

4

أوراق
تقييم
أداء

المجلس التشريعي الثاني مهام .. وإنجازات

أ. المحامي: علي مهنا



معهد السياسات العامة

المجلس التشريعي الثاني مهام .. وإنجازات

أ. المحامي: علي مهنا

ماجستير قانون - جامعة القدس

باحث دكتوراه

نقيب محامي فلسطين

رام الله - نيسان ٢٠٠٧

سلسلة «أوراق تقييم أداء» (٤)

جميع الحقوق محفوظة

تصدر هذه السلسلة عن:



معهد السياسات العامة

عمارة النجمة، البيرة، فلسطين، تليفاكس: ٠٢-٢٤٠٦٣١٠
www.ipp-pal.org

الإخراج والطباعة

الأيام

رام الله - فلسطين

ص.ب: ١٩٨٧

هاتف: ٩٧٢ ٢ ٤/٢٩٨٧٣٤١ فاكس: ٩٧٢ ٢ ٤/٢٩٨٧٣٤٢ ٢ ٢٩٨٧٣٤٢



المحتويات

٥	المقدمة
٨	المبحث الأول: أهداف واختصاصات المجلس
٨	المطلب الأول : الأهداف العامة للمجلس التشريعي
٩	أولاً . التأسيس لسيادة القانون
٩	ثانياً . المساهمة في حفظ توازن النظام السياسي
١٠	ثالثاً . حماية وتطوير المنطلقات والمبادئ الدستورية
١١	المطلب الثاني : مهام المجلس التشريعي الأساسية قانوناً وأصولياً
١٢	أولاً . المهام التشريعية
١٣	ثانياً . المهام الرقابية للمجلس التشريعي
١٨	المبحث الثاني : المجلس التشريعي الثاني معوقات وإنجازات وإخفاقات
١٨	المطلب الأول : العقبات والمعوقات أمام المجلس التشريعي
٢١	المطلب الثاني : إنجازات المجلس
٢١	الفرع الأول : إنجازات المجلس على صعيد مهامه التشريعية
٢٥	الفرع الثاني : إنجازات المجلس على الصعيد الرقابي
٢٦	الفرع الثالث : إنجازات المجلس في المسائل التنظيمية والإدارية
٢٨	المطلب الثالث : علاقة المجلس بالجهات الدستورية والدستور
٢٨	أولاً . العلاقة بالسلطة التنفيذية
٢٨	ثانياً . العلاقة بالسلطة القضائية
٢٩	ثالثاً . العلاقة بالجمهور
٣٠	المطلب الرابع : كيفية النهوض بأداء المجلس
٣٠	أولاً . الإصلاحات والإجراءات اللازمة لتحسين أداء المجلس
٣١	ثانياً . الفئات والجهات المستهدفة بالإصلاح
٣١	ثالثاً . إستراتيجيات العمل المطلوبة
٣٢	الخاتمة
٣٦	المراجع

المجلس التشريعي الثاني

مهام .. وإنجازات

مقدمة

يعتبر المجلس التشريعي أو البرلمان، المكون الوحيد للسلطة التشريعية في العديد من النظم السياسية، والمكون الرئيس لها في نظم أخرى... وقد اعتبر القانون الأساسي الفلسطيني أن المجلس التشريعي الفلسطيني، هو السلطة التشريعية المنتخبة (م. ٤٧/٤). وحيث إن التجربة البرلمانية الفلسطينية قد بدأت إثر قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لاتفاقات (أوسلو)، فلا شك في أنها ما زالت تجربة غضة ولم يشهد ساعدها بعد.

ففي ١٢/٧/١٩٩٥ أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات قانون الانتخابات الأول الذي حمل الرقم ٩٥/١٣، كما أصدر قانوناً معدلاً له بتاريخ ١٣/١٢/١٩٩٥ حمل الرقم ١٦/١٩٩٥، وكان الهدف من إصدار هذه القوانين بقرار من قبل الرئيس الراحل، إيجاد قاعدة قانونية تنظم الانتخابات التشريعية الأولى في مناطق السلطة الوطنية، تأسيساً لتولي المجلس التشريعي، الذي تتمخض عنه تلك الانتخابات، مهامه التشريعية والرقابية حسب الأصول.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدد أعضاء المجلس التشريعي وفقاً لأحكام القانون رقم ٩٥/١٣، كان (٨٣) عضواً (المادة ١٣). إلا أن المادة (١) من القانون المعدل له رقم ٩٥/١٦، رفعت عدد أعضاء المجلس إلى (٨٨) عضواً.

وقد أخذ القانون الفلسطيني المذكور وتعديلاته بنظام الدوائر كأساس للانتخابات التشريعية عبر تخصيص عدد من النواب عن كل دائرة انتخابية من دوائر مناطق السلطة الوطنية، وقد نص على ذلك المرسوم الرئاسي بشأن الانتخابات رقم ٩٥/٢، والذي قسم مناطق السلطة إلى (١٦) دائرة انتخابية، وحدد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة منها في المجلس.

هذا وقد نصت المادة (٣/٤٧) من القانون الأساسي عند إصداره ونفاذه، وقبل التعديلات الأخيرة التي طرأت عليه، على أن مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية، إلا أنه ونتيجة لعدم انتهاء المرحلة الانتقالية للسلطة الوطنية قانونياً وواقعياً. رغم انتهائها زمنياً. استمر المجلس التشريعي الأول في أداء مهامه حتى ٢٠٠٦/٢/١٨ عند أداء أعضاء المجلس التشريعي الثاني اليمين القانونية، وفقاً لأحكام المادة (٤٧ مكرر) من القانون الأساسي المعدل.

وقد أنجز المجلس التشريعي الأول، رغم كل المعوقات الموضوعية والذاتية، الكثير من المهام المناطة به، دون أن تخلو مسيرته من كبوة هنا أو هناك، مع إقرارنا بأن تلك الإنجازات لم تصل إلى مستوى الطموحات المعلقة عليه.

إلا أنه ويعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، وانتخاب الرئيس محمود عباس، وضمن التوافق الوطني بين القوى السياسية الفلسطينية، فقد تم الاتفاق على تعديل النظام الانتخابي المعتمد قانونياً في مناطق السلطة، واستبداله بما يسمى النظام المختلط، والذي يأخذ بنظام الدوائر إلى جانب نظام التمثيل النسبي للقوائم والكتل الانتخابية منصفة، الأمر الذي استدعى إقرار وإصدار قانون جديد بشأن الانتخابات العامة حمل الرقم ٢٠٠٥/٩.

ومن أبرز التعديلات التي جاء بها القانون المذكور:

١. اعتماد النظام المختلط: فقد نصت المادة (١/٣) على أنه (يقوم قانون الانتخابات الفلسطيني على أساس النظام الانتخابي المختلط منصفة (٥٠٪ . ٥٠٪) بين نظام الأكترية النسبية (تعدد الدوائر)، ونظام القوائم باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة).
٢. زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي: فقد نصت المادة (٢/٣) من قانون ٢٠٠٥/٩ على أن (عدد نواب المجلس (١٣٢) نائباً موزعين على النحو التالي: ...).
٣. الأخذ بنظام (الكوتا) لتمثيل المرأة: فقد نصت المادة (٤) من القانون نفسه على أنه (يجب أن تتضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية المرشحة للانتخابات النسبية القوائم. حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة واحدة من بين كل من ١. الأسماء الثلاثة الأولى. ٢. الأربعة أسماء التي تلي ذلك. ٣. كل خمسة أسماء تلي ذلك).

وقد شمل القانون العديد من التعديلات على أحكام القانون السابق، كاستحقاق لتعديل النظام الانتخابي، كما أنه تم تعديل أحكام القانون الأساسي بما ينسجم مع ذلك. فقد نصت المادة (١/٤٧) من القانون الأساسي المعدل على أن (مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية)، أما المادة (١/٤٨) من القانون الأساسي المعدل فقد تركت عدد أعضاء المجلس وكيفية انتخابهم للقانون، حيث نصت على أن (ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي).

واستناداً إلى أحكام القانون الأساسي المعدل وقانون الانتخابات رقم ٢٠٠٥/٩، فقد جرت الانتخابات التشريعية للمجلس التشريعي الحالي في ٢٥/١/٢٠٠٦، حيث تنافست فيها ٦ كتل والعديد من المرشحين المستقلين. ونتيجة لتلك الانتخابات، فقد كانت النتائج على النحو التالي:



- ١ . كتلة التغيير والإصلاح (حماس)، (٧٤) عضواً.
- ٢ . كتلة فتح، (٤٥) عضواً.
- ٣ . كتلة أبو علي مصطفى، (٣) أعضاء.
- ٤ . كتلة البديل، عضوان.
- ٥ . كتلة الطريق الثالث، عضوان.
- ٦ . كتلة فلسطين المستقلة، عضوان.
- ٧ . مستقلون، (٤) أعضاء.

أهداف واختصاصات المجلس

في هذا المبحث سنتناول على التوالي: الأهداف العامة للمجلس، واختصاصاته الأصولية، وفقاً لأحكام القانون الأساسي ونظامه الداخلي.

المطلب الأول

الأهداف العامة للمجلس التشريعي

وكما أسلفنا، فإن (المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة) (م.٤٧ (١)) من القانون الأساسي، وبالتالي، فهو أحد الأركان الثلاثة التي تقوم عليها السلطة الوطنية، فيما تمثل السلطة التنفيذية والقضائية ركنيها الآخرين.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بنظام الفصل بين السلطات، حيث نصت المادة (٢) من القانون الأساسي على أن (الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، على أساس مبدأ الفصل ما بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي).

ولا شك في أن الديمقراطية بمعناها الشامل، لا يمكنها أن تزدهر في مجتمع يصعب فيه التمييز بين السلطة التي تسن القوانين، والتي تنفذها، والتي تفصل في المنازعات على أساسها^١.

إلا أن ذلك لا يعني مطلقاً فصلاً ميكانيكياً ما بين السلطات الثلاث، خاصة في الأنظمة البرلمانية، والبرلمانية المتطورة أو شبه الرئاسية، كما هو الحال في نظامنا السياسي الفلسطيني، فعلى عكس النظام الرئاسي الذي يمثل ذروة الفصل الميكانيكي ما بين السلطات، فإن تلك الأنظمة تأخذ بنظام الفصل التكاملي والتخصصي، الذي يسمح بقدر من الرقابة لكل سلطة على الأخرى، لحفظ التوازن فيما بينها، مع الأخذ بالفصل التخصصي بين كل منها، والذي قد تشوبه بعض الاستثناءات.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن المجلس التشريعي يسعى إلى تحقيق عدة أهداف أساسية من أبرزها:

أولاً. التأسيس لسيادة القانون

لقد نصت المادة (٦) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن (مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص).
وحيث إن المجلس التشريعي هو جهة الاختصاص القاعدي لسن القوانين التي تقوم على إنفاذها السلطة التنفيذية، وتفصل في المنازعات على أساسها السلطة القضائية، فإنه والحالة هذه، يعتبر المحطة الأولى والأساسية لدورة سيادة القانون، باعتباره الجهة التي تتحكم في مدى استجابة القوانين لاحتياجات المجتمع المتطورة، وتضمنها الضوابط والمحددات التي تكفل تحقيق الأهداف المعلقة عليها.

وقد أعطى القانون الأساسي في المادة (٢/٤٧) المجلس التشريعي الفلسطيني الاختصاص التشريعي، حيث نصت على أنه (بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي).
وبقدر ما ينجح المجلس التشريعي في سن القوانين اللازمة، أو إدخال التعديلات المطلوبة عليها، بشكل يؤهلها لأن تكون في سدة السيادة على الجميع دونما استثناء، فإنه ينجح في التأسيس لسيادة القانون كأساس للحكم وفقاً لما نصت عليه المادة (٦) من القانون الأساسي التي سبقت الإشارة إليها.

ثانياً. المساهمة في حفظ توازن النظام السياسي

في إطار الفصل التكاملي ما بين السلطات، درجت الدساتير على إعطاء كل سلطة من السلطات شكلاً من أشكال الرقابة على السلطات الأخرى، فالسلطة التشريعية تعمل على ضبط إيقاع الأداء القضائي، عبر القوانين التي تسنها، كما أنها تمارس مهامها الرقابية على السلطة التنفيذية من خلال منح الحكومة ثقتها أو حجبها عنها أو عن أحد وزرائها، وبذلك فإنها تحد من جموح السلطة التنفيذية أو تجربتها على المبادئ الدستورية، وبرنامج الحكومة الذي نالت على أساسه ثقة المجلس التشريعي.

وقد أناط القانون الأساسي الفلسطيني بالمجلس التشريعي مهاماً تمكنه من تحقيق هذا الهدف، فقد نصت المادة (٥٧) فقرة (١) على أنه (يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس).

كما نصت المادة (١/٦٦) من القانون الأساسي على أنه (فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة...).

ثالثاً. حماية وتطوير المنطلقات والمبادئ الدستورية

لقد نصت المادة (١١٥) من القانون الأساسي على أنه (يعمل بأحكام هذا القانون الأساسي مدة المرحلة الانتقالية، ويمكن تمديد العمل به إلى حين دخول الدستور الجديد للدولة الفلسطينية حيز التنفيذ).

وحيث إن المرحلة الانتقالية للسلطة الوطنية ما زالت قائمة، وبما أنه لم يصر إلى وضع دستور لدولة فلسطين وفقاً للأصول، عبر انتخاب جمعية تأسيسية يناط بها القيام بذلك، أو من خلال استفتاء دستوري، فإن القانون الأساسي بمنطلقاته وما تضمنه من مبادئ دستورية، يعتبر المكون الرئيس للنظام الدستوري الفلسطيني.

ولأهمية هذا القانون الأساسي وما تضمنه من مبادئ دستورية، فقد نصت المادة (١٢٠) منه على أنه (لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني).

ويستفاد من أحكام هذه المادة ما يلي:

١. أن المجلس التشريعي هو المكلف بحماية المنطلقات والأحكام الدستورية التي تضمنها القانون الأساسي، حيث لا يجوز تعديله من أية جهة أخرى في أي حال من الأحوال بما في ذلك حالة الطوارئ.
٢. أن تعديله يتطلب أغلبية خاصة، وهي أغلبية الثلثين، ولا يجوز للأغلبية العادية القيام بذلك، الأمر الذي يحول دون تمكن مجموعة من الأعضاء لا تملك تلك الأغلبية، من العبث بتلك المبادئ.
٣. أن بمقدور المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين تطوير هذا القانون وتعديله بما يتلاءم مع تطورات الوضع الفلسطيني ومتطلباته الطارئة.

مهام المجلس التشريعي الأساسية

قانوناً وأصولياً

تحت هذا العنوان، سنعمل على حصر مهام المجلس التشريعي الأساسية وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل، وما يلزم من أحكام النظام الداخلي للمجلس. وبالرجوع إلى مواد القانون الأساسي المعدل، نجد أنه وفي المادة (٤٧)، قد أكد أن (١- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة)، وبين ضوابط مهامه تلك بقوله (٢- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي).

ويستفاد من هذه النصوص، أن مهام المجلس والآليات القانونية لإنجازها جاءت حصراً في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، ووفقاً لأحكام كليهما نجد أن تلك المهام تندرج تحت عنوانين أساسيين هما: المهام التشريعية، والمهام الرقابية، إضافة إلى مجموعة من الواجبات الإدارية والتنظيمية التي تقتضيها تلك المهام.

أولاً. المهام التشريعية:

تتحصر المهام التشريعية للمجلس التشريعي فيما يلي:

- اقتراح القوانين: فقد أعطى القانون الأساسي لأعضاء المجلس التشريعي صلاحية اقتراح القوانين، فقد نصت المادة (٢/٥٦) على أنه (لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: ٢- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دورة الانعقاد)، ويسمى القانون المقترح المقدم من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، "مقترح قانون"، وذلك تمييزاً له عن القانون المقترح من قبل الحكومة والذي يسمى "مشروع قانون".
- ولا شك في أن هذه المهمة من مهام المجلس التشريعي، تندرج في إطار المهام التشريعية له، لأن اقتراح القوانين يشكل المرحلة الأولى من مراحل سن القوانين المتعاقبة.
- سن القوانين وتعديلها أو إلغاؤها: وكما سبق وأسلمنا، فإن القانون الأساسي قد أحال الكيفية التي يتولى فيها المجلس مهامه التشريعية والرقابية إلى نظامه الداخلي، بعد أن عرّف المجلس بأنه السلطة التشريعية المنتخبة (م. ٤٧) من القانون الأساس.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس، وفي السياق ذاته، فقد تعرض إلى مشاريع القوانين والاقترحات المقدمة من مجلس الوزراء في المواد ٦٥ و ٦٦، كما ونجد أن المادة (٦٧) قد نصت على أنه (يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء، أو أية لجنة من لجان المجلس، اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاؤه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح، أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها).

وتحت عنوان "آلية إقرار مشاريع القوانين واقتراحاتها" نصت المادة (٦٨) على أن (١- تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى، يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها، والاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها، ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً. ج. 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). واستطرد المشرع في تفصيل آليات سن القوانين في المادة (٦٩) من النظام الداخلي بقوله: (يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة" ما لم ينص على خلاف ذلك").

ويتضح من أحكام المواد سألفة الذكر من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، أنه صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وأنه ينفرد بتتبع مراحل هذه العملية، مرحلة تلو الأخرى، دونما تدخل يذكر من أية جهة أخرى.

• إقرار قرارات الرئيس التي لها قوة القانون: فقد نصت المادة (٤٣) من القانون الأساسي على أنه (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تلك القرارات، والتي يطلق عليها، أيضاً، قرار بقانون أو قانون بقرار، والتي يصدرها رئيس السلطة الوطنية تعتبر اختصاصاً استثنائياً لقاعدة انفراد المجلس

بالعملية التشريعية، إلا أن هذا الاستثناء جاء محكوماً بضوابط ومحددات من حيث توفر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وكون المجلس في غير أدوار انعقاده، كما أن هذا الاستثناء مسقوف زمنياً بعرضه على المجلس في أول جلسة له ليمارس حقه عليها إما بإقرارها وإما بردها، وبالتالي فإن استمرار قوتها القانونية يعتبر موقوفاً على إقرار المجلس لها، وليست قوتها مستمدة من صلاحية تشريعية للرئيس.

• تعديل القانون الأساسي: رغم سمو مكانة القانون الأساسي، وما يحتويه من مبادئ دستورية مهمة، إلا أنه يبقى قانوناً وضع من قبل المجلس التشريعي، ويعدل من قبله بأغلبية خاصة، على عكس الدستور الذي يوضع ويعدل بطرق أخرى.

وتأسيساً على ذلك، فقد أعطى القانون الأساسي حق تعديل القانون الأساسي للمجلس التشريعي، حيث نصت المادة (١٢٠) على أنه (لا تعدل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني).

هذا، وقد تناولت المادة (٧٣) من النظام الداخلي للمجلس الآليات التفصيلية لتعديل القانون الأساسي، ابتداءً ببيان من له حق اقتراح التعديل إلى أن يتم إقراره.

• إقرار قانون الموازنة: لقد ألزم القانون الأساسي الحكومة بعرض مشروع الموازنة على المجلس لإقراره، حيث نصت المادة (٦١) منه على أنه (مع مراعاة ما ورد في المادة (٩٠) من هذا القانون الأساسي ١. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ٢. 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 المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره. ٣. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً ٤. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية).

ويقتضى التنويه هنا، بعدم دقة ما يعتقده البعض، من أن إقرار الموازنة يدخل ضمن المهام الرقابية للمجلس، بل على عكس ذلك، فإن استخدام المشرع لمصطلح " قانون الموازنة" في الفقرة (٢) من المادة سابقة الذكر، يجعل من هذا العمل جزءاً لا يتجزأ من المهام التشريعية للمجلس.

ثانياً. المهام الرقابية للمجلس التشريعي

يتضح من الرجوع إلى أحكام القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، أن

المشروع الفلسطيني قد حدا 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 ما يلي:

١. تمنح الثقة للحكومة: إذا كان المشروع الفلسطيني قد أعطى رئيس السلطة الوطنية اختصاص تكليف رئيس الوزراء تشكيل الحكومة، فقد خص المجلس بحق منح الثقة لتلك الحكومة، دون سواه، فقد نصت المادة (٦٦) من القانون الأساسي على أنه (١. فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب، الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.
٢. يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.
٣. تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي).

ويبدو جلياً مما ورد في المادة سألقة الذكر من أحكام، أن ثقة المجلس تمنح لرئيس الحكومة وكافة أعضائها أو تحجب عنهم أو عن بعضهم، لأسباب تتعلق بأشخاص أعضاء الحكومة، أو بما يحتويه بيانها من برنامج وسياسة، ويعتبر هذا الاختصاص من أهم اختصاصات المجلس الرقابية على السلطة التنفيذية، إذ 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.

- توجيه الأسئلة أو الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء:

لقد نصت المادة (٣/٥٦) من القانون الأساسي على أن (لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: ٣- 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 أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية).

ويقصد بالاستجاب هنا، الطلب من رئيس الوزراء أو أحد أعضاء حكومته الحضور إلى المجلس للإجابة عن تساؤلات أعضائه حول مسائل وقضايا في دائرة اختصاصه.

- تشكيل 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 لجانه بتقصي الحقائق المتعلقة بها واستجلاء ما يلفها من غموض، وقد نصت المادة (٥٨) من القانون الأساسي على ذلك، بأنه (للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة).

- إقرار الخطة العامة للتنمية: لقد نصت المادة (٥٩) 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، وحيث إن المجلس التشريعي يملك صلاحية الإقرار فإنه حكماً يملك الحق في عدم الإقرار أو طلب التعديل إذا ما وجد مسوغاً لذلك.
- التصويت على الميزانية: وفي هذا الشأن نصت المادة (٦٢) 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). ويراقب المجلس التشريعي من خلال ذلك، واردات ومصروفات الحكومة ويبيدي رأيه فيها، الأمر الذي يحول دون أن تكون المسألة المالية حكراً على السلطة التنفيذية، ويساهم في الحد من سوء التصرف المالي أو عدم قانونيته.
- مراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة خلال حالة الطوارئ: من المعروف أن القانون الأساسي قد أعطى رئيس السلطة الوطنية صلاحية إعلان حالة الطوارئ لمواجهة ظروف معينة تمثل تهديداً للأمن القومي (المادة (١١٠) 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 (١١٢) من القانون الأساسي)، والثانية . من قبل المجلس التشريعي الذي حظر القانوني الأساسي حله خلال حالة الطوارئ (المادة (١١٣) من القانون الأساسي).

لذلك، فقد نصت المادة (٤/١١٠) على أنه (يحق للمجلس 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).

- 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 (٥٧) الواردة في باب السلطة التشريعية. وقد سبق التعرض إليها. في باب السلطة التنفيذية.

فقد نصت المادة (٧٧) من القانون الأساسي على أنه (١). يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي، التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه. ٢. يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ). واستطرد القانون الأساسي في المادة (٧٨) بقوله (١). يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. ٢. 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، إذا ما رأى أن أداءها أو سياساتها لا تتفق مع توجهاته وآرائه أو تخالف المنطلقات الدستورية وصلاحياتها المحددة قانوناً.

ثالثاً المهام والواجبات الإدارية والتنظيمية

- لكي يستطيع المجلس التشريعي ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القانون الأساسي ونظامه الداخلي، فإنه يترتب عليه القيام بالعديد من المهام الإدارية والتنظيمية، ومن بينها:
- انتخاب هيئة مكتب رئاسة المجلس: وقد نصت المادة (٥٠) من القانون الأساسي على أن (ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسريكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس ...).
 - قبول استقالة أعضائه: ونصت على ذلك المادة (٥١) بقولها (يقبل المجلس استقالة أعضائه ...).
 - وضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه: وقد أكدت ذلك المادة (٥١) من القانون الأساسي، بأن نصت على أنه (... ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة أعضائه بما لا

- يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة (...).
- تقديم إقرار بالذمة المالية: لضمان الشفافية للمجلس التشريعي وأعضائه، فقد ألزم المشرع أعضاء المجلس بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة بهم ويزوجاتهم وأولادهم القصر، وقد جاء في المادة (٢/٥٤) من القانون الأساسي (يقدم كل عضو في المجلس التشريعي إقراراً بالذمة المالية الخاصة به ويزوجه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة وفي الحدود التي تسمح بها).
 - دورات المجلس وجلساته: للمجلس التشريعي دورتان سنوياً، تمتد كل منهما إلى أربعة أشهر، وقد نصت على ذلك المادة (١٦) من النظام الداخلي للمجلس بقولها (يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول، أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس...).

المجلس التشريعي الحالي (الثاني)

معوقات .. إنجازات وإخفاقات

فيما تقدم، بيّنا مهام المجلس التشريعي بأبعادها التشريعية والرقابية والتنظيمية، بالتوصيف القانوني وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. وسنحاول تحت هذا العنوان أن نحدد مدى ما أنجزه المجلس التشريعي من تلك المهام بعد مرور عام ونيف على بداية ولايته القانونية، التي كان خط البداية لها جلسته الأولى في ١٨/١/٢٠٠٦. وقد اعتمدنا في هذا المجال على المصادر الرسمية للمجلس، وتوجيه أسئلة موحدة إلى عدد من أعضاء المجلس التشريعي، من ألوان سياسية مختلفة، وبعض العاملين فيه، بعيداً عن الإشاعات والشهادات السماعية، التي قد يكون حافظها التجاذبات السياسية فيما بين القوى السياسية الممثلة في المجلس.

المطلب الأول

العقبات والمعوقات أمام المجلس التشريعي

مما تقدم نخلص إلى نتيجة مفادها، بأن أداء المجلس خلال الفترة المنصرمة من ولايته لم تكن بالمستوى المطلوب قانونياً ووطنياً، وأن الإنجازات التي تم تحقيقها أقل بكثير مما كان مأمولاً. ولكي لا نجافي الحقيقة والعلمية، فإنه من المهم تحديد الأسباب والمقدمات التي قادت إلى مثل نتيجة كهذه، والتعرف إلى المعوقات والعقبات التي اعترضت طريق المجلس نحو أهدافه ومهامه وحالت دون الوصول إليها سواء أكانت موضوعية أم ذاتية. ومن أهمها في رأينا ما يلي:

١. استمرار الاحتلال وسياساته

لا شك في أن استمرار الاحتلال الإسرائيلي لمناطق السلطة، واستمرار سياساته القمعية يمثلان العقبة الأبرز أمام أي مشروع بنائي فلسطيني على كافة الصعد، ولا شك في أن ذلك قد ألقى بظلاله على المجلس التشريعي ومستوى أدائه، وفي هذا السياق يمكننا الإشارة إلى ما يلي:

أ- سياسة الفصل والحصار والحواجز: فقد حالت هذه السياسة دون تنقل أعضاء المجلس

وفقاً لمقتضيات العمل ما بين المحافظات الشمالية والجنوبية وبالعكس، وما بين المحافظات الشمالية ذاتها. فالكثيرون من أعضاء المجلس مطلوبون ولا يأمنون على أنفسهم حواجز الاحتلال الثابتة والطيارة، ما حد من قدرتهم على التنقل والتواصل مع أعضاء المجلس، وبالنتيجة القيام بالمهام المناطة بهم.

ب- **الاعتقالات الممنهجة:** فدونما سبب أو مسوغ قانوني، قامت سلطات الاحتلال باعتقال العشرات من أعضاء المجلس التشريعي، تم الإفراج عن بعضهم وما زالت الغالبية العظمى منهم رهن الاعتقال، بمن في ذلك رئيس المجلس التشريعي د. عزيز دويك، وبعض أعضاء الحكومة، وتعرض بعضهم لمحاكمات غير قانونية لتبرير الاستمرار في اعتقالهم. وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدداً من أعضاء المجلس فازوا بعضويتهم وهم معتقلون، ومنهم السيد أحمد سعادات والسيد مروان البرغوثي والسيد حسن يوسف وسواهم. ومن الطبيعي أن غياب هذا العدد من أعضاء المجلس وراء القضبان قد حرم المجلس من الكثير من الكوادر الفاعلة والمهمة، وانعكس على أداء المجلس سلباً.

٢. **سياسة الحصار السياسي والاقتصادي:** لم يمر الكثير من الوقت على نتائج الانتخابات التشريعية وتشكيل الحكومة الفلسطينية الحالية، حتى تعرض الشعب والسلطة الوطنية، إلى حصار سياسي واقتصادي لا مثيل له، وشمل ذلك الحصار المجلس التشريعي وأعضاءه وإدارته والعاملين فيها، فالغالبية العظمى من الدول على الصعيد الإقليمي والدولي رفضت التعامل مع المجلس أو استقبال أعضائه أو التعاون معهم، وكغيرهم من الموظفين العموميين لم يتقاض أعضاء المجلس والعاملون فيه رواتبهم منذ ما يقارب العشرة أشهر، وقد أثر ذلك سلباً على أداء المجلس وخبرة أعضائه.

٣. **إضراب الموظفين العموميين:** إثر توقف السلطة عن دفع رواتب الموظفين العموميين، وعجزها عن القيام بذلك لعدة أشهر أعلن الموظفون العموميون إضراباً مفتوحاً عن العمل احتجاجاً على ذلك، وللمطالبة بدفع رواتبهم المتراكمة، وشمل ذلك الإضراب العاملين في إدارات المجلس التشريعي، ما ساهم في شل المجلس كلياً وإلى حد إغلاق مؤسساته بشكل كامل.

٤. الانفلات الأمني: لقد سادت مناطق السلطة الوطنية خلال الأشهر الماضية حالة من الانفلات الأمني لم تصل إليها من قبل، ووصلت إلى حد الاعتداء على مقرات المجلس التشريعي واختطاف بعض أعضائه أو الاعتداء عليهم وعلى ممتلكاتهم، الأمر الذي عزز حالة الفوضى والذعر الداخلي وأضاف معولاً جديداً إلى معاول الهدم السابقة.

٥. غياب روح الفريق وسيطرة الأجنادات التنظيمية: نتيجة للتجاذبات السياسية الحادة، التي سادت الحالة الفلسطينية مع العملية الانتخابية وما تبعها، افتقر المجلس منذ تشكيله إلى روح الفريق الواحد، وحاولت الكتل الرئيسية في المجلس، خاصة كتلة حماس وكتلة وفتح، إنجاز أجناداتها الخاصة من خلال المجلس على حساب الأجنادة الوطنية، ما أفضى إلى حالة من التشرذم الداخلي وهيمنة الأكثرية وتهميش دور الأقلية، والاحتكام لعدد الأصوات على حساب القواعد القانونية والاعتبارات الوطنية، والأعراف البرلمانية العامة والخاصة. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما حدث في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦ من إجراءات، والقفز عن العرف البرلماني الفلسطيني بأن يكون نائباً رئيس المجلس واحداً مسيحياً والآخر من المعارضة.

٦. غياب وضحالة الوعي البرلماني والقانوني: منذ اليوم الأول لتشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، طفت على سطح الأداء البرلماني حالة من غياب الوعي البرلماني والقانوني، ورغم أن ذلك قد يكون نتيجة طبيعية لغياب التجربة السابقة لغالبية أعضاء المجلس، إلا أن اللافت هنا هو أن المكونات الرئيسية للمجلس لم تلتفت للأصوات المخلصة التي ارتفعت هنا وهناك لتوجيهها إلى الاتجاه الصحيح، وقد وصلت تلك الضحالة حدّاً تجاوز فيه المجلس المنطلقات الدستورية، وتناول على اختصاصات غيره من السلطات، كما حدث في إحدى الجلسات التي دعا لعقدها المجلس للنظر في مدى دستورية دعوة الرئيس للاستفتاء، رغم أن ذلك من اختصاص القضاء الدستوري فقط.

٧. عدم تفعيل اللجان المتخصصة في المجلس: نتيجة لحدّة الانقسام الداخلي في المجلس، فإن تشكيل اللجان المتخصصة مثل موازين القوى فيه، أكثر من الاعتبارات العملية والوطنية، إضافة إلى أن غالبية تلك اللجان وللأسباب الموضوعية التي تعرضنا لها ولأسباب ذاتية في تكوينها، ظلت حبراً على ورق ولم تمارس أية نشاطات ومهام أنيطت بها.

المطلب الثاني

إنجازات المجلس

تنقسم إنجازات المجلس إلى عدة مجالات سنخصص فرعاً لكل منها وفقاً للتبويب القانوني لها.

الفرع الأول

إنجازات المجلس على صعيد مهامه التشريعية

بالرجوع إلى محاضر جلسات المجلس التشريعي الحالي وملفاته الرسمية، واستناداً إلى التبويب السابق لمهام المجلس التشريعية، فإن إنجازات المجلس على هذا الصعيد كانت على النحو التالي:

١. قوانين تم إقرارها بالقراءات الثلاث من قبل المجلس: رغم مرور عام ونيف على تولي المجلس التشريعي صلاحياته الدستورية، فإن ما وصلت إليه يد الباحث تؤكد أنه لم يُقرّ من المجلس بالقراءات الثلاث المقررة قانوناً ونظامياً إلا قانون واحد هو قانون الموازنة، وقد تم إقراره في جلستين، الجلسة العادية المنعقدة في ٢٧-٢٨/٣/٢٠٠٦ والجلسة الطارئة الأولى المنعقدة في ٢٩/٣/٢٠٠٦، ولم نجد ما يثبت أن هذا القانون قد أُصدر حسب الأصول من قبل رئيس السلطة الوطنية أو تم نشره وفقاً لما تقتضيه القوانين والأنظمة.
٢. قوانين مقترحة: لقد تم تقديم (١٠) اقتراحات لقوانين من أعضاء المجلس التشريعي وهي:
 - ١- قانون مقترح لتعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس والحكومة والمحافظين، وقد تم تقديمه بتاريخ ٥/٤/٢٠٠٦ من قبل عضو المجلس قيس عبد الكريم (أبو ليلى).
 - ٢- مقترح قانون الصندوق الوطني للتعليم العالي: وهو مقدم من قبل عضو المجلس مصطفى البرغوثي بتاريخ ٥/٤/٢٠٠٦.
 - ٣- مشروع قانون المياه وهو مقدم من قبل مجلس الوزراء بتاريخ ٤/٥/٢٠٠٦.
 - ٤- مقترح قانون تنظيم مهنة التصميم الداخلي والديكور وهو مقدم من عضو المجلس خالد يحيى بتاريخ ١٥/٦/٢٠٠٦.

- ٥- مقترح قانون معدل لقانون الأحوال المدنية رقم ٩٩/٢ وهو مقدم من عضو المجلس سحر القواسمة بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٩.
- ٦- مقترح قانون حقوق عضو المجلس التشريعي الأسير ومقدم من مجموعة أعضاء بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥.
- ٧- مقترح قانون دار الفتوى والبحوث الإسلامية مقدم من عضو المجلس أحمد حليبه في ٢٠٠٦/٦/١٥.
- ٨- مقترح قانون معدل لقانون الانتخابات العامة رقم ٢٠٠٥/٩ ومقدم من عضو المجلس حنان عشراوي بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥.
- ٩- مقترح قانون القضاء الشرعي مقدم من عضو المجلس محمد الغول بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩.
- ١٠- مقترح قانون معدل لقانون السلطة القضائية مقدم من مجموعة أعضاء من بينهم حنان عشراوي، خالدة جرار، قيس عبد الكريم، بسام الصالحي، سلام فياض، مصطفى البرغوثي، ومقدم بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩.

ونلاحظ هنا أن كافة مقترحات ومشاريع القوانين المذكورة قد تمت إحالتها إلى اللجان ذات العلاقة في الجلسة، بنفس تاريخ تقديمها، إلا أنه لم تتم متابعة الإجراءات بالمتضى القانوني فيها، ولم يعرض أي منها على المجلس لمناقشته وإقراره حسب الأصول، رغم مرور أكثر من (٦) أشهر على موعد آخر مقترح قانون قدم للمجلس.

٣. قرارات بقانون صادرة عن سيادة الرئيس: بالرجوع إلى وثائق المجلس نجد أن هنالك العديد من القرارات بقانون قد صدرت عن السيد الرئيس وكان من المفترض إقرارها أو عدم إقرارها من المجلس في الجلسة الأولى له، التي تلت تاريخ صدورها وفقاً للمادة (٤٣) من القانون الأساسي، وهي على النحو التالي:

- ١- قرار بقانون رقم /٢٠٠٦ بشأن تعديل قانون الشركات رقم ١٩٦٤/١٢ وصادر في ٢٠٠٦/٢/٥، تمت مناقشته بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٥ وإحالته إلى اللجنة الاقتصادية والقانونية، وأوصت بعدم إقراره.
- ٢- قرار بقانون رقم /٢٠٠٦ بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، وصدر عن سيادة الرئيس في ٢٠٠٦/٢/١١ وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥ وأحيل إلى لجنة الموازنة واللجنة الاقتصادية والقانونية، وأوصت بعدم إقراره.
- ٣- قرار بقانون رقم /٢٠٠٦ بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن، وتم إصداره من قبل

- رئيس السلطة في ٢٠٠٦/١/١٩، وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥، وإحالته إلى لجنة الشؤون الداخلية واللجنة القانونية، وتم قبوله في نفس التاريخ.
- ٤- قرار بقانون رقم ٢٠٠٦/ بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم ٢٠٠٢/١، وتم إصداره من قبل رئيس السلطة في ٢٠٠٦/٢/٥ وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥ وإحالته إلى اللجنة القانونية ولجنة الموازنة التي أوصت بعدم إقراره.
- ٥- قرار بقانون رقم ٢٠٠٦/ بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية، وصدر عن الرئيس في ٢٠٠٦/٢/١٥، وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥، حيث أحيل إلى اللجنة القانونية ولجنة الرقابة، ولم يشر في سجلات المجلس إلى ماهية التوصية بشأنه من إقرار أو عدمه.
- ٦- قرار بقانون رقم ٢٠٠٦/ بشأن قانون معدل لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وتم إصداره من قبل رئيس السلطة في ٢٠٠٦/٢/١٦، وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥، وإحالته إلى اللجنة القانونية واللجنة الاقتصادية.
- ٧- قرار بقانون رقم ٢٠٠٦/ بشأن قانون معدل لأحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة ٢٠٠١، وصدر عن سيادة الرئيس في ٢٠٠٦/٢/١٦، وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥ وأحيل إلى اللجنة القانونية وليس هناك من توصية بشأنه.
- ٨- قرار بقانون ٢٠٠٦/ بشأن قانون محكمة الجنايات الكبرى، وصدر عن رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٥، وتمت مناقشته في جلسة ٢٠٠٦/٤/٥ وأحيل إلى اللجنة القانونية، وليس هناك من توجيه بشأنه.

ونلاحظ هنا ما يلي:

- أن المجلس لم يقبل من القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وعددها ثمانية قرارات، إلا قراراً واحداً.
- أن اللجان المتخصصة قد أوصت بعدم قبول ثلاثة قرارات منها دون ذكر ماهية الأسباب التي دفعتها لذلك.
- أن (٤) من تلك القرارات لا توجد توصية من اللجان المختصة بشأنها في سجلات المجلس.
- 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 بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية

الذي أحيل إلى لجنة الرقابة بالإضافة إلى اللجنة القانونية رغم أنه لا علاقة للجنة الرقابة بهذا القانون.

وبهذا نكون قد أوردنا كافة إنجازات المجلس الحالي على الصعيد التشريعي، والتي يتبين من التدقيق فيها ما يلي:

- أن المجلس التشريعي الحالي لم يصدر سوى قانون واحد وهو المتعلق بقانون الموازنة للعام ٢٠٠٦، ورغم وجود عشرة مقترحات ومشاريع قوانين أمام المجلس إلا أنه لم يباشر إجراءات إقرارها حسب الأصول.
- أن المجلس التشريعي الحالي لم يعط رأياً في العديد من القرارات بقانون الصادرة عن سيادة الرئيس رغم عرضها عليه دونما بيان الأسباب التي دعت له لذلك.
- من الملاحظ أن كافة القرارات بقانون قد صدرت عن سيادة الرئيس قبل الجلسة الأولى للمجلس التي عقدت في ٢٠٠٦/٢/١٨ ورغم أن المجلس قد عقد جلسته الثانية في ٢٠٠٦/٣/٦، إلا أن تلك القرارات بقانون لم تعرض إلا على الجلسة الثالثة المنعقدة في ٢٠٠٦/٤/٥ خلافاً لنص المادة (٤٣) من القانون الأساسي التي نصت على أن (... ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون).

ويستنتج من حكم المادة المذكورة أنه ليس للمجلس التشريعي من سلطة تقديرية بشأن عرض هذه القرارات في أية جلسة من جلساته، خاصة وأننا أمام نص أمر، وكان من الواجب عرضها على المجلس في جلسته الأولى المنعقدة في ٢٠٠٦/٢/١٨، وإذا كان هناك من يجادل بأن هذه الجلسة هي الجلسة الأولى، فكان من الواجب عرضها في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦.

إنجازات المجلس على الصعيد الرقابي

برجعونا إلى جلسات المجلس العادية وغير العادية، والتدقيق في القرارات الصادرة عنها في الشأن الرقابي فإننا نجدها قد انحصرت في ما يلي:

١. منح الثقة للحكومة الذي تم في الجلسة الخاصة الأولى بتاريخ ٢٧-٢٨/٣/٢٠٠٦.
٢. تشكيل لجنة تقصي حقائق بخصوص أحداث سجن أريحا، إثر اقتحام الجيش الإسرائيلي له واختطاف عدد من الإخوة من بينهم السيد أحمد سعدات وفؤاد الشوبكي، وتشكيل لجنة أزمة برلمانية لمتابعة نقص المواد الغذائية في قطاع غزة، وكان ذلك في الجلسة العادية للمجلس المنعقدة في ٢١-٢٣/٣/٢٠٠٦.
٣. تشكيل لجنة تقصي حقائق في الأحداث المؤسفة التي وقعت في قطاع غزة خلال الـ ٤٨ ساعة التي سبقت القرار وكان ذلك في الجلسة العادية للمجلس بتاريخ ١٣-١٥/٦/٢٠٠٦.
٤. استجواب مقدم من أعضاء المجلس: خالدة جرار، جميل مجدلاوي، قيس عبد الكريم، بسام الصالحي، محمود الرمحي، مصطفى البرغوثي، وهو موجه إلى وزير الداخلية السابق نصر يوسف، حول الإجراءات المتخذة من قبله لضمان سلامة السيد أحمد سعدات ورفاقه في سجن أريحا، وكان ذلك في جلسة المجلس المنعقدة في تاريخ / / ٢٠٠٦.

إنجازات المجلس في المسائل التنظيمية والإدارية

يتبين من مراجعة جلسات المجلس أنه قد تحققت بعض الإنجازات على هذا الصعيد تتمثل في ما يلي:

- ١- انتخاب هيئة مكتب رئاسة المجلس. وقد تم ذلك في جلسة المجلس الأولى المنعقدة في ٢٠٠٦/٢/١٨، بعد أن أدى أعضاء المجلس اليمين الدستورية.
- ٢- لقد عقد المجلس خلال دوراته العادية، العديد من الجلسات العادية، كانت على النحو التالي:
 - أ- الجلسة الأولى في ٢٠٠٦/٢/١٨، وقد تم فيها أداء اليمين الدستورية وانتخاب هيئة مكتب الرئاسة.
 - ب- جلسة ٦-٢٠٠٦/٣/٧، والتي اتخذ فيها المجلس قراراً باعتبار قرارات ومحاضر جلسة المجلس السابق في ٢٠٠٦/٢/١٣ غير مقرة، وقد اتخذ المجلس قراره هذا بالاستناد إلى رأي يقول إن جلسة ٢٠٠٦/٢/١٨ لم تكن الجلسة الأولى، وإن جلسة ٢٠٠٦/٣/٦ هي الأولى، وعلى إثر ذلك توجهت كتلة فتح في المجلس التشريعي السابق من خلال النائب عزام الأحمد بصفته عضواً في المجلس التشريعي السابق، ومن خلال السيد روجي فتوح، رئيس المجلس التشريعي السابق إلى المحكمة العليا بصفتها محكمة دستورية، بالطعن في تلك القرارات حيث أصدرت المحكمة قراراً اعتبرت فيه القرارات والإجراءات التي تمت في جلسة ٢٠٠٦/٣/٦ بهذا الشأن غير دستورية، وكان ذلك في ٢٠٠٦/١٢/١٦.
 - ج- عقد المجلس جلسة له في ٢٠٠٦/٣/٢٣-٢١، تم تخصيصها لأحداث سجن أريحا ونقص المواد الغذائية في قطاع غزة.
 - د- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٤/٥-٤، تم التصويت فيها على رؤساء ومقرري اللجان.
 - هـ- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٤/١٩-١٨، خصصت لتقرير خلية الأزمة حول نقص المواد الغذائية.
 - و- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٥/٤-٣، ناقش فيها المجلس موضوع أداء أعضاء المجلس نشاط الانتفاضة لليمين الدستورية، وقرر أن يؤديها أمام خمسة من أعضاء المجلس المتواجدين فيها، كما قرر اعتبار النواب الأسرى فعليين في المجلس.
 - ز- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٦/١-٥/٣١، خصصت لطرح مشروع معدل لقانون بشأن تقديم مشروع الموازنة.
 - ح- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٦/١٥-١٣، تم تخصيصها للأحداث المؤسفة في قطاع غزة في تلك الفترة.
 - ط- عقد جلسة في ٢٠٠٦/٧/١٩، خصصت لتقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان حول

جرائم الاحتلال في غزة وتشكيل لجنة شؤون المجلس.

- ٣- وقد عقد المجلس جلسات غير عادية على النحو التالي:
- أ- الجلسة الخاصة الأولى بتاريخ ٢٧-٢٨/٣/٢٠٠٦، والتي منح فيها الثقة للحكومة.
- ب- الجلسة الطارئة الأولى والتي عقدها المجلس بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٦، وتمت فيها مناقشة مشروع قانون بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية لعام ٢٠٠٦، وقد تم إقرار قانون الموازنة بالقراءات الثلاث.
- ج- الجلسة الطارئة الثانية ١٧-١٨/٤/٢٠٠٦، وتم تخصيصها ليوم الأسير والقرارات المتعلقة بالأسرى.
- د- بالرجوع إلى وثائق المجلس، لم نجد أية معلومات عن الجلسة الطارئة الثالثة.
- هـ- الجلسة الطارئة الرابعة، والتي عقدها المجلس بتاريخ ١٢/٦/٢٠٠٦، وتم فيها إعلان الرئيس طرح وثيقة الأسرى للاستفتاء، واعتبرت الجلسة في حالة انعقاد وتعود في ٢٠/٦/٢٠٠٦.
- و- الجلسة الطارئة الخامسة، والتي عقدها المجلس بتاريخ ١٩/٦/٢٠٠٦، والتي عقدت بشأن عدم صرف الرواتب للشهر الرابع، استمر الحوار وتقرر تأجيل الجلسة الطارئة حول الرواتب وحول قرار الرئيس بشأن الاستفتاء.

٤- تشكيل اللجان المتخصصة: قام المجلس التشريعي بتشكيل اللجان المتخصصة على النحو التالي:

اللجنة	الرئيس	عدد الأعضاء
اللجنة السياسية	د. عبد الله عبد الله	٢٦ عضواً
اللجنة الاقتصادية	جمال صالح	١٨ عضواً
لجنة التربية والتعليم	خالد يحيى	١٤ عضواً
لجنة القضايا الاجتماعية	قيس عبد الكريم	١٤ عضواً
لجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمحاربين القدامى	خالدة جرار	٩ أعضاء
لجنة القدس	إبراهيم أبو سالم	١٠ أعضاء
لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان والجدار	وليد عساف	٩ أعضاء
لجنة الداخلية والأمن	محمد دحلان	٢١ عضواً
لجنة الحكم المحلي	رياض عمله	٧ أعضاء
لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان	فيصل أبو شهلا	٢٩ عضواً
لجنة شؤون اللاجئين	جميل مجدلاوي	١٠ أعضاء
اللجنة القانونية	محمد فرح الغول	١٧ عضواً
لجنة الطاقة والمصادر الطبيعية	أيمن ضراغمة	٧ أعضاء
لجنة شؤون المجلس	عزيز دويك	٢٠ عضواً

علاقة المجلس بالجهات الدستورية والجمهور

من المهم التعرض لعلاقة المجلس التشريعي الحالي مع سواء من الجهات الدستورية وجمهور الناخبين، لكي نتعرف إلى مدى انسجام هذه العلاقة مع الأحكام الدستورية والأصولية.

أولاً. العلاقة بالسلطة التنفيذية

١- العلاقة بالحكومة: لقد تميزت علاقة المجلس الحالي بالحكومة بالتبعية على نحو أصبح فيه المجلس مجرد صدى للحكومة، وذلك خلافاً للقواعد الدستورية والقانونية التي توجب عليه مراقبة أداؤها ومحاسبتها على حسنه أو سوءه، فقد تعامى المجلس عن قصور ذلك الأداء بشكل فاضح وغير مبرر، ويعود ذلك في رأينا إلى كون الأغلبية المهيمنة في المجلس تنتمي إلى ذات اللون السياسي للحكومة، وسيطرة حالة التجاذب السياسي الحاد على الساحة الفلسطينية.

٢- العلاقة بالرئاسة: لقد عكست العلاقة بالرئاسة حالة من التوتر والمناكفة غير الأصولية تمثلت في إهمال وردّ كافة القرارات بقانون، التي أصدرها السيد الرئيس، إضافة إلى طرح قراراته ومراسيمه للنقاش في المجلس رغم عدم اختصاصه بذلك ومخالفته للقانون الأساسي، كما هو الحال بمرسوم الرئيس المتعلق بالاستفتاء.

ثانياً. العلاقة بالسلطة القضائية

لقد خرج المجلس التشريعي الحالي عن القواعد الراسخة للفصل ما بين السلطات في علاقته مع السلطة القضائية عبر العديد من المسائل كان من أهمها:

١- التعدي على اختصاص القضاء الدستوري: وتمثل ذلك في جلسة المجلس المنعقدة في تاريخ ٢٠٠٦/٣/٦ والتي عمد فيها إلى إلغاء قرارات المجلس التشريعي السابق في جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣ إلغاء شمولياً رغم تضمنها العديد من القوانين تحت ذريعة عدم دستوريته خلافاً للقواعد الدستورية التي جعلت ذلك من اختصاص المحكمة الدستورية فقط.

٢- رفض قرارات المحكمة الدستورية: وكان أبرز مثال على ذلك مجاهرة رئاسة المجلس برفض قرار المحكمة العليا بصفحتها محكمة دستورية، في الدعوة الدستورية رقم ٢٠٠٦/١ وإعلان عدم إلزاميته للمجلس.

- ٣- التعرض إلى القضاء بما ليس من اختصاصه: فقد صدر أكثر من تصريح على لسان أعضاء في المجلس يتهم القضاء بالتحيز وعدم النزاهة وتبعيته لفئات سياسية محددة.
- ٤- محاولة تسييس القضاء: فقد جاء على لسان بعض أعضاء المجلس في وسائل الإعلام المطالبة بفرض المحاصصة السياسية في القضاء والنيابة العامة خلافاً لقاعدة الفصل بين السلطات واستقلال القضاء.

ثالثاً. العلاقة بالجمهور

لقد سجل المجلس الحالي انخفاضاً ملموساً في تواصله مع جمهور الناخبين، تمثل في إغلاق مكاتب المجلس التشريعي في وجههم، وإغلاق مكاتب النواب في كثير من المدن، الأمر الذي حال دون تحسس رأي الشارع والاستماع إلى همومه.

كيفية النهوض بأداء المجلس

رغم خصوصية التجربة الفلسطينية، والمعوقات الموضوعية التي تعاني منها وعلى رأسها الاحتلال الإسرائيلي إلا أننا نعتقد بأن بمقدور المجلس الارتقاء بأدائه إلى ما هو أفضل كما ونوعاً.

أولاً. الإصلاحات والإجراءات اللازمة لتحسين أداء المجلس

- ١- شن حملة سياسية على الصعيدين الدولي والإقليمي، لإجبار إسرائيل على إطلاق سراح أعضاء المجلس التشريعي والحكومة الفلسطينية، ووضع هذا الهدف على رأس الأولويات الفلسطينية في لقاءاتها ومفاوضاتها مع الجانب الإسرائيلي، والعمل على توفير الحصانة لهم وتأمين حرية التنقل ما بين جناحي الوطن.
- ٢- تفعيل لجنة وضع الدستور وإقراره: لقد كشفت الانتخابات التشريعية الأخيرة وتداعياتها، مدى هشاشة النظام الدستوري والسياسي الفلسطيني، وقصوره عن الإجابة عن الكثير من التساؤلات المطروحة، خاصة فيما يتعلق بالتوازن فيما بينها وتنازع الاختصاص، الأمر الذي يقتضي المسارعة إلى تفعيل لجنة الدستور التي شكلها الرئيس الراحل ورفدها بالكفاءات لإنجاز مهمتها وطرح مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي.
- ٣- تعديل قانون الانتخابات واعتماد نظام الدائرة الواحدة: منذ البداية حذر العديدون من عدم ملائمة النظام الانتخابي المختلط، ومن كونه يقود إلى نتائج لا تعكس بدقة مزاج الشارع، خاصة في ظل تفتت الأصوات وضياع جزء كبير منها دونما تمثيل، وقد أكدت نتائج اعتماد هذا النظام تلك المخاوف، ما يقتضي إحداث تعديلات جذرية على قانون الانتخابات، أو الأخذ بنظام الدائرة الواحدة.
- ٤- تعديل النظام الداخلي للمجلس: لقد أكدت التجربة الحالية أن النظام الداخلي للمجلس، لا يستوعب التعددية السياسية في الواقع الفلسطيني، الأمر الذي يحتم إعادة النظر في هذا النظام على نحو يعزز دور المعارضة، ويكرس أعرافاً برلمانية متطورة، بما في ذلك تركيبة هيئة مكتب الرئاسة وتشكيل اللجان المتخصصة، والحيلولة دون تسريب النصاب في الجلسات وغير ذلك من القضايا التنظيمية والإدارية الأخرى.
- ٥- استحداث سياسة تشريعية على أسس علمية: يعاني المجلس التشريعي الحالي، كما

عانى المجلس التشريعي السابق، من غياب سياسة وفلسفة تشريعية واضحة وقائمة على أسس علمية، فقد جاءت التشريعات التي تم إنجازها بشكل عشوائي ودون انتهاز خطة محكمة للأولويات القانونية، وليس من مثال أبرز على ذلك، من أنه لم يتم حتى الآن سن قانون مدني وقانون عقوبات، وهما القانونان الرئيسيان اللذان ترتبط بهما كافة القوانين الأخرى، كذلك فإن سياسة وضع مشاريع القوانين، من خلال الاقتباسات من القوانين الأخرى، أفقد الكثير من القوانين روحها وجعلها تأخذ شكلاً فسيضائياً لا موحد له، وهذا يقتضي وضع سياسة تشريعية ذات روح فلسطينية وفقاً لمنهج علمي محدد الأولويات.

٦- تطوير اللجان المتخصصة في المجلس والدوائر التابعة له: ونقصد بذلك رفع كفاءتها وإمكاناتها المادية والكادرية، وإعطائها دوراً أكثر فعالية على حساب المكونات السياسية وهيمنتها.

٧- تعزيز مفهوم الوحدة الوطنية داخل المجلس: فمنذ لحظة انتخاب أعضاء المجلس التشريعي، لا يعود الأعضاء ممثلين لفئة دون الأخرى من فئات الشعب، ولا يجوز لأية مجموعة أو كتلة في المجلس أن تقزم دورها لرعاية مصالح فئة أو جهة دون سواها، فالمجلس التشريعي، مجلس وجهة دستورية فلسطينية يناط بها مهام دستورية وقانونية على المستوى الفلسطيني ككل ولا بد لنا من أجل الوصول إلى ذلك من تعزيز مفهوم الوحدة الوطنية والخروج من حالة التشرذم والتشترق السياسي.

ثانياً. الفئات والجهات المستهدفة بالإصلاح

لكي تعطي عملية الإصلاح أكلها فلا بد لها من أن تشمل:

١. المكونات السياسية للمجلس التشريعي: فالمجلس التشريعي يعكس كافة ألوان الطيف السياسي الفلسطيني، ولا شك في أن تعميق الفهم الوطني وروح الفريق لدى تلك المكونات، سينعكس إيجابياً على أداء المجلس ودوره الدستوري الفاعل.
٢. هيئة مكتب الرئاسة في المجلس: لقد أناط القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، بهيئة مكتب الرئاسة فيه، الكثير من المهام الإدارية والتنظيمية، ولا شك في أن تطور وعي هيئة المكتب برلمانياً وقانونياً سيزيد من فعالية ذلك الدور وإنتاجيته.
٣. أعضاء المجلس التشريعي: من المهم إخضاع أعضاء المجلس إلى دورات جادة حول ماهية العمل البرلماني ومحدداته القانونية، وكيفية المساهمة بفعالية في نشاطات المجلس.

٤. لجان المجلس المتخصصة، ودائرة الفئة: تلعب لجان المجلس والدوائر التابعة له دوراً مهماً وبارزاً في إعداد مشاريع القوانين والتشريعات وتقصي الحقائق ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، ما يعني حكماً أن النهوض بأداء تلك اللجان والدوائر سيشكل رافعة قوية لأداء المجلس.

ثالثاً. إستراتيجيات العمل المطلوبة

من أهم الإستراتيجيات المطلوبة حالياً للنهوض بأداء المجلس التشريعي الفلسطيني ما يلي:

١. تعزيز الفصل التكاملي والاختصاصي ما بين السلطات: وكما أسلفنا، فإن من أهم الأهداف التي يسعى لتحقيقها نظام السلطات الثلاث، حفظ التوازن الداخلي للنظام السياسي، على نحو يكفل لكل منها مراقبة الأخرى دون منازعتها اختصاصاتها الدستورية. وهذا يقتضي أن لا يصبح المجلس التشريعي مجرد صدى لصوت الحكومة، وانعكاساً لمواقفها أو العكس، أو تجاوز المهام الرقابية إلى التدخل غير المشروع في شؤون السلطات الأخرى أو الاعتداء على صلاحياتها. لكل ذلك فإنه في غاية الأهمية تعزيز الفصل التكاملي ما بين السلطات الفلسطينية الثلاث على نحو يتفق مع النظام السياسي شبه الرئاسي المأخوذ به دستورياً.

٢. المباشرة في وضع خطة عامة لتطوير أداء المجلس: ليس بالإمكان إحداث إصلاحات جادة في أداء المجلس التشريعي، أو سواه من المؤسسات إذا كانت تحكمها العشوائية والارتجال واللامنهجية، لذلك فلا بد من وضع خطة عامة وعلمية محكومة بالأولويات الصحيحة، وتحديد آليات وكيفيات تنفيذها، وسقف زمني لإنجازها.

٣. إخضاع أعضاء المجلس لدورات تدريبية مكثفة: ليس غريباً أن يفترق أعضاء المجلس التشريعي الجدد للخبرة والوعي البرلماني والقانوني، فهذا شيء طبيعي، ولكن ما هو مستهجن، أن لا تكون هنالك إدارة خاصة تابعة للمجلس تعنى بتدريب أعضاء المجلس على الأعمال والمهام البرلمانية، ورفع مستوى وعيهم القانوني على نحو يؤهلهم للقيام بمهامهم على أكمل وجه، وأعتقد أنه من الممكن الاستعانة في هذا المجال بالبرلمانات الشقيقة والمتخصصين في العلوم القانونية والبرلمانية.

٤. تطوير ديوان الفتوى والتشريع: يعتبر ديوان الفتوى أو التشريع من أهم المؤسسات ذات العلاقة بالمجلس التشريعي، خاصة وأنه مكلف بإعداد مشاريع القوانين، ونشرها في الجريدة



الرسمية، من هنا تأتي أهمية تطوير هذا الديوان ورفده بالإمكانيات، ليتمكن من مساعدة المجلس على القيام بمهامه التشريعية على أكمل وجه، خاصة في ظل ضحالة التجربة التشريعية لأعضاء المجلس، وافتقارهم إلى المعرفة القانونية.

٥. استحداث ديوان لتفسير القوانين: في غالبية الدول، هناك ديوان يختص بتفسير القوانين، فيبادر إلى وضع مذكرات إيضاحية لها، ويتصدى لتفسير النصوص الغامضة وحماية الأوجه، بناء على طلب الجهات ذات العلاقة، ولا شك في أن عدم وجود مثل هذا الديوان في مؤسسة السلطة، وتدني الخبرة القانونية لأعضاء المجلس التشريعي يساهم في عدم فهم المهام الدستورية للمجلس ويترك نصوص القانون نهياً للتحيز السياسي، لذلك فإن إنشاء مثل هذا الديوان سيكون من شأنه المساهمة في تقديم المساعدة القانونية للمجلس وتساو.

خاتمة

أولاً. مؤشرات ونتائج

- ١- رغم المعوقات الموضوعية، فإن أداء المجلس الحالي كان دون المستوى المطلوب والممكن.
- ٢- لم يمارس المجلس دوره المطلوب في المجال التشريعي، وقد أهمل هذه المهمة بشكل واضح، فرغم وجود العديد من مشاريع القوانين على أجندته إلا أنه لم يطرح أيًا 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 ملموساً خلال الفترة المنصرمة.
- ٣- لقد وقع المجلس في فخ التجاذبات السياسية، وتساقق معها خلافاً للتقاليد والأعراف الدستورية الراسخة.
- ٤- لقد عانت لجان المجلس من الشلل شبه الكامل ولم تقم بالمهام المناطة بها وفقاً للقانون والنظام.
- ٥- لقد تميزت علاقة المجلس بالجهات والمؤسسات الدستورية بالخروج على القواعد الدستورية والقانونية، ونحت منحى العدائية معها.
- ٦- لقد افتقر المجلس خلال الفترة المنصرمة إلى روح الفريق وقواعد التعاون الداخلي لإنجاز المهام المناطة به.

ثانياً. توصيات

- ١- على المجلس في مدة ولايته المتبقية المسارعة إلى مناقشة القوانين المطلوبة وإقرارها، للارتقاء بالواقع القانوني في مناطق السلطة، خاصة القوانين والقرارات بقانون المتعلقة برزمة القوانين القضائية للحد من الإرباك الناتج عن غياب تلك القوانين وعدم صدورها.
- ٢- وضع العلاقة مع الجهات الدستورية في سياقها الصحيح، وفقاً للقواعد الدستورية وانسجاماً مع مبدأ الفصل التكاملي ما بين السلطات.
- ٣- تجنب التدخل في شؤون القضاء واحترام قراراته والالتزام بها، ونبد منطق المحاصصة في القضاء وترسيخ سيادة القانون واستقلال القضاء.
- ٤- تفعيل اللجان المتخصصة لإنجاز المهام المناطة بها، والالتصاق بهموم الشارع والعمل على معالجتها في إطار مهام المجلس القانونية.
- ٥- المبادرة إلى تعديل القانون الأساسي لسد الثغرات التي يعاني منها على نحو يكفل حفظ التوازن ما بين الجهات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني.
- ٦- التصدي لمراقبة أداء الحكومة والقرارات الصادرة عنها التي تمثل خروجاً عن برنامجها المعلن وتصب في خانة الإحلال الإداري والمحاصصة السياسية، وترسيخ مفهوم الوحدة الوطنية على كافة الصعد.



المراجع

- ١- القانون الأساسي الفلسطيني.
- ٢- النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ٣- القانون الدستوري اللبناني . محسن خليل.
- ٤- الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية . عادل الطبطبائي.
- ٥- أرشيف المجلس التشريعي الحالي.

الهوامش

- ١ القانون الدستوري واللبناني ، واهم الانظمة السياسية في العالم -
د . محمد المجذوب - ١٩٩٨ ص ٢٥٣

هذه السلسلة

تصدر سلسلة «أوراق تقييم أداء» عن «معهد السياسات العامة» (تأسس عام ٢٠٠٢)، ضمن سلسلة اصدارات سياساتية وسياسية وبرامج تدريبية أخرى، تندرج في إطار محاولة جادة لتصليب دور المجتمع المدني الفلسطيني في تصويب الأداء المؤسساتي، بما يخدم مهمة الارتقاء به الى مستويات أكثر فاعلية ونجاعة.

تركز هذه السلسلة على مراقبة الأداء عبر رصد علمي دقيق لحيثياته في قطاعات مهمة، ومن ثم مطابقتها مع الالتزامات النظرية، ووضع ذلك كله في اطار معايير الشفافية والنجاعة والحكم الرشيد.

يأمل المعهد من هذه السلسلة واخواتها، المشاركة في اثراء السياسة العامة عبر رفدها بمعطيات واقعية وارقام دقيقة، تنأى بالنقاش السياسي عن مصيدة التسطيح والتهويمات والديماغوجيا.



معهد السياسات العامة