



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (6)

دور المحاكم والدوائر المتخصصة في التنمية الاقتصادية¹

إعداد: د. فراس ملح، باحث قانوني

وفاء سعادة، باحثة مساعدة

2017

¹ هذه الورقة تعبر عن وجهة نظر كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر (ماس).

1. مقدمة

عقد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) مؤتمرا جمع القطاعين العام والخاص بعنوان "نحو رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني". من بين التوصيات التي خرج بها المؤتمر تطوير البيئة القانونية للتشريعات التجارية والمالية، إضافة إلى الدعوة إلى إنشاء قضاء متخصص أكثر جذبا للاستثمار.² وقد تبنت الخطة الاستراتيجية لقطاع العدالة للأعوام الستة 2017-2022 هذا التوجه وإن لم تُشر صراحة إلى القضاء المتخصص في الأمور التجارية والمالية.

تأتي هذه الورقة لكي تثير النقاش حول أهمية القضاء المتخصص سواء أكان من خلال محاكم متخصصة منفصلة عن الجسم القضائي أو من خلال دوائر متخصصة تنشأ كعزف متخصصة في المحاكم النظامية القائمة. كما تهدف إلى بيان متطلبات نجاح هذا التوجه في ضوء التجربة الفلسطينية المتواضعة أو في ظل التجارب المقارنة. وقبل الدخول في مضمون هذه الورقة ارتأينا أن نضع القارئ في صورة وضع نظام العدالة الفلسطيني.

2. حقائق حول القضاء الفلسطيني

مرّ القضاء الفلسطيني في مراحل مختلفة من التطور منذ بداية إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية حتى الوقت الحاضر. وبعد مرور حوالي اثنين وعشرين عاما على تولّي الفلسطينيين قطاع العدالة، لا زال الأخير بحاجة إلى مزيد من الدعم والمساندة. وبالرغم من حداثة التجربة إلا أن هناك عوامل ايجابية عديدة ساهمت في تطورها، منها: تبني رزمة من التشريعات في الشأن القضائي مثل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وقانون الاجراءات الجزائية وقوانين الاثبات والتنفيذ والتحكيم وقانون السلطة القضائية ما بين أعوام 2000 و2002.

من ناحية أخرى، تدل نتائج أداء المحاكم على فعالية المحاكم من حيث أعداد القضايا الواردة والمفصولة والمدوّرة، خاصة بعد عام 2007. فقد حافظت المحاكم على نسب مرتفعة من القضايا الواردة ونسب ثابتة من القضايا المفصولة والمدوّرة. فمقارنة إحصاءات محاكم الصلح والبدائية في الضفة الغربية بين عامي 2014 و2016 نجد ما يلي: ازداد مجموع عدد القضايا المدنية والجزائية الواردة في محاكم الصلح بواقع 2489 قضية، (من 49528 قضية في عام 2014 إلى 52017 في عام 2016. أما القضايا المدوّرة فقد شهدت نقصانا إيجابيا من 30765 قضية في 2014 إلى 29714 في عام 2016.³ أما أعداد القضايا المفصولة في محكمة الصلح فقد زاد بشكل ضئيل من 50861 في عام 2016 مقارنة مع 49475 في عام 2014.

وبمقارنة إحصاءات محاكم البدائية في القضايا المدنية والجزائية نجد أن عدد القضايا الواردة بلغ 7995 في عام 2016 مقارنة مع 6842 في عام 2014.⁴ أما القضايا المدوّرة فقد ارتفعت بنسبة ضئيلة من 13261 في عام 2014 إلى 13342 قضية في عام 2016.⁵ أما القضايا المفصولة في تلك المحكمة فقد بلغت 5549 في عام 2014 مقارنة مع زيادة هامة بواقع 12943 في عام 2016 مضافا إليها قضايا محاكم البدائية بصفتها الاستئنافية.

تتركز أنواع القضايا المدنية الواردة في محكمة البدائية في عام 2016 في ثلاثة تصنيفات رئيسية: أولا، القضايا المتعلقة في منازعات الأراضي والعقارات وتبلغ قرابة 1671 قضية. ثانيا، القضايا المتعلقة بمنازعات التأمين وتبلغ حوالي 522 قضية إضافة إلى المنازعات التجارية والمطالبات المدنية البالغ عددها حوالي 1700 قضية منها 1272 مطالبة مالية، وثالثا، القضايا المتعلقة في

² للاطلاع على وقائع وتوصيات المؤتمر يرجى زيارة الموقع <http://www.mas.ps/files/server/20173001133317-1.pdf> تاريخ الزيارة 9 تموز 2017.

³ استثنينا الأعداد الكبيرة لمخالفات المرور التي تبلغ 123,403 ملفا في عام 2016 في الضفة الغربية.

⁴ استثنينا القضايا التي نظرتها محاكم البدائية بصفتها الاستئنافية والتي وصلت إلى 5538 قضية في عام 2016.

⁵ لا يشمل هذا الرقم القضايا المدوّرة لمحاكم البدائية بصفتها الاستئنافية والتي وصلت إلى 3330 قضية في عام 2016.

المنازعات العمالية وتبلغ حوالي 931 قضية. تعد هذه التصنيفات مؤشراً هاماً حول جدوى إنشاء قضاء متخصص في ثلاثة مجالات وهي: العقار، والمنازعات التجارية وتشمل مطالبات التأمين وأخيراً المطالبات العمالية. إلا أنه وعند دراسة جدوى إنشاء قضاء متخصص، يجب علينا الأخذ بهذا المؤشر في سياق عوامل أخرى تحدد الجدوى من تأسيس هذا القضاء كما سنرى لاحقاً.

وبخصوص أعداد القضاة في المحاكم النظامية، فيعتبر ازدياد أعدادهم أمراً إيجابياً. فيجلس للقضاء في جميع درجات التقاضي مائتا قاضٍ في الضفة الغربية. وحسب التشكيلة القضائية 2016-2017 بلغ عدد القضاة في محاكم الصلح 64 قاضي، و73 قاضي في محاكم البداية. وبلغ عدد القضايا التي ينظرها قاضي الصلح 1239 قضية سنوياً في عام 2016.⁶ أما عدد القضايا لكل قاضي في محكمة البداية فقد بلغ 405 قضية سنوياً.

يبلغ عدد القضاة لكل مائة ألف نسمة في الضفة الغربية ستة قضاة مؤرّعين في جميع المحاكم. وهو عدد ضئيل إذا ما تم مقارنته في عدد القضاة لكل مائة ألف نسمة في بلدان شمال إفريقيا والبالغ 9.8 ودول أوروبا الغربية والبالغ 15.9.⁷ وبالرجوع إلى الضفة الغربية يتوزع حوالي 2.1 قاضي في محاكم الصلح وحوالي 2.5 في محاكم البداية لكل مائة ألف نسمة. تؤكد هذه الإحصاءات العبء الملقى على عاتق القضاء الفلسطيني، أضف إلى أنها تعتبر مؤشراً قوياً على ضرورة تعيين قضاة جدد في أهم درجتي تقاضي وهما محكمتي الصلح والبداية خاصة إذا ما تم التوجه نحو إنشاء دوائر متخصصة.

أن قياس فعالية عمل المحاكم لا يتحدد بعدد القضايا المفصولة فقط؛ فالعبرة في مقدرة القضاء على تحقيق العدالة تتمثل في إجراءات قضائية شفافة وسريعة. ومما لا شك فيه أن القضاء الفلسطيني يعاني من مشكلات بنيوية أثرت سلباً على تحقيق العدالة. إضافة إلى أن مجموعة القوانين الناظمة للقضاء، وبالرغم من حداثة تبنيتها، إلا أنها لا تواكب التطور الجاري عالمياً، وهو ما يسبب إطالة أمد التقاضي سواء في القضايا المدنية أو الجزائية. كما أن نظام التبليغات عقيم يعتره الفساد الأمر الذي يتسبب في إعاقة التقاضي. وحتى يتم بناء منظومة قضاء فاعلة لا بد من إعادة النظر في التشريعات الناظمة لها من إجراءات وبيئات وخبرة وتنفيذ.

3. مدخل نظري للمحاكم المتخصصة

3-1 ماهيتها

يقصد بالمحكمة المتخصصة: "الهيئة القضائية التي تنشأ بقانون أو بناء على قانون بدرجة محكمة ابتدائية وهي تدخل في إطار تشكيلات المحاكم العادية، ويقتصر نطاق ولايتها القضائية على نوع أو أنواع معينة ومحددة في القضايا والمنازعات والتي غالباً ما تكون ذات طبيعة فنية تقنية".⁸

وقد تتسع نطاق ولايتها المكانية لتشمل مساحة أوسع من دائرة اختصاص المحكمة الابتدائية، ويقوم على القضاء المتخصص قضاء مؤهلون في المسائل المعروضة أمامهم، وقد تطبق المحكمة قواعد اجرائية خاصة تتوافق مع طبيعتها التخصصية.⁹

⁶ لم يتم احتساب قضايا مخالفات السير.

⁷ مشروع إحدائيات المحاكم في مكتب الرياعية الدولية 2015.

⁸ عبد الوهاب عبدول، "المحاكم المتخصصة كوسيلة للارتقاء والعدالة: نموذج المحاكم الاتحادية المتخصصة في الامارات العربية المتحدة"، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الرابع لرؤساء

المحاكم العليا والتميز والنقض والتعقيب في الدول العربية، (قطر: سبتمبر 2013)، 7

⁹ المرجع السابق، 8

يوجد قواعد مشتركة حتى نضمن قضاء متخصص فعّال:¹⁰

- أ. قوانين موائمة: يجب أن يكون هناك قوانين تحدد اختصاص وولاية وصلاحيات المحكمة.
- ب. الاستقلالية: وتتمثل بشقين الأول استقلال قضائي وهو ما يتعلق بحرية اختيار الأعضاء الجالسين للقضاء أو المرافق الخاصة بالمحكمة والخدمات أو تعيين القضاة بناء على معايير موضوعية أو مثلا عدم قابلية القضاة للعزل أو تدخل السلطة التنفيذية في أحكام هذه المحاكم. والثاني استقلال مكاني كأن لا تكون المحكمة موجودة (مكانيا) في وزارة معينة أو تابعة لها.¹¹
- ج. القضاة: كفاءتهم وخبرتهم، العدد والتدريب والتأهيل، رئيس المحكمة وإجراءات التعيين.¹²
- د. إجراءات التقاضي: تكمن قوة المحكمة المتخصصة في وجود إجراءات خاصة للتقاضي وأحيانا قواعد خاصة للأدلة والخبرة، الأمر الذي يقلل الوقت والجهد ويزيد الكفاءة.¹³

يُذكر أن المحكمة المتخصصة تختلف عن أنواع أخرى من المحاكم مثل المحاكم الخاصة التي تنشأ لغرض معين وللغرض في نزاع محدد أو لأشخاص معينين أو لوقت زمني محدد.¹⁴ تبنّت العديد من الدول نظام المحاكم المتخصصة للحكم في العديد من الجوانب القانونية كالمحاكم التجارية والإدارية وقضاء الأسرة وقضاء الجرائم المالية.¹⁵

تختلف المحكمة المتخصصة بهذا المعنى عن الدائرة/الغرف المتخصصة والتي تعرف على أنها: "هيئة قضائية مؤلفة من قاضي أو أكثر تتبع المحكمة الابتدائية ويتحدد اختصاصها المكاني المحدد للمحكمة الابتدائية التابعة ومن الممكن إنشاء أكثر من دائرة متخصصة في مقر المحكمة الابتدائية الواحدة، وتستمد الدائرة المتخصصة شرعيتها وسنّها القانوني من قانون إنشاء المحكمة الابتدائية التي تتبعها."¹⁶

أضف إلى ذلك، يمكن أن يراعى عند تشكيل الدوائر المتخصصة تخصصات القضاة إن أمكن، ويتم تحديد التخصص بطريقتين: الأولى إما بالمؤهل القانوني العالي أو ثانيا بالخبرة العملية الطويلة في ميدان التخصص أو أن يكون حاصلًا على شهادات عليا ومتخصصة في موضوع المحكمة (المنافسة، الضرائب، الملكية الفكرية وغيرها).¹⁷

3-2 أهمية المحاكم المتخصصة

3-2-1 سرعة الإجراءات

تأتي أهمية المحاكم/الدوائر المتخصصة من فكرة أنها تقوم بتقليص الوقت اللازم للتقاضي وبالتالي التغلب على مشكلة البطء في نظر الدعاوى وأمد إجراءات التقاضي كما هو الحال في المحاكم العادية. وهو ما يعتبر مؤشرا إيجابيا للأداء.¹⁸ تساهم المحاكم المتخصصة في الفصل السريع في القضايا مقارنة مع المحاكم العادية التي تنتظر كل أنواع القضايا بشكل عام، وذلك عن طريق اختصار الزمن المخصص للفصل في النزاع.¹⁹ إلى جانب آخر، يساهم إنشاء محكمة متخصصة في تبسيط الإجراءات المتبعة للبت

¹⁰ New Zealand Ministry of Justice, "Tribunals Guidelines: choosing the right decision-making body equipping tribunals to operate effectively", (New Zealand: 2015), 15.

¹¹ Ibid, 16.

¹² Ibid, 19-22.

¹³ Ibid, 22.

¹⁴ المرجع السابق، 6

¹⁵ الحاج ولد الطلبة، "المحاكم المتخصصة ودورها في اختصار الوقت وتحقيق الجودة وتيسير الإجراءات على ضوء التجربة الموريتانية"، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم العليا والتميز والنقض والتعقيب في الدول العربية، (قطر: سبتمبر 2013)، 3.

¹⁶ عبد الوهاب عبدول، "المحاكم"، 8.

Markus B. Zimmer, "Overview of Specialized Courts", *International Journal for Court Administration*, (August: 2009), 1. The author defines specialized courts as: "tribunals of narrowly focused jurisdiction to which all cases that fall within that jurisdiction are routed"

¹⁷ المرجع السابق.

¹⁸ عبد الوهاب عبدول، "المحاكم"، 6.

¹⁹ المرجع السابق، 17.

في القضية في حال تم تبني إجراءات خاصة بقانون. وفي حال عدم صدور قانون إجرائي خاص فقد لا يتحقق الهدف المنشود من وراء انشاء القضاء المتخصص.²⁰

3-2-2 تطوير المعرفة وتخصص القضاة

تعدّ القوانين التي تحكم بعض النزاعات، ومنها التجارية والمالية، متطورة بطبيعتها وتقنية ومعقدة أحيانا لذا تتطلب تأهيل قضاة على درجة عالية من المعرفة والمهارات لضمان أداء قضائي سريع ومخرجات "أحكام" قضائية سليمة ومتناسقة تستجيب للعدالة.²¹

إن تطوير وبناء المعرفة التراكمية من بين أهم الأسباب وراء بناء قضاء متخصص، خاصة في الأنظمة الانجلوسكسونية التي تعتمد السوابق القضائية كأساس للفصل في القضية. أما في الأنظمة اللاتينية فإن قرارات المحاكم قد تكون مصدرا للقوانين كما أنها تساعد القضاة بالاستئناس بها أثناء الفصل في النزاعات. ومن أجل أن تكون المحاكم المتخصصة قادرة على إنتاج معرفة جديدة يجب أن يكون القضاة على درجة عالية من المعرفة في موضوع النزاع من خلال تأهيل متقدم.

أضف إلى ذلك، أن فكرة التخصص أضحت "سمة من سمات العصر نتيجة لكثرة وتنوع ميادين القانون واختلاف الثقافة القانونية التي يتطلبها كل فرع خاص من فروع التشريع من كد وجهد²² لتخصص القضاة مزاي عديدة:

- تمكين القضاة من الإلمام الدقيق بالنصوص التشريعية التي تهم المجال القانوني والقضائي الذي يتخصص فيه القاضي مما يحقق عدالة أكبر للمتخصصين.
- دقة تطبيق القانون الناتجة عن تخصص القاضي في جانب معين لمدة طويلة.
- يعتبر تخصص القاضي من العوامل المؤدية إلى تبسيط إجراءات التقاضي ذلك أنها تمكنه من إنجاز عمله في وقت أسرع وبكفاءة عالية.
- تمكن القاضي من صياغة أسباب أحكامه بكل إيجاز وسهولة ويسر، خاصة أن أسباب الحكم تعتبر من أولى ضمانات ضبط الأحكام.
- تخصص القاضي في المواضيع الجنائية يعطيه صورة ودور أكبر في إطار القانون الجنائي الحديث فينتقل بالحكم من مفهوم الإدانة والجريمة المجرى إلى مفهوم اجتماعي قوامه العناية بشخصية المتهم وقياس درجة خطورته وتقرير المعاملة الملائمة له.²³ أما في المواضيع الاقتصادية فيساهم تخصص القاضي في الإحاطة بصورة متكاملة بالمنازعات الاستثمارية التي تؤثر على الاقتصاد الوطني.

3-2-3 تقليص التكلفة

يسهم إعادة هيكلة القضاء من خلال محاكم متخصصة في زيادة فعالية العدالة بشكل عام وبالتالي تقليص التكلفة. عند قياس التكلفة يمكن الحديث عن أمرين أساسيين: الأول التكلفة التأسيسية والتي من الممكن أن تكون مكلفة بشكل عام والثاني التكلفة التشغيلية وهي تكلفة التقاضي على المدى الطويل والتي ستقلل من التكلفة الإجمالية للقضاء.²⁴ فعند تقليل الوقت اللازم للتقاضي ستقلل التكلفة

¹⁹ المرجع السابق، 18.

²¹ يقصد بالأحكام "المتناسقة" أنه في حال وجود وقائع قضائية شبيهة منظره أمام قضاة محاكم مختلفة تكون نتيجة التقاضي واحدة، الأمر الذي يحقق العدالة في حال تطبيق القانون بشكل سليم.

²² محيي محمد مسعد، "دور المحاكم الاقتصادية في الإصلاح القضائي والاقتصادي"، ورقة قدمت للمؤتمر العلمي الدولي لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية (الاتجاهات التشريعية الحديثة في التنظيم القضائي) 683 (الإسكندرية: 2010)، 641.

²³ المرجع السابق، 642.

²⁴ Jessica Vapnek, "Cost saving measures for the judiciary", *International Journal for Court Administration* (February: 2013), 6. "examples of specialized courts include family, environmental, probate, tax, worker's compensation, water, land administrative, juvenile, drug, and business and commercial"

الإجمالية بسبب خبرة القضاة الموضوعية. أضف إلى ذلك أنه في غير حالات القضاء المتخصص يكون على المحامين تقديم معلومات تفصيلية إلى قضاة عامين الأمر الذي يرفع التكاليف ويطول أمد التقاضي، في حين أن قضاة المحكمة المتخصصة لا يحتاجون عموماً إلى احاطة مكثفة في مجال تخصصهم وخبرتهم القانونية مما يعود بالنفع على تكاليف القضاء على المدى البعيد.

3-2-4 عدالة وفعالية يشجعان الاستثمار

أشارت العديد من الدراسات إلى أن الحوافز الضريبية وحدها لا تعد حافزاً للاستثمار، وأن هناك عوامل أكثر أهمية منها الاستقرار السياسي وتوفير العمالة الماهرة ووجود قضاء مستقل، خال من الفساد يحقق العدالة في وقت معقول نسبياً، من عوامل تشجيع حركة رأس المال المحلي والأجنبي. من الأمور التي يهتم بها المستثمر توفر تلك المحاكم، خاصة المتخصصة، وأيضاً توفر تشريع ينظم التحكيم التجاري.

4. الأساس القانوني لتشكيل المحاكم المتخصصة في فلسطين

منح القانون الفلسطيني الولاية العامة للتقاضي إلى المحاكم النظامية إلا ما استثني بنص خاص.²⁵ وعليه، يمكن تنظيم قضاء متخصص مستقل عن المحاكم النظامية من ناحية، كما يمكن إنشاء قضاء مختص ضمن المنظومة القضائية القائمة.

المحاكم المتخصصة: تنشأ بقانون خاص يحدد اختصاصها النوعي والإقليمي. كما ينظم القانون تشكيلها ودوائرها والإجراءات التي تتبع أمامها وطرق الطعن في أحكامها.²⁶ ويجوز للقانون المنشئ أن يحيل بعض أحكامه لقانون السلطة القضائية أو قوانين أخرى ذات صلة بتنظيم القضاء أو المحاكم.²⁷

الدوائر "الغرف" المتخصصة: أما بخصوص إنشاء دوائر متخصصة فقد منح قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني صلاحية تشكيل دوائر متخصصة في محاكم الصلح والبدائية والاستئناف لمجلس القضاء الأعلى.²⁸ وعملياً مارس مجلس القضاء الأعلى هذه الصلاحية من حين إلى آخر عن طريق تخصيص قضاة في محكمة الصلح فقط للنظر في النزاعات المتعلقة بالقضايا العمالية والحريات الصحفية.²⁹

بما أن الدوائر المتخصصة تتبع المحاكم الابتدائية أو المحاكم الاستئنافية، فتقوم بتطبيق القوانين الإجرائية والاثبات والتنفيذ المتبعة أمام المحاكم النظامية.³⁰ وبطبيعة الحال، يشترط في قضاة الدوائر المتخصصة ذات الشروط الواجب توافرها في قضاة المحاكم البدائية والاستئنافية كأن يكون حاصل على شهادة الحقوق والمواطنة والأهلية وبلوغ السن.³¹

²⁵ تنص المادتان 2 و 14 من قانوني تشكيل المحاكم الفلسطينية لسنة 2001 والسلطة القضائية لسنة 2002 بالتوالي على ما يلي: "تنظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص قانوني خاص...".

²⁶ عبد الوهاب عبدول، "المحاكم"، 10.

²⁷ New Zealand Ministry of Justice, "Tribunals Guidelines: choosing the right decision-making body equipping tribunals to operate effectively", (New Zealand: 2015), 15.

²⁸ نصت المادة 10 من قانون تشكيل المحاكم النظامية 2001/15 على: "يتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال محاكم الصلح وتقسيمها إلى دوائر متخصصة إذا دعت الحاجة إلى ذلك".

لم يرد نص مشابه في فصل محاكم البداية، في حين نصت المادة 21 من القانون في باب محاكم الاستئناف على: "يتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال الاستئناف وتقسيمها إلى دوائر متخصصة".

أما في باب المحكمة العليا: نصت المادة (28) على: "يتولى مجلس القضاء الأعلى تنظيم أعمال المحكمة العليا وتقسيمها إلى دوائر متخصصة".

²⁹ مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، "القضاء المتخصص ودوره بالارتقاء بالعدالة"، (2013)، 13.

³⁰ محيي محمد مسعد، "دور المحاكم"، 642.

³¹ عبد الوهاب عبدول، "المحاكم"، 13.

4-1 نماذج من محاكم متخصصة في فلسطين

من خلال قراءة متأنية للتجربة الفلسطينية، نستطيع التوصل إلى أن هناك ثلاثة أشكال من التنظيم القضائي المتخصص في فلسطين؛ أولاً قضاء مستقل عن المحاكم النظامية. ثانياً، قضاء متخصص يعتبر جزء من المحاكم النظامية. ثالثاً، قضاء متخصص هجين:

4-1-1 قضاء مستقل عن المحاكم النظامية:

ينظّم هذا النوع من القضاء من خلال قانون خاص، ويُلاحظ عليه أمران، الأول ادخال أعضاء في المحكمة من خارج السلك القضائي وهو ما يضمن التخصص في مجال النزاع. أما الأمر الثاني، تحديد إجراءات خاصة بمواعيد المحكمة والتي تختلف بالضرورة عن المواعيد المحددة في قوانين الإجراءات كأن تقوم بتقليص مدة الطعن أو الاستئناف وغيرها،³² وهو ما يضمن الكفاءة والفعالية والتخصص للمحكمة. من أبرز الأمثلة على هذا النوع من القضاء محكمة الجمارك البدائية والاستئنافية.

4-1-2 محكمة الجرائم البدائية

تأسست محكمتي الجمارك البدائية والاستئنافية الفلسطينية بموجب مرسوم رئاسي رقم لعام 2011 وفقاً لما نصّ عليه قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة (1962) المطبق في فلسطين.

فقد نصّت المادة (167) من القانون على تأسيس محكمة الجمارك البدائية وتكون مؤلفة من قاضي رئيس وعضوية اثنين من كبار موظفي الجمارك معيّنين من مجلس الوزراء بالتنسيق من وزير المالية.³³ أما بالنسبة لاختصاص محكمة الجرائم البدائية فتختص بما يلي:

أ. "النظر في كافة الجرائم والمخالفات التي ترتكب ضد أحكام قانون الجمارك والمكوس والقوانين الأخرى المتعلقة بالمكوس وضد أحكام قوانين وأنظمة الاستيراد والتصدير والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى تلك القوانين وكل ما يطرأ عليها جميعها من تعديل.

ب. النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التعرفة الجمركية والاتفاقات التجارية وفي أي خلاف يقع (مهما كان نوعه) في تطبيق قانون الجمارك والمكوس وأنظمة الاستيراد والتصدير وتعديلاتها والأنظمة الصادرة بمقتضاها

4-1-3 محكمة الجمارك الاستئنافية

أُنشأت محكمة الجمارك الاستئنافية من خلال المادة (170) من قانون الجمارك والمكوس رقم 1 لسنة 1962 وتتكون من رئيس محكمة استئناف القدس أو العضو الأول فيها. وموظف من كبار موظفي الجمارك يعين من قبل مجلس الوزراء بالتنسيق من وزير المالية وموظف من كبار موظفي وزارة الاقتصاد يعينه أيضاً مجلس الوزراء بالتنسيق من وزير الاقتصاد.

تنظر المحكمة في الدعوى المرفوعة لديها تبليغاً أو مرافعة حسبما تراه مناسباً، وتكون مدة الاستئناف عشرة أيام من تاريخ تبليغ الحكم البدائي إذا كان غائباً ومن تاريخ تفهيمه إذا كان وجاهياً.

4-1-4 قضاء متخصص جزء من المحاكم النظامية:

ويقصد هنا الدوائر أو الغرف المتخصصة والتي لا تتطلب قانوناً خاصاً وإنما تنشأ بقرار من مجلس القضاء الأعلى. وبالرغم من توجه مجلس القضاء الأعلى لإنشاء قضاء متخصص في داخل المحاكم النظامية إلا أن التجربة غير مكتملة ويصعب تقييمها. ومن الأمثلة

³² حدد قانون محكمة الجمارك مواعيداً مختلفة للطعن فنص على أن يكون مدة الطعن 10 أيام بدلاً من 30 يوم خلافاً لأحكام المادة (205) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة (2001)

³³ قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة (1962)، مادة (167).

على ذلك لم يتم تأسيس محكمة عمالية متخصصة،³⁴ وإنما قام مجلس القضاء الأعلى في بعض التشكيلات القضائية (فقط في الأعوام 2013-2014 و2014-2015) بتخصيص مجموعة من قضاة محكمة الصلح فقط للبت في المنازعات العمالية. ومثلها ما حدث بخصوص تخصيص قضاة في محاكم الصلح للبت في المنازعات الخاصة بالحرية الصحفية.³⁵

يستدل من ذلك أن هناك حاجة ملحة للنهوض بقضاء متخصص قوي في حال الأخذ بنظام الدوائر أو الغرف المتخصصة، بالفكرة ليست بتخصيص مجموعة من القضاة لسنة واحدة أو اثنتان، وإنما بتخصيص غرفة متخصصة فعالة قادرة على مراكمة الخبرات والتخصص في المجال الذي تتناوله.

4-1-5 قضاء متخصص هجين

وجدنا أن التجربة الفلسطينية تتضمن إنشاء قضاء متخصص عبر قانون خاص لكنه غير منفصل عن المحاكم النظامية. من الأمثلة على ذلك محكمة جرائم الفساد ومحكمة الأحداث:

أولاً: محكمة جرائم الفساد

تعتبر محكمة جرائم الفساد محكمة متخصصة تنظر في العديد من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة، وجرائم غسل الأموال وإساءة استعمال السلطة والواسطة والمحسوبية والكسب غير المشروع وغيرها من الجرائم التي نصّ عليها قانون مكافحة الفساد لعام 2005 والمعدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010.³⁶

عدّل قرار بقانون رقم 13 لسنة 2014 قانون مكافحة الفساد لعام 2005³⁷ بالنص على:

"بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على طلب من رئيس الهيئة تشكل محكمة مختصة بالنظر في قضايا جرائم الفساد أينما وقعت، وتتعدّد برئاسة قاضٍ بدرجة رئيس محكمة بداية أو قاضٍ مترأساً لها بقرار من مجلس القضاء الأعلى أو منتدباً لرئاستها من بين قضاة محكمة الاستئناف، وعضوية قاضيين لا تقلّ درجتيهما عن درجة قاضي محكمة بداية".

تتبع محكمة جرائم الفساد الإجراءات العادية الجزائية المتبعة أمام المحاكم النظامية وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وهو الأمر الذي أثر على سرعة وفعالية سير الدعاوي أمام هذا القضاء المتخصص. أضف إلى ذلك أن المشرع الفلسطيني لم يعين قضاة المحكمة من خارج السلك القضائي كما فعل مع قضاء الجمارك وإنما أبقى تعيين قضاة المحكمة من قضاة محكمة البداية كما هو منصوص عليه في القانون.

بلغ عدد القضايا الواردة لمحكمة جرائم الفساد في عام 2016 حوالي 20 قضية وهو أقلّ عن العدد الوارد لنفس المحكمة في عام 2014 (حوالي 25 قضية). أما بخصوص القضايا المدوّرة في محكمة البداية فنجد أنها نقصت نقصاناً إيجابياً ضئيلاً في عام 2016 من 47 قضية مدوّرة في عام 2014 إلى 39 قضية في عام 2016. وأخيراً، زاد عدد القضايا المفصولة في عام 2016 ازدياداً ضئيلاً أيضاً من 20 قضية مفصولة في عام 2014 إلى 23 قضية مفصولة في عام 2016.

³⁴ مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني، "القضاء"، 13.

³⁵ أنظر تشكيلات قضائية سنة (2012) - (2013) موجودة على الموقع الإلكتروني:

<http://www.courts.gov.ps/userfiles/file/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D9%83%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9%2030-12-12.pdf>. تاريخ الزيارة: 07 تموز 2017.

³⁶ قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/02/28 صفحة 154.

³⁷ قرار بقانون رقم (13) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 المنشور في العدد 108 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ

ثانياً: محكمة الأحداث

تأسست محكمة الأحداث الفلسطينية كمحكمة متخصصة في النظر في قضايا الأحداث في عام 2016 استناداً إلى قرار بقانون رقم (4) لسنة (2016).³⁸

للمحكمة إجراءاتها الخاصة التي أقرها القانون في الفصل الثالث منه، وتتشكل المحكمة من قاض فرد بدرجة قاضي محكمة بداية للنظر في جميع المخالفات والجنايات،³⁹ ولا تتعد المحكمة إلا بحضور مرشد حماية الطفولة وعضو نيابة الأحداث.⁴⁰ وعلى المحكمة قبل الفصل في أمر الحدث أن تناقش مرشد حماية الطفولة.⁴¹

أضف إلى ذلك، فقد وضع القانون اختصاصاً نوعياً وشخصياً للمحكمة ميزها عن المحاكم النظامية وقانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني.

5. ما هو النموذج الأفضل لفلسطين

يوجد عدم نضوج لدى التجربة العربية فيما يتعلق بالتفريق بين المحاكم المتخصصة أو الدوائر المتخصصة (كما هي الحال في الإمارات/ مصر/ موريتانيا). في معظم تلك الدول أنشأت محاكم متخصصة، لكنها ألحقت بالقضاء العادي وطبق عليها ذات الإجراءات. ولم تكن كافة التجارب حول إنشاء محاكم مختصة منفصلة عن الجسم القضائي العادي أو النظامي ناجحة في جميع الدول. سنقوم في هذه الجزئية بعرض أهم إيجابيات القضاء المتخصص وسلبياته ومتطلبات نجاحه:

5-1 إيجابيات إنشاء محاكم متخصصة منفصلة بقانون:

- يمكن تعيين قضاة في المحاكم المتخصصة من غير خريجي كليات الحقوق. يذكر أن أحد الشروط تعيين القضاة في المحاكم النظامية في فلسطين حسب المادة (16) من قانون السلطة القضائية هو الشهادة الجامعية في الحقوق. وفي مسائل معينة قد يكون من المفضل تعيين قضاة من حملة شهادات تقنية متخصصة مثل الاقتصاد. ومثال ذلك قضاة محاكم الضرائب والجمارك الذين يعيّنون من ذوي الخبرة في هذين المجالين. ومثال آخر قضاة محاكم مجالس المنافسة. يذكر أن العديد من الدول الغربية كبريطانيا، فرنسا، استراليا، نيوزلندا، تبنت فكرة الدمج بين القضاة (من داخل وخارج السلك القضائي) من أبرز الأمثلة على ذلك المحاكم العمالية التي شملت قضاة من خلفية قانونية إضافة إلى ممثلين عن ارباب العمل وممثلين عن العمال.⁴²
- يتيح القانون الخاص المنشئ للمحاكم المتخصصة أن يتبنى قواعد قانونية وإجرائية تيسر التقاضي وتبسط الإجراءات وتتبنى قواعد اثبات جديدة مما ينعكس إيجابياً على تحقيق عدالة في وقت معقول.

5-2 سلبيات القضاء المتخصص

- أما من السلبيات أو على الأقل ما يجب تجنبه عند إنشاء محاكم متخصصة، ما يلي:
- عدم اعداد دراسة متأنية لجدوى إنشاء المحاكم المتخصصة بجسم منفصل، الأمر الذي يلقي عبئاً مالياً على الموازنة. بالرجوع إلى إحصاءات محكمة الجمارك الفلسطينية نجد أن عدد القضايا الواردة إلى المحكمة في عام 2014 بلغ ثمانية قضايا، وفي عام 2016 بلغ عدد القضايا الواردة 16 قضية، فصل منها فقط 4 في العام نفسه.

³⁸ قرار بقانون رقم (4) لسنة (2016)، المنشور في العدد 118 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2016/02/28، صفحة 8.

³⁹ مادة 24 فقرة 1.

⁴⁰ مادة 24 فقرة 2.

⁴¹ مادة 24 فقرة 3.

⁴² Table 4: Labour courts in the EU – an overview, 38. available on the website: <http://www.industrial-europe.eu/committees/cp/doco/Labour%20courts%20in%20the%20EU.pdf>

- عدم الانتباه إلى الحوكمة. تخضع المحاكم النظامية إلى نظام حوكمة عالية من خلال القانون المنظم للسلطة القضائية. من خلال هذه المنظومة يكون مجلس القضاء الأعلى مسؤولاً عن تعيين القضاة وترقيتهم ومساءلتهم، في حين أن وزارة العدل تكون مسؤولة عن توفير الامكانيات المالية واللوجستية التي تمكن المواطن من الوصول إلى العدالة. إن إنشاء محاكم منفصلة بدون التفكير في قضية الحوكمة قد يؤدي إلى نتائج عكسية غير مرغوبة.
- فشل بعض التجارب العربية ناتج عن تطبيق المنظومة القانونية القائمة، ومنها قوانين الاجراءات، على المحاكم المتخصصة الأمر الذي يؤدي إلى نتائج عكسية من حيث فعالية تلك المحاكم. فعلى سبيل المثال، انتقدت محكمة جرائم الفساد الفلسطينية من قبل هيئة مكافحة الفساد حول بطء الإجراءات وعدم الفصل في القضايا في وقت معقول. يكمن السبب وراء هذا البطء في أن الاجراءات المطبقة أمام تلك المحكمة هو قانون الاجراءات الجزائية العام.

وعليه، قد يكون التوجه نحو إنشاء دوائر متخصصة لدى المحاكم الفلسطينية أكثر واقعية، وذلك للأسباب التالي:

- توفر قضاة ذوي خبرات جيدة في محكمة البداية، وبالتدريب والتأهيل المتخصص يمكن أن يفصلوا في المنازعات التجارية المتخصصة.
- يتطلب إنشاء دوائر متخصصة قراراً من مجلس القضاء الأعلى وليس قانوناً خاصاً وهو ما يُعد تسهيلاً للإجراءات.

تجدر الإشارة إلى أن العبرة ليست في شكل المحاكم المتخصصة الموجودة بقدر ما هي في فعاليتها. ففي الوقت الحالي، تواجه المحاكم المتخصصة الموجودة العديد من التحديات (على سبيل المثال محكمة الجمارك والمتمثلة في عدم وجود دراسة جدوى دورية لها، ومحكمة جرائم الفساد والمتمثلة ببطء إجراءاتها المستندة إلى قانون الاجراءات الجزائية العام). يجب ألا ننسى أن الهدف من القضاء المتخصص هو السرعة والتخصص وهما أمران يجب أن يتم أخذهما بعين الاعتبار عند التفكير في قضاء فلسطيني متخصص مستقبلي فعال.

3-5 متطلبات نجاح القضاء المتخصص في فلسطين

لكن هناك متطلبات لنجاح الدوائر المتخصصة وهي:

- عدد القضاة في محكمة البداية غير كاف إذا ما تم التوجه للقضاء المتخصص، وعليه هناك حاجة إلى تعيين المزيد منهم.
- يجب دراسة جدوى إنشاء دوائر متخصصة. ففي المملكة المغربية أنشئت غرف تجارية في كافة المحاكم الابتدائية، وبعد تجربة أستمرت عشرين عاما تبين قلة المنازعات في بعض الغرف، وعليه تقرر أن تقتصر تلك الغرف الابتدائية في محاكم المدن الكبرى أما الاستثنائية فأنشئت في ثلاثة مدن فقط. وتحليل للواقع الفلسطيني، تتركز معظم القضايا التجارية في ثلاثة مدن وهي رام الله، والخليل ونابلس. وعليه، قد يكون إنشاء دوائر في كافة محاكم البداية الثمانية غير مجد من ناحية اقتصادية. وبدراسة للمنازعات الادارية لعام 2016، يتضح أن 47% من المتقاضين هم من رام الله، و11% من نابلس، و9% من جنين و5% من الخليل، و8% من دورا، وعليه إذا ما تم إنشاء غرف إدارية من الواضح أن ثلاثة غرف بداية في المنازعات الادارية تكون كافية.
- نعتقد أن تأهيل قضاة متخصصون معرفياً في موضوع النزاع هام جداً قبل بدء عمل تلك الدوائر. كما يجب وضع برنامج للتدريب المستمر.
- اخضاع المحكمة المتخصصة لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العامة الموجودة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجزائية يضمن سرعة وفعالية الدوائر المتخصصة.
- تبني قواعد خاصة للأدبآت أمام الدوائر التجارية المتخصصة تسهم في كفاءة التقاضي وسرعته.
- تنظيم موضوع الخبرة امام المحاكم بشكل عام والدوائر المتخصصة بشكل خاص لما لهذا الأمر من أهمية في الامور التقنية ومنها التجارية.

6. خلاصة وتوصيات:

يجب ألا يذهب التفكير إلى إنشاء محاكم متخصصة أو دوائر متخصصة بهدف معالجة الوضع المتأزم حالياً داخل المنظومة القضائية. بل يجب أن يتم الأمر وفق استراتيجية تقود إلى النهوض بالجهاز القضائي وسبل تطويره. لأن مجرد إنشاء محاكم أو دوائر متخصصة قد لا يؤدي إلى تحقيق الاهداف المتوخاة منها بدون أن يؤخذ بعين الاعتبار عوامل النجاح الذي تمت مناقشتها في متن هذه الورقة. وأجد نفسي مضطراً لإعادة التأكيد هنا على حقيقة، وهي أنه يتوقف نجاح محاكم متخصصة أو دوائر متخصصة على إعادة النظر بمنظومة القضاء الحالية من إجراءات الدعوى، والبيانات والتبليغ، أو تبني بعض القواعد الإجرائية التي تضمن فصل متن القضية بفعالية واستقلالية تضمن محاكمة عادلة في زمن معقول. هذا الأمر قد يتم إما من خلال تعديل المنظومة القضائية القائمة أو من خلال القانون المنظم لإنشاء القضاء المتخصص.

توصيات:

1. التوجه نحو إنشاء دوائر تجارية متخصصة.
2. أن تأهيل قضاة متخصصون معرفياً في موضوع النزاع هام جداً قبل بدء عمل تلك الدوائر. كما يجب وضع برنامج للتدريب المستمر.
3. أن تخضع المحكمة المتخصصة لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات العامة الموجودة في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وقانون الإجراءات الجزائية بما يضمن سرعة وفعالية الدوائر المتخصصة.
4. أن يتم تبني قواعد خاصة للأدلة أمام الدوائر التجارية المتخصصة تسهم في كفاءة التقاضي وسرعته.
5. أن يتم تنظيم موضوع الخبرة أمام المحاكم بشكل عام والدوائر المتخصصة بشكل خاص لما يعود بالفائدة والأهمية على المنازعات التقنية والتي تتضمن المنازعات التجارية.
6. بالرغم من أن إنشاء الدوائر التجارية المتخصصة لا يحتاج إلى قانون خاص، إلا أننا نحبذ إنشائها عبر قانون من أجل تبني إجراءات خاصة بسير الدعوى واثباتها. أو أي قواعد من الممكن أن تضمن فعالية ونجاح تلك الدوائر.
7. دراسة مقارنة لتجارب دول سبقتنا إلى الدوائر التجارية المتخصصة للاستفادة من نقاط القوة والضعف.

7. أسئلة للنقاش

ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة أن مؤتمر ماس الاقتصادي قد خرج بتوصية تدعو إلى تأسيس قضاء متخصص في مجالي التأمين والتجارة. نأمل أن تكون الدراسة أعلاه قد نجحت في إثارة نقاش حول القضاء المتخصص. وهنا نثير مزيد من الاسئلة التي نرى أن المناسب طرحها حول الطاولة المستديرة:

1. هل تشمل الولاية النوعية للمحاكم التجارية المتخصصة قضايا التأمين والقضايا المالية، بمعنى ان يتم التوسع في نوعية القضايا التجارية المعروضة امامها أم ننشئ محاكم تأمين خاصة؟
2. هل التوجه نحو إنشاء محاكم تجارية متخصصة تنظم عبر قانون؟
3. في حال هذا التوجه في السؤال رقم (2) هل تتبع تلك المحاكم وزارة الاقتصاد أو الجسم القضائي الحالي؟
4. في حال أن هذه المحاكم التجارية المتخصصة، أو عمالية، تنشأ خارج الجسم القضائي، السؤال هل من المناسب تعيين اقتصاديين أو خبراء تأمين بجانب قانونيين في تلك المحاكم؟
5. هل التوجه نحو إنشاء دوائر تجارية متخصصة ضمن الجهاز القضائي القائم؟
6. ما هي مؤهلات هؤلاء القضاة؟
7. هل التوجه أيضا نحو إنشاء محاكم اقتصادية تنتظر في قضايا الجرائم الاقتصادية؟ هل هذا التوجه يعزز استقرار الاقتصاد؟