



المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء

«مساواة»

## اشكاليات التفتيش القضائي

Palestinian Center For The  
Independence Of The Judiciary  
And The Legal Profession  
"MUSAWA"

المركز الفلسطيني لاستقلال  
المحاماة والقضاء  
«مساواة»

جمعية أهلية غير حكومية مستقلة، تأسست بتاريخ 2002/3/18 بمبادرة من محامين وقضاة سابقين وشخصيات اجتماعية، أخذت على عاتقها تكريس جهدها لتعزيز ضمانات استقلال القضاء والمحاماة تشريعاً ومنهجاً وسلوكاً، عن طريق رصد وتوثيق ومراقبة ومعالجة كافة العوائق الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والتشريعية، التي تحول دون التطبيق السليم لمبدأ سيادة القانون، وتعيق تفعيل عناصر ومقومات ومضامين استقلال القضاء والمحاماة وذلك بالطرق والوسائل القانونية.

#### مجلس إدارة مساواة

|                        |                          |
|------------------------|--------------------------|
| رئيس مجلس الإدارة      | - المحامي يوسف بختان     |
| نائب رئيس مجلس الإدارة | - المحامي ياسر جبر       |
| أمين السر              | - المحامية فائزة الشاويش |
| أمين الصندوق           | - الأستاذ سمير البرغوثي  |
| عضو                    | - المحامي فهد الشويكي    |
| عضو                    | - المحامي غسان مساد      |
| عضو                    | - المحامي نضال أبو فرحة  |
| عضو                    | - المحامية رنا واصف      |
| عضو                    | - المحامية شيرين شعراوي  |

#### الرئيس التنفيذي المحامي إبراهيم البرغوثي

البيرة - البالوع- شارع المحاكم  
مكتب غزة - شارع الجلاء،  
تلفون: 0097022424870  
برج الجلاء «الطابق الرابع»  
فاكس: 0097022424866  
تلفاكس: 00970 8 2864206  
بريد الكتروني: musawa@musawa.ps  
صفحة الكترونية: www.musawa.ps

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز

تشرين ثاني 2013

## الرؤية:

من أجل دولة العدالة و سيادة القانون في فلسطين.

## الرسالة :

المساهمة في بناء الدولة من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون والدفاع عن استقلال القضاء وتعزيز مهنة المحاماة .

## الاهداف :

1. المساهمة في الحد من انتهاك حكم القانون
  - التأثير على المشرع الفلسطيني والإرتقاء بمستوى قوانين منظومة العدالة
  - رصد وتوثيق ومتابعة إنتهاكات حكم القانون
2. المساهمة في تعزيز ثقافة إحترام سيادة القانون
  - تطوير قدرات ومهارات العاملين في منظومة العدالة
  - تثقيف العاملين في مؤسسات وفعاليات المجتمع المدني في مجال العدالة والحكم الرشيد
3. الإستثمار في البناء المؤسسي
  - تحقيق الكفاءة الإدارية والتشغيلية للمؤسسة
  - تحسين فرص الإستقرار المالي للمؤسسة
  - تعزيز الاتصال والتواصل الداخلي والخارجي

هذا الاصدار لا يعبر بالضرورة عن رأي المركز الفلسطيني  
لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة» والجهة الداعمة له ، وهو لا  
يعدو توصيفا لواقع الحال

يهدف هذا الاصدار الى التعريف بشكل موجز وعام بموضوعه ، ولا  
يغني عن مزيد من البحث في الكتب الفقهية والعودة الى السوابق  
القضائية.

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز الفلسطيني لاستقلال

المحاماة والقضاء "مساواة"

تشرين ثاني 2013

## تقديم

استقرت الدول المتقدمة في دساتيرها على الأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث: سلطة تشريعية تتولى عملية التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وسلطة تنفيذية تتولى تسيير إدارة الشؤون العامة للدولة، وسلطة قضائية تفصل في المنازعات بين الأفراد أنفسهم من جهة وبين الأفراد والدولة من جهة أخرى. وإستقرّ الوضع أيضاً على أنّ السلطة القضائية يجب أن تكون مستقلة وأن تُدار بواسطة عناصر قضائية (مجلس قضاء أعلى)، لها أدواتها الداخلية في التعيين والترقية والإنتداب والنقل والمساءلة والمحاسبة وغيرها من الصلاحيات التي أصبحت مظاهر ضرورية لضمان استقلال السلطة القضائية وفقاً لأحكام الدستور.

وإذا كانت السلطة التشريعية تخضع لرقابة شعبية وقضائية، وإذا كانت السلطة التنفيذية تخضع لرقابة البرلمان والقضاء، فمن البديهي أن يكون القضاء خاضعاً للرقابة أيضاً، إلا أنّ هذه الرقابة يجب أن تكون في الغالب رقابة داخلية تنأى بالقضاء عن النقد المجتمعي وتدخل السلطات الأخرى فيه ضماناً لثقة المجتمع فيه، الأمر الذي حدا بالمشرّع إلى النصّ على إنشاء دائرة مختصة بذلك وهي دائرة التفتيش القضائي.

وقد إستقر الوضع على أن يقوم المفتشون القضائيون بالرقابة على أداء القضاة والمحاكم من خلال فحص عدد من المعايير بهدف ضمان وجود قضاء نزيه وفاعل قادر على تحقيق العدالة لكافة المواطنين. فالتفتيش القضائي ليس مقصوداً بذاته وإنما هو وسيلة لضمان حسن سير العدالة بغية الكشف عن الثغرات والخلل، وتقديم التوصيات الضرورية لذوي الشأن لاتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة.

ومن المهم التأكيد على أنّه لا تعارض بين مبدأ استقلال القضاء من جهة، وبين التفتيش القضائي من جهة أخرى. فالهدف من استقلال القضاء هو ضمان استقلال القاضي وهو يفصل في منازعات المواطنين المنظورة أمامه دون أي تدخل من أية جهة كانت بهدف حماية

حقوق المتقاضين، والتأكد من حيادية القاضي ونزاهته وعدالته وتطبيقه للقانون وفق الوقائع المعروضة أمامه وعدم تأثره بأية ضغوطات خارجية من أي نوع. فمفهوم استقلال القضاء لم يشرّع لتمييز القاضي بذاته وإنما شرّع لحماية حقوق المتقاضين وذلك بأن يحكم بينهم قاضٍ خالٍ من التهديد أو التأثير؛ لذلك لا يجوز الإنحراف في إدراك المفهوم واستخدامه في غير محلّه، والتذرع به لمنع تطبيق مبادئ أخرى ضرورية أيضاً لتحقيق العدالة بمفهومها الواسع كمبادئ الشفافية والإفصاح والمساءلة والمحاسبة أو الانتقاص منها، والتي للتفتيش القضائي دور هام فيها.

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 وحتى الآن، قامت الدول المانحة بضخّ مبالغ مالية طائلة من أجل تطوير أداء المؤسسات ذات العلاقة بقطاع العدالة بصورة عامة والسلطة القضائية ومرافقها المختلفة بصورة خاصة، شملت توفير الدعم المالي اللازم لتطوير كافة مجالات عمل هذه القطاعات، كإنشاء المباني الحديثة وتوفير الأجهزة والمعدات، ودعم الأنشطة التدريبية الهادفة لرفع الوعي القانوني وتطوير القدرات في المجالات القانونية المختلفة، وساعدت في عقد العديد من المؤتمرات وورش العمل شارك فيها مختلف المعنيين بالشأن القضائي والعدلي لتشخيص الواقع والوقوف على الإشكاليات وسبل التصدي لها.

كذلك، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية بالتزامن مع الدعم الخارجي على رفد مؤسسات العدالة بما يلزمها من كوادرفنية من قضاة وأعضاء نيابة عامة وكوادرفنية إدارية ودعم لوجستي بما يتناسب وحجم الأعباء الملقاة على كاهل تلك المؤسسات. كما، وأصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية رزمة من التشريعات الخاصة بالقضاء، أبرزها القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وقوانين الإجراءات الجزائية والمدنية لسنة 2001. وأصدر أيضاً مجلس القضاء الأعلى العديد من اللوائح التنفيذية سناً لأحكام قانون السلطة القضائية كان منها اللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي.

كفل المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني مبادئ سيادة القانون والفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية، والتي تمّت ترجمتها في قانون السلطة القضائية من

خلال ضمان إدارة الشأن القضائي من خلال مجلس القضاء الأعلى الذي تناول قانون السلطة القضائية تشكيله واختصاصاته، وأبقى لوزارة العدل بعض الإختصاصات التي لا تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي وقت لاحق لصدور قانون السلطة القضائية واللوائح التنفيذية، تم تشكيل الإدارات المتخصصة، بما فيها دائرة التفتيش القضائي في العام 2004.

إن المتابع لشؤون السلطة القضائية وطبيعة أداء القضاة وأعضاء النيابة العامة وكثرة الشكاوى الواردة عليهما خاصة ما يتعلق منها بطول العمر الزمني للدعاوى وفي بعض الأحيان ضعف المعرفة الفنية وطريقة تعامل الكوادر القضائية مع المواطنين، أثار العديد من الأسئلة حول ماهية الإشكاليات التي يعاني منها القضاء والنيابة العامة في مجال التفتيش القضائي وأسبابه. وما يعزز من مشروعية هذه الأسئلة مطالبات السادة القضاة أنفسهم في المؤتمرات القضائية بضرورة مراجعة نصوص لائحة التفتيش القضائي<sup>1</sup>، وكذلك وضع المعايير والاسس لعمل هذه الدائرة بحيث تكون فاعلة.

لقد بات واضحاً أنّ تفعيل التفتيش القضائي على أسس سليمة، وتمكينه من ممارسة دوره بصورة صحيحة، أصبح من أهم مقومات النهوض بأداء القضاة وأعضاء النيابة العامة.

وعليه، تأتي هذه الورقة لتلقي المزيد من التشخيص على واقع التفتيش القضائي، وذلك من خلال مطلبين: يتناول المطلب الأول مناقشة الإشكاليات المتعلقة بالنصوص القانونية الخاصة بالتفتيش القضائي، ويتناول المطلب الثاني الإشكاليات العملية في التفتيش القضائي.

<sup>1</sup> أنظر توصيات مؤتمر النهوض بالقضاء الفلسطيني: رفع الكفاءة وتحقيق الجودة، المنعقد في مدينة بيت لحم خلال الفترة الواقعة بين 18-20 تموز 2008، التوصية السابعة. وكذلك التوصيات الصادرة عن المؤتمرات القضائية الرابع والخامس والمنعقدة في بيت لحم في شهر تموز 2011 وشهر آب 2012. كذلك، أنظر المرصد القانوني الأول لوضع العدالة في فلسطين، أيار 2010، المركز الفلسطيني لإستقلال القضاء والمحاماة «مساواة»، ص 59، حيث أفادت كامل عينة القضاة المستطلع آراؤها بضرورة تفعيل التفتيش القضائي.

## المطلب الأول: الإشكاليات القانونية المتعلقة بالتفتيش القضائي

يتكون الإطار القانوني للتفتيش القضائي على القضاة وأعضاء النيابة العامة من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، واللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي الصادرة بموجبهما عن مجلس القضاء الأعلى في العام 2006.

فيما يلي عرض موجز للأحكام القانونية ذات العلاقة بالتفتيش القضائي:

أولاً، القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته:

قبل الخوض في التفاصيل المتعلقة بالتفتيش القضائي، من المهم الإشارة إلى مجموعة من المبادئ المستقرة أصلاً في الفقه الدستوري، والتي ضمنها المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، من أبرزها:

1. جاء القانون الأساسي الفلسطيني منسجماً مع المبادئ الدستورية المستقرة، ومنها ما جاء في المادة (2) منه على أنّ الشعب الفلسطيني هو مصدر السلطات، ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.
2. أكد في المادة (6) منه على أنّ مبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص.
3. أكد في المادة (9) منه على أنّ الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة.
4. حرص في المادة (97) منه على استقلال السلطة القضائية، التي تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وأحال لقانون السلطة القضائية والقوانين الأخرى ذات العلاقة طريقة تشكيلها واختصاصاتها.
5. أكد في المادة (98) منه على أنّ القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة.
6. وأكد في المادة (100) منه على أنّ ينشأ مجلس أعلى للقضاء، ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.



إنّ المبادئ المشار إليها أعلاه تعتبر من بدهيات أسس الدولة القانونية الديمقراطية المدنية الحديثة، وهي مسائل لم تعد محلّ نقاش لدى الكثير من الدول والمجتمعات المتمدنة، غير أنّها ما زالت مسائل نظرية قابلة للنقاش في الكثير من البلدان والمجتمعات، بما فيها فلسطين. فهناك الكثير من الممارسات العملية في الواقع السياسي والقانوني والحقوقى في فلسطين، تشير إلى نفي أو تشكيك في مبادئ المشروعية السياسية والمشروعية القانونية، أو تؤيدّ التفرد في ممارسة السلطات بعيداً عن الشعب الذي هو مصدرها، أو تفسّر مفهوم سيادة القانون وفق أجندة شخصية أو فئوية، وتُميّز في معاملة البعض أمام القانون والقضاء، أو تخرج بعض الأفعال أو بعض المؤسسات من إطار الرقابة والمساءلة والمحاسبة تحت ذرائع مختلفة<sup>2</sup>.

كذلك استنسخ المشرع في المواد 97 و 98 و 100 المُشار إليها أعلاه عددا من المفاهيم والمبادئ الدستورية المستقرة الكفيلة في حال تطبيقها بصورة سليمة وأمينه خلق سلطة قضائية مستقلة قادرة بفعل هذا الاستقلال على ممارسة مهامها بطريقة تحقق العدل المقبول وبما يجعل منها محلّ ثقة أجهزة الدولة والمواطنين.

لم يتناول القانون الأساسي موضوع التفتيش القضائي بإعتباره مسألة أقلّ عمومية، وكونها يرد النصّ بشأنها في قوانين عادية تصدر عن السلطة التشريعية، ولكن اكتفى بالنصّ على وضع الإطار العام الكفيل بإرساء مبدأ الفصل بين السلطات وإستقلال القضاء، وتوضيح الصلاحيات العامة لكل سلطة، وضرورة إحترام كلّ سلطة لسلطات وصلاحيات السلطة الأخرى بصورة مرنة. وتجدر الإشارة هنا أنّ القانون الأساسي الفلسطيني لم يعط السلطة القضائية نصيباً من الأحكام موازياً للسلطات الأخرى، إذ أحال جُلّ ما يتعلق بها إلى قوانين خاصة، الأمر الذي قد يؤديّ إلى تغوّل السلطات الأخرى على السلطة القضائية من خلال تعديل القوانين ذات العلاقة به، ما قد يهدد الإستقرار الفني والوظيفي، وبالتالي تهديد الإستقلال الحقيقي

<sup>2</sup> منها مرسوم رقم (11) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65،66،67) من القانون الأساسي، ومرسوم رقم 12 لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المادة 79 من القانون الأساسي دونما سند من القانون. وكذلك تعطل المجلس التشريعي منذ انتخابه في العام 2006، والتوسع في إصدار القرارات بقوانين وفق المادة 43 من القانون الأساسي، واستمرار النظام السياسي بدون إجراء الإنتخابات العامة التي استحققت منذ حوالي 4 سنوات.

للسلطة القضائية، وإن أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى بمشروعات القوانين الخاصة به كما نصّ القانون الأساسي لا ينفي ما ذكرناه سابقاً، خاصة وأنه لم يُحدّد مدى التزام السلطتين التنفيذية والتشريعية بهذا الرأي<sup>3</sup>.

### ثانياً، قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002:

يعمل التفويض القضائي بالأساس في فلسطين بموجب التفويض الوارد في قانون السلطة القضائية لعام 2002. ويعتبر الكثير من القانونيين قانون السلطة القضائية من القوانين المكملّة للقانون الأساسي - حتى لو لم يُنصّ على آليات خاصة في إصداره أو في تعديله - وذلك بالنظر إلى أهمية الأحكام التي ينظمها هذا القانون، والتي تتعلق بتنظيم سلطة من سلطات الدولة الثلاث، لها صلاحية الرقابة الدستورية والقضائية على ما سواها من السلطات، وهي ملاذ المواطنين في حالة تعرضهم لأي إنتقاص أو اعتداء على حقوقهم المكفولة بالقانون من قبل أية جهة كانت.

تناول المشرع في قانون السلطة القضائية أحكاماً مشابهة للأحكام التي تناولها القانون الأساسي بخصوص السلطة القضائية، حيث نصّ في المادة (1) منه على أنّ السلطة القضائية مستقلة، ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة. ونصّ في المادة (2) منه على أنّ القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ومدّ هذا الاستقلال في المادة الثالثة منه ليشمل الجانب المالي من خلال النصّ على أن تكون للسلطة القضائية موازنتها الخاصة بها، ومنح القانون مجلس القضاء الأعلى صلاحية تعيين القضاة وترقيتهم وتحديد القواعد الخاصة بأقدميتهم، وتدريبهم، وفي أداء اليمين بالنسبة للقضاة المعيّنين حديثاً، وفي نقل القضاة وندبهم وتأديبهم، وفي إغارة القضاة... إلخ.

يتضح من نصوص القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، أنّ المشرع كان معنياً بخلق سلطة قضائية مستقلة عن غيرها من السلطات خلاف ما كان سائداً قبل ذلك، وخلاف ما هو

<sup>3</sup> حاولت السلطة التنفيذية تمرير العديد من مشاريع القوانين الخاصة بالسلطة القضائية في العام 2005 و2006، دون أخذ رأي المجلس بها، ولكن هذه المحاولات لم تنجح.

معمول به في الكثير من الدول العربية المجاورة التي ما زالت تعطي الكثير من الصلاحيات التي ذكرناها سابقاً إلى السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة العدل<sup>4</sup>. إنَّ المشرع الفلسطيني وإن كفل للسلطة القضائية الاستقلال ومنحها حصراً أدوات ممارسته، إلاَّ أنَّه لم يقصد تحصينها من الرقابة أو المساءلة أو المحاسبة بما يميزها عن غيرها من السلطات والمؤسسات العامة الخاضعة للرقابة، بل قرر أشكالاً رقابية خاصة تتفق وطبيعة العمل الذي تقوم به هذه السلطة لتمكينها من ممارسة دورها في الفصل في منازعات المواطنين دون إخلال الثقة العامة بها.

لقد تناول قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 في المواد (42 - 45) الأحكام الخاصة بالتفتيش القضائي، يمكن إجمالها على النحو التالي:

1. إنشاء دائرة للتفتيش على القضاة تلحق بمجلس القضاء الأعلى تُوَلَّف من رئيس المكتب الفني وعدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف أو من هم في مرتبتهم من أعضاء النيابة العامة.
2. يضع مجلس القضاء الأعلى لائحة لدائرة التفتيش يبين فيها اختصاصاتها والقواعد والإجراءات اللازمة لأداء عملها وعناصر تقدير الكفاية بما فيها نتائج الدورات التدريبية وأسباب إلغاء أحكام القاضي أو نقضها أو تعديلها.
3. تقدر الكفاية بإحدى الدرجات التالية: (ممتاز- جيد جداً- جيد-متوسط-دون المتوسط).
4. يجب إجراء التفتيش على القضاة فيما عدا المحكمة العليا مرة على الأقل كل سنتين على أن يودع تقرير التفتيش لدى مجلس القضاء الأعلى خلال شهر على الأكثر من تاريخ انتهائه، كما يجب أن يُحاط القضاة علماً بكلِّ ما يودع في ملفات خدمتهم من ملاحظات أو أوراق أخرى.
5. يخطر رئيس دائرة التفتيش القضائي من قدرته كفايته من القضاة بدرجة متوسط أو أقل وذلك بمجرد انتهاء الدائرة من تقرير كفايته، ولمن أخطر الحقِّ في التظلم من التقدير في ميعاد خمسة عشر يوماً من تاريخ الإخطار.

<sup>4</sup> أعطت التشريعات المتعلقة بالقضاء في غالبية الدول العربية كسوريا ولبنان والأردن ومصر والإمارات العربية والمغرب وليبيا والكويت دوراً رئيسياً لوزارة العدل في إدارة الشأن القضائي بصورة عامة، وفي التفتيش القضائي بصورة خاصة.

6. يقوم رئيس دائرة التفتيش القضائي بإخطار القضاة الذين حلّ دورهم في الترقية ولم تشملهم الحركة القضائية بسبب غير متصل بتقارير الكفاية، ويبين في الإخطار أسباب التخطي، ولمن أخطر الحق في التظلم.
7. يكون التظلم بعريضة تقدم إلى دائرة التفتيش القضائي وعلى هذه الدائرة عرض التظلم على مجلس القضاء الأعلى خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه لها.
8. يفصل مجلس القضاء الأعلى في التظلم بعد الاطلاع على الأوراق وسماع أقوال المتظلم ويصدر قراره قبل إجراء الحركة القضائية بوقت كاف يخطر به صاحب الشأن بكتاب مسجل بعلم الوصول.
9. تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في طلبات الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ التي يرفعها القضاة على القرارات الإدارية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم وكذلك الفصل في المنازعات الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم.
10. لرئيس كل محكمة تنبيه القاضي إلى ما يقع منه مخالفا لواجباته أو لمقتضيات وظيفته ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة، فإذا كان التنبيه كتابيا كان للقاضي الاعتراض عليه خلال عشر أيام من تبليغه، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة إما برفض الاعتراض أو باعتبار التنبيه كأن لم يكن.
11. وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائيا رفعت الدعوى التأديبية.

#### أبرز الملاحظات على النصوص القانونية سالفة الذكر:

1. أناط المشرع برئيس المكتب الفني نفسه إدارة دائرة التفتيش القضائي، والغاية من ذلك هو أنّ رئيس المكتب الفني وبحكم وظيفته يكون مطلعاً على ما استقرّت عليه محكمة النقض من سوابق قضائية واجتهادات تساعده في التفتيش والتقييم. إلا أنّ المجالس القضائية المتعاقبة فصلت بين المنصبين من خلال تعيين رئيس للتفتيش القضائي مختلف عن رئيس المكتب الفني مما أثار حفيظة مؤسسات المجتمع المدني والعديد من القضاة والقانونيين الذين طالبوا بإعمال حكم القانون وتوحيد المنصبين بقاض واحد، وأدّى هذا الأمر أيضاً إلى الطعن في تقارير التفتيش الصادرة عن دائرة التفتيش القضائي بذريعة أنّ رئيس الدائرة معين خلافاً لحكم القانون الأمر الذي استدعى مجلس القضاء الأعلى توحيد المنصبين في التشكيلة القضائية لعام 2012-

2013 لتفادي وقوع ما سبق. وبالرغم من أهمية ومشروعية التبريرات التي تساق لجعل المنصبين في يد قاض واحد، إلا أن الأعباء الملقاة على كاهل المكتب الفني ودائرة التفتيش القضائي مهام متعددة ويصعب الإحاطة بها من قبل قاض واحد، وغالباً ما تكون على حساب نوعية العمل، مما يتطلب التفكير جدياً في تعديل القانون وفصل المنصبين عن بعضهما البعض، بحيث تسند إدارة كل دائرة لقاض.

2. بالرغم من اشتراط القانون ضرورة تولى رئاسة دائرة التفتيش القضائي رئيس المكتب الفني الذي هو أيضاً قاضٍ في المحكمة العليا وعدد من قضاة محكمة الاستئناف أو من يوازيهم من النيابة العامة، إلا أننا نرى أنه كان يتوجب تضمين القانون تشكيل الدائرة من قضاة وفقاً لمناصبهم القضائية لا أن يدع الباب مفتوحاً لأي قاض من قضاة المحكمة العليا أو لأي قاض من قضاة الإستئناف، إذ كان الأجدر أن يتم التعامل مع الدائرة كما هو الحال في مجلس التأديب المشكل من أقدم قاضيين من قضاة المحكمة العليا وأقدم قضاة محكمة الإستئناف من غير أعضاء المجلس، الأمر الذي يمنع مجلس القضاء الأعلى من التدخل في تشكيل الدائرة، بل يكون قراره كاشفاً لتشكيلها لا منشئاً لها، مما يحقق استقلالية الدائرة، ضماناً للقيام بأعمالها دون ضغط أو تأثير.

3. على الرغم من اشتراط القانون بأن يكون أعضاء النيابة العامة ممن يوازنون قضاة الاستئناف في الدرجة، إلا أنه لم يصدر حتى هذه اللحظة أي تشريع لموازاة أعضاء النيابة العامة بالقضاة ما سبب ارباكاً وجهالة في إعمال حكم النصّ. ولا يمكن الإعتماد على جدول الرواتب الملحق بقانون السلطة القضائية لمعرفة نظراء القضاة من أعضاء النيابة العامة لغايات تطبيق النصّ المذكور، كون الراتب بحدّ ذاته لا يمكن الركون إليه لتحقيق الغاية من النصّ. وعليه، يجب على الجهات المختصة إصدار التشريعات اللازمة لتحديد نظراء القضاة من أعضاء النيابة العامة الأمر الذي من شأنه تيسير إعمال حكم النصّ المذكور، وبالتالي إنشاء دائرة تفتيش واحدة تشمل القضاة والنيابة العامة، وتتكون منهما.

4. الأصل أن يخضع كافة القضاة وأعضاء النيابة العامة للتفتيش القضائي إلا ما استثني منهم بنصّ قانوني. وبالرجوع إلى أحكام قانون السلطة القضائية نجد أنه قد إستثنى

قضاة المحكمة العليا من التفتيش القضائي، وذلك على اعتبار أنهم يتمتعون بخبرة ودراية وكفاءة عالية، ولا يمكن اخضاعهم للتفتيش القضائي بحكم أنهم قضاة المبادئ القانونية إذا ما صح التعبير، ولكن عند النظر في أحكام قانون السلطة القضائية، نجد أن قوام ترقية القضاة هي الأقدمية مع مراعاة الكفاءة، ما يعني أن الأقدمية لهذه الغاية مقدمة على الكفاءة، الأمر الذي يعني امكانية ترقية القاضي ولو لم يكن على درجة عالية من الكفاءة، وما يترتب على ذلك أن بعض قضاة المحكمة العليا قد لا يكونوا على درجة من الكفاءة تمنع التفتيش عليهم، طالما أن الترقية، وكما ذكرنا، لم تعتمد بالدرجة الأولى على الكفاءة. مما سبق نرى أنه يتوجب اعادة النظر في النصوص القانونية المتعلقة بترقية القضاة وتقديم معيار الكفاءة على الأقدمية، لتكون نصوص قانون السلطة القضائية متوائمة وغير متعارضة لا سيما النص المتعلق باستثناء قضاة المحكمة العليا من التفتيش القضائي.

5. وفقا لأحكام قانون السلطة القضائية فإنّ الحدّ الأدنى لإجراء التفتيش الدوري على القضاة مرة على الأقل كلّ سنتين، مما أعطى سلطة تقديرية لدائرة التفتيش القضائي في اختيار ما يناسبها، علماً أنّ عدد جولات التفتيش يحدده أمران: الأول عدد القضاة العاملين في دائرة التفتيش، والثاني عدد القضاة الخاضعين للتفتيش. وفي ظلّ محدودية العدد الحالي لأعضاء الدائرة فإنّه يصعب في الكثير من الأحيان إجراء التفتيش الدوري على كافة القضاة ولو لمرة واحدة كل سنتين عملاً لحكم القانون. ونرى أن التفتيش على القضاة مرة كل سنتين غير كاف لتحقيق غايات وأهداف التفتيش القضائي، ومن جهة أخرى فإن محدودية موارد دائرة التفتيش القضائي تجعل من التفتيش مرة كل سنتين أمراً بالغ الصعوبة، ما يعني ضرورة اعادة النظر في هذا النص ليكون التفتيش القضائي مرة كل سنة، وهذا يتطلب اعادة النظر في تشكيل دائرة التفتيش القضائي ورفدها بكوادر قضائية مؤهلة قادرة على إجراء تفتيش حقيقي على القضاة يلبي أهداف التفتيش القضائي.

6. أعطى المشرّع لرئيس كلّ محكمة كإجراء متمم للتفتيش القضائي الحقّ في تنبيه القاضي إلى ما يقع منه مخالفاً لواجباته أو لمقتضيات وظيفته ويكون التنبيه شفاهةً

أو كتابة، علماً أنّ مراقبة الأداء وتقييمه تعتبر من الأعمال الفنية التي تحتاج إلى علوم ومهارات خاصة قد لا تتوفر بالضرورة في رئيس المحكمة، ويجعل القاضي خاضعاً لأكثر من رقابة وأكثر من تفتيش. إلا أنّ القانون لم يحدد طبيعة الدور الذي يقوم به رئيس المحكمة بشكل واضح، الأمر الذي يثير العديد من الإشكاليات التطبيقية، ونرى ضرورة إعادة النظر بالنصوص المتعلقة بدور رئيس المحكمة ووظائفه وتوضيحها بشكل قاطع.

7. حدد القانون درجات تقدير القضاة، إلا أنه لم يرتب بشكل واضح الآثار المترتبة على التقييم، وقد يستشف من النصوص القانونية سالفة الذكر أنّه يمكن إقامة الدعوى التأديبية على القاضي الذي قدرت درجة كفايته دون المتوسط. وكان الأجدر بالمشرع أن ينص صراحة بإقامة الدعوى التأديبية على القاضي الذي قدرت درجة كفايته دون المتوسط لمرة واحدة أو متوسط لمرتين متتاليتين.

#### ثالثاً، لائحة التفتيش القضائي لعام 2006:

بالاستناد للمادة 3/42 من قانون السلطة القضائية المذكور، أصدر مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2006/5/10 القرار رقم (4) لسنة 2006 القاضي بإصدار لائحة التفتيش القضائي، والتي تضمنت أحكاماً تفصيلية حول تشكيل الدائرة واختصاصاتها وآليات عملها، أبرزها:

#### 1. وضحت المادة 5 من اللائحة المذكورة إختصاصات الدائرة بما يلي:

- التفتيش الدوري على أعمال قضاة المحاكم وقضاة التنفيذ- باستثناء قضاة المحكمة العليا - وتوجد نماذج خاصة لهذا الغرض.
- تقييم أعمال القضاة من حيث حسن تطبيق القانون، واستيفاء إجراءات التقاضي والإثبات، وأسباب التأجيل والمدة التي استغرقها فصل الدعوى، واستيفاء القرارات والأحكام لأسبابها وعللها وسلامة النتائج التي تمّ الوصول إليها، وتحديد نسبة الفصل السنوي للقاضي، وتوجد نماذج خاصة لهذا الغرض.
- التفتيش على دوائر التنفيذ ودوائر الكاتب العدل وموظفي المحاكم.

## 2. تضمنت المادة (6) من اللائحة التفتيش على الأعمال المختلفة للقضاة، وذلك على النحو التالي:

فحص عدد القضايا التي فصل فيها القاضي الخاضع للتفتيش أو شارك في الفصل فيها في فترات مختلفة، مع مراجعة عامة لأداء القاضي من حيث القدرة المهنية، واللغوية والتنظيمية، وموالاتة الإجراءات والوقت الذي يستغرقه في أداء ما يوكل إليه من مهام.

نتائج الدورات التدريبية.

أسباب إلغاء أحكام القاضي أو نقضها أو تعديلها.

الاستعداد الذهني، والثقافة القانونية.

السلوك الشخصي، والمظهر العام، وطريقة التعامل مع الآخرين.

القدرة على إدارة العمل القضائي، وتوجيه العاملين تحت إمرته.

## 3. وعالجت المواد الأخرى الأحكام الخاصة بالتفتيش على القضاة المعارين والمنتدبين والمبعوثين للدراسة والذين يضطعون بأعمال غير قضائية.

### أبرز الملاحظات على اللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي سالفة الذكر<sup>5</sup>:

1. لم تُمَيِّز نصوص اللائحة بين المسائل الموضوعية كالعمل الفني للقاضي الذي يفترض أن تقوم به دائرة التفتيش القضائي، وبين المسائل السلوكية والإدارية واللوجستية وإدارة الدعوى والتي يفترض أن تكون خاضعة لرقابة رئيس المحكمة. ونرى أنه وبالرغم من أهمية وجود رقابة على السلوك والمظهر العام للقاضي وإدارته للدعوى، إلا أنه كان يتوجب ان تميز لائحة التفتيش القضائي بين دور كل من رئيس المحكمة ودور دائرة التفتيش القضائي وذلك من أجل تلافي تداخل

<sup>5</sup> البيان الختامي للمؤتمر القضائي الخامس «هيبة السلطة القضائية واستقلال القضاء»، المنعقد في مدينة بيت لحم، 30-31، آب 2012، التوصية رقم (7) «تعديل لائحة التفتيش القضائي بما يضمن وضع معايير وأسس واضحة ومحددة لتقييم القضاة، وضمان حيادية المفتشين القضائيين». والبيان الختامي لمؤتمر قضاة الصلح الأول: «العادلة الناجزة حق للمواطن»، رام الله 23-24 /2/ 2012 حيث جاء في التوصية 9 «يؤكد مجلس القضاء الأعلى أهمية دور دائرة التفتيش القضائي في أعمال الرقابة الدورية على عمل المحاكم مع ضرورة ان تنفيذ دائرة التفتيش بالقانون ولائحة التفتيش فيما يتعلق بالتعامل مع الشكاوى المقدمة ضد القضاة»، والتوصية 10 «يؤكد مجلس القضاء الأعلى على ضرورة ان تنفيذ دائرة التفتيش القضائي في تقييمها لعمل القضاة بمعايير التقييم المنصوص عليها في لائحة التفتيش القضائي».



2. لم تأت اللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي بمعايير واضحة فيما يتعلق بالدرجات والتقييمات سواء بالنسبة للقاضي الخاضع للتفتيش أو بالنسبة للمفتش، مما يعطي سلطة تقديرية واسعة للمفتش في وضع الدرجات، وهذا يعني ضرورة وضع معايير واضحة يتم النص عليها في لائحة التفتيش القضائي.
3. بإستثناء الدرجة القضائية للمفتشين، خلت اللائحة من نصوص خاصة تُحدّد المواصفات المطلوب توافرها بالقضاة المكلفين بالقيام بمهام التفتيش القضائي، فلم تتضمن اللائحة مثلاً شروط خاصة كتوفر النزاهة والحيادية والعلم والمعرفة والمهارات وغيرها من المواصفات التي تتناسب وطبيعة المهام الموكلة للدائرة، وبما يساعدها في أداء مهامها بفعالية واقتدار ويجعلها محل ثقة القضاة الخاضعين للتفتيش.
4. اشترطت اللائحة بأن يكون القاضي المفتش أقدم من القاضي المفتش عليه الأمر الذي يسبب إشكاليات تطبيقية لأنّ السواد الأعظم من القضاة العاملين في محاكم الإستئناف أقدم من القضاة العاملين في دائرة التفتيش القضائي، ما يعني أنّ القاضي المؤهل للتفتيش على قضاة الإستئناف هو رئيس دائرة التفتيش القضائي فقط، ونرى إعادة النظر في هذا النصّ ووضع آليات تمكن القضاة المنتدبين لدائرة التفتيش القضائي من التفتيش على كافة القضاة بموجب نص خاص يسمح بذلك.
5. اشتملت اللائحة على الكثير من التفاصيل البيروقراطية المعقدة بحيث حدّت من قدرة المفتشين على التحرك بحرية وضرورة الحصول على أوامر وتكليفات من رئيس الدائرة في كل مهمة على حدا.

## المطلب الثاني: الإشكاليات العملية المتعلقة بالتفتيش القضائي

### أولاً، التفتيش القضائي في الواقع العملي<sup>6</sup>

بدأت دائرة التفتيش القضائي عملها في 2004/3/15، بموجب لائحة خاصة غير منشورة، وكان يرأسها أحد قضاة المحكمة العليا، وعدد من قضاة الإستئناف غير المتفرغين. وفي العام 2006 أصدر مجلس القضاء الأعلى اللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي، وأعيد تشكيل الدائرة وفقاً لها برئاسة قاضي محكمة عليا وعضوية قضاة إستئناف.

دأب مجلس القضاء الأعلى في التشكيلة القضائية السنوية على تشكيل دائرة التفتيش القضائي.

ووفق التشكيلة القضائية الأخيرة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى في بداية العام القضائي أيلول 2013، تمّ تعيين قاضي محكمة عليا رئيساً للدائرة وهو نفسه رئيس المكتب الفني في المحكمة العليا، و4 قضاة استئناف، يسانداهم 3 موظفين إداريين، وهي تشغل مبنى مستقل عن مبنى مجلس القضاء الأعلى.

ومنذ عام 2004 وحتى اليوم، تقوم دائرة التفتيش القضائي بأداء مهامها من خلال تنفيذ زيارات تفتيش دورية لكافة المحاكم والتفتيش على كافة القضاة، وفقاً لخطة مسبقة يعدها رئيس الدائرة في بداية العام القضائي، ويتمّ إبلاغ رئيس المحكمة المراد التفتيش عليها قبل مدة من إجراء التفتيش، وأسماء القضاة المزمع التفتيش عليهم، وجلسات المحاكم المزمع حضورها، وقائمة بأرقام الملفات المزمع فحصها.

وفي كل جولة تفتيش دورية يجتمع المفتشون القضائيون بالقضاة وبرئيس المحكمة لتنسيق الزيارة ومناقشة بعض ملاحظات المفتشين. كذلك يقوم المفتشون القضائيون أثناء الجولات التفتيشية بمراقبة إدارة القضاة لسير الدعوى

6 مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي الثالث، 2007، ص 51-54.

وإدارة الجلسات، وكيفية تعاملهم مع المواطنين.

ويعد المفتشون القضائيون تقاريرهم عن الزيارات متضمنةً ملاحظاتهم على النحو الموضح في الجداول الملحقة باللائحة، ويرفعها رئيس الدائرة لرئيس مجلس القضاء الأعلى، وتحتفظ الدائرة بنسخ عن تلك التقارير في ملفات القضاة السرية المحفوظة لديها.

درجت دائرة التفتيش القضائي على تنفيذ جولتين تفتيشيتين دوريتين لمحاکم الصلح والبدایة. ومنذ بداية العام 2013 أصبحت تقوم بثلاث جولات تفتيشية دورية، حيث بلغت منذ بداية العام 2013 وحتى شهر أيلول 2013 (75) زيارة، و (56) زيارة دورية خلال العام 2012 و (76) زيارة ميدانية خلال العام 2011.

أما بخصوص محاكم الإستئناف فإن قاضي المحكمة العليا رئيس الدائرة هو الوحيد الذي يفتش عليهما، إذا لا يجوز لقضاة الاستئناف الأعضاء في الدائرة التفتيش على قضاة الإستئناف الأقدم منهم.

كذلك تقوم الدائرة بتنفيذ جولات تفتيشية مفاجئة بناء على ما يردها من شكاوى.

كذلك يندرج ضمن إختصاص الدائرة التحقيق في الشكاوى المقدمة ضد القضاة المحالة من رئيس المجلس إذا كانت تتعلق بوقائع جديرة بالفحص كالتحقيق في السلوك الشخصي أو أسباب التأجيلات غير المبررة والطويلة الأمد والتأخير غير المبرر للنطق بالحكم والسلوك السلبي للقاضي مع أطراف الدعوى أو الخبراء أو الشهود أو أعضاء النيابة العامة والمحامين.

ومنذ 3 سنوات وقبل إجراء أي ترقية تقوم دائرة التفتيش القضائي بإجراء تقييمات القضاة وفق النماذج المعدة لذلك من قبل رئيس الدائرة ووفق تقرير التفتيش الداخلي لرئيس المحكمة والذي يرفع لرئيس الدائرة بشكل شهري.

حيث قامت الدائرة خلال العام 2012 بتقييم أداء (27) من قضاة الصلح، وتمّ رفع

التوصيات بما فيها الإقتراحات الخاصة بالمواضيع التي تتطلب تدريب القضاة عليها في الشقين المدني والجزائي.

### أبرز الملاحظات المتعلقة بعمل دائرة التفتيش القضائي<sup>7</sup>:

1. قلة القضاة المكلفين بالعمل في دائرة التفتيش القضائي بما يتناسب وحجم العمل الملقى على عاتق هذه الدائرة، إذ أنّ عدد القضاة العاملين في الدائرة (خمسة قضاة) لا يتناسب وعدد القضاة الخاضعين للتفتيش الذين يتجاوز عددهم 160 قاضي. وفي الغالب لا يتمّ مراعاة الكفاءة عند تشكيل هذه الدائرة خاصة مع عدم اشتراط المشرع لشروط خاصة بالمفتش القضائي مثل التميز والنزاهة والأمانة والقدرة على التقييم. ونرى بضرورة إجراء دراسات تحدد عدد المفتشين اللازم توافرهم في الدائرة لتغطية التفتيش على كافة القضاة وفقاً لأحكام القانون.
2. ضعف الإمكانيات اللوجستية من مساحات وأجهزة وبرامج حوسبة وأثاث ومركبات، تساعدهم في تحقيق أهداف الدائرة.
3. لم يراع لدى تشكيل دائرة التفتيش شمولها لأعضاء النيابة العامة، فعلى مدار السنوات لم تتضمن الدائرة أيّاً من أعضاء النيابة العامة، وبالتالي لم تمارس الدائرة أنشطتها التفتيشية في الرقابة على أداء أعضاء النيابة العامة التي ظلت بمنأى عن أي رقابة أو تفتيش قضائي حقيقي.
4. أخذت الشكاوى حيزاً كبيراً من مجهودات الدائرة على حساب آليات التفتيش الأخرى، وصارت محل هذه الشكاوى مسائل موضوعية يجب أن تكون محلّ طعن أمام المحاكم الأعلى وليست محلّ شكوى المواطنين أو المتقاضين أو المحامين. مثلاً تعاملت الدائرة خلال العام 2011 مع (192) شكوى، تمّ حفظ (147) منها لعدم تعلقها بالأسباب المنصوص عليها في اللائحة و (33) شكوى

7 الرقابة على السلطة القضائية: دور دائرة التفتيش القضائي، الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، شباط 2010. وانظر التقرير السنوي الثالث لمجلس القضاء الأعلى ص 53، والتقرير السنوي السادس لمجلس القضاء الأعلى ص 67-68.

- تمّ بموجبها توجيه ملاحظات للسادة القضاة<sup>8</sup>.
5. في بعض الأحيان لا يأخذ مجلس القضاء الأعلى برأي دائرة التفتيش القضائي قبل التنسيب بشأن ترقيات القضاة أو الحركة القضائية.
  6. يتم خلال التفتيش التركيز على كم القضايا التي ينظرها القاضي ويفصل فيها على حساب النوعية والجودة، كما يعتمد المفتشون القضائيون على اختيار (10) ملفات لكل قاضي ويفحصونها دون التركيز أو الاهتمام بنوع القضايا التي نظرها القاضي ومدى تعقيدها أو نوع الخبرة المطلوبة فيها. ونرى أن يقوم المفتش القضائي باختيار (30) أو (40) ملف بحيث يختار منها عشر ملفات منوعة تعكس قدرة القاضي الحقيقية وتعطي نتائج أكثر دقة.
  7. إنّ عدم استقرار التشكيلة القضائية ونظر القضية الواحدة من أكثر من قاضٍ يؤثر على نتائج التقييم ويعطي نتائج تقييم غير دقيقة.
  8. غياب التنسيق بين رئيس المحكمة وقضاة التفتيش يؤدي إلى عرقلة عمل المفتش القضائي ويؤثر بالتالي على نتائج التقييم. ونرى ضرورة التنسيق بين رئيس المحكمة والمفتشين بحيث يتم التعاون بينهما في اختيار القضاة الخاضعين للتفتيش وكذلك اختيار الملفات التي يتم من خلالها تقييم القضاة.
  9. عدم مراعاة دائرة التفتيش لأحكام قانون السلطة القضائية واللائحة أدى إلى زعزعة الثقة بعمل هذه الدائرة من قبل القضاة الخاضعين للتفتيش الأمر الذي أدى إلى إرتفاع نسبة الطعن بتقارير التفتيش لدى الدائرة والمجلس والمحكمة العليا.
  10. لم يسفر التفتيش القضائي بصورة عامة عن تسلسل اجراءات توصل إلى تشكيل مجالس تأديب وتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون. ومجالس التأديب التي شكلت كانت تتعلق بشكاوى محددة مقدمة ضد قضاة محددين في مسائل تتعلق بحسن تطبيق القانون أو بخصوص مسلكيات معينة.

<sup>8</sup> هذا ما أورده رئيس دائرة التفتيش القضائي، سعادة القاضي فتحي أبو سرور خلال الكلمة التي ألقاها أمام مؤتمر قضاة الصلح: " العدالة الناجزة حق للمواطن "، والمنعقد في مدينة رام الله خلال الفترة الواقعة بين

11. الأصل في تقارير التفتيش على القضاة تحقيق عدد من الأهداف من أبرزها:

- إشعار القاضي بوجود رقابة عليه من جهة أخرى لا تؤثر على إستقلاله، وهي رقابة موضوعية محلّها الأحكام التي أصدرها القاضي.
- إستكشاف الجوانب القانونية التي يبدع فيها القاضي وبالتالي تكليفه بما يبرع به.
- أن تكون تقارير التفتيش محل اعتبار عند ترقية القاضي.

وفي التطبيق العملي نجد أنّه لا يتمّ في الغالب السعي إلى تحقيق الأهداف السابقة أو مراعاتها من مجلس القضاء الأعلى بعد تسلمه تقارير التفتيش القضائي.

12. أغلب تدخلات رئيس المحكمة التفتيشية تتم بناء على طلبات من رئيس مجلس القضاء الأعلى وذلك بناء على تقارير التفتيش حيث يأمر من خلالها رئيس المجلس رئيس المحكمة تنبيه القاضي على المخالفة التي وقعت منه، وعادة ما يستكفي المجلس بهذه العقوبة، صغرت المخالفة أو كبرت. ناهيك أنّ التنبيه يعتبر كأن لم يكن بعد مرور ستة أشهر من تليغّه للقاضي. مما يعني أنّ هذه العقوبة قد لا تكفي لتحقيق الغاية التي أنشأ التفتيش القضائي لأجلها، وخاصة ضمان أداء القضاة لدورهم في بثّ العدل في نفوس المواطنين والاستحواذ على ثقتهم بأحكامه.

13. مساواة المفتشين القضائيين في التقييم بين العمل القانوني الفني للقاضي والعمل الإداري الذي لا يعكس بالضرورة مدى قدرته القانونية، كمحاسبة القضاة في حال وجود خلل في ترقيم الصفحات في الملف، أو خلو أحد الصفحات من التوقيع، أو عدم ترتيب الصفحات.

### ثانياً، التفتيش على أعضاء النيابة العامة

باستثناء الزيارات التي يقوم بها النائب العام لمكاتب النيابة العامة، وكذلك الزيارات التي يقوم بها مساعده النائب العام بين الفينة والأخرى، فإنه لا يخضع أعضاء

النيابة العامة للتفتيش وفق المفهوم والآليات المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية أو وفق لائحة التفتيش القضائي<sup>9</sup>.

وكما سبق وبيننا فقد نصّ قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 على تشكيل دائرة التفتيش من عدد كاف من قضاة محاكم الاستئناف وما يوازيهم من أعضاء النيابة العامة. وقد اتجهت نية المشرّع من هذا النصّ إلى إخضاع أعضاء النيابة العامة للتفتيش من قبل دائرة التفتيش القضائي، شأنهم في ذلك شأن القضاة. إلا أنّ اللائحة الخاصة بالتفتيش القضائي استثنت من تشكيلة الدائرة أعضاء النيابة العامة، واقتصرت عضويتها على القضاة.

وبهذا الصدد، يحق للبعض القول: بعدم جواز قيام دائرة التفتيش القضائي المشكلة من القضاة بالتفتيش على أعضاء النيابة العامة كون الأخيرة ليست جزءاً من السلطة القضائية. ويستند هذا الرأي إلى عدة إعتبارات أبرزها الدور الكبير لوزارة العدل في إدارة النيابة العامة من حيث حلف اليمين وفي تقرير صلاحية العضو للتعيين في وظيفة وكيل نيابة وفي المصادقة على تشكيلة أعضاء النيابة العامة وفي الموازنة...إلخ.

وقد تسبب هذا الخلط في إثارة الجدل حول السلطة التي تتبع لها النيابة العامة، فهناك فريق يرى بتبعيةها لوزارة العدل التي هي جزء من السلطة التنفيذية، ويحق للبعض الآخر القول: بتبعيةها للسلطة القضائية، وفريق ثالث يميل إلى اعتبار النيابة العامة جهازاً مستقلاً بحدّ ذاته لا يخضع لأي من السلطين، وذلك خلافاً للمبادئ المستقرة في التنظيم الإداري والدستوري للدولة، والذي يفترض بإنصاف أية جهة رسمية تحت واحدة من السلطات الثلاث: التنفيذية أو القضائية أو التشريعية.

<sup>9</sup> أنظر المرصد القانوني الأول لوضع العدالة في فلسطين، أيار 2010، المركز الفلسطيني لإستقلال القضاء والمحاماة "مساواة"، ص 84، حيث أفاد 84% من عينة أعضاء النيابة العامة المستطلعة آراؤهم بضرورة تفعيل التفتيش.

نرى أنّ النيابة العامة هي أقرب على السلطة القضائية منها على السلطة التنفيذية  
للأسباب التالية:

1. القانون الأساسي الذي نظم شكل الدولة الفلسطينية تناول الأحكام الخاصة بالنيابة العامة وعملها في الباب المتعلق بالسلطة القضائية، مما يدل على إعتبره النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية.
2. تضمن قانون السلطة القضائية الأحكام الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة معاً ما يدل على ومن خلال مقارنة اسم القانون (السلطة القضائية) مع محتواه (القضاة وأعضاء النيابة العامة) أنّ النيابة العامة جزء من السلطة القضائية، بالإضافة إلى الكثير من الأحكام المتشابهة بينهما من حيث إجراءات التعيين والتفتيش والتأديب وجدول الرواتب وغيرها.
3. طبيعة الأعمال التي تقوم بها النيابة العامة من تحريك الدعوى الجزائية وإجراءات التحقيق الأولي تعتبر أعمال قضائية، وتتطلب منهم القيام بها بإستقلالية وبعيدا عن الضغوط والتدخلات الخارجية خاصة من قبل السلطة التنفيذية.

وبما أنّ أعضاء النيابة العامة هم جزء من السلطة القضائية، وبما أنّ هذه السلطة القضائية كلها بنصّ القانون خاضعة لدائرة تفتيش قضائي واحدة، فإنّ هذا يعني أنّ أعضاء النيابة العامة يجب أن يخضعوا للتفتيش من قبل دائرة التفتيش القضائي التي نصّ عليها القانون حتى ولو كان تشكيل هذه الدائرة من القضاة فقط.

**متطلبات إعمال التفتيش القضائي على أعضاء النيابة العامة:**

1. إصدار تشريع من الجهة المختصة لموازاة أعضاء النيابة العامة بنظرائهم من القضاة. ويُحذّر أن يتزامن هذا مع استحداث نظام الدرجات القضائية بديلاً عن المراكز القضائية، مما سيحافظ على حقوق القضاة التي تتحقق بالترقية من جهة والإبقاء عليهم في المحاكم التي يعملون بها بدل ترقيتهم إلى المحاكم الأعلى.



2. تعديل لائحة التفتيش القضائي بحيث تضمن توسيع ولاية التفتيش وبما يشمل أعضاء النيابة العامة.
3. تنسيق الجهود بين النائب العام ورئيس مجلس القضاء الاعلى وطرح الموضوع على مجلس القضاء الأعلى باعتبارهما عضوين في هذا المجلس لتشكيل دائرة تفتيش واحدة مكونة من الجهتين.
4. ربما يثور الجدل حول مدى إمكانية قيام أعضاء النيابة العامة بالتفتيش على القضاة، وفي حال كان الرأي الراجح يقضي بعدم السماح لأعضاء النيابة العامة بالتفتيش على القضاة فإن هذا يجب ان تتضمنه لائحة التفتيش القضائي، دون الانتقاص من إمكانية حصر التفتيش في دائرة واحدة.

## الخاتمة

مما سبق، ومن خلال مراجعة الإطار القانوني المتعلق بالسلطة القضائية بصورة عامة، وبالتفتيش القضائي بصورة خاصة، يتبين أن حرص المشرع على منح الإستقلال للسلطة القضائية وللقاضي لا يتناقض مع وجوب ممارسة الرقابة على أعمال القاضي وعضو النيابة العامة وسلوكهما حرصاً على حقوق المتقاضين وإرساء للعدالة، ولكنها رقابة داخلية وضمن بنية السلطة القضائية، وبعيداً عن تدخل أو مشاركة السلطة التنفيذية في تفرد غريب عن الجوار العربي، التي ما زالت تعطي السلطة التنفيذية من خلال منح وزارة العدل دور جوهري في التفتيش القضائي مما قد يمسّ بإستقلال القضاء.

كذلك، تبين أن الإطار التشريعي الناظم للتفتيش القضائي جاء قاصراً عن تمكين المفتشين القضائيين من القيام بمهامهم على النحو المطلوب، وبرز هذا القصور في أداء دائرة التفتيش القضائي مما يتطلب من المشرع إعادة النظر في النصوص القانونية الخاصة بالتفتيش، وذلك على النحو التالي:

- فصل منصب رئيس المكتب الفني عن منصب رئيس دائرة التفتيش القضائي، بحيث تُسند إدارة كل دائرة لقاضٍ منفصل؛ لعدم امكانية ادارة الدائرتين من قبل شخص واحد.
- منح رئيس الدائرة والقضاة الأعضاء فيها الإستقلالية من خلال النصّ في القانون على تشكيل الدائرة من قضاة وفقاً لمناصبهم القضائية لأن يدع الباب مفتوحاً لأي قاضٍ من قضاة المحكمة العليا أو لأي قاضٍ من قضاة الإستئناف.
- إصدار تشريع لتحديد نظراء القضاة من أعضاء النيابة العامة الأمر الذي من شأنه تيسير إنشاء دائرة تفتيش واحدة تشمل القضاة والنيابة العامة، وتتكون منها.

- إعادة النظر في النصوص القانونية المتعلقة بترقية القضاة وتقديم معيار الكفاءة على الأقدمية، وذلك لتكون نصوص قانون السلطة القضائية متواءمة وغير متعارضة لا سيما النص المتعلق باستثناء قضاة المحكمة العليا من التفتيش القضائي.
- إعادة النظر في النصوص القانونية بما يسمح بإجراء التفتيش القضائي على القضاة مرة كل سنة على الأقل.
- إعادة النظر في تشكيل دائرة التفتيش القضائي ورفعها بكوادر قضائية مؤهلة قادرة على إجراء تفتيش حقيقي على القضاة يلبي أهداف التفتيش القضائي، وضمان تمتعهم بمواصفات ومؤهلات خاصة. إذ لا بدّ أن يكون المفتش القضائي على درجة عالية من العلم والدراية في مختلف مجالات العلوم القانونية، وأن يكون ممن جلسوا للقضاء في محاكم ودرجات قضائية مختلفة، ولفترات زمنية معقولة، بما يمكنه من إمتلاك المعارف وإكتساب الخبرات التي تؤهله خلال تنفيذ الزيارات التفتيشية الدورية للمحاكم على تمييز مواطن الخلل والضعف في أداء القضاة، وبالتالي تقديم أفضل التوصيات التي من شأنها التصويب. بالإضافة إلى ذلك، لا بدّ أن يتمتع المفتش القضائي بصفات القاضي الأساسية كالإستقامة والنزاهة والتجرد والفراسة مما يجعل حكمه ورأيه موضوعياً بعيداً عن الميول والأهواء من أي نوع. وأن يكون هناك تواصل بين المفتشين القضائيين ومجلس القضاء الأعلى بحيث يعكس توصيات وإستنتاجات التفتيش القضائي في القرارات التي يتخذها وفي السياسات التي يتبناها.
- إعادة النظر بالنصوص المتعلقة بدور رئيس المحكمة ووظائفه وتوضيحها بشكل قاطع. وإعادة النظر بنصوص لائحة التفتيش القضائي بحيث تميز بين دور كل من رئيس المحكمة ودور دائرة التفتيش القضائي وذلك من أجل تلافي تداخل الصلاحيات بينهما، وضمان إستقلال القاضي أثناء قيامه بوظيفته القضائية. ونرى ضرورة التنسيق بين رئيس المحكمة والمفتشين بحيث يتم التعاون بينهما في اختيار القضاة الخاضعين للتفتيش وكذلك اختيار الملفات التي يتم من خلالها تقييم القضاة.

- النصّ صراحة على إقامة الدعوى التأديبية على القاضي الذي قدرت درجة كفايته دون المتوسط لمرة واحدة أو متوسط لمرتين متتاليتين؛ وإيقاع العقوبات الملائمة بما فيها عقوبة العزل؛ الأمر الذي يؤدي إلى تحفيز القضاة من جهة، والتخلص من القضاة الذين لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة لشغل الوظيفة القضائية من جهة أخرى.
- ضرورة وضع معايير واضحة يتم النص عليها في لائحة التفتيش القضائي كأن يقوم المفتش القضائي بإختيار 30 أو 40 ملف بحيث يختار منها عشر ملفات متنوعة تعكس قدرة القاضي الحقيقية وتعطي نتائج أكثر دقة.
- وضع آليات في اللائحة بحيث تمكن القضاة المنتدبين لدائرة التفتيش القضائي من التفتيش على كافة القضاة بعيداً عن تعقيدات الأقدمية بموجب نص خاص يسمح بذلك.
- ضرورة خلق حلقات تواصل بين النتائج العامة لتقارير التفتيش القضائي والإدارات القضائية التطويرية، كإدارات التدريب والمعاهد القضائية والتخطيط، والمكتب الفني، من خلال التغذية والتغذية الراجعة، إذ يجب على المكتب الفني تزويد دائرة التفتيش القضائي بأبرز الاجتهادات القضائية والمسائل القانونية محل الفسخ لتقوم دائرة التفتيش القضائي بتنبيه القضاة ولفت نظرهم إليها، وأن تقوم دائرة التفتيش باقتراح المسائل التي تحتاج إلى تدريب وتزويد دائرة التدريب القضائي والتخطيط بها بحيث تقوم كل إدارة من جهتها بعكس التوصيات والنتائج العامة في برامجها وخططها.
- ضرورة إجراء دراسات تحدد عدد المفتشين اللازم توافرهم في الدائرة لتغطية التفتيش على كافة القضاة وفقاً لأحكام القانون. وضرورة توفير عدد كاف من المفتشين القضائيين بما يتناسب وحجم الأعباء الملقاة على عاتقهم، وتوفير الطواقم الإدارية المساندة التي تتولى عملية الإعداد اللوجستي السابق واللاحق، وتوفير الإحتياجات اللازمة من مساحات وأجهزة وبرامج حوسبة وأثاث ومركبات، تساعدهم في تحقيق الأهداف المتوخاة منهم.
- إن مسألة التفتيش على أعضاء النيابة العامة، حتى في حال تشكيل دائرة

التفتيش القضائي من قبل قضاة فقط، مسألة بحاجة إلى قرار سياسي، إذ أن إجراء التفتيش على أعضاء النيابة العامة يحتاج إلى تنسيق الجهود بين كل من رئيس مجلس القضاء الأعلى والنائب، لاتخاذ قرار حاسم بمد ولاية التفتيش القضائي على أعضاء النيابة العامة بغض النظر عن تشكيها.

- اقتصار دائرة التفتيش القضائي في عملها على الملفات المفصلة فقط، وعدم حضور جلسات المحاكمة واعتبارها محلاً لتقييم القاضي من قبل دائرة التفتيش القضائي، لأن ذلك يدخل في شبهة عدم استقلالية القاضي، وترك هذه المسائل إلى التقرير الذي يرفعه رئيس المحكمة إلى دائرة التفتيش القضائي، على اعتبار انه المفتش الأول.



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands

بدعم من وزارة الخارجية الهولندية



