الدور المؤسسي لديوان الفتوى والتشريع في فلسطين وهيكليته وتبعيته

المقدمة:

ديوان الفتوى والتشريع مؤسسة قانونية متخصصة، يعتبر من أولى مؤسسات قطاع العدالة التي تم إنشاؤها إثر دخول السلطة الوطنية الفلسطينية للأراضي الفلسطينية، إذ تم إنشاء الديوان سنة 1994م، عقب وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) التي حدّدت تشكيل مجلس تشريعي فلسطيني باستفتاء شعبي، وحيث لم تسمح المرحلة بإجراء انتخابات تشريعية فقد ارتأى مجلس السلطة الوطنية إنشاء ديوان الفتوى والتشريع لضبط العملية التشريعية الفلسطينية.

أنشئ الديوان بموجب القرار الرئاسي رقم (286) لسنة 1995م، الصادر عن سيادة الرئيس الراحل ياسر عرفات قبل تشكيل المجلس التشريعي ومجلس الوزراء وقبل صدور القانون الأساسي الفلسطيني، ونظم عمل الديوان بموجب القانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات التشريعات، وكان لهذا القانون أهمية بالغة في تنظيم الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية في تلك الفترة، كما ويعتبر من ضمن أول أربعة قوانين تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها للأراضي الفلسطينية.

يسعى الديوان إلى تحقيق العديد من الأهداف ومن أهمها:

1. الحفاظ على جودة التشريعات وقانونيتها.
2. المساهمة في ضمان وحدة وانسجام التشريعات وتطورها.
3. توحيد أسس الصياغة التشريعية.

سنتطرق من خلال هذه الدراسة إلى الحديث عن الدور المؤسسي لديوان الفتوى والتشريع والإطار القانوني الناظم لعمله وهيكلته وتبعيته.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

❖ **المحور الأول: الدور المؤسسي لديوان الفتوى والتشريع**

يتولى الديوان العديد من الاختصاصات الفنية الموكلة له بصفته أحد أطراف قطاع العدالة في دولة فلسطين وتتمثل هذه الاختصاصات بما يلي:

1. **اعداد التشريعات:** يتولى الديوان اختصاصه بإعداد التشريعات بطلب من الجهات المختصة، وصياغتها بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة منها.
2. **صياغة التشريعات:** يتولى الديوان صياغة التشريعات المحالة إليه من الجهات المختصة بكافة أنواعها وتدقيقها قانونياً، والتحقق من عدم مخالفتها لأحكام القانون الأساسي والتشريعات النافذة، ولتحقق من انسجامها وتكاملها مع المنظومة التشريعية الفلسطينية وله في سيل أداء مهامه إدخال التعديلات اللازمة عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها، إذ يعتبر الديوان عضواً من أعضاء الخطة التشريعية، ويقع على عاتقه اعداد وصياغة مشاريع القرارات بقوانين والقيام بالمشاورات مع المختصين والخبراء وباقي أعضاء الخطة التشريعية المؤلفة من كافة الوزارات.

كما عين الديوان مقرراً للجنة صياغة التشريعات بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (14/18/06) لسنة 2012م، والذي أقر بموجبه بأن لا يتم توقيع أي تشريع من رئيس الوزراء أو إحالة أي تشريع للرئيس قبل وضعه بالصيغة القانونية النهائية من قبل ديوان الفتوى والتشريع.

وللديوان اختصاص أصيل بموجب أحكام قانون إجراءات إعداد التشريعات يتمثل بمراجعة التشريعات دون التغيير بجوهرها للتحقيق من عدم مخالفتها لأحكام القانون الأساسي والتشريعات النافذة، وهذا ما يؤكد الاختصاص القانوني الأصيل للديوان كمؤسسة عدلية تعمل على تحقيق دستورية المنظومة التشريعية وانسجامها.

3. **تقديم الاستشارات والفتاوى القانونية:** يقوم الديوان بإبداء الرأي القانوني على كافة الاستشارات والفتاوى القانونية المحالة إليه من الجهات الحكومية، وذلك فيما يخص الآتي:

- المسائل التشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليه من الرئيس أو رئيس الوزراء، أو رئيس المجلس التشريعي، أو رؤساء الدوائر الحكومية، أو الوزراء، أو رؤساء الهيئات الحكومية.
- الخلاف بين الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات في أي من المسائل القانونية أو الأنظمة المتعلقة بمهامها وصلاحياتها، والاختلاف في تطبيقها.

ويكون الرأي القانوني الذي يصدر عن الديوان في الاستشارات القانونية ملزماً للجهة طالبة الرأي.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

4. **الجريدة الرسمية:**

يتولى الديوان إعداد وإصدار الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" وهي الأداة الرسمية لنشر التشريعات الصادرة عن الجهات المختصة في دولة فلسطين، ويتم نشر الجريدة الرسمية ورقياً أو إلكترونياً، وتصدر بأعداد عادية تنشر بشكل دوري وبأرقام متسلسلة، ويجوز إصدار أعداد ممتازة بناءً على طلب من الرئيس أو رئيس الوزراء، ويتولى الديوان نشر التالي:

أ. التشريعات الرئيسية والمراسيم والقرارات الرئاسية الصادرة عن الرئيس.
ب. الأنظمة الصادرة عن رئيس الوزراء.
ج. قرارات مجلس الوزراء.
د. القرارات والتعليمات الوزارية.
هـ. الأحكام القضائية الواجب نشرها بموجب التشريعات النافذة.
و. الإعلانات الواجب نشرها بموجب التشريعات النافذة.
ز. كل ما نصت التشريعات النافذة على نشره في الجريدة الرسمية.

5. **توحيد التشريعات:** يقع على عاتق الديوان توحيد التشريعات النافذة المعمول بها في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومواءمتها مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقع عليها من قبل دولة فلسطين.
6. **صياغة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:** يتولى الديوان صياغة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تبرمها دولة فلسطين بالتنسيق مع وزارة الخارجية والتحقق من انسجامها مع القانون الأساسي والتشريعات النافذة.
7. **ترجمة التشريعات والوثائق القانونية:** يقع على عاتق الديوان مهمة ترجمة القوانين والمراسيم والأنظمة والقرارات والاتفاقيات والمعاهدات الدولية والوثائق القانونية إلى اللغة العربية.
8. **إعداد الأبحاث والدراسات القانونية:** من مهام الديوان الرئيسية إعداد الأبحاث والدراسات القانونية المتخصصة، إذ أن الديوان يتولى مهمة إصدار مجلة القانون والقضاء والتي من خلالها يتم نشر هذه الأبحاث.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

❖ **المحور الثاني: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع**

يعتبر ديوان الفتوى والتشريع من المؤسسات العامة ذات الأهمية الخاصة، وذلك نظراً للدور الرئيسي الذي يؤديه في العملية التشريعية.

وينظم عمل الديوان التشريعات الآتية:

1. قانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات إعداد التشريعات

صدر هذا القانون بتاريخ 1995/4/17م، أي أنه صدر قبل تولي المجلس التشريعي الأول لولايته التشريعية، ولم يتم إلغاؤه أو تعديله من قبل المجلس التشريعي وما زال نافذاً حتى الآن، وقد نظم هذا القانون اختصاصات ديوان الفتوى والتشريع بما لا يترك مجالا للشك في منحه الاستقلال التام وعدم تبعيته لأية جهة حكومية؛ لتمكينه من أداء اختصاصاته بحيادية واستقلالية، وفي سبيل ذلك أعطى المشرع للديوان صلاحية التشاور والتنسيق مع الوزارات والجهات المختصة ذات العلاقة، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من التشريعات.

وتتلخص اختصاصات الديوان وفقاً لقانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات إعداد التشريعات بموجب نصوص مواده القانونية الآتية:

❖ **المادة (2):** "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 صياغة قانونية ملائمة".

❖ **المادة (3):** "يتولى ديوان الفتوى والتشريع دراسة المشروعات المقترحة وإدخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها وله في سبيل أداء مهمته أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من الجهات الأخرى ذات العلاقة، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات".

❖ **المادة (4):** "يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى "أمين عام مجلس وزارة السلطة" الذي يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة وتكون برئاسة وزير العدل وعدد من الوزراء وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية وتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء".

❖ **المادة (5):** "بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة".

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

❖ **المادة (6):** "يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع الذي وافق عليه مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية".

2. القرار الرئاسي رقم (286) لسنة 1995م، بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع

صدر القرار بتاريخ 1995/12/9م، وتضمنت المادة (1) منه تشكيل ديوان الفتوى والتشريع ونصت على "يشكل ديوان الفتوى والتشريع من رئيس وعدد كاف 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".

ونصت المادة (2) منه على: "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".

ونصت المادة (3) منه على: "يكون شأن الأعضاء الفنيين في الديوان شأن نظائرهم 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".

أي أن الكادر الفني للديوان يطبق عليه القوانين والأنظمة والقرارات السارية على القضاة وأعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بالرواتب والتقاعد وكافة الامتيازات الأخرى، وذلك كل حسب نظيره وفقاً للمادة (3) من هذا القرار.

3. قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949م وتعديلاته

يتولى ديوان الفتوى والتشريع مهمة إعداد وإصدار الجريدة الرسمية، وذلك منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث صدر العدد الأول بتاريخ 1994/11/20م، إذ أن عملية النشر في الجريدة الرسمية مسألة في غاية الأهمية، فالقوانين تنشر فور توقيعها وإصدارها من الرئيس في الجريدة الرسمية، إذ نصت المادة (116) من القانون الأساسي الفلسطيني

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على: "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".
نص قانون الجريدة الرسمية على إلزامية نشر كافة القوانين والأنظمة والقرارات والأوامر والبلاغات والإعلانات الرسمية وما شابهها من المعاملات الرسمية في الجريدة الرسمية، على أن تصدر الجريدة الرسمية بأعداد عادية أو أعداد ممتازة بأمر من رئيس الوزراء كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

وبموجب المادة (7) منه فإن وزير المالية يحدد بدل الاشتراك السنوي أو النصف السنوي وثمن العدد الواحد، ويجوز لأي شخص أن يشترك بالجريدة الرسمية بشرط أن يدفع بدل الاشتراك سلفاً، كما تضمنت المادة (8) من قانون الجريدة الرسمية على أن رئيس الوزراء يمتلك صلاحية تعيين مديراً للجريدة، ويجوز له انتداب أحد الموظفين للقيام بوظيفة المدير ويكون مسؤولاً عن إعدادها للطباعة، وتتولى وزارة المالية توزيعها وتحصيل بدل الاشتراكات فيها.

كما أن القانون أعطى لوزير الداخلية صلاحية تحديد الجهات التي يحق لها الحصول على الجريدة الرسمية دون مقابل مالي وذلك وفقاً للمادة (5) منه إذ نصت على: "ترسل الجريدة مجاناً إلى الدوائر الرسمية وأعضاء مجلس الأمة والموظفين والمختارين الذين يقرر وزير الداخلية إرسالها إليهم".

4. قرار وزير المالية رقم (1) لسنة 2012م، بشأن بيع وتوزيع الجريدة الرسمية

تم تحديد بدل الاشتراك في الجريدة الرسمية بموجب المادة (1) من هذا القرار، كما حددت المادة (2) منه مهام ديوان الفتوى والتشريع فيما يتعلق بالجريدة الرسمية، إذ يتولى الديوان القيام بالآتي:
1. توزيع الجريدة الرسمية مجاناً على كافة الجهات المحددة في القانون وبحد أقصى لا يتجاوز (500 نسخة) من كل عدد.
2. بيع الجريدة الرسمية وفقاً لأحكام النظام المالي وبموجب وصولات رسمية، على أن يتم إيداع بدل الاشتراك وأثمان الأعداد المباعة في حساب الخزينة العامة.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008
k.l

❖ **المحور الثالث: هيكلية الديوان**

لكل مؤسسة هيكل تنظيمي يتم وضعه لتمكينها من القيام بعملها وتنظيمه بصورة محددة لتحقيق أهدافها، فالهيكل التنظيمي يقوم بتحديد المسؤوليات للوظائف المختلفة والعمليات المحددة للإدارات العامة والوحدات المشكلة منها المؤسسة.

وعليه، فإن الديوان يتكون من أربع إدارات عامة رئيسية تتمثل في الآتي:

1. الإدارة العامة للتشريع.
2. الإدارة العامة للاستشارات والفتاوى القانونية.
3. الإدارة العامة للجريدة الرسمية والمطبوعات.
4. الإدارة العامة للموارد المالية والبشرية.

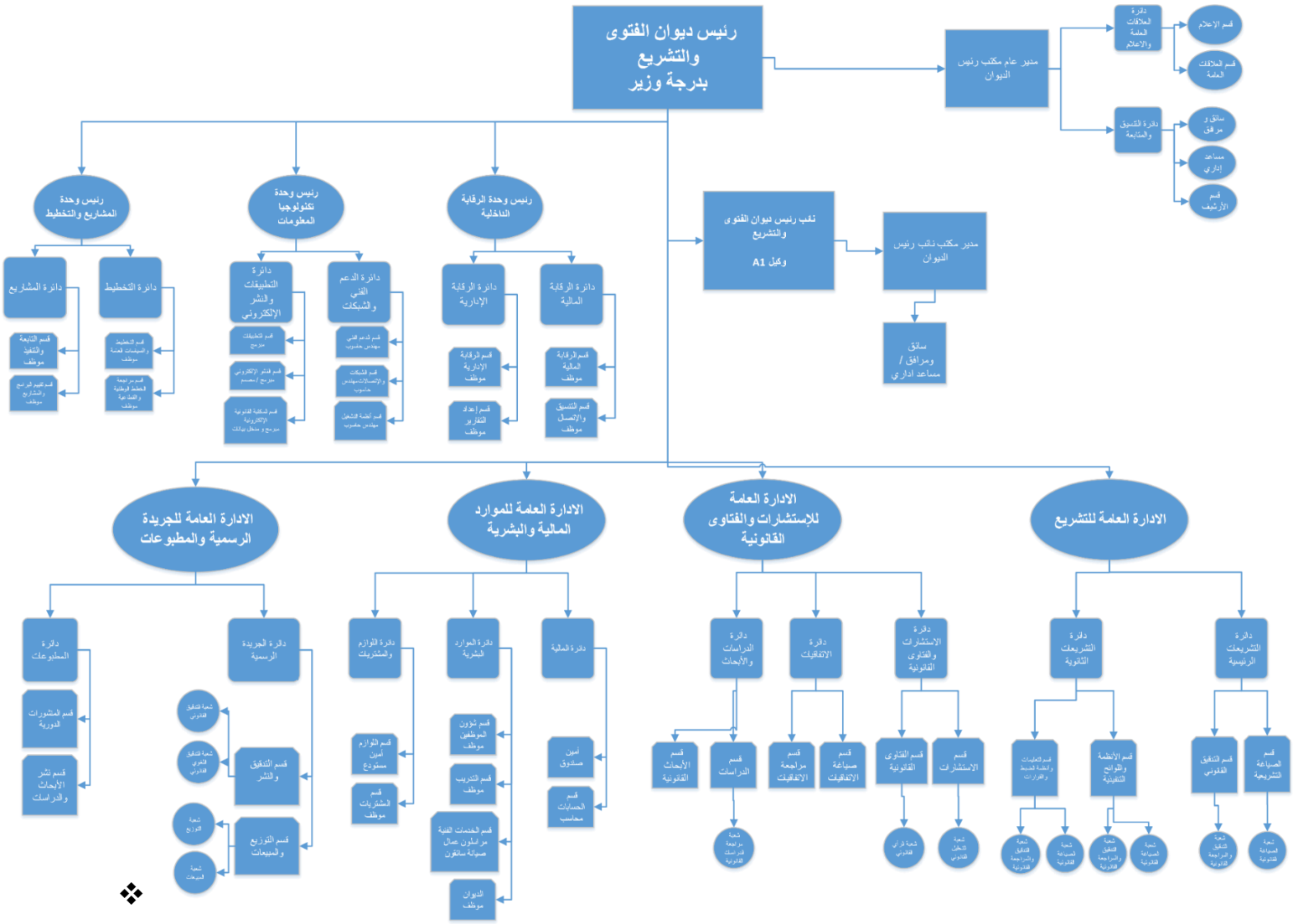
كما ويتكون من ثلاث وحدات تتمثل بالآتي:

1. وحدة المشاريع والتخطيط.
2. وحدة تكنولوجيا المعلومات.
3. وحدة الرقابة الداخلية.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l



Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

❖ **المحور الرابع: تبعية الديوان**

ديوان الفتوى والتشريع مؤسسة قانونية عامة، يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وللديوان موازنة مستقلة تظهر كمركز مالي مستقل في الموازنة العامة، ويتبع الديوان لمجلس الوزراء في الوقت الراهن، إلا أن تبعية الديوان مرت بالعديد من المراحل المتتالية والتي تتمثل بالآتي:

أولاً: تبعية الديوان لمجلس الوزراء: صدر قرار مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 2005م، بشأن تبعية ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء، وقد صدر هذا القرار بناءً على مذكرات قانونية من رئيس الديوان المستشار إبراهيم الدغمة في حينه، وبناءً على قناعة وتوجه معالي وزير العدل المستشار فريد الجلاد في ذلك الحين، إلا أن هذا القرار لم يدم طويلاً حيث تم إلغاؤه بقرار من الحكومة العاشرة سنة 2006م.

ثانياً: تبعية الديوان لوزارة العدل: صدر قرار مجلس الوزراء رقم (138) لسنة 2006م، بشأن تبعية ديوان الفتوى والتشريع لوزارة العدل، إذا صدر القرار بعد أقل من شهرين من تولي الحكومة العاشرة والذي يعتبر قراراً سياسياً وليس مهنياً، والهدف من هذا القرار السيطرة على الديوان وامتلاك قرار نشر القوانين والمراسيم والقرارات في الجريدة الرسمية من خلال وزير العدل، حيث تشكل القوانين والمراسيم والقرارات الرئاسية النسبة الأعلى من المنشورات في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: تبعية الديوان لمجلس الوزراء: يتبع الديوان حالياً لمجلس الوزراء إذا تم منح الديوان الاستقلال المالي والإداري عن وزارة العدل بموجب قرار صادر عن سيادة الرئيس محمود عباس بتاريخ 2013/10/31م، وعزز استقلاله بالاعتماد والمصادقة على هيكله التنظيمي والإداري.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l

الخاتمة

ديوان الفتوى والتشريع مؤسسة عامة من أهم مؤسسات قطاع العدالة في فلسطين، فهو مؤسسة قانونية متخصصة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، ويتبع لمجلس الوزراء، ويقوم بدور رئيسي وجوهري في العديد من المهام الملقاة على عاتق مؤسسات قطاع العدالة، من أهمها إعداد وصياغة التشريعات سواء الرئيسية أو الثانوية، وإبداء الرأي القانوني في الاستشارات والفتاوى القانونية، واصدار الجريدة الرسمية، وتوحيد التشريعات، وصياغة الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرهما دولة فلسطين، وترجمة التشريعات وإعداد الأبحاث والدراسات القانونية. وذلك بهدف الحفاظ على جودة التشريعات وقانونيتها والمساهمة في ضمان وحدة وانسجام التشريعات وتطورها وتوحيد أسس الصياغة التشريعية.

Ramallah – Tel: 02 - 2971654
Tel: 02 - 2986007
Fax: 02 – 2986008

رام الله – هاتف : 02 - 2971654
هاتف : 02 - 2986007
فاكس : 02 - 2986008

k.l