

التحديات الرئيسية في إجراءات الصياغة التشريعية في فلسطين

وكيف تتم مواجهتها من خلال تنمية القدرات بما في ذلك أدلة الصياغة والتدريب والزيارات البحثية والدراسية

نتقدم بالشكر الجزيل على هذه الفرصة للمشاركة في هذا المؤتمر والتي وفرتها لنا منظمة OECD كما نتقدم ببالغ التحية والاعتزاز لدولة تونس الشقيقة رئيسا وحكومة وشعبا.

ما زالت خطوات المراجعة الشاملة للتشريعات في مرحلتها الأولى حيث تمت عملية حصر (Inventory) للتشريعات النافذة والتشريعات التي كانت نافذة في فلسطين خلال الحقب التاريخية المتعاقبة وتم تنفيذ هذا المشروع من قبل معهد الحقوق بتمويل خارجي من خلال عقد بين وزارة العدل ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت، وقام المعهد بنشر هذه التشريعات الكترونيا بواسطة برنامج المقتفي AI - Muqtafi سنة 2000.

كما يقوم ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل بالنشر المنتظم للتشريعات التي تصدر عن السلطة الوطنية في مجلة الوقائع الفلسطينية أولا بأول منذ سنة 1994م وضمن أعداد دورية منتظمة لمجلة الوقائع الفلسطينية ورقيا وإلكترونيا.

أما المرحلة الثانية وهي مرحلة المراجعة التشريعية (Reviewing) والمرحلة الثالثة وهي التعديل والتصحيح (streamlining) فهي ما زالت لا تأخذ الشكل الشمولي المطلوب، وإنما تقتصر المراجعة على قطاعات معينة ويقصر التعديل على التشريعات التي تتقدم بها الدوائر والهيئات الحكومية وبعض لجان وأعضاء المجلس التشريعي وبعض المؤسسات الحقوقية والأهلية دون أن يكون ذلك كنتيجة لعملية الحصر والمراجعة الشاملة.

إن المعوقات الرئيسية التي تواجه المشرع والعاملين في حقل التشريع أصبحت واضحة أمامكم من خلال ما قمنا بطرحه في الاجتماعات السابقة، حيث أن فلسطين ما زالت لا تخضع لنظام قانوني واحد واضح المعالم، حيث خضعت فلسطين لأنظمة قانونية متعددة ومختلفة في معالمها ومصادرها.

وبقوم السلطة الوطنية الفلسطينية صدر قرار رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 من تونس بتاريخ 1994/5/20 والذي يقضي بأن يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" ومنها العثمانية والاندلانية البريطانية، والتشريعات والأردنية التي طبقت في فترة الحكم الأردني للضفة الغربية، وبعض التشريعات التي صدرت في حقبة الإدارة المصرية لقطاع غزة، حتى يتم توحيدها، مما جعل مهمة توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة واستبدالها بقوانين عصرية حديثة هي المهمة الأولى للمجلس التشريعي الأول.

وقد بدأت الصلاحيات التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ توقيع اتفاق طابا أوسلو (2) الموقع في واشنطن بتاريخ 1995/9/28 الذي نص على الصلاحيات التشريعية للسلطة الفلسطينية، وقد بدأت عملية الإصلاح التشريعي فعليا لدى انتخاب المجلس التشريعي الأول بتاريخ 1996/1/20، حيث تولى المجلس التشريعي سلطة إصدار التشريعات منذ تنصيبه بتاريخ 1996/3/7، وقد تم اعتماد الوقائع الفلسطينية كجريدة رسمية فلسطينية تعني بنشر التشريعات وقرارات مجلس الوزراء والقرارات القضائية والقرارات الإدارية وقد صدر أول عدد منها بتاريخ 1994/11/20.

أدلة الصياغة:

يوجد كتيب منشور صادر عن معهد الحقوق التابع لجامعة بيرزيت بعنوان " دليل الصياغة التشريعية"، ولكن هذا الكتيب غير رسمي ولم يصدر بقرار أو قانون، وإنما يعتبر دليلا استرشاديا من الممكن الرجوع إليه اختيارا من قبل صانعو التشريعات، وقد شاركت وزارة العدل والمجلس التشريعي ومؤسسات أخرى في إعداد هذا الدليل من خلال ورشات عمل نظمتها جامعة بيرزيت في أواخر التسعينيات.

وقد ورد ضمن خطة الإصلاح والتنمية لوزارة العدل للأعوام 2008-2010 أن يتم وضع دليل لصياغة التشريعات مع الأخذ بالاعتبار الكتيب الاسترشادي الموجود الصادر عن جامعة بيرزيت، ويجري العمل حاليا كما ورد أعلاه لوضع دليل جديد يأخذ بالاعتبار الجهود السابقة في هذا المجال كما يأخذ بالاعتبار مدى فعالية المبادئ التي تم الاعتماد عليها أو الاستعانة بها في الفترة السابقة، ويتجه جهد وزارة العدل لوضع هذا الدليل في قالب تشريعي ليتم اعتماده من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية ويصبح مرجعا توجيهيا ملزما لتطوير التشريعات وتطوير أدوات المراجعة والصياغة التشريعية وأدوات صنع السياسات التشريعية.

التدريب:

يوجد تدريب على نطاق ضيق حيث خضعت سنة 2008 مجموعة من موظفي الوزارة ومن موظفي الأمانة العامة لمجلس الوزراء وموظفي الدائرة القانونية في مكتب رئيس السلطة الوطنية لدورة في مجال صياغة التشريعات، وذلك بالتنسيق بين وزارة العدل ومشروع (BAYAN) التابع لشركة (DAI) ويوجد عروض ما زالت الوزارة قيد دراستها من بعض مؤسسات NGO's ، والشركات التابعة للمؤسسات الدولية مثل شركة DPK التابعة USAID.

ولا بد من تلقي التدريب من جميع الموظفين القانونيين في وزارة العدل والوزارات والمؤسسات الأخرى التي لديها دوائر قانونية فاعلة خاصة الإدارة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء والإدارة القانونية في مكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

لا توجد مؤسسة معنية بتحديد احتياجات التدريب، إلا أن هناك وحدة في وزارة العدل للتخطيط والتطوير، ولدى الوزارة إطار لخطة تدريبية سنوية للموظفين القانونيين، وفي أواخر سنة 2007 تم افتتاح معهد التدريب القضائي الفلسطيني الذي من المفترض أن يقدم التدريب المتخصص للقضاة والنيابة العامة والموظفون القانونيون في الوزارات، إلا أنه لغاية الآن لم يتم الاستفادة من المعهد في مجال تدريب القانونيين في الوزارات.

وكما سلف القول فإن وزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع الذي يتبع لوزير العدل وكذلك كل من الأمانة العامة لمجلس الوزراء وديوان رئاسة السلطة الوطنية وكذلك المجلس التشريعي الفلسطيني هي المؤسسات التي يجب أن تشارك في وضع برامج التدريب على ضوء الاحتياجات والإمكانيات المتوفرة لديها.

ومن الممكن تشكيل لجنة وطنية من هذه المؤسسات برئاسة وزارة العدل لوضع خطة شاملة متكاملة للتدريب على أن تتولى اللجنة تنفيذ الخطة على مراحل زمنية تستفيد منها كافة المؤسسات المعنية بصياغة وإعداد التشريعات والسياسات والخطط التشريعية، ومن الممكن مشاركة المجتمع المدني في هذا المجال خاصة نقابة المحامين وكليات الحقوق.

الزيارات البحثية والدراسية:

لا يوجد منهجية زيارات بحثية دراسية حتى الآن عدى عن بعض الزيارات غير المنهجية فقد قام فريق من وزارة العدل بزيارة لمركز الطب الشرعي في المملكة الأردنية الهاشمية للإطلاع على طبيعة عمله وأنظمتها الفنية والإدارية، وكذلك قام فريق آخر بزيارة بحثية دراسية لكندا للطب الشرعي والمعمل الجنائي. وتعمل الوزارة على اعتماد أسلوب الزيارات البحثية والدراسية ضمن خطة الوزارة ومنهجيتها التطويرية، وتقوم منظمة OECD بالتنسيق لتنظيم زيارة بحثية دراسية (Fact finding mission) لبعض الدول للإطلاع على التجارب التطويرية في مجال الإصلاح التشريعي والتنظيمي.

المساطر والمعايير:

هناك قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات إلا أنه لا يتضمن معايير ومساطر لعملية صياغة التشريعات، وإنما اقتصر في المادة (2) منه على تكليف الوزارات بإعداد مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو أن تقوم الوزارات بإعداد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة، وتحيلها إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة.

كما نصت المادة (5) من ذات القانون أعلاه على أنه " بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة".

ومن المعروف أن الديوان " ديوان الفتوى والتشريع" المذكور أعلاه يتبع وزارة العدل، ولكنه غير ملزم بمساطر ومسارات محددة، إلا أن وزارة العدل كجهة مكلفة أيضا بإعداد مشروعات التشريعات ووضعها في الصيغة القانونية الملائمة تأخذ على مسئوليتها الاعتماد على معايير ومساطر أساسية وهذه المعايير العرفية مثل:

1- العنوان أو الاسم الأفضل والأسهل والأكثر تحديدا وملائمة للتشريع.

2- الهدف من التدخل التشريعي بمعنى ما هي القضية التي يجدر معالجتها بالتشريع، وتحليل الخيارات، وما هي النتائج المحتملة لدى عدم التدخل التشريعي، والمخاطر المحتملة من التدخل التشريعي.

3- المنطق والسياق و الفلسفة التي تبرر إصدار التشريع والمسائل ذات العلاقة بالتشريع التي ينبغي إدراكها لدى إعداد التشريع.

4- تحديد البيئة المستهدفة أو القطاع الاجتماعي المستهدف من التشريع وحجمها ومدى تأثيرها، والمؤسسات التي ستتأثر بهذا التشريع ومقياس التأثير.

5- البيئة القانونية التي سيتم إدخال التشريع الجديد ضمنها بحيث يتم ضمان انسجام التشريع الجديد مع النظام القانوني القائم للدولة، بما في ذلك إمكانية إلغاء نظم قائمة نتيجة للتشريع المقترح، أو اقتراح مشاريع قوانين أخرى تضمن التكامل والانسجام التشريعي ضمن خطة تطويرية للتشريعات.

6- التشاور مع الأطراف الفاعلة والتي من الممكن أن تتأثر في التشريع، ووضع خطة محددة للتشاور بما فيها ورش العمل ولجان الاستماع، وإدراج ملخص لعمليات التشاور والاستماع والرود.

6- تكلفة تطبيق التشريع والآثار المترتبة على هذا التشريع، وخطة التنفيذ، ومدى تأثر القطاعات المستهدفة من تنفيذ التشريع، وحجم التأثير الكلي للقطاعات المستهدفة بإنفاذ التشريع بالتناسب مع التشريعات الأخرى النافذة أو الواردة في الخطة التشريعية.

يطرح صانغ التشريعات أسئلة كثيرة، من بينها معرفة إذا كان التشريع المطلوب من التشريعات الرئيسية (القوانين) أو من التشريعات الثانوية (اللوائح والتعليمات)، ومن الطبيعي أن تتم مناقشة الحاجة إلى التشريع وفيما إذا كان هناك بدائل لهذا التشريع مثل ذاتية وطوعية التنظيم، أم التنظيم من خلال التشريع، وطبيعة الالتزام الذي يسعى التشريع إلى تحقيقه، والدور الوظيفي لهذا التشريع، وهل من الممكن توظيف أي من التشريعات الموجودة لتحقيق النتائج المرجوة من التشريع المطلوب.

جودة التشريعات:

لا يوجد في فلسطين مؤسسة معنية بقياس جودة التشريعات، وإن كان لدينا ديوان الفتوى والتشريع الذي تم تأسيسه بموجب قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع، إلا أن قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات الذي ينظم عمل هذه المؤسسة لا ينص على أي دور لهذه المؤسسة في مراقبة جودة التشريعات أو التقدم بمشروعات تعديل للتشريعات القائمة أو التقدم بمشروعات تشريعات جديدة، وإنما اقتصر دور الديوان على صياغة التشريعات التي يكلف بها من الحكومة.

وقد نصت المادة (4) من قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات على أن تشكل بقرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لجنة وزارية تختص بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية برئاسة وزير العدل، وقد نصت على المادة (4) أعلاه على أن "يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزراء 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".

وعلى الرغم من أن وزير العدل يمارس دوره من خلال الطاقم القانوني في وزارة العدل بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية وتقديم توصياته إلى مجلس الوزراء، إلا أن اللجنة المشار إليها لم يتم تشكيلها وفقا للمادة (4) أعلاه.

وكذلك تقوم الوزارات بإرسال قائمة من التشريعات والتعديلات التشريعية وفقا لاختصاصها واحتياجات عملها، وتقوم اللجنة الوطنية للخطة التشريعية في مجلس الوزراء المشكلة سنة 2008 باستقبال قوائم مشاريع القوانين من الوزارات والمؤسسات وترتيبها حسب الأولوية على شكل خطة تشريعية للحكومة، حيث أن وزارة العدل أيضا ممثلة في اللجنة الوطنية للخطة التشريعية.

وهناك بعض المعايير العرفية المتبعة لقياس جودة التشريع مثل:

- 1- نسبة تحقق الأهداف والغايات من التشريع؟
- 2- نسبة حل المشكلة التي استهدفتها التشريع، وهل برزت مشاكل جديدة؟
- 3- النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة التي أتت بها التشريع؟
- 4- أثر التشريع على القطاعات المستهدفة، وهل أثر بشكل غير متناسب على أي مجموعة أو قطاع؟
- 5- نطاق التشريع وهل كان نطاق التشريع أوسع أو أضيق من اللازم؟
- 6- تحليل عملية إنفاذ التشريع، وهل كانت فعالة وذات كفاءة ومتجانسة؟
- 7- تكلفة إنفاذ التشريع، وهل ظلت ضمن الحد المتوقع؟
- 8- تكلفة الالتزام بالتشريع بالنسبة للقطاعات المستهدفة؟
- 9- هل تتخطى المنافع التكاليف؟

ولدى السلطة الوطنية الفلسطينية جريدة رسمية تسمى مجلة الوقائع الفلسطينية تعني بنشر التشريعات وقرارات مجلس الوزراء والقرارات القضائية والقرارات الإدارية وقد صدر أول عدد منها بتاريخ 1994/11/20، ويتولى ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل المسؤولية عن تنظيم المجلة ومراجعة وتنقيح التشريعات من الناحية الفنية واللغوية قبل نشرها، حيث جاء في المادة (2) من قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات أن ديوان الفتوى والتشريع يضع مشروعات التشريعات لدى إعدادها في الصيغة القانونية الملائمة، ثم يأخذ ديوان الفتوى والتشريع دوره مرة أخرى في مرحلة ما بعد البت في مشروع التشريع من قبل مجلس الوزراء لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة وفقا للمادة (5) من ذات القانون أعلاه.

ولا بد من الإشارة أن وزارة العدل كوزارة مختصة قد وضعت ضمن خططها الإستراتيجية المعتمدة من مجلس الوزراء، برنامج تطوير التخطيط الاستراتيجي والسياسات التشريعية وتحديث وتوحيد منظومة التشريعات، ومن ضمن هذا البرنامج لا بد من تقييم جودة التشريعات من خلال مراجعة التشريعات النافذة والعمل على تعديل التشريعات واقتراح تشريعات جديدة على ضوء هذا التقييم.

المستشار / علي أبو دياك

الوكيل المساعد للشئون القانونية والمهنية

وزارة العدل