



جامعة الأزهر - غزة  
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي  
كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية  
ماجستير العلوم السياسية

## المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 – 2006

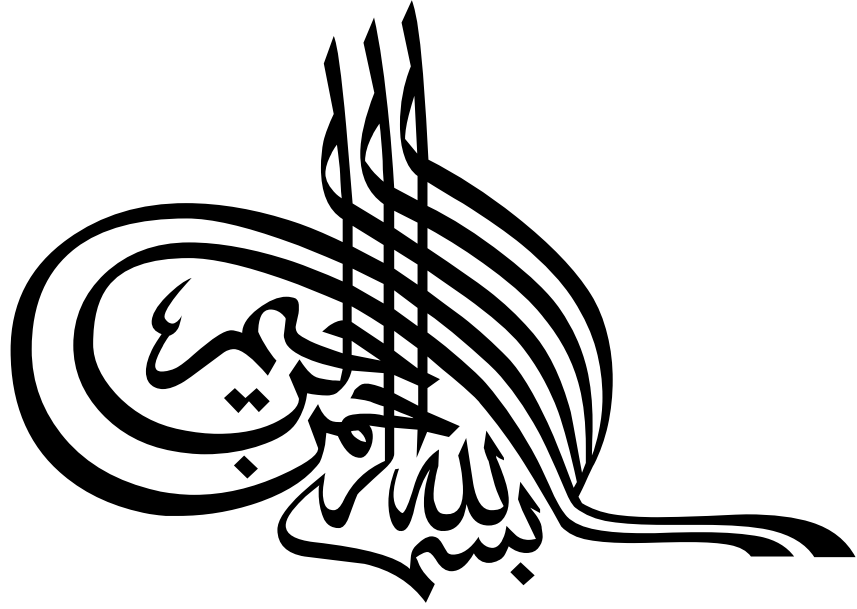
The Legislative Council of the Palestinian National  
Authority in the period 1996 to 2006

الباحث  
حسن محمد عياش

إشراف  
الأستاذ الدكتور فتحي عبد النبي الوحيدي  
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق  
أستاذ القانون الدستوري والنظم السياسية  
نائب رئيس الجامعة وعميد كلية الحقوق سابقاً

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية

فلسطين - غزة  
1431 هـ - 2010 م



﴿يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ﴾

سورة المجادلة آية 11.

## إلى من

بدأنا بأكثر من يد وقاسينا أكثر من هم وعانينا الكثير من الصعوبات  
وها نحن اليوم والحمد لله نظوي سهر الليالي وتعب الأيام وخالصة مشوارنا بين  
دفتي هذا العمل المتواضع.

إلى التي لا أنسى فضلها والتي غمرتني بجانها وحضنتني بدعواتها والدتي  
الغالية التي أرجو من الله أن يشفيها ويعافئها ويجعلها عوناً وسنداً لي . . . .  
إلى النور الذي ينير لي درب النجاح وإلى الذي علمني الصمود مهما تبذلت  
الظروف أبي العزيز رحمه الله وأسكنه فسيح جناته . . .  
إلى أخواني وأخواتي الذين ساندوني وشجعوني على إكمال الدراسة . . .  
إلى مروح الشهيد الراحل ياسر عرفات " أبوعمار " رحمه الله . . . .  
إلى مشرفي الأستاذ الدكتور فتحي الوحيددي حفظه الله . . .  
إلى كل من ساعد وساند وشجع . . . .

أهدي هذا الجهد المتواضع

**الباحث**

## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيد المرسلين (محمد ﷺ)، وبعد يعجز المرء عن رد فضل ذوي الفضل والعرفان بأحسن منه أو حتى بمثله فلا الكلمات المهذبة ولا الجمل المنمقة توفي أصحاب الفضل حقهم.

ولولا ما علمنا المصطفى صلوات ربي وسلامه عليه في مثل حالي العاجز عن رد الجميل، لبقيت في حيرة من أمري، فقد علمنا أن من يعجز عن الوفاء أن يقول جزاك الله خيراً فقد كفى ووفى. فجزى الله خيراً كل من ساعدني ولم يبخل عليّ بنصح أو توجيه أو تنبيه أو دعم علمي أو معنوي. وأخص منهم الأستاذ الدكتور فتحي الوحيدي لقبوله الإشراف على رسالتي ولتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيمة، فقد كان مخلصاً ووفياً في إشرافه، وكان خير معين لي بعد الله عز وجل على إتمام هذه الرسالة. وإلى الأساتذة الأفاضل أعضاء هيئة المناقشة والحكم الدكتور رياض العيلة و الدكتور محمد النيرب . مع شكري وتقديري لأساتذتي الأجلاء في قسم (العلوم السياسية) لوقوفهم إلى جانبي، اللهم جازهم عني خير الجزاء يا أرحم الراحمين. ولا أنسى من لا ينسى فضله صديقي العزيز جهاد التلوي لوقوفه بجانبني وتقديمه العون والمساعدة لي.

**الباحث**

## ملخص الدراسة

تلقي هذه الدراسة الضوء على المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996-2010 ، حيث تناولت الجذور التاريخية للمجلس التشريعي في ظل الانتداب البريطاني والإدارة المصرية لقطاع غزة حيث يرجع تاريخ أول مجلس تشريعي فلسطيني إلي عهد الانتداب البريطاني عام 1922 بمقتضى دستور فلسطين الصادر سنة 1922 . ووضعت غزة تحت إشراف الإدارة المصرية عام 1949 وحتى عام 1967. وفي عام 1962 تم تشكيل مجلس تشريعي في قطاع غزة تولى مهمة التشريع وكان الحاكم العام المصري يصادق على التشريعات ويصدرها باسم الشعب الفلسطيني. وتكمن أهمية الدراسة في بيان ما إذا كان المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب للسلطة الوطنية الفلسطينية قادرا على العمل كمؤسسة تشريعية تسهم في بناء الأسس المؤسسية لدولة فلسطينية ديمقراطية تعبر عن طموح الشعب الفلسطيني، وكذلك في مدي قدرة المجلس التشريعي الفلسطيني القيام بدور فاعل في وضع التشريعات اللازمة والضرورية لتكوين حياة مدنية ديمقراطية و القيام بالرقابة على أداء الحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفق القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس وهل استطاع تجاوز الأزمات والمعضلات التي تعرض لها بسبب هيكلته وتشكيلته غير المتوافقة في أعقاب العمليتين الانتخابيتين 1996-2010 على التوالي وفيما إذا ما أسهم القانون الانتخابي في تشكيل مجلس تشريعي قادر علي تحقيق طموحات الشعب الفلسطيني وأهدافه في أراضي السلطة الفلسطينية.

وهي تقع في ثلاثة أبواب:-

- الباب الأول : يتناول الجذور التاريخية للتجربة التشريعية .
- الباب الثاني: المجلس التشريعي في ظل انتخابات 1996 .
- الباب الثالث: المجلس التشريعي في ظل انتخابات 2006 .

حيث توصلت الدراسة إلى:-

- الفصل بين العمل البرلماني والعمل الإداري بحيث تكون الوظيفة البرلمانية مقصورة على النواب، في حين يتولى الوظيفة الإدارية مهنيون من غير النواب، يتم تعيينهم بطرق مهنية وموضوعية، وإسناد عملية الإشراف على الشؤون الإدارية والمالية والإعلامية إلى موظف رفيع في الخدمة المدنية وليس لأمين سر المجلس الذي هو نائب منتخب، بهدف إبعاد الإدارة عن الحسابات الانتخابية والحزبية والمناطقية للنائب.
- إن السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس المجلس تحتاج إلى إعادة نظر حتى يكون المجلس في مجموعه حكما علي تطبيق أحكام النظام الداخلي وتطويره دون أن ينتقص ذلك من مكانة رئيس المجلس باعتباره يحوز علي ثقة النواب، ولا يتدخل للتأثير على مضمون النقاش ويتصرف باعتباره حياديا، وفكرة الحيادية يجب أن تظهر بشكل واضح وجلي في النظام، وفي الإجراءات التي يكون رئيس المجلس طرفا فيها .
- لم يمارس المجلس دوره المطلوب في المجال التشريعي، وقد أهمل هذه المهمة بشكل واضح وجلي، فرغم وجود العديد من مشاريع القوانين علي أجندته فإنه لم يطرح أي منها للمناقشة والإقرار حسب الأصول، كما أنه لم يناقش قرارات الرئيس بقانون لإقرارها أو رفضها في الجلسة التالية بصدورها، وكذلك الأمر في الشأن الرقابي الذي لم يكن ملموسا خلال الفترة .
- يفتقد المجلس لنظام يحدد وينفذ ويراقب السياسة العامة للسلطة الفلسطينية وعدم وجود نظام عقوبات فعال يجبر السلطة التنفيذية علي الانصياع لقرارات المجلس التشريعي ورغم أن المجلس التشريعي يمتلك القدرة علي التصويت بحجب الثقة كوسيلة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة، فإنه عزف عن استخدام هذه الأداة بسبب هيمنة حزب رئيس السلطة (حركة فتح في المجلس التشريعي) .

واعتمدت الدراسة على منهجين: هما المنهج التاريخي، والمنهج الوصفي التحليلي.

## Abstract

This study sheds light on the Legislative Council under the Palestinian National Authority 1996-2010. It starts with the historical roots of attempting to establish a legislative council during the British Mandate 1922-1947.

Later, it shows the formation of a legislative council in 1962 during the Egyptian Administration 1949-1967. Then, follows two chapters:

The first deals with the first elected Legislative Council in 1996, while the other deals with the second council elected in 2006.

The most important recommendations are:

- 1) The separation between the parliamentary work from that of the administrative; the latter should be assigned to professional administrative other than representatives.
- 2) The power of the Legislative Council's Chairman should be reconsidered; s/he should be neutral concerning discussions. This neutrality should be specified in the Council's internal rules.
- 3) The Second Legislative Council didn't fulfill its assumed function of legislation which was seen obviously though it has a lot of proposals on its agenda, but none of them was approved based on the approved regulations; moreover, it was not able to review the Presidential taken decisions that have the power of law either by approval or rejection. Furthermore, it was not able to play its monitoring and control role over the governmental performance.
- 4) The Legislative Council lacks of effective monitoring system that may supervise or control the general policies of the PNA, and the absence of an effective sanctions system forced the executive branch to comply with the resolutions of the Legislative Council, even though the Legislative Council has the capacity to vote of no confidence as a means to subject the executive branch accountable, it was not able to utilize this tool because of the dominance of the party of Palestinian Authority President (Fatah Movement in the first Palestinian Legislative Council).

The study relied on two approaches: the historical approach, and the analytical and descriptive approach.

## قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	قرآن كريم
ب	الإهداء
ج	شكر وتقدير
د - و	ملخص الدراسة (عربي-انجليزي)
ز - ح	قائمة المحتويات
ط - ي	مقدمة
ك - ف	خطة البحث
<b>16-1</b>	<b>الباب الأول : الجذور التاريخية للمجلس التشريعي الفلسطيني.</b>
8-2	الفصل الأول : المجلس التشريعي في ظل الانتداب البريطاني.
9	خلاصة
15-10	الفصل الثاني : المجلس التشريعي في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة.
16	خلاصة
<b>73-17</b>	<b>الباب الثاني : المجلس التشريعي في ظل انتخابات سنة 1996.</b>
20-18	تمهيد
33-21	الفصل الأول : تكوين المجلس التشريعي
71-34	الفصل الثاني : وظائف المجلس التشريعي وأدائه .
73-72	خلاصة
<b>120-74</b>	<b>الباب الثالث : المجلس التشريعي في ظل انتخابات سنة 2006.</b>
83-75	تمهيد
94-84	الفصل الأول : تكوين المجلس التشريعي .
118-95	الفصل الثاني : وظائف المجلس التشريعي والصعوبات التي واجهها .
120-119	خلاصة



رقم الصفحة	الموضوع
124-121	النتائج
126-125	التوصيات
132-127	المراجع

## مقدمة:

مثلما كانت ديمومة التصاق الشعب العربي الفلسطيني بأرض آباءه وأجداده التي نشأ عليها حقيقة عبرت عنها وثيقة إعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني<sup>(1)</sup>، وأكدتها ظواهر الثبات في المكان والزمان والحفاظ على الهوية الوطنية واجتراح معجزات النضال، فإن هذه العلاقة العضوية بين الشعب والتاريخ والأرض استمرت تؤكد ذاتها خلال السعي الدعوب والمستمر لحمل العالم على الاعتراف بحقوق الشعب العربي الفلسطيني وكيانه الوطني على قدم المساواة مع غيره من الشعوب. إن ميلاد السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن فلسطين، أرض الآباء والأجداد، يأتي في سياق الكفاح المرير والمستمر، الذي قدم خلاله الشعب الفلسطيني آلاف الشهداء والجرحى والأسرى من خيرة أبنائه، لأجل نيل حقوقه الوطنية الثابتة المتمثلة في حق العودة وتقرير المصير وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني أينما وجد.

وفي إطار المرحلة الانتقالية التي نجمت عن اتفاق إعلان المبادئ شكلت مسألة بناء السلطة الوطنية الفلسطينية بأعمدها الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية واحدة من المهام الوطنية العاجلة.

وبانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني عبر الانتخابات العامة الحرة والمباشرة في يناير 1996، بات واضحاً أن إقرار قانون أساسي مناسب للمرحلة الانتقالية، هو القاعدة لتنظيم العلاقة المتبادلة بين السلطة والشعب، وهو الخطوة الأولى على طريق تحديد المعالم المميزة للمجتمع المدني المؤهل لتحقيق الاستقلال، وهو في الوقت ذاته القاعدة الأساسية لسن التشريعات والقوانين الموحدة للوطن الفلسطيني.

لقد قرر القانون الأساسي الفلسطيني الصادر في 2002/05/29 الأسس الثابتة التي تمثل الوجدان الجماعي للشعب الفلسطيني، بمكوناته الروحية، وعقيدته الوطنية، وانتمائه القومي<sup>(2)</sup>، كما اشتمل في أبوابه على مجموعة من القواعد والأصول الدستورية المتطورة،

(1) وثيقة الاستقلال الفلسطيني الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني في العام 1988.

(2) القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002.

سواء فيما يتصل بضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز، أو فيما يخص مبدأ سيادة القانون وتحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية، والتكامل في الأداء من ناحية أخرى، وذلك في سبيل المصلحة الوطنية العليا التي هي رائد الجميع. إن كون هذا القانون الأساسي المؤقت قد شرع لفترة انتقالية مؤقتة، فهو يشكل بالبداية خطوة أساسية على طريق تحقيق الحقوق الوطنية والتاريخية الثابتة للشعب العربي الفلسطيني، ولا يصادر على أي نحو حقه في مواصلة السعي والعمل من أجل العودة وتقرير المصير، بما في ذلك إقامة الدولة الفلسطينية بعاصمتها القدس الشريف. كما أن أحكامه المؤقتة لا تسقط حقاً لفلسطيني، أينما وجد، في التمتع بحقوق متساوية مع مواطنيه على أرض الوطن. إن هذا القانون الأساسي المؤقت يستمد قوته من إرادة الشعب الفلسطيني وحقوقه الثابتة ونضاله الدعوب والذي مارس حقه الديمقراطي في انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، ليبدأ بتنظيم وبناء أسس الحياة التشريعية الديمقراطية في فلسطين، وفي الوقت نفسه فإن وضع هذا القانون، وإقرار من المجلس التشريعي له، ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني.

وفي هذه الدراسة أحاول أن ألقى الضوء بشكل واسع على المجلس التشريعي في مختلف الجوانب وذلك في الفترة الزمنية المحددة للبحث.

## خطة البحث

### ✕ مشكلة الدراسة:

يناقش البحث مشكلة ما إذا كان المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب للسلطة الوطنية الفلسطينية قادراً على العمل كمؤسسة تشريعية تسهم في بناء الأسس المؤسسية للدولة الفلسطينية ولتأسيس إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية تعبر عن طموح الشعب الفلسطيني واحتياجاته. كما يسلط البحث الضوء على مشكلة إذا ما استطاع المجلس التشريعي الفلسطيني القيام بدور فاعل في وضع التشريعات اللازمة والضرورية لتكوين حياة مدنية ديمقراطية، وكذلك القيام في الرقابة على أداء الحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفق القانون الأساسي الفلسطيني بأداء دوره المنوط به وهل استطاع تجاوز الأزمات والمعضلات التي تعرض لها بسبب هيكلته وتشكيلته غير المتوافقة في أعقاب العمليتين الانتخابيتين اللتين مر بهما في أعوام 1996-2006 على التوالي .

### ✕ تساؤلات الدراسة:

لدراسة تساؤل رئيسي وهو : هل استطاع المجلس التشريعي الفلسطيني ممارسة دوره في التشريع والرقابة والمساءلة للحكومة بما يحقق المسئوليات والوظائف المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني ؟

وينبثق عن التساؤل الرئيسي مجموعة من التساؤلات الفرعية هي :

- 1- هل أسهم النظام الانتخابي في إيجاد مجلس تشريعي فاعل في الدورتين الانتخابيتين ؟
- 2- هل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية قوضت دور المجلس التشريعي وأداءه؟
- 3- هل تبني نظام المجلسين في الحالة الفلسطينية يسهم في أداء تشريعي ورقابي أفضل ؟
- 4- هل كان المجلس التشريعي في دورتيه عام 1996 و 2010 قادراً على تحقيق ما أنيط به من مهام بشكل فاعل ؟

## فرضيات الدراسة:

نعمل فرضيات الدراسة بالآتي:

- 1- لم يحقق المجلس التشريعي الفلسطيني الأهداف المرجوة منه.
- 2- أن قوانين الانتخابات التشريعية التي تم اعتمادها في الحالتين الانتخابيتين لم تحقق هيكلية تشريعية لمجلس تشريعي يعكس التعددية الفلسطينية ويساهم في أداء تشريعي ورقابي فاعل.
- 3- هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أسهمت في تقويض دور المجلس التشريعي ومنعه من لعب دور فاعل في الرقابة والمساءلة.
- 4- نظام المجلسين بمقدوره أن يحقق أداء تشريعي أفضل للحالة الفلسطينية.
- 5- أن المجلس التشريعي الفلسطيني كان باستطاعته لعب دور أفضل لو تم العمل بمهنية ترقى لتطلعات الشعب الفلسطيني.

## ⓧ أهداف الدراسة:

- 1- التعرف على الحياة التشريعية الفلسطينية في ظل الانتداب البريطاني والإدارة المصرية لقطاع غزة.
- 2- تحليل واقع المجلس التشريعي في ظل انتخابات عامي 2006 و 1996 علي التوالي و الوظائف التشريعية والرقابية التي اضطلع بها وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني ومدى ممارسة الوظائف المنوطة به في الفترة من 1996- 2010.

## ⓧ أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أنها تحلل واقع المجلس التشريعي وتلقي الضوء على أهم مزايا ووظائف المجلس التشريعي وطبيعة الازدواجية في صلاحياته والصعوبات والعراقيل التي واجهت عمل المجلس التشريعي في الفترة الزمنية لمحل البحث.

## ✕ حدود الدراسة:

أولاً: حدود مكانية:

تتمثل في دراسة المجلس التشريعي وتحليله في أراضي السلطة الفلسطينية خلال الدورتين الانتخابيتين 1996 و 2010.

ثانياً: حدود زمانية:

المجلس التشريعي الفلسطيني ما بين عامي 1996- 2010 .

## ✕ منهجية الدراسة:

استخدم الباحث في دراسته منهجين : هما المنهج التاريخي للرجوع إلى تاريخ المجلس التشريعي والمنهج الوصفي التحليلي.

1- المنهج التاريخي/ عرفه (أبراش) : بأنه " المنهج الذي يوصف التاريخ إما من اجل معرفة عملية لأحداث الماضي أو لمصلحة البحث العلمي لواقع الظواهر المعاصرة ذلك لان حاضر الظاهرة لا ينفصل عن ماضيها، بل هو امتداد لها ولكل نظام سياسي تاريخه الخاص . (1)

أو هو الطريق التي يتبعه الباحث التاريخي في جمع معلوماته عن الأحداث والحقائق الماضية وفي فحصها ونقدها وتحليلها والتأكد من صحتها وفي عرضها وترتيبها وتنظيمها وتفسيرها واستخلاص التعميمات والنتائج العامة التي لا تقف فائدتها على فهم أحداث الماضي بل تتعداها إلى المساعدة في تفسير الأحداث والمشاكل الجارية وفي توجيه التخطيط بالنسبة للمستقبل". (2)

أو كما عرفه (لويس كوهين): بأنه " عملية منظمة وموضوعية لاكتشاف الأدلة وتحديدها وتقييمها والربط بينها من اجل إثبات حقائق معينة والخروج منها باستنتاجات تتعلق بأحداث الماضي، انه عمل يتم بروح التقصي الناقد لإعادة البناء ومصمم ليحقق غرضاً صادقاً أميناً لعصر مضي". (3)

(1) إبراهيم أبراش، المنهج العلمي وتطبيقاته في العلوم الاجتماعية، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 1999، ص137.

(2) إبراهيم حمد، مناهج وطرق البحث الاجتماعي: الخطوات المنهجية لإعداد البحوث الاجتماعية، غزة، مطبعة

مقداد، 1997، ص78.

(3) مرجع سابق: المنهج العلمي ... ص 143.

2- المنهج الوصفي التحليلي/ يعد المنهج الوصفي التحليلي أكثر المناهج العلمية استخداماً، وتعتمد الأبحاث الوصفية على جمع المعلومات حول مشكلة معينة بغية معالجتها عن طريق توصيفها وتحليلها من جميع جوانبها وأبعادها، ويقوم المنهج الوصفي على دراسة الظواهر كما هي في الواقع والتعبير عنها بشكل كمي يوضح خصائصها، فالبحث الوصفي التحليلي يختلف عن البحث الاستكشافي في انه أكثر تحديداً للمشكلة وفرضياتها، وأكثر تفصيلاً للمعلومات ، ويمكن تعريفه بأنه طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من اجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية اجتماعية أو مشكلة اجتماعية أو سكان معينين. (1)

فهو المنهج الذي يدرس ظاهرة أو حدثاً أو قضية موجودة حالياً يمكن الحصول منها علي معلومات تجيب عن أسئلة البحث دون تدخل الباحث فيها.

---

(1) عمار بوحوش، مناهج البحث العلمي: أسس وأساليب، الزرقاء، الأردن، مكتبة المنار، 1990، ص

## الدراسات السابقة:-

دراسة الدكتور رياض العيلة " المجلس التشريعي الفلسطيني " البحث عن دور؟! " ،  
جامعة الأزهر - جماعة القياس والتقويم 1999.

تناول الباحث في دراسته فصلين ناقش من خلالهما التطور التاريخي السياسي للسلطة التشريعية وتشكيلها إلى جانب اللجان المنبثقة عنها والاختصاصات التي تتمتع بها. واختصاصات السلطة التشريعية وآلية سن القوانين إضافة لاختصاصاتها الرقابية والمحاسبية إلى جانب علاقتها مع السلطتين التنفيذية والقضائية وقد توصل الباحث إلى:

1. العمل على المصادقة على القانون الأساسي (الدستور) الذي ينظم العملية التشريعية ويحدد طبيعة النظام السياسي.
2. اقتراح بتكوين مجلسين أحدهما مجلس نيابي يتكون من 88 عضواً والآخر مجلس شورى ويتكون من أربعة أعضاء ممثلين عن كل دائرة انتخابية.
3. فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية فصلاً تاماً ومتقاطعاً بحيث تقوم الأغلبية الفائزة بالانتخابات بتشكيل حكومة تكون خالية من أعضاء السلطة التشريعية.
4. إيجاد سلطة قضائية مستقلة استقلالاً تاماً تقوم بممارسة عملها واتخاذ قراراتها بصورة موحدة في كافة الأراضي الفلسطينية ويتم تعيين أعضائها إما بالانتخاب المباشر من الشعب أو بواسطة اقتراح أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية معاً.
5. تنظيم عملية سن التشريعات تحتاج إلى منهجية وقواعد دستورية واحدة ترتب بعملية تشريعية.
6. العمل على تكثيف برامج التوعية الديمقراطية للقاعدة الشعبية بهدف المساهمة في الحفاظ على المؤسسات الديمقراطية.
7. إنشاء مؤسسة تشريعية واحدة تضم ممثلين عن الشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده. ففي الشتات، يتم اختيار ممثلين عنهم حسب العدد السكاني في الخارج، وممثلين عن السكان في الداخل والذي يتم انتخابهم بطريقة مباشرة من قبلهم حسب الدوائر الانتخابية.



**دراسة الأستاذ الدكتور فتحي الوحدي: "الصادرة عام 2003" (التطورات الدستورية في فلسطين):**

تناول الباحث في ثلاثة أقسام وعشرة أبواب ناقش من خلالها المبادئ الدستورية العامة والتطورات الدستورية في فلسطين بشكل عام و في قطاع غزة والضفة الغربية على وجه الخصوص، ومشروع النظام الأساسي للسلطة الوطنية في المرحلة الانتقالية وهدف الباحث إلى التعرف على النظام الدستوري الفلسطيني منذ القدم وحتى نشوء السلطة الفلسطينية بكامل حيثياتها وجوانبها.

**دراسة يحيى الفرا (دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية دراسة مقارنة بجمهورية مصر العربية معهد البحوث القاهرة 2003).**

تناول الباحث في دراسته المحتوية علي بايين وأربع فصول عالج من خلالها تنظيم السلطة التشريعية في فلسطين كصاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وتنظيم السلطة التشريعية في ظل الدساتير المتعددة وتوصل الباحث إلى:

1. إنشاء أول مجلس تشريعي فلسطيني بإرادة فلسطينية على أرض فلسطين.
2. عمل المجلس التشريعي على توحيد القوانين في الضفة وغزة.
3. عمل المجلس التشريعي في ظل بيئة صعبة تتسم بالغموض حول العلاقة الدستورية بين المجلس والسلطة التنفيذية.
4. عمل المجلس التشريعي تحت ضغوط السلطة التنفيذية.
5. يفتقر المجلس لنظام ينفذ ويراقب السياسة العامة للسلطة.
6. وجود قيود في اتفاقية السلام وهي عدم انتخاب المجلس إلا لمرّة واحدة أعاق انتخاب المجلس الذي انتهت صلاحيته في 2006.

**دراسة هيثم ثابت (التحولات الإستراتيجية في الفكر السياسي الفلسطيني 1993 - 2003 جامعة القدس 2008).**

تناول الباحث في دراسته المحتوية على سبعة فصول ناقش من خلالها الفكر السياسي الفلسطيني بين المفهوم ونشأة وتطور الفكر السياسي وعملية السلام في الفكر السياسي ونشأة النظام السياسي الفلسطيني والمجلس التشريعي الفلسطيني وقد توصل الباحث إلى:

1. تتحمل بريطانيا دوراً كبيراً في معاناة الشعب الفلسطيني.
2. ساعد توقيع اتفاق أوسلو على شرح الفكر السياسي الفلسطيني.
3. شكلت انتخابات 1996 مرحلة جديدة من مراحل الديمقراطية الفلسطينية.
4. أكد المجلس التشريعي الفلسطيني نوع السيادة الفلسطينية من حيث إصدار القوانين الفلسطينية بدلاً من العمل بالقوانين المصرية والأردنية والأوامر العسكرية الإسرائيلية.
5. قبول حركة حماس بتغيير رفضها لمشروع السلطة وقبولها للمشاركة في انتخابات التشريعية في الانتخابات التشريعية 2006.

## الباب الأول

### الجنور التاريخية للمجلس التشريعي الفلسطيني

وينقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول : المجلس التشريعي في ظل الانتداب البريطاني .

الفصل الثاني : المجلس التشريعي في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة.

## الفصل الأول

### المجلس التشريعي في ظل الانتداب البريطاني

"هل وجدت هيئة تشريعية للفلسطينيين في فترة الانتداب البريطاني"

☒ السياسة البريطانية أثناء الحرب العالمية الأولى تجاه ولاية بلاد الشام الواقعة تحت

الحكم العثماني:-

بعد بداية الحرب العالمية الأولى عام 1914. يمكن القول بأن بريطانيا كان لها ثلاثة توجهات تجاه المنطقة، بعضها متناقضة.

- **الاتجاه الأول:** هو ما سمي بمفاوضات حسين مكهمون التي امتدت من آذار/ مارس 1915 إلى الشهور الأولى من عام 1916 وقد كانت نتيجة هذه المفاوضات هي التعهد من قبل بريطانيا بالعمل على استقلال هذه المناطق بتكوين دولة عربية واحدة مستقلة، مقابل تعهد الشريف حسين والي الحجاز (المناطق المقدسة) بالثورة ضد العثمانيين هناك. وقد كان ما سمي لورنس العرب هو ضابط الاتصال والذي عين من قبل وزارة المستعمرات البريطانية لتنسيق ثورة الشريف حسين ضد العثمانيين.
- **أما الاتجاه الثاني:** فقد كان هناك مفاوضات سرية بين بريطانيا وفرنسا بخصوص اقتسام هذه المنطقة بينهما بعد نهاية الحرب. وهذا ما سمي باتفاقية سايكس بيكو عام 1916 ممثلو الدولتين الذين عقدوا هذا الاتفاق. ومضمونه في الملخص هو أن تكون سوريا ولبنان مناطق انتداب فرنسي. في حين تكون العراق والأردن وفلسطين مناطق انتداب بريطاني.
- **أما الاتجاه الثالث:** فكان هو المفاوضات بين المنظمة الصهيونية العالمية ومركزها في ذلك الوقت لندن وبين وزارة الخارجية البريطانية والتي تمخضت عن التوصل إلى ما سمي بوعد بلفور في تشرين الثاني / نوفمبر 1917 لقد تلاقت المصالح البريطانية ومصالح المنظمة الصهيونية حيث وجدت بريطانيا في مساعدتها علي تكوين وطن قومي لليهود في فلسطين موطئ قدم فعلي لها في الشرق، كما أن المنظمة الصهيونية وجدت دولة كبرى تدعم مشروعها الاستيطاني فهنا يجب ملاحقة السياسات المتناقضة التي انتهجتها بريطانيا نتيجة لثورة أتباع الشريف حسين في الحجاز على السياسة العثمانية هناك في حزيران، يونيو 1916، وبدعم مادي وبالسلح من قبل بريطانيا بضابط الاتصال البريطاني لورنس العرب كما ذكر،

نجحت هذه الثورة في دحر العثمانيين من الحجاز والتقدم تجاه الشام، لقد احتل القائد البريطاني الجنرال (الليتي) القدس في أواخر عام 1917 وتقدم فيما بعد تجاه الشام حيث احتل دمشق عام 1918.

وقعت المنطقة التي سميت حينها " إدارة أراضي العدو المحتلة " تحت الحكم العسكري البريطاني من أواخر 1917 حتى 30 حزيران / يونيو 1920 وفيما بعد تحت الحكم المدني البريطاني حتى صدور صك الانتداب البريطاني على فلسطين والعراق والأردن في 24/تموز/يوليو/1922.

نظام الانتداب حسب ميثاق عصبة الأمم قسم إلى نوعين:

الانتداب (أ): هو تعهد الدولة المنتدبة بالعمل على إيجاد حكومة وطنية ومجالس منتخبة تشريعية وإدارة البلاد لمساعدتها على التوصل إلى الاستقلال التام فيما بعد.  
أما انتداب (ب): فهو أن تتصرف الدولة المنتدبة كما تراه مناسباً.

عينت بريطانيا مندوباً سامياً لها في أوائل عام 1920 المدعو هربرت صموئيل هو يهودي بريطاني، كما عينت نائباً هو نورمان بنتوتش، وعمل هؤلاء على تنفيذ وضع فلسطين لتكون وطناً قومياً لليهود. وقد تكونت حكومة فلسطين كحكومة تابعة لوزارة المستعمرات البريطانية التي يرأسها في ذلك الوقت الوزير ونستون تشرشل. وهكذا وضعت اللبنة الأولى لتنفيذ هذه السياسة بتعيين وزراء بريطانيين في هذه الحكومة لتنفيذ هذه السياسة، وهذا ما بدأ تطبيقه بصورة عملية مع بداية سريان صك الانتداب البريطاني كما قلنا عام 1922.

في نيسان/إبريل 1920 قرر المجلس الأعلى للحلفاء البريطانيين والفرنسيين في سان ريمو تعطيل اتفاقية سايكس بيكو المذكورة سابقاً بأن تكون سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي، في حين تكون العراق والأردن تحت الانتداب البريطاني من نوع (أ) و تكون فلسطين في وضع خاص (تنفيذ وعد بلفور).

منذ البداية طالب الفلسطينيون بأن يطبق عليهم انتداب (أ) ولكن وزير المستعمرات البريطاني (تشرشل) بدأ المراوغة وكانت نواياه تدعم المشروع الصهيوني. هذا في الوقت الذي كان فيه بعض ممثلي حكومتهم في فلسطين يعارضون هذه السياسة، ولكن نفوذ المنظمة الصهيونية العالمية مركزها (لندن) هو المتغلب.

عندما علم الفلسطينيون ببداية حكومة فلسطين رسمياً في 10 آب/أغسطس عام 1922 عقدوا مؤتمراً (المؤتمر الخامس) في 22 آب/أغسطس 1922 لرفض الدستور الذي وقعته الحكومة البريطانية لفلسطين ومقاطعة اقتراح المندوب السامي بتكوين مجلس تشريعي تكون

غالبية بريطانيين مع وجود أربعة فلسطينيين واثنان من اليهود، بناءً عليه قام المندوب السامي في 30 أيار/ مايو 1923 بتعطيل الدستور وتكوين ما سمي مجلس استشاري أغلبيته معينون من البريطانيين مع وجود عشرة عرب معينين، ولكن الغالبية الباقية بريطانيين واثنان من اليهود.

بناءً عليه قام المؤتمر الفلسطيني في 20 حزيران/يونيو 1923 (المؤتمر السادس) برفض اقتراح المجلس الاستشاري وطلب من المعينين الفلسطينيين بالاستقالة. آخر اقتراح عام 1935 كان بتكوين مجلس استشاري مكون من 28 عضواً 5 بريطانيين موظفين + 11 بريطانيين معينين إضافة +12 منتخبين، ولكن مع احتفاظ المندوب السامي بحق التشريع والنقد والاعتراض، ولذلك رفضه الفلسطينيون. وهكذا كانت محاولات بريطانيا في الفترة بين 1922 حتى نهاية الانتداب هي المراوحة والمراوغة دون إعطاء الفلسطينيين حق إيجاد مجالس نيابية منتخبة. وباختصار لم يكن هناك مجلس تشريعي منتخب بمعنى الكلمة في فترة الانتداب البريطاني.

لقد شكل صك الانتداب البريطاني على فلسطين لعام 1922 إضافة إلى دستور فلسطين، مع التعديلات اللاحقة التي أجريت عليه، الأسس والمرجعيات القانونية للسياسات التي اتبعتها الحكومات البريطانية حتى سنة 1948.<sup>(1)</sup> لقد كان دستور فلسطين اعتداء آخر على حقوق شعب فلسطين مثله في ذلك مثل صك الانتداب البريطاني. فدستور فلسطين لم يكن في الواقع قانوناً يكفل الحريات ويصون الحقوق، بل كان قانوناً للعقوبات وصورة متفككة مع صك الانتداب وملتزمة له. وعلى الرغم من ذلك لم تحكم بريطانيا فلسطين حسب مبدأ الانتداب، بل حكمتها حكماً مباشراً ومطلقاً لم تشرك فيه الشعب الفلسطيني لا في التشريع ولا في الحكم ولا في الإدارة.

في ضوء هذه النظم الدستورية والقانونية التي أوجدها الاحتلال البريطاني، بهدف إعطاء نفسه الشرعية في إقامة الوطن القومي اليهودي في فلسطين، وفي ظل السياسة البريطانية المنحازة على أرض الواقع للحركة الصهيونية وأطماعها في فلسطين والمعادية للمطالب والحقوق الطبيعية والتاريخية للعرب في بلادهم، أصبحت المقاومة العربية المسلحة أمراً مفروضاً ومفروغاً منه، ولا يمكن تفاديها وبخاصة بعد أن أخفقت كل الوسائل السلمية في إقناع الحكومة البريطانية بضرورة احترام الحقوق العربية في فلسطين هذه الحقوق التي

<sup>1</sup> - جمال الخطيب، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة القانونية، مقال بتاريخ 30/6/2007.

لم تتغير ولم تتبدل حيث استمر الشعب العربي الفلسطيني في المطالبة بحقوقه طيلة فترة الوجود البريطاني في فلسطين وقد كانت تدور على ما يلي:

- رفض إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين رفضاً تاماً.
- رفض الهجرة اليهودية إلى فلسطين ورفض الحركة الصهيونية وأهدافها.
- رفض نقل ملكية الأراضي من العرب إلى اليهود.
- رفض الاحتلال البريطاني لفلسطين والسياسات المنحازة لليهود.
- مطالبة العرب لبريطانيا باستقلال فلسطين وبتأسيس حكومة وطنية فيها مسئولة أمام مجلس نيابي ينتخبه سكان البلاد. (1)

لم تكن بريطانيا معنية بالاستجابة للمطالب العربية أو بإيجاد حل عادل لمشكلة فلسطين يتفق مع رغبات سكانها وشعبها، بل كانت في واقع الأمر معنية فقط باحتواء الثورات الفلسطينية المسلحة، والالتفاف على مطالبها، حيث قضى دستور فلسطين الصادر سنة 1922م في الفصل الثالث منه بتشكيل سلطة تشريعية تتكون من مجلس واحد هو المجلس التشريعي. وقد نصت المادة 19 على أن يتألف المجلس التشريعي من اثنين وعشرين عضواً بالإضافة إلى المندوب السامي رئيساً ويكون عشرة من هؤلاء الأعضاء موظفين واثنى عشر منهم أعضاء غير موظفين، ويلاحظ هنا أن مرسوم دستور فلسطين أخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد بدلاً من الأخذ بنظام المجلسين الذي تتجه إليه معظم الدساتير الحديثة. إذ إن نظام المجلسين يحقق الكثير من المزايا والتي من أهمها تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنع استبداد البرلمان بالسلطة وضمان عدم التسرع في إصدار التشريعات وكفالة تمثيل الطوائف والفئات المختلفة في البرلمان نتيجة المغايرة في أسلوب تشكيل كل من المجلسين. أما حكمة الأخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد في ظل مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م فإنها واضحة لا تحتاج إلى بيان فنظام المجلس التشريعي الواحد يتفق مع ما قرره دستور فلسطين من وحدة شخص رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة المتمثل في شخصية المندوب السامي. وهو يتفق مع ما يقتضيه صك الانتداب من سرعة في إعادة بناء المجتمع الموجود في فلسطين على أسس اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية مختلفة تماماً عن الأسس الموجودة فعلاً. فمن الانتقادات التي توجه إلى نظام المجلسين أنه يؤدي إلى البطء في التشريع، وأنه قد يعوق السياسة المراد تمريرها نتيجة

<sup>1</sup> - أ. د. فحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين من 1917 إلى 1995، الطبعة الثانية، مطابع الهيئة الخيرية بقطاع غزة، 1996، ص 207.

لضرورة اتفاق المجلسين التي لا يمكن أن تتحقق بسهولة أو بسرعة. ولا شك في أن النظم الاستعمارية وما تطلبه من قدرة التغيير السريع في المستعمرات تتنافى مع نظام المجلسين.<sup>(1)</sup>

كما أنه لو أخذ بنظام المجلسين لأمكن تمثيل الطوائف تمثيلاً خاصاً يتناسب مع أهمية المصالح التي تمثلها و من هنا لربما رجحت كفة الطائفة العربية الموجودة، وهذا أمر يتنافى مع مفهوم صك الانتداب و وعد بلفور الذي قررته بريطانيا والدول الكبرى ولقد بين مرسوم دستور فلسطين أحكام السلطة التشريعية في المواد 17\_34 من الفصل الثالث على النحو التالي مع ملاحظة أن المواد المتعلقة بالسلطة التشريعية قد ادخلت عليها تعديلات في المادة 17 بمقتضى مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1936 بحيث عدلت الفقرة الأولى وألغيت المواد من 18-34 بموجب دستور فلسطين المعدل لسنة 1939م.<sup>(2)</sup>

1 - الدكتور السيد صبري، المجلس الواحد ونظام المجلسين ، مبادئ القانون الدستوري طبعة 1949، ص 194 .  
2 - المادة 17 - المجلس التشريعي: اعتباراً من تاريخ تعيينه المندوب السامي في المجلس التنفيذي بمنشور ينشر في الوقائع الفلسطينية يشكل مجلس تشريعي لفلسطين وفقاً لما هو منصوص عليه في هذا المرسوم ويقوم ذلك المجلس مقام أي مجلس استشاري يكون موجوداً حينئذ ويبقى المندوب السامي متمتعاً بالسلطات المخولة له الآن لسن القوانين بعد استشارة المجلس الاستشاري حتى تاريخ انتخاب أعضاء المجلس التشريعي المشار إليه.  
المادة 18 - صلاحيات المجلس التشريعي: للمجلس التشريعي السلطة والصلاحيات التامة في التامة في إصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بجلالته أو المحتفظ له بها في هذا المرسوم على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها جلالته بختمه وتوقيعه بشرط أن لا يصدر قانون من شأنه أن يقيد السرية التامة في العقيدة وسرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة وان لا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة ولا يجوز أن يصدر قانون يكون مناقضاً أو مخالفلاً لأحكام صك الانتداب بوجه من الوجوه.

المادة 19- تأليف المجلس التشريعي: يؤلف المجلس التشريعي من اثنين وعشرين عضواً بالإضافة إلى المندوب السامي، ويكون عشرة من هؤلاء الأعضاء موظفين واثنان عشر منهم غير موظفين.  
المادة 20- الأعضاء الموظفون: يكون الأعضاء الموظفون بالمجلس التشريعي الأشخاص الذين يشغلون إذ ذاك بصورة مشروعة كل منصب من المناصب الآتية: 1- السكرتير العام 2- النائب العام 3- مدير المالية 4- مفتش البوليس العام 5- مدير الصحة 6- مدير الأشغال العامة - 7- مدير المعارف 8- مدير الزراعة 9- مدير الجمارك 10- مدير التجارة والصناعة ، ويشترط في ذلك أنه إذا اقتنع المندوب السامي بان احد هؤلاء الأعضاء الموظفين لا يستطيع حضور جلسة من جلسات المجلس فله أن يدعو من يستتبه من موظفي حكومة فلسطين لحضور تلك الجلسة بدلاً من ذلك العضو ويعتبر ذلك الشخص في تلك الجلسة كعضو موظف في المجلس.

المادة 21- الأعضاء غير الموظفين: يكون الأعضاء غير الموظفين في المجلس اثني عشر عضواً ينتخبون بمقتضى المرسوم أو القانون أو التشريع الآخر الذي ينص من أن إلي أخر علي كيفية إجراء انتخابات المجلس.  
المادة 22- توقيف أعمال المجلس وحله: للمندوب السامي بمنشور يصدره في أي وقت من الأوقات أن يفض المجلس أو يحله ، ويترتب علي المندوب السامي أن يحل المجلس عند انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ أول جلسة يعقدها.  
المادة 23- الانتخابات العامة: يجري الانتخاب العام الأول لأعضاء المجلس التشريعي في مدة لا تتجاوز تسعة أشهر من تاريخ نشر هذا المرسوم في الوقائع الفلسطينية ، ويجري انتخاب عام في المجلس خلال الأشهر الثلاثة التي تلي حل المجلس في الميعاد الذي يعينه المندوب السامي لذلك بمنشور.



ولقد رفض الشعب الفلسطيني الاشتراك في انتخابات المجلس التشريعي مما اضطر حكومة الانتداب إلى إلغاء المجلس المذكور الذي لا يمكن تنفيذ تشريعاته إلا إذا وافق المندوب السامي عليها. وقد دفع ذلك سلطات الانتداب إلى تعديل الدستور بسبب فشل المجلس التشريعي وقرر تشكيل مجلس استشاري تكون السلطة الفعلية بيده ، ولكن عرب فلسطين رفضوه سنة 1923 م فولد هذا المجلس ميتا . ولو لاحظنا نصوص المجلس التشريعي لوجدنا أن السلطة الأصلية فيه تكون بيد المندوب السامي، وكانت الأصوات العربية فيه أقل من النصف علماً بأن العرب يشكلون الأغلبية في فلسطين ، ولقد رفض العرب المجلس التشريعي للأسباب الآتية: (1)

- 1- ليس للمجلس التشريعي سلطة تنفيذية مطلقاً.
- 2- ليس للمجلس التشريعي النظر في أي موضوع يخالف سياسة الحكومة الأساسية بتمهيد السبل لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.
- 3- إن تنفيذ قرارات المجلس التشريعي تتوقف على إرادة المندوب السامي.

---

المادة 24- موافقة المندوب السامي: لا يعمل بأي قانون ما لم يوافق عليه المندوب السامي ويقترن بتوقيعه إيداناً بتلك الموافقة أو لم يقره جلالته بمرسوم أو بواسطة الوزير.

المادة 25- التصديق على القانون: للمندوب السامي أن يعلن موافقته على أي قانون بمحض إرادته مع مراعاة التعليمات الصادرة إليه بتوقيع جلالته الملك وختمه.

المادة 26- الاحتفاظ بالقوانين: للمندوب السامي أن يحتفظ بأي قانون أجازته المجلس التشريعي لإبداء إرادة جلالته بشأنه ويترتب عليه أن يحتفظ على كل حال بكل قانون يتعلق بأمر ورد بشأنها نص خاص في أحكام صك الانتداب ، وكل قانون احتفظ به المندوب السامي على هذا الوجه يسري مفعوله حالما يبيدي جلالته الموافقة عليه بمرسوم أو بواسطة الوزير ويعلن المندوب السامي صدور هذه الموافقة في الوقائع الفلسطينية.

المادة 27- إجازة القوانين: يحتفظ جلالته الملك لنفسه بحق عدم إجازة أي قانون اقترن بموافقة المندوب السامي لمدة سنة واحدة من تاريخ موافقة المندوب السامي عليه وتبلغ إرادته بعدم إجازة ذلك القانون بواسطة الوزير وكل أرادته يصدرها جلالته الملك بعدم إجازة أي قانون يعمل بها اعتباراً من تاريخ نشر إعلان بها من قبل المندوب السامي في الوقائع الفلسطينية.

المادة 28- المشروعات المالية: لا يجوز اقتراح اعتماد أو عرض قرار أو قانون يرمي إلى تخصيص أي قسم من الإيرادات العمومية أو فرض ضريبة أو مكس إلا من قبل المندوب السامي أو بأمره.

المادة 29- رئاسة المجلس: يرأس جلسات المجلس التشريعي المندوب السامي أو السكرتير العام أثناء تغيبه وإذا غاب المندوب السامي والسكرتير العام في آن واحد فينتخب المجلس احد أعضائه رئيساً.

المادة 30- النصاب القانوني: لا يفقد المجلس صفته التي تخوله القيام بأعماله بسبب تغيب بعض أعضائه ، ولكن لا يجوز أن يباشر أعماله ما لم يكن عدد الأعضاء الحاضرين عشرة على الأقل وتعالج المواد واحد وثلاثون (31) حلف اليمين من قبل أعضاء المجلس والمادة (32) تقرير المسائل بأكثرية الأصوات والمادة (33) تتعلق بالأنظمة الداخلية التي تفيد بأنها لا تصبح نافذة ومعمولاً بها إلا إذا اقترنت بموافقة المندوب السامي في المجلس التنفيذي، أما المادة (34) فتتص على أن للمجلس تحديد حقوق وحصانات والسلطات التي يتمتع بها المجلس وأعضاؤه.

<sup>1</sup> - أ. د. فتحي الوحيدى، التطورات الدستورية في فلسطين، 1917-1995، الطبعة الثانية، مطابع الهيئة الخيرية بقطاع غزة، 1996، ص 208.

4- يؤلف المجلس التشريعي من أحد عشر عضواً من موظفي الحكومة واثنى عشر عضواً منتخباً لليهود منهم عضوان تحت رئاسة المندوب السامي ويكون له صوتان . وبهذه الحالة يكون في المجلس أربعة عشر صوتاً ينادون بإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين وعشرة أصوات ينادون ضد ذلك ، وبما أن قرارات هذا المجلس ستتخذ بأكثرية الأصوات فستكون كلها مخالفة كل المخالفة لأماني الأمة ومصالحها التي تناقض الأماني والمصالح التي تتوخاها تلك الأكثرية.

5- نص الدستور على أنه ستشكل لجنة من أعضاء المجلس المنتخبين لكي تنظر مع الحكومة في أمر المراقبة على المهاجرة ، وأن هذه اللجنة ستكون مقيدة بنظام لا تتخطاه وأن تنفيذ قراراتها يرجع إلى المندوب السامي الذي أنيط به أمر تهديد السبل بجميع الوسائل لهذه الهجرة ومع أن للجنة التنفيذية ثقة تامة بأن أفراد الأمة على اختلاف الطبقات ساهرون على مصالحها عاملون بما يحتوي عليه هذا الدستور من المناقضات لمطالبها مصممون على تنفيذ قرارات مؤتمرها ، فقد قررت في جلستها المنعقدة في أيلول سنة 1922 أن تنشر للأمة هذا البيان مظهرةً مجمل الأسباب التي حدثت بالمؤتمر أن يقرر رفض ذلك الدستور ومقاطعة الانتخابات المقبلة للمجلس التشريعي وهي على يقين بأن الأمة ستقاطع هذه الانتخابات منذ بدايتها كما جرى ذلك في نابلس بسكون وهدوء ومراعاة للقوانين والأنظمة المدنية.

## **نخلص إلى القول بأن السياسة البريطانية أثناء الحرب العالمية الأولى تجاه الدولة**

العثمانية تمثلت في ثلاث توجهات وهي كالآتي:

- الاتجاه الأول/ وهو ما سمي بمفاوضات (حسين مكمهون) والتي كانت مع الشريف حسين بتعهد بريطانيا بالعمل على استقلال هذه المناطق وتكوين دولة عربية واحدة مستقلة مقابل تعهد الشريف حسين بالثورة ضد العثمانيين .
- الاتجاه الثاني/ تمثل في مفاوضات اقتسام الدولة العثمانية بين بريطانيا وفرنسا .
- الاتجاه الثالث/ والذي تجسد في وعد بلفور والذي ينص على إيجاد وطن قومي لليهود في فلسطين.

ولقد لقيت الحركة الصهيونية بقيادة المندوب السامي لها (هربرت صموئيل) دعماً من قبل بريطانيا في تشكيل الدولة اليهودية على الأراضي الفلسطينية، وهكذا وضعت اللبنة

الأولي لتنفيذ هذه السياسة في فلسطين، وفي ظل انعقاد المؤتمر الخامس الذي تمثل في تشكيل مجلس تشريعي أغلبية أعضائه من البريطانيين، حيث رفض الفلسطينيون ذلك إلا أنه أجري عليه بعض التعديلات، ورغم ذلك بقي يخدم الانتداب والحركة الصهيونية ويمثل اعتداءً علي حقوق شعب فلسطين، وفي ضوء هذه النظم الدستورية والقانونية التي أوجدها الاحتلال البريطاني، التي ساعدت في دعم الحركة الصهيونية، أصبح سبيل المقاومة أمراً مفروضاً، وذلك من أجل المحافظة علي حقوق الفلسطينيين، والذي تمثل هدفه الأساسي في رفض وجود وطن قومي لليهود في فلسطين .

رغم ذلك لم تستجيب بريطانيا للمطالب العربية في إيجاد حل عادل لمشكلة فلسطين، بل كانت معنية باحتواء الثورات الفلسطينية المسلحة وتحقيق بعض مطالبها، والذي كانت في النهاية لا تخدم سوي سياسة مندوبها السامي المتمثلة في سياستها.

ولقد رفض الشعب الفلسطيني تلك السياسة، وذلك الدستور لعدة أسباب تتجسد معظمها في أن تنفيذ قرارات المجلس تكون في يد المندوب السامي، وبذلك لم يكن دستور فلسطين قانوناً يكفل الحريات، ويصون الحقوق، بل كان قانوناً للعقوبات وضياع للحقوق. وهكذا كانت فترة انتهاء الانتداب، هي المراوغة دون إعطاء الفلسطينيين حقهم في وجود مجلس تشريعي منتخب، يتخذ قراراته الصائبة اتجاه المصلحة الفلسطينية العامة.

## الفصل الثاني

### المجلس التشريعي في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة

دخلت الجيوش العربية فلسطين في 15/5/1948 والتي كانت نتيجتها بعد، هي احتلال اليهود لمعظم فلسطين سوى منطقة قطاع غزة والضفة الغربية. عقدت مصر اتفاقية رودس مع إسرائيل في بدايات عام 1949 وبناءً على تكليف من جامعة الدول العربية أصبحت منطقة قطاع غزة تسمى "إدارة المناطق الخاضعة لرقابة القوات المسلحة المصرية".

في تشرين أول/ أكتوبر 1948 جاء الحاج أمين الحسيني، الزعيم الفلسطيني إلى غزة مع بعض معاونيه وانفقوا على تكوين ما سمي "حكومة عموم فلسطين" على أن يرأسها أحمد حلمي عبد الباقي الذي جعل مركزه في مصر. غير أن الإدارة المصرية في حينها لم ترض عن هذه السياسة؛ ولذلك كانت علاقتها فاترة مع الحاج أمين الحسيني.

أما الضفة الغربية، فنتيجة لما سمي بمؤتمر أريحا عام 1950 الذي عقده الملك عبد الله الأول فقد أعلن نتيجة تكون المملكة الأردنية الهاشمية بشقيها الضفة الغربية والشرقية. ولا يخفى أن هذه السياسة أوجدت تناقضاً داخل مجلس الجامعة العربية بين مصر والأردن. واستمر هذا التوتر حتى أواخر الخمسينيات من القرن الماضي، وهكذا سميت فيما بعد حكومة عموم فلسطين، وانتقل الحاج أمين الحسيني من القاهرة إلى بيروت لمقر له.

من ناحية عامة يجب القول بأن الأوضاع السياسية في مصر بشكل عام كانت تتعكس على قطاع غزة من حيث تكوين حياة نيابية فيها. ففي مصر كانت قد ألغيت الأحزاب بعد الثورة، ونشأ هناك ما سمي "هيئة التحرير" التابعة لمجلس قيادة الثورة المصرية المكون من 12 ضابط، فيما بعد تكون هناك الاتحاد القومي الذي بقي حتى قيام الجمهورية العربية المتحدة أوائل عام 1958 بوحدة سوريا ومصر والتي بقيت حتى عام 1961 حيث تكون بعدها في مصر "الاتحاد الاشتراكي العربي". لكن هذه جميعاً ليست أحزاباً سياسية بمعنى الكلمة.

ولقد ألحق قطاع غزة رسمياً لإدارة الحكومة المصرية في أعقاب توقيع اتفاقية الهدنة المصرية الإسرائيلية في شهر شباط عام 1949م في رودس، وقد تولت الحكومة المصرية بعد ذلك وبتكليف من الجامعة العربية إدارة المناطق الفلسطينية الخاضعة لرقابة القوات المصرية والتي أصبحت تعرف فيما بعد بقطاع غزة. وهي الممر الساحلي الممتد من قرية رفح على الحدود المصرية الفلسطينية إلى نقطة تبعد ثمانية أميال إلى الشمال من غزة (1) والذي يبلغ طوله 48 كيلو مترا مربعا وعرضه ما 5-10 كيلو مترات .

ويقول الأستاذ حبيب جرادة-السكرتير البرلماني من سنة 1962 إلى سنة 1964م ووكيل المجلس التشريعي لقطاع غزة من سنة 1964م إلى سنة 1965م وعضو المجلس الوطني الفلسطيني سنة 1964م أنه على الرغم من صدور القانون الأساسي لقطاع غزة عام 1955م فإن الحياة البرلمانية لم تمارس في قطاع غزة إلا في عام 1958. وأنه تم بموجب القانون الأساسي تشكيل مجلس تشريعي بطريق التعيين من الذين اعتبرهم الحاكم الإداري العام من فعاليات القطاع، واستمر هذا المجلس ثلاث سنوات انتهت عام 1961 ولم يكن لهذا المجلس لائحة داخلية تنظم أعماله، فلم يتمكن من ممارسة أعماله على الوجه الصحيح أو المنظم وكان عدد أعضائه اثنين وعشرين عضوا معينا، يضاف إليهم أعضاء المجلس التنفيذي، والذين يتم اختيارهم من قبل الحاكم العام المصري، من الكفاءات الفنية وذوي الاختصاص الملائم لمراكزهم. (2)

وعلى العموم تذر الجمهور من طريقة تشكيل المجلس التشريعي بالتعيين والذي اقتصر عمله على المجاملات في المناسبات والأعياد الوطنية والدينية. وفي عام 1961م أصدر الحاكم العام لقطاع غزة قانوناً انتخابياً دعا فيه الشعب لاختيار اتحاد قومي على غرار الاتحاد الاشتراكي المصري يتكون من ثلاثمائة وخمسين عضواً وقد جرت الانتخابات فعلا في مناطق القطاع كافة وتشكل الاتحاد القومي من لجان محلية ولجان مركزية ولجنة تنفيذية عليا وهذه أول مرة في حياة شعب القطاع تجري فيها انتخابات على مستوى الشعب الفلسطيني كافة. ويلاحظ أن الاتحاد القومي المشار إليه في الفقرة السابقة تم تكوينه قبل صدور النظام الدستوري لسنة 1962 والذي نص في مادته الثانية على تشكيل الاتحاد القومي، وكان هذا النص جاء ليؤكد ويثبت فكرة الاتحاد القومي من الناحية الدستورية، خصوصا وأن سكان القطاع لم يكونوا راضيين عن القانون الأساسي رقم 255/195 الذي صدر عن مجلس الوزراء المصري بتاريخ 11/5/1955 ولم ينسجم مع الانتخابات الشعبية التي تم بموجبها انتخاب الاتحاد القومي؛ لذلك كله أصدر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر

1 - أ.د. فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين، ص 407.

2 - نقلاً عن أ.د. فتحي الوحيدي، مقالة الأستاذ حبيب جرادة المنشورة في جريدة النهار يوم 18/1/1988م .

النظام الدستوري لقطاع غزة الذي كان أكثر تطوراً من القانون الأساسي المذكور ونشر هذا الإعلان الدستوري بالوقائع الرسمية الفلسطينية لقطاع غزة في 29/3/1962م وقد نص على تشكيل مجلس تشريعي بطريق الانتخاب<sup>(1)</sup>. وقد دعا أعضاء الاتحاد القومي المنتخبون اثنين وعشرين عضواً من بينهم في آيار سنة 1962م وأضاف الحاكم العام عشرة أعضاء بطريق التعيين من الأعضاء المنتخبين أيضاً للاتحاد القومي، ومن ذوي الكفاءات الضرورية مثل المحامين والأطباء والخريجين وأصبح العدد اثنين وثلاثين عضواً كما أضيف تسعة أعضاء بحكم وظائفهم، وهم أعضاء المجلس التنفيذي وكانوا من ذوي الاختصاص الملائم لوظائفهم، خمسة فلسطينيين وأربعة مصريين يرأسهم الحاكم العام المصري، وأصبح المجلس التشريعي بذلك يضم واحداً وأربعين عضواً. وقد انتخب هذا المجلس في أول انعقاد له في 23/6/1962م رئيساً هو الدكتور حيدر عبد الشافي ووكيلاً هو السيد محمود يوسف نجم كما تم اختيار سكرتيرين برلمانيين هما السيد حبيب محمد جرادة والسيد محمد أحمد علي، وعندما تكونت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1964م بعد إعلان قيام منظمة التحرير في 28/5/1964م بالقدس وتم اختيار الدكتور حيدر عبد الشافي عضواً في هذه اللجنة الذي اضطر للاستقالة من رئاسة وعضوية المجلس التشريعي ليتفرغ لعمله الجديد.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - أ.د فتحي الوحيد، المرجع السابق، التطورات الدستورية في فلسطين، ص 408، كان أعضاء المجلس التشريعي الذي تشكل بموجب النظام الدستوري في الفترة ما بين 23/6/1962م إلى 22/6/1965م على النحو الآتي:

**أولاً- مكتب المجلس:** 1- محمود يوسف نجم (رئيس المجلس). 2- حبيب محمد جرادة (وكيل المجلس). 3- محمد أحمد علي (سكرتير المجلس). 4- نوح إبراهيم قاعود (سكرتير المجلس). **ثانياً- الأعضاء:** 5- إبراهيم محمد السقا. 6- أحمد حسن الشوا. 7- أحمد أبو زايد. 8- أحمد الصوفي. 9- فريخ المصدر. 10- جمال الصوراني. 11- خليل أبو عزوم. 12- راغب مرتجي. 13- راغب العلمي. 14- زكي خيال. 15- زهير الرئيس. 16- سامي الحسيني. 17- سعيد جودة. 18- سليمان قشطة. 19- سليمان الأسطل. 20- شعبان عيد. 21- شفيق ترزي. 22- صالح زعرب. 23- طاهر الأغا. 24- طه الحلاق. 25- علي أبو مدين. 26- عوني أبو رمضان. 27- كامل مشتهى. 28- محمد محمد مسعود. 29- نظير الفرا. 30- الدكتور حيدر عبد الشافي (أول رئيس للمجلس استقال للعمل كعضو لجنة تنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية سنة 1964م). 31- عبد الله دهشان أبو ستة (عضو المجلس) استقال للعمل كمدير مكتب قطر بمنظمة التحرير سنة 1964م). 32- الدكتور جمال محمد الخطيب (عضو المجلس استقال للعمل في الخارج من سنة 1962م) أما المجلس التنفيذي لقطاع غزة أي الحكومة فإنه كان على النحو الآتي: رئيس المجلس التنفيذي: شغل هذا المنصب الفريق يوسف عبد الله العجرودي (1966م) أما اللواء عبد المنعم حسني فقد شغل هذا المنصب من سنة 1966م إلى سنة 1976م حيث قامت حرب حزيران وخضع القطاع للسيطرة الإسرائيلية، أ/أ أعضاء المجلس التنفيذي لقطاع غزة (الحكومة) **فهم السادة:** 1- دكتور خيري أبو رمضان (مدير الصحة). 2- فاروق الحسيني (مدير الشؤون القانونية). 3- إبراهيم حسين أبو ستة (مدير الشؤون المدنية). 4- بشير طالب الرئيس (مدير الثقافة والتعليم). 5- سيد أبو شرخ (مدير الشؤون البلدية والقروية) وهؤلاء كانوا من أبناء فلسطين أما عن جمهورية مصر العربية فكان الأخوة، 6- العميد جمال صابر (مدير شؤون اللاجئين والعمل). 7- العقيد مهندس سيد المصري (مدير الأشغال العامة). 8- العميد طلعت الألفي (مدير الداخلية). 9- الحسيني جاب الله (مدير المالية والاقتصاد).

<sup>2</sup> - أ.د فتحي الوحيد، المرجع السابق، ص 407.

وهنا قام المجلس التشريعي لقطاع غزة بانتخاب رئيس جديد له هو العضو محمود يوسف نجم وكيل المجلس ثم قام باختيار السيد حبيب جرادة وكيلا للمجلس وسكرتيرين برلمانيين هما السادة محمد أحمد علي ونوح إبراهيم قاعد.

ومارس هذا المجلس التشريعي صلاحياته التشريعية لمدة ثلاث سنوات من 23/6/1962م إلى 22/6/1965م وأصدر أول قانون بلائحته الداخلية لتنظيم أعماله كما أصدر عدة قوانين هامة في مختلف المجالات التي تهم الشعب، وكانت ضرورية ومؤثرة مثل قوانين أصول المحاكمات للأحوال الشخصية والمواريث وضريبة الدخل والخدمة الوطنية والضرائب الأخرى، ولم يعطل الحاكم العام أي قانون أصدره المجلس التشريعي وصدق عليها دون أي اعتراض حيث كان له حق التصديق أو الاعتراض على القوانين، وكان ذلك في عهد الفريق أول يوسف عبد الله العجرودي. وكان أعضاء المجلس يتمتعون بالحصانة البرلمانية ولهم حرية إبداء الرأي واقتراح القوانين حسب نص النظام الدستوري الصادر سنة 1962م.

وعندما انتهت مدة المجلس التشريعي في 22/6/1965 لم يجدد انتخاب مجلس تشريعي آخر، ومن أسباب عدم التجديد هي أن المجلس التشريعي طلب تعديل الدستور ليصبح أكثر فعالية وأحكم رقابة على الجهاز التنفيذي وجعله أكثر ملاءمة وأكثر ديمقراطية ومسائلة للمجلس التنفيذي (الحكومة).<sup>(1)</sup>

ولظروف دراسة التعديل المقترح لدى وزارة الدفاع المصرية ورئاسة الجمهورية تأجلت الانتخابات لتشكيل مجلس جديد، حتى تلاقت الأحداث وقامت حرب عام 1967م وتبدلت الظروف رأساً على عقب، كذلك واکب هذا التأجيل تكوين المجلس الوطني الفلسطيني، وكان يمثل قطاع غزة في هذا المجلس ثلاثون عضواً نصفهم من أعضاء المجلس التشريعي للقطاع والنصف الآخر من أعضاء الاتحاد القومي. وقد زيد هذا العدد بعد ذلك من شخصيات وفعاليات أخرى من رجالات القطاع ثم تلا ذلك إجراء تشكيلات جديدة عن طريق الانتماء للجان المحلية في القطاع وقد سمي هذا التشكيل بالتنظيم الشعبي وانبثق عن اللجان المحلية لجان مركزية ولجنة قطرية للتنظيم الشعبي، وبذلك أصبح ممثلو الشعب في قطاع غزة جزءاً من ممثلي الشعب الفلسطيني في المجلس الوطني الفلسطيني والتنظيم الشعبي في مكان إقامة هذا الشعب في جميع أنحاء العالم العربي والأجنبي تحت لواء اللجنة التنفيذية برئاسة المرحوم أحمد الشقيري.

<sup>1</sup> - أ.د. فتحي الوحيدي المرجع السابق، التطورات الدستورية في فلسطين، ص 410.

وفي هذا الجو رأت الإدارة العربية المصرية لقطاع غزة في السنتين الأخيرتين قبل حرب عام 1967م عدم ضرورة انتخاب مجلس تشريعي جديد للقطاع، وعطلت النظام الدستوري أو جمدته وصارت القوانين تصدر بمشاريع قوانين يصدرها الحاكم العام بمعاونة المجلس التنفيذي.

ومنذ عام 1967م حتى الآن أصبح القطاع أرضاً محتلة وتحت الحكم العسكري الإسرائيلي، ولم يشارك الشعب في القوانين التي تصدر كلها بأوامر عسكرية ويجري تطبيقها في قطاع غزة.<sup>(1)</sup>

وهكذا لم يتمتع الشعب الفلسطيني في قطاع غزة بتمثيل شعبي عن طريق الانتخاب طيلة عصور وجوده الحديثة سوى مدة المجلس التشريعي المنتخب الأول والأخير بين سنتي 1962 إلى 1965. ويقول الأستاذ حبيب جرادة إن الانتخابات التي جرت لتكوين المجلس التشريعي المشار إليه في مرحلتها الشعبية الأولى والثانية كانت مثالية في مسلكية الشعب وحياد لجان الانتخاب المصرية في جميع أنحاء القطاع خصوصاً وأنه لم تجر أية انتخابات بلدية أو قروية في قطاع غزة منذ أن جرت انتخابات بلدية غزة وخان يونس من قبل دافعي الضرائب عام 1946م إبان الانتداب البريطاني، أي أنها كانت تمثل الملاك داخل حدود المدن وليس جميع سكان المدينة، حتى دافع الضريبة الصغيرة لم يكن له ممارسة حق الانتخاب أو الترشيح، وكانت صلاحيات المجالس المنتخبة في سنة 1946م صلاحيات محدودة جداً وليس لها سوى تقديم الخدمات البلدية بعد اعتمادها من السلطة صاحبة السيادة على البلاد.<sup>(2)</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن قطاع غزة ظل تابعاً سيادياً لجمهورية مصر العربية منذ عام 1948م بموجب اتفاقيات الهدنة بين مصر وإسرائيل وبإشراف هيئة الأمم المتحدة، وقد تم الاتفاق على مرسوم خطوط الهدنة حدوداً مؤقتة لقطاع غزة انتظاراً للحل النهائي للمشكلة الفلسطينية، واعترف القانون المصري بذلك وكانت جميع القرارات سواء منها السياسية أو الأوامر والأنظمة المتعلقة بشئون القطاع تنشر في الجريدة، المصرية الرسمية ثم تنشر في الجريدة الرسمية لقطاع غزة بتصديق ممثل جمهورية مصر العربية وهو الحاكم الإداري

1 - أ.د. فتحي الوحيدي، مرجع سابق نفسه، ص 411.

2 - نقلاً عن الأستاذ الدكتور فتحي الوحيدي، مذكرة الأستاذ حبيب جرادة حول الحياة النيابية والتمثيل الشعبي في قطاع غزة، ص 2 غير منشورة.



العام والذي سُمِّي فيما بعد بالحاكم العام لقطاع غزة لتوسيع صلاحياته ولتتعدى الصلاحيات الإدارية.

وكان النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر سنة 1962م مؤكداً لهذا السياسة ولا زال قائماً من الناحية القانونية رغم وجود الاحتلال الإسرائيلي. و قطاع غزة يحفظ لجمهورية مصر العربية حرصها على قضية فلسطين ورعايتها للقطاع منذ عام 1948م ولن ينسى شعب القطاع أن مصر فتحت أبواب جامعاتها ومعاهدها العلمية على مصراعيها لدخول طلاب قطاع غزة للحصول على التعليم اللازم في مختلف التخصصات العلمية والنظرية الأمر الذي ساعد على ارتفاع المستوى العلمي والثقافي، ونضوج الوعي السياسي والفكري وعلى أبرز كفاءات قيادية للشعب الفلسطيني ذات قدرة متميزة و متمرسة في العمل على المستوى الموجود في الساحة الدولية، كما أن جمهورية مصر العربية أعطت شعب القطاع حقوقاً قانونية متساوية مع أبناء الشعب المصري مثل حق العمل والتملك داخل جمهورية مصر العربية، وذلك إلى حين حل المشكلة الفلسطينية.<sup>(1)</sup>

**نخلص إلى القول بأن الجيوش العربية دخلت فلسطين في 15/5/1948، ونتج عن ذلك احتلال اليهود لمعظم فلسطين سوي منطقة قطاع غزة والضفة الغربية.** وبعد عقد مصر لاتفاقية رودس مع إسرائيل في بدايات عام 1949، أصبحت منطقة قطاع غزة تسمى (إدارة المناطق التابعة لرقابة القوات المسلحة المصرية)، وأما الضفة الغربية فنتيجة مؤتمر أريحا عام 1950 والذي عقده الملك عبد الله الأول فقد أعلن تكون المملكة الأردنية الهاشمية بشقيها الضفة الغربية والشرقية .

ويقول الأستاذ حبيب جرادة السكرتير البرلماني من سنة 1962 إلى سنة 1964، انه علي الرغم من صدور القانون الأساسي لقطاع غزة عام 1955، فان الحياة البرلمانية لم تمارس في قطاع غزة إلا في عام 1958، وأنه تم بموجب القانون الأساسي تشكيل مجلس تشريعي بطريق التعيين من الذين اعتبرهم الحاكم الإداري العام من فعاليات القطاع، اي من الكفاءات الفنية وذوي الاختصاص الملائم لمراكزهم.

<sup>1</sup> - أ.د فتحي الوحيددي ، المرجع السابق نفسه، ص 412.

ورغم ذلك تدمر الجمهور من طريقة تشكيل المجلس التشريعي بالتعيين، وإصدار الحاكم العام لقطاع غزة قانوناً انتخابياً دعي فيه الشعب لاختيار اتحاد قومي، بمعنى تشكيل مجلس تشريعي بطريق الانتخاب .

ومن هنا قام المجلس التشريعي لقطاع غزة بانتخاب رئيس جديد له، هو العضو محمود يوسف نجم (وكيل المجلس)، ولقد مارس المجلس التشريعي صلاحياته التشريعية لمدة ثلاث سنوات من 1962 إلى 1965 ، وأصدر أول قانون بلائحته الداخلية وتنظيم أعماله، كما أصدر عدة قوانين هامة في مختلف المجالات التي تهم الشعب، مثل قوانين أصول المحاكمات للأحوال الشخصية والمواريث وضريبة الدخل والخدمة الوطنية والضرائب الأخرى، وفي السنتين الأخيرتين قبل حرب 1967 جمدت الإدارة العربية المصرية النظام الدستوري في قطاع غزة وعطلته، مما نتج عن ذلك بأن القطاع أصبح أرضاً محتلة، وتحت الحكم العسكري الإسرائيلي حتى مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994.

وهكذا لم يتمتع الشعب الفلسطيني في قطاع غزة بتمثيل شعبي عن طريق الانتخاب طيلة عصور وجوده الحديثة، سوي مدة المجلس التشريعي المنتخب الأول والأخير بين سنتين 1962 و 1965.

## الباب الثاني

### المجلس التشريعي في ظل انتخابات سنة 1996

وينقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول : تكوين المجلس التشريعي.

الفصل الثاني : وظائف المجلس التشريعي.

## تمهيد

### السياق التاريخي والسياسي والقانوني والانتخابات للمجلس التشريعي الفلسطيني سنة 1996

#### أولاً/ الإطار التاريخي لتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني سنة 1996:

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/يناير 1996 لانتخاب أول مجلس تشريعي للشعب الفلسطيني في المناطق الممتدة وهو أول برلمان فلسطيني ينتخبه الشعب الفلسطيني بشكل حر ومباشر وديمقراطي وبإشراف ورعاية دولية. وقد جاء المجلس التشريعي بقلب "وقالب" ديمقراطيين بعكس ما شاعت له إسرائيل حيث عملت تاريخياً دون وصول الشعب الفلسطيني إلى الاستقلال والسيادة.

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 وتحققاً 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.<sup>(1)</sup>

#### ثانياً: الإطار القانوني والسياسي للمجلس التشريعي:

إن الإطار القانوني ليس منحة من أحد، ولكنه استحقاق جاء نتيجة نضال شعبي قدم الكثير من التضحيات الجسام وفرض وجوده على الخارطة السياسية والجغرافية، رغم أن البعض الفلسطيني من حيث يدري أو لا يدري كان له دور تقزيم هذا الانجاز. وما العلاقات التي نسجها وأقامها المجلس التشريعي الأول مع البرلمانات العربية والدولية وما لعبه من أدوار ريادية على الصعيد الخارجي والمكانة التي احتلها والدعوات التي وجهتها إليه برلمانات العالم وما أبرم من اتفاقيات استهدفت التدريب وتبادل التجارب، والمشاركة في فعاليات ودورات البرلمان الدولي كلها والوفود التي استقبلها المجلس في مقره برام الله وغزة، وما الرسائل والمذكرات التي أرسلتها له المؤسسات العربية والدولية على أعلى المستويات وعلى رأسها مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة دليل واضح أنه

<sup>1</sup> - أحمد مجدلاني : المجلس التشريعي الفلسطيني : الواقع والطموح، دراسة، منشورات منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، تشرين أول 2002، ص 17 .

أصبح يحتل موقعاً بين البرلمانات العربية والدولية كافة.<sup>(1)</sup> لقد جاء تأسيس المجلس التشريعي الأول في العام 1996 نتاج جهد نضالي فلسطيني تراكمي طويل، وكذلك نتاج التطورات التي واكبت مسار العملية السياسية في مدريد في تشرين الأول 1991، ومن ثم التوقيع على إعلان المبادئ في 13 سبتمبر العام 1993:

**(1) مؤتمر مدريد للسلام في الشرق الأوسط/** لقد انعقد مؤتمر مدريد للسلام في 30 تشرين الأول 1991، استناداً إلى مبادرة الرئيس الأمريكي جورج بوش الأول لإحلال السلام في الشرق الأوسط أمام الكونغرس في السادس من مارس/ آذار لعام 1991 بمشاركة الأطراف ذات العلاقة بما فيها منظمة التحرير الفلسطينية والتي تمثلت ضمن إطار الوفد الأردني حيث جاءت المفاوضات على الصعيد الفلسطيني حول المرحلة الانتقالية والمرحلة النهائية ولقد تباينت رؤى القوى السياسية الفلسطينية بين مؤيد ومعارض حول المشاركة في العملية السياسية على أسس مرجعية مدريد، فالمشاركة، حسب قيادة منظمة التحرير الفلسطينية، تشكل تنبيهاً لحضور الشعب الفلسطيني في قلب النظام الدولي الجديد، حتى لا يبنى على حساب الشعب الفلسطيني كما حدث في اتفاقية سايكس بيكو، ولكنها حسب بعض أطراف المعارضة تهدد بتسوية مجحفة للقضية الفلسطينية، في حين رأت فيها أطراف أخرى من المعارضة الطريق الأقل سوءاً وهي لا تعني الموافقة المسبقة على ما تطلبه واشنطن وتل أبيب.<sup>(2)</sup>

لقد استطاع الوفد الفلسطيني المفاوض الالتزام بمنظمة التحرير الفلسطينية كمرجعية سياسية وقيادية له أن يثبت الحضور للقضية الفلسطينية وأن يخترق الحصار الدولي والعربي الذي فرض على م.ت.ف بعد حرب الخليج الثانية وأن يفرض تحسينات على شروط المشاركة ورفع سقف المطالب الفلسطينية في إطار المرجعية السياسية للمفاوضات وحدودها.

أما فيما يخص المرحلة الانتقالية وقضية الانتخابات ودور المجلس المنتخب، فقد رأت الرؤية الإسرائيلية أن الأرض لإسرائيل، وأن السكان تابعون لها، وأن العملية الانتخابية هي تنازل عن بعض السلطات الإدارية الإسرائيلية للسكان المحليين لإدارة شؤون أنفسهم، وأن المجلس المنتخب يجمع بين الصفة التمثيلية والتنفيذية في آن واحد، وبدون فصل بين المهام التشريعية والتنفيذية، وأن مجموع أعضائه لا يتعدى 24 شخصاً، أما الرؤية الفلسطينية فجاءت تؤكد أهمية مشاركة الأمم المتحدة وإشرافها على العملية الانتخابية، وأن المجلس المنتخب والمكون

<sup>1</sup> - إبراهيم أبو النجا: الإطار القانوني والسياسي للمجلس التشريعي وكيفية تفعيل دور المجلس التشريعي، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل: تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية. مركز هدف 2008/7/15، ص6.

<sup>2</sup> - أحمد مجدلاني: المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، دراسة، منشورات منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين تشرين أول 2002، ص32.

من 100-120 عضواً، هو عبارة عن مجلس نواب ينبثق عنه مجلس تنفيذي مكون من 10-15 عضواً، يأخذ الثقة من المجلس ويمارس مهامه وصلاحياته استناداً إلى القوانين والتشريعات التي ينسبها المجلس، علاوة على الصلاحيات المنقولة له في المجالات كافة من الحكومة الإسرائيلية في الضفة والقطاع، معنى ذلك إسرائيلياً المرحلة الانتقالية أي مشروع الانتقال من الاحتلال إلى صيغة الضم النهائي في حين تعني فلسطينياً توفير الأسس المادية لممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير مصيره، وإقامة دولته المستقلة، وعودة اللاجئين إلى ديارهم.<sup>(1)</sup>

**2. اتفاق إعلان المبادئ (أوسلو):** لقد شكلت اتفاقية أوسلو منعطفاً بارزاً في تاريخ القضية الفلسطينية وتحديداً في مجال العملية البرلمانية الفلسطينية فالمجلس التشريعي الفلسطيني واحد من أهم مؤسسات السلطة الفلسطينية وهو أحد نتاجات أوسلو أو وثيقة "إعلان المبادئ" والتي جاءت بعد نصف عام من المفاوضات السرية بين الطرفين المتنازعين الفلسطيني والإسرائيلي والتي وقعت في العاصمة النرويجية أوسلو في 19 أغسطس/ آب 1993 ومن ثم وقعت رسمياً بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في الثالث عشر من سبتمبر من العام 1993. وتجدر الإشارة هنا، وحسب اتفاق أوسلو (إعلان المبادئ) فقد وافقت حكومة إسرائيل على السماح بإقامة مؤسسات فلسطينية على المستوى الوطني: مجلس وزاري، ومجلس تشريعي، وجهاز بيروقراطي وأجهزة أمنية (حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية) فقد جاءت المادة الأولى من إعلان المبادئ لتشير إلى "أن هدف المفاوضات الإسرائيلية الفلسطينية ضمن إطار عملية السلام الشرق أوسطية، هو وإلى جانب أمور أخرى، تشكيل سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية، المجلس المنتخب (المجلس للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة المرحلة الانتقالية لا تتعدى خمس سنوات وتؤدي إلى تسوية نهائية مبنية على أساس قراري لمجلس الأمن 242 و 338.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - أحمد مجدلاني، المجلس التشريعي الفلسطيني الواقع والطموح، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - أ.د. فتحي الوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1995، الطبعة الثانية 1996، ص 469.

## الفصل الأول

### تكوين المجلس التشريعي 1996

يتكون المجلس التشريعي من 88 عضواً ينتخب فيه الرئيس و نائباً للرئيس و أمين السر، واللجان المعاونة للمجلس، وهذا التقسيم نصت عليه المادة (37) من القانون الأساسي على أن: "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس....".

كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المادة (4) من الفصل الثاني من النظام على أنه: "تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده، وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية...".

كما جاءت المواد من (48-64) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي متناولة تشكيل اللجان، وكيفية اختيار أعضاء اللجان، والأعمال التي أسندها النظام لتلك اللجان، والتقارير الصادرة عن اللجان.

وسوف نفصل تلك التراكيبات للمجلس الذي لا يمكن أن يستغنى عنها في تسهيل عمله التشريعي .

**هيئة مكتب رئاسة المجلس/** هي الهيئة التي تدير أعمال المجلس وتمثله في المناسبات الرسمية وتطبق نظامه الداخلي ويتكون من رئيس المجلس ونائبيه الأول والثاني وأمين سر المجلس.

**انتخاب مكتب المجلس التشريعي/** يعتبر مكتب المجلس أهم المناصب التي تعرض على النواب، لذا وجب أن تتوفر في النائب المرشح للرئاسة مواصفات كالنزاهة والخبرة والحنكة والدراية في الإضلاع بالمسئولية، إضافة إلى كونه بعيداً عن الشبهات. وينتخب مكتب رئاسة المجلس التشريعي في الجلسة الافتتاحية لكل دورة سنوية إثر طلب رئيس المجلس المؤقت (وهو أكبر الأعضاء سناً) من النواب الترشح لعضوية هيئة مكتب رئاسة المجلس (هيئة المكتب) ويتم الانتخاب بالاقتراع السري، ويفوز من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في الدورة الأولى وقد تم انتخاب أحمد قريع (أبو العلاء) ب 57 صوتاً من أصل (88) نائباً حضروا الجلسة الافتتاحية واستكملت الانتخابات باقى

أعضاء المكتب الدائم ففاز ناهض الرئيس بمنصب النائب الأول أما نائب الرئيس الثاني ففاز النائب متري أبو عطية وحصل علي 64 صوتاً ووجدت ورقتان بيضاوات. أما منصب أمين السر للمجلس ففاز به النائب روجي فتوح بالتركية. وتمتد مهمة هيئة رئاسة المجلس التشريعي، وفقاً لنص المادة الرابعة من النظام الداخلي، إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، فيما حددت المادة 16 من النظام الداخلي الدورة العادية بنسبة تعقد على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول.

### أولاً رئيس المجلس:

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه والمتحدث الرسمي باسم المجلس ومعبراً عن إرادته، إضافة إلى ذلك فهو "الذي يتولى مسؤولية المحافظة على أمنه ونظامه، والدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها، والإعلان عن أي قرارات فد تصدر عنه"<sup>(1)</sup>، و يتم انتخاب رئيس المجلس وفقاً لما جاء في سياق المادة (8) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أن: "تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويعطى كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحداً واحداً فيحضر العضو بذاته ويلقي ورقته، والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيساً، وإذا لم تتوفر هذه الأغلبية يؤخذ الاثنان اللذان حصلا على أعلى الأصوات ويعتبران مرشحين للرئاسة ويجرى حينئذ التصويت عليهما فقط، ويكتفي في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يقترح بينهما ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس".

والأغلبية التي جاءت في سياق المادة السابقة هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي النصف + واحد من عدد الأعضاء الحاضرين، ويشترط لاكتمال النصاب القانوني لهذه الجلسة حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء في المجلس على الأقل. وللرئيس أن يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي المناقشة".

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس 1996 مارس 1998، ص13.



**صلاحيات رئيس المجلس/ يمنح النظام الداخلي للمجلس التشريعي صلاحيات مهمة لرئيس**

المجلس، ويتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تجعل منه المحور الأساسي في المجلس:

■ فهو الذي يدعو إلى انعقاد المجلس التشريعي في الدورات غير العادية بناءً على طلب مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس حسب المادة (16) من النظام الداخلي وله الحق في دعوة المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك أو بناءً على طلب مجلس الوزراء حسب المادة (21) من النظام الداخلي، وله الحق في دعوة المجلس للانعقاد في جلسة طارئة بناءً على طلبه أو بطلب من رئيس السلطة الوطنية أو بطلب كتابي مقدم من ربع أعضاء المجلس حسب المادة(22).

■ يحق لرئيس المجلس طلب تعديل النظام الداخلي للمجلس حسب (المادة 114).

■ يتلقى الرئيس المشاريع والقوانين أو الاقتراحات من مجلس الوزراء حسب (المادة 65) من النظام الداخلي، واقتراحات مشاريع القوانين (أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه) الصادرة عن النواب أو إحدى اللجان ويحيلها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس لإبداء الرأي حسب (المادة 67) من النظام الداخلي، كذلك يبلغ مجلس الوزراء في بداية كل دورة عادية بمشروعات القوانين المقدمة منه التي لم يبت المجلس في قبولها حسب (المادة 25) من النظام الداخلي.

■ يحق له طلب عقد جلسة سرية لمناقشة موضوع محدد حسب (المادة 25) من النظام الداخلي.

■ أثناء تسيير النقاش في الجلسات العامة للمجلس فهو الذي يفتح الجلسة ويرفعها ويدير النقاش العام ويختتمه، ويدير التصويت ويعلن نتيجة، وبالتالي فهو يتحكم في تسيير المداولات حسب (المواد 12،20،21،29) من النظام الداخلي، واستناداً إلى ذلك يمكن للرئيس إذا أخل أحد النواب بالنظام داخل المجلس "أن يناديه باسمه ويلفت نظره وينبه إلى المحافظة على النظام، وله إذا اقتضى الأمر منعه من الاستمرار في الكلام، فإذا اعترض العضو، أخذ رأي المجلس في ذلك ويصدر قراراً دون مناقشة بالأغلبية النسبية" حسب (المادة 36) من النظام الداخلي.

■ له الحق في لفت نظر العضو المتغيب عن حضور جلسات المجلس أو لجانه، كما يجوز للرئيس أن يقترح على المجلس لزم النائب المتغيب حسب المادة (106) من النظام الداخلي.

■ وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ قرار المجلس بحق العضو المخل بالنظام، وله أن يوقف الجلسة، وفي هذه الحالة يمتد الحرمان إلى ضعف المدة التي

قررها المجلس حسب (المادة 40) وللرئيس إذا لم يعد النظام للجلسة أن يوقفها لمدة لا تزيد عن نصف ساعة وله أن يرفع الجلسة، ويعلن موعداً لجلسة قادمة إذا استمر الإخلال بنظام الجلسة حسب (المادة 41) من النظام الداخلي.

**وبالنظر للصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس أرى إن هذه السلطات الواسعة الممنوحة له تحتاج إلى إعادة نظر حتى يكون المجلس في مجموعه حكماً على تطبيق أحكام النظام الداخلي وتطويره دون أن ينتقص ذلك من مكانة رئيس المجلس باعتباره يحوز على ثقة النواب وينطق باسمه، ولا يتدخل للتأثير على مضمون النقاش ويتصرف باعتباره حيادياً، وفكرة الحيادية يجب أن تظهر بشكل واضح وجلي في النظام وفي الإجراءات التي يكون رئيس المجلس طرفاً فيها.**

#### ثانياً: نائب الرئيس وأمين السر:

نصت المادة (9) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "يجرى انتخاب النائبين وأمين السر واحداً تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤولياتها. وأمين السر هو عضو في المجلس التشريعي. يتم انتخابه لهذا المنصب<sup>(1)</sup>. وهو أحد هيئة مكتب المجلس المساعد لرئيس المجلس، كما يرأس لجنة تنسيق المساعدات الخاصة بالمجلس، ويتبع في عمله رئيس المجلس مباشرة.

حيث خصص النظام الداخلي لأمين السر صلاحيات مهمة في تصريف الشؤون الإدارية في المجلس، فهو يترأس مكتب الأمانة العامة المشرفة على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية، وضبط كل الوثائق المتعلقة بجلسات المجلس وحفظها وفقاً (للمادة 11) من النظام الداخلي ويقوم أمين السر بتوزيع قرارات المجلس ومحضر الجلسة السابقة ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع التالي بثمان وأربعين ساعة على الأقل حسب (المادة 19) ويوقع على قرارات المجلس ومحاضر الجلسات إلى جانب رئيس المجلس بعد تصديق المجلس عليها وفقاً (للمادة 24)، ويقوم داخل الجلسات بتسجيل طلبات الكلام من النواب حسب ترتيب تقديمها وتحري محاضر جلسات المجلس السرية.

<sup>1</sup> - حالة حقوق المواطن الفلسطيني: التقرير السنوي السادس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ص: 58.

## ثالثاً: الدوائر والوحدات:

بموجب الهيكلية العامة الجديدة للمجلس الأول تم دمج بعض الدوائر وإنشاء وحدات إدارية مساندة لعمل المجلس وهي<sup>(1)</sup>:

### (1) وحدة البحوث البرلمانية:

تقوم بإعداد دراسات عن مشاريع القوانين للنواب وللجان المجلس، كما تجيب على الاستفسارات المختلفة للنواب، وقد نشأت هذه الوحدة بدايةً في مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، وانتقلت إلى مقر المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب اتفاق مع رئاسة المجلس، يقضي أيضاً بانتقال العبء المالي للوحدة تدريجياً إلى المجلس، بحيث أصبحت تابعة له بشكل كامل في نهاية عام 2001.

### (2) وحدة التخطيط:

تهدف إلى تطوير عمل المجلس التشريعي، وتختص بتخطيط البنية التحتية والموارد البشرية للمجلس، كما تساعد لجنة تنسيق المساعدات في استخدام المساعدات المقدمة للمجلس حسب الاحتياجات والأولويات.

### (3) وحدة المرأة:

تعمل على تطوير التشريعات الخاصة بالمرأة والأمومة والطفولة، كما تعمل على ألا تتضمن القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي أي تمييز ضد المرأة، والجدير بالذكر أن هذه الوحدة لم تتأسس في بداية عمل المجلس التشريعي، وإنما بعد إقرار آخر هيكلية إدارية عامة له عام 1999.

### (4) وحدة التدريب:

تختص برصد الاحتياجات التدريبية الخاصة بطواقم المجلس وتخطيطها والإشراف على تنفيذها.

### (5) دائرة المكتبة:

تقوم مكتبة المجلس التشريعي بتوفير مختلف الخدمات المكتبية لأعضاء وموظفي المجلس التشريعي، ولروادها من الباحثين والطلاب لتأدية هذه المهمة، ويتوفر في المكتبة عدد مهم من المراجع والمصادر السياسية والقانونية، بما في ذلك موسوعات التشريعات الموسوعات السياسية الفلسطينية لمختلف المراحل التاريخية، وموسوعات التشريعات العربية وتشريعات عدد من الدول الأجنبية، كذلك تجيب المكتبة على استفسارات النواب لمساندتهم في عملهم التشريعي والرقابي.

<sup>1</sup> - حالة حقوق المواطن الفلسطيني: المرجع السابق، ص: 59-60.

## 6) دائرة العلاقات العامة والإعلام:

نصت الهيكلية العامة على دمج الدائرة الإعلامية ودائرة البروتوكول والعلاقات العامة في دائرة واحدة تحت اسم "دائرة العلاقات العامة والإعلام" إلا أن الدائرتين لم تندمجا من الناحية الفعلية بعد، وتقوم دائرة البروتوكول والعلاقات العامة بتقديم خدمات البروتوكول والعلاقات العامة، وتعزيز علاقات المجلس الخارجية، وتعمل الدائرة الإعلامية حالياً على تصوير جلسات المجلس، وإعدادها بصورة مختصرة بواسطة أجهزة خاصة بالمجلس، ليتم بثها من خلال محطات التلفزة المحلية، كما تصدر الدائرة الإعلامية مجلة "المجلس" التي تعنى بتغطية أخبار ونشاطات المجلس، وتعمل على نشر قراراته وبياناته، وتقارير عن عمل اللجان والوحدات الإدارية، وقراءات سياسية وقانونية لبعض مشاريع القوانين المعروضة عليه ومقالات ذات صلة بالعملية السياسية والتشريعية.

## 7) الدائرة القانونية:

تختص بتقديم الخدمات والاستشارات القانونية في مختلف شئون المجلس وأعماله وتقوم بإجراء الصياغة القانونية لمشاريع القوانين، بناء على طلب النواب أو اللجان، كما تبدي ملاحظاتها المهنية على المشاريع المحالة للمجلس مع القيام أحياناً بإعداد دراسات قانونية مقارنة.

## 8) دائرة الشؤون الإدارية والفنية:

وفقاً للهيكلية العامة الجديدة من المفترض دمج دائرة الشؤون الإدارية والدائرة الفنية إلا أنهما لم تندمجا من الناحية الفعلية بعد.

## 9) وحدة شئون الموظفين:

تختص بشئون الموظفين والقضايا الإدارية المتعلقة بهم، وتتولى المراسلات مع ديوان الموظفين.

## 10) الدائرة المالية:

وتختص بشئون المجلس المالية وتأمين اللوازم.

## 11) دائرة المقرر العام:

تشرف على إدارة جلسات المجلس ولجانه وحفظ سجلاته، ويقوم المقرر العام بتسجيل جلسات المجلس وإعداد سجلاته، ويشرف على الشؤون الإدارية للجان، وله مكتب يعمل تحت إشرافه.

## رابعاً: اللجان الدائمة في المجلس التشريعي:

تشكل اللجان العمود الفقري لعمل المجلس التشريعي، البرلماني والرقابي والتشريعي وتمارس دوراً بالغ الأهمية والحساسية على مختلف الأصعدة والمجالات، ولا يقصر دور اللجان على اقتراح مشاريع القوانين وإعدادها والبت فيها، بل يتعدى ذلك إلى ممارسة دور رقابي ذو أهمية بالغة على أداء السلطة التنفيذية، ويتمحور العمل الرئيسي للمجلس التشريعي داخل اللجان الدائمة، وليس في الجلسات العامة التي تكتفي عادة بالمصادقة على مشاريع القوانين وإصدار القرارات بحيث تعتبر اللجان البرلمانية الأداة السياسية للبرلمانات في القيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها هيئة النظم النيابية، سواء كانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أم تشريعية لاستصدار القوانين وهنا يجب أن نذكر بأن لجان المجلس التشريعي الأول تم ذكرها في ظل الاتفاقية الموقعة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995 من خلال نص المادة السادسة من الاتفاقية.<sup>(1)</sup>

وفقاً لنص المادة (48) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فإنه تم تقسيم اللجان إلى إحدى عشرة لجنة دائمة، وذلك للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقترحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها:<sup>(2)</sup>

1. لجنة القدس: وتتلخص مهامها في الحفاظ على الهوية العربية الفلسطينية لمدينة

القدس، وحقوق المواطنة فيها، كما تسهم في وضع استراتيجية شاملة تجاهها.

2. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان: وتتركز مهمتها الأساسية في الحفاظ على

الأرض الفلسطينية، وحق الشعب الفلسطيني فيها، وحسن استخدامها وحق السيادة عليها والتصدي للتوسع الاستيطاني.

3. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين): ويأتي على

رأس اهتماماتها العمل على ضمان حق العودة للاجئين الفلسطينيين بتطبيق

قرارات الشرعية الدولية ومتابعة المفاوضات الجارية للحل النهائي بما يضمن

حقوقه المشروعة وحق العودة.

<sup>1</sup> - حيث جاء في نص المادة (6) من الاتفاقية على أنه:

1. بإمكان المجلس أن يشكل لجان صغرى لتسهيل إجراءات عمل المجلس أو المساعدة في السيطرة على نشاط السلطة التنفيذية.

2. ستضع كل لجنة إجراءاتها الخاصة في أخذ القرار، وذلك ضمن الإطار العام لتنظيم وهيكلية المجلس.

<sup>2</sup> - د. رياض العيلة، حوليات "المجلس التشريعي الفلسطيني... البحث عن دور؟!، ص (15،16،17)، تصدر عن جماعة القياس والتقويم، جامعة الأزهر بغزة، الحولية الأولى، الرسالة (4)، أكتوبر 1999.

4. **اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية):** وتتلخص مهامها في تفعيل وتطوير الأداء السياسي الفلسطيني بالوسائل المتاحة، إلى جانب المساهمة في بناء وتطوير الممارسة الديمقراطية وتكريس التعددية السياسية على أرضية المشاركة والبناء، استناداً إلى مبدأ احترام سيادة القانون.
5. **اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء):** وتقوم بمهمة النظر في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء، ودراسة مدى دستورية القوانين المقترحة، إلى جانب بحث الأمور والمسائل ذات الطابع القانوني.
6. **لجنة الموازنة والشؤون المالية:** ومهمتها تتلخص في دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات والتحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجه المعلن.
7. **اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط):** وتقوم إلى جانب دراسة السياسة الاقتصادية العامة بمراجعة واستكمال النظم والتشريعات الملائمة لتشجيع الاستثمار المحلي والخارجي، وتفعيل دور القطاع الخاص.
8. **لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي:** وتتركز مهمتها في مراقبة النظام السياسي الديمقراطي القائم على أساس سيادة القانون وضمان الحريات العامة واحترام التعددية السياسية، وصيانة وحدة المجتمع وسلامة الوطن والمواطن عبر القوانين المنظمة للعلاقة المتبادلة بين السلطة التنفيذية وأفراد الشعب ومؤسساته.
9. **لجنة التربية والقضايا الاجتماعية:** وتهتم بدراسة ومناقشة واقتراح القوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يحقق المصلحة العامة والعمل على تطوير النظم الاجتماعية بما يضمن حياة كريمة للمواطنين في مجالات الصحة والعمل والعمال والشؤون الاجتماعية.
10. **لجنة التربية والتعليم والشؤون الدينية:** ويأتي على رأس مهامها دراسة ومراجعة واقتراح القوانين المتعلقة بالتعليم والهيئات التدريسية، ودراسة حاجة المجتمع التربوية ووضع المخططات العامة للمناهج بما تتلاءم مع التراث والقيم الدينية والروحية والطموحات الوطنية.
11. **لجنة الثقافة والإعلام والآثار والشباب والمرأة والطفولة:** ويأتي من ضمن مهماتها اقتراح استراتيجيات وطنية شاملة لتنمية الثقافة في فلسطين، والنهوض بها على قاعدة التنوع الثقافي ومبدأ المشاركة والإبداع في المجالات الفكرية المختلفة إضافة إلى القضايا العامة التي تخص الشباب والطفولة والمرأة.

## 12. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة

والثروة الحيوانية والصيد البحري): والتي تعمل على تعزيز التنمية، وتحسين الصحة والمحافظة على البيئة والقضاء على الفقر، والعمل على تحسين الظروف المعيشية لأبناء الجيل الحالي وعدم تحميل النظام البيئي فوق طاقته، وذلك من خلال الاستخدام المتوازن والمسئول للمصادر الطبيعية المتاحة في فلسطين، ووضع الأنظمة والقوانين والتشريعات الكفيلة بذلك.

## 13. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة: وتتركز مهمتها في الرقابة المالية

والإدارية والرقابة التشريعية، إلى جانب متابعة حقوق الإنسان والحريات العامة من خلال مراقبة ومتابعة أعمال السلطة التنفيذية ومؤسساتها لضمان سيادة القانون وتطبيقه المتكافئ.

كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة (48) على أنه: "يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء.

### إشكالية تركيبة لجنة شؤون المجلس وصلاحياتها/ تأسست هذه اللجنة في الدورة الثانية

بموجب قرار المجلس رقم 2/20/208، وتكونت من أعضاء هيئة المكتب وسبعة عشر نائباً. لكن في الدورة الثالثة تألفت من (أعضاء هيئة المكتب وتسعة نواب ويفترض أن تتمثل مهمتها في مساعدة هيئة مكتب المجلس في الإشراف على تسيير الشؤون الإدارية والمالية وإعداد جدول أعمال المجلس وتمتد لدورة سنوية واحدة على الأقل والإشراف على تنسيق العمل بين لجان المجلس لمنع التنازع في الاختصاص ومتابعة قرارات المجلس لدى السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup> وفيما بعد أدخل المجلس تعديلاً على النظام الداخلي حيث أصبحت المادة 48 الفقرة الثانية تنص على " أن يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء " دون أن يحدد صلاحياتها ومهامها ومكانتها في المجلس التشريعي واعتبرت على مدار السنوات الماضية أنها لجنة مساندة وطنية لهيئة مكتب رئاسة المجلس.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - وضح النائب أحمد قريع رئيس المجلس أن مهمة اللجنة عقلنة صيغة النقاش في المجلس ووضع خطة عمل ومساعدة هيئة رئاسة المجلس في إعداد مهماتها وأضاف أن من مهامها الاطلاع على جداول أعمال المجلس لدورة واحدة، وأن هناك مهمات ملقاة على عاتق هيئة رئاسة المجلس تقتضي الاستعانة باللجنة.

محضر الجلسة العشرين للدورة السنوية الثاني، مجلة المجلس التشريعي، عدد (1) لسنة 1998، ص 25 ويبدو أن رئيس المجلس كان يريد أن تكون هذه اللجنة على غرار مثيلاتها في البرلمانات مثل (هيئة العمداء في ألمانيا) ( وهيئة الرؤساء في فرنسا) (ومكتب المجلس في تونس الذي يضم رئيس المجلس ونائبيه ورؤساء اللجان ومقرريها) التي تتحمل مسؤولية وضع مشروع جدول الأعمال.

<sup>2</sup> - جهاد حرب: تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي، نحو قانون للسلطة التشريعية، رام الله، فلسطين، 2006، ص 19 .

وفي بداية الدورة التاسعة قرر المجلس تشكيل لجنة مؤقتة لصياغة اقتراح إعادة تشكيل اللجان الدائمة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي<sup>(1)</sup> في 2004/4/11 اقترحت اللجنة المؤقتة إعادة تشكيل لجنة شؤون المجلس لتتكون من هيئة المكتب وعضو منتخب عن كل لجنة من لجان المجلس الدائمة كما يحق لهيئة المكتب إضافة ثلاثة أعضاء بحد أقصى، وذلك لاحتياجات عمل المجلس.

وعلى الرغم من انقضاء ست سنوات على إنشائها فإنه لم يتم تحديد صلاحياتها واختصاصياتها في النظام الداخلي أو في أية وثيقة معتمدة في المجلس التشريعي على الرغم من التطور الرهيب في عضويتها من خلال اختيار اللجان الدائمة لمثيلها في لجنة شؤون المجلس ما يتطلب تحديد عضويتها من رؤساء الكتل البرلمانية ورئيس المجلس لتقديم المساعدة والمشورة لرئيس المجلس بخصوص القرارات التي سيتخذها بناءً على صلاحياته المنصوص عليها في المواد 12 و20 و65 و67 و80 كما تتابع اللجنة القضايا الداخلية للمجلس التي لا تقع ضمن اختصاص رئيس المجلس. كما أنها تعد مشروع جدول الأعمال للدورة السنوية ومشروع موازنة المجلس، وتعد الأنظمة الخاصة لمنظمة لعمل المجلس وتقتراح تشكيل لجان فرعية لمعالجة بعض القضايا الإدارية وتحدد صلاحيات اللجان الدائمة وتفصل في تنازع الاختصاص فيما بينها. وهذا ويقوم رئيس المجلس بدعوة لجنة شؤون المجلس للانعقاد بشكل دوري بهدف مناقشة القضايا البرلمانية والإدارية، كما أنه يستطيع أن يأخذ بعين الاعتبار رغبات الكتل البرلمانية لإدراج مواضيع على جدول أعمال المجلس في الوقت المناسب والاطلاع على وجهات النظر المختلفة على طريقة إدارة المجلس.

ويتم انتخاب واختيار أعضاء اللجان بداية كل دورة انعقاد للمجلس حسب ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (48) حيث جاء فيها: "يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانها الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها.

وعملية اختيار أعضاء اللجان تتم وفق نص المادة (49) من النظام الداخلي حيث تنص بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتنتقل هيئة المكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة.

وجاء في نص الفقرة الثانية من ذات المادة على أن: "للمجلس بناءً على اقتراح هيئة المكتب أن يقرر في مطلع دورة الانعقاد العادي ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان.

<sup>1</sup> - القرار رقم 9/1/655 الصادر عن المجلس التشريعي ص 19-20/ تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي.



ويحق للعضو أن يشارك في إحدى لجان المجلس ويجوز له أن يشترك في لجنة ثانية فقط<sup>(1)</sup>، كما أنه لا يجوز الجمع مابين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية إحدى لجان المجلس<sup>(2)</sup>، ويمنع أيضاً الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية إحدى لجان المجلس.<sup>(3)</sup>

ومن الملاحظ على دورات المجلس التشريعي الخمس. أنه تمت الانتخابات لاختيار لجان المجلس بنفس الطريقة التي رسمها النظام الداخلي للمجلس التشريعي. ولكن حدث تجاوز في بداية دورة المجلس التشريعي الخامسة. وهذا التجاوز حدث نتيجة وجود تكتلات بين أعضاء المجلس، فوجود تنافس بين التيار الرئيسي في المجلس وكتلة التحالف الديمقراطي (المعارضة) على رئاسة وعضوية لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان، إلى تجاوز عدد أعضاء اللجنة العدد الذي يحدده النظام الداخلي للمجلس التشريعي بستة أعضاء إذ وصل عدد أعضاء لجنة الرقابة إلى ستة وعشرين في حين لا يجوز وفقاً للنظام الداخلي أن يزيد عدد أعضاء أي لجنة من اللجان الدائمة على عشرين عضواً<sup>(4)</sup> وهذا هو التجاوز الوحيد الذي حدث خلال اختيار اللجان في أول دورات انعقاد كل دورة للمجلس. وبعد أن تشكل اللجان تنتخب كل لجنة رئيساً ومقرراً لها، وتنتخب كذلك من يقوم مقامهما مؤقتاً حال غياب أيٍّ منهما.<sup>(5)</sup>

وبعد ذلك يتم عرض رئيس كل لجنة ومقررها على المجلس للموافقة عليهما. والموافقة تتطلب بأن تصدر بالأغلبية النسبية.<sup>(6)</sup>

كما تعقد جلسات اللجان بناءً على طلب من رؤسائها أو من رئيس المجلس بالتنسيق مع رؤسائها، أو بطلب من أغلبية الأعضاء، ويجب أن يكون طلب الدعوة لانعقاد جلسة اللجنة قبل أربع وعشرين ساعة من انعقادها على الأقل ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.<sup>(7)</sup>

ويجوز للجان أن تعقد جلسات سرية وعلنية حيث يجب حضور أغلبية الأعضاء لصحة انعقاد الجلسة، وتصدر قراراتها بالأغلبية النسبية، ومن حق اللجان عقد جلسات عادية

<sup>1</sup> - المادة (50) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>2</sup> - المادة (50) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>3</sup> - المادة (52) فقرة (2) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>4</sup> - حالة حقوق المواطن الفلسطيني. مرجع سبق ذكره. ص 58.

<sup>5</sup> - المادة (52) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>6</sup> - المادة (52) فقرة (2) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>7</sup> - المادة (53) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

كذلك<sup>(1)</sup> وللوزراء الحق في حضور جلسات اللجان، وللجان الحق أن تطلب من خلال رئيس المجلس دعوة الوزير ذي العلاقة عن طريق رئيس السلطة لحضور جلساتها كذلك بحق لهيئة مكتب المجلس حضور جلسات اللجان والمشاركة في نقاشاتها، ويحق أيضاً لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان ومناقشاتها، ولكن لا يحق له المشاركة في التصويت.<sup>(2)</sup>

ويحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليه<sup>(3)</sup> (سواء كانت تتعلق بقانون جديد، أو موقف سياسي يتوجب على المجلس اتخاذه، أو دعوة لزيارة دول صديقة... الخ)<sup>(4)</sup> وتلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس، وفي حالة عدم الالتزام بالمدة المحددة يتوجب على رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة التي يحتاجها لإتمام التقرير<sup>(5)</sup> وبعد تقديم اللجنة للتقرير (الذي يتوجب أن يتضمن وجهة نظر اللجنة في الموضوع) ، يقوم رئيس المجلس بإدراجه ضمن جدول الأعمال وطبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة، وذلك للنظر في موضوع التقرير، وللجان الحق في أن تطلب من رؤسائها رد أي تقرير محال إليها لاستيفاء بحثه حتى وإن بدأ المجلس النظر فيه، ولكن بشرط موافقة المجلس على ذلك.

### تقييم بنية أو تركيبة المجلس التشريعي:

إن البنية الأساسية للمجلس التشريعي تعاني، وتوجد بها إشكالية خطيرة وهي الازدواجية في الدوائر، إذ توجد دوائر للمجلس في مدينة غزة ومثيلات لها في مدينة رام الله، وتتمتع كل منهما بقدر كبير من الاستقلال في العمل، وأحياناً يصل الأمر إلى عدم وجود تنسيق بينها ويخلق التباين بين ما نصت عليه البنية أو (الهيكيلية الإدارية العامة) التي أقرتها لجنة شئون المجلس، وما هو موجود على أرض الواقع، خلافاً إدارياً في عمل وحدات ودوائر المجلس، لا يسهل حله سوى بالتطبيق السليم للبنية، أو بتغييرها بما يتناسب وواقع البنية الإدارية للمجلس التشريعي الفلسطيني.<sup>(6)</sup>

1 - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره. ص 15.

2 - المادة (60) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي .

3 - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره. ص 15.

4 - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره. ص 15.

5 - المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

6 - حالة حقوق المواطن الفلسطيني: مرجع سبق ذكره، ص 60.

ومن ناحية أخرى يتضح خلل آخر في عدم تحديد واضح في اختصاصات وصلاحيات بعض الدوائر بشكل أكبر ما هو عليه، وذلك تجنباً للتداخل والتعارض فيما بينهما، وبذلك تصبح الدوائر شبه معطلة بسبب الخلط في اختصاصاتهم وتفسد الحياة البرلمانية الصحيحة وتعطل أعمال أهم مؤسسة في الدولة، فيجب العمل لتصحيح الأوضاع الداخلية، وتوضيح اختصاصات كل دائرة ولجنة على حدة.

كما أنه يوجد مأخذ على تركيز أعمال المجلس التشريعي في مقرين فقط وهما مدينة غزة ورام الله، علماً بأنه توجد مكاتب فرعية للمجلس في كل محافظة من محافظات السلطة الفلسطينية، إلا أن هذه المكاتب غير مستقلة ومهمشة ولا يوجد بها أي نشاط يذكر، كما أن انتفاضة الأقصى والحصار الصهيوني على المدن الفلسطينية أثر على أداء أعضاء المجلس وموظفيه، فقد تعطلت أعمال البنية الإدارية للمجلس التشريعي خلال انتفاضة الأقصى، نتيجة التقييد في تنقل موظفيه ما بين مقرات المجلس التشريعي، فهذا تدخل خارجي نتيجة للحصار والطق الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي الصهيوني على المدن والقرى الفلسطينية، بحيث يصعب التنقل ما بين المدن حتى القريبة في المسافات فيما بينها خاصة مدن القطاع لصغر مساحته ولحصاره من جميع الجهات الأربع، فلماذا نلتمس للمجلس عذراً فيه، ونطلب من المجلس أن يعمل جاهداً لإزالة تلك العوائق للقيام بمهامه التي لها الدور الفعال في مناهضة الاحتلال والعمل على استقلال فلسطين، بسن التشريعات والقرارات التي سوف يكون لها التأثير الكبير على إقامة دولة فلسطين المستقلة.<sup>(1)</sup>

<sup>1</sup> - حالة حقوق المواطن الفلسطيني: مرجع سبق ذكره، ص 61 .

## الفصل الثاني

### وظائف المجلس التشريعي

إن المجلس التشريعي الفلسطيني له اختصاصات وصلاحيات رسمتها له الاتفاقيات الموقعة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني، وهذا وفقاً لنص المادة (18) من الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995<sup>(1)</sup>، حيث نصت على الصلاحيات التشريعية المسندة للمجلس أي (السلطة الفلسطينية) وذلك قبل إنشاء المجلس التشريعي، ولكن وجود المجلس التشريعي لم يغير شيئاً، ولكن أصبح هو صاحب الاختصاص التشريعي المنصوص عليه في الاتفاقيات الموقعة في واشنطن، وقبل الحديث عن اختصاصات المجلس التشريعي الفلسطيني يتوجب علينا أن نشير إلى الولاية المقررة للسلطة الفلسطينية ومؤسساتها التي يسري عليها القرارات والقوانين وسلطة ونفوذ تلك السلطة التي أنشئت كسلطة حكم ذاتي على جزء من فلسطين، فتلك الولاية حددتها نص المادة (17) من الاتفاقية ذاتها سابقة الذكر وهي تشمل :

- 
- <sup>1</sup> - حيث نصت المادة (18) من الاتفاقية المشار إليها على أن الصلاحيات التشريعية للمجلس:
1. لأغراض هذه المادة، التشريع سوف يعني أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية. قوانين، أنظمة، ومشاريع قانونية تشريعية أخرى.
  2. سيكون للمجلس الصلاحية ضمن ولايته كما حددت في المادة السابعة عشر لهذه الاتفاقية تبنى التشريعات.
  3. مع أن صلاحية التشريع الأولى ستكون بيد المجلس بمجمله، فإن رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيكون له الصلاحيات التشريعية التالية:
    - أ- صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس.
    - ب- صلاحية إصدار تشريعات تبنها المجلس.
    - ت- صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة، لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نص ليعيه في أي تشريعات أولية تبنها المجلس.
  4. أ- التشريعات، بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، والتي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون مخالفة لأحكام إعلان المبادئ، أو هذه الاتفاقية، أو أية اتفاقية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة.
  - ب- على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبنها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.
  5. يجب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات.
- بدون إجحاف لأحكام البند الرابع أعلاه، فإن الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع ينطبق عليها، وذلك من أجل مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات. ستنتظر اللجنة القانونية إلى تشريعات رفعت إليها في أقرب فرصة ممكنة..

الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء الموضوعات التي أُرجئت لمفاوضات الوضع النهائي ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

كما هو واضح من خلال الاتفاقات المتوالية ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، فإن صلاحيات، واختصاصات تدبير شئون السلطة تناولتها تلك الاتفاقات، وقيدت السلطة ومؤسساتها في ممارسة عملها بشروط، وقيود الالتزام بما جاء في الاتفاقات، وألا تخالف ما جاء في الاتفاقات، واعتبرتها المرجع الرئيسي لما تقوم به السلطة من سن القوانين وإصدار قرارات.

لذلك نجد أن المجلس التشريعي لم يمارس اختصاصاته الممنوحة له بكل حرية ولم يستطع أن يشرع ما يشاء، وتوجد ضوابط وقيود يجب أن يلتزم بها خلال ممارسته لمهامه وأولها الالتزام بما جاء وتم إقراره من خلال الاتفاقات الموقعة ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

ورغم ذلك كله فإن للمجلس التشريعي اختصاصات رئيسية وأساسية يمارسها منذ بداية المجلس التشريعي، ولأول مرة في تاريخ فلسطين منذ 20 مايو 1996، يمارس المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية والمحاسبية التي يباشرها في محاسبة السلطة التنفيذية ورقابته لها. (1)

<sup>1</sup> - تنص المادة (18) من الاتفاقية المشار إليها بأن الولاية:

1. بمقتضى إعلان المبادئ، فإن ولاية المجلس ستشمل الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة جغرافية واحدة باستثناء:
    - أ- القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي: القدس، المستوطنات، المواقع الأمنية المحددة، اللاجئين الفلسطينيين، الحدود، العلاقات الدولية والإسرائيليين.
    - ب- صلاحيات ومسؤوليات لم تنقل إلى المجلس.
  2. وعلى هذا فإن سلطة المجلس تضم جميع الأمور التي تقع ضمن ولايتها الجغرافية، أو الوظيفية والشخصية كما هو مبين أدناه:
    - أ- الولاية الجغرافية للمجلس ستضم قطاع غزة ما عدا المستوطنات ومنطقة القواعد العسكرية المبينة على الخارطة 2، ومنطقة الضفة الغربية باستثناء المنطقة ج والتي باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي، سيتم نقلها تدريجياً إلى الولاية الفلسطينية في ثلاث مراحل، تأخذ كل منها فترة ستة أشهر تكتمل بعد 18 شهراً من تنصيب المجلس في هذا الوقت ستشمل ولاية المجلس مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع النهائي.
    - ب- الولاية الجغرافية ستشمل الأرض، المياه البحرية والإقليمية، بموجب أحكام هذه الاتفاقية.
    - ت- تمتد الولاية الوظيفية للمجلس إلى جميع الصلاحيات والمسؤوليات المنقولة إليه كما هو محدد في هذه الاتفاقية أو في أي اتفاقيات مستقبلية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية.
    - ث- تمتد الولاية الوظيفية والإقليمية للمجلس على جميع الأفراد ما عدا الإسرائيليين إلا إذا نصت الاتفاقية خلاف ذلك.
- على الرغم من الفقرة أعلاه سيكون للمجلس ولاية وظيفية على المنطقة ج كما هو محدد في المادة الرابعة من الملحق الثالث...

مما سبق يمكنني أن أقسم وظائف المجلس التشريعي الرئيسية إلى ثلاث وظائف هامة وهم:

1. الوظيفة التشريعية.

2. الوظيفة الرقابية.

3. الوظيفة المالية.

وسوف نتناول تلك الوظائف في ثلاث مباحث منفصلة على النحو التالي:

## المبحث الأول الوظيفة التشريعية

يعد التشريع أحد الاختصاصات أو الوظائف الأساسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستناداً إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والانتهاك بعدم الدستورية فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه. (1)

كما أن الاختصاص الأصيل الذي أنيط لأي مجلس نيابي في أي دولة تطبق الديمقراطية والمجلس التشريعي الفلسطيني حاله حال المجالس التشريعية في الدول الأخرى فهو صاحب الاختصاص التشريعي في ظل السلطة الفلسطينية.

وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية حيث أعطى حق التشريع للمجلس التشريعي في سياق المادة (34) فقرة (1) حيث نصت على أن: "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة".

كما جاء في الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

مما سبق يتضح لنا جلياً بأن الاختصاص التشريعي، اختصاص أسنده الدستور للمجلس التشريعي باعتباره المجلس النيابي صاحب التشريع الأصيل.

والتشريع يتمثل في سن القوانين وتعديلها وإلغائها، وهذا العمل أصبح أكثر تعقيداً في الأوقات الحالية منه في الأوقات الماضية، وأصبح يتطلب أناساً متخصصين في قضايا متعددة تؤهلهم وتعطيهم القدرة على سن التشريع الملائم وفقاً للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا ولكنه يحتاج إلى مهارات خاصة تؤهل المشرع للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتنوعة، والموافقة أو الرفض لكل بند من هذه البنود، وتحديد إلى أي مدى من الممكن أن يسهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين ولهذا فإن سن أي قانون أصبح يخضع لمجموعة من المداولات والنقاشات للتأكد من مدى جديته وقدرته على المساهمة في تطوير وتنمية المجتمع. (2)

1 - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره، ص: 21.

2 - المجلس التشريعي الفلسطيني: المرجع السابق، ص20.

فللتشريع مراحل أساسية: وهي مرحلة سن القوانين، ومرحلة تعديله، وإلغائها ويسبقها مرحلة إعداد أو اقتراح القانون ومن الممكن تسمية تلك المراحل (بآلية سن التشريعات) فسنتناولها في المطلب الأول، والمطلب الثاني سنخصصه لتقييم الأداء التشريعي للمجلس في الفترة 1996-2001 وما طرأ من مستجدات خلال عمل المجلس لخمس دورات متتالية، من عمر المجلس التشريعي المنتخب.

## المطلب الأول

### المراحل الأساسية للتشريع

يمر التشريع بمراحل متعددة حتى يظهر بصورته النهائية ويصبح قانوناً معمولاً به وساري المفعول، وتلك المراحل هي:

أولاً: مرحلة اقتراح وتقديم مشاريع القوانين:

تعتبر هذه المرحلة اختصاصاً مشتركاً ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، هذا ما نصت عليه المادة (65) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس<sup>(1)</sup> مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها".

كما أعطت ذات الحق في اقتراح مشاريع القوانين لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي وذلك من خلال نص المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة، والمبادئ الأساسية على اللجنة المختص في المجلس لإبداء الرأي. فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح إحالته إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها".

ولكن في حالة تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية (الوزارة المعنية) يتم رفعه إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بوضع التعليقات والتعديلات الضرورية عليه، وذلك استناداً إلى مدى توافقه وانسجامه مع البرنامج الرئاسي السنوي، يقوم مجلس الوزراء بوضع التعديلات اللازمة عليه، وإشعار الوزارة بذلك، وللوزارة الحق في أن تقبل أو ترفض التعديلات في حالة قبولها لهذه التعديلات يتم إرسال مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء

<sup>1</sup> - المقصود هنا بالرئيس هو رئيس المجلس التشريعي.



إلى ديوان الفتوى والتشريع<sup>(1)</sup>، وذلك من أجل مراجعته قانونياً، بعد مراجعة ديوان الفتوى والتشريع لمشروع القانون من الناحية القانونية، و يقوم بإرساله مرة أخرى إلى مجلس الوزراء، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بإرسال القانون إلى رئاسة المجلس التشريعي الذي بدوره يرسله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون.

أما إذا كان القانون صادر عن عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي، فإن الاقتراح يحال مباشرة إلى اللجنة المختصة في موضوع القانون التي تقوم بدراسته ولها الحق في قبوله أو رفضه، في حالة الرفض، يعتبر المشروع لاغي وفي حالة القبول يتم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالمسودة الأولى، ومن ثم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام.<sup>(2)</sup>

### ثانياً: مرحلة عرض المشروع على المجلس للنقاش والتصويت عليه:

المشروع المقدم من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) يتم إرساله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون، وتقوم اللجنة بمراجعة القانون من الناحية الموضوعية ولها الحق في قبول أو رفض القانون، وفي حالة قبوله، فإن القانون يحال إلى اللجنة القانونية، وذلك وفقاً للمادة (65) فقرة (3) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أن: "يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة" وتقوم اللجنة القانونية بدورها بالاطلاع على القانون، وكتابة مسودة قانون، وللجنة مطلق الحرية في مناقشة المشروع، ومن حقها أن تطلب من الوزراء الذين أعدوه الحضور للمناقشة، واستدعاء خبراء في الموضوع المطروح، أو إقامة ورش عمل ودعوة كل من له علاقة بموضوع القانون أو الاطلاع على قوانين مماثلة في دول أخرى، خصوصاً الدول العربية، ومن ثم إعداد القانون، بعد الانتهاء من التعليقات ويتم إرسال القانون إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بوضع تعليقاته، ومن ثم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح على المجلس للنقاش العام والتصويت.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - تم تشكيل ديوان الفتوى والتشريع بموجب القرار رقم 286 لسنة 1995 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية، وقد جاء في هذا القرار أن ديوان الفتوى والتشريع يشكل من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين، (الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية، العدد التاسع، 12 ديسمبر 1995).

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية. مرجع سبق ذكره، ص 27.

<sup>3</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء.. الأولى والثانية مرجع سبق ذكره، ص 28.

علماً بأنه أعطى النظام الداخلي للمجلس التشريعي من خلال نص المادة (66) الحق لمجلس الوزراء في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه.

وبالنسبة للمشروع الذي يقترحه أعضاء المجلس التشريعي فإنه بعد إعداده بالقراءة الأولى من اللجنة القانونية يتم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام، و بعد إقراره بالقراءة الأولى يتم إرساله إلى اللجنة المختصة لوضع تعليقاته، بعد الانتهاء من وضع تعليقاتها، تقوم اللجنة المختصة بإرسال القانون إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح مشروع القانون للنقاش العام والتصويت، بعد إقرار الأعضاء للقانون بالقراءة الثانية يتم إحالته إلى رئاسة المجلس لرفعه إلى مكتب الرئيس للتعليق أو الإقرار.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: مرحلة إصدار القوانين:

تعتبر آخر مرحلة من مراحل سن القوانين وهي تتم بعد إقرار المجلس التشريعي لمشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره.

فهذا الذي يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في هذه المرحلة هو رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك وفقاً لنص المادة (71) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

أما الفقرة الثانية من ذات المادة (71) فتتص على أنه: "إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

### حالة خاصة: اقتراح أو تعديل أو تنقيح القانون الأساسي:

نصت المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على الطرق التي يجب

إتباعها في اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي وهي:

1. يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوباً وموضوعاً في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية.

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: المرجع السابق، ص 29.

2. إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقمدا من الأعضاء فيجب أيضا أن يكون موقعاً من ثلث عدد أعضاء المجلس.
3. يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي، بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن.
4. بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه، يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية<sup>(1)</sup> بشأن مناقشة الطلب أو رفضه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضاً، وإذ قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (68) من هذا النظام.
5. أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين.<sup>(2)</sup>

## المطلب الثاني

### إنجازات المجلس التشريعي والصعوبات التي واجهها

**أولاً: الإنجازات التشريعية للمجلس التشريعي في دورته الأولى عام 1996:**

سبق أن أوضحنا أن الحياة التشريعية في فلسطين في ظل إدارة الحكم الذاتي مارست دورها التشريعي ولأول مرة في حياتها، بأن يحكم الشعب نفسه بنفسه، وأن السيادة أصبحت للشعب الفلسطيني، الذي اختار وبأسلوب ديمقراطي ممثليه أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، وهذا المشهد التاريخي الذي شاهده دول العالم، وفي احتفالية كانت تشع الأمل والسرور الذي شمل جميع أبناء الشعب الفلسطيني، وفي ظل المراقبين الدوليين والفلسطينيين تم انتخاب المجلس التشريعي بتاريخ 20 يناير 1996، ومن هذا اليوم أصبح المجلس التشريعي الممثل الذي أنتخب من قبل الشعب الفلسطيني، وأصبح يعمل بكل قصارى جهده على تلبية حاجات الشعب الفلسطيني وتحقيق الأمن والسلام له، وتنظيم شئونه الحياتية، الاجتماعية والسياسية، والاقتصادية عن طريق التشريعات التي أصدرها المجلس منذ نشأته ومنذ توليه المهام التشريعية في أول دورة انعقاد له في مارس 1996.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - المقصود بالأغلبية النسبية حسب ما جاء في المادة الأولى فقرة (11) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي هو أكثرية الصوتين بغض النظر عن الحاضرين.

<sup>2</sup> - المقصود بأغلبية الثلثين حسب الفقرة (12) من المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي هو أكثرية ثلثي كل عدد أعضاء المجلس.

<sup>3</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء ... الأولى والثانية، ص 39.

وباشر مهامه وفقاً للقانون الأساسي الذي عكف المجلس على مناقشته وإقراره لكي يصبح العمل وفق قانون أساسي (دستور الدولة) ويصبح العمل أكثر تنظيماً وديمقراطية، لأنه القانون الأسمى الذي ينظم شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

واستغرق القانون الأساسي وقتاً كبيراً وجهداً من المجلس التشريعي، ولكن كان رئيس السلطة الفلسطينية يرفض المصادقة عليه، ويرفض إقراره، وذلك لأسباب سياسية مفادها عدم التوصل مع الحكومة الإسرائيلية لاتفاقات الوضع النهائي، وخصوصاً بأن الموضوعات التي لم يتوصل الطرفان لحل لها، وهي حساسة، وتعتبر أساسيات إقامة الدولة، وهي الأمور التي تتعلق بوضع اللاجئين الفلسطينيين، ومصير القدس، والحدود.

لذلك يجب قبل الخوض في الإنجازات التي تمت في ظل الفترة التي مارس فيها المجلس التشريعي دوره التشريعي من إصدار القوانين والقرارات يجب أن نلقي الضوء على تجربة القانون الأساسي كونه أهم القضايا التي تعتبر موضع جدل في الوقت الحاضر والخلاف الشديد الحاصل ما بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية إضافة إلى قانون الموازنة العامة، وهاتان حالتان من أهم الحالات التي يجب الوقوف عندها، ومن خلالها يتضح لنا مدى فاعلية المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه الأصلي التشريعي أو ما يسمى (بسن القوانين).<sup>(1)</sup>

### تجربة القانون الأساسي 1996:

يعتبر القانون الأساسي من أحد أهم القضايا، إن لم يكن أهمها على الإطلاق التي هي موضع جدل وخلاف بين المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية، فبعد انعقاد جلسات المجلس التشريعي الطويلة وكثرة النقاشات والمداولات، وبعد جهد كبير بذله أعضاء المجلس تم إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثالثة، وبغض النظر عن الانتقادات التي وجهت إلى بعض البنود التي تضمنها القانون، إلا أن صياغة قانون يعمل بمثابة دستور يعتبر إنجازاً من الإنجازات التي تثنى للمجلس المنتخب خصوصاً إذا أخذ بعين الاعتبار غياب التجربة البرلمانية والدستورية والظروف الصعبة والمعقدة المحيطة بعمل المجلس.<sup>(2)</sup>

وأبرز الأهداف التي تسعى من أجل إقرار القانون الأساسي هو عدم وجود قانون موحد في الأراضي الفلسطينية من شأنه أن يضع الأساس لمؤسسات الحكم القائمة وينظم العلاقات فيما بينها، ويحدد طبيعة، وشكل النظام السياسي القائم وعلاقة هذا النظام بالمواطن الفلسطيني. في بدايات إقرار القانون الأساسي كان يتكون من مقدمة وستة أبواب، وبعد المراجعة

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء... الأولى والثانية مرجع سبق ذكره، ص 40.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء... الأولى والثانية مرجع سبق ذكره، ص 41.

والتعديلات التي طرأت على القانون الأساسي أصبح يشمل على مقدمة وسبعة أبواب والباب الذي أضيف هو الخاص بأحكام حالة الطوارئ.

حيث يتحدث الباب الأول عن فلسطين وعلاقتها بالوطن العربي، وأنها جزء من الأمة العربية، وإضافة إلى طبيعة نظام الحكم في فلسطين، ومصدر التشريع، ومبدأ سيادة القانون وعاصمة فلسطين<sup>(1)</sup>. ثم يأتي الباب الثاني مستعرضاً الحقوق والحريات العامة، بما تتضمنه هذه الحقوق والحريات من حق المساواة أمام القانون، الحقوق الأساسية للإنسان مثل حرية العبادة، وحرية الرأي، حرية التنقل<sup>(2)</sup>، حرية العمل، حرية المسكن، الحريات الاقتصادية... الخ. وفي حين يتناول الباب الثالث طبيعة السلطة التشريعية وعلاقتها بالمجلس التشريعي، كذلك يحتوي على معظم النصوص والواردة في النظام الداخلي للمجلس، أما الباب الرابع فيتحدث عن السلطة التنفيذية بداية بالرئيس ومدة الرئاسة، واليمين الذي يؤديه الرئيس قبل تسلمه لمهام منصبه ومروراً بالإجراءات الواجب اتخاذها في حالة شغل منصب الرئيس و مجلس الوزراء و قوات الأمن والشرطة، وانتهاء بالإدارة المحلية، و الإدارة العامة، والمالية العامة أما الباب الخامس فقد تخصص في السلطة القضائية، حيث أكد على استقلال القضاء والقضاة. و إنشاء مجلس أعلى للقضاء، وتعيين النائب العام، وقضايا أخرى تتعلق بالقضاء، أما الباب السادس فيتناول الأحكام المتعلقة بحالة الطوارئ وكيفية التعامل معها وآلية العمل خلال تلك الحالة.

وأما الباب السابع والأخير فيتناول قضايا وأحكاماً عامة وانتقالية تتحدث عن نشر القوانين في الجريدة الرسمية وعن فكرة سريان القانون الأساسي وعن تعديله وعن سريان القوانين ما لم تكن بعض أحكامهما مخالفاً للقانون الأساسي<sup>(3)</sup>.

مما سبق يتضح لنا أن القانون الأساسي يعتبر قانوناً كاملاً، تضمن معالجة جميع جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية، والاقتصادية، الحقوق والحريات العامة.

النظم القانونية، علاقات السلطات الثلاث مع بعضها البعض، كما تضمن القانون الأساسي بنداً نادراً ما يتضمنه دستور أي دولة أخرى وهو البند الذي يتعلق بعدم سقوط

<sup>1</sup> - وهي القدس كما جاء في نص المادة (2) من القانون الأساسي، وهي أكبر الإشكاليات في المرحلة الراهنة والتي تعتبر من أعقد المواضيع التي سنتناول في مفاوضات المرحلة النهائية، وهي التي أشعلت من أجلها انتفاضة 28 سبتمبر 2000 وسميت بانتفاضة الأقصى.

<sup>2</sup> - حرية التنقل تكفلها دساتير العالم، ولكنه من الملاحظ أنها غير متاحة بالنسبة للوضع الراهن في السلطة الفلسطينية في ظل القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلي ما بين قرى ومدن السلطة الفلسطينية، والذي بدوره مخالف للاتفاقيات والمعاهدات الدولية المبرمة بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، والتي يصعب فيها الظروف الاقتصادية التي يمر بها الشعب الفلسطيني ومن بينها حرية التنقل التي تقف عائقاً أمام الشعب الفلسطيني ونوابه في المجلس التشريعي يقف عليهم عائق التنقل للاجتماعات ومقرات المجلس، فهذا منافي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية وللقانون الأساسي الذي ينظم تلك الحريات.

<sup>3</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء... الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره، ص 42.

الدعوى الجنائية أو المدنية التي تنشأ عن الجريمة بالتقادم وهذا ما نصت عليه المادة (33) من القانون الأساسي على أن "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر".

وباختصار شديد للمراحل التي مر بها مشروع القانون الأساسي من أجل إقراره. فإن هذا القانون أخذ أكثر مجهودات المجلس التشريعي في جلساته المتعددة لإقراره بالقراءة الثالثة ومن ثم عرضه على الرئيس السلطة للمصادقة عليه.

وبعد أن تم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثانية بالجلسة التاسعة عشرة من جلسات المجلس التشريعي بتاريخ 1997/9/17 ورفع إلى السلطة التنفيذية للدراسة والتعليق، إلا أن السلطة التنفيذية لم تقم بالإجابة على المجلس ولم تلقه أي شكل من أشكال التعليقات أو الملاحظات على القراءة الثانية من القانون الأساسي واستنفذت المهلة المحددة لها للتعليق أو إبداء الملاحظات وهي مدة الشهر<sup>(1)</sup>، وعلى الرغم من أن القانون في هذه الحالة يعتبر مصدراً واجب العمل به فوراً، فإن المجلس قرر الشروع في إعداد القراءة الثالثة، على إثر إصدار اللجنة القانونية على ذلك حيث تقدمت بتسع مقترحات تعديل تسلمتها من عدد من النواب وديوان الفتوى والتشريع، وقد رأت اللجنة ضرورة إدخال هذه التعديلات وأبلغت بها رئاسة المجلس بشكل قانوني ومن خلال مذكرة.

كما تنص المادة (48) من القانون الأساسي على ضرورة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية هذا ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة (48)، في حين تنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه 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 إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره وبالنسبة لآلية المناقشة والتصويت داخل المجلس، فتتص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة ذاتها على أنه: "يتم التصويت على الموازنة باباً باباً".

والفقرة الرابعة تنص على أنه: "لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية".

<sup>1</sup> - جريدة الحياة الجديدة: العدد الصادر بتاريخ 1997/7/4، ص 5.

وتطبيق هذه المادة يشترط بأن به أن يراعى قبل تطبيقها ما ورد في المادة (81) من القانون الأساسي.<sup>(1)</sup>

كما تنص المادة (49) من القانون الأساسي على أنه: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً بآباً".

من الواضح من النصوص القانونية السابقة أنها حددت الموعد المحدد الذي يجب أن تلتزم به السلطة التنفيذية لتقديم الموازنة السنوية وفي وقت محدد، ولكن الملاحظ أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بالمواعيد وبذلك تخالف النصوص الواردة في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ضرورة تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية<sup>(2)</sup>، وذلك بهدف إعطاء لجان المجلس ولجنة المالية تحديداً الفرصة الكافية لمناقشتها قبل عرضها على الأعضاء للمناقشة العامة والتصويت، فمجلس الوزراء لم يلتزم بالقواعد الدستورية هذه، ولم يتم بتقديم الموازنة في الموعد المحدد لها سواء ميزانية (سنة 1997م، و1998م، و1999م، و2000م)، وهذا يعتبر تقييداً لحرية المجلس في أدائه لمهامه الرقابية والمحاسبية التي سوف نتناولها في المطلب التالي.

وهذا ما يؤكده رئيس المجلس التشريعي السيد أحمد قريع (أبو العلاء) حين يقول بأن: "تأخير تقديم الموازنة برغم بدء العام المالي يجعل إنفاق وزارة المالية غير قانوني، إضافة إلى أنه يتسبب في إحراجه كون المصادقة على الموازنة واحدة من المهام الرئيسية للمجلس"<sup>(3)</sup> ويرى داوود الزير، النائب في المجلس التشريعي "بأن الموضوع يتعلق بمخالفة النظام الداخلي ارتكبتها المجلس الوزاري، خصوصاً فإن النظام ينص على ضرورة تقديم الموازنة قبل انتهاء السنة المالية بأربعة شهور"<sup>(4)</sup>، لأن المدة كانت محددة بأربعة شهور في حينه، وتم تعديلها بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي المقرر في تعديلاته خلال الدورة الثالثة للمجلس بتاريخ 1998/4/17م إلى شهرين حسب الفقرة الأولى من المادة (74) من النظام الداخلي. والملاحظ من تجارب قانون الموازنة العامة في كل دورة من دورات المجلس التشريعي منذ توليه المهام التشريعية، والرقابية، والمحاسبية للسلطة التنفيذية الموازنة في وقتها المحدد

<sup>1</sup> - تنص المادة (81) من القانون الأساسي على أنه: "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظيم الموازنة العامة بقانون وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 11/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية".

<sup>2</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي: المادة (74) فقرة (1)، ص 80.

<sup>3</sup> - جريدة الحياة الجديدة: العدد الصادر بتاريخ 1997/2/25م، وجريدة القدس: العدد الصادر بتاريخ 1997/2/5.

<sup>4</sup> - جريدة الأيام: العدد الصادر بتاريخ 1997/3/7.

بنص القانون الأساسي، الذي هو بمثابة دستور الدولة وما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد كان تعامل السلطة التنفيذية مع المجلس التشريعي هو التجاهل وإنكار وجودها وعدم الرد عليها وعلى خطابات المجلس بضرورة تقديم الموازنة سبعة شهور للموازنة سنة 1997م، وكذلك سبعة شهور لموازنة سنة 1998، وكذلك خمسة شهور لموازنة سنة 1999.

كما أن إقرار الموازنة لعام 2000 هو إقرار غير قانوني، والسبب في ذلك أن عدد الأعضاء الحاضرين 43 عضواً فقط، والتصويت بالموافقة كان 25 عضواً، ومعارضة 18 آخرين، وهذا في الأساس مخالف لنص المادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترك فيها أغلبية خاصة" وبالتالي فإن كل ما يتمخض عن تلك الجلسة من قرارات أو قوانين، غير قانوني أيضاً.<sup>(1)</sup>

ويفترض أن يكون المجلس التشريعي هو الجهة الأولى التي تحرص على الالتزام بالقواعد والأسس الدستورية، كما أن يعمل من أجل فرض الالتزام بها، إلا أنه لم يفعل ذلك واعتبر أن إقراره للموازنة في جلسة لم يكتمل فيها النصاب القانوني إقراراً قانونياً.

فهنا الخطورة أوسع وأشمل مما سبق وبدلاً من محاولة تحجيم تدخلات السلطة التنفيذية وأن ينهض المجلس التشريعي ويصدر قرارات صارمة وأن يثبت وجوده بقوة أصبح مشاركاً في المخالفات الدستورية، فبدلاً من تصحيح الأوضاع يوماً بعد يوم. نرى التراجع يزداد مع مرور الأيام مما يجعلنا نندهش مما يجري في الساحة الفلسطينية من تجاوزات حتى من المجلس الذي دوره الإصلاح وليس الاستسلام لإملاءات السلطة التنفيذية.

فمن خلال التجربتين السابقتين، تجربة القانون الأساسي وتجربة قانون الموازنة العامة يتضح لنا أن المجلس التشريعي مستمر في قبول سياسة السلطة التنفيذية إلى تمرير مشاريع قوانين الموازنات وإقرارها دون الأخذ بعين الاعتبار توصياته أو ملاحظاته عليها، فقد أقر المجلس التشريعي موازنة العام 97، 98، 99، 2000، دون أن تأخذ السلطة التنفيذية بعين الاعتبار توصياته وملاحظاته على تلك الموازنات.

وبغض النظر عن هاتين الحالتين المهمتين التي لم ينجح المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه بكرامة تجاه السلطة التنفيذية وأن يمارس صلاحياته في الضغط على السلطة التنفيذية عن طريق حجب الثقة والوسائل الأخرى المتاحة له ولكنه لم يستخدمها بالشكل المطلوب في مواقف مثل تلك المواقف التي تتطلب أي تدخل بجدية أكثر خصوصاً أنهما من

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999-مارس 2000) المركز الفلسطيني

لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (24)، ص24.



أخطر المشاريع التي يجب أن يتم التعامل بها بسرعة تامة، ولكن يجب أن لا نذكر بشئ من السرعة القوانين التي تم إنجازها في فترات تولي المجلس التشريعي مهامه حتى الآن.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي خلال تأديته لمهامه التشريعية:

لا يخفى على أحد مدى الخلل القانوني والدستوري الذي تعاني منه عملية التشريع في فلسطين لغياب دستور أو قانون أساسي ينظم العملية التشريعية ومما سبق ذكره يبدو لنا أن المجلس التشريعي واجه صعوبات وقيوداً حالت بينه وبين ممارسة مهامه التشريعية على الوجه الذي نظمه القانون الأساسي الذي فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة عليه، وبين ما نظمه النظام الداخلي للمجلس التشريعي من آلية متبعة في سن القوانين وإعدادها ومناقشتها لإقرارها في دورات المجلس، ومن ثم تعرض على رئيس السلطة لإعطاء ملاحظاته عليها والتصديق عليها.

فمن أولى وأهم تلك الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي وكانت سبباً في عرقلة عمله كما رسم له قانوناً ودستوراً بعض القيود والصعوبات التي لاحظناها خلال دراستنا السابقة عن إنجازات المجلس وهي على النحو الآتي:<sup>(2)</sup>

1) أولى تلك العقبات والقيود هي الهيمنة المستبدة التي لاقاها المجلس من السلطة التنفيذية من تدخل وتهميش لدور المجلس التشريعي وإعاقته في سبيل إنجاز مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي في دورات انعقاده، ويتم تعطيلها وحجزها دون أن تصادق عليها السلطة التنفيذية.

2) فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون الأساسي الذي يعتبر أساس كل دولة، وينظم أعمال السلطات الثلاث على الدولة إضافة إلى كفالة حقوق الإنسان والحريات العامة، حيث إن السلطة التشريعية تكون مكلفة باسم الدستور بكفالة الحقوق والحريات العامة، وذلك لعلّة واضحة هي أن السلطة التشريعية تتم ممارستها بواسطة ممثلي الشعب صاحب السيادة، لهذا كان طبيعياً أن يستأثر التشريع الصادر عن هذه السلطة بضمان الحقوق والحريات، وهو ما يعرف بمبدأ انفراد التشريع<sup>(3)</sup> وهذا لم يتحقق لدى المجلس التشريعي، لعدم وجود دستور ينظم العملية التشريعية.

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة، مرجع سبق ذكره، ص 25.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: مرجع سبق ذكره، ص 27.

<sup>3</sup> - ا.د. فتحي الوحيدى، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، دار المقداد للطباعة فيراير 2010 ص 483.

3) انشغال بعض النواب في أعمال خاصة في مؤسسات رسمية أو أهلية، أو القيام بدور تفاوضي، مما يؤدي إلى إهمال العمل البرلماني، وهذا بدوره مخالف للقواعد والأسس الدستورية وللنظام الداخلي للمجلس التشريعي، مما يدل على أن بعض النواب لا يوجد لديهم الجدية والحرص على الأمانة التي سلمها الشعب لهم بمنحة الثقة وانتخابه لهم. ورغم الحظر الذي يفرضه القانون إلا أن عدداً من أعضاء المجلس التشريعي استمروا في تجاوز هذا الأمر، في مخالفة واضحة وصريحة لأحكام القانون وفي هذا الإطار، يرأس عدد من أعضاء المجلس التشريعي عدد من الهيئات والسلطات الحكومية، برتبة وزير، من بينهم 1- فريح أبو مدين، ويرأس "سلطة الطابو والأراضي"؛ 2- عبد الرحمن حمد، ويرأس "سلطة الطاقة"، 3- حسن عصفور، ويرأس هيئة المنظمات غير الحكومية؛ 4- انتصار الوزير، وترأس صندوق رعاية أسر الشهداء؛ 5- جمال الشوبكي، ويرأس اللجنة العليا للانتخابات المحلية؛ 6- يوسف أبو صفية، رئيس سلطة البيئة.<sup>(1)</sup>

4) الإغلاقات والحواجز التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي في تلك الفترة بتاريخ 2000/9/28 ومستمرة لوقتنا الراهن في الضفة الغربية، جعلت المجلس شبه مشلول، وجميع نشاطاته وأعماله تعطلت الإغلاقات والعوائق المفروضة على المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، وتلك تعتبر انتهاكات وخروقات للاتفاقيات المبرمة ما بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني، كما أنها انتهاك لحقوق الإنسان والحريات العامة التي كفلتها جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

5) صعوبة تنقل النواب سواء من الضفة الغربية إلى مقر المجلس في قطاع غزة أو انتقال نواب قطاع غزة إلى مقر المجلس في رام الله.

تلك بعض الصعوبات التي حالت بين المجلس التشريعي وبين ممارسة مهامه التشريعية بدون قيود، وطبقاً للأسس الدستورية والقوانين التي تم تغييبها مما جعل العمل على شكل اجتهادي وارتجالي ليس له أساس يحميه ويكفله.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء... خلال دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المركز الفلسطيني

لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (39)، ص 13.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص 15.

## المبحث الثاني الوظيفة الرقابية

الوظيفة الرقابية هي المراقبة على سلوك السلطة التنفيذية ومدى التزامها بالقواعد الدستورية. وتعد وظيفة الرقابة التي تتمتع بها المجالس النيابية من أهم الوظائف إلى جانب الوظيفة التشريعية، فهي تبرز أهمية تأثيرها في النظام السياسي والأداء الحكومي فمن خلالها يمكن إطلاع المجتمع على ما يجري في الواقعين السياسي والاجتماعي. كما أن الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية تمثل في جوهرها مراقبة التصرف في شؤون السلطة لجعلها توافق تطلعات المجموعة الوطنية وأهمية البرلمان لا تكمن في دورة التشريعي فقط بل في قدرته على التوجيه ورقابة نشاط الحكومة في إطار إرادة الرأي العام. والرقابة تعني الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة والتحقق فالرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية "وهي سلطة تقصي حقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في السلطة وتقديم المسئول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أم أحد الوزراء".<sup>(1)</sup>

وقد حوّل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني العديد من الوسائل الرقابية لأعضاء المجلس بهدف القيام بمهمة الرقابة، وتطرح مسألة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ولعل أهم أشكال المراقبة التي يمارسها المجلس التشريعي هي المراقبة المالية للسلطة التنفيذية، حيث يعين مراقباً عاماً ومحاسباً مستقلاً لفحص ما إذا كان الإنفاق الحكومي وفق الميزانية التي أقرها البرلمان أم لها<sup>(2)</sup> ويكون المراقب شخصاً أو لجنة يشكلها البرلمان، وفقاً للتقارير التي تقدمها اللجنة المراقبة أو الشخص المراقب على أعمال السلطة التنفيذية.

وبالنسبة لدور المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابي كونه الممثل المنتخب من الشعب الفلسطيني في أراضي السلطة الفلسطينية فإنه يعتبر من اختصاصه المراقبة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية، فإن تجاوزت اختصاصاتها وتدخلت في أمور ليس من اختصاصها أو خالفت الأسس والقواعد الدستورية، فهنا يظهر دور المجلس التشريعي الرقابي، بأن يمنع تلك التجاوزات و المخالفات، وإن لم ترتدع السلطة التنفيذية فمن حق المجلس ممارسة حقه في محاسبتها وهو اختصاص مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاختصاص الرقابي وهما مكملين

<sup>1</sup> - أ. د. فتحي الوحيدي، مرجع سبق ذكره، ص 476 .

<sup>2</sup> - د. محمد عبد المعز نصر. النظريات والنظم السياسية. دار النهضة العربية. بدون سنة نشر ص 540، 541.

لبعضهما البعض، كون أن المحاسبة لن تأتي إلا نتيجة لرقابة قد قام بها المجلس ومن خلال تلك المراقبة نتج عنها المحاسبة أي يعني العقاب والمحاسبة تكون بعدة وسائل يحق للمجلس التشريعي استخدامها بقوة القانون حيث نص القانون الأساسي من خلال المادة (56) فقرة (3) على أنه يحق: "لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجاب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل...". كما وجاء في سياق نص المادة (57) الفقرة الأولى من القانون الأساسي على أنه: "يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجوابهم التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء "

كما وتنص المادة (58) من القانون الأساسي على أنه: "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تفصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة". كما تناولت المواد من (75-85) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حق توجيه الأسئلة والاستجابات وشروط تقديم الأسئلة وشروط الاستجابات وإجراءاته والاستعجال في النظر سواء في حجب الثقة أو منحها.

مما سبق يتضح لنا أن القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي نص صراحةً على الاختصاص الرقابي للمجلس التشريعي تجاه السلطة التنفيذية وطرق الرقابة فمن خلال النصوص يتضح لنا أن الرقابة تتم من خلال وسائل متعددة من أبرزها الوسائل التالية:

أولاً: القرارات .

ثانياً: الأسئلة .

ثالثاً: الاستجابات .

رابعاً: لجان التحقيق البرلمانية .

خامساً: حجب الثقة .

وسوف نتناول هذه الوسائل وتطبيقها على المجلس التشريعي مستهدفين من خلال معرفة مدى استخدام المجلس التشريعي للوسائل الممنوحة له دستورياً لمراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية.

وقبل الخوض في الوسائل الممنوحة للمجلس التشريعي لمحاسبة السلطة التنفيذية وتلك الوسائل التي نص عليها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإننا يجب أن نتحدث عن شيء ابتكره المجلس من كثرة الشكاوي التي تصله من المواطنين فاضطر

المجلس إلى ابتكار وسيلة رقابية يمارسها على السلطة التنفيذية وهي القرارات التي يصدرها في مواضيع متعددة تتناول هموم الشعب الفلسطيني وشكواه.

### أولاً: القرارات:

تميز النشاط الرقابي والمحاسبي للمجلس التشريعي خلال الدورات الخمس بالجانب الاجتماعي. والسبب يرجع إلى كثرة الشكاوى التي استقبلها المجلس من المواطنين وتركز تلك الشكاوى حول أداء السلطة التنفيذية ومؤسساتها والمضايقات التي يلاقها المواطنون في شتى المجالات التي تمارسها السلطة التنفيذية بواسطة مؤسساتها وأجهزتها، فيقع على عاتق المجلس أن يمارس رقابته على أعمال السلطة التنفيذية ومؤسساتها لوقف حدة الضغط الممارس ضد المواطنين، فممارسة تلك المراقبة من خلال إصدار قرارات تتعلق بأمر مختلف منها حقوق الإنسان وقضايا الحكم المحلي وقضايا اجتماعية واقتصادية ومالية... الخ، خاصة أن الدورة الأولى وضح بها بأن شكل المراقبة التي يمارسها المجلس من خلال إصدار قرارات، فالسبب في ممارسة الرقابة بواسطة القرارات يرجع إلى عاملين: الأول حجم الشكاوى التي تم رفعها للمجلس والتي تقدم بها المواطنون والتي كانت جميعها تتعلق "بقضايا الخلل الإداري والمالي والقانوني في أداء السلطة التنفيذية"<sup>(1)</sup>، والثاني تمثل في انعدام الرؤية لدى المواطنين حول الفرق بين دور عضو المجلس ودور المسئول التنفيذي الشيء الذي دفع العديد منهم إلى اللجوء إلى النواب في قضايا قد تدرج في بعض الأحيان ضمن نطاق صلاحيات المسئول التنفيذي وليس التشريعي.<sup>(2)</sup>

وعدم الوعي الكامل للمواطنين بحيث إنه لا يمكن أن يفصل بين وظائف واختصاصات السلطة التشريعية واختصاصات السلطة التنفيذية، يحدث ارتباك شديد في ممارسة المجلس التشريعي مهامه بدون ضغط وإلحاح المواطنين، ويشكل سوء الفهم هذا عدم التركيز لدى أعضاء المجلس، ودائماً يكونون موضع الاتهام لدى الشعب الذي انتخبهم ويراقب كل صغيرة وكبيرة من تصرفات هؤلاء الأعضاء ومدى تنفيذ متطلبات الشعب الذي انتخبهم من أجلها ولكن الرقابة بإصدار قرارات من الممكن بأن تكون حبراً على ورق ولا تكون ملزمة للسلطة التنفيذية وهذا يجعل تلك الوسيلة ضعيفة وغير مجدية وتتطلب من المجلس، أن يلجأ إلى وسائل ضغط ورقابة أقوى، ولها تأثير أكبر في إحداث نتائج مجدية من ورائها.

<sup>1</sup> - الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، كانون الثاني، 1997-31 كانون أول 1997 رام الله، شباط 1998. ص44.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء الدوريتين الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره، ص 69،70.

## ثانياً: الأسئلة:

يعتبر توجيه الأسئلة للحكومة أو الوزراء حول موضوعات تخص مجال كل واحد منهم أو لأي مسئول في الأجهزة الأمنية أحد وسائل الرقابة والمحاسبة التي كفلها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد جاء بنص المادة (56) فقرة (3) من القانون الأساسي أنه: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم".

كما نصت المادة (75) فقرة (1) من النظام الداخلي على أنه: "يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء".

ويشترط أن يكون السؤال واضحاً ومحددًا للأمر المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق<sup>(1)</sup> وتوجيه الأسئلة يجب أن يكون وفقاً لشروط معينة، حيث أنه يجب أن يكون السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون بعد مرور أسبوع على الأقل من تاريخ تبليغ الوزير، ويقوم المجلس بتخصيص أول نصف ساعة من أعمال الجلسة لتوصية الأسئلة، وهذا اختياري أي يجوز أن يقرر المجلس خلاف ذلك.<sup>(2)</sup>

ويجب أن يلتزم الوزير الموجه إليه الأسئلة بالرد، وله الحق في طلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وله الحق في حالة الاستعجال أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه، ولو لم يدرج في جدول أعمالها، وعلى الوزير أن يقوم بتبليغ الرئيس بذلك ويؤشر الرئيس بها في محضر الجلسة.<sup>(3)</sup>

وعندما يجيب الوزير الموجه له الأسئلة عن تلك الأسئلة، فيجوز للعضو الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير عن نقطة معينة لم يقدّم بتوضيحها الوزير في أثناء إجابته، كما يحق للعضو أن يعلق على إجابة الوزير، ولكن بشرط أن يكون التعليق بصورة مختصرة ولمرة واحدة.<sup>(4)</sup>

ومن سياق الشروط التي يجب توافرها في توجيه الأسئلة والإجابة عليها، أن نذكر بأن تلك الإجراءات خاصة بتوجيه الأسئلة في شتى المجالات لكل وزير مختص في موضوع السؤال الموجه إليه، ولكن من الممكن أن يوجه العضو أسئلة شفوية في الجلسة أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس، فهذه الأسئلة لا تحتاج إلى التقيد بالشروط والإجراءات

<sup>1</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (75) الفقرة الثانية.

<sup>2</sup> - مركز تنمية الديمقراطية: المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولي والثانية، (آذار 1997-آذار 1999)، سلسلة دراسات (1)، حزيران 1999، ص 45.

<sup>3</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (76).

<sup>4</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (77).

الخاصة التي نظمها القانون في توجيه الأسئلة<sup>(1)</sup> موضوع الأسئلة الموجه بهدف المحاسبة والمراقبة على أعمال السلطة التنفيذية ومؤسساتها.

أما بالنسبة للممارسة الفعلية والعملية لتوجيه الأسئلة ومدى استخدام المجلس التشريعي لها كحق منحة إياه النظام الداخلي والقانون الأساسي، فإننا نلاحظ ومن خلال انعقاد دورات المجلس الخمس منذ توليه مهامه التشريعية والرقابية والمحاسبية فإن ممارسة المجلس لتوجيه الأسئلة تختلف من دورة إلى دورة أخرى.

فنلاحظ أن المجلس في دورته الأولى قد وجه ثلاثة أسئلة فقط لثلاثة وزراء. وهذا عدد ضئيل مقارنة بعدد الوزراء والأجهزة الأمنية ووكلاء الوزراء... إلخ والذين وجهت إليهم الأسئلة و الذين وجهت الأسئلة وهم وزير المالية ووزير التموين ووزير العدل. أما عن أعمال المجلس خلال الدورة الثانية فإن الأمور تحولت بحيث بلغ عدد الأسئلة الموجه من أعضاء المجلس للوزراء ووكلاء رؤساء الأجهزة الأمنية (69) سؤالاً. في حين تراجع المستوى الرقابي والمحاسبي للمجلس التشريعي خلال الدورة الثالثة حيث بلغ عدد الأسئلة (44) سؤالاً مع أن المجلس استقبل في تلك الدورة عدداً مهولاً من شكاوي المواطنين وصل عدد الشكاوي إلى ما يزيد عن 113 شكوى.<sup>(2)</sup>

والأسئلة التي وجهت خلال الدورة الثالثة كانت موزعة على عدة مجالات، ولكن تركزت تلك الأسئلة على عدة قضايا مثل تلك القضايا التي تتعلق بالفساد الإداري والتجاوزات المالية وقضايا الحريات العامة والاعتقال السياسي، وغيرها من القضايا التي تندرج تحت هذا الإطار. والجزء الآخر من الأسئلة فتعلق بقضايا اقتصادية مثل قضايا الموازنة العامة والبطالة والاستثمار. وفي معظم الأحيان تكون إجابات المسؤولين غير مقنعة لأعضاء المجلس التشريعي.

في حين نلاحظ أن مستوى أداء المجلس ارتفع مرة أخرى أثناء ممارسة مهامه في الدورة الرابعة، بأن عدد الأسئلة التي وجهت للمسؤوليتين التنفيذيتين بلغت (82) سؤالاً موزعة على عدة محاور من مراقبة لسلوك السلطة التنفيذية، خاصة فيما يتعلق بعدم تنفيذ قرارات المحكمة العليا الخاص بالإفراج عن العديد من المعتقلين السياسيين. وأسئلة أخرى ذات طابع اقتصادي وأهمها الموازنة العامة، والبطالة... إلخ وقضايا تتعلق بموضوعات الصحة والعمل وغيرها من القضايا الأخرى ذات العلاقة.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (78).

<sup>2</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (79).

<sup>3</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم لأداء.. الدورة الرابعة، مرجع سبق ذكره، ص63.

ولكن من الملاحظ في تلك الدورة أن المجلس لم يستدع أي مسئول أمني لسؤاله عن التجاوزات التي ارتكبتها أفراد من قوات الأمن الفلسطينية بحق نوابه.<sup>(1)</sup> وبرغم أن المستوى الكمي للأسئلة يعتبر مرتفعاً مقارنة بالدورة الثالثة فإنه من ناحية كيف فقد حاول خلال الدورة الثالثة من العمل في حين ما نسبته 50% من مجموع الأسئلة التي وجهها إلى مسئولين تنفيذيين خلال الدورة الثالثة، بينما تراجعت النسبة خلال الدورة الرابعة لتصبح 35% من مجموع الأسئلة التي وجهها إلى مسئولين تنفيذيين خلال نفس الدورة الرابعة. فهذا تراجع من ناحية المستوى الكيفي لعمل المجلس.

كما أن النصف الأول من الدورة الخامسة شهد ممارسة المجلس توجيه عدة أسئلة لعدد من الوزراء في جلسات متعددة شملت عدداً من الأسئلة تتعلق بقضايا اقتصادية. وقد أحالت رئاسة المجلس إلى اللجان المختصة في المجلس لمتابعة تلك الأسئلة. كما توجه عدد آخر من الأعضاء بعدد من الأسئلة حول قضايا تعلقت بإجراءات استصدار بطاقات الهوية والممر الأمن إلى وزير الشؤون المدنية، الذي شارك في تلك الجلسة وأجاب على تلك الأسئلة إجابة مقنعة للأعضاء السائلين. كما توجه عدد من الأعضاء بأسئلة إلى وزير الحكم المحلي، ولم يقدم بدوره إجابات مقنعة للأعضاء السائلين الأمر الذي كان يستوجب من رئاسة المجلس إعادتها للوزراء لمتابعتها، وفقاً لما ينص عليه النظام الداخلي للمجلس، إلا أن رئاسة المجلس أحالتها إلى اللجان المختصة في المجلس للمتابعة. كما توجه عدد من الأعضاء بأسئلة إلى وزير الإسكان حول قضايا تعلقت بدعم الإسكان في فلسطين وقد قدم إجابات مقنعة للأعضاء السائلين.<sup>(2)</sup>

وكان هناك العديد من الاجتماعات والتي كان مقرراً أن تشهد توجيه أسئلة لمسئولين تنفيذيين، إلا أن ذلك لم يحدث لعدم حضور هؤلاء المسئولين ومن بين هؤلاء وزير العمل ووزير الزراعة ووزير الشؤون الاجتماعية ووكيل وزارة التربية والتعليم، ولكن هذا لم يحدث نتيجة اعتذار هؤلاء المسئولين عن المشاركة في الاجتماع. مما تقدم فإننا نلاحظ أن المجلس بذل مجهوداً ومحاولات جلية من أجل ترسيخ استخدام أداة الأسئلة كوسيلة للمتابعة والتأثير على سلوك السلطة التنفيذية، وتراوح العدد أحياناً تكون الأسئلة مكثفة ومؤثرة وأحياناً أخرى لم تكن موجهة الاتجاه الصحيح ولم يستفد ويقتنع في بعض الأحيان الأعضاء السائلون من إجابات المسئولين.

<sup>1</sup> - الاعتداءات المتكررة وإطلاق النار من قبل الأجهزة الأمنية الفلسطينية على أعضاء من المجلس التشريعي، إضافة إلى اعتداء أفراد من قوات المخابرات العامة على النائب عبد الجواد صالح، على الرغم من اعتراف الأفراد الذين نفذوا حادث الاعتداء أمام لجنة التحقيق التي شكلها المجلس للتحقيق في الحادث بأنهم نفذوا الاعتداء على النائب صالح بعد تلقىهم أوامر بفعل ذلك.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء.. الدورة الخامسة، مرجع سبق ذكره، ص 40، 41.



ورغم هذا فإن المجلس لاقى بعض الصعوبات والعقبات في سبيل تحقيق هذا النجاح ويرجع ذلك إلى سببين وهما:<sup>(1)</sup>

1. غياب الاستعداد الكافي لدى رئاسة المجلس للالتزام بمواد النظام الداخلي التي تنظم عملية توجيه الأسئلة للمسؤولين التنفيذيين.
2. غياب الاستعداد الكافي للسلطة التنفيذية في تقديم المساعدة للمجلس مع المجلس في هذا الصدد وخير مثال على ذلك تخلف بعض المسؤولين عن حضور العديد من الاجتماعات التي عقدها المجلس للاستماع إلى ردودهم حول بعض الأسئلة التي أثارها أعضاؤه. إضافة إلى أن المجلس يكون في معظم الأحيان غير جاد في الضغط على المسؤولين الذين يتهربون من الإجابة دون أن يقوم المجلس بتطبيق ما منحه له القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس.

ولذلك يمكن أن نلخص قولنا، بأن المجلس لم يرتق للأداء القوي، ولم يطور نفسه من خلال ممارسة مهامه عن طريق أداة الأسئلة التي من حقه أن يوجهها للمسؤولين التنفيذيين، فكان لزاماً على المجلس أن يكرس جهوده ليطور من نفسه وأن لا يقف موقف المتفرج من تجاوزات بعض المسؤولين التنفيذيين أمثال قادة الأجهزة الأمنية والوزراء في مخالفتهم للأسس الدستورية والقوانين التي تنظم عملهم. وهذا الضعف جاء نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية على الأسئلة التشريعية.

### ثالثاً: الاستجواب:

الاستجواب هو استقصاء يجري في صورة مناقشة يحركها نائب أو أكثر مقدم الاستجواب يساعده في ذلك بعض الأعضاء المهتمين بموضوع الاستجواب أو المنضمين إلى العضو، فهو "إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء تقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة أو أحد الوزراء. وتؤكد (المادة 56) من القانون الأساسي على حق كل عضو من أعضاء المجلس في توجيه الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم، فيما تنظم أحكام المادتين (75-80) من النظام الداخلي شروط الاستجواب وإجراءاته. وتضيف المادة ذاتها شرطاً بأنه لا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب

<sup>1</sup> - المرجع السابق، ص 41، 42.

الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل. كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية<sup>(1)</sup>، كما تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي نصاً ينظم إجراءات وشروط ممارسة أداة الاستجواب من قبل المجلس التشريعي لمواجهة تجاوزات السلطة التنفيذية.

حيث يشترط وجوب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي بدوره يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.<sup>(2)</sup>

كما أنه يعتبر أن الاستجواب له حق الأولوية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال باستثناء الأسئلة<sup>(3)</sup>. ويحق لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص إطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.<sup>(4)</sup>

وبالنسبة لإجراء عملية الاستجواب، يقوم المستجوب بشرح موضوعه استجابته وبعد 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 الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن. كما ويجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.<sup>(5)</sup>

أما من الناحية العملية التي مارس فيها المجلس التشريعي إدارة الاستجواب خلال دورات انعقاده، فأول حالة يمارس بها المجلس دوره في الاستجواب منذ انتخابه فكان حول تقرير هيئة الرقابة العامة والذي كشف عن العديد من المخالفات الإدارية والقانونية والمالية في أداء مؤسسات ووزارات السلطة، وعلى إثر تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس لدراسة تقرير هيئة الرقابة العامة والذي أكد على نفس ما ورد في تقرير هيئة الرقابة العامة، قام المجلس بدعوة جميع الذين وردت بشأنهم في بلاغات مالية وإدارية أو قانونية إلى المجلس لاستجوابهم. وفقاً لتقرير لجنة المجلس التي شكلها لمراجعة تقرير هيئة الرقابة

1 - القانون الأساسي، المادة (43) الفقرة الثانية.

2 - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (80) الفقرة الأولى.

3 - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (80) الفقرة الثانية.

4 - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (80) الفقرة الثالثة.

5 - النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (80) الفقرتين (5،4).

العامة، فقد تم إرسال (39) خطاب إلى مسؤولية أجهزة ووزارات السلطة، تطالبهم بالمثل أمام اللجنة للاستجواب حول تلك المخالفات الإدارية، المالية، والقانونية.<sup>(1)</sup>

وأكثر الاتهامات التي وجهت حول مخالفات وقضايا الفساد الإداري والمالي كانت لوزارة التخطيط والتعاون الدولي. حيث بلغت مدة استجواب وزير التخطيط والتعاون الدولي ست ساعات وهي أطول مدة على الإطلاق يخضع فيها مسئول تنفيذي للاستجواب من قبل لجنة المجلس، ومن ناحية أخرى فإن المجلس التشريعي لم يشكل أية لجنة استجواب خلال دورة انعقاده الثالثة، ورغم وجود تجاوزات وأنها كانت من قبل مسئولين تنفيذيين وبالتحديد مسئول الأمن الوقائي في الضفة الغربية حول تجاوزات واعتداءات أفراد من جهاز الأمن الوقائي على أعضاء من المجلس التشريعي على أثر اعتصامهم أمام منزل المواطن عماد عوض الله، أحد نشيطي الجناح العسكري لحركة حماس، "كتائب عز الدين القسام" احتجاجاً على الحصار الذي فرضته قوات من الأمن الوقائي في أريحا بتاريخ 15/8/1998م<sup>(2)</sup>. فكان من الطبيعي أن يتخذ المجلس التشريعي قرارات وبتشكيل لجنة استجواب حول هذا الحدث من مسئول الأمن الوقائي في الضفة الغربية "جبريل الرجوب"، إلا أن المجلس لم يفعل ذلك، وكل ما عمله هو تشكيل لجنة للتحقيق، ومخاطبة السلطة التنفيذية بضرورة وقف الرجوب وإحالته للتحقيق، دون أدنى ممارسة لحقه في ممارسة الاستجواب في حق المسئول عن هذا العمل الخطير، فهذا أمر يثير الاستغراب وموقف يبين عدم الجدية مع دور أن تكون عند المجلس التشريعي باعتباره يشكل ركيزة هامة ويجب أن تلعب دوراً هاماً لترسيخ أسس الديمقراطية باعتبارها مؤسسة برلمانية تهدف إلى المحاسبة والرقابة الحثيثة على أعمال السلطة التنفيذية.

وبرغم الإصرار المنكر على الاعتداء على أعضاء من المجلس التشريعي خلال دورة انعقاد المجلس الرابعة، وهذه المرة الاعتداء كان من أفراد من الأجهزة الأمنية بإطلاق النار على أعضاء من المجلس التشريعي، إلا أن المجلس وقف عاجزاً عن الدفاع عن أعضائه فما بال لو كان الاعتداء على المواطنين لكان الموقف أكثر إعجازاً وصمتاً، فلم يشكل أي لجنة للاستجواب لمسئولي المخابرات العامة في أريحا كذلك لاستجوابه حول اعتداء أفراد من قوات المخابرات العامة على النائب عبد الجواد صالح<sup>(3)</sup>. وخاصة أن الدكتور زياد أبو عمرو أكد في قوله حول تلك الحادثة بأن "هذه هي المرة الثالثة تقريباً التي يتعرض فيها النواب للاعتداء ولم تتم معالجتها بطريقة صحيحة. ولم نشهد محاسبة أو عقاب

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي للفلسطينيين، تقييم أداء الدورتين الأولى والثانية، مرجع سبق ذكره، ص 77.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء... الدورة الثالثة، مرجع سبق ذكره، ص 73، 74.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ص 65.

لمرتكبي الاعتداء<sup>(1)</sup>. ولا يختلف الحال خلال دورة الانعقاد الخامسة، فالاعتداءات متكررة من قوات الأمن ضد أعضاء المجلس التشريعي، والصمت ليس له تفسير إلا أن المجلس يعاني من حالة ضعف في مواجهة انتهاكات وتجاوزات وهيمنة السلطة التنفيذية، ويجب أن يوضع لها حل وسريع لكي لا تهدم تلك المؤسسة الهامة وتسيطر على الأمور هيمنة ونفوذ مصالح السلطة التنفيذية.

#### رابعاً: لجان التحقيق البرلمانية:

وهي لجان برلمانية، وتشكل من عدد من أعضاء المجلس التشريعي. وتعتبر لجاناً مؤقتة ينتهي عملها بانقضاء المهمة التي يوكلها المجلس وتختص بتقصي الحقائق حول الموضوع الذي تخول التحقيق فيها. ولم يحدد النظام الداخلي للمجلس مجال هذا التحقيق، لكن يمكن القول انه يشمل القضايا التي تمس المصلحة العامة، ويعتقد وجود خلل فيها من الناحية الإدارية أو المالية أو القانونية ولغرض أن يكون المجلس بممارسة دوره في الرقابة على السلطة التنفيذية تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقرير عن الموضوع يتضمن ما قامت به من أعمال، والنتائج التي توصلت إليها وتوصياتها، والتي تضم مشاريع قرارات. فهذه اللجان لا تملك صلاحية إصدار قرارات في الموضوع.<sup>(2)</sup>

حيث قام المجلس التشريعي خلال دوراته الخمس السابقة بتشكيل لجان تحقيق خاصة لتقصي الحقائق، ممارسة منه لدورة الرقابي والمحاسبي لتجاوزات واعتداءات السلطة التنفيذية المتكررة، فكانت تلك اللجان مشكلة في عدة أمور وأحداث وقعت في عدة مجالات منها، لجنة شكلت للتحقيق في ملابسات حوادث قتل<sup>(3)</sup> مواطنين فلسطينيين من قبل أجهزة أمن فلسطينية ولجنة أخرى تشكلت للتحقيق حول الأغذية الفاسدة والتي تم ضبط وإتلاف ما يعادل 1200 طناً منها خلال عام 1996 وإتلاف أكثر من 514 طناً<sup>(4)</sup> في عام 1997.

1 - د. زياد أبو عمرو، رئيس اللجنة السياسية للمجلس في تصريح خاص نشرته جريدة الأيام بتاريخ 1999/12/20.

2 - أ.د. فتحي الوحيدى، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 482.

3 - كالتي وقعت بتاريخ 1997/6/23م إثر اعتقال المواطن ناصر العبد رضوان من قبل قوات ال17 (أمن الرئاسة) وبعد التحقيق والتحري تبين الاعتقال كان سببه خلاف شخصي بينه وبين مرافق عقيد في قوات ال17. ونتيجة لهذا الاعتقال وجد في حالة إغماء أثناء وجوده في مقر ال17. نقل إلى مستشفى الشفاء. وقد توفي بعدها بتاريخ 1997/6/30م وحسب تقرير الطبيب الشرعي وجدت آثار تعذيب في مناطق مختلفة من الجسم (مزيد من التفاصيل توجد بتقرير المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء... دورتين الأولى والثانية. مرجع سبق ذكره، ص78).

4 - جريدة الحياة الجديدة. العدد الصادر بتاريخ 1997/3/8م.

كما وأنه تم أيضاً تشكيل لجنة التقصي الحقائق حول تقرير هيئة الرقابة العامة. وخالصة القول حول تلك اللجان أنها لم تنته إلى نتائج حقيقية ومن ثم إصدار قرارات صارمة تجاه المخطئ وتقديمه للمحاكمة، فلا نعرف ما هو مصير تلك اللجان فهي تتابع بدون ما تظهر نتائج واضحة للموضوع الذي تم التحقيق فيه. وليس الحالة مختلفاً في اللجان التي تشكلت خلال أعمال المجلس في دورته الثالثة حيث تشكلت ست لجان تحقيق من بينها لجنة تحقيق لمتابعة قضية استشهاد محي الدين الشريف<sup>(1)</sup> الذي استشهد بتاريخ 1998/3/29. فكان الحدث يتطلب تدخلاً على أعلى المستويات وخاصة من المجلس التشريعي باعتباره صاحب اختصاص المراقبة والمحاسبة وكشف الحقائق، ولأن وجوده في هذا المكان أمانة يجب الحفاظ عليها لأنه مسئول أمام من انتخبه ووثق فيه وفي أعضائه، ولدرء الوقوع في فتن وراء جريمة خطيرة. تشكلت اللجنة بتاريخ 14-16/4/1998م وباشرت عملها بعقد اجتماعات مع جهات أمنية ومسؤولين سواء في السلطة الفلسطينية أو من حركة حماس والنتيجة التي توصلت إليها اللجنة من خلال تقريرها هي ضرورة تدعيم آراء الجميع باتفاق وطني يمكن القضاء من أخذ مجراه الطبيعي تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون. وإصدار المجلس قراراً يشكر فيه مجهودات اللجنة ومطالباً السلطة التنفيذية بإحالة القضية للقضاء من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة وكغيرها من لجان سابقة لا يوجد أي مصير لملف القضية ولم يعرف هل التزمت السلطة التنفيذية بقرار المجلس بإحالة القضية إلى القضاء أم لا.<sup>(2)</sup>

كما تشكلت لجان أخرى في أحداث متفرقة والنتيجة لا تختلف كثيراً عن اللجان السابقة.

وهنا يتضح لنا أن المجلس كثف عمله بتشكيل عدة لجان للتحقيق في أمور في غاية الخطورة والأهمية. ولكن كان يشوب تلك اللجان نوع من العمل على تهدئة الأمور وتقديم التقارير لرئاسة المجلس فكانت لجان شكلية هدفها تسكين الأمور التي بدورها يقع على عاتقها متابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بتوصيات اللجان الخاصة التي يشكلها المجلس. هل نفذت وعملت بتلك التوصيات والقرارات، ولكن المجلس نفسه لم يتابع ذلك ولم يكن جاداً في متابعة الأمور حتى نهايتها، لأن القرارات والتوصيات والتقارير كلها ليست فقط للقراءة وللتدوين ضمن إنجازات كتابية ضمن محاضر الجلسات، ولكن يجب أن تتابع عملياً وبكل اهتمام وأن لا يدع مجالاً للتقصير، لأن المجلس نفسه محاسب عن تقصيره في عمله ومهمته.

<sup>1</sup> - " وهو من نشطاء الجناح العسكري لحركة حماس.

<sup>2</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء.. الدورة الثالثة. مرجع سبق ذكره، ص 77.

## خامساً: حجب الثقة:

تؤكد المادة (57) من القانون الأساسي المعدل: "أنه يجوز لعشرة نواب التقدم بطلب لحجب الثقة عن أحد الوزراء أو الحكومة وهكذا نصت المادة 4/80 من النظام الداخلي وتعتبر أداة حجب الثقة من أقوى الأدوات الرقابية التي يمتلكها المجلس في مواجهة الحكومة على الإطلاق وهي قائمة في جوهرها على المحاسبة الجزرية على الأداء الحكومي.

لقد جاء من خلال نص المادة (57) من القانون الأساسي بفقرتها الأولى والثانية على أنه:

1. يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد استجوابهم 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.

ومن خلال متابعة أعمال المجلس التشريعي في دورات انعقاده نلاحظ أن المجلس لم

يمارس دوره الرقابي على السلطة التنفيذية من خلال أداة حجب الثقة، فتلك كانت من أبرز

القضايا المخيبة للآمال خلال تلك الفترة التي شهدت تجاوزات ومخالفات من جانب السلطة

التنفيذية، إضافة إلى تهميش دور المجلس التشريعي متعمدة في ذلك لإضعاف من عزمه

وللهيمنة والسيطرة على زمام الأمور وامتلاك حق التصرف والحكم دون رقيب ومحاسب

على تصرفاتها، ولكن تلك الأداة كانت تطرح من قبل المجلس محاولة منه لتهديد بسيط أو

تحذير بعيد للسلطة التنفيذية وذلك من أجل إجبار السلطة التنفيذية على تغيير سياساتها تجاه

المجلس التشريعي إلا أن المجلس لم يستخدم تلك الأداة الهامة وهذا يثير الدهشة والتساؤلات

الكثيرة ولكن من الممكن تفسير الضعف الواضح لدى أعضاء المجلس، بأنهم ينتمون إلى

تنظيم واحد وهو "حركة فتح" التي تعتبر التنظيم الذي قام بالمفاوضات مع إسرائيل، والذي

يرأس السلطة التنفيذية هو نفسه رئيس "حركة فتح" وغالبية الأعضاء في المجلس التشريعي

من "حركة فتح" وبذلك كان غياب التعددية والحزبية مما أفسد أسس الديمقراطية والحوار

الجاد الذي يهدف للتطوير وبناء أسس وقواعد لدولة تنشأ على حياة ديمقراطية صحيحة،

فوجود أغلبية أعضاء من نفس الحزب أو التنظيم الذي يحكم، فهذا باعتبار أن المشرع

والمنفذ هو شخص واحد مهيمن على تلك الأمور وهذا هو الذي وضح من خلال تجربة

المجلس التشريعي الفلسطيني. الذي حصل على أعذار كثيرة في بداية نشأته إلى أن يصل

إلى خبرة في مجال عمله مع مرور الوقت إلا أنه لم يتقدم نحو الإصلاح وبقي أسير السلطة

التنفيذية. (1)

<sup>1</sup> - أ. د. فتحي الوحيدي المرجع السابق ، ص 479.

والذي يدل على ذلك ما جاء على لسان النائب ناهض الرئيس في جلسة 1999/3/15 حيث قال: "لا أعتقد أن استمرار المجلس على هذا النحو يمكن أن يحقق الإصلاح الديمقراطي المطلوب. فما لم تصدق النوايا على وضع حل لحالات انتهاك القوانين والأصول وما لم نهتم بإجراء الإصلاح الإداري الشامل وما لم نثبت أن هز عصا المساءلة ليس بدوره حركة مسرحية في أوركسترا الديمقراطية، فإن ما تبقى من وقت المجلس سيمضي دون جدوى".<sup>(1)</sup>

وفي مناسبة أخرى وبجلسة 1998/10/22 تحدث متسائلاً عن مصير المجلس ووظيفته واصفاً أعضاء المجلس بأنهم عبارة عن آلة تختتم القرارات الحكومية الجاهزة والجائزة وآلة للتبرير؟ وديكوراً أمام العالم، كما ووصف الحكومة بأسلوب المتسائل بأنها حكومة تدبير وإدارة أم حكومة (تلبس طواقي). وإن ما سمعناه الآن واضح في أنه لا إصلاح، وطلب في آخر مداخلته بأن يضم صوته إلى أصوات الزملاء الذين طالبوا بحجب الثقة عن الحكومة.<sup>(2)</sup>

فأداة حجب الثقة لم تستخدم طيلة الفترة الماضية منذ بداية عمل المجلس التشريعي في مارس 1996 وحتى انتهاء أعمال الدورة الخامسة في مارس 2001. ولكن ما حدث في الوقت اللاحق لتلك الفترة، هو أن المجلس ورئيس السلطة الفلسطينية قد انتهت ولايتهم وأصبح وجودهم غير شرعي منذ أيار 1999. وتم افتتاح أعمال الدورة السادسة للمجلس التشريعي، وتم تقديم المجلس الوزاري للتصويت على منحه الثقة أمام المجلس التشريعي وذلك بتاريخ 2002/9/11، وبعد المداولات والنقاش الحاد الذي ساد اجتماعات المجلس، تم التصويت من قبل أعضاء المجلس التشريعي ولأول مرة في تاريخه بحجب الثقة عن الحكومة الفلسطينية.

ونتيجة لذلك التصويت الذي صدر بأغلبية أعضاء المجلس التشريعي، تم حل الحكومة الفلسطينية، وأصدر رئيس السلطة الفلسطينية على أثر حل الحكومة قراراً بتشكيل حكومة جديدة تخدم المرحلة القادمة، حتى يحين موعد الانتخابات الفلسطينية القادمة والتي تقرر موعدها بموجب مرسوم صدر عن رئيس السلطة بتاريخ 2002/9/11 يقرر فيه موعد الانتخابات القادمة هو يوم 20/يناير/2003.

فتلك الحالة الوحيدة التي مارس فيها المجلس التشريعي أداة حجب الثقة.

<sup>1</sup> - ناهض الرئيس، ألف عدو خارج البيت، تجربة نائب فلسطيني في زمن الاختلاطات، ص75.

<sup>2</sup> - المرجع السابق. ص74.

## المبحث الثالث الوظيفة المالية

### ❖ 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 البرلمانات على فرض ضرائب على الشعب، ومع تطور حركة 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 المجلس 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>(1)</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

<sup>1</sup> - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت- لبنان، 1969، ص 921.



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>(1)</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:

#### \* البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة:

تعتبر مناقشة البيان الوزاري، وإقراره، ومنح الثقة للحكومة على أساسه، شكلاً 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، وتشترط المادة، أيضاً، على الرئيس أن يقدم بديلاً في موعد أقصاه أسبوعين للوزير الذي لم ينل الأغلبية من أعضاء المجلس، أو حجبت عنه الثقة، كما يشترط القانون، أيضاً، 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>(2)</sup>

<sup>1</sup> - د. محمد عبد العزيز نصر، في النظريات والنظم السياسية، مصدر سابق، ص 539-542.

<sup>2</sup> - القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، مصدر سابق.

وقد منح المجلس منذ تنصيبه الثقة مرتين للحكومة الفلسطينية، ففي المرة الأولى منح الثقة للحكومة الفلسطينية الثانية في حزيران 1996 خلال 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 ننتياهو للسلطة في إسرائيل ودخول عملية السلام في أزمة عميقة، تمثلت بفرض الإغلاق الشامل على المناطق الفلسطينية، ورفض الحكومة الجديدة إعادة الانتشار في الخليل، وعد 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 30/7/1997، 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 لعام 1996 لنيل الثقة عن 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 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 أخفق 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.

#### \* إقرار الموازنة العامة:

يشكل نقاش وإقرار الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الوسائل الرقابية بيد المجلس 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،<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup>:

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

<sup>1</sup> - أقر المجلس مشروع القانون بالقراءة الثانية بتاريخ 14/4/1998، وصادق الرئيس عليه بتاريخ

20/4/1998، ودخل حيز التنفيذ بتاريخ 3/8/1998 بعد إصداره بالجريدة الرسمية.

<sup>2</sup> - المادة نفسها أقرت في قانون الموازنة العامة والمالية تحت رقم (3).

- أقصاها شهر من تاريخ تقديمه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضات 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 أنه إذا لم يتيسر إقرار الموازنة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1/12، لكل شهر من موازنة السنة المالية، في حين أن 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 الموازونات، 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. أن إقرار الموازونات كان يتم، أيضاً، بشكل متأخر أشهراً عدة عن بداية السنة المالية، فموازنة العام 1997 أقرت في 27/5/1997، وموازنة العام 1998 أقرت 19/6/1998، وموازنة العام 1999 أقرت في 12/8/1999.

هذا الإقرار المتأخر أشهراً عدة عن فترة الشهور الثلاثة التي يبيحها القانون والصرف على قاعدة 1/12 ليس بسبب عامل الوقت المتصل بتأخير تقديمها للمجلس فحسب، وإنما

بسبب ممانعة 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 تواصلت الصبر أشهراً عدة وبشكل مخالف لقانون وقواعد الصرف 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>(1)</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، وغالباً ما تنتهي الأمور بصيغة ما، يصوت المجلس بموجبها على الموازنة مع وعد الأخذ بملاحظاته لاحقاً.

3. وجود قضايا تتصل بمضمون توصيات اللجنة المالية للمجلس، وقد تكررت مع جميع مشاريع القوانين التي ناقشها وأقرها 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 ممانعة 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 لعام 1999، على الرغم من مكامن الخلل التي

---

<sup>1</sup> - قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، مجموعة القوانين 1996/2000، إصدار الدائرة الإعلامية للمجلس التشريعي، لعام 2000، ص 141.

تعتريه، والتخلي عن قراراته التفصيلية ذات العلاقة، وقبوله بسياسة المماثلة التي تتبعها السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

كما أن إقرار موازنة العام 2000، على الرغم من عدم تنفيذ السلطة التنفيذية لتوصيات اللجنة المالية للمجلس، وعدم حسم مسألة العجز المالي المتركمة 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).

4. إن المجلس لم يستخدم أدواته المحاسبية لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقيدها، بل اكتفى في أحسن الأحوال بالتهديد باستخدام حجب الثقة عن وزير المالية، أو بالتلويح أحياناً باستخدام هذا الحق عند مماطلة 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، وتنفيس 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 سنها، 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>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (24)، ديسمبر 2000، ص 41، مصدر سابق.

<sup>2</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات رقم (24)، مصدر سابق، ص 49.

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، وتحميله 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>(1)</sup> السبب الذي دفع رئيس اللجنة د. عزمي الشعيبي للاستقالة من رئاسة لجنة الموازنة كما أشرنا سابقاً، ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد، فقد استند المجلس عند إقراره موازنة للعام 2000 ( وفي قراره رقم 4/59/429 على موافقة 25 عضواً حضروا الجلسة)،<sup>(2)</sup> ووفقاً للمادة (18) من النظام الداخلي للمجلس، والتي تؤكد أنه يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية 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.

#### \* التقارير الدورية:

تؤكد التقاليد البرلمانية المتعارف عليها لدى جميع برلمانات العالم أنه 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). 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).<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - جريدة الأيام، بتاريخ 1999/11/15.

<sup>2</sup> - جملة المجلس التشريعي، العدد الأول، العام 2000، السنة الخامسة، ص 11-13.

<sup>3</sup> - قانون الموازنة العامة والشؤون المالية، مصدر سابق.

كما أن المجلس يتحمل مسؤولية مباشرة في هذا الشأن، لأنه لم يتخذ الإجراءات الكفيلة بحمل وزير المالية والحكومة على تقديم التقارير الدورية عن إجراءات الصرف وفقاً للقانون، كما أن وجود بعض التعقيدات القانونية المتعلقة في تنفيذ المادة رقم (8) من القانون نفسه حول دور (ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقديم التقرير السنوي الشامل للرئيس وللمجلس التشريعي، والذي يتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها).<sup>(1)</sup> هذه التعقيدات تتصل بوجود (هيئة الرقابة العامة)<sup>(2)</sup>، التي تتولى القيام بهذه المهمة لحين تشكيل ديوان الرقابة المالية والإدارية، الوارد في المادة رقم (87)<sup>(3)</sup> 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 أبان الدورة الثانية للمجلس والذي يغطي الدورة الأولى، وقد تعامل المجلس حينها مع التقرير بالجدية 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 للمجلس، تشكلت لجنة استماع إلى الوزارات والمؤولين 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

<sup>1</sup> - المصدر السابق نفسه.

<sup>2</sup> - 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.

<sup>3</sup> - 1- ينشأ بقانون ديوان الرقابة 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.



بإعطاء هيئة الرقابة العامة الصلاحيات الكاملة للقيام بإصلاح إداري تنظيمي شامل، وتنفيذي ما ورد من توصيات في تقريرها<sup>(1)</sup>.

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>(2)</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.

### \* 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 والصراف، 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 عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء المسنة 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 المسئولة عن تدقيق حسابات الموازنة)<sup>(3)</sup>، وعليه، فإن المجلس لم يقم بإقراره، 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.

<sup>1</sup> - التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي حول تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، ص 55-59.

<sup>2</sup> - نص القرار المذكور، قرارات المجلس التشريعي، مصدر سابق، ص 180.

<sup>3</sup> - الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، التقرير السنوي الخامس، مصدر سابق ص 54.

**نخلص إلى القول أن** أنشاء أول مجلس تشريعي فلسطيني عام 1996 بإدارة فلسطينية وعلى أرض فلسطين يعتبر حدثاً تاريخياً بعد غياب دام أكثر من ثلاثة عقود من الإنكار وإن كان المجلس أحد منتجات العملية السياسية في مدريد واتفاقية أوسلو، وقد تضمنت اعترافاً من الحكومة الإسرائيلية بحق الشعب الفلسطيني بالتمتع بمؤسسات الدولة على المستوى الوطني، حيث تميزت الانتخابات بمشاركة شعبية جارفة بنسبة (97%) وبنزاهة وديمقراطية شهد لها العالم وأشارت سيطرة حركة فتح على معظم المقاعد (71) مقعد.

وقد ارتكزت هذه الانتخابات على قانون رقم 13 لسنة 1995 الذي اعتمد على نظام الأغلبية النسبية. ومن حيث الشكل فإنه يعتبر قانوناً انتخابياً كلاسيكياً يؤدي إلى عملية انتخابية نزيهة ولكنه لا ينتج نظاماً ديمقراطياً يقوم على التعددية السياسية والفكرية. حيث نجح المجلس في إقامة البناء المؤسسي الأول له كمرتكز تنظيمي هام وضروري ولكن تجربته الإدارية اتسمت بضعف واضح وجلي بعدم تبني إطار مؤسسي وإداري له خصوصية العمل البرلماني وعدم وضوح الصلاحيات وتضاربها بين الإدارات والوحدات داخل المجلس وبين السلطات الأخرى، وغياب وحدات إدارية مساندة في هيكلية المجلس وتنظيم علاقاته مع هذه السلطات، وغياب لائحة تنظيمية لعمل الوحدات الإدارية. والازدواجية في العمل بين العديد من الوحدات والدوائر حيث يسجل للمجلس بتشكيلته للجان دائمة نجحت في العديد من الأعمال من تقديم التقارير والمذكرات إلي المجلس حول قضايا عامة أو نشاطات السلطة التنفيذية أو احد أجهزتها ومؤسساتها إضافة إلي تشكيل لجان مؤقتة للبحث والتدقيق ولتقصي حقائق إلا أن هذه التجربة شابها القصور والضعف والإخفاق في تشكيل اللجان في موعدها المحدد وعدم التزام اللجان بتقديم تقاريرها في مواعيدها وعضوية عدد من النواب في عدد من اللجان دون مبرر وتغييب النواب عن حضور اجتماعات اللجان وتركيز اللجان على شكاوى الجمهور على حساب العمل البرلماني وعدم وجود خطط عمل واضحة للجان والتداخل في الاختصاصات، وعدم تحديد اختصاصات اللجان ومهامها.

على الرغم من قيام المجلس بجهد وطني وحقيقي علي صعيد إقرار آليات وإجراءات برلمانية عصرية لسن القوانين والتشريعات وبعد جهد كبير وبدل أعضائه جهوداً كبيرة تم إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثالثة بغض النظر عن الانتقادات التي وجهت إلى بعض البنود التي يتضمنها القانون، فإن صياغة قانون أساسي يعمل بمثابة دستور يعتبر إنجازاً من الإنجازات التي تثمن للمجلس، بغض الطرف عن إخفاق المجلس في إعطاء الأولوية للجانب النوعي من قوانين وقرارات التي أصدرها بقلّة عدد القوانين والقرارات التي أصدرها ذات العلاقة بالقضايا الاجتماعية والشؤون الأمنية والداخلية والحكم المحلي والحريات العامة بحيث يفتقد المجلس لنظام يحدد وينفذ ويراقب السياسة العامة للسلطة الفلسطينية وعدم وجود نظام عقوبات فعال وهذا الإخفاق ناتج عن هيمنة السلطة التنفيذية علي السلطة التشريعية وعدم استخدام المجلس الأدوات التي اقرها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، الذي يجبر السلطة التنفيذية علي الانصياع لقرارات المجلس التشريعي بقوة القانون.

وعلى الرغم من أن المجلس كان يمتلك القدرة علي حجب الثقة عن الحكومة كوسيلة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة فإنه عزف عن استخدامها لعدم القدرة علي جمع نصاب قانوني من أعضاء المجلس بحجب الثقة عن الحكومة أو الحكومات المتعددة .

## الباب الثالث

### المجلس التشريعي في ظل انتخابات سنة 2006م

وينقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول : تكوين المجلس التشريعي .

الفصل الثاني : وظائف المجلس التشريعي .

## تمهيد

### أولاً/ السياق السياسي قبل إجراء الانتخابات التشريعية الثانية 2006:

#### ☒ النظام السياسي:

بينما تشكل في إطار منظمة التحرير الفلسطينية نظام سياسي يقوم على الشرعية الثورية والمحاصصة الفصائلية احتلت حركة فتح موقع القيادة المهيمنة. وبعد تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور في الأراضي الفلسطينية، كان هناك فرصة كبيرة وجديّة لإعادة بناء نظام سياسي على الأرض الفلسطينية وبتفاعل وثيق وجدي مع المجتمع الفلسطيني، إلا أن النخبة السياسية المهيمنة على القرار الفلسطيني بسبب طبيعتها التطبيقية والفكرية المحافظة عملت على إعادة إنتاج نفس النظام السابق لكن بصيغ مستجدة، في إطار محافظتها وتفردتها واحتكارها للموارد والقرارات مستثنية إلى حد كبير الجميع. فقد شكلت السلطة الفلسطينية بمؤسساتها التعاطف الشعبي الجارف التي حظيت بها، تهديداً جدياً لحركة حماس، التي قاطعت الانتخابات الرئاسية والتشريعية عام 1996 من منظور ديني (تحریم المشاركة) ومؤكدة على لا شرعية السلطة من ناحية، والاستمرار في نهج المقاومة من ناحية ثانية، متبعة إستراتيجية المواجهة المسلحة مع الاحتلال من جانب، والمواجهة السياسية وإحراج السلطة من جانب آخر وهو ما شكل إجراءً متوصلاً للسلطة الوطنية الفلسطينية وقيادتها.<sup>(1)</sup>

من المهم التأكيد على أن مسألة دمج حركة حماس في النظام السياسي الفلسطيني لم تكن غائبة عن الأجندة الفلسطينية ما قبل أوسلو، إذ كانت قد فشلت الاتصالات الدولية والتي تمت مع دول عربية متعددة، بسبب مطالبة حركة حماس بتغيير استراتيجية المنظمة ورغبتها في الحصول على 40% من مقاعد المجلس الوطني الفلسطيني. أو لربما كانت تفضل العمل خارج منظمة التحرير والتنافس معها على جبهة التمثيل الفلسطيني، أو لربما لأن قيادة المنظمة لا ترغب حقاً بدخول شريك قوي منافس، واللافت أيضاً أن مسألة دمج حركة حماس في النظام السياسي المشكل بعد أوسلو لم يكن ممكناً فهناك التناقض الواضح بين برنامج السلطة الوطنية الملتزم بالعملية السلمية وبين حركة حماس المتمسك بخيار المقاومة ظاهرياً.

<sup>1</sup> - د. يوسف صافي : تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني (1996-2008)، مركز هدف لحقوق الإنسان، يوليو 2008، ص

أما الأهم فيتمثل في عدم رغبة حركة حماس الدخول في النظام السياسي من موقع ضعيف لا يتيح لها إمكانية تعديل بنية النظام وبرنامجه ولا يتوفر لها نصيباً تعتقد أنها تستحقه في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.<sup>(1)</sup>

☒ **تطورات سياسية:** لقد شكلت السنوات العشر من ولاية المجلس التشريعي الأول مجالاً خصباً لتطورات سياسية غاية في الأهمية، حيث جرت في نهر السياسة الفلسطينية مياه كثيرة ومتغيرة، تركت بصماتها على طبيعة النظام السياسي بل وعلى العملية التشريعية الثانية ونتائجها، والتي من أبرزها:

▪ **انتفاضة الأقصى:** في ظل غياب الأفق السياسي بسبب عدم التزام الحكومة الإسرائيلية بالتزاماتها حسب اتفاق أوسلو وطابا التي وقعتها مع منظمة التحرير الفلسطينية، وفي ظل انسداد الأفق التفاوضي والحل السياسي إثر فشل مفاوضات كامب ديفيد بعد رفض الرئيس الراحل ياسر عرفات الاستجابة للمطالب الإسرائيلية والأمريكية، وبعد ست سنوات من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية اندلعت انتفاضة الأقصى والتي جاءت سلمية كسابقتها الانتفاضة الأولى، ولكنها سرعان ما تحولت بفعل وحشية القمع الإسرائيلي التي مارسها حكومة باراك إلى انتفاضة مسلحة داخل الأراضي المحتلة وداخل الخط الأخضر، جاء الرد الإسرائيلي أكثر قمعاً وعنفاً عبر تكثيف أعمال الاغتيالات للقادة الميدانيين للانتفاضة في الضفة الغربية وقطاع غزة، بل وعبر الاغتيال السياسي حين اغتالت الشهيد جمال منصور وجمال سليم من نابلس، والشهيد أبو على مصطفى الأمين العام للجبهة الشعبية، ثم اغتيال الشهيد إسماعيل أبو شنب وإبراهيم المقادمة والشيخ أحمد ياسين وعبد العزيز الرنتيسي من قادة حركة حماس، الأمر الذي أشعل الغضب الجماهيري وولد التفافاً واسعاً حول حركة حماس.<sup>(2)</sup>

وقد أثبت الواقع الميداني أن الانتفاضة الثانية قد خلقت مناخاً عزز التفاهم بين الفصائل السياسية على الساحة الفلسطينية والذي أسهم الرد الإسرائيلي العنيف ضد الانتفاضة في مزيد من التقارب بين الأطراف المتنافسة، وتبني خطاب مشترك امتزجت فيه التعبيرات الوطنية بالدينية، وفي الوقت التي أنهكت فيه السلطة الفلسطينية بعد أن وصل مشروعها التفاوضي طريقاً مسدوداً من ناحية واستهدافها المباشر وغير المسبوق من قبل الاحتلال من ناحية أخرى وبعد كل مظاهر الفساد وسوء الإدارة التي استشرت فيها من ناحية ثالثة وعدم

<sup>1</sup> - تيسير محيسن: السياق السياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني الثاني: قراءة تحليلية من منظور تحولات النظام السياسي ورهانات الأطراف السياسية، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل بعنوان تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية، ص 107، مركز هدف لحقوق الإنسان 2008/7/12.

<sup>2</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): "الأداء البرلماني"، تقرير تجميعي، الإصدار 9، آذار

قدرتها على مواصلة الحكم فقد تعززت شعبية حركة حماس وبدت راغبة في المشاركة في النظام السياسي بالحصول على دور أكبر فيه لكل قيادتها تمهلت في اتخاذ خطوات عملية باتجاه دخولها النظام، لرغبتها في تحقيق ذلك بطريق تضمن لها قوتها وتحفظ كرامتها وبحصولها على ضمانات والأهم لخشيتها من أن تكون قيادة السلطة تسعى إلى احتوائها والسيطرة عليها عبر إدماجها بالنظام السياسي.<sup>(1)</sup>

وفي تطور سياسي لافت، وتحت ذريعة مكافحة الإرهاب الفلسطيني كما كانت تطلق عليه، قامت إسرائيل بنقطة أوصال القطاع بالتوازي مع الاجتياح الكبير للمدن الفلسطينية في الضفة الغربية في آذار 2002 تحت اسم عملية السور الواقية حيث أعادت احتلال الضفة الغربية بالكامل كما قامت بفرض حصار سياسي واقتصادي، ومالي على السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى رأسها الرئيس الراحل ياسر عرفات، الذي بقى محاصراً في المقاطعة، ولم يغادرها حتى خروجه الأخير بالطائرة إلى فرنسا في نوفمبر عام 2004. لقد جاءت العملية الإسرائيلية في إطار ممنهج للقول للعالم بعدم وجود شريك فلسطيني للسلام، وبالتالي التنصل من استحقاقات عملية السلام والتخلص من عبء اتفاقات أوسلو وطابا مع منظمة التحرير الفلسطينية ولتتميش دور السلطة الوطنية الفلسطينية على كل المستويات العالمية والعربية والمحلية وتحديداً في نظر الشعب الفلسطيني وقواه وفصائله السياسية، ولمعاقبة رئيس السلطة الرئيس الراحل ياسر عرفات الذي رفض تقديم التنازلات المطلوبة إسرائيلياً وأمريكياً في كامب ديفيد، أو لربما لشيء في نفس يعقوب؟؟؟<sup>(2)</sup>

■ إخفاقات السلطة الوطنية الفلسطينية و بروز حركة حماس: رغم الإنجازات الكبيرة التي حققتها السلطة الفلسطينية خلال السنوات العشر من عمرها؛ فقد برز تدمير شعبي وفصائلي بسبب أدائها في مجالات التناقض والمفاوضات التي لم تحقق أي تقدم سياسي بل على العكس تراجعت الأمور وازدادت سوءاً بعد عملية السور الواقية التي قضت على اتفاقات أوسلو وطابا بالضربة القاضية كما أن وعود السلطة بتحسين الوضع الاقتصادي قد تحطمت. فالأراضي الفلسطينية لم تتحول إلى سنغافورة بل ساد الفقر والبطالة وانخفض مستوى المعيشة بشكل غير مسبوق واستشرت مظاهر الفساد وسادت حالة الفوضى في ظل غياب سيادة القانون مثل الاغتيالات والتصفيات في صفوف رموز وقادة أجهزة أمنية مثل العقيد راجح أبو لحية واللواء موسى عرفات

<sup>1</sup> - تيسير محيسن: مرجع سابق، ص 183، 2008.

<sup>2</sup> - د. يوسف صافي: مرجع سبق ذكره، ص 109.

وحالات الاختطاف رغم وجود أجهزة أمنية متعددة قد تكون مشاركة فيها أو عاجزة عن مواجهتها. (1)

اللافت خلال هذه الفترة أن المعارضة، وتحديداً حركة حماس استثمرت هذا الواقع القائم من حيث إخفاق السلطة الوطنية الفلسطينية والتذمر الشعبي الحاصل من أدائها لتعزيز صورتها وقوتها على الساحة الفلسطينية. فمن جانب كانت تسلط الضوء على إخفاقات السلطة، ومن جانب آخر عملت على تعزيز وتقوية مؤسساتها الاجتماعية والتعليمية والعسكرية لتصل إلى أكبر عدد ممكن من المستفيدين، كل ذلك بالتوازي مع تصعيد عملياتها العسكرية الذي حقق لها امتداداً شعبياً واسعاً وخلق لديها الشعور بالقوة والقدرة على المنافسة والتمسك بمطلب 40% من أعضاء المجلس الوطني كشرط للدخول في منظمة التحرير الفلسطينية.

▪ **التعديل الدستوري المفروض:** رغم الحصار الشديد سياسياً واقتصادياً ومالياً الذي تعرضت له السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى رأسها الرئيس الراحل ياسر عرفات فإن الرئيس لم يسلم من ضغوط كبيرة أمريكية وأوروبية وعربية ومحلية مورست عليه من أجل تعديل القانون الأساسي 2002 ليتضمن استحداث منصب رئيس وزراء واستجابة لهذه الضغوط الهائلة قام الرئيس بالمصادقة على القانون الأساسي المعدل 2003 والذي جاءت المادة 63 منه لتؤكد على أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الإدارة التنفيذية العليا التي تضطلع بمسئولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا بالرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاصات مجلس الوزراء"<sup>(2)</sup> مع رفضنا لمنطق الابتزاز والضغوط التي مورست على قيادة الشعب الفلسطيني، وإدراكنا لأهداف هذه الضغوط الهائلة التي مورست على الرئيس الراحل ياسر عرفات، والتي لم يقصد بها مصالح الشعب الفلسطيني، علماً بأن استحداث منصب رئيس وزراء في النظام السياسي يعد مؤشراً إيجابياً على طريق تصويب مسار النظام السياسي من حيث توزيع الصلاحيات وعدم استئثار جهة واحدة في صناعة القرار الفلسطيني، خصوصاً أن القانون الأساسي المعدل قد منح رئيس الحكومة صلاحيات كانت

<sup>1</sup> - د. يوسف صافي: تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2008، مركز هدف لحقوق الإنسان، يوليو 2008، ص

109.

<sup>2</sup> - الوقائع الفلسطينية: العدد الممتاز، 2003/3/19.



بالأصل في يد رئيس السلطة، ولقد أثبتت التجربة الميدانية أن اقتسام الصلاحيات بين رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء حسب ما ورد في القانون الأساسي المعدل 2003 لم يكن سوى ازدواجية وتنازع على الصلاحيات وهو ما حصل تماماً عندما اضطر أول رئيس وزراء حينها (الرئيس الحالي محمود عباس) لتقديم استقالته، فقد تم استحداث مؤسسه رئاسة الوزراء وتم أول حراك جوهري في بنية النظام السياسي الفلسطيني.<sup>(1)</sup>

■ **وفاة الرئيس ياسر عرفات (رحيل القيادة التاريخية):** إن التطور السياسي على الساحة الفلسطينية تمثل في رحيل الرئيس الراحل ياسر عرفات في نهاية 2004 رمز الشعب الفلسطيني. ومع رحيل القائد التاريخي للشعب الفلسطيني، وغياب الكاريزما صاحبة التأثير الكبير على صناعة القرار الفلسطيني والوحدة الوطنية الفلسطينية، فقد انفتحت الأبواب على مصراعها لرياح التغيير وحدثت التطورات المتلاحقة حيث خسر كل المرهنيين على حدوث صراع فلسطيني داخلي فيما يخص انتقال السلطة، وعندما أثبت الشعب الفلسطيني إدراكه ووعيه حين نجح في عملية نقل السلطة بشكل سلمي، وعبر انتخاب الرئيس الحالي محمود عباس، رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والذي أصبح رأس مرجعية السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال ترؤسه للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وما تلاه من تنصيب "روحي فتوح" رئيس المجلس التشريعي كرئيس مؤقت للسلطة ولمدة 60 يوماً حتى تجري انتخابات رئاسية جديدة تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي. وفي تطور غير مسبوق في إطار الانتقال السلمي للسلطة وهي إطار التنافس على رئاسة السلطة فقد ترشح للانتخابات الرئاسية خمسة أشخاص إضافة إلى الرئيس الحالي محمود عباس حيث فاز الرئيس محمود عباس برئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال انتخابات ديمقراطية حرة ونزيهة شهد العالم بنزاهتها وشفافيتها. حيث إن النظام السياسي أصبح أكثر انفتاحاً، إذ للمرة الأولى تشهد ساحتنا الفلسطينية هذا العدد من الأشخاص يترشح لمنصب الرئاسة .

لقد خلقت وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات واختيار الرئيس محمود عباس لرئاسة المنظمة، ومن ثم انتخابه لاحقاً لرئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية أوائل 2005 ظرفاً جديدة حيث باشر النظام إعادة هيكلة ذاته بشكل تدريجي من خلال إجراء الانتخابات المحلية على مراحل والتي لم تجر منذ عام 1976، وحين تم تمكين المجلس من ممارسة صلاحياته ومهامه بعيداً عن منطق التهميش والتجاهل من قبل

<sup>1</sup> - د. يوسف صافي : مرجع سابق ، ص 110 .

السلطة التنفيذية، الأمر الذي أعاد للمجلس جزءاً من هيئته التي فقدتها في السنوات الماضية. ومن جانب آخر فقد تحول الإسرائيليون من وضعية (لا جود شريك في المفاوضات) في عهد الرئيس ياسر عرفات، إلى توقع بالشراكة في عهد الرئيس محمود عباس (أبو مازن)، وترك الأمر للمجرى العملي ليؤكد ذلك.<sup>(1)</sup>

المهم أن الظروف الجديدة قد خلقت أرضية تؤسس لمزيد من التقارب، خصوصاً لأن فرضية الرئيس محمود عباس (أبو مازن) تقوم على قاعدة أن تحقيق برنامجها السياسي يتطلب بالضرورة التعاون مع حركة حماس، حيث عرض عليها المشاركة في السلطة والاندماج في مؤسساتها، حيث كان يراهن على واحد من أمرين: أما انصياح حماس إلى منطق السلطة مقابل حصولها على مظلة شرعية تحميها من عنف الإسرائيليين وملاحقة الإدارة الأمريكية في حربها ضد الإرهاب، وإما توفير المبررات اللازمة لاتخاذ إجراءات رادعة ضد الحركة.<sup>(2)</sup>

### ثانياً/ انتخابات المجلس التشريعي 2006 :

منذ أن أقر الرئيس الراحل ياسر عرفات بمرسوم رئاسي قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) ديسمبر لعام 1995 أثار جدلاً ونقاشاً ساخناً في الأوساط السياسية والاجتماعية الفلسطينية. حول طبيعة القانون ومضمونه الذي جاء في الواقع كلاسيكياً، إلا أنه جعل بعض المواصفات الخاصة المتصلة بالمرحلة الانتقالية بالمعنى السياسي وكونه قانوناً أعد وصمم ليخدم لمرة واحدة، وليخرج مجلساً بتركيبية ولون سياسي معين، فإن الآمال كانت معلقة على تغييره بعدما ثبت بالتجربة العملية بعد إجراء الانتخابات، وتجربة المجلس التشريعي الملموسة النواقص والثغرات التي اعترت جوانبه والتي جرى التحذير منها في حينها.

فكان لزاماً وضرورياً تغيير قانون الانتخابات السابق، من أجل التنمية السياسية في المجتمع الفلسطيني، والتأكيد على أنه لا ديمقراطية بدون تعددية سياسية وبرلمانية، وأن القانون السابق رقم (13) لا ينتج برلماناً تعددياً بل تعكس التوازنات المنطقية والعائلية في المجتمع الفلسطيني.

ومع تبني نظام الانتخابات المختلط الذي يجمع بين التصويت الفردي (الأغلبية) والتمثيل النسبي، وذلك من أجل ضمان تمثيل عريض للقوى والأحزاب السياسية وتكرس

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما) "الأداء البرلماني" تقرير تجميعي، الإصدار 9، آذار 2007 ص29.

<sup>2</sup> - تيسير محيسن: مرجع سابق 2008.

التعددية والتنمية السياسية، والتقليل من الأصوات المهدورة التي وصلت إلى أكثر من 60% خلال الانتخابات السابقة 1996.

فكان ضرورياً تغيير قانون الانتخابات الفلسطيني من أجل تعزيز التنمية السياسية في المجتمع الفلسطيني، وإيجاد نظام سياسي مستقر يحظى بشريحة داخلية. وكان من المفترض إجراء تلك الانتخابات في مطلع عام 2000، ولكنها تعطلت بسبب اندلاع انتفاضة الأقصى وممارسات الاحتلال الإسرائيلي. وتم الاتفاق في إعلان القاهرة بتاريخ 17 آذار/ مارس 2005، بين كافة الفصائل الفلسطينية، وبحضور رئيس السلطة الفلسطينية على إجراء الانتخابات التشريعية في تموز/ يوليو من العام نفسه. إلا أن الانتخابات تأجلت حتى كانون ثاني/ يناير 2006. وجرت الانتخابات في ظل رفض إسرائيل، والولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي مشاركة حركة حماس فيها، وتهديداتهم بقطع المعونات المالية عن الشعب الفلسطيني في حال فوز حماس واشترائها أو تشكيلها للحكومة الفلسطينية القادمة.<sup>(1)</sup>

إلا أن الانتخابات اكتسبت أهمية كبيرة على الصعيدين الوطني والدولي، وذلك بسبب الظروف والعوامل التي أجريت فيها الانتخابات والنتائج التي تمخضت عنها. وشكلت تلك النتائج عنصراً مفاجئاً أثار ردود فعل قوية ومتباينة ما بين مرحب ورافض ومتحفظ، وأضفت تلك الردود أهمية إضافية للانتخابات وما آلت إليها من نتائج. ويمكن تلخيص الأسباب التي جعلت لهذه الانتخابات أهمية خاصة بالنقاط التالية:<sup>(2)</sup>

أولاً: تعتبر تلك الانتخابات الأولى التي تمت بمشاركة جميع القوى والفصائل الفلسطينية الوطنية والإسلامية من أقصى اليمين إلى أقصى اليسار، مما أضفى عليها جواً شديداً من المنافسة الحزبية والفصائلية والتعددية السياسية، فقد تنافست على هذه الانتخابات إحدى عشرة قائمة حزبية بالإضافة إلى العديد من المرشحين المستقلين وقد عكس هذا درجة عالية من المشاركة السياسية تمثلت في كثرة الأحزاب والمرشحين، وتأتي هذه التعددية في الانتخابات بعكس الانتخابات الأولى عام 1996 التي اقتصرَت المشاركة فيها على حركة فتح والفصائل المتحالفة معها دون مشاركة حركتي الجهاد وحماس والجهتين الشعبيتين والديمقراطية.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - موقع المجلس التشريعي الفلسطيني.

<sup>2</sup> - حيدر عبد الشافي، مجلة الدراسات الفلسطينية، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد 40، خريف 1999.

<sup>3</sup> - محمد يوسف علوان، حقوق الإنسان في ضوء القوانين والمواثيق الدولية، الكويت، جامعة الكويت، الطبعة الأولى،

1989، ص 25.

وشكلت هذه التعددية تحدياً واضحاً أمام جميع القوى السياسية، فكان لا بد لها أن تثبت جدارتها أمام الناخبين وتكتسب ثقتهم بما تطرحه من رؤى ومواقف مختلفة، الأمر الذي ولد تنافساً شديداً بين هذه القوى وعمل على تدعيم المشاركة السياسية وجذب اهتمام المواطنين بالحدث.

**ثانياً:** اعتبرت الانتخابات نقلة نوعية وانقلاباً واضحاً في طبيعة النظام السياسي الفلسطيني الذي اعتمد ولفترات طويلة من الزمن على نظام " الكوتا " (المحاصصة الفصائلية)، أو نظام الزعيم التاريخي، أو نظام الشرعية الثورية في امتلاك الشرعية السياسية والتمثيل السياسي للشعب الفلسطيني، إذ تحول النظام السياسي الفلسطيني في هذه الانتخابات إلى نظام يقوم على أساس المشاركة الشعبية ، التي تستمد فيه الشرعية السياسية من الشرعية التمثيلية والانتخابية بالاحتكام والرجوع إلى صناديق الاقتراع.<sup>(1)</sup>

**ثالثاً:** شاركت في الانتخابات جميع القوى السياسية الفلسطينية الوطنية والإسلامية (باستثناء حركة الجهاد الإسلامي) وأعطت الانتخابات الفرصة لجميع القوى الفلسطينية لمعرفة حجمها وأهليتها لقيادة الشعب الفلسطيني عبر كسب الشرعية الشعبية بواسطة صناديق الاقتراع . واستفتاء على البرامج السياسية المختلفة للقوى السياسية ومعرفة مدى انسجامها مع التوجهات والمطالب الشعبية وكذلك فإن مشاركة جميع القوى في الانتخابات يعتبر اختباراً لمعرفة مدى القوة والتأييد التي تحظى به هذه القوى بين الجماهير، ومعرفة وزنها وثقلها السياسي الحقيقي بينهم.<sup>(2)</sup>

**رابعاً:** أكدت الانتخابات أنها جاءت تلبية لمطالب شعبية في إجرائها، على أمل إنهاء حالة الفساد والتردي الأمني والاقتصادي الذي كان المواطن ضحيته الأولى، فكانت هذه الانتخابات بارقة أمل في إيجاد حكومة مؤهلة تكون قادرة على إنهاء معاناة المواطنين وتستمد سلطتها من الشعب وتكون تحت وصايته بواسطة ممثليه علاوة على كون الانتخابات حقاً ديمقراطياً وشعبياً وتكريساً للتعددية السياسية والديمقراطية في حياة الشعب الفلسطيني، والمضي بالإصلاحات الشاملة.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - محمد يوسف علوان ، مرجع سابق، ص 28 .

<sup>2</sup> - عزيز كايد ، تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ، رام الله ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، 1999.

<sup>3</sup> - السلطة الوطنية الفلسطينية ، قانون الانتخابات الفلسطيني ، رام الله ، لجنة الانتخابات المركزية، 1995.

وجرت انتخابات المجلس التشريعي الثاني ، في ظل قانون رقم (9) لسنة 2005 ، الذي أقره المجلس التشريعي في فلسطين في 18/6/2005 . وحسب هذا القانون ، فقد تم اعتماد النظام المختلط الذي يجمع بين النظام النسبي، التي تجري على اعتبار الضفة والقطاع دائرة انتخابية واحدة حيث يتم التصويت للقوائم لا للمرشحين، وبين نظام الدوائر التي تجري على أساس تقسيم مناطق الضفة وقطاع غزة إلى 16 دائرة انتخابية 11 للضفة، و 5 لقطاع غزة على أساس فردي وفق نظام الأغلبية البسيطة.<sup>(1)</sup>

والقانون الذي أجريت في إطاره الانتخابات التشريعية الثانية هو نفسه التي جرت من خلاله انتخابات المجلس التشريعي الأول ، مع بعض التعديلات عليه والتي أقرت تحت اسم القانون رقم (9) لسنة 2005 وهذه التعديلات هي:<sup>(2)</sup>

1. زيادة عدد مقاعد المجلس من (88) مقعدا إلى (132) مقعدا، وذلك كما جاء في نص المادة 3 فقرة 2 من قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005 وجاء فيها أن عدد نواب المجلس 132 نائبا.
2. اعتماد النظام الانتخابي المختلط الذي يجري من خلاله توزيع المقاعد النيابية مناصفة (50% - 50%) بين كل من نظام الأغلبية البسيطة (الدوائر) ونظام التمثيل النسبي (القوائم)، أي (66) مقعدا لكل منهما. وتوزع المقاعد على الدوائر الانتخابية بما يتناسب مع عدد السكان في كل دائرة وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة، ويخصص منها ستة نواب للمسيحيين من دوائر عدة يتم تحديدها بمرسوم رئاسي، هذا ما جاء في الفقرتين (أ ، ب) من الفقرة 1 من المادة 3 من القانون رقم 9 لسنة 2005.
3. يجب أن لا يقل عدد مرشحي القوائم عن 7 مرشحين ولا يزيد عن 66 مرشحا.
4. منح حد أدنى لتمثيل المرأة في القوائم الانتخابية، بنسبة لا تقل عن 20% على الأقل من المرشحين عن كل قائمة من القوائم الانتخابية، بحيث يتم تخصيص مقاعد مضمونة للمرأة في القوائم المترشحة علي مستوى الوطن ويتم توزيعهن علي كل قائمة لضمان نجاح (13) امرأة علي الأقل، بحيث تكون امرأة واحدة من بين الأسماء الثلاثة الأولي في القائمة، وامرأة واحدة من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك، وامرأة واحدة من بين الأسماء الخمسة التي تلي ذلك.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية ، دليل الانتخابات التشريعية الفلسطينية، 2006 ، رام الله ، فلسطين.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، ص655.

<sup>3</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني ، القرارات ، الدائرة الإعلامية ، رام الله ، 2003.

## الفصل الأول

### تكوين المجلس التشريعي الثاني في العام 2006م

أجريت الانتخابات التشريعية الثانية والتي شاركت فيها الأحزاب والحركات والفصائل السياسية الفلسطينية كافة باستثناء حركة الجهاد الإسلامي في الخامس والعشرين من يناير 2006م لتحديث تحولاً وتغيراً في التركيبة السياسية لمؤسسات النظام السياسي الفلسطيني، فقد فازت كتلة التغيير والإصلاح الممثلة لحركة المقاومة الإسلامية (حماس) بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي (74 مقعداً من أصل 132 مقعداً) وحصلت حركة فتح على 45 مقعداً وخرجت القوى الأخرى والمستقلون بثلاثة عشر مقعداً مما منح حركة حماس الحق في تشكيل الحكومة العاشرة، دون مشاركة أي من الكتل البرلمانية أو الأحزاب غير الممثلة في المجلس التشريعي. حيث بدء أعماله بجلسة افتتاحية عقدت في مدينة غزة وبتاريخ 18/12/2006 تم تنصيب المجلس التشريعي "الجديد" حيث جرى انتخاب أعضاء هيئة رئاسة المكتب، كما أدى أعضاؤه اليمين الدستورية لينطلق في بدء دورته العادية الأولى بتاريخ 6/3/2006 ممارساً مهامه التشريعية والرئاسية على الوجه المبين في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. وقد أردنا من خلال هذه الدراسة التعرف على كيفية أداء المجلس التشريعي لوظيفته التشريعية من حيث آليات التشريع التي صدرت عن المجلس في تلك الفترة ومن ناحية أخرى على الهيكلية التي تكونت من خلالها ذلك المجلس وتشكيل المجلس التشريعي حسب ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي وبيان دور الرقابة البرلمانية للمجلس التشريعي في ممارسة وظيفته الرقابية على أداء السلطة التنفيذية.

## القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية 2003:

ينص القانون الأساسي في المادة (47) منه على أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، وأنه يتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في النظام الداخلي. وتحدد المادة نفسها مدة المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه بحيث تجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية، وجرى هذا التعديل الدستوري انسجاماً مع قانون الانتخابات لسنة 2005 الذي أنهى مسألة بقاء المجلس طوال المرحلة الانتقالية.

## قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 2005:

حدد قانون الانتخابات العامة لسنة 2005 عدد مقاعد المجلس التشريعي بمائة واثنين وثلاثين (132) مقعداً وحدد مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه على أن تجري الانتخابات كل أربع سنوات بصورة دورية، وقد أقر قانون الانتخابات نظاماً انتخابياً جديداً مختلطاً مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50%-50%) بين نظام الأغلبية (ذي الدوائر المتعددة غير المتساوية) والنظام النسبي (أو نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة بحيث يتم انتخاب ستة وستين (66) نائباً يتم انتخابهم على أساس نظام التمثيل النسبي (القوائم) فيما حدد القانون إجراء الانتخابات لرئيس السلطة الفلسطينية ولأعضاء المجلس التشريعي في آن واحد.

كما أقر القانون نوعين من الكوتا (تخصيص مقاعد مضمونة) للمرأة والمسيحيين في المجلس، فقد خصصت ستة مقاعد للمسيحيين ضمن المقاعد المخصصة لنظام الدوائر يتم تحديده بمرسوم رئاسي، وفرض القانون على القوائم الانتخابية تخصيص مقاعد مضمونة للمرأة ضمن القوائم المترشحة على مستوى الوطن، بحيث لا يقل التمثيل عن امرأة واحدة من بين كل من: (1)

(1) الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة.

(2) الأسماء الأربعة التي تلي ذلك.

(3) كل خمسة أسماء تلي ذلك.

<sup>1</sup> - قانون رقم 9، لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول/ أعضاء المجلس التشريعي الثاني ومدته القانونية.

المبحث الثاني/ تركيبة المجلس التشريعي الثاني 2006.

## المبحث الأول

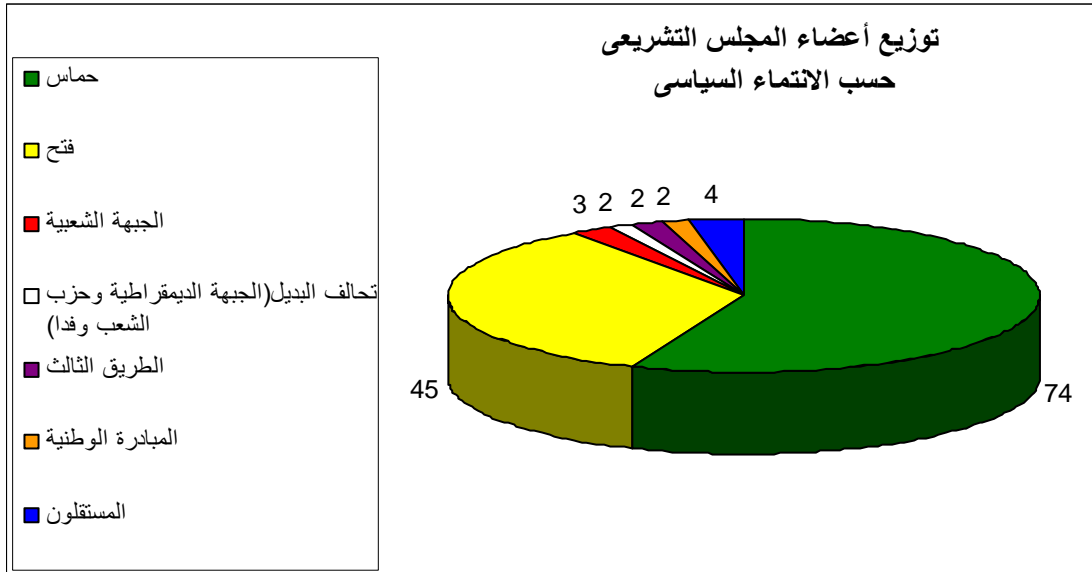
### أعضاء المجلس التشريعي الثاني ومدته القانونية

لقد جاء في نص المادة (47) من قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 2005 أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة وعدد مقاعد المجلس التشريعي مائة واثنين وثلاثين (132) مقعداً وتحدد المادة نفسها بند (3) مدة ولاية المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجرى الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية. يتضح من ذلك أن عدد أعضاء المجلس التشريعي الثاني مائة واثنين وثلاثين عضواً منتخباً ، وقد أقر قانون الانتخابات نظاماً انتخابياً جديداً مختلطاً مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50%-50%) بين نظام الأغلبية (الدوائر المتعددة غير المتساوية) والنظام النسبي (نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة بحيث يتم انتخاب ستة وستين (66) نائباً على أساس نظام (تعدد الدوائر) موزعين على الدوائر الانتخابية الست عشرة (16) في قطاع غزة والضفة الغربية ويتم توزيع المقاعد حسب عدد السكان في كل دائرة، بما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة، وستة وستون (66) نائباً يتم انتخابهم على أساس نظام التمثيل النسبي (القوائم) فيما حدد القانون نوعين من الانتخابات للرئيس السلطة الفلسطينية والأعضاء المجلس التشريعي، وقرر إجراء الانتخابات بنوعها في آن واحد (الرئاسية- والتشريعية) كما أقر القانون نوعين من الكوتا (تخصيص مقاعد مضمونة للمرأة والمسيحيين في المجلس- فقد خصصت ستة مقاعد للمسيحيين ضمن المقاعد المخصصة لنظام الدوائر ووفقاً لنتائج الانتخابات التشريعية فقد حصلت حركة حماس على 74 مقعداً من مقاعد المجلس المائة والاثنين والثلاثين (132) أي بنسبة 56% وحصلت حركة فتح على 45 مقعداً أي بنسبة 34% وحصلت باقي القوائم الانتخابية (الجبهة الشعبية وتحالف البديل والمبادرة الوطنية والطريق الثالث) على تسعة مقاعد أي نسبة (7%)، وحصل المستقلون (المتحالفون مع حركة حماس) على أربعة مقاعد أي بنسبة (3%).



الجدول الذي يوضح أعضاء المجلس حسب الانتماء السياسي العدد الإجمالي (132).<sup>(1)</sup>

النسبة %	العدد	الانتماء السياسي
56.1	74	حماس
34.1	45	فتح
2.3	3	الجبهة الشعبية
1.5	2	البديل (الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا والمستقلين)
1.5	2	الطريق الثالث
1.5	2	المبادرة الوطنية (فلسطين المستقلة)
3	4	المستقلون (مع حركة حماس)
100	132	المجموع



الموقف الجدير بالذكر هو أن المجلس التشريعي الثاني فشل في ملء المقعد الشاغر فقد سجل المجلس إخفاقاً في ملء المقعد الشاغر الذي نتج عن وفاة النائب عن كتلة حركة فتح سفيان الأغا (مجيد) بتاريخ 25 أبريل 2007 وهذا يعتبر مخالفة واضحة وصريحة للمادة 112 من النظام الداخلي للمجلس. والتي تؤكد على ضرورة إبلاغ مجلس الوزراء بما يشغل من الدوائر الانتخابية لتقوم بملء المقعد الشاغر وفقاً لأحكام قانون انتخاب رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي بحيث لم تجر انتخابات تكميلية في نفس الدائرة التي ينتمي إليها النائب لاختيار البديل ليشغل المكان الشاغر، حيث أن الفقرة الثانية من المادة 48

<sup>1</sup> - السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار ، 2006، 2009، ص35.

(2-3) من القانون الأساسي المعدل تنص على أنه "إذا شغل مركز عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً للقانون".<sup>(1)</sup>

وهذا يعتبر تجاهلاً وتهميشاً لتمثيل الناخبين في الدائرة الانتخابية التي فقدت تمثيلها فيه. لذلك فإن المجلس الآن يضم مائة وواحد وثلاثين (131) عضواً وليس مائة واثنين ثلاثين (132) كما جاء في قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 2005 وبعد اختيار أعضاء المجلس وقبل الشروع بالمهام المنوطة لهم يقسم كل عضو اليمين الدستورية وهذا حسب ما جاء في نص المادة (36) من القانون الأساسي المعدل حيث تنص على أنه "قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو اليمين التالية أمام المجلس. "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما، وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام، والله على ما أقول شهيد".

ونشير إلى حجم الأحزاب التي شاركت في هذه الانتخابات إضافة إلى المستقلين باستثناء حركة الجهاد الإسلامي وحزب التحرير الإسلامي، ومن الملاحظ أن الحركات والأحزاب المعارضة لاتفاق أوسلو شاركت في الحياة التشريعية ورشحت نواباً لها في المجلس التشريعي بعكس ما جري في انتخابات المجلس التشريعي الأول 1996 من مقاطعة الانتخابات باعتبار أن السبب الرئيسي لميلاد المجلس التشريعي هو اتفاق أوسلو.

### مدة العضوية في المجلس التشريعي الثاني 2006:

لقد نصت المادة (47) من القانون الأساسي المعدل على عضوية المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه بحيث تجرى الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية وجرى هذا التعديل الدستوري انسجاماً مع قانون الانتخابات لسنة 2005 الذي أنهى مسألة بقاء المجلس طوال المرحلة الانتقالية فيما نصت المادة نفسها على أنه "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

حيث تم استحداث هذا النص الدستوري لسداد أي فراغ قانوني قد ينشأ في حال عدم إجراء الانتخابات العامة التشريعية أو عدم قدرة المجلس التشريعي الجديد على الالتئام لأداء اليمين الدستوري في ظل التهديدات الإسرائيلية بعدم السماح للفلسطينيين بإجراء الانتخابات التشريعية خاصة في مدينة القدس؛ ولأن الاتفاقية المرحلية تضمنت أن الانتخابات العامة تكون مرة واحدة وهي التي تمت في يناير 1996 مع أنه تم وضع الأساس لانتخابات دورية وفق قانون الانتخابات لعام 2005.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار ، المرجع السابق ، ص 25 .

<sup>2</sup> - ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار ، المرجع السابق ، ص 37 .

## المبحث الثاني

### تركيبة المجلس التشريعي الثاني 2006

#### ▪ هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي الثاني 2006:

هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني هي التي تدير أعمال المجلس وتطبيق نظامه الداخلي وتمثله في المناسبات الرسمية ويتكون من رئيس المجلس ونائبه (الأول والثاني) وأمين سر المجلس.

#### ▪ انتخابات رئاسة المجلس التشريعي الثاني 2006:

وقد تم انتخاب د. عزيز الدويك بأغلبية 70 صوتاً من 116 نائباً حضروا الجلسة الافتتاحية للدورة السنوية الأولى يوم 18 شباط 2006 فيما صوت 46 نائباً بأوراق بيضاء، وتم اختيار د. أحمد بحر نائباً أول، ود.حسن خريشة نائباً ثانياً ود.محمد الرمحي أميناً للسر وجميعهم بالتركية.

#### أولاً: رئيس المجلس:

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه والمتحدث الرسمي باسم المجلس ومعبراً عن إرادته إضافة إلى ذلك فهو "الذي يتولى مسئولية المحافظة على أمنه ونظامه وسلاسة سير الأمور، والدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها والإعلان عن أن قراراته قد تصدر عنه".<sup>(1)</sup> كما يتم انتخاب رئيس المجلس وفقاً لما جاء في النظام الداخلي للمجلس التشريعي في سياق المادة (8) حيث تنص على أن تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة ثلاثة من أعضاء المجلس غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويعطي كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحداً فواحداً فيحضر العضو بذاته ويلقي ورقته، والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيساً.

#### ثانياً: نائبا الرئيس وأمين السر:

نصت المادة (9) من النظام الداخلي على أنه يجري انتخاب النائبين وأمين السر واحداً تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤوليتها.

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولي والثانية، مارس 1996 مارس 1998، ص 13.

وأيضاً أمين السر هو عضو من المجلس التشريعي، يتم انتخابه لمنصب أمين السر<sup>(1)</sup> وهو أحد أعضاء هيئة مكتب المجلس المساعد لرئيس المجلس مباشرة وهو الذي يرأس الأمانة العامة التي نصت عليها المادة (11) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه "تعيين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات".

#### اختصاصات نائب الرئيس:

المادة (13) من النظام الداخلي للمجلس "يتولى النائب الأول رئاسة المجلس في حال غياب الرئيس أو اشتراكه في مناقشات المجلس، ويتولى النائب الثاني الرئاسة حال غياب الرئيس ونائبه الأول أو اشتراكهما في مناقشات المجلس، وإذا تغيب الرئيس ونائباه يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً".

#### اللجان الدائمة في المجلس التشريعي الثاني 2006:

حيث قام المجلس التشريعي الثاني بإجراء تعديل على النظام الداخلي فيما يتعلق بعدد اللجان الدائمة من إحدى عشرة لجنة إلى أربع عشرة لجنة في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 19/4/2006 حيث تم تقسيم لجنة الداخلي والحكم المحلي إلى لجنتين هما: لجنة الداخلية والأمن، ولجنة الحكم المحلي، وأحلت مكان لجنة التربية والقضايا الاجتماعية اللجان التالية لجنة التربية، ولجنة القضايا الاجتماعية، ولجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى. بحيث أصبحت اللجان الدائمة داخل المجلس التشريعي الثاني على النحو التالي:<sup>(2)</sup>

- 1- لجنة القدس.
- 2- لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغربين الفلسطينيين).
- 3- اللجنة السياسية (المفاوضات العربية والدولية).
- 4- اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).
- 5- لجنة الموازنة والشؤون المالية.
- 6- اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط).
- 7- لجنة الداخلية والأمن.

<sup>1</sup> - حالة حقوق المواطن الفلسطيني: التقرير السنوي السادس، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص 58.

<sup>2</sup> - السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار ، 2006، 2009 ، ص

- 8- لجنة الحكم المحلي.
- 9- لجنة التربية.
- 10- لجنة القضايا الاجتماعية.
- 11- لجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى.
- 12- لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).
- 13- لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

وقد أقر المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الثالثة المنعقدة بتاريخ 4-5/4/2006 اعتماد رؤساء ومقرري اللجان وفقاً للنفاهمات التي توصلت إليها الكتل والقوائم البرلمانية بعدما تم إجراء التعديل، وقد تمت الموافقة على مكاتب اللجان بشكل نهائي في 4/5/2006 حيث بلغ عدد أعضاء اللجان في الدورة الأولى 211 عضواً وتفرض (المادة 50) من النظام الداخلي على كل نائب أن يشترك في إحدى لجان المجلس، كما يسمح له أن يشترك في لجنة ثانية، وفي الوقت نفسه تمنع (المادة 51) من النظام الداخلي الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية اللجان.<sup>(1)</sup>

### اجتماعات اللجان:

هنا لم يحدد النظام الداخلي الطريقة التي تتبعها اللجان في تسيير أعمالها، ولكن يُستشف من طريقة عملها أنه يتم إتباع أسلوب المداولات في المجلس، فرئيس اللجنة يسيّر أعمالها ومقرر اللجنة يحتفظ بالوثائق العائدة إلى اللجنة كافة وقد حدد النظام الداخلي مواعيد اجتماعات اللجان الدائمة بالأسبوع الذي يسبق انعقاد جلسة المجلس حسب الفقرة الثانية من (المادة 17) وتجتمع اللجان في مقري المجلس المؤقتين بناءً على دعوة من رؤسائها أو بدعوة من رئيس المجلس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها، وتوجه الدعوة لأعضاء اللجنة قبل موعد انعقاده بأربع وعشرين ساعة على الأقل ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة حسب (المادة 53) ويفرض النظام الداخلي عدم الاجتماع خلال جلسات المجلس إلا وقت انتخاب مكاتب اللجان حيث ترفع الجلسة العامة للسماح لأعضاء اللجان بانتخاب رؤساء اللجان ومقرريها، ولا يكون اجتماع اللجنة قانونياً إلا إذا حضرته الأغلبية من أعضائها حسب (المادة 54) والغاية من النصاب إلزام النواب أعضاء اللجان بحضور اجتماعاتها نظراً إلى أن العمل التحضيرى داخل اللجان هو الأساس الذي يعتمد عليه المجلس في إصدار قراراته.

<sup>1</sup> - المرجع السابق نفسه ص 33 .

واللافت هنا انه في العام 2006 تم استكمال تشكيل اللجان الدائمة بعد وقت طويل حيث جرى التنقل بين الأعضاء في هذه اللجان أكثر من مرة وأن اجتماعاتهما لم تكن منتظمة، والتي اقتصرت على 8 اجتماعات، حيث لم تصدر اللجان سوى 9 تقارير حول موضوعات مختلفة على الرغم من وجود 34 مشروع قانون ينتظر العمل عليها من قبل اللجان المحال إليها، والتي لم تقدم سوى مشروع قانون واحد وهو مشروع قانون حظر التعذيب.

أما في العام 2007 فقد تعثر عمل اللجان بسبب تعطل الجلسات وان كان هناك لجان لم تعقد أي اجتماع مثل لجنة الموازنة، ولجنة الداخلية والأمن، ولجنة شؤون المجلس وهذا يدل على ضعف أداء اللجان والذي قد يكون انعكاساً لطبيعة التناقضات والتجاذبات السياسية بين أعضاء اللجان من كتلتي حماس وفتح الأمر الذي كان له انعكاسات سلبية على الدور التشريعي والرقابي للجان.

وبعد الانقلاب العسكري في قطاع غزة 2007/6/15 قامت كتلة التغيير والإصلاح بتعديل أوضاع اللجان حيث أصبحت اللجان ذات الأغلبية من كتلة التغيير والإصلاح تعقد اجتماعاتها بحضور الأغلبية المفترضة بعد توكيلات النواب الأسرى، إلا أن باقي الكتل رفضت ذلك حيث اضطرت كتلة التغيير والإصلاح إلى الاستعاضة عن رؤساء اللجان المقاطعين بمقرري اللجان لإدارة اجتماعاتها وتمثيلها.<sup>(1)</sup>

#### • الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي الثاني 2006:

عادة يتم تشكيل الكتل البرلمانية لتأطير الأفكار والمواقف السياسية المختلفة بأشكالها المتعددة لدى مختلف أعضاء البرلمان. وبذلك يتم وضع تصور واضح لهيكلية الإرادة السياسية ومن خلال تلك الدراسة أردنا التعرف على كيفية أداء المجلس التشريعي الثاني لوظيفته التشريعية من حيث آليات التشريع وإصدار التشريعات والقرارات التي صدرت عن المجلس وبيان دوره الرقابي على أداء السلطة التنفيذية. وتضطلع الكتل البرلمانية داخل البرلمان بالمهام نفسها التي تؤديها الأحزاب السياسية في كل من الدولة والمجتمع.

ووفقاً للأحكام (المواد 5،6،7) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي يجوز لعدد من النواب الانتظام في كتلة شريطة أن لا يقل عددهم (أعضاء الكتلة) عن 5% من مجموع أعضاء المجلس، وألا ينتمي العضو لأكثر من كتلة، وجواز وضع لائحة تنظيمية لها، وعلى ذلك جاءت (المواد 18،19،20) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004 وقد حصلت كل من قائمة الطريق الثالث والبديل (تحالف الجبهة

<sup>1</sup> - مركز تنمية الديمقراطية: المجلس التشريعي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 58.

الديمقراطية وحزب الشعب وفدا) وقائمة فلسطين المستقلة على مقعدين لكل منهما وحصلت الجبهة الشعبية على ثلاث مقاعد، والمستقلين الذين فازوا في الدوائر المستقلة على أربعة مقاعد، فيما حصلت حركة حماس على 74 مقعداً، وحركة فتح على 45 مقعداً، مما يعني وفقاً لأحكام (المادة 5) من النظام الداخلي أنه لا يوجد في المجلس التشريعي الحالي سوى كتلتين هما: حركة حماس وحركة فتح اللتان تحوزان على صفة الكتلة البرلمانية.

وخلال النقاشات التي دارت بين الكتل والمجموعات البرلمانية تم الاتفاق على أن تسمى القوائم الانتخابية التي فازت بمقعدين أو ثلاثة بالقوائم البرلمانية وليس بالكتل البرلمانية، مما منع كلا من الطريق الثالث والبدل والجبهة الشعبية وفلسطين المستقلة، وأيضاً الأعضاء والأربعة المستقلين من الانتظام في كتل برلمانية، ورغم ذلك تم التفاهم على منح "الكتل القوائم" البرلمانية كافة بعض المزايا كالتمثيل في لجنة شؤون المجلس ورئاسة اللجان فقد حصلت كل من كتلة البدل والطريق الثالث على رئاسة لجنة وحصلت الجبهة الشعبية على رئاسة لجنتين، فيما حصلت حركة فتح على رئاسة أربع لجان وحصلت حركة حماس على رئاسة ست لجان.<sup>(1)</sup>

### المنافسات البرلمانية في المجلس التشريعي الثاني:

بعد الانقلاب العسكري الذي ألقى بظلاله على المجلس التشريعي الذي تعطل تماماً بشكل مقصود من قبل كتلتي حماس وفتح فقد طلب رئيس كتلة فتح في المجلس عزام الأحمد تأجيل جلسة المجلس التي كانت مقررة من يوم الأربعاء إلى اليوم التالي الخميس، وعندما استجاب د. أحمد بحر. ودعا يوم الخميس المجلس للاجتماع أجابه عزام الأحمد بأن الدورة قد انتهت بالأمس وبالتالي لا يجوز الدعوة اليوم. بعد ذلك دعا الرئيس أبو مازن لافتتاح دورة جديدة لكن كتلة حماس لم تستجيب للدعوة، كما طلب د. سلام فياض بانعقاد المجلس لمنح الثقة لحكومته، ويقول د. بحر أنه دعا لجلسة لم تحضرها كتلة فتح بغالبيتها ولم تحضرها الحكومة ومن ناحية أخرى فقد عملت حركة حماس على تفعيل كتلتها وإعطائها بهذا التفعيل صفة رسمية تستند إليها في مساجلات الانقسام القائمة فابتدعت فكرة التوكيلات، وهي مخالفة للقانون بشكل صريح، وبالتالي فإن ما يصدر عن جلسات المجلس التي تعقدتها كتلة حماس تفنقد إلى الشرعية.<sup>(2)</sup>

1 - ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار، مرجع سابق ص 35 .

2 - كايد الغول (عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية) "تجربة المجلس التشريعي الحالي" ورقة عمل مقدمة لورشة عمل "تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية" مركز هدف لحقوق الإنسان 15/7/2008.

وفي إطار هذه المناكفات دعا نائب رئيس المجلس د. أحمد بحر بتاريخ 5 يوليو 2007 النواب لحضور جلسة افتتاح دورة غير عادية<sup>(1)</sup>، فإن هذه الجلسة لم تعقد لعدم اكتمال النصاب القانوني بسبب مقاطعة نواب حركة فتح لها باعتبارها مخالفة للنظام الداخلي وبالمقابل، وعندما دعا رئيس السلطة الوطنية بتاريخ 11 يوليو 2007 إلى عقد جلسة افتتاح للدورة الثانية للمجلس الجديد، وانتخاب هيئة رئاسة مكتب جديد، لم تعقد هذه الجلسة أيضاً لعدم اكتمال النصاب القانوني بسبب تغيب نواب حركة حماس. ثم عندما دعا د. أحمد بحر نائب رئيس المجلس بتاريخ 22 يوليو 2007 إلى جلسة لحجب الثقة عن الحكومة التي شكلها د. سلام فياض عقب الانقلاب العسكري، لم تعقد هذه الجلسة بسبب عدم اكتمال النصاب وذلك لتغيب نواب حركة فتح، إضافة إلى ما تقدم، فقد قامت حركة حماس بعقد جلسة برلمانية في 7 نوفمبر 2007 في غزة بحضور 29 نائباً من غزة و 6 نواب من الضفة الغربية عبر الهاتف التي اعتبرت الجلسة غير قانونية، إذ إن من التوكيلات ما هو غير قانوني حيث لا سند لها في القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس، فيما اعتبرتها حركة حماس قانونية بنصاب قوامه 70 نائباً (35 حضور فعلي، 35 توكيلات من النواب الأسرى في سجون الاحتلال لزملائهم النواب) جميعهم من كتلة التغيير والإصلاح، إذ لا يوجد في القانون الأساسي ما يمنع هذه الخطوة، والتي قد جاءت في سياق الرد على محاولات الاحتلال الإسرائيلي لتفريغ المجلس وتعطيله.. حيث إن جلسات المجلس قد توالى على هذا المنوال حتى نهاية 2007 الأمر الذي عزز وكرس من حاله الانفصال بين قطاع غزة والضفة الغربية والذي عمق الشرخ القائم بين حركتي حماس وفتح والذي أدى إلى استمرار تعطيل المجلس، وبالتالي عدم قدرته على القيام بالمهام المنوطة إليه التي انتخب من القيام بها.<sup>(2)</sup>

فهذه المسألة خلقت إشكالية حول دور النواب المعتقلين، من حيث إمكانية اعتبارهم حضوراً، وعلى ما يبدو فإن هذا الإشكال لا يستطيع النظام الداخلي أو القانون الأساسي حله بسبب غياب نص صريح وواضح يحسم هذا الموضوع، ولكن التوافقات التي جرت سابقاً بين الكتل البرلمانية بعد اختطاف الاحتلال للنواب أخرجتهم من آلية التصويت وأدخلتهم في حساب النصاب كغياب.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup> - أظهرت هذه الخلافات ضرورة تفسير المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس، بما يبين أسبقية الدعوة للدورة العادية على الدورة غير العادية وبالعكس.

<sup>2</sup> - محمد السهيلي: "عام على ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني" الحوار المتعدن، العدد 1821، 9/2/2007.

<sup>3</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما) "تقارير الأداء البرلماني (1-7)، دراسة 2007.



## الفصل الثاني

### وظائف المجلس التشريعي الثاني 2006

إن المجلس التشريعي الفلسطيني له وظائف واختصاصات وصلاحيات رسمها له القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وهذا وفقاً لنص المادة (47) على أن "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي" حيث إن المجلس التشريعي الثاني لم يمارس مهامه التشريعية والرقابية والمحاسبية. على الرغم أن أول مهمة تضطلع بها المجالس النيابية مهما اختلفت النظم السياسية هي التشريع، أي إصدار قواعد قانونية ملزمة بصفتها المعبرة عن إرادة الشعب وممثلة في هذا المجال ومبدأ "إقرار القانون من اختصاص البرلمان" وهو مبدأ متعارف عليه في مختلف الدساتير لأن البرلمان أنشئ أساساً ليختص في التشريع ومن هنا أطلق عليها السلطة التشريعية في الدولة مقابل السلطتين التنفيذية والقضائية، وتنص دساتير الدول صراحة على هذا المبدأ، لكل فيها ما يمنح المجلس النيابي صلاحيات موسعة (مطلقة) في وظيفة التشريع ومنها ما يعتد مجالات القانون، وبالتالي نقيده الوظيفة التشريعية، بل منح المجلس صلاحيات مطلقة في النظر وإقرار القوانين في المجالات والإجراءات التشريعية كافة.<sup>(1)</sup>

#### مهام المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني 2006:

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل مهام المجلس التشريعي. بمهمتين رئيسيتين هما: التشريع والرقابة. ويمكننا أن نقسم وظائف المجلس التشريعي الثاني إلى وظيفتين هامتين هما:

(1) الوظيفة التشريعية.

(2) الوظيفة الرقابية.

حيث تنص المادة (47) فقرة (1-2) على أن "المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وسوف نتناول هاتين الوظيفتين في مبحثين على النحو التالي:

<sup>1</sup> - المجلس التشريعي الثاني، ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار 2006-2009، مرجع سابق ص 37

## المبحث الأول الوظيفة التشريعية

يعتبر التشريع الهدف الأول للبرلمان في أية دولة. كما أن القوانين التي يسنها المجلس هي الناظم للعلاقات داخل الدولة بحيث يمتلك المجلس الحرية التامة في سن القوانين والتشريعات وما يقيد من ذلك إلا ما ينص عليه الدستور (القانون الأساسي) من حقوق أساسية للأفراد.

ومما سبق يتضح لنا جلياً أن الوظيفة التشريعية اختصاص أسنده الدستور للمجلس التشريعي باعتباره المجلس النيابي صاحب التشريع الأصيل والتشريع يتمثل في سن القوانين والتشريعات وتعديلها وإغائها وهذا العمل أصبح أكثر تعقيداً من ذي قبل بحيث يتطلب أناساً متخصصين في قضايا متعددة تؤهلها وتعطيهم القدرة على سن القوانين والتشريعات الملائمة وفقاً للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية بل تحتاج إلى مهارات خاصة للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتنوعة، وإلى أي مدى يسهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين. فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا، أو خطابات على المنابر. ومنذ عمل المجلس عام 2006 وحتى 2009 تجمع على جدول أعمال المجلس (21) مشروع قانون، 3 منها أصدرت من رئيس السلطة الوطنية أوصى المجلس بعدم إقرارها وقانون واحد أقره المجلس بعد أن أصدره الرئيس الفلسطيني وقانون واحد أقره المجلس وأحاله للرئيس الفلسطيني للمصادقة عليه، ومشروع قانون واحد أقره المجلس ولم يحله للرئيس بعد إجراء تعديلات عليه، و6 مشاريع قوانين قبلت بالمناقشة العامة في المجلس و9 مشاريع قوانين كانت موضوعة على بند الإحالة ولم تعرض على رئاسة المجلس.<sup>(1)</sup>

يشير (علي مهنا) أن المجلس لم يقر بالقراءات الثلاث المقررة قانوناً ونظامياً إلا قانون واحد هو قانون الموازنة، وقد تم إقراره في جلستين، الجلسة العادية المنعقدة في 27-28/3/2006، والجلسة الطارئة الأولى المنعقدة في 29/3/2006 حيث ليس هناك دليل على أن هذا القانون قد أصدر حسب الأصول من قبل رئيس السلطة الوطنية أو أنه قد تم نشره وفقاً لما تقتضيه القوانين والأنظمة. إضافة إلى ما تقدم، فقد تم تقديم (10) اقتراحات

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: "تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى مارس 2006-يوليو 2007"ص27.

لقوانين<sup>(1)</sup> من أعضاء المجلس، والتي تمت إحالتها إلى اللجان ذات الاختصاص في الجلسة بنفس تاريخ تقديمها، إلا أنه لم تتم متابعة الإجراءات بالمقتضى القانوني فيها. ولم يعرض أي منها على المجلس لمناقشته وإقراره حسب الأصول. من جهة ثانية فقد قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار (8) قرارات بقانون قبل منها المجلس قراراً واحداً، في حين أن اللجان المختصة قد أوصت بعدم قبول ثلاثة قرارات منها دون ذكر ماهية الأسباب، كما أن هناك (4) قرارات لا توجد توصية من اللجان المختصة بشأنها. المهم أن الإحالة بشأن تلك القرارات وفي أكثر من حالة تمت إلى لجان لا علاقة لها بموضوع القرار، كما هو الحال بالنسبة لقرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية الذي أحيل إلى اللجنة القانونية ولجنة الموازنة، رغم أن الموضوع لا يتعلق بالموازنة من قريب أو بعيد، وكذلك الأمر بالنسبة لقرار بقانون بأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية الذي أحيل إلى لجنة الرقابة بالإضافة إلى اللجنة القانونية، رغم أنه لا علاقة للجنة الرقابة بهذا القانون.<sup>(2)</sup>

---

<sup>1</sup> - مشروع معدل لقانون تشجيع الاستثمار في فلسطين، ومشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية، ومشروع قانون القضاء الشرعي ومشروع قانون معدل لقانون الأحوال المدنية، ومشروع قانون المياه، ومشروع قانون الصندوق الوطني للتعليم العالي، ومشروع قانون رعاية الجرحى القضاء الشرعي وهذه تم قبولها في جلسة البرلمان خلال الفترة 29-31/8/2006 إضافة إلى إقرار مشاريع قوانين (كانت مقدمة للبرلمان السابق) بالقراءة الأولى وهي مشروع قانون العقوبات، ومشروع قانون معدل لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية، ومشروع قانون معدل لقانون التأمينات الاجتماعية.

<sup>2</sup> - المحامي علي مهنا: "المجلس التشريعي الثاني: مهام وإنجازات، (4) أوراق تقييم أداء، معهد السياسات العامة، 2007، ص 21-24.

## آلية سير العملية التشريعية

تمر العملية التشريعية بعدة مراحل تبدأ باقتراح مشروع القانون عبر تقديمه إلى المجلس الذي يقوم بمناقشته ثم إقراره من قبل المجلس ويلى ذلك التصديق عليه من قبل رئيس السلطة وهو ما يسمى بالإصدار وأخيراً النشر في الجريدة الرسمية.

تضمن النظام الداخلي للمجلس آليات لتنظيم العملية التشريعية على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

### أولاً/ مرحلة تقديم مشاريع القوانين:

يحدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الجهات التي يمكنها تقديم مشاريع القوانين للمجلس، حيث ينص على واجب السلطة التنفيذية (عبر مجلس الوزراء) والسلطة التشريعية (عبر أعضاء المجلس) في التقدم بمشاريع القوانين للمجلس التشريعي ليصار إلى دراستها وإقرارها. ولكل جهة إجراءات مختلفة في تقديم مشاريع القوانين يمكن إجمالها على النحو التالي:

### (أ) مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية:

يخول النظام الداخلي للمجلس التشريعي مجلس الوزراء إمكانية تقديم مشاريع القوانين للمجلس، حيث تنص المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس على:

- يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس<sup>(2)</sup> مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.

- ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضة على المجلس.

- يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة.

- بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه بقبوله فإذا رفضه أعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختص لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.

- على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاته القانونية اللازمة.

<sup>1</sup> - النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، قوانين في الشأن الدستوري، مركز الميزان لحقوق الإنسان، سلسلة القوانين(2)، يناير 2007.

<sup>2</sup> - الرئيس، حسب تعريف المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، هو رئيس المجلس التشريعي.

كما تنص المادة (66) من النظام الداخلي على أن "المجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه".

**(ب) مشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة من الأعضاء أو من لجان المجلس:**

يمنح النظام الداخلي للمجلس الحق لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو حتى لجنة من لجانه التقدم بمقترح تشريعي. وتنص المادة (67) على ذلك حيث أشارت إلى أنه "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه. ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي. فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوصفه في مشروع قانون متكامل لتقدمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها.

**ثانياً / مرحلة آلية إقرار مشاريع القوانين والاقتراحات:**

وهي المرحلة الثانية من مرحلة التشريع، حيث يحدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي آلية إقرار مشاريع القوانين والاقتراحات من خلال المواد التالية:

**\* المادة (68) وتنص على:**

**(أ) تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي:**

- في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله.

- تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى ويقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد نهائياً.

**(ب) تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي**

مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

**\* المادة (69) تنص على إقرار مشروع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك).**

\* **المادة (70) تنص على** فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو منذ انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره ويجري نشره في الجريدة الرسمية.

#### ثالثاً: مرحلة إصدار القوانين:

وهي المرحلة الثالثة من التشريع يعقبها أخيراً النشر في الجريدة الرسمية والتي عبارة عن عملية فنية تتم في وزارة العدل حيث تنص المادة (71) على:

- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال شهر وتاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا أعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.
- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية كالمطلقة للمجلس أعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

#### رابعاً: مشروع قانون الموازنة العامة:

نظراً لأهمية الموازنة العامة وإصدارها سنوياً بقانون. فقد تم تنظيم آلية إقرارها عبر قانون تنظيم الموازنة ونص عليها كذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الأساسي الفلسطيني.

حيث تنص المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمادتين (4,3) من قانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998 في السياق نفسه نص القانون الأساسي في المادتين (62) (90) على:

- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية.<sup>(1)</sup>
- يحيل المجلس التشريعي إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.
- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياته فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس مصحوباً بملاحظات المجلس

<sup>1</sup> - ينص قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 في المادة (1) على أن السنة المالية تبدأ السنة المالية ، أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون أول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية.

لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ إعادة لإقرارها.

- يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة باباً باباً.

- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب قانون الموازنة العامة إلا بالاتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية.

- إذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية 1/12 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرفة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر.

أما فيما يخص مشروع قانون الموازنة 2006، فقد أقرها المجلس بالإجماع بجلسته بتاريخ 29/3/2006 بالقراءة الثالثة، حيث جاء هذا الإقرار بتأخير ما يقارب خمسة أشهر على الموعد القانوني لتقديمها، وهذا يتناقض مع المادة 1/74 من النظام الداخلي وهو ما يعني استمرار تجاهل السلطة التنفيذية لمواد النظام الداخلي للمجلس فيما يتعلق بتقديم الموازنة في موعدها المحدد، أي في موعد أقصاه نهاية أكتوبر 2005.<sup>(1)</sup>

قام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتحديداً بعد الانقلاب العسكري في قطاع غزة بإصدار مراسيم تشريعية تحمل صفة القرار بقانون، قضت بحل حكومة الوحدة الوطنية، وإعلان حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية وتشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ. كما أصدر الرئيس ما لا يقل عن 10 قرارات بقوانين مثل: إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية، والقرار بقانون حول الموازنة لسنة 2007، وقانون الانتخابات العامة، والمصادقة على اتفاقية قرض لدعم التجمعات السكانية الفلسطينية المحاصرة، ورسوم طوابع الواردات وحظر القوة التنفيذية ومليشيات حركة حماس، وتعديل قانون التقاعد العام، ومكافحة غسل الأموال، ومن جانب آخر، قامت الحكومة المقالة، في قطاع غزة بإصدار قرارات ولوائح تنظيمية، حيث أصبح لدينا جريدتان رسميتان تحمل كل منهما نفس التسلل الرقمي، واحدة في الضفة الغربية تصدر عن ديوان الفتوى والتشريع ووزارة العدل وتنتشر فيها التشريعات الصادرة، عن مؤسسة الرئاسة والحكومة في الضفة الغربية، وأخرى في قطاع غزة تصدر عن ديوان الفتوى والتشريع في قطاع غزة، وتنتشر فيها التشريعات الصادرة عن الحكومة المقالة في القطاع.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، 2007 ص 31-32.

<sup>2</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): "تقارير الأداء البرلماني (1-7) دراسة 2007، ص 59.

## المبحث الثاني الوظيفة الرقابية

يتضح من الرجوع إلى أحكام القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، أن المشروع الفلسطيني قد حذا حذو الكثير من الدساتير والقوانين الأساسية، بإعطائه المجلس التشريعي الكثير من الصلاحيات والاختصاصات في نطاق مهمته الرقابية على السلطة التنفيذية، والتي تعتبر ذات أهمية بالغة في حفظ التوازن ما بين المؤسسات الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني.

ومن أبرز المهام الرقابية التي يمارسها المجلس ما يلي:

(1) **تمنح الثقة للحكومة/** إذا كان المشروع الفلسطيني قد أعطى رئيس السلطة الوطنية اختصاص تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، فقد خص المجلس بحق منح الثقة لتلك الحكومة، دون سواه فقد نصت المادة (66) من القانون الأساسي المعدل على أنه:

1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة لهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب، الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي ويبدو واضحاً مما ورد في المادة سالفة الذكر من أحكام، أن ثقة المجلس تمنح لرئيس الحكومة وكافة أعضائها أو تحجب عنهم أو عن بعضهم، لأسباب يتعلق بأشخاص أعضاء الحكومة أو بما يحتويه بيانها في برنامج وسياسة، يعتبر هذا الاختصاص من أهم اختصاصات المجلس الرقابية على السلطة التنفيذية، إذا يحق له حجب الثقة عن الحكومة كافة أو عن أحد أعضائها حيث يترتب تبعاً لذلك تشكيل حكومة جديدة، أو تغيير الوزير الذي لم ينل ثقة المجلس حيث منح المجلس ثقته للحكومة العاشرة (حكومة حماس) والحكومة الحادية عشرة (حكومة الوحدة الوطنية)، فيما لم يمارس أو يهدد بحجب الثقة عن أي من الحكومتين، رغم ذلك فقد حاول بعض النواب في العام 2006، بمحاولة حجب الثقة عن وزير الداخلية سعيد صيام على خليفة تردي الوضع الأمني الفلسطيني، إلا أن المجلس لم يتعاط مع هذا الطلب. واللافت أن المجلس قد حاول نقاش الثقة بحكومة د: سلام فياض بعد توسيعها على أثر انتهاء حالة الطوارئ موضوعياً بانتهاء



المدة، إلا أن هذا الأمر لم يحدث بسبب عدم توفر النصاب على أثر مقاطعة نواب كتلة فتح والكتل الأخرى للجلسة<sup>(1)</sup>. وهذا يعني عدم قدرة المجلس على استخدام هذه الآلية الرقابية رغم صعوبة وخطورة الأوضاع الاقتصادية والأمنية التي كانت سائدة.

(2) توجيه الأسئلة أو الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء/ لقد نصت المادة (3/56) من القانون الأساسي على أن (لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذ قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية).

ويقصد بالاستجواب هنا، الطلب من رئيس الوزراء أو أحد أعضاء حكومته الحضور إلى المجلس للإجابة عن تساؤلات أعضائه حول مسائل وقضايا في دائرة اختصاصه. حيث لم يستخدم النواب أداة الأسئلة للسلطة التنفيذية سوى في 12 مناسبة وهذه توزعت على القضايا المالية والاقتصادية والعمل، والإعلام، والأوقاف، والصحة، والداخلية، والزراعة ناهيك عن السؤال الموجه لرئاسة الوزراء. المهم أنه من بين أحد الأسئلة الموجهة للوزراء من قبل النواب، لم يقتنع النواب بالإجابات المقدمة من الوزراء في 6 مناسبات أي نصف عدد الأسئلة - حيث تم تحويلها إلى اللجان المختصة لمناقشتها واتخاذ قراراً بشأنها. المهم ورغم قلة عدد الأسئلة التي تم توجيهها فإن الأوضاع الملحة للمواطن الفلسطيني وتحديد الانقلاب الأمني وفوضى السلاح لم تحظ بالاهتمام الذي تستحق، حيث لم يوجه سوى سؤال واحد وجهه النائب ماجد أبو شمالة إلي وزير الداخلية سعيد صيام، حول وضع اليد على الأراضي المحررة في منطقة المواصي جنوب قطاع غزة، وماهية الآليات التي اتخذتها الوزارة لمواجهة هذا الأمر ورد الوزير صيام بإجابة لم تقتنع النائب، حيث تم تحويلها إلى لجنة الداخلية والأمن.<sup>(2)</sup>

لم يمارس المجلس استخدام أداة الاستجواب الهامة سوى في مناسبة واحدة بتاريخ 22/6/2006 أي قبل تشكيل الحكومة العاشرة في 28/3/2006 حيث تم استجواب السيد اللواء نصر يوسف وزير الداخلية حول اقتحام قوات الاحتلال لسجن أريحا، والذي جاءت ردوده غير مقنعة، الأمر الذي اضطر المجلس إلى اتخاذ قرار بإحالة هذا الاستجواب إلى لجنة تقصي الحقائق البرلمانية المشكلة لهذا الغرض. أما بعد تشكيل الحكومة العاشرة

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): تقارير الأداء البرلماني (7-1) دراسة 2007 ص59.

<sup>2</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: مرجع سابق 2008، ص 35.

وحكومة الوحدة الوطنية فلم يفلح المجلس في استجواب رئيس الوزراء بسبب اعتذاره عن الحضور. بل إن الجلسات العادية لم تظهر منه رقابياً بقدر ما كانت في كثير من الأحيان مجالاً لخطب منبرية تؤيد أو تعارض الحكومة، دون أن يرفق ذلك بتقديم اقتراحات إلى المجلس لتبنيها. رغم ذلك فقد مارس النواب بشكل فردي جانباً رقابياً على المؤسسات الحكومية المحلية من خلال التصدي لحل مشاكل المواطنين سواء كانت مشاكل عامة في الدوائر أو مشاكل فردية، والذي وجد فيه النواب نوعاً من التعويض عن عملهم الرقابي العام في ظل عدم انتظام عمل المجلس. من الملاحظ أن المجلس قد أغفل استخدام أداة رقابية هامة، رغم حدوث تجاوزات من قبل السلطة التنفيذية وتراكم كثير من القضايا المجتمعية والسياسية، وهذا يعتبر مؤشراً على عدم جدية البرلمان في التأكيد على دورة الرقابي والمحاسبي.<sup>(1)</sup>

**(3) لتشكيل لجنة أو لجان لتقصي الحقائق/** لقد أعطى القانون الأساسي للمجلس التشريعي، وفي حالة وجود قضايا تهم الرأي العام تستدعي تقصي حقيقتها ومعرفة ماهيتها لاتخاذ موقف بشأنها، صلاحية تشكيل لجنة خاصة أو تكليف إحدى لجانها بتقصي الحقائق المتعلقة بها واستجلاء ما يلفها من غموض، وقد نصت المادة (58) من القانون الأساسي على ذلك بأنه (للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة).

حيث شكل المجلس لجنتي تقصي حقائق الأولى حول اقتحام قوات الاحتلال لسجن أريحا ، بتاريخ 23-21 مارس 2006 من خلال قراراً يحمل (1/2/1019)، والتي هدفت إلى تحديد أطراف وجوانب المسؤولية والوقائع المتعلقة لاقتحام سجن أريحا، وتقديم تقرير للمجلس بنتائج عملها في مدة أقصاها عشر أيام. هذا وبعد انتهاء المدة المحددة وبعد مهلتين إضافيتين، قدم رئيس اللجنة التقرير مرفقاً بالتوصيات في جلسة المجلس بتاريخ 3 مايو 2006 بعد مناقشة التقرير، اتخذ المجلس القرار رقم (1/5/1033) يتضمن: تمرير الاعتقال السياسي وعدم الثقة بالاتفاقيات الدولية والإسرائيلية والضمانات المتعلقة، وتحميل المسؤولية ما جرى في سجن أريحا للأطراف الدولية المشتركة في التفاهات، واحترام وتنفيذ قرارات المحاكم الفلسطينية، ومطالبة المجتمع الدولي بإطلاق سراح المعتقلين واعتبار أي محاكمة لهم غير شرعية وغير قانونية وصياغة بروتوكول دولي من برلمانات العالم للحصول على ضمانات حصانة برلمانية والتركيز على اتفاقية القاهرة التي تنص على عدم محاكمة من تمت محاكمته في محاكم فلسطينية، ورفع الموضوع أمام محكمة لاهاي باعتباره

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006-يوليو 2007,2008.

جريمة حرب. إضافة إلى ما تقدم، فقد قرر المجلس بتاريخ 14 يونيو 2006 تشكيل لجنة تقصي حقائق ضمت كافة الكتل والقوائم الانتخابية في المجلس على أن تقدم تقريرها وتوصياتها للمجلس في مدة أقصاها ثلاثة أسابيع حول الأحداث الدامية بين حركتي حماس وفتح التي شهدها قطاع غزة يوم 13 يونيو 2006 والتي امتدت إلى الضفة الغربية من خلال مهاجمة عشرات المسلحين التابعين لكثائب شهداء الأقصى مبنى مقر مجلس رئاسة الوزراء في رام الله وإضرار النار في مكتب الأرشيف الخاص بالمجلس، واقتحام مبنى المجلس التشريعي في رام الله وتحطيم محتوياته وإضرار النار في بعض أجزائه، واقتحام مكتب نواب كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس. (1)

**(4) إقرار الخطة العامة للتنمية/** لقد نصت المادة (59) من القانون الأساسي على أن (يقر المجلس التشريعي الخطة العامة للتنمية ويحدد القانون طريقة إعدادها وعرضها على المجلس) ويستفاد من هذا النص - أن دور المجلس في هذا الشأن رقابي فقط، فهو لا يختص بوضع الخطة وإنما تعرض عليه بعد إعدادها من قبل السلطة التنفيذية، وفقاً لأحكام القانون حيث أن المجلس التشريعي يملك صلاحيته الإقرار فإنه حكماً يملك الحق في عدم الإقرار أو طلب التعديل إذا ما وجد مسوغاً لذلك.

**(5) التصويت على الميزانية/** في هذا الشأن نصت المادة (62) من القانون الأساسي على أنه (يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن السنة الواحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً). ويرقب المجلس التشريعي من خلال ذلك، وأرادت ومصروفات الحكومة ويبيدي رأيه فيها الأمر الذي يحول دون أن تكون المسألة المالية حكراً على السلطة التنفيذية ويسهم في الحد من سوء التصرف المالي أو عدم قانونيته.

#### **(6) مراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة خلال حالة الطوارئ:**

من المعروف أن القانون الأساسي المعدل قد أعطى رئيس السلطة الوطنية صلاحيته إعلان حالة الطوارئ لمواجهة ظروف معينة تمثل تهديداً للأمن القومي. (المادة 110) من القانون الأساسي إلا أنه وفي الوقت نفسه لم يترك الباب على مصراعيه للرئيس في اتخاذ الإجراءات والتدابير في تلك الحالة، بل وضع عليه رقابة مزدوجة: الأولى من قبل النيابة العامة والمحاكم المختصة فيما يتعلق بالتوقيف والاعتقال (المادة 112) من القانون الأساسي. والثانية من قبل المجلس التشريعي الذي حظر القانون الأساسي حله خلال حالة الطوارئ (المادة 113) من القانون الأساسي لذلك فقد نصت المادة (4/110) على أنه (يحق للمجلس

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006- يوليو 2007، 2008.

التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد، أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن).

#### (7) حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها:

من أهم اختصاصات المجلس التشريعي ذات الطابع الرقابي حق المجلس في حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها وقد عالج القانون الأساسي هذه المسألة تفصيلاً، بالإضافة إلى ما جاء في المادة (57) الواردة في باب السلطة التشريعية، وقد سبق التعرض إليه.

فقد نصت المادة (77) من القانون الأساسي على أنه:

1- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس

لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه.

2- يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام علت تقديم الطلب ولا يجوز أن

يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ. واستطرد القانون الأساسي في المادة

(78) بقوله:

(أ) يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

(ب) يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم.

ويبدو واضحاً من أحكام المواد المرقومة أعلاه: أن للمجلس التشريعي من

الصلاحيات ما يؤهله لأن يقرر مصير الحكومة وإنهاء ولايتها، إذ ما تبين أن أداءها أو

سياساتها لا تتفق مع توجهاته وآرائه أو تخالف المنطلقات الدستورية وصلاحياتها المحددة

قانوناً بحيث لم يمارس أو يهدد المجلس التشريعي الثاني بحجب الثقة عن أي من الحكومتين

(حكومة حماس) (وحكومة الوحدة الوطنية) رغم ذلك فقد كانت هناك محاولة في العام

2006 قام بها بعض النواب لحجب الثقة عن وزير الداخلية سعيد صيام على خلفية تردي

الوضع الأمني الفلسطيني إلا أن المجلس لم يتعاط مع هذا الطلب.

## المجلس التشريعي الثاني: صعوبات ومعوقات

بمنتهى الموضوعية يمكن القول بأن المجلس الثاني لم يكن بالمستوى المطلوب قانونياً ووطنياً، ولم يكن على مستوى التحدي، من حيث قيامه بالمهام والوظائف البرلمانية التي انتخب من أجل القيام بها، فالإنجازات التي تم تحقيقها كانت أقل بكثير مما كان مأمولاً، في ضوء إخفاقه الواضح في مجال التشريع والرقابة والمحاسبة وفي مجال علاقته بالمؤسسات الدستورية ومؤسسات المجتمع المدني والجمهور الذي أوصل النواب إلى قبة المجلس، وهذا بالمناسبة قد جاء نتاج جانبيين من الصعوبات والمعوقات:

### أولاً: الجانب الموضوعي:

- سياسة الاحتلال في الفصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة وكذلك الحصار والإغلاق والحواجز حدت من قدرة النواب على الوصول إلى مقر المجلس، الأمر الذي أعاق انعقاد الكثير من الجلسات، وتسبب في إفراغ المجلس من مضمون عمله التشريعي والرقابي والمحاسبي، وإعاقة عملية التكامل والتشاور بين جميع النواب، وعدم القدرة على عقد جلسات المجلس لجميع النواب في مكان واحد.
- سياسة الاحتلال في إغلاق المعابر وخاصة معبري رفح والكرامة أمام حركة النواب حدت من قدرتهم على التواصل مع العالم الخارجي.<sup>(1)</sup>
- اعتقال الاحتلال ما يقارب ثلث نواب المجلس بمن فيهم رئيسه وأمين سره<sup>(2)</sup>، حيث أطلق سراحهم فيما بعد ، والذي شكل تدخلاً في بنية المجلس دونما سبب أو مسوغ قانوني، في محاولة إسرائيلية للتدخل في نتائج الانتخابات ولكسر إرادة الشعب الفلسطيني التي عبر عنها في صندوق الاقتراع<sup>(3)</sup>، الأمر الذي أفقد الكتلة الكبرى أغلبيتها البرلمانية، ووضع العراقيل أمام انعقاد جلساته بشكل منتظم وفقدان قدرته على تمرير القوانين والقرارات، وحرمان المجلس من الكثير من الكوادر الفاعلة والمهمة.

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): تقارير الأداء البرلماني (1-7)، دراسة، 2007.

<sup>2</sup> - بسام الصالحي (الأمين العام لحزب الشعب الفلسطيني): "المجلس التشريعي الفلسطيني والدائرة المغلقة"، ورقة عمل مقدمة لمركز هدف لحقوق الإنسان، دراسة "تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية"، 10/8/2008.

<sup>3</sup> - حسن خريشة (النائب الثاني لرئيس البرلمان): "تجربة المجلس التشريعي"، ورقة مقدمة لمركز هدف لحقوق الإنسان لدراسة بعنوان "التجربة البرلمانية الفلسطينية"، 10/8/2008.

- سياسة الحصار السياسي والاقتصادي الذي شمل المجلس وأعضاءه وإدارته والعاملين فيها، إذ أن الغالبية العظمى من الدول على الصعيد الإقليمي والدولي قد رفضت التعامل مع المجلس أو استقبال أعضائه أو التعاون معهم، ناهيك عن عدم تلقيهم مرتباتهم كغيرهم من الموظفين العموميين، الأمر الذي انعكس سلباً على أداء المجلس وخبرة النواب. (1)
- عدم وجود تضامن برلماني عربي أو إسلامي حقيقي يساعد على القيام بمهامه.
- سياسة الحصار السياسي التي أعاققت النواب عن التواصل مع البرلمانيين في العالم وما نتج عنه من عدم القدرة على توصيل الرسالة الفلسطينية وشرح واقع الحصار على الشعب الفلسطيني. (2)
- الاحتلال والقوى الدولية الداعمة والمؤيدة مطلقاً للمواقف الإسرائيلي. (3)

## ثانياً: الجانب الذاتي:

### (أ) على صعيد التناقض السياسي بين حركتي حماس وفتح:

- احتدام الصراع السياسي، وتحوله إلى صراع عنيف انتهى بالسيطرة المسلحة على السلطة في قطاع غزة، وامتد إلى تعزيز الطابع الأمني للسلطة في الضفة الغربية (4).
- مقاطعة بعض النواب لجلسات المجلس، حيث كانت تتغيب كتل بأكملها بشكل متعمد عن حضور جلساته في ضوء التناحر الدائر في أروقة المجلس بين حركتي حماس وفتح.
- طغيان الفصائلية على المجلس، حيث أصبح التصويت بالمجلس هو أقرب للتناحر الفصائلي منه إلى تصويت وفق مصالح الشعب الفلسطيني العليا. (5)
- حالة الاستقطاب الحاد بين الأخوة في حركتي فتح وحماس، وتشبث كل فريق بموقفه السياسي.
- غياب المعلومات وإخفائها بسبب حالة الاستقطاب القائمة .

1 - أ. علي مهنا، مرجع سابق.

2 - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): مرجع سابق، 2008.

3 - د. أيمن ضراغمة (نائب عن حركة حماس): "المجلس التشريعي: التعطيل وأسبابه وكيفية الخروج من المأزق، ورقة عمل

مقدمة لدراسة تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية"، مركز هدف لحقوق الإنسان، 2/8/2008.

4 - بسام الصالحي (الأمين العام لحزب الشعب الفلسطيني): مرجع سابق .

5 - الهيئة الفلسطينية لحقوق اللاجئين: "تقييم أداء المجلس التشريعي في دورته الأولى 2006-2007"، تقرير، 16 مارس

2008.

- قرار حركة حماس بعدم عقد جلسات دون خروج النواب، إلا بجدول أعمال متفق عليه مسبقاً.
- إنشاء القوة التنفيذية بقرار من وزير الداخلية دون عرضه على المجلس للمناقشة ولا على الرئيس، والذي انتهى بسيطرة حركة حماس على قطاع غزة من خلال الانقلاب العسكري عام 2007.<sup>(1)</sup>
- انتقال الحالة الفلسطينية من نار هيمنة الطرف الواحد في المجلس الأول، إلى جحيم التناقض بين قطبين تحمل العلاقة بينهما من بوادر الصراع أكثر ما تحمل من عوامل والتوافق والتكامل في خدمة المشروع الوطني الفلسطيني التحرري.
- هناك اختلاف سياسي بين الحكومة التي تستند إلى دعم أغلبية مطلقة من المجلس ومؤسسة الرئاسة التي تستند إلى شرعية الانتخاب من قبل الشعب، وإلى مرجعية منظمة التحرير الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني التي يرأسها رئيس السلطة هذا المبدأ الذي لم تقره حتى الآن حماس.
- بعد اعتقال 45 نائباً من كتلة واحدة (من بينهم رئيس المجلس ورؤساء لجان) انعكس سلباً على أداء المجلس، من حيث فقدان كتلة الأغلبية تمتعها بأغلبية الحضور، الأمر الذي دفعها إلى استخدام أسلوب تعطل النصاب لمنع عقد الجلسة العامة.
- التوتير في الساحة البرلمانية في ضوء نتائج المجلس الختامية للمجلس الأول وإلغائها من قبل المجلس الثاني الجديد الأمر الذي أفضى إلى مدخل غير صحي للعلاقات داخل المجلس وصل حد الاحتكام للقضاء واستخدام أسلوب مقاطعة الجلسات لتعطيل القرارات، واستعاضة البرلمانيون الجدد بالإدارة السياسية لعمل المجلس عن الإدارة وفق القوانين والأنظمة التي تحكم العمل البرلماني، حيث تم التوظيف سياسياً فيما تعامل البرلماني كسياسي بالدرجة الأولى.
- بعد الأحداث العسكرية الذي أدت إلى انقسام وطني حاد شمل مختلف مرافق ومؤسسات السلطة الوطنية وحتى الحركة الوطنية، طغى العمل السياسي على البرلماني في أي عمل قام به المجلس، وبات المجلس أداة في يد السياسيين أكثر منه في يد مؤسسة مستقلة حامية للقانون الأساسي.<sup>(2)</sup>

<sup>1</sup> - د. وليد عساف (نائب عن كتلة حركة فتح البرلمانية): "المجلس التشريعي: أسباب التعطيل وسبل الخروج من المأزق"،

ورقة مقدمة لدراسة تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية، مركز هدف لحقوق الإنسان، 2/8/2008.

<sup>2</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع - بانوراما: مرجع سابق، 2008.

- انهيار اتفاق مكة وحكومة الوحدة الوطنية والذي أدى إلى اشتباكات دامية بين حركتي حماس وفتح، حيث تغلبت الأهواء والمصالح الذاتية على المصلحة الوطنية العليا ومصير القضية الفلسطينية. (1)
- الاحتقان السياسي الذي ساد الشارع الفلسطيني، ورفع بذلك وتيرة الاستقطاب السياسي، مما أدى إلى تغيب أو مقاطعة بعض الكتل البرلمانية لجلسات البرلمان.
- بسبب اختطاف نواب المجلس وغالبيتهم من كتلة التغيير والإصلاح، فإن تحقيق النصاب القانوني للعمل البرلماني بات معضلة لا يحلها إلا التوافق، والذي كان موسمياً حيث بدأ يستخدم تحقيق النصاب والتغيب عن الجلسات وسيلة قانونية لتفويت الفرصة على الطرف الآخر. (2)

### (ب) على صعيد الممارسة الديمقراطية:

- ثقافة عدم الاعتراف بالآخر بل ونفي الآخر وهذا مرض اجتماعي خطير.
- غياب الديمقراطية في نظامنا السياسي، وفي أحزابنا وفصائلنا، وبالتالي في المجلس.
- عدم الاعتداد بوثيقة الوفاق الوطني التي وافق عليها كل الطيف الفلسطيني. (3)
- غياب أسس العملية الديمقراطية عن المشهد الديمقراطي، ابتداءً من القبول بنتائج الانتخابات ومروراً بالتداول السلمي للسلطة وانتهاءً بالاحتكام للقانون والرضي بحكم القانون، وعدم الالتزام بالاتفاقيات الفلسطينية بدءاً باتفاق القاهرة الذي كان ينص على إجراء انتخابات تشريعية كخطوة تمهيدية لتشكيل مجلس وطني جديد وإصلاح م.ت.ف وبنائها على أسس ديمقراطية تأخذ بعين الاعتبار التغيرات التي حدثت على المشهد الفلسطيني، والقبول بمبدأ المشاركة السياسية.
- عدم الالتزام بأسس العملية الديمقراطية، وعدم الصدق في الالتزام بالمواثيق والاتفاقيات الفلسطينية الداخلية، ولا يمكن النظر للمأساة التي حلت بالبرلمان دون النظر لها من خلال الرؤيا الشاملة والكاملة للبيت الفلسطيني العام؛ ولذا فإن كل الحلول المقترحة لإحياء دور المجلس لا يمكن أن تنجح إن لم يكن ذلك جزءاً من علاج الحالة العامة التي أصابت الجسد الفلسطيني. (4)

1 - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: مرجع سابق، 2008.

2 - د. أيمن ضراغمة (نائب عن حركة حماس): مرجع سابق، 2008.

3 - النائب سيد أبو مسامح (كتلة التغيير والإصلاح) : مقابلة مع مركز هدف لحقوق الإنسان حول التجربة البرلمانية الفلسطينية، الخميس 2008/7/24 .

4 - د. أيمن ضراغمة (نائب عن حركة حماس) : مرجع سابق، 2008/8/2 .



- نجحنا في ظل اللون الواحد، وفشلنا في ظل التعددية، وهذا يتطلب إعادة النظر في ثقافة التعايش والشراكة، بل والديمقراطية بشكل عام، وتداول السلطة بعيداً عن ثقافة الاستحواذ، والإقصاء، ورفض الآخر، والمحاصصة.<sup>(1)</sup>

### (ج) على صعيد المجلس التشريعي:

- غياب روح الفريق وسيطرة الأجنداث التنظيمية على حساب الأجندة الوطنية في العمل البرلماني نتيجة للتجاذبات والانقسامات السياسية وتحديدًا بين الكتلتين الرئيسيتين حماس وفتح، الأمر الذي أدى إلى حالة من التشرذم الداخلي وهيمنة الأكثرية وتهميش دور الأقلية، والاحتكام لعدد الأصوات على حساب القواعد القانونية والاعتبارات الوطنية، والأعراف البرلمانية العامة والخاصة.<sup>(2)</sup>
- بسبب التناقضات السياسية بين كتلتي حماس وفتح، وبسبب قبول النواب له، حلت قيادات تنظيمات حماس وفتح عملياً في فهمها للصراع السياسي ولساحة هذا الصراع وأدوات إدارته، محل المؤسسة التشريعية، المفترض أنها ساحة إدارة هذا الصراع بالآليات ذات الطبيعة الديمقراطية والنظامية المرتبطة بدور المؤسسة وصلاحياتها وبنظام عملها، كما هي مرتبطة كذلك بحق الجمهور بالمتابعة والمراقبة والمحاسبة المباشرة للنواب بوصفهم منتخبين من الجمهور، وموضع مساءلته ورقابته.<sup>(3)</sup>
- نتيجة حالة الانقسام السياسي القائمة، فقد فشلت القوى الأخرى الممثلة في المجلس في تشكيل كتلة مانعة أو جامعة، وبالتالي شهدت عملية تلاشي للدور وانعدام الوزن.<sup>(4)</sup>
- رفض حركة حماس دعوة الرئيس لعقد دورة جديدة للمجلس بعد انتهاء الدورة الأولى وانتهاء التمديد، واتجاهها لعقد جلسات بشكل منفرد في غزة دون مشاركة القوى السياسية في المجلس.<sup>(5)</sup>
- إضراب الموظفين العموميين المفتوح بمن فيهم العاملين في إدارات المجلس، أسهم في شل المجلس كلياً وإلى حد إغلاق مؤسساته بشكل كامل.

<sup>1</sup> - حسن خريشة (النائب الثاني لرئيس البرلمان): مرجع سابق، 10/8/2008.

<sup>2</sup> - أ. على مهنا: مرجع سابق، 2007، ص 20-18.

<sup>3</sup> - محمد السهيلي: عام على ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني، الحوار المتمدن، العدد 1821، 9/2/2007.

<sup>4</sup> - حسن خريشة (النائب الثاني لرئيس البرلمان): مرجع سابق، 10/8/2008.

<sup>5</sup> - د. وليد عساف (نائب عن كتلة حركة فتح البرلمانية): مرجع سابق، 2/8/2008.

- عدم تفعيل اللجان المتخصصة في المجلس، بسبب تشكيلها الذي جاء بالارتكاز إلى موازين القوى بعيداً عن الاعتبارات العملية والوطنية، ناهيك عن أن غالبية اللجان ظلت حبراً على ورق ولم تمارس أية نشاطات ومهام أنيطت بها.
- حالة الانفلات الأمني التي سادت مناطق السلطة الوطنية، والتي وصلت إلى حد الاعتداء على مقرات المجلس واختطاف بعض أعضائه والاعتداء عليهم وعلى ممتلكاتهم، الأمر الذي عزز حالة الفوضى والذعر الداخلي وأضاف معولاً جديداً إلى معاول الهدم. (1)
- تفرد حركة حماس في تشكيل هيئة رئاسة المجلس (حركة حماس: ثلاثة أعضاء والرابع مستقل رشحته حماس)، وتشكيل الحكومة، إضافة إلى عوامل أخرى (الفئوية العصبوية)، جعل المجلس محكوماً بالتجاذب الحاد بين الكتلتين الكبيرتين في المجلس حيث كان التصويت في مظهره الغالب حزبياً وبشكل يكاد يكون ميكانيكياً حتى في الجوانب الإدارية.
- وجود المجلس كجزء من عملية الانقسام، عكس نفسه سلباً على القضية الوطنية (2).
- أصبح المجلس مؤسسة هامشية في الحياة العامة، وبات دور النواب قاصراً على كونهم وجهاء دوائر أو ناطقي فصائل سياسية، بعيداً عن الدور البرلماني.
- الإضرابات ذات الطابع السياسي منعت الكثير من موظفي المجلس من الوصول إلى أماكن عملهم في إطار المناكفات السياسية بين الكتل البرلمانية المشاركة في المجلس. (3)
- غياب ثقافة التوثيق فعالية الشكاوى التي يستقبلها النواب أو مكاتبهم لا توثق بشكل جيد، كما لا يتم توثيق الردود عليها، فالسائد هو ثقافة المشافهة وهذا لا يراكم خبرة برلمانية.
- غياب ديوان الشكاوى في المجلس بسبب عدم تطبيق الهيكلية التي اقترحت هذا الديوان، فيما لا تزال الدائرة القانونية التي اعتمدت لاستقبال الشكاوى غير مهياً لإدارة هذا العمل.
- لا يوجد للمجلس ولجنته القانونية خطة أولويات التشريع، فما زالت اللجنة تعالج مشاريع القوانين دون اعتبار للتقدم في ترتيب هذه المشاريع أو الصفة الاستعجالية لبعضها.

1 - أ. على مهنا: مرجع سابق، 2007، ص 20-18.

2 - كايد الغول (عضو المكتب السياسي للجهة الشعبية): "تجربة المجلس التشريعي الحالي"، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية، مركز هدف لحقوق الإنسان، 15/7/2008.

3 - د. أيمن ضراغمة (نائب عن حركة حماس): "المجلس التشريعي: مرجع سابق، 2008.

- الطبيعة الاستثنائية لكتلة الأغلبية التي استخدمتها في السيطرة الكاملة على هيئة المكتب، تماماً كما استخدمت قوتها الناشئة في الانتخابات لتشكيل حكومة من لون واحد.
- التعامل مع المجلس كوسيلة لا كمرجعية، حين حولته الكتلتان الأكبر حماس وفتح إلى ميدان للخلاف والصراع، وحين تم تجييش النواب كمناصري فصائل سياسية لا كنواب منتخبين من الشعب، الأمر الذي أخضع المجلس للسلطة التنفيذية بشقيها الرئاسي والحكومي.
- التنازع في تفسير القوانين وحدود الصلاحيات بين مؤسسة الرئاسة والحكومة والمجلس والذي لم يستطع القانون حسمه.
- سيادة حالة الفراغ الدستوري على المجلس، فهو موضوعياً غير قابل للانعقاد، فلا النواب مستعدون للمبادرة للضغط من أجل إحياء المؤسسات ولا كرئاسة المجلس مستعدة لدعوة الأعضاء لممارسة دورهم النيابي، في حين يجري الاختلاف على شكل الاجتماع، ونوع الدورة بين الكتلتين الرئيسيتين.
- استقالة د. حسن خريشة النائب الثاني للمجلس من مناصبه في هيئة مكتب المجلس أدت إلى فقدان الهيئة نصابها، وقيادتها من نائب واحد، في ظل اختطاف رئيس المجلس وأمين سره. (1)
- تعامل المجلس بسلبية مع تداعيات الحصار على الشعب الفلسطيني ومؤسسات المسلطة، حين انكفأت غالبية أعضائه إلى خندقها الحزبي معتبرة الحصار يستهدفها الأمر الذي أدخل الحالة الفلسطينية في حالة صراع حول استهدافات الحصار بدلاً من توحيد الجهود من أجل إفشال أهدافه. (2)
- 95 % من أعضاء المجلس ينتمون إما لحركة فتح أو لحركة حماس، وعليه ونتيجة للصراع الداخلي وحالة الانقسام، فقد انقسم المجلس على نفسه ودخل مرحلة صراع بدل أن يكون خيمة للأحرار، وفشل في عقد اجتماعاته لعدم توفر النصاب، بسبب الانحياز الحزبي على المجلس التشريعي. (3)

<sup>1</sup> - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع (بانوراما): مرجع سابق، 2008.

<sup>2</sup> - المرجع سابق، ت 9/2/2007.

<sup>3</sup> - د. حسن خريشة (النائب الثاني لرئيس المجلس): مرجع سابق، 10/8/2008.

## (د) على صعيد النواب:

- المفهوم السياسي الذي يحكم نظرة القوى الرئيسية للمجلس ولدور النواب فيه، وهو مفهوم يغلب عليه التقليل من شأن هذه المؤسسة، واقتصار الأمر على كون النواب مجرد ظل للموقف السياسي التنظيمي الذي تتخذه قيادات التنظيمات التي يمثلونها. (1)
- ضحالة الوعي البرلماني والقانوني بسبب غياب التجربة السابقة لغالبية النواب (2) وضعف التواصل بين الخبرة البرلمانية السابقة وبين ما هو قائم حالياً، إذ لم ينجح من المجلس الأول في انتخابات المجلس الثاني سوى 12 نائباً، وهم في أغلبهم من لون واحد، الأمر الذي قلل من إمكانية انتقال الخبرات بين الكتل لضمان إرساء تقاليد برلمانية قد تصبح نظاماً غير مكتوب للعلاقات الداخلية.
- حالات السفر الجماعية، تحديداً من كتل معينة (التغيير والإصلاح)، خارج البلاد للنواب، ففي شهر واحد فقط سافر 27 نائباً من أصل 91 نائباً موجوداً خارج الاعتقال والاختطاف.
- استمرار قناعات النواب بأنهم واسطة لحل المشكلات مع الإدارات الحكومية أو فض نزاعات عشائرية، أكثر من كونهم نواب تقع على كاهلهم مهام تشريعية ورقابية.
- انشغال الوزراء من النواب بمهامهم التنفيذية على حساب مهامهم البرلمانية.
- عدا التصريحات الإعلامية، لم يكن للنواب، دور في وقف الاقتتال الفلسطيني باستثناء دعوة المجلس إلى ذلك، وتعليق عضوية 4 نواب، حيث ظهر النواب كمدافعين عن مواقف كتلهم وفصائلهم، وعملوا كقادة سياسيين أكثر من كونهم برلمانيين. (3)
- عدم تخلص النواب من أفكارهم الفئوية والحزبية والتي انعكست على مزيد من المناكفات السياسية والتنظيمية وسجلات عقيدة داخل قبة المجلس وعلى جلساته. (4)
- تركيز إدارة المجلس على مهمة الترويج للحكومة بدلاً من مراقبة أدائها ومحاسبتها (5).

1 - بسام الصالحي (الأمين العام لحزب الشعب الفلسطيني): مرجع سابق، 10/8/2008.

2 - أ. على مهنا: مرجع سابق 2007، ص 18-20.

3 - المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع - بانوراما: مرجع سابق، 2008.

4 - الهيئة الفلسطينية لحقوق اللاجئين: مرجع سابق، 2008.

5 - د. وليد عساف (نائب عن كتلة حركة فتح البرلمانية): مرجع سابق، 2/8/2008.

## خيارات الدولة الفلسطينية بين المجلس الواحد والمجلسين:

شهدت الساحة السياسية الفلسطينية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية مناقشات عديدة وحادة حول شكل السلطة التشريعية الفلسطينية المستقبلية. تبنت بعض التوجهات نظام المجلس الواحد، في حين تبنت توجهات أخرى نظام المجلسين. ورد خيار نظام المجلس الواحد في النظام الانتخابي الذي اقترحه المجموعة الفلسطينية المستقلة للانتخابات، والتي تشكلت عام 1994 بمبادرة من شخصيات أكاديمية وسياسية وقانونية فلسطينية. يعتبر هذا النظام أن الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة، وأن الشعب الفلسطيني في الداخل والخارج وحدة بشرية وسكانية واحدة، لذا يدعو هذا الخيار إلى تشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلس واحد يتكون من 260 عضوا يمثلون فلسطيني الداخل وفلسطيني الشتات بعد عودتهم إلى الضفة الغربية وقطاع غزة. (1)

أما خيار نظام المجلسين فقد ورد في مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت المقترح من قبل لجنة صياغة الدستور، والتي تشكلت في تشرين أول/أكتوبر 1999 بقرار من المجلس المركزي الفلسطيني. يقترح مشروع الدستور المذكور أن تتشكل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلسين هما المجلس التشريعي والمجلس الوطني، على أن يتكون الأول من 150 نائبا يمثلون الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، والثاني من 150 نائبا يمثلون فلسطيني الشتات. يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، ويختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية. (2)

ولقد استقر الاتجاه العام في بعض الدول الديمقراطية نحو ثنائية التمثيل النيابي لأسباب تتفاوت من دولة إلى أخرى. فقد تكون ثنائية التمثيل ناتجة عن دوافع سياسية، أو تطورات تاريخية، أو تقسيمات جغرافية، أو أوضاع اجتماعية. فثنائية التمثيل في الدول الاتحادية (الفدرالية) كالولايات المتحدة الأمريكية، تعكس تسوية بين السلطة الديمقراطية للمواطنين المتساويين في الاقتراع، وبين السيادة الأصيلة للولايات. لكن نموذجا آخر، كفرنسا مثلا، يبرر ثنائية التمثيل على أساس التمثيل الإقليمي وتمثيل المواطنين المقيمين في الخارج. كما كانت هناك ثنائيات تمثيل أرستقراطية رأيت الطبقات الاجتماعية الحاكمة فيها وسيلة للمحافظة على جزء من السلطة عبر مجلس أعلى، معين أو وراثي، كما حصل في بريطانيا. إن مبررات ثنائية التمثيل التي تتوفر في دول مختلفة قد تتوفر في الحالة الفلسطينية.

<sup>1</sup> - نوقش هذا النظام في مؤتمر خاص بالانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني عقد في نابلس في 8/12/1994. لمزيد من المعلومات انظر: خليل الشقاقي، الانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994).

<sup>2</sup> - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للسكان، والمساكن والمنشآت لعام 1997.

والازدواج البرلماني، أي نظام المجلسين، يقوي ويعزز الديمقراطية، لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة، ويحقق المساواة في التمثيل، من حيث المساواة بين جميع المحافظات وتمثيلها في مجلس، والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة وتمثيلهم في مجلس آخر.

يعتقد أنصار المجلسين أن مرور مشاريع القوانين في مجلسين يضمن إصدار التشريعات بعد تمحيصها، والاطمئنان إلى استجابتها لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع، ويحقق الاستقرار القانوني الذي لا تكثر فيه القوانين المعدلة. ويرى أنصار نظام المجلسين أن هذا النظام يمنع تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات والقوانين، وذلك لأن توزيع سلطة التشريع بين مجلسين يحقق التوازن، خاصة في حالة سيطرة حزب معين أو ولاية كبيرة على المجلس.

ويرى أنصار الازدواج البرلماني أن وحدة سيادة الأمة وإرادتها لا تنفتت بوجود مجلسين لأن التعبير الحقيقي عن هذه الوحدة يتمثل بوحدة تشريعاتها، سواء صدرت هذه التشريعات عن مجلس واحد أو عن مجلسين. ويستشهد هذا الفريق، ليدعم رأيه، بأن تعدد الوزارات لا يعني تفنتت السلطة التنفيذية، وأن تعدد المحاكم ودرجاتها لا يعني تفنتت السلطة القضائية.

وفي الوقت الذي تشكل الانتخابات وسيلة ديمقراطية لاختيار ممثلي الشعب، يرى أنصار نظام المجلسين في دول غير ديمقراطية تعتمد مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين؛ أن اقتصار البرلمان على مجلس واحد قد يجعله يمثل رأياً عابراً للناخبين أثرت فيه أجهزة الدعاية، وشكلته شعارات لا تساعد الناخبين على الحكم بموضوعية على مدى كفاءة وصلاحيه بعض الأعضاء، لذلك فإن وجود مجلس آخر يضم أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة البعيدين عن ضغوط الناخبين يحد، برأيهم، من هذه المشكلة.<sup>(1)</sup>

وحول خيار نظام المجلسين؛ يقول أ. د. فتحي الوحيدي: "فقد ورد في مشروع المسودة الثالثة (المنقحة) لدستور دولة فلسطين، والصادرة بتاريخ 15 أيار 2003 م وهي

<sup>1</sup> - محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية (الكويت: جامعة الكويت، 1994)، ص 547.

النسخة الأخيرة وشاركتُ في صياغتها ضمن اللجنة الفنية المصغرة، حيث تقترح المسودة في الباب الثالث والمعنون بالسلطة التشريعية إلى الأخذ بنظام المجلسين<sup>(1)</sup>:

الأول/ المجلس النيابي: وتتناول أحكامه المواد من المادة 65 إلى المادة 108 حيث تنص المادة 65 على أن يتولى المجلس النيابي سلطة التشريع، ويقر السياسات العامة للدولة والموازنة العامة التي يعدها مجلس الوزراء، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، علي النحو المحدد في الدستور، وتنص المادة 66 على أن يتكون المجلس النيابي من مائة وخمسين نائباً يمثلون الشعب الفلسطيني، ويجرى انتخابهم وفقاً لأحكام الدستور وقانون الانتخاب، ويراعى في الترشيح لعضوية المجلس النيابي، الأحكام الواردة في هذا الدستور وفي قانون الانتخاب ويشترط فيمن يرشح نفسه للمجلس النيابي أن يكون فلسطينياً، ولا يجوز له بعد انتخابه أن يحمل جنسية دولة أخرى.

المجلس الثاني/ المجلس الاستشاري: وتناولت أحكامه المواد من (المادة 109 إلى المادة 111) حيث نصت المادة 109 على أن ينشأ بموجب هذا الدستور مجلس استشاري، يتكون من مائة وخمسين عضواً، يكون له شخصية مستقلة، ويراعى في تشكيله نسب التوزيع السكاني للفلسطينيين في داخل فلسطين وخارجها، وينظم القانون شروط انتخاب أعضائه أو تعيينهم حسب البلدان المقيمين فيها، كما أضافت المادة (109) انه لرئيس الدولة أن يعين أعضاء في المجلس الاستشاري ممن لا يحملون الجنسية الفلسطينية، بما لا يتجاوز عشرة أعضاء ممن تميزوا بتقديم خدمات جليلة للقضية الفلسطينية.

وحصرت المادة (101) اختصاصات المجلس الاستشاري فيما يلي:

- 1- دراسة القضايا الإستراتيجية العامة وتقديم المقترحات بشأنها .
- 2- تقديم الاقتراحات في كل ما يتعلق بالحقوق الوطنية وسلامة التراب الفلسطيني وحقوق الفلسطينيين في الخارج.
- 3- مناقشة التعديلات الدستورية وإبداء الرأي بصددها ما يقترح منها .
- 4- ما يحيله رئيس الدولة إلى المجلس من موضوعات تتعلق بالسياسة العامة في الشؤون العربية والدولية لدولة فلسطين.
- 5- مشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الدولة إليه المتعلقة بالفلسطينيين في الخارج.
- 6- ما يقرر أعضاء المجلس طرحه للنقاش في جدول أعماله .

<sup>1</sup> - أ. د فتحي الوحيدى، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، دار المقداد للطباعة فبراير 2010، ص503.

ونصت المادة (111) على أن يرسل المجلس الاستشاري توصياته إلى رئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، ورئيس المجلس النيابي، وتنتشر توصيات المجلس الاستشاري في الجريدة الرسمية بطلب من رئيس الدولة.

ولقد ظهرت فكرة تمثيل الفلسطينيين في الخارج، لما لها من أهمية وإبعاد سياسية وقانونية ووطنية ودولية، وقد يكون الأمر رغبة في تمثيل الفلسطينيين المقيمين بالخارج بمجلس يسمى مجلس الشعب الفلسطيني العام على غرار التجربة الصينية التي أخذت بتمثيل الصينيين المنتشرين في أنحاء العالم بمجلس مستقل يسمى مجلس الشعب الصيني العام، أو التجربة الفرنسية التي تأخذ بتمثيل الفرنسيين المقيمين بالخارج في مجلس الشيوخ الفرنسي. (1)

### ويمكن الاستنتاج أن :

(أ) أفضلية أن يتشكل المجلس التشريعي الفلسطيني للدولة الفلسطينية المستقلة من مجلسين مثل بريطانيا فكان المجلس الأول فيها هو مجلس العموم لتمثيل السكان والمجلس الثاني هو مجلس اللوردات لتمثيل الطبقة الأرستقراطية بالوراثة، وإسبانيا فكان المجلس الأول فيها هو مجلس النواب لتمثيل السكان والمجلس الثاني هو مجلس الشيوخ لتمثيل الأقاليم بالاقتراع المباشر لبعض الأعضاء وغير المباشر للآخرين.

(ب) أن الأخذ بنظام المجلسين في الحالة الفلسطينية (المجلس التشريعي والمجلس الاستشاري) هي الحالة الأفضل للوصول إلى مجلس تشريعي فلسطيني قادراً على تشكيل سلطة تشريعية فلسطينية يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، ويختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، حيث أن نظام المجلسين يقوى ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي ويحقق المساواة في التمثيل.

<sup>1</sup> - المرجع السابق نفسه، ص 505 .



## نخلص إلى القول بأنه قام المجلس التشريعي الفلسطيني بإقرار قانون رقم (9)

لسنة 2005 بشأن الانتخابات بتاريخ 18 حزيران 2005 للانتخابات التشريعية الثانية والذي حدد عدد مقاعد المجلس بمائة واثنين وثلاثين (132) مقعداً وحدد مدة ولايته بأربع سنوات من تاريخ انتخابه علي أن تجري الانتخابات كل أربع سنوات بصورة دورية، فكان لزاماً وضرورياً تغيير قانون الانتخابات السابق من أجل التنمية السياسية في المجتمع الفلسطيني والتأكيد علي أنه لا ديمقراطية بدون تعددية سياسية وبرلمانية وأن القانون السابق رقم (13) لا ينتج برلماناً تعددياً بل يعكس التوازنات المنطقية والعائلية في المجتمع الفلسطيني.

وبتاريخ 25 يناير 2006 جرت الانتخابات للمجلس التشريعي الثاني وتم تنصيبه في الثامن عشر من فبراير 2006 بمشاركة كافة الأحزاب والفصائل الفلسطينية (ماعداء حركة الجهاد الإسلامي، واستناداً لقانون رقم (9) لسنة 2005 القائم علي أساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50% - 50%) بين نظام الأغلبية ذي الدوائر المتعددة، والنظام النسبي أو نظام القوائم باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة حيث شهد بنزاهتها وحريتها وديمقراطيتها مئات المرشحين الدوليين والمحليين والتي بلغت نسبة المشاركة فيها 77% فقد جاءت نتائج الانتخابات بفوز كاسح لقائمة التغيير والإصلاح المحسوبة لحركة حماس (74) مقعداً وحصلت قائمة حركة فتح علي (45) مقعداً حيث إن فوز حركة حماس الكاسح في الانتخابات لم يأت صدفة بل جاء في إطار مقدمات علي الصعيد الفلسطيني وبعد عملية السور الواقية التي قضت علي اتفاقية أوسلو وطابا كما وإخفاق السلطة وبروز حركة حماس .

وشهدت حركة فتح انقسامات حادة بتقديم الحركة بقائمتين للانتخابات البرلمانية في بداية الترشح، الأولي تضم (الحرس القديم) الذين قدموا من الخارج والثانية (قائمة المستقبل) بزعامة مروان البرغوثي الجيل الشاب أبناء الداخل وأيضاً إخفاق السلطة علي الصعيد النقاوضي مع الجانب الإسرائيلي أما العامل الأخطر فيتمثل في تراجع شعبية حركة فتح باعتبارها العمود الفقري للسلطة الوطنية وما نتج عن أداء السلطة بإخفاقها في إدارة شؤون الحياة اليومية للمواطن وعدم توفير احتياجاته الاقتصادية والأمنية وارتفاع البطالة والفقر وانتشار الفوضى الأمنية وغياب سيادة القانون وانتشار مظاهر الفساد لدي بعض رموز السلطة الوطنية الفلسطينية هذا كله ساعد حركة حماس، وجاءت إلي الانتخابات التشريعية الثانية وهي أكثر توحداً وتماسكاً وقوة حين اختارت مرشحها بالشورى والانتخابات الداخلية. وأيضاً العامل الإسرائيلي كان حاضراً في هذه الانتخابات وتحديداً

بعد عام 2000 والتي جاءت مجهزة لشعبية حركة فتح باعتبارها عنوان السلطة الوطنية بحيث لم تقدم للجانب الفلسطيني أي شئ في المفاوضات وحين ضربت بشكل مقصود مؤسسات السلطة ومقراتها الأمنية وفرضت الحصار والإغلاق فانعكس ذلك سلبا علي كل مناحي الحياة للشعب الفلسطيني وحين انسحبت بشكل أحادي الجانب من القطاع وتجاهل واضح للسلطة وعدم الاعتراف بها كشريك.

وبالنسبة للمجلس التشريعي الثاني فقد اخفق في أداءه التشريعي والرقابي والمحاسبي حيث لم يمارس المجلس دوره المطلوب في المجال التشريعي، وقد أهمل هذه المهمة بشكل واضح وجلي، فرغم وجود العديد من مشاريع القوانين علي أجندته فإنه لم يطرح أيا منها للمناقشة والإقرار حسب الأصول كما أنه لم يناقش قرارات الرئيس بقانون لإقرارها أو رفضها في الجلسة التالية لصدورها، وكذلك الأمر في الشأن الرقابي الذي لم يكن ملموسا وموجودا خلال الفترة المنصرمة، حيث كانت تعاني لجان المجلس من الشلل شبه التام ولم تقم بالمهام المنوطة بها وفقا للقانون والنظام، وبسبب المعوقات الموضوعية فإن أداء المجلس كان دون المستوي المطلوب سياسيا وقانونيا وتنظيميا. فبينما مهام المجلس التشريعي الثاني بأبعاده التشريعية والرقابية والتنظيمية بالتوصيف القانوني وفقا لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. وأيضا تحديد مدي ما أنجزه المجلس التشريعي من تلك المهام بعد مرور أربعة أعوام علي ولايته القانونية التي كان خط البداية لها جلسته الأولي في 18-1-2006.

## النتائج والتوصيات

لقد جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على واقع المجلس التشريعي الفلسطيني في الفترة 1996\_2006 عبر تحليل علمي وموضوعي إضافة إلى تحليل تاريخ أول مجلس تشريعي فلسطيني، وبالتعرف على المجالس التشريعية في ظل الانتداب البريطاني والإدارة المصرية لقطاع غزة وتم تحليل واقع المجلس التشريعي في ظل انتخابات 1996 و2006 والوظائف التشريعية والرقابية المتاحة للمجلس التشريعي طبقاً للقانون الأساسي والنظام الداخلي وفي ضوء ما تقدم فقد جاءت نتائج تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني مزيجا من الإنجازات والإخفاقات وهنا يمكن الإشارة إلى ما يلي :

### أولاً: النتائج

- أنشئ أول مجلس تشريعي فلسطيني عام 1922 بمقتضى دستور فلسطين الصادر سنة 1922 بتشكيل سلطة تشريعية تتكون من مجلس واحد هو المجلس التشريعي، ويتألف من 22 عضواً بالإضافة إلى المندوب السامي رئيساً، ويكون عشرة من هؤلاء الأعضاء موظفين واثنى عشر منهم غير موظفين. حيث خول هذا الدستور للمندوب السامي صلاحية سن التشريعات، ويعتبر التشريع من صلاحيات المندوب السامي. فدستور فلسطين لم يكن في الواقع قانوناً يكفل الحريات ويصون الحقوق بل كان قانوناً للعقوبات وصورة متفككة ومتممة للانتداب البريطاني. لم تحكم بريطانيا فلسطين حسب مبدأ الانتداب بل حكمته حكماً مباشراً ومطلقاً لم تشرك الشعب الفلسطيني لا في التشريع ولا في الحكم ولا في الإدارة. ونلاحظ أن مرسوم دستور فلسطين أخذ بنظام المجلس الواحد بدلاً من الأخذ بنظام المجلسين الذي تتجه إليه معظم الدساتير الحديثة.
- إن نظام المجلسين يحقق المزايا التي أهمها تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم التسرع في إصدار التشريعات. ولكن الأخذ بنظام المجلس الواحد يتفق مع ما أقره دستور فلسطين من وحدة شخص رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة المتمثل في شخصية المندوب السامي. إن نظام المجلسين يؤدي إلى البطء في التشريع وأنه يعوق السياسة المراد تمريرها وأن النظم الاستعمارية وما تطلبه من سرعة التغيير في المستعمرات تتنافى مع نظام المجلسين.

- إنشاء أول مجلس تشريعي فلسطيني بإدارة فلسطينية وعلى أرض فلسطين يعتبر حدثاً تاريخياً لم يسبق له مثيل وإن كان المجلس هو أحد منتجات العملية السياسية في مدريد واتفاقية أوسلو، فإن هذه الاتفاقيات نصت على وجود مرحلة انتقالية لمدة خمس سنوات (حكم ذاتي) وبعدها يكون هناك مفاوضات بشأن المرحلة النهائية والاستقلال .
- تميزت الانتخابات بمشاركة شعبية واسعة (97.92%) وبنزاهة وديمقراطية شهد لها الجميع رغم بعض الانتهاكات التي لم يكن لها انعكاسات على النتائج التي أشارت إلى سيطرة حركة فتح على معظم مقاعده 71 مقعداً، هذه الانتخابات ارتكزت على قانون رقم 13 لسنة 1995 وتعديلاته الذي اعتمد نظاماً انتخابياً استند إلى مبدأ الأغلبية النسبية والذي جاء من حيث الشكل قانوناً انتخابياً كلاسيكياً، يؤدي إلى عملية انتخابية نزيهة ولكنه لا ينتج نظاماً ديمقراطياً يقوم على التعددية السياسية والفكرية .
- فيما نجح المجلس في إقامة البناء المؤسسي الأول له كمرتكز تنظيمي هام وضروري لنجاح العملية البرلمانية، فإن تجربته الإدارية قد اتسمت بضعف واضح بعدم تبنيتها إطاراً مؤسسياً وإدارياً له خصوصية العمل البرلماني وعدم قيام البناء المؤسسي في إطار خطة علمية ومنهجية وعدم وضوح الصلاحيات بل وتضاربها بين إدارات المجلس ووحداته وبين السلطات الأخرى وغياب وحدات إدارية مساندة في هيكلية المجلس وتنظيم علاقاته مع هذه السلطات وغياب لائحة تنظيمية لعمل الوحدات الإدارية ناهيك عن الازدواجية في العمل بين العديد من الوحدات والدوائر، وتعيين طواقم العاملين بالمجلس عبر ديوان الموظفين وما نتج عنه من بطالة مقنعة وتضخم وظيفي وعدم رفد البرلمان بموظفين من ذوي الاختصاص، لغياب أسس النزاهة والموضوعية في التوظيف، وغياب معايير الكفاءة.
- نجح المجلس في إنجاز هذه المهمة بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات في 11 نوفمبر 2004، حين قام المجلس بتتصيب رئيسه النائب روجي فتوح رئيساً مؤقتاً للسلطة الوطنية الفلسطينية حتى انتخاب رئيس جديد خلال مدة أقصاها 60 يوماً حسب القانون الأساسي .

• يسجل للمجلس بتشكيله للجان دائمة نجحت في العديد من الأعمال من تقديم التقارير والمذكرات إلى المجلس حول قضايا عامة أو حول نشاطات السلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها ومؤسساتها، والتي تمت مناقشتها في جلسات عادية، واتخذت قرارات أو توصيات بشأنها إضافة لتشكيل لجان مؤقتة للبحث والتدقيق وتفصي حقائق. رغم ذلك لم تخلو هذه التجربة من قصور ونقاط ضعف والإخفاق في تشكيل اللجان في موعدها المحدد وعدم التزام اللجان بتقديم تقاريرها في مواعيدها، وعضوية عدد كبير من النواب في عدد من اللجان دون مبرر موضوعي. وتغيب النواب عن حضور اجتماعات اللجان وتركيز اللجان على شكاوى الجمهور على حساب العمل البرلماني، وعدم وجود خطط عمل واضحة للجان، ووجود تداخل بين اختصاصات وأعمال اللجان وعدم تحديد اختصاصات اللجان ومهامها.

• رغم قيام المجلس بجهد وطني حقيقي على صعيد إقرار آليات وإجراءات برلمانية عصرية لسن القوانين والتشريعات على صعيد الحصيلة التشريعية من القوانين والقرارات والمراسيم التي أصدرها والتي شكلت مرتكزات أساسية لبناء وتوحيد النظام القانوني في فلسطين؛ فإن أداء المجلس يظل ضعيفاً حين نقارنه بالاستناد إلى المعيار الكمي مع دول أخرى ناهيك عن إخفاق المجلس في إعطاء الأولوية للجانب النوعي من القوانين والقرارات التي أصدرها والتي اتسمت بقلة عدد القوانين والقرارات ذات العلاقة بالقضايا الاجتماعية والشؤون الأمنية والداخلية والحكم المحلي والحريات العامة .

• إن وجود برلمان فعال ومستقل هو أمر ضروري لقيام حكم متجاوب ومسئول ولكن المجلس التشريعي واجه تحديات جمة في قدراته على أداء وظائفه الأساسية وهي التشريع والرقابة والمحاسبة، وقيام علاقات مع جمهور الناخبين، وتكمن أهم العراقيل في القيود التي فرضتها اتفاقية أوسلو، وافتقاره إلى الخبرة إضافة إلى النواقص التقنية وظل المجلس مقيدا في عدم قدرته على التشريع للصلاحيات والمسؤوليات التي بقيت خارج ولاية السلطة الفلسطينية بالقيود التي وضعها إطار أوسلو علي مجالات تخضع لمفاوضات الوضع النهائي مع إسرائيل .

- يفتقد المجلس لنظام يحدد وينفذ ويراقب السياسة العامة للسلطة الفلسطينية وعدم وجود نظام عقوبات فعال يجبر السلطة التنفيذية علي الانصياع لقرارات المجلس التشريعي ورغم أن المجلس التشريعي يمتلك القدرة علي التصويت بحجب الثقة كوسيلة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة، فإنه عزف عن استخدام هذه الأداة بسبب هيمنة حزب رئيس السلطة (حركة فتح في المجلس التشريعي) .
- رغم المعوقات الموضوعية، فإن أداء المجلس التشريعي الثاني كان دون المستوي المطلوب والممكن سياسياً وقانونياً ووطنياً .
- لم يمارس المجلس دوره المطلوب في المجال التشريعي، وقد أهمل هذه المهمة بشكل واضح وجلي، ورغم وجود العديد من مشاريع القوانين علي أجندته فإنه لم يطرح أي منها للمناقشة والإقرار حسب الأصول، كما أنه لم يناقش قرارات الرئيس بقانون لإقرارها أو رفضها في الجلسة التالية بصدورها، وكذلك الأمر في الشأن الرقابي الذي لم يكن ملموساً خلال الفترة .
- لقد وقع المجلس في فخ التجاذبات السياسية، وتساوق معها خلافاً للتقاليد والأعراف الدستورية الراسخة .
- لقد عانى المجلس ولجانه من الشلل شبه الكامل ولم تقم بالمهام المناطة بها وفقاً للقانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس .
- لقد افتقر المجلس إلى روح الفريق وقواعد التعاون الداخلي لانجاز المهام المناطة به .

## ثانياً: التوصيات

- في ظل التجربة السابقة في المجلس الأول والثاني نرى أن:-
- المنفذ الوحيد والأفضل وطنياً لإنهاء حالة الانقسام والتشردم والتشردنق السياسي والخروج من الأزمة السياسية الراهنة هو الذهاب إلى صناديق الاقتراع بالنزاهة والشفافية الكاملة والتي تضمن للفصائل الفلسطينية كافة حقها الشرعي وعدم طغيان فصيل على آخر ؛ لذلك من الضروري الذهاب إلى انتخابات رئاسية وتشريعية .
- تحشيد توافق وطني لاعتماد مبدأ التمثيل النسبي الكامل في الانتخابات البرلمانية القادمة بما يضمن وجود تعددية ومشاركة برلمانية، وبما يحد من مخاطر هيمنة حزب أو فصيل سياسي واحد علي مفاصل العمل البرلماني .
- إن الأخذ بنظام المجلسين في الحالة الفلسطينية (المجلس التشريعي والمجلس الاستشاري) هي الحالة الأفضل للوصول إلى مجلس تشريعي فلسطيني قادراً علي تشكيل سلطة تشريعية فلسطينية يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، ويختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، حيث أن نظام المجلسين يقوى ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي ويحقق المساواة في التمثيل.
- الفصل بين العمل البرلماني والعمل الإداري بحيث تكون الوظيفة البرلمانية مقصورة على النواب، في حين يتولي الوظيفة الإدارية مهنيون من غير النواب، يتم تعيينهم بطرق مهنية وموضوعية، وإسناد عملية الإشراف على الشؤون الإدارية والمالية والإعلامية إلى موظف رفيع في الخدمة المدنية وليس لأمين سر المجلس الذي هو نائب منتخب، بهدف إبعاد الإدارة عن الحسابات الانتخابية والحزبية والمناطقية للنائب.
- البنية الأساسية للمجلس التشريعي كانت تعاني وتوجد بها إشكالية خطيرة وهي الازدواجية في الدوائر، حيث كانت توجد دوائر للمجلس في مدينة غزة ومثيلات لها في مدينة رام الله وتتمتع كل منهما بقدر كبير من الاستقلال في العمل وأحياناً يصل الأمر إلي عدم وجود تنسيق بينهما .
- يجب العمل على تصحيح الأوضاع الداخلية وتوضيح اختصاصات كل دائرة ولجنة على حدى .
- لا يمتلك المجلس استراتيجية طويلة الأجل فيما يتعلق بتنمية قدراته ونطاق عمله، فهو يحتاج إلي توضيح أكثر للعلاقات بين لجانته وبين رئيس المجلس واللجان، وبين عاملي وأعضاء المجلس .

- تفعيل لجنة صياغة الدستور وإقراره فقد كشفت الانتخابات التشريعية الأخيرة وتداعياتها مدي هشاشة النظام الدستوري والسياسي الفلسطيني، وقصوره عن الإجابة عن الكثير من التساؤلات المطروحة خاصة فيما يتعلق بالتوازن فيما بينها وتتازع الاختصاص الأمر الذي يقتضي تفعيل لجنة صياغة الدستور وطرح مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي.
- تعديل قانون الانتخابات واعتماد نظام الدائرة الواحدة .
- تعديل النظام الداخلي للمجلس فقد أكدت التجربة الحالية أن النظام الداخلي للمجلس لا يستوعب التعددية السياسية في الواقع الفلسطيني الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في هذا النظام علي نحو يعزز دور المعارضة ويكرس أعرافا برلمانية متطورة بما في ذلك تركيبة هيئة مكتب الرئاسة وتشكيل اللجان المتخصصة .
- استحداث سياسة تشريعية علي أسس علمية،حيث يعاني المجلس التشريعي الحالي كما عاني المجلس التشريعي السابق من غياب سياسية وفلسفة تشريعية واضحة قائمة على أسس علمية فقد جاءت التشريعات التي تم إنجازها بشكل عشوائي دون انتهاج خطة محكمة للأولويات القانونية والسياسية، مثال علي ذلك لم يتم حتي الآن سن قانون مدني وقانون عقوبات وهما القانونان الرئيسيان اللذان ترتبط بهما القوانين الأخرى كافة.
- تطوير اللجان المتخصصة في المجلس والدوائر التابعة له، نقصد بذلك رفع كفاءتها ومكانتها المادية والكادرية وإعطائها دورا أكثر فعالية .
- إن السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس المجلس تحتاج إلى إعادة نظر حتي يكون المجلس في مجموعه حكما علي تطبيق أحكام النظام الداخلي وتطويره دون أن ينتقص ذلك من مكانة رئيس المجلس باعتباره يحوز علي ثقة النواب، ولا يتدخل للتأثير على مضمون النقاش ويتصرف باعتباره حياديا، وفكرة الحيادية يجب أن تظهر بشكل واضح وجلي في النظام، وفي الإجراءات التي يكون رئيس المجلس طرفا فيها .



## قائمة المراجع

القرآن الكريم

أولاً : الأنظمة والقوانين

ثانياً : الاتفاقيات

ثالثاً : الكتب العربية

رابعاً : الرسائل العلمية

خامساً : الدوريات العامة والتقارير والمقالات

سادساً : الصحف والمجلات والجرائد

سابعاً : المواقع الالكترونية

### أولاً - الأنظمة والقوانين

- القانون الأساسي الفلسطيني ، المقر من المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1997 بالقرءة الثالثة .
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 .
- القرار رقم 9/1/655 الصادر عن المجلس التشريعي ص 19-20، تطور قواعد عمل المجلس التشريعي.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني بتعديلاته المقررة في الدورة الثالثة ، بتاريخ 17-4-1998 .
- مجموعة القوانين الفلسطينية ، الجزء السابع والعشرين ، الدستور ، المراسيم والأنظمة الدستورية ، وفقا لأخر تعديلاتها أكتوبر 1985 .

### ثانياً - الاتفاقيات

- اتفاقية قطاع غزة ومنطقة أريحا وملاحقها 4 مايو / أيار 1994 ( اتفاقية أوسلو ).
- إعلان المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي 13 أيلول / سبتمبر 1993 .
- الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية ، حول الضفة الغربية وقطاع غزة واشنطن 28 أيلول 1995 .

## ثالثاً - الكتب العربية

- أبراش ، إبراهيم، المنهج العلمي وتطبيقاته ، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 1999.
- الرئيس ، ناهض منير : ألف عدو خارج البيت ، تجربة نائب فلسطيني في زمن الاختلاطات.
- السلطة الوطنية الفلسطينية ، المجلس التشريعي الفلسطيني، ثلاث سنوات من العطاء رغم الحصار، 2006، 2009.
- الوحيددي، فتحي: أصول الفكر السياسي وتطور الأشكال المختلفة لأنظمة الحكم المعاصرة "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية 1995.
- الوحيددي، فتحي: التطورات الدستورية في فلسطين من 1917 إلى 1995، الطبعة الثانية 1996.
- الوحيددي، فتحي: القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، الطبعة السادسة 2010، دار المقداد للطباعة.
- بوحوش، عمار، مناهج البحث العلمي، أسس وأساليب، الزرقاء، الأردن، مكتبة المنار 1990
- جامعة القدس المفتوحة: التربية الوطنية، الانتداب ونظام الحكم البريطاني في فلسطين، الطبعة الثانية 2008 .
- جبارة ، تيسير: دراسات في تاريخ فلسطين الحديث، موسوعة التاريخ الفلسطيني (2) مركز البحث العلمي جامعة الخليل، السابع من تموز أيلول سنة 1986.
- حمد، إبراهيم ، مناهج وطرق البحث الاجتماعي:الخطوات المنهجية لإعداد البحوث الاجتماعية،غزة،مطبعة مقداد ،1997.
- ربيع، محمد محمود، ومقلد، إسماعيل صبري: موسوعة العلوم السياسية (الكويت:جامعة الكويت، 1994).
- صافي، يوسف: تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2008، يوليو 2008.
- صبري ، السيد : المجلس الواحد ونظام المجلسين ، مبادئ القانون الدستوري ، طبعة 1949 .
- علوان ، محمد يوسف : حقوق الإنسان في ضوء القوانين والمواثيق الدولية ، الكويت ، جامعة الكويت ، الطبعة الأولى 1989 .

- **غالي، بطرس:** المدخل في علم السياسة، الطبعة السادسة، سنة 1979، القاهرة.
- **مجدلاتي، احمد:** المجلس التشريعي الفلسطيني، الواقع والطموح، دراسة منشورات منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين تشرين أول 2002.
- **مجدلاتي، احمد، وعض، طالب:** دراسة تحليلية حول اثر النظام الانتخابي علي تركيبة المجلس التشريعي القادم، مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، فلسطين.
- **مهنا، على:** المجلس التشريعي الثاني مهام وانجازات، أوراق تقييم أداء، معهد السياسات العامة رام الله، نيسان 2007.
- **نصر، محمد عبد المعز:** النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.

#### رابعاً - الرسائل العلمية

- **الفرا، يحيى:** دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية، دراسة مقارنة بجمهورية مصر العربية، معهد البحوث القاهرة 2003.
- **العيلة، رياض:** حوليات "المجلس التشريعي الفلسطيني ... البحث عن دور؟!"، جامعة الأزهر - جماعة القياس والتقويم 1999.
- **ثابت، هيثم:** التحولات الإستراتيجية في الفكر السياسي الفلسطيني 1993 - 2003، جامعة القدس 2008.

#### خامساً - الدوريات العامة والتقارير

- **أبو النجا، إبراهيم:** الإطار القانوني والسياسي للمجلس التشريعي وكيفية تفعيل دور المجلس التشريعي، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية، مركز هدف بتاريخ 15-7-2008.
- **أبو عمرو، زياد:** المجتمع المدني الفلسطيني والتحول الديمقراطي في فلسطين، رام الله، (مواطن) 1995.
- **أبو مسامح، سيد (كتلة التغيير والإصلاح):** مقابلة مع مركز هدف لحقوق الإنسان حول التجربة البرلمانية الفلسطينية، الخميس 2008/7/24.

- **الخطيب، جمال :** المجلس التشريعي الفلسطيني ، الدائرة القانونية ، مقال بتاريخ 2007-6-30 .
- **السهيلي ، محمد :** "عام على ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني" الحوار المتمدن ، العدد 1821 ، 2007-2-9 .
- **الصالحى ، بسام ( الأمين العام لحزب الشعب الفلسطيني ) :** المجلس التشريعي الفلسطيني والدائرة المغلقة ، ورقة عمل مقدمة لمركز هدف لدراسة "تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية" 2008-8-10 .
- **الغول، كايد ( عضو المكتب السياسي للجبهة الشعبية ):** "تجربة المجلس التشريعي الحالي" ورقة عمل مقدمة لورشة عمل تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية ، مركز هدف 2008-7-15 .
- **المجلس التشريعي الفلسطيني ،** القرارات ، الدائرة الإعلامية ، رام الله ، 2003 .
- **المجلس التشريعي الفلسطيني ،** تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولي والثانية، (مارس 1996-مارس 1998)، سلسلة الدراسات 13، الطبعة الأولى، نوفمبر 1998.
- **المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع ( بانوراما ) :** الأداء البرلماني ، تقرير تجميعي ، الإصدار 9 آذار 2007.
- **المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ،** تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999-مارس 2000)، سلسلة الدراسات ( 24 )، الطبعة الأولى، ديسمبر 2000.
- **الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ،** التقرير السنوي الثالث ، كانون الثاني 1997 - 31 كانون أول 1997 رام الله ، شباط 1998 .
- **حالة حقوق المواطن الفلسطيني ،** التقرير السنوي السادس ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن .
- **حرب، جهاد :** تطوير قواعد عمل المجلس التشريعي نحو قانون للسلطة التشريعية، رام الله، فلسطين، 2006.
- **خريشة ، حسن ( النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي الثاني ) :** تجربة المجلس التشريعي ورقة مقدمة لمركز هدف بعنوان "التجربة البرلمانية الفلسطينية" 2008-8-10 .
- **ضراغمة ، أيمن ( نائب عن حركة حماس ):** "المجلس التشريعي" : التعطيل وأسبابه وكيفية الخروج من المأزق ورقة عمل مقدمة لدراسة تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية مركز هدف 2008-8-2 .

- **عبد الحفيظ، أحمد** : البحث عن نظام انتخابي جديد ، الديمقراطية ، العدد 4 ، خريف 2001 .
- **عريقات، صائب** : السلطة الوطنية الفلسطينية والانتخابات ، نابلس ، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، 1995 .
- **عساف ، وليد** ( نائب عن كتلة فتح البرلمانية ) : "المجلس التشريعي" : أسباب التعطيل وسبل الخروج من المأزق ، ورقة عمل مقدمة لدراسة "تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية" مركز هدف لحقوق الإنسان ، 2-8-2008 .
- **كايد، عزيز** : الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، سلسلة التقارير القانونية (26) .
- **كايد، عزيز** : تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الفلسطينية ، رام الله ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، 1999 .
- **لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية** ، دليل الانتخابات التشريعية الفلسطينية ، 2006 ، رام الله .
- **محيسن ، تيسير** : السياق السياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني الثاني ، قراءة تحليلية من منظور تحولات النظام السياسي ورهانات الأطراف السياسية ، ورقة عمل مقدمة لورشة عمل بعنوان تعزيز التجربة البرلمانية الفلسطينية ، مركز هدف 12-7-2008 .
- **مركز تنمية الديمقراطية: المجلس التشريعي الفلسطيني**، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولي والثانية، (آذار 1997-آذار 1999)، سلسلة دراسات (1)، حزيران 1999.

#### سادساً - الصحف والمجلات

- **الوقائع الفلسطينية** ، الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية ، العدد التاسع ، 12 ديسمبر 1995 .
- **جريدة الحياة الجديدة** ، العدد الصادر بتاريخ 25-2-1997 .
- **جريدة الحياة الجديدة**، العدد الصادر بتاريخ 8-3-1997.
- **جريدة القدس** ، العدد الصادر بتاريخ 5-2-1997 .
- **جريدة الأيام** ، العدد الصادر بتاريخ 7-3-1997 .
- **جريدة الأيام**، العدد الصادر بتاريخ 20-12-1999.

- مجلة الدراسات الفلسطينية، بيروت، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد 40، خريف 1999.
- رياض العيلة : حوليات "المجلس التشريعي الفلسطيني... البحث عن دور؟!،) تصدر عن جماعة القياس والتقويم - جامعة الأزهر بغزة، الحولية الأولى، الرسالة (4)، أكتوبر 1999.

#### سابعاً - المواقع الإلكترونية

- المجلس التشريعي الفلسطيني .  
<http://www.pal-plc.org>
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات .  
[/http://www.alzaytouna.net/arabic](http://www.alzaytouna.net/arabic)
- معهد الحقوق - جامعة بيرزيت .  
<http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/index.php>
- موقع مركز التخطيط الفلسطيني .  
[http://www.oppc.pna.net/mag/mag19/new\\_page\\_1.htm](http://www.oppc.pna.net/mag/mag19/new_page_1.htm)