



التاريخ: 2009/2/1  
دراسة قانونية حول :  
الخطة التشريعية للحكومة

### مفهوم الخطة التشريعية

هي النظام الذي على اساسه يتقرر مصير مقترحات مشاريع القوانين سواء العمل على تشريع معين ام ترتيب هذا التشريع من ناحية جدولته عندما تقرر الحكومة اقتراح التشريع للبرلمان ، وهي تتم في مرحلة تطوير السياسة التشريعية قبل عملية الصياغة التشريعية ، وعلى اساسه يتم تقرير ما اذا ما كان الضروري العمل على صياغة تشريع معين ام لا، ومتى سيتم اقتراحه للبرلمان ووفق أي ترتيب بالمقارنة مع التشريعات الاخرى المقترحة.

وترتبط الخطة التشريعية واولوياتها بالسياسة التشريعية ومحدداتها فهي تأتي تعبيراً عن السياسة التشريعية العامة و التي يجب على السياسة التشريعية الخاصة بكل قانون ان تتلاءم معها. فاذا ما كانت السياسة التشريعية لقانون ما لا تتلاءم مع الاولويات التشريعية لتلك المرحلة فانه اما قد يتم تأجيل العمل على القانون واما يتم تغيير السياسة التشريعية لهذا القانون.

### الهدف من الخطة التشريعية

- تهدف الخطة التشريعية الى التقليل من عدد مشاريع القوانين التي تقدم للصائغين للعمل عليها ومن ثم الى البرلمان بحيث لا يتم اغراق البرلمان والصائغين بالعمل على قوانين معينة على حساب قوانين لها اهمية اكبر، وتستجيب بشكل اكبر لحاجات المجتمع، وما يستتبع ذلك من هذه الموارد العامة.
- كما ان لكل تشريع تكلفة معينة تنتج عن تطبيقه فهو قد يرتب التزامات على عاتق الحكومة قد تتجاوز امكانيات الدولة وميزانية الحكومة، مما يؤدي الى العمل على تقديم مقترحات قوانين لا يمكن للحكومة ان تقوم بتنفيذ الالتزامات التي ترتبها هذه القوانين عليها ما يعني بالضرورة تكس عدد من القوانين غير المطبقة.
- بالاضافة الى ذلك فان من اهداف الخطة التشريعية زيادة جودة القوانين التي ينجزها الصائغون والموظفون المسؤولون عن اعداد مشروعات القوانين في داخل الوزارات وذلك من خلال متطلباتها لاجراءات معينة لا بد من القيام بها من اجل تحديد الاوليات .
- كما انها تعطي شرعية اكبر للقوانين المقترحة اذ انها تفرض معايير محددة وواضحة للجميع حول اسباب اقتراح مشاريع قوانين وليس اخرى.



والخطة

التشريعية هي خطة

يتفق عليها في الحكومة وتتضمن التشريعات التي ستقوم الحكومة باعدادها في السنة القادمة و احيانا كل سنتين او ثلاثة وعادة ما تقدم هذه الخطة من قبل الحكومة الى البرلمان في اطار الخطة العامة للحكومة ضمن برنامجها الوزاري التي حازت الثقة بموجبه، وفي بعض الاحيان يكون المطلوب هو موافقة البرلمان على هذه الخطة ولكن في احيان اخرى يكون الغرض هو فقط اطلاع البرلمان، والبرلمان صاحب الصلاحيه في اقرار الخطة التشريعية وذلك من خلال قبوله للتشريعات المقترحة.

عناصر الخطة التشريعية

1. وجود جهة مسؤول عن اعداد هذه الخطة ومتابعة تنفيذها ومن الضروري ان تكون هذه الجهة لديها كل السلطات ما يمكنها من القيام بعملها وضمن التزام الجميع به، ففي بعض الدول قد تكون وزارة العدل، او وزير دولة للشؤون البرلمانية، وفي دول اخرى قد تكون لجنة مكونة من ثلاثة وزراء رئيسيين وفي كثير من الحالات قد يكون جسما مستقلا تابعا لرئاسة الوزراء.
2. القيام باجراءات عملية تمكن تلك الجهة من اتخاذ قرار بشأن الاولويات التشريعية، أي تحديد التشريعات والمشروعات التشريعية الممكنة التي تشكل جزءا من برنامجها التالي وتكون هذه الاجراءات عبارة عن اشكال اللوائح والتعليمات الحكومية.
3. اجراءات عملية منصوص عليها وجدولا سنويا لهذه الاجراءات حتى تستطيع الوزارات ان تخطط للمستقبل.
4. وضع الخطة قبل فترة معقولة لتمكين الوزارات من الحصول على الوقت الكافي لاستكمال مشروعات القوانين وخاصة تلك المعقدة والصعبة التي تحتاج الى وقت في وضع السياسة والتشاور.
5. اشتراط عدم بدأ الوزارات بالعمل على مشاريع القوانين الا بعد موافقة الحكومة وذلك للحفاظ على جهود القائمين على هذه العملية.
6. اجراءات للتعامل مع مشروعات القوانين التي تظهر فجأة بعد سريان الخطة التشريعية.

معايير تحديد الاولويات :-

تختلف معايير تحديد الاولويات من بلد الى آخر فهي بالضرورة استجابة للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي المتعلق ببلد ما، و اذا كان صاحب القرار المتعلق بالاولويات هو الحكومة فانها وحدها هي التي تقرر معايير هذه الاولويات.



• المعيار

السياسي

هو عادة ما يفحص الحاجة المستعجلة للتشريع ويشمل هذا المعيار مدى استجابة التشريع لاعلان حكومي قامت الحكومة بالتصريح به، او ان يأتي استجابة للبرنامج الحكومي، وان هذا التشريع يأتي تلبية لالتزامات دولية لا بد للدولة من ان تفي بها ، كما ان المعيار السياسة لا يفي بالضرورة عدم معالجة مواضيع اقتصادية واجتماعية انما هو عملية للربط بين ما قامت الحكومة بالالتزام به سياسيا بالعمل عليه من خلال التشريعات.

- **المعيار الفني** هو ما يفحص الوضع الفني للتشريع هل سيكون جاهز قبل الدورة البرلمانية وفي أي صورة ، هذا المعيار له علاقة بالمتطلبات الفنية للتشريع وحتى يمكن ان يكون جاهزا بحيث يؤخذ بعين الاعتبار ان تشريعا كالقانون المدني مثلا لا يمكن انجازه خلال ثلاثة شهور انما يحتاج الى عام او عامين.
- **معيار الضرورة** هو يفحص مدى الحاجة الى معالجة المشكلة المطروحة من خلال التشريع لانه هو الحل الوحيد المتوفر الاصلح.

- **الموازنة في تحديد الاولويات:-**  
لكل قانون تكلفة مالية وهذه التكلفة تكون على شقين ، تكلفه اعداد وتكلفه تنفيذ وتطبيق قد يكون له اثر على الموازنة العامة للدولة ، فيعض التشريعات قد ترتب التزامات مالية لا تستطيع الحكومة الوفاء بها، ومن هنا يأتي الدور الفاعل للموازنة في تقرير اذا ما كان من الضروري العمل على التشريع في الوقت الحالي ام لا بد من تأجيله لتوفير ميزانية له.

الخطه التشريعيه في ظل القانون الفلسطيني .

أولا : القانون الاساسي.

لقد خلا القانون الاساسي من نصوص تشير الى ضرورة وضع الخطه التشريعيه للحكومته فلم نجد في نصوص القانون الاساسي اي تنظيم قانوني لعملية تحويل البرنامج التشريعي المتضمن بالبيان الوزاري الى خطه تشريعيه ، فلم تشر نصوص القانون الى هذه العمليه الاجرائية ولم تبين ما هيئه الجبهه التي ستقوم بها ولا المدة الزمنية اللازمه لذلك ، فلا بد ان يتم النص الصريح على وجود جسم ما أو هيئه مسؤوله عن القيام بتلك المهمه، ولكن نص الفقرة 1 من المادة 69 تحمل في طياتها اشارة غير مباشره لهذه الخطه.

المادة 69 من القانون الاساسي نصت على :

" يختص مجلس الوزراء بما يلي :

1 - وضع السياسة العامه في حدود اختصاصه وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.



2 - تنفيذ

السياسات

- العامه المقرره من السلطات الفلسطينية المختصة.
- 3 - وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي
  - 4 - اعداد الجهاز الاداري ووضع هيكله وتزويده الوسائل اللازمة بكافه والاشراف عليه ومتابعته.
  - 5 - متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام باحكامها واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك.
  - 6 - الاشراف على اداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الاداري لواجباتها واختصاصاتها والتنسيق فيما بينها .
  - 7 - مسؤولية حفظ النظام العام و الامن الداخلي .
  - 8 - مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات علاقه بالفقرتين 6 و7 اعلاه وسياستها في مجال تنفيذ اختصاصاتها .

كما هو واضح من نص الفقرة 1 فان اول الاختصاصات التي رسمها القانون الاساسي لمجلس الوزراء تتمثل في وضع السياسة العامة التي ستعمل الحكومة في ظلها اثناء فترة توليها السلطة ، ونرى ان المقصود من مصطلح السياسة العامة هي الخطة العامة للحكومة التي ستسير على خطاها لتسيير امور الدولة، ومن الطبيعي ان تتضمن هذه السياسة العامة الخطة التشريعي للحكومة.

اجراءات تنفيذ الخطة التشريعي

1. تحويل برنامج الحكومة الى خطة تنفيذه عامه فقرة 1 المادة 69 من القانون الاساسي السابقه الذكر.
2. يجب على الحكومة ان تقوم بربط هذه الخطة بالتكلفه الاقتصاديه لها وهو ما يعرف بالموازنه العامه ، حيث يتم ربط بنود خطة الحكومة بالتنفيذية بالمبالغ الماليه المطلوبه لتنفيذها (نص فقرة 3 من المادة 69).
3. يجب معرفه الاثر الذي ستحدثها هذه الخطة على الجهاز الاداري في الدوله وما يتطلبه ذلك من اعاده الهيكله لهذا الجهاز وامداده بالوسائل اللازمه لتنفيذ هذه الخطة (فقرة 4 من نفس المادة).
4. يفترض بالحكومة ان تقوم بتكليف الجهات المختصة بالقيام بما هو مطلوب منها للتنفيذ ، وهو الاجراء الذي لم تشر اليه صراحة نصوص القانون الاساسي الفلسطيني.
5. يجب ان تستمر الحكومة في متابعه تنفيذ هذه الخطة والاشراف عليها لمعرفة ما تم انجازه منها وما لم يتم انجازه (فقرة 6 من المادة 69)، و المادة 72 من القانون الاساسي و التي تنص على " يختص كل وزير في اطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي :-
  - اقتراح السياسة العامة لوزارته والاشراف على تنفيذها بعد اقرارها .



الاشر  
اف

- على سير العمل في وزارته واصدار التعليمات اللازمة لذلك .
- تنفيذ الموازنة العانة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته .
- اعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء .

- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته الى وكيل الوزارة او غيره من موظفي الادارة العليا في وزارته في حدود القانون .

6. اعداد مشاريع القوانين واصدار اللوائح والانظمة.  
7. متابعة تنفيذ التشريعات بعد اصدارها وضمن الالتزام باحكامها، فقره 5 من المادة (69)، والمادة 70 من القانون الاساسي " التي تنص في الفقرة 5 من المادة على اختصاص مجلس الوزراء في متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام باحكامها واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك .

#### تانياً: قانون اجراءات اعداد التشريعات رقم 4 لسنة 1995 (ديوان الفتوى والتشريع).

الاطار القانوني للخطة التشريعية في ظل قانون اجراءات اعداد التشريعات قد نصت المادة 2 منه على: " تعد الوزارة او الجهة المختصة مشروعات الادوات التشريعية و الاتفاقيات وما في حكمها او تعد العناصر الرئيسية والاحكام الموضوعية المطلوب ان تتضمنها المشروعات المقترحة .وتحيل الوزارة او الجهة ماتم اعداده وفقاً للفقرة السابقة الى ديوان الفتوى و التشريع لصياغة المشروعات المطلوبه في الصيغة القانونية الملئمة".

المادة 3 منه " يتولى ديوان الفتوى و التشريع دراسة المشروعات المقترحة وادخال ما يراه من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها و الغاية المستهدفة منها وله في سبيل اداء مهمته ان يتشاور مع الوزراء او الجهة المختصة وغيرها من الوزارات و الجهات الاخرى ذات العلاقة وان تنسق بينها بغرض التوصل الى الاحكام الملئمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات".

المادة 4 منه " يرفع ديوان الفتوى و التشريع مشروعات الادوات التشريعية الى امين عام مجلس وزراء السلطة الذي يتولى احوالها الى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة وتكون برئاسة وزير العدل وعدد من الوزراء وعضوية رئيس ديوان الفتوى و التشريع وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الادوات التشريعية وتقديم توصياتها الى مجلس الوزراء " .

المادة 5 منه " بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول او الرفض او التعديل يحال المشروع الى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة " .  
فهذه النصوص السابقة الذكر هي الاطار القانوني لمرحلة من مراحل الخطة التشريعية وهي ترجمه البنود الموجوده في الخطة الى مشاريع القوانين ومن ثم اعدادها بصيغتها النهائية لحوالها الى الجهة المختصة.



الخطة التشريعية

المقدمة من قبل مجلس الوزراء لسنة 2009

تهدف الخطة التشريعية الى تحسين الاداء الحكومي في جميع مؤسسات ووزارات السلطة من خلال اللجان المتخصصة في الوزارات وجهات الاختصاص بتقديم اقتراحاتها بمشاريع القوانين والتشريعات، الا ان الوضع الحالي وفي ظل غياب المجلس التشريعي، لا تخدم المصلحة العامة.

هناك بعض الملاحظات والغموض الذي يشوب نصوص ومواد هذه الخطة :

- وضع خطة تشريعية وجدول اولويات للسلطة الوطني خطوه ايجابيه نحو تكريس سياسته تشريعيه واضحه ومنع التناقضات والتداخلات في التشريعات المقره ، الا ان وضع الخطة

بهذه الصوره من قبل الحكومه قد خالفت القانون رقم 4 لسنة 1995 قانون بشأن اجراءات اعداد التشريعات (المتعلق ديوان الفتوى والتشريع) بعدم ذكرها اي دور لديوان الفتوى والتشريع وهو المكلف باعداد التشريعات المقترحة نيابه عن الحكومه ، وهذا معناه وجود جهازين تابعين للسلطة التنفيذية لهما نفس الاختصاص .

- جاءت الخطة التشريعية في ظل عدم استقرار سياسي في السلطة، خاصة في ظل غياب التنسيق بين مؤسسات السلطة بين الضفة وغزة، فهذه الخطة لا تخدم المرحلة الحاليه .
- لم تراعي الخطة التشريعيه حاله القانونيه التي تعيشها السلطه في ظل غياب السلطه التشريعيه حيث ان صلاحيات رئيس السلطه باصدار قرارات لها قوه القانون مقيده بحاله الضرورة ، وبالرجوع الى الخطة التشريعيه نجد ان القوانين الموجوده بها لم تراعي حاله الضروره باقرار القوانين، اضافه الى ان هذه القرارات بقوانين ستعرض على المجلس التشريعي مستقبلا ويكون قرارا المجلس التشريعي بالقبول او عدمه مقيد بتوافر حاله الضرورة .

- ان عدد كبير من مشاريع القوانين التي وردت ضمن الخطة قد تم اقرارها من المجلس التشريعي ومنشوره في الجريده الرسمية كما ان هنالك عدد من مشاريع القوانين هي قيد النظر في المجلس التشريعي اذ ان اصدار قرارات لها قوه القانون من قبل الرئيس في هذه الحاله والتي يمكن ان تتضمن الغاء او تعديل قوانين مقره من المجلس التشريعي علما ان القرار بقوه القانون اقل مرتبه من القانون الصادر عن السلطه التشريعيه ويذهب جمهور الفقهاء الى الحد من اصدار قرارات بقوانين لتعديل او الغاء قوانين صادرة من المجلس التشريعي.

بسم الله الرحمن الرحيم

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY  
Palestinian Legislative Council  
Legal Department



السلطة الوطنية الفلسطينية

المجلس التشريعي

• مبالغة

الحكومة او الخطة التشريعية في عدد القوانين التي سيتم اعدادها في كل دورة وهو ثمانية قوانين بالاضافة الى ثمانية أنظمة ولوائح تنفيذية في غضون شهرين.

- ان مبلغ ال 300 الف دولار والذي تم رسده من قبل الحكومة لتنفيذ الخطه التشريعية والمفترض وجوده في موازنة السلطة الوطنية لعام 2009 والملاحظ ان الموازنة العامة لم تقرر لغاية الان ولم يتم اقرارها حتى يصار الى اعتماد هذا المبلغ ووضعها في بنود هذه الخطة، فلا يعقل ان يتم اعتماد هذا المبلغ قبل اقرار الموازنة العامة للسلطة .

،، مع الاحترام ،،

اعداد  
تهاني عويوي