

مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية "كرامة"

ورقة خلفية

ديوان الفتوى والتشريع في فلسطين:
تنظيمه ومهامه

دراسة مقارنة مع مثيله الأردني

2010

أسامة السعدي

ديوان الفتوى والتشريع في فلسطين: تنظيمه ومهامه

دراسة مقارنة مع مثيله الأردني

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت - فلسطين

كلية الحقوق – جامعة ويندسور – كندا

2010

جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت

Canada

This project benefits from financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA)
تستفيد المبادرة من دعم الحكومة الكندية المقدم من خلال الوكالة الكندية للتنمية الدولية

ديوان الفتوى والتشريع في فلسطين: تنظيمه ومهامه
دراسة مقارنة مع مثيله الأردني

أسامة السعدي

2010

المحتويات

7	تقديم.....
9	المقدمة.....
9	أهمية الدراسة.....
9	خطة الدراسة.....
10	المطلب الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع.....
14	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لديوان الفتوى والتشريع.....
17	المطلب الثالث: المهممّ الملقاة على عاتق ديوان الفتوى والتشريع وآلية عمله.....
18	المطلب الرابع: مقترحات لتطوير عمل ديوان الفتوى والتشريع.....
21	الخاتمة.....

تقديم

تسعى مبادرة كرامة إلى المساهمة في إرساء أسس بناء سيادة القانون بشكل يساهم في عملية بناء الدولة الفلسطينية العتيدة، وبشكل يأخذ بعين الاعتبار ضرورة إحداث نقلة نوعية في قطاع العدل بما يتواءم مع متطلبات المجتمع الفلسطيني، التي يشكل التحرر من الاستعمار عنوانها في هذه المرحلة، والتي تقع حرية وكرامة المواطن في رأس أولوياتها.

نشأت مبادرة كرامة ضمن اهتمام مشترك لدى معهد الحقوق في جامعة بيرزيت وكلية الحقوق في جامعة وندسور، وتسعى بالشراكة مع القضاء الفلسطيني والمعهد القضائي الفلسطيني، والجهات الأخرى ذات العلاقة، إلى البحث في تجربة وتطوير ومأسسة عملية التدريب القضائي في فلسطين. فمبادرة كرامة تشكل استمراراً لعمل معهد الحقوق على تطوير منهجية وعملية التدريب القضائي في فلسطين، ومحتواها؛ كما تشكل استمراراً لاهتمام وتجربة كلية الحقوق في جامعة وندسور بموضوع الوصول إلى العدالة، وعلى وضع نظام العدالة في السياق الاجتماعي.

ومما تتميز به مبادرة كرامته محاولتها الاستفادة من التجارب السابقة في التدريب القضائي في فلسطين ولدى أمم أخرى بغية تعزيز الدور الذي يمكن أن يلعبه القضاء للتخلص من تبعات وآثار حقبة سابقة شهدت ظلماً واستبداداً ومصادرة للحقوق، كما هو الحال في جنوب أفريقيا، وفي ألمانيا في عهد النظام النازي، وغيرها. لهذا الغرض، يتضمن نموذج التدريب القضائي الذي تعمل كرامته جاهدة على تجربته، محاولة لاستخدام مفهوم وتطبيقات الكرامة الإنسانية كهدف سامٍ ومعيار يساهم، بالإضافة للتشريعات القائمة، في تعزيز استقلال القضاء وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان.

وتعمل مبادرة كرامة على ضمان ملائمة النموذج الذي تقترحه للتدريب القضائي لحاجات وظروف الشعب الفلسطيني، ومؤسساته وأطره ونظمه القانونية والاجتماعية والسياسية. لهذا، كان لزاماً القيام بجملته من الدراسات ذات الطابع المفاهيمي، والتطبيقي، وأوراق الخلفية، والأوراق البيضاء، وغيرها مما يضع عملية التدريب القضائي، ومفاهيم الكرامة، واستقلال القضاء، والسياق الاجتماعي، والعدالة، في سياق متصل، بهدف التأكيد من تمكين نظام العدل في فلسطين من المساهمة بشكل فاعل في عملية بناء الدولة، وإرساء أسس المواطنة وسيادة القانون.

تشكل هذه الورقة واحدة من مجموعة من أوراق الخلفية، التي يقوم بها طاقم مبادرة كرامة لاستكشاف بعض الموضوعات والقضايا والإشكالات في قطاع العدالة قبل الخوض في وضع حلول لها، من خلال أوراق بيضاء على سبيل المثال. كذلك تتضمن هذه المجموعة بعض الأوراق التعريفية بمكونات قطاع العدالة والتي أعدّها الطاقم ويجري استخدامها في عملية التعريف بمكونات قطاع العدالة ودور كلّ مكوّن. وقد كانت هذه المجموعة ذات فائدة عظيمة في عمل فريق مبادرة كرامة مع الإعلاميين الفلسطينيين، بغية تعريفهم بمكونات قطاع العدل وكيفية التواصل مع كلّ منها لتوفير تغطية إعلامية أوفى وأكثر عمقاً وفائدة.

كلّنا أمل أن تساهم هذه السلسلة في وضع مفاهيم استقلال القضاء والكرامة الإنسانية ضمن سلّم الأوليات لدى كافة الجهات المعنية بسيادة القانون وتحسين أداء مؤسسات العدالة في فلسطين، وعلى رأسها القضاء.

المقدمة

ديوان الفتوى والتشريع هو أحد المؤسسات التي تعنى بالتشريع، على اختلاف أنواعه ومراحلها، سواء في طور الصياغة القانونية واللغوية، أو التدقيق، أو المقارنة وانسجام التشريعات، وأمور أخرى. كما أنه يقوم بدور آخر مهم جداً؛ يتمثل في إبداء الرأي القانوني، في المسائل القانونية المعروضة عليه. ورغم إن أسماء الديوان تختلف من دولة إلى أخرى؛ ففي الأردن مثلاً، يطلق عليه "ديوان التشريع والرأي"، إلا أنه يقوم بنفس المهمّة التي يقوم بها ديوان الفتوى والتشريع لدينا، إذ يلعب الدور الأكبر في العملية التشريعية وصياغة التشريعات في الأردن. ولهذا السبب اخترنا النموذج الأردني للمقارنة. غير أننا لا ندعو إلى نسخ تفاصيل هذا النموذج، أو غيره، من دون دراسة وتسيب. وقبل الخوض في التفاصيل، وجب التنويه إلى أنّ ندرة المصادر والمراجع ذات العلاقة، سواء في فلسطين أو بقية الدول العربية، كانت، من أعظم الصعوبات التي واجهتنا، أثناء إعداد هذه الدراسة. لذلك، استعنا بشكل رئيس بدراسة أعدّها معهد الحقوق¹، إضافة إلى بعض القرارات الصادرة بخصوصه والمنشورة على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي".

أهمية الدراسة

تتلخص أهمية الدراسة في خطورة الدور الذي يقوم به ديوان الفتوى والتشريع في فلسطين، من خلال المهمّة الممنوحة له بقوة القانون، ودوره في تطوير التشريعات على اختلاف أنواعها. وفي الوقت الراهن، يمكننا القول إنه على الرغم من تقلص دور الديوان، خصوصاً بعد انتخاب المجلس التشريعي سنة 1996، وإنشاء الدوائر القانونية في الوزارات؛ فلا يزال يعدّ جسماً مهماً في هذا المجال، في ظل غياب المجلس التشريعي، منذ صيف 2006. من ناحية أخرى، فإن تجاهل دور الديوان مؤخراً أدى إلى صدور تشريعات متضاربة، ومتعارضة مع تشريعات أخرى، كقانون الجمارك الذي صدر بالتعاون بين وزارة الجمارك وجهات ألمانية، دون عرضه على الديوان لإبداء الرأي والملاحظة².

خطة الدراسة

تتناول هذه الدراسة توصيفاً لديوان الفتوى والتشريع في فلسطين، بشكل عام مقارنة مع ديوان التشريع والرأي في الأردن. ففي المطلب الأول سنسلط الضوء على الإطار القانوني الناظم لعمل الديوان، مستعرضين كافة التشريعات، والقرارات الإدارية، التي صدرت لتنظيم عمله. وفي المطلب الثاني، سنتناول الهيكل التنظيمي للديوان، مستعرضين أهم الوحدات التي يتكون منها، ودور كل منها. وفي المطلب الثالث سنستعرض مهامّ الديوان وآلية عمله. أما المطلب الرابع، وهو الأخير، فنقدم من خلاله بعض الاقتراحات والتوصيات، لتطوير عمل الديوان.

¹ معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني، بيرزيت 2007.
² معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 166.

المطلب الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع

لقد صدرت العديد من التشريعات والقرارات الإدارية، التي أنشأت الديوان ونظمت عمله، وبيّنت إجراءات إعداد التشريعات، وتبعية المستشارين القانونيين في الوزارات فنياً له، وتبعية الديوان، وعلاقته بوزارة العدل ومجلس الوزراء، فضلاً عن تنظيمه الداخلي وهيكلته، حيث جاءت على النحو الآتي:

أولاً: إنشاء ديوان الفتوى والتشريع وتشكيله.

نظراً لضرورة وجود جسم تشريعي يمهّد لإقامة السلطة التشريعية في الدولة المرتقبة، فقد أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات من مقرّه في تونس، وقبل قدومه إلى أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، القرار رقم (286) لسنة 1995، الذي يقضي بإنشاء ديوان الفتوى والتشريع، حيث جاء في مادته الأولى: "يشكل ديوان الفتوى والتشريع من رئيس وعدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين ويصدر بتعيين رئيس الديوان والموظفين الفنيين قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويتم تعيين الموظفين الإداريين بقرار من وزير العدل طبقاً للأنظمة المعمول بها بناء على اقتراح رئيس الديوان"³. أما المادة (2) من القرار، فقد حددت التشريعات التي تسري على رئيس الديوان وموظفيه، وجاء فيها: "تطبق على رئيس الديوان والموظفين بديوان الفتوى والتشريع القوانين والأنظمة والقرارات السارية على رجال القضاء والنيابة فيما يتعلق بالمرتبات والبدلات والمعاشات والمزايا الأخرى وذلك كل حسب نظيره في القضاء أو النيابة"⁴. ثم جاء القرار على ذكر أعضاء الديوان في المادة (3) منه تحت اسم "الأعضاء الفنيين" حيث جاء النصّ على النحو الآتي: "يكون شأن الأعضاء الفنيين في الديوان شأن نظرائهم في القضاء حسب التفصيل الآتي:

رئيس الديوان: شأنه في ذلك شأن رئيس المحكمة العليا.

المستشار: شأنه في ذلك شأن قاضي المحكمة العليا

المستشار المساعد: شأنه في ذلك شأن قاضي المحكمة المركزية.

باحث قانوني أول: شأنه في ذلك شأن قاضي محكمة الصلح.

باحث قانوني: شأنه في ذلك شأن وكيل النائب العام"⁵.

نظراً لغرابة محتوى هذا القرار، لاسيّما المادتين الثانية والثالثة منه، نتوقف قليلاً لمناقشة سياسة المشرع في هذا الخصوص، وبالمقارنة مع الوضع في الأردن. في البداية، لا بد أن نقرر أن المقارنات التي أوردتها المادة الثالثة مع أعضاء السلطة القضائية، تكون فقط فيما يتعلق بالمرتبات، والبدلات، والمعاشات، والمزايا الأخرى. فالنصّ القانوني جاء على سبيل الحصر، ولم يسبغ الصفة القضائية على الباحثين والمستشارين في الديوان، إذ لو ربّ هذه الصفة لهم لأدى ذلك إلى تضارب في الطبيعة القانونية، والصلاحيات، بين موظفين ينتمون إلى جسم تنفيذي يتبع وزارة العدل، وأعضاء السلطة القضائية. من ناحية أخرى، ثار جدل حول أحقية أعضاء الديوان بمرتبات وبدلات، مخصصة لقضاة مضى على عملهم عشرات السنين، ويمتلكون من الخبرة الكثير، فيما يعدّ منتسبو الديوان حديثي التعيين.

وبالمقارنة مع الوضع في الأردن، وبالرجوع إلى نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993، لم نجد مثيلاً لهذا النصّ، بل على العكس، فقد اشترط النظام شروطاً صعبة فيمن يعيّن رئيساً للديوان، أو مستشاراً فيه، حيث نصّت المادة الرابعة منه على أن: "يشترط فيمن يعيّن رئيساً للديوان أو مستشاراً فيه أن يكون من ذوي الاختصاص الجامعي في الحقوق والخبرة العملية في ممارسة الأعمال القانونية في

³ <http://www.justice.ps/ar/index.php?page=1> 1 1 موقع وزارة العدل الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع، تاريخ الزيارة 2008/12/16.

⁴ المادة (2) من القرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.

⁵ المادة (3) من القرار السابق.

الوزارات والدوائر الحكومية أو القضائية أو ممارسة المحاماة أو تدريس القانون في الجامعات على أن لا تقل عن خمس عشرة سنة بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولى بالنسبة لرئيس الديوان واثنى عشرة سنة للمستشار".

أما لدينا فلم يأت القرار رقم (286) لسنة 1995 على ذكر شروط لتعيين رئيس الديوان، أو باقي موظفيه، كما في الأردن. من ناحية أخرى، صدر هذا القرار، بناء على القانون رقم (4) لسنة 1995، بشأن إجراءات إعداد التشريعات⁶، وعلى قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (53) لسنة 1994، بتعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع⁷. وبناءً عليه، يتبادر إلى الذهن السؤال، حول سبب إصدار قرار بتعيين رئيس الديوان، قبل إنشاء الديوان نفسه؟ ربّما أملت ضرورة الاستعجال في تكليف من يقوم على تشكيل طاقم الديوان، ووضع برنامج عمل له؛ التصرف على هذا النحو، لكن هذه الضرورة العملية - السياسة ليست من قبيل المؤلف لدى القانونيين⁸.

وفي هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى أن القانون رقم (4) لسنة 1995، بشأن إجراءات إعداد التشريعات، يعدّ الركيزة القانونية التي يستند إليها الديوان في تحديد صلاحياته، وأدنه لمهامه⁹. لقد جاء هذا القانون في ثماني مواد، أنيط من خلالها بالديوان صلاحية صياغة مشروعات القوانين بالصيغة لقانونية الملائمة، حيث نصّت المادة (2) من القانون على أن:

"تعد الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة وتحيل الوزارة أو الجهة ما تم إعداده وفقاً للفقرة السابقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة"¹⁰.

إضافة إلى ذلك، كلف المشرع الديوان مهمة الصياغة القانونية للمشروع المقترح، ودراسة المشاريع المقترحة، بما يتضمن ذلك من إدخال ما يراه من تعديلات عليها، بشرط ألا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها، وله في سبيل أداء مهمته أن يتشاور مع الوزارة، أو الجهة المختصة، وغيرهما من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة؛ بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات¹¹. أما نصوص المواد (4، 5، 6) من القرار، فقد تحدثت عن قيام الديوان برفع المشروعات المقترحة بعد دراستها، إلى لجنة وزارية، يكون رئيس الديوان أحد أعضائها، ثم يحال إلى مجلس الوزراء للبت فيه بالموافقة، أو الرفض، أو التعديل، ليعاد مرة أخرى إلى الديوان، لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة، ثم يرفع إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للموافقة عليه، وإصداره في الجريدة الرسمية الرسمية¹².

⁶ منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي <http://muqtafi2.birzeit.edu>

⁷ هذا القرار لا يعدّ تشريعاً، ولكن القرار رقم (286) لسنة 1995 استند في إصداره عليه (غير منشور في الجريدة الرسمية، حسب منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي <http://muqtafi2.birzeit.edu>).

⁸ معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 57.

⁹ رغم أنّ القانون الأردني رقم (29) لسنة 1949 وتعديله لسنة 1953 ما زال، على الأقل نظرياً، ساري المفعول في الضفة الغربية، وفيه بعض الأحكام الموضوعية التي ربما تكون كفيلة بإيجاد حلول لبعض الإشكاليات التي نحن بصدددها، لكنّ القول بسريانه كلياً على الواقع الفلسطيني، خصوصاً نظراً لتغير بعض الأسماء واختلاف بعض الإجراءات؛ أمر يصعب تبريره.

¹⁰ المادة (2) من القرار رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

¹¹ المادة (3) من القرار السابق.

¹² المواد (4، 5، 6) من القرار السابق.

ثانياً: تبعية المستشارين القانونيين في الوزارات فنياً لديوان الفتوى والتشريع.

صدرت العديد من القرارات اللاحقة للقرارين السابقين؛ فقد صدر القرار رقم (1) لسنة 1998 عن مجلس الوزراء، الذي جاء في أربعة مواد، حدّدت تبعية المستشارين القانونيين فنياً إلى ديوان الفتوى والتشريع، وفقاً لنصّ المادة (1) من القرار، التي نصّت على أن: "يتبع المستشارون القانونيون وأعضاء الدوائر القانونية في الوزارات والمحافظات والمؤسسات والهيئات العامة من الناحية الفنية إلى ديوان الفتوى والتشريع"¹³. المقصود بتبعية المستشارين القانونيين في الوزارات فنياً إلى ديوان الفتوى والتشريع؛ أن الديوان يكون مسؤولاً عن تقديم الرأي في أية مسألة قانونية، تخص عمل هؤلاء المستشارين، وليست جهة أخرى، أما فيما يتعلق بالتبعية الإدارية والمالية، فتبقى للوزارة التي يتبع لها كل منهم.

أما المادة (2) من القرار، فقد تناولت الإشراف الفني للديوان على المستشارين القانونيين، حيث نصّت على أن: "يتولى ديوان الفتوى والتشريع الإشراف الفني ومراجعة الأعمال القانونية الأساسية التي يقوم بها القانونيون المذكورون في المادة الأولى"¹⁴. فيما أنطت المادة (3) من القرار بالديوان مهمة التنسيق بخصوص أوضاع المستشارين الوظيفية، حيث نصّت على أن: "يتم التنسيق والتشاور بين الجهات المختصة التي يعمل بها المستشارون القانونيون وأعضاء الدوائر القانونية وبين ديوان الفتوى والتشريع لدى تعيين ونقل وندب وترقية وإجازة المذكورين"¹⁵. يستشف من هذا النصّ أنه في حال تعيين المستشارين القانونيين وأعضاء الدوائر القانونية، أو نقلهم، أو نديهم، أو ترقيةهم، أو إجازتهم؛ يجب أن يتم ذلك بالتنسيق والتشاور مع الديوان. إلا أن ذلك لا يعني أن شأن هؤلاء المستشارين القانونيين كشأن المستشارين العاملين في الديوان، فيما يتعلق بالوضع الوظيفي، والمرتبات، والبدلات، أو الميزات الأخرى. فقد جاء نصّ المادة واضحاً بالنصّ صراحة، وعلى سبيل الحصر، على التعيين والنقل والندب والترقية والإجازة فقط، وهذا ما أحدث موجة من الاحتجاجات والمطالبات، من قبل المستشارين القانونيين العاملين بالوزارات؛ من أجل مساواتهم بمستشاري الديوان.

أما في الأردن، فلم يتضمن النظام رقم (1) لسنة 1993 الخاص بديوان التشريع والرأي أيّ نصّ يتحدث عن تبعية المستشارين القانونيين في الوزارات فنياً لديوان التشريع والرأي، بل اكتفى بالحديث عن تقديم الديوان استشارات وآراء قانونية في المسائل المعروضة عليه من قبل الوزارات.

ثالثاً: تبعية ديوان الفتوى والتشريع، وعلاقته بوزارة العدل، ومجلس الوزراء.

في السابق كان ديوان الفتوى والتشريع يتبع إدارياً لوزارة العدل، فيما كان يتمتع بقدر معقول من الاستقلال، إذ كان يستمد قوته من رئيس السلطة الوطنية مباشرة¹⁶ ولاحقاً، صدر العديد من القرارات التي غيرت تبعية الديوان؛ فقد صدر القرار رقم (58) لسنة 2005 عن مجلس الوزراء، يفيد تبعية ديوان الفتوى والتشريع إلى مجلس الوزراء. لقد جاء القرار الأخير مستنداً إلى المادة (69) من القانون الأساسي

¹³ المادة (1) من القرار رقم (1) لسنة 1998 بشأن تبعية المستشارين القانونيين في الوزارات تبعية فنية لديوان الفتوى والتشريع. للنص الكامل يمكن مراجعة منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقنني <http://muqtafi2.birzeit.edu>

¹⁴ المادة (2) من القرار السابق.

¹⁵ المادة (3) من القرار السابق.

¹⁶ معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 161.

المعدل لسنة 2003، التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء وصلاحياته¹⁷. لقد نصّت المادة الأولى منه على تبعية الديوان مباشرة إلى مجلس الوزراء؛ فيما حددت المادة الثانية المخصصات المالية المعتمدة لديوان الفتوى والتشريع، باعتبارها تنقل من موازنة وزارة العدل إلى موازنة مجلس الوزراء، أي أنّ القرار جعل تبعية الديوان مالياً وإدارياً لمجلس الوزراء¹⁸، وكان اتجاه مجلس الوزراء، ذلك للحد من مداخلات الديوان، وبطء العمل به¹⁹.

بهذا التعديل، الذي لم يدم طويلاً، ماثل الوضع الفلسطيني الحال في الأردن، حيث يتبع ديوان التشريع والرأي مجلس الوزراء مباشرة، وفقاً لنصّ المادة (3) من النظام رقم (1) لسنة 1993، حيث نصّت على أن: "يؤسس في رئاسة الوزراء ديوان يسمى "ديوان التشريع والرأي" يرتبط بالرئيس، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويتألف من رئيس، وعدد من المستشارين، والقانونيين، والموظفين، والمستخدمين".

وفي السنة التالية أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (138) لسنة 2006، الذي يفيد بإعادة إلحاق ديوان الفتوى والتشريع لوزارة العدل، معلناً بذلك إلغاء القرار السابق بتبعية الديوان له. لقد جاء هذا القرار في أربع مواد، نصّت المادة (1) منه على أن تبعية الديوان تؤول إلى وزارة العدل، ويخضع لإشراف الوزير. وقد حدد القرار مفهوم الإشراف بوصفه إشرافاً إدارياً، من ناحية التعيين، والنقل، والندب، والمزايا، والمرتبات، وغيرها؛ وإشراف مالي ضمن موازنة الوزارة، حيث نصّت المادة (3) على أن: "تنقل المخصصات المالية المعتمدة لديوان الفتوى والتشريع ضمن موازنة مجلس الوزراء، إلى موازنة وزارة العدل". أما المادة (2)، فقد ألغت القرار السابق²⁰.

يتبين لنا، من خلال تحليل النصوص السابقة، أن ديوان الفتوى والتشريع لا يُعدّ جسماً مستقلاً من ناحية التبعية الإدارية والمالية، فالنصوص السابقة بينت أن الديوان يتبع مباشرة إلى وزارة العدل. أما من الناحية الفنية، فالوضع مختلف، إذ يمارس مهمته بصورة مستقلة، ضمن وزارة العدل، كما هي حال مؤسسات أخرى في قطاع العدل، من بينها النيابة العامة.

¹⁷ المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، التي تنص على أن: "يختص مجلس الوزراء بما يلي:

- 1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
- 2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.
- 3- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.
- 4- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.
- 5- متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- 6- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.
- 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.
- 8- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (6) و(7) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.
- 9- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.
- ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.
- 10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.
- 11- أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

¹⁸ المواد (1، 2) من القرار رقم (286) لسنة 1995.

¹⁹ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 163.

²⁰ منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي <http://muqtafi2.birzeit.edu>.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لديوان الفتوى والتشريع

بالإضافة إلى ما ذكرناه سابقاً في المطلب الأول، فيما يتعلق بتشكيل الديوان وفقاً لنصوص المواد (1، 2، 3) من القرار رقم (286) لسنة 1995، التي تفيد بأن الديوان يتشكل من رئيس، وعدد من المستشارين والباحثين والمساعدين والموظفين الإداريين، أصدر ديوان الفتوى والتشريع القرار رقم (1) لسنة 2002، الذي يتعلق بالتنظيم الداخلي للديوان، وجاء هذا القرار في ست مواد، تناولت المادة (1) منه الإدارات التي يتكون منها الديوان وهي²¹:

إدارة الفتوى: وتتكون من رئيس ومستشارين اثنين، وباحث قانوني. تتلخص اختصاصات هذه الإدارة في إبداء الرأي القانوني، في كل ما يعرضه عليها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها. وقد بين القرار المذكور آلية إبداء الرأي، التي تتلخص في مخاطبة رئيس الديوان بالأمر المطلوب، إثر ذلك يقوم رئيس الديوان بدوره، بتكليف هذه الإدارة بدراسة مطلب الوزارة أو الجهة الطالبة للرأي، وفي الغالب يتم تشكيل لجنة لدراسة المشروع المطلوب، أو الأمر القانوني المستفسر عنه؛ للوصول إلى مشروع القانون، أو الأداة التشريعية²². ومن المفروض أن يكون رأي الديوان ملزماً فيما يعرض عليه، لكن الواقع غير ذلك، إذ في الكثير من الأحيان يتم تجاهل رأي الديوان²³.

إدارة التشريع: وتتكون من رئيس، ومستشارين اثنين، وباحث قانوني. تتولى هذه الإدارة صياغة مشروعات الأدوات التشريعية وإعدادها للوزارات، والأجهزة العامة للسلطة الوطنية، من الناحية القانونية واللغوية، وإدخال التعديلات المناسبة بما لا يغير من جوهر المشروع أو الغاية المرجوة منه²⁴. ولا يقتصر عمل الديوان على التدقيق من الناحية اللغوية والقانونية؛ وإنما يمتد ليشمل مقارنة القانون المعدّ مع القوانين والتشريعات ذات العلاقة، من حيث الانسجام وعدم التعارض، ومقارنة القوانين الحديثة مع السابقة، والبحث في دستورية الأداة التشريعية، وهذا الدور يشبه، إلى حدّ ما دور، المحكمة الدستورية. فالديوان يعدّ المحطة الأولى للرقابة على دستورية القوانين والتشريعات الثانوية²⁵.

1. إدارة الأبحاث والدراسات القانونية: وتتكون من رئيس الدائرة، وباحث قانوني أول، ومساعد قانوني.
2. إدارة العقود والاتفاقيات: وتتكون من رئيس، ومستشار مساعد، وباحث قانوني أول، ومساعد قانوني، وتتولى صياغة الاتفاقيات والعقود ومراجعتها، مما يتم إبرامه، بين الوزارات والجهات الأخرى.
3. إدارة المطبوعات والنشر: وتتكون من رئيس، ومستشار، ونائب مدير، ومدير مطابقة وتدقيق، ونائب مدير.
4. إدارة الشؤون الإدارية: وتتكون من مدير للدائرة ومن عدة أقسام، منها: قسم السكرتارية، قسم شؤون الموظفين، شعبة الأرشيف، شعبة التدقيق اللغوي، قسم العلاقات العامة.
5. الإدارة الفنية: وتتولى الإشراف على المكتبات الفنية بالديوان، وتدريب الكوادر الفنية للأعضاء الفنيين بديوان الفتوى والتشريع.

²¹ المادة (1) من القرار رقم (1) لسنة 2002 بشأن التنظيم الداخلي لديوان الفتوى والتشريع.

²² معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 160.

²³ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 166.

²⁴ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 160.

²⁵ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 167.

6. هيئة تحرير مجلة القانون والقضاء. وتتكون من رئيس للهيئة، وخمسة أعضاء.

7. اللجنة الداخلية الخاصة بالديوان: وتتكون من مقرر للجنة وعضوين.

أما بالنسبة للهيكل التنظيمي لديوان الفتوى والرأي في الأردن، فإنه يتكون من:²⁶

1. الأمين العام.

2. المستشارين.

3. مساعد الأمين العام.

العديد من الوحدات منها:

1. وحدة التشريعات.

2. وحدة مراجعة التشريعات.

3. وحدة الاستشارات القانونية.

4. وحدة حوسبة المعلومات التشريعية.

5. وحدة الشؤون الإدارية.

6. وحدة الرقابة الداخلية.

7. مكتب رئيس الديوان.

يرتبط برئيس ديوان الفتوى والرأي كل من:

الأمين العام: ويكون مسؤولاً عن تسيير جميع الشؤون الإدارية والمالية وغيرها من الأمور التي يفوضه

بها الرئيس، ويرتبط بالأمين العام كل من:

1. مساعد الأمين العام.

2. مساعدي المستشارين.

3. مدير وحدة الرقابة الداخلية.

ويكون كلٌ منهم مسؤولاً أمامه عن المهمم والواجبات الموكلة إليه.

1. المستشارين.

2. مدير وحدة الاستشارات القانونية.

3. مدير مكتب رئيس الديوان.

ويكون كل منهم مسؤولاً أمامه عن المهمم والواجبات الموكلة إليه.

يرتبط بمساعد الأمين العام كل من:

1. مدير وحدة حوسبة المعلومات التشريعية.

2. مدير وحدة الشؤون الإدارية والمالية.

ويكون كل منهم مسؤولاً أمامه عن المهمم والواجبات الموكلة إليه.

من ناحية أخرى، تُشكّل في الديوان لجنة تسمى (لجنة التخطيط) برئاسة الرئيس وعضوية كل من:

1. الأمين العام نائبا للرئيس.

2. المستشار الذي يحدده الرئيس

3. مساعد الأمين العام.

4. اثنين من مديري الوحدات يحددهم الرئيس.

تتولى اللجنة المهمم والصلاحيات الآتية، وترفع التوصيات المناسبة بشأنها إلى الرئيس:

1. رسم السياسة العامة للديوان، ووضع الخطط، والبرامج اللازمة لتنفيذها.

2. تقويم سير العمل والأداء في الديوان.

²⁶ http://www.lob.jo/about_us.aspx موقع ديوان التشريع والرأي الأردني، تاريخ الدخول 2008/11/6.

3. إعداد تصنيف الوظائف في الديوان.
4. إعداد مشروعات الأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الديوان.
5. إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان، وجدول تشكيلات الوظائف فيه.
6. أي أمور أخرى يحيلها الرئيس إليها.

تجتمع اللجنة بدعوة من الرئيس، أو نائبه عند غيابه، مرة على الأقل كل شهر، ويتكون النصاب القانوني لاجتماعاتها بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائها، على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، وتتخذ توصياتها بأكثرية أصوات أعضائها على الأقل.

يحدّد الرئيس أحد موظفي الديوان أميناً لسكر اللجنة؛ ليتولى إعداد جدول أعمالها ومتابعة الدعوة لعقد اجتماعاتها، وتدوين محاضر جلساتها، ومتابعة تنفيذ توصياتها، وحفظ الوثائق والمراسلات الخاصة بها. يصدر الرئيس التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام، بما في ذلك ما يأتي:

1. تحديد الواجبات والمسؤوليات الموكلة للمستشارين.
2. تحديد مهام الوحدات وواجبات مديريها ومسؤولياتهم.
3. تصنيف الوظائف في الديوان.
4. تحديد العلاقة وأساليب الاتصال والتنسيق بين الوحدات في الديوان والأقسام.

ويضم ديوان الفتوى والرأي في الأردن العديد من الهيئات منها:

أ- هيئة التشريع، برئاسة رئيس الديوان، وعضوية جميع المستشارين في الديوان: وتختص بدراسة جميع التشريعات المعروضة على الديوان وإعدادها أو التي يكلفه بها الرئيس. ولرئيس الديوان دعوة من يراه من القانونيين لحضور اجتماعات هذه الهيئة حسب مقتضى الحال. ولرئيس الديوان تشكيل هيئات قانونية متخصصة ضمن هذه الهيئة، وفقاً لمتطلبات العمل في الديوان؛ لدراسة مشاريع ذات طبيعة معينة بعدد لا يقل عن مستشارين اثنين، وقانوني واحد، في كل هيئة.

ب- هيئة تحديث التشريعات وتطويرها، برئاسة المستشار الذي يحدده رئيس الديوان، وعضوية العدد اللازم من القانونيين، يتم اختيارهم لهذه الغاية؛ بقصد تحديث التشريعات النافذة المفعول، وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات الرسمية المعنية.

ج- هيئة الاستشارات القانونية، وتختص بإبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى الرئيس، أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات، والدوائر الحكومية، والمؤسسات الرسمية العامة، والسلطات المحلية.²⁷ وقد نصّت المادة (11) من نظام ديوان التشريع والرأي على أن: "تصدر الهيئة قراراتها وتوصياتها في المشاريع والمسائل القانونية المعروضة عليها بالإجماع أو بالأكثرية وإذا تساوت الآراء فيدعو رئيس الديوان مستشاراً آخر مرجحاً للاشتراك مع الهيئة فيما هو معروض عليها وإصدار القرار بشأنه وعلى المستشار المخالف إبداء رأيه خطياً. فيما نصّت المادة (12) من النظام على أن: "أ- لكل هيئة في الديوان دعوة ممثلين عن الجهات المعنية بالمشاريع أو المسائل المعروضة عليها، أو أي شخص آخر من أصحاب الاختصاص والخبرة فيها للاشتراك في دراستها، دون أن يكون لأولئك الأشخاص الحق في التصويت على قرارات الهيئة، كما لها أن تطلب من تلك الجهات أن تقدم لها أي مستندات أو معلومات أو بيانات تحتاج إليها للقيام بالأعمال والمهمّ المنوطة بها.

ب- لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الرئيس صرف مكافآت مالية لأصحاب الاختصاص والخبرة الذين يستعين الديوان بهم بموجب هذه المادة وبخاصة الأشخاص الذين يساهمون مع الديوان في تحديث التشريعات وتطويرها.

²⁷ تاريخ الزيارة للموقع 2008/10/8 www.lob.jo-k24.

المطلب الثالث: المهمة الملقاة على عاتق ديوان الفتوى والتشريع وآلية عمله

نقسم هذا المطلب إلى قسمين:

أولاً: المهمة الملقاة على عاتق ديوان الفتوى والتشريع

بصدور القرار رقم (4) لسنة 1995، بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الذي بموجبه أعطيت للديوان صلاحية دراسة وصياغة مشروعات الأدوات التشريعية المعدة من قبل الوزارات، أو الجهات المختصة قبل إحالتها إلى مجلس الوزراء، الذي يعدّ، كما قلنا، الركيزة القانونية لعمل الديوان. لقد أصبحت مهام الديوان واضحة، ويمكن إجمالها فيما يأتي²⁸:

- 1- إعداد مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات وصياغتها ومراجعتها للجهات الرسمية: وهذه من المهمة الأساسية لعمل الديوان، إذ يتم عرض مشاريع القوانين والمراسيم واللوائح على الديوان؛ من أجل مراجعتها، والتعديل عليها، وإخراجها بصياغة قانونية ملائمة.
- 2- إبداء الرأي القانوني لرئيس السلطة الوطنية، ومجلس الوزراء، والوزارات، وأجهزة السلطة الوطنية، وغيرها من الجهات الرسمية، في المسائل التي يطلب فيها الرأي، وهي مهمة استشارية؛ فديوان الفتوى والتشريع يقع على عاتقه إبداء الرأي والمشورة، في النواحي القانونية، لرئيس السلطة الوطنية، وكافة الوزارات، ومؤسسات السلطة، عندما يُطلب منه ذلك. وعلى هذا الأساس يكون موظفو الديوان على مقدره علمية قانونية عالية حيث عدّهم القرار رقم (286) لسنة 1995 في المادة (3) منه في درجة قضاة.
- 3- صياغة العقود ومراجعتها، وكذلك الاتفاقيات الدولية المبرمة بين السلطة الوطنية وغيرها.
- 4- إصدار الجريدة الرسمية: يستند ديوان الفتوى والتشريع في إصداره للجريدة الرسمية على نصّ المادة (6) من القانون رقم (4) لسنة 1995، التي جاء فيها: "يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع الذي وافق عليه مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره، ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية"²⁹. وقد أنيطت مهمة إصدار الجريدة الرسمية بدائرة المطبوعات والنشر، وفقاً للقرار رقم (1) لسنة 2002 بشأن التنظيم الداخلي لديوان الفتوى والتشريع الصادر عن رئيس الديوان.
- 5- إصدار مجلة القانون والقضاء.

²⁸ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 159-160.

²⁹ المادة (6) من القانون رقم 4 لسنة 1995.

ثانياً: آلية عمل ديوان الفتوى والتشريع.

يسير عمل ديوان الفتوى والتشريع على النحو الآتي:³⁰ تقوم الوزارة المعنية بإعداد مشروع القانون على شكل مقترح. تقوم الوزارة المعنية بتوجيه المقترح لأمين عام مجلس الوزراء، للمصادقة عليه وتدقيقه، ولمطابقة انسجامه مع الأنظمة القانونية السارية، الذي بدوره يقوم بعرض المقترح على مجلس الوزراء، لإقراره قبل إحالته إلى الديوان من أجل الصياغة. يعرض المشروع على الديوان بغرض الصياغة، وعادةً ما يقوم الديوان بتشكيل مجموعات عمل أثناء دراسة مشروع القانون، وتتشكل هذه اللجان من موظفي الديوان، ومحامين، وخبراء، وتشارك فيها الوزارة المعنية أيضاً. يعاد المشروع إلى الدائرة القانونية في رئاسة الوزراء؛ للتأكد من سلامة المحتوى، وعدم المساس في جوهر النص. بعد التدقيق يعاد المشروع إلى الوزارة التي بادرت إليه؛ للتأكد من التزام النص بالفكرة الأساسية، ويعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء للمصادقة عليه. يعرض مشروع القانون على المجلس التشريعي من أجل تبنيه.

المطلب الرابع: مقترحات لتطوير عمل ديوان الفتوى والتشريع

انسجاماً مع ما تم مناقشته في المطالب السابقة، وبالاستناد إلى تجربة الديوان منذ نشأته، وفي ضوء وجود مجلس تشريعي، وأخذاً بعين الاعتبار الوضع الشاذ الناشئ منذ صيف عام 2007، وتعطل عمل الديوان في غزة، وبالاستفادة من تجربة عمل ديوان التشريع والرأي بالأردن، فقد وجدنا من الضروري لتطوير عمل الديوان دراسة اتخاذ الآتي من الإجراءات:

- 1- إنشاء وحدة داخل الديوان، تسمى وحدة المعلومات التشريعية، التي من خلالها يتم توفير المرجعية العلمية الدقيقة والميسرة لجميع التشريعات النافذة المفعول. ولتحقيق هذا الهدف، يمكن اعتماد قاعدة التشريعات والأحكام القضائية "المقتني"، التي أنشأها معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، والتي تعدّ قاعدة معلومات تضم كافة التشريعات التي سنت في فلسطين، منذ الحكم العثماني حتى الوقت الحاضر، فضلاً عن العديد من الأحكام القضائية، والتعليقات عليها.
- 2- إنشاء لجنة للتخطيط، شبيهة بلجنة التخطيط المشكلة في ديوان الرأي والتشريع في الأردن، التي تتولى المهام الآتية:

أ- رسم السياسات العامة للديوان، ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

³⁰ معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 164. وفي الأردن وردت مهام الديوان في المادة (9) من النظام رقم (1) لسنة 1993 التي تنص على أن: "يتولى الديوان المسؤوليات والمهام التالية ويرفع توصياته بشأنها إلى الرئيس: أ- دراسة المشروع الذي يقدم إليه، وتدقيقه وإبداء الرأي فيه وتعديل أحكامه وإعادة صياغته. ب- وضع أي مشروع يكلفه الرئيس بإعداده، وللديوان المبادرة إلى اقتراح أي مشروع أو اقتراح تعديل أي تشريع قائم. ج- المساهمة في تحديث التشريعات في المملكة وتطويرها وإعداد البحوث والدراسات وعقد الندوات والمحاضرات. د- إبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى الرئيس أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والسلطات المحلية، وذلك فيما يعرض لها من حالات أثناء قيامها بأعمالها أو فيما يقع بينها من تباين في وجهات النظر والاجتهاد في الأمور المتعلقة بمهامها وصلاحياتها والاختلاف في تطبيق النصوص القانونية. هـ - صياغة القرارات والتعليمات التنظيمية ذات الطابع العام التي يصدرها المجلس ووضعها في الإطار القانوني المناسب بناء على طلب الرئيس. و- أي مهام أخرى تعرض عليه مما له علاقة بالتشريع أو المسائل ذات الطابع القانوني.

- ب- إعداد تصنيف الوظائف في الديوان.
- ج- تقويم سير العمل والأداء في الديوان.
- د- إعداد مشروعات الأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الديوان.
- و- إعداد مشروع الموازنة السنوية للديوان، وجدول تشكيلات الوظائف فيه.
- 3- تأسيس وحدة حوسبة المعلومات التشريعية، التي تعنى بتجميع التشريعات والآراء المقدمة من قبل الديوان، فيما يعرض عليه من مشاريع قوانين أو آراء قانونية، يمكن الاعتماد عليها لتكون مصدرًا يتم الرجوع إليها وقت الضرورة.
- 4- حث المشرع على إصدار قانون ينظم عمل الديوان بصورة واضحة، يعالج الأمور الفنية والإدارية والمالية، ولا يترك مجالًا للشك بشأن تبعيته، ويعطي قرارات الديوان ورأيه قوة إلزامية، وينهي الجدل بشأن تفسير المادة (116) من القانون الأساسي، التي تنصّ على أن القوانين "تنتشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من تاريخ نشرها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك". يمكن للتشريع أن يكون طريقًا لحلّ مسألة النشر الحكم للقوانين التي يقرّها المجلس التشريعي وفقًا لنظامه، ولا يصدرها الرئيس ولا يرفضها ضمن المهلة القانونية، أو تلك التي يقرّها المجلس التشريعي وتكون واجبة النشر من دون إصداره لها.
- 5- وضع خطة على مراحل، وصولًا لحوسبة عملية تمرير التشريعات، وغيرها من المواد التي تمرّر للديوان للنشر في الوقائع، بحيث تشمل الخطة في مراحلها الأولى النشر الإلكتروني للتشريعات، في موازاة للنشر الورقي.
- 6- دراسة احتياجات الديوان من الطاقات البشرية المدربة، واختيار أشخاص ذوي معرفة وخبرة لشغل هذه الوظائف، سواء في ذلك المستشارين والباحثين، أو الطاقم الإداري الداعم.
- 7- وضع آلية للتعاون مع المؤسسات الحقوقية في الوطن، وأخذ آرائهم في التشريعات المعدة، والاستعانة بما تم عمله من قواعد معلومات تشريعية وقضائية.

الخاتمة

لقد أوضحنا في ثنايا هذه الدراسة أن ديوان الفتوى والتشريع، استمد أهمية كبرى؛ كونه كان الجسم التشريعي الأول، على اعتبار انه أنشئ قبل انتخاب المجلس التشريعي سنة 1996. وقد اعتبرت تلك الفترة مفعمة بالنشاط، حيث كان الديوان يستمد قوته من الرئيس مباشرة، وكانت القوانين تصاغ بناء على طلبه، وامتدت قوة الديوان لتصل إلى حد اقتراح مشاريع القوانين.³¹ إلا أن هذه الأهمية تراجعت بعد إنشاء المجلس التشريعي، والإدارات القانونية، داخل الوزارات. وحتى يكون لهذا الديوان دور أكبر، وأثر فعال في إعداد مقترحات التشريعات؛ يجب في البداية تنظيم عمله بصورة أوضح مما هي عليه، وتكون البداية بالاتفاق على دور الديوان ورسالته، ومهامه، وتبعيته، ومن ثمّ توضع خطة يقرّها مجلس الوزراء، ويسنّ قانون حديث ينظم كافة جوانب عمل الديوان، ومهامه واختصاصاته، وهيكله التنظيمي، وتبعيته الإدارية والمالية، منهيًا الجدل حول بعض جوانب عملية التشريع.

³¹ معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، المرجع السابق، ص 162-163.

تعريف بمبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية

"كرامة"

تهدف مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية (كرامة) إلى دعم سيادة القانون وحق الفلسطينيين في اللجوء إلى نظام قضائي عادل عبر دعم السلطة القضائية والجهات المكونة لقطاع العدل في فلسطين وتعزيز استقلال القضاء. تحقيقاً لهذه الأهداف تعمل المبادرة على مجموعة من المحاور أبرزها: تطوير ومأسسة منهجية التدريب القضائي المستمر، وتفعيل مفهوم الكرامة الإنسانية في حماية حقوق الأفراد والجماعات، والمساهمة في بناء وتفعيل الائتلافات المجتمعية الداعمة لاستقلال القضاء والكرامة الإنسانية، وإسناد جهود التخطيط لمنظومة العدالة

تعزير استقلال القضاء في فلسطين:

تطوّر استقلال القضاء في فلسطين خلال السنوات الأخيرة بشكلٍ لافت، فقد انتقل القضاء الفلسطيني من جهاز يعاني من تدخّل سلطات الاحتلال الإسرائيلي وتخضع لقيوده إلى سلطة قضائية مستقلة ضمنت لها القوانين سارية المفعول الكثير من الضمانات المنشود لاستقلال القضاء. إلا إنّ العمل على ترسيخ استقلال القضاء في فلسطين ما زال في بدايته. فالقضاء الفلسطيني ما زال يعمل على ترسيخ المبادئ القضائية الحامية لحقوق الإنسان الفلسطيني، وقواعد السلوك القضائية، ولا يزال كذلك في طور مأسسة عمل مجلس القضاء الأعلى بلجانه ودوائره المختلفة. وهناك العمل كذلك على تثبيت ثقافة استقلال القضاء لدى القضاة الجدد ومؤسسات قطاع العدل، وتعزيز استقلال الجهاز القضائي بالموارد البشرية والإدارية والمالية واللوجستية اللازمة لتثبيت هذه الاستقلالية. وبلا شك، حقّق القضاء الفلسطيني مكاسب فريدة من نوعها في سعيه لاستقلال السلطة القضائية مقارنةً بسائر الوطن العربي، ويستمر العمل في هذا السياق وصولاً إلى التمتع بحصانة إضافية للقضاء المستقل لا تأتي فقط من مجرد نصوص القانون، بل أيضاً عبر الأداء القضائي المستقل والفعال والعاقل الذي يعزّز من التفاف الجمهور وممثلي المجتمع وقطاعاته حول السلطة القضائية.

واستقلال القضاء هو صيانة للسلطة القضائية والقضاة فيها. وقد ارتبط هذا المفهوم بتحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وتطبيق سيادة القانون، وبرهنت التجارب على قدرة القضاء المستقل على اتّخاذ

قراراتٍ جريئة تحقّق العدالة للمواطنين، وتضبط أداء السلطات الأخرى في الدولة عند تعديها على حقوق الأفراد والجماعات.

لذلك، تعمل كرامة على دعم جهود تعزيز استقلال القضاء عبر تطوير ومأسسة منهجية التدريب القضائي المستمر، ومساندة وتفعيل الائتلافات المجتمعية الداعمة للقضاء المستقل والفعال، والتخطيط السليم لتغطية احتياجات منظومة العدالة بعيدة ومتوسطة المدى.

تطوير منهجية التدريب القضائي:

تعمل كرامة على مساندة القضاء الفلسطيني في جهود التدريب القضائي المستمر عبر المساهمة في إعداد المدربين القضائيين، ومساندة القضاة في تطوير مواد وآليات تدريبية ذات جودة عالية يتم إعدادها وفقاً لاحتياجات وأولويات الجهاز القضائي في فلسطين، والعمل بشكل متوازي على تنفيذ مجموعة من النشاطات التدريبية للوصول إلى تبني أسلوب نموذجي للتدريب القضائي المستمر.

ويهدف بناء الذاكرة المؤسسية المرتبطة بالتدريب القضائي، وتلافي سلبيات تعاقب مشاريع التدريب القضائي المرتبطة بجداول زمنية مؤقتة، تقوم كرامة بتنفيذ التدريب عبر إعداد طواقم من المدربين الفلسطينيين، وتدريب القضاة المهتمين على إعداد وتطوير المناهج التدريبية، ومساندة القضاة والمعنيين بالتدريب القضائي في كل مراحل التخطيط والتنفيذ المتعلقة بالتدريب القضائي. سيتمكن المدربون الفلسطينيون من القضاة والمختصين من متابعة جهود التدريب في المستقبل، خصوصاً في ظل التوثيق الكامل لكافة خطوات تصميم وتنفيذ التدريب الذي تقوم به المبادرة، وبالاستعانة بأية أدلة تدريب قضائي تصدر عنها دون الحاجة لأية جهات خارجية.

تفعيل مفهوم الكرامة الإنسانية:

تهدف المبادرة إلى تعزيز مفهوم الكرامة الإنسانية لدى القضاء الفلسطيني، وبيان التطبيقات العملية لهذه المفهوم في حماية حقوق الإنسان بشكل عام، وفي تعزيز استقلال الجهاز القضائي ورقابته على الأعمال والقرارات الماسّة بحقوق الأفراد والجماعات، وبالكرامة الإنسانية.

ومفهوم الكرامة الإنسانية هو مفهوم قانوني تطوّر من جذور فكرية، وهو يرتبط بمنظومة حقوق الإنسان ويشمل المساواة بين الأفراد ومنع كافة أشكال المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو الماسّة بالكرامة، ويؤكد على حرية الفرد بالاختيار والحفاظ على هويته وتوفير الظروف اللازمة لتلبية احتياجاته الأساسية، ويحظر التعامل مع الفرد كأداة، ويتضمّن سائر عناصر احترام أفراد المجتمع. وتعمل كرامة على تعزيز

مفهوم الكرامة الإنسانية عبر تضمينها في برامج التدريب القضائي، والترويج لها لدى الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني من خلال تعزيز الائتلافات وشبكات الدعم المدافعة عن قيم الكرامة الإنسانية واستقلال القضاء، وعبر مساندة القضاء الفلسطيني في تطبيق هذه القيم وحراسته حقوق الأفراد والجماعات وكرامتهم الإنسانية.

مساندة وتفعيل الائتلافات المجتمعية:

لأنّ الجهاز القضائي لا يمكن عزله عن البيئة المحيطة به، ولأنّ المجتمع الداعم لاستقلال القضاء يشكّل إحدى ضمانات استقلاليّة وقوّة الجهاز القضائيّ، تضمّنت كرامة مجموعة من النشاطات الداعمة لتفاعل المجتمع مع القضاء، ومنها نشاطات التوعية المجتمعية، التي تعمل على نقل صورة نزيهة عن أداء الجهاز القضائي والتطوّرات المتعلّقة بالقضاء إلى الدائرة الواسعة من المجتمع وإلى المؤسسات المهتمّة بسيادة القانون، وتعمل أيضاً على رفع اهتمام الجمهور بالسلطة القضائية من أجل بناء دعم مجتمعيّ قويّ لأداء السلطة القضائية المتوافق مع العدالة الاجتماعية وسيادة القانون.

وستقوم كرامة بتعزيز التفاعل المجتمعي مع مفاهيم استقلال القضاء والكرامة الإنسانية عبر الاشتراك مع وسائل الإعلام المختلفة لتغطية التطوّرات القضائية، وتوضيح مهدّات استقلال ومهنيّة القضاء، وبيان كيف يقوم القضاء الفلسطينيّ بالمحافظة على استقلاليّته والمدافعة عنها، وصولاً إلى خلق الزخم والدعم المطلوبين للجهاز القضائي من البيئة المحيطة، وتكوين رأيّ عامّ مساند لاستقلال القضاء وتطبيقه لمبادئ العدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية.

إسناد جهود التخطيط:

يُعتبر التخطيط لمنظومة العدل ذا أهميّة خاصّة لأنه يقوم بتحديد أولويّات التطوير والتغيير في أحد أركان دولة تمرّ بمرحلة التأسيس. فتطوير القضاء والبيئة المحيطة به عملية لا بد من أن تستجيب للأولويّات التي تمّ تحديدها في مرحلة التخطيط، ولا بد من أن تراعي الخصوصيّة الفلسطينية والتحديات التي تواجهها، والموارد والإمكانيات المتاحة.

تساهم كرامة في جهود التخطيط عبر عدّة وسائل تشمل مجموعات التفكير الاستراتيجي التي تشترك فيها جهات أكاديميّة وقادة مجتمعيّون وخبراء فنيّون. يتم العمل من خلال هذه المجموعات على صياغة رؤية تطويريّة لمنظومة العدالة وتحديد أولويّات العمل.

وتعريف الأهداف المرغوبة، ويتلو ذلك تخطيطاً على المستوى التنفيذي يهدف إلى تفصيل الخطوات اللازمة لتحقيق الرؤية التي تتفق عليها الأطراف ذات العلاقة. تعمل كرامة أيضاً على دعم الجهات صاحبة الشأن في عبر تزويدها بالخبرات والقدرات البشرية والإمكانات العمليّة، والتنسيق معها لعقد الحلقات والندوات المتخصّصة في الوجوه المختلفة لقطاع العدل.

مجالات العمل:

تقوم كرامة بشكل مستمر بالانتباه إلى أية فرص وإمكانيات جديدة تتيح دعم العدل في فلسطين. ويمتد عملها ليشمل جهات أخرى مكوّنة ومساندة لبيئة العدل؛ مثل نقابة المحامين والنيابة العامّة وكليات الحقوق والمؤسسات الأهلية العاملة في حقل القضاء والمؤسسات الإعلامية والطب الشرعي والمعهد القضائي الفلسطيني والشرطة القضائية والمعامل الجنائية؛ إضافة إلى أية فرص أخرى تتناسب مع فلسفة وأهداف وإمكانيات المبادرة.

شركاء التنفيذ:

تمتد المبادرة على فترة أربع سنوات بدعم من الوكالة الكنديّة للتنمية الدولية، وينفذها معهد الحقوق في جامعة بيرزيت في فلسطين، بالتعاون مع جامعة ويندسور في كندا. وهما مؤسّستان لهما خبرة متخصّصة في البحث والتعليم القانوني، وبناء القدرات، والتدريب القضائيّ.

طاقم كرامة

الفريق

المسمى الوظيفي	
مساعد باحث	32 أسامة السعدي
منسق نشاطات	33 آلاء عرابي
باحث قانوني	34 آية عمران
باحث قانوني	35 بثينة سالم
مساعد لجنة الإدارة	36 ربي حسن
مدير مشارك (كندا)	أ. ريم بهدي
باحث قانوني	طارق عطية
مساعد بحث	عامر الجنيدي
مساعد بحث	عزة أبو غضيب ³⁷
سائق ومراسل	عصام زيتاوي
باحث قانوني	عصمت صوالحة
منسق نشاطات	38 غدير الأسعد
مسؤول التواصل المجتمعي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون مالية وإدارية)	39 مجدي أبو زيد
باحث قانوني	محمود كتانة
مستشار	د. مصطفى عبد الباقي ⁴⁰
مسؤول تطوير المناهج والتدريب القضائي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون برنامجية)	د. مصطفى مرعي
مدير مشارك (فلسطين)	د. مضر قسيس
مساعد مشروع	ميرفت حماد
مساعد لجنة الإدارة	ميرنا بربار
سكرتاريا	ناتاشا البرغوثي
مساعد إداري	نورا عوض الله
مساعد إداري	نورا كمال ⁴¹
مسؤول التواصل المجتمعي	هدى روحانة
مستشار	42 ياسين السيد

³² أسامة السعدي: تشرين أول 2007 – أيار 2010

³³ آلاء عرابي: حزيران 2008 – كانون أول 2009

³⁴ آية عمران: آذار – تشرين أول 2008

³⁵ بثينة سالم: آذار – أيلول 2007

³⁶ ربي حسن: آب 2008 – آذار 2010

³⁷ عزة أبو غضيب: كانون ثاني 2007 – آب 2008

³⁸ غدير الأسعد: أيلول 2007 – آذار 2008

³⁹ مجدي أبو زيد: كانون ثاني 2008 – تشرين أول 2009

⁴⁰ د. مصطفى عبد الباقي: نيسان 2008 – كانون ثاني 2009

⁴¹ نورا كمال: حزيران 2008 – آذار 2009

⁴² ياسين السيد: 2006-2009

أبحاث ومنتشورات صادرة عن كرامة

ميرفت رشماوي	المفاهيمية العدالة والكرامة الانسانية في فلسطين
عامر الجنيدي ومحمود كتانة صلاح صوباني جميل سالم وريم بطمة	التطبيقية الكرامة الانسانية: المفهوم النظري وتطبيقات عملية دليل تقييم التدريب القضائي المسؤولية القضائية ومساءلة القضاة
ريم بهدي ومصطفى عبد الباقي ومصطفى مرعي عزة أبو غضيب عصمت صوالحة	الأوراق البيضاء مقترح لإنشاء مركز وطني للطب الشرعي المعمل الجنائي: واقع ومستقبل المستشار القانوني في وزارات السلطة الفلسطينية: مهامه وتعزيز دوره الوظيفي
ريم بهدي و عامر الجنيدي وعصمت صوالحة	تأسيس وحدة للنوع الاجتماعي في وزارة العدل: الحاجة ومقترحات للمهام والاختصاصات
محمود كتانة ومضر قسيس طاقم باحثي مبادرة كرامة	حول اعتماد برنامج المعهد القضائي الفلسطيني المعهد القضائي الفلسطيني (خيارات تطوير برنامج دبلوم الدراسات القضائية
طارق عطية	عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسمية وفقا للنظام القانوني: الاشكاليات والحلول
أسامة السعدي و عامر الجنيدي طاقم باحثي مبادرة كرامة	أوراق الخلفية الطب الشرعي في فلسطين: الواقع والطموح تشكيل ومهام واختصاصات مكونات قطاع العدالة في فلسطين: رزمة تعريفية موجهة للإعلاميين
أسامة السعدي	ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه دراسة مقارنة مع مثيله الأردني