CDL-UD(2019)024
Or. Ar

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)

in co-operation with

THE PRIME MINISTRY OF JORDAN / INSTITUTIONAL PERFORMANCE AND POLICY DEPARTMENT

AND

THE GENERAL PERSONNEL COUNCIL OF PALESTINE[1]

10th Regional seminar for senior public officials

UniDem Med

"LEADING INNOVATION IN THE CIVIL SERVICE: FROM RULE OF LAW STANDARDS TO LEADERSHIP"

W Hotel
Amman, Jordan

4 – 6 November 2019

PUBLIC ADMINISTRATION MODERNISATION AND RULE OF LAW PRINCIPLES

by

Mr Ammar ALDWEIK

(Director General of the Palestinian Independent Commission for Human Rights, Palestine[1])

Ensuring Sustainable Democratic Governance and Human Rights in the Southern Mediterranean

Funded by the European Union and the Council of Europe

Implemented by the Council of Europe

[1] This designation shall not be construed as recognition of a State of Palestine and is without prejudice to the individual positions of Council of Europe and European Union member States on this issue.

سيادة القانون في السياق الفلسطيني

جلسة النقاش العاشرة – لجنة البندقية

د. عمار الدويك

4/11/2019

تعريف سيادة القانون

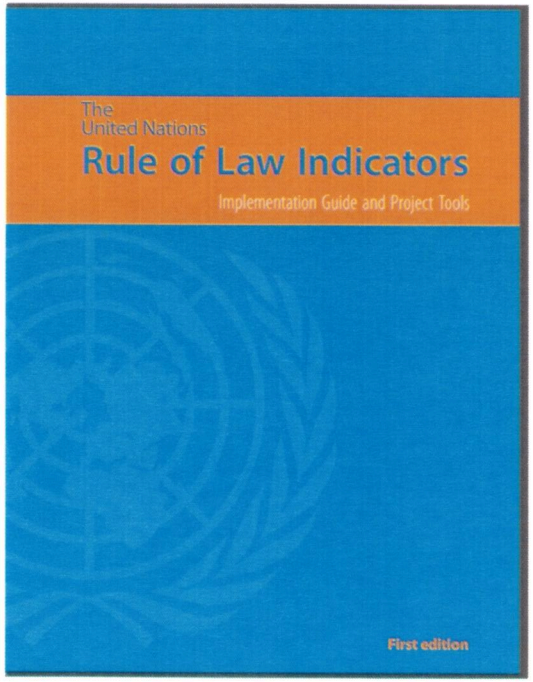
- وصف الأمين العام سيادة القانون بأنها
- "مبدأ للحوكمة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علنا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية". ((تقرير الأمين العام: سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616)).

سيادة القانون

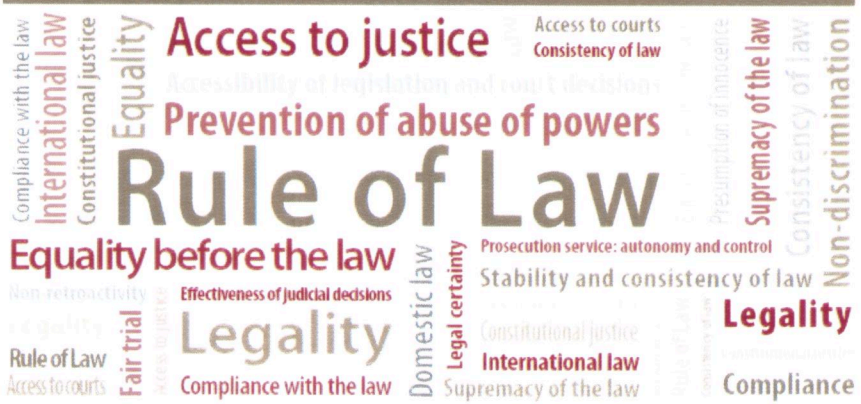
- مبدأ عالمي
- مبدأ أساسي من مبادئ الحكم والإدارة العامة (خضوع الإدارة للمساءلة والمسؤولية)
- ينطبق على جميع مستويات الحكم
- ينطبق ايضا على اشخاص القانون الخاص وعلى المؤسسات الدولية
- له جانب موضوعي وليس فقط شكلي (حكم القانون وليس الحكم بالقانون)
- علاقة وثيقة بين سيادة القانون وحقوق الانسان، والديموقراطية.

السلطة التنفيذية وأجهزة الحكومة مقيدة بأحكام القانون (الحكومة المقيدة)

- **مبدأ تقييد عمل الحكومة :**
- الحكومة مقيدة بالتشريعات
- الحكومة مقيدة بالرقابة القضائية
- الحكومة مقيدة من خلال مراقب مالي وأجهزة رقابة مستقلة
- هناك عقوبات تقع على الموظفين العموميين في حال ارتكاب مخالفات
- هناك دور لمؤسسات غير حكومية في تقييد الحكومة
- انتقال السلطة يتم وفق أحكام القانون


The
United Nations
Rule of Law Indicators
Implementation Guide and Project Tools
First edition

THE RULE OF LAW CHECKLIST

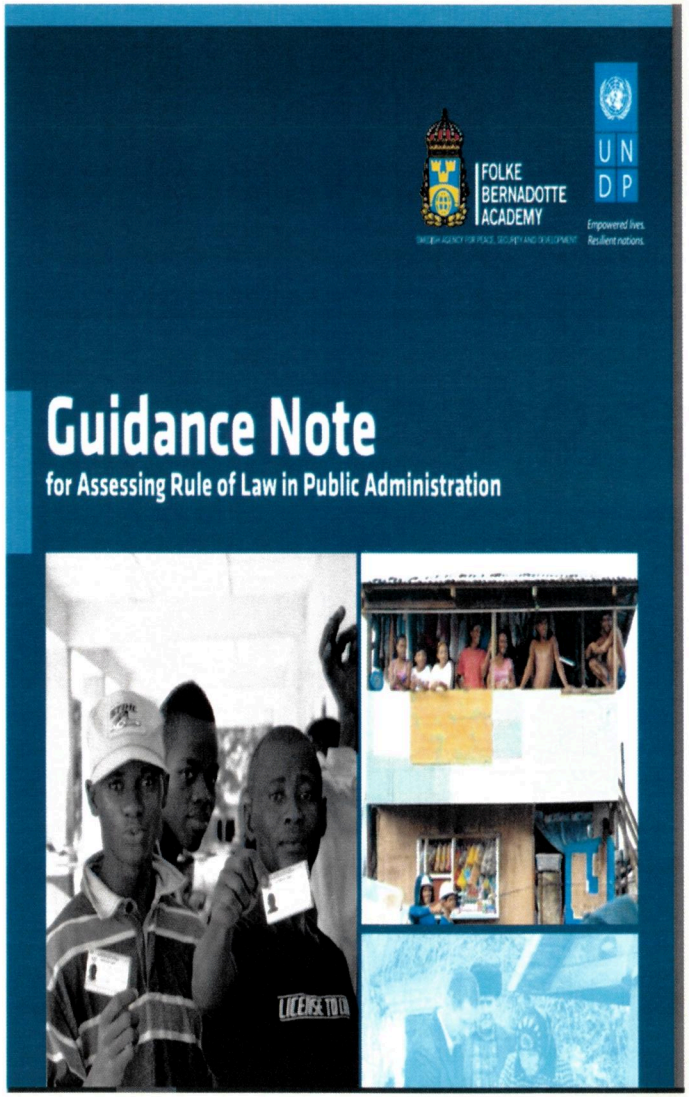


Venice Commission
of the Council of Europe

World Justice Project

Rule of Law Index®

2019


FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY
UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.
Guidance Note
for Assessing Rule of Law in Public Administration

مبادئ (أركان) سيادة القانون المتعلقة بالإدارة

مبدا المشروعية Legality

- الحكومة والإدارات المختلفة خاضعة للقانون
- القرارات الإدارية مستندة إلى القانون وبتسبب كاف
- تطيق القانون على الجميع دون تمييز
-

المساءلة accountability

- الموظفين خاضعين للمساءلة والمحاسبة على الأخطاء التي يرتكبونها
- تعويض عادل للمواطنين على أخطاء الإدارة

استقلال القضاء وحيادية حل المنازعات
Accessible & Impartial Dispute resolution

- حق المواطنين في الطعن في قرارات الإدارة ضمن إجراءات واضحة.
- العدالة تقدم من خلال محاكم وآليات فض نزاعات محايدة، ومستقلة، وخاضعة لمعايير أخلاقية عالية، ويمكن الوصول إليها ويتوفر لها الموارد الكافية.
- القرارات الإدارية تبلغ للمواطنين بشكل واضح وضمن قوت معين

قوانين عادلة
Just Laws

1. التشريعات واضحة، منشورة ومتاحة، مستقرة، وعادلة في مضمونها، وتطبق على الجميع، وتحمي الحقوق والحريات الأساسية، بما في ذلك حق الانسان في الأمان الشخصي، وتحمي الملكية الخاصة والحق في التعاقد، وحقوق الانسان الأساسية.

الشفافية والحكومة المنفتحة
Open Government

عملية صناعة التشريعات عملية وتطبيقها وإنفاذها هي عملية واضحة ومفتوحة وفعالة وعادلة. ويمكن للمجتمع المدني التفاعل معها والتأثير بها
حق الوصول إلى المعلومات مصان للمواطنين الحق في مخاطبة الإدارة وتلقي الرد على مخاطبتهم

سيادة القانون في السياق الفلسطيني

Oslo II Map
Outlining Areas A, B, and C

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

occupied Palestinian territory

West Bank: Area C Map

February 2011

Border

International Border

Green Line

Israeli Unilaterally Declared Municipal Area of Jerusalem[1]

1. In 1967 Israel occupied the West Bank and unilaterally annexed to its territory 70.5 km² of the occupied area.

Barrier

Constructed / Under Construction

Planned

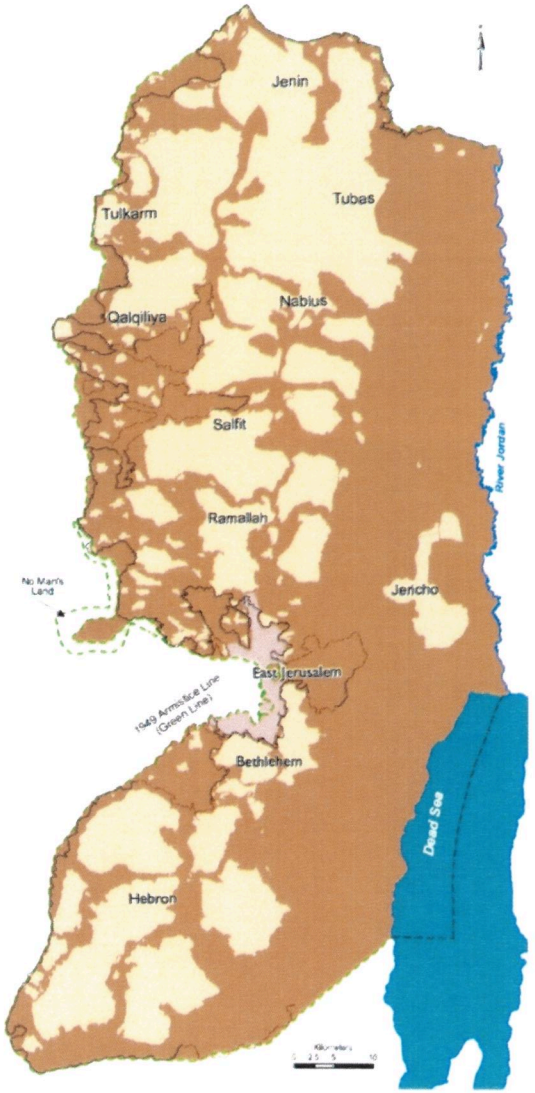
Oslo Agreement[2]

Area (A), (B)

Area C & Nature Reserves

Oslo Interim Agreement

2. Area A: Full Palestinian civil and security control
Area B: Full Palestinian civil control and joint Israeli-Palestinian security control
Area C: Full Israeli control over security, planning and construction



United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Cartography: OCHA-oPt, February 2011 (base data: OCHA-oPt, PASH, JHC, ESRI)
For comments contact: mahasp@un.org
or tel. +972 (0)2 582 9962 http://www.ochaopt.org

تحديات سيادة القانون في فلسطين

- الاحتلال الإسرائيلي
  - تقسيم المناطق الفلسطينية
  - عدم السيطرة الأمنية على مناطق "ج"
  - الاجتياحات المتكررة لمناطق "أ" 4160 اجتياح ودخول إلى مناطق "أ" منذ بداية 2019
  - المساهمة في نشر الجريمة المنظمة وخلق جيوب خارجة عن القانون ونشر المخدرات والأسلحة
  - صعوبة في تنفيذ المذكرات القانونية / جلب الشهود/ نقل المحكومين

تحديات سيادة القانون في فلسطين

- الانقسام الفلسطيني
  - سيطرة حركة حماس العسكرية على قطاع غزة
  - وجود نظامين قضائيين منفصلين
  - أجهزة امنية منفصلة بين الضفة وغزة
  - عدم الاعتراف بقرارات المحاكم الصادرة في غزة
  - غياب البرلمان (المجلس التشريعي الفلسطيني)

تحديات سيادة القانون في فلسطين

- بيئة تشريعية معقدة
- المحاكم الفلسطينية تطبق تشريعات سارية من حقب مختلفة (عثمانية، انتداب بريطاني، قوانين أردنية، أوامر عسكرية، تشريعات فلسطينية)
- بسبب الاحتلال وجود نظامين قانونيين (قوانين عسكرية تنطبق على الفلسطينيين، وتشريعات إسرائيلية تنطبق على المستوطنين) /نظام ابارتهايد قانوني

فلسطين وسيادة القانون / نقاط القوة

- اعتبار بناء مؤسسات الدولة أحد أدوات التحرر والانعتاق من الاحتلال (الخطط التنموية الوطنية المتعاقبة)
- الايمان بأن ترسيخ سيادة القانون من مقومات الصمود
- اعتماد أدوات الإدارة الحديثة في الإدارة العامة (التخطيط الاستراتيجي، بناء المؤسسات، تنظيم الموازنات العامة، اصلاح قوى الامن)
- وجود مؤسسات رقابية مستقلة ومهنية وفاعلة (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، ديوان الرقابة الإدارية والمالية، هيئة مكافحة الفساد، جهاز الإحصاء، لجنة الانتخابات المركزية، ديوان الموظفين العام)
- وجود مجتمع مدني قوي وتعددي وفاعل (الأقوى في المنطقة العربية)
- وجود مؤسسات دولية فاعلة تدعم في مجال سيادة القانون (UNDP، الشرطة الأوروبية، البنك الدولي، الاتحاد الاوربي)
- مستوى الخدمات العامة والاساسية جيد والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية من الأفضل في المنطقة (خاصة في مجال مؤشرات التعليم، الصحة، والاتصال بشبكات المياه والكهرباء، والاتصال بالانترنت)
- وجود وسائل اعلام تعددية (محطات ووسائل إعلام خاصة ومحطات مملوكة لمؤسسات أهلية)

فلسطين وسيادة القانون / نقاط القوة

- انضمام فلسطين إلى عدد كبير من الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان والبروتوكولات الإضافية (الاتفاقيات السبع الأساسية، بروتوكول الوقاية من التعذيب، بروتوكول الغاء عقوبة الإعدام، برتوكول اتفاقية التمييز العنصري، وبروتكول اتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة، واتفاقية حقوق الطفل).

الحكومة المقيدة

الإيجابيات	السلبيات /الفجوات	المطلوب
وجود أطر قانونية تفصيلية تغطي مجالات عمل الحكم الأساسية (الحكومة مقيدة بالتشريعات)	تأخر أحيانا في إقرار الأنظمة/اللوائح اللازمة لانفاذ بعض القوانين	قضاء اداري على درجتين وان يكون شاملا
مصادرة الأملاك تتم وفق أحكام القانون وبناء على تعويض عادل	هناك عدم وضوح في حدود العلاقة والصلاحيات بين المستوى السياسي والمستوى الإداري	توضيح العلاقة بين المستوى الإداري والسياسي في الحكومة
أجهزة انفاذ القانون خاضعة للمساءلة أمام القضاء العسكري	القضاء الإداري على درجة واحدة /مقيد بالالغاء فقط وليس التعويض	وجود اطار زمني محدد لاقرار الأنظمة واللوائح
الصلاحيات والمسؤوليات بين المؤسسات العامة واضحة ومحددة الى حد كبير	صلاحيات تقديرية غير منضبطة بمعايير أحيانا	
وجود إجراءات تظلم من القرارات الإدارية واضحة ووجود		

الحكومة المنفتحة

الإيجابيات	السلبيات /الفجوات	المطلوب
التشريعات والقوانين منشورة	لا يوجد قانون حق الوصول إلى المعلومات	إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات
قرارا الحكومة والمعلومات العامة متوفرة (في الغالب)	آلية اصدار التشريعات غير واضحة وثابتة	وجود برلمان (الى حين ذلك الية واضحة وثابتة لاقرار القوانين)
اليات واضحة لتقديم الشكاوى		
انفتاح على المجتمع المدني		

احترام الحقوق الأساسية في التشريع والممارسة (قوانين عادلة)

الإيجابيات	السلبيات /الفجوات	المطلوب
الانضمام إلى اتفاقيات حقوق الانسان الأساسية دون تحفظ	الاتفاقيات الدولية غير منشورة في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)	نشر الاتفاقيات الدولية في الوقائع
إقرار إنشاء الالية الوطنية للوقاية من التعذيب	العديد من التشريعات الوطنية غير متوائمة مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان	موائمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية
بدء العمل على موائمة عدد من التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية (قانون الاحداث، مشروع قانون حماية الاسرة من العنف،	توجهات المحكمة الدستورية بخصوص الاتفاقيات الدولية	تدريب القضاة على الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان
عقوبة الإعدام مجمدة		
توجهات رسمية لدعم حرية الرأي والتعبير		

الأمن والنظام وإنفاذ القانون

الإيجابيات	السلبيات /الفجوات	المطلوب
معدلات الجريمة منخفضة بشكل عام	بطء إجراءات التقاضي في القضايا المدنية والجزائية بشكل عام	مراجعة إجراءات التقاضي
لا توجد جريمة منظمة	عودة بعد المظاهر السلبية للقضاء العشائري	مواجهة الظواهر السلبية في الإصلاح العشائري
مراكز الإصلاح والتأهيل متوائمة مع المعايير الدولية من حيث الإجراءات والسياسات وخاضعة للرقابة	ضعف انفاذ القانون في المناطق خارج سيطرة أجهزة الامن الفلسطينية	
مهنية الأجهزة الأمنية (الشرطة)		
بدء عملية واسعة لاصلاح القضاء		

إنفاذ اللوائح

الإيجابيات	السلبيات /الفجوات	المطلوب
الأنظمة واللوائح الصادرة عن الحكومة يتم إنفاذها	تأخر في إقرار اللوائح والأنظمة بعد صدور بعض القوانين	تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في اشغال الوظائف العامة
يتم تطبيق الأنظمة الإدارية الداخلية وفق إجراءات تتيح حق الدفاع	بعض الوظائف ما زالت خارج مبدأ تكافؤ الفرص	
تقدم مهم في موضوع تكافؤ الفرص في التعيين		

التوصيات

- اجراء الانتخابات وتشكيل المجلس التشريعي البرلمان، والى حين ذلك اعتماد الية واضحة وثابتة في إعداد التشريعات تكون منفتحة وتشاركية.
- الاستمرار في جهود اصلاح القضاء ومراجعة منظومة التشريعات الإجرائية (الجزائية والمدنية) وتسريع نظر الدعاوى بما يعيد الثقة بالقضاء
- موائمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان
- اصدار قانون حق الوصول إلى المعلومات
- أن يكون القضاء الإداري على درجتين وان يكون قضاء شاملا (تعويض وإلغاء)
- توضيح الصلاحيات بين المستوى الإداري والسياسي في الوزارات
- مواجهة الظواهر السلبية في الإصلاح العشائري