



مركز حماية لحقوق الإنسان
Hemaya Center for Human Rights

القضاءُ على القضاء

ورقة موقف ترصد المخالفات القانونية والدستورية
في القرارين بقانون الصادرين عن السيد محمود عباس
بشأن حل مجلس القضاء الأعلى وتشكيل مجلس انتقالي



مقدمة

أصدر السيد محمود عباس، قراراتين بقانون حول السلطة القضائية، فقد عدل في القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019م قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، وحل بموجب القرار بقانون الآخر رقم (17) لسنة 2019 مجلس القضاء الأعلى الحالي، وكافة هيئات المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، وأنشأ مجلس قضاء أعلى انتقالي لمدة عام، يتولى خلاله مهام مجلس القضاء الأعلى قانوناً، ونص على إعادة تشكيل هيئات المحاكم في كافة الدرجات، والسماح للرئيس بعزل أي قاضي أو إحالته للتقاعد، وترتيب أوضاع القضاء وإعداد مشاريع القوانين اللازمة لإصلاح القضاء، واستعادة ثقة المواطن به، وتعزيز فرص الوصول للعدالة وتقصير أمد التقاضي، ومن ثم إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفقاً لأحكام القانون.

قرار الرئيس محمود عباس، يأتي بعد الأزمة التي شهدتها مجلس القضاء الأعلى بالصفة الغربية المحتلة، في أيلول/ سبتمبر الماضي، قدم فيها عدد من القضاة استقالتهم على إثر خلافات نشبت بينهم وبين الرئيس، بسبب تغول السلطة التنفيذية في الجهاز القضائي، كما يأتي القرار بعد أشهر من حل الرئيس للمجلس التشريعي الفلسطيني.

تقدم هذه الورقة موقف مركز حماية لحقوق الإنسان من القرارات بقانون الصادرين عن السيد محمود عباس بشأن حل مجلس القضاء الأعلى وتشكيل مجلس انتقالي.

Hemaya Center for Human Rights





نظرة على واقع الجهاز القضائي في الضفة الغربية

تُعاني السلطة القضائية ومنظومة العدالة عموماً من خلل واضح يعود لمحاولات بسط سيطرة السلطة التنفيذية وأجهزتها المختلفة على السلطة القضائية ، واستمرار تغييب المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة المحتلة ، وسلب سلطة التشريع والرقابة ، وتفرد السيد محمود عباس باتخاذ القرارات في السلطات الثلاثة ، مما أدى إلى ضعف في السلطة القضائية ، وضعف ثقة المواطنين في الأحكام الصادرة عنها.

إن التدهور الكبير في عمل السلطة القضائية في الضفة الغربية، قد ظهر للعلن بشكل واضح خلال السنتين الأخيرتين ، فقد وصف الرئيس السابق لمجلس القضاء الأعلى في الضفة الغربية "سامي صرصور" لصحيفة فلسطينية ، أن القضاء الفلسطيني غير مستقل في اتخاذ القرارات وأنه في حالة "ضياع وتدهور"، في ظل "سيطرة وتغول" السلطة التنفيذية عليه.

ولا أدل على حالة الضياع والتدهور التي يعيشها مرفق القضاء في الضفة الغربية من إجبار السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق " سامي صرصور " على تقديم استقالته قبل طوفه اليمين لتولي منصب رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، حيث صرح صرصور للإعلام موضحاً ما حصل معه « عندما تم تعييني بمنصب رئيس مجلس القضاء الأعلى، أكدوا لي أن هذا الأمر تكليف وليس تشريف، وطلبوا مني التوقيع على كتاب استقالة غير مؤرّج، وهو ذات الكتاب الذي تم تفعيله مؤخراً لإزاحتي عن المنصب ، وانا لم استقل من مناصبي بل تمت إقالتي»

وأشارت مؤسسة الشفافية والنزاهة "أمان" في تصريح لها " لديها معلومات بأن بعض رؤساء مجلس القضاء الأعلى الذين سبقوا سامي صرصور قد قدموا استقالات بغض النظر قبل حلف اليمين أو بعده، لكنها جميعها كانت بالضغط عليهم وعدم الموافقة في الوقت المناسب الذي يختارونه.. "

إضافة لما سبق فإنه يوجد العديد من التجاوزات والتدخلات التي تثبت أن القضاء بالضفة الغربية ما هو إلا " قضاء بالمقاس " منها القرار الصادر من المحكمة العليا بتحسين القرارات الصادرة عن السيد الرئيس "محمود عباس" الخاصة بتعيين القضاة في انتهاك للقانون الأساسي، وفشل مجلس القضاء الأعلى في الدفاع عن حرمة المحاكم بعد انتهاكها من قبل السلطة التنفيذية، والتهديد بحل جمعية نادي القضاة على خلفية الإضراب الذي أعلن عنه، وكذلك تعميمات المجلس القضائي ومن بينها منع القضاة من حقهم في التعبير عن الرأي المكفول في المعايير





الدولية وتنفيذه على نحو انتقائي يحول دون التطرق إلى الخلل في القضاء والإصلاح القضائي، والدخول في دهاليز السياسة من أوسع أبوابها، وفشل المحاكم في حماية الحقوق والحريات العامة، وتدخلات الأجهزة الأمنية في شؤون العدالة بأشكال مختلفة، وتشكيل المحكمة الدستورية العليا في أواخر آذار 2016، التي ولدت من رحم الانقسام ولم تأت تويجاً لنظام قضائي مستقل وفعال، وأخيراً في تدخل جديد في شؤون السلطة القضائية، يصدر الرئيس عباس قرار بقانون يحل به مجلس القضاء الأعلى ويشكل مجلساً جديداً في مخالفة جسيمة للقانون الأساسي الفلسطيني.

إن التجاوزات والتدخلات المشار إليها أعلاه وغيرها، وما آل إليه حال قطاع العدالة من تردٍ واضح في الضفة الغربية يؤكد أننا أمام مرحلة عنوانها "القضاء على القضاء"، وتدلل تلك التجاوزات بشكل واضح أن السلطة التنفيذية بالضفة الغربية لا تحترم بشكل مطلق استقلال القضاء، وتتعامل مع مرفق القضاء كجهاز تابع مهمته تكييف القرارات لصالحها.

أبرز البنود المنصوص عليها في القرارات بقانون رقم (17، 16) لسنة 2019م:

- تعديل نص المادة (20) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، والتي تنص على الشروط التي يجب ان تتوفر في قضاة المحكمة العليا؛ حيث اشترطت المادة (20) على وجوب أن يكون قاضي المحكمة العليا قد شغل مدة (3) سنوات على الأقل كقاض في محاكم الاستئناف أو ما يعادلها بالنيابة العامة، أو عمل في سلك المحاماة مدة لا تقل عن (15) سنوات، وبعد التعديل أصبحت المدة المطلوبة لمن يشغل وظيفة قاضي محكمة عليا هي (10) سنوات، سواء كان يعمل في سلك القضاء أو النيابة أو المحاماة، كما نصت المادة (20) على أنه يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة العليا أو نائباً له أن يكون قد جلس للقضاء بدوائر المحكمة العليا مدة لا تقل عن (3) سنوات أو عمل محامياً مدة لا تقل عن (15) سنة، وبعد التعديل أصبحت المدة (15) سنة سواء كان يعمل في القضاء او النيابة او المحاماة.
- تعديل نص الفقرة (1) من المادة (34) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والتي حددت سن تقاعد القضاة عند إكماله سبعين سنة من عمره، واصبح بعد التعديل ستين سنة.





- حل مجلس القضاء الأعلى الحالي، وحل كافة هيئات المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف، وإعادة تشكيل هيئات المحاكم على كافة درجاتها وأنواعها.
- تشكيل مجلس قضاء أعلى انتقالي يتكون من 7 أعضاء، وتكون مدة ولايته سنة واحدة، وتقبل للتمديد 6 اشهر اخرى بقرار من الرئيس.
- جواز عزل القضاة أو إحالتهم للقاعد المبكر، أو ندهم لوظيفة اخرى من قبل رئيس الدولة.

مدى دستورية القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس محمود عباس:

أصدر السيد الرئيس محمود عباس منذ عام 2007م، وحتى عام 2019م، مئات القرارات بقوانين، ويستند في إصدار القرارات بقوانين إلى المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م، والتي منحتها صلاحية إصدار القرارات بقوانين، بشرط توافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير.

وحسب الفقه القانوني فإن حالة الضرورة تتوافر كلما وجدت الدولة نفسها في وضع لا تستطيع فيه مواجهة أخطارا معينة، إلا من خلال التضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية، كما أن شرط الظروف العاجلة يعد من أهم وأخطر أركان نظرية الضرورة التي ينبغي قيامه.

وبناء على ما سبق فلا يجوز للرئيس أن يصدر قرارات بقوانين إلا ما تعلق بحالة الضرورة وكان لا يحتمل التأخير، ومن خلال تتبع القرارات بقوانين التي أصدرها الرئيس عباس منذ عام 2007، نجد أن أغلبها أصدر في غير حالة الضرورة، ولم تكن موضوعات عاجلة لا تحتمل التأخير بحيث يتعين تنظيمها على وجه السرعة، وعلى ذلك تكون تلك القرارات ومنها القرار موضوع الورقة هي قرارات غير دستورية، ومخالفة لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني، وعلى السيد الرئيس التوقف عن إصدار مثل تلك القرارات وانهاء الانقسام بشكل عاجل وإعادة عمل السلطة التشريعية كما هو محدد بالقانون.

ويرى المركز أن الضابط الدستوري الوارد في المادة (43) من القانون الأساسي المعدل والمتعلق بوجود ضرورة "لا تحتمل التأخير" كمبرر لإصدار قرارات بقانون بتعديل قانون السلطة





القضائية رقم (1) لسنة 2002 المنشور في الوقائع الفلسطينية منذ تاريخ 2002/5/18، غير متوفر، ويطالب المركز السيد الرئيس محمود عباس بإلغاء القرارات بقوانين الصادرة حفاظاً على مكانة واستقلال السلطة القضائية وصيانة لمبدأ الفصل بين السلطات .

المخالفات الدستورية والقانونية في مواد القرارين بقانون :

1- مخالفة القرارين بقانون للقانون الأساسي الفلسطيني :

إن القرارين بقانون والتعديلات الجديدة على قانون السلطة القضائية تأتي بمخالفة واضحة وصريحة لنص المادة (100) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، التي نصت على أن: "ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شئون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة".

اشتطت المادة السابقة استشارة مجلس القضاة الأعلى وأخذ رأيه في أي تعديل لقانون السلطة القضائية، وهذا ما لم يرقم به الرئيس عباس في اصداره للقرارات الجديدة المعدلة لقانون السلطة القضائية في تجاهل وتجاوز واضح لأحكام القانون الأساسي التي لا يجوز مخالفتها من أي شخص، فكيف لرئيس الدولة الذي من المفترض أن يحمي ويصون قواعد القانون الأساسي أن يخالفها ، فإذا كان المجلس التشريعي الذي هو صاحب الاختصاص في التشريع وسن القوانين، لا يستطيع أن يعدل قانون السلطة القضائية في شأن من شؤون القضاء إلا بعد استشارة مجلس القضاء الأعلى، فانه من باب أولى أن لا يُمنح الرئيس اصدار قرارات بقانون في حالات الضرورة وفي غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي لا تكون أكبر من صلاحيات المجلس ذاته، واذا تجاوز رئيس السلطة صلاحياته وقام بتعديل قانون السلطة القضائية بدون استشارة مجلس القضاء الأعلى فان هذا التعديل يكون غير دستوري ، ويترتب على عدم الدستورية إلغاء كل الآثار القانونية التي ترتبت على هذا التعديل.

وتجدر الإشارة أنه في عام 2005م، قام المجلس التشريعي بتعديل قانون السلطة القضائية بدون عرض التعديلات على مجلس القضاء الأعلى، وتم تقديم الطعن الدستوري رقم 5 لسنة 2005م للطعن في دستورية التعديلات، وحكمت المحكمة بعدم دستورية ما قام به المجلس التشريعي لأنه خالف نص المادة 100 من القانون الأساسي.





2- تقاعد السادة القضاة :

نصت المادة (3) من القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019 على تعديل الفقرة (1) من المادة (34) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، والتي حددت سن تقاعد القضاة عند إكماله سبعين سنة من عمره، وأصبح بعد التعديل ستين سنة.

ويرى مركز حماية خلاف ما تراه بعض مؤسسات المجتمع المدني المطالبة بخفض سن التقاعد للسادة القضاة، كون أن السن المحددة للتقاعد في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م هو سن مناسب، وإحالة القاضي للتقاعد ينتهك ضمانات استقلال القضاء، وهذا ما نصت عليه المادة (8) من الشريعة العالمية للقاضي " يجب تعيين القاضي لمدى الحياة أو لمهلة وبشروط لا تهدد استقلالية القضاء " كما أن المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان اعتبرت أن "إناطة القاضي بولاية دائمة هي ضرورة لتوفير الشروط القصوى لاستقلالهم وثقة الجمهور في السلطة " والملاحظ أن الدول الكبرى مثل أمريكا وإنجلترا لم تنص قوانينها على سن معين لتقاعد القضاة، ويستمر القاضي في منصبه حتى يطلب إعفاهه لظروف صحية، فالقاضي في سن السبعين يكون قد اكتسب خبرة طويلة قد لا تتوفر في القضاة الأصغر عمرا، و في دولة بولندا أقرت تعديلات في شهر يوليو 2018 تقضي بإحالة القضاة الذين تجاوزوا الـ65 من العمر على التقاعد؛ إلا أن محكمة العدل الأوروبية قضت بإلزام السلطات البولندية بأن تعلق بشكل فوري تلك التعديلات، حيث رأت المحكمة أن التقاعد المبكر يمكن أن يكون إجراء صحيحاً إذا ما كانت هناك أسباب صحية أو عند العجز عن أداء العمل، وحرية القضاة واستقلالهم عن كافة صور التدخل الخارجي يستلزم ضمانات محددة لحماية القضاة .

بل إننا نتخوف من أن يكون هدف إحالة القضاة للتقاعد في سن مبكر هو التخلص من بعض الشخصيات الذين يشغلون وظيفة قاضي في المحاكم العليا لمشاكل شخصية مع بعض المتنفذين في السلطة التنفيذية، والسؤال الذي يُطرح كيف يخفض سن التقاعد من السبعين إلى الستين ويعين الرئيس عباس رئيس مجلس قضاء انتقالي يزيد عمره عن الثمانين!

وعليه فإننا نطالب السيد الرئيس إبقاء سن التقاعد كما هو منصوص عليه في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 .

3- عزل القضاة أو إحالتهم للتقاعد المبكر أو ندهم لوظيفة أخرى من قبل رئيس الدولة:

نصت الفقرة (3) من المادة (2) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2009م على " التنسيب





لرئيس الدولة بعزل أي قاض وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، أو إحالته للتقاعد المبكر ، أو ندبه لوظيفة اخرى وفقاً للقانون، إذا وجد مجلس القضاء الأعلى الانتقالي بأن في استمرار اشغاله للوظيفة القضائية ما يمس بهيبة القضاء ومكانته وثقة الجمهور به"

إن المادة السابقة تخالف قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، الذي نص ان القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون، كما أنها تخالف المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاء والتي تنص على أنه لا ينبغي فصل أو توقيف القضاة عن الخدمة إلا لأسباب عدم الأهلية أو عدم القدرة على القيام بواجباتهم، وينص التعليق العام على المبادئ الأساسية بشأن استقلال القضاة عدد 32 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان على أن القاضي غير قابل للعزل إلا في حالات سوء السلوك الخطيرة أو عدم الكفاءة.

إن مبدأ "عدم جواز عزل القضاة" هو من المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، فإذا كان القاضي مُعرض للعزل من منصبه فإن هذا الأمر يُخضعه بسهولة أكبر لضغوطات خارجية.

كما أن نقل القضاة وندبهم لوظائف أخرى من شأنه أن يهدد سلوك الجهاز القضائي والقرارات القضائية، فما فائدة ضمان استقلال القاضي إذا كان للسلطات العامة قدرة في رفع يده عن النظر في الملفات التي تُعهد إليه ، وكيف يضمن استقلال القاضي إذا كان للسلطات العامة ومن بينها الرئاسة أن تنقله في أي حين من منصب إلى آخر، وهذا ما تضمنته الشريعة الأوروبية في نظام القضاة في فقرة 3.4 على عدم جواز نقل القاضي من منصبه، حتى ولو تم ذلك على سبيل الترقيّة من دون رضاه.





الخلاصة

إن القرارين بقانون الصادرين عن الرئيس الفلسطيني محمود عباس هما غير دستورين، وإن صدور مثل تلك القرارات يشير أننا أمام مرحلة عنوانها "القضاء على القضاء"، وتدلل القرارات الجديدة أن السلطة التنفيذية بالضفة الغربية لا تحترم على الإطلاق استقلال القضاء، وتتعامل مع مرفق القضاء كجهاز تابع مهمته تكليف القرارات لصالحها، وعليه فإننا نطالب ما يلي:

- 1- نطالب السيد الرئيس بسحب التعديلات الراهنة، ووقف كافة التدخلات في عمل السلطة القضائية، والعمل على توحيد مؤسسات النظام السياسي الفلسطيني بما يضمن الفصل بين السلطات وسيادة القانون.
- 2- نطالب المقررة الاممية الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين بضرورة أخذ ما يلزم من إجراءات للضغط على السلطة الفلسطينية للتراجع عن هذه القرارات وضمان استقلال السلطة القضائية الفلسطينية.
- 3- توفير كافة الضمانات اللازمة لتحسين أوضاع القضاة وتوفير الأمن الوظيفي والمعيشي اللائق بهم، وعلى نحو منتظم، صوناً لكرامتهم وتعزيزاً لاستقلاليتهم، باعتباره حق للمجتمع قبل أن يكون استحقاقاً للسادة القضاة.
- 4- نطالب بالعمل الجاد والفوري لاستعادة وحدة القضاء في الضفة الغربية وقطاع غزة على أسس مهنية وموضوعية وشفافة كمقدمة لاستعادة وحدة المؤسسات وحماية الحقوق وترميم النظام السياسي الفلسطيني.





مركز حماية لحقوق الإنسان
Hemaya Center for Human Rights

 www.HCHR.ps

 +97082861522

غزة - شارع الثلاثيني - بجوار الجامعات - برج السعادة (8) - الطابق الأرضي
Gaza - Al Thalathini St - near universities - Al Saada Building (8)- Ground Floor