية الناظمة لحماية الشرطة كجهاز مدني، للمزيد حول ذلك، انظر: عابدين، قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري حول الشأن العسكري، مرجع سابق.

٢٥٦ اعترفت المعايير الدولية في عدد من المواقع أن الشرطة «جهاز مدني يخضع لولاية النيابة العامة وكذلك لولاية القضاء المدني» وذلك ضمن البند (٥) و(١٣) الدولية بشأن الشرطة التي أعدها اللجنة الوزارية التابعة للمجلس الأوروبي. والمتعمدة بتاريخ ١٩/٩/٢٠٠١؛ وكذلك فقرة رقم (٢١) من التوصية رقم (١٩) لعام ٢٠٠٠. والصادرة عن اللجنة الوزارية التابعة للدول الأعضاء بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية؛ وكذلك المادة (٨٢) من دليل عمل الشرطة.

العسكرية، بل ويضع قيود وضوابط صارمة على تحديد مفهوم الشأن العسكري.<sup>٢٥٧</sup> وكذلك موقف المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الطعن الدستوري رقم (٢٠١٧/٤) الصادر بتاريخ ١٩ تشرين ثاني/نوفمبر ٢٠١٧، والتفسير الدستوري رقم (٢٠١٧/٥) المؤرخ في ١٢ آذار/مارس ٢٠١٨ حول مكانة الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الفلسطيني، التي قررت بموجها سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات الداخلية، بحيث تكتسب قواعد هذه الاتفاقيات قوة أعلى من التشريعات الداخلية، بما يتواءم مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني.<sup>٢٥٨</sup> وقد أثار توجه المحكمة الدستورية الفلسطينية في ذلك انتقادات للجان الدولية المختصة بمتابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والمنظمة إليها دولة فلسطين وعلى وجه الخصوص لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري،<sup>٢٥٩</sup> ولجنة حقوق الطفل<sup>٢٦٠</sup> واللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>٢٦١</sup> حيث أبدت قلقها بشأن موقف المحكمة الدستورية العليا، التي فسرت سمو الاتفاقيات الدولية على القوانين المحلية الفلسطينية فقط في حال كانت متوائمة مع الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني، ضمن ملاحظاتها الختامية المقدمة لدولة فلسطين حول التقارير الأولية المقدمة لهذه اللجان لتنفيذ الاتفاقيات موضوع اختصاصها. كون هذا التفسير من شأنه أن يؤدي إلى تفرغ الاتفاقيات من مضمونها علاوة على كونه يخرج عن حدود اختصاصها.

رغم أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا استحقاق ومتطلب دستوري، إلا أنه مرتبط

٢٥٧ تشددت المبادئ الدولية بشأن إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية التي اعتمدها لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة عام ٢٠٠٦ والمعتمدة بناء على التقرير المقدم من المقرر الخاص للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في تحديدها لمفهوم «الشأن العسكري» ضمن الوثيقة رقم (E/CN.4/2006/58).

٢٥٨ للمزيد حول الإشكاليات المرتبطة بمكانة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في النظام الدستوري الفلسطيني، انظر: رشاد توام وعاصم خليل، *إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين: الإشكاليات القانونية والحلول الدستورية*، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية رقم (٢٠١٩/١)، فئة أوراق المؤتمرات، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٩.

٢٥٩ انظر البند (١٢)، من الملاحظات الختامية المقدمة من اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري بشأن التقرير الجامع للتقريرين الأول والثاني لدولة فلسطين، منشورة على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:  
<[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1-2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1-2&Lang=en)> visited on 27/5/2021.

٢٦٠ انظر البند (٦) من الملاحظات الختامية المقدمة من لجنة حقوق الطفل بشأن الأول لدولة فلسطين، منشورة على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

<[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRC%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1&Lang=ar](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRC%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1&Lang=ar)>, visited on 27/5/2021.

٢٦١ انظر البند (١٢) من الملاحظات الختامية المقدمة من اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشأن التقرير الأول لدولة فلسطين، منشورة على موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

<[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1&Lang=ar](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2fCO%2fPSE%2fCO%2f1&Lang=ar)>, visited on 27/5/2021.

بمنظومة العدالة الإصلاحية التي من شأنها أن تمكّن تلك المحكمة من ممارسة دورها بحماية حقوق الإنسان وحياته، وضمان إحقاق المبادئ الدستورية، ولا سيما «مبدأ سمو الدستور» و«الفصل بين السلطات» و«استقلال القضاء»، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال إصلاح منظومة العدالة وتوحيد القضاء الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وإجراء انتخابات تشريعية تضمن إنشاء مجلس تشريعي يختص بتبني تشريعات تحكم عمل السلطة القضائية وقائمة على نزاهة واستقلال القاضي وحياده، استناداً لاختصاصها الأصيل بذلك، بما يعكس رؤية المجتمع والمؤسسات الحقوقية. الأمر الذي دفع المؤسسات الحقوقية الفلسطينية ومن ضمنها مؤسسة الحق إلى مخاطبة الرئيس الفلسطيني برسالة طالبته بضرورة أن يأتي تشكيل المحكمة الدستورية العليا كخطوة لاحقة تتوج إعادة الحياة الدستورية المتمثلة بإجراء انتخابات عامة تشريعية ورئاسية وإعادة توحيد القضاة».<sup>٢٦٦</sup>

## رابعاً: توصيات القسم الثالث



بالمجمل نشير؛ وبناءً على ما سبق أن قطاع العدالة في فلسطين بمختلف هيكلياته النظامي والإداري والدستوري يعاني من خلل بنيوي يتعلق بالمأسسة والبنية البشرية سواء في آلية توزيع المحاكم على مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، أو انحصار اختصاصاتها لدى محاكم معينة. ناهيك عن الخلل التنفيذي في أعمال القواعد الإجرائية والموضوعية على النزاعات المعروضة عليها، في ظل استمرار تغيب البرلمان والانقسام السياسي الفلسطيني. وإن الارتقاء بنظام العدالة في فلسطين، يتطلب إحداث تغييرات في هيكلية المحاكم وبنيتها، ونظامها التشريعي الموضوعي والإجرائي، وفقاً لما يلي:

١. اتخاذ كافة الإجراءات القانونية واللوجستية لعقد انتخابات تشريعية ورئاسية تشمل مشاركة المواطنين في القدس الشرقية والضفة الغربية وقطاع غزة، بدلاً من تأجيلها أو إلغائها؛ تمهيداً لإصلاح النظام السياسي والنظام القضائي على أسس دستورية؛ تؤسس لنظام ديمقراطي يحمي استقلال القضاء وقطاع العدالة.
٢. إلغاء كافة القرارات بقانون الصادرة بالشأن القضائي التي أدت إلى تقويض القضاء وانهياره وكذلك والمراسيم والقرارات الماسة بعمل القضاة واستقلالهم، واحترام أحكام قانون السلطة القضائية (١) لعام ٢٠٠٢ وعدم المساس به إلا من خلال برلمان منتخب بشكل ديمقراطي، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكون البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بتبني تشريعات تنظم عمل السلطة القضائية.
٣. العمل على مراجعة وتوحيد وتطوير التشريعات الوطنية المنظمة لهيكلية السلطة القضائية واختصاصاتها ونظام التقاضي وآلية تعيينها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا سيما التي تم تبينها بعد الانقسام السياسي بموجب القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس الفلسطيني الضفة الغربية، والقوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في قطاع غزة. على أن يقوم المجلس التشريعي المنتخب بمراجعة كافة التعديلات التشريعية المتعلقة بالشأن القضائي التي صدرت في الضفة الغربية وقطاع غزة، ووجوب مواءمتها مع التزامات فلسطين الدولية بموجب الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها بدون تحفظات.
٤. ضرورة وضع معايير مهنية وموضوعية للتعيينات والترقيات في مختلف قطاع العدالة في فلسطين، وإنهاء هيمنة السلطة التنفيذية عليها، بما يضمن استقلال قضاتها

- وحيادهم وعدم التدخل في شؤون العدالة.
٥. ضرورة احترام القانون الأساسي المعدل وكافة التشريعات الوطنية الفلسطينية والاتفاقيات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان المنضمة إليها دولة فلسطين، وكافة المبادئ والمعايير الدولية التي تضمن إنصاف حقوق المواطنين وحرياتهم، وتلك التي تؤكد على استقلال القاضي وحياده في ممارسة أعماله القضائية.
  ٦. لتجاوز العبء الملقى على عاتق قضاة محاكم درجة أولى؛ لا بد من تفعيل التسوية القضائية للإصلاح بين الخصوم في القضايا القابلة للصلح، وكذلك إنشاء قضاء متخصص في أكثر المواضيع المثارة أمام تلك المحاكم، ولا سيما تلك المتعلقة بالنزاعات العمالية.
  ٧. إعادة توزيع المحاكم النظامية على مختلف المناطق الجغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ بطريقة تمكن وصول كافة المواطنين إلى العدالة بأقل الأعباء والتكاليف.
  ٨. إلغاء القرار بقانون بإنشاء المحكمة الإدارية الصادر عن الرئيس الفلسطيني استناداً لصلاحياته الاستثنائية بتبني تشريعات، مع التأكيد أن آلية تشكيلها يجب أن تتم بموجب تشريع صادر عن البرلمان الفلسطيني بصفته صاحب الاختصاص بتبني تلك التشريعات والمعبر عن الإرادة الشعبية، وذلك التزاماً بأحكام القانون الأساسي الذي نص على إنشاء محاكم إدارية بقانون للنظر في المنازعات والدعاوى الإدارية.
  ٩. إن تبني تشريع ينظم القضاء الإداري يتطلب الإبقاء على تخصص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون الإدارية مع اعتماد مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري لديها، باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي، ويوفر ضماناً لتحقيق العدالة وحماية حقوق الإنسان وحرياته، على أن يكون القضاء الإداري قضاء تعويض وإلغاء.
  ١٠. بخصوص هيكلية القضاء الإداري؛ يتعين رفع عدد الهيئات التي تنظر في الطعون الإدارية مع ضمان توزيعها جغرافياً؛ لتسهيل وصول كافة المواطنين لها، وتبني معيار محدد وواضح لتوزيع الدعاوى على الهيئات والقضاة، بما يضمن عدم معرفتهم المسبقة بمضمونها.
  ١١. ضرورة قيام الرئيس الفلسطيني بسحب قرارات تشكيل المحكمة الدستورية العليا وإلغاء القرارات بقانون المعدلة على أحكامها، حيث تم تشكيلها في الضفة الغربية

دون قطاع غزة ضمن آلية تخالف أحكام القانون الأساسي، وقانون المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠٦، في ظل تجربتها التي تفيد بانتهاكها مبدأ سمو الدستور وهيمنة السلطة التنفيذية عليها، بما يخالف قواعد الاستقلالية والحياد، وتجاوز قراراتها أحكام القانون.

١٢. الحرص أن يأتي تشكيل المحكمة الدستورية العليا تتويجاً لإصلاح وتوحيد القضاء ومنظومة العدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأن يشارك في تعيين رئيسها وقضاها السلطات الثلاث في الدولة بصفها الحامية لحقوق المواطنين وحياتهم الأساسية، وأن تضمن مشاركة النساء في عضويتها إنفاذاً للالتزامات المرتبة على انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٣. ضرورة تحديد اختصاصات القضاء الإداري بشكل محدد لضمان عدم تنازع الاختصاصات بينه وبين المحكمة الدستورية، تحسباً من تهرب كل منهما في نظر النزاعات المعروضة عليها، لصالح بعض الجهات في الدولة.

القسم الرابع

# العدالة الناجزة



## القسم الرابع: العدالة الناجزة



إن أحد المقومات الأساسية التي يهدف النظام القضائي لتحقيقها «العدالة»: يهدف الارتقاء بحقوق المواطنين وحررياتهم المتنازع عليها سواء في علاقتهم مع سواهم من المواطنين أو مخاصمتهم للدولة أو أحد أجهزتها، دون أن تقتصر تلك العدالة على مفهومها التقليدي، لتتجاوزها بذلك محققة العدالة بصفها الناجزة، إذ ما قيمة العدالة إن جاءت متأخرة، ولا يتأتى ذلك إلا باتباع القضاء للعديد من المعايير الموضوعية والشكلية الواردة في منظومتها التشريعية.

تحتكم العدالة الناجزة بالعديد من المؤثرات المرتبطة بالمنظومة التشريعية الحاكمة لسير الدعوى الجزائية أو المدنية، بدءاً من تسجيل تلك الدعوى وصولاً للقرار النهائي البات فيها، وما يرافقها من ظواهر تؤثر بسير عملية التقاضي؛ كإدارة القضية لتلك الدعوى، والعبء الملقى عليهم بمقارنة الوارد من المنجز والمدور وفقاً لتوزيعهم العددي على تلك المحاكم، بالإضافة إلى سلوكهم في التعامل مع أطراف الدعوى أو الشهود والخبراء، ومدى استقلالهم الشخصي في اتخاذ قراراتهم وخضوعهم لتدخلات السلطة التنفيذية، وكذلك مدى فعالية الأدوات المساندة لعملهم من كتبة ومحضرين، دون أن نغفل هيكلية توزيع تلك المحاكم والبنية التحتية المرافقة لها، التي لها علاقة مضطربة في العدالة الناجزة سلبياً أو إيجابياً وفقاً لصيورتها؛ كونها تشكل مؤثراً على نتيجة الحكم الفاصل في دعاوى المنظورة أمام تلك المحاكم وتنعكس بدورها على ثقة المواطن بالقضاء وهيبته، باعتبارها أحد المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس تحقق العدالة الناجزة من عدمه.

وفيما يلي نستعرض بعض العوامل المؤثرة على تحقيق العدالة الناجزة في السياق الفلسطيني والمتمثلة بإدارة الدعوى والتبليغ وأداء محاكم التنفيذ والأدوات المساندة وغيرها؛ لتقييمها والخروج بتوصيات هدفها الارتقاء بتحقيق تلك العدالة، واستعادة ثقة المواطن الفلسطيني باعتبارها الهدف الأساسي المستوفي لتحقيق العدالة الناجزة.

## أولاً: إدارة الدعوى



تعتبر إقامة الدعوى المدنية أو الجزائية، التي منحها القانون للأشخاص للمطالبة بحقوقهم من خلال القضاء لقاء حرمانهم اقتضاء حقوقهم بأنفسهم، حيث لا يجوز للشخص حماية حقه واقتضائه بنفسه، باعتبارها الوسيلة التي خولها القانون لصاحب الحق في الالتجاء إلى القضاء لحمايته،<sup>٢٦٣</sup> وأي إخلال في إدارتها سيؤدي إلى انتقاص الحق وإهداره، وتراجع ثقة المواطن بعدالته، وتدفعه للبحث عن وسائل بديلة قد تكون غير قضائية.

فلكل مواطن الحق بإقامة الدعوى لدى قاضيه الطبيعي بعد استيفاء مجموعة من الشروط التي حددتها التشريعات الوطنية، ولضمان وصول تلك الدعاوى لمبتغاها بإنصاف الخصوم وإحقاق العدالة في حكمها لا بد من ارتكازها على مجموعة من القواعد والمبادئ والمعايير الناظمة لها وطنياً أو دولياً، الهادفة بمجملها إلى تعزيز ثقة المواطن بعدالتها ونزاهتها واستقلالها، التي يمكن قياسها من خلال العديد من المؤشرات المرافقة لها، كتلك المتعلقة بإنجاز تلك الدعاوى في وقتها المحدد لاستيفاء الحقوق المترتبة عليها وعدم تراخيها أو إطالة أمدها، أو تلك المتعلقة بجدية القاضي وحياده طوال فترة التقاضي وسلوكه الشخصي في التعامل مع الخصوم والشهود والخبراء، أو سلوكه القانوني بمتابعة الإجراءات الشكلية للدعوى بمراعاة صحة تمثيل الخصوم، وحصص البيئة وتبادل اللوائح، وإجراءات تبليغ الخصوم، وكذلك تحديد نقاط الاتفاق والاختلاف بينهما، وغيرها من إجراءات متبعة وصولاً للقرار الموضوعي الفاصل في الدعوى.

وفيما يلي نستعرض مجموعة من العوامل المؤثرة على نجاعة إدارة الدعوى في الحالة الفلسطينية، بناء على تحليل البيانات المرصودة من فريق مؤسسة الحق وبعض التقارير ذات العلاقة الصادرة عن المؤسسات الحقوقية والمجتمعية أو تلك الواردة في التعليمات والقرارات الصادرة من الجهات الرسمية في الدولة حول السلك القضائي بمجمله، بحيث نستعملها ببحث تأثير العبء الملقى على عاتق القاضي النظامي على تحقيق العدالة الناجزة، تلمها المؤشرات المرتبطة بإطالة أمد التقاضي من حيث أسبابها وأثرها، وأخيراً دور سلوك القاضي على تحقيق مجريات العدالة، لنختتمها بمجموعة من التوصيات ذات العلاقة.

٢٦٣ استعرضت المادة (١٦١٣) من مجلة الأحكام العدلية تعريف الدعوى بأنها: «طلب أحد حقه من آخر قولاً وكتابة في حضور القاضي حال المنازعة بلفظ يدل على الجزم، بإضافة الحق إلى نفسه أو إلى الشخص الذي ينوب عنه». وللمزيد حول تعريف التعريف انظر: أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني الصادر سنة ١٩٣٣ وقوانين التنظيم القضائي اللبناني (بيروت: مكتبة مكاوي، ١٩٧١)، ص ١١٩؛ رمزي سيف، الوسيط في شرح قانون المرافعات (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٩)، ص ١٠٠.

## ١. العبء الملقى على عاتق القاضي النظامي في ظل عدم عدالة توزيعهم جغرافياً وعددياً

إن المحاكم النظامية على مختلف درجاتها تتوزع على معظم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة ضمن تشكيلة قضائية معتمدة ومختلفة من عام إلى آخر تصدر بقرارات عن رئيس مجلس القضاء الأعلى، بلا أساس في القانون، ويمارس كل قاضي فيها اختصاصاته المحددة وفقاً للتشريعات الوطنية الناظمة لأحكامها. وتضم التشكيلة القضائية في الضفة الغربية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى الانتقالي للعام ٢٠٢٠-٢٠٢١، (٥٣) قاضي صلح، و(٨٠) قاضي بداية، و(٣٧) قاضي استئناف، بالإضافة إلى (٢٧) قاضياً في المحكمة العليا منهم (٩) قضاة تمت ترقيتهم حديثاً، موزعين على مختلف المناطق الجغرافية. بينما في قطاع غزة فتتوزع التشكيلة القضائية لعام ٢٠٢٠-٢٠٢١ على (٣٩) قاضي صلح منهم (١٨) منتدب لمحاكم البداية ودوائر التنفيذ، و(٢٠) قاضي بداية يعملون في محاكم البداية بالإضافة إلى (٩) قضاة منتدبين من محاكم الصلح للعمل في البداية، و(٩) قضاة يمارسون أعمال محكمة الاستئناف منهم (٢) بمرتبة قضاة بداية، و(٨) قضاة للمحكمة العليا.

إن عدد قضاة المحاكم في كافة درجاتها وفقاً للهيكل التنظيمي المعتمد في الضفة الغربية وقطاع غزة، ينذر بخطورتها بمقارنة أعداد قضاتها إلى حجم السكان وحاجتهم، وبالتحديد في قطاع غزة، حيث أن المعايير الدولية ذات العلاقة تفيد بضرورة اعتماد قاضي لكل (١٥٠٠٠) نسمة، وتطبيق تلك النسبة على الحالة الفلسطينية نجد أن قطاع غزة بحاجة إلى إضافة أكثر من (٧٠) قاضي ليتمكن من اعتماد المعايير الدولية، وذلك بقياس عدد قضاتها الحاليين المقدر ب (٧٦) قاضي، وعدد سكانها وفقاً لأحداث إحصائيات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام ٢٠٢٠-٢٠٢١ والمقدرة ب (٢,١) مليون نسمة.<sup>٢٦٤</sup> بينما يتعين إضافة ما يفوق (١٠) قضاة لمحاكم الضفة الغربية، التي يتراوح سكانها (٣,١) مليون نسمة، ويمارس أعمالها القضائية (١٩٧) قاضي، وذلك في حال تطبيق المعيار إلى العدد الكلي لقضاة تلك المحاكم بغض النظر عن درجتها وهيكلتها.

إن المطلع على توزيع القضاة على المحاكم النظامية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أو توزيع تلك المحاكم جغرافياً يلاحظ استقرار أعدادها منذ سنوات في ظل ارتفاع أو انخفاض عدد قضاتها بوتيرة قليلة تقدر بإضافة أو إقصاء قاضيين إلى ثلاث في كل عام، في حين يقابلها ارتفاع ملحوظ

٢٦٤ إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حول تعداد السكان، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي: [https://www.pCBS.gov.ps/site/lang\\_ar/881/default.aspx#PopulationA](https://www.pCBS.gov.ps/site/lang_ar/881/default.aspx#PopulationA), visited on 1/7/2021.

وهائل في عدد القضايا الواردة إليها، وهذا يدل على ارتفاع العبء الملقى على القاضي شهرياً وسنوياً في ظل الأعباء المتراكمة عليه من السنوات السابقة للقضايا المدورة، الأمر الذي سيؤثر تبعاً في تحقيق العدالة الناجزة.

من الناحية الجغرافية يتواجد في الضفة الغربية ما يقارب (١٣) محكمة صلح موزعة على مناطق مختلفة في الشمال والجنوب والوسط، ويقابلها (٦) قطاع غزة. وتمارس محاكم الصلح باعتبارها محاكم درجة أولى العديد من الصلاحيات وفقاً للتشريعات الوطنية النازمة لأحكامها. ويبلغ عدد قضاتها في المحافظات الشمالية في الضفة الغربية وفقاً للتشكيلة القضائية للعام ٢٠٢٠-٢٠٢١ ما يلي: رام الله (٧)، نابلس (٧)، جنين (٤)، بيت لحم (٦)، الخليل (٧)، طولكرم (٤)، قلقيلية (٢)، اريحا (٢)، طوباس (٢)، سلفيت (٣)، دورا (٤)، لحول (٣)، يطا (١)، وبعد الاطلاع على تشكيلات قضاة محاكم الصلح في السنوات السابقة نلاحظ أن المؤشرات تدل وبشكل واضح انخفاض عددهم في كافة المحافظات باستثناء دورا وحلول التي ارتفعت بمعدل قاضي واحد، أما باقي المحافظات شهدت انخفاض تدريجي حاد في عدد القضاة في السنوات الثلاث الأخيرة، بلغت ذروتها في التشكيلة القضائية لهذا العام، ومن ذلك نقارن عدد قضاة محكمة الصلح في مدينة رام الله لهذا العام مع سابقها، حيث كان عددهم (١٤) قاضي ليصبح (١١) وحالياً (٧) وذلك في التشكيلات القضائية للأعوام ٢٠١٧-٢٠١٨ و ٢٠١٩-٢٠٢٠ وأخيراً ٢٠٢٠-٢٠٢١ على التوالي،<sup>٢٦٥</sup> بالتالي فإن عدد قضاة محكمة صلح رام الله انخفض بنسبة النصف لهذا العام عن تشكيلاتها في السنوات الثلاث الأخيرة، دون مراعاة حجم العبء الملقاة على عاتقه وحجم الوارد من القضايا إليها، وطبيعة اختصاصات تلك المحكمة باعتبارها محكمة درجة أولى. أما مدينة نابلس انخفض عدد قضاتها عن العام الذي يسبقها بمقدار (٥) قضاة، بينما مدينة الخليل (٣) قضاة، في حين انخفض عدد قضاة محكمة الصلح في باقي المحافظات بمقدار قاضي واحد. وينذر هذا الارتفاع والانخفاض في عدد القضاة لدى محاكم الصلح في محافظات الضفة الغربية من عام إلى آخر الإرباك والتخبط في اتخاذ القرارات من الجهات المختصة دون اتباعها منهجية مستندة على التحليل الإحصائي الكمي والنوعي والاحتياجي لعدد الوارد والمدور والمنجز وعدد السكان تجاه عدد القضاة في تلك المحافظات. ويلاحظ في ذات الوقت ارتفاع عدد القضايا الواردة لتلك المحاكم الصلحية في السنوات الأخيرة، حيث بلغت في عام ٢٠١٩ (٥٩٥٤٥) بمعدل (٤٩٦٢) قضية حقوقية جنحية واردة شهرياً في الضفة الغربية، وفي عام ٢٠١٨ سجلت (٥٩٤٧١) قضية

٢٦٥ التشكيلات القضائية التي تحمل الأرقام التالية: القرار رقم (٢٠١٧/٧٣)، الصادر عن رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس القضاء الأعلى، بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢: القرار رقم (٢٠١٩/٤٦٢)، الصادر عن رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢٤: القرار رقم (٢٠٢٠/٥٩٤)، الصادر عن رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٣١.

سنوية، وسبقها (٥١١.٣) و(٥٠٨٩١) و(٤٨٩٠٠) قضية في الأعوام ٢٠١٥ و ٢٠١٤ و ٢٠١٣ على التوالي. كل ذلك بالإضافة إلى قضايا السير التي بلغت ذروتها في عام ٢٠١٩ لتصل إلى (٢٤٥٥٥٧) وفقاً لإحصائيات مجلس القضاء الأعلى.<sup>٢٦٦</sup>

أما في قطاع غزة فحسب الاحصائيات الواردة من الميدان والتقارير الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة، والمرتبطة بعدد قضاة محكمة الصلح خلال عام ٢٠٢٠ يتضح أن عددهم (٢١) قاضي يمارسون أعمال محاكم الصلح وتم رفعهم إلى (٢٢) قاضي في عام ٢٠٢١. موزعين على خمس محافظات وهي: صلح غزة (٩)، وشمال غزة (٣)، ودير البلح (٣)، وخانيونس (٤)، رفح (٣)، بالإضافة إلى (٩) قضاة صلح منتدبين للعمل في محاكم البداية، و(٨) إضافيين لدى دوائر التنفيذ. وإن هذه الاحصائيات تدل على إهمال أهمية تلك المحاكم التي تمارس العديد من الاختصاصات في ظل انتداب ما يقدر بنصفهم على محاكم البداية والتنفيذ، مما قد يشير إلى عدم مراعاة توزيعهم نوعياً وجغرافياً. وكذلك تشير إلى قلة عدد قضاة محكمة الصلح الموزعين على مناطق متعددة من قطاع غزة بمقارنة عدد سكان تلك المناطق والوارد إليها من قضايا، حيث بلغ الوارد إليها في عام ٢٠٢٠ ما يقدر ب (٤٩٩٧٨) دعوى وطلب ومخالفة، بينما كان الوارد في عام ٢٠١٩ (٥٨٢٠٠).<sup>٢٦٧</sup>

ومن خلال رصد فريق مؤسسة الحق للعبء اليومي لقاضي الصلح في الضفة الغربية وقطاع غزة تبين أن كل قاضي ينظر يومياً يقارب (٢٠-٥٠) قضية حقوقية وجزائية، بما فيها الاستماع للشهود وفصل في قرارات. وإن هذا العبء الملقى على عاتق قاضي الصلح لم يرافقه أي تعديلات إضافية في تشكيلة قضائها كما الحال في قطاع غزة، الذي أبقى على عددها دون تغيير يذكر خلال السنوات الأخيرة، بل وشهدت كما أشرنا انخفاضاً غير مسبوق في العام الأخير لدى الضفة الغربية، فأصبح عددهم لا يتناسب مع حجم القضايا الواردة إليها مطلقاً، ولعل ما يدل على ذلك المقارنة بين عدد القضايا الواردة لتلك المحاكم في الأعوام ٢٠١٨ و ٢٠١٩، حيث يلاحظ ارتفاعها بنسبة (١٢٪) في العام الأخير، وهي زيادة متواترة اعتادت عليها محاكم الصلح خلال السنوات العشر الأخيرة. فكيف سيصبح الأمر بعد انخفاض عددهم إلى النصف لهذا العام!

أما محاكم البداية فتمارس اختصاصها بصفتها الابتدائية والاستئنافية في (٨) مراكز موزعة

٢٦٦ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية. للعام ٢٠١٩، ص٤٧-٥١: التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٥، ص١١٣-١٢٩.

٢٦٧ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص٥١-٥٢: التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠١٩.

على (٨) محاكم في الضفة الغربية و(٣) في قطاع غزة، وتمتع محاكم البداية بالولاية الكاملة بالنظر في جميع الدعاوى الحقوقية والجزائية باستثناء الاختصاصات الممنوحة لمحاكم الصلح أو أي محاكم أخرى. وتدل المؤشرات على ارتفاع نسبة القضايا الواردة لتلك المحاكم بصفتها محاكم درجة أولى في الثلاث سنوات الأخيرة، ففي قطاع غزة قيدت تلك المحاكم في عام ٢٠١٩ (١٨٢١٧) دعوى، وانخفضت في عام ٢٠٢٠ إلى (١٣٥٦٩) دعوى وطلب، موزعين على (٨) قضاة لنظر دعاوى الفرد و(٧) هيئات، ويمارس أعمال تلك المحكمة في قطاع غزة (٢٩) قاضي، بينهم (٩) قضاة صلح منتدبين، موزعين كالتالي: غزة (١٣)، شمال غزة (٤)، دير البلح (٤)، خانونس (٨)<sup>٢٦٨</sup>، هذا ولم تتغير تشكيلة تلك المحاكم في الأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢١ من حيث عدد القضاة الذين يمارسون أعمال محكمة البداية بما فيهم قضاة الصلح المنتدبين.

أما في الضفة الغربية فقد قيدت تلك المحاكم (٩٨٤٨) قضية في عام ٢٠١٨، و(٨٢٢٩) عام ٢٠١٧ وارتفعت إلى (٩٣٥٢) في عام ٢٠١٩، بينما كانت سابقها أقل بكثير لتصل لحددها في عام ٢٠١٤ إلى (٧٠٦٠)، واقتصرت على (٥٧٩١) قضية في عام ٢٠١٢. وبخصوص انعقادها بصفتها هيئة، تشير الإحصائيات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى أن هنالك (١٣) هيئة قضائية لدى محاكم البداية- جنايات بلغ عتب كل هيئة فيها عام ٢٠١٩ (٣٧٠) قضية سنوياً، مقابل (٣٣٧) في عام ٢٠١٨، أما الهيئات القضائية الحقوقية يبلغ عددها (٩) بمعدل (٢٠٧٠) قضية لكل هيئة في عام ٢٠١٨، وارتفعت في عام ٢٠١٩ إلى (٢١٢٦) قضية.<sup>٢٦٩</sup> فهذا الارتفاع بالعدد الكلي الوارد لمحاكم البداية رافقه تعديلات إيجابية بإضافة عدد من القضاة على مختلف المحافظات وبالتحديد في العام الأخير، إلا أنها في بعض المحافظات ما زالت لا تتناسب كلياً مع مقدار اختصاصها الموضوعي بالولاية الكاملة في التشكيلة القضائية سواء بالنسبة للقاضي الفرد أو الهيئات؛ فتشكيلة عدد القضاة لمحكمة البداية بلغت في عام ٢٠٢٠-٢٠٢١، (١٩) قاضي في رام الله، نابلس (١٥)، جنين (٧)، بيت لحم (٦)، الخليل (١٤)، طولكرم (٩)، قلقيلية (٥)، أريحا (٤)، وبمقارنتها مع التشكيلات القضائية السابقة يلاحظ ارتفاعها عنها، حيث يمكن اعتبار أن التشكيلة القضائية لعام ٢٠١٩-٢٠٢٠ كانت تشكل الحد الأدنى لعدد قضاة محاكم البداية في مختلف المحافظات الشمالية، بمقارنتها مع السنوات التي تسبقها وتلها، حيث كانت في رام الله (١٥) ونابلس (١٠) والخليل (٩).

ومن خلال ذلك نجد أن المؤشرات تؤكد الارتفاع المتزايد بشكل مضطرب خلال السنوات الأخيرة

٢٦٨ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص٤٩.

٢٦٩ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- للضفة الغربية، للعام ٢٠١٥، ص١٣٠-١٤٢؛ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص٣٩-٤٣.

على عدد القضايا الواردة لمحاكم البداية، دون أن يرافقها إضافة معقولة لعدد القضاة تتناسب مع حجم العبء الملقى عليها واختصاصها الموضوعي بالولاية الكاملة في جميع السنوات، بل وانخفاضها في بعض الأحوال، وبالتحديد في تشكيلتها لعام ٢٠١٩-٢٠٢٠ مما أدى إلى تراكم القضايا وازدياد المدور منها وإضافة العبء على تلك المحاكم، مما سيؤدي تبعاً للعزوف عن تحقيق العدالة الناجزة.

وبالمجمل يمكن الإشارة إلى أن هذا الارتفاع في عدد القضايا الوارد إلى محاكم الصلح والبداية في ظل عدم اتزانه مع نسبة قضاتها الموزعين على مختلف المناطق الجغرافية تلقي عبئاً إضافياً على القاضي، ويزداد ذلك العبء في حال تغيب القضاة وتوزيع عبئهم على غيرهم،<sup>٢٧٠</sup> فيقوم القاضي الحاضر في هذه الحالة بنظر ملفاته ومن ثم الملفات الواردة إليه من زميله القاضي المتغيب، مما يؤخر عملية الفصل في القضايا المدرجة ضمن قائمة عمله من جهة، وتدفعه لتأجيل القضايا الواردة من زميله لعدم إطلاعها مسبقاً من جهة أخرى، بالتالي إطالة أمد التقاضي في تلك الدعاوى وتأخير الفصل فيها.

إن عدم عدالة توزيع القضاة جغرافياً على المناطق المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة، أسهمت في انهيار العدالة الناجزة، ولا سيما أنه من الناحية الفعلية لا يلتزم القضاة بمهامهم وشغول مناصبهم بسبب تأخرهم عن بدء العملية القضائية في ظل عدم التزام بعضهم بأوقات الدوام المحددة رسمياً أو لتغييرهم عن أداء مهامهم، اضطر بموجبها بعض القضاة توزيع قضاياهم الحقوقية والجزائية على مختلف أيام الأسبوع المختلفة، حيث رصد فريق «الحق» في محكمة صلح يطال التي يتواجد فيها قاضي واحد، بأن ملفاته تتوزع وفقاً لأيام الأسبوع بحيث ينظر القضايا الحقوقية أيام الأحد والاثنين، بينما يخصص يومي الثلاثاء والاربعاء للقضايا الجزائية.

واستناداً للمؤشرات السابقة يمكن الاستدلال أن العبء الملقى على عاتق القاضي النظامي سيؤدي حتماً لإحدى النتيجتين التاليتين؛ الأولى إخفاق القضاة بالفصل في النزاعات نتيجة لتراكم القضايا المنظورة أمامهم واللجوء إلى التأجيل؛ أما الثانية سرعة البت في القضايا المنظورة

٢٧٠. إن المادة (٣٥) من قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ منحت القضاة عطلة قضائية تقدر بشهر ونصف من العام تبدأ كل عام من منتصف شهر تموز وتنتهي بنهاية شهر آب، وكذلك إجازة سنوية للقاضي لا تتجاوز خمسة وثلاثين يوماً، بينما تعديل النص بموجب أحكام المادة (١٥) من القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠، وأبقت على مدة العطلة القضائية والإجازة السنوية ذاتها مع إضافة بعض المبررات لتعديلها، فبالنسبة للعطلة القضائية تبدأ بين منتصف شهر تموز من كل سنة إلى اليوم الحادي والثلاثين من شهر آب من العام نفسها، ولكن أضافت بإجازة تعديل موعد هذه العطلة بقرار من المجلس، بناءً على اقتراح الرئيس، وأن لكل قاضي الحصول على إجازته السنوية خلال هذه المدة، ويجوز في حالات خاصة يقدرها الرئيس منحها في أي وقت آخر. يستحق القاضي إجازة سنوية مدتها خمسة وثلاثين يوماً من العام، أثناء العطلة القضائية أو خارجها، وتحسب إجازة القاضي أثناء العطلة القضائية جزءاً من إجازته السنوية، موضحة بموجب تلك النصوص آلية تقديم الإجازة السنوية.

أمام القاضي دون احترام الإجراءات والأصول والضمانات القانونية للمتقاضين، وبالفرضين السابقين لا يمكن تحقيق العدالة الناجزة، أو إنصاف المتقاضين والفصل في حقوقهم، كونها تطيل أمد التقاضي من جهة، ولا تنصف المتقاضين من جهة أخرى، وذلك وفقاً للتفصيل أدناه.

## أ. الفرض الأول: تراكم القضايا نتيجة للعبء الملقى على عاتق القاضي النظامي

إن ارتفاع العبء الملقى على عاتق قضاة المحاكم النظامية سيؤدي تبعاً إلى تراكم القضايا المعروضة أمامها، وعلى الرغم من أن تلك المحاكم تمكنت من الفصل في العديد من القضايا الواردة إليها إلا أنها عجزت عن الباقي الأكبر. وهذا التراكم سيؤدي بدوره إلى إطالة أمد التقاضي وعدم إنصاف حقوق المواطنين في نزاعاتهم وخلافاتهم، وستدفعهم للبحث عن بدائل لحلها دون اللجوء إلى القضاء. حيث بقي عالماً أمام محاكم الصلح ما نسبة (٤٣)٪ من القضايا الواردة إليها في عام ٢٠١٩، وبلغ عددها (٤٠٧٤٥) قضية، وفقاً لإحصائيات مجلس القضاء الأعلى في الضفة الغربية.<sup>٢٧١</sup> بينما في قطاع غزة لم تتمكن محاكم الصلح من الفصل ب(٣٢٢١) دعوى من إجمالي الوارد إليها في عام ٢٠٢٠،<sup>٢٧٢</sup> وهذا سيؤدي إلى ترحيلها إلى الأعوام اللاحقة، وبالتالي يرتفع عدد المدور والوارد في كل عام عن الآخر، وهذا ما أكدته المؤشرات المرصودة من فريق «الحق»، حيث أخفقت محاكم الصلح في إنجاز القضايا المدورة المنظورة أمامها لتصل في حدها للعام ٢٠٠٨ كما في محاكم صلح يطا وأريحا وبيت لحم ودورا وحلحول، بينما سجل فريق «الحق» بعض القضايا المنظورة أمام محاكم صلح غزة لعام ٢٠٠٢ - من المؤكد أن هنالك العديد من القضايا المنظورة أمام محاكم الصلح في الضفة الغربية وقطاع غزة تعود لتواريخ أسبق من تلك التي رصدها فريق «الحق» خلال فترة إعداد الدراسة- فتراكم القضايا منذ ١٣ و١٨ عام، على الرغم من أن محاكم الصلح تصنف محاكم درجة أولى تختص من الناحية القيمية بنظر كافة الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها (١٠) الأف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وكذلك من الناحية الموضوعية بالدعاوى المرتبطة بالأموال المشتركة المنقولة أو غير المنقولة وإخلاء المأجور وحقوق الارتفاق والعديد من المواضيع ذات العلاقة بالعقارات والمباني بالإضافة إلى صلاحيتها بالفصل في جميع المخالفات والجنگ الواقعة ضمن اختصاصها تنبئ عن مؤشرات خطيرة باستمرار تلك النزاعات قائمة لحين الفصل فيها بعد عدة سنوات من نشوئها، أو حتى انتهائها قبل البت فيها موضوعياً، بما يؤدي إلى ضياع حقوق أصحابها وتراجع ثقة المواطنين بها، وخروجها عن مسارها

٢٧١ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩، ص٤٧-٤٩؛ والتقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، لعام ٢٠١٥، ص ١١٦-١١٩.

٢٧٢ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص٥١-٥٢.

## بتحقيق العدالة الناجزة.

ويثور لدينا تخوف من مدى قدرة محاكم الصلح على الفصل في القضايا المنظورة أمامها بعد انخفاض عدد قضاة محكمة الصلح في الضفة الغربية وفقاً للتشكيلة القضائية لعام ٢٠٢٠-٢٠٢١ في ظل استمرار ارتفاع الوارد إليها والمدور غير المنجز منذ سنوات، حيث أن نسبة المدور غير المنجز من القضايا الواردة إلى محكمة الصلح في عام ٢٠١٩ تمثل نسبة (٤٣٪) من قضاياها، على الرغم من أن عدد قضاتها في تلك الفترة تكون من (٦٧) قاضي موزعين على مختلف المناطق الجغرافية وفقاً للتشكيلة القضائية لذلك العام، لذلك نجزم بأن عدد غير المنجز من الدعاوى لهذا العام سيتضاعف في ظل انخفاض عدد قضاة محكمة الصلح إلى (٥٢) قاضي.<sup>٢٧٣</sup>

أما بخصوص الإحصائيات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى لمحكمة البداية بصفتها الابتدائية في الضفة الغربية فيبلغ عدد إجمالي القضايا المفصلة عام ٢٠١٩ (٧١٩٣) قضية من أصل (٩٣٢٥) واردة إليها.<sup>٢٧٤</sup> وارتفع عدد القضايا المدورة والواردة من القضايا الحقوقية والجنائية إلى (٢٣٩٤٨) عام ٢٠١٩ بينما كانت أقل من ذلك في الأعوام السابقة،<sup>٢٧٥</sup> أما في قطاع غزة وإن كانت نسبة الفصل أفضل من الضفة الغربية في آخر سنتين وفقاً للتقارير الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى فيها، إلا أن عدد غير المنجز فيها من إجمالي الوارد في كل سنة تجاوز الألفين، حيث قدر غير المنجز من إجمالي الوارد في عام ٢٠١٩ ما يقارب (٢٦٥١).<sup>٢٧٦</sup>

وبالتالي فإن محاكم البداية في ظل العبء الملقى على قضاتها بمقارنة الوارد من المنجز والمدور وعدد قضاتها والهيئات الموزعة على مختلف محاكمها في الضفة الغربية وقطاع غزة أدت إلى تراكم القضايا المنظورة أمامها وأثرت على أمد التقاضي وإطالته، حيث رصد فريق مؤسسة الحق أن هنالك دعوى منظورة أمام محكمة بداية الخليل تعود إلى عام ١٩٨١، أي أنها ما زالت معروضة أمامها منذ (٤٠) عاماً، وما زال النزاع مستمراً من ذلك الحين دون الفصل به، مما يؤثر على حقوق المتقاضين والتزاماتهم المختلفة ويؤدي إلى فقدان الثقة بالقضاء، وكذلك هنالك

٢٧٣ بلغ عبء القاضي السنوي (١٠٨٨) دعوى في عام ٢٠١٩، ومعدل انجاز كل منهم (٦٤٥). بينما في عام ٢٠١٨ بلغ عبء القاضي السنوي (١٣٠٤) دعوى، ومعدل انجاز كل منهم (٧٤٩). للمزيد انظر: التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩.

٢٧٤ المرجع السابق، ص ٤٠.

٢٧٥ بلغ عدد القضايا التي تم الفصل فيها من القضايا الحقوقية والجنائية لمحكمة البداية (٨٤١٨) قضية في عام ٢٠١٨ من إجمالي وارد (٩٨٤٨)؛ وبلغ عدد القضايا التي تم الفصل فيها في عام ٢٠١٧ (٧٢٩٥) من إجمالي وارد (٨٢٢٩)، أما في عام ٢٠١٥ فبلغ عدد القضايا التي تم الفصل فيها (٦٩٠٥) من إجمالي وارد (٧٠٤٢)، بينما كانت القضايا المنجزة في عام ٢٠١٣ (٤٧٥٢) قضية من إجمالي وارد (٦٤٠٣). للمزيد انظر: التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للأعوام ٢٠١٩ و٢٠١٥.

٢٧٦ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠١٩.

العديد من الدعاوى التي رصدها وتعود للأعوام ٢٠٠١ و ٢٠٠٣ منظورة لدى محكمة بداية غزة. دون أن ننكر أن العديد من القضايا التي تعود لأعوام سابقة أكثر من ذلك، لكن تعذر رصدها في فترة متابعة فريق «الحق» لأداء المحاكم النظامية.

## ب. الفرض الثاني: سرعة البت في القضايا المنظورة أمام القاضي النظامي دون احترام الإجراءات والأصول القانونية نتيجة للعبء الملقى على عاتقه

إن ازدياد العبء الملقى على عاتق قضاة المحاكم النظامية وارتفاع نسبة الوارد إليها في السنوات الأخيرة، إضافة إلى عدم قدرة القضاء على إنجاز القضايا المدورة منها، في ظل عدم إحداث أي تغييرات جذرية على البيئة الهيكلية للقضاة بل وانخفاض وتيرتها في بعض الأحيان، وإرباك وتخبط في ازدياد وانخفاض أعدادها في أحيان أخرى، مما أدى إلى تراكم القضايا المنظورة أمامه، ولتجاوز تلك الإشكالية يعمد العديد من القضاة بالفصل فيها بسرعات متفاوتة دون الالتفات إلى نوعية الأحكام، وأطلق عليها قاضي المحكمة العليا السابق عبد الله غزلان «حصى الفصل» التي بموجبها لا يمكن تحقيق العدالة المنصفة لحقوق المتقاضين وحياتهم، بل ويتخللها العديد من المخالفات الإجرائية والموضوعية للتشريعات النازمة لسير الدعوى الحقوقية والجزائية الواجب اتباعها أمام تلك المحاكم، وتظهر هذه المعضلة بشكل واضح لدى القضاة الجدد، الذي يرافق أدائهم العديد من الأخطاء بموجبها تم رصد تدخل وكيل أو معاون النيابة لتصحيحها، أو اضطر بعض قضاتها طلب استراحات إضافية من أطراف الدعوى في منتصف الجلسة ذاتها أو بعدها، ليتشاور مع باقي زملائه القضاة في الواقعة التي ينظرها، ويتخذ القرار بناءً على ذلك النقاش وفقاً لما رصده فريق «الحق».

هذا وأثبت فريق الرصد لمؤسسة الحق أن متوسط الوقت المتاح لكل قضية منظورة أمام محاكم الصلح في الضفة الغربية وقطاع غزة يقدر بعدة دقائق لم يتجاوز الخمسة منها، وبالتحديد في حال رفع القضية للقرار أو إهمال الخصوم لتقديم البيئة أو تبليغهم أو تبليغ الشهود، بينما يرتفع معدل نظر كل قضية في بعض الأحوال بين (٥-١٠) دقائق لكل منها، عند الاستماع للشهود أو الخبراء أو استجوابهم. وهو ذات الأمر الذي لوحظ لدى محاكم البداية بصفها الابتدائية وإن ارتفعت تلك المدة إلى (٢٠) دقيقة في أحوال محددة على سبيل الحصر كما في حال استجواب الشهود في قضايا الجنایات، في الضفة الغربية وقطاع غزة على حد سواء.

إن هذه الدقائق المعدودة التي يتم بموجبها تحضير الدعاوى أمام قضاة المحاكم النظامية

والسير في الإجراءات الشكلية المرتبطة بها، وتباعاً لها الفصل في موضوع نزاعها لا تعتبر كافية لإلزام القاضي بحقيقة النزاع والفصل بعدالته، مما يدفع المتخاصمين للطعن بها استثناءً أو نقضاً لدى المحاكم المختصة نتيجة للمخالفات الإجرائية والموضوعية التي ترافق سير الدعوى الحقوقية والجزائية، ويتعزز فقدان ثقة المواطن بعدالة القضاء؛ عندما تقرر المحاكم المختصة بالطعن والمتمثلة بمحاكم النقض والاستئناف بإعادتها لذات المحكمة لخلل إجرائي أو موضوعي، رافق سيرها. وما يدل على ذلك بلوغ عدد القضايا الواردة إلى محكمة الاستئناف في الضفة الغربية (١١٠٩٦)، (٩٥٩٧)، (٨٧٠٩)، (٥٩٩٣)، (٤٩٥١) في الأعوام ٢٠١٨ و ٢٠١٧ و ٢٠١٣ و ٢٠١٢ على التوالي، وفي قطاع غزة بلغت (٥٣٧٥)، (٣٨٦٦) في الأعوام ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ على التوالي.<sup>٢٧٧</sup> ومنها يستدل على حجم العبء الملقى على عاتق هذه المحاكم من جهة، وارتفاع نسبة الوارد إليها تبعاً في السنوات المتلاحقة، وعدم عدالة وإنصاف محاكم الدرجة الأولى لحقوق المتخاصمين من جهة أخرى. وهو ذات الأمر الذي ينطبق على محكمة النقض التي شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في عدد القضايا الواردة إليها، حيث بلغت (٢٥٨٨)، (٢٦٦٧)، (٢٥٣٧)، (١٩٩٢)، (١٢٦٩) في الأعوام ٢٠١٩ و ٢٠١٨ و ٢٠١٧ و ٢٠١٥ و ٢٠١٣ على التوالي.<sup>٢٧٨</sup> أما في قطاع غزة قدرت ب (١٣٨٢) في عام ٢٠٢٠.<sup>٢٧٩</sup>

قام فريق «الحق» أثناء متابعتهم لسير الدعاوى أمام المحاكم النظامية في الضفة الغربية وقطاع غزة برصد العديد من السلوكيات؛ نتيجة لعملية الإسراع في نظر تلك الدعاوى، منها المرتبطة بالإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، وقانون البينات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لعام ٢٠٠١، وأخرى متعلقة بذات موضوع النزاع في التشريعات المرتبطة بها. ومن الحالات المرصودة على سبيل المثال، مخالفة محكمتي الصلح والبدائية لإجراءات استجواب أو الاستماع لشهادة الشهود، عندما رفضت في العديد من الأحوال الاستماع إليهم رغم تبليغهم وحضورهم شخصياً لدى المحكمة، بحجة ضيق الوقت، بل وأجلتهم لجلسات لاحقة في العديد من الأحوال لتراكم

٢٧٧ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني-قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٤٧.

٢٧٨ انظر: التقارير السنوية لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- الضفة الغربية، للأعوام ٢٠١٥ و ٢٠١٩.

٢٧٩ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة للعام ٢٠٢٠، ص ٤٥.

## القضايا المنظورة أمامها: ٢٨٠

ولوحظ أثناء الرصد أن بعض القضاة يسلكون اتجاه شطب العديد من الدعاوى على الرغم من حضور أحد الخصوم وتعذر حضور الخصم الأخرى بعذر أو التماس عذر لزميله، بما يخالف المواد (٨٥) و(٨٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١،<sup>٢٨١</sup> الأمر الذي يتطلب إعادة تجديد الدعاوى المشطوبة، لتسلك من جديد الإجراءات المتعين اتباعها في تقديم الدعاوى، وبالتالي إطالة أمدها وعدم إنصاف حقوق المتقاضين والفصل فيها في الوقت الملائم. ونشير في ذات السياق المرتبط بموضوع شطب الدعاوى أن المواد (٣) و(١٠) من قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لعام ٢٠٠٣ التي تلزم الخصوم بدفع الرسوم عند تجديد الدعاوى المشطوبة يخالف القواعد القانونية العامة التي تفيد بأن تجديد الدعاوى المشطوبة لا تخضع للرسوم.<sup>٢٨٢</sup>

إضافة إلى ما سبق رصد فريق «الحق» انعقاد العديد من جلسات البداية بقاضي واحد في ظل غياب باقي أعضائها، بما يخالف القواعد الواردة في قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١ الناظمة لآلية انعقاد تلك الهيئات، وفي أحوال أخرى تفرد رئيس الهيئة باتخاذ القرارات

٢٨٠. تنص المادة (٩٥) من قانون البينات رقم ٤ لعام ٢٠٠١ على: «١- يكون توجيه الأسئلة إلى الشاهد من الخصم الذي استشهد به ثم من الخصم الآخر، ويجوز للمحكمة استيضاح الشاهد فيما أبداه من أقوال. ٢- لا يجوز أن يقطع أحد الخصوم كلام الآخر أو كلام الشاهد وقت أداء الشهادة ما لم تصح له المحكمة بذلك. ٣- يجوز للخصم الاعتراض على سؤال وجه للشاهد من الخصم الآخر، عليه أن يبين وجه اعتراضه، وللمحكمة أن تقرر قبول الاعتراض من عدمه، ويدون ذلك في محضر الجلسة». بينما المادة (٨٣) من ذات القانون جاء فيها: «١- يستمر التحقيق إلا إذا حال دون ذلك مانع. ٢- إذا أجل التحقيق لجلسة أخرى يكلف كاتب المحكمة من يكون حاضراً من الشهود بالحضور في تلك الجلسة». للمزيد حول شهادة الشهود في الاثبات، انظر: صبحي نجم، *الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردنية* (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩١)، ص ٢٦٥-٢٧٠.

٢٨١. تنص المادة (٨٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لعام ٢٠٠١، على: «في اليوم المحدد لنظر الدعوى ومع مراعاة القواعد المتعلقة بتبليغ الأوراق القضائية: ١- إذا لم يحضر المدعي ولا المدعى عليه تقرر المحكمة شطبها. ٢- إذا حضر المدعي ولم يحضر المدعى عليه وكانت لائحة الدعوى قد بلغت لشخصه حكمت المحكمة في الدعوى، فإذا لم يكن قد بلغ لشخصه وجب على المحكمة في غير الدعاوى المستعجلة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة تالية يبلغ بها المدعى عليه للحضور وتقديم دفاعه ويعتبر الحكم في الدعوى حضورياً. ٣- إذا حضر المدعى عليه ولم يحضر المدعي يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب المدعى عليه تأجيل الدعوى أو شطبها، فإذا كان للمدعى عليه ادعاء متقابل فله أن يطلب محاكمة المدعي (المدعى عليه في الادعاء المتقابل) والسير في الدعوى المتقابله إذا كان المدعي قد تبلغ بالطلبات المتقابله. ٤- لا يجوز للمدعي أن يبدي في الجلسة التي تخلف فيها خصمه طلبات جديدة أو أن يعدل أو يزيد أو ينقص في الطلبات الأولى إلا إذا كان المدعى عليه قد تبلغ بهذه الطلبات». أما المادة (٨٨) تنص على: «١- إذا شطب الدعوى ولم يقدم طلب لتجديدها خلال سنتين يوماً من تاريخ قرار الشطب اعتبرت الدعوى كأن لم تكن. ٢- إذا جددت الدعوى وتغيب المدعي عن الحضور في الجلسة الأولى بعد التجديد قررت المحكمة تأجيل الدعوى أو اعتبارها كأن لم تكن».

٢٨٢. عبد الله غزّلان، محاضرة قانونية حول « شطب الدعوى المدنية في القانون الفلسطيني»، جامعة بيرزيت، بتاريخ ١٢/٤/٢٠١١، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.birzeit.edu/ar/news/shtb-ldw-lmdny-fy-lqnwn-llfstyny?fbclid=IwAR0jqfK9Fr0BDx6UhxWvI9OAug6dgT4hySZ4le71AZh11l8qSChgF23ZYXm>>, visited on 18/6/2021.

بنفسه دون التشاور مع باقي أعضائها متجاوزاً بذلك النصوص القانونية التي توجب المداولة بينهم وصولاً للحكم العادل المنصف في القضايا المعروضة عليهم، مما يجعل الحكم غير منصف لحقوق المتقاضين وحرياتهم، حيث أن الحكمة من تعيين هيئة للفصل في تلك الدعاوى تتطلب دراستها بشكل محكم من كافة أعضائها والتأني في اتخاذ قرارها لخطورتها، وكذلك تخالف هذه التصرفات بشكل صريح النصوص القانونية التي تفيد بوجوب صدور الأحكام بإجماع آراء القضاة أو أغليبيتهم.<sup>٢٨٣</sup>

كما رصد فريق «الحق» إغفال بعض القضاة عن تسبيب أحكامهم،<sup>٢٨٤</sup> مما يشكل سبباً لبطلان تلك الأحكام إعمالاً لنص المادة (١٧٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، والتي تنص على: «القصور في أسباب الحكم الواقعية، والنقص أو الخطأ الجسيم في أسماء الخصوم وصفاتهم وعدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم يترتب عليه البطلان». وللتسبب أهمية خاصة في الوصول إلى العدالة الناجزة باعتباره دليلاً على دراسة القاضي لملف الدعوى، محيطاً بموجيها بكافة وقائعها وأدلتها، في مواجهة الخصوم والكافة، في ظل رقابة محكمتي النقض والاستئناف عليه، فهذا الحكم عنوان الحقيقة، ومسبباته تعكس مدى التدقيق والتعمق والاستنارة والتبصر لدى القاضي بإعمال النصوص القانونية والقناعة الوجدانية في تلك الدعوى، بعيداً عن تحيز القضاة لأحد الخصوم، وبالتالي مدى إرساء العدالة الناجزة من عدمه، وبموجيها يمكن إقناع الخصوم بعدالة الحكم وتمكهم من بيان أسباب مراجعتهم بطرق الطعن تجاه الحكم الصادر ضدهم.<sup>٢٨٥</sup>

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلى رصد بعض المخالفات المتعلقة بالطلبات المستعجلة، حينما تدخل القاضي في أصل الحق، وقيد صلاحية المحامي في تقديم بينته بصفته مستعجلة، على أن يسلك القواعد العامة في إثباتها بما يتنافى مع طبيعة تلك الطلبات وخصوصيتها، منتهكاً بذلك أحكام المواد (١٠٢) و(١٠٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، مؤثراً

<sup>٢٨٣</sup> تنص المادة (١٦٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لعام ٢٠٠١، على: «تصدر الأحكام بإجماع الآراء أو بالأغلبية فإذا لم تتوافر الأغلبية وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين وجب أن ينضم الفريق الأقل عدداً أو الذي يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عدداً وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية».

<sup>٢٨٤</sup> وفقاً لأحكام المادة (١٧٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١ فإنه يجب أن يشتمل الحكم على اسم المحكمة التي أصدرته ورقم الدعوى وتاريخ إصدار الحكم وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به وأسماء الخصوم بالكامل وحضورهم أو غيابهم وأن يشتمل على عرض مجمل لوقائع الدعوى وخلاصة موجزة لطلبات الخصوم ومستنداتهم ودفعهم ودفاعهم الجوهرية مع بيان أسباب الحكم ومنطوقه.

<sup>٢٨٥</sup> سعيد مبارك، التنظيم القضائي وأصول المحاكمات المدنية في التشريع الأردني مع أحدث قرارات محكمة التمييز (الأردن: دن، ١٩٩٦)، ص ٢٠٣-٢٠٢؛ عبد الله عزلان، قواعد سلوك القاضي، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

[https://carjj.org/sites/default/files/judicial\\_ethics\\_bookmdl.doc](https://carjj.org/sites/default/files/judicial_ethics_bookmdl.doc) visited on 1/7/2021.

## على مجريات العدالة وسيرها.

دون أن نغفل أن سرعة الفصل في الدعاوى المنظورة أمام القاضي جعلته غير مطلع على مجرياتها وأصولها، حيث ظهر بعد الاطلاع على القرارات الصادرة من المحاكم النظامية وملفات المحامين أن العديد منها يتم الطعن بها استثناءً أو نقضاً بسبب عدم متابعة قضاة تلك المحاكم للعديد من الإجراءات ومن ذلك تم رصد عدم متابعة القضاة لإجراءات استيفاء الرسوم، بأن يتجاوز أطراف النزاع عن دفعها، أو تكون بغير قيمتها المحددة قانونياً، بما يخالف أحكام قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لعام ٢٠٠٣،<sup>٢٨٦</sup> وفي العديد من الأحوال لم يتأكد القاضي من صحة الصفة أو الخصومة والمصلحة واختصاصه في الدعاوى المنظورة أمامه، فكانت سبباً لاستثنائها أو نقضها.

وبناء على المؤشرات السابقة التي تم رصدها من فريق مؤسسة الحق يمكن أن يستدل على أن تراكم القضايا المنظورة أمام القاضي النظامي، لدى محاكم الصلح والبداية في الضفة الغربية وقطاع غزة شكلت دافعاً لدى بعضهم لإنجازها بسرعة عالية، أدت إلى إهدار حقوق المتقاضين فيها؛ عندما لم تمنح كل قضية الوقت الكافي لمتابعة مجرياتها، ولم تضمن بموجها ضمانات المحاكمة العادلة، بل وأحدثت إرباكاً ومخالفات في إجراءاتها ما أوقعها في تجاوزات للأصول المتبعة أمامها من جهة، وأثرت على قرارها من الناحية الموضوعية من جهة أخرى، الأمر الذي أفقد المواطن الفلسطيني ثقته في القضاء النظامي وعدلته في درجاته الأولى ودفعته للطعن بتلك الأحكام أمام محاكم الاستئناف أو النقض وفقاً للأصول المتبعة أمامها المحددة في التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة، ولكل الأسباب السابقة أطلت أمد التقاضي عوضاً عن تقصيره.

ولتدعيم المؤشرات المستقاة من تقييم أداء المحاكم النظامية المرصودة من فريق «الحق» تم الاطلاع على بعض القرارات الصادرة عن المحاكم الاستئنافية وكذلك محكمة النقض، وتبين أنها حكمت في العديد من الأحوال بعدم صحة القرارات المتخذة من المحاكم الأدنى منها؛ لمخالفتها العديد من الإجراءات الشكلية النازمة لأصول الدعاوى الحقوقية والجزائية وأخرى الموضوعية، والمتشابهة في سياقها العام مع ما تم رصده من مخالفات، وقررت بموجها بإعادة

<sup>٢٨٦</sup> قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٧، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣٠، ص ٧. جاء في حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٢/٤٧٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٨، أنه: «ولما كانت الرسوم القانونية تتعلق بالنظام العام وتثيرها المحكمة من تلقاء ذاتها في أي مرحلة من مراحل التقاضي، وحيث تبين لمحكمتنا أن الرسم المتوجب دفعه في مرحلة الاستئناف هو نصف الحد الأعلى للرسم أي ٢٥٠ ديناراً، في حين نجد أن الرسم المدفوع عن الاستئناف هو ٧٥ ديناراً فقط، فقد كان على محكمة الاستئناف قبل نظر الاستئناف أن تكلف المستأنف بدفع فارق الرسم المتوجب دفعه والبالغ ١٧٥ ديناراً، ولما غفلت عن ذلك ولم تفعل فإن حكمها المطعون فيه والحال هذه يكون سابقاً لأوانه». للمزيد انظر: حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١١/١٩٨)، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٥.

الأوراق للمحاكم المصدرة لتلك القرارات لتنظر فيها من جديد بهيئة مغايرة عن تلك التي أصدرت حكمها لأول مرة، لذات المخالفات التي رصدها فريق «الحق»، علماً بأن تلك القضايا شملت العديد من الحقوق المالية العمالية أو نزاعات حقوقية وعقارية أو عقدية رتبت آثار قانونية مكتسبة، وأخرى جزائية أدت لحجز حرية المحكومين عليها وقيدت حقوق المواطنين وحرّياتهم المختلفة.

ومن تلك الأحكام التي حكمت فيها محكمة النقض بإعادة الأوراق للمحاكم المصدرة لها القرارات لتنظر فيها من جديد بهيئة مغايرة عن تلك التي أصدرت حكمها لأول؛ حكم محكمة النقض رقم (٢٠١٠/٧٤) بتاريخ ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ والمتعلق بشهادة الشهود، حيث اعتبرت أن رفض المحاكم النظامية في درجاتها الأولى والبداية بصفتها الاستثنائية الاستماع إلى باقي شهود النيابة العامة أو الاكتفاء بإبراز الشهادة المأخوذة لدى النيابة العامة في الملف التحقيقي سبباً لنقض القرار، وجاء في قرارها «أن الاستماع إلى شهادة الشهود هو من واجبات المحكمة حتى يتسنى لها تقدير البيانات كافة طبقاً لمبدأ تسانداً الأدلة وشفوية الشهادة».<sup>٢٨٧</sup> وبخصوص تقارير الكشف والمعاينة أشارت محكمة النقض بأنه يجب إبرازها بموجب منظمها وإلا يكون القرار المطعون فيه مخالفاً للأصول والقانون، وتكون أسباب الطعن واردة عليه مما يستوجب نقضه.<sup>٢٨٨</sup> وهو ذات التوجه الذي سلكته تلك المحاكم في حال قصور تعليل القرار أو تسببه أو الغموض أو الإبهام الوارد فيه، أو عدم مراعاة بناء الأحكام الواجب اتباعها وفقاً للأصول القانونية، في أحكامها التي تحمل الأرقام التالية: (٢٠١٥/٣٨٠) و(٢٠١٢/٨٥) و(٢٠١٨/٤٦٤)،<sup>٢٨٩</sup> وغيرها من الأحكام الصادرة عن محكمتي النقض والاستئناف التي قررت بموجبها عدم صحة قرارات المحاكم النظامية لأسباب شكلية متعلقة بالإجراءات التي يتعين اتباعها أمام تلك المحاكم، مخالفة بذلك مبدأ سيادة القانون وضمانات التقاضي والمحاكمة العادلة الواردة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ والتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية المنضمة إليها فلسطين، وقررت بموجبها أن تحيل أوراق الدعوى للمحكمة التي أصدرتها لتبحث فيها من جديد بناء على الوقائع القانونية

٢٨٧ لذات الأسباب حكمت محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، في حكمها رقم (٢٠١٢/٨٥)، الصادر بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢، برد لأوراق مصدرها لتسير بالدعوى حسب الأصول والقانون، لمخالفتها الإجراءات الشكلية الناظمة لشهادة الشهود في التشريعات الإجرائية.

٢٨٨ حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٠/٧٤)، الصادر بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٠.

٢٨٩ حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٥/٣٨٠)، الصادر بتاريخ ١٢/١/٢٠١٨، وأحكامها الصادرة من محكمة النقض المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٤٦٤)، الصادر بتاريخ ١٧/١/٢٠١٨؛ وحكم رقم (٢٠١٢/٨٥)، الصادر بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢.

التي وصلت إليها محكمة النقض.<sup>٢٩٠</sup>

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن محكمة النقض تقبل الطعون في الأحكام النهائية الصادرة عن محكمة الاستئناف المبنية على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله سواء تلك المواد الموضوعية أو الإجرائية الحاكمة للدعوى، وكذلك في كافة الأحكام النهائية إذا وقع بطلان في الحكم أو في الإجراءات المؤثرة بدورها على الحكم في الدعوى، أو في حال تناقض الحكم المطعون فيه مع حكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه وصدر بين الخصوم أنفسهم وبذات النزاع،<sup>٢٩١</sup> وبعد أن تقرر محكمة النقض قبول الطعن شكلاً يتم النظر فيه موضوعاً، وعندما تنقض محكمة النقض الحكم المطعون فيه تحكم في موضوعه بحالتين فقط: إذا كان موضوع الدعوى صالحاً للفصل فيه أو إذا كان الطعن للمرة الثانية، وفي الحالات الأخرى تحيل الدعوى إلى المحكمة التي أصدرت الحكم الطعون فيه لتحكم فيها من جديد، بناء على ما توصلت إليه محكمة النقض في المسألة القانونية التي فصلت فيها، كما حصل في معظم الطعون المقدمة بناء على المخالفات الإجرائية لإدارة الدعوى المدنية والجزائية المرتكبة من القضاء النظامي التي رصدتها فريق «الحق» أثناء متابعة أداء عمل المحاكم النظامية كما أسلفنا سابقاً وكما سيتم تفصيله لاحقاً،<sup>٢٩٢</sup> وهذا ما يدل على أن المحاكم النظامية تقاعست عن أداء دورها بإدارة الدعوى واستماع البيّنات والشهود والخصوم، واحترام المواعيد والأجال والإجراءات المتعين عليها اتباعها، حيث أن محكمة النقض تنظر تدقيقاً في الطعون المقدمة إليها دون تمكّنها من استماع الشهود أو تقديم بيّنات وغيرها من إجراءات متعلقة بسير الدعوى الأمر الذي يحتم إعادتها للمحكمة التي أصدرتها لتبحث فيها من جديد باتخاذ كافة الأصول الإجرائية والموضوعية ذات العلاقة.

وبذلك فإن المحاكم النظامية تكون قد هدرت حقوق المتقاضين وحرياتهم، وتقاعست عن الوصول إلى العدالة، وخالفت كافة ضمانات المحاكمة العادلة والقواعد الناظمة لحق التقاضي الواردة في التشريعات الفلسطينية والاتفاقيات الدولية نتيجة للإسراع في نظر الدعاوى المعروضة عليها لضيق وقتها في ظل العبء المتراكم عليها، نتيجة لمخالفتها الأصول الإجرائية لسير الدعوى المدنية والجزائية منكرة بذلك مبدأ سيادة القانون، ويؤدي هذا الإهدار الذي يلحق

٢٩٠ انظر: أحكام محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، التالية: حكم رقم (٢٠١٥/٥١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٩؛ حكم رقم (٢٠١٨/٧٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٢؛ حكم رقم (٢٠١٥/٤٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢؛ حكم رقم (٢٠١٣/٧١٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٠، حكم رقم (٢٠١٣/٧٦٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢١، حكم رقم (٢٠٢٠/٤٢٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٢/٢١. وكذلك انظر حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في القدس رقم (٢٠١١/٤٩٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٦، وحكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠٠٥/٢٦٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٢١.

٢٩١ انظر: المواد (٢٢٥) و(٢٢٦) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

٢٩٢ انظر: المواد (٢٣٦-٢٣٧)، من المصدر السابق.

بحقوق المتقاضين سواء كانوا أفراد أو شركات بإطالة أمد التقاضي من خلال إعادة محكمة النقض تلك النزاعات للمحاكم النظامية الأدنى منها مصدرة القرارات؛ ليتسنى لها إعادة النظر في موضوع النزاع مجدداً، مروراً بكافة الإجراءات والأصول القانونية الحاكمة لها مرة أخرى، وبالتالي إعادة سنواتها من جديد. ونورد مثلاً على ذلك حكم محكمة النقض رقم (٢٠١٣/٧١٣) الصادر بتاريخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٦ بنقض القرار الطعون أمامها، الذي يعود أدراجه كدعوى مدنية منظورة أمام محكمة البداية إلى عام ٢٠١١، ومن ثم تم استئنافه في عام ٢٠١٣، في حين يعود أصل الحق المتنازع عليه لمبلغ مالي مستحق في عام ١٩٩٦، فبعد انتظار خمس سنوات لدى المحاكم النظامية للفصل في النزاع موضوع القضية، سيتم إعادة القضية لبداياتها لتستوفي كافة الإجراءات الشكلية والموضوعية المرتبطة بها، وفي بعض الأحوال الأخرى تصل لسنوات أكثر من ذلك، وهذا سيؤدي تبعاً لهدر حقوق المتقاضين وإطالة أمد التقاضي، ناهيك عن تراجع ثقتهم به، وبالتالي عدم قدرة تلك المحاكم على تحقيق العدالة الناجزة.

وبالتالي يمكن الإجمال بناءً على ما تم استعراضه في هذا المحور أن ارتفاع العبء الملقى على عاتق القاضي النظامي في ظل ارتفاع الوارد إلى تلك المحاكم وتراكم المدور، وعدم إجراء أي تعديلات جوهرية على تشكيلاتها القضائية عددياً وجغرافياً بناءً على منهجية واضحة قائمة على التحليل الاحصائي العددي والنوعي، في ظل تغييب العديد من قضاتها عن أداء مهامها وتوزيع العبء الملقى على عاتقهم على زملائهم، وعدم التزام بعضهم بالساعات المحددة لدوام القاضي، وتهربهم منها، سيؤدي إلى نتيجتين إحداهما عدم إنجاز القضايا، وثانيهما إنجازها مع عدم احترام الأصول والإجراءات الشكلية لسيرها بالتالي تعرضها للطعن، وستؤدي تلك النتيجتين تلقائياً لإطالة أمد التقاضي؛ بتأخر الفصل في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم النظامية، وتراجع ثقة المواطن الفلسطيني بها وعدالتها، ناهيك عن إهدارها لحقوق المتقاضين وحرمانهم من سيادة القانون وعدالته، والاختفاق تبعاً في ذلك بالوصول إلى العدالة الناجزة المنصفة. وقد يتم تجاوز ذلك من خلال التوزيع الجغرافي العادل للقضاة والملفات القضائية، والالتزام بساعات الدوام الرسمي، وتفعيل التفتيش القضائي على أعمال القضاة والدوام، ورفع عدد قضاة المحاكم النظامية، وإيجاد آلية للرقابة على أدائهم ومتابعة قراراتهم المنجزة والمدورة، وكذلك إجراء بعض التعديلات التنظيمية بموجبها يتم استحداث منصب معاون قضائي، يساهم بتحضير الملفات للقاضي النظامي، ودراستها قبل إحالتها للقاضي المختص ذاته، فضلاً عن استماعه لكافة جلسات الدعوى، على أن يتم تحديد آلية تعيينه بما لا يشكل مساساً بالفصل بين السلطات، وتحديد اختصاصاته دون أن يتقاطع مع صلاحيات القاضي ذاته، وبموجب هذا الاستحداث سيتم رفد القاضي المعاون بالتدريب القانوني الموضوعي والإجرائي الذي يؤهله لشغل منصب قاضي بعد فترة من الزمن.

## ٢. إطالة أمد التقاضي نتيجة لخلل إجرائي أو سلوكي يهدر حقوق المتقاضين وثقتهم

كفلت التشريعات الوطنية الفلسطينية وكذلك الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان والمنظمة إليها دولة فلسطين حق التقاضي لكافة المواطنين أمام قاضيهم الطبيعي، بحيث يحق لهم اللجوء للقضاء النظامي بصفته القاضي الطبيعي المختص بنظر خلافاتهم؛ لإنصافهم من أي أعمال تنتهك حقوقهم والتزاماتهم المكفولة بموجب التشريعات الوطنية. ضمن الإجراءات والأصول المنصوص عليها قانوناً، سواءً تلك المتعلقة بالدعوى الجزائية أو الحقوقية. إلا أن السياق العام لحق التقاضي يثبت في بعض الأحوال إهدار وإنكار العدالة من خلال إحاطتها بقواعد إجرائية أو موضوعية معقدة ومربكة غير متساوية في تطبيقها بكافة الحالات المتشابهة، تؤدي إلى تأجيل النظر في تلك الدعوى وتراخها وتباطؤها دون أي مسوغ قانوني، وبالتالي إطالة أمدها والتأثير على حقوق المواطنين وحرياتهم المكتسبة أو المتنازع عليها، مقيداً بذلك حقهم بضمانات المحاكمة العادلة بما فيها سرعة الفصل في إجراءات الدعوى.

فلا يكفي لضمان حق التقاضي استقلال القضاء وحصانة قضاةها، بل يتعين أيضاً التأكد من قدرتهم على الفصل في نزاعات المواطنين وحقوقهم وحرياتهم والتهمة الموجهة إليهم، وهو ما أكده قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية، الذي جاء فيه: «لا يكفي لكفالة حق التقاضي ضمان حق كل شخص في النفاذ إلى القضاء نفاذاً ميسراً لا تثقله أعباء مالية ولا تحول دونه عوائق إجرائية، ذلك أن الحلقة الوسطى في حق التقاضي هي تلك التي تعكس حييدة المحكمة واستقلالها وحصانة أعضائها والأسس الموضوعية لضماناتها العملية، وهي بذلك توفر لكل شخص حقاً مكتملاً ومتكافئاً مع غيره في محاكمة علنية ومنصفة تقوم عليها محكمة مستقلة ومحيدة ينشأها القانون وتتولى خلال مدة معقولة الفصل في حقوقه والتزاماته أو في التهمة الجنائية الموجهة إليه، ويتمكن في كنفها من عرض دعواه، وتحقيق دفاعه ومواجهة أدلة خصومه رداً وتعقيباً في إطار من الفرص المتكافئة».<sup>٢٩٣</sup>

وفي تجربة المحاكم النظامية الفلسطينية اتضح من خلال رصد فريق «الحق» لأدائها تنوع الأسباب المؤدية إلى إطالة أمد التقاضي؛ بالإضافة إلى العبء الملقى على عاتق القاضي تمحورت التأجيلات المتكررة لأسباب متعلقة بإجراءات الإعلان وتبليغ الخصوم والشهود وبخاصة شهود النيابة العامة من الأجهزة الأمنية والجهات الرسمية وأخرى مرتبطة بإدارة ملف الدعوى ذاتها من حيث عدد الجلسات وحضور القضاة وتغييرهم، أدت تلك الأسباب لتأجيل الدعوى لفترات

٢٩٣ حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، طعن دستوري، رقم (١٤/١٢)، الصادر بتاريخ ١٩٩٣/٤/٣.

متفاوتة ومتباعدة تراوحت بين ثلاثة إلى خمسة أشهر بين كل جلسة وأخرى كحد أدنى، في ظل عدم جديتها في بعض الأحوال، نستعرضها فيما يلي مدرجين الإخفاقات في إدارتها والخطوات المثالية لتجاوزها قانونياً وواقعياً.

### أ. عدم احترام المدد والمواعيد وإجراءات تبليغ الخصوم تعتبر سبباً رئيسياً لإطالة أمد التقاضي

استعرضت التشريعات الفلسطينية من الناحية الإجرائية الأصول الواجب اتباعها في تبليغ الخصوم أو الشهود أو الخبراء للمثول أمام القضاء في الدعاوى المدنية والجزائية، موضحة بشكل مفصل دور القضاء في جميع الاحتمالات التي قد تترتب عليها، باعتبار أن مخالفتها تعرض القرار للبطلان استناداً لأحكام المادة (٢٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١. <sup>٢٩٤</sup> فالمدد المتعلقة بالتبليغ وآليته لم ترد عبثاً ضمن التشريعات الوطنية، وإنما لضمان سير العدالة لجميع أطراف الدعوى، واحترام المحكمة لها يؤدي إلى سرعة النظر والفصل في تلك الدعاوى، وخاصة أن معظم التأجيلات التي رصدتها فريق «الحق» تتعلق بتبليغ الخصوم أو الشهود أو الخبراء سواء لعدم حضورهم أو لتقاعس المحكمة ودوائرها المساندة في متابعة إجراءات التبليغ، أو لعدم تعاون الجهات الحكومية أو الأجهزة الأمنية مع الكتب المسطرة حولها، وبلغت في العديد من أحوال تلك التأجيلات بسبب التبليغ لأكثر من عامين وأخرى أكثر من ذلك، دون أن تراوح مكانها بغيرها من الإجراءات، فهذا ينذر بأن مرحلة التبليغ في الدعاوى المدنية والجزائية من الناحية التشريعية والإجرائية يتطلب إعادة نظر من جهة، وأن الدعوى تحتاج لسنوات متعددة في كل مرحلة إجرائية لاحقة على التبليغ، وبالتحديد لأن الخصومة لا تنعقد إلا بعد التبليغ؛ لإعمال مبدأ الدفاع والمواجهة بين الخصوم، وضمان عدالة حقوقهم.

ففي العديد من الأحوال تم تأجيل النظر في الدعوى المنظورة أمام محكمة الصلح أو البداية، أو البداية بصفتها الاستئنافية لإعادة تبليغ أحد الخصوم أو الشهود أو الخبراء أو لعدم تسلم المحكمة لمشروحات التبليغ أو لتأخر دائرة الأحوال المدنية بالرد على الكتب المسطرة من تلك المحكمة حول عناوين المدعى عليهم، وتنوعت الحالات المرتبطة بها وفقاً لحيثيات كل قضية، الأمر الذي اضطر العديد من المحامين التواصل بشكل شخصي مع محضري التبليغ أو دائرة الأحوال المدنية للاستفسار عن محاضر التبليغ والكتب المسطرة، في ظل عدم تعاونهما معهم. أما محاكم الاستئناف فأغلب حالات التأجيل تعود لتعذر احضار المتهمين في القضايا الجنائية إلى

<sup>٢٩٤</sup> تنص المادة (٢٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، على: «يترتب البطلان على عدم الالتزام بمواعيد وإجراءات التبليغ وشروطه».

المحكمة، بسبب عدم التنسيق لنقلهم من محافظة إلى أخرى، أو لتأخر المحامين أو الخصوم عن الحضور أو تعذر ذلك عليهم، بسبب مركزية تلك المحكمة في مدينة رام الله والقدس، دون غيرها من المحافظات، وما يتطلب الوصول إليها من التنقل، وقد يرافق ذلك بعض الإجراءات التقيدية كالحواجز الاحتلالية، وأخرى مالية لتطلب ذلك تعطيل أعمالهم في ذلك اليوم، أو تلك التي ترافق مصروفات التنقل.

وأصاب القضاة في بعض الأحوال التي تم رصدتها باتباع الأصول والإجراءات المحددة في التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بإعادة التبليغ أو فرض غرامة على الشهود المتبلغين بالذات ومن ثم إصدار مذكرة إحضار لهم، أو شطب الدعاوى للخصوم المتبلغين بذاتهم، إلا أنه بالمقابل تم رصد العديد من المخالفات الإجرائية لعملية التبليغ، التي ستؤثر تبعاً في موضوع النزاع وتعرضه للبطلان في حال ما تم الطعن به، بل وبموجبه تتم إطالة أمد التقاضي؛ وذلك لتأجيل الدعوى على الرغم من عدم انطباق مسببات التأجيل أو جديتها؛ ومن ذلك الحالات المرصودة التي أصدر القاضي بموجبها قراراً بإعادة تبليغ الخصوم على الرغم من رجوع مشروحات التبليغ التي تفيد تبليغهم بالذات تبليغاً صحيحاً؛ فكان الأدق في ذلك الحال أن يتقيد القاضي بالنصوص القانونية التي تمنح المحكمة صلاحية شطب الدعوى في حال عدم حضور المدعي والمدعي عليه دون تأجيلها أو إعادة تبليغ أحدهما،<sup>٢٩٥</sup> وهذا جزاء فرضه المشرع على المدعي المهمل في إثبات دعواه، وإلا سيشكل ذلك تعطيل لعمل المحكمة وإطالة أمد التقاضي أمامها. أما الشاهد في حال تعيبه رغم تبليغه بالذات، يتعين على القاضي بعد أن يتأكد من صحة التبليغ أن يغرمه بما لا يتجاوز (١٠٠) دينار أردني أو ما يعادله ويبلغ مرة ثانية مع قرار التغريم لإثبات جدية التبليغ؛ وإذا لم يحضر بعد ذلك يتعين على القاضي أن يصدر ضده مذكرة إحضار، ضماناً لهيبة المحكمة واحترامها.<sup>٢٩٦</sup>

ولضمان الاقتصاد في الخصومة ومتابعة إحضار الشاهد يتعين على القاضي إلزام طالب الشاهد

٢٩٥ تنص المادة (٨٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على: «في اليوم المحدد لنظر الدعوى ومع مراعاة القواعد المتعلقة بتبليغ الأوراق القضائية: ١- إذا لم يحضر المدعي ولا المدعي عليه تقرر المحكمة شطبها. ٢- إذا حضر المدعي ولم يحضر المدعي عليه وكانت لائحة الدعوى قد بلغت لشخصه حكمت المحكمة في الدعوى، فإذا لم يكن قد بلغ لشخصه وجب على المحكمة في غير الدعاوى المستعجلة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة تالية يبلغ بها المدعي عليه للحضور وتقديم دفاعه ويعتبر الحكم في الدعوى حضورياً. ٣- إذا حضر المدعي عليه ولم يحضر المدعي يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب المدعي عليه تأجيل الدعوى أو شطبها، فإذا كان للمدعي عليه ادعاء متقابل فله أن يطلب محاكمة المدعي (المدعي عليه في الادعاء المتقابل) والسير في الدعوى المتقابلة إذا كان المدعي قد تبلغ بالطلبات المتقابلة. ٤- لا يجوز للمدعي أن يبدي في الجلسة التي تخلف فيها خصمه طلبات جديدة أو أن يعدل أو يزيد أو ينقص في الطلبات الأولى إلا إذا كان المدعي عليه قد تبلغ بهذه الطلبات.»

٢٩٦ تنص المادة (٨٧) من قانون البنينات في المواد المدنية والتجارية رقم (٤) لعام ٢٠٠١، على: «١- إذا كلف الشاهد بالحضور تكليفاً صحيحاً ولم يحضر، حكمت عليه المحكمة بغرامة لا تتجاوز مائة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وبثبت القرار في المحضر ولا يكون قابلاً للطعن. ٢- إذا تخلف الشاهد بعد تكليفه بالحضور للمرة الثانية جاز للمحكمة إصدار أمر بإحضاره. ٣- للمحكمة في جميع الأحوال إعفاء الشاهد من الغرامة إذا حضر وأبدي عنده مقبولاً.»

بإحضاره وبالتحديد في ظل تقاعس بعض المحامين أو النيابة العامة عن إحضار شهودها في الدعاوى، وكذلك يتعين على القاضي ضمن التزاماته وسلطاته في متابعة تبليغ الشاهد مع المحضرين من خلال قلم التبليغات وكذلك قسم التنفيذ لدى الشرطة في حال إصدار مذكرة لإحضاره، والكتب المسطرة لدائرة الأحوال المدنية أو غيرها من الجهات الرسمية المختصة.<sup>٢٩٧</sup> أما في حال تراخي قلم المحكمة أو دوائر الأحوال المدنية عن مباشرة أعمالها في إجراءات التبليغ يتعين على الجهات المختصة اتخاذ إجراءات تأديبية وعقابية بحقهم؛ للرقابة على أعمالها وضمن صيرورة الدعاوى بشكل متسق.

### ب. إطالة أمد التقاضي لأسباب مرتبطة بتقديم البيانات والدفع

تحتل إجراءات تقديم البيانات وقرارات الإهمال المرتبة الثانية لتأجيل الدعوى وإطالة أمد التقاضي في الحالة الفلسطينية، وفقاً لما تم رصده من فريق «الحق»، حيث لوحظ بأن العديد من جلسات المحاكمة يتم تأجيلها ليتمكن المدعى من حصر بينته أو تقديمها و تبليغ المدعى عليه بها أو رده عليها، وقد يستغرق كل إجراء منها العديد من الجلسات المتتابعة المتباعدة التي تمتد في أحوال متعددة لسنوات؛ حيث تتباعد كل جلسة عن سابقتها بحدود الشهرين إلى خمسة أشهر وفقاً لما رصده فريق «الحق» لكل إجراء مرتبط بتقديم تلك البيانات سواء للمدعي أو المدعى عليه، مما يؤثر على سير الدعوى ويطيل أمدها لإجراءات شكلية يمكن اختصارها، وإن كُلفت المحكمة في بعض الأحوال الخصوم بتحديد نقاط الاختلاف والاتفاق في جلستها الأولى؛ لحصر النزاع بينهما في أقل وقائع ممكنة وإخراج المتفق عليه من دائرة الإثبات والنفي وفقاً لأحكام المادة (١٢٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية لعام ٢٠٠١، وفي أحوال أخرى فرضت مدد زمنية على المدعي بتقديم مذكرة حصر البينة وتبليغ خصمه بها قبل موعد الجلسة التالية تحت طائلة الحرمان أو المنع، أو ألزمت الخصوم بتقديم حصر البينة والشهود عند تقديم حافظة مستندات، مما يحدد جلسات التقاضي ويمنع إطالتها، باعتبار أن القاضي يتحمل المسؤولية في إدارة الدعوى وسيرها، وليس للخصوم.<sup>٢٩٨</sup> إلا أن هذه الإجراءات الفعلية والقانونية المرصودة غير كافية لوحدها، فالأجدر لمواجهة ذلك إلزام المدعى عند تسجيله للدعوى أن يقدم حصر بينته لتشمل كافة البيانات أينما وردت مع تفصيل كل ما يتعلق بها وأماكن وجودها إذا كانت لدى الغير وأسماء الشهود وعناوين تبليغهم والوقائع التي سيشهدون عليها، وكافة البيانات التي

٢٩٧ حازم ادكيدك، دليل إدارة الدعوى المدنية (فلسطين: المعهد القضائي الفلسطيني، ٢٠١٨)، ص ٤٣-٤٤.

٢٩٨ تنص المادة (١٢١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ على: «للمحكمة تأجيل الدعوى من وقت لآخر وفق مقتضى الحال ولا يجوز التأجيل لأكثر من مرة لذات السبب إلا إذا اقتنعت المحكمة بضرورة ذلك».

يستند الخصم عليها، إلا إذا تعذر عليه الحصول عليها يمنحه القاضي قراراً استثنائياً بتقديمها لاحقاً، وبالتالي يتم تبليغ لائحة الدعوى ومرفقاتها وحافظة المستندات والبيئة المحصورة بذات الوقت إلى المدعى عليه، وللأخير الحق أن يقدم حافظة مستنداته لدى توريد اللائحة الجوابية وتبليغ المدعى بهما بذات الوقت، وإن رغب المدعي عليه بتقديم أي اعتراض قبل الدخول في أساس الدعوى فيحق له ذلك، وبالتالي يمكن تجاوز أشهر أو سنوات متعددة من إجراءات سير الدعوى المرتبطة بتقديم البيئة وحصرها، لتبدأ جلسات المحاكمة من أول جلسة تعقدها.

وكذلك يمكن تجاوز إشكاليات التأجيل وتأخرها وتباعدها باستحداث تعديلات تشريعية تحدد أمد الفترة بين جلسة وأخرى، على غرار التجربة الأردنية، حيث أقرت المادة (١/٧٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية لعام ١٩٨٨ وتعديلاته إضافة إلى عدم جواز تأجيل الدعوى أكثر من مرة لذات السبب أنه لا يجوز للمحكمة تأجيل الدعوى لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً في كل مرة أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى أحد الخصوم، وبالتالي فإن الحد الأقصى ما بين كل جلسة والجلسة التي تليها هو خمسة عشر يوماً، ولا يجوز أن تتجاوز المحكمة هذه المدة إلا في حالات الضرورة المثبتة في محضر الجلسة. ونرى أن اتخاذ المشرع الفلسطيني ذات الاتجاه قد يساهم في تقصير أمد التقاضي وإلزام الخصوم بالتحضير الجيد للدعوى، واهتمام القاضي بمتابعة ملفاته وعدم انفصاله عن مجرياتها.

حيث اكتفت المادة (١٢١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية لعام ٢٠٠١ بتحويل المحكمة صلاحية تأجيل الدعوى من وقت لآخر وفق مقتضى الحال، على أن يحظر التأجيل لأكثر من مرة لذات السبب إلا إذا اقتنعت المحكمة بضرورة ذلك.

وفي ذات الإطار نشير إلى ضرورة أن تفصل المحكمة في كافة الدفوع قبل الدخول في أساس الدعوى لا سيما عندما يتعلق الأمر بتلك المرتبطة بالنظام العام كأن يكون الدفع «سبق الفصل في موضوع الدعوى» على خلاف توجهات بعض القضاة التي تم رصدها بضم الدفع للدعوى لتفصل فيه المحكمة نتيجة للمحاكمة، بما يشكل إهداراً للوقت وإطالة لأمد التقاضي، حيث إن قبول بعض الدفوع والفصل فيها بداية يغني في العديد من الأحوال عن سماع البيئة في موضوع النزاع ويختصر إجراءات المحاكمة.

## ت. آلية توزيع القضاة على المحاكم النظامية، وفترات دوامهم الفعلية سبباً لتأجيل الدعاوى

إن العبء الملقى على عاتق كل قاضي نظامي بشكل يومي، كانت سبباً لتأجيل العديد منها في ظل ارتفاع عدد الوارد إليها وضعف إنجاز المدور منها؛ لعدم عدالة توزيع القضاة جغرافياً مقارنة بعدد سكان تلك المناطق من جهة، ولعدم التزام بعض القضاة ذاتهم بساعات العمل اليومي أو تغييرهم عن أداء مهامهم الوظيفية، حيث لوحظ أن العديد من المناطق الجغرافية لا يتوفر لديها عدد كافٍ من قضاة محاكم الصلح والبداية، بينما تنحصر محاكم الاستئناف في مدينة رام الله والقدس وغزة، في حين تركزت محكمة النقض في رام الله وغزة فقط، مما يعيق وصول المتقاضين للعدالة، ويحرمهم في العديد من الأحوال من المطالبة بحقوقهم وحررياتهم.

كما تأثرت عملية إدارة الدعاوى في المحاكم النظامية بوقت عمل القضاة ذاتهم سواء من حيث بدء ساعات الدوام أو انتهائها؛ فعلى الرغم من اختلاف ساعات العمل من الناحية الفعلية بين مختلف محاكم الضفة الغربية وقطاع غزة، بل وبين المحاكم ذاتها، إلا أنه يمكن تقديرها بناء على ما رصده فريق «الحق» من بيانات، بتراوح ساعات عمل قضاة محكمة الاستئناف لساعتين فقط تبدأ من الساعة (١٠:٠٠-١٢:٠٠) بمقدار (٢-٥) دقيقة لكل قضية، ردت معظمها لأسباب شكلية قبل الدخول في موضوع الدعوى. أما محاكم الصلح والبداية تراوحت بينها بين الساعة الثامنة ونصف صباحاً أو التاسعة حتى الساعة الثانية عشر والنصف أو الواحدة، وفي بعض الأحوال لم يتجاوز عمل القضاة الساعة أو الساعتين، وأخرى أنهى فيها القاضي عمله الساعة الحادية عشرة أو قبل ذلك بقليل.<sup>٢٩٩</sup> إضافة إلى ما سبق لوحظ التخبط على أوقات دوام المحاكم ومرافقها، بصدور العديد من الإعلانات والتعميمات حولها، ومن ذلك الإعلان الصادر عن رئيس قلم محكمة صلح غزة للمحامين بأن محكمة صلح غزة (قصر العدل - فرع غزة) ستبدأ ملفاتها يوم الأربعاء ٢٨ تشرين أول/أكتوبر ٢٠٢٠ الساعة العاشرة بدلاً عن الساعة التاسعة دون بيان أسباب ذلك أو الفترة التي سيستمر فيها دوام العمل لتلك المحاكم. بما يثير تساؤلات حول مدى قيام دائرة التفتيش القضائي بدورها بموجب لائحة التفتيش القضائي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ فيما يخص ساعات دوام القضاة. سيما وأن الالتزام بالمواعيد هو جزء من تقييم حالة القاضي بموجب المادة (٢٠) وغيرها من لائحة التفتيش المذكورة.

٢٩٩ من المعلومات التي تم رصدها: نظر قاضي سلفيت في أحد الأيام أكثر من (٢٠٠) ملف حقوق وتنفيذ إلى جانب طلبات التنفيذ. أما محكمة صلح قلقيلية أنهى (٣٠) ملف حول موضوع إخلاء السبيل دون التمعن بقانونيتها، حيث تم ردها جميعها، في ظل بقاء العديد من المتهمين قيد التوقيف لمدد تتجاوز الفترة المحددة قانوناً. وفي أيام أخرى بسبب قلة عدد القضاة في الصلح وكثرة عدد ملفات الحقوق وتواجد ملفات فيها شهود، تم إحالة عدد من ملفات الحقوق إلى قاضي الحقوق في البداية تنظر ملفات الصلح بشكل دائم حيث الملفات التي الأرقام ١ و ٢ و ٣ جميعها ينظرها قاضي الحقوق في البداية، بسبب ضيق الوقت وتراكم تلك القضايا.

كما أدى عدم التزام العديد من القضاة بدوامهم وتغيّبهم عن أداء مهامهم الوظيفية إلى توزيع عبئهم على باقي القضاة -دون تكليف قاضي منفصل- الذين سلكوا طريق التأجيل؛ لعدم اطلاعهم على تلك الملفات ومجرياتها، ولإنجاز الملفات المدرجة ضمن عبئهم اليومي، وفي هذه الحال رصد فريق «الحق» العديد من المخالفات؛ ومنها قيام قاضي التنفيذ بالنظر في ملفات قاضي الصلح المتغيّب، وأخرى بمتابعة قاضي الصلح لملفات قاضي البداية بما يجاوز أحكام التشريعات الفلسطينية المنظمة للاختصاص الموضوعي لتلك المحاكم أو تلك المتعلقة بهيكليتها وهرميتها، وأخرى تم فيها انتداب شكلي لقضاة يحلون محل المتغيّب في الهيئة الحاكمة دون مشاركته في المداولة أو بحث مجريات القضية موضوعياً، دون أن تغفل الشغور الكلي لبعض قضاة المحاكم وبالتحديد في المحافظات غير المركزية؛ لعدم توفر قاضي غيره، فغيابه يؤدي إلى تأجيل تلقائي لتلك الدعاوى، كل ذلك بما يخالف المبادئ رقم (٢٦) و(٢٧) الواردة في مدونة السلوك القضائي الفلسطيني التي تلزم القاضي باحترام مواعيد عمله، وعدم التغيّب إلا بتنسيق مسبق.<sup>٣٠٠</sup>

وقد يؤدي تغيّب القاضي عن عمله لتبديل الهيئة الحاكمة، ولهذا التبديل الأثر السلبي على مجريات العدالة، حيث تشترط المادة (١٢٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ مواصلة الهيئة الحاكمة الجديدة النقطة التي وصلت إليها الهيئة السابقة، هذا وتثور الخلافات في حال ما تم تبديل الهيئة قبل مرحلة إصدار الحكم؛ حيث تم رصد العديد من المخالفات المنبثقة عنها كأن تقوم الهيئة بفتح باب المرافعة مرة أخرى على الرغم من رفعها للقرار بموجب الهيئة السابقة بما يخالف نصوص القانون، وفي بعض الأحوال رُصد إصدار الهيئة الجديدة لقرارها في الدعوى لتحكم فيها بشكل تقليدي من خلال الأعمال الحر لنصوص القانون دون الاحتكام لمبادئ العدالة والقناعة الوجدانية التي من المفترض أن تتشكل لدى القاضي أثناء سير الدعوى نتيجة للاستماع للشهود أو المرافعات والبيّنات،<sup>٣٠١</sup> ولا سيما أن تلك الإجراءات قد لا يرافقها في كل الأحوال تدوين في محاضر الجلسة، مما يؤدي في بعض الأحوال إلى نتيجة غير منطقية، وبإلزام وقد دَوّن فريق «الحق» بعض التجاوزات المرافقة لتبديل الهيئة بتكرار الإجراءات التي سبق أن تم تطبيقها؛ كأن يقدم المحاميين طلبات سبق الفصل فيها، وإعادة نظرها من

٣٠٠ نص المبدأ (٢٦) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، على: «القاضي افتتاح جلسات المحاكمة في وقت مبكر من الدوام الرسمي، وإذا كان وقت الجلسة محدداً في ضبط المحاكمة فعليه التقيد به، وافتتاح الجلسة في ذلك الموعد». أما المبدأ (٢٧)، جاء فيه: «على القاضي أن لا يتغيّب عن عمله بغير إذن مسبق من مرجعه ما لم يكن الغياب لسبب قهري، وعليه الحضور إلى مركز عمله ومغادرته في الأوقات المحددة للدوام الرسمي، بحيث يكون مثلاً للعاملين معه ومُدعاة لاجترام الخصوم».

٣٠١ ناصر الرئيس، القضاء الفلسطيني قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية (رام الله: الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠٠٥)، ص ٥٦-٥٧.

جديد أمام الهيئة الحاكمة، وفي حالة أخرى رصدها فريق «الحق» في قطاع غزة في أحد الدعاوى المدنية حول موضوع «إبطال عقود اتفاق على بيع ملك الغير» التي تعود إلى عام ٢٠١٢، وتحمل الرقم (٢٠١٢/٣٣)، تم حجزها ليصدر الحكم فيها بتاريخ ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٩، إلا أنه تم تأجيلها لتاريخ ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩ ليتم دراستها بشكل إضافي، وفي ذات التاريخ تغيرت الهيئة الحاكمة التي قررت إعادة فتح باب المرافعة من جديد، وقامت بتأجيلها ما يقدر ب (٣) جلسات ليتسنى لها الاطلاع على الملف، علماً بأنه تعاقب على نظرها (٦) هيئات مختلفة، الأمر الذي يتعذر معه تحقيق العدالة والإنصاف لحقوق المتقاضين وحرّياتهم في ظل هذا التبدل والتنوع في الهيئات وعدم الاستقرار في الجهات التي تتابع مجريات تلك القضية. بما يثير تساؤلات جديدة حول مدى تطبيق لائحة التفتيش القضائي وإجراءات تقييم الأداء.

إن الأمثلة السابقة التي رصدها فريق «الحق» تشكل نماذج مقترضة عن تبدل الهيئات الحاكمة وأثرها على سير الدعوى، التي بدورها تطيل أمد التقاضي، ويتعرض بموجبه القرار لإمكانية الطعن أمام الجهات المختصة قانوناً، لمخالفته القواعد القانونية والأصول الإجرائية المرافقة لسير الدعوى وعدالة القضاء، ويستشف هذا التوجه من القرارات الصادرة عن محكمة النقض حول أثر تبدل الهيئة الحاكمة على حقوق المتقاضين وحرّياتهم، وأفادت بموجبه بإعادة الأوراق لمرجعها لمخالفتها النصاب العددي الذي حدده القانون نتيجة لاستبدال هيئة بأخرى، وتبعاً لذلك تأثر موضوعها؛ حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله وتحمل الرقم (٢٠٠٩/٣٩٠) الصادر بتاريخ ١٠ أيار/مايو ٢٠١٠، وحكمها رقم (٢٠٠٣/٢٣٠) الصادر بتاريخ ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ عن محكمة نقض غزة. كل ذلك بالإضافة إلى العديد من الطعون التي تم تقديمها لتلك المحكمة لأسباب تتعلق بعدم ثقة الخصوم بعدالة قراراتها نتيجة لتبديل الهيئة الحاكمة –وإن تم ردها لأسباب شكلية- منها: حكمها رقم (٢٠١٠/٣٨١)، الصادر بتاريخ ٢١ أيار/مايو ٢٠١١؛ حكم رقم (٢٠١٥/١١٦٩)، صادر بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧؛ وحكمها رقم (٢٠١٦/٧٢٣)، الصادر بتاريخ ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٩. بالإضافة إلى الحكم رقم (٢٠١٧/٢٤)، صادر بتاريخ ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧، وغيرها كثيرة<sup>٣٠٢</sup> وبالتالي فإن تبديل الهيئة الحاكمة يطيل أمد التقاضي كون القاضي يحكم بناءً على معطيات أو بيانات لم يستمع إليها أو يستجوبها أثناء سيرها، فقد يكون قراره مجحفاً نتيجة للأعمال الحرفي لنصوص القانون، مما يدفع المواطن للطعن به لعدم ثقته بعدالة ما توصلت إليه تلك الهيئة، سواء حكمت محكمة النقض بقبول

٣٠٢ في ذات السياق انظر، أحكام محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله، والتي تحمل الأرقام التالية: حكم رقم (٢٠١٥/١٣٢٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣؛ حكم رقم (٢٠١٤/٢٨٩)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦؛ حكم رقم (٢٠٠٦/١٠٠)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٠؛ حكم رقم (٢٠١٢/٨٥١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٤؛ وحكم رقم (٢٠٠٤/٦٨)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٠.

الطعن أو رده. ولتجاوز ذلك لا بد أن يقوم القاضي المرافق لسير إجراءات الدعوى أن يصدر الحكم فيما لحين تنفيذ قرار تبدل الهيئة الحاكمة وفقاً لخطوات وإجراءات موزونة ومعتمدة ومطبقة في حالات النقل أو الترقية أو غيرها من أسباب تبديل الهيئة.

وبكل الأحوال لا بد لتجاوز الإشكاليات السابقة أن يتم تفعيل أداء دائرة التفتيش القضائي على أعمال القضاة ونشر تقاريرها مع التحفظ على اسم وبيانات القاضي، وتفعيل لائحة التفتيش القضائي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦، ورفع عدد قضاة المحاكم النظامية، وإعادة توزيعهم جغرافياً؛ ليتناسب مع العبء الملقى على عاتقهم، والتوزيع العادل والمبني للملفات القضائية على القضاة بمختلف درجاتهم، وإصدار التعليمات التي تلزم القضاة بالعمل في مجمل ساعات الدوام الرسمي، حيث أن الإنجاز السريع لعمل المحكمة يتطلب أن يحترم القاضي مواعيد حضور المحكمة، وأن يكون سريعاً في التقرير بشأن الأمور المعروضة أمامه، وعدم انتظام مواعيد القاضي أو غيابه يساهم في التأخير وفي إعطاء انطباع سيء عن مجريات العدالة، وفقاً لما صرحت به مبادئ بنغالور بشأن السلوك القضائي.<sup>٣٠٣</sup>

### ث. التأجيل عدة مرات لذات الأسباب بما يطيل أمد التقاضي

إن الإدارة المثالية للدعوى تتطلب احترام المواعيد والمدد المحددة قانوناً، بما فيها تحديد جلسات سماع البيانات أو إحضار الشهود أو إصدار القرارات ذات العلاقة بقضية النزاع؛ لأثرها على أمد التقاضي ومجريات سير العدالة وإنصاف الخصوم. وفي إطار متابعة ذلك رصد فريق «الحق» العديد من التأجيلات للدعاوى المنظورة أمام المحاكم النظامية للمرة الثانية والثالثة على التوالي ولذات الأسباب؛ ومنها عدم جهوزية القرار للحكم أو إهمال أحد الخصوم لتقديم بيعة أو حصرها أو الرد عليها، أو إهمال النيابة لإحضار شهودها، أو إهمال المحامين بإحضار عناوين جديدة لشهودهم، وغيرها من المخالفات المتعلقة بأحكام المادة (١٢١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية التي تنص على: « للمحكمة تأجيل الدعوى من وقت لآخر وفق مقتضى الحال ولا يجوز التأجيل لأكثر من مرة لذات السبب إلا إذا اقتنعت المحكمة بضرورة ذلك»، وفي هذا التأجيل مخالفة صريحة لمدونة سلوك القاضي الفلسطينية تحتم على القاضي عدم تأجيل

٣٠٣ انظر: الفقرات (٢٠٨-٢٠٩) من مبادئ بنغالور للسلوك القضائي لعام ٢٠٠٢، والتعليقات الملحقة بها، صادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠٠٧، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:  
[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Bangalore\\_principles\\_AR\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Bangalore_principles_AR_eBook.pdf), visited on 18/5/2021.

الجلسات لأسباب ليست مبررة، أو التأجيل للسبب ذاته.<sup>٣٠٤</sup> وبالتالي يتعين على القضاة ضمن إدارتهم للدعاوى المنظورة أمامهم عدم تأجيلها لذات الأسباب لأكثر من مرة حفاظاً على سير إجراءات الدعوى والفصل فيها، واحتراماً للنصوص التشريعية ذات العلاقة، وعدم إطلتها إلا في الحالات الضرورية ضمن مبررات تدونها المحكمة في محضر الجلسة، وأن يتم اتخاذ إجراءات بحق المتخلفين باحترامها من محامين وشهود وبخاصة شهود النيابة العامة من الأجهزة الأمنية ونيابة عامة. ولا سيما أن بعض تلك التأجيلات التي تم رصدها كان ظاهراً للعيان فيها أنها تهدف المماطلة والتسويف وتأخير استيفاء الحقوق أو التهرب منها، أو للمزيد من التنكيل بالمواطنين الذي جرى احتجازهم على خلفية ممارسة حقوق تتعلق بالتعبير عن الرأي مثلاً وإحالتهم للقضاء واستمرار الجلسات بسبب عدم حضور شهود النيابة من الأجهزة الأمنية وإطالة أمد التقاضي بهدف المزيد من التنكيل بحقوق المواطنين.

وبالمجمل بناء على ما سبق رصده من فريق «الحق» حول أسباب تتعلق بإطالة أمد التقاضي نجد أنها تراوحت بين عدم احترام القضاة والخصوم لمواعيد المدد وإجراءات التبليغ، وأخرى مرتبطة تشريعياً بالنصوص الناظمة لإجراءات تقديم البيانات والدفع، ومنها المتعلقة بعدم التزام القضاة بالدوام الفعلي، وتأخرهم عن جلساتهم وتغييرهم عنها، وتلك المرتبطة بتبديل هيئاتها. وقبل الانتقال للأسباب الأخرى المؤثرة على إدارة الدعوى وتراجع العدالة الناجزة والمنصفة، لا بد من أن نشير إلى أن العديد من التأجيلات بلغت ذروتها مع الأوضاع الصحية المرافقة لانتشار «فايروس كورونا»، واتخاذ العديد من الإجراءات التدبيرية والاحترازية بإغلاق المحاكم لأشهر عديدة، وترتب عليها صدور العديد من القرارات التنظيمية لعمل تلك المحاكم، واقتصر عملها لفترات طويلة بالنظر في قرارات التوقيف وطلبات إخلاء السبيل وطلبات استرداد أوامر الحبس في القضايا التنفيذية، والنظر في الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام الطوارئ والقرارات الصادرة بشأنها فقط دون غيرها من القضايا، مما ترتب عليه التأجيل التلقائي لكافة القضايا المنظورة في تلك الفترة التي واكبت الإغلاق الكلي للأرض الفلسطينية، وعندما استعادت تلك المحاكم عملها، تعذر حضور بعض الخصوم أو القضاة أو تعذر تبليغهم بسبب إصابتهم أو إصابة العاملين في دوائر التنفيذ وأقلام المحاكم والتبليغ وغيرها، وما رافقها من إغلاق عدد من المحاكم النظامية في محافظات معينة وفي أيام محددة، أو إغلاق محافظات دون غيرها، مما أدى إلى صعوبة الوصول إلى تلك المحاكم لحضور الجلسات المحددة، واستئناف إجراءاتها المعتادة، وأدى بدوره لتأجيل

٣٠٤ ينص المبدأ (١٠) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، على: «على القاضي أن يجتنب تأجيل الجلسات لأسباب ليست مبررة، ولا سيما التأجيل للسبب نفسه، أو تلبية لطلب أحد الخصمين عند غياب الآخر، وعليه مراعاة مهل التأجيل التي يحددها القانون».

تلك القضايا لعدة أشهر إضافية.

لأسباب السابقة لم يتمكن القاضي النظامي في العديد من الأحوال بإدارة الدعوى بشكل مثالي يتحقق معه مفهوم العدالة الناجزة؛ حيث تم تأجيل العديد من الدعاوى لفترات متباعدة ومتواترة رافقها مخالفات للأصول والإجراءات المتبعة لسير الدعاوى أمامها، وأخرى كشفت القصور التشريعي في أجزاء منها، أدت بمجمّلها إلى إطالة أمد التقاضي وهدر حقوق المتقاضين وحرّياتهم، والإخفاق في ضمانات المحاكمة العادلة، وحق التقاضي وكافة الحقوق المنبثقة عنها، واستحالة الفصل في نزاعاتهم في الوقت المناسب، الأمر الذي رافقه في بعض الأحيان وفاة أحد أطراف النزاع أو فقدانه للمكاسب المتحققة من النزاع ولا سيما في حال ما تم الحجز على بعض الممتلكات، مما يدفع البعض منهم إلى اللجوء لوسائل أخرى غير قضائية لحل النزاعات، ولا سيما بأن بعضها مرتبط بقرارات لحظية تؤثر على حقوق المتقاضين ومسرى العدالة.

### ٣. سلوك القاضي الشخصي أحياناً يعيق تحقيق العدالة الناجزة

إن بناء ثقة المواطن في القضاء وعدالته والمنظومة القضائية بأكملها لا يتأتى إلا من خلال سلوك القاضي المهني والشخصي، باتباعه العديد من القواعد والمعايير الوطنية والدولية المنظمة للأصول المتعين اتباعها في إدارة الدعوى أو سلوكه أثناءها، فهي تفرض على القاضي إصدار قراراته احتكاماً لنصوص القانون، وقناعاته الوجدانية التي تشكلت أثناء سير الإجراءات المتبعة والبيّنات المقدمة من خصوم الدعوى، دون الاعتماد على قناعاته الشخصية المسبقة، أو تدخلات السلطات المختلفة في أداؤه، لذلك شرعت العديد من الدول ومنها فلسطين إلى تبني مدونات تحكم سلوك القاضي أثناء إدارته للدعوى، أو خارج أوقات الدوام، في مواضيع القضايا المعروضة عليه أو التطورات التي تحدث صدى عام مجتمعي، تضمن حياده واستقلاله، وذلك استناداً لمعايير دولية مشابهة لها في إطارها العام، مقترنة بعقوبات تحمله المسؤولية في حال مخالفتها.

فالقاضي أثناء إدارته للدعوى يتعين عليه إعمال مقومات استقلاله الشخصي، متمسكاً بحياده ونزاهته وعدالته وشفافيته، سالكاً كل الطرق لكسب ثقة المواطن بأداؤه، وعلى الرغم من التزام بعض القضاة في المحاكم النظامية بتلك المعايير والمبادئ والقواعد التي تحكم سلوكه وأخلاقه، إلا أن فريق «الحق» رصد العديد من المخالفات المرتبطة بها، منها تتعلق بانعدام استقلاله الشخصي وحياده، وأخرى يتعدى بموجها على كرامة الخصوم وأطراف الدعوى،

وبعضها باتخاذ بعض التصرفات التي توجي بإهمال متابعتها للقضايا المعروضة عليه، وفيما يلي نستعرضها بشكل موجز، من خلال إبراز السلوكيات المخالفة للمعايير الاخلاقية التي تحكم عمله، وما يقابلها من مبادئ مثالية يتعين عليه الالتزام بها.

### أ. تراجع أعمال مقومات الاستقلال الشخصي للقضاة

تفترض كافة القواعد والمعايير الدولية الحاكمة للسلطة القضائية وبالتحديد المرتبطة بالدعاوى وسيرها أن يحكم القاضي فيها بشكل مستقل ومحيد بعيداً عن كافة التدخلات الفردية والعشائرية أو الصادرة عن السلطات المختلفة في الدولة بما فيها الإدارة القضائية، بصفته حارس الدستور والحريص على الضمير القومي للقضاة ومحقق العدالة، والمحافظ على حقوق الأفراد وحرياتهم،<sup>٣٠٥</sup> ودون ذلك لن يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات، وسيادة القانون.

ولا أدل على ذلك من المادة (٩٨) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، التي تنص على: «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة». فهذا الاستقلال يتطلب إضافة إلى الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية الاستقلال الشخصي للقاضي ذاته في اتخاذ الحكم بالدعاوى المنظورة أمامه استناداً لقناعاته الوجدانية المبنية على الأدلة والبيانات المثارة أمامه دون أن يتدخل الغير فيها بقصد التأثير عليه وصرفه عن الاحتكام المطلق للقانون ولما تمليه عليه مقتضيات العدالة والإنصاف.<sup>٣٠٦</sup>

ويتعين عليه أن يتخذ قراره بشكل حيادي استناداً لاجتهاده الشخصي المرتكز على أحكام القانون والأصول في الدعاوى المنظورة أمامه، وهو ذات التوجه الذي أوردته المبادئ الأساسية بشأن القضاء، بأن يفصل القاضي في المسائل المعروضة عليه دون تحيز على أساس الواقع والقانون دون الخضوع لأي تأثيرات أو إغراءات أو ضغوطات أو تهديدات أو تدخلات في أداء عمله سواء كانت تلك الوسائل أو التصرفات مباشرة أو غير مباشرة، بغض النظر عن الجهة التي تمارسها فردية أو رسمية أو حكومية، طالما أن القضاة مكلفون باتخاذ القرار الأخير المرتبط بحياة المواطنين وحرياتهم وحقوقهم وواجباتهم وممتلكاتهم،<sup>٣٠٧</sup> وهو ما شددت عليه مبادئ بنغالور للسلوك القضائي في مبدأها الأول عندما اعتبرت أن الاستقلال القضائي شرط مسبق لحكم

٣٠٥ انظر: فاروق الكيلاني، استقلال القضاء (بيروت: دن، ١٩٩٩)، ص ١٤٣-١٦١.

٣٠٦ للمزيد انظر: محمد عبيد، استقلال القضاء: دراسة مقارنة (القاهاة: دن، ١٩٩١)، ص ١٦: ميريم مينا، دليل حول معايير استقلال القضاء (لبنان: المفكرة القانونية، ٢٠١٦)، ص ١٢-١٥.

٣٠٧ انظر: المبدأ (٢) و(٤) من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥.

القانون وضمانة أساسية لمحاكمة عادلة، لذلك على القاضي أن يكون مثلاً أعلى للاستقلال القضائي من الناحيتين الفردية والمؤسسية على حد سواء، وأن يمارس حريته المجردة بالفصل في القضايا المعروضة عليه،<sup>٣٠٨</sup> على اعتبار أن العدالة حق مطلق لا يسمح به استثناء، ويتطلب لضمانه وجود قاض مستقل ومحايد، وفقاً لما أكدته لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والعديد من الصكوك الدولية والإقليمية ذات العلاقة.<sup>٣٠٩</sup>

إن عملية رصد سلوك القضاة من قبل فريق «الحق»، ومتابعة تقييم التعليمات والقرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، والشكاوى المرافقة لها أنبأت عن عدم الاستقلال الشخصي لبعض القضاة في أداء مهامهم القضائية، فالعديد من القضاة يواجهون الضغوطات والتدخلات والإغراءات العلنية وغير العلنية المؤثرة على قرارهم القضائي قد تصل في العديد من الأحوال إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقهم في حال عدم امتثالهم لقرارات السلطات العليا في الدولة ولا سيما الصادرة عن السلطة التنفيذية، بالنقل الوظيفي والإحالة إلى التقاعد أو لمجلس تأديبي أو الانتداب أو العزل من الوظيفة، وغيرها من إجراءات، وبالتحديد في حال ارتباط قراراتهم ببعض الدعاوى الجزائية المتصلة بالموقف الحزبي أو السياسي لبعض الخصوم أو المتعلقة بقضايا الرأي العام أو المرتبطة بالسلطة التنفيذية وأجهزتها. ويلاحظ خطورة هذا التوجه في ظل التعديلات التي رافقت القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ الذي جعل سلطة عزل القضاة تحت مسميات مختلفة من نذب وإعارة وإحالة على التقاعد المبكر والإحالة على الاستيداع بيد السلطة التنفيذية أو الإدارة القضائية غير المستقلة مؤسسياً، مما قد يؤدي إلى استخدامه كوسيلة للتهديد أو التأثير في سير العدالة ونزاهة الأحكام القضائية، بما يثير القلق لدى القضاة بإمكانية عزلهم، وبخاصة بعد إحالة دفعات متتالية من القضاة للتقاعد بأسلوب العزل، وينعكس سلباً على قراراتهم التي قد تأخذ منحى الموالات للسلطة التنفيذية أو الإدارة القضائية، وبالتالي تهديد استقلالهم الشخصي في إدارة الدعوى والفصل فيها موضوعياً، وتباعاً ينحرف القاضي عن تحقيق العدالة الناجزة، ويساهم بتراجع ثقة المواطن الفلسطيني

٣٠٨ المبدأ رقم (١) من مبادئ بنغالور للسلوك القضائي لعام ٢٠٠٢، انظر أيضاً: الفقرة (٢٢) من التعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، مصدر سابق.

٣٠٩ انظر: الفقرة (٥،٢) من رسالة رقم (٢٦٣/١٩٨٤)، قضية «ميغيل غونزاليس ديل ديو» ضد البيرو، والفقرة (١.٣) من مبادئ بكين بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الرابطة القانونية لآسيا والمحيط الهادي لعام ٢٠٠١، والميثاق العالمي للقضاة لعام ١٩٩٩، مشار إليهم في: دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة، مصدر سابق، ص ١٥-١٦، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?relloc=y&docid=4a78382f2>>, visited on 18/5/2021.

### بحياده ونزاهته وشفافية: ٣١٠

حيث رصد فريق «الحق» تأثر القاضي في المحاكم النظامية لدى محكمتي الصلح والبداية أثناء فصله في القرارات المنظورة أمامه بموقف النيابة العامة والانحياز لطلباتها على حساب مصلحة الطرف الآخر أو طلبات موكله، فغلب على طابعه الموقف السلبي المقيد والمنتهك للحقوق الدستورية للمواطنين وحرياتهم، ولا سيما تلك المتعلقة بحرية المتهم الشخصية وقرينة البراءة والحق بالمحاكمة العادلة.<sup>٣١١</sup> كأن يقرر القاضي بذاته إعادة إهمال وكيل النيابة لإحضار شهود الإثبات المتهمين موعد الجلسة لمرة عدة، وثبت في إحداها أنها تجاوزت الثلاث مرات على التوالي دون مراعاة الأحكام والأصول القانونية التي تحظر ذلك التأجيل لذات الأسباب، وفقاً لأحكام المادة (١٢١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، وبالمقابل الإبقاء على المتهم موقوفاً لدى النيابة العامة وانتهاك النص الدستوري الوارد في القانون الأساسي والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان بأن المتهم برئ حتى تثبت إدانته. ونسترشد في ذات السياق بالمؤشرات والإحصائيات الواردة من تقارير أعدتها مؤسسات حقوقية التي تثبت تأثر القضاة وبالتحديد قضاة محاكم الصلح باعتبارها المسؤولة عن تمديد التوقيف بطلبات النيابة العامة بعد توقيف المتهم لمدة (٤٨) ساعة، متجاوزاً بذلك حقوق المتهم التي تفترض براءته وضمانات محاكمته العادلة، ومعتدية بذلك على الشرعية الإجرائية، ومرجحة مصلحة النيابة العامة على مصلحة الخصوم، حيث وافقت تلك المحكمة خلال ما يقارب شهر ونصف من العام المنصرم، وذلك في الفترة الواقعة بين ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠ حتى ٣١ كانون أول/

٣١٠ إن المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٠٢ تشترط لندب القضاة خارج مجموعة من العناصر، ومنها وجود مصلحة وطنية، على أن يصدر ذلك بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى؛ إلا أنه تم تعديلها ليتم الندب ابتداء بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو بمبادرة من المجلس أو بناء على طلب من وزير العدل. كذلك التعديل الذي أورده القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية للمادة (٢٤) من قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢ بحيث تم منح رئيس المجلس صلاحية ندب أي قاض للعمل في أية محكمة يراها مناسبة في حالة الضرورة لمدة ثلاثة أشهر في العام، وأن ينسب للمجلس القضائي بتمديد فترة الندب لمدة سنة، وبذلك يكون رئيس المجلس القضائي صاحب الاختصاص بمفرده بندب القضاة ووفق تقديره دون خضوعه لأي مساءلة، كما ومنحت تلك النصوص المعدلة لمجلس القضاء الأعلى صلاحية ندب القضاة في الدرجات القضائية العليا للعمل في الدرجات القضائية الدنيا دون سقف زمني محدد للندب بتناسب من رئيس المجلس. كل ذلك بالإضافة إلى صلاحيات مجلس القضاء الأعلى بإنهاء خدمات القاضي والإحالة على التقاعد أو الاستيداع، ويقصد بالاستيداع المستحدث وفقاً للقرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية، بأنه: «وقف مؤقت لخدمة القاضي لمدة لا تزيد على خمس سنوات قبل إحالته على التقاعد»، ووفقاً لهذا التعديل يحق للمجلس القضائي بناء على توصية اللجنة المشكلة من المجلس القضائي إحالة القاضي للاستيداع إذا أمضى في الخدمة القضائية مدة عشر سنوات، إضافة إلى إمكانية إحالته على التقاعد بعد مرور فترة الاستيداع لمدة ٥ سنوات دون حاجة لصدور قرار بالإحالة إلى التقاعد. كل هذه التعديلات تشكل قيداً على استقلال القاضي الشخصي في إصدار الحكم بالدعوى المنظور أمامه، لا سيما وأنه يخضع لرقابة مجلس القضاء الأعلى ورئيسه المعين من رئيس السلطة التنفيذية، وما يمتلك من صلاحيات شاملة وواسعة، تجعل القاضي وقرانه محكوماً بتلك برغبات تلك السلطتين أو إحداهما للمزيد حول ذلك انظر: أبو حية، قراءة قانونية، مرجع سابق.

٣١١ للمزيد حول ضمونات المحاكمة العادلة وقرينة البراءة انظر: نبيل رعد، الدفوع الشكلية في قانون أصول المحاكمات الجزائية «دراسة مقارنة» (بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٥)، ص ١٩-٢٥.

ديسمبر ٢٠٢٠، على طلب النيابة العامة بتمديد توقيف (٧٧٧) متهماً لمدة ١٥ يوماً في الضفة الغربية، و(٢١٩) لآخرين لمدة تقل عن ذلك، بينما رفضت تمديد (١٢٨) فقط. بما يدل بوضوح على أن التوقيف بات يستخدم كعقوبة استباقية خلافاً للأصول الدستورية والقانونية، وفي ذات الاتجاه مددت محكمة الصلح في قطاع غزة توقيف (١٧٧٢) متهماً لمدة ١٥ يوماً، و(١٤) آخرين لمدة تقل عن ذلك، مقابل رفض تمديد حالة واحدة فقط، وفقاً للمدعي التي طالبها النيابة العامة.<sup>٣١٢</sup> وبالتالي نلاحظ إجابة قضاة محاكم الصلح لطلبات النيابة العامة في انتهاك صارخ للحقوق الطبيعية والدستورية.

وفي بعض الأحوال ساهمت النيابة العامة بسلوكها بتعديل موقف القضاء تجاه قرارات إخلاء السبيل، فالعديد من الحالات التي رصدت اتضح أن تمديد احتجاز بعض الموقوفين جاء بعد تدخل النيابة العامة من خلال محادثات جانبية بصوت منخفض مع القاضي، التي أثرت على قناعته الوجدانية، ومن ذلك قرر القاضي تمديد احتجاز مواطن على الرغم من تقديم محاميه لمستند التصالح بين المتهم والمشتكي، والذي على أثره تم إسقاط الحق الشخصي، إلا أن القاضي تراجع عن الإخلاء بعد حديث داره بينه وبين وكيل النيابة، وقرر تمديد التوقيف المتهم لمدة (٧) أيام إضافية. ولوحظ أيضاً في أحد الجلسات الجنائية أن وكيل النيابة يتناقش مع تلك الهيئة في مجريات الملف المعروف عليها أثناء فترة استراحتها خارج نطاق ضبط الجلسة، وفي حالات إضافية مشابهة تواجد وكيل النيابة أثناء مداولة الحكم بين الهيئة، وساهم بسلوكه بالتأثير على قناعتها وقرارها. كما أن العديد من المؤشرات المرصودة من فريق «الحق» في قطاع غزة تثبت انحياز القضاة فيها لمؤسسات الحكومة المختلفة مثل قضية المولدات والتسعيرة التي تعتبر سلطة الطاقة طرفاً فيها، وغيرها كثيرة.

وفي أحوال أخرى وثقت مؤسسة الحق أن العديد من القضايا التي يدور محورها حول منازعات مثل وضع اليد على الأراضي وقضايا إصدار شيكات دون رصيد، وحتى قضايا الأحوال الشخصية مثل الطلاق تخضع لتدخل الدوائر القانونية لدى المحافظين والمحافظات في مختلف المدن الفلسطينية، أو الدوائر القانونية التابعة للأجهزة المختلفة، من خلال استخدامها لأسلوب التوفيق بموافقة المشتكي على التنازل عن بعض حقوقه أو مطالبه، مستغلة بذلك نفوذها، وما يرافقها من امتناع العديد من أجهزتها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم النظامية المختلفة.<sup>٣١٣</sup>

٣١٢ أبو حية، قراءة قانونية، ص ٢٦.

٣١٣ للمزيد حول ذلك انظر: أشرف أبو حية، الاحتجاز على ذمة المحافظ (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٨). ص ٢٥-١٩؛ حسن خريشة، علاقة السلطة التشريعية والقضائية بالسلطة التنفيذية، ورشة عمل حول: دور القضاء في المجتمع، غزة، ٢٠٠٠، ص ٥٥-٥٠.

إن المؤشرات أعلاه الصادرة من التقارير المعدة لمؤسسات حقوق الإنسان، والبيانات التي تم رصدها من فريق مؤسسة الحق تدل أن المحاكم النظامية في العديد من الأحوال تستجيب لطلبات التوقيف المقدمة من النيابة العامة دون أي رقابة على أدائها وبالتحديد في القضايا الجزائية وتلك التي تعود لممارسة بعضهم حقوقهم السياسية مثل حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي والانتماء الحزبي، بل وتتم في العديد من الأحوال دون الإحاطة بضمانات التقاضي والمحاكمة العادلة للمتهم كإبراز الملف التحقيقي، أو الاستماع لأقواله، أو بتغيب النيابة العامة عن حضور المحاكمة، وفي بعض الأحيان تم توقيف المتهم دون حضوره بما يشكل مخالفة صريحة لمبدأ سيادة القانون وحقه بالحضور والإحاطة بالتهمة الموجهة له والدفاع عن نفسه، وبالتحديد المادة (١٢١) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١،<sup>٣١٤</sup> وفي بعضها تخلو قرارات التمديد من مسبباته، بما يهدد استقلالهم وحيادهم، ولعل ما يدل على ذلك بأن نظر تلك الطلبات يتم عادة لدى قضاة محددين لدى كل محكمة صلح جزائية. ويزداد هذا التأثير نتيجة لتعيين بعض القضاة الذي شغلوا مناصب في النيابة العامة سابقاً وتأثرهم بمسألة الإهمام خلافاً للاستقلالية والحياد المفترض في قضاة الحكم، مما يؤثر على توجيههم في نظر الدعاوى والفصل فيها استناداً للخلفية العملية التي استقاها كل منهم أثناء ممارسة اختصاصهم كمعاوني أو وكلاء نيابة عامة.

وفي ظل المحاباة التي يمارسها القضاة تجاه النيابة العامة باعتبارها أحد مكونات السلطة التنفيذية الذي يمارس رئيسها صلاحية تعيينه يتدخل القضاة في تصحيح مجريات ترفع النيابة العامة ويمهلونهم بعض الأحيان اوقات إضافية لإثبات الوقائع المستنديين عليها، دون إتاحة ذات الفرص في التأجيل أو تقديم البنات أو مناقشة الشهود للمحامين، مما يحدث تمييزاً بينهم يخالف كافة القواعد والمعايير والمبادئ الوطنية والدولية لحقوق الإنسان التي تضمن حق المساواة أو تلك المرتبطة بسلوك القاضي ذات العلاقة، ومن ذلك الدعوى المدنية التي تم رصدها، وموضوعها إثبات صحة عقد تعود وقائعه لعام ٢٠٠٧ تقدمت النيابة العامة منذ عام ٢٠١١ طلباً حتى يتم إدخالها في تلك الدعوى، وتبعاً لذلك قدمت النيابة كتابين متناقضين، وأحتاج أمر إثبات النيابة للخلاف بينهما ما يقدر ثلاث سنوات من عمر الدعوى، دون أن تتخذ المحكمة أي قرار ضدها، بل أمهلها الوقت الإضافي بتأجيلها على مدار تلك السنوات، وفي أحوال أخرى رصد فريق «الحق» انحياز القضاة للنيابة العامة، من خلال إهمالها في أحد الملفات التي تعود للعام ٢٠١٧ لتقديم بيناتها المؤجلة منذ أكثر من (١٠) جلسات، بإهمالها مرة أخرى لتقديمها تلك البنات على الرغم من اعتراض محامي الدفاع عن هذا الإهمال المخالف لأحكام

٣١٤ تنص المادة (١٢١) من قانون أصول الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، على: «لا يجوز إصدار أمر بتوقيف أي متهم في غيابه، إلا إذا اقتنع القاضي بالاستناد إلى بينات طبية أنه يتعذر إحضاره أمامه، بسبب مرضه».

القانون، ورفض القاضي إجابة طلب المحامي.

كما ويلاحظ انتهاك الاستقلال الشخصي للقاضي في اتخاذ قراراته، وخضوعه لأهواء الإدارة القضائية المعلنة وغير المعلنة، من خلال إصدار مجلس القضاء الأعلى ومجلس القضاء الأعلى الانتقالي العديد من التعليمات والقرارات التي حملت في مضمونها تدخلاً في عمل القاضي في ممارسة حريته بالرأي والتعبير، وترتب عليها إحالة العديد منهم للانتداب أو النقل أو التحقيق على خلفية تصريحات أدلوا بها على مواقع التواصل الاجتماعي تتعلق بأداء دولة فلسطين في المحافل الوطنية والدولية، ولا سيما المتعلقة بالسلطة التنفيذية، فهذا المساس بحريتهم في الرأي والتعبير تترك انطباعاً وتخوفاً لديهم بأن أي قرار قضائي يتخذ من قبلهم خاضع لرقابة الإدارة القضائية، مما يخالف المبادئ الدولية الأساسية بشأن استقلال القضاء التي تحظر التدخلات العلنية وغير العلنية في قراراتهم القضائية، ويشكل انتهاكاً لحقوق القضاة المكفولة في القانون الأساسي المعدل والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ومدونة السلوك القضائي،<sup>٣١٥</sup> والمبادئ الدولية الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية،<sup>٣١٦</sup> ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي،<sup>٣١٧</sup> ومبادئ مجلس بيرغ بشأن استقلال السلطة القضائية، ووثيقة الرياض بشأن أخلاقيات وسلوك القاضي العربي، ومدونة السلوك القضائي الفلسطينية وغيرها من المواثيق الدولية والإقليمية، وتقارير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، وغيرها.

وفي ذات السياق نشير إلى أن بعض البيانات المرصودة من فريق «الحق» توضح عدم حياد القاضي في نظر النزاع، بل وتظهر بشكل واضح وعلني في بعض الأحوال التحيز أو التحامل أو المحاباة، حيث جرى رصد قيام القاضي أثناء نظر أحد النزاعات في محكمة صلح نابلس بالتواصل من خلال الهاتف بشكل شخصي مع المشتكية في الدعوى المنظورة أمامه؛ لعدم حضورها رغم تبلغها، ومن ثم قام بتأجيل الجلسة لإعادة تبليغها مرة أخرى لعدم حضورها على الرغم من

٣١٥ ينص المبدأ (٣) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي على: «على القاضي أن لا يسمح للخصوم والمحامين أو أي شخص بالتدخل أو التأثير في قضائه».

٣١٦ ينص المبدأ (٢) من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، على: «تفضل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع ووفقاً للقانون، ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب»، وكذلك المبدأ (٤)، على: «لا يجوز أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية».

٣١٧ حملت مبادئ بنغالور في طياتها إلى ما يشير أنه على القاضي أن يمارس مهامه القضائية بصورة مستقلة على أساس تقييم القاضي للحقائق وبموجب الفهم الواعي للقانون، ودون أي مؤثرات دخيلة أو إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخل مباشر أو غير مباشر من أي جهة أو لأي سبب، فالقاضي في مدين بالفضل للحكومة أو لأي طرف خارجي، وعليه أن يكون بكل الأحوال مستقلاً فيما يتعلق بالمجتمع بصفة عامة وفيما يتعلق بأطراف النزاع المطروح أمام القاضي للحكم فيه، للمزيد انظر: الفقرات (٢٧-٣٧)، من التعليق على مبادئ بنغالور، مصدر سابق.

تبلغها بشكل قانوني، فهذا السلوك يدل على عدم الحياد والشفافية لدى هذا القاضي، بما يخالف مبدأ استقلال القضاء، والتي من ضمنها تفادي الاتصالات بأطراف النزاع خارج الدعوى ذاتها وفقاً لمبادئ بنغالور بشأن سلوك القاضي،<sup>٣١٨</sup> وكذلك يتناقض مع التشريعات الوطنية والمعايير الدولية ذات العلاقة التي تتطلب منه التنجي عن نظر الدعاوى في حال عدم ضمانه الحيادية بأداء مهامه أو توافر لديه شكوك حول تلك الحيادية،<sup>٣١٩</sup> ويقصد بالحيادية أن يفصل القاضي بالنزاع المعروف أمامه دون أن يحمل أي تصورات مسبقة بشأن القضية المنظورة أمامه أو أن يتصرف بطريقة تعزز مصالح أحد الأطراف على حساب الأخرى، أو تظهر التعاطف أو العداً معها.<sup>٣٢٠</sup>

إن ظاهرة الفساد وتلقي الرشاوى والأموال والهدايا تكاد لا تذكر بشكل علني لدى قضاة المحاكم النظامية، رغم الإشارة إليها في العديد من استطلاعات الرأي التي نُشرت بشأن أداء القضاء، وإن تم تسجيل عدد منها في قطاع غزة، بينما لوحظ تخوف العاملين والمحامين في قطاع العدالة والمواطنين بالإفصاح عنها في الضفة الغربية. بينما رصد فريق «الحق» من خلال المقابلات والمعاينات اليومية انتشار بعض أشكال الفساد والرشاوى بين بعض الجهات المساندة والموظفين التابعين للمحاكم النظامية، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، وتنوعت بين استقبال الأموال أو الهدايا أو المنتجات مقابل إخفاء بعض الملفات أو تأخيرها أو تسريع عرضها على القضاة، وكذلك فك الحجز على بعض الأموال، أو تعديل المعلومات الواردة في محاضر التبليغ؛ تهرباً من الحضور والمسؤولية. بما يخالف كافة المعايير والقواعد والمبادئ الوطنية

٣١٨ انظر: الفقرة رقم (٦٤) من مبادئ بنغالور بشأن السلوك القضائي، والتعليقات التابعة لها، مصدر سابق.

٣١٩ ينص المبدأ (٢٠) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي: «على القاضي أن يتنحى عن الدعوى إذا توفّر فيه أحد أسباب عدم الصلاحية الواردة في القانون»: انظر الفقرة (١٠-٥)، من التعليق على مبادئ بنغالور، مصدر سابق. تنص المادة (١٤١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، على: «١- يجب على القاضي أن يتمتع عن نظر الدعوى ولو لم يطلب رده أحد الخصوم إذا توافرت إحدى الحالات الآتية: أ- إذا كان قريباً أو صبراً لأحد الخصوم أو وزجه حتى الدرجة الرابعة. ب- إذا كان له أو لزوجه خصومة قائمة مع أحد الخصوم أو وزجه في الدعوى. ج- إذا كان ممثلاً قانونياً أو شريكاً لأحد الخصوم أو كان وارثاً ظنياً له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع أحد أوصياء الخصوم أو القيم عليه أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها. د- إذا كانت الدعوى تنطوي على مصلحة قائمة له أو لزوجه أو لأحد أقاربه أو أوصيائه حتى الدرجة الرابعة أو لمن يكون هو ممثلاً قانونياً له. هـ- إذا كان قبل اشتغاله في القضاء قد أفنى أو تراقع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب أو أدلى بشهادة فيها. و- إذا كان قد سبق له نظرها بصفته قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو وسيطاً. ي- إذا كان بينه وبين أحد قضاة الهيئة صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة أو كان بينه وبين الممثل عن أحد الخصوم صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة. ٢- يقع باطلاً كل قرار أو حكم أصدره القاضي في إحدى الحالات المتقدمة». للمزيد حول مفهوم التنجي وضوابطه في النظام القانوني الفلسطيني وبعض الدول العربية، انظر: أحمد المبيض، *سلطات القاضي وضماناته في فلسطين «دراسة مقارنة»* (فلسطين: دن، ١٩٩٦)، ص ٣١٥-٣١٧؛ عوض الزبيعي، *أصول المحاكمات المدنية «دراسة مقارنة»* (عمان: دار وائل، ٢٠٠٣)، ص ١٠٨-١١٠. طلعت خاطر، *الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والتجارية* (المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١٠)، ص ١٦٦-١٦٦.

٣٢٠ الفقرة (٢،٢) من القرار الصادر عن الأمم المتحدة بخصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، رقم (CCPR/C/46/D/1989).

والدولية التي تحظر ذلك، ومن ذلك مدونة السلوك الفلسطينية التي تحظر على القاضي أو أفراد أسرته ممن يُعيلهم أن يقبل أو يطلب هدية، أو مكافأة أو منفعة لنفسه أو لغيره أو قرصاً ما كان سيحصل عليه لولا تعلقه بعمله القضائي، أو متوقع أن تتعلق به،<sup>٣٢١</sup> ومبادئ بنغالور بشأن السلوك القضائي التي تلزم القاضي بعدم قبول هدايا أو مكافئات أو إغراءات، وأضافت بأن القاضي يتحمل مسؤولية الخاضعين لنفوذه وتعليماته وسلطته في حال اتخاذهم هذا المسلك.<sup>٣٢٢</sup> ونشير بأن هذه المخالفات تستوجب اتخاذ الإجراءات التأديبية والعقابية استناداً للتشريعات ذات العلاقة بالشأن القضائي، وتخضع لقانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (١) لعام ٢٠٠٥ وتعديلاته، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنضمة إليها دولة فلسطين في حال اكتملت أركان تلك الجريمة.

إضافة إلى ما سبق الإشارة إليه حول سلوك القاضي واستقلاله الشخصي وأثرها على إدارة الدعوى وتحقيق العدالة لا بد من التأكيد على أن ضمانات التقاضي العادلة تتطلب أن يحكم القاضي استناداً للبيانات والأدلة المثارة أمامه استناداً لأحكام التشريعات الناظمة للأصول القانونية وبإعمال اجتهاده في النص، دون اعتماده على القناعة الشخصية المسبقة لديه، وهو ما أكدته العديد من المبادئ الدولية الناظمة لسلوك القاضي، مبادئ السلوك القضائي الفلسطيني، التي نصت في المبدأ (١٠) على: «في غير الأحوال التي يجيزها القانون، يحظر على القاضي أن يستند - في حكمه - على معلوماته الشخصية، أو على أية بينة أخرى لم تقدم في الدعوى ولم يناقش فيها الخصوم علانية، وأن الحيدة عن منطق البينات الدامغة المقدمة في الدعوى هي المؤشر على تأثره».<sup>٣٢٣</sup> إلا أن تقييم عملية إدارة الدعوى أظهرت بعض الانتهاكات التي تطل هذا المبدأ، حيث أصدر القاضي قراره في بعض الأحوال استناداً لقناعته المسبقة حول القضية، حيث قررت محكمة بداية قلقيلية عن محامي أحد الخصوم بأنه يترك الدعوى، إلا أن المحامي عبر عن عدم رغبته بذلك، وسيقدم البيانات التي تدعم موقفه، فلا يحق للمحكمة تشكيل قناعة مسبقة قبل النظر في موضوع القضية والاستماع للبيانات المقدمة، دون اتخاذ قرار مسبق حولها.

إن المؤشرات السابقة تدل على أن القاضي غير مستقل في اتخاذ قراره فيخضع للضغوطات

٣٢١ انظر: المبدأ (١٧) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي.

٣٢٢ انظر: الفقرات رقم (٤-١٤) و(٤-١٣) من مبادئ بنغالور بشأن السلوك القضائي، والتعليقات التابعة لها، مصدر سابق.

٣٢٣ أضاف البند رقم (١٣) من قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، أنه: «على القاضي تمحيص البيانات المقدمة في الدعوى المنظورة أمامه، وبذل جهده في سبيل الوصول إلى الحقيقة، ثم إصدار حكمه وفقاً لقواعد القانون والاجتهاد القضائي المستقر، فإن لم يجد فليجتهد في تطبيق مبادئ الحق والعدالة».

والأهواء من الأفراد أو السلطات المختلفة في الدولة بما فيها السلطتين التنفيذية والقضائية ذاتها، فيحايي توجهاتهم وطلباتهم، بما فيه مخالفة صريحة للقواعد والمبادئ والمعايير التشريعية والدولية التي تحتم عليه الاستقلال الشخصي في أداء مهامه، وتلك الناظمة لمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيادة القانون وتؤثر تبعاً على حقوق المواطنين وحياتهم وتمس بشكل أساسي بالضمانات المرتبطة بمحاكمتهم بشكل عادل. بل وتترك انطباعاً لدى الخصوم والمواطنين بعدم حياد القاضي وعدالته، الأمر الذي يعدم ثقتهم به، وتدفعه إلى اللجوء لوسائل أخرى لاقتضاء حقه قد تكون غير قضائية، ولذات الأسباب المرتبطة بشيوع نظرة عدم الحياد تجاه القاضي أصدر المقرر الخاص المعنى باستقلال القضاء والمحامين حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال القضاء وإقامة العدل توصياته بأنه يتعين على القاضي بصفته المدافع عن حقوق الإنسان والحامي لسيادة القانون أن يتجاوز كافة المخاطر الشخصية التي قد يتعرض لها في سبيل الوصول إلى إقامة العدل،<sup>٣٢٤</sup> حيث أن شيوع النظرة إلى تلك السلطة بأنها فاسدة أو غير حيادية تعدم ثقة المواطن فيها، وتؤدي إلى تراجع الديمقراطية والتنمية، وتشجع باقي الفئات المجتمعية على الفساد وفقاً لما أشارت إليه قواعد بنغالور بشأن السلوك القضائي.

## ب. انقاص حقوق المواطنين والمحامين وكراماتهم

غلب على سلوك عدد من القضاة أثناء سيرهم في إجراءات الدعوى اعتدائه وتقييده لحقوق المواطنين وحياتهم سواء كانوا شهود في القضية المعروضة عليه أو خصوم أو متهمين فيها، في انتهاك لمبادئ الاستقلالية والحياد والحقوق والضمانات الدستورية والقانونية وقواعد السلوك القضائي، ومن ذلك؛ توبيخ المتهم واعتباره مذنباً، أو التحديق به والصراخ عليه في بعض الأحوال، وإبقائه مكبلاً، أو محاولة انتزاع أقواله أو اعترافاته بأسلوب التلقين أو التلميح أو عدم السماح لهم بالحديث أو عدم الاستماع لشكواهم بتعرضهم للتعذيب أو الضرب أو إساءة المعاملة وغيرها من الانتهاكات. أما الشهود فتم رصد العديد من الحالات التي تم التعامل معها بشكل غير لائق وبالتحديد كبار السن والنساء، حيث لوحظ أن صوت القاضي منخفض أثناء استجوابه الشهود مما يربكهم، وأحياناً أخرى يتم تركهم بالانتظار خارج قاعة المحكمة لساعات طويلة، ولوحظ مصادرة بطاقاتهم الشخصية لساعات طويلة، أو تسليمها رمياً على الطاولة، وفي العديد من الحالات تم الصراخ عليهم وتوبيخهم، وضرب الطاولة كردة فعل على عدم تجاوب الشاهد

<sup>٣٢٤</sup> تقرير المقرر الخاص المعنى باستقلال القضاء والمحامين حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال القضاء وإقامة العدل والإفلات من العقاب، رقم (E/CN.4/2004/60)، بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١.

مع أسئلة القاضي، بحجة خروجه عن موضوع الواقعة، بل وتم رصد استحقاق واستهزاء لبعض إفادات الشهود أو عاداتهم والتقليل منها، حيث جاء على لسان أحد القضاة في أحد المحاكم بعد خروج الشاهد من القاعة «حتى النور لا يخرج منهم هكذا عادات»، مخالفة بذلك مدونة السلوك القضائي التي تعد جزءاً لا يتجزأ من تقييم أداء القاضي الذي تطلع به دائرة التفتيش القضائي (الانضباط بالسلوك) بموجب لائحة التفتيش القضائي ٢٠٠٦، ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي؛ التي أكدت على ضرورة إدراك وتفهم القاضي التنوع في المجتمع والاختلافات التي تنشأ من مصادر مختلفة، ويتوجب عليه تبعاً لذلك ألا يصدر عنه أي تصرفات تظهر معها التحيز أو التحامل على أي شخص لأي اعتبارات.

هذا وطال سلوك القاضي المهين بعض المحامين من خلال إحراجهم بسؤالهم عن أتعابهم في القضية، أو التقليل من أهمية دوره في متابعة ملفاتهم، وعدم السماح لهم بالتواجد في قاعات المحكمة بحجة ضيق حجمها، وفي بعض الأحيان تم إحراجهم وإهانتهم بالصراخ عليهم باستخدام كلمات «أساتذة الضبط سكر روحوا مع السلامة بديش اسمع ولا كلمه»، «أنا مش عارف كيف أنتو درستوا محاماة»، هذا ويتم استعجالهم وإسكاتهم في تقديم بيناتهم وعدم تقديرها، والتعامل معهم بشكل تمييزي مقارنة مع النيابة العامة، وبعض البيانات المرصودة من فريق «الحق» تشير إلى أن القاضي يتعدى على حقوق المحامين المكفولة بالتشريعات والناظمة لعملهم من خلال ممارسة القاضي لدور المحامي في العديد من الأحوال وتدخله في سياق طلباته المقدمة للمحكمة، ففي إحدى الحالات طلب القاضي من تلقاء نفسه استئجار تنفيذ حكم الحبس بحق المدان لاستئناف الملف من وكيل الدفاع، ومن ثم أجاب الطلب، علماً بأن المحامي بصفته وكيل الدفاع، لم يعرض هذا الطلب، بل عارضه ملتصقاً بتفعيل خيار «وقف العقوبة» إلا أن القاضي استمر بتسجيل طلب الاستئجار ضمن الضبط. وغيرها من التصرفات التي تم رصدها في إطار تعامل القاضي مع المحامي على الرغم من أنه جزء من تلك الدعوى، وهذه التصرفات تؤثر بدورها على نظرة المتواجدين في الجلسة من كاتب الضبط والشهود والخصوم في ثقتهم بالمحامي ودوره في إرساء العدالة، وتنعكس سلباً على هيئته أمامهم.

وفي أحيان أخرى لوحظ انتهاج القضاة في بعض محاكم غزة بعض التصرفات التي تشكل اعتداءً على كرامة وحقوق أطراف الدعوى وهيبة السلطة القضائية ذاتها، من خلال إرسال الحاجب لتلاوة الأحكام على أطراف الدعوى أمام ممر مدخل باب المحكمة، والتي بدورها تشكل مخالفة صريحة لنص المادة (١٧١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، تحت

طائفة بطلانها.<sup>٣٢٥</sup>

إن سلوك القاضي في الوقائع المرصودة من فريق «الحق» الواردة أعلاه أثناء إدارته للدعوى المعروضة عليه سواء الجنائية أو المدنية، تجاه المحامين والمواطنين قد تشكل سلوكاً متحيزاً غير محايد، كما أظهرت التعليقات على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، التي اعتبرت أن إطلاق الصفات أو السباب أو الألقاب الحاطة بالكرامة أو محاولات الاستهزاء، واستخدام تعابير الوجه تشكل تحيزاً من القاضي،<sup>٣٢٦</sup> وتؤدي إلى انحراف القضاء عن تحقيق العدالة، ولا سيما بأنها تترك المتهم والشاهد وحتى المحامين في تقديم بيناتهم وأدلتهم، مما يؤثر على وزنها والقرار القضائي المتخذ بناء عليها، كما ويشكل سلوك القاضي في هذا الحال انطباعاً لدى الشهود من التخوف بالإدلاء بشهادتهم أو حتى الوصول إلى المحكمة، وكذلك فإنها تؤثر على هيبة المحامي ودوره في إدارة ملفاته وموقف موكله في التعامل معه، ويثبت سلوك القاضي في هذه الحالة تقييد وانتهاك حقوق المواطن الفلسطيني بصفته المتهم أو الشاهد أو المحامي المكفولة في القانون الأساسي، وكذلك الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان المنضمة إليها فلسطين والمعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة، والتي تتطلب احترام حقوق المتقاضين وكرامتهم وضمان تقاضيم ومحاكمتهم بشكل عادل، وتلزم القاضي بأن يكون صبوراً ووقوراً ودمت الخلق تجاه الأطراف المتنازعة والشهود والمحامين وغيرهم ممن يتعامل معهم القاضي بصفته الرسمية.

وتشكل تصرفات القاضي وفقاً لما تم رصده ووصفه أعلاه مخالفة صريحة لمبدأ استقلال القضاء الذي يتطلب لتحقيقه احترام حقوق الأطراف أثناء سير إجراءات العدالة، وهو ما أكد عليه المبدأ السابع من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، وجاء فيها: «يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة ويتطلب منها أن تضمن سير إجراءات القضائية بعدالة، واحترام حقوق الأطراف»، في حين أوجبت مبادئ بنغالور لسلوك القضاء على القاضي تفادي التعليقات أو التعبيرات أو الحركات أو التصرفات التي قد تفسر على أنها عدم حساسية أو قلة احترام تجاه أي شخص على أساس تمييزي، أو أي سلوك يوحي بأن الأشخاص المائلين أمام المحكمة لن يحصلوا على التقدير المنصف والاحترام الواجب، وأن يحرص على ألا تكون تعليقاته تحمل نبرة عنصرية، وألا يسمح لموظفي المحكمة أو أي شخص آخر من الخاضعين لنفوذ أو تعليمات أو سيطرة القاضي أن يميزوا بين الأشخاص المعنيين في قضايا منظورة أمامه

٣٢٥ تنص المادة (١٧١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ على: «ينطق القاضي بالحكم، بتلاوة منطوقة، أو بتلاوة منطوقة مع أسبابه، ويكون النطق بالحكم في جلسة علنية وإلا كان الحكم باطلاً».

٣٢٦ الفقرة (٥٨)، التعليق على مبادئ بنغالور، مصدر سابق.

بناء على أي أساس.<sup>٣٢٧</sup>

إن الإدارة السليمة لملف الدعوى الجزائية أو المدنية تتطلب من القاضي احترام كافة الأصول الإجرائية والموضوعية والسلوكية الملقاة على عاتقه في القضايا المعروضة عليه، فإلى جانب إصداره الحكم فيها يتعين عليه البت السريع في دعاوى، وحفظ السجلات، والإدارة المالية، والإشراف على موظفي المحكمة، والحفاظ على الكفاءة المهنية في إدارة القضاء، وتسهيل أداء المسؤوليات الإدارية على موظفي المحكمة. إلا أنه لوحظ ضمن أداء القضاء لأعمالهم تراجعهم في متابعة السندات المقدمة إلى المحكمة بالتأكد من توافر كافة شرائطها القانونية مثل الطوابق والتوقيعات، أو اختفاء بعض السجلات والملفات والقرارات الواردة في ملفات الدعوى.

### ت. إهمال القضاة المتابعة الإجرائية للدعاوى المختصين بها

رصد فريق «الحق» في حالات محددة إهمال بعض القضاة إحضار الملفات التي فصل بها إلى المحكمة على الرغم من صدور القرارات فيها، مما يدل على أمرين؛ الأول أن تراكم القضايا المنظورة أمام القاضي تدفعه لاصطحابها خارج أوقات الدوام الرسمي، ومتابعتها من المنزل وتقييد حياة وحقوق القاضي الاجتماعية والعائلية التي تتطلب منحه قدرًا مناسباً من الراحة خارج أوقات دوام العمل ليتسنى تطوير ذاته ومهاراته ومعلوماته الضرورية لأداء مهامه القضائية بكفاءة، أما المؤشر الآخر أن عدم إحضار الملف الصادر فيه قرار إلى المحكمة يؤثر على مجريات العدالة، من خلال حرمان المحامين من فرصة استئنافها في الوقت المحدد قانوناً؛ لفوات مدتها؛ ومن ذلك قدم أحد المحامين بطلب مستعجل لدى قاضي صلح الحقوق وكان نتيجة القرار رد الطلب ولكن القاضي لم يحضر الملف إلا بعد عشرة أيام من تاريخ إصداره للقرار، مما أدى إلى تقليص المدة الفعلية لاستئناف ذلك القرار التي تستغرق خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره باعتباره طلباً مستعجلاً، الأمر الذي ينذر بالحاجة إلى تعديلات تشريعية مرتبطة بمدد الاستئناف، واتخاذ إجراءات تجاه القضاة في حال إهمالهم متابعة إنجاز القضايا المعروضة عليهم. وفي حالات أخرى غفل بعض القضاة عن التوقيع على محاضر جلسات المحكمة، مما يترتب عليها بطلان الإجراءات اللاحقة لها.

كما رصد فريق «الحق» العديد من التجاوزات المرتبطة بمتابعة القاضي لملفاته، حيث تبين تأخر طباعة منطوق الحكم لمدة ٢٠ يوم من تاريخ النطق به، مما يحرم الجهات من استئنافه بالوقت المحدد قانوناً نتيجة لإهمال بعض القضاة بمتابعة ملفاتهم. الأمر الذي يستتبع أن يمنح

٣٢٧ انظر: الفقرة (١-٥) و(٢-٥) و(٣-٥) و(٤-٥) من مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، والتعليقات الواردة عليها، مصدر سابق.

القاضي لنفسه الوقت الكافي للتحضير للملف المنظور أمامه والسير بكافة الإجراءات الشكلية والموضوعية للدعوى الجزائية أو المدنية محترماً بموجها كافة أطراف الدعوى، مع التأكيد على ضرورة التزامه بمواعيد عمله الرسمي وإتاحة المجال لأخذ الاستراحات الخاصة بهم، وأن يترك لديهم المجال لتأسيس حياتهم الاجتماعية بعد ساعات الدوام الرسمي، وذلك من خلال زيادة عددهم وضمن توزيعهم جغرافياً بشكل عادل، وخلق آلية لإنجاز المدور منها وبالتحديد الذي يعود لسنوات طويلة.

## ٤. توصيات ذات علاقة بإدارة الدعوى

بناء على ما تم استعراضه في هذا المحور المرتبط بإدارة الدعوى يتضح أن المنظومة القضائية في شكلها الحالي بعيدة عن الوصول إلى العدالة الناجزة، ولا يمكن تجاوزها إلا من خلال التطبيق السليم للمعايير الدولية المتعلقة بالسلوك المهني للقضاة، من خلال أداء القضاة لمهامهم على نحو مستقل وغير منحاز إعمالاً للكفاءة والنزاهة، بما يضمن تعزيز سيادة القانون وإعمال حقوق الإنسان، ولضمان إعمال تلك المعايير يتعين تفعيل التفيتش القضائي وخلق نظام مساءلة فعال يتسم بالموضوعية والشفافية ويتفق مع التزامات فلسطين الدولية في مجال حقوق الإنسان، يُمكن أطراف الدعوى بما فهم الأفراد والمحامين، وكذلك العاملين في السلك القضائي من اتباعها في حال لحقهم ضرر بسبب السلوكيات غير اللائقة الصادرة عن القضاة في إدارة الدعاوى المنظورة أمامهم، مع مراعاة أن لا يتم استغلال مثل هذه الإجراءات التأديبية المتخذة ضدهم، لسلوكهم تصرفات تخالف إرادة السلطة التنفيذية أو القضائية على حد سواء.<sup>٣٢٨</sup> حيث حَمَلَت المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين هذا العبء على الجهات المختصة في الدولة؛ تعزيزاً لثقة المواطن بعدالة القضاء، على اعتبار أن عدم اتباع نظام مساءلة فعال يراقب سلوك القاضي في إدارته للدعوى أو عدم معالجة إشكالية الفساد القضائي تستخدم في بعض الأحوال كمبرر لشن هجمات على استقلال الجهاز القضائي وفقاً لما عبرت عنه المقررة، وأكدت بأنه لا يمكن ضمان ثقة المواطن بالقضاء إلا من خلال حمايته من إساءة استخدام السلطة، وترسيخ ضمانات تمتعهم بمحاكمة عادلة ونزيهة تحتكم للتشريعات النازمة للأصول الإجرائية والموضوعية دون الحكم بصورة عشوائية وفقاً لأهوائهم

٣٢٨ أبدت المقرر الخاص المعنية باستقلال القضاة والمحامين قلقها من اتخاذ إجراءات تأديبية ضد القضاة بحجة إصدارهم أخطاء في الحكم أو إصدارهم أحكام غير صالحة، في حال مخالفة قراراتهم التوجيهية السياسية للسلطات المختلفة في الدولة، مما يهدد أمنهم واستقلالهم ونزاهتهم، انظر: الفقرة (٦١) من تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/HRC/26/32)، صادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢٨.

الشخصية.<sup>٣٢٩</sup> فالإيقاف والعزل أحد النتائج المترتبة على السلوك غير اللائق للقاضي في أداء عمله وفقاً للمبدأ (١٨) من المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء.<sup>٣٣٠</sup>

حيث إن بناء ثقة المواطن الفلسطيني في القضاء وعدالته والمنظومة القضائية بأكملها لا يتأتى إلا من خلال سلوك القاضي المهني والشخصي، باتباعه العديد من القواعد والمعايير الوطنية والدولية المنظمة للأصول الموضوعية والإجرائية في إدارته للدعوى أو سلوكه خلالها، فهي تفرض على القاضي إصدار قراراته احتكاماً لنصوص القانون، وقناعاته الوجدانية التي تشكلت أثناء سير الإجراءات المتبعة والبيانات المقدمة من خصوم الدعوى، دون الاعتماد على قناعاته الشخصية المسبقة. وعليه أن يكافح كافة التدخلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وما يرافقها من مكاسب أو ضغوطات أو إجراءات تأديبية قد تتخذ ضده أو لمصلحته، رافضاً بذلك كافة المحاولات التي ترمي إلى التأثير في قراره بصورة مباشرة أو غير مباشرة خارج نطاق السبل الإجرائية والقانونية، وأن يتنحى عن مهامه في حال لم يضمن حياده. وإن هيبة القضاء تدفع القاضي الانتباه لتفادي أي سلوك قد يتم اعتباره تحيزاً ضد أحد أطراف الدعوى أو شهودها، أو حتى إصدار أي تصرفات دالة على تشكيل قناعة مسبقة لديه في موضوع الدعوى، كما ويتطلب اكتساب ثقة المواطن بالقضاء وعدالته أن يتم إنجاز الدعوى بسرعة تتناسب مع الوصول إلى مقتضيات العدالة، دون تأخيرها أو إطالة أمدها، بموجبها يستأنف القاضي كافة الأصول الإجرائية والموضوعية بشكلها المضبوط قانوناً، يراعي في وزنها كرامة المواطن والخصوم وحقوقهم وحياتهم المكفولة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بحقوق الإنسان والمنظمة إلهما دولة فلسطين، مغلباً عليها طابع الوقار. ولتجاوز الإشكاليات المرتبطة بتراخي تحقيق العدالة الناجزة نتيجة لإدارة القضاة للدعوى المنظورة أمامهم، نبدي علاوة على وجوب تفعيل التفتيش القضائي ونشر تقارير التفتيش وفقاً للأصول القانونية التوصيات التفصيلية التالية:

٣٢٩ الفقرة (٥٩) و(٢٢) و(١٣٠) من تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، المصدر السابق.

٣٣٠ ينص المبدأ (١٨)، المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، على: «لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم».

## أولاً: التعديل على التشريعات الوطنية الفلسطينية المنظمة للأصول الإجرائية المدنية والتجارية والجزائية؛ لضمان تحقيق العدالة الناجزة، باعتماد ما يلي:

١. إضافة نص صريح يحظر تأجيل الجلسات للتدقيق وإعطاء القرار أكثر من مرة واحدة.
٢. استحداث نصوص تشريعية تلزم المدعي بتقديم حافظة المستندات وحصص البيئة عند تسجيله للدعوى وتبليغها بذات الوقت للمدعي عليه، وكذلك الأمر إلزام المدعي عليه بتقديم حافظة المستندات وحصص بيئته عند توريد اللائحة الجوابية وإعلام المدعي بها.
٣. استحداث نص تشريعي يفيد بعدم جواز تأجيل الدعوى لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً في كل مرة أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يرجع إلى أحد الخصوم.
٤. تحديد عدد الجلسات تشريعياً، التي يمكن للمدعي أو المدعى عليه تقديم بموجبها بيناتهما ودفعهما مع مراعاة التباين في مواضع الدعاوى المختلفة.
٥. استحداث منصب معاون قاضي، مع تحديد اختصاصاته ودوره في إدارة الدعوى الجزائية والمدنية لتحقيق العدالة الناجزة وتخفيف العبء الملقى على عاتق القاضي، مع ضمان استقلالية آلية تعيينه، وانضباط الحدود الفاصلة بين اختصاصات القاضي والقاضي المعاون.
٦. تعديل قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، بما يتوافق مع مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي، دون الانتقاص من حقوق القضاة وحياتهم، وبخاصة حرية التعبير للقضاة المكفولة في القانون الأساسي والمواثيق والمعايير الدولية ذات الصلة، وبموجبه يتم إنشاء جهة أو لجنة لمتابعة سلوك القاضي وأخلاقه في أداء وظيفته، مع تحديد العقوبات التأديبية بما يتناسب مع خطورة وطبيعة الخطأ المرتكب بموجب تشريعات وطنية مستقلة. واعتبارها ضمن معايير التقييم والترقية للقضاة.
٧. تعديل التشريعات الوطنية بما يعزز ضمانات استقلال القاضي وتفعيل آليات الرقابة والمساءلة لآلية جهة تمس بهيبة واستقلال القضاء المُجرمة في التشريعات الفلسطينية تماشياً مع المعايير الدولية التي تضمن استقلاله ونزاهته وحياده في اتخاذ قراراته، دون تدخل أو مضايقة أو تخويف، بما يتفق مع توصيات لجان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان،

### وتوصيات المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة.<sup>٣٣١</sup>

٨. إلغاء جميع التعميمات التي صدرت عن رؤساء مجالس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، التي تمس بحرية التعبير عن الرأي للقضاة لمخالفتها أحكام القانون الأساسي والمعايير الدولية التي تكفل حرية التعبير للقضاة، ومراجعة اللوائح والقرارات الصادرة عن المجالس القضائية بما يشمل لائحة التفتيش القضائي، وتفعيل العمل بها في مجال تقييم الأداء، وبما يضمن وقف تفرد رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المرفوعة على القضاة من حيث إحالتها أو عدم إحالتها للتفتيش القضائي، وضمان انسجام تلك اللوائح والقرارات مع القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمعايير الدولية التي تكفل استقلال وحياد القضاة والحق الأصيل للمواطنين في الوصول إلى العدالة الناجزة.
٩. تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بحيث تبدأ مدة الاستئناف من تاريخ ورود الملف إلى قلم المحكمة وليس تاريخ صدوره؛ حتى لا يتم حرمان الخصوم من حقوقهم من مدة الاستئناف.
١٠. اعتماد بروتوكولات واضحة لآلية اطلاع الخصوم والمواطنين على إجراءات المحاكمة، وتضمن تقديم الشكاوى للسلطات المختصة في الوقت المناسب، في حال تقاعس أو إهمال السلطة القضائية بكافة مكوناتها عن السير بإجراءات الدعوى.
١١. تعديل الأحكام التشريعية المتعلقة بالتوقيف وفلسفته كتدبير احترازي؛ لتصبح بشكل استثنائي ومتناسب مع خطورة الجريمة وملابساتها ومحدد وبعيد عن أية معايير فضفاضة، وتضييق نطاق صلاحيات المحكمة في تمديدها، وتوفير بدائل للتوقيف الاحتياطي، وضمان الطعن في قرار التوقيف.
١٢. إعطاء الصلاحية القانونية للمحكمة بفرض غرامات على الجهات المماثلة والمهملة في سير إجراءات الدعوى، مثل صلاحية فرض غرامة على الخصم المتعسف في استخدام حقه الإجرائي، أو نتيجة لاتباعه أساليب كيدية، وكذلك على الخبير الذي لم يودع تقرير في الوقت المحدد، وعلى المحضر في حال لم يتبع أصول التبليغ القانونية، أو تقاعس عن أداء مهامه، وغيرها من الأسباب.

<sup>٣٣١</sup> مجلس حقوق الإنسان، استقلال ونزاهة القضاة والمحلفين والخبراء القضائيين واستقلال المحامين، قرار رقم A/HRC/12/3 (REC)، بتاريخ ١٢/١٠/٢٠٠٩؛ الفقرة (١١١) تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/HRC/26/32)، صادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠١٨.

## ثانياً: من الناحية التنظيمية والهيكلية

١. إعادة النظر في التوزيع الجغرافي للمحاكم بما يتلاءم مع حجم الوارد في تلك المناطق، وضرورة زيادة عدد القضاة في المحاكم النظامية للضفة الغربية وقطاع غزة؛ لتجاوز العبء الملقى على عاتق القضاة؛ وتمكينهم من الفصل في القضايا الواردة إليهم، على أن يتم اتباع توزيع القضايا عشوائياً عليه أو وفق معيار رقمي مجرد تجنباً لأي تدخل من السلطة القضائية ذاتها أو السلطة التنفيذية، بالاستناد إلى خطة إدارية مفصلة بشكل دقيق وقائمة على معايير موضوعية تماشياً مع الفقرة رقم (٤٧) من التقرير السنوي للمقرر الخاص المعنى باستقلال القضاة والمحامين للعام ٢٠٠٩، وإن كانت توزع في الوقت الحالي ضمن الأعداد الفردية والزوجية لأرقام الدعاوى، إلا أن هذه الآلية بحاجة لتطوير وتحديث.
٢. إيلاء التدريب وتأهيل القضاة إجرائياً وموضوعياً أهمية بالغة، وبالتحديد قبل توليهم مهامهم الوظيفية؛ لضمان احترام التشريعات الوطنية الناظمة لأصول المحاكمات من الناحيتين الإجرائية والموضوعية وبالتالي عدم مخالفتها والطعن فيها، وإطالة أمدتها. وتفعيل دور المعهد القضائي الفلسطيني على هذا الصعيد.
٣. تأهيل وتدريب القضاة الجدد من الناحيتين الموضوعية والإجرائية؛ لضمان تلافي الأخطاء أثناء سير الإجراءات في الدعاوى المعروضة أمامهم. وتفعيل دور المعهد القضائي الفلسطيني على هذا الصعيد.
٤. ضرورة تأهيل الموظفين العاملين في المحاكم بمختلف سياقاتهم الوظيفية، من خلال تنظيم دورات تدريبية للإجراءات والأصول المتبعة في مهامهم الوظيفية، وتلك المتعلقة بمدونات السلوك الخاصة بالتعامل مع الخصوم والقضاة، واعتبارها ضمن معايير التقييم، واتخاذ الإجراءات العقابية والتأديبية بحق المخالفين للتشريعات الناظمة للتقاضى والمؤثرة على سير الإجراءات العادلة، في حال التقصير أو الإهمال أو التجاوز.
٥. تفعيل دور الرقابة والتفتيش القضائي على آلية عمل القضاء ومدى سرعة القاضي بالفصل في الطلبات المستعجلة تحديداً وإجراء التحقيق عن تأخير القاضي لعدم فصله بها على وجه السرعة.
٦. ضرورة إلزام القضاة والموظفين بالتعميمات التي تصدر من المجلس الأعلى للقضاء وضمان انسجامها مع التشريعات والمعايير الدولية ذات الصلة بخصوص مواعيد

- افتتاح الجلسات، وأوقات الدوام، وساعات العمل تحت طائلة المسؤولية والجزاء، وذلك في محاكم الضفة الغربية وقطاع غزة بمختلف هيكلاتها.
٧. تفعيل دور قاضي التسوية للتقليل من العبء الملقى على عاتق القاضي الموضوعي، مع تعديل النصوص التشريعية الناظمة للإجراءات المتبعة أمام قاضي التسوية بإلزامية خضوع كافة الدعاوى الحقوقية القائمة بين الأفراد دون الدولة لقاضي التسوية، والتخلي عن صلاحية مجلس القضاء الأعلى في انتداب قاضيها.
٨. تفعيل القضاء المتخصص وبخاصة للفئات المهمشة الذي يهتم بالفصل في النزاعات الموضوعية المحددة؛ لتخفيف العبء الملقى على المحاكم النظامية من جهة، وضمان فصله بالقضايا المعروضة عليه بشكل موضوعي سليم. يتجاوز بموجبه إشكاليات الطعن وإطالة أمد التقاضي، وضمان ثقة المواطن بعدالة اختصاصه وتخصصه.
٩. إصدار نظام خاص بالخبرة أمام المحاكم النظامية إعمالاً للنصوص التشريعية الواردة في قانون البينات، لينظم كافة ما يتعلق بشؤون الخبراء، واعتماده، وحياده، ودوره في الدعوى، واعتماد آلية لمراقبة تقاريرهم وسلوكهم في متابعة مهامهم في الدعوى.
١٠. اعتماد مجلس القضاء الأعلى خطة سنوية طارئة لمواجهة أية تنقلات أو ندب أو ترقية أو تغيرات في توزيع القضاة على المحاكم؛ لضمان عدم تأجيل الجلسات لشغور ذلك المناصب أو تبدل الهيئة الحاكمة.
١١. الرقابة على جودة الأحكام الصادرة من المحاكم النظامية، وتقييمها من ناحية هيكلية الحكم من جهة ومحتواها من جهة أخرى.

### ثالثاً: التزامات القاضي أثناء إدارته الدعوى

١. يتعين على كل قاضي أن يستعرض بشكل سريع ملفاته قبل الجلسة؛ لضمان وقوفه على حيثياتها والنقطة التي وصلت إليها وبالتالي، عدم تأجيلها لأسباب مكررة أو غير ضرورية.
٢. على القاضي ذاته أن يتحقق من الشروط الشكلية لقبول الدعوى، ومنها الرسوم، والمصلحة، والخصومة، والاختصاص قبل الدخول في أساس الدعوى، لتحقيق هدفين، الأول عدم تعرضها للطعن والثاني لردها من بداية النظر فيها، وبكلتا الحالتين ضمان عدم إطالة أمدها.
٣. أن يقوم القاضي بالتحقق من بعض الأمور التي هي من صميم عمله لغاية الفصل في الدعوى؛ وعدم تركها أو تكليف الخصوم بها؛ مثل إحضار المشروحات من الجهات الحكومية والرسمية ومتابعة قراراته التي تصدر بالإجراءات المتخذة في الدعوى مثل دوائر الإحصاء، دائرة الأحوال المدنية، ديوان المحكمة، والكاتب، وغيرهم.
٤. احترام حقوق وحريات أطراف الدعوى بما فيها الخصوم والشهود والخبراء؛ والتعامل معهم بلباقة، دون الانتقاص من كرامتهم، وضمان المحاكمة العادلة لهم وما ينبثق عنها من حقوق متفرعة.
٥. التجرد من التدخلات بكافة مستوياتها، والتزام الحياد، والنزاهة والاستقلالية والحكم بناء على مجريات الدعوى والبيانات المقدمة ووفقاً لأحكام القانون، دون اعتماده على القناعة الشخصية المسبقة أو تأثير الجهات الخارجية.
٦. احترام أوقات العمل ومواعيد الجلسات والمدد القانونية، وعدم التراخي باتخاذ الإجراءات بحق من يخالفها.

### رابعاً: توصيات من الناحية الفنية

١. اعتماد تقنيات حديثة في تسجيل الدعاوى وأرشفتها تساهم في متابعتها إلكترونياً، مع إنشاء لجنة فنية مستقلة لمراقبة جودة الأحكام القضائية، واتخاذ التوصيات التي تكفل إزالة العقبات التي تحول دون إصدار الحكم وفق متطلبات العدالة الناجزة، مع توفير جميع الوسائل اللازمة لأمن المعلومات وأمانها وسريتها.
٢. تدريب وتأهيل القضاة وموظفي المحاكم على استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة

- لتيسير إجراءات الانتقال إليها في المرفق القضائي وتوظيفها لخدمتها.
٣. اعتماد دليل إرشادي يخاطب الجمهور والمحامين في التعامل مع التكنولوجيا الحديثة لتسهيل إجراءات التقاضي، ووضع كافة النماذج ذات العلاقة بالدعوى القضائية خلالها.
  ٤. إقرار نظام لسماع الشهود إلكترونياً، دون الإخلال بضمانات المحاكمة العادلة، ولا سيما أن العديد منهم خارج الولاية القضائية الفلسطينية، والآخرين يتعذر حضورهم لأسباب تتعلق بصعوبة التنقل بين المدن الفلسطينية من جهة نتيجة للمعوقات التي يفرضها الاحتلال، وتكلفة التنقل من جهة أخرى.
  ٥. إقرار نظام للحصول على إفادة النزلاء إلكترونياً ودون الإخلال بضمانات المحاكمة العادلة وبالتحديد المتواجدين في محاكم لا تتبع للمحافظة التي تنظر فيها القضية، لتسهيل الإجراءات وعدم إطالة أمدها، وكذلك فئة الأحداث لضمان سرية جلساتهم وخصوصيتها تماشياً مع التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة.
  ٦. استخدام الربط الإلكتروني بين المحكمة وأدواتها المساندة، ومع غيرها من الجهات الرسمية، مثل مراكز احتجاز الموقوفين، دائرة الأحوال المدنية، النيابة العامة، الطب الشرعي، وغيرها.

## ثانياً: التبليغ



يعتبر التبليغ القضائي الوسيلة الرسمية الرئيسية لإعلام الأطراف بإجراء معين من الإجراءات المضمنة في الأوراق القضائية بصفة عامة؛ بهدف إحاطة أطراف الدعوى علماً بالإجراءات الموجبة إليه، وفقاً للأحكام التي رسمها القانون، باعتبار أنها الطريق التي ستؤدي إلى سريان الدعوى ومتابعتها، وبدونها لن تتحقق المواجهة بين الخصوم.<sup>٣٣٢</sup> وبموجبها يمكن ضمان العديد من الحقوق والحريات للمواطنين، لا سيما تلك المتعلقة بحق التقاضي والمحاكمة العادلة وكافة الضمانات المنبثقة عنها ولا سيما قرينة البراءة المكفولة بموجب نصوص القانون الأساسي المعدل والتشريعات الوطنية، إضافة إلى العديد من الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان المنضمة إليها فلسطين.

وقد نظم المشرع الفلسطيني آلية هذا التبليغ وشروطه؛ بعدة أمور صارمة ضماناً لحقوق الأطراف ولحسن سير العدالة، حيث إن سلامة التبليغ تضمن تلك الحقوق، ومن شأن الإسراع بإجراءاتها تسريع عملية التقاضي بين المتخاصمين؛ لأن التبليغ يكون مقيداً بأجال ومدد وإجراءات وشروط معينة يتعين اتباعها. وجاء تنظيمها في التشريعات الفلسطينية ضمن المواد (٧-٢٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، في إطار الأحكام العامة من الباب الأول لهذا القانون؛ لذلك تنطبق أحكام تلك الإجراءات والأصول على كافة تبليغات الأوراق القضائية دون اقتصارها على لائحة الدعوى ومرفقاتها فحسب، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ومن هنا تأتي أهمية هذا الإجراء ضمن إدارة الدعوى، حيث يعتبر إجراءً يبيد الدعوى مباشرة، ويرتبط بالعديد من محطاتها المختلفة، سواء عند البدء بالدعوى المدنية أو الجزائية وتبليغ الطرف المدعي عليه بها، فلا تبدأ الخصومة أو تنعقد إلا عند تبليغ الطرف الآخر بالدعوى المقامة عليه وحضوره لجلسات المحاكمة، أو خلال تلك الدعوى عند تقديم البيانات والدفع وتبليغ الشهود والخبراء لتمثيلها قانونياً، أو في ختامها عندما ترتبط بالقرار النهائي للدعوى كتبليغ الحكم القضائي المراد تبليغه بحق المحكوم عليه،<sup>٣٣٣</sup> أو أي قرارات قضائية أخرى موجبة للشخص

<sup>٣٣٢</sup> تكرر، الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ص ٢٠. في ذات الاتجاه انظر: أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية (بيروت: د.ن، ١٩٨٣)، ص ٤٣٧؛ المشافي، الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات، ص ١٥٥؛ القضاة، أصول المحاكمات المدنية، ٢٠٢-٢٠٣.

<sup>٣٣٣</sup> إن المادة (١٥٨) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية لعام ٢٠٠١ تفيد بأن تبليغ الأوراق القضائية الجزائية ومنها المرتبطة بأحكام الجزاء تتم بواسطة محضر أو أحد رجال الشرطة، لشخص المبلغ إليه، أو في محل إقامته، وفقاً للقواعد المقررة في قانون أصول المحاكمات المدنية.

الطبيعي أو المعنوي كنتك الصادرة عن كاتب العدل أو دوائر التنفيذ.<sup>٣٣٤</sup>

يعتبر التبليغ جزءاً أساسياً من تحقيق العدالة الناجزة، وبدونه لا يمكن للدعوى أن تأخذ مجراها أو تستكمل إجراءاتها، ولا سيما أن التبليغ والإشكاليات المنبثقة عنه كان السبب الرئيسي المباشر في تأجيل العديد من الدعاوى المنظورة أمام المحاكم النظامية في مقبل الدعوى أو منتصفها، لأسباب تعود لتعذر تبليغ الخصوم أو الشهود أو الخبراء، وبالتالي عدم حضورهم وتعذر القدرة على السير بإجراءاتها، مما أدى إلى تأجيل جلساتها، ليتم إعادة تبليغهم مرة أخرى وفقاً للأحكام القانونية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، ولا سيما أن عدم الاحتكام لتلك القواعد يترتب عليه بطلان الإجراءات المتخذة استناداً عليها بناءً على قاعدة ما بني على الباطل فهو باطل.<sup>٣٣٥</sup>

يؤدي الخلل في إجراءات التبليغ لعدم تحقيق العدالة الناجزة، بالفصل في نزاعات الخصوم ضمن وقتها المعقول، نتيجة لتأجيل جلساتها مرة تلو الأخرى ولا سيما بفترات متفاوتة ومتباعدة تصل لعدة أشهر بين كل جلسة وأخرى، بل ويعرضها للطعن في حال عدم الاحتكام لقواعدها، ما يؤدي إلى إطالة أمد التقاضي، ويؤثر تبعاً على ثقة المواطن في القضاء وقدرته على تحقيق العدالة الناجزة، لا سيما أن إجراءات التبليغ قد يرافقها بعض التجاوزات السلوكية الاخلاقية للموظفين والعاملين في السلك القضائي أو الأفراد الموجبة إليهم أوراق التبليغ ذاتهم.

على الرغم أن التبليغ قد يتم من خلال مأمور التبليغ،<sup>٣٣٦</sup> أو البريد المسجل مع علم الوصول،<sup>٣٣٧</sup> أو بأي طريقة تقررها المحكمة بما يتفق وأحكام القانون،<sup>٣٣٨</sup> إلا أنه يتعين مراعاة السياقات

٣٣٤ تعتبر ورقة التبليغ سنداً رسمياً لأنها تصدر عن المحكمة أسوة بالسندات الرسمية التي ينص عليها قانون البينات، وبذلك فإن البيانات الواردة فيها وتلك التي يدونها مأمور التبليغ عليها بنفسه ويؤشر بذلك على صحتها تكون حجة على الناس كافة ولا يجوز الطعن بها إلا بالتزوير، وكذلك تعتبر أوراق شكلية تتطلب شكل معين لصدورها تحت طائلة البطلان. للمزيد انظر: عمر المبيضين، «أحكام التبليغ في ظل قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني»، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، ع ٣ (١٩٩٧): ص ٢٠٨ و ٢٠٦ و ٢٠١٦: نشأت الأخرس، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية للدعوى وإجراءات التقاضي (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢)، ص ١٠٣-١٠٥.

٣٣٥ تنص المادة (٢٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، على: «يترتب البطلان على عدم الالتزام بمواعيد وإجراءات التبليغ وشروطه».

٣٣٦ يقصد بمأمور التبليغ الموظف المخول قانوناً بتبليغ الأوراق القضائية، باعتباره موظف عام يخضع في نطاق عمله لقانون الخدمة المدنية، ويتلقى راتبه من الحكومة، ويحكم بكافة التزاماتها وواجباتها، ويمارس اختصاصه مكانياً ضمن اختصاصات المحكمة التي يعمل بها.

٣٣٧ يقصد بالبريد المسجل مع علم الوصول أن يجرب إرسال ورقة التبليغ ومرفقاتها بالبريد المسجل إلى موطن المطلوب تبليغه سواء أكان هذا المواطن محل إقامته أو عمله أو موطنه المختار، وعند قيام البريد بإجراء التبليغ يقوم المستلم بالتوقيع على إيصال خاص، ثم يقوم البريد بتسليم الورقة إلى المحكمة المختصة تسمى «علم الوصول».

٣٣٨ تنص المادة (٧) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ وتعديلاته، على: «يجري التبليغ بإحدى الطرق الآتية: أ- بواسطة مأمور التبليغ، ب- بالبريد المسجل مع علم الوصول بواسطة قلم كتاب المحكمة. ج- أية طريقة أخرى تقررها المحكمة بما يتفق وأحكام هذا القانون».

المختلفة للتبليغ بين الضفة الغربية وقطاع غزة، في حين يمارس صلاحية التبليغ في الضفة الغربية دائرة التبليغات بواسطة مأمور التبليغ المعين من مجلس القضاء الأعلى طبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية، ويتبعون لرئيس المحكمة مباشرة، وتباشر في قطاع غزة أعمالها الشرطة القضائية، إلى أن أصدر المجلس الأعلى للقضاء قراراً بتاريخ ٤ نيسان/إبريل ٢٠١٩ يحمل الرقم (٢٠١٩/١٠٢) بخصخصة البلاغات القضائية، وتم تسليمها للشركة الخاصة العالمية للخدمات اللوجستية «مرسال»، في ظل عدم وضوح آلية اعتماد الاتفاق المبرم وأساسه ومدى قيامه على المنافسة المشروعة.<sup>٣٣٩</sup>

بكل الأحوال يتفق المعظم على أن التبليغ في كافة الأرض الفلسطينية يعاني من العديد من الإشكاليات، التي تؤخر الفصل في موضوع الدعوى.<sup>٣٤٠</sup> وللوقوف على تلك الإشكاليات المرصودة من فريق «الحق» في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبعض التقارير ذات العلاقة، نستعرض فيما يلي الإشكاليات المرافقة لإعمال القواعد القانونية الخاصة بالتبليغ، وكذلك الإشكاليات الواقعية المرافقة لها، ليتم تقييم تجربة التبليغ بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومقاربة الإنجازات والإخفاقات بينهما، ومن ثم نختمها بمجموعة من التوصيات.

## ١. الإشكاليات المرافقة لإعمال القواعد القانونية الخاصة بالتبليغ

تبنى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ مجموعة من القواعد الإجرائية والشكلية التي يتعين احترامها سواء في ورقة التبليغ ذاتها، أو آلية التبليغ وأوقاتها، أو الأشخاص الذي يحق لهم استلامها، وطرقها المحددة وفقاً لقاعدة ترابعية معينة، دون اعتماده على قاعدة التخيير بينهما، فلا يجوز بموجها إجراء التبليغ وفقاً لأحكام أي مادة إذا تعذر التبليغ وفقاً لأحكام المادة التي تسبقها،<sup>٣٤١</sup> يتعين بموجها على الجهات المختصة بها سواء قاضي المحكمة أو مأمور التبليغ أو شركة التبليغ احترامها تحت طائلة البطلان حال عدم الالتزام بها.

٣٣٩ اسلام الأسطل ودعاء شاهين، تحقيق بعنوان تجاوزات للقانون والصلاحيات في قرار خصخصة التبليغات القضائية، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://swmf.ps>>, visited on 1/7/2021.

٣٤٠ أفاد (٨٩،٤/١) من عينة مكونة من (٢٠٠) محامي في قطاع غزة بوجود إشكاليات بالتبليغ تبطن سير إجراءات الدعوى. للمزيد انظر: القضاء ووزارة العدل يقران بوجود تجاوزات، منشور على موقع الجديد الفلسطيني الإلكتروني التالي:

<<https://newpal.ps/post/16197/>>, visited on 1/7/2021.

٣٤١ للمزيد حول المقصود بآلية ترتيب درجات تسلسل التبليغ انظر: عوض الزعبي، «التبليغ القضائي بطريق النشر وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني»، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٠، عدد ١ (٢٠١٣): ص ٤٦.

رصد فريق «الحق» من خلال المعاينة اليومية أو مقابلات أجراها مع محامين وخصوم، أو تلك البيانات التي تم تحصيلها من ملفات فريق الرصد الشخصية المنظورة أمام المحاكم النظامية أو بعض التقارير الصادرة عن المؤسسات والجهات المختلفة أن العديد من التصرفات لمأموري التبليغ وكذلك قضاة المحاكم النظامية تخالف القواعد والأصول الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١؛ ومن تلك التجاوزات خلو العديد من أوراق التبليغ على مشتملاتها المحددة بموجب المادة (٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية،<sup>٣٤٢</sup> كاسم المحكمة ورقم الدعوى أو الطلب، أو خلوها من اسم طالب التبليغ وعنوانه وصفته، أو عدم إدراج اسم المراد تبليغه وعنوانه وصفته، أو موضوع التبليغ، وفي بعض الأحيان لوحظ أن يوم التبليغ وساعة حصوله وتوقيع محضر التبليغ غير واردة ضمن تلك البيانات، أو تمت خارج الساعات المحددة قانوناً، حيث لا يجوز إجراء أي تبليغ قبل الساعة السابعة صباحاً ولا بعد الساعة السابعة مساءً ولا في أيام العطل الرسمية إلا في حالات الضرورة وبإذن كتابي من قاضي الأمور المستعجلة أو قاضي التنفيذ حسب الأحوال.<sup>٣٤٣</sup>

كما وخالف مأمورو التبليغ والقضاة في بعض الأحوال المرصودة الترتيبية في قواعد تبليغ الطرف المراد تبليغه، التي تفيد بأن التبليغ يتم بدايةً للشخص المراد تبليغه أو في موطنه الأصلي أو المختار أو في محل عمله أو لوكيله فإذا تعذر ذلك يمكن أن يتم تبليغ أي فرد من أفراد عائلته الساكنين معه ممن تدل ملامحه على أنه بلغ الثامنة عشر من العمر، إلا أن بعض الأحوال المرصودة تثبت عدم احترام هذه الترتيبية.<sup>٣٤٤</sup> وفي أحوال أخرى خلت المشروحات من تفصيلها وإثباتها، الأمر الذي تغدو معه كافة الإجراءات المتخذة بناء على هذه التبليغات باطلة، نتيجة لتصرفات ومخالفات ارتكبتها مأمورو التبليغ دون مراجعتها ومتابعتها من القاضي المختص بنظر القضية المعروضة أمامه، الذي يستمر بإجراءات الدعوى دون التأكد من أوراق التبليغ ومشتملاتها، وبناء على ذلك تجعلها تلك التجاوزات عرضة للطعن أمام محكمة الاستئناف أو النقض، التي ستحكم ببطالان كافة تلك الإجراءات وتقرر إعادة الأوراق لمرجعها للسير بها حسب الأصول من جديد الأمر الذي يؤدي تبعاً لإطالة أمد التقاضي، من خلال إعادة كافة إجراءات المحاكمة نتيجة لهذه المخالفات الإجرائية أمام القاضي النظامي، وتراكم العبء الملقى عليه

٣٤٢ تنص المادة (٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، على: «يجب أن تشمل ورقة التبليغ على البيانات الآتية: ١- اسم المحكمة ورقم الدعوى أو الطلب. ٢- اسم طالب التبليغ وعنوانه وصفته ومن يمثله إن وجد. ٣- اسم المراد تبليغه وعنوانه وصفته. ٤- موضوع التبليغ. ٥- يوم التبليغ وتاريخه وساعة حصوله. ٦- اسم من يقوم بالتبليغ وتوقيعه. ٧- اسم وصفة من سلم إليه التبليغ وتوقيعه على النسخة المعادة إلى المحكمة».

٣٤٣ المادة (٢/٨) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

٣٤٤ المادة (١٣) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

وإرهاقه، وستؤدي أيضاً إلى تراجع ثقة المواطنين أكثر فأكثر بعدالة القضاء والعدالة الناجزة، وتأخر استحقاق حقوقهم والتزاماتهم والتأثير عليها.

وندم التحليل الوارد أعلاه بالتوجهات القضائية التي اعتبرت في أحكامها أن خلو ورقة التبليغ من اسم المحكوم له ومكان إقامته ومقدار المبلغ المحكوم به استناداً إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، التي صدر قرار الحبس بناء عليها يجعل ورقة التبليغ باطلة لخلوها من تلك البيانات، مما يؤدي إلى بطلان الإجراءات اللاحقة لها؛ لأن ما بني على باطل فهو باطل، الأمر الذي يستوجب إعادة الأوراق لمرجعها للسير بها حسب الأصول.<sup>٣٤٥</sup> وذات الأمر المنطبق في قرار محكمة النقض رقم (٢٠١٥/١٩٧) الصادر بتاريخ ١٤١٤ أيار/مايو ٢٠١٥، وجاء فيه: «إن ورقة التبليغ خلت من البيانات الواجب أن تتضمنها ورقة التبليغ من حيث يوم التبليغ وساعه حصوله وفق ما تضمنته المادة التاسعة من الأصول المدنية. ولما أن سبب الطعن يتعلق ببطلان التبليغ وارد ويجرح القرار الطعين مما يستوجب نقضه وإعادة الأوراق لمصدرها لإجراء المقتضى القانوني اللازم باعتبار أن الاستئناف مقدم على العلم دون اعتبار التبليغ التي استندت إليه يرتب أثراً، والإفراج عن الطاعن المتهم ما لم يكن موقوفاً على قضايا أخرى».

وفي نقض آخر يحمل الرقم (٢٠١٧/٦١٦) والصادر بتاريخ ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، اعتبرت محكمة النقض أن التبليغ الذي أقرته محكمة بداية رام الله بصفتها الاستئنافية يخالف القانون والواقع؛ لأن مذكرة التبليغ جاءت خالية من توقيع المتهم (الطاعن) وساعة التبليغ وأن الشرح الوارد عليها يقتصر على كلمة (تبلغ بالذات واستلم ووقع) بما يخالف أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، حيث يتعين عليه الحضور بالذات وإعادة تبليغه من جديد وفقاً لأحكام المادة (٢٤٧) من قانون أصول الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١. في حين قررت محكمة النقض في حكمها رقم (٢٠٠٨/٤٥)، الصادر بتاريخ ٣٠ كانون أول/ديسمبر ٢٠٠٨ نقض الحكم المطعون وإعادة الأوراق إلى مرجعها للسير فيها حسب الأصول؛ لأن ورقة تبليغ الحكم لم تتضمن صفة المحكوم عليه والعقوبة الحقيقية المحكوم بها وذلك وفقاً لأحكام المادة (١٨٥) من

٣٤٥ نص حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/١٠٣)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٨، على: «ومن ذلك وعلى ضوء ذلك وبالرجوع إلى ورقة الاخبار الاجرائي المؤرخة في ٢٠٠٤/١/٢١ والتي صدر قرار الحبس بالاستناد إليها نعتها قد وردت خالية من بيان اسم المحكوم له ومحل اقامته ومقدار المبلغ المحكوم به وحيث أن هذه البيانات لا بد وأن تتضمنها ورقة الاخبار وفقاً لأحكام المادة ٢/٣٤ من قانون الاجراء التي ورد نصها وجوباً، وحيث أن المادة (٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية أوجبت أيضاً أن تشمل ورقة التبليغ على اسم طالب التبليغ وعنوانه وصفته وموضوع التبليغ وتاريخه وساعه حصوله، وحيث أن ورقة الاخبار خالية من هذه البيانات أيضاً وحيث أن المادة (٢٢) من قانون الأصول المشار اليه ترتب البطلان في حالة عدم الالتزام بإجراءات التبليغ وشروطه فإننا نجد أن البطلان يشوب ورقة الاخبار التي صدر بالاستناد إليها قرار الحبس، وعليه وحيث أن ما بني على الباطل فهو باطل، لذا نقرر قبول الطعن موضوعاً ونقض القرار المطعون فيه وإبطال ورقة الاخبار وما تبعها من اجراءات وإعادة الأوراق لمرجعها للسير بها حسب الأصول».

قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١. وفي حالات أخرى تم نقض الحكم بسبب عدم احترام تراتبية تبليغ الشخص المراد تبليغه بالذات، ومن ثم أفراد أسرته القاطنين معه، مما يظهر عليهم الثامنة عشر من العمر.<sup>٣٤٦</sup>

إضافة إلى ما سبق رصد فريق «الحق» العديد من التجاوزات المتعلقة بقواعد التبليغ بالنشر، حيث تقاعس بعض القضاة عن استخدام التبليغ بواسطة النشر في بعض الأحوال على الرغم من رجوع مشروحات محضر التبليغ بأكثر من مرة تفيد بعدم إقامته في تلك المنطقة، واستمرار تأجيل جلسات المحكمة ليتمكن المحضر من تبليغه لذات المكان والأسباب لعدة مرات استغرقت في بعض الأحوال أكثر من سنة، مما أدى إلى بقاء الدعوى على حالها دون المضي في إجراءاتها لفترات طويلة، على الرغم من أن المادة (٢٠) من قانون أصول المحاكمات تشير بإمكانية استخدام أسلوب النشر في حال تعذر تبليغه بالأصول العامة المتبعة من خلال تعليق صورة من الورقة القضائية على لوحة إعلانات المحكمة وصورة أخرى على جانب ظاهر للعيان في آخر محل إقامة أو مكان عمل للمراد تبليغه وينشر إعلان موجز في إحدى الصحف اليومية، ويعتبر التبليغ على هذا الوجه صحيحاً مع مراعاة تحديد موعد لحضور المحاكمة إذا تعلق الأمر بتبليغه للحضور أمام المحكمة.<sup>٣٤٧</sup> وفي أحوال أخرى لوحظ سلوك بعض القضاة مسلك التبليغ بالنشر على الرغم من عدم اكتمال شروطه بحجة عدم إقامه الشخص المراد تبليغه في الحدود التي تخضع للسلطة الفلسطينية: كأن يقيم أو يعمل بالداخل المحتل، أو القدس، أو لإقامته خارج حدود فلسطين، على الرغم من أن النصوص القانونية تفيد بضرورة تبليغ أحد من أفراد أسرته المقيمين معه في المنزل في هذه الحال إذا كان محل إقامته ضمن الحدود الفلسطينية، وفي أحوال أخرى تم استخدام النشر على الرغم من الاعتماد على التبليغ بالبريد المسجل مع علم

٣٤٦ حكم محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢٠/٢٥٥)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٦: حكم محكمة النقض المنعقدة في غزة، رقم (٢٠٢٠/١٠٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧.

٣٤٧ تنص المادة (٢٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، على: «١- إذا تبين للمحكمة أن إجراء التبليغ وفق الأصول المتقدمة لا سبيل له، جاز لطالب التبليغ أن يستصدر أمراً من المحكمة بتعليق صورة من الورقة القضائية على لوحة إعلانات المحكمة وصورة أخرى على جانب ظاهر للعيان في آخر محل إقامة أو مكان عمل للمراد تبليغه وينشر إعلان موجز في إحدى الصحف اليومية، ويعتبر التبليغ على هذا الوجه صحيحاً مع مراعاة تحديد موعد لحضور المحاكمة إذا تعلق الأمر بتبليغ للحضور أمام المحكمة. ٢- تسري قواعد التبليغ المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين على الإخطارين العدلية إذا كان المخطر إليه مجهول محل الإقامة.»

الوصول،<sup>٣٤٨</sup> هذا ولا بد من الإشارة إلى رصد إغفال بعض الجهات المختصة عن التبليغ ومتابعة إجراءاته من تعليق الورقة على لوحة إعلانات المحكمة أو بمكان ظاهر للعيان، وبعض الأحيان الأخرى غفلت الجهات المختصة عن نشره في الجريدة، فهذه الأسباب المرصودة التي اعتمد عليها القضاة للتبليغ بالنشر حتماً ستؤدي إلى بطلان ذلك التبليغ والإجراءات المتخذة بناء عليه.

وما يدل على ذلك توجهات محكمة النقض التي أكدت في العديد من الأحوال بعدم صحة اللجوء إلى النشر في حال كان الشخص المراد تبليغه يعمل بالداخل المحتل طالما يمكن تبليغ أحد أفراد أسرته القاطنين معه،<sup>٣٤٩</sup> وكذلك أقرت بعدم صحة التبليغ بالنشر ما دام تم تبليغ الشخص المراد تبليغه والمقيم في مدينة القدس بالبريد المسجل مع علم الوصول؛<sup>٣٥٠</sup> وفي العديد من الأحوال أقرت بعدم صحة التبليغ بالنشر لعدم نشر الورقة القضائية بموجب الجريدة،<sup>٣٥١</sup> وبناء على تلك المسببات، تم نقض الأحكام ذات العلاقة، وإعادتها إلى الهيئة التي أصدرتها لتنظر فيها وفقاً للأصول الإجرائية القانونية، وهو الأمر المتوقع أن يرافق الخلل الإجرائي والقانوني في تجاوزات القضاة ودائرة التبليغ المرصودة والمتعلقة بالتبليغ بواسطة النشر.

وهناك العديد من الحالات التي تم رصدها من فريق «الحق» وتثبت إخفاق مأموري وشركات التبليغ بالانصياع لشروط وإجراءات التبليغ ومواعيدها المحددة بموجب قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، في ظل استمرار القاضي النظامي بالنظر في تلك الدعاوى، واعتبار أن التبليغ تم بشكله الصحيح، على خلاف الأحكام الواردة بالقانون، الأمر الذي عرضها إلى البطلان حينما تم استئنافها ونقضها، وأعاد تلك القضية لتأخذ مجراها من جديد بعد أن يتم التبليغ بشكل قانوني، مما أهدر حقوق المتقاضين وأطال أمدها.<sup>٣٥٢</sup>

٣٤٨ لا يجوز اللجوء إلى التبليغ بالنشر استناداً لأحكام المادة (٢٠) إلا بعد تطبيق المادة (١٨) والمتعلقة بالتبليغ مع العلم الوصول، والتي تنص على: «١- إذا كان للمراد تبليغه موطن معلوم في الخارج يجوز للمحكمة أن تأذن بإجراء تبليغه الورقة القضائية بطريق البريد المسجل مع علم الوصول أو بأية طريقة أخرى. ٢- إذا أمرت المحكمة بإجراء التبليغ حسب الفقرة (١) من هذه المادة تحدد المدة التي يترتب على المراد تبليغه تقديم دفاعه وحضوره أمام المحكمة مراعية في ذلك بعد المسافة وسبل الانتقال وظروف الاستعجال. ٣- إذا تصادف وجود الشخص المراد تبليغه في فلسطين وأمكن تبليغه فيها يعتبر التبليغ صحيحاً». وفي ذلك جاء حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٤/١٧). الصادر بتاريخ ١٣/١٠/٢٠٠٤، أنه: «لا بد من التنويه أن الإجراءات المتبعة في التبليغ داخل الدولة الموجود فيها الشخص المطلوب تبليغه إما أن تتبع الإجراءات المقررة في قوانين الدولة المطلوب التبليغ فيها وإما أن يتم وفقاً للإجراءات المقررة في قوانين الدولة طالبة التبليغ، ويشترط في ذلك ألا تتعارض هذه الإجراءات مع ما هو مقرر في قوانين الدولة المطلوب التبليغ فيها».

٣٤٩ انظر: حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠٢٠/١٠٠)، الصادر بتاريخ ٣/٤/٢٠٢٠.

٣٥٠ انظر: حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٣/١١)، الصادر بتاريخ ٣/١٣/٢٠١٣.

٣٥١ انظر: حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله رقم (٢٠١٨/٩٦)، الصادر بتاريخ ١٤/١٨/٢٠١٨.

٣٥٢ انظر قرارات محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، والتي تحمل الأرقام التالية: حكم رقم (٢٠١٢/١٤٣)، الصادر بتاريخ ٢٣/١٣/٢٠١٢؛ حكم رقم (٢٠١٢/٢١)، الصادر بتاريخ ٢٦/١٣/٢٠١٢؛ حكم رقم (٢٠١٠/١٠٠)، الصادر بتاريخ ٦/١٠/٢٠١٠؛ حكم رقم (٢٠٠٨/١٥٠)، الصادر بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠٠٨؛ حكم رقم (٢٠٢١/٤٤)، الصادر بتاريخ ٥/٢٦/٢٠٢١؛ حكم رقم (٢٠٢٠/٥٧)، الصادر بتاريخ ٤/٢١/٢٠٢١؛ حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/١٠٢١)، الصادر بتاريخ ٢٤/٩/٢٠١٧؛ حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٦٦٥)، الصادر بتاريخ ٢٨/١٦/٢٠١٦.

## ٢. الإشكاليات الواقعية المرافقة للتبليغ

إن استقراء البيانات الواردة من عملية رصد فريق «الحق» لقسم التبليغات في الضفة الغربية وقطاع غزة، تبين أن العديد من الإشكاليات المؤدية إلى تباطؤ تلك العملية وتراجعها تعود لإجراءات ترافقها، منها مرتبط بدور المحامين، وأخرى بتقصير مأموري التبليغ، أو الأفراد المراد تبليغهم وذويهم، وبعضها لضعف الدور الرقابي لقضاة تلك المحكمة، وتنوعت تلك الإشكاليات بين عدم دقة عنوان المواطن المراد تبليغه، أو لتقاعس قسم التبليغات عن إعادة المشروحات في ظل ضعف المنجز من أوراقها، أو لتقصير دائرة الأحوال المدنية بالرد على الكتب المسطرة حول عناوين بعض الشهود والخبراء، وكذلك لتراجع دور القاضي في متابعة محاضر التبليغ أو عدم سلوكه الطرق المتاحة قانونياً لتبليغه، وأخرى تعود لتواطؤ موظفي التبليغ مع المحامين والخصوم، وغيرها من الإشكاليات التي تؤثر في سير الدعوى ومجرياتهما من جهة، وإنصاف المتقاضين وحقوقهم من جهة أخرى، نستعرض أهمها فيما يلي بإبراز التشابه بين تلك الإشكاليات في قطاع غزة والضفة الغربية، مع مراعاة خصوصية آلية التبليغ في قطاع غزة بعد عام ٢٠١٩.

### أ. العبء الملقى على عاتق الجهات المختصة بالتبليغ

يعاني قسم التبليغات في المحاكم من نقص عدد مأموري التبليغ في ظل ارتفاع عدد الأوراق المراد تبليغها وتنوعها، فعلى الرغم من أن عدد مأموري التبليغ يتفاوت من منطقة جغرافية إلى أخرى، ومنهم من يمارس مهامه داخل قسم التبليغات وفي المحاكم، وآخرين خارج أروقتهما، إلا أن عملية الرصد تشير بأن عدد مأموري التبليغ في محكمة طولكرم يقدر بـ (١٠) مأمور مقابل (١٥٠-٥٠) ورقة يتم تبليغها يومياً، يتوزعون على العديد من المناطق في المحافظة ذاتها أو القرى والبلدات الملحقة بها، في حين يعمل في قسم التبليغات في محكمة رام الله نحو (١٢) مأمور تبليغ يتوزعون على (٩٠) منطقة تجمع سكاني، مقابل (٥٠٠) ورقة يتم تبليغها يومياً، وفقاً لما رصد من فريق «الحق» وبعض الإحصائيات ذات العلاقة. إن هذا العبء الملقى على عاتق مأموري التبليغ يومياً وما يراكمه شهرياً وسنوياً سيؤدي حتماً لعدم إنجاز الدعاوى والسير بها وتحقيق العدالة المنبثقة عنها في ظل عدم توازن الوارد من التبليغات لعدد مأموري التبليغ، وفي سياقها المباشر تتأثر بشكل مضطرب بعدد الدعاوى الواردة للمحاكم النظامية والمدورة منها في ظل عدم إنجازها. ونستدل على إخفاقهم في إنجازها لبعض الإحصائيات المنشورة التي تعود إلى عام ٢٠١٤، حيث تشير بأن قسم التبليغات في محكمة رام الله يسلم شهرياً نحو (٩) ألف ورقة تبليغ من أصل (١٣) ألف ورقة ترد إليهم، وهذا يدل على أن هنالك (٤) آلاف ورقة تبليغ تعود شهرياً ويتأجل بموجبها تلقائياً كافة الدعاوى المرتبطة بها، ناهيك عن الحجم غير المنجز سنوياً من الوارد إلى

### قسم التبليغات.<sup>٣٥٣</sup>

وكذلك الأمر في قطاع غزة، حيث تشير البيانات المرصودة من فريق «الحق» في قطاع غزة إلى حجم العبء الملقى على عاتق قسم التبليغات والتي تقدر بنحو (٤٠٠-٧٠٠) ورقة تبليغ يتم تسليمها يومياً إلى شركة «مرسال» المختصة بتسليم أوراق التبليغات، وفقاً لما أفادت به جهات أجرت مقابلات معها. هذا العبء يعود أدراجه إلى سنوات سابقة عندما كانت تمارس الشرطة القضائية في قطاع غزة قسم التبليغات، حيث تشير إحصائيات تعود إلى عام ٢٠١٤ بتلقي الشرطة ما يزيد عن (٢٠) ألف بلاغ شهرياً بصفة دورية، ما يعادل ربع مليون بلاغ في العام وفقاً لتصريح مدير الشرطة القضائية في مدينة غزة، موزعين فقط على ما يقارب (٤٠) مبلغ.<sup>٣٥٤</sup>

وبسبب النقص في الموارد البشرية المختصة بتسليم أوراق التبليغ، أفادت بعض التقارير إلى لجوء بعض المحاكم لإرسال بعض المراسلين غير المختصين بالتبليغ وغير المدربين والمؤهلين على ذلك لتبليغ بعض الأوراق القضائية للأفراد، لتدارك العبء الملقى عليهم وإنجازه.<sup>٣٥٥</sup>

إن قلة عدد موظفي قسم التبليغات ومحدودية المواطنين الراغبين بالعمل في هذه المهنة تعود في تقديرنا لحجم الجهد الذي يتطلب إعماله في قسم التبليغات من جهة، وانخفاض رواتبهم من جهة أخرى، بالإضافة إلى عدم تمتعهم بعلاوة المخاطرة على الرغم من أن ظروف عملهم تحتم إقرارها، بل وأن تكاليف المواصلات يدفعها المبلغ مسبقاً إلى أن تقوم الوزارة بدفعها بعد حين من الزمن، وفقاً لما وثقه فريق الرصد لمؤسسة الحق.

وبخصوص المبلغين نشير؛ أن بعض البيانات الواردة تفيد بإجراء تنقلات بينهم، بحيث يتم نقل المبلغ من محافظته التي يقطن بها إلى محافظة أخرى، دون أن يتضح لنا أسباب ذلك النقل، الأمر الذي ينعكس سلباً على ادائهم وكفاءتهم بتسليم تلك التبليغات، وتراجع وتيرتها؛ كونهم لا يدركون معالم تلك المناطق.

٣٥٣ التبليغات مشكلة تهدر حقوق المواطنين، منشور على موقع راية الاعلامي، على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.raya.ps/news/862690.html>, visited on 1/7/2021.

٣٥٤ القضاء ووزارة العدل يقرآن بوجود تجاوزات، منشور على موقع الجديد الفلسطيني، على الرابط الإلكتروني التالي: <https://newpal.ps/post/16197/>, visited on 1/7/2021.

٣٥٥ تقرير عن واقع القضاء الفلسطيني: العدالة والتنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، مرجع سابق، ص ٥١، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://pdf.usaid.gov/pdf\_docs/PDacp445.pdf>, visited on 7/5/2021.

## ب. الكفاءة والأداء ومعيار الأمانة الشخصية مؤشراً على إشكاليات التبليغ في الحالة الفلسطينية

على الرغم من فعالية أداء العديد من مأموري التبليغ في الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن لا يمكن إنكار تقصير العديد منهم؛ بعدم التزامهم بالأمر الشكلي الإجرائي للتبليغ، فمن خلال البيانات الواردة من عملية الرصد والمقابلات التي أجريت مع بعض المحامين اتضح أن بعض مأموري التبليغ يؤشر في بعض الأحيان على مشروحات التبليغ بوقائع لم تحدث مطلقاً أو اجتزأت من ظروفها دون اكتمالها، كأن يرد في تلك المشروحات «أن المواطن رفض التسليم» أو «عدم وجود الشخص المراد تبليغه» أو «العنوان المدرج غير صحيح» وغيرها من المسببات والأسباب التي لم تتحقق فعلياً وواقعياً، وتبرز هذه الحالة في مواجهة الأفراد المراد تبليغهم الذين يتمتعون بنفوذ أو سلطة، أو الشهود والخصوم في القضايا الجنائية الخطيرة. فيكون بتلك الحالة المأمور متواطئاً مع أحد الخصوم، أو متكاسلاً في أداء مهامه، الأمر الذي ينعكس سلباً على مجريات التبليغ، وبالتحديد عندما يقرر القاضي بناء على تلك المشروحات محاكمة الشخص الطبيعي أو الاعتباري المراد تبليغه حضورياً أو يقرر تبليغه بوسائل أخرى كالنشر أو البريد المسجل مع علم الوصول، وبالنتيجة قد لا يتمكن ذلك الشخص من حضور مجريات الدعوى وتقديم دفوعه، وبالتالي فقدانه حقوقه بطريقة غير عادلة، كأن يتم الحجز على أمواله أو مصادرة أرضه أو غيرها من قيود قد تفرض عليه.

إن قلة ومحدودية المعدات اللازمة لتسهيل عمل المبلغين كالحواسيب أو الطابعات أو الفاكس وضيق حيز مكان قسم التبليغات في الضفة الغربية وقطاع غزة وسوء تنظيم وتوزيع سير عملها عائقٌ إضافيٌ لضعف الأداء، حيث يتم فقدان العديد من الأوراق أو الشروحات بسبب ذلك؛ مما يضطر بموجها الخصوم إلى تقديم طلبات إضافية للتبليغ.

## ت. الوساطة والمحسوبة والمحابة وشبهات فساد في قسم التبليغات

يلاحظ في العديد من الأحوال انتشار الوساطة والمحسوبة والمحابة بين الموظفين في قسم التبليغات وبين المحامين أو المواطنين، التي تعد شكلاً من أشكال الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد، فقد أشارت المعلومات أن بعض مأموري التبليغ يتلقون في بعض الأحوال إكراميات مالية أو ما يعادلها لتيسير أمور التبليغ لصالح مقدمها، وبناء على ذلك تعود مشروحات التبليغ على خلاف الواقع كأن يتم الإقرار بتبليغه بالذات ليتمكن المحامي من السير بإجراءات الدعوى،

وأحوال أخرى يتقاعس مأمور التبليغ عن دوره إلا بعد حصوله على تلك الإكراميات.

ووثق فريق «الحق» بناء على مقابلات أجراها أن التواطؤ والمحابة قد تكون بدون مقابل لوجود علاقة شخصية بين مأمور التبليغ والمراد تبليغه، فتعود مشروحات التبليغ في تلك الحالة لتفيد بعدم صحة العنوان مثلاً. وهذا يتطلب البحث عن آليات تسهم بالحد من انتشار المحسوبة والمحابة والرشاوى بينهم، بأن يتم تفعيل الرقابة على أداءهم، ورفع رواتبهم وإضافة بعض العلاوات عليهم؛ لتغطي كافة احتياجاتهم، وكذلك تشجيع المواطنين والمحامين بتقديم شكاوى بحق مأموري التبليغ في حال سلوكهم ذلك الاتجاه واتخاذ إجراءات عقابية ضدهم ودون الإخلال بضمانات المحاكمة العادلة تجاههم. وكذلك لا بد من تبني ضوابط تحكم سلوك مأموري التبليغ كان يحظر ممارسة وظائفهم في الدعاوى الخاصة بهم أو بأقاربهم أو أصهارهم حتى الدرجة الرابعة خشية المحابة أو الكراهية لهم التي قد تؤثر بمجريات العدالة، كما فعل المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية لعام ١٩٨٨ وتعديلاته.<sup>٣٥٦</sup>

رغم تقديم عدد من الشكاوى في بعض مأموري التبليغ، واتخاذ الإجراءات بحق بعضهم، إلا أن فكرة المحابة والمحسوبة منتشرة بين بعضهم، دون إنكار أن معظمهم يمارس عمله بأكمل وجه دون مقابل إضافي أو حوافز تشجيعية، وتجدر الإشارة إلى أنه لوحظ انتشارها في قطاع غزة أو على الأقل ممارستها بشكل علني أكثر من الضفة الغربية، وهو ما أقر به رئيس مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة في أحد التقارير ذات العلاقة.<sup>٣٥٧</sup>

### ث. تقسيم المناطق سياسياً وجغرافياً وأثره في عرقلة التبليغ وإطالة أمده

يؤدي تقسيم مناطق الضفة الغربية سياسياً وجغرافياً في العديد من الأحيان إلى عرقلة التبليغ؛ حيث لوحظ ضمن البيانات الواردة من فريق «الحق» أن العديد من أوراق التبليغ لا تصل لأصحابها وبالتحديد في بعض المناطق كالمخيمات وتكون سلطة المواطن بموجبها أعلى من سلطة المبلغ أو الشرطة القضائية ذاتها، مما يتعذر معه التبليغ أو تأخيره. كما وتستغرق عملية تبليغ المواطنين خارج حدود كل محافظة وقتاً إضافياً بموجبها يتم نقل أوراق التبليغ القضائية إلى

<sup>٣٥٦</sup> حظرت المادة (٢٢) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على المحضرين وغيرهم من موظفي المحاكم أن يباشروا أعمالهم في الدعاوى الخاصة بهم أو بأقاربهم أو أصهارهم حتى الدرجة الرابعة، كما وحظرت على مأمور التبليغ القيام بدوه بذلك على طلب زوجة أو أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة، وحظرت عليه أيضاً تبليغ أحد هؤلاء الأشخاص بناء على طلب الغير، للمزيد انظر: محمد المصري، شرح قانون أصول المحاكمات المدنية (عمان: دار قنديل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص ٨٨.

<sup>٣٥٧</sup> القضاء ووزارة العدل يقران بوجود تجاوزات، منشور على موقع الجديد الفلسطيني، على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://newpal.ps/post/16197/>>, visited on 1/7/2021.

قسم التبليغات في المحافظة التي يقطن فيها المواطن المراد تبليغه، التي تتكلف بمتابعتها؛ وذلك ضمن أيام محددة من الأسبوع فقط، حيث تم توثيق إرسال بريد التبليغات من محافظة طولكرم إلى المحافظات الشمالية التي تشمل رام الله ونابلس وقلقيلية وجنين ضمن يومين بالأسبوع، بما لا يقل عن (١٠٠) ورقة تبليغ ترسل إلى رام الله، و(٢٠٠) إلى نابلس، بينما يتم ترحيل أوراق التبليغ من محافظة طولكرم إلى المناطق الجنوبية خلال يوم واحد، وذلك باستخدام سيارات التسوية والمجلس البلدي، ومن هذه البيانات يمكن الاستدلال على تأخر عملية التبليغ في الأحوال التي تتعلق بتبليغ مواطن خارج حدود المحكمة وبموجبها يتعذر عليه حضور جلسات الدعوى في وقتها المحدد، مما يضطر القاضي تبعاً لذلك تأجيلها وإعادة تبليغه، وقد يتكرر ذلك على عدة مرات، وكذلك تشير تلك البيانات بعدم جدوى آلية نقلها في مركبات تتبع للحكومة غير مخصصة للتبليغات ذاتها دون غيرها مما ينذر بإمكانية المساس بمحتواها وخصوصيتها أو تعرضها للإتلاف أثناء عملية النقل، لكل ذلك يتعين البحث عن بدائل الكترونية وبريدية متطورة لتجاوز إشكاليات التبليغ التقليدي.

### ج. علاقة قسم التبليغات مع الجهات المعاونة

يعتبر سوء التنسيق بين قلم المحكمة وقسم التبليغات عاملاً إضافياً لتأخير تسليم التبليغات في موعدها المحدد، حيث إن أقلام المحكمة لا تُرخل أوراق التبليغات مباشرة بعد الجلسات، وقد تصل قبل يوم واحد فقط من موعد الجلسة المعينة مما يتعذر معه التبليغ. كما ولوحظ أن بعض المشروحات الخاصة بتبليغ المحامين تفيد بعدم تبليغهم على الرغم من تواجدهم داخل أروقة المحكمة، بل وتبلغهم جلسات في دعاوى أخرى بذات اليوم. وفي بعض الأحوال يؤدي غياب التنسيق عن إدراج أوراق التبليغ ومشروعاتها ضمن الملفات المنظورة أمام المحكمة، مما يتطلب إعادة التبليغ وتأجيل الجلسات لمرات متلاحقة. كذلك يعاني قسم التبليغات من صعوبة التواصل مع دائرة الأحوال المدنية المختصة بتزويد المحكمة بعناوين المواطنين المراد تبليغهم بعد تسطير الكتب لهم، في ظل عدم متابعة القاضي لمجرياتها أو التأكد من صحتها في حال استلامها أو التقاعس عن تزويد المحكمة بها. وهنا لا بد من التذكير أنه يقع على القاضي التزام أخلاقي ومهني استناداً للمعايير الوطنية والدولية بمتابعة كافة مجريات الدعوى والموظفين العاملين تحت سلطته، بما فيها التبليغات، ويتعين عليه تسهيل تلك المهمة، لحسن سير العمل وتحقيق العدالة الناجزة.

وتزداد حدة هذه الإشكالية في قطاع غزة، وبالتحديد في السنوات الأخيرة، حيث أثبتت البيانات المرصودة من فريق «الحق» والمجمعة من المقابلات التي أعدت مع محامين؛ بأن دائرة التبليغ في

محاكم قطاع غزة لا تتبع القواعد والأصول الإجرائية والقانونية لتبليغ المحامين وبالتحديد بعد عام ٢٠١٩، حيث تتواصل معهم هاتفياً لإعلامهم بموعد الجلسة قبل يوم واحد أو يومين كحد أقصى من موعدها، أو من خلال التواصل معهم إلكترونياً بواسطة صفحة التواصل الاجتماعي «فيس بوك» التابعة لمجلس القضاء الأعلى، دون أن يتم تسليمهم أي أوراق قضائية، وفي حالات وردت حصراً يتم تبليغهم بواسطة «مرسال»، علماً بأنه لا يتوافر سجل للمحامين لدى نقابة المحامين النظاميين في قطاع غزة، تدرج ضمنها عناوينهم، كل ذلك يخالف كافة القواعد والأصول القانونية الإجرائية للتبليغ ويعرضها للبطلان.

### ٣. خصخصة التبليغات ليس الحل المثالي لتجاوز إشكاليات التبليغ

على الرغم من أن الغاية من إيلاء مهمة التبليغ لشركة خاصة كان يهدف لتحسين جودة العمل، وتسريع إيصال التبليغات القضائية وتقصير أمد التقاضي والحد من عمليات التأجيل غير المبررة وعدم الاستدلال على العنوان، إلا أن المؤشرات الموثقة من فريق «الحق» التي تم رصدها من مراقبة العمل الميداني ومقابلات أجريت مع محامين وخصوم في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم النظامية في قطاع غزة أنبأت عن العديد من الإشكاليات التي ترافق عمل الشركات المختصة بالتبليغ، والتي بدورها لم تتجاوز الإشكاليات المصاحبة للتبليغ التقليدي المعتمد سابقاً.

إن عدم احتكام الجهات المختصة بالتبليغ في شركة «مرسال» للإجراءات والأصول القانونية للتبليغ سواء المنظمة لاليتها ومدده وشروطه كانت الإشكالية الأساسية في عملها؛ حيث تم رصد العديد من المخالفات المرتبطة بها كأن يتم التبليغ في العطل الرسمية، أو خارج الأوقات المحددة قانونية، أو أن يتم تسليم التبليغ لأحد أفراد العائلة دون احترام التراتبية اللازمة بتبليغ الشخص ذاته، أو تأشير على المشروحات باستلام التبليغ على الرغم من تحققه، كل ذلك يؤدي إلى تعريض تلك التبليغات للبطلان لمخالفتها لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١.

إن إحالة مسؤولية التبليغ لشركة خاصة، ألقت عبئاً مالياً إضافياً على المواطن في قطاع غزة، تجسدت «بازدواجية الرسوم» حيث يقدم الشخص المبلغ لشركة «مرسال» مبلغاً مالياً يقدر ب(٥) شيكل لقاء كل ورقة تبليغ، ويتكرر بتعدد المدعى عليهم، وذلك إضافة إلى رسوم التبليغ التي تدفع إلى المحكمة استناداً لأحكام قانون رسوم المحاكم النظامية لعام ٢٠٠٣، بما يخالف القانون الأساسي والتشريعات الفلسطينية المنظمة للرسوم أو الضرائب، ومنها قانون رسوم المحاكم النظامية، ويشكل مساساً بمجانبة التقاضي المكفولة بالقانون الأساسي المعدل، حيث

ينافي وضع تلك المبالغ الوصول إلى القضاء الناجز بأقل التكاليف مما يفقد التقاضي معنى العدل التام.<sup>٣٥٨</sup> بل ويتم إعادة دفع ذلك المبلغ في حال إعادة التبليغ سواء لعدم حضور الشخص المراد تبليغه، أو لرجوع أوراق التبليغ أو لأخطاء ترتكبها ذات الشركة، التي تتوانى عن إعادة التبليغ وترفض تنفيذه في حال لم يتم تقديم تلك المبالغ، وتزداد حدية هذه الإشكالية في حال تعدد المدعى عليهم، بحيث تصل تلك الرسوم والمبالغ في بعض الأحيان لمقدار أعلى من قيمة الدعوى ذاتها، لذلك يطالب البعض بوضع حد أعلى لتلك الرسوم لا يمكن تجاوزه، بغض النظر عن عدد المدعى عليهم.

ويستدل على عدم تجاوز الإشكاليات الواردة في التبليغ التقليدي بضعف أداء شركة «مرسال» حيث أفاد مدير دائرة الأرشيف بمجلس القضاء الأعلى في تصريحه أن العديد من التبليغات تعود دون تحققها، ومن ذلك بلغت نسبة التبليغات التي وصلت «مرسال» من محكمة الاستئناف خلال شهر أيار من العام ٢٠١٩ ما يقدر ب (٦٠٩٦) تبليغاً، أرجع منها نحو (٢٠٠٠) تبليغ.<sup>٣٥٩</sup>

إن عدم وضوح آلية اعتماد الاتفاق المبرم وأساسه ومدى قيامه على المنافسة المشروعة، بل وحدود التعاقد بينه وبين مجلس القضاء الأعلى قد تلحق بعض الإشكاليات، حيث أن إيلاء مهمة التبليغ لشركة خاصة يتطلب تبني نظام قانوني يوضح التزاماتها وواجباتها، وشروط المبلغ، إضافة إلى تلك القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، على غرار توجهات الأردن في ذلك، فاعتمادهما بالتبليغ على شركة خاصة دفعها لتبني «نظام تبليغ الأوراق القضائية بواسطة الشركات وتعديلاته رقم (٣٩) لعام ٢٠٠١»،<sup>٣٦٠</sup> لينظم عملية التبليغ بموجب تلك الشركات، وصفات موظفيها كأن يكون غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وأن يجتاز دورة تأهيلية تنظمها وزارة العدل، وأن يمارس أعماله بذاته دون أن ينيب غيره، وأن يتحرى الصدق والأمانة، والالتزام بالسرية، وحظر إجراء أي تعديلات عليها أو الاحتفاظ لنفسه بنسخة عنها، أو استغلال وظيفته لمنفعة ذاتية أو هدية نقدية أو عينية، محددة لها بموجب ذلك النظام عدد الأيام التي يتعين عليها إعادة أوراق التبليغ ومشروعاتها ضمنها، وفي حال عدم

٣٥٨ تنص المادة (٨٨) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، على: «فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديليها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون».

٣٥٩ اسلام الأسطل ودعاء شاهين، تحقيق بعنوان تجاوزات للقانون والصلاحيات في قرار خصخصة التبليغات القضائية، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://swmf.ps>>, visited on 1/7/2021.

٣٦٠ إن المشرع الإماراتي في الفقرتين (٣٥٢) من المادة الخامسة من قانون الإجراءات المدنية الإماراتي الصادر بالقانون الاتحادي رقم ١١ لعام ١٩٩٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٠ لعام ٢٠٠٥ أجاز التبليغ بواسطة شركات الإعلان أو المكاتب الخاصة على أن يكون ذلك وفقاً للضوابط التي يصدرها مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف والنظام الخاص بعمل تلك الشركات والمكاتب والشروط المطلوبة لممارسة عملها وفق أحكام القانون.

التزام موظفيها بالتبليغ أو سلوك تصرف مخالف لأحكام القانون تدفع الشركة غرامة لا تقل عن عشرين ديناراً ولا تزيد على خمسين ديناراً عن كل تبليغ على أن تضاعف العقوبة في حال تكرار المخالفة. وفي حال استمرار الشركة أو موظفيها بالإهمال أو التقصير ومخالفة مهامها وواجباتها المحددة بالقانون والنظام يتم إلغاء اعتمادها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، وقد يخضع موظفيها للعقوبات الواردة في قانون العقوبات بالحبس.<sup>٣٦١</sup> وبالتالي يلاحظ أن التجربة الأردنية تختلف في سياقها وحيثياتها بإيلاء مهمة التبليغ لشركة خاصة عن الحالة المتبعة في قطاع غزة، ولعل تلك الاختلافات كانت عاملاً إضافياً لعدم قدرتها بتحقيق نتائجها المرجوة، فلكل ما سبق الإشارة إليه يثبت بموجب تقييمنا أن إحالة التبليغات لشركة خاصة، كما هو متبع في قطاع غزة خلال الثلاث سنوات الأخيرة، لم يحقق الغايات المرجوة، للإشكاليات التي سبق ذكرها، والتي لم تتجاوز الإشكاليات التي رافقت عملية التبليغ التقليدية.<sup>٣٦٢</sup>

## ٤. توصيات ذات علاقة بالتبليغ

بناء على ما سبق استعراضه من معلومات في هذا القسم والمرصودة حول التبليغ يستدل على أن الإشكاليات المرتبطة به تعود لمخالفة الجهات المختصة بالتبليغ وكذلك قضاة المحاكم للأصول والقواعد الناظمة لأحكامه وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، مما يترتب عليه بطلانها وكذلك كافة الإجراءات المتخذة بناء عليها، وهذا يطيل أمد التقاضي ويعرقل حصول المتقاضين على حقوقهم. ناهيك عن الإشكاليات الإجرائية والإدارية المرتبطة بتقصير الجهات المختصة بالتبليغ وقضاة المحاكم في متابعة إجراءاتها، ولا سيما في ظل العبء الملقى على عاتق الجهة المبلغة، والتقسيمات السياسية والجغرافية للمناطق الفلسطينية، وانتشار المحاباة والمحسوبية في سلوك بعض المبلغين.

ولا يمكن تجاوز تلك الإشكاليات، إلا بتفعيل آليات الرقابة والمحاسبة اتجاه دوائر ومأموري التبليغ بموجب قانون الخدمة المدنية والأنظمة المكملة له، وتفعيل لائحة التفتيش القضائي

٣٦١ ناريمان الخيري، أصول وإجراءات تبليغ الأوراق القضائية وفق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٨٨ وتعديلاته والأنظمة المتعلقة به (الأردن: المعهد القضائي الأردني، ٢٠٢١)، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <[http://www.jjj.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf\\_merged\\_41.pdf](http://www.jjj.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf_merged_41.pdf)>, visited on 5/7/2021.

٣٦٢ يقصد بالتبليغ الإلكتروني استخدام الوسائل الإلكترونية المستخرجة من التقنيات الحديثة في إعلام الشخص المطلوب تبليغه بالأوراق القضائية وما يتخذ ضده من إجراءات خلال وقت قصير لا يتجاوز ثوان معدودات وإن بعدت المسافة بين المحكمة وذلك الشخص، بما فيها استغلال للتطور الحديث وتماشياً مع السرعة المنجزة، بما يحقق العدالة الناجزة بتقصير أمد التقاضي، والحد من تأجيل الجلسات، والسيطرة على سلوك المحاباة والكراهية بين مأمور التبليغ والشخص المبلغ أو المراد تبليغه، وكذلك يقلل تكاليف الموارد البشرية واللوجستية الخاصة بإدارة عملية التبليغ. للمزيد انظر: عباس العبودي، «التبليغ القضائي بوساطة الرسائل الإلكترونية دوره في حسم الدعوى المدنية»، مجلة الرافدين للحقوق، عدد ٣، (١٩٩٧): ص ٤٤.

اتجاه القضاة فيما يخص التبليغات، وتفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في الجوانب الرقابية الإدارية والمالية ورقابة الامتثال، وتفعيل دور هيئة مكافحة الفساد فيما يخص جرائم الفساد التي تقع خلال إجراء التبليغات، علاوة على وجوب إجراء تعديلات تشريعية تضمن اعتماد نظام للتبليغ حديث وفعال في مجال تحقيق العدالة الناجزة؛ وفي هذا المجال نوصي بما يلي:

١. لتجاوز العبء الملقى على عاتق الجهة المختصة بالتبليغ في ظل ارتفاع القضايا الواردة إلى المحاكم النظامية وتبعاً لها ارتفاع عدد التبليغات الواردة، وما يصادف عملها من عراقيل إدارية وجغرافية ولوجستية، يتعين إجراء تعديلات تشريعية ذات علاقة بآلية التبليغ، بموجبه يتاح التبليغ بالبريد يتم إيصال فيه كافة المناطق الجغرافية المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة وكذلك سكان القدس.
٢. إدماج التبليغ الإلكتروني لبعض الفئات التي تشكل جزءاً أساسياً من الدعوى مثل المحامين، وهذا يتطلب إنشاء قاعدة بيانات إلكترونية مشتركة بين نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقضاء، يدرج ضمنها المحامي عنوانه المعتبر بتبليغ الأوراق القضائية بمختلف أنواعها، ويتم الاعتماد عليه كوسيلة لتبليغه بذاته، باعتبار وصولها حجة عليه. وما يبرر اللجوء للوسائل الإلكترونية سرعة الاتصال وتقليص الوقت والجهد، وتقليل أمد التقاضي، وقلة تكاليفها لتجاوزها نفقات وأجور ورواتب مأموري التبليغ والمستلزمات الضرورية لعملهم، وكذلك تلك التكاليف المرتبطة بالنقل والتخزين. بالإضافة إلى حفاظها على سرية المعلومات التي تنتقل خلالها وانحصارها بين المرسل والمبلغ، بالإضافة إلى تجاوزها العديد من الأخطاء الشكلية والاجرائية التي يتعين اتباعها في ورقة التبليغ وشروطه وآليته، والتي قد تكون سبباً في بطلانها.<sup>٣٦٣</sup> على أن يتم تنظيم التبليغ الإلكتروني بموجب نظام؛ تماشياً مع التعديلات التي قد تطرأ عليه بناء على تطور الوسائل التكنولوجية، على أن يتنظم الأحكام والإجراءات وقواعد التبليغ، وتبادل لوائح وكافة البيانات إلكترونياً بين أطراف الدعوى ولا سيما ممثلي الخصوم.
٣. اتخاذ الإجراءات العقابية على الأشخاص المكلفين بإجراء التبليغات سواء مأموري التبليغ أو شركات التبليغ في حال تقصيرهم أو إهمالهم في أداء مهامهم، أو سلوكهم أي تصرفات

٣٦٣ للاطلاع على الآليات المتبعة عربياً ومحلياً في التبليغ الإلكتروني، وتقييمه الإيجابي والسلبي انظر: حسام عبيد، «فكرة التبليغ القضائي الإلكتروني»، مجلة دراسات البصرة، عدد ٣٤ (٢٠١٩)، ص ٣١٦-٣١٨؛ داديار سليمان، الإطار القانوني للتقاضي المدني عبر الانترنت «دراسة تحليلية مقارنة» (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص ١٦٨-١٩٠؛ حازم الشريعة، التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠)، ص ٧٤-٧٥.

تخالف القواعد الأخلاقية، على غرار التجربة الأردنية التي بموجبها يجيز قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية للمحكمة أن تقرر الحكم على المحضر موظف الشركة الخاصة المعتمدة للتبليغ بغرامة لا تقل عن عشرين دينار ولا تتجاوز مائة دينار في حال إهماله، ويعتبر قرارها قطعياً في هذه الحال.

٤. ضرورة تبني مدونة سلوك تحكم ضوابط سلوك مأموري التبليغ من حيث الحقوق والواجبات والمحظورات كأن يحظر ممارسة وظائفهم في الدعاوى الخاصة بهم أو بأقاربهم أو أصهارهم حتى الدرجة الرابعة خشية المحاباة أو الكراهية لهم التي قد تؤثر بمجريات العدالة، والتأكيد على الأمانة والأداء في العمل، وحدود ممارسة وظائفهم في حال تعلق موضوع الدعوى أو تبليغها بأحد أفراد عائلته، وغيرها من الضوابط.

٥. إعادة هيكلة التبليغ بواسطة الشركات الخاصة في قطاع غزة لحين تبني نظام تبليغ قضائي محدث وموحد، بتبني نظام قانوني يحدد التزاماتها وواجباتها، وشروط المبلغ، إضافة إلى تلك القواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وإيقاع عقوبات على الشركة وموظفيها تصل إلى الغرامة أو إنهاء العقد في حال الإهمال أو التقصير أو مخالفة أحكام ذلك النظام أو الأحكام المتعلقة بالتبليغ والواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ على غرار توجهات دولة الأردن.

٦. على القاضي أن يمتثل في التبليغ للقواعد الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المرتبطة بالتبليغ، وبالتحديد تلك التي يتعذر معه تبليغها بالطرق العادية واللجوء إلى النشر، والأخرى المرتبطة بمن له موطن خارج البلاد، وضرورة تفعيل لائحة التفتيش القضائي في هذا المجال المرتبط بالعدالة الناجزة.

٧. تشديد العقوبات على الشاهد في حال عدم حضوره رغم تبليغه، فتغريمه بموجب أحكام المادة (٢٣١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١ خمسة عشرة ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً غير كافية لتحقيق رده. وكذلك الأمر رفع العقوبات المدرجة على الخصوم والخبراء في حال عدم حضورهم رغم تبليغهم.

## ثالثاً: التنفيذ المدني



يعتبر تنفيذ القوانين والقرارات القضائية أحد أهم العمليات في النظام القضائي وتحقيق العدالة الناجزة؛ حيث يؤثر ضعف التنفيذ على الوصول للعدالة، ويشكل تهديداً للنظام القضائي وعاملاً حاسماً في ضعف الثقة به والتقليل من مصداقية المحاكم، نتيجة لعدم حصول المواطنين على حقوقهم وحرّياتهم المقررة بموجب تلك القرارات.

وفي فلسطين، هناك ثلاثة أجهزة مسؤولة عن تنفيذ القرارات القضائية: دائرة التنفيذ المدني في مجلس القضاء الأعلى التي تختص بتنفيذ القضايا الصادرة في القضايا المدنية، ودائرة التنفيذ الجزائي في النيابة العامة التي تختص بتنفيذ القضايا الجزائية والقضايا المدنية التي تكون الدولة أو مؤسسة تابعة لها طرفاً فيها، وقد أضيف إليهما عام ٢٠١٦ دائرة التنفيذ الشرعي لتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الشرعية، وذلك بمساهمتها في تخفيف العبء عن دائرة التنفيذ المدني من جهة، وتسريع تنفيذ الأحكام الشرعية من جهة أخرى، والحد من المعوقات التي تواجه المحكوم لهم.

ينظم قانون التنفيذ لعام ٢٠٠٥ المطبق بشكل موحد على الضفة الغربية وقطاع غزة،<sup>٣٦٤</sup> إجراءات التنفيذ المدني فيها، ويحدد اختصاصات ومسؤوليات دائرة التنفيذ التي تختص بمسائل التنفيذ المتعلقة باقتضاء الحقوق جبراً عن المدين، أيّاً كانت قيمة الحق المراد اقتضاؤه؛ وذلك باعتبارها ممثلة للسلطة العامة. وتختص دائرة التنفيذ بتنفيذ الأسناد التنفيذية، وهي كافة الأحكام والقرارات والأوامر الصادرة من جميع المحاكم؛ سواء النظامية<sup>٣٦٥</sup> أو الدينية، وأحكام المحاكم الجزائية المتعلقة بالادعاء المدني، ومحاضر التسوية القضائية والصلح التي تصدق عليها المحاكم النظامية وأحكام المحكمين القابلة للتنفيذ. كما تختص بتنفيذ السندات الرسمية والعرفية والأوراق التجارية، والأحكام والقرارات والأوامر والسندات الرسمية الأجنبية،

<sup>٣٦٤</sup> قانون التنفيذ رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٣، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٦، ص ٤٦، وسيتم الإشارة إليه لاحقاً بـ «قانون التنفيذ لعام ٢٠٠٥».

<sup>٣٦٥</sup> كان الإطار القانوني الناظم لتنفيذ الأحكام التي تصدر عن المحاكم الشرعية يتمثل في قانون التنفيذ رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٥ وتعديلاته؛ وقد شكلت قرارات المحاكم الشرعية ٥% من القضايا الواردة لدائرة التنفيذ المدني عام ٢٠١٦. مشار إليها، في: سواسية، مراقب العدالة والأمن، مرجع سابق. لكن خصوصية القضايا المنظورة أمام المحاكم الشرعية استدعت تخصيص إجراءات تنفيذ بقانون مستقل، حرصاً على سرعة تنفيذ الأحكام الشرعية بأقل نسبة من المعوقات التي تواجه المحكوم لهم، ولغايات منح الأولوية لمصالح الطفل الفضلي في جميع المسائل التي تخصم لا سيما في حالات الحضانة، فتم إقرار قانون التنفيذ الشرعي رقم (١٧) لعام ٢٠١٦، وتم فصل دائرة التنفيذ الشرعي عن دائرة التنفيذ النظامي.

وغيرها من السندات التي يعطيها القانون هذه الصفة.<sup>٣٦٦</sup> ولأهمية التنفيذ في تحقيق العدالة الناجزة وأثره على تمتع المواطنين بحقوقهم نستعرضه ضمن محورين الأول يوضح هيكلية دوائر التنفيذ، ثم نتبعها بالإشكاليات التي ترافق عملها.

## ١. هيكلية دوائر التنفيذ

تعتبر دائرة التنفيذ دائرة مستقلة عن المحاكم، وليست جزءاً منها، وترتبط دوائر التنفيذ بمحاكم الدرجة الأولى أي البداية والصلح، بينما لا يوجد دائرة خاصة بالتنفيذ في محكمتي الاستئناف والنقض. وتتشكل دائرة التنفيذ من قاضي ينتدب لذلك ويعاونه مأمور للتنفيذ وعدد كافٍ من الموظفين.

### أ. قاضي التنفيذ

يهدف نظام قاضي التنفيذ إلى جمع المسائل المتعلقة بالتنفيذ في ملف واحد؛ وفي يد قاضي واحد قريب من محل التنفيذ يسهل على الخصوم الالتجاء إليه، ودعم رقابة القضاء على كافة إجراءات التنفيذ؛ بحيث يكون لقاضي التنفيذ الإشراف الفعال والمتواصل على إجراءات التنفيذ في كل خطوة من خطواته؛ وكذلك الإشراف على القائمين بالتنفيذ في جميع تصرفاتهم وإجراءاتهم؛ حيث يقوم قاضي التنفيذ بالاطلاع على ملف كل طلب تنفيذي قبل وعقب كل إجراء ويثبت فيه ما يصدره من أوامر وقرارات وأحكام.<sup>٣٦٧</sup>

ويدخل ضمن اختصاصات قاضي التنفيذ الرقابة والإشراف على التنفيذ، وتوجيه مأمور التنفيذ ومعاونه، وإصدار قرارات إدارية تتعلق بالتنفيذ دون حاجة لطلب من ذوي الشأن، بالإضافة إلى القرارات بإرسال إخطار إجرائي إلى المدين لحمله على التنفيذ الاختياري، والقرارات بالتنفيذ، وكذلك صلاحياته بإصدار العديد من الأوامر المرتبطة بالتنفيذ ومنها: الأمر بوضع الحجز على أموال المدين والأمر بفكته، أو تعيين خبير لتقدير قيمة المعادن النفيسة، أو تعيين أحد البنوك أو السماسرة لبيع الأسهم أو السندات أو الحصص المحجوزة، أو بيع الأموال محل الحجز، أو تأجيل البيع، أو تحديد مكان البيع الذي يجري فيه البيع في حالة اختلافه عن مكان الحجز، وكذلك الأمر بزيادة وسائل الإعلان عن بيع المحجوزات، أو حبس المنفذ ضده وتأجيل حبسه والإفراج عنه، بناء على طلب صاحب الشأن، أو الاستعانة بالشرطة لمواجهة أو التغلب

٣٦٦ عثمان التكروري، الوجيز في شرح قانون التنفيذ رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٥ (فلسطين: دن، ٢٠٢٠)، ص ١٤-١٨.

٣٦٧ المرجع السابق، ص ٢٢-٣٢.

على أي عقبات مادية تعيق إجراءات التنفيذ، أو إصدار أوامر بنقل الأشياء المحجوزة في حالة عدم وجود المدين أو من يقبل الحراسة، وكذلك تقدير أجر الحارس، أو تكليف الحارس بالإدارة والاستغلال وغيرها من الصلاحيات المحددة قانوناً.

### ب. معاونو قاضي التنفيذ

يساعد قاضي التنفيذ في تأدية وظيفته في جميع المعاملات التنفيذية وفي اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تضع السند التنفيذي موضع التنفيذ متى طلب ذوي الشأن ذلك، معاونو قاضي التنفيذ، وهم الذين يباشرون التنفيذ عملياً، ومعاونو قاضي التنفيذ، هم: مأمور التنفيذ؛ والكتابة، والمحضرون.

### ت. مأمور التنفيذ

تنحصر سلطة قاضي التنفيذ في إصدار الأوامر دون القيام بالأعمال، ولكل دائرة تنفيذ مأمور تتمثل مسؤوليته الرئيسية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في القضايا المدنية، ويعمل مأمور التنفيذ تحت إشراف قاضي التنفيذ الذي يكون عادة رئيس محكمة البداية بينما يتبع إدارياً لرئيس ديوان المحكمة.

ويعمل مأمور التنفيذ وهو موظف عمومي مختص بالتنفيذ ضمن دائرة التنفيذ وتحت رقابة وإشراف وتوجيه قاضي التنفيذ، وهو المباشر العملي والفعلي لإجراءات التنفيذ، ويشرف على سير الأعمال الإدارية وتنظيم المسائل التي تتعلق بسير العمل في دائرة التنفيذ تحت إمرة قاضي التنفيذ، دون أن تكون له صفة قضائية.

ويختص مأمور التنفيذ في استلام طلبات التنفيذ من المحكوم لهم، وتسجيلها في سجل الأساس، وحفظها مع السند التنفيذي في ملف خاص أو إعطاءها أرقاماً متسلسلة وفق تاريخ تقديمها بعد استيفاء الرسوم القانونية. ويقوم بإرسال إخطار بالدفع إلى المدين قبل المباشرة بإجراءات التنفيذ، وتنظيم محضر بكافة الإجراءات اللازمة التي يقتضيها تنفيذ السندات التنفيذية، وتدوين جميع الإجراءات التي استدعاها التنفيذ، ووضع أموال المدين تحت الحجز، واتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بذلك، وإعداد الأموال التي سبق الحجز عليها للبيع، والقيام على إجراءات البيع حتى الانتهاء منه، والبيع الفوري بناء على أمر قاضي التنفيذ للأموال سريعة التلف أو التي تكون كلفة الحفاظ عليها لا تتناسب مع قيمتها، والإشراف على الموظفين العاملين في دائرة التنفيذ.<sup>٣٦٨</sup>

٣٦٨ التكروري، الوجيز في شرح قانون التنفيذ، ص ٣٢-٣٦.

### ث. مساعدو مأمور التنفيذ

قرر القانون عدداً كافياً من الموظفين دون تحديد عددهم؛ لمساعدة مأمور التنفيذ في أعمال التنفيذ سواء الكتابية أو غير الكتابية، وهم مكلفون بتنظيم أوراق ومحاضر دائرة التنفيذ؛ وجميع ما يعهد به إليهم قاضي التنفيذ وأموره، ويختص الكتبة بتنظيم أوراق الدائرة ومحاضرها وجميع ما يعهد به إليهم قاضي التنفيذ أو المأمور. بينما يختص المحضرون بتبليغ الأوراق المتعلقة بالتنفيذ والالتزام بتنفيذ أوامر قاضي التنفيذ وأموره، وقد خولهم القانون حق مراجعة الشرطة لتمكينهم من القيام بما يعهد به إليهم من وظائف تنفيذية؛ بناء على أمر خطي من قاضي التنفيذ أو أموره، ويجب على كل من يبرز له هذا الأمر الخطي أن يساعدهم على القيام بوظائفهم، ويقع تحت طائلة المسؤولية إذا امتنع عن تقديم المساعدة.

### ٢. إشكاليات دوائر التنفيذ

تواجه دائرة التنفيذ بكافة هيكلاتها العديد من الإشكاليات القانونية والعملية التي ترافق عملها، والتي بدورها تحدث أثراً سلبياً على مجريات العدالة، وتؤخر من استحقاقها وإطالتها، وتساهم في تراجع ثقة المواطنين بالقضاء ومنها المرتبط بالكادر الوظيفي من قضاة ومحامين وموظفين، وأخرى إجرائية كتلك المرتبطة بإدارة الدعوى وآلية ضبطها جغرافياً، وغيرها من الإشكاليات التي رصدتها فريق «الحق» أثناء متابعته لأداء دوائر التنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، فيما يلي نستعرضها بشكل موجز، مدعمة ببعض الإحصائيات التي تمكنا من توثيقها.

#### أ. الإشكاليات المتعلقة بأعداد القضاة

أفادت تقارير مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني أن هنالك (١١) دائرة تنفيذ في الضفة الغربية بينما يقابلها (٥) في قطاع غزة. وبينما ينص قانون التنفيذ على ضرورة وجود قاضي تنفيذ متفرغ تماماً لمعالجة القضايا التنفيذية، إلا أن ذلك لا يتم تطبيقه في جميع المحاكم حتى الآن؛ حيث قد يتم تسمية قاضٍ من كل محكمة كقاضي تنفيذ بالإضافة إلى عمله القضائي الأساسي، ما يعني أنه غير متفرغ من حيث المبدأ لقضايا التنفيذ، كما ولا يوجد إحصائية بعدد قضاة التنفيذ في الضفة الغربية بينما يوجد في دوائر قطاع غزة (٨) قضاة صلح منتدبين.<sup>٣٦٩</sup>

تؤدي محدودية عدد قضاة التنفيذ، علاوة على عدم التفرغ التام لقضايا التنفيذ، إلى تحملهم أعباء كبيرة في إنجاز القضايا المعروضة عليهم، وعدم إتاحة الفرصة لنظر القضايا بشكل عادل،

٣٦٩ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني - قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠.

وتقييد وقت عرض الطلبات على قاضي التنفيذ بساعات معينة، والتأثير على كفاءة القضاة بالفصل في القضايا المعروضة عليهم، وتعريضهم للوقوع بالخطأ في العديد من الأحوال، أو عدم إجابة طلبات المحامين بشكل يعرقل سير العدالة الناجزة. ومن هذه الحالات رفض طلب التبليغ بالنشر بالرغم من أن المحكوم عليه مجهول محل الإقامة، وإصدار القرار بحبس المحكوم عليهم بالرغم من وجود مصالحة، أو الحكم في أمور لم يتم طلبها من قبل المحامين كالحكم بالحبس بدل الحجز، وغيرها من الإشكاليات.

وقد رصد فريق «الحق» تخصيص أكثر من قاضي تنفيذي في المدن الرئيسية في الضفة الغربية، وتقسيم العمل فيما بينهم بين الطلبات التنفيذية وجلسات الاقتدار بما يؤثر على عدالة إجراءات التنفيذ. أما في المدن الصغيرة، فإن غياب قضاة التنفيذ وعدم وجود بديل يؤدي إلى إحالة طلبات التنفيذ إلى قضاة الصلح للنظر فيها بعد انتهائهم من ملفاتهم، ما يؤدي إلى تأخير البت في هذه الطلبات، وتقييد تقديم ملفات لدائرة التنفيذ بعدد معين وفي أيام معينة، ومن ذلك ما تم رصده في محكمة سلفيت.

## ب. الإشكاليات المتعلقة بعبء الملفات التنفيذية

تزداد أعداد القضايا الواردة إلى دوائر التنفيذ بشكل ملحوظ سنوياً؛ فقد بلغ عدد الملفات الواردة إلى دوائر التنفيذ في الضفة الغربية للعام ٢٠١٩ (٩٢٦٠٨) ملفاً، وبلغ عدد الملفات المفصلة (٦٥٤٩٧) ملفاً بنسبة ٧١٪، بعد أن كانت هذه النسبة ٦٥٪ في العام ٢٠١٧. ولم تواز نسبة الفصل في القضايا نسبة الزيادة في الوارد السنوي، وذلك بسبب ثبات إمكانيات هذه الدوائر ومواردها البشرية وضعف عمليات الرقابة والمتابعة والتفتيش، بالرغم من الزيادة الكبيرة في عدد القضايا، وبالتالي فإن عبء العمل يزداد في هذه الدوائر ويتضاعف مع ثبات كافة المصادر وعدم زيادتها.<sup>٣٧٠</sup>

رصد فريق «الحق» في الضفة الغربية عدد القضايا التنفيذية الكلية في محكمة الخليل منذ بداية عام ٢٠٢٠ حتى تاريخ ١ كانون أول/ديسمبر ٢٠٢٠ التي وصلت إلى أكثر من (٨٠٠٠) قضية تنفيذية، أما في نابلس فقد بلغ عدد القضايا التنفيذية الكلية من بداية عام ٢٠٢٠ حتى تاريخ ١ تشرين أول/أكتوبر ٢٠٢٠ ما يقارب (٦٢٠٠)، وفي جنين (٦٤٣٠)، وفي طوباس (٦٧٠٠)، وفي بيت لحم، (٢٠٠٠)، وفي دورا، (٣٠٠٠). ولا يقل ما ينظره قضاة التنفيذ يومياً عن ٢٠ ملف تنفيذي. وتتراوح العديد من القضايا المدورة فيما بين الأعوام ٢٠١٦-٢٠٢٠، إلا أن بعضها يعود لأعوام

٣٧٠. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني - الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩.

سابقة، وقد شكلت مدينة نابلس أكثر المدن التي تراكمت فيها قضايا سابقة وصل بعضها لعام ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١٢ و٢٠١٣.

وفي قطاع غزة، يظهر التقرير السنوي للمجلس الأعلى للقضاء لعام ٢٠١٩ بأن الوارد من ملفات التنفيذ لتلك المحاكم بلغ (١٤٧,٥٤١) ملفاً سنوياً بنسبة فصل الوارد إلى المدور تصل إلى (٨٠٪)، بينما في عام ٢٠٢٠ تحمل قضاة التنفيذ أعلى عبء قضائي بواقع (٢٤,٣٨١) ملف سنوياً، وبمعدل إنجاز (١٥,٦٦٦) ملف سنوياً، وإن الزيادة في الفصل في قضايا التنفيذ ارتفعت لتصل (١٩٧٪) بين عامي ٢٠١٩ و٢٠٢٠، واستحوذت قضايا التنفيذ على النصيب الأكبر من الملفات المرحلة (المدورة) بنسبة تقارب (٦٢٪) من الملفات<sup>٣٧١</sup>. فهذه الإحصائيات تدل على العبء الملقى على عاتق قضاة محاكم التنفيذ، وبالتالي على كافة الكادر الوظيفي التابعين لتلك المحاكم بين كتبة ومأموري ومبلغين وغيرهم.

### ت. الإشكاليات المتعلقة بالالتزام بمواعيد الدوام

كما تتأثر إنتاجية دوائر التنفيذ بأعداد القضاة وأعداد القضايا، فإنها تتأثر بمواعيد بدء عمل القضاة والموظفين ونهايته وساعات الدوام الرسمي الفعلية؛ التي تختلف بين محكمة وأخرى وبين يوم وآخر من أيام الأسبوع. فبينما رصد فريق «الحق» التزام بعض القضاة بالعمل منذ الساعة الثامنة، إلا أنها تراوحت بمجملها في معظم المحافظات بين التاسعة والتاسعة والنصف وتأخرها أحياناً إلى ما بين الساعة العاشرة والنصف والحادية عشرة صباحاً، هذا وانتهى دوام العديد من القضاة وفقاً لما رصده فريق البحث في حوالي الساعة ١٢ بمعظم المحافظات، إلا أن مدن الخليل وقلقيلية سجلت في بعض الأيام لأعلى وقت لانتهاء الدوام، ما بين الساعة الثانية والثالثة.

ناهيك عن عدم استقبال المراجعين في اليوم الأول والثاني من كل شهر، وأيام الخميس من كل أسبوع باستثناء استرداد أوامر الحبس وتسليم الكتب في دائرة تنفيذ رام الله، وهو ما يقلص ساعات العمل الفعلي للموظفين بنسبة قد تصل إلى النصف، مما يؤثر بلا شك على إنتاجية الدائرة، ويؤدي إلى تراكم الملفات التنفيذية، وبالتالي تأثيرها على العدالة الناجزة.

الأمر يطرح تساؤلات جديدة حول طبيعة ومدى فعالية الدور الرقابي لدائرة التفتيش القضائي وإدارة المحاكم والإدارات والدوائر المختلفة في القضاء التي تتبع المجلس القضائي وباتت تتبع

٣٧١ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني - قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠.

رئيس المجلس القضائي ومسؤولة أمامه بموجب التعديلات التي جرت على قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٠ بالقرار بقانون رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠.

### ث. الإشكاليات المتعلقة بالموظفين في دوائر التنفيذ

رصد فريق «الحق» عدداً من الإشكاليات في عمل دوائر التنفيذ، أبرزها؛ وجود نقص كبير في الموارد البشرية، وفي الأدوات والأجهزة اللازمة لإنجاز العمل، وبعضها المرتبط بموظفي دوائر التنفيذ ومنها قيام بعضهم بإغلاق باب الدائرة أمام المراجعين دون وجود قرار بذلك من مجلس القضاء الأعلى أو رئيس المحكمة، وفي بعض الأحوال تم رصد عدم وجود موظفي التنفيذ في مكاتيم الخاصة لاستقبال المحامين، وتهربهم من واجباتهم المهنية، وإهمالهم في أعمالهم، مما يؤدي إلى فقدان الملفات التنفيذية أو ضياعها، وحرمان المحامين بالتالي من اتخاذ المقتضى القانوني للاستئناف. بالإضافة إلى تقييد مراجعات المحامي بثلاثة ملفات تنفيذية فقط.

هذا ولا يتوفر بيانات كاملة عن عدد مأموري التنفيذ العاملين في مكاتب ودوائر التنفيذ المختلفة في أنحاء الضفة الغربية، لكن يتبين من الاحصائيات الواردة من الميدان وإن كانت غير متكاملة أن العدد الكلي لموظفي دائرة التنفيذ والإدارات المساندة لها من كل المحافظات غير كافٍ، لا سيما في ظل ارتفاع عدد القضايا التنفيذية المسجلة والمدورة، وحاجة تلك الملفات للمتابعة الدورية بصفتها ملفات إجرائية.

كما يتبين عدم انسجام تخصص بعض الموظفين مع تحصيلهم العلمي؛ حيث تشير بعض البيانات أن العديد من موظفي الأدوات المساندة في دائرة التنفيذ غير مؤهلين لشغل وظائفهم الحالية، وأن هناك توزيع غير عادل للأدوار على الموظفين في ظل قلة عددهم؛ حيث يمتلك بعضهم مؤهلات علمية لا تتفق مع المسمى الوظيفي، فمثلاً موظف قسم المحاسبة في إحدى دوائر التنفيذ في أحد المحافظات التي تقع بالضفة الغربية يحمل شهادة لغة إنجليزية. بينما لم يحصل آخرون على شهادة الثانوية العامة، فيما يحمل العديد من موظفي دوائر التنفيذ درجات متنوعة لتخصصات مختلفة تتدرج من الدبلوم أو البكالوريوس أو الماجستير.

ويؤدي تغيب بعض الموظفين في دوائر التنفيذ دون وجود بديل لهم إلى تأخير إجراءات التنفيذ واستيفاء الحقوق وتأخير تحقيق العدل وإحقاق الحق؛ حيث يعلم المنفذ ضده بإجراءات التنفيذ لا سيما إذا كان يتعلق بالحجز التنفيذي ويقوم بتهريب أمواله أو حمايتها، وهو ما رصده فريق «الحق» في سلفيت عند غياب الموظفين المسؤولين عن إجراءات الحجز دون وجود بديل عنهم. ولوحظ أثناء الرصد وجود تباين في تعامل موظفي دائرة التنفيذ مع المحامين؛ حيث يتم

تقديم الخدمات لبعض المحامين ورفض التعامل مع البعض الآخر، أو السماح لبعض المحامين بتسجيل عدد أكبر من الملفات من غيرهم، أو إبلاغ بعض المحامين بوجود استثناءات على الملفات، وإخفاء طلبات في الملفات.

## ج. الإشكاليات المتعلقة بإدارة الملفات التنفيذية من القضاة والموظفين

رصد فريق «الحق» أثناء متابعته لأداء المحاكم التنفيذية بعض مظاهر سوء إدارة قضائها للدعوى المنظورة أمامهم، فبالإضافة إلى عدم وجود قاضي تنفيذ مختص بنظر الطلبات التنفيذية في بعض المحاكم، تبين عدم التزام القضاة بالتعليمات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، ومخالفة نصوص قانون التنفيذ، ووجود قرارات مناقضة لبعضها البعض، وقرارات مختلفة لنفس الطلب المقدم لقاضي التنفيذ، واختلاف القرارات في نفس ملف القضية التنفيذية عندما ينظرها أكثر من قاضي، والتأخر في إصدار قرارات في الطلبات التنفيذية لأكثر من شهر، مما يؤدي إلى عرقلة إجراءات التنفيذ وضياع حقوق المتقاضين. فعلى سبيل المثال كان هناك سوء استخدام لبعض القضاة لسلطتهم التقديرية، كتعيين جلسات اقتدار قبل الموافقة على التسوية أو رفضها، وبالتالي تعذر حضور محامي المحكوم له، أو حضوره دون تقديم بيئة لعدم تبلغه في الوقت المناسب. كما قام بعض القضاة بتحديد مبالغ لا تتناسب مع الوضع المالي للمحكوم عليه في جلسة الاقتدار. وقام قضاة آخرون -بناء على طلب المحكوم عليهم- بفك الحجز عن أموال المحكوم عليهم دون توفر مبلغ كاف لسداد قيمة المديونية، مما يؤدي إلى عدم سداد أي مبلغ مستحق من الدين، وعدم إجابة قضاة التنفيذ لطلبات تحويل الدفعات التنفيذية المسددة بحجة عدم الإشعار بالرغم من وجود الإشعار في الملف التنفيذي.

كما تبين وجود اختلاف في فهم وتفسير نصوص قانون التنفيذ بين القضاة من ناحية وضعف المعلومات القانونية من ناحية أخرى؛ ومن ذلك اختلاف توجهات القضاة في تفسير المادة (٤/١٦١) التي تتعلق بعدم الحاجة لطلب إثبات اقتدار المدين بدين ناشئ عما له مقابل ما في حوزة المدين كتمن البيع أو التأمين عند طلب الحبس، حيث إن بعض القضاة يقومون بإصدار أوامر الحبس، فيما يمنح آخرون المجال للمضي في بيان الاقتدار، وعدم عرض المصالحة على المنفذ ضده في بعض الأحوال. كما وتم عرض المصالحة على جميع الملفات المعروضة أمام هؤلاء القضاة، قبل البدء بإجراءات المحاكمة.

وقد خالف القضاة في أحوال متعددة إجراءات الدعوى التنفيذية؛ كالدخول في أصل الحق،

وعدم تسبب القرارات، وإصدار أوامر حبس للمحكوم عليه خلال المدة القانونية المتاحة له للاعتراض على الدين أو تقديم تسوية مالية (خلال ٧ أيام من تاريخ التبليغ). واحتساب اليوم الأول من التبليغ من أيام المهلة القضائية، وعدم الموافقة على تسجيل مصالحة في نفس يوم الاتفاق بين الوكلاء في حال تم تسجيل ملف تنفيذي جديد، وإلزام المحكوم له في القضايا المقامة على الشركات بإحضار شهادة تسجيل الشركة لحظة تسجيل الملف، الذي يتطلب مخاطبة مراقب الشركات للحصول على صورة مصدقة عن شهادة الشركة ومن ثم تسجيلها، الأمر الذي يستغرق ما بين (٧ - ١٠) أيام تقريباً قبل تسجيل الملف، والتأخر في توقيع الشيكات لصرفها وبالتالي تأخر عملية صرفها.

لكل الأسباب السابقة، يكون قضاة المحاكم التنفيذية قد خالفوا النصوص التشريعية التي تحكم أعمالهم، وبالتالي إمكانية تعرضها تلك القرارات المتخذة بشأنها للاستئناف مما قد يطيل أمدها.

ومن ناحية أخرى، تبين من رصد آليات العمل في دوائر التنفيذ، بأن هناك اختلافاً في آلية عمل دوائر التنفيذ من محافظة لأخرى، بالرغم من وجود دليل الإجراءات الموحدة لدوائر التنفيذ، وبالتالي تباينت أعداد الملفات المسجلة، وآليات تعامل الموظفين في الملفات التنفيذية، واحتكامهم للتعليمات الصادرة من القضاة مما يربك المواطن والمحامي من محافظة لأخرى ولا يحقق العدالة. ففي أحد الحالات المرصدة من فريق «الحق» حظرت دائرة تنفيذ جنين على محامي متدرب لم يمض على تدريبه مدة (٦) أشهر تقديم ومراجعة الطلبات التنفيذية بالرغم من السماح للمواطنين العاديين تقديم كافة الطلبات التنفيذية.

وبخصوص عدد الملفات المسموح تسجيلها لدى دوائر التنفيذ في المحافظات المختلفة، سجل فريق «الحق» اختلاف قواعدها وآلياتها من محافظة لأخرى بشكل يعيق متابعة المحامين لحقوق موكلهم؛ حيث تقيد بعض دوائر التنفيذ تقديم الطلبات التنفيذية في بعض الأيام، وبعض ساعات الدوام الرسمي، باستثناء أوامر الحبس والاسترداد، بالإضافة إلى تقييد عدد القضايا أو الطلبات التي يسمح للمحامين تقديمها عن موكلهم الأفراد أو الشركات. وفي بعض الأحوال تم تخصيص عمل بعض دوائر التنفيذ في أحد أيام الأسبوع لمراجعة الشركات والبلديات فقط، مما حرم المحامين من يوم في الأسبوع لمراجعة طلباته.

وفي بعض الأحوال رصد فريق «الحق» تقاعس بعض موظفي دوائر التنفيذ عن العمل، وتهربهم من تزويد المحامين بالملفات، بحجة أنها غير موجودة، أو بعدم اختصاصهم بالتنفيذ، أو بوجود

ضغط كبير عليهم، والتراخي في تسجيل ملفات التنفيذ بحجة عدم اكتمال المعلومات أو عدم دقتها، وعدم إدراج مشروعات التبليغ ضمن الملف وعدم رفعها على برنامج الميزان في بعض الأحوال. وفي أحوال أخرى تم رصد سوء تنظيم عملية تسجيل الملفات، وترك الملفات غير مرتبة مما يربك المحامين والموظفين في البحث عنها، ويؤدي إلى ضياع العديد من الأوراق الموجودة في الملفات، وعرقلة استكمال الإجراءات التنفيذية وتعقيدها، ورفض تسليم المبررات التي يريد المحامون استردادها من الملف. بالإضافة إلى ذلك، تم رصد العديد من الحالات التي تنطوي على إهمال موظفي دوائر التنفيذ و/أو مأموري التنفيذ في تنفيذ أحكام القضاء وفي إصدار قرارات حجز على أموال المحكوم عليهم، بالرغم من استئناف الملف وقبوله موضوعياً، وارتكاب أخطاء في عملية التبليغ ككتابة اسم المحكوم عليه بدل المحكوم له عند إعداد التبليغات وإصدارها، كل ذلك يؤدي إلى عرقلة مسار إجراءات التنفيذ وإعاقة تحقيق العدالة الناجزة للمواطنين وتأخرها بفعل تصرفات موظفي دائرة التنفيذ. وفيما يلي جدول بما رصده فريق «الحق» في بعض محافظات الضفة الغربية:

المدينة	عدد القضايا المسجلة يوميا	عدد القضايا التي يسمح للمحامي الخاص تسجيلها	عدد القضايا التي يسمح لمحامي الشركات تسجيلها
جنين	٥ - ٦	٥	١
طوباس	١٥ - ٢٠	لا يوجد عدد معين من الملفات يمكن لكل محام تسجيلها	
سلفيت		٣ ملفات لكل محام	
بيت لحم		ملفين لكل محام	
دورا		ملف واحد لكل محام التقديم مفتوح للطلبات مهما كان عددها قبل ٩:٣٠ يسمح بتقديم خمس طلبات لكل محام بعد ٩:٣٠	
الخليل		يسمح لكل محام تسجيل ملف تنفيذي واحد أو اثنين في بعض الأحوال وتقديم ما يشاء من طلبات تنفيذية	

## ج. إشكاليات ذات علاقة باستئناف أحكام التنفيذ

ورد في تقرير مجلس القضاء الأعلى السنوي في الضفة الغربية<sup>٣٧٢</sup> أن مجلس القضاء الأعلى الانتقالي قام بإعداد دراسة تحليلية لعمل دوائر التنفيذ، تبين على أثرها وجود حاجة ملحة لتدخل تشريعي، لا سيما فيما يخص الحد من مجالات الطعن بقرارات قضاة التنفيذ، وفرض الرسوم والتضمينات الرادعة في المجالات التي يسمح بها في الطعن. وبين تقرير مجلس القضاء الأعلى السنوي أن أعلى نسبة في عدد القضايا الواردة لمحاكم الاستئناف في الضفة الغربية كانت الدعاوى المتعلقة باستئناف التنفيذ، حيث بلغ عدد القضايا الواردة (٥٢٢٣) قضية عام ٢٠١٧، أما عدد القضايا المفصلة عام ٢٠١٧ فقد بلغ (٥٣١٥) قضية، بما نسبته ٩٣٪. فيما ارتفع عدد قضايا استئناف التنفيذ الواردة ليصل إلى (٦٧٤٥) قضية عام ٢٠١٩، وارتفع عدد القضايا المفصلة عام ٢٠١٩ ليصل إلى (٦٣٥٤) قضية، بما نسبته ٩٣٪. ولذلك، فقد تم تعديل استئناف القضايا التنفيذية ليصبح من اختصاص محكمة البداية بصفتها الاستئنافية، وذلك بموجب القرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ م بشأن تشكيل المحاكم النظامية<sup>٣٧٣</sup>. أما في قطاع غزة، فقد تم تخصيص هيئة لاستئنافات التنفيذ بجانب عملها في المحكمة الإدارية لنظر الاستدعاءات الإدارية<sup>٣٧٤</sup>، للتخفيف من عبء القضايا أمام محكمة الاستئناف.

على الرغم من أن هذا التعديل يسهل الوصول للعدالة وسرعة البت في القضايا؛ لأنه يقلل من تراكم القضايا أمام محكمة الاستئناف، حيث أصبحت كل محكمة بداية بصفتها الاستئنافية مختصة بنظر استئناف القضايا التنفيذية التابعة لها، بعد أن كانت محكمة استئناف القدس المنعقدة في رام الله على سبيل المثال تنظر جميع القضايا التنفيذية للخليل وبيت لحم ويطا ودورا وأريحا، وبالتالي قللت الحاجة لنقل الملفات من محكمة لأخرى، إلا أنه يؤخذ على هذا التعديل احتمالية ازدياد تضارب الأحكام وتعدد الاجتهادات بالفصل في القضايا لعدم وجود طعن في الأحكام الصادرة عن محكمة البداية بصفتها الاستئنافية أمام محكمة النقض، مما سيؤثر على الحقوق المكتسبة للأفراد واستقرارها، وبالتالي الإخفاق في تحقيق العدالة لهم.

٣٧٢ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني - الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩.

٣٧٣ قرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ م بشأن تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٢٠.

٣٧٤ التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني - قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٤٣.

## ج. الإشكاليات المتعلقة بارتباط عمل دوائر التنفيذ بدوائر ومؤسسات أخرى

نصت المادة (٧٠) من قانون التنفيذ على أنه يجوز لكل دائن ببده سند تنفيذي أن يطلب من دائرة التنفيذ حجز ما يكون لمدينه من نقود وأموال وديون لدى الشخص الثالث؛ بهدف منع الغير من الوفاء للمدين بما في ذمته أو تسليمه المنقولات التي في حيازته، تمهيداً لحصول الحاجز على حقه من المال المحجوز أو من ثمنه بعد بيعه، ويفترض حجز مال المدين لدى الغير وجود ثلاثة أطراف هي الدائن الحاجز، والمدين المحجوز عليه، والمحجوز لديه وهو الغير أي مدين المدين. ويقوم مأمور التنفيذ بإخطار الشخص الثالث بذاته بالحجز بموجب ورقة تبليغ تشتمل على صورة من ورقة الحجز المبلغة إلى الشخص الثالث المحجوز لديه خلال سبعة أيام من تبليغ الشخص الثالث.

وتبرز الإشكاليات في هذه المرحلة بتأخر البت في الطلبات المقدمة من المحكوم له بإيقاع الحجز من قبل قضاة التنفيذ، وتأخير إصدار الكتب اللازمة لجهات الاختصاص، مما قد يؤدي إلى تهريب الأموال في حال وصول المعلومات إلى المدين بوجود طلب إيقاع الحجز. ومن الإشكاليات كذلك، عدم إيقاع الشخص الثالث كالبنوك أو دوائر الأراضي أو من تقع الأموال تحت يديه، الحجز بالسرعة اللازمة، مما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد المكتسبة.

ويتحمل المحامون عبئاً في الحصول على كتب الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وإرسالها لجميع البنوك ودائرة الأراضي ودائرة السير، وغيرها. وهناك إشكاليات في تبليغ الكتب المرسله من الجهات الحكومية أو غير الحكومية حول ممتلكات المحكوم عليه في حالات الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة وآلية الحجز إلى دائرة التنفيذ، التي تقوم بدورها بإشعار المحكوم عليه بالحجز. وقد رصد فريق «الحق» استهلاك صرف الشيكات وقتاً أكثر من المتوقع بسبب «تعليق» نظام البنك الوطني في العديد من الأحوال، ووجود موظف واحد مختص بمتابعته.

## د. الإشكاليات المتعلقة بالتبليغ

تفيد المادة التاسعة من قانون التنفيذ بوجود أن يسبق التنفيذ تبليغ المدين بصورة عن السند التنفيذي، بورقة تبليغ على أن تكون موقعة من مأمور التنفيذ وتحتوي على ختم دائرة التنفيذ، على أن يتم تكليف المدين بالوفاء بالتزامه خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ وفقاً لما هو منصوص عليه بالقانون، ويستثنى من هذه المدة السندات التنفيذية التي يكون موضوعها تسليم الأشياء التي يخشى من تلفها وضياعها فيكون الميعاد يوماً واحداً. وبالتالي لا

يجوز لدائرة التنفيذ مباشرة إجراءات التنفيذ الجبري إلا بعد انقضاء المواعيد المذكورة أعلاه ما لم يبادر المدين بالتنفيذ اختياراً، ومع ذلك إذا قامت خشية من تلف أو ضياع أو تهريب أموال المدين أو غير ذلك من العوارض التي تعدم محل التنفيذ أو تنتقص منه، فإنه يجوز لدائرة التنفيذ وبقرار من قاضي التنفيذ حجز على أموال المدين المنقولة وغير المنقولة قبل انقضاء هذه المواعيد.

أما إذا كان المدين في السند التنفيذي مجهول محل الإقامة يأمر قاضي التنفيذ بتبليغه بورقة تبليغ تعلق نسخة منها في موقع بارز في محل إقامته الأخير، ونسخة أخرى في ديوان دائرة التنفيذ، وتُنشر النسخة الثالثة في إحدى الصحف المحلية، وتتضمن ورقة التبليغ إخطاراً للمدين بالحضور إلى دائرة التنفيذ في غضون أسبوعين، وإذا لم يحضر خلال المدة المذكورة، فإن دائرة التنفيذ ستباشر إجراءات التنفيذ الجبرية، باعتباره ممتنعاً في هذه الحالة. هذا ويجوز توقيع الحجز على أموال المدين في السند التنفيذي المنقولة وغير المنقولة في غضون مدة التبليغ المذكورة، ولكن لا يجوز بيعها قبل انقضاء المهلة إلا إذا كان يخشى من تلفها أو ضياعها مع مراعاة المواعيد والإجراءات والقواعد المنصوص عليها في القانون.

ويعتري التبليغات في دوائر التنفيذ عدد من الإشكاليات؛ فمن ناحية تعاني هذه الدوائر من عدم وجود محضرين خاصين بهذه الدوائر، حيث يوجد دائرة تبليغات خاصة في كل محكمة بداية. ومن ناحية أخرى يعتبر عدد المحضرين في المحاكم قليلاً بالنسبة لحجم الملفات، وتدعم ذلك بما رصده فريق «الحق» في يوم ٢٨ تشرين أول/أكتوبر ٢٠٢٠ لدى دائرة تنفيذ نابلس، حيث بلغ عدد المراسلات الخاصة بالحجوزات فيها (١٠٨) مراسلة، إلا أنه تعذر إرسالها إلى البنوك الخاصة بها حتى تاريخ ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠، مما يؤدي إلى احتمالية تهريب تلك الأموال وعدم استيفائها بالوقت المحدد.

لكن الإشكاليات الأكثر تأثيراً في عمل دوائر التنفيذ تتجلى في عدم مراعاة إجراءات التبليغ الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية لعام ٢٠٠١ المنظمة لأحكامه من قبل المحضرين، مما يؤدي إلى إعادة التبليغ أكثر من مرة وتأجيل البت في القضايا، في ظل عدم معرفة مكان الإقامة لا سيما في طلبات أوامر الحبس للمنفذ ضده بالرغم من تبليغه سابقاً على ذات العنوان وحضوره الجلسات، أو الإقامة خارج البلاد أو في الداخل المحتل، أو لعدم التبليغ بالذات، هذا ويؤدي تأجيل النظر في الدعوى بسبب التبليغات، إلى تعذر عقد جلسات الاقتدار أو متابعة الملفات التنفيذية وبالتالي إعاقه الوصول إلى العدالة الناجزة.

### د. الإشكاليات المتعلقة بالقيود الجغرافية

تعرق القيود المفروضة على حرية الحركة لدى الشعب الفلسطيني في العديد من المناطق داخل الضفة الغربية وفي المناطق المصنفة (C) قدرة مؤسسات العدالة على تنفيذ قرارات المحاكم؛ حيث يعاني مأمورو التنفيذ من العديد من المشاكل المتعلقة بالتقسيمات والقيود المفروضة على الحركة حسب التقسيم الجغرافي للمناطق؛ وذلك بسبب المئات من الحواجز العسكرية الإسرائيلية الموجودة حول المدن والقرى الفلسطينية في الضفة الغربية، ففي بعض الأحيان يضطر مأمورو التنفيذ إلى دخول مناطق (C) التي تقع ضمن السيطرة العسكرية والإدارية الإسرائيلية حيث يتم في العديد من الأحيان منعه من دخول هذه المناطق، إضافة إلى أن الشرطة الفلسطينية لا تملك التصريح اللازم لدخول تلك المناطق، الأمر الذي يخلق صعوبات كبيرة في تنفيذ الحكم القضائي.<sup>٣٧٥</sup>

### ٣. توصيات ذات علاقة بمحاكم التنفيذ

تعتبر دائرة التنفيذ من أهم الدوائر في المحاكم النظامية لقيامهم بدور مميز بالتعاون مع قضاة التنفيذ في تسريع تنفيذ القضايا وتحقيق العدالة الناجزة، كونهم مؤتمنين على حقوق وملفات المواطنين. وقد تبين مما سبق أن دوائر التنفيذ هي دوائر مستقلة في المحاكم، يوجب القانون تزويدها بالموارد البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامها في تعزيز العدالة.

ولكن دوائر التنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة تعاني من عبء كبير في عدد الملفات التنفيذية، وارتفاع في عدد المراجعين، ما يؤدي إلى اكتظاظ هذه الدوائر بشكل مستمر. وفي ذات الوقت تعاني هذه الدوائر من قلة عدد القضاة والموظفين ومأموري التبليغ، مما يؤدي إلى ارتفاع العبء الملقى على الموظفين والقضاة وتأخر البت في الملفات التنفيذية على اختلاف أنواعها. ويعيق عمل دوائر التنفيذ وارتباطها بدوائر ومؤسسات أخرى، والتي قد لا تولي التنفيذ الأهمية اللازمة، مما يؤدي إلى عرقلة العدالة وتأخير التنفيذ. من أجل تحسين عمل دوائر التنفيذ، يتطلب إحداث التغييرات التالية:

١. تعزيز الرقابة من قبل الدوائر المختصة في القضاء والرقابة الخارجية على أداء دوائر التنفيذ في المحاكم.
٢. تزويد دوائر التنفيذ بعدد أكبر من قضاة التنفيذ، وضمان تفرغهم التام لقضايا التنفيذ، والعمل على رفع قدراتهم وكفاءتهم، وتزويدهم بتدريبات متخصصة ومنظمة.
٣. زيادة عدد العاملين في دوائر التنفيذ بما يتناسب مع عدد وحجم الملفات التنفيذية، مع الأخذ بعين الاعتبار تعيين موظفين متخصصين ذوي كفاءة عالية وإخضاعهم لدورات وتدريبات وصولاً للكفاية المطلوبة. وضرورة وضع معايير مهنية وموضوعية للتعينات في دوائر التنفيذ، بحيث يتم تعيين الحاصلين على شهادة الحقوق في وظيفة «مأمور التنفيذ»، وتعيين أكثر من مأمور تنفيذ في المحاكم الكبيرة، مع منح الأولوية لتدرج مأموري التنفيذ في المهام المتعلقة بالتنفيذ حتى يكونوا على علم واطلاع على كافة إجراءات العمل.
٤. توفير تدريب مستمر للعاملين في دوائر التنفيذ على جميع الجوانب الفنية والقانونية المتعلقة بعمل مأموري التنفيذ وموظفي أقسام المراجعات بدوائر التنفيذ.
٥. الإشراف على تقييم أداء موظفي دوائر التنفيذ، ورصد نقاط الضعف لديهم، والعمل على تصحيحها من خلال ربط نتائج تقييم الأداء بالاحتياجات التدريبية للموظفين. وربط ترقية

- الموظف بنتائج تقييم أدائه، حيث تكون نتائج تقييم الأداء شرطاً من شروط منح الموظف الترقية. ونشر تقارير منتظمة عن الأداء في دوائر التنفيذ، بما يكفل تحقيق الرقابة المجتمعية على أعمالها؛ ارتباطاً بمسار تحقيق العدالة الناجزة.
٦. مراجعة وتفعيل دليل الإجراءات الموحدة لدوائر التنفيذ، بما يضمن ضبط إجراءات التنفيذ وتسريعها، دون الإخلال بالجودة والضمانات القضائية. وضمان نشره في مختلف دوائر التنفيذ والاطلاع عليه بانتظام.
٧. إعداد دراسة لإعادة هندسة الإجراءات المتبعة في دوائر التنفيذ بهدف تطوير الأداء وتخفيف العبء والوقت على المواطنين، بالتعاون مع مختلف الجهات ذات العلاقة، وآليات واضحة تضمن سلامة التنفيذ.
٨. توسيع نطاق عمل الصفحة الإلكترونية للمحامين وذلك أن يتمكن من الاطلاع على الإعلانات ومنحه صلاحية إصدار أمر حبس من صفحته الإلكترونية، الأمر الذي سيخفف من عبء عمل دائرة التنفيذ.
٩. ضمان الربط الإلكتروني لدوائر التنفيذ مع الدوائر الشريكة في تقديم الخدمة، وتفويض الصلاحيات لموظفي الدوائر للاستعلام عن الأموال المنقولة وغير المنقولة، وإتمام عملية الحجز عليها عند صدور قرار من قاضي التنفيذ.
١٠. إشعار المراجعين بوصول الأمانات عبر توفير خدمة الرسائل القصيرة أو البريد الإلكتروني للمراجعين الذين لديهم أمانات، عوضاً عن حضورهم للدائرة.
١١. توفير نظام دور آلي في جميع اقسام دوائر التنفيذ لتنظيم عملية تقديم الخدمة.
١٢. تطوير البنية التحتية لدوائر التنفيذ، وقاعات الانتظار، وأجهزة الحاسوب، والتكييف.
١٣. العمل على أرشفة الملفات التنفيذية إلكترونياً، بحيث يتاح التصوير من الصفحة الإلكترونية.
١٤. ضرورة التشاور مع المحامين لإدخال التعديلات على قانون التنفيذ، بحيث تشمل هذه التعديلات إيداع جزء من المبلغ عند عرض التسوية، وتحميل المدين كافة المصاريف والرسوم والفوائد وأتعاب المحاماة المجدية.

## رابعاً: الأدوات المساندة



للأدوات المساندة أو أعوان القضاء دور في تحقيق أو تراخي العدالة الناجزة، تبعاً للظروف التي ترافقها، حيث إن إعمالها المتوازن سيساهم في الارتقاء بدور القضاء في إعلاء واستيفاء المواطنين لحقوقهم وحرّياتهم في الوقت المناسب لذلك، باعتبارها جزء لا يتجزأ من منظومة العدالة. وقد رصد فريق «الحق» العديد من الإشكاليات المؤثرة على تلك العدالة في أداء الأدوات المساندة، ولغاية متابعتها وتجاوزها، نستعرض ما تم رصده فيما يلي ونتبعها بمجموعة من التوصيات، تحت العناوين التالية: موظفو المحاكم، الشرطة القضائية، كاتب العدل، البيئة التحتية، التكنولوجيا.

### ١. موظفو المحاكم

ينص قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢ على أن الكتبة والمحضرين هم من أعوان القضاء، كما ينص على تعيين عدد كافٍ من العاملين لكل محكمة، بحيث يحدد القانون واجباتهم، وتسري عليهم أحكام قانون الخدمة المدنية. وبالتالي، يجب أن يكون هناك عدد كافٍ من الموظفين «الكتبة» في كل محكمة ليتمكنوا من أداء مهامهم المحددة قانوناً، على أن يرأسهم رئيس قلم للمحكمة، الذي يساعد رئيس المحكمة في الأعمال الإدارية المتعلقة بالمحكمة والإشراف على الموظفين، ويتولى توزيع العمل على الكتبة ويحدد لهم اختصاصاتهم. وأن يتم تفعيل الحقوق والواجبات وأدوات الرقابة والتقييم والمساءلة الواردة في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية في هذا المجال.

وقد تبين من البيانات المرصودة من فريق «الحق» والمقابلات التي عقدت مع المحامين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وجود عدد من الإشكاليات المتعلقة بموظفي المحاكم، إذ شكّلت قلة عدد موظفي المحاكم وعدم التزامهم بالدوام الرسمي من الساعة الثامنة صباحاً وحتى الساعة الثالثة ظهراً، أهم الإشكاليات التي تؤثر على مجريات العدالة الناجزة؛ ومن ذلك ما رصده فريق «الحق» في قطاع غزة من إعلان رئيس قلم محكمة صلح غزة للمحامين بأن محكمة صلح غزة (قصر العدل \_ فرع غزة) ستبدأ ملفاتها يوم الأربعاء ٢٨ تشرين أول/أكتوبر ٢٠٢٠ الساعة العاشرة بدلاً عن الساعة التاسعة.

كما تبين نتيجة للرصد إهمال بعض موظفي المحاكم واستهتارهم بمهامهم، والتهرب من المراجعين، مما أدى إلى إطالة أمد التقاضي في الدعاوى المرتبطة بهم. يضاف إليها مغادرة بعض الموظفين

لأماكن عملهم، أو إغلاق مكاتهم لفترات طويلة، وأحياناً تزويد المراجعين بمعلومات خاطئة، أو تعقيد الأمور الإجرائية، وتقصيرهم في طباعة الإعلانات والتبليغات قبل الجلسات بوقت كافٍ، بالإضافة إلى مخالفة القانون بتدخل بعض كتبة الضبط في عمل القضاة وسؤال الشهود. هذا وقد رصد فريق «الحق» تهرب بعض الموظفين من تصوير الملفات بحجة وجودها في المخازن، وفي بعض الأحيان يتم تقييد تصويرها ببعض أيام الأسبوع، مما يؤدي إلى تكليف المراجعين وقتاً وجهداً إضافيين. كما وتم رصد تراخي بعض الموظفين بالتأكد من مواعيد الجلسات، والتحجج باختفاء بعض الملفات في اليوم المحدد للجلسة.

إن الإشكاليات المرصودة سابقاً والتي ترافق عمل موظفي المحاكم تؤثر بدورها على تحقيق العدالة الناجزة في فلسطين، حيث تطيل أمد التقاضي من جهة، وترسخ انطباعاً لدى المحامين والأفراد من جهة أخرى بتقاعس الموظفين وإهمالهم في أداء مهامهم، ولا سيما أن المقابلات التي أجراها فريق «الحق» أفادت بأن هذا التقاعس يعود لعدم احترام الموظفين للمحامين، وكذلك إلى الفساد الإداري والمالي لدى بعض الموظفين في ظل تلقيمهم للرشاوى.

## ٢. الشرطة القضائية

أنشئت قوة الشرطة القضائية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) لعام ٢٠٠٥،<sup>٣٧٦</sup> الذي نص على إنشاء إدارة مختصة من إدارات الشرطة تعمل تحت إشراف مدير الشرطة، لتنفيذ قرارات المحاكم النهائية وقرارات النيابة العامة، وحماية مباني المحاكم والقضاة والنيابة العامة والعاملين فيها، ونقل وحماية الموقوفين والمحكومين، وتنظيم المذكرات الصادرة من المحكمة للشهود وللمتهمين بحضور الجلسات، وإجراء التبليغات القانونية.

ومن بين المهام التي تقوم بها الشرطة القضائية كذلك، تنفيذ قرارات المنع من السفر عبر التواصل مع شرطة المعابر، واستلام كافة أوامر الحبس والغرامة الصادرة عن القضاء وتوزيعها على مراكز الشرطة والإشراف عليها. كما تنفذ تلك الشرطة كل ما يصدر عن القضاء من قرارات ميدانية بالحجز على شقق بإثبات حالة معينة أو إخلاء، من خلال الدوريات المساندة من مراكز شرطة المحافظات عند الحاجة، بالإضافة إلى تبليغ مذكرات الحضور الصادرة عن النيابة العامة.<sup>٣٧٧</sup>

<sup>٣٧٦</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) لعام ٢٠٠٥ بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٣، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٦، ص ٥٨٥، والمشار إليه فيما بعد بـ «قرار إنشاء الشرطة القضائية».

<sup>٣٧٧</sup> عبد الحميد خضير، الشرطة القضائية.. المنظومة القانونية والعدلية في تطبيق قرارات المحاكم، منشور بتاريخ ٢٠/٢/٢٠٢٠، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<http://www.police.ps/ar/include/plugins/news/news.php?action=s&id=13997>>, visited on 1/8/2021.

وقد أورد فريق «الحق» في إطار متابعته لأداء المحاكم وأدواتها المساندة عدداً من الإشكاليات المرتبطة في عمل الشرطة القضائية التي تؤثر على الوصول للعدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي تتمثل بالتدخل في أعمال المحكمة وتجاوز حدود عملهم، والتعدي على اختصاصات غيرهم من الموظفين، في ظل عدم وجود أي تنسيق بين السلطة القضائية والشرطة القضائية، حيث ينسق أفراد الشرطة القضائية مع مسؤولهم المباشرين ويقومون بتنفيذ تعليماتهم دون اعتبارات أخرى.

فمن ناحية، تم رصد تدخل الشرطة القضائية بأعمال بعض المحاكم بالوصول إلى ملفات المحكمة والاطلاع عليها، و/أو إعطاء أوامر وتعليمات للمحامين والمواطنين أثناء السير في الجلسات. ومن ناحية أخرى، تم رصد منع المحامين والمواطنين من قبل الشرطة القضائية من دخول قاعات المحكمة، بما يشمل مبنى المحكمة العليا الكائن في مجمع المحاكم برام الله، واستبعاد بعض العناصر وعدم احترامهم للمواطنين، والتقليل من هيبة المحامين، وغيرها الكثير من القيود التي فرضتها على حركتهم متجاوزة بذلك حدودها الانضباطية. الأمر الذي يطرح تساؤلات حول دور الأجهزة والدوائر والوحدات والجهات الرقابية داخل جهاز الشرطة ومدى تفعيل قواعد المساءلة الانضباطية والجزائية بموجب قرار بقانون الشرطة رقم (٢٣) لسنة ٢٠١٧ وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥.

### ٣. كاتب العدل

نظم قانون كاتب العدل مهامه واختصاصاته، كأن يهتم بتنظيم أو المصادقة على توقيع أصحاب المعاملات العدلية وذلك كالإقرارات العدلية والكفالات العدلية وسندات الدين العدلية وغيرها من المعاملات، ويمارس كاتب العدل دوره في هذه الحالة من خلال تلاوته مضمون المعاملة والتأكد من شخصية صاحب المعاملة سواء المقر أو الكفيل أو المدين والتحقق من أهليته وعدم مخالفة مضمون السند للقانون والشريعة الإسلامية، فإن ثبت لديه تحققها يقوم بإتمام المعاملة والعمل على تحصيل الرسوم المقررة قانوناً للمعاملة العدلية، دون امتلاكه أي حق برفض إتمام أي معاملة أو قيامه بتعديل مضمونها كيفما يشاء، حيث أن قيامه برفض التعديلات بالإضافة والحذف التي يرغب بها على المعاملات هو سلوك مخالف للقانون، ويشكل تجاوزاً لحدود واجباته التي نظمها القانون.

وقد رصد فريق «الحق» في الضفة الغربية وقطاع غزة عدم التزام بعض كتبة العدل بالقانون وما تتطلبه النصوص القانونية، وذلك بإتمام معاملات تخالف التعميمات الملزمة له، ومن ذلك

قيام أحد كتّاب العدل بإجبار المراجعين على كتابة أسماء شهود (من عنده) لغايات دفع شيكل عن كل شاهد، دون سند قانوني.

كما تحدث بعض كتّاب العدل عن نقص عدد موظفي الدائرة عن الحاجة الفعلية في ظل تراكم العمل اليومي الملقى على عاتقهم، وعدم ملاءمة البنية التحتية للدائرة من حيث عدم وجود صالة انتظار، وضيق المكان، وتجهيزات المكان، وعدم وجود غرفة للأرشيف في الدائرة، بالإضافة إلى النقص في أجهزة الحاسوب وقدم الأجهزة الموجودة، وعدم وجود آلة تصوير أو ماسح ضوئي داخل الدائرة. كذلك، أشار بعض كتّاب العدل إلى إشكالية عدم وجود يافطات إرشادية للمواطنين تتعلق بآليات عمل الدائرة. علماً أن دوائر كتّاب العدل قد قطعت شوطاً كبيراً من حيث المقرات والتجهيزات والتصاميم والأجهزة والأتمتة والتنظيم في الدول المجاورة حيث شهدت تطوراً لافتاً في المملكة الأردنية.

وقد ركز بعض كتّاب العدل من قطاع غزة على إشكالية عدم وجود أرشفة إلكترونية للمعاملات (لعدم وجود موظفين كافين)، والحاجة إلى ختم معاملات كاتب العدل من قبل نقابة المحامين لاعتمادها في الخارج بسبب ظروف الانقسام.

## ٤. البنية التحتية

يجب أن تتمتع مباني القضاء بالهيبة والوقار من الداخل والخارج باعتبارها من أهم صروح العدالة، وتعتبر البنية التحتية للمحاكم مؤشراً هاماً للدلالة على مدى احترام هيبة القضاء ومكانته، علاوة على تأثيرها الواضح على مسار العدالة الناجزة بأكمله، وعلى انطباعات الأفراد بشأن حال القضاء ومنظومة العدالة في البلد.

أكد رئيس مجلس القضاء الأعلى أن التحدي الأكبر أمام السلطة القضائية يتمثل بوجود مباني غير لائقة للمحاكم، لا تلي احتياجات ومتطلبات العدالة وتتنال من هيبة القضاء.<sup>٣٧٨</sup> فالبنية التحتية لبعض المحاكم تعتبر غير لائقة، كما أن بعض الأماكن المستأجرة لا تلائم عمل المحاكم، سواء من حيث المساحة أو من حيث التقسيمات وسهولة الحركة وإدخال وإخراج الموقوفين والمتهمين وتأمينهم.<sup>٣٧٩</sup> بل وتعاني بعض المحاكم من عدم تنظيم المرافق، وضيق الممرات والقاعات وصلالات الانتظار، في ظل ازدحامها واكتظاظها، كما وتعاني غرف المحامين من ضيق المساحة

<sup>٣٧٨</sup> موقع مجلس القضاء الأعلى. المستشار أبو شرار يلتقي وفداً أمريكياً لمناقشة استئناف الدعم الأمريكي لقطاع العدالة. <[https://www.courts.gov.ps/details\\_ar.aspx?id=mEBy4ha37844554539amEBy4h](https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=mEBy4ha37844554539amEBy4h)>, visited on 1/8/2021.

<sup>٣٧٩</sup> التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني- قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠، ص ٧٤.

في ظل وضع ماكنة التصوير داخل إحداها، مما يؤدي إلى الازدحام في المكان. ناهيك عن عدم جهورية بعضها لمتطلبات واحتياجات بعض الفئات المجتمعية كالأشخاص ذوي الإعاقة من حيث المواءمة والتصميم العام. كذلك لا زالت بعض المحاكم تستخدم نظام «النداء» من قبل الحاجب على المتقاضين، ولا يتوفر فيها مكبرات صوت، مما قد يحرم المواطنين والمحامين من حقهم بالمدافعة والمرافعة في المحكمة.

ويشكل التوزيع الجغرافي للمحاكم عائقاً أمام تحقيق العدالة، حيث تتواجد بعض المباني في أماكن بعيدة عن المدينة وفي أحوال أخرى لا يتم تهيئة الشوارع المؤدية لها، مما يسبب ازعاجاً للمراجعين والمحامين والموظفين، يدفعهم للعزوف عن اللجوء إليها، وتترك انطباعاً بعدم وقارها وهيبتها، كما هو الحال بالنسبة إلى قصر العدل في مدينة غزة.

## ٥. الوسائل التكنولوجية

تعتبر التكنولوجيا من أهم الوسائل المساندة للعمل القضائي، والتهوض به، والمساهمة في الحد من الاختناق القضائي وتسريع إجراءات التقاضي، فعلى الرغم من محاولة إدخال التكنولوجيا في عمل المحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة في بعض مواقعها، إلا أنها ما زالت تعاني العديد من الإشكاليات الإجرائية وذات الطبيعة الفنية. ولتقييم استخدام السلطة القضائية للتكنولوجيا في أداء عملها لا بد من استعراضها، حيث أفادت تقارير مجلس القضاء الأعلى لعام ٢٠١٩، بأن عدد حسابات مستخدمي الخدمات الإلكترونية على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى بلغت (٥٨١٣٥٦) حساباً، منها (١٣٢٣٩٧) حساباً فعالاً للجمهور، و(٥٧٨٤) حساباً للمحامين، بينما هنالك (٤٨٦٣) حساباً فعالاً. كما وتم إطلاق خدمة تطبيق «القضاء» على الهواتف الذكية لتسهيل استخدام الجمهور والمحامين للخدمات اللازمة لمتابعة قضاياهم في المحاكم، وبلغ عدد مستخدمي هذه الخدمة (٦٢٨٨).

وتستخدم السلطة القضائية في الضفة الغربية وقطاع غزة نظام أتمتة المحاكم الذي يطلق عليه برنامج «الميزان»، والذي يهدف إلى ضبط تسجيل عمليات إدارة القضايا المدنية والجزائية وسجلات كاتب العدل وسجلات دوائر التنفيذ، وتوفير حل إلكتروني لوظيفة الكتبة في إدارة القضايا من خلال سجل التسجيل، وتوفير النماذج المستخدمة في عمل المحكمة إلكترونياً، بالإضافة إلى توفير إمكانية للبحث من خلال قاعدة بيانات المحكمة، وإمكانية تسجيل الضبط لكل إجراءات المحاكم، ومساعدة الكتبة والقضاة في إدارة أكثر فعالية للقضايا.

وقد تم تحديث برنامج الميزان في محاكم الضفة الغربية، ورفض منح المحاكم في قطاع غزة النسخة الجديدة من نظام (ميزان)، فتم طرح عطاء لحوسبة المحاكم في قطاع غزة، وسيتم البدء بتنفيذه خلال عام ٢٠٢١. وتستخدم إدارة المخازن بمجلس القضاء الأعلى في الضفة الغربية، صفقة الشام المالية، وهو البرنامج المالي والمحاسبي الرئيسي المستخدم لإدارة جرد الموجودات. كما تم تطوير برنامج القضاة: الخاص بمعلومات القضاة، كالمعلومات المتعلقة بوظيفة القاضي مثل: الوصف الوظيفي، مكان العمل ومهام خاصة. والمعلومات الشخصية عن القاضي، واللوجستيات المتعلقة بالقضاة وتحركاتهم (السفر مثلاً)، والشكاوى ضد القضاة، والتعدبات المرتكبة من قبل القضاة، والدورات التدريبية للقاضي، ونتائج التفتيش القضائي.

وبالرغم من التطور التكنولوجي لبرنامج الميزان في إدارة الدعاوى، إلا أنه يشوبه العديد من الإشكاليات القانونية وأخرى اللوجستية التطبيقية، حيث إن التشريعات النافذة في النظام القانوني الفلسطيني لا تواكب متطلبات التطور التكنولوجي والمحاكمات عن بعد والتبليغ الإلكتروني، وتساهم في إطالة أمد التقاضي وزيادة عدد الدعاوى المدورة والاختناق القضائي. ومن الناحية الإجرائية رصد فريق «الحق» العديد من الإشكاليات التي ترافقها ومنها تعطيل برنامج ميزان بشكل مستمر وتعليق العمل به لساعات وأيام متعددة في الضفة الغربية وكذلك قطاع غزة، ولوحظ أيضاً بوجود خلل في حوسبة العمليات والإجراءات داخل بعض المحاكم؛ كعدم تحديث البيانات الخاصة بالقضاة والجلسات عبر الحاسوب وبالتالي ورود أسماء القضاة السابقين الذين كانوا متواجدين في محكمة البداية قبل ترقيتهم، ومن ثم شطب أسماء القضاة القدامى وكتابة أسماء القضاة الجدد بخط اليد. وكذلك، حرمان الكثير من المواطنين من الحصول على أوامر الاسترداد وحرمان المحامين من فرصة الاستئناف إن صادف آخر يوم من أيام الاستئناف، في حالات وجود خلل في شبكة صندوق الدفع وعدم معالجة الخلل، وغيرها العديد من الإشكاليات الإجرائية التي ترافق عمل برنامج ميزان، التي تؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان المعلومات المدرجة ضمنه، وبالتالي عدم إحقاق الحق وإطالة أمده.

لا بد في ذات السياق الإشارة إلى أن مستوى إدراج التكنولوجيا في عمل المحاكم لدى قطاع غزة يواجه العديد من التحديات مع استمرار الحصار؛ في ظل مشكلة الانقطاع المستمر للشبكة الخاصة بالبرامج الموجودة على أجهزة الحاسوب، ما يؤدي لشلل كامل داخل جميع مرافق المحكمة على مستوى المعاملات والمراجعات والترسيم للصندوق.

## ٦. توصيات ذات علاقة بالأدوات المساندة

بناء على ما سبق رصده من إشكاليات مرتبطة بالأدوات المساندة لعمل القضاء في مختلف المحاكم الموزعة على الضفة الغربية وقطاع غزة، باعتبارها جزء من نظام العدالة الناجزة، يلاحظ بأنها تؤخر في العديد من الأحوال أمد التقاضي للخصوم، وتعرقل مجريات عمل المحامين، ناهيك عن أثرها في تراجع الانطباع لدى الأفراد بهيبة القضاء وعدالته، ولتجاوز تلك الإشكاليات نبدي التوصيات التالية المرتبطة بموظفي المحكمة والعاملين فيها، وكذلك البيئة التحتية واستخدام التكنولوجيا، بهدف إصلاح قطاع العدالة وتحقيق العدالة المنجزة للأفراد وحقوقهم:

### أولاً: التوصيات المرتبطة بتطوير المواد البشرية للأدوات المساندة

١. ضرورة تفعيل قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية في مجالات الرقابة والتقييم والمساءلة والحقوق والواجبات والأعمال المحظورة من أجل النهوض بالموارد البشرية العاملة في المحاكم، ونشر تقارير منتظمة بشأن الأداء، وعلى نحو منتظم، بما يكفل تعزيز الرقابة المجتمعية على الأداء، وحق الوصول للمعلومات.
٢. بخصوص موظفي المحاكم يتعين زيادة عددهم بما يتناسب مع أعداد المراجعين والمعاملات في كافة الأقسام والمحاكم حتى يتسنى تقديم الخدمات للمواطنين بوجه أفضل. وكذلك تفعيل دور «إدارة المحاكم» التي باتت تتبع لرئيس مجلس القضاء ومسؤولة أمامه بموجب القرار بقانون رقم (٤٠) لسنة ٢٠٢٠ بتعديل قانون السلطة القضائية. بحيث تعمل على تركيز عمل الشؤون الإدارية للسلطة القضائية، ودعم المستوى القضائي والإداري في المحاكم؛ وتختص بالإشراف على العمل في المحاكم ومتابعته، والوقوف على المشكلات الفنية والقانونية والإدارية التي يسفر عنها، واتخاذ ما يلزم لتلافيها، والتفتيش الإداري على جميع العاملين بهذه المحاكم، كما تختص بتعزيز ثقافة الإدارة المهنية والاستباقية والمساءلة والانفتاح والتمتع بقدرات إبداعية والاستجابة السريعة للتغيرات الحاصلة في المجتمع، وصياغة وتنفيذ وتقييم الإستراتيجيات والسياسات الواضحة، والعمل على أن تتمتع المحاكم بإجراءات عادلة وفعالة، وتحقق ثقة المجتمع، وتقوم بإجراء تقييم دوري لاحتياجات ووجهات نظر المستخدمين (المراجعين) وتستخدم المعلومات التي يتم جمعها بهدف تحسين الإجراءات والخدمات المقدمة، وتسهيل الوصول إليها والحصول على خدماتها.
٣. تعزيز الرقابة على أداء الشرطة القضائية من خلال تفعيل دور الأجهزة والدوائر والوحدات

والجهات الرقابية داخل جهاز الشرطة وتفعيل قواعد المساءلة الانضباطية والجزائية بموجب قرار بقانون الشرطة وقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية، ووجوب الحرص عند تعيين موظفي الشرطة القضائية على ضمان مراعاة المؤهلات العلمية والتدريبات اللازمة لهم، واختيارهم من الفئات ممن يمتلكون المعرفة والخبرة والحكمة في التعامل مع المحامين وجمهور المواطنين ويدركون حرمة العمل القضائي وواجب احترامه.

٤. بخصوص كتاب العدل يتعين تعزيز الرقابة على أدائهم، وزيادة عدد العاملين في دوائرها بما يتناسب مع عدد وحجم المعاملات، مع الأخذ بعين الاعتبار تعيين موظفين ذوي كفاءة عالية وإخضاعهم لدورات وتدريبات وتزويدهم بالمعارف والاتجاهات وتعزيز السلوكيات والقدرات، وتأهيلهم لممارسة وظيفة الكاتب بالعدل بصفة عامة، وبما يجعلهم قادرين على حفظ الحقوق وتطبيق القانون على ما يجريه من تصديقات على المحررات، وأداء جميع مهامهم العدلية بكفاءة وفعالية وتميز. ومراجعة وتفعيل دليل الإجراءات الموحدة لدوائر الكاتب العدل وضمان ضبط إجراءات دوائر الكاتب العدل وتسريعها دون الإخلال بالجودة.

٥. تعزيز إجراءات الرقابة الشاملة على أداء موظفي المحاكم والشرطة القضائية وكتابة العدل وفقاً لما تنص عليه التشريعات المحلية واللوائح التنفيذية ذات الصلة، للتأكد من التزامهم بساعات الدوام الرسمي، وقيامهم بعملهم والتزامهم بالشكل الأمثل، تحت طائلة إيقاف الجزاءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً.

٦. تأهيل الموظفين وأعضاء الشرطة القضائية وكتابة العدل القدامى والجديد من خلال برنامج شامل يتضمن عقد دورات تدريبية أولية ومستمرة على كافة الإجراءات والمعاملات القانونية المرتبطة بمهامهم الوظيفية، وأخرى المرتبطة بالاتصال والتواصل وأخلاقيات المهنة في التعامل مع المحتجين أو المحامين أو الأفراد.

٧. ضرورة إيداع صندوق للشكاوى داخل المحاكم، على أن تقوم الجهات المختصة بمتابعته بشكل دوري.

## ثانياً: التوصيات المرتبطة بالبنية التحتية

١. العمل على إنشاء مباني المحاكم وتجهيزها بما يتفق مع هيبة القضاء، واختيار المواقع الجغرافية المناسبة التي تضمن سهولة وصول المتقاضين إلى العدالة وتقلل معاناتهم. مع ضرورة وضع لافتات إرشادية للمراجعين في المحاكم في بعض الأمور التنظيمية والقانونية اللازمة التي تسهل وصولهم للجهات المطلوبة.
٢. وجوب العمل على مواءمة جميع مباني المحاكم لاحتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة بمختلف الإعاقات بما يشمل التصميم العام للبرامج والخدمات المقدمة، وضمان حق وصول النساء المعنقات الآمن إلى العدالة.
٣. تركيب مكبرات صوت تخص كل محكمة في كل طابق، والتعميم على القضاة بعدم شطب الدعاوى أو اتخاذ أي إجراء قانوني بحق المحامي إن كان حاضراً في قاعة المحكمة واستأذن من القاضي بالتوجه لقاعة أخرى لوجود جلسة أخرى لديه، وعدم شطب الدعوى قبل الساعة ١١ صباحاً في حال عدم حضور المحامي بالرغم من تواجده في المحكمة، وإعفاء المحامي وصاحب المصلحة والعلاقة من دفع رسوم إعادة القضية لجدول أعمال المحكمة في حال قام بتقديم طلب في ذات يوم شطب الدعوى.
٤. وضع شاشات كبيرة داخل كل محكمة وفي صالات الانتظار، تكون مرتبطة بنظام كتابة القضاة، بحيث يظهر على هذه الشاشات دور كل ملف داخل كل محكمة.

## ثالثاً: التوصيات المرتبطة باستخدام التكنولوجيا في أداء المحكمة

١. ضرورة العمل على تطوير منظور المحكمة الإلكترونية، ومواكبة التطور التكنولوجي باستخدام التحول الرقمي ووسائل التكنولوجيا الحديثة في التعامل مع ما يخص القضاء والمتقاضين وكذلك المحامين، بما يسهل أعمال القضاة ويقلص المدة الزمنية للتقاضي ويقلل النفقات ويقضي على ظاهرة الاختناق القضائي.
٢. تبني خطة للعدالة الرقمية، تعمل على تفعيل منظومة إنفاذ القانون في جميع أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال ربط أقسام الشرطة بجهات التحقيق، والنيابة العامة وصولاً إلى المحاكم بدرجاتها، بغرض إنشاء منظومة قضائية تكنولوجية موحدة تسهم في تيسير إجراءات التقاضي وتحقيق العدالة الناجزة.
٣. العمل على إقامة الدعاوى المدنية عن بُعد؛ دون الإخلال بضمانات المحاكمة العادلة،

وعلى نحو يُمكن من إقامة الدعاوى المدنية وسداد الرسوم وتحديد الجلسات والإخطار بمواعيدها، دون التوجه للمحكمة، بحيث تتم عملية التقاضي بحضور الأطراف أمام القاضي.

القسم الخامس

# القضاء وتعزيز الحقوق والحريات



## القسم الخامس: القضاء وتعزيز الحقوق والحريات



للقاضي دور أساسي في ترسيخ وحماية وإنفاذ حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية وتعزيزها في سبيل إنشاء مجتمع ديمقراطي، وفقاً لما أشار إليه المبدأ السادس من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، والذي جاء فيه: «يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة ويتطلب منها أن تضمن سير الإجراءات القضائية بعدالة، واحترام حقوق الأطراف». أشار المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين السيد «لياندر ديسبوي»، «إن القاضي هو حامي الحقوق والحريات الأساسية في كل مجتمع ديمقراطي، ودور القضاة والمحاكم في الواقع هو الحماية لحقوق الإنسان، وإعمال الحق في الطعن، ومكافحة الإفلات من العقاب، وحماية الحق في الجبر، ويتجلى ذلك بصورة خاصة في الإجراءات القضائية المختلفة لحماية حقوق الأشخاص منفردين أو مجتمعين؛ كذلك في الإجراء القضائي الجنائي الذي يكفل إقامة العدل على نحو سليم يتفق مع القواعد الدولية الخاصة بالمحاكمة العادلة والمنصفة وحقوق الخاضعين للمحاكمة والضحايا وأصحاب الحقوق؛ كذلك الملاحقات وإصدار الأحكام وتوقيع الجزاءات على المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان؛ ومراجعة اتفاق القواعد الوطنية وإعمال السلطة التنفيذية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ فضلاً عن إرساء سوابق قضائية تشمل القواعد والمعايير الدولية المتعلقة بإقامة العدل وحقوق الإنسان وتوضيح نطاق ومضمون الحقوق والحريات الأساسية وواجبات السلطات».<sup>٣٨٠</sup>

وبالتالي، فإن دور القاضي في إقامة العدل يتجسد بحماية حقوق الإنسان وحرياته المكفولة بموجب التشريعات الوطنية، بما فيها القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته الذي يحتل مرتبة الدستور الذي أفرد الباب الثاني بعنوان «الحقوق والحريات العامة» منظماً فيها العديد من تلك الحقوق والحريات بما فيها الحق في المحاكمة العادلة، وحظر التعذيب وإساءة المعاملة، والحق في التجمع السلمي، وحرية الرأي والتعبير، والعديد من الحقوق السياسية والمدنية وتلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، في المواد (٩-٣٣) منه، واعتبر القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ وتعديلاته أن الاعتداء على تلك الحقوق جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، مع ضمان قيام الدولة بتعويض المتضرر تعويضاً عادلاً. كما وخصص المشرع الفلسطيني العديد من التشريعات الوطنية التي تنظم وتحمي في

٣٨٠. الفقرة (٣٠). تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال وإقامة العدل والإفلات من العقاب، الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١، يحمل الرقم (E/CN.4/2004/60).

طياتها العديد من مضامين تلك الحقوق بشكل محدد - وإن كانت لا تضمن كافة جوانب تلك الحقوق، أو تحمل في طياتها بعض القيود الإضافية- فعلى القضاء الفلسطيني بكافة درجاته التزاماً وطنياً ودولياً بإنصاف المتقاضين وترسيخ حقوقهم وإعلاء حرياتهم، ومعاينة منتهكها، تجاه تجاوزات الأفراد أو السلطات العامة في الدولة؛ فإنصاف الأفراد تجاه ما يتعرضون إليه من إجحاف أو انتهاكات تطال حقوقهم وحرياتهم الدستورية، تتطلب قيام نظام قضائي مستقل وفعال قادر على حماية تلك الحقوق، ويضمن معاملة الأفراد على أساس المساواة وعدم التمييز أو الانحياز، بكافة مستوياته وهيكلياته القضائية، سواء تلك المحاكم التي تحتل الدرجة الأولى كمحاكم الصلح والبداية، أو المحاكم العليا سواء الاستئنافية والنقض أو الدستورية أو الإدارية كلٌ منها ضمن الاختصاصات المحددة لها قانوناً. فالقضاء الدستوري، الذي يتجسد بالمحكمة الدستورية العليا الفلسطينية - المحكمة العليا بصفتها الدستورية سابقاً- يهتم بمتابعة مدى التزام التشريعات مهما كان نوعها أو مرتبتها بحماية الحقوق والحريات المنظمة بموجب أحكام الدستور، في حين تراقب محكمة العدل العليا صاحبة اختصاص القضاء الإداري في فلسطين على أعمال السلطة التنفيذية بما تصدره من قرارات تمس حقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية، بينما تمارس محكمة النقض اختصاصها بمراقبة صحة تطبيق المحاكم الأدنى منها لأحكام التشريعات بما فيها تلك المتعلقة بالحقوق والحريات،<sup>٣٨١</sup> دون أن تغفل دور القضاء النظامي بدرجاته الأولى بحماية تلك الحقوق كونها تشكل المدخل الأساسي الذي يتصل فيه الفرد بحقوقه وأي انتهاك لها في تلك المرحلة ستؤثر على استيفاء حقوقه المقررة والعدالة الناجزة.

ويرتقي دور القاضي في هذا السياق بعد انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الأساسية المتخصصة بحقوق الإنسان وحرياته وذلك بعد الاعتراف بها «كدولة مراقب غير عضو في الأمم المتحدة»<sup>٣٨٢</sup> بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢،<sup>٣٨٣</sup> وما يترتب عليها بموجب هذا الانضمام من الالتزام بحماية الحقوق والحريات انطلاقاً من سياقها الوطني والاتفاقي الدولي، ولا سيما أن مكانة

٣٨١ محمد الطراونه، حقوق الإنسان بين النص والتطبيق (عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٣)، ص ١٤٩-١٥١.

٣٨٢ للمزيد حول آلية قبول الدول لدى الأمم المتحدة، انظر: عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠)، ص ٣٠٩-٤٠٧؛ محمد الدقاق ومصطفى حسين، المنظمات الدولية المعاصرة (مصر: الدار الجامعية، ١٩٩٠)، ص ٤٩-٥٦.

٣٨٣ مُنحت فلسطين هذا المركز مع عدم المساس بحقوق منظمة التحرير الفلسطينية المكتسبة وامتيازاتها ودورها في الأمم المتحدة بصفتها ممثلاً عن الشعب الفلسطيني. ويُمنح مركز المراقب غير العضو في الأمم المتحدة بالعادة للدول التي لا ترغب بالانضمام إلى الأمم المتحدة كعضوية كاملة، أو لا تستطيع ذلك لأسباب سياسية تتعلق بالدولة ذاتها، أو لأسباب مؤقتة كصدور قرار التصويت في مجلس الأمن ضد حصولها على العضوية الكاملة. وتتمتع دولة فلسطين ببعض الحقوق والامتيازات التي تتلاءم مع الصفة الممنوحة لها كدولة غير عضو في الأمم المتحدة، والتي يمكن الاستدلال عليها من التقرير الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، والمذكرة المعدة من المكتب القانوني للأمم المتحدة بخصوص المركز الجديد لفلسطين، والممارسة الدولية للكرسي الرسولي التي تتمتع بذات المركز؛ نظراً لخلو ميثاق الأمم المتحدة من تنظيم ذلك.

تلك الاتفاقيات وإن كانت تبدو غير واضحة في النظام الدستوري الفلسطيني، إلا أن القانون الأساسي شدد بوضوح على القوة الإلزامية، على المستوى الدستوري، لمنظومة حقوق الإنسان ككل ووجوب احترامها، وهذا ما أكدته المادة (١٠) فقرة (١) من القانون الأساسي وعبرت عنه إرادة المشرع الدستوري «حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام». فيما أكدت الفقرة (٢) من النص الدستوري على وجوب أن «تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان». إلا أن قرارات المحكمة الدستورية العليا رقم (٢٠١٧/٤) المؤرخ ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ ورقم (٢٠١٧/٥) المؤرخ ١٢ آذار/مارس ٢٠١٨ أفادت بأن الاتفاقية وغيرها من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان لها الأسبقية على التشريعات الوطنية بعد نشرها في الجريدة الرسمية وإدراجها في القانون الوطني، وتطبيق أحكام تلك المعاهدات الدولية يتوقف على توافقها مع «الهوية القومية والدينية والثقافية للشعب الفلسطيني».

وبذلك، تكون المحكمة الدستورية العليا قد خالفت أحكام القانون الأساسي وإرادة المشرع الدستوري، وخرجت عن حدود اختصاصاتها المبينة في قانون المحكمة الدستورية، ذلك أن القانون الأساسي يؤكد على القوة الإلزامية الدستورية لمنظومة حقوق الإنسان ككل «ملزمة وواجبة الاحترام» ويضعها في المصاف الدستورية من حيث القوة الإلزامية، فيما خرجت المحكمة الدستورية عن حدود اختصاصها بإيراد تحفظات عامة على اتفاقيات حقوق الإنسان أولاً، وإفراغها من مضمونها ثانياً، وبتبني مبدأ ازدواجية القاعدة القانونية في مكانها القانونية ثالثاً من خلال اشتراط إدراج الاتفاقيات في قانون محلي وهذا أيضاً يخرج عن حدود اختصاصها. رغم أن المادة (١٠) من القانون الأساسي حاسمة في «القوة الإلزامية الدستورية واجبة الاحترام» لحقوق الإنسان وحرياته العامة. وهذا ما دفع باللجان المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة لإبداء قلقها من تلك القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية.

دون أن نغفل الإشارة إلى حقوق القضاة ذاتهم المكفولة في القانون الأساسي المعدل والتشريعات الوطنية والمبادئ والمعايير الدولية التي تعد أساساً لاستقلالهم في أداء عملهم، ومعياراً أساسياً يمكن القياس عليه بمدى حيادهم. ولا سيما في ظل الظروف السياسية التي رافقت الحالة الفلسطينية منذ الانقسام السياسي الفلسطيني وما تبعه من تطورات ذات علاقة، وتدخل السلطتين التنفيذية والقضائية والتشريعية في تقويض حريتهم الشخصية بالرأي والتعبير عن الأحداث التي تشغل الرأي العام ولا سيما تلك السياسية، في ظل فشل الأجهزة الأمنية عن توفير الحماية الشخصية للقضاة ذاتهم أثناء تعرضهم في إطار ممارسة

عملهم الوظيفي للتهديد أو الاعتداء أو الخطف من الأفراد ذاتهم في النزاعات المعروضة على هؤلاء القضاة في محاولة للتأثير على حكمهم، وما رافق ذلك من إغلاق لبعض المحاكم أو اقتحامها وهيمنة العشائر على نفوذ الحكم، مما أدى إلى انتشار الفوضى، وأثرت بدورها على استقلاله في اتخاذه قراره، وجعلت عدالة القاضي وحياده موضع شك بالنسبة للخصوم المتقاضين أمامه وإنصاف حقوقهم وحياتهم.<sup>٣٨٤</sup>

فيما يلي نستعرض دور القضاء النظامي والدستوري في حماية حقوق الإنسان وحياته، من خلال تقييم أداء تلك المحاكم والأحكام الصادرة عنها انطلاقاً من الأسس والمعايير والمبادئ الوطنية والدولية ذات العلاقة، معتمدين في طرحها على البيانات التي رصدها فريق الرصد والتوثيق لدى مؤسسة الحق منذ انضمام فلسطين إلى اتفاقيات حقوق الإنسان أو تلك التي وثقها الفريق الرصد المتخصص بمتابعة أداء المحاكم خلال فترة إعداد الدراسة أو التقارير الصادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان المختلفة، أو الجهات الرسمية في الدولة، ضمن قسمين الأول بعنوان دور القضاء النظامي في حماية حقوق الإنسان وحياته، أما الثاني حول دور القضاء الدستوري في حمايتها.

٣٨٤ تقرير عن واقع القضاء الفلسطيني: العدالة والتنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، مرجع سابق، ص ٢٢-٢٣.

## أولاً: دور القضاء النظامي في حماية حقوق الإنسان وحرياته



للمحاكم النظامية العديد من الاختصاصات الجزائية والمدنية المحددة قانوناً، وبموجبها تفصل في النزاعات الفردية بين الأفراد ذاتهم، أو تلك المتصلة بالأفراد والسلطات العامة، بمختلف أنواع تلك المحاكم ودرجاتها، ابتداءً من الصلح والبداية ومروراً بالاستئناف حتى المحكمة العليا بشقيها محكمة النقض ومحكمة العدل العليا. وتواجه تلك المحاكم في كافة مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة يوماً عسرات القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان وحرياته للمطالبة بها ضمن النزاعات القائمة بين الخصوم، أو نتيجة لانتهاكها من السلطات المختلفة في الدولة، ولا سيما التنفيذية في القضايا الجنائية، التي تمتلك بعض الصلاحيات التي قد يتم استغلالها لإهدار حقوق الفرد وحرياته.

وانطلاقاً من البيانات المرصودة من فريق مؤسسة الحق، أو الموثقة لديها، أو تلك المنشورة على المواقع الرسمية للدولة، نستعرض فيما يلي تحليلاً للسمات الغالبة على أداء المحاكم النظامية في أعمال بعض الحقوق والحريات، ومنها حرية الرأي والتعبير للأفراد والقضاة، وانتهاكات التعذيب وإساءة المعاملة، وحرية العمل النقابي، وكذلك رقابتها على ضمانات المحاكمة العادلة بما فيها القبض والاحتجاز، ومدى احترام الأجهزة الأمنية لقراراتها، بشكل متتابع وذلك ضمن خمسة محاور؛ الأول يتعلق بمدى حماية القضاء لحرية الرأي والتعبير، أما الثاني حول إفلات مرتكبي جرائم التعذيب وإساءة المعاملة من العقاب، وثالثاً عن تقويض المحاكم الإدارية لحرية العمل النقابي، أما رابعاً فيتعلق بعدم تنفيذ أحكام المحاكم باعتباره انتهاكاً وعائقاً أمام تحقيق العدالة ويشكل مساساً بهيبة القضاء واستقلاله، وأخيراً فإن المحور الخامس معنون بإهدار ضمانات المحاكمة العادلة في الظروف العادية وحالة الطوارئ.

### أ. مدى حماية القضاء لحرية الرأي والتعبير

ضمنت التشريعات الوطنية لا سيما التي تحتل المرتبة العليا في النظام القانوني الفلسطيني والمتمثلة بالقانون الأساسي المعدل، حرية الرأي والتعبير بإطارها العام لكافة المواطنين دون أدنى تمييز بينهم، بغض النظر عن وظيفتهم المهنية أو لونهم أو جنسهم في العديد من نصوصها،

وأولتها عناية على المستوى الدستوري؛ لارتباطها الوثيق بحقوق متفرعة عنها،<sup>٣٨٥</sup> فأقرت بحق الأفراد باعتراف الإجراء السياسية والتعبير عنها قولاً وكتابةً، وتشكيل أحزاب سياسية، وضمنت حقهم بالتجمع السلمي، كما وخصصت بعض الفئات الوظيفية ولا سيما العاملين بوسائل الإعلام والصحافة بتلك الحرية، ومن تلك النصوص، المادة (١٩) من القانون الأساسي التي نصت على: «١. لا مساس بحرية الرأي، ٢. لكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون»، والمادة (٢٦) منه التي ضمنّت للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية بما فيها تشكيل جمعيات وعقد اجتماعات عامة وخاصة وتجمعات ضمن أحكام القانون.<sup>٣٨٦</sup> وكذلك المادة (٢٧) التي اعتبرت أن وسائل الإعلام والنشر باختلاف أنواعها حق للجميع، وحظرت رقابتها، ومنعت تقييدها إلا وفق القانون وبموجب حكم قضائي أن بمعنى أن النص القانوني وحده لا يكفي لفرض أي قيد على وسائل الإعلام ما لم يكن هناك أيضاً حكم قضائي فاصل في الدعوى (وفقاً للقانون و / بموجب حكم قضائي) ما يدل على الحماية القوية لوسائل الإعلام على المستوى الدستوري.<sup>٣٨٧</sup>

بالإضافة للعديد من التشريعات الوطنية النافذة في الضفة وقطاع غزة،<sup>٣٨٨</sup> التي تعالج في بعض جوانبها حرية الرأي والتعبير، وإن تجاوزت أحياناً في تقييدها تلك الحرية بفرض قيود إضافية على ممارستها.

## إن السياق العام للإطار الدستوري والتشريعي الناظم لحرية الرأي والتعبير في النظام القانوني

٣٨٥ أفاد البند (٤) من التعليق العام رقم (٣٤) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن اللجنة المعنية لحقوق الإنسان، بتاريخ ٢٠١١/١١/١٢، ويحمل الرقم (CCPR/C/GC/34) أن حرية الرأي وحرية التعبير تشكل القاعدة الأساسية التي يستند إليها التمتع الكامل بطائفة كبيرة من حقوق الإنسان الأخرى. وعلى سبيل المثال، تمثل حرية التعبير جزءاً لا يتجزأ من التمتع وبالحق في حرية التجمع وتكوين الجمعيات وممارسة الحق في التصويت. تندرج المواد (١٧) و(١٨) و(٢٥) و(٢٧) في طائفة المواد المتعددة التي تنص على ضمانات تتعلق بهذه الحرية.

٣٨٦ تنص المادة (٢٦) من القانون الأساسي المعدل، على: «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. ٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون. ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون. ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون.»

٣٨٧ تنص المادة (٢٧) من القانون الأساسي المعدل على: «١. تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون. ٢. حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبيث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة. ٣. تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إندارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي.»

٣٨٨ للمزيد حول التنظيم التشريعي لحرية الرأي والتعبير في القانون الأساسي والعقابي وكذلك الخاص بالمطبوعات، انظر: عصام عابدين، ورقة قانونية تحليلية حول: انتهاكات حرية الرأي والتعبير والحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية (رام الله، مؤسسة الحق، ٢٠١٢)، ص ٢٩-١٥، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

[https://www.alhaq.org/cached\\_uploads/download/alhaq\\_files/publications/Freedom%20of%20Expression.pdf](https://www.alhaq.org/cached_uploads/download/alhaq_files/publications/Freedom%20of%20Expression.pdf), visited on 21/7/2021.

الفلسطيني يحتم على القاضي الوطني بكافة درجاته واختصاصاته احترامها وإنفاذها وترسيخها، وكذلك الحد من انتهاكها، ولا سيما بعد انضمام فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان ذات العلاقة بحرية الرأي والتعبير أو أحد أشكالها، ومن ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦،<sup>٣٨٩</sup> واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩،<sup>٣٩٠</sup> واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٧،<sup>٣٩١</sup> وغيرها. التي أقرت بحماية حق الأفراد بممارسة حريتهم بالرأي والتعبير بشقها الإيجابي أو السلبي وذلك بالتعبير أو الامتناع عنها دون مضايقة، وضمان التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقفها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، ومنها المتعلقة بالخطاب السياسي والتعليق على الشؤون العامة واستطلاع الرأي ومناقشة حقوق الإنسان، والحقوق الصحافية والتعبير والبعد الثقافي أو الديني وذلك بكافة الأشكال والوسائل المنطوقة والمكتوبة ولغة الإشارة والتعبير بلغة غير لفظية، مثل الصور والقطع الفنية، أو الملصقات أو الكتب والصحف واللافات، فضلاً عن طرائق التعبير الإلكترونية والشبكية.<sup>٣٩٢</sup> كما وتضمنت تلك الاتفاقيات التزامات على الدولة بتبني سياسيات قضائية قادرة على إنصاف الأفراد عند تظلمهم من أي انتهاك أو تقييد لحقوقهم وحررياتهم المرتبطة بالرأي والتعبير. مع الأخذ بالاعتبار؛ أن حرية الرأي مطلقة في المعايير الدولية، ولا يرد عليها تقييد، فيما التعبير عن هذا الرأي أو خروجه إلى حيز العلن يمكن أن يرد عليه بعض القيود أو الضوابط ولكن ينبغي أن تلزم تلك الضوابط بالفحص ثلاثي الأجزاء في المعايير الدولية أي بمعنى أن لا تُفرض تلك القيود الحق من مضمونه وأن لا تعرضه للخطر وينبغي لأي ضابط أن يجتاز المستويات الثلاث للفحص بنجاح لقبوله وأي فشل في أي مستوى من المستويات الثلاث للفحص نكون أمام انتهاك طال حرية التعبير عن الرأي.

إن المتابع لحالة حرية الرأي والتعبير يلامس انتهاكها وتقييدها من كافة أجهزة السلطة متجاوزين بذلك المرجعية الوطنية والدولية التي تحكمها من جهة، والالتزامات المترتبة عليهم بحمايتها واحترامها وإنفاذها من جهة أخرى. والتي أدت تلقائياً لتدهور دور القضاء في ترسيخها وضمانها، بل وطالت تلك التقييدات القاضي ذاته، بصفته أساس العدل، في حال ما سلك توجهات السلطة التنفيذية، نستعرض أبرزها فيما للمواطنين عامة، وللقضاة خاصة.

٣٨٩ انظر: المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.

٣٩٠ انظر: المادة (١٣-١٢)، من اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩.

٣٩١ انظر: المادة (٧) و(٢١)، من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام ٢٠٠٧.

٣٩٢ انظر البنود (١٢-٩)، التعليق العام رقم (٣٤) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

## أ. تدخلات القضاء في تقييد حق المواطن وحرية بالرأي والتعبير

شهدت الحالة الفلسطينية العديد من الانتهاكات التي ترافق ممارسة الأفراد لحقهم الأصيل في حرية التعبير عن الرأي بأشكالها المختلفة، ولا سيما بعد الانقسام السياسي الفلسطيني، الذي أحدث تبعات كارثية بتدخلات من مختلف السلطات سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية في الأعمال التام لحق المواطن الفلسطيني بالتعبير عن رأيه بحرية، وما يرتبط به من حقوق متفرعة مثل التجمع السلمي أو الانتماء الحزبي وممارسة كافة حقوقه السياسية المكفولة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية المنضمة إليها فلسطين، وما يرافقها من انتهاك بعض الحقوق ذات العلاقة مثل المحاكمة العادلة والحرية الشخصية، والملكية والخصوصية، وغيرها.

حيث شكلت الاعتقالات على خلفية الانتماء السياسي (الاحتجاز التعسفي) وممارسة حرية الرأي والتعبير أحد الأسباب الرئيسية التي بموجبها تم عرض المواطنين على القضاء النظامي بكافة درجاته وهيكلياته، وفي ذلك فقد أشارت توثيقات مؤسسة الحق منذ عام ٢٠١٤ وحتى تاريخ إعداد الدراسة اتجاه المحاكم النظامية ولا سيما محاكم الصلح في معظم القضايا المعروضة عليها لموقوفين على خلفية ممارسة حقهم بالرأي والتعبير مسلك تمديد توقيف العديد منهم، حيث يقدر عددهم ب(٧٧٢) حالة تمديد توقيف بما يتجاوز (٦٤٤) حالة قبل إعلان حالة الطوارئ، الذي كان من بينهم مواطنين مستقلين أو نشطاء سياسيين أو إعلاميين أو صحفيين وكذلك طلبة الجامعات وأساتذتها، وحتى منتسبي الأجهزة الأمنية بسبب التعبير عن رأيهم تجاه تصرفات وأداء سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة أو معارضتها أو مجرد الانتماء أو التعبير عن توجههم السياسي المخالف للحزب الموالي والمسيطر في تلك المنطقة سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، المعبر عنها على وسائل التواصل الاجتماعي أو المحطات الإعلامية أو نتيجة لمشاركتهم بالتجمعات السلمية، وغيرها من الوسائل المادية المتاحة لهم قانونياً بالتعبير عن رأيهم من خلالها.

غلب على كافة القرارات الصادرة عن القضاء في طلبات تمديد التوقيف إجابة الطلب وتمديد التوقيف بحدده الأعلى (١٥) يوم رغم عدم توفر أدلة أو بينات تثبت انتهاكهم أو تجاوزهم للقيود والمعايير الوطنية أو الدولية الناظمة لحق حرية الرأي والحق في التعبير المكفولة في القانون الأساسي (الدستور) والمواثيق الدولية، بما يشكل تجاوزاً للغاية المشروعة من التوقيف كتدبير احترازي وفلسفته وغاياته، ويجعل منه عقوبة استباقية تُفرض على عمليات احتجاج تعسفي وتطالب ضمانات المحاكمة العادلة، حيث تتطلب الأسس والمعايير الدولية والوطنية بضرورة الإفراج عن أي محتجز ما لم يكن توقيفه شرعياً وضرورياً ومتناسباً مع خطورة التهمة الموجهة

له، وهو الأمر غير المنطوق مع حالة إنفاذ حرية الرأي والتعبير، التي لا تحمل في طياتها ممارسة حقوق، ولا تنطوي على أي مبررات بخطورة إبقاء المحتجز الموقوف على ذمة التحقيق، وانتهاك الحقوق وقرينة البراءة وضمانات المحاكمة العادلة. وبذلك فإن القضاء النظامي يستخدم التوقيف الاحتياطي كعقوبة استباقية لكل من يقوم بممارسة حريته بالرأي والتعبير في حال اتخاذ المواطن الفلسطيني أية مواقف مخالفة لتوجهات الحزب الحاكم أو السلطة المسيطرة في الضفة الغربية وقطاع غزة.<sup>٣٩٣</sup>

إن تمديد توقيف المحتجزين على خلفية حرية الرأي والتعبير يشكل انتهاكاً لحقوقهم بالحرية الشخصية وقرينة البراءة للصيقة بالإنسان، وتصل لاعتبارها احتجازاً تعسفياً، حيث أشار الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي أن توقيف الأشخاص أو احتجازهم الناجم عن ممارستهم للحقوق أو الحريات التي تكلفها القوانين المحلية أو المواثيق الدولية كممارسة حرية الرأي والتعبير أو التمييز القائم على أساس الرأي السياسي تعتبر احتجازاً تعسفياً.<sup>٣٩٤</sup>

وبمتابعة أداء المحاكم النظامية تجاه حرية الرأي والتعبير والمستمدة من توثيقات مؤسسة الحق بالخصوص ثبت تدخل السلطة التنفيذية في أعمالها محدثة بذلك انهماكاً في المبادئ الدستورية الوطنية والالتزامات الدولية التي تحكم استقلال القضاء، وتقوض بذلك ممارسة الأفراد لحقوقهم وحررياتهم، وبات ذلك واضحاً في أمرين؛ أولهما: بأن تمديد توقيف المحتجزين على خلفية ممارستهم حرية الرأي والتعبير جاء استجابة لطلبات السلطة التنفيذية ممثلة بالنيابة العامة وأجهزة الدولة المختلفة؛ وثانيهما عدم امتثال الأجهزة الأمنية لقرارات المحاكم النظامية بالإفراج عن الموقوفين المعروضين أمامها على خلفية ممارسة حريتهم للرأي والتعبير، مخالفة بذلك أحكام المادة (١٠٦) من القانون الأساسي المعدل، التي نصت على أن «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالجس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع دعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له».

٣٩٣ للمزيد حول ضوابط ممارسة الحبس الاحتياطي دولياً انظر: تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٦، يحمل الرقم (A/HRC/19/57).

٣٩٤ جاء في البند (٤٤)، من تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي بعنوان الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك مسألة التعذيب والاحتجاز، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٢، والذي يحمل الرقم (E/CN.4/2006/7)، أنه: «وتبين للفريق العامل أن الحرمان من الحرية كان تعسفياً في عدد من البلاغات، على أساس حرمان الأفراد من حريتهم بمجرد إعرابهم عن آرائهم الشخصية بشأن مسائل سياسية أو اقتصادية أو مسائل تتعلق بحقوق الإنسان بطريقة غير عنيفة». البند (١٠) من تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، بعنوان المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن سبل الانصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه في إقامة دعوى أمام المحاكم، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦، ويحمل الرقم (A/HRC/30/37)؛ في ذات الاتجاه تقرير الفريق العامل بالمعنى بالاحتجاز التعسفي، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٦/١٠، ويحمل الرقم (A/HRC/30/36).

وفي أحوال أخرى مرتبطة بممارسة الأفراد لحقهم بالتعبير عن رأيهم بالوسائل المتاحة، ذهبت المحاكم النظامية في الضفة الغربية وقطاع غزة بإدانة العديد منهم وإنزال العقوبات المادية والجسدية عليهم استناداً للعديد من التهم، ومنها: «إثارة النعرات والفتن» أو «ذم وقذح السلطات العليا» أو «التجمهر غير المشروع» أو «إطالة اللسان» أو «إهانة الشعور الديني» أو «إهانة السياسات العامة» أو «ذم المقامات العليا» أو «الاعتداء على النظام والآداب العامة» أو «نشر مواد إعلامية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار العام» وغيرها. حيث تشكل التشريعات الفلسطينية المطبقة في الحالات العادية أو الاستثنائية والنافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة مدخلاً أساسياً تتيح للقاضي بموجب تقييد حقوق المواطنين بالتعبير عن رأيهم، لا سيما بعد تبني قرار بقانون بشأن الجرائم الإلكترونية رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ وتعديلاته النافذة فعلياً في الضفة الغربية وما يقابلها من القانون رقم (٣) لعام ٢٠٠٩<sup>٣٩٥</sup> والمعدل لقانون العقوبات رقم (٧٤) لعام ١٩٣٦ في قطاع غزة،<sup>٣٩٦</sup> أو تلك التشريعات المنظمة والمقيدة لحقوق فئات محددة من المجتمع كالصحفيين والإعلاميين.<sup>٣٩٧</sup> بما تحتويه كافة هذه التشريعات من قيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير، والمصاغة بعبارات فضفاضة تخالف الفحص ثلاثي الأجزاء في المعايير الدولية ويمكن استغلالها بشكل تعسفي من السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة القضائية، على نحو يفرغها من مضمونها، بل وتشرع تقييدها في العديد من الأحوال تحت ذرائع مختلفة لحماية «الأمن القومي» أو «النظام العام» أو «الآداب العامة» وغيرها، وتفرض عقوبات مغلفة على مرتكبيها تتنافى مع

٣٩٥ أرسلت مؤسسة الحق بلاغين للمقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير السيد دافيد كاي تضمنت ملاحظاتها على قرار بقانون الجرائم الإلكترونية وانتهاكات حرية الرأي والإعلام في فلسطين، بتاريخ ٢٠١٧/٨/١٦ أرسل المقرر الخاص مذكرة إلى الحكومة الفلسطينية تضمنت ملاحظاته على القرار بقانون وبخاصة فيما يتعلق بالمصطلحات الفضفاضة والعقوبات القاسية التي تضمنها، وكذلك النصوص الواردة بشأن إغلاق المواقع الإلكترونية وإلزام مزودي خدمة الإنترنت بالتعاون مع الأجهزة الأمنية في جمع وخرن البيانات والاحتفاظ بها مدة ثلاث سنوات وغيرها من الانتهاكات الواردة في القرار بقانون، والتي تتيح للنيابة العامة العديد من الصلاحيات في تقييد حرية الرأي والتعبير من جهة، والتأثير على استقلال القضاء من جهة أخرى، إضافة إلى ما يتعلق باعتقالات التي طالقت عدداً من الصحفيين ونشطاء الرأي بهم قذح مقامات عليها وإغلاق بعض المواقع الإلكترونية وغيرها من الانتهاكات التي وردت في مذكرة المقرر الخاص. للمزيد انظر، الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2291.html>>, visited on 24/7/2021.

٣٩٦ للمزيد حول أثر التشريعات الإلكترونية على ممارسة حرية الرأي والتعبير انظر: عصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون الجرائم الإلكترونية ٢٠١٧، صادر عن مؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢، على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2316.html>>, visited on 24/7/2021.

وعصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على مشروع القرار بقانون المعدل للجرائم الإلكترونية، صادرة عن مؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٥، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2291.html>>, visited on 24/7/2021.

ورقة موقف بعنوان «التشريع الإلكتروني ومدى مراعاة الحقوق والحريات العامة»، صادرة عن مركز ميزان، بتاريخ ٢٠١٧، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<http://www.mezan.org/uploads/files/150519725368.pdf>>, visited on 24/7/2021

٣٩٧ كاترين أبو عمشة، حرية الرأي والتعبير «بين التشريع والممارسة العملية وحالة الطوارئ» (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢١)، ص ١٦-٢٤.

غايات الحق وأسس إعماله، مخالفة بذلك كافة الحدود المرسومة وفقاً للاتفاقيات الدولية، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتعليقات المرتبطة به،<sup>٣٩٨</sup> التي تفيد بعدم جواز فرض أي قيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير إلا ضمن ضوابط وقيود صارمة مجتمعة تتمثل بالمشروعية، والضرورة والتناسب.<sup>٣٩٩</sup> وهو ما يقوم عليه الفحص ثلاثي الأجزاء للحكم على صحة أي قيد أو ضابط يفرض على حرية التعبير.

وفي ذات السياق لا بد من الإشارة إلى أن المحاكم النظامية ساهمت فعلياً بتقويض حرية الرأي والتعبير بعد إصدار محكمة صلح رام الله قراراً تدقيقاً بناءً على طلب مقدم من النائب العام بحجب (٥٩) موقعاً إلكترونياً دفعة واحدة، بتاريخ ١٧ تشرين أول/أكتوبر ٢٠١٩:٢٠٠؛ لانتقادها أداء السلطة التنفيذية والشؤون العامة، مستندة في ذلك على أحكام المادة (٣٩) من قرار بقانون بشأن الجرائم الإلكترونية لعام ٢٠١٧، التي تناقض في محتواها حق الفرد بالتعبير عن رأيه بالعديد من الوسائل والأشكال.<sup>٤٠١</sup> خلافاً لأحكام القانون الأساسي والمواثيق الدولية التي تكفل حرية التعبير.

٣٩٨ تنص المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على: «١. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. ٢. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. ٣. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.»

٣٩٩ لا يجوز فرض قيود على حرية الرأي والتعبير المكفول بشقيه الإيجابي أو السلبي بالتصريح به أو الامتناع عنه إلا ضمن ضوابط وقيود صارمة مجتمعة حددها المادة (٣/١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والفقرات (٢١-٣٦) من التعليق رقم (٣٤) لذات العهد الصادرة بتاريخ ١٢/١١/٢٠١١، وتحمل وثيقة رقم (CCPR/C/GC/34)، والتي تتطلب لانطباق تلك القيود توافر شروط مجتمعة، تتمثل؛ بالمشروعية، بأن ينص القانون على هذا القيد بشكل محدد؛ والضرورة المتجسدة بهدفين إما احترام حقوق الآخرين وسمعتهم أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، إضافة إلى شرط التناسبية بين تلك القيود والغاية المفروضة لإعماله دون الانتقاص من الحق وجوهره أو تعريضه للخطر، فالتناسبية تتحقق في حال أدت القيود وظيفتها الحماية، وكانت بأقل الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق النتيجة المنشودة، ومتفقة مع المصلحة التي ستحميها. كما أضاف التعليق العام رقم (٣٤) على شروط تبني قيود على ممارسة حرية الرأي والتعبير أن تكون ملائمة مع أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وألا تنتهك أحكام عدم التمييز المنصوص عليها في ذلك العهد أيضاً.

٤٠٠ انظر: ورقة موقف صادرة عن مؤسسة الحق بشأن قرار بقانون الجرائم الإلكترونية وحجب مواقع إلكترونية، بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٩، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/16110.html>>, visited on 24/7/2021.

٤٠١ تنص المادة (٣٩) من القرار بقانون الجرائم الإلكترونية رقم (١٠) لعام ٢٠١٨ على: «١. لجهاز التحري والضغط المختصة، إذا ما رصدت قيام مواقع إلكترونية مستضافة داخل الدولة أو خارجها، بوضع أي عبارات أو أرقام أو صور أو أفلام أو أي مواد دعائية أو غيرها، من شأنها تهديد الأمن القومي أو النظام العام أو الآداب العامة، أن تعرض محضراً بذلك على النائب العام أو أحد مساعديه، وتطلب الإذن بحجب الموقع أو المواقع الإلكترونية أو حجب بعض روابطها من العرض ٢. يقدم النائب العام أو أحد مساعديه طلب الإذن لمحكمة الصلح خلال (٢٤) ساعة، مشفوعاً بملزمة برأيه، وتصدر المحكمة قرارها في الطلب، في ذات يوم عرضه عليها إما بالقبول أو بالرفض، على ألا تزيد مدة الحجب على ستة أشهر، ما لم تجدد المدة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة.»

لكل الأسباب السابقة يتعين أن يتم مراجعة كافة التشريعات الوطنية ولا سيما العقابية أو تلك المتعلقة بالجرائم الإلكترونية بما يضمن انسجامها بالكامل مع الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى، وبخاصة اتفاقية بودابست للجرائم الإلكترونية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا سيما المادة (١٩) بشأن حرية الرأي والتعبير والمادة (١٧) بشأن الحق في الخصوصية، والمبادئ الدولية لتطبيق حقوق الإنسان فيما يتعلق بمراقبة الاتصالات لعام ٢٠١٤، وإقرار قانون الحق في الحصول على المعلومات لضمان تدفق المعلومات.

وكذلك الحال، بشأن التشريعات التي صدرت خلال الطوارئ التي انتهكت حرية التعبير عن الرأي والحقوق الرقمية على الإنترنت وبخاصة القرار بقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢٠ بشأن حالة الطوارئ الذي عمّق التضييق الوارد في قرار بقانون الجرائم الإلكترونية رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ في مجال حرية التعبير عن الرأي والحقوق الرقمية والحق في الخصوصية وحق الوصول للمعلومات ويُعد من أخطر التشريعات التي صدرت خلال الطوارئ على حرية التعبير.

وفي ذات السياق المرتبط بالتشريعات الوطنية المقيدة لممارسة حرية الرأي والتعبير في الحالة الفلسطينية، نسترشد بموقف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة التي أعربت عن قلقها ضمن ملاحظاتها الختامية لبعض الدول التي تورد في قوانينها عقوبات لمسائل تتعلق بعدم احترام السلطات العامة في الدولة، أو التشهير برئيس دولتها، أو التي يتم بموجبها انتقاد المؤسسات مثل الجيش أو الجهاز الإداري فيها،<sup>٤٠٢</sup> وأوصت في بعض الأحوال بضرورة ألا تنص تلك القوانين على فرض عقوبات أشد صرامة على أساس هوية الشخص المطعون فيه، كما وقررت ضمن تعليقها العام على المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوجود صياغة تلك القوانين بعناية تامة لضمان عدم استخدامها لخنق حرية الرأي والتعبير، والاعتراف بالاهتمام العام بموضوع الانتقاد باعتباره وسيلة للدفاع، مع ضمن حقه بمحاكمة عادلة، وألا تكون عقوبة السجن على الإطلاق هي العقوبة المناسبة.<sup>٤٠٣</sup>

إضافة إلى ما سبق نجد أن المحاكم النظامية الفلسطينية لها دور سلمي في إعمال حرية الرأي والتعبير وكافة الحقوق المنبثقة أو المتفرعة عنها في ظل التجاوزات (الجرائم) التي ترتكبها الأجهزة

٤٠٢ للمزيد انظر: الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لدولة هندوراس تحمل الرقم (CCPR/C/HND/CO/1)؛ والفقرة (٢٥) من الملاحظات الختامية المتعلقة بزامبيا تحمل الرقم (CCPR/ZMB/CO/3)؛ والفقرة (٩١) من الملاحظات الختامية المتعلقة بتونس وتحمل الرقم (CCPR/C/TUN/CO/5)؛ وكذلك الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والتي تحمل الرقم (CCPR/C/GBR/CO/6).

٤٠٣ البند (٤٧) من التعليق العام رقم (٣٤) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

التنفيذية عند اعتقال بعض المواطنين على تلك الخلفية. حيث رصدت ووثقت «الحق» تجاوز الأجهزة الأمنية للقواعد التشريعية الوطنية والمعايير والمبادئ الدولية والممارسات الفضلى التي تحدد صلاحيات والتزامات واختصاصات تلك الأجهزة في مواجهة المواطنين، وبالتحديد في السياقات المرتبطة بممارسة حقوقهم، وترقى لاعتبارها عمليات احتجاج تعسفي؛ حيث تم انتهاك ضمانات القبض والتفتيش والتحقيق والاحتجاز والمحاكمة العادلة، باعتقال بعضهم أو تفتيشهم بدون مذكرات قانونية تخولهم ذلك، أو استدعائهم من خلال الهاتف، وكذلك تعرضهم للتعذيب وإساءة المعاملة.

وسُجّلت في بعض الأحوال مراقبة هواتفهم أو مصادرة ممتلكاتهم مثل الهواتف أو الحاسوب أو المعدات الشخصية، في حين تمثلت بعض الانتهاكات بالاعتداء بالضرب على المشاركين في التجمعات سلمية من مواطنين أو نشطاء أو صحفيين، باستخدام وسائل متعددة كالهراوات أو العصي أو أعقاب البنادق وغاز الفلفل، أو الأسلحة النارية ذاتها. دون أن تقوم المحاكم النظامية المعروض لديها هؤلاء الموقوفين على الرغم من تصريحهم أمامها بتعرضهم للانتهاكات تطل حقوقهم بأي دور بإحالة المعتدين أو المنتهكين لتلك الحقوق للجهات القضائية المختصة أو تقرير الإفراج عن الموقوفين لبطان إجراءات اعتقالهم وتوقيفهم قانونياً، بما يشكل مخالفة صريحة لأحكام التشريعات الفلسطينية وبالتحديد المادة (٥٢) من قانون الإجراءات الجزائية التي تبطل أي إجراءات تتعلق التفتيش في حال مخالفتها لأحكام ذات القانون، وكذلك تخالف المبادئ والمعايير الدولية التي تلزم بضمان المحاكمة العادلة للأفراد، بل وتلزم على الدولة باتخاذ كافة وسائل الإنصاف الفعالة لحماية حقوق المواطنين من الانتهاك وإنصافهم، من خلال الطعن في شرعية الاحتجاز، وإصدار الأمر بالإفراج الفوري عن المحتجز إذا ثبت للمحكمة أن الاحتجاز تعسفي أو غير شرعي، والذي قد يتمثل على أساس ممارسته لحرية الرأي والتعبير، أو على أساس تمييزي مرتبط برأيه السياسي، ويتعين على السلطات المعنية أن تنفذ قرار الإفراج فوراً، وفقاً لما أفادت به المبادئ (٦) و(٢٦) من المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن سبل الإنصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه في إقامة دعوى أمام المحاكم، الصادر عن الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي.<sup>٤٤</sup>

ولتجاوز الانتهاكات السابقة يتعين العمل على ضمان مساءلة ومحاسبة منتهكي حقوق الإنسان وضمن عدم الإفلات من العقاب، وإنصاف الضحايا، وإصلاحات جادة في النيابة العامة والقضاء

٤٤ تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، بعنوان المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن سبل الانصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه في إقامة دعوى أمام المحاكم، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦، ويحمل الرقم (A/HRC/30/37).

للقيام بمهامهم الدستورية في حماية وتعزيز منظومة حقوق الإنسان وتحقيق العدالة الناجزة، وإدخال تعديلات على النظام التشريعي الفلسطيني تتيح للأفراد حقهم بالطعن بشرعية الاحتجاز التعسفي الذي يتم على خلفية ممارسة حقوقهم وحررياتهم المصونة في القانون الأساسي المعدل، والتشريعات الوطنية، وكذلك الاتفاقيات الدولية والمعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة.

وفي اتجاه مخالف لما سبق طرحه، رصدت ووثقت مؤسسة الحق بعض المواقف التي تثبت فعالية دور القاضي النظامي في ترسيخ حرية الرأي والتعبير، من خلال سلوكهم لاتجاه الإفراج عن بعضهم نتيجة لتدخل مؤسسات حقوقية واكتساب تلك القضايا صدى إعلامياً مؤثراً على الرأي العام، وفي حالات أخرى كانت القرارات فردية لبعض القضاة بالإعمال التام للتشريعات الناطمة لحقوق المواطنين والحرريات دون الاحتكام لتوجهات النيابة العامة أو الضغوطات الممارسة عليهم من سلطات الدولة باتخاذهم القرار بإفراج عن بعض الموقوفين على خلفية ممارستهم لحرية الرأي والتعبير أو أحد الحقوق المتفرعة أو المنبثقة عنها، ولعل آخرها بتاريخ ٢٧ حزيران/يونيو ٢٠٢١ عندما قررت محكمة صلح رام الله بالإفراج عن المعتقلين الموقوفين على خلفية مظاهرات رام الله المنددة بوفاة الناشط السياسي نزار بنات دون أي قيود أو شروط. وفي قضايا أخرى قضت المحاكم النظامية الفلسطينية ببراءة الموقوفين المعروفين أمامها على خلفية ممارسة حريتهم للرأي والتعبير والتجمع السلمي، ومن ذلك القضية المعروضة على محكمة صلح جنين لموقوفين متهمين بالتجمهر خلافاً لأحكام المادة (١٦٨) من قانون العقوبات رقم (١٦) لعام ١٩٦٠،<sup>٤٠٥</sup> حيث أعلنت المحكمة براءتهم معللة ذلك في متن قرارها أن سلوكهم لا يخالف القواعد المتعلقة بالحق الدستوري في حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي المكفولة بنصوص القانون الأساسي المعدل، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي ذات الاتجاه ذهبت محكمة الصلح في الدعوى الجزائية رقم (٢٠١٢/٣٤٤٣) معلنة براءة المتهم عن التهمة المسندة إليه بإثارة النعرات المذهبية بحجة توزيعه لبيانات تعود لحركة سياسية معينة يتهجم فيها على السلطة والقيادة الفلسطينية، وكذلك مشاركته في اعتصام نظمتها ذات الحركة في إحدى الجامعات الفلسطينية، حيث اعتبرت المحكمة أن الانتماء لهذا الحزب أو المشاركة في الاعتصامات المنظمة من قبله لم يجرمها التشريع الفلسطيني، ولا يثبت اقترانها بتهمة إثارة

٤٠٥ حكم محكمة الصلح، المنعقدة في جنين، رقم (٢٠١٣/١٠٦٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٢٠، مشار إليه في: أحمد الأشقر، الاجتهادات القضائية العربية في تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان (السويد: معهد راؤول والينبرغ، ٢٠١٦)، ص ١٥٣-١٥٤. وأضافت تلك المحكمة «أن المادة المسندة للمتهمين لم يرد فيها قيود واضحة على الحق في التظاهر بوصفه حقاً دستورياً؛ ذلك ان تقدير عدم مشروعية التجمهر تتحقق بثوب ما يجعل من هذا التجمهر وسيلة لمخالفة القانون، ولا يستقيم اعتبار التجمهر جريمة بحد ذاته؛ لأن في ذلك ما يمس جوهر الحماية الدستورية لحقوق الإنسان والحرريات العامة المكفولة دستورياً».

النعرات المذهبية وفقاً للوقائع المسندة إليه.<sup>٤٠٦</sup> وكذلك شهدت محكمة العدل العليا توجهاً عاماً في بعض قراراتها تدعم بموجبه حرية الرأي والتعبير، ومنها قرارها رقم (١٧٠) لعام ٢٠٠١، التي صرحت فيه أن الاعتقال السياسي محظور ويستوجب الإفراج فوراً عن المستدعي تبعاً لذلك.<sup>٤٠٧</sup>

وبذلك تباينت اتجاهات المحاكم النظامية في إطار أعمالها لحرية الرأي والتعبير بكافة أشكالها ووسائلها، وإن غلب عليها تقييدها أو الحد منها، أو محاكمة الأفراد على خلفيتها، إلا أنها كرست في بعض الحالات حق الفرد بممارسة حريته بالرأي والتعبير دون استجابة ذلك القاضي لأي ضغوطات سياسية أو تنفيذية، وإن قوبلت بعض تلك القرارات بالإفراج عن ناشطين موقوفين على خلفية ممارسة حريتهم بالرأي والتعبير ببعض الإجراءات العقابية المقننة، نتيجة لعدم رضوخ القضاة لتوجهات السلطات العامة في الدولة أو أحد أجهزتها. وبكل الأحوال لم تتمكن المحاكم في فلسطين من اتخاذ قرارات قضائية تشكل بموجها استحداث لحقوق متفرعة عن حرية الرأي والتعبير، أو تجاوزت من خلالها الإطار التشريعي الناظم لها لضمان ترسيخها، على غرار توجهات بعض الدول، ومن ذلك ما قضت به محكمة العدل لشرق إفريقيا بأن سلسلة من قواعد قانون الصحافة في «بوروندي» تنتهك قواعد سيادة القانون وحرية التعبير، أما المحكمة العليا لكندا فقد أقرت بحقوق الخصوصية لمستخدمي الانترنت انطلاقاً مع حقهم في الرأي والتعبير.<sup>٤٠٨</sup>

## ب. تكميم أفواه القضاة، سلوكاً متبعاً في تقييد حريتهم بالرأي والتعبير

لرؤساء مجلس القضاء الأعلى المتعاقبين على رئاسته دور في تقويض حرية الرأي والتعبير للقضاة، من خلال إصدارهم للعديد من التعميمات المقيدة لتلك الحرية، التي أثرت بدورها على البناء المؤسسي لمجلس القضاء الأعلى لصالح الاجتهاد الفردي لرئيسه، وما تبعه من قرارات صادرة عنه بمحاكمة القضاة على خلفية ممارستهم لهذا الحق تحت مسميات مختلفة كإحالتهم للتحقيق والتأديب على خلفية ممارستهم لهذا الحق، بما يخالف كافة المبادئ والمعايير الوطنية والإقليمية والدولية المرتبطة بحقوق القضاة وحرياتهم واستقلالهم القضائي. ويثير تساؤلات حول كيفية حماية القضاة للحق الدستوري في التعبير عن الرأي للمواطنين في حين يتم تكميم

٤٠٦ حكم محكمة الصلح، رقم (٢٠١٢/٣٤٤٣)، الصادر بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١٤، مشار إليه: الأشقر، الاجتهادات القضائية العربية، ص ١٥٤.

٤٠٧ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في غزة، رقم (٢٠٠١/١٧٠)، الصادر بتاريخ ١/١٢/٢٠٠١.

٤٠٨ انظر: الفقرة (٥٢) من التقرير الذي أعده المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، لمجلس حقوق الإنسان، بعنوان «تعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير»، الصادر بتاريخ ٦/٩/٢٠١٦، ويحمل الرقم (A/71/373).

أفواه القضاة أنفسهم من خلال تعميمات غير دستورية متواترة عن رؤساء المجالس القضائية تنتهك القانون الأساسي (الدستور) والمعايير الدولية.

تصاعدت الانتهاكات التي تستهدف حرية التعبير والاستقلال الذاتي للقضاة في ظل مجلس القضاء الانتقالي وتخويله العديد من الصلاحيات بالندب والعزل أو الإحالة للتقاعد المبكر للقضاة دون أية ضوابط أو قيود، وفقاً لأحكام المادة (٣/٢) من القرار بقانون بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي لعام ٢٠١٩، ما تبعه من صلاحيات منطوية به بموجب القرار بقانون بتعديل قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٢٠، وذلك إذا وجد المجلس الانتقالي بأن استمرار القاضي بشغله للوظيفة القضائية تمس في هيبة القضاء ومكانته وثقة الجمهور به. ولا سيما بأن ذات رئيس المجلس الانتقالي المعين بقرار من الرئيس الفلسطيني أصدر سابقاً خلال فترة توليه رئاسة المحكمة العليا ورئاسة مجلس القضاء الأعلى العديد من التعميمات التي تقيد حق القضاة في التعبير عن آرائهم بحرية وتحظر عليهم المشاركة في نقاشات مجتمعية تنظمها مؤسسات المجتمع المدني أو حضور ورشات عمل أو ندوات لدى أي جهات إلا إذا كان مصرحاً بها خطياً من مجلس القضاء الأعلى، ومنها التعميم رقم (٤٣٨/١٦) الصادر بتاريخ ١٨ آذار/مارس ٢٠٠٦.<sup>٤٠٩</sup>

ومن التعميمات التي صدرت حديثاً عن رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي المقيدة لحرية القضاة في التعبير، تلك التي تحمل الرقم (١٧٥٨/٢٠) بتاريخ ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٠ بعنوان «التدوين على مواقع التواصل الاجتماعي»، حيث حظرت بنوده على قضاة المحاكم النظامية تداول وضع السلطات العامة في فلسطين تحت طائلة المسؤولية.<sup>٤١٠</sup>

وانطلاقاً من تلك النصوص التشريعية التي تمنح رئيس مجلس القضاء الأعلى صلاحيات عدة تجاه القضاة سواء تلك الواردة في قانون السلطة القضائية وتعديلاته لعام ٢٠٢٠، وقرار بقانون بشأن إنشاء مجلس قضاء أعلى انتقالي لعام ٢٠١٩، والتعميمات الإدارية الصادرة عن رئيسه في إطار تنظيمه للسلطة القضائية، شهدت الحالة الفلسطينية في الأعوام الأخيرة العديد من الممارسات التي تشكل انتهاكاً صارخاً لحق القضاة في ممارسة حقهم بالرأي والتعبير، وحقوق أخرى، كالتجمع السلمي وتشكيل جمعيات وأندية، وغيرها. حيث أصدر مجلس القضاء الأعلى الانتقالي قراراً بإحالة بعض القضاة للتحقيق، وللمجلس التأديبي، ومنهم القاضي د. أحمد الأشقر على خلفية مقال منشور له في وسائل الإعلام كان قد أبدى فيه رأيه بأمور ذات

٤٠٩ عابدين، قراءة قانونية بشأن قرار بقانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، ص ٤٤-٤٦.

٤١٠ للمزيد حول ذلك انظر: أبو عمشة، حرية الرأي والتعبير، ص ٥٤.

علاقة بالشأن العام بعنوان «حتى لا تتم مأسسة انتهاكات حقوق الإنسان... أي مساءلة نريد؟»، والقاضي د. أيمن ظاهر على خليفة منشور له على صفحته الخاصة عبر «فيس بوك»، بالإضافة إلى العديد من القرارات الصادرة عن المجالس القضائية المتعاقبة بملاحقة بعض القضاة، بمن فيهم قضاة في المحكمة العليا، على خلفية التعبير عن آرائهم في الشؤون العامة، ما يعني أن انتهاك حرية التعبير للقضاة «نهج» مارسه رؤساء مجال القضاء الأعلى المتعاقبين وإن تصاعد في عهد السيد أبو شرار رئيس المجلس الانتقالي السابق ورئيس المجلس الحالي. بما يطرح تساؤلاً حول دور القضاة في حماية حرية التعبير للمواطنين في ظل تكميم أفواهمهم.

إن الانتهاكات التي استهدفت حرية التعبير للقضاة امتدت لقيام مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بالتنسيق للرئيس الفلسطيني لإصدار مراسيم بندب ما يقارب (٢٠) قاضياً للقيام بأعمال قانونية في مؤسسات الدولة،<sup>٤١١</sup> وبإحالة العديد منهم للتقاعد المبكر على الرغم من عدم انطباق أحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ المنظم لهذه الإجراءات والضوابط على حالتهم،<sup>٤١٢</sup> بينما تمت لاعتبارات سياسية مرتبطة بآرائهم أو مواقفهم المصريح بها في سياقات مختلفة وفقاً لما أفاد به هؤلاء القضاة ضمن بعض اللقاءات والاجتماعات والمقابلات التي عقدها فريق «الحق» معهم.

شاركت السلطة التنفيذية بالتنسيق والتعاون مع الإدارة القضائية في تقييد حرية القضاة في التعبير عن رأيهم من خلال قمعهم أثناء ممارسة حقهم بالتجمع السلمي، الذي عقد أمام مقر مجلس القضاء الأعلى في مدينة رام الله بالتزامن مع عقد جلسة لدى المحكمة العليا لنظر الطعن المقدم من عدد من القضاة بشأن مرسومين رئاسيين صادريين عن الرئيس الفلسطيني بناء على تنسيق من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بندب بعض القضاة للعمل خارج القضاء يحملان الأرقام (٢٠٢٠/٢٦) الصادر بتاريخ ٢٥ حزيران/يونيو ٢٠٢٠، ومرسوم رقم (٢٠٢٠/٣٣) الصادر بتاريخ آب/أغسطس ٢٠٢٠. حيث قامت الأجهزة الأمنية بنصب الحواجز على كافة المداخل المؤدية لمراكز التجمع السلمي ومنع القضاة المنتدبين من حضور تلك الجلسات، والتدقيق في هوياتهم الشخصية. وفي بعض الأحوال مارست السلطة التنفيذية والإدارة القضائية ضغوطاتها تجاه القضاة لتغيير موقفهم وتوجيههم من بعض القضايا، ومن ذلك تقديم رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بطلب إلى محكمة العدل العليا لوقف الإضراب المعلن عنه من جمعية

٤١١ من ذلك، انظر: القرار الرئاسي رقم (٣٣) لعام ٢٠٢٠؛ والقرار رقم (٢٦) لعام ٢٠٢٠ بشأن نذب قضاة للقيام بأعمال قانونية في مؤسسات الدولة.

٤١٢ انظر: القرارات الرئاسية بشأن إحالة قضاة إلى التقاعد المبكر، والتي تحمل الأرقام التالية: رقم (٨٨) لعام ٢٠١٩؛ رقم (٨٧) لعام ٢٠١٩؛ رقم (٥) لعام ٢٠٢١.

نادي القضاة على خلفية قيام عناصر أمنية بالاعتداء على محامٍ داخل محكمة صلح وبداية نابلس على مرأى من القضاة المتواجدين، الأمر الذي حدا بهم لوقف الإضراب؛ تخوفاً من حل جمعية نادي القضاة وبخاصة بعد توجيه إنذار خطي للجمعية من وزارة الداخلية برام الله.<sup>٤١٣</sup>

إن هذه النصوص التشريعية والممارسات العملية التابعة لها التي تقوض وتقيد حق القاضي بممارسة حقوقه وحياته، ولا سيما المرتبطة بالرأي والتعبير، تخالف كافة المبادئ والمعايير الوطنية والدولية التي تضمن حقوق المواطنين وحياتهم، فالحقوق بكافة أشكالها لا يمكن أن تتجزأ؛ كونها تخاطب كافة أطراف المجتمع بغض النظر عن المخاطب بها، ولعل القاضي إحداها، واستثنائه منها يعتبر أحد أشكال التمييز ضده، على اعتبار أن حق التعبير عن الرأي مكفول دستورياً في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، واتفاقياً في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المنضمة إليها دولة فلسطين. بل ويشكل ركيزة أساسية للتمتع بالعديد من الحقوق المرتبطة بها مثل الحق بتشكيل نقابات والتجمع السلمي والمشاركة في الشؤون العامة والممارسة الفعلية لحق التصويت والانتخاب، واحترامها يشكل مؤشراً على استقلال القاضي والقضاء ويعزز ثقة الجمهور به وبأحكامه.

وهذا ما أشار إليه المبدأ الثامن من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، وجاء فيه: «وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يحق لأعضاء السلطة القضائية كغيرهم من المواطنين التمتع بحرية التعبير والاعتقاد وتكوين الجمعيات والتجمع»، وهو ما أكدته مبادئ بنغالور للسلوك القضائي، ومبادئ مجلس بيرغ بشأن استقلال السلطة القضائية، ووثيقة الرياض حول أخلاقيات وسلوك القاضي العربي، وتقارير المقررين الخواص المعنيين باستقلال القضاة والمحامين،<sup>٤١٤</sup> وغيرها من الموثيق الدولية والإقليمية والممارسات الفضلى ذات العلاقة. وإن كان فرض بعض القيود قانوناً على ممارسة القضاة لهذه الحقوق تهدف لحفظ اعتبار وهيبة النظام القضائي وحياده واستقلاله وحماية حقوق الإنسان وحياته في مواجهة السلطات العامة في الدولة أو تجاه الأفراد ذاتهم،<sup>٤١٥</sup> إلا أنه ينبغي أن تكون تلك القيود مشروعة

٤١٣ محكمة العدل العليا تقوض حرية العمل النقابي والقضاء يتزف، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٨/٢/١، على الموقع التالي: <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2288.html>, visited on 16/7/2021.

٤١٤ انظر: البند (٣١-٣٢)، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٤/٢٩، يحمل الرقم (A/HRC/41/48).

٤١٥ أشار المبدأ (٨) من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، أنه: «يشترط أن يسلك القضاة دائماً، لدى ممارسة حقوقهم، مسلكاً يحفظ هيبته ومنزهة واستقلال القضاء»، وفي ذات الاتجاه انظر: البند (٣٨) من تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة لعام ٢٠١٩؛ والفقرات (١٤٣-١٤٠) من التعليقات الواردة على مبادئ بنغالور بشأن السلوك القضائي.

بنص قانوني ينظمها،<sup>٤١٦</sup> وأن تتوافق مع معياري التناسب والضرورة الصارمين في أي مجتمع ديمقراطي،<sup>٤١٧</sup> انطلاقاً من الواجبات والمسؤوليات الملقى على عاتقهم، حيث أشار المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، بأنه: «إن القضاة والمدعين العامين بوصفهم موظفي الخدمة المدنية ملزمون بواجب الإخلاص والاحتراز والتحفظ في علاقتهم بصاحب العمل، ويتوقع منهم التحلي بضبط النفس لدى ممارسة حقهم في حرية التعبير في جميع الحالات التي يرجح فيها أن تكون مكانة السلطة القضائية وحيادها موضع تشكيك، ويتطلب واجب الإخلاص والتحفظ توخي الاعتدال والكياسة في نشر المعلومات»،<sup>٤١٨</sup> دون أن تتعدى تلك القيود إلى تجاوزات أخرى كتلك التي مارسها مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني الانتقالي تجاه قضاة المحاكم.

لا يمكن تجريد القضاة من حقوقهم الدستورية كمواطنين في التعبير عن آرائهم بحرية في الشأن القضائي والشأن العام، فهذا حق طبيعي تُمليه الرقابة المجتمعية على الأداء العام، وليس منه من أحد، طالما أن الحق مستند لأساس راسخ في القانون الأساسي والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولا يتعارض مع أداء مهامهم الوظيفية، وإن كان هنالك حد فاصل بين ممارسة العمل السياسي المحظور على القاضي وبين علم السياسية والتعبير عنها المخول التصريح بها.<sup>٤١٩</sup>

وبكل الأحوال لا يمكن فرض قيود على القضاة إلا ضمن ضوابط صارمة لا تفقد الحق من جوهره، بهدف إعمال مبادئ الحيادة والنزاهة واستقلال القاضي، كأن لا يدلي برأيه أو تعليقه على موضوع قد يؤثر على نتيجة الدعوى أو المحاكمة العادلة في قضية معروضة عليهم أو على زملائهم، أو القضايا العامة التي يمكن اعتبار الخوض بها تشكل تحزباً سياسياً،<sup>٤٢٠</sup> دون أن تطل الأمور الأخرى. وبناء عليه يعتبر انتقادهم للإدارة القضائية ومنظومة العدل وكل ما يتعلق بها حق لهم؛ دون مساسها بمعايير الحياد والنزاهة، ومن ضمن الحدود المتاحة لهم بحقهم في

٤١٦ أشار المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة ضمن البند (٣٧) من تقريره لعام ٢٠١٩، أن أول شرط ينبغي استيفاؤه بالتدخل في حرية التعبير هو أن ينص القانون عليه، والمقصود بالقانون أي قاعدة تنظيمية ذات علاقة.

٤١٧ تشير اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الفقرتين رقم (٢٢) و(٣٤) من تعليقها العام رقم (٣٤)، أن التدابير التنفيذية المتخذة بتقييد حرية الرأي والتعبير يجب أن تتماشى مع مبدأ التناسب، وأن تكون مناسبة لتحقيق وظيفتها الخاص بحماية تلك الحقوق، وأن تكون بأقل الوسائل تدخلاً للمزيد انظر: البند (٣٩)، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، مصدر سابق، ٢٠١٩.

٤١٨ البند (٣٣)، المصدر السابق.

٤١٩ عصام عابدين، حرية التعبير عن الرأي للقضاة: بين المعايير الدولية وترويج الأوهام، منشور على شبكة القدس بتاريخ ٢٠١٩/١/٩، على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://qudsn.net/post/170343/>>, visited on 22/7/2021.

٤٢٠ البند (٦٩)، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، مصدر سابق، ٢٠١٩.

التعبير عن آرائهم بحرية في وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي، دونما اعتبار للحدود،<sup>٤٢١</sup> وبأبى وسيلة يختارونها،<sup>٤٢٢</sup> وما يدل على ذلك بعض أحكام المحاكم الإقليمية والدولية التي أقرت ضمن اجتهاداتها القضائية بأن تعبير القضاة عن رأيهم علناً لإعادة إرساء النظام الديمقراطي وسيادة القانون يعتبر واجباً عليهم في الحالات التي ينهار بها النظام الدستوري، ومن ذلك ما قرره المحكمة الأوروبية في قضية «باكا ضد هنغاريا» بحق وواجب رئيس المحكمة العليا، بصفته المهنية أن يعبر عن رأيه بشأن الإصلاحات التشريعية التي تؤثر على القضاء، واعتبرت أن قرار إنهاء ولايته قبل الأوان يشكل مخالفة قانونية.<sup>٤٢٣</sup>

وهو الأمر الذي أكده المجلس التأديبي الفلسطيني في القضية رقم (٢٠١٩/٣) بشأن إحالة القاضي د. أحمد الأشقر للمجلس التأديبي على خلفية ممارسته حرية الرأي والتعبير، أكد المجلس التأديبي على «ولما كان القاضي المدعى عليه شأنه شأن أي مواطن يتفياً الحريات العامة التي كفلها القانون الأساسي، التي منها حرية الرأي وحرية التعبير، سواء بالقول أو الكتابة قد عبر عن ما يجول في خاطره فيما يتصل بعمل وقرارات الحكومة السابقة، لا سيما منها ما اتصل بالحقوق والحريات العامة، منتقداً ما رآه هو تعسفاً أو ظلماً مس هذه الحريات، فإنه يكون بذلك قد مارس حقه الذي كفله الدستور – القانون الأساسي- باعتباره مواطناً حتى وإن شغل منصباً قضائياً، طالما أن ما سطره في تلك المقالة لم تخدش أو تقدح أو تدم بأي من الألفاظ التي يطالها القانون تجريماً وعقوبة»، وذلك في انتصار لدور القضاء لجهة حماية الحقوق والحريات العامة وبخاصة المحمية بموجب القانون الأساسي والاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان التي انضمت لها دولة فلسطين.<sup>٤٢٤</sup> كما واستند ذات القرار للمجلس التأديبي على الاجتهادات القضائية الدستورية المقارنة التي تدعم حق القضاة بالتمتع بحقوقهم الدستورية وفي مقدمتها

٤٢١ تؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة في التعليق العام (٣٤) وتحديداً الفقرة (١١) على وجوب أن تضمن الدول الأطراف الحق في حرية التعبير عن الرأي بما في ذلك الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، دونما اعتبار للحدود، ويشمل هذا الحق التعبير عن المعلومات التي تشمل أي شكل من أشكال الأفكار والآراء بما يشمل «مناقشة حقوق الإنسان» والتعليق على «الشؤون العامة»، وتؤكد الفقرة (٧) من ذات التعليق الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة على أن التقيد باحترام حرية التعبير ملزم لكل دولة طرف ككل. وفي وسع جميع فروع الدولة (التنفيذي والتشريعي والقضائي) وغيرها من السلطات العامة أن تتحمل مسؤولية الدولة الطرف.

٤٢٢ محاكمة القضاة على حقيهم في التعبير عن الرأي انتهاك للقانون والمعايير الدولية، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٥، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/16161.html>>, visited on 25/7/2021.

٤٢٣ قضية باكا ضد هنغاريا، الطلب رقم (١٢/٢٠٢٦١)، صادر بتاريخ ٢٣/٦/٢٠١٦، مشار إليه في: البند (٤١)، تقرير المقرر الخاص، مصدر سابق، ٢٠١٩.

٤٢٤ قرار المجلس التأديبي في الدعوى التأديبية المقامة على القاضي أحمد الأشقر على خلفية ممارسته لحقه في حرية الرأي والتعبير الصادر، بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢١، والمنشور على وكالة وطن للأخبار على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.wattan.net/ar/news/302492.html>>, visited on 25/7/2021.

حرية الرأي والتعبير، حيث أكد القرار المذكور على «وقد قضي في العديد من أحكام القضاء الدستوري المقارن (إن النقد البناء ضماناً لسلامة البناء الديمقراطي، وأنه لا خطر على الموظف العام في أن ينشر عن طريق وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني ما يراه اعوجاجاً، وأن يتظلم من تعسف إدارته أو القائمين على إدارة الشؤون العامة في الوطن)، وقضى كذلك (بأن انتقاد القائمين بالعمل العام – وإن كان مريباً – يظل متمتعاً بالحماية التي كفلها الدستور – لحرية التعبير عن الآراء، بما لا يخل بالمضمون الحق لهذه الحرية...)، كذلك قُضي (عنى الدستور بإبراز الحق في النقد الذاتي والنقد البناء باعتبارهما ضمانات لسلامة العمل الوطني مستهدفاً بذلك تأكيد أن النقد فرع من حرية التعبير، وهي الحرية الأصل التي يرتد النقد إليها ويندرج تحتها)».

وبالتالي يمكن اعتبار أن كافة القرارات الصادرة من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بإحالة بعض القضاة للتحقيق معهم بناء عليها مخالفة للاتفاقيات الدولية والتشريعات المحلية التي تحمي وتضامن حرية التعبير للكافة، وتضمن استقلال القاضي وحرية الشخصية، وتعد أيضاً من الجزاءات المقنعة التي تفرض على القضاة بهدف تخويفهم أو مضايقتهم أو التدخل في أنشطتهم المهنية لحثهم على رد طلب ما أو البت في قضية بطريقة معينة أو كعقاب على قرار اتخذه القاضي في إطار ممارسته لوظيفته، حيث اعتبر المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحاميين أن أسلوب النقل الانتقامي أو القسري أو العزل من المنصب خارج الحالات المنصوص عليها قانونياً أو المضايقات القضائية لقضاة بسبب إعرابهم عن آراء انتقادية بشأن القضاء أو إصلاح نظام العدالة وفقاً لما أفادت به بعض توجهات المحاكم الإقليمية والدولية لا تقع ضمن الحدود القانونية للمساءلة التأديبية للقضاة،<sup>٤٢٥</sup> ويتعين على الدولة عدم اتخاذها وإيجاد آليات مناسبة تضمن حمايتهم من إعمالها.<sup>٤٢٦</sup>

إن هذه التصرفات المتخذة من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي تجاه القضاة بإحالتهم لمجلس تأديبي أو ندهم أو عزلهم أو إحالتهم للتقاعد المبكر، تبدو وكأنها عقوبات تتخذ كذريعة لتأديبهم

٤٢٥ جاء ضمن تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٧، الذي يحمل الرقم (A/75/172)، أن: «الإجراءات التأديبية المتخذة للقضاة يجب أن تستند إلى سيادة القانون وفقاً لمبادئ أساسية معينة تهدف إلى ضمان استقلال السلطة القضائية، وفقاً للمعايير الدولية واجتهادات المحاكم الإقليمية والهيئات الاستشارية المستقلة، وهي: أ. ينبغي أن يكون الإجراء التأديبي قائماً بموجب القانون؛ ب. ينبغي أن يحدد القانون بشكل صريح السلوك الذي يمكن أن تترتب عليه مسؤولية تأديبية؛ ج. ينبغي أن تبت في الإجراءات التأديبية سلطة مستقلة أو محكمة؛ د. ينبغي أن توفر الدعوى التأديبية ضد القاضي المتهم ضمانات إجرائية كافية، وأن يكون قرار السلطة التأديبية معللاً وخاضعاً للمراجعة أمام سلطة قضائية أعلى؛ هـ. ينبغي أن تكون الجزاءات قائمة بموجب قانون سابق، وأن تكون خاضعة لمبدأ التناسب».

٤٢٦ انظر: البنود (١٢٠-٥٣) والتوصيات (٨٧) و(١٠١)، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء، مصدر سابق، ٢٠٢٠.

بسبب آراء أو تصرفات أو إجراءات صرحوا بها أو مواقف اتخذوها في إطار ممارسة عملهم القضائي، وتشكل مساساً بمبادئ استقلال القاضي الشخصي والمهني في أداء وظيفته، بل وتشكل قيداً لقضاة آخرين من التعبير عن رأيهم خوفاً من التعرض لذات التدابير العقابية، بما يمس باستقلال القاضي بصفته المدافع عن حقوق الإنسان، وتؤدي إلى تراجع إقامة العدل في النظام الفلسطيني.<sup>٤٢٧</sup>

إضافة إلى ما سبق نشير بأن حق القضاة بالمشاركة في التجمعات والمظاهرات السلمية للمطالبة بحماية وإعمال مصالحهم المهنية أو للاحتجاج على التصرفات التي تقوض استقلال السلطة القضائية والفصل بين السلطات، تعتبر من أشكال الحق في التعبير عن رأيهم وفقاً لما صرح به المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين،<sup>٤٢٨</sup> وبالتالي ينطبق عليه كافة ما ورد أعلاه بخصوص المضايقات التي تعرض لها القضاة في إطار ممارستهم لحق بالتجمع السلمي.

ومن المرجح أن تتفاقم تلك القيود المفروضة على القضاة في ممارسة حقوقهم، في ظل التعديلات التي أوردتها القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٢٠ التي تمنح مجلس القضاء الأعلى صلاحيات هائلة في الرقابة على أعمال القضاة بدءاً من مرحلة التعيين، مروراً بالنقد والنقل والإعارة، والمساءلة والتفتيش والتأديب، حتى تصل لإنهاء الخدمة الوظيفية وعزلهم، بما يؤثر على ضمانات استقلالهم الذاتي واستقلال القضاء ونزاهته وحياده، وذلك دون الاحتكام لأي ضوابط أو قيود قانونية تنظمها، بل ويمكن ملاحظة أن القرار بقانون يحمل في العديد من مواقعها هيمنة واسعة للسلطة التنفيذية وأجهزتها من مختلف مؤسساتها القائمة في الدولة على أعمال السلطة القضائية، بما ينافي الأسس التي يقوم عليها مبدأ استقلال القضاء الذي يتطلب تمتع السلطة القضائية كمؤسسة باستقلالها التام، وكذلك استقلال القاضي الشخصي في اتخاذ قراره دون خضوعه لأي ضغوطات داخلية أو خارجية.

ولتجاوز الإشكاليات السابقة، يتعين العمل على مراجعة اللوائح والقرارات الصادرة عن المجالس القضائية بما يشمل لائحة التفتيش القضائي وبما يضمن وقف تفرد رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المرفوعة على القضاة من حيث إحالتها أو عدم إحالتها للتفتيش القضائي، وكذلك مدونة السلوك القضائي الفلسطيني بما يكفل انسجام تلك اللوائح والقرارات والمبادئ مع القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمعايير الدولية ذات الصلة بحق القضاة في التعبير عن الرأي وفي تكوين الجمعيات وممارسة التجمع السلمي، وعدم إخضاع ممارسة

٤٢٧ انظر: الفقرة (٦٩) من تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، مصدر سابق، ٢٠٠٤.

٤٢٨ البند (٦١)، تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، مصدر سابق، ٢٠١٩.

هذه الحقوق إلا للقيود التي حددتها المعايير الدولية لا سيما مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي. وأن تخضع القرارات التأديبية التي تتخذ ضد القضاة لمراجعة مستقلة، انطلاقاً من المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء لعام ١٩٨٥، الذي جاء فيه: «ينبغي أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جهة مستقلة». ووجوب إلغاء جميع التعميمات التي صدرت عن رؤساء مجالس القضاء الأعلى السابقين، ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، ورئيس المجلس الحالي، التي تمس بحرية التعبير عن الرأي للقضاة لمخالفتها أحكام القانون الأساسي (الدستور) والمواثيق والمعايير الدولية ذات الصلة.

## ٢. إفلات مرتكبي جرائم التعذيب وإساءة المعاملة من العقاب

يعتبر التعذيب وسوء المعاملة من الأفعال المجرمة في التشريعات الوطنية والمحظورة بالاتفاقيات الدولية، وتحمل مرتكبها المسؤولية عنها، التي قد تتم في مواجهة المحتجزين أو الموقوفين أثناء مرحلة الاستدلال أو مرحلة التحقيق بقصد الحصول منهم على اعتراف أو مجرد ترهيبهم وتخويفهم. وللقاضي الوطني دور أساسي في الحد من تلك الجرائم بالرقابة على مدى تعرض المتهمين المعروضين أمامه للتعذيب وإساءة المعاملة من جهة، وضمان عدم إفلات المشتبه بارتكابها من العقاب بإحالتهم للجهات القضائية المختصة بمحاسبتهم من جهة أخرى، وذلك انطلاقاً من النصوص الدستورية التي تحظرها،<sup>٤٢٩</sup> والتشريعات العقابية الإجرائية الوطنية<sup>٤٣٠</sup> واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المنضمة إليها دولة فلسطين التي تشدد على تجريمها وتفرض عقوبات فعّالة تتناسب مع الطبيعة الخطيرة لجرائم التعذيب. هذا بالإضافة إلى بعض الاتفاقيات ذات العلاقة ومنها اتفاقية حقوق الطفل، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وكذلك بعض المبادئ والممارسات الفضلى ذات العلاقة

٤٢٩ تنص المادة (١٣) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ على: «١- لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرورين من حرياتهم معاملة لائقة»-٢. يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة».

٤٣٠ تنص المادة (٣٢) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ على: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر». وفي ذات السياق انظر العقوبات التي فرضتها التشريعات العقابية في فلسطين على مرتكبي تلك الجرائم، والتي اكتفت بعقوبة «الجنحة»، وذلك ضمن أحكام المادة (٢٠٨) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) للعام ١٩٦٠، والمادة (١٠٨) من قانون العقوبات الانتدائي رقم (٧٤) للعام ١٩٣٦، وكذلك الأمر المادة (٢٨٠) من قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير للعام ١٩٧٩.

الواردة في القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء والمبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن، والمبادئ المتعلقة بالتقصي والتوثيق الفعالين، ومدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، وقواعد الأمم المتحدة بشأن حماية الأحداث المجردين من حريتهم، وقواعد الأمم المتحدة النموذجية لإدارة شؤون الأحداث، وغيرها من الصكوك الدولية ذات العلاقة.

وأثبتت متابعة وتقييم أداء القضاء النظامي الفلسطيني في التعامل مع حالات التعذيب وإساءة المعاملة، لموقوفين معروفين أمام تلك المحاكم على مختلف درجاتها، تقاعسها عن حمايتهم من تلك الانتهاكات وإنصافهم. في ظل اختلاف التهم المسندة إليهم؛ فمنها المرتبط بخلفية ممارستهم لحرية الرأي والتعبير، كالنشطاء السياسيين، أو المشاركين في تجمعات سلمية، أو المدونين على مواقع التواصل الاجتماعي، أو الصحفيين، وكذلك بعضهم متهمين بارتكاب جرائم جنائية كالسرقة أو القتل أو تعاطي المخدرات وغيرها من الجرائم المختلفة. وبالتالي، فإن انتشار جرائم التعذيب، وفشل منظومة العدالة في حماية الضحايا وإنصافهم، وعدم محاسبة مرتكبي تلك الجرائم الخطيرة واستمرار ثقافة الإفلات من العقاب تشكل مؤشرات جدية بشأن إمكانية أن تكون تلك الممارسات ممنهجة في الحالة الفلسطينية. سيما وأن تلك الجوانب تشكل «الحد الفاصل» بين الممارسات الفردية والممنهجة وفق المعايير الدولية.

وتم الاستدلال على عدم حماية حقوق الموقوفين من التعذيب وسوء المعاملة من قبل القضاء، من خلال توثيقات الحق لإفادات محتجزين لدى أجهزة أمنية مختلفة تم عرضهم على القضاء طوال السنوات الماضية، أو من المعلومات التي رصدها فريق «الحق» المتخصص بتقييم أداء المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة إعداد الدراسة، وكذلك بعض التقارير والإحصائيات الصادرة عن مؤسسات حقوق الإنسان ذات العلاقة، التي أفادت وفقاً لتصريحات بعض المحتجزين والموقوفين أو معاينة الفريق لهم أثناء مثلولهم لدى محكمتي الصلح والبدائية في مختلف محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة؛ بتعرضهم للتعذيب وإساءة المعاملة، وبدا ذلك ظاهراً بالمعاينة التي تظهر الكدمات والجروح والندبات على بعض الموقوفين المعروفين أمامها، كأن يكون الجسم الظاهر من المتهم يحتوي على كدمات بألوان مختلفة، أو بعض المناطق مضمدة بشاش طبي، أو جروح دموية ظاهرة على الجسد والوجه، أو كدمات في العين، وبعض الكسور في اليدين، وغيرها من الآثار الجسدية التي تثير شبهة تعرضهم للتعذيب وإساءة المعاملة. واختلفت توجهات المحاكم بالتعامل مع تلك الآثار الظاهرة على الموقوفين المائلين أمامها،

فبعض القضاة تجاهلها دون أن إبداء أي استفسار حول سببها أو مصدرها،<sup>٤٣١</sup> وفي أحوال أخرى قام القضاة بتوجيه سؤالهم حول سببها. بينما لوحظ أن بعض المتهمين يصرحون بذاتهم أو من خلال موكلهم أمام تلك المحاكم بتعرضهم للتعذيب النفسي والجسدي وإساءة المعاملة من خلال الضرب المبرح والتقييد والشبح وتغطية رؤوسهم، وإلحاق الأذى البدني والنفسي بهم، ونتيجة لذلك تم فقدان أسنانهم، وآخرين تعرضوا لخلع بكتفهم أثناء التحقيق معهم أو احتجازهم وآخرين فقدوا على أثرها وعيهم، وبعضهم تعرض لكسور بمختلف مناطق الجسد وفقاً لما صرح به المتهمون أو ما يمكن معاينته بالنظر من قبل الفريق «الحق» أثناء مراقبة أداء تلك المحاكم.<sup>٤٣٢</sup> بما يستدعي وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني إحالة الأوراق فوراً للنائب العام أو أحد مساعديه لتحريك الدعاوى الجزائية في مواجهة الموظفين العموميين أو المكلفين بإنفاذ القوانين بوجود دلائل قوية على ارتكاب جرائم تعذيب أو سوء معاملة في تلك الحالات.

وفي الأحوال التي وجهت بها المحكمة سؤالها للموقوف حول أسباب الأثار الظاهرة على جسده، أو عند تصريحه بتعرضه للتعذيب أو إساءة المعاملة، لم تتخذ المحكمة أي إجراء قانوني في التعامل مع المتهمين واكتفت بتوثيق ما صرح به الموقوفون في محاضر جلسات المحاكم، وحالات محددة حصراً تم تحويلها للجنة طبية مختصة لفحص المتهم الموقوف،<sup>٤٣٣</sup> وأخرى أصدرت قراراً بتسفير كتب لمراكز الإصلاح والتأهيل من أجل عرض المتهم على الخدمات الطبية المختصة لفحصه وتقديم العلاج اللازم ومن ثم تزويد المحكمة بتقرير حول وضعه الصحي، دون أن ترصد «الحق» أي متابعة من القضاة لنتائج تلك التقارير. ولوحظ أيضاً أن بعض المتهمين ظهر عليهم الإرباك والخوف عند توجيه القاضي سؤاله تجاههم بمدى تعرضهم للتعذيب أو إساءة المعاملة أثناء اعتقالهم أو القبض عليهم أو التحقيق معهم، فأجابوا بالنفي على الرغم من ظهور بعض العلامات والأثار التي تدل على خلاف ذلك، وصرحوا بأسباب غير مقنعة حول تلك الأثار كأن تمت نتيجة لحادث أو سقوط ذاتي داخل الزنزانة؛ ويبدو أن الأسباب تعود في ذلك وفقاً لتقدير «الحق»؛ خوفاً من تعرضهم لمضايقات أو أعمال انتقام من أفراد تلك الأجهزة التي ستستكمل

٤٣١ إفادة رقم (٢٠١٧/٢٣٤) المؤتفة لدى مؤسسة الحق بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٧.

٤٣٢ ومن تلك الإفادات المؤتفة من مؤسسة الحق في الضفة الغربية وقطاع غزة، إفادة رقم (٢٠١٧/٦٧) المؤتفة بتاريخ ٤/٧/٢٠١٧؛ إفادة رقم (٢٠١٥/١٠٦٠٠)، المؤتفة بتاريخ ٤/٤/٢٠١٥؛ إفادة رقم (٢٠١٧/٩٠٤) المؤتفة بتاريخ ١١/٧/٢٠١٧؛ إفادة رقم (٢٠١٩/٥٥) المؤتفة بتاريخ ٢٦/٢/٢٠١٩؛ إفادة رقم (٢٠١٧/٩٩٩)، المؤتفة بتاريخ ٣/٦/٢٠١٧؛ إفادة رقم (٢٠١٩/٦٠)، المؤتفة بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٩، وغيرها كثيرة.

٤٣٣ ومن ذلك الإفادة رقم (٢٠١٧/٢٧) المؤتفة لدى مؤسسة الحق بتاريخ ٢٧/١٨/٢٠١٨، وكذلك إفادة رقم (٢٠١٩/٢٧) المؤتفة بتاريخ ١٩/١/٢٠١٩، وصرح بموجها المتهم الموقوف بأن محكمة صلح نابلس قررت تمديد توقيفه لمدة خمسة عشر يوماً وعرضه على الخدمات الطبية وتكليف النيابة العامة بتزويد المحكمة بتقرير عن الحالة الصحية، دون أن تتبع إجراءات لاحقة.

معهم إجراءات التحقيق بعد تمديد توقيفهم. دون أن تغفل بعض الأحوال التي قررت بها تلك المحاكم بإخلاء سبيل بعض الموقوفين إلا أن الجهات الأمنية تقاعست عن تنفيذها أو رفضت ذلك، وفي بعض الأحوال تحايلت على تلك الأحكام من خلال إفراجها عن المتهم الموقوف لحظياً ومن تم تعيد اعتقاله بعد دقائق أو ساعات من وقت الإفراج عنه، من ذات الجهاز الأمني الذي كان موقوف على ذمته أو عن طريق جهاز أمني آخر أو على ذمة المحافظ لذات أسباب الاتهام التي أفرج عنها.<sup>٤٣٤</sup>

ونستدل على ما تم طرحه سابقاً ببعض البيانات الواردة في تقرير أعدته الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون في الضفة الغربية، ونقابة المحامين النظاميين في قطاع غزة في عام ٢٠٢٠ حول مدى احترام ضمانات المتهم عند إجراءات التوقيف والحبس الاحتياطي في محاكم الصلح، الذي أشار إلى رصد (٢٩) حالة ادعاء بوقوع التعذيب أمام قضاة محاكم الصلح في الضفة الغربية خلال ما يقارب شهر ونصف من العام ٢٠٢٠ في الفترة الممتدة من شهر ٨ تشرين الثاني/نوفمبر حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر؛<sup>٤٣٥</sup> بنسبة ٢,٢٪ من نسبة المتهمين المعروضين أمامها، وقد ثبتت المحكمة (١٧) حالة ضمن محاضر الجلسات، وتجاهلت (١٢) منها، ومن الحالات التي بدت أثار التعذيب عليها أو صرح المتهمون بها، وقرر قضاة محكمة الصلح عرض (١٠) حالات فقط على الفحص الطبي، هذا ولم يتل القضاء القرار المتعلق بشبهة التعذيب علناً إلا في (٥) حالات منها، وبكل الأحوال لم يتخذ قضاة محكمة الصلح أي إجراءات هادفة لإحالة المشتبه بارتكابهم التعذيب أو إساءة المعاملة ضد الموقوفين المعروضين أمامها إلى الجهة المختصة بمحاسبتهم قانونياً.<sup>٤٣٦</sup> أما في قطاع غزة فتعذر على ذلك الفريق رصد حالات التعذيب وإساءة المعاملة على المتهمين لعدم مثول العديد منهم أمام تلك المحكمة أثناء فترة إعداد التقرير.

وهو الأمر الذي تؤكدُه العديد من الإفادات أو الاستمارات الخاصة بمؤسسة الحق، والمتعلقة بالتعذيب وإساءة المعاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن تلك الإفادات الموثقة لدى مؤسسة الحق، التي تحمل الأرقام والتصريحات التالية: إفادة رقم (٢٠١٨/١٦)، جاء فيها: «تم عرضي أمام قاضي وقرر تمديد احتجازي لمدة ١٥ يوم رغم إبلاغي للقاضي أنني اعترفت تحت الضرب والتهديد»؛ إفادة رقم (٢٠١٧/١٠٤٩)، الموثقة بتاريخ ٢٥ كانون أول/ديسمبر ٢٠١٧ وفيها: «مثلت

٤٣٤ ومن تلك الإفادات الموثقة لدى مؤسسة الحق: إفادة رقم (٢٠١٧/١١٤) الموثقة بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٧؛ إفادة رقم (٢٠١٧/٩٠) الموثقة بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٧؛ إفادة رقم (٢٠١٩/٤٦) الموثقة بتاريخ ١٦/٢/٢٠١٩.

٤٣٥ لم تتمكن الجهة المسؤولة عن إعداد التقرير من رصد الحالات الواقعية لارتكاب التعذيب وسوء المعاملة في قطاع غزة؛ لعدم مثول كافة المتهمين أمام القضاء.

٤٣٦ تقرير رقابي حول مدى احترام ضمانات المتهم عند إجراءات التوقيف والحبس الاحتياطي في محاكم الصلح، مرجع سابق، ص ٣٢-٣٣.

أمام قاضي صلح أريحا وأخبرته بأنني تعرضت للضرب والشبح وأني طالب وأدرس القانون في جامعة فلسطين الأهلية وأعرف حقوقي دون أن يكثر القاضي بذلك وقام بتمديد توقيفي لمدة (١٥) يوماً ومن ثم أعدت لمقر اللجنة الأمنية في أريحا وتم استخدام معي نفس الأسلوب التحقيقي بالضرب والركل والشبح»: أما الإفادة رقم (٢٠١٧/٩٩) الموثقة بتاريخ ٦ آذار/مارس ٢٠١٧، جاء فيها: «رغم ظهور آثار التعذيب على جسدي والتصريح أمام قاضي صلح أريحا بتعرضي لانتهاكات موضحاً تفاصيلها إلا أنها لم تبدي أي اهتمام، وتكرر عرضي أمامها مرتين إضافيتين في كل مرة منها تم تمديد توقيف لمدة ١٥ يوماً، وبعد انقضاء مدة التوقيف البالغة ٤٥ يوماً عرضت مجدداً أمام هيئة قضائية مكونة من ٣ قضاة لدى محكمة بداية جنين التي قررت أيضاً تمديد توقيفي لمدة ٤٥ يوماً إضافياً». وفي الإفادة رقم (٢٠١٩/٤١) الموثقة بتاريخ ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٩ صرح فيها: «لقد بدا واضحاً في جلسة المحكمة بأنني غير قادر على الوقوف وعند سؤالي من القاضي عن السبب أطلعته على رجلي اليماني بعد أن رفعت عنها بنطالي وكانت متورمة من منطقة أسفل الساق وعند سؤال القاضي لي عن السبب قلت له أنني تعرضت للضرب من قبل المحققين، تم تسجيل في محضر الجلسة بأنني تعرضت للضرب على القدم وبعد أن ترفع المحامي عني قرر القاضي تمديد توقيفي لمدة ١٥ يوم لاستكمال تحقيقات النيابة العامة».

وفي جميع تلك الأحوال الموثقة من مؤسسة الحق أو المرصودة من مؤسسات حقوق الإنسان لم تتخذ تلك المحاكم أية إجراءات تضمن إحالة المشتبه بارتكابهم تلك الجرائم للجهات القضائية المختصة لمساءلتهم، بل ورافقت إجراءات المحاكمة تمديد توقيف العديد منهم لاستكمال الملف التحقيقي لدى الجهات التي ارتكبت تلك الأفعال. ما يعني فشل القضاء في حماية ضحايا التعذيب ومساءلة مرتكبيه بما يعزز من مؤشرات التعذيب الممنهج في الحالة الفلسطينية.

حيث وثقت «الحق» من خلال الإفادات أو الرصد العديد من الحالات التي تثبت استمرار توقيف المتهمين على الرغم من تصريحهم بتعرضهم للتعذيب وإساءة المعاملة لدى الأجهزة الأمنية الموقوفين لديها، مما سيؤدي إلى تحقيق إحدى النتيجتين التاليتين أو كلاهما، الأولى تتمثل باستمرار تعرضهم للتعذيب لدى ذات الجهاز، أما الثانية تتجسد بعدم استقلالية القاضي باتخاذ قراره نتيجة لانصياعه لطلبات النيابة العامة بصفتها ممثلة عن السلطة التنفيذية بتمديد طلبات التوقيف في القضايا المعروضة أمامها، متجاهلة بذلك حقوق الأفراد، ومنتهكة ضمانات المتهمين بمحاكمة عادلة قائمة على قرينة البراءة وضمن السلامة الجسدية، ومتغاضية بذلك عن دورها في حراسة العدالة الجنائية.

إن اتخاذ المحاكم الفلسطينية قرارها بتمديد التوقيف دون إخلاء سبيل المتهم الموقوف المعروض أمامها رغم تعرضه للتعذيب وإساءة المعاملة، الذي اعترف بأقواله لدى النيابة العامة أو الأجهزة الأمنية المختلفة نتيجة لتلك الأفعال، تكون قد خالفت أحكام المادة (١٣) من القانون الأساسي المعدل التي تبطل كل قول أو اعتراف صدر نتيجة للتعذيب، وترقى لاعتبارها جريمة دستورية لا تسقط بالتقادم وفقاً لأحكام المادة (٣٢) من القانون الأساسي المعدل. حيث اشترطت المادة (٢١٤) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١ لصحة الاعتراف أن يصدر طواعية من المتهم دون ضغط أو إكراه مادي أو معنوي أو وعد أو وعيد، وأن يتفق مع ظروف الواقعة المتهم فيها، وأي أقوال منتزعة نتيجة لهذا التعذيب أو إساءة المعاملة يعتبر باطلاً، لا يمكن الاعتماد عليها في الإدانة وفقاً لأحكام المادة (٤٤٧) من قانون الإجراءات.<sup>٤٣٧</sup> إن هذه الاعترافات المقدمة من المتهمين حول التهم المسندة إليهم والمستقاة بوسائل متعددة من التعذيب النفسي والجسدي وإساءة المعاملة، والتي سيتم بناء الحكم القضائي عليها، ستؤدي حتماً إلى تشويه العدالة، وعدم إنصاف المتقاضين نتيجة لاعترافيهم بأفعال لم يتم ارتكابها وذلك بعد تعرضهم لتلك الضغوطات والتهديدات، وبالتالي سيتم إدانة أبرياء بموجهها، وإفلات الجاني الحقيقي من عقوبتها، مما يضعف ثقة المواطن بنزاهة وعدالة القضاء في حماية حقوقه وحياته؛ كون إجراءاتها ستشكل امتداداً لانتهاكات ممارستها الأجهزة الأمنية المختلفة، في ظل غياب الإجراءات الفعالة لمساءلة ومحاسبة مرتكبي جرائم التعذيب وإساءة المعاملة.<sup>٤٣٨</sup> حيث اعتبر الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي أن تلك الاعترافات المنتزعة عن طريق سوء المعاملة أو التعذيب والتي يتم استخدامها من الهيئات القضائية كأدلة ضد المتهمين وبنيتها يجري إدانتهم وصدور أحكام قضائية بحقهم بالسجن، تشكل احتجازاً تعسفياً مخالفاً لضمانات المحاكمة العادلة، والقواعد الدولية ذات العلاقة.<sup>٤٣٩</sup>

وتزداد خطورة هذه الاعترافات المنتزعة تحت التعذيب في ظل تهديد الأجهزة الأمنية للمتهمين بالاستمرار بارتكاب تلك الأفعال المجرمة ضدهم في حال جرى تغيير بأقوالهم لدى النيابة العامة، أو صرحوا أمامها بتعرضهم لمثل تلك الأفعال، على الرغم من بطلانها باعتبارها امتداداً للظروف

٤٣٧ والجدير بالذكر في هذا السياق أن المادة (٤٧٧) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني لعام ٢٠٠١ تبطل الجزء المتعلق بالإجراء الباطل فقط، كالاعترافات التي تتم نتيجة للتعذيب وإساءة المعاملة، دون أن تمتد إلى الظروف أو الوقائع اللاحقة لها، وهذا يعني أن إبطال الأقوال المنتزعة تحت التعذيب لا يؤثر على الإجراءات اللاحقة له، فبالإمكان الاستمرار بتوقيف المتهم أو محاكمته رغم التعذيب إذا كانت هناك أدلة أخرى. للمزيد حول الاعتراف وشروطه القانونية انظر: علي الدباس وعلي أبو زيد، حقوق الإنسان وحياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧)، ص ٢٧٧-٢٣٤.

٤٣٨ للاطلاع على أحكام المساءلة التأديبية والجزائية في النظام القانوني الفلسطيني ومدى ملاءمتها مع اتفاقية مناهضة التعذيب، انظر: أشرف أبو حية ونوار بدير، مناهضة التعذيب، الرصد والتوثيق وسبل المواجهة (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢٠)، ص ٥٤-٥٨.

٤٣٩ البند (٦٢)، تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢، ويحمل الرقم (A/HRC/39/45).

التي انتزعت فيها تلك الاعترافات تحت التعذيب وفقاً لما قضت به محكمة النقض الفلسطينية، التي قررت بأن كافة الأقوال والاعترافات التي تكون قد انتزعت من المتهمين أمام الأجهزة الأمنية تحت التعذيب تكون باطلة حتى لو تم تقديم ذات الاعترافات أمام النيابة العامة بدون إكراه.<sup>٤٤٠</sup>

إن الإحصائيات الواردة أعلاه بخصوص تعامل قضاة المحاكم النظامية مع حالات التعذيب وإساءة المعاملة، في ظل عدم اتخاذها أي إجراءات بإحالة المشتبهين بارتكاب أفعال تعذيب وإساءة معاملة في الحالات المعروضة لديها للمساءلة سيؤدي حتماً إلى إفلات مرتكبي تلك الأفعال من العقاب، كذلك تدلل على استمرار الأجهزة الأمنية على ذات النهج في انتزاع الأقوال والاعترافات، بما يشكل انتهاكاً لحقوق ضحاياها في الإنصاف وفي التعويض، ونستدل على ذلك من خلال تقرير دولة فلسطين الأولي المقدم إلى لجنة مناهضة التعذيب، الذي خلا من أي إشارة صريحة حول الأحكام الجنائية المدنية والعسكرية المتعلقة بجرائم التعذيب أو إساءة المعاملة المتخذة ضد الأجهزة الأمنية، وكذلك العقوبات المتخذة بحق مرتكبيها، ومقدار العقوبة الصادرة بحقهم، أو عدد وطبيعة القضايا التي طبقت بها تلك الأحكام القانونية سواء بالإدانة أو بالبراءة، والمبررات التي تم الاحتكام إليها بموجب ذلك، أو مدى ضمان حقوق ضحايا الذين تعرضوا لمثل هذه الأفعال المجرمة بالإنصاف أو التعويض وفقاً لأحكام المادة (١٤) من اتفاقية مناهضة التعذيب،<sup>٤٤١</sup> والتعليق العام رقم (٣) لعام ٢٠١٢ المرتبط بها. حيث اكتفى التقرير ضمن البند (٤٣) عند استعراضه للضمانات العامة للأحكام التشريعية الناضجة للتعذيب برفدها ببعض نتائج ومستخلصات الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية دون ربطها بالتعذيب أو إساءة المعاملة، الأمر الذي يدل على أن مرتكبي تلك الأفعال لم يحصلوا على الجزاء العقابي المحدد بموجب أحكام القانون نتيجة لتخاذل القضاء في أداء دوره بإحالة المشتبه بارتكابهم لأفعال تعذيب أو إساءة معاملة للجهات القضائية المختصة، في ظل تخوف العديد من ضحاياها بتقديم

٤٤٠ حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/٣١٥)، الصادر بتاريخ ٢٦/١٥/٢٠١٥؛ وفي ذات السياق انظر أحكام محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، التالية: رقم (٢٠١٩/١٤٧)، الصادر بتاريخ ٢٣/١٩/٢٠١٩؛ حكم رقم (٢٠١٩/٣١٥)، الصادر بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٩؛ وحكم رقم (٢٠٢١/٨٩)، الصادر بتاريخ ٣٠/٦/٢٠٢١.

٤٤١ تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني الفلسطيني غير قادر على إنصاف وتعويض ضحايا جرائم التعذيب وسوء المعاملة، حيث اكتفت التشريعات الفلسطينية بضمن أحد أشكال إنصاف المتعرضين لفعل من أفعال التعذيب بالتعويض المادي فقط، استناداً للقواعد العامة التي تمنح الفرد المتضرر الحق بالمطالبة بالتعويض وإن لم تخصصها للأفعال التي تشكل جريمة وفقاً للآركان والشروط المحددة بموجب المادة الأولى من الاتفاقية، كذلك لم تدرج النصوص القانونية باقي الضمانات المتمثلة بتأهيلهم ورد حقوقهم وجبر ضررهم، بل أن قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لعام ١٩٥٨ المطبق في الضفة الغربية وتعديلاته بموجب القرار بقانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٤ لا يسمح برفع دعاوى ضد الحكومة الفلسطينية وأجهزتها للتعويض عن انتهاكات قامت بها الجهات التابعة للدولة ومن ضمنها ارتكاب جرائم التعذيب وسوء المعاملة، حيث أن التعويض على هذه الانتهاكات غير وارد ضمن الحالات «الحصرية» في القانون المذكور، وكذلك تنفيذ الأحكام القضائية ضد الحكومة، المبنية حصراً في القانون المذكور، لا تتم إلا بعد الحصول على موافقة من رئيس الوزراء الفلسطيني، وهو الأمر المتعذر إنفاذه على الصعيد العملي.

شكاوى مستقلة لدى النيابة العسكرية، وآخرين قدموا تلك الشكاوى واضطروا لسحبها بعد تعرضهم للتهديد من الجهات مرتكبة التعذيب وفقاً لما وثقته ورصدته مؤسسة الحق. حيث اعتبر المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين أن مكافحة الإفلات من العقاب ومساندة الدفاع عن حق الضحايا في الوصول إلى الحقيقة والإنصاف والتعويض يتطلب ممارسة سليمة للقضاء بعيداً عن أي تدخلات سياسية في عمل القاضي ذاته.<sup>٤٤٢</sup> علماً أن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان من قبيل جرائم التعذيب ينعقد لها اختصاص القضاء المدني وفقاً للمعايير الدولية ومن بينها مبادئ إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية، وذلك من أجل ضمان المساءلة والمحاسبة والإنصاف وعدم الإفلات من العقاب.

ويتعزز هذا الإفلات من العقاب كون التشريعات الفلسطينية النازمة لمساءلة ومحاسبة الأشخاص المكلفين بإنفاذ القانون والمركبين لجريمة التعذيب أو سوء المعاملة، وكذلك التشريعات العقابية الثورية، لا تتفق في معالم المسؤولية الجنائية والعقابية الواردة ضمن المادة (٤) من «اتفاقية مناهضة التعذيب» والمبادئ التوجيهية ذات العلاقة، كونها عقوبات غير رادعة ولا تتناسب مع خطورة جرائم التعذيب، ولا مع تعريف التعذيب الوارد في الاتفاقية، حيث اكتفت هذه النصوص بمعاينة مرتكبها -دون غيره من الأشخاص الفاعلين- بعقوبة «الجنحة» وذلك ضمن أحكام المادة (٢٠٨) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) للعام ١٩٦٠،<sup>٤٤٣</sup> والمادة (١٠٨) من قانون العقوبات الانتدائي رقم (٧٤) للعام ١٩٣٦،<sup>٤٤٤</sup> وكذلك الأمر المادة (٢٨٠) من قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير للعام ١٩٧٩.<sup>٤٤٥</sup>

٤٤٢ الفقرة (٣٧) و(٧٥)، من تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال وإقامة العدل والإفلات من العقاب، الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١، يحمل الرقم (E/CN.4/2004/60).

٤٤٣ تنص المادة (٢٠٨) من قانون العقوبات الأردني للعام ١٩٦٠، المطبق في الضفة الغربية، على أنه: «١. من ساء شخصاً أي نوع من أنواع العنف والشدة التي لا يجيزها القانون بقصد الحصول على إقرار بجريمة أو على معلومات بشأنها، عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات. ٢. وإذا أفضت أعمال العنف والشدة هذه إلى مرض أو جرح كانت العقوبة من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات ما لم تستلزم تلك الأعمال عقوبة أشد».

٤٤٤ تنص المادة (١٠٨) من قانون العقوبات الانتدائي للعام ١٩٣٦، المطبق على قطاع غزة ينص في تجريمه لأفعال التعذيب، على: «كل موظف في الخدمة العامة عرض شخصاً آخر لاستعمال القوة أو العنف معه أو أمر باستعمال القوة والعنف معه لكي ينتزع منه أو من أي فرد من أفراد عائلته اعترافاً بجرم أو معلومات تتعلق بجرم، يعتبر أنه ارتكب جنحة» حيث تنقسم الجريمة حسب خطورتها إلى: «1-جنائية: هي أشد الجرائم خطورة ويعاقب عليها بالإعدام والأشغال الشاقة المؤبدية أو المؤقتة أو بالسجن لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات؛ 2-الجنحة: تلي الجنائية بالأهمية ويعاقب عليها القانون بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين؛ 3-المخالفة: هي أبسط الجرائم وأقلها جسامة ويعاقب عليها القانون بالحبس مدة تتراوح ما بين يوم واحد وعشرة أيام وبغرامة مادية».

٤٤٥ تنص المادة (٢٨٠) من قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير للعام ١٩٧٩ على: «أ. كل من ساء شخصاً ضرورياً من الشدة لا يجيزها القانون رغبة منه الحصول على اعترافات عن جريمة أو معلومات أو أمر بذلك بشأنها عوقب بالحبس ثلاثة أشهر على الأقل. ب. إذا أدت أعمال العنف إلى مرض أو جرح كان الحبس ست أشهر على الأقل. ج. إذا قضى التعذيب إلى الموت كان العقاب الأشغال الشاقة خمس سنوات على الأقل».

ونشدد في ذات السياق على ضرورة محاكمة المتهمين بارتكاب كافة الانتهاكات الجسيمة التي تطل حقوق الإنسان وحرياته أمام القضاء المدني، وحظر محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري حظراً مطلقاً، إعمالاً لتوجهات المعايير الدولية والممارسات الفضلى ومبادئ «إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية»؛ لضمان مبادئ الشفافية والحياد، وعدم إفلات الجناة من العقاب، ولحماية حقوق الإنسان وحرياته، وكذلك تعزيز سبل الإنصاف الفعال، وإعمالاً للولاية العامة للقاضي الطبيعي.<sup>٤٤٦</sup> على خلاف توجهات المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بموجب قرارها التفسيري الذي يحمل الرقم (٢٠١٨/٢) بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨،<sup>٤٤٧</sup> وبموجبه قررت أن الشرطة الفلسطينية «قوة نظامية أمنية ذات طابع عسكري تخضع لولاية القضاء العسكري» مخالفة بموجب قرارها أحكام القانون الأساسي المعدل للعام ٢٠٠٣، والقرار بقانون بشأن الشرطة رقم (٢٣) للعام ٢٠١٧، وكذلك قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (٢٠١٧/١).

لوصول إلى العدالة الناجزة يتعين على القاضي النظامي اتخاذ الإجراءات الجزائية اللازمة في حال وجود دلائل قوية بتعرض المتهمين في القضايا الجزائية المعروضة عليه لجرائم تعذيب من قبل الأجهزة الأمنية، بإحالة أوراق القضية فوراً للنائب العام أو أحد مساعديه طبقاً للأصول الواردة في قانون الإجراءات الجزائية، ويتوجب على النائب العام أو أحد مساعديه والحالة تلك اتخاذ الإجراءات الجزائية اللازمة لتحريك ومباشرة دعوى الحق العام في مواجهة الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين وفقاً للأصول، وينبغي التذكير بأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي تقع من الأجهزة الأمنية على المواطنين المدنيين هي من اختصاص القضاء المدني وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

ينبغي على القضاء متابعة حالة المتهمين في القضايا المعروضة أمامه، وضمان كافة حقوقهم السياسية والمدنية، بما فيها المحاكمة العادلة والمنصفة، التي تفترض أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وأن كافة أقواله المنتزعة تحت التهديد أو الوعيد باطلة، التزاماً بأحكام القانون

٤٤٦ انظر الملاحظات الختامية التي قدمتها لجنة مناهضة التعذيب على التقرير المقدم لدولة المكسيك، والذي يحمل وثيقة رقم (CAT/C/MEX/CO/4)؛ وكذلك الملاحظات الختامية المقدمة من لجنة مناهضة التعذيب على تقرير دولة البيرو، ويحمل وثيقة رقم (CAT/C/PER/CO/4). وكذلك الأمر التوصية رقم (٣٨) المقدمة من اللجنة ضمن الملاحظات الختامية لتقرير الأردن الدوري الثالث، والتي جاء فيها: «توصي اللجنة بكفالة محاكمة المسؤولين الحكوميين المتهمين بارتكاب أعمال التعذيب أو إساءة معاملة في المحاكم المدنية العادية». كذلك البنود التي تحمل الأرقام التالية (١٩)؛ (١٧)؛ (٢٠) من المبادئ الدولية الخاصة بإقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية.

٤٤٧ إن القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية يخالف جميع المبادئ والأصول الحاكمة للقرارات التفسيرية الموضحة بموجب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ المعدل لعام ٢٠٠٣، وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ والقرار بقانون المعدل لأحكامه، وكذلك كافة المعايير الدولية الناظمة لحماية الشرطة كجهاز مدني، للمزيد حول ذلك، انظر: عابدين، قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري حول الشأن العسكري، مرجع سابق.

الأساسي والقوانين الإجرائية والعقابية النافذة في النظام القانوني الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان المنضمة إليها دولة فلسطين، ولا سيما اتفاقية مناهضة التعذيب، التي تلزم الأطراف فيها باتخاذ كافة التدابير بما فيها القضائية لمنع التعذيب وإساءة المعاملة، وضمان معاقبة مرتكبيها، ويرتب عليها ذلك اتخاذ كافة الممارسات الفعالة لمكافحة تلك الأفعال دون أدنى تقييد لأي منهما، بما فيها إيقاع العقوبة المناسبة على مرتكبيها وتعزيز الأثر الردي للخطر من تلك الجرائم، وتعزيز قدرة المسؤولين على تتبع جريمة التعذيب وإساءة المعاملة، وكذلك توفير سبل إنصاف فعالة للضحايا بما يضمن إعادة تأهيلهم وجبر ضررهم باعتباره التزام مطلق غير قابل للتقييد، ودون إمكانية التذرع بأي ظروف استثنائية لتبرير تلك الأفعال أو التغاضي عنها، مع ضمان توفير حماية للضحايا ذاتهم والشهود والمبلغين.<sup>٤٤٨</sup>

حيث اعتبرت لجنة مناهضة التعذيب التابعة للأمم المتحدة ضمن تعليقها العام رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، أن سبل الإنصاف القضائي تعتبر أحد الضمانات الأساسية التي يتعين على الدولة تنفيذها لضمان منع التعذيب وإساءة المعاملة، حيث يقع التزاماً على القضاة برصد تلك الانتهاكات واتخاذ جميع التدابير الفعالة لمنعها وعقاب مرتكبيها،<sup>٤٤٩</sup> مع إتاحة المجال أمام الأفراد الذي تعرضوا للتعذيب أو إساءة المعاملة للطعن بشرعية احتجازهم، على اعتبار أنه تعسفي وفقاً للمبادئ والمعايير الدولية ذات العلاقة.<sup>٤٥٠</sup>

وبناء على ما سبق يتعين على القضاة اتخاذ كافة الوسائل القانونية المتاحة أمامهم لإنصاف ضحايا التعذيب وإساءة المعاملة للمتهمين في القضايا المعروضة أمامهم، وإحالة المشتبه بارتكابهم تلك الجرائم للجهات المختصة لملاحقتهم قانونياً، وضمان عدم افلاتهم من العقاب،

٤٤٨ انظر: المادة (٢-١) من اتفاقية مناهضة التعذيب؛ والتعليق العام رقم (٣) لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المعتمد بتاريخ ١٣/١٢/٢٠١٢، بموجب قرار رقم (CAT/C/GC/3)؛ توصية رقم (١٠٤) من تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة حول تعزيز وحماية حقوق الإنسان السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية بما فيها الحق بالتنمية، الصادرة بتاريخ ٢٢/١/٢٠٢١؛ والبنود (٢٠١٨) من تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الصادر بتاريخ ١٤/٢/٢٠١٧، ويحمل الرقم (A/HRC/34/54)؛ والتوصية (د/٧٣) من تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الصادر بتاريخ ١٦/١/٢٠١٩، ويحمل الرقم (A/HRC/40/59).

٤٤٩ التعليق العام رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، الصادر عن لجنة مناهضة التعذيب بتاريخ ٢٤/١/٢٠٠٨، يحمل الرقم (CAT/C/GC/2).

٤٥٠ المادة (٣٢) من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن لعام ١٩٨٨؛ البند (١٨) من تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي «جميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة»، الصادر بتاريخ ٣٠/١/٢٠١٤، يحمل الرقم (A/HRC/27/47)؛ تعليق لجنة مناهضة التعذيب رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، وهو ما أكدته ضمن توصياتها إلى العديد من الدول، ومن ذلك الفقرة (٨) من تقرير (CAT/C/CUB/CO).

باعتبار أن القضاء الحامي لحقوق الإنسان وحرياته، ويمكن تصنيفه بأحد الجهات التي يمكنها تلقي ومتابعة والتحقق من الشكاوى ذات العلاقة المعروضة أمامه؛ إعمالاً للالتزامات فلسطين الدولية، وهذا قد يتطلب اعتماد تدريب للعاملين في الجهاز القضائي على بروتوكول اسطنبول واتفاقية مناهضة التعذيب وكافة الاتفاقيات والمبادئ والمعايير الدولية المرتبطة بحقوق المحتجزين وحرّياتهم، وضمان تقييد جميع الإجراءات القضائية بالمعايير الدولية المتعلقة بالمحاكمة العادلة وفقاً للأصول القانونية؛ وكذلك اتخاذ كافة السبل لتعزيز استقلال القضاء في إرساء قواعد العدالة والنزاهة، وفقاً للمعايير الواردة في التعليق العام رقم (٣) لعام ٢٠١٢ للجنة مناهضة التعذيب.<sup>٤٥١</sup>

وهذا يستتبع إفراد بعض النصوص التشريعية الفلسطينية التي تلزم القاضي بمعاينة جسد المتهم المعروض أمامه لضمان عدم تعرضه للتعذيب وإساءة المعاملة أثناء القبض عليه أو احتجازه أو التحقيق معه من الأجهزة الأمنية، على غرار النصوص التشريعية التي تلزم وكيل النيابة قبل استجواب المتهم أن يعاين جسم المتهم المعروض أمامه وأن يثبت كل ما يشاهده من إصابات ظاهرة وسبب حدوثها ضمن أحكام المادة (٩٩) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، وله أن يأمر بموجب المادة (١٠٠) من ذات القانون بإجراء الفحوصات الطبية والنفسية للمتهم من قبل الجهات المختصة إذ رأى ضرورة ذلك أو بناءً على طلب من المتهم أو محاميه. فاستحداث مثل هذا الإجراء للقضاء سيساهم في متابعة كافة الادعاءات المتعلقة بتعرض المتهمين في القضايا المعروضة أمامه للتعذيب وإساءة المعاملة.

ونشدد على ضرورة أن تتضمن تلك النصوص الإجراءات القانونية التي يتعين على القاضي اتباعها بشكل دقيق؛ التي بدورها تضمن تطبيق الجزاء العقابي على مرتكبيها، في حال أشارت الدلائل لتعرض المتهم للتعذيب أو إساءة المعاملة. فمن المقتضيات الأساسية التي ينبغي أن تتوفر لضمان استقلال القضاء حتى يتسنى للمحاكم القيام بدورها بحماية حقوق الإنسان وحرّياته من الناحية التطبيقية إشراف تلك المحاكم على كافة الإجراءات القانونية اللازمة قبل بدء المحاكمة، بما فيها سلامة الإيقاف والاحتجاز، ومدة التحقيق، وتوجيه التهم، وحسن المعاملة، وعدم تعرضهم للتعذيب، وغيرها من الأصول الإجرائية.<sup>٤٥٢</sup> والتي تضمن مواجهة خطر تعرض المتهمين للتعذيب وإساءة المعاملة كأن يتم ضمان حصولهم على محامي، وحظر إيداعه

٤٥١ انظر البند (١٨) و(٣٥) من التعليق العام رقم (٣) لعام ٢٠١٢، الصادر عن لجنة مناهضة التعذيب بتاريخ ١٣/١٢/٢٠١٢، يحمل الرقم (CAT/C/GC/3).

٤٥٢ أمين مكّي، دور القضاء في حماية حقوق الإنسان، منشور في: وقائع ورشة عمل حول دور القضاء في المجتمع الفلسطيني (غزة: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ولجنة الحقوقيين الدولية، ٢٠٠٠)، ص ٢٤-٢٦.

في أماكن غير الاحتجاز الرسمية، وتمكينه من الحصول على المساعدة الطبية، فضلاً عن إتاحة الفرصة أمامه بالطعن في شرعية احتجازه.<sup>٤٥٣</sup>

تجدر الإشارة، إلى أن دولة فلسطين انضمت إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب في ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ وأصبح لزاماً عليها أن تقوم بتشكيل الآلية الوقائية الوطنية لمنع التعذيب وسوء المعاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو بروتوكول تنفيذي بالغ الأهمية ويقوم على تصميم وتنفيذ نظام زيارات منتظمة وفجائية فعالة تستهدف كافة مراكز الاحتجاز المدنية والعسكرية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ سواءً من خلال خبراء الآلية الوقائية الوطنية الفلسطينيين (NPM) أو نظرائهم من اللجنة الفرعية لمنع التعذيب (SPT) وفق إيقاع متناغم ومتناسق، وعلى نحو غير مقيّد، في الليل أو النهار، ودون تواجد الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين خلال تلك الزيارات. ينبغي العمل، دون إبطاء، على تشكيل الآلية الوقائية الوطنية خاصة وأن البروتوكول الاختياري المذكور ينص صراحة على وجوب تشكيلها في مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذ هذا البروتوكول في الأرض الفلسطينية. مع التأكيد على أهمية الآلية الوقائية الوطنية في الوقاية والحماية من التعذيب وسوء المعاملة وإنصاف الضحايا.

### ٣. تقويض المحاكم الإدارية لحرية العمل النقابي

إن السمة العامة التي تغلب على القضاء الإداري في تحقيقها حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم ضد تعسف الإدارة العامة في الدولة، فالرقابة القضائية الإدارية على مشروعية تصرفات الإدارة تعتبر إحدى الضمانات الأساسية المرسخة لحقوق الإنسان وحرّياته المكفولة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية باعتباره الطرف الضعيف في علاقته مع السلطة العامة التي تتمتع في مواجهته بالعديد من الامتيازات التي قد تتجاوزها أو تتعسف في استعمالها في بعض الأحوال،<sup>٤٥٤</sup> مما ينعكس سلباً على مراكز الأفراد القانونية وبالأخص حقوقهم وحرّياتهم، فالقضاء الإداري يتصدى لتلك الخروقات تجسّداً لدولة القانون والموازنة بين المصلحة العامة التي تملّحها الإدارة والسلطة العامة في الدولة وبين المصلحة الخاصة للفرد.<sup>٤٥٥</sup>

إلا أن الحالة الفلسطينية ذهبت خلاف ذلك؛ فالمطلع على توجهات القضاء الإداري في فلسطين

٤٥٣ البند (٣١) من تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٤، ويحمل الرقم (A/HRC/34/54).

٤٥٤ بركات كريم، «دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحرّيات العامة»، مجلة المعارف، عدد ٢، ص ٢٢٣-٢٢٤.

٤٥٥ توفيق شيبان، دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان وحرّياته (الجزائر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، ٢٠١٩)، ص ٢٨.

يلاحظ أنها قوّضت وقيدت تلك الحقوق مرجحة بدورها مصلحة السلطة التنفيذية بكافة مكوناتها على مصلحة الفئة المستدعية أو المستدعية ضدها في إطار مطالبتها لحقوقها المكفولة تشريعياً، ولعل أهمها تلك المتعلقة بالعمل النقابي، وما ينبثق عنها من حقوق كالإضراب، على اعتبار أن الإضراب وسيلة ضغط يستخدمها العمال لتحقيق مطالبهم تتعلق بظروف العمل أو شروطه أو قضايا محددة مرتبطة بحقوقهم،<sup>٤٥٦</sup> ولا يتم اللجوء إليه إلا بعد فشل المفاوضات أو وصولها إلى طريق متعثر وفقاً للشروط والكيفية المحددة ضمن أحكام القانون.<sup>٤٥٧</sup> هذا وتمارس محكمة العدل العليا الفلسطينية اختصاصات القضاء الإداري في الضفة الغربية وقطاع غزة، منذ عام ٢٠٠١ حتى عام ٢٠١٦، حيث تم إنشاء محكمة إدارية تخضع لإشراف مجلس القضاء الأعلى في قطاع غزة، وفي الضفة الغربية تشكلت هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها تسمى «المحاكم الإدارية» منفصلة عن المحاكم النظامية بموجب القرار بقانون الصادر عن الرئيس الفلسطيني في عام ٢٠٢٠.

أثناء ممارسة محكمة العدل العليا لاختصاصاتها في الضفة الغربية وقطاع غزة قررت في معظم الدعاوى المنظورة أمامها والمرتبطة بالعمل النقابي والحق في الإضراب المكفول بموجب المادة (٢٥) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣،<sup>٤٥٨</sup> والمادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعديد من التشريعات الوطنية ذات العلاقة، بإلغاء إضراب العديد من النقابات أو رد تلك الدعاوى لعدم وضوح الأدلة أو تناقضها.

وضمن تسبب أحكامها بإلغاء إضراب النقابات تشددت محكمة العدل العليا الفلسطينية في تطبيق النصوص والإجراءات المنظمة للإضراب والمنصوص عليها في المادة (٦٧) من قانون العمل رقم (٧) لعام ٢٠٠٢،<sup>٤٥٩</sup> وأخرى المعطوفة على المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١١) لعام

٤٥٦ خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، دون تاريخ)، ص ٢٣٢؛ خيري الكباش، أصول الحماية القانونية لحقوق الإنسان «دراسة مقارنة» (القاهرة: دار الكتب المصرية، ٢٠٠٦)، ص ٢٧٨-٢٨٠.

٤٥٧ يقصد بالإضراب: توقف جماعة في مركز التبعية تجاه سلطة معينة عن العمل للحصول على استحقاقات أو مزايا تطالب بها السلطة ذات العلاقة. للمزيد انظر: معين البرغوثي وآخرين، أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٦)، ص ٨.

٤٥٨ تنص المادة (٢٥) من القانون الأساسي المعدل على: «٣- التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه. ٤- الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون».

٤٥٩ تنص المادة (٦٧) من قانون العمل الفلسطيني لعام ٢٠٠٢، على: «٢- يجب توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب أو الإغلاق إلى الطرف الآخر وإلى الوزارة قبل أسبوعين من اتخاذ الإجراء موضحاً أسباب الإضراب أو الإغلاق. ٢- يكون التنبيه قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة. ٣- في حال الإضراب يكون التنبيه الكتابي موقفاً من ٥١٪ من عدد العاملين في المنشأة على الأقل، وفي حال الإغلاق تكون نفس النسبة من مجلس إدارة المنشأة. ٤- لا يجوز الإضراب أو الإغلاق أثناء إجراءات النظر في النزاع الجماعي. ٥- يترتب على عرض نزاع العمل الجماعي على جهة الاختصاص وقف الإضراب أو الإغلاق».

٢٠١٧ بشأن تنظيم حق الإضراب في الخدمة المدنية،<sup>٤٦٠</sup> التي نصت على تطبيق أحكام قانون العمل المتعلقة بالإضراب على قانون الخدمة المدنية، ومنحت الحكومة صلاحيات تمكنها من وقفه، واشترطت قبل ممارسة الحق في الإضراب قيام تلك النقابات والاتحادات بتوجيه تنبيه كتابي موقعاً من ٥١٪ من أعضاء النقابات والاتحادات في المرافق العامة، أو عدد العاملين في المنشآت الخاصة، على الرغم من صعوبة أو استحالة تحقق تلك الإجراءات فعلياً في بعض الأحوال، وتناقضها مع الغاية الأساسية من إعمال الحق بالإضراب ومشروعيته، وإفراغه من مضمونه، بما يشكل مخالفة صريحة لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن حرية العمل النقابي وبخاصة الاتفاقية رقم (١٣٥) التي أكدت على توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات لتمكينهم من أداء مهامهم بسرعة وفعالية؛ والتوصية رقم (٩٢) التي أكدت على أن الوسائل البديلة لممارسة الإضراب لا يمكن تفسيرها على أنها تقيد الحق في الإضراب بأي شكل من الأشكال، فتلك الاتفاقيات والمبادئ والمعايير تشترط في مضمونها عدم تقييد النصوص القانونية للحق في الإضراب بطريقة تفقده مضمونه وأساسه،<sup>٤٦١</sup> والاتفاقية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية والذي يعتبر الإضراب أهم أدواتها.

فالقيد التي ترد على ممارسة الحق في الإضراب ينبغي أن لا تعرضه للخطر، وأن لا تجعل من ممارسته أمراً متعذراً، أو أمراً يفقد جدواه، وأن ترد بنص قانوني صريح، وأن تهدف إلى حماية مصلحة عامة مشروعة وملحة بمعيار قائم على «الضرورة والتناسب» مع الحق المراد

٤٦٠. تنص المادة (٢) من القرار بقانون رقم (١١) لعام ٢٠١٧م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية على: «تطبق أحكام المادة رقم (٦٧) من قانون العمل رقم (٧) لعام ٢٠٠٠م، المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على إضراب الموظفين في الوظيفة العمومية».

٤٦١. تنص المادة (٣/٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على: «ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية». أما المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نص على: «١. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي: (أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، (ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها. (ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. (د) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعنى».

حمايته، وأن يكون هذا القيد مألوفاً في مجتمع ديمقراطي،<sup>٤٦٢</sup> الأمر الذي يغدو معه اعتبار قرار بقانون رقم (١١) لعام ٢٠١٧م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية منتهكاً للحق في الإضراب المكفول في القانون الأساسي وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الملزمة به دولة فلسطين، مقيداً حرية العمل النقابي للعاملين من خلال فرض ضوابط تفرغ الحق بالإضراب من مضمونه. وللأسباب السابقة تم إلغاء إضراب نقابة أساتذة وموظفي الجامعات الفلسطينية، الذي يهدف لتحسين رواتبهم وظروف عملهم في مواجهة جامعة النجاح الوطنية ممثلةً بالقائم بأعمال رئيسها،<sup>٤٦٣</sup> وكذلك إضراب نقابة العاملين في بلدية الخليل ضد بلدية الخليل بصفتها الجهة المستدعية.<sup>٤٦٤</sup> وعلى خلاف ذلك نجد بعض التوجهات العربية للقضاء الإداري يتخذ منحى مختلفاً في إطار حمايته للعمل النقابي والحق بالإضراب، تمكنت بموجبه المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١٦ حزيران/يونيو ٢٠١٧ بتقرير مبدأ قضائي مستحدثت اعتبرت فيه أن الإضراب حق، لا يجوز العقاب على استعماله، ولو لم ينظمه المشرع. وجاء في أسانيد حكمها «أن حق الإضراب نص عليه الدستور في المادة (١٥) من الدستور المصري، وأوجب على المشرع تنظيم هذا الحق، إلا أنه لم يتدخل لتنظيم الإضراب في المرافق العامة أو في نطاق الوظيفة العامة بصفة عامة. وعلى الرغم من ذلك لا يجوز القول بأنه ما دام المشرع لم ينظم هذا الحق الذي أباحه الدستور، تعيين وقف استعماله، لأن في ذلك مصادرة لحق نص عليه الدستور، وهذا لا يجوز»، وناشدت ذات المحكمة المشرع الوطني للتدخل لتنظيم الإضراب في نطاق الخدمة المدنية دون اقتصره على قانون العمل، على نحو يضمن التوازن بين هذا الحق وعدم إساءة استعماله أو الانتقاص منه من ناحية، ودوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من ناحية أخرى، ووضعت المحكمة الإدارية لعليا المصرية أمام البرلمان الضوابط التي ارتأتها أساسية للإضراب السلمي حتى يكون غير معاقب عليه.<sup>٤٦٥</sup> وبالتالي يلاحظ أن القضاء الإداري المصري في هذا الحكم رسخ حقوق العاملين وحرياتهم في إطار مطالباتهم بمستحقاتهم

٤٦٢ للمزيد حول الإطار الدولي لتشكيل النقابات العمالية، انظر: محمود شاهين، *الحق في التنظيم النقابي* (رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤)، ص ٩-١٣.

٤٦٣ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٢٣٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٣. أصدرت محكمة العدل العليا قرارها بإلغاء إضراب اتحاد نقابة أساتذة وموظفي الجامعات ودعت كافة العاملين في الاتحاد للانضمام والانتظام في أعمالهم رغم عدم البدء بالإضراب، واستمرت بنظر الدعوى على الرغم من أن أصبحت بغير موضوع، للمزيد حول ذلك انظر: بيان المؤسسة الحق بعنوان «الحق تؤكد على وجوب احترام حقوق أساتذة وموظفي الجامعات وصيانة الحق في الإضراب»، بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2308.html>>, visited on 16/7/2021.

٤٦٤ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٧٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٢.

٤٦٥ فتوح الشاذلي، المحكمة الإدارية العليا في مصر: الإضراب حق لا يجوز العقاب على استعماله، المفكرة القانونية، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://legal-agenda.com/>>, visited on 16/7/2021.

المالية، واعتبر أن إضرابهم مشروع على الرغم من عدم تنظيمه قانونياً، على خلاف القاضي الإداري الفلسطيني الذي تشدد باتباع الشكليات الإجرائية التشريعية التي تخالف في مضمونها الغاية المتوخاة لتحقيق الإضراب.

ولوحظ على أداء محكمة العدل العليا في حال توافرت تلك الشروط القانونية الإجرائية لإعمال الإضراب النقابي أنها لم تسعى لإعمال الموازنة بين مصالح أطراف الدعوى ذات العلاقة بالمصلحة العامة ومصالح أعضاء تلك النقابات وحقوقهم وحرّياتهم، حيث خلت العديد من أحكامها عن توضيح تلك المصلحة ومعيار الترجيح الذي تمت على أساسه، متجاهلة حقوق العاملين في تلك النقابات المطالبين لحقوقهم المشروعة سواء المالية أو الوظيفية كتلك المتعلقة بالترقية، أو مكافئة نهاية الخدمة، وغيرها من الحقوق العمالية ذات العلاقة.

وفي الإضرابات ذات العلاقة بنقابات العمل الصحي، ألغت محكمة العدل العليا الاضراب المقرر من مجلس نقابة الأطباء المعلن عنه نتيجة لعدم استجابة الحكومة لمطالبهم المتعلقة بالرواتب والعلوات و عقود الأطباء المتعلقة بالاختصاص،<sup>٤٦٦</sup> وكذلك اضراب نقابة خدمات الإسعاف والطوارئ،<sup>٤٦٧</sup> معللة ذلك بخطورته على المصلحة العامة من جهة، وعلى المشاركين بالإضراب ذاتهم من جهة أخرى؛ لكون هذا الاضراب على حد قولها يخالف المادة (٤/١) من القرار بقانون رقم (١١) لعام ٢٠١٧، التي تحظر الإضراب على العاملين في القطاع الصحي من غير الإداريين، وما يستتبع من تعرضهم للمساءلة القانونية وفقاً لأحكام قانون الصحة وقانون العقوبات النافذ، وتشددت المحكمة في تسببها للحكم بأن ذلك الإضراب المرتبط بالقطاع الصحي يعتبر تحريضاً وتدخلًا في عمل المرافق العامة للدولة، مُتجاهلة الحقوق المكتسبة للفئة التي تخوض الإضراب، وكونه حق دستوري، ومكفول بالمواثيق والمعايير الدولية ذات الصلة.

في إطار تقييم دور القضاء الإداري المتمثل بمحكمة العدل العليا وممارسة دوره في حماية حرية العمل النقابي والحق في الإضراب نجد أنها ردت طعنًا مقدماً من أعضاء وممثلي نقابة العاملين في الوظيفة العمومية ضد قرار مجلس الوزراء الفلسطيني الصادر بتاريخ ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ والقاضي باعتبار أن تلك النقابة جسمٌ غير قانوني ولا وجود له من الناحية القانونية، وما تبع ذلك من إصدار قرارات أخرى متتابعة نتيجة لقرار مجلس الوزراء

٤٦٦ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٤٢٥) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٠. للمزيد انظر: «سنداً لأحكام المادة (٦٧) من قانون العمل والمادة (٣) من القرار بقانون بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية: محكمة العدل العليا توقف إضراب الأطباء». عين على العدالة- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، عدد ١٠٢، (٢٠١١)، ص ٧.

٤٦٧ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١٤٥) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٣٠.

حول إغلاق مقر النقابة وتجميد حساباتها البنكية.<sup>٤٦٨</sup> وقضت المحكمة بذات قرارها أن تلك النقابة جسم غير قانوني كونها لم تؤسس بناءً على قانون خاص ونظام ينشر في الجريدة الرسمية وفقاً لأحكام المادة (٢/٢٦) من القانون الأساسي التي تنص على: «تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون». <sup>٤٦٩</sup> على الرغم من أن نقابة العاملين في الوظيفة العمومية قد تم تسجيلها وتقديم أوراقها الثبوتية لدى وزارة العمل وما تبع ذلك لقاءات مستمرة ومؤتمرات مشتركة بينهما، وإشراف وزارة العمل على المؤتمرات والانتخابات التي عقدتها تلك النقابة، كما وعقدت الحكومة الفلسطينية المتعاقبة سلسلة من اللقاءات للتفاوض معها، وأبرمت بعض الاتفاقيات والتفاهات المتبادلة بينهما،<sup>٤٧٠</sup> بما يدل على وجودها الفعلي واعتراف الحكومة بها.

وبهذا التوجه تكون محكمة العدل العليا قد خالفت قراراتها السابقة التي قبلت فيها بعض الدعاوى لأطراف مثلت فيها نقابات اتبعت ذات الإجراءات المتخذة من نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، دون أن تثير ما يتعلق بعدم أهليتها للتقاضي كونها أجساماً غير قانونية، ومن ذلك الدعوى المقامة من الحكومة على إضراب نقابة المهندسين الزراعيين. وفي أحوال أخرى تعاملت ذات المحكمة مع نقابة العاملين في الوظيفة العمومية كجسم قانوني معترف به، عندما أصدرت أحكاماً في دعاوى كانت تلك النقابة طرفاً فيها،<sup>٤٧١</sup> منها الدعوى المقامة من نقابة العاملين في الوظيفة العمومية ضد مجلس الوزراء ووزير المالية والنقل والمواصلات. وبالرجوع للسياق العام المواكب لهذا التوجه نجد أن هذا القرار الصادر عن محكمة العدل العليا باعتبار نقابة العاملين غير قانونية جاء في ظل خلافات بين الحكومة الفلسطينية والنقابة، وبموجبها صدرت توصية من لجنة رئاسية بإشراف وزارة العمل قررت بعدم وجود أية أوراق مرتبطة بإنشاء النقابة وصحة وجودها القانوني، بما يُدلل على انصياع محكمة العدل العليا لأهواء ورغبات الحكومة، على حساب الدستور والمواثيق الدولية، وترجيح مصلحة الحكومة على مصلحة المواطنين وحقوقهم وحرياتهم.<sup>٤٧٢</sup>

٤٦٨ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/١) الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١١.

٤٦٩ صيام، استقلالية القضاء، ص ٢٥-٢٧.

٤٧٠ ورقة موقف صادرة عن مؤسسة الحق بعنوان: «الحق تطالب بالإفراج الفوري عن رئيس وأعضاء نقابة العاملين في الوظيفة العمومية واحترام الحق في التنظيم النقابي والإضراب»، بتاريخ ٢٠١٤/١١/١١، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2453.html>, visited on 16/7/2021.

٤٧١ إن محكمة العدل العليا الفلسطينية ضمن توجهاتها لإعمال العمل النقابي؛ قد خالفت مقتضيات مفهوم العدالة بين القطاعات في تسجيل الجمعيات والاتحادات المختلفة، التي صرح بها المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق بتكوين جمعيات، ومنها الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/٩/١، وتحمل الرقم (A/69/356)؛ والصادرة بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٤، وتحمل الرقم (A/HRC/23/39)؛ وكذلك الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٦، وتحمل الرقم (A/HRC/26/29/Add.2).

٤٧٢ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٠٢) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٩.

لعل ما يستدل به على أن محكمة العدل العليا تتعرض لضغوطات سياسية في ممارسة أعمالها وتستجيب لها، قرارها المؤقت الصادر بتاريخ ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨ بشأن إلغاء القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين بشأن مقاطعة محكمة الجنايات الكبرى المشكلة بقرار بقانون لإنشاء محكمة الجنايات الكبرى رقم (٢٤) لعام ٢٠١٧ الصادر عن الرئيس الفلسطيني، الذي يحمل في طياته العديد من النصوص الماسة بصلاحيات القضاء وضمانات المحاكمة العادلة ويخل بحسن سير العدالة.<sup>٤٧٣</sup> وكذلك تم استخدام الإدارة القضائية ومحكمة العدل العليا في آن معاً كوسيلة للضغط على الحرية النقابية للقضاة التي يمارسونها من خلال جمعية نادي القضاة، التي أعلنت بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ عن القيام بإضراب على خلفية قيام عناصر أمنية بالاعتداء على محامٍ داخل محكمة صلح وبداية نابلس، على مرأى من السادة القضاة؛ كونها تشكل انتهاكاً لحرمة المحاكم ومساس بكرامة القضاة واعتداء على الحقوق والحرية، حيث اضطرت جمعية نادي القضاة فيما بعد بوقف الإضراب، نتيجة لتقديم رئيس مجلس القضاء الأعلى ممثلاً عن المجلس القضائي بطلب إلى محكمة العدل العليا بإلغائه.

وجاء قرار جمعية نادي القضاة بوقف الإضراب؛ تجنباً لصدور قرار بوقف الإضراب ومنعاً من تطور الأمور باتجاه حل جمعية نادي القضاة وبخاصة بعد توجيه إنذار خطي لها من وزارة الداخلية، على الرغم من مخالفة هذا الإنذار لحرية تكوين الجمعيات المكفول في القانون الأساسي والاتفاقيات الدولية وقانون الجمعيات ولائحته التنفيذية.<sup>٤٧٤</sup>

إن محكمة العدل العليا وتوجهاتها بالدعاوى المنظورة أمامها لا يمكن فصلها عن السياق الذي رافق مجرياتها، الذي يشير إلى أن تلك المحكمة تناقض ذاتها في العديد من الأحوال بالقضايا المرتبطة بذات الموضوع، وتنعقد في مجملها من هيئة واحدة فقط دون غيرها في مدينة رام الله، ولو حظ أيضاً أنها تطيل أمد التقاضي أو تقصره وفقاً لأهوائها ومصالح بعض الجهات التي تحيط بها، في ظل إهدار وتجاهل بعض المستندات والبيانات الدفاعية المقدمة أمامها.

٤٧٣ للمزيد انظر: عصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى لعام ٢٠١٧، منشورة على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٠، على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2296.html>>, visited on 16/7/2021.

كذلك: عصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على مسودة المشروع المعدل لقرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى، منشورة على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٧، على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2280.html>>, visited on 16/7/2021.

٤٧٤ محكمة العدل العليا تقوّض حرية العمل النقابي والقضاء ينزف، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٨/٢/١، على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2288.html>>, visited on 16/7/2021.

يمكن الإشارة إلى أن محكمة العدل العليا اتجهت في معظم الاحوال إلى إلغاء الإضرابات النقابية، وغاب عنها دورها الرئيسي في حماية وترسيخ حقوق النقابات العمالية، مغرقة نفسها في معالجة المسائل الشكلية، في ظل المنظومة التشريعية النافذة التي تفرغ تلك الحقوق من مضامينها، ومنحازة في تسببها بالأحكام للطرف المستدعي رافع الدعوى المطالبة بإلغاء الإضراب النقابي، بحجة المصلحة العامة، دون الموازنة بينها وبين مصالح الفئات التابعة لتلك النقابات ومطالباتهم الحقوقية والدستورية، وتجاوزته لما يتصل بالحق الدستوري في التنظيم النقابي وتشكيل النقابات والانضمام إليها، بالتحديد في تلك الدعاوى المرتبطة بالحكومة الفلسطينية، إن هذه التوجهات لمحكمة العدل العليا تؤدي إلى فقدان ثقة المواطن الذي ينتهي لنقابات واتحادات مختلفة تمثله وتطالب بمصالحته وحقوقه المشروعة، بعدالة القضاء ونزاهته في حماية حقوقه الدستورية العمالية وكرامته المصونة في المبادئ والمعايير الدولية والوطنية.

بل وتظهر في بعض أحكامها تحيزاً صارخاً لصالح الجهة المستدعية، التي تتمثل غالباً بالسلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها المختلفة، بما يهدم أسس استقلالها وحيادها ونزاهتها. سالكة بذلك اتجاهاً بتقويض حرية التنظيم النقابي والحق في الإضراب المكفولين في القانون الأساسي المعدل والاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين بدون تحفظات ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بهذا الخصوص.

وبذلك لم تتمكن محكمة العدل العليا الفلسطينية من حماية العمل النقابي تماشياً مع الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، على غرار توجهات القضاء الإداري في بعض الدول العربية، ومن ذلك القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة العراقي، الذي عمد بموجبه إلى التطبيق الضمني للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من خلال تكريس النص الدستوري الحامي للحق في التنظيم النقابي، ضمن السياق المتفق مع المادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عندما قرر إمكانية الجمع بين رئاسة النقابة والوظائف العمومية.<sup>٤٧٥</sup>

٤٧٥ قرار مجلس شورى الدولة العراقي، رقم (٢٠١٤/٩٢)، الصادر بتاريخ ٢٦/٨/٢٠١٨، منشور في: الأشقر، الاجتهادات القضائية العربية، ص ١١١-١١٢.

## ٤. عدم تنفيذ أحكام المحاكم بشكل عائقاً أمام تحقيق العدالة ومساساً بهيبة القضاء واستقلاله

تعتبر الأحكام القضائية عنوان للعدالة باعتبارها آخر مرحلة من مراحل نظر الدعوى المقامة أمام المحكمة المختصة، في حال أصدرها القاضي بعد اتباع كافة الإجراءات الشكلية والموضوعية للدعوى ذاتها المنظمة في التشريعات القانونية التي تحكمها، ومع ذلك لن ترسخ تلك العدالة فعلياً إلا بتنفيذ تلك الأحكام القضائية من الجهات المختصة قانوناً. ويقصد بالأحكام القضائية «القرار الصادر من محكمة مشكلة تشكياً صحيحاً في خصومة رفعت إليها وفق قواعد المرافعات، سواء أكان صادراً في موضوع الخصومة أو شق منه أو في مسألة متفرعة عنها»<sup>٤٧٦</sup> وقد عرفها البعض، بأنها: «أي قرار تصدره المحكمة في خصومة سواء أثناء سيرها أو في نهايتها، أو في موضوع الخصومة ذاتها أو أحد مسائلها الفرعية»<sup>٤٧٧</sup>. ويتعين وفقاً للقواعد الدستورية والتشريعية الوطنية والمعايير الدولية احترام الكافة سواء السلطات العامة في الدولة أو الأفراد لأحكام المحاكم على مختلف درجاتها وأنواعها، ولا سيما القطعية منها.

رغم أن هنالك العديد من المسببات التي تعود لعدم تنفيذ الأحكام القضائية منها الواقعية المرتبطة بالخصوم كضعف المركز المالي للمحكوم عليه، أو موقوفات مادية مرتبطة بالإمكانات اللوجستية، وأخرى التشريعية،<sup>٤٧٨</sup> إلا أن ما يهمننا في هذا السياق، المسببات المتعلقة بعلاقة السلطات الثلاث في الدولة، والمؤثرة على المبادئ الدستورية والدولية ومنها: مبادئ استقلال القضاء والفصل بين السلطات وسيادة القانون، والمتمثلة بتجاوز السلطات التنفيذية المختصة قانوناً بتنفيذ الأحكام القضائية من إعمالها واقعياً، حيث يترتب على الإدارة ممثلة بالسلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص بتنفيذ الأحكام القضائية التزاماً مزدوجاً بتنفيذ كافة الأحكام الصادرة ضدها، من القضائين الإداري والنظامي من جهة، وكذلك الأحكام القضائية التي تفصل في النزاعات بين الأفراد أنفسهم أو أشخاص القانون الخاص بشكل عام من جهة أخرى، مع إمكانية اللجوء إلى استخدام القوة الجبرية لتنفيذها إذا تنطبل الأمر ذلك.<sup>٤٧٩</sup>

٤٧٦ أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠)، ص ٦٥٧.

٤٧٧ تكرروري، شرح قانون أصول، ص ٥٥٢.

٤٧٨ للمزيد حول هذه المسببات، انظر: محمد سقف الحيط، وشريهان الجعري، الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية (رام الله: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»، ٢٠١٥)، ص ٢٥-٣٤.

٤٧٩ حسني عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية: دراسة نظرية وعملية في كيفية تنفيذ أحكام الإلغاء والتعويض وإيقاف التنفيذ الصادرة ضد الحكومة والهيئات العامة والمحلية والإشكالات والمشاكل التي تعترضها ووسائل التغلب عليها بالمقارنة بين القانونين المصري والأردني (القاهرة: دن، ١٩٨٤)، ص ٣٩.

شهدت الحالة الفلسطينية العديد من الانتهاكات المرتبطة بعدم تنفيذ تلك الأحكام من مختلف الجهات التنفيذية، بحجة الحفاظ على المصلحة العامة والنظام العام أو لصعوبة تنفيذها من النواحي الفعلية المادية أو القانونية<sup>٤٨٠</sup> أو السياسية ولا سيما في تلك المناطق التي تقع خارج سيطرة السلطة الفلسطينية،<sup>٤٨١</sup> وبالتحديد في حال تعلق تلك الأحكام بالسلطة التنفيذية ذاتها أو مصلحتها، والتي بدورها أثرت على تمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم. وتراوح موقف السلطة التنفيذية تجاه تلك الأحكام برفض تنفيذها بشكل صريح أو التماس والتراخي عن أدائها، في حين قامت بالتحايل على بعضها.

وفي إطار امتناع الأجهزة الأمنية المكلفة قانوناً بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية وثقت مؤسسة الحق منذ انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان في منتصف عام ٢٠١٤ حتى تاريخ إعداد الدراسة بما مجموعه (٧٧) حكماً قضائياً امتنعت الأجهزة الأمنية عن تنفيذه،<sup>٤٨٢</sup> بعدد يتجاوز (٧٢) حكماً صادراً قبل إعلان حالة الطوارئ عن كافة المحاكم الفلسطينية منها الصلح والبداية والاستئناف وكذلك محكمة العدل العليا، وتنوعت تلك التجاوزات من مختلف الأجهزة الأمنية، ومنها جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي وجهاز الشرطة الفلسطينية وكذلك جهاز الاستخبارات العسكرية. وتتعلق معظم تلك الأحكام بالعديد من حقوق المواطنين وحرياتهم المكفولة بالتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، وبالتحديد بالإفراج عن محتجزين على خلفية ممارستهم لحريتهم بالرأي والتعبير أو التجمع

٤٨٠ انظر: المادة (٤) من القرار بقانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لعام ١٩٥٨، الوقائع الرسمية، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٥، ص ٤٤. التي نصت على: «يضاف إلى القانون الأصلي مادة جديدة بعد المادة (٤) تحمل الرقم (٤) مكرر على النحو الآتي: لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد الحكومة إن كانت أصلية أو متقابلة إلا إذا كانت للغايات الآتية: ١. الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها. ٢. تملك أموال غير منقولة أو التصرف بها أو نزع اليد عنها أو استردادها أو التعويض عنها بمقدار قيمتها أو بدل إجرائها. ٣. الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد كانت الحكومة طرفاً فيه. ٤. منع المطالبة بشرط أن يدفع المدعي المبلغ المطالب به أو يقدم كفيلاً». ومنذ قدوم السلطة الفلسطينية وحتى التاريخ المذكور أعلاه قبل إجراء تلك التعديلات، كانت تنفذ المادة (٤) من قانون المخالفات المدنية الفلسطيني رقم (٣٦) لعام ١٩٤٤، الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني)، بتاريخ ١٩٤٤/١٢/٢٨، ص ١٤٩، التي تستثني الملك وحكومة فلسطين من المسؤولية، حيث نصت على: «حظر إقامة الدعاوى على بعض الأشخاص: (١) باستثناء ما ورد النص عليه صراحة بخلاف ذلك، لا تقام الدعوى لمخالفة مدنية على ذات صاحب الجلالة أو على حكومة فلسطين. (٢) يتحمل خادم جلالة والموظف العمومي تبعاً ما يأتيه من مخالفات مدنية، وإذا أقيمت الدعوى عليه فإنما تقام عليه بصفته الشخصية؛ ويشترط في ذلك، مع مراعاة أحكام الفقرتين (٤) و(٥) من هذه المادة، ودون إحجاف بتطبيق أحكام المادة (٥٧)، أن يصح الدفع في الدعوى المقامة على أي خادم أو موظف كهذا، باستثناء الدعوى المقامة للإهمال، بأن الفعل المشكوك منه يقع ضمن نطاق سلطته الشرعية، أو أنه قد أجراه بحسن نية في سياق ممارسته لما تراءى له أنه سلطته الشرعية».

٤٨١ لا تملك المحاكم الفلسطينية صلاحية مقاضاة حملة الهوية الاسرائيلية استناداً لاتفاق إعلان المبادئ المبرم في شهر ٨ من العام ١٩٩٣، ولا تملك أيضاً صلاحية تنفيذ أي أحكام صادرة عن المحاكم الفلسطينية متى كانت واقعة جغرافياً في المناطق غير الخاضعة لسيطرتها الفعلية. للمزيد انظر: منصور، استقلال القضاء، ص ٢٢-٢٣.

٤٨٢ إن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية طالقت بعض الجهات غير الحكومية، كالنقابات المهنية، التي عبرت في بعض تصريحاتها وبشكل صريح على أنها «تحترم قرارات المحكمة لكنها لن تطبقه» ومن ذلك تعليقات نقابة الأطباء على قرار محكمة العدل العليا بوقف إضرابهم. وكذلك الاتحاد العام للمعلمين ونقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين. للمزيد انظر: خضر، تنفيذ الأحكام، ص ٤٦-٤٨.

السلمي أو العمل النقابي،<sup>٤٨٣</sup> وأخرى تقرر بإعادة المضبوطات المصادرة من المتهم، ففي أحد الشكاوى الواردة لمؤسسة الحق في عام ٢٠٢٠ تبين امتناع الأجهزة الأمنية عن تنفيذ حكم قضائي صادر عن محكمة الصلح تعود للأعوام ٢٠١٦ و ٢٠١٨ يفيد بإعادة مضبوطات متمثلة بمعدات خراطة يستخدمها المواطن في عمله ودخله الأساسي اليومي.<sup>٤٨٤</sup>

وفي سبيل متابعة تلك التجاوزات خاطبت مؤسسة الحق الجهات المختصة المسؤولة عن تلك الأجهزة مؤكدة بموجها على ضرورة احترام الأجهزة الأمنية لأحكام المحاكم الفلسطينية، ومطالبة أيضاً بمساءلة مخالفها على اعتبار أنها جريمة دستورية موصوفة، وقد تطلب الأمر في بعض الأحوال التقدم ببلاغات جزائية للنائب العام بخصوصها، هذا ولم تتلق الحق في العديد من الأحوال ردود على تلك المراسلات. وفي ذات السياق المرتبط بعدم احترام السلطة التنفيذية لحقوق الأفراد وحريةهم المقررة ضمن الأحكام القضائية، نذكر امتناع ذات السلطة عن تنفيذ بعض القرارات الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري، ومنها حكم محكمة العدل العليا رقم (٢٠٠٨/٨٠) الصادر بتاريخ تموز/يوليو ٢٠٠٩، الذي يفيد بإلغاء القرار الصادر عن وزير الداخلية بحل الهيئة الإدارية لجمعية بيت أمر الخيرية، حيث أفادت البيانات المرصودة من مؤسسات المجتمع المدني والموثقة حتى تاريخ رصدها في عام ٢٠١٥ أنه لم يجر تنفيذها حتى ذلك التاريخ.<sup>٤٨٥</sup>

أما بخصوص الحالات التي تقاعست أو تراخت فيها السلطة التنفيذية عن تنفيذ تلك الأحكام القضائية؛ فنذكر منها القرار الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية بإعادة الموظفين المفصولين عن العمل لخلفية سياسية، حيث تأخرت السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء عن تنفيذها ما يقارب السنتين على صدور قرار المحكمة،<sup>٤٨٦</sup> وفي أحوال أخرى مشابهة تأخرت الأجهزة الأمنية بالإفراج عن المتعلقين بعد انتهاء فترة محكوميتهم المحددة بموجب الحكم

٤٨٣ من تلك الأحكام التي رصدها ووثقتها مؤسسة الحق، والتي امتنعت الأجهزة الأمنية عن تنفيذها، الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية بالإفراج عن المهينين في القضايا التالية: حكم محكمة صلح رام الله رقم (٢٠٢٠/٢٨)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١/١٢؛ حكم محكمة صلح قلقيلية رقم (٢٠١٧/٢٠٤٨)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٥؛ حكم محكمة صلح قلقيلية رقم (٢٠١٨/٢٦٩)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٥، حكم محكمة صلح قلقيلية رقم (٢٠١٦/٤٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٧؛ حكم محكمة صلح نابلس رقم (٢٠١٩/٤٩٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/٦؛ حكم محكمة صلح سلفيت رقم (٢٠١٨/١٢٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٧؛ حكم محكمة بداية أريحا رقم (٢٠١٩/١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٠؛ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/١٧٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٤.

٤٨٤ حكم محكمة صلح نابلس رقم (٢٠١٦/٣١٦٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٦، وتاريخ ٢٠١٨/٧/٢.

٤٨٥ الحيط، الامتناع عن تنفيذ الأحكام، ص ٣٩-٧٠.

٤٨٦ أصدرت محكمة العدل العليا معظم قرارات إعادة الموظفين المفصولين عن العمل بتاريخ ٢٠١٢/٩/٤، بينما نفذ مجلس الوزراء قرار المحكمة بموجب قراره رقم (١٧/٥/١م/و.ر.ح) في عام ٢٠١٤. مشار إليه في: خضر، تنفيذ الأحكام، ص ٣٩.

القضائي، مجاوزة بذلك كافة المعايير الدولية التي تلزمها بالإفراج التلقائي عند انتهاء الحد الزمني المقرر لعقوبته.<sup>٤٨٧</sup>

إضافة إلى ما سبق، فقد رصدت «الحق» ووثقت العديد من الحالات التي تثبت تحايل الأجهزة الأمنية والتفافها على الأحكام الصادرة عن المحاكم النظامية التي تفيد بالإفراج عن بعض المتهمين المعروفين أمامها، حيث قامت تلك الأجهزة بتنفيذ هذه الأحكام لحظياً ومن ثم أعادت اعتقالهم بذات الوقت من قبل الجهاز ذاته أو على ذمة جهاز آخر بذات التهمة أو بموجب توجيه تهمة أخرى،<sup>٤٨٨</sup> أو طلبت من المحافظين توقيف ذات المتهمين على ذمة المحافظ كل ذلك يشكل انتهاكاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان التي انضمت لها دولة فلسطين، والتي تحظر الاحتجاز التعسفي ومن ضمنها الاحتجاز على ذمة المحافظ وفقاً لتقدير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي.

إن عدم تنفيذ الأجهزة الأمنية لأحكام المحاكم يشكل مخالفة صريحة لأحكام القانون الأساسي ومبدأ سيادة القانون، حيث تنص المادة (١٠٦) من القانون الأساسي المعدل على: «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له». وكذلك تضمنت العديد من التشريعات الوطنية التزاماً على السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام القضائية محددة الجهات المختصة بإعمالها والإجراءات الواجب اتباعها في مختلف الدعاوى الجنائية والمدنية والإدارية، حيث نصت المادة (١/١٨٢) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لعام ١٩٦٠، المطبق في الضفة الغربية على: «كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين» أما المادة (١٨٤) فقد جاء فيها: «كل ضابط أو فرد

٤٨٧ جاء في البند (٨٣/ب) من توصيات الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٠، ويحمل الرقم (A/HRC/7/4) أنه: «ينبغي أن تضمن الدول نص تشريعياً المحلي على أن لسلطات السجون الصلاحية وهي ملزمة بالإفراج تلقائياً عن المحتجزين رهن المحاكمة والسجناء المحكومين وذلك عند انتهاء الحد الزمني المقرر، دون أمر إفراج من قاض، أو وكيل النيابة، أو أية سلطة حكومية أخرى مختصة بإصدار أوامر الاحتجاز رهن المحاكمة أو السجن، وذلك تمشياً مع الأعراف والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والتي تعهدت تلك الدول بمراعاتها».

٤٨٨ أوصى الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، في البند (٨٢/ب) من تقريره لعام ٢٠٠٨، أنه: «ينبغي على الحكومات أن تتابع حسب الأصول وأوامر الإفراج الصادرة عن السلطات القضائية المختصة، وألا تعيد احتجاز الشخص المعني لنفس الأسباب».

من أفراد الشرطة أو الدرك امتنع عن تلبية طلب قانوني صادر من السلطة القضائية أو الإدارية يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً».<sup>٤٨٩</sup> ويقابل ذلك المواد الواردة في قانون العقوبات الانتدابي رقم (٧٤) لعام ١٩٣٦ وتعديلاته، حيث جاء في المادة (١٣٩)، أنه: «كل من عرقل أو قاوم عن قصد شخصاً معهوداً إليه قانوناً تنفيذ قرار أو مذكرة صادرة من محكمة يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة»، أما المادة (١٢٤/ج) صرحت: «كل من عطل أو تدخل بأي وجه من الوجوه في تنفيذ أي إجراء قانوني حقوقياً كان أم جزائياً أو منع تنفيذه عن علم منه يعتبر أنه ارتكب جنحة».<sup>٤٩٠</sup>

لكل الأسباب السابقة، فإن عدم احترام السلطة العامة في الدولة ولا سيما السلطة التنفيذية وأدواتها وأجهزتها المختلفة للنصوص التشريعية الدستورية والقانونية والانضباطية، التي تفيد بوجود تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الفلسطينية يجعلها جريمة تستوجب العزل من الوظيفة العامة أو الفصل من الخدمة،<sup>٤٩١</sup> ولا سيما في حال ارتباطها بحقوق المواطنين وحرّياتهم، والتي أدت في بعض الأحوال إلى إبقائهم رهن الاحتجاز على الرغم من صدور أحكام بالإفراج عنهم، ونستدل على ذلك بموقف محكمة العدل العليا الفلسطينية التي شددت في أحوال محددة على ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عنها بالإفراج عن الموقوفين بوجه غير مشروع.

ونشير أيضاً إلى أن امتناع الأجهزة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام القضائية أو عرقلتها سيؤدي تبعاً لانهيار مبدأ استقلال القضاء والثقة بالأحكام والقرارات الصادرة عنه، باعتباره أحد المقومات الأساسية لأداء القاضي لمهامه الوظيفية، والذي يتطلب لضمان إعماله عدم فرض رقابة عليه من السلطة التنفيذية، حتى لو كان هنالك خطأ في تطبيق القانون ارتكبه القاضي أثناء سير الدعوى، وفقاً لما صرحت به محكمة العدل العليا الفلسطينية ضمن قراراتها، وجاء فيها: «الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وأن ذلك يعتبر مناقشة للأحكام القضائية، الأمر الذي يفقد القرارات القضائية حجتها القانونية، وأن السلطة التنفيذية لا يجوز لها فرض رقابتها على الأحكام القضائية باعتبارها من أهم مبادئ استقلال القضاء».<sup>٤٩٢</sup>

٤٨٩ أيضاً، انظر المادة (٤٧٣) من قانون العقوبات الأردني لعام ١٩٦٠.

٤٩٠ للمزيد حول تلك النصوص المحددة للجهات التنفيذية واختصاصها والعقوبات ذات العلاقة، انظر: المواد (١-٢) من قانون التنفيذ الفلسطيني رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٥، المواد (٣) و(٧) و(١١) من قانون دعوى الحكومة الأردنية رقم (٢٥) لعام ١٩٥٨ وتعديلاته؛ المادة (٣٩٥) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية رقم (٣) لعام ٢٠٠١؛ المادة (٤) من قرار النائب العام رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ بنظام واختصاص إدارة تنفيذ الأحكام الجزائية؛ قرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) لعام ٢٠٠٥ بشأن إنشاء قوة شرطية قضائية؛ وغيرها كثيرة.

٤٩١ انظر المواد (٦٨-٦٩)، قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٨ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية، الوقائع الفلسطينية، العدد (٢٤)، بتاريخ ١٩٩٨/٧/١، ص ٢٠.

٤٩٢ حكم محكمة العدل الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٠١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٢.

وكذلك، فقد جاء في متن أحد أحكامها، أنه: «لا يجوز للسلطة التنفيذية فرض رقابتها على إجراءات المحاكم وقراراتها، ولقد أجمع فقهاء القانون بأن غل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم هو من أهم عوامل إرساء مبدأ استقلال القضاء وفرض احترامه على الجميع، ويجب أن تبقى يد السلطة التنفيذية مغلوطة حتى لو كان هناك خطأ في تطبيق القانون ارتكبه القاضي أثناء سير الدعوى؛ لأن الوسيلة الصحيحة لتدارك مثل هذا الخطأ وإصلاحه تتم بالطعن في تلك الأحكام بالطرق المقررة قانوناً، وليس عن طريق تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات وقرارات المحاكم».<sup>٤٩٣</sup>

إن تصرفات الأجهزة الأمنية اتجاه الأحكام القضائية المشار إليها سابقاً تشكل اعتداءً صارخاً على مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم في فلسطين الراسخ في المادة (٦) من القانون الأساسي المعدل والذي يتوجب أن تخضع له جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات، وتشكل اعتداءً بالمثل على مبدأ الفصل بين السلطات المكفول في المادة (٢) من القانون الأساسي المعدل، وإن كان هذا المبدأ يتطلب التعاون المتبادل بين السلطات إلا أنه يحتم عدم تدخل كل سلطة بالاختصاصات الأصلية للسلطة الأخرى واقتحام تخومها، على خلاف ما تمارسه السلطة التنفيذية وأجهزتها بامتناعها عن تنفيذ أو تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية صاحبة الاختصاص بإصدارها، وهو ما عبرت عنه محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها (٢٠١٠/٧٠١) أنه: «لما كان محافظ نابلس المستدعي ضده الأول قد أبقى على المستدعي موقوفاً بعد صدور قرار الإفراج عنه من قبل محكمة بداية نابلس، فإنه يكون قد عارض في تنفيذ قرار قضائي واجب التنفيذ مما يشكل اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات».<sup>٤٩٤</sup>

علاوة على ما سبق، إن عدم تنفيذ السلطة التنفيذية بكافة أدواتها وأجهزتها للأحكام القضائية الصادرة عن السلطة القضائية سواء تلك الصادرة عن القضاء الإداري أو النظامي ضدها أو بين الخصوم ذاتهم والمرتبطة بحقوقهم وحرياتهم، سيؤدي إلى نتائج وخيمة تعرقل بموجها أعمال مفهوم العدالة لحقوق الأفراد وحرياته، وتضعف ترسيخ استحقاقات أصحابها في الوقت الملائم لذلك، وتندر باستمرار انتهاك معظم حقوقهم الشخصية المرتبطة بالحرية الشخصية

٤٩٣ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/١١٢)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣٠.

٤٩٤ حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٠١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٢. وكذلك اتجهت العديد من الدول العربية في أحكامها القضائية عندما اعتبرت أن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية يشكل اعتداءً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها رقم (١٦٦٤)، بأن: «امتناع جبة الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ببطلان انتخابات مجلس الشعب يعد إساءة للنظام والقانون والفصل بين السلطات، وأنه على الدولة أن تتخذ موقفاً تجسد به المبادئ الدستورية لا أن تتخذ موقفاً فيه إهدار للدستور والقانون والشرعية». مشار إليه، في: محمد خضر، تنفيذ الأحكام القضائية وضمانات حسن سير العدالة (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»، ٢٠١٤)، ص ٢٤.

والمحاكمة العادلة وتلك المرتبطة بالرأي والتعبير والعمل النقابي وكافة الحقوق السياسية وما ينبثق عنها من حقوق متفرعة، وتنبت عن إمكانية تعرضهم للتعذيب أو إساءة المعاملة في حال ما تم احتجازهم على الرغم من صدور الأحكام بالإفراج عنهم. ويضاف إلى ذلك إن عدم تنفيذ السلطة التنفيذية للأحكام القضائية الصادرة ضدها تدل على مؤشرات تنعكس سلباً على ثقة الفرد بالقضاء وهيئته وعدالته واستقلاله وحياده، قد تدفعه ذاته لعدم احترامها أو التقاعس عن تنفيذها، مما يؤدي إلى إشاعة الفوضى وانهيار المنظومة الديمقراطية لحقوق الإنسان، فضلاً عن انتهاكها لمبادئ استقلال القضاء وسيادة القانون وكذلك الفصل بين السلطات كما أسلفنا سابقاً.

ولتجاوز تلك الإشكاليات يتعين العمل دون إبطاء على تعزيز سبل المساءلة والمحاسبة والإنصاف الفعال وتوفير الحماية لحقوق الأفراد وحياتهم من تعسف السلطة التنفيذية واعتمادها سلوك عدم تنفيذ الأحكام القضائية كسياسية للتهرب من التزاماتها القانونية، واتخاذ كافة الإجراءات التأديبية والجزائية الرادعة اتجاه كافة الجهات المكلفة بتنفيذ الأحكام القضائية والممتنعة عن أدائها، وكذلك إتاحة الفرصة لكافة خصوم الدعوى التي صدرت الأحكام لصالحهم برفع الدعوى الجنائية المباشرة بجرمة «الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية» وضمان تعويضهم عن كافة الأضرار المادية والمعنوية التي تلحق بهم نتيجة لهذا الامتناع.<sup>٤٩٥</sup> فضلاً عن ضرورة تعديل التشريعات الفلسطينية باستحداث نصوص تجرم عدم امتثال الجهات الحكومية وغير الحكومية والرسمية وغير الرسمية بما فيها الأهلية والنقابات والاتحادات لأحكام المحاكم القضائية، وتحديد الإجراءات المتخذة تجاهها، كأن يتم تغريمها.

٤٩٥ للمزيد حول تلك الدعوى، انظر: جلال ثروت وسليمان عبد المنعم، أصول المحاكمات الجزائية (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٦)، ص ٧٩.

## ٥. إهدار ضمانات المحاكمة العادلة في الظروف العادية وحالة الطوارئ

منذ ما يقارب العام والنصف تحديداً بتاريخ ٥ آذار/مارس ٢٠٢٠ أعلن الرئيس الفلسطيني حالة الطوارئ في فلسطين بموجب المرسوم الرئاسي رقم (١) لعام ٢٠٢٠؛<sup>٤٩٦</sup> بهدف مواجهة خطر انتشار فايروس «كورونا» ومنع تفشيه، والتي ما زالت نافذة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة بعد تمديدها وإعلانها لمرات متتالية. وقد رافق إعلانها تبني العديد من الإجراءات والتدابير الهادفة لتقييد حقي التنقل والتجمع السلمي، وفقاً لإخطار دولة فلسطين الموجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة تماشياً مع الالتزامات الواردة في المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المنضمة إليه فلسطين، بما تحمله تلك المادة من التزامات عامة حول حالة حقوق الإنسان ومعايير وضوابط وتدابير يتوجب على الدول الأطراف في العهد الدولي المذكور مراعاتها والتقييد بها عند إعلان حالة الطوارئ.<sup>٤٩٧</sup>

وبناءً على البيانات الواردة لمؤسسة الحق من خلال فريق الرصد والتوثيق، أو الشكاوى المقدمة من الأفراد ذاتهم أو أسرهم أو تلك الصادرة عن مؤسسات المجتمع المدني؛ يتضح أن أداء المحاكم النظامية الفلسطينية في التعامل مع حقوق الأفراد وحرياتهم في القضايا المعروضة أمامها في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء تلك المتعلقة بحرية الرأي والتعبير أو العمل النقابي أو حظر التعذيب وإساءة المعاملة أو تلك المرتبطة بضمانات المحاكمة العادلة كالتفتيش والتفتيش والاحتجاز التعسفي بكافة أشكاله، ولا سيما التوقيف على ذمة المحافظ لم تتغير أثناء هذه الحالة الاستثنائية مقارنة بأدائها في ظل الأحوال العادية، بل وقيدت تلك المحاكم العديد من الحقوق والحريات وقوضتها تحت ذريعة «البرتوكولات الصحية» و«حالة الطوارئ»، وعلى قاعدة تجزئة الحقوق، متراخية بذلك عن أداء غايتها في إنصاف المتقاضين، وإعلاء حقوقهم، ومتجاهلة المعايير والضوابط الدستورية والدولية الناضمة لهذه الحالة.

حيث رصدت «الحق» في هذه الفترة سلوك المحاكم النظامية ومسلك تمديد توقيف المتهمين

٤٩٦ المرسوم الرئاسي رقم (١) لعام ٢٠٢٠، الوقائع الفلسطينية، عدد (١٦٥)، في ١٩/٣/٢٠٢٠، ص ١٣. يُشار إليه فيما بعد بـ «المرسوم الرئاسي لإعلان حالة الطوارئ».

٤٩٧ التزمت دولة فلسطين بإخطار الدول الأطراف في «العهد الدولي» -بواسطة الأمين العام للأمم المتحدة- بإعلان حالة الطوارئ مفصلة بذلك أسباب إعلانها، والتدابير والإجراءات المرتبطة بها، والفترة الزمنية التي تشملها، وأفادت ضمن إخطارها بتقييد العمل بأحكام المادتين (١٢) و(٢١) من «العهد الدولي»؛ ذات العلاقة بالحق في التنقل والحق في التجمع السلمي؛ لمكافحة انتشار فايروس «كورونا». وبالتالي ينبغي أن تكون القيود المفروضة على حقوق الإنسان مقتصرة فقط على حقي «التجمع السلمي» و«التنقل» وبما يتناسب مع الهدف من إعلان حالة الطوارئ.

المعروضين أمامها، على الرغم من أن الغاية من إعلان تلك الحالة تهدف للحد من الاتصال والتواصل بين الأفراد لضمان عدم تناقل «الفايروس» بينهم أو إصابتهم، مما أدى إلى تفاقم الوضع الصحي لهم، وأندر بإلحاق الضرر بهم، في ظل عدم جهوزية مراكز التوقيف والاحتجاز للتعامل مع هذه الحالة الصحية. وشكل هذا التوجه مخالفة للتصريحات الدولية التي أعلنت عنها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والتي طالبت فيها بضرورة التقليل من عدد المحتجزين بما فهم المرضى وكبار السن وكذلك الأفراد المتهمين بجرائم ذات خطر ضئيل على المجتمع، كما وشددت على أهمية الإفراج عن الموقوفين دون أي سبب قانوني كافٍ، وبالتحديد في حال كانت خلفية اعتقالهم لأسباب مرتبطة بممارسة حقوقهم المكفولة في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية.<sup>٤٩٨</sup>

وجاءت معظم القرارات القضائية بتمديد توقيف المتهمين لأسباب تتعلق بمخالفتهم لأحكام القرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠٢٠ بشأن حالة الطوارئ؛ الذي عمّق التضييق على حرية التعبير والحقوق الرقمية على الإنترنت، وتم تبنيه من الرئيس الفلسطيني لتنظيم الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ المعلنة والجهات المختصة بتنفيذها،<sup>٤٩٩</sup> وكذلك العقوبات المترتبة على مخالفتها. بينما كانت غالبيتها على خلفية ممارسة الأفراد لحقهم بالرأي والتعبير أو الحقوق المتفرعة عنها، حيث رصدت الحق العديد من القرارات الصادرة عن محاكم الصلح بتمديد التوقيف لأفراد على خلفية منشورات ظهرت على صفحاتهم الخاصة على مواقع التواصل الاجتماعي «فيس بوك» طالت في بعضها انتقادات حول سياسية الحكومة في الضفة الغربية وقطاع غزة حول الإجراءات والتدابير المتخذة للتعامل مع حالة الطوارئ. وكذلك وثقت الحق تمديد توقيف العديد من الناشطين أو الصحفيين أو المواطنين على خلفية مشاركتهم بتجمعات سلمية في مواضيع متعددة شغلت الرأي العام الفلسطيني، وتمثلت آخرها بتمديد اعتقال بعض الناشطين والصحفيين المشاركين في التجمعات التي تطالب بملاحقة الجهات ذات العلاقة بمقتل الناشط الشباني نزار بنات.

يقدر عدد تلك القرارات الصادرة عن المحاكم النظامية بتمديد توقيف المتهمين على خلفية ممارسة الأفراد لحقهم بالرأي والتعبير منذ إعلان حالة الطوارئ وحتى تاريخ إعداد الدراسة وفقاً للبيانات المرصودة من الحق (١٢٨) حالة. وفي ذات السياق نستدل على حجم قرارات التوقيف المعروضة على محاكم الصلح الفلسطينية والمرتبطة بممارسة الأفراد لحقوقهم بالرأي والتعبير ببعض الإحصائيات المرصودة من الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»

٤٩٨ ميشيل باشليت، باسليت تدعو إلى اتخاذ إجراءات عاجلة تمنع فيروس كوفيد-١٩ من «اجتياح أماكن الاحتجاز»، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٢٠، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=A>>, visited on 1/7/2021.

٤٩٩ قرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠٢٠، الوقائع الفلسطينية، عدد (٢١)، في ٢٢/٣/٢٠٢٠، ص ٢.

خلال ما يقارب شهر ونصف من الفترة الزمنية التي رافقت حالة الطوارئ المعلنة، والممتدة بين ٨ تشرين الثاني/نوفمبر حتى ٣١ كانون أول/ديسمبر من العام ٢٠٢٠ حيث أفادت تلك البيانات بأنه عرض على محاكم الصلح ما يقارب (١٦) موقوفاً في الضفة الغربية و(٩٠) موقوفاً في قطاع غزة على خلفية ممارستهم لحرية الرأي والتعبير بجرائم صنفت بأنها إلكترونية.<sup>٥٠٠</sup>

وفي العديد من الأحوال قررت محاكم الصلح النظامية في الضفة الغربية وكذلك قطاع غزة بتمديد توقيف المتهمين في القضايا المعروضة عليها دون حضورهم الشخصي للمحكمة بحجة السلامة الصحية الأمنية، مخالفة بذلك ضمانات المحاكمة العادلة، وكافة المعايير والمبادئ والممارسات الدولية ذات العلاقة الصادرة عن لجنة مناهضة التعذيب والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي<sup>٥٠١</sup> وكذلك المبادئ الأساسية والتوجيهية «بشأن سبل الانصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه تعسفياً بإقامة دعوى أمام المحكمة»،<sup>٥٠٢</sup> التي تفيد بحظر تقييد أو تعليق إحضار المتهمين أمام المحكمة بحجة حالة الطوارئ، حيث اعتبرت تلك المبادئ أن حضور المتهم الشخصي للمحكمة يعتبر من أنجع الوسائل لمنع احتجازهم تعسفياً، ويشكل ضماناً لسبل الإنصاف الفعالة لحقوقهم.

قررت المحاكم النظامية في العديد من الأحوال تمديد توقيف المتهمين المعروضين أمامها، دون إعمال التشريعات العقابية والإجرائية الجزائية النافذة التي تقرر الإفراج عنهم لبطلان إجراء القبض عليهم أو التحقيق معهم، حيث قامت الأجهزة الأمنية باعتقال العديد منهم دون مذكرة قضائية صادرة عن الجهات المختصة، أو احتجازهم دون إعلامهم سبب توقيفهم، وفي بعض الأحوال تجاوزت المدة القانونية المتاحة لهم بتوقيفهم أو انتزعت اعترافاتهم تحت التعذيب وإساءة المعاملة مخالفة بذلك كافة المعايير والمبادئ الدستورية والدولية المطبقة في الأحوال العادية الضامنة لمحاكمة الأفراد بشكل عادل، وكذلك الضوابط الهادفة لحمايتها في الأحوال الاستثنائية كما هو حالة الطوارئ المعلنة في الأرض الفلسطينية، متجاهلة إحالة المخالفين لتلك الأحكام للجهات القضائية للاحتجازهم.

٥٠٠ مدى احترام ضمانات المتهم، مرجع سابق، ص ٣٠.

٥٠١ انظر: البنود (١١) و(١٦) من التعليق العام رقم (٢٩) عام ٢٠٠١ الخاص باللجنة المعنية بحقوق الإنسان. وكذلك توصيات اللجنة الفرعية لمنع التعذيب في القرارات التالية: البند (٦٤)، من قرارها الذي يحمل الرقم (A/HRC/7/4)؛ والبند (٢٥/د) من قرارها رقم (E/CN.4/1995/31). وفي ذات الاتجاه البند (٦٤) و(٨٢/أ) من تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي، بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٠، ويحمل الرقم (A/HRC/7/4)؛ وكذلك البنود (٢٥-٢٧) من تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي، بتجميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠، ويحمل الرقم (A/HRC/27/47).

٥٠٢ انظر المادة (٤) من المبادئ الأساسية «بشأن سبل الانصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه تعسفياً بإقامة دعوى أمام المحكمة»، وكذلك المبادئ التوجيهية ذات العلاقة رقم (٤-٣).

إضافة إلى ما سبق لا يمكن إغفال عدم احترام الجهات المختصة بإنفاذ أحكام القانون الأحكام القضائية التي أفادت بالإفراج عن المواطنين الموقوفين، حيث تقاعست الأجهزة الأمنية في بعض الحالات المرصودة من فريق «الحق» عن تنفيذ الأحكام القضائية بإخلاء سبيل بعض الموقوفين، بل وإعادة احتجازهم على ذمة المحافظ لذات الفعل، مخالفة بذلك المعايير الدولية التي تحظر الاعتقال الإداري أو إعادة الاعتقال لذات الأسباب، حيث أوصى الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي ضمن تقريره الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنه: «ينبغي على الحكومات أن تتابع حسب الأصول أوامر الإفراج الصادرة عن السلطات القضائية المختصة، وألا تعيد احتجاز الشخص المعني بذات الأسباب، وكذلك أثناء حالة الطوارئ». ومن تلك الحالات التي رصدتها ووثقتها مؤسسة الحق أثناء حالة الطوارئ حول عدم احترام الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الفلسطينية، عندما رفض مدير شرطة الخليل تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن محكمة صلح الخليل الصادر بتاريخ ١١ أيار/مايو ٢٠٢٠ والقاضي بالإفراج عن الموقوفين على خلفية الاعتداءات المتبادلة بينهم وبين قوة أمنية استخدمت القوة المفرطة لإزالة «بسطات» هؤلاء المواطنين من وسط المدنية، بحجة أن استمرار توقيفهم يأتي على ذمة محافظ الخليل، وفقاً لما صرح به مدير الشرطة لذوي الموقوفين.<sup>٥٠٣</sup>

ولكل الأسباب السابقة فإن المحاكم النظامية لم تتمكن خلال حالة الطوارئ المعلنة من ضمان حقوق الإنسان وحرياته أو ترسيخها، على الرغم من خصوصية هذه الحالة التي تتطلب منح السلطة التنفيذية صلاحيات إضافية بشكل استثنائي، وبموجها يتعرض الأفراد لقيود إضافية على ممارسة حقوقهم وحرياتهم، وبذلك فإن توجهات المحاكم تكون مخالفة للمعايير والمبادئ الدولية والدستورية الناضمة لحالة حقوق الإنسان في ظل حالة الطوارئ.<sup>٥٠٤</sup>

وقد ساهمت التشريعات الفلسطينية المتخذة صفة «قرارات بقانون» الصادرة عن الرئيس الفلسطيني خلال فترة الطوارئ المعلنة بتقييد دور القضاء الفلسطيني في حماية الحقوق والحرريات، والتأثير على أعمالها من الناحية التطبيقية، بل ساهمت في انتهاكها من الأجهزة التنفيذية المختلفة تحت ذرائع متعددة، فالقرار بقانون الخاص بإعلان حالة الطوارئ الراهنة

٥٠٣ انظر: مخاطبة مؤسسة «الحق» رئيس مجلس الوزراء وزير الداخلية الدكتور محمد اشتية بخصوص استخدام الأجهزة الأمنية للقوة المفرطة لإزالة «البسطات» في محافظة الخليل، على الرابط الإلكتروني أدناه:

<<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16843.html>>, visited on 21/7/2021.

انظر: بيان مؤسسة «الحق» تدعو فيه لتنفيذ أحكام القضاء وتؤكد على عدم قانونية الاحتجاز على ذمة المحافظين، على الرابط الإلكتروني أدناه: <<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16861.html>>, visited on 21/7/2021.

٥٠٤ نوار بدير، مدى انسجام حالة الطوارئ مع القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: لمواجهة انتشار فيروس كورونا «كوفيد ١٩» (رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢٠).

المتضمن للإجراءات والتدابير التي يمكن اتخاذها في هذه الحالة والعقوبات المترتبة على مخالفتها، تضمن عقوبات جسدية بالحجز والحبس على مخالفتي أحكام الطوارئ، بما فيها حرية الرأي والتعبير على كافة الوسائل المتاحة قانوناً وكذلك التنقل والتجمع السلمي وممارسة الحق بالملكية، بما يخالف المعايير الدولية والممارسات ذات العلاقة بحالة الطوارئ، ومن ذلك ما عبرت عنه مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، التي اعتبرت أن فرض الدول لعقوبة السجن على مخالفي إجراءات الطوارئ المفروضة، يشكل أمراً مقلقاً للغاية وقد يفاقم الخطر الصحي داخل مراكز احتجاز الحرية دون أن يقلل إمكانية انتشار مرض «كوفيد-١٩»، إذ يجب اعتبار الاحتجاز ملاذ العقاب الأخير، بشكل عام، وخاصة خلال الجائحة.<sup>٥٥</sup> وكذلك فرض ذات القرار بقانون العديد من القيود على حقوق الإنسان وحرياته مستخدماً العديد من الصياغات الفضفاضة التي تشكل مدخلاً للسلطات التنفيذية بتقييدها وانتهاكها، ومن ذلك ما ورد في المادة (٧/٣) التي تعاقب «كل من يرتكب جريمة ضد النظام العام والسلم والاستقرار الأهليين أثناء حالة الطوارئ». إن هذا القرار بقانون بما يتضمنه من إجراءات وقيود وعقوبات تخالف متطلبات وتعليمات الصحة العامة خلال الجائحة، وتتجاوز الغاية الأساسية من إعلان حالة الطوارئ والمتمثلة بتقييد الحق في التنقل والتجمع السلمي وفقاً لما أعلنت عنه دولة فلسطين، لتشمل حقوق أخرى ذات علاقة بالملكية، والتعلم، وحرية الرأي والتعبير، وغيرها.<sup>٥٦</sup> ومخالفة بذلك القانون الأساسي المعدل التي حظرت فرض أي قيود على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية أثناء حالة الطوارئ إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف الذي أعلنت من أجله.<sup>٥٧</sup> وكذلك المعايير الدولية ذات العلاقة التي توجب مناسبة تلك القيود مع الهدف من إعلان حالة الطوارئ،<sup>٥٨</sup> وذلك ضمن أضييق الحدود؛ بحيث لا يتم إهدار مضامين الحقوق ذات العلاقة

٥٥. أنظر: مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، «باشيليت تدعو إلى اتخاذ إجراءات عاجلة لمنع فيروس كوفيد-١٩ من اجتياح أماكن الاحتجاز»، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٢٠، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:

<<https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=Aa>>, visited on 26/7/2021 .

٥٦. المادة (٢) من القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ تخول الرئيس، أو أي شخص يخوله، صلاحيات إنفاذ أحكام مرسوم الطوارئ والقوانين والقرارات والتعليمات المنبثقة عنه، بما فيها تعطيل ما يلزم من قوانين لتحقيق غايات إعلان حالة الطوارئ، وكذلك اتخاذ العديد من التدابير المقيدة لحقوق الإنسان وحرياته، ومنها: إغلاق الحدود والمعايير الخارجية للدولة؛ والحد من التنقل داخل المدن الفلسطينية وخارجها؛ وتعطيل العمل بالمؤسسات؛ وضع اليد على العقارات ووسائل النقل لتنفيذ أحكام المرسوم والقرار بقانون ذات العلاقة. أما المادة (٣) فقد حظرت على أي جهة غير مختصة من إصدار أي تصريحات أو بيانات أو إشاعة أخبار أو احتكار البضائع أو مخالفة التسعيرة المعلنة، أو تحقيق أي مكاسب غير مشروعة، وأوردت عقوبات لمن يخالفها.

٥٧. أنظر: المادة (١١١)، القانون الأساسي المعدل.

٥٨. أنظر:

Alexandre Kiss, "Permissible limitations on rights", in The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights, Louis Henkin, ed. (Columbia University Press, 1981).

مشار إليه في: تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الدورة السابعة والثلاثون، ٢٦/٢٣-٣/٢٠١٨. من العام ٢٠١٨. الفقرة ٤ من التعليق ٢٩.

بها، وبما لا يؤثر على تمتعهم بحقوقهم الأخرى على نحو متساوٍ<sup>٥٠٩</sup>. حيث أتاحت تلك النصوص للجهات التنفيذية صلاحية تقييد حقوق الإنسان وحرياته المختلفة في حالة الطوارئ، في ظل عدم قدرة القضاء في فرض رقابتها عليها، وخضوعها لتوجهاتها، الأمر الذي ساهم في تراجع دور القضاء النظامي في حمايتها أثناء حالة الطوارئ.

إضافة إلى ما سبق فقد أصدر الرئيس الفلسطيني في هذه الفترة العديد من القرارات بقانون التي مست استقلال السلطة القضائية وسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، والتي بدورها أثرت على الأعمال التام لحقوق المواطنين وحررياتهم، من خلال فرض قيود عليها إجرائية أو موضوعية على ممارستها. على الرغم من عدم انطباق مفهوم حالة الضرورة المنظمة بموجب أحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي عليها، والتي تتيح للرئيس إصدار قرارات بقانون للرئيس في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، ومنها قرار بقانون رقم (٢٢) لعام ٢٠٢٠ بشأن العفو عما تبقى من مدة عقوبة محكومين، فعلى الرغم من تصريح المفوضية السامية لحقوق الإنسان بضرورة التخفيف من عدد الموقوفين أو المحتجزين لدى الأجهزة الأمنية، إعمالاً للغايات الصحية، إلا أن قرار الرئيس لم يستند على معيار محدد يوضح فيه الخلفية التي شملت قرار العفو أو التهم التي تم اعتقال المحكومين على أساسها، أو الأسباب التي تستدعي الإفراج عنهم أو الآلية التي تم بموجبها شمولهم ضمن هذا العفو، أو المدة المتبقية لاستكمال عقوبتهم؛ مؤثراً بذلك على مبدأ المساواة بين المواطنين الذين يتمتعون بذات المراكز لصالح المخاطبين بأحكام قرار العفو فقط.

وبلغت ذروة المساس باستقلال القضاء وحياده من خلال القرارات بقانون المعدلة لقانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم النظامية وإنشاء محكمة إدارية مستقلة. ونضيف إلى ما سبق أن التجاوزات التشريعية والقانونية طالت القضاة ذاتهم، من خلال إصدار الرئيس الفلسطيني للعديد من المراسيم الرئاسية بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي تفيد بنذب العديد من القضاة للقيام بأعمال قانونية في مؤسسات الدولة، وإحالة العديد منهم للتقاعد المبكر دون أي مسببات مقنعة مستندة لأساس قانوني.

وفي هذا السياق نشير؛ إلى إن تصرفات السلطات المختلفة في الدولة أثناء حالة الطوارئ قوضت ممارسة القضاة لحقوقهم الشخصية المكفولة بالتشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، فمجلس القضاء الأعلى الانتقالي أصدر بعض التعميمات التي تقيّد حق القضاة بالتعبير على وسائل التواصل الاجتماعي، وأحال العديد منهم للتحقيق والمساءلة التأديبية على

٥٠٩ انظر: المادة (٤)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والفقرة (٥-٤)، التعليق رقم (٢٩) الملحق بها.

خلفية تصريحات أدلوا بها. وفي إطار مشابه تعرضت الأجهزة الأمنية للقضاة أثناء ممارستهم لحقهم بالتجمع السلمي المعلن عنه بتاريخ ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٠ بالتزامن مع عقد جلسة لدى محكمة العدل العليا للنظر في الطعن المقدم من بعض القضاة بشأن مراسيم انتدابهم، وبالتالي فإن حقوق القضاة ذاتهم تم تقييدها أثناء حالة الطوارئ من قبل الجهات المختلفة في الدولة وبالتحديد القضائية والتنفيذية.

ومن الناحية الإجرائية ساهمت الظروف الصحية التي يمر بها العالم أجمع، والتي أدت إلى إغلاق وتعطيل معظم مناحي الحياة وبالتحديد في الفترات الأولية لانتشار فايروس «كورونا» إغلاق كافة المحاكم الفلسطينية لفترات ممتدة ومتواصلة -باستثناء بعض المواضيع المحددة- وتخللها بشكل لاحق عند عودتها للعمل إغلاق أقسام منها في محافظات معينة، أو تعذر حضور الخصوم أو القضاة بسبب الإجراءات المتخذة لمنع التنقل أو لإصابتهم بفايروس «كورونا» مما أدى إلى تقويض العدالة وتأخرها، وإطالة أمدها، وبالتالي أثرت على تمتع الأفراد لكافة حقوقهم المستحقة نتيجة لتلك القضايا أو دفعتهم للبحث عن بدائل عنها.

وبناءً على ما سبق يتضح أن القضاء النظامي الفلسطيني أخفق خلال حالة الطوارئ المعلنة في حماية عدد من الحقوق والحريات المكفولة للأفراد في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان والمنظمة إليها دولة فلسطين، واتخاذ ذات الدور الذي سلكه في الأحوال العادية، على الرغم من وجود فروقات بينهما. فحالة الطوارئ يرافقها تقييد العديد من الحقوق والحريات العامة للأفراد بشكل استثنائي،<sup>٥١٠</sup> وتمنح بموجبها السلطة التنفيذية صلاحيات إضافية، الأمر الذي يتعين إيلاءها أهمية عظمى خوفاً من انتهاكها أو تجاوزها.

ويمكن لعدة أسباب أن تُفسر تراجع أداء تلك المحاكم في حماية الحقوق والحريات أثناء حالة الطوارئ؛ ولعل أهمها التشريعات الوطنية التي تم تبنيها كنتيجة لحالة الطوارئ، التي أفقدت تلك الحقوق جوهرها في العديد من الأحوال، وناقضت بموجبها القانون الأساسي والمعايير والضمانات الوطنية والدولية ذات العلاقة. وكذلك ساهمت التدخلات من السلطة التنفيذية في الشأن القضائي باستمرار اتجاه المحاكم النظامية في تمديد طلبات التوقيف المقدمة من النيابة العامة، دون مراعاة الحقوق الدستورية وخصوصية الوضع الصحي التي يرافقها. ولضمان حقوق المواطنين وحرياتهم أثناء حالة الطوارئ يتعين على كافة السلطات في الدولة احترام المنظومة الدستورية والقانونية الوطنية والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالمنظمة إليها دولة فلسطين، وكذلك احترام المعايير الدولية التي تصدرها منظمة الصحة العالمية والجهات الدولية المختصة

٥١٠ إحصاء المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (بغداد: منشورات جامعة بغداد)، ص ١٦٨.

في هذا السياق، والعمل دون إبطاء على إنفاذ كافة الاتفاقيات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان وحرياته التي انضمت إليها دولة فلسطين «دون إبداء أي تحفظات عليها»، وضمان سموها على التشريعات المحلية، ونشرها في الجريدة الرسمية، احتراماً لالتزاماتها الدولية ذات العلاقة. ومواءمة الأجزاء المتصلة في القانون الأساسي المعدل والمرتبطة بحالة الطوارئ مع الضمانات والقيود المفروضة عليها في المعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة. والمساءلة والمحاسبة على الانتهاكات التي وقعت خلال الطوارئ وإنصاف الضحايا.

وبناءً على ما سبق طرحه في هذا المحور يمكن ملاحظة أن القضاء النظامي أخفق في حماية حقوق الإنسان وحرياته في الحالات العادية والاستثنائية، وانطلاقاً من مسؤولية الدولة عن الجهاز القضائي يتعين: لضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته من كافة سلطات الدولة اعتماد سبل انصاف فعالة للأفراد الذين لحقهم ضرر بسبب إدانات خاطئة أو أي إساءة أخرى في إقامة العدل وكذلك في الأحوال التي يتم احتجازهم تعسفاً، وضمان حقهم بالتعويض ورد الحقوق والاعتبار والترضية وتوفير ضمانات بعدم التكرار، وفقاً لما أفاد به المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء،<sup>٥١١</sup> على اعتبار أن الاعتداء على الحقوق والحرريات جريمة لا تسقط بالتقادم وفقاً للنظام الدستوري الفلسطيني، الواردة في المادة (٣٢)، التي جاء فيها: «كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحرريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر». ويتعين أيضاً إجراء تعديلات تشريعية تضمن لكل فرد تم احتجازه تعسفاً الحق بالطعن في شرعية احتجازه بشكل فوري وفعال، وفقاً للأسس التي حددتها المبادئ والممارسات الدولية التي طالبت أن تكون الجهة القضائية المختصة بمراقبة شرعية الاحتجاز غير تلك التي أسندت لهم التهم الجنائية، وأن تتم ضمن إجراءات معقولة وعاجلة، وضمن تكاليف محدودة أو بدونها، وبموجبها إضفاء الشرعية على ممارسات العدالة الجنائية، وتضمن عدم تعرضهم للاحتجاز التعسفي، أو التعذيب وإساءة المعاملة، أو انتهاك حقوقهم المرتبطة بالمحاكمة العادلة، وكافة حقوقهم المكفولة وطنياً ودولياً.<sup>٥١٢</sup>

٥١١ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٨، ويحمل الرقم (A/HRC/26/32).

٥١٢ انظر: المادة (٣٢) من مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن لعام ١٩٨٨؛ البند (١٨) من تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي «تجميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة»، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠، يحمل الرقم (A/HRC/27/47)؛ تعليق لجنة مناهضة التعذيب رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، وهو ما أكدته ضمن توصياتها إلى العديد من الدول، ومن ذلك الفقرة (٨) من تقرير (CAT/C/CUB/CO).

## ثانياً: دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات



اهتمت نصوص القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ باعتباره الوثيقة الأسى في النظام القانوني الفلسطيني بتنظيم حقوق الإنسان وحرياته، ومن ضمنها الحقوق السياسية والمدنية التي ترتب على الدولة التزاماً سلبياً بعدم تقييدها، كذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يتعين على الدولة الوفاء بها تدريجياً وفقاً لمواردها المتاحة، حتى يتمكن الأفراد من التمتع بها وطنياً؛ حيث يأتي تدوينها بموجب أحكام الدستور لتمتعها بمكانة عليا تسمو بموجها على كافة القواعد القانونية داخل الدولة، فلا يجوز بموجب ذلك لأي قاعدة تشريعية أدنى مرتبة منه أن تخالفه، وإلا اتصفت بعيب عدم الدستورية؛<sup>٥١٣</sup> فهي تحتاج -إلى جانب تدوينها في المواثيق الدولية والوثائق الدستورية- انضباط مفاهيمها وضمان تكريسها في الممارسة العملية، ولا يتأتى ذلك إلا بتوفير ضمانات كافية لحمايتها؛ وفي إطار ذلك يأتي دور القضاء الدستوري في حمايتها باعتباره إحدى ضمانات أعمال حقوق الإنسان المتطورة من جهة؛ والرقابة على مدى التزام المشرع الوطني في احترام الضوابط والقيود الدستورية من جهة أخرى، بل وتحديد معالم هذه الحقوق ومداهها، استناداً لمصادرها ومواردها المختلفة.

ويبرز دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات في السياق الفلسطيني بعد انضمام دولة فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، وما يفرضه ذلك الانضمام من التزام بالمواءمة بين أحكام تلك الاتفاقيات والتشريعات الفلسطينية؛ فعلى الرغم من أن العديد من الحقوق الواردة في الاتفاقيات الدولية مشار إليها في أحكام القانون الأساسي، إلا أن بعضها لا تتلاءم مع ضوابط الحقوق وفقاً للسياق العام الوارد في الاتفاقيات الدولية المرتبطة بها، والأخرى المحال تنظيمها إلى السلطة التقديرية للمشرع الفلسطيني دون أن تورد ضوابط دستورية لممارستها؛<sup>٥١٤</sup> بل وأن العديد من تلك التشريعات تتصف بأنها مزدوجة؛ لاختلاف النظام القانوني الخاص بها بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تحتكم كل منها

٥١٣ أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة» (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٢)، ص ٨١-٨٤.

٥١٤ إن نصوص القانون الأساسي لم تورد ضوابط دستورية لممارسة السلطة التشريعية لسلطتها التقديرية في إعمال الحقوق والحريات وإن قررت في المادة (٣٢) أن أي اعتداء على أي من الحقوق التي كفلتها نصوص القانون الأساسي والقانون تعتبر جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، مع ضمان التزام السلطة الوطنية بتعويض المتضرر في حال انتهاكها. وذلك على خلاف توجهات بعض الدساتير العربية، التي أوردت قيدا عاماً على السلطة التشريعية عند إعمال سلطتها التقديرية لتنظيم الحقوق والحريات، إضافة إلى القيود الخاصة بكل حق وفقاً لتنظيمها الدستوري، بعدم المساس بجوهر الحقوق أو الانتقاص منها أو تقييدها، وذلك في المادة (٤٩) من الدستور التونسي (٢٠١٤)؛ والمادة (٣١) من الدستور البحريني؛ وكذلك المادة (٤٦) من الدستور العراقي (٢٠٠٥)؛ والمادة (٩٢) من الدستور المصري (٢٠١٤).

إلى قوانين تم تبنيها قبل نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، من قبل الأنظمة القانونية التي تعاقبت على حكم فلسطين، دون أن تراعي المبادئ والأسس الدولية المنظمة لمثل هذه الحقوق، أو التطورات المجتمعية التي تعاصرها مضامين تلك الحقوق، وأخرى لم تمنحه القدر الكافي من التنظيم، وقد تعمقت هذه الازدواجية في التشريعات المطبقة في فلسطين عند حدوث الانقسام السياسي الفلسطيني، كل ذلك في ظل صعوبة القيام بتعديلات تشريعية أو دستورية مناسبة. إضافة إلى ما سبق غفل القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ عن تنظيم العديد من الحقوق والحريات الواردة في الاتفاقيات الدولية مثل «الحق في أجر عادل»، و«الحق في الصحة» وكذلك «الحق في مستوى معيشي لائق»، و«الحق في الحياة» وغيرها، الأمر الذي يلقي عبئاً على القضاء الدستوري بصفته الحامي لحقوق الإنسان وحرياته الواردة في القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ والمرتبطة بتلك الحقوق غير المنظمة دستورياً. علماً، أن المادة (١٠) فقرة (١) من القانون الأساسي، وهو النص الأعظم الذي يعكس إرادة المشرع الدستوري الفلسطيني، قد شمل منظومة حقوق الإنسان بأكملها في الحماية الدستورية ووجوب احترامها بقوة الدستور؛ عندما شدد على أن «حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام».

ولتقييم تجربة القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق والحريات الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل؛<sup>٥١٥</sup> نستعرض فيما يلي توجهات المحكمة العليا بصفتها الدستورية التي مارست دور القضاء الدستوري في الحالة الفلسطينية بين الأعوام (٢٠٠٦-٢٠١٦) وكذلك المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية المشكلة بقرار من الرئيس الفلسطيني في عام (٢٠١٦)، وذلك ضمن ثلاثة محاور؛ الأول بعنوان حماية الحقوق والحريات في الحالة الفلسطينية مرهونة بنص دستوري وإجراءات شكلية، أما الثاني بعنوان القضاء الدستوري أبعد من مجرد دور رقابي، وننتهي بالحديث عن دور القضاء الدستوري في إنفاذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٥١٥ تم الاستناد في تطوير هذه الجزئية من الدراسة، والمرتبطة بموقف القضاء الدستوري الفلسطيني من حماية الحقوق والحريات، على بحث سابق بعنوان «الاتجاهات الدستورية لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين: مقاربات ومقارنات قانونية وقضائية مع بعض الأنظمة الأخرى»، المقبول للنشر في مجلة لحقوق- الكويت، في العام ٢٠٢٠، والمعدّ من: نوار بدير (أحد مؤلفين دراسة القضاء)، ود. عاصم خليل.

## ١. حماية الحقوق والحريات في الحالة الفلسطينية مرهونة بنص دستوري وإجراءات شكلية

بعد إجراء مراجعة شاملة للقرارات الصادرة من المحكمة العليا بصفتها الدستورية؛ نجد أنها اتصلت بالعديد من الطعون الدستورية المرتبطة بحقوق الإنسان وحرياته، ومنها قانون التقاعد العام، وقانون ضريبة الدخل، والقرار بقانون بشأن التعامل مع البورصات الأجنبية، وتلك المتعلقة بدستورية نيابة الأحوال الشخصية، وقرار فسخ عقد الزواج بدعوى الردة، وكذلك إدراج بند الديانة في بطاقة الأحوال الشخصية، إلا أن المحكمة العليا بصفتها الدستورية ردت كافة تلك الطعون المرتبطة بحقوق الإنسان وحرياتهم؛ لانعدام الخصومة أو عدم صحتها،<sup>٥١٦</sup> أو المصلحة،<sup>٥١٧</sup> وبعضها لعدم الاختصاص بها،<sup>٥١٨</sup> أو لأسباب أخرى. بالتالي فإن المحكمة العليا بصفتها الدستورية لم تتمكن خلال ولايتها من ممارسة دورها في حماية حقوق الإنسان وحرياته، وحراسة القانون الأساسي وإرادة المشرع الدستوري.

أما بخصوص المحكمة الدستورية العليا ومنذ تشكيلها في عام ٢٠١٦ وحتى نهاية تاريخ إعداد الدراسة تعرضت ضمن اختصاصها الرقابي على دستورية التشريعات للعديد من الطعون المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته، وحكمت بعدم دستورية بعضها لمخالفتها النصوص الدستورية الضامنة لها؛ ومنها: حكمها بعدم دستورية<sup>٥١٩</sup> نص المادة (١٠/أ) من نظام تدريب المحامين المعدل؛ لأنه يخالف المادة (٩) من القانون الأساسي،<sup>٥٢٠</sup> التي تنظم حق المساواة وتمائل المراكز القانونية بما فيها الحق في العمل، وذلك لأن النص الوارد في نظام التدريب يفيد بأن تقديم طلبات القيد في سجل المحامين المتدربين المستوفين للشروط القانونية إلى مجلس نقابة المحامين يتم مرتين في العام؛ الفترة الأولى تمتد أربعة أشهر ما بين تقديم الطلبات والنظر فيها، بينما الفترة الثانية ثلاثة أشهر فقط، فاعتبرت المحكمة أن هذا النص يحرم العديد من المحامين

٥١٦ أنظر: حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكم الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٩/١)، الصادر بتاريخ ٢١/٧/٢٠٠٩؛ وحكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٣)، الصادر بتاريخ ١٤/٣/٢٠١١.

٥١٧ حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١١/٢)، الصادر بتاريخ ٦/٩/٢٠١١؛ وحكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٢)، الصادر بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٠.

٥١٨ حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/٦)، الصادر بتاريخ ٢٨/٣/٢٠١٢؛ وحكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/١)، الصادر بتاريخ ٢٦/٥/٢٠١٥.

٥١٩ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم (٢٠١٦/٨)، الصادر بتاريخ ٤/١٢/٢٠١٦.

٥٢٠ تنص المادة (٩) من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ على: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة».

ممارسة حقهم بالعمل استناداً لمبدأ المساواة.<sup>٥٢١</sup> وفي إطار حمايتها للحقوق المدنية والسياسية؛ قضت بعدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة (٣٨٩) من قانون العقوبات رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ وتعديلاته؛ لمخالفته قرينة البراءة المكفولة بموجب أحكام القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، وتلك التي تضمن الحرية الشخصية للمواطن، وتكفل حقه بالإقامة والتنقل،<sup>٥٢٢</sup> حيث أن هذه المادة تتيح معاقبة كل من وجد متجولاً في أي ملك أو على مقربة منه أو شارع عام أو في أي محل يمكن الاستنتاج من ظروف تواجده بأنها لغايات غير مشروعة أو لائقة. وفي سياق مختلف حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة (٩) من قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (٤٠) لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، التي تفيد بأن القرار الصادر عن مدير الأراضي والمساحة قطعي؛ لمخالفته النصوص الدستورية والاتفاقيات الدولية التي تكفل «حق التقاضي».<sup>٥٢٣</sup>

وفي اتجاه مخالف تعذر على المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية النظر في العديد من الطعون الدستورية المرتبطة بحقوق الإنسان وحرياته بمختلف أنواعها بشكل أو بآخر لأسباب شكلية؛ منها مرتبطة بآليات اتصال المحكمة الدستورية بالدعوى أو لعدم صحة الخصومة، وأخرى لعدم اختصاصها، على الرغم من ارتباطها المباشر بحقوق المواطنين الفلسطينيين ومراكزهم القانونية، ومن ذلك الطعن المرتبط بدستورية المادة (٣٧) من القانون رقم (١) لعام (٢٠٠٠) بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية، التي منحت لوزير الداخلية صلاحية حل الجمعيات؛ على الرغم من ارتباط المادة بالنصوص الدستورية المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات؛ وذلك بحجة مخالفة الدعوى للإجراءات الشكلية المتعلقة بآلية اتصال المحكمة الدستورية بالدعوى المنظورة أمامها وفقاً لأحكام المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية.<sup>٥٢٤</sup> ولذات الأسباب السابقة لم تقبل المحكمة الدستورية الطعن الدستوري رقم (٢٠١٤/٥) والمتعلق بعدم دستورية المادة (١٣) من نظام مزاوله مهنة الصيادلة الصادر من مجلس الوزراء الفلسطيني؛ المتعلقة بالحق في العمل.<sup>٥٢٥</sup> وكذلك الأمر اتجهت المحكمة الدستورية بخصوص القرار المتعلق بتصفية بنك فلسطين الدولي، فلم تقبل الدعوى؛ لعدم

٥٢١ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٨)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١/٤.

٥٢٢ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٢٥.

٥٢٣ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/١٠.

٥٢٤ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٤)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١/٥.

٥٢٥ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٢/٢٦. تفيد المادة المطعون بها بأنه إذا توفي صيدلي مالك مؤسسة صيدلانية فلورثته من غير الصيادلة الحق في الاحتفاظ بالمؤسسة الصيدلانية على أن يعينوا صيدلياً متفرغاً بموافقة الوزارة والنقابة لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

### اتصالها بها بالطرق القانونية المحددة في قانون المحكمة الدستورية.<sup>٥٢٦</sup>

وفي قضية أخرى لم تقبل المحكمة الدستورية النظر بالطعن رقم (٢٠١٦/١٢) المرتبط بحق «التملك» بحجة عدم اختصاصها بنظر الدعوى؛ التي تتمحور حول دستورية قرار رئيس دولة فلسطين بشأن المصادقة على قرار مجلس الوزراء، باستملاك أراضي لصالح شركة «بيتي» باعتباره قراراً إدارياً.<sup>٥٢٧</sup> أما فيما يتعلق بالطعن رقم (٢٠١٩/١١) رفضت المحكمة الدستورية الفصل في دستورية المادة (٣٣٩) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (٣) لعام ٢٠٠١ المعدل بموجب المادة (١١) من القرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٤؛ على الرغم من مخالفتها لنصوص القانون الأساسي والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تضمن توفير ضمانات للمتهم في الدفاع عن نفسه، وممارسة حريته الشخصية؛ بحجة أن الطاعن لم يحدد أوجه المخالفة بين النص التشريعي المطعون به والنص الدستوري المدعى بمخالفته،<sup>٥٢٨</sup> وفي إطار مشابه لم تقبل المحكمة الدستورية الدعوى المرتبطة ببعض نصوص تأمين المركبات وتأمين العمال، والمقامة من جمعية حماية المستهلك الفلسطيني؛ لانعدام المصلحة، والخصومة بين الطاعن وموضوع الدعوى،<sup>٥٢٩</sup> وغيرها العديد من الطعون المرتبطة بحقوق الإنسان وحرياته، التي تم ردها لأسباب شكلية.

وبناء على ما سبق يمكن ملاحظة أن القضاء الدستوري الفلسطيني على الرغم من اتصاله بالعديد من الطعون الدستورية المرتبطة بحقوق المواطنين وحرياته، إلا أنه لم يتمكن من التعرض موضوعياً لمدى دستورتها، لأسباب شكلية تتعلق بالدعوى؛ منها مرتبط بألية اتصال المحكمة بالدعوى وأخرى بالمصلحة أو الاختصاص، الأمر الذي أدى إلى حرمان العديد من المواطنين من ممارسة حقوقهم المكفولة دستورياً.

أما بخصوص الحقوق الغائبة عن التنظيم الدستوري الصريح في الحالة الفلسطينية، رغم أنها مشمولة في المادة (١٠) من القانون الأساسي التي تشمل منظومة حقوق الإنسان بأكملها، فلم تنظر المحكمة العليا بصفحتها الدستورية أو المحكمة الدستورية العليا بأي طعون مرتبطة

٥٢٦ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٢. يتعلق موضوع القضية بمدى دستورية القرار بقانون رقم (٩) لعام ٢٠١٠ بشأن المصارف، وكذلك القرارات الصادرة عن مجلس إدارة سلطة النقد ومحافظ سلطة النقد ومراقب الشركات في الوزارة والمصرفي، والمتعلقة بإلغاء ترخيص بنك فلسطين الدولي، وشطبه من سجل المصارف المرخصة العاملة في فلسطين، وتصفيته، وتعيين الشرطة الفلسطينية للتدقيق والمحاسبة مصفياً لشركة بنك فلسطين.

٥٢٧ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٩.

٥٢٨ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٩/١٨.

٥٢٩ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٩/١٢.

بحقوق غير منظمة دستورياً بنص صريح، وإن ذهبت العديد من توجهات القضاء الدستوري في الدول العربية بحماية العديد من الحقوق غير المنظمة دستورياً، استناداً للحقوق المرتبطة بها والواردة ضمن دساتيرها، وفي ذلك أوضحت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن إغفال الدستور المصري تنظيم حق الزواج والحقوق المتفرعة عنه، لا يعني إنكارها، فهي مرتبطة بالمادة (٤٥) من دستور (١٩٧١)، التي تقرر أن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون، وتشكل جزءاً من الحرية الشخصية، فلا يجوز فهم النصوص الدستورية في ضوء حقبة جاوزها الزمن، بل يتعين أن يكون نسيجها قابلاً للتطور وكافلاً ما يفترض فيه الاتساق مع حقائق العصر، وحكمت المحكمة الدستورية المصرية بناء على ذلك بعدم دستورية البند السادس من المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لعام ١٩٧٢، الذي ينص على عدم زواج عضو مجلس الدولة بأجنبية.<sup>٥٣</sup>

٥٣. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية لعام (٢٣) قضائية، الصادر بتاريخ ١٦/٣/١٩٩٥. في ذات الاتجاه انظر، قرارات القضاء الدستوري المغربي، عبد الحق بلفقيه عبد الحق، «تقنيات عمل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية القوانين»، مجلة مسالك، عدد ٣٥/٣٤، (دون سنة نشر): ١٥٩-١٥٨.

## ٢. القضاء الدستوري أبعد من مجرد رقابي

اعتادت العديد من التجارب الدستورية وبالتحديد في بعض الدول التي عاصرت تحولات ديمقراطية حماية الحقوق والحريات المنظمة دستورياً أو تلك غير المنظمة من خلال تجاوز القضاء الدستوري لدوره بالرقابة على دستورية القوانين وإلغاء التشريعات المخالفة لها إلى ممارسة دور إنشائي بإنفاذ تلك الحقوق والحريات، وتحديد معالمها، وتفسيرها أكثر مما تحتمله نصوص الدستور طالما أنها تمارس من قبلها في حدود الفلسفة الدستورية، بل وذهبت في العديد من الأحوال إلى إلزام السلطات المختلفة في الدولة باحترامها وتنفيذها، بما يشكل ضماناً أكبر لحماية الحقوق والحريات، ومن ذلك فرضت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا على الحكومة بتقديم دواء يتعلق بتخفيف احتمالية الإصابة بالإيدز للحوامل، من خلال الخدمات الصحية.<sup>٥٣١</sup> وفي حكم آخر أصدرت ذات المحكمة حكماً دستورياً ألزمت فيه الدولة بالعمل من أجل الوفاء بالتزاماتها المفروضة عليها بموجب المادة (٢٦) من الدستور، التي تمنح لكل شخص الحق في الحصول على مسكن ملائم، وذلك بعد قيام مالك أرض بالحصول على أمر من الجهات المختصة لطرد مجموعة من الأشخاص المقيمين في أرضه.<sup>٥٣٢</sup> أما القضاء الدستوري الهندي فقد أصدر قراراً يتعلق بفتح مستشفيات خاصة للمرضى النفسيين؛ حتى لا يبقى مريض غير معالج في مستشفى رسمي.<sup>٥٣٣</sup>

وهنا قد يثار تساؤل حول مدى قدرة المحكمة الدستورية الفلسطينية على حماية حقوق الإنسان وحرياته بدور إنشائي في حدود فلسفة النص الدستوري ودون الخروج على إرادة المشرع الدستوري، بهدف جعل تطبيقها يتلاءم مع المتغيرات المرافقة لمفهوم تلك الحقوق، خاصة أن العديد من القوانين الناظمة لها تعود إلى أنظمة قانونية تاريخية سابقة على إنشاء السلطة الفلسطينية وتبني القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، وعاصرت ظروفها خُلقت لأهداف وغايات محددة تتناسب مع الفترة التي تحكمها، وقوانين أخرى جسدها الانقسام السياسي الفلسطيني،

٥٣١ انظر:

Octavio LM Ferraz, "Between Usurpation and Abdication? The Right to Health in the Courts of Brazil and South Africa". In: Transformative Constitutionalism Comparing the Apex Court of Brazil, India, and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, pp.395-397.

٥٣٢ انظر:

David Landau, "The Reality of Social Rights Enforcement," Harvard International Law Journal, 53, 2012, pp.189ff.

٥٣٣ انظر:

Amita Dhanda, «Realising the Right to Health Through Co-Operative Judicial Review: An Analysis of the Role of the Indian Supreme Court. In: Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Court of Brazil, India, and South Africa», edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, pp.408- 413.

كل ذلك بما لا يتفق مع الالتزامات الدولية المترتبة على انضمام فلسطين إلى الاتفاقيات الأساسية المتخصصة بحقوق الإنسان.

بناءً على تقييم تجربة القضاء الدستوري الفلسطيني، وظروف تشكيل المحكمة الدستورية، التي نشأت في ظل الانقسام، والخلل الواضح في استقلالية المحكمة وقضاتها وفي حيادهم، فإن المحكمة الدستورية العليا لن تتجاوز في إطار حمايتها للحقوق والحريات المنظمة بموجب أحكام القانون الأساسي دورها في إعمال المفهوم التقليدي للرقابة على دستورية القوانين، وقد أخفقت في مجالها الحكم بعدم دستورية التشريعات المخالفة لأحكام الدستور. دون أن تتجاوز ذلك إلى فرض التزامات على السلطات المختصة في الدولة لإعمال الحقوق المنظمة ضمن أحكام الدستور، أو استنباط حقوق أخرى تتماشى وأحكامه، على غرار توجهات بعض الدول التي عاصرت تحولات دستورية ديمقراطية؛ لأن القضاء الدستوري الفلسطيني يتمسك بمفهوم مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، دون تدخل أحدهما بالأخرى.

### ٣. تأرجح دور القضاء الدستوري في إنفاذ الحقوق الواردة في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

للقضاء الدستوري، بصفته الحارس للدستور، والحامي لحقوق الإنسان وحرياته، دور فاعل في إنفاذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بصفتهما أحد المصادر لتنظيم الحقوق والحريات دولياً، ويزداد هذا الدور بعد انضمام الدولة لتلك الاتفاقيات، وما يرتبه من التزامات عليها بإنفاذها على المستوى المحلي في مختلف مستوياتها.

وبعد الاطلاع على بعض التجارب العربية والدولية نجد أن القضاء الدستوري فيما اعتمد على آليات عدة لإنفاذ الحقوق والحريات الواردة في الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، فالمحكمة الدستورية المصرية استرشدت في العديد من المواقع بالاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالحقوق موضوع الطعن الدستوري لتحديد مضمونها وإطاراتها العام، وذلك عندما نصت على حماية حق التعليم وعدم تعطيله، أو التمييز في تنظيمه استناداً لأحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكذلك الاتفاقية التي أقرها المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والشؤون العلمية والثقافية في شأن مناهضة التمييز في مجال التعليم، واعتبرت في منطوق حكمها أن نصوص القانون المطعون بعدم دستوريته تشكل تمييزاً للحقوق استناداً للتعريف الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.<sup>٥٣٤</sup>

وهناك تجارب دستورية لدول عديدة استرشدت فيها المحاكم الدستورية بالاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان أثناء فصلها في النزاعات الدستورية المعروضة عليها، فالمحكمة الدستورية في الهند أكدت على استخدام مبادئ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتحرش في أماكن العمل، ولا سيما الواردة في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة «سيداو» كمبادئ توجيهية وإدخالها كوائح في أماكن العمل، وأضافت أن القانون الدولي يجب أن يكون أداة تفسيرية أو توجيهية أثناء الفصل في القضايا الحقوقية المرتبطة بها، رغم أن الدستور الهندي لم يوضح

<sup>٥٣٤</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، رقم (١٠٩) لعام ٢٧ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٠، المكتب الفني: ٢، الجزء: ١، ص ٥٠٧. وفي اتجاه مشابه حكمت المحكمة العليا المصرية في حكمها رقم (٤٠) لعام ١٦ قضائية، بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢، المكتب الفني: ٧، الجزء: ١، ص ١٩٤، بعدم دستورية البند (أ) من المادة (٣) في القانون رقم ٩٩ لعام ١٩٩٢، والمتعلق بالتأمين الصحي على الطلاب، وأصلت تبريرها على مفهوم الحق بالتعليم في المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، وبالتحديد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والاتفاقية بشأن مناهضة التمييز في مجال التعليم لعام ١٩٦٠، وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، والبروتوكول الأول الملحق بها.

بشكل دقيق العلاقة بين القانونيين الدولي والداخلي.<sup>٥٣٥</sup> وفي البرازيل، واجهت المحكمة العليا صعوبة في تعريف «التعذيب» واسترشدت باتفاقية مناهضة التعذيب المصادق عليها من الجهات الداخلية المختصة في الدولة على سبيل الاستئناس.<sup>٥٣٦</sup>

أما بخصوص الحالة الفلسطينية فلم تنظر المحكمة العليا بصفها الدستورية أثناء فترة ولايتها أي قضايا مرتبطة بحقوق الإنسان وحرياته بشكل مباشر أو غير مباشر، وإن اقتصر على الفصل في حكمين فقط يتعلق كل منهما بسلطات الدولة وعلاقتهم فيما بينهم، لذلك لم يتاح لها الأمر لإنفاذ الاتفاقيات الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته. أما المحكمة الدستورية العليا ومنذ تشكيلها استندت إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان عند فصلها في الطعون المعروضة عليها، ومن ذلك إثباتها قرينة البراءة لتبرير حكمها بعدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة (٣٨٩) من قانون العقوبات رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ وتعديلاته، حيث جاء في مضمون الحكم «حيث أن أصل البراءة يمتد إلى كل فرد سواء أكان مشتبهاً فيه أو متهماً باعتباره قاعدة أساسية في النظام الاتهامي، أقربها الشرائع الدولية».<sup>٥٣٧</sup> وفي سياق مشابه استندت في متن حكمها إلى المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تفيد بحق كل مواطن بالتقاضي أمام قاضيه الطبيعي، وبموجبه حكمت بعدم دستورية المادة (٩) من قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (٤٠) لعام ١٩٥٢ وتعديلاته، التي تفيد بأن القرار الصادر عن مدير الأراضي والمساحة قطعي.<sup>٥٣٨</sup>

وفي المقابل، فقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية العديد من القرارات والأحكام التي تخالف القانون الأساسي المعدل (الدستور) والالتزامات الدولية المترتبة على انضمام فلسطين إلى العديد من الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، دون إبداء تحفظات، ومن ذلك مثلاً قرارها التفسيري رقم (٢٠١٨/٢) الصادر بتاريخ ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، التي اعتبرت فيه

٥٣٥ انظر:

Indira Jaising. «Gender justice and the Indian Supreme Court: The post-colonial project,» in: Transformative constitutionalism comparing the apex court of Brazil, India, and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2013), pp.233-250.

٥٣٦ انظر:

Juana Kweitel, Ranbir Singh and Frans Viljoen. «The role and impact of international and foreign law on adjudication in the apex courts of Brazil, India and south Africa,» in: Transformative constitutionalism comparing the apex court of Brazil, India, and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2013), pp.179-182.

٥٣٧ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٥)، الصادر بتاريخ ٢٥/٦/٢٠١٨.

٥٣٨ حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/٢)، الصادر بتاريخ ١٠/٢/٢٠١٩.

أن الشرطة الفلسطينية «قوة نظامية أمنية ذات طابع عسكري تخضع لولاية القضاء العسكري» مخالفة بذلك كافة المعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الدولية الفضلى التي تعترف بأن الشرطة جهاز مدني، وتقر بأن كافة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والمرتكبة من الأجهزة الأمنية تخضع لرقابة المحاكم النظامية وليس العسكرية، بل ويضع قيود وضوابط صارمة على تحديد مفهوم الشأن العسكري.

كما وخالفت المحكمة الدستورية الفلسطينية التزاماتها الدولية، حينما اعتبرت أن سرمان الاتفاقيات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين، مشروطاً بموائمة الهوية الوطنية والدينية والثقافية للشعب العربي الفلسطيني، ضمن الطعن الدستوري رقم (٢٠١٧/٤) الصادر بتاريخ ١٩ تشرين ثاني ٢٠١٧، والتفسير الدستوري رقم (٢٠١٧/٥) المؤرخ في ١٢ آذار/مارس ٢٠١٨، بما يخالف التوجهات الدولية التي تفيد بضرورة احترام وإنفاذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بعد انضمام الدولة لها، وأحكام التحفظ المنظم وفقاً لأحكام القانون الدولي العام، التي يتعين إبدائها عند التوقيع على الاتفاقية أو المصادقة عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها.<sup>٥٣٩</sup>

نستنتج أن تجربة المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، وسابقتها المحكمة العليا بصفتها الدستورية، لم تثبت قدرتها حتى الآن على توفير الحماية القانونية لحقوق الإنسان وحرياته تلك المحمية بموجب نصوص القانون الأساسي (الدستور)؛ حيث تعذر عليها الفصل في الطعون الدستورية المرتبطة بهذه الحقوق لأسباب شكلية؛ منها تتعلق بألية الطعن وأخرى بشروطه. وفي حال اتصالها بالدعوى أعملت المفهوم التقليدي للرقابة الدستورية على التشريعات.

وبناءً على ما تم طرحه وتحليله حول موقف القضاء الفلسطيني في التعامل مع الحقوق والحريات في الأحوال العادية وكذلك الاستثنائية المتمثلة بحالة الطوارئ المعلنة، والمستقاة من البيانات الموثقة لدى الحق، أو المرصودة من الفريق المتخصص لمتابعة أداء القضاء لغاية إعداد هذه الدراسة، أو الأحكام القضائية المنشورة على المواقع الإلكترونية يتضح أن القضاء الفلسطيني بكافة أنواعه ودرجاته النظامية والإدارية والدستورية قد قيد ممارسة المواطنين للعديد من حقوقهم وحرياتهم المختلفة المكفولة في القانون الأساسي المعدل (الدستور) أو التشريعات الوطنية، أو تلك الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة المنضمة إليها فلسطين، من خلال عدم تكريس تلك الحقوق للمتهمين المعروضين أمام تلك المحاكم على مختلف درجاتها، أو تقويض أعمالها وفقاً لمبادئها الوطنية والدولية، أو لعدم توفير سبل

٥٣٩ انظر: المادة (١٩)، من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

إنصاف فعالة لحقوق المنتهكة تضمن رد حقوقهم وجبر ضررهم، دون أن نغفل إفلات مرتكبي تلك الانتهاكات من العقاب، مما قد يعزز الاستمرارية في سلوكها، ويعود ذلك لأسباب متعددة وأهمها هيمنة السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية. وثانيهما عدم اتفاق البنية التشريعية الفلسطينية مع المبادئ والمعايير الدولية المنظمة لحقوق الإنسان وحرياته، مما يؤدي إلى انهيار منظومة العدالة، وتراجع دور القاضي في ممارسة أسس مهامه الوظيفية المتمثلة بترسيخ مبدأ سيادة القانون وإرساء حقوق الإنسان وحرياته، ومنتهكاً بذلك مبادئ استقلال القضاء والفصل بين السلطات، الأمر الذي يضعف ثقة المواطن بهيبة القضاء وعدالته، ويدفعه للبحث عن بدائل لاستيفاء حقوقه المتنازع عليها.

وفي اتجاه مختلف سجلت تلك المحاكم بعض القرارات التي أظهرت حمايتها لحقوق الإنسان وحرياته، مرسخة بذلك دعائمها الوطنية والدولية، ومع ذلك لم يتمكن القضاء الفلسطيني من اتخاذ قرارات فعالة على غرار الاجتهادات القضائية في الدول العربية والأجنبية التي عملت على إرساء الحقوق والحرريات المختلفة انطلاقاً من التشريعات الوطنية النازمة له، في مواجهة السلطات التنفيذية في الدولة بتغليب النص الدولي في حالة التعارض مع التشريع الداخلي، أو من خلال استخدام القاضي الوطني لقواعد القانون الدولي ذات العلاقة بالحقوق والحرريات في القضايا المعروضة أمامه لسد الفراغ التشريعي في حالة عدم كفايتها أو عدم تنظيمها وطنياً، بل وتجاوزت ذلك بقيام القاضي الوطني العربي والغربي بتعزيز قواعد حقوق الإنسان في التشريعات الوطنية، من خلال تفسيرها وتأويلها مع روح القانون الدولي ذات العلاقة.

## ثالثاً: توصيات ذات علاقة بدور القضاء في تعزيز الحقوق والحريات



بناءً على البيانات الموثقة لدى «الحق»، أو المرصودة من الفريق المتخصص لمتابعة أداء القضاء لغاية إعداد هذه الدراسة، أو الأحكام القضائية المنشورة على المواقع الإلكترونية يتضح:

١. أن القضاء الفلسطيني بكافة أنواعه ودرجاته النظامية والإدارية والدستورية قد قيد ممارسة الأفراد للعديد من حقوقهم وحرياتهم المختلفة المكفولة في القانون الأساسي المعدل (الدستور) أو التشريعات الوطنية، أو تلك الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة المنضمة إليها فلسطين، من خلال عدم تكريس تلك الحقوق للمتهمين المعروضين أمام تلك المحاكم على مختلف درجاتها، أو تقويض إعمالها وفقاً لمبادئها الوطنية والدولية، أو لعدم توفير سبل إنصاف فعالة لحقوق المنتهكة تضمن رد حقوقهم وجبر ضررهم، دون أن تغفل إفلات مرتكبي تلك الانتهاكات من العقاب، مما قد يعزز الاستمرارية في سلوكها. وفي اتجاه مختلف سجلت تلك المحاكم بعض القرارات التي أظهرت حمايتها لحقوق الإنسان وحرياته، مرسخة بذلك دعائمها الوطنية والدولية.

٢. لم يتمكن القضاء الفلسطيني من اتخاذ قرارات فعالة على غرار الاجتهادات القضائية في الدول العربية والغربية التي عملت على إرساء الحقوق والحريات المختلفة انطلاقاً من التشريعات الوطنية النازمة له، في مواجهة السلطات التنفيذية في الدولة بتغليب النص الدولي في حالة التعارض مع التشريع الداخلي، أو من خلال استخدام القاضي الوطني لقواعد القانون الدولي ذات العلاقة بالحقوق والحريات في القضايا المعروضة أمامه لسد الفراغ التشريعي في حالة عدم كفايتها أو عدم تنظيمها وطنياً، بل وتجاوزت ذلك بقيام القاضي الوطني العربي والغربي بتعزيز قواعد حقوق الإنسان في التشريعات الوطنية، من خلال تفسيرها وتأويلها مع روح القانون الدولي ذات العلاقة.

٣. إن البيئة التشريعية الفلسطينية المطبقة في الحالات العادية أو الاستثنائية والنافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة وإن تضمنت بعض النصوص النازمة لحقوق الإنسان وحرياته، إلا أنها تشكل مَدْخلاً أساسياً يتيح للقاضي بموجبه تقييدها.

٤. إن لتدخلات السلطة التنفيذية بكافة أجهزتها الأثر السلبي على أداء المحاكم بكافة أنواعها في ممارسة وظيفتها الأسمى بحماية حقوق الإنسان وحرياته والمتمثلة بالانصياع لطلبات النيابة العامة في تمديد توقيف المحتجزين المنتهكة حقوقهم، خلافاً للدستور والمعايير

الدولية، ودون أدنى مسببات قانونية لازمة، ومقابلها امتناع الأجهزة التنفيذية عن تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم النظامية بالإفراج عن بعض الموقوفين.

٥. لم يسلم القاضي ذاته من تقييد ممارسته لحقوقه وحياته، فعلى الرغم من اشتراط المعايير الدولية لبعض الضوابط الناظمة لممارسة القاضي لحقوقه وحياته بهدف حفظ اعتبار وهيبة النظام القضائي وحياده واستقلاله وبخاصة واجب التحفظ فيما يتعلق بالقضايا المنظورة أمامه، إلا أن التشريعات الفلسطينية بكافة درجاتها، ومنها التي تحمل صفة «القرار بقانون» أو «المراسيم الرئاسية» تلك الصادرة عن الرئيس الفلسطيني، أو التعليمات المتبناة من رؤساء مجلس القضاء الأعلى، قيدت حقوق القضاة على نحو أفقدها جوهرها ومضمونها، وفي العديد من الأحوال تم استغلالها لإحالة بعض القضاة للتحقيق معهم بناء على ممارستهم، وآخرين تعرضوا بموجبهما للندب للعمل في مؤسسات الدولة المختلفة أو تم إحالتهم إلى التقاعد المبكر، كل ذلك بما يشكل مخالفة لكافة التشريعات الوطنية والاتفاقيات والمبادئ الدولية التي تضمن استقلال القاضي وحياده في ممارسة عمله القضائي وحدود حريته الشخصية المكفولة، وترقى لاعتبارها من الجزاءات المقنعة التي تفرض على القضاة بهدف تخويفهم أو مضايقتهم أو التدخل في أنشطتهم المهنية.

ولتجاوز ذلك نبدي التوصيات التالية ذات العلاقة بالبيئة الدستورية والتشريعية المرتبطة بحقوق الأفراد وحياتهم

١. تعزيز سبل المساءلة والمحاسبة في مواجهة انتهاكات حقوق الإنسان، ومواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات والمعايير الدولية الناظمة لحقوق الإنسان، والهادفة لعدم إفلات متهميها من العقاب، وإنصاف ضحاياها، ومن الأمثلة على ذلك:

أ. تعديل القوانين الإجرائية الفلسطينية بما يكفل بشكل صريح عدم الاعتداد بالأقوال والاعترافات المنتزعة تحت التعذيب، كذلك امتداد الظروف للأقوال والاعترافات أمام النيابة التي يكون فيها المحتجزين لا يزالون تحت تهديد الأجهزة الأمنية، وتقديم مرتكبي انتهاكات التعذيب للمحاكمة، دون الاكتفاء ببطلان الاعتراف ذاته دون غيره من إجراءات لاحقة، كما هو الحال في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية.

ب. أفراد بعض النصوص التشريعية الفلسطينية التي تلزم القاضي بمعاينة جسد المتهم المعروض أمامه لضمان عدم تعرضه للتعذيب وإساءة المعاملة أثناء القبض عليه أو احتجازه أو التحقيق معه من الأجهزة الأمنية، وتحديد الإجراءات التي يتعين على القاضي اتخاذها في هذه الحالة بشكل دقيق.

ت. إلغاء القرار بقانون رقم (١١) لعام ٢٠١٧م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية باعتباره مقيداً للحق في الإضراب بشكل يفرغه من مضمونه، بما يتلاءم مع المعايير الدولية ذات العلاقة.

ث. يتعين أن يتم مراجعة كافة التشريعات الوطنية ولا سيما العقابية أو تلك المتعلقة بالجرائم الإلكترونية وتشريعات الطوارئ بما يضمن انسجامها بالكامل مع الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى، كونها تحتوي على العديد من العبارات الفضفاضة التي تقيد ممارسة حرية الرأي والتعبير وكافة الحقوق المتفرعة أو المنبثقة عنها على نحو يفقدها مضمونها.

ج. إدخال تعديلات على النظام التشريعي الفلسطيني تضمن حق الأفراد بالطعن بشرعية الاحتجاز التعسفي الذي يتم على خلفية ممارسة حقوقهم وحررياتهم المضمونة في القانون الأساسي المعدل، والتشريعات الوطنية، وكذلك الاتفاقيات الدولية والمعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة.

ح. استحداث وتعزيز النصوص التشريعية التي تضمن سبل إنصاف فعالة للأفراد الذين لحقهم ضرر بسبب إدانات خاطئة أو أية إساءة لاستخدام السلطة في مسار إقامة العدل وكذلك في الحالات التي يتم فيها احتجازهم تعسفياً، وضمان حقهم بالتعويض وردّ الحقوق والاعتبار والترضية وضمان عدم التكرار.

خ. تعديل التشريعات الفلسطينية باستحداث نصوص تجرم عدم امتثال الجهات الحكومية وغير الحكومية والرسمية وغير الرسمية بما فيها الأهلية والنقابات والاتحادات لأحكام المحاكم القضائية، وتحديد الإجراءات المتخذة تجاهها، كأن يتم تغريمها.

د. التراجع عن العديد من التعديلات المنظمة لأداء المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، الواردة بموجب القرار بقانون لعام ٢٠١٧ المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦؛ لانتهاكها ضمانات حقوق المواطنين وحررياتهم، ولا سيما التعديل الذي تم بموجبه حذف النصوص التي تفيد برد الحق للمواطن للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما في حال تم الحكم بعدم دستورية نص

مرتبطة بحقوقه الأساسي.

د. إلغاء التعديلات التي أوردتها القرارات بقانون لعام ٢٠٢٠ بشأن السلطة القضائية، لاحتواء نصوصها على العديد من الصلاحيات التي تؤثر على استقلال القاضي وحياده في عمله، وتؤثر تبعاً في قراره المتخذ تجاه حقوق الأفراد وحررياتهم، تجاه ممارسات السلطات ولا سيما التنفيذية.

٢. توصيات مرتبطة بالناحية الإجرائية والقضائية

أ. إنشاء مجلس قضاء أعلى مستقل وظيفياً عن باقي السلطات في الدولة ولا سيما التنفيذية وطبقاً للقانون الأساسي المعدل وقانون السلطة القضائية ٢٠٠٢؛ لضمان استقلال القاضي وظيفياً وشخصياً في ممارسة اختصاصه، بعيداً عن أي مؤثرات تشريعية أو إجرائية تقيد حريته بالرأي والتعبير، وكافة الحقوق الأخرى المنبثقة والمتفرعة عنها.

ب. العمل على مراجعة اللوائح والقرارات الصادرة عن المجالس القضائية بما يشمل لائحة التفتيش القضائي وبما يضمن وقف تفرد رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المرفوعة على القضاة من حيث إحالتها أو عدم إحالتها للتفتيش القضائي، وكذلك مدونة السلوك القضائي الفلسطيني بما يكفل انسجام تلك اللوائح والقرارات والمبادئ مع القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمعايير الدولية ذات الصلة بحق القضاة في التعبير عن الرأي وفي تكوين الجمعيات وممارسة التجمع السلمي، وعدم إخضاع ممارسة هذه الحقوق إلا للقيود التي حددتها المعايير الدولية لا سيما مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي.

ت. أن تخضع القرارات التأديبية التي تتخذ ضد القضاة لمراجعة مستقلة، انطلاقاً من المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء لعام ١٩٨٥، وضرورة إلغاء جميع التعميمات التي صدرت عن رؤساء مجالس القضاء الأعلى السابقين، ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، التي تمس بحرية التعبير عن الرأي للقضاة لمخالفتها أحكام القانون الأساسي والمعايير الدولية.

ث. التزام القاضي الوطني بمراقبة كافة الإجراءات المرافقة لاحتجاز المتهم المعروض أمامها، وضمان محاكمته بشكل عادل، والتأكد من اتباع الجهات الأمنية لكافة الأصول الإجرائية والموضوعية المحددة قانوناً للقبض والتفتيش والاحتجاز والتحقيق، وأن تأمر بالإفراج عنه في حال عدم ثبوت التهمة عليه، أو في الأحوال التي



تثبت أنه تم احتجازه بصورة تعسفية، وأن تصدر قرارها بإحالة الجهات التنفيذية المنتهكة لحقوق المتهم وحياته إلى الجهات القضائية المختصة.

ج. اتخاذ كافة الإجراءات التأديبية والجزائية تجاه كافة الجهات المكلفة بتنفيذ الأحكام القضائية والممتنعة عن أدائها، وكذلك إتاحة الفرصة لكافة خصوم الدعوى التي صدرت الأحكام لصالحهم برفع دعاوى الجنائية المباشرة بجريمة «الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية» وضمان تعويضهم عن كافة الأضرار المادية والمعنوية التي تلحق بهم نتيجة لهذا الامتناع.

القسم السادس

# الاستخلاصات



## القسم السادس: الاستخلاصات



بعد تحليل المنظومة القضائية وشؤون العدالة في النظام الفلسطيني، من خلال استعراض التشريعات النازمة لعمله، والتعديلات المرافقة لها، وتقييم أداء المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة، من خلال البيانات الواردة من فريق «الحق» المتخصص برصدها، أو الوثيقة لدى المؤسسة، أو الواردة في التقارير الصادرة عن مؤسسات المجتمع المدني، أو الجهات الحكومية ذات العلاقة، يمكن ملاحظة بشكل مجمل أن القضاء في فلسطين بمختلف هيكلياته النظامي والإداري والدستوري يعاني من خلل بنيوي يتعلق بالمأسسة والبنية البشرية، وهيمنة السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية وتغولها على القضاء سواء من خلال تشكيل مجلس القضاء الأعلى أو من خلال السلامة الأمنية لتعيين القضاة، وتبني تشريعات تحكم عملها من خلال القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة التنفيذية، والتي تحمل في طياتها إخلالاً مباشراً في مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، في ظل استمرار غياب المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصلي بتبني التشريعات.

إن هذه الثغرات والإشكاليات التشريعية والعملية والبنوية في القضاء الفلسطيني أدت إلى تراجع أداء المحاكم عن الفصل في الدعاوى المنظورة أمامها وتراكم عدد المدور منها، بل وإصدار قرارات تتماشى مع مصالح بعض السلطات في الدولة، مما أدى إلى انحرافها عن غايتها في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وأفقد ثقة المواطن الفلسطيني بها، ودفعه للبحث عن بدائل أخرى بموجبها يتحصل على حقوقه.

حيث أشارت بعض مؤشرات نتائج المسح الاستطلاعي على قطاع العدالة لعام ٢٠١٥ تراجع ثقة الجمهور بقطاع العدالة لخلل بنيوي وهيكلية يرافق أداء عمله من جهة، ولهيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية وأجهزتها على قراراته من جهة أخرى. ففي الضفة الغربية عبر (٦١٪) من المستطلعة آراؤهم أن تراجع دور العدالة في النظام القضائي في فلسطين يعود لسبب رئيسي يتمثل في سيطرة السلطة التنفيذية على أعمالها، بينما بلغت النسبة في قطاع غزة (٧٨٪) لتصل النسبة إلى (٩٠٪) من الآراء لتدخل الأجهزة الأمنية بأعمال القضاء. أما بخصوص البنية فقد أدلى (٥٤٪) من المستطلعة آراؤهم بأن القضاء الفلسطيني غير نزيه ويشوبه المحسوبية والفساد في الضفة الغربية، ويقابلها ما نسبته (٤٤٪) في قطاع غزة. فهذه التدخلات المؤثرة على هيكلية السلطة القضائية والماسية بنظامها التشريعي والتطبيقي، والمؤثرة على توجهات القاضي في اتخاذ قرارات منصفة لحقوق المواطنين

وحرياتهم، خلقت لديهم رؤية بغياب العدالة بنسبة (٥٤٪) في الضفة الغربية و(٤٨٪) في قطاع غزة.<sup>٥٤</sup>

نستعرض فيما يلي النتائج والتوصيات العامة التي خلصت إليها الدراسة، بشكل متتابع؛

## أولاً: النتائج



١. بدا واضحاً أن القضاء الفلسطيني عانى من التدخل في شؤونه منذ نشوء السلطة الفلسطينية حتى وقتنا الحاضر، في ظل انتهاك سلطات الدولة المختلفة للقانون والتشريعات الناظمة لعمله وشؤونه. كما شكلت الصراعات على الصلاحيات والنفوذ منذ إقرار قانون السلطة القضائية للعام ٢٠٠٢، سواء فيما يتعلق بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الذي يشكل الإدارة القضائية، أو من خلال استقلال السلطة القضائية المالي. حيث ما زال مرفق القضاء منذ نشأته غير مستقل مالياً على غرار كافة المرافق الأخرى في القطاع العام، بما يخالف المعايير الدولية ذات العلاقة التي تعتبر أن الاستقلال المالي من أهم القضايا التي تساهم في تعزيز استقلال السلطة القضائية وقدرتها على القيام بواجباتها والحصول على ثقة الجمهور. كما شكل تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى ونائب رئيس المحكمة العليا محل صراع السلطة التنفيذية منذ عام ٢٠٠٢، حيث جرى منذ ذلك الوقت تعيين رؤساء المحكمة العليا خلافاً للقانون والأصول في تدخل صريح ظاهر من قبل السلطة التنفيذية في شؤون القضاء.

٢. استمر التراجع في أوضاع السلطة القضائية بشكل أساسي خلال مرحلة الانقسام السياسي الفلسطيني وتداعياته، وغياب إرادة الإصلاح القضائي، واستحواذ السلطة التنفيذية على مسار الإصلاح، وعدم التزام السلطات المختلفة في الدولة ولا سيما التنفيذية بأحكام قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، وكذلك انتهاكها للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية بما فيها مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال السلطة القضائية، بالإضافة إلى تدخلات السلطة التنفيذية وهيمنتها على أعمال القضاء وشؤون العدالة، حيث انقسم القضاء كما

٥٤. انظر: المسح الاستطلاعي على قطاع العدالة (رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»، ٢٠١٥).

حال الانقسام السياسي وجرى تشكيل مجلس أعلى للعدل في قطاع غزة وبقاء مجلس القضاء الأعلى الدائم في الضفة الغربية، حيث اعتبر كل من طرفي الانقسام أن السيطرة على القضاء تساهم في تعزيز سلطة كل منهم في منطقتهم، مما يجعل وجود قضاء مستقل ومحايدين ونزيه صعب التحقيق في ظل الانقسام السياسي والبقاء على قضاء منقسم بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

٣. سجل القضاء إخفاقات واضحة في حماية الحقوق والحريات العامة، سواء من خلال محاكم الدرجة الأولى أو من خلال المحكمة العليا بصفتها الدستورية أو محكمة العدل العليا، وبخاصة في مجالات الحق في الحرية الشخصية وإهدار ضمانات القبض والتوقيف والمحاكمة العادلة وتحديد ما بعد فترة الانقسام وكذلك في حماية الحق في حرية الرأي والتعبير والعمل النقابي والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات ما بعد الانقسام، حيث أصبح القضاء محط أنظار المواطنين والمهتمين من حيث عدم قدرته على القيام بواجباته اتجاه حماية الحقوق والحريات، والنظر للقضاء على أنه أداة من أدوات السلطة الحاكمة في كل من الضفة والقطاع.

٤. شكلت إدارة السلطة القضائية المتمثلة بمجلس القضاء الأعلى العنوان الأبرز من عناوين محاولات الإصلاح القضائي منذ عام ٢٠٠٥ وبداية تشكيل اللجان الوطنية لإصلاح مرفق القضاء، سواء من حيث تركيبة المجلس وتشكيله من قضاة المحكمة العليا والاستئناف والنائب العام ووكيل وزارة العدل والدعوة لتوسيع عضوية المجلس القضائي بإشراك قضاة المحاكم في الدرجات الأولى والثانية، كذلك الدعوة إلى توسيع عضوية المجلس القضائي لتضم شخصيات من خارج قطاع العدالة، وبالرغم من كل تلك الوثائق واللجان المشكلة للإصلاح والتشريعات التي صدرت، إلا أنها فشلت في مسار الإصلاح لغياب إرادة الإصلاح.

٥. بمراجعة كافة التشريعات سواء قوانين عادية أو استثنائية سواء جرى نفاذها أو إلغاؤها، نجد أن هناك غياب لرؤية واضحة بشأن عملية الإصلاح، وأن كافة هذه التشريعات تدور في ذات الفلك والمتمثل بكيفية التمكين من السيطرة على القضاء سواء من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على مجلس القضاء الأعلى بتعيين رئيسه ونائبه، أو من خلال سيطرة الإدارة القضائية على القضاة والإمسك بأدوات تجعل من القضاة أداة طيعة للإدارة القضائية وذلك بالإمسك بأدوات التعيين والندب والعزل والاحالة للتقاعد والتفتيش القضائي والاحالة لمجالس التأديب وتشكيل

الهيئات القضائية ونقل القضاة لمحاكم في مناطق جغرافية بعيدة، ما جعل القضاة في حالة خوف وترهيب مستمر بسبب قرارات وتوجهات الإدارة القضائية.

٦. عملية الإصلاح القضائي أو قطاع العدالة بشكل عام غلب عليها رؤية الإصلاح من منظور السلطة التنفيذية واجهتها، دون أن يكون هناك مشاركة مجتمعية على قاعدة أن الإصلاح حق للمجتمع وليس فقط الجهات القائمة عليه، كما غلب على تشكيل هذه اللجان وعضويتها النظرة التقليدية مما جعل من الصراع على الصلاحيات والنفوذ هو السمة الغالبة على أعمال تلك اللجان، وبدا واضحاً أن كافة محاولات الإصلاح رافقها تعارض للمصالح سواء المصالح المترتبة بالبعد الشخصي أو البعد السياسي وعلى نحو ينتهك مبادئ النزاهة والشفافية والحكم الرشيد، وانعكس سلباً على واقع الإصلاح وأدى لانعدام الثقة بالقضاء.

٧. إن انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان يرتب عليها مجموعة من الالتزامات تتطلب الارتقاء بالأداء الفردي والمؤسسي للقضاء، بما ينسجم والمعايير الخاصة باستقلال القضاء وحياده، وبخاصة المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية المعتمدة من الجمعية العامة للأمم المتحدة لسنة ١٩٨٥، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وما زال إنفاذ الاتفاقيات محلياً بعيد المنال.

٨. شكلت هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة القضائية وقطاع العدالة ومخالفاتها المتكررة لأحكام القانون الأساسي والمبادئ الدستورية وكذلك قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، أحد أهم المعوقات في تحقيق استقلال السلطة القضائية، وضعف ثقة المواطن بعدالتها، وتراجع هيبتها أمامه، وتدهور أعمال حقوق المواطنين وحررياتهم، وذلك في ظل التعديلات التي يتم إجراؤها على القوانين التي تحكم عمل السلطة القضائية في فلسطين وتعزز بموجبها تلك الهيمنة من خلال إصدار رئيس السلطة التنفيذية لقرارات بقانون من جهة، أو بعض الممارسات العملية المتبعة من السلطة التنفيذية المخالفة لأحكام قانون السلطة القضائية من جهة أخرى. حيث إن إجراء تعديلات على القوانين التي تحكم السلطة القضائية في فلسطين والصادرة عن السلطة التشريعية المنتخبة صاحبة الاختصاص الأصيل بتبني تشريعات وطنية، من خلال أعمال صلاحيات الرئيس الفلسطيني الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وفقاً للضوابط الدستورية المحددة في المادة (٤٣) من القانون الأساسي المعدل رغم عدم انطباق السياق العام المستدعي لهذا التعديل الاستثنائي؛ فلا يوجد أي مبرر يحتم

صفة الاستعجال لتبني قرار بقانون معدل لتنظيم السلطة القضائية وتشكيلها، وآلية عملها القضائي، وبموجبها تم استحداث القضاء الإداري والدستوري، طالما أن الخلافات القائمة حوله ممتدة منذ عدة سنوات، وأن مضمون تلك القرارات يتعلق بأحد السلطات الأساسية في الدولة المتمثلة بالسلطة القضائية، ولا سيما بأن قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ يصنف من أرقى القوانين التي تحمي استقلال السلطة القضائية. كما شكلت ممارسات السلطة التنفيذية المخالفة لأحكام قانون السلطة القضائية شكلاً آخر من الهيمنة، حيث جرى تعيين القضاة وترقيتهم وندبهم وإعارتهم من الناحية الفعلية لموافقة السلطة التنفيذية، وجرى إحالة العديد منهم للتحقيق على خلفية حرية التعبير عن الرأي لانتقادهم الوضع المتدهور في القضاء، وكذلك العديد من رؤساء المجالس القضائية المتعاقبة وضعوا استقالة مسبقة بتصرف السلطة التنفيذية قبل ممارسة مهامهم، والعديد من القرارات الصادرة عن القضاء لا يتم تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية وأجهزتها بما يخالف مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القاضي الشخصي والوظيفي.

٩. إن التعديلات التي تضمنتها القرارات بقانون التي أقرتها السلطة التنفيذية تحمل في طياتها مخالفة صريحة للمبادئ والأحكام الدستورية التي تضمن مبدأ استقلال القاضي في أداء مهامه الوظيفية، ولا سيما في الأحكام المرتبطة بتعيينهم أو نقلهم أو ندهم أو إعارتهم أو إحالتهم للتحقيق أو التقاعد، وتشكل انحرافاً تشريعياً على القواعد المنظمة للقوانين المرتبطة بأعمال السلطة القضائية. وكذلك تخالف كافة المعايير والمبادئ الدولية ذات العلاقة التي تنظم عملية التقاضي واحترام مبدأ سيادة القانون، وما يتبعها من إعلاء مبدأ استقلال القضاة في ممارسة مهامهم، والتوصيات الصادرة عن المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة، والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها فلسطين بدون تحفظات واستحقاقاتها.

١٠. القضاء في فلسطين بمختلف هيكلياته النظامي والإداري والدستوري يعاني من خلل بنيوي يتعلق بالمأسسة والبنية البشرية سواء في آلية توزيع المحاكم على مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، أو انحصار اختصاصاتها لدى محاكم معينة. ناهيك عن الخلل التنفيذي في أعمال القواعد الإجرائية والموضوعية على النزاعات المعروضة عليها متأثرة في قراراتها المفصلة بهيمنة السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية على قطاع العدالة في ظل غياب البرلمان المعبر عن إرادة الشعب، مما أضعف ثقة المواطن الفلسطيني بعدالته وقدرته على إنصافهم وإحقاق الحق وتحقيق العدالة الناجزة.

١١. إن المنظومة القضائية في شكلها الحالي بعيدة عن الوصول إلى العدالة الناجزة، لأسباب تتعلق بإدارة الدعوى وما يرتبط فيها من عوامل مؤثرة ذات صلة بعدد القضاة ذاتهم وتوزيعهم جغرافياً على المناطق المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة، التي أدت إلى تراكم القضايا المنظورة أمامهم وارتفاع المدور منها، في ظل انتهاج القضاة لسلوك تأجيل الدعاوى لمرات عديدة ولفترات متفاوتة، نتيجة لقصور أو ثغرة تشريعية أو لعدم اخضاع إدارة الدعوى للأصول الإجرائية والموضوعية، وتلك المرتبطة بسلوكه باحترام مواعيد الدوام والغياب أو تبدل الهيئة الحاكمة، ناهيك عن المؤثرات الخارجية الحاكمة لقراره نتيجة خضوعه لأهواء السلطة التنفيذية والإدارة القضائية تحت طائلة الإغراءات أو التهديدات أو الإجراءات التأديبية المؤثرة على مجريات العدالة واستقلالها وحيادها، منتهكاً بموجبها مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات. أدت بمجملها إلى إطالة أمد التقاضي لتلك الدعاوى، وتراجع ثقة المواطن الفلسطيني بعدلته ونزاهته، ولا سيما نتيجة إهمال بعض القضاة وتقصيرهم في أداء مهامهم القضائية، بل والانتقاص من كرامة وحقوق الخصوم أو الشهود أو الخبراء أثناء مجريات الدعوى وانتهاك حقهم بمحاكمة عادلة، كلها تساهم بشكل أو بآخر مجتمعة أو منفردة في انهيار المنظومة العدلية كاملة. وتترك انطباعاتاً لدى الخصوم والمواطنين بعدم حياد القاضي وعدلته، الأمر الذي يعدم ثقته به، وتدفعه إلى اللجوء لوسائل أخرى لاقتضاء حقه قد تكون غير قضائية.

١٢. وجود قضاء مستقل ونزيه وعادل، يتطلب بالضرورة وجود قضاة أكفاء يتمتعون بالخبرة والمهنية، وأدوات رقابة فاعلة تحتكم إلى القانون على قاعدة المساواة وعدم التمييز بينهم، مع ضمان المساءلة والمحاكمة العادلة على قاعدة مكافحة الفساد واحترام حقوق الإنسان وفرض حكم القانون على الكافة، بما يعزز مبدأ تكافؤ الفرص والمنافسة الشريفة على الصعيد القضائي والإداري. فالعديد من القضاة يواجهون الضغوطات والتدخلات والإغراءات العلنية وغير العلنية المؤثرة على قراراتهم القضائي وبالتحديد في القضايا الجزائية وتلك التي تعود لممارسة بعضهم حقوقهم السياسية مثل حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي والانتماء الحزبي، بل وتتم في العديد من الأحوال دون الإحاطة بضمانات التقاضي والمحاكمة العادلة لهم، بما يشكل مخالفة صريحة لمبدأ سيادة القانون وحقه بالحضور والإحاطة بالتهمة الموجهة له والدفاع عن نفسه، وبالتالي انهيار العدالة.

١٣. على الرغم من أن التبليغ جزء أساسي من تحقيق العدالة الناجزة، وبدونه لا يمكن للدعوى أن تأخذ مجراها أو تستكمل إجراءاتها، سواء في مقبل الدعوى أو منتصفها أو عند صدور الحكم المرتبط بها، إلا أن التبليغ في كافة الأرض الفلسطينية يعاني من العديد من الإشكاليات، التي تؤخر الفصل في موضوع الدعوى، نتيجة لمخالفة الجهات المختصة بالتبليغ وكذلك قضاة المحاكم للأصول والقواعد الناظمة لأحكامه وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لعام ٢٠٠١، مما يترتب عليه بطلانها وكذلك كافة الإجراءات المتخذة بناء عليها، وهذا يطيل أمد التقاضي ويعرقل حصول المتقاضين على حقوقهم. ناهيك عن الإشكاليات الإجرائية والإدارية المرتبطة بتقصير الجهات المختصة بالتبليغ وقضاة المحاكم في متابعة إجراءاتها، ولا سيما في ظل العبء الملقى على عاتق الجهة المبلغة، والتقسيمات السياسية والجغرافية للمناطق الفلسطينية، وانتشار المحاباة والمحسوبية في سلوك بعض المبلغين. هذا وقد ثبت بناء على الإحصائيات المرصودة لفريق «الحق» عدم نجاح تجربة خصخصة التبليغات في قطاع غزة من خلال إحالتها لشركة خاصة، حيث لم تتجاوز الإشكاليات التي رافقت عملية التبليغ التقليدية.

١٤. إن الأدوات المساندة لعمل القضاء في مختلف المحاكم الموزعة على الضفة الغربية وقطاع غزة، بما فيها موظفي المحاكم والشرطة القضائية، وكتابة العدل، بالإضافة إلى بعض الأمور اللوجستية كالبنية التحتية للمحاكم أو الوسائل التكنولوجية المستخدمة في عملها تقلص في العديد من الأحوال تحقيق العدالة الناجزة، وذلك بتأخير أمد التقاضي للخصوم، وعرقلة مجريات عمل المحامين، ناهيك عن أثرها في تراجع الانطباع لدى الأفراد بهيبة القضاء وعدالتهم.

١٥. يؤثر ضعف تنفيذ القوانين والقرارات القضائية على الوصول إلى العدالة، حيث تعاني دوائر التنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة من عبء كبير في عدد الملفات التنفيذية، وارتفاع في عدد المراجعين، ما يؤدي إلى اكتظاظ هذه الدوائر بشكل مستمر. وفي ذات الوقت تعاني هذه الدوائر من قلة عدد القضاة والموظفين ومأموري التبليغ، مما يؤدي إلى ارتفاع العبء الملقى على الموظفين والقضاة وتأخر البت في الملفات التنفيذية على اختلاف أنواعها، وبالتالي تشكل تهديداً للنظام القضائي وعاملاً هاماً في ضعف الثقة به والتقليل من مصداقية المحاكم، نتيجة لعدم استحقاق المواطنين لحقوقهم وحرمانهم المقررة بموجب تلك القرارات.

١٦. شكل عدم تنفيذ قرارات المحاكم ظاهرة خلال الفترة الماضية وبخاصة من قبل الأجهزة الأمنية وبعض الوزارات والدوائر الرسمية، مما انعكس سلباً على استقلال القضاء وهيبته وعدم اتخاذ المقتضيات القانونية اللازمة بحق الجهات الممتنعة عن تنفيذ تلك القرارات، مما زاد من ضعف ثقة المواطنين في القضاء.

١٧. إن أداء المحاكم الفلسطينية بكافة أنواعها ودرجاتها النظامية والإدارية والدستورية في الأحوال العادية وكذلك الطوارئ المعلنة، قد قيدت ممارسة المواطنين للعديد من حقوقهم وحرّياتهم المختلفة المكفولة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أو التشريعات الوطنية، أو تلك الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة المنضمة إليها فلسطين، من خلال عدم تكريس تلك الحقوق للمتهمين المعروضين أمام تلك المحاكم على مختلف درجاتها، أو تقويض أعمالها وفقاً لمبادئها الوطنية والدولية، أو لعدم توفير سبل إنصاف فعالة تضمن رد حقوقهم وجبر ضررهم، دون أن تغفل إفلات مرتكبي تلك الانتهاكات من العقاب، مما قد يعزز الاستمرارية في سلوكها، ويعود ذلك لأسباب متعددة وأهمها تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية، وثنائهما عدم اتفاق البنية التشريعية الفلسطينية مع المبادئ والمعايير الدولية المنظمة لحقوق الإنسان وحرّياته، مما يؤدي إلى انهيار منظومة العدالة، وتراجع دور القاضي في ممارسة أسمى مهامه الوظيفية المتمثلة بترسيخ مبدأ سيادة القانون وإرساء حقوق الإنسان وحرّياته، ومنتهكاً بذلك مبدأي استقلال القضاء والفصل بين السلطات، الأمر الذي يضعف ثقة المواطن بهيبة القضاء وعدالته، ويدفعه للبحث عن بدائل لاستيفاء حقوقه المتنازع عليها.

١٨. لم يتمكن القضاء الفلسطيني من اتخاذ قرارات فعالة على غرار الاجتهادات القضائية في الدول العربية والغربية التي عملت على إرساء الحقوق والحرّيات المختلفة انطلاقاً من التشريعات الوطنية الناعمة له، في مواجهة السلطات التنفيذية في الدولة بتغليب النص الدولي في حالة التعارض مع التشريع الداخلي، أو من خلال استخدام القاضي الوطني لقواعد القانون الدولي ذات العلاقة بالحقوق والحرّيات في القضايا المعروضة أمامه لسد الفراغ التشريعي في حالة عدم كفايتها أو عدم تنظيمها وطنياً، بل وتجاوزت ذلك بقيام القاضي الوطني العربي والغربي بتعزيز قواعد حقوق الإنسان في التشريعات الوطنية، من خلال تفسيرها وتأويلها مع روح القانون الدولي ذات العلاقة.

## ثانياً: التوصيات



١. اتخاذ كافة الإجراءات القانونية واللوجستية اللازمة، ودون إبطاء، لعقد انتخابات تشريعية وراثسية تشمل مشاركة جميع المواطنين في القدس الشرقية والضفة الغربية وقطاع غزة في صنع القرار الوطني، بدلاً من تأجيلها أو إلغائها؛ تمهيداً لإصلاح النظام السياسي والقضائي ومنظومة العدالة؛ بما يؤسس لنظام ديمقراطي يحمي استقلال القضاء وقطاع العدالة، ويعزز العمل المؤسسي وسيادة القانون ويصون الحقوق والحريات.
٢. توحيد كافة التشريعات الوطنية المنظمة لهيكلية السلطة القضائية والمحاكم بدرجاتها واختصاصاتها والقضاة وأعاون القضاء ومختلف شؤون العدالة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا سيما التي تم تبنيها بعد الانقسام السياسي بموجب القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس الفلسطيني في الضفة الغربية، والقوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في قطاع غزة. على أن يقوم المجلس التشريعي المنتخب بمراجعة كافة التعديلات التشريعية المتعلقة بالشأن القضائي والتي صدرت في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومواءمتها مع التزامات فلسطين الدولية.
٣. إجراء مشاورات مجتمعية واسعة تشمل محافظات الوطن كافة، لإعادة بناء وترميم النظام القضائي الفلسطيني وإعلاء دوره في حماية وصون حقوق الأفراد وحرياتهم، انطلاقاً من أن الإصلاح القضائي حق للمجتمع، وعلى قاعدة سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال القضاء ومتطلبات الحكم الرشيد.
٤. ضرورة احترام القانون الأساسي المعدل وكافة التشريعات الوطنية الفلسطينية والاتفاقيات الدولية المتخصصة بحقوق الإنسان المنضمة إليها دولة فلسطين، وكافة المبادئ والمعايير الدولية التي تضمن حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، والتي تؤكد على استقلال القاضي وحياده في ممارسة أعماله القضائية كأساس لاستقلال القضاء.
٥. إلغاء كافة القرارات بقانون الصادرة بالشأن القضائي والمراسيم والقرارات الماسة بعمل القضاة واستقلالهم، وعدم إجراء أي تعديلات على قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، إلا من خلال برلمان منتخب بشكل ديمقراطي، صاحب الاختصاص الأصيل بتبني التشريعات التي تنظم عمل السلطة القضائية وشؤون العدالة.

٦. ضرورة وضع معايير مهنية وموضوعية للتعينات والترقيات في مختلف قطاع العدالة في فلسطين، ليصار إلى عدم هيمنة السلطة التنفيذية عليها، بما يضمن استقلال قضاتها وحيادهم.
٧. تعديل التشريعات الوطنية الفلسطينية لتوفير ضمانات استقلال القاضي الشخصي وإيراد عقوبات لكل جهة تحاول المساس بهيبة القضاء تماشياً مع المعايير الدولية التي تضمن استقلاله ونزاهته وحياده في اتخاذ قراراته، دون تدخل أو مضايقة أو تخويف، بما يتفق مع توصيات لجان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتوصيات المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة.<sup>٥٤١</sup>
٨. تشكيل مجلس القضاء الأعلى الدائم والموحد في الضفة الغربية وقطاع غزة طبقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل (الدستور) وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، وعدم التدخل في الشأن القضائي. على أن يقوم هذا المجلس بمشاورات مع كافة الجهات الرسمية وغير الرسمية والمجتمعية، من أجل تقديم رؤيته الشاملة بشأن النهوض بواقع القضاء، وعكسها في خطة محددة بسقف زمني واضح، وآليات فعالة للرقابة على التنفيذ.
٩. يتعين على مجلس القضاء الأعلى أن يعتمد خطة سنوية طارئة لمواجهة أية تنقلات أو ندب أو ترقية أو تغييرات في توزيع القضاة على المحاكم؛ لضمان عدم تأجيل الجلسات لشغور ذلك المناصب أو تبديل الهيئة الحاكمة.
١٠. إيلاء موضوع التفتيش القضائي أهمية خاصة، وضمان استقلال أعضائه دائرته ودراسة نماذج دولية والإطلاع على المعايير الدولية ذات الشأن، على أن يتم نشر تقارير دورية منتظمة عن أعمال التفتيش القضائي بما ينسجم مع مبادئ الشفافية والحوكمة ويتيح تحقيق رقابة داخلية وخارجية فعالة على أداء القضاة. وكذلك وضع أسس ومعايير مهنية وموضوعية لإدارة المحاكم وتشكيلها ومهامها وصلاحياتها وعلاقتها بالدوائر والوحدات التابعة للمجلس القضائي، دون إغفال التقييم الإداري الدوري للموظفين الإداريين العاملين في السلطة القضائية.
١١. إلغاء جميع التعميمات التي صدرت عن رؤساء مجالس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي؛ ورئيس مجلس القضاء الأعلى الحالي ذاته، التي تمس بحرية

٥٤١ مجلس حقوق الإنسان، استقلال ونزاهة القضاة والمحلّفين والخبراء القضائيين واستقلال المحامين، قرار رقم (A/HRC/REC/12/3)، بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٢؛ الفقرة (١١١) تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/HRC/26/32)، صادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢٨.

التعبير عن الرأي للقضاة لمخالفتها أحكام القانون الأساسي والمعايير الدولية ومراجعة اللوائح والقرارات الصادرة عن المجالس القضائية بما يشمل لائحة التفتيش القضائي ويضمن وقف تفرد رئيس المجلس القضائي بالشكاوى المرفوعة على القضاة من حيث إحالتها أو عدم إحالتها للتفتيش القضائي، وضمان انسجام تلك اللوائح والقرارات مع القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية والمعايير الدولية ذات الصلة.

١٢. تعديل قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي، بما يتوافق مع مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي، وتضمينها كافة المبادئ الأساسية الواردة فيها، دون الانتقاص من حقوق القضاة وحريةاتهم، وبموجبه يتم إنشاء جهة أو لجنة لمتابعة سلوك القاضي وأخلاقياته في أداء وظيفته، مع تحديد العقوبات التأديبية بما يتناسب مع خطورة وطبيعة الخطأ المرتكب بموجب تشريعات وطنية مستقلة.

١٣. تأهيل وتدريب القضاة الجدد والقدامى؛ لضمان تلافي الأخطاء أثناء سير الإجراءات في الدعاوى المعروضة أمامهم. وكذلك تأهيل الموظفين العاملين في المحاكم بمختلف سياقاتهم الوظيفية، من خلال تنظيم دورات تدريبية للإجراءات والأصول المتبعة في مهامهم الوظيفية، وتلك المتعلقة بمدونات السلوك الخاصة بالتعامل مع الخصوم والقضاة. واتخاذ الإجراءات العقابية والتأديبية لكافة المخالفين لأحكام التشريعات الناظمة للتقاضي المؤثرة على سير الإجراءات العادلة، في حال التقصير أو الإهمال أو التجاوز.

١٤. ضرورة قيام الرئيس الفلسطيني بسحب قرارات تشكيل المحكمة الدستورية العليا وإلغاء القرارات بقانون المعدلة على أحكامها، حيث تم تشكيلها في الضفة الغربية دون قطاع غزة وضمن آلية تخالف أحكام القانون الأساسي (الدستور) وقانون المحكمة الدستورية العليا لعام ٢٠٠٦، وفي ظل تجربتها التي تفيد بعدم إعلائها مبدأ سمو الدستور هيمنة السلطة التنفيذية عليها، بما يخالف قواعد الاستقلالية والحياد، وتجاوز قراراتها أحكام القانون الأساسي. والحرص أن يأتي تشكيلها تنويجاً لإصلاح وتوحيد القضاء ومنظومة العدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأن يشارك في تعيين رئيسها وقضاةها السلطات الثلاث في الدولة بصفتها الحارسة للدستور والحكم بين السلطات الثلاث في مدى التزامها بالدستور والحامية لحقوق المواطنين وحريةاتهم الأساسية، وضمان مشاركة النساء في عضويتها إنفاذاً للالتزامات المترتبة على انضمام فلسطين للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان.

١٥. الإبقاء على تخصص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعون الإدارية مع اعتماد مبدأ التفاضلي على درجتين في القضاء الإداري لديها، باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي، ويوفر ضماناً لتحقيق العدالة وحماية حقوق الإنسان وحرياته، على أن يكون القضاء الإداري قضاء تعويض وإلغاء. وأن يتم رفع عدد الهيئات التي تنظر في الطعون الإدارية مع ضمان توزيعها جغرافياً؛ لتسهيل وصول كافة المواطنين لها، وتبني معيار محدد وواضح لتوزيع الدعاوى على الهيئات والقضاة، بما يضمن عدم معرفتهم المسبقة بمضمونها.

١٦. ضمان الاستقلال المالي للمؤسسة القضائية لتجاوز القيود المؤثرة على تحقيق العدالة الناجزة وضمن حسن سير القضاء، من خلال النهوض بكادرها البشري والمادي واللوجستي والبيئي، وذلك بعد إجراء تقييم للوضع الحالي لدى كافة المحاكم في جميع المحافظات المنتشرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتحديد احتياجاتها.

١٧. اعتماد تقنيات حديثة في تسجيل الدعاوى وأرشفتها ومتابعتها إلكترونياً، وإنشاء لجنة فنية مستقلة لمراقبة جودة الأحكام القضائية، واتخاذ التوصيات التي تكفل إزالة العقبات التي تحول دون إصدار الحكم وفق مقتضيات العدالة الناجزة. وتوفير جميع الوسائل اللازمة لأمن المعلومات. والعمل على تدريب وتأهيل القضاة وموظفي المحاكم على استخدام التكنولوجيا الحديثة لتيسير إجراءات الانتقال إليها بالمرفق القضائي وتوظيفها لخدمته.

١٨. إعادة النظر في التوزيع الجغرافي للمحاكم بما يتلاءم مع حجم الوارد في تلك المناطق، وزيادة عدد القضاة في المحاكم النظامية في الضفة والقطاع؛ لتجاوز العبء الملقى على عاتق القضاة؛ وتمكينهم من الفصل في القضايا الواردة إليهم، على أن يتم توزيع القضايا عشوائياً عليهم أو بشكل وتبري تجنباً لأي تدخل من السلطة القضائية ذاتها أو السلطة التنفيذية، وبالاستناد إلى خطة إدارية مفصلة بشكل دقيق وقائمة على معايير موضوعية تماشياً مع الفقرة رقم (٤٧) من التقرير السنوي للمقرر الخاص المعنى باستقلال القضاة والمحامين للعام ٢٠٠٩.

١٩. تطوير البريد الفلسطيني بهدف معالجة موضوع التبليغات في ظل تباين الآراء اتجاه خصخصة التبليغ ومدى نجاعة التجارب المجاورة، بحيث يتم تطوير البريد على مستويات المحاكم والمحامين والهيئات المحلية في كافة المواقع الجغرافية واللجان الشعبية في المخيمات، على أن يخدم نظام البريد التبليغ وأمور أخرى لها علاقة بالدوائر الحكومية الأخرى، وذلك بالتعاون مع الأحوال المدنية بحيث يصار إلى تحديث بيانات المواطنين عند



إجراء أية معاملات رسمية وذلك أسوة بالبنوك حيث يتطلب من كل معتمد تحديث بياناته عند إجراء معاملات لدى البنك وتوقيف الخدمات في حال لم يتم تحديث البيانات، وذلك لإشراك المواطن بتحمل المسؤولية اتجاه العناوين المعتمدة، وبإمكان الحق تقديم تصور شامل اتجاه هذه الخطوة في حال وجدت محلاً من الاهتمام.

# قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المصادر والمراجع



### أولاً: المصادر



### المصادر الوطنية

#### التشريعات

١. قانون المحاكم الانتدابي رقم (٣١) لعام ١٩٤٠، الوقائع الفلسطينية، رقم (١٠٣٢)، بتاريخ ١٩٤٠/٧/٢٥، ص ١٥١.
٢. قانون المخالفات المدنية الفلسطيني رقم (٣٦) لعام ١٩٤٤، الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني)، بتاريخ ١٩٤٤/١٢/٢٨، ص ١٤٩.
٣. قانون رقم (٢) لعام ١٩٩٤ بشأن مد ولاية المحكمة العليا في غزة، وقائع فلسطينية، عدد ٢، بتاريخ ١٩٩٤/١/٨، ص ١١.
٤. قرار رقم (١) لعام ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية «الضفة الغربية وقطاع غزة» حتى يتم توحيدها، الوقائع الفلسطينية، عدد ١، بتاريخ ١٩٩٤/١١/٢٠، ص ١٠.
٥. قانون رقم (٤) لعام ١٩٩٨ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية، الوقائع الفلسطينية، العدد ٢٤، بتاريخ ١٩٩٨/٧/١، ص ٢٠.
٦. قرار رقم (٢٦) لعام ١٩٩٩ الصادر عن الرئيس الراحل الصادر في مدينة غزة بتاريخ ١٩٩٩/٩/١٩ بخصوص اختصاص رئيس المحكمة العليا، الوقائع الفلسطينية، عدد (٣٠)، بتاريخ ١٩٩٩/١٠/١٠، ص ١٠٣.
٧. قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٢٠٠١/٠٩/٠٥، ص ٥.
٨. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٢٠٠١/٠٩/٠٥، ص ٩٤.
٩. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٨، بتاريخ ٢٠٠١/٠٩/٠٥، ص ٢٧٩.

١٠. قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لعام ٢٠٠٠، الوقائع الفلسطينية، عدد ٣٩، بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠١، ص ٧.
١١. قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٠، بتاريخ ١٨/٥/٢٠٠٢، ص ٩.
١٢. مرسوم رئاسي رقم (١١) لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٣، بتاريخ ٥/٩/٢٠٠٢.
١٣. قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، عدد ٤٧، بتاريخ ٣٠/١/٢٠٠٣، ص ٧.
١٤. القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ ١٩/٥/٢٠٠٣، ص ٥.
١٥. قانون رقم (٥) لعام ٢٠٠٥ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، الوقائع الفلسطينية، عدد ٥٥، بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥، ص ٨.
١٦. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٢، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٦، ص ٩٣.
١٧. قانون التنفيذ رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٣، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٦، ص ٤٦.
١٨. قرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) لعام ٢٠٠٥ بشأن انشاء قوة شرطة قضائية، الوقائع الفلسطينية، عدد ٦٣، بتاريخ ٢٧/٤/٢٠٠٦، ص ٥٨٥.
١٩. قرار رئاسي رقم (٣٦٤) بشأن الغاء القرار بقانون رقم (٢) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، عدد (٦٨)، بتاريخ ٧/٣/٢٠٠٧، ص ٢١.
٢٠. قرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤م بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٨، بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، ص ٣٥.
٢١. القرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٠٨، بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤.
٢٢. قرار بقانون رقم (١٨) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم (٢٥) لعام ١٩٥٨، الوقائع الرسمية، الصادر بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، ص ٤٤.
٢٣. قرار رقم (٧٠) لعام ٢٠١٤م بشأن تعيين السيد/علي مهنا رئيساً للمحكمة العليا- رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤، ص ١٠٨.
٢٤. قانون رقم (٣) بشأن الفصل في المنازعات الإدارية لعام ٢٠١٦، المطبق في قطاع غزة.
٢٥. قرار رقم (١٠) لعام ٢٠١٦م بشأن تعيين القاضي/سامي صرصور رئيساً للمحكمة العليا رئيساً لمجلس القضاء الأعلى، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٤/١/٢٠١٦، ص ٤٧.
٢٦. قرار صادر من الرئيس رقم (٥٧) لعام ٢٠١٦، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٢٠، بتاريخ ٢٦/٤/٢٠١٦، ص ٥٣-٥٤.
٢٧. قرار بقانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٧ بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦،

- الوقائع الفلسطينية، عدد ١٣٧، بتاريخ ١٥/١٠/٢٠١٧، ص ٤.
٢٨. قرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠١٩ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٥٣، بتاريخ ٢٦/٣/٢٠١٩، ص ٩٤.
٢٩. قرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، عدد ٢٠، بتاريخ ١٦/٧/٢٠١٩، ص ٢.
٣٠. مرسوم رئاسي رقم (١) لعام ٢٠٢٠، الوقائع الفلسطينية، عدد ١٦٥، بتاريخ ١٩/٣/٢٠٢٠، ص ١٣.
٣١. قرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠٢٠، الوقائع الفلسطينية، عدد (٢١)، في ٢٢/٣/٢٠٢٠، ص ٢.
٣٢. قرار رئاسي رقم (٢٦) لعام ٢٠٢٠، بشأن ندب قضاة للقيام بأعمال قانونية في مؤسسات الدولة.
٣٣. قرار رئاسي رقم (٣٣) لعام ٢٠٢٠، بشأن ندب قضاة للقيام بأعمال قانونية في مؤسسات الدولة.
٣٤. قرار بقانون رقم (٣٩) لعام ٢٠٢٠ بشأن تشكيل المحاكم النظامية، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم ٢٢، بتاريخ ١١/١/٢٠٢١، ص ٢.
٣٥. قرار بقانون رقم (٤٠) لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٢٠، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم ٢٢، بتاريخ ١١/١/٢٠٢١، ص ٩.
٣٦. قرار بقانون رقم (٤١) لعام ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز رقم ٢٢، بتاريخ ١١/١/٢٠٢١، ص ١٩.
٣٧. القرارات الرئاسية بشأن إحالة قضاة إلى التقاعد المبكر، والتي تحمل الأرقام التالية: رقم (٨٨) لعام ٢٠١٩؛ رقم (٨٧) لعام ٢٠١٩؛ رقم (٥) لعام ٢٠٢١.

## أحكام محاكم

١. حكم المحكمة العليا الفلسطينية، بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/٥)، الصادر بتاريخ ٢٧/١١/٢٠٠٥.
٢. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٦/١)، الصادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠٠٦.
٣. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكم الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٩/١)، بتاريخ ٢١/٧/٢٠٠٩.
٤. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٢)، بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٠.
٥. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٣)، بتاريخ ١٤/٣/٢٠١١.
٦. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١١/٢)، بتاريخ ٦/٩/٢٠١١.
٧. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/٦)، بتاريخ ٢٨/٣/٢٠١٢.
٨. حكم المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/١)، بتاريخ ٢٦/٥/٢٠١٥.
٩. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١)، الصادر بتاريخ ١٨/٩/٢٠١٦.
١٠. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٣) الصادر بتاريخ ٣/١١/٢٠١٦.
١١. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٨)، الصادر بتاريخ ٤/١٧/٢٠١٧.
١٢. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٤)، الصادر بتاريخ ٥/١٧/٢٠١٧.
١٣. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٢)، الصادر بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٧.
١٤. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/٥) الصادر بتاريخ ١٢/٩/٢٠١٧.

١٥. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٢.
١٦. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٢/٢٦.
١٧. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٢٥.
١٨. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٩/١٢.
١٩. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٤)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١١/٢٥.
٢٠. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/١٠.
٢١. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٩/٤.
٢٢. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٩/١٨.
٢٣. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، رقم (١٢) لعام ١٤ قضائية، الصادر بتاريخ ١٩٩٣/٤/٣.
٢٤. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (٤٠) لعام ١٦ قضائية، الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٩/٢.
٢٥. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، رقم (١٠٩) لعام ٢٧ قضائية، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٠.
٢٦. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في غزة، رقم (١٩٩٦/٧١)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٣.
٢٧. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في غزة، رقم (١٩٩٧/٢٢)، الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٦.
٢٨. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في غزة، رقم (١٩٩٨/٧٧)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٨.
٢٩. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (١٩٩٨/٧٠)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦.
٣٠. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (١٩٩٨/٧٢)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦.
٣١. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (١٩٩٨/٧٣)، الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/٦.
٣٢. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في غزة، رقم (٢٠٠١/١٧٠)، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١.
٣٣. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/٥٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٦.
٣٤. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/٧٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/١٣.

٣٥. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠١/١١)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣.
٣٦. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/١١٢)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣.
٣٧. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/٧٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٢.
٣٨. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٠٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٩.
٣٩. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٠١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٢.
٤٠. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١١/١٧٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٦.
٤١. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/١٧٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١١/٢١.
٤٢. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٢٦١)، الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨.
٤٣. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/٢٤)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٦.
٤٤. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/١٧٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٤.
٤٥. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/١٣٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٧.
٤٦. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/١٦٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٣/٣١.
٤٧. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١١.
٤٨. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٢٢٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١٠/٣.
٤٩. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/٢٣٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٨.
٥٠. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٩٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١/٣.
٥١. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٢٩٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٥.

٥٢. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/٢٣٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٣.
٥٣. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٧٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٢.
٥٤. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/١٢٦) الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٦.
٥٥. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٤٢٥) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢.
٥٦. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/١١١) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٨.
٥٧. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٢٠١) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٣٠.
٥٨. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٨٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٧.
٥٩. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٣٥٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٥/٦.
٦٠. حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٠.
٦١. حكم محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة في غزة، رقم (٢٠٠٢/١٠٧) الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٢/١٧.
٦٢. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٤/٦٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٦.
٦٣. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٤/١٧) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/١٣.
٦٤. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/١٠٣) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/١٨.
٦٥. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٦/١٠٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٠.
٦٦. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٨/١٥٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٣٠.
٦٧. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/١٠٠) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٠.
٦٨. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٠/٧٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢٨.
٦٩. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/٨٥) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥.
٧٠. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١١/١٩٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٥.
٧١. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/١٤٣) الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٢/٣.
٧٢. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/٢٢١) الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٢/٦.
٧٣. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/١١) الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٣/٥.

٧٤. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٢/٨٥١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٤.
٧٥. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/٣١٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١/٢٦.
٧٦. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٤/٢٨٩)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٢/١٦.
٧٧. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/٤٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢.
٧٨. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/٧١٣)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٠.
٧٩. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٣/٧٦٢)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١١/٢١.
٨٠. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/٥١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٩.
٨١. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٤٦٤)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١/١٧.
٨٢. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/٣٨٠)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٨.
٨٣. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٩٦٦)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/١٤.
٨٤. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٥/١٣٢٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣.
٨٥. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/٣١٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٦.
٨٦. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٨/٧٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٢.
٨٧. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٩/١٤٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣٠.
٨٨. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢٠/١٠٠)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٣٠.
٨٩. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢٠/٢٥٥)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٦.
٩٠. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢٠/٤٢٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٢/٢١.
٩١. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢٠/٥٧)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢١.
٩٢. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢١/٤٤)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٦.
٩٣. حكم محكمة النقض الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٢١/٨٩)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٦/٣٠.
٩٤. حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠٠٥/٢٦٢)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢١.
٩٥. حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في القدس، رقم (٢٠١١/٤٩٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٦.
٩٦. حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٦/٦٦٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٨.
٩٧. حكم محكمة الاستئناف الفلسطينية، المنعقدة في رام الله، رقم (٢٠١٧/١٠٢١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٩/٢٤.
٩٨. حكم محكمة بداية أريحا، رقم (٢٠١٩/١)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/٢٠.

٩٩. حكم محكمة الصلح، رقم (٢٠١٣/١٠٦٥)، الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤.
١٠٠. حكم محكمة الصلح، رقم (٢٠١٢/٣٤٤٣)، الصادر بتاريخ ١٢/١٠/٢٠١٤.
١٠١. حكم محكمة صلح نابلس، رقم (٢٠١٦/٣١٦٣)، الصادر بتاريخ ٢٦/٩/٢٠١٦.
١٠٢. حكم محكمة صلح قلقيلية، رقم (٢٠١٧/٢٠٤٨)، الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٨.
١٠٣. حكم محكمة صلح قلقيلية، رقم (٢٠١٦/٤٠)، الصادر بتاريخ ٢٧/٣/٢٠١٨.
١٠٤. حكم محكمة صلح سلفيت، رقم (٢٠١٨/١٢٧)، الصادر بتاريخ ٧/٦/٢٠١٨.
١٠٥. حكم محكمة صلح نابلس، رقم (٢٠١٩/٤٩٥)، الصادر بتاريخ ٦/٢/٢٠١٩.
١٠٦. حكم محكمة صلح رام الله، رقم (٢٠٢٠/٢٨)، الصادر بتاريخ ١٢/١/٢٠٢٠.

### تقارير رسمية

١. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى - قطاع غزة، للعام ٢٠٢٠.
٢. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٩.
٣. التقرير سنوي لمجلس القضاء الأعلى- قطاع غزة، للعام ٢٠١٩.
٤. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٥.
٥. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٤.
٦. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٣.
٧. التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى- الضفة الغربية، للعام ٢٠١٢.
٨. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي.

## المصادر الدولية:

١. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.
٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة، للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون/ديسمبر ١٩٦٦، تاريخ بدء النفاذ: ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.
٣. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة، للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، تاريخ بدء النفاذ: ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦.
٤. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة، للأمم المتحدة ٤٦/٣٩ المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧، تاريخ بدء النفاذ: ٢٦ حزيران/يونيو ١٩٨٧.
٥. اتفاقية فينا لقانون المعاهدات اعتمدت من المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٦٦ المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ورقم ٢٢٨٧ المؤرخ في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧، وعرضت للتوقيع في ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩، ودخلت حيز النفاذ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٠.
٦. مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من ٨/٢٦ إلى ٩/٦ من العام ١٩٨٥ اعتمدت ونشرت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٢/٤٠ المؤرخ في ١٩٨٥/١١/٢٩ و ١٤٦/٤٠ المؤرخ في ١٩٨٥/١١/١٣.
٧. اتفاقية حقوق الطفل، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة ٢٥/٤٤ المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، تاريخ بدء النفاذ: ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.
٨. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٠/٣٤ المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، تاريخ بدء النفاذ: ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨١.
٩. مبادئ بنغالور للسلوك القضائي لعام ٢٠٠٢، والتعليقات الملحق بها، صادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ٢٠٠٧، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Bangalore\\_principles\\_AR\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/Bangalore_principles_AR_eBook.pdf)>, visited on 18/5/2021.
١٠. دليل الممارسين للمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة (جنيف): اللجنة الدولية للحقوقيين، ٢٠٠٧، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a78382f2>>, visited on 18/5/2021.

١١. مجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن لعام ١٩٨٨.
١٢. المبادئ الدولية بشأن إقامة العدل عن طريق المحاكم العسكرية التي اعتمدها لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة عام ٢٠٠٦ والمعتمدة بناء على التقرير المقدم من المقرر الخاص للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، الوثيقة رقم (E/CN.4/2006/58).
١٣. مبادئ أساسية بشأن دور المحامين، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.
١٤. مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠.
١٥. التعليق العام رقم (٣٤) للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن اللجنة المعنية لحقوق الإنسان، بتاريخ ١١/١١/٢٠١١، ويحمل الرقم (CCPR/C/GC/34).
١٦. التعليق العام رقم (٢٩) عام ٢٠٠١ الخاص باللجنة المعنية بحقوق الإنسان.
١٧. التعليق العام رقم (٢) لعام ٢٠٠٨، الصادر عن لجنة مناهضة التعذيب بتاريخ ٢٤/١/٢٠٠٨ يحمل الرقم (CAT/C/GC/2).
١٨. التعليق العام رقم (٣) لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المعتمد بتاريخ ١٣/١٢/٢٠١٢، بموجب قرار رقم (CAT/C/GC/3).
١٩. تقرير المقرر الخاص المعنى باستقلال القضاء والمحامين حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال القضاء وإقامة العدل والإفلات من العقاب، رقم (E/CN.4/2004/60)، الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣.
٢٠. تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء والمحامين، رقم (A/HRC/26/32)، الصادر بتاريخ ٢٨/٤/٢٠١٨.
٢١. تقرير المقرر الخاص المعنى باستقلال ونزاهة القضاة والمحلفين والخبراء القضائيين واستقلال المحامين، رقم (A/HRC/REC/12/3)، الصادر بتاريخ ١٢/١٠/٢٠٠٩.
٢٢. تقرير المقرر الخاص المعنى باستقلال القضاة والمحامين، حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال وإقامة العدل والإفلات من العقاب، رقم (E/CN.4/2004/60)، الصادر بتاريخ ٣١/١٢/٢٠٠٣.
٢٣. تقرير الفريق العامل المعنى بالاحتجاز التعسفي، رقم (A/HRC/19/57)، الصادر بتاريخ ٢٦/١٢/٢٠١١.
٢٤. تقرير الفريق العامل المعنى بالاحتجاز التعسفي بعنوان الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك مسألة التعذيب والاحتجاز، رقم (E/CN.4/2006/7)، الصادر بتاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٥.
٢٥. تقرير الفريق العامل المعنى بالاحتجاز التعسفي، بعنوان المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن سبل الانتصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه في إقامة دعوى أمام المحاكم، رقم (A/HRC/30/37)، الصادر بتاريخ ٦/٧/٢٠١٥.

٢٦. تقرير الفريق العامل بالمنع بالاحتجاز التعسفي، رقم (A/HCR/30/36)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٦/١٠.
٢٧. تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، بعنوان المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن سبل الانتصاف والإجراءات المتعلقة بحق كل شخص يسلب حريته بتوقيفه أو احتجازه في إقامة دعوى أمام المحاكم، رقم (A/HRC/30/37)، الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦.
٢٨. تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، لمجلس حقوق الإنسان، بعنوان «تعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير»، رقم (A/71/373)، الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٩/٦.
٢٩. تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/HRC/41/48)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٤/٢٩.
٣٠. تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، رقم (A/75/172)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٧.
٣١. تقرير الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، رقم (A/HRC/39/45)، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢.
٣٢. تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، حول الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك مسائل استقلال وإقامة العدل والإفلات من العقاب، رقم (E/CN.4/2004/60)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣١.
٣٣. تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة حول تعزيز وحماية حقوق الإنسان السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية بما فيها الحق بالتنمية، الصادرة بتاريخ ٢٠٢١/١/٢٢.
٣٤. تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، رقم (A/HRC/34/54)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٤.
٣٥. تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، رقم (A/HRC/40/59)، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١/١٦.
٣٦. تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي «تجميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة»، رقم (A/HRC/27/47)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠.
٣٧. تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، رقم (A/HRC/34/54)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٤.
٣٨. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق بتكوين جمعيات، رقم (A/69/356)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٩/١.
٣٩. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق بتكوين جمعيات، رقم (A/HRC/23/39)، الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٤.
٤٠. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق بتكوين جمعيات، رقم (A/HRC/26/29/)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٦.
٤١. تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي، بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية

- والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية، رقم (A/HRC/7/4)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٠.
٤٢. تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي، بتجميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة، رقم (A/HRC/27/47)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠.
٤٣. تقرير المقرر الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في سياق مكافحة الإرهاب، الصادر بتاريخ ٢٠١٨-٣/٢٣ من العام ٢٠١٨.
٤٤. تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، رقم (A/HRC/26/32)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢٨.
٤٥. تقرير الفريق المعني بالاحتجاز التعسفي «تجميع القوانين والأنظمة والممارسات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بحق الطعن في شرعية الاحتجاز أمام المحكمة»، رقم (A/HRC/27/47)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠.
٤٦. توصيات الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، الخاص بتعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية، رقم (A/HRC/7/4)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١/١٠.
٤٧. توصيات اللجنة الفرعية لمنع التعذيب في القرارات التالية: البند (٦٤)، من قرارها رقم (A/HRC/7/4).
٤٨. الملاحظات الختامية التي قدمتها لجنة مناهضة التعذيب على التقرير المقدم لدولة المكسيك، رقم (CAT/C/MEX/CO/4).
٤٩. الملاحظات الختامية المقدمة من لجنة مناهضة التعذيب على تقرير دولة البيرو، رقم (CAT/C/PER/CO/4).
٥٠. الملاحظات الختامية المقدمة من اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري بشأن التقرير الجامع للتقريرين الأول والثاني لدولة فلسطين.
٥١. الملاحظات الختامية المقدمة من لجنة حقوق الطفل بشأن الأولي لدولة فلسطين.
٥٢. الملاحظات الختامية المقدمة من اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بشأن التقرير الأولي لدولة فلسطين، منشورة على موقع الأمم المتحدة.
٥٣. الملاحظات الختامية المتعلقة بهندوراس، رقم (CCPR/C/HND/CO/1).
٥٤. الملاحظات الختامية المتعلقة بزامبيا، رقم (CCPR/ZMB/CO/3).
٥٥. الملاحظات الختامية المتعلقة بتونس، رقم (CCPR/C/TUN/CO/5).
٥٦. الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن سلوفاكيا، رقم (CCPR/C/79/Add.79).
٥٧. الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن تونس، رقم (CCPR/C/79/Add.43).
٥٨. الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن النيبال، رقم (CCPR/C/79/Add.42).

## ثانياً: المراجع



### الكتب والمقالات

#### الكتب والمقالات العربية والدولية

١. أبو الوفا، أحمد. أصول المحاكمات المدنية بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني الصادر سنة ١٩٣٣ وقوانين التنظيم القضائي اللبناني. بيروت: مكتبة مكاوي، ١٩٧١.
٢. أبو الوفا، أحمد. أصول المحاكمات المدنية. بيروت: دن، ١٩٨٣.
٣. أبو الوفا، أحمد. المرافعات المدنية والتجارية. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠.
٤. أبو الوفا، أحمد. منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
٥. أبو زيد، محمد. القضاء الدستوري شرعاً ووضعيّاً. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٦. أبو صوي، محمود. إشكاليات الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين: تنازع الصلاحيات في قطاع العدالة «العلاقة بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل كحالة دراسية». رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٣.
٧. الأخرس، نشأت. شرح قانون أصول المحاكمات المدنية للدعوى وإجراءات التقاضي. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
٨. ادكيدك، حازم. دليل إدارة الدعوى المدنية. فلسطين: المعهد القضائي الفلسطيني، ٢٠١٨.
٩. الأشقر، أحمد. الاجتهادات القضائية العربية في تطبيق الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. السويد: معهد راؤول والينبرغ، ٢٠١٦.
١٠. الأشقر، أحمد. دور القضاء بين الدستوري والإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في فلسطين دراسة مقارنة. جامعة بيرزيت: رسالة ماجستير، ٢٠١٤.
١١. بدوي، ثروت. القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر. مصر: دار النهضة، القاهرة، ١٩٦٩.
١٢. بدير، نوار. دور القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية «دراسة مقارنة». فلسطين: جامعة بيرزيت، ٢٠١٧.
١٣. بدير، نوار، وعاصم خليل. حالة الضرورة. سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، رقم (٤)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٨.
١٤. بلقيع، عبد الحق. «تقنيات عمل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية القوانين». مجلة مسالك، عدد

- ٣٤/٣٥، (دون سنة نشر).
١٥. التكروري، عثمان. الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١. القدس: جامعة القدس، ٢٠٠٢، ص ١٢٩-١٥٥.
١٦. التكروري، عثمان. الوجيز في شرح قانون التنفيذ رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٥. فلسطين: دن، ٢٠٢٠.
١٧. توام، رشاد، وعاصم خليل. إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين: الإشكاليات القانونية والحلول الدستورية، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية رقم (٢٠١٩/١)، فئة أوراق المؤتمرات، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٩.
١٨. ثروت، جلال. سليمان عبد المنعم، أصول المحاكمات الجزائية. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٦.
١٩. الحجار، عدنان. سيادة القانون وواقع القضاء خلال فترة الانقسام السياسي في قطاع غزة، في: أثر الانقسام السياسي على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة «معالجات قانونية مختارة». رام الله: جامعة بيرزيت، ٢٠١٤.
٢٠. خاطر، طلعت. الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والتجارية. المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠١٠.
٢١. خضر، خضر. مدخل إلى الجريات العامة وحقوق الإنسان. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، دون تاريخ.
٢٢. الخطيب، نعمان. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان: جامعة مؤتة، ١٩٩٩.
٢٣. الدباس، علي، وعلي أبو زيد. حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧.
٢٤. الدقاق، محمد، ومصطفى حسين. المنظمات الدولية المعاصرة. مصر: الدار الجامعية، ١٩٩٠.
٢٥. رعد، نبيل. الدفع الشككية في قانون أصول المحاكمات الجزائية «دراسة مقارنة». بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٥.
٢٦. الزعبي، عوض. «التبليغ القضائي بطريق النشر وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني»، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون. مجلد ٤٠، عدد ١ (٢٠١٣).
٢٧. الزعبي، عوض. أصول المحاكمات المدنية «دراسة مقارنة». عمان: دار وائل، ٢٠٠٣.
٢٨. سرحان، عبد العزيز سرحان. المنظمات الدولية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٠.
٢٩. سرور، أحمد. الوسيط في قانون الإجراءات الجزائية. القاهرة: دار النهضة، ١٩٨٥.
٣٠. سليمان، داديار. الإطار القانوني للتقاضي المدني عبر الانترنت «دراسة تحليلية مقارنة». عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.
٣١. سمهدانة، عبد الناصر. موسوعة القضاء الإداري في فلسطين. القاهرة: دار النهضة، ٢٠١١.
٣٢. سيف، رمزي. الوسيط في شرح قانون المرافعات. الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٩.

٣٣. الشاعر، رمزي. النظرية العامة للقانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
٣٤. الشرعة، حازم. التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
٣٥. الشهاوي، قدري. ضوابط الحبس الاحتياطي. الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٣.
٣٦. شيبان، توفيق. دور القاضي الإداري في حماية حقوق الإنسان وحرياته. الجزائر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، ٢٠١٩.
٣٧. صليبا، أمين. دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون «دراسة مقارنة». لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٢.
٣٨. الطراونة، محمد. حقوق الإنسان بين النص والتطبيق. عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، ٢٠٠٣.
٣٩. عبد الباقي، مصطفى. «واقع النظام القضائي الفلسطيني: بين الاستقلال والفاعلية». مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون. مجلد ٤٣، (٢٠١٦): ص ٤.
٤٠. عبد الواحد، حسني. تنفيذ الأحكام الإدارية: دراسة نظرية وعملية في كيفية تنفيذ أحكام الإلغاء والتعويض وإيقاف التنفيذ الصادرة ضد الحكومة والهيئات العامة والمحلية والإشكالات والمشاكل التي تعترضها ووسائل التغلب عليها بالمقارنة بين القانونين المصري والأردني. القاهرة: دن، ١٩٨٤.
٤١. العبودي، عباس. «التبليغ القضائي بوساطة الرسائل الإلكترونية ودوره في حسم الدعوى المدنية». مجلة الرافدين للحقوق، العدد ٣، (١٩٩٧).
٤٢. عبيد، حسام. «فكرة التبليغ القضائي الإلكتروني»، مجلة دراسات البصرة، عدد ٣٤ (٢٠١٩).
٤٣. عبيد، محمد. استقلال القضاء: دراسة مقارنة. القاهرة: دن، ١٩٩١.
٤٤. عمرو، عدنان. القضاء الإداري في فلسطين. رام الله: دن، ٢٠٠١.
٤٥. عمرو، عدنان. القضاء الإداري مبدأ المشروعية: دراسة مقارنة. الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
٤٦. العموري، ياسر، وأشرف صيام. «المحكمة الدستورية الفلسطينية ما بين الحاجة والإشكاليات»، مجلة العدالة والقانون. عدد ١١، (٢٠٠٩).
٤٧. الغالي، كمال. مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. دمشق: منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٧.
٤٨. فوزي، صلاح. الدعوى الدستورية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
٤٩. القضاة، مفلح. أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
٥٠. الكباش، خيري. أصول الحماية القانونية لحقوق الإنسان «دراسة مقارنة». القاهرة: دار الكتب المصرية، ٢٠٠٦.
٥١. كريم، بركات. «دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحرية العامة»، مجلة المعارف، عدد ٢.
٥٢. الكيلاني، فاروق. استقلال القضاء. بيروت: دن، ١٩٩٩.

٥٣. لجلوح، علاء وجهاد حرب. تقوية مجلس القضاء الأعلى لضمان حماية استقلال القضاء الفلسطيني. فلسطين: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠٢٠.
٥٤. المبيض، أحمد. سلطات القاضي وضماناته في فلسطين «دراسة مقارنة». فلسطين: دن، ١٩٩٦.
٥٥. المبيضين، عمر. «أحكام التبليغ في ظل قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني»، مجلة مؤتمة للبحوث والدراسات، ٣٤، (١٩٩٧).
٥٦. متولي، عبد الحميد وسعيد عصفور وحسن خليل. القانون الدستوري والنظم السياسية. الاسكندرية: منشأة المعارف.
٥٧. متولي، عبد الحميد. الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية. الاسكندرية: المكتب العربي الحديث، ٢٠١٠.
٥٨. محمد علي، إبراهيم. المصلحة في الدعوى الدستورية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
٥٩. ماهر، وليد، وعمر الأخرس. الوجيز في القضاء الإداري في فلسطين. فلسطين: مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ٢٠٢٠.
٦٠. المشاقي، حسين. الوجيز في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني. رام الله: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
٦١. المصري، محمد. شرح قانون أصول المحاكمات المدنية. عمان: دار قنديل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
٦٢. المرفجي، إحسام. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق. بغداد: منشورات جامعة بغداد.
٦٣. منصور، كميل. استقلال القضاء في فلسطين- ورقة مفاهيمية. رام الله، جامعة بيرزيت: ٢٠١١.
٦٤. مهنا، مريم. دليل حول معايير استقلال القضاء. لبنان: المفكرة القانونية، ٢٠١٦.
٦٥. نجم، صبحي. الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩١.
٦٦. ورقة موقف حول القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا، وحدة القانون الدستوري، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية، رقم (٢٠١٧/٢)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، ٢٠١٧.
٦٧. المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية (جامعة بيرزيت: معهد الحقوق، ٢٠٠٨)

68. LM Ferraz, Octavio. "Between Usurpation and Abdication? The Right to Health in the Courts of Brazil and South Africa. In: Transformative Constitutionalism Comparing the Apex Court of Brazil, India, and South Africa, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, pp.395-397.

69. Landau, David. "The Reality of Social Rights Enforcement". *Harvard International Law Journal*, 53, 2012, pp.189ff.
70. Dhanda, Amita. "Realising the Right to Health Through Co-Operative Judicial Review: An Analysis of the Role of the Indian Supreme Court. In: *Transformative Constitutionalism: Comparing the Apex Court of Brazil, India, and South Africa*", edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, pp.408- 413.
71. Kiss, Alexandre. "Permissible limitations on rights". in *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, Louis Henkin, ed. (Columbia University Press, 1981).
72. Jaising, Indira. "Gender justice and the Indian Supreme Court: The post-colonial project," in: *Transformative constitutionalism comparing the apex court of Brazil, India, and South Africa*, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2013), pp.233-250.
73. Juana Kweitel, Ranbir Singh and Frans Viljoen. "The role and impact of international and foreign law on adjudication in the apex courts of Brazil, Indian and south Africa," in: *Transformative constitutionalism comparing the apex court of Brazil, India, and South Africa*, edited by Oscar Vilhena, Upendra Baxi, and Frans Viljoen, (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2013), pp.179-182.

## مقالات وتقارير صادرة عن مؤسسات حقوقية:

١. التقرير الرقابي حول مدى احترام ضمانات المتهم عند إجراء التوقيف والحبس الاحتياطي في محاكم الصلح. فلسطين: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال» ونقابة المحامين النظاميين في غزة، ٢٠٢١.
٢. الرئيس، ناصر. القضاء في فلسطين ومعوقات تطوره. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٠٣.
٣. أبو هنود، حسين. محاكم العدل الفلسطينية: التطورات والإشكاليات والأداء في مجال الحقوق والحريات. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ١٩٩٩.
٤. خضر، محمد. التنظيم الدستوري في فلسطين. رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»، ٢٠١٥.
٥. عابدين، عصام. ملاحظات على القرار بقانون بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٤، ص ١٢، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2518.html>>, visited on 14/4/2021.
٦. عابدين، عصام. قراءة قانونية صادرة عن مؤسسة الحق حول قرار المحكمة الدستورية العليا التفسيري حول الشأن العسكري والطبيعة القانونية للشرطة والقضاء المختص بمحاكمة عناصرها، منشورة بتاريخ ٢٠١٨/٨/٢٤، على الموقع التالي: <<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2238.html>>
٧. عابدين، عصام. ورقة قانونية تحليلية حول: انتهاكات حرية الرأي والتعبير والحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله، مؤسسة الحق، ٢٠١٢، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://www.alhaq.org/cached\\_uploads/download/alhaq\\_files/publications/Freedom%20of%20Expression.pdf](https://www.alhaq.org/cached_uploads/download/alhaq_files/publications/Freedom%20of%20Expression.pdf)>.
٨. أبو حية، أشرف. الاحتجاز على ذمة المحافظ. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٨.
٩. الرئيس، ناصر. القضاء الفلسطيني قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠٠٥.
١٠. خريشة، حسن. علاقة السلطة التشريعية والقضائية بالسلطة التنفيذية، ورشة عمل حول: دور القضاء في المجتمع، غزة ٢٠٠٠.
١١. سواسية، مراقب العدالة والأمن: مراجعة لبيانات قطاعي العدالة والأمن الفلسطينيين، ٢٠١١-٢٠١٦.
١٢. عابدين، عصام. ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون الجرائم الإلكترونية ٢٠١٧، صادر عن مؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2316.html>>.
١٣. عابدين، عصام. ملاحظات مؤسسة الحق على مشروع القرار بقانون المعدل للجرائم الإلكترونية، صادرة عن مؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٥، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2291.html>>

١٤. ورقة موقف بعنوان « التشريع الإلكتروني ومدى مراعاة الحقوق والحريات العامة»، صادرة عن مركز ميزان، بتاريخ ٢٠١٧، منشور على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<http://www.mezan.org/uploads/files/150519725368>>.
١٥. أبو عمشة، كاترين. حرية الرأي والتعبير « بين التشريع والممارسة العملية وحالة الطوارئ». رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢١.
١٦. تقرير رقابي حول مدى احترام ضمانات المتهم عند إجراءات التوقيف والحبس الاحتياطي في محاكم الصلح. فلسطين: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون في الضفة الغربية، ونقابة المحامين النظاميين في قطاع غزة، ٢٠٢١.
١٧. أبو حية، أشرف، ونوار بدير. مناهضة التعذيب، الرصد والتوثيق وسبل المواجهة. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢٠.
١٨. البرغوثي، معين، وآخرين. أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٦.
١٩. شاهين، محمود. الحق في التنظيم النقابي. رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤.
٢٠. مكي، أمين. دور القضاء في حماية حقوق الإنسان، منشور في: وقائع ورشة عمل حول دور القضاء في المجتمع الفلسطيني. غزة: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ولجنة الحقوقيين الدولية، ٢٠٠٠.
٢١. عابدين، عصام. ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى لعام ٢٠١٧. منشورة على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٠، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2296.html>>.
٢٢. عابدين، عصام. ملاحظات مؤسسة الحق على مسودة المشروع المعدل لقرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى. منشورة على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٧/٢/٢٠، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2280.html>>.
٢٣. سقف الحيط، محمد، وشريهان الجعبري. الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية. رام الله: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»، ٢٠١٥.
٢٤. ورقة موقف صادرة عن مؤسسة الحق بعنوان: «الحق تطالب بالإفراج الفوري عن رئيس وأعضاء نقابة العاملين في الوظيفة العمومية واحترام الحق في التنظيم النقابي والحق في الإضراب»، بتاريخ ٢٠١٤/١١/١١، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2453.html>>.
٢٥. بدير، نوار. إعلان حالة الطوارئ بموجب القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣ والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان «لمواجهة انتشار فيروس كورونا». رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠٢٠.
٢٦. خضر، محمد. تنفيذ الأحكام القضائية و ضمانات حسن سير العدالة. رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»، ٢٠١٤.
٢٧. جبيعي، عنان. الرقابة على السلطة القضائية: دور دائرة التفتيش القضائي. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١١.

٢٨. صيام، أشرف. استقلالية وحيادية ونزاهة محكمة العدل العليا الفلسطينية، في معالجتها للطعون المقدمة لها في الفترة ما بين (٢٠١٥-٢٠١٩). رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠٢٠.
٢٩. حرب، جهاد. واقع موازنة قطاع الامن ضمن الموازنة العامة الفلسطينية. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، ٢٠١٩.
٣٠. عابدين، عصام. صلاح منظومة العدالة في ظل المصالحة - آليات وأدوات ومتطلبات، ورقة مقدمة خلال مؤتمر العدالة الفلسطيني الثامن الذي نظمه المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة» بتاريخ ٢٠١٧/١٢/١٣ حول «منظومة العدالة إلى أين في ظل المصالحة؟»، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2301.html>>
٣١. تقرير نتائج أعمال اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة ومراجعة منظومة التشريعات القضائية، المنشور على موقع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ ٢٠١٨/١١/٢٨، على الموقع الإلكتروني التالي: <<https://ichr.ps/ar/1/13/2557>>.
٣٢. عابدين، عصام. قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي. رام الله: مؤسسة الحق، ٢٠١٩. منشورة على موقع مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠١٩/٧/٢٤، على الرابط التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/14779.html>>
٣٣. جاموس، عمار. نجاعة الرقابة على أعمال الإدارة محكمة العدل العليا الفلسطينية، نموذجاً. رام الله: الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون «استقلال»، ٢٠١٥.
٣٤. أبو حية، أشرف. ملاحظات مؤسسة الحق على القرارات بقانون لعام ٢٠٢٠ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية والمحاكم الإدارية وتشكيل المحاكم، منشور على موقع مؤسسة الحق بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٠ عبر الرابط التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17892.html>>
٣٥. التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، للعام ٢٠٠٥، ص٧٦-٧٧، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: <<https://pchgaza.org/ar/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2005/>>.
٣٦. التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ٢٠٠٧، الطبعة الأولى نيسان ٢٠٠٨، منشور على الموقع الإلكتروني: <<http://www.pchgaza.org/files/annual/arabic/Ann-Rep-07-Arb.pdf>>
٣٧. ورقة موقف صادرة عن مؤسسة الحق بشأن قرار بقانون الجرائم الإلكترونية وحجب مواقع إلكترونية، بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٣، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي: <<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/16110.html>>.
٣٨. مسودة تقرير بعنوان: «المناصرة لإصلاح قطاع العدالة من خلال التجنيد والمشاركة الشاملة»، سواسية، ٢٠٢٠.
٣٩. واقع استقلال القضاء في فلسطين على أبواب الانتخابات التشريعية والرئاسية ٢٠٢١- دراسة قانونية لمشهد القضاء الفلسطيني منذ تأسيس السلطة وحتى الدعوة للانتخابات التشريعية والرئاسية الثالثة (فلسطين: مركز رؤية للتنمية السياسية، ٢٠٢١).

## مواقع الكترونية

١. استقالة أم عزل.. المستشار صرصور يروي لوطن حصرياً ما جرى معه، منشور على وكالة وطن للأخبار، بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٦، على الرابط الإلكتروني التالي:  
<<https://www.wattan.net/ar/news/189737.html>>, visited on 12/7/2021.
٢. ماجد العاروري، القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون.. فأى قانون نريد؟، منشور في جريدة الأيام، بتاريخ ٥/٩/٢٠٠٥، على الموقع الإلكتروني التالي:  
[https://www.al-ayyam.ps/ar\\_page.php?id=17648f7y24529143Y17648f7](https://www.al-ayyam.ps/ar_page.php?id=17648f7y24529143Y17648f7) visited on 1/8/2021.
٣. حمزة النسور، مبدأ استقلال القضاء في النظام القانوني الأردني (الأردن: المعهد القضائي الأردني، ٢٠٢٠)، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[http://www.jij.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf\\_merged\\_30.pdf](http://www.jij.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf_merged_30.pdf)>, visited on 15/7/2021.
٤. حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية (مصر: المركز الديمقراطي العربي، ٢٠١٧)، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://democraticac.de/?p=41994>>, visited on 15/7/2021.
٥. فتوح الشاذلي، المحكمة الإدارية العليا في مصر: الإضراب حق لا يجوز العقاب على استعماله، المفكرة القانونية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://legal-agenda.com/>> visited on 16/7/2021.
٦. عبد الحميد خضير، الشرطة القضائية.. المنظومة القانونية والعدلية في تطبيق قرارات المحاكم، منشور بتاريخ ١١/٢/٢٠٢٠، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<http://www.police.ps/ar/include/plugins/news/news.php?action=s&id=13997>> visited on 1/8/2021.
٧. فاتح حمارشة وفؤاد الخطيب، قاضي التسوية في ضوء قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (٢) لعام ٢٠٠١، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://www.courts.gov.ps/details\\_ar.aspx?id=c5jY7ta593893872ac5jY7t](https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=c5jY7ta593893872ac5jY7t)>, visited on 23/4/2021.
٨. احصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حول تعداد السكان، منشورة على الرابط أدناه:  
<[https://www.pcbs.gov.ps/site/lang\\_ar/881/default.aspx#PopulationA](https://www.pcbs.gov.ps/site/lang_ar/881/default.aspx#PopulationA)>, visited on 1/7/2021.
٩. عبد الله غزلان، محاضرة قانونية حول « شطب الدعوى المدنية في القانون الفلسطيني»، جامعة بيرزيت، بتاريخ ١٢/٤/٢٠١١، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.birzeit.edu/ar/news/shtb-ldw-lmdny-fy-lqnwn-lflstyny?fbclid=IwAR0jqfk9Fr0BDx6UhxWvl9OAug6dgT4hySZ4le71AZh11l8qSChgf23ZXYM>>, visited on 18/6/2021.
١٠. سعيد مبارك، التنظيم القضائي وأصول المحاكمات المدنية في التشريع الأردني مع أحدث قرارات محكمة التمييز (الأردن: د.ن، ١٩٩٦).

١١. عبد الله عزلان، قواعد سلوك القاضي، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://carjj.org/sites/default/files/judicial\\_ethics\\_bookmdl.doc](https://carjj.org/sites/default/files/judicial_ethics_bookmdl.doc)>, visited on 1/7/2021.
١٢. ناريمان الخيري، أصول وإجراءات تبليغ الأوراق القضائية وفق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٨٨ وتعديلاته والأنظمة المتعلقة به، المعهد القضائي الأردني، ٢٠٢١، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[http://www.jij.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf\\_merged\\_41.pdf](http://www.jij.gov.jo/sites/default/files/ilovepdf_merged_41.pdf)>, visited on 5/7/2021.
١٣. المستشار أبو شرار يلتقي وفدا أمريكيا لمناقشة استئناف الدعم الأمريكي لقطاع العدالة، خبر منشور على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، في الموقع الإلكتروني أدناه:  
<[https://www.courts.gov.ps/details\\_ar.aspx?id=mEBy4ha37844554539amEBy4h](https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=mEBy4ha37844554539amEBy4h)>, visited on 1/8/2021
١٤. تقرير عن واقع القضاء الفلسطيني: العدالة والتنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، الصادر عن USAID، في عام ٢٠٠٧، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pdacc445.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pdacc445.pdf)>, visited on 7/5/2021.
١٥. اسلام الأسطل ودعاء شاهين، تحقيق بعنوان تجاوزات للقانون والصلاحيات في قرار خصخصة التبليغات القضائية، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://swmf.ps>> visited on 1/7/2021.
١٦. القضاء ووزارة العدل يقرآن بوجود تجاوزات، منشور على الجديد الفلسطيني على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://newpal.ps/post/16197/>> visited on 1/7/2021.
١٧. التبليغات مشكلة تهدد حقوق المواطنين، منشور على موقع راية الاعلامي، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.raya.ps/news/862690.html>>, visited on 1/7/2021.
١٨. محكمة العدل العليا الفلسطينية، تقوّض حرية العمل النقابي والقضاء يترّف، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٨/٢/١، على الموقع التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2288.html>>, visited on 16/7/2021.
١٩. عصام عابدين، حرية التعبير عن الرأي للقضاة: بين المعايير الدولية وترويج الأوهام، منشور على شبكة القدس بتاريخ ٢٠١٩/١١/٩، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://qudsn.net/post/170343/>>, visited on 22/7/2021.
٢٠. محاكمة القضاة على حقهم في التعبير عن الرأي انتهاك للقانون والمعايير الدولية، منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الحق، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٥، منشور على الرابط التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/16161.html>>, visited on 25/7/2021
٢١. بيان لمؤسسة الحق بعنوان «الحق تؤكد على وجوب احترام حقوق أساتذة وموظفي الجامعات وصيانة الحق في الإضراب»، بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2308.html>>, visited on 16/7/2021.

٢٢. ميشيل باشليت، باشليت تدعو إلى اتخاذ إجراءات عاجلة تمنع فيروس كوفيد-١٩ من «اجتياح أماكن الاحتجاز»، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<<https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=A>>, visited on 1/7/2021.
٢٣. مخاطبة مؤسسة "الحق" رئيس مجلس الوزراء وزير الداخلية الدكتور محمد اشتية بخصوص استخدام الأجهزة الأمنية للقوة المفرطة لإزالة «البسطات» في محافظة الخليل، الرابط أدناه:  
<<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16843.html>>, visited on 21/7/2021.
٢٤. بيان مؤسسة «الحق» تدعو فيه لتنفيذ أحكام القضاء وتؤكد على عدم قانونية الاحتجاز على ذمة المحافظين، الرابط أدناه:  
<<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/16861.html>>, visited on 21/7/2021.
٢٥. مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، «باشليت تدعو إلى اتخاذ إجراءات عاجلة تمنع فيروس كوفيد-١٩ من اجتياح أماكن الاحتجاز»، بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٢٠، منشور على الرابط التالي:  
<<https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=A>>, visited on 26/7/2021.
٢٦. قرار المجلس التأديبي في الدعوى التأديبية المقامة على القاضي أحمد الأشقر على خلفية ممارسته لحقه في حرية الرأي والتعبير الصادر بتاريخ ٢١/٢/٢٠٢٠ والمنشور على وكالة وطن للأنباء على الرابط التالي:  
<<https://www.wattan.net/ar/news/302492.html>>
٢٧. البرنامج الانتخابي للمرشح للرئاسة الفلسطينية الرئيس الحالي محمود عباس، بتاريخ ٩/١/٢٠٠٥، المنشور على الرابط الإلكتروني لوكالة الانباء الفلسطينية:  
<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=9729](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=9729)>, Visited on 1/8/2021.
٢٨. قرار رقم (٢١) لعام ١٩٩٤ بشأن تعيين رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة، وكالة الانباء الرسمية وفا، المراسيم الرئاسية التي تخص القضاء، المنشور على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3860](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3860)>, Visited on 5/8/2021.
٢٩. قرار رئاسي بتشكيل لجنة توجيهية لتطوير القضاء، منشور على وكالة الانباء الفلسطينية الرسمية وفا (قرارات رئاسية أبو مازن)، على الموقع الإلكتروني التالي:  
<[https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=4659](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4659)>, Visited on 1/8/2021.
٣٠. احتجاجاً على قانون تعيين القضاة الجدد: الصوراني يستقيل من رئاسة مجلس القضاء، منشور على وكالة معاً الإخبارية، بتاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٥، على الموقع الإلكتروني:  
<<https://www.maannnews.net/news/9595.html>>, visited on 1/8/2021.
٣١. تقرير فلسطيني: الفساد يحيط بمنظومتى القضاء والأمن، المنشور على موقع الجزيرة الإخبارية، بتاريخ ١٤/٤/٢٠٢٧ على الموقع الإلكتروني:

<<https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2017/4/4>>, visited on 1/8/2021.

٣٢. بلاغ صادر عن مؤسسة الحق للمقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير السيد دافيد كاي تضمننا ملاحظاتها على قرار بقانون الجرائم الإلكترونية وانتهاكات حرية الرأي والإعلام في فلسطين، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2291.html>>, visited on 24/7/2021.

٣٣. مؤسسة الحق، مؤسسات المجتمع المدني تطالب مجلس القضاء الأعلى باحترام حق القضاة في التعبير عن الرأي، (٢٠١٨)، على الموقع الإلكتروني التالي:

<<https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2283.html>>, visited on 22/6/2021.

# الاملا هي



## الملاحق



### ملحق (أ)



## دليل رصد إشكاليات الوصول للعدالة من خلال القضاء

### أ. ملخص تنفيذي

مواكبةً للتطورات بالغة الأهمية والحساسية المتعلقة بقطاع العدالة بشكل عام وبالسلطة القضائية بشكل خاص، تكلف مؤسسة الحق منذ مطلع العام ٢٠٢٠، ووفقاً للخطة التشغيلية لدائرة المناصرة المحلية والإقليمية، على إعداد دراسة شاملة تتناول إشكاليات السلطة القضائية في دولة فلسطين. بحيث تهدف الدراسة إلى الوقوف على كافة ما تواجهه من مشاكل وعقبات في الإطار التشريعي والإجرائي للقضاء النظامي، وتعالج الواقع من خلال الاستناد على إجراء بحث ميداني متخصص هو الأول من نوعه، يرتكز بالأساس على ملاحظات يومية من قبل متخصصين من جهة ومواطنين ذوي علاقة من جهة أخرى من داخل أروقة المحاكم، في محاولة للمس كافة التفاصيل الدقيقة التي تعيق عمل السلطة القضائية، الظاهرة والمخفية منها، والخروج بتوصيات تؤثر على السياسات الحكومية الموجهة لإصلاح قطاع العدالة بشكل واقعي وشامل. وانعكاساً لذلك، يأتي هذا الدليل ليضيف بعداً متخصصاً في آلية العمل الميداني من خلال تزويد الباحث المتخصص بالإطارين النظري والقانوني الناظرين لعمل القضاء النظامي ووضع أسس وقواعد وإرشادات لعملية الرصد والتوثيق داخل قاعات المحاكم وفي الدوائر المساندة في الضفة الغربية وقطاع غزة، بحيث يساهم في جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات الدقيقة والمفصلة والتي تساهم وتؤثر بشكل يومي في عمل السلطة القضائية، وإذ تؤمن «الحق» بأن هذه التفصيلات لا تقل أهمية عن غيرها من العناوين العريضة التي عادةً ما تنصدر الجدل العام حول الإصلاح القضائي.

### أ. خلفية عامة

بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها عام ١٩٩٤ برسم ملامح النظامين القانوني والقضائي الخاصين بها، بعد تعاقب عدد من أنظمة الحكم التي أُلقت على كاهلها موروثاً من الأنظمة القانونية في الضفة الغربية وقطاع غزة، المختلفة والمتنوعة، ولا تزال بعض تشريعاتها نافذة حتى الآن؛ منها ما صدر في فترة الحكم العثماني، وفي فترة الانتداب البريطاني. حتى أن بعضها الآخر صدر بعد الاحتلال الإسرائيلي

ونكبة عام ١٩٤٨ بحيث وقعت الضفة الغربية تحت حكم المملكة الهاشمية الأردنية التي أعملت تشريعاتها في الضفة الغربية، بينما خضع قطاع غزة للإدارة المصرية التي أبقّت على المنظومة القانونية المطبقة في القطاع حتى عام ١٩٦٧، ثم لحقتها الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي كانت تصدر كتشريعات بعد سيطرة الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ على الضفة الغربية وقطاع غزة.

بعد توقيع اتفاق أوسلو عام ١٩٩٣، بدأت صلاحيات ومسؤوليات قائد قوات الجيش الإسرائيلي ورئيس الإدارة المدنية تنتقل إلى السلطة الوطنية الفلسطينية؛ ومنها ما صدر بموجب منشور رقم (٤) لعام ١٩٩٤ الذي أرجى صلاحيات التشريع والقضاء والإدارة الواردة في اتفاق غزة منطقة أريحا (يهودا والسامرة) إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. وتم تحويل بعض صلاحيات التشريع والحكم والإدارة إلى المجلس الفلسطيني وسلطاته بموجب منشور تطبيق حل الوسط رقم (٧) لسنة ١٩٩٥. ويعتبر قرار رئيس السلطة بشأن سريان القوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل ١٩٦٧/٦/٥ في الضفة الغربية وقطاع غزة المؤرخ ب ١٩٩٤/٥/٢٠، أول تشريع صادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية بعد نشأتها، تبعه قرار رقم (٢١) لعام ١٩٩٤ بشأن تعيين رئيس للمحكمة العليا وقاضٍ للقضاة المؤرخ ب ١٩٩٤/٥/٢٥ واللذان مهذا المرحلة جديدة من إصدار تشريعات موحدة تنظم الحياة العامة للأفراد ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة تولاها مجلس السلطة الفلسطينية ورئيسها،<sup>٥٤٢</sup> وانتقلت إلى المجلس التشريعي بعد انتخابه عام ١٩٩٦.

وبصدور القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٢ وتعديلاته اللاحقة، أصبح المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل في سن القوانين العادية، وأنيط للسلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية استثنائية كالقرارات بقانون واللوائح وما في حكمها. وبذلك باشر المجلس التشريعي عمله بسن وإقرار القوانين والتشريعات التي تنظم السلطة القضائية من أجل توحيد آلية عملها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، لتحل محل جزء من التشريعات التي سادت قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، لتشكل المرجعية القانونية لمجلس القضاء الأعلى الذي كان قد أنشأ عام ٢٠٠٠.

استمر ذلك حتى وقوع الانقسام الداخلي الفلسطيني منتصف العام ٢٠٠٧، فمنذ ذلك التاريخ تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني عن العمل بفعل الانقسام الداخلي،<sup>٥٤٣</sup> وأصبحت التشريعات في الضفة الغربية تصدر عن الرئيس الفلسطيني، الذي تولى السلطة التشريعية، بجانب التنفيذية، بموجب المادة (٤٣) من القانون الأساسي،<sup>٥٤٤</sup> على شكل «قرارات بقانون» تسري في الضفة الغربية فقط، بينما يصدر

٥٤٢ معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، «المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية» ٢٠٠٨، متوفر على الرابط الإلكتروني التالي:

<[http://muqtafi.birzeit.edu/PDFPre.aspx?PDFPath=Uploads/supportive\\_research\\_and\\_studies/Final.pdf](http://muqtafi.birzeit.edu/PDFPre.aspx?PDFPath=Uploads/supportive_research_and_studies/Final.pdf)>

٥٤٣ تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني عن العمل منذ عام ٢٠٠٦ إلى أن تم حله بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٥٤٤ يشار إلى هذه المادة في الدليل على أنها الأساس القانوني ابتداءً لممارسة رئيس السلطة صلاحيات تشريعية استثنائية، ولا يقصد منه شرعنة العملية التشريعية بقرارات بقانون.

المجلس التشريعي في قطاع غزة قوانين تسري في قطاع غزة ولا تسري في الضفة الغربية، الأمر الذي أدى إلى العودة إلى حالة الانقسام التشريعي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وانقسام مجلس القضاء الأعلى إلى مجلسين بمرجعيتين مختلفتين؛ مجلس القضاء الأعلى في الضفة الغربية والمجلس الأعلى للقضاء في قطاع غزة.

إن اهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء جهاز قضائي مستقل ونزيه خاص بها، لم يكن كافياً ليتجاوز الخلل الذي بدأ بالتكدس بعد سنوات قليلة من محاولاتها لإنشاء هذا الجهاز، تجاوز التشريعات الناظمة له، وتوغل السلطة التنفيذية في عمل القضاء، ليمتد إلى البنية التحتية لمرافق العدالة، والعاملون في هذا القطاع. البعض نسب ذلك إلى عدم قدرة القيادة الفلسطينية ذات الخلفية الثورية لإدارة نظام قانوني وقضائي في ظل غياب التدريب والكفاءة.<sup>٥٥</sup> فما كان من السلطة الوطنية الفلسطينية إلا أن تبنت عملية إصلاح قضائي، بدأتها بتشكيل مجلس القضاء الأعلى عام ٢٠٠٠، وإصدار قانون تشكيل المحاكم النظامية عام ٢٠٠١ وقانون السلطة القضائية عام ٢٠٠٢، وتشكيل لجنة توجيهية عام ٢٠٠٥ لإصلاح القضاء ولجنة رئاسية بموجب مرسوم رئاسي للإصلاح القضائي عام ٢٠١٧، وتشكيل مجلس أعلى انتقالي عام ٢٠١٩، وغيرها من التدابير التي هدفت في عنوانها الأوسع إلى النهوض بقطاع العدالة متجاهلاً مدى دستورياتها.

منذ ذلك التاريخ وحالة لامتناهية من الجدل وغير المنتهية من النقاش الكبير بشأن إصلاح السلطة القضائية، يشارك بها كافة مكونات المجتمع الفلسطيني. بفعل استمرار تدهور حال السلطة القضائية، الذي بلغ ذروته في ظل تشكيل مجلس أعلى انتقالي وبعد إعلان حالة الطوارئ في فلسطين بتاريخ ٣/٣/٢٠٢٠ لمواجهة انتشار فايروس «كورونا»، حيث أصدر الرئيس الفلسطيني بعض القرارات بقانون المتعلقة بالنظام القضائي وآلية عمله. وفوض رئيس المحكمة العليا «رئيس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي» - على الرغم من عدم شرعية ودستورية تشكيله- باتخاذ القرارات المنظمة لعمل المحاكم النظامية وفقاً لمستجدات الحالة.<sup>٥٦</sup>

وفي خضم هذه الحالة المتجددة تتابع مؤسسة الحق عن كثب التطورات المتعلقة بقطاع العدالة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقوم بدور رئيس وريادي في دعم قطاع العدالة بكافة مكوناته من الرقابة والحرص على استقلال السلطة القضائية والمشاركة في عملية الإصلاح القضائي. وانطلاقاً من أهمية إشراك المجتمع المدني في هذه العملية، عوضاً عن إقصائه، وحيث أن المؤسسة كانت قد قدمت رؤية مستقلة للإصلاح القضائي في فلسطين عام ٢٠١٤، وبسبب التطورات بالغة الأهمية والحساسية على صعيد السلطة القضائية؛ فإن «الحق» تعمل منذ مطلع العام ٢٠٢٠، ووفقاً للخطة التشغيلية لدائرة المناصرة المحلية

٥٥٥ للمزيد حول نشأة السلطة القضائية والعوامل المؤثرة على استقلالها أنظر: كميل منصور، «استقلال القضاء في فلسطين»، ورقة مفاهيمية منشورة ضمن مشروع مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، رام الله، ٢٠١١.

٥٤٦ مؤسسة الحق، قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <<http://www.alhaq.org/ar/advocacy/14779.html>>

والإقليمية، على إعداد دراسة شاملة حول السلطة القضائية في دولة فلسطين.

تختلف الدراسة عن ما شابهها من محاولات نشأت في سياق سياسي، رسمي، وغير رسمي، في أنها تركز على معالجة الجوانب التالية: ١. الضمانات اللازمة لاستقلال القضاء النظامي والقضاة؛ ٢. ضمانات المحاكمة العادلة؛ ٣. تعزيز قيم ومبادئ النزاهة والمسؤولية لدى العاملين والممارسين في ميدان القضاء والارتقاء بأدائها؛ ٤. التخفيف عن كاهل القضاة ومواجهة التضخم في عدد الدعاوى وضمان سرعة الفصل فيها؛ ٥. تحديث الإدارة القضائية وتأهيلها وتوفير الموارد المالية والبشرية المؤهلة واللازمة لأداء القضاء؛ ٦. توفير الكفاية المهنية والعملية اللازمة لكل عنصر بشري من مكونات عملية التقاضي؛ ٧. الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في مجال التقاضي.

### III. إدارة شؤون القضاء

تعتمد إدارة شؤون الجهاز القضائي في فلسطين على عدد من الفاعلين هم كالتالي:



#### النيابة العامة

- خص المشرع الفلسطيني النيابة العامة باستثناء إستعمال الدعوى الجزائية ومباشرتها نيابة عن المجتمع ولها المطالبة بتوقيع العقاب على المتهم أمام القضاء الجزائي.

م(١) قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١



#### وزارة العدل

- يختص الوزير بإجراء المقتضى القانوني الخاص بموازنة السلطة القضائية، وإصدار قرار بنذب القضاة (بموافقة مجلس القضاء الأعلى) وإقامة دعوة تأديبية على القضاة، وتعتبر الوزارة أحد أعضاء مجلس القضاء الأعلى، كما تختص بالإشراف الإداري على المحاكم، وتحديد مقر ودوائر اختصاص محاكم الصلح وإصدار قرار بقبول استقالة القضاة المقدمة لرئيس مجلس القضاء الأعلى، والطلب من المجلس الاجتماع. وتقوم بالإشراف القانوني والإداري على النيابة العامة. قانون السلطة القضائية رقم

(١) لعام ٢٠٠٢



#### مجلس القضاء الأعلى

- الهيئة القضائية العليا التي تمثل السلطة القضائية الفلسطينية، وهو يشكل الضمانة الأساسية لاستقلال السلطة حيث يناط به الإشراف الإداري على الجهاز القضائي. تم تشكيله في عام ٢٠٠٢ لتوحيد المرجعيات الإدارية المختلفة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتوضيح العلاقة مع وزارة العدل كجهة اشراف إداري على المحاكم، ثم تم إعادة تشكيله عام ٢٠٠٣. وبعد الانقسام الداخلي، سمي بمجلس العدل الأعلى، وبموجب قرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ تم تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي.

## IV. التشريعات

يوفر هذا القسم المرجعية الشاملة لكافة التشريعات التي تتعلق بالسلطة القضائية حتى تاريخ إعداد هذا الدليل، والتي قد يحتاجها الباحث/ة خلال عملية الرصد والتوثيق داخل المحاكم ومرافق العدالة. هذه المجموعة من التشريعات صادرة عن المجلس التشريعي الفلسطيني (الموحد) حتى عام ٢٠٠٦ وتسري على المحاكم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، أما بعد ذلك فما هو صادر عن الرئيس الفلسطيني على شكل قرارات بقانون يسري في الضفة الغربية فقط، وتم تظليل التشريعات الصادرة في قطاع غزة بعد عام ٢٠٠٦ عن المجلس التشريعي الفلسطيني والسارية في قطاع غزة فقط:<sup>٥٤٧</sup>

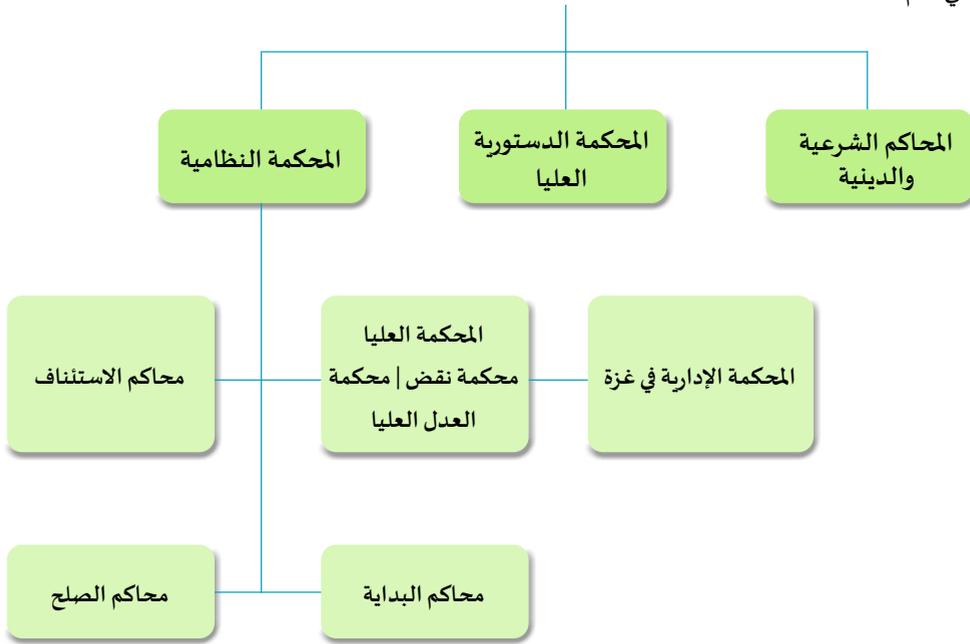
- القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣
- قانون الكاتب العدل رقم (١١) لعام ١٩٥٢ | ساري في الضفة الغربية
- قرار رئيس المحكمة العليا (بشأن قيام رؤساء أقلام محاكم الصلح بأعمال كاتب العدل) لعام ١٩٦٤ | ساري بما لا يتعارض في قطاع غزة
- قرار بتشكيل مجلس القضاء الأعلى رقم (٢٩) لعام ٢٠٠٠
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١
- قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١
- قانون البيئات الفلسطينية رقم (٤) لسنة ٢٠٠١
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١
- قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢
- قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (١) لعام ٢٠٠٣
- قانون التنفيذ رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٥
- قرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) لعام ٢٠٠٥ بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (١) لعام ٢٠٠٦ بشأن اللائحة التنفيذية للمكتب الفني
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٢) لعام ٢٠٠٦ بشأن قواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ بشأن مدونة السلوك القضائي

<sup>٥٤٧</sup> تتوفر كافة التشريعات المشار إليها في هذا الدليل على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي» على الرابط: <http://muqtafi.birzeit.edu>، كما تتوفر كافة التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي في قطاع غزة على الموقع الرسمي للمجلس على الرابط: <http://www.plc.ps/ar>

- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٤) لعام ٢٠٠٦ بلائحة التفتيش القضائي
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٥) لعام ٢٠٠٦ بشأن لائحة تحديد أقدمية القضاة
- الهيكل الوظيفي للسلطة القضائية لعام ٢٠٠٦ المصادق عليه من قبل مجلس القضاء الأعلى
- مرسوم رقم (٢٨) لعام ٢٠٠٧ بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ
- مرسوم رقم (٦) لعام ٢٠٠٨ بشأن المعهد لقضائي
- قرار مجلس الوزراء رقم (٧) لعام ٢٠٠٨ بشأن نظام المعهد القضائي الفلسطيني
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (١) لعام ٢٠١٠ بشأن مركز الأبحاث والدراسات القضائية
- قانون رقم (٥) لعام ٢٠١٠ معدل لقانون التنفيذ رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٥
- قرار بقانون رقم (١٥) لعام ٢٠١٤ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١
- قانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية
- قرار بقانون رقم (٥٧) لعام ٢٠١٦ بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا
- قرار بقانون رقم (١٩) لعام ٢٠١٧ بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦
- قرار بقانون رقم (٧) لعام ٢٠١٩ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦ وتعديلاته
- قرار بقانون رقم (١٦) لعام ٢٠١٩ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢
- قرار بقانون رقم (١٧) لعام ٢٠١٩ بشأن تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي
- قرار بقانون رقم (١٠) بشأن وقف سريان مدد التقادم والمواعيد والأجال القانونية خلال حالة الطوارئ
- قرار بقانون رقم (١١) لعام ٢٠٢٠ بشأن تأجيل الحبس بقضايا التنفيذ في حالة الطوارئ

## ٧. توزيع المحاكم

تنقسم المحاكم في فلسطين إلى المحاكم الشرعية والدينية، والمحكمة الدستورية العليا والمحاكم النظامية. ويوجد بعض المحاكم الخاصة، مثل المحاكم العسكرية، ومحكمة جرائم الفساد. وتخلو من المحاكم المتخصصة كمحاكم الجرائم الاقتصادية أو الأحداث أو العمل. أما فيما يخص المحاكم الإدارية؛ فهناك تقاضي على درجة واحدة في الضفة الغربية هي محكمة العدل العليا وأحكامها نهائية غير قابلة للطعن، أما في قطاع غزة فقد تم استحداث التقاضي الإداري على درجتين تختص بهما المحكمة الإدارية التي تأسست في عام ٢٠١٦.



وبلغت أعداد المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة ٣٨ محكمة مصنفة كما يلي:

- محاكم الصلح: ١٣<sup>٥٤٨</sup> في الضفة الغربية و٦ في قطاع غزة
- محاكم البداية: ٨<sup>٥٤٩</sup> في الضفة الغربية و٣ في قطاع غزة
- محاكم الاستئناف؛ القدس، رام الله، وغزة | المحكمة العليا: العدل العليا والنقض | المحكمة الإدارية في غزة

٥٤٨ موقع مجلس القضاء الأعلى: </https://courts.gov.ps>

٥٤٩ مرجع سابق

• وفيما يلي خارطة توزيع المحاكم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وأرقام التواصل<sup>٥٥</sup>:



- جنين صلح | بداية
- طولكرم صلح | بداية
- طوباس صلح
- سلفيت صلح
- قلقيلية صلح | بداية
- نابلس صلح | بداية
- اريحا صلح | بداية
- رام الله
- صلح | بداية
- استئناف رام الله | استئناف القدس
- النقض | العدل العليا
- بيت لحم صلح | بداية
- حلحول صلح
- الخليل صلح | بداية
- دورا صلح
- يطا صلح
- رفح صلح
- خان يونس صلح | بداية
- ديرالبلح صلح | بداية
- غزة
- صلح | بداية
- استئناف | النقض | العدل العليا | الإدارية

٥٥. المصدر موقع وزارة العدل الفلسطينية <http://www.moj.pna.ps>، ومجلس القضاء الأعلى <https://courts.gov.ps> والمجلس الأعلى للقضاء/ غزة <https://www.hjc.gov.ps/ar>.

الإدارية	النقض	العليا	الاستئناف	البداية	الصلح	المدينة
				.٤٢٥.١.٢٢ .٤٢٥.٣٥٧٩	.٤٢٥.٥١.٧	جنين
				.٩٢٦٧٣٣٣٧	.٩٢٦٧١.٣٧	طولكرم
					.٩٢٥٧١١٣.	طوباس
					.٩٢٥١٥٧.٣	سلفيت
				.٩٢٩٤.٠٥٣	.٩٢٩٤٩٢٥٧	قلقيلية
				.٩٢٣٨٢٩١٨	.٩٢٣٨٧٦.٨	نابلس
				.٢٢٣٢.٩٩١ .٢٢٣٢.٩٩٢ .٢٢٣٢.٩٩٣	.٢٢٣٢١٢١. .٢٢٣٢٢٥٦٥	اربا
				.٢٢٤.٧٧٨٥	.٢٢٤.٧٧٦١	رام الله
	.٢٢٤.٩٤.٣	.٢٢٤.٤٤.١	.٢٢٤٢٤٩٢٩	.٢٢٧٥١١٩١ .٢٢٧٤٢٥٤٥	.٢٢٧٥١١٩٢	بيت لحم
			.٢٢٤٢٩٤.٢			القدس
					.٢٢٢٩٧٧٧٧	حلبول
				.٢٢٢٢٢٨١٥٤ .٢٢٢٩.٣٢٤	.٢٢٢٩.٣٢٣	الخليل
					.٢٢٢٢٨١٣٩١	دورا
						يطا
					.٨٢١٣٢٤٩٩	رفح
				.٨٢.٥٤٤٤٧	.٨٢.٥١.٨٩	خانيونس
				.٨٢٥٣.٠٣.	.٨٢٥٣٥٦٣.	دير البلح
.٨٢٨٢٩٣٤٦	.٨٢٨٢٩٢٩٢		٢٨٢٩٣٤٥.٨	.٨٢٨٢٩٧٨٩	.٨٢٨٢٩٣٤٥	غزة

## ٧١. الدوائر المساندة

دائرة التنفيذ

كاتب العدل

الأقلام

المكتب الفني

التفتيش القضائي

إدارة المحاكم

إدارة التبليغات

## VII. الفريق العامل

يتكون الفريق من عدد من المحامين والمحاميات الأكفاء يعملون في درجات المحاكم المختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، يطلب منهم:

١. التواجد في المحاكم بشكل يومي
٢. حضور الجلسات الخاصة بالمحاكم بمختلف درجاتها
٣. اجراء مقابلات شخصية مع موظفين/ات وإداريين/ات، وقضاة حاليين وسابقين، ومحامين/ات، ومؤسسات مجتمع مدني، ومختصين/ات في الشأن القضائي ومواطنين/ات متقاضين/ات
٤. رصد كافة الأنظمة والتعميمات والقرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى
٥. رصد الإجراءات المتبعة أمام المحاكم وإجراء تحليل خاص بها
٦. إعداد التقرير اليومي بشكل شامل ومتوازن وموضوعي

### أهم مبادئ عمل الفريق

- أ. التخطيط والتحضير: من المهم لزيادة فاعلية عملية الرصد والتوثيق أن يقوم المحامي/ة الباحث/ة بالتخطيط للعمل الميداني الأسبوعي من جهة وتزويد منسق الدراسة بها، والعمل اليومي من جهة أخرى، بحيث يقسم أهدافه ومهامه وأماكن الرصد وفقاً لاحتياجات العمل ولتوافر وقت الباحث/ة؛ وتحضير أدوات الرصد والتوثيق اللازمة لكل مهمة يومية قبل البدء بها.
- ب. البحث: من الضروري أن يحدد الباحث/ة مصادر المعلومات ذات الثقة والمصدقية العالية جداً، وقد تكون شخص بصفة رسمية أو ذو مسؤولية، مواطن متضرر أو ذو علاقة، وسائل تواصل اجتماعي موثوقة كالصفحة الرسمية لمجلس القضاء الأعلى، تجمعات محامين موثوقة، نقابة المحامين...وهكذا.
- ت. توثيق الأدلة: بحيث يتم الاستفادة من كافة المعلومات إن كانت على شكل دليل مطبوع/ مسموع/ يمكن أخذ صورة له<sup>٥٥١</sup> للباحث/ة ملكته الخاصة في رؤية وتوثيق الأدلة التي قد تضيف بعداً آخر للدراسة.
- ث. الحيادية: بحيث يكون الباحث/ة متمتعاً بدرجة عالية من المعرفة والمهنية والقدرة على فصل الأحكام والاستنتاجات المسبقة عن الأدلة المثبتة.
- ج. المصدقية
- ح. السلامة الشخصية

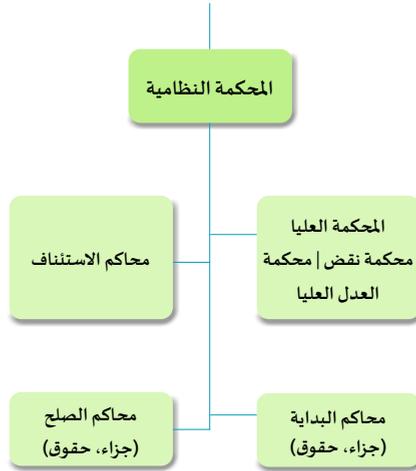
٥٥١ من المهم في هذه العملية أخذ الحيطة والحذر والعمل بأخلاقيات البحث العلمي، بحيث لا يتم قبول دليل صوتي مسجل دون علم صاحب الصوت أو موافقته المكتوبة، وهذا ينطبق على الصور ومقاطع الفيديو.

## ٧.١١. الرصد والتوثيق

يقدم هذا الجزء الموضوعات الأساسية التي يستهدف الباحث/ة المختص رصدها وتوثيقها في عمله الميداني انعكاساً لأهداف الدراسة، كما تشكل معاييراً يرتكز عليها عمل الباحث/ة المختص داخل أروقة المحاكم بمختلف درجاتها والدوائر المساندة.

وانعكاساً لاهتمامات الدراسة فيقسم هذا الجزء إلى ثلاثة محاور موضوعية هي كالتالي:

## رصد إجراءات المحاكم الجزائية والدعاوى الحقوقية وتنفيذ الأحكام



يقدم هذا المحور أبرز المعلومات الأساسية التي يطلب من الباحث/ة رصدها وتوثيقها من داخل المحاكم النظامية وفقاً لتقسيمات المحاكم المختلفة ودرجاتها. وقبل استعراض أهم الأمور التي يجب على الباحث/ة أن يقوم برصدها وتوثيقها داخل المحاكم النظامية، هناك بعض المسائل التي يتوقع من الباحث أن يبديها اهتماماً خاصاً، مثل:

### ١. القضايا النوعية

- قضايا النساء؛ القضايا على خلفية ما يسمى «الشرف»، المحتجزات منذ مدة طويلة ولم يصدر بحقهم أحكام جزائية، سلوك المحكمة اتجاههن
- قضايا الأحداث وظروف احتجازهم وتعرضهم للتعذيب
- قضايا الأشخاص ذوي الإعاقة

### ٢. عدد القضايا لكل قاضي وفترة عمله اليومية

### ٣. الوقت المخصص لكل قضية منظورة أمام المحكمة

### ٤. إفصاح الموقوف عن التعرض للتعذيب أمام القاضي وسلوك القاضي حيال ذلك

### ٥. الأدوات المساندة للقضاة (الكتابة، الطابعة، وسائل التكنولوجيا، الفنيين...)

## أولاً: محكمة الصلح

### الجزاء

- رصد إجراءات القضية الجزائية
- من حيث رصد اجراءات التوقيف، أسبابه، الملف التحقيقي، دور وسلوك النيابة والأمن
- رصد اجراءات سير الدعوى الجزائية
- من حيث نقل الدعوى، تنازع الاختصاص، البيئات،<sup>٥٥٢</sup> أصول المحاكمات لدى المحاكم المختلفة،<sup>٥٥٣</sup> ومراعاة مبدأ علنية الجلسات ما عدا في الحالات المنصوص عليها قانوناً، تأجيل الجلسات وأسبابه... حتى صدور الحكم
- من المهم الإلمام بضمانات المحاكمة العادلة في جميع مراحل الدعوى الجزائية،<sup>٥٥٤</sup> ورصد أبرز إشكالياتها داخل المحكمة
- رصد حضور المشتبه به ووكيله للجلسات وسلوك القاضي اتجاهه
- رصد سلوك الشرطة عند إدخال الموقوفين إلى المحكمة، وظروف التوقيف لدى مراكز الشرطة إن تم إثارتها أمام المحكمة
- إفصاح المتهم عن التعذيب أمام القاضي وسلوك القاضي اتجاه ذلك
- رصد اجراءات سماع الشهود والخبراء والتقارير الطبية
- التعامل مع الشهود، الشاهد الأصبم، ضمانات عدم تغييب الشهود، صحة التقارير الطبية...
- رصد الاجراءات المتعلقة بالشكوى والادعاء بالحق الشخصي
- رصد قرارات إخلاء السبيل بكفالة
- رصد اجراءات الطعن في القضايا الجزائية
- رصد تخصص القضاة في المسائل الجزائية
- رصد تطبيق بدائل العقوبات السالبة للحرية
- البدائل المادية، بدائل العمل المجتمعي، بدائل نفسية او معنوية، بدائل مقيدة للحرية...

٥٥٢ يمكن الاطلاع على أحكام البيئات في قانون البيئات الفلسطيني رقم (٤) لسنة ٢٠٠١

٥٥٣ يمكن الاطلاع على مجموعة أصول المحاكمات المتبعة أمام المحاكم المختلفة تفصيلاً في قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١

٥٥٤ للمزيد حول الحق في محاكمة عادلة أنظر دليل صادر عن المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان بجزيين متوفر على الروابط:

الجزء الأول: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6ar.pdf>>

الجزء الثاني: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter7ar.pdf>>

## الحقوق

- رصد أصول المحاكمات المتبعة والبيانات المقدمة أمام المحكمة وسلوك المحكمة اتجاهها<sup>٥٥٥</sup> من حيث، على سبيل المثال لا الحصر، الأجل والمواعيد؛ تعيين الجلسات وتأجيلها، وضبط الجلسة وإدارتها. يتطلب ذلك رصد أسباب التمديد من خلال حضور جلسات لقضايا مدورة/قديمة والاستفسار من وكيل أحد الخصوم على سبيل المثال حول الأسباب.
- كما يشمل رصد البيانات قبول وسائل الاتصال الحديثة باعتبارها بيئة، أو نقل البيانات باستخدام تقنيات حديثة، وما هية قواعد طلب البيئة
- رصد اجراءات الاستماع للشهود
- رصد اجراءات الاستماع للخبراء
- رصد اجراءات الإحالة والدفع
- رصد اجراءات الطلبات المستعجلة
- رصد مدى توجه الخصوم إلى قاضي التسوية وفاعلية الوسائل البديلة لحل المنازعات؛ الوساطة، التسوية القضائية
- تبادل اللوائح
- رصد حضور الخصوم وتسجيله وسلوك المحكمة اتجاه ذلك
- رصد اجراءات الطعن في الأحكام والغرض منها
- فقد تكون الطعون في بعض الأحيان غير مبررة وتهدف إلى المماطلة والتسويق وغيرها

## ثانياً: محكمة البداية

### الجزاء

- رصد إجراءات القضية الجزائية
- من حيث رصد اجراءات التوقيف، أسبابه، الملف التحقيقي، دور وسلوك النيابة والأمن
- رصد اجراءات سير الدعوى الجزائية

٥٥٥ يمكن الاطلاع على مجموعة أصول المحاكمات المتبعة أمام المحاكم المختلفة تفصيلاً في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١.

من حيث نقل الدعوى، تنازع الاختصاص، البيّنات،<sup>٥٥٦</sup> أصول المحاكمات لدى المحاكم المختلفة،<sup>٥٥٧</sup> ومراعاة مبدأ علنية الجلسات ما عدا في الحالات المنصوص عليها قانوناً، تأجيل الجلسات وأسبابه... حتى صدور الحكم

- من المهم الإمام بضمانات المحاكمة العادلة في جميع مراحل الدعوى الجزائية،<sup>٥٥٨</sup> ورصد أبرز إشكالياتها داخل المحكمة
- رصد حضور المشتبه به ووكيله للجلسات وسلوك القاضي اتجاهه
- رصد ظروف التوقيف لدى مراكز الشرطة وسلوك الشرطة عند إدخال الموقوفين إلى المحكمة
- إفصاح المتهم عن التعذيب أمام القاضي وسلوك القاضي اتجاه ذلك
- رصد اجراءات سماع الشهود والخبراء والتقارير الطبية
- التعامل مع الشهود، الشاهد الأعمى، ضمانات عدم تغيب الشهود، صحة التقارير الطبية...
- رصد سلوك محامي الدفاع وابداء المرافعات والطلبات
- رصد الاجراءات المتعلقة بالشكوى والادعاء بالحق الشخصي
- رصد قرارات إخلاء السبيل بكفالة
- رصد اجراءات الطعن في القضايا الجزائية
- رصد تخصص القضاة في المسائل الجزائية
- رصد تطبيق بدائل العقوبات السالبة للحرية
- البدائل المادية، بدائل العمل المجتمعي، بدائل نفسية او معنوية، بدائل مقيدة للحرية...

## الحقوق

- رصد أصول المحاكمات المتبعة والبيّنات المقدمة أمام المحكمة وسلوك المحكمة اتجاهها<sup>٥٥٩</sup> من حيث، على سبيل المثال لا الحصر، الأجال والمواعيد؛ تعيين الجلسات وتأجيلها، وضبط الجلسة وإدارتها.

٥٥٦ يمكن الاطلاع على أحكام البيّنات في قانون البيّنات الفلسطيني رقم (٤) لسنة ٢٠٠١.

٥٥٧ يمكن الاطلاع على مجموعة أصول المحاكمات المتبعة أمام المحاكم المختلفة تفصيلاً في قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١.  
٥٥٨ للمزيد حول الحق في محاكمة عادلة أنظر دليل صادر عن المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان بجزيين متوفر على الروابط:

الجزء الأول: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6ar.pdf>>

الجزء الثاني: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter7ar.pdf>>

٥٥٩ يمكن الاطلاع على مجموعة أصول المحاكمات المتبعة أمام المحاكم المختلفة تفصيلاً في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لعام ٢٠٠١.

يتطلب ذلك رصد أسباب التمديد من خلال حضور جلسات لقضايا مدورة/قديمة والاستفسار من وكيل أحد الخصوم على سبيل المثال حول الأسباب.

كما يشمل رصد البيانات قبول وسائل الاتصال الحديثة باعتبارها بيئة، أو نقل البيانات باستخدام تقنيات حديثة، وما هية قواعد طلب البيئة.

- رصد اجراءات الاستماع للشهود
  - رصد اجراءات الاستماع للخبراء
  - رصد اجراءات الإحالة والدفع
  - رصد اجراءات الطلبات المستعجلة
  - رصد مدى توجه الخصوم إلى قاضي التسوية وفاعلية الوسائل البديلة لحل المنازعات؛ الوساطة، التسوية القضائية
  - تبادل اللوائح
  - رصد حضور الخصوم وتسجيله وسلوك المحكمة اتجاه ذلك
  - رصد اجراءات الطعن في الأحكام والغرض منها
- فقد تكون الطعون في بعض الأحيان غير مبررة وتهدف إلى المماطلة والتسويق وغيرها

### ثالثاً: محكمة الاستئناف ومحكمة البداية بصفتها الاستئنافية

يقوم الباحث المختص في نطاق عمله في محاكم استئناف الضفة الغربية وغزة في قضايا الحقوق والجزاء والتنفيذ برصد وتوثيق الأمور التالية:

- رصد عدد هيئات الاستئناف
- رصد عدد القضايا المنظورة أمام المحكمة
- رصد العدد الكلي لقضايا الاستئناف (إن كان ذلك ممكناً)
- رصد اجراءات السير في المحاكمة
- رصد حضور الخصوم والمتهمين للجلسات وإشكاليات نقلهم بين المحافظات
- رصد الوقت المستغرق لسماع الاستئناف
- رصد تأجيل الجلسات وأسباب التأجيل
- رصد إجراءات نقل ملف الاستئناف بين المحاكم

- رصد عدد الأحكام الصادرة عن هيئات الاستئناف<sup>٥٦٠</sup>
- رصد أية تحديات أخرى

### رابعاً: محكمة العدل العليا (رام الله)

يقوم الباحث المختص في نطاق عمله في محكمة العدل العليا برصد وتوثيق الأمور التالية:

- رصد عدد القضايا المنظورة أمام المحكمة
- رصد موضوع القضايا والمنازعات المنظورة أمام المحكمة
- رصد عدد هيئات المحكمة وتشكيلاتها
- رصد عدد القضايا التي ترد شكلاً وتوثيق التسبيب<sup>٥٦١</sup>
- رصد عدد الأحكام الصادرة عن المحكمة خلال فترة العمل الميداني

### خامساً: المحكمة العليا (غزة)

#### المحكمة الإدارية

- رصد عدد القضايا المنظورة أمام المحكمة
- رصد موضوع القضايا والمنازعات المنظورة أمام المحكمة
- رصد تخصص القضاة في القضاء الإداري
- الوقت المخصص لمرافعة المحامين أمام القضاء الإداري
- التعامل مع الطلب المستعجل أمام القضاء الإداري

#### محكمة العدل العليا

- رصد عدد القضايا المنظورة أمام المحكمة
- رصد عدد هيئات المحكمة وتشكيلاتها
- رصد عدد القضايا التي ترد شكلاً وتوثيق التسبيب<sup>٥٦٢</sup>
- رصد عدد الأحكام الصادرة عن المحكمة خلال فترة العمل الميداني

٥٦٠. قد يلجأ الباحث إلى منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي» على الرابط <http://muqtafi.birzeit.edu> (يتطلب التسجيل).

٥٦١. قد يلجأ الباحث إلى منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي» على الرابط <http://muqtafi.birzeit.edu> (يتطلب التسجيل).

٥٦٢. قد يلجأ الباحث إلى منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتفي» على الرابط <http://muqtafi.birzeit.edu> (يتطلب التسجيل).

## سادساً: محكمة النقض

يقوم الباحث المختص في نطاق عمله في محكمة النقض الجزائية والحقوقية برصد وتوثيق الأمور التالية:

- رصد عدد القضايا المنظورة أمام المحكمة
- رصد عدد قضاة النقض وهيئات المحكمة وتشكيلاتها
- رصد عدد الأحكام الصادرة عن المحكمة<sup>٥٦٣</sup>
- رصد عدد وفاعلية الكادر الإداري العامل في محكمة النقض
- رصد أية تحديات أخرى

## سابعاً: قضاء التنفيذ

- رصد عدد القضايا التنفيذية الكلية
- رصد عدد القضايا المنظورة اليومية
- رصد عدد قضاة التنفيذ ودرجاتهم
- رصد أوقات الدوام للقضاة
- رصد إجراءات الحجوزات على الأموال المنقولة وغير المنقولة وآلية الحجز
- إشكالات الاستئناف في قضايا التنفيذ
- رصد إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية

٥٦٣ قد يلجأ الباحث إلى منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المقتضي» على الرابط <http://muqtafi.birzeit.edu> (يتطلب التسجيل).

## رصد الإدارة القضائية والدوائر المساندة

على الباحث المختص أن يبدي اهتماماً خاصاً برصد وتوثيق الأمور التالية:

١. رصد فترات العمل في المحاكم التي تعاني من ازدياد عدد القضايا كساعات بدء النظر في القضايا، ساعات الانتهاء من النظر في القضايا، نظام التناوب للموظفين الإداريين والقضاة...
٢. رصد التوزيع الجغرافي للمحاكم على أساس حجم القضايا فعلى سبيل المثال هناك ٤ مناطق تعمل بها المحاكم في محافظة الخليل لوحدها، بينما في محافظة بيت لحم منطقة واحدة... فمن المهم أن يرصد الباحث المختص في هذه الحالة حجم القضايا والعبي الموزع على المحاكم.
٣. رصد عدد القضايا الواردة إلى المحاكم حسب نوعها (جزاء/مدني) وتوزيعها على القضاة؛ عدد القضايا لدى كل قاضي يومياً، عدد القضاة الكلي، تغيب القضاة...
٤. رصد الجوافز المادية والمعنوية للموظفين من المهم الانتباه إلى مدى رضا الموظفين لما له من تأثير كبير على فاعليتهم، وقد يكون ذلك من خلال المقابلات أو محادثات عادية مع الموظفين، مع ضرورة مراعاة أخلاقيات البحث العلمي.
٥. رصد البنية التحتية للمحاكم كأن يقوم الباحث المختص برصد وتوثيق الأمور التالية ومدى انعكاسها على فاعلية الأداء داخل المحاكم:
  - رصد ملائمة قاعات المحاكم ودوائر التنفيذ ومكان تسجيل الدعاوى
  - رصد قرب الأبنية التي يحتاجها المواطنون والمحامين والإداريين
  - رصد التدابير الأمنية لحماية المحاكم ودوائر التنفيذ والنيابة
  - رصد مستوى النظافة وتوافر المرافق الصحية الكافية
  - رصد أماكن احتجاز الموقوفين داخل المحاكم
  - رصد موائمة الأبنية للأشخاص ذوي الإعاقة
  - رصد موائمة قاعة المحكمة واستخدام التكنولوجيا في قضايا باللغة الحساسة؛ كقضايا الاعتداء الجنسي على النساء وقضايا الأطفال
٦. رصد حق الخصوم في الاطلاع على الإجراءات والأحكام ومحاضر المحاكمات يعتمد ذلك على المشاهدة وحضور جلسات المحاكم ومقابلات مع المحامين.
٧. رصد إشكاليات صندوق المحكمة
٨. رصد أعداد وعملية تعيين الكوادر الإدارية لهيئات المحاكم بحيث يجب على الباحث رصد عملية تعيين الكوادر الإدارية ويطلب منه تقديم رصداً وتوثيقاً للأمور أدناه مرة واحدة خلال فترة عمله في المحاكم والدوائر المختلفة من حيث العدد.

قلم الأحداث	قلم الجنائيات	قلم بداية (جزاء)	قلم بداية (حقوق)	قلم صلح (جزاء)	قلم صلح (حقوق)	قضاة البداية (جزاء)	قضاة البداية (حقوق)	قضاة الصلح (جزاء)	قضاة الصلح (حقوق)
موظف مراجعة الإخطارات العدلية أو الاستفسارات الأخرى	موظفي نقابة المحامين	الشرطة القضائية	موظفي تكنولوجيا معلومات	موظف بنك	قلم التبليغات	كاتب عدل	قلم استئناف	قلم الهيئات المحلية	قلم السير
موظف متابعة ملفات وضع اليد وتنظيم قائمة شروط البيع خارج الدائرة	عدد محضري التبليغ	صندوق التنفيذ	موظف تسليم الشيكات	موظف تسجيل طلبات جديدة	موظفين تنفيذ مراجعات	مأمور التنفيذ	قضاة التنفيذ	صندوق المحكمة	

## الرصد والتوثيق داخل الدوائر المساندة

### أولاً: دائرة التنفيذ

يتطلب الرصد والتوثيق في دائرة التنفيذ أن يجري الباحث المختص مقابلات مع المحامين والكادر الإداري والمواطنين، وأن يقوم بتناول الأمور التالية خلال عملية بحثه:

- رصد عدد القضايا المسجلة يومياً
- رصد عدد الملفات المسموح بتسجيلها يومياً
- رصد عدد الكادر الإداري وفاعليته
- رصد المؤهلات العلمية للفنيين
- رصد أوقات الدوام للكادر الإداري
- رصد سلوكهم في التعامل مع المحامين والمراجعين
- رصد عملية التبليغ<sup>٥٦٤</sup>
- رصد إشكاليات أرشيف التنفيذ
- رصد إشكاليات تسجيل الملفات التنفيذية

## ثانياً: كاتب العدل

رصد عدد الكادر الإداري وفاعلية أداء كتاب العدل، ومتطلبات شغل الوظيفة، ساعات العمل الفعلية، فاعلية الخدمات التي يقدمها، الحوافز المادية التي يتلقاها... ورصد أية تحديات أخرى.

## ثالثاً: الأقسام

- رصد عدد الملفات المسموح بتسجيلها يومياً
- رصد عدد الطلبات والمراجعات المسموح بها لكل محامي
- رصد إشكاليات رؤساء الأقسام وأبرز التحديات التي تواجه عملهم
- رصد مدى استخدام التكنولوجيا الحديثة في عملهم
- رصد علاقتهم بالمحامين والقضاة والمواطنين

## رابعاً: المكتب الفني في المحكمة العليا

- رصد دور المكتب الفني وأهم اختصاصاته وفاعليته في معاونة القضاة
- كفاية عدد الموظفين في المكتب

## خامساً: التفتيش القضائي

يشمل ذلك، متى كان ذلك ممكناً، رصد عدد القضايا المرفوعة على القضاة، وأبرز أسباب إحالة القضاة على التفتيش القضائي.

## سادساً: إدارة المحاكم

يشمل ذلك، متى كان ذلك ممكناً، رصد فاعلية إدارة المحاكم.

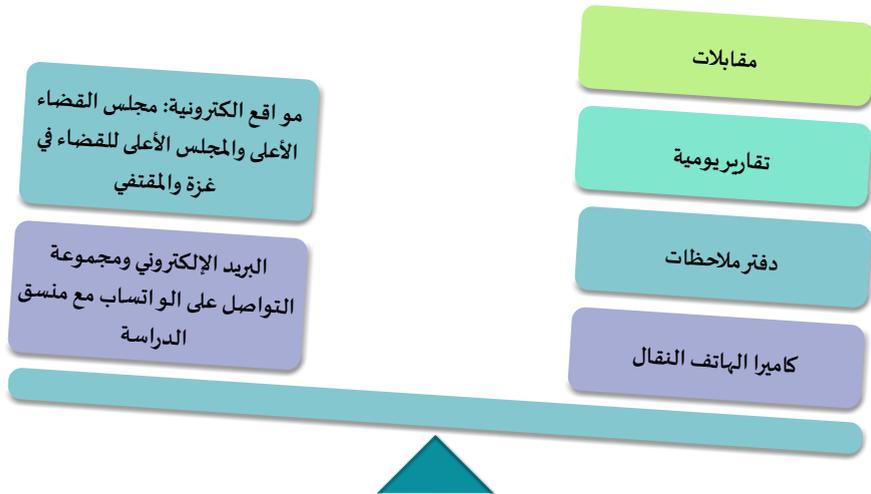
## سابعاً: إدارة التبليغات

- رصد اجراءات التبليغ والأحكام الناظمة له
- رصد توافر عناوين دقيقة للمحامين محدثة لدى نقابة المحامين، وعناوين دقيقة للمواطنين ذوي علاقة بالدعوى لدى دائرة الأحوال المدنية ومدى تحقق المحكمة من تلك العناوين
- قد يكون ذلك من خلال المقابلات مع مأمور التبليغ وغيره من أدوات الرصد

- فاعلية مأمور التبليغ وآلية الرقابة عليهم
- رصد عدد أوراق التبليغ اليومية
- رصد وسائل التبليغ المتبعة: استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة، موظفي محاكم، شركات خاصة
- رصد إشكاليات ورقة التبليغ
- رصد طرق تبليغ الأوراق القضائية للمقيمين في بلد أجنبي وما يترتب عليه من السير في إجراءات الدعوى
- رصد إشكاليات التبليغ، ويشمل ذلك عمل مقابلات مع عدة جهات.

## رصد التشريعات والأحكام والإحصائيات

١. رصد التشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية سواء على شكل قرارات بقانون صادرة في الضفة الغربية او قوانين صادرة في قطاع غزة
٢. رصد التعيينات القضائية وقرارات الندب والنقل
٣. رصد قرارات وتعميمات مجلسي القضاء الأعلى في الضفة الغربية وقطاع غزة
٤. رصد الأحكام الصادرة عن محكمة النقص والعدل العليا
٥. رصد الاحصائيات الصادرة عن مجلسي القضاء الأعلى في الضفة الغربية وقطاع غزة
٦. رصد توافر مكاتب متخصصة في مزارع المحاكم و/أو مكاتب الكترونية ورصد أرشيف المحكمة وألية عمله وفاعليته
٧. رصد استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة
- رصد وجود تطبيقات الكترونية، مواقع الكترونية نشطة، قاعدة تشريعية محدثة، أرشيف، مكتبة الكترونية، توقيع الكتروني في المعاملات القضائية، خدمة استعلام الكترونية... وغيرها.
٨. أدوات التوثيق



## ٩. كتابة التقرير

تعتبر كتابة التقرير اليومي الجزء الأهم في عملية البحث الميداني، بحيث يتم عكس كافة الملاحظات والاستنتاجات ووضعها في قوالها السليمة التي يستخلصها الباحث وفقاً للسياق التاريخي والسياسي والقانوني لمكان بحثه. من أجل هذه الغاية يطلب من الباحث/ة تزويد منسق الدراسة بتقرير يومي يومياً يتبع فيه الباحث هيكلته وأسلوبه الخاص وفقاً لأهداف الدراسة، وإرفاقه بكافة الوثائق والدلائل (مواد داعمة، شهادات شهود، صور، تعميمات...) التي حصل/ت عليها الباحث/ة في ذلك اليوم.

## ملحق (٢): مقارنات بين قوانين السلطة القضائية



الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١	شروط التعيين	<p>١٦ م «يشترط فيمن يولى القضاء:</p> <p>١- أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية وكامل الأهلية.</p> <p>٢- أن يكون حاصلًا على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعترف بها.</p> <p>٣- ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام.</p> <p>٤- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولانقاً طبيياً لشغل الوظيفة.</p> <p>٥- أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي.</p> <p>٦- أن يتقن اللغة العربية».</p> <p>٧- أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي.</p> <p>٨- أن يتقن اللغة العربية».</p>	<p>١٥ م «يشترط فيمن يولى القضاء:</p> <p>١- أن يكون فلسطينياً كامل الأهلية.</p> <p>٢- أن يكون قد أتم الثامنة والعشرين من عمره.</p> <p>٣- أن يكون حاصلًا على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعترف بها.</p> <p>٤- ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام.</p> <p>٥- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولانقاً طبيياً لشغل الوظيفة.</p> <p>٦- أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي.</p> <p>٧- أن يتقن اللغة العربية».</p> <p>٨- ينشئ مجلس القضاء الأعلى لجنة لتعيين القضاة تسمى لجنة التعيينات، ويشكلها من بين قضاة المحكمة العليا ومحكمي الاستئناف من غير أعضاء المجلس.</p> <p>٩- يعين أو يرقى القضاة، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى بعد توصية من لجنة التعيينات، أو من دائرة التقييم والترقية».</p>	<p>١ م «تضاف إلى نص المادة (١٦) من القانون الأصلي الفقرة التالية: بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يجوز التعيين في وظيفة قاضٍ إلا بعد التحقق من كفاءة وحسن خلق وصلاحية المرشح لخدمة القضاء، وتجرى مسابقة للمتقدمين لملء الوظائف الشاغرة من مستوى قاضي محكمة صلح بواسطة لجنة يعينها مجلس القضاء الأعلى من ثلاثة قضاة من المحكمة العليا من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، ويتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة وموعد المسابقة من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى قبل أسبوع - على الأقل - من إجرائها».</p>	<p>٥ م «تعديل المادة (١٦) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يتشترط فيمن يعين بالقضاء:</p> <p>أ. أن يكون فلسطينياً، وكامل الأهلية.</p> <p>ب. أن يكون قد بلغ الثلاثين من عمره.</p> <p>ج. أن يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق أو الشريعة والقانون من الجامعات المعترف بها.</p> <p>د. ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف أو الأمانة، ولو كان رد إليه اعتباره أو شمله عفو خاص.</p> <p>هـ. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وتتوفر فيه الشروط الصحية للتعين.</p> <p>و. أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي.</p> <p>ز. أن يتقن اللغة العربية.</p> <p>٢. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة قاضٍ إلا بعد التحقق من كفاءته وحسن خلقه وصلاحيته للوظيفة القضائية، على أن تجرى مسابقة للمتقدمين لملء الوظائف القضائية الشاغرة، ويضع المجلس لائحة تحدد كيفية ملء الوظائف القضائية الشاغرة، وما يلزم توفره في المرشحين.</p> <p>٣. عند تعيين القاضي لأول مرة في أي درجة كانت، يخضع للتجربة وفق الآتي:</p> <p>أ. لمدة ثلاث سنوات من تاريخ مباشرته العمل، ويحق للمجلس إنهاء خدمة القاضي خلال هذه المدة إذا تبين له عدم كفاءته أو عدم لياقته الشخصية أو الخلقية، ويسري هذا الحكم على من تم تعيينه في القضاء قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون ولم يكمل مدة التجربة المذكورة في الخدمة القضائية.</p> <p>ب. يعتبر القاضي مثبتاً بالخدمة القضائية، بانتهاء مدة التجربة، ما لم يصدر قرار من المجلس بعدم تثبيته».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٢	التعيين والترقية	<p>١٨م «١- يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي:</p> <p>أ- بطريق التعيين ابتداءً.</p> <p>ب- الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة.</p> <p>ج- التعيين من النيابة العامة.</p> <p>د- الاستعارة من الدول الشقيقة.</p> <p>٢- يشترط في القاضي المستعار كافة الشروط المنصوص عليها في المادة (١٦) من هذا القانون فيما عدا شرط الجنسية الفلسطينية شريطة أن يكون عربياً.</p> <p>٣- يعتبر التعيين أو الترقية من تاريخ القرار الصادر بخصوص ذلك».</p>	<p>م (١٧) «يكون شغل وظيفة قاضي بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه على الأقل وفقاً لما يلي:</p> <p>١- بطريق التعيين ابتداءً بناء على مسابقة بين المتقدمين تشرف عليها لجنة التعيينات المشكلة وفقاً لأحكام المادة (١٦) من هذا القانون، وترفع توصياتها لمجلس القضاء الأعلى لاتخاذ القرار.</p> <p>٢- يجوز أن يُعين قاضياً في محاكم الصلح والبدائية والاستئناف:</p> <p>أ) القضاة وأعضاء النيابة العامة السابقون.</p> <p>ب) المحامون.</p> <p>ج) أعضاء هيئات التدريس في كليات الحقوق وكليات الشريعة والقانون، والمستشارون القانونيون.</p> <p>٣- التعيين من النيابة العامة بموافقة وزير العدل مع مراعاة أحكام البند (١) أعلاه.</p> <p>٤- يحدد مجلس القضاء الأعلى القواعد العامة للخبرة اللازمة لتعيين القضاة الجدد في المحاكم على كافة درجاتها من حيث المدد وطبيعة الأعمال التي يعتمدها نظرية للعمل القضائي.</p> <p>٥- الاستعارة من الدول العربية الشقيقة على أن تتوفر في القاضي المستعار كافة الشروط المنصوص عليها في المادة (١٥) من هذا القانون فيما عدا شرط أن يكون فلسطينياً.</p> <p>٦- يحدد مجلس القضاء الأعلى أماكن عمل القضاة، ويصدر وزير العدل قراراً بذلك».</p>	<p>٢م «تعديل المادة (١٨) من القانون الأصلي بإلغاء البند (ب) من الفقرة (١) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي:</p> <p>الترقية على أساس الكفاءة مع مراعاة الأقدمية».</p>	<p>٦م «تعديل الفقرة (١) من المادة (١٨) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس دولة فلسطين، بناء على تنسيب المجلس وفقاً للآتي:</p> <p>أ. بطريق التعيين ابتداءً.</p> <p>ب. التعيين من النيابة العامة ومن العاملين في المجال القانوني في مؤسسات الدولة، التي تعتبر نظرية للعمل القضائي وفقاً لما يحدده المجلس.</p> <p>ج. الاستعارة من الدول الشقيقة.</p> <p>د. ترقية القضاة من درجة إلى درجة أعلى تكون على أساس من الجدارة وكفاءة المستمدين من تقدير المجلس، ووفقاً للتقارير المفتشين الواردة عنهم من وراقع أعمالهم، مع مراعاة العقوبات التأديبية المفروضة عليهم، وعند التساوي يرجح القاضي الأقدم.</p> <p>هـ. لا يجوز ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته مباشرة قبل انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة على الأقل، إلا إذا عُين في أعلى مرتبتها فيجوز ترقينه بعد انقضاء سنة واحدة على تعيينه.</p> <p>و. يجوز ترقية القاضي إلى درجة أعلى من درجته بعد انقضاء ثلاث سنوات على حلوله في تلك الدرجة، إذا كان تقديره في آخر سنتين بدرجة لا تقل عن جيد جداً، ويرق بعد مرور خمس سنوات على حلوله في الدرجة حكماً».</p>	
			<p>٤٥ م «١- يجوز أن يُرقى إلى:</p> <p>أ) محاكم البداية من أمضى في محاكم الصلح مدة أربع سنوات على الأقل.</p> <p>ب) محاكم الاستئناف من أمضى في محاكم البداية مدة أربع سنوات على الأقل.</p> <p>ج) المحكمة العليا من أمضى في محاكم الاستئناف مدة أربع سنوات على الأقل.</p> <p>٢- تتم الترقية بناء على نتائج الدورات التدريبية، وتقارير دائرة التقييم والترقية وتوصياتها، على ألا يقل تقدير الكفاءة عن درجة جيد».</p>			

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٣	تعيين القضاة وأعضاء النيابة (صلح وبداية واستئناف)	<p>١٩م «١- يجوز أن يعين قاضيا في محاكم الصلح والبداية والاستئناف أو عضوا بالنيابة العامة: أ- القضاة وأعضاء النيابة العامة السابقون. ب- المحامون. ج- أعضاء هيئة التدريس في كليات الحقوق وكليات الشريعة والقانون. ويحدد مجلس القضاء الأعلى القواعد العامة لمدد الخبرة اللازمة للتعيين في كل درجة مما ذكر في الفقرة (١) أعلاه، والأعمال الأخرى التي يعتبرها نظيرة للعمل القضائي. ٢- ويشترط فيمن يعين رئيسا لمحكمة الاستئناف أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر إحدى محاكم الاستئناف مدة لا تقل عن خمس سنوات».</p>	<p>١٨م «١- يعين رؤساء المحاكم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى بأغلبية ثلثي أعضائه. ٢- يشترط فيمن يُعَيَّن رئيساً في: (أ) محكمة البداية أن يكون قد جلس للقضاء بمحاكم البداية مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو مارس مهنة المحاماة مدة لا تقل عن عشر سنوات متتالية. (ب) محكمة الاستئناف أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر إحدى محاكم الاستئناف مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو مارس مهنة المحاماة مدة لا تقل عن اثنتي عشرة سنة متتالية. (ج) المحكمة العليا أو النائب الأول له أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر المحكمة العليا مدة لا تقل عن ثلاث سنوات. أو مارس مهنة المحاماة مدة لا تقل عن عشرين سنة متتالية».</p>			

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٤	شروط تعيين قضاة المحكمة العليا	<p>٢٠ م «١- يشترط فيمن يعين قاضياً بالمحكمة العليا: أ- أن يكون قد شغل لمدة ثلاث سنوات على الأقل وظيفة قاضٍ بمحاكم الاستئناف أو ما يعادلها بالنيابة العامة أو عمل محامياً مدة لا تقل عن عشرة سنوات.</p> <p>٢- يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا أو نائبا له أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر المحكمة العليا مدة لا تقل عن ثلاث سنوات أو عمل محامياً لمدة لا تقل عن خمس عشرة سنة».</p>	<p>١٩ م «١- يشترط فيمن يُعين قاضياً بالمحكمة العليا أن يكون قد شغل وظيفة قاضٍ بمحاكم الاستئناف مدة ثلاث سنوات على الأقل، أو عمل بالنيابة العامة مدة لا تقل عن عشر سنوات أو عمل محامياً مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة متتالية.</p> <p>٢- إذا شغل منصب رئيس المحكمة العليا يتولى مكانة أقدم نوابه لفترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، وعلى مجلس القضاء الأعلى أن يختار بأغلبية الثلثين مرشحاً من بين قضاة المحكمة العليا أو محامٍ مارس مهنة المحاماة لمدة لا تقل عن عشرين سنة متتالية، وينسب ذلك إلى رئيس السلطة الوطنية لإصدار المرسوم بتعيينه رئيساً للمحكمة».</p>	<p>٢ م «تعدل المادة (٢٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يعين رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض وتقبل استقالته، بقرار من رئيس دولة فلسطين، بعد تنسيب المجلس لعدد ممن تنطبق عليهم الشروط القانونية، على ألا تزيد مدة ولايته عن خمس سنوات في كل الأحوال.</p> <p>٢. يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا/ محكمة النقض أو نائباً له، أن يكون قد عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن عشرين سنة.</p> <p>٣. يشترط فيمن ينقل قاضياً إلى المحكمة العليا/ محكمة النقض أو رئيساً لمحكمة الاستئناف، أن يكون قد جلس للقضاء في محاكم الاستئناف مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.</p> <p>٤. يشترط فيمن ينقل قاضياً إلى محكمة الاستئناف، أن يكون قد جلس للقضاء في محاكم البداية مدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن اثني عشرة سنة.</p> <p>٥. يشترط فيمن ينقل قاضياً إلى محكمة البداية، أن يكون قد جلس للقضاء في محاكم الصلح مدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن عشر سنوات».</p>	<p>٢ م «تعدل المادة (٢٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا/ محكمة النقض أو نائباً له، أن يكون قد عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً، أو عمل محامياً مدة لا تقل عن عشر سنوات».</p>	<p>٨ م «تعدل المادة (٢٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يعين رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض وتقبل استقالته، بقرار من رئيس دولة فلسطين، بعد تنسيب المجلس لعدد ممن تنطبق عليهم الشروط القانونية، على ألا تزيد مدة ولايته عن خمس سنوات في كل الأحوال.</p> <p>٢. يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا/ محكمة النقض أو نائباً له، أن يكون قد عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن عشرين سنة.</p> <p>٣. يشترط فيمن ينقل قاضياً إلى المحكمة العليا/ محكمة النقض أو رئيساً لمحكمة الاستئناف، أن يكون قد جلس للقضاء في محاكم الاستئناف مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.</p> <p>٤. يشترط فيمن ينقل قاضياً إلى محكمة الاستئناف، أن يكون قد جلس للقضاء في محاكم البداية مدة لا تقل عن خمس سنوات، أو عمل في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً أو في أي منهما مدة لا تقل عن عشر سنوات».</p>

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٥	العزل	<p>٢٧م «القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون».</p> <p>٥٥م «١- العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي هي:</p> <p>أ- التنبيه.</p> <p>ب- اللوم.</p> <p>ج- العزل.</p> <p>٢- يتولى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب بعد صيرورتها نهائية وإذا كان القرار صادراً بعقوبة العزل اعتبر القاضي في إجازة حتمية من تاريخ صدور القرار حتى صيرورته نهائياً.</p> <p>٣- يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي (متى صار نهائياً) مرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويعتبر العزل نافذاً من تاريخ صدور هذا القرار.</p> <p>٤- لا يؤثر القرار الصادر بعزل القاضي على حقوقه في المعاش أو المكافأة ما لم يتضمن القرار غير ذلك».</p>	<p>٤م «القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون».</p> <p>٥٨م «١- العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي هي:</p> <p>أ) التنبيه.</p> <p>ب) اللوم.</p> <p>ج) الحرمان من الترقية.</p> <p>د) الإحالة المبكرة على التقاعد وفقاً لأحكام القانون.</p> <p>هـ) العزل.</p> <p>٢- يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي، متى أصبح نهائياً، قرار رئاسي من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويعتبر العزل نافذاً من تاريخ صدور هذا القرار.</p> <p>٣- يتولى مجلس القضاء الأعلى تنفيذ القرارات التأديبية بعد أن تصبح نهائية.</p> <p>٤- لا يؤثر القرار الصادر بعزل القاضي على حقوقه في التقاعد أو المكافأة وفقاً لأحكام القانون ما لم يتضمن القرار غير ذلك».</p> <p>٢٣م «١- يخضع قضاة الصلح والبداية عند تعيينهم لبدء لفترة تجربة تبلغ سنتين غير قابلة للتجديد.</p> <p>٢- يحق لمجلس القضاء الأعلى، بأغلبية أعضائه إنهاء خدمة القاضي الخاضع للتجربة إذا ما تبين له عدم كفاءته».</p>	<p>٣م «يلغى نص المادة (٢٧) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>أ- لا يجوز عزل القاضي أو الاستغناء عن خدماته أو تنزيل درجته إلا بقرار من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة رئيس السلطة الوطنية.</p> <p>ب- يخضع قضاة الصلح عند تعيينهم لفترة تجربة مدتها ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد، ويجوز في نهايتها إنهاء خدمة القاضي بقرار من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة رئيس السلطة الوطنية.</p> <p>١٧م «يلغى نص المادة (٥٥) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- يجوز للمجلس فرض العقوبات التأديبية التالية:</p> <p>أ- التنبيه.</p> <p>ب- الإنذار.</p> <p>ج- الحرمان من الراتب.</p> <p>د- تنزيل الدرجة.</p> <p>هـ- الاستغناء عن الخدمة.</p> <p>و- العزل.</p> <p>٢- لا يؤثر القرار الصادر بعزل القاضي أو الاستغناء عن خدماته على حقوقه في المعاش أو المكافأة ما لم يتضمن القرار غير ذلك».</p>	<p>٥م «تعديل المادة (١٦) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يتشترط فيمن يعين بالقضاء:</p> <p>أ. أن يكون فلسطينياً، وكامل الأهلية.</p> <p>ب. أن يكون قد بلغ الثلاثين من عمره.</p> <p>ج. أن يكون حاصل على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق أو الشريعة والقانون من الجامعات المعترف بها.</p> <p>د. ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديبي لعمل مغل بالشرف أو الأمانة، ولو كان رد إليه اعتباره أو شمله عفو خاص.</p> <p>هـ. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وتتوفر فيه الشروط الصحية للتعيين.</p> <p>و. أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي.</p> <p>ز. أن يتقن اللغة العربية.</p> <p>٢. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة قاضي إلا بعد التحقق من كفاءته وحسن خلقه وصلحيته للوظيفة القضائية، على أن تجري مسابقة للمتقدمين ملء الوظائف القضائية الشاغرة، ويضع المجلس لائحة تحدد كيفية ملء الوظائف القضائية الشاغرة، وما يلزم توفره في المرشحين.</p> <p>٣. عند تعيين القاضي لأول مرة في أي درجة كانت، يخضع للتجربة وفق الآتي:</p> <p>أ. لمدة ثلاث سنوات من تاريخ مباشرته العمل، ويحق للمجلس إنهاء خدمة القاضي خلال هذه المدة إذا تبين له عدم كفاءته أو عدم لياقته الشخصية أو الخلقية، ويسري هذا الحكم على من تم تعيينه في القضاء قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون ولم يكمل مدة التجربة المذكورة في الخدمة القضائية.</p> <p>ب. يعتبر القاضي مثبتاً بالخدمة القضائية، بانتهاء مدة التجربة، ما لم يصدر قرار من المجلس بعدم تثبيته.</p> <p>٤. للمجلس تعيين المتقدم لوظيفة قضائية قاضي متدرج:</p> <p>أ. لمدة سنة، قابلة للتجديد مرة واحدة.</p> <p>ب. على الرغم مما ورد في البند (ب) من الفقرة (١) من هذه المادة، يجوز تعيين محام مزاول أو حاصل على دبلوم المعهد القضائي، قاضي متدرج، على أن يكون قد بلغ الثامنة والعشرين من عمره.</p> <p>ج. تنظم شؤون القاضي المتدرج بما في ذلك تعيينه ودرجته وتحديده راتبه وحقوقه وتدريبه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية».</p> <p>١١م «تعديل المادة (٢٧) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. القضاة غير قابلين للعزل أو الاستغناء عن الخدمة أو تنزيل الدرجة، إلا في الأحوال وبالكيفية التي يجيزها هذا القانون.</p> <p>٢. للمجلس بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، مهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاضي إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستبعاد إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالاته على الاستبعاد أو التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٣. للمجلس بناءً على تنسيب الرئيس، إنهاء خدمة أي قاضي لم يكن مستكماً مدة التقاعد أو الاستبعاد لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ مصادقته من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٤. يعتبر القاضي المحال على الاستبعاد بحكم المجال على التقاعد، لا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستبعاد.</p> <p>٥. يتقاضى القاضي المحال على الاستبعاد خلال مدة الاستبعاد (٥٠٪) من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للقاضي قبل إحالاته على الاستبعاد».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٦	خلو منصب رؤساء المحاكم	<p>٣٨ م «١- عند خلو وظيفة رئيس المحكمة العليا أو غيابة أو وجود مانع لديه يحل محله في رئاسة مجلس القضاء الأعلى أقدم نواب رئيس المحكمة العليا. ٢- يحل محل أي من رؤساء محاكم الاستئناف أقدم أعضاء محكمته ويحل محل النائب العام النائب العام المساعد ثم أقدم رؤساء النيابة العامة. ٣- يحل محل أي من الأعضاء الآخرين أقدم الأعضاء من محكمته ثم الذي يليه».</p>				<p>١٢ م «تعديل المادة (٣٨) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. عند خلو وظيفة رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض أو غيابة أو وجود مانع لديه، يحل محله مؤقتاً في رئاسة المجلس نائبة. ٢. يحل محل أي رؤساء محاكم الاستئناف أقدم القضاة فيها، ويحل محل رئيس محكمة البداية أقدم القضاة فيها، ويحل محل النائب العام أقدم مساعديه ٣. تعني كلمة «الغياب» لأغراض هذه المادة، الغياب عن الوظيفة بصورة مشروعة أو خلو المنصب».</p>
٧	واجبات القضاة	<p>٢٨ م «١- لا يجوز للقاضي القيام بأي عمل تجاري، كما لا يجوز له القيام بأي عمل لا يتفق واستقلال القضاء وكرامته، ويجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يقرر منع القاضي من مباشرة أي عمل يرى أن القيام به يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها. ٢- يقدم كل قاض عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء».</p>	<p>٢٨ م «يقدم القاضي، عند تعيينه وكل ثلاث سنوات، إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء».</p>	<p>٤ م «تعديل المادة (٢٨) من القانون الأصلي بإضافة الفقرة التالية رقم (٣) إلى آخرها: ٣- أ- يجب أن يقيم القاضي في البلد الذي يكون فيه مقر عمله. ب- يجوز لرئيس مجلس القضاء الأعلى لظروف استثنائية أن يرخص للقاضي الإقامة في مقر محكمة البداية التابع لها أو في مكان آخر يكون قريباً من مقر عمله».</p>	<p>١٢ م «تعديل المادة (٢٨) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. على القاضي أن يلتزم بواجبات وظيفته ويقاعد السلوك القضائي التي يصدرها المجلس، وألا يسلك أن سلوك بنال من قدرها. ٢. لا يجوز للقاضي أن ينظر في أي نزاع له مصلحة فيه أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو أصدائه أو إذا سبق له النظر فيه أو أبدى الرأي أو الترافع أو الوكالة عن أي طرف فيه. ٣. لا يجوز للقاضي أن يتغيب عن عمله قبل الحصول على موافقة رئيس المحكمة التابع لها، وألا ينقطع عن عمله بغير عذر مشروع. ٤. لا يجوز للقاضي أن يؤخر البت في الدعاوى دون سبب مشروع. ٥. لا يجوز للقاضي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو أي وظيفة أو مهنة أخرى، وذلك تحت طائلة المسؤولية. ٦. لا يجوز للقاضي أن يقوم بأي عمل أو تصرف يحقق منفعة له أو لأقاربه. ٧. يقدم كل قاض عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من عقارات ومنقولات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليها من ديون إلى الرئيس الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا/ محكمة النقض عند الاقتضاء».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٨	التقاعد	<p>٣٤ م «١- لا يجوز أن يبقى في وظيفة قاض أو يعين فيها من جاوز عمره سبعين سنة.</p> <p>٢- يسوى المعاش أو المكافأة على أساس آخر راتب كان يتقاضاه القاضي».</p>	<p>٣٣ م «١- تنتهي خدمة القاضي حكماً إذا أكمل السبعين من عمره.</p> <p>٢- يسوى الراتب التقاعدي أو المكافأة وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام».</p> <p>لا يوجد نص صريح عن الاستيداع في هذا القانون</p>	<p>٥ م «يضاف إلى نص المادة (٣٤) من القانون الأصلي الفقرات التالية:</p> <p>٣- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر لمجلس القضاء الأعلى بناءً على تنسيب رئيس المجلس أو النائب العام أن يحيل على التقاعد أي قاض أو عضو نيابة عامة أكمل مدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد المدني.</p> <p>٤- لمجلس القضاء الأعلى إحالة أي قاض أو عضو نيابة على الاستيداع لمدة خمس سنوات إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالة القاضي أو عضو النيابة العامة راتبه وعلاواته كاملة وبانتهاء مدة الاستيداع يحال على التقاعد بحكم القانون.</p> <p>٥- لا يجوز لعضو المجلس حضور اجتماع المجلس الذي يبحث موضوع إحالته على التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدمته.</p> <p>٦- يقصد بقانون التقاعد المدني: أي قانون تقاعد يخضع له القاضي سواء أكان قانون التقاعد المدني أو قانون التأمين والمعاشات أو أي قانون آخر».</p>	<p>٣ م «تعديل الفقرة (١) من المادة (٣٤) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. القضاة غير قابلين للعزل أو الاستغناء عن الخدمة أو تنزيل الدرجة، إلا في الأحوال وبالكيفية التي يجيزها هذا القانون.</p> <p>٢. للمجلس بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاض إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٣. للمجلس بناءً على تنسيب الرئيس، إنهاء خدمة أي قاض لم يكن مستكماً مدة التقاعد أو الاستيداع لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ مصادقته من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٤. يعتبر القاضي المحال على الاستيداع بحكم المجال على التقاعد، لا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع.</p> <p>٥. يتقاضى القاضي المحال على الاستيداع خلال مدة الاستيداع (٥٠٪) من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للقاضي قبل إحالته على الاستيداع».</p>	<p>١١ م «تعديل المادة (٢٧) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. القضاة غير قابلين للعزل أو الاستغناء عن الخدمة أو تنزيل الدرجة، إلا في الأحوال وبالكيفية التي يجيزها هذا القانون.</p> <p>٢. للمجلس بناءً على تنسيب من الرئيس المستند إلى توصية لجنة مشكلة بقرار من المجلس من خمسة قضاة، منهم ثلاثة قضاة من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض على الأقل من غير أعضاء المجلس، إحالة أي قاض إلى التقاعد إذا أكمل الحد الأدنى لمدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد العام النافذ، أو إلى الاستيداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشر سنوات، أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على التقاعد، بعد أن تكون اللجنة قد أطلعت على ملفه ومرفقاته، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ المصادقة عليه من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٣. للمجلس بناءً على تنسيب الرئيس، إنهاء خدمة أي قاض لم يكن مستكماً مدة التقاعد أو الاستيداع لعدم الكفاءة، إذا كان تقريره السنوي الصادر عن المفتشين لمدة سنتين متتاليتين أقل من جيد، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ مصادقته من رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٤. يعتبر القاضي المحال على الاستيداع بحكم المجال على التقاعد، لا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع.</p> <p>٥. يتقاضى القاضي المحال على الاستيداع خلال مدة الاستيداع (٥٠٪) من راتبه الأساسي مع علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للقاضي قبل إحالته على الاستيداع».</p>
					<p>١٤ م «تضاف فقرتين جديتين إلى المادة (٣٤) من القانون الأصلي، تحملان رقم (٣) و (٤)، وذلك على النحو الآتي:</p> <p>٣. أ. يستحق رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض راتباً تقاعدياً شهرياً محسوباً على أساس (١٥٪) عن كل سنة خدمة مقبولة للتقاعد، على ألا تقل عن (٥٠٪) ولا تزيد على (٧٠٪) من راتبه الأساسي مع العلاوات التي نص عليها قانون التقاعد العام النافذ.</p> <p>ب. يستحق القاضي حال تقاعده، راتباً تقاعدياً لا يقل عن (٥٠٪) من راتبه الأساسي مع العلاوات التي نص عليها قانون التقاعد العام النافذ، إذا أمضى مدة عشرين عاماً خدمة مقبولة للتقاعد وفقاً للقانون، بما لا يجحف بحقوق القضاة السابقين الذين ما زالوا على رأس عملهم، وتطبق على ورثته أحكام قانون التقاعد الذي يخضع له.</p> <p>٤. لا تسري أحكام الفقرة (١) من هذه المادة على رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٩	نقل وندب	<p>٢٢م «لا يجوز نقل القضاة أو ندهم أو إعارتهم إلا في الأحوال والكيفية المبينة في القانون».</p> <p>٢٣م «١- لا يجوز نقل القضاة أو ندهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضاهم.</p> <p>٢- يكون نقل القضاة أو ندهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى، ويعتبر تاريخ النقل أو الندب من تاريخ التبليغ بالقرار.</p> <p>٣- استثناء مما ورد في الفقرتين أعلاه يجوز ندهم القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو بالإضافة إليه، أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.</p> <p>٤- وفي جميع الأحوال، لا يجوز نقل القضاة أو ندهم أو إعارتهم إلا في الأحوال والكيفية المبينة في القانون.</p> <p>٥- لا يجوز لقضاة محاكم الصلح أو البداية أن يبقوا في دائرة الاختصاص المحلي للمحكمة عينها لمدة تزيد عن أربع سنوات متتالية».</p> <p>٢٤م «مجلس القضاء الأعلى أن يندب، لمدة مؤقتة لا تزيد عن ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة فقط أحد قضاة:</p> <p>١- الاستئناف ممن تتوافر فيهم شروط العمل في المحكمة العليا ليجلس قاضياً في المحكمة العليا.</p> <p>٢- البداية ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة الاستئناف ليجلس قاضياً في محكمة الاستئناف.</p> <p>٣- الصلح ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة البداية ليجلس قاضياً في محكمة البداية.</p> <p>٤- الاستئناف أو البداية أو الصلح ليجلس قاضياً في محكمة أخرى من ذات الدرجة.</p> <p>٥- العليا ليجلس رئيساً لمحكمة الاستئناف».</p>	<p>٢٤م «١- لا يجوز نقل القضاة أو ندهم لغير الجلوس للقضاء إلا برضاهم.</p> <p>٢- يكون نقل القضاة أو ندهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى، ويعتبر تاريخ النقل أو الندب من تاريخ التبليغ بالقرار.</p> <p>٣- استثناء مما ورد في الفقرتين أعلاه يجوز ندهم القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو بالإضافة إليه، أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.</p> <p>٤- وفي جميع الأحوال، لا يجوز نقل القضاة أو ندهم أو إعارتهم إلا في الأحوال والكيفية المبينة في القانون.</p> <p>٥- لا يجوز لقضاة محاكم الصلح أو البداية أن يبقوا في دائرة الاختصاص المحلي للمحكمة عينها لمدة تزيد عن أربع سنوات متتالية».</p> <p>٢٥م «مجلس القضاء الأعلى أن يندب، لمدة مؤقتة لا تزيد عن ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة فقط أحد قضاة:</p> <p>١- الاستئناف ممن تتوافر فيهم شروط العمل في المحكمة العليا ليجلس قاضياً في المحكمة العليا.</p> <p>٢- البداية ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة الاستئناف ليجلس قاضياً في محكمة الاستئناف.</p> <p>٣- الصلح ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة البداية ليجلس قاضياً في محكمة البداية.</p> <p>٤- الاستئناف أو البداية أو الصلح ليجلس قاضياً في محكمة أخرى من ذات الدرجة.</p> <p>٥- العليا ليجلس رئيساً لمحكمة الاستئناف».</p>	<p>٩م «تعديل الفقرة (٣) من المادة (٢٣) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>٣. استثناء مما ورد في الفقرتين (٢٠١) من هذه المادة، يجوز ندهم القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو بالإضافة إليه أو للقيام بأعمال قانونية، متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية، بقرار من المجلس، بمبادرة منه أو بناء على طلب وزير العدل».</p> <p>١٠م «تعديل المادة (٢٤) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للرئيس أن ينتدب في حالة الضرورة، أي قاضي لأي محكمة نظامية أو خاصة أو للقيام بمهام التفتيش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة.</p> <p>٢. للمجلس بتنسيب من الرئيس تمديد مدة الانتداب المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة، للمدة التي تقتضيها الضرورة، بما لا يزيد عن سنة للمرة الواحدة.</p> <p>٣. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للمجلس بتنسيب من الرئيس أن ينتدب في حالة الضرورة قاضي لأي محكمة نظامية أعلى درجة لمدة لا تزيد على سنة، وللمجلس تمديد مدة الانتداب التي تقتضيها مصلحة العمل بما لا يتجاوز سنة أخرى.</p> <p>٤. يجوز انتداب قاضي المحكمة العليا/ محكمة النقض لرئاسة محكمة الاستئناف، وقاضي محكمة الاستئناف لرئاسة محكمة البداية، وندب قاضي محكمة البداية إلى محكمة الصلح.</p> <p>٥. يجوز انتداب قاضي لا تقل درجته عن الثانية لشغل وظيفة وكيل وزارة العدل».</p>		

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٠	الإعارة	٢٦م «١- تجوز إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى. ٢- لا يجوز أن تزيد مدة الندب أو الإعارة عن ثلاث سنوات متصلة إلا إذا اقتضت ذلك مصلحة وطنية، ولا يجوز ندب أو إعارة القاضي إلا إذا كان قد أمضى السنوات الأربع السابقة في عمله بدوائر المحاكم واستوفى تقارير الكفاية».	٢٧م «١- يجوز إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى بناء على طلب وزير العدل. ٢- لا يجوز أن تزيد مدة الندب أو الإعارة عن ثلاث سنوات متصلة إلا إذا اقتضت ذلك مصلحة وطنية، ولا يجوز ندب أو إعارة القاضي إلا إذا كان قد أمضى السنوات الأربع السابقة في عمله بدوائر المحاكم واستوفى تقارير الكفاية».			
١١	استقالة	٣٣م «١- تعتبر استقالة القاضي مقبولة بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها لرئيس مجلس القضاء الأعلى، ويصدر بقبولها قرار من وزير العدل اعتباراً من ذلك التاريخ. ٢- لا يترتب على استقالة القاضي سقوط حقه في المعاش أو المكافأة».				١٣م «تعديل الفقرة (١) من المادة (٣٣) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: تقبل استقالة القاضي بقرار من المجلس، ومصادقة رئيس دولة فلسطين».
١٢	الإجازة السنوية	٣٥م «١- للقضاء عطلة قضائية تبدأ كل عام من منتصف شهر تموز وتنتهي بنهاية شهر آب (أغسطس). ٢- لا يجوز أن تتجاوز الإجازة السنوية للقاضي خمسة وثلاثين يوماً. ٣- تستمر المحاكم أثناء العطلة القضائية في نظر الأمور المستعجلة التي يحدد مجلس القضاء الأعلى أنواعها. ٤- تنطبق على القضاة أحكام الإجازات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية».	٣٤م «١- للقضاء عطلة قضائية تبدأ كل عام من منتصف شهر تموز وتنتهي بنهاية شهر آب. ٢- لا يجوز أن تتجاوز الإجازة السنوية للقاضي خمسة وثلاثين يوماً. ٣- تستمر المحاكم أثناء العطلة القضائية في نظر الأمور المستعجلة التي يحدد مجلس القضاء الأعلى أنواعها. ٤- تنطبق على القضاة أحكام الإجازات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية».	٦م «يلغى نص المادة (٣٥) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي: تطبق على القضاة وأعضاء النيابة العامة أحكام الإجازات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية».	١٥م «تعديل المادة (٣٥) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. تكون العطلة القضائية السنوية خلال المدة الواقعة بين منتصف شهر تموز من كل سنة إلى اليوم الحادي والثلاثين من شهر آب من السنة نفسها، على أنه يجوز تعديل موعد هذه العطلة بقرار من المجلس، بناء على اقتراح الرئيس، ولكل قاضي الحصول على إجازته السنوية خلال هذه المدة، ويجوز في حالات خاصة يقدرها الرئيس منحها في أي وقت آخر. ٢. يستحق القاضي إجازة سنوية مدتها خمسة وثلاثين يوماً من السنة، أثناء العطلة القضائية أو خارجها، وتحتسب إجازة القاضي أثناء العطلة القضائية جزءاً من إجازته السنوية. ٣. يقدم القاضي طلب الحصول على إجازته السنوية إلى رئيس المحكمة التابع لها قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من بداية العطلة القضائية ليحيلها إلى الرئيس مع رأيه في الطلب، مع مراعاة تنظيم سير العمل في المحكمة، والاستمرار في نظر القضايا المستعجلة التي يعينها رئيس المحكمة. ٤. يتم منح الإجازة السنوية بقرار من الرئيس، وله تفويض هذه الصلاحية إلى قاضي أو أكثر. ٥. تلتزم المحاكم خلال إجازة المحامين السنوية بتأجيل قضايا المحامي الذي يرغب في استعمال تلك الإجازة».	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٣	دائرة التفتيش القضائي	<p>٤٢ م</p> <p>«١- تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى تؤلف من رئيس المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة. ٢- يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء عملها وعناصر تقدير الكفاية بما فيها نتائج الدورات التدريبية وأسباب إلغاء أحكام القاضي أو نقضها أو تعديلها. ٣- تقدر الكفاية بإحدى الدرجات التالية: (ممتاز- جيد جدا- جيد- متوسط- دون المتوسط)».</p> <p>٤٣ م</p> <p>«يجب إجراء التفتيش على القضاة فيما عدا المحكمة العليا مرة على الأقل كل سنتين على أن يودع تقرير التفتيش لدى مجلس القضاء الأعلى خلال شهر على الأكثر من تاريخ انتهائه، كما يجب أن يحاط القضاة علماً بكل ما يودع في ملفات خدمتهم من ملاحظات أو أوراق أخرى».</p>	<p>٤٦ م</p> <p>«١- تنشأ بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناء على تنسيب من وزير العدل وبالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى دائرة التفتيش الإداري على المحاكم النظامية برئاسة قاض بدرجة قاض بالمحكمة العليا وعدد كاف من القضاة ممن لا تقل مرتبتهم عن قاضي استئناف، وتكون مهمتها مراقبة وتفتيش المحاكم النظامية والنيابة العامة وسائر الدوائر العدلية، من الناحية الإدارية. ٢- يضع وزير العدل نظاماً خاصاً لدائرة التفتيش يبين اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء عملها. ٣- تتبع دائرة التفتيش على المحاكم النظامية لوزير العدل وترفع تقاريرها وتوصياتها لكل من وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى. ٤- مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون يتولى مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل - كلٌّ في مجال اختصاصه- إجراء المقتضى فيما يتعلق بتلك التقارير والتوصيات».</p>	<p>٧ م</p> <p>«تعديل المادة (٤٢) من القانون الأصلي بإلغاء نص الفقرة (١) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي: تنشأ دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى وتكون برئاسة قاض من قضاة المحكمة العليا يعينه رئيس السلطة الوطنية، وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف يتم تعيينهم بقرار من مجلس القضاء الأعلى».</p>	<p>١٩ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٤٢) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص الآتي: ١. تنشأ دائرة للتفتيش القضائي تتبع المجلس، وتشكل برئاسة أحد قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض ومجموعة من المفتشين من القضاة. ٢. يتم تعيين رئيس وأعضاء دائرة التفتيش القضائي بقرار من المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة ولا يجوز خلالها نقل المفتش أو انتدابه لوظيفة أخرى. ٣. تحدد تقارير الكفاية في النظام الخاص بالتفتيش. ٤. تختص دائرة التفتيش القضائي بالتفتيش على جميع القضاة وأعضاء النيابة العامة وتقييم أدائهم، وتحدد سائر مهامها وصلاحياتها وإجراءات عملها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية».</p> <p>٢٠ م</p> <p>«تعديل المادة (٤٣) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو التالي: يجب إجراء التفتيش على القضاة كافة مرة كل عام على الأقل، على أن يودع تقرير التفتيش الخاص بالتقييم لدى المجلس خلال شهر من تاريخ انتهائه، كما يجب أن يحاط القضاة علماً بكل ما يودع في ملفات خدمتهم من ملاحظات أو أوراق أخرى».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٤	اختصاصات المحكمة العليا	<p>٤٦ م</p> <p>«١- تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في طلبات الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ التي يرفعها القضاء على القرارات الإدارية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم وكذلك الفصل في المنازعات الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم.</p> <p>٢- ترفع الطلبات المشار إليها في الفقرة أعلاه بعريضة تودع لدى قلم المحكمة العليا بغير رسوم متضمنة أسماء الخصوم وموضوع الطلب وأسائده».</p>	<p>٢٠٠٥ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٤٦) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها القضاء وأعضاء النيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم متى كان مبنياً على عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.</p> <p>٢- كما تختص المحكمة المذكورة دون غيرها للفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات.</p> <p>٣- وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للقضاة والنيابة العامة أو لورثتهم.</p> <p>٤- لا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه.</p> <p>٥- ترفع الطلبات المشار إليها في الفقرات السابقة بعريضة تودع لدى قلم محكمة العدل العليا بغير رسوم متضمنة أسماء الخصوم وموضوع الطلب، وعلى الطالب أن يودع مع هذه العريضة صوراً منها بقدر عدد الخصوم مع حافظة المستندات التي تؤيد طلبه.</p> <p>٦- يباشر الطالب جميع الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بنفسه وله أن يقدم دفاعه كتابة أو أن ينيب عنه في ذلك كله أحداً من القضاة من غير قضاة محكمة العدل العليا.</p> <p>٧- يرفع الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو تبليغ صاحب الشأن أو علمه به علماً يقيناً.</p> <p>٨- يجري تحضير الدعوى والفصل فيها على وجه السرعة وتكون الأحكام الصادرة فيها نهائية غير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن أو أمام أية جهة قضائية أخرى».</p>	<p>٢٠٠٦ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٤٦) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- تختص محكمة العدل العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها القضاء وأعضاء النيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم متى كان مبنياً على عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.</p> <p>٢- كما تختص المحكمة المذكورة دون غيرها للفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات.</p> <p>٣- وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للقضاة والنيابة العامة أو لورثتهم.</p> <p>٤- لا يجوز أن يجلس للفصل في هذه المسائل من كان عضواً في مجلس القضاء الأعلى إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه.</p> <p>٥- ترفع الطلبات المشار إليها في الفقرات السابقة بعريضة تودع لدى قلم محكمة العدل العليا بغير رسوم متضمنة أسماء الخصوم وموضوع الطلب وأسائده».</p>	<p>٢٠١٩ م</p> <p>«تعدل المادة (٤٦) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. تختص المحكمة العليا/ محكمة النقض دون غيرها بالآتي:</p> <p>أ. الفصل في الطلبات التي يقدمها القضاء بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم متى كان الطلب مبنياً على عيب في الاختصاصات أو في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.</p> <p>ب. الفصل في طلبات التعويض عن القرارات المذكورة بالبند (أ) من هذه الفقرة.</p> <p>ج. الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للقضاة والنيابة العامة أو لورثتهم.</p> <p>٢. لا يجوز أن يجلس للفصل في الطلبات والمنازعات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة من كل عضواً في المجلس إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه.</p> <p>٣. ترفع الطلبات والمنازعات المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة بعريضة تودع لدى قلم المحكمة العليا/ محكمة النقض بغير رسوم متضمنة أسماء الخصوم وموضوع الطلب وأسائده».</p>	<p>٢٠٢٠ م</p> <p>قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠</p>

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٥	إشراف إداري على المحاكم	<p>٤٧ م «١- لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم، ولرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها.</p> <p>٢- لرئيس كل محكمة تنبيه القاضي إلى ما يقع منه مخالفاً لواجباته أو لمقتضيات وظيفته ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة، فإذا كان التنبيه كتابياً كان للقاضي الاعتراض عليه خلال عشر يوماً من تبليغه إليه وفقاً للإجراءات المقررة بالمادة (٤٥) من هذا القانون، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة إما برفض الاعتراض أو باعتبار التنبيه كأن لم يكن.</p> <p>٣- وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه هائياً رفعت الدعوى التأديبية».</p>	<p>٥٠ م «١- لرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها ويخضع الموظف الإداري العامل في المحكمة في عمله اليومي للإشراف وتوجيهات رئيس المحكمة التي يعمل بها.</p> <p>٢- لرئيس كل محكمة تنبيه القاضي إلى ما يقع منه مخالفاً لواجباته أو لمقتضيات وظيفته ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة، فإذا كان التنبيه كتابياً كان للقاضي الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوماً من تبليغه إليه، وفي هذه الحالة يقضي مجلس القضاء الأعلى إما برفض الاعتراض أو باعتبار التنبيه كأن لم يكن.</p> <p>٣- وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد أن أصبح التنبيه هائياً رفعت الدعوى التأديبية».</p>	<p>٩ م «يلغى نص المادة (٤٧) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- لرئيس مجلس القضاء الأعلى حق الإشراف الإداري على جميع القضاة ويكون هذا الحق للوزير العدل، وللرئيس من تلقاء نفسه أو بناءً على تنسيب رئيس دائرة التفتيش حق تنبيه القاضي إلى كل ما يقع منه مخالفاً لواجبات أو مقتضيات وظيفته، ويحفظ هذا التنبيه في ملف القاضي السري، وللرئيس الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوماً من تبليغه إليه وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الخاص بدائرة التفتيش القضائي، وفي هذه الحالة يقرر المجلس إما رفض الاعتراض أو اعتبار التنبيه كأن لم يكن».</p>	<p>٢٢ م «تعديل المادة (٤٧) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. للرئيس حق الإشراف الإداري على جميع القضاة، ويكون هذا الحق لرئيس كل محكمة على قضائها، ولغايات هذه الفقرة يعتبر قضاة الصلح في مراكز محاكم البداية قضاة فيها.</p> <p>٢. للرئيس من تلقاء نفسه أو بناءً على تنسيب رئيس دائرة التفتيش حق تنبيه القاضي إلى كل ما يقع منه مخالفاً لواجبات أو مقتضيات وظيفته، ويحفظ هذا التنبيه في ملف القاضي السري، وللرئيس الاعتراض عليه خلال خمسة عشر يوماً من تبليغه إليه وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الخاص بدائرة التفتيش القضائي، وفي هذه الحالة يقرر المجلس إما رفض الاعتراض أو اعتبار التنبيه كأن لم يكن».</p>	
١٦	تأديب القضاة	<p>٤٨ م «تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس يؤلف من أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة الاستئناف من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وعند غياب أحد الأعضاء أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم ممن بلونه في الأقدمية من الجهة التي يتبعها.</p> <p>ويتولى رئاسة المجلس أقدم أعضائه الحاضرين من المحكمة العليا، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه».</p>	<p>٥١ م «١- ينشئ مجلس القضاء الأعلى مجلس تأديب دائم بعضوية أقدم اثنين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قاض من قضاة كل من محكمتي استئناف القدس وغزة من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وعند غياب أحد الأعضاء أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم.</p> <p>٢- يتولى رئاسة مجلس التأديب أقدم أعضائه الحاضرين من المحكمة العليا، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضائه».</p>	<p>١٠ م «يلغى نص المادة (٤٨) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- يشكل مجلس التأديب من ثلاثة قضاة على الأقل من أعضاء مجلس القضاء الأعلى أو غيرهم من القضاة يعينهم المجلس ويسعى من بينهم رئيساً، ويجوز للمجلس أن يعين أكثر من هيئة واحدة.</p> <p>٢- يصدر المجلس التأديبي قراراته بالإجماع أو بالأكثرية».</p>	<p>٢٣ م «تعديل المادة (٤٨) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. تأديب القضاة بجميع درجاتهم من اختصاص مجلس تأديب يؤلف من عضوين من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض وقاض من قضاة محاكم الاستئناف من غير أعضاء المجلس، يختارهم المجلس، ويتولى رئاسة مجلس التأديب أقدم أعضائه من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض، وتصدر قراراته بالإجماع أو الأكثرية خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر.</p> <p>٢. يؤلف مجلس التأديب في بداية كل سنة قضائية».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٧	إقامة الدعوى التأديبية	<p>٤٩م «١- تقام الدعوى التأديبية على القضاة من قبل النائب العام بناء على طلب من وزير العدل أو من رئيس المحكمة العليا أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي.</p> <p>٢- لا تقام الدعوى التأديبية إلا بناء على تحقيق جنائي أو بناء على تحقيق يجريه أحد قضاة المحكمة العليا يندبه رئيسها لذلك من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من وزير العدل أو من النائب العام أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي ويكون للقاضي المنتدب للتحقيق صلاحيات المحكمة بالنسبة لسماع الشهود الذين يرى سماع أقوالهم.</p> <p>٣- يمثل الادعاء العام أمام مجلس التأديب النائب العام أو أحد مساعديه».</p>	<p>٥٣م «١- تقام الدعوى التأديبية من قبل القاضي المنسوب للتحقيق بموجب عريضة تشتمل على التهمة أو التهمة التي انتهت إليها التحقيقات وتودع العريضة لدى سكرتارية مجلس التأديب.</p> <p>٢- إذا رأى مجلس التأديب وجها للسير في الإجراءات أمر بتكليف القاضي المرفوعة عليه الدعوى بالحضور في الموعد الذي يحدده المجلس، ويجب أن يشتمل التكليف على بيان كاف لموضوع التأديبية وأدلة الاتهام، وتسلم للقاضي بناء على طلبه وبغير رسوم صورة من أوراق الدعوى قبل موعد الجلسة بأسبوع على الأقل.</p> <p>٣- يجوز لمجلس التأديب أن يقرر وقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي محاكمته وله أن يعيد النظر في قرار الوقف في أي وقت، ولا يترتب على وقف القاضي تعليق راتبه مدة الوقف إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك».</p>	<p>١١م «يلغى نص المادة (٤٩) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>تقام الدعوى التأديبية على القضاة من قبل النائب العام بناء على طلب من رئيس مجلس القضاء الأعلى وقرار من المجلس، ولا يحول ذلك دون رئاسته للمجلس التأديبي».</p>	<p>٢٤م «تعديل المادة (٤٩) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. تقام الدعوى التأديبية على القضاة بناء على إحالة من رئيس دائرة التفتيش القضائي.</p> <p>٢. يقوم رئيس دائرة التفتيش القضائي أو من يفوضه من المفتشين بوظيفة الادعاء العام أمام المجلس التأديبي».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٨	إجراءات الدعوى التأديبية	<p>٥٠ م</p> <p>«١- تقام الدعوى التأديبية بموجب عريضة تشمل على التهمة أو التهم التي انتهت إليها التحقيقات وتودع العريضة لدى سكرتارية مجلس التأديب.</p> <p>٢- إذا رأى مجلس التأديب وجهاً للسير في الإجراءات أمر بتكليف القاضي بالحضور في الموعد الذي يحدده المجلس، ويجب أن يشتمل التكليف على بيان كاف لموضوع الدعوى التأديبية وأدلة الاتهام، وتسلم للقاضي بناء على طلبه وبغير رسوم صورة من أوراق الدعوى قبل موعد الجلسة بأسبوع على الأقل.</p> <p>٣- يجوز لمجلس التأديب أن يقرر وقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي محاكمته وله أن يعيد النظر في قرار الوقف في أي وقت، ولا يترتب على وقف القاضي وقف مرتبه مدة الوقف إلا إذا قرر مجلس التأديب غير ذلك».</p>	<p>٥٤ م</p> <p>«مجلس التأديب أن يستوفي كل ما يراه من نقص خلال التحقيقات أو أن يكلف بذلك القاضي المندوب للتحقيق».</p>	<p>١٢ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٥٠) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- ترفع الدعوى التأديبية ضد القاضي بالائحة تشمل على التهمة أو التهم المستندة إليه والأدلة المؤيدة لها وتقدم للمجلس التأديبي ليصدر قراره بدعوة القاضي للحضور أمامه، وعلى المجلس التأديبي مباشرة الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم اللائحة له.</p> <p>٢- للمجلس التأديبي أن يجري ما يراه من التحقيقات وله أن يندب أحد أعضائه للقيام بذلك، وللمجلس التأديبي أو العضو الذي يندبه للتحقيق السلطة المخولة للمحاكم فيما يختص بدعوة الشهود الذين يرى ضرورة لسماع أقوالهم أو طلب أية بينة أخرى.</p> <p>٣- إذا رأى المجلس التأديبي وجهاً للسير في الدعوى في جميع التهم أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على ألا تقل المدة بين أيام، ويجب أن يشتمل أمر الحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.</p> <p>٤- عند تقرير السير في الدعوى يجوز للمجلس التأديبي أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة وتنتج في ذلك أحكام المادة (٥٨).</p> <p>٥- إذا تبين للمجلس التأديبي أن المخالفة التي أسندت للقاضي المحال إليه للتأديب بسببها تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب عليه إيقاف إجراءات التأديب وإحالة القاضي مع محضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت.</p> <p>٦- إن تبرتنة القاضي من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده بمقتضى أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه لا تحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه عن المخالفة التي ارتكها وفرض العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها».</p>	<p>١٦ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٥٠) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- ترفع الدعوى التأديبية ضد القاضي بالائحة تشمل على التهمة أو التهم المستندة إليه والأدلة المؤيدة لها وتقدم للمجلس التأديبي ليصدر قراره بدعوة القاضي للحضور أمامه، وعلى المجلس التأديبي مباشرة الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم اللائحة له.</p> <p>٢- للمجلس التأديبي أن يجري ما يراه من التحقيقات وله أن يندب أحد أعضائه للقيام بذلك، وللمجلس التأديبي أو العضو الذي يندبه للتحقيق السلطة المخولة للمحاكم فيما يختص بدعوة الشهود الذين يرى ضرورة لسماع أقوالهم أو طلب أية بينة أخرى.</p> <p>٣- إذا رأى المجلس التأديبي وجهاً للسير في الدعوى في جميع التهم أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على ألا تقل المدة بين أيام، ويجب أن يشتمل أمر الحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.</p> <p>٤- عند تقرير السير في الدعوى يجوز للمجلس التأديبي أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة وتنتج في ذلك أحكام المادة (٥٨).</p> <p>٥- إذا تبين للمجلس التأديبي أن المخالفة التي أسندت للقاضي المحال إليه للتأديب بسببها تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب عليه إيقاف إجراءات التأديب وإحالة القاضي مع محضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت.</p> <p>٦- إن تبرتنة القاضي من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده بمقتضى أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه لا تحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه عن المخالفة التي ارتكها وفرض العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها».</p>	<p>٤٠ م</p> <p>«يلغى نص المادة (٥٠) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>١- ترفع الدعوى التأديبية ضد القاضي بالائحة تشمل على التهمة أو التهم المستندة إليه والأدلة المؤيدة لها وتقدم للمجلس التأديبي ليصدر قراره بدعوة القاضي للحضور أمامه، وعلى المجلس التأديبي مباشرة الإجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم اللائحة له.</p> <p>٢- للمجلس التأديبي أن يجري ما يراه من التحقيقات وله أن يندب أحد أعضائه للقيام بذلك، وللمجلس التأديبي أو العضو الذي يندبه للتحقيق السلطة المخولة للمحاكم فيما يختص بدعوة الشهود الذين يرى ضرورة لسماع أقوالهم أو طلب أية بينة أخرى.</p> <p>٣- إذا رأى المجلس التأديبي وجهاً للسير في الدعوى في جميع التهم أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على ألا تقل المدة بين أيام، ويجب أن يشتمل أمر الحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.</p> <p>٤- عند تقرير السير في الدعوى يجوز للمجلس التأديبي أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة وتنتج في ذلك أحكام المادة (٥٨).</p> <p>٥- إذا تبين للمجلس التأديبي أن المخالفة التي أسندت للقاضي المحال إليه للتأديب بسببها تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب عليه إيقاف إجراءات التأديب وإحالة القاضي مع محضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى النيابة العامة أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت.</p> <p>٦- إن تبرتنة القاضي من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده بمقتضى أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه لا تحول دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه عن المخالفة التي ارتكها وفرض العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا أدين بها».</p>

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
١٩	الدعوى التأديبية	٥١ م «لمجلس التأديب أن يستوفي كل ما يراه من نقص في التحقيقات أو أن يندب لذلك أحد أعضائه ويكون لمجلس التأديب أو العضو المنتدب للتحقيق صلاحيات المحكمة فيما يختص بسماع الشهود الذي يرى سماع أقوالهم».		١٣ م «يلغى نص المادة (٥١) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي: تنتهي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي وقبول المجلس لها أو بإحالته على التقاعد ولا يكون للدعوى التأديبية تأثير على الدعوى الجزائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة نفسها، وللمجلس أن يحيل القضية إلى النيابة العامة على الرغم من استقالة القاضي أو إحالته على التقاعد إذا رأى مبرراً لذلك».		
٢٠	القرارات في الدعوى التأديبية	٥٣ م «يصدر مجلس التأديب قراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الادعاء ودفاع القاضي ويجب أن يشتمل القرار على الأسباب التي بني عليها وتتلئ عند النطق في جلسة سرية، ويكون للقاضي وللنايب العام الحق في الطعن على القرار وفقاً للإجراءات المبينة في المادة (٤٥) من هذا القانون».	٥٦ م ١- يصدر مجلس التأديب قراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الادعاء ودفاع القاضي، ويجب أن يشمل القرار على الأسباب التي بني عليها وتتلئ عند النطق في جلسة سرية. ٢- يحق للقاضي المرفوعة عليه الدعوى وللقاضي المندوب للتحقيق الطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا. ٣- لا يجوز أن ينظر في الطعون المذكورة في البند (٢) أعلاه ممن هم أعضاء في مجلس القضاء الأعلى أو مجلس التأديب».	١٥ م «يلغى نص المادة (٥٣) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي: يصدر مجلس التأديب قراره في الدعوى التأديبية بعد سماع طلبات الادعاء ودفاع القاضي، ويجب أن يشتمل القرار على الأسباب التي بني عليها، وأن تتلئ عند النطق به في الجلسة ويكون الحكم خاضعاً للطعن لدى محكمة العدل العليا».	٢٥ م «تعديل المادة (٥٣) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو التالي: يجب أن يكون الحكم الصادر في الدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي بني عليها، وأن تتلئ أسبابه عند النطق به، ويكون الحكم قابلاً للطعن لدى المحكمة العليا/ محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اليوم التالي لصدوره، والقرار الصادر عن المحكمة العليا/ محكمة النقض يكون قطعياً غير قابل للطعن أو المراجعة».	
٢١	انقضاء الدعوى التأديبية	٥٤ م «تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي أو بإحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها».	٥٧ م «تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي أو بإحالته إلى المعاش ولا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها».	١٦ م «يلغى نص المادة (٥٤) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص التالي: أ- كل إخلال بواجبات الوظيفة وكل عمل يمس الشرف أو الكرامة أو اللياقة يشكل خطأ يعاقب عليه القاضي تأديبياً. ب- ويشمل الإخلال بواجبات الوظيفة تأخر البت في الدعاوى وعدم تحديد موعد لإفهام الحكم والتميز بين المتقاضين وإفشاء سر المدونة والتقيد بأوقات الدوام، ومخالفة أحكام مدونة السلوك. ٢. تنقضي الدعوى التأديبية بالوفاة أو الاستقالة أو الإحالة على التقاعد».	٢٦ م «تعديل المادة (٥٤) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. أ. كل إخلال بواجبات الوظيفة، وكل عمل يمس بالشرف أو الكرامة أو اللياقة، يشكل خطأ يستوجب مساءلة القاضي تأديبياً. ب. يشمل الإخلال بالواجبات الوظيفية، تأخير البت في الدعوى، وعدم تحديد موعد لإفهام الحكم دون مصوغ قانوني، والتميز ما بين المتقاضين، وإفشاء أسرار المداولة، والغياب دون عذر مشروع، وعدم التقيد بأوقات الدوام، ومخالفة أحكام مدونة السلوك. ٢. تنقضي الدعوى التأديبية بالوفاة أو الاستقالة أو الإحالة على التقاعد».	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٢٢	وقف القضاة عن العمل	٥٨م «يترتب على توقيف القاضي وقفه مباشرة عن أعمال وظيفته مدة توقيفه ويجوز لمجلس القضاء الأعلى بناء على طلب من وزير العدل أو من القاضي المنتدب للتحقيق أن يأمر بوقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء إجراءات التحقيق عن جريمة منسوبة إليه ارتكابها، وتطبق في هذه الحالة الأحكام المنصوص عليها بالمادة (٥٠) من هذا القانون».	٥٩ م ١- «في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى. ٢- وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة، وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة. ٣- يجري توقيف القاضي وتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين».	١٨م «يلغى نص المادة (٥٨) من القانون الأصلي ويستعاض عنه بالنص التالي: يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال الوظيفة أثناء إجراءات التحقيق أو المحاكمة عن جريمة أسندت إليه وذلك إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من وزير العدل أو النائب العام، وللمجلس أن يعيد النظر في كل وقت بقرار كف اليد».		

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
		<p>٣٧م «١- ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء يسمى مجلس القضاء الأعلى ويمارس صلاحياته وفقاً للقانون.</p> <p>٢- يشكل مجلس القضاء الأعلى من:</p> <p>أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً</p> <p>ب- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائبا.</p> <p>ج- اثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا.</p> <p>د- رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة والخليل ونابلس.</p> <p>هـ- رئيس محكمة بداية، يختاره المجلس من أقدم عشر رؤساء محاكم البداية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد، ولا يجوز خلال مدة العضوية نقل العضو أو انتدابه لوظيفة أخرى.</p> <p>و- النائب العام.</p> <p>ز- وكيل وزارة العدل.</p>	<p>٣٦ م «١- ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء يسمى مجلس القضاء الأعلى ويمارس صلاحياته وفقاً للقانون.</p> <p>٢- يشكل المجلس من:</p> <p>(أ) رئيس المحكمة العليا رئيساً.</p> <p>(ب) النائب الأول لرئيس المحكمة العليا نائبا.</p> <p>(ج) اثنين من قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا ويعينان لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد.</p> <p>(د) رئيسي كل من محكمتي استئناف القدس وغزة.</p> <p>(هـ) النائب العام.</p> <p>(و) وكبا وزارة العدل.</p> <p>(ز) شخصية من ذوي الخبرة والكفاءة والاختصاص يعينها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد.</p>	<p>٢١م «يلغى نص المادة (٨٠) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص التالي:</p> <p>يضع مجلس القضاء الأعلى اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والتي يصادق عليها رئيس السلطة الوطنية وتنشر في الجريدة الرسمية».</p>	<p>١٦م «تعديل الفقرة (٢) من المادة (٣٧) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>٢. يشكل مجلس القضاء الأعلى من:</p> <p>أ. رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض رئيساً.</p> <p>ب. نائب رئيس المحكمة العليا/ محكمة النقض نائباً للرئيس.</p> <p>ج. اثنين من قضاة المحكمة العليا/ محكمة النقض تختارهما الهيئة العامة للمحكمة العليا/ محكمة النقض.</p> <p>د. رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة والخليل ونابلس.</p> <p>هـ. رئيس محكمة بداية، يختاره المجلس من أقدم عشر رؤساء محاكم البداية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد، ولا يجوز خلال مدة العضوية نقل العضو أو انتدابه لوظيفة أخرى.</p> <p>و. النائب العام.</p> <p>ز. وكيل وزارة العدل».</p>	<p>٤٠م «تعديل المادة (٤٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>١. يجتمع المجلس مرة واحدة في الشهر على الأقل بدعوة خطية من الرئيس أو نائبه في حال غيابه، أو بناءً على طلب ستة من أعضاء المجلس، ويكون الاجتماع في مقر المحكمة العليا/ محكمة النقض أو أي مكان يحدد في الدعوة.</p> <p>٢. يكون اجتماع المجلس قانونياً إذا حضره ثمانية من أعضائه على الأقل، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه في حال غيابه، وتصدر قراراته بالإجماع أو بالأكثرية لمجموع أعضائه الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة.</p> <p>٣. على الجهات الحكومية وغير الحكومية تقديم كل ما يطلبه المجلس من بيانات أو أوراق أو وثائق في حدود صلاحياته.</p> <p>٤. يُعد المجلس تقريراً سنوياً عن أعمال السلطة القضائية، ويرفعه الرئيس إلى رئيس دولة فلسطين.</p> <p>٥. تكون مداوات المجلس سرية، ويعتبر إفشاؤها بمثابة إفشاء سر المداوات في المحاكم».</p>
٢٣	مجلس قضاء أعلى	<p>٤٠م «١- يجتمع مجلس القضاء الأعلى بمقر المحكمة العليا مرة كل شهر على الأقل.</p> <p>٢- يجتمع عند الضرورة بدعوة من رئيسة أو بطلب من وزير العدل أو من ثلاثة من أعضائه.</p> <p>٣- يكون الاجتماع صحيحاً بحضور سبعة من أعضائه على الأقل على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه عند غيابه وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.</p> <p>٤- على الجهات الحكومية وغير الحكومية تقديم كل ما يطلبه مجلس القضاء الأعلى من بيانات أو أوراق أو وثائق ذات علاقة بصلاحياته».</p>	<p>٣٨م «يكون من اختصاص مجلس القضاء الأعلى ما يلي:</p> <p>١- تحديد قائمة المراكز القضائية الشاغرة وتحويلها إلى وزارة العدل للإعلان عنها.</p> <p>٢- تنسيب تعيين القضاة أو ترقيتهم بعد توصية لجنة التعيينات أو لجنة التقييم والترقية.</p> <p>٣- التقرير في إنهاء خدمة القاضي أو نديه أو إعارته أو الموافقة على تكليفه بمهمة غير قضائية.</p> <p>٤- الموافقة على طلبات إجازات القضاة وإبلاغ وزارة العدل بذلك.</p> <p>٥- تلقي تظلمات القضاة.</p> <p>٦- إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية، خلال شهر من طلب ذلك منه».</p>	<p>٢٨م «تعديل المادة (٨٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>يضع المجلس الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وتصدر وفق الأصول».</p>	<p>٢٨م «تعديل المادة (٨٠) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي:</p> <p>يضع المجلس الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وتصدر وفق الأصول».</p>	

الرقم	من حيث	قانون السلطة القضائية رقم ١ لعام ٢٠٠٢	قانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٥ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٢ لعام ٢٠٠٦ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ١٦ لعام ٢٠١٩ (ملغي صراحة)	قرار بقانون رقم ٤٠ لعام ٢٠٢٠
٢٤	مجلس قضاء أعلى انتقالي	<p>٨١م «تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي وصلاحياته: ١- بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من وزير العدل يشكل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي خلال شهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية على النحو التالي: أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً. ب- أربعة من قضاة المحكمة العليا. ج- النائب العام. د- رئيساً محكمة الاستئناف في غزة ورام الله. هـ- وكيل وزارة العدل. ٢- يمارس مجلس القضاء الأعلى الانتقالي مهام وصلاحيات مجلس القضاء الأعلى المنصوص عليه في هذا القانون لحين تشكيله خلال مدة أقصاها عام واحد اعتباراً من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية».</p>	<p>٢٢م «تعديل المادة (٨١) «تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي وصلاحياته» يلغى نص المادة (٨١) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص التالي: في غير حالات الضرورة لا تجرى التشكيلات بين القضاة إلا مرة واحدة في السنة ويكون ذلك خلال شهر تموز (يوليو)».</p>	<p>٢٩م «يلغى نص المادة (٨١) من القانون الأصلي، ويستعاض عنه بالنص الآتي: ١. تنشأ لدى المجلس أمانة عامة: أ. تتولى شؤون المجلس والقضاة، وتحقيقاً لهذه الغايات تمارس المهام والصلاحيات اللازمة لذلك، التي يحددها نظام خاص يصدر لهذه الغاية. ب. يعين من بين القضاة قاضي لا تقل درجته عن الثانية أو ما يعادلها، أميناً عاماً بقرار من المجلس، بناءً على تنسيب من الرئيس، ويكون الأمين العام مقررراً للمجلس، ويحضر جلساته دون أن يكون له حق التصويت. ٢. تنشأ إدارة عامة تسمى «إدارة المحاكم»، تكون تابعة للرئيس ومسؤولة لديه، ويعين رئيسها وفقاً لأحكام القانون. ٣. يجوز للمجلس بالتنسيق مع جهات الاختصاص إعادة النظر في الهيكلية الإدارية للسلطة القضائية. ٤. تتبع إدارات السلطة القضائية للرئيس ومسؤولة لديه، ويعين رؤساؤها وفقاً لأحكام القانون».</p>		







اصدارات أُفرى

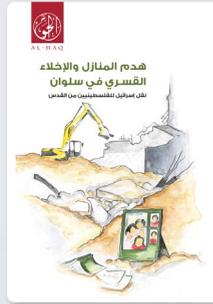
لؤسسة الحوى ....



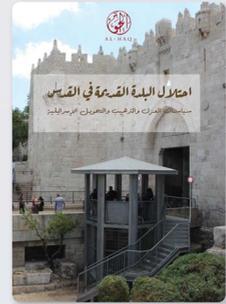
حالة الاستثناء في زمن الجائحة، حقوق الإنسان بين الواقع والمأل، مقارنة سوسيوإقليمية



مناهضة التعذيب، الرصد والتوثيق وسبل المواجهة



هدم المنازل والإخلاء القسري في سلوان | نقل إسرائيل للفلسطينيين من القدس



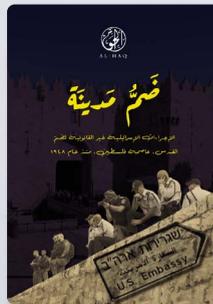
احتلال البلدة القديمة في القدس | سياسات العزل والترهيب والتحويل الإسرائيلية



حرية الرأي والتعبير بين التشريع والممارسة العملية وحالة الطوارئ



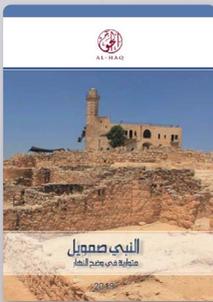
إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في التشريع الفلسطيني



ضم مدينة: الإجراءات الإسرائيلية غير القانونية لضم القدس، عاصمة فلسطين، منذ عام 1948



الولاية الإقليمية لمحكمة الجنايات الدولية في فلسطين أسئلة وأجوبة



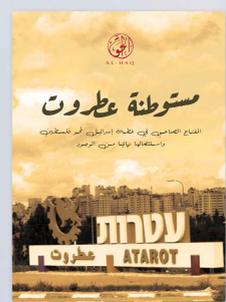
النبى صموئيل متوارية في وضع الشار



ملاحظات على القرار بقانون المحكمة بتعديل قانون العليا الدستورية العليا



قراءة قانونية في القرارين بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية وتشكيل مجلس قضاء أعلى التقالي



مستوطنة عطرورت | المفتاح الصناعي في خطة إسرائيل الاستعمارية الاستيطانية لفلسطين

## للتواصل مع المؤسسة على المواقع الالكترونية وصفحات التواصل الاجتماعي

موقع مؤسسة الحق: [www.alhaq.org](http://www.alhaq.org)



صفحة مؤسسة الحق على الفيسبوك: [www.facebook.com/alhaqorganization](https://www.facebook.com/alhaqorganization)



صفحة مؤسسة الحق على تويتر: [www.twitter.com/AlHaq\\_org](https://www.twitter.com/AlHaq_org)



قناة مؤسسة الحق على الفيديو: [www.vimeo.com/alhaq](https://www.vimeo.com/alhaq)



قناة مؤسسة الحق على اليوتيوب: [www.youtube.com/Alhaqhr](https://www.youtube.com/Alhaqhr)



### الهواتف الذكية



٥٤ الشارع الرئيسي، الطابق الثاني والثالث – مقابل دير اللاتين  
كنيسة مار أندراوس الإنجيلية – قاعة البروتستانت



ص.ب ١٤١٣ – رام الله – الضفة الغربية – فلسطين



هاتف: ٩٧٠٢ ٢٩٥٤٦٤٦ / ٧



فاكس: ٩٧٠٢ ٢٩٥٤٩٠٣



[www.alhaq.org](http://www.alhaq.org)







AL - HAQ

مؤسسة "الحق" - القانون من أجل الإنسان، هي مؤسسة حقوق إنسان فلسطينية، غير حكومية ومستقلة، مقرها مدينة رام الله - الضفة الغربية، تأسست عام ١٩٧٩ من قبل مجموعة من المحامين الفلسطينيين؛ بهدف توطيد مبدأ سيادة القانون، وتعزيز وحصول حقوق الإنسان واحترامها في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

تتمتع «الحق» بالصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي الاجتماعي في الأمم المتحدة، وعضوية الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان، وعضوية الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى عضوية الشبكة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمنظمة الدولية لمناهضة التعذيب، ولجنة «الحقوقيين الدولية - جنيف»، وعضو مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية، وشبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية. تلقت الحق جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٨، وجائزة حقوق الإنسان والأعمال لعام ٢٠١٩.

ينصب عمل «الحق» على رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان الفردية والجماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧ ومتابعتها، بهدف وضع حد لهذه الانتهاكات والجرائم عن طريق التوعية بمخاطرها وآثارها، والعمل على تقديم مرتكبي الجرائم الدولية أمام القضاء سواء الوطني منه أو الدولي. وتقوم «الحق» بإعداد الأبحاث والدراسات والمداخلات القانونية المتعلقة بأوضاع حقوق الإنسان في الأرض الفلسطينية المحتلة بالاستناد إلى القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

تنظم «الحق» حملات محلية وعالمية خاصة بقضايا وانتهاكات حقوق الإنسان، وتتصل بهيئات دولية وإقليمية ومحلية مختلفة وتستخدم آليات الأمم المتحدة الخاصة بهذا الشأن. كما تقوم «الحق» وبالتعاون مع منظمات المجتمع المدني الفلسطيني، ومنظمات الدولة ذات العلاقة، بالعمل على إدماج معايير حقوق الإنسان الدولية في القوانين والتشريعات والسياسات الفلسطينية. وأسست «الحق» مركزاً تطبيقياً للقانون الدولي، ليساهم في بناء قدرات نشطاء وناشطات حقوق الإنسان والصحفيين/ات والمحامين/ات على المستويين المحلي والإقليمي، وبرنامج عمل في البعد الدولي يهدف لتبادل الخبرات والعرفة القانونية ارتباطاً بتطبيقاتها ودروسها المختلفة تجمع بين النشطاء الأكاديميين المحليين وبين الدوليين إضافة إلى طاقات النقاش المتخصصة، للمساهمة في التأثير في الفقه القانوني الدولي. لدى الحق مكتبة قانونية متخصصة توفر الخدمة للباحثين ولجمهور المهتم في مجال القانون الدولي وحقوق الإنسان.



ISBN 978-9950-327-86-3



9 789950 327863