



**AMAN**  
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم 321

تقرير حول:

# منظومة النزاهة في أعمال القضاء الشرعي

2026



**AMAN**  
Transparency Palestine

تقرير حول:

# منظومة النزاهة في أعمال القضاء الشرعي

2026

AMAN  
Transparency Palestine



يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الباحث الأستاذ عزيز كايد لإعداده التقرير، ومن الدكتور عزمي الشعبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم عليه ومراجعته وتحريره.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حال الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2025. منظومة النزاهة في أعمال القضاء الشرعي. رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

## فهرس المحتويات

4	ملخص تنفيذي
5	مقدمة
7	نشأة القضاء الشرعي وتطوره في فلسطين
9	أولاً. الإطار التشريعي الناظم لعمل القضاء الشرعي
12	ثانياً. الإطار المؤسسي لعمل القضاء الشرعي
14	ثالثاً. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل القضاء الشرعي
14	أ. بيئة النزاهة
16	ب. بيئة الشفافية
17	ج. المساءلة والرقابة
19	الاستخلاصات والتوصيات
19	أولاً. الاستخلاصات
21	ثانياً. التوصيات
22	المصادر والمراجع

## ملخص تنفيذي

يعتبر القضاء الشرعي أحد مكونات السلطة القضائية، إلا أنه مرَّ عبر مراحل مختلفة، وخضع للعديد من التشريعات، إلى أن استقر اليوم كجهاز مستقل عن السلطة القضائية، ولا يخضع لمساءلتها. كما أن ديوان قاضي القضاة، والمجلس الأعلى للقضاء الشرعي، هما من المؤسسات العامة التي أتبعته إلى مكتب الرئيس وفقاً للتشريعات الأخيرة والقرارات بقانون التي صدرت بشأن القضاء الشرعي، حيث ألحقت بمؤسسة الرئاسة. قاضي القضاة الحالي يتبوأ العديد من المناصب والمهام، ومُنح العديد من الصلاحيات لممارسة دوره داخل القضاء الشرعي وخارجه، ويمتلك بعض المسؤوليات التنفيذية التي يكلفه بها الرئيس من خلال منصبه كمستشار للرئيس، إضافة إلى مسؤوليته عن مجلس الأيتام وصندوق النفقة. لهذه الأسباب، أصبحت مساءلة ديوان قاضي القضاة، المسؤول عن القضاء الشرعي والمحاكم الشرعية وما يكلف به، محل اختبار حقيقي تخضعه للمساءلة الفاعلة والتأكد من أنه يقوم بهذه المهام بنزاهة وشفافية.

وبتحليل ممارسة هذا الواقع، وبما يشمل الإطار التشريعي والإطار المؤسسي المرجعيتين الناظمتين لعمل القضاء الشرعي، توصل هذا التقرير إلى وجود واقع تشريعي ومؤسسي يتحلى بدرجة من التنظيم والترتيب التي تسعى إلى تحقيق أهداف القضاء الشرعي في تحقيق الاستقرار الأسري والاجتماعي، وتسهيل وصول المواطنين إلى العدالة الشرعية. إلا أن المؤشرات المتعلقة بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في عمل القضاء الشرعي، وعلى الرغم من عدم تعاون مسؤول ديوان قاضي القضاة لإجراء المقابلات اللازمة، رغم العديد من المراسلات والاتصالات، ومع ذلك، تمكن الباحث، من خلال مقابلة مسؤولين في المؤسسات ذات العلاقة، ومن خلال مراجعة الأدبيات والمواقع الإلكترونية المختلفة، من رصد العديد من الملاحظات التي أشارت إلى ضعف مؤشرات قيم النزاهة، وعدم الالتزام بمبادئ الشفافية، والخضوع بفاعلية للمساءلة في العديد من أعمال ديوان قاضي القضاة. ومن خلال تحليل مسار إجراءات العمل، وآلية اتخاذ القرارات، وتقديم التقارير، تمكن من وضع العديد من التوصيات بهذا الشأن.

## مقدمة

القضاء الشرعي هو نظام قضائي مختص بالفصل في القضايا الشرعية والأحوال الشخصية، مثل الزواج، والطلاق، والنفقة، والحضانة، والإرث، والوصاية، وفقاً للشرعية الإسلامية والقوانين السارية، بهدف تحقيق الاستقرار الأسري والاجتماعي، وتسهيل وصول المواطنين إلى العدالة الشرعية. يشرف على هذا القضاء قاضي القضاة، وتعمل المحاكم الشرعية على درجات مختلفة للفصل في هذه المنازعات.

المشرع الفلسطيني اعتبر المحاكم الشرعية أحد مكونات السلطة القضائية، حيث نصت المادة (1/101) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، على أن «المسائل الشرعية والأحوال الشخصية تتولاها المحاكم الشرعية والدينية وفقاً للقانون». ومن الجدير أن هذا النص جاء ضمن الباب السادس المتعلق بالسلطة القضائية، الأمر الذي يعني أن المحاكم الشرعية والمحاكم النظامية والمحاكم العسكرية، هم مكونات السلطة القضائية، التي ينبغي أن تكون سلطة قضائية واحدة. كما نصت المادة (6) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، وتحت عنوان أنواع المحاكم ودرجاتها، على أن «المحاكم الشرعية والدينية ينظمها القانون»، الأمر الذي يعني أن المحاكم الشرعية هي جزء من السلطة القضائية. وعلى الرغم من هذه النصوص في القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، فإن الواقع الحالي للقضاء الشرعي، وبقرار من الرئيس عرفات، تم التعامل معه وكأنه قضاء مستقل وقائم بذاته (سلطة قضائية شرعية)، وتم إتباعه إلى مكتب السيد الرئيس مباشرة.

ديوان قاضي القضاة هو إحدى المؤسسات العامة التي يجب أن تكون تابعة لمجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003، إلا أن التعديلات الأخيرة على القوانين التي تنظم عمل القضاء الشرعي، تشير إلى إلحاق هذه المؤسسة العامة بمؤسسة الرئاسة وليس بمجلس الوزراء، وهذا يشكل مخالفة للقانون الأساسي الذي ينص صراحة على تبعية المؤسسات العامة لمجلس الوزراء.

كما أن سلطة القضاء الشرعي لها موازنة مستقلة تظهر كبنء مستقل في الموازنة العامة للدولة، وموظفوها هم موظفون عموميون، ولها هيكلها الواسعة التي تضم عشرات المحاكم الشرعية، وتتعامل مع المواطنين بشكل مباشر وواسع، وقضاؤها يخضعون لرواتب قضاة المحاكم النظامية نفسها، ولذلك فهي مؤسسة عامة تخضع لقانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

وعليه، فإن دراسة نزاهة ومساءلة مجلس القضاء الشرعي، مهمة لفحص هذه البيئة، والوقوف على الجوانب التي تتسجم معها، وتلك التي لا بد من تحصينها والتأكيد عليها، وذلك كغيرها من المؤسسات العامة.

يهدف هذا التقرير، كهدف عام، إلى تعزيز نزاهة القضاء الشرعي، والمساءلة لمسؤولي عمل القضاء الشرعي، وحصينه من مخاطر الفساد، وبشكل خاص فحص واقع قيم النزاهة للمسؤولين والعاملين، ومبادئ الشفافية في العمل، ونظم المساءلة في أعمال القضاء الشرعي، إضافة إلى فحص الحيادية والاستقلالية في عمله، ومدى نجاعة نظم المساءلة وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على عمل القضاء الشرعي وفعاليتها، في إطار مجموعة من المؤشرات ذات العلاقة، والخروج بتوصيات من شأنها تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة والرقابة على أعمال القضاء الشرعي. وبالتأكيد لا يستهدف هذا التقرير تقييم أداء القضاة الشرعيين، وإنما تقييم الأداء المالي والإداري في عمل جهاز القضاء الشرعي، وديوان قاضي القضاة، كمؤسسات عامة تخضع للرقابة والمساءلة كغيرها من المؤسسات.

يستند هذا التقرير إلى المنهج الوصفي التحليلي، الأمر الذي يتطلب مراجعة الإطار التشريعي الناظم لعمل القضاء الشرعي، وتحليل دور التشريعات الناظمة له في تعزيز واقع النزاهة والمساءلة ومكافحة الفساد. وكذلك مراجعة الإطار المؤسسي لجهاز القضاء الشرعي من النواحي المالية والإدارية، ومراجعة مدى توافق

إدارة الشأن المالي والإداري مع التشريعات الناظمة له، إضافة إلى جمع المعلومات ذات العلاقة من مصادر متعددة، ومن خلال المقابلات المباشرة مع بعض العاملين من خارج جهاز القضاء الشرعي، أو التقارير أو المواقع الإلكترونية ذات العلاقة. وفي الختام، يتوصل التقرير إلى عدد من الاستخلاصات حول نزاهة عمل القضاء الشرعي ومساءلة مسؤوليه، ويضع عدداً من التوصيات المستندة إليها، وذلك من أجل دعم عمل مؤسسة القضاء الشرعي ضمن المعايير الفضلى.

وهنا لا بد من التنويه إلى عدم تمكن الباحث من إجراء مقابلة مباشرة مع ديوان قاضي القضاة والمحاكم الشرعية، على الرغم من مراسلة قاضي القضاة بهذا الخصوص ثلاث مرات، وتوجه الباحث بنفسه إلى مكتب قاضي القضاة ثلاث مرات. وعلى الرغم من العديد من الاتصالات الهاتفية، فإنه تم التهرب من التعاون، ومعظم المعلومات تم الحصول عليها من المواقع الإلكترونية، أو تقارير الجهات الرقابية.

### محددات التقرير

يقتصر هذا التقرير على دراسة واقع القضاء الشرعي في الضفة الغربية دون قطاع غزة؛ أولاً بسبب الظروف الأمنية الشديدة التي يمر بها قطاع غزة الناتجة عن الحرب التي يشنها الاحتلال على القطاع، وثانياً لأن المحاكم الشرعية في قطاع غزة، كما يقول رئيس المحكمة العليا الشرعية، «منفصلة تماماً عن المحاكم الشرعية في الضفة، ولا يوجد أي اتصال مهني أو تعاون بينهما بعد الانقسام، إلا في حدود بعض التبليغات الشرعية الضرورية التي تتم بين المحضرين، وما يتقاضاه بعض قضاة غزة الممتنعين عن العمل من رواتب من السلطة الوطنية في رام الله، على اعتبار أنهم موظفون يتبعون للرئيس مباشرة»<sup>1</sup>.

## نشأة القضاء الشرعي وتطوره في فلسطين<sup>2</sup>

يعود القضاء الشرعي في فلسطين إلى العصور الإسلامية الأولى، حيث استند القضاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية وقواعد الفقه الإسلامي حتى سقوط الدولة العثمانية خلال الحرب العالمية الأولى. وفي عهد الانتداب البريطاني على فلسطين، وردا على السياسات البريطانية المعادية للشعب الفلسطيني، تأسس المجلس الإسلامي الأعلى في القدس، وكان من بين صلاحياته الإشراف على المحاكم الشرعية في الأراضي الفلسطينية. في هذه المرحلة، وضع المجلس بعض القوانين والتشريعات ذات العلاقة؛ مثل قانون حقوق العائلة، وقانون أصول المحاكمات الشرعية، ونظام الأوقاف الخيرية،... وغيرها. وبعد العام 1948، خضعت المحاكم الشرعية في الضفة الغربية للقوانين والتشريعات الأردنية، وفي قطاع غزة انتظمت المحاكم الشرعية وفق القوانين والأنظمة الصادرة عن الحاكم الإداري المصري في قطاع غزة.

بعد العام 1967، ولمنع الاحتلال الإسرائيلي من التدخل في عمل المحاكم الشرعية، تأسست الهيئة الإسلامية العليا في القدس، من قضاة المحاكم الشرعية ومفتين ونواب سابقين، وتم اختيار الشيخ عبد الحميد السائح، رئيس محكمة الاستئناف الشرعية في القدس، ليكون أول رئيس للهيئة الإسلامية العليا، وأسند له منصب القائم بأعمال قاضي القضاة، ومنصب رئيس مجلس الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية.

أقرت الهيئة الإسلامية العليا، في حينه، أن تتبع المحاكم الشرعية قاضي القضاة في الأردن، وتنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها هناك. وقد حاولت سلطات الاحتلال الإسرائيلي ضم المحاكم الشرعية والأوقاف الإسلامية لإدارتها، إلا أنها ووجهت برفض شديد من قبل الفلسطينيين. في هذا الصدد، ساهم القضاة الشرعيون في التصدي لمخططات الاحتلال، وذلك من خلال تثبيت الأراضي الوقفية واستصدار الحجج الإرثية التي يُستند إليها في تثبيت ملكية الأراضي لأصحابها، للحيلولة دون الاستيلاء عليها من قبل سلطات الاحتلال. وتطور الأمر لدرجة قيام سلطات الاحتلال بإبعاد رئيس الهيئة الإسلامية العليا، وعدد من القضاة الشرعيين إلى خارج فلسطين.

بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية العام 1994، تم إلحاق المحاكم الشرعية بوزارة العدل، حيث تم استحداث منصب وكيل وزارة العدل لشؤون المحاكم الشرعية في 1994/5/6، ثم أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً في 1994/9/17 باستلام المحاكم الشرعية ودوائر الأوقاف في الضفة الغربية ابتداءً من 1994/10/1، وهو تاريخ فك الارتباط الأردني الثاني بهذين الجهازين. وفي 1994/10/18، صدر المرسوم الرئاسي باستحداث منصب قاضي القضاة للمحاكم الشرعية في الضفة الغربية وقطاع غزة برتبة وزير، وهو مرتبط مباشرة برئيس السلطة الوطنية، وله استقلاله التام عن وزارة العدل، وبذلك ألغي منصب وكيل وزارة العدل لشؤون المحاكم الشرعية.

وبعد أن استقل القضاء الشرعي بمنصبه الجديد عن إدارة وزارة العدل وإشرافها، جرى العمل في تلك المرحلة على فصل منصب قاضي القضاة عن مؤسستي المجلس الأعلى للقضاء الشرعي والمحكمة الشرعية العليا، بعد أن كان قاضي القضاة يجمع بين هذه المناصب الثلاثة (قاضي القضاة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، ورئيس المحكمة الشرعية العليا). ويبدو أن هذا التوجه يقلص صلاحيات قاضي القضاة ليحصرها في مسألتَي الإشراف والرقابة على عمل القضاء الشرعي، دون أن يكون له صلاحية قضائية مباشرة على النحو الذي كان سائداً في السابق، وبهذا يكون قاضي القضاة في حكم الوزير، ويأشر ما للوزير من صلاحيات في حدود دائرة قاضي القضاة.<sup>3</sup> لكن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 عاد وجمع بين مناصبي قاضي القضاة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، في خطوة تُفسر بأنها تزيد من صلاحيات قاضي القضاة

2 ديوان قاضي القضاة. القضاء الشرعي في فلسطين: ملامح وآمال وطموحات، رام الله، 9002، ص 01-02.

3 جامعة بيرزيت/معهد الحقوق. القضاء الشرعي والكنسي في فلسطين، كانون الأول 2012، ص 47.

من جديد. وفي هذا السياق، يُشار إلى أن قاضي القضاة الحالي د. محمود الهباش، يتولى منصب مستشار الرئيس للشؤون الدينية والعلاقات الإسلامية، ويشغل منصب رئيس مجلس إدارة صندوق النفقة الفلسطيني، بموجب أحكام المادة (3) من القرار بقانون رقم (12) لسنة 2015 بشأن تعديل قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005، ما يعني تقلده العديد من المناصب المهمة في مرحلة محددة.

تم إنشاء المحاكم الشرعية، والمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف، في الأراضي التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتم تعيين مدير للمحاكم ومفتش لها، وكان ذلك ضمن طموح تأسيس محكمة شرعية لكل مائة ألف مواطن. في هذا السياق، صدر مرسوم رئاسي في 2002/10/16 بإنشاء شبكة حاسوب مركزية تربط بين جميع المحاكم الشرعية في فلسطين وديوان قاضي القضاة، وإنشاء أرشيف للوثائق التاريخية والسجلات القديمة، حيث إن المحاكم الشرعية تضم سجلات مهمة تعود إلى مئات السنين، وتتعلق بشؤون اجتماعية وعائلية وحتى اقتصادية وسياسية.

في 2003/6/25، صدر قرار رئاسي بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي ومقره القدس مؤقتاً، وتشكيل المحكمة الشرعية العليا بهيئتين، تتعقد إحدهما في القدس، والثانية في غزة.

وفي 2004/4/30، صدر قرار رئاسي آخر بإنشاء النيابة الشرعية، وقد نُظمت بموجب الهيكل التنظيمي الخاص بديوان قاضي القضاة والمحاكم الشرعية الصادر عن مجلس الوزراء العام 2005.

وفي سياق عمل القضاء الشرعي، تم تأسيس صندوق النفقة الفلسطيني بمقتضى قانون النفقة رقم (6) لسنة 2005، وتم تأسيس مجلس الأيتام الفلسطيني بمقتضى مرسوم رئاسي في 2002/10/10، وكان كلاهما برئاسة قاضي القضاة في حينه. إلا أنه تم لاحقاً إلغاء رئاسة قاضي القضاة لمجلس الأيتام، وأصبح رئيس مجلس إدارة مؤسسة تنمية أموال اليتامى في حينه بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، وذلك بموجب أحكام المادة (4) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2023 بشأن مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى.

وفي تطور ملحوظ، صدر مرسوم رئاسي في 2009/1/25 بتعيين عدد من القضاة الشرعيين منهم امرأتان، وهي أول مرة تتولى فيها المرأة الفلسطينية منصباً قضائياً في القضاء الشرعي.

بهذا التسلسل نشأ القضاء الشرعي في فلسطين، وتطور عبر قرارات ومراسيم رئاسية، وأصبح منفصلاً عن القضاء النظامي، إلا أن القضاء الشرعي، بهذه التطورات والتشكيلات، أصبح جهازاً مستقلاً وقائماً بذاته، له إطاره التشريعي وإطاره المؤسسي المنفصلان عن السلطة القضائية.

## أولاً. الإطار التشريعي الناظم لعمل القضاء الشرعي

تسري في الأراضي الفلسطينية العديد من التشريعات الناظمة لعمل القضاء الشرعي، فإلى جانب التشريعات التي صدرت في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، هناك تشريعات أخرى سارية في الضفة الغربية، وتشريعات سارية في قطاع غزة، وذلك تطبيقاً للقرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994 القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل 5 حزيران 1967. وبذلك، تتنوع هذه التشريعات ما بين قوانين، وقرارات بقانون، ومراسيم رئاسية، وقرارات مجلس وزراء، وأنظمة، وتعليمات.

ونظراً لهذا التعدد والتنوع في التشريعات الناظمة لعمل القضاء الشرعي في فلسطين، فهناك تشريعات رئيسية ومباشرة في هذا الصدد، وأهمها قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، والتعديل الذي جرى عليه في قرار بقانون رقم (21) لسنة 2022. وهناك القرار بقانون رقم (44) لسنة 2022 بشأن إجراءات التقاضي أمام المحكمة العليا الشرعية، وكذلك القرار بقانون رقم (17) لسنة 2016 بشأن التنفيذ الشرعي، والتعديل الذي جرى عليه بقرار بقانون رقم (20) لسنة 2022.

ومن هذه التشريعات السارية في الضفة الغربية، قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959، وقانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم (19) لسنة 1972 وتعديلاته، وقانون الأحوال الشخصية رقم (61) لسنة 1976 وتعديلاته، ونظام رسوم المحاكم الشرعية رقم (55) لسنة 1983. وهناك، أيضاً، قانون المحامين الشرعيين رقم (12) لسنة 1952، وتعليمات المحامين الشرعيين لسنة 1986، وتعليمات تنظيم أعمال المأذونين الشرعيين رقم (1) لسنة 1990.

إضافة إلى هذه التشريعات الرئيسية والمباشرة الناظمة لعمل القضاء الشرعي، هناك تشريعات ذات صلة في هذا الإطار، منها قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005، والقرار بقانون رقم (10) لسنة 2023 بشأن مؤسسة إدارة وتممية أموال اليتامى.

ولكن يبقى القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، هو التشريع الأهم الناظم لعمل القضاء الشرعي في الأراضي الفلسطينية.

على صعيد الاستقلالية، نص القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي في المادة (2) منه، على أن «القضاء الشرعي مستقل يحظر التدخل في شؤونه». ونص في المادة (3) على أن «القضاة الشرعيين مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير الشريعة والقانون». وفي المادة (8) نص القرار بقانون على أن «يتمتع القضاء الشرعي بموجب أحكام هذا القرار بقانون بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات القانونية التي تكفل له تحقيق أهدافه».

في الشأن المالي، نص القرار بقانون في المادة (5) منه على أن «يكون للقضاء الشرعي موازنة مستقلة تظهر كفصل مستقل ضمن الموازنة العامة للدولة. وتطبق على موازنة القضاء الشرعي أحكام قانون الموازنة العامة والشؤون المالية النافذ في الدولة». وكوّن هذه المادة هي المادة الوحيدة في القرار بقانون التي تتناول الشأن المالي الخاص بالقضاء الشرعي، فهذا يعني أن النظام المالي الحكومي يسري على أعمال سلطة القضاء الشرعي.

وبخصوص منصب قاضي القضاة، فقد خصص القرار بقانون الفصل الثاني لهذا المنصب، ونص في المادة (10) على أن قاضي القضاة يعين بقرار من الرئيس، ويكون بدرجة رئيس محكمة عليا شرعية، ويرأس ديوان قاضي القضاة. ومن الملاحظ أن هذا المنصب يجمع بين قاضي القضاة ومنصب رئيس ديوان قاضي القضاة، ومنصب رئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. كما يلاحظ أن تعيين قاضي القضاة يتم بقرار من الرئيس دون التنسيب من مجلس الوزراء، ودون وضع شروط معينة فيمن يتولى هذا المنصب، علماً أن المادة (15) تضمنت 7 شروط فيمن يعين قاضياً شرعياً، منها حصوله على الشهادة الجامعية في الشريعة أو القانون، وأن لا يكون محكوماً عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف أو الأمانة ولو رُد إليه

اعتباره، وأن ينهي عضويته في أي حزب أو تنظيم سياسي. وحسب المادة (16)، فإن شغل الوظائف القضائية في القضاء الشرعي، يكون بقرار من الرئيس بعد تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. وهكذا، فإن القرار بقانون لا يتضمن شروطاً فيمن يتولى منصب قاضي القضاة (بطاقة الوصف الوظيفي)، بينما يتضمن شروطاً فيمن يتولى منصب قاض شرعي، على الرغم من أنه أقل درجة وأقل صلاحيات، ومن المفروض أن يكون الأمر عكس ذلك من باب أولى. كما أن تعيين قاضي القضاة وتعيين القضاة الشرعيين يتم بقرار من الرئيس، لكن الفرق أن تعيين القضاة الشرعيين يحتاج إلى تنسيب من مجلس القضاء الشرعي، بينما تعيين قاضي القضاة لا يحتاج إلى التنسيب من أي جهة كانت، وإنما يتم بقرار الرئيس فقط، علماً أن قاضي القضاة هو المسؤول عن القضاة الشرعيين، الأمر الذي يعني ترك الحرية للرئيس في اختيار قاضي القضاة دون شروط ودون تنسيب، وبالتالي سيكون التعيين في هذا المنصب على أساس سياسي أو انتقائي.

بخصوص صلاحيات قاضي القضاة، نصت المادة (11) على 14 مهمة منحها القرار بقانون لقاضي القضاة، بعضها مهام تتعلق بموضوع هذا التقرير، منها اعتماد مدونة السلوك القضائي الشرعي بناء على تنسيب من مجلس القضاء الشرعي، واعتماد الهيكل التنظيمي، وبطاقات الوصف الوظيفي، وجدول تشكيلات الوظائف الخاصة بديوان قاضي القضاة وفقاً للقانون، وإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالقضاء الشرعي، وإحالتها إلى الجهات المختصة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقانون، واعتماد التقرير السنوي للقضاء الشرعي بعد إعداده من قبل مجلس القضاء الشرعي، ورفعها إلى الرئيس، إضافة إلى إصدار التعليمات بشأن تنظيم أعمال المأذونين الشرعيين والموافقة على تعيينهم، وإصدار إجازة مزاولة مهنة المحاماة الشرعية.

وبخصوص التوظيف في القضاء الشرعي، نصت المادة (18) على أنه «لا يجوز تعيين شخص في وظيفة قاضٍ شرعي لأول مرة إلا بعد اجتيازه مسابقة قضائية تجريها لجنة تعيينات يشكلها المجلس لهذه الغاية».

وبخصوص ترقية القضاة الشرعيين، نصت المادة (22) على أن تتم الترقية «بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من المجلس على أساس الكفاءة وفقاً لتقرير الكفاية السنوي المستمد من تقارير التفتيش مع مراعاة الأقدمية».

أما تنقلات القضاة الشرعيين بين المحاكم، فتتم، حسب المادة (23)، بقرار من قاضي القضاة وفقاً للتشكيلة القضائية التي يصدرها مجلس القضاء الشرعي.

خصص القرار بقانون الفصل الخامس لمجلس القضاء الشرعي، ونصت المادة (35) على صلاحيات عدة للمجلس، ومن بينها بعض الصلاحيات التي تتعلق بموضوع هذا التقرير، مثل إعداد مدونة السلوك القضائي الشرعي، والنظر في تظلمات القضاة الشرعيين، ومتابعة الشكاوى المقدمة بحق القضاة الشرعيين، وإبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون القضاء الشرعي، ووضع لائحة بقواعد سير العمل.

وبخصوص تضارب المصالح، تضمن القرار بقانون العديد من القواعد والأحكام في هذا السياق، لكنها وردت متفرقة بين مواد عدة، ودون تصنيفها ضمن مفهوم تضارب المصالح، وإنما جاء معظمها تحت فصل المساءلة التأديبية. في هذا السياق، نصت المادة (36) على أنه «لا يجوز أن يشترك عضو المجلس في مداولات أي جلسة للنظر في موضوع يتصل به أو بأحد أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة».

كما نص البند (2) من المادة (37) على أنه «لا يجوز للقاضي الشرعي أن ينظر في أي نزاع له مصلحة فيه، أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو أصهاره، أو إذا سبق له النظر فيه، أو أبدى الرأي أو الترافع أو الوكالة عن أي طرف فيه». ونص البند (5) من المادة على أنه «لا يجوز للقاضي الشرعي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية، أو أي وظيفة أو مهنة أخرى، باستثناء التدريس أو إعطاء المحاضرات في المعاهد أو الجامعات بإذن من قاضي القضاة». وأضاف البند (6) أنه «لا يجوز للقاضي الشرعي استغلال صفته الوظيفية ليحقق منفعة له أو لأقاربه».

وفي هذا السياق أيضاً، نصت المادة (38) على أنه «لا يجوز أن يجلس في هيئة محكمة واحدة قضاة شرعيون

بينهم قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثالثة، ولا يجوز للقاضي الشرعي النظر في أي نزاع معروض على أي من المحاكم الشرعية إذا كانت تربطه صلة قرابة أو مصاهرة حتى الدرجة الثالثة مع أحد طرفي الخصومة أو ممثليهم».

وبخصوص المساءلة، خصص القرار بقانون الفصل السادس لهذا الأمر تحت عنوان «المساءلة التأديبية». بشكل عام، نصت المادة (40) على أن «تأديب القضاة الشرعيين بجميع درجاتهم، من اختصاص مجلس تأديب يشكل كل سنتين على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة». وبشكل محدد، نصت المادة (39) على أن «لرئيس كل محكمة تنبيه القاضي الشرعي إلى ما يقع منه مخالفاً لواجباته وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، ويكون التنبيه شفهيًا أو كتابيًا، فإذا كان التنبيه كتابيًا، كان للقاضي الشرعي الاعتراض عليه أمام قاضي القضاة خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه إليه. وإذا تكررت المخالفة أو استمرت بعد صيرورة التنبيه نهائيًا، تُرفع الدعوى التأديبية».

ولضبط هذا الأمر، نصت المادة (41) على أنه «لا يحال القاضي الشرعي إلى مجلس تأديب إلا بعد إجراء تحقيق أولي معه تتولاه دائرة التفتيش القضائي». ونصت، أيضاً، على أن «تقام الدعوى القضائية على القاضي الشرعي بطلب من قاضي القضاة».

وقد توسعت المادة (42) في الأحكام والإجراءات المتعلقة بالدعوى التأديبية، كما حددت المادة (43) العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي الشرعي، وهي التنبيه والإنذار ووقف الترقية والإحالة على التقاعد والعزل.

وبخصوص إقرار الذمة المالية، نص البند (7) من المادة (37) على أن «يقدم كل قاض عند تعيينه إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل الدولة وخارجها، وما عليهم من ديون، إلى قاضي القضاة الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المجلس عند الاقتضاء».

وعلى صعيد الرقابة، نص القرار بقانون على إنشاء دائرة التفتيش القضائي في ديوان قاضي القضاة، حيث أكدت المادة (46) على أن «يخضع جميع القضاة الشرعيين للتفتيش القضائي باستثناء رئيس المحكمة العليا الشرعية الذي يكون مسؤولاً أمام قاضي القضاة». وفي سياق الرقابة، تقوم دائرة التفتيش القضائي بإجراء تقدير الكفاية السنوي للقضاة الشرعيين، والقيام بأعمال التفتيش الدوري عليهم.

وكانت المادة (45) قد نصت على أن يقدم رئيس دائرة التفتيش القضائي تقرير الأعمال السنوي لدائرته إلى قاضي القضاة لنشره مع التقرير السنوي للقضاء الشرعي.

وفي إطار الرقابة أيضاً، نصت المواد (48) و(49) و(51) على أن تخضع كل من دائرة الإرشاد والإصلاح الأسري والنيابة الشرعية ودائرة التنفيذ الشرعي لأعمال التفتيش القضائي.

وفي سياق الرقابة والمساءلة أيضاً، يمكن الإشارة إلى المادة (64) التي نصت على أن «تنظم الوحدات في ديوان قاضي القضاة بموجب هيكل تنظيمي وبطاقات وصف وظيفي وجدول تشكيلات الوظائف».

أما على صعيد الشفافية، وإن كان القرار بقانون يتحدث عن تقارير وأدلة وأنظمة، فإنه لا يتضمن نصوصاً تتعلق بنشر القرارات والتقارير، ولا بسياسات تتعلق بالإفصاح والنشر وإتاحة المعلومات للجمهور، وفي المقابل نص في المادة (36) على أن مداولات المجلس الأعلى للقضاء الشرعي «سرية ويحظر إفشاؤها».

وهكذا نلاحظ وجود عدد كافٍ من الأحكام المتعلقة بقيم نزاهة العاملين، ووجود آليات رقابة داخلية. ولكن على الرغم من تبعية المسؤولين عن هذه السلطة للسيد الرئيس، فإنه من غير الواضح أنه يلزم، بشكل واضح، بتقديم تقارير دورية للرئيس، ولا يشير إلى ضرورة نشرها للمواطنين، وكذلك واقعياً لم نلاحظ وجودها على موقع المؤسسة.

## ثانياً. الإطار المؤسسي لعمل القضاء الشرعي

يتكون القضاء الشرعي، حسب المادة (4) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021، من قاضي القضاة وديوانه، ومن المحاكم الشرعية بدرجاتها الثلاث، وهي المحاكم الابتدائية الشرعية، ومحاكم الاستئناف الشرعية، والمحكمة العليا الشرعية، علماً أن مجلس القضاء الشرعي هو، أيضاً، أحد مكونات سلطة القضاء الشرعي، وقد خصص القرار بقانون الفصل الخامس لهذا المجلس، ومنح صلاحيات عدة لكل مكون من مكونات القضاء الشرعي.

يتمتع القضاء الشرعي، حسب المادة (8) من القرار بقانون بـ«الشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات القانونية التي تكفل له تحقيق أهدافه، ويكون المقر الرئيس الدائم للقضاء الشرعي في مدينة القدس، ويكون مقره المؤقت في مدينة رام الله، وله أن يتخذ مقاراً فرعية في أي مدينة أخرى بقرار من قاضي القضاة».

يهدف القضاء الشرعي، حسب المادة (9)، إلى تحقيق هدفين، هما: تحقيق الاستقرار الأسري والاجتماعي، والفصل في المنازعات المتعلقة بالمسائل الشرعية والأحوال الشخصية وفقاً للشريعة والقانون، وكذلك تسهيل وصول المواطنين إلى العدالة الشرعية الناجزة.

القرار بقانون يفرض تبعية قاضي القضاة ومرجعياته لرئيس السلطة الوطنية، فهو يعين بقرار من الرئيس، ويقسم اليمين أمام الرئيس قبل مباشرته أعماله، ويرفع توصياته وتسيباته إلى الرئيس لاستصدار القرارات اللازمة بشأنها، ويقدم تقريره السنوي عن أعمال القضاء الشرعي إلى الرئيس. وأخيراً جاء القرار بقانون رقم (21) لسنة 2022 المعدل للقرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، الذي نقل صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح لتنفيذ أحكام القرار بقانون بشأن القضاء الشرعي من مجلس القضاء الشرعي إلى الرئيس، الأمر الذي يشكل تعدياً على صلاحيات مجلس الوزراء حسب المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، التي تمنح صلاحية إصدار اللوائح لمجلس الوزراء.

منح القرار بقانون قاضي القضاة 14 مهمة وردت في المادة (11)، أهمها إدارة العمل في ديوان قاضي القضاة، وإدارة المحاكم الشرعية، وتمثيل القضاء الشرعي، وتنفيذ قرارات مجلس القضاء الشرعي، واعتماد الخطط والسياسات والبرامج لتمكين القضاء الشرعي من القيام بمهامه، وتشكيل اللجان اللازمة لعمل ديوان قاضي القضاة، واعتماد مدونة السلوك القضائي الشرعي بناء على تسيب من مجلس القضاء الشرعي، واعتماد الهيكل التنظيمي وبطاقات الوصف الوظيفي وجدول تشكيلات الوظائف الخاصة بديوان قاضي القضاة وفقاً للقانون، وإعداد الموازنة السنوية الخاصة بالقضاء الشرعي، وإحالتها إلى الجهات المختصة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقانون، واعتماد التقرير السنوي للقضاء الشرعي بعد إعداده من قبل مجلس القضاء الشرعي، ورفعها إلى الرئيس، إضافة إلى إصدار التعليمات بشأن تنظيم أعمال المأذونين الشرعيين والموافقة على تعيينهم، وإصدار إجازة مزاولة مهنة المحاماة الشرعية.

ويتولى ديوان قاضي القضاة 8 مهام حسب المادة (14) من القرار بقانون، أهمها متابعة الشؤون الإدارية المتعلقة بالمحاكم الشرعية، ومتابعة الشؤون الإدارية والمالية اللازمة لعمل القضاء الشرعي، والسعي إلى حل النزاعات الأسرية قبل عرضها على المحاكم الشرعية، وإعداد الدراسات والتقارير المتعلقة بعمل القضاء الشرعي، ومتابعة ما يتعلق بكل من المحامين الشرعيين، والمأذونين الشرعيين، والمحكمين الشرعيين.

تشأ في ديوان قاضي القضاة أربع دوائر، هي دائرة التفتيش القضائي، ودائرة الإرشاد والإصلاح الأسري، ودائرة النيابة الشرعية، ودائرة التنفيذ الشرعي، حيث نظم الفصل السابع من القرار بقانون صلاحيات هذه الدوائر وكل ما يتعلق بها.

أما المحاكم الشرعية، ومن ناحية مؤسسية، فقد نص القرار بقانون على أن تنشأ في كل محافظة محكمة ابتدائية شرعية واحدة أو أكثر (مادة 53)، وأن تنشأ محكمة استئناف شرعية في كل من القدس ونابلس

والخليل وغزة وخانيونس (مادة 56). أما المحكمة العليا الشرعية، فيكون مقرها الدائم في القدس، وتتعقد مؤقتاً في كل من رام الله وغزة حسب مقتضى الحال (مادة 58).

أما مجلس القضاء الشرعي، فيرأسه قاضي القضاة نفسه (مادة 32)، ويتولى صلاحيات عدة، أهمها التنسيب لتعيين القضاة الشرعيين وتثبيتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم، والنظر في طلبات القضاة الشرعيين بالإحالة على التقاعد أو الاستقالة، وإعداد مدونة السلوك القضائي الشرعي، والنظر في تظلمات القضاة الشرعيين، ومتابعة الشكاوى المقدمة بحق القضاة الشرعيين، وإبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تنظم أيّ شأنٍ من شؤون القضاء الشرعي، ووضع لائحة بقواعد سير العمل (مادة 35).

مما سبق، يتضح أن الإطار المؤسسي للقضاء الشرعي يتكون من جانبين، أحدهما جانب إداري، والآخر قضائي، ومن وجهة نظر العاملين في القضاء الشرعي، وبناء على تجربتهم، فإن العمل الإداري قد يختلط بالعمل القضائي، فمثلاً رئيس القلم قد يصبح قاضياً في المستقبل، ومن أجل ذلك، يجب أن يقوم العمل الإداري في المحاكم الشرعية على مبدأ الاختصاص والمهنية، بحيث يتم انتقاء عناصره على أسس مهنية متخصصة، كل حسب عمله ومؤهله.<sup>4</sup>

4 د. ماهر خضير، «تصور مقترح لتطوير جهاز القضاء الشرعي في فلسطين»، مرجع سابق.

## ثالثاً. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل القضاء الشرعي

### أ. بيئة النزاهة

تعرف النزاهة بأنها التزام المسؤولين عن إدارة الشأن العام والمال العام بمجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة. ومن أبرز المؤشرات على النزاهة وجود مدونات سلوك مفعلة في المؤسسة، وتوفير أدلة عمل أو أنظمة مكتوبة، ووجود أنظمة خاصة بمنع تضارب المصالح والإفصاح عنه، ووجود أنظمة خاصة بالهدايا والإفصاح عنها، ووجود إقرارات ذمة مالية ونظام إفصاح عن الممتلكات.<sup>5</sup>

ونظراً لعدم تمكن الباحث من إجراء المقابلات اللازمة مع العاملين في ديوان قاضي القضاة ولا المحاكم الشرعية، وتحليل الواقع العملي لمؤشرات النزاهة في عمل القضاء الشرعي ضمن المعلومات المتيسرة، فإنه يمكن الإشارة إلى الواقع التالي:

#### 1. تعيين قاضي القضاة والقضاة الشرعيين

حسب القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، وكما تم توضيحه في الإطار التشريعي في بداية التقرير، فإن تعيين قاضي القضاة يتم بقرار من الرئيس، ولكن دون تحديد شروط معينة فيمن يعين في هذا المنصب، ولا تتسبب معين، ولا حتى من مجلس الوزراء. كما أن تعيين القضاة الشرعيين يتم بقرار من الرئيس أيضاً، ولكن ضمن شروط حددها القرار بقانون، وبعد تتسبب من المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، الأمر الذي يعني ترك الحرية للرئيس في تعيين قاضي القضاة دون شروط ودون تتسبب.

عملياً، تم تعيين قاضي القضاة الحالي د. محمود الهباش، بموجب القرار الرئاسي رقم (45) لسنة 2021، ولكن نظراً لعدم التمكن من إجراء المقابلات اللازمة، فإنه ليس واضحاً كيف تمت عمليات الاختيار والتعيين لقاضي القضاة وللقضاة الشرعيين، ومن الصعب فحص ضمانات الاستقلالية والحيادية في عمليات التعيين نظراً لعدم وجود رقابة رسمية أو مجتمعية.

#### 2. التوظيف

أما تعيين الموظفين في ديوان قاضي القضاة، فلا تتم وفقاً لآليات التوظيف المقررة في قانون الخدمة المدنية؛ إذ إن هؤلاء الموظفين هم موظفون عموميون يتم توظيفهم وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية. أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024 إلى العديد من المخالفات بهذا الشأن، منها: تثبيت 22 موظفاً من موظفي العقود الذين تم التعاقد معهم بشكل مباشر دون إعلان ومسابقة خارجية، وتعيين 21 موظفاً على بند المياومة بشكل مباشر ودون إعلان ومسابقة، وتعيين موظف بوظيفة سائق في دائرة تنفيذ الخليل على بند المياومة. ومنها أيضاً استبدال عدد من الوظائف في ديوان قاضي القضاة، واستبدال بعض المسميات التي تم إدراجها على جدول التشكيلات.<sup>6</sup>

#### 3. المحكمون

على الرغم من أن التحكيم والمحكمين هم جزء مهم من عمل القضاء الشرعي، وعلى الرغم من أن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي نص على وضع نظام خاص بالمحكمين الشرعيين من قبل مجلس القضاء الشرعي، فإن هذا النظام لم يتم وضعه حتى نهاية العام 2024، وقد أشار التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024، إلى العديد من الملاحظات بشأن المحكمين الشرعيين، منها: عدم فتح حساب بنكي خاص برسوم التحكيم في المحاكم الشرعية، وإنما يتم حفظ أموال رسوم المحكمين

5 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. التقرير السنوي السادس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين، رام الله، ص 21.

6 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2024، ص 79.

في القاصة الحديدية في المحكمة والصرف منها مباشرة. كما أشار التقرير إلى أن معظم الذين يعملون في التحكيم هم موظفون حكوميون يعملون في مهنة التحكيم دون الحصول على موافقة مجلس الوزراء، وأنه لا توجد معايير لتوزيع القضايا على المحكمين، وبالتالي لا يوجد توزيع عادل بينهم، ما يفسح المجال لوجود تحيز ومحاباة لبعضهم على حساب الآخرين.<sup>7</sup>

#### 4. سياسة منع تضارب المصالح

على الرغم من أن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي يتضمن العديد من المواد التي تأتي ضمن منع تضارب المصالح، وهو ما تمت الإشارة إليه في الإطار التشريعي، فإنه من الصعب التأكد من تطبيق أحكام نظام تضارب المصالح المقرر من قبل الحكومة، وكذلك نظام قبول الهدايا.

#### 5. مدونات السلوك

توجد مدونة سلوك للقضاة الشرعيين تتكون من 37 مادة موزعة على أربعة فصول هي: الاستقلال القضائي، وضمانات التقاضي، والشرف والنزاهة، وسلوك القاضي. تتضمن مدونة السلوك العديد من التعليمات التي يجب على القاضي الشرعي أن يراعيها، والعديد من المحظورات التي يجب عليه أن يتفادها. من الملاحظ أن هذه المدونة منشورة على العديد من المواقع الفلسطينية، مثل موقع مركز أبحاث منظمة التحرير الفلسطينية، وموقع مركز المعلومات الوطني الفلسطيني/وكالة «وفا»، ولكنها ليست منشورة على أي من المواقع ذات الصلة بالقضاء الشرعي، وأهمها موقع ديوان قاضي القضاة. كما يلاحظ، أيضاً، أن النسخة المنشورة لا تتضمن الجهة الصادرة عنها، ولا حتى تاريخ صدورهما. وبالتالي، فإن نشرها بهذه الصورة لا يكفي للتأكيد على وجود مدونة سلوك خاصة بالقضاة الشرعيين. ونظراً لعدم تمكن الباحث من إجراء أي مقابلة مع العاملين في ديوان قاضي القضاة، فإنه ليس واضحاً ما إذا تم إعلام القضاة الشرعيين بهذه المدونة، أو تدريبهم عليها. أما الموظفون الإداريون في ديوان قاضي القضاة، فلا توجد مدونة سلوك خاصة بعملهم الإداري في القضاء الشرعي، علماً أنهم موظفون عامون يخضعون لقانون الخدمة المدنية، ويجب أن يلتزموا بمدونة السلوك الخاصة بالوظيفة العمومية.

#### 6. تقديم إقرارات الذمة المالية

لا توجد معلومات كافية عن تقديم إقرارات الذمة المالية من قبل ديوان قاضي القضاة، سوى أن نسبة الالتزام بتقديم هذه الإقرارات من قبل الديوان، بلغت 82% فقط ما بين العامين 2021 - 2024.<sup>8</sup>

#### 7. الأنظمة المالية والإدارية في ديوان قاضي القضاة

مع أن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 ينص في المادة (5) منه على أن لديوان قاضي القضاة موازنة خاصة تظهر كفصل مستقل في موازنة الدولة، وأن مالية ديوان قاضي القضاة تخضع لأحكام قانون الموازنة العامة والشؤون المالية، فإن موازنة الديوان غير منشورة على أي من وسائل النشر. إن واقع ما تم نشره على الموقع الخاص بالمؤسسة لا يشير بشكل شفاف إلى احترام قواعد العمل المالي وفقاً للنظام المالي الحكومي. وفي الوقت نفسه، لم يتم اعتماد نظام مالي وإداري خاص، وهذا ما أكدته التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024، مشيراً إلى العديد من الملاحظات الجوهرية في إدارة الشأن المالي، منها: عدم وجود آلية واضحة ومعايير لصرف المكافآت؛ صرف بدل مالي لمرافقي رئيس ديوان قاضي القضاة خلافاً لقرار مجلس الوزراء رقم (12/65/01 م و/ س.ف) للعام 2008 وتعديلاته بشأن البدل المالي للمرافقة؛ تحميل نفقات لا تخص ديوان قاضي القضاة على موازنة الديوان، مثل صرف نفقات سفر عميد المعاهد الأزهرية في غزة إلى مصر، علماً أن المعاهد الأزهرية لا تتبع لديوان قاضي القضاة؛ عدم وجود برنامج محاسبي لتحصيل

7 المصدر السابق، ص 80.

8 حسب بيانات هيئة مكافحة الفساد (دائرة دراسات وتقييم مخاطر الفساد).

الرسوم المترتبة على المعاملات، حيث تتم إجراءات العمل بشكل يدوي على الدفاتر؛ عدم القيام بإجراء جرد دوري موثق بموجب محضر جرد رسمي للأصول الثابتة والمستودع الخاص بالديوان؛ عدم وجود سجل ورقي للموجودات الثابتة في الديوان، وإنما يتم اعتماد الجرد السنوي للأصناف والتسجيل على ورقة (إكسل) يتم التعديل عليها عند إجراء الجرد السنوي.<sup>9</sup>

#### 8. مشتريات ديوان قاضي القضاة

لا يتضمن الموقع الإلكتروني للديوان سوى أربعة عطاءات قديمة تعود للعامين 2016 و2017، وتتعلق بشراء كتب فقهية ومياه معدنية وبوابات إلكترونية، ولكنه لا يتضمن أية عطاءات في السنوات الأخيرة.

يُذكر أن التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024، أشار إلى أن ديوان قاضي القضاة لا يعد خطة الشراء السنوية الخاصة به، التي يجب أن تشمل عمليات الشراء المتوقع تنفيذها خلال العام، وأنواعها، وكلفتها التقديرية، والجدول الزمني لتنفيذ عمليات الشراء.<sup>10</sup>

ولكن بمراجعة الموقع الإلكتروني لبوابة الشراء العام التابع للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، يتبين أن ديوان قاضي القضاة نشر خطة الشراء السنوية للأعوام ما بين 2021 إلى 2023، ولم ينشر هذه الخطة للعامين 2024 و2025، ما يعتبر تراجعاً عن التزاماته في الأعوام السابقة.<sup>11</sup>

وعلى هذا الصعيد، يُذكر أنه لم يرد إلى المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أي شكوى على ديوان قاضي القضاة بخصوص المشتريات من أي من شركات القطاع الخاص.<sup>12</sup>

على الرغم من صعوبة التأكد من إجراءات استخدام السيارات الحكومية التي بحوزة ديوان قاضي القضاة، بسبب عدم التمكن من إجراء المقابلات اللازمة، فإن التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024، أشار إلى بعض الملاحظات بهذا الصدد، منها: صرف بعض المركبات الحكومية في ديوان قاضي القضاة خلافاً لقرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2017 بشأن نظام عمل المركبات الحكومية للقطاع المدني؛ الحصول على مركبات حكومية من مؤسسات أخرى، وصرفها واستخدامها من ديوان قاضي القضاة؛ عدم وضع لوحات تعريفية على جميع مركبات الحركة الخاصة بديوان قاضي القضاة؛ عدم تحويل مركبات الحركة التي تحمل لوحات خضراء إلى لوحات تمييز حمراء.<sup>13</sup>

#### ب. بيئة الشفافية

تعرف الشفافية بأنها وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات إدارة الشأن والمال العام، وتوفير المعلومات الموثوقة المتعلقة بالأنشطة والإجراءات والقرارات والسياسات (الاستراتيجية والخطط والتشريعات). ومن أبرز مؤشرات الشفافية: تمكين المواطن من الحق في الحصول على المعلومات العامة، وتوفير وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور، ونشرها، وعقد اجتماعات مفتوحة ومعلنة للجمهور، ومعرفة المواطنين بأنشطة المؤسسة وبرامجها، وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.<sup>14</sup>

وعلى ضوء مراجعة المواقع الإلكترونية وأدوات النشر المعروفة، وأهمها الموقع الإلكتروني لديوان قاضي

9 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2024، مرجع سابق، ص 79-80.

10 المرجع السابق.

11 الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام: <https://www.shiraa.gov.ps/ar-JO/>

12 السيد أنس سمحان، مدير عام سياسات الشراء في المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، مقابلة شخصية، رام الله، 2025/9/29.

13 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2024، ص 79.

14 ائتلاف (أمان). التقرير السنوي السادس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين، مرجع سابق، ص 21.

القضاة، يمكن رصد الملاحظات التالية:

1. يوجد موقع إلكتروني لديوان قاضي القضاة يتضمن العديد من النوافذ الفاعلة، والنوافذ قيد الإنشاء، والنوافذ غير المحدثة التي تتضمن أخباراً وإعلانات قديمة تعود إلى سنوات عدة.
2. لا يتضمن الموقع الإلكتروني سياسة واضحة لنشر القرارات الصادرة عن مكونات القضاء الشرعي، فالقرار الوحيد المنشور على الصفحة الرئيسية هو قرار قاضي القضاة بشأن التشكيلة القضائية للعام 2026/2025، علماً أن نافذة قرارات المجلس الأعلى للقضاء الشرعي ما زالت مذيبة بعبارة «قيد الإنشاء».
3. لا يتضمن الموقع الإلكتروني أي معلومة عن موازنة القضاء الشرعي، لا عن قيمتها الإجمالية ولا عن تفاصيلها.
4. تتضمن الصفحة الرئيسية للموقع أخباراً حديثة عن فعاليات ونشاطات كبار موظفي القضاء الشرعي، وفي المقابل ما زالت بعض الأخبار التي تعود إلى العامين 2022 و2023 فاعلة على الصفحة الأولى. أما نافذة الأخبار على الموقع، فما زالت فارغة.
5. يتضمن الموقع الإلكتروني التشريعات التي تتعلق بالقضاء الشرعي وهي واضحة وشاملة.
6. الهيكلية التنظيمية لديوان قاضي القضاة غير منشورة على الموقع، وما زالت قيد الإنشاء.
7. التقارير السنوية لديوان قاضي القضاة غير منشورة على الموقع، ولا توجد أي نافذة تتعلق بتقارير الديوان، لا التقارير السنوية ولا غيرها. يُذكر أن آخر صورة منشورة العام 2019 لقاضي القضاة وهو يقدم التقرير السنوي.
8. يتضمن الموقع الإلكتروني نافذة عن المحاكم الشرعية، وهي شاملة لتشكيلات المحاكم وعناوينها والمعلومات اللازمة عنها، ولكنها لا تشير إلى وجود خطة عمل ولا تقارير سنوية.
9. يتضمن الموقع الإلكتروني نافذة للخدمات الإلكترونية، وهي تشمل دليل المحامين الشرعيين دون أسماء ولا عناوين، ودليل المراجعين وهو فارغ من أي محتوى.
10. توجد على الموقع نافذة عن العطاءات، ولكنها قديمة وغير محدثة ولا تتضمن سوى أربعة عطاءات تعود إلى العامين 2016 و2017.
11. لم يتمكن من العثور على أي وسيلة تُنشر عبرها قرارات المحاكم الشرعية.

## ج. المساءلة والرقابة

تعرف المساءلة بأنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة، بشكل يتم فيه توضيح قراراتهم وتفسير سياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات، وأداء المهام الموكلة إليهم. ومن أبرز مؤشرات المساءلة: امتلاك هيكلية تتوفر فيها خاصية خضوع الهيئات الدنيا جميعها لمساءلة الهيئات العليا ومتابعتها، وعقد اجتماعات دورية، وقيام أطراف مسؤولة بأعمال تفتيشية، ووجود أنظمة شكاوى فاعلة ومتابعتها، إضافة إلى تبني سياسة مشجعة للمساءلة المجتمعية الفاعلة.<sup>15</sup>

بخصوص المساءلة والرقابة على أعمال القضاء الشرعي، يمكن رصد الملاحظات التالية:

1. ضعف المساءلة بعد انتقال مرجعية قاضي القضاة من مجلس الوزراء إلى مكتب الرئيس: كان مجلس الوزراء قد صادق على الهيكل التنظيمي لديوان قاضي القضاة في 2005/11/29، وكان الديوان حينها يتبع لمجلس الوزراء. أما بعد إصدار قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، الذي يجعل الديوان، بصورة أو بأخرى، تابعاً للرئيس بصورة مخالفة للقانون الأساسي الذي يُتبع المؤسسات العامة لمجلس الوزراء، فإن عملية المساءلة أصبحت غير فعالة عندما أصبحت أمام مكتب الرئيس، حيث آخر صورة لرئيس الديوان عند تقديمه التقرير كانت، كما أشرنا سابقاً، العام 2019. وبخصوص فكرة انفصال القضاء الشرعي عن السلطة القضائية، التي تم توضيحها في مقدمة هذا التقرير، فإن مجلس القضاء الأعلى لم يعد قادراً على مساءلة المجلس الأعلى للقضاء الشرعي. كل ذلك يدل على أن غموض إجراءات المساءلة هي المشكلة الكبرى بخصوص القضاء الشرعي. كل ذلك يتم في ظل أن الهيكل التنظيمي لديوان قاضي القضاة، ما زال غير منشور على الموقع الإلكتروني للديوان، وإنما مذيّل بعبارة «قيد الإنشاء».
2. الرقابة الداخلية: توجد وحدة رقابة داخلية في ديوان قاضي القضاة، ولكن لا يشير موقع المؤسسة إلى أية نشاطات ذات علاقة، ما يؤكد على عدم فعالية هذه الوحدة في الرقابة على أعمال هذا القطاع من العاملين، حيث يؤكد ذلك التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2024 الذي أشار إلى أنه لم يتم تفعيل وحدة الرقابة الداخلية في ديوان قاضي القضاة، ولا تسكين موظفين فيها لتنفيذ المهام والصلاحيات الموكلة إلى عمل الوحدة.<sup>16</sup>
3. ليس من المعروف مدى فعالية دائرة التفتيش القضائي، ولا تطبيقات المساءلة التأديبية للقضاة، ولا آليات التعامل مع شكاوى المواطنين، ولا أشكال المساءلة المجتمعية على أعمال القضاء الشرعي إن وجدت أصلاً.
4. لم تتلق هيئة مكافحة الفساد أي شكاوى تتعلق بالمحاكم الشرعية وتطبق عليها شروط جرائم الفساد، وإنما تلقت العديد من التظلمات من مواطنين تتعلق بإجراءات أو مطالب معينة، لكنها ليست شبّهات فساد، ولا أساس قانوني لها، ومع ذلك كان يتم تحويلها إلى ديوان قاضي القضاة.<sup>17</sup>

16 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2024، مرجع سابق، ص 79.

17 عصام عبد الحلیم، مدير عام الشكاوى والبلاغات والتحري في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة شخصية، 2025/9/25.

## الاستخلاصات والتوصيات

### أولاً. الاستخلاصات:

#### أ. على صعيد الإطار التشريعي

1. يعتبر القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي تشريعاً حديثاً بديلاً عن العديد من التشريعات التي كانت سارية في الأراضي الفلسطينية منذ العهد الأردني في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة، وقد تضمن القرار بقانون العديد من الأحكام والقواعد التي تنظم عمل القضاء الشرعي على الصعيد القضائي والإداري.
2. هدف القرار بقانون إلى تحديد تبعية ديوان قاضي القضاة ومرجعياته إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يشكل مخالفة للقانون الأساسي، تُخرج القضاء الشرعي من دائرة السلطة القضائية، وتجعله وكأنه جهاز مستقل عن السلطة القضائية التي ينبغي أن تكون سلطة واحدة، الأمر الذي يُضعف من استقلالية سلطة القضاء الشرعي.
3. يتضمن القرار بقانون العديد من الأحكام التي تتعلق بالقواعد ذات العلاقة بالنزاهة ومنع تضارب المصالح، والعديد من المواد التي، في حال الالتزام بها، تندرج ضمن تعزيز المساءلة والرقابة الداخلية، وبخاصة التي جاءت ضمن المواد التي تتحدث عن التفتيش القضائي والمساءلة التأديبية للقضاة.
4. على الرغم من أن القرار بقانون ينص على إعداد أدلة وأنظمة ولوائح لتنفيذ القرار بقانون، فإنه ليس واضحاً إن كان تم إعداد هذه الأدلة والأنظمة واللوائح أم لا، وبخاصة أن الموقع الإلكتروني لديون قاضي القضاة لا يحتوي على هذه الأدلة. ومنها لائحة سير عمل المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، وبطاقات الوصف الوظيفي، وجدول تشكيلات الوظائف، ودليل المراجعين، ... وغيرها.
5. لا يتضمن القرار بقانون نصوصاً تدعو إلى نشر التقارير والأنظمة والأدلة التي ينبغي إصدارها وفق القرار بقانون، ولا حتى القرارات الإدارية التي يصدرها قاضي القضاة، أو القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى للقضاء الشرعي.

نقل القرار بقانون رقم (21) لسنة 2022 المعدل للقرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح لتنفيذ أحكام القرار بقانون بشأن القضاء الشرعي، من مجلس القضاء الشرعي إلى الرئيس، الأمر الذي يشكل تعدياً على صلاحيات مجلس الوزراء حسب المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، التي تمنح صلاحية إصدار اللوائح لمجلس الوزراء.

#### ب. على صعيد الإطار المؤسسي

1. يتكون القضاء الشرعي من قاضي القضاة وديوانه، ومن المحاكم الشرعية بدرجاتها الثلاث، وتتشأ في الديوان أربع دوائر، هي دائرة التفتيش القضائي، ودائرة الإرشاد والإصلاح الأسري، والنيابة الشرعية، ودائرة التنفيذ الشرعي. لديوان قاضي القضاة هيكل تنظيمي صادق عليه مجلس الوزراء العام 2005، وله تشكيلة قضائية للعام 2025/2026 أصدرها قاضي القضاة.
2. مع أن لكلٍ من هذه المكونات والدوائر صلاحياتها الخاصة بها، فإن قاضي القضاة، وفق القرار بقانون، هو رئيس الديوان ورئيس المجلس الأعلى للقضاء الشرعي، ووفق قانون صندوق النفقة هو نفسه رئيس صندوق النفقة. وهو حالياً يتولى مناصب أخرى في السلطة التنفيذية، منها مستشار الرئيس للشؤون الدينية والعلاقات الإسلامية.

3. وجود تعدد على صلاحيات مجلس الوزراء من خلال تبعية ديوان قاضي القضاة للرئاسة، على الرغم من أنها مؤسسة عامة يجب أن تتبع لمجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (69) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003.

4. يعمل جهاز القضاء الشرعي كجهاز قضائي قائم بذاته ومنفصل عن السلطة القضائية، ما يعني وجود تعدد في السلطة القضائية، ويتعارض مع ضرورة وجود سلطة قضائية واحدة ومجلس قضاء أعلى واحد. ومن ناحية أخرى، فإن استقلال المجلس الأعلى للقضاء الشرعي عن مجلس القضاء الأعلى يعني خلق هيكليات جديدة، وبالتالي يستدعي صرف موازنات جديدة لا داعي لها في بلد صغير يعاني من أزمات مالية مستمرة.

### ج. على صعيد النزاهة والشفافية والمساءلة

1. يتم تعيين قاضي القضاة من قبل الرئيس دون بطاقة وصف وظيفية أو معايير، أو مسابقة تضمن تكافؤ الفرص، ودون تنسيب من أي جهة، ولا حتى من مجلس الوزراء، كما أنه ليس واضحاً كيف تمت عملية تعيين قاضي القضاة، ولذا فإنه من الصعب اعتبار ما إذا كانت آليات التعيين منسجمة مع القانون، ومن الصعب التأكد من أن ضمانات الاستقلالية والحيادية في عمليات التعيين قد تحققت.

2. توجد العديد من المخالفات الإدارية والمالية في ديوان قاضي القضاة، التي رصدتها ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهي مخالفات تتعلق بآليات التوظيف، وعمل المحكمين، وصرف المكافآت، ونفقات السفر، واستخدام المركبات الحكومية، وعدم وجود برنامج محاسبي.

3. لا توجد معلومات إلى ما يشير عن تقديم إقرارات الذمة المالية، والالتزام بنظام الهدايا، وسياسة منع تضارب المصالح، وآليات الشراء في ديوان قاضي القضاة، وذلك وفقاً لما تمت مراجعته من التعليمات الصادرة عن قاضي القضاة المنشورة على موقع المؤسسة.

4. ينشر الموقع الإلكتروني للديوان التشريعات التي تتعلق بالقضاء الشرعي، وعناوين المحاكم الشرعية، ودليل المحامين الشرعيين، ولكن لا توجد عمليات نشر وإفصاح كافية في عمل ديوان قاضي القضاة، فالموازنة السنوية للديوان والتنظيم الهيكلي والتقارير السنوية غير منشورة على الموقع الإلكتروني، والقرارات والأخبار والإعلانات المنشورة مقتضبة وكثير منها قديمة تعود إلى سنوات سابقة وليست حديثة، ما يعني أن الموقع الإلكتروني للديوان غير فعال، وبحاجة إلى تفعيل وتحديث باستمرار.

5. الرقابة الداخلية في ديوان قاضي القضاة ضعيفة وغير فعالة، وهذا ما أكدته ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقاريره.

6. لا توجد معلومات حول أداء دائرة التفتيش القضائي، ولا تطبيقات المساءلة التأديبية للقضاة، ولا آليات التعامل مع شكاوى المواطنين، ولا أشكال المساءلة المجتمعية على أعمال القضاء الشرعي.

7. لم تتلق هيئة مكافحة الفساد شكاوى تتعلق بجرائم فساد في ديوان قاضي القضاة، ولم يتلق المجلس الأعلى للشراء العام شكاوى تتعلق بمشتريات الديوان من شركات القطاع الخاص.

8. على الرغم من قيام المجلس الأعلى للقضاء الشرعي برفع تقريره السنوي إلى السيد الرئيس، فإنه لا توجد مؤشرات على وجود متابعة ومساءلة على أعمال المجلس وديوان قاضي القضاة.

وكما هو واضح، توجد إشكاليات جدية في منظومة نزاهة العمل في إدارة شأن عام مهم، وتكاد لا تكون هناك مساءلة حقيقية لهذا الجانب المهم من القضاء، الذي تم إتباعه إلى رأس السلطة التنفيذية (السيد الرئيس)، ما أفقده استقلاله.

## ثانياً. التوصيات:

1. ضرورة نشر ثقافة انفتاح المؤسسات العامة على المؤسسات البحثية والرقابية والباحثين والإعلاميين، بحيث تُفتح الأبواب أمامهم لإجراء المقابلات اللازمة، والحصول على المعلومات التي تساعد في مكافحة الفساد. وفي هذا السياق، ربما يتطلب الأمر إصدار قانون حق الحصول على المعلومات لضمان حق المواطنين في الاطلاع على ما يدور في هذه المؤسسات المهمة، وإعطائهم الحق في المساءلة المجتمعية، وكذلك لتسهيل عمل الباحثين والإعلاميين.
2. ضرورة التخلص من سياسة تجميع مهام متعددة في يد مسؤول واحد، أو تركيزها في منصب واحد، وبخاصة إذا كان الشخص الواحد يتولى مناصب في السلطة القضائية وأخرى في السلطة التنفيذية، وضرورة الاتجاه نحو سياسة فصل المناصب العليا، وتوزيع الصلاحيات، وذلك حتى يمكن إجراء المساءلة والرقابة عليها.
3. تعديل التشريعات الناظمة لعمل القضاء الشرعي، بحيث يكون هذا القضاء جزءاً من السلطة القضائية، ويكون ديوان قاضي القضاة مسؤولاً أمام مجلس القضاء الأعلى.
4. ضرورة نشر القرارات والتقارير والإعلانات والموازنات، وغيرها من الأمور التي تساعد على تحقيق الشفافية في عمل القضاء الشرعي، وضرورة تفعيل عمليات النشر والإفصاح وتحقيق مبادئ الشفافية، مثل نشر موازنة ديوان قاضي القضاة، والهيكل التنظيمي، والتقارير، والقرارات، واللوائح ... وغيرها، إضافة إلى النص بوضوح على صلاحية مجلس الوزراء في إصدار اللوائح والأنظمة اللازمة للقرار بقانون بشأن القضاء الشرعي.
5. ضرورة قيام المجلس الأعلى للقضاء الشرعي بإعداد وإصدار اللوائح والأدلة التي نص عليها القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي، ونشرها على الموقع الإلكتروني للديوان.
6. ضرورة تفعيل وحدة الرقابة الداخلية في ديوان قاضي القضاة، ومنحها الصلاحيات الضرورية لها للقيام بواجباتها.
7. ضرورة توضيح ما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، والتفتيش القضائي، وشكاوى الجمهور، وآليات الشراء، ونظام الهدايا، ... وغيرها مما يساعد في تحقيق الرقابة والمساءلة.
8. ضرورة تفعيل المساءلة المجتمعية، وفتح الجسور مع المجتمع، وبخاصة أن علاقات القضاء الشرعي مع الجمهور، هي علاقات عميقة ودائمة وتمس أكثر الاهتمامات المجتمعية، الأمر الذي يعني ضرورة تفعيل نظام الشكاوى في جهاز القضاء الشرعي.
9. وبشكل عام، ضرورة وجود استراتيجيات وقائية مثل النزاهة والشفافية والمساءلة، وذلك لتعزيز مناعة جهاز القضاء الشرعي ضد فرص الفساد.

## المصادر والمراجع

### 1. المصادر:

- « القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 .
- « قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 .
- « قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 .
- « قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005 .
- « قرار بقانون رقم (8) لسنة 2014 بشأن الشراء العام .
- « قرار بقانون رقم (8) لسنة 2021 بشأن القضاء الشرعي .
- « قرار بقانون رقم (21) لسنة 2022 بتعديل قرار بقانون بشأن القضاء الشرعي .
- « قرار بقانون رقم (44) لسنة 2022 بشأن إجراءات التقاضي أمام المحكمة الشرعية العليا .
- « قرار بقانون رقم (10) لسنة 2023 بشأن مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى .
- « قرار بقانون رقم (17) لسنة 2016 بشأن التنفيذ الشرعي .
- « قرار بقانون رقم (20) لسنة 2022 بتعديل قرار بقانون بشأن التنفيذ الشرعي .
- « قرار بقانون رقم (21) لسنة 2019 معدل للتشريعات النازمة للأحوال الشخصية بشأن تحديد سن الزواج في دولة فلسطين .
- « قانون الأحوال الشخصية لسنة 1976 .

### 2. تقارير ائتلاف (أمان):

- « الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. القضاء الشرعي في فلسطين تحديات وآفاق. رام الله- فلسطين.
- « الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. التقرير السنوي السادس عشر حول واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين. رام الله- فلسطين.

### 3. تقارير:

- « ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي 2024، رام الله.
- « ديوان قاضي القضاة. القضاء الشرعي في فلسطين: ملامح وآمال وطموحات، رام الله، 2009.
- « جامعة بيرزيت/معهد الحقوق. القضاء الشرعي والكنسي في فلسطين، رام الله، كانون الأول 2012.

## 4. مقالات:

« د. ماهر خضير. «تصور مقترح لتطوير جهاز القضاء الشرعي في فلسطين»، وكالة قدس نت، 2012/2/9.

## 5. مقابلات:

« د. عزمي الشعيبي، مستشار ائتلاف أمان للنزاهة والمساءلة، رام الله، 2025/9/9.

« عقبة البري، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الإدارة العامة للرقابة على الحكم، رام الله، 2025/9/24.

« عصام عبد الحليم، هيئة مكافحة الفساد، مدير عام دائرة الشكاوى والبلاغات والتحري، رام الله، 2025/9/25.

« أنس سمحان، المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، مدير عام سياسات الشراء العام، رام الله، 2025/9/29.

## 6. مواقع إلكترونية:

« الموقع الإلكتروني لديوان قاضي القضاة: <https://sjd.ps/>

« الموقع الإلكتروني لائتلاف أمان: <https://www.aman-palestine.org/>

« الموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام: <https://www.shiraa.gov.ps/ar-JO/>

« الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية: <https://www.saacb.ps/ar/IndexAr.aspx>

« الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد: <https://www.pacc.ps>

## 7. ورش عمل:

ورشة عمل لمناقشة مسودة التقرير عقدها ائتلاف (أمان) بتاريخ 2026/4/15.

AMAN  
Transparency Palestine



### الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

---

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف 022989506 022974949 - فاكس: 022974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

هاتف: 082884767 082884766 تليفاكس:

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

AmanCoalition/    

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات والنرويج وئوكسمبورغ والسويد هوندا/ UNDP