

3
5
6	انتخاب رئيس المجلس
6	انتخاب هيئة مكتب المجلس
8	إعادة تشكيل المجلس للجانة
1	1.....
1	2..... القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الثالثة
1	7..... مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في الدورة الثالثة
2	6..... مشروع القانون الأساسي
2	7 نشاط المجلس المتعلق بمتابعة قضية القانون الأساسي مع السلطة التنفيذية خلال دورته الثالثة
2	8..... مشروع قانون السلطة القضائية
2	9..... مداورات المجلس المتعلقة بمشروع قانون السلطة القضائية
3	4 تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة قانون السلطة القضائية
3	5..... قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
3	6..... مداورات المجلس المتعلقة بمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية
	تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات
4	4..... الأهلية
46	مشروع قانون الموازنة العامة 1 9 8
47	8 9 مداورات المجلس المتعلقة بمشروع قانون الموازنة العامة لعام
53	8 9 ... تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الموازنة لعام
5	5..... تجربة قانون الخدمة المدنية
6	0..... مداورات المجلس المتعلقة بمتابعة تطبيق قانون الخدمة المدنية
6	9..... تقييم عام للأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكيفي خلال دورته الثالثة
7	0.....
7	0..... القرارات

7	1.....	الأسئلة
7	3.....	الاستجاب
7	5.....	لجان التحقيق الخاصة
8	8.....	حجب الثقة
9	6.....	
9	9.....	

نضع بين يدي القارئ التقرير الثاني من نوعه المتعلق بتقييم أداء المجلس التشريعي الفلسطيني على مستوى التشريع، المحاسبة، والرقابة، المهام الثلاثة الأساسية لأي مؤسسة برلمانية. وكان المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان قد أصدر تقريره الأول في نوفمبر 1998 ليغطي دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أي الفترة ما بين 1996\3\8-1998\3\8. واستكمالاً للعمل بهذا الشأن، فقد اعد المركز هذا التقرير من أجل تقييم أداء المجلس على المستويات الثلاثة المشار إليها أعلاه خلال دورته الثالثة، أي في الفترة ما بين 1998\3\8-1999\3\8. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، فقد تم تقسيم التقرير إلى ثلاثة أجزاء أساسية:

الجزء الأول يستعرض نشاط المجلس المتعلق بانتخاب رئيسه لفترة الدورة الثالثة، انتخاب هيئة مكتب، وإعادة تشكيل لجانه خلال الدورة الثالثة.

أما الجزء الثاني، فيركز على تقييم الأداء التشريعي للمجلس خلال تلك الدورة، مستعرضاً أهم القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس، من أجل تحديد إلى أي مدى طرأ تطور على ذلك الأداء خلال تلك الدورة. كما يركز هذا الجزء على دراسة وتحليل خمسة مشاريع قوانين، كخمسة حالات دراسية من أجل اشتقاق طبيعة العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية، وتحديد ما إذا طرأ أي تطور على تلك العلاقة خلال الدورة الثالثة مقارنةً بدورتيه الأولى والثانية.

أما فيما يتعلق بالجزء الثالث فهو يركز على تقييم الأداء المحاسبي والرقابي للمجلس خلال تلك الدورة، حيث يحاول تحليل إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدماً في استخدام الأدوات المحاسبية والرقابية المتاحة له، كالأسئلة، الاستجواب، لجان التحقيق الخاصة، وحجب الثقة.

ويأمل المركز في أن يساهم من خلال هذا التقرير في المشاركة في دعم الجهود الرامية إلى بناء مجتمع مدني وترسيخ أسس من المحاسبة والشفافية بين السلطات الثلاثة: التشريعية، التنفيذية، والقضائية.

واصل المجلس التشريعي مسيرته البرلمانية للسنة الثالثة على التوالي عندما افتتح رئيس السلطة الوطنية، ياسر عرفات، الجلسة الافتتاحية للدورة الثالثة للمجلس بتاريخ 1998\3\8 في مدينة غزة. وقد شارك في تلك الجلسة السيد سليم الزعنون، رئيس المجلس الوطني الفلسطيني، وعدد من كبار الشخصيات الفلسطينية وممثلي بعض الدول العربية والأجنبية لدى السلطة الوطنية. وألقى الرئيس عرفات في تلك الجلسة خطاباً استعرض فيه مجمل التحديات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية التي تواجه الشعب الفلسطيني، وأكد على أهمية العمل الديمقراطي ومبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء كضرورة وشرط رئيسي لنجاح الشعب الفلسطيني في مواجهة هذه التحديات. وكانت إجراءات الانتقال من الدورة الثانية إلى الدورة الثالثة قد بدأت قبل حضور الرئيس ياسر عرفات إلى المجلس بخطاب ألقاه أحمد قريع "أبو العلاء"، رئيس المجلس التشريعي، في تلك الجلسة، بحضور 78 عضواً وغياب 10 آخرين، استعرض فيه مجمل الإنجازات التي حققتها المجلس خلال دورته الثانية، وأكد فيه على أهمية دور المجلس في الرقابة على السلطة التنفيذية، خصوصاً كون السلطة حديثة العهد وعرضة أكثر من غيرها لوقوع أخطاء وحصول تجاوزات. وبعد إلقاء خطابه قدم أبو العلاء استقالته من رئاسة المجلس، وذلك عملاً بالنظام الداخلي للمجلس الذي ينص على أن يقوم المجلس بانتخاب رئيسه وهيئة مكتبه مع بداية افتتاح كل دورة تشريعية جديدة وذلك في انتخابات سرية تجرى بالاقتراع.¹ وبناءً عليه، أخلى أبو العلاء وأعضاء هيئة مكتب المجلس مواقعهم وتولى اكبر الأعضاء سناً النائب فرج الصراف إدارة الجلسة وعاونته في ذلك أصغر الأعضاء سناً النائبة دلال سلامة، وذلك تمهيداً لانتخاب رئيس وهيئة مكتب المجلس الجديدة.

¹ انظر، المادة 2(ب) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

انتخاب رئيس المجلس

فور توليها إدارة الجلسة الافتتاحية، دعا النائبان فرج الصراف، ودلال سلامة عددا من أعضاء المجلس للاستعانة بهم في التحضير لانتخابات رئيس المجلس الجديد. وقد تنافس على رئاسة المجلس النواب: أحمد قريع "أبو العلاء"، كمال الشرافي، وسليمان الرومي، حيث حصل قريع على 55 صوتا من اصل 78 صوتا هي أصوات الأعضاء الذين أدلوا بأصواتهم، بينما حصل الشرافي والرومي على 10 و5 أصوات على التوالي، وبقي ثمانية أعضاء لم يدلوا بأصواتهم حيث كانت أوراق ترشيحهم بيضاء.²

انتخاب هيئة مكتب المجلس

بعد الإعلان عن فوز النائب أحمد قريع برئاسة المجلس للمرة الثالثة والدورة الثالثة على التوالي، دعا رئيس الجلسة فرج الصراف النواب المتواجدين لترشيح أنفسهم لمناصب نائبا للرئيس، وأمين سر المجلس. وقد فتح باب الترشيح في البداية لمنصب النائب الأول لرئيس المجلس، حيث تنافس عليه النائبان: إبراهيم أبو النجا، وحسن خريشة. وأجري التصويت وفاز النائب أبو النجا بمنصب النائب الأول للرئيس حيث حصل على 61 صوتا، بينما حصل منافسه على 10 أصوات من اصل 76 صوتا، هي مجموع أصوات الأعضاء الذين أدلوا بأصواتهم بعد خروج اثنين من الأعضاء من تلك الجلسة وعدم مشاركتهم في تلك الانتخابات، وبقي خمسة أعضاء لم يدلوا بأصواتهم، حيث كانت أوراقهم بيضاء. وفور الإعلان عن الفائز بمنصب النائب الأول، فتح باب الترشيح لمنصب النائب الثاني للرئيس. ولم

² انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، محضر الجلسة الثالثة بتاريخ 1999\3\7، والمجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. العدد الثالث، السنة الثالثة، آذار (مارس) 1998، ص24.

يرشح أحد من النواب نفسه لهذا المنصب إلا النائب متري أبو عيطة، الذي فاز بالتزكية.³ فيما بعد فتح باب الترشيح لمنصب أمين سر المجلس، حيث تنافس عليه النائب روجي فتوح، الذي حصل على 54 صوتاً، والنائبة راوية الشوا، التي حصلت على 16 صوتاً، من أصل 76 صوتاً، هي مجموع أصوات الأعضاء التي أدلوا بأصواتهم للمرشحين لهذا المنصب، وبقي ستة أعضاء لم يدلوا بأصواتهم حيث كانت أوراقهم بيضاء.⁴

وبناءً عليه، فقد تكونت هيئة مكتب المجلس للدورة الثالثة من النواب: إبراهيم أبو النجا كنائب أول لرئيس المجلس، متري أبو عيطة كنائب ثاني، وروجي فتوح كأمين سر للمجلس، إضافةً إلى رئيس المجلس أحمد قريع "أبو العلاء".⁵ استمرت تشكيلة الهيئة هذه فقط حتى تاريخ 18\8\98، حيث انتخب المجلس في ذلك التاريخ د. غازي حنانيا كنائب ثاني لرئيس المجلس بدلاً من النائب متري أبو عيطة الذي كلفه الرئيس عرفات آنذاك بمنصب وزير السياحة والآثار، حيث حصل حنانيا على 42 صوتاً من 65 صوتاً هي مجموع أصوات الأعضاء الذين شاركوا في الانتخاب، مقابل 23 صوتاً للنائب سليمان الرومي الذي نافسه على ذات المنصب.⁶

³ المصدر السابق.

⁴ المصدر السابق.

⁵ حول صلاحيات ومهام رئيس وهيئة مكتب المجلس انظر، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 13.

⁶ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الحادية عشر بتاريخ 18-27\8\1998. كذلك انظر، المجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. العدد السادس، السنة الثالثة 1998، ص 37.

إعادة تشكيل المجلس للجانته

بتاريخ 10\3\1998، وبحضور 77 عضواً وغياب 11 آخرين، افتتح المجلس التشريعي الفلسطيني في مدينة رام الله الجلسة الأولى من أعمال دورته التشريعية الثالثة.⁷ وكان جدول أعمال تلك الجلسة قد تضمن العديد من القضايا المختلفة، من بينها قضية ترشيح أعضاء جدد للجان المجلس لفترة الدورة الثالثة.⁸ وقد جاء ذلك عملاً بالمادة 45 من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على أن "تجرى عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورة يعقدها المجلس بان يرشح من يشاء من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى صلاحيتها للاشتراك فيها ويتلقى مكتب المجلس هذه الطلبات ويقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة." بناءً عليه، دعا أحمد قريع "أبو العلاء"، رئيس المجلس المنتخب، من يرغب من أعضاء المجلس أن يقدموا في ورقة طبيعة اللجان التي يرغبون بالانضمام إليها أثناء الدورة الثالثة من فترة عمل المجلس، مع الالتزام بنصوص النظام الداخلي للمجلس.

⁷ بلغ عدد جلسات الدورة الثالثة 30 جلسة ما بين منتظمة، خاصة، واستثنائية. وقد بلغ عدد الجلسات المنتظمة عشرين جلسة منتظمة، بينما بلغ عدد الجلسات الخاصة ستة جلسات، والجلسات الاستثنائية أربعة جلسات. الجدير ذكره هنا أنه من مراجعة دقيقة لمحاضر تلك الجلسات يلاحظ أنه لا يوجد فرق بين الجلسة الاستثنائية والجلسة الخاصة. فكلاهما يعني الجلسة التي تخصص لمناقشة قضية محددة، ولا يكون مدرج على جدول أعمالها غير القضية المستهدف نقاشها. أما فيما يتعلق بالجلسات المنتظمة فيقصد بها تلك الجلسات التي تخصص لمناقشة قضايا متعددة، ويتضمن جدول أعمالها أكثر من قضية وموضوع. وما يجدر الإشارة به في هذا السياق أن النظام الداخلي للمجلس حدد نوعية جلسات المجلس بالجلسات المنتظمة التي تعقد كل أسبوعين في أيام الأربعاء والخميس (المادة 13)، وبالجلسات السرية التي تعقد في حالات خاصة بناءً على طلب رئيس السلطة التنفيذية أو رئيس المجلس أو ثلث أعضاء المجلس ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة سرية أو علنية (المادة 20).

⁸ لمزيد من التفاصيل حول عدد، طبيعة، مهام، وصلاحيات لجان المجلس انظر، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 14-15.

وفي جلسته الثانية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 17-19\3\1998 حدد المجلس في قراره رقم 3\2\247 عدد أعضاء اللجان بخمسة أعضاء كحد أدنى، وعشرين عضوا كحد أقصى. كما اقر التشكيلات النهائية لتلك اللجان وذلك بعد إضافة أعضاء جدد وانسحاب أعضاء قدامى منها. وبناء على طلب من أبو العلاء، رئيس المجلس، تم رفع الجلسة لكي يتسنى لأعضاء اللجان المشكلة انتخاب رؤسائها ومقرريها. وفي ضوء عملية الانتخاب تلك أعلن أبو العلاء النتائج كما يلي: 1. اللجنة السياسية: زياد أبو عمرو رئيسا، ودلال سلامة مقررا. 2. اللجنة القانونية: عبد الكريم أبو صلاح رئيسا، وسليمان أبو سنيينة مقررا. 3. لجنة القدس: أحمد الزغير رئيسا، وأحمد البطش مقررا. 4. لجنة الأراضي والاستيطان: صلاح التعمري رئيسا، وقدورة فارس مقررا. 5. لجنة شؤون اللاجئين والفلسطينيين في الخارج: جمال الشاتي رئيسا، وعبد ربه أبو عون مقررا. 6. لجنة الموازنة: سعدي الكرنز آنذاك⁹ رئيسا، وداوود الزير مقررا. 7. اللجنة الاقتصادية: حكمت زيد آنذاك¹⁰ رئيسا، وجمال المصدر مقررا. 8. لجنة الداخلية والأمن: فخري شقورة رئيسا، وعبد الفتاح حمايل مقررا. 9. لجنة التربية والشؤون الاجتماعية: عباس زكي رئيسا، وجواد الطيبي مقررا. 10. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة: يوسف أبو صافية آنذاك¹¹ رئيسا، وإبراهيم الهباش مقررا. 11. لجنة الرقابة وحقوق الإنسان والحريات العامة: كمال الشرافي رئيسا، وحسن خريشة مقررا.¹²

⁹ تم تعيين سعدي الكرنز وزيرا للصناعة بعد التشكيل الحكومي الجديد في أغسطس 1998. وبتاريخ 20\9\1998 انتخبت لجنة الموازنة للمجلس بالتزكية النائب عزمي الشعبي رئيسا لها. بشأن ذلك انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 21\9\1998.

¹⁰ تم تعيين حكمت زيد وزيرا للزراعة بعد التشكيل الحكومي الجديد في أغسطس 1998. وبتاريخ 20\9\1998 انتخبت اللجنة الاقتصادية للمجلس جمال الشوبكي رئيسا لها. بشأن ذلك انظر، المصدر السابق.

¹¹ تم تعيين يوسف أبو صافية وزيرا للبيئة بعد التشكيل الحكومي الجديد في أغسطس 1998، وكننتيجة ضمت لجنة المصادر الطبيعية والطاقة إلى اللجنة الاقتصادية للمجلس.

¹² انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصا محضر الجلسة الثانية بتاريخ 17-19\3\1998. انظر كذلك، المجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس. العدد الثالث، السنة الثالثة، آذار (مارس) 1998، ص 25-27.

أما في جلسته الرابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 14-16\4\1998، فقد اتخذ المجلس قراره رقم 3\4\264 الذي شكل بموجبه "لجنة شؤون المجلس"، بهدف مساعدة هيئة مكتب المجلس للقيام بالأعباء الملقاة عليها ولتابعة المشاكل والصعوبات التي يواجهها المجلس داخليا أو التي يواجهها في علاقته مع السلطة التنفيذية. وقد تشكلت اللجنة المذكورة برئاسة أحمد قريع، وعضوية النواب إبراهيم أبو النجا، متري أبو عيطة، روهي فتوح، أحمد الديك، زياد أبو زياد، يوسف الشنطي، أحمد نصر، عزمي الشعبي، أحمد الشيببي، محمد الحوراني، محمد حجازي، وفخري التركمان.¹³ الجدول التالي يوضح التركيبة النهائية للجان المجلس بعد تاريخ 1998\9\20.

اسم اللجنة	اسم رئيسها	اسم مقررها
السياسية	زياد أبو عمرو	دلال سلامة
القانونية	عبد الكريم أبو صلاح	سليمان أبو سنيينة
القدس	أحمد الزغير	أحمد البطش
الأراضي والاستيطان	صلاح التعمري	قدورة فارس
شؤون اللاجئين والفلسطينيين في الخارج	جمال الشاتي	عبد ربه أبو عون
الموازنة	عزمي الشعبي	داوود الزير
الاقتصادية+المصادر الطبيعية والطاقة	جمال الشوبكي	جلال المصدر
الداخلية والأمن	فخري شقورة	عبد الفتاح حمائل
التربية والشؤون الاجتماعية	عباس زكي	جواد الطيبي
الرقابة وحقوق الإنسان والحريات العامة	كمال الشرافي	حسن خريشة
شؤون المجلس	أحمد قريع	إبراهيم أبو النجا

وكان المجلس التشريعي قد شهد خلال دورته الثالثة تطورا هاما تمثل بشغور منصب أحد الأعضاء، وهو منصب العضو د. حيدر عبد الشافي، الذي قدم استقالته للمجلس بتاريخ 1998\3\30، وقبلها

¹³ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصا محضر الجلسة الرابعة.

المجلس في نفس التاريخ. وقد جاءت استقالة د. عبد الشافي احتجاجا على سياسة التجاهل واللامبالاة التي تنتهجها السلطة التنفيذية تجاه المجلس ومحاولاتها المستمرة لتهميشه.¹⁴ وكان من المفترض إجراء انتخابات تكميلية في دائرة غزة الانتخابية بتاريخ 1998\5\29، بهدف انتخاب عضو جديد في المجلس التشريعي الفلسطيني خلفا للعضو السابق د. عبد الشافي، وذلك انسجاما مع قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1995، الذي ينص على ضرورة إجراء انتخابات تكميلية في الدائرة الانتخابية التي انتخب فيها العضو الذي شغل مركزه خلال ستين يوما من ذلك. على ضوء ذلك، باشرت لجنة الانتخابات المركزية بالتحضير والتنظيم لعقد تلك الانتخابات بتاريخ 1998\5\29. غير أن محكمة استئناف قضايا الانتخابات قد انعدت للنظر في طعن قدم لها لإلغاء تلك الانتخابات على خلفية أن الفترة المتبقية لولاية العضو الجديد تقل عن المدة الدنيا التي يحددها قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1995 بعام واحد على الأقل لعقد انتخابات تكميلية. وبتاريخ 5\20 من نفس العام قررت المحكمة إلغاء تلك الانتخابات، وبقي منذ ذلك التاريخ منصب عضو المجلس المستقيل د. عبد الشافي شاغرا. ولهذا ومنذ ذلك التاريخ، أصبح عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني 87 عضوا.¹⁵

يتناول هذا الجزء من التقرير النشاط التشريعي للمجلس خلال دورته الثالثة. ولتحقيق هذا الغرض، سيتم التطرق كليا إلى عدد القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس خلال دورته الثالثة، ونقارن ذلك بعدد القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس خلال دورته الثانية، من أجل تحديد إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدما في أداء وظيفته التشريعية والإسراع في عملية توحيد القوانين الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. إضافة إلى ذلك، يسلط هذا الجزء الضوء على نشاط المجلس المتعلق بمتابعته لقضية مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، مشروع قانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية، ويستعرض أيضا نشاطه الخاص بمشروع قانون الموازنة لعام 98، ومشروع قانون

¹⁴ انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 1998\3\30.

¹⁵ بشأن ذلك انظر، البيانات الصحفية الصادرة عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 18، 19، 21\5\1998.

الخدمة المدنية، كخمس حالات دراسية من أجل تحديد ما إذا طرأ أي تطور في أداء المجلس التشريعي على المستوى الكيفي، وفحص العلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي خلال تلك الفترة من عمل المجلس.

القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الثالثة

واصل المجلس خلال دورته الثالثة إصدار القرارات المتعلقة بمختلف شؤون المجتمع الفلسطيني، حيث أصدر 84 قراراً تعلق بقضايا اقتصادية، سياسية، قانونية، حريات عامة وحقوق إنسان، وغيرها من القضايا التي حظيت على اهتمام المواطن الفلسطيني خلال الفترة قيد البحث.¹⁶ الجدول رقم (1) يوضح عدد القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الثالثة.

عدد القرارات	نوع القرار
8	القضايا السياسية، القدس، الأراضي، والاستيطان، اللاجئين
1	القضايا الاقتصادية ومالية وموازنة
6	القضايا الاجتماعية
3	قضايا القانونية
1	القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية
4	قضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان
2	قضايا المصادر الطبيعية الطاقة
0	قضايا الحكم المحلي
8	المجموع

¹⁶ المجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس. العدد الأول، السنة الرابعة 1999، ص38-

يلاحظ من الجدول السابق أن اهتمام المجلس خلال تلك الدورة قد انصب بشكل رئيسي على القضايا القانونية، حيث أصدر بهذا الشأن 39 قراراً، أي ما نسبته 46.42% من مجموع القرارات التي أصدرها في تلك الدورة. من ثم جاءت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية، حيث أصدر المجلس 13 قراراً بهذا الشأن، أي ما نسبته 15.46% من مجموع القرارات. تلي ذلك القضايا الاقتصادية والمالية، والموازنة حيث صدر بشأنها 11 قراراً، أي ما نسبته 13% من مجموع القرارات، والقضايا السياسية، الأرض، والاستيطان حيث صدر بشأنها 8 قرارات، أي ما نسبته 9.5% من مجموع القرارات. تلي ذلك القضايا الاجتماعية، حيث صدر بحققها 6 قرارات، أي ما نسبته 7.14% من مجموع القرارات. فيما بعد جاءت القضايا التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الإنسان، حيث أصدر المجلس 4 قرارات في هذا الشأن، أي ما نسبته 4.76% من مجموع القرارات التي أصدرها خلال تلك الدورة. ومن ثم جاءت قضايا المصادر الطبيعية والطاقة لتحتل المرتبة السابعة، حيث صدر بحققها قراران، أي ما نسبته 2.3% من مجموع القرارات التي صدرت خلال نفس الفترة. ولم يصدر أي قرار فيما يتعلق بقضايا الحكم المحلي، حيث احتلت المرتبة الأخيرة. الجدول رقم (2) يوضح ترتيب تلك القضايا حسب أهميتها للمجلس بناء على نسبة القرارات التي صدرت بحق كل منها من مجموع القرارات الكلي خلال الدورة الثالثة.

نوع القضية	نسبة القرارات التي صدرت بحققها من مجموع القرارات التي صدرت في الدورة الثالثة	الترتيب حسب الأهمية
قضايا قانونية	42 . 6 %4	1
قضايا تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية	46 . 5 %1	2
القضايا الاقتصادية والمالية والموازنة	3 %1	3
القضايا السياسية، الأرض، الاستيطان واللاجئين	5 %9	4
القضايا الاجتماعية	4 1 %7	5
القضايا التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الإنسان	6 7 %4	6
قضايا المصادر الطبيعية والطاقة	3 %2	7
قضايا الحكم المحلي	%0	8

لفهم الجدول السابق ، يجب النظر إلى ترتيب القضايا المشار إليها خلال فترة الدورة الثانية من عمل المجلس وبلورة تحليل مقارن للأسباب الكامنة وراء تراجع أو صعود أهمية تلك القضايا بالنسبة للمجلس خلال الدورة الثالثة. ولهذا سيكون من المجدي استعراض جدول الدورة الثانية فيما يتعلق بترتيب القضايا آنفة الذكر استناداً إلى عدد القرارات التي صدرت بحق كل منها.

الجدول رقم (3) يوضح ترتيب القضايا حسب أهميتها بالنسبة للمجلس استناداً إلى عدد ونسبة القرارات التي صدرت بحقها خلال الدورة الثانية من مجموع القرارات.¹⁷

الترتيب حسب الأهمية	نسبة القرارات من مجموع القرارات الإجمالية خلال تلك الدورة	عدد القرارات التي صدرت بحقها	نوع القضية
1	3% ، 6 ، 36	2 5	قضايا مالية واقتصادية
2	2% ، 9 ، 4	2 4	قضايا سياسية ، أرض ، استيطان ، ولاجئين
3	1% ، 1 ، 9	7 1	قضايا اجتماعية
4	4% ، 8	2 1	قضايا حريات عامة وحقوق إنسان
5	7%	0 1	قضايا قانونية وشؤون مجلس
6	5% ، 6	8	قضايا حكم محلي
7	1% ، 4	2	قضايا الطاقة والموارد الطبيعية

يلاحظ من الجدول رقم (3) ، والجدول رقم (2) أن القضايا الاقتصادية احتلت المرتبة الأولى في سلم اهتمامات المجلس خلال الدورة الثالثة ، بينما احتلت المرتبة الثانية في الدورة الثالثة. وجاءت القضايا

¹⁷ بلغ عدد القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الثانية 143 قراراً، تعلق بمختلف شؤون المجتمع الفلسطيني. حول ذلك انظر ، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص31-33.

السياسية، الأرض، القدس، والاستيطان لتحتل المرتبة الثانية في سلم اهتمامات المجلس في دورته الثانية، بينما احتلت المرتبة الرابعة في الدورة الثالثة. أما القضايا الاجتماعية فقد احتلت المرتبة الثالثة من سلم اهتمامات المجلس في دورته الثانية، بينما تراجعت إلى المرتبة الخامسة في دورته الثالثة. فيما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان فقد تراجعت أيضا أثناء الدورة الثالثة، فبعدها كانت تحتل المرتبة الرابعة في الدورة الثانية، تراجعت لتحتل المرتبة السادسة في الدورة الثالثة. إلا أن أهم ما يلفت الانتباه في عمل المجلس خلال دورته الثالثة هو صعود القضايا القانونية والداخلية للمجلس لتحتل المرتبة الأولى في سلم اهتماماته، بعدما كانت تحتل المرتبة الخامسة في ذلك السلم أثناء الدورة الثانية من فترة عمله. كما شهدت الدورة الثالثة تراجعا في اهتمام المجلس بقضايا الحكم المحلي، فبعدها كانت تلك القضايا تحتل المرتبة السادسة وقبل الأخيرة من سلم اهتمامات المجلس في دورته الثانية، تراجعت بشكل نهائي من سلم اهتمامات المجلس، حيث لم يصدر المجلس بحقها أي قرار خلال دورته الثالثة. وصعدت قضايا المصادر الطبيعية والطاقة من المرتبة الأخيرة في الدورة الثانية، إلى المرتبة قبل الأخيرة (السابعة) في الدورة الثالثة. وما يلفت الانتباه أيضا في عمل المجلس خلال دورته الثالثة هو بروز اهتمام كبير لديه بعلاقته مع السلطة التنفيذية. فقد احتلت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية المرتبة الثانية من سلم اهتماماته خلال دورته الثالثة، حيث أصدر بحقها 13 قرارا أثناء تلك الدورة، أي ما نسبته 15% من مجموع القرارات التي أصدرها في نفس الدورة. بينما لم يصدر بحقها أي قرار أثناء دورته الثانية. العوامل التالية قد تكون هامة لفهم الأسباب الكامنة وراء التغير في اهتمامات المجلس خلال الدورة الثالثة من فترة عمله:

. من الممكن أن يكون المجلس قد رأى بان القوانين التي أقرها وصادق عليها الرئيس أثناء دورتيه الأولى والثانية، والقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل انتخابه، لم تكن كافية لسد الفراغ القانوني الذي نشأ في الفترة ما إقامة السلطة الوطنية في مايو 1994 وحتى تاريخ انتخابه في يناير 1996، ولم تكن كافية أيضا لسد حاجة المجتمع الفلسطيني الملحة للقوانين التي تنظم حياته اليومية، وعلاقته مع مؤسسات السلطة القائمة. فمن بين 33 قانونا تم طرحها للنقاش خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أقر المجلس 11 قانونا خلال نفس الفترة، ورفعها للرئيس للمصادقة عليها،

الذي بدوره صادق على 4 منها فقط.¹⁸ ولهذا فمن الممكن أن يكون المجلس قد حاول تجاوز هذا الخلل من خلال التركيز على القضايا القانونية أثناء دورته الثالثة، بحيث وضعها (أي تلك القضايا)، على قمة سلم اهتماماته، على اعتبار أن وظيفته الأساسية كمؤسسة تشريعية هي سن وإقرار القوانين. ولذلك نجد أن القضايا القانونية قد احتلت المرتبة الأولى في سلم اهتمامات المجلس أثناء دورته الثالثة، بعدما كانت تحتل المرتبة الخامسة أثناء الدورة الثانية.

2. ما يؤكد ذلك هو تراجع اهتمام المجلس بالقضايا السياسية أثناء دورته الثالثة. فبعدما كانت تلك القضايا تحتل المرتبة الثانية في سلم اهتماماته أثناء دورته الثانية، تراجعت لتحتل المرتبة الرابعة في دورته الثالثة. وهذا قد يعبر عن حالة من نضوج الرؤية، تراكمت لدى المجلس خلال عامين من العمل، حول دوره الأساسي والرئيسي والمتمثل في سن وإقرار القوانين التي تنظم الحياة اليومية للمواطنين، وليس الخوض في قضايا تعتبر بشكل رئيسي جزء من مسؤوليات وصلاحيات السلطة التنفيذية، كالقضايا السياسية مثلاً. كما أن تركيز المجلس خلال دورته الثالثة على القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية (التي احتلت المرتبة الثانية في سلم اهتمامات المجلس) قد يكون مرده إدراك المجلس لأهمية تصحيح العلاقة مع السلطة التنفيذية وتوجيهها للاتجاه الديمقراطي المستند على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتلك العلاقة، خصوصاً إذا أخذ بعين الاعتبار سياسة التجاهل واللامبالاة التي اتبعتها السلطة التنفيذية في علاقتها معه أثناء دورتي الانعقاد الأولى والثانية من عمله، والذي نتج عنه ضعف في أدائه خلال تلك الدورتين.¹⁹

3. وما يلاحظ في الدورة الثالثة أن اهتمام المجلس بالقضايا القانونية، والقضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية، جاء على حساب اهتمامه بقضايا أخرى لا تقل أهمية عن القضايا المشار إليها، مثل القضايا الاقتصادية والاجتماعية. فقد تراجعت القضايا الاقتصادية في سلم اهتماماته من المرتبة

¹⁸ انظر، المصدر السابق، ص 38-39.

¹⁹ توضح الدراسة التي قام بها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان حول أداء المجلس التشريعي أثناء دورتي الانعقاد الأولى والثانية حجم الأزمة التي عانى منها المجلس نتيجة سياسة اللامبالاة ومحاولات التهميش التي اتبعتها السلطة التنفيذية في علاقتها معه أثناء تلك الدورتين. حول ذلك انظر، المصدر نفسه.

الأولى في الدورة الثانية، إلى المرتبة الثالثة في الدورة الثالثة، والقضايا الاجتماعية، من المرتبة الثالثة في الدورة الثانية، إلى الخامسة في الدورة الثالثة، على الرغم من عدم حدوث أي تغيير إيجابي ملحوظ في الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين أثناء تلك الفترة،²⁰ الشيء الذي كان يفرض على المجلس إيلاء اهتمام أكثر لتلك القضايا، وليس العكس.

4. فيما يتعلق بعدم إصدار المجلس لأي قرار ذي علاقة بقضايا الحكم المحلي خلال دورة الانعقاد الثالثة، فعلى ما يبدو أن المجلس قد رأى بأن القرارات التي صدرت بحق تلك القضايا في الفترة ما بين إقامة السلطة وحتى تاريخ 1996\3\6، تاريخ افتتاح دورته الأولى، والقرارات التي أصدرها هو بعد تنصيبه كانت كافية، ولا داع لإصدار المزيد من القرارات. وما يثير الدهشة في هذا السياق أن المجلس وعلى الرغم من إصداره العديد من القوانين المتعلقة بقضايا الحكم المحلي إلا أنه لم يتخذ أي موقف، من خلال إصدار القرارات، تجاه تجاهل السلطة التنفيذية لعقد انتخابات محلية على سبيل المثال. وهذا، وبلا شك، يعبر عن تقاعس لدى المجلس في متابعة التجاوزات التي ترتكبها السلطة التنفيذية.

مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في الدورة الثالثة

²⁰ يشير تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة أن الإغلاق الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، خصوصا في فترة الربع الأخير من العام 1998، قد لعب دورا هاما في تدهور الأوضاع الاقتصادية في مناطق ولاية السلطة الوطنية، خصوصا فيما يتعلق بزيادة نسبة البطالة نتيجة عدم السماح للعمال الفلسطينيين بالدخول إلى إسرائيل. فقد ألغت السلطات الإسرائيلية في تلك الفترة تصاريح ما يقارب 45 ألف عامل، وما يقارب 21 ألف رجل أعمال فلسطيني. وهذا بدوره كان له انعكاساته السلبية والخطيرة على الوضع الاقتصادي في مناطق السلطة الوطنية. بشأن ذلك انظر، تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة. مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة، غزة، 25 تشرين الأول (أكتوبر) 1998، ص34-35.

بلغ عدد القوانين التي طرحها المجلس للنقاش خلال دورته الثالثة 17 قانوناً، لكي يصل عدد القوانين التي طرحها المجلس للنقاش منذ بداية تنصيبه في مارس 1996 وحتى انتهاء دورته الثالثة في 8 مارس 1999 إلى 50 قانوناً.²¹ الجدول رقم 4 يوضح القوانين التي طرحها المجلس للنقاش خلال دورته الثالثة.

القانون	تاريخ طرحه للمناقشة العامة
قانون الإحصاءات العامة، قانون المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة	7 1 83
تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	9 1 83
صادر الطبيعية (معدل)، قانون الموازنة العامة والاجتماعات العامة	8 2 84
قانون الخدمة المدنية، قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، قانون التعليم العالي الفلسطيني، قانون العمل الفلسطيني، موائمة الأماكن العامة لاستعمال المعوقين، التأمين الصحي الفلسطيني	7 2 85
قانون نقابة المحامين، قانون صندوق دعم أسر الشهداء والأسرى والجرحى.	8 2 87
قانون إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية والريف، قانون البيئة، قانون رعاية وتأهيل المعاقين	8 1 88

وكان المجلس قد أقر سبعة من هذه القوانين بالقراءة الأولى. الجدول رقم 5 يوضح القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى وتاريخ إقرارها، والفترة الزمنية ما بين تاريخ طرحها للمناقشة العامة وما بين تاريخ إقرارها بالقراءة الأولى.

²¹ بلغ عدد القوانين التي طرحها المجلس للنقاش العام خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية 33 قانوناً. لمزيد من التفاصيل انظر، المصدر السابق، ص38.

القانون	تاريخ إقراره بالقراءة الأولى	الفترة الزمنية ما بين طرح القانون للمناقشة العامة وما بين إقراره بالقراءة الأولى
تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	2 \ 84	3 1 1 ط
التأمين الصحي الحكومي	0 3 \ 86	ثلاثة أيام
التعليم العالي الفلسطيني	3 1 \ 87	7 4 4 ط
المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة	9 2 \ 87	أربعة شهور وأثنى عشرة يوما
صندوق دعم أسر الشهداء والأسرى والجرحى.	9 1 \ 88	1 2 2 ط
المصادر الطبيعية (معدل)	9 1 \ 88	0 2 2 ط
	0 2 \ 88	ثلاثة شهور وأثنى وعشرون يوما

ومن بين القوانين السبعة التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، أقر ثلاثة منها بالقراءة الثانية وأحالها للرئيس للمصادقة عليها، الذي بدوره صادق عليها جميعا. الجدول رقم (6) يوضح القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الثانية، وأحالها للرئيس للمصادقة عليها.

القانون	تاريخ إقراره بالقراءة الثانية	تاريخ إحالته للرئيس	تاريخ إصداره	الفترة الزمنية ما بين تاريخ إحالته للرئيس وما بين تاريخ المصادقة عليه
تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية	1 \ 84	2 \ 84	3 \ 88	ثلاثة شهور وثلاثة عشر يوما
التعليم العالي الفلسطيني	3 \ 87	1 \ 88	2 \ 81	شهران وثلاثة عشر يوما
المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة	1 \ 88	9 \ 98	2 \ 98	شهر وثلاثة وعشرون يوما

إضافة إلى ذلك فهناك قوانين تم طرحها للنقاش خلال دورة الانعقاد الثانية ، إلا أنه تم إقرارها بالقراءة الثانية ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، خلال دورة الانعقاد الثالثة. ولذلك سيكون من المجدي استعراض تلك القوانين من خلال جدول من اجل الوصول إلى صورة أشمل وأدق حول عدد وطبيعة القوانين التي تم إقرارها بالقراءة الثانية ورفعها للرئيس والمصادقة عليها من قبل الرئيس خلال الدورة الثالثة. الجدول رقم (7) يوضح تلك القوانين.

القانون	تاريخ طرحه للنقاش العام	تاريخ إقراره بالقراءة الثانية	تاريخ إحالته للرئيس للمصادقة عليه	تاريخ إصداره	الفترة الزمنية ما بين تاريخ رفع المجلس للقانون وما بين تاريخ إصداره
قانون السلطة القضائية	1991 \ 1	99 \ 2	91 \ 2 \ 5	لم يصدر	
دفع ومراقبة المصوغات الثمينية	91 \ 2	93 \ 1	93 \ 2	95 \ 2	شهران وخمسة أيام
الدفاع المدني	91 \ 2	93 \ 3	94 \ 2	95 \ 2	شهر وثمانية أيام
الأسلحة النارية والذخائر	91 \ 2	94 \ 2	94 \ 2	95 \ 2	شهر
مراكز التأهيل والإصلاح	91 \ 2	94 \ 2	95 \ 2	95 \ 2	سنة وعشرون يوماً
تشجيع الاستثمار	91 \ 2 \ 9	94 \ 1	94 \ 2	94 \ 2	ثلاثة أيام
الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	91 \ 2 \ 9	97 \ 3	91 \ 2	لم يصدر	شهران وأحد عشر يوماً حتى تاريخ انتهاء الدورة الثالثة

الجدير ذكره أن المجلس كان قد طرح قانون حماية الثروة السمكية للنقاش العام بتاريخ 97\10\13 (الدورة الثانية) وأقره بالقراءة الثانية بتاريخ 97\12\10 (نفس الدورة)، ولكنه أحاله للرئيس للمصادقة بتاريخ 98\3\9 (الدورة الثالثة)، وصادق عليه الرئيس بتاريخ 98\11\2 (الدورة الثالثة أيضاً). ولهذا فان عدد القوانين التي أقرت بالقراءة الثانية خلال الدورة الثالثة هي 10 قوانين (مجموع قوانين جدول رقم 6 و7)، ثلاثة منها طرحت للنقاش العام لأول مرة خلال الدورة الثالثة، وسبعة تم طرحها للنقاش العام خلال الدورة الثانية. أما عدد القوانين التي تم رفعها للرئيس للمصادقة خلال الدورة الثالثة فكانت 11 قانوناً، عشرة منها أقرت بالقراءة الثانية خلال الدورة الثالثة (القوانين المشار إليها في جدول رقم 6 و7)، وواحد فقط (قانون حماية الثروة السمكية) أقر بالقراءة الثانية في الدورة الثانية، ولكنه رفع للرئيس من أجل المصادقة في فترة دورة الانعقاد الثالثة. ومن بين الأحد عشر قانوناً التي رفعت للرئيس للمصادقة عليها خلال الدورة الثالثة، صادق الرئيس على عشرة منها (القوانين المشار إليها في جدول رقم "6"، قانون حماية الثروة السمكية، وقوانين جدول رقم "7" باستثناء قانون السلطة القضائية). ثلاثة من هذه القوانين طرحت للنقاش العام لأول مرة خلال الدورة الثالثة، وثمانية طرحت للنقاش العام خلال الدورة الثانية، ولكن استكمل العمل فيها خلال الدورة الثالثة.²²

وبلا شك أن تقييم الأداء التشريعي للمجلس خلال دورته الثالثة يتطلب العودة مرة أخرى إلى الدورة الأولى والثانية لتحديد عدد القوانين التي استطاع المجلس إقرارها بالقراءة الثانية ورفعها إلى الرئيس للمصادقة عليها، والتي تم المصادقة عليها بالفعل من قبل الرئيس في تلك الدورتين، وبالتالي استنتاج إلى أي مدى تقدم المجلس في عمله على مستوى التشريع خلال دورته الثالثة. الجدول رقم (8) يوضح القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الثانية خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية.²³

²² بشأن القوانين التي أقرها المجلس خلال دورة الانعقاد الثالثة، أو تلك التي طرحها المجلس للنقاش خلال نفس الدورة، وغيرها من المعلومات المشار إليها أعلاه راجع، الدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني.

²³ لمزيد من التفاصيل انظر، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 96-مارس 98). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 37-40.

القانون	تاريخ إقراره بالقراءة الثانية	تاريخ رفعه للرئيس للمصادقة
قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	2 1 010	6 1 012
الموازنة العامة	7 2 95	7 2 95
قانون الخدمة المدنية	3 6 9	6 7 9
قانون سلطة النقد	0 3 96	5 1 912
قانون الهيئات المحلية الفلسطينية	2 7 9	1 2 97
القانون الأساسي	7 1 99	4 0 91
قانون تملك الأجانب للعقارات في فلسطين	0 3 99	4 0 91
قانون الهيئة الفلسطينية العامة للبتروال	5 2 911	7 2 91
قانون حماية الثروة الحيوانية	0 1 912	9 3 8
النظام الداخلي للمجلس		

وقد صادق الرئيس على أربعة من القوانين المشار إليها في الجدول السابق. واحد من القوانين الأربعة هذه تم المصادقة عليه خلال دورة الانعقاد الأولى، وثلاثة تم المصادقة عليهم خلال دورة الانعقاد الثانية. الجدول رقم (9) يوضح هذه القوانين وتاريخ المصادقة عليها من قبل الرئيس.

القانون	تاريخ المصادقة عليه من قبل الرئيس
قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	6 1 012
قانون الموازنة العامة	7 2 95
قانون الهيئات المحلية الفلسطينية	2 1 910
قانون سلطة النقد	6 1 912

ولتحقيق الهدف المتعلق بتحليل ما إذا طرأ هناك أي تطور في الأداء التشريعي ومدى تجاوب الرئيس مع القوانين التي يرفعها المجلس له فلا بد من قياس الفترة الزمنية ما بين تاريخ رفع المجلس للقوانين

لرئيس وما بين تاريخ مصادقة الرئيس على تلك القوانين، في فترة دورتي الانعقاد الأولى والثانية، ومقارنة ذلك مع دورة الانعقاد الثالثة (أي جدول رقم 7). الجدول رقم (10) يوضح ذلك.

القانون	الفترة ما بين تاريخ رفع المجلس للقانون وما بين تاريخ مصادقة الرئيس عليه
قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية	صفر من الأيام
قانون الموازنة العامة	9 7 صفر من الأيام
قانون الهيئات المحلية الفلسطينية	شهران وواحد وعشرون يوماً
قانون سلطة النقد	يوم واحد

يلاحظ من الجداول السابقة (جدول رقم 4، 5، 6)، أنه من بين 17 قانوناً طرحها المجلس للنقاش لأول مرة خلال دورة الانعقاد الثالثة، أقرت سبعة قوانين بالقراءة الأولى. ومن بين القوانين السبعة التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، أقر ثلاثة منها بالقراءة الثانية، ورفعها للرئيس للمصادقة عليها. ويلاحظ أيضاً أن المجلس خلال دورته الثالثة أستكمل العمل في بعض القوانين (قوانين جدول رقم 7) التي كانت قد طرحت للنقاش خلال دورة الانعقاد الثانية، حيث أقر سبعة منها بالقراءة الثانية ورفعها للرئيس للمصادقة. ولهذه فان الدورة الثالثة شهدت إقرار المجلس 11 قانوناً بالقراءة الثانية ورفعها للرئيس للمصادقة، الذي بدوره صادق علي عشرة منها. أما فيما يتعلق بدورتي الانعقاد الأولى والثانية فقد شهدتا إقرار المجلس لعشرة قوانين، أي بمعدل خمسة قوانين لكل دورة، ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، الذي بدوره صادق على أربعة منها فقط. وبمنظرة مقارنة إلى النشاط التشريعي للمجلس خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية من جهة، ودورة الانعقاد الثالثة من جهة أخرى، سنجد أن هناك تطور في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي. فبعدما كان معدل إقرار القوانين بالقراءة الثانية 5 قوانين لكل دورة، شهدت الدورة الثالثة زيادة في عدد القوانين المقررة بالقراءة الثانية. فقد أقر المجلس في تلك الدورة 11 قانوناً بالقراءة الثانية، لكي يصبح معدل إقرار القوانين بالقراءة الثانية 7 قوانين لكل دورة.

كذلك شهدت الدورة الثالثة تطور في معدل مصادقة الرئيس على القوانين . فقد صادق الرئيس خلال تلك الدورة على عشرة قوانين من بين القوانين ال 11 التي رفعت إليه خلال تلك الدورة (جدول رقم 7). أما فيما يتعلق بدورتي الانعقاد الأولى والثانية، فقد صادق الرئيس على أربعة قوانين (جدول رقم 10) من بين عشرة قوانين تم رفعها له خلال تلك الدورتين، أي بمعدل قانونين لكل دورة. ولذلك فقد شهدت الدورة الثالثة زيادة في معدل إقرار الرئيس للقوانين. فبعدما كان معدل الإقرار قانونين لكل دورة خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أصبح المعدل 4،66 قانوناً لكل دورة خلال دورة الانعقاد الثالثة. الشيء الآخر الذي يلاحظ أن دورة الانعقاد الثالثة لم تشهد أي تحول ملموس فيما يتعلق بموقف الرئيس من القوانين التي ترفع إليه. فهناك بعض القوانين التي عبرت عن التزام الرئيس بالنظام الداخلي للمجلس من خلال مصادقته عليها خلال المدة القانونية وهناك بعض القوانين التي صادق عليها الرئيس، ولكن بعد انتهاء المدة القانونية المتعارف عليها، (انظر جدول رقم 6، و7)،²⁴ والواقع أن هذه المشكلة هي نفس المشكلة التي واجهتها القوانين التي رفعها المجلس للرئيس خلال دورتي لانعقاد الأولى والثانية، كما هو واضح في جدول رقم (10).

العوامل التالية قد تكون هامة لفهم أسباب التحول سواء في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي خلال دورته الثالثة، أو في معدل مصادقة الرئيس على القوانين التي رفعها المجلس له خلال تلك الدورة:

. من الممكن أن يكون المجلس قد رأى بأن جزء كبير من مجهوده أثناء دورتي الانعقاد الأولى والثانية قد استهلك في متابعة قضايا سياسية ومتابعة موضوع القانون الأساسي، الشيء الذي اثر سلباً على متابعته لقوانين تتعلق بقضايا لا تقل أهمية عن القضايا المشار إليها، كتلك التي تتعلق بقضايا مجتمعية واقتصادية. ولهذا، وفي محاولة منه لتجاوز هذا الخلل، عمل المجلس خلال دورة

²⁴ ينص النظام الداخلي للمجلس على ضرورة أن يصادق الرئيس أو يرسل تعليقاته على أي قانون يرفعه المجلس له خلال ثلاثون يوماً من تاريخ رفع القانون له.

الانعقاد الثالثة بشكل مكثف من أجل إقرار القوانين التي تتعلق بقضايا المجتمع المدني والقضايا الاقتصادية، ورفعها للرئيس للمصادقة عليها.

وما يؤكد على ذلك أن معظم القوانين التي أقرها المجلس ورفعها للرئيس للمصادقة خلال دورة الانعقاد الثالثة هي قوانين تتعلق بقضايا مجتمعية (انظر جدول رقم 6 و7). وهذا بلا شك يعبر عن تطور في رؤية المجلس لدوره الأساسي والرئيسي، المتمثل في صياغة وإقرار القوانين التي تنظم الحياة اليومية للفلسطينيين، وتدعم الجهود الهادفة إلى بناء مجتمع مدني فلسطيني. هذا السبب قد يكون وراء الزيادة التي حصلت في معدل إقرار المجلس للقوانين في الدورة الثالثة من 5 قوانين لكل دورة أثناء دورتي الانعقاد الأولى والثانية إلى 7 قوانين لكل دورة أثناء دورة الانعقاد الثالثة، أي زيادة في معدل الإقرار بنسبة 40٪.

فيما يتعلق بالزيادة التي حصلت في معدل مصادقة الرئيس على القوانين خلال الدورة الثالثة (من قانونين لكل دورة خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، إلى 4،66 قانوناً لكل دورة خلال دورة الانعقاد الثالثة)، فإن ذلك قد يكون مرده إلى أن معظم القوانين التي عرضت على الرئيس للمصادقة خلال الدورة الثالثة تعلقت بقضايا اجتماعية واقتصادية، ولم تتطرق إلى أي قضايا سياسية حساسة، وذات موضع جدل وخلاف بين السلطة الوطنية وإسرائيل.²⁵ إضافة إلى ذلك، فقد يكون المجلس نفسه قد مارس ضغوطاً على الرئيس للإسراع بالمصادقة على القوانين أنفة الذكر، لما تحمله هذه القوانين من أهمية لتنظيم المجتمع الفلسطيني، وإعادة رسم وصياغة حياته المدنية. هذه العوامل قد تفسر سبب الزيادة في معدل إقرار الرئيس للقوانين خلال الدورة الثالثة للمجلس التشريعي الفلسطيني.

²⁵ توضح الدراسة التي قام بها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان لتقييم أداء المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية حجم القيود التي تفرضها الاتفاقيات السياسية الموقعة بين السلطة الوطنية وإسرائيل على عمل المجلس، وعلى إمكانية تجاوب الرئيس مع القوانين التي يرفعها المجلس له للمصادقة عليها. حول ذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 39-40.

. ومن الممكن أن تكون الزيادة التي حصلت في معدل إقرار الرئيس للقوانين مردها محاولة السلطة التنفيذية تقليص حجم الانتقادات الموجهة لها محلياً ودولياً نتيجة عدم تجاوبها مع قوانين المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية.

ولهذا فمن الممكن القول أن الدورة الثالثة شهدت تطوراً في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي، وتطوراً في تجاوب الرئيس مع القوانين التي رفعها له المجلس للمصادقة عليها مقارنة بدورتيه الأولى والثانية. السؤال الذي يبرز الآن: هل شهدت تلك الدورة تطوراً في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكيفي أيضاً. هذا ما سنحاول التعرف عليه في معرض نقاشنا لخمس حالات دراسية هامة: القانون الأساسي، قانون السلطة القضائية، قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، قانون الموازنة العامة 98، وقانون الخدمة المدنية.

مشروع القانون الأساسي

أنهى المجلس التشريعي دورتيه الأولى والثانية بعد أقر مشروع القانون الأساسي بالقراءة الثانية، والتطوع بإعداد والمصادقة على قراءة ثالثة، وذلك في جلستيه المنعقدتان في مدينة رام بتاريخ 17\9\1997، و2\10\1997 على التوالي. على الرغم من ذلك، فقد واجه المجلس مشاكل متعددة فيما يتعلق بإلزام السلطة التنفيذية بالمصادقة على القانون والعمل به، وأنهى دورتيه الأولى والثانية بدون نجاحه في الحصول على مصادقة السلطة التنفيذية عليه.²⁶ ولهذا بقي موضوع القانون الأساسي معلقاً، واعتبر من أهم وأبرز التحديات التي ستواجه المجلس التشريعي في دورته الثالثة. من هنا تبرز أهمية استعراض نشاطات المجلس المتعلقة بمتابعة موضوع القانون الأساسي مع السلطة التنفيذية خلال دورته الثالثة، على اعتبار أن أبرز مهام أي مؤسسة برلمانية هي العمل على إقرار القانون الأساسي، أو الدستور، والضغط على الجهات ذات العلاقة للالتزام به وتطبيقه.

²⁶ لمزيد من التفاصيل انظر، المصدر السابق. ص 42-48.

نشاط المجلس المتعلق بمتابعة قضية القانون الأساسي مع السلطة التنفيذية خلال دورته الثالثة

لا يوجد ما يشير من خلال محاضر جلسات الدورة الثالثة، القراءات، القرارات، الدوريات التي صدرت عن المجلس، أو المقابلات التي عقدت مع رئيس اللجنة القانونية للمجلس إلى أي نشاط قام به المجلس خلال دورته الثالثة من أجل متابعة قضية القانون الأساسي، وبلورة آليات ضغط على السلطة التنفيذية من أجل إقراره والعمل به. وهذا بلا شك يعبر عن أزمة حقيقية يعيشها المجلس تتعلق بمدى إدراكه لدوره الحقيقي، وسن قانون أساسي أو دستور للمرحلة الانتقالية. هذا الشيء قد يفهم أكثر إذا أخذ بعين الاعتبار أن المجلس كان قد عبر في أكثر من مناسبة عن تدمره واستنكاره الشديد لعدم إقرار السلطة للقانون، معتبراً ذلك تجاوزاً لأبسط مبادئ العمل الديمقراطي، وتهديداً لفرص بناء مؤسسات حكم ديمقراطية، ومجتمع مدني.²⁷ وعلى الرغم من حجم الاستنكار والتذمر الذي أظهره المجلس فيما يتعلق بعدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي، إلا أنه واصل عمله خلال دورته الثالثة بدون إقرار القانون، بل وعلى العكس من ذلك، قام بالتصويت على التشكيل الحكومي الجديد في أغسطس 1998،²⁸ مشرعاً بذلك سلوك السلطة التنفيذية المتعلق بعدم إقرارها للقانون الأساسي، ومعبراً عن قبوله الضمني لسياسة التجاهل واللامبالاة التي اتبعتها السلطة التنفيذية في علاقتها معه أثناء دورتي الانعقاد الأولى والثانية. وهذا بلا شك يثير تساؤل مشروع حول مدى جدية المجلس في لعب دوره كمؤسسة برلمانية تهدف إلى العمل على ترسيخ أسس دستورية للعلاقة مع السلطة التنفيذية، وحول مدى التزامه هو نفسه بالنصوص والقواعد الدستورية، خصوصاً إذا أخذ بعين الاعتبار أن قانون الانتخابات لعام 1995، الذي انتخب أعضاء المجلس بموجبه، ينص بشكل واضح وصريح على أن المهمة الأولى للمجلس الفلسطيني المنتخب هي وضع نظام دستوري للمرحلة الانتقالية.

²⁷ حول ذلك راجع، المصدر السابق، ص 41-56.

²⁸ سيتم نقاش التشكيل الحكومي الجديد للعام 1998 بشكل أكثر تفصيلي في مراحل متقدمة من هذا التقرير.

مشروع قانون السلطة القضائية

من ابرز التحديات التي يواجهها المجتمع المدني هي تلك التي تتعلق بقدرته على ترسيخ مبادئ سيادة القانون واستقلال القضاء. فمبدأ سيادة القانون يعتبر من أهم المبادئ التي تكفل تحقيق العدل والمساواة في المجتمع، من خلال خضوع جميع أفراد المجتمع وبشكل متساوي لقانون واحد ينظم العلاقة بين سلطات الحكم القائمة، ويحدد صلاحيات كل منها، ويحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية الفردية دون تمييز. وتحقيق مبدأ سيادة القانون يتطلب، من بين أمور أخرى، تحقيق مبدأ استقلال القضاء، الذي يكفل إنصاف المواطنين في جميع حقوقهم، وتحقيق الرقابة على ممارسات، قوانين، قرارات السلطات الأخرى، وخصوصاً السلطة التنفيذية. وتحقيق مبدأ استقلال القضاء يتطلب بشكل أساسي وجود قانون ينظم عمل السلطة القضائية ويحدد صلاحياتها، وواجباتها، ويكفل تحقيق استقلال الجهاز القضائي، من خلال تحديده لآليات تعيين القضاة، نظام الرواتب والترقيات، ندب الأعضاء، إعاره القضاة، محاسبة وتأديب القضاة، بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية، وبشكل يضمن خضوع تلك المسائل للسلطة القضائية دون أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية. على ضوء ذلك، ومن منطلق الأهمية التي ينطوي عليها وجود قانون ينظم عمل السلطة القضائية بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية كمقدمة لتحقيق مبدأ سيادة القانون، وبناء مجتمع مدني، فقد بذل المجلس التشريعي جهوداً تثمن له من أجل سن قانون للسلطة القضائية، يكفل تحقيق استقلاليتها ويضمن مشاركتها في تحقيق مبدأ سيادة القانون. فقد أقر المجلس التشريعي القانون بالقراءة الأولى في جلسته الثامنة من الدورة الثالثة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\6\25. وقره بالقراءة الثانية في جلسته الحادية عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\9\2. كما قره بالقراءة الثالثة في جلسته الرابعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\11\25. وقد تكون القانون من خمسة أبواب عالجت أوجه العمل المختلفة لجهاز القضاء الفلسطيني. حيث تطرق الباب الأول إلى أحكام ومبادئ عامة للقانون. كما ركز الباب الثاني على أنواع المحاكم وترتيبها، وصنفها إلى محكمة العدل العليا، محاكم الاستئناف، المحاكم الابتدائية، ومحاكم الصلح. كما تطرق ذلك الباب إلى طبيعة ولاية وجلسات المحاكم. وجاء الباب الثالث ليتحدث عن آليات تعيين وترقيات القضاة، الشروط الواجب توافرها في القضاة، وخصوصاً قضاة المحكمة العليا، نقل القضاة وندبهم وإعارتهم، واجبات القضاة، رواتب القضاة وعلاواتهم، نظام الإجازات، التقاعد والاستقالة للقضاة. أما الباب الرابع فقد جاء ليتحدث عن تشكيلة وصلاحيات مجلس القضاء الأعلى،

التفتيش القضائي وآلياته، التظلمات والطعن في القرارات، ومساءلة القضاة تأديبياً. فيما يتعلق *بالباب الخامس* فقد جاء ليتحدث عن النيابة العامة، من تشكيلها، اختصاصاتها، آليات تعيين النائب العام، واجبات أعضاء النيابة العامة، رواتب أعضاء النيابة العامة وعلاواتهم، والترقية والأقدمية. وقد الحق بالقانون جدولين (جدول 1، 2) حددا الوظائف والرواتب والعلاوات للقضاة وأعضاء النيابة العامة (جدول رقم 1)، ومخصصات بدل التمثيل لبعض الوظائف القضائية (جدول رقم 2).²⁹ وكان المجلس التشريعي الفلسطيني قد قام بتاريخ 1998\12\5، برفع القانون للرئيس للمصادقة أو التعليق. إلا أن الرئيس لم يصادق أو يضع تعليقاته على القانون خلال المدة القانونية المتعارف عليها، وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له. وهذا وبلا شك يتناقض مع النظام الداخلي للمجلس الذي ينص في مادته الواحدة والسبعون على ضرورة أن يقوم الرئيس بالمصادقة أو إرسال تعليقاته على أي قانون يرفعه المجلس له خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له.³⁰ كما يعبر في نفس الوقت عن أزمة في طبيعة العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية. ولذلك فانه من الأهمية بمكان استعراض مداوات المجلس فيما يتعلق بقانون السلطة القضائية، من أجل الوقوف على صورة أدق وأشمل لطبيعة المشاكل التي واجهها المجلس في علاقته بالسلطة التنفيذية حتى أقر القانون بالقراءة الثالثة.

مداوات المجلس المتعلقة بمشروع قانون السلطة القضائية

الواقع أن اهتمام المجلس بقانون السلطة القضائية كان قد برز في الدورة الثانية من فترة عمله عندما طالب في الجلسة الثامنة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 6، 7، 5، 1997 في قراره رقم 2\8\164 السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلطة القضائية في مدة أقصاها شهر من تاريخه. وفي جلسته الرابعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 30-6\3-1997، أعاد المجلس في قراره رقم 2\14\188 التأكيد على قراره السابق (2\8\164) المتعلق بالطلب إلى السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلطة القضائية

²⁹ انظر، مشروع قانون السلطة القضائية المقر من قبل المجلس التشريعي بالقراءة الثالثة بتاريخ 1998\11\25.

³⁰ بتاريخ 1998\4\17 قام المجلس بتعديل نظامه الداخلي، وعليه، وابتداءً من ذلك التاريخ سوف تستند الدراسة إلى النظام المعدل.

في مدة أقصاها شهر من تاريخه، على أن تقوم اللجنة القانونية في المجلس، في حالة عدم التزام السلطة التنفيذية بتلبية الطلب المشار إليه أعلاه، بإعداد مشروع قانون السلطة القضائية، مستعينة بالمسودة التي كانت قد قدمت في وقت سابق من ذلك التاريخ من قبل عدد من الأعضاء في المجلس. وفي الجلسة الخامسة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 14-16\7\1997، ونتيجة عدم التزام السلطة التنفيذية بتقديم مسودة مشروع القانون، قدم عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية للمجلس، تقرير مسودة قانون السلطة القضائية لرئيس المجلس أبو العلاء، الذي قام بدوره بطرحها للنقاش العام. وفي الجلسة التاسعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 30\9-1\10\1997، طرح المجلس مسودة مشروع القانون للنقاش العام، حيث طالب الأعضاء في المجلس إضافة العديد من الملاحظات التي أثّرت في النقاش. وضمن سياق نشاطها المتعلق بتعديل مسودة مشروع القانون على ضوء ملاحظات الأعضاء في المجلس، وعدد آخر من الملاحظات التي كانت قد وصلتها من الجهات المعنية، من بينها الملاحظات المقدمة من القضاة، عقدت اللجنة القانونية للمجلس اجتماعاً خاصاً بها في مقرها بالمجلس التشريعي في غزة بتاريخ 10\2\1998، لمناقشة تلك الملاحظات، وإجراء التعديلات اللازمة على مسودة مشروع القانون. وقد أكد أبو صلاح في حينه أن اللجنة القانونية تنوي تقديم مسودة مشروع القانون لاقتراره بالقراءة الأولى في الجلسة الافتتاحية للدورة الثالثة للمجلس التي ستعقد بتاريخ 7\3\1998.³¹ ولهذا فقد أنهى المجلس التشريعي دورته الثانية بدون نجاحه في إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى.

ومن خلال متابعة دقيقة لمحضر الجلسة الافتتاحية للدورة الثالثة للمجلس يلاحظ أن اللجنة القانونية لم تقدم إلى المجلس مسودة مشروع القانون لاقتراره بالقراءة الأولى، ولم تقم أيضاً بإثارة الموضوع للنقاش العام. ولكنها أعادت إثارة الموضوع للنقاش العام مرة أخرى في جلسة المجلس السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 26-31\5\1998 إلا أن المجلس قرر في قراره رقم 284\3\7، وبموافقة جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة والذين بلغ عددهم 41 عضواً، تأجيل مناقشة مشروع قانون السلطة القضائية والتوجه بدعوات باسم المجلس إلى كل من: وزير العدل فريخ أبو مدين، ديوان الفتوى والتشريع، قاضي القضاة، ممثلين عن السلطة التنفيذية، لجنة حقوق المواطن، النائب العام، كليات الحقوق في الجامعات،

³¹ بشأن ذلك انظر، صحيفتا الحياة الجديدة بتاريخ 11\2\1998 والقدس بتاريخ 25\2\1998.

مركز القانون، نقابة المحامين، والقضاة، لحضور جلسة استماع خاصة اعتمزم المجلس في حينه عقدها بتاريخ 1998\6\9 من أجل مناقشة مسودة مشروع القانون.³²

على ضوء ذلك، وفي جلسته الاستثنائية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\6\9-8، عقد المجلس جلسة الاستماع الخاصة تلك، حيث استمع من خلالها إلى ملاحظات وتعليقات الأطراف المدعوة على مسودة مشروع القانون. وعلى ضوء تلك الملاحظات والتعليقات اتخذ المجلس قراره رقم 3\3\288 الذي قرر بموجبه إحالة تلك الملاحظات والتعليقات إلى اللجنة القانونية للمجلس، من أجل دراستها ودمجها بمسودة مشروع القانون، وتقديم مسودة مشروع القانون لإقراره بالقراءة الأولى خلال أسبوعين من تاريخه.³³

استناداً إلى ذلك، وفي جلسته الثامنة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\6\25-23، قدمت اللجنة القانونية للمجلس تقريرها الموصي بإقرار مسودة مشروع القانون للمجلس بالقراءة الأولى. وقد أقر المجلس في تلك الجلسة (اليوم الأولى منها) بالقراءة الأولى الباب الثاني من مشروع القانون (المواد 1، 2، 4، 5، 6، 7، 8، 9، 10، 11، 12، 13، 14، 15، 16)، وتم تأجيل إقرار المادة (3) من القانون للتشاور ما بين اللجنة القانونية، ولجنة الموازنة والشؤون المالية، ووزارة المالية، وذلك نتيجة أن تلك المادة تتحدث عن موازنة الجهاز القضائي، وكيفية إعدادها والإشراف عليها. وقد توقف نقاش الأعضاء للقانون في ذلك اليوم عند المادة (17)، حيث قرر المجلس دون اعتراض أي عضو من الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة (78 عضواً)، تأجيل نقاش القانون لليوم التالي. وفي اليوم التالي لتلك الجلسة (6\24) واصل المجلس نقاشه حول القانون حيث اقر بالإجماع مواد الباب الثالث بالتعديلات التي جاءت في تقرير اللجنة القانونية. وقد قرر المجلس في ذلك اليوم، ودون اعتراض أي عضو من أعضائه، وقف النقاش عند المادة (3) من القانون، على أن يتم مواصلة النقاش حول القانون في اليوم التالي من تلك الجلسة. وفي اليوم التالي لتلك الجلسة (6\25) واصل المجلس نقاشه المتعلق بالقانون حيث أقر مشروع

³² راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة السابعة، وصحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\6\1.

³³ بشأن ذلك راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الاستثنائية الخاصة بتاريخ 8-1998\6\9، وصحيفة الأيام بتاريخ 1998\6\10.

القانون بجميع أبوابه بالقراءة الأولى. وقد جاء إقرار المجلس للقانون بالقراءة الأولى بأغلبية جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة والذين بلغ عددهم 78 عضواً. وبقيت المادة (3) دون إقرار، في انتظار ما ستسفر عنه المشاورات بين اللجنة القانونية، لجنة الموازنة والشؤون المالية، ووزارة المالية.³⁴

وفي جلسته العاشرة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 28-30/7/1998، قدم عبد الكريم أبو صلاح تقرير اللجنة الموصي بإقرار المادة (3). وقد أقر المجلس هذه المادة بأغلبية جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة، والذين بلغ عددهم 73 عضواً. وعملاً بقواعد التشريع المتبعة فقد أعاد المجلس في تلك الجلسة القانون المقر بالقراءة الأولى للجنة القانونية من أجل إعداده للإقرار بالقراءة الثانية.

وكنتيجة، قدم عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية، للمجلس في جلسته الحادية عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 18-20/8/1998، تقرير اللجنة الموصي بإقرار القانون بالقراءة الثانية. على ضوء ذلك، اتخذ المجلس قراره رقم 3\11\318 الذي قرر بموجبه تمديد مدة عمل الجلسة لأسبوع آخر، وتأجيل مناقشة القراءة الثانية من القانون لذلك الأسبوع، من أجل دعوة جميع المهتمين والمختصين مرة أخرى لتقديم اقتراحاتهم قبل انتهاء ذلك الأسبوع، حتى يتسنى للجنة القانونية دراستها ودمجها في مسودة القانون من أجل إعداد القانون للمجلس للإقرار بالقراءة الثانية.³⁵

وبتاريخ 1-2/9/1998 عقد المجلس التشريعي في مدينة رام الله جلسة استكمالية لجلسته الحادية عشر من أجل مناقشة مشروع قانون السلطة القضائية بالقراءة الثانية. وقد اتخذ المجلس في تلك الجلسة قراره رقم 3\11\323 الذي قرر بموجبه إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية. وما يلاحظ ضمن هذا السياق أن المجلس لم يقر بإرسال مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثانية للرئيس للمصادقة أو التعليق، كما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس. ولكنه واصل نقاشاته المتعلقة بالقانون من أجل إعداده

³⁴ حول ذلك راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الثامنة، وصحيفتنا القدس بتاريخ 25\6\1998، والحياة الجديدة بتاريخ 26\6\1998.

³⁵ راجع محضر الجلسة الحادية عشر من محاضر جلسات الدورة الثالثة.

بالقراءة الثالثة. فقد اقترح عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية للمجلس في جلسته الرابعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 25-26\11\1998، إقرار مادة جديدة مستحدثة من قبل اللجنة القانونية تنص على ما يلي: "يضع مجلس القضاء الأعلى نظاماً لتدريب القضاة وإعدادهم قبل تولى أعمال القضاء". وبإجراء التصويت حول إقرار المادة المستحدثة كانت النتيجة موافقة جميع الأعضاء بالأغلبية ومعارضة كل "من: برهان جرار، وكمال الشرافي. كما اقترح أبو صلاح بعض التعديلات على المادة (29) لكي تصبح: 1. يبقى كما هو (أي كما جاء في القراءة الثانية). 2: لا يجوز أن يجلس للقضاء أحد القضاة الذين تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة مع وكيل النيابة أو ممثل الخصوص أو أحد طرفي الخصومة. بعدما كانت نفس المادة في القراءة الثانية تنص على ما يلي: 1. لا يجوز للقاضي أن يتغيب أو أن ينقطع عن عمله بغير عذر قبل إخطار رئيس المحكمة التابع لها. 2. يعتبر القاضي مستقياً إذا انقطع عن عمله مدة عشرة يوماً متصلة بدون عذر يقبله مجلس القضاء ولو كان ذلك بعد انتهاء مدة إجازته أو إعارته أو ندبه لغير عمله. وبإجراء التصويت حول إقرار المادة كانت النتيجة إقرار المادة بالتعديلات المقترحة.

كما اقترح أبو صلاح إدخال بعض التعديلات على المادة 31 لكي تصبح: 1. تحدد رواتب ومخصصات القضاة بجميع درجاتهم وفقاً للجدولين رقمي (1، 2) الملحقين بهذا القانون. 2. لا تخل المخصصات الواردة في الجدولين الملحقين بهذا القانون بالاعلاوات الإدارية والاجتماعية وبديل الانتقال وعلاوة غلاء المعيشة المقررة لسائر موظفي الدولة في قانون الخدمة المدنية. بعدما كانت نفس المادة في القراءة الثانية تنص على ما يلي: لا يجوز أن يبقى في وظيفة قاضٍ أو يعين فيها من جاوز عمره سبعين سنة. وبإجراء التصويت حول إقرار المادة كانت النتيجة إقرار المادة بالتعديلات المقترحة.

بجانب ذلك، فقد اقترح أبو صلاح إقرار بند مستحدث في المادة (36) ينص على ما يلي: 1. ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء الأعلى ويمارس صلاحياته وفقاً للقانون. وبإجراء التصويت حول إقرار البند المستحدث كانت النتيجة إقرار ذلك البند بالإجماع. كذلك فقد طالت التعديلات المقترحة العديد من المواد الأخرى، نذكر منها المواد: 48، 51، 53. وبعد الانتهاء من التصويت على كافة التعديلات المقترحة لكل مادة، أقر المجلس مشروع القانون بالقراءة الثالثة. وقد جاء إقرار

المجلس للقانون بأغلبية جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة والذين بلغ عددهم 69 عضواً ومعارضة كل من: برهان جرار، وسليمان الرومي.³⁶ وبتاريخ 12\5\1998 أحال المجلس مشروع القانون للرئيس للمصادقة أو التعليق. الرئيس بدوره لم يصادق أو يرسل تعليقاته على مشروع القانون خلال المدة القانونية، وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له. وبقي مشروع القانون أحد القضايا العالقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية حتى انتهاء الدورة الثالثة للمجلس.

تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة قانون السلطة القضائية

إحدى أهم السمات التي تميز بها قانون السلطة القضائية خلال مراحل إعداده بالقراءات الثلاثة تعلقت بالمشاركة المجتمعية في مراحل الإعداد تلك، وخصوصاً في مراحل إعداده بالقراءة الأولى والثانية. فكما اتضح من خلال الاستعراض لمراحل الإعداد تلك شاركت العديد من الفئات والشرائح الاجتماعية في النقاشات، والمداومات المتعلقة بالقانون. وكان لتلك المشاركة الدور الهام في إثراء القانون، وإخراجه بالصورة التي تضمن تحقيق استقلال القضاء، كخطوة أولى نحو تحقيق مبدأ سيادة القانون. وكان يفترض لها (أي تلك المشاركة) أن تشكل أداة ضغط على السلطة التنفيذية للإسراع في إقرار القانون، كونها تعكس حقيقة مفادها أن القانون أصبح مطلباً جماهيرياً ملحاً، وليس فقط مطلب المؤسسة التشريعية. على الرغم من ذلك، وعلى الرغم من الأهمية الخاصة لقانون السلطة القضائية في تعزيز استقلال القضاء و إعمال مبدأ سيادة القانون، يلاحظ أن السلطة التنفيذية لم تعر ذلك أي اهتمام، ولم تصادق على القانون خلال المدة القانونية. وكان من المتوقع من المجلس أن يأخذ دوره بجدية ويعمل على بلورة وسائل الضغط المختلفة على السلطة التنفيذية من أجل حثها للمصادقة على القانون، خصوصاً أنه هناك قاعدة جماهيرية واسعة من المتوقع لها أن تدعم المجلس في هذا التوجه. إلا أن ما يلاحظ من خلال دراسة وتحليل نشاط المجلس خلال دورته الثالثة، أن المجلس لم يسع لتطوير وسائل الضغط تلك، وظهر هشاً وضعيفاً أمام رفض السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون، ورفضها للعمل وفقاً للأسس والقواعد

³⁶ حول ذلك راجع، محضر الجلسة الرابعة عشر، قانون السلطة القضائية الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الثانية بتاريخ 2\9\1998، والقراءة الثالثة بتاريخ 25\11\1998.

الدستورية. ولذلك وكما بقي القانون الأساسي عالقاً حتى نهاية دورتي الانعقاد الأولى والثانية، ودورة الانعقاد الثالثة، بقي قانون السلطة القضائية عالقاً أيضاً حتى نهاية الدورة الثالثة. ولهذا فمن الممكن القول أن سياسة التجاهل واللامبالاة التي انتهجتها السلطة التنفيذية تجاه المجلس خلال دورتيه الأولى والثانية استمرت خلال دورته الثالثة. وقد تكون تجربة المجلس مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي سوف نستعرضها الآن دليل آخر على هذا الشكل من العلاقة.

قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

تتضمن التعددية، بين أمور أخرى، وجود منظمات غير حكومية تعمل بمعزل عن تدخل الدولة وفق غطاء قانوني ينظم عمل وعلاقة تلك المنظمات بالمجتمع والنظام السياسي القائم. وهناك في العادة علاقة عكسية بين تدخل الدولة بعمل هذه المنظمات وبين قدرتها على إنجاز مهامها بفعالية ونجاح. فبالقدر الذي تحد فيه الدولة من تدخلها في تلك المنظمات بالقدر الذي تزداد فيه فرص تلك المنظمات للقيام بمهامها على اكمل وجه.

وانطلاقاً من الإدراك لأهمية تلك المنظمات في بناء المجتمع المدني، بذل المجلس التشريعي جهداً يثمن له من أجل سن قانون ينظم عمل تلك المنظمات داخل مناطق ولاية السلطة الوطنية. فبتاريخ 13\10\97 تم اقتراح مسودة القانون من قبل بعض الأعضاء في المجلس. وبتاريخ 9\12\1997 طرحت المسودة للمناقشة العامة في المجلس. أما بتاريخ 3\6\98 فقد أقر المجلس مسودة القانون بالقراءة الأولى. وبتاريخ 30\7\1998 أقره بالقراءة الثانية. وبتاريخ 19\8\1998 قام المجلس بإرسال القانون للرئيس للمصادقة أو التعليق. الرئيس بدوره لم يصادق على القانون، أو يرسل تعليقاته عليه خلال المدة القانونية، وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له. وكنتيجة تطوع المجلس بتاريخ 21\12\1998 بإعداد قراءة الثالثة. وقد تضمن القانون 45 مادة جاءت في سبعة فصول محاولة معالجة وتنظيم الأوجه المختلفة لعمل تلك الجمعيات، بدءاً بالآلية لتسجيلها، حقوقها وواجباتها، عدد أعضاء مجلس إدارتها، اجتماعاتها، علاقاتها مع الجمعيات الخيرية الأجنبية، آلية حلها وغيرها من القضايا الأخرى. وكان المجلس قد رفع القانون للرئيس بتاريخ 27\12\1998 من أجل المصادقة عليه. إلا أن

الرئيس لم يصادق على القانون خلال الدورة الثالثة، وهذا بلا شك يتناقض مع النظام الداخلي للمجلس الذي ينص في مادته الثامنة والستون على ضرورة أن يقوم الرئيس بإرسال تعليقاته للمجلس، أو المصادقة على أي قانون يرفعه له المجلس خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له. وهذا بلا شك يعبر عن أزمة جوهرية في العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية. ولذلك فإنه من الأهمية بمكان استعراض المحطات التي مر بها القانون حتى أقر بالقراءة الثالثة، واستعراض أهم المشاكل التي واجهها المجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية أثناء مداواته المتعلقة بالقانون.

مداوات المجلس المتعلقة بمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

برز اهتمام المجلس بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية خلال الدورة الثانية من عمله عندما تقدم عدد من أعضائه في جلسته العشرين المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 13-16\10\1997 بمسودة مشروع قانون لتنظيم عمل تلك الجمعيات. وبناءً عليه أحال المجلس في تلك الجلسة مسودة القانون إلى لجانته المختصة (لجان الأمن والداخلية، القانونية، السياسية) من أجل النظر في إمكانية قبول مشروع القانون أو رفضه، مع دراسة إمكانية دمجها مع مسودة مشروع لنفس القانون كانت السلطة التنفيذية تعتمز على تقديمها آنذاك.³⁷ وبتاريخ 1\12\1997 عقدت اللجان المختصة اجتماعاً مشتركاً لمناقشة مشروع القانون. وبعد جملة من المداوات والنقاشات أكدت تلك اللجان على ضرورة الإسراع في إقرار مشروع القانون للمناقشة العامة لما له من أهمية في تنمية وتطوير المجتمع المدني الفلسطيني.³⁸ وفي جلسته الرابعة والعشرون المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 9\12\1997، وعلى ضوء توصيات لجانته المختصة بضرورة الإسراع بإقرار مشروع القانون للمناقشة العامة، أقر المجلس مشروع القانون بالمناقشة العامة وأحاله إلى لجانته المختصة مرة أخرى من أجل إعداده للإقرار بالقراءة الأولى بعد إضافة الملاحظات التي أثارها الأعضاء في النقاش. ومن متابعة دقيقة لمحاضر جلسات الدورة الثانية، وكل ما صدر عن

³⁷ بشأن ذلك انظر، محاضر جلسات الدورة الثانية، وخصوصاً الجلسة العشرين. كذلك انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 15\10\1997.

³⁸ صحيفة البلاد بتاريخ 2\12\1997.

المجلس أثناء تلك الدورة، يلاحظ أن المجلس أنهى دورته الثانية دون نجاحه في إقرار القانون بالقراءة الأولى.

إلا أن المجلس واصل نشاطه المتعلق بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في جلسته الإستثنائية من الدورة الثالثة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\3\30، عندما أشارت النائبة دلال سلامة، مقرر اللجنة السياسية للمجلس، أن اللجان المختصة انتهت من وضع التعديلات الضرورية على مشروع القانون وأحالته إلى اللجنة القانونية لصياغته بالقراءة الأولى.

وفي جلسة المجلس السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\5\13-11 قدم رئيس اللجنة القانونية عبد الكريم أبو صلاح مسودة القانون بالقراءة الأولى من أجل إقراره. إلا أن نقاش القانون تأجل إلى الجلسة السابعة.

أما في جلسة المجلس السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\5\31-26، فقد قدم د. زياد أبو عمرو رئيس اللجنة السياسية، تقرير اللجان المشتركة (السياسية، القانونية، والداخلية) حول القانون والذي أوصى بقبول القانون المعدل والمضاف إليه العديد من الملاحظات التي كانت شبكة المنظمات الأهلية قد اقترحتها ضمن مشروع قانونها الذي قدمته للمجلس في وقت سابق من ذلك التاريخ. وقد قرر المجلس في تلك الجلسة، بعد سلسلة من المداولات، الشروع في نقاش القانون المقدم من الأعضاء في المجلس والمضاف إليه ملاحظات شبكة المنظمات غير الحكومية مادة مادة، حيث أقره كاملاً بالقراءة الأولى بعد إضافة جميع التعديلات الضرورية عليه والتي تضمنت بعض الملاحظات التي تضمنها القانون

المقدم من السلطة الوطنية.³⁹ وجاء إقرار القانون بالقراءة الأولى بموافقة أغلبية الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة والذين بلغ عددهم 71 عضواً، ومعارضة عضو واحد فقط وهو النائب سليمان الرومي.⁴⁰ وانسجاماً مع قواعد التشريع المتبعة لديه، أعاد المجلس في تلك الجلسة مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الأولى إلى اللجان المختصة (السياسية والقانونية، والداخلية) وذلك لإعداده بالقراءة الثانية.

وفي إطار نشاطاتها لإعداد مشروع القانون بالقراءة الثانية عقدت اللجان المختصة بتاريخ 1998\7\20 اجتماعاً في المقر الإداري للجنة السياسية للمجلس في البيرة مع ممثلي شبكة المنظمات الأهلية للاستماع إلى آرائهم المتعلقة بمشروع القانون. كما عقدت اللجنة الفرعية الخاصة بالعمل والعمال المنبثقة عن لجنة التربية والقضايا الاجتماعية للمجلس اجتماعاً بنفس التاريخ في مدينة البيرة مع ممثلي الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ناقشت فيه القانون معهم واستمعت إلى آرائهم المتعلقة بهذا الشأن. وقد أسفرت تلك الاجتماعات عن بلورة العديد من الاقتراحات لتعديل بعض مواد مشروع القانون.⁴¹

على ضوء ذلك، قدم د. زياد أبو عمرو، رئيس اللجنة السياسية، تقرير اللجان المختصة في جلسة المجلس العاشرة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\7\30-28 الذي أوصى بإقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية بعد إجراء التعديلات المقترحة من قبل لجان المجلس المختصة والمنظمات غير الحكومية. وقد طالت التعديلات المقترحة تلك تسعة مواد، حيث تمت الموافقة على التعديل المقترح لسبعة منها، ورفض التعديل المقترح للمادتين المتبقيتين. فقد أقر المجلس التعديل المقترح على المادة الرابعة (2) من مشروع القانون لكي تصبح " 1. تبقى كما هي (أي كما جاءت بالقراءة الأولى) 2. وعلى وزير العدل أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه" 3.

³⁹ في 10 أيلول 1995 صدر عن ديوان الفتوى والتشريع بالسلطة الوطنية مشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة. ونتيجة الانتقادات التي وجهت لذلك القانون، سواء من قبل المؤسسات الأهلية، أو المجلس التشريعي، لم يتم إقراره من قبل المجلس. فقط تم أخذ بعض ما جاء فيه من مواد وإضافتها إلى القانون المقدم بمبادرة من المجلس التشريعي.

⁴⁰ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة السابعة.

⁴¹ انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\7\21.

تبقى كما هي (أي كما جاءت بالقراءة الأولى) 4. تبقى كما هي أيضاً (أي كما جاءت بالقراءة الأولى)، بعدما كانت في القراءة الأولى تنص على "1. على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوف للشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة العدل وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة ومرفق بثلاثة نسخ من النظام الأساسي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية 2. وعلى الوزير أن يصدر قراره بشأن الطلب خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه 3. إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون 4. في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب أن يكون القرار مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً.

كما أقر المجلس بأغلبية جميع الأعضاء ومعارضة أربعة أعضاء فقط التعديل المقترح على المادة 7 من القانون لكي تصبح كما يلي: " تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل". وكانت القراءة الأولى تنص على " تتمتع الجمعيات والهيئات بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة فور تسجيلها طبقاً لأحكام هذا القانون ولا يجوز لها ممارسة أي نشاط من نشاطاتها إلا بعد إتمام إجراءات التسجيل".

كذلك أقر المجلس بالإجماع التعديل المقترح على المادة 13 من القانون لكي تصبح كما يلي: " تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقرين من الجمعية العمومية:

. سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم.
. مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها. " وكان النص الأصلي في القراءة الأولى كما يلي: " تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقرين من الجمعية العمومية:

- سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم.

- مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة.

كذلك فقد طالت التعديلات أيضاً المادة 37 المتعلقة بآلية حل الجمعيات. فقد اقر المجلس بالإجماع التعديل المقترح على تلك المادة لكي تصبح كآلاتي: " تحل الجمعية في الحالات التالية: 1. صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يبلغ القرار فور صدوره للوزارة. 2. إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها ما لم يكن التوقف ناشئ عن ظروف قاهرة خارج إرادة الجمعية أو الهيئة وفي هذه الحالة يلغى تسجيلها من قبل الوزارة بعد إنذارها بذلك خطياً. 3. إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة." وكانت القراءة الأولى كما يلي: " تعتبر الجمعية أو الهيئة منحلة بحكم القانون ويصدر بذلك قرار من الوزير في الأحوال التالية:-

1_ صدور قرار من الجمعية العمومية بحل الجمعية ويجب أن يبلغ للوزارة فور صدوره.
2_ إذا لم تباشر أعمالها الفعلية خلال العام الأول من تاريخ تسجيلها أو حصولها على الترخيص ما لم يكن التوقف ناشئ عن ظروف قاهرة خارج إرادة الجمعية.
3_ إذا ثبت مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية ولم تصحح أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك من قبل الوزير أو الدائرة."

إضافةً إلى ذلك فقد أقر المجلس بالإجماع التعديل المقترح على المادة 38 من القانون لكي تصبح كما يلي:
" 1. في حالة صدور قرار من الوزير بإلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة يجب أن يكون القرار مسبباً وخطياً ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه أمام المحكمة المختصة 2. تبقى كما هي (أي كما جاءت بالقراءة الأولى)." وكانت القراءة الأولى تنص على ما يلي: " 1. في حالة صدور قرار من الوزير بإلغاء تسجيل أية جمعية أو هيئة يجب أن يكون القرار مسبباً ويحق للجمعية أو الهيئة الطعن فيه أمام المحكمة المختصة 2. إذا تم الطعن في قرار حل الجمعية أو الهيئة أمام المحكمة المختصة يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها لحين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها."

إلى جانب ذلك، تطرقت التعديلات أيضاً إلى المادة 43 من القانون حيث أقر المجلس بالإجماع التعديل المقترح على تلك المادة لكي تصبح: " يلغى قانون الجمعيات الخيرية العثماني الصادر في 29 رجب 1327 هجرية، وقانون الجمعيات الخيرية رقم 33 لسنة 1966 بشأن الجمعيات والهيئات الاجتماعية والمعمول بهما في فلسطين، وكل من يخالف أحكام هذا القانون." وكانت نفس المادة تنص في القراءة الأولى على " يلغى قانون الجمعيات الخيرية العثماني الصادر في 29 رجب 1327 هجرية المعمول به في محافظات غزة وقانون الجمعيات الخيرية رقم 33 لسنة 1966 بشأن الجمعيات والهيئات الاجتماعية المعمول به في محافظات الضفة الغربية وكل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

وبإجراء التصويت حول إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية بعد إضافة جميع التعديلات المشار إليها أعلاه، كانت النتيجة إقرار مشروع القانون بالتعديلات المقترحة من اللجنتين السياسية والقانونية بأغلبية الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة، ومعارضة كل من: فخري التركمان، روهي فتوح، سليمان أو سنيّة، فخري شقورة، وسليمان الرومي.⁴² وبتاريخ 19\8\1998 رفع المجلس القانون للرئيس من أجل المصادقة أو التعليق. الرئيس بدوره لم يصادق على القانون أو يرسل تعليقاته عليه خلال المدة القانونية، وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ رفع القانون له. وعلى الرغم من عدم التزام الرئيس بالمدة القانونية المتعارف عليها، وعدم إرساله لتعليقات أو المصادقة على القانون، وعلى الرغم من أن القانون في هذه الحالة يعتبر ساري المفعول وواجب العمل به فوراً، إلا أن المجلس تطوع بإعداد قراءة ثالثة للقانون في محاولة منه لتجاوز حدوث أي تصادم مع الرئيس. على ضوء ذلك، أعاد المجلس القانون مرة أخرى إلى اللجان المختصة من أجل إعداده بالقراءة الثالثة.

وفي الجلسة السادسة عشرة للمجلس المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 21-24\12\1998 قدمت النائبة دلال سلامة، مقرر اللجنة السياسية للمجلس، تقرير اللجان المختصة الموصي بإقرار القانون بالقراءة

⁴² بشأن ذلك راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة العاشرة، ومشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الأولى بتاريخ 1998\6\3 والقراءة الثانية بتاريخ 1998\7\30.

الثالثة ، بعد إضافة بعض التعديلات المقترحة من قبل تلك اللجان. وقد تعلقت التعليقات التي اقترحها التقرير ببنود ثلاثة مواد من القانون المقر بالقراءة الثانية. فقد اقترح التقرير تعديل على المادة الرابعة من القانون لكي تصبح "1. كما هي (أي كما جاءت بالقراءة الثانية) 2. وعلى وزير العدل أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حالة تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص لاستيفاء التسجيل، تبدأ مدة الشهرين من تاريخ تقديم هذه البيانات 3. تبقى كما هي (أي كما جاءت في القراءة الثانية) 4. تبقى كما هي (أي كما جاءت في القراءة الثانية)". وكانت نفس المادة تنص في القراءة الثانية على ما يلي: "1. على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوف للشروط المختصة في وزارة العدل وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة ومرفق بثلاثة نسخ من النظام الأساسي موقعة من أعضاء اللجنة التأسيسية 2. وعلى وزير العدل أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه. 3. إذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرارا تعتبر الجمعية أو الهيئة مسجلة يحكم القانون 4. في حال صدور قرار من الوزير برفض التسجيل يجب أن يكون القرار مسبباً ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبلغهم قرار الرفض خطياً." وبإجراء التصويت على اقتراح التعديل كانت النتيجة إقرار المادة بالتعديلات المقدمة من اللجنة.

كذلك اقترح التقرير تعديلاً على المادة 28 من القانون لكي تصبح كما يلي: "يجوز لأية جمعية أو هيئة أن تشترك أو تنتسب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي إقليمي أو دولي خارج الأراضي الفلسطينية على أن يتم إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك." وكانت في القراءة الثانية تنص على ما يلي: "يجوز لأية جمعية أو هيئة أن تشترك أو تنتسب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج الأراضي الفلسطينية"، بدون الإشارة إلى ضرورة إعلام الجهات ذات الاختصاص. وقد أقر المجلس أيضاً ذلك التعديل.

الاقتراح الأخير الذي جاء في التقرير وأقره المجلس كان يتعلق بالمادة 34 من القانون، حيث اقترح التقرير أن يصبح نص المادة كما يلي: 1. يبقى كما هو (أي كما جاء في القراءة الثانية). 2. تقوم الوزارة بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية. " وكانت نفس المادة تنص في القراءة الثانية على ما يلي: "1. لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الفلسطينية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن تنسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب الفلسطيني وتطلعاته على أن يتضمن طلب التسجيل، أسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وأغراضها الأساسية وأسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب." ولم تتضمن المادة في القراءة الثانية الإشارة إلى ضرورة الاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية.

وفي نهاية الجلسة أقر المجلس القانون بالقراءة الثالثة بموافقة جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة وعددهم 67 عضواً، ومعارضة عضو واحد وهو النائب سليمان الرومي.⁴³ بتاريخ 12\27\1998 رفع المجلس القانون المعدل للرئيس مرة أخرى من أجل المصادقة، أو التعليق. الرئيس بدوره لم يصادق على القانون ولم يرسل تعليقاته خلال المدة القانونية المتعارف عليها، وقام بإرسال تعليقاته بعد انتهاء تلك المدة القانونية وهي الثلاثين يوماً. وقد تمحورت تلك التعليقات حول المادة الرابعة من القانون التي تنص على وزارة العدل كمرجعية لتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، حيث طالب بان تكون وزارة الداخلية هي المرجعية بدلاً من وزارة العدل. المجلس بدوره رفض ذلك، وصمم على ما جاء في النص

⁴³ لمزيد من التفاصيل انظر، قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الثانية بتاريخ 30\7\1998، ومحاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة السادسة عشر.

الأصلي للقانون القاضي بأن تكون وزارة العدل هي المرجعية وليست وزارة الداخلية.⁴⁴ ولهذا بقت قضية قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من إحدى القضايا العالقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي حتى تاريخ انتهاء دورته الثالثة.⁴⁵

تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

قبل الخوض في تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، فلا بد من الإشارة إلى النقاط التالية:

أولاً لقد تميز مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية بقدر كبير من المشاركة المجتمعية في إعداده، من خلال مشاركة شبكة المنظمات غير الحكومية في مراحل إعداده بالقراءة الأولى والثانية. فقد سجلت شبكة المنظمات غير الحكومية حضوراً ونشاطاً مكثفاً لتشجيع أعضاء المجلس على تبني أفكارها. وهذا بلاشك يشكل خطوة إيجابية على طريق تنظيم وتفعيل عمل ودور المنظمات والجمعيات الأهلية والخيرية. ويمثل نموذجاً يحتذى به من أجل التأكيد على دور المجتمع المدني وعلاقته بالسلطة التشريعية. كما يشكل مثلاً حياً للدور الممكن أن يلعبه المجتمع المدني في التأثير على صناعة القرار السياسي، والتأثير على عملية صنع وصياغة القوانين.

⁴⁴ الجدير ذكره ضمن هذا السياق أن المجلس كان قد أكد مرة أخرى على موقفه الراض بأن تكون وزارة الداخلية بدلاً من وزارة العدل كمرجعية لتسجيل الجمعيات عندما صوت بأغلبية الأعضاء الحاضرين جلسته المنعقدة بتاريخ 1999\5\25 من الدورة الرابعة على قرار يؤكد رفض المجلس لتعليقات الرئيس المتعلقة بان تكون وزارة الداخلية مرجعية للتسجيل بدلاً من وزارة العدل. (بشأن ذلك انظر، البيان الصادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 1999\8\30 حول التطورات اللاحقة، راجع ما سبق ذكره ص25-31 من هذا التقرير.

ثانياً إن استمرار رفض الرئيس للمصادقة على القانون بصيغته التي تنص على وزارة العدل كمرجعية لتسجيل الجمعيات يضع قضية بناء مجتمع مدني فلسطيني في مأزق حقيقي. فالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية تعتبر أحد الركائز الأساسية لبناء أي مجتمع مدني، وتعتبر الإطار الذي يستطيع من خلاله الأفراد في المجتمع التعامل مع الدولة من منطلق جماعات وليس أفراد. وهذا من شأنه أن يقلص من الحيز المتاح للدولة لممارسة تسلطها وتعسفها على المجتمع. وفي العادة، وهذه عرف متبع لدى معظم الأنظمة الديمقراطية، يكون هناك قانون واضح يحدد الخط الفاصل بين ممارسة الدولة لوظائفها التنفيذية، وبين الطابع التعسفي في ممارسة الدولة لتلك الوظائف. هذا القانون هو القانون الذي يضمن ويكفل للمنظمات المجتمعية (الأهلية على رأسها) العمل بحرية واستقلالية. بدون وجود قانون من هذا القبيل يصبح من السهل على الدولة ممارسة دورها التسلطي على المجتمع، وقمع أي نشاطات جماعية تسعى لخدمة المجتمع. ووجود وزارة العدل كمرجعية لهذه المنظمات يرمز إلى البعد المدني-القانوني في العلاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني. إضافة إلى ذلك، فإن إشراف وزارة العدل على عمل تلك المؤسسات من شأنه أن يعطي صورة حضارية وديمقراطية عن المجتمع الفلسطيني وسلطته القائمة. وهذا بدوره سوف يدعم دولياً جهود السلطة الرامية إلى بناء الدولة الفلسطينية. كما أن قضية إشراف وزارة الداخلية على عمل تلك المؤسسات هي مسألة من إبتداع الاحتلال الإسرائيلي، حيث قام في العام 1981 بإصدار الأمر العسكري رقم 686، الذي استبدل بموجبه المادة 2 من قانون الجمعيات العثماني التي تجيز أن تأليف الجمعية لا يحتاج إلى رخصة، مكتفية بإعلام السلطة فقط بعد تأسيسها. وأصبح مطلوباً وفقاً للتعديل الجديد أن "يقدم المؤسسون طلب تسجيل الجمعية إلى السلطات المختصة متضمناً اسم الجمعية وغاياتها وعنوانها في المنطقة وأسماء مؤسسها وعناوينهم ورسولهم وأرقام هوياتهم". وكما يفهم من المنشور العسكري رقم 2 الصادر عن قيادة الجيش الإسرائيلي في العام 1967 فإن السلطة المختصة هي الحاكم العسكري للضفة والقطاع الذي أعطي وفقاً لذلك المنشور جميع الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والإدارية في الضفة والقطاع،⁴⁶ بهدف واضح وصریح وهو فرض رقابة صارمة على المجتمع الفلسطيني، وخصوصاً على عمل المؤسسات والمنظمات الفلسطينية، والتي من بينها الجمعيات الخيرية والهيئات

⁴⁶ انظر، المنشور العسكري رقم 2 في منشور، أوامر وإعلانات صادرة عن قوات جيش الدفاع الإسرائيلي في منطقة قطاع غزة وشمال سيناء، 1 (14 أيلول 1967).

الأهلية. ولهذا فإن عدم مصادقة الرئيس على القانون يعبر ببساطة عن رغبة السلطة الوطنية في ممارسة دور تعسفي وتسلطي على المجتمع القاطن في مناطق ولايتها، ورغبتها في عدم تطوير مؤسسات رقابية على سلوكها، كالمنظمات الأهلية.

والسؤال الذي قد يبرز الآن ما هو دور المجلس التشريعي الفلسطيني كمؤسسة تشريعية منتخبة في ظل هذه الظروف. الحقيقة أن المجلس التشريعي يتحمل الجزء الأكبر من المسؤولية لممارسة الضغط على السلطة التنفيذية من أجل إقرار القانون، لما له من أهمية كبرى في بناء المجتمع المدني الفلسطيني. فالمجلس التشريعي ملزم بتطوير آليات ضغط على السلطة التنفيذية، وملزم أيضاً بممارسة دوره الرقابي والمحاسبي على أداؤها. وأحد أشكال الرقابة والمحاسبة التي يستوجب على المجلس ممارستها على السلطة التنفيذية هي تلك التي تتعلق بضرورة محاسبتها على رفضها المتكرر للمصادقة على قوانين ذات أهمية كبرى مثل القانون الأساسي سابقاً، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية حالياً. إلا أنه ومن خلال متابعة لأداء المجلس سواء في دورتي الانعقاد الأولى أو الثانية، أو دورة الانعقاد الثالثة، يلاحظ أن المجلس لم يفعل، ولا يمتلك حتى النية في فعل ذلك.⁴⁷ وقد تكون تجربة مشروع قانون الموازنة لعام 1998 التي سوف نستعرضها الآن أكبر دليل على هذه الحقيقة.

مشروع قانون الموازنة العامة 1998

بتاريخ 1998\6\29، وفي جلسة استثنائية عقدها في مدينة رام الله، أقر المجلس بأغلبية 37 نائباً، ومعارضة 22 آخرون، وامتناع 5 نواب عن التصويت من بين 75 نائباً حضروا تلك الجلسة، مشروع قانون الموازنة للعام 1998، وذلك بعد تأخير دام ما يقارب السبعة شهور على الموعد القانوني لتقديم

⁴⁷ أثناء إعداد هذا التقرير حدثت تطورات جديدة بشأن مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. سنأتي على هذه التطورات بالتفصيل في التقرير الخاص بتقييم الدورة الرابعة للمجلس التشريعي الفلسطيني. حول التطورات المذكورة راجع، رسالة المركز إلى وزير البيئة د. يوسف أبو صفيية بتاريخ 1999\8\31 وبيان المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان رقم 99\84 بتاريخ 1999\9\1.

الموازنة.⁴⁸ وقد بلغت تلك الموازنة "مليار وثمانمائة وثمان وخمسون مليون وسبعة وثلاثين ألف دولار أمريكي"، حيث تم تصنيفها كما يلي:

1. الإيرادات العامة: التي قدرت بـ "مليار وثمانمائة وواحد وعشرون ألف وخمسون دولار" وصنفت كما يلي: ا. الإيرادات المحلية التي تشمل الضرائب على الدخل والأرباح (72 مليون)، ب. الجمارك (19550000 مليون)، ج. ضريبة القيمة المضافة والمكوس (477 مليون)، د. ضرائب أخرى (6 مليون)، هـ. إيرادات غير ضريبية (171 مليون)، و. منح مقدرة لتمويل مشاريع تطويرية (900 مليون دولار).

2. النفقات الجارية: التي قدرت بـ "ثمانمائة وأربع وتسعين مليون وستة وأربعون دولار"، وصنفت كما يلي: ا. رواتب وأجور (50083000 مليون)، ب. نفقات تشغيلية (17235000 مليون)، ج. نفقات تحويلية (221 مليون)، ح. نفقات أخرى (28 مليون دولار).

3. النفقات الرأسمالية والتطويرية: التي قدرت بـ "ألف وثمانمائة وثمان وخمسون مليون وسبعة وثلاثين دولار أمريكي"، وصنفت كما يلي: ا. نفقات رأسمالية تمول من الخزينة (63 91000 مليون)، ب. نفقات تطويرية تمول من المعونات (900 مليون دولار).⁴⁹

ونتيجة الأهمية الخاصة التي توليها أية مؤسسة برلمانية لقانون الموازنة العامة في علاقتها مع السلطة التنفيذية، على اعتبار انه يعتبر المرجعية التي تستطيع من خلالها تلك المؤسسة القيام بمحاسبة مالية للسلطة التنفيذية، والتي قد تعكس في بعض الأحيان مدى ديمقراطية العلاقة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، فانه يصبح من الأهمية بمكان استعراض مداورات المجلس ونشاطاته فيما يتعلق بمشروع قانون الموازنة العامة لعام 98، من أجل تحديد ما إذا طرأ أي تحول ديمقراطي في طبيعة العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية خلال دورته الثالثة.

مداورات المجلس المتعلقة بمشروع قانون الموازنة العامة لعام 98

⁴⁸ انظر، محضر الجلسة الإستثنائية بتاريخ 1998\6\29، وصحيفة الأيام بتاريخ 1998\6\30.

⁴⁹ لمزيد من التفاصيل انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 1998\6\30.

أعتبر مشروع قانون الموازنة العامة لعام 98 كواحد من أبرز وأهم القضايا التي حظيت على اهتمام المجلس، والتي كانت موضع جدل وخلاف بينه وبين السلطة التنفيذية خلال دورته الثالثة. فقد بدأ المجلس مداولاته حول مشروع القانون ابتداءً من جلسته الثانية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 17-19\3\1998، عندما أعرب أبو العلاء، رئيس المجلس التشريعي، عن استنكاره لعدم تقديم الموازنة للمجلس حتى تاريخه من أجل الإقرار. وفي نفس الجلسة دعا سعدي الكرنز، رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية آنذاك، إلى توجيه اللوم إلى مجلس الوزراء لعدم تقديم الموازنة. وأكد النائب داوود الزير أن أقصى حد مسموح به لتأخر تقديم الموازنة هو ثلاثة شهور بعد الموعد المقرر لتقديمها وهو نهاية شهر أكتوبر 1997، أي قبل شهرين من انتهاء العام المالي السابق، إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بذلك وتأخرت عن تقديم الموازنة سبعة شهور حتى تاريخه، الأمر الذي يتناقض مع النظام الداخلي للمجلس.⁵⁰ على الرغم من ذلك، فقد دعا النائب جمال الشوبكي، وعدد آخر من النواب الذين حضروا تلك الجلسة، إلى إعطاء مجلس الوزراء مهلة أسبوع من تاريخه لتقديم الموازنة، مع عقد جلسة خاصة لحجب الثقة عن مجلس الوزراء في حالة عدم التزامه بالمهلة المحددة، بالإضافة إلى تحميل مسؤولية التأخير لوزير المالية محمد زهدي النشاشيبي وحجب الثقة عنه. إضافة إلى ذلك، بعث المجلس في تلك الجلسة برسالة خطية إلى مجلس الوزراء تضمنت لوماً واستنكاراً منه لعدم تقديم الموازنة في الموعد المحدد. كما اتخذ المجلس قبي تلك الجلسة قراره رقم 3\2\253 الذي دعا بموجبه وزير المالية النشاشيبي للحضور إلى جلسة المجلس القادمة لاستجوابه حول الأسباب التي حالت دون تقديم الموازنة حتى تاريخه.⁵¹

وفي جلسة استثنائية عقدها المجلس في مدينة رام الله بتاريخ 30\3\1998، حضر الوزير النشاشيبي إلى المجلس للإجابة على أسئلة واستفسارات الأعضاء فيما يتعلق بعدم تقديم الموازنة حتى تاريخه. وفي تقرير قدمه إلى المجلس في تلك الجلسة، أوضح النشاشيبي الأسباب والمعوقات التي حالت دون تقديم

⁵⁰ حول ذلك انظر، المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والمجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 57.

⁵¹ انظر، محضر الجلسة الثالثة، كذلك انظر. المجلس التشريعي: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. السنة الثالثة، آذار (مارس) 1998، ص 30، وصحيفة الرسالة بتاريخ 26\3\1998.

الموازنة حتى تاريخه، معللاً ذلك بطبيعة الظروف الاقتصادية الصعبة التي تم فيها إعداد الموازنة والمتمثلة باستمرار الحصار الاقتصادي المفروض من قبل الحكومة الإسرائيلية على الضفة والقطاع، وإلى طول مدة المناقشات الثنائية مع وزارات السلطة وممثلي 35 مؤسسة حكومية أخرى استمرت 5 أشهر حتى أمكن التوصل إلى صيغة نهائية لموازنة 98. كما أضاف أنه قام بتاريخ 27\11\1998، عبر رئيس السلطة الوطنية، بتقديم الموازنة إلى مجلس الوزراء للمناقشة والإقرار، إلا أن مجلس الوزراء، وظروف خاصة، لم يتمكن من مناقشتها وإقرارها، حيث تمكن من مناقشتها وإقرارها في وقت لاحق لذلك التاريخ. وبعد انتهائه من عرض تقريره المتعلق بموازنة 98، قدم الوزير النشاشيبي الموازنة إلى رئيس المجلس التشريعي، أبو العلاء، الذي ثمن جهود وزارة المالية في إعداد الموازنة، وأحالها إلى اللجنة المختصة في المجلس (لجنة الموازنة والشؤون المالية) لدراستها والتعليق عليها.⁵²

وبتاريخ 21\4\1998، عقدت لجنة الموازنة والشؤون المالية للمجلس اجتماعاً مع وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، ومدير عام الموازنة العامة، عبلة النشاشيبي، كريمة وزير المالية، استعرضت فيه الإيرادات العامة للسلطة وآليات تمويل العجز المتوقع والذي قدر بـ 37 مليون دولار للعام 98. كما استعرض ذلك الاجتماع الملاحظات والتوصيات المبدئية للجنة الموازنة والشؤون المالية حول موازنة 98. وقد جاءت تلك الملاحظات والتوصيات كما يلي: أولاً: رأت اللجنة أن موازنة 98 تضمنت نفس الأخطاء التي تضمنتها موازنة 97، والتي من أبرزها غياب هيكل واضحة لوزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ووجود تضخم وظيفي في مؤسسات السلطة.⁵³ ثانياً: واستناداً إلى ما سبق، أكدت اللجنة على ضرورة تنفيذ توصيات وملاحظات اللجنة المتعلقة بموازنة 97، وما جاء في تقرير هيئة الرقابة لعام 1996 المتعلق بالأداء الإداري لمؤسسات ووزارات السلطة، وتطبيق المراحل الأولى من الشق الإداري والمالي لقانون الخدمة المدنية من خلال السعي لتوفير مبلغ 70 مليون دولار للقانون في موازنة 98. ثالثاً: طالبت

⁵² انظر محضر جلسات الدورة الثالثة، وخاصة محضر الجلسة الاستثنائية بتاريخ 30\3\1998. انظر كذلك. صحيفة الأيام بتاريخ 30\6\1998.

⁵³ حول الخلل المتعلق بموازنة 97، وملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة عليها راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 59.

توصيات اللجنة السلطة التنفيذية بان تعمل على دعم الأوضاع التعليمية المتردية في الجامعات الفلسطينية من خلال توفير 14 مليون دولار لدعم الجامعات الفلسطينية. رابعاً: طالبت توصيات اللجنة أيضاً السلطة التنفيذية بإلغاء نسبة الـ 5٪ التي تخصم من رواتب الموظفين وتخصيص علاوة غلاء معيشة لهم، وإنشاء مديرية رواتب عامة في وزارة المالية لتكون مسؤولة عن إعداد وتجهيز كشوف الرواتب بالتنسيق مع الجهات المختصة.⁵⁴

وقد تمخض ذلك الاجتماع عن اتفاق بين وزارة المالية من جهة، ولجنة الموازنة والشؤون المالية للمجلس من جهة أخرى، بحيث يقوم بموجبه وزير المالية بتقديم ملاحظات وتوصيات اللجنة إلى السلطة التنفيذية على أن يعود الوزير برد إلى اللجنة خلال اجتماع سيتم عقده بين اللجنة والوزير بعد أسبوع من تاريخه، وذلك تمهيداً لاعداد اللجنة لتقريرها النهائي حول الموازنة وتقديمه إلى المجلس من أجل الإقرار. إلا أن السلطة التنفيذية لم ترسل ملاحظاتها وتعليقاتها على ملاحظات وتوصيات اللجنة، مما أضر اللجنة إلى تقديم تقريرها إلى المجلس في جلسته الخامسة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 1998\4\28.⁵⁵ وفي تاريخ 1998\5\9، أرسل المجلس رسالة خطية إلى مجلس الوزراء أكد فيها على ضرورة الرد على ملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة المتعلقة بموازنة 98 خلال أسبوعين من تاريخه.

وفي جلسته السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 11-13\5\1998، وعلى ضوء تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول موازنة 98، اتخذ المجلس قراره رقم 3\6\269 الذي أكد فيه عزمه على عقد جلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة في حالة عدم التزامها بتقديم ملاحظاتها حول ملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة المتعلقة بموازنة 98 خلال فترة الأسبوعين تلك.⁵⁶ على الرغم من ذلك لم يتم

⁵⁴ انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 1998\4\12.

⁵⁵ لمزيد من التفاصيل انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1، 1998\4\22.

⁵⁶ لمزيد من التفاصيل انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة السادسة بتاريخ 11-13\5\1998.

مجلس الوزراء بالرد على ملاحظات لجنة الموازنة المتعلقة بموازنة 98 خلال المدة الممنوحة مما اضطر المجلس إلى تحديد موعد عقد جلسته السابعة كموعده لطرح موضوع حجب الثقة عن الحكومة.⁵⁷

وفي أعقاب ذلك، حضر الوزير محمد زهدي النشاشيبي إلى جلسة المجلس السابعة المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة بين 26-31/5/1998، لإيضاح موقف وزارة المالية والسلطة التنفيذية من توصيات وتعديلات لجنة الشؤون المالية التي طالب المجلس بإضافتها إلى موازنة 98؛ حيث أكد أنه في حال الموافقة على توصيات اللجنة المتعلقة بزيادة النفقات (توفير 70 مليون دولار لتطبيق قانون الخدمة المدنية، و14 مليون دولار لدعم الجامعات الفلسطينية) فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة عجز الموازنة بمبلغ 89 مليون دولار، لكي يصبح العجز الكلي 126 مليون دولار. وهذا، أضاف النشاشيبي، ما لا تستطيع موازنة السلطة احتماله وتوفيره. إلا أن سعدي الكرنز، رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية آنذاك، أوضح أنه من الممكن توفير هذه المبالغ، خصوصاً أن إيرادات السلطة، تلك التي تأتي من المؤسسات والهيئات المملوكة لها، قد تصل إلى مليار دولار سنوياً. هذه الإيرادات، أضاف الكرنز، تحصل عليها وزارة المالية دون أن تدخلها في الميزانية العامة للسلطة. ولهذا، والحديث على لسان الكرنز، فلو تم إضافة هذه الدخول إلى موازنة السلطة فسيصبح من السهل تنفيذ ما جاء في توصيات اللجنة.

وكان العديد من أعضاء المجلس قد أكدوا، أن عدم تضمين موازنة السلطة لدخول الشركات والهيئات المملوكة لها يعود بشكل أساسي إلى سياسة السلطة التنفيذية التي عملت وتعمل على تهميش دور المجلس التشريعي، بشكل أثر ويؤثر سلباً على خلق تعاون بينها وبين المجلس فيما يتعلق بالإشراف والرقابة على تلك المؤسسات.⁵⁸

استناداً إلى ما تقدم، فقد دعا أعضاء المجلس إلى اتباع نهج جديد في العلاقة مع السلطة التنفيذية، وعقد جلسة محاسبة للحكومة وطرح موضوع حجب الثقة بشكل أكثر جدية. بناءً عليه، اتخذ المجلس قراره

⁵⁷ انظر، المصدر السابق. انظر كذلك، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 27/5/1998.

⁵⁸ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة السابعة. كذلك انظر صحيفة القدس بتاريخ 29/5/1998.

رقم 3\7\282 الذي قرر بموجبه عقد جلسة استثنائية خاصة في مدينة رام الله بتاريخ 15\6\1998 لحجب الثقة عن الحكومة بعد رفضها للاستجابة لتوصيات وتعليقات المجلس الخاصة بموازنة 98.⁵⁹ وقد تم عقد تلك الجلسة، إلا أنه لم يتم طرح موضوع حجب الثقة بالحكومة للنقاش حيث تأجل لجلسة أخرى، بعد أن ابلغ أبو العلاء، رئيس المجلس، الأعضاء انه تسلم بتاريخ 14\6\1998 قراراً صادراً عن اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية يبين أن اللجنة التنفيذية كانت قد اتخذت في جلستها المنعقدة بتاريخ 11\6\1998 قراراً بإجراء تعديل وزاري خلال عشرة أيام من تاريخه. وأضاف أبو العلاء، أنه بتاريخ 11\6\1998 قد تلقى رسالة أيضاً من رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات تنص على ضرورة تأجيل الجلسة الخاصة للمجلس لتاريخ 25\6\1998، وذلك لاعطاء الحكومة فرصة للمشاورات حول التشكيل الحكومي الجديد وموازنة 98، وجميع القضايا الأخرى العالقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي.⁶⁰

وفي الجلسة الثامنة للمجلس المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة ما بين 23-25\6\1998، وتحديداً في اليوم الثاني للجلسة (24\6\1998)، وعلى أثر اقتراح النائب حكمت زيد، رئيس اللجنة الاقتصادية آنذاك، بالموافقة على المهلة المطلوبة، وموافقة أغلبية الأعضاء على الاقتراح، وجه المجلس رسالة إلى رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات يبلغه فيها بموافقتهم على تمديد المهلة الممنوحة لمجلس الوزراء لإيضاح موقفه من توصيات لجنة المجلس حول الموازنة لعرض التشكيل الحكومي حتى تاريخ 25\6\1998. وفي اليوم الأخير من تلك الجلسة (25\6\1998)، اقترح سعدي الكرنز على المجلس عقد جلسة استثنائية خاصة للمجلس بتاريخ 29\6\1998 لمناقشة التشكيل الحكومي ومشروع قانون الموازنة لعام 98.⁶¹

⁵⁹ انظر، القرار رقم 3\7\282 الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته السابعة بتاريخ 30\5\1998 والمصدر السابق.

⁶⁰ انظر، محضر الجلسة الاستثنائية بتاريخ 15\6\1998 و صحيفة القدس بتاريخ 23\6\1998.

⁶¹ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، الجلسة الثامنة.

وفي الجلسة الاستثنائية الخاصة التي عقدها المجلس في مدينة رام الله بتاريخ 29\6\1998، أبلغ سعدي الكرنز المجلس موافقة مجلس الوزراء على توصيات لجنة الموازنة التي تتعلق بتخصيص 14 مليون دولار لدعم الجامعات الفلسطينية، وإلغاء نسبة أُل 5٪ التي تخصم من رواتب الموظفين، وتطبيق الشق المالي والإداري من قانون الخدمة المدنية، بعد أن تم الاتفاق مع السلطة التنفيذية على تأمين مبلغ 35 مليون دولار لتنفيذ الشق المالي من القانون. أما الجزء المتعلق بتطبيق توصيات تقرير هيئة الرقابة العامة ودخول المؤسسات والشركات المملوكة للسلطة، فبقي عالقاً ولم يحسم. وأضاف الكرنز، أن اللجنة كانت قد تلقت في وقت سابق مذكرة من أمين عام مجلس الوزراء أحمد عبد الرحمن يبلغهم فيها بموافقة مجلس الوزراء على توصيات وملاحظات اللجنة المتعلقة بتخصيص جزء من الموازنة لتطبيق الشق المالي والإداري من قانون الخدمة المدنية، دعم الأوضاع التعليمية في الجامعات الفلسطينية، وإلغاء نسبة أُل 5٪ التي تخصم من رواتب الموظفين. على ضوء ذلك، وبحضور 75 عضواً وغياب 12 آخرين، أقر المجلس بأغلبية 37 نائياً، ومعارضة 22 آخرون، وامتناع 5 نواب عن التصويت، قانون الموازنة العامة 98، بعد أن تم إضافة جزء من التعديلات التي طالبت بها لجنة المالية في المجلس، وذلك بعد تأخير دام ما يقارب السبعة شهور على الموعد القانوني لتقديمها له من قبل مجلس الوزراء.

تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الموازنة لعام 98

تميزت العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية باللامبالاة من جانب السلطة التنفيذية تجاه نشاطات المجلس، ومحاولاتها المستمرة لتهميشه وتغييب دوره من الحياة السياسية الفلسطينية. وقد أنهى المجلس التشريعي دورتيه الأولى والثانية بدون نجاحه في إحداث تحول جذري وحقيقي في طبيعة هذه العلاقة. وكان من المتوقع أن يعمل المجلس جاهداً لتجاوز هذا الشكل من العلاقة خلال دورته الثالثة، وذلك من خلال استخدام الأدوات والوسائل المتاحة له، كحجب الثقة مثلاً، كوسائل ضغط على السلطة التنفيذية من أجل بلورة وخلق أشكال جديدة من العلاقة تستند على أسس من المحاسبة والشفافية. إلا أن ما يلمسه المرء عند استعراضه لتجربة قانون الموازنة 98، ومداولات المجلس المتعلقة بها، أن المجلس يفتقد الجدية الحقيقية لتجاوز ذلك الشكل من

العلاقة. فالمجلس، ومنذ جلسته الثانية المنعقدة في رام الله بتاريخ 17-19\3\1998، أعرب عن استنكاره وقلقه لعدم تقديم موازنة 98، وأكد أن أقصى حد مسموح به لتأخر الموازنة هو ثلاثة شهور بعد انتهاء الموعد القانوني لتقديمها، وهو شهرين قبل انتهاء العام المالي السابق. بمعنى آخر، أنه وفقاً للنصوص والقواعد الدستورية فإن أقصى حد مسموح به لتأخر تقديم موازنة 98 كان نهاية شهر يناير 1998. على الرغم من ذلك، لم تلتزم الحكومة بذلك التاريخ، ولم تعر المجلس أي اهتمام عندما هدد آنذاك بحجب الثقة عن الحكومة كنتيجة لعدم الالتزام هذا. وعلى الرغم من أن الخطوة الطبيعية التي كان يفترض على المجلس أن يتخذها في ظل تلك الظروف هي الشروع والبدء في إجراءات حجب الثقة عن الحكومة، خصوصاً أن المجلس واجه نفس الأزمة خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، وأوضح في أكثر من مناسبة أنه لن يسمح بتكرار سياسة التجاهل والمماطلة التي اتبعتها معه السلطة التنفيذية خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية مرة أخرى، إلا أنه لم يفعل ذلك.

سياسة التجاهل والمماطلة التي استمرت السلطة التنفيذية في اتباعها مع المجلس التشريعي كانت أوضح خلال المداولات والنقاشات بين التشريعي والسلطة التنفيذية حول ملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة للمجلس المتعلقة بموازنة 98. فبتاريخ 21\4\1998 عقدت لجنة الموازنة في المجلس اجتماعاً مع وزارة المالية من أجل نقاش ملاحظات وتوصيات اللجنة على موازنة 98. وقد تم الاتفاق خلال ذلك الاجتماع أن يقوم وزير المالية بعرض تلك الملاحظات والتوصيات على مجلس الوزراء من أجل التعليق. إلا أن مجلس الوزراء لم يعر المجلس أي اهتمام فيما يتعلق بتلك الملاحظات والتوصيات، مما دفع المجلس إلى إرسال رسالة خطية له بتاريخ 9\5\1998، يطالبه فيها بالرد على تلك الملاحظات والتوصيات خلال أسبوعين من تاريخه. وعلى الرغم من أن مجلس الوزراء لم يستجب لطلبه هذا، لم يشرع المجلس التشريعي بإجراءات حجب الثقة عن الحكومة. فقط كل ما استطاع فعله هو اتخاذ قرار (قرار رقم 3\6\269) يؤكد فيه عزمه على عقد جلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة.

وبعد رفض مجلس الوزراء لتوصيات وملاحظات اللجنة بتاريخ 31\5\1998، قرر المجلس تحديد يوم 15\6\1998 موعداً لعقد جلسة حجب ثقة عن الحكومة. هذا الموعد تأجل بعد تدخل رئيس السلطة الوطنية ومطالبته للمجلس بمنح مجلس الوزراء مدة إضافية لكي يتمكن من الاطلاع على الموازنة وملاحظات اللجنة بشكل أكثر دقة. وعلى الرغم من عدم موافقة مجلس الوزراء على ذلك الجزء من

توصيات لجنة المجلس المتعلق بتطبيق ما جاء من توصيات في تقرير هيئة الرقابة العامة، ورفضه لإثارة قضية دخول المؤسسات والهيئات المملوكة للسلطة في النقاش حول الموازنة، وهو الجزء الأكثر أهمية في توصيات اللجنة، إلا أن المجلس أقر بتاريخ 1998\6\29 تلك الموازنة، معبراً بذلك عن قبوله الضمني لسياسة التجاهل واللامبالاة التي اتبعتها معه السلطة التنفيذية، ومشجعاً بذلك السلوك اللاديمقراطي لها في علاقتها معه، ومثيراً التساؤلات حول احتمالية وجود صفقة بين لجنة الموازنة في المجلس والسلطة التنفيذية.⁶² وهذا في الواقع الأمر الذي لا يفهم ولا يبرر للمجلس، خصوصاً أن المجلس في الأساس هو مؤسسة برلمانية هدفها ترسيخ أسس للعمل الديمقراطي والمؤسساتي، وتطوير السياق المؤسسي الضروري واللازم لخلق علاقة من الشفافية والمحاسبة بين السلطات الثلاثة: التشريعية، التنفيذية، والقضائية.

ولذلك فمن الممكن القول أن شكل العلاقة، الذي برز وتطور بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، والذي استند على أساس التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية تجاه قرارات ومشاريع قوانين ونشاطات المجلس التشريعي، لم يحدث له أي تحول أو تطور للاتجاه الديمقراطي القائم على أسس من المحاسبة والشفافية خلال دورة الانعقاد الثالثة. شكل العلاقة هذا سيتسرخ أكثر مع تجربة المجلس الخاصة بقانون الخدمة المدنية. ولذلك سيكون من المجدي استعراض تجربة قانون الخدمة المدنية من أجل الوقوف على صورة أشمل وأدق حول طبيعة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

تجربة قانون الخدمة المدنية

⁶² عبّر عضو المجلس التشريعي معاوية المصري آنذاك عن اعتقاده بأن إقرار الموازنة جاء على خلفية صفقة بين لجنة الموازنة والسلطة التنفيذية. وقال النائب المصري بهذا الصدد أن " هناك صفقة بين لجنة الموازنة أو بعض أعضائها مع السلطة التنفيذية، وهي صفقة أنا غير مرتاح لها وأشك في نواياها، وربما يكون لها علاقة بالتشكيل الوزاري." حول ذلك انظر، صحيفة الرسالة بتاريخ 1998\7\2.

من الممكن اعتبار قانون الخدمة المدنية القانون الأول من نوعه الذي يسن من قبل سلطة فلسطينية بهدف تنظيم عمل القطاع العام في أراض فلسطينية. هذا القانون جاء بعد سنوات طويلة من احتلال إسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عمل من خلالها على سن التشريعات والقوانين التي تكفل تدهور وتخلف هذا القطاع الهام. وقد تكوّن القانون من ستة أبواب ضمت 106 مادة حاولت أن تعالج الأوجه المختلفة لقطاع الخدمة المدنية في مناطق ولاية السلطة الوطنية. يتضمن الباب الأول تعريفات ومبادئ عامة، حيث يحدد صلاحيات مجلس الوزراء بالإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية من خلال إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات وتحديد قيمتها. كما يحدد صلاحيات وواجبات الدوائر الحكومية، إضافة إلى تحديده لمهام وصلاحيات ديوان الموظفين.

أما الباب الثاني فيصنّف الموظفين الحكوميين إلى خمسة فئات. 1. الفئة الخاصة: وتشمل الموظفين الذين يعينون بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية. 2. الفئة الأولى: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتقع تحت مسؤوليتها الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات. وتتضمن هذه الفئة الوكلاء، المدراء العامون، ورؤساء الدوائر. ويشترط في موظفي هذه الفئة المؤهلات العلمية والخبرات. 3. الفئة الثانية: وتشمل الموظفين الذين يقومون بأعمال تخصصية في مختلف المجالات، كالمهن الطبية، الهندسية، الإدارية، القانونية، المحاسبية، الاقتصادية، المالية، الاجتماعية..... الخ. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية مختلفة. 4. الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية. 5. الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في المجالات المختلفة، كالتشغيل، الصيانة، الحركة، النقل..... الخ. 6. الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراسة والسعاة (المراسلين)، وغيرها. والواقع أن هذا الباب قام بتقسيم كل فئة من الفئات السابقة إلى عدد من الدرجات، بحيث تغطي هذه الدرجات مدة الخدمة الوظيفية من تاريخ التحاقه بالخدمة وحتى انتهاءها. إضافة إلى ذلك، فقد تحدث عن نظام التعيين والتوظيف، الترقيات، الحوافز، والانتقال من درجة لأخرى خلال نفس الفئة، والانتقال من فئة لأخرى. وحدد الكفاءة العلمية، الخبرة، الأقدمية، والكفاءة في العمل كمحددات أساسية للتعيين، والترقية، والانتقال من درجة لأخرى، أو فئة لأخرى.

أما الباب الثالث فقد تطرق إلى نظام الرواتب، العلاوات، الواجبات والسلوك الوظيفي، الإجراءات والعقوبات التأديبية. بينما تطرق الباب الرابع إلى نظام الإجازات، كإجازة بدون راتب، الإجازة السنوية، الإجازة الدراسية... الخ. وجاء الباب الخامس يتحدث عن انتهاء الخدمة، وشروط انتهاء الخدمة، واستحقاقات الموظف عند انتهاء خدمته.

وفيما يتعلق بالباب السادس، فقد جاء يضع أحكاماً انتقالية، ويمنح مجلس الوزراء صلاحية تحديد قواعد وأحكام نقل الموظفين في الخدمة المدنية وقت نفاذ القانون إلى الفئات والدرجات الموجودة فيه. كما تحدث أيضاً عن آليات نقل الموظفين إلى تلك الفئات والدرجات من خلال لجنة أو أكثر يتم تشكيلها من رئيس كل دائرة حكومية بالتنسيق مع ديوان الموظفين بشأن ذلك النقل. إضافة إلى ذلك، فقد حدد ذلك الباب آليات تظلم الموظفين من أي قرارات إدارية تصدر أثناء عملهم وقضايا أخرى.⁶³

ولذلك، وكما هو واضح، فقد جاء قانون الخدمة المدنية قانوناً شاملاً، عالج معظم أوجه الخدمة المدنية، ووضع الأسس القانونية لتطوير هذا القطاع والرفقي به. والواقع أن القانون كان قد حظي على اهتمام الكثير من الأوساط الفلسطينية الرسمية الحكومية، وعلى رأسها المجلس التشريعي الفلسطيني، والأوساط الفلسطينية غير الحكومية.⁶⁴ وقد جاء هذا الاهتمام الرسمي وغير الرسمي الواسع بقانون الخدمة المدنية نتيجة أن القانون يمس مصالح شريحة واسعة من أوساط الفلسطينيين القاطنين في مناطق

⁶³ انظر، قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية الصادر عن رئيس السلطة الوطنية بتاريخ 1998/5/28.

⁶⁴ على سبيل المثال، بتاريخ 1999/2/7 نظم المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ورشة عمل حول "تطبيق قانون الخدمة المدنية على الموظفين العاملين في الجهاز المدني الحكومي"، حيث شارك في الورشة العديد من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، ممثلين عن منظمات غير حكومية، محامون، وعدد من المهتمين بقضايا حقوق الإنسان والمجتمع المدني. وقد ناقشت الورشة التطبيقات الخاطئة (سيتم مناقشة تطورات تطبيقات القانون الخاطئة في الجزء القادم من الدراسة) للقانون واليات التطبيق الصحيح له.

ولاية السلطة الوطنية. فالقانون جاء لتصحيح أوضاع ما يقارب من 76 ألف مواطن، هم مجموع الموظفين في قطاع الخدمة المدنية في السلطة الوطنية.⁶⁵

والحقيقة أن المسألة الأهم في قانون الخدمة المدنية تتعلق بالدور الممكن أن يلعبه في تصحيح أوضاع نظام الإدارة القائم على الانتقائية، العلاقات الفردية، الولاءات الشخصية، والاعتبارات السياسية كمحدد أساسي ورئيسي للتواجد في ذلك النظام.⁶⁶ فالقانون، ومن خلال تحديده للمعايير العلمية ومعايير الخبرة كمحدد أساسي للتواجد في مؤسسات ووزارات السلطة، بغض النظر عن الخلفية السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والولاءات الشخصية، سيخدم كأساس فلسفي، أو معياري (Normative Foundation)، لخلق وتطوير نظام إدارة مهني تكنوقراطي (Professional Administration). وفي العادة، يعتبر نظام الإدارة المهني مطلب هام وحيوي لبناء الدولة وإنجاز مهام التنمية الوطنية. هذا المطلب يصبح أكثر إلحاحاً إذا كان المجتمع يعاني من غياب لأي برجوازية وطنية من الممكن أن تشارك في إنجاز تلك العمليات، كما هو الحال فلسطينياً.⁶⁷

⁶⁵ تشير التقديرات إلى أن عدد موظفي السلطة الإجمالي (المدنيين والعسكريين) قد بلغ 112 ألف موظف حتى نهاية العام 1998. وقد بلغ عدد الموظفين العسكريين منهم 36 ألفاً، بينما بلغ عدد الموظفين المدنيين 76 ألف موظف. حول ذلك راجع، المجلس التشريعي: ملحق خاص حول قانون الخدمة المدنية. المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد (1)، السنة الرابعة 1999، ص8.

⁶⁶ يصنّف نظام الإدارة الذي يتميز بالصفات المشار إليها أعلاه بنظام الإدارة الزبائني (Patronage Administration). وهو في العادة يأتي كجزء من نظام سياسي أعم واشمل يستند إلى نفس المفاهيم والخصائص. بمعنى آخر، أنه يأتي كجزء من نظام سياسي زبائني يعبر عن "شكل من أشكال ممارسة السلطة من الحاكم الفرد بشكل تعسفي، وسيطرته المباشرة على الإدارة العامة ولجوئه إلى نسج علاقات تقوم على الولاء الفردي له عبر تحويل موارد لشايعيه مما يوفر فرص انتشار هذا النمط من العلاقات من أعلى الهرم إلى قاعدته". حول ذلك انظر، جميل هلال. النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية. مؤسسة الدراسات الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (كواطن) سهام الله، 1998، ص196. الأيلي الاقتصادية تجاه اقتصادي الضفة والقطاع على مدار ثلاثة عقود من الاحتلال إلى حجب أفاق أي تطور اقتصادي في تلك المناطق، ومنع نشوء برجوازية وطنية من الممكن أن تساهم في إنجاز عمليات التنمية الوطنية. حول ذلك راجع، ربحي قسامش. الطبقة العاملة الفلسطينية في مواجهة الكونياتية. مركز الزهراء للدراسات والأبحاث، القدس، أيلول 1989، ص14-114. ولهذا تبرز أهمية تطوير قطاع عام فلسطيني فعال من أجل

على ضوء ذلك تبرز مدى أهمية تطبيق القانون والعمل به. فمسألة تطبيق القانون هي في الأساس مسألة ذات بعد وطني وقومي، قبل أن تكون ذات بعد اقتصادي واجتماعي، نظراً للدور الممكن أن يلعبه في تطوير قطاع الخدمة المدنية، من خلال إعادة هيكلة النظام البيروقراطي القائم، ودفعه في اتجاه نظام

القيام بمهام التنمية الوطنية. حول أهمية الدور الذي من الممكن أن يلعبه القطاع العام المستند على أسس من التكنوقراط والمهنية في بناء الدولة وإنجاز مهام التنمية الوطنية في ظل غياب برجوازية وطنية راجع، A Thorvald Gran. **Political Theory of Administrative Innovation: Public Administration as agent of economic modernization.** (working paper), University of Bergen, Norway, August 1995.

إداري يعمل وفق المفهوم التكنوقراطي، أو بكلمات أخرى، المفهوم الفيبري،⁶⁸ كشرط مسبق لنجاح عملية بناء الدولة. ولذلك سيكون من المجدي استعراض نشاطات المجلس المتعلقة بمتابعة تطبيق القانون من أجل معرفة إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدماً في لعب دوره كمؤسسة برلمانية هدفها العمل على إقرار القوانين وتطبيقها كإحدى الأسس الرئيسية لبناء الدولة والمجتمع المدني.

مداولات المجلس المتعلقة بمتابعة تطبيق قانون الخدمة المدنية

بتاريخ 1997\1\29، وفي جلسته السادسة والثلاثين من الدورة الأولى المنعقدة في مدينة الخليل، أقر المجلس مشروع قانون الخدمة المدنية بالقراءة الأولى. وفي جلسته الثانية عشر من الدورة الثانية المنعقدة بتاريخ 1997\6\3 في مدينة رام الله أقر المجلس التشريعي الفلسطيني مشروع القانون المذكور بالقراءة الثانية وأحاله للرئيس للمصادقة أو التعليق عليه. إلا أن الرئيس لم يصادق أو يرسل تعليقاته على مشروع القانون خلال المدة القانونية، وهي مدة الثلاثين يوماً من تاريخ إرسال القانون له. وأعلن أمين

⁶⁸ يحدد ماكس فيبر، الألماني الأصل، وأحد أهم المساهمين في تطور علم الإدارة العامة، صفات النظام البيروقراطي الفعّال بالآتي: 1. استناده إلى معايير موضوعية للتوظيف تستند على المقابلات والخلفية العلمية والخبرة كمحدد أساسي لقياس مدى ملاءمة الفرد للمكانة الوظيفية 2. التدرج الوظيفي وفق هيكلية واضحة تحدد علاقة الموظفين المدنيين (The Civil Servants) بعضهم ببعض في المستويات المختلفة للإدارة 3. مكانة الفرد في ذلك النظام تكتسب من المسمى الوظيفي له، وليس من خلفيته الاجتماعية، أو السياسية، أو الاقتصادية، أو العرقية، أو العقائدية 4. وجود لوائح وقوانين واضحة تحدد صلاحيات، واجبات، وحقوق الأفراد في ذلك النظام 5. هدف النظام يجب أن يكون أولاً وأخيراً ترجمة السياسات والقوانين (policy implementation) التي تسنها السلطة التشريعية إلى أشكال من الخدمات والسلع تقدم للمواطنين 6. هذه الخدمات والسلع يجب أن تقدم للمواطنين بنفس الكم والكيفية، بغض النظر عن خلفيتهم الاجتماعية، والاقتصادية، أو انتمائهم العرقي، وولاءهم السياسي، وذلك على اعتبار أنهم مواطنون متساوون في الحقوق والواجبات. الجدير ذكره ضمن هذا السياق أن تطوير نظام إداري بالصفات المشار إليها هذه يتطلب بشكل أساسي توافر سياق ديمقراطي محيط. بمفهوم آخر، يتطلب توافر سياق ديمقراطي متمثل بنظام سياسي يحترم التعددية، ومبدأ فصل السلطات، وما يتخض عن ذلك من ترسيخ لمبدأ المحاسبة والرقابة كأساس للعلاقة بين السلطات الثلاثة. حول ذلك راجع، Heady, F. **Public Administration: A Comparative Perspective**. Merceel Dekker, USA, 1991.

سر المجلس آنذاك، وحالياً، روجي فتوح، أن الرئيس عرفات أعلن المصادقة الشفهية على القانون في مطلع سبتمبر 1997، وأنه بانتظار الدعم المالي لتطبيق القانون عملياً.⁶⁹ وبتاريخ 28\5\1998 صادق الرئيس على القانون من أجل الإصدار. وفي تاريخ 1\7\1998 صدر القانون في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية (الوقائع). ومنذ تاريخ 1\8\1998 أصبح القانون نافذ المفعول. وبدأت السلطة بتطبيق القانون فعلياً اعتباراً من شهر نوفمبر 1998 عندما قامت بصرف علاوات لموظفي الدوائر الحكومية من المعلمين وأصحاب الفئتين الرابعة والخامسة والمعلمين، على أن يتم تطبيق القانون على باقي الفئات من الموظفين في شهر ديسمبر 1998.⁷⁰

إلا أنه ومع بدايات العام 1999، وتحديداً في 6\1\1999، فوجئ موظفو السلطة بعد تسلمهم لقوائم رواتبهم بانخفاض الزيادة التي كانوا قد حصلوا عليها في شهري نوفمبر وديسمبر من العام 1998. وكنتيجة، قامت مختلف شرائح موظفي السلطة بخطوات احتجاجية على التطبيق الخاطئ من السلطة للقانون. وكانت أولى هذه الخطوات قد عبّرت عن نفسها من خلال تجمع العديد من مدراء الدوائر في مؤسسات ووزارات السلطة أمام مقر ديوان الموظفين في غزة، وإعلانهم عن إضراب جزئي احتجاجاً على شطب بند الخدمة النضالية⁷¹ الخاص بموظفي القطاع الحكومي الذين كانوا يعملون ضمن مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية من قوائم الرواتب الجديدة التي سلمت لهم في يناير 1999.

وفي نفس التاريخ، أعلن سبعة آلاف طبيب يعملون في المستشفيات والعيادات الحكومية إضرابهم المفتوح عن العمل احتجاجاً على عدم منحهم علاوة التخصص والعلاوة المهنية. كما أعلن ثلاثون قاضياً يعملون في الجهاز القضائي إضراباً تحذيرياً لمدة ساعة احتجاجاً على تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم مما أدى

⁶⁹ بشأن ذلك انظر، قانون الخدمة المدنية بين النظرية والواقع. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (17)، سبتمبر 1999، ص10.

⁷⁰ انظر، البيان الصادر عن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 25\1\1999.

⁷¹ المقصود "بالخدمة النضالية" هي المجهودات التي بذلها المواطنين نتيجة مشاركتهم في النشاطات النضالية ضد الاحتلال الإسرائيلي.

إلى خفض رواتبهم.⁷² وبتاريخ 14\1\1999 نفذ الموظفون الحكوميون من فئة المهندسين إضراباً تحذيرياً أمام مقر المجلس التشريعي احتجاجاً على تجاهل تطبيق قانون الخدمة المدنية لحقوقهم.⁷³

وفي محاولة منه لأخذ دوره كمؤسسة برلمانية تهدف إلى إقرار القوانين والعمل على التطبيق الصحيح لها، دعا المجلس في جلسته الثالثة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 3-5\11\1998، جميع الجهات المعنية للالتزام بالتطبيق الصحيح للقانون. وقد جاءت دعوة المجلس هذه بعد تلقيه لرسالة من " مجلس التمريض الفلسطيني " تطالبه فيها بضرورة التدخل لدى السلطة التنفيذية من أجل إلزامها بالتطبيق الصحيح للقانون، وإلغاء ضريبة أُل 5٪، ودفع علاوة المهنة 100٪، وربط الراتب بجدول غلاء المعيشة، وتعويض تأكل الراتب.⁷⁴

⁷² طالب القضاة في حينه بعدم تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، على اعتبار أنهم خارج نطاق الخدمة المدنية وأن القضاء يفترض أن يكون له موازنته الخاصة به.

⁷³ المصدر السابق.

⁷⁴ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة الثالثة عشر.

وبتاريخ 1\23\1999 تلقى المجلس رسالة من احمد عبد الرحمن، الأمين العام لمجلس الوزراء، يبلغهم فيها أنه، وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة الرئاسية حول التطبيقات الخاطئة للقانون،⁷⁵ قرر مجلس الوزراء حث اللجنة الرئاسية على مواصلة عملها من أجل تصحيح الأخطاء التي رافقت تطبيقات القانون، سواء تلك التي تعلقت بسنوات الخدمة، الدرجة الوظيفية، أو بدل طبيعة العمل. وأكد مجلس

⁷⁵ بتاريخ 2\10\1998، قرر مجلس الوزراء تشكيل لجنة وزارية ثلاثية، لتحديد آليات تنفيذ قانون الخدمة المدنية. وقد ضمت اللجنة وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، وزير التخطيط والتعاون الدولي د. نبيل شعت، ووزير الصناعة د. سعدي الكرنز. ولاحقاً، بتاريخ 2\10\1998، قرر مجلس الوزراء إضافة د. عبد العزيز أبو شريعة، رئيس ديوان الموظفين العام، إلى اللجنة الوزارية. وكانت اللجنة قد أعدت بتاريخ 6\11\1998 تقريراً حول قانون الخدمة المدنية خلصت فيه إلى عدة نتائج من بينها: 1. ضرورة الإسراع بتنفيذ الشق المالي من القانون، حيث أن تنفيذه سوف يكلف حوالي 22 مليون شيكل فقط. 2. ضرورة تسكين موظفي الفئتين الخامسة والرابعة بالإضافة إلى المعلمين بحوالي 10 مليون شيكل تقريباً، على أن يتم ذلك بأسرع وقت ممكن. 3. استكمال عملية تسكين الفئتين الثالثة والثانية على أن تدفع الزيادة لهم ضمن راتب شهر ديسمبر بنفس الآلية السابقة، وتقدر التكلفة بحوالي 10 مليون شيكل تقريباً. 4. استكمال عملية التسكين اللاحقة ما بين الدوائر الحكومية المختصة وديوان الموظفين، على أن يشمل ذلك عمال البطالة الدائمة، بحيث يتم وضعهم على الدوائر الحكومية المختصة بتكلفة تقدر بـ 2 مليون شيكل. 5. ضرورة وقف التوظيف والترقيات لحين الانتهاء من عملية التسكين بالكامل. وضرورة أن تقدم جميع الوزارات هيكلاتها النهائية لوزارة التخطيط والتعاون الدولي، لمناقشتها وإقرارها نهائياً. استناداً إلى هذه النتائج، اتخذت اللجنة الوزارية بتاريخ 8\12\1998 عدة توصيات تعلقت بتنفيذ الشق الثاني من قانون الخدمة المدنية "الفئتين الثالثة والثانية" كان من بينها: 1. يتم تسكين الموظف على أساس مؤهل التعيين 2. الراتب حق مكتسب ويوضع في قسيمة الراتب بند "تكملة الراتب" في حال حدوث نقص في راتب الموظف.

وبتاريخ 8\1\1999، وبعد الاطلاع على الآثار السلبية التي مست عدد كبير من الموظفين عند تطبيق القانون، اتخذ مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة رئاسية (اللجنة الفنية) برئاسة رئيس السلطة الوطنية، ياسر عرفات، ووزير المالية، محمد زهدي النشاشيبي، وعدد آخر من الوزراء كأعضاء، وذلك لإعادة النظر في تطبيقات القانون. وبتاريخ 5\15\1999، وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة الرئاسية حول التطبيقات الخاطئة للقانون، اتخذ مجلس الوزراء قراره رقم 5\15\1999، الذي قرر بموجبه حث اللجنة الرئاسية على مواصلة عملها لتصحيح الأخطاء التي رافقت تطبيقات القانون، سواء تلك التي تعلقت بسنوات الخدمة، الدرجة الوظيفية، أو بدل طبيعة العمل. حول ذلك راجع، المجلس التشريعي: ملحق خاص حول قانون الخدمة المدنية. المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد (1) 1999، السنة الرابعة، ص6-7.

الوزراء في رسالته تلك، أن قراراته بهذا الصدد ستكون بأثر رجعي حتى لا يلحق أي ضرر بالعاملين في القطاعات والمرافق المختلفة.⁷⁶

وفي جلسته الثامنة عشر المنعقدة في مدينة رام بتاريخ 26-27\1\1999، اتخذ المجلس قراره رقم 3\18\360، الذي شكّل بموجبه لجنة ضمت كل من: أعضاء اللجنة القانونية للمجلس، أعضاء لجنة الموازنة والشؤون المالية، ووزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو، للبحث في كيفية إحداث التطبيق الصحيح للقانون.⁷⁷

وقد اجتمعت اللجنة بتاريخ 2\6\1999 مع ممثلين عن وزارتي التربية والتعليم والصحة، إضافةً إلى ممثلين عن اللجنة الفنية، من أجل مناقشة الآليات التي تم بموجبها تنفيذ أحكام القانون، والمشاكل التي واجهت عملية التنفيذ. ومن بين الذين شاركوا في ذلك الاجتماع كان: رئيس اللجنة القانونية للمجلس عبد الكريم أبو صلاح، وزير الصحة د. رياض الزعنون، وكيل وزارة الصحة د. منذر الشريف، مدير عام وزارة الصحة د. فهد السيد، وكيل وزارة التربية والتعليم عبد الله عبد المنعم، المدير العام للشؤون الإدارية لوزارة التربية والتعليم د. نعيم أبو الحمص. وقد استعرض أبو صلاح موقف المجلس المتعلق بالمشاكل التي واكبت عملية تطبيق القانون، حيث أكد أن غياب لوائح تنفيذية لتطبيق القانون، وعدم التزام مجلس الوزراء بإعداد تلك اللوائح حتى تاريخه كان له أكبر الأثر في المشاكل التي واكبت عملية التطبيق. ولهذا، أضاف أبو صلاح، يتوجب على مجلس الوزراء الإسراع في إعداد تلك اللوائح، خصوصاً أنه انقضت مدة ستة أشهر حتى تاريخه من موعد نفاذ القانون، وهي مدة كافية لإعداد تلك اللوائح. وقد انتهى الاجتماع بالاتفاق بين الحاضرين على أن تقوم لجنة المجلس بالاجتماع مع باقي أعضاء اللجنة الفنية، واللجنة الوزارية، ورئيس ديوان الموظفين د. عبد العزيز أبو شريعة، من أجل التعرف على وجهات النظر المختلفة حول المشاكل التي واكبت عملية تطبيق القانون.⁷⁸

⁷⁶ عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية. بتاريخ 4\4\1999.

⁷⁷ بشأن ذلك انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الثامنة عشر.

⁷⁸ انظر، صحيفة القدس بتاريخ 2\7\1999.

وفي جلسته التاسعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 9-10\2\1999، وبعد الاستماع إلى التقرير الخاص لوكيل وزارة التربية والتعليم نعيم أبو الحمص حول قضية إضراب المعلمين، قرر المجلس تكليف لجنة التربية والقضايا الاجتماعية بمتابعة تلك القضية. كما قرر الطلب إلى السلطة التنفيذية بتطبيق قرار المجلس رقم 1\6\59 الصادر بتاريخ 20\6\1996 بخصوص إلغاء ضريبة أ ل 5٪.⁷⁹

وبتاريخ 15\2\1999 اجتمعت لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس، كممثلة عن لجنة المجلس المشكلة، وبحضور رئيس ديوان الموظفين د. عبد العزيز أبو شريعة، مع باقي أعضاء اللجنة الوزارية وممثلين عن وزارتي التربية والتعليم والصحة، لبحث مشاكل تطبيق القانون، ورفع تقرير للمجلس حول ذلك، من أجل اتخاذ الإجراءات المناسبة.⁸⁰

أما بتاريخ 21\2\1999، فقد اجتمعت اللجنة القانونية للمجلس كممثلة عن لجنة المجلس المشكلة لمتابعة كيفية إحداث التطبيق الصحيح للقانون من جهة، مع د. عبد العزيز أبو شريعة، رئيس ديوان الموظفين العام، وجبر فضة، المدير العام لديوان الموظفين من جهة أخرى، لبحث آليات متابعة وتنفيذ القانون. وقد خلص الاجتماع الذي حضره أيضاً النائب الأول للمجلس إبراهيم أبو النجا وأمين سر المجلس روجي فتوح، إلى ضرورة تطبيق القانون على جميع الموظفين حتى درجة وكيل وزارة. كما تم الاتفاق على ضرورة أن تتولى لجنة خاصة متابعة مستحقات المناضلين من أبناء الشعب الفلسطيني قبل أن يمس وضع أي منهم نتائج التطبيقات الخاطئة للقانون. وأكد عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية للمجلس، أن لجنة المجلس لمتابعة قانون الخدمة المدنية سوف تقوم بتقييم كل ما استمعت إليه من خلال اجتماعاتها مع الجهات التنفيذية المختلفة، وتقديم تقريراً للمجلس حول القانون، وطبيعة الآليات اللازم اتباعها للوصول للتطبيق الصحيح له، وذلك من أجل اتخاذ القرار المناسب في ذلك.⁸¹

⁷⁹ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة التاسعة عشر.

⁸⁰ صحيفة القدس بتاريخ 15\2\1999.

⁸¹ المصدر السابق بتاريخ 21\2\1999.

وفي وقت لاحق، واستناداً إلى مشاوراتها واجتماعاتها مع الجهات ذات العلاقة، قدمت لجنة المجلس الخاصة بمتابعة قانون الخدمة المدنية تقريرها إلى المجلس، حيث أوضحت فيه الأسباب الكامنة وراء الخلل في تطبيق القانون كما يلي:

1. *التطبيق غير الدقيق للقانون*: فالقانون عندما طُبّق على الفئتين الرابعة والخامسة لم يأخذ بعين الاعتبار جدول غلاء المعيشة، ولم يتم احتساب بدل علاوة المهنة، بالإضافة لعدم احتسابه لبدل العلاوة الإدارية للموظفين، وخصمه لـ 30٪ من العلاوة التي كانت قد دفعت لموظفي الفئتين الرابعة والخامسة في شهري نوفمبر وديسمبر.⁸² إضافة إلى ذلك، وهو الأمر الأهم، أن تطبيق القانون يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإقرار قانون الموازنة العامة للعام 1999، والتي بلغت سبعة مليارات واثنان وثلاثون مليون شيكل. وبلغ حجم مخصصات الرواتب والأجور في تلك الموازنة 2244 مليون شيكل (ملياران ومائتيان وأربع وأربعون مليون شيكل). وقد تم تخصيص 170 مليون شيكل من المبلغ المذكور لتطبيق جزء من قانون الخدمة المدنية، ومواجهة الأعباء المالية التي قد تنتج عن التعيينات.⁸³ إلا أن عدم مصادقة السلطة التنفيذية على موازنة 99 حتى تاريخه، قد اثر سلباً على تطبيق الشق المالي للقانون، وخلق حالة من الإرباك لدى السلطة التنفيذية عند تطبيق القانون.⁸⁴

2. تفاقمت هذه المشكلة مع غياب هياكل واضحة لوزارات ومؤسسات السلطة، من شأنها أن تخدم كمرجعية لتحديد الشواغر الوظيفية في كل وزارة، والمستحقات المالية المترتبة عن كل شاغر، الأمر الذي تناقض مع ما جاء في الفقرة الثانية من المادة الرابعة للقانون التي أكدت على انه يتوجب "على الدوائر الحكومية أن تضع مشروعاً لهيكلها التنظيمي بتقسيماته محدداً فيه اختصاصات كل منها ويصدر باعتماد مجلس الوزراء." وتعتبر عملية صياغة وبلورة هيكلية الوزارة من إحدى القضايا

⁸² عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\4\4. كذلك انظر. المجلس التشريعي: ملحق خاص حول قانون الخدمة المدنية. المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد (1)، 1999 السنة الرابعة، ص4، 15. وبشان ذلك راجع أيضاً وقائع ورشة العمل التي نظّمها المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بتاريخ 1999\2\7 تحت عنوان "تطبيق قانون الخدمة المدنية على الموظفين العاملين في الجهاز الحكومي".

⁸³ انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1999\4\6.

⁸⁴ عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\4\4.

الأساسية للعمل الإداري الناجح، والقادر على إنجاز مهامه بكفاءة صورة. إلا أن الأغلبية العظمى من الوزارات لم تقدم هيكلاتها، ولم يصدر مجلس الوزراء حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة أي قرار باعتماد أي هيكلية لأي وزارة.⁸⁵ وهذا الشيء، وبلا شك، يساعد في خلق وضع إداري يتميز بنظام توظيف غير مستند على مبدأ توافر شواغر محددة سلفاً في هيكلية وزارية ذات أساس علمي يوضح الشاغر اللازم لعمل الوزارة لتحقيق أهدافها المحددة أيضاً سلفاً. وإنما نظام توظيف يستند على الاعتبارات السياسية، العائلية والحمائلية، الولاءات الشخصية، الخ. وهذا يعطي المجال لبروز ظواهر إدارية تؤثر سلباً على قدرة نظام الإدارة القائم للقيام بمهامه التنموية، كالرشاوى، الوساطة، المحسوبية... الخ.

3. غياب لوائح تنفيذية لتطبيق القانون: فقد نصت المادة الثانية من القانون على ضرورة قيام مجلس الوزراء "بإصدار اللوائح والقرارات المنفذة لأحكامه خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه." على الرغم من ذلك، لم يقيم مجلس الوزراء بإصدار تلك اللوائح حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة. مما يبرز مدى أهمية إسراع مجلس الوزراء بإعداد تلك اللوائح حتى تاريخ أقصاه 1999\8\1، حيث أن تاريخ نفاذ القانون كان في 1998\8\1، وذلك من أجل تفادي الأخطاء التي حدثت عند تطبيق القانون، والوصول إلى حالة من التطبيق الصحيح للقانون سواء على مستوى نصوصه، أو روحه.

وكانت اللجنة القانونية للمجلس، وفي سياق جهودها الرامية للخروج بقانون الخدمة المدنية من أزمته، قد تطوعت وبتعاون مع وزارة العدل وديوان الفتوى والتشريع بإعداد اللوائح الداخلية له، وقدمتها لمجلس الوزراء بتاريخ 1999\7\17 من أجل المصادقة، إلا أن مجلس الوزراء لم يصادق عليها حتى اللحظة، بشكل يثير الدهشة والاستنكار خصوصاً أن القانون أصبح ملزماً من تاريخ 1999\8\1.⁸⁶ وفي تفسيره للأسباب وراء عدم مصادقة مجلس الوزراء على اللوائح الداخلية للقانون، يؤكد عبد الكريم أبو صلاح رئيس اللجنة القانونية للمجلس أن:

⁸⁵ نفس المصدر السابق.

⁸⁶ عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\8\29.

”غياب السياق القانوني اللازم والضروري (الدستور أو القانون الأساسي) لجعل مسألة تطبيق قوانين مثل قانون الخدمة المدنية مسألة ممكنة، كان من أحد الأسباب وراء عدم مصادقة مجلس الوزراء على اللوائح التنفيذية. فحتى اللحظة لا يعقد مجلس الوزراء بصفة مستقلة عن الاجتماع الأسبوعي للقيادة الفلسطينية، بشكل أثر ويؤثر سلباً على إمكانية خلق عمل مؤسسي داخل مجلس الوزراء”. ولذلك، يضيف أبو صلاح، ”من الضروري بمكان إصدار القانون الأساسي ولو بشكل انتقالي لحين الشروع في وضع دستور للدولة المنشودة. آن الأوان للموافقة على العمل بالقانون، الذي سيحل الكثير من المشاكل التي تتعلق بتطبيق قوانين أخرى، كتلك التي تتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية“.⁸⁷

على ضوء ذلك فمن الممكن القول بأن هناك مشكلة بنيوية في الأساس تتعلق بعدم التزام السلطة التنفيذية بالعمل بالقانون الأساسي. وما يؤخذ على المجلس ضمن هذا السياق هو عدم نزوعه لتطوير آليات تلزم السلطة التنفيذية بتطبيق القانون الأساسي، كأساس لإحداث التطبيق الصحيح لقوانين أخرى، مثل قانون الخدمة المدنية. فهذا القانون يحمل نواة لقواعد تنظم العمل بين السلطات، وتقر بمبدأ التعددية وفصل السلطات، وما يتمخض عن ذلك من ترسيخ لمبدأ المحاسبة والرقابة بين السلطات الثلاثة. وهذا من شأنه أن يوفر السياق الديمقراطي اللازم والضروري لجعل مسألة الحديث عن نظام إدارة تكنوقراطي مسألة ممكنة.

ولذلك فقد بقت قضية قانون الخدمة المدنية واحدة من القضايا العالقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، ولم ينجح المجلس التشريعي حتى تاريخ انتهاء دورته الثالثة في تطوير آليات ضغط على السلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء كجزء من تلك السلطة، من أجل المصادقة على اللوائح التنفيذية للقانون، وإحداث التطبيق الفعلي والصحيح له.

⁸⁷ المصدر السابق.

تقييم عام للأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكيفي خلال دورته الثالثة

يلاحظ من خلال استعراض نشاطات المجلس المتعلقة بمتابعة مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مشروع قانون الموازنة العامة 98، وقضية تطبيق قانون الخدمة المدنية، أن الأداء التشريعي للمجلس خلال دورته الثالثة لم يشهد أي تطور ملموس على المستوى الكيفي. فالمجلس لم يستطع إلزام السلطة التنفيذية بإصدار القانون الأساسي، قانون السلطة القضائية، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ولم يستطع إجبارها على الالتزام بتقديم قانون الموازنة 98 في الموعد المحدد لها، ولم يستطع أيضاً إلزامها بالتطبيق الصحيح لقانون الخدمة المدنية. وكما اتضح من استعراض تلك التجارب الحسية الهامة، واجهت قرارات المجلس المتعلقة بتلك القضايا سياسة من التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية. يلاحظ أيضاً أن المجلس، وعلى الرغم من إدراكه لأهمية تلك القوانين وضرورة إدخالها حيز التطبيق الصحيح، لم يطور آليات ضغط على السلطة التنفيذية من أجل دفعها لإدخال تلك القوانين حيز التنفيذ أو التطبيق الصحيح، ومن أجل منعها مستقبلاً من تكرار سياسة التجاهل واللامبالاة التي تنتهجها. بل على العكس من ذلك، فقد أثبتت تلك التجارب الحسية الهامة أن سياسة التجاهل واللامبالاة التي أتبعها السلطة التنفيذية خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية تجاه قرارات وقوانين المجلس قد ترسخت وتجدرت أكثر خلال دورة الانعقاد الثالثة. واستطاعت السلطة التنفيذية خلال تلك الدورة أن ترسخ من واقع الهيمنة والسيطرة على المجلس، وأن تختزله من صفته كمؤسسة تشريعية تهدف إلى إضفاء الطابع القانوني على عمل مؤسسات الحكم القائمة، وعلى علاقة تلك المؤسسات بالمواطنين، إلى مجرد مؤسسة تسن قوانين مع وقف التنفيذ.

ويتفق مع التحليل السابق العديد من نواب المجلس. فقد أكد النائب حسام خضر في حوار أجرته معه صحيفة الرسالة بتاريخ 12\3\1998 أن "إرادة التغيير لدى أعضاء المجلس غير موجودة، بالتالي لا أتوقع تغيير في المنهج القائم". وفي نفس الحوار، اتفق د. معاوية المصري مع ما ذهب إليه النائب خضر من تشاؤم، وأضاف أن "انتخاب أبو العلاء لرئاسة المجلس وروحي فتوح لأمانة السر يدل على أن المجلس سيشهد مزيداً من التراجع، حيث أن هؤلاء معروفون بولائهم للرئيس عرفات، وهم معنيون بإرضاء رئيس السلطة بأي شكل من الأشكال". ودعا النائب ناهض الرئيس، في كلمة ألقاها بتاريخ 7\3\1999 في

الجلسة الافتتاحية في مدينة غزة للاحتفال بيوم الديمقراطية إلى "ضرورة تطوير أداء المجلس التشريعي على نحو يحقق الإصلاح".⁸⁸ وفي نفس السياق، أكد عبد الكريم أبو صلاح، أن أحد أهم العوامل التي أدت إلى خلق علاقة من التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية تجاه المجلس التشريعي، وتعيق تطور المجلس أيضاً هي "سيطرة الشرعية الثورية على الأشخاص المتنفذين". هذه السيطرة، يضيف أبو صلاح، "تقتل الشرعية الدستورية، وتجعل من الصعوبة بمكان ترسيخ أسس ديمقراطية للعلاقة مع المجلس التشريعي".⁸⁹

تابع المجلس نشاطه المحاسبي والرقابي خلال دورته الثالثة عبر عدة قنوات وآليات كما يلي:⁹⁰

القرارات:

كما هو الحال في دورتي الانعقاد الأولى والثانية، فقد تأثر النشاط المحاسبي والرقابي للمجلس خلال دورة الانعقاد الثالثة بالجانب الاجتماعي، حيث استقبل المجلس خلال تلك الدورة ما يزيد عن 113 شكوى قدمت من مواطنين متعددين.⁹¹ هذه الشكاوي تعلقت بقضايا مختلفة، كالقضايا القانونية، حقوق الإنسان، الاستيطان، الاقتصادية، الاجتماعية، سلوك أجهزة أمنية فلسطينية، وغيرها من القضايا ذات الاهتمام المشترك لدى المواطن والمجلس. وقد كانت تلك الشكاوي الأساس للعديد من القرارات التي

⁸⁸ المجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. العدد الثاني 1999 (السنة الرابعة)، ص 10.

⁸⁹ عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\4\4.

⁹⁰ في نطاق التقرير الأول الذي أعده المركز حول تقييم أداء المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أخذت بعين الاعتبار القرارات، الأسئلة، الاستجابات، لجان التحقيق الخاصة، وحجب الثقة، كأساس لتقييم الأداء المحاسبي والرقابي للمجلس.

⁹¹ حول ذلك انظر، المجلس التشريعي: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد الأول 1999، السنة الرابعة، ص 34.

اتخذها المجلس خلال تلك الدورة والتي بلغت 87 قراراً، وذلك في محاولة منه للاستجابة لتلك الشكاوي، والمساعدة في رفع الهموم عن المواطنين.

الأسئلة:

الواقع أن المجلس شهد تراجعاً ملحوظاً فيما يتعلق بنشاطه الخاص بتوجيه أسئلة لمسؤولين تنفيذيين خلال دورته الثالثة. فقد بلغ عدد الأسئلة التي تم توجيهها لمسؤولين تنفيذيين (وزراء، وكلاء وزارة، مسؤولي أجهزة أمنية،... الخ) 44 سؤالاً خلال تلك الدورة،⁹² مقارنةً بـ 69 سؤالاً تم توجيهها خلال دورة الانعقاد الثانية،⁹³ وذلك على الرغم من عدد الشكاوي المقدمة له من المواطنين خلال دورته الثالثة والذي وصل إلى ما يزيد عن 113 شكوى. ولا يعني ذلك أن أسئلة المجلس لمسؤولين تنفيذيين جاءت كتعبير عن عدد تلك الشكاوي، ولكنه يعني أن تلك الشكاوي تلعب دوراً معيناً في تحديد عدد وطبيعة الأسئلة التي يوجهها المجلس للسلطة التنفيذية. الجدول التالي يوضح عدد الأسئلة التي وجهها المجلس لممثليين عن وزارات أو مؤسسات في السلطة الوطنية خلال دورته الثالثة.

الوزارة أو المؤسسة	عدد الأسئلة الموجهة لها
البريد والاتصالات	4
الحكم المحلي	9
العمل	—
الصحة	4
السياحة والآثار	—

⁹² تم حصر عدد الأسئلة التي وجهت لمسؤولين تنفيذيين خلال دورة الانعقاد الثالثة من خلال رصد لمحاضر جلسات تلك الدورة والتي بلغت 30 جلسة منها عشرين جلسة منتظمة، ستة جلسات خاصة، وأربعة جلسات استثنائية.

⁹³ بشأن عدد الأسئلة التي وجهها المجلس لمسؤولين تنفيذيين خلال دورة الانعقاد الثانية راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص76.

الوزارة أو المؤسسة	عدد الأسئلة الموجهة لها
التربية والتعليم	-
التعليم العالي	-
الشؤون المدنية	5
النقل والمواصلات	3
الصناعة	1
الزراعة	-
المالية	6
الإسكان	1
الأوقاف	-
التخطيط والتعاون الدولي	1
العدل	3
الثقافة والإعلام	-
التجارة والاقتصاد	1
التمويل	4
الإشغال العامة	-
الشباب والرياضة	1
الأسرى	1
أمين عام مجلس الوزراء	-
المجموع	4 4

وبالنظر إلى طبيعة تلك الأسئلة يتضح أنها تتوزع على عدة محاور. فهناك الأسئلة ذات العلاقة بالرقابة العامة على أداء السلطة مثل تلك التي تتعلق بقضايا الفساد الإداري، التجاوزات المالية، قضايا الحريات العامة مثل حرية التعبير والنشر، الاعتقال السياسي، وغيرها من القضايا التي تندرج تحت هذا الإطار. أما المحور الثاني للأسئلة فيتعلق بالقضايا الاقتصادية، مثل قضايا الموازنة العامة، البطالة، والاستثمار. محور آخر للأسئلة تعلق بالقضايا الإدارية والتنظيمية لأجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية، وخصوصاً تلك التي تتعلق باليات التعيين في أجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية. أما المحور الأخير لتلك الأسئلة فقد

تعلق بقضايا حقوق اجتماعية واقتصادية مثل قضايا الصحة، التعليم، الإسكان، المواصلات.... الخ. والملاحظ أن ما نسبته 50% من الأسئلة التي وجهت لمسؤولين تنفيذيين خلال الدورة الثالثة انتهى العمل بها خلال تلك الدورة، بينما تم إحالة الـ 50% الباقية من الأسئلة إلى اللجان المختصة كل حسب اختصاصه نظراً لعدم اقتناع النواب بالإجابات المقدمة لهم.⁹⁴

على أي حال، يعتبر عدد الأسئلة التي وجهها المجلس لمسؤولين تنفيذيين خلال دورة الانعقاد الثالثة عدد قليل نسبياً إذا ما قورن بعدد الأسئلة التي وجهها لمسؤولين تنفيذيين خلال دورته الثانية والذي بلغ، كما أشرنا، 69 سؤالاً. وهذا بلا شك يعبر عن تراجع في الأداء المحاسبي للمجلس على هذا المستوى، خصوصاً إذا أخذ بعين الاعتبار عدد الشكاوي التي قدمت له خلال تلك الدورة. على ضوء ذلك فمن الممكن للمرء أن يستنتج بأنه طرأ ضعف على قدرة المجلس للتجاوب ومعايشة هموم المواطنين والتعبير عنها من خلال قرارات ملزمة للسلطة التنفيذية استناداً إلى محاسبته للمسؤولين عن التجاوزات التي تمارس ضد المواطنين.

الاستجاب:

ما يؤكد على ما سبق هو عدم استخدام المجلس لأداة الاستجاب (من خلال عدم تشكيله لأي لجان استجاب) خلال دورته الثالثة بأي شكل من الأشكال وذلك على الرغم من الانتهاكات المتعددة التي مارستها بعض الأجهزة الأمنية تجاه المواطنين،⁹⁵ والتي توجت (أي تلك الانتهاكات) باعتداء بعض أفراد من قوات الأمن الفلسطينية في الضفة الغربية على أعضاء من المجلس التشريعي على أثر اعتصامهم أمام منزل المواطن عماد عوض الله، أحد نشيطي الجهاز العسكري لحركة حماس، كتائب عز الدين

⁹⁴ بشأن ذلك راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة. كذلك راجع أيضاً. المجلس التشريعي الفلسطيني: مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي الفلسطيني. العدد الثاني 1999 (السنة الرابعة)، ص 14-15.

⁹⁵ بشأن عدم استخدام المجلس لأداة الاستجاب خلال دورته الثالثة راجع، محاضر جلسات الدورة الثالثة. وبشأن الانتهاكات التي مارستها الأجهزة الأمنية الفلسطينية تجاه المواطنين الفلسطينيين خلال العام 1998 راجع. التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (تقرير النشاطات، التقرير المالي: 1 يناير-31 ديسمبر 1998). ص 51-

القسام، احتجاجاً على الحصار الذي فرضته قوات من الأمن الوقائي على عائلة المواطن المذكور، في أعقاب فراره من مكان احتجازه لدى جهاز الأمن الوقائي في أريحا بتاريخ 15\8\1998.⁹⁶ وعلى الرغم من أن الخطوة الطبيعية التي كان يفترض على المجلس اتخاذها هي إخضاع العقيد جبريل الرجوب مسئول جهاز الأمن الوقائي في الضفة الغربية للاستجواب، إلا أنه لم يفعل ذلك! فقط كل ما استطاع المجلس فعله هو تشكيل لجنة تحقيق في القضية،⁹⁷ ودعوة السلطة التنفيذية لوقف الرجوب وإحالته للتحقيق، دون أن ترافقها (أي هذه الدعوة) أية آليات ضغط على السلطة التنفيذية من أجل إلزامها بفعل ذلك.⁹⁸ والواقع أن ذلك يثير مرة أخرى تساؤل مشروع حول مدى جدية المجلس التشريعي في لعب دوره كمؤسسة برلمانية تهدف إلى ترسيخ أسس من المحاسبة والرقابة في العلاقة مع السلطة التنفيذية.

⁹⁶ بتاريخ 28\8\1998 اعتدى أفراد يعملون في أجهزة الأمن الفلسطينية بالضرب على عدد من أعضاء المجلس التشريعي والصحفيين ونشطاء من منظمات حقوق الإنسان كانوا يعتصمون أمام منزل عائلة المواطن عماد عوض الله في مدينة البيرة احتجاجاً على فرض قوات الأمن الفلسطينية حصاراً عليه. وكانت قوات الأمن الفلسطينية قد لجأت إلى فرض حصار مشدد على عائلة عوض الله في أعقاب فراره من مكان احتجازه لدى الأمن الوقائي في أريحا بتاريخ 15\8\1998. ومنذ ذلك الحين حظرت مغادرة أفراد العائلة منزلهم أو الدخول اليه، وهو إجراء غير قانوني تقترفه قوات الأمن ويشكل عقاباً جماعياً تحرمه القوانين المحلية والدولية. وقد قوبل هذا الإجراء بشجب واسع النطاق في أوساط الجماهير الفلسطينية، وشارك نشطاء في منظمات حقوق الإنسان وأعضاء في المجلس التشريعي في اعتصام جماهيري أمام منزل عائلة عوض بتاريخ 26\8\1998 حيث تعرض عدد من النواب والموظفين في المجلس التشريعي والصحفيين للضرب على أيدي في الأجهزة الأمنية ارتدوا زياً مدنياً. ومن بين أعضاء المجلس التشريعي الذين تعرضوا للضرب كل من عبد أبو ربه أبو عون وجمال الشاتي وسليمان الرومي. وكان عوض الله وأخاه عادل، أحد نشيطي الجهاز العسكري لحركة حماس أيضاً، وأحد أهم المطلوبين للسلطات الإسرائيلية آنذاك، قد قتل أثناء هجوم شنته القوات الإسرائيلية الخاصة بتاريخ 10\9\1998 على منزل يقع في مدينة الخليل حيث كانا المواطنان المذكورين يختبئان به (حول ذلك راجع، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 26\8\1998، و11-12\9\1998، وراجع أيضاً، التقرير السنوي للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (تقرير النشاطات، التقرير المالي: 1 يناير-31 ديسمبر 1998)، ص84.

⁹⁷ سيتم نقاش تلك اللجنة بشكل تفصيلي في الجزء المتعلق بلجان التحقيق الخاصة التي شكلها المجلس خلال دورته الثالثة.

⁹⁸ حول قرارات المجلس المتعلقة بالاعتداء على أعضاء المجلس انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة الحادية عشر بتاريخ 25-27\8\1998.

لجان التحقيق الخاصة:

قام المجلس خلال دورته الثالثة بتشكيل ستة لجان للتحقيق في قضايا تتعلق بالسلطة التنفيذية. واللجان التي شكلها المجلس خلال تلك الدورة كانت كما يلي:

1. لجنة تحقيق لمتابعة قضية استشهاد محيي الدين الشريف.⁹⁹: شكّل المجلس هذه اللجنة في جلسته الرابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 14-16\4\1998، عندما أقر بأغلبية 37 صوتاً ومعارضة 19 من بين 76 نائباً حضروا تلك الجلسة، اقتراح أمين عام الرئاسة، الطيب عبد الرحيم، بتشكيل لجنة من المجلس لمتابعة القضية. وقد جاء اقتراح عبد الرحيم هذا في معرض تقرير قدمه للمجلس خلال تلك الجلسة بعد دعوة المجلس له لإيضاح آخر تطورات القضية. وكانت اللجنة المذكورة قد تشكلت برئاسة إبراهيم أبو النجا النائب الأول لرئيس المجلس، وعضوية كل من: النائب كمال الشرافي رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان للمجلس آنذاك، النائب فخري شقورة رئيس لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي، د. زياد أبو عمرو رئيس اللجنة السياسية للمجلس، والنائب عبد الكريم أبو صلاح رئيس اللجنة القانونية للمجلس.¹⁰⁰

⁹⁹ كان محيي الدين الشريف من أحد أبرز نشطاء الجناح العسكري لحركة حماس، حيث كان مطلوباً للأجهزة الأمنية الفلسطينية والإسرائيلية على حد سواء. وبتاريخ 29\3\1998 وجد الشريف مقتولاً بالقرب من سيارة تم تفجيرها داخل أحد الكراجات في المنطقة الصناعية برام الله. وقد شاب الغموض حول قضية مقتل الشريف، حيث أكد تقرير الطبيب الشرعي في حينه أن الشريف كان قد قتل قبل انفجار السيارة الملقومة به بعد تعرضه لثلاث أعيرة نارية في صدره ورجله. هذا الغموض حول قضية مقتل الشريف أدى إلى توتر العلاقة بين السلطة الوطنية وحركة حماس آنذاك، وإثارة العديد من التساؤلات في الأوساط الرسمية وغير الرسمية حول الجهة المسؤولة عن مقتله. وكان المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الاستثنائية التي عقدت في مدينة رام الله بتاريخ 30\3\1998، قد اصدر بياناً استنكر فيه الحادث، ودعا فيه إلى ضبط النفس لحين الانتهاء من التحقيق في الحادث ومعرفة الجناة الحقيقيين. بشأن ذلك انظر، صحيفة الأيام والقدس بتاريخ 30، 31\3\1998.

¹⁰⁰ انظر محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الرابعة.

وقد باشرت اللجنة نشاطها بالطلب إلى الجهات ذات العلاقة بالموضوع (حماس من جانب، والسلطة الوطنية من جانب آخر) بوقف الحملات الإعلامية والاتهامات المتبادلة فيما بينها. كما قامت بتاريخ 19\4\1998 بعقد اجتماع مع قادة الأجهزة الأمنية من أجل التعرف على الموقف الرسمي للسلطة التنفيذية من القضية، والمساهمة في تخفيف حدة التوتر القائم بين السلطة التنفيذية وحركة حماس آنذاك.¹⁰¹

بناءً على ذلك، أكد إبراهيم أبو النجا، رئيس اللجنة، في جلسة المجلس الخامسة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 28\4\1998، أن اللجنة لم تنه أعمالها بعد، وأنها أجرت ولا تزال تجري اتصالاتها مع الجهات المختصة ذات العلاقة.¹⁰²

أما في جلسة المجلس السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 11-13\5\1998، فقد أكد أبو النجا أن عمل اللجنة يسير بخطى جيدة، وطالب المجلس بإمالتها مزيداً من الوقت لاتمام عملها وتجهيز تقريرها المتعلق بقضية الشريف. وقد وافق المجلس في قراره رقم 273\6\3 على منح اللجنة مدة أسبوعين من تاريخه لإتمام تقريرها وتقديمه له في جلسته القادمة (الجلسة السابعة).¹⁰³ ومن مراجعة دقيقة لمحضر جلسة المجلس السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 26-31\5\1998، يلاحظ أن اللجنة لم تقدم تقريرها إلى المجلس في تلك الجلسة.

وقد تابعت اللجنة نشاطها وجهودها الرامية إلى استكمال إعداد التقرير عندما اجتمعت بتاريخ 15\6\1998 بغزة مع كبار قيادي حركة حماس من أجل الوقوف على الموقف الرسمي للحركة من القضية، ومحاولة الوصول إلى اتفاق وطني يضمن عدم تصعيد التوتر القائم في العلاقة بين السلطة التنفيذية

¹⁰¹ بشأن ذلك انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 20\4\1998.

¹⁰² انظر محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الخامسة.

¹⁰³ انظر، محضر الجلسة السادسة.

وحركة حماس آنذاك. وقد أسفر الاجتماع بين اللجنة، وممثلي حركة حماس عن اتفاق يقضي بضرورة معالجة القضية ضمن إطار القانون.¹⁰⁴

على ضوء ذلك، وعلى ضوء نقاشاتها ومشاوراتها مع الجهات ذات العلاقة بالموضوع، قدمت اللجنة تقريرها في الجلسة الثامنة للمجلس المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 23-30\6\1998. وقد أوصت اللجنة في تقريرها على ضرورة تدعيم آراء الجميع باتفاق وطني يمكّن القضاء من أخذ مجراه الطبيعي تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون. استناداً إلى ذلك، اتخذ المجلس قراره رقم 3\8\297 الذي ثمن من خلاله جهود اللجنة في متابعة القضية واعداد التقرير، وطالب السلطة التنفيذية بإحالة ملف القضية للقضاء من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة.¹⁰⁵

ومن متابعة دقيقة لمحاضر جلسات المجلس المنعقدة بعد جلسته الثامنة وحتى نهاية دورته الثالثة، وللقرارات التي صدرت عنه خلال نفس الفترة، يتضح أنه لا يوجد ما يشير إلى مصير ذلك التقرير، وما إذا كانت السلطة التنفيذية قد أحالت ملف القضية بالفعل إلى القضاء أم لا.

2. لجنة معبر الكرامة : شكل المجلس هذه اللجنة في جلسته السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 11-13\5\1998، وذلك للبحث في فحوى شكاوي تقدم بها العديد من المواطنين حول المعاناة اليومية التي يواجهونها على المعبر أثناء خروجهم ودخولهم من وإلى أراضي الضفة الغربية. وقد ضمت اللجنة ممثلين عن السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي برئاسة أحمد قريع، رئيس المجلس التشريعي، وعضوية كل: النائب حكمت زيد، رئيس اللجنة الاقتصادية للمجلس، والنائب عبد الفتاح حمائل، مقرر لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي، كممثلين عن المجلس التشريعي الفلسطيني. كما ضمت اللجنة في عضويتها كل من: عبد الحفيظ نوفل، مدير عام التجارة والاقتصاد، ناصر طهبوب، مدير عام الجمارك "وزارة الاقتصاد والتجارة"، وجيه العطاري، مدير عام المعابر "وزارة الشؤون المدنية"، عبد

¹⁰⁴ انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 15\6\1998.

¹⁰⁵ انظر، محضر الجلسة الثامنة.

العزیز الأعرج، مدير عام التجارة "وزارة الاقتصاد والتجارة"، صلاح عليان، مدير عام مكتب الرئيس "المجلس التشريعي الفلسطيني"، كمثلين عن السلطة التنفيذية.

وكانت اللجنة قد باشرت نشاطها بزيارة معبر الكرامة للاطلاع عن كثب على إجراءات العمل في المعبر المخصص لعبور المسافرين، وكذلك المعبر التجاري المخصص لنقل البضائع. كما قامت اللجنة بإجراء لقاءات مع وزير الشؤون المدنية جميل الطريفي، وزير المواصلات علي القواسمي، قادة الضابطة الجمركية على المعابر، وجميع المسؤولين المعنيين بالإشكاليات والأوضاع الصعبة هناك. وبعد الانتهاء من تلك المقابلات والوقوف بشكل عيني على واقع المعبر، قدمت اللجنة تقريرها للمجلس في جلسته التاسعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 13-14\7\1998، حيث أكدت فيه على وجود معوقات متممة من الجانب الإسرائيلي لتعقيد وتأخير حركة انتقال المواطنين عبر معبر الكرامة. كما أكدت على أن هناك سرقات لبضائع التجار الفلسطينيين وبعض المواد الثمينة وأغراض وأمتعة المسافرين تتم من خلال دائرتي الجمارك والزراعة الإسرائيليتين في مجال عمل الجانب الفلسطيني. وأوصى التقرير بضرورة إعادة النظر في رسوم الجمارك المفروضة على المواطنين، وتسهيل مرورهم دون عاقبة، من خلال مرحلة عبور واحدة وإلغاء استراحة أريحا. كما أوصى بضرورة أن يتابع الجانب الفلسطيني بحث فتح الحوار مع الجانب الإسرائيلي والعمل على فتح معبر الكرامة لمدة 24 ساعة يومياً، كما هو الحال في معبر رفح. وبعد الانتهاء من الاستماع إلى تقرير اللجنة أحال أبو العلاء، رئيس المجلس، التقرير إلى لجان الداخلية، الاقتصادية، والحكم المحلي من أجل وضع ملاحظاتهم وتعليقاتهم عليه.¹⁰⁶

وفي جلسة المجلس الثانية عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 20-22\10\1998، قدمت لجان المجلس المذكورة أعلاه تقريرها المتعلق بتقرير لجنة المجلس المشار إليها، حيث انتقد ذلك التقرير عدم وجود تحديد للصلاحيات وتوزيع المسؤوليات بين الجهات المعنية. كما رأى التقرير أن السياسة المتبعة على المعابر هي سياسة غير مريحة وبحاجة إلى تنسيق من أجل منع التداخل في الصلاحيات. استناداً إلى ذلك أوصى التقرير بضرورة اعتبار مديرية المعابر كإحدى مديريات وزارة الداخلية وإصدار تعليمات

¹⁰⁶ راجع، محضر الجلسة التاسعة المنعقدة بتاريخ 14\7\1998، وصحيفة الأيام بتاريخ 15\7\1998.

واضحة لكل الجهات المتواجدة على المعبر وبلورة "دليل حقوق الفلسطينيين يتضمن" الإجراءات التفصيلية" وتحمل الفلسطينيين مسؤولية شاملة عن جميع المسافرين.¹⁰⁷ وأوصى التقرير أيضاً بضرورة تنسيق عمل الأجهزة الأمنية على المعابر، وضرورة أن يتولى الأمن الوطني المسؤولية الأمنية على المعابر على اعتبار أن المعابر هي مناطق حدودية.¹⁰⁸ على ضوء ذلك، طالب المجلس في تلك الجلسة السلطة التنفيذية بالآتي:

- . أن يتولى كل مدير معبر المسؤولية الشاملة عن الإدارة والتنظيم الفلسطيني، وأن يشكل المرجعية الإدارية الرئيسية لجميع الأطر العاملة على المعبر.
- . إصدار تعليمات من قبل كل جهة فلسطينية متواجدة في المعبر للعاملين التابعين لها لتحديد صلاحياتهم.
- . أن يتولى الأمن الوطني المسؤولية على المعبر باعتباره منطقة حدودية على أن يقوم بتنسيق أعماله مع باقي الأجهزة الأمنية.
- . تحميل المسؤولية الشاملة للطرف الفلسطيني عن جميع المغادرين والقادمين بمن فيهم حملة البطاقة الشخصية الهامة "VIP".¹⁰⁹

وبالنظر إلى محاضر جلسات المجلس المنعقدة بعد الجلسة الثانية عشر حتى نهاية الدورة الثالثة، يلاحظ أنه لا يوجد ما يشير إلى مصير تلك التوصيات أو المطالب وما إذا تم العمل بها أم لا. والحقيقة أن المشكلة الرئيسية لا تكمن فقط في مدى التزام السلطة التنفيذية بتوصيات ومطالب المجلس، خصوصاً فيما يتعلق بهذه القضية، ولكنها تكمن أيضاً في الطبيعة الخاصة لقضية المعابر. فقضية المعابر تتميز بكونها واحدة من القضايا ذات العلاقة المباشرة مع الطرف الإسرائيلي، والتي لا يمتلك الطرف الفلسطيني الحرية المطلقة في التقرير بشأنها، أو تحديد الترتيبات التي يراها ضرورية لخدمة المواطن الفلسطيني عليها. فوفقاً لما جاء في الاتفاقيات الانتقالية فان أي ترتيبات جديدة على المعابر لا بد وأن تتم بالتشاور

¹⁰⁷ بشأن ذلك راجع، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\11\5

¹⁰⁸ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً الجلسة الثانية عشر. كذلك انظر. صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\11\5.

¹⁰⁹ انظر، المصدر السابق.

والتفاوض مع الجانب الإسرائيلي.¹¹⁰ وهذا في الواقع من الممكن أن يكون قد خلق صعوبات أمام السلطة التنفيذية من أجل ترجمة توصيات ومطالب المجلس إلى إجراءات عملية وملموسة.

لجنة تحقيق في قضية الاعتداء على عدد من النواب المجلس: شكّل المجلس هذه اللجنة في جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998\8\31، لمتابعة قضية اعتداء بعض أفراد من قوات الأمن الفلسطينية (الأمن الوقائي) على عدد من نواب المجلس أثناء اعتصامهم أمام منزل عماد عوض الله، احتجاجاً على الحصار المفروض على عائلته. وقد جاء تشكيل هذه اللجنة بعد الاستماع إلى تقرير وزير الشؤون البرلمانية د. نبيل عمرو حول الحادث، والذي استعرض فيه الإجراءات التي اتخذتها السلطة الوطنية حيال حادث الاعتداء، والتي تضمنت (أي هذه الإجراءات) تشكيل لجنة من القضاء العسكري للتحقيق في قضية الاعتداء،¹¹¹ تأكيد المجلس الوزاري على ضرورة صيانة الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس، تأكيداً أيضاً على ضرورة فتح ملف الأجهزة الأمنية كاملاً بلا تردد، وضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة الخلل في عمل الأجهزة الأمنية. إلا أن الأعضاء في المجلس لم يكتفوا بتقرير الوزير عمرو، واتخذوا قرارهم رقم 3\8\321، الذي شكّلوا بموجبه اللجنة المذكورة برئاسة أحمد قريع، رئيس المجلس التشريعي وعضوية كل من: كمال الشرافي رئيس لجنة الرقابة، فخري شقورة رئيس لجنة الداخلية والأمن، وعبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية للمجلس.

¹¹⁰ بشأن ذلك انظر، "بروتوكول حول ترتيبات خاصة بالمعابر". الاتفاقية الإسرائيلية-الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة. واشنطن، 28 أيلول 1995.

¹¹¹ بتاريخ 1998\8\26، وعلى اثر اعتداء بعض أفراد من قوات الأمن الفلسطينية على نواب من المجلس التشريعي الفلسطيني، عقد الرئيس ياسر عرفات، رئيس السلطة الوطنية اجتماعاً ضم الطيب عبد الرحيم، أمين عام الرئاسة، كمال الشرافي، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس، ونبيل عمرو، وزير الشؤون البرلمانية، ليبحث هذه القضية. وقد قرر الرئيس عرفات، الذي عبّر في ذلك الاجتماع عن استيائه الشديد لحادث الاعتداء، تشكيل لجنة من ذوي الرتب العسكرية الرفيعة تحت إشراف العميد الحاج إسماعيل جبر قائد قوات الأمن الوطني في الضفة الغربية للتحقيق في القضية، وأعطى أوامره برفع الحصار فوراً عن بيت عوض الله. بشأن ذلك انظر، صحيفة القدس بتاريخ 1998\8\27.

وقد باشرت اللجنة نشاطاتها بالاجتماع مع ممثلي الأجهزة الأمنية بعد ثلاثة أسابيع من تاريخ تشكيلها، حيث قامت بالاجتماع مع الحاج إسماعيل جبر، قائد قوات الأمن الوطني في الضفة الغربية، مع العميد أمين الهندي، رئيس جهاز المخابرات العامة في قطاع غزة، ومع بعض قادة الأجهزة الأمنية الآخرين، وذلك بهدف البحث في ملابسات الحادث، والوصول إلى اتفاقيات تضمن عدم تكراره مرة أخرى.¹¹² ومن مراجعة دقيقة لمحاضر جلسات الدورة الثالثة المنعقدة في الفترة ما بعد تاريخ تشكيل اللجنة، يلاحظ أن لا يوجد ما يشير إلى مصير تلك اللجنة، ولا التوصيات التي خرجت بها.

إلا أن د. كمال الشرافي، أحد أعضاء اللجنة، يؤكد أن "عمل اللجنة انتهى بتحويل الملف إلى القضاء العسكري، حيث تم الاستماع إلى إفادات أعضاء المجلس الذين تم الاعتداء عليهم من قبل المدعي العام العسكري، ومحاسبة المتورطين في حادث الاعتداء على النواب من خلال تقديمهم إلى القضاء العسكري".¹¹³

4. لجنة تحقيق لمتابعة حالات التسمم في مخيم عين بيت الماء بالقرب من مدينة نابلس: في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1-1998\9\2، كجلسة استكمالية لجلسته الحادية عشر التي بدأت أعمالها في مدينة رام الله بتاريخ 18\8\1998، كلف المجلس اللجنة الصحية المنبثقة عن لجنة التربية والشؤون الاجتماعية، ولجنة شؤون اللاجئين بمتابعة قضية تسمم الماء في مخيم عين بيت الماء، وتقديم تقرير إلى المجلس في أقرب جلسة ممكنة حتى يتمكن المجلس من اتخاذ القرارات المناسبة بهذا الصدد.¹¹⁴

على ضوء ذلك، باشرت اللجنة المختصة بتلك المتابعة عملها من أجل إعداد ذلك التقرير بدعوة وكيل وزارة الصحة د. منذر الشريف إلى جلسة المجلس تلك من أجل الاستيضاح منه حول الإجراءات

¹¹² د. كمال الشرافي، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\9\6.

¹¹³ المصدر السابق.

¹¹⁴ في نهاية شهر أغسطس 1998، انتشر مرض وبائي في مخيم عين بيت الماء بالقرب من مدينة نابلس أدى إلى إصابة 511 مواطن بالتسمم. بشأن ذلك انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\9\1.

والتدابير الوقائية التي اتخذتها الوزارة من أجل منع تفشي الوباء والأسباب التي أدت إلى تفشي الوباء أصلاً. وفي معرض تقريره المقدم إلى المجلس من أجل الإجابة على أسئلة واستفسارات تلك اللجنة والعديد من نواب المجلس، أكد الشريف أن هناك تنسيق ما بين وزارة الصحة الفلسطينية وبين وكالة الغوث والمؤسسات الأهلية من أجل مكافحة الوباء ومنع انتشاره. وأضاف الشريف في تقريره أن معرفة الأسباب الكامنة وراء انتشار الوباء لا يمكن أن تتم قبل إنجاز الفحوصات المخبرية، الأمر الذي كانت وزارة الصحة تعكف على إنجازه آنذاك.¹¹⁵

وبتاريخ 10\9\1998 عقدت اللجنة المختصة بمتابعة القضية اجتماعاً في مقر المجلس بمدينة نابلس مع كل من: محمود العالول، محافظ مدينة نابلس، منذر الشريف وكيل وزارة الصحة، ود. السلطان مدير الصحة في الوكالة، ناقشت خلاله قضية انتشار الوباء في مخيم عين بيت الماء. وقد اطلع أعضاء اللجنة في ذلك الاجتماع من خلال محافظ المدينة العالول ووكيل وزارة الصحة الدكتور الشريف، ومدير الصحة في الوكالة د. السلطان على تفاصيل وتطورات القضية. كما أكد المجتمعون على ضرورة دعم الجهود الرامية إلى الكشف عن أسباب الوباء، وضرورة إسراع لجنة المجلس المختصة بمتابعة القضية في إعداد تقريرها.¹¹⁶

كذلك عقدت اللجنة المختصة بمتابعة القضية اجتماعاً مع سلطة المياه التابعة لمدينة نابلس بتاريخ 13\10\1998 في مدينة البيرة من أجل التشاور وتبادل وجهات النظر حول القضية والخروج برؤية مشتركة حول كيفية معالجة ومنع انتشار الوباء. وقد قدمت سلطة المياه التابعة لمدينة نابلس في ذلك الاجتماع للجنة المختصة تقريرها المتعلق بالقضية والذي أكدت من خلاله على ما جاء في تقرير وكيل وزارة الصحة، وعلى أهمية بذل الجهود من أجل مكافحة الوباء ومنع انتشاره مستقبلاً.¹¹⁷

¹¹⁵ بشأن ذلك انظر، صحيفتا الحياة الجديدة والقدس بتاريخ 2\9\1998.

¹¹⁶ انظر، صحيفة القدس بتاريخ 11\9\1998.

¹¹⁷ انظر، صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 14\10\1998.

وبتاريخ 1998\12\3 عقدت اللجنة المختصة بمتابعة القضية اجتماعاً خاصاً بها في مدينة رام الله ناقشت فيه قضية التلوث الوبائي من مختلف جوانبها. وقد بلّورت اللجنة في ذلك الاجتماع تقييماً نهائياً للقضية استناداً إلى نقاشاتها واجتماعاتها السابقة مع الجهات ذات العلاقة. وقد جاء هذا التقييم كمرحلة أولى على طريق إعداد اللجنة للتقرير الذي كانت تنوي تقديمه للمجلس من أجل أن يتخذ الإجراءات والتدابير اللازمة بشأن القضية.¹¹⁸

وفي جلسة المجلس الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999\1\13-7، وعلى ضوء نقاشاتها واجتماعاتها مع الجهات ذات العلاقة، قدمت اللجنة المختصة تقريرها إلى المجلس حيث أوصت فيه بما يلي:

ا. ضرورة الطلب إلى السلطة التنفيذية بالتنسيق مع وكالة الغوث للعمل على تأهيل شبكات المياه والمجاري في مخيم عين بيت الماء والمخيمات الأخرى ب. ضرورة الطلب إلى الجهات الصحية والجهات المزودة للمياه تكثيف الفحوصات المخبرية للمياه، خاصة في فصل الصيف. ج. التأكيد على أهمية قيام الجهات المسؤولة والمعنية بمراقبة شبكة الصرف الصحي وإجراء الصيانة اللازمة لها داخل المخيم. د. كذلك التأكيد على ضرورة قيام سلطة المياه وبلدية نابلس بعمل دراسات واضحة حول المياه التي تغذي المنطقة بكاملها. هـ. كما أكدت على ضرورة الطلب إلى وزارة الصحة والجهات المعنية بأخذ دورها في وضع حد للتجاوزات المتعلقة بري المزروعات من المياه العادمة خاصة في شرق مدينة نابلس وغربها.¹¹⁹

والواقع أن المجلس كان قد اقر في تلك الجلسة جميع توصيات اللجنة ورفعها للسلطة التنفيذية من أجل العمل بها. على الرغم من ذلك فإنه لا يوجد ما يشير من خلال محاضر جلسات المجلس الممتدة في الفترة ما بين تاريخ 1999\1\13 وحتى تاريخ 1999\3\7، موعداً انتهاء الدورة الثالثة، إلى أي استجابة

¹¹⁸ انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 1998\12\4.

¹¹⁹ انظر، صحيفة القدس بتاريخ 1999\1\7.

من السلطة لتلك التوصيات، أو أي شكل من أشكال المتابعة قام بها المجلس من أجل دفع السلطة التنفيذية للعمل بتلك التوصيات.¹²⁰

5 . لجنة تحقيق في الظروف الغامضة التي أحاطت بصفقة شراء سيارات لمسئولين في السلطة التنفيذية: في الجلسة السابعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 5-7\1\1999 تقدم أربعة وعشرون نائباً إلى المجلس بمذكرة موقعة بأسمائهم تتحدث عن شكوك بوجود خرق لإجراءات العطاءات المتعلقة بصفقة سيارات كانت جهات في السلطة تعترض إبرامها مؤكدين أن الصفقة لا لزوم لها، ومطالبين وزير المالية برفض الصفقة وعدم صرف الأموال لها. بناءً عليه، أحال النائب إبراهيم أبو النجا، النائب الأول لرئيس المجلس، تلك المذكرة إلى اللجان المختصة (الرقابة، الاقتصادية، والموازنة) من أجل دراسة ما يمكن عمله. وفي جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 7-13\1\1999 شكّل المجلس اللجنة المذكورة والتي تكونت من: أعضاء من لجنة الموازنة والمالية، أعضاء من اللجنة القانونية، وأعضاء من اللجنة الاقتصادية في المجلس. وقد شهدت تلك الجلسة محاولة بعض الأعضاء في المجلس لإثارة هذه القضية، إلا أن رئيس المجلس أبو العلاء رفض السماح لهم بالحديث وحوّل ملف القضية إلى اللجنة المذكورة من أجل دراسة القضية وملابساتها، وإيفاء المجلس بتقرير مفصّل عنها.¹²¹

ومن مراجعة دقيقة لمحاضر جلسات المجلس المنعقدة في الفترة ما بين تاريخ 13\1\1999 حتى تاريخ 8\3\1999 (موعد انعقاد الدورة الرابعة)، القراءات التي صدرت عن المجلس، أو أخبار الصحف، يتضح أنه لا يوجد إلى ما يشير إلى أن اللجنة مارست أية نشاطات لمتابعة تلك القضية خلال دورة المجلس الثالثة.

¹²⁰ انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة في الفترة ما بين 17\1\1999-7\3\1999 (الجلسة الثامنة عشر المنعقدة بتاريخ 26-27\1، الجلسة الخاصة المنعقدة بتاريخ 28\1، الجلسة التاسعة عشر المنعقدة بتاريخ 9-10\2، والجلسة الختامية المنعقدة بتاريخ 7\3\1999).

¹²¹ الجدير ذكره أن الصفقة المذكورة كانت عبارة عن 40 سيارة "بي.أم.دبليو" (B.M.W) لوزراء في السلطة الوطنية. لمزيد من التفاصيل راجع، صحيفة القدس بتاريخ 7\1\1999.

لجنة تحقيق حول الاعتقال السياسي: شكّل المجلس هذه اللجنة في جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 7-13\1\1999 لمناقشة قضية المعتقلين السياسيين. وقد كانت تلك الجلسة استكمالاً لجلسة سابقة عقدها المجلس بتاريخ 5-7\1\1999 (الجلسة السابعة عشر) لمناقشة نفس الموضوع، حيث كلف المجلس آنذاك وزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو بإعداد تقرير حول الموضوع.¹²² وفي معرض تقريره المقدم إلى المجلس في تلك الجلسة الخاصة بقضية المعتقلين السياسيين، وجه عمرو اللوم إلى السلطة التنفيذية بسبب رفضها الاستجابة لدعوة المجلس لحضور الجلسة الخاصة بقضية المعتقلين، وعدم حضور وزير العدل فريح أبو مدين إلى تلك الجلسة، خصوصاً أن هناك قراراً اتخذته المجلس في الجلسة السابعة عشرة ينص على ضرورة حضور وزير العدل أبو مدين إلى المجلس لمناقشة قضية المعتقلين السياسيين. كما استنكر عمرو رفض السلطة إعطاء أرقام دقيقة حول عدد المعتقلين في سجونها، والتي أكدت مصادر حقوقية في حينه أن ذلك العدد تراوح ما بين 700-800 معتقل، غالبيتهم من حركتي حماس والجهاد الإسلامي.¹²³ ونقل عمرو إلى المجلس قرار مجلس الوزراء القاضي بتكليف وزير العدل فريح أبو مدين، والشؤون البرلمانية نبيل عمرو، بدراسة ملفات المعتقلين السياسيين وتصنيفهم وتقديم اقتراحاتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة. إلا أن الأعضاء في المجلس رفضوا الاكتفاء بتقرير عمرو وقرروا بأغلبية 27 نائياً، ومعارضة 9 آخرين، من بين 57 نائباً حضروا تلك الجلسة، تشكيل لجنة من المجلس لمتابعة ملف المعتقلين السياسيين مع الرئيس والجهات المعنية كل في نطاق اختصاصه، على أن يبقى موضوع المعتقلين في سجون السلطة مثاراً على جدول أعمال المجلس. وقد جاءت اللجنة برئاسة أحمد قريع رئيس المجلس التشريعي، وعضوية كل من: نبيل عمرو وزير

الشؤون البرلمانية، وحسن خريشة مقرر لجنة الرقابة في المجلس.¹²⁴ وقد باشرت اللجنة نشاطاتها بالاتصال بالمعتقلين، وقادة الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية، حيث التقت بالعقيد أبو سفيان، مدير سجن جنيد، وناقشت معه أوضاع المعتقلين هناك، وإمكانية الإفراج الفوري عنهم. كما زارت سجن
¹²² انظر، محضر الجلسة السابعة عشر.

¹²³ انظر، صحيفة الاستقلال بتاريخ 1\8\1999.

¹²⁴ الجدير ذكره أن عدد من أمهات المعتقلين في سجون السلطة كنّ قد داهمن مقر المجلس أثناء انعقاد تلك الجلسة الخاصة وطالبن في هتافاتهن باستقالة النواب لما وصفنه بفشل المجلس في إطلاق سراح أبناءهن في سجون السلطة.

جديد، وناقشت معه أوضاع المعتقلين هناك، وإمكانية الإفراج الفوري عنهم. كما زارت سجن أريحا حيث التقت بالعقيد جبريل الرجوب، مدير جهاز الأمن الوقائي في الضفة الغربية، واستعرضت معه الظروف التي يعيشها المعتقلين في سجن أريحا، وأكدت على ضرورة الإفراج الفوري عنهم.¹²⁵ وعلى ضوء نقاشاتها تلك، قدمت اللجنة تقريرها إلى المجلس في جلسته الثامنة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 26-27\1\1999، حيث استعرضت من خلاله الظروف الصعبة التي يحيها المعتقلين في سجون السلطة، وأسباب الأزمة التي تتعلق باستمرار ظاهرة المعتقلين السياسيين. وقد جاءت تلك الأسباب كما يلي: 1. عدم العمل بمبدأ سيادة القانون؛ 2. عدم تنفيذ قرارات محكمة العدل العليا؛ 3. التعذيب؛ 4. والاعتقالات التي تتم دون اتباع الإجراءات القانونية المتعارف عليها. وأوصت اللجنة في تقريرها بضرورة وقف الاعتقال السياسي، باعتباره غير شرعي وغير قانوني، إلغاء محكمة أمن الدولة، ووقف كافة أشكال التعذيب التي يمارسها بعض أفراد الأجهزة الأمنية بحق المعتقلين.¹²⁶

استناداً إلى ذلك، وعلى ضوء نقاش الأعضاء لتقرير لجنة المجلس الخاص بقضية المعتقلين السياسيين، طالب المجلس في جلسته الثامنة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 26-27\1\1999 نبيل عمرو، وزير الشؤون البرلمانية، ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان في المجلس، إعداد مشروع قرار خاص بتلك القضية.

على الرغم من ذلك، فلم تشهد جلسة المجلس التاسعة عشر المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 9-10\2\1999، أي قرار بشأن تلك القضية، ولكنها شهدت إعادة تأكيد المجلس على عزمه لمتابعة القضية وإيلائها أهمية قصوى من خلال تأكيده على إستمراريتها على جدول أعماله حتى التوصل إلى حل بشأنها. وعلى ما يبدو أن عدم اتخاذ المجلس لقرار في تلك الجلسة بهذا الشأن جاء نتيجة تأخر نبيل عمرو، ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان في المجلس، في إعداد ذلك القرار.

وكنتيجة، اضطر إبراهيم أبو النجا، النائب الأول لرئيس المجلس، إلى رفع الجلسة لمدة 20 دقيقة بعدما تعالت هتافات النسوة داخل القاعة. حول ذلك انظر، صحيفة الأيام بتاريخ 28\1\1999.

¹²⁵ الحياة الجديدة بتاريخ 7\1\1999.

¹²⁶ لمزيد من التفاصيل انظر، صحيفتا القدس والأيام بتاريخ 14\1\1999.

وكما يتضح من خلال محاضر جلسات المجلس المنعقدة في الفترة ما بين 2\10-7\3\1999 (تاريخ الجلسة الختامية)، لم يتم اتخاذ أي قرار بهذا الشأن. وحتى انتهاء الدورة الثالثة، ظلت قضية المعتقلين السياسيين كواحدة من القضايا العالقة بين المجلس والسلطة التنفيذية.

إجمالاً يلاحظ أن المجلس قد شهد زيادة ملحوظة في عدد لجان التحقيق التي شكّلها خلال دورته الثالثة. فبعدما كان ذلك العدد أربعة لجان خلال الدورة الثانية،¹²⁷ تصاعد ليصل إلى ستة لجان خلال الدورة الثالثة، أي بنسبة زيادة بلغت 50٪. وهذا يعبر عن تطور (على الأقل على المستوى الكمي) في أداء المجلس الرقابي فيما يتعلق باستخدامه لأداة لجان التحقيق كوسيلة لمراقبة سلوك السلطة التنفيذية. إلا أن المجلس بالمقابل لم يشهد أي تطور فيما يتعلق باستخدامه لتلك الأداة على المستوى الكيفي. فمن جانب، لم يستطع المجلس خلال دورته الثالثة إجبار السلطة التنفيذية على الالتزام بتوصيات لجانه. ومن جانب آخر، لم يستطع أن يسن قانوناً يصبح بموجبه إدلاء المعنيين أمام لجانه للتحقيق مسألة إجبارية وليست طوعية كما هو دارج الآن. والحقيقة أن هاتين المشكلتين هما نفس المشكلتين اللتين واجهتهما لجان التحقيق التي شكّلها المجلس سواء في دورته الأولى، أو الثانية.¹²⁸ ولهذا وكما كانت توصيات واقتراحات اللجان التي شكّلها المجلس خلال دورتيه الأولى والثانية معلقة ومجهولة المصير، بقيت توصيات واقتراحات اللجان التي شكّلها خلال دورته الثالثة معلقة ومجهولة المصير أيضاً. من هنا تبرز أهمية سن تشريع يجعل مسألة التزام السلطة التنفيذية بتوصيات واقتراحات لجان التحقيق، ومثول المعنيين أمام تلك اللجان للتحقيق مسألة إجبارية. وفي تحليلها للأسباب التي تؤثر سلباً على عمل اللجان تؤكد راوية الشوا أن:

¹²⁷ بشأن لجان التحقيق التي شكّلها المجلس خلال دورته الثانية راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1988، ص78-82.

¹²⁸ حول ذلك راجع، المصدر السابق. ص71-74، 82-78.

” وجود أشخاص تنفيذيين في لجان التحقيق، وفي نفس الوقت ممثلين عن المجلس التشريعي، يضعف من قدرة تلك اللجان على أداء مهامها بفعالية”. ولهذا، تضيف الشوا، فإنه ”من الضرورة بمكان أن لا تضم لجان التحقيق التي يشكّلها المجلس أي أشخاص تنفيذيين. على سبيل المثال، ضمت بعض اللجان التي شكّلها المجلس خلال دورته الثالثة بعض الأشخاص الممثلين للسلطة التنفيذية والمجلس في نفس الوقت. هذه الإزدواجية قد تنعكس سلباً على أداء اللجان، وجديتها في متابعة القضايا ذات الخلاف مع السلطة التنفيذية، على اعتبار أن النتائج التي قد تتوصل إليها تلك اللجان قد تؤثر سلباً على بعض مؤسسات السلطة التنفيذية، الشيء الذي قد يتناقض مع مصالح الأشخاص التنفيذيين، الذين قد يكونوا أعضاء في لجان التحقيق تلك. وهذا من الممكن أن يدفع هؤلاء الأعضاء للعمل على عدم تفعيل عمل هذه اللجان، وتجميده، بشكل قد يؤدي إلى عدم متابعة القضية التي شكلت اللجنة أصلاً من أجلها.”¹²⁹

ولذلك فإن عدم تضمين لجان التحقيق لأشخاص تنفيذيين من شأنه أن يفعل من عملها، ويزيد من قدرتها على التأثير إيجابياً في عمل أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية، بشكل قد يؤدي إلى تصحيح بعض مظاهر الخلل المسيطر على عمل تلك الأجهزة والمؤسسات.

حجب الثقة:

الواقع أن قضية استخدام المجلس لأداة حجب الثقة كإحدى الأدوات المتاحة له لممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، كانت من أبرز القضايا المثيرة للجدل خلال دورته الثالثة، حيث شهدت تلك الدورة عدة مناسبات أثّرت من خلالها تلك القضية كما يلي:

1. شهدت جلسة المجلس الثانية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 17-19\3\1998 بداية الدعوة لحجب الثقة عن الحكومة عندما دعا عدد من أعضاء المجلس في تلك الجلسة لعقد جلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة في حالة عدم التزامها بمهلة الأسبوع التي حددها المجلس لها لتقديم موازنة

¹²⁹ راوية الشوا، مقابلة شخصية بتاريخ 25\7\1999.

98 من تاريخه. وعلى الرغم من عدم التزام السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة خلال المدة الممنوحة، وتقديمها لها في وقت لاحق لتلك المدة، لم يعقد المجلس جلسة حجب الثقة تلك، ولم يتم حجب الثقة عن الحكومة.

2. أعيد طرح قضية حجب الثقة عن الحكومة مرة أخرى في جلسة المجلس السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 11-13\5\1998 عندما حدد المجلس موعد عقد جلسته السابعة كموعداً لحجب الثقة عنها، نتيجة عدم التزامها بتوضيح موقفها من ملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة للمجلس حول موازنة 98 خلال المدة التي منحها إيها المجلس آنذاك، وهي مدة الأسبوعين. إلا أنه أيضاً لم يتم حجب الثقة عن الحكومة وذلك على أثر حضور وزير المالية النشاشيبي إلى جلسة المجلس السابعة، وتوضيحه للموقف السلبي للحكومة المتعلق بتلك الملاحظات والتوصيات.

3. وكنتيجة أعاد المجلس في تلك الجلسة (جلسته السابعة) التأكيد على ضرورة حجب الثقة عن الحكومة، وتحديد موعد 15\6\1998 كموعداً لحجب الثقة تلك، وذلك بعد أن استمع من خلال الوزير النشاشيبي إلى الردود السلبية لها حول ملاحظات وتوصيات لجنة الموازنة المتعلقة بموازنة 98.

إلا أن موعد 15\6\1998 جاء ولم تعقد جلسة حجب الثقة تلك، على أثر تدخل الرئيس عرفات ومطالبته للمجلس بتأجيل تلك الجلسة إلى تاريخ 25\6\1998، لاعطاء فرصة للمشاورة حول قانون الموازنة 98، وتشكيل حكومي جديد مقترح. وقد وافق المجلس على ذلك بدون تردد. وعلى الرغم من عدم تضمن موازنة 98 لملاحظات اللجنة الخاصة بما جاء في تقرير هيئة الرقابة 96، إلا أن المجلس أقرها بتاريخ 29\6\1998، مثيراً بذلك الشكوك حول مدى جدية تهديداته المتكررة بحجب الثقة عن الحكومة.¹³⁰

¹³⁰ لمزيد من التفاصيل راجع، مداوات المجلس المتعلقة بقانون الموازنة العامة 98، ص 26-30 من هذا التقرير.

وبجانب إقراره لقانون الموازنة 98، و عدم تضمن تلم الموازنة لملاحظات تقريراً هيئة الرقابة العامة للعام 1996، وتقرير لجنة المجلس التي شكلت لمتابعة تقرير الهيئة، فقد أقر أيضاً التشكيلة الحكومية الجديدة في أغسطس 98. وقد جاء إقرار المجلس لتلك التشكيلة على الرغم من تضمنها لشخصيات أثبتنا بحقها هذان التقريران مخالفات إدارية، مالية، وقانونية. وبذلك يكون المجلس قد خالف موقفه الواضح والصريح والمتعلق بضرورة إعادة تشكيل الحكومة على أسس جديدة من التكنوقراط، وعدم إعادة أي وزير من الوزراء الذين أثبت بحقهم مخالفات مالية، إدارية، أو قانونية إلى الحكومة. وقد كان ذلك من أحد الشروط الأساسية التي اشترطها المجلس في حينه من أجل منحه الثقة لأي حكومة جديدة.¹³¹ إلا أن المجلس، وفي جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 5-1998\8\9، وبحضور 86 عضواً، وغياب عضو واحد، قد فأجا المراقبين بإقراره لتشكيلة الحكومة الجديدة بأغلبية 55 عضواً، ومعارضة 28 آخرون، وامتناع 3 أعضاء عن التصويت.¹³² وقد جاء التشكيل الوزاري الجديد كما يلي: محمد زهدي النشاشيبي وزيراً للمالية، د. منذر صلاح وزيراً للتعليم العالي، متري أبو عيطة وزيراً للسياسة بدلاً من د. حنان عشراوي التي اعتذرت عن قبول حقيبة الوزارة، د. عبد الرحمن حمد وزيراً للاسكان، د. رياض الزعنون وزيراً للصحة، د. حكمت زيد وزيراً للزراعة، د. نبيل قسيس وزيراً للسياسة، بشير البرغوثي وزير بلا وزارة، ياسر عبد ربه وزيراً للثقافة، رفيق النتشة وزيراً للعمل، فريح أبو مدين وزيراً للعدل، ماهر المصري وزيراً للتجارة والإقتصاد، علي القواسمي وزيراً للنقل والمواصلات، جميل الطريفي وزيراً للإرتباط والشؤون المدنية، عزام الأحمد وزيراً للأشغال العامة، د. نبيل شعت وزيراً للتخطيط والتعاون الدولي، انتصار الوزير وزيراً للشؤون الاجتماعية، د. صائب عريقات وزيراً للحكم المحلي، عبد العزيز شاهين وزيراً للتموين، عماد الفالوجي وزيراً للبريد والاتصالات، ويوسف سلامة كقائم بأعمال وزير للأوقاف،¹³³ وطلال سدر وزيراً للشباب والرياضة.

¹³¹ بشأن ذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 77-82.

¹³² انظر، محاضر جلسات الدورة الثالثة، وخصوصاً محضر الجلسة الخاصة بتاريخ 5-1998\8\9.

¹³³ الجدير ذكره أن الوزير حسن طهوب كان مقررًا له أن يكون وزيراً للأوقاف، ولكنه توفي بتاريخ 27\4\1998. ومنذ ذلك التاريخ تولى يوسف سلامة وكيل الوزارة منصب القائم بأعمال الوزير.

إضافةً إلى ذلك فقد تم إضافة سبعة وزراء جدد وهم: د. يوسف أبو صفية وزير دولة لشؤون البيئة، د. سعدي الكرنز وزيراً للصناعة، حسن عصفور وزير دولة بدون وزارة¹³⁴، هشام عبد الرازق وزير دولة لشؤون الأسرى، أسعد عبد القادر وزير دولة بدون وزارة، زياد أبو زياد وزير دولة بدون وزارة، ود. نبيل عمرو وزير للشؤون البرلمانية.¹³⁵

والواقع أن التشكيل الحكومي الجديد كان قد أثار العديد من ردود الفعل الحادة والمتباينة لدى عدد من أعضاء المجلس. فقد رأى النائب مروان البرغوثي أن التشكيل الحكومي الجديد " ليس جذرياً أو جوهرياً، ويعكس عدم وجود الرغبة لدى القيادة الفلسطينية في التغيير."¹³⁶ وأكد النائب داوود الزير أن التشكيل الحكومي الجديد " لا يليب طموحات الشعب الفلسطيني."¹³⁷ ومن جهته دعا النائب علي أبو الريش المجلس التشريعي " للاعتذار إلى الوزراء الذين اتهموهم بالفساد، إذا قرر منح الحكومة الثقة، وإلا فالإصرار على محاكمتهم إذا حجبت الثقة عن الحكومة."¹³⁸ كما اعتبر النائب كمال الشرافي أن التشكيلة الحكومية الجديدة تشكل "مؤامرة على المجلس التشريعي ودوره الرقابي على السلطة التنفيذية المقصود منها تفرغ المجلس وجعله مسالماً إلى أبعد حد."¹³⁹ أما النائب معاوية المصري فقد رأى بأن " هذه الخطوة تمثل استمراراً لهزيمة رهيبة يقصد منها تكريس الفساد كوسيلة للتعامل داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية." ضمن هذا السياق تساؤل المصري "ماذا يعني أن يشارك في الوزارة الجديدة اثنان من الذين شاركوا في التحقيق في ملف الفساد (د. يوسف أبو صفية، ود. سعدي الكرنز)."¹⁴⁰ وتساؤل النائب د. زياد أبو عمرو قائلاً "أين الإصلاح الذي طالبنا به وكيف نمسح الثقة بحكومة اتهمنا بعض

¹³⁴ بتاريخ 1999\7\9 تم تعيين الوزير عصفور وزيراً لشؤون العمل الأهلي. ومنذ تاريخ 1999\8\9 أصبح الوزير عصفور يعرف كوزير لشؤون المنظمات الأهلية في فلسطين. ولم يعرض هذا التعيين على المجلس التشريعي الفلسطيني لإقراره.

¹³⁵ المصدر السابق.

¹³⁶ صحيفة الأيام بتاريخ 1998\8\10.

¹³⁷ المصدر السابق.

¹³⁸ المصدر السابق.

¹³⁹ صحيفة الرسالة بتاريخ 1998\8\13.

¹⁴⁰ المصدر السابق.

أفرادها بالفساد.¹⁴¹ كما اعتبر النائب جمال الشوبكي التشكيل الحكومي الجديد بأنه "خطر على التجربة الديمقراطية حيث حدد القانون الأساسي المقر من المجلس بالقراءات الثلاثة عدد أعضاء مجلس الوزراء بـ 19 وزيراً كحد أقصى، مستهجنًا دعوة المجلس للآخرين باحترام قراراته ما لم يحترمها هو."¹⁴² وأكدت د. حنان عشراوي، التي اعتذرت عن قبول حقيبة وزارة السياحة وأعلنت استقالتها من منصبها السابق كوزيرة للتعليم العالي، أن التشكيل الحكومي الجديد يعبر عن "عدم احترام مطالب الشعب الفلسطيني والمجلس التشريعي بالإصلاح". وأضافت عشراوي "أن المطلوب ليس إبقاء القديم على قدمه وإضافة أعضاء جدد من المجلس التشريعي حيث أن هناك مطالب شعبية وحاجة ملحة للتغيير والإصلاح الجذري والشمولي". واعتبرت عشراوي أن "موقفها الراض للانضمام للوزارة الجديدة جزءاً من الإصلاح والتغيير الحقيقي."¹⁴³ من جهته وصف عبد الجواد صالح خلال مؤتمر صحفي عقده في مدينة رام الله بتاريخ 1998\8\6 التشكيل الوزاري الجديد بأنه "مأساة حقيقية بحق شعبنا مؤكداً رفضه الانضمام للمجلس الوزاري الجديد بشكل مطلق ولا رجوع عنه."¹⁴⁴ واعتبرت النائبة دلال سلامة، مقرر اللجنة السياسية للمجلس أن التشكيل الوزاري الجديد هو "محاولة احتواء للمجلس التشريعي من قبل السلطة التنفيذية عبر استقطابها لعدد من ناشطيه الأكثر انتقاداً لها."¹⁴⁵

وعلى الرغم من الانتقادات الحادة التي وجهها أعضاء المجلس للتشكيل الحكومي الجديد، وتجاهل ذلك التشكيل لتوصيات وملاحظات تقرير هيئة الرقابة العامة 96 من خلال تضمنه للعديد من الشخصيات التي أثبتت تقرير هيئة الرقابة العامة بحقها مخالفات إدارية، قانونية، أو مالية، والذين طالبت لجنة المجلس التي شكلت لدراسة التقرير بإقالتهم فقد أقر المجلس ذلك التشكيل. وما يثير الدهشة في هذا السياق أن القانون الأساسي المقر من المجلس بالقراءة الثالثة بتاريخ 1997\10\2 قد أكد في مادته الخامسة والستون على ضرورة أن "يتكون مجلس الوزراء من عدد لا يزيد على تسعة عشر وزيراً،

¹⁴¹ صحيفة الأيام بتاريخ 1998\8\9.

¹⁴² نفس المصدر السابق.

¹⁴³ صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 1998\8\7.

¹⁴⁴ المصدر السابق.

¹⁴⁵ صحيفة القدس بتاريخ 1998\8\7.

ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تستند إلى كل وزير. " ولهذا فانه من المستغرب أن يقر المجلس، الذي يدعو في كل مناسبة إلى ضرورة العمل بالقانون الأساسي، تلك التشكيلة على الرغم من تناقضها الواضح مع تلك المادة من خلال تضمنها لثمانية وعشرين وزيراً. وبإقراره لتلك التشكيلة، فإن المجلس يكون قد أضفى الشرعية على الممارسات اللاقانونية التي أشارا إليها تقريراً هيئة الرقابة العامة، ولجنة المجلس التي شكلت لمتابعة ودراسة تقرير الهيئة، لبعض الوزراء الذين تضمنهم ذلك التشكيل، وأغلق ملف الفساد، وبشكل نهائي، دون أي محاسبة للخارجين عن القانون.

4. المناسبة الأخيرة التي طرح فيها المجلس قضية حجب الثقة عن الحكومة كانت في جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 7-13\1\1999 لمناقشة قضية الاعتقال السياسي، حيث طالب الأعضاء في المجلس بحجب الثقة عن الحكومة نتيجة عدم التزامها بوقف الاعتقال السياسي، وبقرارات المجلس الداعية إلى حضور ممثلين عن الحكومة للإجابة عن أسئلة واستفسارات الأعضاء المتعلقة بالقضية.¹⁴⁶ إلا أن الأمر لم يتجاوز هذا الحد، ولم يتم الاستخدام الفعلي لأداة حجب الثقة.

ولذلك، وكما هو واضح، لم ينجح المجلس باستخدام أداة حجب الثقة عن الحكومة خلال دورته الثالثة بأي شكل من الأشكال. فقط كان يتم الإشارة إلى تلك الأداة في بعض جلسات المجلس، أو طلب استخدامها من قبل بعض الأعضاء، أو اتخاذ قرارات باستخدام مشروط لتلك الأداة، كما هو الحال في جلسات المجلس التي خصصت لنقاش موازنة 98، كوسيلة تهديد ليس إلا. يؤكد على ذلك عبد الكريم أبو صلاح عندما يقول أن "المجلس أشار إلى إمكانية حجب الثقة عن الحكومة في قضية قانون الخدمة المدنية، وموازنة 98 كوسيلة من وسائل التهديد فقط."¹⁴⁷ استناداً إلى ذلك، فإنه يمكن الادعاء أن الأداء

¹⁴⁶ بشأن ذلك انظر، صحيفة القدس بتاريخ 14\1\1999.

¹⁴⁷ عبد الكريم أبو صلاح، مقابلة شخصية بتاريخ 4\4\1999.

الرقابي للمجلس فيما يتعلق باستخدامه لأداة حجب الثقة لم يحدث له أي تحول خلال دورته الثالثة مقارنةً بدورته الأولى أو الثانية.¹⁴⁸

والواقع أن أحد الأسباب التي أضعفت من قدرة المجلس على استخدام أداة حجب الثقة سواء في دورته الأولى والثانية، أو دورته الثالثة تعلقت بتركيبة المجلس نفسها. فالمجلس يتميز بسيطرة حركة فتح على أغلب مقاعده، حيث يحتل ممثلي الحركة 50 مقعداً، أي ما نسبته 56.81٪ من مجموع مقاعد المجلس.¹⁴⁹ وهذا بلا شك يحد من قدرة المجلس على تشكيل كتلات برلمانية من شأنها أن تدعم باتجاه استخدام الأدوات الرقابية المتاحة له كأداة حجب الثقة. هذا ما يؤكد د. كمال الشرافي، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان للمجلس، عندما يقول أن:

“أحد أهم أسباب عدم نجاح المجلس في استخدام أداة حجب الثقة هو سيطرة أغلبية الأعضاء من فتح على المجلس، بشكل يخلق تهادن وتهاون لديهم من أجل استخدام تلك الأداة في بعض المناسبات، حيث أن أغلبية الأعضاء في الحكومة هم ذو خلفية حزبية فتحاوية.” ويضيف د. الشرافي في تحليله للأسباب الكامنة وراء عدم استخدام المجلس لأداة حجب الثقة عن الحكومة بأن “تعقد الوضع السياسي وتأزمه المتلاحق، خلق المبرر لدى بعض الأعضاء لعدم استخدام تلك الأداة، على اعتبار أن الظروف السياسية لا تسمح بذلك، وأن تحديات المرحلة، وخصوصاً فيما يتعلق بمواجهة الاستيطان وتهويد القدس وإلزام إسرائيل بتطبيق الاتفاقيات الموقعة مع السلطة، أهم من النظر إلى قضايا داخلية، كعلاقة المجلس مع السلطة التنفيذية، واستخدام أداة حجب الثقة عن تلك الحكومة في بعض المناسبات.”¹⁵⁰

¹⁴⁸ حول أداء المجلس الرقابي المتعلق باستخدامه لأداة حجب الثقة خلال الدورة الثانية راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، نوفمبر 1998، ص 83.

¹⁴⁹ بشأن ذلك انظر، المصدر السابق. ص 10.

¹⁵⁰ د. كمال الشرافي، مقابلة شخصية بتاريخ 1999\9\6.

إلا أن د. جواد الطيبي، مقرر لجنة التربية والشؤون الاجتماعية، لا يرى في سيطرة ممثلي حركة فتح على مقاعد المجلس سبباً أساسياً وراء عدم استخدام المجلس لأداة حجب الثقة، ويرى أن سبب عدم نجاح المجلس في استخدام تلك الأداة يعود بشكل رئيسي إلى:

”حادثة التجربة البرلمانية للمجلس التشريعي، وتخوفه، الناتج عن شعوره بالضعف، من حدوث صدام بينه وبين السلطة التنفيذية، بشكل قد يؤدي إلى تبني السلطة التنفيذية لسياسة من الممكن أن تهمشه وتغيبه نهائياً عن دائرة العمل السياسي.“ ويضيف د. الطيبي أن ”شعور المجلس بالضعف نابع من غياب الدعم الجماهيري له، والفهم السائد لدى الجماهير بأن المجلس هو مؤسسة لحل مشاكلهم الاقتصادية والاجتماعية، وليست لتشريع القوانين ومراقبة سلوك السلطة التنفيذية“.¹⁵¹

¹⁵¹ د. جواد الطيبي، مقابلة شخصية بتاريخ 8\9\1999.

هدف هذا التقرير إلى تقييم أداء المجلس التشريعي خلال دورته الثالثة، أي في الفترة ما بين 1998\3\8 وحتى 1999\3\8. وقد ركز التقرير في تقييمه على ثلاثة مستويات أساسية: التشريع، المحاسبة، الرقابة، وهي المهام الأساسية لأي مؤسسة برلمانية. والتقرير يعتبر استكمالاً لتقرير سابق قام المركز بإعداده وتعلق بتقييم أداء المجلس خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أي في الفترة ما بين 1996\3\8 حتى 1998\3\8. ولهذا فقد ارتبط التقرير ارتباطاً وثيقاً بالتقرير السابق، وارتبط تحليل نشاط المجلس المتعلق بتلك المهام في دورته الثالثة، بضرورة فهم نشاطه المتعلق بنفس المهام خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية. وقد تمحور تقييم أداء المجلس خلال تلك الدورة فيما يتعلق بالثلاثة مهام المشار إليها أعلاه حول اتجاهين: اتجاه كمي واتجاه كيفي. ضمن هذا السياق، وفيما يتعلق بأدائه على مستوى التشريع، لوحظ أن المجلس على المستوى الكمي قد شهد تطوراً في معدل إقراره للقوانين، ومعدل مصادقة الرئيس على القوانين التي يرفعها المجلس له. فقد استطاع المجلس إقرار العديد من القوانين التي تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية نحو صياغة نظام قانوني فلسطيني موحد. إلا أنه وعلى المستوى الكيفي، ومن خلال دراستنا لخمسة حالات حسية هامة وهي: مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، مشروع قانون الموازنة العامة 98، وقانون الخدمة المدنية، لوحظ أن أداء المجلس لم يكن بحجم التوقعات. على العكس من ذلك فقد شهد تراجعاً حاداً، ولم يستطع استغلال تلك التجارب الهامة من أجل إحداث تحول في طبيعة العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية المستندة على أساس من التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية لقوانينه وقراراته، وخصوصاً تلك القوانين والقرارات التي تتعلق بقضايا حساسة كالقضايا المشار إليها أعلاه. وكان لتقاعس المجلس في تبني موقف حازم من السلطة التنفيذية تجاه تلك السياسة، وعدم سعيه لتطوير آليات ضغط على السلطة التنفيذية من أجل إقرار تلك القوانين الهامة، الدور الأكبر في ترسيخ سياسة التجاهل واللامبالاة التي تتبناها السلطة التنفيذية تجاه نشاطاته، قوانينه، وقراراته.

أما على مستوى المحاسبة والرقابة فلو حظ أن المجلس قد شهد تراجعاً أيضاً. فقد انخفض عدد الأسئلة التي وجهها إلى مسؤولين تنفيذيين خلال تلك الدورة، مقارنةً بالأسئلة التي وجهها في دورتيه الأولى

والثانية. كما لم يشهد أي تطور أيضاً فيما يتعلق باستخدامه لأداة الإستجواب، حيث لم يستخدمها خلال دورته الثالثة على الإطلاق، وذلك على الرغم من كثرة الشكاوي التي تلقاها من المواطنين، وعلى الرغم من الانتهاكات الفاضحة والواضحة التي مارستها الأجهزة الأمنية الفلسطينية خلال تلك الفترة تجاه المواطنين، والتي توجت باعتداء بعض أفراد من الأمن الوقائي على نواب من المجلس التشريعي نفسه. أما فيما يتعلق بلجان التحقيق فلوحظ أيضاً أن المجلس لم يشهد أي تطور على المستوى الكيفي. فلم يستطع المجلس خلال تلك الدورة إلزام السلطة التنفيذية بالأخذ بتوصيات واقتراحات لجانه. ولم يستطع أيضاً الفرض عليها، من خلال قانون، أن تجعل مسألة مثول المعنيين أمام لجانه للتحقيق مسألة إجبارية. في المقابل شهد أداء المجلس تطوراً على المستوى الكمي، تعلق بزيادة عدد لجان التحقيق التي شكّلها خلال تلك الدورة مقارنةً بدورتيه الأولى والثانية. ولهذا، وكما كانت توصيات واقتراحات لجان التحقيق التي شكّلها المجلس خلال دورتيه الأولى والثانية معلقة ومجهولة المصير، بقيت توصيات وملاحظات اللجان التي شكّلها خلال دورته الثالثة معلقة ومجهولة المصير أيضاً. والواقع أن الصورة لا تبدو أفضل فيما يتعلق باستخدامه لأداة حجب الثقة. فكما هو الحال في دورتي الانعقاد الأولى والثانية، لم يستخدم المجلس هذه الأداة على الإطلاق خلال دورته الثالثة، ولم يتم حتى إدراجها ضمن جدول أعمال أي جلسة من جلسات تلك الدورة. فقط كان يتم الإشارة إلى إمكانية استخدامها على سبيل التهديد ليس إلا. والتطور السلبي في هذه القضية أن المجلس كان قد أوضح في أكثر من مناسبة على إصراره وتصميمه على موقفه القاضي بضرورة إعادة تشكيل الحكومة على أسس من التنكوير والكفاءات، وضرورة محاسبة جميع الخارجين عن القانون، خصوصاً بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة، وتقرير المجلس اللاحق حول تقرير الهيئة، واللذان أكدا على تورط العديد من وزراء السلطة في قضايا فساد مالي، إداري، وقانوني. ولهذا كان موقف المجلس القاضي بعزمه على حجب الثقة عن أي تشكيل حكومي يتضمن أي شخصية من الشخصيات التي أشار إليها تقريراً هيئة الرقابة العامة ولجنة المجلس. إلا أن المجلس فاجأ الجميع بمنحه التشكيل الحكومي الجديد الثقة في أغسطس 1998 على الرغم من تضمن ذلك التشكيل للعديد من الشخصيات التي أثبت بحقها مخالفات إدارية، مالية، وقانونية.

على ضوء ذلك، ومع انتهاء الدورة الثالثة، وهي الدورة التي يفترض بها أن تكون الدورة الأخيرة للمجلس وفقاً لما جاء في الاتفاقية الإسرائيلية-السلطانية المحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، المادة الثالثة (4)، التي أكدت على أن " المجلس ورئيس السلطة التنفيذية سينتخبوا لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة-أريحا الموقعة في 4 أيار 1994"، بات المجلس أكثر ضعفاً وتهميشاً مقارنة بوضعه مع انتهاء دورتي الانعقاد الأولى والثانية. وأبرز مرة أخرى ضعفه وعجزه في مواجهة السلطة التنفيذية، ورفضه غير المباشر لخلق أسس من الشفافية والمحاسبة للعلاقة معها.

استناداً إلى ما سبق، فإن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ومن أجل دفع العملية الديمقراطية إلى الأمام، يؤكد على توصياته التي سبق ذكرها في دراسته المتعلقة بتقييم أداء المجلس التشريعي خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، وعلى سبيل التذكير يضع تلك التوصيات مرة أخرى بين يدي القارئ على أمل أن تساعد المجلس في القيام بمهامه على أكمل وجه:

- . يؤكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان مرة أخرى على 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.
- . من الضروري جداً أن يعمل المجلس على متابعة القرارات التي يصدرها. فجميع القرارات، سواء تلك التي أصدرها في دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أو دورة الانعقاد الثالثة تعلقت بقضايا على درجة كبيرة من الأهمية، ومتابعة العمل فيها لا تقل أهمية عن متابعة إصدار القانون الأساسي.
- . يؤكد المركز مرة أخرى على ضرورة متابعة المجلس لنتائج لجان التحقيق التي يشكلها. حيث يلاحظ من خلال دراستنا لأداء المجلس خلال دورته الثالثة أن المجلس واجه نفس المشكلة التي واجهها في دورتيه الأولى والثانية والتي تعلقت بعدم متابعته لنتائج لجان التحقيق التي يشكلها، الشيء الذي نتج عنه عدم التزام السلطة التنفيذية بأي نتيجة من نتائج لجان التحقيق تلك.
- . يؤكد المركز الفلسطيني أيضاً على ضرورة ترسيخ العلاقة بين النائب والمواطن. فمتعارف عليه أن النائب يمثل المواطن، ويعتبر مفوضاً عنه. ولذلك فهو ملزم بتلمس احتياجاته والتجاوب مع مطالبه.
- . استناداً إلى ما سبق، 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 أخرى من وسائل الاطلاع.
- . ضمن هذا السياق فإن 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.