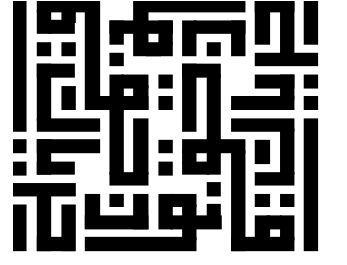


الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن

The Palestinian
Independent
Commission for Citizens'



Rights

تقرير حول

اللوائح التنفيذية للقوانين

إعداد

المحامي معن إدعيس

سلسلة مشروع تطوير القوانين (16)

تقرير حول

اللائحة التنفيذية للقوانين

إعداد

المحامي معن إدعيس

سلسلة مشروع تطوير القوانين (16)

المحتويات

1	مقدمة
3	الفصل الأول: أسس إعداد اللوائح التنفيذية
19	الفصل الثاني: إعداد اللوائح التنفيذية من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية
43	دراسة حالة: اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعوقين

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - تموز 2002

عناوين مكاتب الهيئة

رام الله

غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق السادس
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241 - 2960242
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972 ص. 2264

E – mail: piccr@piccr.org
piccr@palnet.com
piccr-g@palnet.com
Internet: <http://www.piccr.org>

مقدمة:

وضع المجلس التشريعي الفلسطيني عشرات القوانين التي أصبحت نافذة من الناحية القانونية. فمذ مباشرته لأعماله وحتى الآن سنّ المجلس التشريعي ما يقارب الأربعين قانوناً، تمّت المصادقة عليها، ونشرت في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، هذا بالإضافة إلى القوانين التي وضعتها السلطة الفلسطينية قبل قيام المجلس التشريعي. غير أن معظم هذه القوانين ما زالت تحتاج إلى لوائح تنفيذية، تبين إجراءات تطبيق القانون، ودور الجهات المختلفة في مجال التنفيذ.

على الصعيد العملي، وضعت السلطة التنفيذية عدداً من اللوائح التنفيذية، هذا إلى جانب عدد من مسودات اللوائح طُرحت للنقاش من قبل الخبراء والأطراف ذات العلاقة. وقد ظهر من اللوائح التنفيذية التي وضعت أو المسودات المطروحة للنقاش ضعف الخبرة الفنية في إعداد اللوائح. كما برزت إشكاليات كثيرة، منها عدم تفصيل اللوائح لأحكام القانون، وعدم بيانها للإجراءات والآليات الواجب اتباعها لتطبيق أحكامه. كما لم تبين اللوائح دائماً دور مختلف الجهات المكلفة بتنفيذ نصوص القانون وطبيعة العلاقة بينها. وخالفت بعض نصوص اللوائح أحكام القوانين التي صدرت تنفيذاً لها، أو أنها تجاوزت الحدود المقررة لها بموجب القانون. لتجاوز هذه الإشكاليات وغيرها،

من الضروري وضع أسس واضحة بشأن هذه اللوائح، تكفل مراعاتها تحقيق اللائحة للغاية التي وضعت من أجلها.

يحاول هذا التقرير تحديد الأسس العامة التي يجب أن يلتزم بها الصائغ عند إعداد اللوائح التنفيذية للقوانين.

الفصل الأول

أسس إعداد اللوائح التنفيذية

يُعبّر اصطلاح "اللائحة" عن عمل قانوني تشريعي صادر عن السلطة التنفيذية. وقد تعدّدت التسميات التي أُطلقت على هذا العمل القانوني: فسمي بالقرارات الإدارية التنظيمية، أو التشريعات الحكومية، أو الأنظمة، أو التشريعات الفرعية أو الثانوية أو اللوائح. والأعمال التشريعية الحكومية تلك متنوعة، من حيث السند القانوني لإصدارها، وقوتها القانونية، والغاية المرجوة منها. فهناك اللوائح (أو الأنظمة) المستقلة التي تنظم السلطة التنفيذية بموجبها شأنًا من الشؤون القانونية المختلفة، بمعزل عن أي قانون، ومستندة في إصدارها مباشرة إلى الدستور. كما أن هناك لوائح الضرورية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف الإستثنائية استنادًا إلى نظرية الضرورة، وهي أيضاً تستند إلى الدستور مباشرة، وبمعزل عن أي قانون. وهناك اللوائح التنفيذية التي تصدر من أجل وضع القانون موضع التطبيق، أي أنها تصدر تنفيذًا لقانون محدد.

تصدر اللوائح التنفيذية عن السلطة التنفيذية في شكل قرار إداري. غير أنه يُفرّق بين هذه القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، التي تتضمن قواعد عامة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، وبين

القرارات الإدارية الفردية، التي لا تتضمن قواعد عامة وتتعلق بشخص أو أشخاص بذواتهم لا بصفاتهم، مثل قرار التوظيف. وتظهر أوجه هذا الاختلاف في جوانب عدة، خصوصاً المتعلقة منها بنفاذ هذه القرارات ونشرها، الطعن فيها، وانتهائها.

يتوجب على السلطة التنفيذية مراعاة بعض الأسس أو القواعد عند إعدادها للوائح التنفيذية للقوانين. فيجب أن تيسر اللائحة تطبيق القانون، وفي نفس الوقت لا تتجاوز الحدود التي رسمها لها، وأن تلتزم بمبدأ تدرج التشريعات، الذي يمنع التشريع الأدنى درجة من مخالفة تشريع أعلى منه، وأن تعي ما قد يترتب على عدم الإلتزام بذلك، من تعرض اللائحة للطعن في مشروعيتها أمام القضاء. كما يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بإصدار اللائحة من قبل الجهة التي حددها القانون. هذا إضافة إلى ضرورة الإلتزام بالأسس العامة المتعلقة بتضمين اللائحة للنصوص الجزائية، والمسائل المتعلقة بنفاذ اللائحة، ونشرها، وإلغائها، وتاريخ وضعها.

1. دور اللائحة التنفيذية ونطاقها

عرّف بعض فقهاء القانون اللائحة التنفيذية على أنها اللائحة التي تتضمن القواعد التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القانون. ويتطلب تنفيذ القوانين في معظم الحالات إصدار مثل هذه اللوائح، ذلك لأن السلطة التشريعية لا تملك بالعادة من الوقت والخبرة بشؤون التنفيذ ما يمكنها من إدماج كل القواعد التفصيلية المتعلقة بتنفيذ القوانين في صلب القوانين ذاتها. لهذا يكتفي المشرع بالنص في القوانين على القواعد الأصولية والمبادئ الأساسية المقررة للحقوق

والواجبات، أما القواعد الخاصة بالتنفيذ فيتركها للائحة التي تضعها السلطة المختصة بالتنفيذ.¹ هذا يعني أن نطاق اللائحة التنفيذية يتحدد من كونها عنصراً مكملاً للقانون الذي وضعت تنفيذاً له، وتتضمن الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ الحكم الأصلي المنصوص عليه في القانون.

وبصورة عامة، يمكن إجمال الحدود الواجب الالتزام بها في وضع اللوائح التنفيذية، في النقاط التالية:²

1. أن تكون الأحكام الواردة في اللائحة التنفيذية لازمة لتنفيذ القانون.

2. أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعديل القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.

3. أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعطيل القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.

4. أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية الإعفاء من تنفيذ القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.

5. أن لا تتجاهل اللائحة التنفيذية بعض أحكام القانون، فتضع الإجراءات اللازمة لتنفيذ بعض أحكامه، وتترك البعض الآخر.

¹ خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط2 (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999)، ص ص 118 - 119.

² سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية (منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982)، ص 255.

2. السلطة المختصة بوضع اللائحة التنفيذية

تستمد السلطة التنفيذية حقها في وضع اللوائح التنفيذية من النصوص الدستورية التي تخولها هذه الصلاحية، باعتبارها السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين. وتتمتع بهذا الحق حتى إن لم ينص القانون صراحة على ضرورة إصدار لوائح تنفيذية.

تتضمن الدساتير بالعادة نصوصا تفوض بموجبها السلطة التنفيذية صلاحية وضع اللوائح التنفيذية للقوانين. فقد نصّ الدستور الأردني لسنة 1952 في المادة 31 منه على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها". كما نصّت المادة 144 من الدستور المصري لسنة 1971 على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. وله أن يفوض غيره في إصدارها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها". وكذلك، نصت المادة 53 من الدستور التونسي على أن "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض كامل هذه السلطة أو جزء منها للوزير الأول". أما في المغرب، فنصت المادة 26 من الدستور على أن "يُصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون"، بينما نصّت المادة 62 من الدستور على أن يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية، وسمحت المادة 63 من الدستور ذاته للوزير الأول أن يفوض بعض صلاحياته للوزراء. أما في فرنسا، فنصّت المادة 21

من الدستور على أن "يدير الوزير الأول أعمال الحكومة... ويضمن تنفيذ القوانين... ويمارس السلطة اللائحية... ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته".³

كما يُرجع الفقه القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية حق رئيس الجمهورية في وضع اللوائح التنفيذية للقوانين للمادة الثانية من الدستور. ويعتبر هذا الحق امتداداً طبيعياً لسلطات الرئيس، بحكم كونه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والمكلف بتنفيذ القوانين.⁴ ويُسند الدستور في سويسرا مهمة وضع القوانين موضع التطبيق إلى المجلس الفيدرالي (الحكومة).⁵

أما القانون الأساسي الفلسطيني الذي صادق عليه رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 2002/5/28، وأصبح نافذاً بتاريخ 2002/7/7، فقد نصّت المادة 58 منه: "الرئيس السلطة الوطنية ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين". كما نصّت المادة 72 على أن يختص مجلس الوزراء بمتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

³ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 223.

⁴ سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية (منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر)، ص ص 222، 236، 248. أنظر كذلك: ألين فارنسورث، مدخل إلى النظام التشريعي في الولايات المتحدة، تدقيق وتحرير رائد السّمرّة (مركز الكتب الأردني، عمان، 1990)، ص 87.

⁵ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999)، ص 90.

هناك، إذن، ثلاثة بدائل بشأن جهة إصدار اللوائح التنفيذية: الأول، أن تصدر اللائحة عن رئيس الدولة أو عن الوزير الأول باعتباره قمة هرم السلطة التنفيذية، وهذا هو الأصل. والثاني، أن يفوض رئيس الدولة أو الوزير الأول غيره من الوزراء في إصدارها. والثالث، أن يحدد القانون ذاته الجهة التي تملك صلاحية إصدار اللائحة التنفيذية.

3. الفترة الزمنية لوضع اللائحة التنفيذية

تُلزم بعض القوانين السلطة التنفيذية بوضع اللوائح التنفيذية خلال مدة معينة. وفي الأحوال التي لا تحدد فيها القوانين مدة معينة لوضع اللوائح التنفيذية، يجب وضعها خلال "مدة معقولة" يدخل في تحديدها عنصران هامين. فمن ناحية، يجب أن تُعطي السلطة التنفيذية المدة الكافية التي تمكنها من إعداد لائحة تنفيذية مكتملة العناصر وخالية من أوجه القصور والعيوب. ومن ناحية أخرى، يجب أن لا تتأخر السلطة التنفيذية في وضع اللائحة التنفيذية إلى الحد الذي يُعطل تطبيق القانون.

وفي سبيل الحد من التباطؤ في إصدار اللوائح التنفيذية، تراقب بعض البرلمانات مدى قيام السلطة التنفيذية بواجبها في وضع تلك اللوائح، وتحثها على عدم التأخر في إنجاز ذلك. فمثلاً، يقوم مجلس الشيوخ في فرنسا بممارسة وظيفته الرقابية في هذا الشأن، وذلك بنشر قائمة باللوائح التي صدرت وتلك التي لم تصدر بعد. كما يباشر مجلس الدولة الفرنسي رقابة قضائية على المدة التي يجب أن توضع اللوائح التنفيذية خلالها. فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن تجاوز المدة

المعقولة للتدخل بالطريق اللائحي هو خطأ يستوجب مسئولية الإدارة عن الأضرار التي تترتب على تأخرها في وضع اللائحة التنفيذية، ومن ثم تعويض المواطنين عن هذه الأضرار التي لحقت بهم".⁶

ولغرض تيسير الإجراءات العملية لوضع اللوائح التنفيذية، إتخذ مكتب الوزير الأول في فرنسا عدة إجراءات تكفل سرعة تحويل النصوص إلى مجلس الدولة، وإجراءات أخرى تكفل سرعة الحصول على التوقيعات اللازمة لها. وفي العام 1972 طلب الوزير الأول من نائب رئيس مجلس الدولة العمل على تخفيض المدة التي يفحص فيها المجلس اللوائح التنفيذية للقوانين.

4. إلتزام اللائحة التنفيذية الأدنى درجة باللائحة الأعلى درجة

هناك معياران في ترتيب القرارات الإدارية من حيث قوتها، سواء أكانت قرارات فردية أم قرارات لائحية تنظيمية (مثل اللوائح التنفيذية) وهما: المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي.⁷ يُرتب المعيار الشكلي القرارات من حيث قوتها وفقاً للجهة التي أصدرتها. فالقرار الصادر عن مجلس الوزراء أسمى مرتبة من القرار الصادر عن وزير، وكذلك القرار الصادر عن وزير أسمى مرتبة من القرار الصادر عن مدير عام في إحدى الوزارات. يترتب على ذلك، أنه لا يجوز للقرار الصادر عن جهة أدنى أن يخالف قراراً صادراً عن جهة أعلى منها.

⁶ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ص 291-299.

⁷ خالد الزعبي، مرجع سابق، ص ص 169-186.

أما ترتيب القرارات وفقاً للمعيار الموضوعي فيتم على أساس النظر إلى موضوع القرار. فالقرار المتضمن قواعد عامة مجردة (مثل اللوائح) أسمى مرتبة من القرار الفردي الصادر بخصوص حالة معينة (مثل قرار التوظيف). ومن هنا، فالقرار اللائحي ملزم للسلطة الأدنى من السلطة التي أصدرته، كما يكون ملزماً للسلطة التي أصدرته، وملزماً أيضاً للسلطة الأعلى من السلطة التي أصدرته. إذ يجب على السلطة العليا أن تلتزم في إصدارها للقرارات الفردية بالشروط والإجراءات التي حددها القرار اللائحي الصادر عن السلطة الأدنى مرتبة.

تتعدد اتجاهات الدول في المعيار الذي تأخذ به في ترتيب القرارات الصادرة عن جهات مختلفة، كما تتعدد الاتجاهات المعمول بها داخل الدولة الواحدة. غير أن غالبية الدول، مثل فرنسا ومصر والأردن وغيرها، تأخذ في ترتيب القرارات الصادرة عن جهات مختلفة بالمعيار الشكلي. أما في القرارات الصادرة عن جهة واحدة فيعمل بالمعيار الموضوعي. وإذا كانت القرارات الصادرة عن الجهة الواحدة هي قرارات لائحية، تطبق القواعد العامة المتعلقة بتعارض التشريعات، مثل قاعدة الخاص يقيد العام، وقاعدة اللاحق ينسخ السابق. كما تلتزم المحاكم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة، بتطبيق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه.⁸

⁸ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 44 لسنة 1967.

5. سلطة اللائحة التنفيذية في التجريم والعقاب

اهتمت تشريعات كافة الدول بالنص على المبدأ الأساسي في نطاق التجريم والعقاب، وهو مبدأ مفاده "لا جريمة ولا عقوبة إلا بمقتضى قانون". يُقصد بالمبدأ المذكور حصر مصادر التجريم والعقاب في النصوص القانونية، وعدم ترك أمر تحديد العقوبة بيد القاضي. فالقاضي لا يستطيع اعتبار فعل معين جريمة، إلا إذا وجد نصاً قانونياً جرّم هذا الفعل، فإذا لم يجد مثل هذا النص، لا يجوز له اعتبار الفعل جريمة، حتى وإن اقتنع بأنه مناقض للعدالة أو الأخلاق.⁹

لا تقصر غالبية الدول مفهوم النص التشريعي أو القانوني الذي يمكن أن يتضمن جرائم وعقوبات على القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية، وإنما يشمل أيضاً كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة بالتشريع. هذا يعني أنه يشمل جميع النصوص القانونية المكتوبة التي تقرر قواعد عامة مجردة، شريطة أن تكون صادرة عن سلطة مختصة بذلك طبقاً للدستور والقوانين الصادرة بمقتضاه. فالمعيار المميز للنصوص التي يمكن أن تتضمن جرائم وعقوبات يقوم على عنصرين أساسيين: الأول، كون هذه النصوص تضع قواعد عامة مجردة. والثاني، كون هذه النصوص صادرة عن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، أو صادرة عن السلطة التنفيذية وفقاً للاختصاص المحدد لها بموجب القوانين الصادرة طبقاً

⁹ محمود حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني (دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1984)، ص 81.

لأحكام الدستور.¹⁰ هذا يعني جواز أن تتضمن اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، بما فيها اللوائح التنفيذية، جرائم وعقوبات، بشرط وجود نص صريح في القانون يفوضها بذلك.

وتختلف القوانين في الطريقة التي تجرّم بها مخالفة أحكام اللوائح الصادرة بمقتضاها. فإما أن يفرض النص القانوني عقوبة محددة على مخالفة اللوائح الصادرة بمقتضاه، أو أن يترك القانون للائحة فرض عقوبة على من يخالف أحكامها، ويقيدّها في ذلك بحد أعلى للعقوبة لا يجوز تخطيه. فلا يجوز للائحة في مثل هذه الحالة أن تزيد في العقوبة المفروضة على مخالفة أحكامها عن الحد المقرر في القانون.

إن تقيّد اللائحة بأحكام القانون غير مقصور على حجم العقوبة المفروضة فقط، وإنما أيضا على طبيعة الأفعال المجرّمة. فإذا كان الأمر متعلقا بالتجريم، إنفرد القانون بتحديد الأهداف التي تتوخى اللائحة تحقيقها، أو المصالح التي يجب أن تحميها من وراء التجريم. وبالتالي، تكون اللائحة مقيدة في تحديد الأفعال المجرّمة بموجبها بالأهداف والمصالح التي يحميها القانون.¹¹

¹⁰ أحمد سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات (دار الشروق، القاهرة، 1999)، ص382.

¹¹ مرجع سابق، ص 386.

6. سلطة اللائحة التنفيذية في تنظيم الإجراءات الجزائية

لا تملك السلطة التنفيذية أن تستحدث إجراءات جنائية أو أن تجري أي تعديل على التنظيم التشريعي للحريات بواسطة اللوائح التنفيذية. فإذا سكت المشرع في مسألة معينة، فإن اللائحة ملزمة باحترام المبادئ العامة للقانون والدستور.¹²

فإن جاز للسلطة التنفيذية - بناء على القانون - إصدار لوائح تنصّ على بعض قواعد التجريم والعقاب في حدود معينة، فإنه لا يجوز لها أن تنظّم أية خصومة جنائية، سواء من حيث سير إجراءاتها أو من حيث الإحالة إلى المحاكم بموجب لوائح.

7. سلطة اللائحة التنفيذية في فرض الرسوم والضرائب

الأصل، هو عدم جواز فرض أية رسوم أو ضرائب إلا بمقتضى قانون صادر عن السلطة التشريعية. غير أنه، في حالات معينة، قد لا يتطلب فرض الرسوم إصدار قانون، وإنما يكفي أن يصدر قانون يفوض الوزير المختص، أو جهة أخرى في السلطة التنفيذية، صلاحية فرض الرسم. وذلك لأن جهة الإدارة في مثل هذه الحالة تكون أقدر على تقدير قيمة الرسم وتنظيمه من السلطة التشريعية، فتقوم بناء على الصلاحيات التي خولها لها القانون بوضع اللوائح المحددة لقيمة الرسم وإجراءات تحصيله، وغير ذلك من المسائل التفصيلية المتعلقة به. وغالبا ما يحدث هذا الأمر في الرسوم المستعجلة، والتي قد تتغير من فترة إلى أخرى، ولا يكون من

¹² مرجع سابق، ص 393.

المناسب إشغال السلطة التشريعية بها. ويجري العمل على هذا الأساس في معظم الدول،¹³ مثل فرنسا ومصر ولبنان والأردن.

8. نفاذ اللوائح التنفيذية ونشرها

تكتسب اللائحة التنفيذية قوتها الملزمة وتصبح نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها، ولا تسري في حق الغير إلا بعد نشرها بطريقة تجعلها معلومة لهم. هذا يعني أنه من حيث الأصل، يستطيع كل ذي مصلحة الاستناد إلى اللائحة في مواجهة الإدارة من تاريخ صدورها، لكن لا يمكن للإدارة الاستناد إلى اللائحة التي أصدرتها، في مواجهة الأفراد، ما لم تكن قد نشرتها. كما أن الراجح قضاءً، أنه لا يجوز للأفراد الاستناد إلى لائحة لم تنشر، وذلك لأنه من الضروري وضع حد زمني فاصل ينتهي عنده العمل بالتنظيم القانوني القديم، ويبدأ العمل بالتنظيم القانوني الجديد، بالنسبة إلى كافة الأطراف المعنية، سواء الجهات الحكومية أو الأفراد. أكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي، عندما اشترط نشر اللوائح التنفيذية حتى يمكن للأفراد مطالبة الإدارة بحقوقهم المستمدة منها.¹⁴

يعتبر النشر إجراءً شكلياً يُقصد به إعلام كافة باللائحة حتى تسري في حقهم. وتظهر أهمية تحديد تاريخ النشر، في أنه يتحدد بتحديد تاريخ سريان اللائحة، ويبدأ منه احتساب مدة الطعن القضائي ضد اللائحة. كما لا يجوز للمحاكم أن تطبق اللوائح على الأفراد إلا بعد

¹³ أعاد القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط3 (مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000)، ص68.

¹⁴ محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ص 69، 213.

نشرها. يترتب على ذلك، أن من واجب المحاكم عندما يُطلب منها تطبيق لائحة ما، التأكد من مرور هذه اللائحة بإجراءات النشر المبيّنة في القانون. فإذا تبين للمحكمة أنها لم تصل إلى علم الذين يراد تطبيقها عليهم، بسبب عدم نشرها، يكون من واجبها عدم تطبيق هذه اللائحة.¹⁵

أما من ناحية وسيلة النشر، فالأصل أن للإدارة اختيار وسيلة النشر الملائمة، التي تراها كفيلة بإيصال اللائحة إلى علم الجمهور، ما لم يرسم القانون وسيلة معينة للنشر، عندئذ تكون الإدارة ملزمة باتباع هذه الوسيلة، ويقع النشر باطلاً إذا تمّ بأي طريقة أخرى.¹⁶ وقد قرّر القضاء الإداري الفرنسي بشأن النشر المباديء التالية:¹⁷

1. إذا ألزم القانون الإدارة بإتباع وسيلة نشر محدّدة فيجب اتباع هذه الوسيلة بالذات.
2. إذا تعلق الأمر بقرارات بقوانين فيجب نشرها في الجريدة الرسمية، مثلها في ذلك مثل القوانين.
3. إذا لم يتدخل القانون بتحديد وسيلة نشر معينة، ولم يتعلق الأمر بقانون، فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة. فقد يُنشر القرار في الجريدة الرسمية، وقد يُنشر في النشرات الإدارية الداخلية أو الصحف اليومية.

¹⁵ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ص 71-72.

¹⁶ مرجع سابق، ص 72. أنظر كذلك: محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 219.

¹⁷ محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 219.

في الولايات المتحدة، مثلاً، تُنشر الأنظمة والتعليمات الصادرة عن الهيئات الإدارية الفدرالية والأوامر التنفيذية التي يصدرها رئيس الجمهورية في "السجل الفدرالي" اليومي، أما الأنظمة والأوامر التنفيذية التي تبقى سارية المفعول لفترة طويلة، فتُنشر بعد تجميعها وترتيبها بشكل منظم في "مجموعة التعليمات الفيدرالية".¹⁸ أما في مصر، فإن النشر المعتبر قانوناً بنص المادة 1/24 من قانون مجلس الدولة هو النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة. وإذا كان القضاء الإداري المصري يقيد نفاذ القرارات بقوانين بالنشر بالجريدة الرسمية، مثلما يفعل القضاء الفرنسي، إلا أنه يفترق عنه في أنه لا يُعطي للإدارة حرية واسعة في اختيار طريقة نشر القرارات الأخرى. فمُنذ إنشاء مجلس الدولة المصري، جرت أحكامه على أن المقصود بالنشر الذي يبدأ منه نفاذ اللائحة والطعن فيها "هو النشر في الجريدة الرسمية أو في نشرة رسمية تصدرها جهة الإدارة، بحيث يكون علم صاحب الشأن بما تضمنته معتبراً قانوناً".¹⁹ وقد اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أن نشر القرار التنظيمي (مثل اللوائح أو الأنظمة التنفيذية) في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغاً قانونياً للقرار.²⁰ وأكدت على عدم جواز العمل بأي نظام (لائحة) إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.²¹

¹⁸ ألين فارنسورث، مرجع سابق، ص 87.

¹⁹ قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 431 الصادر بتاريخ 16/3/1949.

أنظر كذلك: محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 220.

²⁰ قرار عدل عليا رقم 148 / 1971.

²¹ قرار عدل عليا رقم 40 / 1953.

9. الأثر الرجعي للائحة التنفيذية

تسري أحكام اللائحة بأثر فوري، ولا تسري بأثر رجعي. فالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التي تكونت في ظل نظام قانوني معين، لا يجوز المساس بها بطريق الرجعية إلا بقانون ينص صراحة على ذلك، ولا يجوز ذلك بأداة قانونية أدنى من القانون العادي مثل اللوائح،²² إلا إذا خول القانون الإدارة بنص صريح أو ضمني إصدار لوائح لها أثر رجعي، على أساس أن هذه الرجعية تملئها طبيعة اللائحة المراد إصدارها، كما في الأحوال التي يمنح فيها القانون للسلطة التنفيذية اختصاصا لا يمكن مباشرته إلا بأثر رجعي، فيكون في هذه الحالة تخويلا ضمنيا بإباحة الأثر الرجعي للائحة الصادرة طبقاً لهذا الاختصاص، أو إذا أصدرت السلطة التشريعية قانونا يسري بأثر رجعي يحتاج تنفيذه إلى صدور لوائح تنفيذية، فهنا تكون اللائحة رجعية بالضرورة، أي ترجع إلى تاريخ نفاذ القانون.

كما قد يلجأ القانون إلى تحديد تاريخ سريان اللائحة في نصوص صريحة، فتصدر اللائحة بعد هذا التاريخ، لكنها تكون نافذة المفعول اعتباراً من التاريخ المحدد صراحة في القانون، وهو تاريخ سابق على صدورها، أي بأثر رجعي.²³

باختصار، الأصل أن لا تتضمن اللائحة ما يشير إلى سريانها بأثر رجعي، إلا إذا نص القانون على الأثر الرجعي للأحكام التي تضمنها، أو أن اللائحة صدرت بعد التاريخ الذي حدده القانون، مما

²² قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 134 الصادر بتاريخ 1968/12/30.

²³ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 84.

يستدعي تطبيقها على الحوادث الحاصلة بعد نفاذ القانون وقبل صدورها.

10. انتهاء اللائحة التنفيذية

تنتهي اللائحة التنفيذية بإلغائها، سواءً بنص صريح في القانون الجديد أو في اللائحة التنفيذية الجديدة المنظمة لنفس موضوع اللائحة القديمة. أما في حالة إلغاء القانون الذي صدرت اللائحة بناءً عليه ووضع قانون جديد، فلا تلغى اللائحة الصادرة بناءً على القانون القديم إلا إذا نص القانون الجديد صراحةً على إلغائها. وقد سار على هذا النهج القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن.²⁴ كذلك ينتهي العمل باللائحة أو ببعض أحكامها عندما يتم تعديلها. ويجري القضاء الإداري الفرنسي على أن تعديل أو إلغاء اللائحة قد لا يقف عند كونه حقا للإدارة، بل هو التزام عليها، خصوصا عندما تخالف اللائحة أحكام القانون، أو عند تغيير بعض العناصر الواقعية أو القانونية التي قامت عليها، ما يستدعي تعديلها أو إلغائها.²⁵

²⁴ قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1986/43 الصادر بتاريخ 18/10/1986 الذي نصّ على أنه: "لا تلغى الأنظمة الصادرة بموجب قانون مؤقت ألغى بموجب قانون جديد إذا لم يرد في القانون الجديد نصّ يلغي الأنظمة الصادرة بالقانون القديم أو إذا لم ترد أنظمة جديدة تلغى الأنظمة السابقة".

²⁵ محمد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ص 249-253.

الفصل الثاني إعداد اللوائح التنفيذية من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية

ما زالت الكثير من التشريعات الأردنية والانتدابية، وتلك التي وضعها الحكم المصري في قطاع غزة، سارية المفعول في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد تأثرت التشريعات التي وضعتها السلطة الفلسطينية بهذا الخليط من التشريعات السابقة، وما يقترن بها من مصطلحات قانونية. فمثلاً، في مجال التشريعات الثانوية التي تضعها السلطة التنفيذية تنفيذاً للقوانين، شاع استخدام مصطلح "الأنظمة التنفيذية" في التشريعات الأردنية التي سرت في الضفة الغربية، بينما شاع استخدام مصطلح "اللوائح التنفيذية" في التشريعات التي سرت في قطاع غزة. أثر ذلك على المصطلح المستخدم في القوانين التي وضعتها السلطة الفلسطينية، فجددها تارة تستخدم مصطلح "الأنظمة التنفيذية"، وتارة أخرى مصطلح "اللوائح التنفيذية".

الأهم في موضوع اللوائح التنفيذية، هو أن السلطة التنفيذية الفلسطينية لم تلتزم بنهج شكلي واحد في إعدادها، كما لم تلتزم في الجانب الموضوعي بالأسس الواجب اتباعها في إعداد مثل هذه اللوائح. سوف نحاول في هذا الفصل إبراز الأسلوب الذي إتبع وما يزال يُتبع من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية في إعداد اللوائح التنفيذية، وذلك من خلال الإطلاع على عدد من اللوائح التي تم إصدارها، أو مسودات اللوائح غير المقررة.

وقبل الحديث عن الإشكاليات المتعلقة بإعداد اللوائح، نشير إلى مسألة عامة متعلقة بوقت وضع اللوائح التنفيذية.

وقت وضع اللوائح التنفيذية: يتعين على السلطة المعنية وضع اللوائح التنفيذية للقوانين خلال المدة التي حددها القانون أو خلال "مدة معقولة" في الأحوال التي لم يحدد القانون مدة معينة لوضع اللوائح اللازمة لتنفيذه. وبالرجوع إلى القوانين التي سنتها السلطة الوطنية الفلسطينية، نجد أن خمسة منها فقط حددت مدة معينة يجب وضع اللوائح خلالها. فقد نصّت المادة 52 من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998 على: "أ) لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون خلال ثلاثة أشهر من تاريخ سريانه". كما نصّت المادة 55 من قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000 على: "يصدر مجلس الوزراء اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون في مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ نشره".²⁶

من الناحية العملية، هناك قلة قليلة من القوانين التي سنّت من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، وحظيت بوضع لوائح تنفيذية لها. فمن مجمل القوانين التي سنّت (ستون قانوناً تقريباً²⁷)، لم تصدر لوائح تنفيذية إلا لسبعة فقط.

²⁶ أما القوانين الأخرى التي حددت مدة لوضع اللوائح التنفيذية فهي: قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، وقانون العطاءات والأشغال الحكومية رقم 8 لسنة 1999، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001.

²⁷ هذا العدد من القوانين يشمل القوانين التي وضعتها السلطة الوطنية الفلسطينية قبل قيام المجلس التشريعي الفلسطيني (الفترة ما بين 1994 - 1996)، وكذلك القوانين التي سنّها المجلس التشريعي وأصبحت نافذة.

وإذا كان بالإمكان تطبيق بعض أحكام القانون دون انتظار وضع اللوائح التنفيذية، إلا أن وضع جميع أحكام القانون موضع التطبيق لا يتم إلا بإصدار تلك اللوائح. من هنا، يتوجب على السلطة اللائحية (السلطة التنفيذية الفلسطينية) أن تقوم بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين خلال المدة التي حددها القانون، أو خلال "مدة معقولة" من سريان القانون. كما يجب على السلطة التشريعية (المجلس التشريعي الفلسطيني) أن تقوم بواجبها في هذا الشأن، عن طريق إعداد قائمة بالقوانين التي صدرت لها لوائح تنفيذية، وتلك التي لم يصدر لها، في بداية كل دورة برلمانية.

وفيما يلي بيان للإشكاليات المتعلقة باللوائح التنفيذية التي تم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية:

أولاً: المسائل المتعلقة بصياغة اللوائح التنفيذية
تعالج العناوين الواردة أدناه الأسلوب المتبع من السلطة التنفيذية الفلسطينية في إعداد اللوائح التنفيذية للقوانين، سواء في الجوانب الشكلية أو الجوانب الموضوعية. كما تبين الإشكاليات العملية المحيطة بهذا الأسلوب. أما الهدف من هذه المعالجة فهو تحديد الأسلوب السليم الواجب إتباعه، خصوصاً فيما يتعلق بعنوان اللائحة، ديباجتها، التعاريف الواردة فيها، ما يجب أن تتضمنه، وما يجب تجنبه، الأحكام المتعلقة بالعقوبات والجرائم فيها، سريانها ونشرها، والسلطة المختصة بوضعها.

1. عنوان اللائحة

يُقصد بعنوان اللائحة الاسم الذي يُطلق عليها، فيقال مثلاً: اللائحة التنفيذية رقم () لسنة () لقانون () رقم () لسنة (). يلاحظ من مراجعة اللوائح المُعدّة من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية، أنه لم يتم الإلتزام بنهج موحد في تحديد "عنوان اللائحة". ففي اللائحة المتعلقة بقانون سلطة المياه، مثلاً، جاء العنوان كالتالي: "قرار رقم 66 لسنة 1997م بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية"، أي دون الإشارة إلى القانون التي صدرت تنفيذاً له، وكذلك اتباعها تسمية غير مألوفة في هذا المجال وهي "النظام الداخلي". أما في النظام الخاص بقانون الإتصالات رقم 3 لسنة 1996، فجاء العنوان كالتالي: "قرار وزير البريد والإتصالات رقم 1 لسنة 1996 بشأن نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية"، أي بدون الإشارة إلى القانون الذي صدر النظام تنفيذاً له. وجاء العنوان في اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق كالتالي: "قرار وزير الإسكان رقم 2 لسنة 1997 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات"، دون بيان رقم القانون وسنة الصدور. وكذلك جاء العنوان في اللائحة المتعلقة بقانون الاجتماعات العامة كالتالي: "قرار وزير الداخلية رقم 1 لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم 12 لسنة 1998".

كما تُظهر الممارسة العملية عدم التزام السلطة اللائحية بالتسمية التي حدّدها القانون للتشريع الثانوي. فقد نص قانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة رقم 5 لسنة 1998 على إصدار "أنظمة تنفيذية"، غير أن السلطة اللائحية لم تطلق تسمية "أنظمة" على ما أصدرته تنفيذاً لذلك القانون. وحين صدر قرار عن مجلس الوزراء تضمن بعض الأحكام

التنفيذية، أطلق عليه: "قرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1999 بشأن رسوم فحص وتحليل ودمغ المعادن الثمينة والتراخيص المتعلقة بها".

بما أن موضوع اللائحة يتعلق بتفصيل قواعد قانونية متضمنة في القانون الصادرة بمقتضاه وتنفيذاً له، فمن الضروري أن ينسجم عنوان اللائحة مع عنوان ذلك القانون.²⁸ أما بخصوص الأمثلة السابقة، فيجب أن يقال "اللائحة التنفيذية رقم 1 لسنة 1997 لقانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم 2 لسنة 1996"، و"اللائحة التنفيذية رقم 1 لسنة 1996 لقانون الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996". كما يجب أن يقال "اللائحة التنفيذية رقم 1 لسنة 1997 لقانون تمليك الطبقات والشقق والمحلات رقم 1 لسنة 1996"، و"اللائحة التنفيذية رقم 1 لسنة 2000 لقانون الاجتماعات العامة رقم 12 لسنة 1998". هذا بالإضافة إلى ضرورة توحيد التسمية التي يُطلقها المشرع على هذه الأعمال. فإما أن يُطلق عليها اسم "لائحة"، أو أن يُطلق عليها اسم "نظام".

2. ديباجة اللائحة

يُقصد بديباجة اللائحة العبارات التي تلي العنوان وتسبق المواد القانونية. من مراجعة اللوائح التي تم إعدادها، يلاحظ أن السلطة التنفيذية الفلسطينية لم تتبع نهجاً موحداً في صياغة ديباجة تلك اللوائح. فديباجة نظام الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم 1 لسنة 1966، مثلاً، جاءت كالتالي:
"وزير البريد والإتصالات"

²⁸ ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل الفلسطينية، ومعهد الحقوق في جامعة بيرزيت، دليل

الصياغة التشريعية (فلسطين، 2000)، ص 124.

بعد الإطلاع على القانون رقم 3 لسنة 1996م بشأن الإتصالات السلكية واللاسلكية وبناءً على المادة 103 من القانون المذكور التي عهدت إلى الوزير إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذه، أصدرنا النظام الآتي:....". أما ديباجة اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة فكانت على النحو التالي:

"رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
وزير الداخلية

بعد الإطلاع على القانون رقم 12 لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة وخاصة ما ورد في المادة 7 منه، وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة، قرّرنا ما يلي:....".

وفي ديباجة اللائحة المتعلقة بشروط السلامة والوقاية من الحريق الصادرة تنفيذاً لقانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998 بالقرار رقم 27 لسنة 2000، لم يُذكر فيها صاحب الصفة في إصدار هذه اللائحة، وهو وزير الداخلية.

بصورة عامة، وبهدف توحيد النهج في إعداد اللوائح التنفيذية، يجب أن تتضمن الديباجة الجهة المخوّلة بإصدار اللائحة بموجب الدستور، والمحدّدة في مادة تفويض الصلاحيات في القانون، وأن لا تُذكر أي صفات أخرى لوّضع اللائحة غير الصفة التي يوضع بموجبها اللائحة. كذلك يجب أن تتضمن الديباجة رقم المادة القانونية، التي فوّضت بموجبها السلطة التنفيذية صلاحيات وضع اللوائح التنفيذية.

3. التعاريف في اللائحة

تتضمن غالبية التشريعات مادة قانونية تُعرّف بعض المصطلحات التي يتكرر ورودها في التشريع. وتختلف الحاجة إلى وضع مادة خاصة بالتعاريف من تشريع إلى آخر. بالنظر إلى اللوائح التنفيذية التي وضعتها السلطة التنفيذية الفلسطينية، يظهر أنها لم تعتمد أسلوباً واحداً بشأن مادة التعاريف. فتارة تضع مادة خاصة بالتعاريف، مثل اللائحة التنفيذية للقانون الخاص بإنشاء سلطة المياه، وتارة أخرى لا تضع شيئاً من ذلك، مثل اللائحة التنفيذية لقانون الإجتماعات العامة رقم 12 لسنة 1998، واللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق والمحلات. وفي الحالات التي وضعت فيها مادة خاصة بالتعاريف، عرّفت بعض المصطلحات بطريقة مخالفة لما عرّفها القانون، كما عرّفت بعض المصطلحات التي لا حاجة إلى تعريفها. فعلى سبيل المثال، تضمن النظام التنفيذي رقم 1 لسنة 1996 لقانون الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996، مادة خاصة بالتعاريف، كرّرت ذكر بعض التعاريف التي وردت في القانون. أما مجموعة اللوائح المتعلقة بشروط السلامة والوقاية من الحريق الصادرة تنفيذاً لقانون الدفاع المدني لسنة 1998 بموجب القرار رقم 27 لسنة 2000، فقد تضمنت عدة تعاريف لمصطلح واحد ورد ذكره في أكثر من لائحة، مثل مصطلح "مندوب الدفاع المدني".

وفي هذا الصدد، من الضروري أن تُستعمل في اللائحة ذات المصطلحات المستعملة في القانون للدلالة على المعنى ذاته، وذلك بهدف تسهيل الربط بين المواد في التشريعين، وكذلك توحيد تفسير التشريعين، الأصلي والثانوي. فإختلاف المصطلحات قد يؤدي إلى إختلاف المعنى المقصود، وبالتالي إختلاف التفسير.²⁹

بإختصار، على الصائغ أن يتأكد من أن التعاريف في اللائحة لا تكرر أو تخالف التعاريف الواردة في القانون.

4. من اللائحة

يقصد بمتن اللائحة الأحكام الموضوعية التي احتوت عليها اللائحة، والتي تبين كيف يتم وضع القانون موضع التطبيق. من مراجعة اللوائح التنفيذية التي تم وضعها للقوانين الفلسطينية، يلاحظ أن هناك خلافاً فيما تضمنته بعض هذه اللوائح من أحكام، وتعددت مظاهر هذا الخلل لتشمل:

(أ) إدراج بعض أحكام القانون في اللائحة: كررت بعض اللوائح الأحكام التي جاء بها القانون، دون مسوغ يقتضي ذلك. فقد كررت المادة 9 من اللائحة التنفيذية لقانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 1999، معظم ما جاء في المادة 17 من القانون المذكور. وكذلك كررت المادة 4 من النظام المتعلق بقانون سلطة المياه الصادر بالقرار الرئاسي رقم 66 لسنة 1997 الأحكام الواردة في المادة 2 من القانون، والمتعلقة بالشخصية الاعتبارية لسلطة المياه. كما كررت المادة 5 من النظام ذاته بعض

²⁹ مرجع سابق، ص 126.

الأحكام المذكورة في المادتين 3 و4 من القانون، والمتعلقة بالمهام التي تقوم بها سلطة المياه. وأيضا كرّرت المادة 11 من النظام المذكور ما جاءت به المادة 7 من القانون، فيما يتعلق بموارد سلطة المياه.

إن السؤال الذي يجب أن يطرحه الصائغ بهذا الشأن هو: هل كرّرت مواد اللائحة أحكام القانون؟ فإذا حدث هذا، يتوجب على الصائغ أن يعمل على إزالة تلك الأحكام التي فيها تكرار لأحكام القانون.

ب) تجنب اللائحة بيان إجراءات تطبيق أحكام القانون: تجاهلت اللوائح بعض أحكام القوانين الصادرة تنفيذا لها، فلم تبين الإجراءات الواجب اتباعها في تنفيذ تلك الأحكام. وبهذا تكون اللائحة قد أخفقت في تحقيق الغاية المقصودة، وهي تيسير تطبيق أحكام القانون. فمثلا، نصّت المادة 23 من النظام الخاص بقانون سلطة المياه على حق رئيس سلطة المياه في إصدار تراخيص خاصة بالتنقيب عن مصادر المياه أو إقامة مشاريع مياه خاصة، رغم النص على هذا الحق في القانون. وكان الأجدر في اللائحة عدم الحديث عن الحق ذاته، وإنما بيان اجراءات حصول المواطن على الترخيص، وإجراءات ممارسة رئيس السلطة لحقه هذا. وكذلك، نصّت المادة 14 من النظام ذاته على احتفاظ السلطة بسجلات خاصة بأعمالها ونشاطاتها. وكان من الأجدر أن تبين اللائحة أنواع هذه السجلات، وطريقة تنظيمها.

قد يتسبب خلل في القانون في وقوع خلل في اللائحة التنفيذية، وذلك عندما يعهد القانون ببيان الجوانب الإجرائية المتعلقة بمسألة واحدة لجهتين، تقوم إحداها بمسؤولياتها، بينما تستكف الجهة الأخرى عن

ذلك. فمثلاً، أعطت المادة 49 من قانون تمليك الطبقات والشقق رقم 1 لسنة 1996 لوزير الإسكان صلاحية وضع اللوائح التنفيذية للقانون، بينما أعطت المادة 2/20 من ذات القانون لوزير العدل سلطة وضع القرار الذي يوضح كيف يتم توثيق إتفاق تكوين إتحاد الملاك في البناء. فأصدر وزير الإسكان اللائحة التنفيذية التي تحدثت عن إتحاد الملاك، غير أنها ظلت قاصرة عن بيان إجراءات توثيق إتفاق تكوين إتحاد الملاك، التي هي من اختصاص وزير العدل، الذي لم يمارس مسؤولياته بإصدار القرار اللازم. وكان من الأجدر ترك مهمة وضع كافة الأحكام التنفيذية لجهة واحدة.

ج) تضمين اللائحة أحكاماً إضافية لم يفوضها بها القانون: أضافت بعض اللوائح أحكاماً جديدة، لم يتضمنها القانون، ولم يفوضها صلاحية وضعها، ولا تعتبر من قبيل الإجراءات اللازمة لتطبيق القانون. ويعتبر النظام المتعلق بقانون سلطة المياه سالف الذكر مثالا للوائح التنفيذية التي تخطت القواعد الواجب اتباعها في إعداد اللوائح التنفيذية. فقد تضمن هذا النظام العديد من الأحكام القانونية الجديدة، التي لا ترد بالعادة إلا في القانون. فمثلاً، منحت المادة 7 من النظام المذكور سلطة المياه الحق في الإستملاك والحيازة الفورية ووضع اليد، واعتبرت المادة 12 من النظام أموال سلطة المياه في حكم الأموال العامة، واعتبرت المادة 13 من النظام ديون سلطة المياه ديون ممتازة، واعتبرت المادة 22 من النظام أن مستخدمي سلطة المياه خاضعون لقانون الخدمة المدنية وقانون التقاعد.

وكذلك، فقد تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون تمليك الطبقات والشقق الصادرة بقرار وزير الإسكان رقم 2 لسنة 1997 بياناً للرسوم التي يجب استيفاؤها عند تسجيل الشقق والطبقات والمحلات، علماً بأن القانون لم يفرض أية رسوم على تسجيل هذه الوحدات العقارية، ولم يفوض السلطة اللائحية بتحديد تلك الرسوم. وكذلك خالفت اللائحة المذكورة القواعد الأساسية في الإعفاء من الرسم، حيث نصت في المادة 46 منها على إعفاء المستندات والمحررات الصادرة لمصلحة السلطة الوطنية والمؤسسات العامة وتلك المتعلقة بالهبات والوصايا والأوقاف من الرسوم. علماً أنه لا يجوز الإعفاء من الرسم إلا بمقتضى قانون. فكما أن فرض الرسم لا يتم إلا بمقتضى قانون، فإن الإعفاء من دفعه لا يكون إلا بمقتضى القانون أيضاً. لقد نصت المادة 79 من القانون الأساسي الفلسطيني على: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يُعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

من جانب آخر، توسّع النظام التنفيذي المتعلق بقانون الإتصالات السلكية واللاسلكية رقم 3 لسنة 1996 الصادر بقرار وزير البريد والإتصالات رقم 1 لسنة 1996 في الأحكام التي تضمنها. فقد تضمن النظام المذكور كثيراً من الأحكام التي كان ينبغي أن يتضمنها القانون. كان ينبغي أن يعالج القانون الأحكام المتعلقة بامتياز تشغيل شبكة الإتصالات السلكية واللاسلكية، ك شروط منح الامتياز، وشروط إلغاؤه، وحقوق وواجبات صاحب الامتياز، ومدة الامتياز، وأن يترك للنظام تحديد الإجراءات الواجب اتباعها من الجهات المسؤولة أو من طالب الامتياز.

وبهذا الخصوص، يتوجب على الصائغ أن يطرح على نفسه السؤال التالي: هل أضافت اللائحة إلى القانون أحكاماً لم تفوض بوضعها؟ إذا كان هذا الأمر كذلك، يجب على الصائغ رفع تلك الأحكام من اللائحة.

د) تعديل اللائحة في أحكام القانون: عدلت بعض اللوائح في أحكام القوانين الصادرة تنفيذاً لها. فقد تضمنت المادتان 6 و 11 من اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة تعديلاً على حكم القانون، فأعطت جهاز الشرطة صلاحية الترخيص بالاجتماع العام لطالبيه، في حين أن القانون أعطاه فقط حق تنظيم سير وحركة الاجتماع. وهناك فرق كبير بين التنظيم والترخيص، ففي الترخيص للشرطة أن تقبل أو أن ترفض. كما تدخلت اللائحة التنفيذية لقانون تملك الطبقات والشقق في أحكام القوانين السارية المحددة للجهات المختصة بالفصل في النزاعات الحقوقية. فقد نصت المادة 38 من اللائحة المذكورة على: "تختص المحاكم بالفصل في الخلافات الناشئة بين أصحاب الطوابق والشقق إذا لم يستطع المدير حلها، أما الخلافات الناشئة بين المدير وأحد أصحاب الشقق أو الطوابق أو المحلات فيجري التحكيم بشأنها ويكون قرار المحكمين فيها نهائياً". وتخالف هذه المادة ما جاء في المادة 88 من القانون الأساسي التي أكدت على أن المسائل المتعلقة باختصاص المحاكم تنظم بقانون، وليس من خلال لوائح.

كما تعاني المادة 144 من النظام المتعلق بقانون الإتصالات السلكية واللاسلكية من ذات الخلل، حين حددت طريقة تحصيل الأموال المتخلفة على من فصل عنه الهاتف، فنصت على أن "تضاف الفائدة البنكية المركبة على المشترك المتخلف ولمدة شهر، وإذا استمر

بالمخالفة يُحال إلى دائرة الإجراء....". وهذا يخالف القوانين المتعلقة بدائرة الإجراء، والتي حدّدت اختصاصاتها والأسناد التي يجوز لها تنفيذها، وهي: أحكام وقرارات المحاكم والمحكمين، السندات العادية والرسمية، والسندات التي يعطيها القانون قوة التنفيذ (مثل الأوراق التجارية)، الأحكام والقرارات والسندات الأجنبية.

وبهذا الخصوص، يتوجب على الصائغ أن يطرح على نفسه سؤالاً كالتالي: هل عدلت اللائحة التنفيذية في أحكام القانون الصادرة تنفيذاً له أو غيره من القوانين؟ إذا كان هذا الأمر كذلك، يجب على الصائغ رفع تلك الأحكام من اللائحة.

5. الأحكام العقابية

يُقصد بالأحكام العقابية في اللائحة تلك النصوص المحددة للأفعال التي تشكل جريمة، والعقوبات المقررة عليها. ويُستعمل بهذا الشأن أحد أسلوبين، فإما أن يفرض القانون عقوبة واحدة على كل من يخالف أحكامه أو أحكام اللوائح والأنظمة الصادرة تنفيذاً له، أو أن يترك القانون لللائحة مسألة تحديد العقوبات على المخالفين لأحكامها ضمن حد أقصى للعقوبة لا يجوز تخطيه. وبالرجوع إلى اللوائح التي صدرت ونشرت في الجريدة الرسمية، لا يظهر أي تجاوز على الحدود المقررة قانوناً بشأن فرض العقوبات. فلم تتدخل اللوائح في فرض أي عقوبات على مخالفين أحكامها، واكتفت بالإحالة إلى العقوبات التي يفرضها القانون.

في المقابل، تدخلت بعض اللوائح في تحديد أحد عناصر النص العقابي الأخرى،³⁰ وهو الفعل المجرم. فمثلا، حددت المادة 12 من اللائحة المتعلقة بتنظيم الإعلان عن التبغ الأفعال المحظورة، التي إذا ارتكبت استحق فاعلها العقوبة المقررة في القانون، فنصت على أن "يُحظر التدخين في الأماكن التالية:

- بيوت الحضانة ورعاية الأطفال ومراكز الشباب والترفيه والرياضة والمدارس والمعاهد، عدا الأماكن المعدة خصيصا للتدخين.
- المستشفيات والمراكز الصحية باستثناء أماكن التدخين المخصصة للمرضى والعاملين في هذه المستشفيات والمراكز.
- وسائل النقل والمواصلات باستثناء الأماكن المخصصة للتدخين في القطارات والطائرات."

والعبرة: يجب أن تلتزم اللائحة فيما تتضمنه من جرائم وعقوبات بالحدود المفوضة بها في القانون، كما يجب أن تتضمن اللائحة مادة تحيل إلى العقوبات المقررة في القانون، عندما تجرم بعض الأفعال.

³⁰ هناك ثلاثة عناصر للنص العقابي هي: عنصر السلوك الممنوع أو الفعل المجرم، وعنصر إنتهاك المنع، وعنصر الجزاء المترتب على إرتكاب الجريمة.

6. نفاذ اللوائح التنفيذية ونشرها

لم تستقر السلطة اللائحية الفلسطينية على نهج واحد في تحديدها للفترة الزمنية التي تصبح فيها اللائحة التنفيذية نافذة. فتارة، تصبح اللائحة نافذة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، كما نصّت المادة 11 من اللائحة التنفيذية لقانون الترجمة والمترجمين الصادرة بقرار وزير العدل رقم 1 لسنة 1996: "على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القرار ويُعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية". وتارة أخرى، تنفذ اللائحة من تاريخ صدورها، كما نصّت المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون الإجتماعات العامة الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم 1 لسنة 2000: "على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذه اللائحة ويُعمل بها اعتباراً من تاريخ صدورها وتُنشر في الجريدة الرسمية".

يتوجب على السلطة اللائحية تبني نهجاً واحداً بالنسبة للتاريخ الذي تصبح فيه اللائحة التنفيذية سارية المفعول. والنهج السليم هو نفاذ اللائحة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، وليس من تاريخ صدورها. مع أن معظم اللوائح التي صدرت عن السلطة التنفيذية الفلسطينية نصّت صراحة على لزوم نشرها في الجريدة الرسمية، لكنها اختلفت في الأثر الذي يترتب ذلك النشر. ففي الوقت الذي اشترطت فيه بعض اللوائح نفاذها بنشرها في الجريدة الرسمية، نجد أن لوائح أخرى نصّت على النشر في الجريدة الرسمية، دون أن توقف نفاذها على ذلك النشر.

7. **جهة الاختصاص في وضع اللائحة التنفيذية**
لم تتبن القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية نهجا موحدًا في تحديد الجهة المخولة بوضع اللوائح والأنظمة التنفيذية. فهناك أكثر من جهة تملك سلطة وضع لوائح تنفيذية:

سلطة رئيس السلطة الفلسطينية في وضع اللوائح التنفيذية: أعطت بعض القوانين رئيس السلطة الفلسطينية سلطة وضع لوائح تنفيذية. فنصت المادة 73 من قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 على: "يضع المجلس (أي مجلس إدارة سلطة النقد) الأنظمة والقرارات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون، وتصدر بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".

سلطة مجلس الوزراء في وضع اللوائح التنفيذية: تعددت الصيغ التي يمكن بموجبها لمجلس الوزراء وضع لوائح تنفيذية. فبعض القوانين تركت لمجلس الوزراء سلطة وضع لوائح تنفيذية بمعزل عن أي جهة أخرى، مثل قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000، الذي نصّ في المادة 55 منه على: "يصدر مجلس الوزراء اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون"، وبعضها الآخر أعطى مجلس الوزراء سلطة وضع اللوائح، بناء على تنسيب الوزارة المحددة في القانون، مثل قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لسنة 1997 الذي نصّ في المادة 4 منه على: "وفقاً لأحكام هذا القانون تتّظّم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها، لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزارة".

سلطة الوزير في وضع اللوائح التنفيذية: أعطت بعض القوانين وزيراً معيناً سلطة التنسيب بوضع اللائحة التنفيذية، أو سلطة إصدارها شريطة خضوعها لمصادقة مجلس الوزراء. لكن قوانين أخرى منحت سلطة إصدار اللوائح والأنظمة التنفيذية بعد التنسيب إليه من جهة أخرى، مثل المادة 44 من قانون المصادر الطبيعية رقم 1 لسنة 1999 التي نصّت على: "لوزير بالتنسيب من الإدارة العامة (الإدارة العامة للمصادر الطبيعية في وزارة الصناعة) أن يصدر الأنظمة والتعليمات بشأن الرسوم المختلفة والأمور الأخرى التي يراها ضرورية لتنفيذ أحكام هذا القانون". وفي حالات أخرى، مُنح الوزير سلطة وضع لوائح تنفيذية، فنصّت المادة 44 من قانون الجمعيات الخيرية رقم 1 لسنة 2000: "على الوزير إعداد النماذج وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون".

تفويض جهات أخرى بوضع اللوائح التنفيذية: فوّضت بعض القوانين مجالس إدارة بعض المؤسسات سلطة وضع اللوائح التنفيذية. فقد نصّت المادة 13 من قانون إنشاء سلطة المياه رقم 2 لسنة 1996 على: "يصدر مجلس المياه الوطني القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون". كما نصّت المادة 38 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 على: "يصدر مجلس القضاء الأعلى الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون في موعد أقصاه عام واحد من تاريخ سريان هذا القانون".

بعد مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية على القانون الأساسي، يصبح هذا القانون هو الحاسم في تحديد الجهة المخوّلة بوضع اللوائح التنفيذية. فقد أعطى القانون المذكور سلطة وضع اللوائح التنفيذية إلى

رئيس السلطة الفلسطينية أو مجلس الوزراء، فنصّت المادة 58 منه على: "لرئيس السلطة الوطنية ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين". كما نصّت المادة 72 على أن "يختص مجلس الوزراء ب... 5-متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك".

ثانياً: المسائل المتعلقة بآليات إعداد اللوائح التنفيذية

(أ) الأحكام القانونية المتعلقة بإجراءات إعداد اللائحة حدّد القانون المتعلق بإجراءات إعداد التشريعات³¹ رقم 4 لسنة 1995 الخطوات الواجب اتباعها في إعداد التشريعات عموماً، بما فيها اللوائح التنفيذية. فقد نصّت المادة 2 من القانون المذكور على أن "تعدّ الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية... أو تعدّ العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة. وتحيل الوزارة أو الجهة ما تمّ إعداده وفقاً للفقرة السابقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة". ونصّت المادة 3 من القانون ذاته على أن "يتولى ديوان الفتوى والتشريع دراسة المشروعات المقترحة وإدخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغيّر من جوهرها والغاية منها وله في سبيل أداء مهمته أن يتشاور مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة وأن ينسق بينها، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي

³¹ يُقصد بالتشريعات في هذا القانون جميع الأعمال القانونية التي تتضمن قواعد عامة مجردة، وهذا يشمل القوانين واللوائح التنفيذية لها.

تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات". كما نصّت المادة 4 من القانون: "يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية تشكل 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". وبعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو التعديل يحال المشروع إلى ديوان الفتوى لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة.

ب) الخطوات العملية في إعداد اللائحة

على الصعيد العملي، يمكن للقائمين على إعداد اللائحة التنفيذية، إتباع مجموعة من الخطوات من شأنها أن تؤدي إلى وضع لوائح تنفيذية مستوفية لكافة العناصر المطلوبة في مثل هذا النوع من الأعمال القانونية:

الخطوة الأولى: تحديد النصوص القانونية التي يحتاج تنفيذها إلى لائحة تنفيذية، سواء تلك التي أشار إليها القانون صراحة أو ضمناً. وتكمن أهمية هذه الخطوة في تغطية اللائحة لكافة الجوانب التي تحدّث عنها القانون، وكذلك تجنب أي قصور في اللائحة عن معالجة بعض المواضيع.

الخطوة الثانية: اشتراك الجهات القانونية مع الجهات الفنية المختصة في وضع المادة الخام التي يراد تضمينها في اللائحة. وتظهر أهمية اشتراك هذه الجهات في وضع المادة الخام في أنها تسهم في تغطية

الجانبين الأساسيين في اللائحة وهما: الجانب الفني (صحي، أو تربوي، أو مالي، أو غير ذلك) والجانب القانوني. فتقوم مهمة الجانب الفني على تحديد الجوانب المتعلقة بموضوع اللائحة، مثل تفصيلات حول الحقوق التي يعطيها القانون، إجراءات الحصول على هذه الحقوق، الجهات المكلفة بتقديمها، والعلاقة بين تلك الجهات. هذا في حين تقوم مهمة الجانب القانوني على فحص مدى قانونية تلك النصوص، وعدم تعارضها مع القانون الصادرة تنفيذا له أو غيره من القوانين، وكذلك التأكد من عدم اختصاص أي تشريع آخر بمعالجة هذه الموضوعات. فالسؤال الذي يطرحه الجانب الفني القائم على إعداد اللائحة هو: ما هي المسائل التفصيلية التي يجب أن نتطرق لها اللائحة؟ بينما يكون السؤال المطروح من الجانب القانوني: هل تتفق المسائل المراد إدراجها في اللائحة مع القوانين النافذة، سواء القانون الذي تصدر اللائحة تنفيذا له أو غيره من القوانين؟

الخطوة الثالثة: تقوم الجهة القانونية بتحويل المادة الخام إلى نصوص قانونية، ومن ثم تعرض المواد القانونية للائحة على الجانب الفني لأخذ رأيه.

الخطوة الرابعة: يقوم الجانبان الفني والقانوني معا بمراجعة مسودة اللائحة، وذلك بطرح الأسئلة الواردة في قائمة المراجعة (**check list**) المذكورة لاحقا.

الخطوة الخامسة: تُراجع مسودة اللائحة التي تم إفراغها في الشكل القانوني المطلوب، من قبل شخص آخر أو جهة قانونية أخرى لم تشارك في إعدادها.

(ج) قائمة المراجعة (*check list*)

على الصائغ، بعد إعداد مسودة اللائحة، أن يطرح أسئلة كالتالية، وذلك بغرض التأكد من انسجام اللائحة مع الأصول الواجبة الاتباع في صياغتها:

1. هل روعي في عنوان اللائحة الشكل الموحد الواجب الإتباع؟
2. هل روعي في ديباجة اللائحة الشكل الموحد الواجب الإتباع؟
3. هل روعيت الشروط الواجب توفرها في مادة التعاريف، بحيث لم تتضمن تكرارا للمصطلحات الواردة في القانون، ولم تتعارض التعاريف التي اعتمدها مع التعاريف الواردة في القانون؟
4. هل تضمنت اللائحة نصوصاً حرفية مأخوذة من القانون، لا حاجة لها، ولا تساعد في تيسير تطبيق القانون؟
5. هل استعملت اللائحة مصطلحات سبق وأن استعملها القانون، لكن للدلالة على مسائل مختلفة عن المسائل التي قصدتها القانون؟
6. هل اشتملت اللائحة على كافة الاجراءات والمواضيع التي كان يجب أن تغطيها، ولم تتجاهل أي حكم في القانون بحاجة إلى وضع الإجراءات اللازمة لتنفيذه أو توضيحه أو تفصيله؟

7. هل تضمنت اللائحة أية أحكام ليس لها علاقة بتيسير تطبيق القانون، وتشكل تجاوزاً على حدود التفويض الممنوح للسلطة التنفيذية بموجب الدستور أو القانون؟
8. هل هناك أية أحكام في اللائحة تتعارض مع القانون الصادرة تنفيذاً له، أو أي قانون آخر؟
9. هل عدلت اللائحة في أحكام القانون الصادرة تنفيذاً له، أو غيره من القوانين؟
10. هل عطلت اللائحة أي حكم جاء به القانون الصادرة تنفيذاً له أو غيره من القوانين؟
11. هل استثنت اللائحة أشخاصاً من تطبيق أحكام القانون دون وجه حق؟
12. هل فرضت اللائحة على جهات معينة واجبات لم يفرضها القانون؟
13. هل الجهة المحددة في اللائحة كجهة إصدار، هي الجهة التي حددها القانون الصادرة تنفيذاً له؟
14. هل تتعارض اللائحة مع أي لائحة أخرى صادرة تنفيذاً لذات القانون من جهة أعلى، خاصة في الأحوال التي يعطي فيها القانون سلطة وضع اللوائح التنفيذية لأكثر من جهة متفاوتة في هرم التدرج الإداري؟
15. هل اتفقت اللائحة في العقوبات التي تفرضها مع الضوابط التي يفرضها القانون؟
16. هل اتفقت اللائحة في الأفعال التي تجرمها مع الأهداف العامة للتجريم التي يضعها القانون؟
17. هل فرضت اللائحة رسوماً أو ضرائب دون وجود تفويض قانوني بذلك؟

18. هل تفادت اللائحة التطرق لأي إجراءات جنائية متعلقة بملاحقة ومحاكمة المخالفين لأحكامها، أو أية مسائل لها علاقة بالاختصاص القضائي؟
19. هل تم الإشارة في اللائحة إلى ضرورة نشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، وإلى أن سريان مفعولها يبدأ من تاريخ نشرها وليس من تاريخ صدورها؟

دراسة حالة: اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعاقين رقم 4 لسنة 1999

سوف نحاول هنا تطبيق القواعد المذكورة سابقا على اللائحة التنفيذية لقانون حقوق المعاقين رقم 4 لسنة 1999. ونشير ابتداءً الى أن القانون المذكور لم يحدد فترة زمنية لوضع اللائحة التنفيذية المتعلقة به، لكن في نفس الوقت يظهر أن السلطة التنفيذية تجاوزت "الفترة المعقولة" لوضع اللائحة، حيث تمت المصادقة على هذا القانون بتاريخ 1999/8/9، وأصبح نافذاً بتاريخ 1999/10/10.

-عنوان اللائحة

اللائحة التنفيذية رقم (1) لسنة (2002)
لقانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999

-ديباجة اللائحة

مجلس الوزراء
بالاستناد إلى المادة 19 من قانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999
أصدرنا ما يلي:

-مادة التعاريف

يجوز أن تتضمن مادة التعاريف في اللائحة مصطلحات لم يسبق أن ذكرت في المادة 1 من قانون حقوق المعوقين المذكور، وذلك لتعريف مصطلحات يتكرر استعمالها في مواد اللائحة بخاصة.

-متن اللائحة

يجب أن تتضمن اللائحة التنفيذية تفصيلاً لكيفية وضع مواد القانون المذكور موضع التطبيق، وخصوصاً المسائل التالية:

1. يجب أن تُحدد اللائحة طبيعة الخدمات التأهيلية المقدمة للمعاق، والجهات المكلفة بتقديم كل منها، وآلية حصول المعاق على هذه الخدمات، بهدف تيسير تطبيق المادة 5 من القانون.

2. يجب أن توضّح اللائحة آلية حصول المعاق على الإعفاء من الرسوم والجمارك والضرائب على المواد التعليمية والطبية والوسائل المساعدة ووسائل النقل اللازمة لمدارس ومؤسسات المعاقين أو وسائل النقل المخصصة للإستعمال الشخصي للمعاق، بهدف تيسير تطبيق المادة 6 من القانون.

3. يجب أن تُحدد اللائحة آلية تقديم المؤسسات الحكومية المختلفة لخططها وتقاريرها السنوية المتعلقة بخدمات المعاقين إلى وزارة الشؤون الإجتماعية، وتاريخ ذلك، بهدف تيسير تطبيق المادة 7 من القانون.

4. يجب أن تُحدد اللائحة إجراءات منح التراخيص الفنية اللازمة لمزاولة الخدمات والبرامج والأنشطة التي يقدمها القطاع غير الحكومي للمعاقين، والوثائق الواجب تقديمها من أجل الحصول على الترخيص المطلوب، وطرق الإشراف على هذه البرامج، وطبيعة

العلاقة بين الجهات المختلفة ذات الإختصاص، بهدف تيسير تطبيق المادة 8 من القانون.

5. يجب أن تبين اللائحة ماهية الضوابط التي يجب وضعها لضمان حماية المعاق من جميع أشكال العنف والاستغلال والتمييز، بهدف تيسير تطبيق المادة 9 من القانون.

6. يجب أن تُحدد اللائحة أنواع الإعاقات، ودرجتها، وآلية تحديد نسبة الإعاقة، والجهة المختصة بذلك، وطبيعة الحقوق التي يحصل عليها المعاق حسب نوع الإعاقة ودرجتها، وطبيعة "الخدمات الخاصة" التي يحصل عليها في مجال الرعاية والإغاثة والتدريب والتثقيف، وطبيعة "الخدمات الإيوائية" لذوي الإعاقة الشديدة، والجهات المُكلفة بتقديم هذه الخدمات، وطبيعة العلاقة بينها، بهدف تيسير تطبيق المادة 10 من القانون.

7. يجب أن توضح اللائحة الجوانب المتعلقة ببطاقة المعاق، خاصة طبيعة الحقوق التي يحصل عليها حامل البطاقة، طريقة الحصول على البطاقة، ومدتها، وتجديدها، بهدف تيسير تطبيق المادة 10 من القانون.

8. يجب أن تُحدد اللائحة المسائل التفصيلية المتعلقة بالخدمات المقدمة للمعاق في المجالات الإجتماعية والصحية والتعليمية والترفيهية والرياضية، وآلية حصول المعاق على هذه الخدمات، بهدف تيسير تطبيق المادة 10 من القانون.

9. يجب أن توضح اللائحة إجراءات رقابة الجهات المختصة على مواقع العمل المختلفة، والجهات المختلفة المختصة بالرقابة، خاصة وزارتي الشؤون الاجتماعية والعمل، بهدف تيسير تطبيق المادة 10 من القانون.

10. يجب أن توضح اللائحة إجراءات وآليات إدخال لغة الإشارة إلى المرافق الحكومية والجهات المكلفة بذلك، بهدف تيسير تطبيق المادة 11 من القانون.

11. يجب أن تُحدد اللائحة الاجراءات الكفيلة بتوفير الشروط والمواصفات الفنية والهندسية والمعمارية في المباني والمرافق العامة، حتى تتواءم مع استخدامات المعاقين، وتسهّل حركتهم وتنقلهم. كما يجب أن تبين اللائحة الجهات التي تتولى متابعة تحقق شروط الموائمة (مثلاً: وزارة الحكم المحلي، ووزارة الإسكان)، واختصاص كل منها، بهدف تيسير تطبيق المواد 12-15 من القانون.

12. يجب أن تُحدد اللائحة تفاصيل عن المقصود "بالبيئة المناسبة" التي يجب توفيرها لاحتياجات المعاقين من قبل وزارة التربية في المدارس والكليات والجامعات، بهدف تيسير تطبيق المادة 14 من القانون.

13. يجب أن توضح اللائحة ماهية التسهيلات التي يجب أن تقدمها وزارة المواصلات، لتمكين المعاقين من استخدام وسائل النقل العامة بأسعار مخفضة، بهدف تيسير تطبيق المادة 16 من القانون.

14. يجب أن توضح اللائحة ماهية التسهيلات التي يجب أن تقدمها وزارة الإتصالات، لتمكين المعاقين من استخدام أجهزة ومعدات ومرافق الإتصالات، بهدف تيسير تطبيق المادة 17 من القانون.

15. يجب أن توضح اللائحة طبيعة الدور الذي تلعبه وزارة الشؤون الاجتماعية في علاقتها بكافة الوزارات والجهات الأخرى التي تقدم خدمات للمعاقين.

بصفة عامة، يجب أن توضح اللائحة طبيعة الحقوق والخدمات التي أقرّها القانون المذكور، وآلية الحصول على هذه الخدمات، والجهات المكلفة بتقديمها، وطرق العمل بين الجهات المختلفة المكلفة بتطبيق القانون.

-الأحكام العقابية

لم يتضمن قانون حقوق المعاقين أي أحكام عقابية، وبهذا لا يجوز أن تجرّم اللائحة المتعلقة بهذا القانون أية أفعال، ولا يجوز أن تفرض أي عقوبات.

-نفاذ اللائحة ونشرها

يجب أن تتضمن اللائحة ما يشير الى ضرورة نشرها في الجريدة الرسمية، وإلى تعليق نفاذها على ذلك النشر، كأن تنصّ على: "يسري العمل بأحكام هذه اللائحة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية".

-التوقيع على اللائحة

يجب أن يظهر في التوقيع على اللائحة الصفة الوظيفية التي يملك بها الموقع صلاحية إصدار اللائحة، وهي بخصوص هذه اللائحة رئيس السلطة الفلسطينية بصفته رئيسا لمجلس الوزراء.

خاتمة: استنتاجات وتوصيات

من مجمل ما جاء في التقرير، يتبين أن الخبرة الفنية الفلسطينية في إعداد اللوائح التنفيذية للقوانين مازالت ضعيفة، وتحتاج الكوادر البشرية العاملة على إعداد اللوائح لمزيد من التدريب في هذا المجال. خصوصا إذا ما علمنا أنه لم يصدر سوى عدد قليل من اللوائح،

مقارنة بالعدد الكبير نسبياً من القوانين التي سنتها السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي قاربت الستين قانوناً.

وفي سبيل دفع السلطة اللائحية (السلطة التنفيذية) إلى الإسراع في وضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وإلى تأهيل الكوادر البشرية وتحسين قدراتهم على أداء هذا النوع من الأعمال التشريعية، ومن أجل التزام هذه السلطة فيما تضعه من لوائح بالأسس والقواعد الواجب اتباعها في هذا النوع من التشريعات، نوّكد على ضرورة الأخذ بالتوصيات التالية:

1. ضرورة اهتمام السلطة الفلسطينية بالإسراع في وضع القوانين التي أصبحت نافذة المفعول موضع التطبيق، وذلك بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها، سواء تلك القوانين التي سنّها المجلس التشريعي الفلسطيني أو تلك التي سنت من قبل السلطة التنفيذية.

2. ضرورة التزام السلطة اللائحية عند إعدادها للوائح التنفيذية بالأسس الواجب اتباعها بهذا الشأن، وخصوصاً تغطية اللائحة لكافة جوانب القانون الصادرة تنفيذاً له، وعدم تعارضها فيما تتضمنه من أحكام مع القوانين النافذة، وانسجامها مع القانون الصادر تنفيذاً له سواء من حيث الشكل أو المضمون.

3. ضرورة إنسجام القوانين التي تُسنّ لاحقاً مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، خصوصاً فيما يتعلق بالجهة أو الجهات المختصة بإصدار اللوائح، والصلاحيات المخولة لها.

4. ضرورة أن تُحدد القوانين الفترة الزمنية التي يتوجب على السلطة التنفيذية وضع اللوائح التنفيذية خلالها. هذا إضافة إلى ضرورة إطلاق تسمية موحدة على الأعمال التشريعية التنفيذية التي تفوض السلطة التنفيذية بوضعها، فيما أن يُطلق عليها مصطلح "لائحة تنفيذية" أو "نظام تنفيذي".

5. ضرورة الاهتمام بتدريب الكوادر البشرية، القانونية وغير القانونية، ذات العلاقة بإعداد اللوائح التنفيذية، ووضع دليل عمل تفصيلي يبيّن الإجراءات الواجب إتباعها، والتي من شأنها أن تحسّن في الأداء، وتزيد من نجاعته، وتزيل أيّ معيقات قد تعترضه.

6. ضرورة قيام المجلس التشريعي الفلسطيني بدور رقابي على السلطة اللائحية، وإلزامها بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ ما يسنه من قوانين خلال فترة زمنية معقولة. وفي سبيل ذلك، يمكن أن يلجأ المجلس في بداية كل دورة برلمانية إلى وضع قائمة تبين ما تمّ إصداره من لوائح تنفيذية، والقوانين التي يحتاج تطبيقها إلى لوائح تنفيذية.

7. ضرورة اهتمام القانونيين بالرقابة على قانونية اللوائح التنفيذية والطعن أمام القضاء في أي لوائح مخالفة للقانون، وذلك من أجل تنبيه السلطة اللائحية بوجود المخالفة، وحثّها على إزالتها، وعدم تكرارها في لوائح أخرى.

