



اللجنة الوطنية

لتطوير قطاع العدالة ومراجعة منظومة التشريعات القضائية

تقرير نتائج أعمال وتوصيات اللجنة

أيلول 2018

بسم الله الرحمن الرحيم

"إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا"

صدق الله العظيم

فهرس المحتويات

2	شكر وتقدير
3	أعضاء اللجنة
4	توطئة
6	التحديات التي تواجه قطاع العدالة
9	منهجية عمل اللجنة
10	مقدمة: استقلال السلطة القضائية
11	أولاً: تعزيز استقلال القضاء
12	ثانياً: ضمان تمثيل نوعي في مجلس القضاء الأعلى (توسيع العضوية)
13	ثالثاً: التدابير المثلى في التعيين والترقية
14	رابعاً: التقييم القضائي
14	خامساً: تخفيض سن تقاعد القضاة
15	سادساً: تعزيز التفتيش القضائي والمساءلة
16	سابعاً: تحسين رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة
17	ثامناً: استحداث محاكم استئناف
17	تاسعاً: تعزيز دور القضاء الإداري في تحقيق العدالة وفي حماية الحقوق والحريات
18	عاشرأ: تطوير وتحديث إدارة الدعاوى الجزائية والمدنية
20	حادي عشر: محكمة الجنايات الكبرى
21	ثاني عشر: إنشاء نظام مساعدة قانونية وطني مستدام
23	الخاتمة

شكر وتقدير

يتقدم رئيس وأعضاء اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة ومراجعة منظومة التشريعات القضائية بأسعى آيات الشكر والتقدير والعرفان لسيادة الرئيس محمود عباس حفظه الله ورعاه. على الثقة التي أولانا إياها وعلى دعمه ومساندته لعمل اللجنة، وعلى اهتمامه بتطوير القضاء وضمان وصول المواطنين إلى العدالة وعلى انحيازه الكامل والدائم لمبادئ الحق والعدالة واستقلال القضاء ونزاهته.

أعضاء اللجنة

المستشار عماد سليم	رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى (رئيس اللجنة)
المستشار علي أبو دياك	وزير العدل
المستشار الدكتور أحمد براك	النائب العام
المحامي جواد عبيدات	نقيب المحامين الفلسطينيين
الأستاذ عبد المنعم دراغمة	مدير عام الشؤون القانونية في ديوان الرئاسة (مقرر اللجنة)
الدكتور عمار الدويك	مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الانسان
الدكتور ياسر عموري	عميد كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت
الدكتور مؤيد خطاب	عميد كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية
الدكتور محمد خلف	عميد كلية الحقوق في جامعة القدس

أصدر سيادة الرئيس محمود عباس حفظه الله مرسوماً رئاسياً بتاريخ 2017/9/6 يقضي بتشكيل اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة، ومراجعة منظومة التشريعات القضائية، وإعداد رؤية شمولية لتطوير قطاع العدالة والقضاء . مكوّنة من رئيس مجلس القضاء الأعلى، المستشار القانوني لرئيس الدولة، وزير العدل، النائب العام، نقيب المحامين، مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، عميد كلية القانون في جامعة النجاح الوطنية، عميد كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت، وعميد كلية الحقوق في جامعة القدس، وبالتالي جاء تشكيل اللجنة من تسعة أعضاء، غالبيتهم من خارج الجهاز الرسمي.

وقد كلف المرسوم الرئاسي اللجنة بإعداد رؤية شاملة لتطوير قطاع العدالة والقضاء، ووضع لها مجموعة من المحددات والمعايير، حيث أشار إلى أن اللجنة تمارس مهامها وفق القانون الأساسي الفلسطيني، ومبادئ الأمم المتحدة بشأن استقلال القضاء، ووفق مبادئ ضمانات المحاكمة العادلة دون إبطاء أو تأخير، وحفظ حقوق المواطن وحرياته الأساسية، وتجسيد مبادئ المساءلة والحكم الرشيد، والمساواة أمام القانون والقضاء، وضمانات إصلاح وتطوير المنظومة القضائية.

ونظراً لأهمية قطاع العدالة الذي يمس جميع شرائح المجتمع، أتاح المرسوم للجنة في سبيل القيام بمهامها التشاور مع الخبراء والمختصين، ومؤسسات المجتمع المدني الحقوقية، وكليات الحقوق في الجامعات، من أجل ضمان أكبر قدر ممكن من التشاركية في عمل اللجنة.

انطلاقاً من إيمان القيادة الفلسطينية، وعلى رأسها سيادة الرئيس محمود عباس، بأهمية ودور القضاء الفلسطيني في تعزيز صمود المواطنين على أرضهم، وحفظ السلم الأهلي، وتحقيق العدالة بين المتخاصمين، وبناء مؤسسات الدولة، فقد جاء تشكيل هذه اللجنة وتكليفها بالمهام الموكلة إليها من أجل تقديم التوصيات التي من شأنها دعم وتعزيز استقلال القضاء وفاعليته في تقديم خدمة العدالة للجميع بفاعلية ونزاهة وتحسين القضاء ضد أية تدخلات.

حدد المرسوم الرئاسي فترة عمل اللجنة بستة أشهر، بحيث تقوم خلالها بإتمام مهامها وتقديم تقريرها إلى سيادة الرئيس مشفوعاً بتوصياتها ومقترحاتها بشأن القوانين المطلوب تعديلها لتطوير قطاع العدالة والقضاء، ولكن، ونظراً لتشعب وتعقيد المواضيع المرتبطة بتطوير قطاع العدالة، والحاجة لدراستها ومناقشتها بشكل معمق ومستفيض، لم تتمكن اللجنة من الانتهاء من عملها خلال الفترة المحددة لها، لذا طلبت من السيد الرئيس تمديد فترة عملها لستة أشهر إضافية، انتهت في 5 سبتمبر 2018.

وخلال فترة عمل اللجنة التي امتدت لسنة كاملة، فقد عقدت العديد من الاجتماعات، عملت خلالها على تشخيص المعوقات والإشكاليات التي تواجه مؤسسات قطاع العدالة بشكل عام، سيما وأن رؤساء مؤسسات قطاع العدالة أعضاء اللجنة هم وبحكم مواقعهم، على اطلاع مباشر بهذه المعوقات والإشكاليات التي تواجه عمل مؤسساتهم، وتحد من الفاعلية بتقديم خدمة العدالة للمواطن، إضافة إلى الخبرة الأكاديمية المتوفرة لدى عمداء كليات الحقوق والقانون

أعضاء اللجنة فيما يتعلق بالنظريات الأمثل للتطبيق بالنظر إلى الواقع. إضافة إلى دور نقيب المحامين في اللجنة كممثل عن الفئة التي تتعامل مع مؤسسات قطاع العدالة بشكل مباشر، وأهمية وجود مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان الذي لعب دوراً مهماً في طرح وجهات نظر مؤسسات المجتمع المدني خلال أعمال اللجنة، حيث لعبت الهيئة دور حلقة الوصل بين هذه المؤسسات واللجنة. ونقلت رسائل واقتراحات مكتوبة منها. وإضافة إلى ما قدمه الأعضاء من وجهات نظر، اطلعت اللجنة على التجارب العربية الحديثة في موضوع إصلاح وتطوير القضاء، خاصة التجارب الأردنية والمصرية والمغربية، واستخلصت منها أهم التوجهات والنتائج التي توصلوا إليها. كما التزمت اللجنة بالمحددات الواردة في المرسوم الرئاسي بحيث عملت بما ينسجم مع المبادئ التي أقرها القانون الأساسي الفلسطيني واسترشدت بالمبادئ والمعايير الدولية ذات العلاقة باستقلال القضاء.

وعلى ضوء ذلك، نقدم في هذا التقرير نتائج أعمال وتوصيات اللجنة بهدف تطوير قطاع العدالة وزيادة فاعليته بما يحقق العدالة الناجزة. وبهذه المناسبة يتهمز رئيس وأعضاء اللجنة الفرصة لرفع أسمى آيات الشكر والتقدير لسيادة الرئيس محمود عباس حفظه الله ورعاه، على الثقة التي أولانا إياها وعلى دعمه ومساندته لعمل اللجنة، وعلى اهتمامه بتطوير القضاء وضمان وصول المواطنين إلى العدالة وعلى انخيازه الكامل والدائم لمبادئ الحق والعدالة واستقلال القضاء ونزاهته. كما تشكر اللجنة جميع المؤسسات التي قدمت مقترحات وتوصيات ساهمت في إثراء عمل اللجنة، وتشكر الزملاء في الإدارة العامة للشؤون القانونية في ديوان الرئاسة على دعمهم لعمل اللجنة من خلال توفير أعمال السكرتاريا بجودة عالية وبفاعلية، وتدوين وحفظ المحاضر وتنسيق اجتماعات اللجنة.

التحديات التي تواجه قطاع العدالة:

لقد حقق قطاع العدالة الفلسطيني، منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إنجازات كبيرة في مجالات عديدة وحقق نقلات نوعية خاصة في مجالات توفير الموارد البشرية والأطر القانونية وتأهيل البنى التحتية، والبنية التشريعية ابتداءً من إصدار القانون الأساسي الفلسطيني الذي ضمن استقلال القضاء، وكذلك قانون السلطة القضائية لسنة 2002 وقوانين الإجراءات الجزائية وأصول المحاكمات المدنية والتجارية وتشكيل المحاكم النظامية وغيرها من التشريعات الأخرى الهامة الناطمة لسير الدعوى الجزائية والمدنية بما يضمن حماية الحقوق والحريات العامة والحفاظ على الأمن والنظام العام وضمان المحاكمة العادلة، حيث عملت السلطة الوطنية الفلسطينية، منذ بداياتها على رفد مؤسسات قطاع العدالة بالموارد البشرية، وعملت على بناء وتعزيز قدرات القضاة وأعضاء النيابة، وتوظيف كوادر قضائية وإدارية وفنية مؤهلة، كما تم تطوير البنية التحتية بما في ذلك تأسيس نظام إدارة بيانات متطور (الميزان)، وإنشاء سجل عدلي وطني محوسب ومركز للطب العدلي في وزارة العدل، وإنشاء محاكم متخصصة وتشكيل واستحداث نيابات متخصصة، وبدعم العديد من الدول الصديقة، تم بناء وإنشاء عدد من المقرات للمحاكم وتجهيزها، لكن ما زالت هناك حاجة لمزيد من الأبنية للمحاكم.

وعلى الرغم من محدودية الإمكانيات، وحدائث التجربة الفلسطينية، إضافة إلى المعوقات السياسية، فقد سبق القضاء الفلسطيني العديد من نظرائه من الأجهزة القضائية في منطقتنا العربية في أكثر من مجال، وأخذ مساحة من الاستقلال غير مسبوقه مقارنة بها، فقد وضع التفتيش القضائي تحت إشراف مجلس القضاء الأعلى بما يعزز استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية، كذلك تم تطوير أنظمة محوسبة لإدارة الدعاوى تعتبر نموذجاً في المجال القضائي في المنطقة العربية، استرشدت بها العديد من الدول نقلاً عن التجربة الفلسطينية في هذا المجال، وخططت النيابة العامة خطوات كبيرة في مؤسسة العمل على أسس مهنية وتخصصية، ويظهر التطور الكبير الذي حققه قطاع العدالة في فلسطين من خلال مراجعة الخطط القطاعية ذات العلاقة التي تكشف وجود تكاملية كبيرة في العمل ووجود رؤى وخطط طموحة للتطوير.

وبالرغم من هذه الإنجازات الهامة والكبيرة والتي لا يتسع المقام لذكرها، إلا أن قطاع العدالة في فلسطين يواجه جملة من التحديات والمعوقات. يتمثل أخطرها في استمرار الاحتلال العسكري الإسرائيلي للأرض الفلسطينية المحتلة، وإجراءاته وانتهاكاته وجرائمه بحق الإنسان الفلسطيني ومؤسساته، الأمر الذي يحد من فاعلية قطاع الحكم بما في ذلك قطاع العدالة في فلسطين، والحد من قدرة مؤسسات الدولة الفلسطينية على حماية حقوق المواطن وحرياته الأساسية، والانتقاص من السيادة الفلسطينية، الذي يمس تلقائياً بولاية القضاء الفلسطيني مما انعكس سلباً على قدرة القضاء في حماية وضمان حقوق المواطن الفلسطيني.

فالاحتلال يشكل عائقاً في تنفيذ المذكرات والأوامر القضائية خاصة في المناطق التي تصنف "ب" و "ج". وإعاقة إجراءات التفتيش في المناطق المصنفة "ج" وإعاقة نقل الموقوفين، كما يشكل إغلاق الطرق ومنع التواصل بين المحافظات الفلسطينية وخضوع مناطق واسعة للسيطرة الأمنية الإسرائيلية بالكامل عائقاً أمام تحقيق العدالة والسير في الإجراءات القانونية، كما ساهم في تأخير إنجاز ملفات وقضايا نتيجة لعدم وجود تنسيق أو نتيجة لإغلاق مناطق. الأمر الذي يتسبب في تعطيل وتأخير إجراءات المحاكمة ومواعيد الجلسات وبالتالي تأخير الفصل في العديد من القضايا والمساهمة في تراكمها.

كما تعتمد سلطات الاحتلال إضعاف قدرات الرد السريع والاستجابة الفورية للشرطة الفلسطينية الأمر الذي يخل بالسلم الأهلي ويضعف سيادة القانون في المناطق الخارجة عن سيطرة أجهزة الأمن الفلسطينية. خاصة في منطقة العاصمة القدس والمناطق المصنفة "ج".

كما أدى تقطيع الأرض الفلسطينية وعدم سيطرة أجهزة إنفاذ القانون على أغلب المناطق، إلى فرار العديد من المطلوبين للعدالة إلى مناطق خارج السيطرة الفلسطينية، أو إلى داخل الخط الأخضر، الأمر الذي ساهم في ارتفاع معدلات الجريمة، وزيادة عدد الأشخاص المطلوبين للعدالة في هذه المناطق، لعلمهم بصعوبة الوصول إليها، الأمر الذي من شأنه الحد من القدرة على تنفيذ القانون.

إضافة إلى ما شكله الاحتلال من تحديات كبيرة أمام أجهزة دولة فلسطين بما فيها القضاء والنيابة العامة، فقد ساهم الانقسام السياسي البغيض في زيادة التحديات أمامها، فالمحافظات الجنوبية خارج سيطرة القضاء والنيابة وأجهزة إنفاذ القانون، ولا يستطيع القضاء وأعضاء النيابة ممارسة عملهم هناك. حيث تم استبدالهم بقضاة وأعضاء نيابة تم تعيينهم من قبل حكومة الأمر الواقع (حماس) يقومون بتنفيذ قوانين وتشريعات جزء منها صدر بشكل غير دستوري عن أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير في المجلس التشريعي في قطاع غزة، وعلى الرغم من تشكيل حكومة الوفاق الوطني منذ الثاني من حزيران لعام 2014م إلا أنه لم يتم تمكينها من ممارسة عملها، وفرض سيادتها القانونية في المحافظات الجنوبية بسبب المعوقات والعراقيل التي حالت دون تمكن الحكومة من القيام بمهامها وفقاً للقانون الأساسي والقوانين النافذة، كما أنه لم يتم تمكين مجلس القضاء الأعلى من استعادة القضاء والنيابة العامة إلى إطار الشرعية والقانون في قطاع غزة، الأمر الذي يهدر حق التقاضي وضمانات حفظ الحقوق والحريات، ويعرقل مبدأ تجسيد سيادة القانون وينتهك حق المواطنين في الوصول إلى العدالة.

إضافة إلى ذلك، فإن عدم وضوح الأدوار والعلاقات بين أطراف قطاع العدالة خاصة مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل والنيابة العامة، يشكل أحد أهم التحديات التي يواجهها قطاع العدالة، الأمر الذي خلق إرباك وخلط في المرجعيات في بعض الحالات، كما أظهرت التجربة العملية في تطبيق قانون السلطة القضائية عدم كفاية الأحكام الواردة فيه في خلق نظام متكامل للعمل القضائي بما يوازن بين استقلال القاضي وخضوعه للمساءلة في ذات الوقت، ورفع مستوى جودة العمل القضائي، وما يمكن مجلس القضاء الأعلى من إيجاد أدوات قانونية كافية لمواجهة أية معوقات في هذا المجال.

كذلك أظهر التطبيق العملي قصورا وثغرات في قوانين الإجراءات الجزائية وأصول المحاكمات المدنية والتجارية وتشكيل المحاكم النظامية والتنفيذ وغيرها من القوانين، أثرت سلباً على سرعة السير في الدعاوى والفصل فيها، مما ساهم في تراكم القضايا وإبطاء عملية التقاضي في الكثير من الأحيان. الأمر الذي أثر بشكل كبير على حقوق المتقاضين وعلى ثقة المواطنين بالقضاء، فكما يقال بأن تأخير العدالة هو إنكار للعدالة، مما دفع العديد من المواطنين نحو اللجوء إلى الوسائل البديلة للوصول إلى العدالة، كالحلول العشوائية التي تخالف في كثير من الأحيان حقوق المتهمين في الدفاع وفي افتراض البراءة وفي شخصية العقوبة.

منهجية عمل اللجنة

في بداية عمل اللجنة انتخب الأعضاء من بينهم معالي رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيساً للجنة، والمستشار القانوني لرئيس الدولة مقررًا لها، واعتمدت اللجنة نظاماً داخلياً لعملها في بداية تشكيلها يوضح مسائل النصاب وكيفية اتخاذ القرارات. ومن ثم عملت على تشخيص واقع الإشكاليات والمعوقات التي تعترض عمل مؤسسات قطاع العدالة من حيث النص التشريعي من جهة، ومن حيث آليات التطبيق والتنفيذ من جهة أخرى، حيث تم حصر الإشكاليات وفق عناوين رئيسية، شكلت منهجية عمل اللجنة.

كما اطلعت اللجنة على تجارب عربية حديثة في مجال الإصلاح القضائي، وبشكل خاص على تقرير اللجنة الملكية لتطوير الجهاز القضائي وتعزيز سيادة القانون في المملكة الأردنية الهاشمية، وميثاق إصلاح منظومة العدالة بالمملكة المغربية، واستأنست اللجنة بتجارب دولية مقارنة أخرى من خارج المنطقة العربية، وقدم عدد من أعضاء اللجنة أوراقاً متخصصة وتصورات حول قضايا محددة في الشأن القضائي، واطلعت اللجنة على تقارير ودراسات ورؤى أعدت من قبل مؤسسات أكاديمية ومؤسسات مجتمع مدني فلسطيني حول تطوير قطاع العدالة.

كما عملت اللجنة على التواصل مع مؤسسات المجتمع المدني، خاصة المؤسسات المعنية بسيادة القانون وحقوق الإنسان وقطاع العدالة، وذلك من خلال تقديم تلك المؤسسات أوراق ومقترحات تتعلق بمهام اللجنة، وتم تنظيم لقاء موسع مع ممثلي عدد من المؤسسات والائتلافات ذات العلاقة. وتم خلال الاجتماع الطلب من المؤسسات أن تقدم تصورات وتوصيات مكتوبة إلى اللجنة، وقد قام عدد من مؤسسات المجتمع المدني بالشراكة مع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتقديم تصور مكتوب يعكس رؤية شاملة لتطوير قطاع العدالة، وقد استرشدت اللجنة بهذا التصور في نقاشاتها اللاحقة.

وفي جميع مراحل عملها استرشدت اللجنة بالمعايير الدولية ذات العلاقة، المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان والمبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة إضافة إلى العديد من الإعلانات الدولية ذات العلاقة باستقلال القضاء وأعضاء النيابة العامة.

وقد ركزت اللجنة على الاتفاق على المبادئ والتوصيات العامة دون الخوض في تفاصيل صياغة مواد القوانين، حيث ارتأت اللجنة ضرورة أن تتم عملية الصياغة التشريعية في مرحلة لاحقة، حال المصادقة على التوصيات من سيادة الرئيس، وذلك لمراعاة الأصول المتبعة في إعداد وصياغة التشريعات، بالتشاور مع الجهات ذات العلاقة بالتشريع المعني، وضمن المبادئ والتوصيات العامة الواردة في هذا التقرير.

مقدمة: استقلال السلطة القضائية

يشكل القضاء المستقل والنزيه والمحيد، ركن أساسي لدولة القانون، وهو ضامن رئيسي لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتحقيق مبدأ سيادة القانون. إن استقلال القضاء بشقيه: استقلال السلطة القضائية باعتبارها السلطة الثالثة في الدولة تقف على قدم المساواة مع السلطات الأخرى: واستقلال القاضي في خضوعه لحكم القانون ولضميره. ليس غاية بحد ذاته أو ميزة للقائمين عليه، إنما هو قيمة دستورية وقانونية ووطنية عليا. وبالرغم من تأكيد وثيقة إعلان الاستقلال، والقانون الأساسي المعدل، وقانون السلطة القضائية على استقلال السلطة القضائية واستقلال القاضي على نحو سبق نظرته في القوانين العربية، إلا أن عدم وضوح هذه النصوص، وبخاصة قانون السلطة القضائية، في تنظيم العلاقة بين مؤسسات قطاع العدالة (مجلس القضاء الأعلى، وزارة العدل، النيابة العامة)، قد أثر سلباً على العلاقة التكاملية بين مؤسسات قطاع العدالة، وضمان استقلال القضاء وحظر التدخل في شؤونه، وضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية. كمان أن الإشكالات التي شهدتها السلطة القضائية بشكل عام قد انعكست على دور القضاء ومؤسسات قطاع العدالة في حماية الحقوق والحرريات وتحقيق مبدأ سيادة القانون، وأثرت على هبة القضاء ومستوى رضا المتقاضين وثقة المواطنين به. الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات على مستوى السياسات والخطط الاستراتيجية وتنفيذها، إضافة إلى التدخل التشريعي، بما يضمن تعزيز استقلال القضاء وتوضيح العلاقات داخل قطاع العدالة، لا سيما ما بين وزارة العدل والنيابة العامة التي طالما كانت من أكثر المواضيع حساسية وجدلية، ليس في فلسطين وحسب، بل في العديد من الأنظمة القانونية في العالم. فمن تلك الأنظمة ما يتبع النيابة العامة لوزارة العدل، ومنها من يتبعها للمجلس القضائي. وبعضها الآخر يخلط متطلبات النظامين على نحو معقد. ويرجع ذلك بالأساس إلى النظرة المختلفة للتوظيف التي تؤديها النيابة العامة بين من يعتبرها ممثلة للحق العام "حق المجتمع في الدعوى الجزائية" وبين من يعتبرها ممثلة للدولة. وبشكل عام، فإن التوجهات الإصلاحية الحديثة في الدول العربية مثل الأردن والمغرب تتجه نحو اعتبار النيابة العامة جزء من السلطة القضائية، وهو نفس الاتجاه الذي أخذت به المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وذلك لاعتبارات تتعلق باستقلالية النيابة العامة عن السلطة التنفيذية، حيث أكدت المحكمة الأوروبية أن تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية يفيد عدم توفر أعضائها على ضمانات الاستقلال والحياد.

وبناءً على ذلك، وللوصول إلى هذه الأهداف، ولتحقيق تطوير شامل على مؤسسات قطاع العدالة بما يلي طموح واحتياجات المواطن الفلسطيني، نرى الأخذ بالتوصيات الآتية:

أولاً: تعزيز استقلال القضاء. وذلك من خلال:

1. التأكيد على مبدأ استقلال القضاء والقضاة وتعزيز الضمانات المطلوبة لذلك. عن طريق حظر التدخل في شؤون القضاء. وذلك بتجريم التدخل والتأثير في إصدار الأحكام والقرارات والأوامر القضائية أو تعطيل تنفيذها أو الامتناع عنه. وتفعيل النصوص الواردة في قانون العقوبات التي تجرم التدخل في عمل القاضي والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية.
2. التأكيد على الاستقلال المالي للسلطة القضائية. بتعديل قانون السلطة القضائية بما يضمن منح رئيس مجلس القضاء الأعلى صلاحية الإشراف على تنفيذ الموازنة وإنفاقها.
3. توضيح آلية تعيين رئيس المحكمة العليا رئيس مجلس القضاء الأعلى ونائبه بما يراعي استقلال القضاء. وذلك من خلال النص صراحة في قانون السلطة القضائية على آلية تعيين رئيس المحكمة العليا. ممن جلس للقضاء بالمحكمة العليا لمدة لا تقل عن (3) سنوات. أو عمل محامياً لمدة لا تقل عن (15) سنة. ويتم التعيين بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى.
4. وكذلك الحال بالنسبة لآلية تعيين نائب رئيس المحكمة العليا. وذلك بأن يتم التعيين بقرار من رئيس الدولة بناءً على توصية رئيس مجلس القضاء الأعلى وموافقة المجلس شريطة أن يكون المرشح لهذه الوظيفة ممن جلس للقضاء في المحكمة العليا لمدة لا تقل عن (3) سنوات. أو عمل محامياً لمدة لا تقل عن (15) سنة.
5. تنظيم العلاقة ما بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى. وذلك من خلال:
 - أ. النص في قانون السلطة القضائية بشكل واضح على أن يكون الإشراف الإداري على المحاكم من مسؤولية مجلس القضاء الأعلى. بحيث يكون رئيس كل محكمة المسؤول عن انتظام العمل فيها.
 - ب. توضيح دور وزير العدل باعتباره حلقة وصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية فيما يتعلق بالقضاء والنيابة العامة دون الإخلال باستقلال السلطة القضائية، وتعزيز الفصل المرن بين السلطات بحيث يكون دور وزير العدل هو ضمان حق المواطنين في الوصول للعدالة. وضمان استقلال القضاة وأعضاء النيابة العامة.
 - ج. تتولى وزارة العدل الإشراف على بناء وتوفير المرافق الجديدة والتخطيط لتوسيع المحاكم بالتنسيق مع القضاء والنيابة العامة. وبالتعاون مع الجهات ذات العلاقة.
 - د. تتولى وزارة العدل تحليل البيانات الواردة من مجلس القضاء الأعلى حول سير الدعاوى وعدد القضايا وتوزيعها. وتقديم تقرير بذلك إلى الحكومة حول سير مرفق العدالة بشكل عام وحق المواطنين في الوصول إلى العدالة.

ج. يعد رئيس إدارة المحاكم تقريراً دورياً عن عمل المحاكم وإدارتها لمناقشته مع رئيس مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، وإيجاد سبل مواجهة معوقات متطلبات إدارة المحاكم، على أن يتم تضمين هذا التقرير في التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى.

ح. التأكيد على دور الحكومة، بتوفير الموازنات اللازمة لرفع كفاءة العمل في القضاء والنيابة، خاصة فيما يتعلق بتأهيل وتطوير البنية التحتية ورفع قدرات الموارد البشرية والتكنولوجية، وتعيين العدد الكافي من الموظفين والطواقم، وتوفير مستلزمات العمل وفق تقارير الاحتياجات التي يقدمها القضاء والنيابة.

6. تنظيم العلاقة ما بين وزارة العدل والنيابة العامة، ولهذه الغاية نرى الأخذ بالاتجاه الإصلاحي الحديث، والذي يعتبر النيابة العامة جزء من السلطة القضائية، وذلك من خلال:

أ. تعديل قانون السلطة القضائية بما يضمن النص على اعتبار النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية. وأن يطبق على عضو النيابة العامة ما يطبق على القاضي من حيث الضمانات والمساءلة والامتيازات والحصانات وإجراءات التعيين والنقل والترقية وسن التقاعد وغيرها.

ب. التأكيد على تمتع أعضاء النيابة العامة بالاستقلال الفني والإداري، وإخضاعهم لإشراف النائب العام الفني والإداري.

ت. النص في قانون السلطة القضائية على أن يتم عرض تقرير أداء معاون النيابة المرشح لوظيفة وكيل نيابة على مجلس القضاء الأعلى ومن ثم على وزير العدل لتقرير صلاحية تعيينه، وكذلك فيما يتعلق بتعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المعينين أمامها، بحيث يتم بقرار من وزير العدل بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى باقتراح النائب العام.

ث. النص في قانون السلطة القضائية على استحداث درجة (رئيس نيابة أول) بعد درجة (رئيس نيابة) وقبل درجة (النائب العام المساعد)، وذلك لحل إشكالية تكدر عدد كبير من أعضاء النيابة العامة في الدرجتين المشار إليهما، مع ضرورة مراعاة تحديد اختصاصات عضو النيابة العامة المعين في هذه الدرجة المستحدثة.

ثانياً: ضمان التمثيل النوعي في مجلس القضاء الأعلى (توسيع العضوية)

من أجل تعزيز استقلال مجلس القضاء الأعلى، وتحسينه من التدخل في شؤونه، وتطبيقاً لمبادئ الشفافية والنزاهة والحكم الرشيد، تحرص العديد من الأنظمة القضائية الحديثة إلى أن تكون تشكيلة المجلس القضائي معبرة عن الكل القضائي بمختلف درجات المحاكم، إضافة إلى عدم حصر العضوية في أعضاء من داخل السلطة القضائية فقط، وذلك بإضافة عدد من الشخصيات المجتمعية لعضوية المجلس، وذلك من

خلال النص في قانون السلطة القضائية على توسيع عضوية مجلس القضاء الأعلى. لتصبح تشمل إضافة إلى الأعضاء الحاليين الفئات الآتية:

- أ. اثنين من قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا لمدة سنتين غير قابلة للتجديد.
- ب. أقدم رئيس محكمة بداية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد. ويحل محله الذي يليه بالأقدمية.
- ت. شخصية قانونية مشهود لها بالكفاءة والنزاهة والحياد. من خارج السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية. يعين بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب المجلس لمدة سنتين غير قابلة للتجديد.

ثالثاً: التدابير المثلى في التعيين والترقية

1. لقد حدث تطور كبير في الآونة الأخيرة في موضوع الشفافية في تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة. حيث بدأ الإعلان عن الوظائف القضائية وتنظيم مسابقات مفتوحة يترسخ كممارسة عملية ونهج في العمل. ورغم التطور المهم في هذا المجال. من الضروري التأكيد على هذه الممارسة ضمن شروط التعيين التي يضعها مجلس القضاء الأعلى وفقاً للقانون، لتعزيز مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة الذي نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني.
2. أن يكون التعيين في القضاء والنيابة العامة من خلال مسابقة قضائية تشرف عليها لجنة تعيينات يتم تشكيلها من الجهة طالبة التعيين، على نحو يمنح خريجي معهد التدريب القضائي الأولوية في التعيين مع التأكيد على خضوعهم للمسابقة القضائية التي تشرف عليها لجنة التعيينات.
3. أن يقوم مجلس القضاء الأعلى بوضع لائحة تبين الأعمال التي يعتبرها نظيرة للعمل القضائي فيما يتعلق بالتعيين، بحيث تشمل من شغل وظائف قانونية من وظائف الخدمة المدنية.
4. مراجعة شروط وآلية الترقية في قانون السلطة القضائية. بما يضمن ترقية الأكثر كفاءة، وتوزيع الخبرات في جميع درجات المحاكم، وذلك من خلال:
- أ. فصل الدرجة المالية عن الوظيفة القضائية. وذلك من خلال وضع سلم درجات مالية للقضاة وأعضاء النيابة بمعزل عن الوظيفة القضائية. على غرار التجربة الأردنية في هذا المجال.
- ب. النص على عدم جواز الترقية إلى وظيفة قضائية أعلى إلا بجلوس القاضي أو عضو النيابة العامة في وظيفته مدة لا تقل عن خمس سنوات. وبإلستناد إلى تقارير كفاية الأداء الصادرة عن دائرة التفتيش القضائي. بما يضمن توزيع الكفاءات القضائية في جميع درجات المحاكم، وعدم تركزها في محاكم الاستئناف والمحكمة العليا. إذ يمكن هذا الإجراء بقاء قضاة المحاكم الأدنى درجة في محاكمهم مع احتفاظهم بالامتيازات المترتبة على أقدمتهم. كما يضمن هذا الإجراء. الجودة في العمل القضائي من خلال اكتساب الخبرات العملية.

ت. تعديل شروط رئاسة محكمة الاستئناف بما ينسجم مع التعديلات المطروحة بشأن زيادة عدد محاكم الاستئناف في فلسطين، وذلك بتخفيض المدة المطلوبة لجلوس المترشح في إحدى دوائر محكمة الاستئناف من خمس سنوات إلى ثلاث سنوات.

رابعاً: التقييم القضائي

عمدت العديد من الأنظمة القضائية في مختلف الدول إلى إجراء نوع من المراجعة الشاملة للعاملين في القضاء والنيابة العامة، وذلك بهدف تقييم العاملين في القضاء وتقدير كفاءتهم لشغل الوظائف القضائية. لضمان استمرار الأكثر كفاءة في الوظيفة القضائية.

وعليه توصي اللجنة بتشكيل لجنة وطنية مؤقتة لتقييم القضاء وأعضاء النيابة العامة، تشكل من 9 أعضاء، من ضمنهم رئيس مجلس القضاء الأعلى، وزير العدل، النائب العام، نقيب المحامين. إضافة إلى خمس شخصيات وطنية مستقلة مشهود لها بالكفاءة والنزاهة الحياد، يعينهم رئيس الدولة. تمارس اللجنة أعمالها خلال مدة أقصاها سنة، وتضع اللجنة نظام عملها وآلية اتخاذ القرارات فيها وإجراءات ومعايير التقييم بما يضمن توفير ضمانات الدفاع والتقاضي للأشخاص الذين سيخضعون للتقييم. وترفع اللجنة توصياتها وتقاريرها أول بأول (بالتتابع) للسيد الرئيس لاتخاذ الإجراءات وفقاً للقانون.

خامساً: تخفيض سن تقاعد القضاة

يهدف العمل على ضخ دماء جديدة وشابة في العمل القضائي، وبخاصة في محاكم الاستئناف وفي المحكمة العليا، ومواكبة عملية التجديد في السلك القضائي، وبما لا يؤدي إلى وجود فراغ قضائي وتعطل نظر الدعاوى والفصل فيها، لا سيما في المحكمة العليا، فلا بد من العمل على تخفيض سن التقاعد للقضاة. بجعله خمس وستين سنة بدلاً من سبعين. وذلك من خلال النص في قانون السلطة القضائية على عدم جواز أن يبقى في وظيفة قاض أو يعين فيها من جاوز عمره خمس وستين سنة. واستثناء رئيس مجلس القضاء الأعلى المعين في منصبه لضمان استقرار العمل في مجلس القضاء الأعلى، وضمان البدء بتطبيق التوصيات الخاصة بتطوير العمل في مجلس القضاء، إضافة إلى وجوب وضع أحكام تضمن عدم المساس بالحقوق التقاعدية للقضاة الذين سوف يحالون إلى التقاعد مباشرة لدى تطبيق التعديلات المقترحة على القانون.

سادساً: تعزيز التفتيش القضائي والمساءلة

يساهم التفتيش القضائي بشكل أساسي في تحسين أداء القاضي والجهاز القضائي بشكل عام. كما يساهم في زيادة الثقة العامة بعمل القضاء وتعزيز الشفافية والنزاهة والمساءلة المجتمعية للقضاء. إضافة إلى أهميته في مساعدة الجهات المختصة في الجهاز القضائي باتخاذ قرارات ترقية القضاة وأعضاء النيابة، أو تقرير عمل تدريب وبناء قدرات في مجالات محددة حسب احتياجات القاضي أو عضو النيابة. ولذلك. فإنه من الضروري العمل على تعزيز التفتيش القضائي والمساءلة التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة كأحد أهم مظاهر الإصلاح القضائي. بما يحسن الأداء القضائي من جهة ويضمن حق القضاة وأعضاء النيابة في التظلم وحقوقهم في المحاكمة العادلة. وأيضاً تأكيداً لخضوع القضاة وأعضاء النيابة للمساءلة لكن ضمن إجراءات لا تخل باستقلال القضاء.

ولتحقيق هذه الغاية. نرى أن يتم ذلك من خلال:

1. فصل رئاسة دائرة التفتيش القضائي عن رئاسة المكتب الفني لاختلاف وظيفة كل منهم. ومن أجل حسن سير أداء الوظيفة. وعمل التعديل التشريعي اللازم لهذه الغاية.
2. تعزيز استقلالية دائرة التفتيش. وتحديد شروط تعيين رئيسها. بحيث يعين رئيس دائرة التفتيش (المفتش الأول) وتنهى خدماته بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى لمدة أربع سنوات غير قابلة للتمديد. ممن تنطبق عليهم شروط التعيين في المحكمة العليا وفقاً لقانون السلطة القضائية. ورغد دائرة التفتيش القضائي بالعدد الكافي من العناصر القضائية الكفؤة المؤهلة ذات الاختصاص القضائي المتنوع. وبما يضمن تجنب تضارب المصالح ويضمن الحياد والاستقلال.
3. توسيع نطاق التفتيش القضائي. بحيث يخضع له كل من يشغل وظيفة قضائية باستثناء رئيس المحكمة العليا والنائب العام.
4. تدعيم جدية نتائج عملية التفتيش القضائي، وذلك من خلال منح مجلس القضاء الأعلى صلاحية التنسيب لرئيس الدولة بالعزل للقاضي أو عضو النيابة الذي يحصل على تقدير متوسط فما دون لسنتين متتاليتين مع إعطائه حق التظلم أمام مجلس القضاء الأعلى.
5. النص على وجوب تقديم المفتش الأول تقريراً سنوياً لمجلس القضاء الأعلى عن سير عمل الدائرة. ويتم نشره مع التقرير السنوي لمجلس القضاء الأعلى.
6. تعديل لائحة التفتيش القضائي بما يضمن تحقيق التوصيات المتعلقة بالتفتيش القضائي والمساءلة.

7. تفعيل وتعزيز دور المجلس التأديبي المنصوص عليه في قانون السلطة القضائية. وذلك بأن يتم تشكيله من قبل مجلس القضاء الأعلى على أساس الكفاءة مع مراعاة الأقدمية، بحيث تكون تشكيلته ثابتة لمدة سنتين.
8. تعديل العقوبات التأديبية الواردة في قانون السلطة القضائية وتحديد الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على القاضي، وذلك بإضافة عقوبة وقف الترقية لمدة محددة، وإضافة عقوبة النقل إلى وظيفة غير قضائية وفق محددات معينة. لتصبح العقوبات على النحو الآتي:
 1. التنبيه.
 2. الإنذار.
 3. وقف الترقية لمدة لا تقل عن سنة ولا تتجاوز ثلاث سنوات.
 4. النقل إلى وظيفة غير قضائية، ويصرف له في هذه الحالة راتب وعلاوة الوظيفة المنقول إليها.
 5. العزل.

سابعاً: تحسين رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة.

يتطلب الحفاظ على هيبة القضاء، وتعزيز استقلاله وحياده ونزاهته، توفير العيش الكريم للقاضي وعضو النيابة وعائلته، وإبعاده عن مظاهر العوز المختلفة، خاصة وأن رواتب القضاة في فلسطين متدنية مقارنة بنظرائهم في الدول المجاورة. في حين أن العبء القضائي على القاضي الفلسطيني يفوق العبء القضائي لنظرائه من الدول المجاورة بأضعاف، وعلى ذلك نوصي:

1. إعادة النظر بجدول رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة في قانون السلطة القضائية، من خلال إضافة زيادة (50%) على الراتب الأساسي، تطبق تدريجياً بواقع (10%) سنوياً خلال 5 سنوات.
2. منح القضاة وأعضاء النيابة إعفاء جمركياً على المركبات الميكانيكية يحدد كل سبع سنوات.
3. النص في قانون السلطة القضائية على إضافة علاوة (مخاطرة) بقيمة (300) دولار أمريكي نظير أي تعويضات محتملة جراء أخطاء المهنة وطبيعتها.
4. تحديد الحد الأقصى للإجازة القضائية بحيث لا تتجاوز الإجازة السنوية للقاضي خمسة وثلاثين يوماً بما في ذلك العطلة القضائية، بهدف المحافظة على سير مرفق القضاء بانتظام واطراد، وتمكين المواطنين من الوصول إلى العدالة بسهولة ويسر وفي أي وقت.

ثامناً: استحداث محاكم استئناف

أثبت الواقع العملي بأن عدد محاكم الاستئناف في فلسطين قليل نسبة إلى عدد وحجم القضايا المنظورة أمامها، ويهدف تيسير حق المواطنين في الوصول إلى العدالة، وتخفيف العبء القضائي على السادة قضاة محكمة الاستئناف، بما يسهم في الوصول إلى عدالة ناجزة. نوصي بتضمين قانون تشكيل المحاكم استحداث محكمتي استئناف في المحافظات الشمالية، ومحكمة استئناف في المحافظات الجنوبية، على أن يراعى تمثيلها عند إجراء التعديل اللازم على عضوية مجلس القضاء الأعلى.

تاسعاً: تعزيز دور القضاء الإداري في تحقيق العدالة وفي حماية الحقوق والحريات

يعتبر القضاء الإداري، الذي يتولى الرقابة على أعمال الإدارة، من أهم ضمانات احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتطبيق مبدأ المشروعية، وهي سمات أساسية لدولة القانون، بحيث تتولى محكمة العدل العليا في المحكمة العليا هذه الوظيفة بالاستناد إلى قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، إلا أن التقاضي على درجة واحدة يخل بحقوق المتقاضين ولا يترك مجال لتصحيح الحكم القضائي في حال شابه عيب أو خطأ، مما يؤثر على قيام المحكمة بدورها في تحقيق العدالة وحماية الحقوق والحريات وانصاف المتضررين من أعمال الإدارة، ولذلك نوصي بضرورة إصدار قانون للقضاء الإداري، يتضمن بشكل رئيسي:

1. إقرار مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري. لتعزيز ضمانات حماية حسن سير العدالة، وضمانات مصالح المتقاضين، حيث تبنى العديد من الأنظمة القضائية هذا المبدأ في القضاء الإداري، مثل الأردن ومصر، وذلك من خلال إنشاء محكمة إدارية تعتبر محكمة درجة أولى للنظر في القضايا الإدارية ويحدد القانون تشكيلها واختصاصها، وتستأنف قراراتها أمام محكمة العدل العليا أو أي محكمة يحدد القانون تشكيلها واختصاصاتها تفصيلاً.
 2. إقرار مبدأ القضاء الشامل (إلغاء، تعويض) في قضاء المحكمة الإدارية ومحكمة العدل العليا. بحيث يكون للمحكمة صلاحية إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو توجيه أوامر للإدارة، كما يكون لها صلاحية في الحكم بتعويض المتضرر.
- وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى، والنائب العام تقدما بمقترح لمشروع قانون القضاء الإداري المشار إليه، مرفق بهذا التقرير.

عاشراً: تطوير وتحديث إدارة الدعاوى الجزائية والمدنية

تعد الدعاوى الجزائية والمدنية المدخل الرئيسي للمواطنين في خلق انطباعاتهم عن القضاء، وتقييم مدى ثقتهم به. بالنظر إلى تماس الجمهور المباشر مع المحاكم التي تتول النظر والفصل في هذه الدعاوى، فهي قريبة جداً منهم ومن معاملاتهم وحقوقهم. وقد حاز القضاء الفلسطيني في مراحل مختلفة، وبخاصة في الفترة التي أعقبت انتهاء مرحلة الفلتان الأمني على ثقة الجمهور الفلسطيني. كما أن التشريعات التي تنظم هذه الدعاوى كانت أسبق بخطوة من نظرائها في الأنظمة القانونية المجاورة. من حيث التطور وتعزيز حقوق الإنسان لا سيما الحق في المحاكمة العادلة، وقانون الإجراءات الجزائية النافذ خير دليل على ذلك. إلا أنه ومع مرور الوقت، قد بدت تظهر عدد من أوجه القصور في تلك التشريعات وفي التطبيق والممارسة العملية في المحاكم والنيابات العامة، لا سيما ما يتعلق بطول أمد التقاضي، بما أثر بشكل كبير على حقوق المتقاضين وعلى ثقة المواطنين بالقضاء، فكما يقال بأن تأخير العدالة هو إنكار للعدالة. مما دفع العديد من المواطنين إلى تلمس العدالة في الحلول العشوائية التي تخالف في كثير من الأحيان حقوق المتهمين في الدفاع وفي افتراض البراءة، ومن أجل تطوير وتحديث أساليب إدارة الدعاوى الجزائية والمدنية وتعزيزها. وضمان الحق في المحاكمة العادلة، وتقصير أمد التقاضي، نوصي بالآتي:

1. تعديل قانون الإجراءات الجزائية بما يمنح المحاكم في الدعوى الجزائية سلطة التصدي والإحالة للنيابة العامة عن الجرائم التي تظهر أثناء نظر الدعوى الجزائية. الأمر الذي يسهم في تعزيز مبدأ سيادة القانون وفي مكافحة الإفلات من العقاب، ويتبنى النظام القانوني المصري هذه الآلية باعتبارها إحدى طرق تحريك الدعوى الجزائية.
2. تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بإقرار نظام أو آلية لسماع الشهود و/أو اعتماد شهادتهم عن بعد. وذلك بهدف التغلب على الآثار التي يتركها اغتراب الشهود على سرعة الفصل في الدعوى.
3. الفقرة (4) من المادة (236) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية قررت بأن المحكمة التي أحيلت إليها الدعوى أن تتبع حكم محكمة النقض. فإن نص المادة (241) من ذات القانون لم يعد له داعي وبالتالي نقترح إلغاؤها. إضافة إلى إلغاء عبارة "هيئة مغايرة" من آخر المادة (372) من قانون الإجراءات الجزائية. وذلك لسهولة البت في القضايا على أن تنقيد بحكم محكمة النقض.
4. النظر في تعديل قانون الإجراءات الجزائية بمنح المشتبه به أو المتهم. الحق في طلب وجود محام يمثله أمام الضابطة القضائية في مرحلة التحري والاستدلال ولدى محاكم الصلح في الجرح، وذلك بهدف تعزيز الحق في الدفاع.
5. مراجعة نظام تبليغ الأوراق والقرارات والأحكام القضائية، بما يؤدي إلى تجاوز المشكلات الناجمة عن تأخر الفصل في الدعوى نتيجة عدم التبليغ أو التأخير فيه. ويلزم لذلك، تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، بما يسمح:

- أ. إسناد مهمة التبليغات القضائية إلى شركة أو شركات خاصة يختارها مجلس القضاء الأعلى.
- ب. اعتماد التبليغ بالطرق الالكترونية.
- ت. إتاحة إجراء التبليغات في حالة الضرورة خارج أوقات الدوام الرسمي بإذن من قاضي المحكمة أو قاضي الأمور المستعجلة أو قاضي التنفيذ حسب الأحوال.
- ث. التوسع في الحالات التي يعتبر التبليغ فيها صحيحاً وفق الطرق المقترحة أعلاه للتبليغ، مثل: اعتبار التبليغ صحيحاً إذا رفض الشخص المراد تبليغه أو وكيله تسلم الورقة القضائية أو امتنع عن التوقيع عليها وأثبت ذلك مأمور التبليغ أو موظف البريد على أصل الورقة أو على إشعار علم الوصول.
6. تعديل قانون الإجراءات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بما يضمن تحديد عدد جلسات المحاكمة التي يمكن خلالها للمدعي والمدعى عليه تقديم بيناتهم ودفعوهم. وذلك بهدف الحد من المماطلة وإطالة أمد التقاضي.
7. تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على نحو يلزم المدعي والمدعى عليه في بداية الدعوى بتقديم حافظة للمستندات المؤيدة لدعواه أو لدفاعه حسب الأحوال، بحيث تشمل على كافة بيناته أينما وجدت مع تفصيل كل ما يتعلق بهذه البيانات وأماكن وجودها إذا كانت تحت يد الغير، بما في ذلك أسماء الشهود وعناوينهم والوقائع التي يشهدون عليها، دون الإخلال بحق أي منهم بتقديم ما يستجد من مستندات أثناء المرافقة.
8. تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على نحو يمنح المحكمة صلاحية الحكم في الدعوى إذا كانت صالحة للحكم فيها. وذلك في حالات غياب كل من المدعي أو المدعى عليه، أو حالة غياب المدعي. وتعديل القانون المذكور لتقصير مدة تجديد الدعوى بعد الشطب بجعلها ثلاثين يوماً بدلاً من ستين يوماً.
9. النص في قانون الإجراءات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على عدم جواز تأجيل الجلسة للتدقيق وإعطاء القرار أكثر من مرة واحدة، وذلك بهدف تسريع الفصل في الدعاوى وكتابة الأحكام القضائية بالوقت المناسب، وبما يضمن الحصول بسرعة على هذه الأحكام والقرارات.
10. تفعيل دور قاضي التسوية المنصوص عليه في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بما يؤدي إلى خفض عدد القضايا التي تصل إلى المحاكم، والعمل على نشر ثقافة الاحتكام إلى التحكيم في المنازعات التجارية.
11. تعديل قانون التنفيذ بما يضمن تخفيض المدد المحددة فيه لتحقيق سرعة الفصل في القضايا المعروضة على قاضي التنفيذ. وتخفيض مدة الفصل في منازعة التنفيذ من شهرين كما هي الآن إلى شهر واحد على الأكثر من تاريخ رفع المنازعة إلى قاضي التنفيذ. وأن يحدد ميعاد الطعن بالإستئناف

في (7) أيام في الأمور المستعجلة المتمثلة في الاستشكال والحبس، وبالنسبة لباقي الأمور يكون ميعاد الطعن (15) يوم.

12. تعديل قانون التنفيذ بما يضمن إعطاء قاضي التنفيذ صلاحية تأجيل حبس المدين إذا ثبت لديه بأن المدين الذي تقرر حبسه لعدم الوفاء بالدين المحكوم فيه لا يتحمل الحبس بسبب مرضه، ومراعاة المرأة الحامل بعد وضع المولود.

ومن الجدير ذكره بأنه كافة المحاضر والمقترحات لتعديل قوانين الإجراءات الجزائية وأصول المحاكمات المدنية والتنفيذ وغيرها، المقدمة من قبل رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى، ووزير العدل، والنائب العام، ونقيب المحامين والأوراق التي تم دراستها والاستناد عليها ومناقشتها طوال فترة عمل اللجنة و المقدمة من كافة الأعضاء موجودة في ملف اللجنة لدى السكرتارية ليتم الاستناد عليها لاحقاً في حال اعتماد التوصيات من السيد الرئيس .

حادي عشر: محكمة الجنايات الكبرى

صدر أثناء عمل اللجنة قرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى، والذي تم بموجبه إنشاء محكمة جديدة متخصصة ضمن تشكيل المحاكم النظامية تسعى "محكمة الجنايات الكبرى"، تختص بالنظر والفصل في مجموعة من الجرائم الخطيرة التي حددها القرار بقانون نفسه، ووفق إجراءات تحقيق ومحاكمة جديدة تختلف عن قانون الإجراءات الجزائية. وقد أثار القرار بقانون موجة من الاحتجاجات والجدل في أوساط المجتمع المدني الفلسطيني، ولاقى القرار بقانون أيضاً اعتراض نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين وقررت مقاطعة المحكمة باعتبار القرار بقانون من وجهة نظرها يمثل انتقاصاً من ضمانات المحاكمة العادلة ومساساً بمصالح المحامين. وللخروج من هذا المأزق عرض القرار بقانون على لجنة تطوير القضاء، التي أوصت بإلغاء القرار بقانون، وإصدار قرار بقانون جديد مما كان له أثر في الخروج من الأزمة وعودة المحامين إلى الترافع أمام محكمة الجنايات الكبرى، وقد تمثلت أبرز الأحكام التي تضمنها القرار بقانون الجديد بالآتي:

- أ. تعديل اختصاص المحكمة فيما يتعلق بالجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي. بحصرها في الجنايات الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي، بما يعني استثناء الجناح الواقعة على أمن الدولة الداخلي تحديداً من اختصاص المحكمة.
- ب. إلغاء صلاحية النائب العام أو أحد مساعديه بإعادة توقيف المتهم من جديد بعد أمر المحكمة بالإفراج عنه بكفالة، وإحالة تنظيم هذا الإفراج بكفالة وإعادة النظر إلى قانون الإجراءات الجزائية.

ت. تضيق سلطة المحكمة بالأخذ باعتراف المتهم كسبب من أسباب التخفيف، بربطها بالمواد (214: 2015) من قانون الإجراءات الجزائية، والتي تشترط أن يكون الاعتراف الذي تعتمد عليه المحكمة غير مشوب بالإكراه أو التعذيب.

ث. منح محكمة الجنايات الكبرى في نظر دعوى الحق المدني لتعويض الضرر الناشئ عن الجريمة مهما بلغت قيمته، وتنظر في هذه الدعوى تبعاً للدعوى الجزائية وفق الإجراءات المنصوص عليها في الفصل الثاني من قانون الإجراءات الجزائية.

ج. يستطيع محامي الخصم الطلب أن تكون المحاكمة أمام محكمة الاستئناف مرافعة وليس تدقيقاً. وغير ذلك من التعديلات التي ساهمت في تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة والتعامل مع العديد من الملاحظات والتخوفات التي اثارها نقابة المحامين ومؤسسات المجتمع المدني. وقد وافق سيادة الرئيس على جميع التعديلات المقترحة من اللجنة وتم إصدار قانون محكمة جنابات جديد وفق ما أوصت به اللجنة.

ثاني عشر: إنشاء نظام مساعدة قانونية وطني مستدام

تساهم المساعدة القانونية في تمكن الفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع من فهم أفضل لحقوقهم واستحقاقاتهم وحل النزاعات بشكل سلمي والتماس سبل الانتصاف للتظلمات، وبالتالي التمتع بحماية متكافئة كغيرهم من المتخصصين أمام القانون. وتساهم أنظمة خدمات المساعدة القانونية الفعالة في تحسين أداء أنظمة العدالة والقانون بزيادة المساءلة واحترام سيادة القانون - وكلها جزء لا يتجزأ من جهود التنمية المستدامة، كما انها تساهم في وصول المواطنين إلى العدالة خاصة الفئات الأكثر تهميشاً في المجتمع.

وقد تم تشكيل اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية من وزارة العدل الفلسطينية، نقابة المحامين الفلسطينيين، مع ممثلين من الضفة الغربية وقطاع غزة، مجلس القضاء الأعلى، مكتب النائب العام، ديوان قاضي القضاة/ المحاكم الشرعية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، هيئة شؤون الأسرى والمحررين، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة شؤون المرأة، الشرطة المدنية الفلسطينية، هيئة القضاء العسكري، جامعة بيرزيت (معهد الحقوق)، مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية، ممثلان من العيادات القانونية في الجامعات في الضفة الغربية (أحدهما بالضرورة من منطقة القدس)، وممثل واحد من العيادات القانونية في الجامعات في غزة (مجموع ممثلي العيادات القانونية هو 3)، ممثلان عن مقدمي المساعدة القانونية في الضفة الغربية (مع واحد بالضرورة من منطقة القدس)، وممثل واحد من شبكة مقدمي المساعدات القانونية في غزة. وقد قدمت اللجنة مسودة للاستراتيجية الوطنية للمساعدة القانونية.

تعكس الاستراتيجية الوطنية المشار إليها التزام دولة فلسطين بتنفيذ التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات المختلفة التي انضمت إليها فلسطين منذ عام 2014.

وعليه نوصي بضرورة الإسراع في اعتماد الاستراتيجية الوطنية للمساعدة القانونية وإصدار قانون وطني فلسطيني وفق المعايير الدولية ذات العلاقة بما يؤدي إلى إيجاد نظام مساعدة قانونية وطني مستدام وفعال لضمان لوصول الفئات المهمشة في المجتمع إلى العدالة. وعلى وجه التحديد يجب أن يؤدي هذا القانون إلى:

- أ. تسهيل وضمان وصول المواطنين المحتاجين وخصوصاً الفئات الضعيفة والهشة للعدالة وتوفير التمكين القانوني لهم.
- ب. تنظيم وتنسيق عملية المساعدة القانونية بين كافة مقدمي الخدمات بحيث يتم تجنب تقديمها للفئات الغير مستحقة أو أكثر من مرة لذات المستفيدين.
- ت. إيجاد توافق وطني بكل ما يتعلق بمعايير الامتحاق والهشاشة وضبط الجودة.
- ث. ضمان قيام دولة فلسطين بواجباتها على أكمل وجه بما يضمن أعمال الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية في ضمان الوصول الى العدالة وتوفير ضمانات المحاكمة العادلة.

الخاتمة

لقد حقق القضاء الفلسطيني وقطاع العدالة بشكل عام إنجازات كبيرة على مدار السنوات الماضية رغم صعوبة وتعقيد الظروف التي يعمل ضمنها، والتي على رأسها استمرار الاحتلال الإسرائيلي وما يفرضه من قيود على حرية الحركة وعلى عمل أجهزة دولة فلسطين، وأيضا الانقسام السياسي وعدم تمكين القضاء والنيابة وأجهزة انفاذ القانون من العمل في قطاع غزة، كلها خلقت بيئة عمل معقدة وصعبة اثرت بشكل سلبي في كثير من الحالات على قدرة أجهزة العدالة المتخلفة.

كما أظهرت التجربة العملية لقطاع العدالة العديد من الإشكاليات والتحديات سواء على مستوى حوكمة قطاع العدالة وعلاقة أطرافه فيما بينهم، او على صعيد سير الدعوى وسرعة إنجاز العدالة، الأمر الذي استدعى التدخل لمراجعة وضع قطاع العدالة وتقديم رؤية شاملة لتطويره وتجاوز الإشكاليات التي تواجهه.

ورغم وجود تباينات واختلافات كبيرة في وجهات النظر بين أعضاء اللجنة على العديد من القضايا التي طرحت للنقاش، إلا أن شعور الجميع بالمسؤولية الوطنية وجسامة المهمة الملقاة على عاتق اللجنة، أدت إلى التوصل إلى اتفاقات حول قضايا جوهرية تمس قطاع العدالة كان يتم في السابق تجنب معالجتها أو حسمها، ولا شك أن هذه التوافقات قد لا تستجيب لرغبات أو توقعات البعض، لكنها مثلت الحلول الممكنة والمثلّى ضمن السياق الفلسطيني في الوقت الراهن.

إن تطوير قطاع العدالة هي عملية مستدامة ولا تتوقف عند محطة معينة، وجميع ما ورد في هذه الورقة من توصيات هي خطوة باتجاه التطوير الذي سيتسمر بالتأكيد حتى بعد إنجاز هذه التوصيات، كما أن هذه التوصيات ليست حصرية، وإنما جاءت لمعالجة القضايا الأساسية والمفصلية، وتركزت الكثير من التفاصيل والإجراءات التي يمكن إنجازها من خلال مجلس القضاء الأعلى والنيابة العامة بشكل ذاتي، علما بأن اللجنة تقدر الإنجازات الكبيرة التي حصلت على صعيد مهنة العمل وتطويره في القضاء والنيابة على مدار السنوات الماضية.

لقد عملت اللجنة في ظل استمرار حالة الانقسام بين شطري الوطن، وللأسف أكملت عملها ولم يتم إنجاز المصالحة الوطنية. لكن جميع ما ورد في هذه الورقة من توصيات هي توصيات لقطاع العدالة في فلسطين وسيتم إنجازها في قطاع غزة حال تمكين الحكومة والقضاء والنيابة وأجهزة انفاذ القانون من العمل في غزة.

إن بناء منظومة عدالة فعالة ومتطورة هي عملية معقدة وتتطلب وقتاً طويلاً كما أظهرت تجارب العديد من الدول، لكن الإرادة السياسية العالية وإرادة شعبنا وإرادة القائمين على قطاع العدالة جميعها تصافرت من أجل إحداث نقلة نوعية في قطاع العدالة بما يخدم المواطن الفلسطيني ويساهم في مشروعنا الوطني في انهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية وعاصمتها القدس.

وفي الختام، فإن رئيس وأعضاء اللجنة يكررون شكرهم وتقديرهم لمن ساهم في إنجاح عمل اللجنة، وعلى رأسهم سيادة الرئيس محمود عباس، وجميع مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية التي قدمت رؤى وتصورات مكتوبة ساهمت في إثراء عمل اللجنة.