



Activity funded by
the European Union



Inter-Parliamentary
Union



Empowered Lives.
Resilient Nations.

دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني

2013

دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني

دليل إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني



معهد الحقوق - جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي / برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني (UNDP/PAPP).

رام الله - بيرزيت، ٢٠١٣

فريق العمل

أ. رزان البرغوثي

أ. محمود علاونه

أ. نضال برهم

أ. آلاء حماد

التدقيق اللغوي

د. نصر الله الشاعر

© جميع الحقوق محفوظة لـ: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني - فلسطين، ٢٠١٣.

جميع الحقوق محفوظة لمعهد الحقوق - جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني. تُحظر إعادة طباعة هذا الدليل أو استخدامه دون تصريح. ولا يجوز إعادة إنتاج أي جزء منه أو نقله بأي شكل أو بأي وسيلة، سواء كانت إلكترونية أو آلية، بما فيها التصوير أو التسجيل أو من خلال أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها دون إذن صريح وخطي من معهد الحقوق - جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني، ويحق لكل من معهد الحقوق - جامعة بيرزيت والمجلس التشريعي الفلسطيني، تعديل هذا الدليل، وإعادة إصداره، بشكل مجتمعة أو منفرد.

نُشر هذا الدليل بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني (UNDP/PAPP) ضمن مشروع دعم الأمانة العامة للمجلس التشريعي الفلسطيني، الممول من الاتحاد الأوروبي.

ISBN 978-9950-318-39-7

Copyright © 2013 by Institute of Law, Birzeit University & Palestinian Legislative Council, Palestine.
Procedure Guide of the Legislative Process at the Palestine Legislative Council



This Publication is supported by UNDP

Resilient Nation

2013

تصميم الدليل، شركة أضواء، رام الله - ت- 02 2980552

شكر وتقدير

يوّد معهد الحقوق - جامعة بيرزيت أن يعرب عن شكره لأعضاء الطواقم القانونية واللجان والأبحاث في الأمانة العامة للمجلس التشريعي الفلسطيني، كما يعرب المعهد عن شكره الخاص للأستاذ سعيد زيد من الإدارة العامة لشؤون اللجان، والأستاذة آمال أبو خديجة من الإدارة العامة للأبحاث والدراسات، والأستاذة تهاني عويوي من الإدارة العامة للخدمات التشريعية والقانونية، لما قدّموه لفريق العمل، أثناء صياغة هذا الدليل ومراجعته، من تغذية ومراجعة.

كما يتقدم معهد الحقوق بجزيل الشكر لكل من أسهم في إعداد هذا الدليل، ولكل من قدم ملاحظات عليه، من خلال ورش العمل التي عقدت، أو من خلال المقابلات الميدانية التي نفذها المعهد في سبيل إخراج هذا الدليل إلى حيّز الوجود.

ونخصّ بالشكر الأساتذة الآتية أسماؤهم - مع حفظ الألقاب -:

١. د. احمد أبو دية.
٢. أ. أريج المالكي.
٣. أ. جمال الخطيب.
٤. أ. جهاد حرب.
٥. أ. رائدة قنديل.
٦. أ. نشأت القريوتي.

محتويات الدليل

تقديم	6
مقدمة	7
الفئة المستهدفة من الدليل.....	9
أهمية الدليل	9
أهداف الدليل.....	9
منهجية الدليل	9
كلمات مفتاحية للدليل.....	10
مراحل وإجراءات سير العملية التشريعية.....	11
إجراءات سير عملية اقتراح التشريعات داخل الحكومة	13
إجراءات سير العملية التشريعية داخل المجلس التشريعي	17
المرحلة الأولى: الاقتراح	17
المرحلة الثانية: مرحلة القراءات المتعدّدة.....	22
مرحلة المناقشة العامة	23
مرحلة القراءة الأولى.....	27
مرحلة القراءة الثانية.....	30
مرحلة القراءة الثالثة.....	32
آلية عمل لجان المجلس	34
إجراءات خاصة لبعض التشريعات	37
المرحلة الثالثة: مرحلة الإصدار.....	40
المرحلة الرابعة: مرحلة النشر في الجريدة الرسمية	42
سؤال وجواب	44

تقديم

إن سن التشريعات هو المهمة الرئيسية للمجلس التشريعي، إذ تنظم هذه التشريعات علاقات الأفراد فيما بينهم وعلاقات الأفراد بالسلطة العامة، وتنظم علاقة السلطات العامة في الدولة فيما بينها؛ فلا تهيم إحداها على الأخرى. فالتشريع عملية بمقتضاها توضع أسس الجماعة وتُرفع قواعد البناء الاجتماعي، بهدف تنظيم الحياة وضبط علاقاتها، وإحداث شيءٍ من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم.

ونظراً للأهمية البالغة التي يحتلها التشريع في النظام القانوني الفلسطيني، كانت الحاجة إلى بيان يُفصّل وينظم الآلية التي يجب أن يتبعها المشرع عند إصداره التشريع؛ فقد اختلقت الأنظمة القانونية في تحديد مواضع هذه الآلية، فمنها ما بينها مفصلة في الدستور، ومنها ما حدّد معالمها وأساسياتها في الدستور، وترك تفصيل الأمور لتشريعات خاصة أو أنظمة داخلية للجهة المختصة بإصدار التشريعات في الدولة، ومنها ما أجمل هذا الأمر في الأنظمة الداخلية لمجالسها البرلمانية، وهذا ما سلكه المشرع الفلسطيني.

لقد شكّل القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي حجر الزاوية في العملية التشريعية الفلسطينية، إذ نظّم آلية التشريع بمختلف مراحلها ابتداءً من اقتراح المشروع مروراً بالقراءات المتعددة والإصدار، وصولاً إلى نشر القانون في الجريدة الرسمية.

وتطبيقاً لذلك، أصدر معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومن خلال وحدة المساندة التشريعية، دليلاً عملياً استرشادياً، تحت عنوان «إجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني»، بهدف إيجاد مرجع عملي لإجراءات التشريع، وصناعة النص التشريعي، لأعضاء المجلس التشريعي ولجان المجلس التشريعي ودوائره، ومؤسسات المجتمع المدني.

ويأمل معهد الحقوق أن يُسهم هذا الدليل في تعزيز قدرات أعضاء المجلس التشريعي، وفهمهم الصحيح للعملية التشريعية، وإجراءاتها المختلفة داخل المجلس. والعمل على بيان الأدوار المنوطة بهم أثناء سنّ التشريع، والتوجيهات الضرورية الواجب اتباعها لفهم النصّ التشريعي.

وأخيراً يقدر معهد الحقوق عالياً، الجهود التي بذلت في إصدار هذا الدليل، ويتقدم بالشكر الجزيل لكل من أسهم في ذلك، وبخاصة المجلس التشريعي الفلسطيني.

مدير معهد الحقوق

جميل سالم

مقدمة

إن مهمة المشرّع في عملية إصداره للتشريعات صعبة ومعقدة بعض الشيء؛ فالمجتمع في تطوّر مستمر، وغاية التشريع هي تنظيم العلاقات بين الأفراد من جهة، وبينهم وبين الدولة ممثلة بدوائرها ومؤسساتها من جهة أخرى، وحتى تكون هذه العلاقة صحيحة ومتوازنة لا بد من وضع نصوص تشريعية جيّدة، تراعي حاجة المجتمع لدى إصدارها، ولا بدّ أن تحمل هذه التشريعات أدوات تطبيقها وتنفيذها بشكل فعّال وناجح، سواء أثناء عملية إصدارها أو بعد صدورها، تُراعى فيها سهولة الاستخدام، وبُعدها عن التعقيد واللبس أو الغموض، حتى لا ندخل في عمليات إلغاء وتعديل لهذه النصوص.

وقد شغلت العملية التشريعية، بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، حيزاً كبيراً من تفكير الباحثين القانونيين وجهدهم؛ ذلك أنّ المشرّع الفلسطيني حديث العهد بتولي مهمة التشريع، فلم يسبق أن كان هناك جهة وطنية فلسطينية تتولّى سنّ التشريعات، أو حتى تسهم في عملية التشريع، وذلك نتيجة للأوضاع السياسية التي شهدتها الأراضي الفلسطينية، قبل تولّي السلطة الفلسطينية مقاليد الحكم، فقد مرّت بها حقبة تاريخية عديدة، تعدّدت فيها النظم القانونية، فأثر ذلك في منظومة القوانين الفلسطينية.

مرّت عملية التشريع في فلسطين بمراحل مختلفة، بدءاً من فترة الحكم العثماني، ثم الانتداب البريطاني على فلسطين، مروراً بالحقبة التي خضعت فيها الضفة الغربية للحكم الأردني، وقطاع غزة للإدارة المصرية، ووصولاً إلى المرحلة التي خضعت فيها فلسطين للاحتلال الإسرائيلي. حيث كان لكل مرحلة من تلك المراحل تشريعاتها وإجراءاتها التشريعية، التي كانت غالباً ما توضع لخدمة توجّهات الجهة صاحبة السلطة في الأراضي الفلسطينية وسياساتها، دون استشعار آراء الشعب الفلسطيني في التشريعات أو رغباته واحتياجاته.

وبعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام ١٩٩٤، مرّت العملية التشريعية بمرحلتين: الأولى امتدت بين العام ١٩٩٤ والعام ١٩٩٦، وهي المرحلة السابقة لانتخاب المجلس التشريعي الأول، واللاحقة لتوقيع الاتفاق الانتقالي (غزة- أريحا) عام ١٩٩٤، حيث تولّت السلطة التنفيذية في هذه المرحلة المهام التشريعية؛ ممثلة بمجلس السلطة من خلال رئيس السلطة، الذي أصدر بدوره العديد من المراسيم الرئاسية والتي كان للعملية التشريعية وإجراءاتها نصيب منها، فقد صدر القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، وبموجبه نظمت آلية سنّ التشريعات.

أما المرحلة الثانية، فكانت بعد انتخاب المجلس التشريعي الأول عام ١٩٩٦، إذ تمّ تشكيل أول مجلس تشريعي فلسطيني، فكان بذلك أول جسم ديمقراطي وأول مؤسسة تتولى تنظيم العمل التشريعي في فلسطين، وتلا تأسيس هذا المجلس إصدار نظامه الداخلي، والقانون الأساسي الفلسطيني المعدّل للعام ٢٠٠٣، ليصبح المجلس هو الجهة الوحيدة المختصة بالتشريع، وما نتج عنه من تنظيم للعملية التشريعية، وفق الإجراءات التي حددها النظام الداخلي للمجلس والقانون الأساسي.

منح القانون الأساسي المعدّل للعام ٢٠٠٣ صلاحيات خاصة للمجلس التشريعي بتنظيم إجراءات هذه العملية بموجب نظامه الداخلي، استناداً لنصّ المادة (٢/٤٧) من القانون الأساسي المعدّل لسنة ٢٠٠٣، والتي بموجبها أُلغيت بشكل ضمني نصوص المواد المتعارضة، الواردة في قانون إجراءات إعداد التشريعات لسنة ١٩٩٥.

وللتشريع أهميّة كبيرة، كونه يمثل الأداة القانونية التي تستخدمها الدولة لترجمة سياساتها العامة والتشريعية في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك رسم المشرّع لعمليّة سنّ التشريع طريقاً لا ينبغي الخروج عنه، وإلا وُسم هذا التشريع بعدم الدستورية، وذلك بأن أحاط العملية التشريعية بإجراءات ومراحل واضحة ومحددة في المنظومة القانونية الفلسطينية؛ تتمثل بمرور التشريع بأربع مراحل أساسية، تمهد كل منها للمرحلة التي تليها تباعاً، وفقاً لما نصّ عليه القانون الأساسي الفلسطيني، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، بدءاً بمرحلة اقتراح المشروع، الذي يقدمه مجلس الوزراء أو عضو من أعضاء المجلس التشريعي أو لجنة من لجانه، مروراً بمرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون أو مقترحه، وانتقالاً إلى مرحلة الإصدار من قبل رئيس الدولة، وانتهاء بمرحلة النشر في الجريدة الرسمية.

يأتي هذا الدليل لتسليط الضوء على إجراءات العملية التشريعية، وفقاً للمنظومة القانونية الفلسطينية، في سبيل تعزيز قدرات مستخدميها، وفهمهم الصحيح للعملية التشريعية وإجراءاتها المختلفة داخل المجلس؛ في سبيل الخروج بنصوص تشريعية قابلة للتطبيق، وفعّالة، ومنسجمة مع الحاجة المجتمعية.

يُشار إلى أن هذا الدليل تم إعداده ضمن مشروع مشترك نفذته معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، والأمانة العامة للمجلس التشريعي، ضمن مشروع تعزيز عمل اللجان والخدمات المساندة الممول من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

الفئة المستهدفة من الدليل

صُمم هذا الدليل ليكون مرجعاً للفئات الآتية:

١. أعضاء المجلس التشريعي.
٢. لجان المجلس التشريعي ودوائره.
٣. مؤسسات المجتمع المدني.

أهمية الدليل

تكمن أهمية هذا الدليل في أنه يتضمّن شرحاً عملياً ومبسّطاً للمعلومات الأساسية لمستخدميه، حول إجراءات العملية التشريعية، وفقاً للواقع القانوني والعملي، لسير مراحل العملية التشريعية في فلسطين، كما رسم لها القانون الأساسي المعدّل، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. كما وتبّع أهميته في أنه يضع إرشادات محددة وواضحة للفئة المستهدفة منه حول عدد من المسائل الخاصة بمبادئ الصياغة التشريعية الجيدة.

أهداف الدليل

يهدف هذا الدليل إلى:

١. إيجاد مرجع عملي لإجراءات العملية التشريعية وصناعة النص التشريعي، لتسهيل استخدامه من قبل الفئة المستهدفة في هذا الدليل.
٢. بيان الأدوار المنوطة بعضو المجلس واللجان أثناء عملية سنّ التشريع، وتزويدهم ببعض التوجيهات الضرورية لفهم بناء النصّ التشريعي.
٣. إبراز دور مؤسسات المجتمع المدني في المراحل المختلفة للعملية التشريعية.

منهجية الدليل

تم إعداد هذا الدليل بالاستناد إلى الإجراءات الواردة في كل من القانون الأساسي المعدّل لعام ٢٠٠٣، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام ٢٠٠٠ وتعديلاته، إلى جانب التركيز على واقع الممارسة العملية داخل المجلس التشريعي، من خلال إجراء عدد من المقابلات الميدانية، وورش العمل، ومجموعات العمل المشتركة بين معهد الحقوق، وكلّ من لجان المجلس التشريعي الفلسطيني ودوائره.

كلمات مفتاحية للدليل

المجلس: المجلس التشريعي الفلسطيني.

الرئيس: رئيس المجلس التشريعي.

العضو: عضو المجلس التشريعي.

اللجان: اللجان الدائمة أو المؤقتة أو الخاصة، المشكّلة بموجب المادة (٤٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

الأغلبية المطلقة: أكثرية الـ (نصف + واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت).

الأغلبية المطلقة للمجلس: أكثرية الـ (نصف + واحد) لكل عدد أعضاء المجلس.

النظام الداخلي: النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام ٢٠٠٠ وتعديلاته.

هرمية التشريعات: تدرج القاعدة القانونية وعدم مخالفة الأدنى منها للأعلى.

الانسجام التشريعي: البحث في مدى مراعاة القواعد الدستورية عند سنّ التشريعات، من حيث المبادئ الموضوعية والشكلية.

الانسجام الداخلي للتشريع: أن تأتي أحكام التشريع متسقة مع بعضها، غير متعارضة فيما بينها.

الانسجام الخارجي للتشريع: انسجام التشريع أفقياً وعمودياً مع المنظومة القانونية الفلسطينية، بمراعاة انسجامه مع التشريعات ذات العلاقة والقانون الأساسي الفلسطيني.

السياسة التشريعية: مسلك الجهة المختصة بالتشريع أو خطتها في تطبيق السياسة العامة العليا في مجالاتها المتنوعة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

السياسة العامة: النوايا التي تعلنها الحكومة بشأن المشكلات التي تواجه المجتمع، أو التي يرغب المجتمع في تحقيقها من خلال جهود المؤسسة الحكومية، تبعاً لبرنامج الحكومة المعلن.

الجريدة الرسمية: الوقائع الفلسطينية، وتُنشر فيها القوانين والأنظمة، واللوائح، والقرارات، والأوامر والمراسيم الرئاسية والبلاغات، والإعلانات الرسمية والعلامات التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وكل ما في حكمها من القرارات ذات الطابع الإداري. ويجوز نشر إعلانات المحاكم، والإعلانات التي تصدرها الدوائر الرسمية لمصلحة الأشخاص بأجر.

مراحل وإجراءات سير العملية التشريعية

مراحل وإجراءات سير العملية التشريعية

لا تقتصر إجراءات العملية التشريعية، على الإجراءات داخل المجلس التشريعي، بل هناك مراحل، وإجراءات سابقة على سن التشريعات داخل المجلس التشريعي؛ والمتمثلة بإجراءات سير مشروع القانون داخل الحكومة؛ بدءاً بإدراجه على أجندة الخطة التشريعية للحكومة، وانتهاءً بإعداد النص التشريعي وبنائه، وإرساله على صيغة مشروع قانون مرفقاً بالمذكرة الإيضاحية إلى المجلس التشريعي، ليتسنى وضعه على أجندة المجلس التشريعي للسير به وفقاً للإجراءات المتبعة، كما رسم لها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام ٢٠٠٣، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام ٢٠٠٠ وتعديلاته. وسنتطرق فيما يلي لدور الحكومة في إعداد النص التشريعي، والمراحل التي يمرّ بها مشروع القانون داخل المجلس التشريعي، ليُصار إلى نشره في الجريدة الرسمية.



إجراءات سير عملية اقتراح التشريعات داخل الحكومة

تضطلع الحكومة بدور كبير في إدارة العملية التشريعية؛ نظراً لاختصاصاتها التشريعية التي نصّ عليها القانون الأساسي الفلسطيني، والمتمثلة بإصدار التشريعات الثانوية، على اختلاف أنواعها ومسمياتها، حيث مرّت إدارة العملية التشريعية في إطار الحكومة الفلسطينية بمرحلتين أساسيتين، على النحو الآتي:

➤ المرحلة الأولى، قبل العام ٢٠٠٧ ومرجعيتها قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم (٤) لسنة ١٩٩٥، وكانت تتم بحسب الشكل رقم (١) الآتي:



➤ المرحلة الثانية، بعد العام ٢٠٠٧، وفي هذه المرحلة أُنشئت الخطة التشريعية للحكومة، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (١٢/٤٠/٠١ م.و.س.ف) لسنة ٢٠٠٨م بشأن المصادقة على الخطة التشريعية للحكومة؛ وقرار رقم (١٢/٢١/٠١ م.و.س.ف) لسنة ٢٠٠٧م بشأن المصادقة على دليل الخطة

التشريعية للحكومة؛ وأخرها قرار مجلس الوزراء رقم (١٨/١٤/٠٦م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢، بشأن المصادقة على توصيات لجنة السياسات التشريعية الوزارية، (آلية إعداد وتنفيذ الخطة التشريعية)، الذي نظم هذه الآلية وتتم وفق الإجراءات الآتية:

• آلية إعداد الخطة التشريعية

✓ تقوم كل وزارة أو هيئة تمثل قطاعاً وطنياً- وبعد التشاور مع مكونات هذا القطاع- بإعداد خطة القطاع التشريعية لذلك العام.

✓ تتسلم الأمانة العامة لمجلس الوزراء مقترحات الوزارات والهيئات بعنوان التشريع المنوي تقديمه، ضمن المدة المحددة في قرار إعداد الخطة، على أن يتم تزويد الأمانة العامة بمشروع القانون المقترح، خلال مدة زمنية كافية؛ لدراسته قبل عرضه على مجلس الوزراء.

✓ تدرس لجنة السياسات التشريعية الخطط المقدمة من الوزارات والهيئات، وتتأكد من انسجامها مع الخطة الوطنية والقطاعية وبرنامج الحكومة والخطط الوزارية.

✓ تحدد لجنة السياسات التشريعية الأولويات التشريعية، وفق جدول زمني، ووفق المعايير الآتية:

١. منح الأولوية للتشريعات الجديدة التي تعاني من فراغ قانوني في تنظيمها.
٢. منح الأولوية للتشريعات الجديدة التي تعدل أو تلغي الأوامر العسكرية الإسرائيلية.
٣. منح الأولوية للتشريعات التي تهدف لتوحيد النظام القانوني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.
٤. التركيز على التشريعات ذات التكلفة المالية المنخفضة.
٥. التركيز على التشريعات الثانوية على حساب التشريعات العادية، كلما أمكن ذلك، بالنظر إلى المقدرة، والهامش الذي تملكه بإصدار تلك التشريعات.

✓ تضع لجنة السياسات التشريعية الخطة التشريعية، وفق الأولويات المتكاملة لذلك العام وترفقها لمجلس الوزراء.

تلعب مؤسسات المجتمع المدني في هذه المرحلة دوراً مهماً، من حيث تمثيلها في الخطة التشريعية للحكومة، إلى جانب قدرتها على تقديم مقترحات المشاريع من خلال الدوائر الحكومية، ومشاركتها في تقديم الملاحظات على المشاريع المقدمة قبل تسيبها للمجلس التشريعي.

• آلية تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة تتم كالاتي:

- ✓ تقدم الوزارة مشروع القانون «المدرج في الخطة» إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- ✓ يُحيل الأمين العام لمجلس الوزراء مشروع القانون للوزراء والجهات المعنية؛ لإبداء ملاحظاتهم على المشروع خلال مدة أسبوعين.
- ✓ تقوم المجموعة الوطنية العليا للخطة التشريعية بإعداد مشروع القانون بصورته النهائية، مرفقاً بتقريرها وتوصياتها، إلى لجنة السياسات التشريعية.

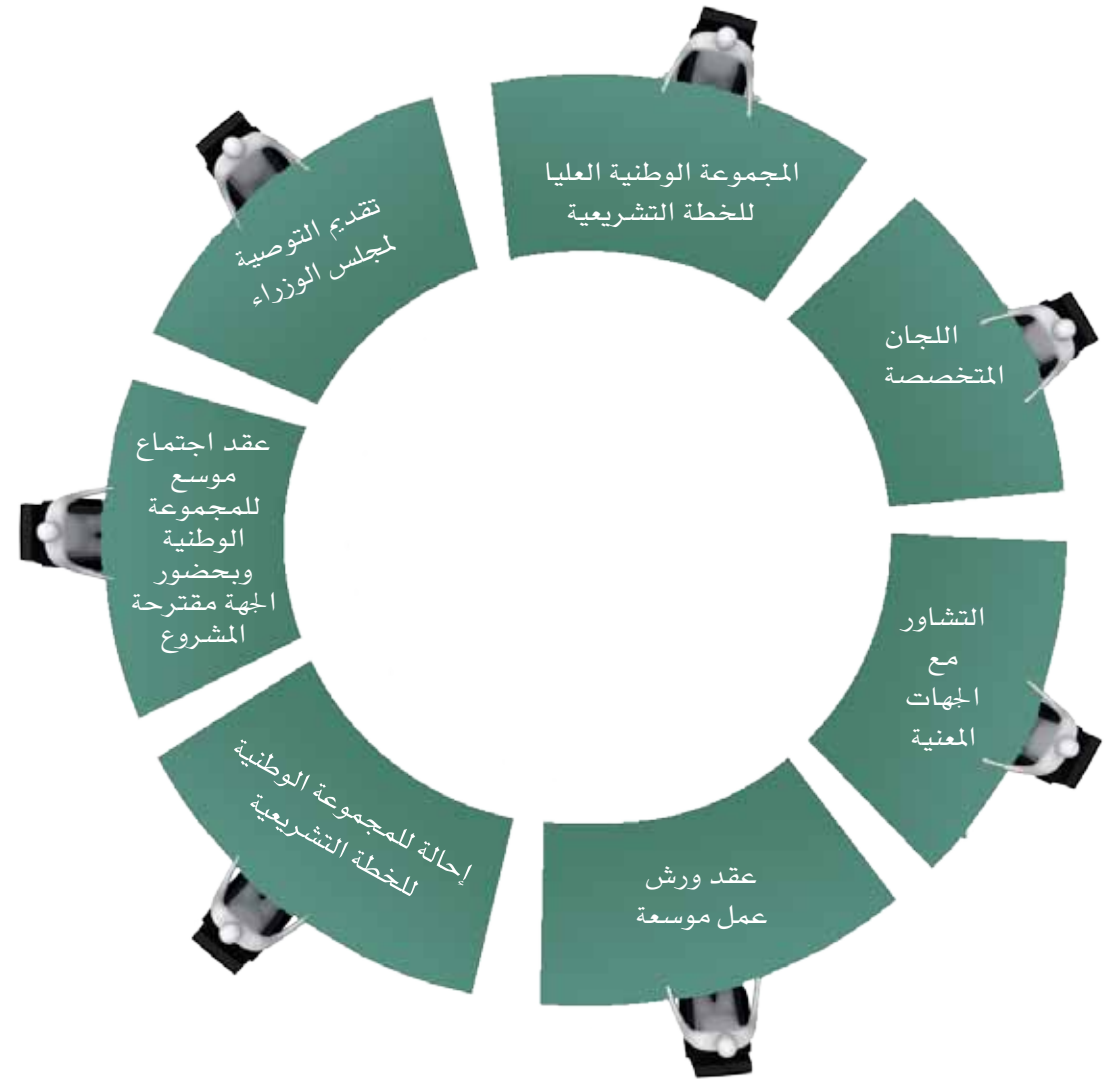
تُشكل لجنة صياغة داخل المجموعة الوطنية للخطة التشريعية، مكونة من: «ممثل عن ديوان الفتوى والتشريع «مقرراً»، وممثل عن الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وممثل عن الجهة المقدمة للتشريع».

✓ ترفع لجنة السياسات التشريعية المشروع إلى مجلس الوزراء؛ للمصادقة عليه حسب الأصول أو تعيده إلى الخطة التشريعية؛ من أجل استكمال العمل عليه.

✓ يُرفع مشروع القانون بصيغته النهائية، إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء؛ لتسيبه حسب الأصول لرئيس الدولة للتوقيع عليه، والشكل رقم (٢) يوضح ذلك.



شكل رقم (٢)



إجراءات سير العملية التشريعية داخل المجلس التشريعي

✓ تمرّ إجراءات العملية التشريعية، داخل المجلس التشريعي في أربع مراحل رئيسية، على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: الاقتراح

مرحلة اقتراح مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي تخرج فيها فكرة مشروع القانون أو المقترح إلى حيز الوجود، باعتبارها مرحلة تحضيرية لما سيأتي بعدها من مراحل، تنتهي بخروج المشروع المقترح، بصيغة قانون.

إنّ مرحلة اقتراح القوانين مرحلة مهمة، يتجسّد من خلالها مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لوجود الحق في تقديم مشاريع القوانين، واقتراحها من قبل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على حد سواء، فقد نصّ القانون الأساسي في المادة (٥٦)¹ والمادة (٧٠)² منه، على جهات الاختصاص التي لها حق اقتراح القانون. وهذه الجهات هي:

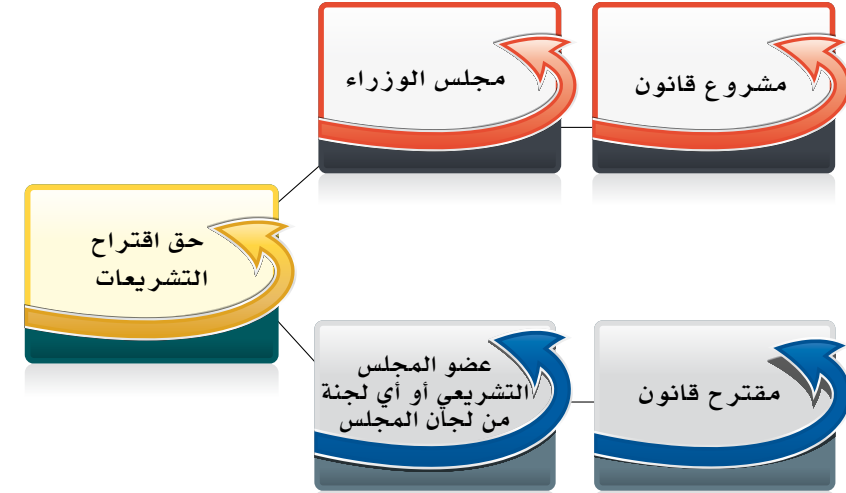
- ✓ مجلس الوزراء؛ الذي يحيل مشروع القانون إلى رئيس المجلس مرفقاً بمذكرته الإيضاحية، وذلك تنفيذاً للخطة التشريعية التي يضعها لرسم السياسة العامة في الدولة.
- ✓ أعضاء المجلس التشريعي؛ سواء أكان ذلك بشكل فردي، أم من خلال لجنة من لجان المجلس.

١. تنص هذه المادة في الفقرة الثانية منها على أنه: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي".
٢. تنص هذه المادة على أنه: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

الاقتراح قد يكون بناء على:

- ✓ فراغ تشريعي.
- ✓ توحيد التشريعات الفلسطينية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.
- ✓ تعديل تشريع قائم لضرورات عملية.
- ✓ ضغط من مؤسسات المجتمع المدني.

شكل رقم (٣)



لمؤسسات المجتمع المدني حق التقدم بمشروعات القوانين في هذه المرحلة من خلال أعضاء المجلس.

يحق لعضو المجلس التشريعي ولأي لجنة من لجانه، تقديم اقتراحات لمشاريع، سواء أكان الاقتراح بوضع تشريع جديد، أم بتعديل تشريع قديم، أم بإلغائه.

• تتم مرحلة اقتراح مشروع القانون وفق الإجراءات الآتية:

١. في حال تقديم مقترح القانون من عضو المجلس أو إحدى لجانه:

أ. يُحال مقترح القانون إلى رئيس المجلس، مرفقاً بمذكرته الإيضاحية.

ب. يُحيل رئيس المجلس المقترح إلى اللجنة المختصة لإبداء رأيها، (يقترح رئيس المجلس إحالة مقترح القانون إلى لجنة مختصة في المجلس، ويتخذ المجلس قراره بإحالة المقترح إلى اللجنة المختصة، وليس بالضرورة أن تكون ذات اللجنة التي اقترحتها رئيس المجلس).

ت. تعقد اللجنة اجتماعات ولقاءات قانونية مع مؤسسات المجتمع المدني، بالتعاون مع الخبراء المختصين في ذات الموضوع، أو مع القطاع الحكومي إذا اقتضى الأمر، على أن تقدم هذه اللجنة تقريرها، خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.

• يحق لعضو المجلس، عرض مقترح القانون على أي لجنة أو دائرة من دوائر المجلس التي لها اختصاص في الموضوع المقترح، وذلك من أجل معرفة الخلفية القانونية للموضوع المقترح، ومدى حاجة المجتمع إليه. فهناك دوائر مختصة في المجلس، تساعد في الحصول على كافة المعلومات التي يحتاج إليها، من ضمنها دائرة البحوث البرلمانية، والدائرة القانونية، ولجان المجلس، والدائرة الإعلامية، وأي دائرة لها علاقة بالموضوع. بعد ذلك يحال مقترح القانون إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية التي يتضمنها.



ث. ترسل نسخة عن مقترح القانون إلى كل عضو من أعضاء المجلس، قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد عرضه على المجلس، تهيئاً للانتقال لمرحلة المناقشة العامة والمراحل التي تليها.

عزيزي عضو المجلس

هناك عدد من الأمور من المفضل التأكد منها في هذه المرحلة، التي تسهم في تحسين جودة المشروع المقترح وفي زيادة فعالية تطبيق التشريعات بعد إصدارها، ومن المفضل مراعاتها لدى إعداد مشاريع القوانين، من بينها:

- ✓ ضرورة مراعاة الانسجام الخارجي والداخلي. (الشكلي والموضوعي للمشروع المقترح).
- ✓ التأكد من حاجة المجتمع إلى القانون المقترح.
- ✓ التأكد من أن مقترح القانون يحترم ويتمشى مع الاتفاقيات والمبادئ الدولية، ذات العلاقة بالتشريع.
- ✓ هل يمكن معالجة المشكلة التي جاء المشروع لحلها بوسائل بديلة عن التشريع.
- ✓ السؤال عن مدى توافر التكلفة المالية للقانون المقترح وهل تم دراستها بالفعل؛ تفادياً لحصول إشكاليات لدى تنفيذ القانون.

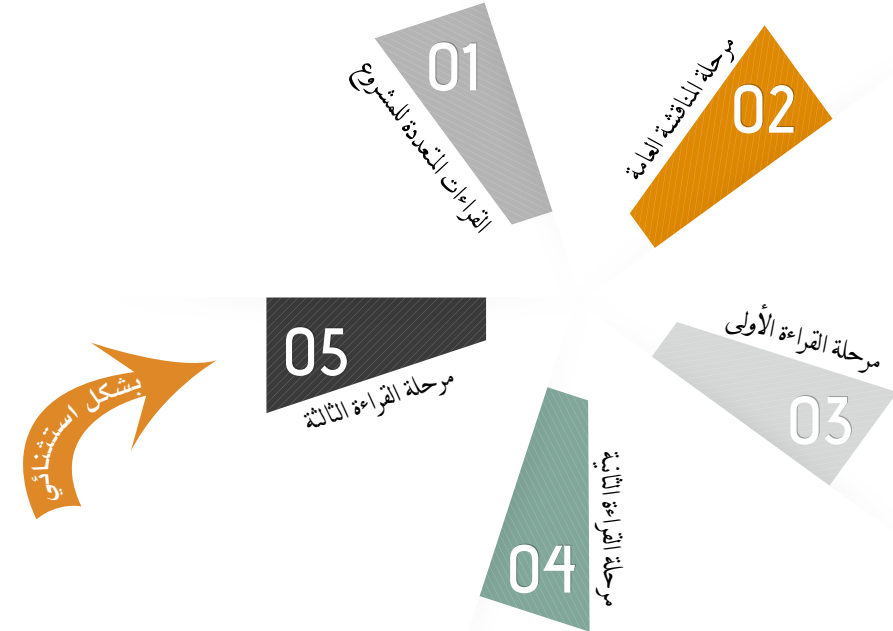
شكل رقم (٤)



المرحلة الثانية: مرحلة القراءات المتعددة

تتمثل هذه المرحلة أولاً بمرحلة المناقشة العامة، ثم بالقراءتين؛ (القراءة الأولى، والقراءة الثانية). يتم خلالهما مناقشة المشروع وإقراره بالقراءة الثانية، إلا إذا تطلب إقرار هذا المشروع قراءة ثالثة، بناءً على طلب من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، أو بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة يتم مناقشة المشروع بالقراءة الثالثة، بشرط تقديم هذا الطلب، قبل إحالة المشروع إلى رئيس الدولة للتصديق عليه. ويمكن القول: إن هذه المرحلة تتم وفق الشكل الآتي:

شكل رقم (٥)



مرحلة المناقشة العامة

تتمثل هذه المرحلة بمناقشة مشروع القانون المقدم من الجهات التي خولها القانون صلاحية تقديم مقترحات القوانين، من حيث التركيز على التوجهات والمبادئ العامة في المشروع والفلسفة التي تحكمه.



✓ يتم في هذه المرحلة عرض فكرة مشروع القانون، بشكل عام، ودراسة التوجهات العامة للمشروع، من قبل أعضاء المجلس. حيث تقوم اللجنة المختصة، بعد إحالة المشروع إليها من قبل رئيس المجلس (بقرار من المجلس)، بدراسة مشروع القانون المقترح، وتقديم تقرير حوله للمجلس، خلال مدة لا تزيد على أسبوعين. ومن ثم يشرع المجلس بمناقشة المبادئ العامة فيه، قبل التصويت عليه.

✓ بعد أن تتم المناقشة العامة للمشروع، يُطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله أو رفضه، فإذا رُفض يعتبر المشروع مرفوضاً، وإذا تمت الموافقة عليه، يحيله رئيس المجلس (في الممارسة العملية المجلس يتخذ قرار الإحالة) إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات اللازمة، وذلك بناءً على ما تم في المناقشة العامة، ومن ثم يُحيل رئيس المجلس مشروع القانون إلى اللجنة القانونية، لتُباشر دراسته، ولتُبدي ملاحظاتها القانونية فيه.

- لمؤسسات المجتمع المدني دور مهم في هذه المرحلة؛ فمن الضروري مشاركتها الفكرة العامة للمشروع، لما فيه من أهمية في تقدير حاجة المجتمع للمشروع من جهة، ومن جهة أخرى المشاركة في رسم السياسة التشريعية للمشروع والتوجهات العامة فيه.
- يمكن إشراك هذه المؤسسات من خلال دعوتها لورش العمل في المجلس، أو من خلال إبداء رأيها في المشروع من خلال الأعضاء أنفسهم، أو إنشاء جماعات المصالح، أو الضغط والمناصرة.

تذكر

- ✓ تضع اللجنة المعنية مشروع القانون على جدول أعمالها لمناقشة مشروع القانون، في ضوء المدة المحددة لها وفق النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

شكل رقم (٦)

التأكد من الإنسجام الداخلي بين نصوص المواد التي يتضمنها مشروع القانون والأحكام التي يرتبها بموجبها، وعدم وجود تعارض فيما بينها.

التحقق من الإنسجام الخارجي وعدم تعارض النصوص التي يتضمنها مشروع القانون مع القانون الأساسي الفلسطيني والقوانين الأخرى ذات العلاقة بموضوع القانون، بما يضمن تطبيق قاعدة هرمية التشريعات وعدم مخالفة المعايير الدولية في هذا المجال.

عزيزي عضو المجلس احرص على أن تتضمن الملاحظات القانونية المقدمة من اللجنة القانونية ما يأتي:

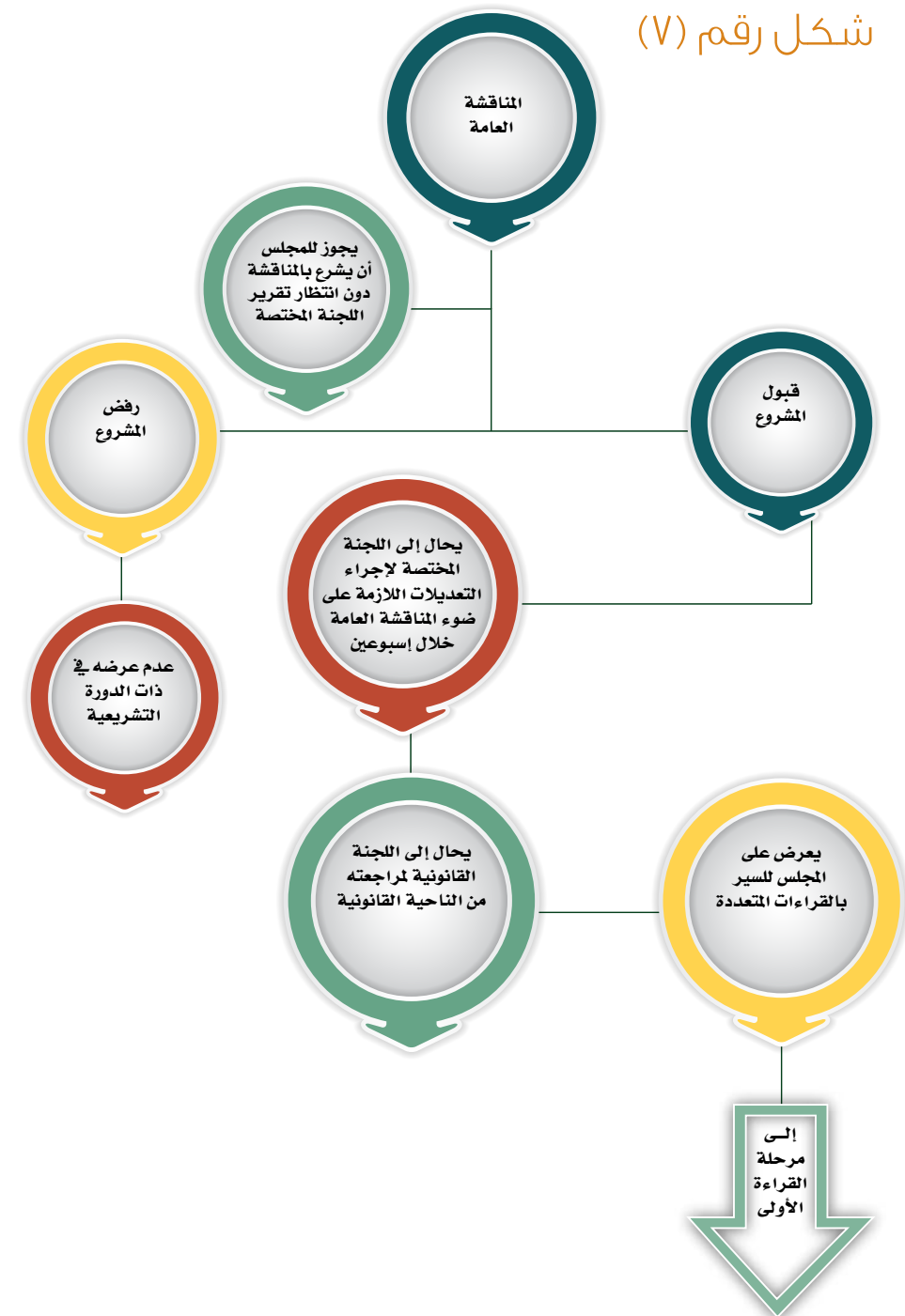
قيام اللجنة القانونية بعمل صياغة موحدة لمشروع القانون بما يكفل توحيد من ناحية اللغة المستخدمة والمفاهيم القانونية الصحيحة من حيث التقسيم المستخدم للقانون، إضافة إلى الحفاظ على استخدام المفردات بما يتلائم مع الصياغة التشريعية الجيدة.

- ✓ بعد الانتهاء من تقرير اللجنة المختصة وعرضه على اللجنة القانونية للتأكد من دستوريته، يحال مشروع القانون إلى المجلس للتصويت عليه بالقبول أو الرفض، وفي حال قبوله يتم الانتقال إلى المرحلة التالية من مراحل العملية التشريعية، ألا وهي مرحلة القراءات (الأولى والثانية والثالثة). أما في حال رفضه فلا يعاد طرحه في ذات الدورة التشريعية، ويجوز طرحه في الدورة التي تليها.



لم يحدد النظام الداخلي للمجلس، أغلبية معينة للتصويت على مشروع القانون في مرحلة المناقشة العامة، لكن ما جرى العمل عليه في الممارسة العملية للمجلس، اشتراط توفر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين، لقبول المشروع.

شكل رقم (V)



مرحلة القراءة الأولى

يتم في هذه المرحلة قراءة مشروع القانون مادةً مادةً، وتتم مناقشة كافة الاقتراحات المقدمة بشأنها ودراستها كل على حدة، ومن ثمّ يتم التصويت على المشروع بأكمله.



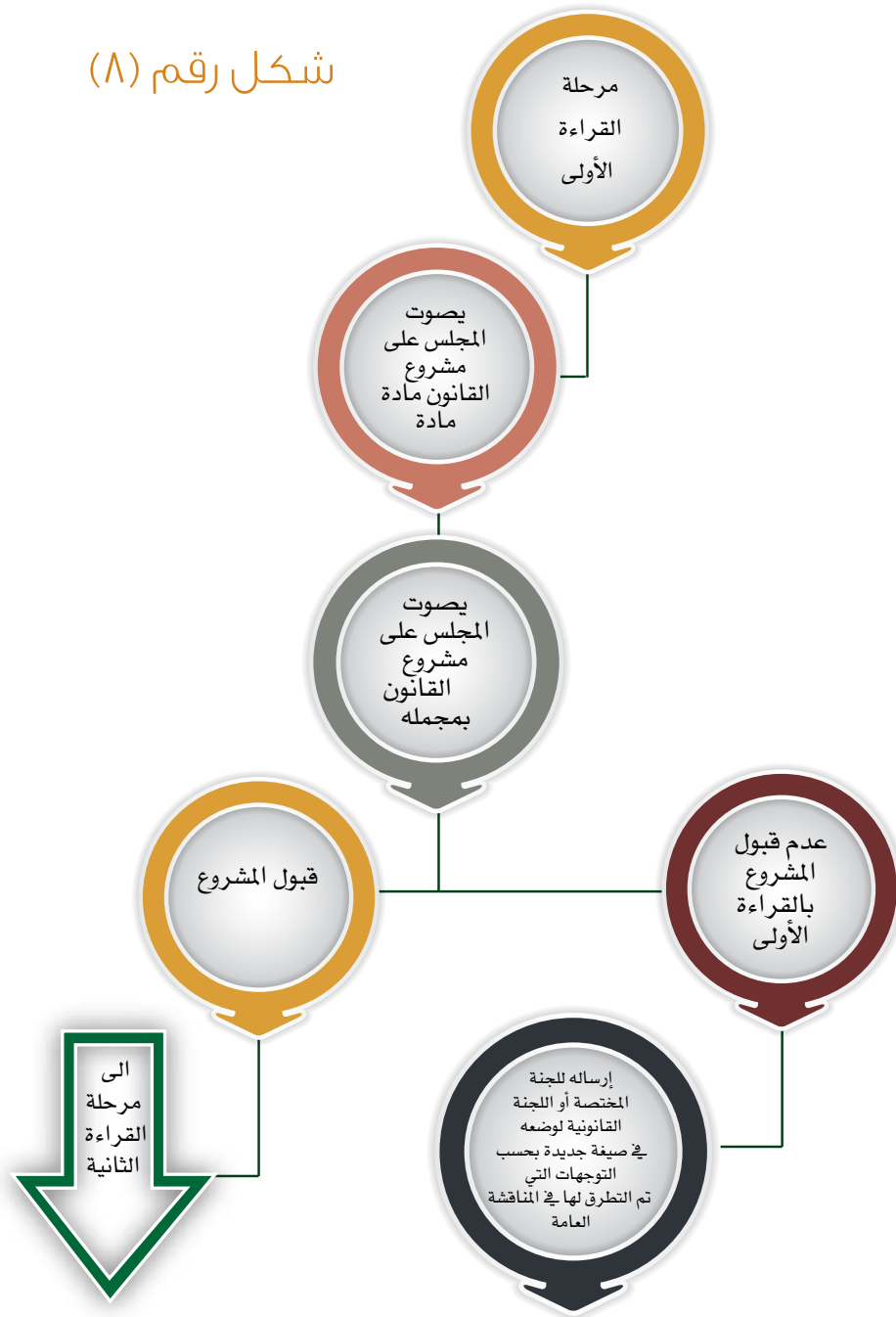
• تتم الإجراءات في مرحلة القراءة الأولى على النحو الآتي:

- ✓ يعرض رئيس المجلس مشروع القانون أو الاقتراح على المجلس، ويمنح النواب (٤٨) ساعة لدراسة مشروع القانون، وتتم دراسة المشروع ومناقشته خلال الجلسة المخصصة، بحيث تُعرض كل مادة من موادّ هذا المشروع ويجري التصويت عليها.
- ✓ تُطرح الأسئلة والاستفسارات أثناء المناقشة، حول ما تحمله كل مادة من أحكام، وما ترتبه من مراكز قانونية للأفراد؛ لذلك يحق لكل عضو التكلم، وطرح الأسئلة، حول المشروع.



- بعد التصويت على كل مادة من مواد القانون، يُعرض المشروع كاملاً على المجلس، ليصوت عليه بالمجمل، وهنا نكون أمام احتمالين:
 ١. قبول المشروع؛ وهنا يتم السير في إجراءات القراءة الثانية للمشروع.
 ٢. عدم قبول المشروع؛ وهنا يُعاد المشروع إلى اللجنة المختصة أو اللجنة القانونية؛ لتعديله على ضوء التوجّهات والسياسات في المناقشة العامة.
- ✓ وفي هذه الحالة حتى لو أقرّ المجلس موادّ المشروع، فإنّ له أن يرفض مجمل المشروع عند التصويت عليه، وفي النهاية يقوم الرئيس بإعطاء الأعضاء النصّ النهائي لمجمل المشروع، شاملاً كلّ المقترحات والتعديلات التي أُجريت عليه، للقيام بدراسته من أجل الشروع بالتصويت على المشروع بمجمله.

شكل رقم (٨)



مرحلة القراءة الثالثة

✓ تتم مرحلة القراءة الثالثة، بناءً على طلب كتابي مقدم من :

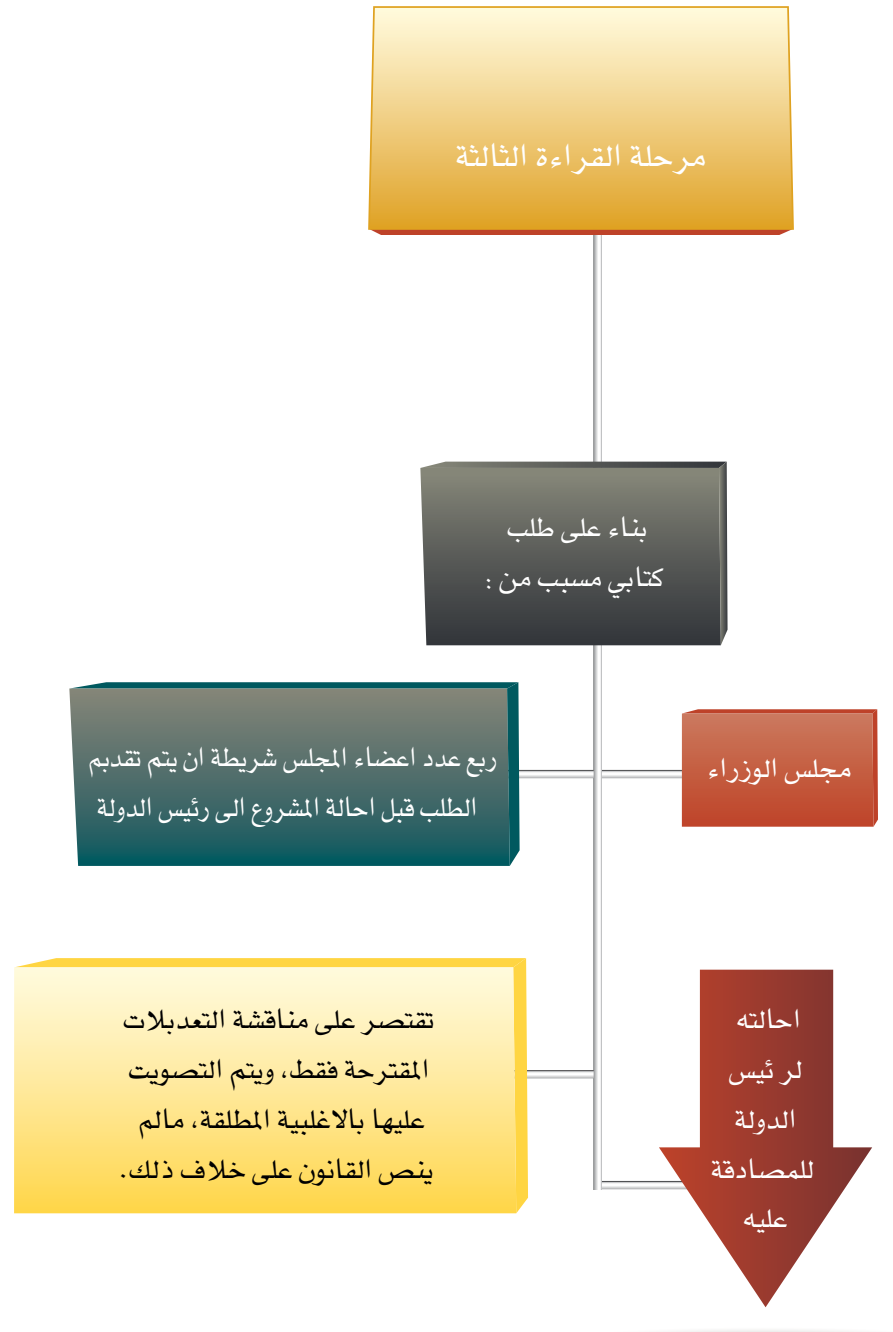
١. مجلس الوزراء يوضح فيه الأسباب الموجبة للقراءة الثالثة.
٢. ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

✓ يجب أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس الدولة لإصداره، أي قبل مرور اسبوعين من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الثانية.

✓ تقتصر هذه القراءة على التعديلات المهمة التي يتطلبها مشروع القانون، ولا ينظر في التعديلات والمقترحات التي طرحت سابقاً، ويتم التصويت على تلك التعديلات فقط. وتقر بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك).



شكل رقم (١٠)



آلية عمل لجان المجلس

تُعدّ اللجان التي يشكلها المجلس التشريعي الجسم الأهم والمحرك الأساسي، الذي يساعد في عملية سن التشريعات وإخراجها حيّز الوجود؛ وذلك من خلال قيامها بدراسة المقترحات ومشاريع القوانين المقدّمة لها، عن طريق عقد اجتماعات دورية، تستعين فيها بالخبراء وبمؤسسات المجتمع المدني، وبالحكومة والجهات ذات العلاقة بالموضوع؛ لدراسة كافة الجوانب التي يتطلبها التشريع المقترح للحصول على تقرير عام يُعرض على المجلس التشريعي أثناء انعقاده، يتضمّن توصيات اللجنة بخصوص قبول هذا المشروع أو رفضه.

تعمل اللجان الدائمة في المجلس التشريعي في ثلاثة مجالات: التشريع، والرقابة، والسياسات العامة، وتقوم بدراسة وإعداد مشاريع القوانين المقدمة لها، المقترحة من أعضاء المجلس التشريعي، وفقاً للنظام الداخلي، وإعداد التقارير الخاصة بشأنها لتقوم بعد ذلك برفع تقريرها وتوصياتها للمجلس.

إضافة إلى ذلك، تقوم اللجان المختصة بمراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية؛ لضمان تطبيق التشريعات بما يتلاءم مع الهدف الذي أعدت من أجله، وللتأكد من إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون وعدم مخالفتها له، ومن ثم تقوم برفع التوصيات والنتائج التي تخرج منها إلى المجلس لأخذ القرار المناسب.

أما فيما يتعلق بمجال السياسات العامة، فإن اللجان المختصة تقوم بالعمل على دراسة مدى انسجام المشاريع والمقترحات المقدمة لها مع الاتفاقات والمعاهدات الدولية، التي أبرمتها الدولة الفلسطينية، ومن ثم ترفع تقريرها إلى المجلس حول ما كُلفت به.

في المجلس التشريعي نوعان من اللجان، بموجب المادة (٤٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي،^٣ على النحو الآتي:

٣. تنص المادة (٤٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، على أن: «١- يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها:

أ. لجنة القدس.

ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.

ج. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

د. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).

هـ. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).

و. لجنة الموازنة والشؤون المالية.

ز. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والاسكان والتنمية والسياحة والتخطيط).

ح. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحجم المحلي).

ط. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والأعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة).

ي. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريش والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).

ك. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

٢. يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء.

٣. للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة.

٤. يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجان الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها.

١. اللجان الدائمة

نصّت المادة (٤٨/أ) على تشكيل لجان دائمة تعمل على دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة لها، بالتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني والحكومة، ومع كل من له علاقة بالموضوع؛ لمساندة نواب المجلس التشريعي في عملهم، وذلك من خلال قيامها بإعداد التقارير والتوصيات التي تعرض على المجلس أثناء المناقشة العامة. وتختص هذه اللجان أيضاً بممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

تتكون هذه اللجان من إحدى عشرة لجنة، يتم اختيار نوابها في أول دورة يعقدها المجلس، وتبقى قائمة طيلة مدة ولاية المجلس (أربع سنوات). ويحدد المجلس في بداية كل دورة عدد نواب كل لجنة من لجان الدائمة، حيث تختص كل منها بموضوع معين. «انظر الشكل رقم (١١)»

شكل رقم (١١)



٢. اللجان المؤقتة

نصّ النظام الداخلي للمجلس التشريعي على حق المجلس التشريعي في تشكيل لجان مؤقتة، إذا ما كان هناك حاجة لتشكيلها، لأغراض آنية أو دائمة، ولأهداف محددة.

تنويه

لمزيد من التفاصيل حول إجراءات اللجان وميزانياتها وآلية عملها ومواعيد انعقادها ومقرها وطرق عملها؛ يُرجى مراجعة الفصل الثاني من الباب الرابع من النظام الداخلي.



إجراءات خاصة لبعض التشريعات

لا نتحدث هنا عن عملية جديدة، ولكن القانون الأساسي أفرد لفئة محددة من التشريعات، إجراءات خاصة. ومن بين هذه التشريعات، تعديل القانون الأساسي، وقانون الموازنة العامة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وقانون العاصمة، التي نشير إليها هنا تبعاً.

• تعديل القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة ٢٠٠٣

يُعدّ القانون الأساسي الفلسطيني أهم وثيقة قانونية وأعلىها رتبة في المنظومة القانونية الفلسطينية، لذلك فإنّ تعديله إجراءات خاصة؛ نظراً لأهميته، وخصوصيته، إذ تجري عملية تعديل القانون الأساسي على النحو الآتي:

- ✓ يجب أن يكون اقتراح تعديل القانون الأساسي مكتوباً في صيغة موادّ، ومرفقةً به مذكرة إيضاحية، توضح الأسباب الموجبة للتعديل المقترح.
- ✓ إذا كان طلب التعديل مقدّماً من الأعضاء، فيجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس.
- ✓ يُحال طلب التعديل إلى رئيس المجلس التشريعي، وبدوره يحيله إلى اللجنة القانونية، لإبداء ملاحظاتها حول هذا الاقتراح، بعد أن يتمّ إبلاغ الأعضاء الآخرين بهذا الاقتراح.
- ✓ بعد أن تنتهي اللجنة القانونية من إعداد تقريرها، يقرر المجلس قبول مناقشة الطلب أو رفضه، بعد الاستماع إلى تقريرها، فإذا تمّ قبوله يتم تطبيق آلية إقرار مشاريع القوانين والاقتراحات، كما هو منصوص عليه في المادة (٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ✓ يتطلّب تعديل القانون الأساسي أغلبية خاصة لإقراره، تتمثل بثلاثي أعضاء المجلس التشريعي.

• مشروع قانون الموازنة العامة

أفرد القانون الأساسي أحكاماً وإجراءات خاصة، لإقرار قانون الموازنة العامة، وتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

✓ يقدم مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة العامة، قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة.

انتبه

اللجنة المختصة بدراسة مشروع قانون الموازنة العامة هي دائماً لجنة الموازنة والشؤون المالية.

✓ يُحيل المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة العامة، إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية؛ للقيام بدراسته وإبداء رأيها بشأنه.

✓ ترفع لجنة الموازنة والشؤون المالية توصياتها إلى المجلس التشريعي، فيعقد المجلس جلسة خاصة بعد الاستماع لتقريرها، لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يقوم المجلس، خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، بإعادته لمجلس الوزراء مصحوباً بملاحظاته، لإدخال التعديلات عليه، ومن ثم إحالته إلى المجلس التشريعي مرة أخرى، خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ إعادته، حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي؛ لإقراره.

يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة العامة باباً باباً

✓ لا يجوز أن يتم إعادة ترتيب أبواب مشروع قانون الموازنة العامة من قبل أعضاء المجلس، إلا بعد الاتفاق مع مجلس الوزراء.

✓ في حال لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، فإن الإنفاق يستمر باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة المالية السابقة، حسب ما نصت عليه المادة (٩٠) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣.

انتبه

تلعب مؤسسات المجتمع المدني دوراً مهماً في مراحل إعداد مشروع قانون الموازنة العامة قبل عرضه على المجلس التشريعي.

• تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي

1. تتم عملية إقرار تعديل أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي عن طريق الاقتراح المقدم من قبل رئيس المجلس أو ثلث عدد أعضائه، وفق ما نصت عليه المادة (١١٤) من ذات النظام.
2. يتم عرض الاقتراح المقدم على المجلس، ليقوم بدوره بإحالته إلى اللجنة القانونية.

انتبه

اللجنة الخاصة بدراسة اقتراح التعديل هي اللجنة القانونية

3. تقوم اللجنة القانونية بدراسة الاقتراح، وتقدم توصياتها للمجلس التشريعي، خلال مدة شهر على الأكثر من تاريخ إحالته إليه، وإلا جاز للمجلس النظر فيه مباشرة دون انتظار تقريرها.

4. لا يتم إقرار تعديل أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.



• تعديل قانون العاصمة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٢

يُعد قانون العاصمة من القوانين المهمة على الصعيد الوطني والسياسي، لذا فإنه يتطلب إجراءات خاصة لتعديله وإلغائه، حيث نصّت المادة (٥) منه على أنه: «لا يعدل ولا يلغى هذا القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي».

المرحلة الثالثة: مرحلة الإصدار

✓ يصدر رئيس دولة فلسطين القانون بعد الانتهاء من القراءات المتعددة في المجلس، وبعد إحالة المشروع من رئيس المجلس إلى رئيس دولة فلسطين، على النحو الآتي:

١. فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة.
٢. بعد أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية.

✓ يصدر رئيس الدولة القوانين خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه.

يحق

لرئيس الدولة إعادة القوانين المحالة إليه من قبل رئيس المجلس بعد إقرارها من المجلس، خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه مرفقة بملاحظات أو أسباب اعتراضه وإلا يُعدّ مُصدرًا، ويُنشر فورًا في الجريدة الرسمية.

تذكر

عزيزي عضو المجلس

بعد إحالة المشروع إلى رئيس الدولة لإصداره، نكون أمام حالتين:

الحالة الأولى: موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون المقترح، ثم إصداره. فهذا تتبع الإجراءات اللازمة لنشره في الجريدة الرسمية، وفق قانون الجريدة الرسمية الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته. على أن يتم ذلك خلال مدة أقصاها ثلاثون يومًا من تاريخ إحالته إليه. فإذا لم يقم بالموافقة عليه خلال هذه المدة، ولم يقدم أي اعتراض أو ملاحظات على مشروع القانون فإنه يُعدّ مُصدرًا، ويُنشر في الجريدة الرسمية.

الحالة الثانية: إذا كان لدى رئيس الدولة ملاحظات، أو اعتراضات على مجمل القانون، فله الحق في إعادته إلى المجلس. وهنا يعيد المجلس مناقشته مرة ثانية؛ فإذا أقره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونًا، ويُنشر فورًا في الجريدة الرسمية. (بحسب النظام الداخلي المادة ٧١ منه: يُقرّ وفقًا للأغلبية المطلقة، وبتطبيقنا لقاعدة هرمية التشريعات وعدم مخالفة الأدنى للأعلى؛ يُفترض أن تطبق أحكام القانون الأساسي الفلسطيني وليس النظام الداخلي).



المرحلة الرابعة: مرحلة النشر في الجريدة الرسمية

ينشر القانون في الجريدة الرسمية بعد إقراره من المجلس التشريعي، ومصادقة رئيس دولة فلسطين عليه، حيث يعتبر النشر في الجريدة الرسمية دليلاً على نفاذ القانون، ويبدأ العمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ما لم ينص القانون على مدة خلاف ذلك.

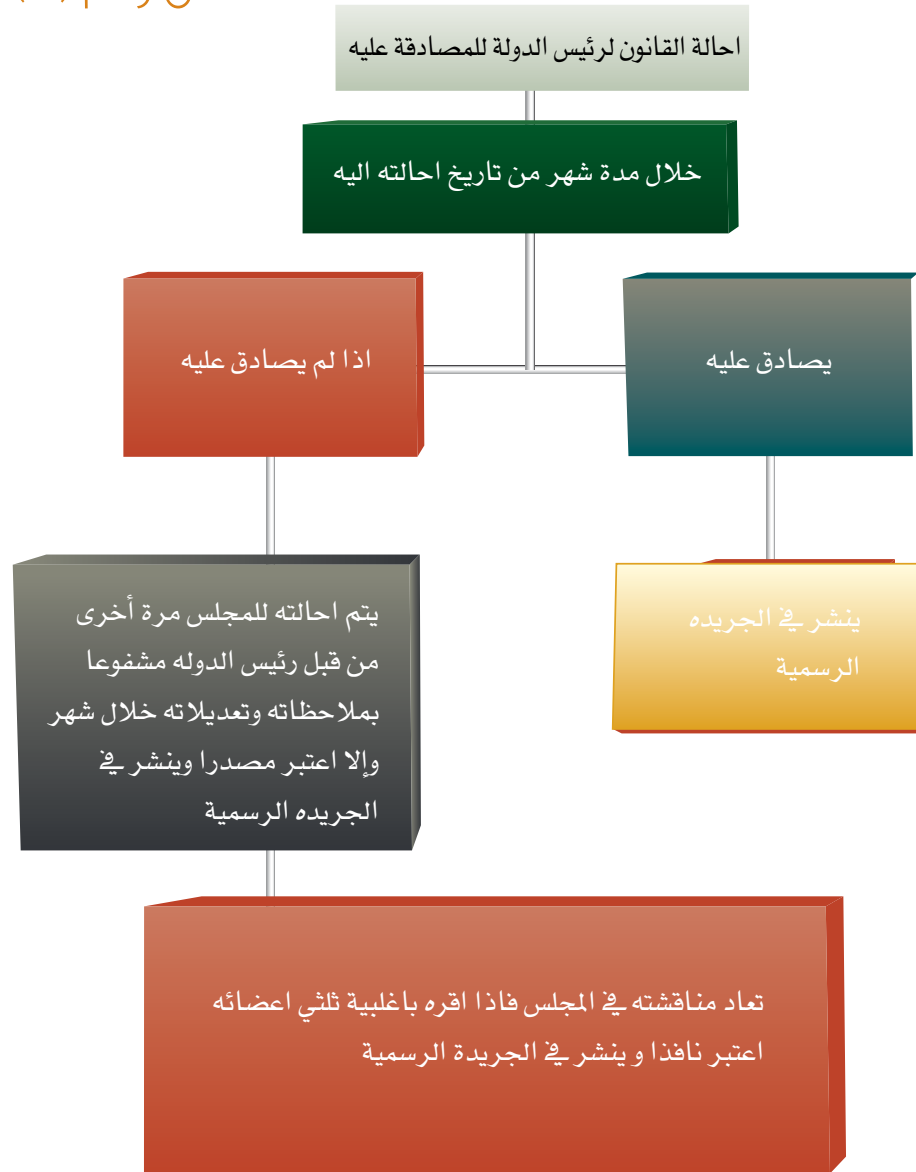
✓ يُنشر القانون في الجريدة الرسمية في ثلاث حالات:

١. إذا قام رئيس الدولة بالمصادقة عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه من المجلس التشريعي.
٢. إذا لم يصادق عليه رئيس الدولة، ولم يُحَلَّه إلى المجلس التشريعي مرة أخرى، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه.
٣. إذا أحاله الرئيس إلى المجلس التشريعي مرفقاً بملاحظاته واعتراضاته، وأقره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

عزيزي عضو المجلس

تأكد بعد إصدار التشريع من قبل الرئيس، أنه تم إصدار الأنظمة التنفيذية اللازمة لتنفيذه من قبل مجلس الوزراء؛ فالتشريع بدون أنظمة تنفيذية لا يمكن أن يحقق الأهداف المرجوة منه.

شكل رقم (١٢)





يحتوي هذا القسم على مجموعة من الأسئلة المباشرة، حول دور عضو المجلس في العملية التشريعية، إلى جانب عدد من الأسئلة العامة، وفقاً لما هو وارد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الأساسي المعدل.

هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي

• ممّ تتألف هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي؟

تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر.

• كيف يتم اختيار هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي؟

يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وذلك بالاقتراع السري في بدء انعقاد المجلس التشريعي.

• كيف يتم انتخاب رئيس هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي؟

١. تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين؛ لمساعدتها على فرز الأصوات وعدّها.

٢. يُعطى كل عضو منتخِب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً، ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحداً فواحداً، فيحضر العضو بذاته ويلقي ورقته.

٣. العضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيساً، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية يؤخذ الاثنان اللذان حصلوا على أعلى الأصوات ويُعدّان مرشحين للرئاسة، ويجري حينئذ التصويت عليهما فقط، ويكتفى في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يقترع بينهما، ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس.

• ما الإجراءات الواجب اتّباعها لتقديم الاستقالة من هيئة مكتب رئاسة المجلس؟

١. يجب أن يقدّم طلب الاستقالة مكتوباً إلى هيئة المكتب.

٢. تقوم هيئة المكتب بعرض طلب الاستقالة على المجلس في أول جلسة يعقدها، على ألا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديم الاستقالة.

٣. يجوز سحب طلب الاستقالة قبل عرضه على المجلس.

• ما الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس هيئة مكتب المجلس التشريعي؟

يتمتع رئيس هيئة المكتب بالصلاحيات الآتية:

١. يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادته، ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي.

٢. يحافظ على أمن المجلس ونظامه.

٣. يفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها، ويضبطها ويدير المناقشات فيها، ويأذن بالكلام ويحدد موضوع البحث.

٤. يوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات.

٥. يشرف على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها.

٦. للرئيس أن يشترك في المناقشات، وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي المناقشة.

• هل يجوز الجمع بين المناصب الحكومية وعضوية هيئة المكتب؟

لا يجوز الجمع بين منصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر وعضوية هيئة المكتب.

انعقاد المجلس التشريعي

• متى ينعقد المجلس التشريعي؟

ينعقد المجلس التشريعي في دورة عادية على فترتين، مدة كل فترة أربعة أشهر، تبدأ الفترة الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول.

• ما شروط صحة انعقاد المجلس التشريعي؟

يشترط لصحة انعقاد المجلس التشريعي حضور الأغلبية المطلقة للمجلس، وإذا تبين، عند حلول موعد الاجتماع، عدم اكتمال هذا النصاب يؤخر الرئيس افتتاح الجلسة نصف ساعة، فإذا لم يكتمل النصاب بعد ذلك يؤجل الرئيس الجلسة إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعاً من ذلك التاريخ.

• متى يجب على أمين سرّ المجلس توزيع جدول الأعمال على الأعضاء؟

يجب على أمين سرّ المجلس توزيع جدول الأعمال على الأعضاء قبل الاجتماع بثمان وأربعين ساعة على الأقل.

• هل يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال؟

لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال، إلا بناءً على طلب من رئيس الدولة، أو الرئيس، أو بناءً على طلب كتابي مقدّم من عشرة أعضاء على الأقل.

• من الجهة المخوّلة بدعوة المجلس التشريعي لانعقاد لدورة غير عادية؟

ينعقد المجلس التشريعي في دورة غير عادية بدعوة من رئيسه، بناءً على طلب من مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي.

• هل يجوز حل المجلس التشريعي خلال فترة حالة الطوارئ؟

لا يجوز حلّ المجلس التشريعي الفلسطيني ولا تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ.

الجلسات السريّة

• من له الحق في دعوة المجلس التشريعي لانعقاد في جلسة سرية؟

ينعقد المجلس في هذه الحالة، بناءً على طلب من:

١. رئيس الدولة. ٢. رئيس المجلس التشريعي. ٣. ربع أعضاء المجلس التشريعي.

• من له حق حضور الجلسات السرية؟

يحضر الجلسات السرية الأعضاء فقط، ولا يجوز لغير الأعضاء الحضور إلا بقرار من المجلس.

الاقتراح، المناقشة العامة

• من الجهة المختصة باقتراح مشاريع القوانين؟

أ. مجلس الوزراء.

ب. أعضاء المجلس التشريعي.

ج. اللجان القانونية التابعة للمجلس التشريعي.

• هل يحق للمجلس أن يقرّر البدء في المناقشة العامة دون الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة؟

نعم، يجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة مباشرة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة.

القراءات المتعددة

- هل يحق لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون المقدم من قبله، بعد قيام المجلس بالتصويت عليه في المناقشة العامة؟
- لا يحق له ذلك، وإنما يحق له استرداده قبل قيام المجلس التشريعي بالتصويت عليه في المناقشة العامة.
- ما هي الأغلبية المطلوبة للتصويت على قبول مشروع القانون؟
- الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.
- هل يجوز إعادة طرح مشروع القانون في ذات الدورة التي رفض فيها؟
- لا يجوز، وإنما يجوز إعادة طرحه في الدورة التي تليها.
- ما المدة التي يمنحها رئيس المجلس للأعضاء من أجل دراسة مشروع القانون، في القراءة الأولى له؟
- يمنح الرئيس النواب مدة (٤٨) ساعة لدراسة مشروع القانون.
- متى تأتي مرحلة القراءة الثانية لمشروع القانون؟
- تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى.
- من له الحق في طلب إجراء قراءة ثالثة لمشروع القانون؟
- تتم القراءة الثالثة بناءً على طلبٍ كتابيٍّ مسبّب، من:
 - أ. مجلس الوزراء ب. رُبع أعضاء المجلس التشريعي.
- متى يجب أن يقدّم طلب إجراء قراءة ثالثة لمشروع القانون؟
- يجب أن يقدم الطلب خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ إقرار المشروع في القراءة الثانية.

مرحلة الإصدار والنشر

- من له الحق في إصدار القانون؟
- رئيس دولة فلسطين.
- ما المدة التي يجب على رئيس دولة فلسطين إصدار القانون خلالها؟
- يصدر رئيس الدولة القوانين خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه.
- هل يحق لرئيس الدولة إعادة القوانين المحالة إليه من قبل رئيس المجلس بعد إقرارها من المجلس؟
- نعم، يحق لرئيس الدولة إعادة القوانين ولكن بشرطين اثنين، هما:
 ١. أن يكون ذلك خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه.
 ٢. أن تكون مرفقة بملاحظات أو أسباب اعتراضه.
- هل تُعدّ الملاحظات التي قدمها رئيس الدولة بخصوص مشروع القانون، ملزمة للمجلس التشريعي؟
- يكون للمجلس الخيار إما أن يأخذ بها ويضمّمها في مشروع القانون، أو أن يصوّت مرة أخرى على المشروع، دون الأخذ بملاحظات الرئيس.
- في حال عدم الأخذ بملاحظات رئيس الدولة، ما هي الأغلبية المطلوبة من المجلس التشريعي للتصويت على إقرار القانون ونشره؟
- أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، حسب القانون الأساسي. والأغلبية المطلقة، حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

- ما مصير القانون في حال مرور شهر على إحالته إلى رئيس الدولة، ولم يصادق عليه أو يُحَلَّه إلى المجلس التشريعي مرة أخرى؟
في هذه الحالة يعتبر القانون مُصدراً، ويُنشر فوراً في الجريدة الرسمية.
- أين ينشر القانون؟
في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية).
- متى يعتبر القانون المنشور نافذاً؟
ينفذ القانون بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ما لم ينص القانون ذاته على خلاف ذلك.
- ما الحالات التي ينشر فيها القانون في الجريدة الرسمية؟
أ. مصادقة رئيس الدولة على القانون، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه من المجلس التشريعي.
ب. مرور مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة القانون إلى رئيس الدولة، ولم يقم الرئيس بالمصادقة عليه ولم يُحَلَّه للمجلس التشريعي.
ج. إقرار المجلس التشريعي للقانون بأغلبية ثلثي أعضائه، في حال إحالة رئيس الدولة القانون إليه مشفوعاً بملاحظاته واعتراضاته.

لجان المجلس التشريعي

- ما أنواع لجان المجلس؟
أ. لجان دائمة ب. لجان مؤقتة
- ما مجالات عمل اللجان الدائمة في المجلس التشريعي؟
التشريع، والرقابة، والسياسات العامة.

- ما هي لجان المجلس الدائمة؟

تتكون اللجان الدائمة من إحدى عشرة لجنة، وهي: لجنة القدس، لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان، لجنة شؤون اللاجئين، اللجنة السياسية، اللجنة القانونية، لجنة الموازنة والشؤون المالية، اللجنة الاقتصادية، لجنة الداخلية، لجنة التربية والقضايا الاجتماعية، لجنة المصادر الطبيعية والطاقة، لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

إسقاط العضوية

- ما الحالات التي تسقط فيها العضوية من المجلس التشريعي؟
تسقط العضوية في الحالات الآتية:
١. في حالة الوفاة.
٢. في حالة صدور حكم قضائي مدني قطعي من محكمة فلسطينية مختصة بإدانة العضو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.
- ما الأغلبية المطلوبة لإسقاط العضوية؟
يصدر قرار إسقاط العضوية بأغلبية الثلثين.

الاستقالة

- ما الإجراءات الواجب على عضو المجلس التشريعي اتباعها لتقديم استقالته؟
١. يجب على العضو الذي يريد الاستقالة من المجلس أن يقدمها خطياً للرئيس غير مشروطة.
٢. يجب على رئيس المجلس عرض الاستقالة على المجلس بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها أو في أول جلسة يعقدها بعد ذلك التاريخ.
٣. لا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد عرضها على المجلس واتخاذ قرارا بشغور موقع العضو المستقيل.

- هل يحق لعضو المجلس الرجوع عن استقالته؟

نعم يحق للعضو المستقيل أن يرجع عن استقالته بكتاب خطّي يقدمه للرئيس، وذلك قبل عرضها على المجلس التشريعي.

حصانة الأعضاء

- ما هي الإجراءات الواجب اتباعها لتقديم طلب رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي؟

١. يقدم النائب العام طلب رفع الحصانة خطياً، إلى الرئيس مرفقاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه، والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية.
٢. يحيل الرئيس طلب رفع الحصانة إلى اللجنة القانونية، ويُعلم المجلس بذلك.
٣. تبحث اللجنة الطلب وتقدم تقريرها إلى المجلس، ويأخذ المجلس قراره برفع الحصانة بأغلبية الثلثين.
٤. للعضو الذي رفعت الحصانة عنه ولم يوقف، الحق في حضور الجلسات واجتماعات اللجان، والمشاركة في المناقشة والتصويب.

الاستعجال في نظر بعض القرارات

- هل يحق للمجلس إصدار قرارات دون مناقشة؟

نعم، يحق للمجلس إصدار قرارات دون مناقشة، في الأحوال التالية:

١. بناء على طلب كتابي مسبب، مقدّم من خمسة أعضاء على الأقل.
٢. بناء على طلب من مجلس الوزراء.
٣. بناء على طلب اللجنة التحضيرية المختصة.

- هل يجوز إعادة تقديم موضوع رفضه المجلس للنظر فيه بصورة عاجلة؟

لا يجوز إعادة تقديم موضوع رفضه المجلس للنظر فيه بصورة عاجلة، إلا بعد مُضي شهر على الأقل من تاريخ رفضه، ومع ذلك يجوز للمجلس، بقرار من الأغلبية المطلقة، إعادة تقديم الموضوع في مدة أقل من شهر.

قرارات المجلس التشريعي

- ما الأغلبية المطلوب توافرها في قرارات المجلس التشريعي؟

تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة، وعند تساوي الأصوات يُعاد التصويت مرة ثانية فقط، وعند تساوي الأصوات مرة ثانية يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس. ويستثنى من ذلك ما ورد عليه نصّ خاصّ في النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

الدور الرقابي للمجلس التشريعي

- ما مهام المجلس التشريعي؟

أ. مهام تشريعية. ب. مهام رقابية.

- ما آليات الرقابة التي يملكها المجلس التشريعي؟

أ. السؤال ب. الاستجواب ج. لجان تقصي حقائق د. حجب الثقة

- ما آلية تقديم السؤال؟

١. يحق للعضو توجيه السؤال إلى الوزراء، وذلك بتقديمه السؤال كتابة لرئيس المجلس.
٢. يقوم الرئيس بتبليغه إلى الوزير المختص، ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة، على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير.

٣. يخصص المجلس في أول جلسة نصف ساعة للأسئلة، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك.
- ما شروط الاستجواب وإجراءاته؟
 - ١. يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً.
 - ٢. يجب أن يقدم لرئيس المجلس، الذي بدوره يحدد موعداً لتلاوته، ويراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، يحدّد الموعد بعد سماع رد الوزير.
 - ٣. لا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.
 - ٤. يكون للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال، ما عدا الأسئلة.
 - ٥. يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة. وللمستجوب بعد ذلك، إذا لم يقتنع، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.
 - ٦. يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده، فلا يُنظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.
 - ما الأغلبية المطلوبة لحجب الثقة عن الحكومة؟
- يتم حجب الثقة عن الحكومة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.
- من يقوم بتشكيل لجان تقصي الحقائق؟
- يقوم المجلس التشريعي بتكوين لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.

أسئلة عامة:

- متى يحق لرئيس الدولة إصدار قرارات لها قوة القانون؟
- يحق لرئيس الدولة إصدار قرارات لها قوة القانون، لكن ضمن شروط معينة، وهي:
١. أن يكون المجلس التشريعي غير منعقد.
 ٢. أن تكون هناك ضرورة ملحة لا تحتمل التأخير لإصدار القانون، حيث أن سلطته في هذه الحالة استثناء لا يجوز التوسع فيه.
 ٣. أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، بعد صدور هذا القرار، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.
- ما الأغلبية المطلوب توافرها لتعديل القانون الأساسي؟
- يعدل القانون الأساسي بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.
- هل للمجلس التشريعي دور في المصادقة على تعيين بعض الفئات في المناصب العليا؟
- نعم، يصادق المجلس على تعيين:
- أ. محافظ سلطة النقد، الذي يعين بقرار من رئيس الدولة.
 - ب. رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، الذي يعين بقرار من رئيس الدولة.
- هل يجوز لعضو المجلس التشريعي أن ينتمي إلى أكثر من كتلة برلمانية؟
- لا يجوز له ذلك، فقد نصّ النظام الداخلي للمجلس صراحةً على حظر الانتماء لأكثر من كتلة برلمانية.

تنويه

تمّ الاستناد في إعداد هذا الدليل إلى عدد من المصادر الأولى والثانوية، نورها على النحو الآتي:

١. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣.
٢. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته.
٣. قانون الجريدة الرسمية الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.
٤. قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٨/٠٦/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢.
٥. إصدارات معهد الحقوق ذات العلاقة بالعملية التشريعية.
٦. دليل النائب في المجلس التشريعي الفلسطيني، ٢٠٠٦.
٧. دليل غير منشور حول مهامّ اللجان، المجلس التشريعي الفلسطيني.
٨. الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني على الرابط الآتي:
<http://www.pal-plc.org/index.php/2010-07-06-16-49-39.html>
٩. عدد من المقابلات الميدانية وورش العمل مع عدد من موظفي المجلس التشريعي الفلسطيني.