

AMAN
Transparency Palestine



دور القضاء في نزاهة الحكم في قطاع غزة

مؤتمر أمان السنوي

التجربة الفلسطينية في
نزاهة الحكم ومكافحة الفساد
السياسي

من أوراق

مقدم الورقة: د. سامي غنيم

2021/9/1

دور القضاء في نزاهة الحكم في قطاع غزة

قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه في رسالته إلى أبي موسى الأشعري (القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة). وهو بذلك يبين أهمية وجود القضاء في المجتمع فهو فريضة لا يقوم المجتمع العادل الآمن إلا بوجودها، وهو سنة يستمها العاملون من السلف إلى الخلف.

لقد تعرض القضاء في قطاع غزة عام 2007 إلى زلزال هز أركانه وكيانه شأنه شأن كل مجالات العمل في المجتمع الغزّي، وذلك بانقطاع الخبرات والتقاليد والممارسات القضائية، التي يجب أن تبقى متواترة ينقلها السلف إلى الخلف ليقوم بالزيادة عليها وتطويرها ثم ينقلها إلى خلفهم وهكذا.

لا يستطيع أحد انكار التطور الذي حصل في مجال القضاء سواء في الهياكل أو الممارسة القضائية ما بين 2007 و2021، إلا ان هذا لا يعني أننا قد وصلنا إلى الوضع المثالي المنشود، فهناك الكثير من الإجراءات التي يجب اتخاذها والممارسات التي يجب تجنبها في سبيل تعميق مفهوم نزاهة القضاء واستقلاله ومساهمته في نزاهة الحكم.

إن القضاء هو الملاذ الأخير للمواطنين سواء لتحصيل حقوقهم أو لبناء الأمل في محاكمة المجرمين وعلى رأسهم الفاسدين، ولا يقف دور القضاء في مكافحة الفساد عند الوقاية منه عبر إلغاء كل ما يتخذ لغير الصالح العام من قرارات، بل ويتجاوزه إلى ضرورة إنفاذ القانون ومعاقبة الفاسدين وإعلام المجتمع بمثل هذه الأعمال، وهذا يتطلب أن تلتزم مؤسسة القضاء بالمبادئ العامة لمكافحة الفساد والوقاية منه من نزاهة وشفافية ومساءلة.

أولاً: - دور القضاء في الوقاية من الفساد ومراقبة نزاهة الحكم

يتمثل الدور الرئيسي للقضاء في الفصل بين المتنازعين ولا شك أن المسائل الحقوقية والجزائية لا تثير أشكال كبير في دراسة مسألة نزاهة الحكم إلا من حيث مدى حيادية الحكم وموافقته للعدالة من عدمه. غير أن المجال الأساسي الذي يتداخل فيه حكم القضاء مع نزاهة الحكم يتمثل في الطعون المقدمة من المواطنين في القرارات الصادرة عن جهات الحكم والتي تتنافى مع مصالح المواطنين وقد تتخذ لغير المصلحة العامة. إن المجال الأرحب والأوسع لتحقيق نزاهة الحكم هو في قيام المسؤولين باتخاذ القرارات التي يملكون سلطة اتخاذها لا يبتغون من ورائها إلا تحقيق مصلحة عامة أو صيانة المال العام والحفاظ عليه وحسن استعماله، أما في حالة الانحراف في السلطة أو التعسف في استعمالها لتحقيق أغراض أخرى فإننا في هذه الحالة نكون أمام حالة واضحة من حالات الفساد الإداري والحوار الذي يصيب هذه القرارات مما يستوجب إبطالها، غير أن إبطال هذه القرارات يتطلب تدخل المتضرر والطعن على هذه القرارات التي أصابت مصلحته ليتصل بها القضاء و يتفحص مدى مشروعيتها اتخاذها من عدمه، وهو ما يبرز الرقابة في أوضح تجلياتها عبر بسط سلطة القضاء على ما تتخذه السلطة السياسية الحاكمة من قرارات .

غير أن اتصال القضاء بالرقابة على هذه القرارات قد يقف في مواجهته عائق عدم الطعن من قبل المتضرر وذلك لأحد سببين:

1- عدم معرفة المواطن بحقه في التظلم والطعن أمام القضاء وهو ما يفوت عليه مواعيد الطعن المقررة قانوناً.

2- خشية المواطن من معاداة السلطة العامة والشعور بأن القضاء إنما هو جهة من جهات الحكم التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة الحاكمة، بل وتعتبر جزء منها وفي حالة كحالة غزة فالأمر أكثر تعقيداً لدخول الحالة الحزبية على الحسابات الشخصية في اتخاذ مثل هذا القرار. ولعل هذا ما يوضح قلة ما يعرض على القضاء من طعون إدارية¹ حيث يتضح من الإحصائيات الواردة في التقرير السنوي الثاني للمجلس الأعلى للقضاء لسنة 2020 أن ما ورد إلى محكمة العدل العليا خلال عام 2020 لا يتجاوز 47 طعناً دون تحديد مقدار ما للمواطنين من نصيب في هذه الطعون.²

ثانياً: - التجريم وإنفاذ القانون

ما زال الإطار القانوني لمكافحة الفساد في قطاع غزة يشوبه الغموض وعدم التحديد، فمن حيث المبدأ فإن قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 ما زال غير مفعّل في قطاع غزة فبالرغم من التعديلات المتلاحقة التي جرت على القانون، لا وجود لمحكمة مختصة بجرائم الفساد إنما بقي الاختصاص بنظر جرائم الفساد التقليدية من رشوة واختلاس وسواها من الجرائم إلى الاختصاص الجزائي العام للمحاكم سواء صلح أو بداية.

أما من جهة النيابة العامة فما زال الاجتهاد والمحاولة لتأسيس اختصاص يتعلق بجرائم الفساد هو الأصل، فنجد النيابة لا تزال تجمع بين جرائم الفساد وجرائم الاموال في اختصاص نيابة واحدة دون أن يكون هناك نشر تفصيلي لما تقوم به هذه النيابة من تلقي شكاوى وبلاغات أو متابعات أو انجاز ملفات غير أننا نجد على صفحة المستشار - ضياء الدين المدهون - النائب العام - تقرير يتعلق بإنجازات النيابة في عهده حيث جاء في صفحة 6 منه تحت عنوان (قيمة الأموال المسددة في قضايا جرائم الأموال نيابة مكافحة الفساد) أنه قد جرى تسديد ما قيمته 7,230,000 شيكل³، دون توضيح لطبيعة الجرائم أو المعاملات التي جرى الاسترداد بناء عليها، إلا أنه وبالنظر إلى طبيعة الإجراءات المتخذة فإن معظم هذه الأموال قد جرى تسديدها ضمن نزاعات شخصية قد تأخذ الطابع المدني حيث تراوحت بين

- مصالحة وارجاع الحقوق
- مخالصة وتنازل عن الشكوى
- إعادة جدولة الأموال وتحرير سند دين منظم
- الحجز على الاموال والعقارات
- حل النزاع بين الأطراف وتحرير سند اتفاق نهائي
- الإحالة إلى التحكيم وتسوية القضية

¹ - لا يتبع النظام القضائي الفلسطيني في قطاع غزة مبدأ ازدواجية القضاء بوجود قضاء إداري مستقل بشكل كامل، بينما تجتمع إحدى هيئات محكمة الاستئناف لمدة يومين اسبوعياً بوصفها محكمة إدارية ويتم الطعن في قراراتها أمام محكمة العدل العليا التي هي في حقيقتها إحدى هيئات المحكمة العليا التي تجتمع بصفتها محكمة عدل عليا تختص بنظر الطعون على قرارات المحكمة الادارية. أنظر التقرير السنوي الثاني للمجلس الأعلى للقضاء، وحدة التخطيط وتطوير الأداء المؤسسي ديوان رئيس المجلس، 2020، ص 47.

² - المرجع السابق، ص 18.

³ - <https://www.facebook.com/Diaeddin.Almadhoun> الصفحة الشخصية للنائب العام، تمت الزيارة في يوم الثلاثاء 2020/08/25 الساعة الخامسة مساءً.

حيث يتضح من مجمل هذه الإجراءات أن النزاعات ذات طبيعة مدنية والأصل ألا تكون من اختصاص النيابة العامة، أما الجرائم التي تندرج ضمن جرائم الفساد فلا احصائيات أو أرقام تتناولها⁴.

ثالثاً: - بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل السلطة القضائية

تتطلب ممارسة جهة رقابية ما أعمالها أن تكون هي بذاتها ملتزمة بقدر عالي من معايير مكافحة الفساد والوقاية منه، وهو ما ينطبق من باب أولى على السلطة القضائية كونها الحارس الأمين للحريات والملاذ الأخير للمواطن من تعسف السلطات أو جبروت المتنفذين.

في هذا الجزء سوف نتناول بعض المؤشرات على توافر قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في أعمال السلطة القضائية

1. قيم النزاهة

هي مجموعة القيم التي تعزز الصدق والأمانة في سلوك العاملين التي يمكن قياسها عبر توافر مجموعة من المؤشرات مثل مدونات السلوك ونظم تضارب المصالح وتكافؤ الفرص في التوظيف.

أ- مدونات السلوك

مدونة السلوك هي مجموعة من القواعد التي تحدد أنماط التصرفات الفضلى للمخاطبين بأحكامها، ولا نعلم بوجود مدونة سلوك لدى القضاء في قطاع غزة عدا المدونة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى في العام 2006 والتي لم يجر تعميمها أو الالتزام بأحكامها رغم أنها تتسم بالسطحية والضعف ولا تراعي المعايير الفضلى لمدونات السلوك القضائية⁵.

رغم ذلك فقد جرت محاولات عديدة وجادة لوضع مدونة سلوك للعمل القضائي من قبل المجلس الأعلى للقضاء بالتعاون مع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان ولا زال العمل جاري على إنجاز المدونة⁶.

أما بالنسبة للنيابة العامة فقد جرى اعتماد مدونة سلوك مهنية تشاركية ساهم جميع أعضاء النيابة العامة في وضع أفكارها ثم جرى تشكيل لجنة صياغة تتكون من ثلاثة أعضاء من النيابة وعضوين استشاريين من أمان لينتج عنها مدونة سلوك جرى اعتمادها من السيد النائب العام وتعميمها على أعضاء النيابة للالتزام بأحكامها.

ب- تضارب المصالح

وهو الوضع الذي يكون فيه الموظف مع احتمالية تغليب مصلحة خاصة على المصلحة العامة وليس هناك من إجراءات واضحة لدى السلطة القضائية لمعالجة حالة تضارب المصالح سواء من وجوب التنحي أو ضرورة إبلاغ الرؤساء أو غير ذلك.

ت- التعيين وتكافؤ الفرص

تلتزم السلطة القضائية بالتعيين عبر مسابقات ويجرى الإعلان عنها مسبقاً وبالاطلاع على موقع ديوان الموظفين العام نجد مجموعة من الإعلانات السابقة التي تتناول تعيين معاوني نيابة⁷، ولا نجد إعلانات تتعلق بقضاة صلح

⁴ لقد تم الاعتماد في هذه المعلومات والأرقام على ما هو وارد من تقارير عبر صفحات المجلس الأعلى للقضاء و النيابة العامة و النائب العام دون التواصل المباشر معهم نظراً لضيق الوقت

⁵ - بنية النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل قطاع العدالة - امان - سنة 2019، ص 16.

⁶ - مقابلة هاتفية مع السيدة هداية شمعون مسؤولة الرصد والتوثيق في أمان بتاريخ 2021/8/26 الساعة 14.23.

⁷ - http://www.diwan.ps/ar/index/ads_details_con/gate?idpage=90&h_id=2&action=all_out_adv

أو بداية أو استئناف رغم وجودها على موقع مجلس القضاء الأعلى ومنها مسابقة جرى الإعلان عنها بتاريخ 2020/12/21 لتعيين قضاة بداية ومسابقة جرى الإعلان عنها بتاريخ 2021/8/25 لتعيين قضاة صلح. غير أن التعيين في المناصب العليا كالنائب العام أو رئيس المجلس الأعلى للقضاء يتم بإجراءات غير معلنة سابقا وتخضع لمجموعة من الاعتبارات منها اعتبارات سياسية، ومنها تعيين المستشار محمد عابد نائبا عاما ثم رئيس ديوان الموظفين تم رئيس المجلس الأعلى للقضاء.

2. الشفافية:

تعني الشفافية التدفق الحر للمعلومات في مواقيتهم وإمكانية الوصول إليها بحرية، ولعل أهم مؤشرات الشفافية في مؤسسة معينة هو نشر تقارير دورية حول طبيعة عملها وموازنتها وتعميم ونشر الأنظمة والإجراءات التي يحتاجها المواطن للتواصل مع الجهة المعنية.

أ- نشر التقارير:-

هناك اعتقاد عام لدى أعضاء السلطة القضائية بأن نشر تقارير تفصيلية حول أعمالها وموازنتها وقصص نجاحها ومجالات إخفاقاتها إنما يمثل مساس بالمؤسسة وأنه لا لزوم لمعرفة المواطن بمثل هذه الأمور⁸، غير أنه في خلال السنة الأخيرة قد جرى نشر التقرير السنوي الثاني للعام 2020 حول أعمال المحاكم وإنجازات القضاء على الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للقضاء وهو أمر محمود إلا أننا وبالعودة لذات الموقع لم نجد أي ذكر أو نشر للتقرير السنوي الأول⁹.

ما يلاحظ على التقرير أنه تناول أعمال المحاكم وما تم نظره من دعاوى وطلبات خلال العام مع بيان نسبة الفصل فيها، ولم يتناول قريب أو بعيد موازنة السلطة القضائية وأوجه صرفها. أما بالنسبة للنيابة العامة فالمتتبع لصفحتها عبر الانترنت يجد أن هناك تقارير سنوية تصدر منذ العام 2013 إلا أنها غير متاحة لاطلاع الجمهور.

ب- نشر الأنظمة والإجراءات:-

إن نشر الأنظمة والإجراءات الواجب اتباعها سواء من المواطن أو كيفية أداء الخدمة من قبل الجهة القضائية يوفر الكثير من الجهد والعناء على المراجع من جهة وعلى الموظف من جهة أخرى، كما أنه يوضح للمواطن ما هي الإجراءات التي تلتزم بها السلطة في القيام بواجبها وتقديم خدماتها. وبشكل عام فإن المؤسسات القضائية لا تنشر الكثير من أدلة الإجراءات، غير أن المجلس الأعلى للقضاء في قطاع غزة وبالتعاون مع الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان قام بإعداد دليل الإجراءات الموحد للمحاكم النظامية في قطاع غزة حيث قام رئيس المجلس باعتماده¹⁰.

⁸ - اراء عامة لأعضاء النيابة تم التصريح بها خلال تدريب نظمته امان حول مكافحة الفساد لأعضاء النيابة العامة 2018 .

⁹ - <https://www.hjc.gov.ps/ar/%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%b6%d8%a7%d8%a1-%d9%8a%d8%b5%d8%af%d8%b1-%d9%8a%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1%d9%87-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d9%84%d8%a3%d8%a8%d8%b1%d8%b2-%d8%a5%d9%86%d8%ac%d8%a7%d8%b2>

¹⁰ - بنية النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل قطاع العدالة - امان - سنة 2019 - صفحة 18.

3. أنظمة المساءلة:-

تعني المساءلة الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم ويمكن قياسها عبر مجموعة من المؤشرات أهمها وجود نظام لاستقبال ومتابعة الشكاوى وحماية المبلغين والشهود.

أ- استقبال ومتابعة الشكاوى:-

تتميز النيابة العامة عن المحاكم في أمر استقبال الشكاوى و مظالم المواطنين ، ففي حين لا تمتلك المحاكم أي آلية واضحة لاستقبال شكاوي المواطنين و آلية التعامل معها ، و ذلك بعكس النيابة العامة التي تمتلك نظاما فعالا للشكاوى تحت مسمى سياسة الباب المفتوح و التي تتيح للمواطن التظلم في أوقات محددة أمام وكلاء ورؤساء النيابة بل والتظلم من قراراتهم أمام النائب العام ، و يجري الرد على المشتكي فوراً أو خلال فترة لا تتجاوز أسبوع عبر رسائل SMS ، وهو ما أدى إلى فوز النيابة العامة بجائزة النزاهة لعام 2014 عن سياسة الباب المفتوح التي تنتجها في استقبال شكاوى المواطنين وحلها.

ب- نظام حماية المبلغين والشهود:-

يعتبر شعور الفرد بالأمن والحماية من بطش الفاسدين هو اهم دوافع قيامهم بتقديم بلاغات أو شكاوى حول أفعال الفساد أو المفسدين، هذا الأمر يتطلب وجود سياسة معلنة ومقننة لحماية الشهود و المبلغين و ذويمهم ولا يكفي مجرد التأكيدات الإنشائية على شاشات التلفاز أو مواقع التواصل. وتفتقد السلطة القضائية بشكل عام في غزة إلى أي نظام أو قواعد محددة مسبقا لحماية المبلغين والشهود.

التوصيات:-

- نوصي السلطة القضائية بكافة مكوناتها بالانفتاح بشكل أكبر على المواطنين عبر نشر تقارير دورية عن طبيعة أعمالهم والنجاحات والإخفاقات والمعوقات.
- ضرورة تبني نظام واضح حول تضارب المصالح.
- اتباع القضاء لسياسة مشابهة لسياسة النيابة في الشكاوى وتطويرها والبناء عليها
- ضرورة اعتماد نظام محدد لحماية المبلغين والشهود وذويمهم.
- العمل على نشر الأحكام الصادرة من القضاء في الدعاوى الإدارية خاصة التي يتم فيها إلغاء قرارات إدارية وذلك لتشجيع المواطنين وطمأنتهم حول التوجه للقضاء ومخاصمة السلطات العامة.