دور الصياغة القانونية في تفعيل عملية الإصلاح القانوني
-دولة فلسطين أنموذجا-

The title The role of legal drafting in activating the legal reform process -The State of Palestine model 's-

خواثرة سامية*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس –
s.khouatra@univ-boumerdes.dz

تاريخ إرسال المقال: 2023/01/22 تاريخ قبول المقال: 2023/04/12 تاريخ نشر المقال: 2023/05/15

الملخص:

يقال أن الصياغة القانونية علم وفن في نفس الوقت، لان المشرّع يضع و يسن القواعد القانونية انطلاقا من المعطيات الطبيعية والسياسية والاجتماعية التي يعيشها المجتمع باختلاف مكوّناته وأطيافه. وتكون الصياغة القانونية للنصوص التشريعية تحويل كل هذه المعطيات الى قواعد قانونية سهلة الفهم والتطبيق داخل هذا المجتمع، لتكون حلولا لكل المسائل والإشكالات الحاصلة فيه. وتتطلب عملية الإصلاح القانوني في فلسطين تقويم مسار وعمل المشرّع الفليسطيني، من خلال تقييم قدرة الآليات القانونية الموجودة، وبيان مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، ومن أجل أن تبنى عملية الإصلاح القانوني على معطيات صحيحة، مستمدة من الواقع المعاش، على المشرع العمل على تطوير سياسته التشريعية التي تتجاوب مع تطورات الحياة وتتلاءم مع حاجات الأفراد.

الكلمات المفتاحية: الكلمات المفتاحية: الصياغة القانونية، الاصلاح القانوني، السياسة التشريعية، السلطة الفلسطينية.

Abstract:

It is said that legal drafting is both a science and an art, because the legislator establishes and enacts legal rules based on the natural, political and social data experienced by society in all its components and spectrums. The legal formulation of legislative texts is to transform all these data into legal rules that are easy to understand and apply within this society, to be solutions to all the issues and problems that occur in it. In order for the process of legal reform to be based on correct data, derived from the lived reality, the legislator must work to develop his legislative policy that responds to the developments of life and suits the needs of individuals.

Key words: Legal Drafting ,Legal Reform ,Legislative Policy, Palestinian Authority.

* المؤلف المرسل

المقدمة:

يعدّ سن القانون أو التشريع عملية يتم فيها وضع أسس وقواعد البناء الاجتماعي لأي مجتمع، بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين، من أجل تسيير وتيسير التعامل بينهم، وقد سادت في القديم التشريعات العرفية، التي تميزت بتكيفها ولاءمتها لتطور الحياة والإحساس بالأمان الناتج عن الاعتياد على تطبيق العرف، والتي لا تزال تحتل مرتبة هامّة في تنظيم معاملات الناس وفي جلّ المجالات، وعلى الرغم من ذلك فقد أصبحت حاليا تلي مصدرا أوليا هي التشريعات المقننة،أي القوانين، التى يضعها المشرع ممثلا في هيئات ومجالس نيابية كالبرلمان، وبالنظر للأهمية التي تتميز بها التشريعات أي القوانين فيجب الأهتمام بمبادئ وأسس الصياغة القانونية لهذه الأخيرة.

تعتبر الصياغة القانونية علم وفن في نفس الوقت، حيث يقوم المشرّع بإنشاء وسن القواعد القانونية انطلاقا من المعطيات الطبيعية والسياسية والاجتماعية التي يعيشها المجتمع باختلاف مكوّناته وأطيافه. وتكون مهمة صائغ القوانين تحويل كل هذه المعطيات الى قواعد قانونية سهلة الفهم والتطبيق داخل هذا المجتمع، لتكون حلولا لكل المسائل والإشكالات الحاصلة فيه.

وتتطلب عملية الإصلاح القانوني في فلسطين تقويم مسار وعمل المشرّع الفليسطيني، من خلال تقييم قدرة الآليات القانونية الموجودة، وبيان مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، مع التدقيق والتمحيص في القوانين النافذة ومجاراتها للتطورات الحاصلة في الظواهر الاجتماعية التي يعالجها المشرّع، هذا الأخير الذي يكون مجبرا على البحث في التحولات التي يشهدها الصعيدين المحلى والدولي.

ومن أجل أن تبنى عملية الإصلاح القانوني على معطيات صحيحة، مستمدة من الواقع المعاش، يجب على المشرع من تطوير سياسته التشريعية التي تتجاوب مع تطورات الحياة وتتلاءم مع حاجات الأفراد، لإيجاد حلول تنسجم مع الواقع، وهذا مايعبّر عن نجاح المشرع في عملية الإصلاح القانوني، ومن خلال ما سبق يعالج الموضوع إشكالية مهمّة هي: **كيف يتم تجويد الصياغة القانونية لتحقق إصلاح التشريعي حقيقي وفعال في المنظومة القانونية الفلسطينية؟** ، وقد تم اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي للاجابة على هذه الإشكالية، ولهذا الأمر يجب العمل والبحث في مراجعة أدلة الصياغة القانونية، مع وجود الإرادة الحقيقية لصناع القرار في دولة فلسطين لتبني هذه الأدلة وإضفاء طابع الإلزام على ما ورد فيها من قواعد إرشادية، الأمر الذي سيكون من شأنه المساعدة في تحقيق الإنسجام التشريعي ما بين القوانيين الفلسطينية، ونبين كل ذلك من خال الخطة المتكوّنة من مبحثين:

المبحث الأول: علاقة الصياغة القانونية بالإصلاح التشريعي

نتطرق في هذا المبحث الى الاطار المفاهيمي للصيغة القانونية من خلال التعريف والأهمية التي تكتسيها هذه الاخيرة.

المطلب الأول: تعريف الصياغة القانونية

تنوّعت التعريفات التي شملت مصطلحي الصياغة القانونية بين اللغة والاصطلاح والتشريع وهي كما يلي:

الفرع الأول: الصياغة لغة

تعني كلمة الصياغة في اللغة مصدرها "صاغ" وصاغ الشيء بمعنى هيأه على مثال مستقيم ورتبه، وصاغ الكلمة بمعنى "بناها من كلمة اخرى على هيئة مخصوصة[1]"،"والصيغة" هي النوع أو الأصل، ويقال "صيغة الأمر، أي هيأته التي بني عليها، ويقال "كلام حسن الصياغة" بمعنى "جيّد ومحكم"، كما ويقال "صيغ الكلام" بمعنى" تراكيبه وعبارته"[2]، وبذلك فالصياغة لغة معناها تهيئة الشيء وبنائه.

الفرع الثاني: الصياغة اصطلاحا

تعرّف الصياغة إصطلاحا بأنها:" الأداة التي تعمل على تحويل المادة الاولية التي تتكون منها القاعدة القانونية الى قواعد منظمة محددة وعملية صالحة للتطبيق الفعلي الذي يحقق الغاية أو الهدف الذي يوضحه جوهرها[3]، أي أنها الأداةٌ أو الوسيلةٌ المستعملة للتعبير عن فكرةٍ كامنةٍ لتصبحَ حقيقةً اجتماعيةً يجري التعاملُ على أساسها[4]، وهو ما ذهب اليه الفقيه»Dick» في تعريفه بأنها:"هي الأداةُ التي يجري بمقتضاها نقلُ التفكير القانوني من الحيز الداخلي إلى الحيز الخارجي"[5].

وإذا كانت الصياغة هي الأداةَ أو الوسيلةَ اللازمة لتحويل القيم التي تمثل جواهر أو مضامين مكونة لمواد القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق في العمل[6]، فإن هذا التحويل يتم باستخدام الوسائل والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون هذه المادة الأولية، وإعطائها الشكل العملي الذي تصلح به للتطبيق كقاعدة قانونية عامة ومجردة سهلة الفهم تطبق على الجميع على قدم المساواة، وتراعي معايير وأسس الصياغة السليمة، فللتشريع جوهر ومظهر يتمثل الجوهر في المادة الاولية التي يمليها المثل الاعلى للعدل في شان من شؤون المجتمع، في حين ينصرف المظهر الى الشكل الذي يظهر فيه الجوهر بحيث يكون قاعدة قانونية صالحة للتطبيق في الحياة.[7]

الفرع الثالث: الصياغة تشريعا

عرفها الفقيه "ديكرسون" بأنها القانون الوقائي "Preventive Law" على اعتبار ان مهمة الصائغ القانوني صياغة الوثائق التي تحول دون التقاضي وتمنح حدوث المشكلات عن طريق التنبؤ بها ووضع الحلول اللازمة لها.[8]

فتعني الصياغة من الناحية التشريعية بأنها تهيئة القواعد القانونية وبناؤها على هيئة مخصوصة وفقا لقواعد مضبوطة وذلك تلبية لحاجة تستدعي التنظيم في سلوك الافراد والجماعات والهيئات على نحو ملزم،[9] وهي ايضا مجموعة الاجراءات والوسائل التي تتخذ لإعداد مشروعات القوانين على أساس المبادئ المقترحة من الجهة طالبة التشريع انسجاما مع مبادئ الدستور وتنسيقا مع احكام القوانين النافذة وذلك تمهيدا لتقديمها الى السلطة التشريعية لدراستها وإقرارها.[10]

في الأخير يمكننا تعريف الصياغة القانونية بأنها:" مجموعة الوسائل والقواعد المستخدمة لصياغة الافكار والنصوص القانونية من خلال تحويل وقائع الحياة في قوالب تشريعية لتحقيق الغرض الذي تصبوا اليه السياسة القانونية،[11] فهي بذلك عملية تحويل القيم الى قواعد قانونية صالحة للتطبيق الفعلي من خلال سن القوانين حسب قواعد محددة ومظبوطة تطبق بمعية السلطة المختصة.[12]

وتجدر الإشارة الى أن القاعدة القانونية تتكون من عنصرين رئيسيين هما عنصر العلم وعنصر الصياغة، حيث يتعلق عنصر العلم بجوهر القانون وموضوعه، وهو ما يمكن التعبير عنه بالمادة الاولية التي تتكون منها القاعدة القانونية، وبالعوامل التي تدخل في مضمونها ويستخلصها القانونيون من حقائق الحياة الاجتماعية بالتجربة والعقل.[13] اما عنصر الصياغة، فيتمثل في اخراج مضمون المادة الاولية الى حيز العمل وذلك من خلال الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القاعدة القانونية والتعبير عنها، وتسمى بأساليب صناعة او صياغة التشريع،[14] وعلى هذا فان جوهر الصياغة التشريعية هو تحويل المادة الاولية التي يتكون منها التشريع الى قواعد قانونية عامة ومجردة صالحة للتطبيق الفعلي على الاشخاص المخاطبين فيها وعلى قدم المساواة فيما بينهم،[15] فلا مناص اذن من ظهور الجوهر في اثواب القانون وأزيائه، ولا مفر من اظهار المعاني والأفكار التشريعية في عبارات وجمل تناسب القانون وتتزين بزيه، وهذا هو عمل الصائغ القانوني اذ عليه ان يفهم مقصد المشرع.

المطلب الثاني: أهمية الصياغة القانونية في الإصلاح التشريعي

تظهر أهمية الصياغة القانونية من خلال الاهداف التي ترمي الى تحقيقها عبر خطوات وإجراءات تحقق الإصلاح التشريعي، وتطوير المنهج القانوني المتبع في الحياة.

1-الاستعانة في الصياغة بالأساليب والمناهج المسايرة لوقائع الحياة: يجب أن نستعين في الصياغة القانونية بالمناهج التي تساعد على احتواء جميع الوقائع الخاصة بالقواعد القانونية ففي الغالب لا يمكن إدراك وقائع الحياة القانونية، لذلك لا يمكن لأي فن بشري أن يصوغ قواعد ومبادئ تصلح لجميع الأوضاع وجميع الأوقات، لذلك يجب أن يجمع المشرع في صياغته القانونية بين إتقان التكييف وكمال التحديد.

2-الإبتكار والإبداع في خلق **القواعد القانونية:** تعمل الصياغة القانونية على إشباع الحاجات وتنظيم العلاقات ضبط المعاملات، عن طريق الاستعانة بأفكار قانونية مستحدثة وفقا لمستجدات الاوضاع.

3-معرفة القوانين المقارنة في البلدان الأخرى: من أهم العوامل التي تساعد في الصياغة القانونية الإلمام بقوانين الدول الأخرى والإستفادة من تجاربها لتقييم فعاليتها والأخذ بأجودها، لصياغة أحكام قانون جديد يكون بمثابة اصلاح قانوني يتوقى المشاكل التي ظهرت في هذه الدول .

وتتجلى أهمية الصياغة القانونية في أنها لا تعني بالجانب الشكلي او الاجرائي فقط، وإنما تهدف بالدرجة الاساسية الى الوصول الى اصدار تشريع متطور يمتاز بالوضوح في نصوصه والدقة في أحكامه، وأن يكون

منسجما وغير متعارض مع التشريعات القانونية الأخرى،[16] سواء الوطنية منها او الدولية، وان يكون التشريع قابلا للفهم والتطبيق ويعد اصلاحا تشريعيا في الأساس.

المبحث الثاني: اجراءات الصياغة القانونية في فلسطين

بقدوم السلطة الوطنية الفلسطينية صدر قرار رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم 1 لسنة 1994 من تونس بتاريخ 1994/05/20 والذي يقضي بان يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/06/05 في الاراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة" ومنها العثمانية والانتدابية البريطانية، والتشريعات والأردنية التي طبقت في فترة الحكم الاردني للضفة الغربية، وبعض التشريعات التي صدرت في حقبة الادارة المصرية لقطاع غزة، حتى يتم توحيدها، مما جعل مهمة توحيد القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة واستبدالها بقوانين عصرية حديثة هي المهمة الاولى للمجلس التشريعي الاول.

المطلب الأول: آليات تطوير الصياغة القانونية في فلسطين

بدأت الصلاحيات التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ توقيع اتفاق طابا اسلو 2 الموقع في واشنطن بتاريخ 1995/09/28 الذي نص على الصلاحيات التشريعية للسلطة الفلسطينية، وقد بدأت عملية الاصلاح التشريعي فعليا لدى انتخاب المجلس التشريعي الاول بتاريخ 1996/01/20، حيث تولى المجلس التشريعي سلطة اصدار التشريعات منذ تنصيبه بتاريخ 1996/03/07، وقد تم اعتماد الوقائع الفلسطينية كجريدة رسمية فلسطينية تعنى بنشر التشريعات وقرارات مجلس الوزراء والقرارات القضائية والقرارات الادارية وقد صدر أول منها بتاريخ 1994/11/20.

الفرع الأول : الجهود المبذولة لتجويد الصياغة القانونية

أولا: أدلة الصياغة

تم اصدار كتيب منشور عن معهد الحقوق التابع لجامعة بيرزيت بعنوان "**دليل الصياغة التشريعية**"، ولكنه كتيب غير رسمي ولم يصدر بقرار أو قانون، وإنما يعتبر دليلا استرشاديا من الممكن الرجوع اليه اختبارا من قبل صانعو التشريعات، وقد شاركت وزارة العدل والمجلس التشريعي ومؤسسات اخرى في إعداد هذا الدليل من خلال ورشات عمل نظمتها جامعة بيرزيت في أواخر التسعينيات.

كما ورد ضمن خطة الاصلاح والتنمية لوزارة العدل للأعوام 2008–2010 امكانية وضع دليل لصياغة التشريعات مع الاخذ بالاعتبار الكتيب الاسترشادي الموجود الصادر عن جامعة بيرزيت، ويجري العمل حاليا 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 ادوات المراجعة والصياغة التشريعية وأدوات صنع السياسات التشريعية.

ثانيا: التدريب

يوجد تدريب لكنه على نطاق ضيق حيث خضعت سنة 2008 مجموعة من موظفي الوزارة ومن موظفي الامانة 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 DIA ويوجد عروض مازالت الوزارة قيد دراستها من بعض مؤسساتNGOs، والشركات التابعة للمؤسسات الدولية مثل شركة DPK، فلا بد من تلقي التدريب من جميع الموظفين القانونيين في وزارة العدل والوزارات والمؤسسات الاخرى التي لديها دوائر قانونية فاعلة خاصة الادارة القانونية في الامانة العامة لمجلس الوزراء والإدارة القانونية في مكتب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

لا توجد مؤسسة معينة بتحديد احتياجات التدريب، إلا أن هناك وحدة في وزارة العدل للتخطيط والتطوير، ولدى الوزارة اطار 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 والموظفين القانونيين في الوزارات، إلا انه لم يتم الاستفادة من المعهد في مجال تدريب القانونيين في الوزارات.

وتعتبر كل من وزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع وكذلك كل من الامانة 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 ان 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.

ثالثا: الزيارات البحثية والدراسية

لقد قام فريق من وزارة العدل ببعض الزيارات أهمّها الزيارة لمركز الطب الشرعي في المملكة الاردنية الهاشمية للإطلاع على طبيعة عمله وأنظمته الفنية والإدارية، وكذلك قام فريق آخر بزيارة بحثية دراسية لكندا للطب الشرعي والمعمل الجنائي.

وتعمل الوزارة على اعتماد اسلوب 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 الاصلاح التشريعي والتنظيمي.

المطلب الثاني: الهيئات والمؤسسات المكلفة بإعداد وتجويد القوانين

تتمثل الهيئات المختلفة التي تقوم بتجويد النصوص التشريعية من أجل الاصلاح القانوني الفلسطيني في ظل الاحتلال الاسرائيلي في ما يلي:

الفرع الأول: الوزارات

صدر القانون رقم 4 لسنة 1995 بشان اجراءات اعداد التشريعات إلا انه لا يتضمن معايير ومساطر لعملية صياغة التشريعات، وإنما اقتصر في المادة 2 منه على تكليف الوزارات بإعداد مشروعات الادوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، او ان تقوم الوزارات بإعداد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب ان تتضمنها المشروعات المقترحة، وتحيلها الى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملازمة، كما نصت المادة 4 من قانون رقم 4 لسنة 1995 بشان اجراءات اعداد التشريعات على أن تشكل بقرار رئيس السلطة الفلسطينية لجنة وزارية تختص بدارسة مشروعات الادوات التشريعية برئاسة وزير العدل.

وتقوم الوزارات كذلك بإرسال قائمة من التشريعات والتعديلات التشريعية وفقا لاختصاصاتها واحتياجات عملها، وتقوم اللجنة الوطنية للخطة التشريعية في مجلس الوزراء المشكلة سنة 2008 باستقبال قوائم مشاريع القوانين من الوزارات والمؤسسات وترتيبها حسب الاولوية على شكل خطة تشريعية للحوكمة، حيث ان وزارة العدل ايضا ممثلة في اللجنة الوطنية للخطة التشريعية.

وعلى الرغم من ان وزير العدل يمارس دوره من خلال الطاقم القانوني في وزارة العدل بدراسة مشروعات الادوات التشريعية وتقديم توصياته الى مجلس الوزراء، إلا ان اللجنة المشار اليها لم يتم تشكيلها وفقا للمادة 4 اعلاه.

وتعتبر وزارة العدل من بين الوزارات المكلفة بإعداد مشروعات التشريعات ووضعها في الصيغة القانونية الملائمة تأخذ على مسؤوليتها الاعتماد على معايير ومساطر أساسية أهمّها:

1-العنوان او الاسم الافضل والأسهل والأكثر تحديدا وملائمة للتشريع.

2-الهدف من التدخل التشريعي بمعنى ماهي القضية التي يجدر معالجتها بالتشريع، وتحليل الخيارات، وماهي النتائج المحتملة لدى عدم التخل التشريعي، والمخاطر المحتملة من التدخل التشريعي.

3-المنطق والسياق والفلسفة التي تبرر اصدار التشريع والمسائل ذات العلاقة بالتشريع التي ينبغي ادراكها لدى اعاد التشريع.

4-تحديد البيئة المستهدفة او القطاع الاجتماعي المستهدف من التشريع وحجمها ومدى تأثرها، والمؤسسات التي ستتأثر بهذا التشريع ومقياس التأثر.

5-البيئة القانونية التي سيتم ادخال التشريع الجديد ضمنها بحيث يتم ضمان انسجام التشريع الجديد مع النظام القانوني القائم للدولة، بما في ذلك امكانية الغاء نظم قائمة نتيجة للتشريع المقترح، او اقتراح مشاريع قوانين اخرى تضمن التكامل والانسجام التشريعي ضمن خطة تطويرية للتشريعات.

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

7-تكلفة تطبيق التشريع والآثار المترتبة على هذا التشريع، وخطة التنفيذ، ومدى تأثر القطاعات المستهدفة من تنفيذ التشريع، وحجم التأثر الكلي للقطاعات المستهدفة بإنفاذ التشريع بالتناسب مع التشريعات الاخرى النافذة او الواردة في الخطة التشريعية.

وتجدر الاشارة إلى أن وزارة العدل وضعت بصفتها الوزارة المختصة ضمن خطتها الاستراتجية 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.

الفرع الثاني: المجلس التشريعي[17]:

يعدّ المجلس التشريعي أحد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بمهام البرلمان حيث أنيطت به مسؤولية سن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية، ولقد تم اعتماد المجلس التشريعي لأول مرة في اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، حيث نصت الاتفاقية على إنشاء مجلس حُكم ليملأ الفراغ الناتج عن انسحاب القوات الإسرائيلية من بعض المناطق الفلسطينية المحتلة، ونصت الاتفاقية المؤقتة المعروفة بأوسلو 2، على أن يتكون هذا المجلس من (82) عضواً بالإضافة إلى "الرئيس"، وبحسب هذه الاتفاقية كان يتعين على المجلس أن يقوم بالوظيفتين التشريعية والتنفيذية للسلطة الوطنية الفلسطينية[18]، إلا أن قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لعام 1995 والذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات لتنظيم العملية الانتخابية، حدد أعضاء المجلس ب83عضواً، وفصل أحكاماً مختلفة لاختيار المرشح الذي سيشغل منصب "الرئيس".

نشأ المجلس التشريعي الفلسطيني الأول بعد الانتخابات التشريعية الأولي في العشرين من يناير لسنة 1996م، وقد بلغت النسبة الإجمالية لعدد المقترعين ممن يحق لهم الاقتراع 75.86%، "الضفة الغربية بلغت 70.13% وقطاع غزة 87.18%"[19] ، فيما قاطعت العديد من التنظيمات هذه الانتخابات لمواقفهم السياسية من اتفاقيات أوسلو وعلى رأسهم حركة المقاومة الاسلامية حماس وحركة الجهاد الاسلامي.

ويمكن القول، إن نتائج الانتخابات التشريعية الأولى أفرزت نوابا في المجلس التشريعي معظمهم من لون سياسي واحد وهو حركة فتح والباقي من مستقلين وبعض المعارضين الذين يدورون في فلك منظمة التحرير الفلسطينية وخاصة حركة فتح.

وكان من المقرر قانونيا وسياسيا، أن تستمر فترة المجلس التشريعي الأول لمدة أربع سنوات متواصلة خاصة أن مدة ولاية المجلس التشريعي كان يفترض أن تنتهي في 1999/5/4، وهي الفترة الانتقالية للحل المرحلي الأول حسب اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية ، لتحل التسوية النهائية محل التسوية الانتقالية ، إلا إن الوضع السياسي والعسكري العام في فلسطين وتعنت الاحتلال

الإسرائيلي اضطر المجلس التشريعي أن يبقى مواصلا عمله لمدة نحو عشر سنين أي حتى الانتخابات التشريعية الثانية لسنة 2006[20].

واستمرت الولاية التشريعية للمجلس التشريعي الثاني منذ 2006 حتى الآن استناد إلى المادة (47) مكرر من القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته[21]، حيث يتألف المجلس التشريعي الحالي من (132) عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر من فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية.

وقد تميزت مرحلة المجلس التشريعي منذ 2006 حتى الآن[22] بسلسلة من الأحداث الدراماتيكية حيث تعرض قطاع غزة إلى ثلاث حروب (2008-2012-2014)، وشهدت الساحة الفلسطينية الانقسام في يونيه 2007 والذي ترتب عنه امتناع نواب المجلس التشريعي (باستثناء نواب كتلة التغيير والإصلاح) عن مزاولة مهامهم.

كما وعانى هذا المجلس عدة مشاكل أهمها: رفض التعامل مع رئاسة المجلس وتعمد إفشال عقد الجلسات وافتعال الأزمات، وتم منع نواب الضفة من دخول مقر المجلس وإغلاقه بالقوة، كما أوقفت رواتبهم، وتم منعهم من السفر والتواصل مع هيئات دولية أخرى، بل أكثر من ذلك تم اعتقال كل نواب المجلس في الضفة الغربية ولا يزال معتقل حتى الآن 12 نائباً، فيما تم استهداف باقي النواب بالترهيب والاعتقال والاغتيال من الاحتلال والسلطة.كما تم استهداف مبنى المجلس بغزة في حرب الفرقان 2008، واغتيل الشهيد النائب سعيد صيام وهدّمت منازل العديد من النواب.

الفرع الثالث: ديوان الفتوى والتشريع[23]

لا يوجد في فلسطين مؤسسة معينة بقياس جودة التشريعات، وان كان لدينا ديوان الفتوى والتشريع الذي تم تأسيسه بموجب قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم 286 لسنة 1995 بشان تشكيل ديوان الفتوى والتشريع وهو تابع لوزارة العدل، غير أن القانون رقم 4 لسنة 1995 المتضمن 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 او التقدم بمشروعات تشريعات جديدة، وإنما اقتصر دور الديوان على صياغة التشريعات التي يكلف بها من الحكومة.

ومن بين مهام هذا الديوان ما نصت عليه المادة 4 من القانون أعلاه على أنه:" يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الادوات التشريعية الى امين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى احالتها الى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة وتكون برئاسة وزير العدل وعدد من الوزراء وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الادوات التشريعية وتقديم توصياتها الى مجلس الوزراء".

وأضاف نص المادة 5 من ذات القانون أعلاه على انه "بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول او الرفض او التعديل يحال المشروع الى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة".

وهناك بعض المعايير المتبعة التي تساعد الديوان على وضع الصيغة القانونية الملائمة للمشروع المقدم من قبل مجلس الوزراء والذي تم البت فيه سواء بالقبول أو التعديل نذكر أهمها في ما يلي:

1) نسبة تحقق الاهداف والغايات من التشريع.
2) نسبة حل المشكلة التي استهدفها التشريع، وهل برزت مشاكل جديدة.
3) النتائج المقصودة والنتائج غير المقصودة التي اتى بها المشرع.
4) أثر التشريع على القطاعات المستهدفة، وهل اثر بشكل غير متناسب على اي مجموعة او قطاع.
5) نطاق التشريع وهل كان نطاق التشريع اوسع او ضيق من اللازم.
6) تحليل عملية انفاذ التشريع، وهل كانت فعالة وذات كفاءة ومتجانسة.
7) تكلفة انفاذ التشريع، وهل ظلت ضمن الحد المتوقع.
8) تكلفة الالتزام بالتشريع بالنسبة للقطاعات المستهدفة.
9) أن تتخطى المنافع التكاليف.

تصدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية جريدة رسمية تسمى"**مجلة الوقائع الفلسطينية**" تعني بنشر التشريعات وقرارات مجلس الوزراء والقرارات القضائية والقرارات الادارية وقد صدر أول عدد منها بتاريخ 1994/11/20.

يتولى ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل المسئولية تنظيم المجلة ومراجعة وتنقيح التشريعات من الناحية الفنية واللغوية قبل نشرها، كما يقوم هذا الديوان بالنشر المنتظم للتشريعات التي تصدر عن السلطة الوطنية في مجلة الوقائع الفلسطينية او بأول منذ سنة 1994م وضمن اعداد دورية منتظمة لمجلة الوقائع الفلسطينية ورقيا والكترونيا.

خاتمة:

مازالت خطوات المراجعة الشاملة للتشريعات في مرحلتها الاولى 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 AL Muqtafi سنة 2000، اما المرحلة الثانية وهي مرحلة المراجعة التشريعية Reviewing والمرحلة الثالثة وهي التعديل والتصحيح stremlining فهي مازالت لا تأخذ الشكل الشمولي المطلوب، وإنما تقتصر المراجعة على قطاعات معينة ويقتصر التعديل على التشريعات التي تتقدم بها الدوائر والهيئات الحكومية وبعض لجان اعضاء المجلس التشريعي وبعض المؤسسات الحقوقية والأهلية دون ان يكون ذلك كنتيجة لعملية الحصر والمراجعة الشاملة.

وعلى الرغم من احراز بعض التقدم في مجال التشريع، إلا أن العملية التشريعية الفلسطينية تعاني عددا من أوجه الخلل والقصور التي تحد من فاعليتها وقوة التأثير التي يفترض أن تؤديها، كما أنه أصبح من غير

الواضح الإجماع على رؤية موحدة نحو تحديث وتطوير أهداف هذه العملية، بالإضافة الى أن نظرة المجتمع والرأي العام للعملية التشريعية يعتريها نوع من الارتباك وعدم الوضوح وتصل أحيانا إلى الاعتقاد بعدم فاعلية هذه العملية في تحقيق التغيير والتنمية المطلوبة، كل هذه المعوقات تواجه المشرع والعاملين في حقل التشريع في فلسطين والتي اصبحت واضحة للجميع، حيث أن فلسطين مازالت لا تخضع لنظام قانوني واحد واضح المعالم، حيث خضعت فلسطين لأنظمة قانونية متعددة ومختلفة في معالمها ومصادرها، لأنها كانت في مجملها تحت ضغط الاحتلال الفلسطيني.

ونذكر في الاخير بعض التوصيات التي يمكن أن تعمل على تطور وتجويد الصياغة القانونية في فلسطين خاصة، وعلى المستوى العربي عامة:

- ✓ إقامة علاقة قوامها الشراكة ما بين المؤسسات البحثية العاملة في المجال التشريعي، وما بين مؤسسات السلطة الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، لوضع خطة عمل ممنهجة لتحقيق الإصلاح التشريعي، بوضع المعايير والمتطلبات لهذا الإصلاح مع مراعاة الحاجات والأولويات المحلية.
- ✓ إنشاء هيئة مركزية تكون مهمتها رسم السياسة التشريعية، تشكل بالتعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى الحكومة عرض برنامجها التشريعي مع بداية الدورات البرلمانية، توضح فيه سياستها وتحدد فيه أولوياتها التشريعية.
- ✓ ضرورة سن قانون يرسم العملية التشريعية بمراحلها كافة، ويحدد الأدوار فيها بشكل دقيق بحيث يتضمن المبادئ التي تحكم عملية صناعة التشريعات (قوانين ولوائح)، وتضبط توزيع الوظائف ما بين المؤسسات العاملة في المجال التشريعي، وتحكم التوازن بين الحريات الفردية والمصلحة العامة أساس العلاقة المنطقية بين الوسائل التي يستعملها التشريع والغايات التي يسعى لتحقيقها.
- ✓ تعديل التشريعات الناظمة للعملية التشريعية في فلسطين، بحيث تلزم أي جهة ترغب في تقديم مشروع قانون ما، بعرضه على مختلف الوزارات لإبداء الملاحظات، الأمر الذي يمنع تعارض القوانين، مع التأكيد على ضرورة عرضه على وزارة المالية لإبداء الرأي حول تكلفة المشروع على الموازنة العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار إدخال مفهوم الاستشارة العامة قدر الإمكان كمرحلة أساسية من مراحل سن التشريعات.
- ✓ العمل على مراجعة أدلة الصياغة التشريعية، مع وجود الإرادة الحقيقية لصناع القرار بتني هذه الأدلة وإضفاء طابع الإلزام على ما ورد فيها من قواعد إرشادية، الأمر الذي سيكون من شأنه المساعدة في تحقيق الإنسجام التشريعي ما بين القوانيين الفلسطينية.
- ✓ تماشياً مع توجهات الحكومة في السعي إلى تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية، نوصي بالاهتمام باستخدام الأدوات التكنولوجية في العملية التشريعية، وعلى وجه الخصوص توفير الدعم المطلوب

لبنوك المعلومات القانونية، والسعي وراء أتمتة العملية التشريعية من أجل التوسع فى استخدام وسائل الاتصالات الحديثة لتدوير المعرفة التشريعية.

- ✓ تنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، عن طريق دعم البرامج التدريبية في مجال العملية التشريعية بشكل عام، وفي مجال الصياغة التشريعية واستخدام تكنولوجيا المعلومات فيها بشكل خاص.
- ✓ وأخيرا نوصي بالعمل على وضع عدد من المعايير التي تضبط من استخدام نص المادة (43) من القانون الأساسي في اللجوء إلى التشريع وبأضيق الحدود، مع ضرورة تفعيل دور الجهات الرقابية وعلى رأسها القضاء فيما يصدر من تشريعات بموجب نص المادة المذكورة أعلاه.

الهوامش:

[1] معجم اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الاول، الطبعة الثانية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة، 1972، ص528.

[2] جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص1013.

[3] توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية –القسم الاول، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص164.

[4] أحمد شرف الدين،" أول الصياغة القانونية للعقود "، مطبعة ابناء وهبة حسان بالقاهرة ، دون سنة نشر، البند الخامس 5 ، ص14.

[5] Legal Drafting. By Robert C.Dick. 2nd ed. Toronto, Ontario, Canada: Carswell Company, Ltd., 1985. Pp.234,

[6] عبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون ،الدار الجامعية بيروت – لبنان، 1987 م ، ص 64.

[7] انور سلطان، المبادئ القانونية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005، ص67.

[8] Barbara Child ; Drafting legal Documents ; practices ; 6 ed ; st.paul Minn : West Publishing Co; 1992; p1.

[9] عبد الحافظ عبد العزيز، الصياغة التشريعية، دار الجيل، بيروت، 1991، ص11.

[10] عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية، الطبعة الاولى، دار الكتب القانونية، القاهرة، 1995، ص 262.

[11] ثروت الاسيوطي، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 166.

[12] عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2011، ص 136.

[13] الدكتور سعد جبار السوداني، القصور في الصياغة التشريعية –دارسة مقارنة– بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون في الجامعة المستنصرية في العراق، مجلد رقم 4، 2012، ص 78.

[14] المحامي هيثم الفقي، بحث بعنوان" الصياغة القانونية"، ص3، منشور على الموقع الالكتروني:874 http :www.shaimaaatalla.com/vb/showthread.php.

[15] حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان " مبادئ الصياغة القانونية" دائرة الشؤون القانونية قسم اقتراح التشريعات في العراق، والمنشورة على الموقع الالكتروني:http://www.nazaha.5csiyagha.pdf.iq/5c pdf-up 5c 1542 p2.

[16] الدكتور محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في مجلة الاكادمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة بغداد ، العراق، العجدد، 2014، ص 68.

[17] راجع الموقع الالكتروني: https://www.plc.ps/ar/index/page/Historical_origination، تم الاطلاع عليه يوم 2022/05/05 على الساعة 00:30.

[18] تولى مجلس السلطة الفلسطينية (السلطة التنفيذية منذ 1994/7/5، المجلس التشريعي منذ 1996/3/7) سلطة إصدار التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة العامة لأفراد المجتمع منذ 1994، والرامية إلى تنظيم الحياة وبلورة وحدة القانون ما بين محافظات الضفة الغربية وغزة وكان من نتائجها أيضا إلغاء الكثير من الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وغزة، حيث أصدر رئيس السلطة الفلسطينية أول قرار له بتاريخ 20 أيار 1994 الذي قضى باستمرار سريان التشريعات والقوانين التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الضفة الغربية وقطاع غزة ومنذ صيف 1994.

[19] أنظر الموقع الرسمي للجنة الانتخابات المركزية https://www.elections.ps

[20] ميزت هذه الفترة بالنشاط التشريعي حيث أقر المجلس التشريعي قرابة (99) قانون منها القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته وكذلك باقة من القوانين الرئيسية مثل قانون أصول المحاكمات وقانون الإجراءات الجزائية وقانون التنفيذ وقانون الخدمة المدنية وغيرها من القوانين الهامة التي تنظم الشأن العام والخاص، كما حرص المجلس على توحيد القوانين والتشريعات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، واهتم بتشكيل لجان فنية من خبراء قانون لوضع مشاريع القوانين الأساسية التجارة والمدني والشركات والأراضي ووفر لها الدعم المالي واللوجستي، كما اجتهد المجلس في ممارسة الرقابة البرلمانية واستخدم العديد من أدوات الرقابة بما يتناسب والظروف السائدة مع مراعاة حداثة التجربة البرلمانية وقلة الخبرة للنواب المشاركين.

[21] أنظر نص مادة (47) مكرر من القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

[22] اجتهد المجلس خلال هذه المرحلة في سن قوانين تمس متنوعة بلغ تعدادها حتى 2015 قرابة (53) قانون لعل أبرزها:1- أحوال شخصية (تسمية مجهولي النسب/ الحضانة/ مشروع الخلع ..)2- ثوابت (قوانين حق العودة/تجريم وتحريم التنازل عن القدس/ حماية المقاومة/ مواد لحظر التطبيع مع المحتل).3- خدماتية (إيجار العقارات/الزكاة/المعاملات الإلكترونية/تنظيم المهن الصحية/التبرع بالأعضاء/النقابات ...).4- أساسية (المدني/الشركات /التجارة/المخدرات/ ...)

[23] علي أبو دياك، التحديات الرئيسية في اجراءات الصياغة التشريعية في فلسطين، مقال على الموقع: https://www.oecd.org › governance › mena، تم الاطلاع عليه، يوم 2022/05/05، على الساعة 00:36.

C:\Users\pc\Desktop\2023سامية\

https:\www.oecd.org › mena › governance

C:\Users\pc\Desktop\2023سامية\ :

https:\www.oecd.org › mena › governance