

مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية "كرامة"

ورقة مفاهيمية

استقلال القضاء في فلسطين

2011

كميل منصور

العدالة والكرامة الإنسانية في فلسطين

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت - فلسطين

كلية الحقوق – جامعة وندسور – كندا

2011

جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت

This project benefits from financial support of the Government of
Canada provided through the Canadian International
Development Agency (CIDA)

Canada

يستفيد المشروع من دعم الحكومة الكندية المقدم من خلال الوكالة الكندية للتنمية الدولية

استقلال القضاء في فلسطين

كميل منصور

2011

7.....تقديم

10.....الفصل الأول: ما هو استقلال القضاء؟

10..... (أ) المعنى الأساسي لاستقلال القضاء.

10..... 1. المحكمة

10..... 2. حظر التدخل في أعضاء المحكمة

11..... 3. حظر التدخل في أطراف الدعوى المنظورة أمام المحكمة

11..... 4. البت في القضية

11..... 5. كلية مراحل الإجراءات القضائية

12..... 6. الصفة الإلزامية للسلطة القضائية

13..... 7. علاقة الصفة الإلزامية للسلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

13..... 8. علاقة الصفة الإلزامية للسلطة القضائية بالسلطة التشريعية

14..... (ب) النتائج المؤسسية المترتبة على استقلال القضاء

14..... 1. إدارة المهنة القضائية

18..... 2. إدارة المحاكم

18..... 3. الموارد المالية

19..... 4. مكانة السلك القضائي كجماعة

19..... (ج) خاتمة

21..... الفصل الثاني: الإطار الدستوري-القانوني واستقلال القضاء في فلسطين.

21..... (أ) التشريعات الفلسطينية واستقلال القضاء

22..... (ب) الإطار القانوني لاتفاقيات أوسلو، واستقلال القضاء في فلسطين

25..... الفصل الثالث: العوامل التي تؤثر في استقلال القضاء في الأراضي الفلسطينية.

25..... (أ) العوامل التي تعزز استقلال القضاء

26..... (ب) العوامل التي تقف في طريق استقلال القضاء

26..... 1. السلطة الوطنية الفلسطينية

29..... 2. المجتمع الفلسطيني

29..... 3. المنظمات الفلسطينية غير الحكومية

30..... 4. الجهات الدولية المانحة

31..... 5. الاحتلال الإسرائيلي

33..... 6. السلطة القضائية الفلسطينية

35..... الفصل الرابع: ضمان استقلال القضاء في الأراضي الفلسطينية.

36..... (أ) مسألة المعرفة

37..... (ب) المصالح مقابل القيم

39..... (ج) رسم السياسات العامة

40..... 1. من يتسبب في نشوء الخلل: الأفراد أم المؤسسات؟

40..... 2. إصلاح بحد السيف عن طريق سلطة تنفيذية ضعيفة؟

41..... (د) الخاتمة

43..... الملاحق

45..... 1- التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالقضاء

47..... 2- توافق التشريعات الفلسطينية ومعايير استقلال القضاء

تقديم

تسعى مبادرة كرامة إلى المساهمة في إرساء أسس بناء سيادة القانون بشكل يساهم في عملية بناء الدولة الفلسطينية العتيدة، وبشكل يأخذ بعين الاعتبار ضرورة إحداث نقلة نوعية في قطاع العدل بما يتواءم مع متطلبات المجتمع الفلسطيني، التي يشكل التحرر من الاستعمار عنوانها في هذه المرحلة، والتي تقع حرية وكرامة المواطن في رأس أولوياتها.

نشأت مبادرة كرامة ضمن اهتمام مشترك لدى معهد الحقوق في جامعة بيرزيت وكلية الحقوق في جامعة وندسور، وتسعى بالشراكة مع القضاء الفلسطيني والمعهد القضائي الفلسطيني، والجهات الأخرى ذات العلاقة، إلى البحث في وتجربة وتطوير ومأسسة عملية التدريب القضائي في فلسطين. فمبادرة كرامة تشكل استمراراً لعمل معهد الحقوق على تطوير منهجية وعملية التدريب القضائي في فلسطين، ومحتواها؛ كما تشكل استمراراً لاهتمام وتجربة كلية الحقوق في جامعة وندسور بموضوع الوصول إلى العدالة، وعلى وضع نظام العدالة في السياق الاجتماعي.

ومما تتميز به مبادرة كرامه محاولتها الاستفادة من التجارب السابقة في التدريب القضائي في فلسطين ولدى أمم أخرى بغية تعزيز الدور الذي يمكن أن يلعبه القضاء للتخلص من تبعات وأثار حقبة سابقة شهدت ظلماً واستبداداً ومصادرة للحقوق، كما هو الحال في جنوب أفريقيا، وفي ألمانيا في عهد النظام النازي، وغيرها. لهذا الغرض، يتضمن نموذج التدريب القضائي الذي تعمل كرامه جاهدة على تجربته، محاولة لاستخدام مفهوم وتطبيقات الكرامة الإنسانية كهدفٍ سامٍ ومعيار يساهم، بالإضافة للتشريعات القائمة، في تعزيز استقلال القضاء وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

وتعمل مبادرة كرامة على ضمان ملائمة النموذج الذي تقترحه للتدريب القضائي لحاجات وظروف الشعب الفلسطيني، ومؤسساته وأطره ونظمه القانونية والاجتماعية والسياسية. لهذا، كان لزاماً القيام بجولة من الدراسات ذات الطابع المفاهيمي، والتطبيقي، وأوراق الخلفية، والأوراق البيضاء، وغيرها مما يضع عملية التدريب القضائي، ومفاهيم الكرامة، واستقلال القضاء، والسياق الاجتماعي، والعدالة، في سياق متصل، بهدف التأكد من تمكين نظام العدل في فلسطين من المساهمة بشكل فاعل في عملية بناء الدولة، وإرساء أسس المواطنة وسيادة القانون.

تشكل هذه الورقة أولى الدراسات ذات الطابع المفاهيمي التي تصدر عن مبادرة كرامة، والتي تتناول بالتحليل مفهوم استقلال القضاء، وهو من دون شك واحد من المفاهيم الأساسية التي قامت مبادرة كرامة من أجل العمل على تعزيزها. بهذا يكون إسهام المبادرة ليس من خلال توفير أي نوع من التدريب القضائي، بل بالعمل مع الجهات ذات الاختصاص على ضمان أن يكون التدريب القضائي في إطاره المناسب، وبحيث يساهم التدريب في توفير فرصة لوضع مفهوم استقلال القضاء موضع التطبيق.

كلّنا أمل أن تسهم هذه السلسلة في وضع مفاهيم استقلال القضاء والكرامة الإنسانية ضمن سلّم الأوليات لدى كافة الجهات المعنية بسيادة القانون وتحسين أداء مؤسسات العدالة في فلسطين، وعلى رأسها القضاء.

استقلال القضاء في فلسطين¹

اتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها سنة 1994، سلسلة من الخطوات الهامة تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بمرفق القضاء. وتراوحت هذه الخطوات من سنّ القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية إلى تشييد العديد من مباني المحاكم، مروراً بتعيين قضاة وأعضاء نيابة جدد وإنشاء مجلس القضاء الأعلى، وإصدار مئات الآلاف من الأحكام القضائية من قبل المحاكم الفلسطينية. وخلال الفترة ذاتها، ولا سيما منذ سنة 2002، ثارت نقاشات مُحتمة في أوساط المجتمع القانوني في فلسطين، مُفصحة عن القلق الذي يساور أفرادَه بشأن مسائل مهمة مثل تعيين القضاة، والتدريب القضائي، وعمل مجلس القضاء الأعلى، وتوزيع المسؤوليات بين هذا المجلس ووزارة العدل من جهة وبينها والنيابة العامة من جهةٍ أخرى، وجودة القرارات القضائية الصادرة، وتنفيذها، ودور السلطات التي تتولى إنفاذ القوانين، إلى غير ذلك من المسائل التي تتعلق باستقلال القضاء ونزاهته وفعاليتها.

في سنة 2005، بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية، على أعلى مستوياتها، مساعي جديّة لمعالجة هذه المسائل، من بينها إنشاء لجنة توجيهية لتطوير القضاء ضمت في عضويتها مختلف الجهات المعنية بمرفق العدالة. بيدّ أن نجاح السلطة الفلسطينية في هذا المضمار كان محدوداً. من هنا، تسعى هذه الدراسة إلى فهم الأسباب البنيوية التي تقف وراء النجاح المحدود لجهود السلطة، وإلى التقدم بمقترحات حول الأساليب التي تمكن من التغلب على العقبات التي تقف في طريق إخراج الاستقلال القضائي المنشود إلى النور.

من أجل القيام بهذه المهمة، سأُتبع التقسيم التالي: سأحاولُ في الفصل الأول تحديد المعنى الأساسي لاستقلال القضاء من جهة والنتائج المترتبة على المعنى الأساسي من جهة أخرى. يبدو لي أنّ التطرق إلى هذا الموضوع من خارج السياق الفلسطيني، ضروريّ نظراً إلى اختلاف الآراء في الساحة الفلسطينية بشأنه. ثم يعرّج الفصل الثاني من هذه الدراسة على الإطار التشريعي الفلسطيني من أجل التأكد مما إذا كانت القوانين والأنظمة الفلسطينية متوافقة مع الاستقلال القضائي. سنلاحظ في هذا الفصل أنه لا يمكننا أن نتجاهل القيود القانونية التي فرضتها اتفاقيات أوسلو على السلطة القضائية في فلسطين. أما الفصل الثالث، فيستعرض العوامل التي تؤثر في استقلال القضاء، سواء كانت إيجابية أم سلبية. وسيقودنا ذلك في الفصل الرابع من الدراسة إلى الإجابة عن السؤال: هل نحن قادرون على إنشاء جهاز قضائي مستقل في ظل الظروف السائدة في فلسطين؟ وإذا كانت الإجابة إيجابية، ولو جزئياً على الأقل، فكيف لنا أن نحرز التقدم على هذا الصعيد؟

¹ أود أن أشكر فراس ملحم لمراجعته هذه الورقة وياسين السيد لترجمتها من أصلها باللغة الإنكليزية.

الفصل الأول: ما هو استقلال القضاء؟

(أ) المعنى الأساسي لاستقلال القضاء.

يعني استقلال القضاء أن تتمتع المحكمة وأطراف الدعوى القضائية بالاستقلال عن أي تدخل أثناء كافة مراحل الإجراءات المتعلقة بالبث في الدعوى، وأن يُمنح العمل القضائي المُستقل للمحكمة سلطة إلزامية وذات مشروعية. إن هذا التعريف يشكل المعنى الأصلي أو الأساسي لاستقلال القضاء، ويتضمن العناصر الآتية:

1. المحكمة

تمثل المحكمة الجهة المودع لديها استقلال القضاء. قد تتشكل المحكمة من قاضٍ فرد، أو من هيئة تتألف من عدة قضاة، ولكن ينبغي أن تكون ثمة قواعد ثابتة ومحددة وواضحة فيما يتعلق بعدد القضاة الواجب مشاركتهم في النظر في قضية معينة، وفقاً لدرجة المحكمة (محكمة صلح أو بداية أو استئناف...) ولموضوع القضية (مدنية أو جنائية أو إدارية...). كذلك يجب أن تتسم الطريقة التي يتم من خلالها توزيع القضايا على القضاة في كل محكمة، بالثبات والموضوعية. فلا يجوز إجراء تغيير على تشكيل هيئة المحكمة المختصة بغية التأثير في القرارات الصادرة عنها. ومن جانب آخر، لا يوجد فرق، فيما يتعلق باستقلال القاضي، بين كونه يجلس وحيداً في المحكمة، وكونه أحد أفراد هيئة المحكمة. ولكن الفرق يكمن في إلزامية السلطة المعترف بها للقاضي؛ ففي الحالة الأولى، يتمتع القاضي الفرد بالسلطة القضائية الكاملة، أما في الحالة الثانية، فتكمن السلطة في هيئة القضاة بمجموعها.² وفي هذه الحالة، يتوجب وجود قواعد ثابتة وواضحة تحكم الطريقة التي تتوصل هيئة قضاة المحكمة من خلالها إلى قراراتها، والإعلان عنها (كذكر رأي الأقلية المخالف وأسماء القضاة المخالفين، أم لا).

2. حظر التدخل في أعضاء المحكمة

يجب أن يتمتع كل قاضٍ من القضاة - سواء أكان فرداً، أم أحد أعضاء هيئة المحكمة - بالاستقلال والحماية من التدخلات والضعغوط والتهديدات غير المناسبة أو غير المبررة، من مثل:

- التدخلات الداخلية من جانب زملاء القاضي، ضمن هيئة المحكمة ذاتها.

² من المفيد في هذا السياق عقد مقارنة بين أعضاء السلطات الثلاث فيما يخص المسائل المتعلقة بسلطتهم واستقلالهم كأفراد. ففي السلطة التشريعية، يجمع كل عضو من أعضاء البرلمان بالاستقلال (مع أن هذا الاستقلال نسبي، بالنظر مثلاً إلى الاضطرار في كيفية التصويت الذي قد يفرضه الحزب الذي ينتمي إليه العضو)، ولكن العضو لا يملك سلطة سن التشريعات بمفرده، بل إن هذه السلطة من اختصاص البرلمان نفسه. وبالنسبة إلى السلطة التنفيذية، لا تكن لا السلطة ولا الاستقلال في الوزير العضو في الحكومة، إنما في جسم مشكل بصورة "هرمية" (وهو الرئيس وأو مجلس الوزراء)، ويتعين على كل وزير من الوزراء الامتثال لسياسة حكومته، بل ويجوز عزله، إذا لم يلتزم بها. وفيما يتعلق بالقضاء، يعد كل قاضٍ مستقلاً عندما ينظر في قضية، على غرار أعضاء البرلمان، ولكن السلطة في النظر في القضايا، والفصل فيها، ليست من اختصاص الجمعية العمومية للقضاة، ولا من اختصاص مجلس القضاء الأعلى، بل تنحصر في المحكمة التي تنظر في القضايا المعروضة أمامها، سواء كانت تلك المحكمة مشكلة من قاضٍ فرد، أم من هيئة قضاة.

- التدخّلات الداخلية من جانب قضاة آخرين، ولا سيما من قبل القضاة الذين يشغلون مناصب قضائية أعلى، أو الذين يستطيعون التأثير في ترقّيته أو تقدمه المهني.
- التدخّلات الخارجية من جانب السلطة التنفيذية، والأجهزة الأمنية، وأصحاب النفوذ، وأطراف القضية المنظورة أمام المحكمة.

وكامتداد للمبادئ المذكورة أعلاه، يُذكر المبدءان التاليان:

- يحظر التدخل في عمل الأشخاص الذين يتعين عليهم تنفيذ التعليمات والأوامر التي تصدرها المحكمة، كموظفي المحاكم أو المُحضرين ...
- تكون جلسات المحكمة والقرارات التي تصدرها علنية (ويعني ذلك ضمان أن تكون مرافق المحكمة مناسبة لعقد الجلسات العلنية)، باستثناء الحالات التي يحددها القانون.

3. حظرُ التدخل في أطراف الدعوى المنظورة أمام المحكمة

إذا كان من واجب أطراف الدعوى أن تمتنع عن ممارسة الضغط أو التهديد في مسار الدعوى، ينبغي أيضاً أن تكون محصنة ضد أي نوعٍ من أنواع الضغط أو التهديد. ويشمل هذا الأمر ما يأتي:

- الحق في محاكمة عادلة.
- الحق في رفض الإجراءات غير القضائية في القضايا المدنية والجنائية (مثل الوساطة، والقضاء العشائري وتدخل السلطة التنفيذية) ما لم ينص القانون على خلاف ذلك كخطوة أولية.
- الحق في رفع الدعوى ضد الهيئات الإدارية، شريطة أن يكون الطرف المعني قد استنفد جميع الإجراءات التي تهدف إلى إجراء المراجعة الإدارية، وضمن السقف الزمني المحدد في القانون.

4. البتّ في القضية

باعتباره أحد المقومات الأصلية لاستقلال القضاء، يُعدّ حظر التدخل في الإجراءات القضائي الهادف إلى الفصل في قضية معينة حظراً مطلقاً، من هنا يشار أحياناً إلى استقلال القضاء بمعناه الجوهري، بأنه الاستقلال في اتخاذ الحكم القضائي. فخارج إطار عملية البت في الدعوى، لا يمثّل الاستقلال الذي قد يتمتع به القضاة في أمور أخرى، كما سنرى لاحقاً، سوى نتيجة ثانوية، متفرعة عن المعنى الأساسي لاستقلال القضاء، ويكون الاستقلال في هذه الأمور الأخرى نسبياً يتوقف على طبيعة النظام القضائي والتقاليد السائدة.

5. كلية مراحل الإجراءات القضائية

يشمل حظر التدخل في العملية القضائية جميع مراحل الإجراءات التي تهدف إلى الفصل في الدعوى، من مثل:

- تحديد القاضي أو القضاة الذين يتولون النظر في القضية.

- إدارة سير القضية من قبل القاضي أو القضاة المختصين.
- اتخاذ القرار حول ما إذا كانت القضية ذات طبيعة قضائية، وما إذا كانت تقع ضمن اختصاص المحكمة.
- استدعاء الشهود والخبراء.
- ضمان المحافظة على الأدلة.
- توجيه التعليمات لموظفي المحكمة: القلم، والمُحضرين ومأموري إنفاذ القانون.
- منح الكفالات أو رفضها.
- تبني القرارات الإجرائية.
- قيام أعضاء هيئة المحكمة بمناقشة حيثيات ومضمون القرار الذي سيتخذونه.
- البت في القضية المنظورة.
- الإشراف على تنفيذ الحكم الصادر.
- الإشراف على مراكز التوقيف.

6. الصفة الإلزامية للسلطة القضائية

إن حظر التدخل في الإجراءات التي تقوم بها المحكمة غير كافٍ في حد ذاته، إذا فهم هذا الحظر بمعناه السلبي فحسب. فلكي يكون لاستقلال القضاء ولمنع التدخل في شؤونه أثر وفائدة، يجب أن تتمتع السلطة القضائية بصفة الإلزام. وينطوي هذا الأمر فيما يعنيه على ما يلي:

- وجوب احترام أوامر المحكمة وقراراتها، وتنفيذها في جميع مراحل التقاضي (ولا سيما منها القرار الذي يقضي بما إذا كانت القضية المعروضة على المحكمة ذات طبيعة قضائية، وتقع ضمن اختصاصها). ولا يجوز الامتناع، بأي حال من الأحوال، عن الامتثال لقرارات المحكمة، إلا في نطاق ما ينصّ عليه القانون، وبما يتوافق مع الإجراءات المرعية (كالاستئناف أمام محكمة ذات درجة أعلى مثلاً). بالإضافة إلى ذلك، لا يجوز إخضاع القرارات القضائية للمراجعة، من قبل أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، باستثناء حالات تخفيف العقوبة، من قبل السلطات المختصة بموجب القانون. من الضروري في النهاية أن ينص القانون على فرض العقوبات القضائية (والعقوبات التأديبية عند الضرورة)، ضد الأشخاص الذين يتدخلون في الإجراءات القضائية، وضد من لا يمثل لها.
- إن القضاء هو وحده المخوّل بإصدار الأحكام القضائية. ويجب أن يضمن الدستور حق المتهم في الحصول على محاكمة أمام المحاكم النظامية، وليس أمام لجان خاصة تنشئها السلطة

التنفيذية، أو أمام محاكم أمنية أو استثنائية. ليس المقصود هنا المحاكم المتخصصة التي تنظر في قضايا ضمن اختصاصها، مثل النزاعات التجارية، أو نزاعات العمل.

- يجب أن تخضع كافة الأعمال التي تقدم عليها السلطة التنفيذية، والتي قد تلحق الضرر بالمواطنين، لإمكان اللجوء إلى القضاء. يعني ذلك أنه لا يجوز للسلطة التشريعية سنّ أية قوانين ولا للسلطة التنفيذية اتخاذ أية إجراءات تحد من حق المواطن أو من قدرته على اللجوء إلى القضاء للاعتراض على عمل تقوم به السلطة التنفيذية، يراه المواطن ظالمًا بحقه.

إن الصفة الإلزامية التي تتمتع بها الإجراءات القضائية المستقلة تشكل مبدأ «دستوريًا»، وبذلك تُعدّ، في الوقت ذاته، حقًا أساسيًا من حقوق المواطن (وهو حقه في قيام السلطة المختصة بإنصافه، ورفع الظلم الذي وقع عليه، نتيجة انتهاك لحقوقه)، وميزة من مزايا القضاء، بوصفه أحد السلطات الثلاث إلى جانب السلطتين الأخرين في الدولة. غير أن الفصل بين السلطات ليس بديهياً دائماً، لا من الناحية النظرية ولا من الناحية العملية.

7. علاقة الصفة الإلزامية للسلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

تبعاً للافتراض بأن الدستور والقوانين التي تسنها السلطة التشريعية تدعم مبدأ الصفة الإلزامية للسلطة القضائية بالمعنى الذي تحدده هذه الدراسة، يبدو الفصل بين السلطتين القضائية والتنفيذية وكأنه لا يعدو كونه مشكلة عملية في المقام الأول. فحتى لو كان تقويضها للصفة الإلزامية للسلطة القضائية محظوراً قانونياً، تجد أجهزة السلطة التنفيذية نفسها، ولا سيما تلك التي تمتلك أدوات الإكراه الفعلية، أمام إغراء التدخل في القضاء. غير أنه بالإضافة إلى ذلك، يواجه مبدأ الفصل الكامل بين السلطتين القضائية والتنفيذية مشكلة بنيوية من الناحية النظرية. فالسلطة التنفيذية لا يمكنها أن تتصل من بعض المسؤولية في ضمان أن يؤدي القائمون على السلطة القضائية، بصفته مرفقاً عاماً، الوظائف المنوطة بهم بكفاءة وبموجب ضميرهم، وأيضاً في ضمان أن يستطيع المواطنون اللجوء إلى القضاء بشكل يسير وسهل وفعال.

تجدر الإشارة هنا إلى ثلاثة مجالات، لا تُعدّ جزءاً من عملية الفصل في الدعاوى بحدّ ذاتها، ولكنها تشكّل سياقها الحيوي، وهي: إدارة المهنة القضائية، بالنظر إلى حقوق القضاة وواجباتهم، باعتبارها نتائج مترتبة على مبدأ استقلال القضاء؛ إدارة المحاكم؛ الموارد المالية المخصّصة لمرفق القضاء. فإلى أيّ حدّ يمكن للسلطة التنفيذية المشاركة في هذه المجالات الثلاثة، دون تقويض استقلال القضاء بمعناه الأساسي؟ وعلى النقيض من ذلك، إلى أيّ حدّ يمكن لمرفق القضاء - ليس بصفته يفصل في القضايا المعروضة عليه في إطار المحكمة بل باعتباره مؤسسة - أن يشارك في المسائل الإدارية، دون تجاوز المسؤوليات والأدوار التي تضطلع بها السلطة التنفيذية، وكيف يتم له ذلك؟ سنحاول الإجابة عن هذه الأسئلة بعد قليل عندما نتطرق إلى الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية.

8. علاقة الصفة الإلزامية للسلطة القضائية بالسلطة التشريعية

ممّا لا شك فيه أن الصفة الإلزامية للسلطة التي تُشرع والصفة الإلزامية للسلطة التي تفصل في القضايا المنظورة أمامها تختلفان اختلافاً بيناً. غير أن الأولى تتمتع بال«الأسبقية» تجاه الثانية، لأن صنع القانون من قبل المشرع يأتي زمنياً قبل تطبيقه من قبل المحكمة، ولأن القانون ينظم الحالة العامة

في حين أن المحكمة تعالج الواقعة الخاصة التي تندرج تحت الحالة العامة. وبسبب هذه الأسبقية، فمن المحتمل دائماً أن تستغل السلطة التشريعية صلاحياتها في سن القوانين؛ لِتُوجد هيئات قضائية طيّعة، سهلة الانقياد لها (ولا سيما في أعلى درجات التقاضي). فمثلاً، قدّ تسن السلطة التشريعية قانوناً يهدف إلى تفويض حكم قضائي سابق الصادر، الأمر الذي يشكل اعتداءً على الصفة الإلزامية لسلطة قضائية مستقلة. ولكن إذا ما رأى المشرّع أن المحكمة، التي تنظر في قضية ما، قدّ فسرت القانون بصورة غير مرضية، فيجوز له أن يعدل القانون، بما يتوافق مع رؤيته وتوجهاته، على ألا ينسحب هذا التعديل على القضايا التي سبق الفصل فيها، إنما فقط على الحالات التي قد تنشأ في المستقبل.

ثمة احتمال آخر، وإنّ بدرجة أقلّ، يتمثل في تجاوز السلطة القضائية للصلاحيات المخوّلة لها. وتبرز هذه الحالة عند قيام السلطة القضائية بمراجعة القوانين أو اللوائح التشريعية، من أجل تحديد دستوريّتها. هنا يتوجّب توفر قواعد دستورية واضحة، تنظّم الطريقة التي تستطيع من خلالها المحكمة المختصة (محكمة دستورية مثلاً) النظر في عدم دستورية قانونٍ ما (أو جزء منه)، فور سنّه، أي حين يكون طلب الإلغاء غير مرتبط بأية قضية معينة. على القواعد الدستورية أن تجيب صراحةً على مثل الأسئلة الآتية: من الذي يجوز له رفع طلب الإلغاء للمحكمة المختصة؟ أهم مجموعة من المشرّعين، أم السلطة التنفيذية، أم المواطنون العاديّون؟ وما هي الفترة الزمنية، بعد التصويت على القانون، التي يجوز خلالها رفع طلب الإلغاء؟ من ناحية أخرى، قد تطرأ حالة تجد فيها المحكمة نفسها، وهي تنظر في قضية معينة، أنها غير قادرة على تطبيق القانون بشكل آلي، وأن عليها تفسيره. من المعروف أن عملية تفسير القانون قد تؤدي بالمحكمة إلى اتخاذ إجراءات إضافية، منها الامتناع عن تطبيق القانون بسبب تعارضه مع الدستور، أو حتى إلى ممارسة شكل من أشكال التشريع إذا لم تجد أن القوانين القائمة تقدّم حلاً للقضية محلّ النظر. في الواقع، من المفيد القول إن هذه الحالات تمثل تحديات صحيّة أمام القضاء. وبالنسبة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، يجدر ألا نخشى من ظاهرة «النشاط القضائي» التي قد تنشأ، لأن السلطة التنفيذية تستطيع بدورها تغيير التشريعات النافذة وفقاً لرغباتها، على ألا يمس ذلك بحكم قضائي سابق، وبما يتماشى مع المراجعة القضائية لدستورية تلك التشريعات.

علاوةً على ما تقدّم، قد تقدّم السلطة التشريعية على تحجيم صلاحيات السلطة القضائية، من خلال سنّ قوانين تتناول المسائل المتعلقة بتنظيم الجهاز القضائي، باعتباره مؤسسة، وبهدف إعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمس الاستقلال المؤسسي للجهاز القضائي. سنعالج هذا الأمر الآن.

ب) النتائج المؤسسية المترتبة على استقلال القضاء

كما أشرنا آنفاً، تنبثق ثلاث مسائل مؤسسية من المفهوم الأساسي لاستقلال القضاء، وهي: إدارة المهنة القضائية، وإدارة المحاكم، والموارد المالية المخصصة للجهاز القضائي. ونضيف إلى هذه المسائل الثلاث مكانة السلك القضائي كجماعة. وسوف نعرّج على كل واحدة من هذه المسائل تباعاً.

1. إدارة المهنة القضائية

بالنظر إلى الاستقلال الذي يتوجب أن يتمتع به القضاة كي يتمكنوا من تأدية مسؤوليتهم في البت في القضايا المعروضة أمامهم، لا يمكن التعامل مع مهنة القضاء على غرار فروع الخدمة المدنية

الأخرى. فالقضاة يتمتعون بحقوق خاصة، وتقع عليهم واجبات خاصة، ويجب التعامل مع كل من هذه الحقوق والواجبات، وفقاً لآليات محددة، يشكل بعضها الحقوق الجماعية للقضاة.

أ) حقوق القضاة الفردية

تشكل هذه الحقوق الضمانات والحصانات التي تعزز من قدرة القضاة على ضمان استقلالهم، عند توليهم الفصل في الدعاوى التي ينظرونها. تضمن هذه الحقوق ما يلي:

- الخضوع لمعايير موضوعية واضحة ودقيقة في مهنتهم (وذلك فيما يتعلق بالتعيين، والتقييم، والتأديب، والإنابة، والإعارة للقيام بمهام غير المهمات القضائية، والترقية، والأقدمية، والتقاعد وغيرها)؛ وذلك بهدف الحيلولة دون أن يكون مستقبل القضاة الوظيفي متوقفاً على اتخاذهم قرارات قضائية تتواءم مع رغبات السلطات المؤثرة في الدولة.
- ضمان حق القاضي في تقديم الاستئناف ضد الإجراءات التأديبية المتخذة بحقه.
- ضمان عدم عزل القاضي من منصبه، إلا بموجب شروط وإجراءات شديدة ينصّ القانون عليها، وبما يمنح القاضي المعني إمكانية تقديم استئنافه على قرار العزل أمام المحكمة.
- احترام مكانة القاضي وكرامته في الحياة الاجتماعية والعامّة.
- توفير الرواتب والعلاوات الكافية، بحيث تحفظ كرامة القاضي وتصونه من الوقوع فريسة للفساد.
- حماية القاضي من أية اعتداءات قد يقدم عليها فرقاء الدعاوى التي ينظرها، وذلك من قبل أجهزة أمنية متخصصة كالشرطة القضائية (وهذا يتطلب كذلك تصميم مباني المحاكم بحيث تضمن الأمن والحماية).

ب) واجبات القضاة الفردية

إن الحقوق والضمانات التي يجب أن يتمتع القضاة بها في سياق تأديتهم لوظيفتهم القضائية، تفرض عليهم، في المقابل، التزامات ومسؤوليات ينبغي عليهم التقيد بها من أجل تحاشي إساءة استخدام استقلالهم. ومن بين تلك الالتزامات والمسؤوليات:

- الحكم في القضايا التي تعرض عليهم بحياد ونزاهة، وبموجب ما يمليه عليهم القانون وضميرهم.
- السعي نحو الكفاءة بتطوير قدراتهم ومهاراتهم، من خلال التدريب، والالتحاق ببرامج الدراسات العليا.

- السعي نحو الفعالية.

- الاستعداد للمساءلة، والالتزام بأصول المساءلة والمحاسبة.

من الضروري أن تحدّد القوانين والأنظمة واجبات القاضي كي يدرك الجزاء الذي يستحقه بامتثاله لالتزاماته، والعقوبات التي توقعّ عليه إن انتهك تلك الالتزامات. ومن المستحب كذلك أن تكون واجبات القاضي مفصّلة في مدوّنة سلوك، بما يتوافق مع القانون ومع الظروف المحلية السائدة. إن واجبات القضاة وحقوقهم تشكل جزءاً لا يتجزأ من حقوق المواطن الأساسية. فالمواطن يحتاج ليس فقط إلى قاضٍ مستقلّ، وإنما أيضاً إلى قاضٍ محايد وكفؤ وفعال وقابل للمحاسبة والمساءلة.

(ج) الآليات اللازمة لإدارة المهنة القضائية

لا شك أن ثمة حُجّة قوية في رفض تدخّل السلطة التنفيذية (والأسوأ منه تدخّل السلطة التشريعية)³ في الأمور المتعلقة بتعيين القضاة، وتقييمهم، وترقيتهم، وعزلهم ... فإذا حظيت السلطة التنفيذية بدور في هذه الأمور، قد لا تقاوم الإغراء المتمثل في إفساح المجال أمام الوساطة والمحسوبية والسيطرة السياسية بغية التدخل بصورة غير مباشرة أو مباشرة في صلب إجراءات التقاضي. ولكن من جانب آخر، لا نستطيع أن ننكر قيام حُجّة معقولة ضد إعطاء القضاة دوراً حصرياً في إدارة الوظيفة القضائية. فتحت ذريعة استقلال القضاء، قد ينشأ نوع من التضامن فيما بين القضاة، أو نوع من «العصبية» القضائية، حيث يتعذر معه التأكد من اجتياز القضاة لاختبار المساءلة، أو ضمان الموضوعية والشفافية في القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة القضاة.

وبالنظر إلى هذه الاعتبارات المتناقضة والمشروعة معاً، لا بد من التساؤل عن كيفية تحديد المدى المناسب للدور الذي يمكن أن يلعبه السلك القضائي في إدارة مهنة القضاة. من الواضح أن الإجابة على هذا التساؤل تتوقف، وإن بصورة جزئية، على وجود آليات مؤسسية يتبعها القضاة لدى اضطلاعهم بدور مباشر في إدارة مهنتهم. فيقدر ما تضمن تلك الآليات المساءلة والموضوعية والشفافية، يجوز أن تتسع المسؤولية الملقاة على عاتق القضاة. ودعنا نُقل: إنه يتعين بذل كافة الجهود، على الأصعدة التشريعية، والتنظيمية، والعملية، من أجل إتاحة الفرصة أمام السلك القضائي لكي يضطلع بذلك الدور المتكامل في إدارة مهنة القضاة. ولكن علينا أن نُضيف إن الضغط باتجاه خلق دور متكامل أو حصري في هذا المجال يمثل أمراً لا يتسم بالمسؤولية وذا نتائج عكسية فيما يتعلق بضمان الاستقلال الحقيقي للقضاة، إن لم يكن هذا الدور مشفوعاً بضمانات ذات مصداقية تكفل تحقّق المساءلة والموضوعية والشفافية المنشودة. فما هي الضمانات أو الآليات المثلى، التي يمكن توفيرها، على فرض أن المؤسسة المسؤولة عن إدارة وظيفة القضاة بالنيابة عن الجهاز القضائي تتمثل في مجلس

³ باستثناء صلاحياتها في تنظيم الإطار القانوني المتعلق بالقضاء، لا يمكن تصوّر أي دور للسلطة التشريعية في إدارة الوظيفة القضائية، باعتبار أن ذلك بعيد عن التقاليد المرعية في المنطقة العربية (بخلاف الولايات المتحدة مثلاً).

قضاء؟ وهذه الضمانات، التي يجب أن ينصّ الدستور أو القانون أو الأنظمة عليها، بحسب أهميتها (مع أخذ الممارسات المستقرة بعين الاعتبار)، يمكن إجمالها في الآتي:

- إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة، يتعين على مجلس القضاء الالتزام بها، عند اتخاذ القرارات بشأن الوظيفة القضائية (بدءاً من إجراءات التعيين)، وبحيث تضمن احترام حقوق القضاة وواجباتهم، علماً بأن القواعد والأصول التي تنظم هذه الحقوق والواجبات، يجب أن تكون بذاتها موضوعية وواضحة ودقيقة، على النحو المذكور أعلاه.
- تمكين القضاة من استئناف القرارات التأديبية التي يتخذها مجلس القضاء بحقهم، أمام هيئة قضائية، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم وجود أعضاء من المجلس في هذه الهيئة.
- توفر إجراءات خاصة للتعامل مع الشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد القضاة.
- توفر قواعد تجعل العضوية في مجلس القضاة لا تتم فقط بحكم الوظيفة (كروساء المحاكم مثلاً)، وإنما كذلك من خلال انتخاب عدد من الأعضاء من قبل زملائهم، لا سيما في المحاكم العليا.
- وضع قواعد تضمن التناوب في عضوية مجلس القضاء، وتقيد وزن الأقدمية في عضوية المجلس.
- إشراك ممثل عن وزارة العدل في عضوية مجلس القضاء من أجل ضمان شفافية القرارات المتعلقة بمهنة القضاة، وتسهيل التعاون بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية في إدارة المحاكم، شريطة أن لا يتمتع ممثل وزارة العدل بأكثر من صوت واحد، في اجتماعات المجلس.
- إشراك أعضاء مستقلين من غير القضاة في مجلس القضاء من أجل ضمان شفافية القرارات التي يصدرها المجلس، شريطة أن يحافظ القضاة على الأكثرية في المجلس.
- توضيح القواعد التي تحول دون وقوع تضارب في المصالح لدى أعضاء مجلس القضاء.
- وضع إجراءات وأصول مؤسسية لتأمين حسن سير أعمال المجلس (من قبيل عقد الاجتماعات وتشكيل اللجان واتخاذ القرارات...).
- توفر قواعد تنظم علنية القرارات التي يصدرها المجلس وحالات نشرها في الجريدة الرسمية.

هل يمكن التوفيق بين استقلال السلطة القضائية، ودور رئيسي يمنح للسلطة التنفيذية في إدارة مهنة القضاة؟ من الممكن الإجابة عن هذه المسألة بالإيجاب فيما يتعلق بالمرحلة الأولى للمهنة، أي مرحلة تعيين القضاة، بشرط التأكد من إنفاذ الضمانات الإجرائية ذاتها المذكورة أعلاه.⁴ ولكن الإجابة

⁴ فيما يتعلق بتعيين القضاة، يمكن تطبيق هذه الضمانات على أساس المنافسة بين المتقدمين.

هي بالنفي فيما يتعلق بالمراحل اللاحقة (التي تشمل التفتيش على القضاة، وتقييمهم، وترقيتهم...). ولذلك، يجب ألا تتعدى أية مسؤولية تعطى للسلطة التنفيذية ضمان شفافية القرارات في هذا المجال، وذلك من خلال تمثيلها كأقلية في أية هيئة تقوم بهذه المهام.

2. إدارة المحاكم

تحتل إدارة المحاكم مستويين اثنين: أولهما المستوى الوطني، الذي يتألف من دائرة مركزية تتولى المسؤولية العامة عن الموارد البشرية (باستثناء القضاة) وحوسبة إدارة الدعاوى، والمباني والأجهزة؛ وثانيهما مستوى المحكمة نفسها. وبينما يوجد اتفاق عام، على أن القاضي رئيس المحكمة يتولى مسؤولية إدارة محكمته، ثمّة جدل قائم حول تولى إدارة المحاكم على المستوى المركزي الوطني. فالحجج التي تمنح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية تتمثل في أنّ إدارة المحاكم تندرج ضمن المهام التي تقع ضمن المسؤولية السياسية-التنفيذية، وهي تيسير الوصول إلى العدالة وتأمين ما يحتاج إليه القضاء بوصفه مرفق عام، بالإضافة إلى أن هذه المهام تستلزم كفاءة وفعالية ومتابعة إدارية. وإذا ما أراد القضاء الاهتمام الجدي بمسائل مثل توظيف الطواقم المساندة، أو اختيار برمجيات تكنولوجيا المعلومات، أو صيانة مباني المحاكم، فهذا قد يبعدهم عن التركيز على تأدية وظيفتهم الأساسية. أما الذين يساندون تولى مجلس القضاء مسؤولية هذه المسائل، فيبرزون حجّتين رئيسيتين أولاًهما: ليس على القضاة أو على مجلس القضاء التعامل المباشر مع مثل هذه الأمور، فهي من اختصاص دائرة إدارية مركزية يقع عليها مع ذلك واجب رفع التقارير ذات العلاقة إلى مجلس القضاء كي يزوّدها بالتوجيهات العامة. وثانيتهما: ليس من الحكمة إعطاء هذا الدور للسلطة التنفيذية؛ لأنه قد يتيح لها تخصيص تسهيلات أو منعها عن بعض القضاة، أو بعض المحاكم، على أساس تقديري غير موضوعي. غير أن مؤيدي دور السلطة التنفيذية يستطيعون الرد على هذه الحجة الأخيرة، بأن مجلس القضاء قد يتبع هو أيضاً النهج التقديري غير الموضوعي ذاته.

بخلاف مهنة القاضي، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً باستقلال القضاء، والتي يجب إدارتها من قبل القضاة أنفسهم من خلال مجلس القضاء، لا يبدو أن إدارة المحاكم على المستوى المركزي تشكل شرطاً ضرورياً ملازماً لاستقلال القضاء. فعلى فرض أن ممثّل وزارة العدل هو أحد الأعضاء في مجلس القضاء بحيث تكون مهامه تعزيز التعاون بين القضاة والسلطة التنفيذية، وعلى فرض أنه يجري اتباع إجراءات مؤسسية في إدارة المحاكم من قبل دائرة مركزية مستقلة، يمكن حينئذ الخروج بأكثر من حلّ متوازن للإشراف على هذه الدائرة. ويتمثل أحد العوامل، في هذا السياق، في طريقة تخصيص الموارد المالية لتغطية احتياجات السلطة القضائية.

3. الموارد المالية

يلزم للسلطة القضائية، كي تؤدي الوظيفة الموكلة إليها، بصورة معقولة ومُرضية، تخصيص الموارد المالية التي تغطّي، من بين جملة بنود، رواتب القضاة وعلاواتهم، وموظفي المحاكم، والمباني، والأجهزة، والمكتبات وتكاليف التدريب. وبما أن موازنة الدولة تعدها السلطة التنفيذية ويصوّت البرلمان عليها، لا توجد أية فرصة لتحقيق استقلال السلطة القضائية من الناحية المالية. وعليه، يُطرح السؤال حول كيفية التأكد من حصول القضاء على موازنة تكفيه للقيام بمهامه بصورة فعالة وناجحة.

ومن المهم هنا أن ينص الدستور أو القوانين أو الأنظمة على الضمانات المطلوبة، بحسب أهميتها (مع الأخذ بالحسبان الممارسات المستقرة)، وذلك من قبيل:

- النص على مبدأ تخصيص الموارد المالية الكافية.
- النص على مبدأ تخصيص بند مستقلّ للسلطة القضائية في موازنة الدولة (بحيث يكون مختلفاً عن الموازنة الخاصة بوزارة العدل).
- النص على مبدأ مراعاة الحدّ الأدنى لموازنة القضاء، كنسبة مئوية من موازنة الدولة بعمومها.
- النص على إجراءات محددة لإعداد مشروع موازنة القضاء، بهدف إعطاء دور ذي مغزى لمجلس القضاء، إلى جانب تقليص دور السلطة التنفيذية، في العملية التي تؤدي إلى الموافقة على مشروع الموازنة.

4. مكانة السلك القضائي كجماعة

بالنظر إلى اختلال التوازن بين السلطات الثلاث لصالح السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيما يتعلق بالقدرة على الحماية من التدخل، فمن المهم الاعتراف ببعض الحقوق للسلطة القضائية، بما يتيح لها تقوية ذاتها كمجموعة، وبما يجعل القضاء، منفردين ومجتمعين، يشعرون بقدر أكبر من الثقة بأنفسهم، وبمقدرتهم على إصدار الأحكام القضائية، على نحو مستقل. ومن بين هذه الحقوق:

- حقّ السلطة القضائية في أن تستشار حكماً من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية، قبل الشروع في صياغة القوانين المتعلقة بالقضاء وسنّها (الاختصاص القضائي، وتنظيم المحاكم، والمبادئ المتعلقة بمختلف مراحل مهنة القاضي، وأصول المحاكمات المدنية والجنائية...).
- حقّ القضاء في أن يؤخذ رأيه من قبل السلطة التنفيذية، قبل أن تتبنّى هذه الأخيرة الإجراءات التي، على الرغم من وقوعها ضمن صلاحياتها، قد تترك آثاراً على إدارة مرفق العدالة.
- حقّ السلك القضائي في تطوير شبكة علاقاته الداخلية، ولا سيما حقه في إنشاء جمعيات إقليمية أو وطنية للقضاة، بحيث يتوفر منتدى لتبادل المعارف والخبرات، والتعبير عن الآراء، وتقديم المقترحات. كما تهدف هذه الجمعيات إلى تشكيل آلية، تضارع الطبيعة التراتبية لهيكلية مجلس القضاء، وإلى تقوية الروح الجماعية لدى القضاة.
- الحقّ في إقامة شبكة من العلاقات الخارجية مع جمعيات القضاة الأجنبية.

ج) خاتمة

فيما تقدم من هذه الدراسة، قمنا بإثبات أن استقلال القضاء يعني، من ناحية أساسية، استقلال السلطة القضائية وهي تنظر في الدعاوى المعروضة أمامها وتبت فيها، وأن عملها هذا يتسم بطابع إلزامي، وأنه يحظر التدخل فيه. كما أشرنا إلى أن استقلال القضاء يستدعي منح القضاة، منفردين

ومجتمعين، الضمانات والحقوق اللازمة. ولكن بالإضافة إلى ذلك، أكدنا حقيقة أن استقلال القضاء، بمعناه الجوهري الذي حدّدناه، لا يعني بالضرورة أن القضاة كجماعة يشكلون جسماً مستقلاً يتمتّع بصلاحيّات مستقلّة في جميع الشؤون المرتبطة بإدارة مرفق العدالة. وفي هذا الخصوص، حدّدنا ثلاثة مجالات رئيسية، تتمثل في إدارة المهنة القضائية، وإدارة المحاكم، وتخصيص الموارد الماليّة وإدارتها، وهي مجالات قُدمت بشأنها حجج تمنح دوراً لغير القضاء فيها. وقد استندت تلك الحجج إلى الأمور التالية:

- تقع على القضاة واجبات، وبالتالي يجب ضمان التزامهم بالمسؤوليّة والمساءلة والشفافيّة.
- يجب تقليص المهّمات الإداريّة والتنظيمية المنوطة بالقضاة إلى أدنى مستوى ممكن.
- يقع على السلطة التنفيذية واجب تمكين جمهور المواطنين من الوصول إلى مرفق العدالة، باعتباره أحد المرافق العامّة.

وبعد دراسة كل مجال من هذه المجالات وتمحيصه، توصلنا إلى الاستنتاجات الآتية:

- فيما يخص إدارة المهنة القضائية، يتعين الاعتراف بدور محوريّ للقضاة، شريطة تقيّد الجهات المعنية (كمجلس القضاء) بالإجراءات المؤسّسية، وإشراك أقلية من الأعضاء من غير القضاة، في اتخاذ القرارات المتعلقة بالجهاز القضائي.
- فيما يتعلق بإدارة المحاكم وموازنة القضاء، يتوجب الاعتراف بدورٍ ذي مغزى للسلطة التنفيذية، بشرط التزام الجهات المعنية بالإجراءات المؤسّسية، وبشرط تولي رئيس المحكمة إدارة المحكمة الواقعة تحت إمرته. كما ينبغي أن يشارك مجلس القضاء في إقرار مشروع الموازنة المخصصة للجهاز القضائي.

على ضوء هذه المبادئ، يمكننا أن نتصوّر أكثر من صيغة، تتضمن المزيج المناسب من الضوابط والتوازنات من أجل إدارة مرفق العدالة. حان الوقت الآن لنتحقق ممّا إذا كان الوضع القائم في فلسطين يوفّر الظروف المواتية لتحقيق استقلال القضاء، وذلك من ناحية الإطار القانوني والممارسة العمليّة.

الفصل الثاني: الإطار الدستوري-القانوني واستقلال القضاء في فلسطين

انطلاقاً من المعايير التي حددناه أعلاه بشأن استقلال القضاء، يمكننا تقييم ما إذا كان الإطار الدستوري-القانوني (بما فيه المبادئ المقبولة والمتعارف عليها) في فلسطين يتناسب مع هذا الاستقلال.

أ) التشريعات الفلسطينية واستقلال القضاء

يجد القارئ في ملحق هذه الدراسة تعداداً للتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالقضاء، وجدولاً يلخص معايير استقلال القضاء المحددة أعلاه ويورد ما يتوفر من مواد قانونية تفصيلية تؤكد هذه المعايير أو تناقضها. وقد سمح هذا التقصي بأن نستخلص ما يلي. مما لا شك فيه أن القانون الأساسي الفلسطيني يراعي في أحكامه مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية، بصورة مرضية، كما تتمتع السلطة القضائية بموجب قانون السلطة القضائية بمكانة ترتقي بها عن أي من أقرانها في العالم العربي. عندما صدر هذا القانون سنة 2002، أصبح يمثل منعطفاً مهماً في تاريخ النظام القضائي في فلسطين. فقد وُحِد النظام القضائي للصفة الغربية مع النظام السائد في قطاع غزة في نظام واحد، وعمل على تصويب الأوضاع المساوية التي خلفها الاحتلال الإسرائيلي الذي كان قد قوّض استقلال السلطة القضائية ليس من الناحية العملية فحسب، إنما بصورة منهجية، من خلال عدد كبير من الأوامر العسكرية، التي نزعت من النظام القضائي الفلسطيني جزءاً لا يُستهان به من اختصاصاته المكانية والموضوعية.

وإلى جانب التأكيد على مبدأ استقلال القضاء، ينص القانون الأساسي على إنشاء مجلس للقضاء الأعلى، ويشترط التشاور معه بشأن مشروعات القوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، ينص القانون الأساسي على أن للمجلس صلاحية تنصيب النائب العام قبل تعيينه في هذا المنصب من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن جانبه، يخول قانون السلطة القضائية مجلس القضاء الأعلى، وليس وزارة العدل، بجميع المسائل المتعلقة بالمهنة القضائية، من قبيل تعيين القضاة وتقييمهم وترقيتهم. وتنفرد فلسطين بهذه المأثرة بحد ذاتها، دون سواها من الدول العربية. ويشتمل هذا القانون كذلك على أحكام تفصيلية تكفل حماية حقوق القاضي الخاضع للتدابير التأديبية. ويقرّ بمسؤولية رئيس المحكمة في الإشراف على إدارة المحكمة الواقعة تحت إمرته ويهتمش الدور الذي تضطلع به وزارة العدل لصالح مجلس القضاء الأعلى. وأخيراً، يشترط القانون إقرار مشروع ميزانية السلطة القضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى، إلى جانب تولي الأخير مراقبة تنفيذ الميزانية المقررة.

غير أن قانون السلطة القضائية لا ينص إلا على أحكام عامة فيما يتعلق بتنظيم مسألة استقلال القضاء، إذ يكتفي بسرد مبادئ فضفاضة، تتسم في بعض الأحيان بالغموض والإبهام، في الجوانب التي تتعلق بتعيين القضاة وتقييم أدائهم، وترقيتهم، وإدارة المحاكم على المستوى المركزي، وتوزيع

المسؤوليات بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، كما أن قانون السلطة القضائية ولائحة التفتيش القضائي لا يميزان بين وظيفة التفتيش على عمل المحاكم وبين تقييم القضاة. وفي ظل غياب تقاليد قضائية مستقرة وموحدة في الضفة الغربية وقطاع غزة (بسبب الأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم فلسطين، ناهيك عن الاحتلال العسكري الإسرائيلي)، خضعت الأحكام العامة التي شملها قانون السلطة القضائية إلى تأويلات متباينة ليس من جهة مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل فحسب، وإنما من جهة القضاة أنفسهم أيضاً. وعلاوةً على ذلك، لا توفر طبيعة العضوية في مجلس القضاء الأعلى – على نحو ما يحدده قانون السلطة القضائية – الضمانات اللازمة لتحقيق الشفافية والصفة المؤسسية في عمله.

ومن أجل تلافي المشاكل الناجمة عن تفسير القانون، ومأسسة الإجراءات المنشودة، أصدر مجلس القضاء الأعلى خمسة قرارات، خلال سنة 2006، هي: القرار رقم (1) بشأن اللائحة التنفيذية للمكتب الفني الذي تشتمل مسؤولياته على استنباط المبادئ القانونية من الأحكام القضائية التي يتبناها المجلس، وإجراء الأبحاث وإعداد مشاريع القوانين لمصلحة المجلس؛ والقرار رقم (2) بشأن قواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته؛ والقرار رقم (3) بشأن مدونة السلوك القضائي؛ والقرار رقم (4) بشأن لائحة التفتيش القضائي؛ والقرار رقم (5) بشأن لائحة تحديد أقدمية القضاة. كما أن مجلس القضاء صادق على الهيكل الوظيفي للسلطة القضائية في السنة نفسها. ولا يبقى لنا سوى التأكد من تطبيق الأحكام التي أتت بها هذه القرارات، على أرض الواقع.

ب) الإطار القانوني لاتفاقيات أوسلو، واستقلال القضاء في فلسطين
إن القضاء الفلسطيني لا يخضع في أحكامه للقوانين والأنظمة الفلسطينية فحسب، وإنما يحكمه كذلك الإطار القانوني الناشئ عن نصوص اتفاقيات أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل. وفي الحقيقة، يخضع الفلسطينيون بعمومهم، والقضاء الفلسطيني على نحو خاص، لأدوات الاحتلال «القانونية» (المتتمثلة في الأوامر العسكرية). ولكن من المسوغ الادعاء بأن هذه الأدوات القانونية الإسرائيلية، لا سيما منها تلك التي تنتهك القانون الإنساني الدولي، لا تشكل جزءاً من النظام الدستوري-القانوني الفلسطيني، وبأنه يمكن النظر إليها – من وجهة النظر الفلسطينية – على أنها تمثل قيود «أمر واقع» على حقوق الفلسطينيين، تتقارب في وصفها على سبيل المثال مع الحواجز العسكرية التي يقيمها جيش الاحتلال الإسرائيلي لمنع فئات من المواطنين من عمر أو جنس معين من التنقل بين مدينة وأخرى.⁵ غير أن الحالة الخاصة باتفاقيات أوسلو تعدّ مختلفة، كون الممثلين الفلسطينيين أنفسهم أقرّوها ووافقوا عليها. فهي تتعدى كونها قيود «أمر واقع»، مع العلم بأنه يمكن اليوم إبداء الشكوك بشأن صحة بعض أحكامها.⁶

⁵ سقطت أدناه إلى أشكال الانتهاكات الفعلية التي ترتكبها سلطات الاحتلال الإسرائيلية، ضد استقلال السلطة القضائية في فلسطين.

⁶ تمثل اتفاقيات أوسلو ترتيبات انتقالية، وكان من المفترض أن تستمر لفترة لا تتعدى خمس سنوات، تفضي إلى الانتقال من مرحلة الاحتلال إلى مرحلة الاستقلال. وبما أن هذه الترتيبات قد طال أمدها، وتواصل الاحتلال على الأرض، فيبرز سؤال حول صحة تلك البنود في اتفاقيات أوسلو التي تمنح القوة المحتلة صلاحيات غير محدودة على حساب الأشخاص المهمين الواقعيين تحت سيطرتها، والتي تخالف بالتالي المادتين (8) و(47) من اتفاقية جنيف الرابعة.

أيًا كان الأمر، فعلاَمَ تنص اتفاقيات أوسلو، ولا سيما منها الاتفاقية الشاملة الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول/سبتمبر 1995،⁷ بشأن استقلال القضاء الفلسطيني؟ نجد هنا أن المادة التاسعة/6 من هذه الاتفاقية تنص على أنه «سيكون للمجلس، ضمن صلاحياته، نظام قضائي مستقل يتألف من المحاكم والهيئات الحكيمة الفلسطينية»، غير أن هذه المادة تقيد مبدأ الاستقلال إذ تنص على ضرورة «مراعاة أحكام هذا الاتفاق». وبالفعل، فإن قراءة الاتفاق تظهر أنه يشتمل على أحكام تتضمن العديد من القيود على القضاء الفلسطيني.

ففيما يتعلق بالإقليم والأرض، تقتصر ولاية المحاكم الفلسطينية على مناطق (أ) و(ب) من الأراضي الفلسطينية المحتلة، مستثنيةً بذلك القدس الشرقية والمنطقة (ج). هذا يعني أن المقدسيين (الذين يشكلون ما نسبته 15% من مجموع سكان الضفة الغربية) لا يستطيعون الوصول إلى العدالة.⁸ كما أنه في المنطقة (ج) التي تشكل ما يقرب من 60% من مساحة الضفة الغربية، وعلى الرغم من أن المحاكم الفلسطينية تتمتع بالاختصاص القضائي في بعض الأمور المتعلقة بالمواطنين القاطنين فيها (وذلك بموجب المادة الرابعة من الملحق الثالث، والمادتين: الأولى والثالثة من الملحق الرابع من الاتفاق المذكور)، لا تستطيع هذه المحاكم النظر في القضايا التي تتعلق بالأموال غير المنقولة، كما لا يسمح لها الطلب من المأمورين القضائيين «تنفيذ الأعمال التي تنطوي على اعتقال الأشخاص، أو احتجازهم، أو مصادرة الممتلكات، أو أي عمل آخر يتضمن استخدام القوة» (المادة الرابعة/6 من الملحق الثالث). ومن شأن ذلك ترك آثار سلبية على تنفيذ الأوامر والقرارات القضائية وعلى صلاحيات المحاكم الفلسطينية وسيادتها من ناحية أعم.⁹ وبالإضافة إلى ذلك، يجوز لأي إسرائيلي يرى أن حقوقه قد تتعرض للمساس، بسبب الإجراءات القضائية الفلسطينية، أن «يطلب تحويل القضية [التي يكون فيها أحد أطرافها] إلى اللجنة المهنية المشتركة» (المادة 16/4 من الذيل الأول، الملحق الثالث) حتى في مناطق (أ) و(ب) التي تمتلك فيها المحاكم الفلسطينية صلاحية النظر في منازعات الأراضي، وهذه اللجنة مخولة باتخاذ قرار بالمصادقة على قيام المحاكم الفلسطينية بتنفيذ إجراءات التقاضي من عدمها، مما يعني أن الجانب الإسرائيلي في اللجنة (وهو جهة غير قضائية) يملك الصلاحية لتجريد صلاحيات المحكمة الفلسطينية التي تتولى البت في القضية محل النظر.

وفيما يتعلق بالاختصاص الشخصي، يتمتع القضاء الفلسطيني بالولاية على الفلسطينيين الذين يقطنون في الضفة الغربية وقطاع غزة في الأمور التي نقلتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. أما في الأمور التي لم يرد نص صريح بنقلها إلى السلطة الفلسطينية كالجنسية، واختيار محل الإقامة (في قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية)، والتنقل بين هذه المناطق والعالم الخارجي، فلا تمتلك المحاكم الفلسطينية القدرة على تحقيق العدالة والإنصاف. علاوة

⁷ الاتفاقية الإسرائيلية-الفلسطينية المرحلية، حول الضفة الغربية وقطاع غزة، واشنطن، 28 أيلول/سبتمبر 1995.

⁸ كما هو الحال بالنسبة للفلسطينيين من سكان الضفة الغربية، لا يلجأ المواطنون القاطنون في القدس الشرقية إلى النظام القضائي الإسرائيلي، إلا في حالات الاعتراض (التي لا يجالها النجاح في معظم الحالات) على مصادرة الأراضي والممتلكات أو على القيود التي تفرض على حرياتهم (كالاعتقال والتوقيف).

⁹ ولا تقتصر هذه المعضلة على المنطقة (ج) وحدها، بل تعداها إلى مناطق (أ)، التي تتألف في معظمها من المدن، والمناطق (ب) التي تشكل من القرى في قسم كبير منها، إذ يضطر موظفو الجهاز القضائي (كالشرطة مثلاً) إلى عبور المنطقة (ج) واجتياز الحواجز العسكرية الإسرائيلية القائمة فيها؛ من أجل الانتقال من منطقة (أ) أو منطقة (ب) وإلى منطقة أخرى (أ) أو (ب).

على ذلك، لا تمتلك المحاكم الفلسطينية ولاية قضائية على الأشخاص الإسرائيليين المتهمين في قضايا جنائية، حتى لو كانت الجرائم واقعة في المنطقة (أ) (المادة الأولى من الملحق الرابع). كما لا تتمتع بالولاية القضائية على الأشخاص الإسرائيليين في قضايا مدنية إلا إذا امتلك الطرف الإسرائيلي مصلحة تجارية تزاوُل أعمالها في منطقة (أ) أو (ب)، أو إذا وافق على الخضوع لولاية المحاكم الفلسطينية خطياً (المادة الثالثة من الملحق الرابع). وفي المقابل، لا تنسحب مثل هذه القيود على ولاية المحاكم الإسرائيلية على المواطنين الفلسطينيين. فعلى وجه التحديد، تحتفظ إسرائيل بولايتها القضائية على القضايا الجنائية في جميع مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك في حال الاشتباه بارتكاب مواطن فلسطيني جريمة ضد إسرائيل، أو ضد أشخاص إسرائيليين.

في المحصلة، يستقي القضاء الفلسطيني سلطاته وصلاحياته من التشريعات الفلسطينية واتفاقيات أوسلو، التي تخوله إنصاف الضحية الفلسطيني إذا وقعت عليه جريمة جنائية من قبل فلسطيني آخر، أو لحق به حيف بسبب فعل تعسفي أقدمت عليه السلطة الوطنية الفلسطينية. ولكن بموجب اتفاقيات أوسلو، لا يحق للقضاء الفلسطيني رفع الظلم عن مواطن فلسطيني ارتكب إسرائيلي جريمة بحقه في أية بقعة من الأراضي الفلسطينية، أو كان مستهدفاً بفعل تعسفي اقترفته السلطات العسكرية الإسرائيلية.

الفصل الثالث: العوامل التي تؤثر في استقلال القضاء في الأراضي الفلسطينية.

إن أفضل النصوص والآليات التشريعية والتنظيمية لا تكفي بحدّ ذاتها لضمان استقلال القضاء من الناحية العملية. فقد توفر العوامل السياسية والاجتماعية المناخ الملائم لاستقلال السلطة القضائية أو تعوقه، وذلك بصرف النظر عن القانون النافذ، بالإضافة إلى تأثير هذه العوامل بدورها على عملية سن التشريعات.

أ) العوامل التي تعزز استقلال القضاء.

على الرغم من أنها غير كافية، فإنّ العديد من العوامل التي نورد بعضها أدناه مواتية لتعزيز استقلال القضاء في المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية:

1. ينطوي الهدف الفلسطيني المتمثل في تحويل الحكم الذاتي المحدود، الذي تنص عليه اتفاقيات أوسلو، إلى دولة مستقلة لا محالة، على دافع قوي يحث على بناء مؤسسات الدولة التي تتمثل في جملة مؤسسات منها المجلس التشريعي، ومجلس الوزراء، والإدارة العامة، والسلطات المستقلة كسلطتي النقد، والمياه... ويعدّ اعتراف القانون الأساسي باستقلال السلطة القضائية، وإنشاء مجلس القضاء الأعلى جزءاً أصيلاً من التوجه نحو بناء مؤسسات الدولة.

2. يصب الإطار الدستوري-القانوني الفلسطيني، على النحو الذي أسسه المجلس التشريعي الفلسطيني، في مصلحة مجلس القضاء الأعلى على حساب وزارة العدل، وذلك فيما يتعلق بإدارة المهنة القضائية، والأمور المتعلقة بموازنة القضاء.

3. إن تاريخ كفاح الشعب الفلسطيني ونضاله يحثانه على مناهضة الأعمال التعسفية التي قد تقدم عليها أجهزة السلطة التنفيذية.

4. تتيح الطبيعة التعددية للنظام السياسي الفلسطيني (قبل الانقسام، وبعده في حال تثبيت المصالحة) الفرصة للقضاء كي يكتسب صفة الحكم، مما يجعله يتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية.

5. تتيح تجزئة السلطة داخل السلطة التنفيذية (الرئيس ومجلس الوزراء) لمجلس القضاء الأعلى، اتخاذ خطوات تنظيمية لا تتماشى بالضرورة مع رغبات مجلس الوزراء، ولا سيما وزارة العدل.

6. يشكل الحوار المفتوح والمكثف لدى المنظمات غير الحكومية وفي وسائل الإعلام حول مبادئ سيادة القانون، والحكم الرشيد، والسلطة القضائية المستقلة، ضغطاً إيجابياً في هذا المجال.

ب) العوامل التي تقف في طريق استقلال القضاء

للعوامل التي تقف في طريق تحقيق استقلال القضاء في المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية آثار أعظم من تلك التي تمهد له هذا السبيل. ويمكن تصنيف هذه العوامل، بحسب المجالات الآتية: السلطة الوطنية الفلسطينية؛ المجتمع الفلسطيني؛ المنظمات غير الحكومية الفلسطينية؛ الأطراف الدولية؛ الاحتلال الإسرائيلي؛ القضاء الفلسطيني نفسه.

1. السلطة الوطنية الفلسطينية.

إن السلطة الوطنية الفلسطينية، بطبيعتها وبممارساتها، تنتج بعض العوامل التي لا تساعد على تحقيق الاستقلال القضائي، منها:

أ) عندما اندمج الأفراد، سواء منهم القادمون من الخارج (من منظمة التحرير الفلسطينية والعائدين) أو ممن كانوا في الداخل أصلاً (من النقابات والمنظمات غير الحكومية، والنشطاء، والأسرى المحررين...)، في هيكلية السلطة الوطنية الفلسطينية بين سنتي 1994 و1995، جلبوا معهم ثقافة «غير قانونية» لم تُعر الانتباه المطلوب لمبادئ الفصل بين السلطات وسيادة القانون. فقبل عودتهم إلى أرض فلسطين، كانت القيم السائدة لدى الفئة الأولى تتمثل في التركيز على الهوية الفلسطينية أمام دول المنطقة وأحياناً في مواجهة هذه الأخيرة، وفي تقديس البقاء أمام محاولات التصفية، وفي النظر إلى سياسة القوة على نحو يتسم بالتشاؤم. أما بالنسبة إلى الفلسطينيين المقيمين في الداخل قبل تأسيس السلطة، فقد كان نضالهم اليومي ضد سلطات الاحتلال الإسرائيلي يتمثل في انتهاك قوانينها وفي الاعتزاز بهذا الانتهاك. وبعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو، لم تنشأ بين أوساط القيادة الفلسطينية حوافز حقيقية للعمل من أجل الفصل بين السلطات وسيادة القانون، نتيجة لاستمرار الاحتلال بأشكال أخرى على الأرض، وخصوصاً بعد أن بدأ أن احتمال الحصول على الاستقلال أضحي بعيد المنال. صحيح أن النضال في سبيل الاستقلال قد تمثل، بين أمور أخرى، في إنشاء مؤسسات الدولة والإعلان عن مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن تم إنشاء هذه المؤسسات في أغلب الأحيان، بوصفها تمثل رموزاً للدولة، أكثر من كونها أدوات تتولى تقديم الخدمات العامة للمواطنين. وسواء أنشئت تلك المؤسسات كرموز أو كأدوات وظيفية، فقد عانت من تداخل خطير في مهماتها، وهيكلاتها التنظيمية، كما اتسم عملها بالشخصنة والممارسة «الأبوية». فعلى سبيل المثال، لم تكن التعيينات في السلك القضائي بمنأى عن إجراءات غير موضوعية، فلم تضمن تكافؤ الفرص بالنسبة إلى المرشحين لتولي المناصب القضائية، وهو الأمر ذاته الذي انسحب بصورة عامة على تعيين الموظفين في جهاز الوظيفة العامة. وعلى نحو مماثل، جسد الخلاف حول الجهة المسؤولة عن إدارة المحاكم (فيما إذا كانت وزارة العدل أو مجلس القضاء الأعلى) الغموض الذي يكتنف العديد من ميادين الإدارة العامة، والعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وزيادةً على ما تقدم، لم يستطع أي من الأفراد، أو القوى التي تحت على تعزيز مبدأ الحكم الرشيد وتناضل في سبيل فرضه، سواء من داخل أروقة

السلطة الوطنية الفلسطينية أو من خارجها، تصويب ثقافة المصالح الشخصية والتوجه نحو تداخل المسؤوليات.

(ب) السلطة التشريعية من جهتها، والتي تتمثل في المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب، لعبت دوراً ذا نتائج متناقضة في إعدادها الإطار التشريعي الناظم لعمل السلطة القضائية. فمن الناحية الإيجابية، أثبت المجلس التشريعي الأول (المنعقد بين سنتي 1996 و2006) نشاطاً مميزاً في عملية سن القوانين: فقد بادر المجلس في مناسبات كثيرة إلى صياغة القوانين دون انتظار مشروعات الحكومة، وكان يدعو مؤسسات المجتمع المدني إلى الإطلاع على مشروعات القوانين قبل التصويت على إقرارها. وكما لاحظنا أعلاه، أصدر المجلس من بين العديد من التشريعات القانون الأساسي الذي ينص على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، وقانون السلطة القضائية الذي يتضمن أحكاماً تمثل تمييزاً نوعياً، بالمقارنة مع أقرانه في الدول العربية بمجموعها. غير أن هناك عدداً من جوانب القصور التي اعترت التشريعات التي سنها المجلس التشريعي الأول. فحقيقة أن أعضاء المجلس ومجلس الوزراء كانوا في معظمهم ينتمون إلى حركة سياسة وحيدة، لم تكن توفر الانضباط المطلوب في عملية التصويت على مشروعات القوانين، سواء كانت مقدمة من قبل مجلس الوزراء، أو مقترحة من أعضاء المجلس التشريعي أنفسهم. وقد انعكس ذلك في سلوك المشرعين الفئوي وتقلب مواقفهم من القضايا المطروحة تبعاً للصراع السياسي السائد، أو لاحتمال التعيين في مناصب وزارية، أو بحسب انتمائهم الإقليمي... ولذلك، لم تخضع مشروعات القوانين التي أقرها المجلس التشريعي في معظمها لسياسة تشريعية متماسكة، وثمة قوانين صيغت دون أن تكون أحكامها منسجمة، وخصوصاً عندما كانت أجزاء منها تقتبس حرفياً عن قوانين دول مجاورة. وهذا يفسر الغموض الذي يعترى العديد من نصوص قانون السلطة القضائية لسنة 2002، كما يفسر جزئياً قرار المحكمة العليا، بصفتها محكمة دستورية، عندما قضت بعدم دستورية قانون السلطة القضائية المعدل لسنة 2005.

(ج) تدخلت السلطة التنفيذية (ولا سيما مكتب الرئيس، والأجهزة الأمنية، والمحافظين) مراراً في الإجراءات القضائية، مما أسهم في تقويض مصداقية القضاة في عيون العامة. ولا يمكن لنا أن نقدر مدى التدخل المباشر الذي تمارسه السلطة التنفيذية؛ لأنه يأخذ أشكالاً متقنة وخفية. وعلى عكس ذلك، يمكننا أن نستبين أوجه التدخل السافر في القضايا الجنائية، حين يجري توقيف متهمين، أو إطلاق سراحهم، على الرغم من أحكام المحاكم التي تقضي بخلاف ذلك، أو في القضايا الإدارية، حينما لا تنفذ الوزارات المحكوم عليها القرارات الصادرة عن المحاكم، في القضايا التي تكون أطرافاً فيها. ومن جانب آخر، يأخذ التدخل غير المباشر في الإجراءات القضائية شكل التشجيع على اللجوء إلى الوسائل التقليدية (نظام القضاء العشائري) في فض المنازعات وتسويتها (خصوصاً في القضايا الجنائية)، بالإضافة إلى ابتكار أشكال خاصة (في

الدوائر القانونية في مكاتب المحافظين) للفصل في قضايا ذات طابع مدني وتجاري خارج إطار منظومة المحاكم النظامية.

(د) أفرز تعدد الجماعات المسلحة، وانتشار الأسلحة في الأراضي الفلسطينية في الفترة ما بين سنة 2000 و2007، آثاراً جِدَّ سلبية على السلطة القضائية (تعرض القضاة للتهديد، تعرض القضاة والموقوفين للاعتداء، عجز النيابة العامة أو المحاكم عن التدخل في المواجهات المسلحة التي تنشب بين الجماعات المسلحة...). أما في الفترة التي كان فيها احتمال الاستقلال قائماً، كما كان عليه الحال في بداية مسار أوسلو، فقد كانت «الدولة الفلسطينية قيد الإنشاء» تملك القدرة على السعي لمنع المواطنين من اقتناء الأسلحة واستعمالها. ولكن أي نجاح للسلطة الفلسطينية في هذا المضمار قبل سنة 2000 لم يكن يعني احتكارها لوسائل الإكراه (وهو ما يميز الدولة الحديثة)، إنما كان يعني ازدواجية حمل السلاح. فالأجهزة الأمنية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية تتشارك - في أحسن الأحوال - إمكانية استخدام الإكراه المشروع إزاء الفلسطينيين، مع القوة غير المقيمة للاحتلال الإسرائيلي. ومع اضمحلال الأمل في انتزاع الاستقلال في نهاية التسعينات، ومع الازدياد المضطرد لعدد الفلسطينيين الذين اعتبروا أن الاحتلال يريد أن تكون أجهزة الأمن الفلسطينية، في إطار عملية أوسلو، أداة لتوفير الحماية لإسرائيل ولنشاطها الاستيطاني، وليس لحمايتهم من اعتداءات قوات الاحتلال والمستوطنين، اتضح أن السلطة الوطنية الفلسطينية ستكون أقل رغبة وأقل قدرة على منع تشكيل الجماعات المسلحة. فكان بإمكان هذه الجماعات أن تواجه الدعوة إلى ضبط السلاح بالتشديد على شرعية المقاومة المسلحة ضد المحتل، حتى وإن استعين بهذه الحجة أحياناً للتعمية عن حالة غياب سلطان القانون، وانتشار الفوضى في الشارع الفلسطيني. إن السلطة الفلسطينية، سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة، ستواجه التحدي ذاته في الفترة القادمة (2011-2012) إذا ما تبين أن الأفق السياسي أصبح مغلقاً. وفي ظل هذه الظروف، تصبح إدارة مرفق العدالة، وخصوصاً في القضايا الجنائية، أمراً فائق الصعوبة.

(هـ) علاوة على ما تقدم بيانه، يشكّل الضعف الذي يعتري السلطة التنفيذية عاملاً آخر من العوامل التي تحول دون تعزيز استقلال القضاء. ففي الوقت الذي تعدّ فيه التعددية السياسية عنصراً ضرورياً لاستقلال الجهاز القضائي، يعمل ضعف السلطة التنفيذية الفلسطينية والتشرذم وقلة الإذعان لـ«قواعد اللعبة» بين أوساط القوى السياسية وعلى مستوى القيادة الفلسطينية، على تحويل السلطة القضائية إلى واحد بين العديد من الفاعلين الذين يتنافسون فيما بينهم على النفوذ وعلى الاستحواذ على الموارد المتوفرة. فتضمحل إذ ذاك «قدسية» السلطة القضائية كأحد السلطات الثلاث. زد إلى ذلك أن ضعف السلطة التنفيذية يحول، حتى عندما تبدي قدراً من الإرادة السياسية للإصلاح القضائي، دون مواصلتها العمل في هذا الاتجاه.

2. المجتمع الفلسطيني

في المجتمعات التقليدية التي تتحول من مرحلة الحكم الاستعماري إلى مرحلة نيل الاستقلال، تنزع الدولة الناشئة نحو المركزية والتدخل لتنظيم العلاقات الاجتماعية وتقنين وتطوير أعراف المجتمع في تشريعات صريحة ومكتوبة. وبالنسبة إلى المنازعات التي تنشأ بين المواطنين، تعمل الدولة على الاستعاضة عن الإجراءات التقليدية المتبعة في تسوية النزاعات بقضاء نظامي مصمم كمرفق عام. وكذلك، يُنظر إلى الجرائم لا على أنها تشكل جرائم ارتكبت بحق الضحايا أو ذويهم فحسب، بل بوصفها تشكل جرائم عامة بحق المجتمع بأسره، وبالتالي يتعين مقاضاتها من قبل نائب «عام» أمام محكمة نظامية. وتتولى الجهات القائمة على بسط سلطان القانون -دون غيرها- إنصاف الضحية من الجرم الواقع عليه، على أساس قرار ملزم تصدره محكمة نظامية مختصة، ولا يسمح للضحايا، ولا لذويهم الاضطلاع بأي دور في ذلك. وفي حين تشمل الآليات التقليدية المتبعة في حل المنازعات على «وسطاء» يمثلون القيم الاجتماعية ويعملون على «تسهيل التوصل» إلى تسوية للنزاعات القائمة، يمثل القاضي «الحديث» قيماً تمثل إرادة الدولة المركزية أكثر مما تمثل القيم التقليدية للمجتمع نفسه. وطالما كانت هذه هي الحالة القائمة، يصبح القاضي موظفاً عمومياً في الدولة، الأمر الذي يجعله يواجه صعوبات جمة في سعيه للمحافظة على استقلاله أمام أجهزة الدولة، ولا سيما السلطة التنفيذية فيها.

وبما أن فشل عملية أوسلو في الحالة الفلسطينية يعني الفشل في إقامة الدولة المستقلة المركزية، فقد يتمتع القاضي في بعض الأحيان بالاستقلال عن السلطة التنفيذية الضعيفة. غير أن مكانة القاضي ودوره يعانيان بشكل عام وفي الوقت ذاته من تضائل مصداقية السلطة الوطنية الفلسطينية في نظر المواطنين، ومن قوة الضغط الاجتماعي الذي يحثهم على اللجوء إلى القضاء العشائري لحل النزاعات الناشئة بينهم، ولا سيما في القضايا الجنائية، بدلاً من المحاكم النظامية. كما أن السلطة التنفيذية نفسها أسهمت في إضعاف مركز القضاة أيضاً، من خلال تشجيعها في بعض الحالات للأساليب التقليدية العشائرية في تسوية النزاعات، كما لاحظنا أعلاه، وبسبب تقصيرها في تنفيذ قرارات المحاكم الصادرة بحق أجهزتها الإدارية.

3. المنظمات الفلسطينية غير الحكومية

لقد لعبت المنظمات الفلسطينية غير الحكومية دوراً مهماً، في ظل الاحتلال الإسرائيلي، بتوليها تنفيذ العديد من المهمات التي تضطلع بها في العادة مؤسسات الدولة وأجهزتها. وعقب تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، لم تنجح تلك المنظمات في إثبات وجودها فحسب، بل استطاعت أن تستصدر قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية، المُرضي بشكل عام، بوصفها تمثل المجتمع المدني الفلسطيني. ولكن بما أنها تعتمد على المساعدات المالية من الجهات المانحة الغربية، فلعل المنظمات غير الحكومية الفلسطينية التي تعمل في مجال التأثير في السياسات¹⁰، تعاني أكثر من نظيراتها في دول العالم الثالث،

¹⁰ يوجد هنا فرق ضمني بين المنظمات غير الحكومية التي تعمل في ميدان التأثير في السياسات (أي تلك التي تنشط في مجالات حقوق الإنسان وسيادة القانون والديموقراطية ...) والمنظمات غير الحكومية التي تنشط في مجالات التنمية (أي التي تعمل في ميادين الصحة والتعليم الأساسي والزراعة...). ونحن نركز في سياق هذه الدراسة على المنظمات الناشئة في ميدان التأثير في السياسات دون غيرها.

من تأثر أجندها وبرامج عملها، بصورة جوهرية، بسعيها (السهل) إلى الحصول على تلك المساعدات. وقد تمثل هذا الأمر لدى بعض هذه الجمعيات في الأمور التالية: الركون إلى المساعدات المالية الغربية عوضاً عن السعي إلى الحصول على الدعم المالي من الجهات المانحة الفلسطينية (ولا سيما مؤسسات القطاع الخاص) التي من المفترض أن تكون معنية باستقلال السلطة القضائية؛ توجيه الانتقادات بشكل متواصل للسلطة الوطنية الفلسطينية والقضاء الفلسطيني، مهما فعلاً، حتى عندما يقومان بالإصلاح، وذلك لأن مثل هذه الانتقادات بحد ذاتها تجد أذناً صاغية لدى الجهات المانحة؛ عدم توظيف المساعدات المالية المقدمة بناءً على رؤية تضمن تحقيق النتائج المتوافقة مع الأهداف المعلنة، وإنما من أجل أن ينظر إلى الجمعية المعنية على أنها تنفذ النشاطات الموعودة مهما كانت نتيجتها؛ وبالتالي، تقييم نجاعة هذه المساعدات، ليس على أساس التغييرات الإيجابية التي تفرزها على صعيد السلطة الوطنية الفلسطينية ونظامها القضائي، وإنما من خلال الاكتفاء بوضع قائمة بالنشاطات المنفذة.

4. الجهات الدولية المانحة.

بالمقارنة مع الدول الأخرى، ما يلفت نظر المراقب قدر المساعدات المالية التي تقدمها الجهات الدولية المانحة للسلطة الفلسطينية في مشروعات تتعلق بالقضاء وبالإدارة العامة، وأيضاً للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية. وغالباً ما تتولى المنظمات غير الحكومية والشركات الدولية تنفيذ المشروعات الخاصة بالسلطة في مجال القضاء. وبينما كان الهدف المعلن للدعم الدولي العام، منذ التوقيع على اتفاقيات أوسلو، يتمثل في بناء القاعدة اللازمة لإقامة الدولة الفلسطينية وتعزيز مبدأ الحكم الرشيد، فقد أضحت الوظيفة الفعلية للدعم الدولي في جزء كبير منه تمويل تكاليف الاحتلال الإسرائيلي ذاته. ومما لا جدال فيه أنه لو توفرت حرية الحركة والتنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة وتمكنت السلطة الفلسطينية من بسط سيطرتها الكاملة على إقليمها، كان من الممكن للاستثمارات الفلسطينية (سواء المحلية منها أو القادمة من الخارج) أن تسمح بالاستغناء عن قدر كبير من المساعدات الدولية، باستثناء الفترة القصيرة التي تلت التوقيع على اتفاقيات أوسلو. ولم تجد الجهات المانحة خياراً سوى الاستمرار في ضخ الأموال إلى الأراضي الفلسطينية، بسبب عجزها أو عدم استعدادها للضغط على إسرائيل (لا سيما بالنظر إلى مواصلة الأخيرة أحكام قبضتها على معظم الأراضي الفلسطينية، ومصادرة أراضي المواطنين الفلسطينيين بهدف بناء المستوطنات عليها، والتلكؤ وكسب الوقت في مفاوضات الوضع الدائم)، وأيضاً، من جهة أخرى، بسبب خشية الجهات المانحة من آثار هذه السياسات الإسرائيلية التي تهدد الأمن والاستقرار في المنطقة. ومن أجل تبرير عدم إقدامها على الضغط على إسرائيل أو تأجيله، فقد أملت الجهات المانحة على الفلسطينيين قائمة لا نهاية لها من الشروط وأرقت بها مقاييس إنجاز مصطنعة، دون أن تتوقع حقيقة الالتزام الفلسطيني بها. ولا عجب أن تتمثل هذه الشروط والمعايير في أن تعد السلطة الوطنية الفلسطينية باحترام مبادئ مثل سيادة القانون، والحكم الرشيد، وإصلاح القضاء، في الوقت الذي تقدم فيه الجهات المانحة بعض المعونات المالية لجمعيات محلية من أجل الدعوة لاحترام تلك المبادئ.

لقد أتت التطورات السياسية الداخلية سنتي 2006 و 2007 بما يزيد قناعتنا بأن شروط الجهات المانحة كثيراً ما تكون شروطاً تبريرية توضع لإيجاد الأعذار لعدم الضغط على إسرائيل. فبعد

فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية، التي جرت في شهر كانون الثاني/يناير 2006، تغاضت الجهات المانحة عن مبدأ «الحكم الرشيد» واستمرت في تحويل المساعدات المالية (من خلال قنوات لم يتصف جميعها بالشفافية ولا بالحكم الرشيد)¹¹ واستعاضت عن شروطها الأولى بشروط جديدة ذات طبيعة سياسية مباشرة. مهما يكن من أمر، تتمثل النتيجة الرئيسة المتمخضة عن المساعدات الدولية في تغذية روح التبعية في السلطة الوطنية الفلسطينية، واعتمادها التام على المساعدات الأجنبية. وبما أن هذه المساعدات مضمونة في جميع الأحوال، يكفي للسلطة الفلسطينية التزلف إلى ممثلي الدول المانحة، بالإعلان عن إجراء الإصلاحات، وإضفاء حُلة بلاغية على هذا الإعلان، باستعمال عبارات متخذة من قاموس برامج المساعدات الأجنبية مثل الإطار المنطقي، الجداول الزمنية، المؤشرات، المخرجات...، بينما تقوم في الوقت نفسه بإضافة عدد لا يكاد ينتهي من الموظفين العموميين الجدد إلى كشوف الرواتب، لاعتبارات زبائية ليس إلا. وفي الواقع، إن التبعية للمساعدات الدولية لا تجعل الاعتبارات الزبائية تصل إلى حد إضافة اعتمادات إلى الموازنة السنوية مثل مشروعات الأشغال العامة أو تشييد الأبنية. هذا ينطبق، بطبيعة الحال، على طريقة تعامل السلطتين التنفيذية والتشريعية مع القضاء: نعم للمزيد من التعيينات؛ ولا لتلبية احتياجات البنية التحتية للقضاء، ما لم تتفضل الدول المانحة بتمويلها مباشرة.

في المحصلة، ليس من المستغرب أن يكون للجهات الدولية المانحة تأثير محدود في تعزيز استقلال القضاء الفلسطيني ومصادقته.

5. الاحتلال الإسرائيلي.

لقد تجاوزت ممارسات سلطات الاحتلال الإسرائيلية إلى حد بعيد ما تسمح به اتفاقيات أوسلو من قيود على استقلال السلطة القضائية الفلسطينية. ونحن لن نعدد، في هذا المقام، تلك الممارسات الإسرائيلية التي تشكل خرقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي (كمصادرة الأراضي، والتوقيف، والاعتقال الإداري...)، والتي لا يمكن للقضاء الفلسطيني أن يبسط رقابته عليها. بل سنشير إلى فئة واحدة من هذه الممارسات التي تشكل انتهاكاً لاتفاقيات أوسلو ذاتها، وتخلّف آثاراً يومية مباشرة على عمل السلطة القضائية الفلسطينية. إنها تتمثل في تقييد منهجي لحرية الحركة داخل الأراضي الفلسطينية، منها: فصل قطاع غزة عن الضفة الغربية، فرض الإغلاق على الضفة الغربية، إقامة الحواجز العسكرية بين مختلف مناطقها. وبسبب هذه السياسة الإسرائيلية، لا يستطيع القضاء (وأطراف الدعاوى) الانتقال من قطاع غزة إلى الضفة الغربية أو بالعكس، بل وبين مناطق الضفة الغربية نفسها في حالات كثيرة، ما لم يكن القضاء وأطراف الدعاوى القضائية يحملون تصاريح السفر،

¹¹ انظر مثلاً:

Brigitte Herremans and Stephanie Koury, "A Way Forward to Help the Palestinians", *The Daily Star*, 14/05/2007, in: http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=10&categ_id=5&article_id=82199

التي تتطلب الكثير من العناية لاستصدارها. وقد تسببت هذه السياسة في بروز التبعات الآتية قبل 2007، والتي من شأنها أن تستمر حتى بعد إعادة توحيد الجهاز القضائي في المنطقتين:

(أ) لم تنجح المحكمة العليا (بمختلف هيئاتها: كمحكمة نقض في القضايا المدنية، ومحكمة نقض في القضايا الجنائية، ومحكمة عدل عليا للقضايا الإدارية، ومحكمة دستورية مؤقتاً إلى حين تشكيل المحكمة الدستورية على نحو دائم) في تشكيل أي من هيئاتها من قضاة من كلا المنطقتين (الضفة الغربية، وقطاع غزة) في آن واحد. وبذلك، على كل هيئة أن تنقسم إلى هيئتين منفصلتين، كما لو أنهما تابعتين لنظامين قضائيين منفصلين، الأمر الذي يمنع الخروج بسوابق قضائية تسترشد بها المحاكم الدنيا من كلا المنطقتين معاً، ناهيك عن تأسيس مدرسة فكرية مشتركة وثقافة قانونية مشتركة.

(ب) لا يستطيع أعضاء مجلس القضاء الأعلى حضور اجتماعات المجلس إلا في حالات نادرة. أما الاجتماعات التي تعقد عبر اللقاء الصوتي- المرئي عن بعد، فإنها لا تغني عن الحضور المادي. ولا يتسبب هذا الأمر في وضع العقبات أمام مؤسسة مجلس القضاء الأعلى فحسب، بل إنه لا يسهم في توحيد إدارة المهنة القضائية في كلا المنطقتين (وذلك فيما يتعلق مثلاً بإجراءات التعيين، والترقية، والتفتيش، والعبء الوظيفي لكل قاضٍ من القضاة ...)

(ج) لا يمكن لجمعية القضاة الفلسطينيين الانعقاد إلا في حالات نادرة كذلك، حيث يستحيل بناء آلية لـ«العمل بروح الفريق والجماعة» في ظل هذه الظروف.

(د) تواجه عمليات إنابة القضاة بين الضفة الغربية وقطاع غزة عراقيل جمة بسبب الممارسات الإسرائيلية، وبالتالي لم يسبق أن نفذ مثل هذا الإجراء.

(هـ) يتعرض القاضي الذي يمر كل يوم عبر الحواجز العسكرية الإسرائيلية للإجراءات المهينة ذاتها التي ينفذها الجنود الإسرائيليون بحق غيره من المواطنين الفلسطينيين (بما فيهم المحضرون، وأطراف الدعاوى الذين يمثلون أمامه).

(و) قد لا تنعقد جلسات المحاكمات؛ لأن القضاة، أو أطراف الدعاوى القضائية، أو الشهود، لا يمكنهم الوصول إلى المحكمة في الأوقات المحددة، بسبب الإغلاقات أو الحواجز التي تفرضها قوات الاحتلال في المناطق التي يقطنونها.

6. السلطة القضائية الفلسطينية.

ثمة عوامل نابعة من القضاء نفسه تتسبب في تقويض استقلال القضاء وسلطته، سواء كانت تلك العوامل ناشئة عن ظروف موضوعية أو عن عدم توفر الإرادة الكافية لتعزيز هذا الاستقلال، ولعل أهم هذه العوامل:

(أ) ما زالت السلطة الوطنية الفلسطينية تعاني من آثار وتبعات الوضع الذي ورثته عن الحقب السياسية التاريخية التي سبقت التوقيع على اتفاقيات أوسلو: بنية تحتية ركيكة وعدم كفاية الموارد البشرية من ناحية كفاءتها وعددها. نجحت السلطة الفلسطينية بلا شك في إحراز بعض التقدم في هذين المجالين. فبالنسبة للبنية التحتية، تم بناء أو استئجار مبانٍ جديدة للمحاكم، كما جرى إنشاء نظام محوسب لإدارة القضايا. وفيما يتعلق بالموارد البشرية، تضاعف عدد القضاة وأعضاء النيابة أكثر من ثلاث مرات بين سنتي 1994 و 2011، كما طرأت زيادة ملحوظة على الرواتب منذ سنة 2003. وأياً كان الأمر، فلم ترقّ هذه الإنجازات إلى مستوى التوقعات المؤمّلة؛ لأنه لم يتم الانتهاء بعد من تأهيل مباني المحاكم، واستكمال النظام الآلي لإدارة القضايا وتطبيقه، ورفع مستوى كفاءة الموظفين في السلك القضائي. إن إنجاز هذه الأساسيات بغاية الأهمية لأن فعالية القضاء تعدّ أحد مقومات استقلال القضاء نفسه.

(ب) لم تستطع السلطة القضائية تعيين العدد المطلوب من القضاة وأعضاء النيابة العامة الأكفاء من بين المحامين أو من خريجي كليات القانون، بالنظر إلى إنشاء جميع كليات القانون في فلسطين بعد تأسيس السلطة الفلسطينية في سنة 1994.

(ج) لم يستند مجلس القضاء الأعلى، الذي يتولى المسؤولية الرئيسية عن تعيين القضاة وترقيتهم، إلى معايير الموضوعية والكفاءة بشكل كافٍ. غير أنه تم تبني توجه جديد في هذا المضمار منذ سنة 2005 من خلال المسابقات القضائية.

(د) لم يرق مجلس القضاء الأعلى بما يكفي من الجهود لتحويل العديد من الدورات التدريبية التي تلقاها القضاة، على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، إلى برنامج متكامل يركز على تطوير أدائهم، بحيث يمكن ربطه بنوعية الأحكام التي يصدرونها، وبحيث يشكّل كذلك أحد معايير الترقية. صحيح أن الوعي بضرورة التدريب القضائي قد زاد، بصورة ملموسة، وأن المعارف والمهارات لدى العديد من الأفراد قد انتقلت إلى مستويات متقدمة، إلا أنّ التدريب بوصفه أحد الشروط الرسمية ضمن إطار مؤسسيّ، لم يشكل بعد جزءاً من الصورة الكاملة للقضاء.

(هـ) فهم أعضاء السلك القضائي استقلال القضاء على أنه استقلال كامل لمجلس القضاء الأعلى والقضاة في إدارة شؤون القضاء، دون أي تدخل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، ودون أي التزام من جانب المجلس أو القضاة بالخضوع للمساءلة، وتطبيق الشفافية على عملهم. وبعبارة أخرى، فقد ساد توجه بين أوساط القضاة يشدد على مبدأ الفصل بين السلطات دون الإقرار بضرورة تفعيل نظام الضوابط والتوازن والتعاون فيما بين السلطات الثلاث. وقد أثر هذا المفهوم الضمني (وأحياناً الصريح) لاستقلال القضاء في ممارسة مجلس القضاء الأعلى لأعماله الداخلية (فاقتربت أحياناً إلى الصفة المؤسسية) وفي آليات اتخاذه القرارات المتعلقة بتعيين القضاة وترقيتهم والتفتيش عليهم (قطعت المحاباة أحياناً على حساب المعايير الموضوعية).

(و) إن كون قانون السلطة القضائية لسنة 2002 تضمن أحكاماً مبهماً وفضفاضة حول العديد من المسائل، وضعف مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية (ولا سيما وزارة العدل)، وتبعية مجلس القضاء الأعلى لرئيس السلطة الفلسطينية (الذي ينظر إليه بصفته الحَكَم «فوق» السلطات الثلاث)، أتاحت بمجموعها لمجلس القضاء الأعلى إدارة مهنة القضاة دون أي تدخل من جانب وزارة العدل، كما استأثر المجلس بإدارة المحاكم والتعامل بصورة مباشرة مع وزارة المالية في جميع المسائل المتعلقة بموازنة القضاء. وقد دفع هذا الوضع النيابة العامة لأن تنفي هي أيضاً تبعيتها لوزارة العدل في كافة المجالات (حتى الإدارية منها)، والادعاء بخضوعها لرئيس السلطة مباشرةً. وعبداً عن مسألة الشفافية التي يثيرها الموقف المبالغ فيه لمجلس القضاء الأعلى أو للنيابة العامة في ظل غياب ضوابط داخلية قوية، يُخشى أن يوَلد التهميش المطلق لوزارة العدل في الشؤون الإدارية والمالية، رد فعل معاكساً قد يقوض استقلال القضاء، إذا ما صممت السلطة التنفيذية (بشقيها الرئاسة ومجلس الوزراء) على اتخاذ إجراء ما على هذا الصعيد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التوجه الذي يحول مجلس القضاء الأعلى إلى مركز للنفوذ، وسط غيره من مراكز النفوذ في السلطة الوطنية الفلسطينية (على نحو ما ذكرنا أعلاه) لا يمكن إلا أن ينعكس في تدني ثقة جمهور المواطنين به.

(ز) يقر أطراف السلك القضائي في فلسطين بجوانب القصور التي تعترى الجهاز القضائي، كتكدس القضايا العالقة، والتأخير في الفصل في الدعاوى، والحاجة إلى إصدار أحكام قضائية تتميز بقدر أكبر من الجودة. ولكن بما أن بعض جوانب القصور هذه ناتجة عن عوامل مختلفة (مثل ممارسات الاحتلال، أو قلة الموارد التي توفرها السلطة الوطنية للجهاز القضائي)، فإن السلك القضائي يعزو للعوامل الخارجة عن إرادته جميع مكامن الخلل في القضاء ويجد فيها عذراً مريحاً له، بدل أن يتحمل قسطه من المسؤولية.

الفصل الرابع: ضمان استقلال القضاء في الأراضي الفلسطينية

قد تتمثل الخطوة البديهية الأولى، على طريق ضمان استقلال القضاء في فلسطين، في دراسة العوامل التي عرّج عليها الفصل السابق مرة أخرى، وإعداد قائمة بالأمر التي يتوجب تنفيذها، على أساس تقوية العوامل المواتية لتحقيق ذلك الاستقلال واستبعاد تلك العوامل التي تحول دونه. ولكن المشكلة تكمن في أننا عاجزون عن التعامل مع العوامل الموروثة عن الحقب التاريخية السابقة، أو تلك التي لا تتحملها جهات محددة ومسؤولة. خذ مثلاً الثقافة غير القانونية للنظام السياسي الفلسطيني، والتي ورثها عن منظمة التحرير الفلسطينية في سعيها لضمان بقائها قبل مرحلة أوسلو، أو الطبيعة التقليدية التي تميز المجتمع الفلسطيني. وحتى لو تمكنا من أن نعزو لأطراف معينة بعضاً من العوامل المحددة التي أشرنا إليها أعلاه، فإن مطالبة تلك الأطراف بتنفيذ الإجراءات المطلوبة قد تبدو في بعض الحالات مهمة مستحيلة، أو حتى سخيفة. فعلى سبيل المثال، هل سنطلب من إسرائيل إنهاء احتلالها العسكري، والسماح بإقامة الدولة الفلسطينية ذات السيادة، من أجل تأمين استقلال القضاء؟ وهل لنا أن نستجدي الجماعات المسلحة في الشارع كي تترك أسلحتها من أجل تحقيق الهدف ذاته؟

إن هذين المثالين الأخيرين يقوداننا إلى نتيجة، مفادها أن استقلال القضاء يعتمد، في جانب أول منه، على توفر ظروف مواتية غير مباشرة ولكن ضرورية (مثلاً: وضع حد للاحتلال الإسرائيلي، أو فرض احتكار الدولة لأدوات الإكراه)، ويتطلب، في جانب ثانٍ، اتخاذ إجراءات هادفة ومباشرة من قبل الجهات المعنية بإنفاذ مبدأ الحكم الرشيد، أي تلك الجهات المعروفة بأنها أطراف مشاركة في مرفق القضاء الفلسطيني أو مهتمة به. وفي حين نستطيع بسهولة نسبية تحديد السياسات الواجب تبنيها من قبل هذه الأطراف المعنية بالقضاء، لا نملك إزاء الجانب المتعلق بالظروف المحيطة سوى إجراء تحليل واقعي لحدود ما يمكن أن تحققه الأطراف المعنية، حتى وإن قامت بفعل ما يتوجب عليها فعله. من هنا نستطيع القول منذ الآن إنه من المشكوك فيه أن تتجح الأطراف المعنية بالقضاء في جهودها طالما استمر الاحتلال. غير أن هذا لا يعني أنها معفية من مواصلة السعي الحثيث نحو تحقيق الهدف المرجو. فليس لها أي خيار آخر، بصرف النظر عن الشكوك بشأن النتائج.

من هي الأطراف التي يجب أن تكون معنية باستقلال القضاء، وأن تتولى من ثم إعداد السياسات التي تكفل إخراج هذا الاستقلال إلى النور؟ لا ريب أن القائمة طويلة ويمكن أن تتضمن: رئاسة السلطة، مجلس الوزراء، وزارة العدل، وزارة الداخلية، كل من الأجهزة الأمنية، ديوان الموظفين، المجلس التشريعي، اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، النيابة العامة، مجلس القضاء الأعلى، الدوائر واللجان التابعة لمجلس القضاء، المحاكم، جمعية القضاة، معاونو القضاء، نقابة المحامين، الأحزاب السياسية، المنظمات غير الحكومية، القطاع الخاص، قطاع التعليم العالي والتعليم الثانوي، وسائل الإعلام، المواطنون، إلخ. ويمكن للمرء أيضاً أن يضيف إلى هذه القائمة المنظمات الدولية غير الحكومية، وحتى الدول المانحة التي تقدّم المساعدات المالية لبرامج إنفاذ

مبدأ الحكم الرشيد. وبعد إعداد هذه القائمة لن يكون من العسير تحديد الإجراءات التي يتعين تنفيذها من قبل كل جهة من هذه الجهات. ولكن مرة أخرى، كيف يمكن لمثل هذه المقاربة أن تعود علينا بالفائدة المرجوة؟ فقد جرى تطبيق هذه المقاربة في فلسطين، بطريقة أو بأخرى، في العديد من المؤتمرات، وورشات العمل، والمؤلفات، ومن الصعب تجاهل محدودية الأثر الفعلي الذي تركته هذه النشاطات على استقلال القضاء. لا يعني ذلك أنه يجب الكف عن إعادة الكرّة وعن بذل الجهود مجدداً، ولكن من الأهمية بمكان البدء كشرط مسبق بتحديد طبيعة المشاكل التي تمنع الأطراف المعنية من الإقدام على الخطوات الصحيحة:

- فهل هذه مشكلة ناجمة عن قصور المعرفة بمعنى استقلال القضاء؟
- أو هل هي مشكلة تتعلق بمناهضة التوفيق بين المصالح والقيم؟
- أو هل هي مشكلة مترتبة على انعدام الخبرة في رسم السياسات العامة؟

(أ) مسألة المعرفة.

في الوقت الذي يسود فيه اتفاق لفظي عام في فلسطين على ضرورة تعزيز استقلال وعلى المعنى الأساسي، الجوهرى لهذا الاستقلال، إلا أن هناك انقساماً في الآراء حول النتائج المترتبة على هذا المعنى الأساسي. فمن هي السلطات التي تتولى المسؤولية عن إدارة المهنة القضائية، من ناحية تعيين القضاة، وترقيتهم، والتفتيش عليهم؟ ومن هي السلطات المسؤولة عن إدارة المحاكم؟ وماذا عن الموازنة المخصصة للسلطة القضائية؟ هناك العديد من القضاة يعتبرون أن هذه المجالات الثلاثة يجب أن تقع ضمن مسؤولية مجلس القضاء الأعلى إذا أريد لاستقلال القضاء أن يكون له معنى حقيقي. بل إن بعض القضاة يغالون في موقفه ويشير إلى أن مجلس القضاء الأعلى يمثل تجسيداً للسلطة القضائية، وذلك على نفس المنوال الذي يعبر فيه المجلس التشريعي عن السلطة التشريعية. وفي الجانب الآخر، لا تقتصر فئة الأشخاص الذين يتبنون موقفاً معاكساً، حيال واحدة أو أكثر من المسائل المتقدم ذكرها (وهي إدارة مهنة القضاء، وإدارة المحاكم، والإشراف على موازنة السلطة القضائية) على أعضاء المجلس التشريعي أو الوزراء فقط، وإنما تضم كذلك المنظمات غير الحكومية، الناشطة في ميادين التأثير في السياسات والحكم الرشيد وسيادة القانون، وحتى لدى عدد من القضاة.

إن الخلافات الناشئة حول هذه المسائل هي بالتحديد السبب الذي دفعنا إلى تخصيص الفصل الأول من هذه الدراسة لمعنى استقلال القضاء وللنتائج المترتبة عليه من حيث تحديد السلطات المسؤولة عن إدارة المجالات الثلاثة المذكورة والإجراءات التي يتعين مراعاتها في هذا السياق. وقد وجدنا أنه يمكن التوصل إلى أكثر من حل واحد في بعض تلك الجوانب، وأنه بالتالي من الضروري تحقيق التوازن بين اعتبارين مهمين هما: استقلال القضاء من جهة، والمساءلة والموضوعية والشفافية من جهة أخرى. وفي هذا الإطار، ليس غريباً أن تختلف الجهات المعنية بالقضاء الفلسطيني على مكونات التوازن المنشود، والسبب في ذلك لا يرجع بالضرورة إلى قصور في المعرفة لدى بعض الأطراف، إنما، ببساطة، إلى الرأي التحليلي المدروس لكل طرف من الأطراف المعنية، بشأن الهيكليات التنظيمية

والإجراءات التي تتيح نشوء نظام قضائي يتمتع بالاستقلال ويخضع للمساءلة والمحاسبة في آنٍ معاً. وأياً كان الأمر، فهناك حاجة ملحة إلى إطلاق نقاش عام بشأن المسائل التي حاولنا التعرض لها في الفصل الأول، تشارك فيه مختلف الأطراف المعنية من أجل التوصل إلى أكبر قدر من التوافق في مفهوم استقلال القضاء والنتائج المترتبة عليه. كما أن هناك حاجة، لا تقل أهمية عن الأولى، للتأكد من أن الإطار التشريعي (المتمثل في القوانين واللوائح الناظمة لمرفق القضاء) هي في نهاية المطاف منسجمة مع ذلك الفهم.

ب) المصالح مقابل القيم.

من البديهي القول إن الاعتراف بمبدأ استقلال القضاء قد لا يعني التصرف بمقتضاه، بل قد تؤدي المصالح إلى الإقدام على خطوات وإجراءات تقف على النقيض من القيم المعلنة. وعلاوة على ذلك، فقد تختبئ المصالح وراء ستار حجج مشروعة، كأن تلجأ السلطة التنفيذية إلى الضغط على قضاة المحاكم تحت إدعاء أن هؤلاء القضاة فاسدون أو يفتقرون إلى شروط الكفاءة المطلوبة... وقد يشعر القضاة أنفسهم، بصرف النظر عن النصوص والإجراءات ذات العلاقة، أن مستقبلهم المهني (كالترقية) يعتمد على الانسياق وراء السلطات القائمة. وليس هناك من شك بأن المصالح تشكل التحدي الرئيسي الذي يواجه استقلال القضاء. غير أن مصطلح المصالح ينطوي على عدد من المعاني المتداخلة التي تستلزم أساليب مختلفة للتعامل معها، بحسب الأطراف المشاركة المعنية، وطبيعة الانتهاك الواقع على استقلال القضاء، وذلك على النحو المبين أدناه:

- المصالح الشخصية التي تؤدي إلى التدخل في الإجراءات القضائية: فقد يُقدم أحد أطراف الدعوى المنظورة أو مناصروه (من أصحاب النفوذ الذين يستغلون مراكزهم التي يتمتعون بها بفضل ثروتهم أو انتسابهم إلى الجماعات المسلحة أو إلى الأجهزة الأمنية...) على التدخل في سير الإجراءات القضائية. إن مثل هذه المخالفة يمكن علاجها من خلال الإجراءات الجنائية وإنفاذها ضد أولئك الذين يرتكبونها، شرط أن تحتكر الدولة وسائل الإكراه. غير أن احتكار وسائل الإكراه ليس كافياً إزاء المواقف التي يحاول فيها طرف ما رشوة قاض، أو عندما يحاول أحد القضاة الحصول على منفعة شخصية له مقابل إصداره حكماً قضائياً معيناً. وهنا تستدعي قضية الفساد التدخل، ليس من جهة النيابة العامة فحسب، وإنما أيضاً من جهة الدوائر المختصة في مجلس القضاء الأعلى، كدائرة التفتيش، ومن أعلى المراجع في السلطة الوطنية الفلسطينية (الرئاسة).

- المصالح المؤسسية التي تقود إلى التدخل في الإجراءات القضائية: ويقع مثل هذا التدخل عندما تقوم إحدى المؤسسات الرسمية (كالأجهزة الأمنية مثلاً) بالحوول دون أن تؤدي النيابة العامة أو المحكمة مهماتها القضائية المنوطة بها (من خلال توقيف أشخاص، أو إطلاق سراح موقوفين، على وجه يجانب القانون، أو تعذيب أشخاص آخرين مثلاً)، أو عندما تمتنع تلك المؤسسة عن تنفيذ الأحكام القضائية (كما هو الحال حينما تصدر محكمة حكماً لصالح شخص

ما ضد السلطة الوطنية الفلسطينية). وفي هذا السياق، يقترف هذا الانتهاك على استقلال القضاء باسم المؤسسة التي ينتمي إليها الشخص الذي أقدم على ذلك الانتهاك، أو بالنيابة عنها. المصلحة المقصودة هنا إذن ليست مصلحة شخصية، بل مصلحة مؤسسية، على الرغم من أن التدخل قد يعود بالفائدة أحياناً على شخص معين من ناحية بيروقراطية أو قد تساعد، في إطار صراعه، للوصول إلى موقع من مواقع النفوذ والسلطة. مهما كان من أمر، ما هو مطلوب هنا هو الفصل الحقيقي بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وإرادة سياسية من أعلى السلطات تحرص على حظر على أية مؤسسة من المؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية التدخل في عمل القضاء. أما إذا اشتمل الانتهاك الواقع على استقلال السلطة القضائية على فعل جرمي (ولا سيما انتهاك حقوق الإنسان)، فيطرح ذلك الانتهاك المسؤولية الفردية الجنائية كذلك: لا تحمين قضائي هنا لمن يقترف الانتهاك بالنيابة عن المؤسسة التي ينتمي إليها؛ ولا لمن يطيع أوامر مؤسسته المخالفة للقانون.

– المصالح الشخصية التي تتسبب في التدخل في حالات معينة متعلقة بإدارة المهنة القضائية، من قبيل تدخل أصحاب النفوذ المنتمين إلى الجهاز القضائي أو من خارجه، في تعيين القضاة، أو ترقيتهم. هنا لا يجوز لمجلس القضاء الأعلى، ولا لأعلى المستويات في السلطة التنفيذية، في أي حال من الأحوال، السكوت عن تفويض ما يجب أن تتمتع به إدارة المهنة القضائية من الموضوعية والشفافية. وفي المقابل، يجب على مؤسسات، مثل الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، وغيرها، الكشف عن المواضيع التي يتدخل فيها أصحاب النفوذ على هذا الصعيد.

– المصالح المؤسسية التي تتمخض عن التدخل في حالات معينة مرتبطة بإدارة المهنة القضائية، الأمر الذي يتطلب محاربة هذه المصالح، على نحو ما ذكر في الفقرة السابقة.

– المصالح المؤسسية التي تؤدي إلى أن تضطلع السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية بدور ثابت في إدارة المهنة القضائية، أو إدارة المحاكم، أو تحضير موازنة مرفق القضاء، بطريقة تتسبب إما في تفويض استقلال السلطة القضائية، أو على العكس في غياب متطلبات مساءلتها. وقد تتم خلخلة التوازن المطلوب بعدة طرق منها: (1) خرق نصّ وارد في قانون السلطة القضائية؛ (2) أو استخدام نصّ يتّسم بالغموض، (3) أو حتى التصرف بالانسجام مع أحكام القانون.

ويتطلب كل وضع من هذه الأوضاع علاجاً خاصاً:

- (1) في الحالة الأولى، يقع على عاتق السلطة التنفيذية ومجلس القضاء الأعلى ضمان إنفاذ القانون.
- (2) في الحالة الثانية، يجب على السلطة التشريعية أن توضح القانون، أو أن تقوم السلطان التنفيذية والقضائية بسن لوائح تنفيذية للقانون.
- (3) في الحالة الأخيرة، تتولى السلطة التشريعية تعديل القانون الذي يعتريه الخلل.

عرضنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة نقاط القوة ونقاط الضعف التي يتسم بها قانون السلطة القضائية الفلسطيني، وكذلك القوانين الأخرى المتعلقة بالقضاء. ومن السهل نظرياً الانطلاق من نقاط الضعف لصياغة ما يصححها أو يعدلها.¹² وهنا، ينبغي للمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام، أن تضطلع بدور مهم من أجل الضغط على الجهات الرسمية، بحيث تحضها على اتخاذ الإجراءات المطلوبة على هذا الصعيد.

يبقى أن نبدي ملاحظة أخيرة حول العلاقة بين المصالح والقيم. لقد ركزنا في هذا المقام على حالات قيام التضارب بينهما، ولكن ليست هذه هي الحالة القائمة في جميع الظروف. وفي الحقيقة، كان يمكننا أن نؤكد، إزاء حالات التضارب التي عرّجنا عليها فيما تقدم، بأن هذا التضارب كثيراً ما ينبع من اعتبارات قصيرة المدى للمصالح، وبأن تعزيز استقلال القضاء -بالقول والفعل- هو المصلحة الحقيقية على المدى البعيد، للمجتمع الفلسطيني، واقتصاده، ومؤسساته العامة، ولا سيما سلطته التنفيذية - وأفراده. إن رفع مستوى الوعي بضرورة إحداث التغيير في فهم المصالح الحقيقية يمثل إحدى الأولويات التي يتعين على الأطراف المعنية غير الرسمية، الاضطلاع بها، بما فيها المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام والقطاع الخاص.

(ج) رسم السياسات العامة.

لعل أحد الأسباب وراء النجاح المحدود، الذي حالف بناء القضاء الفلسطيني، يرجع إلى قلة الخبرة في رسم السياسات العامة. نحن لا ننوي في هذا السياق مراجعة الأدبيات الضخمة التي كتبت حول السياسات العامة حتى تتمكن من فهم المسائل التي شابها الخلل، في إطار المساعي التي بذلت لإنشاء قضاء فلسطيني مستقل وقابل للمساءلة وفعال. فإلى جانب الوقوف على العوامل التي أشرنا إليها فيما تقدم، وبالذات تلك التي يتناولها الفصل الثالث من هذه الدراسة، نجد أن ما يثير الدهشة أن الأطراف

¹² انظر أيضاً المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون السلطة القضائية الذي أعدته اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل، آذار/مارس 2005.

المعنية (ولا سيما المنظمات غير الحكومية) التي تحث على إصلاح قطاع القضاء، لا تبدي فهماً كافياً للديناميات الاجتماعية التي تؤثر في أي توجه إصلاحي، عندما تبحث في إعداد السياسات العامة بشأن القضاء (وهي المرحلة التحضيرية التي تسبق تبني السياسات). ثمة مسألتان اثنتان تستدعيان اهتماماً خاصاً في هذا السياق:

1. من يتسبب في نشوء الخلل: الأفراد أم المؤسسات؟

تتمثل إحدى القضايا التي لا تفتأ تتكرر في النقاشات الدائرة حول إصلاح القضاء في مدى المسؤولية الملقاة على الأفراد عن الوضع القائم. فكثيراً ما توجه للقضاة اتهامات فضفاضة بالفساد والافتقار للكفاءة، بل فوق ذلك، يجري الادعاء بأنه لو استعيض فقط عن الأفراد الفاسدين وغير الأكفاء بأشخاص صادقين وأكفاء، سينشأ حتماً قضاء مستقل وقابل للمساءلة. وبذلك، يتم تحجيم الدور الذي تلعبه المؤسسات (بمفهومها العام - القوانين واللوائح التنفيذية، والأجهزة التي تتولى إنفاذها، بالإضافة إلى المعايير والإجراءات الموضوعية) في ضبط سلوك لقضاة إلى حد كبير. كما يتم عملياً تجاهل فكرة أن للمؤسسات تأثيراً رادعاً على أفضل القضاة، الذين يمكن أن يقعوا، لولا ذلك، فريسة للإغراءات التي تعرض عليهم.

إن هذا النوع من النقاشات، التي تكاد لا تنتهي، يجعل التوصل إلى توافق على الأولويات وعلى عملية «مهيكلة» لإصلاح القضاء، أمراً بالغ الصعوبة. ونحن لا نعني بالإصلاح المهيكل أنه يستوجب تنفيذ عملية تراتبية شاملة من الأعلى إلى الأسفل، بحيث تبدأ، بالضرورة من سنّ القوانين اللازمة، ثم تصدر اللوائح التنفيذية ذات العلاقة، ثم تنشئ الأجهزة القادرة على التنفيذ، ثم تحدد المعايير الناظمة للقرارات التي تتخذها هذه الأجهزة، وتنتهي أخيراً بتحديد الإجراءات. بل ما نعنيه هو المقاربة الشاملة الإستراتيجية التي ترسم رؤية للوضع الذي نتطلع إلى الوصول إليه، والتي تفضي بعد ذلك إلى إعداد خطوات متوازنة، أو متتالية تشمل العديد من المستويات، بحسب الأولويات والصعوبات المتوقعة. ومما لا شك فيه أن الخطوات المطلوبة قد تتضمن تنفيذ تدابير تأديبية بحق أفراد معينين، شريطة أن يتم ذلك بما يتفق مع القانون، وبموجب ضمانات شديدة. كما يجب أن تكون تلك التدابير التأديبية جزءاً من مكونات المقاربة المؤسسية الشاملة، وليس بديلاً عنها.

2. إصلاح بحد السيف عن طريق سلطة تنفيذية ضعيفة؟

بالإضافة إلى الفكرة «المتزمته» التي تختزل عملية الإصلاح في إجراءات تهدف إلى «تطهير» السلطة القضائية من الفساد ومن الجهل اللذين يشوبانها، ثمة فكرة أخرى تدعي ابتكار آلية طارئة لتنفيذ المهمة خلال أشهر قليلة. وتستهدف هذه الآلية، سواء نفذت عن طريق إجراء تعديل

تشريعي للقانون،¹³ أو بموجب مرسوم رئاسي، تمكين الرئيس من تشكيل مجلس قضائي مؤقت، يعين أعضاؤه بصورة رئيسية من خارج سلك القضاء، وبحيث يحلّ محلّ مجلس القضاء الأعلى العادي، ويباشر تنفيذ حملة خاطفة لإعادة هيكلة السلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة، وعزل قضاة أو أعضاء نيابة، وتعيين غيرهم، وكل ذلك دون الخضوع للضوابط التي ينص القانون عليها. وبغض النظر عن الخلط في الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وعن المشاكل القانونية التي يثيرها مثل هذا الإجراء، فهو لا يحسب أي حساب للديناميات الاجتماعية والسياسية المؤثرة في المجتمع الفلسطيني، والتي قد تتسبب في فشل تنفيذه.

في مجتمع سياسي كذلك الذي ساد في فلسطين عقب سنة 2000، والذي مارست في أحضانه جماعات وعصابات مسلحة نفوذها وتسلطها، وفقدت فيه السلطة التنفيذية قدرتها على فرض سيطرتها حتى وصلت إلى مرحلة عجزت فيها عن تنفيذ العديد من القرارات التي تصدرها، ثم عانت من انقسام سياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فمن غير الواقعي أن نفكر بأنه يمكن تطبيق مثل هذه الإجراءات الإصلاحية المتطرفة - على نحو ما يدعوا لها مناصروها - بأي حال من الأحوال. إن القوى الاجتماعية والسياسية السائدة على الساحة تستدعي أكثر من مجرد سن القوانين؛ فهي تستلزم أولاً أن تتبلور، في أعلى هرم السلطة الوطنية الفلسطينية، إرادة سياسية لقيادة عملية الإصلاح، وثانياً أن تتأثر الإرادة السياسية في بناء توافق على مضمون الإصلاح وعلى مستلزماته بين جميع الأطراف المعنية بالسلطة القضائية، وعلى كافة المستويات. ولكن يبقى السؤال مطروحاً حول إمكانية إخراج هذين الشرطين إلى النور، في ظل الظروف القائمة.

(د) الخاتمة

إن ضمان إنشاء قضاء مستقلّ وفاعل وقابل للمساءلة يشكّل مهمة عسيرة، إن لم تكن مستحيلة. فمن جانب، تعمل العوامل الموضوعية، في وقتنا هذا وربما في المستقبل المنظور، لغير صالح أي نجاح واقعي، يُكتب لأفضل المساعي التي تُبذل على هذا الصعيد. ومن جانب آخر، عكست المحاولات التي جرى تنفيذها في هذا المجال فهماً مشكوكاً فيه للعوامل الموضوعية المؤثرة، وحتى لماهية استقلال القضاء وطبيعته. ويمكن للمرء هنا أن يرد بأن انتقادنا لهذه المحاولات قد وصل هو أيضاً إلى طريق مسدود. فمن ناحية، دعونا أعلاه إلى تبني مقاربة شاملة وإستراتيجية بدل المنهج المجتزأ الذي تم تطبيقه حتى الآن؛ ومن ناحية أخرى، فإننا أقرينا ضمناً بأنه من غير المتوقع تبني المقاربة الشاملة من قبل إرادة سياسية مثابرة على بناء توافق على مضمون الإصلاح وعلى مستلزماته.

لا يعني ذلك، بحال من الأحوال، أنه يجب الانتظار، حتى تصبح الظروف مواتية لتحقيق استقلال القضاء؛ بل يتعين علينا التباحث المستمر في المقاربة المهيكلية الشاملة، وتنقيحها، وتفصيلها، والدعوة إلى تبنيها بصورة متواصلة، إلى أن يحين الوقت المناسب، الذي تستجيب فيه السلطان

¹³ كما هو الحال مثلاً في المادة (103) من قانون السلطة القضائية المعدل لسنة 2005 (الصادر في «الوقائع الفلسطينية»، العدد رقم 60، 2005/11/9)، الذي أعلنت المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية عن عدم دستوريته، في شهر كانون الأول/ديسمبر 2005.

التشريعية والتنفيذية لتطبيقه. وفي الوقت الحالي، يتوجب على الأطراف المعنية غير الرسمية القيام برصد مستمر للسلطة التنفيذية، في تعاملها مع المسائل المتصلة بمهام الشرطة مقابل النيابة العامة، وحماية أعضاء السلك القضائي ومباني المحاكم، وتنفيذ الأحكام القضائية... وبالإضافة إلى ذلك، يتوجب على المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام، ومؤسسات القطاع الخاص، أن تتعامل مع السلك القضائي نفسه، مُتمثلاً بمجلس القضاء الأعلى، ليس من خلال كيل الاتهامات العامة، التي لا طائل منها، بالفساد والافتقار للكفاءة، وإنما من خلال رفع مطالب جدية تحثه على تعزيز الشفافية، والموضوعية، والمساءلة، والكفاءة، في جميع المسائل والجوانب، التي يعتبر مجلس القضاء أنها تقع ضمن صلب مسؤولياته - وهي إدارة المهنة القضائية، وإدارة المحاكم، والإشراف على الشؤون المالية. إن التركيز على هذه المسائل يشكل منهجاً وسيطاً ليس بشامل ولا مجتزأ في آن معاً. إن هذا المنهج يتألف، فيما يتعلق بالجهات غير الرسمية، من العناصر الآتية:

- المطالبة بصياغة ما تبقى من الأنظمة الخاصة بمجلس القضاء الأعلى، إلى جانب تفعيل ما تم سنه من الأنظمة، أو مراجعته إذا كان ذلك ضرورياً.
- المطالبة بإعداد الإجراءات وتفعيل الدوائر القائمة وإنشاء الدوائر الضرورية.
- رصد الأعمال التي تقوم بها مختلف الأجهزة التابعة لمجلس القضاء الأعلى، بما فيها عمليات التعيين، والترقية، والتفتيش، والتأديب، والتدريب وإدارة النظام الآلي للقضايا.

إن النجاح على هذا الصعيد ليس مضموناً بالطبع، ولا سيما بالنظر إلى أن هذه الدراسة عرضت مقترحات منهجية، لا وصفات للحل. وعلى غرار حالة «سيزيف» في الميثولوجيا الإغريقية (الذي كان عليه أن يحمل صخرة من وادٍ سحيق إلى قمة جبل شاهق؛ فإذا ما وصل إلى قمة الجبل لم تلبث الصخرة أن تتدحرج نحو الوادي، فيعاود حملها إلى القمة، وهكذا دواليك) لا تملك الأطراف الفلسطينية المهمة بسلطة القضاء أي خيار، سوى مواصلة دعوتها، والحث، مرة تلو المرة، على تعزيز استقلال القضاء؛ وذلك بغض النظر عما تفضي إليه مساعيها من نتائج.

الملاحق¹⁴

¹⁴ أود أن أشكر عزة أبو غضيب، مساعدة بحث في معهد الحقوق، لمساهمتها في وضع هذا الملحق.

1- التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالقضاء

- القانون الأساسي المعدّل لسنة 2003، «الوقائع الفلسطينية»، عدد خاص، 19/3/2003.
- قانون السلطة القضائية لسنة 2002،¹⁵ العدد 40، «الوقائع الفلسطينية»، 18/5/2002.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 38، 5/9/2001.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001، المرجع السابق.
- قانون أصول المحاكمات الجنائية لسنة 2001، المرجع السابق.
- قانون المحكمة الدستورية لسنة 2006، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 62، 25/3/2006.
- قانون الانتخابات لسنة 2005، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 57، 18/8/2005.
- قرار مجلس الوزراء رقم (99) لسنة 2005 بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية، «الوقائع الفلسطينية» العدد 63، 27/4/2006.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (1) لسنة 2006، بشأن اللائحة التنفيذية للمكتب الفني، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 67، 19/10/2006.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (2) لسنة 2006 بشأن قواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته، المرجع السابق.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006، بشأن مدونة السلوك القضائي، المرجع السابق.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006، بشأن لائحة التفتيش القضائي، المرجع السابق.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (5) لسنة 2006، بشأن لائحة تحديد أقدمية القضاة، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 68، 7/3/2007.

¹⁵ في سبتي 2005 و2006، صدر تعديلان على قانون السلطة القضائية، ولكننا لا نعدّها ملزمين في إطار هذه الدراسة. وقد عمل القانون المعدّل الأول («الوقائع الفلسطينية»، العدد 60، 9/11/2005)، على منح صلاحيات موسعة لوزارة العدل على حساب مجلس القضاء الأعلى. وفي كانون الأول/ديسمبر 2006، أعلنت المحكمة العليا، بصفتها المحكمة الدستورية، عن عدم دستورية هذا التعديل. أما القانون المعدّل الثاني («الوقائع الفلسطينية»، عدد خاص، 2006/2/14) الذي صدر على شكل قرار بقانون، فقد جاء بالتقيض؛ إذ جرّد وزارة العدل من جميع صلاحياتها في مرفق العدالة لصالح مجلس القضاء الأعلى. ولكن المجلس التشريعي الجديد، المنتخب في كانون الثاني/يناير 2006، أعلن عن بطلان هذا القانون المعدّل في آذار/مارس 2006، فوافق الرئيس مباشرةً على ذلك من خلال قرار رئاسي («الوقائع الفلسطينية»، العدد 68، 7/3/2007).

- الهيكل الوظيفي للسلطة القضائية لسنة 2006 المصادق عليه من قبل مجلس القضاء الأعلى، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 70، 31/5/2007.
- مرسوم رقم (6) لسنة 2008، بشأن المعهد القضائي، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 76، 20/6/2008.
- قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2008 بشأن نظام المعهد القضائي الفلسطيني، «الوقائع الفلسطينية»، العدد 79، 9/2/2009.

2- توافق التشريعات الفلسطينية ومعايير استقلال القضاء

التشريعات الفلسطينية	المبدأ
تنصّ المادة (97) من القانون الأساسي على استقلال السلطة القضائية	أ- استقلال القضاء بمعناه الأساسي
	أ-1 المحكمة
تنصّ المادة (97) من القانون الأساسي على أن المحاكم تتولّى السلطة القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها.	أ-1-1 تمثل المحكمة الجهة المودع لديها استقلال القضاء
<p>– حدّد قانون تشكيل المحاكم النظامية، بشكل واضح، عدد القضاة في هيئات المحاكم، على اختلاف درجاتها: الصلح، والبدائية، والاستئناف، والنقض، ومحكمة العدل العليا. كما حدّد قانون المحكمة الدستورية الجديد عدد القضاة في هيئة المحكمة، وينطبق ذلك على المحكمة العليا، بصفتها المحكمة الدستورية، طالما لم تتشكل محكمة دستورية أصيلة بعد.</p> <p>– يميز قانون الانتخابات بين القضايا المهمة (التي يجب فيها على جميع قضاة المحكمة الجلوس في هيئتها) والقضايا التي لا تكتسب ذات الأهمية (والتي يكفي فيها جلوس ثلاثة قضاة فقط من أعضاء هيئة المحكمة)، غير أن القانون يترك الأمر لرئيس المحكمة لاتخاذ قرارٍ بأهمية القضية المرفوعة من عدمها.</p>	أ-1-2 تحديد عدد أعضاء المحكمة
لا يحدّد القانون المعايير المتبعة في توزيع القضايا على القضاة في المحكمة، كما لا يوجد منهج موحد وثابت في هذا الشأن. ولكنّ المادة (30) من قانون السلطة القضائية والمادة (141) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تفصّلان الحالات التي يتوجب على القاضي الامتناع عن نظر الدعوى.	أ-1-3 توزيع موضوعي للقضايا على القضاة

<p>تنصّ المادة (168) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أنه «تصدر الأحكام بإجماع الآراء أو بالأغلبية، فإذا لم تتوافر الأغلبية، وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين، وجب أن ينضمّ الفريق الأقل عدداً، أو الذي يضم أحدث القضاة، لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عدداً، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية.» ومن الناحية العملية، يتم إصدار الحكم القضائي بالإجماع، عندما تتألف هيئة المحكمة من ثلاثة قضاة (وذلك في محاكم البداية، والاستئناف، ومحكمة العدل العليا).</p>	<p>أ-1-4 وجود قواعد خاصة بإجراءات إصدار الأحكام فيما بين هيئة قضاة المحكمة</p>
<p>تنصّ المادة (98) من القانون الأساسي على أنه «لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء، أو في شؤون العدالة».</p>	<p>أ-2 حظر التدخل في أعضاء المحكمة</p>
<p>تنصّ المادة (2) من مدونة السلوك القضائي على أنه لا يجوز للقاضي أن «يلتمس أحدًا من زملائه في قضاؤه». كما تنصّ المادة (8) من المدونة ذاتها على أنه «يتوجب على القاضي - في حال حصول أي هيمنة أو تأثير عليه من أحد من زملائه القضاة في أعماله القضائية، أو وقوعه تحت التأثير أو الهيمنة - إبلاغ رئيس المجلس القضائي بذلك».</p>	<p>أ-2-1 حظر التدخل الداخلي من جانب أعضاء المحكمة الآخرين</p>
<p>الأحكام ذاتها الواردة في البند (أ-2-1) أعلاه. لا يوجد نصّ محدّد حول هذه المسألة.</p>	<p>أ-2-2 حظر التدخل الداخلي من قبل قضاة يشغلون مناصب قضائية أعلى</p>
<p>الأحكام ذاتها الواردة في البند (أ-2) أعلاه. وتشتتت المادة (1) من مدونة السلوك القضائي على القاضي «أن ينأى بنفسه عن قبول أيّ تدخل أو مراجعة، من السلطات الأخرى، في القضايا التي ينظرها».</p>	<p>أ-2-3 حظر التدخل الخارجي</p>
<p>الأحكام ذاتها الواردة في البند (أ-2) أعلاه. وتنصّ المادة (38) من مدونة السلوك القضائي على أنه «على القاضي أن يقيّد علاقته مع المحامين أو غيرهم، ممن يمارسون أعمالاً، بصورة دائمة، في المحكمة التي يعمل فيها، بالقدر الذي يجنبه شبهة التحيز أو عدم الحياد». وعلى القاضي كذلك، اتخاذ التدابير</p>	<p>أ-2-4 حظر التدخل في عمل موظفي السلطة القضائية أو من قبلهم</p>

<p>الضرورية بحق موظفي المحكمة، إذا تجاوزوا حدود هذه العلاقة. كما تحظر هذه المادة على أي جهة التدخل في موظفي المحاكم، أو استغلالهم؛ بهدف التأثير على الأحكام التي يصدرها القاضي.</p>	
<p>تنصّ المادة (105) من القانون الأساسي على أن «جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية، مراعاة للنظام العام أو الآداب. وفي جميع الأحوال يتمّ النطق بالحكم في جلسة علنية.»</p>	<p>أ-2-5 علنية جلسات المحاكم والأحكام الصادرة عنها</p>
<p>يتناول البند (أ-2) أعلاه هذا المسألة ضمناً.</p>	<p>أ-3 حظر التدخل في أطراف الدعوى</p>
<p>تؤكد المادة (14) من القانون الأساسي أنّ «المتهّم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية، تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكلّ متهّم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه.» وتضمن المادة (30) من هذا القانون أنّ «التقاضي حقّ مصون ومكفول للناس كافة، ولكلّ فلسطيني حقّ الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي.»</p>	<p>أ-3-1 الحق في محاكمة عادلة</p>
<p>تنصّ المادة (30) من القانون الأساسي على هذا الحقّ ضمناً. تتضمن هذه المادة إشارة إلى أنّه يحقّ للفرقاء رفض التسوية التي يفرضها أيّ جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية.</p>	<p>أ-3-2 الحق في رفض الإجراءات غير القضائية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك كخطوة أولية.</p>
<p>تتضمن المادة (97) من القانون الأساسي إشارة ضمنية إلى هذه المسألة، حيث تقصر السلطة الممنوحة للقضاء على إصدار الأحكام القضائية.</p>	<p>أ-4 هدف استقلال القضاء هو البت في الدعوى.</p>
<p>تشير المادة (98) من القانون الأساسي إلى هذه المسألة ضمناً.</p>	<p>أ-5 حظر التدخل في الإجراءات القضائية يشمل جميع مراحلها</p>
<p>قائم ضمناً في التشريعات الفلسطينية.</p>	<p>أ-5-1 اتخاذ قرار حول ما إذا كانت الدعوى المرفوعة ذات طبيعة قضائية</p>
<p>تخول المادة (70) من قانون السلطة القضائية القضاء، والنائب العام أو وكلاءه، «كلاً في دائرة اختصاصه دخول جميع مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون)، في</p>	<p>أ-5-2 الإشراف على مراكز التوقيف</p>

<p>أي وقت؛ لتفقدّها، والتحقّق من تطبيق ما تقضي به القوانين، والتأكّد من تنفيذ أحكام المحاكم».</p>	
	<p>أ-6. الصفة الإلزامية للسلطة القضائية</p>
<p>تؤكد المادة (106) من القانون الأساسي هذه المسألة.</p>	<p>أ-6-1 احترام الأوامر والقرارات الصادرة عن المحاكم</p>
<p>المادة (242) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، والمادة (388) من قانون أصول المحاكمات الجنائية.</p>	<p>أ-6-2 عدم جواز إخضاع الأحكام القضائية للمراجعة، باستثناء حالات تخفيف العقوبة من قبل السلطات المختصة.</p>
<p>بموجب المادة (106) من القانون الأساسي، تعدّ «الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها، على أيّ نحو، جريمة يعاقب عليها بالحبس. كما تنصّ المادة (29) من مدونة السلوك القضائي على أنه «لا ينبغي للقاضي أن يسمح لموظفي المحكمة الخاضعين لإدارته بخرق مظاهر العدالة بين الخصوم، في دعوى قضائية منظورة، أو بقبول هدية أو مكافأة أو قرض من أحدهم، وعليه ملاحقة أيّ منهم، إذا ما ارتكب هذا الفعل».</p>	<p>أ-6-3 معاقبة التدخّل في السلطة القضائية</p>
<p>الأحكام ذاتها الواردة في البند (أ-3) أعلاه.</p>	<p>أ-6-4 عدم جواز إصدار الأحكام القضائية، إلاّ من محكمة نظامية</p>
<p>لا تنصّ القوانين الفلسطينية على تشكيل محاكم أمن الدولة.</p>	<p>أ-6-5 عدم جواز إنشاء محكمة أمن الدولة</p>
<p>ينصّ القانون الأساسي في المادة (30/2) على أنه «يحظر النصّ في القوانين على تحصين أيّ قرار، أو عمل إداري، من رقابة القضاء». كما تبيّن المادتان (75 و76) من هذا القانون بالتفصيل الإجراءات المتعلقة بإحالة رئيس الوزراء، أو أيّ من الوزراء إلى التحقيق فيما قد يُنسب إليهم من جرائم، أثناء تأديتهم أعمال وظائفهم، أو بسببها.</p>	<p>أ-6-6 عدم جواز تحصين الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية</p>
<p>تنصّ المادة (2) من القانون الأساسي على مبدأ الفصل</p>	<p>أ-7 إلزامية السلطة القضائية وعلاقتها</p>

بين السلطات. كما تؤكد المادة (6) من القانون ذاته مبدأ سيادة القانون.	بالسلطة التنفيذية
ذات الأحكام الواردة في البند (أ-7) أعلاه.	أ-8 إلزامية السلطة القضائية وعلاقتها بالسلطة التشريعية
لا يتضمّن القانون الأساسي نصاً محدّداً حول هذه المسألة.	أ-8-1 عدم جواز المساس بالأحكام القضائية من قبل السلطة التشريعية
ينظم قانون المحكمة الدستورية العليا هذه المسألة على وجه التفصيل.	أ-8-2 وجود قواعد واضحة بشأن المراجعة القضائية للقوانين الجديدة من ناحية دستوريّتها
	ب) النتائج المؤسسية المترتبة على استقلال القضاء
	ب-1 إدارة مهنة القضاء
	ب-1-أ الحقوق الفردية للقضاة
لا يشير قانون السلطة القضائية إلى مثل هذه المعايير.	ب-1-1-أ وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لاختيار القضاة
لا يشير قانون السلطة القضائية إلى هذه المعايير، كما أنّ لائحة التفتيش القضائي لا تتناول هذه المسألة بالقرّر اللازم من التفصيل.	ب-1-1-أ-2 وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لتقييم القضاة وترقيتهم
تؤكد لائحة تحديد أقدمية القضاة هذه المعايير وتنظّمها بصورة تفصيلية.	ب-1-1-أ-3 وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لتحديد أقدمية القضاة
يشير الفصل الرابع من قانون السلطة القضائية إلى هذه المعايير على وجه العموم (انظر البند ب-1-ج-4 أدناه). وفي المقابل، لا تتضمن لائحة التفتيش القضائي إيضاحاً وافياً لهذه المسألة.	ب-1-1-أ-4 وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لتأديب القضاة
يؤكد الفصل الرابع من قانون السلطة القضائية هذا الحق، وينظّمه على وجه التفصيل.	ب-1-1-أ-5 حق القاضي في استئناف التدابير التأديبية الصادرة بحقه
لا يتطرّق قانون السلطة القضائية إلى هذه المعايير.	ب-1-1-أ-6 وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لتنظيم إنابة القضاة

	وإعارتهم
يعرض قانون السلطة القضائية هذه المعايير على نحو واضح.	ب-1-أ-7 وجود معايير موضوعية وواضحة ودقيقة لتقاعد القضاة
ينصّ القانون الأساسي في المادة (99/2) منه على هذه المعايير، كما يتناول قانون السلطة القضائية الشروط المتعلقة بعزل القضاة، بصورة واضحة وتفصيلية.	ب-1-أ-8 عدم جواز عزل القضاة إلاّ من خلال إجراءات شديدة.
يشير قانون السلطة القضائية ضمناً إلى هذه المسألة، بينما تشير المادة (30) من مدونة السلوك القضائي إليها بشكل صريح.	ب-1-أ-9 التأكيد على مكانة القضاة وكرامتهم
ينصّ قانون السلطة القضائية على سلم خاصّ برواتب وعلاوات للقضاة وأعضاء النيابة العامة، وهو أفضل من السلم المخصّص لسواهم من الموظّفين العموميّين.	ب-1-أ-10 رواتب وعلاوات مناسبة
لا تتضمّن القوانين الفلسطينية أحكاماً تنظّم هذه المسألة، بل منصوص عليها في قرار مجلس الوزراء رقم (99) لسنة 2005 بشأن إنشاء قوة شرطة قضائية.	ب-1-أ-11 حماية يوفّرها جهاز خاص من أجهزة الأمن
	ب-1-ب الواجبات الفردية الواقعة على القضاة
تشير المواد (21 و 28 و 29) من قانون السلطة القضائية بالإضافة إلى مدونة السلوك القضائي إلى هذه الالتزامات على وجه التفصيل.	ب-1-ب-1 واجبات يتناولها القانون بالتفصيل
المدونة صدرت سنة 2006 بقرار من مجلس القضاء الأعلى.	ب-1-ب-2 وجود مدونة السلوك القضائي
تشير المادة (42/2) من قانون السلطة القضائية إشارة ضمنية إلى هذه المسألة، في حين تتضمن مدونة السلوك القضائي إشارة صريحة لها. إنشاء معهد قضائي لهذا الغرض سنة 2008 بمرسوم رئاسي ووضع نظامه بقرار من مجلس الوزراء.	ب-1-ب-3 اشتراط التعليم المستمر

	ب-1-ج الآليات المتبعة في إدارة المهنة القضائية
بموجب قانون السلطة القضائية، يتولى مجلس القضاء الأعلى المسؤولية عن إدارة مهنة القضاء، ولا دور للسلطة التنفيذية فيها إلا بقدر ما ينتج عن عضوية وكيل وزارة العدل في مجلس القضاء الأعلى.	ب-1-ج-1 مدى الدور الذي تضطلع به السلطة التنفيذية
لا يشتمل قانون السلطة القضائية على بيان لمثل هذه الإجراءات.	ب-1-ج-2 وجود إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة لاختيار القضاة
ينصّ قانون السلطة القضائية على إنشاء دائرة التفتيش القضائي، ويترك الأمر لمجلس القضاء الأعلى لإصدار النظام الخاص بها. وتتناول لائحة التفتيش القضائي هذه الإجراءات على وجه التفصيل.	ب-1-ج-3 وجود إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة للتفتيش القضائي
يتناول قانون السلطة القضائية مسألة تأديب القضاة بالتفصيل.	ب-1-ج-4 وجود إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة لتأديب القضاة
لا يشير قانون السلطة القضائية إلى الإجراءات المتعلقة بإنابة القضاة في أحكامه، بينما ينظم الأحكام المتعلقة بإعارة القضاة.	ب-1-ج-5 وجود إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة لإنابة القضاة وإعارتهم
يفصّل قانون السلطة القضائية هذه المسألة.	ب-1-ج-6 وجود إجراءات موضوعية ودقيقة وشفافة لعزل القضاة
لا يتطرق قانون السلطة القضائية إلى بيان هذه الإجراءات، وذلك على خلاف لائحة التفتيش القضائي.	ب-1-ج-7 وجود إجراءات للتعامل مع الشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد القضاة
تنصّ المادة (53) من قانون السلطة القضائية على حق القاضي بالمراجعة القضائية بعد تدابير تأديبية بحقه.	ب-1-ج-8 التدابير التأديبية بحق القضاة قابلة للمراجعة القضائية
ينصّ قانون السلطة القضائية في المادة (37/2) منه على انتخاب «اثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا، تختارهما هيئة المحكمة العليا».	ب-1-ج-9 انتخاب عدد من القضاة لعضوية مجلس القضاء الأعلى من قبل زملائهم
لا تنصّ القوانين ذات العلاقة على التناوب.	ب-1-ج-10 التناوب على عضوية مجلس القضاء الأعلى

ب-1-ج-11 وجود ممثل عن وزارة العدل في مجلس القضاء الأعلى	يكون وكيل وزارة العدل، بحكم منصبه، ممثلاً عن وزارة العدل لدى مجلس القضاء الأعلى.
ب-1-ج-12 عضوية أشخاص مستقلين في مجلس القضاء الأعلى	غير واردة في أي من التشريعات المذكورة.
ب-1-ج-13 قواعد تحول دون قيام تضارب في المصالح بين أعضاء المجلس	غير واردة.
ب-1-ج-14 توفر أصول وإجراءات مؤسسية على مجلس القضاء الأعلى	تنص قرارات مجلس القضاء الأعلى بشأن قواعد مباشرة مجلس القضاء الأعلى لاختصاصاته، ومدونة السلوك القضائي ولائحة التفتيش القضائي على جزء من الإجراءات الضرورية.
ب-2 إدارة المحاكم	يحدد الهيكل الوظيفي للسلطة القضائية صلاحيات ومسؤوليات إدارة المحاكم
ب-2-1 يتولى القاضي رئيس المحكمة إدارة محكمته	يؤكد كل من قانون السلطة القضائية في المادة (47) منه ولائحة التفتيش القضائي مسؤولية رئيس المحكمة في هذا الجانب.
ب-2-2 وجود دائرة مركزية لإدارة المحاكم	نعم.
ب-2-3 دور مجلس القضاء في إدارة المحاكم	يضطلع بهذا الدور مجلس القضاء الأعلى، دون أن يكون وفقاً لقانون السلطة القضائية.
ب-3 الموارد المالية	
ب-3-1 النص على مبدأ تخصيص ما يكفي من الموارد المالية للسلطة القضائية	لا يشير أي من القانون الأساسي أو قانون السلطة القضائية إلى هذه المسألة.
ب-3-2 تخصيص حد أدنى لموازنة السلطة القضائية من الموازنة السنوية العامة للدولة	لا يشير القانون الأساسي ولا قانون السلطة القضائية إلى هذه المسألة.
ب-3-3 فصل موازنة السلطة القضائية	تنص على ذلك المادة (3) من قانون السلطة القضائية.

	عن موازنة وزارة العدل
تنصّ على ذلك المادة (3) من قانون السلطة القضائية، وإن كانت بحاجة إلى المزيد من التوضيح.	ب-3-4 النص على إعداد موازنة السلطة القضائية وفق إجراءات خاصة
	ب-4 مكانة السلك القضائي كجماعة
تنصّ المادة (100) من القانون الأساسي على وجوب أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في هذه المسألة.	ب-4-1 مشاوره السلك القضائي قبل صياغة القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية وسنها
غير واردة.	ب-4-2 استشارة السلك القضائي قبل قيام السلطة التنفيذية بتبني إجراءات تتعلق بالسلطة القضائية
لا تشير القوانين إلى هذا الحق بصورة صريحة.	ب-4-3 الحق في إنشاء جمعية للقضاة
لا تشير القوانين إلى هذا الحق على نحو صريح.	ب-4-4 الحق في إقامة شبكة من العلاقات الخارجية

تعريف بمبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية

"كرامة"

تهدف مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية (كرامة) إلى دعم سيادة القانون وحق الفلسطينيين في اللجوء إلى نظام قضائي عادل عبر دعم السلطة القضائية والجهات المكونة لقطاع العدل في فلسطين وتعزيز استقلال القضاء. تحقيقاً لهذه الأهداف تعمل المبادرة على مجموعة من المحاور أبرزها: تطوير ومأسسة منهجية التدريب القضائي المستمر، وتفعيل مفهوم الكرامة الإنسانية في حماية حقوق الأفراد والجماعات، والمساهمة في بناء وتفعيل الائتلافات المجتمعية الداعمة لاستقلال القضاء والكرامة الإنسانية، وإسناد جهود التخطيط لمنظومة العدالة

تعزيز استقلال القضاء في فلسطين

تطور استقلال القضاء في فلسطين خلال السنوات الأخيرة بشكلٍ لافت، فقد انتقل القضاء الفلسطيني من جهاز يعاني من تدخل سلطات الاحتلال الإسرائيلي وتخضع لقيوده إلى سلطة قضائية مستقلة ضمنت لها القوانين سارية المفعول الكثير من الضمانات المنشود لاستقلال القضاء. إلا إن العمل على ترسيخ استقلال القضاء في فلسطين ما زال في بدايته. فالقضاء الفلسطيني ما زال يعمل على ترسيخ المبادئ القضائية الحامية لحقوق الإنسان الفلسطيني، وقواعد السلوك القضائية، ولا يزال كذلك في طور مأسسة عمل مجلس القضاء الأعلى بلجانه ودوائره المختلفة. وهناك العمل كذلك على تثبيت ثقافة استقلال القضاء لدى القضاة الجدد ومؤسسات قطاع العدل، وتعزيز استقلال الجهاز القضائي بالموارد البشرية والإدارية والمالية واللوجستية اللازمة لتثبيت هذه الاستقلالية. وبلا شك، حقق القضاء الفلسطيني مكاسب فريدة من نوعها في سعيه لاستقلال السلطة القضائية مقارنةً بسائر الوطن العربي، ويستمر العمل في هذا السياق وصولاً إلى التمتع بحصانة إضافية للقضاء المستقل لا تأتي فقط من مجرد نصوص القانون، بل أيضاً عبر

الأداء القضائي المستقل والفعال والعاقل الذي يعزّز من التفاف الجمهور وممثلي المجتمع وقطاعاته حول السلطة القضائية.

واستقلال القضاء هو صيانة للسلطة القضائية والقضاة فيها. وقد ارتبط هذا المفهوم بتحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وتطبيق سيادة القانون، وبرهنت التجارب على قدرة القضاء المستقل على اتخاذ قرارات جريئة تحقّق العدالة للمواطنين، وتضبط أداء السلطات الأخرى في الدولة عند تعديها على حقوق الأفراد والجماعات.

لذلك، تعمل كرامة على دعم جهود تعزيز استقلال القضاء عبر تطوير ومأسسة منهجية التدريب القضائي المستمر، ومساندة وتفعيل الائتلافات المجتمعية الداعمة للقضاء المستقل والفعال، والتخطيط السليم لتغطية احتياجات منظومة العدالة بعيدة ومتوسطة المدى.

تطوير منهجية التدريب القضائي

تعمل كرامة على مساندة القضاء الفلسطيني في جهود التدريب القضائي المستمر عبر المساهمة في إعداد المدربين القضائيين، ومساندة القضاة في تطوير مواد وآليات تدريبية ذات جودة عالية يتم إعدادها وفقاً لاحتياجات وأولويات الجهاز القضائي في فلسطين، والعمل بشكل متوازي على تنفيذ مجموعة من النشاطات التدريبية للوصول إلى تبني أسلوب نموذجي للتدريب القضائي المستمر.

وبهدف بناء الذاكرة المؤسسية المرتبطة بالتدريب القضائي، وتلافي سلبيات تعاقب مشاريع التدريب القضائي المرتبطة بجداول زمنية مؤقتة، تقوم كرامة بتنفيذ التدريب عبر إعداد طواقم من المدربين الفلسطينيين، وتدريب القضاة المهتمين على إعداد وتطوير المناهج التدريبية، ومساندة القضاة والمعنيين بالتدريب القضائي في كل مراحل التخطيط والتنفيذ المتعلقة بالتدريب القضائي. سيتمكن المدربون الفلسطينيون من القضاة والمختصين من متابعة جهود التدريب في المستقبل، خصوصاً في ظل التوثيق الكامل لكافة خطوات تصميم وتنفيذ التدريب الذي تقوم به المبادرة، وبالإستعانة بأية أدلة تدريب قضائي تصدر عنها دون الحاجة لأية جهات خارجية.

تفعيل مفهوم الكرامة الإنسانية

تهدف المبادرة إلى تعزيز مفهوم الكرامة الإنسانية لدى القضاء الفلسطيني، وبيان التطبيقات العملية لهذه المفهوم في حماية حقوق الإنسان بشكل عام، وفي تعزيز استقلال الجهاز القضائي ورقابته على الأعمال والقرارات الماسّة بحقوق الأفراد والجماعات، وبالكرامة الإنسانية.

ومفهوم الكرامة الإنسانية هو مفهوم قانوني تطوّر من جذور فكريّة، وهو يرتبط بمنظومة حقوق الإنسان ويشمل المساواة بين الأفراد ومنع كافة أشكال المعاملة اللإنسانية أو المهينة أو الماسّة بالكرامة، ويؤكد على حرية الفرد بالاختيار والحفاظ على هويّته وتوفير الظروف اللازمة لتلبية احتياجاته الأساسيّة، ويحظر التعامل مع الفرد كأداة، ويتضمّن سائر عناصر احترام أفراد المجتمع. وتعمل كرامة على تعزيز مفهوم الكرامة الإنسانية عبر تضمينها في برامج التدريب القضائي، والترويج لها لدى الجمهور ومؤسّسات المجتمع المدني من خلال تعزيز الائتلافات وشبكات الدعم المدافعة عن قيم الكرامة الإنسانية واستقلال القضاء، وعبر مساندة القضاء الفلسطينيّ في تطبيق هذه القيم وحراسته حقوق الأفراد والجماعات وكرامتهم الإنسانية.

مساندة وتفعل الائتلافات المجتمعية

لأنّ الجهاز القضائي لا يمكن عزله عن البيئة المحيطة به، ولأنّ المجتمع الداعم لاستقلال القضاء يشكّل إحدى ضمانات استقلاليّة وقوّة الجهاز القضائيّ، تضمّنت كرامة مجموعة من النشاطات الداعمة لتفاعل المجتمع مع القضاء، ومنها نشاطات التوعية المجتمعية، التي تعمل على نقل صورة نزيهة عن أداء الجهاز القضائي والتطوّرات المتعلّقة بالقضاء إلى الدائرة الواسعة من المجتمع وإلى المؤسّسات المهتمة بسيادة القانون، وتعمل أيضاً على رفع اهتمام الجمهور بالسلطة القضائيّة من أجل بناء دعم مجتمعيّ قويّ لأداء السلطة القضائيّة المتوافق مع العدالة الاجتماعيّة وسيادة القانون.

وستقوم كرامة بتعزيز التفاعل المجتمعي مع مفاهيم استقلال القضاء والكرامة الإنسانية عبر الاشتراك مع وسائل الإعلام المختلفة لتغطية التطوّرات القضائيّة، وتوضيح مهدّدات استقلال ومهنيّة القضاء، وبيان كيف يقوم القضاء الفلسطينيّ بالمحافظة على استقلاليّته والمدافعة عنها، وصولاً إلى خلق الزخم والدعم المطلوبين للجهاز القضائي من البيئة المحيطة، وتكوين رأيّ عامّ مساند لاستقلال القضاء وتطبيقه لمبادئ العدالة الاجتماعيّة والكرامة الإنسانية.

إسناد جهود التخطيط

يُعتبر التخطيط لمنظومة العدل ذا أهميّة خاصّة لأنّه يقوم بتحديد أولويّات التطوير والتغيير في أحد أركان دولة تمرّ بمرحلة التأسيس. فتطوير القضاء والبيئة المحيطة به عمليّة لا بد من أن تستجيب للأولويّات التي تمّ تحديدها في مرحلة التخطيط، ولا بد من أن تراعي الخصوصيّة الفلسطينيّة والتحديات التي تواجهها، والموارد والإمكانيات المتاحة.

تساهم كرامة في جهود التخطيط عبر عدّة وسائل تشمل مجموعات التفكير الاستراتيجي التي تشترك فيها جهات أكاديميّة وقادة مجتمعيّون وخبراء فنيّون. يتم العمل من خلال هذه المجموعات على صياغة رؤية تطويريّة لمنظومة العدالة وتحديد أولويّات العمل.

وتعريف الأهداف المرغوبة، ويتلو ذلك تخطيطاً على المستوى التنفيذي يهدف إلى تفصيل الخطوات اللازمة لتحقيق الرؤية التي تتفق عليها الأطراف ذات العلاقة. تعمل كرامة أيضاً على دعم الجهات صاحبة الشأن في عبر تزويدها بالخبرات والقدرات البشريّة والإمكانات العمليّة، والتنسيق معها لعقد الحلقات والندوات المتخصّصة في الوجوه المختلفة لقطاع العدل

مجالات العمل

تقوم كرامة بشكل مستمر بالانتباه إلى أية فرص وإمكانيّات جديدة تتيح دعم العدل في فلسطين. ويمتد عملها ليشمل جهات أخرى مكوّنة ومساندة لبيئة العدل؛ مثل نقابة المحامين والنيابة العامّة وكليات الحقوق والمؤسسات الأهلية العاملة في حقل القضاء والمؤسسات الإعلامية والطب الشرعي والمعهد القضائي الفلسطيني والشرطة القضائيّة والمعامل الجنائيّة؛ إضافة إلى أيّة فرص أخرى تتناسب مع فلسفة وأهداف وإمكانيّات المبادرة.

شركاء التنفيذ

تمتد المبادرة على فترة أربع سنوات بدعم من الوكالة الكنديّة للتنمية الدولية، وينفذها معهد الحقوق في جامعة بيرزيت في فلسطين، بالتعاون مع جامعة ويندسور في كندا. وهما مؤسّستان لهما خبرة متخصّصة في البحث والتعليم القانوني، وبناء القدرات، والتدريب القضائيّ.

المسمى الوظيفي	طاقم كرامة
مساعد باحث	الاسم
مساعد بحث	أسامة السعدي ¹⁶
منسق نشاطات	أشرف صيام
باحث قانوني	آلاء عرابي ¹⁷
مساعد لجنة الإدارة	بثينة سالم ¹⁸
مدير مشارك (كندا)	ربي حسن ¹⁹
مساعد بحث ومنسقة	أ. ريم بهدي
باحث قانوني	سراب القاسم
مساعد بحث	طارق عطية
مساعد بحث	عامر الجنيدي
سائق ومراسل	عزة أبو غضيب ²⁰
باحث قانوني	عصام زيتاوي
منسقة نشاطات	عصمت صوالحة
منسقة نشاطات	غدير الأسعد ²¹
مسؤول التواصل المجتمعي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون مالية وإدارية)	ليالي مرعي
باحث قانوني	مجدي أبو زيد ²²
مستشار	محمود كتانة
مسؤول تطوير المناهج والتدريب القضائي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون برنامجية)	د. مصطفى عبد الباقي ²³
مدير مشارك (فلسطين)	د. مصطفى مرعي
مساعد مشروع	د. مضر قسيس
مساعد لجنة الإدارة	ميرفت حماد
سكرتاريا	ميرنا بريار ²⁴
	ناتاشا البرغوثي

¹⁶ أسامة السعدي: تشرين أول 2007 – أيار 2010

¹⁷ آلاء عرابي: حزيران 2008 – كانون أول 2009

¹⁸ بثينة سالم: آذار – أيلول 2007

¹⁹ ربي حسن: آب 2008 – اذار 2010

²⁰ عزة أبو غضيب: كانون ثاني 2007 – آب 2008

²¹ غدير الأسعد: أيلول 2007 – اذار 2008

²² مجدي أبو زيد: كانون ثاني 2008 – تشرين أول 2009

²³ د. مصطفى عبد الباقي: نيسان 2008 – كانون ثاني 2009

²⁴ ميرنا بريار: أيار 2010- أيار 2011

مساعد إداري
مساعد إداري
مسؤول التواصل المجتمعي
مسؤول مالي
مستشار

نورا عوض الله
نورا كمال²⁵
هدى روحانة
وسيم عارف²⁶
ياسين السيد²⁷

²⁵ نورا كمال: حزيران 2008 – آذار 2009

²⁶ وسيم عارف: 2007-2010

²⁷ ياسين السيد: 2006-2009

أبحاث ومنشورات صادرة عن كرامة

المفاهيمية

العدالة والكرامة الانسانية في فلسطين

التطبيقية

الكرامة الانسانية: المفهوم النظري وتطبيقات عملية

دليل تقييم التدريب القضائي

المسؤولية القضائية ومساءلة القضاة

الأوراق البيضاء

مقترح لإنشاء مركز وطني للطب الشرعي

المعمل الجنائي: واقع ومستقبل

المستشار القانوني في وزارات السلطة الفلسطينية: مهامه

وتعزيز دوره الوظيفي

تأسيس وحدة للنوع الاجتماعي في وزارة العدل: الحاجة

ومقترحات للمهام والاختصاصات

حول اعتماد برنامج المعهد القضائي الفلسطيني

المعهد القضائي الفلسطيني (خيارات تطوير برنامج دبلوم

الدراسات القضائية

عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسمية وفقا للنظام

القانوني: الاشكاليات والحلول

أوراق الخلفية

الطب الشرعي في فلسطين: الواقع والطموح

تشكيل ومهام واختصاصات مكونات قطاع العدالة في

فلسطين: رزمة تعريفية موجّهة للإعلاميين

ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه

دراسة مقارنة مع مثيله الأردني

ميرفت رشاوي

عامر الجنيدي ومحمود كتانة

صلاح صوباني

جميل سالم وريم بطمة

ريم بهدي ومصطفى عبد الباقي ومصطفى

مرعي

عزة أبو غضيب

عصمت صوالحة

ريم بهدي و عامر الجنيدي وعصمت صوالحة

محمود كتانة ومضر قسيس

طاقم باحثي مبادرة كرامة

طارق عطية

أسامة السعدي و عامر الجنيدي

طاقم باحثي مبادرة كرامة

أسامة السعدي

