



جودة التشريعات "الرقابة والاختصاص"

2020

3	المبحث الأول: الرقابة على جودة التشريعات
3	المطلب الأول : ماهية الرقابة على جودة التشريعات
3	الفرع الأول : تعريف الرقابة على جودة التشريعات
4	الفرع الثاني : أهمية الرقابة على جودة التشريعات
5	المطلب الثاني: مبادئ ومعايير الرقابة على جودة التشريعات
5	الفرع الأول: مبادئ الرقابة على جودة التشريعات
8	الفرع الثاني: معايير الرقابة على جودة التشريعات
11	المطلب الثالث: آلية الرقابة على جودة التشريعات
11	الفرع الأول: رقابة المتابعة
15	الفرع الثاني: رقابة التقييم
16	المبحث الثاني: الجهة المختصة بالرقابة على جودة التشريعات
16	المطلب الأول: تجارب الدول مقارنة في الرقابة على جودة التشريعات
16	الفرع الأول: تجربة دبي
17	الفرع الثاني: تجربة الأردن
18	المطلب الثاني: الجهة المختصة في فلسطين للرقابة على جودة التشريعات
18	الفرع الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع
19	الفرع الثاني: الجانب العملي لدور ديوان الفتوى والتشريع في العملية التشريعية
20	الفرع الثالث: مدى استحقاق ديوان الفتوى والتشريع لتولي مهمة الرقابة عن غيره من المؤسسات

المقدمة

التطور سمة الحياة المعاصرة، وبطبيعة الحال خلق التطور العديد من الإشكاليات التي تعاني منها المجتمعات، وباتت محل اهتمام الدول لحلها، سواء بطرق تشريعية أم غير تشريعية، من خلال التخطيط الاستراتيجي والاستشراف بغية خدمة المجتمعات وتقديمها لدفع عجلة التنمية، وهذا لم ينسلخ عن أي جانب من الجوانب لا سيما القانونية منها، وأصبح التطور ركيزة من المرتكزات في التخطيط لحل الإشكاليات وطرح الخيارات والبدائل بأفضل السبل وأقلها تكلفة.

تتفق أكثر دول العالم فيما بينها على أهمية وجود نظام رقابة فعال يمكنها من متابعة تطبيق سياساتها وخططها وبرامجها وتشريعاتها، والتحقق من قيام الأجهزة والجهات التابعة لحكوماتها من القيام بالمهام المنوطة بها، كل ذلك بهدف النهوض بالمجتمعات، وترسيخ مبادئ المشروعية والشفافية والمساءلة، ومكافحة صور الفساد الإداري والمالي، ورفع مستوى الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع.

ولما كان التشريع أحد هذه الخيارات والأداة الرئيسية في كثير من الأحيان للتغلب على المشكلات التي تواجهها المجتمعات، بات الاهتمام به كبيراً وواسعاً ليكون متناسقاً والحاجة والبيئة التي سينفذ فيها، ويولد التشريع بعد اتباع سلسلة من الإجراءات والآليات التي نص عليها الدستور ويطلق عليها "العملية التشريعية"، وبواسطتها ينصب التركيز على تحقيق التشريع لمجموعة من المبادئ والقواعد كالانسجام التشريعي وتبني السياسات التشريعية الرئيسية والفرعية وموافقته مع الشرعية الدولية، وهذا كله بعد إعداد الدراسات والوثائق المشكلة لحل الإشكالية محل البحث، وهذه المبادئ والقواعد التي يحقها التشريع يطلق عليها "جودة التشريع"، بحيث تقاس وفق معايير محددة سلفاً في الدستور والتشريعات المنظمة للعملية التشريعية.

ومن هنا جاءت فكرة إنشاء أنظمة وأنواع مختلفة للرقابة في تلك الدول، ولعل من أحدث هذه الأنظمة والأنواع ما يطلق عليه "الرقابة التشريعية"، وللقيام بهذا الدور أنشأت الدول المؤسسات المتخصصة التي تتولى مهمة إعداد التشريعات ووضعها في القوائم التشريعية السليمة، ومنحت لها مهمة الرقابة على جودة هذه التشريعات من لحظة التحضير الأولي لحين التنفيذ، وحتى في مرحلة التنفيذ لتشكل تغذية راجعة للوضع التشريعي، بغية الوصول للاستقرار والأمان القانوني للفرد والمجتمع.

إشكالية البحث:

في ظل توجه كافة الدول للوصول للجودة وتحقيق معاييرها في كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مع التأكيد على أن معايير الجودة العالمية محده للأموال الخدماتية والصناعية بموجب منظمة الدولية للمعايير (الأيزو)، تكمن مشكلة البحث في وضع معايير لجودة التشريعات في فلسطين في ظل التغيير في آلية إعداد التشريعات من حقبة زمنية إلى أخرى نتيجة لتغير السيادة السياسية على أراضيها.

وسيركز هذا البحث على أهمية تحقيق الجودة من الناحية التشريعية، ومحاولة إيجاد معايير لجودة التشريعات من خلال منظومتنا التشريعية، ومن خلال خط سيرنا في إعداد العملية التشريعية.

أهمية البحث:

تتبع أهمية الرقابة على جودة التشريعات وعملية سن التشريع في النظام القانوني الفلسطيني كونه الأداة التي تعبر فيها الدولة عن سياساتها وتوجهاتها في كافة نواحي الحياة، وبرزت هذه الأهمية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، لا سيما مع الموروث القانوني الذي ورثته من الحقبة التاريخية التي مرت بها فلسطين، بدءاً من الحكم العثماني ثم الانتداب البريطاني في فلسطين، مروراً بالحقبة التي خضعت فيها الضفة الغربية للحكم الأردني، وقطاع غزه للإدارة المصرية، وصولاً للاحتلال الاسرائيلي للأراضي الفلسطينية، إذ كان لكل مرحلة مما سبق تشريعاتها الخاصة بها، والتي غالباً ما كانت توضع لخدمة توجهات الجهة صاحبة السلطة في الأراضي الفلسطينية وسياساتها.

وبناءً على هذا الموروث القانوني برزت الحاجة لوضع معايير جودة لتشريعاتنا بحيث لا تصدر التشريعات إلا في سبيل تحقيق أهداف محددة وواضحة تخدم الأفراد، وتحقق غايات السياسة العامة العليا، ولا تحقق أي غايات أخرى تخرج عن حاجيات الأفراد والحكومة.

وبالرقابة على جودة هذه التشريعات نضمن إنتاج تشريعات ذات جودة ومعايير دولية تكون مثلاً يحتذي به في المنظومة التشريعية.

أهداف البحث:

1. معرفة ماهية الرقابة على جودة التشريعات من حيث التعريف والأهمية.
2. الإلمام بمعايير الرقابة على جودة التشريعات ومبادئها.
3. تحديد آليات الرقابة على جودة التشريعات.
4. التطرق لتجارب الدول العربية في الرقابة على جودة التشريعات.
5. تحديد الجهة المؤهلة للرقابة على جودة التشريعات في الدولة.

الدراسات السابقة:

رغم أن التشريع والاهتمام بجودته موضوع قديم حديث لتلبية حاجات المجتمع وحل الإشكاليات التي تعاني منها المجتمعات، إلا أن الدراسات المتعلقة بالموضوع ما زالت نادرة، وهي أساساً تأتي على سبيل الذكر في كتب صياغة وإعداد التشريعات دون تفصيل يذكر. وبعد البحث تم التوصل إلى دراسة صدرت في المغرب وهي عبارة عن رسالة ماجستير تحت عنوان "آليات تعزيز جودة التشريع"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي (الرباط)- 2018/2017- للباحث سيف الدين احطيموش.

إذ تركزت هذه الدراسة على جودة التشريع وفق المنهج المغربي داخل السلطة التشريعية والقضاء الدستوري، دون التطرق لعلاقة الأجهزة المعاونة المختصة بصياغة التشريعات ودورها في الرقابة على جودة التشريع، بدءاً من مرحلة الإعداد للتشريع انتهاءً بإصداره ومتابعة تطبيقه على الأرض.

منهجية البحث:

اتبعت المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل معايير الجودة العالمية ومحاولة تطبيقها على معايير الجودة على التشريعات في الدولة، وكذلك بتحليل النصوص القانونية الفلسطينية للوقوف على مبادئ الجودة المتبعة لدينا، والنظر في تجارب الدول المقارنة فيما يتعلق بهذا الأمر.

المبحث الأول: الرقابة على جودة التشريعات

تعد التشريعات الأداة الأساسية لتنظيم المجتمعات وتحقيق مصالحها، ولما للتشريعات من أهمية برزت الرقابة على جودتها لتحقيق الهدف المنشود من إصدارها.

ولهذا سنبين في مبحثنا هذا ماهية الرقابة على جودة التشريعات في المطلب الأول، ومبادئ ومعايير الرقابة في المطلب الثاني.

○ المطلب الأول: ماهية الرقابة على جودة التشريعات

سنقسم مطلبنا إلى فرعين، يتناول الأول: مفهوم الرقابة على جودة التشريعات، أما الثاني: أهمية الرقابة على جودة التشريع.

▶ الفرع الأول: مفهوم الرقابة على جودة التشريعات

قبل التطرق إلى ماهية الرقابة على جودة التشريعات، لا بد بداية من تعريف الرقابة بمفهومها العام، رقب لغة: في أسماء الله الحسنى: الرَّقِيبُ: وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء؛ فَعِيلٌ بمعنى فاعل. وفي الحديث: اِرْقُبُوا مُحَمَّدًا فِي أَهْلِ بَيْتِهِ أَي احْفَظُوهُ فِيهِمْ. وفي الحديث: مَا مِنْ نَبِيٍّ إِلَّا أُعْطِيَ سَبْعَةَ نَجَبَاءَ رِقْبَاءَ أَي حَفَظَهُ يَكُونُونَ مَعَهُ. وَالرَّقِيبُ: الْحَفِيزُ.¹

أما اصطلاحاً فقد عرفت الرقابة وفقاً لوجهات نظر مختلفة، ويمكننا إيراد التعريف القائل بأنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"².

أما الجودة فعرفتها منظمة (ISO) على أنها تكامل الملامح والخصائص لمنتج أو خدمة ما بصورة تمكن من تلبية احتياجات ومتطلبات محددة أو معروفة ضمناً³.

بعد أن بينا مفهومي الرقابة والجودة فإنه يمكننا تعريف الرقابة على جودة التشريعات بأنها: نظام لمتابعة وتقييم التشريع الذي تم إصداره بهدف التحقق من مدى نجاعته في حل المشكلة التي أنشأ من أجلها، وقياس مدى قدرته على تحقيق الأهداف، وتحديد معوقات التطبيق، لإعداد تقرير يوضح النتائج والآثار المترتبة عليه لتحقيق أعلى قدر ممكن من الجودة في التشريعات.⁴

أي أنه نظام يحول دون ارتكاب المخالفات، ويحدد ما إذا كانت التشريعات السارية كافية، وعلى قدر من الشفافية والنزاهة، وتحقق الغايات المرجوة منها، ويعمل على تحديث التشريعات السارية على نحو يجعلها أكثر مواكبة للخطط الاستراتيجية والتنمية في الدولة، وهذا يعكس الأهمية التي تحتلها الرقابة على جودة التشريع وهذا موضوع فرعنا الثاني.

1. ابن منظور- لسان العرب- مج 1- ط3- دار صادر- بيروت- 1994- ص424.
2. سعيد كلاب- واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة)- رسالة ماجستير- الجامعة الإسلامية- غزة- 2004- ص27.
3. بن سيدي أودير- الجودة في التشريع الجزائري والنظريات العملية ومعايير أيزو 9000 (قراءة تحليلية مقارنة)- مجلة التنمية البشرية- ع10-2018- ص288.
4. أنظر وائل نعيم- الرقابة ضمان تحقيق التشريعات للأهداف المرجوة- مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
4. https://www.albayan.ae/across-the-uae/news-and-reports_1.3142438-26-12-2017/ date:2/3/2020.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة على جودة التشريعات

للرقابة دور هام وبارز في التحقق من جودة التشريع، ولخطورة وأهمية هذا الدور فإنه يمكننا إجمال الأهمية التي تترتب على الرقابة بالآتي:

أولاً: التأكد من تنفيذ التشريع وفق الخطط المرسومة مسبقاً، إذ يوضع التشريع نتيجة حاجة أو لحل إشكالية ما، وهذا ما يقتضي وضع خطة عمل توضح آلية ذلك العمل وخطواته، والإشكالية العامة، وما يترتب عليها من إشكاليات فرعية أخرى، من خلال إعداد الوثائق اللازمة لبدء إعداد التشريعات التي سنتطرق لها لاحقاً.

ثانياً: تحقيق الأهداف المرجوة من التشريع، وهذا من خلال الوقوف على الهدف المنشود من التشريع وترتيبها على أرض الواقع لإشباع الحاجة أو حل الإشكالية التي أنشأ التشريع بالأساس لحلها، ومدى تحقيق ذلك انسجاماً مع البيئة التي سينفذ بها هذا التشريع.

ثالثاً: مدى تحقيق التشريع للسياسة التشريعية للدولة الرئيسية والفرعية، أي مدى مراعاة التشريع للسياسات المتبناة من الدولة في المجالات المتنوعة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها،⁵ فنجد مثلاً أن المادة (21) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م⁶ وتعديلاته، قد تبنت مبادئ الاقتصاد الحر. وعليه فإنه يتوجب على كافة التشريعات الاقتصادية والمالية مراعاة هذه السياسة التشريعية العامة، وإرسائها على أرض الواقع عند إصدار التشريعات كقوانين الشركات والتجارة والمنافسة ومنع الاحتكار وغيرها.

رابعاً: التنفيذ بأفضل الطرق والأساليب وبأقل التكاليف، لما يعود على الدولة والمجتمع من نفع مشترك.

نخلص من ذلك كله أن الرقابة على جودة التشريعات ما هي إلا متابعة على إجراءات إعداد التشريع للتمكن من القياس والتقييم ومفاداة الأخطاء تمهيداً للتنفيذ طبقاً لقواعد معينة، وإعداد التقارير والدراسات اللازمة لحل مثل هذه الإشكالية حال توافرها قبل فوات الأوان.⁷

وحتى يوصف التشريع بأنه ذو جودة لا بد من تحقيقه لمجموعة من المعايير، وهذا ما سيكون موضوع المطلب الثاني.

5. ديوان الفتوى والتشريع ومعهد الحقوق جامعة بيرزيت - دليل الصياغة التشريعية - فلسطين - 2000 - ص 27.

6. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م - المنشور في الوقائع الفلسطينية - بتاريخ: 2003/3/19 - عدد ممتاز 2 - ص 5.

7. أنظر عبد الفتاح أبو معال، أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها ودورها في التخطيط - مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

7. <http://al3loom.com/?p=24672> = date:10/3/2020.

○ المطلب الثاني: مبادئ ومعايير الرقابة على جودة التشريعات

سنقسم المطلب إلى فرعين، يتناول الأول: مبادئ الرقابة على جودة التشريعات، والثاني: معايير جودة التشريعات.

► الفرع الأول: مبادئ الرقابة على جودة التشريعات

لكل دولة وثقتها الدستورية التي من خلالها يمكننا استخلاص المبادئ العامة المشكلة لمبادئ تحقيق جودة التشريعات، وبمراجعة وتدقيق نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، نجد الكثير من المبادئ الواجب الالتزام بها عند إعداد أو بناء تشريع ذي جودة.

ونورد أهم هذه المبادئ على النحو الآتي:

أولاً: دستورية التشريع

أي عدم مخالفة التشريع لأي قاعدة دستورية موضوعاً أو شكلاً، وإلا حكم عليه بعدم المشروعية والدستورية وبالتالي منعدم الجودة، وهذا ما قضت به المحكمة العليا بصفقتها الدستورية المنعقدة بغزة رقم (2015/5) بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005م⁸ لمخالفته أحكام المادة (100) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م،⁹ وكذلك قرار المحكمة الدستورية العليا المنعقدة بمرام الله في الطعن الدستوري (2019/17) القاضي بعدم دستورية القرار بقانون رقم (16) لسنة 2019م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، لعدم مشروعية القرار بقانون السابق لعدم تقييد المشرع بالأصول والإجراءات والشكليات المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، في تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، المنصوص عليها في المواد (97، 98، 99، 100) من القانون الأساسي.¹⁰

ويمكننا التمثيل على أهم المبادئ الدستورية التي تشكل قواعد وأسس لإعداد تشريع ذي جودة، ولا يجوز مخالفتها، وهي على الآتي:

1. سيادة القانون.¹¹
2. استقلال السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، القضائية.¹²
3. المساواة بين الفلسطينيين أمام القانون والقضاء.¹³
4. مشاركة المجتمع المدني في بناء التشريع وإعدادها.
5. استقلال القضاء.¹⁴

ثانياً: الانسجام التشريعي

تعني موافقة التشريع للدستور من الناحية الشكلية والموضوعية،¹⁵ أي موافقة التشريع للدستور أو التشريع الأعلى درجة منه من حيث الاختصاص والإجراءات الواجبة لإعداده وصدوره، وكذلك للمبادئ الدستورية الموضوعية كروح للتشريع،

8. قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 60 - تاريخ: 2005/11/9 - ص33.
9. قرار المحكمة العليا المنعقدة في غزة بصفقتها محكمة دستورية عليا رقم (5) لسنة 2005 - تاريخ: 2005/11/27 - المنشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي"، أنظر كذلك الحكم الصادر عن المحكمة العليا بصفقتها الدستورية المنعقدة بمرام الله في الطعن الدستوري رقم (2005/5) - الصادر بتاريخ: 2007/5/22م - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 116 - تاريخ: 2015/12/27 - ص46.
10. قرار المحكمة الدستورية العليا المنعقدة بمرام الله في الطعن الدستوري (2019/17) - الصادر بتاريخ: 2019/9/4 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 159 - تاريخ: 2019/9/18 - ص107.
11. المادة (6) من القانون الأساسي نصت على: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".
12. المادة (2) من القانون الأساسي نصت على: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".
13. المادة (9) من القانون الأساسي نصت على: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".
14. المادة (98) من القانون الأساسي نصت على: "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة".
15. فايز بكيرات- إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين "مسح أولي" - بيرزيت - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت - 2005 - ص8.

وتجدر الإشارة إلى أن الانسجام قد يكون على المستوى الرأسي بكلمات أخرى احترام مبدأ التدرج التشريعي (احترام التشريع الأدنى درجة للتشريع الأعلى منه) كاحترام القوانين للدستور والأنظمة للدستور والقوانين وهكذا، أو على المستوى الأفقي أي عدم التعارض بين التشريع ومنظومة التشريعات الأخرى كعدم مخالفة قانون التجارة للقانون المدني، أو قانون الملكية الفكرية والأسماء التجارية وهكذا.

وبمراجعة منظومة التشريعات الفلسطينية ومدى انسجامها مع القانون الأساسي - محور دراستنا باعتباره أساس التنظيم للعملية التشريعية - نجد أن هناك حالات عدم انسجام بين التشريعات الصادرة وهذا القانون، ونضرب بعضاً من الأمثلة: المادة (2/3) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، التي نصت على: "2- خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاماً خاصاً بهم".¹⁶ إذ تتعارض أحكام هذه الفقرة مع المادة (70) من القانون الأساسي التي نصت على: "المجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

والمادة (1595) من مجلة الأحكام العدلية، التي نصت على: "مرض الموت هو المرض الذي يخاف فيه الموت في الأكثر الذي يعجز المريض عن رؤية مصالحه الخارجة عن داره إن كان من الذكور. ويعجزه عن رؤية المصالح الداخلة في داره إن كان من الإناث، ويموت على ذلك الحال قبل مرور سنة يكون في حكم الصحيح وتكون تصرفاته كتصرفات الصحيح ما لم يشتد مرضه ويتغير حاله ولكن لو اشتد مرضه وتغير حاله ومات يعد حاله اعتباراً من وقت التغير إلى الوفاة مرض موت".¹⁷ التي تتعارض وأحكام المادة (9) من القانون الأساسي التي أرست مبدأ المساواة بين الفلسطينيين دون اعتبار للجنس أو العرق أو الدين ... إلخ، فنلاحظ أن هذه المادة قد ميزت بين الرجل والمرأة عند تعريفها لمرض الموت.

والمادة (1/16) من قانون إصلاح الأحداث، التي نصت على: "يجوز لكل من له الحق في استئناف أحكام محاكم الدرجة الأولى أن يستأنف أي حكم من أحكام محكمة الصلح أو المحكمة الابتدائية بصفتها محكمة أحداث إلى محكمة الاستئناف ويكون حكمها قطعياً".¹⁸ إذ تتعارض أحكام هذه الفقرة مع المادتين (1/10)¹⁹ و (1/30)²⁰ من القانون الأساسي الفلسطيني.

كما يجدر بنا القول إن المحكمة الدستورية العليا قد أرست قاعدة هرمية التشريعات أو مبدأ التدرج التشريعي، وترتيب هذه التشريعات وفقاً للآتي:²¹

1. وثيقة إعلان الاستقلال.
2. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
3. الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.
4. التشريعات العادية (القانون والقرار بقوة القانون).
5. التشريعات الثانوية (اللوائح والأنظمة والقرارات والتعليمات).

16. قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 39 - تاريخ: 2001/11/25 - ص7.

17. مجلة الأحكام العدلية لسنة 1293هـ- مجموعة عارف رمضان (العهد العثماني)- ص1.

18. قانون إصلاح الأحداث رقم (16) لسنة 1954 - المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية - العدد 1182 - تاريخ: 1954/5/16 - ص396.

19. تنص المادة (1/10) على أن: "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة واجبة الاحترام".

20. تنص المادة (1/30) على أن: "التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا".

21. أنظر قرار المحكمة الدستورية العليا تفسير دستوري رقم (2017/5) الصادر بتاريخ: 2018/3/12- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)- العدد 141- تاريخ: 2018/3/25- ص87؛ وقرار محكمة الدستورية رقم (2017/4)- الصادر بتاريخ: 2017/11/19- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)- العدد

138- تاريخ: 2017/11/29- ص84.

ثالثاً: المساواة في الحقوق والحريات

أشرنا سابقاً إلى أن المساواة في الحقوق والحريات من جملة المبادئ الواجب مراعاتها عند إعداد التشريعات، وهو ما أكدت عليه أحكام المادة (9) من القانون الأساسي الفلسطيني التي نصت على: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة"، إذ لا يجوز لأي تشريع أو قرار أو نظام يخالف هذا المبدأ، وإلا نكون أمام مخالفة دستورية.

كالقرار الصادر بعدم تعيين شخص لانتمائه لحزب ما، إذ قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في غزة بقولها: "يشترط فيمن يعين في أية وظيفة حكومية أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، ويعد هذا الشرط الوحيد الذي يتعين الأخذ به ومراعاته وفقاً للمادة (24) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، وحيث تبين أنه لم يوجه أي تهمة إلى المستدعي وإنما تعارض بعض الجهات الأمنية تعيينه لانتمائه لحزب ما، وحيث أن المستدعي رشح للعمل بعد اجتيازه الاختبارات والإجراءات المطلوبة للتعيين، فإن عدم تعيينه يعد مخالفاً للقانون".²² وتقول ذات المحكمة أن: "الفلسطينيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".

وكذلك عدم المساواة بين الأفراد في الحق بالتقاضي والطعن بالأحكام الصادر بحقهم، وهذا ما قضت به محكمة النقض الفلسطينية المنعقدة بمرام الله بقولها: "وبإلقاء السمع والبصر والفؤاد إلى ما نصت عليه المادة (1/16) من قانون إصلاح الأحداث المشار إليها آنفاً في شقها المتعلق باعتبار أحكام محكمة الاستئناف أحكاماً قطعية، وبمقابلة هذا النص مع نصوص القانون الأساسي سألفة الذكر نستظهر تناقضاً واضحاً ذلك أن تحصين أحكام محكمة الاستئناف الصادرة بحق الأطفال من الطعن بالنقض يقوم على غير أساس؛ بل يهدم حق الطفل بالرعاية والعناية الخاصة التي منحه إياها القانون الأساسي والمواثيق الإقليمية والدولية، كما لا يعقل منطقاً وقانوناً أن تكون الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف بحق البالغين محلاً للطعن بالنقض في حين يحرم الطفل من هذا الحق؛ بل إن حق الطفل بالنقض هو أكثر لزوماً للطفل منه للبالغ وفي حرمانه من هذا الحق مخالفة لنصوص أحكام القانون الأساسي، وبذلك تغدو نصوص القانون المذكور مجرد لغو أو مجموعة من المواعظ والإرشادات والنصائح يمكن تنحيتها جانباً بنصوص أدنى منها درجة".²³

رابعاً: عدم رجعية القوانين

الثبات ليست صفة تلزم التشريع، وهذا أمر في غاية المنطق بحكم أن التشريع ما هو إلا تنظيم لحاجات المجتمع، وبالتالي فإن القاعدة القانونية تتغير بتغير الظروف والأحوال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها، وهذا خلق نوع من الارتباك لأصحاب الحقوق، خاصة إذا ترتبت وفقاً لأحكام سابقة، ومن ثم تبدلت وتغيرت هذه الأحكام، مما دفع برجال القانون والمشرع لابتكار قواعد سريان التشريع من حيث الزمان والمكان، مع تقرير بعضاً من الاستثناءات، وتعدد النظريات التي عالجت هذا الموضوع، والتي تخرج عن موضوع دراستنا هذه ولا مجال لذكرها.²⁴

وهذا ما نصت عليه أحكام المادة (117) من القانون الأساسي الفلسطيني على: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ويجوز عند الاقتضاء في غير المواد الجزائية النص على خلاف ذلك". أي أن التشريع يحكمه

22. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم (189) لسنة 2003- تاريخ: 2004/5/25- المنشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتني".

23. حكم محكمة النقض المنعقدة في رام الله في الدعوى الجزائية رقم (56) لسنة 2014- تاريخ: 2014/2/6- المنشور على منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتني".

24. للمزيد حول النظريات الناظمة لتطبيق القانون من حيث المكان والزمان والاستثناءات المقررة، وما يتبع ذلك من حلول في التشريعات- أنظر هشام القاسم- المدخل إلى علم القانون- ط5- د.م.ن- 1997- ص158 وما بعدها؛ وكذلك محمد عبد العال- مبادئ القانون- ط2- دار النهضة العربية- القاهرة- 1998- ص238 وما بعدها.

مبدأ الأثر المباشر للقانون ولا تطال أحكامه إلا الأمور المستقبلية، وهذا ما قضت به محكمة استئناف رام الله بقولها: "وفقاً للمادة (117) من القانون الأساسي فإن أحكام القوانين لا تجري إلا من تاريخ العمل بها ولا تسري آثارها على ما وقع قبلها ما لم يقض القانون بخلاف ذلك... للقانون الجديد أثر مباشر يخضع لسلطان الآثار المستقلة للمراكز القانونية الخاصة إلا في العقود التي تخضع للقانون القديم الذي أبرمت في ظله ما لم يكن القانون الجديد من النظام العام، فيسترد سلطانه المباشر على الآثار المترتبة على هذه العقود طالما بقيت سارية عند العمل به ما لم تتجه نية المشرع صراحة أو دلالة لما يخالف ذلك"²⁵.

خامساً: النشر في الجريد الرسمية

يعد النشر في الجريدة الرسمية الوسيلة القانونية لإعلام المواطنين وكافة مؤسسات الدولة بالتشريع الصادر،²⁶ إذ لا تنفيذ ولا تطبيق لنص دون نشره في الجريدة الرسمية، سناً لأحكام المادة (116) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، التي نصت على: "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنتشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

ونخلص من ذلك كله أن التشريع حتى يحقق الجودة لا بد من مراعاة المبادئ الدستورية كالمساواة في الحقوق، وتطبيقه بأثر مباشر، وانسجامه الرأسي والأفقي مع الدستور والتشريعات الأخرى، وهذا بجملته يعطي صورة عن نظام قانوني يلبي حاجات المجتمع وفق السياسات التشريعية المتبعة، وللوقوف على مدى تحقيق التشريعات للجودة لا بد من معايير لقياس جودة هذه التشريعات، وهذا هو موضوع فرعنا الثاني.

الفرع الثاني: معايير جودة التشريع

نجد أن مصطلح "معايير جودة التشريع" هو ذات معنى مركب، لذا وجب علينا بيان معنى كل مصطلح منها للوصول للمعنى الاشتقاقي للمصطلح المركب، ويقصد بالمعيار بأنه نموذج متحقق أو متصور لما ينبغي أن يكون عليه الشيء. أما الجودة تعني تكامل الملامح والخصائص لمنتج أو خدمة ما بصورة تمكن من تلبية احتياجات ومتطلبات محددة أو معروفة ضمناً.

وبالتالي فإنه يمكننا تعريف معايير جودة التشريع بأنها: النموذج المتصور للتشريع الجيد الذي يملك كافة الملامح والخصائص التي تسعفه لتلبية احتياجات ومتطلبات المخاطبين به.

ولقياس جودة التشريع نورد أهم معايير جودة التشريعات، وهي كالآتي:

1. معيار استقرار التشريع

يعني أن يكون التشريع الصادر صالح لأطول فترة زمنية ممكنة، مما يحقق الأمن القانوني، فيطمئن المخاطبين بالتشريع على حقوقهم المكتسبة، على عكس مفهوم الثبات التشريعي الذي يعني جمود التشريع وعدم قدرته على التطور مع تغير الظروف المحيطة به فيصبح دون جدوى ملموسة، ويكون عقبة في سبيل التطور والاستشراف التشريعي، والمصطلح الأخير هو مصطلح حديث نسبياً، ويسعى للتفكير العميق في المستقبل والتنبؤ في الأحداث قبل حدوثها، ومعالجة التشريع لمثل هذه الأحداث لن يتحقق دون التحضير الأولي لوضع القواعد التي تتناسب وتطورها وتحقق السيطرة عليها، بما يخدم المجتمع وينصب لصالحه محاولة منه لتجنب المخاطر والعواقب التي يمكن أن تنجم عن هذه الأحداث، وهذا ما يجب السعي لتحقيقه في التشريعات أن تحقق الاستشراف بما تحمله من نصوص وأحكام قانونية.

25. حكم محكمة الاستئناف المنعقدة في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم (150) لسنة 2004- تاريخ: 2005/6/13- المنشور في منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي".

26. ديوان الفتوى والتشريع- الدليل الإجرائي الداخلي لصياغة التشريعات الرئيسية- 2020- ص43، وكذلك الدليل الإجرائي الداخلي لصياغة التشريعات الثانوية- 2020- ص44.

وحتى نحقق الاستقرار التشريعي علينا الكف عن إصدار كميات من التشريع بل التركيز على جودته، لتجنب التعديلات المتكررة والإصدارات الجديدة، إذ أن كثرة التشريعات تثير نوعاً من الشعور بعدم الاستقرار التشريعي والخوف القانوني من تبدل الأوضاع والمراكز القانونية بغته دون سابق إنذار، كما هو حال محكمة الجنايات الكبرى التي أنشأت لأول مرة بموجب قرار بقانون رقم (7) لسنة 2006م،²⁷ وإذا بالمرسوم رقم (20) لسنة 2007م ألغى جملة من القرارات بقانون ومنها قرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى،²⁸ وفي العام 2017م أعيد إنشاء هذه المحكمة بموجب القرار بقانون رقم (24)،²⁹ الذي ألغى بموجب لقرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى،³⁰ وبصدور القرار بقانون رقم (14) لسنة 2019م ألغيت محكمة الجنايات الكبرى ولم يعد لها وجود في النظام القضائي الفلسطيني،³¹ وهذه الجولة في التشريعات المتعلقة بمحكمة الجنايات الكبرى تعبر عن التخبط وعدم الثبات والاستقرار التشريعي وعدم التخطيط والاستشراف القانوني السليم، لذا يستوجب التركيز على مضمون النص التشريعي والتأني في إعداد النص بحيث يلبي المتطلب الحاضر والمتطلب المستقبلي للأفراد، فالنص التشريعي الذي يخدم المخاطبين به حالاً وحاضراً ومستقبلاً هو الأمان القانوني.³²

بالمحصلة فإن الاستقرار التشريعي لا يعني الثبات بل يعني قدرة التشريع على البقاء أطول فترة ممكنة لقدرته على المواكبة مع المتغيرات اللاحقة والمستقبلية، ويتحقق ذلك أثناء عملية الإصدار، إذ يتم الاستشراف بمستقبل التشريع وأبعاده مسبقاً والأخذ بها بعين الاعتبار حين إعداد التشريع، لكشف حاجات المجتمع الأنية والمستقبلية.

2. معيار توقعية التشريع

تقوم فكرة هذا المعيار على توقع مآل تطبيق التشريع، فيكون التشريع توقعياً، أي يؤمن المخاطبين بالتشريع على مراكزهم القانونية والتعاقدية من خلال إصدار تشريعات تؤثر في المراكز القانونية الناشئة عن العقود والتصرفات التي تم إنجازها وترتيبها وبنائها مضافة إلى المستقبل، عن طريق اتفاق أطرافها على بناء التزامات وواجبات ومراكز قانونية مستقبلية، فلا يجوز إصدار قوانين تلغي أو تعدل أو تنشأ مراكز قانونية جديدة بتشريع جديد يباغت أصحاب المراكز القانونية التي استقرت في ظل تشريع سابق مخالفاً بذلك التوقعات والأحكام القانونية التي بنيت عليها الحقوق بأنواعها، فيكون التشريع محل ثقة للمخاطب بحيث يبني التشريع توقعات يقينية يستطيع المخاطبين من خلالها بناء التزامات مستقبلية دون الخوف على مراكزهم القانونية، لأن التشريع عند وضعه حضر مسبقاً وحقق الأمن القانوني لهذه التوقعات وغطاها من الناحية القانونية فأصبحت محمية مسبقاً بموجب هذا التشريع، فهي تعطي آمال مستقبلية للخوض في أي عقود واستثمارات للمخاطبين، مما يعزز النهوض الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، فالتشريع يحدد المسار مسبقاً للمخاطب للتصرف مستقبلاً ويوفر الحماية له.³³

ولتوضيح ما سبق، فإن التشريعات الفلسطينية لتحقيق الأمان لدى المخاطب التشريع على المراكز القانونية التي ترتبت بموجب تشريعات سابقة أو قبل إصدار التشريع الجديد، تعطي مدة لتصويب الأوضاع والمراكز القانونية المترتبة لتتناسب والتشريع الجديد كالمادة (42) من قانون الجمعيات والهيئات الأهلية التي نصت على: "تعتبر جميع الجمعيات والهيئات القائمة قبل نفاذ هذا القانون مسجلة رسمياً على أن تقوم بتوفيق أوضاعها وفق أحكامه خلال مدة أقصاها تسعة أشهر من تاريخ نفاذه وإلا اعتبرت مخالفة لأحكام القانون العام".³⁴ وكذلك المادة (41) من قرار بقانون التعليم العالي التي نصت على: "1. تعتبر جميع المؤسسات المعتمدة في سجلات الهيئة مرخصة حكماً قبل نفاذ احكام هذا القرار بقانون. 2. على المؤسسات تصويب أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه، ويجوز للوزير تمديد هذه المدة لسنة أخرى".³⁵

27. قرار بقانون رقم (7) لسنة 2006م بشأن قانون محكمة الجنايات الكبرى- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (64) - تاريخ: 2006/5/31-ص29.

28. مرسوم رقم (20) لسنة 2007- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (73) - تاريخ: 2007/9/13-ص28.

29. قرار بقانون رقم (24) لسنة 2017- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (139) - تاريخ: 2018/1/8-ص4.

30. قرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (ممتاز 16) - تاريخ: 2018/5/3-ص2.

31. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2019م بإلغاء القرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (157) - تاريخ: 2019/7/10-ص5.

32. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية- معهد الحقوق- جامعة بيرزيت- رام الله- 2017-ص15.

33. سري صيام- صناعة التشريع والمواجهة الوطنية لتحديات العولمة- دار النهضة العربية- القاهرة- 2014- ص136.

34. قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (32) - تاريخ: 2000/2/29-ص71.

35. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (142) - تاريخ: 2018/4/22-ص4.

3. معيار فعالية التشريع

يرتكز هذا المعيار في القدرة على تطبيق التشريع في جميع نواحي الحياة ليكون فعالاً ومنتجاً للأثار المترتبة عليه، فلا تقف جودة التشريع عند إصدار تشريع جيد المضمون فقط؛ بل بتحقيق هذا المضمون على أرض الواقع، ويكون ذا مردودية بإثراء المنظومة التشريعية، وبتطبيقه أيضاً يحاول سد حالة الفراغ التشريعي كونه مفعلاً، وليس موقفاً عن التنفيذ.

وأى تشريع يعتبر ذو فعالية بوجود آليات تنفيذ قادرة على تطبيق نصوصه، وبتوافر آليات تلزم الأفراد بالتنفيذ، فلا مجال مثلاً لبذل وقت وجهد لإصدار تشريع يتعلق بالمعاملات الإلكترونية في منطقه نائية بدائية غير متطورة بالمطلق، فيصبح في حينها التشريع غير ذي فعالية لاستحالة التطبيق والتنفيذ لعدم وجود الوعي القانوني بهذا الأمر، ولعدم توافر بيئة تناسب تطبيق مثل هذه المعاملات، ولعدم توافر آليات تنفيذ مناحه لديها.

4. معيار وضوح التشريع

ويقصد به أن يكون النص التشريعي سهل الفهم والاستيعاب باستخدام المصطلحات غير المعقدة والأسهل للوصول إلى عقل المخاطب، فليس كل المخاطبين على قدر من العلم والمعرفة للإلمام بكافة المصطلحات الواردة في التشريع خاصة القانونية منها، وليكون التشريع واضحاً يجب أن يتم صياغته وفق أصول الصياغة التشريعية السليمة، وأن يتم إعداد مذكرة إيضاحية للتشريع تبيين أساس المشكلة والهدف والغاية من التشريع، وكذلك مذكرة تفسيرية تفسر نصوص التشريع عند الإعداد وغاياه المشرع منها، ليسهل على القاضي والأفراد تفسير النصوص المختلف عليها حين الحاجة.³⁶

فلا يتحقق وضوح التشريع إلا بصياغته صياغة تشريعية واضحة، إذ تعتبر الصياغة الأداة التي تسهم في الوصول إلى الغرض من التشريع، والغاية التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من خلال إصداره للقواعد القانونية، وهذا يستلزم بالضرورة أن تكون صياغة التشريعات في منتهى الوضوح والدقة ومنسجمة مع الدستور، وأن تكون غير متعارضة مع القوانين الأخرى، بالإضافة إلى ضرورة أن تكون مفهومة لدى المخاطب بالقانون وسهلة التفسير والتطبيق، فالاهتمام بمسألة الصياغة التشريعية تعد مكوناً هاماً من مكونات الإدارة الرشيدة لما لها من أثر علة المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، ناهيك عما للصياغة التشريعية الجيدة من دور جوهري في عملية الإصلاح القانوني.³⁷

فالصياغة التشريعية المعيبة تسهم في عرقلة الجهود الوطنية نحو تطبيق الإدارة الرشيدة والتنمية، فالعلاقة بين القانون والتنمية التي هي علاقة تناغم وتفاعل تنعدم بسبب ضعف القواعد القانونية في صياغتها والتعبير عنها إلى درجة تنتفي معها أن القانون هو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد والمؤسسات في المجتمع، وتوجهه بما يخدم المصلحة العليا للدولة.³⁸

ولتفعيل الرقابة على جودة المنتج التشريعي لا بد من مراقبة خطوات إعداد التشريع للتأكد من خضوع هذه الخطوات لمعايير الجودة من عدمها، وهذا لن يتحقق دون وجود آليات يتم العمل من خلالها، وهذا ما سيتناوله المطلب الثالث بكلمة موجزة.

36. محمود صبره- الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين- د.د.ن- القاهرة- 2009- ص58 وما بعدها؛ وفي ذات المعنى سيف الدين احطيموش- آليات تعزيز جودة التشريع- رسالة ماجستير- جامعة الملك محمد الخامس- المغرب- (2018/2017)- ص22 وما بعدها.

37. أن سيدمان وآخرون- الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي- ترجمة مكتب صبره للتأليف والترجمة- مصر- 2005- ص33 وما بعدها.

38. ليث نصرأوين- متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني- مجلة كلية القانون الكويتية العالمية- ع2- ج1- 2017- ص420 وما بعدها.

○ المطلب الثالث: آليات الرقابة على جودة التشريعات

سنقسم مطلبنا هذا إلى فرعين، يتناول الأول: مرحلة المتابعة، ويتناول الثاني: مرحلة التقييم.

● الفرع الأول: مرحلة المتابعة

يعتبر التشريع منتج النظام التشريعي، وهذا المنتج يمر بعدة مراحل تسمى "العملية التشريعية" لصناعته وخروجه بالصورة النهائية للمخاطبين به، سواء كان بصورة صدور تشريع جديد أو تعديل لتشريع قائم، وترتكز هذه العملية على تفاعلات مؤسسية وقانونية وسياسية متنوعة (المشاورات العامة)، ولأهمية هذه العملية تم تسخير آليات من أجل صناعة التشريع وتحقيق جودته، وتنحصر هذه الآليات بالآتي:

أولاً: وثيقة قياس الأثر التنظيمي

يقصد بوثيقة قياس الأثر التنظيمي أنها: "عبارة عن وثيقة سياساتية مكتوبة تستخدم في دراسة وتقييم الفوائد والتكاليف والآثار المحتملة المترتبة على التشريعات أو أي تدخل حكومي آخر، وتهدف إلى ضمان جودة وفعالية التدخل الحكومي".³⁹

أي أنها أحد أدوات التشريع، وتعد أداة سياساتية مفيدة لصناع القرار، ويتم اللجوء لإعدادها حينما تتبع مشكلة ما تحتاج إلى تدخل حكومي لحلها واتخاذ اللازم، وسواء كان هذا التدخل الحكومي عن طريق تشريع أو أي وسيلة أخرى، وتتبع أهمي هذه الوثيقة بأنها تختار أفضل الخيارات للحكومة، وبما ينسجم مع سياستها، فهي تتحقق من الآثار والتكاليف لكل خيار من الخيارات وتدرس الجوانب السلبية والإيجابية، لأنها تحصر النتائج المتوقعة وتساعد في الكشف مبكراً عن الآثار المستقبلية التي يمكن أن تنجم عن أي خيار، كما أنها تعزز مبدأ الشفافية كونها تناقش وتشاور كافة الجهات التي لها علاقة بهذه التدخلات كمؤسسات المجتمع المدني والنقابات وغيرها، فهي وسيط بين الحكومة والقطاع العام والخاص من خلال ما يسمى بالمشاورات العامة، لتصل بالنهاية لاتخاذ الخيار الأمثل من ناحية الآثار والتكاليف، وتقف عليه وتكثف جهودها للسير به لحل الأزمات التي تواجهها.⁴⁰

وتمر هذه الوثيقة بمراحل إعداد، وهي على النحو الآتي:

أولاً: تحديد المشكلة

يعد وجود مشكلة ما سواء متعلقة بالجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية أو الصحية أو البيئية ... إلخ، أساس التحضير لوثيقة قياس الأثر التنظيمي، ومن خلالها يسعى أصحاب القرار للوصول لحل لهذه الإشكالية، ويكون من خلال التخطيط بوسائل تشريعية (إعداد تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم أو إبقاء التشريع القائم على ما هو عليه) أو غير تشريعية (كحملات التوعية)، فتحديد المشكلة يساعد متخذ القرار بتبني القرار الصائب مع تحديد حجم المخاطر الناتجة عن هذه المشاكل في حال تركت الأمور على ما هي عليه.⁴¹

ثانياً: تحديد الأهداف المرجوة

يساهم تحديد الأهداف المرجوة في الوقوف على الحاجة لسن تشريع جديد أو مراجعة تشريع قائم، ويمكن أن يفرض تحديد الأهداف من خلال التزام قانوني عندما يكون ذلك راجعاً إلى تطبيق قاعدة قانونية أسمى، يشترط في الأهداف التي يتم إدراجها في الوثيقة أن تكون محددة، قابلة للقياس، متوافق عليها، واقعية، محددة الوقت.⁴²

39. وزارة العدل- دليل الصياغة التشريعية في فلسطين- 2018- ص14.

40. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية- مرجع سابق- ص33.

41. أن سيدمان وآخرون - مرجع سابق- ص143.

42. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية- مرجع سابق- ص26.

ثالثاً: توزيع الآثار الناتجة عن المشكلة واختبار الحلول المقترحة

بعد أن يتم تحديد الأهداف يجب أن تتضمن وثيقة قياس الأثر الخيارات الممكنة التي تنحصر بالخيارات الآتية:

الخيار الأول: إبقاء الحال على ما هو عليه، أي ترك الأمر وعدم تدخل الحكومة، ويكون ذلك إذا ما كان تدخل الحكومة سيشكل عبئاً عليها ولن يحل المشكلة وسيضاعفها، أو كانت المشكلة قابلة للحل من تلقاء نفسها دون الحاجة للتدخل الحكومي.

الخيار الثاني: التدخل عن طريق البدائل غير التشريعية، ويكون هذا الخيار باستخدام وسائل حل بغير اللجوء للتشريع كحملات التوعية ومنح المكافآت والتنظيم الذاتي لأصحاب الفئات المتعلقة بالمشكلة.

الخيار الثالث: التدخل عن طريق البدائل التشريعية، التي تتخذ صورة تعديل تشريع قائم، أو إقرار تشريع جديد (قانون، لائحة، قرار ...)، مع التأكيد أنه يمكن الجمع بين البدائل التشريعية وغير التشريعية.⁴³

رابعاً: قياس التأثيرات المالية الناتجة عن تدخل الحكومة لحل المشكلة

إذ يتم دراسة التأثير المالي للخيارات الثلاثة واختيار الأفضل بناءً على قياس مدى التكلفة المالية لكل من الخيارات المتاحة مع ترجيح المصلحة العامة، وبناءً عليه فإن الرقابة على إعداد هذه الوثيقة يعد أحد أهم أركان الرقابة على جودة التشريعات، إذ بالتدقيق بمضمون وثيقه قياس الأثر فهي ترجمة لكافة معايير الرقابة على جودة التشريعات، إذ بحصرها الخيارات المتاحة للحكومة لحل المشكلة وأثارها فهي بذلك تجمع بين كافة الخيارات التشريعية وغير التشريعية، لتمكن صانع القرار من اتخاذ الخيار الأفضل من حيث الأثر والتكلفة والجهد، وهذا بدوره يعكس توقعية التشريع لتكون نصوصه مستعدة لمواجهة الآثار المستقبلية، وبالتالي تحقيق الأثر الفعال على أرض الواقع من لدن ذلك التشريع.

ونخلص بما سبق أن رقابة المتابعة على إجراءات إعداد الوثيقة والخيارات التي تتضمنها لأنه ربما يكون هنالك خيار ذي جدوى، ويحقق الغاية المطلوبة بأقل تكاليف وجهد ممكن ولم يتم ذكره في الوثيقة، أو يذكر خيار ما ويكون هو الأفضل ولكن الآثار المترتبة عليه لم تحدد وفق اللازم تقصيراً من القائمين على الوثيقة مما أضعف هذا الخيار وأبعده عن المقارنة، مما جعلنا نقف أمام خيارات مكلفة للحكومة وليست على قدر من الجودة. فالرقابة على إجراءات الاختيار السابقة تجعل واضعي هذه الخيارات يضعونها بشفافية أكثر مما يحقق العائد الأفضل للحكومة ويقلل تكاليفها.⁴⁴

في حال انصب الخيار على البدائل التشريعية كوسيلة لحل المشكلة ومنع تفاقمها سيتم اللجوء إلى ما يعرف بالمشاورات العامة كإجراء من الإجراءات الهامة في العملية التشريعية وهذا ما سيتم التحدث عنه بكلمة موجزة.

تعتبر المشاورات العامة أحد الإجراءات الهامة في العملية التشريعية، إذ تشكل ضمانة وقائية لمنع أي تنازع تشريعي وأي هدر للوقت والمال، وترتكز المشاورات العامة على إشراك كل من القطاع العام والخاص ليلعب دوره في العملية التشريعية وبالانسجام مع التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسير عليها دولة فلسطين.

تتم عملية التشاور بقيام الجهة مقترحة التشريع بتنظيم المشاورات مع الجهات المتأثرة بالتشريع، إذ يمكن أن تشمل كافة فئات المجتمع أو شريحة واسعة منه أو أن تقتصر على فئة محددة بالذات يتعلق التشريع بها بشكل مباشر، وتكمن بالرقابة على آلية التشاور ودعوة المتأثرين بالتشريع، فالتشريع لا يكون منتجاً وفق شفافية ونزاهة دون القيام بالمشاورات العامة بأكمل وجه وعلى قدر من المصادقية والواقعية بدعوة أصحاب العلاقة مما يتأثرون بنتائج التشريع سواء بالالتزامات التي ستترتب عليهم أو ما سيكسبونه من حقوق، إذ يجب الرقابة والتأكد من أن المشاورات تمت عن طريق الاحتكاك بالمتأثرين الرئيسيين بالتشريع لتعبر كل جهة عن وجهة نظرها في التشريع إذ يقدمون اقتراحات أقرب للواقع وللحل، وبالنهاية بما يخدم المخاطبين ويحقق غاية التشريع وايضا بالرقابة على آلية الإشراك أثناء المشاورات العامة، فأساس المشاورات العامة حرية الرأي والتعبير والتي تكفل في حال تم الرقابة على إجراءات المشاورات العامة من البداية وحتى النهاية للتحقق من القيام بالمشاورات على أكمل وجه، وإلا كان التشريع بعيد كل البعد عن مصالح المتأثرين به؛ بل وربما لا جدوى منه لحل

43. وزارة العدل- دليل الصياغة- مرجع سابق- ص 17.

44. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية- مرجع سابق- ص (32-34).

الإشكاليات التي يعانون منها، وبالتالي يلقي المعارضة من المخاطبين به، كما هو حال قرار بقانون الضمان الاجتماعي الذي لم يلقي ترحاباً من جانب المخاطبين به، لأنه تم إعداده وإصداره دون مشاورة أصحاب العمل والعمال الخاضعين له بشكل أساسي، وعدم مساندة هذا التشريع لما يريده المخاطبين به التي تخرج عن سياق بحثنا هذا.⁴⁵

وفي نهاية المشاورات يتم إعداد تقرير بما تم إنجازه خلال المشاورات، بهذا التقرير يتم توثيق موضوع وآلية التشاور ورأي الجهة المدعوة للتشاور، وفي النهاية قرار الجهة المسؤولة عن إعداد مسودة التشريع، كما يتوجب العودة إلى الجهة المدعوة والتأكد مما ورد في التقرير كنوع من الرقابة على جوده التشريعات.⁴⁶

مراحل عملية المشاورات العامة:

أولاً: مرحلة إعداد السياسة التشريعية

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل التشاور، إذ تعني المسلك أو خطة الجهة المختصة بالتشريع لتطبيق السياسة العامة العليا للدولة بمجالاتها المتنوعة السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال التشريعات التي تضعها الدولة، فلا يمكن تطبيق سياسة الدولة العليا إلا من خلال وضعها ضمن تشريع تطبق جميع بنوده لغاية تكريس هذه السياسة وجعلها ملزمة.⁴⁷

والسياسة التشريعية إما أن تكون رئيسية أو فرعية، فالسياسة التشريعية الرئيسية يتم ترجمتها من خلال بنود الدستور، وعليه يشكل الدستور الأداة التشريعية الأساسية العاكسة للسياسة العامة العليا، أما السياسة التشريعية الفرعية فيتم ترجمتها بكل فرع من فروع القانون أي من خلال التشريعات الأقل درجة.⁴⁸

إذن تشكل السياسة التشريعية انعكاساً للسياسة العامة العليا، فهي وثيقة مكتوبة تقدم من الجهة مقترحة التشريع للجهة الصائغة بحيث توضح فيها السياسة التشريعية التي ترغب الجهة المقترحة في تحقيقها، لتشرع الجهة الصائغة فيما بعد بصقلها تحت قالب تشريعي يبرز ويوضح هذه الغاية التشريعية، ولا يجوز للصائغ الخروج عن حدود هذه المذكرة فهي البوصلة التي تحدده له مسار صياغته وعمله.

وتتضمن السياسة التشريعية البيانات الآتية:

1. تحديد المشكلة: يجب أن تحدد المذكرة المشكلة التي تحتاج إلى هذا التدخل التشريعي لحلها، لتصل للصائغ الفكرة التي بناءً عليها سيتم إعداد مشروع التشريع، ولتعزز هذا الأمر يجوز الاستعانة بالمستندات اللازمة مرفقة بالمذكرة لغاية التوضيح.
2. الأهداف: تحديد الأهداف المرجوة من مشروع التشريع، بحيث لا يخرج الصائغ أثناء صياغته من حدود هذه الأهداف.
3. وسائل التنفيذ: بحيث توضح المذكرة أدوات تنفيذ التشريع كالجهاز الإدارية مثلاً من أجهزة وهيئات وكذلك الموظفين القائمين عليها أو حتى استحداث جهات جديدة لتتولى أمر التنفيذ ومقدار التكلفة المترتبة عليها أو أي وسائل أخرى، مع تحديد مقدار تكلفتها لخزينة الدولة.
4. ضمانات التطبيق: أي ما يكفل تنفيذه على أرض الواقع كالعقوبات والجزاءات.
5. الفترة الزمنية: تحديد الفترة الزمنية للأزمة لصياغة مشروع التشريع، وهذا أمر ذو أهمية بالغة، فأحياناً يرتبط التشريع لحل مشكلة آنية أو مشكلة ستتولد خلال فترة قريبة، وبالتالي فإن عدم الالتزام بالمعيار الزمني المحدد سيضيع الغاية المرجوة ويحيد عنها ويصبح التشريع غير ذي جوده أو أقل جودة. فالعامل الزمني مهم لتحديد مسار الصائغ وتركيز أولوياته على الهدف التشريعي المرجو تحقيقه.⁴⁹

45. للمزيد أنظر أسامه حرز الله- الضمان الاجتماعي في فلسطين ... معيقات التطبيق وآليات تجاوزها- مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

45. <https://www.alhadath.ps/>

46. وزارة العدل- دليل المشاورات العامة -2018- ص 35.

47. ديوان الفتوى ومعهد الحقوق- دليل الصياغة - مرجع سابق- ص 27.

48. وزارة العدل- دليل المشاورات- مرجع سابق- ص 40.

49. الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الخطة التشريعية للحكومة الفلسطينية - 2007.

6. التأثير على التشريعات النافذة: يجب تحديد التأثير على التشريعات النافذة إذ كان سيلغى أو يعدل أي تشريع ساري مع ذكر هذه التشريعات بالتفصيل.
7. التأثير على الظروف القائمة: إذ ترتب على الإلغاء أو التعديل أي تغيير في المراكز القانونية أو مساس بها، ليتم تعيين الأحكام الانتقالية المترتبة على هذا الأمر بموجب مشروع التشريع.⁵⁰
8. الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية: ذكر أو إرفاق الاتفاقية المتعلقة بموضوع التشريع ليسهل على الصانع الوصول إليها ليتم موامتها مع التشريع، فلا يجوز مخالفة ما تنص عليه الاتفاقيات الدولية، فهي تسمو على التشريع الداخلي وفق ما أوردها أعلاه.
9. تكلفة التشريع: إدراج كافة التكلفة المالية المترتبة على مشروع التشريع وذكرها بالتفصيل، إذ لا مجال لصياغة أي تشريع في حال استحالة تطبيقه من الناحية العملية لعدم توفر المخصص المالي اللازم للتنفيذ.⁵¹

والرقابة على مذكرة السياسة تعني الرقابة على كل من الآتي:

1. الرقابة على تنفيذ السياسة العامة العليا للحكومة، فما هي إلا ترجمة لهذه السياسة بكل جوانبها، وعليه لا يجوز الحياد عن أي من مخططات السياسة العامة العليا، بل على العكس يجب أن تكرر مذكرة السياسة التشريعية لتحقيق أهداف السياسة العامة بواسطة هذا التدخل التشريعي.
2. الرقابة على محتوياتها مذكرة السياسة التشريعية كاملة، بحيث لا يجوز الإنقاص من المحتويات فهي تحصر وجهة التشريع من حيث هدفه وضمانات تطبيقه وكل ما يتعلق بحقوق الغير بأحكام انتقالية.

ثانياً: مرحلة التنفيذ

هي المرحلة اللاحقة لتحديد السياسة التشريعية للتشريع المنوي إصداره، ويتم الرقابة هنا على قيام الوثيقة بتحديد الجهة المنفذة للتشريع وتحديد الآليات اللازمة لتحقيق الالتزام بالتنفيذ من قبل الفئات المستهدفة، سواءً من خلال اتباع أسلوب التشجيع أو استخدام القوة، وأيضاً بالتدقيق في التكاليف اللازمة للتنفيذ.⁵²

وقبل الولوج للمرحلة التالية للرقابة وهي مرحلة التقييم نقترح من طرفنا طرح مسودة التشريع أمام الجمهور عن طريق بوابة إلكترونية بواسطة الجهة الصانعة للوقوف أمام آراء الجمهور ومقترحاتهم فيما يتعلق بالتشريع في حال كان يمس فئة من فئات المجتمع أو المجتمع ككل، وفي حال تحققت هذه المرحلة نكون في أسمى درجات الرقابة على جودة التشريعات وهي مرحلة التشاور العام مع الجمهور؛ فالتشريع يصدر ليخاطب الأفراد يقيد لهم بعض الأفعال في بعض الأحيان ويفرض عليهم التزام ما، فهي الجهة الأولى بأخذ المشورة لتعلق الأمر بهم كون أحكام التشريع تمسهم بشكل مباشر، وبهذه الطريقة نأخذ الآراء لغاية الدراسة والتدقيق القانوني من قبل الجهة المختصة، لنكون حققنا الشفافية والنزاهة بكل جانب من جوانب إعداد التشريع.

50. وزارة العدل- دليل الصياغة- مرجع سابق- ص (23-39).

51. المرجع ذاته- ص (23-39)

52. دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية- مرجع سابق- ص (38-41).

الفرع الثاني: مرحلة التقييم

هي المرحلة اللاحقة لإعداد التشريع وإصداره، وتعني متابعة وتقييم ومراجعة للتشريع بعد نفاذه، وذلك لقياس مدى نجاح التشريع في تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها، ومن الآليات المتبعة التي تساهم في إجراء تقييم دقيق كأعداد تقارير دورية، والزيارات الميدانية، واستطلاع آراء أفراد المجتمع، وإعداد إحصائيات ومقارنتها بما كانت عليه الإحصائيات السابقة، ومراقبة مؤشرات الأداء ومعرفة مدى تحقيقها، ومراجعة الأحكام القضائية المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا التشريع، والمتابعة مع الجهات القائمة على تنفيذ أحكام التشريع.

ولتحقق رقابة على التقييم يجب أن تكون الجهة القائمة على الرقابة على جودة التشريعات جهة مستقلة وغير ذات الجهة المعدة للتشريع لتراقب على كافة إجراءات التشريع منذ البداية وحتى بعد النفاذ والنشر في الجريدة الرسمية، كما يعد من أهم أسس الرقابة استطلاع آراء المخاطبين عن طريق السماح لهم بالتعبير عن مدى الرضا بهذا التشريع، وتقديم الاعتراض لتحقيق الشفافية أولاً، ولأخذ التغذية الراجعة عن طريقهم ليتم تقييم مدى نجاعة التشريع في حل المشكلة، وللوقوف على مواطن الضعف والقصور التي تعترض التشريع، فرقابة التقييم تتأكد من مدى تحقيق التشريع للهدف والغاية التي وضع من أجلها، ومدى قدرته على تلبية متطلبات وحاجات المخاطبين بالتشريع.⁵³

نخلص من ذلك ان هناك آليات يتم اتباعها للرقابة على تحقيق الجودة تقوم بها جهة حيادية إضافة لتعاون الجهة ذات العلاقة بالتشريع؛ لتحقيق الرقابة عملياً سواء رقابة متابعة أم رقابة تقييم للوقوف على تنفيذ أو الفشل في تنفيذ الأهداف التي وضع التشريع من أجلها، وهذا يقتضي جهة مختصة للقيام بذلك وهذا ما سيتناوله موضوع المبحث الثاني.

53. احطيموش- آليات - مرجع سابق- ص 29.

المبحث الثاني: الاختصاص في الرقابة على جودة التشريعات

تنشأ الدول جهات ذات اختصاص تشريعي معاون للسلطة المختصة بالتشريع لتتولى إعداد التشريعات والرقابة على جودته لتحقيق الهدف المنشود منه، ولهذا سنعالج في مطلب أول تجارب دولية مقارنة في الرقابة على جودة التشريعات، وفي المطلب الثاني الجهة المختصة في الرقابة على جودة التشريعات في فلسطين.

○ المطلب الأول: تجارب دول مقارنة في الرقابة على جودة التشريعات
سنقسم المطلب إلى فرعين، يتناول الأول: تجربة دبي، والثاني: تجربة الأردن.

● الفرع الأول: تجربة دبي

لتأسيس اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي بموجب المرسوم رقم (23) لسنة 2014م،⁵⁴ الأثر الكبير في ضمان التطبيق الأمثل للتشريعات وتعزيز المنظومة القانونية في إمارة دبي بشكل خاص ودولة الإمارات العربية المتحدة بشكل عام، حيث إن اختصاصات اللجنة العليا للتشريعات تتمثل في تنظيم عملية إصدار ومراجعة التشريعات المحلية على مستوى الإمارة، حيث قامت اللجنة منذ إصدارها بمراجعة صحة تطبيق التشريعات السارية في إمارة دبي، إذ أن المرسوم قد مكنها من وضع نظام للرقابة التشريعية يحول دون ارتكاب المخالفات، ويحدد ما إذا كانت التشريعات السارية كافية، وشفافة، وتحقق الغايات المرجوة منها، ويحدث التشريعات السارية على نحو يجعلها أكثر مواكبة للخطط الاستراتيجية والتنمية للإمارة.

وقد منحت المادة (6/ب) من قرار المجلس التنفيذي رقم (12) لسنة 2014م، اللجنة العليا المهام والصلاحيات الآتية:⁵⁵

1. مناقشة وإقرار السياسة العامة لقطاع التشريعات والخطة الاستراتيجية للجنة التي ترمي إلى تنظيم أعمالها وتمكينها من تحقيق الأهداف المرجوة منها، ورفعها إلى المجلس التنفيذي لاعتمادها، ومتابعة تنفيذها.
2. مراجعة الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ السياسة العامة والأهداف الاستراتيجية المتعلقة بشؤون التشريعات في الإمارة.
3. دراسة ومراجعة جميع مشاريع التشريعات التنظيمية المقترحة من الحكومة والجهات الحكومية من حيث الشكل والموضوع، والتأكد من عدم وجود تعارض بينها وبين التشريعات السارية، والتحقق من سهولة أحكامها وقابليتها للتطبيق وتوافقها مع الخطة الاستراتيجية للإمارة، وتقديم الرأي والمشورة بشأنها، وإعداد واعتماد الصياغة القانونية لتلك المشاريع.
4. تقديم المقترحات والتوصيات بشأن التعديلات والتحديثات الواجب القيام بها من وقت لآخر على التشريعات النافذة في الإمارة، بما يضمن مواكبة هذه التشريعات لآخر المستجدات والتطورات، وبما يفي باحتياجات برامج التنمية في كافة المجالات.
5. تشكيل اللجان الفنية من القانونيين والمتخصصين من العاملين في الجهات الحكومية أو غيرها، لدراسة التشريعات والمسائل المتعلقة بها.
6. تمثيل الإمارة في اللجان المشكلة لدراسة وصياغة مشاريع التشريعات الاتحادية.
7. إصدار اللوائح والمذكرات التفسيرية للتشريعات المحلية النافذة في الإمارة.
8. إصدار ونشر الفتاوى القانونية المسببة فيما يتعلق بتفسير أحكام التشريعات النافذة في الإمارة.
9. تقديم الرأي والمشورة القانونية لما يعرض على اللجنة من استفسارات من الحكومة أو الجهات الحكومية بشأن النصوص التشريعية.
10. وضع النظم الخاصة المتعلقة بمتابعة صحة تطبيق التشريعات النافذة من قبل الجهات الحكومية، ومتابعة تنفيذها لتلك التشريعات، وإعداد تقارير دورية بذلك ورفع نسخ من تلك التقارير إلى رئيس المجلس التنفيذي.

54. المرسوم رقم (23) لسنة 2014 بشأن اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي- المنشور في الجريدة الرسمية- العدد (378)- سنة (48)- تاريخ: 2014/6/30- ص27.

55. قرار المجلس التنفيذي رقم (12) لسنة 2014 بشأن اعتماد نظام عمل اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي- المنشور في الجريدة الرسمية- العدد (379)- سنة (48)- تاريخ: 2014/7/31- ص1.

11. تمثيل الإمارة في اللجان المشكلة للدراسة والتفاوض بشأن المعاهدات أو الاتفاقيات أو مذكرات التفاهم مع الجهات الخارجية، وإبداء الرأي والمشورة القانونية بشأنها قبل الانضمام لها أو التوقيع أو المصادقة عليها، بالتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية.
12. المشاركة في اللجان القطاعية المنشأة في المجلس التنفيذي.
13. التنسيق مع الجهات الحكومية بشأن إعداد البرامج والدورات التدريبية بغرض تحقيق الاستيعاب القانوني الصحيح للتشريعات النافذة في الإمارة لضمان الالتزام بالتطبيق القانوني السليم لتلك التشريعات.
14. إصدار الجريدة الرسمية للحكومة، والإشراف على موقعها الإلكتروني.
15. ترجمة التشريعات التي ترى اللجنة ضرورة أو فائدة من ترجمتها إلى اللغات الأجنبية.
16. حفظ أصول جميع التشريعات الصادرة عن الحاكم.
17. جمع وحفظ وتوثيق جميع التشريعات الصادرة عن الحكومة وعن الجهات الحكومية في الإمارة.
18. اعتماد الآليات اللازمة لتفعيل قنوات الاتصال والتشاور مع الجهات الحكومية المعنية بمراجعة التشريعات.

تترجم تجربة اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي بالرقابة على جودة التشريع والنهوض بها، نتيجة منح مرسوم إنشائها رقم (23) لسنة 2014م بموجب المادة (3/8) هذه الصلاحية، إذ نصت على: "وضع النظم الخاصة المتعلقة بمتابعة صحة تطبيق التشريعات النافذة من قبل الجهات الحكومية، ومتابعة تنفيذها لتلك التشريعات وإعداد تقارير دورية بذلك ورفع نسخ من تلك التقارير إلى رئيس المجلس التنفيذي". نجد أنها تتمحور في وضع النظم والإجراءات والتدابير الكفيلة لمتابعة التزام الجهات الحكومية باتخاذ كافة الإجراءات التنظيمية اللازمة لوضع التشريعات المطلوب تنفيذها موضع التطبيق، وتحقيق تلك التشريعات للغايات المرجوة منها.

الفرع الثاني: تجربة الأردن

بالتدقيق بتجربة الأردن فيما يعرف بالرقابة على جودة التشريعات، نجد أن ديوان التشريع والرأي هو من يتولى هذه المهمة عن طريق وحده مراجعة التشريعات المدرجة ضمن هيكلية تشكيل الديوان، إذ تعتبر أحد أهم الإدارات في وحدة تشكيل ديوان التشريع والرأي نظراً للدور الذي تقوم به في مراجعة وتدقيق التشريعات، والرقابة هي واحدة، ولكن اختلفت التسمية في الأردن تحت ما يعرف بوحدة مراجعة التشريع، وتتجلى هذه المراقبة بتقنية طرح مسودة التشريع للجمهور، إذ توجد أيقونة لدى الموقع الإلكتروني الخاص بديوان التشريع والرأي تطرح مسودة أي تشريع للجمهور للتعليق عليها خلال مدة معينة من تاريخ طرحها، على أن يقلل باب التعليق فور انتهاء هذه المدة.⁵⁶

ويمكن الاستدلال على دور ديوان التشريع والرأي في الرقابة، من خلال النظام رقم (1) لسنة 1993م،⁵⁷ إذ هو الجهة التي تتولى طرح مشروعات القوانين وإعدادها وتصقلها بقالب تشريعي عن طريق صلاحيتها بالصياغة التشريعية والتي بها تراقب الجانب الشكلي والموضوعي للتشريع، إضافة لدوره بمواءمة مسودة التشريع بكافة التشريعات السارية بالمملكة تجنباً للمخالفة التشريعية والتعارض مع أي تشريع نافذ، وتقوم بهذا الدور بكل سلاسة إذ تم إنشاء وحدة في هيكلية الديوان تسمى "وحدة حوسبة المعلومات التشريعية" لتوفير المرجعية العلمية الدقيقة والميسرة لجميع التشريعات النافذة المفعول في المملكة، كما يقوم بالمراقبة بالجانب العملي المستمد من صلاحياته القانونية التي لا يمكنه أن يجملها أو يحصرها نظرياً، إذ يمكن ملامستها من الجانب العملي أكثر منه نظرياً.⁵⁸

بعد بيان تجارب عربية ودورها في الرقابة على جودة التشريع كما هو حال اللجنة العليا للتشريعات في دبي، وديوان التشريع والرأي الأردني ودورها في تعزيز البنية التشريعية وتحقيق التنمية لا بد من عرض التجربة الفلسطينية بهذا الخصوص وهذا موضوع مطلبنا الثاني.

56. أنظر الموقع الإلكتروني لديوان الرأي والتشريع الأردني التالي:

http://www.lob.jo/?v_1.9=&date=3/11/2020.

57. نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993 - المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية العدد (3875) - تاريخ: 1993/1/16 - ص 88.

58. ورقة عمل بعنوان "دور ديوان التشريع والرأي بالرقابة على جودة التشريعات" - ندوة صياغة التشريعات والهيئات الرقابية على جودة التشريعات - عمان - 2008.

○ المطلب الثاني: الجهة المختصة في فلسطين بالرقابة على جودة التشريعات

سنقسم مطلبنا إلى فرعين، يتناول الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع، ويتناول الثاني: الجانب العملي لدور ديوان الفتوى والتشريع في العملية التشريعية.

► الفرع الأول: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع⁵⁹

ديوان الفتوى والتشريع مؤسسة رسمية قانونية متخصصة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والإداري والمالي، ويتبع مجلس الوزراء، ويعد الديوان من أوائل المؤسسات العدلية التي تم تأسيسها في فلسطين منذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية، بهدف ترسيخ مبدأ سيادة القانون، والمساواة، وتحقيق العدالة، وكفالة الحقوق والحريات العامة، وصون الكرامة الإنسانية، في ظل دولة فلسطينية كاملة السيادة، إذ تم تأسيسه بموجب القرار الرئاسي رقم (286) لسنة 1995م، بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع،⁶⁰ وعززت مكانته من خلال اعتماد استقلاليته من سيادة الرئيس محمود عباس بموجب القرار الصادر بتاريخ 2013/10/31م، وتم تنظيم مهامه واختصاصاته بموجب القانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الذي أنط بالديوان دوراً هاماً ومركزياً في صياغة ودراسة وإعداد وتعديل التشريعات قبل إقرارها وإصدارها من الجهات المختصة.⁶¹

كما يقوم الديوان بإعداد وإصدار الجريدة الرسمية بموجب قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949م وتعديلاته،⁶² حيث يتم توزيع الجريدة الرسمية على القطاع العام مجاناً وبيعها للمواطنين بموجب قرار وزير المالية رقم (1) لسنة 2012م،⁶³ كما يقدم الديوان الاستشارات والفتاوى القانونية للمؤسسات العامة.

ويهدف الديوان إلى تحقيق الآتي:

1. الحفاظ على جودة التشريعات وقانونيتها.
2. توحيد التشريعات بين شطري الوطن.
3. المساهمة في ضمان وحدة وانسجام التشريعات وتطورها.
4. توحيد أسس الصياغة التشريعية.

أما بالنسبة لدور ديوان الفتوى والتشريع في العملية التشريعية فقد نظم قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم (4) لسنة 1995م،⁶⁴ عملية إعداد التشريع مع التأكيد على أن هذا القانون صدر بعد قرار إنشاء ديوان الفتوى والتشريع وتعيين رئيس الديوان بموجب القرار رقم (286) لسنة 1995م، وقد صدر قبل انتخابات المجلس التشريعي وقبل استحداث منصب رئيس الوزراء، ولم يطرأ أي تعديل أو تغيير أو إلغاء على هذا القانون لغايه الآن، وبالنظر في نصوصه نجد أن جميع الأحكام التي تناولها القانون جاءت لتحديد صلاحيات واختصاصات ديوان الفتوى والتشريع في إعداد التشريعات، إذ حدد صلاحيات الديوان وفق الآتي:

أولاً: تولي الديوان مهمة صياغة مشاريع التشريعات والاتفاقيات المحالة لها من قبل الوزارات

حيث تعد هذه الوزارات المشاريع بتحديد العناصر الرئيسية للمشروع والأحكام التي يجب أن تتضمنها ليتولى الديوان صقل المادة التشريعية والعناصر بقالب تشريعي يعبر عنها بطريقه ممنهجة وصحيحة وفق قواعد شكلية وموضوعية متبعة من قبل الديوان لإعداد القوالب التشريعية السليمة، إذ تنص المادة (2) من القانون على الآتي: "إعداد مشروعات الأدوات

59. أنظر الموقع الإلكتروني لديوان الفتوى والتشريع التالي:

59. <http://www.lab.pna.ps> / date: 4/11/2020.

60. قرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (9)- تاريخ: 1995/12/31- ص72.
61. قانون رقم (4) لسنة 1995م بشأن إجراءات إعداد التشريعات- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (4) - تاريخ: 1995/5/6- ص15.
62. قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949م- المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية- العدد (983) - تاريخ: 1949/5/16- ص140.
63. قرار وزير المالية رقم (1) لسنة 2012م- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (93) - تاريخ: 2012/1/25- ص94.
64. قانون رقم (4) لسنة 1995م بشأن إجراءات إعداد التشريعات- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (4) - تاريخ: 1995/5/6- ص15.

التشريعية والاتفاقيات وإحالتها تعد الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة، وتحيل الوزارة أو الجهة ما تم إعداده وفقاً للفترة السابقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة".

ثانياً: دراسة ومناقشة مشاريع التشريعات المقترحة من قبل الوزارات ليتولى مهمة إدخال التعديلات التي يراها مناسبة بالمرجعة والتنسيق مع الجهة المقترحة بما لا يغير من جوهر وأساس مشروع التشريع، إذ تنص المادة (3) من القانون على: "دراسة ومناقشة المشروعات: يتولى ديوان الفتوى والتشريع دراسة المشروعات المقترحة وإدخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها وله في سبيل أداء مهمته أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة وأن تنسق بينها، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات".

ثالثاً: يقوم الديوان بعد صياغة مشاريع التشريعات وإدخال التعديلات الملائمة بمهمة إحالتها إلى أمين عام مجلس الوزراء الذي بدوره يحيلها إلى لجنة وزارية لتتولى مناقشة هذه التشريعات ووضع التوصيات التي تراها مناسبة، مع التأكيد على أن ديوان الفتوى والتشريع أحد الأعضاء الرئيسيين في هذه اللجنة.

إذ تنص المادة (4) من القانون على: "رفع المشروعات إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة: يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزارة 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".

رابعاً: وضع مشروع القانون في الصيغة القانونية المناسبة

إذ تنص المادة (5) من القانون على: "وضع المشروع في الصيغة القانونية المناسبة: بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة".

خامساً: يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروع القانون الموافق عليه من قبل مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره إذ تنص المادة (6) على: "الإصدار والنشر: يرفع ديوان الفتوى والتشريع المشروع الذي وافق عليه مجلس الوزراء إلى رئيس السلطة لإصداره ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية".

سادساً: ينشر ديوان الفتوى والتشريع التشريعات التي صادق الرئيس عليها في الجريدة الرسمية لتدخل حيز النفاذ، فلا يعد أي تشريع سارٍ إلا بتحقيق فعل النشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية".

الفرع الثاني: الجانب العملي لدور ديوان الفتوى والتشريع في العملية التشريعية

يتولى الديوان مهمة صعبة في إعداد التشريع، فهو لا يقوم بصياغة مشاريع التشريع شكلياً فقط؛ بل يقوم بتدقيق جميع عناصر مشروع التشريع من الناحية القانونية من مراعاة الانسجام التشريعي وهرمية التشريعات، والنظر في المذكرات الإيضاحية التي ترفق في التشريع لتحديد مدى توافق المادة القانونية المحالة مع أهداف التشريع، ليتسنى للكادر القانوني في الديوان صقل المادة المحالة تحت قالب تشريعي مصاغ بطريقة صحيحة يعبر عما فيه بكل قانونية ومشروعية ووضوح.

وفي حال وجد الديوان أي ثغرة قانونية أو مخالفة في مادة مشروع التشريع يقوم بإعداد الكتب اللازمة بهذا الأمر وإحالتها للجهات المختصة بإعداد مشروع التشريع، ليتم مناقشة هذه المخالفة، وبكثير من الأحيان لا يتم الاكتفاء بالكتب الرسمية للتواصل؛ بل يتم عقد سلسلة من الاجتماعات لغاية مناقشة العثرات القانونية التي استوقفت الديوان أثناء الصياغة ليتم حسم هذا الأمر وإزالة جميع المخالفات القانونية من متن التشريع بإدخال التعديلات اللازمة ليتم صقلها في النهاية بقالب تشريعي مصاغ بطريقة قانونية لا لبس فيها.

الفرع الثالث: مدى استحقاق ديوان الفتوى والتشريع لتولي مهمة الرقابة عن غيره من المؤسسات

بالنظر في الإطار القانوني المنظم لعمل التشريع، وبالجانب العملي لديوان الفتوى والتشريع فيما يتعلق بإعداد التشريعات، نجد أن الديوان هو الجهة الرسمية التي تتولى مهمة إعداد التشريع وصقله وصياغته من البداية (الإحالة) إلى النهاية بالمصادقة عليه من مجلس الوزراء ثم رئيس السلطة، وأخيراً بنشره لديها في الجريدة الرسمية.

فلا يوجد مرحلة يمر بها التشريع دون أن يكون لديوان الفتوى والتشريع بصمة فيها، فلا يمر أي مشروع تشريع دون أن يكون للديوان دور في إبداء الرأي القانوني حوله أو صياغته، عدا عن ذلك يقف الديوان وقفة المراقب لمشروعية أي تشريع، فهو لا ينشر أي تشريع قد وجد فيه مخالفة قانونية؛ إذ إنه دائماً يبيد رأيه القانوني بكل مشروع تشريع وخاصة المخالف منها، فيرسل الكتب الرسمية التي توضح المادة القانونية التي بها المخالفة وتفصل الجانب المخالف ورأيه بها، وينتظر الرد ليتم الوقوف على المخالفات فهو يحاول جاهداً أن يحقق الجودة والقانونية بكل ما ينشر من تشريعات لديه في الجريدة الرسمية، فهو لا يقف معصوب العينين بكل ما يرسل للنشر وينشره؛ بل يقف وقفة البصير لكل تشريع للتحقق من مدى مشروعيته الشكلية والقانونية.

وبناءً على ما سبق، وأسوة بتجارب الدول السابقة، نجد أن ديوان الفتوى والتشريع هو الجهة المسؤولة عن تحقيق الرقابة على جودة التشريعات نظراً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون ونظراً لتوليته مهمة الرقابة من الناحية العملية كما سبق بيانه، ونبرر هذا الاستحقاق بتمتع الديوان بالميزات الآتية:

1. يعتبر جهة محايدة ولا يتوفر لديه أي مصلحة بأي تشريع.
2. سياسة الانفتاح على كافة المؤسسات الحكومية.
3. شفافية الإجراءات المتبعة.
4. وجود كادر قانوني مؤهل للقيام بمهمه الرقابة على جودة التشريعات.

نخلص من ذلك أن المؤسسات المتعاونة في إعداد التشريعات هي من تتولى مهمة الرقابة على جودة التشريعات لتعلقها المباشر بصلب عمل مثل هذه المؤسسات لضمان الجودة في الصياغة والمشاورات العامة وعكس الملاحظات الناجمة عنها وعن الدراسات التي تقوم بها بغية استشراف المستقبل بما يتعلق بمسألة موضوع التشريع في متن النصوص؛ لتلبية حاجات المجتمع وحل الإشكاليات التي وجد هذا التشريع لحلها.

الخاتمة

التشريع أحد الخيارات التي تستخدمها السلطة في سبيل حل الإشكاليات التي تواجهها، وحتى يتحقق الأثر المطلوب من هذه الأداة لا بد أن تكون متطابقة وتوجهات المخاطبين بهذا التشريع، وهذا كله في إطار السياسة التشريعية المتبعة في الدولة ليحقق الجودة في فعاليته مع الظروف والإشكاليات في بيئة التطبيق، عندما يلبي مجموعة من المبادئ والقواعد، ولن يتأتى هذا إلا من خلال جهات مختصة بوضع القوالب التشريعية بالصيغة الصحيحة التي تلبي الحاجة وفق منظور المخاطب به.

إضافة لما سبق، فإن الرقابة على إعداد النصوص القانونية من لحظة البداية حتى التنفيذ ما هو إلا متابعة لمدى جودة هذه النصوص في معالجة الظروف في بيئة التطبيق، وتعني مهمة الرقابة على جودة التشريعات الوقوف على متابعة وتقييم التشريع الذي تم إصداره بهدف التحقق من مدى نجاعته في حل المشكلة التي أنشأت من أجلها، وقياس مدى قدرته على تحقيق الأهداف، وتحديد معوقات التطبيق، لإعداد تقرير يوضح النتائج والآثار المترتبة عليه، تمهيداً لاتخاذ القرار المناسب في ضوء ذلك.

وتعتبر الرقابة على جودة التشريع أهم الأسس في بناء الدولة الحديثة، إذ يعد وسيلة لتحقيق المثالية في التشريعات فهو بمثابة نظام يحول دون ارتكاب المخالفات، ويحدد ما إذا كانت التشريعات السارية كافية، وعلى قدر من الشفافية والنزاهة، وتحقق الغايات المرجوة منها، ويعد مرحلة أساسية لتحقيق الاستشراف القانوني في التشريعات، إذ يعمل على تحديث التشريعات السارية على نحو يجعلها أكثر مواكبة للخطط الاستراتيجية والتنمية في الدولة، ويحقق أكبر قدر من الواقعية في التشريعات، ويعزز الاستقرار القانوني، ويحقق الأمن القانوني للتشريعات، مما يساعد في بناء دولة الحكم الرشيد.

وقد أنت هذه الدراسة بالنتائج الآتية:

1. إن تحقيق الرقابة على جودة التشريع تكون بالوقوف على كل مرحلة من مراحل إعداد التشريع حتى نشره في الجريدة الرسمية، فيتم مراقبة مدى الانصياع لمبادئ ومعايير الجودة خطوة بخطوة وبكل أداة من أدوات التشريع.
2. تعد وثيقة قياس الأثر التنظيمي أحد أهم أدوات تحقق الرقابة على جودة التشريع فهي تحصر الخيارات المتاحة لحل المشكلة المتولدة بداية ثم تتدرج لاختيار الحل المناسب بدراسة كافة الأبعاد لمجمل الخيارات واختيار الملائم منها بما يخدم المصلحة العامة ويحقق أكبر قدر ممكن من الجودة، فالخيار الجيد هو الخيار المدروس مسبقاً.
3. تحقق الرقابة الاستقرار التشريعي، والاستقرار التشريعي لا يعني الثبات بل يعني قدرة التشريع على البقاء أطول فتره ممكنة لقدرته على المواكبة مع المتغيرات اللاحقة والمستقبلية، ويتحقق ذلك أثناء عملية الإصدار، إذ يتم الاستشراف بمستقبل التشريع وأبعاده مسبقاً، والأخذ بها بعين الاعتبار حين إعداد التشريع.
4. الجهات التي تتولى الرقابة على جودة التشريع في إمارة دبي هي اللجنة العليا للتشريعات، أما في المملكة الأردنية فهو ديوان التشريع والرأي الذي يوازي لدينا ديوان الفتوى والتشريع، إذ تقوم اللجنة العليا للتشريعات وديوان التشريع والرأي بذاات مهمات ديوان الفتوى والتشريع لدينا مع اختلاف المسميات فقط.
5. ديوان الفتوى والتشريع لدينا هو أكثر جهة مختصة بالقيام بمهمة الرقابة على جودة التشريعات طبقاً للجانب القانوني الذي يعطي الديوان صلاحيات واسعة في العملية التشريعية يخولها القيام بمهمة الرقابة على جودة التشريعات دون غيرها.

أما التوصيات التي يمكن أن تقدمها هذه الدراسة فتتلخص بالآتي:

1. تحديد الجهة المختصة بالرقابة على جودة التشريع، والمباشرة في الرقابة لتحقيق معايير الجودة أسوة بتجارب الدول التي سعت لتحقيق الجودة في تشريعاتها سعياً منا لمواكبة التطور التشريعي وتحقيق الاستشراف القانوني في التشريعي الذي يوفر علينا الوقت والجهد والمال مستقبلاً.
2. طرح مسودة التشريع للجمهور عن طريق بوابة إلكترونية في صفحة ديوان الفتوى والتشريع أسوة بتجربة المملكة الأردنية، وفتح باب التعليق من قبل الجمهور خاصة الفئات التي يستهدفها القانون لغاية تحقق أسى درجات الجودة في التشريعات.

3. الكف عن إصدار الكميات من التشريع والتركيز على النوعية الجيدة منه، فلا نكون أمام تعديلات متكررة وإصدارات جديدة عديدة، إذ إن كثرة التشريعات تثير نوعاً من الشعور بعدم الاستقرار التشريعي والخوف القانوني من تبدل الأوضاع والمراكز القانونية بغتة دون سابق إنذار، لذا يستوجب التركيز على مضمون النص التشريعي، والتأني في إعداد النص بحيث يلبي المتطلب الحاضر والمتطلب المستقبلي للأفراد، فالنص التشريعي الذي يخدم المخاطبين به حالاً وحاضراً ومستقبلاً هو الأمان القانوني بالنسبة لهم.
4. إرفاق كافة المستندات المتعلقة بأدوات التشريع بداية من وثيقة قياس الأثر ثم المذكرات الإيضاحية وتقارير المشاورات العامة إذ يجب أن ترفق مع مشروع التشريع وحدة واحدة لتحقيق الرقابة على جودة هذه التشريعات، فلا مجال لصياغة أي تشريع دون الرجوع لأساس المشكلة والبحث في المذكرة الإيضاحية للوقوف على أهداف التشريع وعناصر المادة التشريعية التي تحتاج إلى صياغتها بقالب تشريعي.

وتبقى الرقابة التشريعية واحدة من أهم عوامل نجاح المؤسسات واستمراريتها، كونها معنية بمتابعة المسؤوليات المتنوعة ومدى إتقان العمل بنحو يؤدي إلى رفع المردود المؤسسي وتحسين الأداء ومن ثم تحقيق الريادة، وهو ما يضطلع به المجلس التنفيذي لإمارة دبي باعتباره الجهة المعنية بالإشراف على عمل كافة الجهات في الإمارة ووضع منهجية العمل لتحقيق أهداف الإمارة في الرخاء والتقدم في كافة المجالات.

المصادر والمراجع:

❖ المصادر:

أ. المعاجم:

- ابن منظور- لسان العرب - مج1- ط3 - دار صادر- بيروت - 1994.

ب. التشريعات:

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م - المنشور في الوقائع الفلسطينية - بتاريخ: 2003/3/19 - عدد ممتاز 2 - ص 5.
- مجلة الأحكام العدلية لسنة 1293هـ- مجموعة عارف رمضان (العهد العثماني)- ص1.
- قانون الجريدة الرسمية رقم (29) لسنة 1949- المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية - العدد (983) - تاريخ: 1949/5/16 - ص140.
- قانون إصلاح الأحداث رقم (16) لسنة 1954- المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية - العدد 1182- تاريخ: 1954/5/16 - ص396.
- قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات إعداد التشريعات - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (4) - تاريخ: 1995/5/6- ص15.
- قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات والهيئات الأهلية - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (32) - تاريخ: 2000/2/29 - ص71.
- قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 39 - تاريخ: 2001/11/25 - ص7.
- قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد 60 - تاريخ: 2005/11/9 - ص33.
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2006م بشأن قانون محكمة الجنايات الكبرى - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (64) - تاريخ: 2006/5/31 - ص29.
- قرار بقانون رقم (24) لسنة 2017 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (139) - تاريخ: 2018/1/8 - ص4.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (142) - تاريخ: 2018/4/22 - ص4.
- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (ممتاز 16) - تاريخ: 2018/5/3 - ص2.
- قرار بقانون رقم (14) لسنة 2019م بإلغاء القرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (157) - تاريخ: 2019/7/10 - ص5.
- مرسوم رقم (20) لسنة 2007 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (73) - تاريخ: 2007/9/13 - ص28.
- قرار رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (9) - تاريخ: 1995/12/31 - ص72.
- قرار وزير المالية رقم (1) لسنة 2012م - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - العدد (93) - تاريخ: 2012/1/25 - ص94.
- المرسوم رقم (23) لسنة 2014 بشأن اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي - المنشور في الجريدة الرسمية - العدد (378) - سنة (48) - تاريخ: 2014/6/30 - ص27.
- قرار المجلس التنفيذي رقم (12) لسنة 2014 بشأن اعتماد نظام عمل اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي - المنشور في الجريدة الرسمية - العدد (379) - سنة (48) - تاريخ: 2014/7/31 - ص1.
- نظام ديوان التشريع والرأي رقم (1) لسنة 1993 - المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية - العدد (3875) - تاريخ: 1993/1/16 - ص88.

❖ المراجع:

أ. الكتب:

- أن سيدمان وآخرون - الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي - ترجمة مكتب صبره للتأليف والترجمة - مصر - 2005.
- سري صيام - صناعة التشريع والمواجهة الوطنية لتحديات العولمة - دار النهضة العربية - القاهرة - 2014.
- فايز بكيرات - إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين "مسح أولي" - بيرزيت - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت - 2005.
- محمد عبد العال - مبادئ القانون - ط2 - دار النهضة العربية - القاهرة - 1998 - ص238.
- محمود صبره - الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين - د.د.ن - القاهرة - 2009.
- هشام القاسم - المدخل إلى علم القانون - ط5 - د.م.ن - 1997.

ب. الرسائل الجامعية:

- سعيد كلاب - واقع الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي (دراسة ميدانية على وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة) - رسالة ماجستير - الجامعة الإسلامية - غزة - 2004.
- سيف الدين احطيموش - آليات تعزيز جودة التشريع - رسالة ماجستير - جامعة الملك محمد الخامس - المغرب - (2018/2017).

ج. المجلات:

- بن سيدي أودير - الجودة في التشريع الجزائري والنظريات العملية ومعايير أيزو 9000 (قراءة تحليلية مقارنة) - مجلة التنمية البشرية - ع10-2018 - ص (286-300).
- ليث نصرأوين - متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني - مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - ع2-ج1-2017 - ص (381 - 442).

د. الأدلة:

- ديوان الفتوى والتشريع و معهد الحقوق جامعة بيرزيت - دليل الصياغة التشريعية - فلسطين - 2000.
- ديوان الفتوى والتشريع - الدليل الإجرائي الداخلي لصياغة التشريعات الرئيسية - 2020.
- ديوان الفتوى والتشريع - الدليل الإجرائي الداخلي لصياغة التشريعات الثانوية - 2020.
- دليل تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات والتدخلات الحكومية - معهد الحقوق - جامعة بيرزيت - رام الله - 2017.
- وزارة العدل - دليل الصياغة التشريعية في فلسطين - 2018.
- وزارة العدل - دليل المشاورات العامة - 2018.

هـ. تقارير:

- الأمانة العامة لمجلس الوزراء - الخطة التشريعية للحكومة الفلسطينية - 2007م.
- ورقة عمل بعنوان "دور ديوان التشريع والرأي بالرقابة على جودة التشريعات" - ندوة صياغة التشريعات والهيئات الرقابية على جودة التشريعات - عمان - 2008.

و. المواقع الإلكترونية:

- وائل نعيم- الرقابة ضمان تحقيق التشريعات للأهداف المرجوة- مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
• <https://www.albayan.ae>
- عبد الفتاح أبو معال، أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها ودورها في التخطيط - مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
• <http://al3loom.com>
- للمزيد أنظر أسامه حرز الله- الضمان الاجتماعي في فلسطين ... معوقات التطبيق وآليات تجاوزها- مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:
• <https://www.alhadath.ps>
- الموقع الإلكتروني لديوان الرأي والتشريع الأردني التالي:
• <http://www.lob.jo>
- أنظر الموقع الإلكتروني لديوان الفتوى والتشريع التالي:
• <http://www.lab.pna.ps>.

الملاحق

المسودات

مسودات مشروعات القوانين والأنظمة

فترة التعليق على نشر المسودة: ١٠ أيام فقط

مكان مناقشة التشريع	مسودة التشريع
دواين التشريع والرأي	
اسم المسودة	محتوي المسودة
اسم المسودة	محتوي المسودة

بحث

التصنيف	تاريخ نشر المسودة	اسم المسودة	عرض المسودة	إضافة تعليق
نظام	٢٢/١١/٢٠٢٠	نظام معدل لنظام معادلة الشهادات من مستوى شهادة الدراسة الثانوية العامة	عرض المسودة	إضافة تعليق
نظام	١٨/١١/٢٠٢٠	نظام معدل لنظام ترخيص الإعلانات ضمن حدود أمانة الكبدى	عرض المسودة	إضافة تعليق
نظام	٢٥/١٠/٢٠٢٠	نظام موظفي هيئة النزاهة ومكافحة الفساد	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
قانون	١٤/٨/٢٠٢٠	قانون معدل لقانون الاستثمار	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	١١/٨/٢٠٢٠	نظام العروض المباشرة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	١١/٨/٢٠٢٠	نظام اجراءات طرح العطاء لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	١١/٨/٢٠٢٠	نظام مراحل مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	١١/٨/٢٠٢٠	نظام تنظيم أعمال الضابطة الجمركية والربط والشركات المصنعة لها لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	٨/٨/٢٠٢٠	نظام مراحل وإجراءات مشروعات الشراكة صغيرة لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق
نظام	٨/٨/٢٠٢٠	نظام وحدة إدارة الاستشارات الحكومية لسنة ٢٠٢٠	عرض المسودة	انتهت فترة التعليق

