

اختلفت القوانين التي كانت نافذة في فلسطين حيث تم اللجوء لتطبيق القوانين الأردنية التي كانت نافذة عشية الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية، والقوانين الانتدابية البريطانية وتعليمات الإدارة المصرية في قطاع غزة، وفي بداية عهد السلطة الوطنية 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" حتى يتم توحيدها. وهذا ما جعل مهمة توحيد القوانين بين جناحي الوطن 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، التي تمارس صلاحياتها التشريعية عن طريق مجلس تشريعي منتخب، له صلاحية تبني التشريعات.

وقد تولى مجلس السلطة الفلسطينية سلطة إصدار القوانين منذ 1994/7/5 وذلك في عهد الحكومة الأولى التي امتدت ما بين 1994/5/20 إلى 1996/12/16، وكانت التشريعات تصدر بمراسيم عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ولدى انتخاب المجلس التشريعي الأول بتاريخ 1996/1/20، تولى المجلس التشريعي سلطة إصدار التشريعات منذ تنصيبه بتاريخ 1996/3/7.

وتم 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.

ومن أهم إنجازات مجلس الوزراء الحالي على صعيد تطوير وإصلاح العمل المؤسسي هو إعداد خطة إصلاح وتنمية متوسطة المدى للأعوام 2008-2010 على ضوء سياسات وطنية معتمدة من مجلس الوزراء ومرتبطة مع أهداف السلطة الوطنية الرئيسية والمتوسطة وفي إطار غايات السلطة، وقد صادق مجلس الوزراء بتاريخ 2007/8/6 على مقترح إعداد خطة إصلاح وتنمية فلسطينية للأعوام 2008-2010، وذلك عبر عملية تدمج بين صنع السياسات والتخطيط وإعداد الموازنة، من خلال دمج عناصر التخطيط وعناصر تخصيص المصادر في وثيقة واحدة ذات منظور متوسط الأمد وتجمع بين تخصيص الموارد الحكومية، وتخصيص الموارد من قبل الدول المانحة، وتتضمن مؤشرات قياس الأداء، وتقوم على أساس منهجية إطار الإنفاق متوسط الأمد المتعارف عليها عالمياً والذي يمكن تعريفه حسب ما جاء في وثائق خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى أعلاه بأنه " أداة إدارة الإنفاق العام وتعزيز النظام المالي الإجمالي، بالإضافة إلى تخصيص المصادر حسب الأولويات الإستراتيجية والاستخدام الفعال للمصادر في تنفيذ هذه الأولويات".

وتم إقرار الحكومة لأجندة السياسات الوطنية وهي تدرج منطقي يجمع ما بين ثلاثة مستويات هي الغايات والأهداف ومحاور السياسات، لتوجيه أعمال وقرارات وأولويات الحكومة، وقد حددت الأجندة الغايات العليا للسلطة الوطنية الفلسطينية وهي السلامة والأمن، والحكم الرشيد، وتعزيز التقدم والازدهار الوطني، وتحسين مستوى وجودة الحياة، ويرتبط بهذه الغايات أهداف عامة محددة تنبثق عنها محاور السياسات.

إن السياسة التشريعية تأتي ضمن مفهوم سياسات الحكومة التي تضبط وتنظم عمل الحكومة، حيث يمكن تعريف سياسات الحكومة بأنها الإطار الشامل للأعمال التي تقرر الحكومة القيام بها ضمن تسلسل أولويات معين على نحو يترجم رؤية الحكومة وغاياتها وأهدافها إلى مجموعة من المخرجات والنتائج الملموسة، وتتعاكس عن السياسات إستراتيجيات الحكومة والخطط التنفيذية في إطار عملية تدمج بين الخطة والموازنة.

ويتم صناعة السياسات العامة وتحديد أولوياتها من قبل الحكومة بكافة مؤسساتها بالشراكة مع السلطة التشريعية ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والجماعات والأفراد، على نحو يربط بين السياسات والأهداف العامة للحكومة وغاياتها، وبذات الوقت فلا يمكن وضع أي خطة إستراتيجية بعيدا عن السياسات حيث أن السياسات هي الضوابط التي يجب أن تلتزم بها المؤسسات الحكومية لدى وضع خططها وبرامجها وأولوياتها بشكل يحقق الارتباط بين أهداف المؤسسة وسياسات الحكومة، ويحقق الربط أيضا بين موازنة المؤسسة وخططها السنوية بحيث تمثل الموازنة انعكاسا للخطة التطويرية التي تتم مراجعتها في بداية كل عام.

ومن الطبيعي أن للسلطة التشريعية دور في إقرار سياسات الحكومة وخططها التطويرية حيث أن المجلس التشريعي يمنح الثقة للحكومة على أساس برنامجها الذي يعكس سياساتها العامة، وكذلك فإن المجلس التشريعي هو المفوض بإقرار الموازنة العامة للسلطة والتي يجب أن تتسجم مع خطة التنمية للحكومة وتعتبر عن أولوياتها، وهو المخول بإقرار القوانين التي تعتبر جزءا من الأدوات التشريعية التي تساهم في ترجمة سياسات الحكومة. هذا بالإضافة أن المجلس التشريعي يقر الخطة العامة للتنمية، ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس¹.

وكذلك فإن للأحزاب السياسية دور في صناعة سياسات الحكومة وتحديد أولوياتها، حيث برنامج الحزب الذي يظفر بالسلطة ينعكس بشكل واضح في سياسات الحكومة، وكذلك فإن الأحزاب الأخرى تساهم في صنع السياسات بما لها من مقاعد في المجلس التشريعي أو في الحكومة، أو بما لها من قدرة تأثيرية في إطار المنافسة الحزبية والمقاربات والائتلافات بين الأحزاب، وكذلك تسعى مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والجماعات للتأثير على الحكومة لتبني بعض السياسات والأولويات التي تعبر عن مصالح المواطنين أو مصالح فئات مدنية أو نقابية معينة، فالمؤسسات المهتمة بحقوق المرأة على سبيل المثال تسعى لخلق رأي عام يساعد على تبني بعض أولوياتها من قبل الحكومة، وكذلك النقابات العمالية والمهنية تعمل على وضع مصالح الفئات التي تمثلها ضمن أولويات الحكومة.

وتتضح السياسة التشريعية للحكومة من خلال انعكاسها في إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى للأعوام 2008-2010 حيث تم إقرار مجموعة من السياسات والأهداف والنشاطات والمشاريع تحدد أولويات التشريع على ضوء الاحتياجات التشريعية التي رسمتها الخطة.

وقد أقرت الحكومة ضمن أجندة السياسات الوطني وفي إطار غاياتها لتحقيق الحكم الرشيد، أحد الأهداف الرئيسية للحكومة وهو تعزيز وتمكين الأنظمة القانونية والمدنية والجنائية ، وأقرت تطوير الإطار القانوني كمحور سياسات، والذي ارتبط به مجموعة من الأهداف الإستراتيجية للوزارات والأهداف الفرعية المنبثقة عنها.

فعلى مستوى وزارة العدل وفي إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى لوزارة العدل للأعوام 2008-2010 فقد إعتمدت هدف "استقرار النظام القانوني " من بين أهدافها الإستراتيجية والذي تفرع عنه أربعة أهداف فرعية على النحو التالي:

¹ مادة (59) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

1. بلورة الخطة التشريعية لقطاع العدالة

ويرتبط بهذا الهدف عدد من النشاطات تقوم على جرد ومراجعة وتقييم رزمة تشريعات العدالة، وبلورة السياسة التشريعية لقطاع العدالة بما في ذلك وضع قائمة بالتشريعات المطلوبة وأولوياتها

2. الوصول إلى تشريعات قانونية محدثة ومطورة

وتم إقرار النشاطات المرتبطة بهذا الهدف وهي تدريب كادر الوزارة المتخصص على إعداد مشروعات القوانين والأنظمة لإيجاد كوادر مؤهلة في مجال إعداد مشروعات القوانين. وعقد ورش عمل قانونية لوضع قائمة بمشروعات القوانين ومشروعات القوانين المعدلة واللوائح التنفيذية اللازمة على ضوء الخطة التشريعية. وتوفير الخبراء وإبرام مذكرات تعاون مع مؤسسات متخصصة في مجال التقييم التشريعي. وتنظيم زيارات للدول للإطلاع على الأنظمة القانونية والمشاركة في المؤتمرات والندوات العلمية ذات العلاقة بإصلاح وتطوير التشريعات.

3. تطوير نظم المعلومات القانونية والأتمتة

وتم إقرار النشاطات المرتبطة بهذا الهدف والتي تتضمن تصميم البوابة الإلكترونية لوزارة العدل، وتصميم نظام إلكتروني لعمليات الوزارة، وتوفير المعلومات القانونية المؤتمتة.

4. تفعيل دور ديوان الفتوى والتشريع وتنظيم علاقاته ومرجعياته

ويرتبط بهذا الهدف عدد من النشاطات تقوم على مراجعة الإطار التشريعي للديوان، وتدريب كادر الديوان وتعزيز قدراته في الصياغة القانونية، وتنظيم إصدار دوري لمجلة "" الوقائع "" الجريدة الرسمية"" التي تعني بنشر التشريعات والقرارات.

وفي ذات إطار غاية الحكومة لتحقيق الحكم الرشيد فقد أقرت الحكومة هدف تعزيز المؤسسات العامة كأحد الأهداف الرئيسية للحكومة، وأقرت مبدأ النزاهة والمساءلة والشفافية كأحد محاور سياسات الحكومة ضمن أجندة السياسات الوطنية، وانسجاماً مع ذلك وفي إطار خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى لوزارة العدل للأعوام 2008-2010 فقد إعتمدت الوزارة هدف " حماية حقوق المواطن وحرياته الأساسية " من بين أهدافها الإستراتيجية والذي تفرع عنه أربعة أهداف فرعية على النحو التالي:

1. تعزيز دور الوزارة في الحفاظ على حقوق المواطن وحرياته الأساسية

وتم إقرار النشاطات المرتبطة بهذا الهدف وهي جرد التشريعات ذات العلاقة المباشرة بحقوق المواطن، وإنشاء وتجهيز وحدة حقوق الإنسان، وإعداد التشريعات والتعديلات التشريعية للتشريعات ذات العلاقة بحقوق المواطن.

2. تمكين المواطن من الحصول على العدالة

ويرتبط بهذا الهدف عدد من النشاطات تقوم على تحديث تشريعات التحكيم وإعداد قانون الوساطة، وتعديل قانون السلطة القضائية على نحو يضمن استقلال القضاء ويوضح العلاقة بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، وإعداد نظام فعال لتبليغ المذكرات القضائية، ونظام فعال لتنفيذ الأحكام.

3. تعزيز الدور الرقابي لوزارة العدل

وفي إطار النشاطات المرتبطة بهذا الهدف سيتم تطوير الإطار التشريعي للرقابة على الجمعيات، وتطوير الإطار التشريعي لتفقد السجون.

4. تطوير وتعزيز أنماط علاقات وزارة العدل بالمؤسسات القانونية الوطنية والدولية ويرتبط بهذا الهدف عدد من النشاطات تقوم على المشاركة في الفعاليات القانونية العربية والدولية، وإجراء الدراسات حول مواءمة التشريعات مع الإتفاقيات الدولية

وفي محاولة لتحقيق شيء من الخصوصية لبلورة السياسة التشريعية، وتسليط الضوء على التخطيط التشريعي بما يراعي أولويات التشريع على ضوء الاحتياجات التي وردت في خطط الإصلاح والتنمية متوسطة المدى للأعوام 2008-2010 للوزارات، فقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة وطنية لوضع الخطة التشريعية على ضوء احتياجات وأولويات كل وزارة، وبشكل يضمن التنسيق بين المؤسسات ذات العلاقة بأي تشريع والتشاور حول ما يحتله هذا التشريع من أولوية في الخطة.

ومن المعروف أن للمجلس التشريعي صلاحية إقرار الخطط التنموية العامة ومن ضمنها الخطة التشريعية ضمن الخطة العامة للتنمية، وذلك يحقق التزام من المجلس التشريعي بالخطط التي تقدمها الحكومة ويقرها المجلس، حيث نص القانون الأساسي على أن " يقر المجلس التشريعي الخطة العامة للتنمية، ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس".²

وبشكل تبادلي فإن مجلس الوزراء يقع على مسؤوليته تنفيذ البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية ، حيث نص القانون الأساسي على أن " مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ".³

ويقوم مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة على ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي حيث نص القانون الأساسي على أن " يختص مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، و تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة".⁴

علي أبودياك

**الوكيل المساعد
للشئون القانونية والمهنية**

وزارة العدل

² مادة (59) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

³ مادة (63) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

⁴ مادة (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003