

مركز حقوق إنسان فلسطيني مستقل مقره مدينة غزة، يتمتع بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، عضو لجنة الحقوقيين الدولية - جنيف، عضو الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس، عضو الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان، و حائز على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام 1996. تأسس المركز عام 1995 من قبل مجموعة من المحامين و ناشطي حقوق الإنسان الفلسطينيين بهدف العمل على:

- حماية واحترام حقوق الإنسان طبقاً للمعايير والمواثيق المقررة دولياً ودعم مبدأ سيادة القانون.
- العمل على تنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني فعال وتعزيز الثقافة الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني.
- يساند المركز كل الجهود من اجل ممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير المصير والاستقلال وفقاً لقرارات الشرعية الدولية.

يتمحور عمل المركز في متابعة وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها، وتقديم الاستشارة والمساعدة القانونية للأفراد والجماعات، وإعداد الأبحاث والدراسات المتعلقة بسيادة القانون وأوضاع حقوق الإنسان للفلسطينيين في قطاع غزة. كما يقوم المركز بالتعليق على مشاريع القوانين الفلسطينية ويشجع تبني تشريعات تتماثل والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتهتدي بالمبادئ الأساسية للديمقراطية. وقد جند المركز لهذا الغرض طاقم من العاملين الملتزمين والناشطين في مجال حقوق الإنسان.

فلسفة عمل المركز

بعد قراءة قانونية للاتفاقات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، خلص المركز إلى أن الاحتلال الإسرائيلي مازال قائماً بشكله المادي والقانوني. فقد تم إعادة تموضع القوات الإسرائيلية داخل القطاع، وبقيت المستوطنات وبعض المنشآت العسكرية الإسرائيلية على حالها محتلة جزءاً لا يستهان به من الأراضي الفلسطينية. كما بقيت الجوانب القانونية للاحتلال الإسرائيلي على حالها لحد كبير، فالأوامر العسكرية الإسرائيلية لم تلغ وبقيت سارية المفعول بموجب الاتفاقات، وما تزال المحاكم العسكرية قائمة، وما يزال آلاف الفلسطينيين أسرى في السجون الإسرائيلية. هذا بالإضافة إلى أن العناصر الجوهرية للقضية الفلسطينية بقيت دون حل: الحق في تقرير المصير؛ إزالة المستوطنات الإسرائيلية؛ حق العودة للاجئين الفلسطينيين؛ وقضية القدس. إن جميع هذه القضايا هي حقوق أساسية للشعب

الفلسطيني، لهذا توجب علينا في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان الاستمرار في العمل على انتهاكات حقوق الإنسان الفلسطيني من جانب إسرائيل.

من ناحية أخرى، خلقت عملية السلام والتحويلات السياسية التي تلتها وقيام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء من الأراضي الفلسطينية دوراً نشطاً للمركز من أجل حماية الحقوق المدنية والسياسية والعمل على تنمية وتعزيز بناء الديمقراطية ومؤسسات المجتمع الفلسطيني والسعي لتطوير نظام قانوني ديمقراطي في فلسطين.

وحدات المركز

يتكون المركز من عدد من الوحدات المتخصصة التي تباشر مهامها بقدر كبير من التسيير الذاتي ولكنها تكمل بعضها البعض في عملها، وهي:

1) وحدة البحث الميداني

يعتبر البحث الميداني العمود الفقري في عمل المركز للحصول على معلومات دقيقة وموثقة قانونياً حول انتهاكات حقوق الإنسان. يقوم بهذه المهمة فريق من الباحثين الميدانيين المدربين يعملون في كافة مناطق القطاع لمتابعة وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان أولاً بأول، من خلال جمع الإفادات من الضحايا أو شهود العيان بشكل دقيق. وللمحافظة على دقة التوثيق، يقوم منسق وحدة البحث الميداني وباحثو المركز بمراجعة ما يجمعه الباحثون الميدانيون. ومن خلال تواجد الباحثين الميدانيين بصورة مستمرة بين الجمهور فإن المركز يحافظ على علاقات وثيقة مع البيئة المحيطة، و بهذا يمكن للمجتمع التأثير على عمل المركز، كما يتمكن المركز من الوقوف على احتياجات واهتمامات المجتمع.

2) الوحدة القانونية

تضم هذه الوحدة فريقاً من المحامين لتقديم الإرشاد والمساعدة والاستشارة القانونية للأفراد والجماعات مجاناً. كذلك تقوم الوحدة بالمداخلة القانونية مع الجهات المختصة بالإضافة إلى التمثيل القانوني أمام المحاكم في بعض القضايا، خصوصاً ذات الطابع الجماعي أو التي تعود نتائجها بالنفع الجماعي. كما تشجع الوحدة في عملها استقلال القضاء وتدعم مبدأ سيادة القانون.

(3) وحدة تطوير الديمقراطية

تختص هذه الوحدة بالعمل على تعزيز الديمقراطية وتنمية المجتمع المدني الفلسطيني وترسيخ مبدأ سيادة القانون. من أجل ذلك يقوم طاقم العمل في الوحدة بإعداد الأبحاث وتنظيم ندوات تتناول موضوعات حقوق الإنسان والديمقراطية و تعزيز ممارستها. كما يقوم الطاقم كذلك بإعداد المراجعات والدراسات للقوانين ومشاريع القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية للمساهمة في تبني تشريعات فلسطينية تدعم التوجه نحو الديمقراطية و احترام حقوق الإنسان.

(4) وحدة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تسعى هذه الوحدة إلى التأكيد على أهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإبلائها الاهتمام اللائق بها بالبحث والدراسة لاسيما في ظل عدم التناول الكافي فلسطينياً لها حتى الآن. ومن اجل ذلك تقوم الوحدة من خلال الباحثين العاملين بها بإعداد الدراسات والأبحاث وورش العمل والندوات التي تتناول واقع هذه الحقوق في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تسعى الوحدة إلى تطوير توصيات ومعايير خاصة لكل من تلك الحقوق للوفاء بها في الحالة الفلسطينية. وتقوم الوحدة بمراجعة التشريعات ومشاريع القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية وذات العلاقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لضمان تشريعات تتماشى والمعايير الدولية للوفاء بها. كما أن الوحدة تسعى إلى توفير قاعدة تدريبية ومعلوماتية للأفراد المكلفين بوضع الخطط وتطبيق البرامج والسياسات الخاصة بتلك الحقوق بما يتماشى والمقبول دولياً لضمان أقصى درجة من الوفاء بتلك الحقوق.

(5) وحدة حقوق المرأة

بدأت في مطلع مايو 1997. و جاءت استحداث هذه الوحدة بعد دراسة شاملة لوضع المرأة الفلسطينية ولعمل المؤسسات النسوية في قطاع غزة. وتهدف الوحدة إلى تقديم المساعدة القانونية للمؤسسات النسوية وللنساء على حد سواء، بما في ذلك التوجه للمحاكم الشرعية في قضايا تتعلق على وجه الخصوص بالحضانة والنفقة. بالإضافة إلى ذلك تعمل الوحدة على توعية المرأة الفلسطينية وتعريفها بحقوقها التي تكفلها موثيق حقوق الإنسان الدولية، و كذلك توعيتها بالقوانين المحلية ذات العلاقة من خلال إعداد دليل قانوني للمرأة. وتهدف الوحدة أيضاً إلى إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالمرأة الفلسطينية، وكذلك مساندة كل الجهود الرامية إلى تغيير القوانين المحلية التي تجحف بحق المرأة و تنطوي على تمييز ضدها.

6) المكتبة

أسس المركز مكتبة قانونية متخصصة في القانون المحلي والدولي وحقوق الإنسان والديمقراطية. تحتوي المكتبة على مراجع ومجلات وإصدارات متنوعة باللغتين العربية والإنجليزية، بالإضافة إلى القوانين الفلسطينية ونصوص الأوامر العسكرية الإسرائيلية وكذلك بعض القوانين والتشريعات من البلدان العربية. كذلك توفر المكتبة العديد من المواد والدراسات المتعلقة بالقضية الفلسطينية والصراع العربي _ الإسرائيلي. ويسعى المركز باستمرار لإغناء وتوسيع مكتبته وهي مفتوحة لاستخدام الباحثين والأكاديميين والمهتمين مجاناً.

التمويل

يتلقى المركز تمويله من عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية غير الحكومية المهتمة بقضايا حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومن بعض الحكومات الصديقة للشعب الفلسطيني، وتشمل:

1. The Swedish International Commission of Jurists - Sweden
2. Ford Foundation - U.S.A
3. NOVIB - Holland
4. Open Society Fund - U.S.A
5. Christian Aid - U.K
6. CAW Social Justice Fund - Canada
7. Dan Church Aid - Denmark
8. Grassroots International - U.S.A
9. European Commission
10. Royal Danish Representative Office
11. Representative Office of Norway
12. Ireland Aid – The Official Overseas Development Assistance Programme of the Irish Government

مجلس الأمناء

د. إبراهيم أبو لغد
د. أنيس فوزي قاسم
د. حنان عشراوي
د. خليل الشقاقي
د. محمد جودة

مجلس الإدارة

راجي الصوراني
جبر وشاح
اياد العلمي
حمدي شقورة

المدير

راجي الصوراني

• عنوان الرسالة

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
29 شارع عمر المختار - بجوار فندق الأمل - غزة - قطاع غزة - ص.ب 1328
فلسطين

هاتف: 972 08 2825893 / 2824776

فاكس: 972 08 2825893 / 2824776

بريد إلكتروني: pchr@pchgaza.org

صفحة الويب بيج: www.pchgaza.org

حقوق الطبع والنشر محفوظة

للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

ينتمت بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة
عضو لجنة الحقوقيين الدولية - جنيف
عضو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس
عضو الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان

الطبعة الأولى / ديسمبر 2000

9 **رقم**

غزة

ص.ب. 38 1

تليفون و فاكس : 08-2824776

08-2825893

08-2823725

البريد الإلكتروني : pchr@pchrgaza.org

صفحة الويب بيم : www.pchrgaza.org

مركز قانوني فلسطيني مستقل لا يستهدف الربح، مقره مدينة غزة وهو يتمتع بصفة استشارية خاصة لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، عضو لجنة الحقوقيين الدولية - جنيف، وحائز على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام 1996م. تأسس المركز في إبريل 1995 من قبل مجموعة من المحامين والناشطين المهتمين بأوضاع حقوق الإنسان في قطاع غزة. يعمل المركز على حماية واحترام حقوق الإنسان ودعم سيادة القانون وتنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني في فلسطين طبقاً للمعايير والممارسات المقبولة دولياً، كما يعمل المركز على مساندة حقوق الشعب الفلسطيني التي يقرها القانون الدولي.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان :-

(1)

(2)

منظمة دولية غير حكومية مقرها جنيف في سويسرا، تركز جهودها لتعزيز ومراقبة مبدأ سيادة القانون والحماية القانونية لحقوق الإنسان في العالم. وتتمتع المنظمة بالصفة الاستشارية في كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخاص بالأمم المتحدة، منظمة اليونسكو والمجلس الأوروبي، ولها العديد من الفروع في أكثر من ستين بلداً في العالم.

(3)

منظمة دولية غير حكومية مقرها باريس، تركز نفسها للدفاع عن حقوق الإنسان في العالم كما هي معرفة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948. تأسست الفيدرالية الدولية في العام 1922 وتضم في عضويتها 89 منظمة في جميع أنحاء العالم.

(4)

شبكة من منظمات حقوق الإنسان والأفراد من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والاتحاد الأوروبي، تأسست في العام 1997. وتهدف الشبكة إلى المساهمة في حماية مبادئ حقوق الإنسان بموجب إعلان برشلونة في العام 1995.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

المجلس

التشريعي

الفلسطيني

تقييم الأداء خلال

دورة الانعقاد

الرابعة

(مارس 99 - مارس 2000)

سلسلة الدراسات (4 2)

1 2
 1 4
 1 7
 1 8
 1 8
 2 0
 2 1
 2 9
 37 1 9 9 9
 38 9 9
 48 1 99
 51 2 0 0
 52 2 0 0
 56 2 00
 5 9
 5 9
 6 0
 6 2
 6 2
 6 3
 6 4
 6 6
 6 8
 7 0
 7 0:
 7 0:
 7 4:

7 4 :
7 8 :
8 2
8 5

يوصل المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان عمله المتعلق بدعم الجهود الرامية لتنمية الديمقراطية وبناء المجتمع المدني الفلسطيني. ومن بين قضايا أخرى حظيت على اهتمام المركز وذات علاقة بالديمقراطية والمجتمع المدني، حظي المجلس التشريعي الفلسطيني منذ بدء تنصيبه في مارس 1996 حتى الآن على اهتمام ومتابعة دقيقة من قبل المركز لنشاطه وأدائه. ضمن هذا السياق فقد أصدر المركز خلال العامين المنصرمين تقريرين تعلقا بتقييم أداء المجلس على مستوى التشريع، الرقابة، والمحاسبة، خلال الدورات الثلاثة من عمل المجلس. وقد صدر التقرير الأول في نوفمبر 1998، حيث تمحور حول تقييم أداء المجلس على المستويات الثلاثة المشار إليها أعلاه خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أي في الفترة ما بين مارس 1996 وحتى مارس 1998. أما التقرير الثاني الذي صدر في ديسمبر 1999 فقد تعلق بتقييم ذلك الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة، أي في الفترة ما بين مارس 1998 حتى مارس 1999. واستكمالاً للعمل بهذا الشأن، يضع المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان التقرير الثالث من نوعه المتعلق بتقييم أداء المجلس خلال دورة الانعقاد الرابعة، أي في الفترة ما بين مارس 1999 وحتى مارس 2000. وينقسم التقرير إلى ثلاثة أجزاء أساسية:

الجزء الأول يستعرض نشاط المجلس المتعلق بانتخاب رئيسته لفترة الدورة الرابعة، انتخاب هيئة مكتب المجلس وإعادة تشكيل لجانته خلال الدورة الرابعة.

أما الجزء الثاني، فيركّز 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 يركّز هذا الجزء على دراسة وتحليل خمسة مشاريع قوانين كخمسة حالات حسية من أجل اشتقاق طبيعة العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية، وتحديد ما إذا طرأ أي تطور على تلك العلاقة خلال دورته الرابعة مقارنةً بدورته الثالثة.

وفيما يتعلق بالجزء الثالث فهو يركّز على تقييم الأداء المحاسبي والرقابي للمجلس خلال تلك الدورة حيث يسعى لتحليل إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدماً في استخدام الأدوات المحاسبية المتاحة له كالأُسئلة، الاستجواب، لجان التحقيق الخاصة، وحجب الثقة في مواجهة السلطة التنفيذية.

ويأمل المركز في أن يساهم من خلال هذا التقرير والتقارير السابقة في دعم الجهود الرامية لتنمية الديمقراطية وبناء المجتمع المدني الفلسطيني.

إحدى أهم المميزات التي ميزت الدورة الرابعة للمجلس عن غيرها من دورات المجلس السابقة هي تزامن انعقادها مع انتهاء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية وفقاً لما ورد في الاتفاقيات السياسية الموقعة بين الطرفين الفلسطيني و الإسرائيلي. فقد أكدت المادة الأولى من وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الموقعة في واشنطن بتاريخ 13 سبتمبر 1993 بأن "هدف المفاوضات الإسرائيلية- الفلسطينية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الأوسط إقامة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية، المجلس المنتخب ("المجلس") للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات وتؤدي إلى تسوية دائمة على أساس قراري مجلس الأمن 242، 338". وجاءت المادة الخامسة من الاتفاق (فقرة 1) لتحديد تاريخ بدء المرحلة الانتقالية عندما نصت على أن "تبدأ فترة السنوات الخمس الانتقالية عند الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا". وفي مايو 1994 أقيمت أول سلطة وطنية فلسطينية في الأراضي الفلسطينية التي كانت القوات الإسرائيلية قد أعادت انتشارها منها وفقاً لما جاء في اتفاق حول قطاع غزة ومنطقة أريحا الموقع بين الجانبين في القاهرة بتاريخ 4 مايو 1994. وقد أعتبر تاريخ إعادة القوات الإسرائيلية لانتشارها من مناطق في قطاع غزة ومنطقة أريحا تاريخ بدء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية. وكان ذلك يعني، أن فترة عمل الحكومة الذاتية الفلسطينية التي من المفترض أن تنشأ أثناء هذه المرحلة ستنتهي مع انتهاء تلك المرحلة، أي في 3 مايو 1999. هذا ما أكدته المادة الثالثة (4) من الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلة حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن، بتاريخ 28 أيلول 1995 عندما نصت 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." وكان يفترض وفقاً لما تم الاتفاق عليه بين الجانبين أن تتوج المرحلة الانتقالية باتفاق تسوية دائم يضمن تطبيق قراري مجلس الأمن 242، و383. إلا أن الحكومة الإسرائيلية، لم تلتزم، كالعادة، بما تم الاتفاق عليه، ومر الرابع من أيار دون أن يتم التوصل إلى اتفاق التسوية الدائم، واستمرت المرحلة الانتقالية بدون أن يلوح في الأفق أي موعد آخر لانتهائها.

وعلى ذلك انتهت المدة القانونية لولاية المجلس التشريعي دون إجراء انتخابات جديدة، الأمر الذي يشكل مساساً خطيراً بالديمقراطية ومبدأ الانتخابات الذي يعتبر الآلية التي يفوض من خلالها الشعب ممثلين عنه لممارسة الحكم. فمن المفهوم أن تفويض الشعب من خلال الانتخابات هو تفويض مؤقت لفترة محددة وبانتهاء هذه الفترة يتعين العودة للشعب من أجل تفويض جديد من خلال انتخابات جديدة. وعدا عن أهمية الانتخابات الدورية في التعبير عن إرادة الشعب وحقه في تفويض من يشاء لممارسة الحكم، تعتبر الانتخابات بحد ذاتها آلية للرقابة والمحاسبة من قبل الشعب على ممثليه المنتخبين. ذلك أن الشعب من خلال الانتخابات يمكن أن يسحب تفويضه لحزب أو شخص ويمنحه لحزب أو شخص آخر. وبالتالي يتسابق المرشحون على الالتصاق بقواعدهم الانتخابية، حرصاً على أصوات الناخبين على الأقل. وفي غياب الانتخابات الدورية لا سبيل لمراقبة الشعب ومحاسبته لمثليه، بل يفقد هؤلاء صفة التمثيل بانتهاء فترة تفويضهم وتغدو شرعيتهم لا علاقة لها بتفويض الشعب. استناداً إلى ذلك طالب النائب مروان كنفاني في وقت سابق (يناير 1999) محكمة استئناف قضايا الانتخابات أن تصدر حكماً حول تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي. وقد أكد كنفاني في طلبه أن محكمة استئناف قضايا الانتخابات كانت قد قررت قبل عام إلغاء الانتخابات التكميلية التي شرع بها لملء المقعد الشاغر لمدينة غزة على اثر استقالة النائب د. حيدر عبد الشافي،¹ واستندت المحكمة في قرارها على البند القانوني الذي ينص على عدم إجراء مثل هذه الانتخابات إذا لم يكن متبقياً في مدة

1998\5\2 9

1

1998\5\2 9

1 9 95

1998\5\2 9

1 9 95

1998\5\2 0

8 7

ولاية المجلس أكثر من عام. وأضاف كنفاني في طلبه أن قرار المحكمة هذا قد حسم الموضوع على اعتبار أن مدة ولاية المجلس سوف تنتهي حتماً خلال اقل من سنة من تاريخ إصدار ذلك القرار حتى يتسنى البدء في الترتيبات اللازمة لإجراء الانتخابات التشريعية الجديدة إذا قررت المحكمة تأكيد حكمها السابق وبالتالي انتهاء مدة ولاية المجلس.² إلا أن محكمة استئناف قضايا الانتخابات أصدرت قراراً في 4 فبراير 1999 اعتبرت فيه أن الرئيس ياسر عرفات هو صاحب الصلاحية في تقرير مدة ولاية المجلس، وما إذا كان سيستمر في عمله أو يصار إلى انتخابات جديدة.³

على ضوء ذلك قرر الرئيس عرفات استمرار عمل المجلس التشريعي بدون إجراء انتخابات تشريعية لأعضائه. جاء ذلك في رسالة بعث بها الرئيس عرفات إلى المجلس التشريعي بتاريخ 7\3\1999 وقرأها نيابةً عنه رئيس المجلس، أحمد قريع (أبو العلاء)، حيث أعلن من خلالها بدء أعمال الدورة الرابعة للمجلس التشريعي الفلسطيني. استناداً إلى ذلك، عقد المجلس في نفس التاريخ الجلسة الافتتاحية لدورته الرابعة في مركز رشاد الشوا في مدينة غزة بحضور 74 عضواً من أعضائه، وغياب 13 آخرين، وحضور أعضاء من اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ومجلس الوزراء والسلك الدبلوماسي

2

" "

5 /1/2

(1998/3/30)

0 9 9 2

(4) (1999

9 5 1

0 1 29#

(1 - 31) (1998) . 82

7 99#

3

ومجلس الأمن القومي ووكلاء الوزارات والمدراء العاميين وقادة الأجهزة والفصائل السياسية ورؤساء الاتحادات والمحافظين والشخصيات الوطنية والجماهيرية.⁴ وقد ألقى أبو العلاء في تلك الجلسة خطاباً أكد فيه على نجاح المجلس في القيام بالأعباء الملقاة على عاتقه وفقاً لنظامه الداخلي سواء بالدعوة لتعزيز الوحدة العربية، أو بتنمية العلاقات مع برلمانات دول مختلفة من العالم. كما أستعرض أبو العلاء في خطابه مجمل إنجازات المجلس خلال دورته الثالثة، وشدد على ضرورة تعزيز العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وأعرب عن أمله في أن تتم إزالة كافة الصعوبات في العلاقة بين السلطتين وخصوصاً فيما يتعلق بتقديم الموازنة في موعدها المحدد، والمصادقة على القوانين، وخصوصاً القانون الأساسي، والاستجابة لقرارات المجلس المختلفة. وفور الانتهاء من خطابه، أعلن أبو العلاء استقالته واستقالة هيئة مكتب المجلس لإتاحة الفرصة لانتخاب رئيس وهيئة مكتب جديدة عملاً بالمادة 2 (ب) من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على أن يقوم المجلس بانتخاب رئيس وهيئة مجلس جديدة مع بداية كل دورة تشريعية جديدة وذلك في انتخابات سرية تجرى بالاقتراع. وبناءً عليه، أخلى أبو العلاء وأعضاء هيئة مكتب المجلس مواقعهم وتولى أكبر الأعضاء سنّاً النائب فرج الصراف إدارة الجلسة وعاونته في ذلك أصغر الأعضاء سنّاً النائبة دلال سلامة، وذلك تمهيداً لانتخاب رئيس وهيئة مكتب المجلس الجديدة.

فور توليه إدارة الجلسة الافتتاحية، دعا النائب فرج الصراف النائبة دلال سلامة للتأكد من النصاب القانوني للجلسة، التي أعلنت بدورها الحضور بـ 74 عضواً والغياب بـ 13 عضواً، مما يعطي الجلسة الطابع القانوني. فيما بعد أعلن الصراف عن تشكيل لجنة تتكون من النواب عبد الكريم أبو صلاح، سليمان أبو سنيينة، وموسى الزعموط للإشراف على عملية انتخاب الرئيس وهيئة المكتب. ومن ثم فتح باب الترشيح لرئاسة المجلس حيث تقدم كلٌّ من أحمد قريع، وسليمان الرومي لترشيح نفسيهما لرئاسة

المجلس في دورته الرابعة. وقد فاز قريع برئاسة المجلس عندما حصل على 57 صوتاً، بينما حصل منافسه الرومي على ثلاثة أصوات، إضافة إلى 14 ورقة كانت بيضاء، من بين 74 صوتاً هي مجموع الأصوات التي تقدمت للاقتراع.⁵

بعد الإعلان عن فوز النائب أحمد قريع برئاسة المجلس للدورة الرابعة، دعا النائب فرج الصراف النواب المتواجدين لترشيح أنفسهم لمناصب نائبا للرئيس، وأمين سر المجلس. وقد فتح باب الترشيح أولاً لمنصب النائب الأول للرئيس، حيث كان المرشح الوحيد النائب إبراهيم أبو النجا، الذي فاز بالتزكية. بعدها فتح باب الترشيح لمنصب النائب الثاني، وكان المرشح الوحيد غازي حنانيا، الذي فاز بالتزكية أيضاً. ومن ثم فتح باب الترشيح لمنصب أمين السر، حيث كان المرشح الوحيد روهي فتوح، الذي فاز بالتزكية هو الآخر.⁶

على ضوء ذلك فقد تكونت هيئة مكتب المجلس من النواب: إبراهيم أبو النجا نائباً أول للرئيس، غازي حنانيا نائباً ثاني، روهي فتوح أميناً للسر، إضافة إلى رئيس المجلس أحمد قريع "أبو العلاء".

تضمن جدول أعمال الجلسة الافتتاحية للمجلس العديد من القضايا، من بينها ترشيح أعضاء جدد للجان المجلس لفترة الدورة الرابعة. وقد جاء ذلك عملاً بالمادة 49 (1) من النظام الداخلي للمجلس التي تنص على أن "تجرى عملية اختيار أعضاء اللجان في أول دورة يعقدها المجلس بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتتلقي هيئة مكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم 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 في أن يقدموا في ورقة طبيعة اللجان التي يرغبون بالانضمام إليها، مع الالتزام بنصوص النظام الداخلي للمجلس. وفي جلسته الأولى المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 15/3/1999، أقر المجلس التشكيلات النهائية للجان وذلك بعد إضافة أعضاء جدد وانسحاب أعضاء قدامى منها. وبناءً على طلب أبو العلاء، رئيس المجلس، تم رفع الجلسة لكي يتسنى لأعضاء اللجان المشكّلة انتخاب رؤسائها ومقرريها. وعلى ضوء عملية الانتخاب تلك أعلن أبو العلاء النتائج كما يوضحها الجدول التالي:

جدول رقم 1 يوضح التركيبة النهائية للجان المجلس في الفترة ما بين 7/3-24/11/1999.⁷

أسم اللجنة	أسم رئيسها	أسم مقررها
لجنة القدس	أحمد الزغير	احمد البطش
لجنة الأراضي ومواجهة الاستيطان	صلاح التعمري	قدورة فارس
لجنة اللاجئين	جمال الهندي	عبد ربه أبو عون
لجنة الموازنة والشؤون المالية	عزمي الشعبي ⁸	داوود الزير

⁷ :
9 9 9
1999 45-47
⁸ 1999/11/2 4

جلال المصدر	جمال الشوبكي	اللجنة الاقتصادية
سليمان أبو سنيينة	عبد الكريم أبو صلاح	اللجنة القانونية
دلال سلامة	زياد أبو عمرو	اللجنة السياسية
موسى الزعبيوط	حسن خريشة	لجنة الرقابة وحقوق الإنسان
جواد الطيبي	عباس زكي	لجنة التربية والقضايا الاجتماعية
عبد الفتاح حمائل	فخري شقورة	لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي

يتناول هذا الجزء من التقرير النشاط التشريعي للمجلس خلال دورته الرابعة. ولتحقيق هذا الغرض، سيتم التطرق كمياً إلى عدد القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس خلال دورته الرابعة، ونقارن ذلك بعدد القرارات والقوانين التي أصدرها المجلس خلال دورته الثالثة، من أجل تحديد إلى أي مدى استطاع المجلس المضي قدماً 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 لمشروع قانون الموازنة لعام 99، مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2000، مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، والتطورات المتعلقة بمشروع قانون الجمعيات الخيرية، كخمسة حالات حسية هامة، من أجل فحص إلى أي مدى طرأ تطور على الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكيفي، وفحص العلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي خلال تلك الفترة من عمل المجلس.

واصل المجلس التشريعي خلال دورته الرابعة إصدار القرارات المتعلقة بمختلف شؤون المجتمع الفلسطيني، حيث أصدر 81 قراراً تعلق بقضايا اقتصادية، سياسية، قانونية، حريات عامة وحقوق إنسان، وغيرها من القضايا التي حظيت على اهتمام المواطن الفلسطيني خلال الفترة قيد البحث،⁹ كما يوضح الجدول التالي.

جدول رقم 2 يوضح عدد وطبيعة القرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الرابعة.

عدد القرارات	نوع القرار
1 5	القضايا السياسية (القدس، الاستيطان، اللاجئيين الفلسطينيين، الأسرى في سجون الاحتلال، قرارات سياسية عامة)
1 0	القضايا الاقتصادية والمالية
3 6	القضايا القانونية
5	القضايا الاجتماعية
9	قضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان
6	القضايا الخاصة بالعلاقة مع السلطة التنفيذية
-	قضايا المصادر الطبيعية والطاقة
-	قضايا الحكم المحلي
8 1	المجموع

⁹ : () 9 6 200-1

يلاحظ من الجدول السابق أن اهتمام المجلس خلال تلك الدورة قد انصب بشكل رئيسي على القضايا القانونية، حيث أصدر بهذا الشأن 36 قراراً، أي ما نسبته 44.40٪ من مجموع القرارات التي أصدرها خلال تلك الدورة. ومن ثم جاءت القضايا السياسية حيث أصدر المجلس 15 قراراً بهذا الشأن، أي ما نسبته 18.5٪ من مجموع القرارات. تلي ذلك القضايا الاقتصادية والمالية حيث أصدر المجلس بهذا الشأن 10 قرارات، أي ما نسبته 12.3٪ من مجموع القرارات، وقضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان، حيث صدر بشأنها 9 قرارات، أي ما نسبته 11.1٪ من مجموع القرارات. فيما بعد جاءت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية، حيث صدر بحقها 6 قرارات، أي ما نسبته 7.4٪ من مجموع القرارات. ومن ثم جاءت القضايا الاجتماعية، حيث أصدر المجلس بحقها 5 قرارات، أي ما نسبته 6.2٪ من مجموع القرارات. أما فيما يتعلق بقضايا المصادر الطبيعية والطاقة، وقضايا الحكم المحلي فلم يصدر المجلس بحقها أي قرار خلال تلك الدورة، حيث احتلت تلك القضايا المرتبة الأخيرة. الجدول التالي يوضح ذلك.

جدول رقم 3 يوضح ترتيب تلك القضايا حسب أهميتها للمجلس بناءً على نسبة القرارات التي صدرت بحق كل منها من مجموع القرارات الكي خلال تلك الدورة.

الترتيب حسب الأهمية	نسبة القرارات الكلية التي صدرت بحقها من مجموع القرارات التي صدرت في الدورة الرابعة	نوع القضية
1	40 . 4 ٪4	القضايا القانونية
2	5 . 8 ٪1	القضايا السياسية
3	3 . 2 ٪1	القضايا الاقتصادية والمالية
4	2 . 1 ٪1	قضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان
5	4 . ٪7	القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية
6	2 . ٪6	القضايا الاجتماعية
السابعة والأخيرة.	0٪	قضايا المصادر الطبيعية والطاقة، وقضايا الحكم المحلي

لتحليل الجدول السابق يجب النظر إلى ترتيب القضايا المشار إليها أعلاه خلال فترة الدورة الثالثة من عمل المجلس وبلورة تحليل مقارن للأسباب الكامنة وراء صعود أو تراجع أهمية بعض هذه القضايا خلال الدورة الرابعة. ولهذا سيكون من المجدي استعراض جدول الدورة الثالثة فيما يتعلق بترتيب القضايا آنفة الذكر استناداً إلى عدد القرارات التي صدرت بحق كل منها. الجدول التالي يوضح ذلك.

جدول رقم 4 يوضح ترتيب القضايا حسب أهميتها بالنسبة للمجلس استناداً إلى عدد ونسبة القرارات التي صدرت بحقها خلال الدورة الثالثة.¹⁰

نوع القضية	عدد القرارات التي صدرت بحقها	نسبة القرارات من مجموع القرارات الإجمالي خلال تلك الدورة	الترتيب حسب الأهمية
القضايا القانونية	9	42 . 6	1
القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية	3	46 . 5	2
القضايا الاقتصادية والمالية	1	3	3
القضايا السياسية (الأرض، الاستيطان واللاجئين... الخ)	8	5	4
القضايا الاجتماعية	6	4 . 1	5
القضايا التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الإنسان	4	6 . 7	6
قضايا المصادر الطبيعية والطاقة	2	3	7
قضايا الحكم المحلي	0	0%	الأخيرة

¹⁰ :) 9 98 1

9 9 9 (أ) (19) 1999 .13

يلاحظ من الجدول رقم (3) و(4) أن القضايا القانونية احتلت المرتبة الأولى في سلم اهتمامات المجلس خلال دورتيه الثالثة والرابعة. بمعنى أن مكانة تلك القضايا بالنسبة للمجلس لم تتغير خلال تلك الدورتين. وتقدمت القضايا السياسية لتحل المرتبة الثانية في ذلك السلم خلال الدورة الرابعة، بعدما كانت تحتل المرتبة الرابعة خلال الدورة الثالثة. ولم يطرأ أي تغيير على مكانة القضايا الاقتصادية والمالية، حيث بقيت تحتل المرتبة الثالثة في سلم اهتمامات المجلس خلال الدورة الرابعة، وهي نفس المكانة التي احتلتها خلال الدورة الثالثة. وتقدمت قضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان لتحل المرتبة الرابعة في ذلك السلم خلال الدورة الرابعة، بعدما كانت تحتل المرتبة السادسة خلال الدورة الثالثة. وتراجعت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية لتحل المرتبة الخامسة في سلم اهتمامات المجلس خلال دورته الرابعة، بعدما كانت تحتل المرتبة الثانية خلال الدورة الثالثة. كما تراجعت القضايا الاجتماعية أيضاً لتحل المرتبة السادسة خلال الدورة الرابعة بعدما كانت تحتل المرتبة الخامسة خلال الدورة الثالثة. نفس الأمر ينطبق على قضايا المصادر الطبيعية والطاقة التي تراجعت إلى المرتبة الأخيرة، بعدما كانت تحتل المرتبة قبل الأخيرة خلال الدورة الثالثة. ولم يطرأ أي تحول على مكانة قضايا الحكم المحلي، حيث بقيت تلك القضايا تحتل المرتبة الأخيرة في سلم اهتمامات المجلس خلال دورة الرابعة، وهي نفس المكانة التي احتلتها خلال الدورة الثالثة. العوامل التالية قد تكون هامة لفهم الأسباب الكامنة وراء التغيير في درجة اهتمام المجلس في بعض القضايا خلال دورته الرابعة:

1. من جانب، من الممكن أن يكون المجلس قد رأى بان مجموع القوانين التي اقرها خلال دوراته السابقة (الأولى، الثانية، والثالثة)، القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال تلك الدورات، والقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل انتخابه، غير كافية لسد الفراغ القانوني الذي نشأ في الفترة ما بين إقامة السلطة الوطنية في مايو 1994 وحتى تاريخ انتخابه في يناير 1996، وغير كافية أيضاً لسد حاجة المجتمع الفلسطيني للقوانين التي تنظم حياته اليومية وعلاقته مع المؤسسات القائمة. فمن بين 50 قانوناً عرضت على المجلس للنقاش العام خلال دوراته الثلاثة، أقر المجلس 21 قانوناً،

ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، الذي بدوره صادق على 14 منها.¹¹ ومن جانب آخر، قد يكون إدراك المجلس لدوره كمؤسسة تشريعية تهدف إلى سن وإقرار القوانين قد نضج أكثر خلال دورته الرابعة، وبات أكثر وضوحاً لديه بأن المبرر الرئيسي لوجوده هو القيام بأداء تلك المهمة على أكمل وجه. ولهذا نجد أن القضايا القانونية استمرت في احتلال المرتبة الأولى في سلم اهتماماته خلال دورته الرابعة، وهي نفس المرتبة التي كانت تحتلها خلال دورته الثالثة.¹²

2. أما فيما يتعلق بالتطور الذي طرأ على مكانة القضايا السياسية والتي جعلها تحتل المرتبة الثانية في سلم اهتمامات المجلس خلال دورته الرابعة فقد يكون مرده إلى التطورات السياسية التي شهدتها المنطقة خلال تلك الدورة، بحيث انعكست على اهتمامات المجلس، ودفعت به للتركيز على تلك القضايا. فمن جانب، شهد العام 1999 جدلاً واسعاً في الأوساط السياسية الفلسطينية حول مسألة إعلان الدولة الفلسطينية بعد انتهاء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية التي بدأت في الرابع من أيار 1994. وكان يتوقع للقيادة الفلسطينية أن تعلن تلك الدولة في الرابع من أيار 1999، وهو تاريخ انتهاء المرحلة الانتقالية، وفقاً لما جاء في الاتفاقيات السياسية الموقعة بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي. ورغم تلويحها في أكثر من مناسبة عن عزمها لإعلان تلك الدولة في ذلك التاريخ، إلا أن القيادة الفلسطينية تراجعت في اللحظات الأخيرة، نتيجة لحسابات سياسية، وضغوط خارجية. ومن جانب آخر، شهد العام 1999 توقيع مذكرة شرم الشيخ بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية في الخامس من سبتمبر من ذلك العام. فبعد جهود حثيثة بذلتها الإدارة الأمريكية والحكومة المصرية نجح الجانبان الفلسطيني والإسرائيلي في توقيع مذكرة التفاهم شرم الشيخ، التي اتفقا من خلالها على قيام إسرائيل بتنفيذ المرحلة الثانية من إعادة انتشارها في الضفة

11) 9 98 :
12 9 9 9 (1). 1999 17-18 23 (19)

الغربية في موعد أقصاه 1999/11/15،¹³ استئناف مباحثات حثيثة حول التسوية الدائمة، والتأكيد بأن تلك المباحثات ستؤول إلى تنفيذ قراري مجلس الأمن 242، و338. هذه التطورات قد تكون ألفت بظلالها على المجلس، ودفعت به لإيلاء أهمية خاصة للقضايا السياسية، بشكل جعل تلك القضايا تحتل المرتبة الثانية في سلم اهتماماته خلال دورته الرابعة.

3. وما يلاحظ في الدورة الرابعة أن اهتمام المجلس بالقضايا القانونية والسياسية جاء على حساب اهتمامه بقضايا أخرى لا تقل أهمية عن القضايا المشار إليها أعلاه. فقد تراجعت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية لتحتل المرتبة الخامسة، بعدما كانت تحتل المرتبة الثانية في الدورة الثالثة، وذلك على الرغم من أن شكل العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية لم يطرأ عليه أي تطور إيجابي، فيما يتعلق باستمرار السلطة التنفيذية في محاولاتها لتهميش دور المجلس التشريعي وتجاهل قوانينه وقراراته. ولم يقتصر الأمر على هذا الحد بل ذهب إلى أبعد من ذلك لتشهد تلك الدورة تكراراً لحوادث اعتداء أفراد من قوات الأمن الفلسطينية على نواب من المجلس التشريعي.¹⁴

13 () % 2

()

()

%3

() .

14 8

8 2891

14

5 988

1999/1

"

"

يكون دفع المجلس إلى عدم اتخاذ أي قرارات إضافية خلال تلك الدورة، والاكتفاء بعدد مماثل للقرارات التي اتخذها بهذا الشأن في دورته الثالثة. وهذا ما يفسر عدم حدوث أي تغيير في مكانة تلك القضايا بالنسبة للمجلس. وقد يفسر التحسن الذي طرأ على الظروف الاقتصادية لمناطق السلطة الوطنية سبب تراجع اهتمام المجلس بالقضايا الاجتماعية. فبعدما كانت تلك القضايا تحتل المرتبة الخامسة خلال الدورة الثالثة، تراجعت لتحتل المرتبة السادسة خلال الدورة الرابعة، الأمر الذي قد يكون له ما يبرره، على اعتبار أن التحسن الذي طرأ في الظروف الاقتصادية لمناطق السلطة الوطنية انعكس إيجابياً على الظروف الاجتماعية، وبرز عدم الحاجة لدى المجلس لايلاء تلك القضايا نفس درجة الاهتمام التي أولاه لها خلال الدورة الثالثة.

5. وفيما يتعلق بالتطور الذي طرأ على مكانة القضايا التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الإنسان، وهو التطور الذي عبر عن نفسه من خلال احتلال تلك القضايا للمرتبة الرابعة، بعدما كانت تحتل المرتبة السادسة خلال الدورة الثالثة، فله ما يبرره أيضاً. فقد شهد العام 1999 استمرار مظاهر الخلل في أداء السلطة الوطنية، وهي المظاهر التي عبرت عن نفسها من خلال فشل القيادة الفلسطينية في تكريس مبادئ سيادة القانون وفصل السلطات واستقلال القضاء، بشكل أدى إلى استمرار انتهاك حقوق الإنسان في مناطق ولاية السلطة الوطنية.¹⁶ هذا الأمر قد يكون دفع بالمجلس التشريعي إلى إيلاء اهتمام أكثر خلال دورته الرابعة لقضايا الحريات العامة وحقوق الإنسان، وإصدار المزيد من القرارات ذات العلاقة بتلك القضايا، على أمل أن تساهم تلك القرارات في تحسين أوضاع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية، ووقف الانتهاكات المستمرة لها.

6. أما بالنسبة لموقف المجلس المتعلق بعدم إصدار قرارات تتعلق بقضايا المصادر الطبيعية والطاقة، فعلى ما يبدو أن المجلس قد اكتفى بالقرارات التي أصدرها بهذا الشأن خلال دوراته الأولى، الثانية، والثالثة، أو انه لم يطرأ أي جديد على تلك القضايا بحيث تدفع بالمجلس إلى إصدار قرارات إضافية بهذا الشأن. وما يؤخذ على المجلس خلال دورته الرابعة هو استمرار موقفه المتعاس من مسألة عقد انتخابات محلية. فعلى الرغم من استمرار تجاهل السلطة التنفيذية خلال فترة الدورة الرابعة لتلك المسألة، الأمر الذي كان يفرض على المجلس العمل على تطوير آليات ضغط عليها، والتي من بينها القرارات، لعقد تلك الانتخابات، إلا أن تلك الدورة لم تشهد أي قرار للمجلس يتعلق بقضايا الحكم المحلي.

بلغ عدد مشاريع القوانين التي عرضت على رئاسة المجلس خلال دورته الرابعة 19 قانوناً¹⁷ وقد أحالت رئاسة المجلس جميع هذه المشاريع إلى اللجان المختصة في المجلس، كما هو موضح في الجدول التالي.

جدول رقم 5 يوضح مشاريع القوانين التي أحيلت إلى اللجان المختصة وتاريخ إحالتها.

تاريخ الإحالة	مشروع القانون
6 / 1 / 98	قانون المطبوعات والنشر
6 / 1 / 98	قانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة
5 / 4 / 99	قانون الموازنة العامة 99

94/ 2	0	قانون المرور
94/ 2	0	قانون دمع ومراقبة المعادة الثمينة (معدّل)
95/ 1	1	قانون مجلس الطب الفلسطيني
96/ 2	4	قانون تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الزراعية
96/ 2	4	قانون التحكيم
910 1	4	قانون الإجراءات الجزائية
910 1	4	قانون الرسوم التفصيلية
910 1	4	قانون صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية
910 1	4	قانون المياه
917 1	0	قانون التمويل
99/11/ 1	7	قانون الموازنة العامة 2000
917 1	8	قانون تنظيم مهنة المحاماة (معدّل)
917 1	4	قانون التأمينات الاجتماعية
917 1	4	قانون تشكيل المحاكم القضائية
917 3	0	قانون منع تعذيب الموقوفين والمحتجزين والمسجونين

ومن بين التسعة عشر مشروع قانون التي أحييت للجان المختصة، تم طرح 14 مشروع قانون للنقاش العام، لكي يصل عدد مشاريع القوانين التي طرحها المجلس للنقاش العام منذ بداية تنصيبه في مارس 1996 حتى انتهاء دورته الرابعة في مارس 2000 إلى 64 مشروع قانون.¹⁸ الجدول التالي يوضح تلك المشاريع.

18 _____
 5 0
 _____ :
 (9 1 9 8)
 _____ :
 (9 1) 1999 17-18.

جدول رقم 6 يوضح مشاريع القوانين التي طرحها المجلس للنقاش العام خلال دورته الرابعة وتاريخ طرحها.

تاريخ طرحه للنقاش العام	مشروع القانون
5 / 4 / 9	قانون موازنة العام 99
3 / 2 / 96	قانون المرور
5 / 2 / 96	قانون المطبوعات والنشر
6 / 7 / 9	قانون التحكيم
7 / 2 / 910	قانون الإجراءات الجزائية
3 / 1 / 91	قانون الموازنة العامة 2000
1 / 2 / 91	قانون التمويل
1 / 2 / 91	قانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة
1 / 2 / 91	قانون تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الحشرية
1 / 2 / 91	قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية
1 / 2 / 91	قانون صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية
1 / 2 / 91	قانون الرسوم التفصيلية
1 / 2 / 91	قانون المياه
5 / 1 / 917	قانون تشكيل المحاكم القضائية

وكان المجلس قد أقر خمسة من مشاريع القوانين تلك بالقراءة الأولى، كما هو موضح في الجدول التالي.

جدول رقم 7 يوضح مشاريع القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، تاريخ إقرارها، والفترة الزمنية ما بين طرحها للنقاش العام وتاريخ إقرارها بالقراءة الأولى.

مشروع القانون	تاريخ إقراره بالقراءة الأولى	الفترة الزمنية ما بين طرحه للمناقشة العامة وإقراره بالقراءة الأولى
قانون الموازنة العامة 99	9 / 6/9	شهران وأربعة أيام
قانون الموازنة العامة 2000	3 / 1/9	صفر من الأيام
قانون التحكيم	3 / 2 / 9	4 رجب و 4 شوال
قانون المرور	6 / 1 / 9	6 ربيع
قانون تنظيم مهنة المحاماة (معدل)	-----	-----

ومن بين مشاريع القوانين الأربعة التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، أقر ثلاثة مشاريع قوانين بالقراءة الثانية وأحالهما للرئيس للمصادقة، ومشاريع القوانين هي: (1) قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ 1999/11/25، وأحالته للرئيس بتاريخ 1999/11/27 للمصادقة أو التعليق، الذي بدوره صادق عليه بتاريخ 1999/12/28. (2) مشروع قانون تنظيم الموازنة العامة 99، الذي أقره المجلس بالقراءة الثانية بتاريخ 1999/8/12 وأحالته للرئيس بتاريخ 99/9/4، الذي بدوره صادق عليه بنفس التاريخ. (3) مشروع قانون الموازنة العامة الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ 200/1/26، وصادق عليه الرئيس بنفس التاريخ.

إضافة إلى ذلك، هناك بعض القوانين التي تم طرحها للنقاش العام، وإقرارها بالقراءة الأولى خلال دورات سابقة. إلا أنه استكمل العمل بها، وأقرت بالقراءة الثانية، ومن ثم رفعت للرئيس للمصادقة، وصدرت بعضها بعد مصادقة الرئيس عليها، خلال الدورة الرابعة، الجدول التالي يوضح مشاريع تلك القوانين.

جدول رقم 8 يوضح مشاريع القوانين وتاريخ طرحها للنقاش العام، تاريخ إقرارها بالقراءة الأولى، تاريخ إقرارها بالقراءة الثانية، تاريخ رفعها للرئيس، وتاريخ الإصدار.

مشروع القانون	تاريخ طرحه للنقاش العام	تاريخ إقراره بالقراءة الأولى	تاريخ إقراره بالقراءة الثانية	تاريخ رفعه للرئيس للمصادقة	تاريخ الاصدار
قانون العمل الفلسطيني	98/5/26 (دورة ثالثة)	98/12/24 (دورة ثالثة)	99/10/27 (دورة رابعة)	99/11/18 (دورة رابعة)	لم يصدر
قانون البيئة	98/8/18 (دورة ثالثة)	99/5/27 (دورة رابعة)	99/7/6 (دورة رابعة)	99/8/5 (دورة رابعة)	99/12/28
قانون المعاقين	98/11/5 (دورة ثالثة)	99/1/6 (دورة ثالثة)	99/3/16 (دورة رابعة)	99/6/2 (دورة رابعة)	99/8/9
قانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين	98/12/9 (دورة ثالثة)	99/1/7 (دورة ثالثة)	99/4/20 (دورة رابعة)	99/7/15 (دورة رابعة)	لم يصدر

الجدير ذكره أن المجلس كان قد طرح مشروع قانون "العطاءات للأشغال الحكومية" للنقاش العام خلال دورته الثالثة، وقره بالقراءة الأولى والثانية خلال نفس الدورة. إلا أنه واصل العمل به وتطوع بإعداد قراءة ثالثة له خلال دورته الرابعة. وقد أقر المجلس القانون بالقراءة الثالثة بتاريخ 99/6/9. وبتاريخ 99/6/27 أحاله للرئيس للمصادقة عليه. وبتاريخ 99/12/28 صدر القانون رسمياً.

استناداً إلى ما تقدم فقد بلغ مجموع القوانين التي صادق عليها المجلس خلال دورته الرابعة بالقراءة الثانية سبعة قوانين. ثلاثة من بين هذه القوانين تم طرحها لأول مرة للنقاش العام في الدورة الرابعة (قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل+ قانون الموازنة العامة 99+ قانون الموازنة العامة 2000). أما القوانين الأربعة الأخرى فقد تم طرحها للنقاش العام لأول مرة خلال دورات سابقة (القوانين المشار إليها في جدول رقم 4)، ولكن استكمل العمل فيها خلال الدورة الرابعة. وفيما يتعلق بعدد القوانين التي

رفعها المجلس للرئيس للمصادقة، أو التعليق خلال دورته الرابعة، فقد بلغ ثمانية مشاريع قوانين. وصادق الرئيس على ستة منها، وصدرت في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية. الجدول التالي يوضح تلك القوانين.

جدول رقم 9 يوضح هذه القوانين وتاريخ صدورها في الجريدة الرسمية.

القانون	تاريخ صدوره في الجريدة الرسمية
قانون حقوق المعاقين	9 / 8 / 9
قانون الموازنة العامة 99	4 / 9 / 9
قانون البيئة	8 / 2 / 917
قانون تنظيم مهنة المحاماة (معدل)	8 / 2 / 917
قانون العطاءات للأشغال الحكومية	8 / 2 / 917
قانون الموازنة العامة 2000	6 / 2 / 010

وبلا شك أن تقييم الأداء التشريعي للمجلس خلال دورته الرابعة يتطلب العودة إلى الدورات السابقة لتحديد عدد القوانين التي اقرها المجلس بالقراءة الثانية ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، والتي تم المصادقة عليها بالفعل من قبل الرئيس، وبالتالي الاستنتاج إلى أي مدى تقدم المجلس في عمله على مستوى التشريع خلال دورته الرابعة. فقد أقر المجلس خلال دوراته السابقة (الأولى والثانية والثالثة) 21 قانوناً بالقراءة الثانية (أي بمعدل 7 قوانين لكل دورة)، ورفعها للرئيس للمصادقة، الذي بدوره صادق على 14 قانوناً منها (أي بمعدل 4.6 قانون لكل دورة).¹⁹ أما فيما يتعلق بالدورة الرابعة فقد شهدت إقرار المجلس لسبعة مشاريع قوانين بالقراءة الثانية، وهو نفس معدل إقرار المجلس للقوانين بالقراءة الثانية خلال دوراته السابقة. ولهذا فقد شهدت الدورة الرابعة ثبات في الأداء التشريعي

19

للمجلس على المستوى الكمي. فيما يتعلق بعدد القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال الدورة الرابعة فقد بلغت ستة قوانين، لكي يصبح مجموع القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال دورات المجلس الأربعة 20 قانوناً، أي بمعدل 5 قوانين لكل دورة. ولهذا فقد شهدت الدورة الرابعة زيادة في معدل القوانين التي صادق عليها الرئيس. العوامل التالية قد تكون هامة لفهم أسباب الثبات في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي، أو الزيادة في معدل مصادقة الرئيس على القوانين التي رفعها المجلس له خلال الدورة الرابعة:

1. من الممكن أن تكون عدم مصادقة السلطة التنفيذية على العديد من القوانين التي اقراها المجلس خلال دوراته السابقة قد أثر سلباً على الأداء التشريعي للمجلس خلال دورته الرابعة. فقد شهدت دورات المجلس السابقة، وخصوصاً دورته الثالثة، نشاطاً تشريعياً مكثفاً، حيث استطاع المجلس إقرار العديد من القوانين الهامة، والضرورية لبناء المجتمع المدني الفلسطيني. على الرغم من ذلك، فقد تجاهلت السلطة التنفيذية العديد من تلك القوانين ولم تصادق عليها، ولم تدخل تلك القوانين حيز التنفيذ.²⁰ هذا الأمر قد يكون أثر سلباً على نشاط المجلس التشريعي خلال دورته الرابعة، وأدى إلى إصابة العديد من الأعضاء بالإحباط، بعد أن أثبتت التجربة لهم بأن جهودهم التي تبذل من أجل إقرار القوانين تواجه سياسة من التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية. والواقع أن جزء من المسؤولية يقع على عاتق المجلس فيما يتعلق بعدم مصادقة السلطة التنفيذية على العديد من القوانين الهامة والضرورية لبناء المجتمع المدني الفلسطيني. فالمجلس، خلال أربعة سنوات من عمله، لم يطور أي آليات ضغط على السلطة التنفيذية لدفعها للمصادقة على العديد من القوانين الهامة والضرورية لبناء مجتمع مدني. على مستوى آخر، لم يترق الأداء التشريعي للمجلس خلال أربعة سنوات من عمله إلى المستوى المطلوب. فقد أقر المجلس خلال تلك الفترة 28 مشروع قانون فقط بالقراءة الثانية، الأمر الذي يثير الاستغراب، خصوصاً إذا اخذ بعين الاعتبار الحاجة الملحة للشعب الفلسطيني لامتلاك نظام قانوني موحد للضفة الغربية وقطاع غزة، ولتجاوز التأثيرات السلبية للإرث القانوني الذي ورثه عبر مراحل الاحتلال المختلفة التي مر بها. هذه الحقيقة كانت تفرض على المجلس أن يأخذ دوره بجدية أكثر، وأن يبذل

المزيد من الجهد نحو تحقيق هذا الهدف من خلال إقرار أكبر عدد من القوانين التي تنظم علاقة السلطات القائمة بالمواطنين، وتكفل تحقيق نظام قانوني موحد للصفة الغربية وقطاع غزة، وهو الأمر الذي على ما يبدو لم يحدث حتى الآن. ما يدل على ذلك هو أن الدورة الرابعة لم تشهد أي تحول كمي في الأداء التشريعي للمجلس مقارنةً بدورته الثالثة. والحقيقة أن الواقع يبدو أسوأ إذا أخذ بعين الاعتبار أن مجموع مشاريع القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الثانية خلال دورته الرابعة قد بلغ سبعة مشاريع. أربعة من هذه المشاريع أقرها المجلس بالقراءة الأولى في دوراته السابقة، وأستكمل العمل فيها وأقرها بالقراءة الثانية في الدورة الرابعة، وثلاثة فقط أقرها بالقراءتين الأولى والثانية في الدورة الرابعة! أي أن مجموع مشاريع القوانين التي طرحت لأول مرة وأقرت بالقراءتين الأولى والثانية خلال الدورة الرابعة كانت ثلاثة مشاريع فقط.

2. أما فيما يتعلق بالزيادة في معدل مصادقة الرئيس على مشاريع القوانين التي يرفعها المجلس له فهذا قد يكون مرده إلى أن معظم المشاريع التي عرضت على الرئيس للمصادقة خلال الدورة الرابعة للمجلس تعلقت بقضايا اجتماعية واقتصادية، ولم تنطرق إلى قضايا ذات موضع جدل وخلاف بين السلطة الوطنية وإسرائيل. ومن الممكن أن تكون الزيادة التي حصلت في معدل إقرار الرئيس لمشاريع القوانين مردها محاولة السلطة التنفيذية تقليص حجم الانتقادات الموجهة لها محلياً ودولياً نتيجة عدم تجاوبها مع قوانين المجلس التشريعي خلال دوراته السابقة.

استناداً إلى ما تقدم فمن الممكن القول أن الدورة الرابعة لم تشهد تحولاً إيجابياً في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي. السؤال الذي يبرز الآن: هل شهدت تلك الدورة أي تحول في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكيفي أيضاً؟ هذا ما سنحاول التعرف عليه في معرض نقاشنا لخمسة حالات حسية هامة: مشروع قانون الموازنة العامة 99، ومشروع قانون الموازنة العامة 2000، مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، التطورات المتعلقة بمشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

1999

بتاريخ 12\8\1999، وفي جلسة خاصة عقدها في مدينة رام الله، أقر المجلس التشريعي بأغلبية 38 نائباً ومعارضة 18 آخرين، من بين 56 عضواً حضروا تلك الجلسة، موازنة العام 99، وذلك بعد تأخير دام ما يقارب الخمسة شهور على الموعد القانوني لتقديمها، حيث كان يفترض، وفقاً للأسس والقواعد الدستورية، أن يتم تقديمها في موعد أقصاه 31/3/1999.²¹ وقد قدر إجمالي الإيرادات العامة للعام 99 بـ (1136.21 مليون دولار)، وقدر مجموع النفقات العامة بـ (1194.35 مليون دولار)، بواقع عجز بلغ (58.14 مليون دولار). وجاء تصنيف الموازنة كما يلي:

الإيرادات العامة: التي قدرت بـ 1136.21 مليون دولار وصنفت كما يلي:

1. الإيرادات المحلية التي قدرت بـ 901.21 مليون دولار وتشمل: الإيرادات الضريبية (782.06 مليون دولار)، الجمارك (301.75 مليون دولار)، ضريبة القيمة المضافة والمكوس (392.70 مليون دولار)، ضرائب أخرى (1.36 مليون دولار)، الضرائب على الدخل والأرباح (86.25 مليون دولار).
2. المنح والمساعدات: التي قدرت بـ 235 مليون دولار.

النفقات العامة: التي قدرت بـ 1194.35 مليون دولار وصنفت كما يلي:

1. النفقات الجارية: التي قدرت بـ 953.10 مليون دولار وصنفت كما يلي:

1. رواتب وأجور (554.75 مليون دولار)، نفقات تشغيلية (203.30 مليون دولار)، نفقات تحويلية (168.85 مليون دولار)، نفقات أخرى (12.12 مليون دولار).

2. النفقات الرأسمالية والتطويرية: التي قدرت بـ 241.25 مليون دولار.²²

1 4 9 99

21

:

22

.1999

1.729.46

1.603.75 9 9

:

. 1 2 5T

ونتيجة للأهمية الخاصة التي توليها أي مؤسسة برلمانية لقانون الموازنة العامة في علاقتها مع السلطة التنفيذية، على اعتبار أنه 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 المتعلقة بمشروع قانون موازنة 99، من أجل فحص طبيعة العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية خلال دورته الرابعة.

99

الواقع أن اهتمام المجلس بمشروع قانون الموازنة للعام 1999 برز خلال الدورة الثالثة من عمله عندما أكد في جلسة خاصة عقدها في مدينة رام الله بتاريخ 99/1/5 على ضرورة أن يقوم وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي بتقديم مشروع قانون موازنة العام 1999 من أجل دراسته وإقراره. ضمن هذا السياق أكد بعض الأعضاء في المجلس انه كان يتوجب على وزير المالية أن يتقدم إلى المجلس بطلب إذن بالصرف لشهر شباط 1999 في حال عدم إقرار موازنة العام 99، وذلك عملاً بالمادة (4) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية²³ التي تؤكد على أنه "إذا لم يتيسر إقرار مشروع القانون قبل بدء السنة المالية الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من الاثنى عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر". أي أنه يسمح لوزير المالية بالإنفاق في حالة عدم إقرار

999 () 1 .4 .

9 9 :

2000 () 15 .

الموازنة، وفقاً لهذه المادة، حتى نهاية شهر مارس، وبعدها تتولى لجنة من المجلس التشريعي مهمة الإشراف على الإنفاق العام. الأمر الذي لم يحدث حتى تاريخه. على ضوء ذلك، قرر المجلس في نفس الجلسة استدعاء الوزير النشاشيبي لاستجوابه حول الأسباب التي حالت دون تقديم مشروع القانون حتى تاريخه.²⁴

وفي الجلسة الخاصة المنعقدة بتاريخ 1999/1/28 في مدينة رام الله، حضر الوزير النشاشيبي إلى المجلس من أجل الرد على أسئلة واستفسارات الأعضاء المتعلقة بمشروع القانون. وفي سياق تقرير قدمه للمجلس في تلك الجلسة، أكد النشاشيبي أن أحد الأسباب التي أعاققت تقديم مشروع قانون الموازنة في موعده تعلقت بقضية تطبيق قانون الخدمة المدنية، وإعادة تسكين الموظفين على الدرجات. هذا الأمر، والحديث على لسان وزير المالية، أبرز الحاجة للتريث من أجل تحديد التكلفة الفعلية لتطبيق القانون ودمجها في الموازنة. وأضاف النشاشيبي، أن مشروع القانون بشكله النهائي سيطرح على مجلس الوزراء بتاريخ 1999/1/29 من أجل مناقشته وإقراره قبل رفعه للمجلس التشريعي. على ضوء ذلك قرر المجلس في قراره رقم (3/11/361) إعطاء مجلس الوزراء مهلة أقصاها ثلاثة أسابيع من تاريخه لتقديم مشروع الموازنة، على أن يعقد المجلس جلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة في حالة عدم تقديم مشروع القانون خلال المهلة الممنوحة.²⁵ إلا أن مجلس الوزراء لم يقدم مشروع الموازنة خلال المدة الزمنية الممنوحة، ولم يعقد المجلس جلسة لحجب الثقة عن الحكومة. وانتهت الدورة الثالثة للمجلس التشريعي بدون إقرار الموازنة.

وفي الجلسة الأولى من الدورة الرابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999 /3/15 وجه عدد من أعضاء المجلس العديد من الانتقادات الحادة إلى وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي على خلفية رسالة كان الوزير النشاشيبي قد وجهها إلى المجلس في وقت سابق من تلك الجلسة، عبر وزير الشؤون البرلمانية

نبيل عمرو، يطالبه فيها بإمهال وزارة المالية أسبوعين آخرين لإعداد الموازنة بدعوى عدم استكمال إعداد الموازنة لظروف خاصة يعلمها أعضاء المجلس، كما جاء في الرسالة. فقد اتهم النائب عزمي الشعبي الذي هدد بالاستقالة من منصبه كرئيس للجنة الموازنة والشؤون المالية في حالة استمرار الحكومة بسياسة الماطلة، الوزير النشاشيبي بالكذب وبمخالفته للمادة الرابعة من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية.

كما أعتبر النائب جمال الشاتي رسالة الوزير النشاشيبي نوعاً من الماطلة والتسويق مقترحاً حجب الثقة عن الحكومة ووزراء آخرين. وانتقد النائب صلاح التعمري رسالة الوزير معتبراً إياها غير مقنعة. على الرغم من ذلك، فقد اتخذ المجلس في تلك الجلسة قراره رقم 4/1/364 الذي أمهل بموجبه وزارة المالية عشرة أيام من تاريخه لتقديم مشروع القانون، على أن يتم عقد جلسة خاصة بتاريخ 1999\3\25 لمناقشة مسألة حجب الثقة عن الحكومة في حالة عدم التزام وزارة المالية بتقديم مشروع القانون خلال تلك المهلة.²⁶

وقد تأجل عقد تلك الجلسة بعد أن تلقى المجلس رسالة أخرى من وزير المالية النشاشيبي يؤكد فيها أن مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 99 قد تم إنجازه في مجلس الوزراء، ويطلبه فيها بتأجيل عقد جلسته الخاصة لمناقشة مشروع القانون، ومسألة حجب الثقة عن الحكومة حتى تاريخ 1999\4\5. وكانت هيئة مكتب المجلس، لجنة شؤون المجلس، ورؤساء جميع لجان المجلس، قد عقدوا اجتماعاً خاصاً بتاريخ 1999\3\24 ناقشوا فيه رسالة الوزير النشاشيبي، وقرروا، بموافقة جميع الذين حضروا ذلك الاجتماع، الاستجابة لرغبة الحكومة بتأجيل تلك الجلسة حتى تاريخ 1999\4\5.²⁷

وفي الجلسة الخاصة التي عقدها المجلس في مدينة رام الله بتاريخ 1999\4\5 قدم الوزير النشاشيبي

موازنة العام 99 إلى رئيس المجلس أبو العلاء من أجل الإقرار. وقد أكد النشاشيبي أن إعداد مشروع قانون الموازنة قد ارتكز على عدد من المعطيات من بينها: أولاً، توحيد الموازنة وشموليتها بحيث تضمنت جميع الواردات والنفقات ثانياً، استمرار التشغيل في حدود ما تسمح به الموازنة وثالثاً، ترشيد الإنفاق العام على جميع المستويات. وفي نهاية الجلسة أحال أبو العلاء، رئيس المجلس، الموازنة إلى لجنة الموازنة في المجلس من أجل دراستها بشكل تفصيلي وتقديم تقرير إلى المجلس حولها من أجل إقرارها أو رفضها.²⁸

على ضوء ذلك، عقدت لجنة الموازنة في المجلس بتاريخ 15\4\1999 اجتماعاً خاصاً بها في مقر المجلس في مدينة البيرة بالضفة الغربية ناقشت فيه موازنة العام 99 مقارنة بموازنات الأعوام السابقة 97، و98. وقد بلّورت اللجنة خلال الاجتماع مجموعة من الأسئلة ذات العلاقة بالموازنة من أجل عرضها على وزير المالية.²⁹

وبتاريخ 18\4\1999 عقدت اللجنة اجتماعاً مع وزير المالية محمد زهدى النشاشيبي، وكيل الوزارة عاطف علاونة، ومدير عام دائرة الموازنة العامة، كريمة وزير المالية، عبلة النشاشيبي، ناقشت فيه الأسئلة و الاستفسارات التي كانت قد بلّورتها في اجتماعها المنعقد بتاريخ 15\4\1999، وقضايا أخرى كالواردات والنفقات، قضية التضخم الوظيفي، وارتفاع بند الرواتب والأجور في الموازنة، كخطوة أولى نحو إعداد اللجنة لتقريرها المتعلق بالموازنة.³⁰

وفي تقرير أولي قدمته اللجنة للمجلس في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 21\4\1999، أكد عزمي الشعبي، رئيس اللجنة آنذاك، أن هناك تضخماً كبيراً في موازنة العام 99 نتيجة ارتفاع عدد التعيينات العشوائية في وزارات ومؤسسات السلطة. هذه التعيينات، يضيف الشعبي، جاءت نتيجة

28 1999\4\6.

29 199.1 6

30 199.1 9

غياب الاعتماد على نظام التشكيلات الرسمي وعدم تطبيق قانون الخدمة المدنية بشقه الإداري. ولذلك، تابع الشعبى، فان اللجنة تعمل على وضع كافة الضوابط التي تضمن تطبيق قانون الخدمة المدنية. أما فيما يتعلق بالإيرادات التي جاءت في الموازنة، فقد أكد الشعبى أن حجم الإيرادات المحلية قد بلغ ما يقارب 950 مليون دولار، وأن الإيرادات المتوقعة من الدول المانحة تقدر بحوالي 700 مليون دولار. وإذا أخذ بعين الاعتبار أن ما تقوم الدول المانحة في العادة بدفعه هو أقل مما تلتزم به، فإننا نتوقع، والحديث على لسان الشعبى، أن تصل إيرادات الدول المانحة إلى نحو 350 مليون دولار، أي أن تنخفض بنسبة تتراوح ما بين 40-45٪ عن ما تم الالتزام به بالفعل. وهذا بلا شك سيزيد من العجز المتوقع في الموازنة، وسيبرز بشكل أكثر إلحاحاً أهمية بلورة سياسة إنفاق واعية ورشيدة.³¹ استناداً إلى ذلك، فقد حدد المجلس تاريخ 1999\6\2 كموعده لعقد جلسة خاصة لمناقشة ما جاء في تقرير لجنة الموازنة الأولى، وتفاصيل أخرى خاصة بمشروع قانون 99.

إلا أن المجلس لم يعقد تلك الجلسة، وقام بإرجائها لمدة أسبوعين من تاريخه، وذلك على أثر استجابته بتاريخ 1999\6\1 لطلب رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات بإعادة مشروع القانون إلى مجلس الوزراء من أجل إدخال بعض التعديلات على بنوده، قبل عرضه مرة أخرى على المجلس التشريعي.³²

على ضوء ذلك، عقد الرئيس عرفات في نهاية شهر يونيو 1999 اجتماعاً حضرته هيئة رئاسة المجلس، وزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو، ووزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، من أجل مناقشة وإدخال بعض التعديلات على الموازنة. وقد تمخض الاجتماع عن اتفاق يقضي بضرورة تقليص العجز المالي المتوقع للموازنة العام 99 من خلال اتباع سياسة "شد البطون"، أي تخفيض النفقات التحويلية، تخفيض بند النفقات التطويرية، تخفيض بند النفقات الجارية، وتخفيض بند النفقات الأخرى. إضافة إلى ذلك، اتفق الحاضرون على زيادة مخصصات وزارة الصحة بواقع 48 مليون دولار. وقد جاء هذا

31 2 1999

"

32

"

القرار المتعلق بزيادة مخصصات وزارة الصحة على أثر تفاقم الأزمة المالية للوزارة بشكل انعكس سلباً على قدرتها على تقديم الخدمات الصحية المناسبة للمواطنين. وكنتيجة قرر المجلس دعوة وزير المالية النشاشيبي لاستجوابه حول تلك الأزمة. قرار المجلس هذا جاء بعد استماعه لشرح مفصل عن أزمة القطاع الصحي من وزير الصحة د. رياض الزعنون، رداً على سؤالين من النائب عزمي الشعيبي، رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية للمجلس، والنائب جمال الشوبكي، رئيس اللجنة الاقتصادية للمجلس، في جلسة المجلس السادسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/6/9، حول امتناع مصانع الأدوية عن توريد الأدوية اللازمة لوزارة الصحة. وكان وزير الصحة د. الزعنون قد أكد في إجابته على الأسئلة الموجهة له أن امتناع وزارة المالية عن صرف مستحقات وزارة الصحة كاملةً خلق عجزاً لدى الوزارة بشكل أدى إلى عدم قدرتها على سداد الديون المستحقة عليها خلال العام المنصرم. وهذا أدى إلى امتناع مصانع الأدوية عن توريد الأدوية اللازمة لوزارة الصحة، وحرمان العديد من المواطنين من تلقي الخدمات الصحية المناسبة. ولذلك فإن وزارة المالية، والحديث على لسان د. الزعنون، تتحمل مسؤولية الأزمة التي تمر بها الوزارة، خصوصاً إذا أخذ بعين الاعتبار أنه قد تبقى لوزارة الصحة في ذمة وزارة المالية مبلغاً قدره 30 مليون دولار من ميزانية العام المنصرم، وأن وزارة الصحة لم تتسلم من المبلغ المخصص لها من ميزانية العام الحالي (21.95 مليون دولار) إلا 1.70 مليون دولار. وهذا أدى إلى خلق عجز في ميزانية الوزارة، وإلى عدم قدرتها على تقديم الخدمات الصحية المناسبة للمواطنين.³³

وعلى أثر قرار المجلس القاضي باستجواب وزير المالية النشاشيبي، قدم مجلس الوزراء مشروع قانون موازنة 99 المعدل إلى لجنة الموازنة في المجلس خلال اجتماع عقد بتاريخ 1999/7/14 بين اللجنة ومجلس الوزراء في مقر المجلس في البيرة. وكانت اللجنة قد أكدت خلال الاجتماع الذي شارك فيه أيضاً رئيس المجلس أحمد قريع، على ضرورة تقديم الموازنة في موعدها الدستوري وفقاً لما نص عليه قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.³⁴

33 (i) 9 27 .

1999/7/15 1999/7/15 /6/3 0

5 34

وبتاريخ 1999/7/25 عقدت لجنة الموازنة للمجلس اجتماعاً خاصاً بها في مدينة البيرة ناقشت فيه مشروع قانون الموازنة المعدلة، كما قررت عقد اجتماعاً آخر في اقرب وقت ممكن لمتابعة نقاش مشروع القانون. بالإضافة إلى ذلك قررت اللجنة خلال اجتماعها دعوة مدير دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية لمناقشة بعض البنود الواردة في مشروع القانون. وأكد النائب داوود الزير، مقرر اللجنة الاقتصادية للمجلس، خلال الاجتماع أن اللجنة ستقدم تقريراً للمجلس حول مشروع القانون لمناقشته بعد أسبوع من تاريخ الانتهاء من إعداد ذلك التقرير.³⁵

أما بتاريخ 1999/7/27، وضمن سياق جهودها الرامية إلى اعداد التقرير، عقدت لجنة الموازنة في المجلس اجتماعاً في مدينة رام الله مع مدير عام دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية، عبلة النشاشيبي، والطايم الأساسي في الدائرة، ناقشت فيه التعديلات المقترحة على مشروع القانون، وخطة وزارة المالية لتغطية العجز المالي للعام 99. وقد اتفق الحاضرون على التعديلات المقترحة من لجنة الموازنة والمتعلقة بتخفيض النفقات التشغيلية لوزارات ومؤسسات السلطة الوطنية، تغطية العجز المالي المتبقي لسنة 99 من خلال السعي لتحصيل ضريبة الشراء المتراكمة لدى الطرف الإسرائيلي، وتلافي التسرب في إيرادات الجمارك.³⁶

وفي جلسة المجلس المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/8/12 قدمت لجنة الموازنة في المجلس تقريرها المتعلق بمشروع قانون موازنة 99 ليتسنى لأعضاء المجلس الاطلاع على التقرير من أجل إقرار أو عدم إقرار مشروع القانون. ضمن هذا السياق أوضح د. عزمي الشعيبي أن تقرير اللجنة ركز على مكانم الخلل في السياسة المالية، من خلال نقاش منهج الإدارة لدى السلطة الوطنية، وخصوصاً قضايا التضخم الوظيفي، والمسؤوليات الملقاة على عاتق الحكومة، وتحديد وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي بهذا

³⁵ 7 1999/7.

8 9 // 36

الخصوص وبعد نقاش الأعضاء لتقرير اللجنة، قرر المجلس إقرار مشروع القانون بشرط أن تلتزم السلطة التنفيذية بتوصيات المجلس التي تضمنت قرارات تفصيلية تهدف إلى علاج مكامن الخلل في السياسة المالية للسلطة، وخفض العجز في الموازنة. وقد تعلقت تلك القرارات بضبط الإيرادات والنفقات، وخصوصاً وقف شراء السيارات الجديدة والتوسع في استئجار مقرات المؤسسات العامة، تقديم أنظمة من قبل الحكومة تحدد نفقات مهام السفر لكبار المسؤولين، تقنين سياسة الحكومة بشأن القروض، عرض القروض على المجلس قبل التوقيع عليها من قبل الحكومة، وتقنين سياسة الخصخصة، وخصوصاً فيما يتعلق بقطاع توليد الطاقة. كما قرر المجلس تخصيص أول جلسة يعقدها بعد إجازته الصيفية (التي تستمر لمدة شهر ونصف) من أجل بحث ما نفذته السلطة التنفيذية على صعيد تلك الإصلاحات، وبالتالي التصويت حول مشروع القانون للإقرار النهائي.³⁸

ولمتابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بالإصلاحات التي طالبت بها لجنة الموازنة في المجلس، عقد المجلس بتاريخ 14\10\1999، وبحضور 53 نائباً، وغياب 34 آخرون، أولى جلساته في مدينة رام الله بعد انتهاء إجازته الصيفية. وكان من المتوقع أن تخصص تلك الجلسة لنقاش التقرير المتعلق بما نفذته السلطة التنفيذية من إصلاحات في مشروع قانون موازنة 99 كما كان مقرراً، إلا أن المجلس لم يتم بطرح مشروع القانون للنقاش، نتيجة غياب كل من: وزير المالية النشاشيبي، ورئيس لجنة الموازنة في المجلس د. الشعيبي، لظروف السفر خارج البلاد. على أثر ذلك قرر المجلس (قرار رقم 4/6/404) تأجيل النقاش حول ما نفذته السلطة التنفيذية من إصلاحات في مشروع القانون إلى جلسته التي ستعقد في الأسبوع الأول من شهر نوفمبر، والطلب من لجنة الموازنة والشؤون المالية تحضير تقرير حول ذلك.³⁹

§ 9.9 2

"

()

37

38

"

.1999/10/15

1 4

39

وبتاريخ 1999/10/26 عقدت لجنة الموازنة في المجلس اجتماعاً في مدينة غزة مع مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية عبلة النشاشيبي لنقاش آخر التطورات المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات التي طالبت بها لجنة الموازنة في المجلس. ضمن هذا السياق أكد د. عزمي الشعبي، رئيس لجنة الموازنة في المجلس آنذاك، أن الاجتماع تمحور حول نقاش مدى التزام السلطة الوطنية بقرارات المجلس التفصيلية المتعلقة بالإصلاح في الإدارة المالية للسلطة الوطنية، والمتمثلة بضبط الإيرادات خصوصاً ضمان توريد كامل للإيرادات إلى حساب الخزينة العامة بما فيها أرباح الشركات المملوكة للسلطة الوطنية مثل الهيئة العامة للبترو، وهيئة التبغ وغيرها من الشركات الأخرى، وضبط النفقات، خصوصاً وقف شراء السيارات الجديدة والتوسع في استئجار مقرات المؤسسات العامة، تقديم أنظمة من قبل الحكومة تحدد نفقات مهام السفر لكبار المسؤولين، وغيرها من القرارات التفصيلية المذكورة أعلاه. وأضاف الشعبي، أن اللجنة قد تلقت أثناء الاجتماع تقريراً من عبلة النشاشيبي، مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية، يوضح مدى التزام السلطة التنفيذية بمطالب لجنة الموازنة الخاصة بمشروع قانون موازنة 99. وعلى ضوء التقرير المذكور، ستستكمل اللجنة إعداد تقريرها المتعلق بالموازنة وتقدمه للمجلس من أجل الإقرار النهائي لمشروع القانون.⁴⁰

وفي معرض تقرير قدمته إلى رئاسة المجلس، واستند على تقرير كانت قد تسلمته من السيدة عبلة النشاشيبي حول التزام السلطة التنفيذية بتوصياتها المذكورة أعلاه، أكدت لجنة الموازنة أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بأي قرار من القرارات التفصيلية للمجلس المتعلقة بمشروع قانون موازنة 1999. كما حملت وزير المالية النشاشيبي الجزء الكبير من المسؤولية عن سوء الإدارة المالية، وأوصت بضرورة حجب الثقة عنه، وأعربت عن أملها في أن يتم مناقشة موازنة العام 2000 مع وزير آخر غير الوزير النشاشيبي.⁴¹ وكان يفترض برئاسة المجلس أن تقوم بطرح تقرير اللجنة للنقاش العام بين الأعضاء في المجلس. إلا أنها وفور علمها بطبيعة تقرير اللجنة، عملت على تعطيل طرحه للنقاش العام، من أجل

عدم إقراره من الأعضاء. وفي خطوة احتجاجية على سلوك رئاسة المجلس هذا، قدم د. عزمي الشعبي، رئيس لجنة الموازنة وأعضاء اللجنة، بتاريخ 14/11/1999، استقالتهم لرئاسة المجلس، احتجاجاً على سياسة المماطلة التي تتبعها رئاسة المجلس في تقديم التقارير بموعدها.⁴² وبتاريخ 16/11/1999، وعلى أثر اجتماع عقد بين أعضاء لجنة الموازنة من جانب، وبين رؤساء لجان المجلس، وأعضاء لجنة شؤون المجلس، من جانب آخر، من أجل مناقشة استقالة لجنة الموازنة، تراجع أعضاء اللجنة عن استقالتهم، باستثناء رئيس اللجنة د. الشعبي الذي بقي مصمماً على موقفه، ولم يتراجع عن استقالته.⁴³

وفي جلسة خاصة عقدها المجلس في مدينة رام الله بتاريخ 24/11/1999، وبحضور وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، أعلن أحمد قريع، رئيس المجلس، عن قبول استقالة د. الشعبي، من منصبه كرئيس للجنة الموازنة. على ضوء ذلك عقد المجلس انتخابات لمنصب رئيس لجنة الموازنة حيث تم انتخاب النائب داوود الزير كرئيس للجنة بدلاً من د. الشعبي.⁴⁴ والواقع أن قبول المجلس لاستقالة د. الشعبي، يعني ضمناً قبوله بسياسة المماطلة التي تتبعها رئاسة المجلس في تقديم التقارير، وتخليه عن قراراته التفصيلية المتعلقة بموازنة العام 99، وإقراره الضمني لها، على الرغم من مكامن الخلل التي تتضمنها تلك الموازنة، والتي حددها المجلس نفسه، وليس أي طرف آخر. إلى جانب ذلك، يعتبر هذا الإقرار للموازنة إقرار متأخر جداً، حيث جاء في نهاية العام 99. وهذا يعني أن السلطة الوطنية كانت تعمل منذ بداية ذلك العام حتى ذلك التاريخ بدون أي قانون للموازنة ينظم إيراداتها ودخولها.

42

7 991

43

5 199.1

44

الواقع أن الدورة الرابعة شهدت استمرار تجاهل السلطة التنفيذية للقواعد والأسس الدستورية فيما يتعلق بتقديم الموازنة في موعدها المحدد. فوفقاً للقانون كان يفترض بالسلطة التنفيذية أن تقدم مشروع القانون للمجلس في موعد أقصاه نهاية أكتوبر 1998،⁴⁵ وهو الأمر الذي لم يحدث. مما دفع المجلس التشريعي في جلسته الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/1/5 إلى اتخاذ قراره باستجواب وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي حول الأسباب التي حالت دون تقديم الموازنة حتى تاريخه. وبتاريخ 1999/2/28، وفي جلسة المجلس الخاصة المنعقدة في مدينة رام الله، أوضح الوزير النشاشيبي، الأسباب التي حالت دون تقديم الموازنة حتى تاريخه، وطالب بمنح مجلس الوزراء مهلة أخرى أجل إعداد القانون. وعلى الرغم من موافقة المجلس في حينه على منح مجلس الوزراء تلك المهلة (ثلاثة أسابيع من تاريخه لتقديم الموازنة)، على أن يعقد جلسة خاصة لحجب الثقة عنه في حالة عدم التزامه بذلك (قرار رقم 3/11/361)، إلا أن مجلس الوزراء لم يقدم الموازنة في الموعد المقرر، ولم يعقد المجلس التشريعي جلسة لحجب الثقة عن الحكومة. وقد استمرت السلطة التنفيذية في تجاهلها لقرارات المجلس التشريعي ذات العلاقة عندما أرسل وزير المالية النشاشيبي، عبر وزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو، رسالة إلى المجلس بتاريخ 1999/3/15 يطالبه فيها بمنح وزارة المالية أسبوعين آخرين لإعداد الموازنة بدعوى عدم استكمال الموازنة لظروف خاصة. والواقع أن هذا الطلب يثير الدهشة والاستنكار لعدة أسباب: 1، وفقاً للمادة 74 من النظام الداخلي للمجلس فإن مجلس الوزراء يعتبر المسؤول الأول عن إعداد الموازنة، وليس وزارة المالية. وينحصر دور وزارة المالية في المجال التنفيذي فقط. 2، أن هذا الطلب يشكل مخالفة واضحة لقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الذي يسمح في مادته الرابعة المالية بالصرف في حالة عدم إقرار الموازنة حتى نهاية شهر مارس فقط. 3) وإلى جانب كل ما تقدم فإن هذا الطلب هو بحد ذاته دليل على تجاهل وعدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس التشريعي.

45

وما يثير الدهشة والاستنكار أيضاً هو قبول المجلس لطلب السلطة التنفيذية هذا، وموافقته (في قراره رقم 4/1/364) على منح وزارة المالية مهلة عشرة أيام أخرى من تاريخه لتقديم مشروع القانون، على أن يعقد جلسة حجب ثقة عن الحكومة في حالة عدم التزامها بذلك. على الرغم من ذلك لم تلتزم السلطة التنفيذية بتلك المهلة، ولم يعقد المجلس التشريعي جلسة حجب الثقة تلك، وذلك على أثر تلقيه رسالة من وزير المالية النشاشيبي يؤكد فيها أن مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 99 قد تم إنجازه في مجلس الوزراء، ويطالبه بتأجيل جلسة حجب الثقة حتى تاريخ 1999/4/5. والواقع أن المجلس لم يتردد في الاستجابة لمطلب وزير المالية وقرر تأجيل تلك الجلسة حتى تاريخ 1999/4/5. هذا الأمر، وبلا شك، يثير تساؤل مشروع حول مدى جدية المجلس في لعب دوره كمؤسسة برلمانية تهدف إلى ترسيخ قواعد ديمقراطية للعلاقة مع السلطة التنفيذية، ومدى إدراكه لطبيعة الدور التاريخي المنوط به وحساسية وخطورة التحديات التي يواجهها الشعب الفلسطيني.

وقد استمرت السلطة التنفيذية في اتباع سياسة التجاهل والمماطلة في علاقتها مع المجلس التشريعي، وذلك على الرغم من تقديمها للموازنة بتاريخ 1999/4/5. فوفقاً للقواعد الدستورية تقوم رئاسة المجلس بتحويل مشروع قانون الموازنة إلى لجنة المالية للمجلس من أجل دراستها وإعداد حولها من أجل إقرارها أو عدم إقرارها، وفقاً لم يجئ في تقرير اللجنة حول مشروع القانون. وبالفعل قامت رئاسة المجلس، على اثر تسلمها لمشروع القانون في 1999/4/5، بتحويل المشروع إلى لجنة المالية من اجل دراسته وإعداد تقرير حوله ورفع له للمجلس. وقد قامت لجنة المالية، كما اتضح أعلاه، بعقد العديد من الاجتماع مع الجهات المعنية من أجل مناقشة مشروع القانون كأساس لإعداد ذلك التقرير ووضع التوصيات اللازمة. وتوجت تلك الجهود بإعداد اللجنة لتقرير متضمناً بعض التوصيات والملاحظات حول القانون. استناداً إلى ذلك أقر المجلس مشروع قانون الموازنة بتاريخ 1999/8/12، مشترطاً ضرورة أن تتضمن الموازنة الملاحظات والتوصيات التي جاء بها تقرير لجنة الموازنة للمجلس، والقرارات التفصيلية التي أصدرها المجلس بخصوص مشروع القانون، ومؤكداً على ضرورة قيام لجنة الموازنة بمتابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بتلك الملاحظات، التوصيات، والقرارات.

وبعد سلسلة من الاجتماعات عقدتها اللجنة مع الجهات المعنية من أجل هذا الغرض، أعدت اللجنة

تقريرها المتعلق بمدى التزام السلطة التنفيذية بتلك الملاحظات، التوصيات، والقرارات. وكان يفترض برئاسة المجلس أن تقوم بعرض تقرير اللجنة على أعضاء المجلس من أجل مناقشته، إلا أن رئاسة المجلس، وفور علمها بما يتضمنه التقرير من تحميل وزير المالية لجزء كبير من المسؤولية عن سوء الإدارة المالية، وتوصياتها بضرورة حجب الثقة عنه، وعدم التزام السلطة التنفيذية بالقرارات تفصيلية التي اتخذها المجلس بخصوص مشروع الموازنة، عملت على تعطيل طرحه للنقاش العام، من أجل عدم إقراره.⁴⁶ كما وافقت على استقالة رئيس لجنة الموازنة آنذاك عزمي الشعيبي، وهي الاستقالة التي جاءت كخطوة احتجاجية على مماطلة رئاسة المجلس في تقديم التقارير لنقاشها بين الأعضاء. وكان قبول رئاسة المجلس لاستقالة د. الشعيبي يعني إقرار المجلس لمشروع قانون الموازنة العامة 99 على الرغم من مكامن الخلل التي بها، وتخليه عن قراراته التفصيلية ذات العلاقة، وقبوله بسياسة المماطلة التي تتبعها السلطة التنفيذية معه. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل استمر المجلس في إظهار عجزه على مواجهة السلطة التنفيذية، حيث أقر في نفس الدورة مشروع قانون الموازنة لعام 2000. وعلى الرغم من تقديم السلطة التنفيذية لمشروع القانون في الموعد المحدد،⁴⁷ وهو الأمر الذي قد يبدو إيجابياً، ويعبر عن تحول ديمقراطي في مواقف السلطة التنفيذية تجاه المجلس، إلا أن المداولات الخاصة بمشروع القانون ستكشف، كما سنرى لاحقاً، بأن المجلس أقر مشروع القانون على الرغم من عدم حدوث تحول جوهري في سياسات السلطة التنفيذية تجاه المجلس، وخصوصاً تلك المتعلقة بتجاهلها للقرارات والقوانين التي تصدر عنه. ولذلك فإنه من الأهمية بمكان استعراض المداولات الخاصة بمشروع قانون موازنة العام 2000، لتحديد طبيعة التطورات التي طرأت على العلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي.

46 8 2 42

47 7 000

بتاريخ 2000/1/26، وفي جلسة خاصة عقدها المجلس في مدينة رام الله، أقر المجلس بموافقة 25 عضواً، ومعارضة 18 آخرين من بين 43 عضواً حضروا تلك الجلسة، مشروع قانون الموازنة للعام 2000.⁴⁸ وقد قدر إجمالي الإيرادات العامة للموازنة بـ 1363.86 مليون دولار. كما قدر مجموع النفقات العامة 1363.86 مليون دولار بواقع عجز بلغ صفر دولار. وجاء تصنيف الموازنة كما يلي:

الإيرادات العامة: التي قدرت بـ 1363.86 مليون دولار، وصنفت كما يلي:

1. الإيرادات المحلية التي قدرت بـ 963.86 مليون دولار وتشمل: الضرائب على الدخل والأرباح (80.21 مليون دولار)، الجمارك (325.83 مليون دولار)، ضريبة القيمة المضافة والمكوس (440.28 مليون دولار)، ضرائب أخرى (1.42 مليون دولار)، إيرادات غير ضريبية (116.11 مليون دولار).
2. المنح والمساعدات: التي قدرت بـ 400 مليون دولار.

النفقات العامة: التي قدرت بـ 1363.86 مليون دولار، وصنفت كما يلي:

1. النفقات الجارية: التي قدرت بـ 940.17 مليون دولار وتشمل: رواتب وأجور (561.87 مليون دولار)، نفقات تشغيلية (182.6 مليون دولار)، نفقات تحويلية (180.8 مليون دولار)، نفقات أخرى (0 مليون دولار).

2. النفقات الرأسمالية والتطويرية: التي قدرت بـ 423.70 مليون دولار.⁴⁹

2) 0 00	:	7	48
	:	5 16-1 20-21	49

2000

بتاريخ 1999/11/3 قدم وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي مشروع قانون الموازنة 2000 إلى رئاسة المجلس، التي بدورها قدمتها للجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس من أجل دراسته، وإعداد تقرير حوله قبل إقراره.

وفي جلسته السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/11/24، اتخذ المجلس قراره رقم (4/7/412) الذي كلف بموجبه لجنة الموازنة بالشروع فوراً في دراسة مشروع الموازنة للعام 2000، وإعداد تقرير حولها.⁵⁰

على ضوء ذلك، باشرت اللجنة في عقد سلسلة من الاجتماعات مع الجهات المعنية. فبتاريخ 1999/12/25 عقدت اللجنة اجتماعاً في مقر المجلس في البيرة مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ومديرية الموازنة العامة في وزارة المالية، لبحث بند الموازنة التطويرية في مشروع القانون، وموضوع القروض وأولويات المشاريع المخصصة لهذه القروض. كما جرت مناقشة سياسة الحكومة فيما يتعلق بالقروض ومدتها، وسياسة سدادها، إضافة إلى موضوع المشاريع المقدمة للسلطة وكيفية وضع الأولويات بين المشاريع الإنتاجية ومشاريع تطوير البنية التحتية. وانتهى الاجتماع بالتأكيد على ضرورة أن لا تكون أي مشاريع تطويرية على حساب الأخرى.⁵¹ وقد واصلت اللجنة اجتماعاتها ومناقشاتهما مع وزارات ومؤسسات السلطة حول مشروع القانون، حيث عقدت بتاريخ 1999/12/27 جلستي استماع في مدينة رام الله مع ممثلين عن وزارة الزراعة وممثلين عن وزارتي التخطيط والتعاون الدولي. كما عقدت جلسة استماع أخرى في مدينة غزة مع ممثلين عن وزارة العدل. وقد هدفت تلك الجلسات إلى مناقشة موازنة كل وزارة على حده. وبتاريخ 1999/12/29، عقدت اللجنة اجتماعاً مع مدير عام المجلس

⁵⁰ () :
2000-1 9 9 6
2000 83-82
⁵¹ 1999/12/2 6

الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار "بكدار" د.محمد أبو شتية، لبحث بند الموازنة التطويرية في مشروع القانون. وقد ناقش الاجتماع، الذي شاركت فيه مدير عام دائرة الموازنة في وزارة المالية عبلة النشاشيبي، طبيعة المشاريع التي ينفذها المجلس من خلال المنح والقروض التي تقدمها الدول المانحة، والتوزيع الجغرافي لها. كما تم إثارة مسألة إنشاء "مديرية لخدمة الدين العام وتنظيمه" في وزارة المالية.⁵²

أما بتاريخ 2000/1/16، فقد عقدت لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس اجتماعاً مع وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، لنقاش عدد من القضايا الخاصة بمشروع القانون. وكان الاجتماع، الذي شارك فيه كل من: أحمد قريع، رئيس المجلس، ماهر المصري، وزير الاقتصاد والتجارة، ونبيل عمرو، وزير الشؤون البرلمانية، قد شهد نقاشاً مستفيضاً للأسئلة والملاحظات التي وجهتها لجنة الموازنة في المجلس إلى الوزير النشاشيبي. وقد تناولت تلك الأسئلة الإيرادات والضرائب، قضايا الدين العام والقروض، والأبنية والمدارس، وتنمية الريف. إلى جانب ذلك، ناقشت اللجنة مع الوزير النشاشيبي مسألة العجز المالي في موازنة العام 1999، وطالبته بعدم تحميل ذلك العجز لموازنة العام 2000. بدوره أكد النشاشيبي للجنة بأنه لن يتم تحميل ذلك العجز لموازنة العام 2000، وأنه سيبحث في كيفية تغطيته من خلال إيرادات خاصة. وقد تمخض الاجتماع عن اتفاق بين الطرفين يقضي بمواصلة الاجتماعات من أجل توضيح أي قضايا عالقة والانتهاء منها خلال بضعة أيام، على أن يقوم رئيس المجلس بدعوة الأعضاء إلى جلسة خاصة يوم 26 يناير 2000 لمناقشة التقرير الذي سترفعه اللجنة إلى المجلس حول الموازنة، واتخاذ القرار، بناءً عليه، للمصادقة أو عدم المصادقة على الموازنة.⁵³

واستمراراً لجهودها الرامية لإعداد تقريرها المتعلق بمشروع القانون عقدت اللجنة بتاريخ 2000/1/24 في مدينة رام الله اجتماعاً خاصاً بها من أجل وضع الملاحظات النهائية على التقرير قبل تقديمه للمجلس في الجلسة التي تقرر لها أن تعقد بتاريخ 2000/1/26.⁵⁴

52

8

53

7

54

5

وفي جلسة خاصة عقدها المجلس بتاريخ 2000/1/26 في مدينة رام الله، وحضرها وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، لمناقشة مشروع القانون، قدمت اللجنة تقريرها الخاص به. وقد تضمن التقرير مجموعة من الملاحظات على الموازنة من بينها:

- 1) افتقارها للأولويات على المستوى الاقتصادي الكلي والجزئي.
- 2) تركيز التطوير في المدن (بيت لحم عام 2000، الخليل، نابلس، رام الله، غزة، سلفيت، أريحا، طوباس، جنين).
- 3) عدم تفصيلها لثلث النفقات التطويرية.
- 4) عدم وضوح الأولويات فيما يتعلق بالبنية التحتية، وخصوصاً فيما يتعلق بقطاع المياه.
- 5) عدم وجود نسبة إنفاق كافية على التعليم والصحة.
- 6) وجود اختلال في توزيع الإنفاق التطويري على القطاعات الاقتصادية المختلفة (الزراعة، الصناعة، الإسكان، السياحة).
- 7) اعتماد الحكومة على القروض بدل المنح في الإنفاق التطويري، وتنامي الدين العام.
- 8) عدم التقيد بنص القانون رقم "5" حول تمويل عجز الموازنة.
- 9) عدم تقييد وزارة المالية بأحكام المادة "32" من قانون تنظيم الموازنة، المتعلق بجمع الإيرادات والاقتراض لسداد العجز.
- 10) استمرار خصم نسبة 5% من الموظفين بدون قانون.

كما تضمن التقرير مجموعة من التوصيات كان من أبرزها:

- 1) ضرورة أن تعمل الحكومة على تحديد أولوياتها وعرضها على المجلس.
- 2) ضرورة بلورة سياسة واضحة تجاه المساعدات الدولية، وتحديد قنوات تلك المساعدات.
- 3) التوقف عن خصم نسبة 5% من رواتب الموظفين.
- 4) ضرورة أن تعمل الحكومة على الإسراع في تقديم الحساب الختامي لعامي 98، و99، وترحيل المتأخرات في موازنة عام 1999 إلى موازنة عام 2000 واعتبارها عجزاً في الموازنة العامة.
- 5) ضرورة أن توضح الموازنة الشواغر الوظيفية التي يجب اشغالها.

6) التزام وزارة المالية بتقديم برامج تبين كيفية خدمة القروض.

7) ضرورة أن تقوم هيئة الرقابة العامة، وبشكل منتظم، بإعداد تقريرها السنوي المتعلق بأداء مؤسسات السلطة التنفيذية.⁵⁵

وبعد الانتهاء من تلاوة التقرير دعا أبو العلاء، رئيس المجلس، وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي، لتقديم ملاحظاته على التقرير. وقد أكد الوزير النشاشيبي أن إعداد الموازنة استند على الإيرادات الفعلية التي ستدخل الموازنة، وليس المتاحة أو التقديرية. كما أشار أن هناك زيادة في موازنة العام 200 فيما يتعلق ببند الأجور، مؤكداً على أن وزارة المالية تبذل أقصى الجهود في تحديد أولويات النفقات التطويرية (مثل النفقات على المياه، الصرف الصحي، والنفقات الصلبة). وفيما يتعلق بعجز موازنة العام 99 وترحيله إلى موازنة العام 200 واعتباره جزءاً من عجز الموازنة، أكد النشاشيبي أن البنوك المحلية سوف تقدم قرضاً بقيمة ثلاثين مليون دولار لتسديد جزء من العجز الخاص بموازنة العام 99 والبالغ 58.14 مليون دولار، وأنه سيتم البحث في كيفية تسديد الجزء المتبقي منه. أما بالنسبة لنسبة أذ 5٪ التي تخصم من رواتب الموظفين، فقد أكد النشاشيبي أن تلك النسبة تقتطع بقرار من مجلس الوزراء، ولذلك تبقى كما هي وللغرض الذي اقتطعت من أجله.

وبعد انتهاء الوزير النشاشيبي من ردوده على ما جاء في تقرير لجنة المالية المتعلق بموازنة العام 2000، قدم العديد من أعضاء المجلس عدد من المداخلات حول الموازنة. وفيما أشاد بعض الأعضاء بأهمية الموازنة التطويرية التي أدخلتها السلطة التنفيذية للمرة الأولى بهذا الوضوح، وخصوصاً في مجال تطوير الريف وتحسين الحياة في المخيمات، دعا البعض الآخر إلى عدم إقرار الموازنة قبل أن تنفذ السلطة التنفيذية توصيات لجنة الموازنة وتحديد المسؤولين عن الخلل في موازنة العام 1999. على الرغم من

ذلك، وبعد جولة من النقاشات والمداخلات، أقر المجلس (في قراره رقم 4/19/429) مشروع القانون، بموافقة 25 عضواً، ومعارضة 18 آخرين، من بين 43 عضواً حضروا تلك الجلسة.⁵⁶

2 0 0

قبل الخوض في تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة مشروع قانون الموازنة 2000 فلا بد من التأكيد على أن إقرار مشروع قانون الموازنة للعام 2000 هو إقرار غير قانوني، للسبب التالي:

* تعتبر الجلسة التي عقدها المجلس لهذا الغرض، والتي حضرها 43 عضواً فقط، غير قانونية، حيث لم يكتمل فيها النصاب القانوني، وذلك وفقاً للمادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التي تؤكد على أنه "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة." وبالتالي فإن كل ما يتمخض عن تلك الجلسة من قرارات أو قوانين، غير قانوني أيضاً.

وعلى الرغم من أنه كان يفترض بالمجلس التشريعي أن يكون الجهة الأولى التي تبادر بالالتزام بتلك القواعد والأسس الدستورية، وأن يعمل من أجل الفرض على الجهات الأخرى للالتزام بها، إلا أنه لم يفعل ذلك. واعتبر أن إقراره للموازنة في جلسة لم يكتمل فيها النصاب القانوني إقرار قانوني. ولهذا فإن المشكلة أصبحت لا تقتصر على موقف المجلس المتعاضد تجاه السلطة التنفيذية فيما يتعلق بعدم التزامها بالأسس والقواعد الدستورية، بل أنها ذهبت إلى أبعد من ذلك، لتشمل أيضاً عدم التزام المجلس نفسه بتلك الأسس والقواعد الدستورية. وهو الأمر الذي يثير الدهشة والاستنكار، والعديد من علامات الاستفهام حول أهلية وجدية المجلس للقيام بالأعباء الملقاة عليه على أكمل وجه.

⁵⁶ 14-1 3 .

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن إقرار المجلس للموازنة هو إقرار ضعيف، حيث جاء بأغلبية 25 عضواً من أعضاء المجلس الذين حضروا الجلسة الخاصة التي عقدها المجلس لهذا الغرض بتاريخ 2000/1/26، والبالغ عددهم 43 عضواً. وعلى الرغم من أن الـ 25 عضواً الذين صوتوا مع الموازنة شكلوا أغلبية الحضور في تلك الجلسة، مما يعطي الإقرار الطابع القانوني،⁵⁷ إذا افترضنا جدلاً أن الجلسة التي عقدت لهذا الغرض هي جلسة قانونية وتوافر فيها النصاب القانوني، إلا أن هذا الإقرار يبقى إقراراً ضعيفاً، ولا يتناسب مع عدد أعضاء المجلس البالغ 87 عضواً، ومع أهمية الموازنة كقانون يحدد كيفية ترجمة السياسات الحكومية إلى مجموعة من البرامج والمشاريع، وكيفية ترجمة تلك البرامج والمشاريع إلى مجموعة من الخدمات تهدف إلى تحقيق الرفاهية للمواطنين. هذا الأمر، في الواقع، كان يفرض على المجلس أن يعمل من أجل ضمان مشاركة أغلبية أعضاء المجلس في النقاشات والمداوولات الخاصة بالموازنة، وفي التصويت عليها. إلا أن المجلس لم يفعل، وأقر الموازنة في جلسة غير قانونية وفقاً لنظامه الداخلي، متجاوزاً بذلك أبسط الأسس والقواعد الدستورية، ومتجاهلاً الأهمية العظمى لقانون الموازنة العامة، كأساس لسياسات أي حكومة خلال عام من عملها.

على مستوى آخر، استمر المجلس في قبول سياسة السلطة التنفيذية الهادفة إلى تمرير مشاريع قوانين الموازنات وإقرارها دون الأخذ بعين الاعتبار توصياته أو ملاحظاته عليها. فقد أقر المجلس التشريعي موازنة العام 97، 98، والعام 99 دون أن تأخذ السلطة التنفيذية بعين الاعتبار توصياته وملاحظاته على تلك الموازنات.⁵⁸ كما أقر مشروع قانون الموازنة العامة 2000 على الرغم من عدم تنفيذ السلطة التنفيذية

⁵⁷ (9 6) " ()
" (+)

() .

9 7 58

_____ : () (1998 1 9 98)

1998 .60-54 1998 (1 3)

:

_____ () (1999 -1 998)
1999 (19)

لتوصيات لجنة المالية للمجلس بخصوص مشروع القانون، وعدم حسم قضية العجز المالي في موازنة العام 99، والبالغ ما يزيد عن الخمسين مليون دولار. هذا الأمر، وبلا شك، يدعو للتساؤل حول جدوى وجود المجلس كمؤسسة برلمانية تهدف إلى القيام برقابة مالية على السلطة التنفيذية من خلال وجود قانون واضح (قانون الموازنة العامة) يحدد اتجاه الدخول والنفقات العامة، طالما أنه لا يمتلك القدرة على فرض ملاحظاته وتوصياته عليه. ولهذا فإن ما تمارسه السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي من نشاطات سواء تلك التي تتعلق بتقديم السلطة التنفيذية لمشروع القانون للمجلس، أو النشاطات التي يقوم بها المجلس من أجل دراسة مشروع القانون ووضع توصياته عليه، لا يتعدى عن كونه "تمرين رياضي"⁵⁹، لا علاقة له بأرض الواقع.

على ضوء ما تقدم يمكن القول أن تطوراً خطيراً طرأ على طبيعة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية خلال الدورة الرابعة. وقد تمثل هذا التطور ب بروز علاقة شراكة صريحة بين السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس، يهدف إلى تجاهل العمل بالأسس والقواعد الدستورية، وترسيخ قواعد غير مؤسساتية للعلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي.

عجز المجلس التشريعي خلال دوراته الثلاثة السابقة على دفع السلطة التنفيذية للمصادقة على مشروع القانون الأساسي وإدخاله حيز التنفيذ. وكان المجلس قد اقر مشروع القانون بالقراءتين الثانية والثالثة بتاريخ 1997/9/17، 1997/10/2 على التوالي (الدورة الثانية). ولم ينجح خلال تلك الدورة في دفع السلطة التنفيذية للمصادقة على مشروع القانون. ولهذا فقد كان من المتوقع أن يبذل المجلس قصارى

99

7 4-56.

39 - 29 9 9

59

7 1.1

جهده لدفع السلطة التنفيذية للمصادقة على مشروع القانون خلال الدورة الثالثة. إلا أنه، وكما هو معلوم، لم ينجح المجلس في تحقيق ذلك، وبقي مشروع القانون الأساسي، مع انتهاء دورته الثالثة، من إحدى القضايا العالقة بينه وبين السلطة التنفيذية.⁶⁰ ولذلك فإنه من الضروري دراسة وتحليل أبعاد أي نشاطات قام بها المجلس خلال دورته الرابعة لمتابعة قضية القانون الأساسي مع السلطة التنفيذية.

مع بداية دورته الرابعة، وهي الدورة التي تميزت بطبيعة خاصة عن غيرها من الدورات السابقة، على اعتبار تزامن انعقادها مع تاريخ انتهاء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية، وهي نفس المدة القانونية لولاية المجلس، كان من المتوقع أن يبذل المجلس أقصى ما في وسعه من أجل دفع السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون، وإدخاله حيز التنفيذ. إلا أن موقف المجلس خلال تلك الدورة تجاه رفض السلطة التنفيذية للمصادقة على مشروع القانون جاء مخيباً للآمال، ولم يرتقِ إلى المستوى المطلوب. فمحاضر جلسات المجلس، الدوريات، القرارات التي صدرت عن المجلس، أو المقابلات التي عقدت مع أعضاء من المجلس لا تشير إلى أي نشاط قام به المجلس خلال تلك الدورة من أجل بلورة آليات ضغط، أو استخدام الآليات المتاحة له (كحجب الثقة على سبيل المثال) لدفع رئيس السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون وإدخاله حيز التنفيذ. هذا ما يؤكد النائب عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية للمجلس عندما يقول "أن المجلس لم يتخذ أي إجراءات للضغط على السلطة الوطنية للمصادقة على القانون، على الرغم من استمرار طرح موضوع القانون وقضية عدم مصادقة السلطة التنفيذية عليه في الاجتماعات الداخلية للجان المجلس، وخصوصاً للجنة القانونية."⁶¹

60 27-2 6

2000/8/2 4

60

61

أبدى المجلس التشريعي خلال دوراته السابقة تدمر واستنكار واسع النطاق تجاه عدم مصادقة رئيس السلطة التنفيذية على القانون الأساسي،⁶² وتعطيل العمل به، إلا أن هذا التدمر لم يتجاوز المستوى النظري، بدون أن يرافقه أي إجراءات عملية للضغط على السلطة التنفيذية من أجل إدخال القانون حيز التنفيذ. ما يدل على ذلك هو مرور ما يقارب الثلاثة سنوات على تاريخ إقرار المجلس لمشروع القانون بالقراءة الثالثة، ورفع للرئيس للمصادقة، بدون أن يتم المصادقة على القانون.⁶³ وعلى الرغم من عدم تلقيه لأي تعليقات أو ملاحظات على مشروع القانون المقر بالقراءة الثانية، أو مصادقة الرئيس عليه، خلال مدة الشهر من تاريخ إحالة القانون للرئيس⁶⁴ إلا أن المجلس تطوع وأعد قراءة ثالثة، وهو الأمر الذي شكل خروجاً عن آليات التشريع المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي يؤكد في مادته 71 (1) أن "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر في الجريدة الرسمية". ولهذا لم يكن هناك أي ضرورة لإعداد المجلس لقراءة ثالثة، طالما

62

(9	9	1	98	1998)
9	9	9	1	:	(
9	9	9	1	:	1999
63					(19)

97/02

9	9	9	-1	1998)
9	9	9	4	7
64			97/02	7

(0)

.4 6

أن الرئيس لم يرسل ملاحظاته على مشروع القانون بالقراءة الثانية خلال مدة الشهر، وهو الأمر الذي يعني، كما يفهم من المادة السابقة، أن القانون أصبح ساري المفعول، على اعتبار أن الرئيس لم يرسل ملاحظاته عليه خلال المدة القانونية. وفي حالة إرسال الرئيس لملاحظاته وتعليقاته على القانون بالقراءة الثانية خلال مدة الشهر، فإنه يتوجب على المجلس الشروع في إعداد قراءة ثالثة تتضمن تلك الملاحظات والتعليقات. وفي هذه الحالة لا يحتاج المجلس لإعادة مشروع القانون المقر منه بالقراءة الثالثة إلى الرئيس من أجل المصادقة. ففور إقرار المجلس، بالأغلبية المطلقة، لمشروع القانون بالقراءة الثالثة، فإن القانون يعتبر ساري المفعول، بغض النظر عن موقف الرئيس. هذا ما تؤكدته نفس المادة السابقة (2) عندما تنص على أنه " إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا اقره بالأغلبية المطلقة للمجلس، اعتبر مصدراً وينشر في الجريدة الرسمية." وعلى الرغم من تجاوز المجلس للقواعد والأسس الدستورية المنصوص عليها في نظامه الداخلي وإعداده لقراءة ثالثة، ورفعها للرئيس من أجل المصادقة، إلا أن الرئيس لم يصادق على القانون. وبقي القانون معلقاً حتى نهاية الدورة الرابعة للمجلس. وما يثير الدهشة والاستنكار هو موقف المجلس المتعاضد، وعدم سعيه لتطوير آليات ضغط، على الرئيس، سواء خلال دوراته الثلاثة السابقة، أو خلال دورته الرابعة، لدفعه للمصادقة على القانون. هذا الأمر 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 جديته في إحداث تغيير جوهري في طبيعة العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية، وهي العلاقة التي تستند على أساس من التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية لقراراته وقوانينه. هذا الشكل من العلاقة نستطيع لمسه من خلال عدد آخر من التجارب الحسية الهامة، والتي من بينها تجربة مشروع قانون السلطة القضائية.

أنهى المجلس التشريعي دورته الثالثة دون أن ينجح في دفع السلطة التنفيذية للمصادقة على قانون السلطة القضائية وإدخاله حيز التنفيذ. وكان المجلس قد أقر مشروع القانون بالقراءة الثالثة في جلسته الرابعة عشر من الدورة الثالثة المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة ما بين 25-26/11/1998. وتاريخ

1998/12/5 أحال المجلس مشروع القانون للرئيس للمصادقة. غير أن الرئيس لم يصادق على القانون لو يدخل القانون، ولم يدخل القانون حيز التنفيذ. ولهذا بقي القانون مع انتهاء الدورة الثالثة للمجلس من إحدى القضايا العالقة بينه وبين السلطة التنفيذية.⁶⁵

خلال دورته الرابعة واصل المجلس نشاطه المتعلق بالقانون عندما اتخذ في جلسته السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/6/23 قراره رقم (4/7/390) الذي طالب بموجبه السلطة التنفيذية بالإسراع في نشر قانون السلطة القضائية وتشكيل مجالس القضاء، لانتظام أعمال الجهاز القضائي ولوضع حد لعدد من إشكاليات النيابة العامة والجهاز القضائي عموماً. إلا أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بذلك ولم تنشر القانون، مما دفع المجلس في جلسته التاسعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/7/20 أن يتخذ قراراً آخر (قرار رقم 400 /9/4) يؤكد على قراره السابق، ويطالب رئيس السلطة الوطنية بالموافقة على نشر القانون في الجريدة الرسمية وأن يعمل بأحكامه حال نفاذه. ولم تلتزم السلطة التنفيذية مرة أخرى بقرار المجلس التشريعي، مما حدا بالمجلس، مرة أخرى، في جلسته العاشرة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 1999/10/19، إلى اتخاذ القرار رقم (4/10/406) الذي طالب بموجبه السلطة التنفيذية بالمصادقة على قانون السلطة القضائية ونفاذه. وكما هو الحال بالنسبة للقرارين السابقين، لم تلتزم السلطة التنفيذية بهذا القرار، ولم يتم المصادقة على القانون، ونشره في الجريدة الرسمية لإدخاله حيز التنفيذ. وتوضح محاضر جلسات الدورة الرابعة أن المجلس لم يتخذ، على الأقل في الفترة ما بين تاريخ انتهاء جلسته العاشرة حتى تاريخ انتهاء دورته الرابعة، أي إجراءات من أجل الضغط على السلطة التنفيذية لدفعها لإعمال القانون وإدخاله حيز التنفيذ. ولذلك، وكما هو الحال مع انتهاء الدورة الثالثة للمجلس،

65

) 9 98 -1 :

(19) 1999 28-35.

9 9 9 (1)

بقي القانون، مع انتهاء الدورة الرابعة أيضاً، من إحدى القضايا العالقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.⁶⁶

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. فقد شاركت العديد من الفئات والشرائح الاجتماعية في النقاشات، والمداولات المتعلقة بالقانون. وكان لتلك المشاركة الدور الهام في إثراء القانون، وإخراجه بالصورة التي تضمن تحقيق استقلال القضاء، كخطوة أولى نحو تحقيق مبدأ سيادة القانون.⁶⁷ وكان يفترض أن تشكل تلك المشاركة 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 أعمال 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 أن هناك قاعدة جماهيرية واسعة من المتوقع لها أن تدعم المجلس في هذا التوجه. إلا أنه ما يلاحظ من خلال دراسة وتحليل نشاط المجلس خلال دورته الرابعة، أن المجلس لم يسع لتطوير وسائل الضغط تلك، وظهر هشاً وضعيفاً أمام رفض السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون، ورفضها للعمل وفقاً للأسس والقواعد الدستورية واحترام قراراته ذات العلاقة. ولذلك وكما بقي القانون الأساسي عالقاً حتى نهاية دورته الرابعة، بقي قانون السلطة القضائية عالقاً أيضاً حتى نهاية الدورة الرابعة. على ضوء ذلك يمكن القول أن سياسة التجاهل واللامبالاة التي انتهجتها السلطة

⁶⁶ : () 9 96 -1

0 0 0 2 2000

⁶⁷ : () -1 9 98

9 9 9 1 1999 (19) 44-36

على ضوء ذلك يمكن القول أن سياسة التجاهل واللامبالاة التي انتهجتها السلطة التنفيذية تجاه قرارات وقوانين المجلس خلال دوراته السابقة⁶⁸ استمرت خلال الدورة الرابعة. وقد تكون تجربة المجلس مع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية التي سوف نستعرضها الآن دليل آخر على هذا الشكل من العلاقة.

أنهى المجلس التشريعي الفلسطيني دورته الثالثة دون أن يحسم الخلاف القائم حول مشروع قانون الجمعيات الخيرية والمتعلق بالجهة التي يتوجب على الجمعيات الخيرية الرجوع إليها للتسجيل. وكان المجلس التشريعي قد اقر مشروع القانون بالقراءة الثالثة في جلسته السادسة عشر من الدورة الثالثة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1998/12/21. وبتاريخ 1998/12/27 أحال المجلس مشروع القانون للرئيس للمصادقة. غير أن القانون لم يصدر خلال فترة شهر من تاريخ الإحالة، ولم يعيده الرئيس للمجلس خلال ذات الأجل مرفقاً بملاحظاته أو أسباب اعتراضه، بموجب المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس. الأمر الذي يعد تراجعاً عن حصيلة جهود مجتمعية شاركت، إلى جانب المجلس التشريعي، في إعداد القانون، وتراكمت على مدار العامين السابقين.⁶⁹

وفي جلسته الخامسة من الدورة الرابعة المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة ما بين 1999/5/27-25، وبحضور 50 عضواً وغياب 37 آخرون، أعاد المجلس إقرار مشروع القانون بالقراءة الرابعة، بعد أن تقدمت السلطة التنفيذية بتاريخ 1999/4/10 ببعض التعديلات، كان أبرزها تغيير مرجعية المنظمات الأهلية من وزارة العدل (كما كان منصوص عليه في القراءة الثالثة)، إلى وزارة الداخلية.⁷⁰ وقد رفض

68 9 .6

69 6 3-46.

70 3 4-44.

المجلس التعديلات المقترحة بأغلبية 38 صوتاً ضد التعديلات، و 12 صوتاً مع التعديلات. وفي نهاية الجلسة أحيل الموضوع إلى اللجنة القانونية في المجلس على أثر اعتراض بعض الأعضاء على نتيجة التصويت باعتباره لم تتوفر الأغلبية الكافية-حسب النظام الداخلي للمجلس- لنقض التعديلات المقترحة.⁷¹

وبتاريخ 1999/8/12، وفي أعقاب جلسة خاصة عقدها المجلس في مدينة رام الله وحضرها 56 نائباً، لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة 99، أعلن أبو العلاء، رئيس المجلس، بأن مشروع القانون يعتبر نافذاً بالتعديلات التي أقرها الرئيس. وجاء في إعلانه بأن نتيجة التصويت على مشروع القانون الذي تم في جلسة المجلس الخامسة المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة ما بين 1999/5/27-25، لا تكفي لنقض تعديلات الرئيس على مشروع القانون بالقراءة الثالثة والمتعلقة بأن تكون وزارة الداخلية وليست وزارة العدل هي الجهة المختصة بتسجيل الجمعيات الخيرية، وذلك نتيجة عدم توافر الأغلبية المطلقة (45 صوتاً) لنقض التعديلات. ولهذا، أضاف أبو العلاء في إعلانه، فإن القانون يعتبر نافذاً بالتعديل المقترح. وبتاريخ 2000/1/16 صادق رئيس السلطة الوطنية على القانون، وأصبح القانون ساري المفعول منذ تاريخ 2000/4/1.⁷²

أحد أهم الأسئلة التي من الممكن أن تثار عند تقييم العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية على ضوء تجربة قانون الجمعيات الخيرية تتعلق بالأسباب التي دفعت المجلس إلى عدم نشر القانون

71 (1+) 2-71

Ad.03 72

المقر بالقراءة الثالثة، وإعادة طرحه مرة أخرى للنقاش في جلسته المنعقدة بتاريخ 1999/5/25 للتصويت على التعديلات التي اقترحها الرئيس بتاريخ 1999/4/10. فعقد المجلس لجلسة بتاريخ 1999/5/25 لمناقشة موضوع القانون مرة أخرى على الرغم من إقراره بالقراءة الثالثة يشكل تناقضاً واضحاً مع الأسس والقواعد الدستورية، وتحديدًا المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التي تؤكد على أنه "فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجرى نشره في الجريدة الرسمية". على ضوء ذلك يعتبر قانون الجمعيات الخيرية المقر من المجلس بالقراءة الثالثة واجب الإصدار والنشر فوراً في الجريدة الرسمية. ولهذا فإن الجلسة تشكل خروجاً عن آليات التشريع المحددة في النظام الداخلي. وبناءً عليه لا يوجد هناك أي حاجة لفحص قانونية التصويت في الجلسة التي رفض فيها غالبية الأعضاء المشاركين التعديلات التي اقترحها الرئيس على القانون، طالما أن الجلسة نفسها غير قانونية.

استناداً إلى ما تقدم فإن إعلان رئيس المجلس بتاريخ 1999/8/12 المتعلق بنفاذ القانون، على اعتبار أن نتيجة التصويت على مشروع القانون الذي تم في جلسة المجلس الخامسة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/5/25 لا تكفي لنقض تعديلات الرئيس على مشروع القانون المقر بالقراءة الثالثة، هو إعلان غير قانوني، على اعتبار استناده على وقائع تمت في جلسة غير قانونية وفقاً للأسس والقواعد الدستورية. حتى لو تجاوزنا هذا الأمر، واعتبرنا أن الإعلان قانوني، فإن الإعلان نفسه يحيطه العديد من التناقضات. فالمادة 71-2 من النظام الداخلي للمجلس، واضحة، ولا تتعلق فقط بنقض التعديلات، ولكن بإقرارها أيضاً. على ضوء ذلك، فإنه بالقدر الذي يعتبر فيه التصويت لا يكفي للتغلب على اعتراض الرئيس فهو لا يكفي لإقراره أيضاً. وبالتالي هناك إشكالية حول قانونية وشرعية الإعلان. إلى جانب ذلك هناك إشكالية تتعلق بموافقة المجلس على عقد جلسة (الجلسة التي عقدها في الفترة ما بين 1999/5/27-25) لإقرار مشروع القانون بالقراءة الرابعة، على الرغم من كونه يعتبر في هذه الحالة نافذاً (على اعتبار أنه أقر بالقراءة الثالثة) وواجب إصداره في الجريدة الرسمية، وفقاً للنظام الداخلي للمجلس. فموافقة المجلس على عقد تلك الجلسة هو تعبير حسي عن رضوخه ومهادنته لسياسات السلطة التنفيذية القائمة على أساس من التجاهل واللامبالاة للأسس والقواعد الدستورية. والأخطر من كل هذا هو علاقة الشراكة بين رئاسة المجلس والسلطة التنفيذية، وهي العلاقة التي تجدرت بين الجهتين من

أجل تمرير مشروع القانون متضمناً تعليقات السلطة التنفيذية (التي تتضمن وزارة الداخلية، وليس العدل، كمرجعية لتسجيل الجمعيات الخيرية)، على الرغم من مدى خطورة هذه التعليقات، وتأثيراتها السلبية على مستقبل عمل الجمعيات والهيئات الأهلية كإحدى ركائز المجتمع المدني.⁷³ فإعلان أبو العلاء بتاريخ 1999/8/12 حول نفاذ القانون بالتعديلات التي اقترحها الرئيس جاء في جلسة خاصة عقدها المجلس بنفس التاريخ لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة 1999، وجاء في نهاية الجلسة، وأثناء خروج بعض الأعضاء من تلك الجلسة. أي أنه لم يتسنى للأعضاء مناقشة ذلك الإعلان، أو التصويت عليه. هذا ما يؤكد د. كمال الشرافي، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في حينه، عندما يقول " أن إعلان أبو العلاء جاء أثناء خروج الأعضاء من القاعة في أعقاب نهاية الجلسة الخاصة بمشروع قانون موازنة العام 99، وأنه لم يتم إعاره الأمر أي اهتمام في حينه".⁷⁴ يؤكد على ذلك أيضاً النائب د. معاوية المصري عندما يقول " بأن الإعلان لم يخضع أصلاً للتصويت، وكل ما حدث هو أن قام أبو العلاء، رئيس المجلس، بإبلاغ الأعضاء، في نهاية الجلسة، بأنه تم المصادقة على القانون بالتعديلات التي طالب بها الرئيس، بدون إخضاع الأمر للنقاش والتصويت".⁷⁵

والحقيقة أن علاقة الشراكة تلك لا تقتصر على رئاسة المجلس والسلطة التنفيذية، بل تمتد لتشمل المجلس كله. يؤكد على ذلك النائب معاوية المصري عندما يقول بأن " علاقة الشراكة مع السلطة التنفيذية لا تقتصر فقط على رئاسة المجلس، ولكنها تمتد لتشمل المجلس بشكل عام".⁷⁶ ولهذا وبعدما كانت السلطة التنفيذية هي الجهة التي تنتهك مواد النظام الداخلي، أصبح للمجلس دوراً في انتهاك

73

() 9 8 4 (1999).

46-45 1999 (1 9)

74

75

76

تلك المواد، وذلك بهدف واضح وصريح وهو فرض إرادة السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي، وتغيب أسس العمل الدستوري والديمقراطي.

يلاحظ من خلال استعراض نشاطات المجلس المتعلقة بمتابعة مشروع قانون الموازنة العامة 99، مشروع قانون الموازنة العامة 2000، مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، والتطورات المتعلقة بقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، أن الأداء التشريعي للمجلس خلال دورته الرابعة لم يشهد أي تطور ملموس على المستوى الكيفي. على العكس من ذلك، شهد ذلك الأداء تراجعاً ملحوظاً. فمن جانب، شهدت الدورة الرابعة تقاعس من قبل المجلس في سعيه نحو تطوير آليات ضغط على السلطة الوطنية من أجل إجبارها على إصدار وإعمال بعض القوانين التي تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية، مثل القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية. فالمجلس لم يتخذ أي موقف، خلال الفترة قيد البحث، تجاه تجاوزات السلطة التنفيذية المتعلقة بتجاهل قراراته ذات العلاقة. ومن جانب آخر، شهدت الدورة الرابعة العديد من المناسبات التي خرج فيها المجلس عن آليات التشريع المحددة في نظامه الداخلي (على سبيل المثال تجربة مشروع قانون الجمعيات الخيرية) في تعبير حسي وملموس عن خضوعه وقبوله بسياسة اللامبالاة والتجاهل التي تتبعها السلطة التنفيذية تجاه قراراته وقوانينه. هذا ما يؤكد رئيس اللجنة السياسية للمجلس د. زياد أبو عمرو عندما يرى أن هناك "علاقة غير سليمة ومتأزمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وغياب الاحترام لمبدأ فصل السلطات، وغياب القضاء والقانون".⁷⁷ ولم يقتصر الأمر على هذا الحد، بل إنه ذهب إلى أبعد من ذلك، لتشهد تلك الدورة بروز شراكة بين رئاسة المجلس والسلطة التنفيذية من أجل تمرير بعض القوانين الهامة، بدون أن تتضمن تعليقات المجلس عليها. هذا الأمر كان جلياً خلال تجربة المجلس مع مشروع قانوني الموازنة العامة

99، والموازنة العامة 2000.⁷⁸ وعبرت تجربة المجلس مع قانون الجمعيات الخيرية عن توسع في نطاق علاقة الشراكة مع السلطة التنفيذية، لتشمل المجلس كله، بعدما كانت تقتصر على رئاسة المجلس.

على ضوء ما تقدم، يمكن القول أن المجلس لم يكتف فقط بقبوله لسياسة التجاهل واللامبالاة التي تتبعها السلطة التنفيذية تجاه قراراته وقوانينه، وبدعم تطوير آليات ضغط عليها من أجل إلزامها بإعمال القوانين المشار إليها أعلاه، ومنعها مستقبلاً من تجاهل القواعد والأسس الدستورية، بل ذهب أبعد من ذلك ليشارك هو نفسه بعملية التجاهل لتلك القواعد والأسس الدستورية. هذا الأمر، وبلا شك، يعبر عن تطور خطير في العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، ويفسح المجال للسلطة التنفيذية لكي ترسخ واقع الهيمنة والسيطرة على المجلس، وتختزله من صفته كمؤسسة تشريعية تهدف إلى إضفاء الطابع القانوني على عمل مؤسسات الحكم القائمة، وعلى علاقة تلك المؤسسات بالمواطنين، إلى مجرد أداة تخضع لإرادتها. ويتفق مع التحليل السابق النائب معاوية المصري عندما يؤكد بأن "السلطة التنفيذية استطاعت، بعد أربعة سنوات من عمر المجلس، أن تتحكم في أسلوب عمل وإدارة المجلس، وأن تغيب أي دور لرئاسة المجلس في إدارته". ويضيف المصري "بأنني كنائب في المجلس ينتابني شعور بأن عقلية رئيس السلطة الوطنية هي التي تدير المجلس، وليس رئاسة المجلس."⁷⁹

تابع المجلس التشريعي نشاطه الرقابي والمحاسبي خلال دورته الرابعة عبر عدة قنوات وآليات كما يلي:⁸⁰

50	-2	8	78
20.2	0		79
			80
()		()	

عدد الأسئلة الموجهة لها	الوزارة أو المؤسسة
3	الشؤون المدنية
6	العدل
8	المواصلات
7	الصحة
6	المالية
5	الاتصالات
1	الشؤون الاجتماعية
3	التخطيط والتعاون الدولي
7	الإسكان
4	العمل
3	الداخلية
3	سلطة الطاقة
1	الأشغال
4	التعليم العالي
2	السياحة والآثار
4	الزراعة
2	التربية والتعليم
5	الحكم المحلي
3	التموين
2	التجارة والاقتصاد
3	البيئة
8	المجموع
2	

وبالنظر إلى طبيعة الأسئلة يلاحظ أنها تتوزع على عدة محاور. فهناك الأسئلة ذات العلاقة بالرقابة العامة على سلوك السلطة التنفيذية، وخصوصاً فيما يتعلق بعدم تنفيذ قرارات المحكمة العليا الخاصة بالإفراج عن العديد من المعتقلين السياسيين. وهناك الأسئلة ذات العلاقة بالقضايا الاقتصادية مثل قضايا الموازنة العامة، البطالة،... الخ. أما المحور الأخير للأسئلة فهو ذلك المتعلق بقضايا الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، مثل الحق في الصحة، الحق في العمل، الحق في التعليم، وغيرها من القضايا الأخرى ذات العلاقة.

كما يلاحظ أيضاً أن 29 سؤالاً من بين الأسئلة التي وجهها الأعضاء في المجلس إلى مسئولين في السلطة التنفيذية (أي ما نسبته 35٪ من مجموع الأسئلة) قد انتهى العمل بها، بينما أحيلت أُل 52 سؤالاً المتبقية إلى اللجان المختصة للدراسة. إلى جانب ذلك يلاحظ أن المجلس لم يقم باستدعاء أي مسئول أممي لسؤاله عن التجاوزات التي ارتكبتها أفراد من قوات الأمن الفلسطينية بحق نوابه.⁸⁴ على ضوء ذلك لا بد من الإشارة إلى النقطتين التاليتين:

1. على الرغم من أن الدورة الرابعة شهدت تقدماً ملحوظاً، فيما يتعلق بعدد الأسئلة التي وجهها المجلس لمسئولين تنفيذيين، مقارنة بالدورة الثالثة، إلا أنها شهدت تراجعاً ملحوظاً، مقارنة بالدورة الثالثة، فيما يتعلق بنشاط المجلس الخاص بدراسة هذه الأسئلة، والأجوبة المقدمة لها. فقد نجح المجلس خلال دورته الثالثة في الانتهاء من العمل من ما نسبته 50٪ من مجموع الأسئلة التي وجهها إلى مسئولين تنفيذيين خلال تلك الدورة،⁸⁵ بينما نجح، خلال دورته الرابعة، في الانتهاء من العمل من ما نسبته 35٪ من مجموع الأسئلة التي وجهها إلى مسئولين تنفيذيين خلال نفس الدورة، الأمر الذي يعبر عن تراجع في نشاط المجلس الخاص بدراسة الأسئلة والأجوبة المقدمة لها.

84
70 - 6 6
85
() :
9 1999(1 9) .73
(1999 1 9 8)

المخابرات العامة في أريحا على أثر اعتداء أفراد من قوات المخابرات العامة على النائب عبد الجواد صالح،⁸⁸ على الرغم من اعتراف الأفراد الذين نفذوا حادث الاعتداء أمام لجنة التحقيق التي شكلها المجلس للتحقيق في الحادث بأنهم نفذوا الاعتداء على النائب صالح بعد تلقيهم أوامر بفعل ذلك.⁸⁹ هذا ما يؤكد رئيس اللجنة السياسية للمجلس د. زياد أبو عمرو في معرض تعقيبه على حادث الاعتداء على النائب عبد الجواد صالح عندما يقول بأن " هذه هي المرة الثالثة تقريبا التي يتعرض فيها النواب للاعتداء ولم تتم معالجتها بطريقة صحيحة، ولم نشهد محاسبة أو عقاب لمرتكبي الاعتداء".⁹⁰

:

قام المجلس خلال دورته الرابعة بتشكيل لجنتي تحقيق كما يلي :

⁹¹: شكل المجلس هذه اللجنة في جلسته الأولى المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/3/16. وكانت اللجنة التي ضمت أعضاء من لجنتي الأمن والداخلية

88 0 20.2

89

90 0 99.1

91 9 9

(3 5)

25)

9 9 0

(

والحكم المحلي، والرقابة العامة وحقوق الإنسان قد تشكلت وفقاً لقرار المجلس رقم 4/1/366. وقد جاء في القرار أن هدف اللجنة التحقيق في أحداث رفح، مع الاستعانة بأعضاء دائرة رفح، إن كانت هناك أي ضرورة لذلك، لتشكيل لجنة تقصي حقائق، على أن تقدم اللجنة تقريراً للمجلس بهذا الشأن.⁹²

على ضوء ذلك عقدت اللجنة المشتركة بتاريخ 1999/3/22 اجتماعاً في مقر نواب المجلس بمدينة رفح مع مسؤولي الشرطة العميد عبد المعطي السبعراوي، العميد محمود عصفور، وعدد من نواب دائرة رفح، حيث استمعت إلى آرائهم فيما يتعلق بالأحداث التي وقعت في المدينة. استناداً إلى ذلك أعدت اللجنة تقريرها الذي تضمن التأكيد على قرارات المجلس الخاصة بإلغاء محاكم أمن الدولة، وضرورة احترام قرارات محكمة العدل العليا من قبل السلطة التنفيذية. كما تضمن التقرير الدعوة إلى عدم استخدام السلاح، وإحياء نظام القضاء الفلسطيني.⁹³

وفي جلسة المجلس الثانية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/4/6 قدمت اللجنة المشتركة تقريرها إلى المجلس. وبناءً عليه اتخذ المجلس قراره رقم (4/2/372) الذي قرر بموجبه الطلب إلى السلطة التنفيذية ما يلي:

15

(2 5)

0

1 5

:

17)

(1 7)

) .

(

(1999/3/10) 2 / 2

() :

92

.169 2000

.2000-1 9 9 6

93

3

أولاً: الإسراع في معالجة الأحداث الأخيرة في محافظة رفح والقضاء على مسبباتها.
 ثانياً: إعادة تفعيل السلطة القضائية للحكم في الجرائم وجميع القضايا التي تتعلق بالمجتمع المدني.
 ثالثاً: التأكيد على قرارات المجلس التي تتعلق بإلغاء محاكم أمن الدولة.
 رابعاً: التأكيد على قرارات المجلس الداعية إلى تحديد مهام وصلاحيات الأجهزة الأمنية وتحريم استخدام السلاح في مواجهة المسيرات والمظاهرات السلمية.
 خامساً: وقف التصريحات المتعددة والمتناقضة من قبل بعض المسؤولين التي تؤدي إلى خلق البلبلة والإرباك لدى الجمهور.⁹⁴

⁹⁵: شكّل المجلس هذه اللجنة في جلسته الرابعة عشرة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/12/30، وفقاً لقراره رقم 4/14/428. وقد تشكلت اللجنة برئاسة د. حسن خريشة، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، وعضوية كل من: إبراهيم أبو النجا، النائب الأول لرئيس المجلس، والنائبين غازي حنانيا، وجمال الشوبكي.⁹⁶ وقد جاء قرار المجلس بتشكيل اللجنة على أثر اجتماع عقدته رئاسة المجلس بتاريخ 1999/12/24 مع لجنة شؤون المجلس، ورؤساء اللجان في المجلس، جرى خلاله مناقشة حادث الاعتداء على النائب صالح، واقترح تشكيل لجنة تقصي حقائق برلمانية.⁹⁷

ويؤكد النائب د. معاوية المصري أن اللجنة قامت بالتحقيق مع الأفراد الذين نفذوا الاعتداء. وعلى أثر اعتراف أحدهم بالاعتداء على النائب صالح، يضيف المصري، أقر مدير المخابرات العامة في أريحا أنه تم

				94
-1	9	96	() :	
				0 0 0
		2000		.2
		.169		95
	70	-6	8	
				96
-1	9	96	() :	
				0 0 0
		2000		.2
		.172		97
				97

التحقيق خلال دورات المجلس السابقة.¹⁰² ولهذا وكما بقيت توصيات واقتراحات اللجان التي شكلها المجلس خلال دوراته السابقة معلقة ومجهولة المصير، بقيت توصيات واقتراحات لجانه التي شكلها خلال دورته الرابعة معلقة ومجهولة المصير أيضاً. هذا ما يؤكد د. حسن خريشة عندما يقول أن "مهمة متابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بتوصيات اللجان الخاصة التي يشكلها المجلس تقع على عاتق رئاسة المجلس، التي لا تقوم في العادة بتلك المتابعة".¹⁰³

:

الواقع أن قضية استخدام المجلس لأداة حجب الثقة كإحدى الأدوات الرقابية المتاحة له لممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية كان من أبرز القضايا المخيبة للآمال خلال تلك الدورة. فالمجلس لم يقوم باستخدام هذه الأداة خلال تلك الدورة، على الرغم من استمرار سياسة السلطة التنفيذية الهادفة إلى تهميش المجلس التشريعي، وترسيخ أسس الديمقراطية للعلاقة بينها وبين المجلس. هذه الواقع كان جلياً خلال تجربة المجلس مشروع قانون الموازنة العامة للعامين 1999، و2000، مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، ومشروع قانون الجمعيات الخيرية.¹⁰⁴ وعلى الرغم من تجاوز السلطة التنفيذية، كما فصلت تلك التجارب، لأبسط قواعد العمل الديمقراطي، وتجاهلها لقرارات المجلس ذات العلاقة، إلا أن المجلس لم يستخدم تلك الأداة الهامة، ولم يقوم حتى بإدراجها في جدول أعمال أي جلسة من جلسات الدورة الرابعة، من أجل إجبار السلطة التنفيذية على تغيير سياساتها تجاهه. واكتفى بالتلويح بإمكانية استخدامها في مناسبة واحدة فقط، عندما اتخذ في جلسته الأولى المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 15/3/1999 قراره رقم (3/111/361)، الذي حدد بموجبه يوم

	8	7	102
	:		
(13)		() 9% 4 (1998)	
		99 9 74-781-82	
	90.0		103
		59 -5 5	104

1999/3/25 كجلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة في حال عدم تقديمها مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام 1999 قبل ذلك التاريخ.¹⁰⁵ وكالعادة، تأجل عقد تلك الجلسة إلى 1999/4/5،¹⁰⁶ بعد أن تلقى المجلس رسالة من وزير المالية النشاشيبي يؤكد فيها أن مشروع الموازنة قد تم إنجازه بالفعل، ويطالبه بتأجيل الجلسة لمدة عشرة أيام أخرى. ولم يتردد المجلس في الموافقة على طلب الوزير النشاشيبي، وتناسى جلسة حجب الثقة تلك.¹⁰⁷ وتوضح محاضر جلسات الدورة الرابعة أن المجلس لم يقيم حتى بالتلويح باستخدام أداة حجب الثقة في أي جلسة أو مناسبة أخرى، وذلك على الرغم من تعرض عدد من نوابه، بعد تاريخ تلك الجلسة، للاعتداء، وإطلاق النار من قبل أفراد يعملون في الأجهزة الأمنية الفلسطينية. وهو الأمر الذي يؤكد، مرة أخرى، عدم وجود نية حقيقية لدى المجلس للقيام بدوره الرقابي على السلطة التنفيذية. يتفق مع ذلك نائب المجلس التشريعي د. معاوية المصري عندما يقول بأن "المجلس، خلال أربعة سنوات من عمله، افتقد النية الحقيقية لترسيخ أسس من الشفافية والمحاسبة بينه وبين السلطة التنفيذية. فالمجلس، يضيف النائب المصري، لم يجرؤ على استخدام أداة حجب الثقة عن السلطة التنفيذية في أي جلسة من جلساته، ولم يقيم حتى بإدراجها على جدول أعمال أيًا من تلك الجلسات، الأمر الذي يؤكد عدم وجود أي توجه حقيقي لدى المجلس لاستخدام تلك الأداة الهامة."¹⁰⁸

هذا الأمر يعبر عن تراجع ملحوظ فيما يتعلق باستخدام المجلس لأداة حجب الثقة خلال دورته الرابعة مقارنة بالدورة الثالثة. فعلى الرغم من أن المجلس لم يستخدم تلك الأداة، أو حتى يدرجها ضمن

¹⁰⁵ () :
 2000 82 . 9 9 6 2000-1 .

() :
 1999 95-88 (19) 9 9 9 29 - 39

108 0 2002 #

جدول أعمال أي جلسة من جلسات دورته الثالثة، إلا أن تلك الدورة شهدت أربعة مناسبات هدد المجلس من خلالهم باستخدام أداة حجب الثقة عن الحكومة.¹⁰⁹

وفي تفسيره لأسباب عدم استخدام المجلس لأداة حجب الثقة خلال دورته الرابعة، أو خلال دوراته السابقة، يرى النائب د. معاوية المصري أن ذلك يعود إلى حقيقة أن " حوالي 26 نائباً، أي ما يقارب ربع أعضاء المجلس، هم أعضاء في الحكومة. وهو الأمر الذي من شأنه، يضيف المصري، أن يؤثر سلباً على استقلالية المجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية، وعلى قدرته في استخدام الأدوات الرقابية المتاحة له، والتي من بينها أداة حجب الثقة، استخدام فعال."¹¹⁰

والحقيقة أن الواقع يبدو أسوأ في ظل غياب معارضة فعالة وقوية عن المجلس، من شأنها أن تدفع باتجاه استخدام تلك الأداة الهامة والفعالة من أجل رسم ملامح جديدة للعلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية. وإن وجدت تلك المعارضة فإنها في العادة ما تكون معارضة فردية، تعبر عن مواقف شخصية لبعض الأعضاء في المجلس وذات طبيعة مؤقتة، ولا تحمل في طياتها أي موقف إستراتيجي.¹¹¹

109	:)	-1 998
9 9 9	:	(19)	1999 95-88
110	:	0.2 0	
111	:		

هدف هذا التقرير إلى تقييم أداء المجلس التشريعي خلال دورته الرابعة، أي في الفترة ما بين 1999/3/8 وحتى 2000/3/8. وقد ركز التقرير في تقييمه على ثلاثة مستويات أساسية: التشريع، المحاسبة والرقابة، وهي المهام الأساسية لأي مؤسسة برلمانية. والتقرير يعتبر استكمالاً لتقريرين سابقين قام المركز بإعدادهما وتعلقا حول أداء المجلس خلال دورتيه الأولى والثانية، أي في الفترة ما بين مارس 1996 حتى مارس 1998 (التقرير الأول)، وخلال دورته الثالثة، أي في الفترة ما بين مارس 1998 وحتى مارس 1999 (التقرير الثاني). ولهذا فقد ارتبط التقرير ارتباطاً وثيقاً بالتقريرين السابقين، وارتبط تحليل نشاط المجلس المتعلق بتلك المهام في دورته الرابعة، بضرورة فهم نشاطه المتعلق بنفس المهام خلال دوراته الثلاثة السابقة. 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 شهد ثباتاً في معدل إقراره للقوانين، وتطوراً في مصادقة الرئيس على القوانين التي يرفعها المجلس له. بالمقابل شهد الأداء التشريعي للمجلس تراجعاً على المستوى الكيفي. فمن خلال دراسة خمسة حالات حسية هامة: مشروع قانون الموازنة العامة 99، مشروع قانون الموازنة العامة 2000، مشروع القانون الأساسي، مشروع قانون السلطة القضائية، و مشروع قانون الجمعيات الخيرية، لوحظ أن أداء المجلس كان مخيباً للآمال. فالمجلس لم يستطع استغلال تلك التجارب الحسية الهامة من أجل إحداث تحول في طبيعة العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية، المستندة على أساس التجاهل واللامبالاة من قبل السلطة التنفيذية لقوانينه وقراراته، وخصوصاً تلك القرارات التي تتعلق بالقضايا 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 تغيير سياساتها تجاهه، الدور الأكبر في ترسيخ تلك السياسات والحد من فعالية وتأثير المجلس على السلطة التنفيذية. ولم يقتصر الأمر على هذا الحد، بل ذهب أبعد من ذلك، لتشهد الدورة الرابعة بروز شراكة بين رئاسة

المجلس والسلطة التنفيذية بهدف تمرير بعض القوانين الهامة دون أن تتضمن ملاحظات وتعليقات المجلس عليها،¹¹² وترسيخ أسس غير مريحة للعلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية.

أما على مستوى المحاسبة والرقابة ف لوحظ أن المجلس شهد تقدماً كبيراً على مستوى استخدامه لأداة الأسئلة، حيث تزايد عدد الأسئلة التي وجهها المجلس لمسؤولين تنفيذيين خلال الدورة الرابعة إلى 82 سؤالاً، مقارنةً بـ 44 سؤالاً خلال دورته الثالثة. إلا أنه بالمقابل لم يشهد أي تحول فيما يتعلق باستخدامه لأداة الاستجواب، حيث لم يستخدمها خلال دورته الرابعة إطلاقاً، على الرغم من الانتهاكات الفاضحة والواضحة التي مارستها الأجهزة الأمنية الفلسطينية على وجه الخصوص خلال تلك الدورة تجاه المواطنين، والتي توجت بتكرار اعتداء أفراد من قوات الأمن الفلسطينية على نواب من المجلس التشريعي نفسه. هذا الأمر يدل على أن التطور الذي تعلق باستخدام المجلس لأداة الأسئلة لم يتعدى عن كونه تطوراً شكلياً، ولا يعكس وجود نية حقيقية لدى المجلس لاستخدام الأدوات الرقابية المتاحة له من أجل ترسيخ أسس من المحاسبة والشفافية للعلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية. ما يؤكد على ذلك هو عدم متابعة المجلس لمدى التزام السلطة التنفيذية بتوصيات لجان التحقيق الخاصة التي شكلها خلال دورته الرابعة. الأمر الذي نتج عنه بقاء تلك التوصيات، مع انتهاء الدورة الرابعة، معلقة ومجهولة المصير. والواقع أن الصورة لا تبدو أفضل فيما يتعلق باستخدام المجلس لأداة حجب الثقة. فكما هو الحال في دورات المجلس السابقة، لم يستخدم المجلس هذه الأداة ولم يدرجها حتى ضمن جدول أعمال أي جلسة من جلسات دورته الرابعة. والتطور السلبي، في هذا السياق، أنه وعلى الرغم من أن الدورة الرابعة قد شهدت العديد من المناسبات التي كانت تفرض على المجلس ليس فقط إدراج مسألة حجب الثقة عن الحكومة في جدول أعمال جلساته، ولكن الشروع باتخاذ الإجراءات العملية لحجب الثقة عن الحكومة، إلا أن المجلس اكتفى بإثارة إمكانية استخدام حجب الثقة عن الحكومة في مناسبة واحدة فقط على سبيل التهديد وليس إلا. وهو الأمر الذي يعبر عن تراجع في أداء المجلس الرقابي فيما يتعلق باستخدام تلك الأداة مقارنة بالدورة الثالثة. فعلى الرغم من أن المجلس لم يستخدم،

أو يدرج مسألة استخدام أداة حجب الثقة عن الحكومة في جدول أعمال أي جلسة من جلسات دورته الثالثة، إلا أنه أثار إمكانية استخدامها في أربعة مناسبات. ومما لا شك فيه أن مجرد إثارة مسألة حجب الثقة أو التلويح باستخدامها يمثل بحد ذاته وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية لحملها على الالتزام بقرارات السلطة التشريعية.

استناداً إلى كل ما تقدم فمن الممكن القول أن المجلس، مع انتهاء دورته الرابعة، بات أكثر ضعفاً وتهميشاً مقارنة بوضعه خلال دورته التشريعية الثالثة، وأبرز مرة أخرى ضعفه وعجزه على مواجهة السلطة التنفيذية ومواجهة رفضها المتكرر للعمل وفق أسس من المحاسبة والشفافية. ولم يكتفي المجلس بذلك، بل ذهب إلى أبعد من ذلك ليشارك هو نفسه السلطة التنفيذية في توجيهها نحو تجاهل العمل وفقاً للأسس والقواعد الدستورية.

على ضوء ما سبق فإن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ومن أجل دفع العملية الديمقراطية إلى الأمام، يضع المركز التوصيات التالية على أمل أن تساهم في دفع العملية الديمقراطية، وتساعد المجلس في القيام بمهامه على أكمل وجه :

1. إحدى القضايا التي يتوجب على المجلس الاهتمام بها هي تلك التي تتعلق بإجراء انتخابات لأعضائه. فمعروف أن الولاية القانونية للمجلس، وفقاً للاتفاقيات السياسية، قد انتهت. ولهذا يتوجب على المجلس الضغط على السلطة التنفيذية من أجل إجراء انتخابات جديدة لأعضائه. هذا الأمر من شأنه أن يفسح المجال للأحزاب المعارضة لأن تكون ممثلة في المجلس، وبالتالي تجديد حيوية وفعالية المجلس، بطريقة قد تؤدي إلى رسم ملامح جديدة للعلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية. على مستوى آخر، تعتبر الانتخابات الآلية التي يفوض من خلالها الشعب ممثلين عنه لممارسة الحكم. فمن المفهوم أن تفويض الشعب من خلال الانتخابات هو تفويض مؤقت لفترة محددة، وبانتهاء هذه الفترة يتعين العودة للشعب من أجل تفويض جديدة من خلال انتخابات جديدة. كما أن الانتخابات تعتبر بحد ذاتها آلية للرقابة المحاسبية من قبل الشعب على ممثليه المنتخبين، وفي غياب الانتخابات الدورية لا سبيل لمراقبة الشعب ومحاسبته لمثليه، وبالتالي يفقد هؤلاء صفة التمثيل بانتهاء فترة تفويضهم، وتغدو شرعيتهم لا علاقة لها بتفويض الشعب. على ضوء ذلك لا يجوز أن يستمر المجلس في عمله على الرغم من انتهاء ولايته القانونية بدون انتخابات جديدة لأعضائه. فاستمرار المجلس في عمله بدون إجراء تلك الانتخابات تفقد الشعب أحد أهم آليات لمراقبة ممثليه، وتضع شرعيه الممارسين للسلطة نيابة عنه موضع تساؤل. ومن هنا تبرز أهمية إجراء انتخابات جديدة على المستوى الفلسطيني، وخصوصاً في ظل خطورة المرحلة التي يمر بها الشعب الفلسطيني، والتي تتطلب تعبئة كافة القوى والشرائح الاجتماعية، وهو الأمر الذي يصعب تحقيقه بدون إتاحة الفرصة لتلك القوى والشرائح للتعبير عن آرائها وتوجهاتها، من خلال العديد من الآليات، والتي تعتبر الانتخابات أبرزها.

2. يؤكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان مرة أخرى على ضرورة أن يعمل المجلس على ضمان ومتابعة إقرار القانون الأساسي ونشره بالجريدة الرسمية باعتباره الأساس الذي ينظم العلاقة بين السلطات ويحدد اختصاص كل منها وينظم العلاقة بين المواطن والسلطة. وينطوي هذا الأمر على أهمية خاصة في ضوء تعثر العملية السلمية وتأجيل إعلان استقلال الدولة الفلسطينية أو تجسيد إعلان الدولة، كيفما كانت التسمية، إلى أجل غير مسمى. وليس من مصلحة أحد أن تبقى السلطة الوطنية بدون دستور أو قانون أساسي لأجل غير مسمى أيضاً.

3. من الضروري جداً أن يعمل المجلس على متابعة القرارات التي يصدرها. فجميع القرارات، سواء تلك التي أصدرها خلال دوراته الثلاثة السابقة، أو التي أصدرها خلال دورته الرابعة، تعتبر على درجة كبيرة من الأهمية، ومتابعة العمل فيها لا تقل أهمية عن متابعة إصدار القانون الأساسي.

4. يؤكد المركز مرة أخرى على ضرورة متابعة نتائج وتوصيات لجان التحقيق التي يشكلها. في هذا السياق يتوجب أن يكون هناك موقف حازم وصارم من قبل الأعضاء تجاه رئاسة المجلس من أجل دفعها للقيام بمهامها، والتي من بينها متابعة التزام السلطة التنفيذية بنتائج لجان التحقيق، على أكمل وجه.

5. 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.

6. 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 الإعلام. وعلى وجه التحديد، يشدد المركز على ضرورة بث جميع جلسات المجلس التشريعي على الهواء مباشرة، عبر شاشات التلفزيون الفلسطيني الرسمي، والسماح ببنائها عبر محطات التلفزيون الخاصة أيضاً.

7. يؤكد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان على ضرورة استخدام المجلس للأدوات الرقابية المتاحة له بشكل أكثر فعالية وجدية. فعلى سبيل المثال، لوحظ أن المجلس لم يستخدم أو حتى يدرج مسألة حجب الثقة عن الحكومة في أي جلسة من جلسات دورته الرابعة، أو دوراته السابقة، وذلك على الرغم من تعدد المناسبات التي كانت تفرض على المجلس استخدام تلك الأداة. هذا الأمر من شأنه أن يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية للاستمرار في تجاهل قرارات المجلس وقوانينه، طالما أنه لا يوجد أي تهديد حقيقي وجدي من قبل المجلس تجاهها. ولهذا آن الأوان للمجلس لأن يستخدم تلك الأداة من أجل تصحيح شكل العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية، وترسيخ أسس من المحاسبة والشفافية للعلاقة فيما بينهما.