سلسلة الكرامة الإنسانية

مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية

"كرامة"

ورقة بيضاء

عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسميّة وفقًا للنظام القانوني الفلسطيني:

الإشكاليات والحلول

طارق عطية

2010

عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسميّة وفقًا للنظام القانوني الفلسطيني:الإشكاليات والحلول

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت - فلسطين

كلية الحقوق – جامعة وندسور – كندا

2010

جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق – جامعة بيرزيت

This project benefits from financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA)

Canada

يستفيد المشروع من دعم الحكومة الكندية المقدم من خلال الوكالة الكندية للتنمية الدولية

عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسميّة وفقًا للنظام القانوني الفلسطيني:

الإشكاليات والحلول

طارق عطية

2010

المحتويات

تقديم 7
مقدمة 9
أولاً: التطوّر التاريخيّ للجريدة الرسميّة 10
ثانياً: الإطار القانوني المنظم لعملية النشر في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 10
ثالثاً: التنظيم الإداري لعملية النشر في فلسطين 12
رابعاً: الواقع العملي للجريدة الرسميّة 13
خامسًا: تطبيقات عملية لوصف إجراءات عملية النشر 15
سادسًا: ملاحظات ختامية وتوصيات ومقترحات للتطوير 17
الملاحق: 19
الملحق رقم (1): 21
الملحق رقم (2): 29

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 وتجربة وتطوير ومأسسة عملية التدريب القضائي في فلسطين. فمبادرة كرامة تشكل استمرارا 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 كرامه محاولتها الإستفادة من التجارب السابقة في التدريب القضائي في فلسطين ولدى أمم أخرى بغية تعزيز الدور الذي يمكن أن يلعبه القضاء للتخلص من تبعات وآثار حقب 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 كرامه جاهدة على تجربته، محاولة لاستخدام مفهوم وتطبيقات الكرامة الإنسانية كهدف سامٍ ومعيار يسهم، 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 بجملة 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 التأكد 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 **الأوراق البيضاء**، التي يقوم على تطويرها طاقم مبادرة كرامة، ويطرح من خلالها أمام المعنيين وأصحاب القرار إشكالات في أداء بعض مكوّنات قطاع العدالة، مع اقتراح حلول لها. وتمّ اللجوء إلى هذا النوع من الدراسات بشكل مكثّف خلال السنة التي عمل فيها فريق مبادرة كرامة مع طاقم التخطيط في وزارة العدل، فأنتج مجموعة كبيرة من الأوراق البيضاء تناولت مقترحات لتطوير الجريدة الرسمية والطب الشرعي ووحدة النوع الاجتماعي في الوزارة وغيرها. كما يتضمّن التعاون مع المعهد القضائي إعداد بعض الأوراق البيضاء، تتناول أوّلها الخيارات المتاحة لترخيص برنامج دبلوم الدراسات القضائية. ولا ننسى الورقة البيضاء حول مستقبل ودور مكوّنات قطاع العدل، التي نتجت عن تعاون المبادرة مع مجموعة كبيرة من مؤسسات العمل الأهلي في فلسطين، حيث وضعت هذه المؤسسات من خلال الورقة البيضاء رؤيتها أمام صانعي القرار والمجتمع، ونجحت هذه المؤسسات، بمساندة من كرامة، بضمان وجودها في صلب عمليّة التخطيط لقطاع العدالة كما ثبت لاحقاً من خلال تبنّي اللجنة الوطنية المعنية بالتخطيط لقطاع العدالة لكثير من هذه المقترحات.

كلّنا أمل أن تسهم 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.

مقدمة

عملية نشر التشريعات هي المرحلة الأخيرة التي يمّر بها التشريع، وهي العملية التي يتم بها إشهار التشريع وإعلام الناس به، ودخوله حيز التنفيذ.[1] ويعدّ النشر عملًا ماديًا لاحقًا بعد تمام العملية التشريعية، لا عملاً قانونيًا، فهو شرط لازم لتنفيذ القانون.[2]

تبرز أهمية النشر بشكل جليّ، في الأنظمة القانونية المختلفة، التي تؤكد أن نفاذ التشريع والاحتجاج به على الكافة، لا يكون إلا من لحظة نشره، أو حتى من تاريخ لاحقٍ للنشر حسب مقتضى الحال،[3] ليصبح ملزمًا، وواجب التطبيق على جميع الأشخاص الذين تتناولهم أحكامه. ولأنّه لا تكليف إلا بمعلوم، فقد برزت أهميه النشر؛ ليتم إخراج التشريع من مرحلة الإقرار والتصديق، إلى مرحلة الإشهار والعلم.

رغم مرور ما يزيد على أربعة عشر عامًا على بدء العمل التشريعي في فلسطين، إلا أن هذه العملية بحاجة دائما إلى المراجعة والتقويم؛ بهدف التطوير والتجديد في جميع مراحلها. وعملية نشر التشريعات هي إحدى المراحل الأساسية في العملية التشريعية، فقد أشار القانون الأساسي المعدل في المادة 116 منه إلى أنّه:" تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسميّة، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من تاريخ نشرها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك".[4]

وفقا للممارسة السائدة في الأراضي الفلسطينية ، فإن الجريدة الرسميّة (الوقائع الفلسطينية) هي الأداة الرسميّة للنشر، إلا أنها ليست الأداة الوحيدة.[5] فمع أن وسائل النشر الأخرى تتمتع بانتشارٍ واسع ، مما قد يضمن إعلام أكبر عددٍ ممكنٍ من المواطنين بأحكام التشريعات الجديدة، وقد حصل هذا بالفعل، كما هي الحال بالنسبة للقرار بقانون لمكافحة غسيل الأموال،[6] وقانون الأمن الوقائي؛[7] مع ذلك كله فإنه لا يعتد بأي طريق آخر للنشر، ولا يغني عن نشر التشريع في الجريدة الرسميّة العلم اليقيني به . فلو علم أحد أعضاء السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضاة بالقانون علمًا يقينيًا، فإن ذلك لا يكفي للاعتداد به ، ما لم يتم نشره في الجريدة الرسميّة.

تواجه عملية النشر في الجريدة الرسميّة العديد من الإشكالات والإخفاقات الموضوعية والإجرائية. فالإطار القانوني الذي ينظم عمل الجريدة الرسميّة في فلسطين غير واضح، وغير مكتمل، ومحتويات الجريدة الرسميّة غير متناسقة بين شطري الوطن، وكيف يتم تحديد هذه المحتويات، والآلية المتبعة للنشر في الجريدة الرسميّة تتغير باستمرار دون ضوابط واضحة، ودور ديوان الفتوى والتشريع فيما يتعلق بعملية النشر يكتنفه بعض الغموض.

وللإجابة عن هذه التساؤلات، ولأهمية مرحلة النشر ودورها في تعزيز مبدأ سيادة القانون، وصون حقوق المواطنين وحرياتهم؛ تأتي هذه الدراسة لعملية النشر للخروج بنتائج وتوصيات لمعالجة الإشكالات، وتحسين عملية نشر التشريعات الفلسطينية.

---

[1] انظر الملحق رقم (1).

[2] البياتي، عبد الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1991 ص 49.

[3] العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق, معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، 2006، ص 116.

[4] القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، 2003/03/19، ص 5.

[5] أقرت النظم القانونية المختلفة بوجوب نشر التشريعات في الجريدة الرسمية دون الاعتداد بوسائل النشر والإعلام الأخرى (مثل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، والصحف اليومية).

[6] جريدة القدس، العدد 13719، 2007/10/27 م، ص 23.

[7] جريدة القدس، العدد 13743 ، 2007/11/20 م، ص 6.

أولاً: التطوّر التاريخيّ للجريدة الرسميّة

في عام 1934 صدر قانون " طبعة التشاريع المنقحة رقم(29)"،[8] وفي هذا القانون أسند إلى أحد رجال القانون الإنجليّز، ويسمى (درايتون)، مهمة تجميع القوانين التي وضعت في الفترة من سنة 1917 وحتى سنة 1933، وكذلك التشاريع الفرعية. وقد قام درايتون بتجميع هذه القوانين في أربعة أجزاء، سميت فيما بعد بمجموعة (درايتون)، وأصبحت هي المرجع الوحيد للتشريعات التي وضعت في هذه الفترة الزمنية.
في الفترة من 1933 إلى 1947، تولّت المطابع الحكومية التابعة لسلطة الانتداب، والمجلس التنفيذي الفلسطيني، برئاسة المندوب السامي البريطاني إصدار القوانين، ونشرها في الجريدة الرسميّة (الوقائع). وكانت تنشر هذه القوانين كل سنة، وتجمع في مجلدات، حيث أصبحت هذه المجموعات الأساس القانوني في الرجوع إلى أي قانون، أو قرار، أو لائحة نشر، في عهد الانتداب.
وفى العام 1955 صدر القانون الأساسي رقم 285، الذي أقر إنشاء المجلس التشريعي في قطاع غزة، وكانت له صلاحية إقرار القوانين، مع احتفاظ الحاكم العام بصلاحية إصدارها ونشرها في الوقائع الفلسطينية. استمر الوضع على هذا النحو، حتى أصدر رئيس جمهورية مصر العربية الإعلان الدستوري لقطاع غزة في 1962/3/5، وأكد فيه صلاحيات المجلس التشريعي بإصدار القوانين بنفس الطريقة السابقة، في ظل القانون الأساسي لسنة 1955. وقد قامت الإدارة المصرية بتجميع القوانين والأوامر والقرارات وغيرها من التشريعات وتصنيفها في ثلاث مجموعات من الوقائع الفلسطينية، الأولى من سنة 1948 إلى 1956، والثانية من 1957 إلى 1960، والثالثة من 1961 إلى 1964، ولم يتيسر للإدارة المصرية إصدار مجموعتها الرابعة؛ بسبب قيام الحرب في 1967/6/5.[9]
وفي عام 1949 صدر قانون الجريدة الرسميّة الأردني، الذي كان ولا يزال ساري المفعول في الضفة الغربية ، وقد نظم هذا القانون عملية النشر في الجريدة الرسميّة منذ ذلك الحين.
بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994، قام ديوان الفتوى والتشريع بإصدار "الوقائع الفلسطينية" وهي الجريدة الرسميّة للسلطة الوطنية الفلسطينية، بحيث لا تعدّ أية تشريعات سارية المفعول، ما لم يتم نشرها فيها. وحتى تاريخ إعداد هذا البحث نُشر اثنان وسبعون عددًا من الوقائع الفلسطينية.

ثانياً: الإطار القانوني المنظم لعملية النشر في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

يعدّ الجانب القانوني أحد الجوانب التي تنظم عملية نشر التشريعات بشكل أساسي، ويشكل القانون الأساسي المعدل، وقانون الجريدة الرسميّة الأردني، حاليًا الإطار الضابط لهذه العملية، على الرغم من الإشكالات، و الفجوات، والنواقص التي تعتريهما.

1- القانون الأساسي المعدل

إن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل نظّم عملية نشر القوانين فقط دون سواها من التشريعات. ففي المادة 116 منه نصّ القانون الأساسي على أن:" تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسميّة، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من تاريخ نشرها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك."
من النصّ السابق، يثور تساؤل يتعلّق بمدد النشر الواجب الالتزام بها، أي بمعنى آخر: متى تنشر التشريعات المختلفة. ومن أي تاريخ يسري العمل بها ؟
من خلال استقراء نصّ المادّة السابقة، يتبيّن لنا أن المشرّع الفلسطيني لم يحدد مدة لازمة لنشر التشريع

---

[8] الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني)، العدد 468 ، 1934/09/27 ، ص 290 .
[9] انظر موقع ديوان الفتوى والتشريع: http://www.moj.gov.ps/dewan-fatwa.htm تاريخ الزيارة في 2008/1/24.

بعد إصداره، حيث كان النصّ (وتنشر فور إصدارها)، وهذا الأمر بحد ذاته يعدّ عقبة أساسية فيما يتعلق بنشر التشريع. فترك المدة مفتوحة يؤدي إلى تأخير تنفيذ القوانين بتأخير نشرها، ولهذا كان من الأفضل أن يتدخل المشرع بتحديد المدة التي يجب مراعاتها لنشر التشريع، بعد إصداره، بأن تكون هذه المدة مثلاً أسبوعين من تاريخ الإصدار.[10] فالممارسة في الحالة الفلسطينية مفادها أنّ (فورًا) لم تكن ذات أثر فوري في أغلب الأحوال.[11]

أما فيما يتعلق بتاريخ سريان التشريعات بعد نشرها في الجريدة الرسميّة، فقد حدد القانون الأساسي هذه المدة بثلاثين يومًا من تاريخ النشر بالنسبة للقوانين فقط، مع جواز أن تكون هذه المدة أطول أو أقصر، إذا تم النصّ على هذه المدة في القانون نفسه. ومثل هذا النصّ يجب أن يكون في صلب القانون، أي يجب أن يتم إقراره من الجهة مصدّرة التشريع.

هذا ولا يعتد عادة بيوم النشر في تحديد موعد نفاذ التشريع، فإذا نصّ القانون على اعتباره نافذًا من تاريخ نشره، اعتبر اليوم التالي من نشره هو تاريخ النفاذ، وإذا أوجب القانون مضيّ مدة من تاريخ النشر لنفاذ التشريع، فإن يوم النشر لا يحسب ضمن المدة. وإذا كان يوم النشر لا يحسب ضمنًا، فإن نفاذ القانون لا يحل إلا بانقضاء اليوم الأخير منها.[12]

2- قانون الجريدة الرسميّة

يعدّ قانون الجريدة الرسميّة الأردني رقم (29) لسنة 1949[13] هو القانون المنظم لعملية النشر في الضفة الغربية. نصّ هذا القانون على أن ينشر في الجريدة الرسميّة جميع القوانين والأنظمة والأوامر والبلاغات والإعلانات الرسميّة، وما شابهها من المعاملات الرسميّة. كما نصّ القانون على جواز نشر إعلانات المحاكم، والإعلانات التي تصدرها الدوائر الرسميّة لمصلحة الأشخاص بأجور يُعرفها وزير المالية. وقد حدّد القانون، في المادة الرابعة منه، وقت صدور الجريدة الرسميّة حيث تصدر مرتين في الشهر، مع إعطاء الحق لرئيس الوزراء بإصدار أعداد ممتازة، إذا كان هناك حاجة.

وقد بين القانون كيفية إرسال الجريدة إلى المؤسسات الرسميّة، وتبادل الجريدة، والاشتراكات. تم تعديل بعض نصّوص هذا القانون، وذلك وفقًا للقانون المعدل لقانون الجريدة الرسميّة رقم (72) لسنة 1953.[14] ووفقًا لهذا التعديل تصدر الجريدة الرسميّة بأعداد عادية أو ممتازة بأمرٍ من رئيس الوزراء، كلما دعت الضرورة لذلك. ولا ندري الضرورات التي دعت لإجراء هذا التعديل، ذلك أن الإبقاء على مدة أسبوعين كان أفضل؛ لأنه يلزم السلطة التنفيذية بإصدار الجريدة الرسميّة، وبالتالي نشر التشريعات دون تأخير أو إبطاء. أما ترك الباب مفتوحًا فيجعل من إصدار الجريدة الرسميّة ونشر التشريعات رهينة بإرادة السلطة التنفيذية، مما قد يؤخر نشرها.

بالإضافة لقدم هذا التشريع وعدم تطبيقه في قطاع غزة، فإن هذا القانون يشوبه العديد من الإشكالات والفجوات، نذكر منها:

لم يحدد القانون الجهة أو الجهات المخولة بإحالة المواد للجريدة الرسميّة ليتم نشرها، وهذه الجهات تختلف باختلاف المواد المراد نشرها. كان يفضل أن تحدد هذه الجهة بالدائرة القانونية في المؤسسة الراغبة بالنشر. كما لا بد أن توضع شروط للمادة نفسها المراد نشرها بأن تكون صادرة من جهة ذات اختصاص، وأن تكون مستوفية لشروط إصدارها. فعلى سبيل المثال، لو كانت المادة المراد نشرها في الجريدة الرسميّة قانونًا، ينبغي أن يكون القانون قد مرّ بكل مراحل إصداره، استنادًا للنظام القانوني المعمول به، وأن يكون صادرًا عن الرئيس، وأن تتم إحالته للنشر عن طريق الدائرة القانونية للرئاسة على سبيل المثال.

---

[10] حدد الدستور المصري لسنة 1964 والدستور المصري لسنة 1971 ضرورة أن تنشر التشريعات خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها.

[11] صدر قانون العمل رقم 7 لسنة 2000 بتاريخ 2006/04/30 ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2001/11/25 ، العدد39، ص7. صدر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم2، لسنة 2001، بتاريخ 2001/05/12 ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2001/09/5، العدد 38، ص5.

[12] البياتي، عبد الله، المرجع السابق، ص49.

[13] قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949، منشور في الجريدة الرسمية، عدد (983)، بتاريخ 1949/05/16، ص 140.

[14] قانون معدل لقانون الجريدة الرسمية رقم 72 لسنة 1953, منشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 1953/9/16, ص 736.

لم يحدد القانون المدة التي يجب على الديوان أن ينشر خلالها المواد المحالة إليه للنشر. ويمكن التغلب على هذه المشكلة من خلال النصّ على أن تصدر أعداد الجريدة الرسميّة بصورة دورية ومنتظمة، مثلًا كل أسبوعين، أو في فترات أقصى أو اقل إذا دعت الضرورة لذالك، فمن الملاحظ أن الديوان يتأخر أحيانا في نشر بعض التشريعات التي تكون قد صدرت بصفة الاستعجال، وهذان أمران لا يستقيمان.
وهنا تجدر الملاحظة أن بعض القوانين التي صدرت قد نصّت على أنها تنفذ من تاريخ إصدارها، والسبب في ذلك أن ديوان الفتوى والتشريع يتأخر أحيانا في النشر، إلا أنه لا يمكن القبول بهذا العذر؛ فالأصل في القوانين أنها تنفذ بعد أن تنشر في الجريدة الرسميّة، إما من تاريخ النشر، أو بعد مدة يحددها القانون استنادًا لأحكام القانون الأساسي، فالقوانين لا تنفذ إلا بنشرها في الجريدة الرسميّة، ولا تنشر القوانين إلا بعد التصديق عليها من قبل رئيس السلطة الوطنية، أو اعتبارها من قبيل المصادق عليها.[15]
وقد رد ديوان الفتوى والتشريع على مشكلة الاستحالة العملية، التي تقف في وجه قيام المجلس التشريعي بنشر القانون المقر منه دون مصادقة رئيس السلطة، بعد انتهاء فترة التصديق المسموح بها قانونًا؛ بأن المجلس التشريعي لم يسبق وأن طلب من ديوان الفتوى والتشريع نشر أيٍّ من هذه القوانين حسب ما نصّ عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي.[16]
لم يحدد القانون الأولويات في النشر. ومع ذلك فقد نشأ هناك خلط في الأولويات لدى ديوان الفتوى والتشريع، فيما يخص أولويات النشر في الجريدة الرسميّة. فمع أنه لم يرد في أي تشريع التمييز بين قرارٍ ينشر للنفاذ لا بد من سرعة نشره، وقرار ينشر للعلم. كذلك هناك خلط بين القرار الصادر عن رئيس الوزراء، والقرار الصادر عن مجلس الوزراء، لذا لابد من تحديد هذه الأمور بشكل واضح.
لا يحق لديوان الفتوى والتشريع، وفقًا للقانون الساري، إجراء أي تعديلات على المواد الصادرة المرسلة إليه للنشر. ومع ذلك، فإن الديوان يقوم من الناحية العملية بتعديلات تمسّ الجوهر أحيانًا، لذا لا بد من تحديد صلاحيات الديوان في هذه المسألة بطريقة واضحة ومحددة، وأن توضع ضمانات لذلك. كما أنه لا بدّ أن تصدر الجريدة الرسميّة بنسخة تجريبية، تعرض على لجنة مختصة؛ للتأكد من مطابقة ما ينشر مع ما تم إصداره.[17]
هذه الإشكاليات، وغيرها في عملية نشر التشريعات، تدفعنا إلى القول بضرورة العمل على سن تشريع ينظم عملية نشر التشريعات في فلسطين من كافة الجوانب. ويوحّد الممارسة في كل من الضفة وقطاع غزة في آن. وهذا بدوره سوف يؤسس لنظام نشر ممنهج، قادر على التكيف وفق الظروف الخاصة بالمجتمع الفلسطيني.

ثالثاً: التنظيم الإداري لعملية النشر في فلسطين

يمكن القول أن التنظيم الإداري لعملية النشر في فلسطين يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالتنظيم الإداري لديوان الفتوى والتشريع، بصفته الجهة المخولة بنشر التشريعات، وإصدار الجريدة الرسميّة. لم يكن هنالك جسم يسمى ديوان الفتوى والتشريع في الأراضي الفلسطينية، سواء كان ذلك في ظل الإدارة الأردنية للضفة الغربية، أو في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة، وكذلك خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي. لذلك شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تأسيسها في وضع الأسس والقواعد؛ من أجل إعداد تشريعات حديثة ومتطورة وملائمة، تكفل العدل والمساواة، وتصون الحريات، وتضمن حماية حقوق المواطن الفلسطيني.
وقد أصدر الرئيس ياسر عرفات، من مقره في تونس وقبل قدومه إلى فلسطين، قرارًا يقضي بإنشاء ديوان الفتوى والتشريع، مهمته الإسهام في إعداد التشريعات الفلسطينية وإنشائها. وعلى ضوء ذلك صدر القرار رقم (53) لسنة 1994 بشأن تعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع، كخطوة أولى في الترتيب التنظيمي للديوان.

---

[15] مرعي، مصطفى، (2000). عملية التشريع في فلسطين: الآليات والأهداف والأولويات، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله, ص28.

[16] العملية التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص164.

[17] العملية التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص164.

بتاريخ 1995/4/17 أصدر الرئيس الفلسطيني القانون رقم (4) لسنة 1995،18 بشأن إجراءات إعداد التشريعات رقم 4 لسنة 1995، الذي بموجبه أعطيت لديوان الفتوى والتشريع صلاحيات عدة، منها إصدار الجريدة الرسميّة. وقد شكّل هذا القانون الركيزة القانونية التي يستند إليها الديوان في أداء مهامه وصلاحياته، حتى يومنا هذا.
ويستند ديوان الفتوى والتشريع في إصداره للجريدة الرسميّة إلى نصّ المادة(6) من هذا القانون والتي جاء فيها :" يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع الذي وافق عليه مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره ومن ثم ينشر في الجريدة الرسميّة".
وقد أنيطت مهمة إصدار الجريدة الرسميّة بدائرة المطبوعات والنشر في الديوان، بناءً على القرار رقم (1) لسنة 2002 بشان التنظيم الداخلي لديوان الفتوى والتشريع، الصادر عن رئيس ديوان الفتوى والتشريع.[19]
وتتكون إدارة المطبوعات والنشر من:

1. مستشار رئيسًا
2. مستشار"وزارة العدل" عضوًا
3. نائب مدير عضوًا
4. مدير مطابقة وتدقيق عضوًا

وهذه الدائرة موجودة في قطاع غزة فقط، ولا يوجد ما يوازيها في الضفة الغربية، باعتبار أن إصدار الجريدة يتم فقط في قطاع غزة.

رابعاً: الواقع العملي للجريدة الرسميّة

نتناول هنا واقع عمل الجريدة ذاتها من حيث محتوياتها، وشكلها، ودورية صدورها.

1. من حيث محتوياتها:

من خلال الاطلاع على أعداد الجريدة الرسميّة (الوقائع) الصادرة حتى هذا التاريخ، يمكن تقسيم محتوياتها إلى الآتي:

- محتويات تشريعية (القانون الأساسي الفلسطيني، القوانين، المراسيم بقانون، القرارات بقانون، التشريعات الثانوية، كالقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء والوزراء، وقرارات رئيس مجلس الوزراء، واللوائح التنفيذية، والأنظمة والتعليمات، وغيرها).
- محتويات غير تشريعية (كالإعلانات الصادرة عن الوزارات المختلفة، العلامات التجارية، كشوف تصحيح الأسماء، الأنظمة الصادرة عن رئيس اللجنة المركزية لبناء المدن وتنظيمها في غزة، والعديد من المحتويات غير التشريعية) من الملاحظ أن تنظيم محتويات الجريدة الرسميّة لا يتم وفق ضوابط وشروط محددة، حيث لا يتم التمييز في ترتيب المحتويات بين التشريعية وغير التشريعية، وإن أصبحت المحتويات في الأعداد الأخيرة تقسّم في الفهرس حسب جهات إصدارها.

كما أن الجريدة الرسميّة لا تتضمن المحاضر الخاصة بجلسات المجلس التشريعي، أو المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض، ومحكمة العدل العليا، كما هو معمول به لدى الدول المجاورة مثل لبنان.[20]

---

[18] الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، العدد (4)، بتاريخ 1995/05/06، ص 15.

[19] انظر، http://www.moj.gov.ps/dewan-fatwa.htm .

[20] انظر، http://www.pcm.gov.

2. من حيث شكلها:

تصدرالوقائع الفلسطينية ورقيًا بغلاف كرتوني، وتحمل أعدادها الشعار الرسمي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ورقم العدد، والتاريخ الهجري والميلادي، واسم الجهة التي صدرت عنها، وهي دائرة الفتوى والتشريع، ومكان النشر وهي تصدر من غزة، إلا أن الأعداد الأخيرة للجريدة صدرت في كل من غزة والضفة الغربية (رام الله). وبتصفّح أعداد الجريدة، يتبيّن أن شكلها وتنظيم محتوياتها في تغيّر، فقد تغيّر الغلاف الخارجي للجريدة منذ العدد (67)، واختلف ترتيب المحتويات فيها منذ العدد (71) الصادر في غزة، إذ أصبحت المحتويات تُرتّب حسب جهة إصدارها (المراسيم الرئاسية، ثم القرارات الرئاسية، ثم قرارات مجلس الوزراء)[21].

3. من حيث انتظام نشرها:

لا تنشر الجريدة بانتظام أو في مواعيد محددة. فهي لا تصدر في كل شهر، ولا في كل سنة، ولا يوجد أي معيار واضح لتحديد وقت نشرها. وقد يرجع ذلك لضعف الإمكانات المادية اللازمة لتأمين طباعة أعداد الجريدة، حيث إن طباعتها تتم لدى مطابع خاصة، وليس مطابع حكومية. لكن الحقيقة أن كلفة الطباعة قليلة إذا ما قورنت بفائدة انتظام نشرها، بالنسبة للمواطنين والسلطة على حد سواء.
يبين الجدول التالي عدم الانتظام في صدور الأعداد الخاصة بالجريدة الرسميّة، في الفترة من 1994 وحتى 2007:

السنة	عدد الأعداد المصدرة	السنة	عدد الأعداد المصدرة
1994	1	2001	4
1995	9	2002	5
1996	5	2003	5
1997	5	2004	4
1998	7	2005	9
1999	4	2006	8
2000	4	2007	4

مما يجدر ذكره أن الجريدة الرسميّة أصبحت تصدر في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، منذ العدد (71) بنسختين مختلفتين من حيث الشكل والمحتوى، وذلك لاحقا للأحداث التي شهدها قطاع غزة في صيف 2007، التي نجم عنها تشكيل حكومة في الضفة الغربية، إلى جانب الحكومة المقالة في قطاع غزة.

[21] انظر الملحق رقم (2).

خامسًا: تطبيقات عملية لوصف إجراءات عملية النشر

تثور هنا العديد من التساؤلات حول التطبيق العملي للإجراءات المتبعة في عملية النشر، إذ كيف تبدأ؟ وإلى من تؤول؟ وما دور الجهات المختصة؟ وهل هناك مدد قانونية، أو سقف زمني يتم التقيد به لنشر التشريع؟ وما شكل النشر؟ وهل هناك مراجعة له؟ ومن هي الجهة التي يفترض أن تقوم بهذا الدور؟ وإذا تعددت التشريعات الواردة للنشر، هل يكون هناك أية أولويات لترتيب نشرها؟ وكيف تحدد الأولويات للنشر، في ظل غياب الضوابط القانونية التفصيلية لضبط هذه العملية وإجراءاتها؟ [22]
سنحاول توضيح الإشكالات العملية، والخلوص لمقترحات، لحلها من خلال الأمثلة الآتية:

المثال الأول: إصدار قانون ونشره.

تنصّ المادة (116) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أن "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسميّة، ويعمل بها بعد ثلاثين يومًا من تاريخ نشرها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك."

الخطوة الأولى:

إصدار الرئيس للقانون بعد إقراره من المجلس التشريعي الفلسطيني، خلال ثلاثين يوما من تاريخ إحالته إليه، أو عدم إصداره. وهنا نكون أمام حالتين: إما أن يعيده الرئيس للمجلس التشريعي خلال ذات الأجل مشفوعًا بملاحظاته وأسباب اعتراضه، وإما السكوت وعدم إصداره في المدة المحددة. فإذا سكت الرئيس يكون القانون في حكم المصدر، ويجب أن تنشر فورًا في الجريدة الرسميّة. وفقًا لأحكام المادة (41) من القانون الأساسي التي تنصّ على أنه:

"1. يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل، مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فورًا في الجريدة الرسميّة .

2. إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، وفقًا للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانيةً في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وينشر فورًا في الجريدة الرسميّة".

الخطوة الثانية:

في حالة إصدار الرئيس القانون يتم تحويل هذا القانون للأرشيف الخاص بديوان الرئاسة الذي يقوم بدوره بتحويل القانون لديوان الفتوى والتشريع لنشره.

أما في حالة إصداره حكمًا- أي إرجاعه للمجلس التشريعي لمناقشته مرة أخرى، أو مرور المدة القانونية دون إصداره فعلًا، فقد رفض ديوان الفتوى والتشريع نشر المادة المرسلة له من المجلس التشريعي لنشرها، وقد نفى ديوان الفتوى والتشريع أن يكون المجلس التشريعي قد طلب منه نشر قوانين صادرة رغم اعتراض الرئيس.[23]

المثال الثاني: إصدار ونشر لائحة أو نظام

المثال الذي سيتم الاستعانة به لغايات وصف العملية هو (حالة إصدار نظام أو لائحة) جهة الاختصاص في إصداره هي مجلس الوزراء. من خلال توقيعه من قبل رئيس مجلس الوزراء. ويجدر التنويه في هذا الخصوص أنه لا يوجد أي سند قانوني يلزم نشر التشريعات الثانوية (الأنظمة، القرارات، التعليمات) في

---

[22] لغايات الإجابة عن هذه الأسئلة، توجهنا في 2007/11/29 إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء والتقينا الأستاذ خليل كراجة، المستشار القانوني للأمانة العامة لمجلس الوزراء، الذي قدم الوصف العملي لدورة الإصدار وجميع إشكالياتها.

[23] معهد الحقوق، العملية التشريعية في فلسطين ، ص164.

الجريدة الرسميّة، إلا أنه جرت العادة على نشر هذه التشريعات خاصة إذا رتبت مراكز قانونية للأفراد المخاطبين فيها، وتقدير ذلك يعود للجهة المصدرة للتشريع وفقًا لسلطتها التقديرية.

الخطوة الأولى:

وهي مرحلة الإعداد والتحضير لمشروع النظام من قبل الدائرة القانونية في الوزارة أو المؤسسة أو الهيئة العامة المعنية، أو من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ويتم في هذه المرحلة وضع التشريع وصياغته في شكله النهائي، مرفقًا به المذكرة الإيضاحية أو التفسيرية اللازمة له.

الخطوة الثانية:

هي مرحلة التنسيب من قبل الوزير المختص، أو رئيس الهيئة العامة المختص، إلى مجلس الوزراء للمصادقة على مشروع النظام. (وفي هذه الحالة يرفق بالنظام مذكرة إيضاحية أو تفسيرية).[24]

الخطوة الثالثة:

تقوم الدائرة القانونية في مجلس الوزراء بدراسة المحتوى، والتعامل معه على قدر أهميته، ودرجة الاستعجال، إذ تختلف طريقة التعامل مع المشروع إذا كان (مستعجلا). ويتم التأكد أولا أن التشريع صادر عن جهة الاختصاص، وأية إضافات أو ملاحظات أخرى، ويتم عرضه على الجلسة الأولى لاجتماع مجلس الوزراء في أول جلسة تالية له كما ورد، أو مع التعليق على بعض نصّوصه بمذكرة مرفقة.

وقد يصادق على مشروع النظام في هذه الجلسة. أما إذا كان المشروع لا يتصف بصفة الاستعجال، فيتم تأجيله لجلسات قادمة، ويتم توزيعه على الدوائر المختصة في الأمانة العامة لرئاسة الوزراء لإبداء الملاحظات.

بعد ورود الملاحظات تجري إعادة صياغة التشريع[25] من قبل الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، دون المساس بالأحكام الجوهرية فيه، ورفعه لاجتماع مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

الخطوة الرابعة:

يعرض مشروع النظام على جدول أعمال اجتماع مجلس الوزراء القادم للتصويت عليه، وهنا نكون أمام حالتين:

الحالة الأولى: إصداره في شكل نظام مؤرخ بالرقم والسنة وفقًا لجدول سجلات مجلس الوزراء.[26]

الحالة الثانية: رفضه لغاية إدخال بعض التعديلات اللازمة.

الخطوة الخامسة:

في حال تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء، يتم رفع التشريع إلى رئيس مجلس الوزراء للتوقيع عليه. وهنا قد يدخل النظام حيز التنفيذ إما من تاريخ إصداره (أي توقيعه) من قبل رئيس مجلس الوزراء أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسميّة.[27] ويرفع النظام برسالة لطلب نشره في الجريدة الرسميّة إلى وزير العدل، ومن خلاله إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع.

---

[24] وفق ما هو معمول به حاليا لدى مجلس الوزراء، فإنه لا يقبل أي نظام أو تعليمات أو قرارات من أي جهة كانت بدون أن يرفق بها مذكرة إيضاحية أو تفسيرية، دون تمييز بينهما.

[25] يتم الاعتماد على دليل الصياغة التشريعية الصادر من معهد الحقوق، لكن ليس في كل شيء إذ يتم الاجتهاد في بعض المسائل التي لم ينظمها الدليل أو لم يتطرق لها كعناوين المواد، والصيغة الإيجابية للصياغة وليس السلبية... وغيرها من الأمور.

[26] ما كان معمولا به قبل الحكومة الحالية هو أن يصدر النظام في شكل قرار مرقم ومؤرخ صادر عن مجلس الوزراء، إلا أن المستشار القانوني لمجلس الوزراء الحالي يرى أن الطريقة الفضلى هي أن يصدر النظام بصيغة نظام لا بصيغة قرار؛ لأنهما صلاحيتان مختلفتان لمجلس الوزراء وفقا للقانون الأساسي.

[27] يفرق المستشار القانوني في رئاسة الوزراء بين نوعين من التشريعات، إذ تسري القرارات التي تكون لمجرد العلم بمجرد إصدارها، أما التشريعات التي تتطلب النفاذ، فلا بد من نشرها أوّلا.

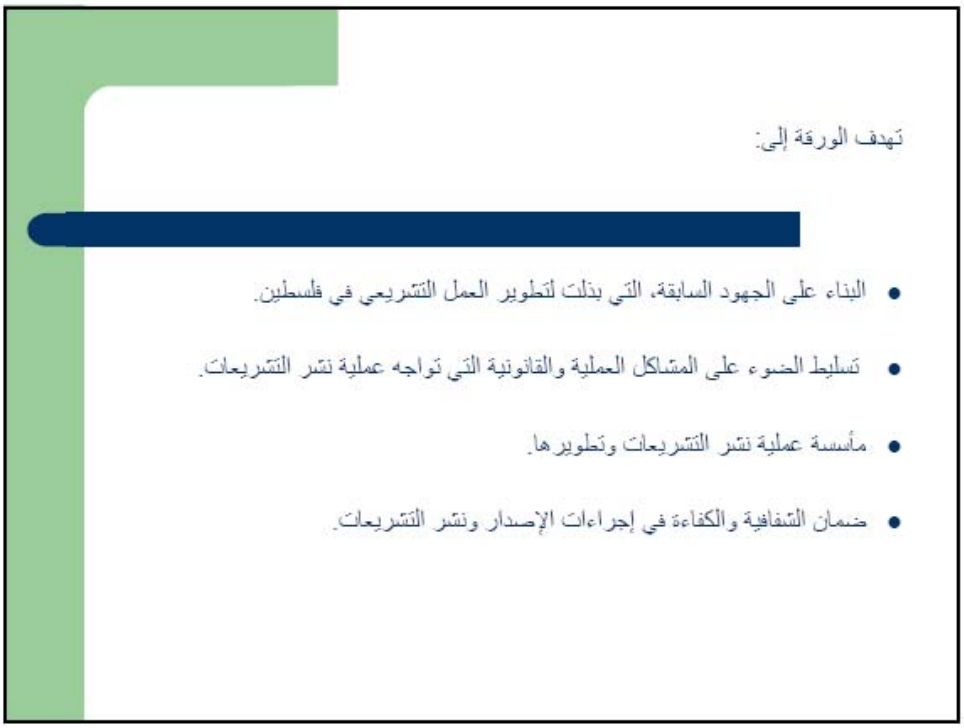
سادسًا: ملاحظات ختامية وتوصيات ومقترحات للتطوير

مما سبق يتبيّن لنا جملة من الملاحظات والنتائج يمكن إجمالها على النحو الآتي:
فيما يتعلق بالإطار القانوني المنظم لعمل نشر الجريدة الرسميّة، فإن الخلل يمكن حصره في محورين رئيسين: الأول القانون الأساسي المعدل، خاصة نصّ المادة 116 منه، لم تحدد المدة التي يجب أن ينشر خلالها القانون بعد إصداره. أما المحور الثاني يتعلق بقانون الجريدة الرسميّة الأردني، الساري في الضفة الغربية فقط، والذي لا يطبق في قطاع غزة، والقاصر عن تنظيم جميع مراحل وإجراءات عملية النشر في الجريدة الرسميّة.
فيما يتعلق بالتنظيم الإداري للجريدة، فإن كان هناك إدارة متخصصة للنشر في ديوان الفتوى والتشريع في قطاع غزة، إلا أن هذه الإدارة غير كافية، وليس هناك ما يوازيها في الضفة الغربية، خصوصًا في ظل الوضع الحالي، حيث تصدر الجريدة الرسميّة من وزارة العدل في الضفة الغربية.
فيما يتعلق بمحتويات الجريدة ذاتها وإجراءات العمل فيها، فإنّ محتويات الجريدة الرسميّة غير مضبوطة تشريعيًّا، ولا يوجد ما يجب أن ينشر أو لا ينشر فيها، كما أن محتوى التشريع غير محمي إلكترونيًّا في مرحلة إرساله من جهة الإصدار لديوان الفتوى والتشريع للنشر، بل إن المادة التي ترسل للنشر هي أيضًا غير محمية إلكترونيًّا، وهو ما قد يؤدي إلى التلاعب في محتوياتها، كما أن الجريدة لا تصدر في مواعيد ثابتة أو منظمة.
فيما يتعلق بإجراءات الإصدار والإحالة لديوان الفتوى والتشريع للنشر، فهذه الإجراءات غير موحّدة، وغير معروفة للجميع، وهي تختلف باختلاف مستوى التشريع وأهميته.
من خلال دراسة الواقع القانوني والعملي الناظم لعمل الجريدة الرسميّة، فإن أهمّ ما يمكن أن يقدم من حلول يمكن تلخيصه بالآتي:
ضرورة وضع دليل عمل يوحّد الإجراءات المتبعة في إصدار ونشر التشريعات.
ضرورة مراجعة وظائف ديوان الفتوى والتشريع، ودراسة الحاجة لاستحداث دائرة داخل الديوان، خاصة بمتابعة نشر الجريدة الرسميّة، وضمان انتظام نشر أعدادها، وتوحيد شكلها.
دراسة الحاجة والخطوات اللازمة لتطوير منظومة إلكترونية محكمة تسهم في تسهيل شكل التشريعات، وضبط مواعيد إصدارها، وحتى نشرها في الجريدة الرسميّة.
وضع خطة لتطوير عملية الإصدار والنشر، من خلال وضع نصّ مقترح لتشريع ينظم العملية من جوانبها المختلفة، بحيث ينظم النواقص والفجوات القانونية الحالية في إجراءات عمل الجريدة الرسميّة، ويضبط الصلاحيات، والمحتويات، والأولويات، والمدة الزمنية للنشر، وربط أحكامه بجزاءات مناسبة تفرض على المخالفين.
العمل على تدريب العاملين في الجهات المختصة بالإصدار والنشر على الإجراءات والنماذج القانونية الواجب اتباعها في عمليتي إصدار التشريعات ونشرها.

الملاحق:

الملحق رقم (1):

BIRZEIT UNIVERSITY
INSTITUTE OF LAW
WINDSOR LAW
University of Windsor
The Initiative on Judicial Independence and Human Dignity
مبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانية
واقع عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسمية
وفقا للنظام القانوني الفلسطيني


تهدف الورقة إلى:
البناء على الجهود السابقة، التي بذلت لتطوير العمل التشريعي في فلسطين.
تسليط الضوء على المشاكل العملية والقانونية التي تواجه عملية نشر التشريعات.
مأسسة عملية نشر التشريعات وتطويرها.
ضمان الشفافية والكفاءة في إجراءات الإصدار ونشر التشريعات.

العناصر الأساسيّة المكوّنة لعمليّة النشر

جهات الإصدار

- متعددة، ومتنوعة؛ لتعدُّد محتويات الجريدة.
- مختلفة من حيث الإجراءات.
- شكل الإصدار غير موحَّد. (الرسالة)، (ديباجة المقدمة والخاتمة)
- النسخة المصدرة قد تكون ورقية أو إلكترونية وغير محمية.

خطوات إصدار تشريع ما ونشره
المثال: حالة إصدار نظام أو لائحة

- الخطوة الأولى:

مرحلة الإعداد والتحضير لمشروع النظام، من قبل الدائرة القانونية في الوزارة، أو المؤسسة، أو الهيئة العامة المعنيّة، أو من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

الخطوة الثانية

مرحلة التنسيب من قبل الوزير المختصّ، أو رئيس الهيئة العامّة المختصّ، إلى مجلس الوزراء، للمصادقة على مشروع النظام، (مرفق بالنظام المذكرة التوضيحية، أو التفسيرية اللازمة)

الخطوة الثالثة

- تقوم الدائرة القانونية لمجلس الوزراء بدراسة المحتوى، والتعامل معه على قدر أهميته والاستعجال فيه؛ إذ يختلف طريقة التعامل مع المشروع إذا كان (**مستعجلا**). بعد التأكد أولا أنه صادر من جهة الاختصاص أم لا، وأية إضافات أو ملاحظات أخرى، ويتم عرضه في الجلسة الأولى لاجتماع مجلس الوزراء كما ورد، أو بالتعليق على بعض نصوصه بمذكرة مرفقة بالنظام.
- وقد يصادق على مشروع النظام في هذه الجلسة وقد لا يصادق، وعادة ما يصادق عليه، إلا إذا تضمن مشروع النظام بعض التفاصيل الفنية، التي تستدعي التأكد منها من ذوي الاختصاص. أما إذا كان المشروع (**غير مستعجل**)، فيتم تأجيله للجلسات القادمة، إذ يتم توزيعه على الدوائر المختصة في الأمانة العامة؛ لتقديم الملاحظات عليه.
- وبعد ورود الملاحظات تجري إعادة صياغته من قبل الدائرة القانونية للأمانة العامة لمجلس الوزراء، دون المساس بالأحكام الجوهرية فيه، ورفعه لاجتماع مجلس الوزراء القادم للمصادقة عليه.

الخطوة الرابعة

- يعرض مشروع النظام على جدول أعمال اجتماع مجلس الوزراء القادم للتصويت عليه، وهنا نحن أمام إحدى حالتين:
- الحالة الأولى: إصداره في شكل نظام مؤرخ بالرقم والسنة، وفقا لجدول سجلات مجلس الوزراء.
- الحالة الثانية: رفضه؛ لغاية إدخال بعض التعديلات اللازمة، والضرورية.

الخطوة الخامسة

- في حال تمّت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء، يُرفع إلى رئيس مجلس الوزراء للتوقيع عليه، وهنا قد يدخل النظام حيّز التنفيذ من تاريخ إصداره، أو توقيعه من مجلس الوزراء، أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وفي كلتا الحالتين يرفع برسالة؛ لطلب نشره في الجريدة الرسمية، إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع.

ديوان الفتوى والتشريع

- كيف تحدد أولويّات النشر؟
- متى يجب أن تنشر المادة المرسلة؟
- من يُراجع المادة المرسلة للنشر، وكيف؟ ومتى؟
- هل الجهاز الإداري للديوان كافٍ، ومدرَّب على القيام بوظائفه، لا سيّما في الضفة الغربية؟

الجريدة الرسمية

- ما مدى كفاية قانون الجريدة الرسمية الحالي رقم (29) لسنة 1949 في ضبط عمل الجريدة الرسمية؟
- ما مدى دستورية بعض القوانين التي دخلت حيّز التنفيذ بمجرد إصدارها، دون نشرها في الجريدة الرسمية؟
- كيف يتم التعامل مع الأخطاء القانونية، أو الأخطاء في الطباعة، أو النقص؟
- ما مدى أهمية إصدار نسخة تجريبية للجريدة؟

النتائج القانونية لواقع عمل الجريدة الرسمية:

- لا يغطي القانون المنظّم للجريدة ما يأتي:
  - الأولويات في النشر.
  - مدد النشر.
  - حق الديوان في تعديل شكل التشريع قبل نشره.
  - مراجعة المادة المنشورة.
  - حق الديوان في تصحيح المادة المطبوعة.

النتائج العملية لواقع عمل الجريدة الرسمية

- عمليًّا وإداريًّا:

- عدم معرفة العاملين في الضفة الغربية من ديوان الفتوى والتشريع بإجراءات إصدار الجريدة؛ بسبب ضعف مشاركتهم في في عملية إصدار الجريدة الرسمية.
- الازدواجيّة في إصدار الجريدة الرسمية.
- اختلاف النسخ، والشكل، والترميز، والأرقام المستخدمة، وترتيب محتويات الجريدة.

التوصيات

نحن بحاجة إلى:

- (تشريع) ينظّم النواقص، والفجوات القانونية الحالية، في عمل الجريدة الرسمية.
- دليل عمل يوحّد الإجراءات المتّبعة في إصدار التشريعات ونشرها.
- مراجعة وظائف ديوان الفتوى والتشريع، والتأكّد من صلاحياته، وقدرته على مراجعة المادة المرسلة للنشر. واستحداث دائرة داخل الديوان خاصة بمتابعة إصدار الجريدة الرسمية، وتنظيم صدور أعدادها، وتوحيد شكلها.
- تدريب العاملين في الجهات المختصة على الإجراءات والنماذج القانونية، الواجب اتباعها في عمليّتَيْ إصدار التشريعات ونشرها.

الملحق رقم (2):

السلطة الوطنية الفلسطينية

الوقائع الفلسطينية

الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية

تصدر عن

ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل

العدد السادس والعشرون ٧ شعبان ١٤١٩هـ ٢٦ نوفمبر ١٩٩٨م

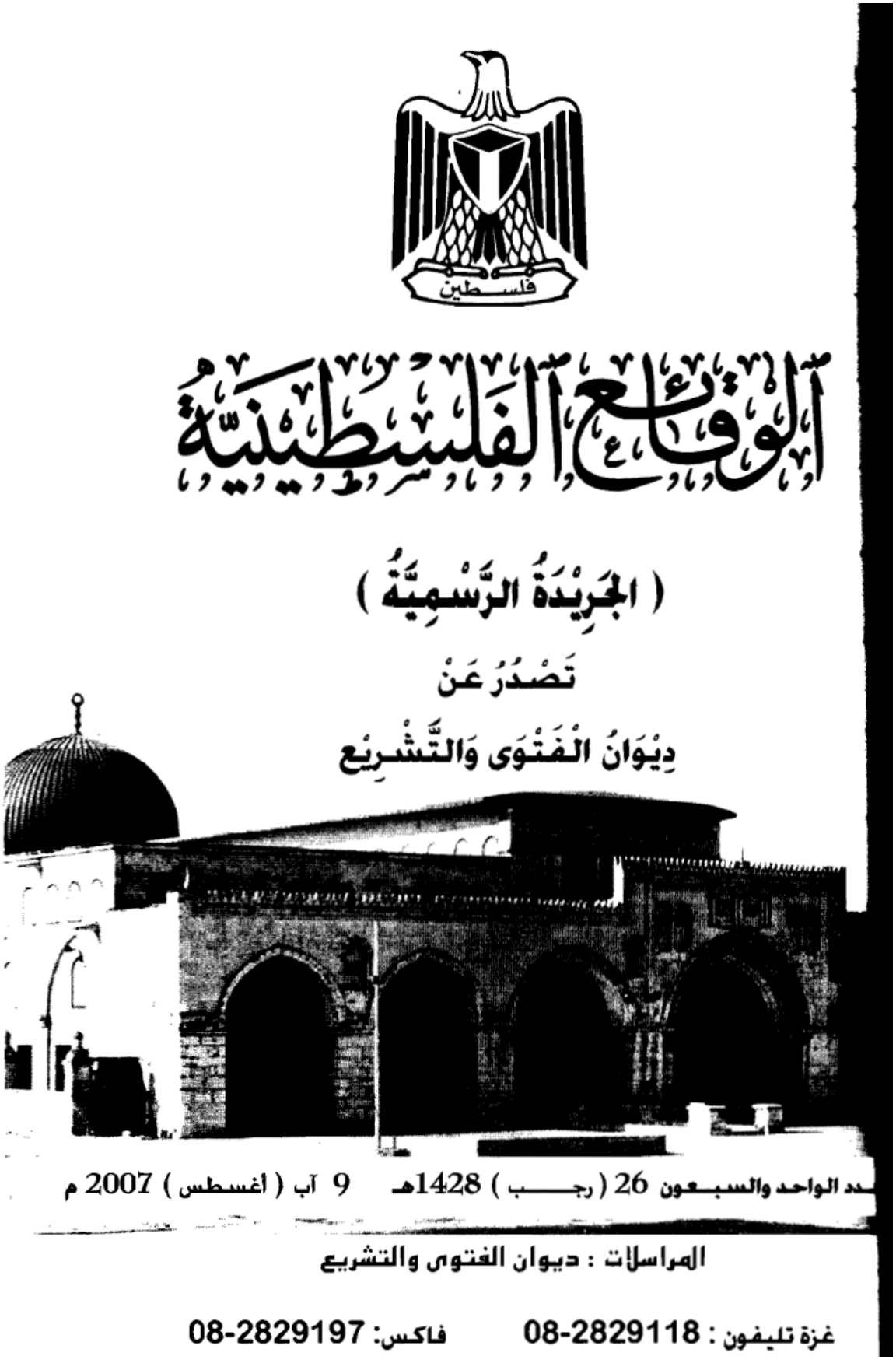
الإشتراك السنوي خمسة وعشرون دولاراً أو ما يعادلها بالعملة المحلية

المراسلات: وزارة العدل - ديوان الفتوى والتشريع

غزة - تليفون: ٨٢٩١١٨ - ٠٧. فاكس: ٨٦٧١٠٩ - ٠٧.

بسم الله الرحمن الرحيم

مسلسل	المحتويات	صفحة رقم
١-	تنويه	٤
٢-	مرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشان سريان قانون السياحة رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٥ على جميع الأراضي الفلسطينية.	٥
٣-	مرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بتشكيل مجلس الوزراء.	٨
٤-	مرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٩٨ بشان تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض.	١١
٥-	قانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٨ بشان حماية الثروة الحيوانية.	١٤
٦-	قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ بشان اللوازم العامة.	٢٨
٧-	قرار مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ١٩٩٨ بشان استملاك اراض للمنفعة العامة.	٥٦
٨-	قرار رقم (٢٠٥) لسنة ١٩٩٦ بشان تعيين السيد / اسامة ابو صفية.	٥٩
٩-	قرار رقم (١٢١) لسنة ١٩٩٧ بشان الموافقة على استقالة السيد الوزير ياسر عمرو	٦٠
١٠-	قرار رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٨ بشان ماموري الضبط القضائي بوزارة التموين.	٦١


فلسطين
الوقائع الفلسطينية
(الجريدة الرسمية)
تصدر عن
ديوان الفتوى والتشريع
العدد الواحد والسبعون 26 (رجب) 1428هـ 9 آب (اغسطس) 2007 م
المراسلات : ديوان الفتوى والتشريع
غزة تليفون : 08-2829118 فاكس: 08-2829197

رقم مسلسل	محتويات العدد	رقم الصفحة
	أولاً: المراسيم الرئاسية	
.1	مرسوم رقم (7) لسنة 2007م بشأن إنشاء الهيئة العامة للشئون المدنية	4
.2	مرسوم رقم (8) لسنة 2007م بشأن اختيار وتكليف رئيس الوزراء	5
.3	مرسوم رقم (9) لسنة 2007م بشأن إعلان حالة الطوارئ	6
.4	مرسوم رقم (10) لسنة 2007م بشأن تشكيل الحكومة المكلفة	7
.5	مرسوم رقم (11) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المواد (65، 66، 67)	8
.6	مرسوم رقم (12) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بأحكام المادة (79)	9
.7	رسوم رقم (13) لسنة 2007م بشأن تشكيل مجلس الوزراء	10
.8	مرسوم رقم (14) لسنة 2007م بشأن تعيين الوزير/ د.سعدي الكرنز أميناً عاماً لمجلس الوزراء ورئيساً لديوان رئيس الوزراء.	12
.9	مرسوم رقم(15)لسنة 2007م بشأن تعديل مرسوم تشكيل مجلس الوزراء	13
.10	مرسوم رقم (16) لسنة 2007م بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات	15
.11	مرسوم رقم (17) لسنة 2007م بشأن إعتبار كافة الميليشيات المسلحة غير النظامية محظورة	16

.12	مرسوم رقم (18) لسنة 2007م بشأن إعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم	17
.13	مرسوم رقم (19) لسنة 2007م بشأن منح الرائد الشهيد/ منذر أحمد كلاب نوط القدس لشجاعته	19
	ثانياً: القرارات الرئاسية	
.14	قـــرار رقم(248)لسنة2007م بتبعية مؤسسة فلسطين المستقبل بفروعها الثلاثة إلى رئيس السلطة	20
.15	قرار رقم(249)لسنة2007م بشأن المصادقة على حكم المحكمة العسكرية	22
.16	قـــرار رقم (250) لسنة 2007م بشأن إعادة المحاكمة في القضية الجزائية	24
.17	قرار رقم(251)لسنة2007م بشأن المصادقة على قرار حكم المحكمة العسكرية	25
.18	قـــرار رقم(252)لسنة 2007م بتفويض الأخ/ ســـلام فياض وزير المالية بالإشـــراف على عمل الإدارة المالية	27
.19	قرار رقم (253) لسنة2007م بشأن المصادقة على حكم المحكمة العسكرية	28
.20	قرار رقم(254)لسنة2007م بشأن إبعاد العميد/فيصل محمد الشيخ محمد يوسف	30
.21	قـــرار رقم (255) لسنة 2007م بترقية السيدة/ سناء عمر عبد الله أبو زيد	31
.22	قـــرار رقم (256) لسنة 2007م بتعيين السيد/ حسين شحادة محمد الشيخ	32
.23	قـــرار رقم (257) لسنة 2007م بشأن اعتبار القوة التنفيذية ومليشيات حماس خارجة عن القانون	33
24	قـــرار رقم (258) لسنة 2007م بشأن حل مجلس الأمن القومي	34
.25	قـــرار رقم (259) لسنة 2007م بإعفاء العميد/ رشيد أبو شباك من مهام وظيفته	35
.26	قـــرار رقم (260) لسنة 2007م بنقل الموظف مفيد محمد أحمد الشامي	36
.27	قـــرار رقم (261) لسنة 2007م بإقالة العميد/ مصباح جاد الله البحيصي	37
.28	قـــرار رقم (262) لسنة 2007م بإقالة العميد/ أحمد محمود سعيد موسى	38

	ثالثاً: قرارات مجلس الوزراء	
.29	قرار رقم (1) لسنة 2007م بشأن تنظيم مواعيد جلسات مجلس الوزراء الأسبوعية	39
.30	قرار رقم (2) لسنة 2007م بشأن تخفيض رسوم المركبات والخدمات	40
.31	قرار رقم (3) لسنة 2007م بشأن الوظيفة العمومية	42
.32	قرار رقم (4) لسنة 2007 بشأن دعوة موظفي السلطة للانتظام في أعمالهم	43
.33	قرار رقم(5) لسنة2007م بشأن إلغاء كافة قرارات تعيين القوة التنفيذية	44
.34	قرار رقم (6) لسنة 2007م بشأن إلغاء قرار مجلس الوزراء رقم (4 / 18 / 10/م.و/إ.هـ)	45
.35	قرار رقم (7) لسنة 2007م بشأن إلغاء قرار مجلس الوزراء رقم (11 / 3 / 10/م.و/إ.هـ) لسنة 2006م	46
.36	قرار رقم (8) لسنة 2007م بشأن الجمعيات والهيئات	47
.37	قرار رقم (9) لسنة 2007م بشأن تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (16/ 21/ 10/م.و/إ.هـ)لسنة 2006	48
.38	قرار رقم (10) لسنة 2007م بشأن تعليق العمل بنص المادة (88) وإعفاء المواطنين في المحافظات الجنوبية من الضرائب والرسوم	49
.39	قرار رقم (11) لسنة 2007م بشأن وقف سريان ترخيص وتأمين مركبات مؤسسات السلطة	51
.40	رابعاً: تعليمات رقم (1) لسنة 2007 بشأن ترتيبات إعادة التامين	52
.41	خامساً : إعلانات اللجنة المركزية للأبنية وتنظيم المدن	59
.42	سادساً : كشف تصحيح الأسماء في سجلات المواليد	66

تعريف بمبادرة استقلال القضاء والكرامة الإنسانيّة
"كرامة"

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

تعزيز 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 قضائيّة مستقلّة 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 الفلسطينيّ ما زال يعمل على ترسيخ المبادئ القضائيّة الحامية لحقوق الإنسان الفلسطينيّ، وقواعد السلوك القضائيّة، ولا يزال كذلك في طور مأسسة عمل مجلس القضاء الأعلى بلجانه ودوائره المختلفة. وهناك العمل كذلك على تثبيت ثقافة استقلال القضاء لدى القضاة الجدد ومؤسّسات قطاع العدل، وتعزيز استقلال الجهاز القضائيّ بالموارد البشريّة والإداريّة والماليّة واللوجستيَة اللازمة لتثبيت هذه الاستقلاليّة. وبلا شك، حقّق القضاء الفلسطيني مكاسب فريدة من نوعها في سعيه لاستقلال السلطة القضائيّة مقارنةً بسائر الوطن العربي، ويستمر العمل في هذا السياق وصولاً إلى التمتّع بحصانة إضافيّة للقضاء المستقل لا تأتي فقط من مجرّد نصوص القانون، بل أيضاً عبر الأداء القضائي المستقل والفعّال والعادل الذي يعزّز من التفاف الجمهور وممثّلي المجتمع وقطاعاته حول السلطة القضائيّة.

واستقلال القضاء هو صيانةٌ للسلطة القضائيّة 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 تعدّيها على حقوق الأفراد والجماعات.

لذلك، تعمل **كرامة** على دعم جهود تعزيز استقلال القضاء عبر تطوير ومأسسة منهجيّة التدريب

القضائي المستمر، ومساندة وتفعيل الائتلافات المجتمعيّة الداعمة للقضاء المستقل والفعّال، والتخطيط السليم لتغطية احتياجات منظومة العدالة بعيدة ومتوسّطة المدى.

تطوير منهجيّة التدريب القضائي:

تعمل **كرامة** على مساندة القضاء الفلسطيني في جهود التدريب القضائي المستمر عبر المساهمة في إعداد المدرّبين القضائيّين، ومساندة القضاة في تطوير مواد وآليّات تدريبيّة ذات جودة عاليّة يتم إعدادها وفقاً لاحتياجات وأولويّات الجهاز القضائي في فلسطين، والعمل بشكل متوازي على تنفيذ مجموعة من النشاطات التدريبيّة للوصول إلى تبنّي أسلوب نموذجي للتدريب القضائي المستمر.

وبهدف بناء الذاكرة المؤسّسيّة المرتبطة بالتدريب القضائي، وتلافي سلبيات تعاقب مشاريع التدريب القضائي المرتبطة بجداول زمنيّة مؤقّتة، تقوم **كرامة** بتنفيذ التدريب عبر إعداد طواقم من المدرّبين الفلسطينيّن، وتدريب القضاة المهتمّين على إعداد وتطوير المناهج التدريبيّة، ومساندة القضاة والمعنيّين بالتدريب القضائي في كل مراحل التخطيط والتنفيذ المتعلّقة بالتدريب القضائي. سيتمكّن المدرّبون الفلسطينيّون من القضاة والمختصّين من متابعة جهود التدريب في المستقبل، خصوصاً في ظل التوثيق الكامل لكافة خطوات تصميم وتنفيذ التدريب الذي تقوم به المبادرة، وبالاستعانة بأيّة أدلّة تدريب قضائي تصدر عنها دون الحاجة لأية جهات خارجية.

تفعيل مفهوم الكرامة الإنسانيّة:

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

ومفهوم الكرامة الإنسانيّة هو مفهوم قانوني تطوّر من جذور فكريّة، وهو يرتبط بمنظومة حقوق الإنسان ويشمل المساواة بين الأفراد ومنع كافة أشكال المعاملة اللاإنسانيّة أو المهينة أو الماسّة بالكرامة، ويؤكّد على حريّة الفرد بالاختيار والحفاظ على هويّته وتوفير الظروف اللازمة لتلبية احتياجاته الأساسيّة، ويحظر التعامل مع الفرد كأداة، ويتضمّن سائر عناصر احترام أفراد المجتمع. وتعمل **كرامة** على تعزيز مفهوم الكرامة الإنسانيّة عبر تضمينها في برامج التدريب القضائي، والترويج لها لدى الجمهور ومؤسّسات المجتمع المدني من خلال تعزيز الائتلافات وشبكات الدعم المدافعة عن قيم الكرامة الإنسانيّة واستقلال القضاء، وعبر مساندة القضاء الفلسطينيّ في تطبيق هذه القيم وحراسته حقوق الأفراد والجماعات وكرامتهم الإنسانيّة.

مساندة وتفعيل الائتلافات المجتمعيّة:

لأنّ الجهاز القضائي لا يمكن عزله عن البيئة المحيطة به، ولأنّ المجتمعَ الداعم لاستقلال القضاء يشكّل

إحدى ضمانات استقلاليّة وقوّة الجهاز القضائيّ، تضمّنت **كرامة** مجموعة من النشاطات الداعمة لتفاعل المجتمع مع القضاء، ومنها نشاطات التوعية المجتمعيّة، التي تعمل على نقل صورة نزيهة عن أداء الجهاز القضائي والتطوّرات المتعلّقة بالقضاء إلى الدائرة الواسعة من المجتمع وإلى المؤسّسات المهتمّة بسيادة القانون، وتعمل أيضاً على رفع اهتمام الجمهور بالسلطة القضائيّة من أجل بناء دعمٍ مجتمعيّ قويّ لأداء السلطة القضائيّة المتوافق مع العدالة الاجتماعيّة وسيادة القانون.

وستقوم **كرامة** بتعزيز التفاعل المجتمعي مع مفاهيم استقلال القضاء والكرامة الإنسانيّة عبر الاشتراك مع وسائل الإعلام المختلفة لتغطية التطوّرات القضائيّة، وتوضيح مهدّدات استقلال ومهنيّة القضاء، وبيان كيف يقوم القضاء الفلسطينيّ بالمحافظة على استقلاليّته والمدافعة عنها، وصولاً إلى خلق الزخم والدعم المطلوبيْن للجهاز القضائي من البيئة المحيطة، وتكوين رأيٍّ عامٍ مساند لاستقلال القضاء وتطبيقه لمبادئ العدالة الاجتماعيّة والكرامة الإنسانيّة.

إسناد جهود التخطيط:

يُعتبر التخطيط لمنظومة العدل ذا أهميّة خاصّة لأنّه يقوم بتحديد أولويّات التطوير والتغيير في أحد أركان دولة تمرّ بمرحلة التأسيس. فتطوير القضاء والبيئة المحيطة به عمليّة لا بد من أن تستجيب للأولويّات التي تمّ تحديدها في مرحلة التخطيط، ولا بد من أن تراعي الخصوصيّة الفلسطينيّة 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 تخطيطٌ على المستوى التنفيذي يهدف إلى تفصيل الخطوات اللازمة لتحقيق الرؤية التي تتّفق عليها الأطراف ذات العلاقة. تعمل **كرامة** أيضاً على دعم الجهات صاحبة الشأن في عبر تزويدها بالخبرات والقدرات البشريّة والإمكانات العمليّة، والتنسيق معها لعقد الحلقات والندوات المتخصّصة في الوجوه المختلفة لقطاع العدل.

مجالات العمل:

تقوم **كرامة** بشكل مستمر بالانتباه إلى أية فرص وإمكانيّات 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 القضائيّة والمعامل الجنائيّة؛ إضافة إلى أيّة فرص أخرى تتناسب مع فلسفة وأهداف وإمكانيّات 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 القانونيّ، وبناء القدرات، والتدريب القضائيّ.

طاقم كرامة

الفريق	المسمى الوظيفي
أسامة السعدي[28]	مساعد باحث
آلاء عرابي[29]	منسق نشاطات
آية عمران [30]	باحث قانوني
بثينة سالم[31]	باحث قانوني
ربى حسن[32]	مساعد لجنة الإدارة
أ. ريم بهدي	مدير مشارك (كندا)
طارق عطية	باحث قانوني
عامر الجنيدي	مساعد بحث
عزة أبو غضيب[33]	مساعد بحث
عصام زيتاوي	سائق ومراسل
عصمت صوالحة	باحث قانوني
غدير الأسعد[34]	منسق نشاطات
مجدي أبو زيد[35]	مسؤول التواصل المجتمعي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون مالية وإدارية)
محمود كتانة	باحث قانوني
د. مصطفى عبد الباقي[36]	مستشار
د. مصطفى مرعي	مسؤول تطيور المناهج والتدريب القضائي، قائم بأعمال المدير التنفيذي (شؤون برنامجية)
د.مضر قسيس	مدير مشارك (فلسطين)
ميرفت حماد	مساعد مشروع
ميرنا بربار	مساعد لجنة الإدارة
ناتاشا البرغوثي	سكرتاريا
نورا عوض الله	مساعد إداري
نورا كمال[37]	مساعد إداري
هدى روحانة	مسؤول التواصل المجتمعي
ياسين السيد [38]	مستشار

[28] أسامة السعدي: تشرين أول 2007 – أيار 2010
[29] آلاء عرابي: حزيران 2008 – كانون أول 2009
[30] آية عمرانا: اذار – تشرين أول 2008
[31] بثينة سالم: آذار – أيلول 2007
[32] ربى حسن: آب 2008 – اذار 2010
[33] عزة أبو غضيب: كانون ثاني 2007 – آب 2008
[34] غدير الأسعد: أيلول 2007 – اذار 2008
[35] مجدي أبو زيد: كانون ثاني 2008 – تشرين أول 2009
[36] د.مصطفى عبد الباقي: نيسان 2008 – كانون ثاني 2009
[37] نورا كمال: حزيران 2008 – اذار 2009
[38] ياسين السيد: 2006-2009

أبحات ومنشورات صادرة عن كرامة

المفاهيمية

العدالة والكرامه الانسانية في فلسطين	ميرفت رشماوي

التطبيقية

الكرامه الانسانية: المفهوم النظري وتطبيقات عملية	عامر الجنيدي ومحمود كتانة
دليل تقييم التدريب القضائي	صلاح صوباني
المسؤولية القضائية ومساءلة القضاة	جميل سالم وريم بطمة

الأوراق البيضاء

مقترح لإنشاء مركز وطني للطب الشرعي	ريم بهدي ومصطفى عبد الباقي ومصطفى مرعي
المعمل الجنائي: واقع ومستقبل	عزة أبو غضيب
المستشار القانوني في وزارات السلطة الفلسطينية: مهامه وتعزيز دوره الوظيفي	عصمت صوالحة
تأسيس وحدة للنوع الاجتماعي في وزارة العدل: الحاجة ومقترحات للمهام والاختصاصات	ريم بهدي وعامر الجنيدي وعصمت صوالحة
حول اعتماد برنامج المعهد القضائي الفلسطيني	محمود كتانة ومضر قسيس
المعهد القضائي الفلسطيني (خيارات تطوير برنامج دبلوم الدراسات القضائية	طاقم باحثي مبادرة كرامة
عملية نشر التشريعات في الجريدة الرسمية وفقا للنظام القانوني: الاشكاليات والحلول	طارق عطية

أوراق الخلفية

الطب الشرعي في فلسطين: الواقع والطموح	أسامة السعدي وعامر الجنيدي
تشكيل ومهام واختصاصات مكوّنات قطاع العدالة في فلسطين: رزمة تعريفية موجّهة للإعلاميين	طاقم باحثي مبادرة كرامة
ديوان الفتوى والتشريع: تنظيمه ومهامه دراسة مقارنه مع مثيله الأردني	أسامة السعدي