

المجلس التشريعي الفلسطيني:  
الواقع والطموح

منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين

د. أحمد مجدلاني

تشرين أول  
2002

منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين

**المجلس التشريعي الفلسطيني:  
الواقع والطموح**

د. احمد مجدلاوي

تشرين أول 2002

منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين (PRIP) هو برنامج لدعم وتشجيع أبحاث مميزة في مجالات السياسات الاجتماعية والاقتصادية ذات صلة باهتمامات واحتياجات صانعي القرار وطرح موضوعات في هذا المجال وتنظيم ندوات حولها، يشرف عليه ويوجه أعماله لجنة توجيهية أعضاؤها متطوعون يولون أهداف المنتدى اهتماما خاصا، وهم:

إيلين كتاب، حسن أبو لبدة، عدنان سمارة، عزت عبد الهادي، غانية ملحيس، سمير حليبة، ليزا تراكي، مجدي المالكي، مصطفى البرغوثي.

يدعم المنتدى المركز الدولي لأبحاث التنمية الكندي (IDRC) ومؤسسة فورد. وقد تولى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) مهام سكرتاريا المنتدى خلال المرحلة الأولى من (1997-2000) وعهد إلى معهد دراسات المرأة في جامعة بيرزيت القيام بمهام السكرتاريا خلال المرحلة الثانية.

#### الإنتاج

التحرير اللغوي: عبد الرحمن ابو شمالة  
التنسيق الفني: لينا عبدالله

#### حقوق الطبع والنشر محفوظة

© 2002 منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين

بواسطة: معهد دراسات المرأة - جامعة بيرزيت

ص.ب. 14 بيرزيت

تلفون: +972-2-2982013

فاكس: +972-2-2982958

بريد الكتلوني: tkassis@birzeit.edu  
للاستفسار: الاتصال مع منسق المنتدى على العنوان المبين اعلاه.

المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح

تأليف: احمد مجدلاني: جمعية الاقصاديين الفلسطينيين

منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين

رام الله  
تشرين أول 2002



قائمة منشورات  
منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين

- ✧ مصادر تمويل الشركات المساهمة العامة الفلسطينية غير المالية: قبل اتفاق اوسلو وبعده، 1993-1998.
- ✧ المنظمات المجتمعية التطوعية والسلطة الوطنية الفلسطينية: نحو علاقة تكاملية، 1999.
- ✧ بيوت المسنين في الضفة الغربية وقطاع غزة: واقع وفاق مستقبلية، 1999.
- ✧ السياحة الثقافية في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1999.
- ✧ فصل الضفة عن القطاع: مأزق تفاوضي ام خيار اسرائيلي استراتيجي؟، 1999.
- ✧ محددات المشاركة النسائية في سوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1999.
- ✧ مشاريع الاعمال الصغيرة الفلسطينية في الضفة الغربية: طبيعتها وشروط نجاحها، 1999.
- ✧ البطالة في الاراضي الفلسطينية: الواقع وآفاق الحل، 1999.
- ✧ التعليم العالي الفلسطيني: بين القطاع العام والخصخصة، 1999.
- ✧ الاسر التي ترأسها نساء: النقاش العالمي والواقع الفلسطيني، 1999.
- ✧ إعادة هيكلة صناعة الملابس في فلسطين للتكيف مع المتغيرات المحلية والاقليمية والدولية، 2000. (ماس والمنتدى)
- ✧ التأقلم مع التغيير: دراسة حالة لاربع منظمات اهلية فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة (1994-1998)، 2000.

## تقديم

تأتي هذه الدراسة في مرحلة حرجة من تاريخ الشعب الفلسطيني، والتي تم فيها إحباط لعملية السلام وإبطال لمعظم فعالية المؤسسات الفلسطينية الحكومية والأهلية نتيجة إعادة احتلال الأراضي الفلسطينية في نيسان 2002.

تهدف هذه الدراسة إلى حصر وتحديد عمل وإشكاليات عمل المجلس التشريعي الفلسطيني لما يشكل من أهمية بالغة في بناء المجتمع المدني وترسيخ الديمقراطية في مرحلة بناء الدولة الفلسطينية.

تستعرض هذه الدراسة في فصلها الأول السياق التاريخي لتشكيل المجلس منذ انطلاق العملية السياسية في مدريد مرورا بإتفاق إعلان المبادئ (أوسلو) والتحضير للانتخابات والعملية الانتخابية. كما تظهر الدراسة البناء المؤسسي والتنظيمي للمجلس من خلال نقاش فلسفته وبنائه الإدارية، وآليات عمله الداخلية.

وتتناول الدراسة بالتحليل، أيضا، الدور والمهام المنوطة بالمجلس من حيث دورة التشريعي، والرقابي، والسياسي، والمحاسبي في تفسير الإشكاليات في أدائه. أما في فصولها الأخيرة، فتتناول الدراسة قرارات وتوصيات المجلس، والتي تصب جميعها في ترسيخ القيم الديمقراطية وبناء المجتمع المدني. هذا بالإضافة إلى تحليل علاقة المجلس مع مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين،

بهدف وضع الاستنتاجات النهائية حول إشكاليات عمله ومعوقات العمل الموضوعية والذاتية.

تكمن أهمية الدراسة في تحديدها وتشخيصها لمعوقات عمل المجلس التشريعي، وتقديم مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات والمقترحات الهادفة لتحديد دقيق لإشكالية عمل المجلس التشريعي، وكيفية تقويته ليكون آلية حقيقية لبناء المجتمع الديمقراطي الفلسطيني.

ولا يسعنا في "منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين" إلا أن نتقدم بالشكر والاعتزاز لمؤلف هذه الدراسة على هذا الجهد القيم والمفيد. ونتقدم بالشكر، أيضاً، للمقيمين اللذين قدما ملاحظات مهمة ساهمت في إغناء الدراسة، ولكل اللذين ساهموا في التعليق على هذه الدراسة. وكلنا أمل في "منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين" أن تسهم هذه الدراسة في تحديد وتشخيص إشكاليات المجلس التشريعي وتمكين المجلس والمؤسسات المعنية في معالجة هذه القضايا لتمكين المجتمع المدني من إرساء القاعدة الديمقراطية للدولة الفلسطينية المستقبلية.

وأخيراً نتقدم بالشكر الجزيل لكل من مركز البحوث للتنمية الدولية (كندا)، ومؤسسة فورد على تمويلهم ودعمهم لأعمال "المنتدى"، الأمر الذي مكّننا من دعم وتمويل ونشر هذه الدراسة وغيرها من الدراسات الهادفة لتحسين العلاقة بين البحث العلمي ورسم السياسات.



لينا ميعاري  
منسقة المنتدى

## شكر وعرفان

اتقدم بالشكر الجزيل لمنتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين على دعمه لهذه الدراسة ونشرها، وعلى اتاحته هذه الفرصة لمناقشة وطرح هذه القضية.

الباحث



## المحتويات

1	1- السياق التاريخي لتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني
2	1-1 انطلاق العملية السياسية في مدريد
5	2-1 اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو)
8	3-1 التحضير للانتخابات والعملية الانتخابية
24	2- البناء المؤسسي والتنظيمي
25	1-2 فلسفة البناء:
27	2-2 البنية التنظيمية
34	3-2 البنية الإدارية للمجلس
39	4-2 آليات العمل الداخلية
46	5-2 موازنة المجلس
49	3- لدور والمهام وإشكالية الأداء
49	1-3 الفصل بين السلطات
58	2-3 الوظائف والمهام البرلمانية
64	3-3 لدور التشريعي
66	1-3-3 التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل الانتخابات التشريعية
72	2-3-3 آليات التشريع والعملية التشريعية في المجلس التشريعي
81	3-3-3 السياسة التشريعية وإقرار القوانين
97	4-3-3 دراسة حاله -مشروع قانون السلطة القضائية
113	4-3 الدور الرقابي للمجلس
115	1-4-3 البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة
117	2-4-3 الموازنة العامة
123	3-4-3 التقارير الدورية
125	4-4-3 الحسابات الختامية
126	5-4-3 المصادقة على الاتفاقات والقروض
128	6-4-3 إقرار الضرائب العامة والرسوم

131	7-4-3 خطة التنمية الوطنية
132	8-4-3 العرائض والشكاوي
133	9-4-3 حقوق الإنسان
137	5-3 الدور المحاسبي
138	1-5-3 السؤال
144	2-5-3 الاستجاب
148	3-5-3 جلسات الاستماع
151	4-5-3 لجان التحقيق
157	5-5-3 حجب الثقة
168	6-3 الدور السياسي
171	1-6-3 التصدي لمهام سياسية على الصعيد الوطني
184	2-6-3 الدبلوماسية البرلمانية
<b>190</b>	<b>4- قرارات المجلس وتوصياته</b>
<b>205</b>	<b>5- المجلس التشريعي وترسيخ قيم الديمقراطية وبناء المجتمع المدني</b>
207	1-5 تعزيز مكانة وسيادة القانون
215	2-5 استقلالية القضاء
219	3-5 العلاقة مع السلطة التنفيذية
226	4-5 العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني
231	5-5 العلاقة مع المواطنين
<b>244</b>	<b>6- الإشكاليات ومعوقات العمل</b>
244	1-6 الإشكاليات والمعوقات الموضوعية
250	2-6 الإشكاليات والمعوقات الذاتية
<b>256</b>	<b>7- الاستنتاجات والتوصيات</b>
<b>264</b>	<b>المصادر والمراجع</b>
<b>280</b>	<b>ببيولوجرافيا بأسماء الشخصيات التي تم استطلاع آرائها</b>



## قائمة الجداول

14	جدول 1: يبين المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1995، الذي تم بموجبه تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة
15	جدول 2: المقاعد المقررة لكل دائرة وفقا للمرسوم الرئاسي بالمقارنة مع المقاعد المستحقة حسب عدد السكان لكل مقعد
19	جدول 3: توزيع المقاعد حسب الاصوات % بناء على نتائج الانتخابات 1996
21	جدول 4: توزيع اعضاء المجلس التشريعي حسب الانتماء السياسي
31	جدول 5: اجتماعات اللجان وجولاتها الميدانية والتقارير التي قدمتها حتى نهاية الفترة الاولى من الدورة السادسة
40	جدول 6: عدد وانواع جلسات المجلس على الدورات البرلمانية
65	جدول 7: القرارات الرئاسية التي صدرت بين ايار 1994 – آذار 1996
67	جدول 8: القوانين التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
80	جدول 9: مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في المجلس، واقرت واحيلت للمصادقة والنشر
135	جدول 10: الاسئلة الموجهة للوزارات والمؤسسات التنفيذية خلال دورات المجلس
148	جدول 11: اهم القضايا التي حققت فيها لجان المجلس الدائمة
150	جدول 12: القضايا التي حققت بها لجان التحقيق الخاصة
179	جدول 13: عدد وفود المجلس التي زارت بلدان عربية واجنبية
181	جدول 14: عدد الوفود العربية والدولية التي زارت المجلس
182	جدول 15: عدد وتوزيع هذه الوفود خلال السنوات السابقة
189	جدول 16: اجمالي قرارات المجلس
194	جدول 17: ترتيب القضايا حسب الاهمية ونسبتها من القرارات





## مقدمة

يعتبر تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، بموجب اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو) الانتقالي، وعبر الانتخابات العامة التي جرت بتاريخ 20-1-1996، ليمثل الشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع والقدس، بمثابة أول تجسيد حي وملموس لممارسة الشعب الفلسطيني الديمقراطية على أرضه، وذلك بانتخاب ممثليه لسلطة تشريعية لأول مرة، تشمل الضفة والقطاع معاً،\* بشكل مباشر وحر وفردى.

ومنذ أن شكل المجلس، كان حجم التوقعات والآمال كبيرة عليه، بحكم المسؤوليات الملقاة على عاتقه، فبالإضافة إلى الدور التقليدي الذي من المفترض أن يقوم به في سن التشريعات والقوانين، وممارسة الرقابة والمحاسبة والمساءلة على السلطة التنفيذية، فقد كان على المجلس التشريعي القيام، أيضاً، بدور غير عادي في ترسيخ السيادة الوطنية على الأرض الفلسطينية، وذلك عبر تكوين نظام قانوني يوحد البلاد، ويلبي الاحتياجات المباشرة والمستقبلية للمواطنين، وكذلك يعمل على إرساء تقاليد ديمقراطية حقيقية، وبما يمكن من صيانة الحقوق والحريات العامة والأساسية، وضمان ممارستها جنباً إلى جنب مع بناء المؤسسة ذاتها، والحرص على ممارسة دورها استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

غير أن إنجاز المهام الملقاة على عاتق المجلس، وكذلك الاستجابة للتوقعات والآمال الكبيرة التي علقنا عليه، باعتباره أول سلطة تشريعية منتخبة، ومستقلة، ويتمتع بثقة ناخبيه، وبصلاحيات مستمدة من الشعب أولاً، ووفق إطار

---

\* جرت انتخابات المجلس التشريعي في غزة العام 1962.

الاتفاقيات المعقودة ثانياً، وكذلك في إطار رؤيته لدوره، كما هو مبين في نظامه الداخلي، فإن إنجاز هذه المهام، يعتمد، بشكل أساسي، على فاعلية المجلس وعلى كفاءته وقدرته في توظيف بنيته الإدارية والسياسية من جهة، وعلى صفته التمثيلية في تحقيق هذه الأهداف من جهة أخرى.

لذا، فإن تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الفترة الماضية عبر قيامه بوظائفه الأساسية في التشريع والرقابة والمحاسبة، تكتسب أهمية كبيرة في سياق استشراف آفاق التحول الديمقراطي في فلسطين.

### إشكالية البحث:

إن المشكلة الأساس التي يتعرض لها البحث تكمن في تقييم دور المجلس ومهامه من زاوية أدائه، وقيامه بوظائفه المناطة به أصلاً، انطلاقاً، وقبل كل شيء، من قاعدة الفصل بين السلطات ومدى تحققها، ومدى استقلالية المجلس التشريعي عن السلطة التنفيذية خصوصاً، وإلى أي مدى تأثرت هذه الاستقلالية وانعكاسها على دوره في الرقابة والمحاسبة عليها.

كما يتناول تقييم أداء المجلس لجهة قيامه بسن التشريعات اللازمة ليس من الزاوية الإجرائية فحسب، وإنما انطلاقاً من أن مهمة المجلس توحيد القوانين المختلطة والموروثة، بما فيها الأوامر العسكرية، والتي من شأنها أن توحد البلاد تشريعياً بعد أن كانت هذه الوحدة مشرذمة من خلال تعدد المرجعيات القانونية.

إن تحديد مدى انطباق قيام المجلس بدوره التشريعي والرقابي، والمحاسبي، وإنجاز المهام المناطة به، ينبغي أن يتم وفق أسس ومعايير دقيقة

لقياس هذا الأمر، وهي بهذا المعنى معايير ذات طبيعة كمية، بمعنى التوقف أمام قرارات وتوصيات المجلس، في المجالات المختلفة من جهة، ونوعيتها، من جهة أخرى، لتلمس مدى ملاءمة هذه القرارات والتوصيات وتلبيتها للحاجات والضرورات، التي تمثلها مرحلة إعادة البناء في الوطن، وتحديد، أيضاً، كيف وبأي الطرق طبقت هذه القرارات والتوصيات.

وقد حاول البحث إبراز الصعوبات والمعوقات الذاتية والموضوعية، التي أثرت على أداء المجلس التشريعي، وقيامه بمهامه، ومسؤولياته ووظائفه، منذ تنصيبه في السابع من آذار 1996، وخلص إلى أن تلك الصعوبات تتصل، وقبل كل شيء، بالطبيعة الخاصة بتشكيله المجلس، وفي تحديد سلطاته عبر نظامه الداخلي، وكيفية ممارستها، وعلاقاته بالسلطة التنفيذية، ومدى تأثير هذه العلاقة على مستوى الأداء ونوعيته، وبخاصة اتجاه دوره الرقابي والمحاسبي.

#### أهمية البحث:

إن أهمية البحث تتطرق بالدرجة الأولى، في المحاولة الجادة والموضوعية لتقييم هذه التجربة الديمقراطية الفلسطينية، باعتبارها أول تجربة فلسطينية لسلطة تشريعية منتخبة، وذلك من خلال التوصيف الدقيق لحالتها وواقعها، وتلمس مكامن الخلل الذي يعترى أداءها لوظائفها الأساسية، وكذلك تحديد من يتحمل مسؤولية هذا الخلل، كل ذلك بهدف التأسيس لتجربة برلمانية ديمقراطية حقيقية، من المفترض أن تمهد لها المرحلة الانتقالية الحالية، وصولاً للدولة المستقلة، والذي يشكل المجلس التشريعي إحدى أدواتها المهمة والفاعلة. إن الهدف من محاولة التقييم هذه، أيضاً، لا يكمن في كشف الأخطاء، وتعريفها فحسب، وإنما باستخلاص الدروس والعبر منها، لتعميق التجربة الديمقراطية

الفلسطينية اللاحقة، وترسيخ ممارستها على الصعيد المؤسسي، والشعبي، وأيضا لخلق آلية لتوطيد العلاقة لاحقا، ليس فقط بين البرلمان الفلسطيني العتيد، والسلطات الأخرى، القضائية، والتنفيذية، وإنما مع جمهور الناخبين ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى، هذه العلاقة التي ينبغي لها أن تلعب دورا فاعلا ومؤثرا في بناء وتوطيد أسس المجتمع المدني الفلسطيني.

إن المجلس التشريعي، على الرغم من تجربته الزمنية القصيرة، فإن هذه التجربة كانت من الغنى والتنوع، بما يمكن الاستفادة منها ليس فيما يتبقى من الزمن المفترض للمجلس، حتى انتهاء المرحلة الانتقالية والممددة واقعا، وإنما بما يمكن أن يتأسس عليها من التجربة البرلمانية اللاحقة، حيث أن تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني بكل ما لها وما عليها، سوف تترك بصماتها وتأثيراتها، على مستقبل السلطة التشريعية في فلسطين، وعلى شكل النظام السياسي وطابعه بشكل عام.

وقد تم التعرف من خلال البحث على كيفية أداء المجلس لوظيفته التشريعية، من حيث آليات التشريع، ومتابعة التشريعات والقوانين، والقرارات والتوصيات التي صدرت عنه في تلك الفترة، ومدى التزام السلطة التنفيذية بها، كما تم التركيز، أيضا، على العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، وبأكثر دقة وتحديدا، إلى أي مدى سارت هذه العلاقة على قاعدة الفصل بين السلطات، ومدى احترام السلطة التنفيذية لقرارات السلطة التشريعية وتنفيذها، وهل قامت هذه العلاقة على أساس تكاملي، ووفق مبدأ التخصصية لكل منهم، أم أن السلطة التنفيذية صادرت دور المجلس التشريعي، وأذابت التخوم والفواصل التي تؤكد استقلالية كل منهم عن الآخر، أم أن هذه العلاقة لم تتم طبقا لآليات العمل التي أقرها المجلس وفقا لنظامه الداخلي، بل انطلاقا من الدور الذي لعبته

رئاسة المجلس في توجيه عمل المجلس، وبما يتلاءم ورغبات واحتياجات السلطة التنفيذية، والتي كان من نتائجها، أن تداخل عمل السلطة التنفيذية مع التشريعية، وصدرت العديد من القرارات والمراسيم التشريعية الرئاسية التي قللت من دور المجلس على صعيد دورة التشريعي.

كما أن البحث اهتم بتقييم أداء المجلس على مستوى دوره، في الرقابة والمحاسبة، حيث توقف أمام محصلة عمل المجلس، وتحديد إلى أي مدى استطاع القيام بدوره الرقابي والمحاسبي، وعلى وجه التحديد في ترسيخ قيم الشفافية ومبادئها، والمحاسبية، كقاعدة أساسية من قواعد العمل البرلماني. وفي إطار العلاقة مع السلطة التنفيذية، وفي هذا السياق، تم التعرف على الأدوات الرقابية للمجلس وآليات الرقابة المنهجية لتحقيق أهداف البحث، وما هو الهامش المتاح أمام المجلس للقيام بهذا الدور، وما هي المعوقات والصعوبات التي واجهته.

### المنهجية:

ولتحقيق الأهداف السابقة، اعتمد البحث على منهجية نظرية، ودراسة الحالة، بمعنى أنه تم عرض الإطار النظري وتحليله، واللتين يتم بهما تنفيذ مهام التشريع والرقابة والمحاسبة، ومن ثم جرى تطبيق هذا المنهج النظري على الواقع الفلسطيني، ولكن مع الحذر من الإسقاطات غير الموضوعية من جهة، والمبالغة في الخصوصية الفلسطينية من جهة أخرى. وأكثر تحديداً، فإنه تم التعرف على الأسلوب الأمثل الذي يقوم فيه أي برلمان لهذه الوظائف، ومن ثم جرت مقارنة ذلك مع ما يجري على صعيد الواقع الفلسطيني. واستناداً إلى هذه المقارنة، أو المقاربة، تم تحديد مدى انطباق الإطار النظري العام على الوضع الفلسطيني، ومن ثم تحديد الفجوة القائمة وأسبابها، وكيفية معالجتها.

ولتحقيق ذلك، اعتمد البحث على محاضر جلسات المجلس التشريعي في دوراته المتعاقبة، والقرارات الصادرة عنه خلال الفترة المذكورة.

إضافة إلى أنه عقدت سلسلة من اللقاءات مع رئيس المجلس وهيئة رئاسته، ومع بعض رؤساء اللجان، وبعض النشيطين من أعضاء المجلس، لاستخلاص ما هو مفيد وأساسي لإغناء عملية التقييم التي نقوم بها من واقع تجربتهم المعاشة، في إطار المجلس من جهة، ومن خلال رؤيتهم الخاصة والشخصية من جهة أخرى. كما اعتمد البحث على التقارير الصادرة عن المجلس، ومجلته الشهرية التي تغطي نشاطاته، وما تتم تغطيته كذلك في وسائل الإعلام المحلية.

كما أن البحث اعتمد على تقييم القوى السياسية لأداء المجلس، سواء التي شاركت أم لم تشارك في العملية الانتخابية، وبصرف النظر عن أنها حققت نجاحا ودخلت المجلس أم لم تدخل.

وأخيرا، جرى عرض مادة البحث الأولية للنقاش مع عدد من أعضاء المجلس التشريعي، والباحثين القانونيين، والسياسيين والأكاديميين، وبعض ممثلي القوى السياسية عبر لقاء تداولي، للتعرف على آرائهم وملاحظاتهم، بما هو مطروح في مجال تقييم دور المجلس التشريعي وأدائه على الأصعدة المختلفة، وبما يمكن، أيضا، من تعميق البحث فيما يتصل بالقضايا موضوع الدراسة، وبما يخدم الهدف الذي تتوخى الدراسة الوصول إليه.

واستنادا إلى كل ما تقدم، فإن البحث يتكون من سبعة فصول رئيسية، تتناول:

الفصل الأول، الظروف التاريخية والسياسية التي أفرزت المجلس، بما فيها عملية السلام، والاتفاقية الانتقالية المرحلية، والانتخابات الفلسطينية.

الفصل الثاني، يتناول الفلسفة التي بني على أساسها المجلس التشريعي، وآليات عمله الداخلية التنظيمية والإدارية.

الفصل الثالث، يستعرض الدور والمهام وإشكالية الأداء، ويتضمن مقدمة نظرية حول الفصل بين السلطات، وعمل السلطة التشريعية، ثم يتناول الوظيفة التشريعية للمجلس من خلال رصد دقيق لبعض القوانين التي أصدرها، إضافة إلى ذلك جرت محاولة تحليل آلية التشريع في المجلس الفلسطيني، ومقارنتها بآليات التشريع المعروفة، واستعراض حالة دراسية لمشروع قانون القضاء.

كما تناول، أيضا، تقييم وظيفة الرقابة والمحاسبة التي يقوم بها المجلس، حيث تم التعرف على الأدوات الرقابية والمحاسبية المتاحة أمام المجلس، وكيفية استخدامها وتوظيفها لمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، ومدى مشاركة النواب في هذا المجال.

الفصل الرابع، تناول قرارات وتوصيات المجلس في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والإدارية، محاولا تحليلها ورصد الإطار الذي اتخذت فيه، ومدى تطبيقها على أرض الواقع.

الفصل الخامس، ركز على دور المجلس التشريعي في ترسيخ قيم الديمقراطية وإرساء أسس المجتمع المدني، من خلال علاقاته مع السلطات

الأخرى التنفيذية والقضائية، إضافة لمدى تواصله ونسجه لعلاقات جدية مع مؤسسات المجتمع المدني، وجمهور الناخبين في الدوائر الانتخابية، وذلك من خلال تحليل هذه العلاقة، وإبراز جوانب الخلل فيها، ومدى انعكاسها وتأثيرها على دور المجلس التشريعي، في ترسيخ الممارسة الديمقراطية، وبناء قيم المجتمع المدني الفلسطيني.

الفصل السادس، استعرض المصاعب والمعوقات التي حالت دون قيام المجلس بدوره المطلوب منه، سواء أكانت هذه المعوقات على المستوى الذاتي، أم الموضوعي، ومدى تحمل المجلس نفسه لمسؤولية ضعف أدائه في المهام والوظائف التي يجب أن يقوم بها.

الفصل السابع، وهو الختامي الذي تم فيه استخلاص الاستنتاجات والتوصيات، لعرضها أمام المخططين، وواضعي السياسات، وصانعي القرار والأحزاب والقوى السياسية، ومنظمات المجتمع المدني للاستفادة منها للتأسيس للتجربة البرلمانية الفلسطينية اللاحقة، واستشراف آفاق التحول الديمقراطي في فلسطين، ولإرساء أسس المجتمع المدني الفلسطيني وقواعد بنائه.



## 1- السياق التاريخي لتشكل المجلس التشريعي الفلسطيني

الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في المحافظات الفلسطينية كافة من رفح جنوباً في قطاع غزة إلى جنين شمالاً في الضفة الغربية، بما فيها القدس، في العشرين من كانون الثاني 1996، لم تكن لتجري وتحقق نجاحاً ملموساً وخطوة على طريق تعزيز الممارسة الديمقراطية الفلسطينية، لو لم تكن حصيلة جهد تراكمي نضالي طويل خاضه الشعب الفلسطيني، وقدم التضحيات الجسام من أجل الوصول إليه، وهو، أيضاً، لم يكن مقطوع الجذور عن التطورات التي واكبت مسار العملية السياسية التي انطلقت من مدريد في 28- تشرين الأول 1991، هذه العملية التي تواصلت وتداخلت فيها أشكال تفاوضية متعددة، وصيغ تمثيلية سياسية فلسطينية متنوعة، بدءاً من دور غير مرئي لـ م.ت.ف في مفاوضات واشنطن، إلى دور مباشر ووجهها لوجه في أوسلو، وانتهاءً بصيغة الاعتراف المتبادل، والتوقيع على اتفاق إعلان المبادئ في 13- سبتمبر العام 1993.

وبهذا المعنى، فإن إجراء الانتخابات التشريعية الفلسطينية الأولى على الأرض الفلسطينية، وبغرض تشكيل جسم تشريعي فلسطيني يقوم بمهام تشريعية ورقابية، ومحاسبية، قد جاء في إطار هذه العملية واستجابة لقوانينها وتحقيقاً لبعض أغراضها، لكنها، في الوقت نفسه، عبرت عن رغبة أكيدة لدى الشعب الفلسطيني في الحرية، وممارسة الديمقراطية كشرط أساسي لها، في وقت حرم فيه هذا الشعب، لوقت طويل من العيش على أرضه بحرية، وصور حقه في تقرير مصيره بنفسه.

ولوضع الانتخابات في سياقها التاريخي الصحيح، فإننا سوف ننطلق في معالجة هذا الأمر من المبنى السياسي الذي قامت عليه هذه العملية برمتها.

## 1-1 انطلاق العملية السياسية في مدريد

جاء إعلان الرئيس الأمريكي جورج بوش الأول عن مبادرته لإحلال السلام في الشرق الأوسط أمام الكونغرس الأمريكي في السادس من مارس العام 1991، وبعد أسبوع واحد من انتهاء حرب الخليج الثانية، وهي في واقع الأمر تكراراً وإعادة نسخ لصيغ سياسية سابقة جرى تداولها فيما عرف بصيغة (ريغان - غورباتشوف)<sup>(1)</sup>، في قمة واشنطن 11 - سبتمبر - 1987، وكذلك لصيغة أكثر قرباً تم تداولها أيضاً في قمة مالطا بين (بوش - غورباتشوف)<sup>(2)</sup>، 2-3-ديسمبر 1989.

وما بين الإعلان عن المبادرة في الأسبوع الأول من آذار، وانعقاد مؤتمر السلام في مدريد في 30 تشرين الأول 1991، مهد وزير الخارجية الأمريكي جيمس بيكر لهذه الانطلاقة بثماني جولات مكوكية للمنطقة، لضمان مشاركة الأطراف المعنية في مؤتمر مدريد وفقاً للأسس والمرجعيات التي تم بلورتها، إضافة إلى محاولة تذليل عقبة التمثيل الفلسطيني. وبالتوازي مع الحركة الدبلوماسية الأمريكية، نشط وزير الخارجية السوفيتي وبصورة أقل فاعلية وتأثيراً، باعتباره الشريك الثاني للعملية، وتوجت الجهود كافة أخيراً في توجيه رسائل الدعوة للأطراف المعنية، بما فيها م.ت.ف، ولكن على أسس وصيغة مختلفة، لصيغة وأسس التسوية التي دعت إليها الأطراف العربية الأخرى، فالتمثيل الفلسطيني لم يكن مستقلاً، وكان في إطار الوفد الأردني، والمفاوضات

على المسار الفلسطيني ستدور على مرحلتين، واحدة انتقالية والأخرى نهائية، بينما المسارات الأخرى على مرحلة واحدة ونهائية<sup>(3)</sup>.

وعلى الرغم من اندلاع الخلاف والتباين بين القوى السياسية الفلسطينية حول المشاركة في العملية السياسية على أسس ومرجعية مدريد، فإن قرار قيادة م.ت.ف كان بالمشاركة انطلاقاً من (أن المشاركة في العملية السياسية تثبت حضور الشعب الفلسطيني في قلب النظام الدولي الجديد، وحتى لا يبنى هذا النظام على حساب الشعب الفلسطيني كما حدث في اتفاقية ساكس-بيكو، عند الحرب العالمية الأولى، ومؤتمر مالطا، بعد الحرب العالمية الثانية)<sup>(4)</sup>. وفي حين رأى من عارض المشاركة في العملية السياسية (إن مجرد انعقاد مؤتمر مدريد والمفاوضات التي يطلقها يهدد بتسوية مجحفة للقضية الوطنية الفلسطينية، ولكنه لا يعني بحد ذاته إنجاز هذه التسوية التصفوية واستقرارها)<sup>(5)</sup>، بينما رأت أطراف أخرى (إن المفاوضات فرضت تنازلات معينة على الطرف الفلسطيني، لكن المشاركة فيها تمثل الطريق الأقل سوءاً، لأن المشاركة فيها لا تعني الموافقة المسبقة على ما تطلبه واشنطن وتل أبيب)<sup>(6)</sup>.

إن الديناميكية التي تحلّى بها الوفد الفلسطيني وأداؤه المتميز، والتزامه بمنظمة التحرير الفلسطينية مرجعية سياسية وقيادية له، مكنته من إثبات الحضور لقضية الشعب الفلسطيني، وإحباط محاولات التغيب والتهميش، وأحدثت اختراقاً للحصار الدولي والعربي الذي فرض على م.ت.ف بعد حرب الخليج الثانية، إضافة إلى عوامل سياسية متعددة، استطاع من خلالها أن يفرض تحسينات على شروط المشاركة، وكذلك رفع سقف المطالب الفلسطينية في إطار المرجعية السياسية للمفاوضات وحدودها. وبدءاً من الجولة الرابعة التي امتدت بين 24 فبراير - ولغاية 4 مارس 1992، تقدم الوفد الفلسطيني بمشروعه حول تصوره الخاص للمرحلة الانتقالية [PISGA]<sup>(7)</sup> الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية، الأمر

الذي شكل قوة ضغط على المفاوض الإسرائيلي، ما اضطره لتقديم تصوره الخاص للمرحلة الانتقالية بصيغة مشروع [ISGA]<sup>(8)</sup>.

إن التوقف أمام الجولة الرابعة من المفاوضات التي دارت في واشنطن، وتحقق وثائقها يأتي في إطار توضيح السياق التاريخي الذي تولدت فيه قضية الانتخابات، ويوضح إلى أي حد تباينت فيه الرؤيتان الفلسطينية والإسرائيلية من العملية الانتخابية في إطار المرحلة الانتقالية، إضافة إلى دور المجلس التشريعي المنتخب ووظيفته، ولا تعكس الأوراق المقدمة التباين الجوهرى بين الموقعين، إزاء طبيعة المجلس وتشكيلته ومهامه فحسب، وإنما الموقع الذي يرى فيه كل من الطرفين وظيفة المجلس، فالورقة الإسرائيلية في جوهرها ومنطلقها السياسي ترى أن الأرض لإسرائيل، والسكان تابعون لها، والعملية الانتخابية هي تنازل عن بعض السلطات الإدارية الإسرائيلية للسكان المحليين لإدارة شؤون أنفسهم. لذا، فالمجلس، وضمن هذا السياق، يجمع بين الصفة التمثيلية والتنفيذية في آن واحد، وبدون فصل بين المهام التشريعية والتنفيذية، ولا يتعدى مجموع أعضائه 24 شخصا، بينما عكست الورقة الفلسطينية، وبخاصة فيما يتصل بالتصور الخاص بالانتخابات والترتيبات والإجراءات الضرورية لعقدتها، مشاركة الأمم المتحدة وإشرافها على العملية الانتخابية، وكذلك فإن طبيعة المجلس المنتخب والمكون من 100 - 120 عضواً، بصيغة مجلس نواب ينبثق عنه مجلس تنفيذي مكون من 10-15 عضواً، يأخذ الثقة من المجلس، ويمارس مهامه وصلاحياته، استناداً إلى القوانين والتشريعات التي يسنها المجلس، علاوة على الصلاحيات المنقولة له في المجالات كافة من الحكومة العسكرية الإسرائيلية في الضفة والقطاع.

هذا التصور عكس، كما أشرنا، الخلاف البين والجوهري لموقع العملية الانتخابية، ولدور المجلس المنتخب في إطار فهم طبيعة ووظيفة المرحلة الانتقالية، فالجانب الإسرائيلي رأى في المرحلة الانتقالية مشروع انتقال من

الاحتلال إلى صيغة الضم النهائي، بينما اعتبر المشروع الفلسطيني إن وظيفة المرحلة الانتقالية هي توفير الأسس المادية لممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير مصيره، وإقامة دولته المستقلة، وعودة اللاجئين إلى ديارهم.

## 1-2 اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو)

أثار الإعلان عن اتفاق إعلان المبادئ بصورته الأولية، ومن ثم التوقيع عليه في واشنطن في 13/9/1993، وقبل ذلك رسائل الاعتراف المتبادل بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية، عاصفة قوية من النقد، والاحتجاج، والرفض، وقد تركز النقد والاحتجاج بداية على الأسلوب السري الذي أديرت فيه العملية التفاوضية، ومن خلف ظهر القيادات الرسمية في اللجنة التنفيذية لـ م.ت.ف، واللجنة المركزية لحركة فتح، والقوى السياسية المشاركة في إطار م.ت.ف، في حين تجاوز رفض الاتفاق الجوانب النقدية المتصلة بأسلوب إدارة المفاوضات، وكذلك ردة الفعل الاحتجاجية على حجب المعلومات عن البعض، وإطلاع البعض الآخر عليها.

تجاوز الرفض ذلك ليتناول مضمون الاتفاق من حيث ما يعتقد أنه جوهري، فالاتفاق (لا يسلم فقط بالعناصر الجوهرية للموقف الإسرائيلي، بل مجرد المفاوضات الفلسطينية من أهم أسلحة الضغط المؤثرة قبل استكمال التفاوض حول المرحلة الانتقالية، ناهيك عن التفاوض حول الترتيبات النهائية)<sup>(9)</sup>. ويواصل أصحاب هذا المنهج منطقتهم الراض للاتفاق، ويعطونه أسباباً تحليلية تتصل بـ (أن الاتفاق فاقد الصلة بقرارات الشرعية الدولية، ولا يستند سوى على إشارات غامضة لا مرجعية لها، وأنه يحدد من المنظور الإسرائيلي الأسس التي ستعتمد في التفاوض حول الترتيبات الانتقالية، والقضايا التي سترحل إلى المفاوضات

النهائية، بدون وجود رابط بين المرحلتين سوى تعاقبهما زمنياً، ومع إبقاء الخيارات مفتوحة على قاعدة الأمر الواقع الذي تخلقه إسرائيل<sup>(10)</sup>.

في حين قدم محمود عباس (أبو مازن) مهندس العملية التفاوضية في أواسلوا التي أنتجت اتفاق إعلان المبادئ الاتفاق طبقاً لصورته الواقعية. بقوله (لن نزع إننا وقعنا اتفاق مبادئ يقيم دولة فلسطينية مستقلة، ولا يوجد بند من البنود يوضح هذه المقولة، وعلينا أن نعتزف بأننا اتفقنا على حكم ذاتي انتقالي يشمل الضفة الغربية وغزة...إننا نتكلم عن إعلان مبادئ، وليس عن اتفاقية تفصيلية، نعتقد أن هذه المسألة المطروحة قد استوفت حقها، وبخاصة إن الاتفاق يستند في الأساس على الشرعية الدولية وينص على تطبيقها<sup>(11)</sup>). بينما تناولت الأطراف الأخرى التي أيدت بتحفظ اتفاق إعلان المبادئ وصاغت موقفها على نحو يظهر تخوفاتها من عيوب الاتفاق من جهة، ولكنها رأت وركزت، في الوقت نفسه، على الجوانب الإيجابية فيه من جهة أخرى، وذلك على النحو التالي (لقد أيدنا اتفاق أواسلوا بتحفظ، فصلناه في حينه عبر بيانات عدة، وأمام المجلس المركزي، وطالبنا بسبب الألغام والثغرات الكثيرة الموجودة في ذلك الاتفاق، بتشكيل مرجعية سياسية متفق عليها، تقود العملية التفاوضية من منطلق أن ذلك الاتفاق قد يفتح طريقاً آخر نحو الاستقلال، وقد يقود إلى إبقاء الاحتلال بأشكال أخرى<sup>(12)</sup>).

(إن تعاطينا مع اتفاق إعلان المبادئ على الرغم من تحفظاتنا الكثيرة عليه، والقيود والثغرات الكثيرة التي حملها، وإجحافه بحقوق شعبنا التاريخية، انطلق من حقيقة أن مرحلة جديدة في تاريخ قضيتنا وشعبنا سوف تتجسد بقيام السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من الأرض الفلسطينية، وأنه من خلال الممارسة وفرض الوقائع على الأرض، يمكن خلق ظروف مواتية لردم الثغرات، وتجاوز العقبات والقيود التي تضمنها الاتفاق<sup>(13)</sup>).

بيد أن مزايا الاتفاق وعبوبه بدأت تظهر بوضوح بعد أن وضع على محك التطبيق الفعلي، وأظهر إلى أي مدى ذهبت إليه النظرة المتفائلة والمتشككة، وكذلك نظرة المغالاة في الرفض من حيث المبدأ.

غير أن نقطة الفصل الجوهرية التي كشفها التطبيق العملي وهو ما (حاول إعلان المبادئ إضفاء قيوده على الجانب الفلسطيني من ناحية، ومحدودية ما يمنحه من حقوق للشعب الفلسطيني من ناحية أخرى، عن طريق الموافقة على إجراء انتخابات فلسطينية)<sup>(14)</sup>، فقد جاء في المادة الثالثة من اتفاق إعلان المبادئ، (من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقا لمبادئ ديمقراطية، ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس، تحت إشراف ومراقبة دولية، وسيتم عقد اتفاق حول الصيغة المحددة للانتخابات وشروطها وفقا للبروتوكول المرفق كملحق رقم (1) بهدف إجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز التسعة أشهر من دخول إعلان المبادئ هذا حيز التنفيذ)<sup>(15)</sup>، أي أن السقف الزمني المحدد في هذا البروتوكول لإجراء الانتخابات هو يوم 13 تموز 1994، وهو ما يعني أن الانتخابات قد جاءت متأخرة عن السقف المحدد في الاتفاق أكثر من سنة ونصف السنة، أما في البروتوكول الخاص بصيغة الانتخابات وشروطها [الملحق الأول في الاتفاق]. (لن يتم الإجحاف بالوضع المستقبلي للفلسطينيين المرشحين (أي النازحين) الذين كانوا مسجلين يوم 4 حزيران/ يونيو 1967 بسبب عدم تمكنهم من المشاركة في العملية الانتخابية لأسباب عملية).

والأسباب العملية التي حالت دون مشاركة النازحين في العملية الانتخابية هي ببساطة رفض الجانب الإسرائيلي هذه المشاركة، انطلاقاً من رفضه

الإقرار بحق العودة لهؤلاء النازحين بدون قيود، عملاً بقرار مجلس الأمن الدولي 237 للعام 1967.

ومن المعلوم، أيضاً، أنه قد تشكلت، وفي ضوء الاتفاق، لجنة رباعية تضم إلى جانب م.ت.ف وإسرائيل، كلاً من مصر والأردن، لمتابعة قضية النازحين، لكنها لم تصل في الاجتماعات القليلة التي عقدتها حتى الآن إلى تحديد تعريف من هو النازح، ولا عدد النازحين الذين يحق لهم العودة، حيث تتفاوت الأرقام بنسبة 1-4 بين العدد المطروح من الطرف الإسرائيلي، وذلك المطروح من الطرف الفلسطيني، والأطراف العربية الأخرى المشاركة.

### 1-3 التحضير للانتخابات والعملية الانتخابية

تولدت عن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية ترتيبات جديدة شملت ميادين الحياة السياسية والاجتماعية، وشكلت الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية التي جرت في العشرين من كانون الثاني 1996 لتشمل عموم الأراضي الفلسطينية في الضفة والقطاع بما فيها القدس، أحد أهم معالم هذه الترتيبات الجديدة.

لقد جرت الانتخابات كإحدى حلقات تنفيذ اتفاق إعلان المبادئ "أوسلو"، والاتفاق الانتقالي "طابا واشنطن"، وحكمتها قيود هذا الاتفاق وتفسيراته.

فقد تم حصر العملية الانتخابية فقط في نطاق سكان الضفة وقطاع غزة، وأعطى نظام تصويت خاص لسكان مدينة القدس، إضافة للعائدين من كواد م.ت.ف، وقد أُلزم الاتفاق، أيضاً، في الملحق الثاني (البروتوكول المتعلق بالانتخابات) في مادته الثانية (الجانب الفلسطيني بأن يقدم لإسرائيل مسودة سجل الناخبين الأولي). وأن يدقق الجانب الإسرائيلي هذا السجل بمطابقته مع سجل



السكان لإزالة أية أسماء لم ترد في سجل السكان، أو وردت في تفاصيل مختلفة، وأن يعرض سجل الناخبين النهائي للمصادقة الإسرائيلية، وعلى لجنة الانتخابات المركزية أن تسلم نسخة منه إلى إسرائيل قبل نشره بثلاثة أيام للتأكد من تطابقه مع السجل الأول الذي صادقت عليه<sup>(16)</sup>.

كما تشير المادة الثالثة من البروتوكول الخاص بالانتخابات المحلق الثاني لاتفاق طابا- واشنطن، في فقرته الثانية الخاصة بالترشيحات (إن طلبات المرشحات والأحزاب أو الائتلافات سترفض، أو تشطب في حال تسجيلها، إذا كان هؤلاء المرشحين والأحزاب والائتلافات:

1. يمارسون العنصرية أو يدعون إليها.
2. يعملون على تحقيق أهدافهم بوسائل غير قانونية أو غير ديمقراطية<sup>(17)</sup>.

هذا علاوة على أن الاتفاقيات قد حددت عدد أعضاء المجلس وشروط انتخابهم، وصلاحيات المجلس المنتخب، بما في ذلك صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب، وكذلك نظام الانتخابات، وطريقة الإشراف المتفق عليها، والمراقبة الدولية وتركيبية أطقمها، والقوانين والنظم المتعلقة بالحملة الانتخابية، بما في ذلك ترتيبات بشأن تنظيم وسائل الإعلام. انطلاقاً من هذه الاعتبارات، تباينت المواقف لأبعاد العملية الانتخابية لدى القوى السياسية والمجتمعية الفلسطينية، بما في ذلك الدور المرتقب للمجلس التشريعي المنتخب. فقد جاءت الانتخابات الفلسطينية العامة، في أعقاب إعادة انتشار واسعة لقوات الاحتلال الإسرائيلية خارج المدن الفلسطينية الكبرى المكتظة بالسكان (باستثناء القدس والخليل)، وولدت مناخاً لدى بعض الأوساط السياسية، وبخاصة المؤيدة لعملية السلام والقريبة من السلطة الفلسطينية، وفي قطاعات ليست بالقليلة من الجمهور

الفلسطيني في الضفة والقطاع، بأن لبنات دولة فلسطينية مستقلة قد بدئ في إرسائها، وإن قيام هذه الدولة بات ممكناً مع انتهاء سنوات قليلة هي عمر المرحلة الانتقالية، كما تولد انطباع آخر أكثر تفاؤلاً، بأن السلطة الفلسطينية القائمة تحمل من القدرات والإمكانات على تغيير شروط وقواعد العملية السياسية والتفاوضية الجارية، عبر خلق وقائع مادية ملموسة وتراكمية على الأرض، ما يساعد على توسيع نطاق ولايتها الجغرافية فحسب، وإنما تثبيت ركائزها السيادية.

(وأنت العملية الانتخابية لإحداث ربط سياسي في جميع المناطق، وجوهر هذا الربط هو مدينة القدس، باعتبارها أصبحت جزءاً من المكون للممارسة الديمقراطية، والربط السياسي يؤدي لربط جغرافي وربط مؤسستي عبر مؤسسة المجلس التشريعي نفسها وهيكلاتها، وأدت العملية الانتخابية إلى تفعيل كفاءات، بحيث تتدخل في العملية السياسية والتفاوضية، بالإضافة إلى عملية البناء، وتجسيد الدولة المستقلة وعاصمتها القدس)<sup>(18)</sup>.

تفاوتت المواقف في تناول عملية الانتخابات وتداعياتها ودلالاتها أدى ببعض لاعتبار أن الانتخابات طريق لحل القضايا الفلسطينية المعقدة كافة، باعتبارها تجسيدا "لحق من حقوق السيادة"، وتخلق "واقعاً جديداً على الأرض، وتحمل دلالات إقليمية ودولية تعزز وتقوى أوراق المفاوض الفلسطيني، من خلال استناده لشرعية ديمقراطية شعبية واسعة، وذهب البعض الآخر من هذا الاتجاه، بعيداً (وهم من أوساط السلطة الفلسطينية) بأن الانتخابات ستؤسس لنظام ديمقراطي في فلسطين، وستقود بالنهاية لتصحيح وتصويب أوضاع م.ت.ف، باعتبار أن أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين سيكونون أعضاء طبيعيين في المجلس الوطني الفلسطيني<sup>(19)</sup>، فيما اعتبر اتجاه آخر يمثل أوساطاً من المعارضة العلمانية والإسلامية أن المشاركة في الانتخابات وفقاً للشروط والإملاءات

الإسرائيلية والثغرات الموجودة في الاتفاقيات، ستؤدي للتعاطي مع (إفراز من إفرازات اتفاق أوسلو)، وطالما نحن نرفض أوسلو فلنأخذ معنيين بالانتخابات"، بينما ذهب البعض الآخر في المعارضة إلى الدعوة لمقاطعة هذه الانتخابات بهدف إحباط وظيفتها في إضفاء الشرعية السياسية والشعبية للاتفاقيات الموقعة<sup>(20)</sup>، فيما اعتبرت بعض أطروحات هذا الاتجاه أن إجراء الانتخابات سيؤدي لتقويض منظمة التحرير الفلسطينية واستبدالها بإطار مؤسسي آخر، يكون أكثر خضوعا واستجابة للرئيس الذي سيجري انتخابه من الشعب مباشرة، ويستمد قوة وصلاحيات إضافية واسعة. كما دعا اتجاه آخر إلى تحويل الانتخابات لفرصة لمحاكمة الاحتلال وفضح ممارساته، وإلى ميدان صراع ديمقراطي بين القوى السياسية لاختبار وإعادة صياغة برامجها وتنظيم صفوفها، وترسيخ تعددية سياسية وحزبية على أرض الواقع... (إن هذه الانتخابات ستشكل خطوة مهمة على طريق بناء وتعزيز الممارسة الديمقراطية في بلادنا، وصولا لإقامة المجتمع المدني الفلسطيني القائم على سيادة القانون والمساواة للجميع أمامه، وعلى التعددية الفكرية والسياسية وتداول السلطة وانتقالها بشكل سلمي وديمقراطي)<sup>(21)</sup>.

وهكذا، ونظرا للظروف السياسية الاستثنائية التي واكبت وتولدت في سياقها عناصر قيام السلطة الفلسطينية، وكذلك العملية الانتخابية لاحقا، فإن النظام الانتخابي الفلسطيني لم يأت في سياق تطور فلسطيني داخلي ناجم عن حوارات بين أطراف الطيف السياسي الفلسطيني، تمخض في نهايته عن الاتفاق على النظام الانتخابي، فقد خضع هذا النظام للشروط والقيود نفسها التي حكمت سائر العملية التفاوضية. وكان (لا بد له من أن يحقق المتطلبات التي تستجيب للتحديدات التي وضعتها الاتفاقيات بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وأن يقدم آلية انتخابية وظيفية ينبغي أن تخدم العملية السلمية ككل)<sup>(22)</sup>. وتبعاً لذلك، فقد جرت الانتخابات وفقا لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) الذي صدر بتوقيع

الرئيس ياسر عرفات، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في السابع من كانون الأول العام 1995، ليحل محل القانون الانتخابي الأردني في (الضفة الغربية)، والفلسطيني في (غزة) اللذين كانا معمولاً بهما قبل العام 1967<sup>(23)</sup>.

وقد جرى التشديد في المذكرة الإيضاحية التي تصدرت القانون على شكل مقدمة له على (الحرص على إجراء الانتخابات العامة باعتبارها الوسيلة العصرية لتمثيل شعبنا، على أسس ديمقراطية تمكنه من ممارسة الحكم وإصدار القوانين التي تتعلق بمصيره وبناء مستقبله... وأكدت المذكرة، أيضاً، أن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية... "هياً الشروط المناسبة لإجراء انتخابات حرة ومباشرة وتحت إشراف دولي، تمكن شعبنا من ممارسة حقه الديمقراطي في حكم نفسه بنفسه"... كما أشارت المذكرة، أيضاً، إلى ضمان وديمقراطية ونزاهة العملية الانتخابية، والمساواة في الدعاية الانتخابية في وسائل الإعلام الرسمية بين الجميع<sup>(24)</sup>.

وكما يبدو واضحاً، فإن وظيفة المذكرة الإيضاحية التي تصدرت القانون على شكل مقدمة له، هو إخفاء جوهر وطابع القانون الانتخابي المنسجم والمتطابق مع الاتفاقيات الانتقالية من جهة، ولتأكيد صلة المجلس المنتخب بالمجلس الوطني الفلسطيني، المؤسسة التشريعية الفلسطينية الأوسع إطاراً وتمثيلاً من جهة ثانية، ولتقديم مسوغات تبرر لماذا تم الأخذ بهذا النظام الانتخابي..نظام الأكثرية الانتخاب، والدوائر المتعددة والقائمة المفتوحة...باعتبار أن معظم دول العالم تأخذ به<sup>(25)</sup>.

وفي حقيقة الأمر، فإن النظام الانتخابي الفلسطيني جاء من حيث الشكل والإجراءات قانونا انتخابيا كلاسيكيا، فقد حدد الدوائر الانتخابية، وحق الاقتراع والترشيح، وكيفية إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتنظيم الحملات الانتخابية وطرق الفرز، وتحديد إعلان النتائج، بما في ذلك طريقة تقديم الطعون المتصلة بعملية الانتخابات، فكافة مواد القانون التي بلغت بمجملها مائة وعشر مواد، إذا ما روعيت بدقة أثناء العملية الانتخابية، فإنها ستقضي، وبدون أدنى شك، لعملية انتخابية نزيهة وشفافة، لكنها مع ذلك، وهذا هو الأهم، لا تنتج نظاما ديمقراطيا فلسطينيا قائما على التعددية السياسية والفكرية للمجتمع الفلسطيني، وهو الأمر الذي تكرر لاحقا، كنتيجة للعملية الانتخابية، وأبرز بعض الثغرات والعيوب الإجرائية، أيضا، عند التطبيق، ما دفع العديد من مرشحي القوى السياسية لتقديم طعون في بعض الدوائر الانتخابية، شككت في نزاهة العملية الانتخابية، والنتائج التي تمخضت عنها.

بيد أن القانون الانتخابي الفلسطيني لم يكن من حيث المضمون قانونا كلاسيكيا، بل جاء مختلفا وفريدا في صيغته عن كل النظم الانتخابية في العالم، حيث قسم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى 16 دائرة انتخابية، إحدى عشر منها في الضفة، وخمس في قطاع غزة. وتراوح عدد الممثلين المطلوب انتخابهم بين ممثل واحد و12 ممثلا حسب الحجم السكاني للدائرة الانتخابية.

غير أن هذا التقسيم للدوائر الانتخابية، ونظام الأغلبية النسبية الذي اتبع في قانون الانتخابات الفلسطيني قد ولد الإشكاليات التالية:

أولا: الصراع بين الدوائر الانتخابية المختلفة على نسب وحجم التمثيل في المجلس، حيث أثار عدد المقاعد الموزعة على الدوائر الانتخابية، وبطريقة غير عادلة، وبما لا يتناسب مع الحجم السكاني فيها، ردود أفعال قادتها

رموز تمثل امتدادات عائلية، ومناطقية وعشائرية، وبخاصة في المدن الكبرى مثل نابلس، والخليل، وغزة.

وعلى ما يبدو فإن مراعاة هذه الجوانب، إضافة لاعتبارات سياسية أخرى، كانت السبب وراء تغيير المرسوم الرئاسي مرتين لتوزيع نسب التمثيل وعدد المقاعد، في حين أنه كان من المفترض أن يترك هذا الأمر للجنة الانتخابات المركزية لتحده وفقاً لعدد سكان كل محافظة.

**جدول رقم (1) يبين المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1995،  
الذي تم بموجبه تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة<sup>(26)</sup>**

الرقم	اسم الدائرة	عدد المقاعد	عدد المقاعد لغير المسلمين
1	القدس	7	2
2	أريحا	1	
3	بيت لحم	4	2
4	جنين	6	
5	الخليل	10	
6	رام الله	7	1
7	سلفيت	1	
8	طوباس	1	
9	طولكرم	4	
10	قلقيلية	2	
11	نابلس	8	1
12	جباليا	7	1
13	مدينة غزة	12	1
14	دير البلح	5	
15	خانيونس	8	

16	رفح	5
----	-----	---

"فقد بلغ عدد الناخبين عشية إجراء الانتخابات في الضفة الغربية 675768، وفي قطاع غزة 359487، وبذلك، فإن سجل الناخبين، وطبقاً لسجلات لجنة الانتخابات المركزية، يكون 1035255، وإذا ما قسم هذا الرقم على عدد مقاعد المجلس التشريعي، فإن نصيب كل مقعد منها 11764 ناخباً<sup>(27)</sup>.

وبمراجعة سجلات الناخبين، أيضاً، في كل محافظة، ووفقاً للسجلات الرسمية لدى لجنة الانتخابات المركزية، فإنه يلاحظ أن هناك تمييزاً إيجابياً لصالح محافظات قطاع غزة، فيما يتصل بتناسب حجم السكان لعدد المقاعد، عنه في الضفة الغربية، باستثناء دائرتي القدس ورام الله، وكان التخفيض ملموساً في دائرتي نابلس والخليل، أما رفع نسبة التمثيل فقد كانت بشكل بارز في دائرة رفح، وخانيونس، ومدينة غزة، وجباليا.

ويبين الجدول رقم (2) المقاعد المقررة لكل دائرة وفقاً للمرسوم الرئاسي بالمقارنة مع المقاعد المستحقة حسب عدد السكان لكل مقعد<sup>(28)</sup>

توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية (بحسب عدد السكان)						
الرقم	اسم الدائرة	عدد الناخبين المسجلين	عدد السكان لكل مقعد	عدد المقاعد المعتمدة	عدد المقاعد المقترضة	الانحراف
1	القدس	80051	11436	7	7	0
2	الخليل	133097	13310	10	11	1-
3	نابلس	113340	14168	8	10	2-
4	رام الله	79108	11301	7	7	0
5	جنين	80876	13479	6	7	1-
6	طولكرم	57272	14318	4	5	1-
7	قلقيلية	27804	13902	2	2	0

8	بيت لحم	55134	13784	4	5	1-
9	سلفيت	19191	19191	1	2	1-
10	طوباس	16170	16170	1	1	0
11	أريحا	13723	13723	1	1	0
توزيع المقاعد البرلمانية في قطاع غزة (بحسب عدد السكان)						
1	شمال غزة "جباليا"	62614	8945	7	5	2+
2	دير البلح	51447	10289	5	4	1+
3	مدينة غزة	125964	10497	12	11	1+
4	خانيونس	74502	9313	8	6	2+
5	رفح	44951	8990	5	4	1+

ثانياً: لقد أدى عدم تساوي الدوائر الانتخابية، وفقاً للنظام الانتخابي، إلى أن ضمت دوائر انتخابية أعداد ناخبين أضعاف ما لدى دوائر أخرى، ما يعني توفير فرص لفوز مرشحين في بعض الدوائر بنسبة ضئيلة من الأصوات، مقابل نسب عالية في دوائر أخرى تفوقها بالآلاف.

ويتضح من هذا الأمر أن بعض المرشحين في دوائر صغيرة فازوا ببضعة آلاف من الأصوات، في حين أن آخرين في دوائر أخرى خسروا الانتخابات على الرغم من أنهم حصلوا على أكثر من عشرة آلاف صوت.

كما أن النظام الانتخابي أفرز، من ناحية أخرى، عدم تساوي في أصوات الناخبين، ففي حين أعطى الحق لناخب أن يقترح لمرشح واحد فقط في دوائر مثل أريحا، وسلفيت، وطوباس، فإنه منح ناخباً آخر حقوقاً أكثر بأن يصوت لعشرة أو اثني عشر مرشحاً في محافظات الخليل ومدينة غزة.



ثالثاً: جرت الانتخابات وفقاً للقانون على أساس نظام الأكثرية الانتخابية، والأغلبية البسيطة وبدوائر انتخابية متعددة وغير متساوية، من حيث الحجم والتمثيل، هذا الأمر أدى إلى استبعاد تمثيل معظم الأحزاب والقوى السياسية، وبخاصة الصغيرة منها، حيث تعرضت للإضعاف والتهميش، واتخذت الانتخابات طابعاً شخصانياً، بمعنى التركيز على الشخص المرشح، وعلى سجله الشخصي وانتمائه الأسري، والعشائري، والمناطقى، بدلاً من انتمائه السياسي والتنظيمي، هذا علاوة عن ضرب مفهوم القائمة الحزبية الموحدة، والذي على الرغم من تنافس حوالي 15 قائمة حزبية ضمت حوالي 165 مرشحاً، فإن طريقة التصويت، التي تمنح الناخب حرية اختيار مرشحيه بشكل حر ومفتوح من قوائم انتخابية متعددة، قد أسقطت منذ اللحظة الأولى أهمية تشكيل هذه القوائم، وترتيبها بشكل تنازلي، لأنه لم يكن من جامع يجمع هذه القائمة سوى الورقة، بينما في واقع الحال تحالف مرشحون من ضمن القائمة الواحدة مع قوائم أخرى منافسة أو مع مستقلين ضد زملائهم من القائمة نفسها، الشيء الذي عرف بقوائم التشطيب، والذي بنتيجة اخترقت القوائم الانتخابية كافة<sup>(29)</sup>. وانعكس هذا على البرامج الحزبية الانتخابية التي تراجع دورها لصالح الأفراد المرشحين وتاريخهم الوطني وسمعتهم الشخصية، واقتربت الكتل والقوائم كثيراً من فقدان تمايز هويتها ومبرر وجودها. لقد أثارت العديد من القوى والأحزاب، بما فيهم أوساط مهمة، من حركة فتح، مخاطر اتباع هذا النظام الانتخابي، واتباع نظام التمثيل النسبي لأنه يحقق المزايا التالية<sup>(30)</sup>:

- يحقق عدالة أوسع عن طريق إعطاء كل حزب أو فصيل عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها، بحيث يكون لكل حزب وجود ودور فاعل داخل المجلس المنتخب.

- يعتبر نظام التمثيل النسبي وسيلة ضرورية لتحقيق النظام الديمقراطي الصحيح، الذي يكون ترجمة صادقة لرغبات الشعب فيمن يمثله.
  - يؤدي الأخذ بنظام التمثيل النسبي إلى قيام أغلبية برلمانية حقيقية تستند إلى إرادة شعبية، وليس الأغلبية الصورية التي تتبع عن الأخذ بنظام الانتخابات بالأغلبية النسبية.
  - يخلق نظام التمثيل النسبي معارضة قوية ذات صوت مسموع، ما يحقق الدقة في ممارستها لدورها، وتعمل بحرص وبقظة على متابعة نشاط الحكومة من أجل تحقيق المصلحة العامة.
  - يحافظ نظام التمثيل النسبي على وجود الأحزاب الصغيرة، ويصون استقلالها في مواجهة الأحزاب الكبيرة، ما يشجع مؤيديها على الأداء بأصواتهم، لأنهم يعلمون أن لها ثقلا في العملية الانتخابية، وفي حصول أحزابهم على عدد أكبر من المقاعد.
- ولم تقتصر المطالبة باتباع التمثيل النسبي على الفصائل والأحزاب والقوى، بل تعداها إلى الجمهور الفلسطيني، فقد أشار استطلاع للرأي العام نشرت نتائجه في 1995/10/22 إلى (أن 50.9% من المبحوثين يؤيدون نظام التمثيل النسبي، في حين أيد 31.5% نظام الأغلبية، و17.6% لا يعرفون. وبينت المعطيات، أيضا، أن من بين المنتمين لحركة فتح، هناك 46.6% يؤيدون التمثيل النسبي، و39.1% مع نظام الأغلبية، بينما في إطار القوى الأخرى، فقد جاءت نسبة التأييد للتمثيل النسبي على النحو التالي، حماس 55.2%، الجبهة الشعبية 61.7%، الإسلاميون المستقلون 51.9%(31).

رابعا: إن النظام الانتخابي الفلسطيني، ولكونه محددًا ومسقوفًا بسقف المرحلة الانتقالية، لا يحتوي على صفة الدورية، وليس هناك شيء يدل على ما بعد المرحلة الانتقالية، ففي المادة الرابعة من القانون حول الدعوة لإجراء

الانتخابات، لم يشر بأي حال من الأحوال لدورية الانتخابات، ما يعني أن الانتخابات لفترة واحدة فقط، وهي مدة المرحلة الانتقالية، وبأن المجلس المنتخب لحالة ظرفية ولمرة واحدة أيضا، ما يسقط عنه صفة العمودية... أي مرجعية الشعب وجمهور الناخبين، ويسقط بالتالي ضمانا مؤسسيا لمساءلة المجلس من قبل الجمهور، ويتيح له التجديد لنفسه، طالما امتدت الفترة الانتقالية لاعتبارات لا تتصل بالقانون، بل بالأوضاع السياسية العامة... (وبالتالي لم يسهم قانون الانتخابات الفلسطيني إيجابيا في توفير الآلية والمنطلق لإيجاد التوازن الفعلي المطلوب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لتتبلور، إثر ذلك، نظام حكم ديمقراطي يقوم على أساس تفتيت القرار السياسي، من خلال فصل السلطات، وضمان توازن وتكافؤ قوتها مقابل بعضها البعض)<sup>(32)</sup>.

غير أنه وعلى الرغم من الإشكاليات العديدة التي أثارها القانون الانتخابي، فإن حجم المشاركة الشعبية الواسعة في التصويت في الانتخابات الرئاسية والتشريعية حملت دلالات ذات صبغة وطنية عامة، لكونها أول انتخابات عامة فلسطينية تجري على الأرض الفلسطينية بعد احتلال إسرائيلي مديد دام حوالي ثمانية وعشرين عاما. وطبقا لبيانات لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، فقد تجاوزت نسبة الاقتراع في قطاع غزة 88%، بينما بلغت في الضفة الغربية 73.5% بسبب ظروف الاحتلال في القدس والخليل<sup>(33)</sup>. هذه المشاركة الشعبية السياسية الواسعة، بالقدر الذي تعني انخراطا سياسيا واسعا للجماهير الفلسطينية، وتعبيراً عن توقعها نحو فتح آفاق جديدة في حياتها وبناء مستقبلها، فإنها عكست في الوقت نفسه مزاجا شعبيا عاليا، ولدَّ ضغوطا كبيرة على قيادات وكوادر بعض القوى العلمانية والإسلامية التي قاطعت الانتخابات، ما حملها على دعوة أعضائها وأنصارها للتصويت لشخصيات قريبة أو محسوبة على هذه التيارات.

لقد بينت نتائج الانتخابات أن النظام الانتخابي الفلسطيني قد أكد الشكوك التي أثيرت من حوله، لجهة إجحافه بتمثيل الأحزاب الصغيرة، وعدم عدالته بتوزيع الأصوات وعكسه لميول واتجاهات الناخبين.

ويشير الجدول رقم (3) إلى توزيع المقاعد حسب الأصوات %  
بناء على نتائج الانتخابات 1996<sup>(34)</sup>:

الانتماء السياسي	الأصوات %	المقاعد %	عدد المقاعد الفعلي
المستقلون	57.51	39.7	35
فتح	30.90	56.8	50
فدا	02.04	01.1	1
الائتلاف الوطني الديمقراطي	02.25	01.1	1
كتلة الحرية والاستقلال	01.64	01.1	1

وكما هو واضح، فإن حزب السلطة (فتح) قد حصل على 31% تقريبا من الأصوات فقط، من القوائم الرسمية التي تنافس فيها بالانتخابات، في حين احتل تمثيلا يفوق ضعف أصواته بما يقدر بـ 56.8% من المقاعد في المجلس التشريعي، أي 50 مقعدا، بينما حصل المستقلون، بمن فيهم أعضاء من حركة فتح الذين تنافسوا ضد القوائم الرسمية للحركة، على 57.51% من أصوات الناخبين، مقابل 39.7% من المقاعد، واحتلوا فعليا 35 مقعدا وذلك على الرغم من أنهم لا يشكلون كتلة أو إطاراً موحداً. لقد أفضى النظام الانتخابي الفلسطيني لنتيجة أضرت بصيغة التعددية السياسية التي تطلّى بها المجتمع الفلسطيني طيلة سنين عدة من عمره الكفاحي، وحول الأقلية إلى أكثرية كبيرة في المجلس، ففي حين فازت حركة فتح بمقعد عن كل 21.711 صوتا، حصلت عليها، فقد تطلب من المستقلين 57.720 صوتا على كل مقعد، وكلف حزب فدا 71.672 صوتا،

والتحالف الديمقراطي الوطني 79.085 صوتاً. إن هذه النتيجة غير العادلة تدعو لإعطاء اعتبار للرأي الذي كان يطالب باعتماد صيغة التمثيل النسبي في النظام الانتخابي الفلسطيني،\* وبما يتيح للقوى والتيارات السياسية تمثيلاً في المؤسسات التشريعية الوطنية وفقاً لوزنها الجماهيري.

إن هذه الأغلبية الاصطناعية التي كونها حزب السلطة داخل المجلس التشريعي قد جاءت بفعل النظام الانتخابي، والذي روعي في تصميمه منذ البداية الاعتبارات السياسية التي تضمن وصول هذه الأغلبية ذات اللون السياسي الواحد للمجلس، وسيطرتها على مقاعده، لكن هذا التصميم راعي من جهة أخرى حدود وسقف الاتفاق الذي تولد عنه هذا النظام، وهدف للوصول إلى هذه النتيجة لضمان تنفيذه.

هذه النتيجة التي تمخضت عن أول انتخابات تشريعية فلسطينية تعززت لاحقاً، كما أشرنا، في تركيبة جديدة للمجلس، ليس بناء على القوائم الانتخابية، وإنما بناء على تشكل التكتلات داخل المجلس، والتي اتخذت الشكل التالي<sup>(35)</sup>:

#### جدول رقم (4): توزيع أعضاء المجلس التشريعي حسب الانتماء السياسي

الانتماء السياسي	العدد	النسبة %
فتح	68	77.3
مستقلون علمانيون	12	13.6
مستقلون إسلاميون	7	8
فدا	1	1.1

\* تشير إلى أن هذه النسبة قد تعدلت بعد أن انضم عدد من الذين خاضوا الانتخابات كمستقلين إلى كتلة فتح داخل المجلس.

وكما هو واضح، فإن وجود حركة فتح قد تعزز في المجلس جراء انضمام عدد من كوادر الحركة الذين فازوا بالانتخابات بصفة مستقلين إلى كتلة الحركة، علاوة على بعض المستقلين الذين كان لهم انتماء سياسي سابق، في حين انقسم المستقلون تبعاً لانتماءاتهم السياسية والفكرية السابقة إلى علمانيين وإسلاميين. وبهذا، فإن تركيبة المجلس التشريعي السياسية قد حسمت لصالح حزب السلطة، وضمنت بالتالي لرئيس السلطة التنفيذية أغلبية مطلقة في التصويت على أية قضية ذات أهمية، هذا علاوة على ما لديه من صلاحيات تنفيذية أخرى يستمدّها من الاتفاق نفسه، وكذلك ما يوفره له النظام السياسي الفلسطيني في إطار منظمة التحرير الفلسطينية.



## 2- البناء المؤسسي والتنظيمي

عقد المجلس التشريعي المنتخب أول جلسة له بتاريخ 1996/3/7، باعتبارها جلسة التصيب الرسمية لأعضاء المجلس، واعتبرت هذه الجلسة بعد أن أعطيت أبعاداً ودلالات سياسية كبيرة، أنها تؤرخ ليوم فلسطيني مميز، لذلك أطلق على هذا اليوم يوم الديمقراطية الفلسطينية، وأصبح عيداً تقليدياً يحتفل به كل عام.

لقد جاء افتتاح المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبخطاب شامل ومطول منه، ومتأخر أسابيع عدة عن الموعد المحدد لافتتاحه، والذي من المفترض أن تبدأ الدورة الأولى له في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية<sup>(36)</sup>، هذا التأخير الذي عبّر البعض في حينه عن شكوكه، لبداية علاقة لا تعكس روح التعاون اللاحق بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي أكدته الوقائع لاحقاً.

غير أنه منذ ذلك التاريخ، واصل المجلس التشريعي أشغاله في ظل أجواء غير اعتيادية، فهو:

أولاً؛ تعبير عن استحقاق التسوية الانتقالية التي وقعتها م.ت.ف مع حكومة إسرائيل، وهذه التسوية كبلت المجلس بمجموعة من القيود والاتفاقيات التي حددت سقف دوره ومهامه التشريعية الرقابة والمحاسبية. ثانياً؛ إنه على الرغم من تضمين الاتفاقيات، وكذلك قانون الانتخابات، للولاية الجغرافية للمجلس التشريعي، فإن غياب السيادة الفعلية على الأرض الفلسطينية، واستمرار الاحتلال الإسرائيلي لأجزاء كبيرة من الضفة



والقطاع، واستخدامه لسياسة الإغلاق والحصار وتقطيع الأوصال، قد شكّل تحدياً من نوع آخر لهذا المجلس.

ثالثاً؛ إن غياب التجربة البرلمانية لدى غالبية أعضاء المجلس، وحدائتها لدى البعض الآخر، علاوة على البيئة المعقدة التي يعمل فيها المجلس، قد ألقت بظلالها على آليات عمله ونشاطاته كافة، بإنجازاته وإخفاقاته على حد سواء.

## 2-1 فلسفة البناء:

واجهت عملية بناء مؤسسة برلمانية فلسطينية مستقلة تمارس عملاً برلمانياً ديمقراطياً متواصلاً، وبشكل منتظم، جملة من الصعوبات الذاتية والموضوعية، ولا تعود هذه الصعوبات لمرحلة التأسيس مثل أي بلد يحاول تكريس منهج وممارسة ديمقراطية برلمانية، غابت بفعل ظروفه الداخلية، بقدر ما هي صعوبات تتصل بالظروف السياسية والأمنية المعقدة التي واكبت المرحلة الانتقالية، كما أن حداثة التجربة لغالبية أعضاء المجلس التشريعي في ممارسة ديمقراطية برلمانية ملموسة على الأرض، وما يتطلبه ذلك من إقرار آليات عمل برلمانية، في ظل غياب تقاليد مؤسسية من هذا النوع، علاوة على مهمة تأمين البنية التحتية المؤسسية اللازمة والضرورية لإتمام هذا العمل، لجهة وجود مبانٍ، وجهاز إداري كفاء ومؤهل، وخبراء واستشاريين في المجالات المختلفة، للقيام بهذه الأعباء، إضافة إلى توفير المتطلبات المادية الأخرى، كل هذا شكّل تحدياً من نوع آخر أمام مهمة بناء المجلس، كأول تجربة برلمانية عامة منتخبة على الأرض الفلسطينية.

ولكي يتمكن المجلس من القيام بمهامه الرئيسية في التشريع، والرقابة والمساءلة، وفي صنع السياسات العامة في البلاد، كان لابد له وقبل كل شيء أيضاً، من إعداد وإقرار نظامه الداخلي، واللوائح الداخلية المساعدة التي تنظم أعمال لجانه، وتحدد وتضبط آليات عمله الداخلية.

لقد حدد المجلس التشريعي عبر نظامه الداخلي بعد إقراره، ومن خلال أبوابه السبعة، ومواده المائة وخمس عشرة، أسس آليات عمله، المنبثقة عن مهامه ومسؤولياته وصلاحياته التشريعية والرقابية القائمة على إقرار القوانين والتشريعات، وإرساء مبادئ مساواة ذات شفافية عالية لأعمال السلطة التنفيذية في قضايا الشأن العام، بما في ذلك حقوق وواجبات الأعضاء والحصانة البرلمانية التي يتمتعون بها،

ومدة دورة المجلس السنوية وفترتها، وقواعد إدارة الجلسات وأسس وشروط تشكيل اللجان الاختصاصية، الدائمة والمؤقتة، باعتبارها القوة المحركة لأعمال المجلس، والقنوات التي تمر من خلالها القضايا كافة، لتصب في نهاية الأمر في اجتماع الهيئة العامة للمجلس.

كما عكف المجلس على إعداد وصياغة القانون الأساسي لنظم علاقاته مع السلطات التنفيذية والقضائية والمؤسسات والجهات الاجتماعية التي من المفترض أن يعبر عنها، ويدافع عن مصالحها في إطار التوازن والفصل بين السلطات الثلاث.

وعليه، فقد جاء القانون على شكل مقدمة وستة أبواب، تضمنت معالجة لجميع جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، والحقوق والحريات العامة والنظم القانونية، وعلاقة السلطات الثلاث مع بعضها البعض.

وعلى الرغم من أن القانون قد أقره المجلس بالقراءات الثلاث، فإنه لم يحظَ بمصادقة الرئيس عليه، لذا بقي معلقاً وغير نافذ المفعول لغاية الآن، وفي سياق هذه العملية التأسيسية التي تواصلت منذ ترسيم المجلس في أوائل آذار العام 1996، فقد أجريت عملية تقييم شاملة لمرحلة التأسيس، واقترح إجراء تعديلات في البناء المؤسسي للمجلس، لتنعكس إيجابياً على تطوير آليات عمله وتحسين أدائه.<sup>(37)</sup>

## 2-2. البنية التنظيمية

طبقاً لقانون الانتخابات الفلسطينية المؤقت للعام 1995، والمراسيم الاشتراعية الرئاسية المتصلة به، والتي حددت أعضاء المجلس بثمانية وثمانين عضواً، والدوائر الانتخابية بست عشرة دائرة انتخابية، موزعة بواقع خمس دوائر في قطاع غزة، وإحدى عشرة دائرة في الضفة الغربية، فقد جاءت تركيبة المجلس على النحو التالي:

✧ عضوية المجلس:

- الانتماء السياسي: خاض الانتخابات ستة عشر حزباً ومنظمة وحركة سياسية، بالإضافة إلى عدد كبير من المستقلين، فيما قاطعها عدد آخر من القوى السياسية والشخصيات المعارضة، فقد توزع الأعضاء حسب انتمائهم السياسي كالتالي: فتح 68 عضواً بنسبة 73,3%، مستقلون علمانيون 12 عضواً بنسبة 17,6%، مستقلون إسلاميون 7 أعضاء بنسبة 8%، والحزب الديمقراطي (فدا) عضو واحد بنسبة 1%.
- الانتماء الطائفي: كما كان لتحديد كوتا الطوائف الدينية، من أجل ضمان تمثيلها في القانون الانتخابي، ردود فعل كبيرة، ومع هذا فقد أسفرت

الانتخابات عن فوز 81 مسلماً، و6 أعضاء مسيحيين، وعضو واحد عن الطائفة اليهودية السامريّة.

- النوع الاجتماعي: توزعت المقاعد بواقع 83 مقعداً للرجال بنسبة تتجاوز 94%، وخمسة مقاعد للنساء بنسبة 6% من عدد مقاعد المجلس.
- التوزيع المهني: شكل المهنيون 39 عضواً بنسبة 44,8%، ورجال الأعمال بواقع 5,7%، والعاملون في مؤسسات السلطة الوطنية 24 عضواً بواقع 27,6%، والعاملون في مؤسسات م.ت.ف 12 عضواً بواقع 13,8%.
- التوزيع الجغرافي والإقامة: شكلت نسبة العائدين 31% بواقع 27 عضواً، مقابل 69% للمقيمين بواقع 61 عضواً، وصنف 31 عضواً من أعضاء المجلس لاجئين، أي ما نسبته 35%، و57 عضواً بنسبة 65% غير لاجئين.
- التحصيل العلمي: توزع مستوى التحصيل العلمي للأعضاء على النحو التالي:

توجيهي أو أقل	11 عضواً، بنسبة 12,5%
دبلوم	4 أعضاء، بنسبة 4,5%
بكالوريوس	53 عضواً، بنسبة 60%
ماجستير فأكثر	20 عضواً، بنسبة 23%

- التوزيع العمري: توزع أعضاء المجلس حسب السن، على النحو التالي:

30-40 عاماً	15 عضواً، بنسبة 17%
41-50 عاماً	37 عضواً، بنسبة 42%
51-60 عاماً	27 عضواً، بنسبة 31%
60 عاماً فما فوق	9 أعضاء، بنسبة 10% <sup>(38)</sup>

#### ✧ هيئة رئاسة المجلس:

ولقيام المجلس بمهامه ومسؤولياته، فقد حدد النظام الداخلي للمجلس هيكلية، يستطيع من خلالها مزاوله أعماله ومتابعة قراراته، فقد نص الفصل الثاني من الباب الثاني على تحديد آليات انتخاب ومهام هيئة مكتب المجلس، والذي يتكون من الرئيس ونائين له، وأميناً للسر، ينتخبهم المجلس في بدء انعقاد الدورة البرلمانية، وتمتد مهمته إلى يوم اختتام الدورة العادية، وذلك بالاقتراع السري، وكل منهم على حده، وبالتالي للرئيس ونائيه الأول والثاني، ثم أمين السر، و يشترط حضور أكثر من نصف الأعضاء على الأقل لكي يكتمل النصاب القانوني للمجلس، و إذا شغل منصب أحدهم ينتخب المجلس خلفاً له وفقاً لمواد القانون، ويعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه، والمتحدث الرسمي باسمه والمعبر عن إرادته، ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه، إضافة إلى ذلك فهو يحافظ على النظام، ويفتتح جلساته ويعلن عن انتهائها، والقرارات التي تصدر عنها، ويحق له المشاركة في المناقشات التي يجريها المجلس بعد أن يتخلى عن كرسي الرئاسة لنائبه<sup>(39)</sup>.

وقد انتخب أحمد قريع (أبو علاء)، رئيساً للمجلس منذ دورته الأولى، وأعيد انتخابه في جميع الدورات اللاحقة بدون أية منافسة قوية تذكر، في حين فاز بمنصب النائب الأول للرئيس ناهض الرئيس في الدورتين الأولى والثانية، وفي الدورة الثالثة وحتى الآن، فاز إبراهيم أبو النجا، بينما احتفظ مترى أبو عيطة، بمنصب النائب الثاني لحين تعيينه وزيراً للسياحة، وحل مكانه في الدورات اللاحقة د.غازي حنانيا. أما منصب أمين السر، فقد فاز به في جميع الدورات، روجي فتوح، دون أية منافسة قوية تذكر أيضاً.

#### ✧ لجان المجلس:

وفقاً للاتفاقيات الانتقالية التي تنص على أن المجلس يشكل لجاناً صغيرة لتسهيل إجراءات أعماله الرقابية على السلطة التنفيذية، أولى المجلس أهمية استثنائية لتشكيل هذه اللجان، فقد كرس الباب الرابع من النظام الداخلي للمجلس، كيفية تشكيل هذه اللجان، وآليات عملها وكيفية مشاركة الأعضاء فيها، وانتخابات رؤسائها ومقرريها واختصاصاتها، ومجالات عملها وكيفية رفع تقاريرها ومناقشتها في الهيئة العامة للمجلس، باعتبارها القوة المحركة لعمل المجلس، والمصفاة التي تمر عبرها القضايا الموجهة للمجلس كافة، عبر تلقيها لتلك القضايا ومناقشتها وتعيد ضخها للهيئة العامة في صورة تقارير وتوصيات ومشاريع وقرارات لمناقشتها وإقرارها.

وفي إطار الخصوصية الفلسطينية التي تميزها طبيعة المرحلة الانتقالية، شكل المجلس التشريعي ثلاث لجان برلمانية دائمة، هي: لجنة القدس، ولجنة مواجهة الاستيطان، ولجنة اللاجئين، في حين جاء تشكيل اللجان الأخرى متماثلاً من حيث الوظيفة والمضمون، مع بقية اللجان في البرلمانات الأخرى، مثل اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية)، واللجنة القانونية (الدستور والقضاء وشؤون المجلس)، ولجنة الموازنة، واللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط)، ولجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي)، ولجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم، والثقافة والإعلام، والشؤون الدينية والآثار، والشؤون الاجتماعية، والصحة، والعمل والعمال، والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى، والطفولة والشباب والمرأة)، ولجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه، والزراعة، والريف، والبيئة، والطاقة، والثروة الحيوانية والصيد البحري)، ولجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة.<sup>(40)</sup>

كما قام المجلس في الفترة الثانية من الدورة الثالثة بتشكيل لجنة شؤون المجلس، و هي لجنة شكلت من أجل مساعدة هيئة رئاسة المجلس في إدارة شؤون المجلس. (41)

ونظراً لمحدودية عدد أعضاء المجلس، ومشاركة حوالي ثلث أعضائه في السلطة التنفيذية، فإن عدد أعضاء اللجان كان محدوداً، وتراوح بين خمسة وتسعة أعضاء، ويتم اختيار أعضاء كل لجنة مع بداية كل دورة برلمانية يعقدها المجلس، وأعطى الحق لكل عضو من الأعضاء أن يرشح نفسه لأية لجنة يرغب فيها، علماً بأن طلبات الترشيح تُقدم إلى هيئة مكتب المجلس، وتقوم بدورها بعملية تنسيق وتشاور مع الأعضاء من فرز الترشيحات، وتوزيعها على اللجان المطلوبة، وبما يوفر الحق، أيضاً، للعضو المشاركة في لجنين لا أكثر من اللجان الدائمة، ثم يقوم بعد ذلك رئيس المجلس بعرض التشكيلة النهائية لهذه اللجان على الهيئة العامة للمجلس<sup>(42)</sup>، ووفقاً للنظام الداخلي، فإنه بعد تشكيل اللجان، تقوم كل لجنة باختيار رئيس ومقرر دائمين لها، وفي غياب أيٍّ منهما أو كليهما، فإن اللجنة تختار من يقوم مقامهما مؤقتاً، ويتم عرض رئيس كل لجنة ومقررها على الجلسة العامة للمجلس للموافقة عليهما بالأغلبية النسبية.

تعقد اللجان جلساتها بناءً على طلب من رؤسائها، أو بطلب من رئيس المجلس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها، ويتعين أن تكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ليتسنى إخطار الأعضاء بالموعد وبجدول الأعمال، ويمكن للجان أن تعقد جلسات سرية وعلنية ويكون اجتماعها صحيحاً بحضور الأغلبية، كما يحق للوزراء حضور جلسات اللجان، إما بدعوة من رئيس اللجنة، أو بطلب من الوزير لمناقشة أو استفسار

قضايا تخص شؤون الوزارة التي يرأسها الوزير، لكن لا يحق للوزير التصويت داخل اللجان، في حين أنه يحق لهيئة مكتب المجلس حضور اجتماعات اللجان والمشاركة في مداولتها دون حق التصويت أيضاً، بينما أعضاء المجلس يحق لهم حضور اجتماعات اللجان الأخرى التي هم ليسوا أعضاء فيها، والمشاركة في المناقشات دون حق التصويت أيضاً.<sup>(43)</sup>

وفيما يتصل بآلية عمل اللجان مع مكتب المجلس والهيئة العامة، فإن رئيس المجلس يحيل إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليه (سواء أكانت متعلقة بتشريع قانون جديد، أم شكوى مقدمة أم بطلب إحاطة، أم بآية قضية سياسية، ويطلب رداً خلال مدة معينة يحددها في كتاب الإحالة، وفي حال لم تلتزم اللجنة بتقديم تقريرها حول الموضوع المحال إليها خلال المدة الزمنية المحددة، فإن الرئيس يطلب من رئيس اللجنة المعنية بتبيين أسباب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمامه، ويتوجب أن يشمل تقرير اللجنة المقدمة وجهة نظر اللجنة في الموضوع المحال إليها، مرفقاً بنصوص المشروعات أو الاقتراحات مع أية مذكرات إيضاحية حوله، ومن ثم يقوم رئيس المجلس بإدراجه على جدول الأعمال ويوزعه مطبوعاً على أعضاء المجلس قبل 24 ساعة على الأقل من انعقاد الجلسة للنظر في التقرير، على أن يقوم رئيس اللجنة أو مقررها أو من ينوب عنهما من أعضاء اللجنة بتقديم تقرير اللجنة إلى المجلس، ويحق للجنة أيضاً، أن تطلب من رئيس المجلس رد أي تقرير محال إليه، وإعادة اللجنة لاستيفاء بحثه، حتى ولو كان المجلس قد بدأ النظر به، إذا ما وافق المجلس على طلب الرد).<sup>(44)</sup>

جدول رقم 5: اجتماعات اللجان وجولاتها الميدانية والتقارير التي قدمتها حتى نهاية الفترة الأولى من الدورة السادسة<sup>(45)</sup>



اسم اللجنة	عدد الاجتماعات	عدد التقارير الرقابية والتشريعية	عدد جلسات الاستماع والجولات الميدانية
اللجنة القانونية	117	81	77
اللجنة السياسية	75	50	32
لجنة القدس	34	9	13
لجنة الاراضي ومواجهة الاستيطان	72	43	71
لجنة اللاجئين	103	30	60
اللجنة الاقتصادية	104	76	68
لجنة الموازنة والشؤون المالية	219	67	60
لجنة التربية والشؤون الاجتماعية	176	77	140
لجنة الرقابة والحريات وحقوق الانسان	183	30	43
لجنة الداخلية والامن والحكم المحلي	90	44	28
المجموع	1173	507	592

أما اللجان المؤقتة، فإن المجلس يقوم بتشكيلها من عدد من أعضاء المجلس ويتحدد عملها وصلاحياتها، في ضوء القضية المشكلة لأجلها. فقد شكل المجلس لجنة للبحث والتدقيق وتقصي الحقائق وتقييم حالات، أو مراجعة قضايا أحوالها المجلس، وقد تناولت هذه اللجان قضايا خدمية وسياسية واقتصادية وأمنية، مثل مشروع مجاري بيت لحم ورفح، والشركات الاحتكارية، والدقيق الفاسد، وحالات التسمم في مخيم عين بيت الماء بنابلس، ولجنة لمتابعة اعتداء أفراد من الأجهزة الأمنية على بعض نواب المجلس، وملابس وفاة عدد من المعتقلين في السجون الفلسطينية، مثل يوسف البابا، وتامر رضوان، إضافة لتشكيل لجنة مشتركة لدراسة وتقييم قرارات المجلس وآليات تنفيذية، أو غير ذلك من القضايا التي شكلت لها هذه اللجان الاختصاصية.

وعلى الرغم من أهمية ما تحقق من تشكيل هذه اللجان، فإنه يؤخذ (على المجلس، أنه لم يحدد في النظام الداخلي اختصاص اللجان، وما يناط بها من مهام ووظائف، وترك الباب مفتوحاً للاجتهاد والتفسيرات، ففهم البعض أن اختصاص ووظيفة لجنة الرقابة مثلاً، الرقابة على المال العام، آخذة هذا الدور عن لجنة

المالية والموازنة، وفي الوقت نفسه أيضاً، يلاحظ أن المجلس التشريعي يقرر دمج لجنة المصادر الطبيعية باللجنة الاقتصادية دون أن يشير إلى هذا التعديل في النظام الداخلي، وعندما تنشأ لجنة شؤون المجلس مرة أخرى، لا يحدد اختصاصها ووظيفتها بل يترك الأمر للاجتهاد، وربما للظروف، في حين أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، حددا على نحو واضح ودقيق مجال اختصاص ومهام كل لجنة من لجانها، وقد أدى هذا الواقع إلى أن أصبحت المرجعية أحياناً، هي الممارسة ومقتضيات الحال وليس النظام الداخلي<sup>(46)</sup>.

أما فيما يتعلق بآلية عمل هذه اللجان، فإنه ترك لكل منها تحديد وسائلها الخاصة في تقصي الحقائق والوصول للمعلومات بدون دعم ومساندة من الهيئات التنفيذية، ولم تلق تقاريرها وتوصياتها العناية والاهتمام والترجمة العملية، وظلت هذه التقارير داخلية غير معلنة، لأن هذه اللجان غير مخولة بإصدار تقارير علنية عن المواضيع المكلفة ببحثها.

### 3-2. البنية الإدارية للمجلس

كان لابد للمجلس التشريعي وهو يبدأ مرحلة التأسيس والبناء، من أن يولي اهتماماً استثنائياً لإدارته العامة، باعتبارها قوة الدعم والإسناد الوظيفية التي تمكنه من القيام بمهامه البرلمانية، والتشريعية والرقابية، و أحد معايير قياس أدائه كذلك، وقد توصلت هذه العملية على مستويين:

الأول، بإنشاء بنية تحتية مادية حديثة ومتطورة لتلبي الاحتياجات المطلوبة، وعليه، ووفقاً للظروف الفلسطينية الخاصة والمتميزة، واضطرار المجلس

للإجتماع في أحد شطري الوطن، فقد عمل المجلس، لإقامة مقرين في كل من مدينة غزة، ورام الله في الضفة الغربية، علاوة على افتتاح مكاتب فرعية في كل الدوائر الانتخابية الست عشرة، ليمارس النواب عبرها علاقاتهم مع الجمهور، وقد زودت هذه المكاتب بكافة الأجهزة والمعدات الضرورية، لأداء مهامها مع ربط بشبكة داخلية Network، لتسهيل الاتصال والتواصل في نقل المعلومات بشكل آمن و سريع ما بين هذه المكاتب ومقري المجلس في الضفة والقطاع، كما أعلن عن استدراج عروض لإقامة دائرة تلفزيونية مغلقة بين مقري المجلس بالضفة والقطاع، لتمكن من عقد جلسات المجلس في وقت واحد، لتخطي عقبة الإغلاق والحصار التي تحول دون انعقاد جلسات كاملة للمجلس.

في بداية الدورة الثالثة للمجلس، تم افتتاح قاعة جلسات المجلس في مقره برام الله، حيث زودت هذه القاعة، أيضاً، بأحدث الأجهزة الإلكترونية من نظام للترجمة الفورية إلى جهاز للتصويت الإلكتروني، وكذلك بنظام (الهانسارد)، الذي يتيح إعداد المحضر الحرفي لجلسات المجلس بشكل متزامن مع انعقاد الجلسة وانتهائها.

كما يقوم المجلس ببناء مكاتب خاصة به بجانب قاعة الاجتماعات في رام الله، بدلاً عن مبنى المكاتب والإدارة المستأجر حالياً، ويشرع المجلس حالياً بتأسيس محطة بث تلفزيوني خاصة ومستقلة، حيث انتهى من إنشاء وحدة تلفزيونية مزودة بأحدث الأجهزة المتطورة، يقوم بتشغيلها طاقم مدرب وذو كفاءة عالية، يعكف على تسجيل وتوثيق جلسات المجلس ولجانه المختصة ولقاءاته الرسمية.

الثاني، توفير القدرات البشرية للقيام بمهام الدعم والمساندة، لعمل المجلس من خلال إنجاز هيكلية لجهاز إداري، تتناسب وطبيعة وظروف المجلس الخاصة، والمهام الملقاة على عاتقه، وتتكون البنية الإدارية مما يلي:

#### 1- هيئة مكتب رئاسة المجلس:

ومهمتها تقديم خدمات الإدارة والسكرتاريا للرئيس بشكل مباشر، من حيث تحضير اللقاءات والمواعيد، واستقبال الضيوف والوفود، وتزويد الرئيس بآخر الأخبار الصحافية المحلية والإسرائيلية والعالمية، ونقل الشكاوي التي ترد للرئيس والردّ عليها، وعمل نظام لأرشفة كافة الوثائق المتعلقة بنشاطات الرئيس والمجلس، ومتابعة المساعدات الواردة للمجلس من الدول المانحة، بالتنسيق مع لجنة المساعدات بالمجلس.

غير أنه، وفي إطار الحديث عن هيئة مكتب الرئاسة، تثار إشكالية تتصل بدور رئيس المجلس التشريعي، فعدا عن عدم توفر وصف دقيق لمهامه سواء ما جاء في المادة (12) من النظام الداخلي، "بأن الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي... الخ"، يصف البعض دور رئيس المجلس بأنه يلعب دور القائد للمجلس وليس مهمة إدارة وتنفيذ إرادته، لكن هناك ما يؤكد أن رئاسة المجلس تحاول أن تقف في منتصف الطريق، بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ولعب دور تخفيف الاحتقان، حرصاً منها على مبدأ الوحدة الوطنية، بينما يعتقد آخرون أن من الخطورة بمكان الحكم على إدارة رئيس المجلس ووصفها بأنها سلبية، لأن السلطة التنفيذية ما زالت تعيش مرحلة الثورة، ولم تستوعب بعد بناء دولة المؤسسات والقانون، وتحتاج إلى الوقت الكافي للقبول بمبدأ المشاركة

والتعاون بين السلطات الثلاث، وأن الخطوات المتواضعة، ولكن الثابتة، ربما هي الأفضل.<sup>(47)</sup>

## 2- الأمانة العامة:

ويُعيّن مكتب هيئة رئاسة المجلس الأمانة العامة، وفقاً للمادة (11) من النظام الداخلي للمجلس، ويتولى مسئوليتها أمين سر المجلس، وتقوم بالإشراف على جميع الشؤون الإدارية والقانونية والإعلامية، والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية، وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات. ويرى البعض أن دور أمين السر يثير إشكالية مؤسساتية، فكونه يشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول، وينفذ قرارات المجلس، فمن باب أولى أن يتولى هذا المنصب موظف رفيع المستوى وليس نائباً، وهو في نهاية المطاف يمثل حزباً أو فئة، ويخشى أن يدير شؤون المجلس وما يتفق وبرنامج حزبه السياسي، وليس على أساس ومتطلبات البناء المؤسسي البرلماني، عدا عن كون أمين السر عضواً في المجلس، وهو عرضة للتغيير، والمؤسسة بحاجة إلى شخص له صفة استمرارية، ويكرس وقته كله لتطوير مؤسسته، ولا تشغله هموم العمل البرلماني، والسياسي والاتصال مع الجماهير.<sup>(48)</sup>

لقد قامت هيئة مكتب المجلس بتجاوز هذه الإشكالية، بتعيين مدير عام للمجلس، لكن التفويض والصلاحيات المعطاة له، لم تخرج عن دائرة إشراف ومراقبة أمين السر، "ويعتقد البعض أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين حل هذه الإشكالية وتفعيل الدوائر المساندة لعمل المجلس التشريعي، وأن تقوية هذه الدوائر وتفعيلها ووضع ضوابط لعمليات التوظيف وصياغة برامج عمل

محددة وآليات واضحة لعلاقتها ببعضها البعض وبالمجلس (نواباً)، كفيل ببناء مؤسسة تسعى كما ينص النظام الداخلي والدستور الذي أقره المجلس بالقراءة الثالثة إلى خلق توازن فعال بين السلطات، وأداء المؤسسة لدورها التشريعي والرقابي على نحو سليم وفعال".<sup>(49)</sup>

### 3- دوائر المجلس:

خطا المجلس خطوات عملية ومهمة على طريق بناء الدوائر والوحدات الفنية المساندة لعمل المجلس، وعددها تسع دوائر، وهي القانونية، والإدارية، والفنية، والمالية، والعلاقات العامة، والإعلامية والأرشيف، واستحدث المجلس العديد من الوحدات الإدارية التي تقوم بمهام محددة، مثل وحدة الحاسوب والمكتبة، ووحدة البحوث البرلمانية، ووحدة التخطيط وتنسيق المساعدات، ووحدة التدريب والتطوير الإداري، ووحدة شؤون الموظفين، ووحدة شؤون المرأة.

ويلاحظ بأن البنية الإدارية المساندة للمجلس، ما زالت تفنقر إلى حد معقول من التنسيق والتكامل في العمل، وبخاصة ما بين الضفة وغزة، وإلى الوضوح في الصلاحيات، وآليات العمل لتجنب التضارب بين الدوائر واللجان، ويلاحظ (كذلك أن هناك نوعاً من البطالة المقنعة داخل البنية الإدارية للمجلس)،<sup>(50)</sup> ناجمة عن التضخم الوظيفي، حيث تجاوز عدد موظفيه أكثر من 420 موظفاً وموظفة، والذي لا يتم وفق معايير وشروط الكفاءة في أغلب الأحيان، ولا عن طريق الإعلان عن حاجة المجلس لتلك الوظائف وعمل مسابقات للحصول عليها.

لقد "سمح خلل في نظام المجلس الداخلي لأمين سر المجلس بالإشراف على أطقم المجلس وتعيين كادرها، وإذا ما أخذنا بالاعتبار أن أمين السر ينتمي

للحزب الحاكم المسيطر في المجلس، فهذا يعني أنه يستطيع أن يستخدم موقعه لصالح حزبه"،<sup>(51)</sup> ما أدى إلى تدني مستوى الأداء ارتباطاً بحجم الكادر الموظف، ومع غياب الخبرة في العمل البرلماني لدى معظم الأطمق والعاملين والإداريين، تصبح الأمور أكثر تعقيداً، وقد بذل المجلس جهوداً كبيرة من خلال وحدة التدريب، في إعداد برامج تدريبية للكادر البشري، إلا أن الأمر بحاجة لوقت غير قليل للوصول إلى المستوى المطلوب في معايير الأداء الوظيفية. غير أن التدريب لا يحل مشكلة التضخم الوظيفي، ولا التباين بين ما نصت عليه الهيكلية الإدارية العامة التي أقرتها لجنة شؤون المجلس، وما هو موجود على أرض الواقع، بل يدعو إلى إعادة هيكلة البناء الإداري، وبما يتلاءم والحاجة الفعلية للبنية الإدارية للمجلس، وطريقة التوظيف والتعيين القائمة.

#### 2-4. آليات العمل الداخلية

##### 1- الدورات والجلسات البرلمانية:

أولى المجلس أهمية بالغة لآلية عمله الداخلية، وذلك لضمان مواصلة أدائه لمهامه، وأفرد الباب الثالث من النظام الداخلي، لضبط وتنظيم تشغيل هذه المؤسسة المهمة التي علق الشعب الفلسطيني الآمال العريضة عليها، لجهة إحداث تحولات ديمقراطية حقيقية تعطي دفعة قوية لاستكمال إنجاز مهام تحرر الوطن من جهة، وإقرار تشريعات وقوانين موحدة للأراضي الفلسطينية، ومراقبة ومحاسبة الحكومة المنبثقة عنه من جهة أخرى، ومن

هنا، فقد نصت المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس، على مسألة انتظام عمل المجلس وجلساته، وتحديد مدة الدورة البرلمانية العادية السنوية، وشروط عقدها، وتقسيمها على فترتين، كل منهما أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار/مارس، والثانية في الأسبوع الأول من أيلول/سبتمبر، أو في دورات غير عادية بناء على دعوة من رئيس المجلس، أو على طلب مجلس الوزراء، أو من ربع أعضاء المجلس، وقد جرت محاولات، ورفعت توصيات لتعديل نص المادة (16) من النظام الداخلي، التي تحدد انعقاد الدورة البرلمانية وفترتها، بحيث انعقد المجلس وفقاً للتعديل على ثلاث فترات مدة كل منها ثلاثة أشهر<sup>(52)</sup>:

الفترة الأولى: تبدأ في مطلع كانون الثاني/يناير، وتنتهي في نهاية شهر آذار/مارس.

الفترة الثانية: تبدأ من مطلع شهر أيار/مايو، وتنتهي في شهر تموز/يوليو.  
الفترة الثالثة: تبدأ في مطلع شهر أيلول/سبتمبر، وتنتهي بنهاية شهر تشرين الثاني/نوفمبر.

على أن تكون أشهر نيسان/أبريل وآب/أغسطس وكانون الأول/ديسمبر إجازات للمجلس ولجانته. غير أن هذه التوصيات، في هذا الجانب لم تلق الاستجابة لدى أعضاء المجلس، وبقيت دورات المجلس على فترتين، لكن تم الأخذ بتعديل فترات الانعقاد الأسبوعية للمجلس ولجانته، حيث أصبح المجلس يجتمع في جلساته العادية في أيام معينة من الأسبوع ويكون الأسبوع التالي مخصصاً لاجتماعات اللجان، وذلك وفقاً للحاجة، وهذا التغيير، جاء لتلبية حاجة ضرورية نشأت من تجربة العمل من أجل إعطاء وقت كاف للجان لتحضر تقاريرها، وتقوم بتوزيعها على أعضاء المجلس، علاوة على تخطي



عقبة موضوعية تتصل بانتقال أعضاء المجلس بين محافظات الوطن المتباعدة، وتجاوز إشكاليات الحصار والإغلاقات التي تطول أحياناً. وطبقاً لنظام عمل المجلس، فقد جاء في المادة (17)، أن جلسات المجلس علنية، وأُفرد استثناء من هذا الأصل في المادة (25)، يتمثل بإمكانية عقد جلسة سرية في حالات خاصة بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية، أو رئيس المجلس، أو طلب ربع أعضاء المجلس، ثم يقرر المجلس بالأغلبية ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية، أو إذا ما أُقرت سرية الجلسة فلا يجوز حضور الجلسة لأحد غير الأعضاء إلا بقرار من المجلس، بمن في ذلك الموظفون، وعند انتهاء سبب السرية بناءً على اقتراح الرئيس، أو أي من الأعضاء يأخذ الرئيس رأي المجلس، وتعود الجلسة علنية، وقد عقد المجلس عدداً من الجلسات السرية، أهمها اللقاء الذي جرى مع رئيس السلطة الوطنية في أيلول العام 1997، الذي خصص لمعالجة أسباب العلاقة المتوترة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ووضع الأسس لتنظيم هذه العلاقة، في ظل غياب الدستور أو القانون الأساسي الذي ينظم ويضبط هذه العلاقة، ويضع الحدود والفواصل بين السلطات الثلاث.

**ويبين الجدول رقم (6) عدد وأنواع جلسات المجلس  
على الدورات البرلمانية<sup>(53)</sup>**

أنواع الجلسات	الدورة الأولى		الدورة الثانية		الدورة الثالثة		الدورة الرابعة		الدورة الخامسة		الدورة السادسة	
	فترة أولى	فترة ثانية	فترة أولى	فترة ثانية	فترة أولى	فترة ثانية	فترة أولى	فترة ثانية	فترة أولى	فترة ثانية	فترة أولى	فترة ثانية
جلسة عادية	22	16	18	12	12	9	9	5	15	4	6	2
جلسة خاصة	-	4	-	4	8	3	5	3	3	-	2	-
جلسة سرية	1	-	2	-	2	-	-	1	1	-	-	-
المجموع	39	36	34	23	19	4	15					

وعلى الرغم من الاستثناءات القليلة جداً للجلسات السرية للمجلس، فإن جلسات المجلس العلنية لم تكن علنية بالمعنى المعروف للكلمة. فقد مارست السلطة التنفيذية تعتيماً إعلامياً على جلسات المجلس، وأوقفت بث محطة تلفزيون القدس التربوي، الذي كان يبث جلسات المجلس بالاتفاق مع المجلس، واعتقل مدير المحطة، بعد تشويش دام طويلاً على بث محطته، ولم يحسم الأمر إلا بعد الإفراج عن مدير المحطة وتعهدته بالتوقف عن بث جلسات المجلس وسحب معداته من قاعة المجلس، وما عدا ذلك، فقد اقتصرت العلانية على حضور بعض المهتمين، والصحافيين المحليين، الذين يقومون بتغطية جلسات المجلس وبعض أنشطته، ولم تُشغل محطة التلفزيون الخاصة بالمجلس رغم توفر المعدات الفنية والإمكانات المادية لتشغيلها واقتصر عمل وحدة التلفزيون الخاصة بالمجلس على التصوير الداخلي، التوثيقي لبعض الجلسات والاستقبالات الرسمية فقط.

أما فيما يتصل بكيفية إدارة الجلسات، فقد أفرد النظام الداخلي للمجلس، الفصل الرابع، متضمناً 13 مادة، مفصلاً كيفية إدارة الجلسات ونظام المخاطبة، وأعطيت لرئيس المجلس صلاحيات واسعة فيها الكثير من الإجراءات التقييدية على إعطاء الكلمة للمتحدثين، ووفقاً للنظام، فإن رئاسة المجلس، تعد مسبقاً جدولاً للأعمال، و تقوم بتوزيعه على الأعضاء قبل يومين من انعقاد الجلسة، ولا يسمح بمناقشة أي موضوع خارج جدول الأعمال، إلا بناء على طلب رئيس المجلس أو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو عشرة أعضاء منه، لكن بعد التصويت على تعديل جدول الأعمال بالأغلبية المطلقة.

هذه الطريقة بإدارة الجلسات، تتيح لرئيس المجلس صلاحيات واسعة، ليس في إدارة المجلس فحسب، بل في التحكم سلفاً ودائماً بالمواضيع المدرجة على جدول الأعمال، ما يؤدي على الأغلب إلى تأخير أو عدم إدراج بعض القضايا على جدول الأعمال. كما أن نظام الكلام في المجلس والطريقة التراتبية وعدم الحديث في الموضوع نفسه أكثر من مرة، وحق الرئاسة في توجيه النقاش، ومقاطعة المتكلمين خلال الجلسات، ولأسباب تخرج عن نطاق تطبيق النظام الداخلي، يقابل بعدم الرضى والقبول لدى العديد من أعضاء المجلس عن سير عملية إدارة الجلسات، ودور رئيس المجلس في ذلك.

وفي هذا المجال، يذكر تكرار طلب بعض النواب إدراج موضوع حجب الثقة عن الوزارة، أو الوزراء، أو تقديم بعض مشاريع قوانين دون أن يستجيب الرئيس لهذا المطلب على الرغم من قانونيته، ويضرب بعض المنتقدين لدور رئيس المجلس مثال آخر على الرغم من رمزيته، فإن له دلالة عندهم، بأن الرئيس عندما يشارك بالنقاش لا يتخلى عن كرسي الرئاسة، كما تنص المادة (12) من النظام الداخلي.

وارتباطاً بالبيانات العمل الداخلية للمجلس التي أقرها النظام، فإن أمين سر المجلس يتولى تحرير محضر يدون فيه بالتفصيل جميع المداولات والنقاشات التي تناولتها الجلسة، وما تم التوصل فيها من قرارات وتوصيات، وكان ذلك يتم يدوياً، بواسطة موظفين من الشؤون الإدارية للمجلس أو بواسطة آلات التسجيل، لكن بعد تزويد المجلس بنظام (الهانسارد) الآلي فقد أصبح تحرير محضر الجلسة أكثر سرعة في التحضير ودقة في تدوين الوقائع، حيث أنه ووفقاً للنظام، أيضاً، فإن محضر الجلسة يعاد تحريره، ويوزع على أعضاء المجلس في الجلسة التالية للمصادقة عليه، ويحفظ بعدها في أرشيف الشؤون

الإدارية، ولا يحق سوى لأعضاء المجلس الاطلاع عليه لاحقاً. وقد لوحظ في محاضر الجلسات، أنه لا تذكر فيه النقاشات كافة التي تدور في الجلسة، ولا تأتي على ذكر ما قاله كل عضو، فيما يتعلق بالقضية موضوع النقاش، ما يتيح المجال أمام التأويلات المتباينة لأقوال النواب ومواقفهم.

## 2- الكتل البرلمانية:

يشكل وجود كتل برلمانية في إطار البرلمان، معياراً مهماً لسير الحياة الديمقراطية الداخلية فيه، وانعكاساً لصورة التعددية الحزبية والسياسية فيه، وأداة لا غنى عنها لتطوير الأداء البرلماني، من خلال المنافسة التي تخلقها التعددية الفكرية، والبرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

إن ظروف عقد الانتخابات الفلسطينية للمجلس التشريعي، والنتائج التي تمخضت عنها، بصرف النظر عن الأسباب التي أدت إلى ذلك، لم تعزز وجود أحزاب وقوى سياسية يمكن أن ينجم عنها تشكيل كتل برلمانية ذات طبيعة حزبية سياسية، أو ائتلافات لكتل برلمانية تتمحور حول أهداف أو مهام ذات طبيعة ديمقراطية اجتماعية اقتصادية، تنعكس في شكل قوة ضغط لإقرار قوانين وتشريعات، واتخاذ قرارات وسياسات تحمي الطبقات والفئات الاجتماعية التي تعبر عنها، أو تمارس عملاً رقابياً مميزاً وموضوعياً على أعمال الحكومة، كأبي معارضة حقيقية تمارس دورها البرلماني.

لقد طغى على تشكيلة المجلس صبغة الطيف السياسي، ذات اللون السياسي الواحد، علاوة على بعض المستقلين من ذوي الاتجاهات الوطنية والديمقراطية والإسلامية، ما حال واقعياً وفعالياً دون تشكل كتل برلمانية على أسس حزبية فكرية وبرنامجية، وبقيت العضوية عائمة وغير محددة، حتى لدى المحسوبين على حركة فتح، حيث طغت الفردية في التعامل مع القضايا

المطروحة على المجلس، ويعود ذلك لطبيعة تركيبة حركة فتح بشكل عام، وللعلاقات التنظيمية الداخلية التي تربط أعضائها ببعضهم البعض، وبالهيئات القيادية. ونتيجة لذلك، لم تتجح حركة فتح في عكس موقفها الطاعي في المجلس والعمل داخله ككتلة تنظيمية متماسكة، لها مواقفها ذات الطابع البرنامجي أو السياسي أو التشريعي.

ولم تستطع حركة فتح سوى في مناسبات محددة، أن تعمل ككتلة موحدة، وجاء ذلك بفعل تدخلات مباشرة من الرئيس، قبل التصويت على الثقة بالحكومة، أو بانتخابات اللجان ورؤسائها ومقرريها. ومع بداية الدورة الثانية للمجلس، تبلورت رغبة لدى العديد من أعضاء المجلس في تشكيل كتلة برلمانية مستقلة لهم داخل المجلس، ما استوجب إجراء تعديلات على النظام الداخلي للمجلس، أجاز لعدد من الأعضاء، تجمعهم أهداف أو مصالح مشتركة، التجمع أو الانتظام في كتلة برلمانية، شريطة ألا يقل عددهم عن نسبة 5% من مجموع أعضاء المجلس، وكذلك ألا ينتمي العضو لأكثر من كتلة برلمانية واحدة، على أن تضع كل كتلة، وبما لا يتعارض والنظام الداخلي للمجلس، لائحة تنظيمية تنظم سير أعمالها، وقد قام ستة أعضاء من المجلس بالإعلان عن تشكيل كتلة برلمانية باسم (كتلة التحالف الديمقراطي)، وظهرت كتلة أخرى في الفترة الثانية من الدورة الرابعة، مكونة من أربع أعضاء باسم "الكتلة الديمقراطية المستقلة"، إضافة إلى كتلة حركة "فتح" التي لم تتبلور رسمياً في إطار المجلس، فقد طرح تشكيلها مع بداية الدورة الثالثة للمجلس، وكلفت لجنة من ثلاثة نواب من أعضاء الحركة لإعداد النظام الداخلي للكتلة. إلا أنهم أخفقوا في الاتفاق على طبيعة وأهداف عملها، ويبدو أن الأسباب التي حالت دون إنشاء الكتلة هو تمتع حركة (فتح) بالأغلبية،

والخشية من سيطرة القيادة المركزية للحركة على الكتلة، وتوجيهها وفقاً لرغباتها ومفاهيمها.

ويمكن اعتبار تشكيل الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي، وبخاصة كتل المعارضة بصرف النظر عن حجمها ودورها والقاعدة الائتلافية التي تجمع أعضائها خطوة مهمة على طريق تأسيس تجربة برلمانية جديدة وواحدة، من الممكن أن تساهم في تطوير الممارسة الديمقراطية البرلمانية الفلسطينية اللاحقة.

## 5-2. موازنة المجلس

أقر المجلس التشريعي أول موازنة له بتاريخ 14/11/1996، للعام القادم، وأحالها لوزير المالية لإدراجها ضمن بنود الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، غير أن الظروف والملابسات التي أحاطت بإقرار الميزانية ذلك العام، والتأخير في عرضها على المجلس، لغاية أيار العام 1997، ترك المجلس بدون موازنة لأشهر عدة، وعليه، فقد أقر المجلس بتاريخ 15/10/1997 ميزانية جديدة له على أن تكون مستقلة عن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية للسنة المالية 1998، على أن ترفع كرقم إجمالي لوزير المالية، ويجري إقرارها بالتشاور مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، دون عرضها في إطار الموازنة العامة ومناقشتها.

إن عدم الوضوح في بعض جوانب النظام الداخلي وآليات العمل المنبثقة عنه، انعكس على البناء المؤسسي للمجلس، وعلى أدائه في مختلف الجوانب،

وعلی الطموح لبناء مجلس تشريعي بتقاليد راسخة تؤسس تجربة ديمقراطية  
برلمانية حقيقية.





### 3-الدور والمهام وإشكالية الأداء

صعوبة الأوضاع وتعقيداتها هي من أهم العقبات التي واجهت عمل المجلس التشريعي، وشكلت العقبة الكأداء أمام أوجه القصور التي شابته أداءه إلى جانب العوامل الأخرى المتصلة بمرجعية الاتفاقات التي جاء على أساسها المجلس، ووضعت سقفا لأدائه، التشريعي والرقابي، والمحاسبي، من جهة، ولطبيعة تركيبته الداخلية من جهة أخرى.

#### 1-3- الفصل بين السلطات

تطورت فكرة الفصل بين السلطات، وهي أساسا ذات تراث تاريخي بعيد يعود لمراحل تاريخية متعددة إلى أن وصلت لما هي عليه الآن، فقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم المفكر الفرنسي مونتسكيو، الذي يعود له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة، وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، فإن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد قبل القرن الثامن عشر بقرون عدة.

فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو، دورهم في وضع الأساس الذي قام مبدأ الفصل بين السلطات عليه، إذ أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها، لكي لا تنفرد إحداها بالحكم، وما قد يؤدي ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات والتمرد على هذا المبدأ. وقسم أرسطو وظائف الدولة إلى ثلاث، وظيفة المداولة، ووظيفة الأمر، ووظيفة العدل، على أن تتولى كل وظيفة منها هيئة مستقلة عن الهيئات

الأخرى، مع قيام التعاون بينها جميعا لتحقيق الصالح العام، بحيث لا تتركز هذه الوظائف في يد هيئة واحدة.<sup>(54)</sup>

إن التطورات الاقتصادية الاجتماعية التي حدثت في المجتمعات البشرية، نتيجة تطور علاقات الإنتاج، بشقيها قوى الإنتاج، ووسائل الإنتاج، وأثر ذلك على الحضارة الإنسانية، بتفجير الثورة الصناعية وانعكاسها على تطور النظام الرأسمالي اللاحق، وما تبعه من ثورة في المفاهيم، وبرز أفكار التنوير والعلمانية، ونضوج فكرة الدولة القومية العلمانية، ومفهوم المواطنة، وحقوق الإنسان في المجتمع، فرضت هذه التطورات نفسها لتجد انعكاساتها على النظم السياسية نفسها، وكان جون لوك أول من أبرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات،\* وقد قسم لوك سلطات الدولة إلى ثلاث، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الاتحادية، وأكد ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتولى كل منهما هيئة مستقلة عن الأخرى، وبرر لوك ضرورة فصل السلطات على هذا النحو (أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية يتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين أن الحاجة ليست دائمة إلى وجود السلطة التشريعية من ناحية، كما أن جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة سيؤدي حتما إلى الاستبداد والتحكم من ناحية أخرى).<sup>(55)</sup>

بيد أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يأخذ الأهمية الكبيرة التي يستحقها، ولم يتضح مضمونه وتنبؤ معالمه وحدوده إلا بعد أن نشر مونتسكيو مؤلفه الشهير روح القوانين العام 1748.

---

\* أصدر لوك (الحكومة الوطنية) سنة 1690، بعد ثورة سنة 1688 في إنكلترا التي أدت إلى إعلان وثيقة حقوق الإنسان سنة 1689.

أوضح مونتسكيو انه يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة، السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للأوامر، التي تتوقف عليها حقوق الإنسان، والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني، وأخذ مونتسكيو بعد ذلك في تفصيل المهام التي تتولاها كل سلطة من هذه السلطات الثلاث، فعن طريق السلطة الأولى يستطيع الأمير أو الحاكم صياغة القوانين لمدة محددة، أو بصفة دائمة، ويعدل أو يلغي القوانين النافذة.

وبواسطة السلطة الثانية يقر السلام أو يعلن الحرب، ويرسل ويستقبل السفراء، ويوطد الأمن، ويأخذ الحيطة ضد كل اعتداء.

وأخيراً، يستطيع الحاكم أن يعاقب على ارتكاب الجرائم بواسطة السلطة الثالثة، ويفصل بين منازعات الأفراد، ويطلق على هذه السلطة الأخيرة، السلطة التشريعية، بينما تسمى الثانية السلطة القضائية.

وينطلق مونتسكيو من هذا التقسيم الثلاثي إلى القول بأنه إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة، فستنتهي الحرية، وذلك لأن الحاكم ذاته أو المجلس نفسه سيقوم بسن قوانين استبدادية، وتنفيذها بطريقة استبدادية كذلك، ويعطي مونتسكيو تعليلاً فلسفياً لهذه النتيجة التي انتهى إليها، اعتماداً على أسس تاريخية وبشرية في أن واحد: (إن الحرية السياسية، لا يمكن أن توجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، غير أنها لا توجد دائماً، إذ أنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة، ولكن التجربة الأبدية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه، وإن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، ولكي لا يمكن استعمال السلطة، فإنه يجب أن يكون الأساس أن السلطة توقف السلطة).<sup>(56)</sup>

لقد كان تأثير نظرية الفصل بين السلطات كبيرا على الثورتين الفرنسية والأمريكية، إذ فهم رجال الثورتين المبدأ، على أنه الفصل المطلق بين السلطات، ولهذا أعلنت الثورة الفرنسية في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789 (أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأساس، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها).<sup>(57)</sup>

إن أهم ما يميز نظرية مونتسكيو للفصل بين السلطات الثلاث أنها طرحت ثلاثة أهداف رئيسية لهذا المبدأ:

- I صيانة الحرية ومنع الاستبداد، من خلال عدم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة حتى لا تسيء استعمالها، وكذلك قيام كل هيئة بوظيفة من وظائف الدولة، على أن تقوم كل سلطة من هذه السلطات بمراقبة السلطات الأخرى لكي توقفها عند حدها إذا ما تجاوزت سلطتها أو أساءت استخدامها.
- II المساهمة في تحقيق الدولة القانونية، من خلال ضمان عدم جمع سلطتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة، ليؤكد بذلك الفصل بين السلطة التي تسن القوانين والسلطة التي تتولى تنفيذها.

وينتج عن هذا الفصل، تمتع القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية بصفتي العمومية والتجريد، ما يوفر لها الاحترام من جميع الهيئات، ويكفل تطبيقها تطبيقاً عادلاً على جميع الأفراد. أما لو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في هيئة واحدة، لأدى ذلك إلى أن يكون منفذ القانون هو نفسه الذي قام بسنّه، أي أن صفتي المشرع والمنفذ ستجتمعان في يد واحدة.

وتتحقق النتيجة ذاتها عند اجتماع السلطتين التشريعية والقضائية في يد هيئة واحدة، فتضيع صفة العمومية التي يتصف بها القانون، ويتحول لتنفيذ

الأغراض والمآرب الخاصة من ناحية، ومن ناحية أخرى سنتنفي رقابة القاضي على عدالة ومشروعية التنفيذ لأنه هو القاضي، وهو المنفذ في الوقت نفسه.

الاستفادة من فوائد تقسيم وظائف الدولة بين السلطات الثلاث، حيث يعود مبدأ تقسيم العمل إلى زيادة التخصص، وإتقان كل سلطة لعملها، وقيامها به على خير وجه، ما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كل المجالات الرئيسية في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

لذلك، فإنه من الأهمية بمكان، التأكيد على أن مبدأ الفصل بين السلطات، لا يعني الفصل الميكانيكي والتعسفي بينها بشكل تام، لأن هذا غير واقعي، وغير علمي وغير عملي، ويؤدي إلى إضعاف كل سلطة منها في مباشرة وظيفتها، وإلى شلل وظائف الدولة بشكل عام، أو استئثار أو هيمنة واحدة منها على باقي السلطات.

إن مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة يضمن قدراً مهماً من التعاون والتنسيق والتكامل فيما بينها لتنفيذ وظائفها، في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوز أو تتعدى على مسؤوليات وصلاحيات سلطة أخرى.

لقد كان للخصوصية المميزة التي أدت إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية واحتكامها لسقف الاتفاقيات الانتقالية، والتي بموجبها جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية، وانبثق المجلس التشريعي من جرائها، أن وضعت من الأساس حداً مانعاً للفصل بين السلطات، فقد نص اتفاق إعلان المبادئ على قيام الجانبين بالتفاوض للتوصل إلى اتفاق حول الفترة الانتقالية يسمى "الاتفاق الانتقالي"، والذي بموجب المادة 2/7 يحدد هيكلية المجلس المحلي وعدد أعضائه،

ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس، وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي أيضا، سلطة المجلس التنفيذية، والتشريعية والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة.

وكما هو واضح من نص الاتفاق أن "المجلس الفلسطيني المنتخب" سيتمتع بصلاحيات تنفيذية، وتشريعية مختلطة ومتداخلة في آن واحد، ما يعني أن الجانب الإسرائيلي كان معنيا وحريصا على إغلاق كافة المداخل القانونية التي من الممكن أن يستغلها الفلسطينيون لاحقا لإقامة فصل حقيقي للسلطات في السلطة الفلسطينية المزعم إنشاؤها وفقا لإعلان المبادئ.

ومكمن الخشية الإسرائيلية، أن مثل هذا الفصل، لو قدر له وتحقق للسلطة الفلسطينية، سيفتح أمامها المجال لوضع الأساس القانوني لإقامة الدولة الفلسطينية، والحصول على الاستقلال، وستتخطى ما هو مرسوم لها إسرائيليا كسلطة حكم ذاتي مقيد مخولة قانونيا، وتمتلك حق المبادرة بالتشريع الكامل والمفتوح، وليس سن تشريعات مقيدة. كما نص الاتفاق في مادته التاسعة على تحويل المجلس "سلطة التشريع وفقا للاتفاق الانتقالي في مجال السلطات المنقولة إليه".

لقد تم إحكام المرامي والأهداف الإسرائيلية بإغلاق الطريق أمام إمكانية التحول التلقائي من سلطة حكم ذاتي إلى دولة مستقلة في "الاتفاق المرحلي"، والذي عرف باسم الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، أو اتفاق طابا- واشنطن، الذي تم التوقيع عليه في واشنطن بتاريخ 28 أيلول/ سبتمبر 1995.<sup>(58)</sup>

لقد أكدت هذه الاتفاقية في مقدمتها مجدداً على إجراء "انتخابات حرة ومباشرة ونزيهة للمجلس ورئيس السلطة التنفيذية، من أجل أن يقوم الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة ديمقراطياً بانتخاب ممثليه".

كما نصت (المادة 7/3) على "أن تنظيم بنية ووظيفة المجلس ستحدد بموجب هذه الاتفاقية، وبموجب القانون الأساسي لسلطة الحكم الذاتي الانتقالي الفلسطيني، والذي سيتبناه المجلس" مع التأكيد على أن أية إجراءات قانونية أخرى تنتج عنه، يجب أن لا تتعارض مع أي بند من هذه الاتفاقية".

لقد أثارت زيادة عدد أعضاء المجلس الفلسطيني المنتخب من الرقم الذي كان يجري تداوله أثناء المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي ما بين [20-24-35]، إلى 82 عضواً، إضافة إلى رئيس السلطة، ثم المقعد السامري الذي أضيف لاحقاً، ليرسو في نهاية المطاف على 88 عضواً، ثم التمييز بين المجلس والهيئة التنفيذية المنبثقة عنه والأقل عدداً، أثارت من جديد وهماً لدى البعض بأن هذا المجلس هو بمثابة برلمان له صلاحيات تشريعية، وصفة سيادية على اعتبار أنه منتخب مباشرة من الشعب، ويستمد سلطاته منه.

بيد أن نصوص اتفاق طابا- واشنطن الواردة في الملحق الثاني الخاص بالانتخابات، توضح بدون أي لبس، أن لهذا المجلس صلاحيات مقيدة ومحدودة بنصوص إعلان المبادئ (أوسلو)، وله مرجعية حقيقية واحدة هي الاتفاقات المبرمة بين الجانبين.

الفصل الأول من الاتفاقية الانتقالية [المادة الثالثة، الفقرة الثانية] يشير للمجلس الذي سيجري انتخابه [إن المجلس ستكون له في وقت واحد قوة تشريعية، وقوة تنفيذية بالتزامن مع المواد (7-9) من إعلان المبادئ، والمجلس سيتحمل

ويكون مسؤولاً عن كل الصلاحيات التشريعية، والتنفيذية والمسؤوليات التي ستحال له وفقاً لهذا الاتفاق. إن صلاحيات تشريعية يجب أن تكون متوافقة مع المادة (18) من هذا الاتفاق (الصلاحيات التشريعية للمجلس).

أما المادة (18) في الفصل الثالث من الاتفاق، فالفقرة الرابعة تقول "إن أي تشريع، بما في ذلك التشريع الذي يعدل أو يشطب قوانين وأوامر عسكرية سارية، يتجاوز ولاية المجلس أو لا يتوافق مع مضامين إعلان المبادئ ومع هذا الاتفاق، أو أي اتفاق آخر يجري التوصل إليه بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، سيكون بدون فعالية، ويعتبر باطلاً من الأساس"، بينما يؤكد القسم (ب) من الفقرة نفسها التالي:

- "إن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس لن يصادق على تشريعات يتخذها المجلس إذا كانت هذه التشريعات ينطبق عليها ما جاء في الفقرة أعلاه"، أما الفقرة الخامسة من المادة نفسها فتشير أيضاً:

"كل التشريعات ينبغي أن تسلم إلى الطرف الإسرائيلي من اللجنة القانونية".

وهذا يعني أن الكلمة الأخيرة فيما يخص التشريعات تعود للجانب الإسرائيلي الذي يقرر بالتالي، إذا كانت "التشريعات" تتلاءم وتتسجم مع بنود اتفاق إعلان المبادئ والاتفاقية الانتقالية طابا - واشنطن، أم لا، أي إذا كانت في حدود الصلاحيات الإدارية المحالة للمجلس أم تتجاوزها.

إذن، فليس هناك فصل للصلاحيات التشريعية، والتنفيذية كما هو الحال في دول عادية، حيث هناك برلمان وحكومة، فالمجلس يشرع وينفذ، وإن كان قد سمح له بتشكيل هيئة تنفيذية أقل عدداً للإيحاء بوجود هذا الفصل بين الصلاحيات، ولكن صلاحياته التشريعية والتنفيذية محكومة ببنود اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو).



أي أن لا شيء تغير في اتفاق طابا- واشنطن بشأن الصلاحيات المعطاة للمجلس وحده، والذي تغير هو عدد أعضاء المجلس المنتخب.

إذن، هذه هي حدود صلاحيات المجلس الفلسطيني، وهو بالأساس هيئة تنفيذية تأتي في سياق تطبيقات إعلان المبادئ والاتفاق الانتقالي، والمجلس ليس برلماناً، أي أنه ليس هيئة تشريعية مرجعيتها الشعب الذي انتخبها، فالشعب انتخب هذه الهيئة ولم يعد له علاقة بها، لأن وظائفها وحدودها محدودة سلفاً بسقف وبنود الاتفاقات الموقعة.

ولإحداث مزيد من التداخل والتشابك في الصلاحيات التنفيذية والتشريعية للمجلس، ولضمان إبقاء هذه الصلاحيات محكومة بضوابط معنية، ومتقفاً عليها، أفرد الاتفاق المرحلي، لتحقيق هذه الغاية، موقفاً خاصاً لرئيس السلطة التنفيذية للمجلس، وفتح الباب أمام انتخابه بطريقة خاصة ومختلفة عن باقي أعضاء المجلس، مع أنه، وطبقاً للاتفاق ولعدد أعضاء المجلس، عضو في المجلس بحكم منصبه، وبذلك أصبح "رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضواً في السلطة التنفيذية للمجلس (المادة 4/5)، ومنح صلاحيات ذات طابع تشريعي تتمثل بـ (صلاحيات مبادرة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس"، و"صلاحيات إصدار تشريعات يتبناها المجلس"، وصلاحيات إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأية أمور، وضمن مجال نص عليه في أي تشريعات أولية يتبناها المجلس" (المادة 3/18). وقد ذهب الاتفاق لأبعد من ذلك، فقد أوجبت (المادة 4/18 /ب أ) من الاتفاق المرحلي "رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني المنتخب" عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت تقع ضمن أحكام...البند الذي ينص على أن "التشريعات، بما فيها التشريعات التي تُعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية التي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون

مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية، لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة".

لقد جعل الاتفاق المرحلي من رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني المنتخب بهذه الطريقة، ليس مشرعا فحسب، بل مراقب عام على جميع التشريعات الصادرة عنه، ومنفذ كذلك لصلاحيات المجلس بأكملها، كرئيس للسلطة التنفيذية. وبهذه الطريقة، استطاع الاتفاق المرحلي توليد قوة لتركيز ومركزة الصلاحيات التشريعية والرقابية والتنفيذية كافة بيد رئيس السلطة التنفيذية للمجلس الفلسطيني، وبهذا الشكل توفرت كل الضمانات الممكنة للطرف الإسرائيلي، بعدم وجود فصل حقيقي وجدي للسلطات داخل السلطة الفلسطينية، وبذلك تكون إسرائيل قد ضمنت محدودية الصلاحيات الممنوحة للسلطة الفلسطينية (ولكن الضحية الأساسية لهذه العملية كانت الديمقراطية، التي تحول مثل هذه البيئة من إمكانية تبلورها وتطورها).<sup>(59)</sup>

## 2-3- الوظائف والمهام البرلمانية

دل تاريخ تطور البشرية على أن هناك قانونا حتميا ينقل الجماعات البشرية من حالة الفوضى إلى حالة النظام، ومعنى ذلك أن العلاقات الاجتماعية التي كانت تقوم على أساس القوة والعنف تنتقل في هذه الحالة إلى مرحلة جديدة يسودها النظام والاستقرار، ويفرض فيها اتباع إجراءات محددة، لتنظيم وضبط هذه العلاقات.

وهذه القواعد، إنما تهدف إلى إقامة التوازن بين الحريات المتعارضة والمصالح المتضاربة، حتى يتحقق النظام والاستقرار ويسود العدل بين الأفراد، ولا يتحكم القوي بالضعيف ويفرض سطوته على الآخرين، وهذا النظام يركز

لجملة من القواعد تلزم الأفراد بطاعتها واحترامها، ولو بالقوة إذا اقتضت الضرورة ذلك، بما لها من سلطة تمكنها من قسر الأفراد وإجبارهم على اتباع الطرق القانونية لحل مشاكلهم.

ومن هنا جاء التلازم والارتباط بين المجتمع والقانون، فلا يوجد مجتمع متحضر دون أن يكون له قانون يحكمه وينظم العلاقات بين أفرادها، كما أن القانون لا يحقق الغرض المطلوب منه ولا تكون له هيبه واحترام ما لم يكن يتضمن إجراءات جزائية لمن لا ينصاع له ويخرج عنه، وهذا الجزاء يوكل أمر استخدامه لسلطة عليا في المجتمع يكون لها احتكار القوة المادية وتركيزها بين يديها، وتضمن للفرد الوصول لحقوقه عبرها، وتلزمه بالامتناع عن استخدامها بمفرده.

وعلى هذا الأساس، فإن من سمات المجتمع المتحضر وجود سلطة عليا تقوم بهذا الدور، وكانت السلطة عبر العصور تختلف باختلاف الجماعات المكونة لها، وعلى ذلك، لم يكن لها صورة محددة أو شكل معين، ففي المجتمعات القديمة كانت السلطة تتركز بيد شخص واحد ترتضيه الجماعة لما يتمتع به من قوة وسداد رأي، أو يفرض نفسه على الجماعة، ويمارس السلطة بصفة شخصية، لما يتمتع به من ميزات تعطيه الأفضلية عن سائر أفراد الجماعة.

ومع تطور المجتمعات البشرية، ارتبطا بتطور علاقات ووسائل الإنتاج، وتقدم الوعي السياسي لدى هذه المجتمعات، فقد أصبح أمر تركيز السلطة بيد فرد واحد يستبد بها ويتحكم كما يشاء بمقدراتها أمرا غير مقبول، لذا فقد بدأ التفكير بوسائل أخرى لتفادي تلك المساوئ الناشئة عن تحكم الفرد بشكل مطلق، فاهتدوا إلى فكرة جديدة، مؤداها أن السلطة لا يصح اعتبارها امتيازاً شخصياً لفرد في الجماعة، وإنما يجب أن تكون منفصلة عن من يمارسها، ويجب أن تسند السلطة

إلى دعامة وهي الدولة، فالدولة باقية دائما وإن تغير أشخاص الحاكمين الذين يستخدمون تلك السلطة، (وبذلك تكون الدولة ما هي إلا فكرة قصد بها تفسير وتبرير ظاهرة اجتماعية هي السلطة السياسية في المجتمع، وكيفية استخدام هذه السلطة، وأصبحت السلطة لصيقة بفكرة الدولة وركنا من أركانها).<sup>(60)</sup> ولكي تقوم الدولة القانونية، يفترض أن تتوافر لها ضمانات معينة، يتمثل أهمها في وجود دستور، وفي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات واحترام مبدأ سيادة القانون، وفي تدرج القواعد القانونية، وكذلك تنظيم رقابة قضائية، وأخيرا حماية الحقوق والحريات الفردية والعامّة.

وعليه، يعتبر الدستور الضمانة الأولى من ضمانات خضوع الدولة للقانون عند ممارسة سلطاتها، لأنه ينشئ السلطات المختلفة ويحدد اختصاصاتها، ويبين كيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات.

كما يحدد الدستور نظام الحكم في الدولة، ويوضح كيفية اختيار الحاكم، ويبين سلطاته ويرسم حدود هذه السلطات، وغير ذلك من الأمور المتعلقة برئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا للجمهورية. ومن ناحية أخرى، (فإن الدستور يمثل قمة النظام القانوني في الدولة لأنه يسمو على القواعد القانونية المختلفة كافة، ويلزم لتعديله اتباع إجراءات خاصة تختلف في معظم الأحيان عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين).<sup>(61)</sup> ولهذا، يقيد الدستور السلطة التشريعية في سنّها للقوانين، بحيث لا تخالف أي نص دستوري، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات، ويقيد، كذلك، السلطة القضائية فيما تصدره من أحكام. وكما هو واضح، فإن وجود الدستور يقيد السلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في الدولة، لأنها سلطات منشأة بواسطته، وهو الذي نظمها وحدد اختصاصاتها، وهذا يترتب عليه التزام هذه السلطات بنصوص الدستور،

واحترامها لمبادئه، والامتناع عن مخالفته في القوانين والتشريعات التي تسنها، أو في الأعمال التي تتخذها، والأحكام التي تصدرها.

وعليه، فإن الحكومة البرلمانية تعتبر النموذج المعبر عن مبدأ فصل السلطات بمفهومه السليم، وهو الفصل مع التعاون المتبادل في الوقت نفسه، والرقابة القائمة بين مختلف السلطات، وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولم ينشأ النظام البرلماني دفعة واحدة، وإنما تكونت قواعده وأرسيت أسسه نتيجة تطور تاريخي طويل، وقد ساهم العرف بنصيب كبير في هذا التطور، حتى تبلورت أسس هذا النظام واستقرت أصوله تدريجياً.

ويتركز جوهر هذا النظام في أمرين أساسيين، هما المسؤولية الوزارية، وحق الحل بمعنى أن الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، فلا يبقى الوزير في الحكم إلا إذا كان متمتعاً بثقة البرلمان، فإذا فقد هذه الثقة، وجب عليه أن يستقيل، كما أن الوزارة باعتبارها كتلة واحدة متضامنة يتحتم عليها الاستقالة إذا اقترح البرلمان على عدم الثقة بها، وانتهى إلى سحبها منها.

تقابل هذه المسؤولية الوزارية حق رئيس الدولة في حل البرلمان في النظم الرئاسية، ومعنى ذلك إذا حدث خلاف بين الوزارة والبرلمان في مسألة ما، ولم يتمكن من الوصول لحل يرضي الطرفين، ولجأ البرلمان من جانبه إلى استخدام سحب الثقة من الوزارة لإسقاطها، فإن الوزارة عندئذ تستطيع أن تلجأ إلى رئيس الدولة لتطلب منه الموافقة على حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وذلك للاحتكام إلى رأي هيئة الناخبين، أي الشعب، وهل هي تؤيد وجهة نظر البرلمان الذي يفترض أن يعبر عن إرادتها، أم أنها تخالفه في موقفه وتؤيد وجهة نظر الوزارة، والرأي الذي يبديه الشعب هو الذي يتوقف عليه مصير الأمور.

غير أن النظام البرلماني، اتخذ في تطبيقه صيغاً مختلفة من دولة لأخرى، ومع ذلك وعلى الرغم من هذا الاختلاف الذي نلاحظه في أنظمة الحكم، فإن جوهر النظام واحد، وأصوله واحدة مسلم بها عند جميع الدول التي تتبع هذا النظام، والخلاف بينها إنما يرجع إلى الجزئيات وليس إلى الأصول والعموميات، وبخاصة فيما يتعلق بوظائف البرلمان والتي تتمحور حول ثلاث وظائف رئيسية:

#### 1- التشريع :

يستدل من الاسم أن الوظيفة الأساسية للمجالس النيابية هي وضع القوانين أو تعديلها أو إلغاؤها.

وفي المجتمعات القديمة، لم تكن توضع القوانين، بل كان يتم الاستناد إلى العرف والعادات والتقاليد، أو إلى تفسيرات لما كان يسمى بالقوانين الطبيعية والسماوية، ومع تطور المجتمعات البشرية، وتمدنها وتحضرها، فإن التشريع الأساسي أصبحت تؤديه الهيئة التشريعية، وأصبح هو أكثر تعقيداً لتعقد وتشعب الحياة نفسها، وتعدد مناحيها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ووجود جهاز كبير للدولة يقوم بمهام السلطة التنفيذية، والذي يتعين عليه الالتزام بضوابط ومرجعيات تشريعية قانونية، تنظم عمله وتضبط أداءه وتصوب ممارسته لخدمة المجتمع ككل.

فالتشريع الحديث، أصبح يتطلب معرفة تخصصيه ودقيقة ومعقدة، من حيث الوضوح في المقاصد والدقة في التعبير لأنه يعكس مصالح المجتمع بشكل عام، وليس فئات محددة منه، ولا ينبغي أن تتضمن القوانين الالتباس وعدم الوضوح والتناقض فيما بين الأهداف والوسائل.

ولا يصح، كذلك، وضع التشريعات على طريقة الاستفتاء الشعبي، بالقول نعم، أو لا، بل إنه عمل تخصصي يستلزم الفحص والتدقيق والاستعانة بذوي الخبرات والكفاءات ليقدم الغرض من وضعه، ويسهم في حل مشاكل المواطنين، ويدفعهم للانصياع له طوعاً واختياراً وليس جبراً.

لذا، فإن سن أي قانون علاوة على أنه من اختصاص الهيئة التشريعية وحدها، ولا تشاطرها فيه أية جهة أخرى (فإن الإجراءات التشريعية تعتبر وسيلة مهمة وأساسية لإضفاء الشرعية على القواعد في المجتمع، كما أنها تقدم بعض الإشراف على أنشطة الحكومة، وتسمح للجماعات ذات المصالح في أن تعمل من خلال نوابها البرلمانين)<sup>(62)</sup> وتتوقف قدرة المجلس على مدى قوة الحكومة، وأولوياتها التشريعية، واستجابتها للضغوط التي تسلط عليها.

## 2- الرقابة:

إن نقطة الأصل لنشأة دور البرلمان هي الموافقة على الضرائب، وكذلك القروض العمومية التي تلجأ إلى طلبها الدولة، وهذه الوظيفة تسبق اعتماد الميزانية، والموافقة على الاعتمادات الإضافية والحسابات الختامية، وبسبب تعقد الأمور المالية، وتطلبها عملاً اختصاصياً دقيقاً، فإن البرلمانات أصبحت تلجأ إلى تعيين مراقب عام (محاسب)، أو هيئة مستقلة، ليرى إذا كان الإنفاق الذي تقوم به الحكومة يسير وفق الميزانية التي وافق عليها البرلمان، والتقرير الذي يقدمه المحاسب أو الهيئة يشكل وثيقة برلمانية مهمة، لأن محتويات هذه الوثيقة تعكس عمل الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية، لذا فإنه يعتبر الأساس القانوني الذي تستند عليه السلطة التشريعية في إجراءات المساءلة للسلطة التنفيذية.

ومن هنا، فإن عملية الرقابة البرلمانية تنصب أيضا على مدى التزام الحكومة وتطبيقها للقواعد الدستورية، واحترامها لها ليس على صعيد سياستها الداخلية، وإنما يشمل، أيضا، سياستها الخارجية.

### 3- المحاسبة:

وترتبط بعملية الرقابة ارتباطا وثيقا، ولا يستطيع أي برلمان القيام بوظيفته الرقابية ما لم تكن لديه الوسائل والأدوات المحاسبية التي تساعد على أداء مهمته، وغالبا ما تكفل الدساتير وجود هذه الآليات الرقابية التي توضح سبل وطرائق استخدامها وفقا لتقديراته، ولظروف كل حالة على حدة وبشكل ملموس.

فالسطة التشريعية، يمكنها توجيه سؤال، أو استجواب لأي أحد من السلطة التنفيذية وفق إجراءات محددة، بما في ذلك تشكيل لجان تحقيق نيابية وصولا لاستخدام حق سحب الثقة من وزير أو أكثر أو كل الحكومة، إذا ثبتت مخالفتهم لأحكام الدستور، أو خروجهم عن القانون، أو عدم تنفيذهم لبرامج وسياسات حكومتهم التي على أساسها نالوا ثقة المجلس.

لذا، فإن العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، غالبا ما يشوبها التوتر الناجم عن حساسية دور كل منهما تجاه الآخر، وهو ما يطرح أهمية التنسيق والتكامل في دور كل منهما بدلا من محاولات الإضعاف والتهميش التي تلجأ لها غالبية الحكومات للبرلمانات.

### 3-3- الدور التشريعي



النسبة العالية من المقترعين في الانتخابات التشريعية الفلسطينية الآمال والرغبة الأكيدة لدى الشعب الفلسطيني الذي عانى طويلاً من القمع والاضطهاد، كما رفعت سقف التوقعات لديه في المؤسسة المنتخبة لبناء نظام ديمقراطي في ضوء العلاقة غير الطبيعية التي ربطت الفلسطينيين مع السلطات الحاكمة منذ الاحتلال العثماني، مروراً بالانتداب البريطاني، وحتى محاولة تغييب وطمس الهوية الوطنية الفلسطينية بعد العام 1948، وقيام دولة إسرائيل، ومن ثم وقوع فلسطين بالكامل تحت الاحتلال الإسرائيلي العام 1967.

وقد أسهم في رفع سقف هذه التوقعات لدى الجماهير الفلسطينية وجود نماذج مؤسساتية للمجتمع المدني الفلسطيني، نشطت إبان فترة الاحتلال، وهذه النماذج حملت بذور التعددية والديمقراطية في المجتمع الفلسطيني، ما أوحى أنه بالإمكان التأسيس وعلى نحو واعي وسريع، لمؤسسة سياسية فلسطينية تضبط وتنظم العلاقات بين السلطات الثلاث، علاوة على توفر ديناميكية متميزة لدى الجهاز التشريعي نفسه.

لكن واقع الأمر، وكما أشرنا سابقاً، أن المجلس التشريعي جاء نتيجة اتفاق سياسي، لأن المشروع الوطني الفلسطيني وحاملته الحركة الوطنية الفلسطينية لم تستطع من تحقيقه وإنجازه دفعة واحدة، ولأسباب مختلفة كثيرة، وتطلب تقسيمه إلى مراحل على النحو الذي جاءت به الاتفاقات الانتقالية، وهو ما يعني أن لهذا المجلس، ووفقاً للاتفاق، حدوداً وصلاحيات وسقفاً لا يمكن مقارنته بالمجالس النيابية الأخرى.

غير أن ارتفاع سقف التوقعات من المجلس والتعويل على دوره، جعل من أمر تقييم هذا الدور يستند على أساس التوقعات والمقارنة بالنظم النيابية

الأخرى، لا على أساس الواقع الموضوعي الملموس والحالة المتميزة والفريدة التي جاء بمحصلتها.

ومن هنا، فإن مسألة تقييم المجلس ودوره وفقا للتوقعات قد لا تحمل في الحقيقة طابعا عادلا ومنصفا كما يرى البعض، بل إنهم يرون أن تقييم دور المجلس يجب أن ينطلق من حقيقة الدور والسقف المحكوم به وفقا للاتفاقيات الفلسطينية - الإسرائيلية، بينما يرى البعض الآخر أن جملة الظروف الاستثنائية التي يمر بها الشعب الفلسطيني، ووظيفة المرحلة الانتقالية للتأسيس لقواعد الدولة المستقلة، تحتم على المجلس أن يقوم بدور استثنائي وينجز مهامه على نحو أوسع وأشمل وبجدية أكثر.

بيد أن مرور ست سنوات على انتخاب المجلس، وانتهاء ولايته التشريعية منذ أكثر من ثلاثة أعوام وفقا للاتفاقيات المنشئة له، تعتبر كافية لتقييم دوره التشريعي من خلال استعراض الجوانب التشريعية والرقابية والمحاسبية كافة.

### **3-3-1 التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل الانتخابات التشريعية**

تعتبر الفترة التي تلت قيام السلطة الوطنية الفلسطينية منذ أيار العام 1994، ولغاية تنصيب المجلس التشريعي في فلسطين في 7-3-1996، في غاية الأهمية بالنسبة للعملية التشريعية، ليس بسبب غياب الإطار التشريعي الذي توكل له هذه المهمة، بل لأن السلطة التنفيذية أخذت على عاتقها سد هذا الفراغ استنادا إلى المادة السابعة من الاتفاق الانتقالي (غزة-أريحا)، الموقع في القاهرة بتاريخ 4-5-1994<sup>(63)</sup>، والذي نص في الفقرة الأولى منه (على أن للسلطة الوطنية الفلسطينية في حدود ولايتها سلطة إصدار قوانين، بما في ذلك القوانين الأساسية

والعادية واللوائح، وأي قوانين أخرى، وفي الفقرة الثانية، اشترط الاتفاق (أن تكون القوانين التي تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية مطابقة لنصوص وأحكام هذا الاتفاق). أما الفقرات من الثالثة وحتى الثامنة، فقد عالجت آلية إصدار هذه القوانين (عبر لجنة فرعية قانونية تنشئها اللجنة المشتركة المختصة بأية قوانين تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية)، بينما نصت الفقرة التاسعة من المادة نفسها على (إبقاء القوانين والأوامر العسكرية السابقة على توقيع هذا الاتفاق سارية في قطاع غزة، ما لم يتم تعديلها أو إلغاؤها طبقاً لهذا الاتفاق).

يمكن القول استناداً للتجربة أنه خلال هذه الفترة، فإن العملية التشريعية قد مرت بمرحلتين:

الأولى: وهي المرحلة التي تلت تكوين السلطة الوطنية الفلسطينية، ولم يكن هناك وضوح في الهياكل والإدارات للكيان الفلسطيني الناشئ، سوى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، باعتباره في الوقت نفسه رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.

وقد تميزت هذه المرحلة بانعدام آلية مؤسسية يستند إليها الرئيس عند إصدار التشريعات والقوانين والقرارات، حيث أصدر الرئيس في تلك الفترة 613 قراراً رئاسياً، كان أبرزها القرار الرئاسي رقم (1) للعام 1994، الذي نص على (أن يستمر العمل بالقوانين والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الأراضي المحتلة حتى يتم توحيدها)<sup>(64)</sup> وذلك في محاولة واضحة لتجنب تطبيق وتنفيذ الأوامر العسكرية الإسرائيلية وفقاً للاتفاق الانتقالي. ويوضح الجدول التالي توزيع القرارات الرئاسية.

**جدول رقم (7): القرارات الرئاسية التي صدرت**

بين أيار 1994 - آذار 1996<sup>(65)</sup>

الفترة	قرارات تتعلق بشأن إنشاء مؤسسات، هيئات..الخ	قرارات تتعلق بتعيين أشخاص	المجموع
أيار 1994- آذار 1996	77	536	613

أما الفترة الثانية والتي بدأت مع إصدار الرئيس عرفات بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لقانون رقم (4) بشأن إعداد التشريعات، فقد تميزت بوجود آليات محددة لإصدار القرارات والمراسيم والتشريعات، وهي التي تبعت تشكيل الوزارات، وديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل،\* وتم خلالها تعيين قانونيين تولوا مهمة صياغة القوانين والتشريعات ووضعها في إطار قانوني مناسب، واعتبرت هذه الخطوة بمثابة تغيير كبير أدى إلى تحسين جوهري في الأداء التشريعي، على الرغم من غياب السلطة التشريعية، حيث ضمنت هذه الآلية المضمون القانوني لهذه التشريعات على الرغم من غياب الإطار التشريعي لترسيمها، وقد استندت إليه إصدار القوانين في هذه المرحلة على الترتيب التالي<sup>(66)</sup>:

1. تقوم الوزارة المعنية بتقديم مسودة مشروع قانون أو العناصر الأساسية أو الأحكام الموضوعية التي ترى تضمينها في التشريع إلى ديوان الفتوى والتشريع.

\* تشكل ديوان الفتوى والتشريع بموجب القرار 286 للعام 1995، الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد جاء في هذا القرار أن ديوان الفتوى والتشريع يتشكل من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين والإداريين، مجلة الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد 9، 31 ديسمبر 1995

2. يتولى ديوان الفتوى والتشريع صياغة المسودة، أو إجراء التعديلات عليها ووضعها في الصيغة القانونية (الشكل القانوني المناسب)، وليس للديوان في هذا الخصوص أن يقوم بإجراء تعديلات على المحتوى.
3. يرفع الديوان المسودة التي انتهى من صياغتها إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية، ويقوم أمين عام المجلس بإحالة المسودة إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يرأسها وزير العدل، ويكون رئيس ديوان الفتوى والتشريع عضوا فيها.
4. تدرس اللجنة الوزارية المسودة وترفع توصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء.
5. يحال المشروع الذي تبناه مجلس الوزراء إلى ديوان الفتوى والتشريع من أجل وضعه في الصيغة القانونية المناسبة، ويرفع الديوان المشروع لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من أجل إصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

وطبقا لهذه الآلية، فقد قام الرئيس استنادا للصلاحيات الممنوحة له بإصدار عدد من القوانين هدفت لمعالجة أوجه الحياة التي يواجهها الشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع، وتتطلب حولا عاجلة، ويوضح الجدول التالي توزع هذه القوانين.

#### جدول رقم (8): القوانين التي صدرت عن رئيس

السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>(67)</sup>

عدد القوانين	العام
2	1994
17	1995
3	1996
22	المجموع

والى جانب القرارات والقوانين التي أصدرها الرئيس في تلك الفترة، أي قبل تنصيب المجلس التشريعي، فقد قام بإصدار بعض المراسيم الرئاسية، تركزت جميعها في بداية 1996، فقد كان المرسوم الأول بشأن أعضاء السلطة التنفيذية، أما الثاني فكان بشأن تشكيل لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية، أما المرسوم الثالث فكان بشأن انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي. غير أن بعض القانونيين أثاروا مسألة في غاية الأهمية التشريعية تتصل بالقيمة القانونية لصلاحية القوانين الرئاسية التي صدرت قبل تنصيب المجلس،<sup>(68)</sup> وطرحوا المسألة في سياق تساؤلات دار الاجتهاد حولها، فالتساؤل الأول المثار هو هل تلزم هذه القوانين المجلس التشريعي وتعتبر نافذة دون إجراء أي تعديلات عليها، أم أنه له الحق في إجراء تعديلات عليها، أو حتى إلغائها، باعتباره السلطة التشريعية العليا.

وبسبب غياب أي نص في الاتفاقيات يشير إلى هذه المعضلة القانونية، بل أن الاتفاقيات الموقعة، سواء الاتفاق الانتقالي (غزة-أريحا) أيار 1994، أو اتفاق واشنطن أيلول 1995، أعطت صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية وللرئيس لإصدار قوانين وتشريعات توازي قوة القوانين الصادرة عن المجلس، بل أكثر من ذلك يمتلك حق إبطال قوانين وافق عليها المجلس تتعارض والاتفاقيات المذكورة.

(69)

غير أن بعض القانونيين يرى أن مشروع القانون الأساسي قد أشار في المادة 60 ( يحق لرئيس السلطة في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير من غير انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون).<sup>(70)</sup>

ولما كان القانون الأساسي ما زال مشروعاً ولم يصادق عليه الرئيس، وينشره في الجريدة الرسمية، على الرغم من إقرار المجلس له بالقراءات الثلاث، فإن هؤلاء القانونيين يذهبون إلى أن الدستور الفلسطيني المؤقت للعام 1962، ما زال ساري المفعول، بفعل المرسوم رقم (1) الذي أصدره الرئيس العام 1995 - بسريان القوانين قبل العام 1967، وينص في المادة (28) على (حق السلطة التنفيذية في إصدار قوانين وتشريعات في حالة غياب السلطة التشريعية، وعلى ضرورة عرضها على السلطة التشريعية في حال تنصيبها، وللسلطة التشريعية الحق في إلغائها).<sup>(71)</sup>

وبما أن هذه القضية لم تثر داخل المجلس من خلال الكتل البرلمانية، أو عبر إخضاع هذه القوانين للنقاش من القوى السياسية خارج المجلس، أو مؤسسات المجتمع المدني، لحمل المجلس التشريعي لترسيمها أو رفضها، فقد ظل الاجتهاد حول قانونية وشرعية هذه القوانين موضع جدل فقهي، وقانوني، ولم تأخذ ذلك الحيز العملي المفترض مناقشته ومعالجته في إطار المجلس التشريعي.

### 3-3-2 آليات التشريع والعملية التشريعية في المجلس التشريعي

حتى تأخذ القوانين صفتها الإلزامية لا بد من مرورها بسلسلة من الإجراءات التشريعية، تحددها الدساتير والقوانين والأنظمة المعمول بها، وكما هو الحال في مشروع القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإن للسلطة التنفيذية ولأعضاء من المجلس التشريعي، وفقا لآلية محددة في النظام الداخلي، التقدم بمشروعات قوانين للمجلس ليقرها المجلس<sup>(72)</sup>:

- عندما يقدم مشروع قانون للمجلس التشريعي يحيله الرئيس إلى اللجان المختصة مرفقا بمذكرة إيضاحية لإبداء الرأي فيه، على أن تقدم اللجنة تقريرها وتعرضه على المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ الإحالة إليها، لكي يناقشها المجلس في قراءة عامة، وفق أحوال معينة، يمكن أن تتم المناقشة العامة، قبل أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها، ويكون ذلك بقرار يتخذه المجلس بهذا الخصوص، وقد أجاز النظام الداخلي لمجلس الوزراء حق استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله في المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه.
- بعد إقرار المشروع بالقراءة التمهيدية أو العامة، يحال مرة أخرى للجنة المختصة من أجل إدخال التعديلات المقترحة عليه، وفي الوقت نفسه يحال للجنة القانونية في المجلس لإبداء رأيها وملاحظتها القانونية عليه.
- بعد إدخال التعديلات على مشروع القانون من اللجنة المختصة واللجنة القانونية يعرض على المجلس لمناقشته وإقراره بالقراءة الأولى، حيث يناقش مادة مادة، ومن ثم يتم التصويت عليه بالكامل.
- بعد مرور شهر من إقرار القانون بالقراءة الأولى، يتعين على المجلس التشريعي، مناقشة المشروع مرة أخرى لإقراره بالقراءة الثانية، ويقتصر النقاش هذه المرة، فقط على التعديلات المقترحة من اللجان المختصة،



ويصوت عليها واحدة واحدة، وبعد ذلك يتم التصويت على مجمل مواد المشروع التي جرى تعديلها.

- قد يتطلب الأمر، قراءة المشروع قراءة ثالثة من قبل المجلس، إذا ما طلب مجلس الوزراء أو ربع أعضاء المجلس التشريعي ذلك لإدخال تعديلات، يرونها ضرورية قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وفي هذه الحال تقتصر المناقشة والتصويت فقط على التعديلات المقترحة.

- تحال المشاريع المقررة بالقراءة الثانية للمصادقة عليها من قبل الرئيس خلال أسبوعين من إقرارها، كما تحال القوانين للتصديق فوراً إذا كانت مقررة بالقراءة الثالثة.

- طبقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، يتعين على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المصادقة على مشاريع القوانين المحالة إليه خلال شهر من تاريخ إحالتها، كذلك ينص النظام الداخلي على نشر القانون بالجريدة الرسمية فور التصديق عليه، وإذا لم يتم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإعادة مشروع القانون للمجلس التشريعي، مع ملاحظاته عليه خلال مدة شهر من تاريخ إحالته إليه، ولم يتم التصديق عليه، والأمر بنشره فإنه يعتبر مصدراً حكماً ويتوجب نشره دون الحاجة لمصادقة الرئيس عليه.

- خلال فترة الشهر المشار إليها، إذا لم يتم الرئيس بالمصادقة على مشروع القانون المحال إليه، يتعين أن يعيده للمجلس مرفقاً بملاحظاته، وأسباب اعتراضه عليه، لمناقشته من جديد، فإذا قام المجلس بدوره بإقرار المشروع مجدداً دون الأخذ بالتعديلات بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً نافذاً ويتوجب نشره في الجريدة الرسمية.

هذه الآلية التشريعية تخضع لها جميع القوانين المقدمة للمجلس، غير أن مشروع القانون نفسه قبل أن يعرض على المجلس، يمر، أيضاً، بسلسلة من

الإجراءات التحضيرية تبعا للجهة التي تقدمت به، وكما أشير فإن للسلطة التنفيذية الحق بتقديم مشاريع قوانين للمجلس بعد أن يتبناها مجلس الوزراء، لكن قبل ذلك، تمر مشروعات القوانين بعملية إعداد وصياغة يعكف عليها ديوان الفتوى والتشريع من خلال اللجنة القانونية المشكلة من قانونيين من ذوي الخبرة والكفاءة، متفرغين للعمل، علاوة على مشاركة قانونيين من الدائرة القانونية في المجلس التشريعي، وأحيانا تتم الاستعانة بخبراء عرب لإبداء الرأي فيها ومناقشتها، ومن ثم عرضها على جهات رسمية (الوزارات المعنية)، ومنظمات المجتمع الأهلي التي لها صلة بموضوع القانون، ومن ثم تقدم مسودة القانون لمجلس الوزراء الذي عليه أن يقره ويحيله للمجلس التشريعي كمشروع قانون.

وغالبا ما تلجأ الوزارة المعنية للمبادرة بسن قانون ما، وذلك بتقديم مجموعة من المبادئ والنصوص، أو حتى مسودة مشروع قانون لديوان الفتوى والتشريع، والذي يقوم بدوره بإعادة صياغة هذه المبادئ والنصوص بصيغة مشروع قانون، ويقدمه لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره، ومن ثم إحالته للمجلس التشريعي.

أما في الحالة الثانية التي يبادر فيها عضو مجلس تشريعي أو أكثر، بدعم ومساندة من منظمات أهلية، أو أصحاب مصالح ومجموعات ضغط، أو اتحادات نقابية ومهنية إلى اقتراح مشروع قانون أو تعديل، أو إلغاء، فإنه يحال مباشرة للجنة المختصة في المجلس في موضوع القانون، والتي تقوم بدراسته وتقرر قبوله أو رفضه، وفي حالة قبول المشروع، يحال للجنة القانونية لإعداده بصيغة مسودة أولى، يعرض على الأعضاء للنقاش والتصويت العام، وبعد إقراره بالقراءة الأولى يرسل للجنة المختصة لوضع تعليقاتها عليه، وتعيده للجنة القانونية لإعداده بالصيغة القانونية، وعرضه على المجلس لإقراره بالقراءة الثانية، وبعدها

يحال إلى مكتب الرئيس للتعليق والإقرار، ومنذ لحظة تحويله لمكتب الرئيس تصبح آلية الإقرار والمصادقة عليه، خاضعة للشروط والآليات ذاتها المتبعة لمشاريع القوانين التي تفرحها السلطة التنفيذية.

وعليه، يمكن القول أن مبادرة المجلس التشريعي بالتشريع لم تكن ذات صفة ملموسة، بل على العكس من ذلك، فقد تركت المبادرة للسلطة التنفيذية، وبالعودة لوثائق المجلس التشريعي يتضح أن مجلس الوزراء قدم للمجلس التشريعي 54 مشروع قانون من أصل 80 مشروعاً، وأن أعضاء المجلس قدموا 18 مشروعاً، ولجانه قدمت 8 مشاريع.

لقد أولت السلطة أهمية للإسراع في سن قوانين مثل الاستثمار، ورزمة المشاريع الاقتصادية، أو مشاريع قوانين تفرضها ظروف معينة تنصف بالطابع السياسي والأمني، كقانون الأسلحة النارية والذخائر، والذي تم تمريره بالقراءات الثلاث، ومن ثم المصادقة عليه بمدة زمنية قياسية طبعاً قياساً للقوانين الأخرى التي تتطلب سنوات لإقرارها، أو يقرها المجلس التشريعي ولا يصادق الرئيس عليها، وكذلك قانون الاجتماعات العامة الذي أقره المجلس بالقراءة الأولى بتاريخ 1998/8/20، وصادق عليه رئيس السلطة الوطنية بتاريخ 28 من الشهر نفسه.

في حين أن القوانين التي تتعلق بالقطاع الخاص، لم نجد هناك أي ضغوط مورست على المجلس للإسراع مثلاً في سن قوانين تتعلق بالخصخصة، وما هي حدودها، وما هو دور القطاع العام، وما هو دور الجمهور مثلاً، وجرى منح امتياز شركتي الكهرباء والاتصالات بغياب قانون ينظم ويضبط هذا الموضوع المؤثر والمهم على الشأن العام، وارتضى أخيراً على الرغم من جهود كبيرة باقتطاع حصة من الأسهم والسندات للجمهور لم تتجاوز 25%، بينما ظلت

مساهمة القطاع العام محدودة للغاية، وبينما نجد أن القطاع الخاص، مدعوماً بتوصيات البنك وصندوق النقد الدوليين، يتحرك بقوة، ولديه التأثير على الحكومة والمجلس، للمطالبة بسن تشريعات لصالحه، مثل قانون الاستثمار، ووزمة القوانين الاقتصادية، ويطالب بسن تشريعات لمقاطعة المنتجات الإسرائيلية بصرف النظر عن أهمية ذلك سياسياً واقتصادياً، إلا أنه في واقع الأمر يتحرك عندما تمس مصالحه، لكن عندما يتعلق الأمر بحماية المصالح العامة فنرى أنه غير مهتم بقوتها هذه المشاريع، كما جرى مثلاً في موضوع الخصخصة للخدمات العامة في قطاعي الكهرباء والاتصالات، (وهذا ناجم عن أن القطاع الخاص منظم ولديه مثلاً اتحاد للبنوك، واتحاد للصناعات الغذائية والدوائية، واتحادات نوعية أخرى، وكذلك منظمات مثل مركز التجارة الفلسطينية "بال تريد" (pal trade)، في حين أنه، بالمقابل، هناك حركة نقابية وعمالية مهلهلة، وحركة سياسية غير منظمة ولا تتقدم بمشاريع قوانين، ولا تمارس ضغوطاً على الحكومة والمجلس لحماية مصالح الفئات والشرائح الاجتماعية التي تمثلها).<sup>(73)</sup> وعليه، فإنه على الرغم من وضوح مراحل وآليات العملية التشريعية حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، فإن هذه القواعد القانونية والآليات الملزمة يتجاوزها، أحياناً المجلس نفسه، ورئيس السلطة الوطنية أحياناً أخرى، فالمجلس على الأغلب لا يحترم المدد والإجراءات التي تنظم عملية إقرار القوانين، والرئيس يحجز عدداً من القوانين في أدراجه دون مصادقة، على الرغم من مرور المدد القانونية، كما أن هناك قوانين صادق عليها ولم تنشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، بعد مرور أكثر من عام كقانون العمل مثلاً.

إن تركز هذه الحالة يعود بالأساس إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وضعف الرقابة البرلمانية، وغياب المرجعية الدستورية، المنظمة للعلاقة بين السلطات الثلاث.

وبالتوازي مع الآليات التشريعية داخل المجلس التشريعي، فإن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يقوم بأعمال تشريعية تأخذ صفة القانون، وتتمثل هذه الأعمال بصورة مراسيم، ومراسيم بقانون، وكذلك أعمال تشريعية تصدر تحت اسم قرارات رئاسية، وقد نشأ حول أحقية السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات تتجاوز صلاحياتها دون العودة لصاحب الحق الأصيل وهو المجلس التشريعي، هذا الجدل، وإن لم يكتسب صفة تنازع الصلاحيات بين السلطتين لاعتبارات وظروف متعددة، فإن البعض يعتبر أن الظروف الخاصة التي نشأ بموجبها المجلس التشريعي والمتصلة بالاتفاقيات المرحلية (اتفاقا طابا - واشنطن أيلول 1995)، وإن كانت تعطي حق التشريع للمجلس التشريعي، بما في ذلك إقرار القانون الأساسي، وإصدار الأنظمة والتشريعات، (فإنه أعطى للسلطة التنفيذية ولرئيسها بشكل خاص، صلاحيات واسعة عمليا تعطل دور المجلس كسلطة تشريع، إذا أرادت، وهي في كثير من الأحيان تريد، وتريد ذلك لسبب بسيط، لأنها تتناغم أو تخضع لضغوط مراكز قوى وشرائح اجتماعية واقتصادية جديدة نشأت في المجتمع الفلسطيني بعد قيام السلطة الفلسطينية، وليس من مصلحتها إجراء أي تغيير اجتماعي حقيقي، وإن كان هذا التغيير ضمن الحدود المعروفة بما في ذلك عصرنة المجتمع والدولة).<sup>(74)</sup>

وانطلاقاً من هذه الإشكالية التي التقطها المجلس التشريعي مبكراً، وعمل على تلافى التعارض الذي تحدثه مع طبيعة دوره، والمهام الملقاة على عاتقه، وإدراكاً منه لأهمية وجود قواعد قانونية واضحة تضبط السلطة وتبرر ممارساتها، فإن الدستور، أو القانون الأساسي، هو القاعدة الأساس الذي يحدد الصلاحيات، ويفصل على نحو مبين، بين السلطات الثلاث.

لذلك، فقد عمد المجلس التشريعي في جلسته الثانية من الدورة الأولى، أبريل/نيسان، 1996، بقراره رقم 2001/2/8، الطلب من السلطة التنفيذية (بتقديم مشروع القانون الأساسي-الدستور المؤقت -للمجلس التشريعي بالصيغة النهائية المقترحة خلال مدة أقصاها ثلاثة أسابيع من تاريخه، حتى يقوم المجلس بدراسته ومناقشته وإقراره)،<sup>(75)</sup> وعندما لم يجد المجلس التشريعي تجاوبا إيجابيا من السلطة التنفيذية مع مطالبه، عمد إلى إعداد مسودة مشروع قانون أساسي أحاله إلى اللجنة القانونية

للمجلس، وبدأ بمناقشته وفق الأصول التشريعية المرعية، إلى أن اقره بالقراءة الثالثة في تشرين الأول/ أكتوبر 1997، وأحاله للرئيس للمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، وما زال مشروع القانون، لغاية الآن، محفوظا في أراج الرئاسة، ولم يوقع أو ينشر في الجريدة الرسمية، الأمر الذي يعكس إشكالية العلاقة مع السلطة التنفيذية لجهة إصدار القوانين ونشرها، ما يعني (غياب الإطار الدستوري لتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالعملية التشريعية، ويمأسس لهيمنة الثانية على الأولى وينتقص من التوازن الذي يوفره الفصل بين السلطات).<sup>(76)</sup>

إن إخفاق المجلس التشريعي المبكر في حمل السلطة التنفيذية ورئيسها على المصادقة على القانون الأساسي ونشره في الجريدة الرسمية، والذي من شأن إقراره معالجة قضايا أخرى مهمة، علاوة على فصل السلطات، ومسألة التجاوز بالتشريع، والذي لم يتصد المجلس لهذه التجاوزات، أيضا، سواء بوقفها أم بإعادة النظر بالتشريعات الصادرة، والتي هي من صميم عمله واختصاصه سمح لرئيس السلطة التنفيذية بمواصلة إصدار هذه التشريعات، حتى في فترات انعقاد المجلس التشريعي، ومن هذا القبيل صدور قرار الرئيس (رقم 55 لسنة 1996، والقرار

رقم 60 لسنة 1998 اللذين يقضيان بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية الإسرائيلية<sup>(77)</sup>.

كما عمد رئيس السلطة الوطنية على أخذ زمام المبادرة بإصدار مراسيم تعدل من قوانين وتشريعات سارية المفعول دون العودة للمجلس، مثل صدور مرسوم يعدل بعض أحكام قانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة للعام 1998، والقرار رقم 28 لسنة 1998 الذي خول قاضي القضاة بعض صلاحيات مجلس القضاء الوارد في قانون استقلال القضاء رقم (19) لسنة 1955 الساري في الضفة الغربية، كما صدر بتاريخ 20-3-1998 القرار الرئاسي رقم 15 لسنة 1998 بشأن اختصاص محكمة أمن الدولة بالنظر في المخالفات التموينية، وبذلك جرى تعديل قوانين سارية المفعول دون العودة للمجلس، وبالمقابل لم يتخذ المجلس أي إجراء من جانبه للدفاع عن صلاحياته ومسؤولياته على الرغم من امتلاكه العديد من الوسائل، ومن ضمنها الأدوات الرقابية، ولم يبادر من جهة أخرى أيضا، لاتخاذ مبادرات لتقديم مقترحات، ومشاريع لتعديل قوانين سارية المفعول بحاجة لتعديل، حتى لا يترك مبررات لرئيس السلطة لاتخاذ مبادرات من هذا النوع، بل على العكس من ذلك، فإن غياب كل من الإجراءات والمبادرات الفعالة قد ساعد الرئيس على مواصلة نهجه بالمبادرة بالتشريع، فأخذ يصدر مراسيم بقانون، وقرارات بقانون مع مبررات أحيانا لصدورها، كما هو الحال بالنسبة للمرسوم بقانون (1) لسنة 1998، بشأن سريان قانون السياحة رقم (45) لسنة 1965 على جميع الأراضي الفلسطينية، فقد ورد في مقدمة هذا القرار، أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يصدره بسبب عدم انعقاد المجلس التشريعي لكونه في إجازة، وليس من الواضح لماذا هذا الاستعجال في إصدار مرسوم قانون من الممكن تأجيله حتى انعقاد المجلس، وبخاصة أنه لا يحمل طابعا استثنائيا لا

يحتمل التأجيل، ولماذا لم يعرض القانون على المجلس التشريعي، بعد انعقاده في أول دورة له للمصادقة عليه طبقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

كذلك، ورد تبرير آخر في مقدمة المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية، ومنع التحريض، وتم تبرير إصداره من قبل الرئيس بـ (عدم وجود قانون موحد يعالج هذا الموضوع لدى المجلس التشريعي)،<sup>(78)</sup> وعدم وجود تشريع موحد لا يعني تجاوز المجلس، وبخاصة أن غالبية القوانين السارية في الضفة والقطاع بحاجة لتوحيد، ومن أول مهمات المجلس التشريعي إصدار تشريعات فلسطينية موحدة، وغياب القانون الموحد يتطلب التعاون مع المجلس بتقديم السلطة التنفيذية رزمة مشاريع قوانين، تمر بالإجراءات التشريعية الاعتيادية، وقرها، ويصادق عليها الرئيس لسد هذا الفراغ القانوني، وليس التعامل بانتقائية مع القوانين، وإخضاعها لاعتبارات سياسية ظرفية، تؤدي إلى التضارب في مصادر التشريع.

وكما هو واضح، فإن غياب القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، وعدم اتباع الأصول التشريعية، والقانونية الواجبة الاتباع وفقاً للنظام الداخلي للمجلس، فيما يقره الرئيس من تشريعات بمراسيم وقرارات وقوانين، وعدم مناقشة المجلس للقوانين التي سنها الرئيس لإقرارها أو اعتبارها لاغية، أو اتخاذ إجراءات من شأنها وقف إصدار الرئيس لقوانين في غير الأحوال التي يسوغ له النظام الداخلي للمجلس المبادرة بإصدارها.

لقد أظهر هذا الغياب للقانون الأساسي، وعدم ممارسة المجلس لدوره وكأن الاختصاص التشريعي للرئيس عام وغير مقيد بزمان، ولا بموضوع حاجة ماسة لا تحتل التأخير، لدرجة أن الرئيس بات يشرع بوجود المجلس التشريعي



المنتخب وبدون العودة إليه، ولم يعد حتى يشعر بالحاجة لتبرير المراسيم والقرارات التي يتخذها تارة باسم غياب المجلس، وأخرى بغياب تشريعات موحدة في الضفة والقطاع.

### 3-3-3 السياسة التشريعية وإقرار القوانين

تتطور حاجات البشر مع تطور الحياة نفسها وما تفرضه من متطلبات نتيجة ازدياد احتياجاتها الطبيعية، لذا كان لزاماً أن تتطور العملية التشريعية وتتواكب مع هذه التطورات وتتجاوب مع حاجات المجتمع عن طريق إقرار الهيئات البرلمانية للتغيرات المطلوبة، سواء بتعديل القوانين الموجودة، أم بإلغاء قوانين سارية وسن قوانين جديدة أكثر حداثة وملائمة ومواكبة للتطورات المستجدة في المجتمع.

وإذا ما تخلفت الهيئات البرلمانية المنتخبة عن القيام بهذا الدور، فإنها تتجاوز شرعيتها، لكونها تخل بالتفويض التي منحتها هيئة الناخبين (الشعب) لها، لتمثيل مصالحه والحفاظ عليها وقوننتها.

لقد أقيمت على عاتق المجلس التشريعي منذ انتخابه مهام تشريعية كبيرة، فالتشريعات السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى جانب أنها غير موحدة، فإنها تشكل منظومة تشريعية قديمة وملبئة بالعيوب والثغرات، وهي أساساً لم توضع لرعاية مصالح الشعب الفلسطيني، وهي في الوقت نفسه لا تحظى بالمكانة والاحترام والتقدير على المستوى الشعبي، وتطرح حاجة ملحة لإعادة صياغة جديدة لهذه القوانين، بحيث يسري مفعولها على شطري الوطن، وتسهم في تحقيق الوحدة السياسية لعموم الشعب الفلسطيني، وتراعي مصالحه

وتطلعاته، وتلبي حاجاته المتنوعة والمتزايدة بفعل المستجدات والمؤثرات التي يتعرض لها.

لقد بذل المجلس التشريعي الفلسطيني جهودا لإنجاز هذه المهمة عبر دوراته الست، حيث يبين الجدول رقم (9) النشاط التشريعي للمجلس في كل دورة من الدورات والمراحل التي مرت بها مشاريع القوانين، وصولا لإحالتها للرئيس للمصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

جدول رقم (9): يوضح مشاريع القوانين التي عرضت للنقاش في المجلس، وأقرت وأحيلت للمصادقة والنشر<sup>(79)</sup>

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية
الأولى	5	1- القانون الأساسي	1996-6-16	1996-8-29	1997-9-17	1997-10-2	1997-10-4	—
		2- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية	1996-8-22	1996-10-12	1996-12-1	—	1996-12-16	
		3- قانون الخدمة المدنية	1996-1-7	1997-1-29	1997-6-3	—	1998-5-28	
		4- قانون الهيئات المحلية الفلسطينية	1997-2-4	1997-2-12	1997-7-2	1997-7-14	1997-10-12	
		5- قانون النظام الداخلي للمجلس	1995-6-15	1996-8-28	1996-12-12	1997-6-5	—	
الثانية	22	1- قانون تملك الأجانب للعقارات	1997-6-30	1997-7-30	1997-9-30	—	1997-10-4	—
		2- قانون الهيئة العامة للبتروول	1997-9-16	1997-9-18	1997-11-26	—	1997-12-7	—
		3- قانون تنظيم مهنة المحاماة	1997-7-14	1998-12-1	1999-1-6	1999-4-6	1999-6-24	
		4- قانون حماية الثروة الحيوانية	1997-10-13	1997-10-14	1997-12-10	—	1998-11-12	
		5- قانون الأحزاب السياسية	1997-11-10	—	—	—	—	
		6- قانون مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون)	1997-11-25	1998-4-2	1998-4-28	—	1998-5-28	
		7- قانون استقلال القضاء	1997-11-25	1998-6-25	1998-9-2	1998-11-25	1998-12-5	—
		8- قانون بنك تنمية الهيئات المحلية	1997-9-30	—	—	—	—	—
		9- قانون الأطباء البيطريين	1997-9-30	—	—	—	—	—

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية
		10-قانون الدفاع المدني	1997-11-25	1998-1-8	1998-3-31	—	1998-4-20	1998-5-28
		11-قانون الأسلحة النارية والذخائر	1997-11-25	1998-1-7	1998-4-2	—	1998-4-20	1998-5-20
		12-قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية	1997-12-9	1998-5-30	1998-7-30	1999-5-25	1999-8-12	2000-1-16
		13-قانون تشجيع الاستثمار	1997-12-9	1998-3-19	1998-4-14	—	1998-4-20	1998-4-23
		14-قانون الوكالات التجارية	1997-12-9	1999-1-7	1999-4-20	1999-6-24	1999-7-15	2000-1-16
		15-قانون إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية الريفية	1997-9-30	أحيل للجان المختصة	ورفض في	المناقشة العامة		
		16-قانون دمع ومراقبة المصوغات	1997-11-25	1997-12-9	1998-3-17	—	1998-3-24	1998-5-28
		17-قانون تعيين المختارين	1997-7-2	رفض من قبل	تحويله للنقاش العام	العام		
		18-قانون حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة	1997-4-9	رفض من المجلس	التشريعي قبل	المناقشة العامة		
		19-قانون الموازنة العامة للعام(1997)	1997-4-25	أقر بكافة	قراءات وطبق	بأثر رجعي.		
		20-قانون سلطة النقد	1997-3-27	1997-4-11	1997-6-30	—	1997-12-15	1997-12-16
		21-مشروع قانون بنك تنمية الهيئات المحلية	1997-9-30	أحيل للجان	ولم تجر	مناقشته.		
		22-مشروع قانون فرض ضريبة إضافية على بعض السلع الكمالية.	1997-4-24	لم يعرض للنقاش				

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية
الثالثة	20	1- المدن والمناطق الصناعية	1998-3-17	1998-7-29	1998-8-18	—	1998-9-9	1998-11-2
		2- قانون اللوازم العامة	1998-5-27	1998-7-14	1998-8-18	—	1998-9-14	1998-11-2
		3- قانون التعليم العالي	1998-5-27	1998-7-13	1998-7-30	—	1998-8-19	1998-11-2
		4- قانون الموازنة العامة للعام 1998	1998-6-28	1998-6-29	—	—	—	—
		5- قانون الإحصاءات العامة	1998-3-17	1999-11-10	2000-5-4	2000-6-17	2000-7-8	2000-7-8
		6- مشروع قانون الموازنة العامة والشؤون المالية	1998-3-19	1998-4-2	1998-4-14	1998-4-20	1998-8-3	1998-8-3
		7- قانون الاجتماعات العامة	1998-4-28	1998-8-20	1998-11-25	1998-12-19	1998-12-28	1998-12-28
		8- قانون الخدمة الوطنية	1998-5-27	—	—	—	—	—
		9- قانون التأمين الصحي الحكومي الفلسطيني	1998-5-27	1998-11-10	المختصة لتقديمه	كجزء من	مشروع قانون	الصحة العامة
		10- قانون العمل الفلسطيني	1998-5-27	1998-12-24	1999-10-27	2000-4-20	2001-4-30	2001-4-30
		11- قانون حقوق المعوقين	1998-11-5	1999-1-6	1999-3-16	1999-5-25	1999-8-9	1999-8-9
		12- قانون نقابة محامي فلسطين	1998-7-28	—	—	—	—	—
		13- قانون تنظيم المناقصات والعطاءات والأشغال العامة	1998-5-27	1998-9-1	1998-11-25	1999-6-9	1999-12-28	1999-12-28

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية	
		14-قانون دعم أسر الشهداء والجرحى والأسرى	1998-7-28	1998-8-19	المختصة				
		15-قانون المصادر الطبيعية	1998-4-28	1998-8-18	1998-11-5	—	1999-12-5	1999-1-24	
		16-قانون ضريبة الدخل	1998-12-21	2000-8-17					
		17-قانون الأحوال المدنية	1998-11-11	1998-11-12	1998-12-8	1999-4-21	1999-5-10	1999-6-8	
		18-قانون البيئة	1998-8-18	1998-11-12	1998-12-8	1999-4-21	1999-5-10	1999-6-8	
		19-قانون التشكيلات الإدارية	1998-12-8	1999-11-4	2000-4-2	—	2000-5-18	—	
		20-قانون المصارف	1998-12-8	2001-6-24			2001-9-20		
الرابعة	15	1-قانون (معدل) لقانون تنظيم مهنة المحاماة	1999-11-25	أقرت التعديلات	وأحيل للرئيس		1999-11-27	1999-12-28	
		2-قانون الموازنة العامة للعام (1999)	1999-7-14	1999-8-12	1999-9-4	—	—	—	
		3-قانون المطبوعات والنشر	1999-4-21	1999-5-25	رفض لمطابقته	أصدره الرئيس	لقانون سابق	العام 1995	
		4-قانون المرور	1999-6-23	1999-12-16	2000-4-10			2000-6-17	2000-9-17
		5-مشروع قانون المجلس الطبي	1999-5-25	أجلت مناقشته	إلى حين	استكمال قوانين	الصحة		
		6-قانون الإجراءات الجزائية	1999-10-27	2000-5-4	2000-6-28			2000-9-18	2001-5-12
		7-قانون التحكيم	1999-7-6	1999-11-23	1999-11-23			2000-2-22	2000-4-5
		8-قانون المواصفات والمقاييس	1999-12-1	2000-2-4	2000-5-8			2000-7-1	2000-9-17

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية
		9-قانون المياه	1999-12-1	2000-9-28				
		10-قانون الرسوم القنصلية	1999-12-1	2000-6-4	2000-6-8		2000-6-24	2001-1-30
		11-قانون حماية حقوق المؤلف	1999-12-1					
		12-قانون صندوق تعويض المزارعين	1999-12-1					
		13-قانون التموين	1999-12-1					
		14-قانون تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الزراعية	1999-12-1	2000-5-15 طلب مجلس الوزراء وقفه.				
		15-قانون تشكيل المحاكم النظامية	1999-12-15	2000-4-13	2000-5-17		2000-5-18	2001-5-12
	12	1-مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2000	1999-11-27	2000-1-26				
		2-قراءة البيانات في المواد المدنية والتجارية	2000-6-28	2000-6-28	2000-8-16		2000-9-18	2001-5-12
		3-قانون الطيران المدني	2000-5-3	2000-5-3	2000-8-16		2000-9-23	
		4-مشروع قانون العاصمة القدس	2000-6-8	2000-8-16	2000-9-28		2000-9-29	
		5-قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية	2000-2-3	2000-2-3	2000-9-28		2000-10-23	2001-5-12
		6-مشروع قانون الصحة العامة	2000-3-12					
		7-قانون إيجار المساكن والعقارات التجارية	2000-5-3					
		8-قانون المجلس الفلسطيني للتمريض والقبالة	2000-8-1					

الدورة	العدد	طبيعة القوانين	المناقشة العامة	القراءة الأولى	القراءة الثانية	القراءة الثالثة	الإحالة للرئيس	النشر بالجريدة الرسمية
		9-قانون معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) للعام 1999	2000-9-28	2001-4-5	2001-6-24		2001-7-30	2001-10-21
		10-مشروع قانون الكسب غير المشروع	2000-9-28					
		11-مشروع قانون التأمينات الاجتماعية	2000-9-28	2001-3-12			2001-7-24	
		12-مشروع قانون الصناعة	2000-9-28					
السادسة	1	مشروع قانون للموازنة العامة 2001	2001-4-5	أقرت باعتبارها على تنفيذ معظم	موازنة طوارئ توصيات لجنة	وبعد موافقة الموازنة العامة	وزير المالية	



إن الجدول رقم (9) على الرغم من أهمية ما يطرحه من معطيات، فإنه يؤشر على جملة من القضايا، تفسر الاتجاه العام لنشاط المجلس التشريعي في الإطار التشريعي، لكنها لا تعطي توضيحاً دقيقاً لهذه العملية من الناحية الكمية والنوعية، ولا توضح الأسباب التي حالت دون أن ينهض المجلس بهذه المهمة بالمستوى المطلوب، ولا تحدد في الوقت نفسه الإشكاليات الرئيسية لها، لذا، فإن تقييم الأداء التشريعي للمجلس يجب أن ينطلق، وقبل كل شيء، من رؤية الظروف التي أحاطت بالمجلس منذ نشأته، وواكبت بناءه، وكذلك على العوامل الذاتية والموضوعية التي أثرت على أدائه لمهامه، وأفضت بالتالي إلى النتائج التي نحن بصدددها.

1. إن الطبيعة الانتقالية للمرحلة السياسية، والتي جرت في سياقها انتخابات المجلس التشريعي والصلاحيات التشريعية المقيدة والمحددة التي وردت في تلك الاتفاقيات، وتأجيل العديد من القضايا الأساسية لمفاوضات الوضع النهائي، مثل اللاجئين، والقدس، والحدود، والمستوطنات، والمياه، أدت إلى سيطرة الشأن السياسي العام على أعمال المجلس، وكذلك اهتمام السلطة التنفيذية ورئيسها، ما جعله يأخذ جانب الحذر والتريث، بالتعاطي مع مشاريع قوانين ذات صفة أو تأثير سياسي مستقبلي، أو تتعارض مع التزامات السلطة والاتفاقيات الموقعة، وهذا ما يفسر، إلى حد بعيد، الموقف من القانون الأساسي الذي بقي معلقاً بدون إقرار ونشر لغاية الآن. ويبدو أن الخشية من إقرار قوانين تتصل بقضايا ما زالت مثار خلاف في إطار المفاوضات الجارية قد يؤثر على شكل الواقع السياسي المستقبلي قيد التشكيل، ويخلق قيوداً على أداء السلطة وحركتها السياسية، فلقد كان القانون الأساسي نموذجاً لهذا الواقع، لأنه يحدد مستقبل القدس كعاصمة أبدية لفلسطين، وهذه القضايا إذا ما أقرت، فإنها سوف تشكل قيوداً سياسية معينة على عمل السلطة

وتحركها السياسي اللاحق، أو على الأقل يضعها في تعارض وصلاحيات إقرار مثل هذه القضايا مع م.ت.ف، باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني في أماكن وجوده كافة، بما في ذلك الجزء المقيم تحت سيادة السلطة الوطنية الفلسطينية، وهي بهذا المعنى، المرجعية الأعم والأشمل والإطار الأوسع عبر المجلس الوطني الفلسطيني، الذي أصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء طبيعيين فيه.

هذه الإشكالية المتناقضة وضعت المجلس، تحت وطأة الصلاحيات المنقوضة بالاتفاقيات التي ولد على أساسها، وتحولت لأداة أخرى بيد رئيس السلطة التنفيذية يوظفها عندما يريد إطلاق أو حجب الصلاحيات عن المجلس، وفقا للظرف الملموس ولما تقتضيه الحاجة، كما جرى الحال عند إصرار المجلس على مناقشة برتوكول الخليل وإقراره من قبله، وامتناع السلطة التنفيذية عن عرض الاتفاق عليه.

لذا، يلاحظ أن الطابع الانتقائي لإقرار القوانين، والتصديق عليها، كان هو المحدد لمسار هذه القوانين ومصيرها، فكما كانت القوانين تتقاطع مع أية التزامات سياسية مستقبلية، أو تتعارض مع الاتفاقيات الموقعة، انعدمت حظوظها بالتصديق، وكما كانت ذات طبيعة اقتصادية مدنية عامة، زادت فرصتها بالتصديق والنشر والنفاد.

2. غياب الإطار الدستوري الحاكم والناظم للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتجلي ذلك بعدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي ونشره بالجريدة الرسمية المحال إليه بعد أن أقره المجلس التشريعي بالقراءات الثلاث، ما خلق حالة من الميوعة وعدم الوضوح في العلاقة بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية، وأبقى صلاحيات المجلس بسن القوانين والتشريعات معلقة وغامضة، ولا تكتسب صفة دستورية وقانونية، في حين أن دساتير العديد من البلدان تكفل معالجة الخلل الذي ينتج عن عدم مصادقة رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، وأن النظام الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي، علاوة على أنه لم يقر، فإنه يفتقر إلى هذه النصوص الدستورية الملزمة، ومن هنا تتأكد الحاجة الملحة لحل الأزمة الناشئة عن غياب القانون الأساسي، الذي ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، ولا يترك المشاكل الدستورية معلقة.

3. عدم وجود أسس قانونية ملزمة تنظم المصادقة على التشريعات والقوانين المقررة، فعلى الرغم من إقرار المجلس نظامه الداخلي الذي يحدد هذه الأسس والإجراءات والقواعد، التي من بينها اعتبار مرور شهر على إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة للمصادقة عليه دون الرد على ذلك كافياً لاعتباره ساري المفعول، فإن هذا لم يكن كافياً وذا تأثير فعال ليكون مرجعية إسناد عندما يتعلق الأمر بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبخاصة لإلزام السلطة التنفيذية باحترام صلاحيات السلطة التشريعية وتنفيذ قراراتها، لأن السلطة التنفيذية لا تعتبر النظام الداخلي أساساً مرجعياً للتعامل معها، وغير ملزم ولا تنقيد به، ففي الرسالة التي بعث بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي بتاريخ 23-6-1998 أشار من خلالها إلى (أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحتكم إلى الأصول البرلمانية التي نبنيناها)<sup>(80)</sup> ولما كان واضحاً أنه، لغاية الآن، لم يتم تبني أي أصول برلمانية تركز بممارسة موحدة، وتسهم في إرساء أسس للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن القاعدة تبقى عدم التعاون مع السلطة التشريعية، وعدم التقيد بالنظام الداخلي للمجلس، والاستثناء هو مصادقة الرئيس بصفة

انتقائية على بعض المشاريع، بينما يظل مصير القوانين المحالة له مرهونا بما يقرره من أولويات، وبدون أي إلزام دستوري ينشأ طبقاً للقانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس، ولا يتوقف الأمر عند المصادقة على القوانين، وإنما يتعداه ليتصل، أيضاً، بإصدار هذه القوانين ونشرها بالجريدة الرسمية لتصبح سارية المفعول. ويشير د.زياد أبو عمر إلى أن (عدم وجود علاقة تكاملية تقوم على الثقة، أو علاقة مضبوطة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وعدم تمكن المجلس من القيام بهذا الدور، جعل السلطة التنفيذية تتباطأ وتتجاهل التشريعات مثل القانون الأساسي، واستقلال القضاء، لكن المشكلة الأهم ليست في القوانين التي لم تصدق، وإصرار السلطة على إدخال تعديلات على بعض القوانين المصدقة، مثل قانون الجمعيات، أو اتكائها على الأغلبية في المجلس، بل المشكلة الأساسية هي هل يجري الالتزام بالقوانين التي يجري التصديق عليها وتنتشر في الجريدة الرسمية أم لا، والواقع أن حكم القانون ليس قائماً بالشكل الذي يقبل به المنطق والقانون، والسؤال الذي يطرح، ما أهمية التشريعات التي تصدر ما لم يجر احترامها وتنفيذها، وهنا المسؤولية تقع على عاتق المجلس، فالمجلس يجب أن يفهم أنه لا يجب وضع القوانين فقط، بل عليه مراجعة أعمال القوانين التي يقرها)<sup>(81)</sup> وبما أن ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل هو الذي يقوم بنشر القوانين، ويصدر الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، فإن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم مجدداً بذلك.

ويشكل مصير قانون العمل نموذجاً على هذا التحكم، فقد استطاع ديوان الفتوى والتشريع وهو دائرة في إحدى الوزارات أن يوقف قانوناً وافقت عليه السلطات التشريعية والتنفيذية، بسبب (اعتقاد بوجود أخطاء في صياغة بعض

المواد)، ما دفع البعض في المجلس لاقتراح (أن يصدر المجلس التشريعي قانوناً يخضع عملية النشر في الجريدة الرسمية إليه).<sup>(82)</sup>

4. الافتقار لسياسة تشريعية ذات أولويات محددة وملموسة وقابلة للتنفيذ، يكون على رأس جدول أعمالها توحيد القوانين السارية، أو سن تشريعات جديدة، أو تعديل أو إلغاء ما هو قائم منها، حيث أن الهدف ليس بكم القوانين والتشريعات التي يقرها المجلس، وإنما، وفي ظل الخصوصية الفلسطينية، يفترض أن يتجه الجهد التشريعي لتعزيز مفهوم السيادة والاستقلال من خلال إقرار التشريعات التي تسهم في تكريس هذه السيادة، أو تعديل أو إلغاء القوانين التي لا تسهم بذلك، وبخاصة أن المجتمع الفلسطيني يمر بمرحلة انتقالية من الناحية السياسية، ومن ناحية إرساء أسس لمجتمع مدني ديمقراطي حضاري.

غير أن السياسة التي اتبعتها السلطة الوطنية، والمجلس التشريعي اتجهت نحو صياغة وإقرار رزم مشاريع كاملة، دون اللجوء إلى سن تعديلات تشريعية للقوانين السارية، لتلبية حاجات ملحة سريعة، ما أدى إلى مناقشة بعض القوانين في المجلس على حساب قوانين وتشريعات أكثر أهمية وذات أولوية، وبهذا المعنى، فإن المجلس التشريعي (كان انتقائياً ووضع نفسه من الناحية العملية في خدمة التوجهات السياسية للسلطة التنفيذية، مثل قوانين الاستثمار، والاجتماعات العامة، والذخائر، أما القوانين التي تمس القضايا الاجتماعية والحياة العامة، ويحتاج إليها المواطن فما زالت بالقرارات الأولى مثل القانون المدني، الذي ينظم حياة الناس ويفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم)،<sup>(83)</sup> ومع أن المجلس قام بتعديل قانون تنظيم مهنة المحاماة العام 1999 واقترح تعديلات على قانوني انتخابات الهيئات المحلية، والأحوال المدنية العام 2000، فإن تلك التعديلات المقترحة جاءت لتتدارك أخطاء قانونية

رافقت إصدارها، أو تعديلها لاعتبارات قدمت الحياة والتجربة أجوبة على بعض القضايا التي يعبر عنها القانون، أو لضرورات واعتبارات تدخل في حسابات السلطة التنفيذية.

إن إصرار السلطة التنفيذية، والمجلس التشريعي على اتباع منهج إصدار رزم قوانين في الوقت الذي أعاق عملية توحيد القوانين، فإنه وفي الوقت نفسه وضع نصب عينيه تحقيق أهداف غير واقعية بإصدار كم كبير من التشريعات لتعويض هذا النقص. ويشير أحد أعضاء المجلس إلى أنه<sup>(84)</sup> (كنا نعتقد أن وضع القوانين هو أسهل بكثير، لكن التجربة علمتنا أن وضع القوانين بحاجة إلى وقت وإلى جهد، وورش عمل، وبحاجة لمشاركة القطاعات المختلفة، وإلى معرفة تجارب وخبرة الدول المجاورة، وإلى مرور القوانين بقراءات كثيرة).<sup>(85)</sup> ويبين الجدول رقم (9) الجهد التشريعي الذي بذله المجلس في هذا المجال، والذي كان نتيجة إقرار (46) قانوناً، صادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على (35) منها، وهناك (11) مشروع قانون أقرها المجلس وتنتظر مصادقة رئيس السلطة الوطنية، ومن أبرزها، القانون الأساسي، والسلطة القضائية، وتنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، والقدس العاصمة، والهيئة العامة الفلسطينية للبتروول،... الخ، في حين أن المجلس قد رد وأجّل 12 مشروع قانون، وقيل 23 مشروع قانون في المناقشة العامة تنتظر إجراءات الإقرار المختلفة، وتم إقرار 3 مشاريع قوانين بالقراءة الأولى، وأحال كذلك 4 مشاريع قوانين إلى اللجان المختصة لتقديمها للمناقشة العامة، أي أن هناك أكثر من 26 مشروع قانون أو مقترح قانوني على جدول أعمال المجلس، وفي مراحل الإقرار المختلفة.

ولو اعتمدنا معيار الكمية أساساً في الحكم على القوانين التي ناقشها وأقرها المجلس نجد أن المجلس التشريعي، لا يمكن أن تقارن تجربته قياساً بتجارب بلدان أخرى، فعلى سبيل المثال فإن (جمهورية استونيا أقرت خلال الأعوام (1995، و1996، و1997) 98، و127، و161 قانوناً على التوالي، أما بولندا فقد أقرت بين العامين (1993، و1997) 93 قانوناً، أما جمهورية التشيك فقد أقرت العام 1997 (59) قانوناً، وبلغاريا العام 1997 (36) قانوناً، أما إسرائيل فأنها أقرت بين العامين 1949-1951 (231) قانوناً، وبين العامين 1955-1959 (292) قانوناً، وبين العامين 1992-1996 (410) قوانين.<sup>(86)</sup> إضافة إلى ذلك، (فإن بعض مشاريع القوانين التي تعالج أموراً أساسية تعاني من عيوب في الصياغة والمضمون وتتضمن في طياتها مواطن خلل ستظهر عند التطبيق في المستقبل).<sup>(87)</sup>

5. غياب التعددية السياسية والفكرية والتنظيمية عن المجلس، ما أدى إلى غياب الكتل البرلمانية الفاعلة والمتنافسة، وقاد ذلك إلى هيمنة الحزب الواحد على البرلمان الذي كان من الممكن أن تكون هذه ميزة إيجابية تسهم في إقرار مشاريع القوانين بدون معارضة قوية من الأحزاب والقوى والكتل البرلمانية المنافسة، لكن المشكلة الأساس أن الأغلبية الحزبية الموجودة في المجلس التشريعي لا تمتلك رؤية اجتماعية واقتصادية موحدة، وحتى ربما سياسية تسعى لتكريسها بصورة قوانين وتشريعات، وبما يؤمن ويعكس قيادتها للمجتمع والدولة.

6. نقص الخبرات البرلمانية الكافية لدى أعضاء المجلس وأطقمه الفنية، بسبب انعدام الحياة البرلمانية الفلسطينية نتيجة للظروف السياسية التي مر بها الشعب الفلسطيني، وبالتالي الافتقار لتقافة برلمانية تؤسس لتراكم خبرة،

فالخبرات عبارة عن جهد متراكم عبر التجربة الحية والملموسة، ولا يكتسب بالتعلم فقط، إنما بحاجة لأن تعرك التجربة، ليس الأشخاص فقط، وإنما الجسم البرلماني ككل، ليستخلص منها وباستمرار الدروس والعبر، ويراكمها لتكوين الجسم البرلماني ككل، ولتكوين تجربته المميزة أيضاً، ولكن ضمن إطار التجربة البرلمانية الديمقراطية العامة. وفي هذا الإطار، فإن بدايات إرساء تقاليد برلمانية قد أخذت بالتشكل بعد مرور ست سنوات على تنصيب المجلس، وكذلك، اتخذ المجلس إجراءات بشأن تطوير بنيته الإدارية المساندة، وتدريب موظفيه وأطقمه الفنية لرفع مستوى كفاءتهم وتحسين أدائهم الوظيفي والعلمي.

7. ضعف مشاركة النواب أنفسهم في العملية التشريعية، فيندر أن يحضر البعض جلسات المجلس، وإذا حضر فلبعض الوقت، وفي أحيان كثيرة يتم تأجيل افتتاح بعض الجلسات إلى أن يتوفر النصاب القانوني في بداية الجلسة، وبعد ذلك يبدأ العدد بالتقلص، وقد يكون هذا الأمر ناجماً عن عوامل الإحباط من تجاهل السلطة التنفيذية لإقرار القوانين وإنفاذها، أو من عوامل أخرى كغياب الكتل البرلمانية التي تحمل رؤى فكرية سياسية معينة (أو أن بعض أعضاء المجلس التشريعي، لم يدركوا طبيعة المهمة الموكلة لهم، واعتبر البعض نفسه أنه قائد سياسي، أو اجتماعي، والبعض الآخر اعتبرها طريقاً للوزارة، ومن هنا نشأ الخلط في الأدوار).<sup>(88)</sup> هذا الوضع انعكس بصورة اللامبالاة في مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها، فمشروع قانون السلطة القضائية على الرغم من أهميته الكبيرة، أقر بالقراءة الثالثة بحضور 16 نائباً فقط، وصوت لصالحه 8 نواب، ومشروع قانون تنظيم مهنة المحاماة، شرع بمناقشته بوجود 13 نائباً فقط.



8. عدم تقيد المجلس بنظامه الداخلي، في مجال إحالة مشاريع القوانين لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليها، وذلك بعدم احترام المدد القانونية، لإحالة المشاريع المقررة بالقراءة الثالثة فوراً للرئيس للمصادقة عليها، أما القوانين المقررة بالقراءة الثانية، فوفقاً للنظام فإنه بعد أسبوعين من تاريخ إقرارها، غير أنه لم يتم إطلاقاً الالتزام بهذه المدد، كما أن المجلس التشريعي لم يقوم بمتابعة كافة مشاريع القوانين التي يحيلها للرئيس للمصادقة عليها، وبخاصة في إطار المدد الزمنية التي يقتضيها نظامه بعد إحالة المشاريع للمصادقة، بل يكتفي بالتذمر والشكوى دون اللجوء لآليات المحاسبة المتوفرة لديه، إذا ما أراد ذلك.

9. انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي القانونية، وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني الذي على أساسه أجريت الانتخابات، واستناداً إلى مرجعية الاتفاقيات المرحلية، أيضاً، في 4-5-1999، وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي كان أقر في جلسته الخاصة بتاريخ 26-4-1999 أن المرحلة الانتقالية تنتهي في الرابع من أيار 1999، فإنه ومنذ ذلك التاريخ، يقوم بالتجديد لنفسه تلقائياً وواقعياً مع افتتاح كل دورة جديدة، ما يطرح تساؤلات دستورية حول شرعيته، وكذلك حول دستوريته وقانونيته، وشرعية القوانين والتشريعات التي أقرها بعد ذلك التاريخ.

### 3-3-4 دراسة حاله - مشروع قانون السلطة القضائية

يعتبر مبدأ استقلال القضاء إحدى أهم النتائج العملية لمبدأ فصل السلطات الذي يضع بشكل واضح حدود ومعالم واختصاصات ومهام كل سلطة من السلطات الثلاث، بما في ذلك السلطة القضائية.

ومفهوم السلطة القضائية لا يعني سوى ممارسة السلطة واجباتها بمعزل عن تدخل السلطات الأخرى التنفيذية، والتشريعية، وبما يكفل ترسيخ مبادئ سيادة القانون لضمان تحقيق العدل والمساواة في المجتمع، من خلال خضوع جميع الأفراد، وبغض النظر عن الجنس، أو اللون، أو العمل، أو المنحدر الاجتماعي والطبقي، بشكل متساو أمام القانون.

الاستقلالية والحيادية تعني، أيضا، عدم تدخل الغير في آليات عمل الهيئات القضائية، وعدم تعرض الأحكام التي تصدرها لأي تأخير أو عرقلة في التنفيذ من أية جهة كانت، وتحت أي تأثير، ولا يمكن تحقيق استقلال القضاء بدون توفر جملة من الضمانات التي تجسد وتكرس هذه الاستقلالية، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات تكرس هذا المبدأ في النصوص الدستورية، وقد توالى دساتير العالم الحديث في النص على مبدأ استقلال القضاء، والنص على مظاهر التقدير والاحترام للسلطة القضائية، ومن ذلك المادتان 165 و166 من الدستور المصري، والمادة 67 من الدستور الأردني، والمادة 101 من الدستور الإيطالي، والمادة 64 من الدستور الفرنسي، كما اهتمت العديد من الوثائق الدولية من إعلانات، واتفاقيات، وبروتوكولات بهذا الجانب، ومن ذلك المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وكذلك مشروع المبادئ حول استقلال القضاء في تشيلي 1981، وبلور ذلك، أيضا، الإعلان العالمي لاستقلال العدالة الصادر عن مؤتمر مونتريال سنة 1983

كما أن سن وإصدار قانون خاص باستقلالية السلطة القضائية، يقوم على تجريم التدخلات والاعتداءات على اختصاصات سلطات القضاء، ومنع محاولات التأثير على مسار عملها أو تغييره، وعدم المساس بحريتها واستقلالها في إصدار أحكامها، يعتبر من الضمانات المهمة لاستقلال القضاء.

ويندرج في إطار ضمانات الاستقلالية، أيضا، وجود ميزانية مالية مستقلة، وجدول رواتب منصف ومستقل ومميز عن بقية موظفي الهيئات الحكومية.

ويلعب تحديد الآليات طبقا للقانون، والتي يتم تعيين القضاة بموجبها، ونظام ترفياتهم ورواتبهم وتقاعدهم، وقضايا النذب والإعارة، والاستقالة، ونهاية الخدمة، وكذلك محاسبة المخالفين منهم لقواعد القانون، دوراً مهماً في تأكيد هذه الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، (لذلك فقد استقر الفقه الدستوري في غالبية النظم المعاصرة، على أنه بغير سلطة قضائية محايدة ومستقلة، فإن الحقوق والحريات تتعرض لأخطار جسيمة، وتعد من الناحية الواقعية تحت رحمة أهواء الحكام ورغباتهم، ومن ثم فقد أضحى استقلال القضاء وحصانته في كافة الدول الديمقراطية ضمانا للأفراد وليس امتيازاً للقضاء).<sup>(89)</sup>

وجاء مشروع القانون الأساسي الفلسطيني منسجماً مع هذا السياق العالمي لضمان استقلالية القضاء دستورياً، فقد نص الباب الخامس منه في المواد 88 و89 و90، على أن (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني، والقضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم سوى القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).<sup>(90)</sup>

وفي ضوء ذلك، ومن منطلق الأهمية لوجود قانون ينظم عمل السلطة القضائية بشكل مستقل عن السلطات الأخرى، وتكريساً لمبدأ سيادة القانون، وبناء

المجتمع المدني الفلسطيني، فقد بذل المجلس التشريعي جهودا كبيرة ومتواصلة من أجل سن قانون للسلطة القضائية يكفل على نحو كامل استقلالية القضاء، ويسهم بشكل فعال في إرساء سيادة القانون.

وعليه، فقد طالب المجلس في جلسته الثامنة من الدورة الثانية المنعقدة في غزة بتاريخ 6-7 أيار 1997، (وفي قراره رقم 2/8/14، السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلطة القضائية في مدة أقصاها شهر من تاريخه)،<sup>(91)</sup> وفي جلسته المنعقدة في مدينة رام الله ما بين 6/30-1997/7/3، أعاد المجلس تأكيد قراره السابق المتعلق بالطلب إلى السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلطة القضائية في مدة أقصاها شهر من تاريخه، على أن تقوم اللجنة القانونية في المجلس في حالة عدم التزام السلطة التنفيذية بتلبية الطلب المشار إليه، بإعداد مشروع قانون السلطة القضائية، وذلك بالاستناد إلى مسودة مشروع قانون كان قد تقدم به عدد من أعضاء المجلس في وقت سابق، ونتيجة لعدم تلبية السلطة التنفيذية لقراري المجلس بتقديم مسودة مشروع القانون، قدم عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية في المجلس، مسودة مشروع قانون لرئيس المجلس ( في الجلسة الخامسة عشرة المنعقدة في مدينة رام الله ما بين 14-1997/7/16، والذي أحالها بدوره للنقاش العام).<sup>(92)</sup>

وفي الجلسة التاسعة عشرة المنعقدة في مدينة رام الله في الفترة ما بين 9/30-1997/10/2، ناقش المجلس مسودة مشروع القانون، بالمناقشة العامة، حيث أثار أعضاء المجلس العديد من الملاحظات عليه، وقد أحال المجلس مشروع القانون مجددا للجنة القانونية المختصة.

كما عقدت اللجنة القانونية للمجلس اجتماعا خاصا في غزة بتاريخ 10-2-1998، لمناقشة الملاحظات التي طرحها أعضاء المجلس في جلسة النقاش العام، وكذلك مناقشة عدد آخر من الملاحظات التي وردت للمجلس من جهات اختصاص، مثل القضاة، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وقد أكد رئيس اللجنة عبد الكريم أبو صلاح في حينه (أن اللجنة القانونية تنوي تقديم مسودة مشروع القانون لإقراره بالقراءة الأولى في الجلسة الافتتاحية للمجلس التي ستعقد بتاريخ 7-3-1998).<sup>(93)</sup>

ولم تستطع اللجنة الوفاء بتعهداتها بتقديم مشروع القانون لمناقشته وإقراره بالقراءة الأولى في الجلسة الأولى من الدورة الثالثة، لكنها أعادت طرح الموضوع للنقاش مرة أخرى في الجلسة السابعة المنعقدة في مدينة رام الله ما بين 26-31/5/1998، واتخذ المجلس القرار رقم 3/7/284، وبموافقة جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة، تم تأجيل مناقشة مشروع قانون السلطة القضائية، واتفق على توجيه دعوة باسم المجلس إلى كل من: وزير العدل فريخ أبو مدين، ورئيس ديوان الفتوى والتشريع، وقاضي القضاة، وممثلين عن السلطة التنفيذية، والنائب العام، والهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، وكليات الحقوق في الجامعات، ومركز القانون، ونقابة المحامين، والقضاة لحضور جلسة استماع خاصة (اعتزم المجلس في حينه عقدها بتاريخ 9-6-1998 من أجل مناقشة مشروع القانون).<sup>(94)</sup>

عقد المجلس جلسته الاستثنائية الخاصة في مدينة رام الله بتاريخ 8-6-1998، حيث استمع من خلالها إلى ملاحظات وتعليقات الأطراف المدعوة على مسودة مشروع القانون، وفي ضوء الملاحظات والتعليقات التي أثّرت في الجلسة، اتخذ المجلس قرارة تحت الرقم 3/3/288 الذي أحاله بموجب تلك

الملاحظات والتعليقات إلى اللجنة القانونية للمجلس، من أجل دراستها ودمجها بمسودة مشروع القانون وتقديم مسودة مشروع القانون لإقرارها بالقراءة الأولى خلال أسبوعين من تاريخه.

قدمت اللجنة القانونية استنادا إلى نتائج الجلسة الخاصة بتقريرها الموصي بإقرار مسودة مشروع قانون السلطة القضائية للمجلس لإقراره بالقراءة الأولى في الجلسة الثامنة التي عقدت في مدينة رام الله ما بين 23-25/6/1998، وقد أقر في اليوم الأول من تلك الجلسة الباب الثاني، باستثناء المادة رقم (3)، التي تقرر تأجيل إقرارها لإعطاء المزيد من الوقت لإجراء مشاورات بين اللجنة القانونية، ولجنة الموازنة والشؤون المالية ووزارة المالية، حيث أن تلك المادة تتحدث عن موازنة الجهاز القضائي، وكيفية إعدادها والإشراف عليها، وفي اليوم التالي للجلسة الثامنة، واصل المجلس نقاش مواد القانون، وأقر بالإجماع مواد الباب الثالث كافة، كما جاء في تقرير اللجنة القانونية، وقد أقر المجلس جميع مواد القانون في اليوم الثالث لاجتماعه، بالقراءة الأولى، بأغلبية جميع الأعضاء الذين حضروا الجلسة، والذين بلغ عددهم 87 عضوا، وبقيت المادة (3) بدون إقرار، بانتظار نتائج المشاورات التي ستجريها اللجنة القانونية مع الجهات المعنية الأخرى،<sup>(95)</sup> وبناء على تقرير اللجنة الذي قدمه رئيسها عبد الكريم أبو صلاح إلى المجلس في جلسته العاشرة التي عقدت في مدينة رام الله بين 28-30/7/1998، والتي توصي بإقرار المادة (3) من مشروع قانون السلطة القضائية، فقد أقرت غالبية أعضاء المجلس الذين حضروا تلك الجلسة، وكان عددهم 73 عضوا، التوصية، وقرر المجلس عملا بالأصول التشريعية المتبعة، وفقا لنظامه الداخلي، إحالة القانون المقر بالقراءة الأولى للجنة المختصة من أجل إعداده وتقديمه للمجلس لإقراره بالقراءة الثانية.

وفي الجلسة الحادية عشرة المنعقدة في مدينة رام الله بين 18-20/8/1998، قدم رئيس اللجنة القانونية، تقرير اللجنة الموصي بإقرار القانون بالقراءة الثانية، وفي ضوء النقاشات التي أثيرت حوله، اتخذ المجلس قراره رقم 3/11/318 الذي قرر بموجبه تمديد مدة عمل الجلسة لأسبوع آخر، وتأجيل مناقشة مشروع القانون بالقراءة الثانية حتى يتسنى دعوة جهات الاختصاص والمهتمين مرة أخرى لتقديم اقتراحاتهم وآرائهم قبل انتهاء فترة الأسبوع، وحتى يتاح الوقت للجنة القانونية لدراسة المقترحات المقدمة ودمجها في مسودة مشروع القانون من أجل إعداد القانون وتقديمه للمجلس لإقراره بالقراءة الثانية، وقد واصل المجلس جلسته الاستكمالية من 1-2/9/1998 في مدينة رام الله من أجل مناقشة مشروع القانون بالقراءة الثانية، وفي ضوء النقاش اتخذ المجلس قراره رقم 3/11/323 الذي قرر بموجبه إقرار مشروع قانون السلطة القضائية بالقراءة الثانية، لكن خلافاً للنظام الداخلي للمجلس، ولقرار المجلس الذي اتخذ في تلك الجلسة، لم يقر رئيس المجلس بإحالة مشروع القانون بعد إقراره بالقراءة الثانية لرئيس السلطة التنفيذية للمصادقة أو التعليق عليه خلال المدة القانونية الخمسة عشر يوماً المنصوص عليها في النظام الداخلي، بل واصل المجلس نقاشه المتعلق بالقانون على الرغم من أنه لم يتلق طلباً، أيضاً، من ربع أعضاء المجلس لمناقشة مشروع القانون بقراءة ثالثة، ففي جلسته الرابعة عشرة المنعقدة في مدينة رام الله بين 25-26/11/1998، تقدم رئيس اللجنة القانونية بجملة اقتراحات لتعديل وإضافة مواد على مشروع القانون، منها تعديل على المادة (29) في البند رقم (1): (يعود النص كما كان) في القراءة الثانية، "لا يجوز للقاضي أن يتغيب، أو أن ينقطع عن عمله بغير عذر قبل إخطار رئيس المحكمة التابع لها"، والبند رقم (2): "يعتبر القاضي مستقياً إذا انقطع عن عمله مدة عشرة أيام متصلة بدون عذر يقبله مجلس القضاء، ولو كان ذلك بعد انتهاء مدة إجازته، أو إعارته أو ندبه لغير عمله".

كما اقترح إدخال تعديلات على المادة (31) لكي تصبح :

1. تحديد رواتب ومخصصات القضاة بجميع درجاتهم وفقا للجدولين 1 و 2 الملحقين بهذا القانون.
2. لا تخل المخصصات الواردة في الجدولين الملحقين بهذا القانون بالعلاوات الإدارية والاجتماعية وبديل الانتقال وعلاوة غلاء المعيشة المقررة لسائر موظفي الدولة في قانون الخدمة المدنية، وقد طالت التعديلات المقترحة العديد من المواد الأخرى، نذكر منها المواد 48، و51، و53، وعند إجراء التصويت على التعديلات كانت النتيجة الإقرار بالتعديلات المقترحة بأغلبية كبيرة، وإلى جانب التعديلات المذكورة على بنود القانون، فقد أقر المجلس وفقا لتوصية رئيس اللجنة القانونية، وبأغلبية كبيرة، أيضا، بعض المواد المستحدثة على القانون، مثلا أقرت مادة تنص على التالي: (يضع مجلس القضاء الأعلى نظاما لتدريب القضاة وإعدادهم قبل تولي أعمال القضاء)، كما أقر بنداً مستحدثاً في المادة (36) ينص على ما يلي:

ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس للقضاء الأعلى يمارس صلاحياته وفقا للقانون. وبعد الانتهاء من التصويت على التعديلات والإضافات المقترحة كافة لكل مادة، أقر المجلس مشروع القانون بالقراءة الثالثة، بأغلبية جميع الأعضاء الذين حضروا تلك الجلسة، والذين بلغ عددهم 69 عضواً.<sup>(6)</sup> ويتألف قانون السلطة القضائية من 92 مادة، موزعة على خمسة أبواب، عالجت أوجه العمل المختلفة للجهاز القضائي في فلسطين، ففي الباب الأول، جرى التأكيد على الأحكام والمبادئ العامة للقانون، مثل استقلال السلطة القضائية، وعدم جواز تدخل أية سلطة أخرى في القضاء أو شؤون العدالة، ونصت المادة الثانية منه



على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وتصدر الأحكام باسم الشعب العربي الفلسطيني.

ويتناول الباب الثاني أنواع المحاكم وترتيبها، وتوزعت وصنفت في المادة السادسة على النحو التالي: المحكمة العليا، وتتكون من محكمة العدل العليا، والمحكمة الدستورية العليا، ومحكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف، ومحكمة الجنايات الكبرى، ومحاكم البداية والصلح، وتحدد مواد القانون كيفية تأليف هذه المحاكم ومقارها واختصاصها وجلساتها والجمعيات العمومية للمحاكم.

وينظم الباب الثالث الشروط التي يجب توافرها في شغل الوظائف القضائية، وآليات تعيين القضاة وترقيتهم وأقدميتهم، ونقلهم، وندبهم، وإعارتهم. وتنص المادة (30) من القانون على عدم قابلية القضاة للعزل إلا في الأحوال المبينة في القانون، وتبين المادتان 32 و33 واجبات القضاة وما يحظر عمله عليهم، والمادة 36 رواتب القضاة ومعاشاتهم وكيفية تحديدها، وتحدد المادة 37 سن التقاعد للقضاة بما لا يتجاوز 65 سنة، ولمجلس القضاء الأعلى التمديد للقاضي سنة بعد سنة عند الضرورة، كما تنظم مواد القانون الاستقالة والإجازات والرعاية الصحية.

ويتناول الباب الرابع تشكيل مجلس القضاء الأعلى، والتفتيش القضائي، والتنظّمات، والطعن في القرارات، ومساءلة القضاة تأديبياً، ومجلس التأديب والدعوى التأديبية

أما الباب الخامس، فقد تناول النيابة العامة لجهة تشكيلها، واختصاصها، وآليات تعيين النائب العام، وواجبات أعضاء النيابة العامة ورواتبهم والترقيات والأقدميات.

وقد ألحق بالقانون جدولان (1-2)، حددا الوظائف والرواتب والعلاوات للقضاة وأعضاء النيابة العامة، ومخصصات بدل التمثيل لبعض الوظائف القضائية<sup>(97)</sup>.

وقد قام المجلس التشريعي بإحالة مشروع القانون بتاريخ 1998/12/5 للرئيس ياسر عرفات للمصادقة أو التعليق عليه، إلا أن الرئيس لم يصادق، أو يضع تعليقاته على مشروع القانون خلال مدة الثلاثين يوما، وهي المدة القانونية للرد على مشاريع القوانين طبقا للمادة (71) من النظام الداخلي للمجلس، ولم يدخل القانون حيز التنفيذ الفعلي، وبقي معلقا مع انتهاء الدورة الثالثة للمجلس، مع عدد آخر من القوانين ظلت معلقة من الدورة الأولى، غير أن المجلس واصل محاولاته لإقرار القانون خلال الدورة الرابعة، واتخذ في جلسته السابعة المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999-6-23 قرارا رقم 4/7/39 الذي طالب بموجبه السلطة التنفيذية بالإسراع في نشر قانون السلطة القضائية وتشكيل مجالس القضاء لانتظام أعمال الجهاز القضائي، ولوضع حد لعدد كبير من إشكاليات النيابة العامة والجهاز القضائي عموما.

غير أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بقرار المجلس، ولم يصادق الرئيس على مشروع القانون ونشره في الجريدة الرسمية، ما دفع المجلس لتأكيد قراره السابق في جلسته المنعقدة، أيضا، في مدينة رام الله بتاريخ 1999/7/20، واتخذ قرارا رقم 4/9/400 والذي نص على التالي:

- أولاً : الطلب من السيد الرئيس (رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية):
- الموافقة على نشر قانون السلطة القضائية في الجريدة الرسمية وأن يعمل بأحكامها حال نفاذها.
  - الإسراع في تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي.
- ثانياً : الطلب إلى السلطة التنفيذية:
- استكمال التعيينات في سلك القضاء والنيابة.
  - إعادة تشكيل السلطة القضائية وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية.
- ثالثاً: التأكيد على قرار المجلس التشريعي رقم 4/7/390 الفقرة الثانية، والتي تنص على (إلغاء محاكم أمن الدولة، ورد اختصاصاتها إلى المحاكم النظامية) واحترام القضاء وأحكامه وقراراته.

ولم تلتزم السلطة التنفيذية بقرار المجلس التشريعي، ما دفع المجلس في جلسته العاشرة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 19-10-1999 إلى اتخاذ قرار جديد تحت رقم 1999/10/406، طالب فيه السلطة التنفيذية بالمصادقة على قانون السلطة القضائية وإنفاذه، ولم يكن مصير القرار الأخير بأفضل حالاً من مصير القرارات السابقة المتعلقة بهذا الخصوص.

وفي جلسة المجلس الرابعة عشرة المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 2-2-2000، اتخذ المجلس القرار رقم 4/14/430، بقبول الاقتراح المقدم من مجلس الوزراء بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، وأقر التعديل بالمناقشة العامة، وفي الجلسة نفسها اتخذ المجلس القرار رقم 4/14/430، والذي تم بموجبه:

1. إقرار مشروع القانون المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (67/2000/م.و) بالقراءتين الأولى والثانية.
2. إذا لم يتلق المجلس خلال المدة القانونية أي طلب للقراءة الثالثة من مجلس الوزراء، أو من ربع أعضاء المجلس يعتبر القانون قد استنفذ القراءات المختلفة ويحال إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره ونشره حسب الأصول<sup>(98)</sup>. وعلى الرغم من موافقة المجلس على مقترحات مجلس الوزراء بإجراء تعديلات على مشروع قانون السلطة القضائية، والتي جاءت متأخرة حوالي أكثر من عام، فإن المجلس وحتى انتهاء الدورة الرابعة لم يقم بأي إجراء من شأنه أن يحمل السلطة التنفيذية على احترام قراراته ويدفعها لتنفيذها، وإقرار مشروع قانون السلطة القضائية وإنفاذه. وعليه، فقد رحل القانون إلى الدورة الخامسة مع جملة القوانين الأخرى المقررة في دورات سابقة وتنتظر المصادقة والنفذ من رئيس السلطة التنفيذية .

بيد أنه يسجل خلال الدورة الخامسة للمجلس حصول استجابة طفيفة من قبل السلطة التنفيذية في مجال تطبيق قانون السلطة القضائية، وقد تمثلت تلك الاستجابة بإصدار رئيس السلطة الوطنية قراراً، رئاسياً بتاريخ 1-6-2000 (بِقْضِي بتشكيل مجلس للقضاء الأعلى لجميع محافظات الوطن، مكون من أحد عشر قاضياً، كما نص القرار على أن يمارس هذا المجلس صلاحياته المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، وعلى أن يسري هذا القرار اعتباراً من تاريخ\*<sup>(99)</sup> غير أن تشكيلة المجلس القضائي الأعلى حسب ورودها في نص القرار الرئاسي، شابتها العديد من المخالفات القانونية، وبخاصة في المادة (37) من مشروع قانون السلطة القضائية المقر من المجلس التشريعي بالقراءة الثالثة منذ

---

\* لم ينشر القرار في الجريدة الرسمية، الوقائع الفلسطينية.

1998-11-25، وبالقرءاءة الثانية المعدلة بتاريخ 3-2-2000، حيث ينص على تشكيل مجلس للقضاء الأعلى بشكل مختلف عما جاء في القرار الرئاسي.

كما أن قرار التشكيل للمجلس القضائي استند، بالإضافة إلى القانون رقم 2 لسنة 1994 بشأن مد ولاية المحكمة العليا، والقرار الرئاسي رقم 26 لسنة 1999، إلى قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1941 الساري في قطاع غزة، وقانون تشكيل المحاكم رقم 26 لسنة 1952، وعلى المواد المهمة والجوهرية من مشروع قانون السلطة القضائية (غير المقر لغاية الآن)<sup>(100)</sup>، وبما أن قانون السلطة القضائية لم يقر رسمياً بسبب عدم مصادقة الرئيس عليه، فإنه من غير الصحيح الاستناد إليه في تشكيل المجلس القضائي الأعلى، وكان من المفترض أن يصادق الرئيس أولاً على مشروع قانون السلطة القضائية، وينشره بالجريدة الرسمية، ومن ثم يشكل المجلس الأعلى للقضاء وفقاً للأسلوب الذي حدده القانون، أو أن يشكل المجلس القضائي الأعلى طبقاً لما تنص عليه القوانين السارية في البلاد.

لقد شجع صدور القرار الرئاسي، بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، المجلس التشريعي ودفعه لتجديد مطالبته للرئيس بالتصديق على قانون السلطة القضائية وإنفاذه، (وأصدر القرار رقم 5/1/479، في دورته الخامسة، الفترة الأولى - الاجتماع السابع، المنعقد في مدينة رام الله بتاريخ 28-6-2000).<sup>(101)</sup> وكما هو الحال دائماً، لم تلتزم السلطة التنفيذية بالقرار الجديد، ولم يتم المصادقة على القانون، ونشره في الجريدة الرسمية لإدخاله حيز التنفيذ الفعلي، وبقي مشروع القانون معلقاً إلى أن رحل إلى الدورة السادسة مع باقي القضايا المتعلقة ما بين السلطين التنفيذية التشريعية.

وفي الكلمة الافتتاحية للدورة السادسة لأعمال المجلس المنعقدة في غزة بتاريخ 15-3-2001، أعلن الرئيس ياسر عرفات، "أن سلطتنا الوطنية، وأنا شخصياً، أضع منذ اليوم، مسألة القوانين وإصلاح وتطوير القضاء على رأس أولوياتنا، بما فيها قانون استقلال القضاء المقدم من المجلس التشريعي، وبخاصة بعد ما قرئ ثلاث مرات، وكذلك قانون تنظيم المحاكم، مع منح الأولوية لكافة القوانين المتصلة بالقضاء والمحاكم، وكذلك تشكيل المجلس القضائي الفلسطيني الأعلى (إن شاء الله سنكمله أنا وأخوكم خلال سويغات قليلة وليس ساعات) المنوط به العمل في المجال القضائي، متمتعاً بكافة الصلاحيات والحصانات والإمكانات التي توفر له أفضل مناخات الأداء الفعال لمهامه، ولقد طلبت من قاضي القضاة العمل مع مجلس القضاء الأعلى، والبدء فوراً بملء شواغر القضاة والموظفين في المحاكم، وتقديم خطة محددة لتطوير كفاءات القضاة، وتعزيز مكانتهم، وأود أن أؤكد هنا أنه لا أحد في هذا الوطن فوق القانون، ولا أحد يمتلك حق التناول على أحكام القضاء، أو التدخل في شؤونه، ليكن هذا واضحاً للجميع وملزماً للجميع).<sup>(102)</sup>

وتأكيداً لهذا النهج الجديد الذي تعهد به الرئيس في خطابه أمام المجلس التشريعي، فقد أعلن رئيس ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل إبراهيم الدغمة، خلال مؤتمر صحفي عقده في مقر الديوان بمدينة غزة، أن الرئيس ياسر عرفات صادق في 12-5-2001 على رزمة قوانين خاصة بالقضاء، منها قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقانون الإجراءات الجزائية، والبيانات، وتنظيم المحاكم، وأشار إلى أنه تمت إحالة قانون السلطة القضائية إلى المجلس التشريعي لدراسة التعديلات التي ارتأها رئيس مجلس القضاء الأعلى، تمهيداً لمصادقة الرئيس عليها، واستكمال رزمة قوانين القضاء).<sup>(103)</sup>

وبهذه الطريقة، فإن الرئيس قد أعاد رمي الكرة في ملعب المجلس التشريعي، لإعادة مناقشة مشروع القانون وإقرار التعديلات المقترحة من جانبه عليه، بعد أكثر من عام على إحالة المجلس له مشروع القانون نفسه، الذي كان قد أجرى تعديلات عليه وفقاً لطلبه.

إن قراءة ومراجعة تجربة قانون السلطة القضائية منذ الشروع في طلب المجلس التشريعي في بداية الدورة الثانية له، من السلطة التنفيذية تقديم مشروع قانون لإدراجه على جدول أعماله لمناقشته وإقراره، ومن ثم مبادرة المجلس إلى صياغة مسودة مشروع القانون بعد أن فشلت كل الجهود والقرارات التي اتخذها لحمل السلطة التنفيذية على التقدم بمشروع قانون استقلالية القضاء، تعكس العلاقة الملتبسة وغير الصحيحة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أنها تعكس من جهة أخرى سمة أخرى تميزت بها هذه التجربة، وهي المشاركة المجتمعية الواسعة التي واكب إعداد القانون، وبخاصة منذ إعداده وصولاً لإقراره بالقراءتين الأولى والثانية، مشاركة كبيرة عكست رغبة ومصالح فئات مختلفة من شرائح وطبقات المجتمع الفلسطيني، واتجاهاته الحية والفاعلة بمدى اهتمامها بهذا القانون الذي يجسد مبدأ سيادة القانون، ومدى الحاجة الماسة له لإرساء أسس وقواعد المجتمع المدن .

كما أن هذه المشاركة في المداولات والنقاشات التي جرت في كل مرحلة من مراحل إعداد القانون، قد أغنت القانون وأكسبته أبعاداً مختلفة كان لا يمكن للمجلس وحده تلمسها وقوننتها، وبالتالي فإن مشروع القانون، وبالصورة التي جاء فيها، يكون ثمرة جهد ساهمت فيه أغلب أطراف المجتمع الفلسطيني، وكان ينبغي لهذه المشاركة إن تولد قوة ضغط جماهيرية، ومعنوية على السلطة التنفيذية للإسراع في إقرار القانون وإدخاله حيز التنفيذ، كونها تعكس مصالح

وأراء واتجاهات فئات مختلفة من المجتمع الفلسطيني، وتفيد قراءة التجربة، أيضا، أن السلطة التنفيذية لم تلق بالآلا لكل القرارات التي أصدرها المجلس التشريعي، سواء أثناء مراحل إعداد وصياغة القانون أم بعد إقراره بالقراءات الثلاث، وإحالتة للمصادقة والنشر، فالسلطة التنفيذية علاوة على أنها لم ترد خلال المدة القانونية على مشروع القانون للمجلس أو تصادق عليه، وتنتشره في الجريدة الرسمية، فإنها، في حقيقة الأمر، تنطلق من عدم اعترافها بالنظام الداخلي للمجلس كمرجعية دستورية لتنظيم العلاقة مع المجلس التشريعي.

لقد كان من المتوقع من المجلس التشريعي في ضوء الخلل القائم مع السلطة التنفيذية، أن يطور وسائل ضغط مختلفة على السلطة التنفيذية، لحملها على احترام قراراته والمصادقة على مشاريع القوانين التي يحيلها إليها، وبخاصة أن قوانين مثل القانون الأساسي، وقانون استقلال القضاء يلقي الدعم والتأييد من مختلف مؤسسات المجتمع المدني، بما فيها الأحزاب والقوى السياسية.

غير أن قراءة تجربة مشروع قانون السلطة القضائية تبين أن المجلس لم يسع خلال الدورات الثالثة والرابعة والخامسة إلى تطوير تلك الآليات التي تمكنه من الضغط على السلطة التنفيذية، وظهر ضعيفا أمام إصرار السلطة التنفيذية وتجاهلها لقراراته، ورفضها التعامل معه على أساس نظامها الداخلي، الذي يضع أسس القواعد الدستورية لتلك العلاقة، وبقي مشروع القانون معلقا طوال تلك السنوات، ولا يستطيع أحد الآن التقدير في ضوء قراءة التجربة، إذا ما قام المجلس بإقرار تلك التعديلات المحالة إليه من الرئيس، أن تقوم السلطة التنفيذية بالمصادقة على مشروع القانون وتنتشره في الجريدة الرسمية، أم أنه سيطوى في أدراجها لفترة أخرى، ومن ثم يعاد للمجلس بمقترحات لإدخال تعديلات جديدة أخرى عليه.



### 3-4 الدور الرقابي للمجلس

يستدل من العنوان أن المجلس النيابي المنتخب، له حق الرقابة على أعمال وممارسات السلطة التنفيذية، للحكم على مدى انطباق أعمالها والتزام ممارستها بالقواعد الدستورية المعمول بها في البلاد، وتعتبر المراقبة المالية إحدى أهم الوسائل الرقابية التي تستخدمها المجالس النيابية على السلطة التنفيذية، وهذه الوظيفة للمجالس النيابية نشأت تاريخياً قبل نشوء الوظيفة التشريعية، في بداية الأمر، ومع تطور حركة الإصلاح السياسي احتاج الملوك لموافقة البرلمان على فرض ضرائب على الشعب، ومع تطور النظم السياسية، التعديل في موازين القوى لصالح البرلمانات، لذي أفضى بدوره إلى توطيد دعائم مشاركتها في القرار السياسي، لم يعد دورها مقتصرًا على الموافقة على إقرار الضرائب فحسب، وإنما انتزعت البرلمانات الحق في الرقابة العامة على شؤون الدولة المالية كافة.

ومن أهم المسائل المالية التي تقوم بها المجالس النيابية، الموافقة على ميزانية الدولة أي (الإيرادات والمصروفات) بعد مناقشتها تفصيلياً، وهذه المناقشة تتيح الفرصة لأعضاء المجلس للإعراب عن آرائهم وتوجهاتهم لطرق إدارة المرافق العامة للدولة، وتوفر لهم في الوقت نفسه أداة رقابية فعالة للمساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف جوانبها، ويدخل في اختصاص المجالس النيابية، أيضاً، الموافقة على أية اعتمادات إضافية على الموازنة حتى لا تجد السلطة التنفيذية منفذاً للتهرب من رقابة السلطة التشريعية عليها، بعد إقرار الموازنة العامة، وبذلك لا تعود أية قيمة لموافقة المجلس على الموازنة العامة، إذا كانت الحكومة تستطيع إجراء تغييرات عليها (لذا، فإن غالبية الدساتير تنص على وجوب أخذ الإذن من البرلمان بشأن المصروفات التي لم تكن واردة في

الميزانية، أو التي تزيد على التقديرات بها، أو بالنسبة لنقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية).<sup>(104)</sup>

واستكمالاً للدور الرقابي المالي على الحكومة، فإنها، أي الحكومة، ملزمة بتقديم الحسابات الختامية عن السنة المالية المنتهية في بدء الدورة البرلمانية الجديدة، لكي يعتمدها المجلس النيابي، وبذلك تكون هناك فرصة جديدة أمام المجلس للتأكد من عدم وجود مخالفات لقانون الميزانية والتزام الحكومة ببندوها.

وقد جرت العادة في معظم البلدان الديمقراطية (أن تعين جهة محايدة ومستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية مسؤولية الرقابة والتدقيق في الحسابات الختامية للدولة، لتظهر مدى التزام الحكومة ببند الميزانية التي وافق عليها البرلمان من عدمه، ويعتبر التقرير الذي تقدمه هذه الهيئة المستقلة عن الحسابات العامة، وثيقة مهمة أخرى يستند إليها المجلس في أعماله الرقابية على الحكومة).<sup>(105)</sup>

أما الوظيفة المالية الأساسية، والتي كانت السبب والأصل في وجود البرلمانات، فهي الموافقة على فرض ضرائب جديدة، وللحصول على قروض عمومية للدولة، والتعهدات والاتفاقيات المالية التي تبرمها الدولة مع دول أخرى، لما في ذلك من التزامات تترتب لاحقاً على خزينة الدولة.

وعليه، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني، وطبقاً لنظامه الداخلي، ولمشروع القانون الأساسي، يمتلك سلطة الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية، لضمان التزامها بالقانون والقواعد الدستورية، وذلك وفقاً لآليات الرقابة التالية:

### 3-4-1 البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة

تعتبر مناقشة البيان الوزاري، وإقراره، ومنح الثقة للحكومة على أساسه، شكلا من أشكال الرقابة المسبقة على السياسة العامة للحكومة، من خلال برنامجها، وعلى الوزراء المخولين بتنفيذ هذه السياسة، وقد أقر مشروع القانون الأساسي في المادة (64) والتي تتطابق مع المادة (10) من النظام الداخلي للمجلس، أن يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أعضاء مجلس الوزراء للتصويت عليهم في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، وتشتترط المادة، أيضا، على الرئيس أن يقدم بديلا في موعد أقصاه أسبوعين للوزير الذي لم ينل الأغلبية من أعضاء المجلس، أو حجبت عنه الثقة، كما يشترط القانون، أيضا، أنه عند إجراء أي تعديل وزاري، أو إضافة أحد الوزراء الجدد، لأي سبب كان أن يقدمهم الرئيس في أول جلسة للمجلس للتصويت على الثقة بهم، ولا يجوز لأي وزير من الوزراء ممارسة مهام معينة إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي.<sup>(106)</sup>

وقد منح المجلس منذ تنصيبه الثقة مرتين للحكومة الفلسطينية، ففي المرة الأولى منح الثقة للحكومة الفلسطينية الثانية في حزيران 1996 خلال دورة انعقاده الأولى، بينما منح الثقة للحكومة الثالثة في آب 1998، في دورة انعقاده الثالثة.

وتجدر الإشارة إلى أن التصويت على منح الثقة للحكومة، قد تم بمعزل عن مناقشة وإقرار البيان الوزاري، وخضع لاعتبارات لا تتصل بمهام الحكومة المستقبلية، وقدرة أعضائها على تنفيذها.

فعند التصويت على الحكومة الثانية، والتي نالت الثقة من المجلس بأغلبية 50 صوتاً، وامتناع 9 نواب عن التصويت، وتغيب 5 آخرين، وقام بحجب الثقة عنها 24 نائباً، فإن نتيجة التصويت جاءت متأثرة بجملة من الاعتبارات:

الأولى: حداثة تجربة أعضاء المجلس، فقد جاء التصويت على منح الثقة للحكومة بعد حوالي 3 أشهر من تنصيب المجلس.

الثانية: بروز خلافات على صعيد نواب حركة فتح، حول اختيار البعض منهم لعضوية الحكومة دون غيرهم.

الثالثة: سيطرة الظروف السياسية التي تولدت جراء وصول نتياهو للسلطة في إسرائيل ودخول عملية السلام في أزمة عميقة، تمثلت بفرض الإغلاق الشامل على المناطق الفلسطينية، ورفض الحكومة الجديدة إعادة الانتشار في الخليل، وعدم إطلاق سراح المعتقلين من السجون الإسرائيلية طبقاً للاتفاقيات المبرمة.

أما تشكيل الحكومة الثالثة، فقد جاء تقريباً بعد عام من مطالبة المجلس الوزاري، في أعقاب نشر تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، واتهامه بعض الوزراء بالفساد وتجاوز الصلاحيات، وسوء استغلال المنصب العام، وقد جاء في قرار المجلس رقم 2/16/195 بتاريخ 1997/7/30، الطلب من الرئيس الفلسطيني إعادة تشكيل مجلس الوزراء من ذوي الكفاءة والاختصاص، وقد منح الثقة للحكومة 56 نائباً، وحجبها 28، وامتنع عن التصويت 3 نواب فقط، وتغيب واحد عن الحضور، والملاحظ أن البيان الوزاري الذي قدم للمجلس لم يحظ بنقاش مستفيض من قبل الأعضاء، ولم يدخل في حساباتهم .

وكما أشار الرئيس عرفات في جلسة المجلس، أن البيان هو استمرار للبيان الذي قدم العام 1996 لنيل الثقة على الحكومة الثانية، وهو في واقع الأمر بيان سياسي عام، تناول الشأن الوطني العام، عبر أربعة محاور أساسية، لا يمكن أن تشكل أساساً لسياسة حكومية، تمكن أعضاء المجلس من إعطاء الثقة للحكومة عليها، ومراقبة ومتابعة أداؤها أو حتى محاسبتها.

غير أن اللافت للانتباه، أن المجلس التشريعي قد اتخذ موقفاً يتناقض وكل القرارات السابقة التي كان قد اتخذها، وبخاصة قراره بتشكيل حكومة من ذوي الكفاءة والاختصاص، وقام بمنح الثقة لأعضاء من التشكيلة الحكومية السابقة، كان قد أصدر قرارات وتوصيات حملت اتهامات بالفساد وارتكاب المخالفات وسوء استغلال المنصب العام.

كما أنه خلال جلسات النقاش العامة، انتقدت غالبية أعضاء المجلس العدد الكبير للوزارات والذي يزيد حجمها على الحاجة، وكذلك بقاء أربع وزارات بدون وزراء يتحملون مسؤولياتهم.

يتضح من قراءة هذه التجربة، أن المجلس التشريعي قد اخفق في استخدام الرقابة المسبقة على الحكومة بإقرار برنامجها، ومنحها الثقة على أساسه، لاعتبارات لا تتصل بضعف الخبرة والتجربة البرلمانية، وإنما لسيطرة نزعات واعتبارات ومصالح شخصية وخاصة وتقديمها على الاعتبارات العامة.

### **3-4-2 الموازنة العامة**

يشكل نقاش وإقرار الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الوسائل الرقابية بيد المجالس النيابية، حيث تمكنها من الإشراف على سياسة الحكومة العامة، والتدخل

في توجيهها عبر إدخال تعديلات على بنودها، وإعطاء أولويات للتنمية لقطاعات دون غيرها، أو من خلال مراقبة ومراجعة تنفيذها.

وقبل أن يقر المجلس قانون الموازنة العامة والمالية، ويصادق عليه الرئيس ويصدره في الجريدة الرسمية،\* فقد اعتمد المجلس على ما ورد من مواد دستورية في نظامه الداخلي، ومشروع القانون الأساسي في إقراره الموازنة العامة للحكومة، فقد جاء في المادة (48) من القانون الأساسي مع مراعاة ما ورد في المادة (81) من هذا القانون\* :

1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.
2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة، أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه مصحوبا بملاحظات المجلس لاستكمال مقتضيات المطلوبة، وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره.
3. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.
4. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية.

أما المادة (81)، فقد حددت بداية السنة المالية ونهايتها، وأشارت إلى انه إذا لم يتيسر إقرار الموازنة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1، لكل شهر من موازنة السنة المالية، في حين أن

---

\* أقر المجلس مشروع القانون بالقراءة الثانية بتاريخ 1998/4/14، وصادق الرئيس عليه بتاريخ 1998/4/20، ودخل حيز التنفيذ بتاريخ 1998/8/3 بعد إصداره بالجريدة الرسمية.

\* المادة نفسها أقرت في قانون الموازنة العامة والمالية تحت رقم (3).

المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس تجمع المواد (48-81) الواردة في القانون الأساسي في إطار مادة واحدة، ويشكل إقرار مشروع الموازنة العامة الفلسطينية في كل عام نموذجاً للعلاقة المختلفة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بحيث لم تلتزم السلطة التنفيذية خلال الدورات الثلاث الأولى، والدورة الخامسة بتقديم مشروع الموازنة العامة للمجلس التشريعي وإقرارها في الموعد المحدد خلافاً للقانون والنظام الداخلي للمجلس، الذي يلزم مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية العام الجديد.

وباستعراض تجربة المجلس التشريعي في إقراره لقوانين الموازنات، نجد أن هناك جملة من العوامل المشتركة رافقت مناقشة وإقرار هذه القوانين:

1. التأخير المتعمد من السلطة التنفيذية في تقديم الموازنة للمجلس، والذي كان يأتي غالباً متجاوزاً بحوالي خمسة أشهر عن تسليمها، وفقاً للنظام الداخلي للمجلس، ولقانون الموازنة والمالية، فموازنة 1997 قدمت في آذار، وكذلك موازنة 1998، أما موازنة 1999، فقد سلمت للمجلس في نيسان، وهو ما يعكس حجم التهميش لسلطات المجلس الرقابية في إحدى أهم أدوات الرقابة التي يمتلكها لممارسة رقابته على السلطة التنفيذية، أما الاستثناء الوحيد والذي اعتبر إنجازاً كبيراً لدى البعض، فكان موازنة العام 2000، حيث قدمت في موعدها أي في شهر نوفمبر 1999.
2. إن إقرار الموازنات كان يتم، أيضاً، بشكل متأخر أشهراً عدة عن بداية السنة المالية، فموازنة العام 1997 أقرت في 1997/5/27، وموازنة العام 1998 أقرت في 1998/6/19، وموازنة العام 1999 أقرت في 1999/8/12.

هذا الإقرار المتأخر أشهراً عدة عن فترة الشهور الثلاثة التي يبيحها القانون والصراف على قاعدة 12/1 ليس بسبب عامل الوقت المتصل بتأخير تقديمها للمجلس فحسب، وإنما بسبب ماطلة السلطة التنفيذية، وعدم تقديمها ردوداً على أسئلة لجنة الموازنة للمجلس، وبما يمكن من إجراء تعديلات على مشروع الموازنة وإقرارها بالسرعة الممكنة، وكان المجلس يكتفي بإرسال رسائل للسلطة التنفيذية يطالبها بالرد على ملاحظاته وتوصياته، ما يعني أن الحكومة تواصل الصراف أشهراً عدة وبشكل مخالف لقانون وقواعد الصراف التي حددتها المادة رقم (49) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية، والتي تؤكد (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 الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر)<sup>(107)</sup> أي أنه يسمح للوزير بالإنفاق في حالة عدم إقرار الموازنة وفقاً لهذه المادة، حتى نهاية شهر آذار، وبعدها تتولى لجنة من المجلس التشريعي مهمة الإشراف على الإنفاق العام، الأمر الذي لم يلجأ له المجلس إطلاقاً، بل كان يواصل الطلب من السلطة التنفيذية لعقد لقاءات مع وزير المالية لبحث الملاحظات والتعديلات على مشروع الموازنة، وغالبا ما تنتهي الأمور بصيغة ما، يصوت المجلس بموجبها على الموازنة مع وعد بالأخذ بملاحظاته لاحقاً.

3. وجود قضايا تتصل بمضمون توصيات اللجنة المالية للمجلس، وقد تكررت مع جميع مشاريع القوانين التي ناقشها وقرها المجلس خلال دوراته السابقة، وتتلخص هذه القضايا في:



- عدم توريد جميع الإيرادات إلى حساب الخزينة العامة.
- عدم إخضاع جميع النشاطات الاقتصادية للرقابة والتدقيق.
- عدم تحويل الميزانيات المقررة للوزارات حسب الموازنة.
- العجز في الموازنة وكيفية تغطيته.

وتشير تجربة استقالة د.عزمي الشعيبي، الذي كان على رأس لجنة الموازنة في الدورة الرابعة للمجلس، والتي جاءت احتجاجاً على مماثلة رئاسة المجلس في تقديم تقرير اللجنة للنقاش العام من أجل إقراره، وكذلك قبول رئاسة المجلس لاحقاً لاستقالته، (لا يعني سوى إقرار المجلس قانون الموازنة العامة للعام 1999، على الرغم من مكامن الخلل التي تعثر به، والتخلي عن قراراته التفصيلية ذات العلاقة، وقبوله بسياسة المماثلة التي تتبعها السلطة التنفيذية).<sup>(108)</sup>

كما أن إقرار موازنة العام 2000، على الرغم من عدم تنفيذ السلطة التنفيذية لتوصيات اللجنة المالية للمجلس، وعدم حسم مسألة العجز المالي المتراكمة من موازنة العام السابق، والبالغة خمسين مليون دولار، أثار تساؤلات كبيرة حول مؤسسة المجلس ككل، وليس دورها فحسب، هذه المؤسسة افتقدت أو ضحت بأهم أدواتها المساعدة على رسم السياسات العامة، ومراقبة نشاط السلطة التنفيذية، وتحول نشاط المجلس وفقاً لهذا الترتيب، أي دراسة مشاريع القوانين، ووضع الملاحظات والتوصيات عليها، واللقاءات مع الجهات المعنية (إلى شكل من أشكال التمرين الذهني الذي لا علاقة له بالممارسة العملية).<sup>(109)</sup>

4. إن المجلس لم يستخدم أدواته المحاسبية لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقيّد بها، بل اكتفى في أحسن الأحوال بالتهديد باستخدام حجب الثقة عن وزير المالية، أو بالتلويح أحياناً باستخدام هذا الحق عند ملاحظة الحكومة على الرد على ملاحظات واستفسارات لجنة المالية، غير أن هذا التهديد، لم تأخذه السلطة التنفيذية ولا مرة واحدة على محمل الجد، وكانت باستمرار تلجأ إلى استخدام أسلوب التهذئة، وتفتيس مناخ الاحتقان، وبالمقابل يستجيب المجلس لمطالب السلطة التنفيذية ويمدد المهل المعطاة لها، وبذلك يكون المجلس قد كرس سوابق برلمانية في التنازل عن حقوقه الرقابية، وتحولت هذه السوابق إلى نهج للمجلس في عدم احترامه للقوانين والأنظمة التي سنّها، ولم يعمل على تطبيقها (النظام الداخلي، والقانون الأساسي، وقانون تنظيم الموازنة والمالية العامة).

غير أن التطور الأخطر الذي سجل في هذا المجال، خلال الدورة الرابعة للمجلس والذي (تمثل ببروز 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).<sup>(110)</sup>

فقد عمدت رئاسة المجلس إلى تعطيل طرح تقرير لجنة الموازنة على النقاش على المجلس من أجل إقراره لعلمها المسبق بما يحتوي من دعوى صريحة (إلى حجب الثقة عن وزير المالية، وتحمله المسؤولية الأكبر عن سوء الإدارة المالية، وكذلك لخلو تقرير وزارة المالية الذي قدمته رداً على ملاحظات، لجنة الموازنة أي التزام بقراراتها وتوصياتها التفصيلية المتعلقة بمشروع قانون الموازنة للعام 1999)،<sup>(111)</sup> السبب الذي دفع رئيس اللجنة

د.عزمي الشعبي للاستقالة من رئاسة لجنة الموازنة كما أشرنا سابقاً، ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد، فقد استند المجلس عند إقراره موازنة العام 2000 (وفي قراره رقم 4/59/429 على موافقة 25 عضواً حضروا الجلسة)،<sup>(112)</sup> ووفقاً للمادة (18) من النظام الداخلي للمجلس، والتي تؤكد أنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وبما أن عدد الحضور 43 عضواً ولا يشكلون أغلبية، فإن الجلسة تعتبر غير قانونية لأنه لم يكتمل النصاب القانوني فيها، وبالتالي فإن كل ما ينتج عنها من قرارات تعتبر باطلة وغير قانونية.

### 3-4-3 التقارير الدورية

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها لدى جميع برلمانات العالم انه بعد أن يقر المجلس الموازنة العامة، وهي شكل من أشكال الرقابة الأولية، ينتقل دوره إلى الرقابة على تنفيذ بنود هذه الموازنة، وتدل التجربة البرلمانية لدى غالبية الدول أن الحكومة والمجلس النيابي يضعان آليات تسهل عملية الرقابة، (فالحكومة تقدم تقارير منتظمة عن سير أعمالها، ويقوم البرلمان أو المجلس بمناقشة هذه التقارير لمعرفة مدى انحرافها عن برنامج الحكومة، أو عما التزمت به أمام المجلس، لذلك يكون هناك معيار واضح عن تقييم الأداء والمحاسبة على أساسه).<sup>(113)</sup> لقد دلت تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني على أنه لم يستطع ممارسة هذا الدور بسبب أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بتقديم تقارير دورية عن كيفية صرفها لبنود الموازنة المقررة، طبقاً للمادة رقم (52) من تنظيم الموازنة العامة والمالية (والذي يلزم الوزارة بتقديم تقرير تفصيلي ربع سنوي، يتناول اتجاهات وحركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير

الانحرافات المهمة، ويستعرض الاقتراحات والإجراءات التصحيحية المناسبة).

(114)

كما أن المجلس يتحمل مسؤولية مباشرة في هذا الشأن، لأنه لم يتخذ الإجراءات الكفيلة لحمل وزير المالية والحكومة على تقديم التقارير الدورية عن إجراءات الصرف وفقاً للقانون، كما أن وجود بعض التعقيدات القانونية المتعلقة في تنفيذ المادة رقم (18) من القانون نفسه حول دور (ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقديم التقرير السنوي الشامل للرئيس وللـمجلس التشريعي، والذي يتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها).<sup>(115)</sup> هذه التعقيدات تتصل بوجود (هيئة الرقابة العامة)،\* التي تتولى القيام بهذه المهمة لـحين تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية، الوارد في المادة رقم (87)\* من مشروع القانون الأساسي، وبما أن القانون الأساسي ما زال معلقاً بسبب عدم مصادقة الرئيس عليه، فإن الرقابة العامة واصلت القيام بمهامها طبقاً لقانون إنشائها، الذي لا يلزم رئيس الهيئة بتقديم تقاريره إلى المجلس التشريعي، بل هو ملزم بتقديم تقاريره إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والحالة الوحيدة التي وزع فيها تقرير هيئة الرقابة العامة إبان الدورة الثانية للمجلس والذي يغطي الدورة الأولى، وقد تعامل المجلس حينها مع التقرير بالجديـة الممكنة، حيث شكل لجنة خاصة لدراسة التقرير، وقامت بتقديم تقريرها للمجلس، حددت فيه مكامن الخلل في الأداء المالي والإداري للسلطة التنفيذية. وفي ضوء تقرير اللجنة

---

أُنشئت هيئة الرقابة العامة بموجب القانون رقم (17) لسنة 1995، وهذا القانون استند في إصداره على النظام الدستوري لسنة 1962 في غزة، وقانون 28 لسنة 1952 لديوان المحاسبة في الضفة الغربية.

\* 1. ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراجعة تحصيل الأموال العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.

2. يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً، أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته.

3. يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني.

للمجلس، تشكلت لجنة استماع إلى الوزارات والمسؤولين الذين وردت أسماؤهم في التقرير، وبناء على استخلاصات اللجان التي شكلها المجلس، صاغ المجلس تقريراً تفصيلياً قدمه للرئيس، ضمنه توصيات عدة كانت من أهمها (إعادة تشكيل مجلس الوزراء على أساس من التخصص والكفاءة، بالإضافة إلى عدم إعادة أي وزير من الوزراء الذين ثبت تورطهم في مخالفات إدارية وقانونية ومالية إلى منصبه، كذلك طالب تقرير اللجنة بإعطاء هيئة الرقابة العامة الصلاحيات الكاملة للقيام بإصلاح إداري تنظيمي شامل، وتنفيذ ما ورد من توصيات في تقريرها).

(116)

وانتهت قضية التقرير بتصويت المجلس التشريعي على إنهاء النقاش والجدل حولها في المجلس التشريعي، في جلسة المجلس بين 6-8/1/1998، وتحت قرار رقم<sup>(117)</sup> (2/26/235)، ولقد كان هذا التقرير هو أول وآخر تقرير يتسلمه المجلس من هيئة الرقابة العامة، وبقيت الإشكالية القانونية بالتعارض بين عمل هيئة الرقابة، وعدم تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية، الأمر الذي كان يحتم على المجلس التشريعي، أن يبادر لسن قانون يلغي فيه هذا التعارض القائم بين القوانين، وهو ما لم يقم به لغاية الآن.

### **3-4-4 الحسابات الختامية**

لم يتوقف الخلل في العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية عند حدود الامتناع عن تقديم التقارير المالية الدورية الربع سنوية، والسنوية التي تبين الإيرادات وأوجه الإنفاق والصرف، ومدى مطابقتها لقانون الموازنة، بل يتجاوز ذلك لعدم تقديم الحسابات الختامية للموازنات وفقاً للمادة (49) من القانون الأساسي، والتي تلزم السلطة التنفيذية بعرض الحساب الختامي للميزانية على المجلس التشريعي، في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها باباً باباً.

فالمجلس لم يتلق سوى تقرير الحسابات الختامية لموازنة العام 1997، وقد تلقاه في منتصف العام 1999، متأخراً ستة أشهر عن الحد الأقصى (ولم يكن دقيقاً، ولم يرفق به تقرير الهيئة العامة للرقابة المسؤولة عن تدقيق حسابات الموازنة)<sup>(118)</sup> وعليه، فإن المجلس لم يقره، وظل معلقاً ما بين المجلس والسلطة التنفيذية إلى أن تم إقراره في 17 أيار العام 2000 في الاجتماع الخامس من الدورة الخامسة، بعد الاستماع إلى رد وزارة المالية على تقرير لجنة الموازنة.

وبهذا يكون المجلس قد فقد أداة رقابية ومحاسبية مهمة أخرى تمكنه من مراقبة أداء السلطة التنفيذية في تنفيذها للسياسات العامة من خلال التزامها ببنود الموازنة العامة.

### 3-4-5 المصادقة على الاتفاقات والقروض

لا تتوفر لدى المجلس التشريعي مرجعية دستورية وقانونية تلزم السلطة التنفيذية بعرض الاتفاقيات التي تبرمها، والقروض التي تحصل عليها على المجلس للمصادقة عليها، وذلك على الرغم من أن مشروع القانون الأساسي قد نص على ذلك في المادة (83)، والتي نصت على<sup>(119)</sup> (تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي)، وباعتبار أن القانون ما زال مشروعاً ولم يقر وينفذ، فإنه غير ملزم للسلطة التنفيذية، علاوة على أن النظام الداخلي للمجلس لا يتعرض لهذه المسألة، في حين أن الاتفاقية الانتقالية طابا - واشنطن - 28 أيلول 1995 - قد نصت على أن يكون ذلك من اختصاص م.ت.ف، باعتبار أن ذلك عملاً دبلوماسياً خارجياً، تمارسه م.ت.ف ولا يحق للسلطة الفلسطينية ممارسته، غير أن مطالبة المجلس بالمصادقة على الاتفاقيات

والقروض الخارجية التي تندرج تحت إطار الصلاحيات التشريعية التي يقوم بها المجلس، بحيث يصبح تنفيذ أي بند من الاتفاقيات الموقعة بحاجة لتشريع أو قواعد قانونية لتطبيقه داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعليه فإن المجلس التشريعي اتخذ قراراً رقم (1/35/141) بتاريخ 1997/1/23، يطلب فيه من السلطة التنفيذية عرض كافة الاتفاقات السياسية والاقتصادية والمالية والثقافية والمساعدات الدولية على المجلس التشريعي الفلسطيني، لمناقشتها وإبداء الرأي وإقرارها قبل التوقيع عليها.

ومن واقع التجربة، فإنه من بين عشرات الاتفاقيات والقروض التي وقعتها السلطة الوطنية، لم يعرض على المجلس التشريعي سوى بعض الاتفاقيات التي أصرت الجهة الممولة على مصادقة المجلس التشريعي عليها، مثل (قروض الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي)، حيث أقرت الاتفاقية الأولى بموجب القرار (12/13/179) في حزيران 1997، وكانت بقيمة 11 مليون دينار كويتي، وبفائدة (3%) ولمدة (25) سنة وبفترة سماح (6) سنوات، والثانية بموجب قرار رقم (4/4/378) أيار 1999، بقيمة 3 ملايين دينار كويتي، وبفائدة 3%، ولمدة 17 عاماً، ولفترة سماح 7 سنوات).<sup>(120)</sup>

وعلى الرغم من تعهدات سابقة قدمتها السلطة التنفيذية لعرض الاتفاقيات على المجلس للمصادقة عليها، والتأكد من وجود ضمانات لسدادها في المستقبل، وفحص المجالات الموجهة لها هذه القروض، فإن ذات السياسة السابقة ما زالت مستمرة، وبقي موضوع عرض الاتفاقيات على المجلس التشريعي للمصادقة عليها معلقاً وبدون مرجعية قانونية وتشريعية، كغيره من القضايا الأخرى التي تنتظر الحل مع المصادقة على القانون الأساسي وإنفاذه.

### 3-4-6 إقرار الضرائب العامة والرسوم

تعتبر هذه الصلاحية الرقابية الأساس والمنشأ لوجود المجالس النيابية، فقد استخدم الملوك المجالس كغطاء لإقرار الضرائب على الشعب، وهي بذلك (تعتبر العلة والسبب الأصيل في نشأة البرلمانات).<sup>(121)</sup> ومع تطور الدور البرلماني، وتطور النظم السياسية، تعددت وتشعبت وزادت صلاحيات المجالس النيابية، بحيث أصبحت الملكيات ملكيات دستورية، والبرلمان هو الحاكم الفعلي، واستناداً لأهمية هذه المسألة، ومدى تأثيرها على الدور الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني، فإن المجلس ضمّن مشروع القانون الأساسي المادة رقم (79)، والتي تنص على أن (فرض الضرائب العامة والرسوم أو تعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفي أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون).<sup>(122)</sup>، في حين أن قانون الموازنة العامة والشؤون المالية الذي أقره المجلس، وصادق الرئيس عليه، قد أشار في المادتين رقم (7 و8) إلى أن (لا يفرض أي رسم إلا بقانون، ولا تدخل في بابها أنواع الرسوم التي تتقاضاها دائرة الخزينة العامة مقابل ما تقوم به الجهات التنفيذية في السلطة الوطنية من خدمات للأفراد، أو مقابل انتفاعها بالأموال العامة، ... ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم).<sup>(123)</sup>

بيد أن هناك مشكلة قانونية تمثّلت في أن السلطة الوطنية الفلسطينية قد تقيدت صلاحياتها في فرض العديد من الضرائب والرسوم بفعل (اتفاق باريس الاقتصادي)،<sup>(124)</sup> بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة، والجمارك، وبقي لديها هامش ضئيل في فرض ضرائب أو رسوم جديدة، أو زيادة الموجود منها، وقد تصدى المجلس خلال دوراته المتعاقبة لثلاث قضايا، إلى جانب محاولاته إقرار قانون جديد لضريبة الدخل، هو الآن في مرحلة القراءة الثانية.



القضية الأولى، أثّرت أثناء مناقشة المجلس التشريعي لمشروع موازنة 1997، وكانت من ضمن القضايا المطروحة في إطار بحث الموازنة التي لم تتضمن بنودها بند إضافة إيرادات بعض الشركات المملوكة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد لفت الانتباه للموضوع أكثر، أن تقرير لجنة الموازنة لم يُشر إلى هذه القضايا على الرغم من إثارتها في النقاش العام، وقام المجلس على الرغم من ذلك، ولأسباب معروفة، باعتماد تقرير اللجنة (وَأقر الموازنة في جلسته المنعقدة بتاريخ 1997/5/27).<sup>(125)</sup>

القضية الثانية، فرض خصم 5% من رواتب موظفي القطاع الحكومي، فقد اتخذ المجلس قراره الأول حول هذا الموضوع بتاريخ 1996/6/6 تحت رقم (1/7/25)، وطالب فيه السلطة التنفيذية بإيقاف خصم نسبة (5%) من رواتب موظفي السلطة الوطنية لصالح صندوق البطالة، على أن تتقدم للمجلس التشريعي بمشروع قانون ينظم ذلك لإقراره حسب الأصول حين تكون هناك ضرورة لذلك، وبعد عام تقريباً، ونتيجة لعدم امتثال السلطة التنفيذية للقرار، جدد المجلس التأكيد على قراره السابق بقرار جديد تحت رقم (20/3/180) في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بين 16-19/6/1997.

وواصل المجلس إلحاحه ومتابعته لهذه القضية، وضمنها مجدداً في تقرير لجنة الموازنة عند مناقشة مشروع قانون الموازنة للعام 1998، وفي محصلة المساومات التي حصلت بين السلطين التشريعية والتنفيذية حول إقرار موازنة ذلك العام (تلقى المجلس تأكيداً بإلغاء هذا الخصم نقله رئيس اللجنة آنذاك د.سعدى الكرنز، بناءً على مذكرة موجهة له من أمين عام مجلس الوزراء).<sup>(126)</sup>

ولما لم تفِ السلطة التنفيذية بوعدھا، قام المجلس باتخاذ قرار جديد بتاريخ 1999/2/9، تحت رقم (3/19/362) بعد تفجر قضية المعلمين، طالب السلطة التنفيذية بتطبيق قرارات المجلس السابقة بهذا الخصوص، وكلّف أمين سر المجلس ووزير الشؤون البرلمانية بمتابعة هذا القرار.

وقد تمخضت هذه المتابعة بأن اتخذ مجلس الوزراء قراراً بدأ بتطبيقه منذ 1-7-1999 /تم بموجبه إعفاء نسبة خصم 5% على الموظفين الذين تقع رواتبهم تحت سقف 1500 شيكل، بينما استمر الخصم على باقي الموظفين الذين تتعدى رواتبهم هذا السقف.

وقد أعاد مجلس الوزراء الكرة مجدداً وفرض خصماً جديداً بواقع يومي عمل على كافة موظفي القطاع العام تحت المبرر السابق نفسه بدءاً من 2000/12/1، وزاد عليه خصم يوم عمل إضافي بدءاً من 2001-7-1.

القضية الثالثة، وتتصل بموضوع الرسوم الجمركية وتوحيدھا طبقاً لاتفاق باريس الاقتصادي، فقد وجدت لجنة الموازنة بعد شكاوى وردت إليها ونقاش مطول أن هناك رسوماً متباينة تفرض على السلع والبضائع المستوردة عبر الموانئ الإسرائيلية، أو المعابر الفلسطينية، وطالبت السلطة التنفيذية بقرارھا رقم (2/26/326) بتاريخ 1998/1/8 بالعمل على تطبيق التعرفة الجمركية المقررة حسب الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية، في حال الاستيراد المباشر للبضائع عبر المعابر التجارية حال العمل بها.

ومما يلاحظ أن المجلس حاول بذل جهدٍ رقابيٍّ مميزٍ، وأبدى مثابرةً ومتابعةً جادةً فيما يتعلق بانتهاك السلطة التنفيذية لقانون الموازنة العامة والشؤون المالية حول الخصميات على رواتب الموظفين، وزيادة الرسوم الجمركية، إلا أنه فيما يتعلق بموضوع الرسوم التي قامت بجبايتها بعض الأجهزة الأمنية، فقد قام بالمساومة عليها إلى جانب بعض القضايا المتصلة بتوريد إيرادات الشركات العامة لخزينة السلطة الواردة في تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، التي رفعتها إلى مجلس الوزراء، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي.

### 3-4-7 خطة التنمية الوطنية

أقر المجلس التشريعي خطة التنمية الوطنية للعام 1998 في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 14 نيسان من العام نفسه تحت القرار (3/4/263)، حيث اعتبر أن البرنامج الاستثماري العام للسنة المالية 1998، والموازنة الرأسمالية والتطويرية، المخصصة في الموازنة العامة للسنة المالية 1998، جزءاً من الموازنة العامة للسنة المالية 1998، في حين أحال الطلب إلى السلطة التنفيذية بإعادة النظر في الخطة للسنوات الثلاث القادمة (1998-2000)، وفقاً للأسس والمعايير لتقديم هذه الخطة، على الرغم من الوعود بتقديم خطة تنمية ثلاثية للأعوام (2001-2003)، الأمر الذي لم يتحقق لغاية الآن، وقد تركزت ملاحظات وتعديلات لجنة الموازنة والمالية على مشروع خطة التنمية في الآليات التي تتضمن تحقيق أهدافها التنموية من جهة، وكذلك بإعادة توزيع بنودها بما يحقق عدالة في التوزيع الجغرافي والقطاعي من جهة أخرى. وتشير د.حنان عشاوي إلى أن (الحكومة قدمت خطة إنشائية وليس خطة ببرنامج عمل وبأهداف عملية ملموسة، يمكن أن تحاسب عليها حتى عندما طالبنا بخطة ملموسة، جاءت الخطة مجدداً بعموميات ولم تعكس اتجاهاً مهنياً في وضعها).

(127)

في حين يعتبر عرض مشروع خطة التنمية بادرة إيجابية وخطوة غير مسبوقة في السلطة التنفيذية، على الرغم من عدم إقرارها للقانون الأساسي الذي توجب المادة (46) منه السلطة التنفيذية بتقديم خطة التنمية وتحديد طريقة إعدادها وإقرارها.

لكن المجلس التشريعي الذي صادق على خطة التنمية للعام 1998، وهو جزء من عمله الرقابي، لم يتابع تطبيق تنفيذ هذه الخطة مع السلطة التنفيذية، ولم تعرض عليه خطة التنمية للأعوام 1999-2000، ولم يبذل أي جهد يذكر لحمل السلطة التنفيذية على تقديم إيرادات الشركات والمؤسسات العامة للخزينة العامة، وأسقطها من مطالبه ومن إدراجها في قانون الموازنة العامة منذ العام 1998.

### **3-4-8 العرائض والشكاوي**

تشكل الشكاوى والعرائض المقدمة من الجمهور إلى المجلس مباشرة أو إلى لجان الاختصاصية إحدى الأدوات الرقابية المهمة التي تلقى الضوء على مكان الخلل في أداء السلطة التنفيذية في مجالات لا يمكن الوصول إليها بأدوات الرقابة البرلمانية، بمعنى أنها تعبر عن نقص ما في أداء السلطة التنفيذية، أو انتهاكات في أداء الأجهزة الأمنية، أو الوزارات والمؤسسات العامة، كما أنها آلية مهمة من آليات العلاقة بين المجلس النيابي كهيئة منتخبة، وبين النواب كأفراد مع جمهور الناخبين.

وقد أقر النظام الداخلي للمجلس<sup>(128)</sup> خمس مواد تنظم هذه العملية، بدءاً من تأكيد حق كل مواطن بتقديم شكوى أو عريضة للمجلس لتحديد الجوانب النظامية للشكاوي، إلى طريقة استقبال الشكاوى والعرائض من قبل المجلس، والإجراءات التي يتخذها رئيس المجلس بعد توفر الشروط القانونية فيها، وإحالتها لديوان الشكاوى أو إلى لجان المجلس الاختصاصية، وكذلك كيف يقرر ديوان الشكاوى في تقريره المقدم لرئيس المجلس ما يجب إرساله للوزراء والجهات المختصة، وما ينبغي رفضه منها على أن يقوم رئيس المجلس بإشعار مقدم الشكاوى بما اتخذ بشأنها من إجراءات.

(وقد بلغ مجموع الشكاوى التي رفعت إلى المجلس في دوراته أكثر من 2551 شكوى فردية وجماعية، تعلقت بقضايا اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية ومالية وغيرها من المجالات).<sup>(129)</sup>

وقد تمت معالجة هذه الشكاوى عبر القنوات والآليات التشريعية والتنفيذية، كل في مجال تخصصه، ومنها ما أحيل للنقاش في المجلس عبر تقارير اللجان وتوصياتها، حيث أصدر المجلس قراراته بخصوصها، ومنها ما تابعته اللجان المختصة مع الوزارات والهيئات الرسمية والجهات المعنية، غير أنه لم تتوفر أية معلومات حول حجم القضايا التي تمت معالجتها، واستجابة الجهات المعنية في الرد على هذه الشكاوى.

### 3-4-9 حقوق الإنسان

نهض المجلس التشريعي في مجال الرقابة على مختلف نواحي الحياة العامة، وكرس جهداً كبيراً واستثنائياً، يسجل له في مجال الدفاع عن الحريات العامة والأساسية للأفراد والجماعات والمجتمع عموماً، وعمل لضمان سيادة

القانون وحماية الحقوق العامة والفردية، غير أن هذه الجهود لم تحقق سوى نجاحات محدودة على الرغم من كبرها، وقد شكل الباب الثاني من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالحقوق والحريات العامة والذي يضم 30 مادة، عالجت مختلف ضمانات الحقوق العامة والفردية،<sup>(130)</sup> إطاراً دستورياً عصرياً، ومتقدماً، وهادياً في الوقت نفسه لعمل المجلس في إنجاز مهامه الرقابية في هذا المجال، والتي انقسمت بفعل خصوصية الواقع الفلسطيني إلى مستويين:

الأول: التصدي للانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان الفلسطيني، سواء تلك المتعلقة بسياسات العقاب الجماعي والحصار والإغلاق التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلية على الشعب الفلسطيني، أم تلك المتعلقة بهدم المنازل ومصادرة الأراضي وبناء المستوطنات وشق الطرق الالتفافية عليها، وقد اتخذ المجلس سلسلة من القرارات المتعلقة بهذا الموضوع، بدءاً من دورته الأولى، وبخاصة القرار رقم 1/2/7 بتاريخ 1996/4/4.

كما شكلت قضية الدفاع عن حرية الأسرى والمعتقلين في سجون الاحتلال، وما يتعرضون له من تكيل وتعذيب، إحدى القضايا الرئيسية التي اعتبرها المجلس من مهامه المباشرة، وكانت حاضرة باستمرار على جدول أعماله، ولم يكتف المجلس بإصدار بيانات الإدانة والاستنكار، ولم يتخذ القرارات بالتنديد بالممارسات الإسرائيلية فحسب، بل قامت العديد من لجانته وأعضائه بتنظيم زيارات ميدانية للأراضي المهتدة بالمصادرة، وشاركوا في الاعتصامات دفاعاً عنها وللمطالبة بإطلاق سراح المعتقلين.

كما قام المجلس بتوظيف علاقاته الدولية، وخاطب المؤسسات الدولية والجهات والهيئات ذات الاختصاص، وطالبها بالعمل على وقف هذه الانتهاكات، وبخاصة أن سياسة العقاب الجماعي تترك آثاراً سلبية على

المجتمع الفلسطيني بكل فئاته، وطالبا التدخل لإطلاق سراح الأسرى والمعتقلين، وتنفيذ الاتفاقيات المبرمة في إطار عملية السلام، والمتعلقة بإطلاق سراح الأسرى وعدم تحويلهم لرهائن في سياق العملية التفاوضية.

وقد ركزت التحركات الدولية للمجلس على إبراز مخاطر الإغلاق، ليس باعتباره انتهاكاً لحرية تنقل الأفراد على الحواجز الإسرائيلية فحسب، وإنما أخطاره الاقتصادية من خلال منع انتقال البضائع والأغذية بين المدن والقرى الفلسطينية والعالم الخارجي، وأثر ذلك على تدني مستويات الدخل والمعيشة وانتشار الفقر في المجتمع الفلسطيني.

الثاني: أعماله الرقابية على السلطة التنفيذية في مجال احترام حقوق الإنسان، وترسيخ مبدأ سيادة القانون انطلاقاً من تكريس المبادئ الدستورية التي أقرها المجلس في مشروع القانون الأساسي، وقد أصدر المجلس قرارات عدة، منها قراره الأول تحت رقم 1/2/7 بتاريخ 1996/4/4، الذي طالب فيه السلطة التنفيذية بتحديد اختصاصات الأجهزة الأمنية، وإلى عرض مبادئ السياسة الأمنية على المجلس لمناقشتها وإقرارها، باعتبارها أحد العناصر الرئيسية في بناء السلطة الوطنية والحياة الديمقراطية، كذلك مطالبة السلطة التنفيذية في قرار آخر تحت رقم 1/18/8، بتاريخ 1996/8/22، وإلى وضع خطة تنفيذية لمنتسبي الأجهزة الأمنية من أجل ضمان تنفيذ القانون في إطار احترام حقوق الإنسان والمواطنة.

وقد احتل ملف الاعتقال السياسي حيزاً كبيراً في نشاط المجلس في هذا المجال، وعقد جلسات خاصة عدة لمعالجة هذا الموضوع، واتخذ سلسلة من القرارات، دعا فيها السلطة التنفيذية إلى إطلاق المعتقلين الذين لم تثبت إدانتهم

بالإخلال بالأمن والنظام واحترام التزامات السلطة الوطنية الفلسطينية واتفاقاتها، ووجه اللوم للسلطة التنفيذية على عدم تعاونها بشأن هذا الموضوع، عندما لم ترسل من يمثلها لحضور الجلسة الخاصة التي عقدها المجلس لمناقشة تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان بشأن المعتقلين السياسيين في سجون السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1999/1/7، كما أصدر قراره رقم 4/2/372، مطالبا بإلغاء محاكم أمن الدولة، وتحويل اختصاصاتها إلى المحاكم النظامية، وكذلك قراره رقم 4/10/406، والخاص بمنع أنواع التعذيب كافة، وتحريم الاعتقال السياسي.<sup>(131)</sup>

ولم يتوقف نشاط المجلس لمتابعة هذا الموضوع من خلال إصداره البيانات والقرارات والمناشدات للسلطة التنفيذية، بل (تعدى ذلك إلى عمل ميداني، حيث نظمت لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان زيارات عدة إلى سجون السلطة الفلسطينية، ورفعت تقاريرها وتوصياتها للمجلس لتحسين أوضاع المعتقلين، وخلق ظروف إنسانية ومعيشية أفضل في السجون).<sup>(132)</sup>

ويمكن القول أن المجلس التشريعي قد سجل نشاطاً ملموساً وبذل جهوداً كبيرة في هذا المجال، ساهمت في انخفاض بعض هذه الانتهاكات، مقارنة بالأعوام السابقة، في حين أن بعضها الآخر حافظ على المستوى ذاته، وازداد في بعض الحالات (وانخفاض عدد الانتهاكات في مجال معين لا يعكس دائماً وجود تحسن حقيقي، فقد يكون ناتجاً عن الظروف السياسية، وليس عن تغيرات حقيقية في سلوك السلطة أو توجهاتها)،<sup>(133)</sup> والذي يشكل غياب الفصل بين السلطات أساساً لتآكل سيادة القانون، ويجعل استمرار هذا الوضع ليس من مسؤولية السلطة التنفيذية وحدها، بل مسؤولية السلطات الأخرى كافة.



### 3-5 الدور المحاسبي

لا تقتصر مهام المجلس النيابية على سن القوانين والتشريعات واعتماد الميزانيات، والموافقة على الضرائب والقروض وخطة التنمية، والتي هي في جانب منها مشاركة في صنع السياسات العامة، وإدارة رقابية مهمة من الجانب الآخر، وإنما يتعدى ذلك الدور ليمتد إلى محاسبة السلطة التنفيذية، في ضوء رقابته على تصرفاتها والتحقق من مدى التزامها بتنفيذ السياسات العامة المقررة، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع، وبما يتفق واحترام القوانين المرعية والقواعد الدستورية، أو إذا ما كانت تتعسف باستخدام سلطاتها وتستبد بها، أو تبالغ في تركيز الإمكانيات والجهود لصالح فئات اجتماعية أو جهات مناطقية في بلاد دون أخرى.

وهي بهذا المعنى، وظيفة لاحقة ومكملة لمهمة الرقابة، إذ لا خطوات ولا إجراءات محاسبية إلا بعد أن يكون المجلس قد استنفذ كل وسائله الرقابية المتاحة.

والمجلس النيابي عندما يعتمد أسلوب المحاسبة، فهو لا يبحث عن الأخطاء والمبررات لمحاسبة الحكومة، بقدر ما يهيمه تصويب خلل قائم استنادا إلى التفويض الذي منحه إياه الشعب في الانتخابات، لضمان مصالحه والدفاع عنها، ومن هنا فإن الانتخابات العامة والدورية، تشكل، أيضا، أداة محاسبية لكل من المجلس والحكومة في آن واحد، وحرص المجلس النيابي على القيام بدوره الرقابي والمحاسبي ينطلق أساسا من هذه الاعتبارات.

ولكي ينهض المجلس النيابي بدوره المحاسبي، الذي هو استمرار ومكمل لدوره الرقابي العام، لا بد من توفر المرجعية الدستورية والقانونية التي تعطيه

هذه الصلاحيات، فأغلبية هذه الدساتير تتبنى تلك الوسائل المحاسبية، والشروط الواجب اتباعها عند اللجوء إلى أية واحدة منها عند كل تصرف أو حالة معينة، فيما يعود للمجلس النيابي اختيار الأنسب منها وفقا لكل حالة وتبعا للطرف الملموس.

وقد أجمعت غالبية دساتير العالم علاوة على التجارب البرلمانية والديمقراطية على اعتماد سلسلة من الآليات والوسائل المحاسبية، نتلخص بالتالي:

- السؤال، والاستجواب، والتحقيق، وحجب الثقة.
- وقد تبنى المجلس التشريعي الفلسطيني وفقا لتجربته الخاصة والملموسة جلسات الاستماع كآلية إضافية للمراجعة والمحاسبة، وقام بممارستها إلى جانب الأدوات الرقابية المحاسبية الأخرى.

### 3-5-1 السؤال

أعطت معظم التشريعات لعضو المجلس النيابي الحق بتوجيه أسئلة إلى الوزراء، تتعلق بأمور وزارتهم لاستيضاح أو لمعرفة حقيقة تصرف من التصرفات، أو لمجرد لفت نظر الوزير أو الحكومة لأمر من الأمور التي تقتضي المعالجة السريعة، وقد يقدم الوزير إجابة لا تقنع العضو السائل، أو فيها من الغموض ما يثير لديه تساؤلات أخرى، فمن حقه وحده دون غيره من النواب أن يطلب توضيح ما خفي عنه.

والسؤال في هذا الإطار لا تترتب عليه مناقشة واسعة في المجلس، ولا ينجم عنه أية إجراءات مساءلة للوزير أو الوزارة مثل طرح سحب الثقة، لذلك لا تتطلب إجراءات توجيه الأسئلة أي تعقيدات إجرائية، وإنما تتم عادة بطرق مبسطة وسريعة.

ولم يخرج التشريع الفلسطيني عن هذه القاعدة،<sup>(134)</sup> فقد أعطى مشروع القانون الأساسي في المادة (43) لنواب المجلس التشريعي، حق توجيه الأسئلة والاستجواب إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، وممن في حكمهم، في حين أن النظام الداخلي للمجلس كان أكثر تفصيلاً في تحديد توجيه السؤال، فالمادة (75) أشارت إلى حق العضو في توجيه السؤال بهدف معرفة حقيقة ما، أو التحقق من حصول واقعة علم بها النائب ويريد التحقق من الإجراءات التي اتخذت بشأنها، كما اشترطت أن يكون السؤال واضحاً ومحدداً عن الأمر المراد الاستفهام عنه، وبدون أي تعليق، ونظراً لأهمية الجانب الإجرائي، من حيث الشكل والمضمون في قضايا المساءلة، فإن المشرع يلجأ عادة لوضع آليات محددة لاستخدام هذا الحق، وهي تختلف من بلد لآخر في قضايا السؤال، والذي يميل الأغلب منها إلى التبسيط والتسهيل، والبعض الآخر إلى وضع ضوابط مشددة.

لذا، فإن النظام الداخلي للمجلس في المادة (76) اشترط أن يقدم السؤال كتابه لرئيس المجلس، الذي بدوره يبلغه للوزير المعني، ويدرج في جدول أعمال المجلس على الأقل بعد مضي أسبوع من تاريخ إبلاغه للوزير المختص، على أن يخصص المجلس أول نصف ساعة من الجلسة للأسئلة، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك، ويقدم الوزير رده على الأسئلة المدرجة فقط في جدول أعمال المجلس، وله الحق في طلب تأجيل الجلسة، أما في حالة الاستعجال، وكما تشير المادة (70)، فيحق للوزير أن يجيب عن سؤال واحد فقط في أول جلسة للمجلس، حتى ولو كان غير مدرج على جدول أعمال المجلس، بينما أشارت المادة (79) إلى أن الأسئلة الموجهة للوزراء شفاهة أثناء المناقشة العامة لأي موضوع من الموضوعات لا تحتاج لأية إجراءات خاصة.

جدول (10): الأسئلة الموجهة للوزارات والمؤسسات التنفيذية  
خلال دورات المجلس<sup>(135)</sup>

عدد الأسئلة الموجهة لها						الوزارة أو المؤسسة
السادسة	الخامسة	الرابعة	الثالثة	الثانية	الأولى	
-	-	3	5	4	-	الشؤون المدنية
-	-	6	3	3	1	العدل
-	-	8	3	1	-	المواصلات
-	-	7	4	2	-	الصحة
-	-	6	6	5	1	المالية
-	-	5	4	3	-	البريد والاتصالات
-	-	3	-	5	-	الشؤون الاجتماعية
-	-	3	1	4	-	التخطيط والتعاون الدولي
-	-	7	1	2	-	الإسكان
-	-	4	-	2	-	العمل
-	-	3	-	4	-	الداخلية
-	-	3	-	1	-	سلطة الطاقة
-	-	1	-	1	-	الأشغال العامة
-	-	4	-	2	-	التعليم العالي
-	-	2	-	2	-	السياحة والآثار
-	-	4	-	3	-	الزراعة
-	-	2	-	3	-	التربية والتعليم
-	-	5	9	4	-	الحكم المحلي
-	-	3	4	3	-	التموين
-	-	2	1	4	1	التجارة والاقتصاد
-	-	-	1	2	-	الصناعة
-	-	-	-	-	-	البيئة
-	-	-	-	5	-	الأجهزة الأمنية
-	-	-	1	2	-	الشباب والرياضة

عدد الأسئلة الموجهة لها						الوزارة أو المؤسسة
السادسة	الخامسة	الرابعة	الثالثة	الثانية	الأولى	
-	-	-	1	-	-	الأسرى
-	-	1	-	-	-	الأوقاف
-	-	-	-	2	-	الثقافة والإعلام
-	-	82	44	69	3	المجموع

ويشير الجدول رقم (4) إلى الأسئلة الموجهة للوزراء ومسؤولي الأجهزة والمؤسسات التنفيذية خلال دورات المجلس المتعاقبة.

ينضح من الجدول رقم (10) الذي يبين مسار عمل المجلس التشريعي في ممارسة حقه في استخدام السؤال كأداة رقابية محاسبية، أنه منذ بدء تنصيبه في آذار 1996، قد استخدم أعضاء المجلس التشريعي هذا الحق (198) مره عبر أسئلة وجهت لأعضاء الحكومة ومسؤولي الأجهزة التنفيذية، توزعت خلال دورات المجلس على النحو المبين في الجدول، ففي الدورة الأولى وجه ثلاثة أسئلة فقط، والثانية تسعة وستين سؤالاً، والثالثة أربعة وأربعين سؤالاً، والرابعة اثنين وثمانين سؤالاً، وفيها سجل أعلى نسبة من الأسئلة، بينما الدوران الخامسة والسادسة لم تشهدا استخدام أي من أعضاء المجلس هذا الحق كما هو مبين في الجدول.

وقد ركزت معظم هذه الأسئلة على استيضاح العديد من القضايا المرتبطة بالشأن العام، وتوزعت على أربعة محاور رئيسية:

الأول: الرقابة العامة على أداء السلطة، مثل تلك المتعلقة بالفساد الإداري، والتجاوزات المالية، وقضايا الحريات العامة مثل حرية الرأي والتعبير،

والنشر، والاعتقال السياسي، وقد بلغت نحو 75 سؤالاً مثلت نحو 38 % من الأسئلة.

الثاني: يتعلق بالقضايا الاقتصادية، مثل قضايا الموازنة العامة، والاستثمار، والبطالة، ورواتب الموظفين، وقد شكلت نحو 42 سؤالاً بنسبه 13 % من مجمل الأسئلة.

الثالث: ركزت على قضايا ذات طابع إداري وتنظيمي، وبخاصة ما يتصل بهيكلية الوزارات والتعيينات في الوزارات والأجهزة والمؤسسات الرسمية وفي البلديات، وكانت حوالي 22 سؤالاً بواقع 21,5%.

الرابع: تناول قضايا اجتماعية تمس المصالح اليومية للجمهور، مثل الصحة والتعليم والتموين والإسكان والمواصلات والاتصالات، مشكلة نحو 53 سؤالاً، أي بنسبة 27,5% من مجموع الأسئلة.

من قراءة الجدول والمحاور التي تركزت عليها الأسئلة ونسبتها، يمكن بلورة الاستنتاجات التالية:

1. إن المجلس لم يستخدم أداة السؤال إلا ثلاث مرات في الدورة الأولى، وهذا يعود إما لضعف الخبرة البرلمانية لدى معظم الأعضاء، أو لغياب معارضة جدية، وسيطرة اللون السياسي الواحد، ما أدى لانتهاج المجلس سلوكاً اتسم بالمهادنة مع السلطة التنفيذية.
2. إن المجلس استخدم بكثافة أداة السؤال مع الوزراء ومسؤولي الأجهزة التنفيذية، بما فيها الأجهزة الأمنية في الدورة الثانية، وسجل في هذه الدورة، أيضاً، تجاوب أكبر عدد من المسؤولين لحضور جلسات السؤال، ما عكس تزايداً ملموساً للدور الرقابي للمجلس بفضل اكتسابه تجربة أكبر من الدورة الأولى، ويعود السبب في ذلك، أيضاً، لتداخل المصالح والفرز الذي حصل

في المجلس في أكثر من مناسبة، ليس على أساس اللون السياسي، بل على أسس واعتبارات أخرى، غير أنه وكما تشير محاضر جلسات الدورة الثانية، فإن عددا ليس بقليل من الإجابات لم يكن مقنعا، ما استلزم تحويلها إلى اللجان المختصة.<sup>(136)</sup>

3. حدوث تراجع في عدد من الأسئلة الموجهة للسلطة التنفيذية، إذا ما قورنت بالدورة الثانية، وهو يعكس تراجعا ملموسا في النشاط المحاسبي للمجلس على هذا الصعيد، في حين تشير محاضر جلسات المجلس للدورة الثالثة إلى (أن نحو 50% من الأسئلة التي وجهت للمسؤولين أحيلت إلى لجان المجلس المختصة، بسبب عدم قناعة النواب بالأجوبة المقدمة)،<sup>(137)</sup> ما يؤشر لتراجع كمي ونوعي في ممارسة المجلس لهذه الأداة.

4. عاود المجلس في دورته الرابعة لمزاولة نشاط ملحوظ في استخدام السؤال كأداة رقابية محاسبية، ووجه 82 سؤالا لممثلي السلطة التنفيذية، غير أنه لم يستدع أيًّا من مسؤولي الأجهزة الأمنية على الرغم من ارتكابها العديد من المخالفات، وورود العديد من الشكاوى على ممارستها، بما في ذلك اعتداءاتها على بعض أعضاء المجلس، واتخذ المجلس بشأنها قرارات عدة لم ينفذ أي منها، لكن على الرغم من العدد الكبير من الأسئلة في هذه الدورة، فإنه سجل تراجعا كبيرا في عدد الأسئلة التي انتهى منها أو اقتنع المجلس بالأجوبة المقدمة له، فقد كانت نحو 29 سؤالا فقط من أصل 82 سؤالا شكلت ما نسبته 35%.

5. تشير تجربة المجلس التشريعي في استخدامه هذه الأداة الرقابية المحاسبية، أنه لم يتم استخدامها استخداما فعالا، وبما يؤدي لتغيير سلوك السلطة التنفيذية في وقت استمرت فيه بتكرار الممارسات نفسها، وبخاصة الأجهزة الأمنية، ما يدل على الخلل في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى عدم

جدية المجلس التشريعي في متابعة القضايا التي لا يقنع بها ويتبعها بإجراءات محاسبية أشد حزما.

### 3-5-2 الاستجواب

يعد لجوء أعضاء المجلس إلى الاستجواب مرحلة متقدمة من ناحية الإجراءات المحاسبية للسلطة التنفيذية، ولا يتم اللجوء إليه إلا إذا تم التأكد من حدوث انحراف وخروج للحكومة أو أي من هيئاتها أو أفرادها عن برنامجها، أو تجاوزها لصلاحياتها ومسؤولياتها.

والاستجواب يعتبر أكثر خطورة على الوزارة من السؤال، إذ أن السؤال لا ينطوي على أية خطورة على المسؤول، بل عبارة عن علاقة شخصية ومباشرة ما بين النائب والوزير، ولا يستهدف لاستجلاء قضية ما، ولا يترتب عليها أي التزامات، بينما الاستجواب من الممكن أن يؤدي إلى مناقشات عامة في المجلس، تقضي إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة بأسرها، ونظرا لهذه الخاصية، فإن غالبية دساتير العالم أحاطت لجوء المجلس إلى استخدام الاستجواب بجملة إجراءات لضمان عدم انحراف استخدام هذه الأداة وتوظيفها في اتجاهات غير صحيحة، ولهذا، فقد أعطت للوزير المعني فرصة التحضير للرد على الاستجواب وجميع الوثائق والمستندات التي تؤكد رأيه وتحميه وتحمي الحكومة من سحب الثقة.

وقد نسج القانون الفلسطيني على المنوال ذاته، فقد نصت المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس على حق عضو المجلس التشريعي في استجواب الوزراء، على أن يكون الاستجواب واضحا ومحددا، فيما بينت المادة (80) من النظام شروط الاستجواب وإجراءاته التي جاءت على النحو التالي:



1. يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً، ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته، على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحة للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.
2. للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ماعدا الأسئلة.
3. لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس، ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.
4. يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة سحب الثقة عن الوزراء أو أحدهم، مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.
5. يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده، فلا ينظر به إلا إذا طلب ذلك خمسة أو أكثر من أعضاء المجلس.

ومن خلال متابعة أعمال المجلس في دوراته المتعاقبة، نجد انه لم يمارس الاستجواب سوى في ثلاث حالات:

أولاً: على أثر تقرير هيئة الرقابة العامة، وورود اتهامات بالفساد، وسوء استغلال للسلطة، فقد قامت اللجنة التي شكلها المجلس التشريعي لدراسة تقرير هيئة الرقابة العامة في نهاية أعمالها بتوجه 39 رسالة لمسؤولي جميع الوزارات ومؤسسات السلطة المعنية، وتم حضور إما وزراء أو وكلاء وزارات، أو ممثلين عن تلك الوزارات والهيئات والمؤسسات.

واستناداً إلى ذلك، قامت اللجنة بتقديم توصيات كان من أبرزها<sup>(138)</sup> (مناشدة المجلس التشريعي بضرورة الطلب إلى السلطة الوطنية بحل مجلس الوزراء، وإعادة تشكيله على أسس جديدة من التكنوقراط والكفاءات، بالإضافة إلى عدم إعادة أي وزير من الوزراء الذين ثبت تورطهم في مخالفات إدارية وقانونية ومالية، إلى منصبه، كذلك طلب تقرير اللجنة بإعطاء هيئته الرقابة العامة الصلاحيات الكاملة للقيام بإصلاح إداري وتنظيمي شامل، وتنفيذ ما ورد من توصياتها).<sup>(139)</sup> وفي ضوء ذلك، اتخذ المجلس التشريعي قراره رقم (2/16/195) في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله ما بين 28-31/7/1997، وطالب فيه الرئيس بإعادة تشكيل مجلس الوزراء من ذوي الكفاءة والتخصص، على أن يتم ذلك في مدة لا تتجاوز شهر سبتمبر من العام نفسه، وأحال المجلس تقرير اللجنة الخاصة المشكلة من المجلس التشريعي لمتابعة تقرير هيئة الرقابة العامة للرئيس ياسر عرفات، بما فيها من مداخلات الوزراء والأعضاء والوثائق لدراساتها واتخاذ الإجراءات اللازمة للتدقيق والمحاسبة، وما يتوجب اتخاذه من إجراءات قانونية وإدارية.

الثانية: استجواب وزير الحكم المحلي د. صائب عريقات في الجلسة الرابعة المنعقدة في (5/4/1998)<sup>(140)</sup> بناء على طلب وقعه 25 نائباً، وذلك لعدم تطبيق قانون الانتخابات المحلية واستمرار التعيينات في المجالس المحلية والبلدية، خلافاً للقرار الذي دعا إلى وقف التعيينات، تمهيداً لإجراء الانتخابات للمجالس المحلية، وبعد إجابة الوزير عن أسئلة النواب، قام رئيس المجلس بتكليف لجنة الداخلية والأمن ببحث الموضوع الذي جرى الاستجواب بشأنه، وتقديم توصياتها للمجلس، وبناء على توصيات اللجنة اتخذ المجلس قرارين (3/6/70) (3/6/271)<sup>(141)</sup> في جلسته المنعقدة

بتاريخ 1998/5/11، دعا فيهما إلى وقف تعيين المخاتير، وإلى ضرورة العمل على إجراء الانتخابات المحلية بأسرع وقت ممكن، على أن لا يتعدى نهاية العام 1998، ووقف التعيينات في المجالس المحلية إلا في الحالات الضرورية والاستثنائية (شغور العضوية).

الثالثة: استجواب وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي في الجلسة الاستثنائية المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ 1999/1/28 بناء على قرار المجلس التشريعي رقم (3/17/353) المتخذ في الجلسة السابعة عشرة المنعقدة في رام الله بتاريخ 1999/1/5، جراء عدم تقديمه للموازنة العامة للعام 1999 في الموعد المحدد، وقد اتخذ القرار بناء على التقرير الذي قدمه د. عزمي الشعبي، رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية، والذي أشار فيه إلى أن وزير المالية أفاد بأنه قد أعد الموازنة وقام بتسليمها للرئيس ياسر عرفات بتاريخ 1998/11/17 لعرضها على مجلس الوزراء، وأن مجلس الوزراء لم يناقش مشروع الموازنة لغاية بداية العام 1999، وكذلك وعد وزير المالية بتقديم الحساب الختامي عن السلطة الوطنية للعام 1998 خلال أيام، ولكن اللجنة لم تستلمه، وأوصى بتحميل مجلس الوزراء المسؤولية الكاملة عن عدم تقديم الموازنة في موعدها المحدد وفقاً لقانون الموازنة<sup>(142)</sup>. وفي نهاية جلسة الاستجواب، اتخذ المجلس القرار رقم (3/أ11/362) وجه فيه اللوم إلى مجلس الوزراء بسبب تأخيره تقديم مشروع الموازنة للعام 1999 كما قرر منح الوزارة مدة أقصاها ثلاثة أسابيع بدءاً من تاريخه لتقديم الموازنة، على أن يعقد المجلس جلسة خاصة لسحب الثقة من الحكومة إذا انقضت المدة القانونية التي حددها دون تقديم مجلس الوزراء للموازنة، والجدير بالذكر أن دورة المجلس الثالثة انتهت في العاشر من شباط من العام نفسه، قبل انتهاء الأجل القانوني المحدد لتقديم الموازنة، ولم

يقدم وزير المالية مشروع الموازنة للمجلس، ولم يتخذ المجلس بعد ذلك في دورته الرابعة أي إجراءات لتنفيذ قراره السابق، وهو ما يعتبر مؤشراً مهماً على أن المجلس حتى عندما ينجح في عقد جلسة استجواب، ويتخذ قرارات بتهديد الحكومة أو أحد وزرائها بسحب الثقة، فإنه لا يمتلك الإرادة لمتابعة وتنفيذ قراراته، هذا علاوة على أن المجلس لم يقم باستجواب بعض قادة الأجهزة الأمنية الذين كانوا وراء الاعتداء على عدد من أعضاء المجلس، واكتفى بالشجب والتتديد ومطالبة السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات عقابية بحقهم.

### 3-5-3 جلسات الاستماع

تبنى المجلس التشريعي أسلوب جلسات الاستماع العامة حول موضوعات محددة، وهي وسيلة شبيهة بالاستجواب، وتهدف إلى (لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين يجري نقاشه قصد تدارك ما اعتراه من خلل، ومن ثم تطويره نحو الأفضل، لكن دون التعرض لاستمرار الوزير أو الحكومة في الحكم)،<sup>(143)</sup> وبما يؤدي إلى بناء تصور مشترك بين الحكومة والمجلس حول القضية موضوع البحث، ويتيح هذا الأسلوب مشاركة المواطنين ذوي العلاقة في جلسات الاستماع التي تعقدتها اللجان المختصة في المجلس، وإشراكها في مراقبة السلطة التنفيذية، واقتراح الحلول لهذه المشاكل، جنباً إلى جنب مع ممثليهم في المجلس. ويشير د. عزمي الشعيبي إلى أنه (كلما كانت هذه الشرائح الاجتماعية منظمة أكثر كانت تدرك مصالحها أكثر وتدافع عنها بشكل جيد، وهذا ما بدا واضحاً من خلال مناقشة مشروع قانون العمل، فإن أصحاب الأعمال كانوا منظمين، ويعرفون ماذا يريدون، وتقدموا بتفاصيل حول القانون، بينما العمال لم تكن لديهم الصورة واضحة ولم يتقدموا بأشياء ملموسة).<sup>(144)</sup> وقد عمدت لجان المجلس التشريعي إلى استخدام هذا الأسلوب منذ الدورة الرابعة، حيث اتخذت

منحيين، جلسات استماع عامة، وخاصة، وقد دعت لجنة التربية والقضايا الاجتماعية إلى عقد ثلاث جلسات استماع خاصة حول موضوع واحد حول الأدوية والصيدالة في كل من رام الله وغزة، حضره عدد كبير من المواطنين والمختصين، وذوي العلاقة وممثلي الهيئات والوزارات الرسمية، وقد أفضت هذه الجلسة لأن تتقدم لجنة الصحة المنبثقة عن لجنة التربية والقضايا الاجتماعية بتقرير اتخذ المجلس بموجبه القرار رقم (5/1/469)، بتاريخ (2000/6/7)<sup>(145)</sup>، طالب فيه السلطة التنفيذية بالإسراع بإحالة رزمة القوانين الصحية، وتوحيد الرقابة الدوائية على المعابر، والطلب من وزارة الصحة تفعيل دور اللجنة الفنية الدوائية وممارستها صلاحياتها كافة، وتطبيق نظام موحد لتسجيل الأدوية في أنحاء الوطن كافة، وعدم التساهل في ذلك.

كما عقدت لجنة استماع خاصة أخرى بدعوة من لجنة الرقابة وحقوق الإنسان حول حرية الرأي والتعبير في الدورة الخاصة، آب 2000، ولم تنجح في الخروج بتوصيات محددة يتخذ المجلس قراراً بشأنها، في حين لجأ المجلس إلى جلسات الاستماع العامة في ست حالات، ثلاث منها في دورته الأولى، والباقي واحدة في كل دورة. كانت الأولى في الجلسة الثانية والثلاثين، المنعقدة بتاريخ 1996/12/23 حول سبب التأخير في تقديم الموازنة، وفي جلسة الاستماع هذه اتخذ المجلس قراره رقم (1/35/143)، ووجه فيه اللوم للسلطة التنفيذية لعدم تقديمها الموازنة العامة لمناقشتها وإقرارها حسب الأصول، ومنح وزارة المالية أسبوعين لتقديم الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 1997 للمجلس التشريعي.

الحالة الثانية وجهت لوزير التموين عبد العزيز شاهين، بخصوص تطورات قضية الطحين الفاسد في الجلسة الخامسة والثلاثين المنعقدة ما بين 22-

1997/1/23، واتخذ المجلس قراره رقم (1/35/142) كلف فيه لجنة الرقابة العامة بتقصي الحقائق حول هذه القضية. وفي ضوء تقرير اللجنة حول الموضوع اتخذ المجلس قرارا رقم (2/3/156) بتاريخ 1997/4/3، طالب فيه السلطة بإعطاء صحة المواطن الأولوية المطلقة، وتطبيق مبادئ الأصول المالية والنظامية في المشتريات، وإحالة الملف إلى مجلس الوزراء لاتخاذ الإجراءات المناسبة، كذلك استمع المجلس في جلسته السابعة والثلاثين المنعقدة ما بين 3-1997/2/13 إلى أجوبة وزير العدل حول مقتل المواطن يوسف البابا، أثناء التحقيق معه على الرغم من تشكيل لجنة تقصي حقائق حول قضية المواطن المذكور.

وفي الجلسة الثامنة من الدورة الثانية التي عقدت ما بين 6-1997/5/7 استمع المجلس إلى اللواء عبد الرازق اليحيى، رئيس لجنة التنسيق العسكرية عن الجانب الفلسطيني في اللجنة العسكرية العليا المشتركة الفلسطينية-الإسرائيلية، وأجاب عن أسئلة النواب واستفساراتهم حول قضايا تتعلق بالوضع الأمني والسياسي.

الحالة الخامسة: عقدت جلسة استماع لوزارة الصحة حول المرض البوابي في مخيم عين بيت الماء بمحافظة نابلس، وذلك في الجلسة الحادية عشرة المنعقدة بتاريخ 1998/2/2، وقدم في الجلسة وكيل وزارة الصحة وطاقم من الخبراء والفنيين تقريرا عن نتائج الفحص والتحليل التي توصلت لها الوزارة، وأجاب الوكيل والخبراء عن أسئلة النواب، وفي نهاية الجلسة كلف المجلس لجنة خاصة لمتابعة نتائج الفحوصات المخبرية.

الحالة السادسة: عقدت جلسة استماع وهي الأخيرة التي يقوم بها المجلس التشريعي حول قيد الأراضي في فلسطين بتاريخ 1999/6/22، وقد دعي

لها وزراء العدل والإسكان والحكم المحلي والمالية، وبعد المناقشة اتخذ المجلس قراراً رقم (4/أ4/388) طالب فيه بإنشاء هيئة مستقلة تختص بتسجيل ومسح الأراضي في فلسطين.

### 3-5-4 لجان التحقيق

شكل المجلس التشريعي لتحقيق مهامه الرقابية التنفيذية والمحاسبية، وفي إطار سعيه لتعميق إطلاعه على القضايا المطروحة لجاناً خاصة لمتابعة قضية محددة، وذلك استناداً إلى نظامه الداخلي، وكذلك القانون الأساسي، حيث أشارت المادة (45) إلى أن "للمجلس أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة".

كما خول النظام الداخلي للمجلس هذه اللجان بعض الصلاحيات لتسهيل إنجاز أعمالها في تقصي الحقائق عبر:

- الطلب من خلال رؤسائها من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تدخل في نطاق اهتمامها أو في حدود اختصاصها.
- حرية الوصول إلى الوثائق والمستندات المتعلقة بالموضوعات ذات الصلة بالقضية التي تحقق فيها.
- القيام بزيارات ميدانية لمقار الوزارات والهيئات الرسمية المعنية للإطلاع والتعرف عن كثب عن تلك المعلومات.
- دعوة الشهود للاستماع لشهاداتهم، وشهادة خبراء من ذوي الاختصاص إذا اقتضى الأمر ذلك.

وكيفية البرلمانات في العالم، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني اعتبر تشكيل لجان التحقيق البرلمانية جزءاً لا يتجزأ من عمله الرقابي، ودأب منذ قيامه على ممارسة دوره عبرها، وقد ميز المجلس عند معالجة أي موضوع من الموضوعات التي تعرض عليه وإحالتها للجان التحقيق، بين لجان عمل المجلس الدائمة، واللجان المؤقتة أو الخاصة التي تشكل بقرار ولأمر محدد.

**اللجان الدائمة:** وقد سبق الإشارة إلى تشكيل هذه اللجان ومهامها ودورها وتركيباتها وآليات عملها، إلا أنه فيما يتعلق بدورها الرقابي، فقد طور المجلس منذ الدورة الثانية، طريقة رفع توصيات هذه اللجان للمجلس، بأن تفرغ توصياتها بصورة مشاريع قرارات مقترحة ليقوم المجلس بتبنيها، وذلك لتوفير الوقت والجهد. ويشير الجدول رقم (11) إلى أهم القضايا التي حققت بها لجان المجلس الدائمة.



جدول رقم (11) أهم القضايا التي حققت فيها لجان المجلس الدائمة<sup>(146)</sup>

القضية	رقم قرار المجلس	تاريخه	توصية اللجنة
1- الشركات الاحتكارية	1/4/27	1996/5/9	أوصت اللجنة الاقتصادية المنعقدة بتاريخ 1996/6/20 بضرورة تشكيل لجنة تفصي حقائق بخصوص الشركات الاحتكارية وشبه الاحتكارية أو ذات الامتيازات الخاصة.
2- الدقيق الفاسد	1/35/144	1997/1/23	أوصت اللجنة بتحميل وزير المالية، ووزير التموين المسؤولية الكاملة على المخالفات الإدارية والمالية المرتكبة، وبإلغاء دور وزارة التموين في الاستيراد وتوزيع المواد الاستراتيجية.
3- الكسارات في جيبوس وكفر جمال	2/12/178	1997/6/5	كانت اللجنة مؤلفة من ثلاث لجان دائمة من المجلس، هي الاقتصادية، المصادر الطبيعية، والرقابة العامة، وقد أوصت بإحالة نتائج التحقيق إلى القضاء والنائب العام، ومنع إقامة أي كسارة في قرية جيبوس، وكفر جمال.
4- إطلاق سراح الطلاب المعتقلين	1/21/107	1996/9/12	تنفيذ قرار محكمة العدل العليا بالإفراج عن الطلاب العشرة المعتقلين.
5- مقتل رشيد الفتياني	1/21/133	1996/15/5	إيقاف ممارسات الأجهزة الأمنية في السلطة الوطنية الفلسطينية التي تتسبب بانتهاك حقوق الإنسان الفلسطيني.
6- اعتقال داود كتاب	2/11/171	1997/5/28	استنكار اعتقاله، وتوضيح أنه لم يبتث جلسات المجلس إلا بناء على عقد مبرم رسمياً مع المجلس التشريعي.
7- التدقيق في الحساب الخاص بوزارة الشباب والرياضة	2/26/238	1998/1/7	إلزام وزارة الشباب والرياضة بتوزيع الموارد المتاحة لها بطريقة عادلة وفقاً لاحتياجاتها الفعلية، ووفقاً لاحتياجات المؤسسات الرياضية والشبابية التابعة لها.
8- معبر الكرامة	3/13/3/29	1998/11/4	التأكيد على أن تكون مديرية المعابر إحدى مديريات وزارة الداخلية وتحديد مهام وصلاحيات جميع العاملين.
9- وفاة وليد القواسمي	3/13/330	1998/11/5	- الكف عن ممارسة التعذيب أثناء التحقيق. - عدم التدخل في عمل الأطباء لضمان استقلالية وحرية عملهم.
10- أحداث مدينة رفح	4/1/366	1999/3/16	قدمت هذه اللجان تقريرها حول الأحداث في الجلسة الثانية في الدورة الرابعة في 1999/4/6 وأكد فيها رفض أخذ

القضية	رقم قرار المجلس	تاريخه	توصية اللجنة
			القانون باليد، ويطالب السلطة التنفيذية بالتصدي لها بحزم. تحديد مهام وصلاحيات الأجهزة الأمنية ووقف المظاهرات المسلحة. إلغاء محاكم أمن الدولة.
11-أصحاب أراضي مطار غزة الدولي	4/2/369	1999/4/6	مطالبة كل من وزراء الإسكان، والعدل، والمالية حضور جلسة خاصة لمناقشة القضية في المجلس.

**لجان التحقيق المؤقتة أو الخاصة:** وقد عمد المجلس إلى تشكيلها استنادا إلى المادة (48) الفقرة (3) من نظامه الداخلي، للتحقيق أو لمتابعة قضية محددة، على أن ينتهي عملها بعد انتهاء المهمة التي توكل لها، غير أن النظام الداخلي لم يحدد مجال هذا التحقيق ونطاق عمل هذه اللجان، لكن من التجربة العملية اتضح أنه يمتد ليشمل كافة القضايا التي تمس المصلحة العامة، والتي يرد بها شكاوى أو يبادر المجلس للتعامل معها، ويعتقد بوجود خلل إداري أو قانوني أو مالي، وبخلاف اللجان الدائمة، فإنها لا تملك صلاحيات إصدار قرارات في الموضوعات المكلفة بها، وإنما تعود للمجلس لطرح توصياتها عبر التقارير التي تعدها عن نتائج أعمالها، والتي يمكن أن تصاغ بمشاريع قرارات، وقد شكل المجلس التشريعي منذ تنصيبه في آذار 1996 عشر لجان خاصة يستعرضها الجدول رقم (12).

جدول رقم (12): القضايا التي حققت بها لجان التحقيق الخاصة<sup>(147)</sup>

القضية	رقم القرار	تاريخه	توصية اللجنة
1- تدفق مجاري بيت لحم إلى مناطق الريف الشرقي	1/4/23	1996/5/9	صدرت توصيات اللجنة بقرار رقم (1/7/46) بتاريخ 1996/6/6، طالبت فيه بوضع المشروع تحت إشراف وزارة الحكم المحلي، وتشكيل لجنة تحقيق للتحقيق في حسابات المشروع، ووقف مديره العام عن العمل، وتعيين مدير عام كفاء... الخ.
2- مشروع مجاري رفح	1/7/46	1996/6/6	ترتيب لقاء مع الجهات الممولة لمناقشة تقرير لجنة تقصي الحقائق. ترتيب وزارة الحكم المحلي لقاءً مع سكان المدينة لمناقشتهم فيما تم الاتفاق بين الوزارة والجهات الممولة.
3- استشهاد المواطن محمود الجميل	1/15/78	1996/8/1	مطالبة السلطة التنفيذية بإعلان نتائج التحقيق على الشعب، والمطالبة بالإفراج عن جميع المعتقلين الذين لم تثبت إدانتهم.
4- الشركات الاحتكارية	1/9/57	1996/6/20	إعداد ملفات كاملة عنها، ومناقشتها مع الجهات المعنية في السلطة التنفيذية ومن ثم إعداد توصيات المجلس.
5- يوسف البابا	1/37/149	4- 1997/2/13	اتخاذ الإجراءات الرادعة بحق كل الأجهزة الأمنية التي تتناول على القانون وتؤدي المواطنين بتجاوزاتها. تحديد صلاحيات الأجهزة الأمنية. عدم السماح لأية جهة أمنية أن تتدخل بشؤون المواطنين سوى الشرطة المخولة بذلك. مسألة مدير عام الجهاز المسؤول عن قتل المواطن.
6- تقصي الحقائق والتحقيق حول تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول	2/11/169	1997/5/27	-توزيع التقرير على التشريعي مرفقا برسالة أمين عام الرئاسة الطيب عبد الرحيم. تشكيل لجنة مشتركة من لجنة الرقابة العامة،

القضية	رقم القرار	تاريخه	توصية اللجنة
			والشؤون المالية لمناقشة التقرير وإعداد تقرير شامل عنه، وقد تضمن تقرير اللجنة التوصيات التالية: أن يقوم المجلس بتوجه اللوم للسلطة التنفيذية لعدم تعاونها مع المجلس. أن تقوم هيئة الرقابة العامة بالرقابة على الأجهزة الأمنية، ووضع حد لتدخل أفرادها في الشؤون العامة، ووقف التنافس بين مسؤوليها. إقرار قوانين محددة وتوحيد القوانين بين الضفة والقطاع واستكمال القوانين المالية. وقف موظفين محددين عن العمل، والطلب من السلطة التنفيذية بفتح تحقيق في مواضيع محدد لمحاسبة مسؤولين حسب الأصول وإحالتهم للنائب العام، وملاحقتهم جنائياً. استرداد الأموال العامة النقدية والعينية التي صرفت لمسؤولين خلافاً للقانون.
7- لجنة تقصي حقائق بخصوص الاعتراضات المقدمة من السلطة التنفيذية على التقرير المقدم من اللجنة الخاصة حول تقرير هيئة الرقابة العامة	2/20/203	13- /10/15 1997	الطلب إلى الوزراء أو من شملهم التقرير بالتقدم إلى اللجنة بالتوصيات المطلوبة. تضع اللجنة تقريرها في مدة 45 يوماً. يتم رفعه للرئيس لاتخاذ الإجراءات المناسبة في مدة أقصاها 45 يوماً. أسفرت هذه المتابعة عن مجموعة من القرارات والمراسيم الرئاسية لوضع قرارات وقوانين المجلس موضع التنفيذ، مع وعودات من الرئيس بتغيير وزاري عاجل.
8-مقتل محي الدين الشريف	-	1998/4/14	واصلت اللجنة عملها وأوصت في تقريرها المقدم للمجلس في جلسته 23-1998/6/30 تحت رقم 3/8/297 إحالة ملف القضية للقضاء من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة.
9- لجنة التحقيق حول الاعتداء على عدد من نواب المجلس	3/18/321	1998/8/31	أحيل الملف إلى القضاء العسكري، وأوصى بمحاسبة المتورطين وتقديمهم للقضاء العسكري.
10- الاعتداء على النائب عبد الجواد صالح	4/14/428	/12/30 1999	أوصت اللجنة بمحاسبة المتورطين في حادث الاعتداء على النائب عبد الجواد صالح.

يمكن استخلاص العديد من النتائج من قراءه الجدولين (9 و10) حول نشاط لجان التحقيق العامة والخاصة التي شكلها المجلس خلال دوراته السابقة والتوصيات الصادرة عنهما:

- إن بعض الوزراء والمسؤولين في الأجهزة التنفيذية لا يستجيبون ولا يتعاونون بالقدر الكافي مع اللجان المشكلة، وبما يسهل عمل اللجان ويمكنها من الوصول للمعلومات والحقائق.
- لم يراعَ عند تشكيل اللجان وجود أخصائيين بالقانون من أعضاء المجلس التشريعي، أو أن اللجنة عند تشكيلها لا تستعين بخبراء، عند إجراء التحقيق وإعداد التقارير بعد انتهاء عملها.
- غياب أسس ومبادئ عامة تحكم عمل هذه اللجان وآليات عملها، مما كان يفرض على كل لجنة وضع منهج عملها وحدها.
- إن غالبية توصيات اللجان التي ترجمت بقرارات من المجلس لم تجد طريقها للتنفيذ، ولم تتعاون السلطة التنفيذية معها في معظم الحالات، وذلك بسبب عدم قدرة المجلس على إلزام السلطة التنفيذية، وعدم وجود مرجعية قانونية ودستورية تجبرها على تنفيذ قرارات المجلس، ويشير د. حسن خريشة، عضو المجلس التشريعي إلى أن المسؤولية تقع على عاتق رئاسة المجلس (لمتابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بتوصية اللجان الخاصة، والتي لا تقوم بالعادة بتلك المتابعة).<sup>(148)</sup>

### 3-5-5 حجب الثقة

تعتبر ممارسة المسؤولية السياسية للمجلس النيابي بصورة سحب الثقة من الوزارة كلها أو أحد أفرادها إحدى الأدوات المهمة والفاعلة، ودعمه رئيسية

من دعائم النظام البرلماني، وأحد أركانه الجوهرية، إذ أنها آخر وسيلة يلجأ لها المجلس بعد لجان التحقيق لمحاسبة الحكومة أو أحد أعضائها.

وقد حدد المجلس التشريعي في نظامه الداخلي صلاحية حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد أعضائها في موضعين، ولكن ليس بصورة مستقلة، باعتبارها أداة من أدوات الرقابة التي يمتلكها المجلس:

الأول: في الفقرة الرابعة من المادة (80) حول شروط الاستجواب، بمعنى أن حجب الثقة قد ربط بالاستجواب كشرط لازم له، حيث أشارت إلى أنه (بعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك، إذا لم يقتنع، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزارة أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن).

والموضوع الآخر في المادة (81) التي تتعلق بالاستعجال بالنظر، أي وفق إجراءات استثنائية وليست أصيلة، حيث أشارت إلى أن للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه، بما فيه قرار بمنح أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء، ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات التالية:

- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل.
- بموجب طلب من مجلس الوزراء.
- بناء على طلب اللجنة المختصة.

في حين أن القانون الأساسي تناول موضوع سحب الثقة في ثلاث حالات خصص لكل منها مادة.

الأولى: المادة (44)، ونصت على: (1- يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد استجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس. 2- يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه).

الثانية: المادة رقم (68) والتي تشير إلى المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء أمام المجلس التشريعي، وقد نصت على:

1. إن الوزراء مسؤولون أمام رئيس السلطة الوطنية، كلاً في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.
2. مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي.

الثالثة والأخيرة: رقم (71) والتي تشير إلى قيام الرئيس بطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أو بعضهم، أمام المجلس التشريعي، ويتم حجب الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، ويترتب عليها انتهاء مهام من حجبت عنه الثقة.

وبالنظر إلى تركيبه الحكومة الفلسطينية، استناداً للاتفاق الانتقالي طابا-واشنطن، تشير (المادة الخامسة)<sup>(149)</sup> منه إلى ثلاثة أنواع لعضوية الحكومة، فمنهم أولاً الرئيس بحكم منصبه كرئيس للسلطة، ومنتخب مباشرة من الشعب،

وثانياً: أعضاء المجلس المنتخبون الذين يختارهم الرئيس ويقترحهم على المجلس، ليصادق عليهم كأعضاء في مجلس الوزراء، والأعضاء غير المنتخبين، والذين نص عليهم بحدود 20% من عدد أعضاء الحكومة، والذين يعينهم الرئيس، ولم يرد أي نص في الاتفاق يعطي المجلس حق منحهم الثقة. في حين أن المادة (15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي توجب على رئيس السلطة الوطنية، بعد اختيار مجلس الوزراء، أن يقدمهم لأول جلسة يعقدها المجلس للتصويت على الثقة. وكذلك في حالة حجب الثقة عن أي واحد منهم يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلاً عنه خلال أسبوعين، أو عند إجراء أي تعديل وزاري، أو إضافة أحد الوزراء، أو ملء شاغر، يتقدم الوزراء الجدد للمجلس في أول جلسة يعقدها المجلس للتصويت على الثقة بهم، ونص صراحة على عدم جواز أحقية أيٍّ منهم في ممارسة مهام منصبه إلا بعد حصوله على ثقة المجلس به.

هذه الإشكالية في المرجعية القانونية والدستورية للثقة بالحكومة، ما بين النظام الداخلي للمجلس والاتفاق الانتقالي خلق وضعاً مربكاً، وزاد في تأزم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبخاصة في ظل عدم المصادقة وسريان القانون الأساسي الذي كان من الممكن أن يشكل مرجعية دستورية، وهو ما يفسر لاحقاً لماذا لم ينجح المجلس ولا مرة واحدة في دفع قضية سحب الثقة إلى النهاية.

وعليه، وفي ضوء تجربة المجلس التشريعي مع السلطة التنفيذية، وعلى مدار الدورات السابقة، فإن المجلس التشريعي استخدم أو لوح باستخدام هذا الحق في المناسبات التالية:



سحب الثقة من الحكومة: لم تسجل في محاضر جلسات المجلس التشريعي أو في معرض القرارات التي اتخذها خلال الدورتين الأولى والثانية، أية طلبات لسحب الثقة من الحكومة، على الرغم من دعوات بعض الأعضاء التي لم تكتمل إجراءاتها القانونية، حسب النظام الداخلي للمجلس، في حين أنه كان هناك مبرر قوي لدى المجلس لطلب سحب الثقة من الحكومة بعد أن شكل لجنة خاصة لتقصي الحقائق لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، وثبت تورط بعض أعضاء الحكومة في قضايا فساد مالي وإداري حسب تقرير اللجنة، وقد اكتفى المجلس في قراره رقم (2/16/195) بتاريخ 1997/7/31 الطلب إلى الرئيس ياسر عرفات بإعادة تشكيل مجلس الوزراء من ذوي الكفاءة والتخصص والالتزام، على أن يتم ذلك في مدة لا تتجاوز شهر سبتمبر من العام نفسه، وأحال له تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها، إضافة لمداخلات الوزراء والأعضاء والوثائق لدراستها، وخوّلته اتخاذ الإجراءات اللازمة للتدقيق والمحاسبة، وما يتوجب من إجراءات إدارية أو قانونية تجاه ذلك.

وكما هو واضح، فإن المجلس تخلى عن استخدام هذه الأداة المحاسبية على الرغم من ثبوت تورط أطراف من الحكومة في قضايا فساد مالي وإداري، وحتى الذين كانوا جريئين، ووقفوا وطالبوا بحجب الثقة كما تقول د.حنان عشاوي فعندما تم (استدعاؤهم ومخاطبتهم صوتوا مع الحكومة، وهذه أفقدت المجلس بشكل عام وكثيراً من أعضائه المصدقية، وحسب رأيها فإن هذا التصرف كان الضربة القاضية، لأن هذا كان يشير إلى عدم الاستعداد بالقبول بمبدأ المحاسبة، وقبول التداخل بالصلاحيات التنفيذية والتشريعية، هذا التداخل الذي ألغى فصل السلطات). (150)

وهكذا، فالمجلس (فضل المساومة مع السلطة التنفيذية) وأحال الموضوع إليها، لتأخذ الإجراءات التي كان ينبغي أن يأخذها بنفسه لا أن يتنازل عن صلاحياته لطرف آخر.

إن سلوك المجلس التشريعي هذا، أثار في حينه تساؤلات كبيرة على مدى جدية المجلس لأداء دوره الرقابي، وفي ترسيخ تقاليد ديمقراطية برلمانية حقيقية تستند إلى أسس من المكاشفة والرقابة والمحاسبية، الأمر الذي فشل به في جولته الأولى.

ويبدو أن خيبة الآمال من الوعود التي تلقاها المجلس في دورته الثانية، من السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات محاسبية قد شكلت حافزا لديه في الدورة الثالثة، ليأخذ زمام المبادرة مجدداً ويتقدم باتخاذ إجراءات محاسبية تجاه السلطة التنفيذية، ويتخذ قرار (3/6/269) في الجلسة السادسة من الدورة الثالثة، المنعقدة في مدينة غزة بتاريخ 1998/5/11 بالدعوة لعقد جلسة خاصة حسب الأصول القانونية لحجب الثقة عن الحكومة، بسبب عدم ردها على الملاحظات التي أرسلت لها في جلسته السابقة المنعقدة في غزة بتاريخ 1998/4/28. وفي الجلسة السابقة التي عقدها المجلس في غزة بتاريخ 1998/5/30م، اتخذ القرار رقم (3/7/282)، بإجراء تصويت على طرح الثقة بالحكومة، يوم الاثنين 1998/6/15، وفي اليوم المحدد لإجراء التصويت تلقى المجلس رسالة من الرئيس ياسر عرفات طالب فيها رئاسة المجلس تأجيل جلسة المجلس لطرح الثقة بالحكومة لمدة عشرة أيام لإجراء المشاورات من أجل تشكيل حكومة جديدة، وعرضها على المجلس التشريعي الفلسطيني لنيل الثقة، وقد اتخذ المجلس بناء على هذه الرسالة قراره رقم (3/24/289)، وأجلّ الجلسة إلى يوم الخميس 1998/6/25.

وفي الجلسة الثانية المنعقدة في 1998/6/24 والتي عقدت لسحب الثقة من الحكومة لعدم تقديم رئيس السلطة الوطنية تشكيلة الحكومة الجديدة، فقد أبلغ رئيس المجلس أعضاء المجلس أن الرئيس ياسر عرفات بعث برسالة إلى المجلس في اليوم نفسه، طلب فيها مهلة جديدة لمدة أسبوعين، بسبب عدم اكتمال المشاورات لتشكيل مجلس وزراء جديد، وفي ضوء ذلك اتخذ المجلس قراره رقم (3/8/290) بإمهال رئيس السلطة الوطنية مدة عشرة أيام أخرى، وقد تكرر طلب الإمهال في الجلسة التاسعة، والعاشر وكان المجلس يوافق في كل مرة على تجديد المهلة إلى أن عرض رئيس السلطة الوطنية التشكيل الوزاري الجديد في 1998/8/5.

لقد دلت تجربة المجلس في محاولته الأولى لحجب الثقة عن الحكومة، والأسلوب الذي تعاملت به السلطة التنفيذية في إفراغ محتوى هجوم المجلس باللجوء إلى أسلوب المماطلة والتسويف، والمطالبة بالتمديد، واستجابة المجلس المتوالية لهذه اللعبة، على ضرورة أن يعيد المجلس النظر بأشكال وأساليب عمله الرقابية، وأن لا يلجأ إلى استخدام هذه الأداة إلا إذا كان واثقا من تنفيذ تهديده، لأن هذه التجربة وما أفرزته من نتائج بعد تقديم تشكيلة الحكومة الجديدة التي جاءت بعكس مطالب المجلس وقراراته أن واصلت السلطة التنفيذية لسياسة إدارة الظهر للمجلس وقراراته، وعدم أخذ تهديداته بجديّة.

المحاولة الثانية لحجب الثقة جرت في الجلسة الاستثنائية الحادية عشرة المنعقدة في رام الله بتاريخ 1998/1/28، إثر استجواب وزير المالية بسبب تأخير الحكومة تقديم مشروع الموازنة العامة للعام 1999، وقد اتخذ المجلس قراره رقم (3/11/361)، حيث وجه اللوم لمجلس الوزراء بسبب تأخيره تقديم مشروع

الموازنة، وحمله المسؤولية القانونية، وأعطاه مهلة مدتها 3 أسابيع تبدأ من اليوم نفسه الذي اتخذ فيه القرار، على أن يعقد جلسة خاصة لسحب الثقة إذا انقضت المهلة القانونية دون تقديم مشروع الموازنة.

ونظرا لانتهاج الدورة الثالثة في 10/2/1999 قبل انتهاء المهلة المحددة لمجلس الوزراء، فقد قرر المجلس في جلسته الأولى من الدورة الرابعة المنعقدة في 15/3/1999 منح مجلس الوزراء مهلة عشرة أيام أخرى على أن يعقد المجلس جلسة في 25/3/1999 لبحث مسألة حجب الثقة، لكن السلطة التنفيذية واصلت سياسة المماطلة، وأرسل وزير المالية رسالة عبر وزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو بتاريخ 15/3/1999 يطالبه فيها، بمنح الوزارة أسبوعين آخرين لإعداد الموازنة بدعوى عدم استكمالها لظروف خاصة، ومما يثير الاستهجان أن المجلس وافق على طلب التأجيل. في قراره رقم (4/1/364)، وأمهل وزارة المالية عشرة أيام أخرى من تاريخه، وعلى الرغم من ذلك، لم تلتزم السلطة التنفيذية بالمهلة الجديدة، ولم ينفذ المجلس تهديده بسحب الثقة، بل وافق مجددا على مهلة أخرى لغاية 5/4/1999، واعتبر ذلك نهاية المطاف، بالنسبة لسحب الثقة من الحكومة بعد مماطلة استمرت حوالي ثلاثة أشهر، فشل فيها المجلس من إثبات حضوره كمؤسسة برلمانية جدية تهدف لإرساء قواعد ديمقراطية على أساس فصل حقيقي ما بين السلطات الثلاث.

سحب الثقة من أحد الوزراء: تعتبر عملية سحب الثقة عن أحد الوزراء أحد المظاهر العملية لتأكيد مسؤولية الوزير الفردية عن أعماله من جهة، وعن جدية المجلس النيابي في المتابعة والمراقبة والمحاسبية من جهة أخرى. وخلال تجربة المجلس التشريعي، لم يحم بحجب الثقة عن أي وزير من الوزراء، لكنه ناقش هذا الموضوع، واتخذ قرارات بهذا الشأن، لكنه لم يصل في أية مرة لدرجة

التنفيذ الفعلي لقراراته. فقد قام المجلس في جلسته السابعة من الدورة الثانية، والمنعقدة بتاريخ 1997/4/30-29 بالتهديد بسحب الثقة عن وزير التعليم، نتيجة تفاقم مشكلة إضراب المعلمين، ولم يتخذ المجلس أي إجراء عملي بهذا الصدد.

المحاولة الثانية التي جرت عندما عين رئيس السلطة التنفيذية السيد طلال سدر وزيراً للشباب والرياضة دون عرض الأمر على المجلس التشريعي، لنيل الثقة حسب الأصول القانونية الواردة في النظام الداخلي للمجلس، وإزاء ذلك فقد اتخذ المجلس قراراً رقم (2/5/160) بتاريخ 1997/4/14، طالب فيها السلطة التنفيذية بالإسراع في تقديم الأخ طلال سدر "المسمى وزيراً للشباب والرياضة والشباب للمجلس التشريعي لنيل الثقة، وذلك إعمالاً للنظام الداخلي للمجلس وتطبيقاً للأعراف البرلمانية المعمول بها".

وقد أعاد المجلس تأكيد قراره السابق في الجلسة الخامسة من الدورة الثانية بتاريخ 1997/5/7، وطلب من السلطة التنفيذية وقف وزير الرياضة والشباب عن ممارسة مهام عمله لحين نيل ثقة المجلس التشريعي، وإذا لم تتقدم السلطة التنفيذية بعرض موضوع. الثقة من طلال سدر من المجلس خلال أسبوعين من تاريخه، سيقدر المجلس الدعوة لعقد جلسة خاصة لبحث موضوع الثقة بالحكومة بكاملها. ولما لم تستجب السلطة التنفيذية لتهديد المجلس، وانتهت مدة الأسبوعين، أصدر المجلس في دورته الحادية عشرة من الدورة الثانية بتاريخ 1997/5/28 قراراً رقم (2/11/173) اعتبر فيه موقع وزير الشباب والرياضة شاغراً، إلى جانب مطالبته مجلس الوزراء ووزارة المالية بعدم اعتماد أي توقيع لطلال سدر باعتباره وزيراً للشباب والرياضة والشباب.

وعلى الرغم من قرارات المجلس المتوالية حول هذا الموضوع، وعدم تنفيذ المجلس تهديده بحجب الثقة عن الحكومة كلها، فإن رئيس السلطة الوطنية واصل تجاهله لقرارات المجلس وتهديداته بحجب الثقة، وأبقى طلال سدر على رأس عمله كوزير للرياضة والشباب، إلى أن أجرى التعديل الوزاري في آب 1998.

المحاولة الأخيرة للمجلس لحجب الثقة عن أحد الوزراء، جرت في الجلسة الثامنة عشرة من الدورة الثالثة المنعقدة بتاريخ 1999/1/27، حيث طالب رئيس لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان وعدد من النواب بحجب الثقة عن وزير العدل، بسبب تغيبه للمرة الثالثة عن جلسة مناقشة قضية الاعتقال السياسي، لكن الطلب لم يحظ بتأييد العدد المطلوب أي عشرة نواب، طبقاً للنظام الداخلي، وانتهت المحاولة وكانت الأخيرة في مسيرة المجلس، ولم يعمد بعدها للتهديد بسحب الثقة من الحكومة، أو أي من الوزراء، ما يعني تراجع المجلس عن استخدام هذه الأداة الرقابية المحاسبية في الدورات اللاحقة، علاوة على عدم نجاحه في الدورات التي حاول فيها استخدام هذه الأداة، والذي يعود بتقديرنا لأسباب عدة أبرزها:

- وجود شخصية كارزمية قيادية كالرئيس ياسر عرفات وتأثيره الكبير على صنع القرار تاريخياً في م.ت.ف، ومن ثم في السلطة الوطنية الفلسطينية، وقدرته في اللحظات الحاسمة على التدخل وامتصاص النقمة وتحويلها في اتجاهات أخرى لدى المجلس.
- تعقد الوضع السياسي وتأزمه المتواصل، كما يشير د. كمال الشرافي، أسهم في خلق (المبررات لدى السلطة ولدى أعضاء المجلس بعدم التعامل بجدية مع استخدام أداة حجب الثقة، واعتبار المواجهة مع الاحتلال والاستيطان

وتهويد القدس، وإجبار إسرائيل على تنفيذ الاتفاقات الموقعة، لها الأولوية على محاسبة السلطة التنفيذية واستخدام حق حجب الثقة عنها).<sup>(151)</sup>

- غياب مرجعية دستورية وقانونية تلزم السلطة التنفيذية بتنفيذ قرارات المجلس التشريعي، والتعارض بين ما ورد في النظام الداخلي للمجلس والاتفاقيات الانتقالية، في الوقت الذي لا تعتبر السلطة التنفيذية النظام الداخلي مرجعية للعلاقة بينها وبين المجلس التشريعي. وكذلك في ظل عدم المصادقة على القانون الأساسي ونفاذه أدى هذا الخلل إلى عدم إعطاء رئيس السلطة الوطنية انتباهها لقرارات المجلس المتكررة حول تقديم ترشيح طلال سدر كوزير للرياضة والشباب لنيل الثقة من المجلس.

- سيطرة اللون السياسي الواحد على المجلس التشريعي، ما أنتج تركيبه للمجلس تميزت بسيطرة فتح على (77%) من مقاعد المجلس التشريعي، وهذا الأمر يحد موضوعيا من نشوء تكتلات لمعارضة برلمانية فاعلة ومؤثرة تدعم استخدام الأدوات الرقابية والمحاسبية إلى نهاية الأمر، ما أظهر عجز المجلس وتردده خلال محاولات طرح سحب الثقة من الوزارة أو أي من وزرائها، أو عدم اتخاذ أي موقف حازم باتجاه ممانعة السلطة التنفيذية وإدارتها الظاهر لقرارات المجلس.

- غياب معارضة قوية وفعالة يمكن أن تلعب دورا مؤثرا في صنع الحياة السياسية، سواء داخل المجلس أم خارجه، وفي تصويب مسار عمل الحكومة إذا ما هددت باستخدام سلاح حجب الثقة، إن غياب هذه المعارضة المنظمة سمح لبروز معارضة فردية ومؤقتة تعبر عن آراء ومواقف شخصية إزاء قضايا محددة ومتفرقة، ولا تحمل طابعا برنامجيا سياسيا واقتصاديا

واجتماعيا، ولا يمكن أن تفضي لصياغة علاقة متوازنة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.\*

- غياب استقلالية المجلس التشريعي عن السلطة التنفيذية، حيث أن ما يقارب 26 نائبا، أي ربع أعضاء المجلس هم أعضاء في الحكومة، وفي مناصب تنفيذية مهمة، هذا الوضع يضعف استقلالية المجلس، ويشل من قدراته على ممارسة أية عملية رقابية ومحاسبية بسبب تضارب المصالح الذي ينشأ، لذا، فإنه قد يكون من المفضل لاحقا لضمان فصل حقيقي بين السلطات أن لا يكون أعضاء الحكومة من المجلس النيابي، أو على الأقل غالبيتهم، حتى لا تحول هذه الأغلبية دون الاستخدام الفعال للأدوات الرقابية، ومنها حجب الثقة.

### 3-6 الدور السياسي

بذل المجلس التشريعي جهودا حثيثة في هذا المجال وأعطاه مساحة كبيرة من وقته ومن متابعاته، انطلاقا من إدراكه العميق لطبيعة المرحلة النضالية التي يمر بها الشعب الفلسطيني، وضرورة تكثيف جهود مؤسسات الشعب الفلسطيني كافة للدفاع عن حقوقه وتثبيت ركائز السلطة الوطنية الفلسطينية تمهيدا لقيام الدولة المستقلة.

\* يشير د. عزمي الشبيبي في اللقاء الخاص (مصدر سابق) إلى أن 5- من أصل 8 أعضاء من اللجنة الخاصة لتقصي الحقائق حول تقرير هيئة الرقابة قد أصبحوا وزراء في التشكيلة الوزارية الجديدة، وكانوا من أشد المعارضين لسياسة الحكومة تجاه المجلس التشريعي، ومن أبرزهم د. يوسف أبو صفية، وزير البيئة الذي كان رئيس لجنة المصادر الطبيعية والطاقة في الدورتين الأولى والثانية، ود. سعدي الكرنز، وزير الصناعة الذي كان رئيس لجنة الموازنة والمالية، وحكمت زيد، وزير الزراعة الذي كان رئيس اللجنة الاقتصادية. والجدير بالذكر أنه بعد انضمامهم للحكومة لم يعد يسمع لهم أي صوت، بل أصبحوا أشد المدافعين عن سياستها.



وعلى الرغم من إدراك المجلس التشريعي، أيضاً، لأهمية الفصل بين السلطات التي أشار إليها في مقدمة القانون الأساسي، والتي اعتبر وظيفتها الأساسية هي تحقيق المصلحة الوطنية العليا التي هي رائدة الجميع، فقد عاد وأكد مره أخرى عليها في المادة الثانية من الباب الأول، غير أن عدم نفاذ القانون الأساسي الذي يمكن من تحديد الفواصل والتخوم بين عمل السلطات الثلاث وصلاحياتها، أدى إلى تداخل بين هذه السلطات الثلاث، بحيث تماهى المجلس في أعماله ونشاطاته مع دور السلطة التنفيذية في جوانب كثيرة، وتعرض للتهميش والاستبعاد في جوانب أخرى، لكنه، مع ذلك، واصل عمله ونشاطاته متكيفاً مع الظروف الموضوعية الصعبة التي فرضتها معادلة النضال الوطني، وطبيعة العلاقة الملتبسة مع السلطة التنفيذية، وطغى، في أحيان كثيرة، على نشاطاته التصدي لقضايا سياسية مباشرة هي من صميم اختصاص عمل السلطة التنفيذية، وبدا في أحيان كثيرة، أيضاً، أن هذا التصدي يأتي على حساب ممارسة دوره الأساسي في قضايا التشريع والرقابة والمحاسبة، والتي لا تشكل المتابعة السياسية ركناً أصيلاً من مكونات دوره البرلماني، إلا في حدود الدور الرقابي الذي ينبغي أن تقوم به اللجنة السياسية باعتبارها من اللجان الدائمة في المجلس، أو من خلال المواقف السياسية العامة التي يمكن للمجلس أن يعبر عنها في بياناته ومواقفه.

وعليه، وفي ضوء الحالة الفلسطينية التي اتسمت بالتعقيد والتداخل بين ظروف استكمال مهام التحرر الوطني، وقيود اتفاقيات المرحلة الانتقالية، ومهام بناء أسس المجتمع المدني الفلسطيني، عبر ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة القانون، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني مارس دوراً سياسياً استثنائياً ونشطاً، سواء في الإطار السياسي العام، حيث خصص ثلاثاً من لجانته البرلمانية الدائمة، لمتابعة قضايا سياسية ساخنة تمثل العناوين الرئيسية لقضايا مفاوضات الحل النهائي، وهي القدس، والأراضي والاستيطان، واللاجئين، أم في إطار

اللجنة السياسية التي كلفت بالعديد من المهام والاختصاصات التي تتعلق بالقضايا السياسية الفلسطينية على المستوى الداخلي، ومع دول العالم الخارجي على النحو التالي<sup>(152)</sup>:

- تفعيل وتطوير ودعم الأداء السياسي الفلسطيني.
- المساهمة في تطوير الممارسة الديمقراطية، وتكريس التعددية السياسية، استناداً إلى مبدأ سيادة القانون.
- المساهمة في العملية التفاوضية للمرحلة الانتقالية، والحل الدائم، وذلك من خلال متابعة ومراقبة اللجان المفاوضة والتنسيق مع اللجنة العليا، بهدف الوصول لأفضل أداء تفاوضي يكفل حماية الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني.
- دراسة ومراجعة الاتفاقات التي تعقدها السلطة الوطنية الفلسطينية مع إسرائيل في إطار المفاوضات.
- وضع الخطط والإجراءات لمواجهة الانتهاكات الإسرائيلية.
- دراسة ومراجعة الاتفاقيات التي تعقدها السلطة الوطنية ممثلة بوزارة التخطيط والتعاون الدولي .
- النظر فيما يحيله المجلس إلى اللجنة ورفع التوصيات المناسبة.
- رصد وتحليل التطورات السياسية التي تؤثر على الساحة السياسية الفلسطينية، وتقديم التوصيات للمجلس بشأنها.
- متابعة أداء السلطة التنفيذية في المجالات السياسية المختلفة، ومتابعة التشريعات ذات الطابع السياسي.
- متابعة الوضع الداخلي الفلسطيني من خلال عقد لقاءات مع العديد من القيادات والأحزاب الفلسطينية.

- تفعيل العلاقات البرلمانية العربية والإسلامية والدولية من خلال تبادل الزيارات، وتشكيل لجان الصداقة البرلمانية.

### 3-6-1 التصدي لمهام سياسية على الصعيد الوطني

في إطار الدور السياسي الذي اتخذته المجلس التشريعي لنفسه، وانسجاماً مع الظروف السياسية العامة، ومع المهام والاختصاصات الموكلة للجنة السياسية للمجلس، فقد مارس المجلس هذا الدور على أكثر من مستوى أبرزها:

### 3-6-1-1 الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ولحقوق الإنسان

لقد واجه المجلس التشريعي بعد أقل من شهر على تنصيبه، وكما هو حال المؤسسات الفلسطينية كافة، والشعب الفلسطيني، وضعاً صعباً وخطيراً، اتصف بإغلاق وحصار شامل للأراضي الفلسطينية كافة، ولم يتوقف الأمر عند هذا، بل إن حكومة نتياهو التي تسلمت الحكم في أيار من العام نفسه، واصلت السياسة نفسها مضافاً إليها التتكر لكل الاتفاقيات الانتقالية الموقعة مع قيادة م.ت.ف، ولم يكن هذا فقط منهج وسياسة وسلوك حكومة نتياهو وحدها، بل أصبح سمة مميزة للحكومات الإسرائيلية المتعاقبة كافة، من ليكودية وعمالية وصولاً لحرب الإبادة، والتطهير العرقي التي تقوم بها حكومة شارون الحالية، وقد تصدى المجلس لهذه السياسات، وأصدر قراره رقم (1/12/71)<sup>(153)</sup> الذي دعا فيه السلطة التنفيذية إلى إثارة موضوع الانتهاكات والممارسات الإسرائيلية مع الجانب الإسرائيلي، وتقديم خطة للمجلس التشريعي الفلسطيني لمواجهة هذه الانتهاكات.

وواصل المجلس متابعاته لكل حالة من هذه الحالات، وأصدر قرارات بشأن كل منها، بدءاً من تعطيل الحركة على المعابر والحدود والممرات الآمنة،

وفصل المدن عن القرى، بما في ذلك الاتفاقيات المتعلقة بشأن تنقل الشخصيات المهمة من حملة (vip)، وأعضاء المجلس التشريعي، ورفض اعتماد بطاقة النائب كوثيقة معتمدة للمرور والحركة، وفي قراره رقم (1/1/3)، قام المجلس بإرسال مذكرات لبرلمانات العالم كافة والأمم المتحدة، وللدول الأوروبية لشرح المعاناة التي يعاني منها الشعب الفلسطيني، نتيجة لسياسة الحصار والعقاب الجماعي.

كما أنه تصدى للرفض الإسرائيلي لإعادة الانتشار وفقاً للاتفاقيات الانتقالية الموقعة، بما فيها إعادة الانتشار الثالثة، وأصدر قراره رقم (3/5/267) والذي طالب فيه السلطة التنفيذية بالتأكيد على التمسك بالاتفاقيات المعقودة بين م.ت.ف، وحكومة إسرائيل، وبخاصة فيما يتعلق بمراحل إعادة الانتشار.

أما فيما يتعلق بسياسة هدم المنازل التي تقوم بها إسرائيل تحت حجج وذرائع واهية، كالأسياب الأمنية، وعدم الترخيص، فقد توقف المجلس أمام هذه الانتهاكات، واعتبرها منافية للاتفاقيات الموقعة، وطالب في قراره رقم (1/38/153) وزارة الحكم المحلي والشؤون المدنية بالاعتراض على هذه القرارات لدى الجانب الإسرائيلي، والعمل على إلغائها كونها تنتهك الحقوق الفلسطينية، ومخالفتها الصريحة للاتفاقيات الموقعة بين م.ت.ف وإسرائيل.

وقد توقف المجلس في دوراته المتعاقبة أمام الممارسات الإسرائيلية، وانتهاكها المتواصل للاتفاقيات الاقتصادية، سواء الخاصة منها بانتقال البضائع والسلع على المعابر والحدود، أم بانتقالها في حالات الإغلاق، ومنع العمال للتوجه لأعمالهم، أو فيما يتعلق، أيضاً، بمسألة الضرائب المقطعة من العمال والجمارك أو غيرها.

واتخذ المجلس العديد من القرارات والتوصيات للسلطة التنفيذية، وبخاصة القرار رقم (1/2/6)، الذي دعا فيه الحكومة الإسرائيلية إلى الالتزام بالاتفاقيات الاقتصادية المبرمة بينها وبين م.ت.ف، وضرورة التقيد بها نصا وروحا، وكذلك دعوة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى وضع الاتفاقيات الاقتصادية المبرمة مع الأقطار العربية الشقيقة موضع التنفيذ الفعلي، من أجل تقليص ارتباط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي.

وقد واصل المجلس سياسة التصدي لهذه القضايا، وتوقف أمام قضايا أخرى مثل الخروقات الإسرائيلية في مجال البيئة والتعليم، والخدمات البريدية، وأصدر العديد من القرارات والتوصيات بشأنها، إلا أن المسألة الأبرز والتي كانت تشكل بندا شبه ثابت على جدول أعمال المجلس هي قضية إطلاق سراح الأسرى المعتقلين الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية، وقد أصدر المجلس قرارات عدة متصلة بهذا الشأن، أبرزها القرار رقم (1/3/112) الذي دعا فيه لجنة المفاوضات العليا الإصرار على تنفيذ الاتفاق الخاص بالأسرى في سجون الاحتلال الإسرائيلي، والطلب إلى السلطة التنفيذية والوفد المفاوض وضع هذه القضية على سلم الأولويات في المحادثات الجارية لإطلاق سراحهم.

وقد أعاد المجلس تكرار مطالبته هذه بالقرارين رقم (3/16/3) و(3/8/295)، ومثلت هذه القرارات والطلبات والتوصيات التي تضمنتها حالة متكررة منذ الدورة الأولى للمجلس.

وقد ترافق مع هذه الدعوات تكليف لجنة خاصة من المجلس بمعالجة قضية مخصصات الأسرى والمعتقلين مع الرئيس ياسر عرفات.

غير أن المجلس، بدلا من ممارسة ضغوط على السلطة التنفيذية، ومطالبتها بالالتزام بقراراته وتوصياته، المتعلقة بتحسين مخصصات السجناء والمعتقلين في السجون الإسرائيلية، دعا في قراره رقم (3/11/325) إلى تنظيم حملة شعبية لدعم الأسرى والمعتقلين، وتوفير الإمكانيات المالية المطلوبة، وألح هذا القرار بقرار آخر رقم (4/10/405) بدعم صندوق الأسرى بمبلغ (500) شيكل من راتب كل عضو من أعضاء المجلس، ومبلغ (100-200) شيكل من راتب كل موظف من موظفي المجلس كحد أدنى لصالح الصندوق لمرة واحدة، وتكليف أحد النواب بتمثيل المجلس في إنفاق هذا المبلغ.

لقد بينت تجربة المجلس في متابعاته السياسية في هذه المجالات، وفي اتخاذه للقرارات والتوصيات المتعلقة بشأنها، أنها بالقدر الذي لم تشكل منه عنصر إلزام للسلطة التنفيذية، أو موضع قبول واحترام لدى سلطات الاحتلال الإسرائيلية، فإنها تعبر من ناحية أخرى عن تحسس المجلس لمشاكل المواطنين ومعاناتهم، ومحاولاته التعبير عنها والدفاع عنهم.

### 3-6-1-2 المفاوضات والعملية السياسية

تبعاً للدور الرقابي للمجلس قامت اللجنة السياسية بعقد سلسلة لقاءات عمل وجلسات استماع مع وزراء وقادة الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية، ولجنة المفاوضات العليا، وفي إطار هذا الدور السياسي (فإن المجلس خلال دوراته الخمس الماضية عقد ما يقارب 29 جلسة استماع)<sup>(154)</sup> مع لجنة المفاوضات العليا، واستضافت رئيسها محمود عباس "أبو مازن"، أمين سر اللجنة التنفيذية لـ م.ت.ف، وكذلك استمع إلى أحمد قريع، رئيس المجلس التشريعي، وفيصل الحسيني، مسؤول ملف القدس، ود. صائب عريقات، وغيرهم من أعضاء

الطواقم التفاوضية. ولقد كانت اللجنة بعد كل لقاء ترفع تقريراً عن نتائج هذه الجلسات للمجلس، وكان المجلس يعبر في العديد من قراراته الخاصة بشأن المفاوضات وبياناته السياسية، عن دعمه لجهود المفاوض الفلسطيني، وتأكيداً على التمسك بالثوابت الفلسطينية، والحقوق الوطنية المشروعة للشعب الفلسطيني، وفي مقدمتها حقه في العودة وتقرير المصير وإقامة الدولة المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

كما عقدت اللجنة السياسية (ما يقرب من 58 جلسة عمل شملت العديد من قادة الأحزاب والقوى السياسية الفلسطينية، خصصت لدراسة الوضع الداخلي وما آلت إليه المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، ووحدة الصف الوطني في مواجهة التهديدات الخارجية، وكذلك لقاءات مع الوزارات والمختصين، وبخاصة د. نبيل شعث، وزير التخطيط والتعاون الدولي)<sup>(155)</sup>، للاطلاع على عمل الوزارة وعلى الاتفاقيات التي وقعتها السلطة التنفيذية مع دول وجهات خارجية، بالإضافة إلى وضع السفارات والممثلات الفلسطينية بالخارج.

في حين ظلت مسألة مصادقة المجلس على هذه الاتفاقيات مع هذه الدول، بما فيها الاتفاقيات السياسية المرحلية مع إسرائيل، موضع خلاف بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي، ولم تعرض على المجلس على الرغم من مطالباته المستمرة، أية اتفاقية للمصادقة عليها، وذلك على الرغم من مطالباته المنكررة أو قراراته وتوصياته التي اتخذها، سوى تلك الاتفاقيات التي كانت تشترط الدولة المانحة مصادقة المجلس التشريعي عليها.

وقد توقف المجلس التشريعي خلال دوراته المتعاقبة أمام مجمل القضايا الوطنية العامة، وبخاصة مسألة المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية، واستحقاقات

المرحلة الانتقالية، ومماثلة لإسرائيل في تنفيذها، وأصدر العديد من القرارات والتوصيات بذلك، وبيانات الإدانة والتتديد بالموقف الإسرائيلي، وأعار اهتماما كبيرا لمفاوضات الوضع النهائي، وبخاصة قضايا القدس واللجئين والاستيطان، والتي أخذت حيزا كبيرا من نشاط المجلس، وشكل ثلاث لجان دائمة تعنى بكل قضية من هذه القضايا. وفي إطار الدور الرقابي السياسي للمجلس، سجل العديد من النواب احتجاجاتهم على مشاركة رئيس المجلس أحمد قريع "أبو علاء" في المفاوضات السياسية مع إسرائيل، واعتبروا ذلك العمل مناقضا لدوره كرئيس للسلطة التشريعية، يقع على عاتقه عبء مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، لا أن ينخرط هو مباشرة فيها. وقد أشارت د. حنان عشراوي، عضو المجلس التشريعي إلى (أن هناك تضاربا في المسؤوليات، لا يمكن أن تكون المسؤول عن المفاوضات، وأن تكون المسؤول في الوقت نفسه عن إقرارها، هذا خلل عام في تداخل المسؤوليات والصلاحيات التشريعية والتنفيذية، كما هو الحال في اجتماعات القيادة الأسبوعية، والمجلس الوطني والمركزي والتشريعي).<sup>(156)</sup> في حين اعتبر النائب د.حسن خريشة مشاركة رئيس المجلس ضمن طواقم التفاوض مع الإسرائيليين (أنها خلقت حالة من الشك في دور المجلس على صعيد الانتفاضة، بعيدا عن الثقة بأعضاء المجلس).<sup>(157)</sup>

وقد اعتبر رئيس المجلس التشريعي أحمد قريع "أبو علاء"، مشاركته في المفاوضات، وفي رئاسته لعدد من الوفود التفاوضية، أنها تكليف سياسي، بصفته عضوا في اللجنة المركزية لحركة فتح، وباعتباره عضوا في القيادة الفلسطينية، وليس بصفته رئيسا للمجلس التشريعي الفلسطيني<sup>(158)</sup> وعرض أن يأخذ إجازة من رئاسة المجلس، إذا رأى أعضاء المجلس أن هذا يتعارض مع وضعه كرئيس للمجلس التشريعي.



### 3-1-6-3 الوحدة الوطنية الفلسطينية

وفي إطار اهتمامه ومتابعاته للشأن الوطني الداخلي العام، أولى المجلس أهمية خاصة لمسألة تعزيز الوحدة الوطنية الفلسطينية، واتخذ المجلس قراره رقم (1/2/5) دعا فيه السلطة التنفيذية لتعميق الحوار الوطني بين القوى الفلسطينية باتجاهاتها السياسية والفكرية كافة في صيانة الوحدة الوطنية، ودعم السلطة الوطنية الفلسطينية باعتبارها إنجازا وطنيا على طريق إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

كما تبني في قراره رقم (1/203/116)، مبادرة الرئيس ياسر عرفات بشأن الحوار الوطني الشامل، ودعا إلى تشكيل لجنة من السلطة الوطنية الفلسطينية، والمجلس التشريعي الفلسطيني، ومجلس الوزراء، للتحضير والمتابعة للحوار الوطني الشامل، لتعزيز الوحدة الوطنية، ومواجهة التحديات القائمة، وتحديات مفاوضات الوضع النهائي، وشروط تحقيق الحقوق الوطنية المشروعة للشعب الفلسطيني.

وواصل المجلس هذا الدور من خلال اللقاءات التي تنظمها اللجنة السياسية مع القوى والأحزاب والفصائل الفلسطينية، بهدف التشاور حول قضايا وطنية سياسية عامة، ومن بينها مسائل تخص الوضع الداخلي الفلسطيني.

### 3-1-6-4 انتفاضة الأقصى

واجه المجلس التشريعي، كغيره من مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وقطاعات المجتمع الفلسطيني، أزمة كبيرة تتصل في كيفية مواصلة أدائه لمهامه ووظائفه، فقد أثر الإغلاق المفروض على كل من مدن الضفة الغربية وقرائها، وكذلك حالات تقطيع الأوصال بين المدن والمناطق في قطاع

غزة، وقد حالت هذه الإجراءات دون وصول موظفي وأطقم العمل الفنية لمقار عملهم المؤقتة في كل من رام الله ومدينة غزة، ناهيك عن الفصل التام بين قطاع غزة والضفة الغربية، ولم تطل ظروف الحصار والإغلاق بآثارها السلبية أطقم العمل الإداري والفني للمجلس فقط، بل إن غالبية أعضاء المجلس، وبفعل الإغلاقات، لم يتمكنوا من الوصول إلى مقار المجلس بسبب الإجراءات الإسرائيلية، التي عمدت إلى تعطيل العمل باستخدام بطاقات الشخصية المهمة من الدرجة الثانية التي كان يستخدمها النواب، والتي كانت توفر لهم قدرا من حرية الحركة، وبخاصة بين قطاع غزة والضفة الغربية. لقد كانت محصلة الإجراءات الإسرائيلية التي تصاعدت حدها شهرا بعد آخر، أن تعطل عمل المجلس، وتراجع أدؤه إلى أدنى مستوى له في مرحلة كان يتطلب فيها أن يكون جاهزا لمواجهة الأحداث الجارية (وأن يشكل قيادة حقيقية وميدانية للانتفاضة، على اعتبار تمثيله الواسع لقطاعات الشعب الفلسطيني، وأيضا نتيجة لضعف وأزمة التنظيمات والفصائل الفلسطينية).<sup>(159)</sup> ونتيجة لهذا الوضع، وللتغلب على إجراءات الحصار والإغلاق الإسرائيلية، لجأ المجلس التشريعي لعقد جلسات منفصلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بتاريخ 29/10/2001 - 26/11/2001، واستمع خلالها إلى تقريرين من الطيب عبد الرحيم، أمين عام الرئاسة، ونبيل عمرو، وزير الشؤون البرلمانية، حول العدوان الإسرائيلي، وأصدر بيانا سياسيا في نهاية اجتماعه.

في حين أن الجلسات المنفصلة التي عقدت في كل من مقرّي المجلس في رام الله ومدينة غزة، وتم خلالها التواصل عبر دائرة هاتفية "الفيديوكونفرنس"، مع بقية أعضاء المجلس في المحافظات التي حالت ظروفهم دون المشاركة في الاجتماع، فإن الهم السياسي سيطر على مناخات هذه الجلسات، واكتفي بإصدار بيانات تدين العدوان الإسرائيلي، وتطالب بلجان تحقيق دولية، بينما القضايا

اليومية لأوسع فئات الشعب التي تضررت من الحصار والإجراءات الإسرائيلية العقابية، لم يجرِ التطرق لها، سوى في إطار محدود، حيث طالب المجلس الوزارة بإقرار مبلغ عاجل لمساعدة العمال الذين توقفت مصادر رزقهم، والوزراء المعنيين بإعداد برامج تشغيل، كما توجه للقطاع المصرفي لتفعيل دوره، وتقديم قروض لتمويل مشاريع إنتاجية صغيرة، وطالب الدول العربية باستيعاب جزء من الأيدي العاملة الفلسطينية.<sup>(160)</sup> هذه المطالب ولغة الخطاب السياسي البياني تكررت في اجتماع المجلس، في جلسته الأولى من الدورة الخامسة في الفترة الثانية، الذي عقد في رام الله بتاريخ 2000/12/21.

لقد أنهى المجلس التشريعي دورته الخامسة في اجتماعه الذي عقده في كلٍّ من رام الله وغزة بتاريخ 2001/2/14م، الذي استمع فيه إلى تقريرين من نبيل عمرو، وزير الشؤون البرلمانية، وأحمد قريع "أبو علاء"، رئيس المجلس، حول المفاوضات، حيث نقل الأول بيان الحكومة الذي تضمن جزأين محددين، الموقف السياسي والوضع الداخلي، كرر فيه لغة البيانات السياسية نفسها التي أصدرها المجلس منذ بدء الانتفاضة وفي إطار الوضع الداخلي، لم يشر إلى أية إجراءات اتخذتها الحكومة من شأنها أن تعزز صمود الجماهير، وتحل المشاكل المباشرة جراء معاناتهم من الحصار، بل تناول الوضع بشكل إنشائي، حمل تمنيات ومطالب على طريقة المراقب المحايد (أن هناك شعورا جماعيا ورغبة شعبية شاملة بضرورة التوقف كليا وبشكل مسؤول وموضوعي لدراسة الأوضاع الداخلية من كل الجوانب، ومواجهة جوانب الخلل في أداء السلطة ومؤسساتها وأجهزتها).<sup>(161)</sup>

فيما تضمن تقرير أبو علاء عرضا حول المفاوضات التي جرت في طابا، مع استعراض بعض المعلومات التي طرحها الجانب الإسرائيلي في إطار

تلك المفاوضات ورؤيته للحل النهائي، والموقف الفلسطيني منها، وهي تكرر، أيضا، للغة الخطاب السياسي نفسها التي سادت مرحلة ما بعد المفاوضات في كامب ديفيد.

الملاحظ أن المجلس في دورته هذه لم يتخذ أية قرارات أو يقترح مشاريع قوانين، أو يطالب السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع قوانين، تتعلق بالظروف والمستجدات الراهنة، والناجعة من إفرازات الانتفاضة وما تفرضه، من متطلبات مثل مشاريع تتعلق بمقاطعة البضائع الإسرائيلية، أو بالملاحقة القانونية للعملاء والمتعاونين مع الاحتلال، أو إنشاء صندوق للتكافل الاجتماعي والتعويض على المتضررين، أو إنشاء صندوق لمواجهة البطالة والتشغيل وغيرها من مشاريع وقوانين، كان من شأنها أن تعزز الجبهة الداخلية، بل اكتفى المجلس بالسماع لتقرير من وزير العمل، استعرض فيه دور وزارة العمل في التخفيف من آثار الحصار، وكيف يتم توزيع أموال الدعم للعمال المتعطلين عن العمل، واقتراح (إنشاء صندوق وطني للتشغيل بدلا من صندوق الطوارئ، والطلب من الدول العربية فتح أبوابها أمام العمال وتوفير موازنات لإنشاء مراكز تدريب، ورصد مبالغ من أجل تشغيل العمال في المحافظات).<sup>(162)</sup>

الاستثناء الوحيد الذي نجح فيه المجلس بعقد جلسة متكاملة في مكان واحد، متخطيا العقبات السابقة الذكر هي الجلسة الافتتاحية للدورة السادسة، التي عقدت في غزة بتاريخ 2001/3/15، وكان واضحا أن عقد هذه الجلسة لم يكن يستهدف معالجة الوضع الداخلي الذي طال الحديث عنه، وعن أهميته وضرورته في اجتماعات المجلس السابقة، بل كان الهدف التمديد لفترة جديدة من عمر المجلس المنتهية ولايته منذ أيار 1999، مع انتهاء المرحلة الانتقالية، وحتى

الجلسات الخاصة التي عقدت فيما بعد في 2001/4/4، في كل من غزة و رام الله، والتي تم فيهما الربط بواسطة (Video conference)، فإنها لم تسفر سوى عن إقرار موازنة العام 2001 تحت شعار موازنة طوارئ، وإقرار وإحالة مشاريع قوانين أخرى للجان المختصة، وكأن ظروف الطوارئ لا تنطبق سوى على الموازنة، أما القضايا الأخرى التي تهم جمهور الشعب فليست طارئة.

إن المنتبِع لنشاط عمل المجلس التشريعي خلال فترة الانتفاضة، مع إدراكه المسبق لصعوبة وخطورة التنقل بين المدن الفلسطينية، يرى أن المجلس التشريعي كان مطالباً بدور أكثر فاعلية وجدية في الأحداث الجارية، لا أن يصبح الشغل الشاغل له كيف يعقد جلساته. وحسب تقدير النائب عباس زكي، فإن (المجلس تواجد ليس كوحدة واحدة أو قرار استراتيجي، أو مركزي أو نتيجة خطة متكاملة، المجلس تواجد كأفراد وحسب قدرة الفرد أو العضو في دائرته، كان يحب أن نأخذ سياسة طوارئ، وأن يكون دور المجلس التشريعي، ليس فقط في أن يحاول كيف يجتمع، وكيف يلتقي عبر الفيديو كونفرنس أو الهاتف، بقدر ما هي مهمته في دائرته الانتخابية، أثبتت التجربة أن المجلس مفكك).<sup>(163)</sup>

إن وظيفة المجلس ليس إصدار بيانات الشجب والاستنكار والإدانة على الرغم من أهمية ذلك على الصعيد التعبوي السياسي الداخلي، والمطالبات والمناشآت للمجتمع الدولي مهمة طبعاً، لكن إذا جاءت في سياق سياسة متناسقة مع السلطة التنفيذية، لكن محدودية الدور الفعلي للمجلس قياساً بالتوقعات التي كان مؤملاً من المجلس أن يقوم بها، طرحت تساؤلات عدة وكبيرة عن مغزى وسبب غياب دور فاعل للمجلس التشريعي في إطار انتفاضة الأقصى الجارية.

وتتفق بعض الآراء على أن مشكلة غياب دور فاعل للمجلس، لا تكمن في أسباب تقنية بحتة، بمعنى القدرة على الاجتماع أو الالتقاء، وبخاصة أن الأسباب التقنية المتمثلة بالإجراءات الإسرائيلية التي كانت تحول دون التمام المجلس، قد نشأت في الشهر الثالث للانتفاضة، وحتى فيما بعد، وفي ظل وجود هذه الإجراءات، فإن الوسائل التقنية الحديثة، كان من الممكن حلها، وقد حلها المجلس لاحقاً، لكن المجلس عمل كأفراد ولم يعمل كمؤسسة (لأنه لا يجد وظيفته في تمثيل الشعب في حالة انتفاضة، بقدر ما هي وظيفته في تمثيل الشعب وهو في حالة سلم انتقالي، أو شبه تهادن مع المحتل، وعندما تنتهي حالة السلم الانتقالي أو الهدنة مع المحتل، من الطبيعي أن يجد المجلس دوره معطلاً).<sup>(164)</sup>

في حين يتفق النائب عزمي الشعيبي مع هذا التحليل، ويرى أن<sup>(165)</sup> (لا رئاسة المجلس ولا رئاسة السلطة التنفيذية ترى في الأحداث الأخيرة معركة شاملة، تريد أن تستخدم أدواتها كافة، إن سياسة الرئيس في النظرة إلى هذه الأجسام باعتبارها أدوات استخدام وليس جزءاً من الحكم، أو جزءاً من القرار، أو جزءاً من إدارة الأمور، أي النظرة الاستخدامية التي تسيطر على رئاسة المجلس، وعلى رئاسة السلطة التنفيذية، ولا ترى أن هناك دوراً في هذه المرحلة للمجلس، إلا عندما انعقدت في جلسات شهري أكتوبر ونوفمبر، حيث استخدمت هذه الجلسات لتخدم رأي رئيس المجلس، في موقف سياسي معين، ولكنه بعد دخوله العملية التفاوضية، لم يعد هناك رغبة لدعوة المجلس لاستكمال النقاش، في هذه النقطة، رئاسة المجلس ورئاسة السلطة التنفيذية، وبهذه الصورة الاستخدامية للمجلس، أعاقوا أي دور للمجلس بهذه الفترة). فيما يرى البعض الآخر الأسباب لكن من زاوية أخرى، ويعزوها إلى أن (المجلس تعود أن لا دور أساسي له في المعارك الرئيسية الفاصلة في حياة الشعب الفلسطيني خلال السنوات الماضية، وواقع الحال يشير مع الأسف إلى قبوله بهذا التهميش الذي جرى، وأمر لافقت للانتباه، أيضاً،

هو هل أن أعضاء المجلس نشيطون في إطار اللجان الخاصة بإدارة الانتفاضة في الوقت الذي اقتصر على القوى والفصائل، وهي الصيغة القديمة ذاتها، أم أن بعض أعضاء المجلس أخذ بالبحث عن دوره في هذه الصيغة بشكل منفرد، أو في إطار قواهم السياسية، وهي صيغة أكثر محدودية، من صفتهم التمثيلية كأعضاء مجلس منتخبين من الشعب في دوائرهم).<sup>(166)</sup>

وكما هو واضح، فإن معظم الآراء التي تبدي موقفا تحليليا إزاء غياب دور المجلس التشريعي في الانتفاضة، تنير نقاشا حول دور مفترض لمؤسسة منتخبة، ذات تمثيل شعبي عريض، كان ينبغي أن تقوم به في هذه الظروف لإثبات حضورها، في وقت تعرضت فيه للتهميش والإقصاء من قبل السلطة التنفيذية، وهي فرصة مدعوة لاغتنامها لإعادة بناء علاقة متوازنة، تتيح قدرا أكبر في فرض رؤيتها لرسم السياسة الوطنية العامة، غير أن عدم وجود تناغم كاف مع المنحنى العام للانتفاضة، بما في ذلك رؤية السلطة التنفيذية نفسها لكيفية استخدام واستثمار الانتفاضة في إطار هذا التناغم، حدّ من دور المجلس التشريعي، فمثلا كان بالإمكان للمجلس، كجزء من هذه المعركة، أن يتخذ بعض الإجراءات كأن يقر بعض القوانين التي تحمي الجمهور في ظل الانتفاضة، وترفع من وتيرة المعركة السياسية، وأن يضع قانوناً وآلية لتعويض المتضررين، أو أن يسن تشريعاً لإنشاء صندوق طوارئ لتجميع أموال الدعم الخارجي مع الأموال المستقطعة من الموظفين للتصدي لظاهرة البطالة المتفاقمة.

إن حالة الانفصال بين البعد الاجتماعي والمؤسسي العام، وبين المجلس، أفرزت حالة من القطعية بين الناخبين ومؤسستهم والدور الاجتماعي الذي يمكن أن تلعبه هذه الحالة، وساعدت في إبقاء المجلس كمؤسسة في موقع بعيد عن الانخراط والتعبير عن احتياجات المجتمع، وأصبحت مؤسسة تقرر قوانين

وتناقش سياسات وتصدر توصيات وبيانات سياسية، لكنها لا تنفذ، كما أشار النائب جمال الشوبكي (المجلس لم يحترم قراراته، ولم يؤثر على السلطة التنفيذية باتجاه إجراء تغييرات وتبديلات، وأن يكون هناك مجلس وزراء مصغر، ولا أريد أن أقول حكومة طوارئ وطنية، بل مجلس وزراء يتناول القضايا بمهنية).<sup>(167)</sup>

إن إخفاق المجلس في تحمل هذه المسؤولية على المستوى السياسي الداخلي، والمقصود ليس إصدار البيانات والمواقف السياسية، وإنما السياسات العملية، انعكس، أيضا، على صعيد حركته السياسية الخارجية، في إطار ممارسته للدبلوماسية البرلمانية التي كانت لا تقاس قبل الانتفاضة، بل كان ينبغي في هذه الظروف أن يعمل المجلس على توظيف علاقاته الخارجية وتفعيلها ما أمكن لفضح وتعرية الموقف الإسرائيلي، والتصدي، ما أمكن، لهذه السياسة التي حاولت فرض العزلة على الموقف الفلسطيني ووضعه في موضع الاتهام وتحميله مسؤولية استمرار (العنف) ورفض وقف إطلاق النار.

إن دورا كهذا، كان ينبغي أن يأتي في إطار التناغم والتنسيق مع السلطة التنفيذية، وبما يخدم المصلحة الوطنية العليا.

### *3-6-2 الدبلوماسية البرلمانية*

انطلاقا من السياق التاريخي، وظروف المرحلة السياسية التي نجم عنها تشكيل المجلس، أدرك المجلس التشريعي منذ تنصيبه في آذار 1996، أهمية دوره السياسي، والمهام الملقاة على عاتقه، ليس على الصعيد الوطني فحسب، وإنما على الصعيد السياسي الخارجي في المستويين العربي والدولي.



ولقد جاء قيام المجلس في وقت شهد فيه العالم انطلاقة قوية لمفهوم الدبلوماسية البرلمانية في العلاقات السياسية الدولية، وتكريسه أسلوباً جديداً في هذه العلاقات، لكونه يتسم بالمرونة والانفتاح والاتصاف بقضايا ومصالح الشعوب، على اعتبار أن الذين يرون هذه الدبلوماسية هم منتخبون مباشرة من الشعب ومعبرون عن آماله ومصالحه.

فقد مارس المجلس، على الرغم من قصر عمره وتجربته البرلمانية، نشاطاً دبلوماسياً مكثفاً، اشتمل على علاقات مع برلمانات عربية ودولية، وكذلك مع المؤسسات والهيئات الدولية والمنظمات الإقليمية المتفرعة عن الأمم المتحدة، وساعده في ذلك كون المجلس الوطني الفلسطيني يتمتع بالعضوية الكاملة في الاتحاد البرلماني العربي، وعضوية اتحاد البرلمان الدولي، وعضو مؤسس في اتحاد البرلمان الآسيوي، هذه العضوية للمجلس الوطني الفلسطيني استثمرها المجلس التشريعي لتخطي عقبة التمثيل الخارجي والعلاقات الخارجية للمجلس والسلطة بشكل عام، وفقاً للاتفاقيات المرحلية الموقعة بين قيادة م.ت.ف والحكومة الإسرائيلية.

ولتعزيز هذا الفهم والانسجام بين المؤسستين التشريعتين، فقد اتخذ المجلس التشريعي قراره رقم (1/18/87) في جلسته الثامنة عشرة، من دورته الأولى المنعقدة في رام الله بين 21-22/8/1996، أكد فيه على أن تكون الوفود للمؤتمرات البرلمانية العربية والدولية من المجلسين الوطني والتشريعي، وبالتنسيق والتشاور التام، وأن يجري الإعداد الجيد لزيارات وفود المجلس البرلمانية للخارج، بما يستجيب مع طبيعة المهمة وأهمية التحضير لها على أساس التخصص وشرح الموقف الفلسطيني من كل جوانبه.

وخلال دورات المجلس المتعاقبة، قام المجلس بإرسال نحو 141 وفدا برلمانيا تلبية لدعوات تلقاها من برلمانات عربية ودولية، ويشير الجدول رقم (13) إلى عدد وتوزيع هذه الوفود خلال السنوات السابقة.

**جدول رقم (13): عدد وفود المجلس التي زارت  
بلدان عربية وأجنبية<sup>(168)</sup>**

السنة	عدد الوفود
1996	9
1997	31
1998	29
1999	20
2000	18
2001	7
المجموع	114

ومن أهم البرلمانات التي زارتها وفود المجلس التشريعي، الكونغرس الأمريكي، ومجلس الدوما الروسي، ومجلس الشعب الصيني، والجمعية الوطنية الفرنسية، ومجلس العموم البريطاني، والبوندستاغ الألماني، والبرلمان الهندي، وبرلمانات كل من السويد، وبلجيكا، وإيطاليا، وهولندا، والنرويج، وجنوب أفريقيا، وهنغاريا، وفنلندا، وفيتنام، إضافة لبرلمانات عربية، مثل مصر، والأردن، وتونس، والمغرب، واليمن.

كما استقبل المجلس، أيضا، خلال دوراته، حوالي 286 وفدا عربيا وأجنبيا، رأس بعض هذه الوفود رؤساء دول، ورؤساء وزراء، ووزراء خارجية، ومسؤولون كبار، وكذلك مديرو منظمات إقليمية ودولية. ويشير الجدول رقم (14) إلى عدد وتوزيع هذه الوفود خلال السنوات السابقة.

ومن أبرز الشخصيات السياسية التي زارت المجلس، الرئيس الفرنسي جاك شيراك، والرئيس الصيني جيان زيمين، والرئيس الإيطالي كارلو تشامبي، والرئيس السويسري فلافيوكوني، ورئيس كولمبيا، ورئيس حركة عدم الانحياز ارنتوا سامبيرا، والمناضل الكبير نلسون مانديلا، رئيس جنوب أفريقيا الأسبق، وكوفي أنان، الأمين العام للأمم المتحدة، ووزير خارجية مصر الأسبق عمرو موسى، ووزير خارجية اليابان، وفرنسا، وإيطاليا، وبريطانيا، ونائب وزير خارجية رومانيا.

ومن بين الوفود التي زارت المجلس، كان بينها نحو (170) وفدا برلمانيا، يرأس عددا منها رؤساء برلمانات، كان من بينهم رئيس الاتحاد البرلماني الدولي السابق ميفيل مارتينيز، والحالي السيدة هبة الله، ورئيس البرلمان الأوروبي كلاوس هنيش، ورئيس مجلس الدوما (البرلمان الروسي) غنادي سيزيليف، ورئيس مجلس الشعب الصيني لي بينغ، ورئيس البرلمان الألماني دولفانغ تيرسي، ورؤساء برلمانات كل من استراليا، وبولندا، وتشيكيا، والبرتغال، وتركيا، وجنوب أفريقيا، والعديد من الوفود البرلمانية من أوروبا والولايات المتحدة وكندا وآسيا.

#### جدول رقم (14): عدد الوفود العربية والدولية

التي زارت المجلس<sup>(169)</sup>

عدد الوفود	السنة
15	1996
66	1997
80	1998
50	1999
45	2000

30	2001
286	المجموع

\* ملاحظة: هذا العدد لا يشمل الوفود التي شاركت في جلسة  
تنصيب المجلس في 1996/3/7، والتي زاد عددها عن 60  
وفدا عربيا ودوليا.

وقد أسفرت هذه العلاقات البرلمانية الواسعة والنشطة عن تشكيل نحو  
22 لجنة صداقة برلمانية، جمعت المجلس التشريعي الفلسطيني مع برلمانات  
دولية صديقة، أسهمت هذه اللجان في توضيح حقائق الصراع الفلسطيني  
الإسرائيلي، وتأكيد فكرة إقامة الدولة الفلسطينية وتجسيدها في الساحة الدولية،  
وفي وعي الرأي العام العالمي.

وبالمقابل، فقد قامت وفود من المجلس التشريعي بأكثر من 133 زيارة،  
تلبية لدعوات من برلمانات دول عربية وأجنبية، ومن أبرز هذه البلدان على  
الصعيد العربي، مصر، وتونس، والأردن، والمغرب، أما الدول الأجنبية فهي،  
الكونغرس الأمريكي، ومجلس الدوما الروسي، ومجلس الشعب الصيني، والجمعية  
الوطنية الفرنسية، ومجلس العموم البريطاني، والبوندستاغ الألماني، والبرلمان  
الكندي، وبرلمانات إيطاليا، والسويد، وبلجيكا، وهولندا، والنرويج، وهنغاريا،  
وجنوب أفريقيا، وفنلندا، وفيتنام، وتايلاند.

#### الجدول رقم 15: عدد وتوزيع هذه الوفود

خلال السنوات السابقة<sup>(170)</sup>

عدد الوفود	السنة
9	1996
31	1997

29	1998
20	1999
18	2000
26	2001
133	المجموع

#### 4- قرارات المجلس وتوصياته

اتخذ المجلس التشريعي الفلسطيني منذ تنصيبه في السابع من آذار العام 1996، حتى جلسته في 2001/4/5، حوالي 608 قرارات غطت مختلف المجالات، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والحكم المحلي، والمصادر الطبيعية، والقضايا التشريعية والداخلية.

ونظراً لكثرة هذه القضايا وتشعبها وتنوعها، على نحو لافت للانتباه، وفي الأغلب فإن بعضها لا يستدعي إصدار قرار بشأنه، مثل إقرار قانون بالقراءات المختلفة، أو إحالة قانون للجنة مختصة، أو إعلان بيان سياسي حول قضية سياسية محددة مثل القدس، أو الاستيطان، أو اللاجئين، أو موافقة المجلس على تقرير لجنة من اللجان الدائمة أو المؤقتة، فقد أثارت كثرة وتعدد القرارات الصادرة عن المجلس في قضايا لا تستوجب إصدار قرارات فيها، أو أنه تجاوز فيها حدود اختصاصه وصلاحياته، انطباعاً بأن المجلس قد بذل جهداً كبيراً في إصدار القرارات أكثر مما يتطلبه في أعماله التشريعية والرقابية.

وكما أن عدم استجابة السلطة التنفيذية لمعظم قرارات المجلس التشريعي في المجالات المختلفة، أثار قضية تتعلق بالقيمة القانونية الملزمة لهذه القرارات للسلطة التنفيذية.

ومن حيث المبدأ، فإن الأصل في دور المجالس النيابية، وفي ظل الفصل بين السلطات الثلاث، أن لا يقوم المجلس بأية وظيفة ذات طبيعة تنفيذية، سوى في مجال ممارسته لوظيفته الرقابية والسياسية على أعمال السلطة التنفيذية

وممارساتها. ويشير النائب ناهض الرئيس إلى أنه "جرت التقاليد الديمقراطية في غالبية دول العالم على أن تستجيب السلطات التنفيذية على الفور لقرارات برلماناتها التي لا تتمتع بقوة إلزام قانوني، بل تتمتع بقوة إلزام أدبي، وذلك نظراً لشدة شعور السلطات التنفيذية بالحساسية من نقد الجماهير، وخشيتها من وسائل الإعلام المختلفة، ومن نشوء أزمات قوية بينها وبين البرلمانات قد تقضي على مستقبلها السياسي".<sup>(171)</sup>

ونظراً لخصوصية الواقع الفلسطيني، فإن وجود فصل حقيقي بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى وجه الخصوص السلطة التشريعية، من شأنه أن يلعب دوراً كبيراً في إرساء وتكريس السيادة الوطنية على الأرض الفلسطينية، من خلال سن التشريعات الأولية التي تحقق هذه السيادة، استناداً إلى أن الشعب هو مصدر السلطات، وتخويله للمجلس ممارسة هذا الحق باسمه.

ومع أهمية وجود هذا الفصل وممارسته انطلاقاً من الرؤية السابقة الذكر، فإن الاتفاقيات الانتقالية الفلسطينية-الإسرائيلية، والتي على أساسها نشأ المجلس التشريعي، طرحت أسساً مختلفة تقيد هذا الفصل بين السلطات، وتحد منه، فالمجلس التشريعي المنتخب هو مجلس ذو صفة تشريعية وتنفيذية في آن واحد، بمعنى أنه مجلس تشريعي تتبثق عنه سلطة تنفيذية، لكنها غير منتخبة بالكامل، حيث يحق لرئيس السلطة التنفيذية، وفقاً للاتفاق، تعيين ما لا يزيد على 20% من أعضائها، وتقوم هذه السلطة بممارسة الصلاحيات التنفيذية بالنيابة عن المجلس".<sup>(172)</sup> وبالعودة إلى قانون الانتخابات الفلسطيني الذي على أساسه جرت الانتخابات التشريعية الأولى، نجد أن المادة رقم (3) تنص على أن "يقوم المجلس بممارسة سلطاته التشريعية، ضمن ولايته الجغرافية كوحدة جغرافية واحدة" ...

كما أشارت في موضع لاحق، "تتشكل بعد انتخابات المجلس سلطة تنفيذية يختارها الرئيس ويصادق عليها المجلس".<sup>(173)</sup>

ويبدو واضحاً أن ما جاء في قانون الانتخابات الفلسطيني، لم يمتلك قوة الفعل والتأثير على إلغاء ما ورد في الاتفاقيات الانتقالية، من حيث تحديد الطبيعة التشريعية والتنفيذية للمجلس، وممارسة السلطة التنفيذية لمهامها وصلاحياتها، بالنيابة عن المجلس وليس في إطار فصل حقيقي للسلطات، الأمر الذي يجعل التداخل بين السلطات التشريعية والتنفيذية قائماً، بفعل الاتفاق كمرجعية ما زالت لها قوة الفعل لعدم نفاذ القانون الأساسي، الذي كان من الممكن أن يشكل قوة استتساخ جديّة لهذا الفصل من الاتفاقيات. وبناء على ذلك، فإنه في ظل هذا التداخل، وعدم إقرار ونفاذ القانون الأساسي، فإن قرارات المجلس ملزمة للسلطة التنفيذية، باعتبارها، أي الأخيرة، تقوم مقام الوكيل المفوض من المجلس في مهامها وصلاحياتها.

وبالنظر إلى النظام الداخلي الذي اقره المجلس التشريعي، يتبين أنه لا يوجد ما يشير إلى إلزام السلطة التنفيذية بالقرارات التي يصدرها، وكل ما ورد في النظام من سلطات للمجلس تتمحور حول سن القوانين والتشريعات، وحق المجلس في توجيه الأسئلة والاستجواب للوزراء والمسؤولين في السلطة التنفيذية، وأقوى سلاح يملكه المجلس وفقاً للنظام هو حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، وبالمناسبة فهو ليس حق أصيل يمارسه المجلس بشكل مستقل وكما يريد، بل هو مشروط بالاستجواب وبمدى قناعة النائب أو النواب بردود الوزير على الأسئلة المطروحة عليه.

في حين أن المادة (75) من النظام الداخلي تقر باستعجال النظر في موضوع مطروح على المجلس، بما في ذلك قرار سحب الثقة أو توجيه لوم أو



نقد للسلطة التنفيذية، أو لأحد الوزراء، وهو ما يعني أن للمجلس سلطة إلزام أدبي فيما يصدر عنه من قرارات تجاه السلطة التنفيذية.

وكما هو واضح، فإنه لا توجد نصوص في النظام الداخلي للمجلس تشير إلى صفة الإلزام القانوني للسلطة التنفيذية بتبني قرارات المجلس سوى تلك الصفات المشار إليها، وهي ذات صفة إلزام أدبي، لا أكثر ولا أقل، وعليه، فقد نشأت بعض الاجتهادات القانونية في مسألة الصفة الإلزامية لقرارات المجلس التشريعي للسلطة التنفيذية.

الاجتهاد الأول الذي عبرت عنه الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ويرى "أنه يجب الاعتراف بقوة الإلزام القانوني لقرارات المجلس التشريعي، بحيث تلتزم السلطة بتنفيذها ... استناداً إلى حق المجلس بممارسة حق الاستجواب وحجب الثقة، وغيرها كوسائل قانونية يملكها المجلس لرقابة السلطة التنفيذية إبان مباشرتها لاختصاصاتها، وبالتالي فإن ارتكاب السلطة التنفيذية أخطاءً ومخالفات قانونية جسيمة تستوجب حجب الثقة عنها، ما يجعل المجلس التشريعي صاحب القرار في ممارسة اختصاصه بحجب الثقة أو غيرها من الوسائل التي يملكها، أو عدم ممارستها ضد السلطة التنفيذية، فإن لجأ إلى ذلك يكون لقراره قوة الإلزام القانوني، بحيث يستوجب على السلطة التنفيذية تنفيذ مضمونه والالتزام به، ولا يغير من الأمر شيئاً القول بعدم الالتزام العملي أو الواقعي من السلطة التنفيذية بما يصدر عن المجلس التشريعي من قرارات، فهذا مرده إلى طبيعة نظام الحكم ومدى أخذه بمفهوم الديمقراطية وسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات".<sup>(174)</sup>

الاجتهاد الثاني، وهو ما تم التوصل إليه من خلال البحث والتحليل لتأكيد قوة الإلزام القانوني لقرارات المجلس، انطلاقاً من اعتبار أن عدم مصادقة السلطة التنفيذية على القانون الأساسي وإنفاذه، والذي هو بمثابة الدستور المؤقت في

المرحلة الانتقالية والذي كان من شأن إنفاذه أن يقيم فصلاً حقيقياً للسلطات الثلاث، وبالتالي يبطل قوة الإلزام القانوني للسلطة التنفيذية بتطبيق قرارات المجلس، ويحولها لقوة إلزام أدبي، وهذا الفصل ضروري وحيوي للسلطة الوطنية الفلسطينية من جهة أخرى، لأنه يخلق واقعا مناقضاً وناسخاً للاتفاقيات الانتقالية، ويجعل منه المرجعية القانونية للعلاقة بين السلطات الثلاث، وليس الاتفاقيات الانتقالية الموقعة التي تستوجب مثل هذا التداخل، وتوفر الأساس القانوني لإلزامية تطبيق قراراته، وكون هذه الاتفاقيات تتيح للمجلس صلاحيات تشريعية وتنفيذية، وأن الصلاحيات التنفيذية التي تمارسها السلطة التنفيذية تتم بموجب تفويض وبالإنبابة عن المجلس، وليس باعتبار هذه السلطة التنفيذية جسماً منفصلاً ومستقلاً عن المجلس.

انطلاقاً من هذا التحليل، فإن قرارات المجلس تكتسب قوة الإلزام القانوني للسلطة التنفيذية استناداً لمرجعية الاتفاقيات السارية المفعول والتي على أساسها يتم التمديد التلقائي للمجلس، على الرغم من انتهاء فترة المرحلة الانتقالية قانونياً، وليس هناك من سند قانوني، أو تشريعي، أو أدبي للسلطة التنفيذية يخولها رفض تنفيذ تلك القرارات سوى طبيعة وتركيبه النظام السياسي الفلسطيني، والذي يعزو بعض أعضاء المجلس هذه التركيبة لاستمرار (العلاقات بين قيادة الثورة، قيادة م.ت.ف في الخارج، وبين الأفراد والمؤسسات والأطر الثورية، وهو طابع القرار الفردي أو النخبوي الذي يسري على القواعد).<sup>(175)</sup> في حين يرى البعض الآخر من النواب أنه نتيجة لهذه السياسة (أصبحت قرارات المجلس عبارة عن سجلات مآرشفة لا يؤخذ بها، ما ترك أثراً سلبية على سمعة المجلس ونوابه، وهنا تتحمل رئاسة المجلس العبء الأكبر في عدم ممارسة الضغط من أجل تطبيق نسبة من القرارات من أجل حفظ ماء الوجه أمام المجتمع الغربي والفلسطيني).<sup>(176)</sup>

إن المتتبع لمسيرة العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية بشأن تنفيذ قراراته يجد أن السلطة التنفيذية لم تطبق هذه القرارات لاعتبارات عدة، أولها أنها لا تقر من حيث المبدأ بمرجعية النظام الداخلي للمجلس كأساس للعلاقة بين السلطتين، لذلك فهي لا تجد نفسها ملزمة قانونياً وأدبياً بتنفيذ هذه القرارات، وثانياً ترى أن معظم هذه القرارات لا تدخل ضمن نطاق اختصاص السلطة التشريعية، وإنما هي من صلب عمل السلطة التنفيذية، فمثلاً القرار رقم (1/7/50) الذي يدعو السلطة التنفيذية لإعادة موظف إلى عمله في وزارة الصحة أو إلى معالجة وزارة الشؤون الاجتماعية لقضية مواطن ... باعتبارها قضية تستحق الإنصاف، أو القرار رقم (2/21/209) الذي تضمن تحديث المستشفيات الحكومية، وتحسين أداؤها وتزويدها بالاحتياجات الضرورية واللازمة لها، أو إلى وقف موظف عن عمله في القرار رقم (1/3/149)، لحين الانتهاء من التحقيق معه، وغيرها الكثير من القضايا ذات الطبيعة الإدارية البحتة، والتي ولدت لدى أعضاء المجلس أنفسهم تبايناً في الرؤية حول قانونية قبول السلطة التنفيذية لهذه القرارات، ومشروعية رفضها لها انطلاقاً من تعارضها مع عمل السلطة التنفيذية، فالبعض يرى أن هذه القرارات ذات الطبيعة التنفيذية هي ملزمة أدبياً فقط، نظراً لما يملكه المجلس من حقوق رقابية على عمل السلطة التنفيذية، فيما يرى البعض الآخر أن هذه القرارات ملزمة باعتبارها عملاً تشريعياً صادراً عن سلطة تشريعية (وهذا المنطق يفتقر إلى الدقة القانونية، وذلك لأن العديد من هذه القرارات هي قرارات تنفيذية من حيث المضمون لا يمكن أن تكون تشريعاً لا شكلاً ولا مضموناً).<sup>(177)</sup>

وإذا ما تم الأخذ بوجاهة بعض المبررات التي تسوقها السلطة التنفيذية لعدم تنفيذها قرارات المجلس التشريعي، وعلى وجه الخصوص تلك التي تصفها بتجاوزات المجلس التشريعي على الصلاحيات الإدارية والتنفيذية للسلطة التنفيذية،

فإن بقية القرارات الأخرى، وهي تشكل أغلبية القرارات للمجلس، ولا تدخل في نطاق هذا التشابك الإداري، لم تستجب السلطة التنفيذية لها، ولم تنفذ على وجه الخصوص، مشاريع القوانين والموازنات العامة، والتشكيل الوزاري، وغيرها من القرارات التي تأخذ الطابع الرقابي لعمل المجلس على السلطة التنفيذية، وحتى عندما تم الاتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية بموجب القرار رقم (2/20/202) بتاريخ 1997/10/15، لإعادة فرز جميع قرارات المجلس ودراسة ما نفذ منها وما لم ينفذ، على أن تقدم اللجنة تقريرها في مدة أقصاها 45 يوماً من تاريخه، فإن هذه لم تتجح في وضع الأسس لاجتماعاتها، وبالتالي لتجاوز المشكلة القائمة، وظلت قضية القرارات بدون حل.

#### جدول رقم (16): إجمالي قرارات المجلس<sup>(178)</sup>

الدورة	سياسة، قدس، استيطان، لاجئين، أسرى، قضايا سياسية عامة	حقوق إنسان، حريات عامة وأساسية	اقتصاد مالي	اجتماعية	حكم محلي والمصادر الطبيعية	الطاقة	تشريعية، قانونية، استعجال، تشريعي، إحالة قانون، إقرار بالقراءات الثلاث	تنظيمية، داخلية، تنظيم أعمال المجلس والعلاقة مع السلطتين	المجموع
الأولى	46	12	13	18	8	10	17	32	156
الثانية	38	17	31	19	8	2	16	18	149
الثالثة	17	19	16	6	-	1	54	24	137
الرابعة	15	7	15	5	-	3	63	14	122
الخامسة	8	4	13	8	3	1	18	9	64
السادسة	2	-	7	-	-	-	13	3	25
المجموع	126	59	95	56	19	17	181	100	653

وبالعودة إلى القرارات التي اتخذها المجلس خلال دوراته المتعاقبة، نجد أن الجدول رقم (15) يشير إلى التالي:

- إن مجموع القرارات التي اتخذها المجلس خلال دوراته الست المنقضية ولغاية الفترة الأولى من الدورة السادسة بلغت نحو 653 قراراً، منها حوالي 147 قراراً مكرراً لكونه يحمل أكثر من موضوع في الوقت ذاته.
- إن الدورة الأولى شكلت أعلى نسبة من القرارات التي اتخذها المجلس قياساً لجميع الدورات، وأقل نسبة من مشاريع القوانين التي ناقشها، حيث احتلت القرارات السياسية المرتبة الأولى من جملة قراراته في تلك الدورة، بواقع نحو 30% منها.

ويبدو أن ذلك يعود لحدثة تجربة المجلس من جهة، ومن جهة أخرى لاهتمامه المبالغ فيه في الموضوع السياسي لاعتبارات تتعلق أولاً بتركيبه المجلس السياسية، التي غلب عليها الطابع الحزبي، ولطبيعة المرحلة السياسية ثانياً والتي حملت توقعات وآمالاً سياسية كبيرة للمواطنين وتطلعات نحو الحرية والاستقلال، وثالثاً لدخول عملية السلام في مأزق جدي مع وصول نتنياهو لرئاسة الحكومة في إسرائيل بعد أشهر قليلة من تنصيب المجلس، وتكرر هذه الحكومة للاتفاقيات الموقعة مع قيادة م.ت.ف، ومحاولاتها فرض أمر واقع جديد.

في حين أن القرارات التي تناولت القضايا التنظيمية للمجلس احتلت المرتبة الثانية، بما نسبته 25%، والقضايا الاجتماعية المرتبة الثالثة بواقع 11.5%، فيما احتلت القضايا التشريعية والاقتصادية المرتبتين الرابعة والخامسة بواقع 8-11% من مجمل القرارات في تلك الدورة.

بينما في الدورة الثانية، نجد أن القرارات ذات الطابع السياسي قد احتلت المرتبة الأولى من اهتمام المجلس، وشكلت ما نسبته 26.5% من قراراته في تلك

الدورة، وتقدمت القضايا الاقتصادية والمالية إلى المرتبة الثانية بواقع 20% فيما احتلت القضايا الاجتماعية المرتبة الثالثة بواقع 13%، في حين ظل الاهتمام بالقضايا القانونية والتشريعية متأخراً، ولم يحظ سوى بالمرتبة السادسة بواقع 11% فقط من مجمل قرارات المجلس في تلك الدورة. ويعزى هذا الاهتمام بالقضايا الاقتصادية والمالية إلى صعود الاهتمام بالقضايا الإدارية والمالية بعد نشر تقرير هيئة الرقابة العامة الذي أثار الرأي العام حول قضايا فساد إداري ومالي، والرشوة والمحسوبية، حيث انشغل المجلس بالتقرير وشكل لجاناً لمتابعته، واتخذ بشأنه العديد من القرارات إلى جانب قرارات أخرى في المجالين الاقتصادي والمالي لتدعيم أوجه الخلل والقصور في عمل السلطة التنفيذية، بينما كان من المفترض أن يوجه الجهد الأساسي إلى إقرار رزمة من القوانين الاقتصادية والمالية، بما فيها قوانين للمساءلة، مثل قانون (الكسب غير المشروع)، والذي كان من شأن إقراره أن يسهم في معالجة جذرية لهذه الظاهرة ويضع حداً لها، وفي الوقت نفسه يؤسس لبيئة قانونية وتشريعية ورقابية، كبديل عن تعدد المرجعيات القانونية بين الضفة والقطاع، وحتى تعدد المصادر القانونية في كل منها.

أما الدورة الثالثة، فيلاحظ فيها استمرار تراجع اهتمام المجلس بالقضايا السياسية، قياساً بالدورتين الأولى والثانية، لكن هذه الدورة شهدت اهتماماً ملحوظاً في التركيز على القضايا القانونية والتشريعية ومسائل الوضع الداخلي للمجلس والعلاقة مع السلطة التنفيذية، حيث احتلت هذه القضايا المرتبة الأولى من اهتمامات المجلس بنسبة وصلت نحو 57% من مجمل القرارات في تلك الدورة، وسجلت فيها أعلى نسبة من القوانين التي ناقشها وأقرها المجلس، فيما احتلت المرتبة الثانية قضايا حقوق الإنسان والحريات العامة، حيث تصاعدت في تلك الدورة حدة انتهاكات أجهزة أمن السلطة الفلسطينية لهذه الحقوق، وسجلت

القرارات التي اتخذت بهذا الاتجاه ما نسبته 14% دافعة القضايا السياسية إلى المرتبة الثالثة بواقع 12% من مجمل قرارات المجلس، بينما القضايا الاقتصادية والاجتماعية تراجعت إلى المرتبتين الرابعة والخامسة على التوالي بواقع 9-6%.

الدورة الرابعة من أعمال المجلس شهدت، أيضا، تراجعا كبيرا في عدد قرارات المجلس قياسا بالدورات السابقة، حيث وصلت إلى نحو 122 قرارا فقط، حافظت فيها، كالدورة السابقة، القضايا التشريعية والتنظيمية للمجلس على المرتبة الأولى، بواقع نحو 58% من مجمل القرارات، فيما احتلت المرتبة الثانية القضايا السياسية ارتباطا بانطلاق مفاوضات الوضع النهائي، وانتهاء المرحلة الانتقالية، وسجلت ما نسبته 15% من مجمل قرارات المجلس، ولتأتي في المرتبة الثالثة القضايا الاقتصادية والاجتماعية بواقع نحو 14%، في حين أن قضايا حقوق الإنسان ظلت متقدمة على القضايا الاجتماعية، نظرا لتواصل انتهاكات أجهزة الأمن للحريات العامة والأساسية، بما فيها الاعتداء على بعض أعضاء المجلس التشريعي، حيث سجلت نحو 10% للأولى، و5% للثانية.

تميزت الدورة الخامسة، أيضا، بالانخفاض الشديد في عدد قرارات المجلس، ويعود السبب الرئيس لذلك إلى أنه في الفترة الثانية من عمل المجلس شهدت البلاد اندلاع انتفاضة الأقصى والقدس والاستقلال، ما أعاق عمل المجلس وشل فاعليته، وحد من النثم جلساته، غير أن الفترة الأولى لدورة المجلس شهدت مواصلة الاهتمام بالقضايا التشريعية والداخلية، فسجلت ما نسبته 38% من مجمل قرارات المجلس، في حين احتلت القضايا الاقتصادية والمالية المرتبة الثانية، ووصلت لنحو 22.5%، بينما عادت القضايا السياسية إلى الاهتمام واحتلت المرتبة الثالثة مع ارتفاع درجة حرارة المناخ السياسي، وفشل مفاوضات كامب ديفيد الثانية، واندلاع الانتفاضة، وسجلت ما نسبته 14% من مجمل القرارات، في

حين ظلت القضايا الاجتماعية مترجمة للمرتبة الرابعة بواقع 15%، وسجلت قضايا حقوق الإنسان تراجعاً للمرتبة الخامسة بواقع 13% من مجمل القرارات.

الدورة السادسة، وقد افتتحت في ظل ظروف استثنائية فرضها واقع الحصار والإغلاقات بين المدن والقرى الفلسطينية، وبالطبع بين الضفة وغزة مع استمرار تصاعد حدة الأزمة السياسية والأمنية، وفي الجلستين اللتين عقدهما المجلس بعد الجلسة الافتتاحية، اتخذ المجلس تسعة قرارات فقط شكلت القضايا التشريعية منها ما نسبته 67%، حيث واصل المجلس قراءته لمشاريع القوانين المطروحة عليه، مثل قانون المياه والزراعة، والتأمينات الاجتماعية، والطيران، والمصارف، وتعديل قانون الأحوال الشخصية، في حين أن المفترض بالمجلس أن يبادر في ظل هذه الظروف السياسية لسن مجموعة من القوانين الاجتماعية والاقتصادية، مثل قوانين تعويضات المتضررين، والتكافل الاجتماعي، وصندوق التشغيل وغيرها من القوانين التي تعزز من دور المجلس في الانتفاضة وتشكل حماية ودعمًا للجماهير المنخرطة في إطار الانتفاضة.

لكن المجلس، بخلاف هذه التوقعات، واصل عمله الاعتيادي، وأقر قانون الموازنة في المجال الاقتصادي والمالي، واتخذ قرارين فيما يتعلق بالمجال السياسي.

ومن المتوقع في ظل استمرار الوضع السياسي والأمني المتوتر، وغياب أفق لأي حل سياسي في المدى المنظور، أن يتواصل الشلل في عمل المجلس في دورته الثانية، نتيجة للأسباب السالفة الذكر. وقد يكون من المفيد إعادة قراءة قرارات المجلس بالمجمل خلال الدورات الست لجهة رؤية وأولوية القرارات



حسب أهميتها ونسبتها. ويشير الجدول رقم (16) لهذه القضايا حيث يتبين منه التالي:

- إن القرارات ذات الطبيعة القانونية والتشريعية قد احتلت الترتيبات الأولى بواقع 181 قراراً وصلت نسبتها لحدود 28.5% من مجمل قرارات المجلس.
- احتلت القرارات التي عالجت القضايا السياسية المرتبة الثانية، بواقع 126 قراراً مشكلة ما نسبته 21.5% من مجمل القرارات، في حين أن القرارات ذات الصبغة التنظيمية المتعلقة بشؤون المجلس وعلاقاته بالسلطة التنفيذية شكلت ما مجموعه 100 قرار من مجمل قرارات المجلس، بواقع 18%.
- فيما احتلت القرارات التي عالجت القضايا الاقتصادية والمالية نحو 95 قراراً، أي ما نسبته 14.5% من مجمل القرارات.
- بينما كان ترتيب قرارات المجلس التي عنيت بقضايا حقوق الإنسان والحريات العامة المرتبة الخامسة، بواقع 7.5% من قرارات المجلس.
- فيما احتلت المرتبة السادسة القضايا الاجتماعية بواقع 6% من القرارات.
- بينما قضايا الحكم المحلي، والطاقة والمصادر الطبيعية، احتلت المرتبتين السابعة والثامنة على التوالي، بواقع 19 و 17 قراراً، مشكلة ما نسبته 3% للأولى، و 2% للثانية.

إن مجمل القراءات المتعلقة بقرارات المجلس، وتوزيعها من حيث الأهمية والأولوية، والإشكاليات التي رافقت اتخاذها، وتطبيق السلطة التنفيذية لها، والإشكاليات القانونية، أيضاً، التي رافقت النقاش حولها فيما يتعلق بالجوانب الملزمة، أو الأدبية في تطبيقها، تفود إلى جملة من الاستنتاجات التالية:

**جدول رقم (17): ترتيب القضايا حسب الأهمية ونسبتها من القرارات<sup>(179)</sup>**

نوع القضية	الترتيب حسب الأهمية	نسبة القرارات التي صدرت من مجموع القرارات
تشريعية، استعجال، تشريعي، إحالة تشريعية، إقرار تشريعات بالقراءات الثلاث	1	27.5%
قضايا سياسية	2	21.5%
تنظيمية، تنظيم أعمال المجلس الداخلية والعلاقات مع السلطة التنفيذية	3	18%
اقتصاد مالية	4	14.5%
حقوق إنسان وحرية أساسية	5	7.5%
اجتماعية	6	6%
حكم محلي	7	3%
الطاقة والمصادر الطبيعية	8	2%

- إن هناك العديد من القرارات المكررة، التي تؤكد على قرارات سابقة عالجت الموضوع نفسه، أو أنها تطالب السلطة التنفيذية بالعمل على الالتزام بها وتنفيذها، ما يوشح على عدم التزام السلطة التنفيذية بقرارات المجلس وتجاهلها المستمر والمتواصل لها.
- هناك تداخل بين القرارات ذات الطبيعة التنفيذية، والقرارات ذات الطبيعة التشريعية، المتعلقة بإقرار قانون في قراءة ما، وهذا التداخل لم يعره المجلس انتباهاً في التفريق بين طبيعة القرارات ونوعيتها، فأقرار أي قانون يعتبر عملاً تشريعياً، ولا ينبغي أن يصاغ في صورة قرار تنفيذي.
- إن المجلس لم يقدّم بتصنيف القرارات الصادرة عنه، والتي تحمل طابعاً تشريعياً أو تنفيذياً، أو توصيات محددة، ليس لأغراض الفرز والأرشيف، وإنما لأغراض المتابعة مع السلطة التنفيذية، أو مع أية جهة معنية بما فيها المجلس.

- إنه من الأهمية بمكان، انطلاقاً من المصلحة العليا للشعب الفلسطيني، المصادقة على القانون الأساسي وإنفاذه، لتكريس واقع سياسي يرسى أسس السيادة على الأرض الفلسطينية، وينسخ الاتفاقيات الانتقالية ويتجاوزها، ويتيح المجال لإقرار مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، وممارستها لصلاحياتها، وبصفة خاصة ممارسة الصلاحيات التشريعية للمجلس، والكف عن ممارسة أي دور تنفيذي للمجلس لما في ذلك من أهمية لتعزيز الممارسة الديمقراطية استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات.



## 5- المجلس التشريعي وترسيخ قيم الديمقراطية وبناء المجتمع المدني

تأتي عملية تأسيس وبناء الدولة الفلسطينية المستقلة في غمار تحولات جذرية على الصعيد العالمي، حيث أصبحت قيم الديمقراطية والتعددية والمجتمع المدني الهوية الأكثر تعبيراً عن حضارة الشعوب، ومعياراً لمستوى تطورها، وقدرتها على الانخراط الفاعل والمؤثر في المجتمع الدولي، ويبدو أن الانتقال إلى القرن الواحد والعشرين، وعلى حد سواء للشعوب والمجتمعات والقوى والأفراد، متعذراً بل مستحيلاً ما لم يمتلكوا هذه الهوية، إذ أن عدم امتلاكها يعني عدم التواء مع روح العصر ومتطلباته وتطلعاته المستقبلية، وبذا أصبح الحديث لا يستقيم عن الديمقراطية بدون اتخاذ موقف من نقائصها، والعمل على نقضها، والتي يقف في مقدمتها الاستبداد والطغيان بأشكاله وصوره كافة. ولم تعد الديمقراطية بعد هذه التجربة الطويلة والغنية للشعوب عبارة عن فكرة مجردة، لكنها تجسدت بممارسة عملية، وأصبحت مشروعاً اجتماعياً سياسياً يهدف إلى تحويل المجتمع من حالة إلى حالة. (وتشير مراجعة المقاربات المختلفة حول العوامل الداعمة أو المعطلة لظهور الديمقراطية وتأسيسها إلى أن المقاربة الأكثر وعداً للتفسير والتنبيه هي المقاربة التي تتوجه لبحث البنى الاجتماعية والاقتصادية، وانعكاساتها على النظام السياسي، ولا تستثني هذه المقاربة اللحظة التاريخية في بدء بناء الدولة كعامل مهم في تشكيل النظام السياسي، وتحديد فيما يتعلق بالظروف الدولية والإقليمية، إضافة لسمات البنية المجتمعية والاقتصادية في تلك اللحظة التاريخية).<sup>(180)</sup> ولتجسيد المبادئ الديمقراطية وضمان تحققها في الواقع العملي لا بد من وضعها في إطار دستوري، يشكل نوعاً من العقد الاجتماعي وضابطاً منظماً لمجمل الحياة والممارسة الديمقراطية في المجتمع.

ولكي تتحقق الديمقراطية لا بد من توفير بعض العناصر المتلازمة معها، والتي تشكل شرطاً لوجودها، وتكسيبها قيمتها وتحقق أغراضها.

أول هذه الشروط هو إرساء قيم التعددية الفكرية والسياسية التي تعبر عن رؤى التيارات والاتجاهات المختلفة في المجتمع، وتشكل عنصر قوة وإثراء للبنية الاجتماعية والسياسية للسلطة والمعارضة على حد سواء، على قاعدة الرغبة الصادقة في التعايش وتقبل التنوعات الاجتماعية وتعبيراتها عن ذاتها، ومصالحها المنسجمة مع المصلحة العامة، والتي تجد تطبيقها الحي والملموس بتكريس مبدأ انتقال السلطة وتداولها بشكل سلمي وديمقراطي عبر الانتخابات الدورية الحرة والنزيهة.

الشرط الثاني يتمثل في بناء مؤسسات المجتمع المدني، والذي لا يمكن لأي مشروع حضاري في العصر الحديث أن ينمو ويتطور بدونها.

فالمجتمع المدني عمل إرادي حر ومنظم يقبل الاختلاف والتنوع ويقره ويحترمه على قاعدة التعايش، وينبذ كل الخلافات والصراعات بالطرق الديموية واللاديمقراطية، ويؤسس لقاعدة مجتمعية مبنية على أساس التسامح والتنافس السلمي والديمقراطي لحل الإشكاليات المجتمعية بين هذه المنظمات والمؤسسات من جهة، وبين سلطة الدولة من جهة ثانية على قاعدة صيانة السلم الأهلي والمجتمعي، وتحقيق الأمن الاجتماعي، ولكونها تشكل في حقيقة الأمر رديفاً لمؤسسات السلطة الرسمية.

الشرط الثالث، الالتزام بضمان حقوق الإنسان الأساسية وصيانتها والعمل على تطبيقها، وفي مقدمتها، حقه بالعيش حياة حرة كريمة تضمن حقوقه،

وتصون كرامته الإنسانية، في مجتمع يقوم على العدل وينبذ كل أشكال القمع واستعباد الإنسان لأخيه الإنسان.

لقد ولد المجلس التشريعي، في ظل هكذا مناخ دولي، والذي تحول العالم فيه، بفضل ثورة المعلومات ووسائل الاتصال إلى قرية كونية صغيرة، وتوجب عليه كمؤسسة منتخبة من الشعب مباشرة أن يسن القوانين والتشريعات على الرغم من محدودية صلاحياته لإنشاء هذه البنية القانونية لضمان سيادة القانون واستقلال القضاء وممارسة الديمقراطية على تلك الأسس، وتوفير المناخات للعب دور أكثر تأثيراً وفاعلية لمؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني في صيانة تلك الأسس، وفي ترسيخ الممارسة الديمقراطية ودفع عملية استكمال إنجاز مهام التحرر الوطني المتلازمة مع هذه العملية المعقدة والشاقة، والمسؤولة في آن واحد.

#### 5-1 تعزيز مكانة وسيادة القانون

تعتبر عملية إرساء مكانة سيادة القانون، إحدى القضايا الأكثر تعقيداً في حياة الشعوب والمجتمعات، والتي تتطلب فترة طويلة، وحالة من الاستقرار السياسي والأمني وبناء مؤسساتياً يوفر الإطار والمرجعية القانونية التي يجري الاستناد إليها في تكريس القانون واحترامه، لذا فإن البلدان كافة التي تمر بمرحلة انتقالية تطول أو تقصر وفقاً لقدرتها على الإسراع في بناء مؤسساتها وتوفير الاستقرار السياسي والأمني فيها، لأنه بدون توفير هذه المتطلبات فإن المجتمع لا يستطيع أن يشكل إطاراً كافياً للتعايش والانسجام بين مواطنيه، ولا يمكن أن يتيح لهم تطوير إمكانياتهم المادية والروحية، ويصون حرياتهم الفردية والعامة،

وبالتالي فإن شروط قيام حكم ديمقراطي، يتطلب وجود سيادة القانون، والذي يمكن تعريفه على أنه (وجود سلطة قضائية تتمتع باستقلال مؤسساتي أو عضوي، ولا تعتمد على قرار السلطة التنفيذية، بل تنبثق أصلاً من تشريع قضائي، علاوة على ذلك يجب تأسيسها للسلطة القضائية وفق المعايير الدولية المناسبة، ويجب أن توفر لها كل ضمانات النزاهة والعدالة والمساواة، بتوافق تام مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وفي هذا السياق يمكن للمساواة في هذا المجال أن توطد أركانها).<sup>(181)</sup>

يتضح من التعريف أن الأساس لسيادة القانون هو وجود سلطة قضائية مستقلة، تتبع من تشريع قضائي طبقاً للأسس والمعايير الدولية القائمة على ضمان حقوق الإنسان، وفي الوقت نفسه يتطلب ترسيخ سيادة القانون وجود آليات من المساءلة العامودية والأفقية.

فالمساءلة العامودية تحدد مسؤولية المسؤولين المنتخبين أمام الناخبين، وفي هذا الإطار تلعب دورية الانتخابات وانتظامها أحد الأشكال المهمة للمساءلة العامودية، لأنها تعرض الجهاز الحكومي، وباستمرار للمساءلة عند كل دورة انتخابية، إلا أن هذه الوسيلة لا تعتبر كافية بالقدر المطلوب، لأنها لا تمكن المواطنين إلا من إجراء مساءلة عامة لسياسات الحكومة، ولكونها تأتي على فترات متباعدة، أما المساءلة الأفقية، فتتضمن مسؤولية الفروع المختلفة للحكومة أمام بعضها البعض، ويلعب المجلس النيابي دوراً مهماً فيقرر السياسات العامة، ومراقبة تنفيذها، ويمتلك وسائل رقابية مهمة وفعالة على السلطة التنفيذية، ما يمكنه من تصحيح وتصويب مسارها في الوقت الملائم، ولكي تنجح عملية المساءلة والمحاسبة بمستوييها العامودي والأفقي، فإن ذلك يستلزم مجتمعاً مدنياً حيويًا وفعالاً، تلعب فيه الصحافة دوراً يسهم في الكشف عن مكامن الفساد وسوء



استغلال السلطة، ويسلط الأضواء على أوجه الخلل والقصور في ممارسة الحكومة، ما يستدعي بالمقابل جاهزية مجتمعية أعلى لمراقبة ومتابعة سلوك المؤسسات التنفيذية والعاملين فيها، ويسمح بكبح جماح استغلال السلطات وسوء استخدامها، ويعزز من الرقابة الشعبية والممارسة الديمقراطية من خلال تقديم وسائل مبتكرة للتعبير عن المصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بصيغ وبرامج عمل لمختلف فئات المجتمع، ويزيد ثقة المواطنين بالقدرة على المبادرة والفعل وامتلاك القدرة على التغيير.

هذه الحيوية لمؤسسات المجتمع المدني لا يمكنها أن تنمو وتتفاعل سوى في بيئة قانونية مستقلة، قائمة على أساس الفصل بين السلطات، وتؤمن نظاما للمحاسبة، يتمتع بالشفافية والنزاهة، ويحول دون الاستخدام السيئ والمفرط للسلطة. وبنظرة للواقع الراهن، الذي يطمح فيه الشعب الفلسطيني لبناء مجتمع مدني ديمقراطي ويجسد فيه سيادة القانون في إطار كفاحه من أجل الاستقلال الوطني، وتجسيد السيادة الفلسطينية على الأرض الفلسطينية، نجد أن السلطة الوطنية الفلسطينية ورثت واقعا تشريعيا ودستوريا معقدا وفريدا من نوعه.

فلقد عاش الشعب الفلسطيني فترة الانتداب البريطاني مجردا من حقوقه السياسية كافة، التي تمتع بها نسبيا في ظل الإمبراطورية العثمانية، واحتفظت سلطات الانتداب البريطاني بالصلاحيات التشريعية والقضائية والتنفيذية كافة، وتركت له فقط المحاكم الدينية، وخاصة تلك المتصلة بالعائلة والميراث والأحوال الشخصية.

وبعد نكبة العام 1948، فإن ما تبقى من الأرض الفلسطينية خضع لنظم سياسية وقانونية مختلفة، فطبق الأردن منذ العام 1950 نظامه القانوني على

الضفة الغربية، في حين طبق في غزة وهي تحت الإدارة المصرية مزيج من القوانين المختلطة العثمانية والبريطانية، وأقر المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب في أوائل الستينيات في غزة بعض القوانين والتشريعات الخاصة بقطاع غزة.

لكن ومنذ الاحتلال الإسرائيلي لبقية فلسطين التاريخية العام 1967، أصبحت سيادة القانون في فلسطين بحكم المنتهية، فقد شرعت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بإدخال قوانين الاحتلال العسكرية، بغية تعديل التشريعات المدنية العثمانية والأردنية والمصرية، وحافظت على الأسوأ من التشريعات البريطانية وهي قوانين الطوارئ الانتدابية المنتهية العام 1945 فاعتبرتها سارية المفعول، وعملت على تطبيقها في الضفة الغربية وقطاع غزة من أجل إعطاء صيغة قانونية لإجراءاتها القمعية، مثل الاعتقال الإداري والإبعاد وهدم البيوت.

(ومع حلول العام 1994 كانت سلطات الاحتلال العسكري الإسرائيلي قد أصدرت ما يزيد على 1400 أمر عسكري في الضفة الغربية، و1200 أمر عسكري في قطاع غزة. وبذا، تكون إسرائيل قد غيرت من هيكلية النظامين القانونيين اللذين طبقا سابقا في المناطق الفلسطينية المحتلة).<sup>(182)</sup> وفي كلتا الحقتين، الانتداب البريطاني، والاحتلال الإسرائيلي، فإن المشرع الأجنبي كان يضع القوانين والتشريعات للحفاظ على مصالحه دون الأخذ بعين الاعتبار مصالح الشعب الفلسطيني، وهذا ما يجعل إلغاء أو تعديل هذه التشريعات ضرورة وطنية ملحة.

لقد أدى اتفاق إعلان المبادئ أوسلو أيلول 1993، لنشوء وضع جديد، إذ بناء على أرضيته وتطبيقاً لمبادئه، عقدت اتفاقيتان انتقائيتان لمعالجة كافة القضايا

المتصلة بنقل المسؤوليات والصلاحيات من سلطات الاحتلال للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المراحل الانتقالية.

وبموجب اتفاق القاهرة الانتقالي الأول الذي وقع في 5 أيار العام 1994 والذي سمي في حينه اتفاق غزة -أريحا أولاً، بقيت القوانين والتشريعات القائمة سارية المفعول، بما في ذلك (الأوامر العسكرية الإسرائيلية)،<sup>(183)</sup> بيد أن الرئيس ياسر عرفات، وفي محاولة للالتفاف على الاتفاق المذكور، وللتخفيف من نقائصه، أصدر القرار الرئاسي رقم (1) من تونس، وذلك قبل وصوله لأرض الوطن، حيث تضمن التالي<sup>(184)</sup>:

1. يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر العسكرية التي كانت سارية المفعول قبل 5-6-1967 في الأراضي الفلسطينية، الضفة الغربية وقطاع غزة، حتى يتم توحيدها.
2. تستمر المحاكم النظامية والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في مزاوله أعمالها طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
3. يستمر السادة القضاة النظاميون والشرعيون وأعضاء النيابة العامة في ممارسة أعمالهم، كل في دائرة اختصاصه وفقاً للقوانين.
4. يسري هذا القرار اعتباراً من تاريخه، ويبلغ من يلزم لتنفيذه وينشر في الجريدة الرسمية.

وكما هو واضح، فإن القرار أبقى على النظام القضائي كما هو، وأجاز استخدام القوانين التي كانت سارية قبل بدء الاحتلال بصورة مؤقتة حتى توحيدها، وفي الوقت نفسه الذي علق فيه المرسوم الاستناد إلى الأوامر العسكرية

الإسرائيلية التي وطدت سيطرة الاحتلال، فإن تلك الأوامر العسكرية التي تلبى حاجة النظام القانوني السائد ظلت سارية المفعول.

وفيما بعد، أصدر الرئيس المرسوم رقم (5) في نيسان 1995 عدل فيه القانون رقم (1) الصادر في أيار 1994، حيث أشارت المادة رقم (1) منه إلى:

(تؤول إلى السلطة الفلسطينية السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل التاسع عشر من أيار/مايو للعام 1994)،<sup>(185)</sup> غير أن الاتفاق المرحلي الثاني الموقع في واشنطن أيلول 1995، ألغى القيود التشريعية التي وضعت في اتفاق غزة -أريحا، لكنه وضع قيوداً جديدة قيدت فيما بعد المجلس التشريعي، (وهو عدم جواز إصدار تشريعات عن السلطة الفلسطينية، تعدل أو تلغي قوانين سارية، أو أوامر عسكرية تفوق ولاية السلطة الفلسطينية، أو التي تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو الاتفاقية نفسها، أو أية اتفاقية يتم التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية).<sup>(186)</sup> وبموجب هذا الاتفاق، جرت الانتخابات الفلسطينية في شهر يناير 1996، ونصب المجلس في السابع من آذار من العام نفسه، وأتاح وجود المجلس إجراء تغييرات قانونية وتشريعية، بما في ذلك سن تشريعات جديدة،\* وتطرق مشروع القانون الأساسي إلى مسألة سيادة القانون في المادة السادسة منه (حيث أشار إلى أن مبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص).

\* لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، أنظر الفصل الثالث من هذه الدراسة.

وكننتيجة للجهد التشريعي الذي بذله المجلس، فقد ناقش المجلس 81 مشروع قانون، وأقر منها 46 قانوناً، صادق الرئيس على 35 منها، والتي أصبح البعض منها ساري المفعول من ساعة نشره في الجريدة الرسمية، وتغطي هذه القوانين جميع المجالات الإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، ومجال الحريات العامة وحقوق الإنسان، بينما هناك بعض القوانين التي أقرها المجلس ما زالت تنتظر مصادقة الرئيس، ومن شأن المصادقة عليها وإنفاذها أن تعزز سيادة القانون، وفي مقدمتها القانون الأساسي وقانون استقلال القضاء، وأصول المحاكمات الجزائية، والقانون المدني، وقانون العقوبات، ولا يعتبر عدم المصادقة على هذه القوانين وإنفاذها السبب الوحيد والرئيس المعيق للحفاظ على النظام العام وسيادة القانون، بل يعتبر البعض أن افتقار الحالة الفلسطينية للبناء المؤسسي والاستقرار السياسي والأمني سبباً مهماً ومعيقاً لتحقيق سيادة القانون، (فالحالة الفلسطينية قدر لها أن تجمع بين مرحلتين التحرر الوطني والبناء في آن واحد، ما يزيد من المسألة تعقيداً، وبخاصة إذا أخذت تركة الاحتلال لثلاثين عاماً بعين الاعتبار من جانب، وتآكل وتخلف القوانين وازدواجية النظام القانوني ما بين محافظات الشمال والجنوب في فلسطين، وتردي الأوضاع القضائية في الجهاز القضائي الفلسطيني من جانب آخر. لذا، ليس بالإمكان الحديث عن سيادة القانون في كيان كالكيان الفلسطيني الذي لم تكتمل ملامح بنائه بعد).<sup>(187)</sup>

غير أن المبررات التي سبقت كأسباب تعيق سيادة القانون قد تصبح أسباباً في الوقت نفسه للتشديد على أهمية الحرص على تطبيق سيادة القانون فعدم الاستقرار السياسي والأمني، إذا ترافق معه غياب أساس قانوني يكفل الحقوق والحريات العامة والخاصة، فإن ذلك يهدد وجود الكيان السياسي نفسه، ويعجل في توفير المقومات لإسقاطه وإنهياره، بينما تكون الصورة عكسية إذا ما توفر

الحرص على تطبيق سيادة القانون، فإنه يعزز من الوضع الداخلي ويسهم في دعم استقراره وتطوره.

كما أن تعطيل المصادقة على مشروع القانون الأساسي وإنفاذه، يشكل عائقاً آخر أمام تحقيق سيادة القانون، ما يعني أن المجلس التشريعي بإخفاقه حمل السلطة التنفيذية على المصادقة على القانون الأساسي الذي ينظم العلاقات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية والمؤسسات التي تقوم على تنفيذ القانون وتضمن احترامه وسيادته. إن المناطق الفلسطينية تركت دون إطار قانوني لتنظيم الجوانب المختلفة للحياة اليومية، ولم يتحقق أكثر من فصل سطحي وشكلي للسلطات الثلاث، الأمر الذي أضعف دور المجلس في المساءلة الأفقية للسلطة التنفيذية، هذا علاوة على أن المجلس نفسه، وبسبب أنه منتخب لفترة واحدة هي مدة الفترة الانتقالية المحددة بالاتفاقيات المعقودة، قد أنهى المساءلة العمودية، من قبل الناخبين لأعضاء المجلس، وسد الطريق أمام ممارسة هذا الجمهور لممارسة جزء من حقه المحاسبي في عدم التصويت للنواب الذين لم يكونوا بمستوى ثقته التي أولاهم إياها.

إن المجلس التشريعي الفلسطيني، وعلى الرغم من القرارات والتوصيات كافة التي اتخذها، لم يستطع حمل السلطة التنفيذية على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، ومعالجة الإشكاليات المتعلقة بالسياسة المالية والتنفيذية للحكومة، وأخفق في استخدام آلياته في الرقابة والمساءلة،\* ما أدى لضرب مصداقية المجلس أمام جمهوره، فنجم عن ذلك تشكك الناخبين بقدرة مجلسهم المنتخب على عمل أي شيء لهم، وولد إحباطاً في النظام السياسي بمجمله، وأثر على نمو

\* لمزيد من التفاصيل حول دور المجلس في الرقابة والمساءلة، راجع الفصل الثالث من هذه الدراسة.

وتطور العملية الديمقراطية في البلاد من خلال إخفاق المساءلة الأفقية والعمودية التي ترابطت وتداخلت معاييرها.

## 5-2 استقلالية القضاء

وكما أشير سابقاً حول البنية القانونية السائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، والقاسم المشترك بينهما الذي يقوم على استخدام إرث القوانين العثمانية والبريطانية والأردنية، وفيما بعد القرارات والأوامر العسكرية والاحتلالية الإسرائيلية، التي سادت المناطق الفلسطينية المحتلة منذ العام 1967، ولغاية السنة الأولى من الانتفاضة الفلسطينية الكبرى، حيث أصدرت القيادة الوطنية الموحدة، نداءً في شهر تموز 1989، دعت فيه الجماهير الفلسطينية إلى عدم التوجه إلى المحاكم الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية، وحل نزاعاتها عبر لجان الإصلاح الاجتماعي، وكذلك دعا البيان رجال الشرطة الفلسطينيين إلى الاستقالة من أعمالهم، ما أفرغ هذه المحاكم ليس فقط من سلطة الفصل بين المتقاضين، بل حرّمها من أدائها التنفيذية أيضاً، وألقى بالعبء والمسؤولية مباشرة على قوات الاحتلال الإسرائيلية التي كانت تتخفى وراء هذه المحاكم التي كانت قد أخضعها لسيطرتها الكاملة، وأفرغتها من أي مضمون.

لقد كان لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية نقطة تحول مهمة في الشأن القضائي، كما في الشؤون المدنية الأخرى، وقد قام الرئيس ياسر عرفات بإصدار المراسيم الرئاسية برقم (1) للعام 1994، والمرسوم رقم (5) للعام 1995،\* حول صلاحيات السلطة القضائية والبنية القانونية السارية المفعول، كما أدخلت السلطة الوطنية الفلسطينية النظام القضائي العسكري، إلى جانب المحاكم المدنية،

\* لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع الفقرة السابقة.

وهو النظام القضائي نفسه الذي اتبعته المحاكم في منظمة التحرير الفلسطينية في الشتات.

وبعد انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، وتصييه رسمياً فإنه انطلاقاً من وظيفته الرئيسية، سن التشريعات والقوانين، وسعى لتوحيد البنية القانونية المتعددة في الأراضي الفلسطينية وبذل من أجلها جهوداً كبيرة، بما في ذلك سن مشروع السلطة القضائية، والمحاكم الجزائية، وقانون العقوبات، والقانون المدني وغيرها من القوانين التي تؤسس لبنية قانونية متينة،\* يبني عليها قضاء مستقل كركيزة أساسية في بناء المجتمع المدني.

لكن المشكلة الرئيسية برأي د.حنا عيسى (ليست فقط في السلطة القضائية، بل هي متوازية مع السلطات الثلاث معاً، وفي الوضع الفلسطيني، فنحن لم نوضح مبدأ فصل السلطات، إضافة إلى المشاكل التي تكمن أساساً في الأوامر العسكرية منذ زمن الاحتلال، واختلاف التشريع بين الضفة والقطاع، وطبيعة المرحلة الانتقالية الحالية، التي تحد من تطوير السلطة القضائية).<sup>(188)</sup>

لقد تضمن مشروع القانون الأساسي مواد واضحة وصريحة لضمان استقلالية القضاء دستورياً، فقد نص الباب الخامس منه، في المواد (88 و89 و90)، على أن (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها، ودرجاتها، ويحدد القانون تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن وتنفذ باسم الشعب الفلسطيني، والقضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة).<sup>(189)</sup> في حين أن المادتين (91 و92) من مشروع القانون، عالجتا قضايا

\* لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع الدور التشريعي للمجلس، الفصل الثالث من هذه الدراسة.



التعيينات في السلطة القضائية، وحاول مشروع قانون السلطة القضائية، وضع نظام وقيود وضوابط تفصيلية على تعيين وفصل القضاة، وإنهاء خدماتهم، وتقاعدهم، وإجازاتهم، وندبهم وإعارتهم،\* كما أنه لم يحدد في المادة (92) من مشروع القانون الأساسي، سلطات واختصاص القضاء العسكري، ما أبقى المجال مفتوحاً للاستخدام المفرط وغير القانوني لهذه المحاكم، في حين أن المادة (97) من المشروع نفسه لم تشر لصلاحيات المحكمة الدستورية العليا.

لقد حاول المجلس التشريعي منذ دورته الثانية، منتصف العام 1997 أن يضع قانوناً يكفل استقلالية القضاء، بمعزل عن تدخل السلطة التنفيذية، ويكفل سيادة حقيقية للقانون، لكن تجربة المجلس المريرة منذ ذلك التاريخ إلى اليوم لم تكمل بالنجاح، لاعتبارات عدة ومعروفة.\* وكما يشير الأستاذ علي مهنا، فإن فترة قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى اليوم (شهدت الكثير من الملاحظات حول سيادة القانون، وتداخل صلاحيات المحاكم النظامية مع المحاكم الخاصة،\* وازدواجية النيابة النظامية، ونيابة أمن الدولة، كما سجلت حالات شكلت تدخلاً من السلطة التنفيذية في شؤون الجهاز القضائي، على الرغم من أن أكثر المسائل إلحاحاً، لتحقيق سيادة القانون/ مبدأ الفصل بين السلطات، ووقف أي تدخل في السلطة القضائية، وضرب أشكال القضاء الموازي كافة، وتوحيد القوانين، وتفجير

\* لمزيد من التفاصيل راجع مشروع قانون السلطة القضائية، دراسة حالة، من الفصل الثالث من هذه الدراسة.

\* لمزيد من التفاصيل، راجع مشروع قانون السلطة القضائية، دراسة حالة، الفصل الثالث من هذه الدراسة.

\* صدر مرسوم رئاسي بتاريخ 9/نيسان/1995، ونشر بالجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 4/5/1995، بتشكيل محكمة أمن الدولة العليا، استناداً إلى قانون الطوارئ البريطانية للعام 1945، وهي محكمة خاصة لا تعتبر جزءاً من المحاكم الجنائية التي تتبع القضاء النظامي، بل لا تعتبر جزءاً من نظام المحاكم العسكرية القائم، والذي يعالج التجاوزات الصادرة عن قوات الأمن.

كما صدر مرسوم بإنشاء محاكم أمن الدولة الجزئية والكلية، وبموجب القرار الرئاسي رقم 5 لسنة 1998، ونشر في الوقائع الفلسطينية رقم 3 (1998/6/8) استناداً لأحكام قانون العقوبات رقم 16 للعام 1960 الساري المفعول في الضفة. لمزيد من التفاصيل راجع تقرير الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن -الرابح- 1998- ص91.

ثورة في الجهاز القضائي على الصعيدين الإداري والمهني، بما في ذلك إقرار قانون تشكيل المحاكم والمصادقة على قانون السلطة القضائية، وإكمال تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وفقا لذلك القانون).<sup>(190)</sup> لقد قامت السلطة التنفيذية بتعديلات على صلاحيات القضاء، في حالات عدة، ورفضت تنفيذ قرارات المحاكم، بما فيها قرارات محكمة العدل العليا، وبخاصة فيما يتصل بإطلاق سراح معتقلين سياسيين موقوفين بدون أن توجه لهم أية تهمة، (مثل حادث اعتقال طلاب جامعة بيرزيت، والمواطنين محمود مصلح، ورجب البابا،... وغيرهم) وكان نصيب رئيس محكمة العدل العليا الذي أصدر قرار إطلاق سراح الطلاب الموقوفين أن أحيل للتقاعد، وبشكل مخالف للقانون، من قبل ديوان الموظفين العام، وهو هيئة ليست ذات صفة اختصاص في إحالة القضاة أو معاقبتهم\*.

ولا يتوقف تدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضاة والمحاكم، بل شمل، أيضا، عمل واختصاص النيابة العامة، الذي أدت هذه التدخلات المتواصلة إلى شل قدرة هذه الهيئة على القيام بمهامها، ما دفع النائب العام فايز أبو رحمة للاستقالة من منصبه.\* لقد كشفت استقالة النائب العام عن خلل كبير في العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية، على غرار العلاقة الملتبسة مع السلطة التشريعية، ما يشير إلى أن المتطلبات الأساسية لقيام السلطة القضائية غائبة عن القضاء الفلسطيني، بسبب غياب الأسس القانونية الواضحة، التي تفصل بين السلطات الثلاث، الناجمة عن عدم المصادقة وإنفاذ القانون الأساسي، ما يؤدي إلى تفويض سمعة واحترام السلطة القضائية، ويحد من دورها في المساعلة بشكل عام، وفي التدخل لحل النزاعات التي تكون السلطة التنفيذية طرفا فيها بشكل خاص.

\* لمزيد من التفاصيل، راجع التقرير السنوي الرابع -الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1995 ص87.  
\* عين الأستاذ فايز أبو رحمة بتاريخ 1997/7/19، خلفا للأستاذ خالد القدرة الذي أقيل من منصبه، وقدم أبو رحمة استقالته في نهاية آذار 1998، أي بعد حوالي ثمانية أشهر لممارسته وظيفته.

### 3-5 العلاقة مع السلطة التنفيذية

كان للخصوصية المميزة التي أدت إلى قيام السلطة الوطنية، واحتكامها لسقف الاتفاقيات الانتقالية والتي بموجبها جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية، وانبثق المجلس التشريعي من جرائها أن وضعت في الأساس حدا مانعا للفصل بين السلطات الثلاث، وشكلت المحدد الأول للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى قانون الانتخابات الذي بموجبه جرت انتخابات المجلس، وكذلك الإطار الدستوري (النظام الداخلي للمجلس، والقانون الأساسي) الذي حاول المجلس وضعه لنفسه للفاك من إفسار الاتفاقيات وإقامة فصل حقيقي بين السلطات الثلاث.\*

لقد كان من شأن صراع الإدارات الفلسطينية الإسرائيلية حول طبيعة وشكل النظام السياسي الفلسطيني الذي سينشأ خلال المرحلة الانتقالية، إضافة للطبيعة المورثة للنظام السياسي الفلسطيني المتمثل في صيغة م.ت.ف. أن ينشأ لدينا نظام سياسي غير متجانس، تتداخل فيه أشكال الأنظمة البرلمانية، والرئاسية، والنظام المجالسي، فالمجلس بموجب الاتفاقيات المنشئة له، يمتلك صلاحيات تشريعية وتنفيذية في آن واحد، وخول بتفويض منه السلطة التنفيذية المنبثقة عنه، القيام بمهامها ومسؤولياتها بالنيابة عنه. وبذلك، اقترب في مضمون ممارسته لدوره في هذا المجال من النظام المجالسي، في حين أن رئيس السلطة الفلسطينية منتخب مباشرة من الشعب، وهو غير مسؤول أمام المجلس، وأعطيت له صلاحيات تعيين مجلس الوزراء من داخل المجلس وخارجه، وهؤلاء الوزراء مسؤولون أمامه، وأمام المجلس، وبذلك تكون الصلاحيات التي يتمتع بها أقرب

\* لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع الفصل الثالث من هذه الدراسة، حول الفصل بين السلطات.

لصلاحيات الرؤساء في الأنظمة الرئاسية. كما أنه في النظام السياسي الفلسطيني الحالي، يوجد مجلس وزراء مسؤول أمام المجلس التشريعي، وفي الوقت نفسه أمام الرئيس، وهو بذلك يقترب من النظام البرلماني، ويضاف إلى هذه الصيغة السياسية التي نشأت بفعل الظروف والعوامل السياسية التي فرضتها ظروف المرحلة الانتقالية، أن بقي النظام السياسي الفلسطيني الأساسي الممثل ب م.ت.ف. ومؤسساتها فاعلا، ومؤثرا، بل متداخلا مع مؤسسات النظام الجديد، وقد كان من شأن هذا كله أن أثر بصورة مباشرة على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنتج شكلا مميزا وفريدا للعلاقة بينهما لم تشهدهما النظم السياسية من قبل، ونشأ ما يمكن الاصطلاح على تسميته بشكلين من العلاقة هما:

**العلاقة العضوية**، بمعنى اندماج السلطات التشريعية مع السلطة التنفيذية، وعدم اعتراف الأخيرة بالفصل بين السلطات، (فبعد انتخاب المجلس التشريعي، توقف الرئيس أبو عمار عن عقد اجتماعات مستقلة لكل من مجلس الوزراء، واللجنة التنفيذية ل م.ت.ف. كل على حدة، وكرس صيغة قيادية تنفيذية جديدة من خلال عقد اجتماع القيادة الأسبوعي الذي يضم مجلس الوزراء، ورئاسة المجلس التشريعي، واللجنة التنفيذية، ورئاسة المجلس الوطني، وأعضاء الوفد المفاوض، وقادة الأجهزة الأمنية. وبغض النظر عن الدور الذي تلعبه هذه الصيغة القيادية على الصعيد العملي، فإنها نظريا تتحمل مسؤولية القرارات والسياسة الفلسطينية الرسمية الممارسة على جميع الأصعدة، وأنها المسؤولة عن إلغاء استقلالية المؤسسات والهيئات القيادية الأولى التنفيذية والتشريعية، لكل من السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية).<sup>(191)</sup>

وبالمقابل، لم تحرص هيئة رئاسة المجلس التشريعي على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم تنقيد بقرارات المجلس، وبخاصة بشأن

مشاركة رئيس المجلس في المفاوضات، ومشاركة نائبه الأول أثناء غيابه الاجتماعات الأسبوعية للقيادة الفلسطينية التي يرأسها الرئيس ياسر عرفات.

وتزداد أواصر الترابط العضوي بين المجلس والسلطة التنفيذية تلازماً في التشكيل الوزاري الأخير الذي منحه المجلس التشريعي الثقة في 9-8-1998، حيث يشارك 22 وزيراً من أصل 28 وزيراً، في الوزارة، أي ما نسبته 78% من الوزارة وبشكل مخالف للقانون الأساسي الذي أقره المجلس بالقراءات الثلاث، ويعتبره نافذاً، في المادة (65) والتي تنص على ضرورة أن (يتكون مجلس الوزراء من عدد لا يزيد على تسعة عشر وزيراً، ويحدد التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير).<sup>(192)</sup> وبذا، يكون المجلس قد قام بنفسه بخرق القانون الأساسي، في الوقت الذي يطالب السلطة التنفيذية باحترامه والعمل على تطبيقه، ما دفع بالنائب دلال سلامة لاعتبار ما حصل بأنه (محاولة من السلطة التنفيذية لاحتواء المجلس التشريعي عبر استقطابها لعدد من نشطيه الأكثر انتقاداً لها).<sup>(193)</sup>

ويحصل التداخل العضوي، أيضاً، بين أعضاء المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية، في مجالات مختلفة، أبرزها تقلد البعض منهم وظائف رسمية عليا، مثل سلطة الطيران المدني، أو العمل مستشاراً في مكتب الرئيس، ومشاركة البعض الآخر منهم في الوفود التفاوضية إلى جانب رئيس المجلس، وهي مهمة من اختصاص السلطة التنفيذية.

بيد أن التداخل العضوي الأهم والأكثر تشابكاً، هو ذلك الحاصل بين السلطة الوطنية بمؤسساتها التشريعية والتنفيذية مع مؤسسات م.ت.ف. التشريعية والتنفيذية، فأعضاء المجلس التشريعي، وفقاً لقانون الانتخابات رقم (13) للعام (1995) أصبحوا أعضاء طبيعيين في المجلس الوطني الفلسطيني، وأعضاء من

المجلس التشريعي بهذه الصفة أصبحوا أعضاء في اللجنة التنفيذية لـ م.ت.ف.، في حين أن هيئة رئاسة المجلس ورؤساء اللجان فيه أصبحوا، أيضا، أعضاء في المجلس المركزي الفلسطيني، كما أن أعضاء من اللجنة التنفيذية يحملون حقائب وزارية في مجلس وزراء السلطة الوطنية، وبحكم أن اللجنة التنفيذية هي المرجعية العليا السياسية والتشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب قرار المجلس المركزي الذي عقد في تونس بتاريخ 18-10-1993، الذي تشكلت بموجبه السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن المجلس لا يملك صلاحية مساءلة ومحاسبة أعضاء اللجنة التنفيذية، الذين هم أعضاء في المجلس الوزاري، الذي يفترض أنه خاضع لمساءلة ومحاسبة المجلس، ما يفقد المجلس أداة رقابية جديدة تضاف إلى جملة ما افتقده من صلاحيات ومسؤوليات تحت مبررات مختلفة.

**العلاقة الواقعية،** وهي انعكاس للتداخل العضوي بين السلطتين الذي يتسم بالتداخل وعدم الفصل، ما يحد من قدرة المجلس التشريعي على ممارسة دوره التشريعي، والرقابي، والمحاسبي، من حيث أن العلاقة الملتبسة شهدت، ولا تزال، فترات من الهدوء، والتوتر والمد والجزر بين السلطتين (وظلت المشكلة الرئيسية المعلقة، ألا وهي إقرار الرئيس ياسر عرفات القانون الأساسي، مركز الخلاف، مع أن المجلس حسب نظامه الأساسي يعتبر القانون مقرا بعد مرور ستين يوما على رفعه لرئيس السلطة التنفيذية).<sup>(194)</sup>

لقد كاد نقاش المجلس للقانون الأساسي أن يفجر مشكلة بين رئيس السلطة التنفيذية، ورئيس المجلس التشريعي، دفعت بالثاني إلى تقديم استقالته من رئاسة المجلس، إلى أن تم احتواء الموقف في الوقت نفسه، وقام بسحبها.\* لقد

\* لمزيد من التفاصيل، راجع صحيفة الأيام 31-7-1996، نشأت المشكلة في جلسة المجلس التشريعي المنعقدة في 30-7-1996، في بيت لحم، عندما اعترض الرئيس أبو عمار على مناقشة المجلس التشريعي لمشروع القانون

عكست هذه الحادثة المناخ الذي ساد العلاقة المتوترة بين السلطتين في بداية عمل المجلس، وقد شخص عضو المجلس حسام خضر طبيعة العلاقات في تلك الفترة (ازداد التناقض حدة، وبدلاً من التكامل في العلاقة أصبح كل طرف ينظر للطرف الآخر على أنه خصم، وتم تجاهل قرارات المجلس التشريعي كافة بروح عدائية أثارت الاستياء والغرابة في الوقت ذاته، وضرب بعرض الحائط ببعض القوانين، التي بدأ المجلس بنقاشها وإقرارها، وأهمها القانون الأساسي، والذي يضع حداً وحلاً لكل التجاوزات والتدخلات القائمة، وترتيب أمور البيت الفلسطيني، ويضعه على المسار السليم، ويطور المجتمع الفلسطيني مجتمع مدني يوازي بقيمه وعراقته المدنيات القائمة).<sup>(195)</sup>

لقد كان للتوتر في العلاقة أسبابه العميقة المتصلة بمسلك السلطة التنفيذية الذي عطل وشل سلطات وصلاحيات المجلس، وأفقده القدرة على التأثير الفعلي في مجرى الحياة السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وضرب مصداقيته، وقلل من اعتباره أمام جمهوره وناخبيه، ما دفع أعضاء المجلس للتعبير عن استيائهم من هذه العلاقة. وكانت أشد هذه التعبيرات وضوحاً، استقالة د. حيدر عبد الشافي، التي قدمها في 7-10-1997، بعد انقضاء المهلة التي كان قد حددها المجلس في قراره ليقوم رئيس السلطة الوطنية بإعادة تشكيل مجلس الوزراء، بعد تقريره الخاص بهيئة الرقابة العامة، وقد جاء في استقالة د. حيدر (أسف أن أقول يا سيادة الرئيس، أن رئاسة المجلس لم تتصد بشكل حازم ومسؤول إلى نهج السلطة التنفيذية، وعدم مبالاتها بدواعي القانون والمبادئ الدستورية، هكذا مارست السلطة التنفيذية أعمالها دون اكتراث أو التفات لرأي المجلس، ولم تبدأ

---

الأساسي، قبل أن تستكمل اللجنة القانونية التي شكلتها اللجنة التنفيذية لـ م.ت.ف. مشروعها، واعتبر ذلك خروجاً عن الأسس، فيما اعتبر رئيس المجلس التشريعي سلوك المجلس سلوكاً صحيحاً.

بقراراته وتوصياته، وبخاصة من الناحية السياسية، وكأن مستقبلنا السياسي هو رهن بمشيئة فئة محدودة من شعبنا).<sup>(196)</sup>

لقد زادت استقالة د. عبد الشافي حدة المناخ المنتقد لسلوك السلطة التنفيذية داخل المجلس وخارجه، ودفع بالمجلس لتطوير موقفه إزاء السلطة التنفيذية، واتخذ قرارا في النصف الثاني من كانون الأول 1997، بتعليق جلساته لفترة محددة ومحدودة حتى يتم البت في مشاكله المتعلقة مع السلطة التنفيذية.

وبدلا من مواصلة المجلس ضغوطه على السلطة التنفيذية، لتحقيق مطالبه، والتي لاقت التأييد والدعم من الجمهور ومختلف القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني الفلسطيني، لجأت رئاسة المجلس التشريعي إلى دفع المجلس والتي تكون الأغلبية الساحقة من أعضائه كتلة فتح، إلى عقد اجتماعات خاصة للكتلة مع الرئيس ياسر عرفات واللجنة المركزية لحركة فتح،\* لحل الخلافات والإشكاليات فيما بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الإطار الفتحاوي، بعيدا عن المجلس التشريعي، وصلاحياته بحجب الثقة عن الحكومة، لأن كتلة فتح البرلمانية حريصة على بقاء هيمنة فتح على مؤسسات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية التشريعية والتنفيذية.

إلا أن المشكلة لم تحل على الرغم من التسوية التي عقدت في تلك الجلسة، إذ تواصلت فيما بعد أجواء التوتر في العلاقة بين السلطين، نتيجة عدم

---

\* عقد اللقاء في 28-12-1997، ووعد الرئيس أعضاء الكتلة حسب مصادر رئيس المجلس، بالعمل على تنفيذ قرارات المجلس وتوصيات تقرير هيئة الرقابة العامة، وإجراء التعديل الحكومي، والمصادقة على قانون الخدمة المدنية، وتنفيذه بمرحلة تتناسب والإمكانات المالية للسلطة الوطنية، وأن يتم تسليم مشروع الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام 1998 خلال النصف الأول من شهر كانون الثاني 1998، وقد وافق المجلس التشريعي، لاحقا على كل التسويات التي طرحت، لكن لم يطبق فعليا أي منها.

\* لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع الدور التشريعي للمجلس، في الفصل الثالث من هذه الدراسة.



تنفيذ ما تم الاتفاق عليه، ما دفع المجلس إلى إصدار قرارات عدة وتوجيه إنذارات لوزير المالية، بحجب الثقة عنه لعدم تقديمه الموازنة العامة، وكذلك لعدم تنفيذ رئيس السلطة التنفيذية وعوده بإجراء تغيير وزاري، هذه المناخات دفعت بالرئيس إلى إرسال رسالة للمجلس بتاريخ 23-6-1998، وضح فيها بأن النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لا يشكل مرجعية في العلاقة بين السلطين، وهو غير ملزم بها، باعتباره أقر من جانب واحد بدون موافقة الآخر عليه، وأن هذه العلاقة تحتكم إلى الأصول البرلمانية التي تُبنى أسسها، وهي في الواقع العملي لا وجود لها.

إن تضمين تشكيل الحكومة الفلسطينية الثانية لوزارة الشؤون البرلمانية تشكل خطوه ملموسة، وحلقة وصل وتواصل دائمة ولإيجاد صيغة للعلاقة بين السلطين، ولتخفيف حدة التوتر فيما بينهم، وفي تقرير وزير الشؤون البرلمانية نبيل عمرو أمام الجلسة الحادية عشرة للمجلس المنعقدة في رام الله، بين 18-8 / 2-9-1998، أشار إلى أن (أولى مهام وزارته إرساء دعائم علاقات المجلس لدى الحكومة، وتقديم تقارير إلى المجلس حول مداورات وقرارات السلطة، وأشار إلى أن لدى مجلس الوزراء توجهاً بأن لا يغرق في قراءة الوضع السياسي، وأن يناقش الاجتماع الوزاري عمل كل وزارة على صعيد اختصاصها، ويقدم كل وزير تقريراً مكتوباً عن أعمال وزارته وإنجازاته، وأن المجلس سيعقد اجتماعات منفصلة عن اجتماعات اللجنة التنفيذية).<sup>(197)</sup>

لقد كان لتشكيل وزارة الشؤون البرلمانية، وانتهاء المرحلة الانتقالية وتصاعد الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي جراء انسداد آفاق العملية السياسية، أن شكلا أحد العوامل المهمة في سحب فتيل التوتر في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، بل على العكس من ذلك، حدث تفاهم وانسجام كبيران في

أكثر من حالة بين رئاسة المجلس والسلطة التنفيذية، وعلى حساب قرارات المجلس، وبالضد من نظامه الداخلي، وبخاصة في إقرار الموازنة العامة للعام 2000، واستقالة د. عزمي الشعيبي على أثرها،\* وكذلك مشاركة رئيس المجلس في رئاسة الوفد المفاوض لمفاوضات الوضع النهائي.

لقد شككت العلاقة الملتبسة بين المجلس والسلطة التنفيذية، وانتقالها من النقيض إلى النقيض في حالات معينة، وبروز علاقة شراكة صريحة فيما بعد، لا تقوم على أساس التكامل والالتزام بالأسس والقواعد الدستورية، وترسخ قواعد غير مؤسساتية للعلاقة فيما بينهما، أكثر من علامة استفهام حول الأسباب الجوهرية للخلافات السابقة.

#### 5-4 العلاقة مع مؤسسات المجتمع المدني

لعبت التنظيمات السياسية، والمؤسسات الأهلية الفلسطينية دوراً أساسياً ومميزاً في مواجهة الاحتلال، وساهمت بشكل فعال في بلورة الهوية الوطنية للشعب الفلسطيني إلى جانب إسهامها المباشر في تقديم خدمات اجتماعية مباشرة، في حين أن بعضها شكل أفرعا اقتصادية، ساهمت في النهوض بقطاعات اقتصادية مهمة، ووفر لها بنية تحتية ملائمة إلى جانب تطوير البنى اللازمة للمرافق العامة.

لقد شككت مؤسسات المجتمع المدني، في إطار هذا الدور التاريخي الذي لعبته، بديلاً عملياً، فرض نفسه كسلطة موازية لسلطة الاحتلال، الأمر الذي يفسر تعدد وتنوع مجالات عمل هذه المؤسسات، وكذلك توسع نطاقها لتشمل بخدماتها

\* لمزيد من التفاصيل، راجع الدور الرقابي للمجلس في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

مختلف فئات الشعب الفلسطيني، ما يعكس نزوعاً وطنياً للخروج من سلطة الاحتلال وتشكيل بديل شعبي وطني لها، ساهمت فيه منظمة التحرير الفلسطينية\* وقواها السياسية بدور أساسي فاعل ونشط، والتي اعتبرت هذه العملية في جوهرها عملية سياسية وطنية موجهة ضد الاحتلال.

بيد أن التطورات اللاحقة في مجرى النضال الوطني الفلسطيني، وما أحرزته عملية السلام وتحول م.ت.ف إلى سلطة سياسية نتيجة للاتفاقيات الانتقالية، أفرز وضعاً جديداً على الأرض (تميز بوجود تنافس "بين الحلفاء"، وهو تنافس محدود بطبيعة الحال...، وبخاصة أن الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المؤسسات يكمن في الحد من سلطة الدولة).<sup>(198)</sup>

هذا التنافس بين حلفاء الأوس، أكد ضرورة وجود بيئة قانونية تستند إليها العلاقة وتنظمها، وطرح، أيضاً، الحاجة إلى وجود إطار ينظم هذه العلاقة ويوجهها بما يخدم مصالح الفئات الشعبية المستفيدة من نشاط هذه المنظمات، وفي الوقت نفسه لا يمس بالمسؤوليات السياسية والمجتمعية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ولقد شكلت مبادرة دائرة المنظمات غير الحكومية مع المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار "بكدار" إلى طرح تصور أولي ينظم تلك العلاقة في نهاية 1994، بداية لعملية مأسسة هذه العلاقة التي لاقت التجاوب والتعاون من مختلف مؤسسات المجتمع الأهلي الفلسطيني، غير أن مشروع مسودة (قانون الجمعيات الخيرية) الذي تقدمت به وزارة العدل في منتصف العام 1995، لاقى النقد الشديد لما احتواه من مواد تقيد حرية العمل الأهلي في فلسطين، وتعيده لما قبل الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية.

\* تصنف م.ت.ف والأحزاب والمنظمات السياسية جزءاً من منظمات العمل الأهلي.

بيد أن الانتخابات التشريعية الأولى التي جرت في فلسطين مطلع العام 1996، وما أفرزته من جسم نيابي منتخب يتمتع بصلاحيات تشريعية، على الرغم من محدوديتها، فتح الآفاق لأن يلعب هذا الجسم من خلال موقعه، والدور المناط به دوراً مشاركاً وحقيقياً مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على اتساعها، باعتبارها أولاً جسماً منتخباً من الشعب، ويعبر عن تطلعاته، ليس السياسية فحسب، وإنما الاجتماعية والاقتصادية، ونزوعه نحو التحول من مجتمع تحت الاحتلال إلى مجتمع مدني ديمقراطي، تلعب فيه هذه المنظمات بتشكيلاتها المختلفة دوراً أساسياً في إحداث هذه العملية.

وعليه، فإن المسؤوليات الأساسية للمجتمع المدني الفلسطيني أن يشارك بفاعلية للضغط على المجلس التشريعي لإنضاج بنية قانونية وتشريعية، وإقرار سياسيات عادلة تستجيب لاحتياجات المجتمع المحلي، وتعبّر عن طموحاته وأولوياته، وأن من حق المجتمع المدني على المجلس التشريعي أن يتجاوب مع هذه الاستعدادات، ويتيح الفرصة للمشاركة الدائمة في جلساته ومداولاته، وتنويع وتطوير هذه العلاقة التشاركية يتطلب إيجاد صيغة لسريان تبادل المعلومات وانسيابها بشكل سلس وتلقائي بين المجلس التشريعي ومنظمات المجتمع المدني، ما يتيح له الاطلاع على هموم ومشاكل وقضايا المجتمع، وفي الوقت نفسه يتيح المجال لهذه القوى لممارسة دورها ونشاطاتها، بشكل مستقل، وبعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية التي يزداد ميلها لإخضاع هذه النشاطات وفق أجندتها الخاصة، وبالمقابل هناك مسؤولية كبيرة تقع على عاتق منظمات المجتمع المدني تجاه المجلس التشريعي، تتصل بمساعدة المجلس من خلال رصد ومراجعة انتهاكات السلطة التنفيذية للحريات العامة والأساسية، وللحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، وتزويد المجلس التشريعي، بالمعلومات كافة التي

تساعده في أعماله الرقابية على أداء السلطة التنفيذية، ومدى تطابقها مع أو/و خروجها عن القانون الأساسي، والقوانين الاجتماعية والاقتصادية المقررة، لذلك فإن دورا مميزا تلعبه القوى السياسية والمنظمات النقابية والمهنية ومنظمات المجتمع الأهلي والجمعيات الأهلية بمختلف اهتماماتها واللجان الشعبية لمكافحة الفساد، والدفاع عن المستهلك ... وغيرها، للتأكد من ضمان التزام السلطة التنفيذية بالقوانين المقررة، ودفع المجلس التشريعي لاتخاذ الإجراءات والقرارات الملائمة، ووفق ما يمليه عليه دوره الرقابي تجاه السلطة التنفيذية ومساءلتها.

كما أن من مسؤوليات منظمات المجتمع المدني الفلسطيني تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وتقوية وتوفير المستلزمات كافة التي تمكن المجلس التشريعي من الحد من هيمنة السلطة التنفيذية ونزوعها الدائم لتوسيع سلطاتها على حساب المجلس، وتقليص دوره وتهميشه، لأن من شأن استفحال هذه الظاهرة أن يقوض أسس التوازن في العملية الديمقراطية، ويضعف، بالتالي، دور وفاعلية هيئات ومنظمات المجتمع المدني.

لقد برزت خلال السنوات القليلة من تجربة المجلس التشريعي وبوتائر مختلفة، علاقات جيدة، لكنها غير كافية، بين السلطة التشريعية الفلسطينية من جهة، ومنظمات المجتمع المدني العاملة في مختلف حقوله وميادين من جهة أخرى. ولقد استندت هذه العلاقة إلى رغبة هذه المؤسسات (بالمشاركة الفعلية في صياغة مجموعة الأنظمة والقوانين والسياسات العامة التي ستنظم الحياة العامة الفلسطينية، والتي ستمهد لإنشاء وقيام الدولة الفلسطينية المستقلة).<sup>(199)</sup> وعليه، فقد شاركت منظمات المجتمع المدني، بنشاط وفاعلية كبيرة، في المداورات والسياسات والحملات التأثيرية الضاغطة عند مناقشة مشاريع قوانين مثل انتخابات المجالس المحلية، وتطبيقه لاحقا، وقانون العمل، ووضع اللوائح

التفسيرية لتطبيقه، وكذلك قانون الجمعيات الخيرية،\* وقد استطاعت عبر تلك الحملات أن تحقق إنجازات كثيرة ومهمة على هذا الصعيد.

فيما شهدت المسودة الأولى والثانية لمشروع قانون الأحزاب السياسية التي طرحها المجلس التشريعي، حواراً ساخناً، وانتقاداً شديداً، لم ينصب فحسب على مضمون القانون ومواده، وإنما على أهمية وجود القانون نفسه وجدواه في المرحلة الانتقالية، وعمدت اللجنة السياسية لعقد لقاءات تشاورية، مع الأحزاب السياسية للاستشارة برأيها حول المشروع، إلا أن الاتجاه الغالب ظل معارضا لوجود القانون نفسه، ما دفع المجلس لوقف نقاش مشروع المسودة الثالثة من القانون.

إن عدم انتظام العلاقة بين المجلس من جهة، وبقية منظمات المجتمع الأهلي وغياب رؤية جديدة لصورة العلاقة والإطار الذي ينظم هذه العلاقة، وقيمتها على أساس مبدأ المشاركة، قد أتاح الفرصة لوجود توترات بين السلطة التنفيذية من جهة، والعديد من مؤسسات المجتمع المدني من جهة أخرى، ولم تصل دعوات الحوار الوطني التي أطلقتها السلطة التنفيذية إلى نهايتها، بل في أغلب الأحيان لم تستكمل، واعتبرتها بعض القوى لغايات استخدامه وتكتيكية، في حين أثارت وزارة العدل زوبعة كبيرة من الاتهامات ضد بعض منظمات حقوق الإنسان، وانشغل المجتمع الفلسطيني، بما فيه المجلس التشريعي بين مؤيد ومعارض، وتم حشد الرأي العام، حيث تبدلت الاتهامات، ولم يوقفها سوى تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بموضوع المنظمات الأهلية التي (أكدت الدور المهم الذي تقوم به هذه المنظمات في حياة المجتمع الفلسطيني وضد الاحتلال، وعلى صعيد

\* لمزيد من التفاصيل حول مناقشة وإقرار هذه القوانين والتطورات اللاحقة بعد إقرارها، راجع: التقارير رقم 13-19-24، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، وكذلك التقارير السنوية، الثالث، والرابع، والخامس، من الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

تعزيز التضامن العالمي مع الشعب الفلسطيني، لكنها أشارت في الوقت نفسه إلى ضرورة التزام هذه المنظمات بمجموعة من المبادئ المتمثلة في الشفافية والمساءلة والمحاسبة ومكافحة الفساد.<sup>(200)</sup>

لقد كان من نتيجة هذه الإشكاليات أن قامت السلطة التنفيذية بإنشاء وزارة شؤون العمل الأهلي،\* قبل التصديق على مشروع قانون الجمعيات الخيرية الذي من المفترض أن ينظم هذه العلاقة، لكن التصديق على القانون لاحقاً، ومحاولة الوزارة انتهاج منهج عملي ديمقراطي لإرساء مناخ من الثقة، ومد جسور التعاون مع مؤسسات العمل الأهلي، ساهم إلى حد بعيد في بلورة إطار فاعل للتعاون بين السلطة التنفيذية ومؤسسات المجتمع المدني.

في حين ما زالت العلاقة بين المجلس ومجمل منظمات العمل الأهلي، بما فيها الأحزاب السياسية، تفتقر إلى آلية محددة وواضحة، للتواصل على أساس مبدأ الشراكة، انطلاقاً من حق المجتمع المدني في مساءلة المجلس التشريعي، باعتباره المرجعية الانتخابية له، ولكون المجلس المعبر عن إرادته ومصالحه.

## 5-5 العلاقة مع المواطنين

تقر معظم الدساتير في العالم الديمقراطي المعاصر، جملة من الأسس والقواعد البرلمانية التي راكمتها التجربة الديمقراطية الطويلة، فالنائب لا يمثل

---

\* أصدر الرئيس ياسر عرفات في تشرين الثاني، 1999 مرسوماً رئاسياً، حدد فيه اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية الفلسطينية، والتنسيق والتعاون مع وزارة الداخلية والوزارات ذات العلاقة فيما يخص تسجيل ومتابعة نشاطات الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ووضع الآلية المناسبة لذلك، وكذلك ضمان حرية واستقلال العمل الأهلي ليتكامل مع الحكومة في تقديم الخدمات.

دائرته الانتخابية فقط، وإنما يمثل الشعب بأسره، لذلك فإن نشاطه في المجلس النيابي عبر مشاركته في صنع القوانين والتصويت على القرارات، محكومة بهذا الاعتبار، كون مصلحة ناخبيه في دائرته الانتخابية ممكنة التحقيق، من خلال المصلحة العامة، وهو بهذا المعنى ليس ملزماً بالامتنال لرأي ناخبيه في دائرته إذا ما تعارضت مع المصلحة العامة، وإلا فقد استقلاليته كمعبر عن مصالح الشعب بأسره، وبالتالي، فإنه لتأكيد هذه الاستقلالية وللخروج من دائرة الضغوط المباشرة التي تنقل كاهله وتقيده، تؤكد العديد من الدساتير (على أن العلاقة بين المجلس كهيئة أو كسلطة، والمواطنين تنحصر باعتبارات سياسية وعملية جوهرها التحدث باسم الأمة، والتعبير عن إرادتها بما يحقق مصالحها، وذلك من خلال مدة المجلس، والتي عادة تنص عليها الدساتير بفترة زمنية كأربع سنوات مثلاً، وتحديد هذه المدة هو الذي يكفل إعادة السيادة للمواطنين باختيار نواب جدد، أو إعادة الثقة بالنواب السابقين. كل ذلك حسب مدى استجابة المجلس أو البرلمان في تحقيق المصلحة العامة للمواطنين، الأمر الذي يجعل النواب حريصين على احترام إرادة الأمة حتى يضمنوا الاحتفاظ بمقاعدهم البرلمانية في الانتخابات المقبلة).<sup>(201)</sup>

إذاً، إعادة السيادة للمواطنين هي التعبير الأكثر دقة للمحاسبة العامودية بين المواطنين والمجلس، ومن هنا يأتي حرص النائب على توثيق العلاقة فيما بينه وجمهور ناخبيه، وبالمقابل يحرص الناخبون على متابعة دور نوابهم وفعاليتهم وتأثيرهم ومدى تحقيقهم للمصالح العام، بأشكال وطرق مختلفة. لأن مدى النجاح في هذه العلاقة أي التواصل الدائم والمستمر يتيح للنائب نقل هموم ومشاكل دائرته ووضعها في صلب السياسات العامة للدولة، والتي تشكل محور الاهتمام بين النائب والجمهور باعتبار أن هذه السياسات هي جوهر عمل النائب ومهمته.



لكن الوضع يبدو مختلفا في ظل غياب المؤسسات والمنظمات التي تلعب دورا مهنيا وتخصصيا في تقديم الدعم للمواطن، إضافة إلى حداثة السلطة الوطنية، وغياب الرؤية الواضحة المبنية على خطة وبرنامج عمل، مع نقص التمويل لمعالجة بنية تحتية مدمرة، ساهم الاحتلال عبر سنوات طويلة على إبقائها مختلفة، ولم يطور منها سوى ما يخدم مصالحه الأمنية والعسكرية، كل هذه العوامل تولد لدى المواطن الناخب شعورا بعدم الرضى على أداء النائب والمجلس بشكل عام، وتعكس صورة غير موضوعية ودقيقة لتقييم أداء النواب والمجلس تبعا لذلك.

وغالبا ما يتعزز سوء الفهم هذا انطلاقا من فهم خاطئ يخلط بين القضايا التي من الممكن للمجلس أو النائب أن يقوم بها، أو هي جزء من مهامه ومسؤولياته، ما يحدث التباساً في العلاقة بين المواطن والمجلس. وفي ظل هذا الوضع تحول (أعضاء المجلس إلى حملة عرائض للسلطة التنفيذية وأصبحت يحلون مشاكل الناس بشكل فردي، وهذا ما أضعف مقدرتهم على محاسبة السلطة التنفيذية، والبعض الآخر تحول للعمل الخيري، وأصبح يحل مشاكل الناس الذين لهم علاقة به، بينما تكريس مسألة أن للمواطنين حقوق وواجبات فقد تبددت في ظل هكذا ممارسة، وتم تشجيع المواطنين على استخدام الوساطة لحل مشاكلهم).

(202)

إن انتهاج هذا الأسلوب يجهض أحد الشروط الأساسية للارتقاء بالعلاقة بين المجلس والمواطنين، وبفهم دور المجلس وعلاقة كل منهم بالآخر، كما أنه يؤثر على تطوير وعي المواطنين السياسي ومسؤولياتهم تجاه ممارستهم اللاحقة لحقهم الانتخابي، واختيار مرشحهم على أسس ومعايير تبنى على أساس مقدرة

وكفاءة هؤلاء المرشحين أولاً، ومدى تجاوب النظام الانتخابي وتوفيره لشروط ديمقراطية تتيح اختياراً عادلاً ونزيهاً ثانياً.

لكن، تبقى المسألة الأهم في هذا المجال والتي تتصل بدور المجلس كمؤسسة وعلاقته بالمواطنين، عبر تساؤل مشروع، هل استطاع المجلس التشريعي، أن يمهد الطريق من الناحيتين التشريعية والبناء المؤسسي لإجراء انتخابات دورية، تفتح الآفاق أمام ممارسة ديمقراطية حقيقية، وتتيح المجال للقوى السياسية والاجتماعية للتعبير عن ذاتها، وتمكنها من ممارسة حقها في التداول السلمي على السلطة...؟ من أجل استكمال حلقة الديمقراطية بالمشاركة الشعبية الواسعة، وبممارسة الرقابة العامودية على السلطة التنفيذية المنبثقة عن المجلس. إن التذرع بالظروف السياسية وتباين الاجتهادات حول ولاية المجلس الزمنية،\*

---

\* يفقر عمل المجلس إلى سند قانوني، فقد انتهت ولايته بعد الرابع من أيار العام 1999 بحكم القانون الذي استندت إليه عملية الانتخابات، ولم يجر تعديلها بألية تشريعية، فقد انتخبت هيئة المجلس بموجب القانون رقم 13 لسنة 1995، بشأن الانتخابات العامة، وينص هذا القانون في المادة الثالثة في الفقرة رقم (1) منه على إجراء انتخابات عامة حرة ومباشرة لانتخاب رئيس وأعضاء السلطة الوطنية، وأعضاء المجلس الفلسطيني لتولي الحكم في المرحلة الانتقالية، ويحيل هذا القانون تعريف الفترة الانتقالية إلى اتفاقية إعلان المبادئ الموقعة في واشنطن 13-9-1993، كما أن محكمة استئناف قضايا الانتخابات المختصة بالنظر فيما يقدم إليها من طعون بموجب قانون الانتخابات العامة قد كانت أسست حكمها الصادر العام 1998 بإلغاء الانتخابات الجزئية التكميلية، التي كان من المقرر إجراؤها في 1998/5/29 على أن المدة المتبقية حتى الرابع من أيار 1999، نهاية المرحلة الانتقالية هي أقل من سنة، وأن القانون يشترط أن لا تقل المدة المتبقية من ولاية المجلس الزمنية عن سنة (الفقرة رقم (4)، المادة 92 من قانون الانتخابات).

لكن المحكمة عادت في فترة لاحقة لتقرر أن تحديد مدة ولاية المجلس يعود لقرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصفته رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، (صحيفة الأيام 1999/2/17) على الرغم من أن قانون الانتخابات العامة الفلسطيني يحدد الولاية الزمنية للمجلس دون أن يعطي الرئيس صلاحية تعديلها.

وقد كان المجلس التشريعي قد أكد في جلسة خاصة عقدها بتاريخ 1999/4/26، أن المرحلة الانتقالية تنتهي في الرابع من أيار 1999، بينما المجلس المركزي لـ م.ت.ف لم يشر إلى مسألة انتهاء المرحلة الانتقالية في قراراته التي اتخذها لدى انعقاده في غزة بتاريخ 1999/4/29.

والتמיד الواقعي للمرحلة الانتقالية الذي يمد بدوره بعمر المجلس، قد عطل من دورية عقد الانتخابات ولم يبادر المجلس نفسه لطرح ومناقشة قانون انتخابي جديد، حيث أن القانون القديم كان لمرة واحدة، ولم يشر إلى دورية الانتخابات.

وإذا ما كان فعلاً وحقيقة، أن الوضع السياسي يولد ظروفًا قاهرة تعطل دورية الانتخابات العامة، وتجعل المجلس يمدد لنفسه كل عام لولاية جديدة، فلماذا لا تعقد الانتخابات للمجالس والهيئات المحلية، وهو أول القوانين التي أقرها المجلس، وصادق عليها الرئيس في نهاية العام 1996.

إن عدم إجراء هذه الانتخابات، قد ألقى بظلال كثيفة من الشك والريبة حول ديمقراطية المؤسسة الفلسطينية على الرغم من مطالب المجلس المتكررة، وإصداره العديد من القرارات، بما فيها جلسة استماع لوزير الحكم المحلي، حول إجراء الانتخابات المحلية ووقف سياسية التعيين في المجالس المحلية، فإن عدم التزام السلطة التنفيذية ومماطلتها المستمرة، يؤشر على طبيعة العلاقة الملتبسة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وتشكل أحد العوامل التي تؤثر على نظرة وعلاقة المواطن بالمجلس، فبالقدر الذي يقوم المجلس بدوره الرقابي والمحاسبي تجاه السلطة ويلزمها بتنفيذ القوانين والتشريعات التي يقرها ويكفل الحريات العامة والأساسية للأفراد والجماعات، بقدر ما يعزز الثقة لدى المواطن، بأن المجلس يسهم في تجسيد مفهوم سيادة القانون واستقلال القضاء. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلها المجلس في هذا الإطار،\* فإن المجلس لم ينجح في حمل السلطة التنفيذية على احترام وتنفيذ القرارات التي اتخذها، ولم ينجح، أيضاً، على حملها على إقرار وتصديق القوانين التي أقرها بالقراءات الثلاث، وفي مقدمتها القانون

لمزيد من التفاصيل راجع التقرير السنوي الرابع للهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، ص44، وكذلك التقرير السنوي الخامس للهيئة نفسها، ص 42-79.

\* لمزيد من التفاصيل، راجع: الفصل الرابع من هذه الدراسة حول قرارات المجلس التشريعي.

الأساسي الذي ترك فراغا دستوريا كبيرا، في العلاقة بين السلطات الثلاث، وعكس صورة متدنية للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وانعكس ذلك على المواطنين ونظرتهم وتقييمهم لأداء المجلس بصورة سلبية، وساهم في ذلك (تخلي أعضاء المجلس التشريعي عن استخدام سلاح جمهور الناخبين عبر أشكال متعددة للضغط على السلطة التنفيذية لتنفيذ قرارات المجلس، والمصادقة على القوانين، واحترام استقلالية وهيبة المجلس التشريعي، ولم يعمل أعضاء المجلس في المحافظات والمناطق لإيجاد آلية وصلات دائمة وحية مع جمهور الناخبين لإشراكهم في مناقشة مشاريع القوانين والقضايا المطروحة على جدول أعمال المجلس، ولم يستعن المجلس بشهود من الجمهور لتقديم شهادات أمام المجلس بشأن قضايا الفساد وانتهاكات وتجاوزات السلطة التنفيذية).<sup>(203)</sup> لقد كان من أوجه الخلل في العلاقة بين النائب ودائرته الانتخابية والمواطنين عموما، أن غلب النواب الشأن السياسي العام على القضايا المطلوبة واليومية المباشرة والملحة للجمهور، كما أن العدد الأكبر من النواب الوزراء غلبوا اهتمامهم بقضايا وزاراتهم وشؤونها على حساب دورهم كنواب، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن حوالي ثلث أعضاء المجلس هم إما في الوزارات، أم في وظائف تنفيذية، الأمر الذي أدى لتدني أداء المجلس التشريعي. وفي استطلاع للرأي تبين (أنه على الرغم من البث التلفزيوني لجلسات المجلس، من خلال محطات التلفزة المحلية في الضفة الغربية، فإن الاستطلاع لم يكشف عن أية تغيرات إيجابية في تقييم الجمهور، فقد قيمت نسبة تبلغ 46% في حزيران، مقارنة بـ 48% في نيسان، من العام نفسه على أنه جيد، أو جيد جدا، في حين كانت هذه النسبة في أوائل كانون الأول/ ديسمبر العام 1996 حوالي 50%، ووصلت أعلى نسبة تأييد لقرار المجلس فيما يتعلق بموضوع "حل مشاكل الناس"، حيث بلغت 42%،<sup>(204)</sup> ما يعكس الشعور بالإحباط العام الذي يسود الشارع الفلسطيني، بخصوص عدم قدرة المجلس التشريعي على تلبية احتياجات المواطنين، واقتصرت علاقة المجلس

وأعضائه في تلك الفترة مع جمهور الناخبين على المشاركة في ندوات عامة تقيمها أحيانا بعض مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، ومؤسسات أجنبية لمناقشة الوضع السياسي، وأعمال المجلس، أو على تقديم الخدمات لبعض الأفراد من الجمهور، وبخاصة الذين تربطهم علاقات أسرية ببعض أعضاء المجلس لتوظيفهم في مؤسسات السلطة الوطنية المدنية والعسكرية.

لقد دفعت قراءة هذه المعطيات المجلس وبخاصة بعد توقف بث جلساته، إثر اعتقال الشرطة مدير تلفزيون القدس التربوي داود كتاب، إلى البحث عن طرق لمأسسة العلاقة مع الجمهور، بعد أن فشل المجلس في إعادة نقل جلساته عبر المحطات الرسمية والمحلية، كما دفعته، أيضاً، إلى التركيز أكثر على تطوير أداء مكاتب المجلس الفرعية في المحافظات، بهدف التفاعل مع المواطنين، واستطلاع آرائهم وتوجهاتهم واحتياجاتهم، ونقلها إلى أعضائه، للأخذ بها أثناء عملهم البرلماني، ومحاولة تعريفهم بإنجازات المجلس، عبر تنظيم لقاءات وندوات مباشرة معهم وتلقي الشكاوى منهم، حيث مثلت هذه الشكاوى إحدى القنوات والوسائل لبيت المواطنين همومهم ومشاكلهم، وقد بلغ عدد هذه الشكاوى الآلاف،\* إلا أن هذه الشكاوى، على الرغم من عددها الكبير، وأهميتها، فإنها لم تصل إلى اللجان للتعامل معها بناء على ما توفره من معلومات للأعضاء، بعد فحص إمكانية إثارة موضوع الشكاوى في المجلس، أو عبر تشكيل لجنة تحقيق خاصة، أو اتخاذ قرار بمطالبة السلطة التنفيذية باتخاذ خطوات عملية للتعامل مع موضوع الشكاوى بصورة جدية.

إن عدم تشكيل ديوان الشكاوى والعرائض الذي يفترض تشكيله بموجب المادة (102) من النظام الداخلي للمجلس، قد أوقع المواطنين في حيرة كبيرة،

\* لمزيد من التفاصيل، راجع الفصل الثالث من هذه الدراسة -الدور الرقابي للمجلس -الشكاوى.

وجعلهم يتساءلون إلى أين يتوجهون بشكاواهم غير المكاتب الفرعية، مع غياب جهة رسمية في المجلس تتحمل مسؤولية تلقي الشكاوى وتسجيلها ومتابعتها. وعلى الرغم من وجود قسم للشكاوى يتبع الدائرة القانونية، فإنه لا يوجد ما يلزم كل الأطراف والدوائر واللجان بالمجالس بتسجيل الشكاوى الواردة لدى الدائرة القانونية، لأجل متابعتها والرد عليها، وقد نجم عن حالة الإرباك هذه عدم توفر رقم دقيق حول عدد الشكاوى، التي وصلت للمجلس، سواء المباشرة، أم المحالة من المكاتب الفرعية، ولا العدد الذي تم البت فيه، أو تلك التي جرى اتخاذ إجراءات بشأنها، ولقد شكلت الشكاوى مصدراً مهماً للنواب لتوجيه الأسئلة والاستفسارات، وطلب التوضيحات من السلطة التنفيذية، لكن عدم تجاوب السلطة التنفيذية مع قرارات المجلس، وتكرار رفض بعض الوزراء والمسؤولين الأمنيين الممثل أمام المجلس، أدى لتراجع كبير في عدد القضايا التي طرحها النواب في مجال الأسئلة والاستفسارات وطلب الإحالة،\* خلال الدورات السابقة. لقد بذل المجلس التشريعي جهوداً لاحقة لمحاولة سد النقص في علاقته بالجمهور، واعتمد بذلك على مداخل أبرزها عدة:

تطوير علاقة المجلس بوسائل الإعلام المحلية، سواء عبر إصدار مجلته الدورية المجلس التشريعي، وهي مجلة إخبارية توثيقية ظلت محدودة الاهتمام والتوزيع، وقد وصفتها النائب رابية الشوا (بالشكل الروتيني، لأية مطبوعة حزبية توجه الأنظار إلى رئيس المؤسسة والمقربين منه ... وهناك بعض النواب لم تذكر أسماءهم إلا لماماً، لأنهم ليسوا على تقارب وألفة مع مراكز القوى في المجلس ورئاسته)،<sup>(205)</sup> في حين أن التغطيات بوسائل الإعلام المكتوبة ظلت دون المستوى المطلوب، (وأسباب ذلك متداخلة، وتقع مسؤولياتها على طرفي العلاقة، فوسائل الإعلام الفلسطينية لم تطور خطابها المهني، وأساليبها لتحقيق الغرض

\* لمزيد من التفاصيل، راجع الفصل الثالث من هذه الدراسة- الدور الرقابي للمجلس التشريعي-الأسئلة.

المنشود، وفي المقابل فإن النواب أنفسهم لم يولوا القدر الكافي من الاهتمام لهذا الجانب، بحيث يطورون علاقات امتن وقنوات اتصال مباشرة مع من يمثلون، بحيث يتطور الوعي الجماهيري بدور وأهمية هذا الإنجاز الوطني الكبير)،<sup>(206)</sup> في حين أن رئيس المجلس التشريعي في تقريره السنوي العام المقدم للمجلس حول أعمال المجلس في دورته الثانية، رأى أن هناك تطورا معقولا على مكانة المجلس في وسائل الإعلام وعدد بعض المظاهر، والتي منها:

- الوجود الكثيف والمنتظم لممثلي وسائل الإعلام المحلية والدولية في جلسات المجلس وفي مختلف أوجه نشاطاته، وهذا الوجود نابع من قيام المجلس بدوره بفاعلية وشفافية.
- مساحة التغطية التي أعطيت للمجلس، وبخاصة في مجال الإعلام المكتوب (ولم يأت على ذكر التعظيم الإعلامي في وسائل الإعلام المرئية)، وكذلك تغطية وسائل الإعلام لعمل لجان المجلس ونشاطاته الأخرى، بما فيها نشاط أعضائه.
- تكريس يوم السابع من آذار للاحتفال بيوم الديمقراطية، وانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني<sup>(207)</sup>.

ومنذ أن أقر هذا اليوم في السابع من آذار العام 1999، بكلمة افتتاحية من رئيس المجلس (اعتبر أن هذا اليوم ليس للاحتفال والعطل، وإنما للعمل الجاد مع أنفسنا ومع شعبنا ومع جماهيرنا ومؤسسات السلطة الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني، لترسيخ المفاهيم الديمقراطية وأساليب تطبيقها وتعميمها والدفاع عنها وحمايتها، بعقل مفتوح، وروح تواقة تطمح للوصول إلى أقصى آفاق الحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان).<sup>(208)</sup>

وقد تكررت هذه الاحتفالات، وللعام الثالث على التوالي، متخذة مظاهر شتى من حملات إعلامية وتربوية وجماهيرية واسعة هدفت لشرح معاني ودلالات هذا اليوم، كيوم لممارسة الديمقراطية، وترسيخ الحياة البرلمانية، من خلال توضيح دور المجلس التشريعي وطبيعة مهامه، إلى ذلك نشطت لجان المجلس ودائرته الإعلامية، وبالتعاون مع هيئات ومنظمات مختلفة، في نشر وتعميم إنجازات المجلس على نطاق واسع، سواء أكان عبر البرامج الإذاعية والتلفزة المحلية، أم عبر المنشورات الصادرة عن المجلس، إضافة لمنشورات تربوية خاصة، وزعت على شكل كراسات تعليمية في المدارس الإعدادية والثانوية، وبالتعاون مع بعض منظمات المجتمع المدني، كما قام أعضاء من المجلس بعقد لقاءات وندوات مفتوحة، وتمت زيارة عدد من المدارس والمستشفيات، ومراكز التأهيل (السجون)، وعقدت اجتماعات مع فعاليات رسمية وشعبية، بالإضافة لإقامة نشاطات رياضية من قبل وزارة الشباب والرياضة والتربية والتعليم.

لكن السؤال الأبرز في سياق تكريس يوم السابع من آذار كيوم للديمقراطية، هو هل يكفي قرار المجلس، وما قام به من نشاطات لتكريس يوم السابع من آذار كيوم للديمقراطية مستقبلاً؟؟؟

للإجابة عن ذلك (لا بد من إعادة التأكيد على أهمية كل ما حدث في عمق ودلالات اختيار هذا اليوم تحديداً كيوم تاريخي، يختزل الطموح الديمقراطي الفلسطيني عبر مراحل حرمانه الطويل من حقوقه السياسية في الانتخابات، والترشيح، وتقرير شكل سلطته التشريعية، لكن ما تم تكريسه والوصول إليه بات يحتاج إلى صيانة وبلورة وتطوير، وعلينا النظر للمستقبل من منظور الاستعادة



من وقائع المحاضر المستمرة والمتواصلة، من خلال الاستمرار في تعميق العلاقة الشفافة بين المجلس التشريعي والشارع، وذلك عبر مختلف الوسائل المتاحة<sup>(209)</sup>.

احتفال المجلس التشريعي في الثامن من آذار العام 1998، بيوم المرأة العالمي وتكريسه لجلسة خاصة لهذا اليوم، في لفتة واضحة أنه يولي اهتماماً خاصاً بقضايا المرأة وهمومها ومشاكلها، وتعبيراً عن الانفتاح على قطاعات اجتماعية واسعة ومؤثرة في المجتمع، وقد أصدر رئيس المجلس بياناً صحافياً خاصاً بتلك المناسبة، ضمنه موقف المجلس وتبنيه لقضايا المرأة بالمساواة الاجتماعية، وأشاد بدورها الكفاحي وتضحياتها ضد الاحتلال الإسرائيلي ولكفاحها، أيضاً، ضد التخلف والتمييز، وأشار، أيضاً، إلى أن المرأة الفلسطينية (التي انتزعت مكاسبها السياسية والاجتماعية على أرض المعركة، ستجد في المجلس التشريعي الفلسطيني سنداً قوياً لها، من خلال سن القوانين والتشريعات التي تمنع التمييز، وتؤكد على المساواة في الحقوق والواجبات، بحيث تحتل المرأة دورها الحقيقي في جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتم ضمان مشاركة المرأة الفلسطينية الكاملة والفعالة في صنع القرار<sup>(210)</sup>).

ومن الأمور التي تلعب دوراً مهماً ومؤثراً في أداء المجلس، وبالتالي تترك تأثيراً في العلاقة المتبادلة بين المواطن والمجلس، فاعلية الأحزاب والقوى السياسية، وتفاعلها مع المجلس، سواء أكانت من القوى المعارضة أم المؤيدة، حيث تقوم الأحزاب السياسية بدور أساسي لجسر العلاقة بين المجلس والمواطنين باعتبارها الأداة الأكثر تنظيماً، وقدرة على التفاعل مع قضايا المجتمع، وترجمتها بصيغ عمل وبرامج سياسية، لكن الظروف التي أحاطت بانتخابات المجلس، وغلبة اللون السياسي الواحد عليه، وعدم وجود معارضة برلمانية حزبية منظمة أثر على وجود هذا التفاعل، ومن المحتمل أن يؤثر لاحقاً، أيضاً، على إمكانية

تطوير وعي الناخبين وقدرتهم على الاختيار استنادا لتصويت سياسي قائم على برامج سياسية واجتماعية واقتصادية، حيث يقوم الحزب هنا بدور قناة الاتصال والتواصل بين الناخب والمواطن والمجلس التشريعي.

إن القوى السياسية والوطنية والديمقراطية والإسلامية في البلاد، سواء التي شاركت أم التي قاطعت الانتخابات العامة، مدعوة لتقديم الدعم والإسناد للمجلس، وإيجاد القنوات الدائمة والمفتوحة بينها وبينه، لتمكين المجلس التشريعي من إنجاز مهامه الرئيسية في الرقابة والمساءلة والمحاسبة والتشريع، كما أن ضعف التواصل في العلاقة بين المجلس التشريعي ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى من نقابات عمالية ومهنية، والمنظمات الأهلية، وضعف فاعلية الإعلام والتوعية الجماهيرية، من الأمور التي أسهمت في إضعاف العلاقة والتواصل الحي والخالق بين المجلس والمواطن.

لذا، فإن مهمة توفير المتطلبات والعناصر كافة التي تقيم علاقة متوازنة موضوعية بين ممثلي الشعب المنتخبين والمواطنين بشكل مباشر أو غير مباشر، أو عبر الأحزاب والقوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى، مسألة ضرورية تقتضيها طبيعة المرحلة النضالية التي يمر بها الشعب الفلسطيني على طريق تحقيق طموحاته بإقامة دولته المستقلة، على أساس مبدأ سيادة القانون، وضمان الحريات العامة والأساسية، وصيانة حقوق وحريات مؤسسات المجتمع المدني في ممارسة دورها وتأثيرها في بناء مجتمع مدني تعددي وديمقراطي.



## 6- الإشكاليات ومعوقات العمل

لا تشكل تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني استثناءً عن التجارب البرلمانية كافة، لجهة مواجهتها لمعوقات ومصاعب تعيق عملها وتحول دون أدائها لمهامها الأساسية في التشريع والرقابة والمحاسبة. لكن المجلس التشريعي الفلسطيني قد ينفرد ببعض الخصوصيات التي تتصل أساساً بطبيعة المرحلة الانتقالية التي يمر بها الشعب الفلسطيني والاتفاقيات الانتقالية، التي أفضت إلى إجراء الانتخابات التشريعية الأولى، والقيود التي تحد من السلطات التشريعية والرقابية للمجلس، وتمنع قيام فصل حقيقي للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني الناشئ.

إلى ذلك، يمكن اعتبار خصوصيات التجربة الفلسطينية، إضافة إلى بعض القضايا الأخرى، بمثابة العوامل الموضوعية المعوقة لعمل المجلس، في حين أن الإشكاليات والمعوقات المتصلة بالتداخل العضوي بين المجلس والسلطة التنفيذية، وانتهاء بحدثة التجربة، وضعف التواصل مع المواطنين من العوامل الذاتية.

ويمكن إجمال الإشكاليات والمعوقات الموضوعية والذاتية التي تعترض عمل المجلس التشريعي بالتالي:

### 6-1 الإشكاليات والمعوقات الموضوعية

وتشكل هذه المعوقات الموضوعية كل ما ليس للمجلس صلة مباشرة به، بل هي ناجمة عن ظروف خارجية، مفروضة عليه ويتعين عليه التعامل معها وأبرزها:

أولاً: طبيعة المرحلة السياسية والاتفاقيات الانتقالية، لقد كان للخصوصية المميزة التي أدت إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، واحتكامها إلى سقف الاتفاقيات الانتقالية، والتي بموجبها جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية، وانبثق المجلس التشريعي من جرائها، أن وضعت من الأساس حدا مانعا للفصل بين السلطات الثلاث، فقد نص اتفاق إعلان المبادئ على قيام الجانبين "بالتفاوض للتوصل إلى اتفاق حول الفترة الانتقالية يسمى الاتفاق الانتقالي، والذي بموجب المادة 2/7، تحدد هيكلية المجلس وعدد أعضائه، وكذلك كيفية نقل السلطات والصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس، وسوف يحدد الاتفاق، أيضاً، سلطة المجلس التنفيذية، والتشريعية ... والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة".

وكما هو واضح من نص الاتفاق أن "المجلس الفلسطيني المنتخب" سيتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية مختلطة ومنداخلة في آن واحد، ما يعني أن الجانب الإسرائيلي كان معنيا وحريصا على إغلاق المداخل القانونية كافة التي من الممكن أن يستغلها الفلسطينيون لإقامة فصل حقيقي للسلطات في السلطة الفلسطينية المزمع إنشاؤها وفقا لاتفاق إعلان المبادئ، لأن من شأن هذا الفصل أن يمكن السلطة التشريعية من امتلاك الحق الأولي بالتشريع، وإصدار القوانين والتشريعات التي تعزز السيادة والاستقلال للشعب الفلسطيني.

كما أن تأجيل العديد من القضايا الأساسية، وفقاً للاتفاق الانتقالي، لمفاوضات الوضع النهائي، مثل اللاجئين، والقدس، والحدود، والمستوطنات، والمياه، أدت إلى سيطرة الشأن السياسي العام على أعمال المجلس ونشاطاته، وكذلك استحوذت على اهتمام السلطة التنفيذية ورئيسها، ما جعله يأخذ جانب الحذر والتريث بالتعاطي مع مشاريع قوانين ذات صبغة أو تأثير سياسي مستقبلي، أو تتعارض مع التزامات السلطة والاتفاقيات الموقعة، الأمر الذي يفسر إلى حد بعيد الموقف من القانون الأساسي الذي بقي معلقاً ودون حل.

ثانياً: استمرار الاحتلال الإسرائيلي، بأشكاله المختلفة، وتعثر عملية السلام بسبب سياسة المراوغة والمماطلة الإسرائيلية، والانتهاك اليومي والمخطط للاتفاقيات الموقعة، وعدم تنفيذها، وخلق التوترات والأزمات المتلاحقة، وفرض وقائع جديدة على الأرض، وإعادة فتح هذه الاتفاقيات والتفاوض عليها مجدداً، كان لهذا الواقع تأثيره المباشر على المناخ السياسي، الذي شابه عدم الثقة بمستقبل العملية السياسية، وإشاعة الإحباط، ليس على الشعب الفلسطيني فحسب، وإنما على أعضاء المجلس التشريعي الذين انعكس ذلك على أدائهم، في مختلف المجالات، وقد عزز هذا الوضع المأزوم سياسة الحصار والإغلاق والعقاب الجماعي التي تفرض على الشعب الفلسطيني، والتي تركت آثاراً كبيرة على أداء المجلس، سواء من ناحية تعطيل جلساته العامة، ونشاطات لجانته وأعضائه، أم لجهة اضطراه في ظل هكذا ظروف إلى تحويل جل جهده واهتمامه للتصدي للإجراءات الإسرائيلية على حساب دوره الأساسي في التشريع والرقابة.

ثالثاً: العلاقة الملتبسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تعود أسبابها وجذورها إلى صعوبة الانتقال والتحول من حالة وعقلية الثورة إلى حالة

بناء الدولة والمؤسسات والاحتكام إليها، حيث أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، يعتبر تجربة جديدة، في الفكر والممارسة السياسية الفلسطينية، ولم تترسخ خلال التجربة السابقة في تقاليد برلمانية في إطار م.ت.ف. ومؤسساتها، تدعم وتؤسس لهكذا توجهات، ما أوقع التجربة الجديدة في صعوبات وإشكاليات كبيرة كان أبرزها:

1. غياب الإطار الدستوري، الحاكم والناظم للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتجلي ذلك بعدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي ونشره بالجريدة الرسمية المحال إليه بعد أن أقره المجلس بالقراءات الثلاث، ما خلق حالة من الميوعة وعدم الوضوح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأبقى صلاحيات المجلس بسن القوانين والتشريعات معلقة وغامضة، ولا تكتسب صفة دستورية وقانونية. وفي حين أن العديد من البلدان تكفل معالجة الخلل الناجم عن عدم مصادقة رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان، فإن القانون الأساسي الذي أقره المجلس التشريعي، علاوة على أنه لم يقر، فإنه يفتقر إلى هذه النصوص الدستورية الملزمة، ومن هنا تتأكد الحاجة الملحة لحل الأزمة الناشئة عن غياب القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، ولا يترك المشاكل الدستورية معلقة بدون حل.

2. عدم وجود أسس قانونية ملزمة لتنظيم المصادقة على التشريعات والقوانين المقررة، فعلى الرغم من إقرار المجلس نظامه الداخلي الذي يحدد هذه الأسس والإجراءات والقواعد التي من بينها اعتبار مرور شهر على إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة للمصادقة عليه، دون الرد على ذلك، كافيا لاعتباره ساري المفعول، فإن هذا لم يكن كافيا، وذا تأثير فعال ليكون مرجعية إسناد عندما يتعلق الأمر بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبخاصة لإلزام السلطة التنفيذية باحترام

صلاحيات السلطة التشريعية وتنفيذ قراراتها، لأن السلطة التنفيذية لا تعتبر النظام الداخلي للمجلس أساساً مرجعياً للتعامل معها، وغير ملزم لها ولا تتقيد به.

3. تعديت السلطة التنفيذية على صلاحيات واختصاصات المجلس، وهي ناجمة عن غياب القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين السلطات الثلاث، وعدم اتباع الأصول التشريعية والقانونية الواجبة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس، فيما يقره رئيس السلطة التنفيذية من تشريعات وقوانين، وعدم مناقشة المجلس للقوانين التي سنّها الرئيس لإقرارها لاحقاً، أو اعتبارها لاغية، أو اتخاذ إجراءات من شأنها وقف إصدار الرئيس لقوانين في غير الأحوال التي يسوغ له النظام الداخلي للمجلس المبادرة بإصدارها. لقد أظهر هذا الغياب، وكأن الاختصاص التشريعي للرئيس عام وغير مقيد بزمان، ولا بموضوع حاجة ماسة لا تحتمل التأخير، لدرجة أن الرئيس بات يشرع بوجود المجلس التشريعي المنتخب وبدون العودة إليه، ولم يعد يشعر بالحاجة لتبرير المراسيم والقرارات التي يتخذها تارة باسم غياب المجلس، وأخرى بغياب تشريعات موحدة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

4. عدم تعاون السلطة التنفيذية مع المجلس، فقد استمرت السياسة ذاتها التي طبقت منذ قيام السلطة التنفيذية، بتعطيل نشاط المجلس، سواء على صعيد التشريع، أم ممارسة حقه الرقابي، وإيجاد آلية للتعاون مع لجان المجلس الدائمة والمؤقتة في مجال الرقابة والمساءلة، أو من خلال احترام وتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس في شتى المجالات. لقد أدى استمرار السلطة التنفيذية في سياسة إدارة الظهر للمجلس، وتجاهل دوره المفترض في مجال التشريع والرقابة والمساءلة، إلى تعطيل صلاحيات وسلطات المجلس، وأصبح أعضاء المجلس يتساءلون عن حدود



صلاحيات المجلس، ما خلق وضعاً صعباً للمجلس أمام جمهور ناخبيه، وأثر على مصداقيته تجاههم، وعكس جواً من الإحباط لدى أعضاء المجلس من إمكانية إصلاح العلاقة، على الرغم من المحاولات المتكررة والتسويات التي تمت مع السلطة التنفيذية، وكان التعبير الأبرز عن هذه الحالة استقالة د. حيدر عبد الشافي من عضوية المجلس.

5. تعرض أعضاء من المجلس لضغوطات السلطة التنفيذية واعتداءاتها، وتكرار حدوث ذلك في أكثر من مناسبة وموقع، ما يشير إلى نية مبيتة للنيل من هيبة المجلس ودوره، وموقعه في الحياة السياسية والاجتماعية. وعلى الرغم من تشكيل الرئيس لجاناً من القضاء العسكري، للتحقيق في ملابسات عدة لبعض حوادث الاعتداء، وتشكيل المجلس لجان تحقيق من جانبه، فإنه لم يوضع حد لهذا السلوك المنكر، والذي يعكس حالة من التحريض ضد المجلس لم تعالجها السلطة التنفيذية بالجدية الممكنة والكافية، ما ترك أثراً كبيراً على سمعة المجلس ودوره أمام جمهور ناخبيه، ومدى قدرته وتأثيره في الحياة الاجتماعية والسياسية في البلاد.

رابعاً: انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي القانونية، فوفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 للعام 1995، الذي على أساسه أجريت الانتخابات، لا يوجد ما يشير في أية مادة من مواده لدوريتها، أو إلى إمكانية التمديد للمجلس. واستناداً، أيضاً، إلى الاتفاقيات الانتقالية كمرجعية للقانون، فإن المرحلة الانتقالية تنتهي في 4-5-1999، وكان المجلس التشريعي، قد أقر في جلسة خاصة بتاريخ 26-4-1999 أن المرحلة الانتقالية تنتهي في الرابع من أيار 1999، لكنه لم يُشر إلى الخطوة اللاحقة التي تترتب على هذا الإقرار، بل على العكس من ذلك، فإنه، ومنذ ذلك التاريخ، يقوم بالتجديد لنفسه تلقائياً وواقعياً كل عام مع افتتاح دورة جديدة له، ما يعني تمديداً واقعياً

وفعليا للمرحلة الانتقالية، ويطرح تساؤلات دستورية حول شرعيته، وقانونيته وشرعية القوانين والتشريعات التي أقرها بعد ذلك التاريخ.

خامسا: البنية المادية للمجلس وتوزعه بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد أولى المجلس في مرحلة التأسيس الأولى أهمية استثنائية لإنشاء بنية مادية حديثة متطورة لتلبية احتياجاته، وبخاصة إنشاء مقرين له في كل من مدينتي غزة ورام الله، إضافة لمقرات فرعية في المحافظات، وتزويدها بالمعدات والأجهزة الضرورية واللازمة التي تشكل قوة دعم وإسناد للمجلس، وتمكنه من إنجاز مهامه البرلمانية، غير أن هذه العملية لم تكن ميسرة بفعل ظروف وعوامل مختلفة، وما زالت متواصلة، وحقت إنجازات مهمة وكبيرة، إلا أنها ما زالت تفتقر إلى الإمكانيات المادية، والطاقات البشرية اللازمة.

سادسا: ما زال المجلس يفتقر إلى تغطية إعلامية لجلساته ونشاطاته، وبخاصة في وسائل الإعلام الرسمية، المرئية والمسموعة، لتشكل حلقة وصل وتواصل مع المواطنين. وعلى الرغم من التحسن الملحوظ في التغطية المكتوبة من الصحف المحلية، لجلسات ونشاطات المجلس، وقيام المجلس بإصدار مجلة دورية، ونشر كراسات، ومحاولاته الدائمة للتواصل مع جمهور الناخبين، فإن ذلك لا يعتبر كافيا وما زال غير قادر على الدخول لكل بيت فلسطيني، وذلك على الرغم من امتلاكه وحدة بث تلفزيوني حديثة ومتطورة، لكنها لم توضع تحت التشغيل.

## 2-6 الإشكاليات والمعوقات الذاتية

وتتمثل في كل ما يتصل ببنية المجلس وتركيبته السياسية وعدم ممارسته  
صلاحياته ومسؤولياته التي كان يتعين عليه القيام بها، ولم يرقم بها، وأبرز هذه  
المعوقات:

أولاً: غياب التعددية السياسية والفكرية، والتنظيمية عن المجلس، ما أدى إلى  
غياب الكتل البرلمانية الفاعلة والمتنافسة على خلفية برامج سياسية  
 واجتماعية، واقتصادية، وقاد ذلك إلى هيمنة الحزب الواحد على المجلس  
التشريعي، الذي كان من الممكن أن تكون هذه ميزة إيجابية تسهم في إقرار  
مشاريع القوانين بدون معارضة قوية من القوى والكتل البرلمانية المنافسة،  
لكن المشكلة الأساس أن الغالبية الحزبية الموجودة في المجلس التشريعي، لا  
تمتلك رؤية اجتماعية اقتصادية موحدة، أو حتى ربما سياسة تسعى لتكريسها  
بصورة قوانين وتشريعات، وبما يؤمن ويعكس قيادتها للمجتمع والدولة.

ثانياً: حداثة التجربة البرلمانية لدى معظم أعضاء المجلس وأطقمه الفنية، بسبب  
انعدام الحياة البرلمانية الفلسطينية، نتيجة للظروف السياسية التي مر بها  
الشعب الفلسطيني، وبالتالي الافتقار لثقافة برلمانية تؤسس وتراكم خبرات،  
فالخبرة عبارة عن جهد متراكم عبر التجربة الحية والملموسة، ولا تكتسب  
بالتعلم فقط، وإنما بحاجة لأن تعرك التجربة ليس الأشخاص فقط، وإنما  
الجسم البرلماني ككل، ليستخلص منها باستمرار الدروس والعبر، ويراكمها  
لتكوين تجربته الخاصة، في إطار المفاهيم والتجارب البرلمانية الديمقراطية  
العامة. وفي هذا الإطار، فإن بدايات إرساء تقاليد برلمانية قد أخذت  
بالتشكل، بعد مرور ست سنوات على تنصيب المجلس، وكذلك اتخاذ  
المجلس إجراءات عملية بشأن تطوير بنيته الإدارية المساندة، وتدريب

موظفيه، وأطقمه الفنية لرفع مستوى كفاءتهم وتحسين أدائهم الوظيفي والعملية.

ثالثاً: افتقار المجلس لسياسة تشريعية ذات أولوية محددة، ولمموسة وقابلة للتطبيق، يكون على رأس جدول أعمالها توحيد القوانين السارية أو سن تشريعات جديدة، أو تعديل أو إلغاء ما هو قائم منها، حيث أن الهدف ليس بكم القوانين والتشريعات، التي يقرها المجلس، وإنما، وفي ظل الخصوصية الفلسطينية، أن يتجه الجهد التشريعي لتعزيز مفهوم السيادة والاستقلال من خلال إقرار التشريعات التي تسهم في تكريس هذه السيادة، أو تعديل أو إلغاء القوانين التي لا تسهم بذلك، وبخاصة أن المجتمع الفلسطيني يمر بمرحلة انتقالية من الناحية السياسية، ومن ناحية إرساء أسس لمجتمع مدني ديمقراطي حضاري.

رابعاً: التداخل العضوي بين المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية، بمعنى اندماج السلطات التشريعية مع السلطة التنفيذية، وعدم اعتراف الأخيرة بالفصل بين السلطات، وعدم عقد اجتماعات مستقلة لمجلس الوزراء، وتكريس صيغة قيادية تنفيذية تسمى القيادة الفلسطينية، يشارك فيها الوزراء وأعضاء من اللجنة التنفيذية ل م.ت.ف. ورئاسة المجلس التشريعي، ورئاسة المجلس الوطني، وقادة الأجهزة الأمنية. وبغض النظر عن الدور الذي تلعبه هذه الصيغة القيادية على المستوى العملي، فإنها نظرياً تتحمل مسؤولية اتخاذ القرارات والسياسات الرسمية الفلسطينية الممارسة على كل الصعد، وأنها المسؤولة عن إلغاء استقلالية المؤسسات والهيئات التنفيذية والتشريعية.

وتزداد أواصر هذا الترابط العضوي بين المجلس والسلطة التنفيذية تلازماً في التشكيل الوزاري الأخير، الذي منحه المجلس الثقة في 9-8-1999،

حيث يشارك 22 وزيرا من أصل 28 وزيرا في الوزارة، وبشكل مخالف للقانون الأساسي الذي أقره المجلس بالقراءات الثلاث، واعتبره نافذا، فالمادة (65) تنص على ضرورة أن يتكون مجلس الوزراء من عدد لا يزيد على تسعة عشر وزيرا، ويحدد التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير، في حين يمارس عدد آخر من أعضاء المجلس وظائف تنفيذية أخرى، تابعة لمكتب الرئيس مباشرة، ويقوم رئيس المجلس وبعض أعضاء المجلس في المشاركة بالمفاوضات السياسية، وهي من مهام السلطة التنفيذية.

لقد كان من شأن هذا التدخل، الناجم أساسا عن سيطرة اللون السياسي الواحد على المجلس أن أضعف قدرة المجلس على ممارسة دوره الرقابي والمحاسبي للسلطة التنفيذية، وقلل من مصداقيته أمام المواطنين.

خامسا: تفادي المجلس للصدام مع السلطة التنفيذية، وعدم الدفاع عن مواقفه، وصلاحياته، ومسؤولياته، وافتقاره للحزم والجدية الكافية، بمتابعة العديد من القضايا، سواء فيما يخص التصديق على القوانين والتشريعات التي يقرها، وبخاصة القانون الأساسي، أم تقديم الموازنة العامة في الوقت المحدد، وعرض الاتفاقيات التي توقعها السلطة التنفيذية للمصادقة عليها، والمحاسبة على قضايا الفساد الإداري والمالي، التي أقرها بتقارير من لجانه الخاصة التي شكلها لهذا الغرض، علاوة على عدم اتخاذ الإجراءات عن المخالفات التي قامت بها الأجهزة الأمنية، وتجاوزاتها على الحريات والحقوق العامة والأساسية، بما في ذلك الاعتداء على أعضاء من المجلس نفسه.

ويتجلى التهرب من الصدام والمواجهة في أن المجلس لم يذهب البتة لاستخدام سلاح حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، على الرغم من وجود مبررات كافية لذلك، وعلى الرغم كذلك من تهديداته المتكررة

باستخدام هذا السلاح، وربما يعود السبب في ذلك إلى طبيعة المجلس، وتركيبته السياسية والتداخل العضوي بينه وبين السلطة التنفيذية.

سادسا: عدم تقييد المجلس بنظامه الداخلي في مجال إحالة مشاريع القوانين لرئيس السلطة التنفيذية للمصادقة عليها، وذلك بعدم احترام المدد القانونية لإحالة المشاريع المقررة بالقراءة الثالثة فورا للرئيس للمصادقة عليها، أما القوانين المقررة بالقراءة الثانية، وفقا للنظام، فإنه بعد أسبوعين من تاريخ إقرارها، غير أنه لم يتم أبداً الالتزام بهذه المدد، كما أن المجلس التشريعي، لم يتم بمتابعة مشاريع القوانين كافة، التي يحيلها للرئيس للمصادقة عليها، وبخاصة في إطار المدد الزمنية التي يقتضيها نظامه الداخلي، بعد إحالة المشاريع للمصادقة عليها، بل يكتفي بالتذمر والشكوى، دون اللجوء لآليات المحاسبة المتوفرة لديه إذا أراد ذلك.

سابعا: ضعف مشاركة النواب أنفسهم في جلسات المجلس، فيندر أن يحضر البعض جلسات المجلس، وإذا حضر فلبعض الوقت، وفي أحيان كثيرة، يتم تأجيل افتتاح بعض الجلسات إلى أن يتوفر النصاب القانوني في بداية الجلسة، وبعد ذلك يبدأ العدد بالتقلص، وقد يكون هذا الأمر ناجما عن عوامل الإحباط من تجاهل السلطة التنفيذية لإقرار القوانين وإنفاذها، أو عدم اكتراثها، كذلك، بالقرارات والتوصيات التي يقرها المجلس، أو من عوامل أخرى كغياب الكتل البرلمانية، التي تطرح برامج سياسية واجتماعية اقتصادية، تحاول عكسها بمشاريع قوانين وقرارات لمصالح الفئات والطبقات الاجتماعية التي تمثلها.



## 7- الاستنتاجات والتوصيات

في ضوء الإشكاليات الموضوعية والذاتية التي تم استعراضها والصعوبات التي واجهها المجلس التشريعي، وحالت دون أدائه لمهامه التشريعية والرقابية والمحاسبية على أكمل وجه، والعلاقة الملتبسة بينه وبين السلطة التنفيذية الناجمة عن غياب فصل حقيقي للسلطات الثلاث، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطين التشريعية والقضائية، ومصادرتها دورهما وصلاحياتهما، وفي ظل انتهاء ولاية المجلس التشريعي القانونية، المحددة بسقف الاتفاقيات الانتقالية والظروف السياسية المعقدة والصعبة التي يمر بها الشعب الفلسطيني، وهو يجتاز المرحلة الأخيرة للوصول للحرية والاستقلال. فإن جملة من الاستنتاجات والتوصيات أمكن بلورتها وصياغتها، وبما يمكن من الاستفادة منها لتعميق التجربة الديمقراطية الفلسطينية اللاحقة، والتأسيس لمجتمع تعددي ديمقراطي حضاري، تصان فيه الحقوق والحريات العامة والفردية، ويسوده النظام وسيادة القانون.

1. إن انتهاء الولاية القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني، طبقا للاتفاقيات الانتقالية، والتي جرت بموجبها الانتخابات التشريعية، يتطلب من المجلس التشريعي أن يبادر ويمارس الضغوط على السلطة التنفيذية لإجراء انتخابات جديدة لأعضائه، لأن استمرار المجلس في أدائه مهامه بعد انتهاء فترة ولايته القانونية، يثير تساؤلات حول دستورية وإلزامية القوانين والتشريعات التي يقرها خلال هذه الفترة، فاستمرار المجلس في عمله بدون إجراء الانتخابات، يفقد الشعب إحدى أهم آليات المحاسبة العامودية للمجلس، وتضع شرعية الممارسين للسلطة نيابة عنه موضع شكوك وتساؤل بعد انتهاء فترة التفويض



الذي حصلوا عليه في الانتخابات السابقة، فالتفويض مؤقت ومحدد بفترة زمنية ومع انتهاء هذه الفترة، يجب العودة للشعب للحصول على تفويض جديد، وبدون ذلك تغدو شرعية الممثلين لا علاقة لها بتفويض الشعب لهم. إن من شأن إجراء الانتخابات في ظل المرحلة السياسية الراهنة، وعلى أساس قانون انتخابي عصري وديمقراطي، أن يساهم بتعبئة طاقات الشعب الفلسطيني وحشدها في المعركة المصيرية التي يخوضها، والتي لا يمكن أن تتم بدون إتاحة الفرصة للشرائح والفئات الاجتماعية والسياسية كافة للتعبير عن وجودها وإسهامها، وذلك عبر الانتخابات، باعتبارها الآلية الأكثر مصداقية وديمقراطية لعكس هذه التوجهات، كما أن إجراء الانتخابات من شأنه، أيضا، أن يفسح المجال للأحزاب والقوى السياسية المعارضة التي اتخذت موقفا مقاطعا من الانتخابات السابقة ومن المشاركة فيها، أن تشارك وفقا للظروف والمستجدات الجديدة، ما يتيح إمكانية كبيرة لتجديد بنية المجلس وتعزيز حيويته بوجود كتل معارضة برلمانية حزبية فاعلة، يمكن أن تخلق علاقة جديدة بين المجلس والسلطة التنفيذية، وترسي آليات عمل جديدة، حيث أثبتت الآليات السابقة فشلها، وعدم قدرتها على خلق عمل نيابي مستقل وفعال وقوي، سواء في مجال التشريع أم في مجال الرقابة والمحاسبة.

2. إعادة تقييم الوضع الإداري للمجلس في ضوء التجربة السابقة، بحيث يتم تجاوز بعض الثغرات التي واجهت عمل المجلس من الناحية الإدارية، وبخاصة افتقار هذه البنية إلى حد معقول من التنسيق والتكامل في العمل، وعلى وجه التحديد بين مقرري المجلس في الضفة والقطاع، وبروز الحاجة لتوضيح الصلاحيات والمسؤوليات بوصف وظيفي شامل ودقيق، لتجنب التضارب بين الدوائر واللجان التي يتشابه أو يتقاطع عملها، أو يتكرر فيما بين مقرري المجلس المؤقتين في رام الله وغزة، ما يستدعي من هيئة رئاسة المجلس إعادة هيكلة البناء الإداري، وبما يتلاءم والحاجة الفعلية والإدارية

للمجلس، ومواصلة عملية التدريب للعاملين لرفع كفاءتهم المهنية والعملية، ومحاولة إيجاد حلول لمشكلة البطالة المقنعة والتضخم الوظيفي في دوائر المجلس، وتغيير طريقة التوظيف والتعيين القائمة.

3. إعادة النظر ببعض مواد النظام الداخلي للمجلس، والقيام بتطويره بناء على التجربة السابقة، وبخاصة فيما يتصل بالآليات المنبثقة عنه، بحيث يتم تحديد مدة معقولة للانتقال من قراءة لأخرى، واحترام تلك المدد، وتحديد النصاب القانوني لاستمرار الجلسات بعد افتتاحها، وكذلك إعادة النظر بالمواد المتعلقة بمساءلة الأعضاء عن التغيب عن حضور الجلسات، والنحو بها نحو التشدد والإلزام. كما يتعين تفعيل النصوص المتعلقة بتفرغ النواب وانشغال بعضهم عن العمل البرلماني في مؤسسات رسمية أو أهلية، أو القيام بدور تفاوضي، ما يؤدي إلى إهمال العمل البرلماني، أو تضارب المصالح. إن إدخال هذه التعديلات سوف ينعكس إيجاباً على البناء المؤسسي للمجلس، وعلى أدائه في مختلف الجوانب، وعلى الطموح في بناء مؤسسة برلمانية بتقاليد راسخة، ويؤسس لتجربة ديمقراطية برلمانية حقيقية لاحقة.

4. ضرورة التزام هيئة رئاسة المجلس بأحكام النظام الداخلي، والتوقف عن رهن المجلس بتوجهات ورغبات السلطة التنفيذية، وبما يعزز استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، كما يتعين على هيئة الرئاسة، أيضاً، تطوير آلية إعداد جدول أعمال المجلس، بشكل يكفل مشاركة النواب في ترتيب الأولويات، ويحول دون تفرد رئاسة المجلس بذلك، وبغير هذه الإجراءات لا يمكن مأسسة العمل البرلماني، وبناء أسس تجربة ديمقراطية راسخة.

5. يتعين على المجلس التشريعي، في أية تجربة لاحقة، التنبيه لمسألة مشاركة النواب في السلطة التنفيذية ووضع الضوابط والحدود لها، وذلك لضمان فصل حقيقي وجدي للسلطات، وكذلك لضمان عدم تضارب المصالح، فمشاركة حوالي ثلث أعضاء المجلس في الحكومة، يشل من فاعلية وقدرة

المجلس على ممارسة دوره في الرقابة والمساءلة والنهوض بالمهام البرلمانية الأخرى المناطة به.

6. بذل الجهود من المجلس التشريعي، والقوى السياسية والاجتماعية كافة، ومؤسسات المجتمع المدني، مع رئيس السلطة التنفيذية للمصادقة على مشروع القانون الأساسي، والعمل به لحين إقرار الدستور الفلسطيني الذي يجري العمل على إعداده، إذ لا يمكن في ضوء تعثر العملية السياسية، وتأجيل إعلان الاستقلال، وتجسيد السيادة الوطنية إلى أجل غير مسمى، أن تبقى الأراضي الفلسطينية في فراغ دستوري، وعدم وجود مرجعية قانونية لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث وتحديد صلاحيات واختصاصات كل منها، وضبط أدائها.

إن إقرار القانون الأساسي، بالإضافة للضمانة الدستورية التي سيؤديها للفصل بين السلطات، فإنه يوفر الضمانات الدستورية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية والعامة والفردية.

7. ضرورة العمل على إلزام السلطة التنفيذية بالتقيد بإجراءات المصادقة على القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية، بشكل سريع ومهني، بعيدا عن تأثير أية جهة كانت، بما في ذلك قوانين الموازنة العامة كغيرها من القوانين، تنفيذا لما نص عليه قانون الموازنة العامة الصادر العام 1998.

8. ضرورة العمل على حمل السلطة التنفيذية للتوقف عن ممارسة الصلاحيات التشريعية التي يختص بها المجلس، والتي تترجم بصورة مراسم وقرارات رئاسية، تتضمن تعديلات وتغييرات على مشاريع قوانين تنتظر المصادقة، أو جرى إقرارها وتصديقها ونشرها.

9. وضع خطة تشريعية ذات أولوية واضحة ومحددة، تؤكد أن هذه المرحلة لا تحتاج سوى التركيز على توحيد البنية القانونية في الضفة والقطاع، وعلى أساس منهجي وليس عشوائياً، كما في التجربة السابقة التي ركزت على الكم

دون النظر إلى نوعية التشريعات، ومدى أهميتها واستجابتها لمتطلبات المجتمع الفلسطيني وحاجاته الضرورية، كما أن تحديد سقف زمني لإصدار هذه التشريعات يعتبر أمراً حيوياً ومهماً لضمان تنفيذ ونجاح خطة العمل لتطوير آليات تتيح لأعضاء المجلس الاطلاع بشكل دائم على الأصول التشريعية العامة المناسبة، التي تشكل مصدر عون لهم أثناء مناقشة وإقرار القوانين، وإلى ذلك فإنه توجد حاجة ماسة لضمان نجاح هذه العملية لتطوير عمل الدائرة القانونية، وتوفير الإمكانيات للاستعانة بالخبرات المحلية، والخارجية عند الضرورة.

10. يتعين على المجلس التشريعي، وفي ظل الظروف الاستثنائية، وحالة الطوارئ التي تمر فيها البلاد، منذ اندلاع انتفاضة الأقصى، أن يبادر لسن قوانين وتشريعات لمواجهة الأوضاع الاستثنائية الناشئة، وبخاصة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية.

11. يتعين على المجلس التشريعي أن يقوم بدور استثنائي، لتعزيز دور الجهاز القضائي ولتمكينه من القيام بمهامه كسلطة مستقلة، وذلك من خلال إقرار القوانين والتشريعات اللازمة، وحمل السلطة التنفيذية للتصديق ونشر القوانين المقررة بالقراءات الثلاث، وفي مقدمتها قانون استقلال القضاء، وكذلك ممارسة رقابة على السلطة التنفيذية في حال مساسها باستقلال القضاء.

12. تفعيل المجلس لدوره الرقابي، وقيامه باستخدام آليات المساءلة البرلمانية حسب تدرجها، وعدم التركيز على جمع المعلومات وتوجيه الأسئلة والتوصيات واللوم، دون استعمال آلية الاستجواب وحجب الثقة عن الحكومة أو بعض أعضائها، وبخاصة في معالجة حالات الفساد، وللخروج من دوامة عدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس وتوصياته وإدارة الظهر لها وعدم تنفيذها.

13. يتعين على المجلس التشريعي أن يبادر لسن قوانين تساهم في دعم عملية الرقابة على المال العام، والنص في هذه التشريعات على أن تقوم هيئة الرقابة العامة بتقديم تقاريرها دوريا للمجلس التشريعي لتمكينه من ممارسة دوره الرقابي على المال العام بصورة فعالة.

14. العمل على إلزام السلطة التنفيذية، بتقديم مشروع الموازنة العامة في الموعد القانوني، وعدم تجاوز المدة القانونية بناء على قاعدة 1/12، والتقارير الدورية الفصلية عن تنفيذ قانون الموازنة العامة، وكذلك تقديم الحسابات الختامية عن السنوات السابقة.

15. يتعين على المجلس التشريعي متابعة عمل لجان التحقيق حتى النهاية، ونشر النتائج التي تتوصل إليها، كما يتوجب على أعضاء المجلس العمل على ممارسة ضغوط على رئاسة المجلس للقيام بمهامها في هذا الاتجاه مع السلطة التنفيذية، وعدم البحث عن تسويات في معالجة هذه القضايا بعيدا عن إرادة المجلس المعبر عنها في القرارات والتوصيات المتخذة.

16. على المجلس التشريعي الاستمرار في عقد جلسات الاستماع العام، مع تطوير آلياتها لما لها من أهمية بالغة وانعكاس إيجابي في تعزيز الدور الرقابي للمجلس، وللمواطنين، وذلك عبر مشاركة قطاعات وفئات اجتماعية ذات علاقة واختصاص في القضايا المطروحة للاستماع، والعمل على تضمين التقارير التي تعرض على المجلس الأسس التي تستند إليها الآراء المطروحة في الموضوع المحدد قيد البحث، والمقترحات التي يتم التوصل إليها كمحصلة لتلك النقاشات، وذلك من أجل تفعيل المناقشات التي تجري داخل المجلس.

17. من الضروري بمكان أن يعمل المجلس على متابعة القرارات التي يصدرها ويمارس ضغوطا متواصلة لحمل السلطة التنفيذية على احترامها وتنفيذها،

- قرارات المجلس تعبر عن رغبة ممثلي الشعب، ومتابعة العمل فيها لا تقل أهمية عن متابعة إصدار القوانين وضمان تطبيقها.
18. يتعين على المجلس التشريعي التمييز بين القرارات ذات الطبيعة التنفيذية، والقرارات ذات الطبيعة التشريعية المتعلقة بإقرار قانون في قراءة ما، فأقرار أي قانون يعتبر عملاً تشريعياً، ولا ينبغي أن يصاغ في صورة قرار تنفيذي. كما يتعين عليه فرز وتصنيف القرارات الصادرة عنه وفقاً لطبيعتها، ليس بهدف أرشفتها، وإنما لغرض المتابعة مع الجهات المعنية.
19. من الضروري بمكان ترسيخ العلاقة بين النائب والمواطن، على اعتبار أن النائب يمثل المواطن ومفوضاً عنه، فهو معنيٌّ بتلمس قضايا ومشاكله واحتياجاته والتعبير عنها، كما أنه مطالب بتبني المطالب المجتمعية، وطرحها على المجلس، لإيجاد الحلول لها وفق صيغ عامة تتعكس بمشاريع قوانين أو قرارات وتوصيات، وليس من مهمة النائب التدخل لحل قضايا شخصية بالتوسط له لدى الأجهزة التنفيذية بتأمين وظيفية، أو فرصة عمل، أو حل إشكالية ما.
20. يتعين على هيئة رئاسة المجلس، أن تشكل ديوان الشكاوى والعرائض طبقاً للمادة (102) من النظام الداخلي للمجلس، وتحويله لعنوان لجميع المواطنين للتوجه إليه، لتقديم الشكاوي، وبموجب النظام، فإن على الديوان تسجيل الشكاوى وفرزها وإحالتها لجهة الاختصاص بالمجلس، ومتابعتها والرد عليها.
21. استناداً إلى أن الحق بالمعرفة باعتباره حقاً أساسياً لجميع المواطنين، فإن على المجلس التشريعي توفير الوسائل كافة التي تتيح للمواطنين الاطلاع على أعماله ونشاطاته، ومتابعتها على وجه الخصوص في وسائل الإعلام المرئية، والمسموعة والمكتوبة، أو في أية وسيلة من وسائل الاطلاع التي توفر أكبر قدر من الشفافية بالعلاقة بين المجلس والمواطنين.

ومن الضروري بـمكان، أن يعمل المجلس على تفعيل محطة البث التلفزيوني الخاصة به، مع استمرار رفض السلطة التنفيذية لنقل وقائع أعماله ونشاطاته عبر القنوات العامة، ومنع القنوات الخاصة من القيام بذلك، لأن إيصال هذه المعلومات للمواطنين هي من صلب عمل المجلس واختصاصاته، بحكم علاقة التفويض القائمة بينه وبين الشعب.

22. كما يتعين على المجلس، تطوير برامج التوعية للمواطنين، وتوضيح دور ومهام المؤسسة البرلمانية، وإزالة اللبس حول هذا الدور، لأن من شأن ذلك أن يوفر البعد المؤسسي لعمل المجلس، وفي هذا السياق، فإن عقد الندوات وورش العمل والمؤتمرات الشعبية وإحداث التماس المباشر مع الجماهير يلعب دوراً مهماً ومؤثراً في عملية التوعية.

23. يشكل تطوير المكاتب الفرعية للمجلس في المحافظات قنوات دائمة للتواصل مع المواطنين، وهذا يتطلب وضع خطط واضحة لدور هذه المكاتب، وتحديد مهامها بشكل واضح، والعمل على أن يكون أعضاء المجلس في هذه المكاتب لتحسين العلاقة المباشرة مع الجمهور.

24. تطوير العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني، وفي المقدمة منها الأحزاب السياسية، وإيجاد صلات دائمة ومتواصلة، فيما بينها، وبخاصة لما تشكله هذه الهيئات من قوة دعم وإسناد لعمل المجلس في أداء مهامه التشريعية والرقابية.

## الهوامش والمراجع

### هوامش الفصل الأول

1. كانت إدارة ريغان قد وصلت إلى قناعة أن (الحرب الباردة قد انتهت). وعليه، يكمن التعاون مع الاتحاد السوفيتي (لحل أزمات البؤر الإقليمية المتوترة)، ويؤكد هذا جورج شولتز وزير خارجية ريغان، حين يورد في مذكراته ذلك، ويضيف في كتابه "اضطراب ونصر" أن إدارة ريغان قطعت شوطاً كبيراً جداً بهذه القناعة. مذكرات جورج شولتز - اضطراب ونصر، الجزء الأول، الطبعة العربية، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ص249.
2. المصدر السابق نفسه، ص249.  
(إن الفريق الجديد بوش -بيكر لم يدرك بعد أن الحرب الباردة قد انتهت، وعلم أن الإدارة الجديدة ستعيد النظر في كل القضايا...، واستمر موقف إدارة بوش على حاله إلى أن وصلت في قمة مالطا إلى القناعة الخاصة بها أن الحرب العالمية الباردة انتهت، ومع ذلك واصلت سياسة التسويات الثنائية بصيغة كامب ديفيد، انسجاماً مع نزعة الانفراد في الشرق الأوسط حتى أزمة الخليج الثانية، وإلى أن تأكدت من فك علاقة السوفييت بالعراق، وعلى هذا النحو فإن عناصر صيغة ريغان-بوش-غورباتشوف، تتلخص بالتالي:
  - دعوة ثنائية أمريكية -سوفيتية تحت رعاية وإشراف الطرفين.
  - الدعوة لإسرائيل و الأردن وسورية ولبنان .
  - الأمم المتحدة مراقب.
  - المؤتمر جلسة واحدة.
  - المفاوضات ثنائية مباشرة على أساس القرارات 242-338.
  - ومبدأ الأرض مقابل السلام.
  - التمثيل الفلسطيني في إطار الوفد الأردني.
3. خطاب الدعوة لمؤتمر مدريد 18-10-1989، الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، وقد تضمن الخطاب العناصر التالية:
  - جلسة افتتاحية برعاية الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي.
  - الأمم المتحدة مراقب صامت.



- الإطار التفاوضي (أسس المؤتمر) القرارين 242-338.
- لا رابط بين مسارات المفاوضات والحلول.
- المفاوضات مرحلة واحدة على المسارات الأردنية والسورية واللبنانية، أما المفاوضات على المسار الفلسطيني-الإسرائيلي فغناصرها:
- المفاوضات على مرحلتين، المرحلة الأولى مرحلة الحكم الذاتي لسكان الضفة والقطاع بالاستناد إلى اتفاقات كامب ديفيد ولمدة خمس سنوات، والمرحلة الثانية مرحلة الحل النهائي وتبدأ بعد السنة الثالثة من الحكم الذاتي، وتنتهي بسقف السنوات الخمس، وتتم على أساس قراري مجلس الأمن 242-338.
- الحدود، والقدس، واللجون، والاستيطان، والمياه، والسيادة على الأرض، والسيادة السياسية كلها مواضيع تم ترحيلها إلى مفاوضات المرحلة الثانية (الحل النهائي).
- لا مكان لقضية اللاجئين على مائدة المفاوضات الثنائية.
- التمثيل الفلسطيني في إطار وفد أردني فلسطيني مشترك، وبشخصيات من الضفة والقطاع غير أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني، لا أحد من القدس، لا أحد من الشتات الفلسطيني.
- 4. المعلق السياسي، لوكالة الأنباء الفلسطينية "وفا" -نشرة "وفا" اليومية-تونس، 1991/10/18.
- 5. صالح زيدان، وآخرون، الطريق الوعرة نظرة على المفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية من مدريد إلى أوسلو، شركة دار التقدم العربي للصحافة والطباعة والنشر، بيروت - لبنان، أيلول 1997، ص 16.
- 6. جبهة النضال الشعبي الفلسطيني، أعمال المجلس المركزي الاستثنائي للجبهة المنعقد في تونس، 16-20/5/1993، ص 44.
- 7. وثائق المفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية / واشنطن، الجولة الرابعة: 24 شباط - 4 آذار/1992، الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني.
- 8. المصدر السابق نفسه.
- 9. هشام أبو غوش، وآخرون، الطريق الوعر، مصدر سابق، ص 176.
- 10. المصدر السابق نفسه، ص 178.
- 11. محمود عباس (أبو مازن)، طريق أوسلو، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت-لبنان، 1995، ص 325-326.

12. تقرير صادر عن اللجنة المركزية لحزب الشعب الفلسطيني حول الوضع الراهن في الأراضي المحتلة، رام الله، أيلول 1995، ص 10.
13. البرنامج السياسي، جبهة النضال الشعبي الفلسطيني-فلسطين، رام الله، حزيران 1999، ص 14.
14. د.علي الجرباوي، البيئة القانونية، والتحول الديمقراطي في فلسطين، مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله -فلسطين، 1999، ص35.
15. نص إعلان المبادئ الفلسطيني-الإسرائيلي، نسخة أصلية عن دائرة شؤون المفاوضات، م.ت.ف.، الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي.
16. الاتفاق الانتقالي ... مصدر سابق.
17. الاتفاق الانتقالي... مصدر سابق.
18. د.حنان عشاوي، وقائع المؤتمر الذي نظمه المجلس الفلسطيني للعلاقات الخارجية، غزة، 1998/7/11، ص44.
19. العلاقة بين البرنامج الانتخابي ونجاح المرشح في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، دراسة غير منشورة، 1996، ص3-5.
20. صالح زيدان... مصدر سابق، ص152.
21. د.أحمد مجدلاوي، قراءة نقدية لمشروع قانون انتخاب رئيس السلطة التنفيذية، وأعضاء المجلس الفلسطيني، جريدة "الأيام" 1995/11/18، وكذلك أنظر الدراسة نفسها صدرت عن دائرة الثقافة والإعلام المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، تشرين الثاني 1995.
22. آريان الفاصد، البناء المؤسسي الفلسطيني وفرص التحول نحو الديمقراطية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، تشرين الثاني/أكتوبر، 1999، ص40.
23. انظر: مجلة الوقائع الفلسطينية: الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد 8-11/ديسمبر/1995، وقد ظهرت تعديلات على هذا القانون تضمنها العدد العاشر من هذه الجريدة الرسمية، كذلك صدر القانون بطباعة مستقلة عن لجنة الانتخابات المركزية في 1995/12/28.
- جميع الاستشهادات التي تقع بين قوسين في النص مأخوذة من هذه المصادر مضافا إليها رقم المادة/والفقرة.
24. قانون الانتخابات الفلسطينية...مصدر سابق.
25. قانون الانتخابات الفلسطينية...مصدر سابق.

26. جدول رقم (1)، تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة، أنظر: الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، مصدر سابق، العدد(11)، 31/ كانون الأول 1995.
27. انظر: السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية: الديمقراطية في فلسطين، الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي، 1996، ص27.
28. جدول رقم (2)، توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة والقطاع (حسب عدد السكان)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، إعداد: جهاد حرب، سلسلة التقارير القانونية (21)، رام الله، 2000، ص17.
29. مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين، مجموعة من المؤلفين، رام الله، 2001، ص30-31.
30. د.أحمد مجدلاوي، قراءة نقدية لمشروع قانون انتخاب، مصدر سابق.
31. مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نتائج استطلاع الرأي العام الفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة، 7-10/كانون الأول -1995، إعداد وحدة المسوح واستطلاع الرأي العام.
32. د.علي الجرباوي، البيئة القانونية، والتحول الديمقراطي في فلسطين، مصدر سابق، ص43.
33. أنظر -السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية، الديمقراطية في فلسطين، مصدر سابق.
34. آريان الفاضل، البناء المؤسسي في فلسطين، مصدر سابق، ص47.
35. جميل هلال، البنية السياسية والاجتماعية للمجلس التشريعي، في: د.خليل الشقافي (محرر)، الانتخابات الفلسطينية الأولى، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية - نابلس، 1997، ص116.

### هوامش الفصل الثاني

36. النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الباب الثاني، الفصل الأول، مادة "2"، إصدار الدائرة الإعلامية للمجلس التشريعي، بدون تاريخ، ص9.
37. لمزيد من التفصيل، راجع: تقرير حول تقييم الفترة الأولى من الدورة الأولى لعمل المجلس، المقدمة من رئاسة المجلس ورؤساء ومقرري اللجان الدائمة. قدم هذا التقرير للمجلس في جلسته المنعقدة برام الله 1996/10/30.

38. المعطيات الإحصائية كافة مأخوذة من جميل هلال: "المجلس التشريعي، البيئة السياسية والاجتماعية" مصدر سابق، ص116-123.
39. لمزيد من التفصيل، راجع: النظام الداخلي للمجلس، المواد: 4 و 8 و 9 و 12 و 13، مصدر سابق.
40. المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس، عدد خاص يغطي أهم ما ورد خلال الدورة الأولى من 1996/3/7-1996/9/13، ص33.
41. المجلة الشهرية للمجلس، مصدر سابق، مارس/آذار، السنة الثالثة 1998، ص47.
42. أنظر المادتين 49 و 50 من النظام الداخلي للمجلس.
43. المصدر السابق، العددان 51 و 59.
44. المصدر السابق -المواد من 60-64.
45. تقرير مقدم من أحمد قريع "أبو علاء"، رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني حول أعمال المجلس في دوراته الست 2002/3/8، ص13.
46. مقابلة خاصة مع د. غازي حنايا، نائب رئيس المجلس بتاريخ 2001/5/22.
47. مقابلات شخصية مع عدد من النواب في المجلس التشريعي، د.حنان عشاوي، د.غازي حنايا، د.عزمي الشعبي، عبد الجواد صالح، تواريخ مختلفة.
48. د. عزمي الشعبي، مقابلة خاصة بتاريخ 2001/1/16.
49. تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورات الأربع السابقة، وثيقة داخلية للمجلس، "أمانة السر".
50. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن -التقرير السنوي الثالث ص35.
51. نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية، مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، مصدر سابق، ص38.
52. تقرير حول تقييم الفترة الأولى من الدورة الأولى لعمل المجلس، مصدر سابق.
53. تقرير مقدم من أحمد قريع "أبو علاء"، مصدر سابق، ص12.

### هوامش الفصل الثالث

54. لمزيد من التفاصيل حول مبدأ الفصل بين السلطات وتحليله انظر :  
- د.محمد محسن خليل، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة-1971.

- د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية ، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت - لبنان،1969.
55. د.ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية ، القاهرة،1970.
56. د.طعمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1978، ص93-97.
57. المصدر السابق، ص 112.
58. نص الاتفاق الانتقالي، منشور بالكامل من مركز القدس للإعلام والاتصال رقم (4)، سلسلة الوثائق الفلسطينية القدس تشرين الثاني 1995، وكذلك الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، مصدر سابق.
- جميع الاستشهادات التي تقع بين قوسين في النص مأخوذة من هذه المصادر، مضافا إليها رقم المادة/الفقرة.
59. د.علي الجرباوي، البنية القانونية، مصدر سابق، ص39.
60. محمد ليلة، مصدر سابق، ص18.
61. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1991، ص169.
62. د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت،1981، ص540.
63. لمزيد من التفاصيل، أنظر نص اتفاق "غزة -أريحا أول" الموقع بالقاهرة 1994/5/4، نشره بالكامل مركز القدس للإعلام والاتصال رقم (4)، مصدر سابق.وكذلك الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، النص الحرفي الذي وزعته وكالة الأنباء الفرنسية.
- جميع الاستشهادات التي تقع بين قوسين في النص مأخوذة من هذه المصادر، مضافا إليها رقم المادة/الفقرة.
64. الوقائع الفلسطينية -الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، أعداد من تشرين الثاني 1994.
65. الوقائع الفلسطينية -الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العددان 1و2.

66. انظر: حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية، سلسلة التقارير القانونية رقم (3)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1998، ص29.
67. الوقائع الفلسطينية-الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العددان 1 و2، مصدر سابق.
68. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان-المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس 1996، ومارس 1998، سلسلة الدراسات (13)، ص26.
69. لمزيد من التفصيل راجع المادة (18) الفقرة (3)، من اتفاق طابا واشنطن، 28 أيلول 1995، مصدر سابق.
70. القانون الأساسي، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، ص30.
71. الوقائع الفلسطينية-الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد غير عادي، 19 آذار 1996.
72. لمزيد من التفصيل، راجع: النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الباب الخامس، الفصل الأول / المواد من 65-72، ص38-42. وكذلك مشروع القانون الأساسي، المواد (57-58)، ص29-30.
73. المجلس التشريعي الفلسطيني، القرارات 1996-2000، إصدار الدائرة الإعلامية-2000، ص87.
74. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السادس، مصدر سابق ص66.
75. د.عزمي الشعيبي، "الأيام"، مقابلة خاصة بتاريخ 2001/1/16.
76. فيس عبد الكريم (أبو ليلى)، مقابلة خاصة بتاريخ 2000/12/28.
77. قرار رقم 55 لسنة 1996، صدر في 12-4-1996، ويتعلق بإلغاء بعض الأوامر العسكرية، نشر في مجموعة التشريعات الفلسطينية 1994-1996، المجلد الأول، ديوان الفتوى والتشريع، ص 187، القرار رقم 20، لسنة 1998، صدر بتاريخ 1998/5/20، ويتعلق، أيضاً، بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، نشر في مجموعة التشريعات الفلسطينية، المصدر السابق، ص131.
78. القوانين المذكورة كافة للعام 1998، منشورة في الوقائع الفلسطينية، العدد 26 نوفمبر 1998.
79. تم إعداد الجدول استناداً إلى المراجع التالية:

- القوانين والقرارات (1996-2000)، الصادرة عن المجلس التشريعي والدائرة الإعلامية 2000.
- الهيئة المستقلة الفلسطينية لحقوق المواطن، من التقرير الثاني-السادس.
- أعداد مختلفة من مجلة المجلس التشريعي، الناطقة باسمه.
80. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، ص67.
81. د.زيد أبو عمر، مقابلة شخصية، 2001/5/27.
82. مقابلة شخصية مع د.غازي حنايا، نائب رئيس المجلس التشريعي، 2001/5/22.
83. المحامي حسام عرفات، مقابلة شخصية، 2000/12/25.
84. الجدول رقم (7).
85. النائب جمال الشوبكي، رئيس اللجنة الاقتصادية للمجلس التشريعي، مقابلة خاصة، 2000/5/26.
86. المصدر السابق.
87. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، مصدر سابق، ص 55
88. د.مصطفى البرغوثي، مقابلة شخصية، 2001/1/23.
89. عبد الرحيم طه، مجلة المجلس التشريعي، شهرية ناطقة باسم المجلس التشريعي، العددان الأول والثاني، 2001، السنة السادسة، ص52.
90. القانون الأساسي، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، ص43-44.
91. المجلس التشريعي الفلسطيني، القرارات في الدورات، 1 و3 و1996- و4 و2000، إصدار الدائرة الإعلامية المجلس التشريعي، العام 2000.
- سيشار من الآن فصاعداً في النص لرقم القرار وتاريخه فقط، باعتبار أن القرارات كافة مأخوذة من المصدر نفسه.
92. مجلة المجلس التشريعي العدد الرابع، مصدر سابق، آب 1997.
- سيشار من الآن فصاعداً إلى تاريخ انعقاد الجلسة ومكانها، باعتبار أن المعلومات كافة مأخوذة عن مجلة المجلس التشريعي.
93. صحيفة الحياة الجديدة، بتاريخ 1998/2/11.
94. المصدر السابق نفسه بتاريخ 1998/6/1.
95. مجلة المجلس التشريعي، العدد الخامس، السنة الثالثة 1998، مصدر سابق، ص32-33.

96. لمزيد من التفاصيل، راجع: محضر الجلسة الرابعة عشرة للمجلس التشريعي بتاريخ 25/11/1998، وكذلك مجلة المجلس التشريعي، العدد الأول 199، السنة الرابعة، ص 30.
97. لمزيد من التفاصيل : انظر مشروع قانون السلطة القضائية، المقر من المجلس التشريعي بالقرءة الثالثة بتاريخ 25-11-1998.
98. مجلة المجلس التشريعي العدد الثاني، السنة الخامسة 2000، مصدر سابق ص 47.
99. جريدة الأيام -تاريخ 2-6-2000.
100. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السادس، مصدر سابق، ص91.
101. مجلة المجلس التشريعي، العددان الأول والثاني، السنة السادسة 2001، مصدر سابق، ص 70.
102. نص خطاب الرئيس عرفات في افتتاح الدورة السادسة للمجلس التشريعي، جريدة "الأيام" - الأحد، بتاريخ 16/3/2001، ص 4.
103. جريدة "الأيام"، بتاريخ 10/6/2001، ص 1.
104. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مصدر سابق، ص921.
105. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: د.محمد عبد العزيز نصر، في النظريات والنظم السياسية، مصدر سابق، ص 539-542.
106. لمزيد من التفاصيل، راجع: القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، مصدر سابق.
107. لمزيد من التفاصيل، راجع: قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، مجموعة القوانين 1996-2000، إصدار الدائرة الإعلامية للمجلس التشريعي، العام 2000، ص 141.
108. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (24)، ديسمبر 2000، ص 41، مصدر سابق.
109. د.عزمي الشعيبي، مقابلة شخصية، مصدر سابق، 16/1/2001.
110. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (24)، مصدر سابق، ص49.
111. لمزيد من التفاصيل، راجع: صحيفة "الأيام"، بتاريخ 15/11/1999.
112. مجلة المجلس التشريعي، مصدر سابق، العدد الأول، العام 2000، السنة الخامسة، ص11-13.
113. د.عزمي الشعيبي، "الأيام"، مقابلة شخصية، مصدر سابق، 16/11/2001.
114. لمزيد من التفاصيل، راجع: قانون الموازنة العامة والشؤون المالية، مصدر سابق.



115. المصدر السابق نفسه.
116. التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي حول تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، ص 55-59.
117. من التفاصيل، راجع: نص القرار المذكور، قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 180.
118. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الخامس، مصدر سابق، ص 54.
119. قرار المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 177.
120. المصدر السابق نفسه.
121. د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص 911.
122. مشروع القانون الأساسي، مصدر سابق، ص 40.
123. لمزيد من التفاصيل، راجع: قانون الموازنة العامة والشؤون المالية، قوانين المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 171.
124. لمزيد من التفاصيل، راجع: الاتفاق الانتقالي، مصدر سابق.
125. لمزيد من التفاصيل، راجع: تقرير رقم (13) للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص 59-60.
126. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، أنظر: محاضر جلسات الدورة الثالثة، الجلسة الثامنة.
127. د.حنان عشراوي، مقابلة شخصية، مصدر سابق، 2001/3/17.
128. لمزيد من التفاصيل، راجع: النظام الداخلي للمجلس، الفصل الثاني (العرائض والشكاوى)، ص 58-60.
129. مجلة المجلس التشريعي، العددان 1 و2، السنة السادسة، 2001، مصدر سابق، ص 24.
130. لمزيد من التفاصيل، راجع: القانون الأساسي، الباب الثاني، الحقوق والحريات العامة، مصدر سابق، ص 9-18.
131. لمزيد من التفاصيل حول نشاط المجلس التشريعي في مجال حقوق الإنسان، راجع: قرارات المجلس التشريعي في مجال حقوق الإنسان، راجع: قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 151-170.
132. أحمد قريع، "أبو علاء"، رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة المجلس التشريعي، مصدر سابق، العدد الأول، 1999، السنة الرابعة، ص 3.

133. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السادس، مصدر سابق، ص127.
134. لمزيد من التفاصيل حول هذه المواد، أنظر: مشروع القانون الأساسي والنظام الداخلي، مصدر سابق.
135. اعتمد في جمع معلومات هذا الجدول على المصادر التالية:
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير رقم (19.13)، مصدر سابق.
  - مجلة المجلس التشريعي الأعداد شباط، آذار 1998، العدد الثاني، 1999، العددان الأول والثاني 2000، العددان الخامس والسادس 2000.
  - محاضرات جلسات الدورات الثانية، والثالثة، والرابعة.
136. المصدر السابق نفسه.
137. المصدر السابق نفسه.
138. المصدر السابق نفسه.
139. التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس حول تقرير هيئة الرقابة العامة، مصدر سابق.
140. مجلة المجلس التشريعي، العدد الرابع، السنة الثالثة 1998، مصدر سابق.
141. قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق.
142. لمزيد من التفاصيل، راجع: مجلة المجلس التشريعي، العدد الثاني 1999، السنة الرابعة، مصدر سابق، ص 28.
143. لمزيد من التفاصيل: أنظر مجلة المجلس التشريعي، العدد الثالث، السنة الرابعة 1999، مصدر سابق، ص 4-6.
144. د. عزمي الشعيبي، مقابلة شخصية، مصدر سابق 2001/1/16.
145. لمزيد من التفاصيل، أنظر: للقرار المذكور في قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق.
146. تم إعداد هذا الجدول بالاستناد إلى المراجع التالية:
- قرارات المجلس التشريعي، 1996-2001، مصدر سابق.
  - مجلة المجلس التشريعي، أعداد مختلفة، مصدر سابق.
147. المصدر السابق نفسه.
148. د. حسن خريشة، مقابلة خاصة بتاريخ 2001/3/4، مصدر سابق.
149. لمزيد من التفاصيل، أنظر: اتفاق القاهرة الانتقالي "غزة-أريحا"، مصدر سابق.
150. د. حنان عشراوي، مقابلة شخصية بتاريخ 2001/3/17.

151. د. كمال الشرافي، مقابلة خاصة، مصدر سابق 2001/2/17
152. مجلة المجلس التشريعي، العددان 1 و2، السنة السادسة 2001، مصدر سابق، ص 68.
153. قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق، سوف يشار من الآن فصاعداً فقط إلى رقم القرار.
154. مجلة المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 69.
155. المصدر السابق نفسه.
156. النائب د. حنان عشاوي، لقاء شخصي، مصدر سابق 2001/3/17.
157. النائب د. حسن خريشة، لقاء خاص، مصدر سابق.
158. لمزيد من التفاصيل، راجع: الصحف اليومية الفلسطينية 18-2001/11/19.
159. د. حسن خريشة، مصدر سابق، 2001/3/4.
160. لمزيد من التفاصيل حول جلسات المجلس، راجع: مجلة المجلس التشريعي، العددان 5 و6، السنة الخامسة 2000، ص 12-13.
161. لمزيد من التفاصيل حول هذه الجلسة، راجع: مجلة المجلس التشريعي، المصدر السابق ص 37-39.
162. المصدر السابق نفسه، ص 39 .
163. النائب عباس زكي، لقاء شخصي، 2001/5/27.
164. قيس عبد الكريم "أبو ليلي"، لقاء شخصي، مصدر سابق، 2001/12/28.
165. د. عزمي الشعيبي، مصدر سابق، 2001/1/16.
166. بسام الصالحي، لقاء شخصي، 2001/2/11.
167. النائب جمال الشويكي، مصدر سابق، 2001/5/26.
168. اعتمد في إعداد هذا الجدول على تقرير داخلي للمجلس التشريعي، ديسمبر 2000، وكذلك أعداد مجلة المجلس التشريعي، رقم 5 و6 السنة الخامسة 2000، ورقم 1 و2 السنة السادسة 2001.
169. اعتمد في إعداد هذا الجدول على المصادر السابقة نفسها.
170. المراجع السابقة نفسها إضافة إلى تقرير مقدم من أحمد قريع "أبو علاء"، رئيس المجلس التشريعي حول أعمال المجلس في دوراته الست، 2002/3/8.

#### هوامش الفصل الرابع

171. النائب ناهض الرئيس، جريدة "الأيام"، 1997/1/22.
172. لمزيد من التفاصيل، راجع: الاتفاق الانتقالي - طابا/واشنطن، 1995/9/28، مصدر سابق، حيث تشير المواد التالية فيه إلى:
- 1-المادة (1/9): "استنادا إلى أحكام هذه الاتفاقية، فإن للمجلس، ضمن ولايته، صلاحيات تشريعية، كما نص عليها في المادة الثامنة عشرة من هذه الاتفاقية بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذية".
- 2-المادة (2/5): "ستعطي السلطة التنفيذية الصلاحيات التنفيذية للمجلس، وستمارسها بالنيابة عنه، وستحدد إجراءاتها الداخلية وعمليات اتخاذ القرار بنفسها".
173. لمزيد من التفاصيل، راجع: قانون الانتخابات الفلسطيني، دائرة الانتخابات المركزية الفلسطينية 1996، مصدر سابق.
174. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير الثاني، 1996، ص 53.
175. النائب ناهض الرئيس، مجلة السياسة الفلسطينية، السنة الخامسة، العدد الرابع عشر، شتاء 1998، ملف (علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية)، مصدر سابق، ص 104.
176. النائب راوية الشواء، المصدر السابق نفسه، ص 86.
177. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير الثالث، 1997، ص 44.
178. أعد هذا الجدول استناداً إلى:
- قرارات المجلس التشريعي، 1996-2000، مصدر سابق.
  - مجلة المجلس التشريعي، العددان 5 و6، السنة الخامسة لسنة 2000، ص 72-78.
  - العددان 1 و2، السنة السادسة 2001، ص 41-43 و70.
  - تقرير مقدم من أحمد قريع "أبو علاء"، رئيس المجلس التشريعي، حول أعمال المجلس في دوراته الست، 2002/3/8.
179. أخذت المعطيات الواردة في هذا الجدول من الجدول السابق.

#### هوامش الفصل الخامس

180. جميل هلال، المجتمع الفلسطيني وإشكاليات الديمقراطية، سلسلة أوراق التحول الديمقراطي (1)، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، نابلس - فلسطين، آب 1999، مصدر سابق، ص 19.
181. أريان الفاصد، حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (2)، ص 5.

182. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: النظام القضائي المدني في الضفة الغربية وقطاع غزة، الحاضر والمستقبل، جنين/ مركز استقلال القضاة والمحاماة، اللجنة الدولية للحقوقيين، حزيران 1995، ص 11-14.
183. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: اتفاق القاهرة الانتقالي، "غزة -أريحا"، 1994/5/4، مصدر سابق.
184. مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (1)، نوفمبر 1994، مصدر سابق.
185. مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد رقم (3)، مصدر سابق.
186. لمزيد من التفاصيل حول ذلك، انظر: الاتفاق الانتقالي (طابا -واشنطن)، 28 أيلول 1995، مصدر سابق.
187. علي مهنا، نائب نقيب المحامين الفلسطينيين، مجلة المجلس التشريعي، العددان 1 و 2، السنة السادسة 2001، ص 54، مصدر سابق.
188. د. حنا عيسى، منسق عام وزارة العدل، الضفة الغربية، أستاذ القانون الدولي، مجلة المجلس التشريعي، العددان 1 و 2، المصدر السابق، ص 56.
189. مشروع القانون الأساسي، مصدر سابق، ص 90.
190. علي مهنا، المصدر السابق نفسه، ص 56.
191. صالح رأفت، الأمين العام للحزب الديمقراطي الفلسطيني (فدا)، مقابلة شخصية، 2001/2/18.
192. القانون الأساسي، مصدر سابق، ص 32.
193. النائب دلال سلامة، صحيفة القدس، 1998/8/7.
194. النائب راوية الشوا، مجلة السياسة الفلسطينية، السنة الخامسة، العدد السابع عشر، شتاء 1998، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية -نابلس، ص 85.
195. المصدر السابق نفسه، ص 80.
196. استقالة د.حيدر عبد الشافي، انظر النص الحرفي في المصدر السابق، ص 113.
197. مجلة المجلس التشريعي، العدد السادس، السنة الثالثة 1998، ص 27.
198. مضر قسيس، "التحول الديمقراطي ومدنية المجتمع في فلسطين"، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، سلسلة أوراق التحول الديمقراطي (3)، أيلول/سبتمبر 1999، ص 30-31.

199. عزت عبد الهادي، حقوق ومسؤوليات المجتمع المدني في ظل الدولة الفلسطينية، مجلة شؤون تنموية، مجلة فصلية تصدر عن الملتقى الفكري العربي-القدس، المجلد التاسع، العددان الثالث والرابع، شتاء 2001/2000، ص 87.
200. التقرير الثاني، التحول الديمقراطي في فلسطين، الملتقى الفكري العربي، القدس، أيار 2000، ص 93.
201. المحامي عزت الرامي، المجلس التشريعي، طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن، مركز الدفاع عن الحريات، فلسطين، حزيران 1998، ص 48.
202. د. تيسير العاروري، مقابلة شخصية، 2001/1/14.
203. صالح رأفت، الأمين العام للحزب الديمقراطي الفلسطيني "فدا"، مصدر سابق.
204. لمزيد من التفاصيل، راجع: نتائج استطلاع الرأي العام الفلسطيني، استطلاع رقم (27-28)، 10-12 نيسان و5-7 حزيران 1997، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية - نابلس، 1997.
205. النائبة روية الشوا، مجلة السياسة الفلسطينية، العدد 17، السنة الخامسة، شتاء 1998، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، ص 86.
206. أحمد عبد الحق، الصحافة والحياة البرلمانية تطور ملحوظ ولكن، مجلة المجلس التشريعي، العدد (1)، يناير 1998، ص 13.
207. التقرير السنوي العام حول الدورة الثانية، 7/3/97-7/3/1998، مجلة المجلس التشريعي، العدد 3 آذار 1998، مصدر سابق، ص 18.
208. كلمة أحمد قريع "أبو العلاء" رئيس المجلس باحتفال يوم الديمقراطية، العدد (2)، 1999، السنة الرابعة، مصدر سابق، ص 8.
209. د. سميح شبيب، لقاء شخصي بتاريخ 2001/3/4.
210. بيان رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة المجلس التشريعي، العدد (3) آذار 1998، السنة الثالثة، مصدر سابق، ص 44.



## ببيلوغرافيا

### بأسماء الشخصيات التي تم استطلاع آرائها

#### المجلس التشريعي الفلسطيني:

- أحمد قريع "أبو علاء" - رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني  
إبراهيم أبو النجا - نائب رئيس المجلس التشريعي  
د.غازي حنايا - النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي  
د.زياد أبو عمر - رئيس اللجنة السياسية في المجلس التشريعي الفلسطيني  
د.سعد الكرنز - عضو المجلس التشريعي، ووزير الصناعة سابقاً  
د.عزمي الشعبي - عضو المجلس التشريعي  
د.حنان عشراوي - عضو المجلس التشريعي  
عبد الجواد صالح - عضو المجلس التشريعي  
د.حسن خريشة - عضو المجلس التشريعي  
د.كمال الشرافي - عضو المجلس التشريعي  
عباس زكي - رئيس لجنة التربية والشؤون الاجتماعية في المجلس التشريعي  
مروان البرغوثي - عضو المجلس التشريعي  
الشيخ سليمان الرومي - عضو المجلس التشريعي  
جمال الشوبكي - عضو المجلس التشريعي

#### الأحزاب والقوى السياسية:

- د.سمير غوشة، الأمين العام لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني  
عبد الرحيم ملوح، عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين  
صالح رأفت، الأمين العام للحزب الديمقراطي الفلسطيني (فدا).  
قيس عبد الكريم السامرائي (أبو ليلي)، عضو المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية  
صخر حبش، عضو اللجنة المركزية لحركة التحرير الوطني الفلسطيني (فتح)



بسام الصالحي عضو المكتب السياسي لحزب الشعب الفلسطيني  
ركاد سالم، أمين سر اللجنة المركزية لجبهة التحرير العربية  
د.واصل أبو يوسف، عضو المكتب السياسي لجبهة التحرير الفلسطينية  
مفلح النادي، عضو المكتب السياسي للجبهة العربية الفلسطينية  
إسماعيل أبو شنب، عضو قيادي في حركة "حماس"  
عبد الحكيم مسالمة، عضو قيادة حركة الجهاد الإسلامي  
حسام عرفات، عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين "القيادة العامة"

#### **الاتحادات المهنية الفلسطينية:**

عمر عساف، منسق اللجنة التحضيرية للمعلمين الفلسطينيين  
شاهر سعد، الأمين العام لاتحاد نقابات عمال فلسطين  
د.بسام مجج، الاتحاد العام للأطباء - الضفة الغربية  
د.إبراهيم خريشة، رئيس الهيئة التنفيذية للاتحاد العام لطلبة فلسطين  
ريما ترزي، رئيس الهيئة الإدارية للاتحاد العام للمرأة الفلسطينية - فلسطين

#### **منظمات المجتمع المدني:**

راجي الصوراني، مدير المجلس الفلسطيني لحقوق الإنسان  
عبد الرحمن أبو عرفة، الملتقى الفكري العربي  
د.غسان الخطيب، مركز القدس للإعلام والاتصال  
د.مصطفى البرغوثي، اتحاد لجان الإغاثة الطبية

#### **شخصيات أكاديمية وديمقراطية عامة:**

د.تيسير عاروري، محاضر جامعة بيرزيت  
د. سميح شبيب، كاتب ومحاضر جامعة بيرزيت  
د.علي الجرباوي، كاتب ومحاضر جامعة بيرزيت  
د.طالب عوض، كاتب وناشط في مجال حقوق الإنسان

