المحتويـ ـ ـات

مقـدمـة..... 3

الفصل الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني..... 6

الظروف التي أفرزت المجلس..... 6

اتفاقيات أوسلو..... *6*

الانتخابات الفلسطينية (يناير 1996)..... *8*

صلاحيات المجلس..... 1 1

تركيبة المجلس..... 2 1

رئيس المجلس..... *3 1*

هيئة مكتب المجلس..... *3 1*

لجان المجلس..... *14*

الفصل الثاني: في إشكالية السلطة والقانون ووظائف البرلمان..... 6 1

في فكرة الفصل بين السلطات..... 8 1

وظائف البرلمان..... 0 2

حول التشريع وآلياته..... 1 2

الفصل الثالث: أداء المجلس التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بوظيفة التشريع..... 4 2

التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل تنصيب المجلس..... 4 2

أولاً: القرارات الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس..... *5 2*

ثانياً: القوانين الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس..... *5 2*

ثالثاً: المراسيم الرئاسية التي صدرت قبل المجلس..... *6 2*

آليات التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني..... 7 2

القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني منذ تنصيبه وحتى انتهاء الدورة الثانية 0 3

أولاً: القرارات التي أصدرها المجلس..... *0 3*

ثانياً: مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في المجلس..... *6 3*

ثالثاً: القوانين التي أقرها المجلس..... *8 3*

رابعا: القوانين الصادرة بعد مصادقة الرئيس عليها 8 3

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية: القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة كحالتين دراسيتين0 4

تجربة القانون الأساسي.....1 4

تجربة قانون الموازنة العامة لعام 7 9 54

الفصل الرابع: أداء المجلس التشريعي فيما يتعلق بوظيفة الرقابة والمحاسبة 3 6

مقدمة نظرية في الرقابة والمحاسبة 3 6

آليات الرقابة والمحاسبة الرسمية.....5 6

أ. الآلية القضائية.....6 6

ب. الآلية الذاتية.....6 6

ج. الرقابة والمحاسبة البرلمانية 6 6

الرقابة والمحاسبة في المجلس التشريعي الفلسطيني..... 7 6

النشاط الرقابي و المحاسبي للمجلس خلال دورته الأولى 9 6

النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال الدورة الثانية.....5 7

خلاصة وتوصيات.....6 8

ملاحـــــــق.....1 9

ملحق رقم (1)وضح الآلية النظرية للتشريع 92

ملحق رقم (2)وضح آلية التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني 93

مقـدمـة

في أجواء مفعمة بالبهجة والاستبشار ببدايـة حيـاة برلمانيـة جديـدة، بـدأت مسـيرة المجلـس التشـريعي الفلسطيني المنتخب بجلسة افتتاحية عقدت في مدينة غزة بتاريخ 1996/3/7 ألقيت فيها الخطب وأقسـم الأعضاء اليمين الدستوري وتم انتخاب هيئة مكتب الرئاسة (الرئيس ونائبين له، وأمين السر). واتجهت أنظار الفلسطينيين صوب هذه المؤسسـة الوليـدة الفريـدة مـن نوعـها، فـلأول مـرة بـات بإمكـان الشـعب الفلسطيني وضع قوانينه وتشريعاته بنفسه من خلال نوابه المنتخبين في انتخابـات حـرة. ومـع أن تلـك الانتخابات اقتصرت في الواقع على نحو ثلث تعداد الشعب الفلسطيني، أي فلسطينيي الأراضي المحتلة عام 1967، إلا أنها اعتبرت نقطة تحول بارزة في النضال مـن أجـل المشـروع الوطـني الفلسـطيني وخلـق نظام سياسي ديمقراطي عماده مؤسسات حكم ديمقراطـي تسـتمد شـرعيتها ووجودهـا مـن قبـول الشـعب وتجسد خياره الحر.

ومنذ ذلك التاريخ واصل المجلس التشريعي الفلسطيني أعماله في أجواء أقل مـا يمكـن وصفـها أنـها غـير عادية. فالمجلس، من ناحية، هو جزء من استحقاقات اتفاقيات التسوية المرحلية الـتي وقعتـها منظمـة التحرير الفلسطينية مع حكومة إسرائيل وتكبله قيود تلك الاتفاقيات في العديد من جوانـب عملـه. ومـن ناحية ثانية، لا يعمل المجلس في ظل دولة سيادية لا سلطان عليها لأحد، إنما في أراضٍ محتلة أعـادت قوات الاحتلال انتشارها في أجزاء منها فيما احتفظت لنفسها بالسيطرة على القسم الأعظـم منـها. ومـن ناحية ثالثة، فإن حداثة التجربة ومظاهر الخلل في البيئة المحلية التي يعمل فيها المجلس تلقي بظلالها على مجمل نشاطاته، بإنجازاته وإخفاقاته على السواء.

ومع دخول المجلس دورته الثالثة، أي عامه الثالث، يكون قد ترك خلفه تاريخا قصيراً من حيـث المـدة الزمنية ولكنه غني من حيث الدروس والعبر الممكن الاستفادة منها، ليس فقـط فيمـا تبقـى للمجلـس مـن ولاية والتي تنتهي في مطلع أيار من العام 1999 ولكن في المرحلة القادمة أيضاً أياً كان وصفها. ذلـك أن تجربة المجلس التشريعي سـتكرس إرثـاً سـيترك بصماتـه واضحـة علـى مسـتقبل السـلطة التشـريعية في فلسطين، بل وعلى النظام السياسي الفلسطيني بشكل عام.

وعلى ذلك أعد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان هـذه الدراسـة لتقييـم أداء المجلـس التشـريعي لوظائفـه الأساسية: التشـريع، الرقابـة والمحاسـبة. وتقتصـر الدراسـة علـى الفـترة الزمنيـة مـن 1996/3/6 إلى 1998/3/6، أي خلال الدورتين الأولى والثانية من عمل المجلس، وأي تطور حدث في أداء المجلس بعـد تلك الفترة فلن يدخل في نطاق الدراسة حيث سيترك لدراسة أخرى ستخصص للدورة الثالثة.

فمن ناحية، سنحاول من خلال هذه الدراسة التعرف على كيفيـة أداء المجلـس لوظيفتـه التشـريعية مـن حيث آليات التشريع، التشريعات والقوانين والقرارات التي صدرت عن المجلـس في تلـك الفـترة ومـدى الالتزام بها. كما تتضمن الدراسة تحليلاً للعلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، وتحديـد إلى أي مدى تسير هذه العلاقة نحو مبدأ الفصل بين السلطات الـذي يفـترض علاقـة تخصصيـة ضمـن إطـار تكاملي.

ومن ناحية أخرى، ستهتم الدراسة بتقييم أداء المجلس على مستوى دوره في الرقابة والمحاسبة ، حيث سنحاول دراسة إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدماً نحو القيام بـدوره الرقـابي والمحاسـبي، ودوره على وجه الخصوص في ترسيخ مبدأ المحاسبة كمبدأ أساسي في العمل البرلـماني وفي العلاقـة مـع السـلطة التنفيذية. وفي إطار ذلك سيتم التعرف على الأدوات الرقابيـة للمجلـس، آليـات الرقابـة، الحـيز المتـاح للمجلس للقيام بهذه الوظيفة والمعوقات التي تواجهه في ذلك.

ولتحقيق أغراضها تعتمد الدراسة على منهجية دراسة الحالة، حيث سيتم تحليل الكيفية التي يتـم بـها القيام بكل من الوظيفتين المذكورتين (التشريع، والرقابة والمحاسبة) على المستوى النظري ومن ثم مقارنـة ذلك بما يجري بالفعل على المستوى الفلسطيني. بمعنى آخر، سيتم التعرف على الأسلوب الأمثـل لأي برلمان للقيام بوظائفه في التشريع والرقابة والمحاسبة، ومن ثم مقارنـة ذلـك مـع مـا يجـري في المجلـس التشريعي الفلسطيني. واستناداً إلى ذلك سوف يتم تحديد مدى تجانس الحالـة الفلسـطينية مـع الحالـة النظرية وتحديد أسباب الفجوة أو الخلل (إذا وجد هناك أي خلل أو فجوة).

وتمثل محاضر جلسات المجلس التشريعي والقرارات الصادرة عنه خلال الدورتين الأولى والثانيــة مصـادر أساسية للدراسة، إضافة إلى المقابلات مع عدد من أعضاء المجلس التي وفرت مادة غنية وهامة للدراسة. كما تعتمد الدراسة على تحليل للتقارير الصادرة عن المجلــس ومـا يتـم تغطيتـه مـن نشـاطاته في وسـائل الإعلام. واستناداً إلى كل ما تقدم، تم تقســيم الدراسـة إلى ثـلاث فصـول رئيسـية، يتنـاول الأول منـها الظـروف الـتي أفـرزت المجلـس، بمـا فيـها عمليـة السـلام واتفاقيـة التسـوية المرحليـة والانتخابـات الفلسطينية، كما يتناول بنية وصلاحيات المجلس. ويتضمن الفصل الثاني مقدمــة نظريـة حـول الفصـل بين السلطات وعمل السلطة التشريعية ثم يتناول الوظيفة التشــريعية في المجلـس التشـريعي الفلسـطيني حيث يتعرض إلى رصد دقيق للقوا نين التي أصدرها منذ بداية عمله و حتى انتهاء الدورة الثانية. إضافة إلى ذلك، سنحاول من خلال هذا الفصل تحليل آليــة التشـريع في المجلـس التشـريعي و مقارنتـه باليـة التشريع النظرية. الأهم من هذا كله أننا سنحاول تحليل تجربـة القـانون الأساسـي و الموازنـة العامـة 97 كحالتين عينيتين لتحليل العلاقة بين المجلس و السلطة التنفيذية. أما الفصل الثالث فقد خصص لتقييم وظيفة الرقابة والمحاسبة التي يؤديها المجلــس، حيـث سـيتعرف علـي الأدوات الرقابيـة والمحاسـبية المتاحة للمجلس، مدي مشاركة النواب في محاسـبة و مراقبـة السـلطة التنفيذيـة، إلى أي مـدي اسـتطاع المجلس من خلاله ممارسته للأدوات الرقابية المتاحة له إحكام سيطرته علي السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى قضايا أخرى.

الفصل الأول: المجلس التشريعي الفلسطيني

سوف نتعرف في هذا الفصل على أهم الظروف التي أفرزت المجلس، صلاحياتــه، و تركيبتـه، وذلـك في محاولة لفهم الخلفية التي جاء منها، وطبيعة الحيز المتاح له في عمله، والقيود التي قد تؤثر على عمله.

الظروف التي أفرزت المجلس

بلا شك أن فهم الظروف التي تفرز أيةً مؤسسة كانت، عامل هام وضروري لفهم السـياق المؤسسـي الـذي تعمل من خلاله تلك المؤسسة، وبالتالي إعطاء صورة أشمل وأدق لطبيعة مهام، صلاحيات، وتركيبة تلــك المؤسسة. في ضوء ذلك، سوف نحاول بشكل سريع تحليل اتفاقيات أوسلو التي أسسـت لإقامـة السـلطة والوطنية الفلسطينية على مناطق في قطاع غزة والضفـة الغربيـة، وباعتبارهـا الإطـار الـذي أفـرز المجلـس التشريعي الفلسطيني، كما سيتم التعرض لتجربة الانتخابـات الفلسـطينية العامـة الـتي جـرت في ينـاير 1996، ومن ثم سوف نتعرف، استناداً إلى ذلك، على مهام،صلاحيات، وتركيبة المجلس.

اتفاقيات أوسلو

في الثالث عشر من سبتمبر 1993 وقعــت منظمـة التحريـر الفلسـطينية وحكومـة إسـرائيل اتفـاق إعـلان المبادئ والذي بنيت عليه اتفاقيتا التسوية المرحلية الموقعة بين إسـرائيل ومنظمـة التحريـر في أيـار 1994 وأيلـول 1995 علـى التـوالي. وقـد شـكلت هـذه الاتفاقيـات الأسـاس لإعـادة انتشـار قـوات الاحتــلال الإسرائيلي وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية في أجزاء مــن الأراضـي الفلسـطينية المحتلـة. وبـين أمـور أخرى، نصت الاتفاقيات بوضوح على ضرورة إجراء انتخابــات لفلسـطينيي الضفـة الغربيـة وقطـاع غـزة وذلك بهدف انتخاب مجلس تمثيلي ورئيس للسلطة. فقد حدد اتفاق إعلان المبادئ في هذا السياق بأنه "من أجل أن يتمكــن الشـعب الفلسـطيني في الضفـة الغربيـة وقطـاع غـزة مـن حكـم نفسـه وفقـاً لمبـادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحرة للمجلس." واعتبرت هذه الانتخابـات أنـها ستكون الخطوة الأولى نحو تحقيق الأهداف الوطنية للشــعب الفلسـطيني، حيـث جـاء بـهذا الصـدد أن

الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية مهمة باتجاه تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة وستوفر قاعدة ديمقراطية لإقامة المؤسسات الفلسطينية.[1]

كما أكدت الاتفاقية الإسرائيلية – الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية و قطاع غزة (اتفاق طابا)، والتي وقعت في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995 ما جاء في اتفاق أوسلو حول طبيعة وهدف هذه الانتخابات، حيث أكدت المادة الأولى (1) من ملحق الانتخابات أنها ستكون انتخابات سياسية تهدف إلى انتخاب الرئيس بشكل مستقل عن المجلس ولكن في نفس الوقت و نفس الإجراءات تقريبا." أما المادة الثانية من الملحق، فقد حددت شروط الانتخاب، الترشيح، إجراءات الترشيح لعضوية المجلس، إجراءات الترشيح لمنصب الرئيس، الحملة الانتخابية و غيرها من التفاصيل الأخرى. كما أكدت على أن المجلس المنتخب سيعمل لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات سيكون من خلالها مسؤولا عن إدارة الشؤون المحلية المدنية لفلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة.

و لهذا فان الاتفاقيات السياسية التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية مع الحكومة الإسرائيلية شكلت القيد الأكبر على عمل المجلس. فمن جانب، حددت هذه الاتفاقيات طبيعة عمل المجلس وصلاحياته، ومن جانب آخر، حددت مدة عمله بالمرحلة الانتقالية. و لذلك فان المجلس المنتخب تميز بخصوصيتين رئيستين وهما:

أولا: وقوعه لتأثير قوة خارجية متمثلة بإسرائيل.

ثانيا: وقوعه رهينة لمستقبل الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، مما افقده صفة أساسية وضرورية تحتاجها أية مؤسسة برلمانية للقيام بأدوارها على اكمل وجه، وهي صفة الاستقرار.

---

[1] المادة 3 من إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية. أوسلو ، سبتمبر 1993.

الانتخابات الفلسطينية (يناير 1996)

تم إجراء الانتخابات الفلسطينية في يناير 1996 لانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي. وعلى الرغم من اقتصار تلك الانتخابات على فلسطينيي الأراضي المحتلة واستثناء فلسطينيي الشتات منها (انسجاما مع الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي)، فقد اعتبرت تلك الانتخابات خطوة أولى في اتجاه رسم ومأسسة الحياة البرلمانية والديمقراطية في المجتمع الفلسطيني. وكانت السلطة الوطنية الفلسطينية قد باشرت استعداداتها لعقد الانتخابات منذ ديسمبر 1995 عندما قامت بإصدار قانون الانتخابات الفلسطيني.[2] وبموجب المادة الخامسة من هذا القانون تم تقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى 16 دائرة انتخابية وهى: القدس، بيت لحم، أريحا، الخليل، نابلس، جنين، طولكرم، قلقيلية، طوباس، رام الله، سلفيت، شمال غزة (جباليا)، مدينة غزة، دير البلح، خانيونس، و رفح. إضافة إلى ذلك، فقد حدد القانون طبيعة الانتخابات، شروط التصويت والترشيح سواء لعضوية المجلس أو لمنصب الرئيس. كذلك تم بموجب المادة 23 من القانون المذكور تشكيل لجنة الانتخابات المركزية بمرسوم رئاسي، حيث تولت مسؤولية التحضير للانتخابات والإشراف عليها. انبثق عن اللجنة المركزية للانتخابات مجموعة من اللجان الفرعية التي كانت تعمل مباشرة في كل دائرة انتخابية، والتي تولت الإشراف ومتابعة الانتخابات مع رفع التقارير الدورية للجنة الانتخابات المركزية.[3] عملت اللجنة المركزية واللجان الفرعية لفترة مؤقتة تمثلت بفترة الانتخابات، حيث تم حلها فيما بعد وإقامة لجنة انتخابات دائمة تم تعيينها من قبل رئيس السلطة الوطنية.

والواقع أن حق الانتخاب كان حقا شاملا وعاما، ولم يميز بين الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي أو الخلفية الاقتصادية أو الاجتماعية. فتمتع بحق الانتخاب كل فلسطيني مقيم في الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة بلغ من العمر 18 سنة يوم الاقتراع، باستثناء من كان محروما من الحق الانتخابي بموجب حكم قضائي أو من كان فاقدا الأهلية القانونية أو من كان محكوما عليه بالسجن

---

[2] الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد الثامن، 1 يناير 1995

[3] راجع المواد 2، 9، و12 من قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1995.

بتهمة مخلة بالشرف أو الآداب العامة ولم يرد اعتباره.[4] وبناء علي ذلك فقد تم تجميع ومتابعة جميع الأشخاص المسجلين كمؤهلين للانتخاب و تحديد جزء مستقل في السجل الانتخابي لكل منطقة جغرافية ومراكز اقتراع خاصة بها. شروط الانتخاب السابقة تم تطبيقها أيضا علي شروط الترشيح. فكل مرشح للمجلس أو للسلطة كان من الضروري أن يمتلك حق الانتخاب السابق أعلاه، هذا بالإضافة إلى ضرورة امتلاكه عنوانا ساري المفعول في منطقة تقع ضمن ولاية المجلس وفي الدائرة الانتخابية التي هو مرشح بها مع ضرورة عدم كونه مواطنا إسرائيليا.

وبناء عليه، فقد توجهت الجماهير الفلسطينية في العشرين من كانون الأول / يناير 1996 إلى صناديق الاقتراع لكي تدلى بأصواتها، وذلك بهدف اختيار رئيسها المنتخب، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وممثليها في المجلس. وجرت الانتخابات تحت رقابة دولية ومحلية، حيث اشترك في الرقابة حوالي 200 مراقب جاءوا من أربعين دولة، إضافة إلى عشر منظمات دولية. كما شاركت المنظمات الأهلية الفلسطينية في الرقابة أيضا، وكان للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان دورا مميزا في الإشراف على الرقابة المحلية للانتخابات في منطقة قطاع غزة. وكان من الملفت للانتباه حجم الإقبال والمشاركة الشعبية في عملية التصويت، حيث بلغت نسبة المقترعين ممن يحق لهم الإدلاء بأصواتهم 73.5٪ في الضفة الغربية و 86.34٪ في قطاع غزة، وكان معدل النسبة في القطاع والضفة الغربية 79.92٪، وذلك لاختيار 88 عضوا من بين 672 مرشحا طرحوا أسماءهم لاحتلال مقاعدهم في المجلس المنتخب تبقى منهم في يوم الانتخابات 370 مرشحا في الضفة و 182 مرشحا في قطاع غزة.[5] وقد بلغ مجموع مراكز الاقتراع في الأراضي المحتلة 1668 مركزا، منها 1170 مركزا في الضفة و498 مركزا في القطاع . و جاء توزيع المقاعد في المحافظات الفلسطينية الستة عشر ليعكس الحجم الجغرافي لكل محافظة، حيث احتلت محافظات قطاع غزة 37 مقعدا في حين احتلت محافظات الضفة 51 مقعدا. وقد تمثل المسلمون في 81 مقعدا (90.9٪ من نسبة المقاعد) بينما تمثل المسيحيون في 6 مقاعد (8٪ من نسبة المقاعد)، في حين

[4] راجع المواد 6، 7، و8 من قانون الانتخابات.

[5] أحمد قريع "أبو العلاء". تقرير مقدم عن أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني بمناسبة انتهاء الدورة الأولى 7 آذار 1997، ص2.

تمثلت الطائفة السامرية في نابلس بمقعد واحد (1.1٪ مـن نسـبة المقـاعد). أمـا حسـب الجنـس، فقـد احتل الذكور 94.3٪ من نسبة المقاعد في حين احتلت الإناث 5.7٪ من هذه النسبة.[6]

على المستوى الحزبي فقد شارك في هـذه الانتخابـات 17 حزبـا و حركـة بالإضافـة إلى المسـتقلين، و لم تشارك فيها كل من حركة حماس، حركة الجهاد الإسلامي، حزب التحرير الإسلامي، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، الجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، وجبهة التحرير العربية (القيادة العامـة). و قـد حصلت حركة فتح على أغلبية المقـاعد، بواقـع 50 مقعـدا مـن إجمـالي مقـاعد المجلـس، بينمـا حصـل المستقلون على 35 مقعدا، وحصل كل مـن الائتـلاف الوطـني الديمقراطـي، كتلـة الحريـة و الاسـتقلال، حزب الاتحاد الديمقراطي "فدا" على مقعد واحد كل على حدة، حيث مثل هذه القوي السياسية كل من حيدر عبد الشافي (استقال لاحقا" ولم يتم ملء الشاغر الذي تركه حتـى اللحظـة)، حسـام عبـد الرحمـن خضر، و عزمي الشعيبي على التوالي.[7]

جدول رقم " 1"، يوضح عدد أعضاء المجلس التشريعي حسب انتماءاتهم السياسية[8]

اسم الحزب أو الحركة	العدد	النسبة المئوية من إجمالي أعضاء المجلس
حركة فتح	5	81 . 6 ٪5
الائتلاف الوطني الديمقراطي	1	1 1 . ٪1

[6] المصدر السابق ، ص 2.

[7] انظر السلطة الوطنية، لجنة الانتخابات المركزية: الديمقراطية في فلسطين: الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي، 96 9 ص ص98-99.

[8] المصدر السابق.

كتلة الحرية والاستقلال	1	1 1	.	٪1
حزب الاتحاد الديمقراطي "فدا"	1	1 1	.	٪1
المستقلون	3	8 ،	9	٪3
المجموع	8	0	0	٪1

صلاحيات اللس

وفقا لاتفاق إعلان المبادئ، سبتمبر 1993، فان صلاحيات الإدارة المدنية تم نقلها إلى الحكومة الانتقالية. فالحكومة الانتقالية تمتلك صلاحيات علـى مسـتوى التعليـم، الثقافـة، الصحـة، الضمـان الاجتمـاعي، الشرطة، السياحة.....الخ. في إطار هذه الجوانب المدنية، يمتلك المجلس المنتخب الحق في التشريع، والسلطة التنفيذية تمتلك "صلاحية رسم وعمل سياسات فلسطينية والأشراف على تنفيذها والمصادقة على لوائح وأنظمة ضمن الصلاحيات المناطة مـن خـلال تشـريع مصـادق عليـه أو مـن خـلال قـرارات إداريـة ضرورية لتحقيق الحكم الذاتي الفلسطيني." [9]

حق المجلس المنتخب في التشريع يشتمل على حق التشريع الأولى المتمثـل بـإصدار القـانون الأساسـي، و حق التشريع الثانوي المتمثل بإصدار الأنظمة و التشريعات الأخرى.[10] يشـارك رئيـس السـلطة المنتخـب المجلس هذا الحق. فقد تم منحه بموجـب اتفـاق طابـا الحـق في المبـادرة بالتشـريع، أو بطـرح تشـريع للمجلس و إصدار تشريعات تبناها المجلس لتكون نـافذة المفعـول.[11] بالإضافـة إلى ذلـك، يمتلـك رئيـس السلطة المنتخب الحق في إصدار تشـريعات ثانويـة. والتشـريعات الصـادرة عـن المجلـس التشـريعي أو رئيس السلطة " بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي أوامر عسكرية، والـتي تفـوق ولايـة المجلـس أو

[9] أنظر. المادة التاسعة من الاتفاقية الإسرائيلية – الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة. واشنطن، 8 ل 2ؤ 5 9 9 1.

[10] المادة الثامنة عشر (1) من المصدر السابق.

[11] المادة الثالثة من نفس المصدر السابق.

تكون، مخالفة لاحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية أو أيــة اتفاقيــة الـتي يمكـن التوصـل إليـها بـين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وسـتكون باطلـة."[12] إلا أنـه وعلـى الرغـم مـن أحكام هذه المادة لم يصدر أي قانون سواء من قبل رئيس السلطة أو المجلس التشـريعي اسـتنادا إلى أي أمر عسكري إسرائيلي.

إلى جانب ذلك، فان أي تشريع، سواء ذلك الذي يصدر عن رئيس السلطة أو المجلس التشريعي، لابد وان يتم إبلاغه إلى لجنة التشريع الفرعية التي أنشئت من قبل لجنـة الشـؤون المدنيـة والـتي سـتقوم في غضون ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ التشريع بـالبت فيمـا إذا كـان هـذا التشـريع يتجـاوز نطـاق ولايـة السلطة أو لا يتفق مع أحكام هذا الاتفاق.[13] في حالة التقرير بـان القـانون هـو خـارج نطـاق صلاحيـات السلطة، أو يتناقض مع روح اتفاقيات السلام، فانه يعتبر باطل وغير ساري المفعول. [14]

ولذلك وكما هو واضح فان الطرف الإسرائيلي يمتلك حق التدخل غير المباشر في التشريع الفلسـطيني. فهو يستطيع من خلال اللجنة المذكورة الاطلاع علـى أي قـانون يقـوم المجلـس أو الرئيـس بـإعداده أو صياغته، هذا بالإضافة إلى مقدرته على رفض القانون وعدم إقراره.

تركيبة المجلس

يتكون المجلس التشريعي من الرئيس،نائبا الرئيس، أمين السر، واللجان.

---

[12] المادة الثامنة عشر (4 من الاتفاق السابق

[13] انظر المادة السابعة من اتفاق القاهرة. 4 مايو، 1994.

[14] انظر المادة الثامنة عشر بند (6.5 من الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة. واشنطن، 8 2 أيلول 1995

رئيس اللس

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه والمتحدث الرسمي باسمه والمعبر عن إرادته. إضافة إلى ذلك فهو "الذي يتولى مسؤولية المحافظة علي أمنه و نظامه، و الدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها، و الإعلان عن أي قرارات قد تصدر عنه." [15] ويمتلك رئيس المجلس الحق في المشاركة في النقاشات التي تجري فيه، وفي هذه الحالة فان النائب الأول يتولى رئاسة المجلس. وفي حالة مشاركة النائب الأول مع الرئيس في نقاشات المجلس، يتولى النائب الثاني الرئاسة. في حال مشاركة النائبين مع الرئيس في نقاشات المجلس يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء سنا.

ينتخب رئيس المجلس مباشرة من قبل الأعضاء حيث يحتاج إلى أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، أي ما يزيد بواحد على نصف الأعضاء الحاضرين لكي يصبح رئيسا للمجلس.[16] ويشترط حضور أكثر من نصف الأعضاء على الأقل لكي يكتمل النصاب القانوني للمجلس. وفي حال عدم توافر الأغلبية المطلقة، يتم أخذ الاثنين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ويتم اعتبارهما كمرشحين للرئاسة ويجرى التصويت عليها، وفي حالة التساوي، يجرى الاقتراع بينهما ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة الانتخاب.

هيئة مكتب اللس

وتتكون من رئيس المجلس، نائبا الرئيس، وأمين السر. ويتم انتخاب كل من أمين السر ونائبا الرئيس بنفس الطريقة والآلية التي يتم فيها انتخاب رئيس المجلس. إحدى مسؤوليات هيئة مكتب المجلس هي تعيين الأمانة العامة (الإدارة العامة) التي تشرف على جميع القضايا الإدارية، المالية، القانونية، الإعلامية، العلاقات، والبروتوكول داخل المجلس، بالإضافة إلى مسئوليتها عن متابعة تنفيذ قرارات المجلس، وضبط و حفظ جميع الوثائق التي تتعلق بالجلسات. أما أمين السر فيتولى المسؤولية المباشرة للأمانة العامة ومتابعة جميع القضايا الإدارية التي تتعلق بالمجلس.

---

[15] لمزيد من التفاصيل انظر ، المادة الخامسة من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

[16] نفس المصدر السابق.

لجان المجلس

وفقا للمادة (44) من النظام الداخلي "يشكل المجلس لجان دائمة للرقابة ولبحث المشاريع والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها." وبناء على ذلك قام المجلس في جلسته الثانية المنعقدة برام الله بتاريخ 3–4\4\1996 استنادا إلى قراره رقم 1\3\4[17] بتشكيل 11 لجنة وهي: لجنة القدس، لجنة الأراضي و الاستيطان، لجنة شؤون اللاجئين والفلسطينيين في الخارج (وتشمل المغتربين و النازحين)، اللجنة السياسية (المفاوضات و العلاقات العربية والدولية)، اللجنة القانونية (الدستور و القضاء وشؤون المجلس)، لجنة الموازنة، اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار الإسكان والتموين والسياحة والتخطيط)، لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي)، لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة و الإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة و الشباب والمرأة)، لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه، الزراعة، والريف، البيئة، الطاقة ،الثروة الحيوانية والصيد البحري)، ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة.[18]

يتراوح عدد أعضاء كل لجنة ما بين خمسة إلى تسعة أعضاء، ويتم اختيار أعضاء اللجان مع بداية كل دورة جديدة يعقدها المجلس، ويستطيع أي عضو من الأعضاء أن يرشح نفسه لأية لجنة يرغب فيها، و تقدم طلبات الترشيح إلى هيئة مكتب المجلس التي تقوم بدورها بتنسيقها والتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض رئيس المجلس التشكيلة النهائية لهذه اللجان.[19] بعد تشكيل اللجان، تقوم كل لجنة بانتخاب رئيسا و مقررا لها، وفي حالة غياب أحدهما أو كلاهما تنتخب اللجنة من يقوم مقامهما مؤقتا.

---

[17] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس. عدد خاص يغطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولى، من 1996\3\7 إلى 1997\6\9، ص33

[18] قام المجلس في دورته الثالثة بتشكيل لجنة أخرى سميت بلجنة شؤون المجلس. راجع بهذا الخصوص: المجلس التشريعي: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس، الدورة الثالثة. مارس 1998 السنة الثالثة، ص47.

[19] علي سبيل المثال أنظر المادتين 44، 45 من النظام الداخلي للمجلس.

تعقد جلسات اللجان بناء على طلب من رؤسائها أو من رئيس المجلس بالتنسيق مع رؤسائها، أو بطلب من أغلبية الأعضاء. ويتوجب أن يكون طلب الدعوة لانعقاد جلسة اللجنة قبل أربع وعشرين ساعة من انعقادها. ويجوز للجان أن تعقد جلسات سرية وعلنية حيث يتوجب حضور أغلبية الأعضاء لصحة انعقاد الجلسة. وللوزراء الحق في حضور جلسات اللجان، وللجان الحق أن تطلب من خلال رئيس المجلس دعوة الوزير ذي العلاقة عن طريق رئيس السلطة لحضور جلساتها. كذلك يحق لهيئة مكتب المجلس حضور جلسات اللجان و المشاركة في نقاشاتها، ويحق أيضا لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان، ولكن لا يحق له المشاركة في نقاشاتها.[20]

ويحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليه (سواء كانت تتعلق بقانون جديد، موقف سياسي يتوجب علي المجلس اتخاذه، دعوة لزيارة دول صديقة.....الخ)، ويقوم بتحديد مدة يفترض أن تقوم اللجنة المحال إليها الموضوع خلالها بتقديم تقرير له حول الموضوع. في حال عدم الالتزام بالمدة المحددة يتوجب على رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة التي يحتاجها لاتمام التقرير. وبعد تقديم اللجنة للتقرير (الذي يتوجب أن يتضمن وجهة نظر اللجنة في الموضوع)، يقوم رئيس المجلس بإدراجه ضمن جدول الأعمال وطبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة بأربع و عشرين ساعة وذلك للنظر في موضوع التقرير. وللجان الحق في أن تطلب من رؤسائها رد أي تقرير محال إليها لاستيفاء بحثه حتى إن كان المجلس قد بدأ النظر فيه، ولكن بشرط موافقة المجلس على ذلك.

[20] المصدر السابق.

الفصل الثاني: في إشكالية السلطة والقانون ووظائف البرلمان

يعتبر معظم علماء السياسة بان " ممارسة السلطة يجب أن تظل دائما في إطار القواعد القانونية، وان كل ممارسة للسلطة على مخالفة تلك القواعد وخرقا لها يعد أمرا غير مشروع ويؤدى إلى أن توصف تلك الممارسة غير الملتزمة بالقواعد القانونية بوصف عدم المشروعية."[21]

الواقع أن مسألة السلطة ومدى قانونية ومشروعية ممارستها تعتبر من أهم وأبرز القضايا التي تواجه أي مجتمع. بداية، لا يمكن اعتبار أي مجتمع إنساني مجتمعا سياسيا بدون وجود سلطة من شأنها أن تقوم بتنظيم العلاقات الاجتماعية وتقنين عملية استخدام المصادر الاقتصادية، والاجتماعية، والمعنوية. ضمن هذا السياق، فانه من الأهمية بمكان التمييز بين ظاهرتين رئيسيتين : 1– "السلطة " 2 – " ممارسة السلطة ". فالسلطة بحد ذاتها هي حقيقة قائمة ليست موضع جدل أو خلاف، ولكن ممارستها هي موضع ذلك الجدل أو الخلاف. من هنا تبرز أهمية وجود إطار قانوني واضح يكسب تلك الممارسة السلطة صفة الشرعية.

فالإطار القانوني يعتبر المرجعية التي نستطيع من خلالها الحكم على مدى شرعية وقانونية ممارسة السلطة. ولهذا فان عملية ممارسة السلطة يجب أن يرافقها القدرة على التبرير القانوني والأدبي والأخلاقي لها، وهذا من شأنه أن يخلق الإطار المؤسسي والاجتماعي الضروري لجعل ممارسة السلطة فعالة. ضمن هذا السياق، فانه من الضرورة بمكان أن يكون واضحا للنخبة الحاكمة بأن التزام الأفراد بإطاعة أوامر السلطة هي مسالة مرتبطة إلى حد كبير بمدى توافر شروط اجتماعية معينة من شأنها أن تجعل ممارسة السلطة ممارسة فعالة. توافر هذه الشروط لا يتحقق إلا إذا استطاع القائمون على السلطة وضع تلك التبريرات القانونية، الأدبية، والأخلاقية لهذه الممارسة. هذا ما يؤكده "باري " عندما يقول

[21] يحيى الجمل. الأنظمة السياسية المعاصرة. بدون سنة نشر أو مكان نشر، ص 3 .9

أنه "من الضرورة بمكان توافر ظروف اجتماعية معينة لتكون السلطة فعالة وأوامرهـا مطاعـة." [22] ولهـذا فان و جود التبرير القانوني لممارسة السلطة ليس من شانه فقط تدعيم شرعية السلطة، ولكن أيضا تدعيـم فرص نجاحها في تنمية وتطوير المجتمع.

والسؤال الذي يبرز الآن هو: كيف من الممكن أن تكون ممارسة السلطة ممارسـة قانونيـة ؟ الواقـع أن أي سلطة لا تستطيع أن تعمل بدون وجود قواعد قانونية واضحة تبرر سلوكها وممارستها. عادة يطلق علـي هذه القواعد اسم الدستور. فالدستور في أي مجتمع يعتبر قانون القوانين، فهو الـذي يحـدد صلاحيـات السلطات الثلاث، التشريعية، التنفيذية،و القضائية، وهو الذي يوضح شكل الدولة ونظام الحكـم فيـها، وينظم السلطة العامة ويحدد العلاقة بين سلطاتها الثلاثة. وهو الـذي يحـدد حقـوق الأفـراد وواجباتـهم ويحدد الوسائل الكفيلة لضمـان حقوقـهم. ولان الدسـتور يحـدد شـكل النظـام، ويضـع للسـلطة العامـة حدودها التي لا يجب أن تتجاوزها وينص على الإجراءات اللازمة لتحقيق غايـات معينـة، فانـه يعتـبر بمثابة قيد على ممارستها، ويضمن أن تكون هـذه الممارسـة قانونيـة خاضعـة لحـدود وضوابـط معينـة. ولهذا فان أحكام الدستور تكون ملزمة للسلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية. ينبثق عن ذلك ما يسمى "بدستورية القوانين." [23] والمقصود بذلك أن أي قانون تقوم السلطة التشريعية بسـنه يجـب أن يسـتند إلى الدستور ولا يتناقض معه، وإلا يعتبر القانون غـير شـرعي، ولهـذا فإننـا نزعـم بـأن الدسـتور هـو قـانون القوانين. [24] كذلك فإن السلطة التنفيذية في تطبيقها للقوانين الصادرة عـن السـلطة التشـريعية يجـب أن تتحرك ضمن إطار القواعد الدسـتورية ولا تتجاوزهـا وإلا اتصـف سـلوكها بعـدم المشـروعية. أيضـا فـإن السلطة القضائية في حالة إصدارها أي أحكام قانونية يجب أن تكـون تلـك الأحكـام متفقـة مـع القواعـد الدستورية المعمول بها.

---

[22] Norman P. Barry. An Introduction To Modern Political Theory. The MACMILLAN PRESS, London, 1981 .P.82

[23] يحيي الجمل. الأنظمة السياسية المعاصرة . بدون سنة نشر أو دار نشر، ص106

[24] المصدر السابق

في فكرة الفصل بين السلطات

الواقع أن فكرة الفصل بين السلطات هي فكرة ذات تراث تاريخي، حيث تطورت عبر مراحل تاريخية مختلفة إلى أن وصلت للشكل الموجودة عليه حاليا. تهدف هذه الفكرة بشكل أساسي إلى منع الاستبداد وسوء استخدام السلطة. فكما هو متعارف عليه فقد كانت وظائف الدولة قديما محدودة وأهدافها أيضا محدودة، وكانت السلطة تتركز في يد جهة واحدة وهي الملك. ومع التطور الإنساني الذي حدث لاحقا ممثلا في الثورة الصناعية وما تبعها من تطورات فكرية مثل بروز فكرة التنوير والعلمانية، بروز فكرة الدولة القومية وما تبعها من تطور لمفهوم المواطنة وعلاقة الفرد مع النظام السياسي القائم، كذلك تطور فكرة تقسيم العمل (division of labor) علي يد "آدم سميث" وما تبع ذلك من تطور للنظام الرأسمالي، هذه التطورات عكست وفرضت نفسها علي الحياة اليومية للأوروبيين، و بدء لزاما على أنظمة الحكم أن تستجيب لهذه التطورات وذلك من خلال إحداث تغيرات جوهرية في أسلوب ونظام الحكم. هذا ما يؤكده كل من كرزور (Crozier) وجبريل الموند (Almond) وبنجمان(Bingman)، فبالنسبة لهم، فإن أي تغير في أي نظام سياسي هو نتيجة لحدوث أزمة في علاقة هذا النظام مع البيئة المحيطة به، وينشأ التغير في النظام كنوع من التكيف مع الواقع الجديد. ولذلك وبعدما كانت إدارة الحاكم فوق سلطة القانون، وبعدما كان الحاكم غير خاضع للمحاسبة أو الرقابة، وبعدما كانت السلطة تختلط بالشخص الذي يمارسها ويختلط الشخص الذي يمارسها بها، فان التطورات الآنفة الذكر أدت إلى تبلور فكرة الفصل بين إرادة الدولة وإرادة الحاكم. وأصبح هناك تمييز واضح ما بين وجود السلطة كحقيقة قائمة غير مرتبطة بوجود الحاكم وما بين ممارسة السلطة من خلال أفراد، وأصبح واضحا أن السلطة لم تعد ملكا للحاكم، والحاكم أصبح مجرد شخص يمارس هذه السلطة.

وبناء عليه، برزت فكرة الفصل بين السلطات، وأصبح واضحا أن الهدف هو منع الاستبداد ومنع قيام أي شكل من أشكال السلطة المطلقة وذلك من خلال تقسيم وظائف الدولة إلى الوظيفة التشريعية، التنفيذية، والقضائية. والواقع أن أول تطبيق عملي لمبدأ توزيع السلطة على جهات متعددة وعدم تركيزها لدى جهة واحدة كان في دستور كرومويل الذي ميز بين السلطات الثلاثة التشريعية، التنفيذية، والقضائية. ومع أن المساهمة النظرية الحقيقية لفكرة الفصل بين السلطات تعود إلى مونتسكيو إلا أن جذور الفكرة تعود إلى لوك الذي أشار في كتابه " الحكومة المدنية" إلى ضرورة عدم تركيز السلطة في يد

هيئة واحدة ودعا إلى ضرورة الفصل بين السلطات، وذلك لمنع الاستبداد والاضطهاد. إن أهم ما ميز مونتسكيو هو قدرته على وضع نظرية واضحة ذات أساس منهجي للفصل بين السلطات حملت في طياتها ثلاثة أهداف رئيسية: كيفية حماية الحرية، كيفية منع إساءة استعمال السلطة، وكيفية تحقيق الاعتدال والموازنة.[25]

ولحماية الحريات فقد رأى مونتسكيو ضرورة إيقاف السلطة من خلال سلطة أخرى وضرورة وجود تقسيم لوظائف الدولة بين هيئات مختلفة بحيث تكون ممارسة كل هيئة أو سلطة من هذه السلطات و اضحة للأخرى وغير مغلقة على نفسها في ممارساتها أمامها. هنا لم يقصد مونتسيكو أن يكون هناك فصل تام بين السلطات الثلاث، حيث أن ذلك (حسب اعتقاده) سيؤدي إلى إيقاف وشل حركة الدولة التي تعتبر شيء حيوي وضروري لاستمراريتها في أداء مهامها. ولكن الشيء الذي قصده هو وجود نوع من تقسيم الأدوار والتعاون في نفس الوقت بين السلطات الثلاث بحيث تلعب كل منها دور المحاسب والمراقب على الأخرى بشكل يؤدي إلى خلق علاقة تخصصية ضمن إطار تكاملي. من هنا، ومن هنا فقط يتم تحقيق الأهداف السابقة أعلاه والمتمثلة في حماية الحرية، منع إساءة استعمال السلطة و تحقيق الاعتدال والموازنة.

ولذلك فانه من الأهمية بمكان التأكيد بأن فكرة الفصل بين السلطات لا تعني على الإطلاق انعزال كل سلطة عن الأخرى بشكل تام، فهذا الشيء غير واقعي وغير عملي. فالقضاء مثلا يقوم على تطبيق التشريعات الصادرة عن السلطة سواء كانت صادرة عن الهيئة التشريعية أو التنفيذية. والقضاة في أغلب الأنظمة الديمقراطية يعينون من قبل السلطة التنفيذية، ولكنهم في نفس الوقت يتمتعون بالحصانة والاستقلالية التامة عنها. ولهذا فان الصلة بين السلطة القضائية والتشريعية من جهة، والسلطة القضائية والتنفيذية، من جهة أخرى، قائمة. كذلك فان السلطة التنفيذية في ممارستها تستند إلى قوانين وتشريعات تحدد من قبل السلطة التشريعية، ولهذا فان الصلة بين السلطتين قائمة أيضا. ولذلك وعلى

[25] راجع المصدر السابق، ص 8 9-108

المستوى المؤسسي هناك ترابط بين السلطات الثلاثة، ولكن على مستوى ميكانيزم العمل هناك انفصال. فمثلا، لا يجوز أن يوكل لغير القضاة صلاحية الفصل في القضية والمنازعات بين المواطنين، وذلك على الرغم من أن السلطة التشريعية تتمتع في بعض الاحيان بصلاحيات قضائية مثلما يحدث في الولايات المتحدة، ولكن التوجه العام أن توكل مهمة الفصل في الأقضية والمنازعات بين المواطنين إلى السلطة القضائية، استنادا إلى القانون المسن من قبل السلطة التشريعية.

وظائف البرلمان

تتمحور أهم وظائف أي برلمان حول ثلاث وظائف رئيسية:

1. التشريع: وتتمثل هذه الوظيفة في سن القوانين، تعديلها، وإلغائها. هذا العمل أصبح أكثر تعقيدا في الأوقات الحالية منه في الأوقات الماضية، واصبح يتطلب أناسا متخصصين في قضايا متعددة تؤهلهم وتعطيهم القدرة على سن التشريع الملائم وفقا للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية. فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا ولكنه يحتاج إلى مهارات خاصة تؤهل المشرع للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتنوعة و الموافقة أو الرفض لكل بند من هذه البنود، وتحديد إلى أي مدى من الممكن أن يساهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين. ولهذا، فان سن أي قانون أصبح يخضع لمجموعة من المداولات والنقاشات للتأكد من مدى جديته وقدرته على المساهمة في تطوير وتنمية المجتمع.

2. الرقابة: وهي مراقبة لسلوك السلطة التنفيذية و مدى التزامها بالقواعد الدستورية. ولعل أحد أهم أشكال المراقبة التي تمارسها السلطة التشريعية هي المراقبة المالية للسلطة التنفيذية، حيث تعين السلطة التشريعية مراقب عام ومحاسب مستقل ليقوم بفحص ما إذا كان الإنفاق الحكومي وفق الميزانية التي أقرها البرلمان أم لا.[26] المراقب هذا قد يكون شخص أو لجنة يشكلها البرلمان. استنادا إلى التقرير الذي تقدمه اللجنة أو الشخص المراقب، تستطيع السلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية.

[26] لمزيد من التفاصيل انظر د محمد عبد المعز نصر. في النظريات والنظم السياسية. بدون سنة نشر، ص0 4 541-5

3. المحاسبة: وهى إحدى الوظائف الأساسية لأي سلطة تشريعية وترتبط ارتباطا وثيقا بوظيفة الرقابة. فالسلطة التشريعية تمتلك الحق في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية ومراجعتهم، وتمتلك الحق في رفع توصياتها بحجب الثقة سواء عن الحكومة ككل أو عن بعض الأشخاص في الحكومة. وتمتلك الحق أيضا بالطلب من بعض الأشخاص في السلطة التنفيذية أن يقدموا استقالتهم إذا تبث بحقهم مخالفات قانونية، مالية، أو إدارية. ولهذا فإن العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية تحمل في طياتها نوع من الحساسية الشديدة. هذه الحساسية تدفع أحيانا السلطة التنفيذية للعمل على تهميش دور السلطة التشريعية.

حول التشريع وآلياته

يعتبر التشريع أحد الوظائف الأساسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيده في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها. واستنادا إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والاتهام بعدم الدستورية والمشروعية. فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه. والدستور قد يكون مكتوب أو غير مكتوب، حيث تحدد ذلك ثقافة المجتمع السائدة، وظروفه التاريخية. فالمجتمع الفرنسي مثلا لديه ميل لتسويه خلافاته بالطرق الرسمية (formality). هذه الصفة تعتبر جزء أساسي من ثقافة المجتمع الفرنسي وتطورت في سياق تاريخي معين. ولهذا نجد أن النظام السياسي في فرنسا يستند إلى دستور واضح ومكتوب يحدد بشكل واضح غير قابل للتأويل حقوق وواجبات الأفراد والنظام السياسي القائم. بالمقابل نجد ميل لدى المجتمع البريطاني لتسوية خلافاته بالطرق غير الرسمية (informality). ولهذا نجد أن النظام

السياسي في بريطانيا يقوم على دستور غير مكتوب استنادا إلى قانون عام (common law)، والـذي هـو مجموعة من القوانين التي سنت من قبل السلطة التشريعية وتعمل بمثابة دستور.[27]

ما نود التأكيد عليه أنه ليس من الضروري أن يكون دستور الدولة مكتوبا حتى يصبح بالإمكـان الحديـث عن نظام ديمقراطي، ولكن بالضرورة أن تستند تشريعات أي برلمان على رأي الأغلبية، والمصلحـة العامـة لكي تتوافر شروط النظام الديمقراطي. من هنا، فإنه من الممكن القول بأن الرأي العام هـو سـيد المشـرعين وهو بمثابة القيد الذي يمنع أي سلطة تشريعية كانت أو تنفيذية، مـن أن تسـلك سـلوكا لايتناسـب مـع مصلحة المجتمع ويمس بالحقوق الأساسية للأفراد.

والتشريع في النظام الديمقراطي "هو ذلك الإجراء الدستوري أو الرسمي المهم الذي يهدف إلى سن القوانين حسب قواعد محددة ومعروفـة تطبـق داخـل البرلـمان أو السـلطة التشـريعية،"[28] وذلـك لتحقيـق العـدل والمساواة الاجتماعية من جـانب والتقـدم والرفـاه الاجتمـاعي والاقتصـادي مـن جـانب آخـر. والعمليـة التشريعية تبدأ من خلال اقتراح يتم تقديمه من أعضاء في البرلمان أو في الحكومة تنتهي بسن قانون يتـم المصادقة عليه ويبدأ العمل فيه من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للحكومة. وتعتبر العمليـة التشـريعية عملية واحدة من حيث الجوهر في جميـع الأنظمـة الديمقراطيـة حيـث تسـتند (كمـا أشـرنا) علـى رأي الأغلبية، ولكن أسلوب و إجراءات ومراحل التشريع قد تختلف من دولة إلى أخرى.

في معظم الأنظمة الديمقراطية نجد أنه من حق أعضاء البرلمان أو الحكومة تقديم اقتراح لقـانون. في حالـة تقديم عضو البرلمان لاقتراح قانون، فإنه يحال إلى رئاسة البرلمان وذلك من أجل المعاينـة. إذا تم اعتمـاد القانون من قبل الرئاسة، يتـم إحالتـه إلى أعضـاء البرلـمان للنقـاش و التصويـت العـام. وإذا تم اعتمـاد القانون من قبل أعضاء البرلمان، فإنه يحال إلى لجنة خاصة في البرلمان (اللجنة القانونية في العادة) وذلك

---

[27] Badie, B.and P. Birnbaum. The Sociology of the State. The University of Chicago Press, Chicago 1983

[28] نبيل الصالح. عملية التشريع. سلسلة مبادئ الديمقراطية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، ص 17

لإعداده بالمسودة الأولى (القراءة الأولى). بعد الانتهاء من إعـداد القـانون بالمسـودة الأولى يتـم إحالتـه إلى اللجنة المختصة في موضوع القانون (مثلا يحال إلى اللجنـة الاقتصاديـة إذا كـان القـانون يتعلـق بقضيـة اقتصادية) وذلك من أجـل التعليـق ووضـع التعديـلات المناسـبة. بعـد قيـام اللجنـة بوضـع التعليقـات والتعديلات اللازمة، يطرح القانون مرة أخرى لأعضاء البرلمان للنقاش والتصويت العام ومن ثم يحـال إلى اللجنة المختصة بعد أن يقوم أعضاء البرلمان بوضـع التعليقـات المناسـبة. تقـوم اللجنـة المختصـة مـرة أخرى بإجراء التعديلات الضرورية وتعيده مرة أخرى للبرلمان وذلك للنقاش والإقـرار بـالصورة النهائيـة. بعد إقرار القانون من قبل البرلمان بالقراءة النهائية فإنه يحال إلى الحكومة للمصادقة. وقد يحتاج القانون في هذه الحالة إلى توقيع وزير معين، عدد معين من الوزراء، رئيس الوزراء، أو الرئيس.....الخ، حيـث يختلف هذا الشيء من بلد إلى آخر ويحدد بطبيعة النظام السياسي القائم.

في حالة وجود اقتراح قانون من السلطة التنفيذية (وزارة معينة) فإنه يحـال في البدايـة إلى لجنـة قانونيـة مختصة في الوزارة نفسها وذلك لإعداده بالصيغة القانونية. مـن ثـم يحـال إلى الـوزارات الأخـرى وذلـك لوضع التعليقات، حيث يراعى في هذه الحالة تعليقات كل من وزارة المالية ووزارة العدل. فوزارة الماليـة تقوم ببحث التكلفة المادية لتطبيق القانون وما إذا كانت ميزانية الحكومة تسـمح بذلـك أم لا. أمـا وزارة العدل فتقوم بدراسة القانون من الزاوية القانونية والتأكد مـن عـدم تعـارض القـانون مـع قوانـين أخـرى سارية بالفعل. بعد استلامها للتعليقات، تقوم الوزارة المعنية بتعديـل القـانون وفقـا للتعليقـات وإرسـال القانون مرة أخرى إلى الوزارات المعنية للفحص والمعاينة. بعد إقرار القانون من الوزارات وإجراء جميـع التعديلات اللازمة، يتم إحالته إلى الحكومة لدراسة مدى جديته ومدى احتياج الحكومـة لـه. إذا رأت الحكومة أن هناك حاجة للقانون يتم إحالته إلى وزاره العدل لإعـداده بـالنص القـانوني المناسـب. وبعـد إعداده بالنص القانوني المناسب، تقوم وزاره العدل بإرساله إلى رئيس البرلمان، الذي يعرضه بدوره علـى أعضاء المجلس للنقاش والتصويت. ومن ثم يمر القانون بنفس العملية التي سـبق وأن مـر فيـها الاقـتراح الذي يقدم من عضو البرلمان (كما أوضحنا مسبقا).

الفصل الثالث: أداء المجلس التشريعي الفلسطيني فيما يتعلق بوظيفة التشريع

بعد أن استعرضنا في الفصل الثاني طبيعة السلطة وفكرة الفصل بين السلطات، التشريع والياته على المستوى النظري، سوف نحاول في هذا الفصل الانتقال لتحليل آليات التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني، مستعرضين أهم القوانين التي أصدرها المجلس منذ بداية تنصيبه حتى انتهاء أعمال الدورة الثانية. ومن ثم سوف نحاول تحليل طبيعة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية من خلال التركيز على تجربة القانون الأساسي، وقانون الموازنة العامة لعام 97 كحالتين عينيتين لتحليل تلك العلاقة.

التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل تنصيب المجلس

تم تنصيب المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 6\3\1996 بعد انتخابات حرة ومباشرة جرت لأعضائه، وبعد مرور ما يقارب العامين على إقامة السلطة الوطنية في المناطق التي أعادت إسرائيل انتشارها منها. وتعتبر الفترة ما بين إقامة السلطة الوطنية وما بين تنصيب المجلس فترة على درجة كبيرة من الأهمية نتيجة غياب السلطة التشريعية، المؤسسة ذات الصلاحية الأولى في إصدار القوانين. وفي محاولة منها لملء الفراغ التشريعي الذي نشأ عن غياب السلطة التشريعية، قامت السلطة الوطنية بإصدار العديد من القوانين والمراسيم والقرارات وذلك استنادا إلى المادة 28 من الدستور الفلسطيني لعام 1962 والتي تنص على"حق السلطة التنفيذية في أن تصدر قرارات لها قوة القانون أذا اقتضت الأحوال اتخاذ تدابير عاجلة."[29] و لذلك فأنه من الأهمية بمكان أن نقف هنا على أهم تلك القرارات والقوانين والمراسيم.

---

[29] إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في 2 [illegible] الوقائع الفلسطينية، الجريدة للسلطة الوطنية الفلسطينية. عدد غير اعتيادي (9 [illegible] 1962).

أولا: القرارات الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس

من أبرز المشاكل التي و اجهتها السلطة الوطنية عند أقامتها بداية في غزة وأريحا في العـام 1994 تعلقـت في كيفية التعاطي مع القوانين و الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي بقيت سارية المفعول في الضفة والقطاع وذلك وفقا لاتفاقيات السلام الموقعـة بـين الطرفـين.[30] فقـد حـاولت السـلطة الوطنيـة منـذ تأسيسـها أن تتجنب تنفيذ وتطبيق الأوامر العسكرية الإسرائيلية، من خلال إصدار مجموعـة مـن القـرارات الرئاسـية، حيث أصدر رئيس السلطة الوطنية في تلك الفترة 613 قرارا رئيسيا، كان من أبرزها القرار الرئاسـي رقـم 1 لعام 1994 الذي نص على "أن يستمر العمل بالقوانين و الأوامر التي كانت سـارية المفعـول قبـل 5\6\ 1967 في الأراضي المحتلة حتى يتم توحيدها،"[31] وذلك في محاولة واضحة إلى تجاهل القوانين والأوامـر العسكرية الإسرائيلية.

جدول رقم " 1" يوضح طبيعة ومجموع القرارات الرئاسية التي صدرت في الفترة ما بين مايو 1994 – وحتى مارس 1996 [32]

الفترة	قرارات تتعلق بشأن إنشاء مؤسسات، هيئات ... الخ	قرارات تتعلق بتعين أشخاص	المجموع
مايو 1994 – 1	7 7	3 5	1 6

ثانيا: القوانين الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس

كذلك فقد مارس الرئيس حقه بإصدار القوانين حيث أصدر 22 قانونا عالجت بعض الجوانـب الأساسـية للحياة المدنية لفلسطينيي الضفة والقطاع. فقد صدر في العـام 1994 قانونـان، تعلـق القـانون الأول بنقـل

---

[30] أنظر المادة التاسعة من اتفاق حول غزة ومنطقة أريحا. القاهرة 4 مايو 1994.

[31] الوقائع الفلسطينية. الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية. عدد 1، 20 تشرين ثاني، 1994

[32] الوقائع الفلسطينية الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية. الأعداد من 1–12.

صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلـى، والثـاني بشـأن مـد ولايـة المحكمة العليا. وفي العام 1995، صدر 17 قانونا جميعها عملت على تنظيم بعض اوجه الحيـاة المدنيـة في الضفة والقطاع. أما في العام 1996 فقد صدرت ثلاثة قوانين تعلقت بقضايا تمليك الشقق والمحـلات، كذلك بإنشاء سلطة المياه الفلسطينية، وبشأن شبكة الاتصالات الفلسطينية.

الجدول رقم (2) يوضح عدد القوانين التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية في كل عام

العام	عدد القوانين
1994	2
1995	17
1996	3
المجموع	22

ثالثا: المراسيم الرئاسية التي صدرت قبل المجلس

بالإضافة إلي القرارات والقوانين، فقد صدرت ثلاثة مراسيم رئاسية حملت درجة أقـل مـن القـانون فيمـا يتعلق بقضايا محددة. فقد صدر في الفـترة مـايو 1994 _ مـارس 1996 ثلاثـة مراسـيم أساسـية، حيـث يلاحظ صدورها جميعا في العام 1996. وقد كان المرسوم الرئاسي الأول بشأن أعضاء السلطة التنفيذيـة، أما الثاني فكان بشأن انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي، أما المرسوم الثالث فكان بشـأن تشـكيل لجنة الانتخابات الفلسطينية.

الإشكالية القانونية التي من الممكن أن تثار هنا تتعلق بالقيمة القانونية للقوانين الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس التشريعي. بعض التساؤلات التي من الممكن أن تـبرز بـهذا الصـدد: هـل ملكـت تلـك القوانين صفة الإلزامية للمجلس التشريعي بالشكل الذي توجب عليـه العمـل بـها دون إجـراء أي تغيـير فيها؟ أم هل يمتلك المجلس التشريعي الحق في إلغائها، أو تعديـل بعضـها، علـى اعتبـار أنـه السـلطة التشريعية العليا. الواقع أنه لا يوجد ما يشير في الاتفاقيات إلى هذه المعضلـة القانونيـة وكيفيـة التعـاطي معها. وتؤكد الاتفاقيات فقط على منح رئيس السلطة الوطنية صلاحيات تشريعية دون الإشـارة إلى مـدى

قوة القوانين المصدرة من الرئيس مقارنة بالقوانين المصدرة من المجلس التشريعي.[33] على الرغم من ذلك فان الدستور الفلسطيني لعام 1962 ينص بشكل واضح على "حق السلطة التنفيذية في إصدار قوانين وتشريعات في حالة غياب السلطة التشريعية وعلى ضرورة عرضها على السلطة التشريعية في حال تنصيبها وللسلطة التشريعية الحق في إلغائها."[34]

آليات التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني

تبدأ مبادرة أي مشروع قانون من السلطة التنفيذية (الوزارة المعنية)، أو من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي. فوفقا للمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي يجوز "أن يحيل مجلس الوزراء مشروعات القوانين إلى رئيس المجلس مرفقة بالأسباب الموجبة لعرضها على المجلس وعلى رئيس المجلس أن يحيل المشروع إلى اللجنة المختصة". كما يمكن "لعضو أو أكثر من الأعضاء أن يقترحوا وضع قانون جديد أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاؤه."[35]

في حالة تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية (الوزارة المعنية) يتم رفعه إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بوضع التعليقات والتعديلات الضرورية عليه وذلك استنادا إلى مدى توافقه مع الأهداف الوطنية العامة وقدرته على المشاركة في معالجة القضية التي يتعلق بها القانون، و توافقه وانسجامه مع البرنامج الرئاسي السنوي. فمع بداية كل سنة مالية يتم طرح برنامج رئاسي يحدد السياسات الأساسية والضرورية اللازمة للرئيس لكي يستطيع إنجاز أعماله على اكمل وجه. ولذلك فإن مشروع أي قانون لأي وزارة يجب أن يتحرك ضمن سياق البرنامج الرئاسي الذي يحدد ماهية و نوعية القوانين والسياسات

---

[33] على سبيل المثال انظر المادة الثامنة عشر ([illegible] الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية و قطاع غزة، واشنطن، [illegible]

[34] إعلان في النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في [illegible] 1962، الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد غير اعتيادي ([illegible]

[35] النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ص [illegible].

المطلوبة. في حالة عدم توافق القانون المقترح من الوزارة عن البرنامج الرئاسي السنوي، يقوم مجلس الوزراء بوضع التعديلات اللازمة عليه وإشعار الوزارة بذلك، وللوزارة الحق أن تقبل أو ترفض التعديلات. في حال قبولها لهذه التعديلات يتم إرسال مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء إلى ديوان الفتوى والتشريع[36] وذلك من اجل مراجعته قانونيا. بعد مراجعة ديوان الفتوى والتشريع لمشروع القانون من الناحية القانونية، يقوم بإرساله مرة أخرى إلى مجلس الوزراء. ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بإرسال القانون إلى رئاسة المجلس التشريعي الذي يرسله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون. تقوم اللجنة بمراجعة القانون من الناحية الجوهرية ولها الحق في قبول أو رفض القانون. في حالة قبوله، فإن القانون يحال إلى اللجنة القانونية، وذلك وفقا للمادة 63 من النظام الداخلي التي تنص على أنه "إذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأى اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلي اللجنة القانونية لإعداده في مشروع قانون."[37] وتقوم اللجنة القانونية بدورها بالاطلاع على القانون، وكتابة مسودة قانون. وللجنة مطلق الحرية في مناقشة المشروع، ومن حقها أن تطلب من الوزراء الذين أعدوه الحضور للمناقشة، استدعاء خبراء في الموضوع المطروح، أو إقامة ورش عمل ودعوة كل من له علاقة بموضوع القانون أو الاطلاع على قوانين مماثلة في دول أخري، خصوصا الدول العربية، ومن ثم إعداد القانون." بعد الانتهاء من إعداد القانون بالقراءة الأولى يتم عرضه على أعضاء المجلس في الجلسة العامة ويتم التعليق على المواد مادة مادة والتعديل يقبل بالأغلبية. بعد الانتهاء من التعليقات يتم إرسال القانون إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بوضع تعليقاتها ومن ثم إرساله إلى اللجنة القانونية لاعداده بالقراءة الثانية ومن ثم يطرح على المجلس للنقاش العام والتصويت.

---

[36] تم تشكيل ديوان الفتوى والتشريع بموجب القرار رقم 286 لسنة 1995 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية. وقد جاء في هذا القرار أن ديوان الفتوى والتشريع يشكل من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين. (بشأن ذلك أنظر: الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية، العدد التاسع، 31 ديسمبر 1995).

[37] انظر. النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ص 51.

بعد التصويت على القانون بالقراءة الثانية، يتم إرساله إلى السلطة التنفيذية (مكتب الرئيس) للمصادقة أو لوضع التعليق. في حالة وجود تعديلات أو اقتراح تعديلات من مكتب الرئيس،أو مجلس الوزراء يتم إعادة القانون إلى رئاسة المجلس خلال مدة مقدارها 30 يوما، وذلك لإعداده للقراءة الثالثة والنهائية، حيث تقوم رئاسة المجلس بإحالته إلى اللجنة المختصة لمراجعته مرة أخرى. بعد إقرار اللجنة المختصة للقانون تقوم بإحالته إلى اللجنة القانونية لاعداده بالقراءة الثالثة، ومن ثم يعرض على أعضاء المجلس للنقاش العام والتصويت. بعد إقراره من قبل الأعضاء يتم إحالة القانون إلي رئاسة المجلس التي تقوم بدورها بإحالته للرئيس للمصادقة. أما في حالة عدم إعادته إلى رئاسة المجلس خلال 30 يوما فانه يعتبر مقر بالقراءة الثانية.[38]

الحالة الثانية لاقتراح مشروع قانون أو تعديل أو إلغاء قانون قد تكون من عضو أو اكثر في المجلس التشريعي. في هذه الحالة فان الاقتراح يحال مباشرة إلى اللجنة المختصة في موضوع القانون التي تقوم بدراسته و لها الحق في قبوله أو رفضه. في حالة الرفض، يعتبر المشروع لاغ. وفى حالة القبول يتم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالمسودة الأولى ومن ثم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام. بعد إقراره بالقراءة الأولى يتم إرساله إلى اللجنة المختصة لوضع تعليقاتها. بعد الانتهاء من وضع تعليقاتها، تقوم اللجنة المختصة بإرسال القانون إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية. ومن ثم يطرح مشروع القانون للنقاش العام والتصويت. بعد إقرار الأعضاء للقانون بالقراءة الثانية يتم إحالته إلى رئاسة المجلس لرفعه إلى مكتب الرئيس للتعليق أو الإقرار. طبعا مكتب الرئيس قد يقوم بوضع تعديلات أو اقتراح لتعديلات. على أي حال، في حالة وجود تعديلات أو اقتراح لتعديلات فيجب على مكتب الرئيس أن يرسل هذه التعديلات خلال مدة أقصاها 30 يوم وذلك لإعداده بالقراءة الثالثة والنهائية. في حالة عدم إرساله خلال 30 يوم يعتبر القانون مقر بالقراءة الثانية.[39] في حالة وجود تعديلات من مكتب الرئيس يتم إحالة القانون إلى رئاسة المجلس التي تحيل بدورها القانون إلى اللجنة المختصة في المجلس من أجل التعليق. بعد الانتهاء من وضع تعليقاتها تقوم اللجنة المختصة بإحالة القانون إلى اللجنة

[38] النظام الداخلي للمجلس، مادة 3 6.

[39] المصدر السابق

القانونية لإعداده بالقراءة الثالثة وطرحه للنقاش العام والتصويت. بعد إقراره مـن قبـل الأعضـاء بـالقراءة الثالثة تقوم رئاسة المجلس بإحالة القانون إلى مكتب الرئيس للإقرار.

القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني منذ تنصيبه وحتى انتـهاء الـدورة الثانية

منذ تنصيبه وحتـى انتـهاء أعمـال الـدورة الثانيـة بتـاريخ 6\3\ 1998، أصـدر المجلـس التشـريعي عـدة قرارات، وقوانين، استـهدفت تنظيـم اوجـه الحيـاة المختلفـة، السياسـية، الاقتصاديـة ، الاجتماعيـة، والثقافية. ولذلك فمن الأهمية بمكان أن نستعرض تلك القرارات والقوانين كما يلي:

أولا: القرارات التي أصدرها المجلس

بلغ عدد القرارات التي أصدرها المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية 299 قرارا بواقـع 156 قرارا للدورة الأولى و143 قرارا" للدورة الثانية. وقـد جـاءت هـذه القـرارات تعبـيرا عـن توجـهات الرأي العام والقضايا التي حظيت على اهتمامه. الجدول الآتي يوضـح عـدد القـرارات الصـادرة في كـل دورة.

جدول رقم " 3"يوضح إجمالي القرارات التي صدرت خلال الدورة الأولى والثانية

الدورة	قرارات تتعلق بقضايا سياسية، لاجئين ، ارض استيطان،القدس	قرارات تتعلق بحقوق الإنسان والحريات العامة	قرارات تتعلق بقضايا اقتصادية ومالية	قرارات تتعلق بقضايا اجتماعية	قرارات تتعلق بالحكم المحلى	قرارات تتعلق بالطاقة والمصادر الطبيعية	قرارات تتعلق بقضايا قانونية وشؤون مجلس	الإجمالي
الأولى	7 4	1	2	1	8	1	3	1
الثانية	2 4	1	5	1	8	2	1	1
الأولى والثانية	9 8	2	7	3	1	1	4	2

من الواضح أن اهتمام المجلس خلال الدورة الأولى انصب أولا على القضايا السياسية بما فيها الأرض الاستيطان، واللاجئين، حيث صدر في هذا الصدد 47 قرارا من مجموع قرارات الدورة الأولى، أي ما نسبته 30٪ من مجموع القرارات. ومن ثم جاءت القضايا القانونية والداخلية للمجلس في المرتبة الثانية من حيث الاهتمام حيث صدر 39 قرارا بهذا الشأن أي ما نسبته 25٪. تلي ذلك القضايا الاقتصادية والمالية، حيث صدر 24 قرارا، أي ما نسبته 15٪، والقضايا الاجتماعية، حيث صدر 16 قرارا ، أي ما نسبته 10٪ من مجموع القرارات. أما القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات العامة فقد صدر بشأنها 12 قرارا، أي ما نسبته 7.6٪ من مجموع القرارات، في حين صدر 10 قرارات في قضايا الطاقة والمصادر الطبيعية، أي ما نسبته 6.4٪ من مجموع القرارات. واحتلت قضايا الحكم المحلي المرتبة الأخيرة في قرارات المجلس، حيث صدر بشأنها 8 قرارات، أي ما نسبته 5.1٪ من مجموع القرارات.

جدول "رقم 4 "يوضح ترتيب القضايا حسب أهميتها بالنسبة إلى المجلس بناء على القرارات التي صدرت بشأنها خلال الدورة الأولى[40]

نوع القضية	الترتيب حسب الأهمية	نسبة القرارات التي صدرت بحقها من مجموع القرارات العامة
قضايا سياسية	1	30٪
قضايا قانونية وداخلية	2	25٪
قضايا مالية واقتصادية	3	15٪
قضايا اجتماعية	4	10٪
قضايا الحريات العامة	5	4.7٪
قضايا الطاقة والمصادر الطبيعية	6	4.6٪
قضايا حكم محلى	7	1.5٪

أما في الدورة الثانية، فقد تراجعت القضايا السياسية إلى المرتبة الأخيرة من حيث الأهمية بالنسبة للمجلس التشريعي، فيما قفزت إلى المرتبة الأولى القضايا المالية والاقتصادية بعد أن كانت في المرتبة الثالثة في الدورة الأولى. كما تراجع اهتمام المجلس بالقضايا القانونية والداخلية، فبعد أن كانت في المرتبة الثانية من حيث عدد القرارات الصادرة بشأنها في الدورة الأولى، هبطت إلى الدرجة الخامسة في الدورة الثانية.

[40] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. الدورة الثالثة، السنة الثالثة، العدد الثالث، مارس ، 1998 ص19.

جدول "رقم 5"يوضح ترتيب القضايا حسب أهميتها بالنسبة إلى المجلس بناء على نسبة القرارات التي صدرت بحقها خلال الدورة الثانية من القرارات الكلية.[41]

القضايا	الترتيب حسب الأهمية	نسبة القرارات التي صدرت بحقها من مجموع القرارات العامة
قضايا مالية واقتصادية	1	6 3 ، 6 ٪3
قضايا سياسية	2	4 . 9 ٪2
قضايا اجتماعية	3	9 . 1 ٪1
قضايا حريات عامه	4	4 . ٪8
قضايا قانونية	5	٪7
قضايا حكم محلى	6	6 ، ٪ 5
قضايا الطاقة والمصادر الطبيعية	7	4 . ٪1

الواقع أن إيلاء القضايا السياسية أهمية قصوى خلال الدورة الأولى من عمل المجلس التشريعي قد يكون مرده الأسباب التالية:

1. إن المجلس التشريعي الفلسطيني جاء نتيجة لاتفاق سياسي (كما أسلفنا في بداية البحث)، وبالتالي فمن الطبيعي جدا أن تكون الأغلبية من قراراته تتعلق بقضايا سياسية بحتة في بداية عمله

[41] المصدر السابق

خصوصا إذا اخذ بعين الاعتبار حجم التوقع الشعبي من المجلس، والفكرة التي تكونت لدى المواطنين بان هذا المجلس سيكون الوسيلة لحل مشاكلهم السياسية وتحقيق تطلعاتهم الوطنية. ولذلك وكاستجابة لهذا الفهم السائد لدى المواطنين، فان غالبية قرارات المجلس جاءت تتعلق بقضايا سياسية.

2. هذا الشيء قد يفهم أو يبرر أكثر إذا أخذنا بعين الاعتبار أن الخلفية السياسية والارتباط الحزبي يطغى على عدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي.

3. هذا بالإضافة إلى أن الظروف السياسية الصعبة التي أحاطت بعمل المجلس، ولا تزال، والتي تمثلت بالجمود الذي أ صاب عملية السلام مع إسرائيل، خصوصا بعد صعود حزب الليكود إلي السلطة وعدم التزام الحكومة الإسرائيلية الجديدة بتعهداتها بموجب الاتفاقيات الموقعة الأمر الذي نتج عنه تصاعد المصادمات بين الفلسطينيين وقوات الاحتلال الإسرائيلي.[42]

كل ذلك عكس نفسه على المجلس و أدى إلى أن تكون أغلبية القرارات التي أصدرها في دورته الأولى ذات طابع سياسي.

أما فيما يتعلق بالقضايا القانونية والداخلية للمجلس، فقد حصلت على الدرجة الثانية من الأهمية في الدورة الأولى. هذا الشيء قد يبرر ويفهم أيضا. بشكل عام فان بداية إقامة أي مؤسسة تتطلب وضع قوانين داخلية تنظم عملها الداخلي وتحدد علاقتها بالمجتمع. لذلك فان جزء كبير من وقت الأعضاء في المؤسسة يوجه نحو صياغة القانون الداخلي والقوانين التي تنظم عمل المؤسسة. نفس الشيء ينطبق على المجلس التشريعي " كمؤسسة تشريعية ". ولذلك نلاحظ أن نسبة كبيرة من القرارات التي صدرت في الدورة الأولي (25٪) كانت تتعلق بقضايا قانونية وشؤون داخلية للمجلس.

---

[42] تعتبر أحداث سبتمبر 96 9 وبشكل خاص صعود حزب الليكود إلى السلطة. بشأن هذه الأحداث راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، أحداث أيلول 96 9 وتقييم تحليلية، سلسلة الدراسات (7)، أكتوبر 1996.

إذا نظرنا إلى الجدول رقم "5" (جدول الدورة الثانية)، نلاحظ أن القرارات التي تتعلق بقضايا اقتصادية جاءت كدرجة أولى. هذا قد يفهم إذا اخذ بعين الاعتبار ازدياد الخسائر في الدخل القومي نتيجة سياسة الإغلاق والفصل اليومية حيث بلغت هذه الخسائر ما يعادل 228 مليون دولار لكل سنة، الشيء الذي اعتبر نصف ما قدمته الدول المانحة في تلك الفترة. كذلك فقد بلغت نسبة البطالة نتيجة سياسة الإغلاق الإحتلالية حوالى1،30٪ وانخفض مستوى الاستهلاك الأسري بمعدل 7٪ وبالإضافة إلى ارتفاع نسبة التضخم في الأراضي المحتلة إلى حوالي 1،6٪."[43] مما أدي إلى انخفاض في مستوى المعيشة بنسبة 20٪ قياسا بنصيب الفرد من الدخل القومي. [44] سوء الأوضاع الاقتصادية هذا أدي إلى ازدياد نسبة السكان الذين يعتبرون تحت خط الفقر ليصل إلى 20٪ في الضفة، و30٪ في قطاع غزة. وكنتيجة لذلك نجد أن اهتمام المجلس خلال الدورة الثانية انصب بشكل رئيسي علي القضايا الاقتصادية حيث أصدر بهذا الصدد 52 قرار ، أي ما نسبته 36،36٪ من إجمالي القرارات التي أصدرها خلال تلك الدورة.

ومن الملفت للانتباه أن القرارات التي تتعلق بقضايا الحكم المحلى جاءت كدرجة سادسة من حيث الأهمية خلال الدورة الثانية من عمل المجلس، بينما جاءت كدرجة سابعة وأخيرة في الدورة الأولى. ربما جاء هذا الشيء نتيجة صعود القضايا الإدارية وقضايا الفساد الإداري (التسيب المالي، تداخل عمل الوزارات، غياب الهيكليات الوزارية، الوساطة، الرشوة، المحسوبية) كأبرز القضايا التى حظيت على اهتمام الرأي العام.

بروز الفساد الإداري كقضية رأى عام كان أكثر حدة في الدورة الثانية من عمل المجلس التشريعي، خصوصا بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة لعام 1996، الذي أثبت تورط العديد من المسئولين التنفيذيين في قضايا فساد مالي و إداري، و كان له الدور الأكبر والاهم (على الرغم من انه لم تؤخذ حتى

---

[43] UNSCO Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip. Gaza,15April 1998 P.ii

[44] انظر. جريدة الحياة الجديدة. العدد (1002)، الأحد 31آيار 98 ص1.

اللحظة بالتوصيات التي وضعها التقرير) في فرض القضايا الإدارية وقضايا الحكم المحلى كإحدى القضايا الرئيسية التي تم ويتم نقاشها سواء في المجلس التشريعي أو الشارع الفلسطيني. ولهذا نجد أن قضايا الحكم المحلى والقضايا الإدارية احتلت المرتبة السادسة من حيث القرارات التي صدرت في الدورة الثانية من عمل المجلس، بينما حظيت على المرتبة السابعة والأخيرة من حيث القرارات التي صدرت في الدورة الأولى من عمل المجلس .

إجمالا نستطيع القول بأن القضايا التي حظيت على اهتمام المجلس خلال الدورة الأولى والثانية عكست وعبرت عن التطورات التي كانت تحدث سواء على المستوى السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، حريات عامة..... الخ. فبالقدر الذي برزت فيه القضية كقضية رأى عام وموضع اهتمام جماهيري بالقدر الذي تم التعبير عنها من خلال القرارات التي كانت تصدر بحق القضية موضع الاهتمام. ولهذا فمن الممكن الادعاء بوجود شكل من أشكال الاستجابة من قبل المجلس لتوجهات الرأي العام.

ثانيا: مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في المجلس

نصت اتفاقيات السلام على حق المجلس التشريعي في التشريع وسن القوانين. فبموجب أحكام المادة 18 (2) من اتفاق طابا "سيكون للمجلس الصلاحية ضمن ولايته تبني التشريعات." وقد حددت نفس المادة مفهوم التشريع بالتشريع الأولي المتمثل بإصدار القانون الأساسي والتشريع الثانوي المتمثل بإصدار قوانين، أنظمة، ومشاريع تشريعية أخرى. استنادا إلى ذلك، قام المجلس منذ بداية تأسيسه حتى انتهاء أعمال الدورة الثانية بطرح العديد من مشاريع القوانين. الجدول الآتي يوضح عدد مشاريع القوانين التي طرحت.

جدول رقم "6" يوضح مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في المجلس

خلال الدورتين الأولى والثانية

الدورة	العدد	ماهيتها
الأولى	5	1–القانون الأساسي 2– قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية ، 3– قانون الخدمة المدنية 4– قانون الهيئة المحلية الفلسطينية 5– قانون النظام الداخلي للمجلس التشريعي
الثانية	2	1– قانون تملك الأجانب عقارات 2– قانون الهيئة العامة للبترول ، 3– قانون نقابة العاملين ، 4– قانون الثروة السمكية ، 5– قانون الأحزاب السياسية ، 6– قانون مراكز الإصلاح والتأهيل ، 7– قانون استقلال القضاء ، 8– قانون بنك تنمية الهيئات المحلية ، 9– قانون الأطباء البيطريين ، 10– قانون الدفاع المدني ، 11– قانون الأسلحة النارية والذخائر ، 12– قانون الجمعيات والهيئات المحلية ، 13– قانون تشجيع الاستثمار ، 14 – قانون الوكالات التجارية ، 15– قانون إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية الريفية ، 16– قانون دعم اسر الشهداء والجرحى ، 17–قانون الاجتماعات العامة ، 18– قانون بشأن دمغ ومراقبة المصوغات ، 19– قانون تعيين المخاتير ، 20– قانون حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة ، 21– قانون الخدمة الوطنية ، 22– قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ، 23 مشروع قانونه المصادر الطبيعية ، 24– الإحصاءات العامة ، 25– المدن والمناطق الحرة ، 26– قانون الموازنة المالية العامة ، 27– قانون الموازنة لعام 1997 ، 28 – قانون سلطة النقد .

ثالثا: القوانين التي أقرها المجلس

من بين 33 مشروع قانون قام المجلس بطرحها للنقاش والإقرار خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، تم إقرار 11 قانونا ورفعها للرئيس للمصادقة. خمسة من هذه القوانين تم إقرارها في الدورة الأولى، فيما تم إقرار الستة قوانين الأخرى في الدورة الثانية. الجدول الأتي يوضح عدد وماهية القوانين التي تم إقرارها في كل دورة.

جدول رقم " 7"يوضح إجمالي القوانين التي تم إقرارها خلال الدورة الأولى والثانية و تم رفعها للرئيس للمصادقة عليها

الدورة	عدد القوانين	ماهيتها
الأولى	5	القانون الأساسي " الدستور " ، قانون انتخاب لمجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، قانون الخدمة المدنية، قانون مجالس الهيئات المحلية، النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
الثانية	6	قانون سلطة النقد، قانون الموازنة لعام /97، قانون تملك الأجانب للعقارات في فلسطين،قانون الهيئة العامة للبترول، قانون حماية الثروة الحيوانية، قانون دمغ ومراقبة المصوغات الثمينة

رابعا: القوانين الصادرة بعد مصادقة الرئيس عليها

من بين القوانين الأحد عشر التي رفعها المجلس للرئيس، قام الرئيس بالمصادقة على أربعة منها فقط. الجدول الآتي يوضح ماهية القوانين التي صادق عليها الرئيس.

جدول رقم 8 يوضح القوانين التي أقرها الرئيس

القانون	تاريخ إصداره	
قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية	6	11/2/96
قانون الهيئات المحلية الفلسطينية	2	1/10/96
قانون الموازنة لعام / 1997	7	2/9/97
قانون سلطة النقد	6	1/12/97

يلاحظ من الجدولين رقمي (7) و(8) أن القوانين التي أقرها الرئيس هي أربعة من أحد عشر قانونا، أي ما نسبته 36.3٪ من مجموع القوانين التي رفعها له المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية. اثنان من هذه القوانين كانا ذات طابع اقتصادي (قانون الموازنة العامة لعام 97، و قانون سلطة النقد)، واثنان ذات طابع مدني (قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، قانون الهيئات المحلية). ومع الأهمية التي ينطوي عليها إصدار هذه القوانين، يبقي أن قوانين أخري على درجة فائقة من الأهمية لم تصدر من قبل الرئيس حتى نهاية الدورة الثانية من عمل المجلس رغم رفعها إليه. وفي مقدمة هذه القوانين، القانون الأساسي (سيتم مناقشة القانون الأساسي بشكل مفصل في مراحل متقدمة من البحث) وقانون الخدمة المدنية . الملاحظات التالية قد تكون مهمة لفهم أسباب مصادقة الرئيس على بعض القوانين دون الأخرى:

أولا: أن المجلس التشريعي المصدر لهذه القوانين هو جزء رئيسي من استحقاقات اتفاقيات السلام الموقعة مع الجانب الإسرائيلي. ولذلك فان إطار عمله مقيد بتلك الاتفاقيات التي حددت نطاق صلاحياته التشريعية بالتشريع الأولى (إصدار القانون الأساسي) والتشريع الثانوي (إصدار القوانين الأخرى التي تقع ضمن نطاق صلاحيات حكومة المرحلة الانتقالية)، وحددت فترة عمله بالفترة الانتقالية (التي لا

تتجاوز الخمس سنوات). هذه الحقائق قد تكون فرضت على الرئيس عدم إقرار أي قانون يتعرض لقضايا سياسية لم يتم تحديد مستقبلها بعد كالقانون الأساسي مثلا الذي يحدد مستقبل القدس كعاصمة أبدية لفلسطين، وفلسطيني الشتات، ومفهوم الفلسطيني وغيرها من القضايا السياسية ذات الطبيعة المعقدة و الأكثر جدلا وخلافا بين الطرفين والتي نتيجة هذا الجدل والخلاف تم تأجيل البحث فيها الئ مفاوضات المرحلة النهائية. ولذلك فانه من الأفضل عدم إقرار أي قوانين قد تحدد الشكل المستقبلي للوضع السياسي بالشكل الذي قد يخلق قيود معينة على عمل السلطة مستقبلا. ولهذا نجد الانتقائية في إقرار القوانين. فبالقدر الذي يتعلق فيه القانون بقضية مدنية أو اقتصادية محضة، بالقدر الذي تزداد فيه فرص إقراراه من قبل الرئيس، بغض النظر عن أهميته من عدمها. المهم أن لا يتطرق إلى قضايا سياسية لها علاقة بمستقبل الوضع السياسي، أو قد تشكل قيد على عمل السلطة في المستقبل.

ثانيا: أن تأجيل الجزء الرئيسي من القضية الفلسطينية والمتمثل بالقدس حق العودة، اللاجئين، المياه، الحدود، العلاقات الدولية إلى مفاوضات المرحلة النهائية أدى إلى سيطرة المسالة السياسية على اهتمامات الرئيس وتجاهله للعديد من قضايا المجتمع المدني، الشيء الذي عبر عن نفسه من خلال عدم مصادقته للعديد من القوانين ذات الأهمية الخاصة.

ثالثا: الاستحقاقات المالية التي ينطوي عليها إقرار قانون الخدمة المدنية على وجه الخصوص، قد تكون العامل الأساسي الذي حال دون إصداره خلال الفترة قيد البحث.

العوامل السابقة أعلاه قد تكون السبب وراء إقرار الرئيس لاربعة قوانين فقط من القوانين التي رفعت إليه من قبل المجلس التشريعي.

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية: القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة كحالتين دراسيتين

قد يكون القانون الأساسي و قانون الموازنة العامة من أهم القضايا الممكن أثارتها عند تقييم أداء أي مؤسسة برلمانية، خصوصا إذا كانت تلك المؤسسة حديثة العهد و في بداية طريقها لترسيخ ارث دستوري

حقيقي. فالقانون الأساسي وقانون الموازنة العامة يعتبران وسيلة هامة لاستنباط شكل ومستقبل العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وما إذا كانت تلك العلاقة تسير بالاتجاه الديمقراطي أم لا. ولهذا فسنحاول في الجزء القادم استعراض وتحليل تلك التجربتين على المستوى الفلسطيني، وتحليل، بناء عليه، طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

تجربة القانون الأساسي

يعتبر القانون الأساسي من أحد أهم القضايا، إن لم يكن أهمها على الإطلاق، التي هي موضع جدل وخلاف بين المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية. فبعد جلسات طويلة من النقاشات والمداولات وبعد جهد كبير بذله أعضاء المجلس تم إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثالثة. وبغض النظر عن الانتقادات التي قد توجه إلى بعض بنود هذا القانون، إلا أن صياغة قانون يعمل بمثابة دستور يعتبر إنجاز من الإنجازات التي تثمن للمجلس المنتخب خصوصا إذا اخذ بعين غياب التجربة البرلمانية والدستورية والظروف الصعبة والمعقدة المحيطة بعمل المجلس.

والواقع أن أهمية هذا الحدث تنبثق من حقائق تميز مناطق ولاية السلطة الفلسطينية من أبرزها عدم وجود قانون موحد في أراضي السلطة الوطنية من شأنه أن يضع الأساس لمؤسسات الحكم القائمة وينظم العلاقات فيما بينها ويحدد طبيعة وشكل النظام السياسي القائم وعلاقة هذا النظام بالمواطن الفلسطيني.

يتكون القانون الأساسي من مقدمة وستة أبواب، حيث يتحدث الباب الأول عن فلسطين وعلاقتها بالوطن العربي، بالإضافة إلى طبيعة نظام الحكم في فلسطين ومصدر التشريع ومبدأ سيادة القانون وعاصمة فلسطين. ثم يأتي الباب الثاني ليستعرض الحقوق والحريات العامة، بما تتضمنه هذه الحقوق والحريات من حق المساواة أمام القانون، الحقوق الأساسية للإنسان مثل حرية العبادة، حرية الرأي،حرية التنقل، حرية العمل، حرية السكن، الحريات الاقتصادية .....الخ. يتناول الباب الثالث طبيعة السلطة التشريعية، وعلاقتها بالمجلس التشريعي. كذلك يحتوي هذا الباب على معظم النصوص الواردة في النظام الداخلي للمجلس. أما الباب الرابع فقد جاء ليتحدث عن السلطة التنفيذية بداية بالرئيس،مدة الرئاسة،اليمين الذي يؤديه الرئيس قبل تسلمه لمهام منصبه، ومرورا بالإجراءات الواجب

اتخاذها في حالة شغر منصب الرئيس، مجلس الوزراء، قوات الأمن والشرطة،وانتهاء بالإدارة المحلية،الإدارة العامة، والمالية العامة. أما الباب الخامس فقد تخصص في السلطة القضائية، حيث أكد على استقلال القضاء والقضاة، إنشاء مجلس أعلى للقضاء، تعيين النائب العام، وغيرها من القضايا الأخرى. أما الباب السادس فيتناول قضايا وأحكاما عامة وانتقالية تتحدث عن نشر القوانين في الجريدة الرسمية وعن فكرة سريان القانون الأساسي وعن تعديله وعن سريان القوانين ما لم تكن بعض أحكامها مخالفة للقانون الأساسي.[45]

إن القانون الأساسي يعتبر قانونا شاملا، تضمن معالجة لجميع جوانب الحياة الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية، الحقوق والحريات العامة، النظم القانونية، علاقة السلطات الثلاث مع بعضها البعض. كما تضمن القانون الأساسي بندا نادرا ما يتضمنه دستور أي دولة أخرى، وهو البند الذي يتعلق بعدم سقوط الدعوى الجنائية أو المدنية التي تنشأ عن الجريمة بالتقادم. فقد نصت المادة 32 من القانون الأساسي على أن "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون،جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم وتضمن السلطة الوطنية تعويضا عادلا لمن وقع عليه الضرر. "[46]

المراحل التي مر بها مشروع القانون الأساسي حتى تم إقراره بالقراءة الثالثة

حظي موضوع القانون الأساسي باهتمام خاص في أجنده العديد من جلسات المجلس خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية. وقد تفاوت اهتمام المجلس بموضوع القانون الأساسي من جلسة لأخرى سواء خلال الدورة الأولى أو الثانية. لذا فأنه من الأهمية بمكان استعراض المحطات التي مر بها القانون الأساسي خلال الدورة الأولى والثانية حتى تم إقراره بالقراءة الثالثة.

---

[45] انظر. مشروع القانون الأساسي المقر بالقراءة الثالثة. المجلس التشريعي الفلسطيني، 2 -10 -1997

[46] أنظر. المصدر السابق.

المداولات بشأن مشروع القانون الأساسي خلال الدورة الأولى

منذ جلسته الثانية المنعقدة برام الله في الفترة بين 3–4\4\1996 أي بعد أقل من شهر من تنصيبه، طلب المجلس في قراره رقم 8\3\1 من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) مشروع الدستور المؤقت[47] بالصيغة النهائية خلال مدة ثلاث أسابيع من تاريخه وذلك لمناقشته و إقراره من قبل المجلس.[48] وفي جلسته الرابعة المنعقدة بمدينة رفح بتاريخ 8–9\5\1996 واستنادا إلى قراره رقم 30\4\1 أحال المجلس مسودة القانون المصاغ بمبادرة منه، والتي أطلق عليها أسم المسودة رقم صفر، إلى لجنته القانونية لدراستها وتنقيحها ومن ثم توزيعها على الأعضاء.[49] وفي جلسته الخامسة المنعقدة في مدينة بيت لحم بتاريخ 15–16\1996 قرر المجلس في قراره رقم 33\5\1 البدء في مناقشة مشروع الدستور (المصاغ بمبادرة منه) وتكليف اللجنة القانونية برفع توصياتها حول المشروع خلال أسبوعين من تاريخه، مع إعطائها الصلاحيات اللازمة للاستعانة بالخبرات الفلسطينية والعربية والدولية إذا دعت الضرورة لذلك.[50]

وفي جلسته الثانية عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 10–11\7\1996 قرر المجلس تسمية المشروع باسم "القانون الأساسي" وليس "الدستور" مع تكليف لجنة من رئاسة المجلس، مجلس الوزراء، واللجنتين القانونية والسياسية في المجلس لوضع مقدمة لمشروع القانون. وقد تكونت اللجنة من الأعضاء: ناهض الريس، حنان عشراوي، فريح أبو مدين، حسن عصفور، عزمي الشعيبي، سعدي الكرنز، محمد الحوراني، وسليمان أبو سنينة.[51] وفي جلسته الرابعة عشر المنعقدة في رام الله بتاريخ 25–31\7\1996 و استنادا إلى قراراه رقم 73\14\1 قرر المجلس الاستمرار في مناقشة مسودة مشروع القانون رقم صفر (و تحديدا الفصل الثاني منه على أن يتم مناقشة الفصل الأول بعد إتمام صياغة

[47] يلاحظ في ذلك الوقت أن أسم الدستور المؤقت هو الذي أطلق على مشروع القانون وليس أسم القانون الأساسي. ويلاحظ أيضا وجود مبادرتين لتقديم القانون الأساسي، واحدة من السلطة التنفيذية وأخرى من المجلس.

[48] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي. عدد خاص يغطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولى من 7\3\96 إلى 13\9\96 ، ص35.

[49] المصدر السابق، ص 1 4.

[50] نفس المصدر السابق، ص 3 4.

[51] نفس المصدر السابق ، ص 0 6.

رقم صفر (و تحديدا الفصل الثاني منه على أن يتم مناقشة الفصل الأول بعد إتمام صياغة المقدمة)، وحث السلطة التنفيذية علي الإسراع في تقديم مشروع قانونها إلى المجلس وذلك لدراسته ونقاشه.[52]

وفي جلسته السادسة عشر المنعقدة في رام الله بتاريخ 6–7–8\8\96 واستنادا إلى قراره رقم 80\16\1 قرر المجلس تمديد فترة انعقاد الدورة الأولى وذلك لاستكمال إعداد القانون بالمسودة الأولى.[53] وفي جلسته التاسعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 28–29\8\1996 انتهى المجلس من إعداد الأبواب الخمسة من القانون بالقراءة الأولى والمتعلقة ب: الحريات والحقوق العامة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، أحكام عامة وانتقالية وبقي الباب الأول المتعلق بالقدس، فلسطين، حق تقرير المصير موضع جدل ونقاش.[54] كذلك فقد قرر المجلس في نفس الجلسة (قرار رقم 91\19\1) إحالة الأبواب الخمسة المشار إليها إلى مجلس الوزراء لإبداء الملاحظات عليها، والمصادقة عليهم بالقراءة الأولى.[55]

وكان المجلس في جلسته الحادية والعشرون المنعقدة في رام الله في الفترة 11–12\9\1996 قد أكد على ضرورة أن يتضمن القانون القدس كعاصمة أبدية لفلسطين، وعلى ضرورة إبراز دور المرأة في المجتمع الفلسطيني. أما في جلسته الثالثة والعشرون المنعقدة في رام الله في الفترة 9–11\10\1996، فقد ناقش الأعضاء في المجلس مقدمة القانون الأساسي المقدمة من قبل لجنة الصياغة ورأوا أبانها بحاجة إلى أن تتضمن أن منظمة التحرير الفلسطينية هي المرجعية والممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، كما أكدوا على ضرورة أن تتضمن المقدمة ما يتعلق بنشأة الشعب الفلسطيني وتعريف ماهية الفلسطيني. وكان

---

[52] نفس المصدر السابق. ص 1 6.

[53] نفس المصدر السابق ، ص 5 6.

[54] نفس المصدر ، ص 8 6.

[55] الملاحظ أن القانون الذي تم إقراره من قبل المجلس هو القانون المسن بمبادرة من المجلس. ولذلك فإنه من الآن فلاحقا سيفهم القانون الأساسي على أنه القانون المسن بمبادرة من المجلس حبث لم تبادر السلطة التنفيذية بتقديم مسودة قانون كما طلب منها من قبل المجلس.

قد تم تكليف لجنة الصياغة بإجراء التعديلات المطلوبة واعـداد النـص المناسـب علـى أن يتـم تقديمـه في اليوم التالي من فترة انعقاد الجلسة. وفي اليوم الثالث من انعقاد الجلسة (11\10\1996) تم الاتفـاق علـى إحالة المقدمة التي تم إعادة صياغتها لرئاسـة المجلـس لاعتمادهـا بالصيغـة النهائيـة والحاقـها بـأبواب القانون الأساسي المقدمة للأمانة العامة لمجلس الوزراء.[56]

ما يلاحظ هنا أن المجلس بعـد إقـراره للقـانون الأساسـي بـالقراءة الأولى في جلسـته الثالثـة والعشـرين لم يناقش موضوعه في أية جلسة أخرى من جلسات الدورة الأولى والتي بلغ عددها ثمانية وثلاثون جلسة.[57]

قد يكون سبب اكتفاء المجلس بإقرار القانون الأساسي بالقراءة الأولى فقط خلال الدورة الأولى وعدم طرحه للنقاش في جلسات المجلس بعد الجلسـة الثالثـة والعشـرون هـو سـيطرة قوانـين أخـري علـى اهتمامـات المجلس. فقد سيطر قـانون الخدمـة المدنيـة وقـانون الموازنـة العامـة 97 علـى نقاشـات معظـم جلسـات المجلس المنعقدة بعد الجلسة الثالثة والعشرون.[58] وقد يكون تأخر مجلس الوزراء في إرسال تعليقاتـه علـى القراءة الأولى من مسودة مشروع القانون سبب أخر من أسباب عدم شروع المجلس في نقاش مشروع القانون بالقراءة الثانية في الجلسات الممتدة من الجلسة الرابعة والعشرون حتى نهاية الدورة الأولى انتظارا لاستلام التعليقات وأضافتها إلى مشروع القانون.

المداولات بشأن مشروع القانون الأساسي خلال الدورة الثانية

تابع المجلس اهتمامه في موضوع القانون الأساسي في جلسته الرابعة عشر من الدورة الثانية المنعقدة في رام الله بتاريخ 30\6\–3\7\1997 عندما أكد عزمه على إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثانية في حـال عـدم

---

[56] انظر محضري الجلسة الحادية والعشرون و الثالثة والعشرون من أعمال الدورة الأولى.

[57] من خلال رصد دقيق لمحاضر جلسات الدورة الأولى تبين أن موضوع القانون الأساسي لم يطرح للنقاش إلا في الجلسات المشار إليها.

[58] انظر محاضر الجلسات من 4 2–38 من أعمال الدورة الأولى.

تقديم السلطة التنفيذية لتعليقاتها على القراءة الأولى من مشـروع القـانون.[59] وفي جلسـته الخامسـة عشـر المنعقدة في رام الله في الفترة بين 14–1997\7\17 بدأ المجلس في مناقشة عامة لبعض التعديلات المقترحة للقراءة الثانية.

وفي الجلسة السادسة عشـر المنعقـدة في رام الله بتـاريخ 1997\7|28 قـامت اللجنـة القانونيـة بـالمجلس باقتراح تعديلات على القراءة الأولى تركزت في مجملها على ثمانية عشر مادة من أصل مائة وأثني عشـر. تراوحت هذه التعديلات من حذف لبعض المواد، إلى أضافه فقرات لـواد أخـرى، أو حـذف فقـرات مـن بعض المواد.[60] فعلى سبيل المثال تم إجراء تعديلات على المادة 21 من القانون الأساسي والمتعلقة بالنظـام الاقتصادي في فلسطين. فبعدما كانت المادة في القراءة الأولى تنص على أن "النظام الاقتصادي في فلسطين سوف يستند إلى مبادئ السوق الحر"، أضاف التعديل جملة "ويجـوز للسـلطة التنفيذيـة إنشـاء شـركات عامة تنظم بقانون." كذلك وافق أعضاء المجلس على تعديل أخر ينص على أن فترة ولاية المجلـس هـي مدة المرحلة الانتقالية، حيث لم تكن المادة الأصلية تتضمن ذلك بوضوح. على أي حـال، بعـد نقاشـات طويلة استمرت على مدار فترة عمل الجلسة السادسة عشر حتى التاسعة عشر من الدورة الثانية تم إقـرار مشروع القانون بالقراءة الثانية في الجلسة التاسعة عشر بتـاريخ 1997\9\17 ورفعـه إلى السـلطة التنفيذيـة للدراسة والتعليق. [61]

السلطة التنفيذية لم تقم بالإجابة على المجلس و لم ترسل أي شكل من أشكال التعليقات أو الملاحظـات على القراءة الثانية من القانون الأساسي واستنفذت المهلة المحددة لها للتعليق أو إبداء الملاحظـات وهـي مدة الشهر.[62]

---

[59] انظر جريدة الحياة الجديدة ، بتاريخ 4، 9\7.

[60] انظر المصدر السابق ، بتاريخ 9 1997\7، ص5.

[61] انظر المصدر السابق بتاريخ 0 1997\8ص14.

[62] انظر المصدر السابق بتاريخ 2 1997\10ص5.

وعلى الرغم من أن القانون في هذه الحالة يعتبر مصدر و واجب العمل بـه فـورا"[63]، إلا أن المجلـس قـرر الشروع في إعداد القراءة الثالثة وذلك في جلسته التاسعة عشر المنعقدة في الفـترة مـن 30\9\– 2\10\1997 على أثر إصرار اللجنة القانونية على ذلك حيث تقدمت بتسع مقترحات تعديـل تسـلمتها مـن عـدد مـن النواب وديوان الفتوى والتشريع. وقد رأت اللجنة ضرورة إدخال هـذه التعديـلات وأبلغـت بـها رئاسـة المجلس بشكل قانوني ومن خلال مذكرة وقعها 24 نائبا طالبوا بإجراء القراءة الثالثة.[64] وقد طالت هـذه التعديلات المادة الرابعة، الفقرة الأولى، حيث تم حذف عبارة "فلسطين مهد الديانات السماوية الثلاث". والمادة الخامسة والستون حيث أضيف لها فقرة تمنع الجمع بـين عضويـة اللجنـة التنفيذيـة ل م.ت.ف والوزارة، والمادة السابعة والستون حيث ادخل تعديل ينص على "ضرورة تقديم وزارة المالية إقرارا بـالذمم المالية إلى رئيس محكمة العدل العليا بدل رئيس السلطة الوطنيـة" كمـا كـان منصوصـا عليـه. كذلـك، تم إضافة تعديلات طالت فقرات المواد 95، 94، 93، 92، 90، 88، من القانون الأساسي.[65]

بعد إعداده بـالقراءة الثالثـة، قـام المجلـس في نفـس الجلسـة المذكـورة (تحديـدا بتـاريخ 2\10\1997) بالتصويت على القانون بالقراءة الثالثة والتقرير بتقديمه إلى الرئيس للمصادقة أو التعليق. الرئيـس بـدوره لم يقم بتقديم أي ملاحظات أو مصادقة القانون واستنفذ المهلة المحددة له من أجـل المصادقـة أو التعليـق وهى مهلة الشهر من تاريخ إحالة القانون إليه. وبانقضاء المدة فـان القـانون يعتـبر مصـدر بقـوة القـانون وواجب النشر فورا في الجريدة الرسمية.

---

[63] ينص النظام الداخلي للمجلس علي ضرورة تقديم أي قانون قبل إصداره إلى السلطة التنفيذية وذلك للتعليق حيث تمنح السلطة التنفيذية مدة الشهر لإبداء ملاحظاتها على القانون. في حال تقديم القراءة الثانية لآي قانون إلى السلطة التنفيذية و مرور الشهر دون أن تبدي ملاحظاتها عليه فأن القانون يعتبر ساري المفعول و واجب العمل به (بهذا الصدد، أنظر النظام الداخلي للمجلس)

[64] انظر. جريدة الحياة الجديدة، العدد الصادر بتاريخ 2\10\1997، ص5، وكذلك محضر الجلسة التاسعة عشر من أعمال الدورة الثانية للمجلس.

[65] نفس المصدر السابق من جريدة الحياة الجديدة.

حتى اللحظة لم ينشر القانون الأساسي ولم يتم العمل به، وهذا بلا شك يعبر عن أزمة جوهرية في العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، خصوصا إذا أخذ بعين الاعتبار أن الرئيس قد تجاوز المهلة القانونية للإقرار أو التعليق وهي الشهر الشيء الذي يعتبر تناقض واضح مع النظام الداخلي للمجلس.[66] الأزمة التي يعاني منها المجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية لها أسبابها المتعددة والمتنوعة كما يلي:

أولا: خصوصية الواقع الفلسطيني

قد تكون خصوصية الواقع الفلسطيني من إحدى المشاكل الجوهرية التي يعاني منها القانون الأساسي، و أحد العوامل الهامة لفهم أسباب الأزمة في العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية. فمن جانب، يمر الشعب الفلسطيني بمرحلة انتقالية كأحد الاستحقاقات الأساسية لاتفاقيات السلام، وحالة من الشتات الاجتماعي، حيث يوجد ما يسمي بفلسطينيي الشتات الذين تم تأجيل قضيتهم إلى مفاوضات المرحلة النهائية، وهناك فلسطينيي الأراضي المحتلة الذين تتولى السلطة الوطنية إدارة شؤون جزء منهم. من جانب أخر، تعتبر م.ت.ف الممثل الشرعي لجميع الفلسطينيين بكافة أماكن تواجدهم، بما فيهم ذلك الجزء الذي تتولى السلطة الوطنية إدارة شؤونه، ولهذا فان م.ت.ف تعتبر المرجعية والإطار الأعم و الاشمل. هذا الواقع خلق إشكالية حقيقية لدى المجلس عند صياغة القانون الأساسي تمثلت في عدم قدرته على تعريف من هو الفلسطيني. تفاقمت هذه الإشكالية مع استثناء الجزء الجوهري والأساسي من القضية الفلسطينية (القدس، حق تقرير المصير، اللاجئين، ....الخ) من مستحقات المرحلية الانتقالية وتأجيله إلى مفاوضات المرحلة النهائية. وقد كان القانون الأساسي انعكاسا لهذه الخصوصية المتناقضة مع نفسها، الشيء الذي أدخله في أزمة كبيرة.

ويتفق مع هذا التحليل العديد من أعضاء المجلس التشريعي الذين تمت مقابلتهم أثناء إعداد هذه الدراسة. فيري د.يوسف أبو صفية، رئيس لجنة المصادر والطاقة في المجلس آنذاك، أن القانون

---

[66] المادة 3 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

الأساسي حاول"التعبير عن فلسطيني الشتات وفي نفس الوقت عن فلسطيني الأراضي المحتلة ذو الوضع القانوني المختلف تماما عن الوضع القانوني لفلسطيني الشتات، الشي الذي ادخله في إشكالية قانونية كبيرة، وادي إلى إثارة العديد من أسئلة: هل المسؤول عن التعبير عن فلسطيني الشتات هو المجلس الوطني، أم م.ت.ف، أم من؟ نحن وضعنا القانون الأساسي لكي يتلاءم مع المرحلة الانتقالية." [67] ويضيف عبد الكريم أبو صلاح إلي وجهة النظر السابقة قائلا أن " أحد أسباب عدم إقرار القانون الأساسي هو أن القانون الأساسي يتطرق إلى بعض القضايا المؤجلة إلى المرحلة النهائية منها القدس، اللاجئين، والمستوطنات، وغيرها من القضايا الأخرى." [68] وتتفق وجهة النظر تلك مع رأي عضو المجلس نبيل عمرو الذي أعتبر أن "مشكلة القانون الأساسي تنحصر في خلاف سياسي و دستوري حول القانون و مدى انسجامه مع الاتفاق السياسي و مسه بمنظمه التحرير."[69] ولا يذهب د. سعدي الكرنز، رئيس لجنة الموازنة في المجلس التشريعي بعيدا عن وجهة النظر السابقة عندما يقول أن" القانون الأساسي و خصوصا الباب الأول منه يتعلق بقضايا سياسية و بوضع فلسطين و القدس. ولهذا كان القانون موضع خلاف بين السلطة الوطنية والمجلس التشريعي."[70]

ثانيا: ثقافة النخبة الحاكمة

على الرغم من محاولة بعض الأعضاء إيعاز أسباب الأزمة إلى طبيعة القانون الأساسي، إلا أن جزء آخر يري بأن القضية لا تتعلق بالطبيعة الخاصة للقانون الأساسي، ولكنها تتعلق بالطبيعة الخاصة للنظام السياسي القائم، ولثقافة النخبة الحاكمة غير القادرة على التكيف مع الواقع السياسي الحالي. هذا ما جاء على لسان حيدر عبد الشافي عندما أكد على أن"جوهر الأزمة لا يتعلق بطبيعة القانون الأساسي نفسه، ولكن يتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم، وطبيعة السلطة التنفيذية التي ترفض الالتزام بمبدأ المحاسبة، ولذلك فهي ترفض القانون الأساسي لان قبولها له يعني القبول بمبدأ المحاسبة المرفوض

---

[67] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية. بتاريخ 7 /5/ 1998.

[68] عبد الكريم أبو صلاح. مقابلة شخصية. بتاريخ 1 /6/ 1998.

[69] انظر. جريدة الحياة الجديدة، بتاريخ 1 /9/ 1997

[70] د. سعدي الكرنز. مقابلة شخصية بتاريخ 5 /9/ 1998

أصلا من جانبها."[71] ويتفق د. زياد أبو عمرو ، رئيس اللجنة السياسية في المجلس مع وجهة النظر السابقة، و يؤكد على أن أحد أسباب الأزمة " يتمثل في الثقافة السياسية للسلطة التنفيذية والتي ترفض القبول بمبدأ المحاسبة كأساس للعلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية." [72]

ويضيف ناهض منير الريس، النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي في الدورة الأولى، قائلا أن:

"القيادة المركزية تمتلك تجربة طويلة في الديمقراطية الثورية (ديمقراطية غابة البنادق)، وهى تجربة فريدة وسط ظروف غريبة عجيبة، وهى تجربة مسعفة، فيما عدا أن ديمقراطية الوطن هي غير ديمقراطية الثورة في العديد من النواحي. فهناك في المنافي كان الإحساس باستثنائية الحالة مسألة واضحة مفروغا منها، وكان ذلك الإحساس يقضى إلى تبرير الكثير من الإجراءات الاستثنائية. أما التواجد على ارض الوطن وان كان تواجدا قلقا فانه أعطى انطباعا شائعا بأننا بلغنا الشاطئ ودخلنا طور الاستقرار. في المنافي كانت المجالس التي تجسد الديمقراطية الثورية، مجالس مشكلة بالاتفاق بين القيادات، من أعضاء مختارين من أطر قد تكون منتخبة وقد تكون معينة، أما تجربة المجلس لتشريعي، فقد تشكل المجلس بجميع أعضاؤه من مرشحين منتخبين في انتخابات عامة مباشرة، يدينون بالولاء إلى الجمهور الذي انتخبهم بالإضافة إلى الولاء التنظيمي الذي أفرزهم (وبينهم نسبة أفرزت نفسها دون التنظيم) ولذلك أرى أن على قيادتنا المركزية لن تنظر للمجلس التشريعي بوصفه جزءا مكملا لرسالة السلطة التنفيذية مادام هدفهما المشترك واحد." [73]

يعود د. حيدر عبد الشافي مرة أخرى ويحاول أن يتطرق إلى نفس الأزمة التي تحدث عنها د. زياد أبو عمرو وناهض الريس ولكن بشكل اكثر عمومية واقل تفصيلا حيث يرى أن المجلس "يتميز بوضع خاص وهو انه مجلس تشريعي لحركة تحرير وطنية ولا يمكن قياس شؤونه على ما يجري في مجال الدول المستقلة." [74] و لا تذهب راوية الشوا بعيدا عن وجهات النظر السابقة عندما تقول"لقد تطورت تركيبة

---

[71] حيدر عبد الشافي، مقابلة شخصية بتاريخ 6\5\ 1998 (بتاريخ 28\9\1997 أعلن الدكتور حيدر عبد الشافي استقالته من عمله كعضو في المجلس التشريعي احتجاجا على سياسة اللامبالاة التي تنتهجها السلطة الوطنية تجاه المجلس التشريعي. لمزيد من التفاصيل انظر، جريدة القدس بتاريخ 17\10\1997.

[72] زياد أبو عمرو، مقابلة شخصية بتاريخ 8/ 9/ 99

[73] ناهض منير الريس النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي في الدورة الأولى، "في مطلع 7 لمجلس التشريعي، كشف حساب،" جريدة الأيام، (مقال من ثلاث حلقات)بتاريخ 22 7 1997.

[74] د. حيدر عبد الشافي، "من اجل الصدق والواجب، الحياة الجديدة، بتاريخ 7 12/1/ 1997، ص2.

وتشكيلة المجلس حسب القيادة الفلسطينية، لأنــها كـانت تريـد أن تبقـى العمليـة السياسـية في يدهـا، جميع أفراد القيادة التاريخية لا يستوعبوا لحتى الآن أن يكون هناك مجلس حكم منتخب." [75]

ثالثا: البيئة غير الصحية التي يعمل المجلس من خلالها

تتفاقم الأزمة التي يعيشها المجلس في ظل وجود بيئـة غـير صحيـة يعمـل مـن خلالهـا. فغيـاب الوعـي والإدراك الجماهـيري حـول دور و مـهام المؤسسـة البرلمانيـة، أدي إلى تغييـب السـياق المؤسسـي الــلازم والضروري لنجاح عمل المجلس، الشيء الذي كانت له انعكاســاته السـلبية علـي قـدرة المجلـس للقيـام بأدواره. هذا ما جاء على لسان راوية الشوا عندما أكدت على أن "عدم وضوح دور المجلس خلق اعتقـاد لدى البعض بأنه مجلس بلدي، أو مجلس يريد أن يقرر في العملية السلمية، وجزء آخر يعتقد أو اعتقـد بأنه جاء ليغير في العملية التعليمية، أو يحـل مشـكلة البطالـة، عـدم الفـهم والإدراك الجماهـيري لـدور المجلس ومهامه فرض علـى المجلـس القيـام بـأدوار غـير الأدوار المنوطـة بـه في التشـريع، والمحاسـبة، والرقابة." [76] وهذا ما يؤكده أيضا" ناهض الريس حين يقول " بان عدم قدرة الناخب على التميــيز بـين طبيعة عمل النائب وطبيعة عمل المسؤول التنفيذي أدى إلى لجوء نسبة عالية منــهم إلي النـواب للحصـول على وظيفة أو للتوسط في إنجاز معاملة."[77] يضيف د. يوسف أبو صفية، رئيس لجنة المصادر والطاقة في حينه، قائلا أن "المجلس يتميز بأنه يتابع قضايا المواطنين مثل البطالة، العمــل، القضايـا الاجتماعيـة، وهذه تأخذ وقت كبير لمتابعتها."[78]

طبعا هذا الشيء من شأنه أن يؤثر سلبا على قدرة المجلس التشريعي على القيـام بمهامـه خصوصـا فيمـا يتعلق بالمحاسبة والرقابة. فلجوء عضو المجلس إلى أحد أعضاء السلطة التنفيذية لإنجاز خدمة أو طلـب المساعدة في تعيين شخص أو إنجاز معاملة له لابد وان يتبعه خدمة يؤديها عضو السلطة التشريعية لعضو

---

[75] النائبة راوية الشوا، مقابلة شخصية بتاريخ 4 .1 .39

[76] النائبة راوية الشوا، مقابلة شخصية، بتاريخ 4 .1 .92

[77] ناهض منير الريس، المصدر سابق الذكر.

[78] د. يوسف أبو صفية، مقابلة شخصية. 7 .9 .58

السلطة التنفيذية. وهذا الشيء من شأنه أن يفقد النائب الاستقلالية اللازمة لمحاسبة شخص السلطة التنفيذية هذا في حالة سلوكه سلوك غير قانوني مستقبلا. بالإضافة إلي ذلك فان هذه الظاهرة تؤثر سلبا على مسألة الفصل بين السلطات وتجعل الحدود ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية غير واضحة، وهذا بدوره يخلق إشكالية في إمكانية الحديث عن نظام سياسي ديمقراطي.

رابعا: غياب القوي السياسية المعارضة

الأزمة التي يعانى منها المجلس الفلسطيني قد تفهم اكثر إذا علم غياب القوى السياسية المعارضة عن المجلس، الشيء الذي أفقده القدرة على تشكيل تكتلات برلمانية من شأنها أن تدفع باتجاه ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة مع السلطة التنفيذية. فالمجلس التشريعي جاء كتعبير عن واقع سياسي محدد، وهو واقع "اتفاقيات أوسلو"، الذي افرز حزب فتح كحزب رئيسي اكثر سيطرة على جميع المؤسسات السياسية في مناطق ولاية السلطة الوطنية بما فيها المجلس التشريعي. وكنتيجة لذلك، فقد أصبح المجلس يستند إلى أيديولوجية وموقف سياسي واحد، وهذا الشي أدي إلى إضعاف المجلس. تؤكد على ذلك النائبة راوية الشوا عندما تقول بأن "عدم دخول المعارضة اضعف المجلس، وخلق مجلس يسير بروحية واحدة وهى روحية فتح."[79] ويتفق د. يوسف أبو صفية مع وجهة النظر السابقة حين يقول أن "تركيبتنا كمجلس تشريعي (تركيبة الحزب الواحد) أضعفت من واقع المجلس التشريعي، المجلس عندما يكون فيه معارضة واضحة يكون أداؤه افضل، حزب الأغلبية يعمل اكثر حتى يكسب الشارع لينافس المعارضة وأنا ألوم كل الأحزاب التي لم تخض الانتخابات لأنها تنتقد من خارج المجلس." [80]

---

[79] راوية الشوا، مقابلة شخصية. 4 /2/ 1998

[80] د. يوسف أبو صفية، مقابلة شخصية. 7/ 9/ 98

خامسا: عدم التزام السلطة التنفيذية بمتطلبات العمل الديمقراطي

العوامل السابقة أعلاه أدت إلى إفراز مجلس ضعيف في مواجهة سلطة تنفيذية تهيمن على جميع مظاهر الحياة السياسية. حيث تميزت العلاقة ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على مدار الدورتين السابقتين باللامبالاة من جانب السلطة التنفيذية تجاه المجلس التشريعي. جاء على لسان حيدر عبد الشافي بأن "السلطة التنفيذية أدارت ظهرها لمقتضيات التنسيق والتعاون الدستوري الذي نحن بأمس الحاجة إليه. ولعل موقفها المسوف والماطل تجاه مبادرة المجلس إلي تبنى القانون الأساسي الذي ينظم العلاقات بين أجهزة السلطة الوطنية هو الدليل الأقوى على عدم اكتراثها بأهمية الالتزام بالمبادئ الدستورية."[81] يؤكد د. عبد الكريم أبو صلاح على وجهة النظر السابقة، حين يقول بأنه "على الرغم من أن هناك نوع من الصراع الدائم بين السلطة التشريعية والتنفيذية في أي مجتمع، إلا أن حالة الصراع هذه تعتبر اكثر حدة في المجتمع الفلسطيني، وذلك نتيجة سياسة إدارة الظهر التي تنتهجها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية أو المجلس التشريعي.[82] و لا يختلف احمد قريع (أبو العلاء)، رئيس المجلس التشريعي مع وجهات النظر السابقة حين يقول بأن "قرارات المجلس قد تعرضت في سياق عملية التطبيق إلى المماطلة في التنفيذ، إن لم يكن التجاهل المطلق، مما أشاع جوا من الإحباط في جدوى نشاطاتنا أن كانت في النهاية ستلقى هذا المصير." [83]

ويضيف د. يوسف أبو صفية، بان التجاهل لقرارات المجلس التشريعي هذا لم يكن في الدورة الأولى فقط من عمل المجلس ولكن على مدار عمل المجلس، فهو يري بأنه " على مدار الفترة السابقة كانت العلاقة بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) غير سوية لان كثير من القرارات لم يتم تنفيذها، قوانين لم يتم المصادقة عليها، أنا لا أعطي أسباب محددة ولكن على الدوام معروف أن هناك تنازع صلاحيات بين السلطتين، حيث تحاول السلطة التنفيذية دائما التقليل من قيمة السلطة التشريعية وصلاحياتها."[84]

---

[81] د. حيدر عبد الشافي، قرار الاستقالة ، ص 1

[82] عبد الكريم أبو صلاح. مقابلة شخصية. 8/9/01

[83] أحمد قريع أبو العلاء. تقرير عن أعمال المجلس التشريعي بمناسبة انتهاء الدورة الأولى، ص11.

[84] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية. 8/9/07

علاقة اللامبالاة وعدم الالتزام بقرارات المجلس التشريعي من جانب السلطة التنفيذية تكون أوضح إذا علم أن المجلس التشريعي " قام بمناقشة البيان الوزاري للحكومة وأجرى عملية التصويت على الثقة بها، وذلك تجسيدا لصلاحياته في إقرار السياسات العامة للسلطة التنفيذية ومسؤولياتها أمام المجلس، إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بما نصت عليه الاتفاقية الانتقالية بأن يشكل أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين 80٪ على الأقل من نسبة الجهاز التنفيذي للسلطة (أي مجلس الوزراء)."[85] ولعل اصدق تعبير من الممكن أن يوصف به المجلس هو تعبير د زياد أبو عمرو، رئيس اللجنة السياسية عندما قال بأن "المجلس هو مكان لصياغة قوانين و لكنه لا يمتلك القوة لتمريرها."[86]

تجربة قانون الموازنة العامة لعام 97

تعتبر الموازنة العامة من إحدى أبرز القضايا التي قد تكون موضع جدل وخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية. فهي الوسيلة التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية. ولهذا يطلب دائما من السلطة التنفيذية أن تقوم بتقديم الموازنة العامة للسلطة التشريعية وذلك من أجل مراجعتها ووضع التعديلات المناسبة. في العادة تقوم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة للسلطة التشريعية قبل بدء العام المالي الجديد حتى يتسنى للسلطة التشريعية مراجعتها واقرارها. هذه القاعدة تعتبر من ابسط مفاهيم العمل الدستوري والديمقراطي.

والواقع أن المجلس كان قد اقر مشروع قانون الموازنة العامة 97 في جلسته السابعة من الدورة الثانية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 29–30\4\1997 وذلك بعد مرور ما يقرب سبعة شهور على موعد تقديمها من السلطة التشريعية إلى المجلس. وقد بلغت تلك الموازنة " مليار وسبعمائة وأحد عشر مليون

---

[85] احمد قريع (أبو العلاء). تقرير مقدم عن أعمال المجلس التشريعي بمناسبة انتهاء الدورة الأولى. العام الأول ، المجلس التشريعي الفلسطيني ، 97 ص9 ، 1

[86] د. زياد أبو عمرو. مقابله شخصية. 8/9/99

ومائة وخمسون دولار "[87]، حيث جرى تصنيف هذا المبلغ إلى بابين أساسيين: الأول، تضمن الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية؛ والثاني تضمن الموازنة التطويرية. [88]

وقد شكلت النفقات الخاصة بالرواتب والأجور والعلاوات في الموازنة 59٪ من حجم الإيرادات المحلية، في حين شكلت النفقات الرأسمالية 25٪ من حجم هذه الإيرادات، بينما شكلت النفقات الرأسمالية العادية حوالي 6٪ من حجمها. في بند النفقات، فإن تقديرات النفقات المقدمة من وزارة المالية كانت مبوبة كالآتي: رواتب وأجور 24.481 مليون دولار، نفقات تشغيلية 60.204 مليون دولار، نفقات تحويلية 46.132 مليون دولار، نفقات رأسمالية عادية 70.40 مليون دولار [89]، أي ما مجموعه 866 مليون دولار. أما في بند النفقات الرأسمالية العادية، فقد قدرت وزارة المالية النفقات بـ 7.47 مليون دولار، وهذا مثل 5.5٪ من إجمالي النفقات الجارية، وأقل من 8.2٪ من إجمالي النفقات الكلية.[90] وفي مجال النفقات التطويرية، فقد بلغت هذه النفقات حوالي 15.485 مليون دولار.

المراحل التي مر بها مشروع قانون الموازنة لعام 97

استغرق نقاش مشروع قانون الموازنة العامة 97 سبعة جلسات من جلسات المجلس خلال الدورة الأولى على مدار ما يقرب من خمسة شهور، كما استغرق نقاشة جلستين من جلسات المجلس خلال الدورة

---

[87] جريدة الحياة. العدد الصاد بتاريخ 1997/5/28

[88] تتضمن الموازنة الجارية الإيرادات الجارية كالضرائب مثلا، والنفقات الجارية كمصروفات الكهرباء، المحروقات، الرواتب، والأجور. أما الموازنة الرأسمالية فتتضمن الإيرادات والنفقات الرأسمالية. والإيرادات الرأسمالية هي تلك التي تأتى عن طريق مشاريع، أما النفقات الرأسمالية فهي تلك التي تنفق لتكوين أصول اقتصادية جديدة يتجاوز عمرها الإنتاجي إلى سنوات. أما الموازنة التطويرية فتضم النفقات المستخدمة لشراء المواد الخام، الآلات للقيام بمشاريع....الخ. بشأن ذلك انظر. محمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة. مؤسسة النبأ ، عمان، 1996، ص94–107.

[89] جريدة الحياة. العدد الصاد بتاريخ 1997/5/28

[90] جريدة الحياة. العدد الصادر بتاريخ 1997/5/28

الثانية، أي ما يقرب من الشهر من عمل المجلس خلال تلك الدورة. ولذلك فانه من الأهمية بمكان التعرف على مداولات المجلس لقانون الموازنة العامة 97 خلال كل دورة من هاتين الدورتين .

مداولات الدورة الأولى بشأن مشروع قانون الموازنة لعام 1997

بدأ المجلس مداولاته حول قانون الموازنة العامة 97 في جلسته الثالثة والعشرون المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 9–10\10\1996، عندما طالب في قراراه رقم 1\23\111 وزارة المالية بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسنة 1997. وفي جلسته الاستثنائية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 23\10\1996، أعاد المجلس التأكيد في قراراه رقم 1\24\124 على قرار المجلس الخاص بالطلب إلى السلطة التنفيذية بعرض قانون الموازنة للعام 97 على المجلس. وفي جلسته الثلاثون المنعقدة في رام الله بتاريخ 11–12\12\1996، ونتيجة تأخر وزارة المالية في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة 97، طالب المجلس في قراره رقم 1\30\134 بحضور وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي إلى المجلس لتوضيح الأسباب التي حالت دون تقديم مشروع القانون في الموعد المحدد لها. الوزير بدوره لم يحضر إلى المجلس، وقام بإرسال رسالة إليه أوضح فيها أن الموازنة جاهزة للعرض على مجلس الوزراء، وأنه قد دعي رئيس السلطة الوطنية لعقد جلسة خاصة لذلك، إلى أن هذه الجلسة لم تتم نتيجة انشغال الرئيس بالمفاوضات. وقد قام أبو العلاء بقراءة تلك الرسالة على أعضاء المجلس، وذلك في جلسة المجلس الثالثة والثلاثون، المنعقدة في رام الله بتاريخ 5–9\1\1997. وكنتيجة لذلك وجه المجلس اللوم إلى السلطة التنفيذية لتأخيرها في تقديم الموازنة، وذلك في قراره رقم 1\35\143، من جلسته الخامسة والثلاثون المنعقدة في غزة بتاريخ 22–23\1\1997. وقد بلغ استياء المجلس ذروته عندما هدد في جلسته السابعة والثلاثون المنعقدة في رام الله بتاريخ 4–5–6–12–13\2\1997 بطرح موضوع حجب الثقة عن الحكومة للنقاش إذا لم تقم بتقديم قانون الموازنة العامة 97 في أسرع وقت ممكن . وكنتيجة لذلك، قام مجلس الوزراء بإرسال رسالة إلى المجلس أوضح فيها أنه تم تشكيل لجنة وزارية خاصة من وزراء المالية، التخطيط والتعاون الدولي، والعدل، لمناقشة قانون الموازنة العامة تمهيدا لعرضها على المجلس. وقد قام أبو العلاء بقراءة تلك الرسالة في جلسة المجلس الثامنة والثلاثون المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 6\3\1997. على الرغم من ذلك، فان المجلس أنهي أعمال دورته الأولى دون أن يتم تقديم قانون الموازنة العامة 97 له.

مداولات الدورة الثانية بشأن مشروع قانون الموازنة لعام 1997

تابع المجلس اهتمامه حول قانون الموازنة العامة 97، في جلسته الثالثة المنعقدة في رام الله بتاريخ 1-2-1997\4|3 عندما أشار د. سعدي الكرنز، رئيس لجنة الوازنة والشؤون المالية آنذاك، أن اللجنة تلقت من السلطة التنفيذية من خلال وزارة المالية مشروع قانون الموازنة العامة لعام 97، وأنها قامت بالاجتماع بالعديد من الوزارات في السلطة التنفيذية لمناقشة الموازنة الخاصة بكل وزارة في إطار استكمال اللجنة دراستها لمشروع قانون الموازنة العامة 97 حيث ستعرضه على المجلس التشريعات مرفقا بملاحظاتها عليه. وفي جلسته الحادية عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 27\5\1997 أقر المجلس قانون الموازنة العامة 97، وذلك بعد مرور ما يقارب سبعة شهور على موعد تقديمها.

تقييم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية على ضوء قانون الموازنة لعام 97

واجه المجلس التشريعي مشاكل متعددة فيما يتعلق بإلزام السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة العامة لعام 1997 في الموعد المحدد له. فوفقا للمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " يقوم مجلس وزراء السلطة الوطنية بتقديم مشروع الموازنة السنوية العام إلي المجلس التشريعي قبل أربعة أشهر من بداية السنة المالية "[91] وذلك بهدف إعطاء لجان المجلس ولجنة المالية تحديدا الفرصة الكافية لنقاشها قبل عرضها على الأعضاء للمناقشة العامة والتصويت. مجلس الوزراء لم يلتزم بالقواعد الدستورية هذه ولم يقم بتقديم الموازنة في الموعد المحدد لها، حيث تم تقديمها في 1997/3/16 [92] أي بعد سبع شهور على الموعد القانوني، وهذا بلا شك عمل على تقييد حرية المجلس في أدائه لمهامه الرقابية والمحاسبية. هذا ما يؤكده أبو العلاء، رئيس المجلس التشريعي حين يقول بأن "تأخير تقديم الموازنة رغم بدء العام المالي يجعل إنفاق وزارة المالية غير قانوني، إضافة إلى انه يتسبب في إحراجه كون المصادقة على الموازنة واحدة من المهام الرئيسية للمجلس."[93] وفي مداخلته التي ألقاها في اختتام أعمال الدورة الأولى، اعتبر

---

[91] النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، ص 7 1.

[92] جريدة الأيام، العدد الصادر بتاريخ 7 1997/3/1

[93] جريدة الحياة الجديدة، العدد الصادر بتاريخ 5 /1997/2 وجريدة القدس ، العدد الصادر بتاريخ 1997/2/5

داوود الزير، النائب في المجلس التشريعي "أن الموضوع يتعلق بمخالفة للنظام الداخلي ارتكبـها المجلـس الوزاري، خصوصا أن النظام ينص على ضرورة تقديم الموازنة قبل انتهاء السنة المالية بأربعة شهور."[94]

والواقع أن المجلس كان قد عبر في مناسبات عديدة عن اسـتيائه الشـديد لعـدم الـتزام السـلطة التنفيذيـة بالنصوص والقواعد الدسـتورية في تقديـم موازنـة97. ففـي جلسـته السـابعة والثلاثـين مـن دورتـه الأولى المنعقدة بتاريخ 1997/2/1، في وزارة التربية والتعليم، مقره المؤقت في رام الله،[95] قرر المجلس التشريعي منح مجلس الوزراء مهلة أسبوعين لكي يقوم خلالهما بتقديم مشروع الموازنة للعام 1997، علـى أن يعقـد المجلس التشريعي جلسة ثقة طارئة يناقش فيـها إمكانيـة حجـب الثقـة عـن الحكومـة في حالـة عـدم تقديمها للموازنـة خـلال هـذه المـدة. علـى الرغـم مـن ذلـك أسـتمر مجلـس الـوزراء في سياسـة المماطلـة واللامبالاة، ولم يقم بتقديم الموازنة خلال المدة التي منحه إياها المجلـس التشـريعي. في اختتـام دورتـه الأولى ، عبر المجلس عن استنكاره الشديد لاستمرار المماطلة في تقديم الموازنة للعام 1997. فقـد قـام أبـو العلاء في الجلسة الختامية من أعمال الدورة الأولى للمجلس بقراءة رسـالة وجـهت إلى المجلـس مـن قبـل أمين عام مجلس الوزراء "أحمد عبد الرحمن"، تطالبهم فيها بتجديد المهلـة المعطـاة للسـلطة التنفيذيـة لتقديم الموازنة. وفي مداخلتـه في تلـك الجلسـة، اعتـبر داود الزيـر، النـائب في المجلـس التشـريعي أن الرسالة تعني ازدراء المجلس التشريعي، خصوصا أن المجلس حدد أكثر من مرة المهلة المحددة لمجلس الوزراء من اجل تقديم موازنته، وكانت مماطلة واضحة منه.[96]

علـى أي حـال، قـام محمـد زهـدي النشاشـيبي وزيـر الماليـة بتسـليم الموازنـة العامـة للعـام 1997 في 1997/3/16 إلى لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية وذلك خلال اجتماع عقد في مقر المجلس بغـزة بـين الوزير النشاشيبي وأعضاء اللجنة برئاسة الدكتور سعدي الكرنز. بناء عليه، عقدت اللجنة اجتماعاتـها

---

[94] جريدة الأيام، العدد الصادر بتاريخ 1997/3/7.

[95] جريدة الحياة الجديدة وجريدة القدس، بتاريخ 5 [illegible]

[96] جريدة الأيام ، بتاريخ [illegible]

بتاريخ 1997/3/23 [97] بهدف دراسة الموازنة ووضع التعليقات والتعديلات اللازمة، وتقديم تقرير بذلك إلى المجلس للنقاش والتصويت العام.

من خلال دراستها للموازنة، لاحظت اللجنة المذكورة عدم وجود هيكلية واضحة لدى الوزارات و مؤسسات السلطة للسنة المالية 1997. كذلك لاحظت اللجنة أن التعيينات لا تتم حسب الحاجة الفعلية للوزارات والمؤسسات ووجود تضخم في حجم التوظيف.[98] الغريب في الموضوع، انه وعلى الرغم من عدم تضمن الموازنة المذكورة لإيرادات ودخل الشركات المملوكة للسلطة الوطنية مثل الهيئة العامة للبترول، شركة البحر، الهيئة العامة للتبغ، الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية[99]، لم تشر اللجنة المذكورة إلى ذلك في تقريرها، و أشارت فقط إلى وجود مشاكل إدارية تتعلق بأسلوب التعيين، التضخم في حجم التوظيف، غياب هيكليات للوزارات...الخ. وبناء عليه أوصت بضرورة الإسراع بإقرار قانون الخدمة المدنية، و الطلب إلى مجلس الوزراء توفير الاحتياطات الأزمة في موازنة عام 98، من اجل تطبيق قانون الخدمة المدنية، بالإضافة إلى الطلب إلى وزير المالية بإنجاز الهيكل التنظيمي لمؤسسات السلطة المختلفة، وتقديم تقرير بذلك قبل 31\7\97.[100] كما دعا تقرير اللجنة إلى ترشيد النفقات الحكومية في مجال مهمات السفر، نفقات الإيجار، الكهرباء، البريد، المحروقات.....الخ.

و الواقع أن المشكلة لا تكمن في طبيعة التوصيات التي رفعتها اللجنة، و لكنها تكمن في إقرار اللجنة للموازنة على الرغم من الخلل الواضح والفاضح فيها والمتمثل بعدم تضمنها لإيرادات ودخول الشركات المملوكة للسلطة بالإضافة إلى"عدم تضمنها لبعض الجبايات التي تتم عن طريق الأجهزة الأمنية، وإعطائها لتقديرات عامة جدا لموازنة كل وزارة من وزارات السلطة وذلك بدون تحديد أو تفصيل بنود

---

[97] جريدة الأيام، بتاريخ 4 .9 .97

[98] جريدة الحياة الجديدة، بتاريخ 1 2\5\1998.

[99] رأفت النجار النائب في المجلس التشريعي، مقابلة شخصية، بتاريخ 0 2\8\1998

[100] جريدة الحياة الجديدة، بتاريخ 1 5\7\97.

كل موازنة وطبيعة النشاطات التي ستصرف عليها تلك الموازنة."[101] المشكلة الأعمق أن المجلس قام باعتماد تقرير اللجنة المذكور وأقر الموازنة في جلسته المنعقدة بتاريخ 27\5\1997،[102] وهذا يضع علامات استفهام حول مدي جدية المجلس في ترسيخ أسس واضحة للعلاقة مع السلطة التنفيذية بالشكل الذي يؤدي إلى ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات وما يتمخض عن ذلك من ترسيخ لمبادئ ذات أهمية قصوى للعمل الديمقراطي كالمحاسبة والرقابة. هذا الموقف الغير واضح للمجلس من العلاقة مع السلطة التنفيذية يعمق من أزمة المجلس كمؤسسة برلمانية هدفها الأساسي التشريع، والرقابة، والمحاسبة، ويدعم من موقف اللامبالاة الذي تتبناه السلطة الوطنية تجاه المجلس وقراراته. وهذا الشكل من العلاقة يتناقض بلا شك مع ابسط مفاهيم العمل الديمقراطي. فالعمل الديمقراطي يتطلب احترام السلطة التنفيذية لقرارات السلطة التشريعية والتزامها بالقواعد الدستورية بشكل يؤدي إلى خلق علاقة تخصصية ضمن إطار تكاملي، ويتطلب من السلطة التشريعية أن تعمل على تطوير آليات من شانها أن ترسخ مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي للعلاقة مع السلطة التنفيذية. ولذلك فمن الممكن القول أن هناك أزمة حقيقية في العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية. من الممكن تلخيص أسباب هذه الأزمة في أسباب خارجية وأخرى داخلية.

فيما يتعلق بالأسباب الخارجية، فان عدم التزام إسرائيل بالاتفاقيات الموقعة مع السلطة الوطنية، خصوصا فيما يتعلق بالممر الآمن قد خلق إشكالية جوهرية للمجلس في أدائه لمهامه. ففي ظل القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على التحرك من والى الضفة والقطاع، وفى ظل عدم فتح الممر الآمن، اضطر المجلس التشريعي لإقامة مقرين دائمين له إحداهما في قطاع غزة والثاني في مدينة رام الله. طبعا هذا الشيء خلق أزمة لدى المجلس، حيث اضطر المجلس إلى عقد اجتماعاته المختلفة في أماكن مختلفة، وهذا الشيء وبلا شك اثر سلبا على أداء المجلس. يؤكد علي ذلك روحي فتوح أمين السر للمجلس التشريعي حين يقول"إن انقسام الوطن إلي منطقتين متباعدتين جغرافيا اضطرنا لإقامة إدارتين واحدة في الضفة (البيرة) والثانية في مدينة غزة. وفرض وجود إدارتين يعود أيضا إلى قرار المجلس ذاته، والذي

---

[101] رأفت النجار. النائب في المجلس التشريعي. مقابلة شخصية. 20\7\1998

[102] جريدة الحياة. العدد الصادر بتاريخ 28\5\1997

ينص على عقد الجلسات المفتوحة في رام الله، أما لجان المجلس فتعقد في غزة. وجود إدارتين هـو عمـل متعب على صعيد المتابعة، وعلى صعيد التنسيق وهذا يفرض على أمانة السر عملا ميدانيا يوميا ومتابعـة في كل لحظة."[103]

بالإضافة إلى ذلك فقد شكل هذا العامل السياسي ورقـة ضغـط علـي المجلـس التشـريعي في علاقتـه مـع السلطة. فتحت مبرر خطورة و حساسية التحدي الذي تواجهه السلطة الوطنيـة والمتمثـل في الوقـوف في وجهه المخططات الإسرائيلية الهادفة إلي تهويد القـدس واسـتيطان الأراضـي الفلسـطينية وعـدم الالـتزام بتنفيذ الاتفاقيات الموقعة، فقد اضطر المجلس إلى التغاضي عن الكثير من سـلوكيات السـلطة، وخصوصـا سلوكيات الأجهزة الأمنية لهذه السلطة.

أما بالنسبة للأسباب الداخلية والتي تعتبر الأكثر تأثيرا فهي تتعلق بداية في عدم وجود التجربة والخـبرة البرلمانية. هذا العامل تفاعل مع عامل آخر وهو عدم وجود الوعـي والإدراك الجماهـيري لطبيعـة ودور المجلس في المجتمع. ففي ظل غياب التجربة البرلمانية لدى أعضاء المجلس وفي ظل التوقع المرتفـع مـن المواطن للذي من الممكن لعضو المجلس أن يقدمه له، لعب المجلس أدوارا غير المنوطـة بـه، والمتمثلـة في التشريع، الرقابة، والمحاسبة. فأصبح النائب يتوسط للسلطة التنفيذية من أجل إنجـاز معاملـة شـخص معين أو توظيف شخص..... الخ. طبعا هذا الشيء أثر سـلبا علـى اسـتقلالية المجلـس في علاقتـه مـع السلطة التنفيذية، واضعف من إمكانيات تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات كمبـدأ أساسـي للعلاقـة بـين السلطتين، وكان له أكبر الأثر في تبني السلطة التنفيذية لسياسـة اللامبـالاة لقـرارات وقوانـين المجلـس. سياسة اللامبالاة والتهميش لدور المجلـس ترسـخت في ظـل غيـاب معارضـة مـن الممكـن أن تلعـب دور المراقب والفاحص لأداء المجلس، وتسعى إلى إحـداث تغيـير جـذري في علاقتـه مـع السـلطة التنفيذيـة. بالإضافة إلى ذلك، فان عدم سعى المجلس إلى تطوير آليات من شانها أن تساعده علي الخروج مـن هـذه المعضلة جذر من شكل العلاقة المذكور و أدي إلى الحد من قدرة المجلـس علـى إنجـاز مهامـه الأساسـية

[103] روحي فتوح ، أمين سر المجلس التشريعي . المجلس التشريعي. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي . آذار (مارس) 998 1، السنة الثالثة ص7

المتمثلة بتشريع القوانين الأساسية المطلوبة لحماية المواطن وتنظيم العلاقة بـين أجـهزة الدولـة وخصوصـا تلك التي تجيز الرقابة والمحاسبة (كما سنري في الفصل القادم) لموظفي الدولة في أداء مهامهم.

الفصل الرابع: أداء المجلس التشريعي فيما يتعلق بوظيفة الرقابة والمحاسبة

بلا شك أن تقييمنا للمجلس التشريعي الفلسطيني لا يكتمل بدون أن نتعرض لدوره في الرقابة والمحاسبة، والوقوف على أهم إنجازاته على هذا المستوى. ولهذا فسوف نستعرض في هذا الفصل أهم الأدوات الرقابية والمحاسبية التي يمتلكها المجلس، والى أي مدي استطاع المجلس المضي قدما في القيام بوظائفه في الرقابة والمحاسبة. قبل البدء في ذلك فانه من الأهمية بمكان أن نستعرض المفهوم النظري للرقابة والمحاسبية ولدور البرلمان في ذلك كقاعدة للانطلاق في تقييمنا للمجلس فيما يتعلق بهذا الدور الهام والرئيسي، ومن ثم ننتقل إلى الحالة العينية، وهي المجلس التشريعي الفلسطيني.

مقدمة نظرية في الرقابة والمحاسبة

أحد أهم الوظائف التي يقوم بها البرلمان هي وظيفة المراقبة والمحاسبة، خصوصا المراقبة والمحاسبة المالية للدولة. تطورت هذه الوظيفة عبر التاريخ إلي أن وصلت إلي شكلها الحالي. فلقد اعتاد الملك في الأصل أن يدعو البرلمان في إنجلترا ليحصل على المال والتموين من الشعب، وأخذ يقبل بالتدريج في جميع أنحاء العالم تقريبا المبدأ الذي يلخص في القول: "لا ضرائب تدفع من غير تمثيل بواسطة نواب سلطة الشعب." وكنتيجة أصبح نواب الشعب فقط هم أصحاب الامتياز في فرض الضرائب. وكإحدى القواعد المقررة في الدولة الديمقراطية أصبح من غير الممكن استعمال أي جزء من أموال الشعب بدون إذن نواب الشعب عن طريق قانون خاص بذلك، أي قانون الموازنة العامة. في العادة يتم تعيين مراقب عام ومحاسب مستقل يرى إذا كان الإنفاق الذي تقوم به الحكومة يسير وفق الميزانية التي وافق عليها البرلمان أم لا، ويعتبر التقرير الذي يقدمه مراقب الحسابات العام وثيقة هامة يتم على أساسها محاسبة أعضاء الحكومة."[104]

---

[104] انظر . محمد عبد المعز نصر. في النظريات والنظم السياسية دار النهضة العربية. بدون سنة نشر، ص9 3 5–542.

قد تبتكر دول معينة أشكال مؤسسية أخرى لممارسة وظيفة المراقب العام. فقد وجد تاريخيا ما سمي "بسلطة مراقبة الدولة"[105] حيث يعود تاريخ هذه السلطة إلى بداية القرن التاسع عشر في السويد، ومن ثم أقيمت نفس السلطة في العام 1962 في كل من فنلندا، الدانمارك، النرويج، ونيوزلندا، ومن ثم امتدت هذه السلطة لتشمل معظم دول العالم الغربي. هدفت هذه السلطة إلى مراقبة السلطة التنفيذية بجميع مؤسساتها (بما يتضمنه ذلك من وزارات، موظفين، وأصحاب صلاحيات) وذلك من خلال التأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية بالقوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

الواقع أن تطور "سلطة مراقب الدولة" في دول إسكندنافيه كبداية له مبرراته الموضوعية. فهذه الدول تعتبر أحد النماذج المهمة لما يسمى بدول الرفاهية، حيث يزداد تدخل الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد وذلك مقابل الخدمات الاجتماعية والاقتصادية التي تقدمها لهم، وهذا يزيد من هيمنة الدولة على المجتمع، مما يبرز أهمية متزايدة لوجود مؤسسة مستقلة من شأنها أن تقوم بمراقبة سلوك السلطة التنفيذية أثناء تدخلها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد.

هنا من الأهمية بمكان أن نشير بأن الرقابة والمحاسبة كمبدأ لا تعني أن المسؤولين في السلطة التنفيذية هم المعرضون فقط للخضوع للمراجعة و الاستجواب، ولكنها تعني أن جميع المسؤولين (سواء في السلطة التنفيذية، التشريعية، أو القضائية) معرضون للخضوع للمراجعة و الاستجواب. والسؤال الذي يبرز الآن هو: إذا كان جميع المسؤولين بالسلطات الثلاث معرضين للمراقبة والاستجواب، فمن الذي سيقوم بمراقبتهم واستجوابهم؟

يعتبر الشعب مصدر أي سلطة، فهو الذي يفوض المسؤولين بالسلطات الثلاث لممارسته نيابة عنه، لذلك فهو يمتلك الحق في محاسبة الممارسين لهذه السلطة وذلك من خلال الانتخابات التي تحدث بين كل فترة وأخرى والتي تعتبر أحد الأدوات الهامة التي يمتلكها الشعب لمحاسبة ممثليه. في العادة يتم

---

[105] نبيل الصالح. فصل السلطات. سلسلة مبادئ الديمقراطية (2) مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 1995 ص 13

انتخاب ممثل الشعب وفقا لبرنامج سياسي، اقتصادي، واجتماعي يقوم بطرحه في حملته الانتخابية ويعد بتنفيذه في حال وصوله للسلطة. الفترة التي تمر بين الانتخابات والأخرى تعتبر فترة اختبار لقياس مدى قدرة ممثل الشعب علي الالتزام بالبرنامج الانتخابي الذي طرحه في الحملة الانتخابية. في حال فشله بالالتزام بوعوده، فمن حق الشعب أن يعمل على انتخاب ممثل آخر على أمل أن يقوم هذا الممثل بتحقيق ما فشل الأول بتحقيقه. ومن هذا المنطلق تعتبر الانتخابات وسيلة هامة لمراقبة ومحاسبة المسؤولين في السلطة. وهي تعتبر الأداة الأساسية والمحورية لترسيخ أسس نظام ديمقراطي سليم.

والإشكالية التي تبرز الآن هي: إذا كانت الانتخابات هي الآلية والوسيلة الوحيدة لمحاسبة المسؤولين في السلطة، فان ذلك قد يعطي لهم الفرصة لاستغلال مواقعهم أثناء فترة وجودهم في السلطة علي افتراض أن مواقعهم لن تمس إلا بانتخابات جديدة. طبعا هذا الشيء غير عملي و غير ديمقراطي. ولتجاوز هذه الإشكالية فانه يطلب من المسؤولين في السلطة تقديم تقارير دورية عن الأعمال التي يمارسونها وعن سياساتهم و برامجهم وخططهم. ولهذا فان المحاسبة والرقابة تستندان على فكرة خضوع جميع المسؤولين في السلطة للمساءلة والمراجعة، إضافة إلى استنداهما على ضرورة فحص الأداء الإداري والسياسي والمالي للقائمين علي السلطة. ولتقييم الأداء المالي و الإداري و القانوني تبتكر الدول آليات متعددة قد تختلف باختلاف النظام السياسي القائم، ولكنها تتفق على غرض واحد وهو تحليل مدي التزام القائمون على السلطة بالنصوص والقواعد الدستورية.

آليات الرقابة والمحاسبة الرسمية

تنقسم آليات الرقابة والمحاسبة إلى قسمين أساسين: آليات شعبية، وآليات رسمية. فيما يتعلق بالآليات الشعبية، فان الانتخابات إضافة إلى التظاهرات السلمية، الإضرابات و غيرها من أشكال الاحتجاجات الأخرى تعتبر وسائل من الوسائل الشعبية لممارسة الرقابة والمحاسبة.

أما الآليات الرسمية فان أبرزها يتمثل في:

أ. الآلية القضائية

هنا يتولى الجهاز القضائي مراقبة ومحاسبة المسؤولين في السلطة التشريعية عن مدي التزامهم بالقانون والقواعد الدستورية، وخصوصا فيما تلك التي تسنها السلطة التشريعية. في حالة اكتشاف تناقض هذه القوانين مع القواعد الدستورية المعمول بها، فانه يتم إلغاؤها. أيضا قد تقوم السلطة القضائية بمراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية لفحص مدى التزامها بالنصوص والقواعد الدستورية. في حالة اكتشاف مخالفة بعض الأشخاص التنفيذيين للقانون، فان السلطة القضائية تمتلك الحق في محاكمتهم، أو إحالتهم إلى جهة تأديبية أخرى.

ب. الآلية الذاتية

في بعض الأحيان تقوم السلطة التنفيذية نفسها بمراقبة ومساءلة أعضائها وذلك قبل تدخل الجهاز القضائي. المساءلة هذه تتم استنادا إلى تظلم المواطنين أو شكاوي يتم تقديمها إلى السلطة التنفيذية. وتهدف الرقابة والمحاسبة الذاتية إلى تطوير الجانب الإيجابي في الأداء الحكومي والتخلص من الظواهر السلبية. وهي تتم عادة من خلال لجان أو أجهزة مساءلة ورقابة تشكل في كل وزارة و مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية. وقد تلجا السلطة التنفيذية في أحيان أخري إلى إقامة أجهزة وهيئات حكومية قائمة بذاتها لممارسة الرقابة و المحاسبة. يختلف اسم هذه المؤسسة أو الهيئة من دولة لأخرى. في بعض الدول قد تسمي بمراقب الدولة أو ديوان الرقابة للتفتيش، أو ديوان المحاسبة كما في الأردن واللذان يتبعان لمجلس الوزراء مباشرة. وعلى المستوي الفلسطيني هناك ما يسمي بهيئة الرقابة العامة التي تقوم بممارسة الرقابة الذاتية.

ج. الرقابة والمحاسبة البرلمانية

تعتبر الرقابة والمحاسبة البرلمانية أحد الآليات الأخرى لممارسة الرقابة والمحاسبة الرسمية. والواقع أن الرقابة والمحاسبة البرلمانية هي الآلية التي تهمنا في دراستنا هذه، نتيجة أن الدراسة تبحث في أداء المجلس التشريعي خلال دورته الأولى والثانية علي مستوي الوظائف الرئيسية لأي برلمان وهي: التشريع، والرقابة والمحاسبة.

في هذا النوع من الرقابة والمحاسبة، فان السلطة التشريعية تتولى مراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية بسلطاتها المركزية والمحلية لمنع التجاوزات، التعسف، الاستبداد، والمبالغة في تركيز القوى و الصلاحيات. والسلطة التشريعية تقوم بممارسة دورها هذا بوسائل متعددة من أبرزها:

1. *الأسئلة والاستجوابات*: حيث يبدأ ذلك من مجرد سؤال واستفسار إلى استجواب وتحقيق. في هذه الحالة يجب أن يكون هناك نص قانوني واضح يعطي السلطة التشريعية الحق في توجيه الأسئلة إلى الممثلين التنفيذيين واستجوابهم. كذلك يجب أن يعطي هذا القانون السلطة التشريعية الصلاحيات الضرورية بالشكل الذي يمكنها من تحميل المسؤولين التنفيذيين نتائج أعمالهم. ولذلك فان وجود إطار وسند قانوني واضح يعتبر شرط رئيسي و أساسي لتفعيل وإنجاح دور السلطة التشريعية في استجواب السلطة التنفيذية.

2. *حجب الثقة*: حيث يحق للسلطة التشريعية أن تستبعد من لا تثق بهم من الممثلين التنفيذيين، أو أن تبدى عدم موافقتها علي تشكيل الوزارة أو أحد وزرائها.

3. *لجان التحقيق*: وهي تتكون في العادة من أعضاء في البرلمان، ويتم تشكليها لفترة مؤقتة وذلك لإنجاز مهمة محددة، وينتهي عملها بانتهاء المهمة التي تشكلت من اجلها. وتعتبر التوصيات التي تخرج بها هذه الجان علي درجة كبيرة من الأهمية، وقد تلعب هذه التو صيات دور المعدل لبعض مظاهر الخلل في أداء السلطة التنفيذية، إذا تم الالتزام بها، وإذا كان هناك نص قانوني واضح يلزم السلطة التنفيذية بالأخذ بتوصيات لجان البرلمان.

الرقابة والمحاسبة في المجلس التشريعي الفلسطيني

وفقا للنظام الداخلي للمجلس، فإن المجلس التشريعي يمتلك سلطة الرقابة والمحاسبة علي السلطة التنفيذية وذلك لضمان التزامها بالقانون والقواعد الدستورية. فقد نصت المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس علي "حق العضو في المجلس توجيه سؤال أو استجواب إلى الوزراء عن أي أمر يريد معرفة

حقيقته." هذا الاستجواب والسؤال يجب أن يقدم أولا كتابة لرئيس المجلس، الذي يقوم بدوره بإدراجه في جدول أعمال اقرب جلسة للمجلس، وذلك بعد مضي أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ الوزير المختص بالسؤال أو الاستجواب.

يفترض بعد ذلك حضور الوزير ذي العلاقة إلى أقرب جلسة (الجلسة التي ادرج فيها السؤال أو الاستجواب) للإجابة على أسئلة واستفسارات الأعضاء، حيث يتم تخصيص نصف ساعة من وقت جلسة المجلس للأسئلة إلا إذا قرر المجلس غير ذلك، ويحق للوزير أن يطلب تأجيل جلسة الاستجواب إلى جلسة أخرى لاستكمال وتجهيز الإجابات. كذلك يحق له أن يطلب الإجابة علي الأسئلة والاستفسارات الموجهة له في اقرب جلسة للمجلس، حتى إن لم يكن يندرج في جدول أعمالها.

عند توجيه الأسئلة والاستجوابات فانه من الضرورة بمكان مراعاة السرعة الممكنة في توجيها. فقد نصت المادة 74من النظام الداخلي للمجلس على "ضرورة مراعاة السرعة الممكنة في طرح الاستجواب للنقاش، وتحديد موعد طرح الاستجواب للنقاش بعد أن يتم سماع رد الوزير ذو العلاقة (وذلك بعد أن يتم إرسال كتاب بالاستجواب إليه) ولا يجوز إحالة النقاش لأكثر من عشرة أيام. ووفقا لهذه المادة أيضا، فانه يحق لكل عضو من الأعضاء أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات وأوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على أن يتم ذلك كتابة إلى رئاسة المجلس الذي يقوم بدوره بإحالته إلى الوزير ذو العلاقة. يقوم المستجوب بشرح موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء أن يشتركوا في المناقشة. في حالة عدم اقتناع المستجوب بالإجابة، يتوجب عليه أن يبين أسباب عدم اقتناعه، و يجوز له ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا موضوع حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم.

الوسيلة الثانية التي يستخدمها المجلس في رقابة ومحاسبة السلطة التنفيذية هي حجب الثقة. فقد تطرقت المادة نفسها إلى موضوع حجب الثقة حيث نصت على "حق العضو أو مجموعة من الأعضاء أن يطرحوا موضوع حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه الدستور الفلسطيني بهذا الشان." على الرغم من انه قد يفهم من هذه المادة بان استخدام أداة حجب الثقة كأحد الأدوات الرقابية والمحاسبية مرتبط باستخدام الاستجواب بشكل مسبق، وعلى الرغم من ما قد يتمخض عن ذلك من خلل

في العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إلى أن الإشارة إلى موضوع حجب الثقة كأحد الأدوات الرقابية والمحاسبية (وان كانت بنوع من الاستحياء) تعتبر مؤشر إيجابي لإرساء أسس علاقة ديمقراطية.

الوسيلة الأخيرة التي يستخدمها المجلس لرقابة ومحاسبة السلطة التنفيذية هي لجان التحقيق. فوفقا للمادة 44 من النظام الداخلي للمجلس"يشكل المجلس لجان دائمة للرقابة و لبحث المشاريع والاقتراحات و القضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها.

إذا نستطيع إجمال الأدوات الرقابية و المحاسبية المتاحة للمجلس بأربع أدوات وهي: 1. الأسئلة؛ 2.الاستجواب؛ 3.لجان التحقيق؛ و4. حجب الثقة.

النشاط الرقابي و المحاسبي للمجلس خلال دورته الأولى

تميز النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس التشريعي خلال دورته الأولى بتأثره بالجانب الاجتماعي. فقد قام المجلس بإحالة الشكاوي التي كانت ترده من المواطنين حول أداء السلطة التنفيذية ومؤسساتها إلى اللجان البرلمانية، وذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وبناء عليه، قام المجلس بإصدار 156 قرارا في قضايا تمس بالمواطن العادي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، أصدر المجلس 12 قرارا تتعلق بحقوق الإنسان، 8 قرارات تتعلق بقضايا الحكم المحلي، 16 قرارا تتعلق بالقضايا الاجتماعية، و24 قرارا تتعلق بالقضايا الاقتصادية والشؤون المالية. هذه القرارات عكست الدور الرقابي للمجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية. ولهذا فإنه من الممكن القول بأن الدورة الأولى تميزت ببروز أداة رقابية أخرى غير الأدوات التي تم منحها للمجلس من خلال النظام الداخلي وهي القرارات. هذا الشيء نتج في الأساس عن عاملين : الأول تمثل بحجم الشكاوي التي تم رفعها للمجلس من قبل المواطنين والتي كانت جميعها تتعلق "بقضايا الخلل الإداري والمالي والقانوني في أداء السلطة التنفيذية."[106] والثاني تمثل بضبابية الرؤية

[106] الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، الثاني 1997 – 31 كانون أول 1997.
رام الله، شباط 1998، ص44.

لدى المواطنين حول الفرق بين دور عضو المجلس ودور المسئول التنفيذي، الشيء الذي دفع العديد منهم إلى اللجوء إلى النواب في قضايا قد تندرج في بعض الأحيان ضمن نطاق صلاحيات المسؤول التنفيذي وليس التشريعي.

الأسئلة

رغم عشرات القضايا والموضوعات التي رفعها المواطنين للمجلس والتي عبرت عن نفسها من خلال 156 قرارا أصدرها المجلس خلال دورته الأولي، إلا أن المجلس شهد نشاطا محدودا على مستوي استخدامه لهذه الأداة الرقابية الهامة. توضح محاضر جلسات الدورة الأولى حضور ما لا يزيد عن 3 وزراء لتوجيه الأسئلة لهم وهم: وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، ووزير التموين أبو علي شاهين، ووزير العدل فريح أبو مدين. في جلسته الثانية والثلاثين المنعقدة بتاريخ 1996/12/23، تم الاستماع إلى الوزير محمد زهدي النشاشيبي حول الأسباب التي حالت دون تقديم الموازنة لعام 1997 حتى تاريخه. كذلك في الجلسة الخامسة والثلاثين المنعقدة بتاريخ 22–1997/23، تم توجيه الأسئلة إلى الوزير أبو علي شاهين حول تطورات قضية الطحين[107]، وتم مطالبة السلطة وخاصة وزارتي التموين والمالية بالتعاون مع لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان في المجلس من اجل متابعة هذه القضية ووضع الوثائق والمعلومات الخاصة بالموضوع أمام اللجنة. أما في جلسته السابعة والثلاثين المنعقدة بتاريخ 13، 12، 6، 5، 4، 3 \2\1996، قام

[107] مع تصاعد الاغلاقات الإسرائيلية للضفة والقطاع في العام 1996 على أثر عمليات حماس الانتحارية، ونتيجة تردى موسم الطحين العالمي في نفس ذلك العام، تدخلت السلطة الوطنية عند ارتفاع الأسعار وطلبت المعونة من كل من مصر والأردن لجلب كميات إضافية من الطحين إلى مناطق السلطة الوطنية. وقد تم استيراد لقطاع غزة 20 ألف طن من الطحين تم تصريفها بدون أية مشاكل. ونتيجة عدم توافر مستودعات تخزين في الضفة الغربية فقد لعبت وزارة التموين دور التاجر والمخزن للطحين المستورد للضفة الغربية متجاوزة بذلك دورها القانوني المتمثل بالأشراف على عمليات الاستيراد والتصدير ومراقبة الاحتياط الاستيراجي من الطحين في البلاد. ونتيجة عدم سماح سلطات الاحتلال للكميات المخصصة للضفة بالدخول إليها، فقد تم تصريف تلك الكميات بعد أن أصبحت غير صالحة للاستعمال البشري، مما كان له أكبر المخاطر على الصحة العامة للسكان. (بشأن هذه القضية انظر، محضر الجلسة الثامنة، الدورة الثانية.)

المجلس بدعوة الوزير فريح أبو مدين لسؤاله عن قضية مقتل المواطن يوسف البابا.[108] وقد حضر الوزير إلى المجلس للإجابة على جميع أسئلة واستفسارات الأعضاء.

الاستجواب

الواقع أن نشاط المجلس على هذا المستوى قد يكون معدوما. فلم يتم تشكيل أي لجان استجواب، ولم يتم خضوع أي من المسؤولين التنفيذيين لأي شكل من أشكال الاستجوابات.[109]

لجان التحقيق الخاصة

قام المجلس بتشكيل أربعة لجان تحقيق خلال دورته الأولى كما يلي:

1) لجنة تحقيق في قضية مقتل يوسف إسماعيل البابا في 1997/2/1

تم تشكيل اللجنة المذكورة على خلفية مقتل المواطن يوسف البابا وذلك على أثر تعرضه للتعذيب من قبل جهاز الاستخبارات العسكرية التابع للسلطة الوطنية، بعد أن تم استدعاءه بتاريخ 1997/1/3 من قبل محافظ نابلس على خلفية خلاف مالي بينه و بين مساعد المحافظ[110] حيث تم نقله من هناك إلى مقر الاستخبارات العسكرية في المدينة. بتاريخ 25/ 1997/1 تم نقل المواطن الذكور إلى المستشفي على أثر تعرضه للتعذيب الشديد من قبل جهاز الاستخبارات. فيما بعد ثم إعادته ثانية إلى الاستخبارات العسكرية وذلك بعد ست ساعات من دخوله المستشفى على الرغم من تحذيرات الطبيب المعالج له من تدهور وضعه الصحي، حيث خضع للتعذيب مرة أخري مما أدي إلى أصابته بنزيف معوي تسبب في

---

[108] بتاريخ 3\1\1997 تم استدعاء المواطن المذكور من قبل محافظ نابلس وذلك على أثر خلاف مالي بينه وبين مساعد المحافظ. وقد تم نقله من مبنى المحافظة إلى مقر جهاز الاستخبارات العسكرية بنابلس حبث تعرض لتعذيب شديد توفى على إثره. (بشأن هذه القضية راجع البيان الصادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 1997/2/6.)

[109] تم رصد نشاط المجلس على مستوي الاستجواب خلال الدورة الأولي من خلال مراجعة دقيقة لمحاضر جلسات الدورة الأولى.

[110] معلومات من المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.

وفاته. وقد تم تشكيل اللجنة المذكورة استنادا إلى قرار المجلس رقم 1\37\149 في جلسته المنعقدة في رام الله في الفترة 4–1997\2\13.[111] وبمراجعة قرارات المجلس يتبين عدم اتخاذ المجلس لأي قرارات غير قرار تشكيل اللجنة. كذلك لا يوجد ما يشير حتى لحظة إصدار هذه الدراسة إلى خضوع المسؤولين عن مقتل المواطن المذكور للمحاكمة أو المحاسبة.

2) لجنة تحقيق في ملابسات حادث مقتل المواطن محمود الجميل

اعتقل المواطن المذكور بتاريخ 1995/12/18 من قبل جهاز الأمن الوقائي، وأودع في سجن أريحا هو وآخرين من صقور فتح حيث تعرض لتعذيب نقل على إثره إلى مستشفى رام الله الحكومي بتاريخ 1996 /7/17 حيث توفي هناك. وقد قام المجلس في جلسته المنعقدة في مدينة بيت لحم في الفترة ما بين 30\7\–1996\8\1 بتشكيل لجنة تقصي حقائق لمتابعة القضية تكونت من: ناهض الريس، فخري شقورة، مروان كنفاني، كمال الشرافي، حسن عصفور، برهان جرار، و صلاح التعمري، وذلك استنادا" إلى قراره رقم 78\15\ 1.[112] والواقع أنه لم تعرف حتى اللحظة مصير اللجنة ولا النتائج التي توصلت إليها.[113] إلى أن التطورات اللاحقة ورد الفعل الجماهيري لهذا الحدث[114] دفعت السلطة للقيام بتحقيق حول الموضوع حيث أثبت التحقيق تورط كل من: النقيب عبد الحكيم طاهر حجو الذي حكم عليه

---

[111] انظر. محاضر جلسات الدورة الأولى وخصوصا محضر الجلسة السابعة والثلاثين.

[112] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس، عدد خاص غطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولى من 7 \96\9\13-6، ص64.

[113] لم ترد أي معلومات سواء من المقابلات التي أجريت مع أعضاء المجلس أو القراءات الصادرة عن المجلس (بما يتضمنه ذلك من مجلات أو دوريات) حول مصير اللجنة أو النتائج التي توصلت إليها.

[114] حدث احتجاجات شعبية في مدينة نابلس على خلفية مقتل المواطن المذكور، حيث قامت قوات الأمن الفلسطينية بمواجهة هذه الأحداث من خلال استخدام الأسلحة النارية مما أدي إلى إصابة العديد من المواطنين واعتقال عدد آخر منهم. تلي ذلك احتجاجات شعبية في طولكرم احتجاجا على استمرار اعتقال المواطنين الذين شاركوا في أحداث نابلس (بشان ذلك أنظر. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية. رام الله، أيا 1998)

بالأشغال والنفاذ لمدة 15 عاما بالإضافة إلى طرده من الخدمة العسكرية، كذلك المدعو خالد أحمد البدو الذي حكم عليه 10 أعوام مع الأشغال والنفاذ بالإضافة إلى طرده من الخدمة العسكرية.[115]

3) لجنة تقصي حقائق في شكوى قدمت من أهالي ومؤسسات الريف الشرقي لمدينة بيت لحم

حيث قدم ممثلون عن أهالي ومؤسسات الريف الشرقي لمدينة بيت لحم شكوى إلى المجلس التشريعي حول ازدياد تدفق مجاري مدن بيت لحم وبيت ساحور إلى تلك المناطق، مما كان له التأثيرات الخطيرة على الوضع الصحي والبيئي والإنساني في مناطق الريف. وكنتيجة قام المجلس بتشكيل لجنة تقصي حقائق في جلسته المنعقدة بتاريخ 8–1996/5/9 وفقا لقراره رقم 33\4|1. وقد تشكلت اللجنة من الأعضاء التالية أسماءهم: أحمد الرشيد كمنسق، جمال الشوبكي، حكمت زيد، وسليمان أبو سنينة كأعضاء.[116] وقد تقرر أن تعود اللجنة بعد انتهاء مهمتها بتقرير إلى المجلس لمناقشته من أجل اتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة. وقد قامت اللجنة بدراسة الموضوع ورفعت تقريرها إلى المجلس التشريعي.[117] واستنادا إلى التقرير المذكور اتخذ المجلس قراره رقم (69/7/1) وذلك في الجلسة السابعة من الدورة الأولى، طالب فيه السلطة التنفيذية باستئناف العمل في المشروع لاستكماله وضمان عدم التعرض للعاملين فيه. كذلك طالب وزارة الحكم المحلي بالإشراف المباشر والمتابعة للمشروع على اعتبار أن ذلك يدخل ضمن صلاحيات الوزارة، بالإضافة إلى مطالبته بتوقيف مدير عام المشروع عن عمله لحين الانتهاء من النظر في المخالفات المحيطة بالمشروع.[118]

---

[115] بشأن هذه القضية انظر. البيانات الصادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان.

[116] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس. عدد خاص غطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولى من 7 –96\9\13. ص40

[117] الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن . تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية. سلسلة التقارير القانونية –رام الله – أيار 9 98 ص27

[118] محاضر جلسات الدورة الأولى، الجلسة السابعة .

4) لجنة تقصي حقائق في مشروع مجاري رفح

قام المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 5–1996/6/6 استنادا إلى قراره رقم 46\7\1[119] بتشكيل لجنة تقصي حقائق في مشروع مجاري رفح، وهي لجنة شبيهة باللجنة السابقة. وقد قامت اللجنة بتقديم تقرير حول الموضوع طالبت فيه السلطة التنفيذية بوقف العمل بهذا المشروع لحين انتهاء اللجنة من تقديم تقريرها.[120]

حجب الثقة

من الملاحظ أن المجلس لم يقم على الإطلاق باستخدام هذه الأداة خلال دورته الأولى، سواء كان ذلك بطرح موضوع حجب الثقة عن الحكومة أو أحد وزرائها للنقاش العام أو في إدراج موضوع حجب الثقة في جدول أعمال أي جلسة من جلسات الدورة الأولى.[121]

تقييم الأداء الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال الدورة الأولى

إجمالا من الممكن القول أن نشاط المجلس الرقابي والمحاسبي يكاد أن يكون معدوما خلال الدورة الأولى. فهو لم يقم بتوجه أسئلة إلا لثلاث وزراء، كذلك لم يستجوب أي مسؤول تنفيذي على الإطلاق. هذا بالإضافة إلى عدم استخدامه لأداة حجب الثقة بشكل مطلق. قد يكون سبب ذلك غياب المعارضة عن المجلس و سيطرة حركة فتح على أغلبية المقاعد فيه مما خلق حالة من التقاعس لدى الأعضاء بعدم دفع العلاقة مع السلطة الوطنية نحو المواجهة خصوصا أن المجلس في بداية عمله ولا يمتلك أعضاؤه الخبرة البرلمانية الكافية. هذا الوضع أدي إلى سلوك المجلس لسلوك مهادن مع السلطة الوطنية بما تطلبه ذلك

---

[119] انظر المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس". عدد خاص غطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولي من 6–13\9\96، ص49

[120] الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن . تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية. سلسلة التقارير القانونية ، أيار 1998 ، ص 8 2

[121] تم رصد نشاط المجلس علي مستوي استخدام أداة حجب الثقة من خلال مراجعة دقيقة لمحاضر لجلسات المجلس خلال دورته الأولى.

من عدم استخدام لبعض الأدوات الرقابية التي تمتلكها أي مؤسسة برلمانية في علاقتها مع السلطة التنفيذية مثل الاستجواب وحجب الثقة.

بالمقابل، لجأ المجلس في بعض الأحيان إلى ما يسمى بطلبات الإحالة. فعلى سبيل المثال لا الحصر، طالب المجلس وزارة المالية بموافاته بنظام صرف العلاوات والبدلات وساعات العمل الإضافية وأية علاوات أخرى، وإجمالي المبالغ التي صرفت لكل بند من هذه البنود. [122] أيضا ووفقا للقرار رقم (1/345/141) فقد قام بالطلب إلى السلطة التنفيذية بعرض كافة الاتفاقات السياسية والاقتصادية والمالية والثقافية والمساعدات الدولية على المجلس التشريعي لمناقشتها ولإبداء الرأي وإقرارها قبل التوقيع عليها. [123] كذلك وفي قراره رقم (1/35/44) تقدم المجلس بالطلب إلى السلطة التنفيذية وخصوصا وزارة المالية والتموين بالتعاون مع لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان في المجلس ووضع كافة الوثائق والمعلومات الخاصة فيما يتعلق بقضية الطحين أمام اللجنة. إلى جانب طلبات الإحالة، فقد تميز النشاط الرقابي للمجلس خلال الدورة الأولى بتعدد طلباته إلى السلطة التنفيذية بوقف التعيينات المتواصلة في المجالس والهيئات المحلية وتأجيل ذلك إلى موعد الانتخابات، مع مراعاة الحالات الاستثنائية والضرورية. كذلك فقد طالب المجلس في قراره رقم (139 /1/34) السلطة التنفيذية بتحديد لقاء بين لجنة المجلس التشريعي (لجنة اللاجئين) وبين الاخوة في لجنة المفاوضات المتعددة الأطراف الخاصة باللآجئين والنازحين حول موضوع النازحين من اجتماعات اللجنة الرباعية والتي تضم (مصر ، إسرائيل ، السلطة الوطنية، والأردن). إلى جانب ذلك، وفي قراره رقم (1/38/154)، طالب المجلس السلطة التنفيذية بالعمل على تكريس سيادة القانون وذلك من خلال تنفيذ قرارات السلطة القضائية.

النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال الدورة الثانية

أصدر المجلس خلال دورته الثانية 143 قرارا عالجت جميع القضايا التي تمس بالمواطن العادي سواء كانت الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، القانونية، أو حقوق الإنسان. الملاحظ أن عدد قرارات

[122] لمزيد من التفاصيل. أنظر محاضر جلسات الدورة الأولى وخصوصا محضر الجلسة السابعة والعشرون.

[123] لمزيد من التفاصيل. أنظر محاضر جلسات الدورة الأولى وخصوصا محضر الجلسة السابعة والعشرون.

المجلس في الدورة الثانية كانت أقل من عدد قراراته في الدورة الأولى. من الممكن أن يكـون هـذا الشـيء نتج عن عدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس الشيء الذي كان لـه مـردود سـلبي علـى أعضـاء المجلس وأدى إلى إصابة الأغلبية منهم بالإحباط، مما كان له الأثر السلبي علي فعالية المجلـس في أداء مهامه. هذا ما يؤكده روحي فتوح أمين سر المجلس التشريعي، حين يقول "إن المجلس قام بأداء مهامه بشكل جيد، ولكن هناك هجمة مبالغ فيها ضده. فقد علق الشعب عليه آمال كثيرة وكبيرة. ولكـن عـدم قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ قراراته وعدم مصادقتها علي القوانين وخصوصا قانون الخدمة المدنية، أدى إلي شل جانب مهم من عمل المجلس وعقد الوضع أمام قيادته."[124] تراجع عدد القـرارات الـتي أصدرهـا المجلس خلال دورته الثانية يعكس تراجع في حجم استخدام هذه الأداة كإحدى الأدوات الرقابيـة علـي أداء السلطة التنفيذية.

الأسئلة

الواقع أن ما يميز النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال دورته الثانية هو الاستخدام المكثف للأسئلة والاستجوابات. فخلال هذه الدورة تم توجيه أسئلة إلى عشرة وزراء حضروا إلى جلسات المجلس. بلـغ عدد هذه الأسئلة خلال الدورة الثانية 69 سؤال.[125] و لهذا فإن الـدورة الثانيـة تمـيزت بنشـاط مكثـف على مستوى توجيه الأسئلة للـوزراء، وعلـى مسـتوى تجـاوب الـوزراء وحضورهـم إلى جلسـات المجلـس للإجابة على استفسارات الأعضاء. كذلك تميز النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس خلال دورته الثانية بحضور مسئولي بعض الأجهزة الأمنية إلى المجلس للإجابة على أسئلة واستفسارات الأعضاء. في جلسته الثامنة المنعقدة بتاريخ 6–1997/5/7 دعا المجلس اللواء عبد الرزاق اليحيى لتوجيه بعض الأسـئلة إليـه. وبالفعل تم حضور اللواء اليحيي، حيث أجاب على بعض أسئلة الأعضـاء والـتي تعلقـت بقضايـا أمنيـة وسياسية. كما دعي كل من العقيد جبريل الرجوب، مسؤول جـهاز الأمـن الوقـائي في الضفـة، والعقيـد

---

[124] المجلس التشريعي. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. السنة الثالثة، مارس 98 9 ص 1

[125] تم حصر عدد الوزراء الذين تم استدعاءهم لتوجيه الأسئلة لهم وعدد الأسئلة التي وجهت لهم من خلال البحث في محاضر جلسات الدورة الثانية، بالإضافة إلى مراجعة دقيقة للقرارات التي تصدر عن المجلس، وخصوصا المجلة الشهرية الناطقة باسم المجلس، العدد 2 السنة الثالثة، فبراير 1998

محمد دحلان، مسؤول جهاز الأمن الوقائي في غزة، واللواء غازي الجبالي، رئيس جهاز الشرطة."[126] يلاحظ من محاضر الجلسات أن الإجابات التي قدمت من قبل الوزراء على أسئلة واستفسارات الأعضاء لم تكن كلها مقنعة. فقد كانت هناك بعض الإجابات المقنعة لأسئلة واستفسارات الأعضاء و الأخرى الغير مقنعة.[127]

الاستجواب

التطور الهام في نشاط المجلس المحاسبي تمثل في ممارسته لدوره في الاستجواب لأول مرة منذ انتخابه. فعلى إثر تقرير هيئة الرقابة العامة[128] والذي كشف عن العديد من المخالفات الإدارية والقانونية والمالية في أداء مؤسسات ووزارات السلطة، وعلى إثر تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس لدراسة تقرير هيئة الرقابة العامة والذي أكد على نفس ما ورد في تقرير هيئة الرقابة العامة، قام المجلس بدعوة جميع الذين وردت بشأنهم مخالفات مالية وإدارية أو قانونية إلى المجلس لاستجوابهم. وفقا لتقرير لجنة المجلس التي شكلها لمراجعة تقرير هيئة الرقابة العامة، فقد تم إرسال 39 خطابا إلى مسؤولين أجهزة ووزارات السلطة، تطالبهم بالمثول أمام اللجنة للاستجواب حول تلك المخالفات الإدارية، المالية، والقانونية. والواقع أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي كانت الوزارة التي وجهت لها أكثر الاتهامات حول مخالفات وقضايا فساد إداري ومالي وفقا لتقرير الهيئة. يتضح ذلك إذا علم أن مدة استجواب الوزير نبيل شعث (وزير التخطيط والتعاون الدولي)، بلغت ست ساعات، وهي أطول مدة خضع فيها مسؤول تنفيذي للاستجواب من قبل لجنة المجلس.[129]

---

[126] رأفت النجار النائب في المجلس التشريعي. مقابلة شخصية. 0 [illegible]

[127] تشير محاضر جلسات الدورة الثانية إلى طبيعة الإجابات وتقسمها إلى إجابات مقنعة و أخري غير مقنعة. ويلاحظ من تلك المحاضر أن نفس العضو كان يقوم في بعض الأحيان بتوجيه أكثر من سؤال لنفس الوزير.

[128] تم إنشاء هيئة الرقابة العامة وفقا للقرار 2 [illegible] رئيس السلطة الوطنية. بموجب القرار 17 لسنة 9 9 7 [illegible] السلطة الوطنية أيضا، فقد تم تحديد تشكيلها، صلاحياتها، مهامها، والجهات الخاضعة لها. وقد جاء في هذا القرار أن جميع مؤسسات ووزارات السلطة الوطنية سوف تخضع للرقابة المالية والإدارية من قبل هيئة الرقابة العامة.(بشأن هذا القرار انظر. مجلة الوقائع الفلسطينية. العدد الأول، والحادي عشر)

[129] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية 6 [illegible]

لجان التحقيق الخاصة

قام المجلس خلال دورته الثانية بتشكيل أربع لجان تحقيق كما يلي:

1) لجنة تحقيق في ملابسات حادث مقتل المواطن ناصر العبد رضوان

تم اعتقال المواطن المذكور بتاريخ 1997/6/23 من قبل قوات ال 17(أمن الرئاسة) وذلك بعد أن توجه بعض أفراد من تلك القوات إلى منزل المواطن الذكور من بعد ظهر ذلك اليوم طالبة منه مرافقتهم دون إبداء أي أسباب. ومن مراجعة لبيانات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان يتضح أن الاعتقال جاء على خلفية خلاف شخصي بين المواطن المذكور والمواطن محمود زيد، الذي يعمل مرافقا لعقيد في القوات ال17. وكنتيجة، وبناء على طلب من العقيد المذكور، قامت عائلة ناصر بتوقيع تعهد بعدم التعرض لمحمود زايد أو الإساءة له، وأن يدفعوا مبلغ 10 آلاف دينار أردني للسلطة الوطنية في حالة الإخلال بالتعهد. إلى انه لم يفرج عن ناصر، حيث أصيب بحالة من الإغماء أثناء وجوده في مقر ال17، نقل علي أثرها إلى مستشفى الشفاء حيث أمضى عدة أيام في حالة موت إكلينيكي. وقد توفي المواطن المذكور رسميا بتاريخ 1997/6/30. وحسب تقرير الطبيب الشرعي وجدت آثار تعذيب في مناطق مختلفة من الجمجمة، في الساق اليمنى، والساعد الأيسر ، وحلاقة شعر ذقنه ورأسه.[130] و الواقع أنه لا يوجد ما يشير سواء في قرارات المجلس أو محاضر الجلسات، أو القراءات التي تصدر عن المجلس حول مصير هذه اللجنة أو النتائج التي توصلت إليها.

2) لجنة تحقيق بشأن الأغذية الفاسدة

مع تصاعد ظاهرة الأغذية الفاسدة في أراضي السلطة الوطنية، وانتشارها بشكل لم يسبق له مثيل، حيث تم ضبط وإتلاف ما يعادل 1200 طنا[131] من الأغذية الفاسدة خلال عام 1996، وإتلاف أكثر من 514

---

[130] لمزيد من المعلومات أنظر بيانات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان الصادرة بتاريخ 6 1. 97و

[131] جريدة الحياة الجديدة. العدد الصادر بتاريخ 3/7/9

طنا[132] أخرى في العام 1997، قام المجلس بتشكيل لجنة بـهدف متابعـة هـذا الموضـوع. بعـد دراسـة وتقصي الحقائق خرجت اللجنة بعدة توصيات كان من أبرزها مطالبة السلطة التنفيذية بإعطـاء الأولويـة المطلقة لصحة المواطن وسلامته، وأن تلتزم بمبادئ السـوق الحـر. كمـا طـالبت اللجنـة المذكـورة بإحالـة جميع التقارير التي تتعلق بقضية الأغذية إلى مجلس الوزراء لكي يتخذ الإجـراءات المناسـبة. إضافـة إلى ذلك، فقد طالبت وزارة التموين بالامتناع عن القيام بدور القطاع الخـاص في عمليـات الاسـتيراد والبيـع، وأن تتقيد بدورها في رقابة وجود الاحتياط الاستراتيجي في الوطن.[133]

3) لجنة خاصة لدراسة تقرير" هيئة الرقابة العامة

التطور الأكثر أهمية في أداء المجلس الرقابي خلال الـدورة الثانيـة تمثـل بتشـكيله للجنـة خاصـة كلفـت بدراسة تقرير هيئة الرقابة العامـة لعـام 1996 ومراجعـة مـا ورد فيـه وتقديـم تقريـر للمجلـس التشـريعي متضمنا النتائج والاستخلاصات التي توصلت لها اللجنة. وقـد تم تشـكيل اللجنـة مـن أعضـاء في لجنـة الموازنة والشؤون المالية بالإضافة إلى أعضاء من لجنـة الرقابـة العامـة في المجلـس وهـؤلاء الأعضـاء هـم: سعدي الكرنز (كرئيس)، يوسـف أبـو صفيـة، حكمـت زيـد، عزمـي الشـعيبي، فخـري شـقورة، كمـال الشرافي، حاتم عبد القادر عيد، جمال شاتي، حسـن خريشـة.[134] وقـد تقـرر أن تعـود اللجنـة بتقريـر شامل للمجلس خلال مدة ثلاثة أسابيع من تاريخه. وبناء عليه، فقد بدأت اللجنة اجتماعاتها بتـاريخ 5/31/ 1997 وقامت بنفسها بتحديد إطار ومنهجية عملها.[135]

---

[132] جريدة الحياة الجديدة. العدد الصادر بتاريخ 1 2.1 ٢٢

[133] جريدة القدس. العدد الصادر بتاريخ 7 1997/4/2.

[134] سعدي الكرنز. مقابلة شخصية. 5 1998\7\1. كذلك إبراهيم أبو النجا النائب الثاني لرئيس المجلس. مقابلة شخصية بنفس التاريخ.

[135] أنظر. التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي الفلسطيني حول تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1 9 9 6، ص2.

استند إطار عمل اللجنة على ضرورة المصارحة وإظهار الحقائق بدون أي تحيز لأي مؤسسة من المؤسسات القائمة، مع التأكيد على دور هيئة الرقابة العامة كمؤسسة هامة وضرورية لمتابعة أداء مؤسسات السلطة التنفيذية. أما الآلية التي اتبعتها اللجنة في عملها فقد تمثلت بمراجعة تقرير هيئة الرقابة العامة بشكل دقيق وتحديد الجوانب التي تنطوي على مخالفات إدارية أو مالية أو قانونية، ومن ثم القيام بتوجيه رسائل إلى المؤسسات ذات العلاقة بالمخالفات والطلب بالرد على ما ورد من مخالفات تخصها، مع الاستعانة (إذا لزم الأمر) بهيئة الرقابة العامة من أجل استيضاح أو الاستفسار عن بعض الأمور.[136]

إلى جانب الرسائل، تشكلت لجان فرعية للقيام بمتابعة ميدانية وتدقيق مع المؤسسات التي قد يتبين للجنة وجود مخالفات فيها تتطلب المزيد من الاستفسار والمعلومات. ومن ثم تم تجميع المعلومات (سواء تلك التي وردت في ردود المسؤولين في مؤسسات السلطة أو في تقارير اللجان الفرعية) وتصنيفها وتحليلها والوصول إلى نتائج و استخلاصات وتوصيات وإعداد مسودة تقرير لرفعها للمجلس التشريعي. أما بالنسبة للأسس التي اعتمدتها اللجنة في تقريرها فقد اعتمدت السرية التامة وعدم نشر أية معلومات قبل إعداد التقرير النهائي. بالإضافة إلى اعتماد مبدأ السرية كمبدأ أساسي في العمل، فقد اعتمدت اللجنة على تقسيم وتصنيف المخالفات إلى ثلاث أنواع:

1 – مخالفات نتجت بسبب غياب لوائح وقوانين عمل واضحة في مؤسسات السلطة، والتي لا يمكن إيعازها لشخص معين، وإنما يمكن النظر إليها كظاهرة عامة تعاني منها مؤسسات السلطة القائمة.

2 – مخالفات نتجت بسبب استغلال بعض الأشخاص لمناصبهم ومواقعهم، وهي مخالفات ذات مسؤولية مباشرة.

---

[136] التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي الفلسطيني حول تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996. ص3

3 – مخالفات ارتكبتها جهات متعددة عن قصد وذلك خرقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، وهي مخالفات ذات مسؤولية مباشرة أيضا.

استنادا إلى كل ما تقدم، قامت اللجنة بإرسال خطابات إلى جميع المسؤولين الذين ذكرت أسماءهم في تقرير الهيئة تطالبهم بالمثول أمامها للاستجواب.[137] وقد بلغ عدد تلك الخطابات 39 خطابا وجهت لمسئولي جميع وزارات ومؤسسات السلطة، حيث تم حضور إما وزراء أو وكلاء وزارة أو ممثلين عن تلك الوزارات أو المؤسسات. وقد جاءت نتائج الاستجوابات والتحقيقات التي قامت بها اللجنة متفقة مع ما ورد في تقرير هيئة الرقابة العامة، على الرغم من الاختلاف في بعض القضايا الشكلية مع التقرير مثل عدم تغطيته لجميع مؤسسات وهيئات السلطة واستثنائه لمحافظات الضفة، إلا أن الإطار العام لتقرير اللجنة جاء متفقا تماما مع الإطار العام لتقرير هيئة الرقابة العامة. واستنادا إلى ذلك قامت اللجنة بتقديم عدة توصيات كان من أبرزها مناشدة المجلس التشريعي بضرورة الطلب إلى السلطة الوطنية بحل مجلس الوزراء وإعادة تشكيله على أسس جديدة من التكنوقراط والكفاءات، بالإضافة إلى عدم إعادة أي وزير من الوزراء الذين ثبت تورطهم في مخالفات إدارية وقانونية ومالية إلى منصبه. كذلك طالب تقرير اللجنة بإعطاء هيئة الرقابة العامة الصلاحيات الكاملة للقيام بإصلاح إداري وتنظيمي شامل وتنفيذ ما ورد من توصيات في تقريرها.[138]

4) لجنة استماع

نتيجة اعتراض بعض ممثلي السلطة التنفيذية على ما ورد في تقرير لجنة المجلس وادعائهم بعدم توجيه اللجنة خطابات لهم، قام المجلس بتشكيل لجنة استماع وذلك بناء على طلب من رئيس السلطة التنفيذية.[139] تشكلت هذه اللجنة من الأعضاء التالية أسماءهم: إبراهيم أبو النجا (كرئيس)، سعدي

---

[137] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية. 6/8/9

[138] التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي حول تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي للعام 1996 ص55–59.

[139] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية. 6/8/9

الكرنز، يوسف أبو صفية، حكمت زيد، عزمي الشعيبي، روحي فتوح، مروان البرغوثي، دلال سلامة، وزياد أبو زياد.[140] وقد باشرت اللجنة عملها من خلال دعوة جميع المتظلمين والاستماع إلى تبريراتهم للخلل في وزاراتهم. إلا أن اللجنة لم تقتنع بالإجابات التي قدمت لها، وأكدت على تقرير لجنة المجلس الأولى ولم تخرج بأي تقرير جديد غير التأكيد على تقرير اللجنة.

وفي جلسته السادسة والعشرون المنعقدة في رام الله بتاريخ 6–8\1\1997 القي الطيب عبد الرحيم، أمين عام الرئاسة، خطابا أمام المجلس أكد فيه على ضرورة الإصلاح الإداري ومحاسبة المخالفين للقانون.[141] على إثر ذلك تم عقد اجتماع بين ممثلين عن المجلس التشريعي و رئيس السلطة الوطنية، حيث عرض المجلس ما توصل إليه من نتائج على الرئيس وذلك لاتخاذ الإجراءات المناسبة. وقد قرر الرئيس بأن يتولي شخصيا المتابعة مع لجنة الاستماع للعمل على إنهاء جميع القضايا المثارة في تقرير المجلس التشريعي حول تقرير هيئة الرقابة.[142] أما المجلس، فقد قرر بدوره متابعة ما ورد في تقرير اللجنة سواء مع الرئيس أو الممثلين عنه.[143] وقد أسفرت هذه المتابعة على مجموعة من القرارات والمراسيم الرئاسية لوضع قرارت وقوانين كان المجلس استنفذ مراحل إقرارها موضع التنفيذ، مع وعودات من الرئيس بتغيير وزاري عاجل. إلا انه، وكما هو متعارف، لم تؤخذ توصيات اللجنة بعين الاعتبار ولم يحدث أي تغيير سواء علي مستوي الأشخاص الذين اثبت بحقهم مخالفات إدارية، أو علي مستوي نظام الإدارة القائم. وذلك على الرغم من قيام الوزراء بتقديم استقالتهم الجماعية على خلفية تقرير الهيئة وتقرير لجنة المجلس.[144]

---

[140] سعدي الكرنز. مقابلة شخصية. 5 1\7\1998.

[141] المجلس التشريعي الفلسطيني. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس. السنة الثالثة، فبراير 1998 ص291.

[142] المجلس التشريعي. مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. السنة الثالثة، فبراير 1998.

[143] د. يوسف أبو صفية. مقابلة شخصية. 6 9 1998.

[144] في ديسمبر 1997 قدم 16 وزيرا استقالتهم الجماعية احتجاجا على ما ورد في تقرير هيئة الرقابة ولجنة المجلس. وعلى الرغم من قبول الرئيس لقرار الاستقالة الجماعي، إلا أنه كلفهم بالبقاء في مناصبهم وممارسة أعمالهم انتقاليا لحين إعلان التشكيل الوزاري الجديد. (الحياة الجديدة. العدد الصادر بتاريخ 1 3\12\1997)

حجب الثقة

الحقيقة أن المجلس لم يطرح موضوع حجب الثقة في الحكومة للنقاش في أي جلسة من جلسات الدورة الثانية. فقط كانت هناك طلبات تقدم من أعضاء في المجلس أو من تكتل أعضاء لطرح موضوع حجب الثقة للنقاش العام، إلا أن جميع هذه الطلبات لم تكن تدرج ضمن جدول أعمال المجلس، وبالتالي كان يستثنى موضوع حجب الثقة في الحكومة من نقاشات الجلسات.[145] في بعض الأحيان كان يتم نقاش موضوع منح أو حجب الثقة لمسؤولين معينين في السلطة التنفيذية أو الحكومة. فقد ناقش المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 29–1997/4/30 موضوع منح الثقة لوزير الشباب والرياضة الجديد طلال سدر.[146] كذلك وفي الجلسة نفسها، ناقش المجلس طلب حجب الثقة عن وزير التربية والتعليم .

ولذلك، وكما هو واضح، يلاحظ أن المجلس التشريعي عمل على تجنب استخدام أداة حجب الثقة كأداة هامة وأساسية لممارسة دوره الرقابي والمحاسبي. فالمجلس لم يتطرق إلى هذا الأداة إطلاقا خلال دورته الأولى، ولم يدرجها كموضوع نقاش في أي جلسة من جلسات الدورة الثانية، وذلك على الرغم من ثبوت تورط الحكومة القائمة في قضايا فساد إداري مالي، وقانوني، خصوصا بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة، وتقرير اللجنة التي شكلها المجلس لمراجعة تقرير الهيئة والذي أكد على ما جاء في تقرير الهيئة. وهذا بلا شك يثير التساؤلات حول مدى جدية المجلس في القيام بأدواره، وفي ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة مع السلطة التنفيذية تستند على المحاسبة والرقابة.

تقييم الأداء الرقابي والمحاسبي للمجلس التشريعي خلال الدورة الثانية

إجمالا نستطيع القول أن المجلس كمؤسسة برلمانية تهدف إلى صياغة القوانين وإقرارها و مراقبة و محاسبة السلطة التنفيذية لم يرتق إلى المستوى المطلوب في أداء تلك المهام. فمن جانب، فانه وعلى الرغم من قدرة المجلس على إنجاز القانون الأساسي إلا أنه لم يستطع أن يرسخه كأساس لنظام الحكم

---

[145] د. يوسف أبو صفية . مقابلة شخصية. 6 9 6/9

[146] لمزيد من التفاصيل. أنظر محاضر جلسات الدورة الثانية وخصوصا الجلسة السابعة؟

وصلاحيات السلطات الثلاث وعلقتها ببعضها البعض، وكذلك كأساس للعلاقة بين المواطن والسلطة. من جانب أخر، هناك الكثير من قرارات المجلس التي ما زالت معطلة ولم يتم العمل بها. على مستوي أدائه في الرقابة والمحاسبة يبقي دور المجلس محدودا و ضعيفا. فالمجلس يستطيع تشكيل لجان محاسبة ورقابة واستدعاء مسؤولين تنفيذيين للاستجواب، ولكنه لا يستطيع إلزام السلطة التنفيذية بتوصيات لجانه سواء تلك التي تشكل لمتابعة قضايا انتهاك حقوق الإنسان أو قضايا الفساد الإداري، هذا بالإضافة إلى عدم قدرته على تشكيل أي تهديد حقيقي للسلطة التنفيذية من خلال استخدام أداة حجب الثقة. وهذا بلا شك يعبر عن أزمة حقيقية يعاني منها المجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية. من الممكن إيعاز أسباب هذه الأزمة إلى العوامل التالية:

1 – غياب تعريف واضح لمهام وصلاحيات كل سلطة من السلطات سواء التنفيذية أو التشريعية. فهناك بالفعل أزمة حقيقية تتمثل بتداخل صلاحيات المجلس مع صلاحيات السلطة التنفيذية.

2 – الواقع غير الصحي الذي وجد فيه المجلس. فالمجلس انتخب كجزء من استحقاقات اتفاقيات السلام الموقعة مع الجانب الإسرائيلي لفترة لانتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات و في أراض ما زالت تخضع من الناحية القانونية للاحتلال، وبمثل جزء من شعب يسعى لنيل استقلاله وبناء دولته. هذا الواقع خلق حالة من الضبابية لدى المجلس حول صلاحياته، ودفعه للقيام بأعمال لا تعتبر من صلاحيات المؤسسة البرلمانية. بمعنى آخر، أصبح لدى نوع من الخلط بين الدور السياسي من جانب والدور التمثيلي والتشريعي من جانب آخر في عمل المجلس. بالإضافة إلى ذلك، هناك غياب في الدراية الكاملة لكيفية تنفيذ هذه الأدوار بدون تناقض.

3 – حالة التخبط ما بين الدور السياسي والتمثيلي التي يعيشها المجلس أدت إلى افتقاده لآلية واضحة من شانها أن تنظم علاقة النواب بالناخبين.

4 – كذلك فان افتقاد المجلس لأساليب عمل مهنية واضحة في علاقته مع السلطة التنفيذية، أثر سلبا على قدرته في إحكام الرقابة على السلطة التنفيذية وتحميلها المسؤولية لنتائج أعمالها.

5 – بالإضافة إلى ذلك فان سيطرة حركة فتح على أغلبية مقاعد المجلس وغياب المعارضة عن التمثيل في المجلس، أدي إلى افتقاد المجلس للقدرة على تشكيل تكتلات برلمانية من شانها أن تدفع باتجاه ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية.

6 – وكان لغياب الجهاز القضائي المستقل والفعال، الأثر السلبي في عدم ترسيخ مبدأ الرقابة والمحاسبة كأساس للعلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي.

7 – هذا الضعف لدي المجلس في أداء مهامه تجدر وترسخ في ظل المحاولات المتكررة لدى السلطة التنفيذية للتهرب من الخضوع للمحاسبة تحت مبررات متعددة من أبرزها حساسية المرحلة التي تمر بها القضية الفلسطينية، و الموقف الإسرائيلي الرافض لتنفيذ التزاماته في الاتفاقيات وخصوصا فيما يتعلق بتنفيذ استحقاقات المرحلة الثانية من الاتفاقيات المتمثلة في تنفيذ المرحلة الثانية و الثالثة من إعادة الانتشار في الضفة الغربية، و فتح الميناء ، المطار، والممر الآمن.....الخ.

خلاصة وتوصيات

بلا شك أن انتخاب مجلس تشريعي فلسطيني كأول مؤسسة برلمانية حقيقية يعتبر حدث تاريخي هام في حياة الشعب الفلسطيني ومسيرة نضاله الوطني نحو إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وبناء المجتمع المدني الفلسطيني، وكخطوة أولى نحو بناء مؤسسات حكم فلسطينية عمادها الديمقراطية والعمل المؤسسي. وتأتي أهمية هذا الحدث من خلال حقيقة ميزت الضفة الغربية والقطاع وهي وقوعهما تاريخيا تحت تأثير مزيج من التشريعات والقوانين التي هدفت بشكل أساسي إلى خدمة المشرع وطمس الهوية الفلسطينية، يستثنى من ذلك فترة محدودة من الوقت في قطاع غزة بعد انشاء المجلس التشريعي عام 1962 التى أخذ الفلسطينيون فيها زمام التشريع[147]. لهذا فان حدث إقامة مجلس تشريعي فلسطيني يهدف إلى صياغة قوانين تنظم العلاقة بين المواطن ومؤسسات الحكم، يعتبر حدث على درجة كبيرة من الأهمية لمستقبل النضال الوطني نحو بناء الدولة واقرار الحقوق السياسية للشعب الفلسطيني.

والواقع أن أهم ما ميز المجلس التشريعي الفلسطيني هو مجيئه كجزء من استحقاقات اتفاقيات السلام التي تم توقيعها مع الحكومة الإسرائيلية. ومع الإدراك التام لتلك الحقيقة، ولطبيعة الظروف الصعبة والمعقدة التي يعمل من خلالها المجلس التشريعي، والتي تجعله حالة خاصة قائمة بذاتها ويصعب مقارنتها مع أية مؤسسة برلمانية أخرى، إلا أن ذلك لا يمنع من القيام بتقييم لأداء المجلس على مستوى الثلاث وظائف الرئيسية لأي برلمان: التشريع، الرقابة، والمحاسبة خلال دورتيه الأولى والثانية، في سياق تلك الظروف الخاصة. وقد استخدمت النظرية كأساس للانطلاق في تحليل وتقييم أداء المجلس على مستوى الوظائف المذكورة.

ومن خلال دراستنا للمجلس خلال دورتي انعقاده الأولى (1996/3/7 – 1997/3/6) والثانية (1997/3/9 – 1998/3/8)، يلاحظ أن المجلس لم يرتق في أدائه إلى المستوى المأمول والمتوقع منه على صعيد التشريع

[147] حول هذه التجربة راجع: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، النظام القانوني لقطاع غزة، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم 9 ديسمبر 1996.

والرقابة والمحاسبة. فبالنسبة للتشريع، لم يستطع المجلس خلال عـامين متتـاليين مـن عملـه ترسـيخ القانون الأساسي كأساس للعلاقة بين السلطات الثلاثة وعلاقة هذه السلطات مع الجماهـير. ومـع إقـرار مشروع القانون بالقراءتين الأولى والثانية ومن ثـم التطـوع بقـراءة ثالثـة بعـد عـدم وصـول رد مـن السـلطة التنفيذية بشأن القراءة الثانية، عجز المجلس عن اتخاذ إجراءات فعالة لمواجهة رفض السلطة التنفيذية. هذا مع إدراكنا التام لحجم المعيقات التي واجهها المجلس من قبل السلطة التنفيذية، ولكن على ما يبدو فقد علق المجلس من نشاطه وحماسه بشأن مشروع القانون لأجل غـير مسـمى. ويجـب التذكـير هنـا أن قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1996، الذي تم بموجبه انتخاب أعضـاء المجلـس التشـريعي، ينـص بوضوح على أن المهمة الأولى للمجلس الفلسطيني المنتخب هي وضع نظام دستوري للمرحلة الانتقالية.

ولم يستطع المجلس خلال فترة عمله المشار إليها أن يلزم السلطة التنفيذية بالقرارات التي أصدرها، على الرغم من الأهمية الفائقة لتلك القـرارات والـتي تتعلـق جميعـها بقضايـا سياسـية واجتماعيـة واقتصاديـة وقانونية، تمس بالمواطن وترسم معالم الطريق لمجتمع ديمقراطي.

وعلى مستوى المحاسبة والرقابة، يلاحظ أن المجلس استطاع المضي بخطوات تعتبر جيدة، ولكنها تبقي منقوصة. فقد تمكن المجلس من استدعاء مسؤولين تنفيذيين واستجوابهم في بعض الأحيان. كذلك تمكن المجلس من تشكيل لجان للتحقيق في قضايا تتعلق بسوء استعمال السلطة وانتهاك مبادئ حقوق الإنسـان وسيادة القانون والفساد الإداري، إلا أنه لم يمتلك القدرة على إلزام السلطة التنفيذية بـالأخذ بتوصياتـه، أو في تغيير الوضع القائم. ومع ان مدى غلزامية توصيات المجلس للسلطة التنفيذية قد طرحـت في غـير مناسبة، لم يتم حسمها حتى الآن، خصوصا في ظل غياب القانون الأساسي وهـو الإطـار النـاظم للعلاقـة فيما بين سلطات الحكم.

وبهذا المعنى يمكن القول أن المجلس التشريعي بدا ضعيفا ومهمشا أحيانا، أمام السلطة التنفيذية ولم يقم بأدواره البرلمانية على النحو المتوقع. وقد تناولنا في هذه الدراسة ومن خلال الحالات الحسـية الأسـباب وراء هذا الأمر، بما فيها:

1 – خصوصية الواقع الفلسطيني وطبيعة القيود المفروضة على عمل المجلس الذي جاء نتاجا لاتفاقيات التسوية المرحلية لفترة مؤقتة ومن خلال انتخابات غير دورية جرت لمرة واحدة. إن ربط فترة عمل المجلس بالمرحلة الانتقالية اختزل وقيد قدرة المجلس على إلزام السلطة التنفيذية بالقرارات والقوانين التي يصدرها، على اعتبار أن هذه القوانين والقرارات لا تحمل صفة الديمومة وقابلة للتغيير مع انتهاء المرحلة الانتقالية.

2 – أن المجلس جاء تعبيرا مؤسسيا عن أول تجربة برلمانية حقيقية يعيشها الشعب الفلسطيني. فحداثة التجربة البرلمانية وعدم وجود تراث تاريخي حقيقي لمثل هذه التجربة قد خلق حالة من الضبابية وعدم الوضوح لدى أعضاء المجلس حول الدور الحقيقي لهم.

3 – وقد تعزز هذا الأمر مع وجود سلطة تنفيذية ترفض القبول بمبدأ المحاسبة والرقابة كأسس للعلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فالسلطة التنفيذية ومن خلال علاقتها مع المجلس التشريعي، اتبعت سياسة اللامبالاة وعدم الاكتراث بكل ما يصدر عن المجلس التشريعي من قرارات أو قوانين. هذا الشيء كانت له انعكاساته السلبية والخطيرة على أعضاء المجلس التشريعي، وخلق حالة من الإحباط والشعور بعدم جدوى القرارات والقوانين التي يصدرونها طالما أنها لا تلزم السلطة التنفيذية.

4 – غياب السياق المؤسسي الضروري واللازم لعمل أي مؤسسة برلمانية ، بما في ذلك وجود نظام قضائي مستقل وفعال يطبق القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي ويرسخ مبادئ سيادة القانون.

5 – ضعف المعارضة البرلمانية في المجلس خصوصا في ظل مقاطعة قوى المعارضة الرئيسية للانتخابات العامة، فجاءت التكتلات البرلمانية المعارضة ضعيفة وغير قادرة على تفعيل آليات الرقابة والمحاسبة على النحو المطلوب. وما يلمسه المرء عند بحثه في أداء للمجلس التشريعي خلال الدورة الأولى والثانية هو النزوع لتجنب الصدام مع السلطة التنفيذية، على الرغم من أن الصدام بين

السلطة التشريعية والتنفيذية يعتبر ظاهرة صحية، ومن مميزات النظام الديمقراطي. ما يؤكد على ذلك هو عدم لجوء المجلس لاستخدام أداة حجب الثقة عن السلطة التنفيذية خلال تلك الدورتين.

توصيات

استنادا إلى كل ما تقدم فان المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان يضع التوصيات التالية التي يرى أنها قد تساهم في دفع العملية الديمقراطية ودعم المجلس التشريعي للقيام بوظائفه الرئيسية في التشريع، والرقابة والمحاسبة:

1 – ضرورة أن يعمل المجلس على ضمان إقرار القانون الأساسي ونشره بالجريدة الرسمية باعتباره الأساس الذي ينظم العلاقة فيما بين السلطات ويحدد اختصاص كل منها وينظم العلاقة بين المواطن والسلطة.

2 – ضرورة أن يعمل المجلس على متابعة القرارات التي يصدرها. فجميع القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورتيه الأولى والثانية تعلقت بقضايا على درجة كبيرة من الأهمية، ومتابعة العمل بها لا تقل أهمية عن متابعة إصدار القانون الأساسي.

3 – أيضا من الضرورة بمكان أن يعمل المجلس على متابعة نتائج لجان التحقيق التي يقوم بتشكيلها. حيث يلاحظ من خلال دراستنا للمجلس خلال الفترة المذكورة، غياب الجدية لدى المجلس لأخذ توصيات لجانه، وخصوصا تلك التي تشكل لمتابعة قضايا انتهاك حقوق الإنسان داخل مناطق ولاية السلطة الوطنية، مأخذ الجد. فعلى سبيل المثال، لم تلتزم السلطة التنفيذية بأية توصية من توصيات اللجان التي شكلت لمتابعة تلك الانتهاكات.

4 – من الضرورة بمكان ترسيخ العلاقة بين النائب والمواطن. فباعتبار أن النائب يمثل المواطن ومفوضا عنه فهو ملزم بتلمس احتياجات المواطنين والتجاوب مع المطالب المجتمعية وطرحها بقوة على

أجندة المجلس. ولا يمكن فهم هذا الأمر بأن دور النائب هو في التدخل في قضايا شخصية لأحد المواطنين، كالحصول على وظيفة أو التوسط لدى الآخرين.

5 – استنادا إلى ذلك، وباعتبار أن الحق في المعرفة حق أساسي للمواطنين، يجب أن يعمل المجلس على توفير كافة السبل التي تتيح للمواطنين الاطلاع على أعماله ومتابعتها، سواء كان ذلك من خلال التلفزيون، الراديو، الصحافة أو أي وسيلة من وسائل الاطلاع الأخرى. لقد طرحت في غير مرة فكرة تغطية جلسات المجلس في بث تلفزيوني، وتحققت في واحدة من تلك الجلسات فقط، أمام رفض السلطة التنفيذية. ومن الضروري بمكان إعادة طرح هذا الأمر والتأكيد على أن المجلس فقط هو الذي يشرف على ما يوصله للمواطنين من معلومات حول جلساته ونشاطاته.

6 – ضمن هذا السياق، فان تطوير برامج توعية للمواطنين تتعلق بدور المؤسسة البرلمانية ومهامها في المجتمع يعتبر على درجة كبيرة من الأهمية. فذلك من شأنه أن يوفر السياق المؤسسي اللازم والضروري لعمل المجلس. قد يتم هذا من خلال مؤتمرات شعبية، ندوات، ورش عمل، وغيرها من وسائل التوعية الأخرى.

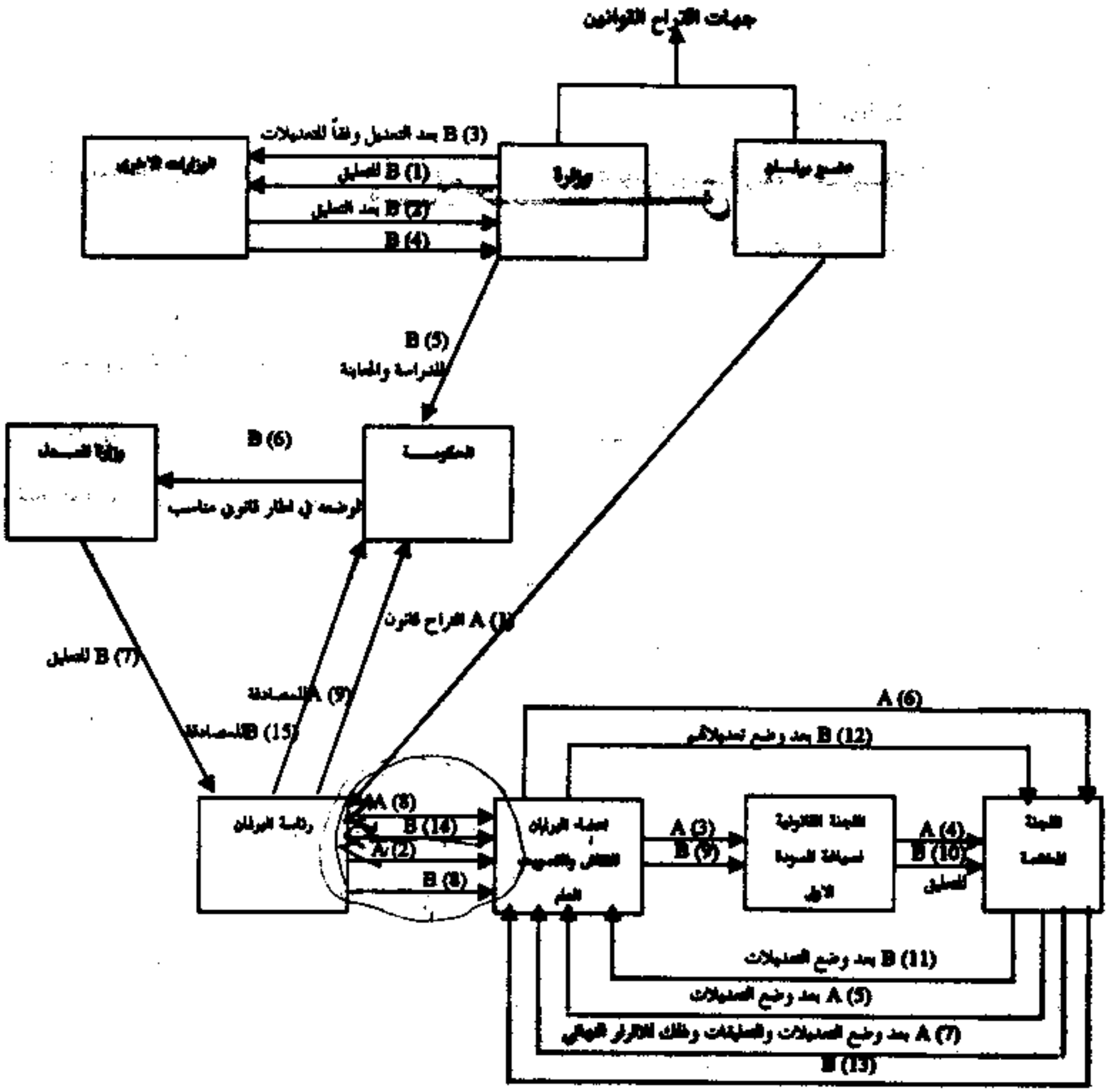
مـلاحـــــــق

ملحق رقم (1) يوضح الآلية النظرية للتشريع

ملحق رقم (2) يوضح آلية التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني

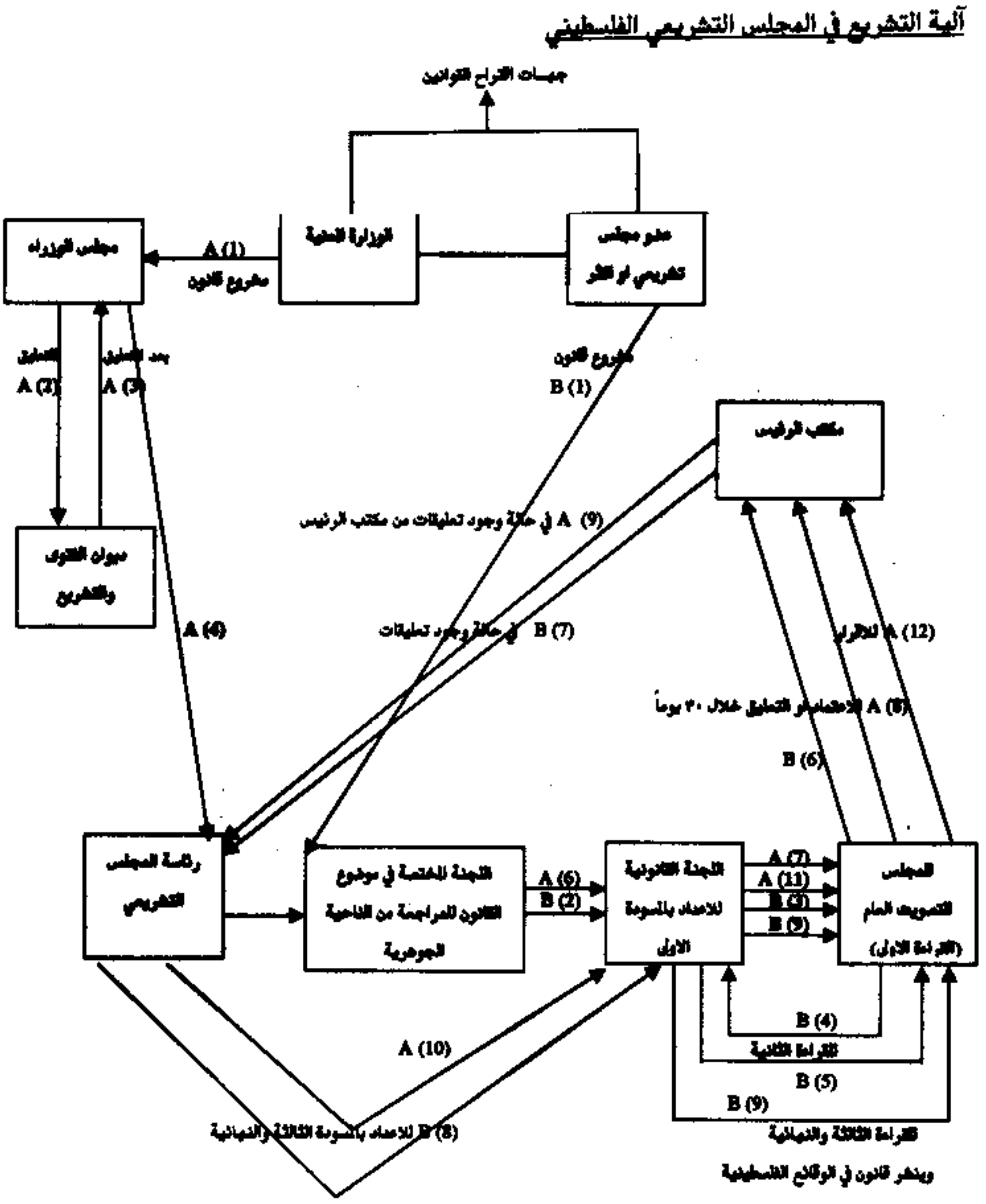
ملحق رقم (١) يوضح الآلية النظرية للتشريع

الآلية النظرية للتشريع:



نبيل الصالح "عملية التشريع"، سلسلة مبادئ الديمقراطية

(٦) مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، ١٩٩٦، ص ١٧ – ٢٢

- اشتق النموذج اعلاه من المرجع المشار اليه حيث تم ترجمة التحليل النظري لميكانيزم التشريع الى مضمونات وتم تفصيل العلاقة بين هذه المضمونات.

ملحق رقم (٢) يوضح آلية التشريع في المجلس التشريعي الفلسطيني