المجلة الإلكترونية الدورية
للإدارة العامة للتشريع

2023/6/1م - 2023/12/31م

العدد الثاني

2023م

المجلة الإلكترونية الدورية
للإدارة العامة للتشريع

الإشراف العام: المستشار/ ريم أبو الرب

رئيس التحرير: المستشار القانوني سماح الصوالحة
ق.أ مدير عام الإدارة العامة للتشريع

فريق التحرير:
المستشار القانوني المساعد لينا عمرو
المساعد القانوني سوسن عبيد

التدقيق اللغوي: الأستاذة سماح قبها
مدير دائرة المطبوعات

التصميم: الأستاذة منال الخالدي

عطوفة المستشار/ ريم أبو الرب
رئيس ديوان الجريدة الرسمية

((الشكر والامتنان لكافة الجهود والخبرات التي بذلت هذا العام وهو المتوقع من كادر الديوان المميز، فقد كان عاما حافلاً بالإنجازات المهنية التي نفخر بها))

في هذا العدد

كلمة الإدارة العامة للتشريع 2

إنجازات الإدارة العامة للتشريع 3

موظف من الإدارة العامة 7

الإدارة العامة للتشريع في أرقام 8

أنشطة الإدارة العامة 9

الزاوية البحثية 21

كلمة الإدارة العامة للتشريع

سماح الصوالحة
المستشار القانوني / ق.أ مدير عام الإدارة العامة للتشريع

مع صدور العدد الثاني من المجلة الإلكترونية الدورية للإدارة العامة للتشريع الذي يأتي ضمن رؤية وتوجهات ودعم رئيس الديوان الأستاذة ريم أبو الرب المستمر، وانسجاماً مع الخطة الاستراتيجية للديوان ليسلط الضوء على إنجازات ودور الإدارة العامة في دعم مسيرة الديوان.

استمرت الإدارة رغم كافة التحديات والصعوبات بتحقيق إنجازات نستعرضها معكم بهذا العدد، حيث تعمل الإدارة العامة وفق سياسة ونهج تشاركي منحها تمييزاً بالعمل وسرعة ودقة في الأداء، ولعل أهم ما تميزت به الإدارة العامة للتشريع هذا العام:

- إنجاز عدد من التدريبات القانونية الموجهة إلى القانونيين في عدة مؤسسات حكومية.
- مسابقة البحث العلمي القانوني.
- إضافة إلى إنجاز المهام القانونية الآتية:

1. المساهمة في إعداد التشريعات بناءً طلب الجهة صاحبة التشريع.
2. إبداء الرأي القانوني على مشاريع التشريعات الواردة للديوان من الجهات ذات العلاقة.
3. الصياغة التشريعية للتشريعات المحالة للديوان من الجهات ذات العلاقة.
4. تقديم الاستشارات القانونية الداخلية لإدارات ووحدات الديوان.
5. إعداد وتقديم برامج قانونية متخصصة للفئات المستهدفة.

إنجازات الإدارة العامة للتشريع

- بلغ إجمالي عدد القرارات بقانون الصادرة عن سيادة الرئيس في الأعوام (2007-2023) (406) قرارًا بقانون.

تمكن موظفو الإدارة العامة بتوجيهات من رئيس الديوان وبمساهمة القائم بأعمال الإدارة العامة للتشريع من القيام بالعديد من الإنجازات التي دفعت بالإدارة العامة للتشريع بشكل خاص والديوان بشكل عام نحو التميز والإبداع في العديد من المجالات أهمها:

* إعداد مشاريع التشريعات:

شارك موظفو الإدارة العامة للتشريع في العديد من لجان إعداد مشاريع التشريعات، وذلك بناءً على طلب من الجهات المختصة، إذ ساهم الممثل عن الإدارة العامة للتشريع في كافة مراحل إعداد التشريع بدءاً من وضع الأحكام القانونية التي تحكم موضوع التشريع المراد إعداده، وصولاً لصياغة المشروع تمهيداً لإقراره من الجهات المختصة، مع مراعاة قواعد الانسجام التشريعي، وعدم التعارض مع المنظومة التشريعية الفلسطينية، ومن ضمن هذه اللجان الآتي:

- لجنة إعداد مشروع قرار بقانون الفصل العنصري:

شارك الدكتور منتصر دار ناصر والأستاذة أماني بياتنة كممثلين عن الإدارة العامة للتشريع في لجنة إعداد مشروع قرار بقانون الفصل العنصري، بالتشارك مع دائرة مناهضة الفصل العنصري التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وذلك للخروج بمسودة للمشروع.

- لجنة إعداد مشروع التأمين الصحي الحكومي الخاص بالجرحى وأسر الشهداء:

شاركت الأستاذة لينا عمرو كممثل عن الإدارة العامة للتشريع في لجنة إعداد مشروع قرار بقانون التأمين الصحي الحكومي الخاص بالجرحى وأسر الشهداء، مع ممثلين عن كل من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ووزارة الصحة، ومؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى، والاتحاد العام للجرحى. إذ تم مناقشة كافة الأحكام القانونية والفنية المتعلقة بالمشروع من قبل أعضاء اللجنة، وصولاً إلى تسليم النسخة النهائية من المشروع إلى مجلس الوزراء.

- لجنة إعداد مشروع قرار بقانون الاسعاف:

شاركت الأستاذة عليا النوباني كممثل عن الإدارة العامة للتشريع في لجنة إعداد مشروع قرار بقانون الإسعاف، وذلك بالشراكة مع وزارة الصحة، ومجلس الوزراء، ووزارة العدل، ووزارة النقل والمواصلات، والشرطة، وجمعية الهلال الأحمر. حيث تم البدء بالعمل على المشروع منذ نهاية العام 2022م، والآن المشروع في المرحلة الختامية وقيد تسليم المشروع إلى الجهة صاحبة الاختصاص.

- لجنة إعداد مشروع نظام تأمين وظائف الجرحى:

شاركت الأستاذة أماني بياتنة كممثل عن الإدارة العامة للتشريع في لجنة إعداد مشروع نظام تأمين وظائف الجرحى، حيث تكونت اللجنة من وزارة المالية، ووزارة الداخلية، ووزارة الصحة، وهيئة التقاعد، وديوان الموظفين العام، وهيئة التنظيم والإدارة، ومؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى، وسيادة الفريق مساعد القائد الأعلى لقوى الأمن. للخروج بمسودة مشروع النظام تمهيداً لرفعه إلى الجهة صاحبة الاختصاص.

* تدريبات قانونية:

عدد التدريبات التي تمت منذ بداية العام وحتى 2023/05/31م (12) تدريبًا.

ضمن رؤية الديوان وهدفه الاستراتيجي الخاص بالمساهمة في نشر المعرفة القانونية وانسجاماً مع توجهات رئيس الديوان المستشار ريم أبو الرب، عملت الإدارة على وضع مواد تدريبية متخصصة تستهدف القانونيين في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وطلاب الحقوق في الجامعات الفلسطينية.

وقد تم ذلك بالتنسيق مع دائرة التدريب في وحدة التخطيط والمشاريع، حيث قدم هذه التدريبات موظفين من الإدارة العامة، ومنها الآتي:

- لقاءات تدريبية لموظفي وزارة التربية والتعليم:

عقدت الإدارة العامة للتشريع العديد من اللقاءات التدريبية لموظفي وزارة التربية والتعليم، حول إبداء الرأي القانوني والصياغة القانونية لمشاريع التشريعات، حيث قدم التدريب كل من الأستاذ مروان السعدي، والأستاذة عليا النوباني.

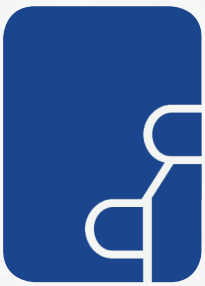
- دورة تدريبية لموظفي سلطة الأراضي:

استكمالاً للخطة التدريبية للإدارة العامة للتشريع شارك العديد من موظفي الإدارة العامة للتشريع في البرنامج التدريبي للموظفين القانونيين في سلطة الأراضي الفلسطينية، ويتمثل هؤلاء الموظفين في الأستاذة عليا النوباني، والأستاذة أماني بياتنة، والأستاذ مروان السعدي.

وقد استمر التدريب على مدار ثلاثة أشهر بواقع (6) أيام تدريبية، واستهدف التدريب (128) متدرباً، حيث تناول التدريب المحورين الآتيين: أسس إبداء الرأي القانوني على مشاريع التشريعات، أسس الصياغة التشريعية. وذلك بهدف رفع قدرة وكفاءة القانونيين العاملين في المؤسسات الحكومية، وانسجاماً مع أهداف الديوان الاستراتيجية، لا سيما الهدف الاستراتيجي الثاني المتمثل بنشر المعرفة القانونية.

- محاضرة قانونية في جامعة بيرزيت:

عقدت الإدارة العامة للتشريع محاضرة قانونية يوم الإثنين الموافق 12/06/2023م في جامعة بيرزيت لطلبة مساق القانون الإداري، حيث قدم المحاضرة الأستاذ مروان السعدي حول التنظيم القانوني لديوان الجريدة الرسمية ودوره في العملية التشريعية، وآلية النشر في الجريدة الرسمية.



موظف من الإدارة العامة

الاسم: منتصر دار ناصر

تاريخ الميلاد: 1990/11/07م

التحصيل العلمي:

- حاصل على شهادة الثانوية العامة في الفرع الأدبي عام 2009م.
- حاصل على شهادة البكالوريوس في القانون من جامعة الجزائر عام 2013م.
- حاصل على شهادة الماستر في القانون الخاص (قانون الأحوال الشخصية) من جامعة الجزائر عام 2015م.
- حاصل على شهادة الدكتوراة في القانون الدولي من جامعة «ZHONGNAN UNIVESITY OF ECONOMIC AND LAW/CHINA»
- عام 2019، حيث كانت رسالة الدكتوراة بعنوان:

« Legal protection for Palestinian prisoners of war in Israeli» occupation prisons from the perspective of international law

- حاصل على مزاولة مهنة المحاماة عام 2020م.

معلومات مهنية:

- المسمى الوظيفي: باحث قانوني.
- يعمل بالديوان منذ عام 2022م.
- طبيعة العمل: كتابة الأبحاث والدراسات القانونية، وإبداء الرأي القانوني.

الإدارة العامة للتشريع في أرقام

* أبرز ما قدمته الإدارة العامة للتشريع في مجال التشريع من 2023/6/1م لغاية تاريخ 2023/12/31م:

أنشطة الإدارة العامة

* توقيع مذكرة تفاهم مع جامعة الاستقلال:

وقعت عطوفة المستشار ريم أبو الرب رئيس ديوان الجريدة الرسمية والدكتور نايف عاطف نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية نيابة عن رئيس الجامعة معالي الدكتور الأستاذ نور أبو الرب مذكرة تفاهم يوم الثلاثاء الموافق 19/09/2023.

وذلك بحضور الدكتور منتصر ناصر، والأستاذة لينا عمرو بصفتهم ممثلين عن الإدارة العامة للتشريع، حيث تهدف هذه المذكرة إلى وضع أسس العمل المشترك بين الطرفين في تبادل الخبرات وإقامة ورش العمل بين الطرفين، والتعاون المشترك في الدراسات والأبحاث القانونية المتخصصة، وتبادل المطبوعات والمنشورات الصادرة عن الطرفين بصورة منتظمة، بالإضافة إلى العديد من البنود.

ولقد شاركت الأستاذة سماح صوالحة القائم بأعمال الإدارة العامة للتشريع، وكل من الدكتور منتصر ناصر، والأستاذة لينا عمرو، والأستاذ مروان السعدي، والأستاذة عليا النوباني كممثلين عن الإدارة العامة للتشريع، في العديد من الاجتماعات التي تم عقدها مع طاقم من جامعة الاستقلال لبحث سبل التعاون، والاتفاق على بنود مذكرة تفاهم، حيث تمثل الطاقم بالدكتور عصام الأطرش عميد كلية القانون والعلوم الجنائية، والدكتور محمد اشتية، والدكتور أسامة دراج، والدكتورة رنا عاصي.

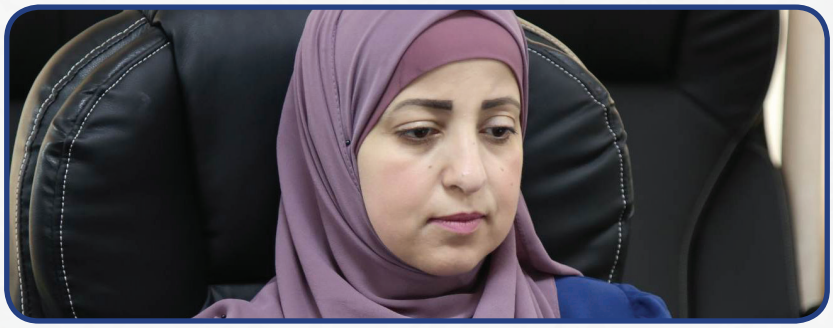
* المشاركة في اجتماعات المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية:

شارك العديد من موظفي الإدارة العامة للتشريع في اجتماعات المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية على النحو الآتي:

1. شارك وفد من الديوان برئاسة عطوفة المستشار ريم أبو الرب، والأستاذة سماح صوالحة قائم بالإدارة العامة للتشريع، والأستاذ مروان السعدي، في اجتماع خلال الفترة 29 31-/ 08/ 2023م في بيروت بأوراق بحثية قدمت للمركز بعنوان «إيجاد تشريعات تعالج الظروف الطارئة بما يضمن ديمومة المرافق العامة» إعداد الأستاذة سماح صوالحة، و«دور إدارات التشريع في المواضيع المستحدثة والمستجدة» إعداد الأستاذ مروان السعدي.

2. شارك الدكتور منتصر ناصر عبر منصة (زووم) بالندوة العلمية حول دور قواعد السلوك وأخلاقيات العمل في قطاع العدالة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد (المعايير الدولية والإقليمية) التي عقدت بتاريخ 2023/08/01م، حيث قدم ورقة بحثية بعنوان: دور قواعد السلوك وأخلاقيات العمل في مجال عمل النيابة العامة.

3. شاركت الأستاذة لينا عمرو في الندوة العلمية حول «دور شركات التأمين/ الواجبات والحقوق» عبر منصة (زووم)، وتم تقديم ورقة بحثية بعنوان «القواعد السلوكية الخاصة بشركات التأمين» التي عقدت بتاريخ 2023/06/15م.سيواصل النضال حتى نيل كافة حقوقه المشروعة.



4. شـاركت الأسـتاذة اسـتقلال العـوري في الاجتمـاع الثالـث عـشر الـذي عقدتـه اللجنـة الفنيـة المكلفة بدراسـة مـدى الحاجة إلى تحديـث القوانين الاسترشـادية في مقر المركـز العربي للبحوث القانونيـة والقضائيـة- بيروت خـلال الفـترة 06-2023/06/08م، حيث تم إعـداد ورقة بحثية حـول زراعـة الأعضـاء البشرية ومكافحـة الإتجار بهـا، وإعداد اسـتبيان حول الإتجـار بالبشر وزارعـة الأعضـاء البشريـة والاستنسـاخ، والورقـة الثانيـة تضمنـت ملاحظات حـول مشروع القانـون العربي الاسترشـادي لحمايـة حق الملكيـة الفكرية.

5. شـاركت الأسـتاذة أمانـي بياتنـة في الاجتمـاع التاسـع عـشر لرؤسـاء إدارات وهيئـات قضايـا الدولـة في الـدول العربيـة في مقـره في بـيروت مـا بـين 2023/05/30-2023/06/01م، حيـث قامـت بإعـداد ورقـة بحثيـة تحمـل عنـوان «إشـكاليات تنفيـذ حكـم التحكيـم في قانـون التحكيـم الفلسـطيني رقـم (3) لسـنة 2000م».

* مجلة ديوان الجريدة الرسمية للأبحاث القانونية

عقدت الإدارة العامة للتشريع بتاريخ 2023/08/23م ورشة عمل مع عدد من عمداء كليات القانون في الجامعات الفلسطينية، وذلك لمناقشة آليات تفعيل مجلة القانون والقضاء كمجلة قانونية متخصصة.

حيث حضر اللقاء: د.عيسى مناصرة/ جامعة القدس، د. رزق سمودي/ الجامعة العربية الأمريكية، د.نور العدس جامعة النجاح الوطنية، د. محمود دودين/ جامعة بيرزيت، د.عصام الأطرش، د. صابر العالول/ جامعة الاستقلال.

حيث رحبت عطوفة المستشار أ. ريم أبو الرب بعمداء الكليات وأثنت على مشاركتهم في الورشة، وافتتحت اللقاء في التعريف بالديوان واختصاصاته، وتخلل اللقاء عرض قدمته الأستاذة لينا عمرو حول مجلة القانون والقضاء الذي صدر أول عدد منها في العام 2000م، واستمرت حتى عام 2005م، حيث صدر منها (18) عدداً. وتم فتح باب النقاش والحوار حول آليات تطوير المجلة وإجراءات تأسيسها وإعادة تفعيلها، وذلك بحضور عدد من موظفي الإدارة العامة للتشريع.

* لجنة إعداد الخطة الاستراتيجية:

شاركت الأستاذة سماح صوالحة المستشار القانون القائم بأعمال الإدارة العامة للتشريع في إعداد الخطة الاستراتيجية الخاصة بديوان الجريدة الرسمية لعام 2024-2029م ضمن لجنة متخصصة، وذلك بحضور رئيس اللجنة عطوفة المستشار عطوفة المستشار ريم أبو الرب، وعدد من موظفي ديوان الجريدة الرسمية. وقد تم عقد العديد من الاجتماعات والمناقشات لإعداد مسودة للخطة الاستراتيجية ضمن رؤية مجلس الوزراء تم خلالها تحديد نقاط القوة والضعف، وإعادة صياغة الأهداف الاستراتيجية، وتعبئة النماذج والجداول الخاصة بالخطة.

* اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب لدى الأمم المتحدة:

شاركت الأستاذة سماح صوالحة المستشار القانوني القائم بأعمال الإدارة العامة للتشريع ضمن فريق عمل من الديوان برئاسة عطوفة المستشار عطوفة المستشار ريم أبو الرب، في العديد من الاجتماعات مع اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب لدى الأمم المتحدة، وحضر الاجتماعات رئيس اللجنة الفرعية للوقاية من التعذيب لدى الأمم المتحدة السيد دانييل فينك، وأعضاء اللجنة المرافقين له، ورئيس وحدة الديمقراطية وحقوق الإنسان في وزارة الداخلية الأستاذة هيثم عرار.

* معرض فلسطين الدولي للكتاب

ساهمت الإدارة العامة للتشريع في مشاركة ديوان الجريدة الرسمية في معرض فلسطين الدولي للكتاب الثالث عشر، ضمن الهدف الاستراتيجي للديوان المتعلق بنشر المعرفة القانونية، حيث شارك الديوان بزاوية خاصة بإصداراته على مدار أحد عشر يوماً والمتمثلة في سلسلة أعداد الجريدة الرسمية والكتيبات وكافة المطبوعات التي يصدرها، وذلك لتمكين الكافة من الاطلاع عليها والتعرف على آلية عمل الديوان.

* إعداد مسودة مذكرة تفاهم مع وزارة الاقتصاد الوطني:

عقد ديوان الجريدة الرسمية في سبيل تعزيز التعاون مع المؤسسات الشريكة اجتماعاً بحضور عطوفة المستشار ريم أبو الرب رئيس الديوان والمستشار سماح صوالحة القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للتشريع مع وكيل وزارة الاقتصاد الوطني، لإعداد مسودة مذكرة تفاهم لتفعيل التعاون والتنسيق الفعال بين الجهتين، حيث مثلت الإدارة العامة للتشريع المستشار سماح صوالحة القائم بأعمال مدير عام الإدارة والتي أسهمت بدورها في طرح أفكار وصيغة للتعاون المشترك مع وزارة الاقتصاد الوطني.

* سجل المخاطر الخاص بديوان الجريدة الرسمية 2023-2025م:

عقد ديوان الجريدة الرسمية ورشة عمل حول سجل المخاطر الخاص به بحضور ممثلين عن وزارة المالية والفريق الفني المكلف بإعداد السجل، حيث مثل الإدارة العامة للتشريع الأستاذة سوسن عبيد، والدكتور منتصر دار ناصر، حيث تم عرض مهام الإدارة وأهدافها والمخاطر التي تواجه الإدارة العامة للتشريع ومناقشتها مع أصحاب الخبرة والاختصاص.

* شبكة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لبحوث الإدارة العامة (مينابار):

شاركت الإدارة العامة للتشريع ممثلة في الأستاذة أنوار العوري في اجتماع شبكة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لبحوث الإدارة العامة (مينابار) ورابطة السياسات العامة والإدارة العامة في الشرق الأوسط (أميبا)، وتم انعقاد مؤتمرها المشترك تحت عنوان السياسات والحوكمة والقيادة في أوقات الأزمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ما بين الفترة (7 10-) ديسمبر 2023م بتنظيم واستضافة من الجامعة الأمريكية في القاهرة – مصر.
حيث تم منحها شهادة-مشاركة عن ورقة بحثية شاركت بها بعنوان «التحديات التي تواجه التحول الرقمي في المؤسسات الحكومية في تقديم الخدمة العمومية».

* شبكة الباحثين/ الدارسين في المدرسة الوطنية الفلسطينية للإدارة:

شاركت الأستاذة أنوار العوري ممثلة عن الإدارة العامة العديد من الاجتماعات التي نظمتها المدرسة الوطنية الفلسطينية للإدارة للشبكة البحثية، التي شارك فيها (31) باحثاً وباحثة من (11) مؤسسة حكومية وبمشاركة لجنة البحث العلمي وجامعة النجاح الوطنية، حيث تهدف هذه الشبكة إلى إعداد البحوث والدراسات الإدارية التطبيقية التي تهدف إلى تعزيز أداء المنظومة الإدارية في الدولة، بما يسهم في تشخيص وتحليل ومعالجة المشكلات الإدارية، ونشر الفكر الإداري ودعم صناعة السياسات والقرارات المؤسسية المبنية على الأدلة والبراهين.

واشتملت اللقاءات عدة مواضيع، هي: الإدارة الاستراتيجية، وإدارة وتنمية الموارد البشرية، والحوكمة وإدارة الجودة الشاملة، التطوير التنظيمي، وإعادة هندسة العمليات الإدارية إدارة الأزمات والمخاطر، والرقمنة وإدارة المعلومات، والقيادة واتخاذ القرارات، ودراسات تشخيصية وتقييمية.

* لجنة الجودة والفريق الفني:

شاركت الإدارة العامة للتشريع ضمن فريق عمل داخلي تم بموجبه العمل على إعداد دليل الإجراءات الخاص بالديوان من أجل الارتقاء بالعمل الحكومي وأتمتة الخدمات، حيث مثلت الإدارة العامة للتشريع الأستاذة أنوار العوري، إذ إن دليل الإجراءات من شأنه أن يوثق العمليات التي تقوم بها الدائرة الحكومية، ويمنع ازدواجية العمل، ويحقق التكاملية من جهة. ومن جهة أخرى دعم ومواءمة أنظمة العمليات، حيث يتم تقديم عرضٍ حول آلية إعداد أدلة إجراءات العمل القياسية (SOP)، وتوضيح أهميتها في المؤسسات، وخصائصها المطلوبة، كما يتم توضيح مكونات دليل الإجراءات المؤسسي، ومكونات نموذج إعداد إجراءات العمل بكافة تفاصيلها، وخرائط سير العمليات التفصيلية تمهيداً لبناء أدلة إجراءات وفق نموذج موحد ومعتمد وفق المعايير العالمية وبما يساهم في تحسين جودة الخدمات الحكومية.

حيث تم عمل دليل إجراءات خاص بالإدارة العامة للتشريع يوضح الهدف والمجال والمسؤوليات في كل دائرة وقسم وشعبة من الإدارة العامة للتشريع يطلق علية اسم الوثيقة، وتم توضيحها بالرسم الانسيابي للعمليات باستخدام برنامج الفزيو.

* **بطاقات قانونية حول اعرف حقك:**

قدمت الإدارة العامة خلال النصف الثاني من عام 2023م (10) بطاقات قانونية ضمن نشاط «اعرف حقك» الذي يهدف إلى نشر المعرفة القانونية والمساهمة في معرفة المواطن للحقوق من خلال نشر بطاقة قانونية وفق أجندة المواعيد المعتمدة.

تقدم للمسابقة (60) بحثاً ودراسة قانونية.

* مسابقة البحث العلمي القانوني:

انطلاقاً من محاور عمل الديوان الرئيسية، وتحديداً إعداد الأبحاث والدراسات القانونية، ونشر الثقافة القانونية لدى الباحثين الفلسطينيين، وتحت رعاية وتوجهات الأستاذة ريم أبو الرب رئيس الديوان تم الانتهاء من مسابقة البحث العلمي القانوني في دورته الأولى للعام 2023م بجهود حثيثة من الإدارة العامة للتشريع ممثلة بالمستشار سماح صوالحة القائم بأعمال الإدارة العامة للتشريع، والدكتور منتصر ناصر، والتي عقدت بالشراكة مع وزارة التعليم العالي، حيث تم عقد الاجتماع النهائي لبحث المجريات وتقييم هذه المسابقة التي عقدت هذا العام، ويتم العمل على ترتيب عملية إعلان النتائج، وإعلان أسماء الأبحاث والدراسات القانونية الفائزة.

* لجنة الأولويات البحثية:

شارك وفد من الديوان بالشراكة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في لجنة إعداد الأولويات البحثية الوطنية الخاصة بقطاع العلوم الاجتماعية والاقتصادية، ومثل كل من الأستاذة لينا عمرو والدكتور منصر ناصر الإدارة العامة للتشريع، حيث قاموا بإعداد مجموعة من الأولويات البحثية، كما تم تكليفهم في لجنة مصغرة لإعادة ترتيب وتبويب الأولويات البحثية المجمعة من قبل كافة أعضاء اللجنة، تمهيداً لإعداد دليل الأولويات البحثية الوطنية الخاصة بقطاع العلوم الاجتماعية والاقتصادية.

شارك موظفو الإدارة العامة بالعديد من الورشات والمؤتمرات من ضمنها الآتي:

1. ورشة تدريبية بشأن التحقيق الإداري ونظام الشراء العام.
2. اللقاء الحواري بشأن المرأة والتعليم العالي في فلسطين.
3. الجلسة الحوارية بعنوان المتغيرات الإقليمية والدولية وتداعياتها على القضية الفلسطينية .
4. ورشة بشأن العمل القانوني الدولي لوقف الإبادة الجماعية في قطاع غزة.

ورقة بحثية
دور إدارات التشريع في المواضيع المستحدثة والمستجدة

إعداد: الأستاذ مروان السعدي

المقدمة:

تتميز الحياة البشرية بسرعة التطور على شتى الصعد، وهذا ما ينعكس على الأسلوب المعيشي وما يتطلب من وسائل عدة منها مادية وتشريعية، وبالتالي يستدعي الأمر النظر الدائم في كافة هذه الوسائل لتطويرها بما يتلاءم والواقع لتسيير الحياة على المواطنين.

إن التشريعات التي تعد الحاضنة لملاءمة هذا التطور تسير وتتطور في معامل العديد من المؤسسات، ولا شك أن من أهم هذه المؤسسات إدارات التشريع في الدولة، التي تعمل جاهدة من خلال طواقمها القانونية وبالتعاون مع الخبرات الفنية المتعددة بشتى المجالات لإنتاج نص قانوني ذي جودة قادر على مسايرة التطور والاحتياجات البشرية والمساهمة بشكلٍ كبير في حل الخلافات التي تنشأ عن ذلك.

ولأهمية التشريعات الهادفة لمواكبة التطورات المتسارعة يطفو على السطح سؤال مفاده ماهية الدور الذي تقوم به إدارات التشريع في المواضيع المستحدثة والمستجدة؟

وإذ نهدف من خلال هذا التساؤل للوقوف على الدور العملي لإدارات التشريع لإنتاج النص القانوني المواكب للتطورات المستجدة، وللوصول لهذا الهدف قسمنا ورقتنا البحثية لمحورين على الآتي:

المحور الأول: دور إدارة التشريع وأهميته في المواضيع المستحدثة والمستجدة.

المحور الثاني: أدوات إدارات التشريع في إنتاج النص القانوني المستحدث والمستجد.

المحور الأول: دور إدارة التشريع وأهميته في المواضيع المستحدثة والمستجدة:

تنتج النصوص التشريعية من خلال دورة تحددها النصوص الدستورية والقانونية لكل دولة، ويساهم العديد من المؤسسات والأشخاص كل باختصاصه ودوره المرسوم قانوناً في تحريك العجلة التشريعية، بغية إرساء مبادئ وأحكام قانونية ضمن نصوص تشريعية قادرة على مواكبة التطور وحل الإشكاليات المترتبة عليها.

إن أبرز الجهات التي تساهم في إنتاج النصوص القانونية الجديدة هم أعضاء البرلمان باعتبارهم ممثلي الشعب وأصحاب الاختصاص الأصيل في اقتراح التشريعات، إلا أن هذا الأمر لا يحول دون الالتفات إلى وجود إدارات تشريعية ذات الثوب الفني في إنتاج النص التشريعي، فهذه الإدارات ونتيجة لاستقرار وجودها بخلاف عضو البرلمان ذو العضوية المؤقتة وخلفيته الأكاديمية أو السياسية كذلك، فإنها تتعايش مع التطور والنظم القانونية والفكرية بمدة تطول عن عضوية أعضاء البرلمان.

ونتيجة لتطور السلوك البشري بشكل يومي تقريباً وظهور احتياجات جديدة لدى الشعوب أدى ذلك إلى وجوب وضع أطر قانونية جديدة تنظم هذه الاحتياجات وكيفية تلبيتها، فهذا يقودنا إلى التفريق بين أسباب إصدار تشريعات للمواضيع المستحدثة، وسوف نركز فيما يلي على أهم سببين يؤديان إلى إصدار نصوص قانونية جديدة:

السبب الأول: ظهور سلوكيات واحتياجات بشرية جديدة:

يتطور سلوك الإنسان بشكل مستمر، ولا يمكن حصر أشكال هذا السلوك ضمن قالب معين، فالتطور التقني على سبيل المثال خلال العقدين الأخيرين انعكس بشكل كبير على السلوك البشري، وبذات الوقت انعكس على احتياجات الإنسان وصولاً إلى اندثار بعض الاحتياجات والسلوكيات وظهور أخرى جديدة، ناهيك عن أثر ذلك على الحقوق وطبيعة الحريات وقطاع الوظائف والأعمال وغيرها من المجالات، وهذه التغيرات لم تظهر بسبب التطور التقني فقط؛ بل بسبب التطور في كافة مناحي الحياة.

إن تطور الحياة بشكل مستمر ينعكس بشكل سريع على السلوكيات والاحتياجات البشرية أكثر مما ينعكس على الأدوات التشريعية، فطبيعة الأدوات التشريعية تتميز بالاستقرار الزمني الطويل، فلا يمكن تعديل التشريعات أو تطويرها ضمن مدد زمنية قصيرة، الأمر الذي يتعارض مع فكرة التطور المستمر للسلوك والاحتياج، وهنا يبرز دور إدارات التشريع.

إن اطلاع إدارات التشريع الدائم على التشريعات ولمساهمتها أحياناً في إعداد التشريعات الثانوية يُعطيها دوراً في تحديد الفجوة والفراغ التشريعي لتلبية الاحتياجات الجديدة، فلا يشترط في هذه الإدارات البحث في النواحي الفنية بشكل دقيق، وإنما يكفي الاستنتاج

– في بعض الحالات طبعاً- بأن المؤسسات الرسمية قد تلجأ لإصدار تشريعات ثانوية لتنظيم مسائل قد غفل أو سكت عنها المشرع عند إصدار التشريع الرئيسي، ناهيك عن أن الأدوات والوسائل الأخرى التي تستخدمها إدارات التشريع قد توصلنا لذات النتيجة وهي عدم قدرة التشريع الحالي على تلبية جميع الاحتياجات.

السبب الثاني: جودة التشريع الحالي غير كافية لمواجهة التطور:
إن البحث والدراسة المستمرة الذي تقوم به إدارات التشريع وإعدادها للتشريعات بالتعاون مع المؤسسات الفنية المختصة يُظهر في كثير من الأحيان عدم قدرة التشريع على مواكبة التطور البشري وتنوع الاحتياجات حتى لو تم إصدار تشريعات ثانوية منبثقة عن التشريعات الرئيسية وهو ما يقودنا إلى مسألة الخوض في جودة التشريع.

تعددت المفاهيم والمصطلحات التي تصف التشريعات من حيث قدرتها على حل جميع الإشكاليات التي تواجه المواطنين وكذلك من حيث قدرتها على تلبية الاحتياجات الجديدة، إلا أن الوصف المناسب الذي يشمل جميع أساليب تقييم التشريع هو مصطلح جودة التشريع.

ونتيجةً للخبرة القانونية لدى موظفي إدارات التشريع ونتيجةً لدورها في إعداد التشريعات المتعلقة بكل المجالات، فإن ذلك يجعل لدى موظفيها خبرات متراكمة في خلق النصوص القانونية ذات الجودة العالية، بخلاف المؤسسات الرسمية التي تعمل ضمن قطاعات معينة، ولانشغال هذه المؤسسات في أعمال إدارية متعلقة بهذا القطاع بعكس إدارات التشريع التي يتجسد الجزء الأكبر من عملها في صناعة التشريعات وما يتعلق بها.

وتنعكس هذه الخبرة في قدرة الطواقم القانونية على تحديد مدى قدرة التشريع على معالجة ما يستجد من مواضع واحتياجات تشريعية جديدة، فيمكن من خلالها تحديد الفراغ التشريعي في الأحكام القانونية أو البحث في مدى انطباق النص القانوني على المواضيع المطروحة، وبمعنى أدق تحديد قدرة النص القانونية على حل كافة الإشكاليات الناتجة عن التطور البشري وبذات الوقت مدى قدرته على توفير المناخ القانوني المناسب للممارسات الجديدة، وهذا يؤكد على أهمية دور إدارات التشريع في تقييم جودة التشريع.

تتخلص أهمية دور إدارات التشريع في المواضيع المستحدثة من خلال دورها الفني في صناعة النص القانوني لمواكبة التطورات المعاشة وخلق الحلول الكفيلة بمواجهة الإشكالات الناجمة عنها، وهذا ما تقوم به هذه الإدارات من خلال وسائل سنتعرض لها بكلمة موجزة في المحور الثاني.

المحور الثاني: أدوات إدارات التشريع في إنتاج النص القانوني المستحدث والمستجد:

إن عملية إنتاج النصوص القانونية هي عملية تفاعلية وتشاركية بين العديد من المؤسسات الرسمية، ولا يمكن حصرها في جهة واحدة، إلا أننا سنبين في هذا المحور أبرز الأدوات التي تستخدمها إدارات التشريع في إنتاج النص القانوني للمواضيع المستحدثة.

علاوةً على ما بيناه في المحور الأول الذي انصب فعلياً على الخوض في أسباب إصدار التشريعات ودور إدارات التشريع ضمن هذه الأسباب، فإن ذلك ينعكس على هذه الإدارات بما لديها من وسائل تساهم في وضع الحل الأمثل لمواجهة الإشكاليات الناتجة عن وجود مسائل حياتية مستحدثة، التي لا تقتصر على وضع نصوص قانونية جديدة ولكننا سنبين فيما يلي الأدوات القانونية التي تستخدمها إدارات التشريع ضمن عملية إنتاج النصوص الجديدة:

إعداد الدراسات والأبحاث القانونية:

إن التطور العلمي المستمر والخبرة العملية لا توقف عمليات البحث والدراسة المتعلقة بنصوص أو مواضيع معينة، وبالتالي فإن البحث ودراسة النصوص القانونية قد يكون من عدة جوانب، وقد يكون من الصعب تحديد عدد المواضيع والحالات التي ينطبق عليها النص، ولكن ليس صعباً استنتاج الحالات التي لا ينطبق عليها النص، فأي سلوك جديد يظهر في المجتمع قد يدخل ضمن نطاق تطبيق النصوص القانونية، وعليه فإن إعداد الدراسات والأبحاث القانونية من ناحية انطباق النص على حالة معينة، سواء كانت جديدة أم غير منظمة بشكلٍ كافٍ، فذلك يساهم في تحديد الإشكالية التشريعية بشكل دقيق ومحدد، الأمر الذي ينعكس على إنتاج نص قانوني مناسب وذي جودة عالية يساهم في معالجة المواضيع المستحدثة، مع التأكيد على أن هذه الدراسات تنطلق من الواقع العملي للمجتمعات والحالة القضائية في الدولة ومدى الاستفادة من التجارب الدولية في ظل وجود اتفاقيات دولية قد تشمل نصوص قانونية متعلقة بمواضيع غير منظمة داخل الدولة، بما يساهم باستشراف النص القانوني مستقبلاً ومظاهر تطوره بشكل سليم ليستوعب كافة الاحتمالات المتوقعة ليحقق جودة وتوازن تشريعي للنصوص.

إدارة المشاورات العامة:

بينا سابقاً بأن عملية إنتاج التشريعات عملية تشاركية تشارك فيها العديد من الجهات، والأصل ألا يقتصر إعداد التشريعات على المؤسسات الرسمية في الدولة أو حتى على المؤسسات التشريعية؛ بل يجب إشراك جميع الجهات الرسمية المختصة بالتشريع وكذلك الجهات المختصة فنياً والجهات غير الرسمية في هذه العملية بما يُعرف بمرحلة المشاورات.

ونتيجةً لاستقلال إدارات التشريع وبُعدها نسبياً عن تقديم الخدمات المباشرة للمواطنين فإن ذلك يخلق نوعاً من العلاقات العملية بين هذه الإدارات ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية والجهات غير الرسمية، الأمر الذي يساعد هذه الإدارات في إدارة مشاورات بين المؤسسات الرسمية ذات العلاقة مع الجهات غير الرسمية من خلال عقد اجتماعات وورش عمل بخصوص مواضيع جديدة قد تستلزم الاطلاع على آراء ووجهات نظر غير رسمية تساهم في تسليط الضوء على الفراغات التشريعية أو مواطن الضعف في التشريع في معالجة مواضيع جديدة لا يستطيع هذا التشريع مواكبتها.

تقديم الاستشارات القانونية:

مما لا شك فيه أن الغالبية العظمى من القانونيين والدوائر القانونية لديها من المعرفة والخبرة القانونية في مجالات معينة، لتساهم هذه المعرفة والخبرة في حل أي إشكاليات تواجه الجهة التي يعملون فيها، ولكن عند مراجعة دور القانونيين والدوائر القانونية نجد أنها مرسومة ضمن نطاق عمل هذه الجهة من الناحية الفنية وتقتصر خبرة ومعرفة غالبية هؤلاء القانونيين في المجال القانوني لعمل مؤسسته، وهو ما يؤكد ما بيناه سابقاً بأن اطلاع إدارات التشريع على جميع التشريعات والمساهمة في إعدادها يساعدها على معرفة خبايا النصوص ومدى انطباقها أو ما يعتريها من سلبيات.

وبالتالي قد لا يستلزم إنتاج نصوص جديدة للمواضيع الجديدة أو المسائل المستحدثة بقدر ما يحتاج إلى فهم صحيح للنصوص والبحث في مدى انطباقها على الموضوع الجديد، الأمر الذي يظهر جلياً عند طلب الجهة المختصة فنياً للرأي القانوني لإدارات التشريع في مسألة حديثة تحول دون الفهم الصحيح للنصوص القانونية.

ومن جانب آخر، فيمكن للرأي القانوني لإدارات التشريع أن يُوجه أنظار المؤسسة طالبة الاستشارة إلى الإشكاليات القانونية التي تعتري النصوص في مواجهة المواضيع المستحدثة بما يساهم في إيجاد حلول قانونية أو إنتاج نصوص جديدة لحل هذه الإشكاليات.

اقتراح تشريعات جديدة أو تعديلات تشريعية على نصوص قديمة:

قد تفشل جميع الأدوات السابقة في حل الإشكاليات القانونية الناتجة عن المواضيع المستجدة والمستحدثة، وبالتالي من الممكن أن تلجأ الجهات الرسمية لإصدار تشريعات جديدة لحل هذه الإشكاليات أو إقرار تعديلات على تشريعات قديمة لسد الفراغ التشريعي فيها.

ونتيجة لمشاركة إدارات التشريع في العملية التشريعية ودراساتها القانونية المختصة، فيمكن لهذه الإدارات اقتراح تشريعات جديدة أو اقتراح تعديلات على نصوص قديمة، سواء بشكل مباشر للجهات مصدرة التشريع أم من خلال المؤسسات الرسمية المختصة بالمجال الذي ظهرت فيه هذه الإشكاليات. وقد يصل الأمر إلى مشاركة إدارات التشريع في إعداد النصوص الجديدة بالتنسيق مع المؤسسة المختصة بما يحقق أفضل جودة للنصوص الجديدة واختصار الوقت لمواجهة هذه المسائل.

ونستنتج مما سبق أن ظهور مواضيع جديدة ومستحدثة قد يُبنى على أسباب كثيرة وفقاً لوجهة نظر الباحث، ولكننا سلطنا الضوء في هذه الدراسة على أبرز الأسباب التي يمكن لإدارات التشريع المساهمة في اكتشافها والبحث فيها، وبينا بشكلٍ مقتضب الأدوات التي يمكن لإدارات التشريع استخدامها في وضع الحل الأمثل للمواضيع المستحدثة، خاصة أن التشريعات تمتاز بالاستقرار الزمني الطويل والعام بالمقارنة مع الأدوات الإدارية التي تستخدمها المؤسسات الرسمية وفق كل حالة تواجهها، مما يستدعي ضرورة البحث والدراسة بشكل مستمر من إدارات التشريع لجودة التشريعات وتحديد مواطن الضعف فيها والفراغات التشريعية للنصوص.

الإدارة في صور