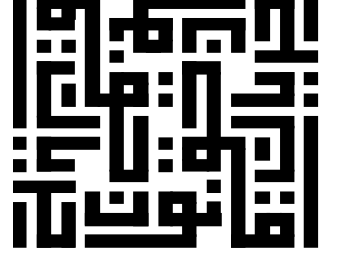


الهيئة الفلسطينية المستقلة

لحقوق المواطن

The Palestinian Independent  
Commission for Citizens' Rights



حول  
حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل  
في العام 2005

سلسلة تقارير قانونية (64)

حول

# حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام 2005

إعداد

المحامي معين البرغوثي

سلسلة تقارير قانونية (64)

## المحتويات

1	مقدمة
	البند الأول: مدخل تمهيدي مفاهيم استقلال القضاء والعدالة وحق التقاضي وركائزها
5	القانونية والدستورية
5	أولاً: مفهوم استقلال القضاء
8	ثانياً: مفهوم العدالة
9	ثالثاً: مفهوم حق التقاضي
13	البند الثاني: تطورات حركة الإصلاح القضائي
13	أولاً: دور الجهات والمؤسسات الرسمية القائمة على الإصلاح القضائي
26	ثانياً: مجالات الإصلاح القضائي

29 **البند الثالث (3) التطورات التشريعية في مجال تنظيم القضاء**  
30 أولاً: سن قوانين معدلة في مجال تنظيم القضاء  
32 ثانياً: قانون السلطة القضائية (بين التعديل والاستبدال)  
36 ثالثاً: سن قوانين جديدة في مجال القضاء  
37 رابعاً: إعداد مسودات ومشاريع قوانين في مجال القضاء

41 **البند الرابع: التطورات البنوية في مجال القضاء**  
41 أولاً: مجلس القضاء الأعلى  
43 ثانياً: تنظيم المحاكم، وإنشاء محاكم جديدة  
ثالثاً: التعيينات والانتدابات والترقيات والتشكيلات الجديدة في الجهاز القضائي

48  
50 رابعاً: القوى البشرية والجاهزية المادية  
52 خامساً: موازنة السلطة القضائية  
54 سادساً: استكمال اللوائح التنظيمية للقانون  
57 **البند الخامس: التطورات في مجال أداء القضاء**  
57 أولاً: استمرار معوقات الاحتلال الإسرائيلي  
58 ثانياً: الاعتداءات على القضاء  
60 ثالثاً: العلاقة بين القضاء وأجهزة الأمن  
63 رابعاً: النظر في القضايا وسير الدعاوى  
66 خامساً: مدى توفر المحاكمات العادلة  
68 سادساً: تنفيذ أحكام المحاكم والأوامر القضائية

71 **البند السادس - حالة الجهات القضائية الأخرى**  
71 أولاً: القضاء الخاص (محاكم أمن الدولة)  
72 ثانياً: القضاء العسكري (المحاكم العسكرية)  
78 ثالثاً: القضاء الشرعي (المحاكم الشرعية ومجالس الطوائف)  
86 رابعاً: القضاء الموازي (العشائري + لجان الإصلاح + الدوائر القانونية)

91 **البند السابع: حالة أجهزة العدل المختلفة**  
91 أولاً: وزارة العدل

95

ثانياً: النيابة العامة

105

ثالثاً : نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين

113

البند الثامن: تقييم حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل وأثرها على حقوق المواطن الفلسطيني (استنتاجات وتوصيات عامة)

119

الملاحق

## الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن رام الله - آذار 2006

### عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	شارع الإذاعة - مجمع خماس التجاري- الطابق السادس
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972 ص.ب. 2264

بيت لحم  
شارع المهد - عمارة نزال ط 3

نابلس  
عمارة جاليريا سنتر - بالقرب من مجمع

تلفاكس: 972-2-2750549

الكراجات الغربي - ط5  
تلفاكس: 972-9-2335668

**خانيونس**

البلد - عمارة الفرا - فوق البنك  
العربي - ط2  
972 - 8 - 2069188

**الخلييل**

رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة  
حريزات - ط2  
تلفاكس: 972-2-2295443

E - mail: [piccr@piccr.org](mailto:piccr@piccr.org); [piccr@palnet.com](mailto:piccr@palnet.com)  
[piccr-g@palnet.com](mailto:piccr-g@palnet.com)  
Internet: <http://www.piccr.org>

## شكر وامتنان

إننا وإذ نقدم لكل المهتمين هذا التقرير حول حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 2005، ليسرنا أن نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لكافة الجهات والأشخاص الذين ساهموا بحق سواء بملاحظاتهم أو بإعداد تقارير أولية ساعدت في إغناء مادة التقرير، ونخص بالذكر الجهات التالية: مجلس القضاء الأعلى، ديوان قاضي القضاة الشرعيين، وزارة

العدل، النيابة العامة، اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، نقابة المحامين النظاميين، القضاء العسكري. وكذلك الأخوة من موظفي الهيئة الأساتذة: باسم بشناق، إيهاب عمرو، سامي جبارين، وفريد الأطرش.

## مقدمة

يعتبر القضاء المستقل والفاعل والنزيه وحق المواطن في الالتجاء إليه أحد الضمانات الأساسية لإرساء مبدأ سيادة القانون وإحقاق الحق واحترام الحقوق والحريات العامة للمواطنين التي كفلتها الدساتير والتشريعات الوطنية للدول والمبادي والمواثيق العالمية، ليس هذا فحسب، وإنما يعد أيضا صمام أمن وأمان المواطن والمجتمع بعمومه، وركيزة للاستقرار والتوازن في مختلف العلاقات والمعاملات التي تتم بين أفراد المجتمع أو بين مؤسساته العامة والخاصة. إن استقرار السلطة القضائية وقدرتها على القيام بالدور المناط بها كإحدى السلطات الثلاث لأي دولة شكل وما يزال تحديا كبيرا للأنظمة السياسية، ومقياسا يمكن من خلاله الحكم على صلاح الدولة ونظامها السياسي أو عدمه، ومؤشرا على حركة التنمية بأبعادها وميادينها المختلفة.

إن شلّ فاعلية القضاء أو ضعفه أو محاولات إضعافه أو تقييد اللجوء إليه أو التدخل في شؤونه بغية التأثير على استقلاله ونزاهته وحياديته أو فساده أو محاولات إفساده أو تغييبه والحلول محله في النظر في المنازعات، وأيا كانت الوسائل والأساليب المتبعة في ذلك مباشرة أو غير مباشرة أو الجهة القائمة على ذلك، يمثل الآفة الرئيسية التي تواجه القضاء في معظم الدول، كما أن غياب الإرادة السياسية

وتضارب المصالح الشخصية خصوصا ممن يدعون السهر على مصلحة القضاء من شأنه إلحاق الضرر به على كافة المستويات بما في ذلك البنية والأداء والتطور.

شهدت نهايات العام 2004 والعام 2005 العديد من الأحداث السياسية التي أثرت على نحو مباشر أو غير مباشر على النظام القانوني والقضائي في فلسطين، كان من أبرزها، انتخاب رئيس جديد للسلطة الوطنية الفلسطينية، والبدء بانتخابات على مستوى الهيئات المحلية على مراحل، والإعلان عن انتخابات تشريعية، واستمرار برامج ومراحل الإصلاح الحكومي بما في ذلك الإصلاح المالي والإداري والقضائي والأمني عبر خطط أقرت بهذا الخصوص، وإعادة تشكيل الحكومة الفلسطينية في ثوب جديد تكنوقراطي، ومتغيرات على مستوى هيكلية المؤسسات الحكومية والقائمين على رئاستها.

تمشيا مع ذلك جرت العديد من المحاولات والتطورات منها ما هو إيجابي ومنها ما هو سلبي في نطاق السلطة القضائية ونظام العدالة على المستويات التشريعية والتنظيمية والتطبيقية والواقعية. ويمكن في هذا الإطار أن نتوقف عند بعض المحطات الهامة، والتي من أهمها تنفيذ خطة الإصلاح القضائي باستحداث اللجنة التوجيهية للقضاء والعدل، ومحاولات إعادة تنظيم هيكله وجاهزية وعمل السلطة القضائية بما يشمل القضاء والنيابة العامة وعلاقتها بوزارة العدل، وسن قوانين معدلة تمس عمل المحاكم من الناحية الإجرائية، وبدء التفكير في إنشاء محكمة دستورية عليا، واستكمال المشاريع الهادفة لدعم السلطة القضائية، منها على مستوى التدريب وإدارة المحاكم وحوسبة الأحكام القضائية، واعتماد معايير لتعيين القضاة عبر إجراء مسابقة قضائية خاضعة لرقابة الجهات المحلية لأول مرة، وإعادة النظر في القرارات الصادرة عن المحاكم الأمنية والتأكيد على زوالها من النظام القانوني والقضائي الفلسطيني، ومحاولات لتفعيل القضاء العسكري، ومحاولات لتنسيق العلاقة ما بين السلطة القضائية

والأجهزة الأمنية، وإعادة هيكلة وزارة العدل ووضع خطط تطويرية لها، واستمرار الحياة الديمقراطية عبر إجراء انتخابات للمرة الثانية في نقابة المحامين، وامتداد حالة الفلتان الأمني لتمس برموز السلطة القضائية وبالمحامين ورجال القانون والقائمين على تطبيقه أفرادا ومؤسسات، وضعف تنفيذ الأحكام القضائية وضعف البت في القضايا المرفوعة أمام المحاكم خصوصا الملفات الجزائية، وعدم احترام بعض الأوامر القضائية من بعض الجهات الرسمية.

في هذا العام، ونحن بصدد الحديث عن السلطة القضائية وحالتها لا يمكن أن نغفل المركبات الأساسية لمرفق القضاء والعدل، فمنظومة العدل واحدة لا تتجزأ وهي سلسلة متصلة بما يعني أن ضياع إحدى حلقاتها أو وهنه سيؤثر على المنظومة بأكملها، وفي هذا الإطار سنحاول دراسة الحالة بعناصرها المختلفة وباللاعبين المختلفين فيها، وعليه يركز التقرير لهذا العام على السلطة القضائية بمفهومها الواسع وأجهزة العدالة في فلسطين، والهدف من ذلك هو ربط كافة المكونات لنظام القضاء والعدل بما يساعد في توثيق دقيق ومترابط لهذا النظام، ما يجعل الحكم على فاعليته وتطورات أداءه أكثر اتساقا، وكذلك رصد المعوقات والتحديات والإشكاليات التي مازالت تقف أمامه. تمشيا مع ذلك سيرصد التقرير حالة وأداء القضاء بكافة أنماطه، كما سيرصد حالة وأداء أجهزة العدالة الرئيسية بما يشمل وزارة العدل، النيابة العامة، نقابة المحامين، وبعض الشئ دور مؤسسات المجتمع المدني الناشطة في موضوع القضاء.

وعموما، يهدف التقرير إلى تعميق مفهوم حق التقاضي وأأسسه ومبادئه تشريعيًا وعمليًا، ورصد التطورات المتعلقة بالسلطة القضائية ونظام العدالة في المجال التشريعي والبنوي "الهيكلي" والأداء العملي، وتقييمها بإيجابياتها وسلبياتها، وقياس انعكاساتها على حالة حقوق المواطن الفلسطيني.





البند الأول  
مدخل تمهيدي  
مفاهيم استقلال القضاء والعدالة وحق التقاضي  
وركانها القانونية والدستورية

استقلال القضاء، العدالة/ العدل، وحق التقاضي مفاهيم ثلاثة رئيسية لا يمكن للمرء أن يتجاهلها عند إجراء أي تقييم لحالة السلطة القضائية ومنظومة العدل، ذلك أن عناصر تقييم تلك الحالة بأبعادها التشريعية والبنوية والأداء لا تكاد تخرج عن تلك المفاهيم ومرتكزاتها الدستورية والقانونية. سنحاول من خلال هذا المدخل التمهيدي توضيح المقصود بكل منها وما تقوم عليه من أسس بغية الاهتداء بها عند محاكمة وضع القضاء والعدل في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

أولاً: مفهوم استقلال القضاء

يعود التنظيم القضائي في فلسطين في جذوره إلى العهد العثماني وما تعاقب بعده من أنظمة حكم واحتلال لفلسطين، وقد كان جهاز القضاء القائم في تلك الحقب فاقدا لمقومات استقلاله لكونه نشأ أصلاً في ظل حكم بعض الجهات الأجنبية. أما في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية فقد استبشر الكثيرون خيراً حينما أعيد تنظيم القضاء وسنت بعض القوانين التي تضمنت استقلاله على المستوى التشريعي، ولكن الأهم من ذلك ماذا نعني باستقلال القضاء وما هي مقوماته؟<sup>1</sup> هل هو استقلال القضاء كمؤسسة؟ أم هو استقلال القاضي؟ أم هما الاثنين

<sup>1</sup> للمزيد حول فكرة ومفهوم الاستقلال: أنظر استقلال القضاء، فاروق الكيلاني، الطبعة الثانية، 1999.

معاً؟ وأياً كان الأمر فهل يكفي أن يتحقق هذا الاستقلال نصاً أم لا بد من تحققه واقعا وعملا؟

واقع الأمر أن استقلال القضاء كمؤسسة دعامة الأساسية هي أعمال مبدأ الفصل ما بين السلطات بكل ما يعنيه هذا المبدأ من دلالات قانونية وعملية، أما الاستقلال الحقيقي فهو استقلال القاضي وهو ما يكمن في القضاة أنفسهم وفي ضمائرهم ومدى أهليتهم للاضطلاع بالمسؤوليات الجسام الملقاة على عاتقهم<sup>2</sup>، وقدرتهم على صناعة قراراتهم القضائية بتجرد تام عن أي تأثير مادي أو معنوي ومن أي كان سلطة أو فرداً، فالاستقلال يصنعه القاضي وما النصوص الدستورية والقانونية إلا تتويج له.

إن معايير استقلال القضاء أو القاضي لا يمكن حصرها في قالب معين للحكم بوجود الاستقلال من عدمه، ولكن هناك مؤشرات واقعية وعملية وقانونية تسهم في هذا الحكم، لعل أهمها قدرة القاضي على تكريس حياديته ونزاهته، وامتناعه عن كل ما من شأنه الخضوع لتأثير من أحد والأمثلة على ذلك كثيرة لا مجال لحصرها منها ما هو قانوني أو أخلاقي أو اجتماعي أو سياسي أو اقتصادي. ومن المؤشرات التي تضمنتها الدساتير -ومنها القانون الأساسي الفلسطيني- والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وباستقلال السلطة القضائية<sup>3</sup>: مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سيادة القانون واعتباره أساساً للحكم، والمساواة بين المواطنين أمام القانون والقضاء، واحترام حقوق الإنسان، وعدم جواز التدخل في القضاء أو

<sup>2</sup> مؤتمر رام الله الأول (عشر سنوات على وجود السلطة القضائية - تقييم التجربة ورؤية المستقبل). بانوراما "المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع"، ورقة حول النظام القضائي الفلسطيني، الأستاذ المحامي علي سفاريني، 14-17 آذار 2005، ص 101.

<sup>3</sup> منها: المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلان/إيطاليا، في الفترة 26 آب - 6 أيلول 1985.

في شؤون العدالة ومحاولة التأثير على القضاة، وعدم جواز عزل القضاة إلا في الأحوال المبينة في القانون وكذلك تعيينهم وترقيتهم ومسائلهم وغير ذلك من الشؤون، وولاية القضاء على المسائل ذات الطابع القضائي، واعتبار معايير النزاهة والكفاءة والقدرة والخبرة أسسا ضرورية عند اختيار القضاة، ووجود نظام أمان للقضاة، وضمان سرية المعلومات التي يحصل عليها خلاف الإجراءات العامة للدعوى، وتمتع القضاة بقدر عال من الحصانة الشخصية عما يصدر عنهم من أفعال أثناء تأدية واجباتهم في حدود القانون، واعتبار الأحكام القضائية واجبة التنفيذ وتجريم الامتناع عن تنفيذها.

إن استقلال القضاء بمؤشراته العديدة لا يجب أن يكون مقتصرًا على النصوص، بل إن تحققه واقعا وعملا هو ما نصبو إليه جميعا، وهو مسؤولية جماعية رسمية ومجتمعية، ذلك أن الاستقلال ليس مقورا لمصلحة المؤسسة القضائية أو القاضي فقط، وإنما هو حق أصيل من حقوق الإنسان ومصمم لخدمة الشعب وتحقيق العدالة<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد "كتاب المرجعية"، إصدار المركز اللبناني للدراسات - بيروت، لبنان، بدون تاريخ، ص 68.

## ثانياً: مفهوم العدالة<sup>5</sup>

"القضاء العادل يثيب عليه الله ويقدره الناس، فإذا كان المرء تقياً لله ومستمسكاً بالحق ولو كان ضد مصلحته فإن الله سيخلصه"<sup>6</sup>. إن العدالة فكرة قيّمة مثلى، وإذا أردنا إسقاطها على الواقع القانوني، فهي إضافة لكونها مصدراً يستعين ويسترشد به القاضي عند نظره للمنازعات وفصله فيها<sup>7</sup>، شكلت وما زالت بؤرة عمل القضاء، الذي يهدف أساساً إلى تحقيق العدل والإنصاف ضمن حدود وإجراءات رسمها القانون ومبادئ وأصول متعارف عليها يستهدى بها الجميع. إن استقلال القضاء بكل مؤشرات المذكورة آنفاً هو دعامة لمفهوم العدالة، والعدالة لا تتحقق إلا بوجود قضاء مستقل تدعمه أجهزة أخرى يمكن أن نصلح على تسميتها (أجهزة العدل) ونعني بها نقابة محامين فاعلة ومستقلة أيضاً، ووزارة عدل قادرة ومتفهمة لمتطلبات القضاء وضمانات استقلاله، إضافة إلى جهود جهات أمنية رسمية ودور منظم مؤسسي ومجتمعي فردي أو جماعي.

إن مفهوم العدالة يرتبط بوثوق بحقوق الإنسان وبتقّة المواطن بالقضاء وبمنظومة العدل، وقد أكدت ذلك مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني إذ اعتبرت أن المبادئ الدستورية المتصلة بحقوق المواطنين وحياتهم مظهراً لتحقيق العدل والمساواة، وتمشياً مع ذلك

<sup>5</sup> يفرق فقهاء القانون بين العدل (justice) والعدالة (equity) عند حديثهم عن المساواة بين الأشخاص، باعتبار أن المساواة تكون على أساس العدل الذي يؤخذ فيه بالوضع الغالب بالنسبة إلى جميع الأشخاص، لا على أساس العدالة التي ينظر فيها إلى ظروف كل شخص على حدة. أصول القانون، د. عبد المنعم فرج الصدة، دار النهضة العربية، بيروت 1978، ص 18.

<sup>6</sup> نصيحة قدمها الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري حين عين قاضياً للجزء الجنوبي من شبه الجزيرة العربية، عن كتاب نظام التزاهة العربي في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 67.

<sup>7</sup> جاءت فكرة العدالة كمصدر قانوني من منطلق أن القاضي لا بد من أن يفصل في النزاع المعروض عليه وأن يجتهد ضمن ضوابط موضوعية، ولا يمكنه بأي حال أن يمتنع أو يؤخر الحكم لغياب قاعدة قانونية يستند إليها لأن في ذلك نكول عن العدالة وإهدار لها. د. فرج الصدة، مرجع سابق، ص 171 وما بعدها.

فإن انتشار الفوضى وتفشي الفساد وغياب حكم القانون والمشروعية وإهدار العدالة سيضع حتما حقوق الإنسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية في مهب الريح، فكيف يمكن أن يتحقق الأمن والسلامة الشخصيين عند غياب نظام العدالة بما يمكن المجرم من الإفلات من العقاب ويجعل المظلوم عاجزا عن الوصول إلى حقه؟

ومفهوم العدالة كرسته بعض المبادئ الدستورية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني، خصوصا تلك المتعلقة بالحقوق والحريات أو بالسلطة القضائية، فقد منع القانون أي سلطة من التدخل في شؤون العدالة، واعتبر المساواة بين الجميع وعدم جواز التمييز والمحابة ضابطا لا بد من تفعيله والانتباه إليه عند وضع أي نصوص قانونية تنظم أي شأن في مجال الحقوق والحريات. كما كفل القانون الأساسي حماية أسس العدالة من خلال النص على إنشاء محكمة دستورية عليا مهمتها الرئيسية حماية المبادئ والأسس الدستورية الواردة في القانون الأساسي التي تحققها، ولعل أبرز ما أوجده القانون في هذا الاتجاه هو ضمان حق التقاضي للناس كافة في ثوب من العدل، وعدم تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، وضمن تعويض من تضرر من الخطأ القضائي، إضافة إلى إلغاء فكرة المحاكم الخاصة وعدم جواز محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وهو ما من شأنه تعزيز قواعد وأعراف العدالة.

### ثالثاً: مفهوم حق التقاضي

حق التقاضي هو من الحقوق الأصلية للأفراد، ونعني به حق الشخص في الالتجاء إلى القضاء لاستيفاء حق له أو لدفع اعتداء عن ذلك الحق. ويرتبط بحق التقاضي جميع الحقوق الأخرى التي يقررها

الدستور وتنظيمها القوانين، ومنها على سبيل المثال: الحقوق المرتبطة بالحرية الشخصية وعدم جواز القبض على الأشخاص أو تفتيشهم إلا وفقا للقانون وعدم جواز احتجازهم في غير الأماكن الخاضعة لقوانين السجون، وحقوق الرأي والتعبير، والعقيدة، والملكية، والمسكن، والتنقل، والعمل، والمشاركة في الحياة السياسية، والتعليم، وعدم الإبعاد عن أرض الوطن وغيرها. فحق التقاضي هو الأداة التي يمكن استخدامها للدفاع عن تلك الحقوق، وهو بمثابة حامي هذه الحقوق، فإذا ما تم انتهاكها من فرد أو سلطة يمكن لصاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء لرد هذا الانتهاك.

وحق التقاضي هو من الحقوق التي لا يجوز التغول عليها أو المساس بها أي كانت الوسيلة في ذلك، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية<sup>8</sup>. فأي قانون أو نظام أو تعليمات أو قرارات تصدر عن أي جهة تمنع أو تقيد هذا الحق أو أي من مرتكزاته القانونية أو الدستورية تقع في دائرة المخالفة الدستورية أو القانونية، ويمكن أن تكون محلا للطعن أمام القضاء.

ولعل أهم مرتكزات هذا الحق، وهو ما ركزت عليه الدساتير العالمية - ومنها القانون الأساسي الفلسطيني<sup>9</sup> - والمبادئ والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان ما يلي: حق الشخص في أن يحاكم أمام محاكم عادية مشكلة سلفا قبل وقوع الجريمة وأن لا يكون هناك قضاء إستثنائي<sup>10</sup>،

<sup>8</sup> فاروق الكيلاني، مرجع سابق، ص 487.

<sup>9</sup> تنص المادة 30 من القانون الأساسي (1- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الانتحاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2- يحظر النص في القوانين على تحصيل أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. 3- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته).

<sup>10</sup> وهو ما أضح على تسميته فقها وقانونا، القاضي الطبيعي، بما يعني أن أي محكمة تشكل لنظر دعوى محددة أو لفترة زمنية محددة تكون مناقضة لفكرة القاضي الطبيعي. كما أن تشكيل محاكم خاصة أو هيئة خاصة لمحاكمة شخص معين أو نزع الدعوى من القاضي الذي ينظرها تشكل أيضا مساسا بتلك الفكرة.

وأن تكون المحاكمة عادلة في ظل قضاء مستقل ونزيه ومن قضاة مؤهلين، وأن لا يكون هناك أي إنتقاص من حقوق الدفاع بما في ذلك أن نتاح الفرصة لكل شخص في توكيل محامي ودون أن تكون العوائق المادية سببا في الحرمان من ذلك، والمساواة بين المواطنين أمام القضاء، وسرعة البت في الدعاوى بتبسيط إجراءات التقاضي والابتعاد عن التعقيد حتى لا يكون هناك تشجيع للجوء إلى جهات استثنائية أو لجان إدارية لإستيفاء الحق بسرعة<sup>11</sup>، وتنفيذ الأحكام القضائية دون إبطاء أو مماطلة، وأن لا تفرض عقوبات دون حكم قضائي أو بما يتجاوز نصوص التجريم وفقا للقانون، وعدم تقييد اللجوء إلى القضاء بتحسين أعمال معينة من رقابته<sup>12</sup>، وأن لا يكون هناك تنازع سلبي تجاه قضية معينة بما يحرم الشخص من حقه في السير في دعواه، وأن لا يكون هناك إزدواجية في نظر الدعاوى أو تخلي جهة قضائية معينة مختصة قانونا عن نظر دعوى لأي سبب كان، وأن تكون مواقع المحاكم قريبة من المتقاضين، وأن تكون رسوم التقاضي ميسرة غير باهظة<sup>13</sup>، وأن تكون جلسات المحاكم علنية إلا في أحوال ضيقة مراعاة للنظام العام والآداب، وان يتم توفير مترجمين في حال اختلاف اللغة عن تلك المستخدمة في المحكمة، وإعطاء أولوية قصوى لمحاكمة الأحداث ضمن إجراءات فعّالة.

<sup>11</sup> ناصر أمين، أوضاع القضاء في بلدان المنطقة العربية، المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، بيروت - 1999، 106-108.

<sup>12</sup> نصت المادة 35 من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000 على ما يلي : (وفقاً لأحكام هذا القانون ولغايات فض النزاعات يعتبر التقرير الذي تصدره المؤسسة بناءً على نتائج اختبارات وتحليل أجريت على سلعة أو مادة حول مطابقتها للمواصفات والمقاييس تقريراً نهائياً غير قابل للطعن أمام جهة قضائية أو إدارية)، وهو ما يشكل برأينا تقييدا لحق التقاضي بما يجعل النص مخالفا للبادئ الدستورية وعلى رأسها المادة 30 فقرة 2 من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>13</sup> أنظر: <http://www.pnic.gov.ps/arabic/gover/derasat>، المحامي زكي الكيلاني، نزاهة القاضي ضمانة أساسية لاستقلال القضاء.





## البند الثاني تطورات حركة الإصلاح القضائي

### أولاً: دور الجهات والمؤسسات الرسمية القائمة على الإصلاح القضائي

#### 1. مؤسسة الرئاسة "الإرادة السياسية لإصلاح القضاء" رؤية الرئيس الفلسطيني الجديد"

يعزو الكثيرون أسباب عدم حدوث تغيير ملموس في أداء النظام القضائي منذ بداية عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى غياب أو تغييب الإرادة السياسية المطلوبة لإحداث التغيير، إضافة إلى أسباب أخرى كعدم الاستقرار السياسي ومعوقات الاحتلال الإسرائيلي، والتدخلات في شؤون القضاء من جهات داخلية غير قضائية، ووجود حالة اضطراب وتناحر داخل المؤسسة القضائية ذاتها وفي علاقتها مع المؤسسات الأخرى<sup>14</sup>.

مع بداية العام 2005، حيث تم انتخاب رئيس جديد للسلطة الفلسطينية، بدأت تتضح ملامح الإرادة السياسية العليا تجاه إصلاح

---

<sup>14</sup> على المستوى الوطني، برزت دعوات عديدة للقيام بإصلاح السلطة القضائية من ذلك دعوة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن عبر رسالة وجهتها إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2002/7/27 طالبت فيها بالعمل على اتخاذ خطوات عملية في الإصلاح من أبرزها إلغاء محاكم أمن الدولة، وتشكيل مجلس القضاء الأعلى وفق نصوص قانون السلطة القضائية وتنفيذ قرارات المحاكم وغيرها. ومن ذلك أيضا وثيقة أعلنتها مؤسسات المجتمع المدني حول الإطار العام لمفهوم الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية في صيف 2003، ومذكرة صادرة عن هيئة الإصلاح الوطنية بتاريخ 2004/2/12. أنظر: د. أحمد أبو دية، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان - 2004، ص 5. عائشة مصطفى أحمد، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، حزيران 2004، ص 8 - 9.

القضاء وتكريس سيادة القانون أكثر فأكثر<sup>15</sup>، فقد كان موضوع إصلاح القضاء على رأس مختلف البرامج الانتخابية لمن ترشحوا لتولي منصب الرئيس<sup>16</sup>، وكان من بينها البرنامج الانتخابي للرئيس الفلسطيني محمود عباس (أبو مازن)، حيث جاء في خطابه الرسمي الأول أمام المجلس التشريعي بعد تأديته اليمين الدستورية بتاريخ 2005/1/15 ( ... لقد بدأنا مسيرة الإصلاح، وهي مسيرة مستمرة وستستمر بإذنه تعالى. إن إصلاح وتطوير القضاء، والمؤسسات الأمنية والحكومية هو من الأولويات لتمكين السلطة الوطنية من أداء دورها في خدمة مصالح شعبنا الفلسطيني، وهي واجب وطني لإرساء أسس الدولة الفلسطينية التي نصبو إليها.)، كما أكد في خطابه في أكثر من موضع على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتكريس سيادة القانون<sup>17</sup>. وتوالت بعد ذلك العديد من الخطابات الرئاسية على المستويين المحلي والدولي التي أكدت على دعم وإصلاح السلطة القضائية، منها خطاب ألقاه الرئيس أبو مازن أثناء زيارته الأولى بعد توليه منصب الرئاسة للولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 2005/5/25.

وفي خطوة عملية هامة تجسيدا لرؤيته وإرادته نحو الإصلاح أصدر الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2005/3/14 قرارا رئاسيا بتشكيل لجنة توجيهية لتطوير القضاء والعدل، تضم في عضويتها ممثلين عن

---

<sup>15</sup> نلفت الانتباه أن عملية الإصلاح بوجه عام بدأت منذ عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات الذي عبر في خطابه أمام المجلس التشريعي عن ذلك بتاريخ 2002/5/15 (د. أحمد أبو دية، مرجع سابق، ص 2)، إلا أن ظروف حصار الرئيس في مبنى المقاطعة برام الله ما يقارب 3 سنوات، وإعادة احتلال مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل الجيش الإسرائيلي قد أعاقا تقدم هذه العملية خصوصا في الجانب المتعلق بالقضاء وفرض سيادة القانون.

<sup>16</sup> يشير استطلاع للرأي أجراه المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية أن نسبة 94% تؤيد الدعوات للإصلاح. استطلاع رقم 16، 9 - 11 حزيران 2005، ص 5.

<sup>17</sup> المجلس التشريعي، شهرية ناطقة بإسم المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد الأول - الثاني 2005 (السنة العاشرة)، ص 4 - 7.

جهات القضاء والعدل وممثلين عن جهات وزارية وأطراف ذات علاقة بالسلطة القضائية، وقد تضمن المرسوم مهام تلك اللجنة وأحكاما تنظيمية أخرى سنأتي على تفصيلها في موضع لاحق من هذا التقرير. ولم يكتف الرئيس عند هذا الحد بل إنه أيضا قام بمتابعة عمل اللجنة في بداية عملها واستمع إلى مطالبها وترأس بعض اجتماعاتها أيضا خصوصا في مرحلة إعداد مسودة مشروع القانون المعدل لقانون السلطة القضائية وهو أحد أبرز المهام التي كلفت اللجنة بها<sup>18</sup>.

إن وضوح الإرادة السياسية وصدقها تجاه إصلاح القضاء وتجسيد ذلك بخطوات عملية مسألة تستدعي التساؤل، هل أن وجود الإرادة السياسية التي دعا إليها الكثيرون كاف لوحده في تحقيق الأهداف المرجوة من الإصلاح؟ وهل تحقق هذا الإصلاح فعلا في ظل تلك الإرادة الصريحة؟ وإلى أي مدى؟ أسئلة سنحاول الإجابة عليها عند تقييم حركة الإصلاح عموما في موضع لاحق من هذا التقرير.

## 2. الحكومة الفلسطينية "توجهات وأعمال مجلس الوزراء"

بدأت توجهات الحكومة الفلسطينية نحو الإصلاح الشامل منذ ما يزيد عن الثلاث سنوات، حيث أقرت الحكومة العديد من الخطط وبرامج الإصلاح في مختلف الميادين ومن بينها حقل القضاء وسيادة القانون<sup>19</sup>. وقد استكملت الحكومات المتعاقبة حركة الإصلاح القضائي

<sup>18</sup> اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، تقرير حول سير عمل اللجنة التوجيهية بتاريخ 2005/7/6، ص 1.

<sup>19</sup> بتاريخ 2002 /6/23 أقرت الحكومة الفلسطينية خطة المائة يوم التي أعدها اللجنة الوزارية للإصلاح، وقد تضمنت الخطة التأكيد على مبدأ استقلال القضاء، والعمل على تفعيله وتأمين مستلزماته من قضاة ومباني للمحاكم والنيابة العامة والسجون، وتشكيل محكمة النقض وتطوير إدارة المحاكم. كما أكد البيان الحكومي لرئيس الوزراء في حينه (محمود عباس) أمام المجلس التشريعي بتاريخ 2003/4/29 على إصلاح المؤسسات القانونية وإيجاد قضاء فاعل

بوتيرة متفاوتة حيث حققت إنجازا في بعض الجوانب ولم تحققه في جوانب أخرى.

في 2004/9/27 أقر مجلس الوزراء برنامج الإصلاح الفلسطيني للفترة من أيلول 2004 - أيلول 2005<sup>20</sup>، وقد تضمن البرنامج بندا خاصا بالإصلاح في مجال القضاء وسيادة القانون بما يشمل تعديل بعض التشريعات المتعلقة بالقضاء وسن تشريعات جديدة ووضع خطط استراتيجية وتطويرية للقضاء والنيابة العامة ووزارة العدل. وتمشيا مع ذلك أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 2005/1/31 قرارا يقضي بتأسيس لجنة توجيهية لتطوير القضاء والعدل تضم ممثلين عن مجلس الوزراء (الأمانة العامة)، وزير العدل، وزير المالية، وزير التخطيط، وزير الداخلية، قاضيان يسميهما مجلس القضاء الأعلى، عضو مجلس تشريعي يسميه رئيس المجلس، ونقيب المحامين، وممثل عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

وبتاريخ 2005/2/24 تم تشكيل حكومة جديدة "حكومة تكنوقراط"، وقد نالت ثقة المجلس التشريعي، ويبدو أن موضوع إصلاح وتطوير القضاء وضمان استقلاله ونزاهته كان أحد مرتكزات خطاب نيل الثقة، فقد جاء على لسان رئيس الحكومة ( ... إن هذه الحكومة تتعهد أمامكم بأنها ستمضي بخطى أسرع من سابقتها وبالتعاون معكم ومع الرئاسة ومع القضاء لتفعيل جهاز القضاء ووزارة العدل والنائب العام، وتوفير كل متطلبات قيام هذا المرفق الحيوي، بكل ما هو منوط به من واجبات، وكل ما هو معلق عليه من آمال، سيما ونحن

---

مستقل. وأيضا خطة الإصلاح المرحلية لحكومة أحمد قريع في الفترة من 2003/11/28 وحتى 2004/4/15 (أنظر: د. أحمد أبو دية، مرجع سابق، ص 4-5. عائشة مصطفى أحمد، مرجع سابق، ص 6-8.  
<sup>20</sup> جلسة مجلس الوزراء رقم 43 المنعقدة بتاريخ 2005/9/27، وقد ارتكز برنامج الإصلاح في عدة مجالات شملت: المجال المالي، والاقتصادي، والأمني، والقضاء وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والحكم المحلي، والانتخابات، والتعليم.

ندرك جميعا أنه بدون سلطة قضائية فعالة ومؤهلة، فإنه يستحيل معالجة بواطن الخلل والفساد والفوضى وكل أشكال التعديات، وأنه من غير ذلك لا مجال لفرض القانون والنظام العام، ولا مكان لتنمية اقتصادية أو استقرار اجتماعي، الأمر الذي يدفعنا إلى العمل بكل قوة لتعزيز سلطة القضاء وتوفير الانسجام التام بين وزارة العدل والنائب العام والمجلس الأعلى للقضاء حسب القانون<sup>21</sup>.

وتبعاً لذلك أصدر مجلس الوزراء عدة قرارات باتجاه تعزيز استقلال القضاء وتطوير أجهزة العدالة، منها قرار بتكليف لجنة بدراسة مقترح بإلغاء قرارات متعلقة بمحاكم أمن الدولة، وقرار بالمصادقة على إنشاء فرع لوزارة العدل في مدينة نابلس، وقرار بتكليف وزير العدل بتقديم مشروع قانون بشأن استحداث محكمة القضايا المستعجلة في إطار التحضير للانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة، وقرار بالمصادقة على مشروع قانون السلطة القضائية المعدل وإحالاته إلى الجهات المعنية لإقراره<sup>22</sup>، وقرار بالموافقة على التوصيات المتعلقة بالعلاقة ما بين القضاء والأمن<sup>23</sup>، كما قرر إحالة مشروع قانون محكمة الجنايات الكبرى إلى المجلس التشريعي لإقراره. أيضاً قرر مجلس الوزراء إعادة تشكيل اللجنة الوطنية للإصلاح لتضم شخصيات وطنية ونسوية على قاعدة التمثيل النسبي، كما صادق على البدء بالعمل على تحضير برنامج الحكومة للإصلاح لسنة 2005/2006 بعد استكمال البرنامج الحالي لسنة 2004/2005<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> المجلس التشريعي، النشرة الشهرية، مرجع سابق، ص 14.

<sup>22</sup> جلسات مجلس الوزراء رقم (4، 8، 9، 10) بتاريخ 3/15، 4/5، 4/12 و 2005/4/18.

<sup>23</sup> جلسة مجلس الوزراء رقم 21، بتاريخ 2005/7/12.

<sup>24</sup> جلسات مجلس الوزراء رقم (33، و 40) بتاريخ 9/21 و 2005/11/23.

### 3. إنشاء أجسام متخصصة في الإصلاح (اللجنة الوزارية واللجنة الوطنية للإصلاح)

تم تشكيل اللجنة الوزارية للإصلاح بتاريخ 2002/6/12 وذلك تمشيا مع توجيهات الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات بتنفيذ برنامج إصلاح شامل، وكانت تضم اللجنة في حينه 9 وزراء. وقد أعيد تشكيل هذه اللجنة مع قدوم حكومة أبو مازن بتاريخ 2003/4/24 وتخفيض عدد أعضائها ليصبح 4 وزراء فقط هم: وزير شؤون مجلس الوزراء، وزير المالية، وزير التخطيط، ووزير العدل، وقد كان إصلاح الجهاز القضائي على رأس أولوياتها. كما تم في عهد حكومة أحمد قريع بتاريخ 2003/11/12 إعادة تشكيل لجنة جديدة للإصلاح برئاسة رئيس الوزراء. وبالإضافة إلى تلك اللجنة قامت حكومة أبو مازن في حينه بتشكيل لجنة أخرى سميت (لجنة الإصلاح الوطنية) يرأسها وزير شؤون مجلس الوزراء وضمت في عضويتها ما يقارب 25 شخصا منهم ممثلين عن المجلس التشريعي وعن القطاعين العام والخاص والقطاع الأهلي<sup>25</sup>.

وقد أنيط بوجه خاص بهذه اللجان إعداد خطط الإصلاح ومتابعة تنفيذها ومدى إنسجامها مع الرؤى والتوجهات التي تخدم سياسة الإصلاح في مختلف الميادين التي تهتم المجتمع الفلسطيني، بما في ذلك القضاء وسيادة القانون، وسنوضح في موضع لاحق من هذا التقرير مجالات الإصلاح القضائي. ولدعم عمل اللجنة الوزارية

---

<sup>25</sup> د. أبو دية، مرجع سابق، ص 7. حديثا وكما نوهنا سابقا قرر مجلس الوزراء بتاريخ 2005/9/21 إعادة تشكيل اللجنة الوطنية للإصلاح لتضم شخصيات وطنية ونسوية على قاعدة التمثيل النسبي، ونلفت الإنتباه إلى أن عدد من أعضاء اللجنة الوطنية للإصلاح قد قدموا إستقالاتهم بتاريخ 2005/7/12 وعددهم ثمانية، لعدة أسباب أوضحتها رسالة وجهت إلى رئيس الوزراء يأتي على رأسها عدم فاعلية عملية الإصلاح وتعطيل عمل اللجنة وتجاهلها في الكثير من الخطوات والقرارات.

للإصلاح إداريا وفنيا وتنفيذيا تم تأسيس وحدة للتنسيق والدعم الفني للإصلاح في ديوان رئيس الوزراء<sup>26</sup>.

ومؤخرا تدارست اللجنة الوزارية للإصلاح مدى التقدم الحاصل في موضوع الإصلاح القضائي، وعمل اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل واستمرارها في مساعدة مجلس القضاء الأعلى، إضافة إلى دراسة تقرير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حيث أصدرت توجيهاتها بدراسة توصيات التقرير في مختلف المجالات بما في ذلك تلك المتعلقة بالسلطة القضائية، وإمكانية إدراجها في برنامج الإصلاح للفترة المقبلة<sup>27</sup>.

#### 4. إنشاء لجنة متخصصة بالإصلاح القضائي (اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل)

لم يكن إنشاء اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل كلجنة استشارية وليد الصدفة أو إسقاطا خارجيا بل كان حاجة وطنية ومثل استحداثا على خطى استكمال حركة الإصلاح القضائي. والإنشاء جاء نتيجة عدة اعتبارات واقعية وسياسية وإصلاحية. ولعل أول هذه الاعتبارات يتعلق بواقع وحالة القضاء الفلسطيني ومرافق العدل، فالكل يعرف تلك الحالة وما يعانيه القضاء ومرافق العدل من ضعف ومحنة تكاد تكون شبه مزمنة، ليس فحسب بسبب عدم توفر الإمكانيات المادية والبشرية الملائمة أو التشريعات الكافية والواضحة، ولكن أيضا في ظل غياب رؤية وإطار موحد ناظم لإدارة مرافق العدالة ما خلق غيابا للتنسيق ما بين الأجهزة المختلفة

<sup>26</sup> قرر مجلس الوزراء في جلسته رقم 33 بتاريخ 2005/9/21، تعيين شخص جديد قائم بمهام إدارة وحدة التنسيق، وفي مجال الإصلاح القضائي تتولى الوحدة توفير التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات القضائية، ودراسة إحتياجاتها وسبل دعم عملها عبر خطط ومشاريع مختلفة.

<sup>27</sup> جاء ذلك خلال التحضير لمؤتمر المانحين، أنظر الحياة الجديدة، الثلاثاء 2005/12/13، العدد 3646 السنة



بل والتصارع أحيانا فيما بينها، نتيجة وجود تفسيرات ورؤى متباينة، أسهمت الكثير من العناصر في تفشيها بما في ذلك شخوص القائمين عليها. أما الاعتبار الثاني - وقد أشير إليه في موضع سابق - فقد تمثل بوجود إرادة سياسية لدى كل من الرئيس الفلسطيني أبو مازن والحكومة الفلسطينية ظهرت وتبلورت عبر إصدار عدة قرارات، ومن خلال برنامج الإصلاح الفلسطيني للعام 2005/2004.

### تشكيل اللجنة التوجيهية

شكلت اللجنة التوجيهية رسمياً بمقتضى القرار الرئاسي الصادر في 2005/3/14، فقد نصت المادة الأولى من المرسوم على أن تضم اللجنة اثنا عشر عضواً يمثلون الجهات التالية: المجلس الأعلى للقضاء (عضوان)، وزير التخطيط (مقررًا)، وزير العدل، وزير المالية، وزير الداخلية، النائب العام، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، نقيب المحامين، ديوان رئيس الوزراء/ وحدة التنسيق والدعم الفني للإصلاح، ممثل عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، د. كميل منصور (أميناً للسر)<sup>28</sup>.

وقد جاء تشكيل اللجنة موسعاً لتضم ممثلين عن السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، إضافة إلى ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني بغية خلق جسم موحد يعكس رؤية موحدة تساعد الجهات المعنية بتطوير القضاء والعدل على القيام بالمهام المنوطة بها في إطار تنسيقي وتشاوري. فاللجنة ليست جسماً جديداً إضافياً، وهي لا تحل مكان أية جهة مختصة حسب القانون، وإنما هي جهة إستشارية تتولى تهيئة الظروف الملائمة لمناقشة القضايا التي تهم

<sup>28</sup> بتاريخ 2005/10/12 قدم أمين سر اللجنة (د. كميل منصور) استقالته إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث اعتبر د. منصور أن قانون السلطة القضائية المقر من المجلس التشريعي لا يعكس قناعاته ولا توافق أعضاء اللجنة التوجيهية، خصوصاً وأن القانون الجديد تبني المواد التي اقترحتها اللجنة في المشروع المقدم من الحكومة المتعلقة بوزارة العدل وتضخيمها، وتجاهل المواد التي تعزز استقلال القضاء وكرامة القضاة (حسبما جاء في رسالة الاستقالة).

جميع الجهات القضائية وغير القضائية ذات الصلة بما يساعد في النهوض بمرافق العدالة في فلسطين. وهي بالتالي تتسم بالحيادية، وتعمل على التوصية بما يتوافق عليه الأطراف ذوي العلاقة حول أية مسألة مطروحة، ليتم متابعة تنفيذ تلك التوصيات وفق الإجراءات والأصول التي ينص عليها القانون، جاء ذلك واضحا في مطلع المادة الرابعة من القرار الرئاسي.

### مهام اللجنة التوجيهية

كلفّت اللجنة بمهام تطويرية حددتها المادة الثانية من القرار الرئاسي تركزت في الجوانب التشريعية والبنوية وتطوير الأداء للسلطة القضائية وتوفير نوع من التناسق والتناغم ما بين تلك السلطة وأجهزة العدالة الأخرى وعلى رأسها وزارة العدل، وقد جاءت هذه المهام لتعكس في طبيعتها دور اللجنة الاستشاري والتنسيقي. وهذه المهام حددت زمنياً وموضوعياً، أما التحديد الزمني فقد نصت عليه المادة الرابعة (... على أن تنهي مهامها في مدة أقصاها إثني عشر شهراً من تاريخ إصدار هذا القرار)، بينما نصت المادة الثانية على التحديد الموضوعي على النحو التالي:

1. التوافق على صياغة مسودة قانون معدل لقانون السلطة القضائية، مع مراعاة ما نص عليه القانون من دور لمجلس القضاء الأعلى في إبداء الرأي فيه قبل إحالته على المجلس التشريعي، على أن لا تتجاوز مدة تقديم مسودة قانون معدل لقانون السلطة القضائية شهراً من تاريخ إصدار هذا القرار.

2. استكمال اللوائح التنظيمية لعمل مجلس القضاء الأعلى، مع مراعاة ما نص عليه القانون من دور لمجلس القضاء الأعلى في وضعها ولمجلس الوزراء في إصدارها ونشرها في الوقائع الفلسطينية.

3. اقتراح الإجراءات التي يتوجب اتخاذها لتأمين استقلال القضاء وكرامة القضاة وكفاءتهم ونزاهتهم.

4. اقتراح ما يلزم من حيث التشريع والقرارات من أجل إنشاء معهد التدريب القضائي والمحاكم الإدارية.

5. اقتراح ما من شأنه تقوية الجهاز الإداري لمجلس القضاء الأعلى لتمكينه من أداء المهام الملقاة على عاتقه.

6. التنسيق مع وزارة العدل في اقتراح ما من شأنه تقوية الجهاز الإداري للوزارة لتمكينها من القيام بالأعمال المنوطة بها، وخصوصا مساندة الجهاز القضائي حتى يؤدي دوره على نحو صحيح وفعال، والقيام بدور صلة الوصل بين أجهزة السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

7. تحديد الإجراءات التي يتوجب اتخاذها لتحسين أو تصويب الداء في العملية القضائية، بما فيها العلاقة بين الشرطة القضائية والنيابة العامة، الاختناق القضائي، الأوضاع الإدارية في المحاكم وتنفيذ الأحكام.

8. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في تحديد احتياجات القضاء والعدل من حيث الموارد البشرية والبنى التحتية، على أن تؤخذ بعين الاعتبار الأولويات والإمكانيات العملية.

ويمكن القول أن اللجنة أعطيت بعض الآليات التي تساعد في قيامها بمهامها، من ذلك الحوار والمناقشة والاقتراح والتنسيق بغرض تحقيق التوافق والتعاون والانسجام بين مختلف الجهات. كما أعطيت اللجنة دورا في مساعدة الجهات المعنية في إعداد مسودات القوانين واللوائح اللازمة، وفي وضع الإجراءات وتطوير خطط العمل وتنظيم الاجتماعات وورشات العمل الرامية للقيام بتلك المهام. ووفقا للمادة الثالثة من القرار يمكن للجنة الاستعانة بالخبراء من داخل فلسطين أو خارجها، والاستعانة أيضا بآراء الهيئات المحلية المعنية بحسن سير القضاء والعدل.

## أعمال اللجنة التوجيهية

باشرت اللجنة التوجيهية أعمالها في إطار المهام المنوطة بها والتي ذكرت أعلاه، وقد حققت اللجنة عدة إنجازات في هذا المجال يمكن توضيح أبرزها بما يلي:<sup>29</sup>

1. إعداد مسودة مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية خلال الشهر الأول من بدء عمل اللجنة عبر آلية الحوار والتوافق بين مختلف الجهات المعنية، وعرضه على جميع الجهات المختصة بهدف إدخال مفاهيم جديدة وآليات عمل ونصوص تخدم توضيح مفهوم استقلال القضاء، وقد ارتكزت المسودة على مجموعة من المسائل الهامة الحديثة كتوسيع عضوية مجلس القضاء ليضم جهات غير قضائية لإضفاء الشفافية وتوفير الحماية والاستقلالية له، كذلك مأسسة عمله من خلال تشكيل الأمانة العامة واللجان، وأيضا النص على صلاحيات واضحة ومحددة لكل من مجلس القضاء ووزارة العدل لإزالة الغموض حول ذلك، وتوضيح إجراءات ومعايير تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة.

2. إعداد قائمة محددة باللوائح التنفيذية اللازمة لتفعيل نصوص قانون السلطة القضائية الساري المفعول، ووضع الإرشادات والمتطلبات لبدء العمل على صياغتها.<sup>30</sup>

3. إطلاق دراسة حول تحديد الاحتياجات البشرية والمادية للمحاكم الفلسطينية والنيابة العامة.<sup>31</sup>

4. البدء في خطوات تحضيرية لتحديد ملامح التدريب القضائي وما هو النموذج الأنسب فلسطينيا شكلا ومضمونا.

---

<sup>29</sup> تقرير حول سير عمل اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل صادر بتاريخ 2005/7/6، والتقرير الربعي الثاني

حول عمل اللجنة الصادر بتاريخ 2005/10/13

<sup>30</sup> إشتملت القائمة على (18) تشريعا ثانويا منها على سبيل المثال: النظام الداخلي لمجلس القضاء الأعلى، قواعد تعيين

القضاة، لائحة تنظم عمل إدارة المحاكم، العلاقة بين الشرطة والنيابة العامة، القواعد الخاصة بالموازنة العامة.

<sup>31</sup> تم في إطار ذلك توقيع اتفاقية رسمية مع شركة ألفا العالمية من أجل تنفيذ دراسة تحديد الاحتياجات وفق نموذج إستمارة أعد لهذا الغرض.

5. تنظيم ورشة عمل موسعة حول القضاء والأمن بتاريخ 25-2005/6/26، خرجت بالعديد من التوصيات ذات الطبيعة التنظيمية والتشريعية تم المصادقة عليها وتبنيها رسميا من قبل مجلس الوزراء في جلسته رقم (21) المنعقدة بتاريخ 2005/7/12، ومتابعة تنفيذ تلك التوصيات<sup>32</sup>.

6. وضع خطط العمل والأسس لعمل دراسات وأبحاث وتشكيل فرق متخصصة في عدة موضوعات منها تحديد الاحتياجات البشرية والمادية للمحاكم، التدريب القضائي، التبليغات القضائية، تنفيذ الأحكام وبطء النظر في القضايا، وتفعيل إدارة المحاكم.

7. تنفيذ العشرات من اللقاءات والاجتماعات مع القضاة والمحامين وغيرهم من الأشخاص والخبراء والجهات المهتمة بتطوير القضاء والعدل، وبلورة اقتراحات وتوصيات في ضوء ذلك في مجال مهام وأعمال اللجنة المختلفة.

8. العمل على إعداد مسودة خطة إستراتيجية (Master Plan) شاملة للسلطة القضائية، الهدف منها تحديد أولويات التطوير وفق الحاجات الوطنية، وضمان تنسيق وتكامل مشاريع الدعم وحسن استغلالها حسب تلك الأولويات.

ويمكن القول أن اللجنة حققت منذ نشأتها بعض الإنجازات التي يمكن ملاحظتها في الواقع العملي سواء تمثل ذلك بإضفاء الشفافية على التعيينات القضائية أو بتنظيم الجهود الرامية للنهوض بالقضاء والعدل من خلال تصويب الأداء وتوجيه الدعم الدولي بما يخدم الاستراتيجية

---

<sup>32</sup> من أبرز توصيات تلك الورشة: تكليف اللجنة التوجيهية بإعداد مقترح يوضح طبيعة العلاقة بين الشرطة والنيابة، وتكليف ديوان الفتوى والتشريع بإعداد مشاريع قوانين خاصة بالمحاكم العسكرية، إنشاء معملين جنائين في الضفة الغربية وغزة، إنشاء قوة شرطة قضائية، توجيه رسالة من الجهات المسؤولة لحث القضاة على تسريع النظر في القضايا وعقد الجلسات، تكليف وزير العدل التأكد من مناوبة أعضاء النيابة العامة وإجراء المناقلات في صفوفهم وعقد الجلسات وقيامهم بالتفتيش على السجون، وإنشاء سجل عدلي وطني، وتشكيل لجنة وزارية خاصة لمتابعة تنفيذ تلك الاحتياجات وما يرتبط بها من احتياجات مادية.

المرسومة لذلك. مع ذلك فقد مثلت الأزمة المتعلقة بإقرار قانون السلطة القضائية خلافا للأسس والسياسات التي رسمتها اللجنة التوجيهية أبرز العوائق في عمل اللجنة، ويبدو أن اللجنة ما زالت تتطلع إلى دعم جميع الجهات الرسمية والمجتمعية والتعاون معها بما يحقق الإسراع في استكمال القيام بمهامها الإصلاحية والتطويرية في المرحلة القادمة.

### 5. دور المجلس التشريعي في الإصلاح القضائي

كان المجلس التشريعي أحد المؤسسات الرئيسية الداعية إلى إصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية بما في ذلك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وقد جاء ذلك ضمن ممارسته لدوره الرقابي والتشريعي.<sup>33</sup> وقد أكد رئيس المجلس التشريعي المؤقت في خطاب تنصيب الرئيس بتاريخ 2005/1/15 على توجهات وتمنيات المجلس التشريعي حول إصلاح القضاء (...، باسمي وباسم زملائي بالمجلس التشريعي نتمنى عليكم الالتزام بالبرنامج الانتخابي ...، وأن تكون السيادة للقانون فقط في ظل سلطة قضائية مستقلة قادرة على جلب الحقوق ومحاسبة الفاسدين والمفسدين).

وفي العام 2005 قام المجلس التشريعي بإصدار بعض القوانين المتعلقة بالجهاز القضائي (النظامي وغير النظامي)، ومنها قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005، وقانون رقم (5) لسنة 2005 بتعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، وقانون رقم (3) لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون" رقم (6) لسنة 1998، وقانون رقم (2) لسنة 2005 بتعديل بعض أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001. كما قام المجلس أيضا

<sup>33</sup> سبق وتقدم المجلس التشريعي بتقرير خاص بدراسة تقرير هيئة الرقابة العامة لعام 1996 لإصلاح الخلل والفساد، كما تبني إعلانا للتطوير والإصلاح بتاريخ 2002/5/16.

بمناقشة بعض مشاريع القوانين الأخرى ذات الصلة والتي لم تقر حتى اللحظة<sup>34</sup>.

وفي خطوة نوعية باتجاه الإصلاح العام أحال المجلس بعض الملفات حول قضايا الفساد وسوء استخدام المال العام، إلى النائب العام الفلسطيني، ولكن لم يبت فيها حتى اللحظة<sup>35</sup>.

## ثانياً: مجالات الإصلاح القضائي

انطلقت مسيرة الإصلاح القضائي منذ سنوات عبر دعوات داخلية وخارجية، ونظمت أجندة الإصلاح ومجالاته عبر تشخيصات لحالة السلطة القضائية ونظام العدالة واقتراحات من الكثيرين على المستويات الرسمية وغير الرسمية، بل إن الأمر لم يقتصر على ذلك، فقد تدخلت جهات دولية "الدول المانحة" في اقتراح وفرض إصلاحات معينة في بعض المجالات.

في العام 2005 تبلورت مجالات الإصلاح القضائي عبر العديد من الوثائق الرسمية التي أقرتها الحكومة الفلسطينية، وعلى رأسها برنامج الإصلاح الحكومي للعام 2005/2004. تضمن هذا البرنامج مجالات إصلاح محددة ارتكزت على مجموعة من العناصر التي تهدف إلى إحداث تطوير في مرافق القضاء والعدل بما يخدم تحقيق الهدف العام المتمثل بالنهوض بتلك المرافق ورفع جاهزيتها ووضع

---

<sup>34</sup> منها على سبيل المثال مشاريع القوانين التالية: التنفيذ، المحكمة الدستورية العليا، الكاتب العدل، تنظيم أعمال الخبرة أمام المحاكم النظامية والنيابة العامة، المعهد القضائي الفلسطيني، الطب الشرعي، إنشاء المحاكم العسكرية، كتيبة العرائض، محكمة الجنايات الكبرى، أصول المحاكمات الشرعية (تقرير حول حالة مشاريع القوانين/ المجلس التشريعي الفلسطيني - 2005/11/24).

<sup>35</sup> www. aman-palestine.org

الأطر القانونية الملائمة الداعمة لذلك، ومن هذه العناصر تعديل بعض القوانين كقانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم، ووضع قوانين جديدة خاصة بالمحاكم الدستورية والإدارية والعسكرية، وتفعيل معهد التدريب القضائي وتأهيل القضاة، وتطوير خطة استراتيجية لمجلس القضاء الأعلى بالتعاون مع وزارة العدل والمجتمع المدني، وتنظيم معايير التعيين والنقل والترقية للقضاة ووكلاء النيابة العامة، والعمل على تنفيذ أحكام المحاكم والقرارات القضائية، واتخاذ كافة الإجراءات لحماية السجناء والموقوفين وتمكين الجهات القضائية من التفتيش على السجون ومراكز التوقيف، وتوفير الاحتياجات التشغيلية كالمعدات والتجهيزات واحتياجات البنى التحتية كبناء محاكم جديدة أو استئجار مبان للمحاكم، وتطبيق الخطة التطويرية والهيكلية لوزارة العدل، والعمل على نشر القوانين والقرارات والأنظمة في الوقائع الفلسطينية بشكل دوري ومنتظم دون تأخير.

إن تلك المجالات انعكست بشكل واضح في برنامج عمل الحكومة الفلسطينية الجديدة "حكومة التكنوقراط"<sup>36</sup>، وفي المهام التي أعطيت للجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل والتي ذكرناها آنفاً. ومن جانب آخر، التزمت السلطة الوطنية بمضمونها وروحها في لقاء لندن للدول المانحة حول دعم السلطة الوطنية الفلسطينية المنعقد في 2005/3/1<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> تضمن برنامج عمل الحكومة 23 بنداً، جاء على رأسها بنديّ تعزيز سيادة القانون وتعزيز استقلال القضاء ونزاهته.

[www.pmo.gov.ps](http://www.pmo.gov.ps)

<sup>37</sup> كانت أبرز إلتزامات السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال الإصلاح القضائي ما يلي: التخلي رسمياً عن محاكم أمن الدولة، تطبيق قانون جديد للقضاء، بناء وإدارة دور المحاكم ومراكز الشرطة والسجون، الإصلاح القضائي بما في ذلك إجراءات معدلة لترقية وتعيين القضاة. وفي مقابل ذلك إلتزم المجتمع الدولي في ذات المجال بما يلي: تقديم الخبرة والدعم المالي في مجال الإصلاح القضائي، وتدريب القضاة والقائمين على السجون بما في ذلك ما يتعلق بحقوق الإنسان.

[www.fco.gov.uk/servlet](http://www.fco.gov.uk/servlet)



وننوه في هذا الإطار أن مجالات ومطالبات الإصلاح القضائي مع بداية العام 2005 لم تقتصر فقط على ما رسمته الحكومة، وإنما ظهرت أيضا من المستويات غير الحكومية، وعلى رأسها الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن عبر تقريرها السنوي العاشر وما سبقه من تقارير سنوية وغيرها<sup>38</sup>، وبعض مؤسسات المجتمع المدني الناشطة في مجال القضاء والإصلاح المؤسسي<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> أنظر التقرير السنوي العاشر، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2004، والملخص التنفيذي لذلك التقرير، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

<sup>39</sup> ظهرت تلك المجالات عبر مؤتمرات وورشات ودراسات أعدتها تلك المؤسسات، كان من أبرزها في العام 2005: مؤتمر العدالة الفلسطيني الأول الذي عقد بمبادرة من مركز مساواة في الفترة من 4/29 - 2005/5/1، ومؤتمر رام الله الأول الذي عقد بمبادرة من المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع "بانوراما" في الفترة من 14 - 2005/3/17، ومؤتمر المحاماة الفاعلة رافعة لحماية حقوق الإنسان الذي عقد بالتعاون ما بين نقابة المحامين ومركز مساواة في شهر 2005/12. وورشة حول الجهاز القضائي في فلسطين - نحو إنطلاقة جديدة الذي عقد بمبادرة من مركز تطوير القطاع الخاص بتاريخ 2005/11/21. ودراسة أعدت بمبادرة من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" حول القضاء الفلسطيني - قيم النزاهة ونظم المساءلة والشفافية من إعداد المحامي ناصر الريس وإشراف د. عزمي الشعيبي، كانون الثاني 2005.

## البند الثالث التطورات التشريعية في مجال تنظيم القضاء النظامي

تتألف منظومة التشريعات الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية والمتعلقة بتنظيم القضاء في فلسطين من كل من القانون الأساسي المعدل لعام 2003، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، وقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وقانون البيئات في المواد المدنية والتجارية رقم (4) لسنة 2001، وقانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003<sup>40</sup>. وقد وضعت هذه التشريعات لتنظم إجراءات التقاضي وهي بالمجمل تضع المبادئ والقواعد والأحكام المرتبطة باستقلال القضاء وبتكريس أسس العدل وتنظم المسائل المرتبطة بحق التقاضي. وقد أفرزت بعض تلك التشريعات إشكاليات وثرغرات في الواقع العملي، مما استدعى إعادة النظر ببعض نصوصها وإدخال ما يلزم من تعديلات عليها.

في العام 2005 ظهرت تطورات عديدة في مجال التشريعات النازمة للقضاء بأنماطه المختلفة، يمكن الحديث عنها وفقاً للتسلسل الزمني لحدوثها على النحو التالي:

---

<sup>40</sup> تشير إلى وجود تشريعات أخرى من حقبات سابقة تعنى بتنظيم جوانب أخرى متعلقة بتنظيم القضاء (كقانون التنفيذ والإجراء مثلاً)، أو تشريعات تعنى بتنظيم أنماط أخرى من القضاء غير القضاء النظامي، كالتشريعات النازمة للقضاء الشرعي (منها مثلاً قانون لأصول المحاكمات الشرعية الأردني رقم (31) لسنة 1959).

## أولاً: سن قوانين معدلة في مجال تنظيم القضاء

صدر القانون رقم (2) لسنة 2005 المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001. ووفقاً لهذا القانون المعدل تم -بشكل رئيسي- تعديل المادة 14 من القانون الأصلي المتعلقة بهيئة المحكمة وعدد القضاة، حيث أعاد هذا التعديل نظام القاضي الفرد (الواحد)<sup>41</sup>. كما تم تعديل المادة (35) من القانون الأصلي وبموجب التعديل أُجيز لمجلس القضاء الأعلى إجراء انتدابات للقضاة بين المحاكم<sup>42</sup>. وهذه التعديلات جاءت بهدف تسهيل عمل المحاكم سواء من خلال إعادة نظام القاضي الفرد في بعض القضايا، أو بإجازة إجراء انتداب للقضاة.

كما صدر القانون رقم (5) لسنة 2005 المعدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 بتاريخ 2005/3/6، ووفقاً لهذا القانون المعدل تم تعديل المادة 39 من القانون الأصلي المتعلقة بالاختصاص القيمي لمحاكم الصلح بحيث

---

<sup>41</sup> نصت المادة (1) من القانون المعدل على ما يلي: (تعديل المادة 14 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 لتصبح على النحو التالي: 1- تنعقد هيئة المحكمة من ثلاثة قضاة وتكون الرئاسة لأقدمهم للنظر في: أ- جميع الجنايات وجرائم الجرح المتلازمة، وأية جرائم مرتبطة بها إرتباطاً لا يقبل التجزئة، ب- الدعاوى المدنية والتجارية التي تزيد قيمتها عن مائة ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ت- القضايا المرفوعة إليها بصفتها الاستئنافية. 2- يجوز للمحكمة المشكلة من قاض فرد أن تنظر في: أ- جميع الجنايات وجرائم الجرح المتلازمة معها، وأية جرائم مرتبطة بها إرتباطاً لا يقبل تجزئة، والتي لا تزيد عقوبتها عن خمس سنوات، ب- الدعاوى المدنية والتجارية بما لا يتعارض مع البند (ب) من الفقرة (1) أعلاه).

<sup>42</sup> نصت المادة (2) من القانون المعدل على ما يلي: (تعديل المادة 35 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 لتصبح على النحو التالي: لمجلس القضاء العلي أن ينتدب من حين إلى آخر ولمدة مؤقتة لا تزيد عن ستة أشهر قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط أحد قضاة المحاكم: أ- الاستئناف ممن تتوافر فيهم شروط العمل في المحكمة العليا ليجلس قاضيا في المحكمة العليا، ب- البداية ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة الاستئناف ليجلس قاضيا في محكمة الاستئناف، ت- الصلح ممن تتوافر فيهم شروط العمل في محكمة البداية ليجلس قاضيا في محكمة البداية، ث- الاستئناف أو البداية أو الصلح ليجلس قاضيا في محكمة أخرى من ذات الدرجة).

أصبحت تختص بالدعوى التي لا تتجاوز قيمتها عشرة آلاف دينار<sup>43</sup>. كما تم تعديل المادة 287 من القانون الأصلي المتعلقة بالمدة التي يجوز خلالها للمستدعى ضده تقديم لائحة جوابية لمعارضة إصدار قرار قطعي والآثار المترتبة على تجاوز تلك المدة<sup>44</sup>. وهذه التعديل إنما جاء لتخفيف العبء عن كاهل محاكم الصلح وعدم إغراقها بمعظم القضايا والنزاعات بين المواطنين، وتيسير النظر في القضايا في ظل الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة للقضاء بوجه عام والمتوفرة لدى محاكم الصلح بوجه خاص.

وبتاريخ 2005/1/11، صدر القانون رقم (3) لسنة 2005 المعدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل لسنة 1998، وقد أدخل هذا القانون تعديلا في مسألة تنفيذ حكم الإعدام بحق المرأة النزيلة الحامل، نصت المادة 1 (لا ينفذ حكم الإعدام بحق النزيلة الحامل المحكوم عليها بالإعدام، فإذا وضعت مولودا حيا، تقضي المحكمة التي أصدرت الحكم بعقوبة الإعدام، النزول إلى عقوبة السجن المؤبد). هذا التعديل وإن كان محدود النطاق إلا أنه تظهر أهميته في أنه يحد من تنفيذ

---

<sup>43</sup> نصت المادة (1) من القانون المعدل على ما يلي: (تعديل المادة 39 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 لتصبح على النحو التالي: تختص محاكم الصلح بالنظر فيما يلي: 1- الدعوى التي لا تتجاوز قيمتها (10,000) عشرة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا ويكون حكمها قطعيًا في الدعوى المتعلقة بمبلغ نقدي أو مال منقول إذا كانت قيمة المدعى به لا تتجاوز ألف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونا. 2- الدعوى الآتية مهما بلغت قيمتها: أ- تقسيم الأموال المشتركة المنقولة وغير المنقولة. ب- إخلاء المأجور، ج- حقوق الارتفاق، د- المنازعات المتعلقة بوضع اليد، هـ- المنازعات المتعلقة بالإنشغال في العقار، و- تعيين الحدود وتصحيحها، ز- إسترداد العارية، ح- الإنشغال بالأجزاء المشتركة وصيانتها في المباني المتعددة الطوابق، ط- الدعوى والطلبات التي تنص القوانين الأخرى على اختصاص محكمة الصلح بها، ي- دعوى التصحيح في سجلات وقيود الأحوال المدنية).

<sup>44</sup> نصت المادة (2) من القانون المعدل على ما يلي: (تعديل المادة 287 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 لتصبح على النحو التالي: إذا رغب المستدعى ضده في معارضة إصدار قرار قطعي وجب عليه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه الإستدعاء أن يقدم اللائحة الجوابية مع نسخة منها لتبليغها للمستدعي، فإذا تخلف عن تقديم اللائحة خلال تلك المدة، لا يجوز سماعه في معارضة الإستدعاء).

عقوبة الإعدام ويقلص من حالات فرض هذه العقوبة بما يتماشى مع مبادئ حقوق الإنسان وعلى رأسها الحق في الحياة، ولكن من المهم الإشارة أن هذا التعديل جاء كتحصيل حاصل حيث أن قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 أورد في المادة 414 منه حكماً يقضي بعدم جواز تنفيذ عقوبة الإعدام للمرأة الحامل واستبدالها بالسجن المؤبد، وعليه فإن التعديل إنما جاء لتحقيق الانسجام التشريعي بين نصوص قانون السجون وقانون الإجراءات الجزائية في ذات المسألة، وليس بهدف وضع حكم جديد.

### ثانياً: قانون السلطة القضائية (بين التعديل والاستبدال)

ظهرت الحاجة إلى إحداث تغييرات في قانون السلطة القضائية لسنة 2002، نظراً لما أصبح ثابتاً من عدم قدرة هذا القانون -على الرغم من أهميته وتطوره بالمقارنة مع قوانين دول أخرى- على خلق نوع من الاستقرار في الواقع العملي، فقد أثار تطبيق هذا القانون تفسيرات واجتهادات عديدة من الأطراف المعنية به، وظهرت العديد من الإشكاليات بسبب عدم وضوح بعض النصوص الواردة فيه خصوصاً في إطار العلاقة ما بين مجلس القضاء ووزارة العدل وعلاقة تلك الأخيرة بالنيابة العامة، كما جاء هذا القانون بنصوص ذات طبيعة عمومية، ولم توضع حتى اللحظة أي لوائح تنفيذية له، خصوصاً فيما يتعلق بمعايير تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة، وعدم وضوح قواعد التفتيش والترقية وغيرها.

وقد بدأت أولى المحاولات لإحداث التغيير عبر طرح الحكومة لمشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية في بداية العام 2005 هدف إلى تعديل بعض نصوص القانون الأصلي على نحو محدود ولكنه لم يقر. ثم تلاه محاولة جديدة انطلقت من التفويض الذي أعطاه القرار الرئاسي عبر وضع قانون معدل قدمته الحكومة كمشروع قانون معدل إلى المجلس التشريعي بتاريخ 2005/4/18، وقد اتسم المشروع بالشمولية بحيث استلهم نصوص القانون الأصلي هيكلًا ومضمونًا، كما تم إدخال تعديلات أساسية تركزت في جوانب معينة بما يتجاوز مواطن الخلل في القانون الأصلي من جهة، وبما يهدف إلى تعزيز السلطة القضائية وأجهزة العدل الرئيسية المرتبطة بها وينهض بها نصًا وعملاً. ومن أبرز سمات ذلك المشروع أنه تضمن أحكامًا بتوضيح مفهوم استقلال القضاء والمعايير الدولية المرتبطة بذلك، كما قام بتوسيع عضوية مجلس القضاء الأعلى وإدخال عناصر غير قضائية لإضفاء الشفافية على عمل المجلس وحمايته من أي تدخل في المستقبل، ونص على تشكيل أمانة عامة وتشكيل لجان لمجلس القضاء بغية مأسسة عمله، كما استحدث منصب مدير المحاكم، وعمل على وضع إجراءات ومعايير واضحة ومحددة لتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة. ولعل من أبرز سماته توضيحه لصلاحيات كل من مجلس القضاء الأعلى وصلاحيات وزارة العدل على نحو محدد، وأيضًا إدخاله تعديلاً هاماً في مجال موازنة السلطة القضائية.

كان من نتائج قراءات ومداولات المجلس التشريعي للمشروعين المعدلين أعلاه، إقرار المجلس في نهاية المطاف بالقراءة الثالثة لقانون جديد خاص بالسلطة القضائية وليس قانوناً معدلاً، حيث رفع هذا القانون بعد ذلك للرئيس الذي صادق عليه وأصدره بتاريخ 2005/10/11. والواضح أن صدور القانون الجديد (قانون السلطة

القضائية رقم (15) لسنة 2005<sup>45</sup>) أثار العديد من التساؤلات سواء من ناحية الطريقة الإجرائية التي أقر بها في المجلس التشريعي، ومن ثم تصديقه وإحالة للنشر من قبل الرئيس، أو من حيث مضمونه والأسس والمفاهيم والسياسات التي شملها هذا القانون<sup>46</sup>، الأمر الذي جعله موضع اختلاف بين الجهات المعنية به، وما أثار جدلا واسعا بين الأوساط القانونية والسياسية والتشريعية والتنفيذية والمجتمعية<sup>47</sup>، فمن جهة اعتبرته اللجنة التوجيهية غير منسجم مع الصيغة التي توافق عليها مختلف الأطراف والتي رفعت كمشروع من الحكومة<sup>48</sup>، بينما اعتبرته وزارة العدل إنجازا للوزارة<sup>49</sup>. ولم يقف الأمر عند هذا الحد فالقضاء قال كلمته أيضا، ويبدو أنها كانت الفصل، حيث أصدرت المحكمة الفلسطينية العليا بصفقتها محكمة دستورية عليا قرارا بتاريخ 2005/11/27، حكمت فيه بعدم دستورية قانون السلطة القضائية لسنة 2005، واعتباره كأن لم يكن<sup>50</sup>، ما أثار من

<sup>45</sup> نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 60، المؤرخ في 2005/11/9.

<sup>46</sup> أنظر: د. ممدوح العكر، مفوض عام الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مقال بعنوان "إصلاح القضاء على مفترق طرق"، جريدة الأيام، الأحد 2005/10/30، ص 9، وقد أشار د. ممدوح إلى مجموعة من الحقائق التي تفسر عدم يبي أسس هامة ومفاهيم رئيسية كان من الواجب عدم إغفالها ومنها: أن القانون الجديد أحل بالتوازن المطلوب ما بين صلاحيات مجلس القضاء ووزارة العدل خصوصا في مسألتي التفتيش القضائي وموازنة السلطة القضائية، وأن القانون الجديد تجاهل فكرة توسيع مجلس القضاء الأعلى. بما يعزز شفافية عمله ويحميه من التدخل الخارجي.

<sup>47</sup> أنظر: معين البرغوثي، محام/الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، مقال بعنوان "حول الجدل بشأن قانون السلطة القضائية"، جريدة الأيام، السبت بتاريخ 2005/12/10، ص 11.

<sup>48</sup> أنظر تقرير اللجنة التوجيهية الربعي الثاني الصادر بتاريخ 2005/10/13.

<sup>49</sup> أنظر: [www.wafa.printnews.asp](http://www.wafa.printnews.asp)، الحياة، الثلاثاء 2005/11/22، ص 10. وكذلك المجلس التشريعي الذي اعتبره من القوانين الهامة التي أقرت في هذا العام.

<sup>50</sup> تم نشر نص القرار في جريدة القدس، بتاريخ 2005/12/4، ص 10. ومن اللافت للإنتباه أن هذا القرار هو من أول القرارات التي فصلت شكلا وموضوعا في دستورية قانون ما ومدى إنسجامه مع القانون الأساسي باعتباره أسمى القوانين، ونشير إلى أن المحكمة العليا سبق وقررت رفض طعون دستورية لأسباب تتعلق بعدم قانونية تشكيل المحكمة العليا، وكان ذلك في الطعن الدستوري رقم 2005/3 وأصدرت قرارا بهذا الشأن بتاريخ 2005/9/27 حيث جاء فيه (...). لهذه الأسباب نرى بالأغلبية أن تشكيل الهيئة الحاكمة لا يتفق وأحكام القانون وأنها وفق هذا التشكيل لا

جديد جدلا واسعا حول قرار المحكمة وتبعاته وانقسمت الآراء ما بين مؤيد للقرار<sup>51</sup>، ومعارض له<sup>52</sup>، في حين اعتبرت مؤسسة الرئاسة قرار المحكمة الدستورية عنوانا للحقيقية ومحلا للالتزام بالرغم من وجود ملاحظات عديدة تدعم عدم قانونيته وصحته<sup>53</sup>.

إن إلغاء قانون السلطة القضائية الجديد، يجعل من العبث الدخول في تفاصيله وتقييمه وبيان أثره<sup>54</sup>، وما نود الإشارة إليه فقط هو مسألتين: أولهما، أن إلغاء هذا القانون من شأنه إعادة العمل بقانون السلطة القضائية القديم لسنة 2002، وثانيهما، أن أزمة وضع هذا القانون وإلغاءه فيما بعد شكلا تعطيلا واضحا وكبيرا لحركة الإصلاح القضائي وللجهد والوقت الذي بذله الكثيرون على المستوى الرسمي والمجتمعي في سبيل تعديل القانون القديم من أجل تعزيز وازدهار مسيرة القضاء الفلسطيني.

---

تملك حق النظر في دعوى دستورية وبالتالي أن نصاب المحكمة غير مكتمل بما يتعذر معه نظر الدعوى، إذ يعقد الاختصاص للمحكمة العليا بكامل أعضائها (...).

<sup>51</sup> أنظر موقف المستشار زهير الصوراني، رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي اعتبر إقرار مشروع قانون السلطة القضائية بشكله الحالي سيدفع للطعن فيه أمام المحكمة الدستورية: الأيام، 2005/10/12، ص 8.

<sup>52</sup> من أبرز الجهات المعارضة له: المجلس التشريعي الفلسطيني ( أنظر: زياد أبو زياد، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، مقال نشر في جريدة القدس، الأحد بتاريخ 2005/12/18، ص 19، وأيضا أنظر تقرير اللجنة القانونية في المجلس التشريعي حول قرار المحكمة العليا بشأن قانون السلطة القضائية لسنة 2005، الدورة العاشرة-الفترة الأولى، الجلسة الأولى/ الإجماع الثالث والعشرون، المنعقد في مدينتي رام الله وغزة بتاريخ 2005/12/1 - 11/30). وبعض مؤسسات المجتمع المدني (نقابة المحامين - مركز مساواة - أمان - مؤسسة مفتاح) التي صدرت بيانا للرأي العام حول ذلك، نشر في جريدة القدس، الأحد بتاريخ 2005/12/4، ص 4.

<sup>53</sup> جاء ذلك في كلمة ألقاها المستشار القانوني للرئيس الفلسطيني في مؤتمر بعنوان (الحماية الفاعلة رافعة لحماية حقوق الإنسان) الذي عقد بمبادرة من نقابة المحامين والمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، جريدة الأيام، السبت بتاريخ 2005/12/10، ص 6.

<sup>54</sup> تضمن هذا القانون 108 مواد، موزعة على 7 أبواب، هي: استقلال القضاء/ المحاكم/ القضاة/ مجلس القضاء الأعلى/ النيابة العامة/ الموازنة/ أحكام عامة وانتقالية. وكان من أبرز نصوصه النص على تشكيل مجلس قضاء أعلى إنتقالي لمدة سنة واحدة فقط، يتولى تشكيل وإعادة هيكلة كافة الهيئات القضائية وترتيب أوضاع القضاء والمحاكم والنيابة العامة وإصدار القرارات الملزمة في ذلك.



## ثالثاً: سن قوانين جديدة في مجال القضاء

رفع المجلس التشريعي الفلسطيني في نهاية العام 2005، للرئيس قانون المحكمة الدستورية العليا الذي أقره المجلس بالقراءة الثانية بتاريخ 2005/12/7، وقد تأخر سن هذا القانون الذي كان يفترض أن يعقب القانون الأساسي، وجاء في هذه المرحلة بعد ضغط كبير من مختلف القطاعات القانونية. واشتمل القانون على (55) مادة، أما من ناحية المضمون فقد نظم هذا القانون أحكام تشكيل المحكمة الدستورية، واختصاصاتها، وتنظيم عملها "الإجراءات والأحكام والقرارات"، إضافة إلى المصاريف والرسوم والشؤون المالية والإدارية. ومن المتوقع أن يسهم هذا القانون في إحياء الحياة الدستورية ونشر الثقافة بأهمية الدستور "القانون الأساسي"، بحيث تكون المحكمة ضابطاً وحامياً للحقوق والحريات وضامناً لعدم صدور أي تشريع يخالف مبادئ الدستور الشكلية والموضوعية، ولكن يجب أن يرافق إصدار هذا القانون تشكيل سريع للمحكمة من أصحاب الخبرة والكفاءة والمهنية.

كما صادق الرئيس أيضاً على قانون التنفيذ بتاريخ 2005/12/22، ويعد هذا القانون من التشريعات التي ستعزز عمل القضاء خصوصاً في مجال تنفيذ الأحكام القضائية وغيرها من الإسناد التنفيذية<sup>55</sup>، وبصدوره تم توحيد أحكام التنفيذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ ألغيت صراحة تشريعات التنفيذ والإجراء التي كانت سارية في المنطقتين من العهد العثماني وحتى الحكم الأردني. وقد نظم هذا القانون الأحكام المتعلقة بدائرة التنفيذ (قاضي التنفيذ)، وطرق وإجراءات التنفيذ، وتوزيع حصيلة التنفيذ، وأحكام حق الامتياز وحبس المدين ومرور الزمن.

<sup>55</sup> عرفت المادة 8 فقرة 2 من القانون الأسناد التنفيذية (الأحكام والقرارات والأوامر القضائية والنظامية والشرعية ومحاضر التسوية القضائية والصلح التي تصدق عليها المحاكم النظامية والشرعية وأحكام المحكمين القابلة للتنفيذ والسندات الرسمية والعرفية وغيرها من الأسناد التي يعطيها القانون هذه الصفة).

## رابعاً: إعداد مسودات ومشاريع قوانين في مجال القضاء

لم تكتمل حتى نهاية العام 2005 عملية سن التشريعات الناظمة للقضاء النظامي وغيره من أنماط القضاء الأخرى، فبعض التشريعات ما زالت في مرحلة مشاريع القوانين، وهو ما يعني عدم اكتمال توحيد التشريعات القضائية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، واستمرار سريان التشريعات الصادرة في الحقب التاريخية المختلفة في كلا المنطقتين. ونعتقد أن تأخر سن بعض التشريعات من شأنه خلق عدم استقرار في الواقع العملي، خصوصاً بالنسبة للتشريعات المستحدثة بموجب القانون الأساسي<sup>56</sup> أو التي لم يسبق أن وجدت في النظام القانوني والقضائي في فلسطين. وفيما يلي أهم التشريعات اللازمة في مجال تنظيم القضاء، وحالتها حتى نهاية العام 2005<sup>57</sup>:

---

<sup>56</sup> تنص المادة 101 من القانون الأساسي ( 1- المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون. 2- تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة، وليس لهذه المحاكم أي اختصاص أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري)، والمادة 102 (يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها)، والمادة 103 (1- 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. 2- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإلتباع، والآثار المترتبة على أحكامها).

<sup>57</sup> تقرير المجلس التشريعي حول حالة مشاريع القوانين حسب جلسة 2005/11/24.

الرقم	اسم التشريع	حالته	ملاحظات
1	قانون إنشاء المحاكم العسكرية	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2005/9/19	قانون مستحدث
2	قانون المحاكم الإدارية	مسودة قانون تم إعداده من قبل ديوان الفتوى والتشريع <sup>58</sup>	قانون مستحدث
3	قانون أصول المحاكمات الشرعية	مشروع قانون تم إعادته للجنة المختصة لدراسته من جديد بتاريخ 2005/2/15	
4	قانون الكاتب العدل	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2003/12/30	
5	قانون تنظيم أعمال الخبرة أمام المحاكم النظامية والنيابة العامة	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2003/12/30	
6	قانون المعهد القضائي الفلسطيني	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2004/10/5	قانون مستحدث
7	قانون الطب الشرعي	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2005/1/6	قانون مستحدث

<sup>58</sup> عن تقرير حول الإصلاح في مجال القضاء وسيادة القانون، أعد في منتصف العام 2005، وحدة التنسيق والدعم الفني/ديوان رئيس الوزراء.

ملاحظات	حالته	اسم التشريع	الرقم
	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2005/11/9	قانون كتبة العرائض	8
قانون مستحدث	مشروع قانون قبل بالمناقشة العامة بتاريخ 2005/11/22	قانون محكمة الجنايات الكبرى	9
قانون مستحدث	مشروع قانون رفض بتاريخ 2000/5/17	قانون منع التعذيب للموقوفين والمحتجزين والمسجونين	10
قانون مستحدث	لا يوجد حتى اللحظة	قانون التعويض عن الخطأ القضائي	11



## البند الرابع التطورات البنوية في مجال القضاء النظامي (البنية الإدارية، والبشرية، والمادية، والمالية)

طرأت خلال العام 2005 بعض التطورات على صعيد بنية السلطة القضائية بهدف تمكين القضاء من القيام بوظائفه، وقد كانت تلك التطورات محدودة، حيث ما زال هناك حاجة إلى تحديث أكبر على الصعيد البنوي، سواء فيما يتعلق بمأسسة عمل مجلس القضاء الأعلى، أو توفير الاحتياجات المادية والبشرية اللازمة لتسهيل عمل القضاء وتيسيره بما يساعده بالفصل في المنازعات المعروضة بسهولة وبسرعة دون إبطاء أو تأخير أو تأجيل مستمر.

### أولاً: مجلس القضاء الأعلى

شكل مجلس القضاء الأعلى بعد سريان قانون السلطة القضائية للعام 2002 عدة مرات، كان آخرها بتاريخ 2003/5/14 أي منذ ما يزيد عن سنة ونصف<sup>59</sup>، ويبدو أن شرعية تشكيل المجلس ما زالت تمثل إشكالية قديمة حديثة، وتطفو على السطح بين القانونيين والجهات ذات العلاقة بالشأن القضائي عند مناقشة أي أمر يتعلق بالقضاء. وخلال العام 2005 لم يجر أي تغيير على اختصاصات المجلس أو طريقة العمل فيه، بينما طرأت بعض التغييرات على تشكيله من ذلك عدم وجود تمثيل لوزارة العدل بعد شغور منصب وكيل الوزارة منذ ما يقارب عام واحد وعدم تعيين وكيل جديد حتى اللحظة، وأيضاً تعيين نائب عام جديد. كما ونشير هنا إلى أن رئيس مجلس القضاء قد قدم

<sup>59</sup> شكل مجلس القضاء الأعلى الحالي وفق المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2003 الصادر بتاريخ 2003/5/14.

استقالة احتجاجية إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد مصادقة الرئيس على قانون السلطة القضائية الجديد لاحتوائه على مخالفات دستورية. وبتاريخ 2005/12/25 تم تعيين رئيس جديد للمحكمة العليا ولمجلس القضاء الأعلى وهو القاضي عيسى أبو شرار<sup>60</sup>.

وشهدت العلاقة بين مجلس القضاء والسلطة التنفيذية توترا عاليا على خلفية حالة الفلتان الأمني التي شهدتها الأراضي الفلسطينية والتي طالت رموز القضاء وأجهزة العدل الأخرى كأعضاء النيابة والمحامين<sup>61</sup>، ومن جهة ثانية تكاثفت جهود المجلس مع نقابة المحامين في الاحتجاج على هذه الظاهرة، واتخذت خطوات عملية مشتركة في هذا المجال بتعليق العمل أمام المحاكم لعدة مرات. أما علاقة المجلس مع وزارة العدل فلم يطرأ عليها أي تطور، وظلت حالة التنازع على الصلاحيات قائمة خصوصا فيما يتعلق بموضوعي إدارة المحاكم والتفتيش القضائي<sup>62</sup>. كما طرأت بعد التوترات بين مجلس القضاء الأعلى وجهات قضائية أخرى وبين المجلس التشريعي الفلسطيني في بداية العام 2005، بعد تقديم مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية في الشق المالي لدى المجلس التشريعي كان الهدف منه ربط القضاة ماليا بقانون الخدمة المدنية بحجة أن جدول الرواتب الملحق بقانون السلطة القضائية الحالي لم يقر من المجلس التشريعي وأن القانون أقر دون مصادقة المجلس على جدول الرواتب، إلا أن وجود معارضة من الأطراف القضائية المختلفة لإجراء مثل هذا التعديل لمساسه بحقوق مكتسبة أدى إلى وقفه.

---

<sup>60</sup> جاء هذا التعيين بعد إحالة المستشار زهير الصوراني الرئيس السابق للمجلس إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية لذلك.

<sup>61</sup> دعا رئيس مجلس القضاء الأعلى إلى ضرورة قيام السلطة التنفيذية بمهامها وتحمل مسؤولياتها تجاه ظاهرة الفوضى والاعتداءات على رموز القضاء والعدل وإتخاذ خطوات حقيقية بالقبض على المشتبه بهم والتحقيق معهم وإحالتهم إلى الجهات القضائية (الأيام، السبت 2005/8/6).

<sup>62</sup> أنظر التقارير السنوية الصادرة عن الهيئة في السنوات السابقة.

## ثانياً تنظيم المحاكم، وإنشاء محاكم جديدة

وفقاً للقانون الأساسي والقوانين القضائية (السلطة القضائية وتشكيل المحاكم) تتكون المحاكم في فلسطين من المحاكم الشرعية والدينية وتنظم بقانون خاص بها، والمحكمة الدستورية العليا وتنظم بقانون خاص بها، والمحاكم النظامية وتشمل: النقض، والعدل العليا، والاستئناف، والبداية، والصلح، وتتولى هذه المحاكم النظر في الاختصاصات والمسائل المحددة قانوناً. كما توجد أيضاً محاكم نظامية متخصصة في بعض المجالات منها: قضايا الانتخابات، والبلديات، وضريبة الدخل، والجمارك.

وفي العام 2005 طرأت بعض التغييرات على وضع المحاكم النظامية، في حين ظل وضع المحاكم الأخرى كما كان عليه في السابق.<sup>63</sup> فيما يلي وصف للحالة:

1. لم تشكل حتى اللحظة محكمة دستورية عليا، ولم يصدر القانون الخاص بها. وفي العام 2005 تم تفعيل عملها، فهناك العديد من الطعون الدستورية التي رفعت للمحكمة العليا بصفتها الدستورية خلال الأعوام السابقة<sup>64</sup> وهذا العام، ولم يبت فيها حتى اللحظة، باستثناء البت في طعنين اثنين، حيث اعتبرت في الأول وهو رقم 2005/3 (2005/9/27) أن تشكيل المحكمة لا يتفق والقانون، بينما اعتبرت في الطعن الثاني المتعلق بقانون السلطة القضائية (في

<sup>63</sup> للمزيد عن وضع المحاكم راجع: التقرير السنوي العاشر (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، العام 2004)، ص 82 وما بعدها.

<sup>64</sup> تقدم الحامي وسيم أبو راس خلال العام 2003 بطعنين أمام المحكمة الأولى يتعلق بمدى دستورية قانون منظمة التحرير الفلسطينية، والثاني يتعلق بقانون الهيئات المحلية، وعلى الرغم من تعيين هيئة مؤلفة من سبعة قضاة للنظر في هذه الطعون، أفاد الحامي المذكور أنه لم يحدد حتى اللحظة موعد لأي جلسة (الأيام، الاثنين 2005/6/20، ص 3).



2005/11/27) تشكيلها يتفق والقانون وفصلت في الموضوع بإلغاء القانون المذكور. إن ما يمكن استخلاصه من ذلك هو أن هناك تناقضا واضحا ونوعا من عدم الاستقرار في النظر في المسائل الدستورية، لعل سببه الأبرز غياب تشكيل واضح للمحكمة وغياب قانون يحكم عملها حتى اللحظة.

2. طرأت بعد التغييرات على تشكيل المحاكم النظامية والتعيينات والترقيات في الجهاز القضائي<sup>65</sup>.

3. استحدثت في هذا العام محكمة تسمى "محكمة قضايا الانتخابات" مع صدور قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005 بتاريخ 2005/8/13، ووفقا لهذا القانون الذي يشمل نطاقه الانتخابات الرئاسية والتشريعية، تشكل المحكمة من رئيس وثمان قضاة بتتسيب من مجلس القضاء الأعلى ويعلن عن تشكيلها بمرسوم رئاسي، بينما تتعدد للنظر في الطعون الانتخابية من رئيس واثنين من القضاة على الأقل أو بكامل هيئتها في القضايا الهامة حسبما يقرر رئيسها ذلك، ويخرج عن نطاق اختصاصها الجرائم الانتخابية التي تبقى منظورة أمام القضاء العادي. وبتاريخ 2005/10/31 أصدر الرئيس الفلسطيني مرسوما رئاسيا بتشكيل محكمة قضايا الانتخابات، كما صدر بتاريخ 2005/12/26 مرسوم رئاسي آخر بتعيين رئيس جديد للمحكمة المذكورة. ومن المفترض أن يظهر الدور العملي لهذه المحكمة في مرحلتي التحضير وإجراء الانتخابات التشريعية المقبلة في 2006/1/25.

4. جرت مع نهاية العام 2004 وخلال العام 2005 أربعة مراحل من انتخابات الهيئات المحلية، وقد خضعت المرحلتين الأولى (كانون أول 2004) والثانية (أيار 2005) لقانون انتخابات الهيئات المحلية القديم رقم (5) لسنة 1996، ووفقا لهذا القانون فإن محكمة البداية التي تدخل الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها المكاني هي التي

<sup>65</sup> نوضح ذلك في البند المتعلق بالتعيينات والتشكيلات والترقيات الجديدة في الجهاز القضائي في موضع لاحق من هذا التقرير.

تتولى النظر في الطعون الانتخابية، وعمليا نظرت محاكم البداية هذا العام في العديد من الطعون، كان أكثرها خلال المرحلة الثانية من الانتخابات، وفصلت فيها سواء برفض الطعن<sup>66</sup> أو بقبوله وبالنتيجة إما إعادة عملية الانتخاب والاقتراع<sup>67</sup> أو بإعادة فرز الأصوات<sup>68</sup>. ومن ناحية ثانية خضعت المرحتين الثالثة (أيلول 2005) والرابعة (كانون أول 2005) لقانون انتخابات الهيئات المحلية الجديد رقم (10) لسنة 2005، وبصدوره ألغي قانون عام 1996 السالف الذكر، ووفقا لهذا القانون الجديد فإن محكمة البداية التي تدخل الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها المكاني هي التي تتولى النظر في الطعون الانتخابية المرفوعة ضد قرارات اللجنة المشرفة على الانتخابات وفقا للقانون، وتكون قراراتها نهائية. أما في موضوع الجرائم الانتخابية فليس هناك ما يشير إلى وجود دعاوى رفعت إلى المحاكم المختصة بهذا الخصوص.

5. نص قانون ضريبة الدخل الجديد رقم (17) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 2004/12/28 على أن تشكل محكمة خاصة تسمى "محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل" تكون ضمن ملاك السلطة القضائية وتتعد برئاسة قاض لا تقل مرتبته عن قاضي محكمة عدل عليا وعضوية قاضيين لا تقل مرتبة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف يخضعون جميعهم للأحكام والأوضاع القانونية التي تسري على القضاة النظاميين، وتباشر اختصاصها اعتبارا من التاريخ الذي يعينه

---

<sup>66</sup> على سبيل المثال: قررت المحكمة بتاريخ 2005/5/15 رد الطعن المقدم في نتائج انتخابات بلدة عنبتا قضاء طولكرم، حيث اعتبرت المحكمة أن الزيادة في عدد الأوراق المفروزة بورقة واحدة لا يؤثر على نتيجة الانتخابات، ولم تأخذ المحكمة بإدعاء كثرة الأميين.

<sup>67</sup> على سبيل المثال: قررت المحكمة بتاريخ 2005/5/18 قبول الطعن المقدم في نتائج انتخابات بلدة سنيريا قضاء قلقيلية، وقضت بإلغاء عملية الانتخاب التي جرت في مركز الإقتراع رقم 362 محطة رقم 1 وإعادة عملية الانتخاب والإقتراع في المركز المشار إليه خلال 10 أيام من صدور قرارها. وكذلك قررت المحكمة بتاريخ 2005/5/19 قبول الطعن المقدم في نتائج انتخابات بيت لاهيا، وإلغاء النتائج في بعض مراكز الإقتراع.

<sup>68</sup> على سبيل المثال: قررت المحكمة بتاريخ 2005/5/18 قبول الطعن المقدم في نتائج انتخابات بلدة دير قديس قضاء رام الله، وإعادة فرز الأصوات في القاعة رقم 2.

رئيس مجلس القضاء الأعلى، ويكون اختصاصها بالنظر في الاستئنافات المقدمة للطعن في قرارات التقدير وإعادة النظر في التقديرات التي يجوز استئنافها بموجب أحكام القانون. وتكون أحكام أو أوامر المحكمة قابلة للطعن أمام محكمة النقض<sup>69</sup>. والجدير بالذكر أن اختصاص هذه المحكمة يشمل الآن كامل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو ما يشكل تطوراً، حيث كان اختصاصها يشمل وفقاً للقوانين السابقة منطقة الضفة الغربية ولم يكن لها مثيل في قطاع غزة. ويشار إلى أنه يوجد حالياً محكمتا استئناف ضريبية دخل، واحدة في الضفة الغربية وواحدة في قطاع غزة.

6. لم يتم حتى اللحظة توحيد القوانين الجمركية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ووفقاً لقانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 النافذ المفعول في الضفة الغربية تشكل محكمة خاصة تسمى "محكمة الجمارك البدائية" وتتألف من: قاض وعضوين، وتتولى ممارسة الاختصاصات المنوطة بها وفقاً للقانون<sup>70</sup>. وتستأنف أحكامها إلى محكمة استئنافية خاصة تتألف من ثلاثة أعضاء<sup>71</sup>. بتاريخ 2004/3/20 أصدر الرئيس الفلسطيني القرار رقم (45) لسنة 2004 بإنشاء محكمة جمارك بدائية للمحافظات الشمالية يكون مقرها رام الله، ولكن حتى نهاية العام 2005 ليس هناك ما يشير أنه تم تشكيل هذه المحكمة فعلياً، كما لم نلمس تبعاً أي وجود لقضايا جمركية.

---

<sup>69</sup> نصت المادة 29 من القانون على ما يلي (مع مراعاة ما نص عليه في الفقرة الأولى من المادة (39) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001) يكون كل حكم أو أمر تصدره محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل قابلاً للطعن أمام محكمة النقض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تفهيمه أو تبليغه وفقاً لنظام استئناف ونقض قضايا ضريبة الدخل).

<sup>70</sup> لمزيد من المعلومات حول تشكيل محكمة الجمارك الابتدائية واختصاصاتها راجع المادتين 167 و168 من قانون الجمارك والمكوس رقم 10 لسنة 1962 وتعديلاته.

<sup>71</sup> المادة 170 من قانون الجمارك المذكور.

وبالإضافة إلى ما تقدم تم خلال العام 2005 استحداث محاكم جديدة منها محكمة بداية قفيلية بموجب القرار رقم (12) لسنة 2005، وتم أيضا بتاريخ 2005/4/26 افتتاح محكمة صلح عنبتا. كما تم تسمية قضاة للأمور المستعجلة والقضايا العمالية والأحداث والبلديات بمقتضى قرارات أصدرها مجلس القضاء الأعلى وهي القرار رقم 2005/181، والقرار رقم 2005/185، والقرار رقم 2005/186 وجميعها صدرت بتاريخ 2005/8/25. كما يشير تقرير أعدته اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل إلى أن عدد المحاكم في العام 2005 بلغ (34) محكمة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي مصنفة وفقا للجدول التالي:

محكمة الصلح	محاكم البداية	محاكم الاستئناف	المحكمة العليا (النقض والعدل العليا)
14 (الضفة الغربية)	8 (الضفة الغربية)	1 (الضفة الغربية)	محكمة واحدة مشكلة من دوائر في الضفة الغربية وقطاع غزة
6 (قطاع غزة)	3 (قطاع غزة)	1 (قطاع غزة)	

## ثالثاً: التعيينات والانتدابات والترقيات والتشكيلات الجديدة في الجهاز القضائي

نظم قانون السلطة القضائية لسنة 2002، أحكام تعيين القضاة وترقيتهم وأقدميتهم، حيث يكون التعيين وفق شروط حددها القانون، ويصدر بتعيين القضاة أو ترقيتهم قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. أما انتداب القضاة فقد نظمت أحكامه في قانوني السلطة القضائية وتشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 وتعديلاته، وهو إجراء مؤقت ومحدد بفترة زمنية، ولا يجوز تحويله إلى إجراء دائم أو استغلاله لتحديد موضوع تعيين قضاة جدد أو ترقيتهم وفقاً للقانون.

وفي موضوع التعيينات القضائية، طرأ خلال العام 2005 تطور ملحوظ في آليات تعيين القضاة الجدد، حيث تم بتاريخ 2005/2/22 الإعلان عن مسابقة قضائية لاختيار قضاة صلح في محافظات الضفة الغربية لإضفاء نوع من الشفافية على عملية التعيين، خلافاً لما كان عليه الوضع في السنوات السابقة حيث كانت التعيينات تتم دون إتباع آليات واضحة<sup>72</sup>. وقد اشتملت المسابقة على إجراء فرز ابتدائي للمتقدمين وفقاً للشروط المعلنة، ثم إجراء امتحان تحريري لمن تنطبق عليهم تلك الشروط، ثم عمل مقابلة شخصية للناجحين في ذلك الامتحان. وقد شكل مجلس القضاء لجنة مكونة من ثلاثة قضاة للإشراف على المسابقة، كما تمت دعوة بعض المؤسسات لمراقبة

<sup>72</sup> دعا الكثيرون إلى ضرورة رفق الجهاز القضائي بالكفاءات والخبرات من خلال تحديد آليات تعيين واضحة (أنظر التقارير السنوية السابقة الصادرة عن الهيئة المستقلة. وأنظر أيضاً: الدعوات التي أطلقها بعض المشاركين في مؤتمر العدالة الأول الذي عقد في رام الله بمبادرة من مركز مساواة - الأيام، الأحد 2005/5/1، ص 5).

تلك المسابقة<sup>73</sup>. كان من نتيجة تلك المسابقة تعيين ثمانية قضاة صلح جدد بينهم قاضية واحدة، بعد أن تم تدريبهم في معاهد تدريب للقضاة في مصر والأردن.

كما تم في العام 2005 إعادة تشكيل لمحاكم البداية والصلح في محافظات الضفة الغربية: وشمل ذلك (8) محاكم بداية هي: رام الله، بيت لحم، الخليل، نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية، أريحا. بينما شمل (14) محكمة صلح هي: رام الله، بيت لحم، الخليل، نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية، أريحا، دورا، طوباس، عنتابا، ححول، العيزرية، سلفيت<sup>74</sup>.

وصدرت في ذات العام قرارات بانتداب العديد من قضاة الصلح للعمل في محاكم البداية، وشمل ذلك (7) محاكم بداية هي: رام الله، بيت لحم، الخليل، جنين، طولكرم، نابلس، أريحا<sup>75</sup>. كما تم أيضا تسمية قضاة للأمور المستعجلة في محاكم البداية والصلح بالإضافة إلى عملهم، وشمل ذلك (14) قاضيا في محاكم بداية و صلح رام الله، بداية و صلح بيت لحم، بداية و صلح الخليل، بداية و صلح نابلس، بداية و صلح جنين، بداية و صلح طولكرم، قلقيلية، أريحا<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> تلك المؤسسات هي: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، نقابة المحامين، الحق، مساواة. وقد تلقت الهيئة بتاريخ 2005/4/19 رسالة دعوة من رئيس مجلس القضاء الأعلى لمراقبة المسابقة القضائية "الإمتحان"، كما تلقت بتاريخ 2005/5/10 دعوة لحضور فتح مظاريف المسابقة. وقد لاحظ مراقب الهيئة أن إجراء المسابقة تم بصورة تتسم بالشفافية، ولكن لوحظ أن عملية تصحيح أوراق الإمتحان التحريري إستغرقت وقتا طويلا نظرا لطبيعة الأسئلة، إضافة أن الإمتحان كان قانوني بحت ولم يشتمل على فحص عملي للمهارات "اللغة وإستخدام الحاسوب"، وهو ما نخبذ أخذه في الاعتبار مستقبلا.

<sup>74</sup> قرار رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم(2005/181) بشأن تشكيل مؤقت لمحاكم البداية والصلح - محافظات الشمال، الصادر بتاريخ 2005/8/25.

<sup>75</sup> قرار رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (2005/185)، الصادر بتاريخ 2005/8/25. مع الإشارة إلى أن انتداب قاضي صلح أريحا إلى بداية أريحا كان بالإضافة إلى عمله وجاء وفقا للقرار رقم(2005/181) المنوه إليه أعلاه.

<sup>76</sup> قرار رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (2005/186)، الصادر بتاريخ 2005/8/25.

وفي ذات السياق تم تعيين قاضي جديد لمحكمة الاستئناف، وتكليف أحد قضاة المحكمة العليا للعمل رئيساً لمحكمة استئناف ضريبة الدخل في الضفة الغربية، وتكليف قاضي آخر للعمل رئيساً لدائرة التفتيش القضائي في الضفة الغربية. كما قام مجلس القضاء الأعلى بتسيب ترقيات وترقيات للعديد من القضاة لسد النقص في درجات المحاكم المختلفة. وأيضاً تم ترقية بعض القضاة إلى المحكمة العليا في إطار سد النقص وتعزيز سيادة القانون واستقلال القضاء.

#### رابعاً: القوى البشرية والجاهزية المادية

على صعيد القوى البشرية، تشير تقديرات المسؤولين إلى أن هناك قلة في عدد القضاة، وعدم دقة في التوزيع<sup>77</sup>. ومن المؤشرات العملية على ذلك: استمرار اللجوء إلى أسلوب الانتداب للقضاة للعمل في محاكم من ذات الدرجة أو في درجات أعلى، وهو ما أوضحناه في موضع سابق من هذا التقرير. وقلة عدد قضاة المحكمة بالمقارنة مع عدد القضايا الواردة أو المدورة كما في محاكم بداية وصلاح نابلس على سبيل المثال<sup>78</sup>. وكذلك استمرار ظاهرة تأجيل القضايا وبطء البت في دعاوى. وفي هذا الإطار تشير التقديرات إلى وجود نقص

<sup>77</sup> أشار وزير العدل في رسالته الموجهة إلى المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء بتاريخ 2005/8/23 إلى أنه: (...، إن ما نعاني منه الآن لا يتركز إلى سبب محدد يتعلق بعدد القضاة فقط وإنما يعود ذلك إلى أسباب أخرى تتعلق بتنفيذ خطة مدروسة تركز إلى احتياجات هذا المرفق الفعلية، وبالتالي فإن العلة ستظل قائمة ولو ازداد عدد القضاة في هذا الوقت لكي لا يصار إلى إحداث زيادة كمية لا نوعية في الجهاز القضائي. الأمر الذي دعاني إلى التركيز على ضرورة إنشاء دائرة مستقلة للتفتيش القضائي (...).

<sup>78</sup> يشير تقرير أعدته اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بتاريخ 2005/9/5 أن محاكم نابلس تعاني من نقص في عدد القضاة مقارنة بعدد القضايا الواردة والقضايا المدورة، حيث بلغ عدد الوارد والمدور في بداية نابلس 1939 قضية، وفي صلاح نابلس 10008 حتى نهاية آب 2005، بينما يوجد في محكمة البداية 4 قضاة فقط، و4 قضاة في الصلح اثنان منهم جدد جرى تعيينهم في هذا العام.

في عدد العاملين في المحاكم من كوادر بشرية من كتبة<sup>79</sup> ومحضرين وكتاب عدل ومأموري إجراء، على سبيل المثال لا يوجد سوى محضر واحد لمحكمتي صلح وبداية ونيابة بيت لحم<sup>80</sup>.

أما على صعيد الجاهزية المادية، فتتوزع المحاكم الفلسطينية القائمة حتى نهاية العام 2005 في ما يقارب (23) مبنى، منها (16) مبنى في الضفة الغربية، و (7) مباني في قطاع غزة. ومعظم مباني المحاكم مستأجرة (21 مبنى)، أما المملوك للسلطة الفلسطينية فهو قليل جدا (مبنيين فقط هما: مبنى محاكم نابلس/ مبنى محاكم بيت لحم). كما أن معظم المباني غير مناسبة إما لضيق المساحة وعدم الكفاية أو لقدم البناء وسوء وضعه، مما يعني أن هناك حاجة لتوفير مباني جديدة وملائمة لمعظم المحاكم خصوصا في المدن والبلدات التالية: غزة، رفح، عسان، دير البلح، جباليا، دورا، الخليل، لحول، العيزرية، رام الله، أريحا، سلفيت، قلقيلية، عنتابا، طولكرم، وطوباس. ويشار في هذا الإطار أنه يجري العمل خلال هذا العام على بناء مجمع المحاكم في مدينة غزة على أرض مستأجرة، كما يجري العمل على بناء مجمع محاكم خانيونس، وأيضا ترميم وعمل توسعة لمبنى المحاكم في مدينة الخليل، إضافة إلى أن هناك تمويل لبناء مبنى جديد لمحاكم مدينة جنين<sup>81</sup>. أما من ناحية توفر التجهيزات والمعدات لتسهيل العمل القضائي في المحاكم الفلسطينية والتواصل بين المحاكم فيما بينها ومع الجهات القضائية وعلى رأسها مجلس القضاء، فعلى الرغم مما تم توفيره في السنوات السابقة، إلا أن الحاجة ما زالت قائمة سواء بالنسبة للمحاكم القديمة أو التي تم افتتاحها هذا العام من

<sup>79</sup> في إشارة إلى هذا النقص دعا رئيس مجلس القضاء الأعلى وزارة المالية والجهات المختصة الموافقة على تعيين كتبة للقضاة (الحياة، الأربعاء 2005/10/19، ص 6).

<sup>80</sup> أشار إلى ذلك تقرير اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل المؤرخ في 2005/7/6. أنظر أيضا: توصيات مؤتمر العدالة الفلسطيني الأول الذي عقد بمبادرة من مساواة في الفترة من 2005/5/1-4/29.

<sup>81</sup> وفق تقرير أعدته اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بتاريخ 2005/10/13.



عدة نواح، هي: استمرار مشاريع أتمتة المحاكم، وتوفير أجهزة حاسوب حديثة، ووسائل اتصال "هواتف + انترنت"، وماكينات تصوير واستنساخ وثائق، وأثاث ملائم، ووسائل مواصلات لنقل الأشخاص والمواد والمراسلات، وخدمات الكهرباء والماء والتكييف. إضافة إلى تجهيز مكاتب قانونية متخصصة وتغذيتها بالكاتب والمراجع وبرامج الحاسوب القانونية التي تساعد القضاة في عملهم، وتوفير نظارات مناسبة ومجهزة داخل مبنى المحكمة. ويبدو أن الحاجة إلى توفير محل إقامة للقضاة في بعض المدن في الضفة الغربية لتجاوز معوقات التنقل وحواجز الاحتلال الإسرائيلي ما زالت قائمة، خصوصاً مع استمرار تلك المعوقات خلال العام 2005.

### خامساً: موازنة السلطة القضائية

وفقاً لقانون السلطة القضائية لسنة 2002 تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة التي تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتولى مجلس القضاء الأعلى إعداد مشروع الموازنة وإحالته إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة. كما يتولى مجلس القضاء الأعلى مسؤولية الإشراف على تنفيذ موازنة السلطة القضائية، وفي الإطار العام تسري على موازنة السلطة القضائية أحكام قانون الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية<sup>82</sup>.

ووفقاً للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للعام 2005، فإن موازنة السلطة القضائية هي أقل من 1%، وتعد هذه النسبة ضئيلة، حيث أن تلك المخصصات لا تكفي لسد احتياجات السلطة القضائية الفعلية،

<sup>82</sup> المادة 3 من قانون السلطة القضائية.

وما زالت هناك صعوبات سواء في توفير اعتمادات مالية للتوظيف أو مبالغ للنفقات النثرية<sup>83</sup>.

وبالإضافة إلى المخصصات من الموازنة العامة تتلقى السلطة القضائية دعماً خارجياً عبر المشاريع التطويرية<sup>84</sup>، ومنها تلك التي بدأ بتنفيذها خلال العام 2005 ومنها<sup>85</sup>: مشروع التواصل للتدريب القضائي وهو مشروع يستهدف تدريب القضاة وأعضاء النيابة العامة ممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية واليابان وفرنسا. ومشروع محكمة نابلس الممول من اليابان، ومشروع تطوير وإنشاء قاعدة الأحكام القضائية الممول من الإتحاد الأوروبي.

---

<sup>83</sup> تقرير زيارة لمجمع المحاكم في غزة 11-12/9/2005 قامت به اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل. ويشير التقرير إلى أن هناك تقليصات أجراها المجلس التشريعي على الشواغر التي طلبها مجلس القضاء الأعلى في موازنة العام 2005، كما أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها وزارة المالية لم تف بالالتزامات تجاه تسهيل توفير الموارد المالية للسلطة القضائية.

<sup>84</sup> تم في العام 2003 توقيع اتفاقية مع الإتحاد الأوروبي حول دعم وتمكين النظام القضائي في فلسطين، بقيمة 7 مليون يورو ( Reform in the Area of Judiciary and Rule of Law, Report by the Reform Coordination and Technical Support .Unit/Prime Minister's Office, dated 14/3L2005) كما أعلنت بتاريخ 2005/5/12 الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إنطلاق مشروع يهدف إلى تطوير النظام الإداري في المحاكم الفلسطينية والقطاع القضائي بقيمة 8 ملايين دولار، على أن ينفذ المشروع على مدار 3 سنوات من قبل شركات إستشارية. (www.alhaqaeq.net).

<sup>85</sup> تقرير اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل الثاني بتاريخ 2005/10/13.

## سادساً: استكمال اللوائح التنظيمية للقانون

رغم صدور قانون السلطة القضائية منذ ما يزيد عن ثلاث سنوات، إلا أنه حتى اللحظة لا يلاحظ وجود لوائح وقواعد تنظيمية توضح إجراءات تنفيذ القانون<sup>86</sup>. إن القارئ لذلك القانون يلمس الحاجة إلى مثل تلك اللوائح والقواعد في العديد من مواد القانون من ذلك على سبيل المثال: نظام تدريب القضاة (المادة 17 من القانون)، قواعد الخبرة والأعمال النظرية للعمل القضائي لغرض التعيين في القضاء (المادة 19)، قواعد عمل مجلس القضاء عند مباشرة اختصاصاته (المادة 41)، لائحة دائرة التفتيش القضائي (المادة 42).

وقد شكلت مسألة المساعدة في إعداد اللوائح التنظيمية أحد المهام التي كلفت بها اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل وفقاً للقرار الرئاسي، مع مراعاة أن وضع اللوائح يكون من قبل مجلس القضاء الأعلى، على أن يتم إصدارها ونشرها لاحقاً من مجلس الوزراء. ونظراً لأهمية الموضوع فقد أعدت اللجنة التوجيهية عبر لجنة فرعية ترأسها أحد قضاة المحكمة العليا قائمة بالتشريعات الثانوية واللوائح اللازمة (ما يقارب 20 لائحة)<sup>87</sup>، وقد استكملت التحضيرات للبدء بإعداد تلك اللوائح من قواعد مرجعية واتصال مع خبراء، إلا أن

<sup>86</sup> لوحظ وضع مشروع لائحة بقواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته، ومشروع لائحة بالتفتيش على القضاة وتقويم آدائهم، ومشروع قرار بنظام واختصاص المكتب الفني للمحكمة العليا. ويبدو أن هذه المشاريع هي عبارة عن مسودات، ولم تقر بصورة رسمية وفق الإجراءات القانونية المتبعة.

<sup>87</sup> شملت تلك اللوائح والقواعد وفقاً لتقرير أعدته اللجنة: النظام الداخلي لمجلس القضاء الأعلى، قواعد تعيين القضاة، قواعد الندب والإعارة، لائحة خاصة بالتقييم والترقية والأقدمية للقضاة، قواعد تأديب القضاة، قواعد عمل المكتب الفني، قواعد إدارة سير الدعوى، لائحة نموذجية تنظم العمل داخل المحكمة، لائحة نموذجية تنظم العمل داخل دائرة النيابة العامة، لائحة تنظم عمل إدارة المحاكم، القواعد المنظمة لحقوق الإدخال والإستخدام، قواعد التعيين في النيابة العامة، قواعد تأديب أعضاء النيابة العامة، قواعد ندب وإعارة أعضاء النيابة العامة، العلاقة ما بين الشرطة والنيابة العامة، لائحة خاصة بتقييم وترقية وأقدمية أعضاء النيابة العامة، القواعد الخاصة بشأن توفير المساعدة القانونية، القواعد الخاصة بالموازنة العامة.

أزمة إقرار قانون السلطة القضائية المعدل والنص فيه على تشكيل مجلس أعلى انتقالي ما يعنى تغير المرجعية أديا إلى عدم الشروع الفعلي بإعداد تلك اللوائح حتى نهاية العام 2005.

إن أزمة إقرار قانون السلطة القضائية المعدل أثرت سلبا على عملية وضع اللوائح التنظيمية، إلا أن من المهم القول أن استمرار افتقار القانون للوائح وقواعد تنظيمية تحكم عديد المسائل التي تضمنها، خصوصا فيما يتعلق بقواعد التعيين والترقية والتفتيش، من شأنه دون شك أن يعكس استمرار غياب أحد عناصر مأسسة عمل مجلس القضاء، وهو ما يضيف نوع من الضبابية على عمل المجلس، ويؤدي إلى غياب الشفافية وعدم الوضوح، وهو أمر لا يمكن أن نتصور استمراره بالنسبة للسلطة القضائية.



## البند الخامس التطورات في مجال أداء القضاء النظامي

عاشت السلطة القضائية في العام 2005 حالة من عدم الاستقرار بل والاضطراب في كثير من الأحيان بسبب انتشار حالة الفوضى والفلتان الأمني في بعض المناطق واستمرار المعوقات الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي، ما اثر بوضوح على استقلالها وهيبتها وأداءها وأسهم في إضعاف دورها كجهة راعية للعدالة وضامنة لحق التقاضي. وما استمرار بطء البت في القضايا خصوصاً الجزائية منها، وعدم تنفيذ الأحكام القضائية، أو احترام القرارات القضائية، واستمرار تراكم القضايا، وحالات التوقيف غير القانوني وغيرها من الأمور إلا مؤشرات على أبرز التطورات الحاصلة على أداء القضاء والمحاكم. نحاول فيما يلي تسليط الضوء على أبرز المسائل المرتبطة بأداء القضاء خلال هذا العام من النواحي التالية:

### أولاً: استمرار معوقات الاحتلال الإسرائيلي

استمرت خلال العام 2005 إجراءات الاحتلال الإسرائيلي وسياساته غير القانونية التي أثرت بوضوح على أداء السلطة القضائية، فقد أعاقت تلك الإجراءات عمل القضاء الفلسطيني وكانت واحدة من أبرز المؤثرات السلبية عليه، ومظاهر ذلك المباشرة وغير المباشرة تتلخص فيما يلي: إجتياج المدن الفلسطينية وفرض حظر التجوال مما عطل عمل المحاكم، وإقامة الحواجز العسكرية مما أعاق تنقل القضاة من أماكن سكنهم إلى عملهم، وفرض قيود على تنقل القضاة وأعضاء مجلس القضاء الأعلى بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وإعاقة عمل المحامين وتنقل الأشخاص سواء مدعين أو مدعى عليهم أو شهود

مما أثر على النظر في القضايا، وإعاقة عمل الشرطة وأعضاء النيابة العامة في القبض والتحقيق والتفتيش وفي الوصول إلى أماكن وقوع الجرائم والمخالفين أو مرتكبي الجرائم وحماية بعضهم<sup>88</sup>، وإعاقة تنفيذ الأحكام القضائية أو إجراء التبليغات أو تنفيذ المذكرات القضائية.

## ثانياً: الاعتداءات على القضاء (تعطل عمل المحاكم والاحتجاج على الظاهرة)

شهد العام 2005 سلسلة اعتداءات على القضاء الفلسطيني وأعوانه من المحامين وأعضاء النيابة العامة، سواء باستهداف مقصود لمقرات لمحاكم أو بانتهاك علني لحرمتها أثناء انعقاد الجلسات أو بالاعتداء على رموز القضاء والقانون من قضاة ومحامين وأعضاء نيابة<sup>89</sup>، وأيضا المكلفين بحماية المحاكم من رجال أمن. وقد كان هذا العام من أسوأ الأعوام التي عرفت فيه حالة الفوضى والانفلات الأمني بالسلطة القضائية، حيث سجلت اعتداءات وانتهاكات كثيرة كان من أبرزها: استهداف منزل النائب العام في غزة بتاريخ 2005/8/1، واستهداف منزل رئيس مجلس القضاء الأعلى في غزة بتاريخ 2005/8/2، واختطاف المحامي أحمد الدمهوري في رام الله بتاريخ 2005/6/6، والاعتداء على القاضي عزام الخراز القاضي نابلس

<sup>88</sup> حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير خاصة (43)، رام الله - تشرين الثاني 2005، ص 29، 30.

<sup>89</sup> بتاريخ 2005 / 5 / 2، تم الاعتداء بالضرب من قبل أفراد ينتمون لإحدى العائلات على احد أعضاء النيابة أثناء قيامه بعمله في محكمة صلح غزة، وبتاريخ 4 / 6 / 2005، قام مجهولون بإحراق سيارة احد أعضاء النيابة العامة في مدينة الخليل. وبتاريخ 11/18 / 2005، قام مجهولون مسلحون بإحراق مكتب النيابة العامة في مدينة خانينوس. كما تابعت الهيئة عدداً من حوادث التهديدات لأعضاء النيابة العامة أثناء وبسبب مباشرتهم لأعمالهم. يشار أن تلك الاعتداءات وغيرها وضعف دور الأجهزة الأمنية وقدرتهم على كشف الفاعلين والقبض عليهم أفقدت أعضاء النيابة العامة الإحساس بالأمن الشخصي، واثّر بشكل مباشر على حسن أداءهم في مختلف القضايا بشكل عام.

الشرعي"<sup>90</sup>، وانتهاك حرمة العديد من المحاكم كمحكمة صلح رام الله بتاريخ 2005/6/1 و صلح غزة بتاريخ 2005/6/1 و صلح نابلس بتاريخ 2005/6/2 و صلح جنين بتاريخ 2005/6/4، وتعرض الكثير من المحامين لتهديدات تمس بحياتهم أو تخريب مكاتبهم.

دفعت تلك الانتهاكات والاعتداءات مختلف الجهات القضائية والقانونية والمؤسسات الرسمية والشعبية إلى إعلان احتجاجهم على تلك الحالة، وقد نظمت العديد من الفعاليات كإعلان الإضراب وتعليق العمل أمام المحاكم النظامية والشرعية والنيابات العامة والمؤسسات الرسمية<sup>91</sup>، وإصدار البيانات، وتنفيذ المسيرات والاعتصامات في مختلف المدن الفلسطينية، كما بادرت نقابة المحامين والفعاليات المجتمعية والنقابية والحزبية إلى عقد مؤتمر شعبي بتاريخ 2005/8/6<sup>92</sup>.

إن حالة الفوضى وتلك الاعتداءات أثرت على انتظام عمل المحاكم وتعطلها في كثير من الأحيان ما كان له تأثير مباشر على سير الدعاوى، على سبيل المثال توقف ما يقارب الشهر عمل محكمة بداية غزة "دائرة الجنايات الكبرى المكلفة بالنظر في ملفات المتهمين بالتخابر مع العدة وجرائم القتل المدنية" في أعقاب محاولة اعتداء بعض المتهمين وذويهم على هيئة المحكمة بتاريخ 2005/5/2 داخل

---

<sup>90</sup> تلقت الهيئة بتاريخ 2005/8/17 شكوى حول هذا الاعتداء، وكان من نتيجة المتابعة مع الجهات المختصة أن شكلت الجهات المعنية لجنة رسمية للتحقيق في الحادث.

<sup>91</sup> تم تعليق العمل أمام المحاكم والدوائر عدة مرات خلال العام، كان آخرها تعليق العمل مدة ثلاثة أيام من 24 - 2005/12/26، احتجاجاً على الاعتداء على مكاتب وشخص بعض المحامين.

<sup>92</sup> للمزيد حول تلك الاعتداءات، أسبابها، تأثيراتها، ومظاهر الاحتجاج عليها، راجع تقرير حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون، الهيئة المستقلة، مرجع سابق، ص 24-25، 34-38، 42-46.



قاعة المحكمة<sup>93</sup>. كما أعطت تلك الحوادث انطبعا حول ضعف هئية القضاء وثقة المواطن به، ومن ناحية أخرى طرحت هذه الحالة تساؤلا حول دور وأهلية وجاهزية السلطة التنفيذية<sup>94</sup> في حماية المحاكم ورموز القضاء والتعامل بجدية مع التحقيق في تلك الاعتداءات ومدى الوصول إلى نتائج مرضية في هذا الشأن، وتطبيق تلك النتائج بإحالة المتورطين إلى الجهات القضائية المختصة.

### ثالثاً: العلاقة بين القضاء وأجهزة الأمن (بين التوتر ومحاولات التنظيم)

إن علاقة القضاء بأجهزة الأمن (الشرطة) هي علاقة يفترض أن تقوم على التكامل والتعاون والتنسيق مع ضرورة صيانة استقلال القضاء<sup>95</sup>، وعمليا تراوحت تلك العلاقة خلال هذا العام ما بين التوتر تارة ومحاولات التنظيم والتعزيز تارة أخرى، فقد شهد العام 2005 توترا بين الجهتين من زاويتين: أولهما، تبادل الاتهامات حول من هو

---

<sup>93</sup> الأيام، الأربعاء 2005/6/1، ص 6، الأيام، 2005/5/8، ص 5. اتخذت في أعقاب ذلك بعض التدابير بما يكفل انعقاد جلسات المحاكم في أجواء آمنة، من ذلك مثلا تم عقد جلسة لمحكمة بداية الخليل بصفتها محكمة جنابات في مبنى السرايا الحكومية في الظاهرية واتخذت إجراءات تكفل حماية القضاة وسلامة المتهمين أثناء نقلهم من الخليل إلى الظاهرية (الحياة، الخميس 2005/5/12، ص 6).

<sup>94</sup> أكد العديد من المسؤولين الرسميين رفضهم لتلك الاعتداءات ووعدوا باتخاذ خطوات عملية تجاهها، من ذلك: عقد ورشة لتنظيم العلاقة بين أجهزة الأمن والقضاء في أريحا في حزيران 2005. كما أكد رئيس الوزراء على رفض السلطة الإساءة للقضاة والحامين وضرورة توفير الأمن لهم (الأيام، الجمعة 2005/6/24)، وأيضا أعلن المجلس التشريعي عبر النائب الأول له عن تبني المجلس تشكيل لجنة تحقيق برلمانية بكل الممارسات التي يتعرض لها القضاة والحامين والمحاكم (الحياة، الثلاثاء 2005/6/21). كما عقد اجتماع بين وزير الداخلية وأعضاء من اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بحث آليات تنفيذ قرارات المحاكم وحمايتها (الحياة، الأحد 2005/6/5).

<sup>95</sup> يرى البعض أنه ونتيجة لاعتبار السلطة التنفيذية أن العمل الأمني أولوية، باتت أجهزة الأمن تشعر بالتمييز والإستقواء على الجهاز القضائي (انظر: مؤتمر رام الله الأول، مركز بانوراما، مرجع سابق، ص 125).

المقصر إزاء التعامل مع القضايا خصوصاً الملفات الجزائية<sup>96</sup>، وما تبع ذلك من جدل حول القرارات القضائية، ففي حين أثارت بعض الأجهزة الأمنية شكوكاً حول بعض القضاة والقرارات التي يصدرونها وبالنتيجة اتخذت ذرائع لعدم احترامها، رأت الجهات القضائية أن تنفيذ قرارات القضاء مسألة لا يمكن المساومة عليها كونها عنوان العدالة وواجبة الاحترام والتنفيذ. وثانيهما، حول مدى قيام الأجهزة الأمنية بدور فاعل تجاه القبض على مرتكبي الجرائم وتوفير حماية للمحاكم وللقضاة، وتسهيل عمل القضاء عبر تنفيذ أحكامه وقراراته، وهو سؤال أثارتته حوادث الاعتداءات المتكررة على المحاكم والقضاة والمحامين<sup>97</sup> كما أوضحنا سابقاً.

دفعت تلك التوترات مختلف الجهات الرسمية إلى التفكير ملياً بضرورة إعادة صياغة تلك العلاقة بما يسهم في سد الثغرات وإزالة مواطن الخلل، وفي هذا الإطار أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 2005/6/14 قراراً بشأن الاعتداءات على القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين، نص على تشكيل لجنة وزارية خاصة لبحث موضوع الاعتداءات من وزراء الداخلية والعدل والمالية وتقديم توصياتها لاتخاذ القرارات المناسبة. كما تبع ذلك وبمبادرة من اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل عقد ورشة عمل حول القضاء والأمن في مدينة أريحا يومي 25-26/6/2005، والتي خلصت إلى مجموعة من التوصيات تبناها رسمياً مجلس الوزراء بتاريخ 7/12/

<sup>96</sup> أشار أحد مسؤولي جهاز الشرطة في مدينة نابلس خلال ورشة عمل نظمتها جمعية اللد الخيرية في شهر 2005/11 حول معوقات تنفيذ قرارات القضاء إلى أن المسؤولية لا تقع دائماً على جهاز الشرطة، فأحياناً يستغرق القبض على أحد المخالفين أو المتهمين مدة شهرين، ثم نفاجاً بأن القاضي يفرج عنه. (الأيام، الخميس 2005/11/10، ص 7).

<sup>97</sup> تنوه إلى أن أفراد الشرطة ساهموا في بعض المواقع في خلق حالة التوتر، كما حدث في محكمة صلح رام الله بتاريخ 2005/6/1، حيث منع أفراد الشرطة المحامين من دخول المحكمة للقيام بواجبهم المهني، إضافة إلى التناول عليهم بالشتائم والتهديد (الحياة، الأحد 2005/6/5، ص 3. الأيام، الاثنين 2005/6/6، ص 1، 21).

## 2005، بهدف تنظيم وتعزيز تلك العلاقة في مختلف الجوانب، بما يدعم ويساند العمل القضائي ويكرس سيادة القانون وحفظ النظام<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> جاء في مضمون قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم (21) ما يلي (أولاً- تكليف اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل إعداد مقترح يوضح طبيعة العلاقة بين الشرطة والنيابة العامة، تقدمه مجلس الوزراء لإتخاذ القرارات المناسبة...، على أن يتم مراعاة التوصيات التي تم التوصل إليها في ورشة العمل المعقودة في أريحا حول القضاء والأمن وهي: 1- وضع آلية لتنظيم عمل النيابة العامة مع الشرطة بخصوص جمع الاستدلالات بما يتوافق مع أحكام قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، 2- توثيق التعاون بين الشرطة والنيابة العامة خصوصاً في الجنايات عند طلب التكفيل والإفراج عن أي شخص يتم التقدم بطلب لتكفيله، 3- تأمين وسيلة اتصال مباشرة بين النيابة العامة مع أقسام التحقيق والتنفيذ والمباحث العامة والمكافحة، 4- ضم محضر جمع الاستدلالات في ملف كل قضية عند عرضها على النيابة العامة، 5- ضرورة احترام قرار الشرطة ومساندتها بالوصول إلى مسرح الجريمة ومنع أي شخص مدني أو عسكري من الدخول إلى مسرح الجريمة إلا بعد وصول عضو النيابة العامة مع الضابط المختص، 6- ضرورة التعاون والتنسيق بين الضابطة القضائية والنيابة العامة للتقليل من الأخطاء الإجرائية التي قد ترتكب أثناء جمع الاستدلالات وتكون سبباً لرفض قبول الدعوى، 7- ضرورة الالتزام بالقواعد الخاصة بالضبط والإتلاف وفقاً لأحكام القانون، تفعيل نص المادة 21 من قانون الإجراءات الجزائية لسنة 2001، بمصر أعضاء الضابطة القضائية بالشرطة الفلسطينية دون غيرها من الأجهزة الأخرى فيما يتعلق بممارسة مهامها، وبالتحديد اعتبار الشرطة المدنية الجهة المختصة حصراً بإحالة القضايا الجزائية إلى النيابة العامة. ثانياً ... 1- تكليف ديوان الفتوى والتشريع إعداد مسودات مشاريع القوانين الخاصة بالمحاكم والنيابة العسكرية والأصول المتبعة أمامها، ورفعها لمجلس الوزراء لإتخاذ القرارات المناسبة... ثالثاً - إنشاء معمل جنائي في الضفة الغربية وأخر في في قطاع غزة تابع لوزارة العدل... رابعاً - 1- تنشأ قوة خاصة في مديرية الشرطة، تتبع مدير الشرطة، تسمى الشرطة القضائية. 2- يكلف وزير الداخلية والأمن الوطني مدير الشرطة ومن يراه مناسباً للمتابعة ودراسة الاحتياجات المادية والبشرية اللازمة لإنشاء هذه القوة وتحديد مهامها وهيكلتها، بالتشاور مع اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، وبمراعاة التوصيات المنبثقة عن ورشة العمل المعقودة في مدينة أريحا حول القضاء والأمن، وهي: أ- يتم تشكيل وإعداد إدارة شرطة قضائية تتبع مدير الشرطة تكون وظيفتها: تنفيذ قرارات المحاكم النهائية وقرارات النيابة العامة/ حماية مباني المحاكم والقضاة والنيابة العامة والعاملين فيها/ نقل وحماية الموقوفين والحكومين/ تنظيم المذكرات الصادرة من المحكمة للشهود وللمتهمين بحضور الجلسات/ إجراء التبليغات القانونية. ب- تتضمن هذه القوة عناصر متخصصة في التعامل مع الأحداث وعناصر نسائية لتطبيق القانون بتفتيش الموقوفات والحكومات. ت- حصر العلاقة بين دائرة الإجراء في المحاكم والشرطة القضائية بدوائر الإجراء دون غيرهم، وتقوم الشرطة بتأمين الحماية اللازمة لهم أثناء قيامهم بمهامهم. ث- لا يجوز تكليف الشرطة القضائية بأي مهام خارج إطار مسؤولياتهم. ج- العمل على تنفيذ مذكرات الإحضار والالتزام بإصدار مذكرات الحضور في الوقت المناسب وإيصالها قبل فترة كافية من تاريخ إرسالها إلى الشرطة. ح- ضرورة الالتزام بالقواعد الخاصة بالضبط والإتلاف وفقاً لأحكام القانون. 3- يقوم وزير الداخلية والأمن الوطني الاقتراح النهائي لتشكيل الشرطة القضائية خلال شهرين من تاريخ هذا القرار... سادساً: ... 2- إعلام مجلس الوزراء بنتائج تنفيذ هذا القرار. سابعا - إنشاء سجل عدلي وطني... ثامناً - تشكيل لجنة وزارية خاصة لمتابعة الاحتياجات المذكورة، بحيث تحدد الاحتياجات المالية لتنفيذ الاحتياجات المادية والبشرية والتدريبية المنبثقة عن ورشة العمل المعقودة في أريحا...".

وعلى الصعيد العملي تفاعلت مختلف الجهات المختصة مع تلك التوصيات، فقد عقدت اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بالتعاون مع الوزارات المعنية سلسلة من الاجتماعات التحضيرية وأعدت بعض الأسس المرجعية للتعامل مع مسائل تنظيم العلاقة بين الشرطة والقضاء، وإنشاء سجل عدلي، وتوفير احتياجات إنشاء مراكز الإصلاح والتأهيل، وإنشاء المعاملين الجنائيين، وتنفيذ أحكام المحاكم وحمايتها وغيرها من التوصيات. كما أصدر وزير الداخلية بتاريخ 2005/9/26 قراراً بتشكيل لجنة لإعداد خطة تنفيذ إنشاء قوة الشرطة القضائية برئاسة مدير عام الشرطة وعضوية خمسة آخرين. أما واقعياً وفعالياً فإن غالبية التوصيات لم تنفذ حتى نهاية العام 2005<sup>99</sup>، الأمر الذي يبقي السؤال مفتوحاً أمام جميع الأطراف ذوي العلاقة كيف ومتى وعلى من تقع مسؤولية التعامل بجدية مع متطلبات تنظيم واستقرار العلاقة بين الجهات القضائية والأجهزة الأمنية بما يحول تلك العلاقة من علاقة تقوم على التوتر والتداخل إلى علاقة تقوم على التعاون والتكامل.

#### رابعاً: النظر في القضايا وسير الدعوى

نظمت القوانين الإجرائية في المجالين المدني والجزائي وعلى رأسها قانوني أصول المحاكمات المدنية والإجراءات الجزائية قواعد وإجراءات تقديم الدعوى والسير فيها وإصدار الأحكام القضائية والطعن فيها حتى تصبح نهائية قابلة للتنفيذ. كما استحدث قانون الأصول المدنية المذكور أسلوباً لحل المنازعات التي يجوز الصلح فيها وهو التسوية القضائية بهدف تخفيف العبء عن المحاكم وعلى الخصوم بحيث يبت في النزاع في فترة زمنية قصيرة<sup>100</sup>، كما حدد

<sup>99</sup> تقرير اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل الربعي الثاني المؤرخ في 2005/10/13.

<sup>100</sup> المادة 73 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

مواعيد معينة للطعن بالاستئناف أو النقض أو لإعادة المحاكمة. وأيضا تضمن قانون الإجراءات الجزائية مواعيد محددة ومضبوطة للتحقيق والتوقيف والعرض على المحاكم<sup>101</sup>. وبالرغم من المعايير الزمنية والضوابط التي حددها القانون للبدء بالدعوى، إلا أننا لا نجد مثل هذا التحديد لإنهاء الدعوى أو بمعنى آخر تحديد فترات زمنية كسقف أقصى لبدء النظر أو للبت فيها (كتحديد المدة القصوى لبدء النظر في الدعوى بما لا يتجاوز ثلاثة أسابيع من تسجيلها، وللبت في الدعوى أمام محكمة البداية بما لا يزيد عن سنتين مثلا)، ولعل ذلك وأسباب واقعية وموضوعية أخرى (كغياب التأهيل والتفتيش واحترام المواعيد) جعلت من نظر الدعاوى والبت فيها مسألة تتسم بالبطء والإطالة بما يخل بالمبادئ الدستورية الواردة في القانون الأساسي المعدل التي تتطلب سرعة البت في القضايا.

وبالنظر إلى الظروف الواقعية نلاحظ أن أسباب بطء النظر والبت في القضايا خصوصا أمام محاكم البداية والصلح ما زالت قائمة، ولعل ذلك يعود في كثير من الأحيان إلى: عدم انتظام دوام القضاة<sup>102</sup>، عدم فاعلية التفتيش القضائي<sup>103</sup>، تأجيل القضايا مرارا وتكرارا<sup>104</sup>، وغيرها من الأسباب المتعلقة بصعوبة التبليغ<sup>105</sup> وعدم حضور

<sup>101</sup> أنظر المواد 117، 119، 120 من قانون الإجراءات الجزائية.

<sup>102</sup> أصدر رئيس مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2005/12/28 تعميما بشأن الدوام الرسمي شدد فيه على ضرورة الالتزام بالدوام من قبل قضاة الاستئناف والبداية والصلح للوصول إلى سرعة البت في القضايا بحيث يبدأ القضاة نظر قضاياهم في موعد لا يتجاوز الساعة التاسعة صباحا، وأن يتم تأجيل القضايا إلى مواعيد قريبة.

<sup>103</sup> تقرير اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل المؤرخين في 2005/7/6، 2005/10/13.

<sup>104</sup> المادة 121، 127 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

<sup>105</sup> وفقا لتقرير أعدته اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل حول الإشكاليات المتعلقة بنظام التبليغ، لوحظ أن تأخر التبليغات وعدم كفاية وكفاءة العاملين على ذلك يؤثر سلبا على عمل المحاكم والسير في الدعاوى، وأسباب تلك الصعوبات والإشكاليات تعود إما لغياب وجود منسق او موظف مسؤول عن عمل المحضرين أو لضعف المقابل المادي للمحضر او لعدم توفر الحماية اللازمة للمحضر خصوصا في القضايا الجزائية (تقرير اللجنة التوجيهية المؤرخ في 2005/7/6).

الخصوم أو الشهود أو تقديم البيانات من المحامين أو الظروف الأمنية أو ضعف الإمكانيات المادية والبشرية للمحاكم<sup>106</sup>.

وللوقوف على حقيقة الأمر أكثر فأكثر يمكن للمطلع على القضايا الجزائية خصوصا في جرائم كالقتل والسرقه والاعتصاب أن يلحظ طيلة أمد القضية لدى المحاكم وأن عدد الموقوفين بتهم جنائية أكثر من المحكومين<sup>107</sup>، وكذلك يمكن أن نلمس ذلك بوضوح في القضايا الأمنية (الخيانة أو التعامل مع العدو)، فتلك القضايا تكاد تكون شبه معطلة وأن العديد من الملفات يجري تأجيلها باستمرار، حيث وصل بعضها ما يزيد عن 5 سنوات دون أن يبيت فيها<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> وفقا لمسح قام به مركز تطوير القطاع الخاص حول أداء الجهاز القضائي في حسم النزاعات التجارية في محافظة نابلس شمل كعينة 26 قضية، ظهر أن هناك خلل واضح في معالجة هذه القضايا وإصدار الأحكام بها، حيث أشار إلى أن نحو ثلثي القضايا يتم تأجيلها لأكثر من شهرين (59% من القضايا ضمن عينة البحث تم تأجيلها لأكثر من 60 يوما)، أما المدة الزمنية التي استغرقت أصحاب هذه القضايا ما بين التسجيل وانعقاد الجلسة الأولى للنظر فيها فإنها تراوحت ما بين شهر وخمسة أشهر. ووفقا للمسح فإن متوسط الجلسات التي عقدت للنظر في هذه القضايا بلغ 11 جلسة، أما عدد القضايا التي توجت باتخاذ قرارات من قبل المحكمة فبلغت قضيتين فقط من 26 قضية، وأن الذي نفذ هو قرار واحد بعد أن تم البت فيه. ووفقا للمسح أيضا فإن 21% من القضايا تؤجل بسبب عدم حضور المدعي أو المدعى عليه و 21% تؤجل بسبب صعوبات التبليغ، و 12% بسبب عدم حضور الشهود، و 18% من القضايا بسبب عدم تقديم بيانات من المحامين، و 11% بسبب عدم وجود هيئة قضاة أو ضيق الوقت، و 11% بسبب الظروف الأمنية. (الأيام، الاثنين 2005/3/14، ص 8).

<sup>107</sup> وفقا لمسح أجرته الهيئة المستقلة لحقوق المواطن في شهر أيار من هذا العام بلغ عدد التراء الكلي في السجون الفلسطينية في الضفة الغربية في ذلك الشهر (278 نزيلة)، منهم 200 نزيلة موقوف (فصلية حقوق الإنسان الفلسطيني/ العدد 23/ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن/ آب 2005)، ووفقا لإحصاءات أخرى أعدتها الهيئة في شهر آب 2005 بلغ الموقوفين في سجن رام الله مثلا 67 موقوفا من أصل 88 نزيلة، وفي سجن نابلس 77 موقوفا من أصل 84 نزيلة (حول حالة الفلتان الأمني وضعف سيادة القانون، مرجع سابق، ص 34-35).

<sup>108</sup> تم خلال هذا العام النظر في بعض القضايا الأمنية من ذلك مثلا قضايا نظرتها محكمة بداية غزة "دائرة الجنايات الكبرى" بتاريخ خلال شهري آذار ونيسان من هذا العام، منها قضية تتعلق بسبعة متهمين بالتعامل مع الاحتلال بتاريخ 2005/3/15، وقضية تتعلق بخمسة متهمين بالتعامل مع الاحتلال بتاريخ 2005/4/24، وقضية أخرى تتعلق بمتهم آخر بالتعامل بتاريخ 2005/4/3. (الأيام، الأربعاء 2005/3/16. والاثنين 2005/4/4، والثلاثاء 2005/4/26). أما البت في قضايا الأمنيين فقد كان محدودا من ذلك مثلا الحكم بالأشغال الشاقة المؤبدة الذي أصدرته المحكمة العسكرية في غزة بتاريخ 2005/2/22 على أحد العملاء.

## خامساً: مدى توفر المحاكمات العادلة

إن توفير محاكمة عادلة هو ضمانة أساسية لحق التقاضي ولباقي حقوق الإنسان التي تكفلها القوانين والمبادئ والمواثيق الدولية المعروفة. وقد وضعت القوانين والمواثيق مجموعة من المعايير والأسس المتنوعة لضمان المحاكمة العادلة بهدف حماية حقوق الأشخاص منذ لحظة القبض عليهم أو اعتقالهم، وفي أثناء الاحتجاز قبل تقديمهم إلى المحاكمة، وعند محاكمتهم، وحتى آخر مراحل الطعن في الحكم الصادر بحقهم التي رسمها القانون. وإن تحقق العدالة في المحاكمة لا بد للحكم عليه من توفر شروط أبرزها أن تسترشد إجراءات المحاكمة كلها، من بدايتها إلى نهايتها، بنصوص القانون الوطني وبالمبادئ الدستورية وبالمعايير التي رسمتها المواثيق الدولية للمحاكمة العادلة، وأن تتولى محكمة مستقلة ومحايدة من خلفها سلطة قضائية مستقلة وفاعلة ونزيهة تنفيذ تلك المحاكمة وإصدار الحكم فيها دونما انتقاص من الحقوق المقررة للأطراف أو إهمال أو ضغط من أي طرف كان.

وعلى المستوى النظري، يمكن الحديث عن معايير عديدة لا بد من توافرها حتى تكون المحاكمة عادلة<sup>109</sup>، بينما تدق الصعوبة عند فحص تلك المعايير على المستوى العملي، ذلك أنه وفي مقابل وجود

<sup>109</sup> تشمل تلك المعايير قبل وأثناء المحاكمة: (عدم جواز الاعتقال التعسفي، إبلاغ المقبوض عليه بسبب القبض فوراً، حق توكيل محام، إبلاغ أسرة المقبوض عليه بإجراء القبض، قيام الجهات القضائية بفحص قانونية الإحتجاز، الحق في الإفراج بالكفالة، عدم جواز تعريض المقبوض عليه للتعذيب والتحقق من شكاوى التعذيب وعدم إستخدام المعلومات المشتقة من التعذيب كأدلة أمام القضاء، ضرورة إفتراض البراءة للمتهم حتى يثبت العكس في محاكمة عادلة، سرعة إجراءات المحاكمة وعدم جواز البطء أو التأخير، الحق في المساواة وعدم التمييز أمام القضاء والقانون، علانية المحاكمة، أن تكون المحكمة مشكلة حسب القانون، حق الدفاع وإتاحة الوقت والإمكانات للدفاع المتهم عن نفسه مباشرة أو بواسطة محاميه، حق المتهم في حضور المحاكمة، الحق في مناقشة الشهود، الإستعانة بمترجم، حظر تطبيق القانون بأثر رجعي، وعدم إعادة المحاكمة في نفس التهمة بعد صدور حكم نهائي، حق الطعن في الحكم حتى يصبح نهائياً مبرماً، استقلال القضاء). <http://www.amnesty-arabic.org>.

تلك المعايير قانونيا من الواجب أن يضمن القانون توفيرها عمليا عبر آليات فاعلة سواء بالحكم ببطلان الإجراءات في حال وقوع خرق أو بفرض جزاءات واضحة على الخارقين (كإحالة المتورطين بإساءة معاملة أو تعذيب إلى القضاء وتوقيفهم عن العمل خلال النظر في القضية).

إن واقع المحاكمات في المحاكم الفلسطينية ما يحيط به من مسائل متصلة يحتاج للحكم عليه فحص ومسح دقيق لتبيان مدى توفر مقاييس المحاكمة العادلة قبل وأثناء المحاكمة، ولكن دونما خوض في قضايا أو أمثلة محددة، يمكن أن نلاحظ بعض المؤشرات التي توضح بعض الخلل في ذلك الواقع، من ذلك: وجود ازدواجية في التعامل مع القضايا على مستوى سرعة النظر فيها أو البت، وأحيانا يعود ذلك لأسباب تتعلق بتأثير الرأي العام أو بالمصالح، على سبيل المثال لوحظ أن هناك حالات عديدة لموقوفين متهمين بارتكاب جرائم قتل أو غيرها لم تعقد المحاكم جلسات للنظر في قضاياهم أو كان آخر جلسة عقدت لهم منذ مدد تصل أحيانا لأكثر من سنة، بينما نلاحظ في جرائم قتل أخرى سرعة في عقد الجلسات. كما يتضح أن هناك العديد من المتهمين بتهم اعتيادية في القضايا الجزائية يحاكمون دون وجود محامي دفاع، ويعود ذلك في كثير من الأحيان لضعف الإمكانيات المادية. كما أن حالات اعتقال تمت دون أن يتم إبلاغ المقبوض عليه بالسبب فورا ودون أن يجري تبليغ أسرته بذلك. وكذلك وجود اعتقالات بصورة تعسفية<sup>110</sup>، واحتجاز لأشخاص لدى أجهزة أمن لا تتمتع بصلاحيات الضابطة القضائية وفي أماكن غير محمية ومنظمة بمقتضى تشريع، واستمرار مظاهر التوقيف غير

<sup>110</sup> أدانت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في بيان أصدرته في شهر 12/2005، استمرار ظاهرة الاعتقال التعسفي في مناطق وسجون السلطة الوطنية الفلسطينية على خلفية سياسية وتصاعدها على نحو ملحوظ في هذا العام، وأشار البيان إلى وجود ما يقارب 72 معتقلا سياسيا في الضفة الغربية.



القانوني دون عرض على المحاكم أو توجيه تهمة معينة<sup>111</sup>، وأيضاً عدم جاهزية الجهات المكلفة بالتحقيق في الجرائم مما يؤثر سلباً على عملها وعلى وصولها إلى نتائج دقيقة في تحقيقاتها (الافتقار إلى وجود معامل جنائية وعدم كفاية وأهلية مراكز الطب الشرعي القائمة). إضافة إلى وجود ضغوطات على بعض المحامين وأحياناً تهديدهم بسحب وكالاتهم في قضايا معينة<sup>112</sup>.

### سادساً: تنفيذ أحكام المحاكم والأوامر القضائية

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<sup>113</sup>. وعملياً ما زالت إشكالية عدم احترام وتنفيذ

---

<sup>111</sup> رصدت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن أثناء زيارتها لمراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية وغيرها من أماكن الاحتجاز الأخرى في الضفة الغربية، وعبر عشرات شكاوى المواطنين التي تلقتها خلال هذا العام، وجود أشخاص تم إحتجازهم لفترات دون عرض على المحاكم أو تم معيئة، ووجود بعض المتهمين الذين لم يعرضوا على المحاكم منذ مدد طويلة أو حتى لمرة واحدة منذ اعتقالهم، وإحتجاز أشخاص لمدد تتجاوز ما حدده القانون دون علم النيابة، وعدم مراعاة المحاكم عند إصدار أحكامها مدد الإحتجاز التي تتم لدى الأجهزة الأمنية كجزء من العقوبة. وهو ما يستدعي تفعيل التفتيش على السجون والنظارات ومراكز إحتجاز الأشخاص من قبل جميع الجهات المكلفة قانوناً والجهات المختصة بما في ذلك القضاء. وننوه في ذات الإطار أن النائب العام الجديد نفذ زيارة تفقدية لسجن غزة المركزي، حيث استمع إلى عدد من التراء المتهمين بجرائم قتل والذين لم يبت في قضاياهم منذ فترة طويلة ووعدهم بالإيعاز لجهات الاختصاص لبيت بسرعة فيها (الأيام، الاثنين 2005/10/17، ص 5). كما أوعز رئيس مجلس القضاء الأعلى عقب مشاركته في مؤتمر مكافحة الجريمة بإيطاليا بضرورة الإسراع في البت في قضايا المتهمين بالقتل (القدس، الأربعاء 2005/7/6، ص 3).

<sup>112</sup> القدس، الثلاثاء 2005/7/12، ص 6.

<sup>113</sup> المادة 106 من القانون الأساسي المعدل. كما أن المادة 143 من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لعام 1936 المعمول به في قطاع غزة تنص على ما يلي: (كل من خالف قراراً أو أمراً أو مذكرة أو تعليمات صدرت له حسب الأصول من إحدى المحاكم أو من موظف أو شخص يقوم بمهام وظيفية عمومية ومفوض بذلك تفويضاً قانونياً،

أحكام المحاكم والأوامر القضائية قائمة، وإن استمرارها في هذا العام هو بمثابة عائق فعلي أمام سمو القضاء واستقلاله وثقة المواطن به، ذلك أن مهمة القضاء الرئيسية هي الفصل في المنازعات وإصدار الأحكام، وإن تعطيل تنفيذ تلك الأحكام ووضع العراقيل أمامها سواء من خلال عدم احترام ورفض المسؤولين لها، أو اتخاذ إجراءات من شأنها تقويضها، أو عدم فاعلية دوائر التنفيذ والجهات المكلفة بذلك، من شأنه الإساءة لسلطة القضاء وسيادة القانون والعدالة<sup>114</sup>. إن أخطر ما يحيط بتنفيذ أحكام المحاكم هو أن يمتنع عن تنفيذها من هم مكلفون بذلك<sup>115</sup>، أو صدور قرارات من جهات مسؤولة عليا من شأنها تقويض أمر قضائي أو حكم صادر عن محكمة مختصة. وفي هذا الإطار لاحظت الهيئة تذرع إدارات السجون لعدم إطلاق سراح معتقلين حصلوا على أوامر إفراج بكفالة أو حكم بالبراءة بوجود

---

يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين إلا إذا كانت هناك عقوبة أخرى أو إجراءات مخصوصة مقررة صراحة بشأن تلك المخالفة).

<sup>114</sup> أكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2005/112، حيث جاء في قرارها المؤرخ في 2005/10/30 ما يلي (...)، ولقد إستقر الفقه والقضاء الإداريين بأن الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية يشكل إعتداء على الدستور وذلك لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وامتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ القرار القضائي هو إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الامتناع هو بمثابة مناقشة للقرار القضائي يفقده حججه التي فرضها القانون فاحترام قرارات المحاكم يتطلب تنفيذها حتى لو كانت خاطئة. كما أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية فرض رقبتها على إجراءات المحاكم وقراراتها، ولقد إجمع فقهاء القانون بأن غل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم هو من أهم عوامل إرساء استقلال القضاء وفرض احترامه على الجميع، ويجب أن تبقى يد السلطة التنفيذية مغلولة حتى لو كان هناك خطأ في تطبيق القانون إرتكبه 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. ولما كان المستدعي ضده الأول (وزير الداخلية) قد قرر توقيف المستدعي المقرر الإفراج عنه بالكفالة فإنه يكون قد إمتنع عن تنفيذ قرار قضائي واجب التنفيذ وهو بعمله هذا يكون قد إعتدى على مبدأ الفصل بين السلطات، وبعمله هذا يكون قد إغتصب سلطة القضاء الأمر الذي يترتب عليه الإنحدار بقراره إلى درجة الإنعدام، وعليه فإن أسباب الطعن ترد على القرار الطعين الأمر الذي يغدو معه القرار مستوجب الإلغاء).

<sup>115</sup> تلقت الهيئة شكوى من أحد المواطنين (أ. ع. ط) من قلقيلية، تفيد أن سبب عدم تنفيذ حكم إخلاء مأجور صدر لصالحه يعود لكون المأجور محل القضية مشغول من جهاز شرطة قلقيلية.

قرارات من وزير الداخلية والأمن الوطني بهذا الخصوص<sup>116</sup>. إضافة إلى ذلك استمر احتجاج أشخاص رغم انتهاء فترة الحكم الصادر بحقهم، وذلك لأسباب سياسية، ولكون اعتقالهم أصلاً تم بناء على تلك الخلفية<sup>117</sup>.

ما زال دور النيابة العامة ووزارة العدل والداخلية ضعيفاً تجاه حالات وشكاوى عدم تنفيذ الأحكام أو معاقبة من يثبت إعاقته أو امتناعه عن تنفيذها، وهو ما يحتاج إلى إعادة تنسيق وتنشيط هذا الدور في الفترة المقبلة، بما يكفل وضع آليات عملية بين الجهات القضائية والأجهزة التنفيذية المكلفة تضع حداً لعدم احترام أو تنفيذ الأحكام.

---

<sup>116</sup> تلقت الهيئة خلال العام 2005 العديد من لشكاوى المواطنين بعدم تنفيذ أحكام أو أوامر قضائية، يعود عدم تنفيذ بعضها لوجود قرار من الوزير أو الجهات الأمنية بذلك، ومن الأمثلة: قضية المواطن (أ. ع. ش) من القدس، قضية المواطن (ع. م. م) من القدس، قضية المواطن (س. خ. ع) من أريحا، قضية المواطن (ف. م. ق) من نابلس، وقضية المواطن (ن. ر. أ) من نابلس.

<sup>117</sup> لدى مخاطبة الهيئة لبعض الجهات المسؤولة لوحظ أن أسباب عدم الإفراج بالرغم من إنتهاء فترة الحكم يعود لوجود قرارات عليا من الرئيس ووزير الداخلية والأمن الوطني في ذلك، ومن الأمثلة على ذلك: قضية (خ. ر. ح) من الخليل، قضية (م. أ. ع) من جنين.

## البند السادس حالة الجهات القضائية الأخرى وغيرها

### أولاً: القضاء الخاص (محاكم أمن الدولة)

بصدور القانون الأساسي الفلسطيني في العام 2002 وقانون السلطة القضائية لعام 2002 وحزمة التشريعات القضائية الأخرى، ألغيت محاكم أمن الدولة قانونياً، لكون قرارات إنشائها ومنحها الاختصاص بالنظر في قضايا معينة أصبحت متعارضة مع المبادئ الدستورية والقوانين الفلسطينية الحديثة في هذا الشأن. أما عملياً فقد توقفت تلك المحاكم عن النظر في القضايا في بداية العام 2003، وبقيت معظم الأحكام التي أصدرتها قبل ذلك خصوصاً أحكام الإعدام معلقة بين التنفيذ وعدمه.

في العام 2005 حصلت تطورات واضحة في موقف السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه تلك المحاكم والأحكام التي أصدرتها، حيث كلف مجلس الوزراء بتاريخ 2005/3/15 وزير العدل ووزير التخطيط والأمين العام للمجلس بدراسة مسألة إلغاء القرارات المنشأة للمحكمة كما أشرنا إلى ذلك في موضع سابق من هذا التقرير. كما أصدر الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2005/6/22 إرادته السامية بإعادة محاكمة جميع المدانين أمام محكمة أمن الدولة بجرائم عقوبتها الإعدام أمام المحاكم الجنائية العادية، أما بخصوص الأحكام الصادرة عن باقي المحاكم فستدرس كل حالة على حدة من لدن جهة مختصة تقدر جسامة الجريمة وأثرها وقوة ثبوتها<sup>118</sup>. وقد جاءت تلك الإرادة متوافقة مع مطالبات سابقة للهيئة وجهات أخرى بشأن إلغاء تلك

<sup>118</sup> تم إبلاغ الهيئة رسمياً بتلك الإرادة في رسالة وجهت إلى المفوض العام للهيئة بتاريخ 2005/6/22 من قبل المستشار القانوني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

المحاكم وإحالة الملفات المنظورة من قبلها إلى القضاء النظامي، كان آخرها رسالة وجهتها الهيئة إلى فخامة الرئيس بتاريخ 2005/6/14<sup>119</sup>.

أما بشأن ملفات المحكومين أمام محاكم أمن الدولة، فقد تم إحالتها إلى مجلس القضاء الأعلى لإعادة المحاكمة، الذي قام بإيداعها أمام المحكمة لتحديد جلسات للنظر فيها من جديد<sup>120</sup>. وحسب بعض المصادر فقد بلغ عدد الملفات 35 ملفا لمحكومين بالإعدام على خلفية التعاون مع الاحتلال وقضايا قتل مدنية<sup>121</sup>. وحتى نهاية العام 2005 ليس هناك ما يشير إلى أن المحاكم النظامية قد بدأت فعلا بالنظر في تلك الملفات.

### ثانياً: القضاء العسكري (المحاكم العسكرية)

القضاء العسكري هو سليل القضاء الثوري الذي تم تشكيله عام 1973، وقد صدرت عام 1979 مجموعة التشريعات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية بموجب قرار تشريعي يحمل رقم (5) صادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 1979/7/18 من أجل تنظيم كافة المسائل ذات العلاقة بعمل القضاء الثوري. وقد تضمنت المجموعة قانون أصول المحاكمات الجزائية الثوري، قانون العقوبات الثوري، قانون السجون، نظام رسوم المحاكم الثورية.

---

<sup>119</sup> في بيان للرأي العام أصدرته الهيئة بتاريخ 2005/6/22، رحبت الهيئة بقرار الرئيس بإعادة النظر في قرارات محاكم أمن الدولة، وطالبت بسرعة النظر في الملفات ذات الصلة، واعتبرت في قرار الرئيس تعزيز لاستقلال السلطة القضائية وتأكيد على أمن المواطن وحقه بالحياة.

<sup>120</sup> أكد ذلك النائب العام في تصريح له عقب زيارته لسجن غزة المركزي، حيث أشار إلى إحالة 9 محكومين بالإعدام للنظر في ملفاتهم من جديد (الأيام، الاثنين 2005/10/17، ص 5).

<sup>121</sup> أنظر: القدس، الخميس 2005/6/23، ص 1، 33. الأيام، الأحد 2005/7/3، ص 2.

في أعقاب التوقيع على وثيقة إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1993، وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء من الأراضي المحتلة في العام 1967، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار رقم 19 بتاريخ 1994/11/10 يقضي بتشكيل القضاء العسكري، وانطباق مجموعة التشريعات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979 على كل من يعمل في المؤسسة العسكرية، على اعتبار أنه تشريع خاص لا يتناول إلا الأشخاص والوقائع التي نص فيها صراحة على اختصاصه. وقد اضطلع القضاء العسكري بمهمة معالجة كافة الأمور القانونية والقضائية الخاصة بالأفراد والضباط العاملين في المؤسسة العسكرية.

ينقسم جهاز القضاء العسكري إلى ثلاثة أقسام هي: النيابة العسكرية، المحكمة العسكرية، الإدارة وتقوم النيابة العسكرية بمتابعة كافة القضايا التي تقع ضمن اختصاصها المكاني والنوعي، وتنفيذ الأحكام، والإشراف على السجون العسكرية. كما تتولى تحريك الدعوى العمومية ضد كل من يخالف قانون العقوبات داخل المؤسسة العسكرية، في حين تتولى المحكمة العسكرية المختصة الفصل في القضايا المحالة إليها من النيابة العسكرية، وإصدار الأحكام.

يوجد مكاتب خاصة بالنيابة العسكرية في كل محافظة من محافظات الضفة الغربية، يقوم عليها مدعي عام عسكري، أما في قطاع غزة فيوجد مكاتب للنيابة العسكرية في كل من محافظة غزة ومحافظة خان يونس.

تتقسم المحاكم العسكرية<sup>122</sup> إلى: محكمة مركزية تشكل من قاضي فرد وتختص بنظر الجرائم التي لا تتجاوز عقوبتها سنة واحدة باستثناء الجرائم التي يرتكبها الضباط. والمحكمة العسكرية الدائمة وهي ذات ولاية عامة بنظر كافة الجرائم ما لم يرد نص خاص على الاستثناء، وتشكل من ثلاثة قضاة. والمحكمة الخاصة والتي تشكل من ثلاثة قضاة للنظر في قضايا بعينها وفق شروط محددة في قانون أصول المحاكمات العسكري لعام 1979، ومحكمة الميدان العسكرية والتي تشكل من رئيس وعضوين أحدهم على الأقل حقوقي، وتختص بالنظر في كافة الجرائم المرتكبة خلال العمليات العسكرية، ويتم استئناف الأحكام الصادرة عن كل من المحكمة المركزية والدائمة لدى مدير هيئة القضاء العسكري الذي يملك حق فسخ الحكم المستأنف وتشكيل محكمة خاصة لإعادة النظر فيه، قد تكون هي ذات المحكمة التي أصدرت الحكم، وذلك في مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ صدور الحكم عن المحكمة المركزية، وخمسة عشر يوما من تاريخ صدور الحكم عن المحكمة العسكرية الدائمة. بينما لا يجوز استئناف الأحكام الصادرة عن المحكمة العسكرية الخاصة، أو الأحكام الصادرة عن محكمة الميدان العسكرية. وتخضع الأحكام الصادرة عن المحاكم المركزية والدائمة والتي تقل العقوبة فيها عن ثلاثة سنوات للمصادقة من قبل مدير هيئة القضاء العسكري، في حين أن الأحكام التي تزيد مدتها عن ثلاثة سنوات تخضع للمصادقة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

تتفاوت العقوبات التي تفرضها المحاكم العسكرية بموجب قانون العقوبات العسكري لسنة 1979، وتنقسم إلى: العقوبات الجنائية العادية كالإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة والاعتقال المؤبد والمؤقت والتجميد المؤبد. والعقوبات الجنائية السياسية كالاقتال

<sup>122</sup> لمزيد من التفصيل حول أنواع المحاكم العسكرية، راجع: عبد الحميد العيلة. شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979 (د.م، د.ن الطبعة الأولى، 1995) ص 230 - 232.

المؤبد والمؤقت والتجميد المؤبد. والعقوبات الجنحية العادية كالحبس مع التشغيل والحبس البسيط والغرامة. والعقوبات الجنحية السياسية كالحبس البسيط والتجميد المؤقت. وعقوبات المخالفات كالحبس التكميري والغرامة<sup>123</sup>.

من ناحية عملية، يوجد في الضفة الغربية ثلاث محاكم عسكرية مركزية، وثلاث محاكم عسكرية دائمة (الوسط والشمال والجنوب). وفي قطاع غزة يوجد ثلاث محاكم عسكرية مركزية (مدينة غزة وخانيونس ورفح). كما يوجد ثلاث محاكم عسكرية دائمة جميعها موجودة في مقر القضاء العسكري في مدينة غزة. إضافة إلى المحكمة العسكرية الخاصة في مدينة غزة. يبلغ عدد العاملين في جهاز القضاء العسكري من حقوقيين وإداريين (92 عنصراً) في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، معظمهم من الحقوقيين العاملين كقضاة ومدعين عامين ومساعدين للمدعين العامين.

انخفض عدد القضايا التي نظرتها المحاكم العسكرية خلال الأعوام الأربعة الأخيرة بالمقارنة مع الأعوام التي سبقتها، على سبيل المثال بلغ عدد القضايا في العام 1997 (165 قضية)، و1998 (141 قضية)، بينما بلغ عدد القضايا في العام 2003 (30 قضية)، و2004 (12 قضية)، و2005 (13 قضية).

يلاحظ من خلال استعراض القضايا المنظورة من قبل المحاكم العسكرية منذ العام 1994 ولغاية العام 2004 حدوث تراجع في عدد القضايا المنظورة، على الرغم من تدهور الوضع الأمني، وزيادة الجرائم المرتكبة وخصوصاً من قبل عناصر الأجهزة الأمنية، حيث أن 90% من الجرائم تم ارتكابها من قبل عسكريين يعملون في

<sup>123</sup> لمزيد من التفصيل حول العقوبات التي تفرضها المحاكم العسكرية، راجع: أكرم فارس الغول. شرح قانون العقوبات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام 1979 " القسم العام " (د.م، د.ن، 1998).



الأجهزة الأمنية الفلسطينية<sup>124</sup>. ويمكن أن نعزو ذلك إلى إجماع الأجهزة الأمنية عن إحالة ملفات القضايا الخاصة بالعسكريين المخالفين من أفراد الأجهزة الأمنية ممن ينسب إليهم ارتكاب جرائم مختلفة أو الضلوع بها إلى المحاكم العسكرية، والاستعاضة عن ذلك بإيداع مرتكبي الجرائم في مراكز التوقيف الخاصة بهذه الأجهزة، أو الاحتفاظ بهم في مقراتها دون إخضاعهم للعقاب، وهو ما ساهم في تغييب دور القضاء العسكري وزيادة حجم الجريمة.

تتلخص أبرز الإشكاليات التي يعاني منها جهاز القضاء العسكري بما يلي: عدم توفر الكادر البشري الكافي من إداريين وقضاة ومدعين عامين، ونقص الإمكانيات المادية ( تجهيزات مكتبية، وسائط نقل، مقرات، قاعات محاكم )، وعدم تعاون الأجهزة الأمنية مع جهاز القضاء العسكري عبر إحجامها عن إحالة ملفات القضايا التي تشكل جرائم في نظر القانون والخاصة بالمخالفين من أفراد الأجهزة الأمنية ممن ينسب إليهم ارتكاب جرائم مختلفة أو الضلوع بها إلى المحاكم العسكرية كي تقوم باستكمال الإجراءات القانونية بحقهم. وعدم وجود سجون مجهزة خاصة بالقضاء العسكري، وضعف رواتب القضاة والمدعين العامين العسكريين بالمقارنة مع نظرائهم في القضاء المدني، وعدم وجود تعاون كافي بين القضاء العسكري والقضاء المدني بخصوص الجرائم المرتكبة من قبل العسكريين<sup>125</sup>، وعدم

<sup>124</sup> حديث لمدير هيئة القضاء العسكري في السلطة الوطنية الفلسطينية، نشر في صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 2005/2/27.

<sup>125</sup> لا زالت إشكالية التعامل مع القضايا الجنائية التي أتهم فيها عسكريين أو بالاشتراك مع مدنيين قائمة ما بين القضاء العسكري والقضاء النظامي، فمن جهة ظلت بعض القضايا المتهم فيها عسكريين منظورة أمام القضاء النظامي بالرغم من المطالبات بتحويلها إلى القضاء العسكري، ومن جهة أخرى هناك قضايا مدنية منظورة أمام القضاء النظامي، وتم توقيف المتهمين فيها على ذمة القضاء العسكري خصوصاً أولئك المتهمين الذين حصلوا على أوامر إفراج بالكفالة أو صدر قرارات بعدم قانونية استمرار توقيفهم، وهو ما يشير إلى استمرار تعليق بعض الملفات ما بين الطرفين.

وجود آليات إلزامية خاصة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية في حال صدورها.

خلال العام 2005، لم تجر أي تغييرات ملحوظة على تشكيل المحاكم العسكرية، باستثناء إنشاء محكمة عسكرية مركزية ودائمة في شمال الضفة الغربية مقرها مدينة نابلس. كما أن الهيكلية العامة لجهاز القضاء العسكري لم يتم إقرارها بعد من قبل وزير الداخلية. في حين أن التطور الأساسي بخصوص المحاكم العسكرية يكمن في مصادقة مجلس الوزراء على توصيات اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل المنبثقة عن ورشة العمل المنعقدة في مدينة أريحا حول القضاء والأمن المنوه إليها في موضع سابق من هذا التقرير والتي تضمنت تكليف ديوان الفتوى والتشريع إعداد مسودات مشاريع القوانين الخاصة بالمحاكم العسكرية والنيابة العسكرية بالتشاور مع وزارة الداخلية والأمن الوطني والقضاء العسكري، على أن تتجز خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدور القرار، وأن ترفع لمجلس الوزراء لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها. وحتى نهاية العام 2005 لم يصدر قانون خاص بتنظيم المحاكم العسكرية. ومن التطورات الأخرى قرار وزير الداخلية والأمن الوطني رقم (28 - ع) لسنة 2005 الصادر بتاريخ 2005/5/14، الذي تضمن وجوب إحالة كافة القضايا ذات الصبغة العسكرية إلى القضاء العسكري باعتبارها الجهة المختصة بنظرها والبت فيها، وإلزام كافة الأجهزة العسكرية والأمنية بتنفيذ هذا القرار<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> لدى مقابلة وإجراء اتصالات مع مسؤولين في جهاز القضاء العسكري، أفادوا بأن هناك خلافا في التفسير حول ماهية القضايا ذات الصبغة العسكرية، وهل كل الجرائم التي يرتكبها عسكري تعتبر ذات صبغة عسكرية تستوجب اختصاص القضاء العسكري بنظرها أم أن هناك جرائم تظل من اختصاص القضاء النظامي حتى لو ارتكبها عسكري.

## ثالثاً: القضاء الشرعي (المحاكم الشرعية ومجالس الطوائف)<sup>127</sup>

### 1. القضاء الشرعي

بالرغم من صدور بعض التشريعات المتعلقة بعمل القضاء الشرعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، خصوصاً في العام 2005 كقانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005<sup>128</sup>، إلا أن ما يحكم عمل القضاء الشرعي بشكل رئيسي من تشريعات موضوعية وإجرائية ما زال تلك الموروثة من العهد الأردني في الضفة الغربية والعهد المصري في قطاع غزة، خصوصاً في مجال الأحوال الشخصية والوقف وأصول المحاكمات الشرعية، حيث لم تصدر تشريعات جديدة وموحدة خاصة بتشكيل المحاكم الشرعية والدينية وبتنظيمها حتى نهاية العام 2005.

يقوم على القضاء الشرعي في فلسطين ثلاثة أجناس رئيسية هي: المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، وديوان قاضي القضاة، والمحاكم الشرعية، نوضح فيما تكوين تلك الأجناس وأبرز التطورات التي طرأت عليها خلال هذا العام<sup>129</sup>:

<sup>127</sup> للمزيد من المعلومات عن القضاء الشرعي، يمكن مراجعة مكتب قاضي قضاة فلسطين/ رام الله. انظر أيضا الموقع الإلكتروني لديوان قاضي القضاة [www.kudah.gov.ps](http://www.kudah.gov.ps)

<sup>128</sup> صدر هذا القانون بتاريخ 2005/4/26، ونشر في الوقائع الفلسطينية في العدد 55 المؤرخ في 2005/6/27، وقد اعتبر قاضي القضاة هذا القانون الأول من نوعه في العالم العربي والإسلامي لأنه يحمي شريحة ضعيفة في المجتمع، مقدراً أموال الصندوق المتأدية عن الرسوم بنحو 200 ألف دينار أردني سنويا (القدس، السبت 2005/7/16، ص 6). إحتوى هذا القانون 19 مادة، وقد نص على إنشاء صندوق النفقة وتشكيل مجلس إدارة له يضم 11 عضوا بينهم 7 عن مؤسسات حكومية وأربعة عن مؤسسات المجتمع المدني، كما حددت بقية المواد إجراءات الاستفادة من الصندوق وموارده المالية، وكيفية الرجوع على المحكوم عليه. ومن القوانين الأخرى: قانون إدارة مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005 المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 60 المؤرخ في 200/11/9.

<sup>129</sup> خاطبت الهيئة المستقلة سماحة الشيخ تيسير التميمي (قاضي قضاة فلسطين، رئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي) وعقدت إجتماعا معه في نهاية كانون الأول 2005، وحصلت على تقرير حول أهم المتغيرات المتعلقة بالقضاء الشرعي بتاريخ 2006/1/29.

## أ. المجلس الأعلى للقضاء الشرعي وديوان قاضي القضاة

يتكون المجلس الأعلى للقضاء الشرعي من (9) أعضاء، ويرأسه قاضي القضاة، ويضطلع المجلس بمهام الإشراف على المحاكم الشرعية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، والإشراف على الدوائر الملحقة بديوان قاضي القضاة، والإشراف على المسائل المتعلقة بتعيين القضاة الشرعيين وتنقلاتهم وترقياتهم وندبهم إلى خارج سلك القضاء الشرعي في حالة زيادة المدة عن ثلاثة أشهر، وقبول استقالاتهم وإحالتهم إلى التقاعد، ومحاكمتهم تأديبياً، وعزلهم، والرقابة والتفتيش على عمل المحاكم وأداء القضاة.

يتكون ديوان قاضي القضاة من عدة دوائر تم استحداثها خلال هذا العام، وهي تتبع القضاء الشرعي، ويعد المجلس الأعلى للقضاء الشرعي مرجعيتها. وتمارس هذه الدوائر مهام محددة، وهي تشمل التالية: نيابة الأحوال الشخصية<sup>130</sup>، ودائرة الإرشاد والإصلاح الأسري<sup>131</sup>، ومجلس أيتام فلسطين<sup>132</sup>، ودائرة البحوث الفقهية

<sup>130</sup> تختص نيابة الأحوال الشخصية بالادعاء بإسم الحق العام الشرعي في المسائل الشرعية والأحوال الشخصية التي تتعلق بحق الله تعالى، كالطلاق، والنسب، والوصية، والردة، وكذلك المال الذي يرد لوزارة الأوقاف، وفاقد الأهلية وناقصها والمفقودين، ودعاوي فسخ عقد الزواج لفساده أو بطلانه، وإثبات الأوقاف العامة والحفاظ عليها والادعاء عن الأيتام والقصر لرعايتهم والحفاظ على أموالهم. وتتألف نيابة الأحوال الشخصية من رئيس ووكلاء نيابة ومعاونين لهم في كل من القدس، وغزة، ونابلس، والخليل، وخان يونس. وقد تقوم نيابة الأحوال الشخصية بتحريك الدعوى ابتداءً أو تدخل كطرف ثالث لحماية القاصر أو اليتيم أو في قضايا فسخ الزواج لأسباب معينة.

<sup>131</sup> تقوم دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري بمهمة الحفاظ على البنيان الاجتماعي للأسرة الفلسطينية من خلال توطيد العلاقة بين الأزواج وإصلاح ذات البين وحل المشاكل بين أفراد الأسرة، وهي تستقبل القضايا إما بتحويلها من القاضي الشرعي قبل النظر فيها وقبل دفع رسومها وتسجيلها أو بمبادرة شخصية أو بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني. وكانت إنجازات الدائرة سواء على صعيد المصالحة أو الإرشاد أو الإتفاق كما يلي: ورد للدائرة خلال العام 2005 (2410 حالة)، تم التوصل إلى مصالحة كاملة في (477 حالة)، وعقد إتفاق بين الأطراف في (101 حالة)، وفض النزاع عبر الإرشاد في (213 حالة)، وتم حفظ حالات دون متابعة قضائية في (88 حالة)، أما الباقي فيجري العمل عليها أو تم تحويلها إلى القاضي الشرعي.

<sup>132</sup> تشكل المجلس المذكور بموجب القرار الرئاسي رقم 2005/7، وقد أعيد تشكيله وتنظيم عمله واختصاصاته حديثاً بصدر قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى لسنة 2005، ووفقاً للمادة 7 من هذا القانون يتكون المجلس من

والقانونية<sup>133</sup>، ولجنة الحوار بين الأديان<sup>134</sup>، ومجلس صندوق النفقة<sup>135</sup>، ودائرة الشؤون الإدارية وشؤون الموظفين<sup>136</sup>.

## ب. المحاكم الشرعية

تختص المحاكم الشرعية بنظر قضايا الأحوال الشخصية للمسلمين، وقضايا الدية متى كان كلا الفريقين مسلمين، أو كان أحدهما غير مسلم مع قبوله باختصاص المحاكم الشرعية، والقضايا المتعلقة بإنشاء الوقف وإدارته، وتوثيق الوكالات بأنواعها، وإجراء عقود الزواج ومعاملات الطلاق بأنواعها، وقضايا النفقات والهبات والوصايا،

---

11 عضوا برئاسة قاضي القضاة الشرعي ويضم أيضا كـأعضاء: نائب قاضي قضاة فلسطين (نائب للرئيس)، مدير عام وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، مدير عام وزارة المالية، ممثل عن سلطة النقد، ممثل عن هيئة التأمين والمعاشات، ممثل عن سلطة الأراضي، أربعة أعضاء من القطاع الخاص.

<sup>133</sup> تقوم دائرة البحوث الفقهية والقانونية بإعداد البحوث الفقهية والقانونية في الأحوال الشخصية وغيرها من فروع الشريعة الإسلامية، وإعداد النظام العام واللوائح الداخلية لديوان قاضي القضاة. كما تقوم بدراسة القوانين واللوائح التي تعرض على ديوان قاضي القضاة من الجهات المختصة وإبداء الرأي فيها وتقديم الاقتراحات المناسبة، وتعمل الدائرة على إصدار النشرات والمطبوعات التعريفية والإرشادية والتنقيفية في المواضيع ذات العلاقة بعمل القضاء الشرعي.

<sup>134</sup> تقوم لجنة الحوار بين الأديان بالعمل على تعزيز الوحدة في المجتمع الفلسطيني على اختلاف معتقداتهم الدينية، من خلال المشاركة في اللقاءات والمؤتمرات المحلية والدولية وعقد اتفاقيات التعاون، إضافة إلى التنسيق مع لجنة الحوار بين الأديان السماوية في الأزهر الشريف.

<sup>135</sup> يعمل صندوق النفقة بموجب قانون النفقة لسنة 2005، ويرأسه قاضي قضاة فلسطين، ويضم في عضويته (11) عضواً هم: نائب قاضي قضاة فلسطين، مدير عام وزارة العدل، مدير عام وزارة المالية، مدير عام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، مدير عام وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، ممثل عن وزارة شؤون المرأة، أربعة أعضاء آخرين يمثلون مؤسسات الجمع المدني.

<sup>136</sup> تقوم دائرة الشؤون الإدارية وشؤون الموظفين بالعمل على إنجاز معاملات القضاة والموظفين والعاملين في المحاكم الشرعية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وتسهيل إنجاز المعاملات بين الوزارات والمؤسسات وديوان قاضي قضاة فلسطين والمحاكم الشرعية، وتحديد صلاحيات الموظفين، وإعداد هيكلية خاصة بديوان قاضي قضاة فلسطين المجلس الأعلى للقضاء الشرعي وكافة الدوائر والأقسام والفروع التابعة لها. وننوه إلى أنه تم الإنتهاء حديثاً من إعداد هيكلية ديوان قاضي القضاة والمجلس الأعلى للقضاء الشرعي وكافة الدوائر والأقسام والفروع التابعة لها.

وقضايا الولاية والوصاية، والحجز وفكه وإثبات الرشد، وتنصيب القيم والوصي وعزلهما، وتحرير التركات، وتوزيع الإرث.

تنقسم المحاكم الشرعية إلى محاكم ابتدائية شرعية، ومحاكم استئناف شرعية، والمحكمة الشرعية العليا<sup>137</sup>، وبيان ذلك كما يلي:

**1. المحاكم الابتدائية الشرعية:** يوجد في قطاع غزة (10) محاكم ابتدائية شرعية هي: محكمة الشمال، جباليا، الشيخ رضوان، غزة، الشجاعية، النصيرات (الوسطى)، دير البلح، خان يونس، بني سهيلا، رفح. ويبلغ عدد قضاة المحاكم الابتدائية الشرعية في قطاع غزة (14) قاضياً. أما في الضفة الغربية فيوجد (25) محكمة ابتدائية شرعية منها (3) محاكم إستحدثت هذا العام هي: لحول، سلفيت، العيزرية، رام الله، نابلس الغربية، حوارة، عتيل (مستحدثة)، جنين، طولكرم، نابلس الشرقية، قلقيلية، عنتابا، سلواد (مستحدثة)، بيرزيت، قباطية، دورا، أريحا، إزنا، يطا، طوباس، نعلين (مستحدثة)، الرام، الخليل، بيت لحم، القدس. ويبلغ عدد قضاة المحاكم الابتدائية الشرعية في الضفة الغربية (24) قاضياً.

**2. محاكم الاستئناف الشرعية:** تختص بنظر الاستئنافات المرفوعة إليها من المحاكم الابتدائية الشرعية. يوجد في قطاع غزة محكمة استئناف شرعية تتعد بمدينة غزة، ومحكمة استئناف شرعية تتعد بمدينة خان يونس، ويبلغ عدد قضاة محاكم الاستئناف الشرعية في قطاع غزة (9) قضاة. أما في الضفة الغربية فيوجد محكمة استئناف شرعية تتعد بمدينة نابلس تنظر في الاستئنافات المرفوعة إليها من المحاكم الشرعية الابتدائية في مدن: نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية،

<sup>137</sup> تنوه إلى عدم وجود إطار قانوني ينظم إنشاء وعمل هذه المحكمة، وهو ما يتطلب تنظيمها مستقبلاً في القوانين المتعلقة بالمحاكم الشرعية.

طوباس، سلفيت، نابلس الشرقية، نابلس الغربية، حوارة، عنتابا، قباطية، عتيل. كما يوجد محكمة استئناف شرعية تتعدّد للنظر في الاستئنافات المرفوعة إليها من المحاكم الابتدائية الشرعية في مدن: العيزرية، القدس، الرام، بيت لحم، أريحا، الخليل، دورا، يطا، بيرزيت، حلحول، إذنا، سلواد، نعلين. يبلغ عدد قضاة محاكم الاستئناف الشرعية في الضفة الغربية (6) قضاة.

**3. المحكمة الشرعية العليا:** تتعدّد المحكمة الشرعية العليا برئاسة قاضي قضاة فلسطين، وتتكون من هيئتين: تتعدّد الهيئة الأولى في مدينة القدس، والثانية تتعدّد في مدينة غزة. ويبلغ عدد قضاة المحكمة الشرعية العليا (4) قضاة في قطاع غزة، و (4) قضاة في الضفة الغربية.

بحسب المعلومات المتوفرة لدى الهيئة، يلاحظ زيادة عدد القضاة في المحاكم الشرعية في العام 2005<sup>138</sup>، حيث كان يبلغ عدد القضاة في العام 2004 (57) قاضياً يعملون في المحاكم الشرعية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، بينما بلغ عدد القضاة في العام 2005 (61) قاضياً، أي بزيادة (4) قضاة عن العام الفائت، (34) قاضياً يعملون في الضفة الغربية، ويعمل (27) قاضياً في قطاع غزة. أما على صعيد العاملين الإداريين فقد بلغ العدد الكلي في ديوان قاضي القضاة (301 موظفاً)<sup>139</sup> منهم (170) في الضفة الغربية و(131) في قطاع

<sup>138</sup> أصدر المجلس الأعلى للقضاء الشرعي قرار بتاريخ 2005/4/16 بوقف رئيس محكمة استئناف غزة الشرعية (د. حسن الجوجو) عن العمل وإحالته للتحقيق على خلفية تصريحات صحفية (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بيان صحفي بتاريخ 2005/4/20). وتشير مصادر ديوان قاضي القضاة أنه تم خلال العام 2005 إحالة (6) قضاة للتقاعد بالرغم من الحاجة إليهم، منهم (5) قضاة لبلوغهم سن الستين وفقاً لقانون الخدمة المدنية، علماً أن سن تقاعد القضاة النظاميين هو سبعين وفقاً لقانون السلطة القضائية، وهو ما يثير تساؤلاً حول وجود تمايز بين القضاة الشرعيين والنظاميين في هذا الجانب.

<sup>139</sup> يشمل هذا العدد (81) موظفاً بطلاة موازية مع قرار تعيين، و (61) بطلاة دون قرار تعيين.

غزة، أما الجدد منهم لهذا العام فقد بلغ (2) فقط، وتشير تقديرات المسؤولين أن هذا العدد غير كافي سواء لتسيير عمل المحاكم الشرعية أو ديوان قاضي القضاة أو المجلس الأعلى للقضاء الشرعي ويعود السبب في ذلك لعدم وجود تعيينات من وزارة المالية. وعلى المستوى التشريعي يلاحظ أنه تم إعداد مقترح خاص بمشروع قانون الأحوال الشخصية لإقراره من قبل المجلس التشريعي وما زال قيد البحث حتى اللحظة، ويعد هذا القانون عند إصداره خطوة مهمة كونه سوف يؤدي إلى توحيد القوانين في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يطبق في قطاع غزة قانون حقوق العائلة رقم لسنة 1954، وفي الضفة الغربية يطبق قانون الأحوال الشخصية رقم لسنة 1976<sup>140</sup>.

وفيما يتعلق بسير القضايا وتنفيذ الأحكام القضائية الشرعية، يلاحظ أن الفصل في القضايا كان بمستوى كبير في المحاكم العليا والاستئناف، بينما متوسط في المحاكم الابتدائية، فقد بلغ عدد القضايا المدورة (720) قضية في الضفة وغزة، وبلغ عدد القضايا الواردة خلال العام 2005 للمحكمة العليا (1856) قضية، والقضايا المفصولة (1859) قضية. أما لدى محاكم الاستئناف فالقضايا الواردة بلغت (753) قضية، والمفصولة (735) قضية. أما لدى المحاكم الابتدائية فالقضايا الواردة بلغت (8544) قضية، والمفصولة (4963) قضية. وفيما يتعلق بتنفيذ الأحكام، لوحظ وجود عدد غير قليل من الأحكام الصادرة خلال العام 2005 ولم تنفذ بعد، فقد بلغ عدد الأحكام القضائية النهائية (10613) حكماً، لم ينفذ منها (1317) حكماً. وبوجه عام أصدرت المحكمة الشرعية العليا (1863) حكماً منها (1662) في الضفة الغربية، و(201) في قطاع غزة.

<sup>140</sup> قام ديوان قاضي القضاة بعقد ما يقارب 20 ورشة عمل حول مشروع قانون الأحوال الشخصية بهدف إحداث توافق بين القوى السياسية والاجتماعية حول نصوصه، كما أعدت دراسة من قبل الديوان تتضمن جميع الملاحظات الشكلية والموضوعية والمواد المقترحة ذات العلاقة بالمشروع.



ويمكن تلخيص أبرز الإشكاليات القائمة لدى المحاكم الشرعية فيما يلي: عدم سن قوانين حديثة تنظم المحاكم الشرعية وعملها وتضع أطر قانونية حديثة ومتطورة تحكمها فعالية التشريعات المتعلقة بها ما زالت قديمة من عهود سابقة. والضعف في تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الشرعية. وعدم وجود موازنة كافية تفي باحتياجات القضاء الشرعي، كما أن النفقات التشغيلية قليلة. والنقص في عدد الكادر من قضاة وعاملين إداريين في المحاكم الشرعية مقارنة مع عدد القضايا التي تنظرها المحاكم الشرعية خصوصا مع افتتاح محاكم جديدة وبسبب إحالة عدد من القضاة إلى التقاعد. وعدم جاهزية مقرات المحاكم وقدمها، والحاجة إلى مباني جديدة حيث أن بعض المباني الحالية آيل للسقوط. إضافة إلى الحاجة توفير حماية لمقرات القضاء الشرعي، والحاجة لتطوير مرافق القضاء الشرعي من خلال الحوسبة وتعزيز التواصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

## 2. مجالس الطوائف الدينية المسيحية، والمحكمة الكنسية الأرثوذكسية

يختلف الإطار الذي ينظم العلاقة الخاصة بقضايا الأحوال الشخصية للفلسطينيين المسيحيين في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية. ففي قطاع غزة ينظر هذا النوع من القضايا من خلال المحكمة الكنسية الأرثوذكسية، التي تتشكل من الرئيس الروحي للطائفة الأرثوذكسية رئيساً، إضافة إلى (4) أعضاء آخرين. وتختص المحكمة المذكورة بالنظر في القضايا المتعلقة بإنشاء الوقف وإدارته لمنفعة أبناء الطائفة المذكورة، كما يتم استئناف الأحكام الصادرة عن المحكمة من خلال نظام خاص. لم تجر أي تغييرات تذكر على المحكمة المذكورة خلال العام 2005. أما في الضفة الغربية، فإنه يتم نظر هذا النوع من القضايا من خلال مجالس الطوائف الدينية المسيحية، والتي تعمل بموجب قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة رقم 9 لسنة 1958. وتختص المجالس المذكورة بنظر القضايا المتعلقة بإنشاء الوقف وإدارته لمصلحة أبناء الطائفة المعنية، وقد منح القانون كل طائفة من الطوائف المذكورة تالياً الحق في تعيين رئيسها وأعضاء مجلس طائفها، ليشكلوا محكمة دينية، وهناك نظام خاص لاستئناف أحكام مجالس الطوائف المذكورة. يبلغ عدد المجالس الطائفية في الضفة الغربية (3) مجالس هي: مجالس طائفة الروم الأرثوذكس، مجلس طائفة اللاتين، مجلس الطائفة الإنجيلية الأسقفية العربية، وتتخذ هذه المجالس من مدينة القدس مقراً لها. لم تجر أي تغييرات تذكر على مجالس الطوائف المذكورة خلال العام 2005.

## رابعاً: القضاء الموازي (العشائري + لجان الإصلاح + الدوائر القانونية)<sup>141</sup>

يتكون القضاء الموازي من القضاء العشائري<sup>142</sup>، ولجان الإصلاح والتوفيق، والدوائر القانونية في المحافظات وفي الأجهزة الأمنية، وقد ظهرت فكرته وبرز تأثيره في المجتمع الفلسطيني كنتيجة لتراخي القضاء العادي في البت في القضايا، وفيما يلي تفصيل لأركان القضاء الموازي:

### 1. القضاء العشائري

ظهر القضاء العشائري لأول مرة إبّان فترة الانتداب البريطاني على فلسطين، حيث قامت سلطات الانتداب بإنشاء محاكم العشائر بالنظر لطبيعة المجتمع البدوي وما يقوم عليه من احترام للعادات والتقاليد القبلية، إضافة إلى عدم معرفة سلطات الانتداب بهذه العادات. وقد نظمت محاكم العشائر بشكل قانوني، كما نص مرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922 على إنشاءها.

---

<sup>141</sup> لمزيد من المعلومات حول القضاء الموازي بأشكاله المختلفة، راجع: القضاء والصلح العشائري وأثرهما على القضاء النظامي في فلسطين (رام الله - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، سلسلة العدالة الجنائية "5"، 2003).

<sup>142</sup> يطلق عليه البعض "القضاء بالعرف" ويعرفونه بأنه الأحكام التي إطمأنت وإستقرت عليها النفوس بموافقة العقل والنقل وإستقبلتها العادات والتقاليد بالرضا والقبول (د. غيث أبو غيث، مستشار الرئيس لشؤون العشائر، [www.sis.gov.ps](http://www.sis.gov.ps)).

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية أصدر الرئيس الفلسطيني قراراً بتاريخ 1994/11/9 بإنشاء إدارة شؤون العشائر وقد ظلت تتبع أمانة الرئاسة، وفي العام 2005 تم إلحاقها بوزارة الداخلية والأمن الوطني<sup>143</sup>. نتيجة لتراخي المحاكم النظامية عن القيام بواجباتها بفض المنازعات الناشئة بين المواطنين وخصوصاً الخطيرة منها، وجد المواطنين الفلسطينيين في القضاء العشائري ملاذاً لتسوية الخصومات الناشئة بينهم بوقت أقل، وتكلفة أقل، وقدرة أكبر على الإلزام بتنفيذ الأحكام الصادرة. ويعتمد القضاء العشائري في فض المنازعات على مجموعة من العادات والتقاليد والقيم الأخلاقية، إضافة إلى بعض أحكام الشريعة الإسلامية، بحيث تتمازج كل هذه النماذج المذكورة لتشكل فيما بينها الأصول التي يعتمد عليها القضاء العشائري في قضاؤه.

نرى أن دور القضاء العشائري يجب أن ينحصر في أضيق حدود، وأن لا ينتقص من صلاحيات القضاء العادي باعتباره الجهة المختصة بالنظر في القضايا الحقوقية والجزائية. بحيث يقوم القضاء العشائري بمعالجة القضايا الأقل خطورة، في حين تترك الجرائم الخطيرة للقضاء العادي كي يقوم بالبت فيها، على أن يتزامن ذلك مع إجراءات جدية من قبل السلطة التنفيذية من أجل تقوية القضاء العادي وذلك من أجل ضمان صدور الأحكام في أوقات معقولة، وضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مدد قصيرة.

---

<sup>143</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (28) لسنة 2005 بالصادقة على توصيات اللجنة الوزارية الخاصة بالتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية التابعة لأمانة الرئاسة (الوقائع الفلسطينية، العدد 58 المؤرخ في 2005/9/8، ص 143). وننوه ان إدارة العشائر تضم العديد من لجان الإصلاح والمكاتب الفرعية في جميع المحافظات في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي تقوم باعتماد رجال الإصلاح وفق معايير وشروط معينة، وقد جرى اعتماد مئات منهم في مختلف المناطق (www.sis.gov.ps).

## 2. لجان الإصلاح والتوفيق

شكلت لجان الإصلاح من الوجيهاء وذوي الانتماءات السياسية كي تقوم بحل النزاعات بين المواطنين، وتتبع للمحافظين كل في منطقته، ويقوم المحافظ بانتدابهم في حل النزاعات كما أنه يساعدهم في تنفيذ أعمالهم. وتقوم فكرة لجان الإصلاح والتوفيق على حل المنازعات الناشئة بين المواطنين سواء كانت ذات طبيعة مالية أو جنائية أو اجتماعية، وذلك من خلال فرض حلول اجتماعية ليس لها أساس قانوني، بما يؤدي إلى الاعتداء على صلاحيات القضاء الفلسطيني كونه الجهة المخولة بنظر المنازعات الناشئة بين المواطنين وإصدار الأحكام الخاصة بها وفقاً لأحكام القانون.

إن فكرة الحل الاجتماعي الذي تقوم بفرضه لجان الإصلاح والتوفيق على الأطراف المتنازعة، بما يتضمنه من غياب الآليات الإلزامية للتنفيذ، والاعتماد على الصيغة التوفيقية للحل دون النظر إلى طبيعة وخطورة المنازعة والآثار الاجتماعية الناشئة عنها، وممارسة الضغوطات على هذه اللجان من قبل بعض الجهات بخصوص حل المنازعة، يشجع الكثير على تجاوز أحكام القانون عن طريق اقتضاء حقوقهم بوسائلهم الخاصة أو ما يعرف بظاهرة " أخذ القانون باليد " .

نرى ضرورة عدم تدخل لجان الإصلاح والتوفيق فيما يتعلق بسير القضية الجزائية الخاصة بالجرائم الخطيرة وخصوصاً جرائم القتل، كون ذلك يعد من صلب عمل القضاء. وأن ينحصر دورها في تصفية النفوس ونزع فتيل الاشتعال بين العائلتين والتقليل من الآثار السلبية للجريمة المرتكبة على العائلات ذات العلاقة وعلى المجتمع بالعموم، دون قيامها بالتأثير على مجريات سير القضية الجزائية المنظورة أمام المحكمة المختصة.

### 3. الدوائر القانونية في المحافظات وفي الأجهزة الأمنية

تقوم الدوائر القانونية في المحافظات وفي الأجهزة الأمنية بمهمة فض المنازعات الحقوقية الناشئة بين المواطنين وخاصة منازعات الأراضي والأحوال الشخصية والمنازعات ذات الطبيعة المالية. وذلك عبر إتباع إجراءات خاصة لا تستند إلى أي أساس منطقي أو قانوني، وإنما عبر اعتماد صيغ توفيقية للحل تقوم على التراضي بين الأطراف المتنازعة.

إن الأساس القانوني الذي يتم الاستناد له بخصوص ممارسة المحافظين لاختصاصاتهم في حل النزاعات الناشئة بين المواطنين وهو نظام التشكيلات الإدارية الأردنية رقم 1 لسنة 1965 لا يمنح المحافظين صراحة أو ضمناً هذه الصفة، وهو ما يستدل من نص المادة (2/12) من النظام المذكور والتي جاء نصها: "يناط بالمحافظين تحقيق الأمور التالية: ... ب- حفظ الأخلاق والأمن العام والصحة العامة والراحة العامة في المحافظة وصيانة الحقوق والسلامة الشخصية وتحقيق العدل في حدود استقلال القضاء...".

كما تقوم الدوائر القانونية في الأجهزة الأمنية بممارسة مهمة فض المنازعات الناشئة بين المواطنين دون الاستناد إلى أساس قانوني، عبر اعتماد صيغ تصالحية تقوم على معايير غير موضوعية في بعض الأحيان، وعلى الضغط والإكراه في أحيان أخرى، ودون الالتزام بالحدود الدنيا من الضمانات التي تمنحها المحاكم عادة للمتقاضين.



## البند السابع حالة أجهزة العدل المختلفة

### أولاً: وزارة العدل

أسست وزارة العدل الفلسطينية مع بدايات عهد السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، وتعاقدت على إدارة شؤون الوزارة عدة وزراء عدل. وتعد الوزارة أحد أجهزة العدل الرئيسية لكونها صلة الوصل ما بين السلطتين التنفيذية والقضائية في شؤون العدل والقضاء، وتقوم على أهداف تعزيز العدل وترسيخ سيادة القانون وتطوير التشريعات الفلسطينية. وتتكون الوزارة من عدة دوائر هي: دائرة الشؤون الإدارية وشؤون العاملين، ودائرة الحسابات، ودائرة اللوازم والمخازن، ودائرة العلاقات العامة، ودائرة الأرشيف العام والتبليغات الرسمية، ودائرة التصديق على الوثائق والمستندات، ودائرة الكمبيوتر. كما يوجد في الوزارة وحدات مساندة هي: وحدة العلاقات الدولية، وحدة الرقابة الداخلية، وحدة شؤون القضاء، وحدة التخطيط والتطوير، وحدة حقوق الإنسان وشكاوى المواطن<sup>144</sup>.

لعبت الوزارة منذ نشأتها دوراً في تعزيز مبادئ العدل والقانون، إلا أن هذا الدور كان متواضعاً وليس بالمستوى المطلوب في ظل ضعف الإمكانيات المادية والبشرية للوزارة، وبسبب استمرار الخلافات ما بين الوزارة وأجهزة القضاء والعدل الأخرى، على رأسها مجلس القضاء والنيابة العامة والتي أشير إليها في مواضع متعددة من هذا التقرير.

<sup>144</sup> لمزيد من الإطلاع على معلومات حول الوزارة وتكوينها، أنظر موقع الوزارة الإلكتروني:



نسلط الضوء فيما يلي على أبرز التطورات المتعلقة بالوزارة خلال العام 2005 من الجوانب التشريعية والبنوية والأداء<sup>145</sup>:

### 1. التطورات في الجوانب التشريعية

يمكن أن ننظر إلى التطورات التشريعية في مجال عمل وزارة العدل من زاويتين: الأولى، وتتمثل في مدى حدوث تغييرات على التشريعات الرئيسية التي تحكم عمل الوزارة، وفي هذا الإطار لم تحدث أي تغييرات تذكر على تلك التشريعات باستثناء محاولات تعديل قانون السلطة القضائية والتي جمدت بإلغائه. والثانية، وتتمثل في مدى دور الوزارة في المساهمة في وضع وتطوير التشريعات الفلسطينية، وفي هذا الإطار أعدت الوزارة أو شاركت عبر لجان أنشأها مجلس الوزراء من عدة مؤسسات حكومية في وضع بعض مشروعات القوانين من أبرزها: مشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية، مشروع قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية، ومشروع قانون معدل لقانون شؤون البيئة، ومشروع قانون معدل لقانون سلطة الأراضي، ومشروع قانون المحكمة الدستورية العليا. كما تجري الوزارة حالياً مناقشات حول بعض مسودات القوانين تتعلق بمجلس الدولة (القضاء الإداري)، وهيئة قضايا الدولة. إضافة إلى مشاركة الوزارة في اللجنة التي قامت بإعداد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة 1998. وننوه إلى أن ما صدر فعلاً من تلك التشريعات خلال العام 2005 هو القانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية، وقانون المحكمة الدستورية واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية فقط.

---

<sup>145</sup> وردت معظم تلك التطورات في تقرير صادر عن وزارة العدل حول إنجازات الوزارة خلال العام 2005 مؤرخ في

## 2. التطورات في الجوانب البنوية

تم اعتماد هيكلية وزارة العدل وخطتها التطويرية من قبل مجلس الوزراء في منتصف العام 2004، وفي إطار تمكين الوزارة ورفع جاهزيتها، تضمن برنامج الإصلاح الحكومي للعام 2004/2005 بندا خاصا بتطبيق الخطة التطويرية والهيكلية لوزارة العدل، كما تضمن القرار الرئاسي بإنشاء اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بندا يعطي اللجنة التوجيهية مهمة التنسيق مع الوزارة في اقتراح ما من شأنه تقوية الجهاز الإداري للوزارة لتمكينها من القيام بالأعمال المنوطة بها، وخصوصا مساندة الجهاز القضائي حتى يؤدي دوره على نحو صحيح وفعال، والقيام بدور صلة الوصل بين أجهزة السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. كما صدرت عن مجلس الوزراء العديد من القرارات التي تهدف إلى تعزيز بنية الوزارة<sup>146</sup>.

على المستوى العملي يمكن أن نرصد خلال العام 2005 جوانب التطور في المجال البنوي بما يلي: إفتتاح مبنى جديد للوزارة في مدينة رام الله بتاريخ 2005/7/1، والتخطيط لإنشاء مبنى للوزارة في مدينة رام الله ضمن مجمع الوزارات بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2005/4/18، والعمل على إنشاء مبنى للوزارة في قطاع غزة الذي يتوقع افتتاحه في شهر أيار 2006، وتجهيز مكتب للوزارة في مدينة نابلس ولكن لم يتم تعيين طاقمه حتى نهاية العام 2005 وإنما يجري التحضير لذلك، والتحضير لإنشاء المعهد القضائي باستئجار مبنى خاص به في مدينة غزة والعمل على تحديد احتياجات إنشائه في مدينة رام الله، وبحث سبل تطوير وإنشاء مراكز للطب الشرعي (واحد في قطاع غزة، واثنان في الضفة

<sup>146</sup> من أبرز تلك القرارات: القرار الصادر بتاريخ 2005/7/12 بالمصادقة على توصيات اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل المنبثقة عن ورشة العمل حول القضاء والأمن المنعقدة بأريحا في 25، 2005/6/26. والقرار الصادر بتاريخ 2005/6/14 والقاضي بحصر التعامل مع النيابة العامة وموظفي المحاكم في شؤونهم المالية والإدارية من خلال وزارة العدل.

الغربية) بالتنسيق مع وزارة الصحة، والعمل على إعداد مقترح متكامل لتطوير وإنشاء معملين جنائيين في الضفة الغربية وقطاع غزة بالتنسيق مع وزارة الداخلية. إضافة إلى ذلك، عملت الوزارة بالمشاركة مع وزارة التخطيط على وضع خطة لثلاث سنوات (2005-2007) تتعلق بمشاريع تطويرية للوزارة، كما يجري العمل حالياً على إعداد برنامج تأهيلي لكادر الوزارة في مجال استخدام تكنولوجيا المعلومات.

ونلفت الانتباه في هذا المقام أنه خلال العام 2005، تم فصل ديوان الفتوى والتشريع عن الوزارة وربطه تنظيمياً بمجلس الوزراء، كما أن منصب وكيل الوزارة ظل شاغراً منذ ما يقارب العام.

### 3. التطورات في جوانب الأداء

في إطار أداء الوزارة وقدرتها على تعزيز مبادئ العدل وتقوية القضاء، وإذا نظرنا بعين الواقع نجد أن الوزارة حققت خلال العام 2005 تقدماً في بعض الجوانب، فيما لم تحقق ذلك في جوانب أخرى. أما جوانب التقدم فتمثلت فيما يلي: المساهمة في تقديم تصور حول إلغاء القرارات المتعلقة بمحاكم أمن الدولة عبر لجنة شكلت لهذا الغرض وضمت أيضاً وزارة التخطيط وأمانة مجلس الوزراء<sup>147</sup>، وتفعيل دائرة شكاوى الجمهور، حيث استقبلت الدائرة 119 شكاوى<sup>148</sup>، وتقديم الخدمات للجمهور في مجالات التصديق على الوثائق العدلية واعتماد المترجمين والمحكمين<sup>149</sup>، والسعي لربط الدوائر والمستشارين القانونيين فنياً بوزارة العدل وتطوير أنظمة عملها.

<sup>147</sup> الأيام، الثلاثاء 2005/11/22، ص 10.

<sup>148</sup> تم الرد على 24 من الشكاوى إيجابياً، فيما لم يرد على 55 شكاوى، وبقي قيد المتابعة 40 شكاوى.

<sup>149</sup> تم اعتماد 23 مترجماً، 125 محكماً، كما تم حتى نهاية تشرين الثاني من هذا العام التصديق على وكالات وصكوك أخرى بلغ مجموعها 12144.

أما الجوانب التي ما زالت قيد البحث والدراسة ولم تتحقق فعلا، وهو ما يلقي على الوزارة جهدا أكبر وأوسع في المرحلة القادمة<sup>150</sup>، فتشمل: تنظيم إدارة المحاكم والإشراف الإداري عليها وفقا للقانون، حيث استمرت الخلافات مع مجلس القضاء الأعلى في هذا الشأن، وممارسة الوزارة اختصاصاتها تجاه النيابة العامة وعلى رأسها المتابعة مع النائب العام ضمان دوام ومناوبة أعضاء النيابة وإجراء المناقلات الدورية والتفتيش على السجون، حيث لم تستقر الأمور بعد تجاه تنظيم علاقة الوزارة بالنيابة العامة، وتنظيم وإنشاء السجل العدلي، وإنشاء معملين جنائيين في الضفة الغربية وغزة، وإنشاء وتطوير مراكز طب شرعي متخصصة، وإنشاء المعهد القضائي فهذه المسائل لم تتحقق حتى نهاية العام 2005.

### ثانياً: النيابة العامة

تعتبر النيابة العامة أحد أجهزة العدل الرئيسية، وتتولى مهام تعقب الجرائم على اختلافها وإقامة ومباشرة الدعوى الجزائية، أي إقامة دعوى الحق العام نيابة عن المجتمع ككل، ضد كل من يخالف القوانين النافذة. ويعد وجود جهاز نيابة عامة قوي ومستقل ضمان أساسي لحماية سيادة القانون، وحقوق المواطنين وحررياتهم، وبدون ذلك يصبح خرق سيادة القانون أمراً يستهان به من قبل بعض المواطنين وخاصة المسؤولين وأصحاب السلطة منهم.

---

<sup>150</sup> أكد وزير العدل خلال مشاركته في مؤتمر إقليمي عقد في الأردن على أهمية الدراسات المسحية لبناء قاعدة بيانات سليمة يمكن على أساسها وضع السياسات وإتخاذ القرارات لجميع قطاعات ومرافق القضاء والعدل (الحياة، الاثنين 2005/10/3، ص 11).

إن مسؤولية إنشاء جهاز نيابة عامة قوي، قادر على أداء مهامه، هي مسؤولية كافة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، فالسلطة التشريعية ملزمة بالعمل على إصدار تشريعات واضحة لا غموض فيها، وبما يمكن النيابة العامة من القيام بمهامها الفنية باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية. والسلطة التنفيذية بكافة مؤسساتها ملزمة بمساندتها وتمكينها من أداء مهامها، وتوفير كافة المستلزمات والتجهيزات الإدارية والفنية التي تمكنها من مباشرة مهامها ببسر ودون عوائق، وعدم التدخل في عملها بما يؤثر على سير العدالة أو يعرقل قيامها بواجبها. كما يلزم النيابة العامة كأحد أجهزة العدل، القيام بتنظيم أوضاعها وتشكيلاتها الإدارية بما يخدم ويحقق تلك الغاية، وعدم قبول أو إجراء أية تعيينات لأعضاء النيابة العامة بعيداً عن المنافسة والكفاءة والمهنية العالية<sup>151</sup>.

نظمت التشريعات الفلسطينية جوانب مختلفة من تنظيم النيابة العامة وعملها، فقد تضمن القانون الأساسي المعدل أحكام تعيين النائب العام، فيما أحال تنظيم الأحكام التفصيلية الأخرى إلى القوانين العادية الأخرى<sup>152</sup>. كما تضمن قانون السلطة القضائية لسنة 2002 أحكاماً بشأن تعيين النائب العام، وتشكيل النيابة (نائب عام، ونائب عام

---

<sup>151</sup> تبين للهيئة من خلال المعلومات التي توفرت لديها، أنه على الرغم من تنفيذ عدة برامج تدريبية تستهدف تأهيل أعضاء النيابة، ما زال هناك عدداً من أعضاء النيابة العامة ومن مضي على تعيينهم سنوات ينقصهم الكفاءة والمهنية اللازمة لمباشرة مهامهم، ويعود ذلك لسبب أن طريقة تعيينهم لم يراع فيها التنافس التريه على إشغال هذه الوظائف. ونؤكد في هذا المجال على أهمية دورية واستمرارية برامج التدريب سواء للمعينين الجدد أو للقادمي بما يساعد على الإطلاع على المستجدات والتطورات القانونية التي تم العمل.

<sup>152</sup> نصت المادة 107 من القانون الأساسي المعدل (1- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني. 2- يتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته). كذلك نصت المادة 108 (ينظم القانون طريقة تشكيل النيابة العامة واختصاصاتها. 2- شروط تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم ومساءلتهم يحددها القانون).

مساعد أو أكثر، ورؤساء نيابة، ووكلاء نيابة، ومعاونو النيابة)، واختصاصاتها، وتبعية مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بأعمالهم إلى النيابة العامة. كما نظم قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 الجوانب الإجرائية لإقامة الدعوى الجزائية باعتبارها أساس عمل النيابة<sup>153</sup>. و صدر في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من التشريعات الأخرى التي تتطرق بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى النيابة العامة وعملها<sup>154</sup>.

### 1. التطورات البنوية للنيابة العامة

تظهر أبرز التغييرات خلال عام 2005 التي طرأت على البنية التنظيمية والإدارية للنيابة العامة (بما في ذلك القوى البشرية والجاهزية المادية) في المسائل التالية: تعيين نائب عام جديد وهو المحامي احمد المغني خلفاً للنائب العام السابق الذي شغل هذا المنصب مدة عامين وأربعة أشهر. وإنجاز الهيكلية الإدارية الخاصة بالنيابة العامة التي استحدثت من خلالها عدد من الدوائر والأقسام الإدارية والفنية الجديدة بغرض تسهيل قيام النيابة العامة بمهامها، مثل: دائرة المعلومات، والمكتب الفني، الذي بدأ بمباشرة مهامه وتم انتداب أحد القضاة للعمل فيه<sup>155</sup>. كما تم انشاء نيابة الاستئناف والنقض ضمن النيابة الكلية<sup>156</sup>. كما تم إعادة توزيع عمل أعضاء النيابة العامة بين النيابة المختلفة. إضافة إلى ذلك تم إجراء بعض التعيينات والترقيات لأعضاء النيابة العامة، فقد تم تعيين نائب عام

<sup>153</sup> لمزيد من التوضيح، راجع المواد 1-4، وكذلك المادة 19 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001.

<sup>154</sup> من أبرز تلك التشريعات: قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001، وقانون البنات في المواد المدنية والتجارية لسنة 2001، وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل لسنة 1998، وقانون المرور لسنة 2000. ويضاف إلى ذلك بعض قرارات صادرة عن الرئيس وعن مجلس الوزراء.

<sup>155</sup> تم انتداب السيد: عبد القادر جرادة أحد قضاة محكمة صلح غزة، وهو يحمل شهادة الدكتوراه في القانون.

<sup>156</sup> تم إنشاء نيابة الاستئناف والنقض بتاريخ 2005/11/24، بموجب القرار رقم (4) لسنة 2005، الصادر عن النائب العام الجديد.

مساعد جديد<sup>157</sup>، وترقية (23) من معاوني النيابة إلى وكلاء نيابة، وترقية (6) من وكلاء النيابة إلى رؤساء نيابة، وترقية أحد رؤساء النيابة إلى نائب عام مساعد<sup>158</sup>. وفيما توضيح لتشكيل النيابة ودوائرها وحالة مقراتها وجاهزيتها:

#### أ. تركيبة النيابة العامة

تتشكل النيابة العامة من النائب العام، ويبلغ العدد الكلي لأعضاء النيابة (105) عضواً، ويتوزعون على النحو التالي: (4) مساعدين (نائب عام مساعد)، و(27) رئيس نيابة، و(54) وكيل نيابة، و(20) معاون نيابة. يعمل منهم في الضفة الغربية (36) عضواً، كما يلي: 2 نائب عام مساعد، و 11 رئيس نيابة، و 14 وكيل نيابة، و 9 معاون نيابة. بينما يعمل في قطاع غزة (69) عضواً، كما يلي: 2 نائب عام مساعد، و 16 رئيس نيابة، و 40 وكيل نيابة، و 11 معاون نيابة.

كما يتبع النائب العام عدد من الدوائر الإدارية ويعمل بها عدد من الموظفين الإداريين لغرض تسهيل مهام عمل أعضاء النيابة العامة من الناحية الفنية وتمكينها من مباشرة اختصاصاتها المحددة وفق القانون، وهي: الدائرة المالية والإدارية، ودائرة العلاقات العامة والإعلام، ودائرة المعلومات، ودائرة الرقابة والتفتيش، وديوان النائب العام، والمكتب الفني للنيابة العامة<sup>159</sup>. ويوجد في النيابة العامة ثلاث أنواع من النيابة، جميعها تتبع أيضاً للنائب العام، وقد شكلت من الناحية الفنية لغرض قيام النيابة العامة بأداء مهامها بشكل متكامل.

<sup>157</sup> بتاريخ 26 / 10 / 2005، تم تعيين الأستاذ محمد عبد الغني العويوي، وقد كان يشغل وظيفة قاض محكمة بداية في مدينة رام الله.

<sup>158</sup> بتاريخ 26 / 10 / 2005، تم ترقية الأستاذ منير العقي من درجة رئيس نيابة إلى درجة نائب عام مساعد.

<sup>159</sup> أنشئ المكتب الفني بتاريخ 24 / 11 / 2005، بموجب القرار رقم (4) لسنة 2005، الصادر عن النائب العام الجديد.

ويتوزع عمل أعضاء النيابة العامة على كافة أنواع النيابة (الكلية، والجزئية، ودعاوي الحكومة)، وتنتشر هذه النيابة بمختلف المحافظات الفلسطينية<sup>160</sup>. كذلك يتبع هذه النيابة عدد من الأقسام الإدارية لغرض تسهيل وتنظيم عملها، مثال ذلك: قسم تسجيل قضايا، وقسم متابعة القضايا، وقسم تنفيذ الأحكام، وقسم الأرشفة والطباعة، وقسم التنسيق والمتابعة.

### ب. مقرات النيابة العامة وتجهيزاتها

يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة (25) وحدة نيابة عامة، وتتوزع مقراتها إما في مباني ضمن مباني المحاكم أو في مباني منفصلة، وهي توجد في الضفة الغربية في المدن والبلدات التالية: جنين، طوباس، طولكرم، عنتابا، قلقيلية، سلفيت، نابلس، أريحا، بيت لحم، ححول، الخليل، دورا، رام الله، في حين توجد في قطاع غزة في المدن والبلدات التالية: غزة، جباليا، دير البلح، خانينونس، عيسان، ورفح<sup>161</sup>. تعاني معظم مقرات النيابة العامة (المباني) من ضيق المساحات والقدم، واغلبها تم استئجاره، وهي لا تتناسب مع اختصاصات النيابة وهيبتها التي يجب أن تكفلها السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>162</sup>. أما بالنسبة إلى التجهيزات الإدارية والفنية الموجودة

<sup>160</sup> إشمئله الهيكل التنظيمي للنيابة العامة على ثلاث أنواع من النيابة كان توزيعها على النحو التالي: 1- النيابة الكلية وتشمل: نيابة الاستئناف والنقض، نيابات المحافظات الجنوبية (غزة، دير البلح، خانينونس، مرور غزة)، نيابات المحافظات الشمالية (رام الله، أريحا، بيت لحم، نابلس، طولكرم، جنين، الخليل). 2- النيابة الجزئية وتشمل: نيابات المحافظات الجنوبية (غزة، شمال غزة، دير البلح، خانينونس، رفح، القرى الشرقية)، نيابات المحافظات الشمالية (قلقيلية، رام الله، أريحا، بيت لحم، نابلس، طولكرم، جنين، الخليل، سلفيت، دورا). 3- نيابات الدعاوى وتشمل: نيابات المحافظات الجنوبية (قطاع غزة)، ونيابات المحافظات الشمالية (رام الله).

<sup>161</sup> لا يوجد حتى اللحظة دائرة نيابة عامة في بلدة العيزرية/ القدس (تقرير اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل الربيعي الثاني المؤرخ في 2005/10/13).

<sup>162</sup> على سبيل المثال، نيابة مدينة الخليل عبارة عن غرفة واحدة لا تتجاوز مساحتها الإجمالية (12) متر مربع، ويشغلها أربعة أعضاء نيابة، وهي تقع داخل مقر محكمة الخليل التي هي عبارة عن شقة قديمة ومستأجرة. كما أن تجهيزاتها من طاولات ومقاعد قديمة جدا.



حاليا (مكاتب، أجهزة حاسوب، طابعات، الخ) واللازمة لعمل النيابة فالكثير منها قديم جداً ويحتاج إلى تجديد. وفيما يتعلق بالدوائر والأقسام التي جرى إنشائها خلال العام 2005، مثل المكتب الفني، ودائرة المعلومات، ودائرة الرقابة والتفتيش، فلا زالت تنقصها العديد من التجهيزات الإدارية والفنية، كما يلزمها عدد من الموظفين اللازمين لإشغال الوظائف الجديدة.

## 2. تطورات متعلقة بأداء النيابة العامة

### أ. علاقة النيابة العامة بوزارة العدل

حدد قانون السلطة القضائية لعام 2002، طبيعة العلاقة بين جهاز النيابة العامة ووزارة العدل. فقد أعطى القانون دوراً لوزير العدل بحضور مراسم حلف النائب العام لليمين أمام رئيس السلطة الوطنية، ودوراً في تعيين وكلاء النيابة العامة. كما يؤدي أعضاء النيابة العامة اليمين عند مباشرتهم العمل لأول مرة أمام وزير العدل بحضور النائب العام. بالإضافة إلى ذلك، نصّ القانون على أن يتمّ تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من النائب العام، وقرر القانون الحق لوزير العدل الطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة، وكذلك حقه في الطلب من رئيس المحكمة العليا إجراء تحقيق جنائي في التهمة المنسوبة لعضو النيابة العامة، وذلك كمقدمة لإقامة الدعوى التأديبية عليه. كما يجوز لوزير العدل الطلب من مجلس القضاء الأعلى وقف عضو النيابة العامة الذي يخضع للتحقيق عن العمل بصفة مؤقتة أثناء إجراءات التحقيق<sup>163</sup>.

<sup>163</sup> أنظر المواد من 62 - 72 من قانون السلطة القضائية.

خلال عام 2005، استمرت الخلافات بين وزارة العدل والنيابة العامة على طريقة تفسير المواد وممارسة الصلاحيات المحددة لوزير العدل بموجب قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 2002<sup>164</sup>. إلا أنه مع صدور قانون السلطة القضائية رقم (15) لعام 2005، بدأ العمل بين وزير العدل والنائب العام على إعادة تنظيم العلاقة بمقتضى القانون الجديد، وفعلاً بدأ وزير العدل بممارسة صلاحياته المقررة وفق القانون على جهاز وأعضاء النيابة العامة، وصادر عدداً من القرارات بموجب هذا القانون، وجميعها تم تنفيذها ولم تلق أية ممانعة من قبل السيد النائب العام<sup>165</sup>. إلا أنه مع إلغاء ذلك القانون عادت العلاقة إلى ما كانت عليه وفق قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 2002 المعمول به، وحسب المعلومات التي توفرت لدى الهيئة لم يمنع ذلك النائب العام ووزير العدل من التواصل لحل كافة الخلافات على ممارسة الصلاحيات وفق القانون القديم، وتنظيم العلاقة بما يخدم إرساء مبادئ العدالة، ولكن من المهم أن ينعكس ذلك واقعا وعملا.

### ب. علاقة النيابة العامة بالأجهزة الأمنية

تتحمل الأجهزة الأمنية مهام توفير الحماية لمقرات وأعضاء النيابة العامة، كما يقع على عاتقها مساعدة أعضاء النيابة في تنفيذ مهام قضائية، منها على سبيل المثال: البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها، وجمع الأدلة التي تلزم للتحقيق في الدعوى، والقبض على المجرمين وتوقيفهم، وتنفيذ قرارات النيابة بهذا الشأن.

---

<sup>164</sup> لمزيد من التوضيح حول هذه الخلافات، راجع، التقرير السنوي العاشر، رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2004، ص 93.

<sup>165</sup> بتاريخ 2005/11/24، اصدر قرارا وزاريا يحمل رقم (75) لعام 2005، يعيد فيه تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة في محافظات غزة. كما اصدر قرارا وزاريا يحمل رقم (76) لعام 2005، قرر من خلاله أن جميع الموظفين في النيابة العامة تابعين إداريا وماليا لوزارة العدل.

من خلال المعلومات التي توفرت لدى الهيئة خلال عام 2005، لوحظ أن غالبية مقرات النيابة وأعضائها ما زالوا يفتقرون للحماية الأمنية المناسبة، خاصة في أوقات العمل والدوام الرسمي<sup>166</sup>، وهذا ما أثر سلباً على استقرار العمل وإثارة الفوضى وتهديد أعضاء النيابة من قبل المواطنين في كثير من الأحيان. ومن جانب آخر صدر في ذات العام الآلاف من القرارات عن أعضاء النيابة العامة، لم يتم الالتزام بتنفيذها من قبل الأجهزة الأمنية<sup>167</sup>، ما أدى إلى تراكم عشرات الآلاف من القرارات خلال الخمس سنوات السابقة التي لم تنفذ<sup>168</sup>، هذا بدوره حد من قدرة النيابة العامة على مباشرة اختصاصاتها بشكل فاعل، وأدى بكثير من المواطنين إلى اللجوء إلى اخذ القانون بأيديهم.

### ج. دور النيابة العامة في مكافحة الفساد

استقبلت النيابة العامة خلال عام 2005، عدداً من الملفات من جهات مختلفة، منها: مجلس الوزراء، والمجلس التشريعي، والأجهزة الأمنية، هذه الملفات المصنفة على أنها جرائم تعد على الأموال العامة وجرائم سوء استخدام السلطة أو استغلال النفوذ الوظيفي (ما تسمى بقضايا الفساد). وقد باشرت النيابة العامة فعلاً التحقيق فيها،

---

<sup>166</sup> على سبيل المثال: كل من نيابة مدينة جنين، ونيابة مدينة غزة، يحرس مقرها وأعضائها فترة الدوام الرسمي شرطي واحد وبدون سلاح.

<sup>167</sup> وقع خلال عام 2005، العديد من الجرائم على اختلاف أنواعها، لم تتمكن النيابة العامة مباشرة التحقيق فيها وكشف الفاعلين، وذلك بسبب عدم التعاون الجدي من قبل الأجهزة الأمنية الفلسطينية، أو في أحيان كثيرة لعدم قدرة الأجهزة الأمنية على تنفيذ قرارات النيابة بسبب الظروف العامة التي تشهدها الأراضي الفلسطينية، فالإجراءات الإسرائيلية وخاصة في الضفة الغربية من عزل المدن عن بعضها البعض، ومنعها أفراد الشرطة من التحرك في أسلحتهم ساهمت بشكل مباشر في عدم قدرة الأجهزة الأمنية على تنفيذ قرارات النيابة. ولزيد من التوضيح راجع تقرير صدر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في نهاية العام 2005، حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>168</sup> على سبيل المثال: نيابة غزة المدينة وحدها صدر عنها خمسة عشر ألف قرار لم يتم تنفيذها من الأجهزة الأمنية خلال الخمس سنوات السابقة.

كما أعيد فتح عدد من القضايا التي سبق وان تم حفظها بناءً على ورود معلومات جديدة بشأنها، كذلك تابعت ملفات قضايا لأشخاص هاربين خارج أراضي السلطة متهمين بقضايا فساد مالي، وطالبت بتسليمهم عبر البوليس الدولي، وأسفر ذلك عن تسليم اثنين منهم عبر الشرطة الدولية (الانتربول)<sup>169</sup>. ولكن في المقابل حتى نهاية العام 2005، لم يتم محاكمة ومعاقبة أي شخص من المتورطين في هذه القضايا.

د. دور النيابة العامة في التفتيش على مراكز الإصلاح والتأهيل بالرغم من أن قانون السلطة القضائية لعام 2002، وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل لسنة 1998، قد أعطت للنائب العام أو أحد وكلائه حق وصلاحيه الدخول إلى مراكز الإصلاح والتأهيل وتفقدتها والتحقق من تطبيق ما تقضي به القوانين والتأكد من تنفيذ أحكام المحاكم وقرارات النيابة العامة<sup>170</sup>، فقد استمرت النيابة خلال عام 2005، على غرار السنوات السابقة بعدم القيام بالدور المطلوب منها في التفتيش على مراكز الإصلاح ونظارات الشرطة وأماكن الاحتجاز الأخرى التابعة للأجهزة الأمنية، فلم يكن هناك زيارات منتظمة من قبل أعضاء النيابة العامة، ولم يجر خلالها التفتيش الدقيق على المراكز التي تمت زيارتها وظروف الموقوفين فيها<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> بناءً على ما افاد به النائب العام المساعد منير العقي في مقابلة اجرتها الهيئة معه بتاريخ 2005/12/1.

<sup>170</sup> المادة (70) من القانون المذكور.

<sup>171</sup> حسب المعلومات المتوفرة لدى الهيئة، ومن خلال زيارتها الدائمة والدورية لمراكز الإصلاح والتأهيل، فقد تبين لها انه خلال العام 2005، وجود نسبة كبيرة من التلقاء الموقوفين في مراكز الإصلاح والتأهيل مدد طويلة، دون صدور أحكام نهائية من المحاكم المختصة في قضاياهم.، فهناك عدد من الموقوفين دون محاكمة وجاري توقيفهم لأسباب سياسية، وهناك عدد من الموقوفين لم يتم حتى إعداد لوائح اتهام بحقهم وكثير منهم موقوف على ذمة الأجهزة الأمنية، كما هناك العديد من الموقوفين لأسباب أمنية (التخاير مع جهات أجنبية) لم يبت في قضاياهم.

## هـ. تأثير عدم جاهزية المعمل الجنائي ودوائر الطب الشرعي على أداء النيابة العامة<sup>172</sup>

مع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، قام جهاز الشرطة الذي تشكل في حينه بإنشاء المعمل الجنائي وبدأ العمل به بإمكانيات متواضعة، وفي كل فترة كان يجري تطويره من خلال تدريب الكادر البشري ومن خلال تجهيزه بالإمكانات والمعدات الفنية اللازمة، وقد تمكن العاملين به من مساعدة أعضاء النيابة في إثبات العديد من الجرائم، عبر تقديمهم التقارير الفنية اللازمة لذلك. إلا أنه مع بدء الانتفاضة الفلسطينية، قامت قوات الاحتلال الإسرائيلي بقصف المعمل وتدميره كلياً. ومنذ ذلك التاريخ وحتى نهاية العام 2005، لا يوجد في الأراضي الفلسطينية معمل جنائي يتم من خلاله مساندة عمل النيابة العامة. كما أن دوائر الطب الشرعي الموجودة سواء في محافظات الضفة الفلسطينية أو محافظات غزة لا تزال منذ نشأتها تعمل بإمكانيات محدودة وينقصها الخبراء والتجهيزات اللازمة لكشف الأسباب المؤدية إلى كثير من الجرائم.

واجهت النيابة العامة خلال عام 2005، صعوبة بالغة في إثبات كثير من التهم على مرتكبي الجرائم، وذلك بسبب عدم وجود تقارير الخبراء اللازمة لذلك والتي تصدر عن خبراء المعمل الجنائي ودوائر الطب الشرعي. مثال ذلك: جرائم التزوير، الجرائم التي يتطلب فيها فحص الأعيان النارية والمواد المتفجرة، جرائم القتل التي يستخدم بها أنواع معينة من السموم وغيرها. وهناك فقط نوع واحد من الجرائم وبسبب خطورته القصوى على أمن المجتمع الفلسطيني، وهي جرائم المخدرات، تلجأ النيابة العامة فيه لمختبرات

<sup>172</sup> حتى تتمكن النيابة العامة من التحقيق في الجرائم وكشف الفاعلين يتطلب ذلك في كثير من الجرائم الاستعانة بالخبراء المختصين القادرين على فحص مكان ومحل الجريمة وإظهار الأدلة والإثباتات وتقديم تقاريرهم الفنية بذلك، والتي تمكن النيابة العامة من الاستعانة بها في إدانة المتهمين، لذا تلجأ الدول عادة إلى إنشاء مراكز أو دوائر متخصصة لهذه الغاية وتعيين الخبراء فيها لمساعدة أعضاء النيابة العامة، كالمعمل الجنائي والطب الشرعي.

الجامعات الفلسطينية حتى تتمكن من إثبات أن المادة المضبوطة هي مادة مخدرة، إلا أن ذلك وحسب ما أفاد به النائب العام يكلف النيابة العامة أعباء مالية كبيرة تستقطع من موازنتها<sup>173</sup>.

### ثالثاً: نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين

خلال العام 2005، شهدت نقابة المحامين بعض التغيرات والتطورات في بعض المجالات، فقد تم إحياء الحياة الديمقراطية عبر إجراء الانتخابات، ونشطت النقابة في التصدي لظاهرة الفلتان الأمني، وقد حدثت تغييرات محددة على صعيدي البنية والأداء، فيما لا زالت النقابة تحتاج إلى مزيد من التحسينات على صعيد تطوير مهنة المحاماة والنهوض بأوضاع المحامين وشؤونهم المهنية والحياتية، وأيضاً الحاجة إلى إجراء تغييرات في منظومة التشريعات التي تحكم عمل وتنظيم النقابة، في سبيل تأدية رسالتها كونها أحد أجهزة العدالة في فلسطين وحامية لحقوق المواطنين وحررياتهم. فيما يلي نرصد أبرز التطورات المتصلة بنقابة المحامين خلال العام 2005 في الجوانب التشريعية، والبنوية، والأداء<sup>174</sup>:

#### 1. التطورات في الجوانب التشريعية المتصلة بالنقابة

صدر قانون تنظيم مهنة المحاماة في العام 1999، وقد جرى تعديله مرة واحدة في ذات العام، ومنذ ذلك التاريخ لم يجر أي تعديل أو تطوير لهذا القانون، على الرغم من الحاجة لذلك لغايات تطلبتها الحياة العملية. وفي هذا الإطار قام مجلس النقابة خلال هذا العام بتشكيل لجنة من بين أعضائه لمراجعة القانون وتم تكليف خبير من

<sup>173</sup> تقوم النيابة العامة بفحص المواد المخدرة في مختبرات الجامعة الإسلامية للجرائم التي تحدث في قطاع غزة، وفي

مختبرات جامعة النجاح للجرائم التي تحدث في قطاع غزة.

<sup>174</sup> في إطار مراجعة حالة النقابة، تم إجراء مقابلة مع المدير الإداري للنقابة في الضفة الغربية بتاريخ 2006/1/8.

الأردن لإعداد دراسة حول جوانب التعديل اللازمة<sup>175</sup>. كذلك ما زالت النقابة تفتقر لأنظمة تحكم شؤون العمل والمحامين، كما برزت الحاجة إلى تعديل بعض الأنظمة المعمول بها، وفي هذا الإطار تم إعداد بعض مسودات الأنظمة وهي لم تقر حتى نهاية هذا العام، ومن أبرز تلك الأنظمة: نظام عوائد أتعاب المحاماة، ونظام الصندوق التعاوني، نظام التأمين الصحي، ونظام معدل للنظام الداخلي، ونظام معدل لنظام الرسوم وطوابع المرافعة، ونظام معدل لنظام التقاعد. كما أن هناك حاجة إلى تطبيق بعض الأنظمة المقررة والتي من أبرزها نظام تدريب المحامين الذي أقر بتاريخ 2004/10/8<sup>176</sup>.

نؤكد على ضرورة الإسراع بمراجعة قانون النقابة بعض مضي أكثر من 6 سنوات على إصداره، كما نؤكد أهمية وضرورة وضع أنظمة النقابة في مختلف المجالات وتعديل ما يلزم منها بغية اتخاذ إجراءات عملية وتنفيذية تسهم بالنهوض بشؤون المحامين بوجه خاص والمهنة بوجه عام. ونعتقد من الأهمية بمكان أن يترافق تعديل القانون ووضع تلك الأنظمة لضمان الانسجام بينها. كما نرى ضرورة تفعيل نظام تدريب المحامين بجميع نصوصه لرفع مستوى التدريب.

---

<sup>175</sup> تشير مصادر النقابة أن القانون عند إصداره في العام 1999 كان مجتزأ، حيث تم حذف ما يقارب نص مواده، إضافة إلى أنه يحتاج إلى تعديل في عدة جوانب منها: انتخاب المجلس، أتعاب المحاماة، إجتماعات الهيئة العامة، التدريب، التدرج في المرافعات، عمل مركزين ماليين للنقابة وغيرها.

<sup>176</sup> تشير مصادر النقابة أن نظام التدريب تم تطبيقه جزئياً حيث استثنيت مسألة عقد إمتحانات لغرض الحصول على إجازة المهنة بعد التدريب، وأكتفي بتقديم بحث قانوني فقط، ولعل من أسباب عدم التطبيق الكلي للنظام هو ما ثار من إشكاليات حول الفئات التي سينطبق عليها، وهل سيشمل المسجلين وقت إقراره أم المسجلين بعد سريانه، وقد رفعت دعويين إلى محكمة العدل العليا بهذا الخصوص وقررت المحكمة سريانه على كل المتدربين لحظة إقراره سواء كانوا مسجلين كمتدربين قبل أو بعد إقراره.

## 2. التطورات في الجوانب البنيوية المتصلة بالنقابة

إستمرت في العام 2005 الحياة الديمقراطية في نقابة المحامين، حيث جرت للمرة الثانية انتخابات مجلس النقابة بتاريخ 2005/4/2، وعلى ضوءها تسلم المجلس الجديد مهامه في إدارة شؤون النقابة وستكون دورة المجلس لمدة سنتين (2007/2005)، وقد أعيد تشكيل لجان النقابة المختلفة (القانونية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية، والتدريب ...). وشهد المجلس تغييرا في تشكيله بعد أن قدم المحامي شكري النشاشيبي استقالته للمجلس في تموز 2005، وقد حل محله المحامي عزمي طنجير الحاصل على أعلى الأصوات وفقا لنتائج الانتخابات.

على صعيد المحامين، شهد العام 2005 تزايدا واضحا في أعداد المحامين الممارسين والمتدربين، فقد بلغ العدد الكلي للمحامين (ممارسين ومتدربين) وفق سجلات النقابة حوالي (4300 محاميا) منهم (3100 في الضفة الغربية، و 1200 في قطاع غزة)، كما بلغ عدد المحامين الذين حصلوا على إجازة المحاماة في الضفة الغربية خلال هذا العام (219 محاميا)، أما في قطاع غزة فقد بلغوا (110 محاميا). وتشير مصادر النقابة أن عدد المحامين المسجلين كمتدربين بلغ (700) محامي متدرب (منهم 550 في الضفة الغربية، و 150 في قطاع غزة)، في حين بلغ عدد المحامين المزاولين (1695 محاميا)، منهم (1175 في الضفة الغربية، و 520 في قطاع غزة). أما المحامون المتقاعدون فقد بلغ عددهم (5) محامين فقط غالبيتهم من المتوفين.

على صعيد جاهزية النقابة البشرية (العاملين) والمادية (المباني والتجهيزات)، جرت بعض التطورات خلال العام 2005 التي من أبرزها: إنشاء مقر للنقابة في مدينة بيت لحم، والبدء بتجهيز مقر في مدينة طولكرم، وتوسيع مقر النقابة في مدينة رام الله باستئجار طابق



مقابل لمقر النقابة الحالي، وتعيين موظفة جديدة في مقر رام الله، كما يوجد حالياً مشروع بين النقابة ومؤسسة أركان الهدف منه تزويد مقرات النقابة بجميع الاحتياجات التجهيزية (أجهزة، تأثيث ...). وسيتم تنفيذه في بدايات العام القادم. وبوجه عام تشير مصادر النقابة إلى أن العدد الكلي للمقرات بلغ مع نهاية العام 2005 (8 مقرات) منها 6 مقرات في الضفة الغربية (رام الله، نابلس، جنين، الخليل، بيت لحم، طولكرم)، و 2 في قطاع غزة (غزة، خانينونس). أما العاملين في النقابة فقد بلغ عددهم الكلي مع نهاية العام 2005 (17 موظفا إداريا)، منهم 9 في الضفة الغربية، و 8 في قطاع غزة.

الملاحظ أن النقابة ما زالت تعاني من نقص الكادر البشري، كما أن جميع مقراتها ما زالت مستأجرة وهو ما يلقي عبئا ماليا مستمرا على النقابة حيث لم يتم حتى نهاية العام الحالي إنشاء أو شراء أية أبنية مملوكة للنقابة، إضافة إلى ذلك يبدو أن العديد من المقرات ما زالت بحاجة للتجهيز وإعادة التأهيل.

### 3. التطورات المتصلة بأداء النقابة

اتسم أداء نقابة المحامين خلال العام 2005 بالحيوية في بعض المجالات، فيما لا زال متواضعا في مجالات أخرى رغم بعض المحاولات للتطوير، كما لا زالت النقابة بحاجة إلى مأسسة على صعيدي التكوين والعمل. نوضح فيما يلي أداء النقابة ومعوقاته ومتطلبات تحسينه:

أ. على صعيد تدريب المحامين، قامت النقابة بتوقيع اتفاقية حول برنامج التعليم القانوني المستمر مع مشروع أركان، وهذا المشروع سيتضمن برامج تدريبية للمحامين الممارسين والمحامين المتدربين، ولكن تنفيذه سيكون خلال العام القادم، كما يجري تنسيق بين نقابة المحامين ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت في تنفيذ برنامج دبلوم مهني متخصص في المهارات القانونية، وهو برنامج سنوي مستمر

يركز على التطبيقات والمهارات العملية التي يحتاجها المحامين للعمل. لا زال التدريب داخل النقابة غير منتظم وما يجري تنفيذه هو دورات تدريبية بين الحين والآخر كان من أبرزها خلال العام 2005 دورة للمحامين حول الطعون الانتخابية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP<sup>177</sup>. كما لا زال تقييم المحامين المتدربين غير كاف عند منحهم إجازة المحاماة، إذ يكتفى بتقديم المتدرب لبحث ولا يتم عمل امتحان كتابي وشفوي<sup>178</sup>. أيضا ما زال المحامون المتدربون يشكون بسبب عدم وجود أي مقابل يتقاضاه المحامي خلال فترة التدريب<sup>179</sup>.

ب. على صعيد تقديم الخدمات للمحامين، تم خلال العام 2005 رفع المساعدة العاجلة التي تصرف لأسرة المحامي المتوفي من 2000 دينار أردني إلى 4000 ألف دينار أردني، كما تغطي النقابة مساعدات عاجلة في حالات اعتقال المحامي أو هدم منزله، ونظرا لعدم وجود تأمين صحي تغطي النقابة أيضا من صندوق التعاون بعض الحالات المرضية<sup>180</sup>. أما في موضوع التقاعد، فما زال دور النقابة محدودا، وهي غير قادرة على البت في جميع طلبات التقاعد لكون النقابة غير مهياة ماليا لدفع راتب تقاعدي لأعداد كبيرة من المحامين<sup>181</sup>. أما في موضوع التأمين الصحي، فما زال هناك غياب واضح لوجود مثل هذا النظام رغم أهميته للمحامين.

---

<sup>177</sup> القدس، الثلاثاء 2005/8/2، ص 3.

<sup>178</sup> تشير مصادر النقابة أن تقييم المتدربين عبر إمتحانات مكتوبة وشفوية سيجري تفعيله خلال العام القادم.

<sup>179</sup> تم تقديم مقترح بهذا الخصوص عند إقرار نظام تدريب المحامين بتاريخ 2004/10/8، إلا أنه رفض من الهيئة العامة.

<sup>180</sup> على الرغم من تخصيص صندوق التعاون لخدمة المحامين خصوصا عند المصاعب، فإن ما يتم صرفه من هذا الصندوق قليل بالمقارنة مع موجوداته.

<sup>181</sup> تشير مصادر النقابة أن سبب هذه المعضلة يعود لكون الكثير من المحامين هم من كبار السن، وأن ما تتقاضاه النقابة سنويا من رسوم لا يكفي إلا لدفع تقاعد لعدد محدود جدا.

ج. على صعيد محاربة ظاهرة الفوضى والفلتان الأمني، كان دور النقابة خلال العام 2005 مميزا ونشطا تجاه محاربة تلك الظاهرة التي عصفت بالأراضي الفلسطينية عموما وبأجهزة القضاء والعدل والمحامين خصوصا، فقد أصدرت النقابة عشرات البيانات والإعلانات المنددة بالظاهرة والداعية إلى قيام الجهات المسؤولة بوقفها ومحاسبة المخالفين للقانون وتقديمهم بسرعة للعدالة<sup>182</sup>. كما عقدت النقابة بالتعاون مع مختلف مؤسسات المجتمع المدني والفعاليات والقوى الوطنية والإسلامية مؤتمرا شعبيا بتاريخ 2005/8/6 بعنوان (لا للفلتان الأمني ومن أجل سيادة القانون وتحريم الاقتتال الداخلي)<sup>183</sup>. وأيضا نفذت العديد من المسيرات والاعتصامات والإضرابات والمؤتمرات الصحفية في فترات مختلفة من العام. يشار إلى انه وقع خلال العام 2005 ما لا يقل عن (20) اعتداء طالت مباشرة محامين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد تلقت النقابة شكاوى مباشرة من المحامين حول اعتداءات وتهديدات ومضايقات تعرضوا لها في ممارستهم لمهنتهم، وقد وجهت عدة رسائل للرئيس الفلسطيني بهذا الخصوص.

د. على صعيد تقديم المساعدة للسجناء الفقراء، تلقت النقابة خلال العام 2005 بعض الطلبات من أهالي بعض السجناء لمتابعة قضاياهم نظرا لفقرهم، وقد تجاوزت النقابة مع العديد منها، فيما رفضت بعضها<sup>184</sup>. إن النقابة تشجع اللجوء إليها في هذا المضمار، ونؤكد ضرورة تطوير هذا الدور للنقابة لتعزيز ضمانات الدفاع ولحماية حقوق المواطنين خصوصا المتهمين منهم ولوفير محاكمات عادلة

<sup>182</sup> من أمثلة ذلك، البيانات المؤرخة في: 2005 /3/28، 2005/6/7، 2005/6/10، 2005/6/14.

2005/7/11، 2005/7/19، 2005/10/18.

<sup>183</sup> يشار إلى أن الهيئة شاركت في هذا المؤتمر عبر تقديم ورقة حول مفهوم الفلتان الأمني وأسبابه وسبل الحد منه.

<sup>184</sup> بلغ عدد الطلبات هذا العام حوالي 6 طلبات،

لهم، وذلك في ظل الصعوبات الاقتصادية التي يعاني منها معظم المواطنين الفلسطينيين<sup>185</sup>.

**هـ. على صعيد المعوقات ومأسسة عمل النقابة وتنظيمها<sup>186</sup>**، مثلت المعوقات الناجمة عن سياسات الاحتلال الإسرائيلي وخصوصاً عدم التواصل ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وعدم التواصل بين محافظات الضفة الغربية فيما بينها بسبب الحواجز والحصار عائقاً حقيقياً دفع في نهاية العام 2005 أعضاء مجلس النقابة إلى الاجتماع لأول مرة وجها لوجه في عمان، كما مثلت الأوضاع الداخلية (الفلتان الأمني) وحالة القضاء الفلسطيني معوقاً أساسياً أمام ممارسة المحامين لمهنتهم. أما من ناحية مأسسة عمل النقابة، فالواقع أنه بدأت النقابة مشروع حول ذلك مع نهاية العام 2005، ولكن ليس من الواضح حتى نهاية العام 2005 وجود خطة إستراتيجية للنقابة، أو وجود خطة عمل محددة للدورة الانتخابية 2007/2005، أو وجود هيكلية للنقابة يجري على أساسها تحديد تركيبة النقابة والوظائف اللازمة فيها والمتطلبات والمؤهلات للأشخاص الذين يجري تعيينهم. كما أنه غير واضح فيما إذا وجد آليات لمتابعة العمل والإشراف على عمل مجلس النقابة واللجان المختلفة والموظفين أو وجود نظام لتقييم العمل والأشخاص من جوانب معينة.

---

<sup>185</sup> يشار إلى أن الهيئة تلقت العديد من الاستفسارات والشكاوى من سجناء حول عدم قدرتهم على توكيل محامين لفرهم أثناء زيارات السجون ومراكز التوقيف الأخرى، كما تلقت استفسارات من الأهالي عبر مكاتبها، وأحالت العديد منهم إلى نقابة المحامين.

<sup>186</sup> للمزيد حول متطلبات المأسسة، أنظر مؤتمر استقلال المحاماة وسيادة القانون. المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة

والقضاء بالإشتراك مع نقابة المحامين الفلسطينيين، كانون أول 2005.

وبالإضافة إلى ما تقدم، قامت النقابة بإحياء يوم المحامي الفلسطيني بتاريخ 2005/7/9، كما شاركت النقابة بأشكال مختلفة في بعض اللجان والنشاطات والمناسبات الوطنية التي تمت خلال العام 2005 والتي من أبرزها: عضوية النقابة في اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، والعضوية في لجنة مراقبة المسابقة القضائية، وفي التسجيل لمراقبة الانتخابات المحلية والتشريعية. فيما لوحظ ضعف في دور النقابة تجاه بعض المسائل والتي من أبرزها: المشاركة في العملية التشريعية والتعليق على القوانين<sup>187</sup>، والتعليق على أحكام المحاكم والتناقض فيما بينها ونشر ذلك بهدف إثراء الحوار حولها، وتنفيذ برامج تعزز ثقة المواطن بالمحاماة ورسالتها وأهدافها.

---

<sup>187</sup> ماري نويل بيبس، عملية حوار عام حول إصلاح النظام القضائي في فلسطين "مسودة"، مقدم إلى مشروع أركان، حزيران 2005.

البند الثامن  
تقييم حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل وأثرها على حقوق  
المواطن الفلسطيني  
(استنتاجات وتوصيات عامة)

ما زالت السلطة القضائية ومنظومة العدل بكل مكوناتها تواجه تحديات جسام، وما زالت معوقات عديدة تقف أمام تقدمها وتطورها، وإن استقرار تلك السلطة والمنظومة لا يمكن أن يتحقق بشمولية تامة في ظل حالة التقلب وعدم الاستقرار السياسي، لقد كان لسياسات الاحتلال الإسرائيلي ولعوامل داخلية بعضها مستمر وبعضها طارئ دورا بارزا هذا العام في استمرار الانتقاص من مبادئ استقلال القضاء وسيادة القانون والعدالة وتوفير ضمانات حق التقاضي وحرية المتقاضين في الوصول إلى قاضيهم الطبيعي بكل ما يحمله ذلك من معاني ومضامين.

إن التطورات الحاصلة خلال العام 2005 في بعض الجوانب، واستمرار حركة الإصلاح القضائي، وبروزها أكثر في هذا العام، وإن أسهمت في إحداث تحسينات متواضعة على الأصعدة التشريعية والبنوية والأداء للسلطة القضائية وأجهزة العدل المختلفة، إلا أن هذا التحسين لم يرق إلى مستوى الإحتياجات والمتطلبات الفعلية التي من شأنها النهوض بمؤسسات العدالة بشريا وماديا لتصبح صروحا لترسيخ القيم القانونية وحاميا حقيقيا لحقوق المواطنين وحياتهم.

إن الحاجة إلى مزيد من الإصلاحات في النظام القانوني والقضائي هو أمر ملح في المرحلة القادمة، وإن توحيد الجهود وتكاتفها بين من هم على رأس القضاء وأجهزة العدل المختلفة، إضافة إلى الجهات الرسمية والمجتمعية الأخرى هو ضرورة ماسة لتسير عجلة

الإصلاح في السكة الصحيحة، كما أن قياس التقدم الحقيقي لحالة القضاء والعدل لا يمكن أن نلمسه بوضوح إلا في اللحظة التي ينظر فيها إلى القضاء والعدل كمنظومة واحدة عند صياغة السياسات وسن القوانين وتنفيذ المشروعات التطويرية ووضع الموازنات وجلب المساعدات المالية، وكذلك عندما تتعزز ثقة المواطن به عبر سهولة اللجوء للقضاء واحترام استقلاله من خلال تنفيذ أحكامه وأوامره وتوفير محاكمات عادلة وسريعة بعيدا عن أية تأثيرات ذات منحى شخصي أو سلطوي أو حزبي أو طائفي أو شعبي، كما أن إعمال المبادئ الدستورية المتعلقة بالقضاء والتطبيق الفعلي لأسس الفصل ما بين السلطات ومنع تدخلات الآخرين سلبيا بالقضاء هو مسألة تحتاج إلى فهم أكبر ووعي أعمق خصوصا من قبل المسؤولين والقائمين على المؤسسات الرسمية المختلفة.

ختاما، إن أماننا الكثير من العمل حتى ننهض بالسلطة القضائية ونظام العدالة في فلسطين، ويمكن أن نضع بين أيدي جميع صانعي القرار والمهتمين مجموعة من التوصيات التي نعتقد أهمية الاهتمام بها بغية إحداث مزيد من التقدم في حالة القضاء والعدل في المرحلة المقبلة، وهذه التوصيات هي:

1. ضرورة العمل على إحداث إصلاحات تشريعية، تعزز علاقة القضاء بأجهزة العدل المختلفة من جهة، وبما يسهل إجراءات التقاضي وسرعة النظر والبت في القضايا من جهة أخرى، وندعو في هذا الإطار إلى مراجعة حزمة التشريعات القضائية (منها قانون السلطة القضائية، قوانين الإجراءات والبيانات ورسوم المحاكم)، وأيضا استكمال سن قوانين جديدة في الشأن القضائي (منها قوانين ناظمة للمحكمة الدستورية العليا والمحاكم العسكرية والمحاكم الشرعية والمحاكم الإدارية، وقوانين بشأن الطب الشرعي والمعهد القضائي والتعويض عن الخطأ القضائي،

ومحاكمة الأحداث والأحوال الشخصية والعقوبات، وقوانين  
ناظمة لأعوان القضاء كقانون الكاتب العدل وكتبة العرائض  
وأعمال الخبرة)، وأيضا تفعيل القوانين الجديدة (منها قانون  
التنفيذ وقانون النفقة)، بما في ذلك الإسراع في وضع الأنظمة  
واللوائح التنفيذية حتى لا تكون هناك عوائق أمام تنفيذ القوانين  
المختلفة.

2. ضرورة العمل على مأسسة تنظيم وعمل جميع مؤسسات القضاء  
والعدل، عبر وضع الخطط الإستراتيجية التي تنطلق من عمق  
الواقع لترسم إلى المستقبل، وعبر خطط العمل التنفيذية التي تقوم  
على المنهجية السليمة والعمل الحقيقي والتقييم والتحسين  
المستمرين.

3. ضرورة حماية مؤسسات القضاء والعدل وتوفير الأمن اللازم لها،  
بما يضمن قيامها بمهامها في أجواء ملائمة وطبيعية، وبعيدا عن  
أيد المعتدين وتهديداتهم، ووضع حد لكل المظاهر السلبية التي  
تضعف القضاء وتفقده هيئته واستقلاله، وفي هذا الإطار لا بد  
من استمرار القيام بنشاطات توعية تستهدف المواطن الفلسطيني  
حول دور القضاء وأجهزة العدل المختلفة وحقوقهم وحررياتهم.

4. ضرورة توفير متطلبات العمل لكافة مرافق القضاء والعدل على  
المستوى البنيوي من القوى البشرية والمباني والتجهيزات المادية  
المختلفة، وافتتاح محاكم ومقرات عمل في جميع التجمعات  
السكانية. وأن يتم التركيز مستقبلا على إنشاء مباني حديثة  
والابتعاد عن أسلوب الاستئجار.

5. ضرورة زيادة الموازنات المخصصة لمؤسسات القضاء والعدل،  
وإنصافها بما يساعد في رفع أدائها وجاهزيتها ويعزز  
استقلاليتها.

6. ضرورة إتخاذ كافة الإحتياطات التي تحد من أثر المعوقات  
الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي، والعمل الجاد بالضغط على  
المجتمع الدولي للقيام بدور أكثر فاعلية لإزالة تلك المعوقات،



- عبر الضغط على الجانب الإسرائيلي في هذا الشأن، خصوصا في تنفيذ الأحكام القضائية أو عند القبض على المخالفين أو عند إجراء التبليغات أو التفتيش.
7. ضرورة استكمال إعادة صياغة العلاقة بين القضاء وأجهزة العدل من جهة والأجهزة الأمنية (الشرطة) من جهة أخرى، وتحويلها من علاقة تقوم على التناقض والتنازع إلى علاقة تقوم على التنظيم والتكامل.
8. ما زال هناك حاجة ماسة لإتخاذ خطوات عملية تعزز سرعة النظر والبت في القضايا والحد من عدم إنتظام القضاة، والتأجيل المتكرر، والتعطيل غير المبرر، إضافة إلى تفعيل التفتيش القضائي. ولا مانع من إحداث تعديلات على بعض التشريعات الإجرائية بهدف وضع ضوابط زمنية وموضوعية تكفل سرعة البدء بنظر الدعوى بعد تسجيلها وسرعة البت فيها بحيث يكون لها بداية ونهاية واضحتين منعا لتأبيد القضايا. وفي هذا الإطار، لا بد من الإسراع في البت في القضايا الجزائية والملفات ذات الطبيعة الأمنية.
9. تطوير وإحداث مراكز طب شرعي مؤهلة، وكذلك إفتتاح معامل جنائية تعزز عمل الشرطة والنيابة والقضاء عند التحقيق في الجرائم، والبت في القضايا الجزائية.
10. ضرورة وضع حد نهائي لظاهرة عدم تنفيذ واحترام الأحكام والأوامر القضائية، وإحالة كل من يمتنع عن تطبيقها للقضاء لنيل الجزاء المقرر قانونا.
11. ضرورة وضع حد لظاهرة الاعتقالات السياسية "التعسفية"، واعتقال الأشخاص دون إتباع إجراءات قانونية أو احتجازهم في أماكن غير مؤهلة وغير منظمة قانونا، وعدم عرضهم على الجهات القضائية في المواعيد المحددة قانونا، إضافة إلى ضرورة الحد من مظاهر إساءة المعاملة وإحتجاز الأشخاص في

- سجون أو مراكز توقيف بعيدة عن المحكمة التي تنتظر قضاياهم، وتفعيل التفتيش على السجون.
12. ضرورة الإسراع بعقد جلسات للمتهمين الذين تقرر إعادة محاكمتهم أمام القضاء النظامي، ممن حوكموا سابقا أمام محاكم أمن الدولة سواء كانوا متهمين بالإعدام أو بأحكام أخف من ذلك، وكذلك الإسراع في البت في قضاياهم ضمن القانون.
13. ضرورة تفعيل القضاء العسكري وإحالة العسكريين من المخالفين أو مرتكبي الجرائم إلى المحاكم العسكرية وأن يكون اختصاص تلك المحاكم في الشأن العسكري. إضافة إلى ضرورة تنسيق العلاقة بين القضاء النظامي والقضاء العسكري منعا للتنازع حول ملفات العسكريين من مرتكبي الجرائم أو من المشتركين مع مدنيين في إرتكابها.
14. ضرورة قيام وزارة العدل بدورها تجاه الإشراف الإداري على المحاكم، وكذلك دورها تجاه النيابة العامة وذلك عبر التنسيق مع مجلس القضاء الأعلى والنائب العام في حدود القانون والحفاظ على استقلال الجهات القضائية وبما يستهدف تعزيز العمل.
15. ضرورة استمرار البرامج التدريبية والتأهيلية التي تستهدف القضاة وأعضاء النيابة العامة والمحامين والعاملين الإداريين في مرافق القضاء والعدل.
16. ضرورة أن يكون التعيين في الوظائف القضائية وكذلك للعاملين الإداريين في مرافق القضاء والعدل وفقا لآليات تقوم على المنافسة والشفافية واختيار الأكفأ، وكذلك ضرورة التقييم المستمر لأدائهم.
17. ضرورة تفعيل دور النيابة العامة والقضاء في التحقيق في ملفات الفساد وإستثمار المال العام، والشروع في النظر في قضايا من هذا النوع خصوصا ذات البعد العام منها.
18. ضرورة تفعيل دور نقابة المحامين في تقديم الخدمات للمحامين خصوصا في مجالات التأمين الصحي والتقاعد وصندوق التعاون

والتدريب، وكذلك مساعدة السجناء الفقراء ووضع الأنظمة والتعليمات اللازمة لذلك، بما يستهدف تحسين أوضاع المحامين وحماية حقوق السجناء في وجود ضمانات دفاع ومحاكمات عادلة. كذلك تفعيل دور النقابة في مراجعة التشريعات الفلسطينية والتعليق على الأحكام القضائية.

ملحق رقم (1)  
إحصاءات حول القضاء النظامي الفلسطيني للعام 2005<sup>188</sup>

جدول (أ)  
حول القضاء النظاميين

عدد قضاة محاكم قطاع غزة	عدد قضاة محاكم الضفة الغربية	عدد القضاة الكلي	الموضوع
51	71	122	المجموع الكلي للقضاة وتوزيعهم الجغرافي
12	10	22	قضاة المحكمة العليا (نقض+عدل عليا)
7	8	15	قضاة الاستئناف
22	28	50	قضاة البداية
10	25	35	قضاة الصلح
-	9	9	القضاة الجدد المعينون خلال 2005

<sup>188</sup> وفق معلومات وردت من مجلس القضاء الأعلى في شهر 2006/1، بناء على طلب من الهيئة.

**جدول (ب)**  
**حول العاملين الإداريين في القضاء النظامي<sup>189</sup>**

عدد العاملين في قطاع غزة	عدد العاملين في الضفة الغربية	عدد العاملين الكلي	الموضوع
175	268	443	العاملون في المحاكم النظامية
72	22	94	العاملون في مجلس القضاء الأعلى
2	2	4	العاملون الجدد المعينون في مجلس القضاء الأعلى خلال 2005
-	5	5	العاملون الجدد المعينون للعمل في المحاكم النظامية خلال 2005

<sup>189</sup> يضاف إلى هذا الجدول موظف تدريب قضائي، وموظف تفتيش قضائي، وموظفان في المكتب الفني.

**جدول (ت)  
حول القضايا في المحاكم النظامية**

عدد القضايا في محاكم قطاع غزة	عدد القضايا في محاكم الضفة الغربية	عدد القضايا الكلية	الموضوع
20540	62708	83248	عدد القضايا المدورة
353	385	738	عدد القضايا الواردة لمحكمة النقض
283	252	535	عدد القضايا المفصولة لمحكمة النقض
252	185	437	عدد القضايا الواردة لمحكمة العدل العليا
163	166	329	عدد القضايا المفصولة لمحكمة العدل العليا
957	1179	2136	عدد القضايا الواردة لمحاكم الاستئناف
829	1358	2187	عدد القضايا المفصولة لمحاكم الاستئناف
5887	6241	12128	عدد القضايا الواردة لمحاكم البداية
4156	3822	7978	عدد القضايا المفصولة لمحاكم البداية
15908	42918	58826	عدد القضايا الواردة لمحاكم الصلح
15906	35498	51404	عدد القضايا المفصولة لمحاكم الصلح

**جدول (ث)  
حول الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم النظامية**

عدد الأحكام في المجال الدستوري	عدد الأحكام في المجال الإداري	عدد الأحكام في المجال الجزائي	عدد الأحكام في المجال المدني	عدد الأحكام الكلي	الموضوع
2	329	78566	14114	107252	عدد الأحكام القضائية النهائية
				غير محدد	عدد الأحكام القضائية المنفذة
				غير محدد	عدد الأحكام القضائية غير المنفذة
				535	عدد أحكام محكمة النقض
				329	عدد أحكام محكمة العدل العليا
				2	عدد أحكام المحكمة العليا بصفتها الدستورية
				غير محدد	عدد الأحكام القضائية الصادرة قبل 2005 وغير المنفذة

ملحق (2)  
إحصاءات حول القضاء الشرعي الفلسطيني للعام 2005<sup>190</sup>

جدول (أ)  
حول أعداد القضاة الشرعيين

عدد قضاة محاكم قطاع غزة	عدد قضاة محاكم الضفة الغربية	عدد القضاة الكلي	الموضوع
27	34	61	المجموع الكلي للقضاة وتوزيعهم الجغرافي
4	4	8	قضاة المحكمة العليا
9	6	15	قضاة محاكم الاستئناف
14	24	38	قضاة المحاكم الابتدائية
2	2	4	القضاة الجدد المعينون خلال 2005

<sup>190</sup> وفق تقرير تم إعداده من ديوان قاضي القضاة بتاريخ 2006/1/29، بناء على طلب من الهيئة.



**جدول (ب)**  
**حول العاملين الإداريين في القضاء الشرعي**

عدد العاملين في قطاع غزة	عدد العاملين في الضفة الغربية	عدد العاملين الكلي	الموضوع
131	170	301	العاملون في المحاكم الشرعية
15	37	52	العاملون في ديوان قاضي القضاة
3	2	5	العاملون في المجلس الأعلى للقضاء الشرعي
-	2	2	العاملون الجدد المعينون خلال 2005
9	72	81	العاملون على بند بطالة موازية
61	-	61	العاملون على بطالة

**جدول (ت)  
حول القضايا في المحاكم الشرعية**

عدد القضايا في محاكم قطاع غزة	عدد القضايا في محاكم الضفة الغربية	عدد القضايا الكلي	الموضوع
273	447	720	عدد القضايا المدورة
198	1658	1856	عدد القضايا الواردة للمحكمة العليا
197	1662	1859	عدد القضايا المفصولة للمحكمة العليا
232	503	735	عدد القضايا الواردة لمحاكم الاستئناف
232	503	735	عدد القضايا المفصولة لمحاكم الاستئناف
4794	3574	8544	عدد القضايا الواردة للمحاكم الابتدائية
2762	2201	4963	عدد القضايا المفصولة للمحاكم الابتدائية

**جدول (ث)  
حول الأحكام القضائية الصادرة عن الشرعية**

عدد الأحكام في محاكم قطاع غزة	عدد الأحكام في محاكم الضفة الغربية	عدد الأحكام الكلي	الموضوع
4794	5819	10613	عدد الأحكام القضائية النهائية
201	1662	1863	عدد الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة العليا
816	501	1317	عدد الأحكام القضائية التي لم تنفذ