

إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

المحتويات

مدخل	2
الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي	3
الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني	3
الإطار القانوني الناظم لعمل المجلس التشريعي الفلسطيني	3
الاختصاص التشريعي	4
الاختصاص الرقابي للمجلس التشريعي	6
الاختصاصات المالية للمجلس التشريعي	7
صلاحيات المجلس في مجال القضاء	8
صلاحيات أخرى للمجلس	9
استنتاجات وتوصيات	12

حالة السلطة التشريعية

مدخل

بينها وداخل الوزارات والمؤسسات العامة ذاتها.

وكما اشرنا أن السبب المباشر والظاهر للصراع بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني يعود إلى عدم تحديد صلاحيات كل سلطة منها بشكل دقيق في القانون الأساسي والقوانين والأنظمة ذات العلاقة بعملها، إضافة إلى أسباب أخرى لهذا الصراع من قبيل التداخل في بعض الصلاحيات بين السلطات أو نتيجة لتجاوز احدها (عدم احترامها) لصلاحيات السلطة الأخرى في الممارسة الواقعية، الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات حول مدى فهم مبدأ الفصل بين السلطات واحترامه من قبل الشخصيات المركزية في النظام السياسي الفلسطيني، وفكرة التبادل السلمي للسلطة ومفهومها — بالرغم من أن انتقال السلطة من حركة فتح إلى حركة حماس أصبح مقبولاً على المستوى الحكومي — ومدى التوازن في توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاث ومدى فعالية الرقابة المتبادلة بينها؛ مما شكل بيئة عمل في القطاع العام سمحت للأحزاب الحاكمة باستخدام المواقع العامة لمصالح حزبية في غياب آليات مساءلة فعالة وإجراءات شفافة، وأدى ذلك في بعض الأحيان إلى شل عمل بعض المؤسسات العامة بسبب الاحتقان وانقطاع العلاقات الطبيعية بين مختلف السلطات.

وقبل البدء بتشخيص طبيعة العلاقة السائدة بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني (التنفيذية والتشريعية والقضائية) ومراجعة الإطار القانوني (قانون أساسي، قوانين، أنظمة) الناظم للعلاقات بين هذه السلطات لا بد من مراجعة الأسس النظرية الرئيسية، التي يقوم عليها مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات في النظام الديمقراطي وبيان موقع النظام السياسي الفلسطيني من هذه الأسس.



إن تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات النظام السياسي الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها، واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقاً للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة يساعد على بناء نظام النزاهة الوطني.*

وقد أحدث تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام 2003 تحولات هامة في بنية النظام السياسي حديث النشأة، وذلك باتجاه الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تم استحداث منصب رئيس الوزراء المسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية والمساءلة في الوقت ذاته من قبل المجلس التشريعي، وتم نقل معظم السلطات التنفيذية إلى يد رئيس الوزراء والحكومة المساءلة أمام المجلس، وبذلك فقد تم تجاوز إحدى الإشكاليات الدستورية الناتجة عن تولي هذه السلطات من قبل رئيس السلطة المنتخب مباشرة من قبل الشعب وغير الخاضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي، إلا أن النظام السياسي الفلسطيني لم يستطع معالجة إشكاليات متعددة في موضوع العلاقة بين السلطات، تمثلت في عدم وضوح صلاحيات كل طرف في شأن من شؤون الحكم، وعلاقة هذا الطرف مع الأطراف الأخرى بهذا الشأن، وفي أحيان أخرى تتداخل الصلاحيات والاختصاصات فيما بينها، وقد وظف هذا التداخل في الصراع على السلطة في أعقاب الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ 2006/1/25 بعد أن حصلت حركة حماس على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي حيث تمكنت من تشكيل الحكومة برئاسة القيادي في الحركة إسماعيل هنية، لتنتقل حركة فتح والتي كانت تشكل حزب السلطة إلى مقاعد المعارضة لأول مرة.

ومما زاد من توظيف هذه الحالة في الصراع على السلطة والقيادة، أن حركة فتح بقيت تتولى رئاسة السلطة الوطنية من خلال الرئيس محمود عباس، حيث أصبح الصراع يدور بين حزبين وبرنامجين مختلفين، أحدهما في رئاسة السلطة والآخر في رئاسة الحكومة ورئاسة المجلس التشريعي، وامتد هذا الإشكال كذلك إلى داخل السلطتين التشريعية والقضائية وفيما

* يقوم نظام النزاهة الوطني على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصباً عاماً مسؤولاً عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، كما يقوم على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم.

وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني.»

إن الفصل بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني، وفقاً لأحكام القانون الأساسي، هو فصل مرن ونسبي وليس فصلاً مطلقاً؛ فالتشريع، بمراحله المختلفة، تشترك فيه السلطان التشريعية والتنفيذية، والجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي ممكن، والمجلس التشريعي يعتمد بيان الحكومة ويمنح الثقة للحكومة، ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولة تضامنية أمام المجلس التشريعي، والمجلس يحق له حجب الثقة عن أي وزير أو عن مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء يضع الموازنة العامة والمجلس التشريعي يصادق عليها. في حين ينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون؛ لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأن السلطة القضائية تتولى الرقابة على أعمال الإدارة العامة وقراراتها في حين أن السلطة التشريعية تقر القوانين والموازنات الخاصة بعمل السلطة التنفيذية والقضائية والرقابة العامة على أعمالها.

وهذا الفصل بين السلطات يجعل النظام السياسي الفلسطيني يقترب من خصائص النظام البرلماني، لكن الانتخاب المباشر لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وهو رأس السلطة التنفيذية ومسؤول عن جزء لا بأس به من مهامها، ومنحه حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وحقه في إعلان حالة الطوارئ في حالات معينة بالرغم من عدم منحه سلطة حل المجلس التشريعي، تصبغه بلامح النظام السياسي الرئاسي، وبالتالي يمكن القول إن النظام السياسي الفلسطيني، استناداً إلى مفهوم مبدأ فصل السلطات والعلاقة بينها، ليس نظاماً برلمانياً خالصاً وليس نظاماً رئاسياً خالصاً، وإنما هو نظام سياسي مختلط (نصف رئاسي نصف برلماني) يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي.

الإطار القانوني الناظم لعمل المجلس التشريعي الفلسطيني

تنص المادة 47 من القانون الأساسي بأن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، ويظهر من

الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي

1. ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وهي: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.
 2. تتمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في القانون الأساسي (الدستور).
 3. تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخريات في عملها، وفي آليات اتخاذ القرارات وبما يسند لها من صلاحيات.
 4. لا يجوز استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكولة لها، بمعنى الحيولة دون الاحتكار المطلق للسلطة (power) في أي مجال من المجالات، حتى لا يتم الاستبداد باستعمالها.
 5. لا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى، أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة عن الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها.
- إن الفصل المقصود بين السلطات في النظام الديمقراطي هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، وبشكل يحد من هيمنة أي منها على الشأن العام.

الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

يؤكد القانون الأساسي الفلسطيني على مبدأ فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام السياسي للسلطة الفلسطينية، حيث ينص في المادة الثانية على أن «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي». كما أن المادة الخامسة منه تنص على أن «نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية

● **المرحلة الثانية إقرار مشاريع القوانين:** وتشتمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات أو القرارات مفصلة في النظام الداخلي للمجلس (المواد 65-72) على النحو التالي:

• المناقشة العامة: وتجري بعد أن يكون المجلس قد أحال مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيه من خلال تقرير تقدمه للمجلس، حيث يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة لمشروع القانون (المبادئ العامة) ومن ثم التصويت عليه بالقبول واستكمال الإجراءات بشأنه أو الرفض، ويحق لمجلس الوزراء سحب أو استرداد مشروع القانون قبل التصويت عليه بالمناقشة العامة لإدخال تعديلات عليه.

• القراءة الأولى: يتم مناقشة مشروع القانون في هذه القراءة بعد تقديمه مرفقا بتقرير يتضمن توصيات اللجنة المختصة، حيث يتم قراءته مادة مادة، ويتم التصويت على كل مادة ثم يصوت على المشروع بمجمله.

• القراءة الثانية: وتجري خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة والمتضمنة في تقرير اللجنة المختصة، حيث يتم التصويت على هذه التعديلات ثم يصوت على المواد المعدلة (على مشروع القانون بالقراءة الثانية) ويعقب القراءة الثانية رفع مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لإبداء ملاحظاته عليه إن وجدت.

• القراءة الثالثة: وتجري في حالة تقديم طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس لإدخال تعديلات على مشروع القانون على أن يتم ذلك قبل إقراره مشروع القانون إلى رئيس السلطة (بعد أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية). حيث تقتصر المناقشة على التعديلات المقترحة ويصوت عليها المجلس ثم يصوت على مشروع القانون ككل بالقراءة الثالثة.

● **المرحلة الثالثة إصدار القوانين:** ترفع مشاريع القوانين فور إقرارها بالقراءة الثالثة أو بعد مرور أسبوعين من إقرارها بالقراءة الثانية إلى الرئيس لإصدارها، وذلك خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه.

ولرئيس السلطة رد مشروع القانون إلى المجلس مرفقا بملاحظاته أو أسباب اعتراضه عليه خلال فترة شهر من إحالته إليه، حيث تعاد مناقشته في المجلس. فإذا قرره ثانية بأغلبية

هذا النص أن للمجلس التشريعي وظيفتين أصيلتين هما: التشريع والرقابة، ويتفرع عن تلك الوظائف وظائف فرعية أخرى مثل الوظائف المالية (إقرار الموازنة، والحساب الختامي، ووضع وتعديل وإلغاء النصوص القانونية المتعلقة بالرسوم والضرائب وإقرار اتفاقيات القروض) وصلاحيات في مجال الخدمة المدنية (المصادقة على بعض التعيينات للمناصب العليا) وصلاحيات قضائية وصلاحيات أمنية، ويشكل القانون الأساسي للسلطة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المصدرين الأساسيين لهذه الاختصاصات إضافة إلى التشريعات الأخرى التي تنظم دور المجلس وعلاقته بالسلطات الأخرى أثناء أدائه لصلاحياته.

من جهة أخرى تشارك السلطات الأخرى التنفيذية (رئاسة ومجلس وزراء) والقضائية المجلس التشريعي في العديد من الاختصاصات والصلاحيات سابقة الذكر، وفيما يلي عرض لاختصاصات المجلس التشريعي وعلاقته مع السلطات الأخرى والإشكاليات التي تنتج عن ذلك وتأثيرها على مفهوم الفصل المتوازن بين السلطات.

1. الاختصاص التشريعي

يعد إقرار التشريعات الاختصاص الأول والأصيل للمجلس التشريعي، وتتضمن دورة إقرار القوانين مراحل متعددة تشترك في حلقاتها السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية، ويمكن إجمال مراحل إقرار القانون على النحو التالي:

● **مرحلة تقديم مشاريع القوانين:** تقدم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي إما من مجلس الوزراء (مادة 70 من القانون الأساسي) أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي (مادة 65 من النظام الداخلي للمجلس، مادة 56 من القانون الأساسي) أو من قبل أية لجنة من لجان المجلس (المادة 67 من النظام الداخلي) ومن ثم يلعب مجلس الوزراء الدور الأبرز في تقديم مشاريع القوانين للمجلس التشريعي، وهو أمر طبيعي، فالسلطة التنفيذية هي الأقدر على تحديد التشريعات المطلوبة إقرارها أو تعديلها أو إلغائها تبعاً لما تواجهه من إشكاليات تحتاج إلى نصوص قانونية لمعالجتها. ومع ذلك فقد قدم أعضاء المجلس ولجانه العديد من اقتراحات ومشاريع القوانين، وتشترط المادة 65 من النظام الداخلي في مشاريع القوانين التي تقدم من مجلس الوزراء أن تكون مرفقة بمذكرة إيضاحية.

- لم يلتزم مجلس الوزراء في كثير من الأحيان بتقديم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي مرفقة بمذكرة إيضاحية كما ينص على ذلك النظام الداخلي للمجلس، ولم يعترض المجلس التشريعي على هذا الإجراء في معظم الأحيان.
- عدم الالتزام بالمواعيد الزمنية المحددة بنصوص القانون الأساسي والنظام الداخلي والمتعلقة في الإجراءات التشريعية، سواء من قبل المجلس التشريعي ولجانته أو من قبل السلطات الأخرى (الرئاسة ومجلس الوزراء) فعلى سبيل المثال لا الحصر لم تلتزم معظم لجان المجلس بالأجل الزمني المحدد لتقديم تقاريرها حول المناقشة العامة لمشاريع القوانين المحالة إليها من رئاسة المجلس والمحددة بأسبوعين من تاريخ الإحالة، حيث بقيت مشاريع القوانين لدى هذه اللجان لسنوات في بعض الأحيان، دون القيام بأي إجراءات بشأنها، مما عطل هذه التشريعات وحال دون إقرارها من المجلس رغم الحاجة الملحة لبعضها. كذلك لم يلتزم مجلس الوزراء في معظم الأحيان خاصة خلال فترة المجلس الأول بمواعيد طلب سحب التشريع والذي يجب أن يسبق المناقشة العامة أو تقديم طلب القراءة الثالثة.
- تعطيل عدد كبير من القوانين المقررة من المجلس من خلال عدم التزام رئيس السلطة بإصدارها وفق الأجل المحدد (شهر من تاريخ رفعها إليه) رغم عدم تقديم أي اعتراض أو ملاحظات عليها أو رد القانون من قبله إلى المجلس.
- التناقض في بعض النصوص القانونية المتعلقة بالتشريع: ففي الوقت الذي يتطلب فيه القانون الأساسي إذا ردت الرئيس القانون بملاحظاته (مادة 41) إعادة إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضائه لتجاوز ملاحظات الرئيس حتى يعتبر قانوناً أو ينشر في الجريدة الرسمية، فإن النظام الداخلي للمجلس (مادة 2/71) ينص على إقراره بالأغلبية المطلقة للمجلس.
- عدم وضوح الإجراءات الواجبة الإلتباع في حال وجود اعتراض لرئيس السلطة على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من المجلس بعد إقرارها، فمن غير الواضح إن كان المطلوب مناقشة التعديلات التي طلبها الرئيس أم مناقشة مواد القانون كما هي، وما هو مصير القانون إذا لم يوافق المجلس على الملاحظات، وهل يجوز طرح مشروع القانون لإقراره من جديد في نفس الدورة.

ثلثي أعضائه (مادة 41 قانون أساسي) اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

● **المرحلة الرابعة نشر القوانين ونفاذها:** حيث يجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) فور إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من نشرها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك (مادة 116 قانون أساسي)، حيث يتولى ديوان الفتوى والتشريع الذي يتبع وزير العدل مهمة نشر القوانين.

ويقتضي وضع القوانين موضع التطبيق إعداد وإصدار الأنظمة التنفيذية لها، وتقع هذه المسؤولية على عاتق مجلس الوزراء وفقاً للمادة 70 من القانون الأساسي.

كما يمكن لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس إصدار قرارات لها قوة القانون (مراسيم بقوانين) على أن تعرض على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، وكذلك يزول مالها من قوة القانون إذا لم يقرها المجلس.

ويفرض القانون الأساسي على المجلس التشريعي في المادة (100) أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى على مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية والنيابة العامة.

الإشكاليات المتعلقة بالاختصاص التشريعي للمجلس

إن عدم وجود آلية واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات، بحيث تقوم الحكومة بصفتها مسؤولة عن السياسات العامة بتقديم مشاريع القوانين في إطار تنفيذ هذه السياسات إلى المجلس ويتولى المجلس إقرارها، أدى إلى بروز سياسة المناكفة وتعطيل مشاريع القوانين، وبالتالي إضعاف دور المجلس في إقرار التشريعات ومن أبرز ملامح غياب التعاون والآلية بينهما ما يلي:

- غياب أجندة تشريعية للمجلس تحدد الأولويات في التشريعات التي ينبغي إعدادها بالاتفاق المسبق مع مجلس الوزراء، وهو ما يعود أساساً إلى عدم قيام الوزارات بدورها المتعلق بإعداد مسودات مشاريع القوانين التي يتطلبها العمل وتقديمها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها، وإحالتها إلى المجلس في بداية كل دورة تشريعية.

إن غياب الآلية للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات يحد من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي ويؤدي إلى فتح المجال للمناكفات والتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه تنفيذ السياسات العامة للحكومة، كما أن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها وتعطل الكثير من القوانين المقررة بسبب عدم النشر أو وضع لوائح تنفيذية لها يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي، ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات.

كذلك فإن عدم التزام المجلس التشريعي ببعض الإجراءات المحددة في دورة إقرار مشاريع القوانين خاصة المواعيد الزمنية المحددة لقراءات مشاريع القوانين أو استشارة الجهات ذات العلاقة بمشاريع القوانين يمسّ بدور وصلاحيات السلطات الأخرى في المجال التشريعي.

٢. الاختصاص الرقابي للمجلس التشريعي

تنص المادة 3/74 من القانون الأساسي على أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، وتعتبر رقابة المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية أحد أهم الوسائل لضمان مساءلة الحكومة ومراقبة أعمالها، ويستخدم المجلس في سبيل ممارسة هذه المهام مجموعة من الأدوات يحددها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس وهي: الأسئلة والاستجابات وحجب الثقة ولجان التحقيق.

فالمادة 56 من القانون الأساسي (مادة 75 نظام داخلي) تؤكد على حق كل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم، وتشير المادة 57 على أنه يجوز لعشرة من أعضاء المجلس بعد الإستجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء وتبين المادة (58 قانون أساسي، 48 نظام داخلي) على أن للمجلس تشكيل لجان خاصة أو تكليف إحدى لجانه من أجل تقصي الحقائق في أمر عام أو في إحدى الإدارات العامة.

كما تشير المادة 66 من القانون الأساسي إلى أن المجلس يعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة وسياستها بعد

الإشكاليات المتعلقة بنشر القوانين: فالنشر يشكل إجراء إداريا لا ينفذ القانون إلا به، ويبرز في هذا المجال عدة إشكاليات أهمها: غياب النص على مدة معينة لنشر القوانين بعد المصادقة عليها رغم نص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن يجري النشر فور الإصدار، وغياب قانون خاص ينظم عملية النشر ويحدد المسؤوليات في هذا المجال، وتحكم السلطة التنفيذية ممثلة بديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل بعملية النشر، حيث عطلت مجموعة كبيرة من التشريعات المقررة بسبب عدم النشر بحجج ومبررات متعددة أبرزها عدم توفر الموارد المالية اللازمة.

عدم الالتزام بوضع الأنظمة واللوائح التنفيذية للقوانين المقررة أو مرور مدة زمنية طويلة قبل وضع هذه الأنظمة وإصدارها من قبل مجلس الوزراء، الأمر الذي عطل تطبيق العديد من القوانين.

غياب نص قانوني صريح سواء في القانون الأساسي أو النظام الداخلي يمنح المجلس التشريعي دورا رقابيا على التزام اللوائح والأنظمة التنفيذية بأحكام القوانين وعدم تعارضها معها.

عدم الالتزام من قبل الرئيس -في كثير من الأحيان- بالشروط التي يحددها القانون الأساسي (مادة 43) والمتعلقة بإصدار قرارات لها قوة القانون، فمن غير الواضح في العديد من القرارات التي أصدرها الرئيس إذا ما كان المجلس منعقدا أم لا، وإذا ما كانت هناك ضرورة لإصدار هذه المراسيم أم كان بالإمكان الانتظار لحين انعقاد المجلس التشريعي، كما أن نص المادة المذكورة لا يمنح المجلس التشريعي الحق في التعامل مع القرارات بقوانين كإدخال التعديلات عليها أو تطبيق الإجراءات التشريعية عليها كما هو الحال مع مشاريع القوانين، فلا يوجد أمام المجلس إلا قبول أو رفض هذه القرارات.

من جهة أخرى برز بوضوح قصور في أداء المجلس التشريعي لاختصاصه المتعلق بالنظر في القرارات بقوانين، حيث لم يراجع المجلس خلال المرحلة الأولى أية من هذه القرارات التي ما زال بعضها نافذا بالرغم من أن المادة 43 من القانون الأساسي تنص على زوال ما لها من أثر قانوني إذا لم تعرض على المجلس التشريعي.

الوزارات والهيئات العامة بالقوانين المقررة ومدى قيام هذه المؤسسات بتعميم القوانين الجديدة التي تنظم عملها على موظفيها والقيام بعملية توعية لهم بمتطلبات هذه القوانين الجديدة، فلم يتم المجلس بهذا الإجراء إلا في حالات محددة وعند وقوع إشكاليات تتعلق بتنفيذ القوانين.

- لم تلتزم هيئة الرقابة العامة -ديوان الرقابة المالية والإدارية لاحقاً- بتقديم تقريرها إلى المجلس التشريعي الأمر الذي أفقد المجلس أداة مهمة من أدوات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

- عدم قدرة المجلس التشريعي على ممارسة أي دور رقابي على النائب العام وذلك بعد أن تم إسقاط التعديلات التي أقرها المجلس على القانون الأساسي -عند نشره في الجريدة الرسمية- والمتعلقة بمصادقة المجلس على تعيين النائب العام، الأمر الذي أحدث قطعا في حلقة رقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية، ويبدو ذلك واضحا في عدم امتلاك المجلس لأية سلطة تجبر النائب العام على تحريك العديد من ملفات الفساد التي أحالها المجلس إليه.

- مخالفة العديد من أعضاء المجلس التشريعي للنظام الداخلي بإشغالهم وظائف في السلطة التنفيذية غير منصب الوزير، حيث شغل العديدون رئاسة هيئات ومؤسسات وعملوا مستشارين لرئيس السلطة الوطنية.

- عدم وضوح الآلية الخاصة بمساءلة رؤساء الهيئات خاصة تلك التي لا تتبع لمجلس الوزراء أو تتبع مباشرة لرئاسة السلطة.

- غياب أية نصوص دستورية أو قانونية توضح آلية مساءلة رئيس السلطة الوطنية أو المؤسسات التابعة له، رغم الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها، الأمر الذي جعله خارج رقابة المجلس التشريعي.

إن تعطيل المجلس التشريعي للعديد من الأدوات الرقابية المهمة مثل الاستجابات، وحجب الثقة وتفريغ أدوات أخرى من مضمونها من خلال عدم الالتزام بالإجراءات والمدد الزمنية المحددة لها كما هو الحال في موضوع الأسئلة، وعدم قيام المجلس بدوره الرقابي في بعض المجالات مثل الرقابة على مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بتنفيذ القوانين؛ مما حدّ من أداء المجلس لدوره الرقابي، وأخل بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.

الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج الحكومة وهو ما تؤكد عليه (المادة 4/15) من النظام الداخلي التي تنص على أنه لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس.

ويؤكد النظام الداخلي على الدور الرقابي للمجلس ولجانته، حيث تنص المادة 57 منه على حق اللجان بأن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها، أو التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

ويفرض قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على ديوان الرقابة تزويد المجلس التشريعي بالتقارير الصادرة عنه.

ولضمان قدرة المجلس على مراقبة السلطة التنفيذية، أكد النظام الداخلي على عدم جواز الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة مكتب المجلس أو عضوية لجانه. (مادة 51)، وكذلك النص على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية ما عدا منصب الوزير (مادة 98).

الإشكاليات المتعلقة بالأداء الرقابي للمجلس:

برزت العديد من الإشكاليات المتعلقة بالأداء الرقابي للمجلس، والتي أضعفت من هذا الأداء، فبعضها يتعلق بالمجلس وأعضائه، وبعضها يتعلق بقصور النصوص القانونية، وبعضها الآخر يعود إلى تغول السلطة التنفيذية ويمكن إجمال هذه الإشكاليات على النحو التالي:

- عدم تفعيل المجلس للعديد من الأدوات الرقابية خاصة الاستجابات وحجب الثقة وتركيزه على أدوات الأسئلة وجلسات الاستماع ولجان تقصي الحقائق، وهو ما أفقد المجلس أدوات فاعلة في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها على تجاوزاتها.

- عدم الالتزام بالمواعيد الزمنية والإجراءات التي يحددها النظام الداخلي والخاصة بالأسئلة والاستجابات، الأمر الذي أدى إلى تراكمها ومرور وقت طويل قبل الإجابة عليها من قبل الوزراء المعنيين، بل أن الكثير منها قد تم إسقاطه بعد أن انتهى الموضوع المتعلق به، أو بعد أن يكون الوزير المعني قد ترك منصبه.

- لم يمارس المجلس التشريعي رقابة مستمرة على مدى التزام

- إقرار القوانين المتعلقة بتنظيم سلطة النقد والمصارف والأسواق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والائتمانية وتلك الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات والمتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وتلك المتعلقة بمنح المرتبات والمعاشات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزينة العامة وتلك المتعلقة بإنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية.

الإشكاليات المتعلقة بالاختصاصات المالية للمجلس

- لم يتعامل المجلس التشريعي مع موازنة السلطة باعتبارها برامج حكومية معدة سلفاً أو باعتبارها موازنة أداء تتضمن أهدافاً وبرامج وباعتبارها وسيلة للرقابة على الحكومة، ولذا امتاز نقاشها بالعمومية بدون تدقيق، باستثناء البحث السريع الذي تقوم به لجنة الموازنة عليها، حيث جرت العادة على إقرارها في جلسة واحدة للمجلس.

- عدم الالتزام بالنصوص القانونية المتعلقة بتقديم الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية وإقرارها، فلم تقدم الحكومة -في معظم الأحيان- مشاريع الموازنات السنوية إلى المجلس في مواعيدها القانونية ومرّت بعض السنوات دون أن تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة.

كذلك أسيء فهم النص المتعلق بقاعدة الصرف بنسبة 12/1 من الموازنة العامة والتي حددها قانون الموازنة العامة للسلطة بثلاثة شهور كحد أقصى، فهذه القاعدة تستخدم عندما لا يتيسر إقرار الموازنة العامة للسلطة قبل بدء السنة المالية نتيجة لإجراءات أو تأخير سببه المجلس التشريعي، وبعد أن تكون الحكومة قد تقدمت بمشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس، وليس قبل ذلك، كما هو جاري العمل به حالياً، ومن ناحية أخرى استمرت الحكومة بالصرف بنسبة 12/1 لأكثر من ثلاثة شهور في معظم الأحيان.

- لم يتم الالتزام بتقديم الحساب الختامي لمعظم السنوات المالية إلى المجلس التشريعي لإقرارها وفقاً للأصول، وذلك باستثناء بعض السنوات، الأمر الذي أفقد المجلس أداة أساسية للمحاسبة.

- لم يقوم المجلس التشريعي بدوره في مناقشة وإقرار خطط التنمية العامة سوى مرة واحدة فقط خلال المرحلة السابقة.

كذلك فقد أدى عدم خضوع رئيس السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة له للمساءلة من قبل سلطة أخرى أو من قبل المجلس التشريعي إلى الإخلال بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات بعد أن أصبح جانباً مهماً من السلطة التنفيذية خارج نطاق الرقابة والمساءلة.

3. الاختصاصات المالية للمجلس التشريعي

- إقرار الموازنة العامة السنوية للسلطة: يشكل إقرار المجلس التشريعي لمشروع قانون الموازنة السنوية للسلطة الوطنية أبرز اختصاصاته المالية وبالتحديد الرقابة على المال العام، حيث يجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس قبل شهرين من بدء السنة المالية، ويعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة المشروع ويقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظاته لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس لإقراره، حيث يتم التصويت على الموازنة باباً باباً ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبوابها إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية (مادة 61 قانون أساسي) وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية. (مادة 90 من القانون الأساسي).

- إقرار الحساب الختامي لميزانية السلطة: يجب على الحكومة عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويقره المجلس بالتصويت عليه باباً باباً (مادة 62 من القانون الأساسي).

- فرض الضرائب والرسوم: لا يجوز فرض الضرائب العامة والرسوم أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون (مادة 88 من القانون الأساسي).

- يقر المجلس الخطة العامة للتنمية (مادة 59).

- المصادقة على اتفاقيات القروض والموافقة على المشاريع التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة (مادة 92 من القانون الأساسي).

- عدم تطبيق المجلس التشريعي لنص القانون الأساسي المتعلق بأخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في إقرار القوانين المتعلقة بالشأن القضائي والنيابة العامة، الأمر الذي أدى إلى اعتراض مجلس القضاء الأعلى على قانون السلطة القضائية.

لقد أدى غياب العديد من الأحكام المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية من القانون الأساسي إلى عدم وضوح الآليات والإجراءات المنظمة للعلاقة بين السلطتين، ومس بمبدأ الفصل المتوازن بينهما.

صلاحيات أخرى للمجلس

في مجال الخدمة المدنية

- مصادقة المجلس على بعض التعيينات في مناصب الفئة الخاصة والمتمثلة بمناصب محافظ سلطة النقد، رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية ورئيس ديوان الموظفين العام.

- إقرار المجلس التشريعي للتعيينات في وزارات ومؤسسات السلطة عند إقراره للموازنة السنوية للسلطة التي تتضمن هذه التعيينات.

الإشكاليات

- غياب قانون أو نظام خاص بموظفي المجلس التشريعي يأخذ بالاعتبار خصوصية العمل في إطار هذه السلطة ويؤمن استقلالية عملها عن السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية.

- استبعاد دور المجلس في المصادقة على بعض تعيينات الفئة الخاصة مثل بعض رؤساء الأجهزة والهيئات ممن هم برتبة وزير.

- شطب بعض التعديلات التي ادخلها المجلس التشريعي على القانون الأساسي، مثل تلك المتعلقة بمصادقة المجلس على تعيين النائب العام.

- تجاوز السلطة التنفيذية للمراكز الوظيفية المقررة في موازنة السلطة دون الحصول على موافقة المجلس على المراكز الجديدة.

- لم يتم المجلس التشريعي بدوره في مناقشة وإقرار اتفاقيات القروض التي وقعت لها السلطة مع أطراف خارجية، ولم تعرض الحكومة على المجلس إلا عدد قليل من هذه الاتفاقيات، وكان ذلك بناء على طلب من الجهة المقدمة للقروض.

إن عدم تعامل المجلس التشريعي مع الموازنة العامة للسلطة باعتبارها برامج أدائية معدة مسبقاً للحكومة ونقاشها بشكل معمق، وعدم وضع حدٍ لسياسة الحكومة في تقديم الموازنة في مواعيدها الدستورية أو عدم تقديمها نهائياً في بعض السنوات قد أفقد المجلس أداة رقابية مهمة على أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية، كما شكل عدم تقديم الحكومة للحساب المالي الختامي السنوي، وعدم إعطاء المجلس الأهمية المطلوبة لمناقشة وإقرار خطة التنمية العامة أو اتفاقيات القروض التي تعقدتها السلطة مجالاً آخر للحد من الدور الرقابي للمجلس التشريعي، وأخل بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.

صلاحيات المجلس في مجال القضاء

- إقرار مشاريع القوانين التي تنظم شؤون السلطة القضائية والنيابة العامة، على أن يأخذ المجلس رأي مجلس القضاء الأعلى في مشاريع هذه القوانين.

- حق المجلس التشريعي طلب تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين الأخرى في حال حصل تنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها، على أن يقدم طلب التفسير من وزير العدل.

- مصادقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين على قرار المحكمة الدستورية المتعلق بالطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية (مادة 8/1/37 من القانون الأساسي).

- إقرار المجلس التشريعي لموازنة السلطة القضائية والتي تشكل فصلاً مستقلاً ضمن الموازنة العامة.

إشكاليات متعلقة بدور المجلس في المجال القضائي

- الغياب الواضح للأحكام القانونية التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في القانون الأساسي بما يضمن التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين.

في مجال الأمن

خلال فترة حالة الطوارئ (مادة 1/3 من القانون الأساسي).

- يدعو رئيس السلطة المجلس للانعقاد في دورته السنوية (مادة 16 من نظام داخلي للمجلس).
- لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول أعمال المجلس إلا بناء على طلب من رئيس السلطة أو رئيس المجلس أو طلب مقدم من عشر أعضاء على الأقل (مادة 3/20 من النظام الداخلي).
- يعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس (مادة 22 من النظام الداخلي للمجلس).
- يدعو رئيس المجلس إلى جلسة سرية في حالات خاصة بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب ربع أعضاء المجلس (مادة 25 من النظام الداخلي للمجلس).

٢. صلاحيات وعلاقات مشتركة مع مجلس الوزراء

- يخطر رئيس المجلس في بداية كل دورة تشريعية مجلس الوزراء بمشروعات القوانين المقدمة منه، والتي لم يبت المجلس في قبولها، وإذا طلب مجلس الوزراء نظرها تبدأ إجراءات إقرارها من المجلس (مادة 72 من النظام الداخلي).
- يبلغ رئيس المجلس مجلس الوزراء بما يشغره من الدوائر الانتخابية لملئ المقعد الشاغر وفقاً لأحكام القانون (مادة 112 من النظام الداخلي).
- يدعو الرئيس المجلس للانعقاد قبل الموعد المحدد لجلسته إذا طرأ ما يدعو لذلك أو بناء على طلب مجلس الوزراء (مادة 21 من النظام الداخلي).
- يعقد المجلس في دورات غير عادية بدعوة من رئيس السلطة بناء على طلب مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس (مادة 16 من النظام الداخلي).
- يحق للوزراء حضور جلسات اللجان (مادة 58 من النظام الداخلي).

موافقة المجلس على تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى عند وجود تهديد للأمن القومي وذلك بأغلبية الثلثين، وحقه في مراجعة الإجراءات والتدابير التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وإجراء الاستجواب اللازم في هذا الشأن (مادة 110 من القانون الأساسي).

- دور المجلس في إقرار القوانين المتعلقة بالجانب الأمني (قانون المخابرات العامة، قانون الخدمة في قوى الأمن).
- حق المجلس عبر لجانه المختصة في مساءلة رئيس جهاز المخابرات العامة (مادة 33 / قانون المخابرات العامة).
- ويشكل ضعف الرقابة البرلمانية على الأجهزة الأمنية ورؤسائها أبرز الإشكاليات المتعلقة بصلاحيات المجلس في مجال الأمن، خاصة أن بعض هذه الأجهزة لا تخضع لمجلس الوزراء أو وزير الداخلية المساءل أمام المجلس التشريعي.

يضاف إلى الصلاحيات والاختصاصات التي سبقت الإشارة إليها، والتي يمارسها المجلس إما منفرداً أو بالتعاون مع السلطات الأخرى (تنفيذية وتشريعية) علاقات واختصاصات مشتركة تمارسها هذه السلطات ويمكن إجمالها على النحو التالي:

١. صلاحيات وعلاقات مشتركة بين الرئيس والمجلس التشريعي

- يتولى الرئيس افتتاح الدورة العادية للمجلس التشريعي ويلقي بيانه الافتتاحي (مادة 54 / قانون أساسي).
- يؤدي الرئيس اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي قبل مباشرة مهامه (مادة 35 / قانون أساسي).
- يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً في حال شغور منصب الرئيس (مادة 2/37 من القانون الأساسي).
- يقدم رئيس السلطة الوطنية استقالته إلى المجلس التشريعي وتعتبر نافذة إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه (مادة 1/37 من القانون الأساسي).
- لا يجوز لرئيس السلطة حلّ المجلس التشريعي أو تعطيله

آليات التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني.

البناء المؤسسي للمجلس التشريعي

تعتبر تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني التجربة البرلمانية الفلسطينية الأولى في الأراضي المحتلة عام 1967، فلم يكن هناك بناء مؤسسي للسلطة التشريعية في هذه الأراضي، ولذا فقد شكل انتخاب المجلس التشريعي الأول عام 1996 فرصة لوضع الأساس لهذا البناء. ونتيجة للظروف التي تعيشها الأراضي الفلسطينية وغياب التواصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة فقد تم إقامة مقرين للمجلس الأول من مدينة رام الله والثاني في مدينة غزة، واشتمل كل مقر منهما على مجموعة من الوحدات والإدارات المتشابهة إضافة إلى إقامة مجموعة من المكاتب الفرعية في الدوائر الانتخابية في المحافظات.

وقد واجه البناء الإداري للمجلس العديد من العقبات والصعوبات التي واجهت عملية بناء السلطة الوطنية بحكم حداثة التجربة وضعف الإمكانيات وعدم استخدامها بشكل فعال من جهة، والظروف التي حكمت مجمل العمل في مؤسسات السلطة من جهة ثانية.

وقد حدد النظام الداخلي البنيتين الإدارية والمالية للمجلس في المادة 11 منه والتي نصت على إقامة أمانة عامة تعين من قبل هيئة المكتب، 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 بجلسات المجلس.

كما نصت المادة 12 من النظام الداخلي على أن رئيس المجلس يمثل المجلس ويتكلم باسمه طبقاً لإرادته، ويراعي تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي ويحافظ على أمنه ونظامه.

وبناءً على نص المادة 11 سابقة الذكر فقد تضمنت هيكلية المجلس الإدارية مجموعة من الوحدات والدوائر المتعلقة بكل شأن من الشؤون الواردة في هذه المادة.

وبالرغم من أن النظام الداخلي قد اسند عملية الإشراف على

3. صلاحيات وعلاقات مشتركة مع السلطة القضائية

- يقدم كل عضو في المجلس إقراراً بالذمة المالية الخاص به وبزوجيه وأولاده القصر، ويحفظ مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن المحكمة (مادة 54 من القانون الأساسي).
- لا يجوز في غير حالات التلبس بجناية اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء المجلس (مادة 4/53 من القانون الأساسي).
- تسقط العضوية عن النائب إذا صدر حكم قضائي مدني قطعي من محكمة فلسطينية مختصة بإدانتته في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة (مادة 2/42 من النظام الداخلي).
- يقدم طلب رفع الحصانة خطياً من قبل النائب العام إلى رئيس المجلس مرفقاً بمذكرة تشمل نوع الجرم ومكانه وزمانه، والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية (مادة 96 من النظام الداخلي).
- لا يجوز لعضو المجلس المشول أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه أو شاهداً في أيام انعقاد المجلس (مادة 97 من النظام الداخلي).

إشكاليات تتعلق بعلاقة المجلس بالسلطات الأخرى

- إن العديد من المهام التي أوكلتها النظام الداخلي لرئيس السلطة ينبغي أن تكون لمجلس الوزراء مثل طلب إدراج موضوع غير وارد على جدول أعمال المجلس، أو الدعوة إلى جلسة طارئة أو جلسة سرية للمجلس.
- عدم تلقي المجلس في معظم الأحيان ردوداً على خطابه لمجلس الوزراء والتي تتعلق بمشروعات القوانين المقدمة منه ولم يبت المجلس في قبولها، وغالباً ما يستمر المجلس في نظر هذه المشاريع وإقرارها دون التأكد من مدى الحاجة لها.
- إن عدم تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما يواكب التطورات التي شهدتها النظام السياسي والتغييرات التي أدخلت على القانون الأساسي، خاصة تلك المتعلقة بنقل معظم الصلاحيات التنفيذية من رئيس السلطة الوطنية إلى رئيس ومجلس الوزراء، قد أدى إلى التضارب وعدم الوضوح في

القضايا الإدارية والمالية والإعلامية إلى أمين السر وهو عضو برلمان منتخب، إلا أن دور أمين السر يتداخل مع دور رئيس المجلس التشريعي في الإشراف على مجمل الأمور الإدارية والبناء المؤسسي للمجلس، وهو أمر غير مسبوق في العمل البرلماني، حيث يبتعد الأعضاء المنتخبون عن تسيير الأمور الإدارية وتوكل هذه المهمة إلى موظف رفيع في الخدمة المدنية، حتى يتم إبعاد الإدارة عن الحسابات الانتخابية والحزبية والمناطقية للنائب، وهو ما وقعت فيه إدارة المجلس بالفعل. ولم يجر البناء المؤسسي للمجلس وفقا لخطة بناء وتطوير معتمدة، مما أدى إلى عدم وضوح الصلاحيات وتضاربها بين إدارات المجلس ووحداته.

2- طغى البعد الحزبي الفصائلي في معظم الأحيان على أداء رؤساء المجلس التشريعي المتعاقبين، فلم يمارسوا مهامهم باعتبارهم ممثلين لإرادة المجلس كما نصت المادة 12 من النظام الداخلي، حيث كانوا يتصرفون كمتحدثين باسم فصائلهم ومدافعين عن مواقفها لا باسم المجلس أو دفاعاً عنه.

3- بروز التضارب والتعارض في عمل المجلس ولجانه وعلاقته مع السلطات الأخرى في ظل غياب وحدات إدارية في هيكلية المجلس لتنظيم علاقاته مع هذه السلطات.

4- غياب الآليات والإجراءات المتعلقة بتبليغ قرارات المجلس للجهات المعنية ومتابعة تنفيذها مما حال دون تنفيذ الكثير من هذه القرارات.

5- وجود العديد من العقبات التي حذت من فعالية قنوات الاتصال التي يمتلكها المجلس لإيصال صوته للجمهور، فقد حالت السلطة التنفيذية دون بث جلسات المجلس للجمهور عبر وسائل الإعلام الرسمية والخاصة.

6- لم يتم إصدار أي من التعليمات والإجراءات والأدلة الخاصة بتنظيم العمل في المجلس بشكل نظامي أو رسمي سواء من خلال المجلس أو إحدى هيئاته.

الشؤون الإدارية والمالية والإعلامية إلى أمين السر وهو عضو برلمان منتخب، إلا أن دور أمين السر يتداخل مع دور رئيس المجلس التشريعي في الإشراف على مجمل الأمور الإدارية والبناء المؤسسي للمجلس، وهو أمر غير مسبوق في العمل البرلماني، حيث يبتعد الأعضاء المنتخبون عن تسيير الأمور الإدارية وتوكل هذه المهمة إلى موظف رفيع في الخدمة المدنية، حتى يتم إبعاد الإدارة عن الحسابات الانتخابية والحزبية والمناطقية للنائب، وهو ما وقعت فيه إدارة المجلس بالفعل. ولم يجر البناء المؤسسي للمجلس وفقا لخطة بناء وتطوير معتمدة، مما أدى إلى عدم وضوح الصلاحيات وتضاربها بين إدارات المجلس ووحداته.

ولم يتضمن البناء الإداري للمجلس التشريعي أية وحدات أو إدارات تتعلق بالعلاقة بين المجلس والسلطات الأخرى لضمان سير العمل وسهولة انتقال المعلومات بين المجلس وهذه السلطات، حيث قام مكتب رئيس المجلس وأمين السر من خلال مكتب مقرر عام المجلس بالاتصال مع السلطات الأخرى، وذلك في ظل غياب واضح للآليات والإجراءات المؤسسية المحددة التي تنظم هذه العلاقة.

كذلك فقد تولى مكتب رئيس المجلس ومكتب مقرر عام المجلس عبر دائرة حفظ السجلات أرشفة الوثائق الخاصة بعمل المجلس والمراسلات مع السلطات الأخرى ومتابعتها.

كما عملت كل لجنة من لجان المجلس على التواصل المباشر مع السلطات الأخرى، في ظل غياب نظام موحد لتنظيم العلاقة بينها وبين هذه السلطات.

الإشكاليات الناتجة عن البناء المؤسسي

1- أدى إشغال نائب منتخب لمنصب أمين السر والذي يتولى



استنتاجات وتوصيات

مع الموازنة العامة للسلطة باعتبارها برامج أدائية معدة مسبقاً للحكومة ونقاشها بشكل معمق، وعدم وضع حدٍ لسياسة الحكومة في تقديم الموازنة في مواعيدها الدستورية أو عدم تقديمها نهائياً في بعض السنوات، إلى إفقاد المجلس أداة رقابية مهمة على أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية، كما شكل عدم تقديم الحكومة للحساب المالي الختامي السنوي، وعدم إعطاء المجلس الأهمية المطلوبة لمناقشة وإقرار خطة التنمية العامة أو اتفاقيات القروض التي تعقدها السلطة مجالاً آخر للحد من أداة الرقابة المالية للمجلس التشريعي، وأخل بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.

من جهة أخرى أدى غياب العديد من الأحكام المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية من القانون الأساسي إلى عدم وضوح الآليات والإجراءات المنظمة لهذه العلاقة، وإلى المس بمبدأ الفصل المتوازن بينهما.

لقد أدى عدم تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما يواكب التطورات التي شهدتها النظام السياسي، والتغييرات التي أدخلت على القانون الأساسي خاصة تلك المتعلقة بنقل معظم الصلاحيات التنفيذية من رئيس السلطة الوطنية إلى رئيس ومجلس الوزراء، إلى التضارب وعدم الوضوح في آليات التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث.

وعليه فإن مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات خاصة في إطار عمل المجلس التشريعي الفلسطيني يتطلب الأخذ بما يلي:

1. وضع آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطات الثلاث وعلى وجه الخصوص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وإقرار التشريعات، تكون فيها كل الإجراءات والأدوار واضحة ومحددة، بما يحول دون جعل التشريعات مجالاً للمناكفات بين أعضاء المجلس والقوى السياسية فيه، أو مجالاً للتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه عمل السلطة التنفيذية، ومن ثم تعطيل الدور التشريعي للمجلس.

2. تفعيل المجلس للأدوات الرقابية التي يملكها (استجابات وحجج الثقة وأدوات الرقابة المالية) والالتزام بالإجراءات

على الرغم من كون التشريع هو الوظيفة الرئيسية للمجلس التشريعي، إلا أن ممارسة المجلس لهذا الاختصاص يتطلب تعاوناً بين السلطات الثلاث، نظراً لوجود أدوار لكل منها في دورة إعداد وإقرار التشريعات، ومن ثم يحدّ غياب الآلية للتعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات من قدرة المجلس على أداء دوره التشريعي، ويؤدي إلى فتح المجال للمناكفات والتضارب بين ما يقره المجلس من تشريعات وبين ما يتطلبه تنفيذ السياسات العامة للحكومة، كما أن عدم وضوح آلية ملزمة بين السلطتين في ظل تمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة في نشر القوانين المقررة من المجلس وإعداد اللوائح التنفيذية لها يعطل الكثير من القوانين المقررة من المجلس التشريعي بسبب عدم النشر أو وضع لوائح تنفيذية لها وهو ما يضعف الدور التشريعي للمجلس التشريعي ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات.

كذلك فإن عدم التزام المجلس التشريعي ببعض الإجراءات المحددة في دورة إقرار مشاريع القوانين خاصة المواعيد الزمنية المحددة للإجراءات التشريعية أو عدم استشارته للجهات ذات العلاقة بمشاريع القوانين يمس بدور وصلاحيات السلطات الأخرى في المجال التشريعي.

إن تعطيل المجلس التشريعي للعديد من الأدوات الرقابية المهمة، مثل: الاستجابات وحجج الثقة وتفريغ أدوات أخرى من مضمونها من خلال عدم الالتزام بالإجراءات والمدد الزمنية المحددة لها كما هو الحال في موضوع الأسئلة، وعدم قيام المجلس بدوره الرقابي في بعض المجالات مثل الرقابة على مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بتنفيذ القوانين، كل ذلك حدّ من أداء المجلس لدوره الرقابي، وأخل بمبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.

كما أن عدم خضوع رئيس السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة له للمساءلة من قبل أية سلطة أخرى أو من قبل المجلس التشريعي يحدّ من الدور الرقابي للمجلس، ويخل بمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات.

وفي مجال الرقابة المالية، يؤدي عدم تعامل المجلس التشريعي

والأحكام القانونية التي يتطلبها وضع هذه الأدوات الرقابية موضع التنفيذ.

3. إدخال تعديلات على القانون الأساسي يضمن وضع آليات لمساءلة رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وأعمال الهيئات والمؤسسات التابعة له والتي لا تأتي في إطار مسؤولية مجلس الوزراء أمام المجلس التشريعي.

4. تطوير الأحكام القانونية والإجراءات التي يتضمنها النظام الداخلي للمجلس التشريعي لمواكبة التطورات في النظام السياسي والتعديلات التي أدخلت على القانون الأساسي.

5. تضمين القانون الأساسي أحكام منظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية لتجاوز الخلل الناجم عن غياب هذه الأحكام.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يمكن إدراج التوصيات التفصيلية التالية في كل مجال من مجالات اختصاص المجلس التشريعي:

في مجال التشريع

- أهمية وضع أجندة تشريعية للمجلس بالاتفاق مع مجلس الوزراء، على أن يعاد النظر فيها في بداية كل دورة تشريعية، وأن تؤخذ بالاعتبار الأولويات الضرورية في إقرار التشريعات.

- ضرورة قيام المجلس بإلزام مجلس الوزراء بتقديم مشاريع القوانين مرفقة بمذكراتها الإيضاحية.

- إزالة التعارض بين أحكام القانون الأساسي وأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي خاصة المتعلقة بالأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون بعد رده من رئيس السلطة الوطنية مادة (2/41 قانون أساسي)، مادة (71 نظام داخلي).

- ضرورة توضيح الإجراءات الواجبة في حال وجود اعتراض للرئيس على بعض المواد في مشاريع القوانين المحالة إليه لإصدارها خاصة مصير هذه القوانين، إذ يمكن إدخال تعديل على القانون الأساسي، والنظام الداخلي يشير إلى نشر المواد التي لا يوجد اعتراض عليها، ونشر المواد التي يعترض عليها بعد حل الإشكاليات المتعلقة بها مع المجلس.

- وضع قانون خاص ينظم عملية نشر القوانين من الجهات

المعنية بذلك خاصة دور المجلس التشريعي، ومنح المجلس التشريعي حق نشر القوانين بعد انتهاء المدة القانونية (شهر) دون مصادقة رئيس السلطة عليها.

- أن تتضمن القوانين التي يتم إقرارها من المجلس تحديد مدة زمنية لوضع أنظمة تنفيذية لها للحيلولة دون تعطيل هذه القوانين بسبب عدم وضع هذه الأنظمة.

- مراجعة القرارات بالقوانين التي ما زالت قائمة من قبل المجلس، وإقرار ما يلزم منها لتكتسب القوة القانونية اللازمة، لإنهاء التعارض القائم مع القانون الأساسي والمتمثل باستمرار نفاذها رغم عدم عرضها على المجلس التشريعي، وإدخال تعديل على نص المادة 43 من القانون الأساسي، بحيث يتاح للمجلس إمكانية إدخال تعديلات على القرارات بقوانين وإقرارها كأى مشروع قانون وليس فقط قبولها أو رفضها.

- ضرورة قيام المجلس بإقرار التشريعات التي تنظم عمل ومرجعيات العديد من المؤسسات التي تفتقر لتشريعات منظمة، مثل مؤسسة الإذاعة والتلفزيون والأجهزة الأمنية.

في مجال الرقابة

- ضرورة الالتزام بأحكام القانون الأساسي الخاصة بعدم جواز الجمع بين عضوية المجلس التشريعي وأي مناصب تنفيذية أخرى ما عدا منصب الوزير.

- وضع قانون خاص ينظم عمل المجلس التشريعي وعلاقته مع السلطات الأخرى.

- إزالة التعارض بين نص المادة 3/56 من القانون الأساسي التي تعطي لكل عضو من أعضاء المجلس الحق بتوجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو أحد الوزراء أو من في حكمهم، بينما اقتضت المادة 75 من النظام الداخلي على الوزراء فقط، وكذلك المادة 57 من القانون الأساسي التي أجازت لعشرة نواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء بعد الاستجواب، بينما تنص المادة 4/80 من القانون الأساسي أن للمستجوب أو أي نائب غيره في حال عدم اقتناعه برد الوزير طرح مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم، وكذلك تعارضها مع المادة 81 من النظام الداخلي الخاصة باستعجال النظر في أي موضوع مطروح على المجلس بما فيه قرار منح

في مجال الخدمة المدنية

- أهمية إعطاء المجلس التشريعي دورا في المصادقة على قرارات تعيين مناصب الفئة الخاصة في السلطة الوطنية، وعدم اقتصار هذا الدور على عدد محدود من المناصب.
- ضرورة تضمين النظام الداخلي للمجلس آلية المصادقة على التعيينات التي توجب مصادقة المجلس التشريعي عليها، بحيث تتم المصادقة بعد فحص هذه التعيينات في اللجان المختصة وتقديمها تقارير بشأنها، وتوحيد الأغلبية المطلوبة في المجلس لهذه المصادقة.

في المجال الأمني

- ضرورة إسراع المجلس في إقرار التشريعات النازمة لعمل الأجهزة الأمنية من خلال إقرار قانون أساس لهذه الأجهزة، تتفرع منه قوانين أو أنظمة خاصة بكل جهاز، وتعزيز دور المجلس في مساءلة قادة الأجهزة الأمنية أو المسؤولين عنها.

في مجال البناء المؤسسي

- ضرورة الفصل بين الجانبين الفني والسياسي لعمل نواب المجلس، والجانبين الإداري والمالي الذي هو من عمل الطاقم الإداري وإشراف مكتب رئاسة المجلس.
- أهمية التزام رئاسة المجلس في أدائها لمهامها بأحكام النظام الداخلي وباعتبارها ناطقة باسم المجلس ومعبرة عن إرادته، وليس باسم فصيل أو حزب معين.
- ضرورة مؤسسة قنوات الاتصال والعلاقة بين المجلس التشريعي والسلطتين التنفيذية والقضائية عبر تأسيس دوائر خاصة ضمن هيكلية المجلس لمتابعة هذه العلاقات والإجراءات المشتركة بينها.

الثقة، وذلك بناء على طلب كتابي مسبب من خمسة أعضاء على الأقل.

- تفعيل دور المجلس في الرقابة على مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بالقوانين المقررة ويمكن في سبيل ذلك الاعتماد على تقديم ديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة المستقلة لحقوق المواطن تقارير دورية في هذا المجال.
- التزام ديوان الرقابة المالية والإدارية بتزويد المجلس التشريعي بالتقارير الدورية الصادرة عنه وبأية تقارير يطلبها المجلس منه.

- إعادة نشر القانون الأساسي الفلسطيني مع كافة التعديلات التي اقراها المجلس خاصة تلك المتعلقة بمصادقة المجلس التشريعي على تعيين النائب العام.

في المجال المالي

- ضرورة قيام المجلس التشريعي بالمناقشة المعمقة للموازنة العامة للسلطة واعتبارها أداة رقابة على مدى التزام الحكومة بالأهداف والبرامج المحددة فيها.
- ضرورة قيام المجلس بتفعيل أدواته الرقابية في الشأن المالي، مثل محاسبة الحكومة على عدم تقديم الموازنة والتقارير المالية الربعية والحساب الختامي في مواعيدها المحددة قانونا، والقيام بدوره في مناقشة وإقرار خطط التنمية، واتفاقيات القروض.

في المجال القضائي

- أهمية إدخال تعديلات على القانون الأساسي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية وتؤكد على التوازن بينهما.
- التزام المجلس بأحكام القانون الأساسي المتعلق بضرورة أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في مشاريع القوانين المتعلقة بشؤون القضاء والنيابة العامة.

البرلمانيون أداة المواطنين للمساءلة

تقتضي الديمقراطية البرلمانية أن يقدم القادة والحكام والمسؤولين العاميين حساباً عن أفعالهم لممثلي الشعب. ولأن الفساد يترعرع في الخفاء، يلزم أن تكون الحكومة عرضة للمحاسبة. ويجب أن تهتم البرلمانات بكيفية صياغة القوانين ومتابعة تنفيذها وتطبيقها وبانفتاح على الجمهور، حيث أن السرية تجلب معها إمكانية الفساد وسوء الإدارة.



تعد أمان سلسلة التقارير هذه بالتعاون مع عضو ائتلاف أمان
مؤسسة مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

إعداد الباحثان: د. أحمد أبو دية، السيد جهاد حرب
إشراف: د. عزمي الشعيبي / المنسق العام لائتلاف أمان

مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

عمارة سعيد هيفا - ط ١ شارع الارسال - رام الله
ص.ب ١٨٤٥، رام الله - فلسطين
هاتف: ١١٠٨ ٢ ٢٩٥ ٩٧٢++
فاكس: ٢٨٥ ٢ ٢٩٦ ٩٧٢++
البريد الإلكتروني: muwatin@muwatin.org
الصفحة الإلكترونية: www.muwatin.org

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

عمارة الريماوي - ط ١ شارع الارسال - رام الله
ص.ب ٦٩٦٤٧، القدس ٩٥٩٠٨
هاتف: ٩٥٠٦ ٢ ٢٩٨ ٩٧٢++ / ٤٩٤٩ ٢ ٢٩٧ ٩٧٢++
فاكس: ٤٩٤٨ ٢ ٢٩٧ ٩٧٢++
البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org
الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org