

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني الإنجازات - الصعوبات*

** يحيى نافع الفرا

مقدمة :

تعتبر السلطات العامة أحد العناصر الأساسية التي تتركز عليها أية دولة معترف بها دولياً ومتوافر لها شروط اكتساب الشخصية الدولية، وتعتبر ركناً من أركان الدولة وتشكل محور الارتكاز لعملية الممارسة السياسية في المجتمع، وتلك السلطات هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكل سلطة من تلك السلطات دورها الهام في مسيرة الدولة وتطورها ولا تقل مهمة كل واحدة منها عن الأخرى وتعتبر كل سلطة من تلك السلطات مكملة لدور الأخرى، والذي ينظم سيرورة كل سلطة هو دستور الدولة أي نظامها الأساسي والذي يعتبر بدوره عصب الحياة وشرائنها ولا يمكن أن توجد دولة بدون روحها وشرائنها وهو نظامها الأساسي (الدستور) وهو الذي يعتبر القاعدة التي يتفرع من خلاله جميع القواعد القانونية والأنشطة والقرارات ولا يجوز بأي شكل من الأشكال تجاوز أو مخالفة الدستور. فكان من الضروري المعرفة الكاملة عن السلطة التشريعية متمثلة في المجلس التشريعي الفلسطيني كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب الفلسطيني في انتخابات

* هذا البحث جزء من رسالة ماجستير بعنوان "دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية" دراسة مقارنة، قدمت لمعهد البحوث والدراسات العربية سنة ٢٠٠٣م وكانت تحت إشراف الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة - كلية الحقوق.

** محام وحاصل على شهادة الماجستير في القانون العام.

حرة ونزوية مارسها المواطنون لأول مرة في تاريخ فلسطين الحافل بصراعات وألوان حكم مختلفة على مر السنين، فهي نقلة تستحق الوقوف عندها لإبراز الدور الذي قام به هذا المجلس الذي انتخب كمجلس للشعب الفلسطيني وذلك في مطلع عام ١٩٩٦ وبأشهر عمله في افتتاح أول دورة في مارس ١٩٩٦ ولإظهار هذه المسيرة الممتدة لأكثر من سبع سنوات عمل متواصل سنقوم بعرضه في معرض بحثنا هذا ولكن يجدر بنا أن نعرض على المراحل العديدة والتاريخية التي مرت بها فلسطين تحت قبضة حكومات عديدة وذلك من خلال لمحة تاريخية، ثم نقوم بعرض الموضوع من خلال مبحثين نتناول في البحث الأول تكوين المجلس التشريعي والمبحث الثاني اختصاصات المجلس التشريعي معرجين على الإنجازات التي قام بها المجلس التشريعي الفلسطيني خلا هذه المدة القصيرة التي خاض بها تجربة التشريع والرقابة، مع إظهار مواطن الضعف والصعوبات التي اعترضت المجلس خلال أدائه لعمله في تلك الفترة مع ختام البحث بأسباب تلك المعوقات والصعوبات وآلية إصلاح هذه الأخطار بهدف الوصول إلى مجلس ديمقراطي يعمل بكل حرية دون تدخل وقيود من جهات ضغط أخرى لأنها المؤسسة ذات الدور الرئيسي في بناء الدولة على أسس ديمقراطية سليمة، لذلك يجب أن نستعرض ومن خلال هذا البحث للحياة التشريعية وتطورها التاريخي في فلسطين من عهد الحكم العثماني وحتى نشأة السلطة الفلسطينية في ١٩٩٤. ومعرفة المسيرة التشريعية التي مرت بها فلسطين في ظل الحكومات المختلفة التي تعاقبت عليها في الأزمنة السابقة للحكم الذاتي.

لمحة تاريخية :

كما أسلفنا يجب أن لا نهمل حقبة من الزمن تعتبر مهمة في حياة الشعب الفلسطيني لأنه عانى فيها ألوانا متعددة من ويلات الاحتلال في السنين الماضية فيجب أن

نستعرض تلك الفترة باختصار والتعرف من خلالها على المؤسسة التشريعية في كل فترة من تلك الفترات المختلفة التي عاشها الشعب الفلسطيني ابتداء من نهاية الحكم العثماني مروراً بالانتداب البريطاني ووصولاً بنشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ المتمخضة عن اتفاقيات السلام المتعددة ما بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية بصفقتها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني.

أولاً : الحكم العثماني في فلسطين مخلفاً بعده الانتداب البريطاني.

بداية يجب أن نتكلم عن فترة آخر عهد الحكم العثماني وما حدث من وضع دستوري وقانوني فظهر أول دستور يحكم فلسطين عام ١٩٠٨ وهو الدستور العثماني حيث "اشتدت المطالبة بالإصلاح ووضعت الحكومة العثمانية قانون الولايات وبه منحت الولايات سلطة إنشاء حكومات محلية إلا أن فلسطين وعلى الرغم من تطبيق الدستور العثماني والقوانين الإصلاحية ظلت محافظة على طابعها العربي المحض"^١ فإن الفلسطينيين كانوا مشاركين في التجربة النيابية العثمانية التي اطلع بها مجلس المبعوثين في الآستانة، وذلك لكونهم جزءاً من النظام العثماني، وفي عام ١٩٠٨ كانت حصة العرب من المجلس بقسميه (النواب والأعيان) ٦٠ عضواً وكان هؤلاء نحو ٢٢% من جملة الأعضاء البالغة ٢٧٣ عضواً^٢ أي عدد لا بأس به ولكن لم يتخذ الفلسطينيون منهجاً مغايراً للمفهوم الذي ساد معظم أنحاء المشرق العربي، من مناداة باللامركزية والابتهاج بالحياة البرلمانية الدستورية.. لكن ظهور الخطر الاستعماري الصهيوني الذي أثر على خطابهم السياسي، فقد

^١ د. فتحي الوحيدى، التطورات الدستورية في فلسطين ١٩١٧-١٩٩٥، مطابع الهيئة الخيرية بقطاع غزة، الطبعة الثانية ١٩٩٦، ص ١٣٨.

^٢ محمد خالد الأزعر، المؤسسة التشريعية في فلسطين، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٦، ص ٢٦٢.

كان هؤلاء في طليعة من تولى التعبير عن المخاوف الذاتية الفلسطينية من ذلك الخطر قبيل الحرب العالمية الأولى علما بأنه لم يكن ثمة في تلك الفترة - بخلاف بعض المتقنين والصحافيين - من يعي أبعاد المخطط الصهيوني المتلصص^٢. ومن حيث الأداء فإن النواب الفلسطينيين استخدموا أسلوب الاستجواب في المجلس، مع رفع العرائض والتنبيه. وفي وقت لاحق على غلق مرفأ يافا في وجه المهاجرين اليهود، طالب النواب الفلسطينيون البرلمان بسن تشريع يمنع الصهاينة من الهجرة إلى فلسطين والاستيطان فيها^٣. وتذكر المصادر الموثوقة أن هؤلاء "جعلوا البرلمان منبرا إعلاميا للتعبير عن الطموحات الفلسطينية، برغم وجود حركة صهيونية مضادة نشطة في الآستانة"^٤ وهذه الأنشطة التي مارسوها داخل السلطة كان لها الأثر الكبير على السياحة التركية الفلسطينية والحد من الهجرة اليهودية، كما وأن الحياة البرلمانية التركية أعطت مجالا كبيرا لعرض القضية الفلسطينية في طورها الجيني، ليس فقط من جانب النواب الفلسطينيين، وإنما أيضا من طرف بعض النواب العرب وكان ذلك تطورا مهما بالنظر إلى تركيز القيادة الصهيونية على محاولة إشراك السياسة العثمانية، ثم التركية لاحقا في تنفيذ مخططاتها الجهنمية تجاه فلسطين^٥.

ومن الملاحظ على التجربة البرلمانية التي شارك فيها الفلسطينيون غلبته الطابع السياسي المناهض للصهيونية ولم يكن طابعا قانونيا كما هو مفهوم على البرلمان من اختصاص رئيسي هو التشريع وسن القوانين والذي أضفى على تلك التجربة

^٢ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

^٣ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

^٤ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

^٥ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

هذا الطابع وهو الواقع المرير المفروض على فلسطين، والذي كان شغلهم الشاغل مقاومة الاستيطان اليهودي في فلسطين. وآخر مشاركة فلسطينية في ظل الإمبراطورية العثمانية في البرلمان كان عام ١٩١٤ وعن طريق الانتخابات وخاصة فلسطيني القدس، ولكن لم تتجح التجربة وكتب لها الفشل ومن ثم انتهاء الإمبراطورية العثمانية بظهور الاحتلال البريطاني على فلسطين والذي بدأ على شكل احتلال عسكري ثم تحول عام ١٩٢٢ إلى انتداب بمقتضى صك الانتداب المقرر من قبل عصبة الأمم بتاريخ ١٩٢٢/١٢/٢٩.

وشهد عام ١٩٢٢ صدور مرسوم دستور فلسطين، إلا أن هذا الدستور لم يصدر عن هيئة تأسيسية أو سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة، وإنما صدر بمقتضى "الإرادة الملكية البريطانية"، وأخضع هذا الدستور للتعديل في الأعوام ١٩٢٣، ١٩٣٢، ١٩٣٩.

أسند مرسوم دستور فلسطيني بالمندوب السامي، الذي يمثل التاج البريطاني ويقف على رأس السلطات الثلاث، صلاحية سن كافة التشريعات. وتصدر هذه التشريعات عن المندوب السامي بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي، وفي حالات معينة اعتبر التشريع من اختصاص المندوب السامي منفرداً، كما يحق له مخالفة المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يرى فيها أنه من الصواب إجراء ذلك - من هنا نجد أن الحياة النيابية شبه منعدمة بل منعدمة في ظل الانتداب البريطاني وأن كل صغيرة وكبيرة يسيطر عليها المندوب السامي بنفسه وهو رئيس السلطات الثلاث وهذا منافٍ للديمقراطية وللحياة البرلمانية الصحيحة التي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا بدوره جعل التحمس

^١ حسين أبو الهنود، تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية - دراسة تحليلية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (٣)، ص ٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

الشديد الذي كان عند الفلسطينيين في مرحلة الحكم العثماني يتلاشى وينتهي وظهور الفلسطينيون بلا تحمس وبفتور شديد تجاه المقترحات المتوالية لتكوين مؤسسة نيابية في مرحلة الانتداب البريطاني (١٩١٧ - ١٩٤٨) وهذا الفتور يرجع للوعي العميق بالمرجعية القانونية - السياسة للمقترحات البريطانية (صك الانتداب ووعد بلفور)، وكذلك للرغبة في حجب الشرعية الشعبية عن أطر نيابية ليس لها قوة التشريع والتقنين والرقابة والمحاسبة^٨ لقد تضمن صك الانتداب (٦ يوليو تموز ١٩٢١) فيما يخص الجانب التشريعي.. "يكون للدولة المنتدبة السلطة القطعية في التشريع والإدارة"، وأعطى لإدارة الانتداب "حق إصدار القوانين، بما في ذلك إصدار قانون الجنسية، والإشراف على العلاقات الخارجية لفلسطين، وإصدار براءات للفاصل الأجانب وحماية رعايا فلسطين في الخارج، ورعاية الأماكن المقدسة والهيئات الدينية، وضمان حرية زيارة المقدسات". وأهم من ذلك كله في دلالاته على شكلية المؤسسة التشريعية الفلسطينية المتوخاة، النص على أن "إدارة الانتداب تكون مسؤولة أمام عصبة الأمم التي أصدرت الصك" دون سواها..^٩ وهكذا فإن الفلسطينيين ليس لهم على الجملة، سكانا وبرلمانين، حق مساءلة الإدارة المنتدبة^{١٠}.

وغير ذلك من القرارات التي تضمنها الصك منها الاعتراف بوكالة يهودية في فلسطين لإنشاء الوطن اليهودي ومصالح اليهود، كما واعترف بوعد بلفور كمرجعية لحركة إدارة الانتداب لذلك رفض الفلسطينيون مشروع إنشاء مجلس تشريعي لفلسطين عرضه المندوب السامي البريطاني عام ١٩٢٢، باعتبار أنه^{١١}:

^٨ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.

^٩ محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٤.

^{١٠} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

ليس للمجلس التشريعي (المزمع) سلطة تنفيذية مطلقة.

ليس للمجلس التشريعي أن ينظر في أية نقطة تخالف سياسة إنشاء وطن قومي لليهود.

أن تنفيذ قرارات المجلس تتوقف على إرادة المندوب السامي الذي عهد إليه بتطبيق تصريح بلفور لليهود.

يؤلف المجلس من ١١ عضواً حكومياً (أي من سلطة الانتداب) و١٢ عضواً منتخباً، لليهود منهم عضوان تحت رئاسة المندوب السامي ويكون له صوتان، والأعضاء الموظفون مضطرون لمجاراة سياسة الحكومة في المجلس مما يجعل هناك ١٤ صوتاً يظاهرون إنشاء الوطن اليهودي، وعشرة أصوات ينادون بـضد ذلك.

وواضح بأن الفلسطينيين رغم أنهم مسلمون ومسيحيون يشكلون نسبة ٩١% عام ١٩٢٢ إلا أنهم يعلمون علم اليقين بأن رأيهم غير ملزم ومجرد استشاري وخاصة فيما يخص موضوع الصهيونية وهذا الذي جعلهم يقاطعون تلك المؤسسة التشويعية المهيمن عليها المندوب السامي والتي تخدم مصالح الصهيونية واليهود الذي صارع من أجلهم الانتداب البريطاني لكي يوطنهم في فلسطين. فإنه استعمار حرم الفلسطينيين من كل حقوقهم السياسية التي يجب ممارستها وذلك من أجل طمس الهوية العربية الفلسطينية وإحلال وطن منشأ على أرضهم لليهود.

ثانياً : الفترة التي أعقبت النكبة من ١٩٤٨ - ١٩٦٧ :

بدأت فترة جديدة عايشها الفلسطينيون بعد النكبة ١٩٤٨ وقرار التقسيم الذي تم في نوفمبر ١٩٤٧ والذي أعطى اليهود الجزء الأكبر من فلسطين وأقاموا دولة إسرائيل، فهذا يعتبر منعطفاً خطيراً عايشه الفلسطينيون منهم من عاش تحت اسم دولة إسرائيل وهم فلسطينيو ١٩٤٨ والذين أطلق عليهم اسم (عرب إسرائيل) أو

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

(عرب الـ ٤٨) والقسم الآخر هو فلسطينيو الضفة الغربية وقطاع غزة وهكذا أصبح الشعب الفلسطيني تحت سيطرة عدة حكومات فعرب الـ ٤٨ خضعوا تحت راية الدولة اليهودية، وتلك الفترة هي ما بين عامي ١٩٤٨، وحتى حرب حزيران ١٩٦٧ إلى أن تم احتلال باقي فلسطين من قبل الاحتلال الإسرائيلي ففي تلك الفترة عاش فلسطينيو الضفة الغربية تحت إدارة المملكة الأردنية الهاشمية والقدس كان لها وضع خاص وهو تحت إدارة دولية، أما قطاع غزة فكان تابع للإدارة المصرية وتابع في كل أموره للحكم المصري، فكان يطبق على أبناء قطاع غزة القرارات الصادرة عن الحاكم الإداري المصري، وكانت القوانين التي تحكم أبناء الضفة الغربية هي الدستور والقوانين الأردنية. فتلك الفترة تعتبر فترة الشتات الفلسطيني في أموره السياسية وحياته الاجتماعية شتات بدون رحيل، أي شتات في القوانين المطبقة على الفلسطينيين بتنوع الحكومات وقوانينها.

الإدارة المصرية في قطاع غزة :

بداية أبناء قطاع غزة والإدارة المصرية فتلك الإدارة لم تعد إلى تغيير القوانين إلا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والإدارة والمستجدات الحياتية للمواطنين وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري. وفي عام ١٩٥٥ أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، وبارادة منفردة، القانون رقم ٢٥٥ القاضي بإصدار النظام الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين (قطاع غزة) والذي استبدل به لاحقا بالنظام الدستوري لقطاع غزة عام ١٩٦٢. ونظم هذا القانون المؤسسة التشريعية والدستورية على النحو التالي^{١١}:

^{١١} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٠-١١.

تتقاسم السلطة التشريعية والحاكم الإداري العام سلطة التشريع، بحيث أنه لا يصدر أي قانون إلا إذا أقره المجلس التشريعي وصدق عليه الحاكم الإداري العام والذي كان يقف على رأس السلطة التنفيذية للإدارة الحاكمة في قطاع غزة ويمثل الحكومة المصرية التي كانت تقوم هي بتعيينه بقرار من رئيس جمهورية مصر.

وقد أعطى دستور عام ١٩٦٢ المجلس التنفيذي وكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في اقتراح القوانين، وعندئذ يقوم المجلس التشريعي باقتراح القوانين وبمناقشة مشروع القانون المرفوع إليه لإقراره وإذا أقر المشروع يرفع للحاكم الإداري العام للتصديق عليه وإصداره باسم الشعب الفلسطيني، وذلك خلال شهرين من تاريخ رفعه إليه، والذي له الحق في أن يرفض المصادقة عليه، فإذا لم يرفض التصديق على مشروع قانون أقره المجلس التشريعي رده إلى المجلس لإعادة النظر فيه، فإذا لم يرد في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً على القانون وأصدر، ولا يجوز أن يعيد المجلس التشريعي في ذات دور الانعقاد النظر في مشروع قانون رفض التصديق عليه.

ومع أن دستور ١٩٦٢ كان ينظم الحياة في قطاع غزة وهو يعتبر بمثابة أول دستور رسمي يقوم بتنظيم الحياة التشريعية والحياة كلها في فلسطين إلا أنه لم يؤثر كثيراً على النظام القانوني لقطاع غزة فبقيت صلاحيات السلطات الثلاث على وضعها ولكن مع بعض الاختلاف البسيط، والاختلاف يكمن في أن هذا الدستور قلص قليلاً من صلاحيات الحاكم العام فيما يتعلق بالتشريع، فالمواد من ١٨ - ٢٩ من إعلان النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر ١٩٦٢ تتناول تعيين الحاكم العام وصلاحياته وتكوين المجلس التنفيذي وصلاحياته.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

أما المواد من ٣٠ - ٥٠ من ذات النظام الدستوري فهي تتناول تأليف وصلاحيات ومدة المجلس التشريعي والتي حددت مدته بثلاث سنوات وذلك وفقاً لنص المادة (٣١) من النظام ذاته.

وكما أنه وفي ظل الإدارة المصرية وولايتها على قطاع غزة تم عقد أول انتخابات برلمانية في حياة الشعب الفلسطيني وفي ظل نظام دستوري منظم، وذلك لاختيار أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في قطاع غزة وكان ذلك بتاريخ ٢٦ مايو ١٩٦٢، وتم عقد أول جلسة للمجلس المنتخب بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٦٢ بدعوة من الحاكم العام كما نصت عليه المادة (٢٦) من النظام الدستوري^{١٢} ومن الثمار التي تم جنيها نتيجة العمل وفق النظام الدستوري لقطاع غزة، تم إصدار عدد من القوانين من أهمها قانون العمل رقم (١٦) ١٩٦٤ وهو صادر عن المجلس التشريعي المنتخب وفق النظام الدستوري المعمول به في قطاع غزة ١٩٦٢ ونشر بالعدد غير الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤ وتعديل بالقرار رقم ٦٥/١٧ وما يزال ساري والمفعول في قطاع غزة برغم أنه جرى تعديله بأمر عسكري إبان الاحتلال الإسرائيلي.

كما قام المجلس التشريعي بتعديل العديد من القوانين التي ورثتها الإدارة المصرية عن العهود السابقة وهنا من الواجب علينا أن ننصف تلك الفترة ونعتبرها الفترة التشريعية الحقيقية التي يمر بها الشعب الفلسطيني خاصة أبناء قطاع غزة لوجود هيئة تشريعية منتخبة على أساس قانوني ووفق نظام دستوري تم العمل به في قطاع غزة أي وجد كحالة خاصة لأبناء قطاع غزة وهذا النظام يتكون من أربع

^{١٢} قرار الحاكم العام بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورة انعقاده العادي بتاريخ ١٩٦٢/٦/٢١ الذي نشر في الوقائع الفلسطينية عدد غير اعتيادي ٢١/يونيو ١٩٦٢.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وسبعين مادة تناولت كافة الأمور والجوانب الخاصة بتنظيم حياة دولة مستقلة ومكون من أربعة أبواب.

الحكم الأردني وضمه للضفة الغربية:

وفى الجانب الآخر من فلسطين أي القسم الذي خضع تحت الحكم الأردني وهى منطقة الضفة الغربية، حيث إن الجيش العربي الأردني عبر نهر الأردن متجهاً إلى فلسطين بعد انتهاء الانتداب البريطاني بثلاثة أيام أي في ١٨/٥/١٩٤٨م وعرفت منطقة غرب النهر الواقعة تحت سيطرة القوات الأردنية في شرق فلسطين باسم الضفة الغربية وفى اليوم التالي أي في ١٩/٥/١٩٤٨م أعلن الجيش الأردني مسئوليته عن كل المناطق الخاضعة لسيطرته، مطبقاً قانون الدفاع الأردني ١٩٣٥ سنة والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

ومنذ اللحظة مارس الفلسطينيون الحياة التشريعية بأطوارها المختلفة، بصفتهم الأردنية الجديدة التي أضفاها عليهم قرار ضم الضفة الغربية، وفى عام ١٩٥٠ تم تعيين ممثلين عن الضفة الغربية في مجلس الأعيان - وكانت قمة الاندماج الفلسطيني في السياسة الأردنية عام ١٩٥٦، حين اضطر الملك إلى تعيين "سليمان النابلسي" الذي انتخبته أغلبية الفلسطينيين (أي ذوى الأصول الفلسطينية) رئيساً للوزراء. لكن تلك التجربة انتهت عاجلاً بنهاية الحياة النيابية عام ١٩٥٧^{١٣} إن أبناء الضفة الغربية عاشوا الحياة البرلمانية السليمة فترة الخمسينيات حيث مارسوا الانتخاب المباشر وفق الدستور الأردني الصادر ١٩٥٢ والذي كان فيه عدد الأعضاء المنتخبين مباشرة من قبل الشعب متساوياً، وهم يمثلون سكان كل من الضفتين الغربية والشرقية، من ذلك وافق البرلمان الأردني ضم الضفة الغربية واعتبارها جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية. وانبثق عن قرار الضم إقرار

^{١٣} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الذي أصبحت أحكامه تسرى على كافة أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية بما فيها الضفة الغربية^{١٤} والسلطة المختصة بالتشريع في ظل الدستور الأردني هي مجلس الأمة بمجلسيه: مجلس النواب المنتخب من قبل سكان الضفتين، ومجلس الأعيان المعين من قبل الملك.

فكان فلسطينيو الضفة الغربية يعاملون معاملة الأردني ويطبق عليهم الدستور الأردني وبقي هذا الوضع حتى بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة ١٩٦٧ ولكن مع اختلاف بسيط وهو عدم مشاركة أبناء الضفة الغربية في الانتخابات الأردنية فقد أصبح يتم التعيين من قبل الملك وذلك "وفق شروط تعتمد على الواجهة العائلية أو الإقليمية أو الاقتصادية أو الولاء للحكم الأمر الذي تكرر عام ١٩٨٦ إلى أن تم فك الارتباط الأردني مع الضفة عام ١٩٨٨^{١٥} وبقيت الضفة الغربية خاضعة للحكم الأردني بعد الاحتلال الإسرائيلي باختلاف الحال عن قطاع غزة الذي تم فصله عن الإدارة المصرية فعلياً، بمجرد احتلال إسرائيل له ولكن بعض القوانين والنظام الدستوري نفسه ظل معمولاً به في الأمور التي لا تتعارض مع مصلحة والاحتلال الإسرائيلي الذي قام بإصدار الأوامر والمناشير العسكرية التي تخدم مصلحته كمحتل والتي مازال البعض من تلك الأوامر معمولاً بها حتى الآن.

ثالثاً: إنشاء المجلس الوطني الفلسطيني ومنظمة التحرير الفلسطينية:
وتخلل الفترة التي سبقت احتلال إسرائيل لباقي الأراضي الفلسطينية ظهور منظمة التحرير والمجلس الوطني الفلسطيني عام ١٩٦٤، والهدف من بروزها هو السمو

^{١٤} حسين أبو هنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

^{١٥} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧١.

في الطموح الفلسطيني لتطوير مؤسسة تشريعية موحدة لكل بقعة من أرض فلسطين المحتلة.

يعتبر المجلس الوطني الفلسطيني السلطة التشريعية التي انتقلت عن منظمة التحرير، وتم وضع نظام أساسي للمنظمة وذلك من خلال الميثاق الوطني الفلسطيني، وتم العمل على أن تكون هناك انتخابات تشمل كافة الفلسطينيين الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى عام ١٩٤٧، سواء من أخرج منهم أو من بقى وكل من ولد لأب عربي فلسطيني بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطيني، كذلك فإن "اليهود الذين كانوا يقيمون إقامة عادية في فلسطين حتى بدء الغزو الصهيوني لها يعتبرون فلسطينيين"^{١٦} وتم وضع نظام انتخابي للمجلس الوطني بالفعل سنة ١٩٦٥، وتم الانتخاب إقليمياً، أي أينما وجد الفلسطينيين ويتم انتخاب ممثليهم في المجلس بحسب دوائر انتخابية في الشتات وداخل الضفة وغزة. لكن هذا لم يطبق، وذلك لصعوبة واستحالة تطبيقه بسبب القيود التي كانت مفروضة على حركة الشعب الفلسطيني، لذلك لم يوجد إلا عن طريق التعيين وذلك لشتات الشعب الفلسطيني في دول متفرقة ومتباعدة وأنظمة الدول تلك لا يمكن أن تنسجم مع عمل وفكر المجلس الوطني الفلسطيني ومخاوف أن تكون دولتان في دولة بسبب تلك الانتخابات التي من الممكن أن تقلل الدول المضيفة للاجئين الفلسطينيين.

وبقى المجلس يعقد دوراته من ١٩٦٤ لغاية ١٩٩١ والبالغ عددها عشرين دورة وكل دورة كانت تختلف عن سابقتها و تخضع لشروط متفردة عن سابقتها. ومن الممكن أن تقسم تلك الفترة إلى مرحلتين مرحلة أحمد الشقيري والذي تم عمل

^{١٦} محمد خالد الأزرع، المرجع السابق، ص ٢٧٦-٢٧٧.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

ثلاث دورات في عهده الأولي وكانت تتسم بسمة خيارات الشقيري نفسه^{١٧}، وانحيازه إلى عدم ولوج الأعضاء بناء على خلفياتهم الحزبية أو السياسية ولو بشكل صريح. فقد شكل الشقيري "لجنة تحضيرية" في كل دولة مضيضة للاجئين وللمقيمين في الضفة وغزة، وتولت هذه اللجان إعداد قوائم بالأعضاء المرشحين، ورفعتها إلى لجنة تحضيرية عامة، قامت باختيار أعضاء المجلس بإشراف الشقيري نفسه وهذا الوضع استمر حتى نهاية الدورة الثالثة (مايو ١٩٦٦)، وهدفه الجوهري هو التنسيب لعضوية المجلس على أساس التوزيع الجغرافي للشعب الفلسطيني، ومع ذلك لم يتم مراعاة النسب الحقيقية للتجمعات الفلسطينية في التمثيل والعضوية، حيث أنه لم يعط النسب حسب عدد الفلسطينيين في كل دولة، كما وأنه مادام ذلك يتم بطريق التعيين وليس الانتخاب فكان الأجدر به أن يلحق ممثلين عن التنظيمات والهيئات والنقابات والقوى السياسية الحزبية والتجمعات المهنية... لأن من يمثل هيئة معينة، يكون مسؤولاً أمامها.. وهذا أمر افتقر إليه المجلس في دوراته الثلاث الأولى^{١٨} وكما أن عدد الأعضاء كان في الدورة الأولى ٤٢٢ عضواً، و٣٩٧ في الدورة الثانية وتم زيادة العدد في الدورة الثالثة وأصبح ٤٦٦ عضواً، في حين عند بداية المرحلة الثانية والتي بدأت من الدورة الرابعة وامتدت حتى الوقت الحاضر، فمع بدايتها أصبح عدد الأعضاء في الدورة الرابعة ١٠٠ عضو فقط وكان غالباً عليها العمل الفدائي وذلك لتزامنها واحتلال إسرائيل لبقاى فلسطين ١٩٦٧ وأن الدورة بدأت ١٩٦٨، لذلك فقد حصلت التنظيمات المسلحة

^{١٧} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

^{١٨} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

على نسبة ٦٩% والتنظيمات الشعبية وهو التعبير الدارج للاتحادات والنقابات المدنية - نسبة ٢% والمستقلون (غير المنضوين تحت أي تنظيم) بنسبة ٢٩%^{١٩}. ومع مرور الوقت زاد حجم العضوية حتى أصبح في الدورة العشرين ٤٨٣ عضواً. وذلك لأسباب مختلفة منها استيعاب قوى أو فرق مسجلة جديدة أو إرضاء لضغوط بعض الدول العربية التي تطلعت لإقحام تابعيها في الساحة على السلطة التشريعية الفلسطينية، أو توسيع عضوية التنظيمات المدنية - الملحقة غالباً بالأخرى السياسية المسلحة - والمستقلين، أو ضم ممثلين عن فلسطين ١٩٤٨ (بصيغة تعيين المبعدين من مناطق ١٩٤٨)، أو إتاحة مزيد من المقاعد للمرأة^{٢٠}. وقد تم التعديل على النظام الأساسي للمنظمة والهدف هو إيجاد مؤسسة تشريعية نيابية وتمثل تمثيلاً حقيقياً برغم صعوبة تطبيق مبدأ الانتخاب العام ولكن الشكل الذي كان يغلب على المجلس هو الطابع العسكري، وهذا ما فرضه واقع المرحلة التي يعيشها الشعب الفلسطيني في ظل الاحتلال، كما وأنه بعد احتلال إسرائيل للضفة والقطاع ثم اقتطاع هؤلاء الأعضاء بسبب الاحتلال فأصبح ما يقارب الثلث مقتطعا من التصويت والاشتراك في قرارات وأعمال المجلس ولا يدخل في نصاب المجلس للانعقاد أو عند التصويت. ويشمل هذا العدد رؤساء المجالس البلدية والنقابية التي جرت في الضفة وغزة.

وكما رأينا أن المرحلة التي كان يرأسها الشقيري كان يطلق عليها أحيانا المرحلة التأسيسية، عرفت نفوذاً واسعاً للرئيس في اختيار الأعضاء وأن رؤية الشقيري الشخصية كان لها الدور الأكبر في عملية التعيين بينما تلك المرحلة اللاحقة لمرحلة الشقيري أضفت عليها ما يسمى بعهد الفصائل وهيمنتها على العملية السياسية

^{١٩} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

^{٢٠} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

الفلسطينية عموماً^{٢١} وهذا يرجع للوضع المرحلي الذي نتج عن الاحتلال ومناهضته والكفاح المسلح من أجل دحر الاحتلال وإجلائه التام عن كل فلسطين. هذا بالنسبة للعمل الخارجي لمجموعة الفلسطينيين الذين شكلوا تلك المنظمة للمقاومة من الخارج وتسيير عمل المنظمة على شكل دولة ولكن بدون أرض أو سيادة، وهذا العمل بقي حتى في ظل احتلال كامل فلسطين لمحاولة لدحر الاحتلال من خلال ذلك المجلس، وتلك المنظمة التي تتجمع تحتها فصائل فلسطينية عديدة هدفها النضال والكفاح المسلح لتحرير كامل تراب أرض فلسطين المغتصبة من قبل العدو الصهيوني الغاشم.

ولو ألقينا نظرة على مهمات المجلس الوطني من الجانب التشريعي فنجد أن المجلس الوطني هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، هو الذي يصنع سياسة المنظمة وبرامجها، وهو الذي ينظر في دور انعقاده العادي في^{٢٢} :

تقرير اللجنة التنفيذية السنوي عن إنجازات المنظمة وأجهزتها.

التقرير السنوي للصندوق القومي (المالية) واعتماد الميزانية.

الاقتراحات التي تقدم إليه من لجان المنظمة.

أية مسائل أخرى تعرض عليه.

نلاحظ من تلك المهام أن المجلس يعتبر مجرد مصادق على ما يعرض عليه أو رافض له ولم تتوافر له أية صلاحية في وضع السياسة والمخططات والبرامج، وليس له الحق في اقتراح القوانين وسنها والتي تعتبر المهمة الرئيسية للمجلس التشريعي وليس له حق المراقبة على أعمال اللجنة التنفيذية التي تعتبر مقابل (السلطة التنفيذية) فهو مجلس فقير وخصوصاً فإنه دوري كما هو معمول به في

^{٢١} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٨٠.

^{٢٢} محمد خالد الأزعر، المرجع السابق، ص ٢٨٦.

أية هيئة أو مؤسسة تشريعية ينص عليها دستور أي دولة وأنه يجتمع فقط أربعة أو خمسة أيام كل خمسة أعوام أو أكثر.

من هنا فلا يمكن لنا تسمية المجلس الوطني بأنه مؤسسة تشريعية بالمعنى الحقيقي ويمكن أن نسميها تجمع أعضاء فلسطينيين في الشتات للحفاظ على الكيان والوجود الفلسطيني في ذلك الشتات، ولدرء المخاوف من طمس الهوية الفلسطينية. ولكن لا يمكن أن نطلق عليه أنه مؤسسة تشريعية وذلك لعدم توافر شروط المؤسسة التشريعية على ذلك المجلس.

رابعا : فترة الاحتلال الإسرائيلي :

في يوم ٥ يونيو ١٩٦٧، سقطت باقي مدن فلسطين والمتمثلة بالضفة الغربية وقطاع غزة بيد العدو الإسرائيلي المحتل، في حرب لم يشهد التاريخ أسرع من انتهائها وسقطت بعض أجزاء من مصر وهي منطقة سيناء والتي تم تحريرها إثر حرب أكتوبر العظيم سنة ١٩٧٣ وبقيت الضفة والقطاع في يد الصهاينة وفور انتهاء الحرب أصدر ما يسمى بقائد المنطقة العسكري المعين من قبل وزير الدفاع الإسرائيلي في اليوم الأول من الاحتلال - ٥ يونيو عام ١٩٦٧ - ثلاثة مناشير عسكرية/ وقد قلد المذكور بموجبها نفسه صلاحيات التشريع والتنفيذ والقضاء في المنطقة، بما في ذلك أية صلاحية خولت له بموجب القوانين السارية للملك أو مجلس الوزراء أو للحاكم الإداري العام أو للمندوب السامي ستؤول إليه. ونفس الشيء تماما حدث في منطقة قطاع غزة، حيث قام قائد المنطقة المعين بإصدار مناشير عسكرية مماثلة، خول نفسه بموجبها كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية في منطقة قطاع غزة^{٢٣} وإحكام قبضة قائد المنطقة على السلطات الثلاث في يده يعتبر منافيا ومخالفا لمبدأ الفصل بين السلطات، وكما يعتبر صاحب القرار

^{٢٣} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

في كل صغيرة وكبيرة في السلطات، أي هو المشرع وهو القاضي وهو المنفذ، فهو حكم القوى المتسلط على الضعيف، أي هو أهم مظهر من مظاهر المحتل الغاصب الذي يهدف لهدم أسس الديمقراطية وطمس الشعب وجعله ذليلاً تحت سيطرته ليحقق أهدافه وأطماعه وأمنه في أرض اغتصبها دون وجه حق. وبذلك طمس جميع المبادئ الدستورية التي كان معمولاً بها والسارية المفعول قبل الاحتلال. وقد تعامل المحتل الإسرائيلي مع تلك المناشير على أنها بمثابة القانون الأساسي، واستمر في إصدار المناشير والأوامر التي تصدر عن قائد المنطقة وهي تعتبر أعلى درجة من الأنظمة والتعليمات والإعلانات والبلاغات، والأوامر تأتي في المرتبة الثانية بعد المناشير وهي بمثابة قوانين، "ولقد بلغ مجموع الأوامر العسكرية الصادرة في الضفة الغربية من ١٩٦٧/٦/٥ وحتى ١٩٩٦ أكثر من ١٤٥٧ أمراً عسكرياً. وفي قطاع غزة أكثر من ١٢٠٠ أمراً عسكرياً، تناولت جميع مناحي الحياة وعدلت وألغت الكثير من القوانين السارية"^{٢٤} والكثير من تلك القوانين جاءت بهدف خدمة المحتل، فاستخدمت الأوامر العسكرية كأداة لمصادرة الحقوق والحريات العامة، خاصة الأمر العسكري رقم ٣٧٨ لعام ١٩٧٠ في الضفة الغربية (والذي صدر مثيل له في قطاع غزة) وتعديلاته التي تجاوزت أكثر من ٧٨ تعديلاً، وكذلك الأوامر المتعلقة بمنع الفلسطينيين من التنقل أو بإبعادهم أو مصادرة أراضيهم. فقد استخدمت عملية سن القانون لخدمة الاحتلال الإسرائيلي بهدف خلق غطاء قانوني لتصرفاته وتعديلاته، بدلاً من أن يكون لصالح المواطنين^{٢٥}.

^{٢٤} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

^{٢٥} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ١٥-١٦.

ولقد استمر صدور الأوامر العسكرية حتى بعد عام ١٩٩٣ وهو العام الذي تم فيه توقيع إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية. ونلاحظ هنا وفي تلك الفترة بالذات بأن عملية التشريع منعقدة لدى الفلسطينيين، ولم يكن لهم أي دور في التشريع على الإطلاق، وتصدر وفق إرادة الإدارة العسكرية الإسرائيلية المحتلة، وتهدف لإشباع غرورها وأطماعها وهذه الفترة عملت على طمس التشريعات التي كانت سارية قبل عام ١٩٦٧، كما وأنها صادرت الحقوق والحريات التي كانت توفرها تلك التشريعات. فكان الواقع المرير الذي وقع فيه الشعب الفلسطيني في تلك الفترة وحرّم الشعب من أدنى حقوقه (القنبلة التي انفجرت لشدة الضغوطات والكبت والظلم والحرمان وانفجار القنبلة التي سميت انتفاضة الشعب الفلسطيني المناهضة ضد الاحتلال والتي انطلقت في التاسع من ديسمبر عام ١٩٨٧ والتي كان هدفها تحرير أرض فلسطين من البحر إلى النهر، ولم يتطلع لأي شئ سوى النضال والمقاومة من خلال الحجارة في أيدي الأطفال قبل الكبار من أجل التحرير والاستقلال فتلك الفترة كانت منعقدة انعداماً تاماً من أية أعمال تشريعية أو مساهمة تشريعية من قبل الفلسطينيين، وتلك الانتفاضة انبثقت عنها عملية السلام الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني والحكومة الإسرائيلية وذلك في عام ١٩٩٣، لتبدأ حقبة جديدة وحياة جديدة على أرض فلسطين وذلك بولادة السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض فلسطين وهو اتفاق غزة أريحا أولاً وتوالت الاتفاقات حتى أصبحت بعض أجزاء الضفة الغربية تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، وهو ما يعتبر مرحلة جديدة في تاريخ فلسطين وهو صميم موضوعنا الذي سنتناوله وهو إنشاء مجلس تشريعي فلسطيني بإرادة فلسطينية على أرض فلسطين لأول مرة في تاريخ فلسطين الطويل والمرير. برغم التجارب القليلة التي

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

بينها منذ العهد العثماني وحتى الاحتلال الإسرائيلي والحكومات المختلفة التي تعاقبت بحكمها وقوانينها وأنظمتها على فلسطين إلا أنه لا يمكن أن نعتبرها تجربة ديمقراطية سليمة وبخصائص وشروط المجلس التشريعي الذي تنص عليه دساتير العالم كلها، فالواقع أننا نعتبر فترة الحكم الذاتي الذي انبثقت عن الاتفاقات اللاحقة منذ سنة ١٩٩٣ ما بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية أول حياة نيابية برلمانية تتم على أرض فلسطين وإرادة فلسطينية، من هنا يجب أن نبين تلك الفترة ودورها في بناء الدولة الفلسطينية المستقلة وهي صميم دراستنا وموضوعنا، لذلك سوف نتناول تلك الفترة منذ إنشاء وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من أرض فلسطين المحتلة.

المبحث الأول

تشكيل المجلس التشريعي

تمهيد :

إن المجلس التشريعي الفلسطيني هو أول مجلس منتخب بإرادة فلسطينية على أرض فلسطينية، ويعتبر أول تجربة برلمانية يعيشها الشعب الفلسطيني، بأن يحكم نفسه بنفسه ترسيخاً لأسس الديمقراطية وهذا انبثق عن اتفاقيات السلام المبرمة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني والذي حدث نتيجة ضغوط ومؤثرات منها انتفاضة عام ١٩٨٧ وتخلل الانتفاضة عدة اتفاقيات إلى أن توصل الجانبان لاتفاق أوسلو عام ١٩٩٣ الذي انبثق عنه ميلاد السلطة الفلسطينية التي انتقلت إليها إدارة الحكم الذاتي لكي يحكم الشعب الفلسطيني نفسه بنفسه حكماً ذاتياً على جزء من أرض فلسطين لذلك فإننا قبل أن نتحدث عن المجلس التشريعي الفلسطيني وتكوينه واختصاصاته والإنجازات التي قام بها المجلس.

وفي أجواء مفعمة بالبهجة والاستبشار ببداية حياة برلمانية جديدة^{٢٦}، بدأت مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب بتاريخ ١٩٩٦/١/٢٠، حيث بدأ أعماله بجلسة افتتاحية عقدت في مدينة غزة بتاريخ ١٩٩٦/٣/٧م، وتم انتخاب هيئة مكتب الرئاسة، وأقسم الأعضاء اليمين الدستوري، ومنذ ذلك التاريخ أصبح ولأول مرة بإمكان الشعب الفلسطيني وضع قوانينه وتشريعاته بنفسه من خلال نوابه المنتخبين في انتخابات حرة، برغم أن هذه الانتخابات اقتصرت على نحو ثلث تعداد الشعب الفلسطيني، فإنها اعتبرت نقطة تحول بارزة في النضال من أجل المشروع الوطني الفلسطيني وخلق نظام سياسي ديمقراطي عماده مؤسسات حكم ديمقراطي تستمد شرعيتها ووجودها من قبول الشعب وتجسد خياره الحر^{٢٧}. وللوقوف على ذلك الإنجاز يجب في البداية أن نتعرف على الهيكلية التي تكون من خلالها ذلك المجلس، فبذلك سوف نتناول تشكيل المجلس التشريعي حسب ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين :

المطلب الأول : نتناول فيه أعضاء المجلس التشريعي ومدته.

المطلب الثاني : تركيبة المجلس التشريعي.

^{٢٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلي التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦-مارس ١٩٩٨)، سلسلة الدراسات (١٣) ص ٣.
^{٢٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٣.

المطلب الأول

أعضاء المجلس التشريعي ومدته

أولاً : أعضاء المجلس التشريعي :

لقد جاء في نص المادة (٣٥) فقرة (١) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه :
"يتألف المجلس التشريعي من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً وفقاً للقانون".

يتضح من خلال النص السابق أن عدد أعضاء المجلس التشريعي هو ثمانية وثمانون عضواً منتخباً مقسمة على ست عشرة دائرة انتخابية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتمت تلك الانتخابات بحضور مراقبين دوليين وفلسطينيين، وقد بلغت مراكز الاقتراع التي توجهت إليها الجماهير الفلسطينية لاختيار نوابهم بكل حرية ونزاهة ١١٦٨ مركزاً، منها ٦٧٠ مركزاً في الضفة و ٤٩٨ في القطاع، وتم توزيع المقاعد في المحافظات الفلسطينية الستة عشرة وفقاً للحجم الجغرافي لكل محافظة، فكان نصيب الأسد من حيث عدد المقاعد للضفة الغربية حيث خصص ٥١ مقعداً لها، بينما كان نصيب محافظات قطاع غزة (٣٧) مقعداً، ليصبح عدد المقاعد (٨٨) مقعداً والتي نص عليها القانون الأساسي والاتفاقات المبرمة ما بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

ولكن الموقف الجدير بالوقوف عنده هو أن المجلس التشريعي أصبح به مقعد شلغور نتيجة للاستقالة التي تقدم بها الدكتور حيدر عبد الشافي بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٩٨، إلا أنه لم تجر انتخابات تكميلية في نفس الدائرة التي ينتمي لها النائب المستقيل لاختيار عضو آخر يشغل المكان الشاغر، كما وأن شغور مكانين آخرين بوفاة نائبين من منطقة غزة ولم تجر أية انتخابات، حيث إن الفقرة الثانية من المادة (٣٥) من القانون الأساسي تنص على أنه : "إذا شغل مركز عضو أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية تجرى انتخابات فرعية في الدائرة المعنية وفقاً

للقانون لانتخاب خلف له"، كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة الرابعة بخصوص شغل منصب أحد الأعضاء حيث جاء في سياق النص على أنه: "... وإذا شغل منصب أحدهم ينتخب المجلس خلفا له وفقا للمواد (٨، ٩، ١٠) من هذا النظام، وهذا لم يحدث حتى هذه اللحظة والسبب في ذلك يرجع لحجة غير مقنعة وهو أن المدة المتبقية للمجلس أقل من سنة من استقالة د. حيدر عبد الشافي وفي الوقت الذي توفي فيه النائبان كانت مدة المجلس القانونية قد انتهت مما يجعلنا أمام مخالفة دستورية وبغض النظر عن أسباب هذه المخالفة، حيث جاء في سياق الفقرة الرابعة من المادة (٩٢) من قانون الانتخاب الفلسطيني على أنه: "إذا كانت الفترة المتبقية لولاية العضو تزيد على سنة أو أكثر تجرى انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية التي انتخب بها العضو الذي شغل مركزه..."، لذلك فإن المجلس الآن يضم خمسة وثمانين عضوا وليس ثمانية وثمانين عضوا كما جاء في القانون الأساسي، وذلك علاوة عن النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الصهيوني. وبعد اختيار أعضاء المجلس وقبل الشروع بالمهام المنوطة لهم يقسم كل عضو اليمين الدستورية وهذا حسب ما جاء في نص المادة (٣٦) من القانون الأساسي حيث تنص على أنه: "قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو اليمين التالية أمام المجلس: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام، والله على ما أقول شهيد".

ولكن بقي أن نشير إلى حجم الأحزاب التي شاركت في هذه الانتخابات، فعددها ١٧ حزبا وحركة إضافة إلى المستقلين، والحركات التي لم تشارك في تلك الانتخابات هي حركة المقاومة الإسلامية "حماس"، حركة الجهاد الإسلامي، وحزب

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

التحرير الإسلامي، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، وجبهة التحرير العربية (القيادة العامة).

وقد حصلت حركة فتح على نصيب الأسد من عدد المقاعد باعتبارها الحركة التي تحكم وكون رئيسها هو رئيس السلطة الفلسطينية، فحصلت على ٥٠ مقعداً من إجمالي مقاعد المجلس، وحصل المستقلون على ٣٥ مقعداً، وحصل كل من الائتلاف الوطني الديمقراطي، كتلة الحرية والاستقلال وحزب الاتحاد الديمقراطي "فدا" على مقعد واحد كل على حدة^{٢٨}.

ومن الملاحظ بأن الحركات والأحزاب المعارضة لاتفاق أوسلو لم تشارك في الحياة التشريعية ولم ترشح نواباً في المجلس التشريعي، والسبب هو أنه لا يعقل أن تشارك تلك الفصائل في مشروع أساس نشأته اتفاق أوسلو الذي لم ينل الموافقة والرضا من المعارضة المتواجدة على الساحة الفلسطينية.

ولكن لو افترضنا جدلاً بأن السبب الرئيسي لميلاد المجلس التشريعي هو اتفاق أوسلو وما تبعها من اتفاقات ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، فالمجلس التشريعي يعتبر مؤسسة لها دور في بناء الشخصية المستقلة للدولة الفلسطينية لذا يجب على كل حزب وحركة وفرد في فلسطين المشاركة في تلك المؤسسة لكي يقوم على أساس ديمقراطي سليم، وحتى تكون تلك المعارضة قريبة من أرض الواقع وتؤثر من قريب على تجاوزات السلطة التنفيذية، فبعدهم هذا يجعل المجلس التشريعي متأثراً بقرارات وإملاءات السلطة التنفيذية ورئيسها كون أغلبية أعضائه من حركة فتح والتي يرأسها رئيس السلطة الفلسطينية، وهي ذاتها

^{٢٨} السلطة الوطنية، لجنة الانتخابات المركزية، الديمقراطية في فلسطين، الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي، ١٩٩٦، ص ٩٨-٩٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

التي تمثل السلطة التنفيذية وهذا يجعل الهدف واحد ووجهات النظر واحدة وتتقارب فيما بينهم المصالح الشخصية والخاصة.

ثانيا : مدة العضوية في المجلس :

لقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) من القانون الأساسي على عضوية المجلس التشريعي حيث نصت على أن : "مدة هذا المجلس (المجلس التشريعي) هي المرحلة الانتقالية".

ضمن سياق النص يتضح أن المشروع لم ينص على مدة زمنية لا تزيد على خمس سنوات فكان الأولى بالمشروع الفلسطيني أن يحدد فترة زمنية محددة بالسنين؛ وذلك لأن المرحلة الانتقالية يشوبها بعض الغموض في الزمن، ومن الممكن أن تفسر بأكثر من تفسير ولكن الأرجح بأنها خمس سنوات، فبذلك يكون قد انتهت مدة المجلس فعليا في ٤ أيار ١٩٩٩م، حيث إن المجلس بدأ أعماله في مارس ١٩٩٦م، وأن المرحلة الانتقالية بدايتها كما جاء في الاتفاق الموقع ما بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية مقترن بتسليم قطاع غزة ومنطقة أريحا للسلطة الفلسطينية فالتسليم كان في عام ١٩٩٤ وحتى ١٩٩٩ ومن مهنا يتضح بأن المرحلة الانتقالية المتفق عليها قد انتهت ولكن الرئيس وبسبب الوضع الراهن مدد عمل المجلس التشريعي.

المطلب الثاني

تركيبة المجلس التشريعي

يتكون المجلس التشريعي من الرئيس، نائب الرئيس، وأمين السر، واللجان المعاونة للمجلس، وهذا التقسيم نصت عليه المادة (٣٧) من القانون الأساسي على أن : "ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيسا ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس...".

كما نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المادة (٤) من الفصل الثاني من النظام على أنه : "تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده، وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية..."^{٢٩}. كما جاءت المواد من (٤٨ ٦٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي متناولة تشكيل اللجان، وكيفية اختيار أعضاء اللجان، والأعمال التي أسندها النظام لتلك اللجان، والتقارير الصادرة عن اللجان.

وسوف نفصل تلك التركيبات للمجلس الذي لا يمكن أن يستغني عن تلك التركيبة في مباشرة عمله بدون تلك الهيئة المساعدة للمجلس في تسهيل العملية التشريعية من خلال تلك الهيئة الداخلية المنتخبة بانتخابات داخلية بين أعضاء المجلس فيما بينهم.

أولاً : رئيس المجلس :

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه والمتحدث الرسمي باسم المجلس ومعبرا عن إرادته، إضافة إلى ذلك فهو "الذي يتولى مسؤولية المحافظة على أمنه ونظامه، والدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها، والإعلان عن أية قرارات قد تصدر عنه"^{٢٩}، هذا ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس التشريعي، كما يتم انتخاب رئيس المجلس وفقا لما جاء في النظام الداخلي للمجلس التشريعي في سياق المادة (٨) حيث تنص على أن : "تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويعطى كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيسا ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحدا فواحد فيحضر العضو بذاته ويلقى ورقته، والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيسا، وإذا لم تتوافر هذه الأغلبية

^{٢٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

يؤخذ الاثنان اللذان حصلا على أعلى الأصوات ويعتبران مرشحين للرئاسة ويجرى حينئذ التصويت عليهما فقط، ويكتفى في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، وإذا تساوت الأصوات يقترح بينهما ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس". والأغلبية التي جاءت في سياق المادة السابقة هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي النصف + واحد من عدد الأعضاء الحاضرين، ويشترط لاكتمال النصاب القانوني لهذه الجلسة حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء في المجلس على الأقل. كما نصت المادة (١٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأن: "الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقا لإرادته ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه ويحافظ على أمنه ونظامه، وهو الذي يفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات، ويأذن بالكلام ويحدد موضوع البحث، ويوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها، وللرئيس أن يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود إليه حتى تنتهي المناقشة".

ثانيا : نائبا الرئيس وأمين السر :

نصت المادة (٩) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "يجرى انتخاب النائبين وأمين السر واحدا تلو الآخر بالطريقة التي جرت عند انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولى مسؤولياتها".

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

وأمين السر هو عضو في المجلس التشريعي، يتم انتخابه لمنصب أمين السر^{٣٠}، وهو أحد هيئة مكتب المجلس المساعد لرئيس المجلس، كما يرأس لجنة تنسيق المساعدات الخاصة بالمجلس، ويتبع في عمله رئيس المجلس مباشرة.

وهو الذي يرأس الأمانة العامة التي نصت عليها المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "تعين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات".

كما نصت المادة (١٣) من ذات النظام على مهام نائب رئيس المجلس على أن: "يتولى النائب الأول رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو اشتراكه في مناقشات المجلس، ويتولى النائب الثاني رئاسة المجلس حال غياب الرئيس ونائبه الأول أو اشتراكهما في مناقشات المجلس، وإذا تغيب الرئيس ونائبه يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً".

ثالثاً : الدوائر والوحدات :

بموجب الهيكلية العامة الجديدة للمجلس تم دمج بعض الدوائر وإنشاء وحدات إدارية مساندة لعمل المجلس وهي^{٣١}:

١ - وحدة البحوث البرلمانية :

تقوم بإعداد دراسات عن مشاريع القوانين للنواب وللجان المجلس، كما تجيب على الاستفسارات المختلفة للنواب، وقد نشأت هذه الوحدة بداية في مركز البحوث

^{٣٠} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، التقرير السنوي السادس، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص ٥٨.

^{٣١} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٥٩-٦٠.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

والدراسات الفلسطينية، بدعم من المعهد الجمهوري الدولي الأمريكي، وانتقلت إلى مقر المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب اتفاق مع رئاسة المجلس، يقضى أيضا بانتقال العباء المالي للوحدة تدريجيا إلى المجلس، لتصبح تابعة له بشكل كامل في نهاية عام ٢٠٠١.

٢ - وحدة التخطيط :

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

٣ - وحدة المرأة :

تعمل على تطوير التشريعات الخاصة بالمرأة والأمومة والطفولة، كما تعمل على ألا تتضمن القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي أي تمييز ضد المرأة والجدير بالذكر أن هذه الوحدة لم تتأسس في بداية عمل المجلس التشريعي، وإنما بعد إقرار آخر هيكلية إدارية عامة له عام ١٩٩٩.

٤ - وحدة التدريب :

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

٥ - دائرة المكتبة :

تقوم مكتبة المجلس التشريعي بتوفير مختلف الخدمات المكتبية لأعضاء وموظفي المجلس التشريعي، ولروادها من الباحثين والطلاب ولتأدية هذه المهمة، يتوافر في المكتبة عدد مهم من المراجع والمصادر القانونية، بما في ذلك موسوعات التشريعات الفلسطينية لمختلف المراحل التاريخية، وموسوعات التشريعات العربية،

وتشريعات عدد من الدول الأجنبية، كذلك تجيب المكتبة على استفسارات النواب، لمساندتهم في عملهم التشريعي والرقابي.

٦ - دائرة العلاقات العامة والإعلام :

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

٧ - الدائرة القانونية :

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

٨ - دائرة الشؤون الإدارية والفنية :

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

٩ - وحدة شئون الموظفين :

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

١٠ - الدائرة المالية :

وتختص بشئون المجلس المالية وتأمين اللوازم.

١١ - دائرة المقرر العام :

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

رابعا : لجان المجلس :

بداية يجب أن نذكر بأن لجان المجلس تم ذكرها في ظل الاتفاقية الموقعة ما بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٩٥ من خلال نص المادة السادسة من الاتفاقية.

وفقا لنص المادة (٤٨) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فإنه تم تقسيم اللجان إلى إحدى عشرة لجنة دائمة، وذلك للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس. فنصت المادة على أن: "يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها:

أ. لجنة القدس.

ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان.

ج. لجنة شئون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

د. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية).

- هـ. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء).
 - و. لجنة الموازنة والشئون المالية.
 - ز. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط).
 - ح. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي).
 - ط. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشئون الدينية والآثار والشئون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة).
 - ي. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري).
 - ك. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.
- كما نصت الفقرة الثانية من ذات المادة (٤٨) على أنه: "يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شئون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء. ويتم انتخاب واختيار أعضاء اللجان بداية كل دورة انعقاد للمجلس هذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (٤٨) حيث جاء فيها بأن: "يجدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانها الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها.
- وعملية اختيار أعضاء اللجان تتم وفق نص المادة (٤٩) من النظام الداخلي حيث تنص بأن يرشح كل من الأعضاء نفسه للجنة التي يرى الاشتراك فيها وتتلقى هيئة مكتب المجلس هذه الطلبات وتقوم بتنسيقها بالتشاور والتوافق مع مقدميها ثم يعرض الرئيس التشكيلات النهائية على المجلس للموافقة.

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

ويحق للعضو أن يشارك في إحدى لجان المجلس ويجوز له أن يشترك في لجنة ثانية فقط، كما أنه لا يجوز الجمع ما بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية إحدى لجان المجلس، ويمنع أيضا الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية إحدى لجان المجلس.

ومن الملاحظ على دورات المجلس التشريعي الخمس، أنه تتم الانتخابات لاختيار لجان المجلس بنفس الطريقة التي رسمها النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ولكن حدث تجاوز في بداية دورة المجلس التشريعي الخامسة، وهذا التجاوز حدث نتيجة وجود تكتلات بين أعضاء المجلس، فوجود تنافس بين التيار الرئيسي في المجلس وكتلة التحالف الديمقراطي (المعارضة)، على رئاسة وعضوية لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان، إلى تجاوز عدد أعضاء اللجنة العدد الذي يحدده النظام الداخلي للمجلس التشريعي بستة أعضاء إذ وصل عدد أعضاء لجنة الرقابة إلى ستة وعشرين في حين لا يجوز وفقا للنظام الداخلي أن يزيد عدد أعضاء أي لجنة من اللجان الدائمة على عشرين عضوا^{٣٢} وهذا هو التجاوز الوحيد الذي حدث خلال اختيار اللجان في أول دورات انعقاد كل دورة للمجلس. وبعد أن تشكل اللجان تنتخب كل لجنة رئيسا ومقررا لها، وتنتخب كذلك من يقوم مقامهما مؤقتا حال غياب أي منهما. وبعد ذلك يتم عرض رئيس كل لجنة ومقررها على المجلس للموافقة عليهما، والموافقة تتطلب بأن تصدر بالأغلبية النسبية.

^{٣٢} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٥٨.

كما تعقد جلسات اللجان بناء على طلب من رؤسائها أو من رئيس المجلس بالتنسيق مع رؤسائها، أو بطلب من أغلبية الأعضاء، ويجب أن يكون طلب الدعوة لانعقاد جلسة اللجنة قبل أربع وعشرين ساعة من انعقادها على الأقل ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة.

ويجوز للجان أن تعقد جلسات سرية وعلمية حيث يتوجب حضور أغلبية الأعضاء لصحة انعقاد الجلسة، وتصدر قراراتها بالأغلبية النسبية، ومن حق اللجان عقد جلسات علنية وللمجلس دعوة الوزير ذي العلاقة عن طريق رئيس السلطة لحضور جلساتها كذلك يحق لهيئة مكتب المجلس حضور جلسات اللجان والمشاركة في نقاشاتها، ويحق أيضا لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان ومناقشتها، ولكن لا يحق له المشاركة في التصويت.

ويحيل رئيس المجلس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليه (سواء كانت تتعلق بقانون جديد، أو موقف سياسي يتوجب على المجلس اتخاذه، أو دعوة لزيارة دول صديقة... إلخ) وتلتزم كل لجنة بتقديم تقرير عن الموضوع المحال إليها خلال المدة التي يحددها المجلس، وفي حالة عدم الالتزام بالمدة المحددة يتوجب على رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة التي يحتاجها لإتمام التقرير، وبعد تقديم اللجنة للتقرير (الذي يتوجب أن يتضمن وجهة نظر اللجنة في الموضوع)^{٣٣}، يقوم رئيس المجلس بإدراجها ضمن جدول الأعمال وطبعه وتوزيعه على الأعضاء قبل الجلسة المحددة بأربع وعشرين ساعة؛ وذلك للنظر في موضوع التقرير، وللجان الحق في أن تطلب من رؤسائها رد أي تقرير محال إليها لاستيفاء بحثه حتى وإن بدأ المجلس النظر فيه، ولكن بشرط موافقة المجلس على ذلك.

^{٣٣} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

تقييم بنية أو تركيبة المجلس التشريعي : إن البنية الأساسية للمجلس التشريعي تعاني، ويوجد بها إشكالية خطيرة وهي الازدواجية في الدوائر، إذ توجد دوائر للمجلس في مدينة غزة ومثيلات لها في مدينة رام الله، وتتمتع كل منهما بقدر كبير من الاستقلال في العمل، وأحياناً يصل الأمر إلى عدم وجود تنسيق بينها، ويخلق التباين بين ما نصت عليه البنية أو (الهيكلية الإدارية العامة) التي أقرتها لجنة شئون المجلس، وما هو موجود على أرض الواقع، خلافاً إدارياً في عمل وحدات ودوائر المجلس، لا يسهل حله سوى بالتطبيق السليم للبنية، أو بتغييرها بما يتناسب وواقع البنية الإدارية للمجلس التشريعي الفلسطيني^{٣٤}.

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

كما أنه يوجد مأخذ على تركيز أعمال المجلس التشريعي في مقرين فقط وهما مدينة غزة ورام الله، علماً بأنه توجد مكاتب فرعية للمجلس في كل محافظة من محافظات السلطة الفلسطينية، إلا أن هذه المكاتب غير مستقلة ومهمشة ولا يوجد بها أي نشاط يذكر، كما أن انتفاضة الأقصى والحصار الصهيوني على المدن الفلسطينية أثر على أداء أعضاء المجلس وموظفيه، فقد تعطلت أعمال البنية الإدارية للمجلس التشريعي خلال انتفاضة الأقصى، نتيجة التقيد في تنقل موظفيه ما بين مقرات المجلس التشريعي، فهذا تدخل خارجي نتيجة للحصار والطوق الذي فرضه الاحتلال الإسرائيلي الصهيوني على المدن والقرى الفلسطينية، بحيث

^{٣٤} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، المرجع السابق، ص ٦٠.

يصعب التنقل ما بين المدن حتى القريبة في المسافات فيما بينها خاصة مدن القطاع بصغر مساحته ولحصاره من جميع الجهات الأربع، فهذا تدخل للمجلس عذر فيه، فنطلب من المجلس أن يعمل جاهدا لإزالة تلك العوائق للقيام بمهامه التي لها الدور الفعال في مناهضة الاحتلال والعمل على الاستقلال التام لفلسطين، بسن التشريعات والقرارات التي سوف يكون لها التأثير الكبير على إقامة دولة فلسطين المستقلة.

المبحث الثاني

الاختصاص التشريعي

يعتبر التشريع أحد الاختصاصات أو الوظائف الأساسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستنادا إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والاتهام بعدم الدستورية، فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه^{٢٥}.

وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية حيث أعطى حق التشريع للمجلس التشريعي في سياق المادة (٣٤) فقرة (١) حيث تنص على أن: "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة".

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

^{٢٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

مما سبق يتضح لنا جلياً بأن الاختصاص التشريعي، اختصاص أسنده الدستور للمجلس التشريعي باعتباره المجلس النيابي صاحب التشريع الأصيل. والتشريع يتمثل في سن القوانين وتعديلها وإلغائها، وهذا العمل أصبح أكثر تعقيداً في الأوقات الحالية منه في الأوقات الماضية، وأصبح يتطلب أناساً متخصصين في قضايا متعددة تؤهلهم وتعطيهم القدرة على سن التشريع الملائم وفقاً للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية، فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا ولكنه يحتاج إلى مهارات خاصة تؤهل المشرع للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتوقعة، والموافقة أو الرفض لكل بند من هذه البنود، وتحديد إلى أي مدى من الممكن أن يساهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين، ولهذا فإذا سن أي قانون أصبح يخضع لمجموعة من المداولات والنقاشات للتأكد من مدى جديته وقدرته على المساهمة في تطوير وتنمية المجتمع^{٣٦}.

فللتشريع مراحل أساسية، وهي مرحلة سن القوانين، ومرحلة تعديلها، وإلغائها ويسبقها مرحلة إعداد أو اقتراح القانون ومن الممكن تسمية تلك المراحل (بآلية سن التشريعات) وستناولها في الفرع الأول، والفرع الثاني سنخصصه لتقييم الأداء التشريعي للمجلس في الفترة من مارس ١٩٩٦ سبتمبر ٢٠٠٢ وما طرأ من مستجدات خلال عمل المجلس لست دورات متتالية، من عمر المجلس التشريعي المنتخب.

^{٣٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠.

المطلب الأول

المراحل الأساسية للتشريع

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

أولاً : مرحلة اقتراح وتقديم مشاريع القوانين:

تعتبر هذه المرحلة اختصاصاً مشتركاً ما بين السلطة التنفيذية وأعضاء المجلس التشريعي، هذا ما نصت عليه المادة (٦٥) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقة بمذكراتها بالإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها".

كما أعطت ذات الحق في اقتراح مشاريع القوانين لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي وذلك من خلال نص المادة (٦٧) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاؤه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة، والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها".

ولكن في حالة تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية (الوزارة المعنية)^{٣٧} يتم رفعه إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بوضع التعليقات والتعديلات الضرورية عليه، وذلك استناداً إلى مدى توافقه وانسجامه مع البرنامج الرئاسي السنوي، وفي حالة عدم توافق القانون المقترح من الوزارة مع البرنامج الرئاسي السنوي، يقوم مجلس الوزراء بوضع التعديلات اللازمة عليه، وإشعار الوزارة بذلك، وللوزارة الحق في أن تقبل أو ترفض التعديلات، وفي حالة قبولها لهذه التعديلات يتم إرسال مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء إلى ديوان الفتوى والتشريع وذلك من أجل مراجعته قانونياً، بعد مراجعة ديوان الفتوى والتشريع لمشروع القانون من الناحية القانونية، يقوم بإرساله مرة أخرى إلى مجلس الوزراء، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بإرسال القانون إلى رئاسة المجلس التشريعي الذي بدوره يرسله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون.

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

ثانياً : مرحلة عرض المشروع على المجلس للنقاش والتصويت عليه :

المشروع المقدم من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) يتم إرساله إلى اللجنة المختصة بموضوع القانون، وتقوم اللجنة بمراجعة القانون من الناحية الموضوعية ولها الحق في قبول أو رفض القانون، وفي حالة قبوله، فإن القانون يحال إلى اللجنة القانونية، وذلك وفقاً للمادة (٦٥) فقرة (٣) من النظام الداخلي للمجلس

^{٣٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.

التشريعي حيث تنص على أن: "يُشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة" وتقوم اللجنة القانونية بدورها بالاطلاع على القانون، وكتابة مسودة قانون، وللجنة مطلق الحرية في مناقشة المشروع، ومن حقها أن تطلب من الوزراء الذين أعدوه الحضور للمناقشة، واستدعاء خبراء في الموضوع المطروح، أو إقامة ورش عمل ودعوة كل من له علاقة بموضوع القانون أو الاطلاع على قوانين مماثلة في دول أخرى، خصوصاً الدول العربية، ومن ثم إعداد القانون، بعد الانتهاء من إعداد القانون بالقراءة الأولى يتم عرضه على أعضاء المجلس في الجلسة العامة، ويتم التعليق على المواد مادة مادة والتعديل يقبل بالأغلبية، بعد الانتهاء من التعليقات يتم إرسال القانون إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بوضع تعليقاتها، ومن ثم إرساله إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح على المجلس للنقاش العام والتصويت^{٢٨}.

علماً بأنه أعطى النظام الداخلي للمجلس التشريعي من خلال نص المادة (٦٦) الحق لمجلس الوزراء في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه.

وبالنسبة للمشروع المقترح من قبل أعضاء المجلس التشريعي فإنه بعد إعداده بالقراءة الأولى من اللجنة القانونية يتم عرضه على الأعضاء للنقاش والتصويت العام، بعد إقراره بالقراءة الأولى يتم إرساله إلى اللجنة المختصة لوضع تعليقاتها، بعد الانتهاء من وضع تعليقاتها، تقوم اللجنة المختصة بإرسال القانون إلى اللجنة القانونية لإعداده بالقراءة الثانية، ومن ثم يطرح مشروع القانون للنقاش العام

^{٢٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

والتصويت، بعد إقرار الأعضاء للقانون بالقراءة الثانية يتم إحالته إلى رئاسة المجلس لرفعه إلى مكتب الرئيس للتعليق أو الإقرار.

ثالثاً : مرحلة إصدار القوانين:

تعتبر آخر مرحلة من مراحل سن القوانين وهي تتم بعد إقرار المجلس التشريعي لمشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره^{٣٩}.

فهذا الذي يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في هذه المرحلة هو رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك وفقاً لنص المادة (٧١) فقرة (١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على أن: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظات أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

أما الفقرة الثانية من ذات المادة (٧١) فتتص على أنه: "إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

حالة خاصة : اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي:

نصت المادة (٧٣) من النظام الأساسي للمجلس التشريعي على الطرق التي يجب اتباعها في اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي وهي :

^{٣٩} عزت الرامي، مركز الدفاع عن الحريات، المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن، برنامج التوعية الديمقراطية والانتخابات (٣)، ص ١٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

يقدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي مكتوبا وموضوعا في مواد ومرفقة به مذكرة إيضاحية.

إذا كان طلب التعديل أو التنقيح مقدما من الأعضاء فيجب أيضا أن يكون موقعا من ثلث عدد أعضاء المجلس.

يحيل الرئيس الطلب إلى اللجنة القانونية لإبداء الرأي، بعد إخطار المجلس بالطلب الذي قدم بهذا الشأن.

بعد إعادة الطلب من اللجنة إلى المجلس والاستماع إلى تقريرها بشأنه، يصدر المجلس قراره بالأغلبية النسبية بشأن مناقشة الطلب أو رفضه، فإذا رفضه اعتبر مرفوضا، وإذ قبله تطبق بشأنه أحكام المادة (٦٨) من هذا النظام. أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين.

المطلب الثاني

الإنجازات التشريعية للمجلس التشريعي

منذ نشأته والصعوبات التي واجهته

أولا : الإنجازات التشريعية للمجلس التشريعي منذ نشأته :

سبق أن أوضحنا بأن الحياة التشريعية في فلسطين في ظل إدارة الحكم الذاتي مارست دورها التشريعي ولأول مرة في تاريخ فلسطين المرير.

وباشر المجلس التشريعي المنتخب مهامه وفقا للقانون الأساسي الذي عكف المجلس على مناقشته وإقراره لكي يصبح العمل وفق قانون أساسي (دستور الدولة) ويصبح العمل أكثر تنظيما وديمقراطية، لأنه القانون الأسمى الذي ينظم شئون الدولة الداخلية والخارجية.

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

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

تجربة القانون الأساسي :

يعتبر القانون الأساسي أحد أهم القضايا، إن لم يكن أهمها على الإطلاق التي هي موضع جدل وخلاف بين المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية، فبعد انعقاد جلسات المجلس التشريعي الطويلة وكثرة النقاشات والمداولات، وبعد جهد كبير بذله أعضاء المجلس، تم إقرار القانون الأساسي بالقراءة الثالثة، وبغض النظر عن الانتقادات التي وجهت إلى بعض البنود التي تضمنها القانون، إلا أن صياغة قانون يعمل بمثابة دستور يعتبر إنجازاً من الإنجازات التي تثنى للمجلس

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

المنتخب خصوصا إذا أخذ بعين الاعتبار غياب التجربة البرلمانية والدستورية والظروف الصعبة والمعقدة المحيطة بعمل المجلس^{٤٠}.

وأبرز الأهداف التي نسعى من أجلها إقرار القانون الأساسي هو عدم وجود قانون موحد في أراضى السلطة الفلسطينية من شأنه أن يضع الأساس لمؤسسات الحكم القائمة وينظم العلاقات فيما بينها، ويحدد طبيعة، وشكل النظام السياسي القائم وعلاقة هذا النظام بالمواطن الفلسطيني.

في بدايات إقرار القانون الأساسي كان يتكون من مقدمة وستة أبواب، وبعد المراجعة والتعديلات التي طرأت على القانون الأساسي أصبح يشمل مقدمة وسبعة أبواب والباب الذي أضيف هو الخاص بأحكام حالة الطوارئ.

وتم رفع هذا القانون لرئيسي السلطة الفلسطينية بتاريخ ٢ / ١٠ / ١٩٩٧ للمصادقة عليه من قبل الرئيس تمت بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٢ أي بعد مرور خمس سنوات على إصداره وهذه الحالة كما أشرنا لها أوضاع خاصة تتعلق بالواقع السياسي الذي يمر به الشعب الفلسطيني خاصة فيما بعد نشوب انتفاضة الأقصى الحالية في سبتمبر ٢٠٠٠.

قانون الموازنة العامة :

تعتبر الموازنة العامة إحدى أبرز القضايا التي قد تكون موضع جدل وخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فهي الوسيلة التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية محاسبة السلطة التنفيذية؛ ولهذا يطلب دائما من السلطة التنفيذية أن تقوم بتقديم الموازنة العامة للسلطة التشريعية، وذلك من أجل مراجعتها ووضع التعديلات المناسبة.

^{٤٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

حيث نصت المادة (٤٧) من القانون الأساسي على أن "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله.

كما تنص المادة (٤٨) من القانون الأساسي على ضرورة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية هذا ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة (٤٨)، في حين تنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوبا بملاحظات المجلس لاستكمال مقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره" وبالنسبة لآلية المناقشة والتصويت داخل المجلس، فتنص الفقرة الثالثة من المادة ذاتها على أنه: "يتم التصويت على الموازنة بابا بابا".

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

وتطبيق هذه المادة مشروط به أن يراعى قبل تطبيقها ما ورد في المادة (٨١) من القانون الأساسي.

كما تنص المادة (٤٩) 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 بابا بابا".

من الواضح من النصوص القانونية السابقة بأنها حددت الموعد المحدد الذي يجب أن تلتزم به السلطة التنفيذية لتقديم الموازنة السنوية وفي وقت محدد، ولكن

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

الملاحظ بأن السلطة التنفيذية لم تلتزم بالمواعيد وبذلك تخالف النصوص الواردة في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٧٤) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ضرورة تقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية، وذلك بهدف إعطاء لجان المجلس ولجنة المالية تحديدا الفرصة الكافية لمناقشتها قبل عرضها على الأعضاء للمناقشة العامة والتصويت، فمجلس الوزراء لم يلتزم بالقواعد الدستورية هذه، ولم يتم بتقديم الموازنة في الموعد المحدد لها سواء ميزانية (سنة ١٩٩٧م، و١٩٩٨م، و١٩٩٩م، و٢٠٠٠م)، وهذا يعتبر تقييدا لحرية المجلس في أدائه لمهامه الرقابية والمحاسبية التي سوف نتناولها في المطلب التالي.

وهذا ما يؤكد رئيس المجلس التشريعي السيد أحمد قريع (أبو العلاء) حين يقول بأن: "تأخير تقديم الموازنة برغم بدء العام المالي يجعل إنفاق وزارة المالية غير قانوني، إضافة إلى أنه يتسبب في إحراجه كون المصادقة على الموازنة واحدة من المهام الرئيسية للمجلس".^١

ويرى داود الزير، النائب في المجلس التشريعي "بأن الموضوع يتعلق بمخالفة النظام الداخلي ارتكبتها المجلس الوزاري، خصوصا أن النظام ينص على ضرورة تقديم الموازنة قبل انتهاء السنة المالية بأربعة شهور"^٢، لأن المدة كانت محددة بأربعة شهور في حينه، وتم تعديلها بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي المقر في تعديلاته خلال الدورة الثالثة للمجلس بتاريخ ١٧/٤/١٩٩٨م إلى شهرين حسب الفقرة الأولى من المادة (٧٤) من النظام الداخلي.

^١ جريدة الحياة الجديدة، العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٢/٥، وجريدة القدس، العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٥.

^٢ جريدة الأيام: العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٣/٧م.

والملاحظ من تجارب قانون الموازنة العامة في كل دورة من دورات المجلس التشريعي منذ توليه المهام التشريعية، والرقابية، والمحاسبية للسلطة التنفيذية، يتبين لنا بأنه مع اقتراب موعد الموازنة السنوي لم تقدم السلطة التنفيذية الموازنة في وقتها المحدد بنص القانون الأساسي، الذي هو بمثابة دستور الدولة وما نص عليه النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد كان تعامل السلطة التنفيذية مع المجلس التشريعي هو التجاهل وإنكار وجودها وعدم الرد عليها وعلى خطابات المجلس بضرورة تقديم الموازنة سبعة شهور لموازنة سنة ١٩٩٧م، وكذلك سبعة شهور لموازنة سنة ١٩٩٨، وكذلك خمسة شهور لموازنة سنة ١٩٩٩.

كما أن إقرار قانون الموازنة لعام ٢٠٠٠ هو إقرار غير قانوني، والسبب في ذلك أن عدد الأعضاء الحاضرين ٤٣ عضوا فقط، والتصويت بالموافقة كان ٢٥ عضوا، ومعارضة ١٨ آخرين، وهذا في الأساس مخالف لنص المادة (١٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على أنه: "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة" وبالتالي فإن كل ما يتمخض عن تلك الجلسة من قرارات أو قوانين، غير قانوني أيضا^{٤٣}.

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

^{٤٣} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء، سلسلة الدراسات (٢٤) ص ٢٤.

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

فمن خلال التجربتين السابقتين، تجربة القانون الأساسي وتجربة قانون الموازنة العامة يتضح لنا بأن المجلس التشريعي مستمر في قبول سياسة السلطة التنفيذية الهادفة إلى تمرير مشاريع قوانين الموازنات وإقرارها دون الأخذ بعين الاعتبار توصياته أو ملاحظاته عليها، فقد أقر المجلس التشريعي موازنة العام ٩٧، ٩٨، ٩٩، ٢٠٠٠، دون أن تأخذ السلطة التنفيذية بعين الاعتبار توصياته وملاحظاته على تلك الموازنات^{٤٩}.

وبغض النظر عن هاتين الحالتين المهمتين التي لم ينجح المجلس التشريعي في ممارسة اختصاصه بصرامة تجاه السلطة التنفيذية وأن يمارس صلاحياته في الضغط عليها عن طريق حجب الثقة والوسائل الأخرى المتاحة له، ولكنه لم يستخدمها بالشكل المطلوب في مواقف مثل تلك المواقف التي تتطلب التدخل بجدية أكثر خصوصاً أنهما من أخطر المشاريع التي يجب أن يتم التعامل بها بسرعة تامة، ولكن يجب أن نذكر وبشيء من السرعة القوانين التي تم إنجازها في فترات تولى المجلس التشريعي مهامه حتى الآن.

^{٤٩} "المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٤٩.

ثانياً : التشريعات التي تم إقرارها من قبل المجلس التشريعي :
مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للنقاش في المجلس خلال الدورتين الأولى والثانية:

نصت اتفاقيات السلام على حق المجلس التشريعي في التشريع وسن القوانين، فموجب أحكام المادة (١٨) فقرة (٢) من اتفاق طابا "سيكون للمجلس الصلاحية ضمن ولايته تبنى التشريعات" وقد حددت نفس المادة مفهوم التشريع، بالتشريع الأولى المتمثل بإصدار القانون الأساسي، والتشريع الثانوي المتمثل بإصدار قوانين، أنظمة، ومشاريع تشريعية أخرى، لذلك فقد قام المجلس التشريعي منذ نشأته حتى انتهاء أعمال الدورة الثانية بطرح العديد من مشاريع القوانين، وسوف نقوم بسررد تلك المشاريع لمعرفة الكم المطروح من المشاريع وهل صادق الرئيس (رئيس السلطة) عليها أم على جزء منها، والمشاريع هي :

أ - مشاريع القوانين المطروحة خلال الدورة الأولى :

وهذه القوانين هي :

القانون الأساسي، وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، وقانون الخدمة المدنية، قانون الهيئة المحلية الفلسطينية، وقانون النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

والملاحظ أن المشاريع التي عرضت خلال الدورة الأولى من حيث الكم ضئيلة ولا تتعدى خمسة مشاريع، أما من حيث الكيف فيوجد من بينها ثلاثة مشاريع مهمة للغاية وهي القانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وتلك القوانين تم إقرارها جميعها من قبل المجلس التشريعي، وتم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها، والغريب بأن رئيس السلطة صادق على اثنين من تلك

القوانين وهما قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية، وهما قانونان لهما طابع مدني، ولم يصادق على قوانين تعتبر أهم من تلك بكثير مثل القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية.

ب - مشاريع القوانين المطروحة خلال الدورة الثانية:

يوجد نشاط أوسع خلال الدورة الثانية للمجلس التشريعي وخاصة من ناحية كم المشاريع المعروضة على المجلس للنقاش، فتم عرض نحو (٢٨) مشروعاً للنقاش أمام المجلس التشريعي، ولكن القوانين التي تم إقرارها من قبل المجلس في هذه الدورة هي (٦) قوانين وتم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها وهي: قانون سلطة النقد، وقانون الموازنة لعام ٩٧، وقانون تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، وقانون الهيئة العامة للبترول، وقانون حماية الثروة الحيوانية، وقانون دفع ومراقبة المصوغات الثمينة.

وتمت المصادقة من قبل الرئيس على قانونين فقط من بين القوانين الستة وهما: قانون سلطة النقد، وقانون الموازنة لعام ٩٧ وهما يتعلقان بالجانب الاقتصادي للسلطة.

والملاحظ في تلك الدورتين أن رئيس السلطة الفلسطينية صادق على قوانين تتعلق بالناحية الاقتصادية وأخرى مدنية، بينما جميع القوانين التي تتعلق بها أمور سياسية لم يصادق عليها مثل القانون الأساسي، والسبب يرجع في أن المجلس التشريعي المصدر لهذه القوانين هو جزء رئيسي من استحقاقات اتفاقات السلام الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، لذلك وكما أوضحنا سابقاً أن المجلس مقيد في عمله بتلك الاتفاقات التي حددت نطاق صلاحياته التشريعية بالتشريع الأولى (إصدار القانون الأساسي) والتشريع الثانوي (إصدار القوانين الأخرى التي تقع ضمن نطاق

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

صلاحيات حكومة المرحلة الانتقالية)^{٤٥}. كما أنها حددت مدة عمل المجلس بالفترة الانتقالية (التي لا تتجاوز خمس سنوات).

ومن الممكن أن تلك الأسباب فرضت على رئيس السلطة عدم إقرار أي قانون يتعرض لقضايا سياسية لم يتم تحديد مستقبلها والمثال الحي على ذلك القانون الأساسي الذي يحدد مستقبل القدس كعاصمة أبدية لفلسطين، وفلسطيني الشتات، ومفهوم الفلسطيني وغيرها من القضايا السياسية ذات الطبيعة المعقدة والأكثر جدلاً وخلافاً بين الطرفين والتي أرجأت المفاوضات بشأنها إلى مفاوضات المرحلة النهائية.

ج - القرارات التي صدرت من المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى والثانية: أصدر المجلس التشريعي قرارات عدة وفي مواضيع ومجالات مختلفة خلال الدورتين الأولى والثانية حيث إن مجموع القرارات التي أصدرها المجلس خلال الدورتين (٢٩٩) قراراً بواقع (١٥٦) قراراً خلال الدورة الأولى و (١٤٣) قراراً في الدورة الثانية، وقد شملت القرارات مجالات وموضوعات مختلفة منها قرارات تتعلق بقضايا سياسية والتي كان لها نصيب الأسد من القرارات في الدورة الأولى، وبلغت (٤٧) قراراً سياسياً، وقرارات تتعلق بقضايا اقتصادية ومالية، وحازت على اهتمام الدورة الثانية، حيث بلغ عدد القرارات المتعلقة بهذا الموضوع (٥٢) قراراً، ومواضيع أخرى مثل، حقوق الإنسان، والحريات العامة، القضايا الاجتماعية، قضايا تتعلق بالحكم المحلي، الطاقة والمصادر الطبيعية، قضايا قانونية وشئون المجلس.

إجمالاً فإن نشاط المجلس في الاختصاص التشريعي من حيث الكم والكيف لا يعتبر مقياساً للنجاح المتوقع والمنتظر، ولكن له العذر فهي بداية عمل مجلس تشريعي

^{٤٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٣٩.

لأول مرة في تاريخه، فالخبرة قليلة، والصعوبات والقيود التي تعيق عمله تعتبر عذرا له، ولو لفترة مؤقتة؛ لأنه يقع على عاتقه أن يعمل جاهدا لتغيير الواقع والمواجهة على الصعوبات لكي يكون له دور بارز في إتمام مهامه والنهوض بالشعب والقضية الفلسطينية حتى قبل الاستقلال ودحر الاحتلال، فالأنظار كلها تتجه نحو هذا المجلس المنتخب، فهو ضمير الأمة التي انتخبته، ويجب أن يكون محل الثقة التي منحها له الشعب الفلسطيني الذي ضحى وما زال يضحي من أجل فلسطين كل فلسطين.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للنقاش على المجلس خلال الدورة الثالثة: لقد بلغ عدد القوانين التي طرحها المجلس للنقاش خلال دورته الثالثة (١٧) قانونا، وأقر المجلس سبعة، من بين تلك القوانين السبعة عشر التي طرحت للنقاش وهي: تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، والتأمين الصحي الحكومي، والتعليم العالي الفلسطيني، والمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وصندوق دعم أسر الشهداء والأسرى والجرحى، والمصادر الطبيعية (معدل)، وتلك القوانين أقرها المجلس بالقراءة الأولى، ومن بين تلك القوانين التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى أقر المجلس ثلاثة منها بالقراءة الثانية وأحالها للرئيس للمصادقة عليها وهي: تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، التعليم العالي الفلسطيني، المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وهذه القوانين الثلاثة صادق عليها الرئيس وتم نشرها بالجريدة الرسمية.

أما القوانين التي تم رفعها للرئيس للمصادقة عليها خلال الدورة الثالثة فكانت (١١) قانونا، عشرة منها أقرت بالقراءة الثانية خلال الدورة الثالثة، وواحد فقط (قانون حماية الثروة السمكية) أقر بالقراءة الثانية في الدورة الثانية، ولكنه رفع للرئيس من أجل المصادقة في فترة دورة الانعقاد الثالثة، ومن بين تلك القوانين صادق الرئيس

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

على عشرة أي على جميع القوانين التي عرضت عليه للمصادقة البالغ عددها (١١) قانونا باستثناء قانون السلطة القضائية.

ومقارنة بالدورتين الأولى والثانية والقوانين التي طرحت للنقاش وكان عددها في الدورتين (٣٣) قانونا تم إقرار (١٠) قوانين من قبل المجلس ورفعها للرئيس، والرئيس بدوره صادق على أربعة منها كما لاحظنا سابقاً، بينما أقر المجلس خلال دورته الثالثة (١١) قانونا تم رفعها للرئيس، وصادق الرئيس على (١٠) منها، الملاحظ أن المجلس أقر عشرة قوانين في دورتي الانعقاد الأولى والثانية، أي بمعدل خمسة قوانين لكل دورة، بينما أقر (١١) قانونا في الدورة الثالثة أي أنه حدث تطور في الأداء التشريعي على المستوى الكمي^{٤٦}، كما أن الدورة الثالثة شهدت تطوراً في معدل مصادقة الرئيس على القوانين، فقد صادق الرئيس خلال تلك الدورة على عشرة قوانين من بين القوانين الأحد عشر التي رفعت إليه خلال تلك الدورة، أما القوانين التي صادق عليها خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية فقد صادق الرئيس على أربعة قوانين من بين عشرة قوانين تم رفعها له خلال هاتين الدورتين.

أما بخصوص القرارات التي أصدرها المجلس التشريعي في دورة الانعقاد الثالثة فقد بلغ عددها (٨٤) قراراً تعلقت بقضايا اقتصادية، سياسية، قانونية، حريات عامة وحقوق إنسان، وغيرها من القضايا التي حظيت باهتمام المواطن الفلسطيني في فترة الدورة الثالثة للمجلس^{٤٧}.

^{٤٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٣.

^{٤٧} المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة شهرية ناطقة باسم المجلس، العدد الأول، السنة الرابعة، ١٩٩٩، ص ٣٨-٣٩.

وكان نصيب الأسد للقرارات التي صدرت في تلك الدورة للقضايا القانونية حيث تضمنت (٣٩) قراراً من بين مجموع القرارات الصادرة في تلك الدورة، في حين أنه كان الملاحظ في الدورة الأولى للمجلس أن كانت القضايا السياسية تحتل المرتبة الأولى من حيث عدد القرارات وأهمية المجلس لها، وفي الدورة الثانية احتلت المرتبة الأولى القضايا التي تتعلق بالأمور الاقتصادية، وفي تلك الدورة كانت القضايا القانونية هي صاحبة الاهتمام الأكبر في تلك الفترة.

كما احتلت القضايا التي تتعلق بالعلاقة مع السلطة التنفيذية المرتبة الثانية، حيث صدر بحقها (١٣) قراراً في تلك الدورة، بينما لم يصدر أي قرار بحقها أثناء دورته الثانية.

والسبب يرجع إلى أنه من الممكن أن القوانين التي صدرت وأقرها المجلس منذ نشأته والقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل انتخابه، لم تكن كافية لسد الفراغ القانوني الذي نشأ في الفترة ما بين إقامة السلطة الوطنية في مايو ١٩٩٤ وحتى تاريخ انتخابه في يناير ١٩٩٦، ولم تكن كافية أيضاً لسد حاجة المجتمع الفلسطيني الملحة للقوانين التي تنظم حياته اليومية، وعلاقته مع مؤسسات، السلطة القائمة^{٤٨} ومن الممكن أن يكون المجلس قد حاول تجاوز هذا الخلل من خلال التركيز على القضايا القانونية أثناء دورته الثالثة، حيث إن مهمته الأساسية كمؤسسة تشريعية هي سن القوانين وإقرارها، وهذا يتلزم معه التراجع في القضايا السياسية أثناء دورته الثالثة، وهذا يعبر عن نزوح وزيادة في فهم الاختصاص التشريعي والوقوف على الطريق الصحيح للمجلس فوجوده ليس فقط سياسياً كما هو نتيجة الاتفاقيات ولكن بدأ يدرك وظيفته الأساسية كممثل للسلطة التشريعية وهي أولى مهامه سن القوانين (التشريع).

^{٤٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال دورة الانعقاد الرابعة:

لقد بلغ عدد مشاريع القوانين التي عرضت على رئاسة المجلس خلال دورته الرابعة (١٩) قانوناً، وأحالت رئاسة المجلس جميع هذه المشاريع إلى اللجان المختصة في المجلس.

وتم طرح (١٤) مشروع قانون للنقاش العام، وأقر المجلس خمسة مشاريع بالقراءة الأولى، ومن ضمن تلك المشاريع القوانين الأربعة التي أقرها المجلس بالقراءة الأولى، أقر ثلاثة مشاريع قوانين بالقراءة الثانية وأحالها للرئيس للمصادقة، ومشاريع القوانين هي^{٤٩} :

قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٧، وأحاله للرئيس بتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٥، بدوره صادق عليه بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨.

مشروع قانون الموازنة العامة ٩٩، الذي أقره المجلس بالقراءة الثانية بتاريخ ١٩٩٩/٨/١٢، وأحاله للرئيس بتاريخ ١٩٩٩/٩/٤، الذي بدوره صادق عليه بنفس التاريخ.

مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠٠٠ الذي أقره بالقراءة الثانية بتاريخ ٢٠٠٠/١/٢٦، وصادق عليه الرئيس بنفس التاريخ.

إضافة إلى مشاريع قوانين تم طرحها وإقرارها بالقراءة الأولى خلال دورات سابقة إلا أنه استكمل العمل بها، وأقرت بالقراءة الثانية، ومن ثم رفعت للرئيس للمصادقة، وصدرت بعضها بعد مصادقة الرئيس عليها، خلال الدورة الرابعة،

^{٤٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٣.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

وهي : قانون العمل الفلسطيني، قانون البيئة، قانون المعاقين، قانون تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين.

مما تقدم فقد بلغ مجموع القوانين التي صادق عليها المجلس خلال دورته الرابعة بالقراءة الثانية سبعة قوانين، ثلاثة من بين هذه القوانين تم طرحها لأول مرة للنقاش العام في الدورة الرابعة (قانون تنظيم مهنة المحاماة المعدل وقانون الموازنة العامة ٩٩ وقانون الموازنة العامة ٢٠٠٠)، أما القوانين الأربعة الأخرى فقد تم طرحها للنقاش العام لأول مرة خلال دورات سابقة، واستكمل العمل فيها خلال الدورة الرابعة^{٥٠}.

أما من ناحية عدد القوانين التي رفعها المجلس للرئيس للمصادقة خلال دورته الرابعة فقد بلغ عددها ثمانية مشاريع، صادق الرئيس على ستة منها والقوانين المصادق عليها هي (قانون حقوق المعاقين وتم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ٩/٨/٩٩، قانون الموازنة العامة ٩٩ ونشر في ٤/٩/١٩٩٩، قانون البيئة ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون تنظيم مهنة المحاماة (معدل) ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون العطاءات للأشغال الحكومية ونشر في ٢٨/١٢/١٩٩٩، قانون الموازنة العامة ٢٠٠٠، ونشر في ٢٦/١/٢٠٠٠).

والملاحظ مما سبق على الدورة الرابعة للمجلس، بأن المجلس التشريعي تراجع من حيث كم المشاريع التي عرضت للنقاش والتي أقرها مقارنة بالدورة الثالثة للمجلس، ومن ناحية كم القوانين التي أقرها بلغ عدد القوانين التي أقرها بالقراءة الثانية في الدورة الرابعة سبعة قوانين مما يدل على ثبات في الأداء التشريعي للمجلس في الدورة الرابعة على المستوى الكمي.

^{٥٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٤.

ومما تقدم وباختصار شديد يمكن أن نقول: بأن الدورة الرابعة لم تشهد تحولا إيجابيا في الأداء التشريعي للمجلس على المستوى الكمي ولا حتى الكيفي؛ لأن معظم القوانين المصادق عليها لم يكن بينها القانون الأساسي وهو أهم القوانين، ولا قانون السلطة القضائية وغيرها من القوانين التي تعتبر ذات أهمية أكبر وتتطلب جهدا أكبر وضغطا من المجلس على السلطة التنفيذية لضرورة إقرارها والمصادقة عليها.

أما بالنسبة للقرارات التي أصدرها المجلس خلال دورته الرابعة، فقد أصدر (٨١) قرارا تعلقت بقضايا اقتصادية وسياسية وقانونية وحريات عامة وحقوق إنسان وغيرها من القضايا المهمة للشعب الفلسطيني، ومن الملاحظ أن القضايا القانونية تحتل الاهتمام الأول للمجلس في دورته الرابعة حيث بلغ عدد القرارات القانونية (٣٦) قرارا من مجمل القرارات التي صدرت في الدورة الرابعة للمجلس، وتليها القضايا السياسية حيث صدرت بخصوصها (١٥) قرارا، وتراجع القضايا المتعلقة بعلاقة المجلس بالسلطة التنفيذية عن الدورة الثالثة، حيث صدر بحقها (٦) قرارات واحتلت المرتبة الخامسة بدلا من احتلالها المرتبة الثانية في الدورة الثالثة للمجلس.

ويرجع السبب في استمرار احتلال القضايا القانونية الأهمية الأولى من أعمال المجلس إلى كون الإحساس بأن القوانين التي صادق عليها الرئيس في الدورات الثلاث السابقة غير كافية لسد الفراغ القانوني منذ إنشاء السلطة وحتى أثناء استمرار المجلس التشريعي في عمله التشريعي، وكذلك غير كاف لسد حاجة المجتمع الفلسطيني للقوانين التي تنظم حياته اليومية وعلاقته مع المؤسسات القائمة.

ومن ناحية أخرى ظهر في تلك الدورة الاهتمام بالقضايا السياسية، فمن الممكن أن يرجع ذلك إلى الجدل الذي شهده عام ١٩٩٩ في الأوساط السياسية الفلسطينية حول مسألة إعلان الدولة الفلسطينية بعد انتهاء المدة القانونية للمرحلة الانتقالية، وكان

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

من المتوقع للقيادة الفلسطينية أن تعلن تلك الدولة في الرابع من أيار ١٩٩٩، وهو تاريخ انتهاء المرحلة الانتقالية^{٥١} إلا أن السلطة الفلسطينية تراجعت عن إعلان الدولة، نتيجة لحسابات سياسية، وضغوط خارجية، وسبب آخر جعل القضايا السياسية في تلك الدورة أحد اهتمامات المجلس، هو توقيع مذكرة شرم الشيخ بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ ٥ سبتمبر ١٩٩٩، فبعد جهود حثيثة بذلتها الإدارة الأمريكية والحكومة المصرية نجح الجانبان الفلسطيني والإسرائيلي في توقيع مذكرة تفاهم شرم الشيخ، التي اتفقا من خلالها على قيام إسرائيل بتنفيذ المرحلة الثانية من إعادة انتشارها في الضفة الغربية في موعد أقصاه ١٥/١١/١٩٩٩م، كما أن استئناف مباحثات جدية حول التسوية الدائمة، والتأكيد بأن تلك المباحثات ستؤول إلى تنفيذ قراري مجلس الأمن ٢٤٢، ٣٣٨، فتلك القضايا جعلت المجلس يتولى اهتمامه للقضايا السياسية بجانب القضايا القانونية.

ولكن يوجد مأخذ على المجلس بأنه لم ينتبه لقضايا لا تقل أهمية عن القضايا السياسية والقانونية ولم يعرها أي اهتمام وتراجع مكانها من المرتبة الثانية في الدورة الثالثة إلى المرتبة الخامسة في الدورة الرابعة، مع أنه من الملاحظ بأن العلاقة بين المجلس والسلطة التنفيذية لم يطرأ عليها أي تطور إيجابي، فيما يتعلق باستمرار السلطة التنفيذية في سياسة التجاهل والتهميش لدور المجلس التشريعي وتجاهل قوانينه وقراراته.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال الدورة الخامسة: الحديث عن إنجازات المجلس التشريعي في ظل الدورة الخامسة يختلف عن الدورات الأربع السابقة للمجلس، وذلك لاندلاع انتفاضة الأقصى في

^{٥١} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١٦.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

٢٨/٩/٢٠٠٠، أي في النصف الثاني من الدورة الخامسة للمجلس التشريعي، ولذلك نقسم هذا الجزء إلى قسمين مشاريع القوانين والقرارات خلال النصف الأول من الدورة الخامسة للمجلس، ونتحدث في القسم الثاني عن المجلس التشريعي الفلسطيني وانتفاضة الأقصى، وذلك على النحو التالي :

أ . أعمال المجلس التشريعي خلال النصف الأول من الدورة الخامسة :
وتلك الفترة تحديدا تبدأ من بداية افتتاح الدورة الخامسة بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٧ وحتى بداية انتفاضة الأقصى بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠، أي نصف سنة تقريبا.
بلغ عدد مشاريع القوانين التي عرضت على رئاسة المجلس، خلال النصف الأول من دورته الخامسة (١٢) قانونا، وقد أحالت رئاسة المجلس جميع هذه القوانين لإبداء الرأي فيها^{٥٢}، ومن بين تلك القوانين التي أحيلت للجانب المختصة، تم طرح ثمانية قوانين للمناقشة العامة، وبهذا العدد يصل عدد المشاريع التي طرحها المجلس للمناقشة العامة منذ بداية تنصيبه في مارس ١٩٩٦ حتى انتهاء النصف الأول من دورته الخامسة إلى (٧٢) قانونا^{٥٣}.

والمجلس بدوره قد أقر ثلاثة من هذه القوانين بالقراءتين الأولى والثانية، ورفعها للرئيس للمصادقة، الذي بدوره لم يصادق على أي منها، كما أنه توجد بعض مشاريع القوانين التي طرحت للنقاش العام، وأقرت بالقراءة الأولى، خلال دورات سابقة، واستمر العمل بها خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، حيث أقرت بالقراءة الثانية وتبلغ ثمانية قوانين، خمسة منها كانت مطروحة كما أسلفنا في دورات سابقة وأقرت بالقراءة الأولى وتم إقرارها في الدورة الخامسة بقراءة ثانية،

^{٥٢} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الخامسة، مارس ٢٠٠٠ -

مارس ٢٠٠١، سلسلة الدراسات (٢٧)، ص ١٧.

^{٥٣} المرجع السابق، ص ٢١.

وثلاثة كانت قد طرحت للنقاش لأول مرة وأقرت بالقراءتين الأولى والثانية خلال النصف الأول من الدورة الخامسة.

وقد صادق الرئيس على اثنين من هذه القوانين وهما^{٥٤}: (قانون الإحصاءات العامة، وقانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية).

ومن الملاحظ في النصف الأول من الدورة الخامسة بأن المجلس استطاع أن يقر ثمانية قوانين بالقراءة الأولى والثانية، وتم رفعها للرئيس للمصادقة عليها، فصادق على اثنين من تلك القوانين، في حين لو رجعنا إلى النصف الأول من الدورة الرابعة، فإننا نلاحظ بأن المجلس أقر ثلاثة قوانين فقط بالقراءة الثانية، وصادق الرئيس على قانون واحد فقط، فيتضح لنا أنه يوجد تطور كمي في النصف الأول من الدورة الخامسة، وذلك من الممكن أن يرجع إلى فشل المجلس على مدار الأربع سنوات الماضية في بلورة نظام قانوني موحد للضفة الغربية وقطاع غزة، أحد أهم الدوافع وراء التطور الذي حدث في الأداء التشريعي الكمي للمجلس، خلال النصف الأول من دورته الخامسة^{٥٥}.

من ناحية أخرى فإننا نلاحظ بأن الجمود في تلك الفترة من الناحية السياسية، جعل المجلس عاكفا ومتفرغا لوظيفته الأساسية وهي التشريع وسن القوانين، وذلك أن فشل الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في التوصل إلى اتفاق في المفاوضات التي جرت بينهما في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية كان له الأثر الكبير في

^{٥٤} شهدت فترة النصف الأول من الدورة الخامسة مصادقة الرئيس على قانوني العمل والمرور بتاريخ ٩٩/١٠/٢٥ ، ٢٠٠٠/٢/١٥ فلم يتم إدراجها في قائمة القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال الدورة الخامسة، على اعتبار أن القوانين موضع البحث هي تلك التي أقرت من قبل المجلس بالقراءة الثانية خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، ورفعت للرئيس للمصادقة.

^{٥٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

أن يفرض المجلس اهتماماته على سن القوانين والاهتمام بتنظيم الأمور الداخلية للبيت الفلسطيني.

وكان هذا واضحا في معدل الزيادة التي طرأت على مصادقة الرئيس على القوانين، والسبب يرجع إلى أن موقف الرئيس من القضايا الداخلية يرتبط بشكل رئيسي بالتطورات التي تطرأ على العملية السلمية، فبالقدر الذي تشهد فيه تلك العملية تراجعا أو جمودا، بالقدر الذي نشهد فيه اهتماما من قبل الرئيس بالقضايا الداخلية، والتي من بينها المصادقة على القوانين التي يرفعها المجلس له، هذا الأمر قد يفسر أسباب الزيادة التي طرأت على معدل مصادقة الرئيس على القوانين، والتي تزامنت مع التعثر الذي شهدته العملية السلمية، والفشل الذريع الذي واجهته المفاوضات في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية^{٥٦}.

في كل الأحوال ومما تقدم يتبين لنا أن هناك توجها أكثر جدية لدى المجلس، فيما يتعلق بمسألة التشريع والواضح أكثر، أن مدى نجاح المجلس في ترجمة هذا التوجه إلى فعل ملموس (وهو الفعل الذي يترجم نفسه من خلال المضي قدما نحو بلورة نظام قانوني موحد للضفة الغربية وقطاع غزة) يرتبط بشكل رئيسي بموقف رئيس السلطة الفلسطينية وجاهزيته لدفع تلك العملية المهمة^{٥٧}.

أما بالنسبة للقرارات التي أصدرها المجلس خلال النصف الأول من الدورة الخامسة، فإنه أصدر (٣٦) قرارا تعلقت بقضايا متنوعة من القضايا التي تهم الشارع الفلسطيني، وتلك القرارات تعتبر الآلية التي يستخدمها المجلس لتلبية رغبات وتوجهات الرأي العام وهموم الشارع الفلسطيني.

^{٥٦} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣-٢٤.

^{٥٧} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

ومن الملاحظ بأن القضايا التي احتلت المرتبة الأولى، هي القضايا القانونية حيث بلغ عددها (١٨) قراراً وتليها القضايا الاجتماعية بسبعة قرارات، ولأول مرة تحدث منذ نشأة المجلس أن تصدر القضايا الاجتماعية المرتبة الثانية من اهتمامات المجلس التشريعي، ويرجع ذلك إلى غياب أي حدث سياسي ذي أهمية تذكر لافتاً للنظر إلى العملية السلمية، وهو التراجع الذي عبر عن نفسه بشكل واضح وصريح في فشل الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني في التوصل إلى اتفاق في المفاوضات التي جرت بينهما في كامب ديفيد حول قضايا المرحلة النهائية، فهذا انعكس إيجابياً على توجهات المجلس فيما يتعلق بعلاقته مع المجتمع المحلي، ودفع المجلس إلى تركيز جل اهتمامه على القضايا ذات العلاقة، من بينها القضايا القانونية^{٥٨}.

وتلك الاهتمامات بالقضايا المشار إليها سابقاً من جانب المجلس أنشأ قضية مهمة جداً وتشكل معضلة كبيرة في مسيرة عمل المجلس التشريعي، وهي علاقته بالسلطة التنفيذية، خاصة أنه لا توجد خلال تلك السنوات السابقة أية نتائج إيجابية لتلك العلاقة، فهي مستمرة في أن السلطة التنفيذية متجاهلة ومهمشة دور السلطة التشريعية والمجلس الذي يمثلها (المجلس التشريعي).

وتلك القضية التي لم تأخذ أية جوانب من الاهتمام من قبل المجلس تشير التساؤل حول نية وجدية المجلس في إحداث تغيير جوهري في طبيعة تلك العلاقة، من خلال تأسيسها على أسس من الشفافية والمحاسبة^{٥٩}.

ب . المجلس التشريعي وانتفاضة الأقصى :

شهد النصف الثاني من الدورة الخامسة تصعيداً غير مسبوق للاستخدام المفرط للقوة المميتة من جانب قوات الاحتلال الإسرائيلي ضد المدنيين الفلسطينيين

^{٥٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٤، ١٥.

^{٥٩} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٦.

وممتلكاتهم وذلك بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠ وإثر زيارة المجرم الاستفزازي الزعيم اليميني المتطرف (رئيس الوزراء الإسرائيلي الحالي) أرئيل شارون للحرم القدسي الشريف، فخرج على إثرها مئات من فلسطيني القدس في مسيرات احتجاجية على تلك الزيارة، لما اعتبروه استخفافاً بمشاعر المسلمين عامة، ومشاعر الفلسطينيين خاصة^{٦٠}.

وعلى أثر تلك المواجهات التي تنبئ بتدهور العلاقات ما بين الفلسطينيين شعباً وحكومة وبين قوات الاحتلال الإسرائيلي، وازدياد شدة المواجهات في اليوم الثاني، حيث شملت جميع مدن وقرى وشوارع فلسطين شمالها وجنوبها، وأصبحت تلك المواجهات تتصاعد يوماً فيوماً وأطلق عليها اسم (انتفاضة الأقصى)، وقامت قوات الاحتلال الإسرائيلي بقتل مئات الفلسطينيين المدنيين وجرح الآلاف، وهدم المنازل وتدميرها وقلع وتجريف الأشجار، كما وأقامت حواجز ما بين المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية وقطعت أوصال المدن عن بعضها البعض، ووضعت عراقيل أمام إمكانية التنقل من مدينة إلى أخرى، وأغلقت المعابر أمام أبناء الشعب الفلسطيني، ولم تكف باستخدام آليات قمع خفيفة، بل استخدمت آليات لم يسبق من قبل استخدامها في قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس، فاستخدمت الطائرات والزوارق الحربية والدبابات لقصف الأحياء السكنية الفلسطينية، كما واستخدمت أبشع سياسة تستخدم على الإطلاق، وهي في الظاهر يطلق عليها انتفاضة، ولكنها تفوق تلك الكلمة فهي تعتبر حرباً شاملة ومدمرة وليست مجرد انتفاضة، وقامت بعزل المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية عن

^{٦٠} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

بعضها البعض، لكي تتحول الأراضي المحتلة إلى بنتوستانات^{٦١} بشكل أعاد إلى الأذهان نظام التمييز العنصري "الأبارتهايد"^{٦٢}.

فالمجلس التشريعي الفلسطيني حاله كحال المؤسسات الفلسطينية الأخرى، وباعتباره جزءاً من الشعب الفلسطيني الذي عانى وما زال يعاني مرارة وشبح الاحتلال الإسرائيلي، فإنه تأثر نتيجة الأحداث وتدهورها بشكل غير طبيعي في الأراضي المحتلة فأثر الإغلاق على اجتماعات، وأعمال المجلس التشريعي، نتيجة للإغلاقات، وصعوبة التنقل ما بين مدينة غزة ورام الله، فمنذ أن اندلعت الانتفاضة لم يكتمل النصاب القانوني للمجلس في اجتماعاته سوى مرة واحدة في افتتاح الدورة السادسة للمجلس.

حتى أن أعضاء المجلس لم يستطيعوا في كثير من الأحيان الوصول من محافظات الضفة الغربية إلى منطقة رام الله مقر المجلس، وأعضاء المجلس في شتى محافظات قطاع غزة لم يستطيعوا الوصول لمقر المجلس في مدينة غزة، بسبب الإغلاقات الداخلية التي تفرض بين الحين والآخر داخل الضفة الغربية وقطاع غزة.

كما ولم يسلم عدد من النواب من التحرشات والإهانات والاعتداءات التي يكيلها جنود الاحتلال والمستوطنون الإسرائيليون للمواطنين الفلسطينيين، هذا بالرغم من حيازة جميع أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بطاقات "VIP من الدرجة الثانية"^{٦٣}.

^{٦١} ويقصد بالبنتوستانات (مناطق تجمعات سكنية معزولة عن بعضها البعض جغرافياً).

^{٦٢} ويقصد بالأبارتهايد (اللدان سادا في جنوب أفريقيا وناميبيا القرن الماضي).

^{٦٣} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

وهذا الوضع أدى إلى شل عمل المجلس البرلماني والرقابي، وتراجع أداء المجلس إلى أدنى مستوياته وتتطلب تلك المرحلة من جميع مؤسسات وهيئات السلطة الفلسطينية بما فيهم المجلس التشريعي إلى تكثيف العطاء لمواجهة الأحداث بالشكل الصحيح، لذلك ومن أجل النهوض والخروج من تلك الأزمة، فقد عقد المجلس التشريعي جلسات منفصلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٠٠ و ٦/١١/٢٠٠٠، ناقش فيهما الأوضاع التي تعيشها المنطقة^{٦٤} وفي نهاية الجلستين طالب المجلس التشريعي المجتمع الدولي بتوفير الحماية الدولية للشعب الفلسطيني، وتشكيل لجنة تحقيق دولية للتحقيق في الجرائم التي ترتكبها سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحق المدنيين الفلسطينيين.

وبرغم تلك الصعوبات التي واجهها المجلس بالتضامن مع باقي الشعب الفلسطيني، فإنه عقد جلسة بتاريخ ٢١/١٢/٢٠٠٠ في مقرية بالضفة الغربية وقطاع غزة، وقدم مجلس الوزراء في هذه الجلسة تقريراً للجنة السياسية حول الأوضاع والظروف التي تعيشها المناطق الفلسطينية، كما اتخذ المجلس قرارات تؤكد ضرورة التثبث بالحقوق الوطنية الفلسطينية، إلى جانب ذلك أصدر المجلس بعض القوانين التي تعتبر ذات أهمية في عملية الوحدة واللمحة ما بين أبناء الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، ورغم تلك الصعوبات فإن المجلس مطالب ببذل مجهودات فائقة لكي يكون له دور في تلك المحنة والظروف الصعبة، فلا بد أن مسئولية ودور المجلس تفوق كلمات الاستنكار والمطالبات، وإنما من واجبه وبإستطاعته تحقيق الحد الأدنى المطلوب منه في هذه الظروف.

فالمجلس ليس مطالباً بسن قوانين فقط، وحتى تلك القوانين بعد أن يقرها المجلس، يكون مصيرها إما المصادقة من الرئيس وإما تنحيها جانباً، والصمت تجاهها،

^{٦٤} حالة حقوق المواطن الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

وعدم الرد بخصوصها، متجاهلاً دور المجلس التشريعي، وجهوده، وهذه ممارسة مزاجية من قبل رئيس السلطة التنفيذية وتجاوزات جميع القوانين والأسس الدستورية التي تنظم عملية تصديق القوانين وتقيدها بشروط ممارستها من قبل رئيس الدولة، ولكن اختراقات وتجاوزات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها جعلت دور المجلس التشريعي مهمشاً إذ لم يمارس اختصاصاته بكل حرية وبدون أي تدخل خارجي وهذا يجعلنا أن نلقى اللوم على المجلس التشريعي في تقصيره المستمر في الضغط على السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ممارسة اختصاصاته الرقابية والمحاسبية التي سوف نتناولها بشيء من التفصيل في المطلب الثاني من هذا البحث.

مشاريع القوانين والقرارات التي عرضت للمجلس للنقاش خلال الدورة السادسة: بداية الشعار المرفوع منذ النصف الثاني من الدورة الخامسة وحتى هذه اللحظة هو اجتماعات (الفيديو كونفرس) للمجلس التشريعي الفلسطيني وذلك لصعوبة اجتماع أعضاء المجلس في مكان واحد للانفصال ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب العدوان الصهيوني الإسرائيلي والاعلاقات وتقسيم مناطق السلطة ومدنها وقراها عن الأخرى^{٦٥}.

ورغم ذلك فإن المجلس يتحدى دوماً لإنجاح مسيرته وللعمل على قيام دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة لها كيائها ووجودها بين الدول الأخرى فالمجلس التشريعي عمل في الدورة السادسة مدة سنة ونصف أطول دورة زمنية في عمر المجلس التشريعي وذلك بسبب الأوضاع الراهنة ثم تمديد الدورة إلى مدتين متتاليتين كل مدة ثلاثة أشهر بحيث عمل المجلس في هذه الدورة مدة سنة ونصف وذلك التمديد كان وفق المرسوم الرئاسي رقم ٢ سنة ٢٠٠٢ بتاريخ ٥ / ٣ / ٢٠٠٢

^{٦٥} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم الأداء، سلسلة الدراسات (٣٠) ص ١٤، ١٥.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

مدد بموجبه فترة الدورة السادسة لمدة أقصاها ثلاثة شهور^{٦٦}، ولاستمرار الظروف نفسها، عاد الرئيس عرفات وأصدر مرسوما رئاسيا آخر لمرسوم رئاسي رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ مدد بموجبه الدورة السادسة للمجلس التشريعي الفلسطيني لمدة أخرى أقصاها ثلاثة شهور^{٦٧} وخلال انعقاد المجلس في تلك الدورة ناقش (١٣) قانونا وفي فترة التمديد لم يناقش أي قانون ولم يعرض عليه أي قانون آخر. والمجلس لم يقر خلال العام الأول من دورته السادسة أي من القوانين التي عرضت عليه بالقراءة الأولى أو الثانية، ولكنه استكمل العمل في قانون كان قد طرحه للمناقشة العامة، وآخره بالقراءة الأولى والثانية خلال دورات سابقة، وأحاله الرئيس للمصادقة خلال العام الأول من دورته السادسة والقانون هو تشكيل المحاكم النظامية الذي كان قد طرحه للمناقشة العامة بتاريخ ١٥ / ١٢ / ١٩٩٩ (دورة ثالثة)، وأخرى بالقراءتين الأولى والثانية بتاريخ ١٣ / ٣ / ٢٠٠٣ وإحالاته للرئيس للمصادقة بتاريخ ٣٠ / ٧ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) وقد صادق الرئيس على القانونين المذكورين أعلاه، حيث صادق على قانون تشكيل المحاكم النظامية بتاريخ ١٢ / ٥ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) وقانون "معدل قانون الأحوال المدنية" بتاريخ ٢١ / ١٠ / ٢٠٠١ (العام الأول من الدورة السادسة) كما صادق الرئيس على ثلاثة قوانين أخرى كان المجلس قد رفعها إليه للمصادقة خلال الدورة الخامسة وخلال فترة التمديد، أي خلال الفترة الممتدة من مارس سبتمبر ٢٠٠٢ صادق الرئيس على ثلاثة قوانين قانون السلطة القضائية بتاريخ ١٤ / ٥ / ٢٠٠٢ قانون المصارف الفلسطيني بتاريخ ٢١ / ٥ / ٢٠٠٢ والقانون الأساسي بتاريخ ٢٨ / ٥ / ٢٠٠٢ هو أهم خطوة تم تنفيذها بنجاح وتحسب للمجلس

^{٦٦} الوقائع الفلسطينية، العدد (٤٠) ٢٠٠٢/٥/١٨.

^{٦٧} الوقائع الفلسطينية/ العدد (٤٢) ٢٠٠٢/٦/٢٩.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحي نافع الفرا

التشريعي الفلسطيني رغم الصعاب التي تواجهه سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي^{٦٨} وبذلك أصبح عدد القوانين التي صادق عليها الرئيس خلال الدورة السادسة ثمانية قوانين ومن الصعب الحكم على المجلس التشريعي خلال الدورة السادسة وذلك لأنه لم تعرض عليه أبه قوانين جديدة للنقاش بل كل ما شهدته هو استكمال للعمل في بعض القوانين التي كانت قد طرحت بالفعل للمناقشة العامة أو أقرت بالقراءات المختلفة خلال دورات سابقة واستمرار الحصار والإغلاق التي تفرضها قوات الاحتلال على كافة الأراضي الفلسطينية المحتلة وحملات الاجتياح المتكررة التي تشهدها المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية اليومية كل تلك العوامل أثرت على المجلس التشريعي وجعلته عاجزا عن أداء عمله بسهولة وحرية ومرونة.

ثالثا : الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي خلال تأديته لمهامه التشريعية: لا يخفى على أحد مدى الخلل القانوني والدستوري الذي تعاني منه عملية التشريع في فلسطين لغياب دستور أو قانون أساسي ينظم العملية التشريعية^{٦٩} ومما سبق ذكره يبدو لنا أن المجلس التشريعي واجه صعوبات وقيودا حالت بينه وبين ممارسة مهامه التشريعية على الوجه الذي نظمه القانون الأساسي الذي فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة عليه، وبين ما نظمه النظام الداخلي للمجلس التشريعي من آلية متبعة في سن القوانين وإعدادها ومناقشتها لإقرارها في دورات المجلس، ومن ثم تعرض على رئيس السلطة لإعطاء ملاحظاته عليها والتصديق عليها.

^{٦٨} المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٧-٢٨.

^{٦٩} حسين أبو الهنود، مرجع سبق ذكره، ص ٧٨.

مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني (الإنجازات - الصعوبات) يحيى نافع الفرا

فمن أولى وأهم تلك الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي وكانت سببا في عرقلة عمله كما رسم له قانونا ودستورا بعض القيود والصعوبات التي لاحظناها خلال دراستنا السابقة عن إنجازات المجلس وهي على النحو الآتي:

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

فشل المجلس التشريعي في الضغط على السلطة التنفيذية للمصادقة على القانون الأساسي الذي يعتبر أساس كل دولة، وينظم أعمال السلطات الثلاث على الدولة إضافة إلى كفالة حقوق الإنسان والحريات العامة، حيث إن السلطة التشريعية تكون مكلفة باسم الدستور بكفالة الحقوق والحريات العامة، وذلك لعلّة واضحة هي أن السلطة التشريعية تتم ممارستها بواسطة ممثلي الشعب صاحب السيادة، لهذا كان طبيعيا أن يستأثر التشريع الصادر عن هذه السلطة بضمان الحقوق والحريات، وهو ما يعرف بمبدأ انفراد التشريع^{٢٠}، وهذا لم يتحقق لدى المجلس التشريعي الفلسطيني، لعدم وجود دستور ينظم العملية التشريعية.

مصادرة رئاسة المجلس عمل الدائرة القانونية، وعدم تطويرها، والاعتماد عليها في مهمة الدراسة للمشاريع التي تقدم للنقاش العام للمجلس، خاصة أن الدائرة القانونية

^{٢٠} د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، ٢٠٠٠م، ص ٤٠٠.

هي الدفاع القانوني لأي برلمان وتقدمها سائغة للأعضاء، وبذلك يكون أولئك الذين يفتقدون الخبرة القانونية أكثر قدرة على اتخاذ المواقف وتمييز الخيارات^{٧١}.
انشغال بعض النواب في أعمال خاصة في مؤسسات رسمية أو أهلية، أو القيام بدور تفاوضي، مما يؤدي إلى إهمال العمل البرلماني، وهذا بدوره مخالف للقواعد والأسس الدستورية وللنظام الداخلي للمجلس التشريعي، مما يدل أن بعض النواب لا يوجد لديهم الجدية والحرص على الأمانة التي سلمها الشعب لهم بمنحه الثقة وانتخابه لهم.

الإغلاقات والحواجز التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي في الفترة الأخيرة التي بدأت بتاريخ ٢٨/٩/٢٠٠٠ واستمرت لوقتنا الراهن، جعلت المجلس شبه مشلول، وجميع نشاطاته وأعماله تعطلت بتلك الإغلاقات والعوائق المفروضة على المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية، وتلك تعتبر انتهاكات وخروقات للاتفاقيات المبرمة ما بين الطرفين الإسرائيلي والفلسطيني، كما أنها انتهاك لحقوق الإنسان والحريات العامة التي كفلتها جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

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

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

^{٧١} ناهض منير الرئيس، ألف عدو خارج البيت، تجربة نائب فلسطيني في زمن الاختلاطات، ص ٧٣.

الخاتمة :

بعد العرض المستفيض لدراسة موضوع هام جدا كما أسلفنا، ومدى دوره المؤثر والهام في بناء الدولة، حيث تطرقنا من خلال تلك الدراسة إلى الجانب التاريخي والتطورات التاريخية في حياة السلطة التشريعية في فلسطين كما تناولنا تشكيل السلطة التشريعية في النظام الفلسطيني تحت سيادة السلطة الفلسطينية والاختصاصات التي أنيطت بالمجلس التشريعي الفلسطيني وإنجازات المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الحقبة الزمنية التي تولى فيها المسؤولية، ومدى شرعية المجلس التشريعي الفلسطيني القانونية من وجوده على منصة التشريع. بالرغم من انتهاء مدة ولايته المرتبطة بانتهاء المرحلة الانتقالية التي انتهت فعليا في أيار / مايو ١٩٩٩، ورغم ذلك لم تتعقد أية انتخابات للمجلس التشريعي ولرئاسة السلطة حتى هذه اللحظة، وظل يواصل عمله برغم انتهاء مدته، كما وبيننا مدى القيود والعقبات التي واجهها ويواجهها المجلس التشريعي أثناء ممارسة مهامه ودوره التشريعي، وهذا التدخل من قبل السلطة التنفيذية التي هيمنت وسيطرت على المجلس التشريعي، والتجاوزات جعلت المجلس مشلول لا حيلة له أمام السلطة التنفيذية وفرض زعامتها على المجلس. ولقد بينا أنه ربما يكون من أهم الأسباب في ذلك هو اقتصار المجلس التشريعي على حزب واحد، وهو حركة فتح والتي يرأسها رئيس السلطة الفلسطينية. وغياب النظام الديمقراطي الذي أرسى مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك الخبرة القليلة والكفاءة لدى أعضاء المجلس التشريعي كانت سببا أيضا في ضعفه في سير عمله، وكونها التجربة الأولى في حياة الفلسطينيين والشعب الفلسطيني، والمحتمل مع مرور الوقت أن تزداد الخبرة ويتطور عمل المجلس للأفضل، كما أنه لو شاركت الأحزاب الفلسطينية الأخرى في الانتخابات القادمة التي يجب الإسراع في عقدها، فمن الممكن أن يكون المجلس

أفضل حالا مما هو عليه الآن، وذلك لوجود أفكار متعددة ومبادئ تختلف من كل حزب عن الآخر، فكل ذلك يرجع مردودة لتطور أكبر وأهم مؤسسة وهي المؤسسة التشريعية، ويعود ذلك بالنفع والبناء أو المشاركة والمساهمة في بناء دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة.

وبالرغم من ذلك فإننا نود أن نقول بأن المجلس التشريعي الفلسطيني وفي سياق ما تقدم قد ساهم وبشكل كبير في بناء دولة فلسطينية، وله أيضا إنجازات تحسب له بالرغم من العقبات والصعوبات التي عرقلت عمل المجلس خلال مسيرته التشريعية، فهو قد أقر قوانين وقرارات وأنظمة تهدف لتوحيد الضفة الغربية وقطاع غزة، لكي تحتكم المنطقتان لقوانين موحدة، وهذا يعتبر إنجازا يحسب للمجلس التشريعي، وكذلك وكما رأينا بأنه أقر القانون الأساسي بقراءته الثالثة عام ١٩٩٧ وصادق عليه رئيس السلطة بعد مرور خمس سنوات من إصداره أي عام ٢٠٠٢.

وختاماً، وفي خضم الأحداث المثيرة التي تتعرض لها الأراضي الفلسطينية ومناطق الحكم الذاتي من خلال "انتفاضة الأقصى"، فإنها عملت على عرقلة أعمال السلطة الفلسطينية بما فيها المجلس التشريعي، والعراقيل التي أوجدتها قوات الاحتلال وتقسيم المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية وعزلها عن بعضها، مما يجعلنا نطلق على ما يحدث اسم (الحرب طويلة الأمد)، وبذلك يقع على عاتق الشعب الفلسطيني وقيادته والمجلس التشريعي العمل الجاد في طريق النضال والجهاد حتى تحقيق الحرية، ودحر الاحتلال والاستقلال التام، وهذا يتطلب جهداً فائقاً، وتضحيات متواصلة، ودماء شهدائنا الأبرار تغطي كل شبر من تراب أرض فلسطين الحبيبة.

وفي النهاية نود أن نسرد بعض التوصيات التي ظهرت من خلال هذه الدراسة المتواضعة.

التوصيات :

للموصول إلى أساس متين وعمل تشريعي صحي وسليم يقوم على ترسيخ الديمقراطية ومبادئها نوصى بعدة توصيات استنتجت نتيجة للخلل الذي ظهر في دور المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ممارسة سلطته وعمله التشريعي والرقابي، وأهم ما نوصى به:

احترام المجلس التشريعي الفلسطيني لنظامه الداخلي، وأن يبدأ المجلس التشريعي بتأسيس وترسيخ أعراف برلمانية فلسطينية، تؤكد استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية.

يجب أن يتفرغ أعضاء المجلس التشريعي للعمل البرلماني، وعدم انشغالهم بأعمال خاصة سواء في مؤسسات رسمية أو أهلية، وهذا بدوره مخالف لما نص عليه القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس.

يجب على المجلس أن يبذل قصارى جهده في نشر القانون الأساسي في الجريدة الرسمية سواء كان هناك قانون ينظم الأمور بشكل كلي أو جزئي، ولكن ضرورة وجود قانون أساسي يخدم على الأقل المرحلة الراهنة، لكي لا يختلط الأمر وللحد من التجاوزات التي وضعتها السلطة التنفيذية.

يجب أن يتم العمل على ضرورة إيجاد محكمة دستورية، أو أن تخول المحكمة العليا بطريقة ملائمة ضمان دستورية القوانين والأنظمة.

ضرورة الإعلان عن إجراء انتخابات جديدة لرئاسة السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي، وضرورة مشاركة جميع الأحزاب والفصائل الفلسطينية، لأن التعددية الحزبية تهدف إلى تطور العمل التشريعي، وجعل وجود معارضة تهدف للبناء

والتغيير وتطوير الدولة؛ لأنه إذا كان أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية هم من نفس الحزب فإن ذلك يضعف المراقبة، ويجعل نوعاً من المجاملة والمحابة بينهم على حساب المصلحة العليا للدولة والمواطنين.

العمل على إلزام السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة في المواعيد القانونية، وكذلك تقديم الحسابات الختامية والتقارير الدورية عن تنفيذ قانون الموازنة العامة.

العمل على تفعيل المجلس التشريعي لدوره الرقابي، واستعمال آليات المساءلة والتوصيات واللوم، دون استعمال أداة الاستجواب وحجب الثقة، وخصوصاً لكشف حالات الفساد والحد منها، وللخروج من دوامة عدم احترام السلطة التنفيذية لقرارات المجلس التشريعي.

الاهتمام بتقوية الجهاز القضائي ليتمكن من أداء مهامه كسلطة مستقلة. وعلى المجلس التشريعي أن يقوم بدوره في هذا المجال، من خلال إقرار قوانين تعزز استقلال السلطة القضائية، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في حالة مساسها باستقلال القضاء.

وأخيراً يجب على المجلس التشريعي النهوض والمقاومة ولا سيما في ظل انتفاضة الأقصى التي شلت عمله وأداءه، إذ يجب أن يعمل جاهداً لتطوير نفسه، لأنه يقع على عاتقه دور هام وخطير في خضم هذه الأحداث المتوالية على أرض فلسطين المغتصبة من قبل أبناء القردة والخنازير. وعلى جميع أفراد الشعب أن يقفوا إلى جانب المجلس للنهوض والاستقلال، ويجب على السلطة التنفيذية أن تتعاون مع المجلس التشريعي وليس الوقوف ضده والعمل كخصم له خاصة في ظل المحنة التي يعيشونها جميعاً.