



السلطة الوطنية الفلسطينية
مجلس الوزراء
الأمانة العامة

مذكرة تفاهم بين

السلطة الوطنية الفلسطينية – الأمانة العامة لمجلس الوزراء

و

جامعة بيرزيت – معهد الحقوق



2010



مذكرة تفاهم بين

السلطة الوطنية الفلسطينية - الأمانة العامة لمجلس الوزراء

و

جامعة بيرزيت - معهد الحقوق

لقد تم الاتفاق على هذه المذكرة بين الطرفين التاليين:

الطرف الأول: الأمانة العامة لمجلس الوزراء ويمثلها في هذه المذكرة الأمين العام لمجلس الوزراء .

الطرف الثاني: جامعة بيرزيت / معهد الحقوق ويمثله في هذه المذكرة رئيس الجامعة.

مقدمة:

يُعتبر التشريع الأداة الأهم لتنفيذ السياسات العامة للحكومة، وهو أيضاً محدد أساسي من محددات السلطات والصلاحيات، وبالتالي العنصر الفاعل في معادلة المشروعية وسيادة القانون، وهو أيضاً عنصر مؤثر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وله آثاره على الحياة اليومية للأفراد والمجتمع. هذه الأبعاد الثلاثة للتشريع تستدعي بالضرورة موازنة فيما بينها عند عملية التشريع، بحيث تأخذ العملية التشريعية في بنائها ومراحلها وإجراءاتها هذه الأبعاد الثلاثة كمحدد أساسي. ولا تتسم عملية الموازنة بين هذه الأبعاد الثلاثة للتشريع بالسهولة والتلقائية، بل هي عملية مُعقدة تستوجب توافر رؤية واضحة وترجمة لهذه الرؤية على صورة سياسة تشريعية تعكس أولويات تم اختيارها وتحديدتها بعناية، تعبر عن حاجات المجتمع ككل. فالتشريع الناجح يأخذ بتنفيذ السياسة الحكومية بشكل فعال، ويحقق الغاية المباشرة له ضمن إطار الموازنة العامة، على أن يتم ذلك وفق أسس سيادة القانون، والمشروعية، وما يتبعها من عملية مشاورية وإشراك لقوى مختلفة من خارج الحكومة، كما أن التشريع الجيد يبنى مع الأخذ بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية والاجتماعية المباشرة وغير المباشرة له.

إذا كان هذا هو وضع التشريع الواحد، فإن الإطار التنظيمي للعملية التشريعية الذي يُعنى أيضاً بالتشريعات كمجموعة، عليه أن يقود العملية التشريعية إلى أن تكون عملية مبرمجة ومنسقة، تسمح بالوقت اللازم للصياغة والمشاورة ولأخذ الآراء الاستشارية المتخصصة، وإشراك قوى غير رسمية في هذه العملية وفق أولويات مقررّة بناءً على معايير مدروسة. وبالتالي، لا بد من أن يوفر آليات لتطوير السياسة على مستوى القانون الواحد ومجموعة القوانين، إذ لا يكفي أن تكون الأولويات والتنسيق فقط على مستوى التشريع الواحد، بل لا بد من إدارة للعملية التشريعية تتعامل مع مجموع التشريعات. ويتولى الإطار التنظيمي لإدارة العملية التشريعية، من خلال البرمجة والتنسيق، معالجة مواضيع تخص مجموع التشريعات المقترحة، بحيث تكون كل من جودة القوانين المقترحة وعددها وتكلفتها ومشروعيتها هي الأهداف الأساسية من الإطار التنظيمي للعملية التشريعية وإدارتها. وتكون مصادر هذا الإطار التنظيمي متنوعة ومتدرجة من دستورية، إلى قانونية، إلى تشريعات ثانوية، وفي كثير الأحيان إرشادات حكومية.

تحظى العملية التشريعية بجانب كبير من الأهمية، وتساهم في إدارتها وتنظيمها أكثر من جهة داخل الدولة، كما تلجأ غالبية الدول إلى تقنينها بدقة متناهية في شكل تشريعات خاصة، بعد أن رسمت لها سياسة تشريعية واضحة، كنتائج لتبنيها إستراتيجية تشريعية محددة.

إن المتتبع لسير العملية التشريعية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، يستطيع أن يتلمس إشكالات عديدة واجهتها في مراحلها المختلفة؛ فالمرقبين والباحثين في خصوصية الواقع التشريعي الفلسطيني، أبدوا نقدهم وسجلوا تحفظاتهم على كثير من جوانب العملية التشريعية، وعلى رأسها غياب سياسة تشريعية واضحة، وسياسة التهيئة. كما ظهرت معوقات أخرى، أبرزها ضعف التنسيق والتعاون بين الدوائر والجهات المرتبطة أو المتأثرة بصناعة التشريع، وانعدامه في بعض الأحيان، وتداخل الصلاحيات، وعدم فهم كل جهة لدورها الحقيقي في المسيرة التشريعية أحياناً أخرى، وهذا يعود إلى قصر عمر التجربة الفلسطينية في مجال التشريعات وعدم وجود الخبرات المؤهلة والمتخصصة في عملية الصياغة التشريعية بشكل عام.

تأتي هذه المذكرة للمساهمة في تطوير الإطار القانوني والتنظيمي الناظم لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية وكيفية متابعة تنفيذها.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء:

تُمثل الأمانة العامة لمجلس الوزراء المستوى التنفيذي في الهيكل التنظيمي لمؤسسة رئاسة الوزراء، حيث يرأس الأمين العام لمجلس الوزراء هذا المستوى وهو موظف سام بدرجة وزير ويُشرف مباشرة على الأعمال المناطة بالأمانة العامة للمجلس كافة، وتمارس الأمانة العامة عدد من الصلاحيات والمهام المخولة لها بموجب القانون الأساسي والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وخاصة قرار مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2003 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الذي تحدث عن صلاحيات الأمانة والصلاحيات التي يضطلع بها الأمين العام لمجلس الوزراء، وكذلك قانون إعداد التشريعات رقم 4 لسنة 1995 الذي تحدث عن صلاحيات الأمانة العامة في استلام مشاريع القوانين، ويساعد الأمين العام عدد من كبار الموظفين لإدارة الشؤون والقطاعات المختلفة في الأمانة العامة.

ويمارس الأمين العام لمجلس الوزراء المهام والصلاحيات التالية:

- التأكد من الأداء الفعال للحكومة في إطار متابعة تنفيذ برنامجها وقراراتها؛
- رسم السياسات العامة للأمانة العامة لمجلس الوزراء بما يتوافق وبرنامج الحكومة؛
- الإشراف على إدارة النشاطات البناءة والموجهة لتحقيق أقصى درجات التعاون والتنسيق ما بين مؤسسات السلطة التشريعية ومؤسسات السلطة التنفيذية، وذلك من خلال الأطر والقوانين الممنوحة لكلا الجسمين؛
- الإشراف على أعمال إدارة الأمانة العامة والمساءلة المتعلقة بتنفيذ الموازنات الخاصة بمؤسسة رئاسة الوزراء؛
- استلام المقترحات والمواضيع لتقديمها لمجلس الوزراء، والتأكد من استيفاء جميع المتطلبات الضرورية بهذا الخصوص؛
- تزويد مجلس الوزراء بالرأي الاستشاري المهني والقانوني حول البنود المدرجة على جدول أعمال مجلس الوزراء؛
- الإشراف على الترتيبات الخاصة بانعقاد اجتماعات مجلس الوزراء، والإشراف على جدول أعمال مجلس الوزراء، والمواضيع التي سيتم عرضها على مجلس الوزراء؛
- التحقق من قرارات مجلس الوزراء وإنهاء إجراءات التوقيع والمصادقة عليها؛

- الإشراف على تنفيذ ووضع السياسات المالية الخاصة برئاسة الوزراء، والموازنة السنوية وإجراءات اعتمادها بموجب الأنظمة والقوانين المعمول بها؛
- تفعيل التطوير الإداري ونشاطات التدريب في رئاسة الوزراء، وذلك من أجل تطوير الأداء الوظيفي لتحقيق النتائج المرجوة.
- ومن ضمن الوحدات الأساسية في هيكلية الأمانة العامة لمجلس الوزراء الشؤون القانونية التي تضطلع بمهام ومسؤوليات الشؤون القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

• الشؤون القانونية:

تُعتبر الشؤون القانونية في مجلس الوزراء المرجعية القانونية له لضمان تحقيق مبدأ الشرعية في جميع أعمال وقرارات المجلس، من خلال ضمانها لتنفيذ القانون وإرساء سيادته. وتعمل على توفير الدعم لأعضاء الحكومة في تنفيذ برامجها المختلفة، وذلك بتوفير المشورة القانونية لمجلس الوزراء في جميع ما يتخذ من قرارات وإجراءات، من خلال التنسيق مع كافة الدوائر القانونية في مختلف الوزارات وديوان الفتوى والتشريع، وتمارس الشؤون القانونية وضمن المهام الملقاة على عاتقها الاختصاصات التالية:

- إبداء الرأي القانوني والمتابعات القانونية؛
- الإشراف على إعداد مشروع الخطة التشريعية للحكومة بالتنسيق مع الجهات المختصة وعرضها على مجلس الوزراء لإقرارها وإدارتها ومتابعة تنفيذها.
- المتابعة والإشراف على جميع مراحل إقرار وإصدار التشريعات أو تعديلاتها بالتنسيق مع الجهات المختلفة ونشرها؛
- الإشراف على تحضير ومراجعة القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية المقترحة وذلك للتأكد من مدى مشروعيتها؛
- متابعة مشروعات القوانين المعروضة على المجلس التشريعي، ومتابعة لجان عمل المجلس التشريعي، وتنظيم علاقة المجلس التشريعي مع الأمانة العامة ومجلس الوزراء؛
- صياغة وتدقيق القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء واللجان المنبثقة عنه، لضمان سلامتها من الناحية القانونية؛

• تقديم النصيحة لمجلس الوزراء حول السياسات القانونية.
وتتكون الشؤون القانونية من الإدارة العامة للتشريعات والقرارات والإدارة العامة للاستشارات ومتابعة الدعاوى الحكومية والإدارة العامة للأبحاث القانونية والشؤون البرلمانية.

ويُنَاطُ بالإدارة العامة للتشريعات مهمة إعداد ومراجعة مشاريع القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، الاستشارات ودعاوي الحكومة وتتولى تقديم الاستشارات في المواضيع المعروضة على مجلس الوزراء وكذلك متابعة الدعاوي الحكومية مع النائب العام، والرأي القانوني والقرارات التي تتولى إعداد الرأي القانوني وصياغة القرارات في المواضيع والبنود المدرجة على جلسات مجلس الوزراء.

معهد الحقوق / جامعة بيرزيت:

أنشئ معهد الحقوق في العام 1993 كإحدى الوحدات الرئيسية في جامعة بيرزيت بهدف المساهمة في تحديث البنى القانونية الضرورية لفلسطين، ولبناء القدرات البشرية والمؤسسية على المستويين العلمي والمهني. وقد طور معهد الحقوق فهما معمقاً للوضع التشريعي والقانوني والقضائي الفلسطيني، وقدرة على تحديد الاحتياجات، واقتراح الحلول، ويعمل المعهد في الأبحاث والنشر، ويشكل مركزاً للمعلومات القانونية، وقام بالتعليم على مستوى الماجستير، ويدير برامج للتعليم المستمر، ولتنفيذ هذه المهام توجد في المعهد وحدات مختلفة، من أهمها وحدة المساندة التشريعية، حيث قام معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومن أجل إرساء أسس سليمة لعملية التشريع في فلسطين، بإنشاء وحدة "للمساندة التشريعية" في المعهد في العام 1997، لتعمل هذه الوحدة على التركيز على آلية صياغة التشريعات بأنواعها، وآلية تطبيقها والعمل بموجبها، وتعمل وحدة المساندة التشريعية ضمن عدة مسارات، وذلك على النحو التالي:

1. الأبحاث في المجال التشريعي: كان آخرها إصدار كتاب حول الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية، وهو ما شكل أساساً في تبني الحكومة لموضوع الخطة التشريعية.
2. صياغة التشريعات: حيث عمل الفريق على صياغة عدد من القوانين والتشريعات الثانوية الفلسطينية.
3. مراجعات تشريعية: تقوم وحدة المساندة التشريعية بعمل مراجعات قانونية لعدد من الأعمال التشريعية.
4. أدلة الصياغة التشريعية: حيث تم العمل على إعداد أدلة صياغة تشريعية.
5. دبلوم الصياغة التشريعية: قامت وحدة المساندة التشريعية في معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، وضمن مشروعها للعام 2008/2007، بالعمل على تطوير مناهج للصياغة التشريعية، لإنشاء برنامج دبلوم مهني متخصص في الصياغة التشريعية، حيث حصل المعهد على الاعتماد الخاص لبرنامج دبلوم الصياغة التشريعية من وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية للعام الدراسي 2010/2009.

المقتفي:

يقوم معهد الحقوق في جامعة بيرزيت ومنذ العام 1994 بالعمل على تزويد المجتمع الفلسطيني بشكل عام، والمختصين في مجال القانون بشكل خاص، بالمعلومات الخاصة بالنظام القانوني الفلسطيني بطرق حديثة تقوم على الدمج بين حقلي القانون والتكنولوجيا من خلال برنامج المقتفي (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين)، الذي طوره معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، وأطلقه في ذلك العام. والبرنامج الحالي من المقتفي هو الإصدار الرابع، وهذا الإصدار يحتوي على قاعدتي التشريعات والأحكام، إضافة إلى قاعدة التشريعات الدينية المسيحية السارية في فلسطين، فمن خلال المقتفي أصبح بإمكان المستخدم ليس فقط استعراض التشريعات والأحكام القضائية كوثائق، بل أصبح من السهل عليه استعراض النسخة النهائية من التشريعات السارية مدمجاً بها كامل التعديلات التي طرأت عليها وما يرتبط من أحكام قضائية مع التوثيق الكامل لهذه التعديلات والأحكام. إضافة إلى أن المستخدم أصبح في متناوله كامل علاقات التشريع من خلال استعراضه للنص الكامل للتشريع، سواء النص الأصلي أو المدمج، إضافة إلى المبادئ القانونية والتعليقات الأكاديمية على أهم الأحكام.

وفي إطار ما تقدم ذكره، ولتحقيق الأهداف المتوخاة من الطرفين، وحيث ان الطرفان يبذلان ما في وسعهما لتقديم خدماتهما الهادفة الى تطوير البيئة القانونية، الأمر الذي يعزز سيادة القانون بمختلف أشكاله ويحقق المصلحة الوطنية، و تقديرأ لما يمتلكه كل طرف من الخبرة والإمكانيات المناسبة لتحقيق هذه الاهداف، فقد اتفق الطرفان على ما يلي:

المادة (1): يسمى هذا الاتفاق (مذكرة تفاهم بين السلطة الوطنية الفلسطينية - الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومعهد الحقوق - جامعة بيرزيت) ويعمل به من تاريخ توقيع الطرفين عليه.

المادة (2): تعتبر مقدمة هذه المذكرة واي ملحق يتفق الطرفان على ارفاقه بها جزءاً لا يتجزأ منها.

المادة (3): يُبدي الطرف الثاني رغبته في تحديث وتطوير دليل الصياغة التشريعية؛ وذلك تماشياً مع التطورات الدستورية والقانونية للنظام القانوني الفلسطيني، ليشكل ركيزة من ركائز بناء العملية التشريعية وفق النهج القانوني السليم، ويؤدي الطرف الأول رغبته في المشاركة في إعادة تحديث الدليل، كما يوافق الطرف الأول على دعم هذا التوجه وتقديم كل ما هو ممكن لتيسير هذه المهمة، وتوفير السبل الكفيلة والمناحة بإعداد الصيغة المناسبة لاضفاء الصبغة الالزامية على هذا الدليل واحترامه من قبل كل من يتولى صياغة التشريعات الفلسطينية.

المادة (4): أعد الطرف الثاني وبالتعاون مع ديوان الفتوى والتشريع مسودة دليل صياغة التشريعات الثانوية الفلسطيني، وهو بصدد العمل على مراجعته واصداره بصيغته النهائية، ليكون إحدى الأدوات الهامة في تحقيق الانسجام التشريعي في فلسطين، وعلى وجه الخصوص المتعلق بصياغة التشريعات الثانوية من قبل السلطة التنفيذية، وعليه يبدي الطرف الأول اهتمامه بسرعة انجاز هذا الدليل، والمشاركة في إعدادة؛ نظراً للخبرة المتراكمة لديه في مجال إعداد وصياغة التشريعات الثانوية، وفي سبيل ذلك يوافق الطرف الأول على تقديم الدعم والمساندة الممكنة لتبني هذا الدليل واضفاء الصبغة الرسمية عليه، وبوجه خاص حث الدوائر القانونية في مؤسسات السلطة الرسمية لاعتماده مرجعاً لها.

المادة (5): يعمل الطرف الثاني على تأسيس البرامج الهادفة إلى تطوير المهارات للعاملين في الوزارات والمؤسسات العامة من القانونيين في مجالي الاستشارات والمرافعات؛ بهدف بناء القدرات البشرية والمؤسسية على المستويين العلمي والمهني، وعليه اتفق الطرفان على التنسيق فيما بينهما لدعم وانجاح هذه البرامج، على أن يأخذ الطرف الثاني بعين الاعتبار الاحتياجات والأولويات التي يبدئها الطرف الأول عند تصميم وتنفيذ مثل هذه البرامج.

المادة (6): حيث أن الطرف الثاني حصل على الاعتماد الخاص لبرنامج الدبلوم المهني المتخصص في الصياغة التشريعية من وزارة التربية والتعليم العالي للعام 2010/2009، وعليه يوافق الطرف الأول على دعم هذا البرنامج بشكل عام، وبشكل خاص عمل ما في وسعه للقيام بما يلي:
أ. إيجاد الآلية المناسبة لاختيار وتنسيب المشاركين في البرنامج من موظفي الدوائر القانونية للوزارات والمؤسسات الحكومية.

ب. البحث عن الصيغة المناسبة لاعتماد الدبلوم كاحد معايير تقييم السجل الوظيفي للمشاركين فيه من موظفي الحكومة.

ت. اعتماد برنامج الدبلوم من قبل الحكومة مرجعاً أساسياً للتدريب على الصياغة التشريعية لموظفيها.

ث. تقديم الدعم والمساندة لانجاح الدبلوم امام مختلف الجهات والمؤسسات الداخلية منها أو الخارجية.

ج. دعم برنامج الدبلوم امام الدول والجهات المانحة، برنامجاً أساسياً ومعتمداً على المستوى الرسمي.

المادة (7):

يقوم الطرف الثاني بتوفير المقتفي مجاناً، بحيث يعمل على توفير التشريعات بصيغ مختلفة وتسهيل الوصول إليها من قبل الكافة. كما يعمل على تطوير قواعد البيانات بطرق مختلفة وفي جميع هذه المراحل يحرص على توفير هذه البيانات إلى الجهات الرسمية والعامة وشبه العامة لتصل إلى النسخة الحالية من المقتفي (الإصدار الرابع) على الإنترنت والتي تمكن الجميع من الوصول المجاني إليها سواء على صعيد المؤسسات أو الأفراد.

المادة (8):

يبدى الطرف الثاني استعداداه لتقديم التدريب على استخدام المقتفي لكافة الجهات الرسمية فيما يتعلق باستخدام المقتفي. واستمراراً لذلك فإن الطرف الثاني على استعداد للقيام بكل ما من شأنه المساعدة على استخدام وتعميم المقتفي من قبل المؤسسات والجهات الرسمية.

المادة (9):

يوافق الطرفان على التعاون كل حسب إمكانياته المتوفرة، من أجل مراجعة النسخة المدمجة من التشريعات وبحث إمكانيات اعتمادها رسمياً كمرحلة متقدمة من مراحل العمل على تطوير المقتفي، حيث توفر هذه النسخة التشريع الأصلي مع جميع ما طرأ عليه من تعديلات بالإضافة إلى التوثيق الوافي بهذا الشأن. ومن ذلك التعاون مع الجهات الرسمية المعنية لبحث إمكانية مراجعة واعتماد هذه النسخ المدمجة رسمياً لتكون هي القانون الساري المعتمد من قبل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

المادة (10):

يوافق الطرفان على السعي من أجل اعتماد المقتفي كمصدر رسمي للتشريعات والأحكام في فلسطين للوصول للمعلومة القانونية من قبل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وتحديد أنه ومن الناحية الفعلية يتم الاعتماد عليه في كافة الدوائر الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية وليس هناك مجال لاستغلالها عنه في أي عملها.

المادة (11): يوافق الطرفان على السعي، وبالتنسيق والتعاون مع ديوان الفتوى والتشريع، من أجل الاستمرار في تطوير ونشر واعداد الوقائع الفلسطينية، بما يشمل ذلك امكانية اصدار مدونات تشريعية كلما كان ذلك ممكنا.

المادة (12): يوافق الطرفان على التعاون من أجل توفير نسخة ورقية محدثة من مجموعة التشريعات الفلسطينية على شكل مدونات قانونية يتم فحصها واعتمادها وتوزيعها دورياً على مؤسسات الدولة المختلفة لتمثل القانون الساري وفقاً لمجال أو مجالات عمل المؤسسة المعنية.

المادة (13): يوافق الطرفان على التعاون في مجال حوسبة العملية التشريعية حيث يعتبر المقتفي مثلاً متقدماً على الإمكانيات التي توفرها التكنولوجيا في حقل القانون. ومنذ بدايات عمله لم يرغب عن الطرف الثاني أهمية المقتفي كجزء من العملية التشريعية، من خلال توفيره للتشريعات المنشورة في الوقائع الفلسطينية على اعتبار ذلك يمثل مرحلة أساسية تكميلية من مراحل العملية التشريعية، وهي مرحلة النشر وتسهيل تحقيق مبدأ العلم بالقانون الذي يمثل المبدأ الأساس من مبادئ أو شروط تطبيق القاعدة القانونية على المخاطبين بها. كما يدرك الطرفان أهمية التكنولوجيا في حقل القانون وحوسبة العملية التشريعية بما يساعد الجهات المعنية بالعملية التشريعية في صياغة تشريعات جيدة تسهم في بناء دولة القانون.

المادة (14): يوافق الطرف الأول على تزويد الطرف الثاني بنسخة إلكترونية من التشريعات الثانوية الصادرة في الوقائع الفلسطينية وفقاً للطريقة المناسبة التي تترتبها الجهات المعنية.

المادة (15): يوافق الطرفان على تسمية ضابط اتصال من كل من الطرفين للتنسيق ومتابعة القضايا المشتركة ولتبادل المعلومات والوثائق والمراسلات ذات العلاقة.

المادة (16): يسري مفعول هذه المذكرة لمدة سنتين ويمكن مراجعتها وتعديلها كلياً أو جزئياً وتمديد أو إنهاء العمل بها وذلك بتفاهم الطرفين.

المادة (17) : تم توقيع هذه المذكرة في يوم الخميس الموافق 2010/6/10.
في الأمانة العامة لمجلس الوزراء من قبل أصحاب الصلاحية، على ثلاث نسخ سلم كل طرف
نسخة منها وأودعت النسخة الثالثة لدى مكتب دولة رئيس الوزراء الأفخم.

ر ع ن ا ت ه ح س

جامعة بيرزيت
رئيس الجامعة
الدكتور نبيل قسيس



الأمانة العامة لمجلس الوزراء
الأمين العام
الدكتور نعيم أبو الحمص

س. - ر. ح. س.

