

السلطة الوطنية القاسطينية

دراسات في التجربة والأداء
2013-1994



تحرير

د. محسن محمد صالح

المشاركون

أ. د. أحمد مبارك الخالدي
أ. حياة محمد النددا
أ. غنى سامي جمال الدين
د. محسن محمد صالح
أ. إقبال وليد عميش
أ. ربيع محمد الدنان
أ. فاطمة حشمان عبتاتي
د. نادية سعد الدين
أ. باسم جلال القاسم
أ. صالح محمود الشناتط
أ. فراس أبو هلال
أ. وائل أحمد سعد
أ. حسن محمد ابحيص
أ. عزيز هارون كايد
د. فريد أبو ضهير
أ. د. وليد عبد الحفي



الفصل الخامس

أداء السلطة التشريعية الفلسطينية

2013-1996

أ. عزيز هارون كايد

أداء السلطة التشريعية الفلسطينية 2013-1996

نهيد:

من ناحية موضوعية، لا يستطيع أيّ بحث أن يغفل الخصوصية الفلسطينية التي تواجه الواقع الفلسطيني بشكل عام. كما أن تقييم أداء أيّ جهة، أو سلطة، أو مؤسسة فلسطينية لا بدّ أن يأخذ بالحسبان الظروف الموضوعية، الداخلية والخارجية، التي تواجه الواقع الفلسطيني، وتحدث تأثيرات مختلفة، وبمستويات متعددة على هذا الأداء.

فعلى صعيد السلطة التشريعية، والتي هي المجلس التشريعي، وبعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1994، جرت انتخابات المجلس التشريعي مرتين، الأولى في 1996/1/20، شاركت فيها حركة فتح وبعض المستقلين، وقاطعتها الفصائل الأخرى وخصوصاً حركة حماس، والتي رفضت الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير و"إسرائيل"، وقاطعت كلّ ما تمخض عنها. وقد نتج عن هذه الانتخابات، التي جرت على أساس نظام الدوائر الانتخابية، مجلس تشريعي كان من المفترض أن تنتهي ولايته في 1999/5/4، وهي نهاية المرحلة الانتقالية حسب الاتفاقيات السياسية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، إلا أن المجلس المركزي الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية مدّد ولاية المجلس التشريعي، إلى أجل غير مسمى، بسبب عدم انتهاء المرحلة الانتقالية. وبعد فشل مفاوضات كامب ديفيد سنة 2000 واندلاع انتفاضة الأقصى، واصل المجلس التشريعي أعماله، كغيره من المؤسسات الفلسطينية، بصورة تلقائية. وبذلك دامت فترة المجلس التشريعي الأول عشر سنوات، وهو أمر مخالف للقوانين الفلسطينية نفسها، ولكنه يندرج ضمن الخصوصية الفلسطينية.

جرت الانتخابات الثانية في 2006/1/25، وشاركت فيها معظم الفصائل التي قاطعتها في المرة السابقة، ومنها حركة حماس والجبهتان الشعبية والديموقراطية، وعلى أساس قانون الانتخابات المعدل، الذي رفع عدد أعضاء المجلس من 88 إلى 132 عضواً، واعتمد نظاماً انتخابياً يقوم على المناصفة بين الدوائر والقوائم الانتخابية. نتج عن هذه الانتخابات مجلس تشريعي عمل لعام واحد، واجه خلاله

العديد من المعوقات، الداخلية والخارجية. أهمها قيام الاحتلال الإسرائيلي باعتقال 43 من نواب حركة حماس من الضفة الغربية، بمن فيهم رئيس المجلس عزيز دويك وأمين سر المجلس محمود الرمحي، وذلك عقب أسر الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط على أيدي مقاتلي الحركة في قطاع غزة في 2006/6/25، أي بعد خمسة شهور فقط من الانتخابات. وكذلك الحصار الدولي الشامل الذي تعرضت له السلطة الفلسطينية بمؤسساتها المختلفة، ومنها المجلس التشريعي، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية، وتشكيلها للحكومة الفلسطينية العاشرة أواخر آذار/مارس 2006. ثم هناك المناكفات ومحاولات التعطيل المستمرة في جلسات المجلس، التي رافقت حالة التوتر السياسي، والأمني، والميداني بين حركتي حماس وفتح، إلى أن تعطل المجلس التشريعي بشكل كامل، بسبب الانقسام الفلسطيني الذي حدث منذ 2007/6/14 وما زال مستمراً حتى اليوم. وعلى الرغم من أن ولاية المجلس انتهت في 2010/1/25، أي بعد أربع سنوات من انتخابه، إلا أن المجلس المركزي الفلسطيني التابع لمنظمة التحرير قام في 2009/12/16 بتمديد ولاية المجلس التشريعي المنتهية، وكذلك ولاية الرئيس محمود عباس المنتهية أيضاً، إلى أجل غير مسمى بسبب صعوبة إجراء انتخابات جديدة في ظل الانقسام. وهكذا تتكرر تجربة المجلس التشريعي الأول، ويتم استحضار "الخصوصية الفلسطينية" التي تُخرج الأمور عن سياقها السليم.

انعكست نتائج الانقسام، سياسياً وجغرافياً، على المجلس التشريعي بشكل مباشر، وتبلورت حالة جديدة وفريدة للمجلس، بحيث شرع أعضاء المجلس من كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس، والموجودون في قطاع غزة فقط، بعقد اجتماعات متواصلة برئاسة النائب الأول لرئيس المجلس الدكتور أحمد بحر. بينما شكّل أعضاء المجلس من الكتل الأخرى، من الضفة والقطاع، ما سموه "هيئة الكتل البرلمانية"، و"اللجان البرلمانية"، و"مجموعات العمل" التي تجتمع في رام الله. وهكذا، لم يعد المجلس التشريعي بعد الانقسام مجلساً موحداً، وإنما أصبح يعاني ازدواجية غربية، ولا يعترف كل طرف فيها بما يصدر عن الطرف الآخر من قرارات وتوصيات وقوانين، علماً أن هناك آراء قانونية، فيما جرى ويجري باسم المجلس التشريعي، لا بدّ من الإشارة إليها في سياق هذا الفصل.

بهذه الصورة، يتضح أنه ليس من الإنصاف تقييم أداء المجلس كمؤسسة واحدة منذ تأسيسه سنة 1996 وحتى اليوم. فالمجلس الأول عمل لمدة عشر سنوات من الاستقرار، بينما لم يأخذ المجلس الثاني أيّ فرصة يمكن تقييمه بناء عليها. لذا، نرى في هذا الفصل أنه لا بدّ من التمييز بين المجلسين عند مناقشة وتقييم الجوانب المختلفة للأداء، حيث لا يمكن المساواة بينهما من النواحي المختلفة، سواء ما يتعلق بالظروف التي مرّ بها كلّ منهما، أم الفترة الزمنية التي عمل خلالها.

لما سبق، يتناول هذا الفصل أداء السلطة التشريعية الفلسطينية، أي المجلس التشريعي، في الفترة 1996-2013 ضمن ثلاثة أجزاء: الأول إطار نظري يتناول الجوانب المختلفة لدور المجلس التشريعي كبرلمان، والتي يمكن تقييم أدائه بناء عليها، كالل دور التشريعي والرقابي والسياسي، والثاني مراجعة وتحليل لأداء المجلس التشريعي الأول الذي استمرت ولايته في الفترة 1996-2006، والثالث مراجعة وتحليل لأداء المجلس التشريعي الثاني الذي انتخب في بداية سنة 2006 وما زال يعاني من التعطيل الكامل حتى اليوم.

أولاً: الإطار النظري لدور المجلس التشريعي:

من المعروف أن البرلمانات تضطلع بمهمتين أساسيتين، مهمة تشريعية تتعلق بإقرار القوانين والتشريعات المختلفة، ومهمة رقابية تتعلق بالرقابة على الأداء الحكومي من خلال أدوات الرقابة المتعددة. لكن في الحالة الفلسطينية، وبسبب استمرار الاحتلال الإسرائيلي ومواصلة النضال من أجل التحرر، يمكن تصور دور وطني وسياسي من المفترض أن يشارك به المجلس إلى جانب المؤسسات والفصائل في الداخل والخارج. وبسبب حداثة التجربة وعدم وجود خبرات سابقة، يمكن الإشارة إلى دور آخر يُفترض أن يقوم به المجلس التشريعي، وهو المشاركة في ترسيخ أسس التحول الديمقراطي وحقوق الإنسان في الكيان الفلسطيني الجديد، أي السلطة الفلسطينية. ومرة أخرى، تندرج هذه الأمور ضمن الخصوصية الفلسطينية، بحيث يصبح دور المجلس التشريعي دوراً مركباً.

مع قدوم السلطة الفلسطينية، كانت الضفة الغربية وقطاع غزة تخضع لمنظومة متعددة من التشريعات، فإضافة إلى التشريع الأردني الذي كان يطبق في الضفة الغربية،

والتشريع المصري الذي كان يطبق في قطاع غزة، كانت هناك أيضاً بعض التشريعات والقوانين التي تعود إلى فترة الحكم العثماني، وأخرى إلى فترة الاستعمار البريطاني، وأخيراً الأوامر العسكرية الإسرائيلية بعد سنة 1967.

في ظلّ هذا الخليط المتعدد من التشريعات، ومن أجل الخروج من ازدواجية التشريعات ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد كانت المهمة الرئيسية للمجلس التشريعي "تأسيس نظام قانوني فلسطيني موحد، ووضع قوانين جديدة موحدة"¹.

حسب القانون الأساسي يعدّ المجلس التشريعي السلطة التشريعية المنتخبة (مادة 47)، وهو وحده الذي يتولى مناقشة مشاريع القوانين بدءاً من المناقشة العامة، ومروراً بالقراءتين الأولى والثانية، وانتهاءً بالقراءة الثالثة إذا لزم الأمر، ثم رفعها إلى رئيس السلطة للمصادقة عليها، وذلك ضمن إجراءات وفترات زمنية محددة تضمنها النظام الداخلي (المواد 65-72). ويحق لأعضاء المجلس ولجانته، مثلهم مثل الوزراء والحكومة، تقديم مشاريع القوانين للمجلس. وبهذا فإن الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل للمجلس التشريعي.

على صعيد الدور الرقابي، ينص القانون الأساسي على أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي (مادة 74).

وكغيره من البرلمانات، يمتلك المجلس التشريعي، استناداً إلى القانون الأساسي والنظام الداخلي، العديد من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مثل توجيه الأسئلة للوزراء، واستجوابهم، وتشكيل لجان التحقيق، وحجب الثقة عن الحكومة أو وزراء فيها (القانون الأساسي المواد 56-58). كما يمتلك المجلس حقّ مناقشة البرنامج الحكومي والموازنة العامة وخطة التنمية، وحقّ المصادقة على بعض التعيينات العليا، واتفاقيات القروض، والحساب الختامي. وكلّ ذلك يعدّ من الأدوات التي ينبغي أن يستخدمها المجلس للرقابة على الحكومة ومساءلة الوزراء.

لهذا، فإن متابعة أداء المجلس التشريعي وتقييم هذا الأداء، يتطلب دراسة مدى قدرة المجلس على استخدام صلاحياته وتوظيف اختصاصاته الواردة، في كلّ من القانون الأساسي للسلطة الوطنية والنظام الداخلي للمجلس نفسه. وكذلك مدى قدرته على

¹ أحمد قريع، الديمقراطية والتجربة البرلمانية الفلسطينية: تجربتي في رئاسة أول مجلس تشريعي فلسطيني (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2006)، ص 123.

ترسيخ مكانته في النظام السياسي الفلسطيني الوليد، من خلال رسم علاقة سليمة وواضحة مع السلطات الأخرى، وخصوصاً السلطة التنفيذية.

من الجدير بالذكر أن صلاحيات المجلس منصوص عليها في الاتفاقية المرحلية بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية سنة 1994، إلا أن تقييمنا لأداء المجلس التشريعي يستند إلى القانون الفلسطيني والواقع الفلسطيني، وليس للشروط الإسرائيلية الواردة في الاتفاقيات السياسية. وذلك من باب وطني أولاً، إذ إننا نحتكم إلى ما وضعناه بأيدينا، وليس إلى ما فرضته هذه الاتفاقيات المحجفة بحقنا، ثم إن الاحتلال نفسه داس هذه الاتفاقيات، وتجاوز كل النصوص، وألغى كل المراحل، حين اجتاح مناطق سيطرة السلطة الفلسطينية خلال انتفاضة الأقصى سنة 2002.

ثانياً: المجلس التشريعي الأول 1996-2006:

استناداً إلى الإطار النظري أعلاه، وبعد ما أشرنا إليه من بعض المعلومات عن المجلس التشريعي الأول في مقدمة الفصل، فإننا يمكن أن نتبع أداء المجلس كما يلي:

1. الدور التشريعي:

على الرغم من حداثة تجربة المجلس التشريعي الأول، إلا أنه ناقش عشرات مشاريع القوانين الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، بلغ عددها 115 مشروع قانون، منها 94 قانوناً أقرها المجلس، وصادق عليها رئيس السلطة الوطنية، ونشرت في الصحيفة الرسمية، وأصبحت سارية المفعول؛ والمشاريع المتبقية كانت ما تزال تنتظر مصادقة الرئيس عليها، أو ما زالت في مراحل القراءات الثلاثة، أو المناقشة العامة، أو ما زالت في دائرة اللجان لإبداء الرأي فيها².

قد يكون هذا العدد من القوانين مقبولاً من سلطة تشريعية ناشئة وفي بلد ما زال مرتبطاً بالاحتلال بشكل أو بآخر، إلا أنه من جهة أخرى فإن مناقشة 115 مشروع قانون في عشر سنوات، لا يعد إنجازاً لسلطة تشريعية في بلد بحاجة ماسة إلى بناء نظام قانوني مستقل وموحد، من أجل التحرر من تبعات الاحتلال وما سبقه من مراحل تضمنت خليطاً من التشريعات التي ينتمي كل منها إلى فلسفة مختلفة. ومع ذلك فإن المجلس التشريعي

² ملفات دائرة اللجان، القوانين ومشاريع القوانين، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله، 2006.

يحمل رئيس السلطة التنفيذية مسؤولية ذلك بسبب تباطئه المتعمد في التوقيع على القوانين التي يقرها المجلس ويرفعها إليه، حيث ”من النادر أن وقع الرئيس عرفات أو صادق على قانون في الموعد الدستوري المحدد. وهذا يعود إلى طبيعة الرئيس الذي لم يكن يحب الالتزام بنصوص دستورية أو أنظمة ولوائح يمكن أن تقيده في صلاحياته“³.

وعلى الرغم من وجود ملاحظات عديدة على محتوى القوانين ومدى ما تعكسه من حريات وديموقراطية، وما تتضمنه من مواد بحاجة إلى مراجعة قانونية وحقوقية، إلا أنه لا بأس من الإشارة إلى بعض القوانين التي أقرها المجلس. ففي الشأن الاجتماعي سنّ قانون العمل وقانون الطفل وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وقانون التعليم العالي وقانون حقوق المعاقين وقانون البيئة وغيرها. وفي الشأن الاقتصادي والمالي سنّ قانون سلطة النقد، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون الكسب غير المشروع، وقانون العطاءات العامة وغيرها. وفي الشأن الإداري سنّ قانون الهيئات المحلية، وقانون انتخاب الهيئات المحلية، وقانون الأحوال المدنية، وقانون الخدمة المدنية وغيرها⁴.

وعلى الرغم من أهمية هذه القوانين التي صدرت بإقرار من المجلس التشريعي وتوقيع رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن المجلس أخفق في إجبار السلطة على تنفيذ قدر كبير من هذه القوانين، ومضت فترة زمنية ليست قليلة حتى اقتنعت الحكومة، وخصوصاً الرئيس عرفات، بضرورة تطبيق القوانين المقررة.

وعلى الرغم من إقرار العديد من القوانين، إلا أن المجلس أخفق أيضاً في إقرار قوانين مهمة عرضت عليه في مرحلة مهمة لترسيخ ركائز وأعمدة النظام السياسي الديموقراطي، مثل قانون الأحزاب السياسية، وقانون منع التعذيب. كما أخفق في إقرار قوانين أخرى ذات صبغة وطنية، مثل قانون الجنسية، وقانون الخدمة الوطنية، وربما يعود هذا الإخفاق إلى عدم رغبة القيادة الفلسطينية حينها في فتح النقاش حول قضايا قد تثير اعتراض الاحتلال الإسرائيلي، مثل موضوع الجنسية أو الخدمة الوطنية، وربما

³ مروان البرغوثي، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996-2006 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص 283.

⁴ للاطلاع على كافة القوانين التي أصدرها المجلس انظر: المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله، القوانين 1996-2006.

لأن بعض مشاريع القوانين ذات طابع سياسي مثير، كموضوع الأحزاب السياسية التي تتداخل مهامها مع الفصائل الفلسطينية الموجودة أصلاً قبل السلطة الفلسطينية. ويمكن أن يندرج ذلك ضمن تعقيد الوضع الفلسطيني، وتداخل مرحلة التحرر الوطني مع مرحلة البناء الديمقراطي.

وإلى جانب القوانين، اعتاد المجلس على اتخاذ قرارات بشأن قضايا مختلفة، سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية، ورفعها إلى السلطة التنفيذية على شكل طلبات وتوصيات. وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي الأول أصدر أكثر من 860 قراراً، إلا أن محصلتها الفعلية على الأرض تكاد تكون صفراً باعتراف أركان المجلس التشريعي، حيث:

أن عدداً كبيراً من هذه القرارات لم يتجاوز أثره وصداه قاعة المجلس، ولم يتجاوز تنفيذه حدود تسجيله في أرشيف المجلس. وذلك يعود من جهة إلى تجاهل السلطة التنفيذية أغلب هذه القرارات، ومن جهة أخرى اعتبار هذه القرارات توصيات غير ملزمة في رأي الكثيرين. إضافة إلى أن مجموعة مهمة من هذه القرارات ذات طابع سياسي إعلامي، لا تملك السلطة التنفيذية والسلطة الوطنية برمتها القدرة على تنفيذها، مثل القرارات الخاصة بالقدس، والقضية بمنع الإجراءات الإسرائيلية التي تستهدف عروبة المدينة المقدسة ومؤسساتها، أو القرارات الخاصة بالاستيطان أو الأسرى أو اللاجئين⁵.

كما يعترف رئيس المجلس نفسه أن "قرارات المجلس قد تعرضت في سياق عملية التطبيق إلى الماطلة في التنفيذ، إن لم يكن التجاهل المطلق، مما أشاع جواً من الإحباط في جدوى نشاطاتنا إن كانت في النهاية ستلقى هذا المصير"⁶.

لهذا كان ينبغي على المجلس أن يتجه صوب إصدار القوانين الملزمة للسلطة التنفيذية، وليس التركيز على إصدار القرارات التي لا تتعدى كونها بيانات إعلامية وسياسية، ومجرد توصيات غير ملزمة، أو طلبات سياسية أكبر من قدرات القيادة الفلسطينية.

⁵ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 229.

⁶ المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير رئاسة المجلس حول الدورة الأولى (رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني، 1997)، ص 11.

2. الدور الرقابي:

يرى عدد من الأعضاء البارزين في المجلس التشريعي الأول أن المجلس واجه صعوبة حقيقية في الرقابة على الحكومة والسلطة التنفيذية بشكل عام، والرئيس ياسر عرفات بشكل خاص.

فعلى مدار تسعة أعوام، أي منذ نشوء السلطة الفلسطينية عام 1994 وحتى تعديل القانون الأساسي عام 2003 واستحداث منصب رئيس الوزراء، كان رئيس السلطة الوطنية هو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يشكل مجلس الوزراء، ويعين الوزراء ويقيلهم، ويقدم الحكومة لنيل الثقة، علماً بأن المجلس لا يستطيع محاسبة الرئيس أو مساءلته باعتباره منتخباً بشكل مباشر من الشعب، ولا سلطة للمجلس التشريعي عليه⁷.

ومن حقائق الأمر الواقع التي أسهمت في ترسيخ هذه الإشكاليات أن الرئيس ياسر عرفات يمثل بالنسبة إلى غالبية الفلسطينيين رمزاً وطنياً ومؤسساً للثورة الفلسطينية المعاصرة وقائداً لها. كما أن الرئيس عرفات أمسك بهرم الكيانات الرئيسية الثلاثة، وهي حركة فتح ومنظمة التحرير والسلطة الفلسطينية، مما جعل محاسبته من قبل المجلس التشريعي أمراً في غاية الصعوبة، لأن المجلس لا يملك محاسبة منظمة التحرير التي تعدّ، ولو نظرياً، مرجعية السلطة، هذا إضافة إلى المكانة الرمزية للرئيس كقائد وطني يصعب محاسبته من قبل المجلس.

ويشهد مروان البرغوثي، عضو المجلس التشريعي والقيادي البارز في حركة فتح، أن الرئيس عرفات:

استخدم منظمة التحرير للضغط على المجلس التشريعي وتهميشه، وتعاون معه في ذلك أعضاء اللجنة التنفيذية وأعضاء مركزية فتح ومجلسها الثوري، وأعضاء المجلسين الوطني والمركزي، الذين كان يطربهم ترديد الرئيس عرفات أن منظمة التحرير الفلسطينية هي المرجعية، وهي فوق الجميع، وأن المجلس الوطني هو صاحب القرار، وأن المجلس التشريعي هو هيئة جزئية لا تقرر في مصير الشعب الفلسطيني⁸.

⁷ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 278.

⁸ المرجع نفسه، ص 280.

ويضيف البرغوثي أن "هذا لم يكن انحيازاً إلى م.ت.ف التي همشها الرئيس عرفات وهمش مؤسساتها بعد إقامة السلطة، بل كان استقواء بالمنظمة على المجلس التشريعي، واستقواء أحياناً بالسلطة على المنظمة". وأن الرئيس عرفات:

أفرغ المجلس التشريعي من أي دور أو وظيفة سياسية، وأصر على أن القرار السياسي والمفاوضات وأية اتفاقات من صلاحيات منظمة التحرير، وقد تأثر الوزراء بموقف وسلوك الرئيس مع المجلس التشريعي، إذ أدار بعضهم الظهر للمجلس، ولم يتعاونوا معه بالقدر الكافي، محتمين بمظلة الرئيس. وإن نجح المجلس في محاسبة عدد من الوزراء ومساءلتهم، إلا أن قرارات المجلس لم تكن تؤخذ بالجدية الكافية⁹.

ولكن من ناحية ثانية، يتحمل رئيس المجلس أحمد قريع مسؤولية إضعاف الدور الرقابي للمجلس بسبب مشاركته في اجتماعات القيادة الفلسطينية، والتي هي عبارة عن إطار قيادي تحضره اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، والحكومة الفلسطينية، ورئاسة المجلس الوطني، وأعضاء الوفد المفاوض، وقادة الأجهزة الأمنية، ولذا فإن حضور رئيس المجلس التشريعي هذه الاجتماعات يضعف من قدرة المجلس على مساءلة الرئيس والحكومة. كما أن مشاركة رئيس المجلس التشريعي في الوفد المفاوض مع الحكومة الإسرائيلية يزيد في إضعاف الدور الرقابي للمجلس، لأن التفاوض، حسب ما هو متعارف عليه في الواقع الفلسطيني، هو من مهمة منظمة التحرير، وليس السلطة الفلسطينية، وبالأحرى ليس من مهمات المجلس التشريعي. وهكذا، فإن مشاركة رئيس المجلس التشريعي في اجتماعات القيادة الفلسطينية والوفد المفاوض يُخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يضعف دور المجلس في الرقابة على العمل الحكومي.

وكذلك مما أضعف الدور الرقابي للمجلس مشاركة النواب أنفسهم في عضوية مجلس الوزراء. فمن خلال مراجعة أسماء الوزراء على مدى عشر سنوات يتضح أن أكثر من 32 نائباً شغلوا مناصب وزارية في الحكومات المختلفة، وأغلبهم استمر لفترات طويلة في هذه الوزارات:

وكان معظم هؤلاء أو جميعهم عند شغلهم المنصب منحازين كلياً إلى جانب الرئيس عرفات والحكومة التي هم وزراء فيها. إضافة إلى أن معارضة بعض

⁹ المرجع نفسه، ص 281.

النواب ارتبطت بمنحه منصباً وزارياً ليس إلا، وهذا الأمر أضعف بطبيعة الحال دور المجلس في علاقته بالسلطة التنفيذية، الأمر الذي جعل الأداء الرقابي للمجلس التشريعي ضعيفاً¹⁰.

ومع ذلك، لا شك أن المجلس حاول أن يقوم بدور رقابي على الأداء الحكومي من خلال أدوات الرقابة الممنوحة له في القانون الأساسي والنظام الداخلي.

فعلى صعيد الأسئلة التي يوجهها النواب للوزراء في جلسات المجلس، دأب المجلس التشريعي على وضع بند ثابت ودائم في جدول أعماله، وهو الأسئلة الموجهة للوزراء، وذلك منذ الدورة الثانية للمجلس. وقد وجه أعضاء المجلس خلال عشر سنوات 335 سؤالاً لعدد من الوزراء، في مواضيع تتعلق بالشؤون المالية والاجتماعية والسياسية والحكم المحلي وغيرها، وكانت إجابات الوزراء على أسئلة النواب تمر مروراً طبيعياً ودون تأثير. ما يمكن استنتاجه أن هذا العدد المحدود من الأسئلة خلال هذه الفترة الزمنية الطويلة، وكأداة رقابة، لم يكن فاعلاً، لأنه "لم يؤدي إلى تغيير سلوك السلطة التنفيذية التي استمرت في التجاوزات ذاتها، ولا سيما الأجهزة الأمنية"¹¹.

وعلى صعيد استجواب الوزراء، لم يستخدم المجلس هذه الأداة الرقابية طيلة عشر سنوات إلا مرتين، الأولى في 1998/4/16 لوزير الحكم المحلي صائب عريقات حول عدم إجراء انتخابات محلية، والثانية في 1999/1/28 لوزير المالية محمد زهدي النشاشيبي حول عدم تقديم الموازنة العامة¹².

وعلى الرغم من استمرار العديد من الانتهاكات، فإن المجلس برأي أعضائه لم ينجح في استخدام الاستجواب كأحدى أدوات الرقابة المهمة والحيوية، حيث اقتصر هذا الاستخدام على دورتين بشكل جزئي ومحدود جداً وغير فاعل، وهذا يعكس "ضعفاً في دور المجلس في ممارسة الرقابة الفعالة على الحكومة والسلطة التنفيذية وأجهزتها، وإخفاقه في إجراء رقابة ذات جدوى"¹³.

¹⁰ المرجع نفسه، ص 288-289.

¹¹ المرجع نفسه، ص 271.

¹² المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني: عشرة أعوام من غياب المساءلة 1996-2006 (غزة: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 2006)، ص 84-86.

¹³ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 275.

وعلى صعيد لجان التحقيق، فقد شكل المجلس خلال العشر سنوات تسعة لجان تحقيق فقط، حول انتهاكات تتعلق بالأغذية الفاسدة والاعتقال السياسي، ووفاة مواطنين في أثناء التحقيق، والإسمنت المصري، والاعتداء على النواب، وغيرها¹⁴.

وعلى الرغم من أن لجان التحقيق كانت في كل مرة تصدر تقريراً يدين أطرافاً في السلطة التنفيذية، إلا أن المحاسبة الحقيقية لم تتم في كل مرة. وهنا يتكرر الاعتراف بأن عدم فعالية هذه الأداة يعود إلى عدة اعتبارات، منها أن بعض الوزراء والمسؤولين في الأجهزة الأمنية والسلطة التنفيذية لا يستجيبون ولا يتعاونون بالقدر الكافي مع اللجان الخاصة. كما قد يعود إلى غياب أسس ومبادئ عامة تحكم اللجان الخاصة وآليات عملها، وكذلك عدم تعاون السلطة التنفيذية مع لجان التحقيق في معظم الحالات.

وعلى صعيد الثقة بالحكومة، فقد منح المجلس التشريعي الأول الثقة لكل الحكومات التي تشكلت في عهده وعلى مدار العشر سنوات، ولم يتم استخدام حجب الثقة عن الحكومة كأداة رقابة برلمانية، حتى في الأوقات التي شهدت أزمة حقيقية بين المجلس من جهة والرئيس والحكومة من جهة ثانية، وإن كان المجلس قد لوح أحياناً بحجب الثقة، إلا أن ذلك لم يصل إلى مرحلة التصويت، وقد يعود ذلك إلى عدة أسباب، أهمها توالي عدد كبير من النواب لحقائب وزارية في الحكومات المتعاقبة، وغياب الكتل البرلمانية المعارضة داخل المجلس، وسيطرة غالبية فتحاوية عليه، إضافة إلى موقف رئيس المجلس وهيئة المكتب، إذ كان لهم دور سلبي في هذا الشأن، خصوصاً رئيس المجلس الذي كان يتصرف باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية، وليس ناطقاً باسم المجلس، ثم قدرة الرئيس عرفات وحكومته على الالتفاف على بعض الاقتراحات بحجب الثقة قبل وصولها إلى مراحلها النهائية باللجوء إلى التحايل على المجلس، وتقديم الحكومة لاستقالته، أو إجراء تعديل وزاري، وضمّ بعض مقدمي اقتراحات الحجب أو المهديين بها إلى مجلس الوزراء¹⁵.

وللحقيقة، اضطرت الحكومة الفلسطينية إلى الاستقالة مرتين. الأولى، حكومة الرئيس عرفات التي استقالت في 2002/9/11 بعد تهديد المجلس التشريعي بحجب الثقة عنها، حيث تمّ تشكيل حكومة جديدة نالت ثقة المجلس في 2002/10/29¹⁶.

¹⁴ المرجع نفسه، ص 277.

¹⁵ المرجع نفسه، ص 266-267.

¹⁶ أحمد قريع، الديمقراطية والتجربة البرلمانية الفلسطينية: تجربتي في رئاسة أول مجلس تشريعي فلسطيني، ص 136.

والثانية، حكومة محمود عباس أبو مازن، حيث قدم استقالة حكومته إلى المجلس التشريعي في 2003/9/6 في أعقاب خلافات حادة بينه وبين الرئيس عرفات حول الصلاحيات، ومسؤولية الأجهزة الأمنية، علماً أنه قبل الاستقالة بيوم واحد، تقدم 18 نائباً بمذكرة إلى رئاسة المجلس لحجب الثقة عن الحكومة، مما اضطر أبو مازن إلى الاستقالة. في أعقاب استقالة حكومة أبو مازن كلف الرئيس عرفات أحمد قريع بتشكيل الحكومة الجديدة، وبسبب الخلافات الداخلية الحادة، فشل قريع في هذه المهمة خلال المدة المحددة في القانون، فعمل الرئيس على إعلان حالة الطوارئ، وتم تشكيل حكومة طوارئ برئاسة أحمد قريع في 2003/10/5 وانتهت مدتها في 2003/11/4، إذ استمرت إلى حين نجاح قريع في تشكيل حكومة جديدة¹⁷.

وفيما يتعلق بالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية ورقابة المجلس التشريعي عليها، فمن ناحية نظرية وازب المجلس على مطالبة الحكومة بتقديم الموازنة العامة عند بداية كل سنة، ومناقشتها ثم تمريرها، ولكن من ناحية ثانية تقرر رئاسة المجلس بأن المجلس "وُضع أمام ضغوط كبيرة خلال مناقشة الموازنة، وواجهت علاقاته مع السلطة التنفيذية، قبل استحداث منصب رئيس الوزراء، وتوترات عديدة، حيث كان هناك تأخير في تقديم الموازنة، ولم يرقَ إعدادها إلى المستوى الذي كنا نطمح إليه، بأن تعكس خطة الحكومة السنوية"¹⁸.

لا تقتصر الشكوى على المجلس التشريعي، وإنما يشكو وزير المالية نفسه من "أن أموال الضرائب والجمارك وبعض أموال المساعدات والاستثمارات لم تكن تظهر في الموازنة العامة". ثم أقر أيضاً أمام المجلس التشريعي "أنه ليس لديه كافة الأموال، وأنها لا تدخل جميعها إلى الخزينة العامة، ذلك أن الرئيس كان قد أنشأ مجموعة مؤسسات، اعتبرها المجلس احتكارية، وضعت أموالها في صندوق خاص تحت إشرافه الشخصي. ولذلك فإن الحكومة لم تكن تتأخر في عرض الموازنة فحسب، وإنما كانت تقدمها ناقصة، مما جعل مراقبة المال العام مهمة صعبة وشائكة"¹⁹.

¹⁷ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 258.

¹⁸ أحمد قريع، الديمقراطية والتجربة البرلمانية الفلسطينية: تجربتي في رئاسة أول مجلس تشريعي فلسطيني، ص 138.

¹⁹ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 285.

وحتى يكتمل الدور الرقابي على المال العام، ويتم التأكد من التزام الحكومة بالموازنة التي وافق عليها المجلس التشريعي، وحسب القانون الأساسي (مادة 62)، لا بدّ أن تقوم الحكومة في السنة التالية بتقديم الحساب الختامي للسلطة الوطنية، وإلا فلا معنى للموازنة إذا لم تلتزم بها الحكومة. وللأسف لم يحدث هذا طوال العشر سنوات إلا مرة واحدة، حيث قدمت الحكومة الحساب الختامي لسنة 1997 فقط، وذلك في منتصف سنة 1999، أي متأخراً ستة شهور عن الموعد النهائي حسب القانون الأساسي، وقد أقره المجلس في 2000/5/17، أي بعد سنة من استلامه²⁰.

تشير هذه المعطيات إلى أن الحكومة كانت تهمل بشكل متعمد موضوع الحساب الختامي، وأن المجلس التشريعي لم يكن قادراً على إجبارها على ذلك، وبالتالي لم يقدّم بدوره في الرقابة على مدى التزام الحكومة بالموازنة العامة التي يتم إقرارها.

وفي السياق نفسه، لم يقدّم المجلس التشريعي بدوره في مناقشة وإقرار خطط التنمية العامة سوى مرة واحدة فقط، وذلك سنة 1998، علماً أن القانون الأساسي يوجب ذلك في المادة 2159²¹. ولا شك أن ذلك يجمع بين تقصير المجلس التشريعي وتهميش السلطة التنفيذية أيضاً.

كما لم يقدّم المجلس بدوره في مناقشة وإقرار اتفاقيات القروض التي وقعتها السلطة مع أطراف خارجية، ولم تعرض الحكومة على المجلس سوى ثلاث اتفاقيات من عشرات الاتفاقيات، علماً أن ذلك كان بناءً على طلب من الجهة المقدمة للقروض، وهي البنك الإسلامي للتنمية والصندوق الكويتي. يُذكر أن القانون الأساسي يوجب ذلك أيضاً في المادة 2292²².

وفيما يتعلق برقابة المجلس التشريعي على الأجهزة الأمنية، فلا يختلف اثنان على أن فشل المجلس في ذلك كان شديد الوضوح. فمنذ البداية، ومع مرور الوقت، وكما يشهد مروان البرغوثي، فإن الأجهزة الأمنية:

²⁰ أحمد أبو دية وجهاد حرب، حالة السلطة التشريعية (رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2007)، ص 8.

²¹ نسيم شاهين، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في رسم السياسات الاقتصادية من وجهة نظر أعضائه، رسالة ماجستير، جامعة القدس، عمادة الدراسات العليا، 2012، ص 78.

²² المرجع نفسه.

تداخلت في صلاحياتها وتضاربت وتنافست، واشتبكت أحياناً فيما بينها، كما أنها لم تخضع لقانون، ولم تكن لها صلاحيات محددة، بل وضع قائد كل جهاز معايير خاصة به، وبعضهم حصل على مصادر تمويل خاصة، سواء بجمالية الضرائب أو الجمارك الخاصة أو حتى الأتاوى، أو جهات خارجية، فأصبحت بعض هذه الأجهزة مملكة أو إقطاعية لرئيسها أو قائدها الذي أصبح "صاحبها"، كما لم يخضع الانتساب إليها لقوانين محددة، بحيث تضخمت الأجهزة الأمنية لتضم عشرات الآلاف، إذ زاد عدد المتفرغين فيها في مطلع العام 2006 على 61 ألف منتسب، وقد استخدم بعض قادة الأجهزة الأمنية مواقعهم لتعزيز النفوذ والجاه والسطوة واكتناز الأموال، وانتشرت ظواهر الفساد بين صفوف كبار الضباط والقادة، بحيث أصبحوا خلال فترة زمنية قياسية من أصحاب الشركات والأسهم والقصور والسيارات الفارهة والأرصدة البنكية. وكانت مرجعيتهم الوحيدة هي الرئيس عرفات، وكان ولاؤهم للرئيس كافياً للتغاضي عن أي شيء آخر. وقد تمكنت أجهزة الأمن من استقطاب عدد من النواب واستمالتهم إلى جانبها للدفاع عن ممارساتها، لأن بعض النواب جاؤوا من الأجهزة الأمنية، والبعض منهم استفادوا من هذه العلاقة بصورة أو بأخرى²³.

في ظل هذه الصورة:

فشل المجلس لوقت طويل في وضع قوانين للأجهزة، كما فشل في إجبار الرئيس ومجلس الوزراء على تنفيذ القرارات المتعلقة بالشأن الأمني. وفي تحد سافر للمجلس أقدمت الأجهزة الأمنية في أكثر من مناسبة على الاعتداء على النواب دون أن يتمكن المجلس من محاسبة الفاعلين ومن وراءهم. وقد أبدى بعض قادة الأجهزة استهتاراً بالنواب ومارسوا التحريض ضدهم. وحاول المجلس استدعاء بعض المسؤولين في الأجهزة الأمنية، إلا أن غالبيتهم لم تستجب لدعوات اللجان ورئاسة المجلس. واصطدم المجلس في مناسبات عديدة مع الأجهزة الأمنية سواء بسبب التعذيب أو الاعتقال السياسي. وقد أصدر المجلس في عامي 2004 و2005 قوانين خاصة بالأجهزة الأمنية مثل قانون الأمن الوطني وقانون المخابرات العامة، إلا أن الطريق ما زال طويلاً أمام بناء مؤسسة أمنية فلسطينية وطنية وحديثة تنتمي إلى الوطن وتخضع للقانون بعيداً عن الفصائل والأحزاب، وبعيداً عن الشأن السياسي والصراعات الحزبية²⁴.

²³ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 285.

²⁴ المرجع نفسه، ص 287.

والشاهد على ما سبق أن المجلس التشريعي وطوال العشر سنوات، لم يستجوب أيّ مسؤول أمني، ولم يوجه لكافة الأجهزة الأمنية التي كان عددها نحو عشرة أجهزة سوى خمسة أسئلة، ولم يعقد معها سوى ستّ جلسات استماع، ولم يشكل سوى 14 لجنة تحقيق بخصوص مخالفات الأجهزة الأمنية، على الرغم من أن السنوات الأربعة الأولى للمجلس كانت الأبرز في تسجيل انتهاكات جسيمة بحق المواطنين. ولما كان وزير الداخلية في هذه الفترة هو رئيس السلطة الوطنية نفسه، فقد كان الأداء الرقابي للمجلس التشريعي ناقصاً، ومرتهناً للسلطة التنفيذية، وللأجهزة الأمنية بشكل خاص. لكن يُذكر أن الرقابة التشريعية على الأجهزة الأمنية تطورت تطوراً حقيقياً بعد سنة 2004، وذلك بسبب قرار رئيس السلطة الوطنية دمج الأجهزة الأمنية في ثلاثة أجهزة فقط²⁵.

3. دور المجلس في الإصلاح ومحاربة الفساد:

من المفترض أن يقوم المجلس التشريعي بدور بارز في مجال الإصلاح ومحاربة الفساد، وذلك من خلال المهمتين الرئيسيتين له، وهما تشريع القوانين التي تحد من الفساد وتكافحه، والرقابة على الجهات التنفيذية في السلطة ومساءلتها.

بذل المجلس التشريعي الأول جهوداً، ولو متواضعة، في هذا المجال، وحاول أن يرسخ لنفسه موقعاً في النظام الفلسطيني الوليد، فقد ناقش تقرير هيئة الرقابة العامة لسنة 1997، وأقر قانون الكسب غير المشروع، واتخذ عشرات القرارات في مجال الإصلاح والحريات وحقوق الإنسان، ومع ذلك "لم يتمكن المجلس من إجبار الرئيس والحكومة على تقديم أيّ شخص مسؤول أو وزير أو ضابط كبير إلى المحكمة بتهمة الفساد أو استعادة ما استولى عليه من أموال، ورغم أن جهد المجلس قد أضعف الشخصيات الفاسدة نسبياً، وحدّ من التبذير قليلاً، لكنه لم يتمكن من إحداث تغيير حقيقي في هذا المجال"²⁶.

²⁵ بهاء الدين السعدي، الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية، سلسلة التقارير القانونية (62) (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2005)، ص 58-91.

²⁶ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 316.

وعلى الرغم من الجهد الذي بذله المجلس إلا أن النتائج كانت محدودة وعديمة التأثير، فلم ينجح المجلس في معالجة تقرير هيئة الرقابة العامة سنة 1997، الذي كشف عن خلل كبير في الإدارة، والكسب غير المشروع، ومظاهر الفساد، وعلى الرغم من استجابة الرئيس عرفات لضغوط المجلس وتعديل مجلس الوزراء، إلا أن جميع المتهمين بالفساد حافظوا على مناصبهم. كما أن حصول هذا التشكيل الوزاري على ثقة المجلس التشريعي كان يعني عدم احترام المجلس لنفسه ولا للرأي العام.

كما أخفق المجلس في إجراء إصلاح حقيقي في مؤسسات السلطة أو في محاربة الفساد، إذ أن عدداً من أعضاء المجلس كانوا متورطين في هذا الفساد حسب تقرير هيئة الرقابة العامة، كما أن رئاسة المجلس لم تبدِ حزماً أو استعداداً لشن معركة في وجه الفساد.

وخلال عشرة أعوام من عمل المجلس، لم يُحل أحد من المتهمين إلى التحقيق والمحكمة، وبقيت عشرات التقارير التي أعدتها لجان المجلس الدائمة، أو اللجان الخاصة للتحقيق في الفساد والتجاوزات، في طور التوصيات التي يحفظها أرشيف المجلس. كما أن المجلس لم يقترب من "القطر السمان" الحقيقيين، وهم معروفون للجميع، ولكنهم يتمتعون بنفوذ وحماية الرئيس والأجهزة الأمنية، ولم يحاكم منهم أحد²⁷.

وعلى صعيد دور المجلس في إرساء قواعد وأسس سيادة القانون، وبالرغم من محاولاته المتواضعة من خلال قرارات غير ملزمة، إلا أنه "أخفق في حماية مبدأ سيادة القانون، إذ أن الرئيس كان يتخذ القرارات بمعزل عن الدستور والقوانين، والقرارات التي يتخذها المجلس، وكانت مراعاته للقانون في الحدود الدنيا، وأحياناً معدومة". كما أخفق المجلس في تعزيز مبدأ فصل السلطات، "بل وأكثر من ذلك، أسهمت رئاسة المجلس بصورة سلبية في هذا الخلط والدمج بين السلطات من خلال موافقة رئيس المجلس على المشاركة في اجتماعات القيادة الفلسطينية، ومشاركته أيضاً كعضو في الوفد المفاوض مع الاحتلال"²⁸.

²⁷ المرجع نفسه، ص 341.

²⁸ المرجع نفسه، ص 338.

4. العلاقة بين المجلس التشريعي الأول والسلطة التنفيذية:

لا يقتصر تقييم المجلس التشريعي على عدد الجلسات التي عقدها، أو عدد القوانين التي ناقشها أو القرارات التي أقرها، ولا حتى على عدد الأسئلة التي وجهها للوزراء، أو لجان التحقيق التي شكلها، أو الاستجابات التي دعا إليها الوزراء، وإنما لا بد من تتبع تأثير قيام المجلس بدوره التشريعي والرقابي، على ترسيخ دوره الطبيعي في النظام السياسي الفلسطيني. يأتي في هذا السياق قدرة المجلس على ترسيخ علاقة متوازنة بين السلطات، وخصوصاً بين المجلس والسلطة التنفيذية، والتي نشأت بسبب مناقشة المجلس للقوانين واتخاذها للقرارات، وبسبب محاولته القيام بدور رقابي على الأداء الحكومي.

مرت العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بحالات من المد والجزر، وصلت في بعض الأحيان حدّ الأزمة. وقد أسهمت في تحديد العلاقة بينهما عدة عوامل، مثل الاتفاقيات السياسية الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، وقانون الانتخابات الفلسطيني، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وإلى حدّ ما مناقشات مشروع القانون الأساسي. ويعود بعضها الآخر إلى المشهد الفعلي لهذه العلاقة، والناشئ عن الموروث الفلسطيني لمرحلة ما قبل السلطة الوطنية، وسيطرة أغلبية فتحاوية في كلّ من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، إضافة إلى حداثة التجربة وعدم وجود خبرة سابقة، مما حال دون الفهم الصحيح للعلاقة بين السلطين.

يُحْمَلُ المجلس التشريعي السلطة التنفيذية مسؤولية هذا التوتر والإرباك، ويتمثل ذلك في مناقشات القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، وتأخر التشكيل الوزاري وعدم تقديم الموازنة العامة في موعدها المحدد، والتلكؤ في تقديم مشاريع القوانين، إضافة إلى محاولة احتواء المجلس وتهميش دوره بأشكال مختلفة، منها التعتيم الإعلامي الرسمي، وعدم تنفيذ قرارات المجلس أو حتى مناقشتها أو إبداء الرأي فيها. مما ولد حالة من التذمر والإحباط لدى لجان المجلس وأعضائه، وأضعف من مصداقيته أمام المواطنين، وأعطى صورة سلبية عن توجهات السلطة الوطنية على صعيد بناء التجربة الديمقراطية التي يتطلع إليها الشعب الفلسطيني.

أما السلطة التنفيذية فقد حملت المسؤولية للمجلس التشريعي، وعزت عدم استقرار العلاقة بينهما إلى تجاوز المجلس التشريعي للصلاحيات التي تمنح للبرلمانات، ويتمثل ذلك بإصدار عدة قرارات بشأن مسائل لا تدخل ضمن اختصاصه²⁹.

وقد برزت أول إشكالية مع الرئيس عرفات حين أصر على أن النواب يجب أن يقسموا اليمين الدستوري أمامه، في حين أن الأغلبية الساحقة من أعضاء المجلس صوتت لصالح أن يقسم النواب اليمين في المجلس وأمام الشعب، لأنهم مسؤولون أمام الشعب ويمثلونه، وليس أمام الرئيس، وعلى إثر هذا الموقف غادر الرئيس عرفات جلسة المجلس التشريعي احتجاجاً، إلا أن المجلس تمسك بموقفه وأقسم النواب اليمين كما أرادوا.

ثم حصل الصدام الثاني بشأن تشكيل الحكومة، فطبقاً لقانون الانتخابات، والقانون الأساسي لاحقاً، توجب تشكيل حكومة جديدة بعد الانتخابات التي جرت في 1996/1/20، غير أنه بالرغم من مطالبة المجلس منذ جلساته الأولى الرئيس عرفات أن يعيد تشكيل مجلس الوزراء، وأن يعرض الحكومة الجديدة على المجلس لنيل الثقة، إلا أن الرئيس أدار ظهره للمجلس، ولم يتم بتشكيل الحكومة إلا بعد مضي خمسة أشهر على الانتخابات حيث تقدم بحكومته إلى المجلس في 1996/6/27³⁰.

وقد حصل الصدام الكبير بشأن القانون الأساسي الذي يعدُّ بمثابة الدستور للسلطة الفلسطينية، فقد عكست مناقشات هذا القانون توتراً واضحاً بين المجلس التشريعي، الذي عدَّ المصادقة عليه اختباراً لقوة المجلس وثقله السياسي في السلطة الفلسطينية، وبين السلطة التنفيذية، وعلى رأسها الرئيس ياسر عرفات. وقد ماطل عرفات كثيراً قبل أن يصادق على مشروع القانون سنة 2002، علماً أن المجلس التشريعي أقر مشروع القانون بالقراءة الثالثة في 1997/10/2، لكن المصادقة عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لم تتم إلا في 2002/5/29، أي بعد ما يقارب الخمس سنوات؛ وذلك "في ظلّ ضغوط فلسطينية داخلية ترافقت مع ضغوط دولية للمصادقة على القانون، وإجراء إصلاحات مالية وإدارية وأمنية في مؤسسات السلطة الوطنية"³¹.

²⁹ لمزيد من الاطلاع على العلاقة بين السلطين انظر: عزيز كايد، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية (20) (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2000).

³⁰ مروان البرغوثي، مرجع سابق، ص 281-282.

³¹ المرجع نفسه، ص 234.

يسجل للمجلس التشريعي أنه بعد شهر ونصف على بدء أعماله، اتخذ قراراً بضرورة المباشرة في وضع دستور للبلاد وللسلطة. وصادق المجلس على القانون بالقراءات الثلاث خلال سنة من بدء العمل بصياغته. وأرسل مشروع القانون إلى الرئيس من القراءة الثانية، لكن الرئيس لم يبدِ أي اهتمام به، ولم يقدم أي ملاحظات، وقد رفض الرئيس المصادقة على القانون الأساسي دون إبداء الأسباب. يرى البعض أن الرئيس كان يعتقد أن المجلس التشريعي ليس من حقه وضع القانون الأساسي، خصوصاً أنه كان قد كلف لجنة من منظمة التحرير وعدد من الخبراء بوضع الدستور دون أن تنهي عملها. وهناك من يعتقد أن الرئيس عرفات لم يكن يريد دستوراً يقيد سلطاته وصلاحياته، ويمنح المجلس التشريعي هذا القدر الكافي من الصلاحيات. ويعزو البعض هذا الموقف إلى ثقافة النخبة الحاكمة في السلطة التي لم تكن قادرة على التكيف مع الواقع السياسي الجديد، أو ترفض القبول بمبدأ المحاسبة كأساس للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وعلى صعيد النظام الداخلي للمجلس، فقد أقره المجلس سنة 1997 لتنظيم شؤون المجلس واجتماعاته ولجانه وكل ما يتعلق بالشؤون الإدارية والتنظيمية له. وبالرغم من أن الأنظمة الداخلية للبرلمانات، في معظم دول العالم، ترقى إلى مستوى القانون بتوقيعها من قبل رئيس الدولة، إلا أن الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات رفض أن يكون للمجلس التشريعي نظام داخلي كقانون ملزم، وبالتالي رفض التوقيع عليه. وما زال النظام الداخلي حتى الآن نظاماً وليس قانوناً، وهذا أيضاً يندرج ضمن توتر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثالثاً: المجلس التشريعي الثاني 2006 حتى نهاية 2013:

كما أشرنا سابقاً، انتخب المجلس التشريعي الثاني في 2006/1/25، وعلى أساس نظام انتخابي يقوم على المناصفة بين الدوائر والقوائم. شاركت في هذه الانتخابات 11 قائمة تمثل كافة الفصائل الفلسطينية باستثناء حركة الجهاد الإسلامي، وقد حصلت كتلة التغيير والإصلاح، التابعة لحركة حماس على 74 مقعداً، إضافة إلى أربعة مقاعد من المستقلين الذين دعمتهم الحركة، بينما حصلت حركة فتح على

45 مقعداً، وتوزعت المقاعد التسعة المتبقية من مقاعد المجلس البالغ عددها 132 مقعداً على الكتل الأخرى³².

لا يختلف المجلس التشريعي الثاني عن الأول في عدد أعضائه والنظام الانتخابي الذي انتخب على أساسه والكتل البرلمانية التي تتمثل فيه فحسب، وإنما يختلف عنه، جملة وتفصيلاً، ومنذ اليوم الأول، وعلى كافة المستويات، وفي كل المجالات، لدرجة لا يمكن فيها المقارنة بين المجلسين. فمِنذ الجلسة الأولى، احتدم الصدام وبدأت المواجهة بين حركتي فتح وحماس، حين ناقش المجلس شرعية جلسة المجلس السابق، والتي عقدها في 2006/2/13، أي بعد إجراء الانتخابات، وأقر فيها قرارات مهمة ومصيرية تتعلق بالنظام السياسي والقضائي والإداري للسلطة الوطنية والمجلس نفسه. معظم هذه القرارات تزيد من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية وتحد من صلاحيات المجلس التشريعي والحكومة. من هذه القرارات تعديل قانون المحكمة الدستورية، وصلاحيات الرئيس في تعيين القضاة دون موافقة المجلس التشريعي، وتعيين رئيس ديوان الموظفين ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية دون موافقة المجلس التشريعي أيضاً. وتعيين أمين عام للمجلس التشريعي من خارج المجلس، وهو من حركة فتح، علماً أنه كان مرشحاً في الانتخابات وخاسراً فيها، وتخويله صلاحيات أمين السر الذي هو عضو في المجلس التشريعي، مما يحول بين أمين السر الذي هو من حركة حماس وبين كافة موظفي ودوائر وأقسام المجلس. إضافة إلى الموافقة على مئات التعيينات الجديدة، والترقيات، والتنقلات في الجهازين المدني والأمني.

حركة حماس رفضت هذه القرارات ووصفتها بأنها انقلاب أبيض، ورأت اجتماع المجلس السابق بعد الانتخابات الثانية مخالف للقانون الأساسي، وذلك انطلاقاً من أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته بإجراء الانتخابات الثانية، ولا يجوز له عقد اجتماعات بعد ذلك. كما أن الكثير من المراقبين وصفوا هذه القرارات بأنها انحياز لحركة فتح التي تسيطر على الرئاسة الفلسطينية، وضربة لحركة حماس التي تسيطر على الحكومة والتشريعي.

³² للمزيد من المعلومات حول نتائج هذه الانتخابات انظر: الانتخابات التشريعية الثانية 2006، لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين، رام الله، أيار/مايو 2006، في: www.elections.ps

إلا أن حركة فتح رأت أن ولاية المجلس الأول تنتهي ببدء أعمال المجلس الثاني وليس بمجرد إجراء الانتخابات، ورأى رئيس المجلس حينها روجي فتوح أن من حقّ المجلس ممارسة صلاحياته حتى آخر يوم.

وهكذا احتدم نقاش ساخن، اختلط فيه القانوني بالسياسي، وانتهى بالتصويت الذي نجح فيه موقف حركة حماس التي تمتلك الأغلبية، مما أثار حركة فتح التي رفضت القرار وتوجهت إلى المحكمة العليا باعتبارها المحكمة الدستورية. وهكذا ومنذ البداية، بدا التوتر بين الطرفين، وخيم على جلسات المجلس جوّ مشحون، غلب عليه نقاط النظام، والاعتراضات ورفع الأصوات، وتغيب الأعضاء، وعدم اكتمال النصاب، وبالتالي رفع الجلسات وتأجيلها، وغير ذلك من مظاهر التشويش التي تمّ تفسيرها في الغالب على أنها مقصودة، والهدف منها تعطيل جلسات المجلس³³.

وهكذا، واجه المجلس منذ البداية تحديات جوهرية أدت في النهاية إلى تعطيله بالكامل. أهم هذه التحديات: الحصار الدولي، والسياسات الإسرائيلية، والمناكفات الداخلية. فمِنذ الانتخابات، وفوز حركة حماس فيها بأغلبية المقاعد، وتشكيلها للحكومة الفلسطينية، واجهت السلطة الفلسطينية بشكل عام حصاراً دولياً مشدداً، سياسياً ومالياً ودبلوماسياً، شلّ عمل الحكومة والمجلس التشريعي. وبعد الانتخابات بأربعة شهور، وعقب أسر الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط من قبل مقاتلي حركة حماس في قطاع غزة، قامت قوات الاحتلال الإسرائيلي باعتقال أكثر من أربعين نائباً من نواب حركة حماس في الضفة الغربية، وعدداً من الوزراء، مما أعاق عمل المجلس التشريعي والحكومة على السواء. وخلال ذلك تصاعدت حدة التوتر بين حركتي فتح وحماس إلى أن وصلت ذروتها منتصف سنة 2007، حيث حصل الانقسام الحقيقي على الأرض، وسيطرت حركة حماس على قطاع غزة، وسيطرت حركة فتح على الضفة. ومنذ ذلك الوقت، دخل الشعب الفلسطيني ومؤسسات السلطة الوطنية، ومنها المجلس التشريعي، مرحلة جديدة لا سابق لها.

³³ للاطلاع على تفاصيل وأحداث هذه الفترة انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول: تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 - يوليو 2007، 2008/4/22، في: <http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/Legislative%20Report%202007.pdf>

في هذا الخضم، كثر الحديث عن ما يسمى بالانتخابات المبكرة، لدرجة أن الرئيس نفسه أعلن في خطاب مطول في 2006/12/15 أنه سيدعو إلى إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية مبكرة، وذلك بسبب "فشل كافة الجهود المبذولة من أجل الوصول إلى حكومة وحدة وطنية تكون قادرة على فك الحصار المفروض على الشعب الفلسطيني"³⁴.

بالطبع لم تتقدم هذه الفكرة خطوة واحدة، ولم تتجاوز التصريحات الإعلامية والتجاوزات السياسية، ليس لأن حركة حماس رفضتها ورأتها انقلاباً على الانتخابات والتفافاً على الشرعية فحسب، وإنما لأن الانتخابات المبكرة تعني حلّ المجلس التشريعي، وهي ليس لها أيّ سند قانوني، لا في القانون الأساسي ولا في غيره من القوانين والتشريعات. ولذلك، وكما ذكر أحمد بحر "لا يحق للرئيس حلّ المجلس التشريعي لأن المجلس سيد نفسه"³⁵.

بعد هذا العرض، يمكن القول إن المجلس التشريعي الثاني مرّ في مرحلتين مختلفتين تماماً، الأولى تغطي السنة الأولى للمجلس، أي منذ انتخابه في بداية سنة 2006 وحتى الانقسام في أواسط سنة 2007، والثانية تغطي سنوات الانقسام، أي منذ أواسط سنة 2007 وحتى كتابة هذه الدراسة.

1. المجلس التشريعي الثاني في عامه الأول:

على الرغم من الظروف التي أشرنا إليها، والمتعلقة بالحصار الدولي والسياسات الإسرائيلية والخلافات الداخلية، فقد حاول المجلس القيام بدوره التشريعي والرقابي من خلال الأدوات المتاحة له في القانون الأساسي والنظام الداخلي. إلا أن الظروف المشار إليها أعاقت عمل المجلس بشكل واضح، حتى انتهى العام الأول بمحصلة تكاد تساوي صفراً على صعيد التشريع والرقابة.

فعلى صعيد التشريع، لم يقر المجلس في عامه الأول سوى قانون واحد، وهو قانون الموازنة العامة لسنة 2006، علماً أن إقرار مثل هذا القانون لا يعد إنجازاً بقدر ما هو أمر طبيعي. يُذكر أن المجلس تلقى في هذا العام 25 مشروع قانون آخر، أقر بعضها بالمناقشة العامة، وأحال بعضها إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي، دون أن يتمكن من الوصول بها

³⁴ الأيام، 2006/12/16.

³⁵ القدس، والأيام، 2006/12/16.

إلى القراءة الأولى، ربما بسبب الانشغال بالخلافات الداخلية والتشويش على جلسات المجلس، إضافة إلى اعتقال الاحتلال للعشرات من النواب³⁶.

أما على صعيد الرقابة، فلم يستخدم المجلس أدوات الرقابة المتاحة له سوى مرات قليلة. فعلى مدار السنة وجه النواب 12 سؤالاً فقط للوزراء، حول مواضيع تتعلق بالصحة، والمالية، والأوقاف، والعمل، وغيرها، ولم يكن من ضمنها أسئلة تتعلق بالانفلات الأمني الذي تزايد بشكل ملحوظ في تلك الفترة. ولم يتم استجواب الوزراء سوى مرة واحدة بحق وزير الداخلية في حكومة أحمد قريع، أي قبل تشكيل حكومة حماس، وذلك حول اقتحام قوات الاحتلال لسجن أريحا واختطاف أحمد سعدي، أمين عام الجبهة الشعبية وعضو المجلس التشريعي. وعلى صعيد لجان التحقيق ولجان تقصي الحقائق، فلم يشكل المجلس طوال السنة سوى لجنتين، الأولى بخصوص اختطاف أحمد سعدي، والثانية بخصوص اعتداء مسلحين من حركة فتح على المؤسسات العامة، بما فيها مجلس الوزراء ومكاتب عدد من نواب حركة حماس، واختطاف أحدهم. كانت النتيجة في الحالتين عبارة عن توصيات نظرية، لا تتعد كثيراً عن تحميل الاحتلال المسؤولية، وتحريم الاعتقال السياسي، والدعوة إلى حل المشاكل بالوسائل السلمية. أما فيما يتعلق بحجب الثقة عن الحكومة، كأداة من أدوات الرقابة، فلم يكن ذلك ممكناً في ظل التوتر السياسي الذي شهدته تلك المرحلة³⁷.

ومع الإقرار بعجز المجلس التشريعي في عامه الأول في مجال التشريع والرقابة، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أن المشهد السياسي طغى على الدور البرلماني، فقد شهدت أروقة المجلس سجلاً سياسياً أكثر من الدور البرلماني المطلوب، وحفلت جلساته بالمداخلات السياسية والردود المضادة. وبالتالي، وللحقيقة، فإن المجلس التشريعي لم يأخذ الفرصة الكافية للقيام بدوره كبرلمان.

لا بد هنا من الإشارة إلى أن المجلس، بأعضائه وكتله البرلمانية، والذين وصلوا إلى عضوية المجلس من خلفيات سياسية وتنظيمية وحرزية، شاركوا بدور كبير في الحوار السياسي الذي دار بين الفصائل الفلسطينية المختلفة، بدءاً من الدعوة إلى الحوار الوطني،

³⁶ انظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول: تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 - يوليو 2007، ص 27.

³⁷ انظر: المرجع نفسه، ص 34-40.

وموراً بالتوصل إلى وثيقة الوفاق الوطني، وانتهاء بتشكيل حكومة الوحدة الوطنية في آذار/ مارس 2007، والتي لم تصمد أمام الخلافات الداخلية والانفلات الأمني سوى ثلاثة شهور.

انتهت هذه المرحلة بحدوث الانقسام الفلسطيني على الأرض، والذي تسميه حركة حماس بالحسم العسكري، بينما تسميه حركة فتح بالانقلاب، وذلك في 2007/6/14، حيث دخل الشعب الفلسطيني، بكل فصائله ومؤسساته، مرحلة جديدة غير معهودة. أصدر الرئيس محمود عباس ثلاثة مراسيم رئاسية، الأول يقيل فيه حكومة الوحدة الوطنية برئاسة إسماعيل هنية، والثاني يعلن فيه حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الفلسطينية، والثالث يكلف فيه سلام فياض بتشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ³⁸.

2. المجلس التشريعي الثاني بعد الانقسام:

على الرغم من امتزاج المشهد السياسي بالسجال الدستوري، إلا أن الصراع السياسي أصبح سيد الموقف، ولم يعد للقانون والتشريعات مكان في النظام السياسي الجديد. فبالرغم من أن من صلاحيات الرئيس إقالة الحكومة ورئيسها، إلا أن الحكومة تبقى قائمة حتى تحصل الحكومة الجديدة على ثقة المجلس التشريعي. وبما أن حكومة سلام فياض لم تتقدم للحصول على هذه الثقة، فقد عدتها حركة حماس غير شرعية، ولذلك واصلت حكومة هنية عملها كحكومة شرعية حاصلة على ثقة التشريعي بالرغم من أنها مقالة. ومع ادعاء حركة فتح بأن حكومة الطوارئ لا تحتاج لثقة المجلس التشريعي، إلا أن القانون الأساسي الذي يمنح الرئيس حق إعلان حالة الطوارئ في ظروف معينة ولمدة ثلاثين يوماً، لا يتضمن أي نص على حكومة طوارئ، وإنما ينص على تنظيم ما يتعلق بحالة الطوارئ، وأهم بنود هذه الحالة أنه لا يجوز حل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، فضلاً عن أنه لا يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى إلا بموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، كما أنه يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير، كلها أو بعضها، التي اتخذت في أثناء حالة الطوارئ. (القانون الأساسي المواد 110-114).

³⁸ للاطلاع على هذه المراسيم انظر: الوقائع الفلسطينية، العدد 71، 2007/8/9.

لم يحصل أي شيء من هذا القبيل، وتعطل القانون الأساسي والمجلس التشريعي، وسارت الأمور بفعل الأمر الواقع. فحركة فتح وفصائل منظمة التحرير، باستثناء الجبهة الشعبية، دعمت حكومة سلام فياض، وشاركت في حكوماته المتتالية على الرغم من عدم حصولها على ثقة المجلس التشريعي. وحركة حماس واصلت الاعتراف بحكومة إسماعيل هنية الحاصلة على ثقة المجلس بالرغم من أنها مقالة. المجتمع الدولي بشكل عام، وخصوصاً الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي و"إسرائيل"، دعموا، سياسياً ومالياً، الرئيس محمود عباس وحكومة سلام فياض، بينما واصلوا الحصار المشدد على حكومة إسماعيل هنية وقطاع غزة بشكل عام، وواصلت "إسرائيل" عمليات الاعتقال المتكررة لنواب حركة حماس.

المجلس التشريعي ذهب أدراج الموقف السياسي، ولم ينجح بعقد ولو جلسة واحدة منذ 2007/6/14، واختلطت الدورة العادية للمجلس بالدورة غير العادية، ولم تعد حركة فتح تعترف بهيئة مكتب المجلس، المكونة من رئيس المجلس ونائبيه وأمين السر، على أساس أن الدورة العادية انتهت. بينما تصر حركة حماس على استمرار هيئة مكتب المجلس على أساس أن الهيئة تبقى قائمة إلى حين انتخاب هيئة جديدة، كما جرى عليه العرف في المجلس الأول طوال عشر سنوات.

وهكذا، أصاب الانقسام المجلس التشريعي في الصميم، فقد انعكست نتائج الانقسام، سياسياً وجغرافياً، على المجلس بشكل مباشر، وتبلورت حالة جديدة وفريدة للمجلس، بحيث شرع أعضاء المجلس من كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس، والموجودون في قطاع غزة فقط، بعقد اجتماعات متواصلة برئاسة النائب الأول لرئيس المجلس الدكتور أحمد بحر، وذلك بعد الحصول على 35 توكيلاً من أعضاء الكتلة في الضفة الغربية، مما يوفر النصاب القانوني لعقد الجلسات. وعلى الرغم من أن حركة حماس أعدت مذكرة قانونية واستعانت بخبراء قانونيين حول دستورية هذه التوكيلات، إلا أن الكتل الأخرى، مستعينة بخبراء قانونيين آخرين، ترفض هذه التوكيلات وتعدّها غير دستورية³⁹.

³⁹ للاطلاع على الآراء القانونية بشأن التوكيلات انظر: حسين أبو هنود وسامي جبارين، مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملاؤهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، سلسلة العملية التشريعية (رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، 2008)، ص 4-31.

في المقابل، شكّل أعضاء المجلس من الكتل الأخرى، من الضفة والقطاع، ما سموه "هيئة الكتل البرلمانية"، و"اللجان البرلمانية"، و"مجموعات العمل"، وأخذت تجتمع في رام الله، مستبعدة كافة الأعضاء من كتلة حماس. وهكذا، لم يعد المجلس التشريعي بعد الانقسام مجلساً موحداً، وإنما أصبح يعاني ازدواجية غريبة، ولا يعترف كل طرف فيها بما يصدر عن الطرف الآخر من قرارات وتوصيات وقوانين.

بهذه الصيغة، يلاحظ أن كافة أعضاء المجلس يمارسون دوراً ما في الضفة والقطاع، عبر جلسات أو لجان، باستثناء نواب حركة حماس في الضفة الغربية، حيث ليس لديهم أي إطار تمثيلي يجمعهم سوى الكتلة البرلمانية، لدرجة أن موظفي المجلس التشريعي في رام الله منعوا بالقوة نواب حركة حماس من عقد جلسة دعا إليها رئيس المجلس عزيز دويك بعد الإفراج عنه من سجون الاحتلال، بحجة أن ولاية رئيس المجلس انتهت⁴⁰.

3. الدور التشريعي:

واصل الطرفان إقرار القوانين وإصدارها ونشرها في الصحيفة الرسمية، مستنداً كل منهما إلى نصوص دستورية في القانون الأساسي، وفي الوقت نفسه رافضاً ما يصدر عن الطرف الآخر. ومن الملفت أن الصحيفة الرسمية التي تُنشر فيها القوانين تحمل الاسم نفسه "الوقائع الفلسطينية"، بالرغم من الاختلاف الكبير بينهما.

المجلس التشريعي في غزة يستلم مشاريع القوانين ويناقشها ويقرها بالقراءات الأولى والثانية وربما الثالثة، ثم يحيلها إلى رئيس السلطة الوطنية، بالمراسلة طبعاً لانقطاع التواصل بينهما. ونظراً لأن الرئاسة الفلسطينية لا تعترف بكل ذلك، فهي تهمل هذه القوانين ولا ترد على مراسلات التشريعي، وبالتالي يستند المجلس إلى المادة رقم 41 من القانون الأساسي التي تعدّ القانون مصدراً إذا لم يصادق عليه رئيس السلطة الوطنية ولم يرد على المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً. بهذه الآلية أصدر المجلس التشريعي 22 قانوناً منذ 2006 وحتى 2010، تتناول قضايا مالية وقضائية ووطنية وأحوال شخصية وغيرها⁴¹.

⁴⁰ القدس العربي، 2010/3/2.

⁴¹ المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار (غزة: المجلس التشريعي الفلسطيني، 2010)، ص 67.

أما في الضفة الغربية، فيواصل رئيس السلطة الوطنية، محمود عباس، إصدار القوانين بصيغة "قرار بقانون"، مستنداً إلى المادة 43 من القانون الأساسي، التي تمنح الرئيس حق إصدار القوانين في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي. وبالرغم من وجود رأي دستوري يعارض هذا الإجراء انطلاقاً من انتفاء وجود حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، إلا أن الرئيس، وبدعم من كتلة فتح، ما زال يستخدم هذه الآلية، حتى بلغ عدد القرارات بقانون، التي أصدرها الرئيس حتى منتصف سنة 2013، زهاء 4276.⁴² بهذه الصورة، انتقلت سلطة التشريع إلى الرئيس عبر المراسيم الرئاسية والقرارات بقانون، والتي تتطلب موافقة المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وهو الأمر الذي لا يبدو ممكناً في الأفق القريب.⁴³

وهكذا، أصبح الوضع التشريعي الفلسطيني شائكاً، تتداخل فيه التبريرات القانونية بالمواقف السياسية، الأمر الذي دعا الكثير من المراكز الحقوقية والمؤسسات الأهلية إلى المطالبة بوقف إصدار التشريعات في ظل الانقسام، وإعادة النظر فيما تم من هذه التشريعات لتصويب الوضع القانوني الفلسطيني، وحتى لا تسهم هذه الآليات التشريعية في تكريس الانقسام وإطالة أمده.⁴⁴

ولكن للإنصاف، وكما هو واضح مما يجري على أرض الواقع، فإن القوانين التي تصدر في غزة، يتم عرضها ومناقشتها في المجلس التشريعي وتمر بالإجراءات المعروفة، على أساس مصادقة الرئيس عليها بعد ثلاثين يوماً من إحالتها إليه. أما القوانين التي تصدر في الضفة الغربية فلا تتم مناقشتها في المجلس التشريعي، وإنما يصدرها الرئيس مباشرة بصيغة قرار بقانون.

⁴² معين البرغوثي ومازن نور الدين، دور المجلس التشريعي في مكافحة الفساد: هيئة الكتل والقوائم ومجموعات العمل البرلمانية، سلسلة تقارير رقم 64، أمان، رام الله، 2013، ص 9-12، انظر: <http://www.aman-palestine.org/ar/reports-and-studies/1548.html>

⁴³ للاطلاع على الآراء القانونية بشأن القرارات بقانون انظر: طارق طوقان، القرارات بقوانين الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، سلسلة العملية التشريعية (رام الله: المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، 2008)، ص 32-52.

⁴⁴ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ورقة موقف: المركز يتحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام، www.pchrgaza.org/arabic/documents، انظر: 2009/6/23

4. الدور الرقابي:

اختلفت الأمور بسبب وجود حكومتين وإطارين للمجلس التشريعي، واقتصر الأمر على دور رقابي لأعضاء المجلس من حركة حماس في غزة على حكومة غزة، ورقابة أعضاء الكتل الأخرى في الضفة على حكومة الضفة، لأن غير ذلك لم يعد ممكناً بسبب عدم اعتراف كل طرف بحكومة الطرف الآخر، وبالتالي لن يمارس دوراً رقابياً عليها. ومن هنا، لم تعد الرقابة جدية، وإنما يغلب عليها طابع الإجراءات العادية فقط.

ففيما يتعلق بتشكيل الحكومات أو إجراء التعديل الوزاري، فإن ذلك يتم في الضفة الغربية عن طريق المرسوم الرئاسي فقط، دون عرضه على المجلس التشريعي، مما يعني سلب صلاحيات المجلس وتحويل النظام السياسي الفلسطيني إلى نظام رئاسي بسبب تغييب دور المجلس التشريعي وعدم عرض التشكيل الوزاري عليه. بينما يتم في قطاع غزة عن طريق منح الثقة من قبل المجلس التشريعي الموجود في غزة، كما حصل بشأن التعديل الوزاري في آذار/ مارس 2011 الذي شمل سبعة وزراء⁴⁵، والتعديل الوزاري الأخير في آب/ أغسطس 2012 الذي شمل سبعة وزراء أيضاً⁴⁶.

يشمل هذا الأمر أيضاً استمرار التعيينات في المناصب العليا التي تتطلب موافقة المجلس التشريعي عليها، حيث تتم هذه التعيينات في الضفة الغربية بمراسيم رئاسية فقط ولم تعرض على المجلس التشريعي، مثل تعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد رفيق النتشة، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية محمود أبو الرب ومن بعده سمير أبو زنيد. أما في قطاع غزة، فيتم ذلك بعد مصادقة المجلس التشريعي في غزة، مثل المصادقة على تعيين النائب العام إسماعيل جبر، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إسماعيل محفوظ⁴⁷.

وفيما يتعلق بالموازنة العامة، تضع حكومة الضفة الغربية الموازنة السنوية وترفعها إلى الرئيس الذي يقرها بمرسوم رئاسي دون عرضها على المجلس التشريعي،

⁴⁵ القدس العربي، 2011/3/10.

⁴⁶ القدس، 2012/9/2.

⁴⁷ فلسطين، 2012/10/10.

لدرجة أن هيئة الكتل البرلمانية دعت الرئيس إلى عدم اعتماد الموازنة لهذه السنة (2013)، والتي تبلغ 3.8 مليار دولار، بسبب عدم عرضها عليها، إلا أن ذلك لم يكن له أي تأثير، وتمت المصادقة على الموازنة بصورة طبيعية⁴⁸.

أما في غزة، فإن الحكومة، وهي حكومة حماس، فتعرض موازنتها السنوية على المجلس التشريعي الموجود في غزة، وتحصل على مصادقته بعد نقاشات هادئة، كما حصل بشأن موازنة سنة 2013 التي تبلغ 900 مليون دولار فقط⁴⁹.

وفي ظل الدور الرقابي "الهادئ"، ليس من السهل العثور على ملفات مهمة تتعلق باستخدام أدوات الرقابة من قبل "طرفي المجلس" في الضفة والقطاع، ومقياس مدى تأثيرها على أداء الحكومة.

ففي الضفة الغربية مثلاً، شكلت لجان العمل لجنة برلمانية لتقصي الحقائق حول فساد مالي وإداري في القطاع الصحي. وبعد التحقيق طالبت اللجنة بإقالة وزير الصحة ورئيس المجلس الطبي، إلا أن الوزير رفض القرار على أساس أن اللجنة غير قانونية ولا تمثل المجلس، وانتهى الأمر دون شيء⁵⁰.

ولهذا، ترى التقارير القانونية أن لجان العمل، وعددها ستّ لجان، والتي تمّ تشكيلها في الضفة الغربية، لم تحقق في انتهاكات حقوق الإنسان، ولم تمارس دورها المطلوب على الرغم من حدوث انتهاكات عديدة لحقوق الإنسان، مثل الحق في الحياة، والسلامة الجسدية، والتعرض للتعذيب، وسوء المعاملة، والحرمان التعسفي من الحرية على خلفية الانتماء السياسي، والفصل من الوظيفة العمومية، والاعتداء على الحريات الإعلامية، والتضييق على الحقوق الأساسية كالحق في تكوين الجمعيات، والحق في التنقل والتجمع السلمي⁵¹.

⁴⁸ الحياة الجديدة، 2013/3/29.

⁴⁹ الحياة، 2013/1/1.

⁵⁰ الحياة الجديدة، 2011/6/10.

⁵¹ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، التقرير السنوي الثامن عشر لعام 2012 (رام الله: ديوان المظالم، 2013)، ص 190-191.

أما في قطاع غزة، فقد تمّ استجواب وزير الاقتصاد حول إضراب المخابز في غزة⁵². واستجواب وزير الداخلية حول تكرار وفاة موقوفين في أثناء التحقيق معهم⁵³. ومن الملاحظ أنه بعد إجابات الوزراء انتهى مفعول الاستجواب بهدوء.

وفي سياق سحب الصلاحيات من المجلس التشريعي، لا بأس من الإشارة إلى موضوع الخلاف بين الرئيس محمود عباس ومحمد دحلان، عضو المجلس التشريعي والقيادي في حركة فتح، حيث تطور هذا الخلاف لدرجة نزع الحصانة البرلمانية عن دحلان. وبعيداً عن أسباب هذا النزاع وتطوراته، فقد ثار جدل قانوني حول نزع الحصانة البرلمانية عن أعضاء المجلس التشريعي، ولخص هذا الجدل النائب الثاني لرئيس المجلس حسن خريشة الذي أشار إلى أن مرسوم الرئيس غير قانوني، لأن نزع الحصانة يحتاج إلى إجراءات ينظمها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، وهي تتم بين النيابة العامة والمجلس نفسه، وهو فقط صاحب القرار في هذا الشأن وليس لأحد غيره أيّ صلاحيات في ذلك⁵⁴.

يتضح مما سبق أنه من الصعب الحديث عن أداء المجلس التشريعي الثاني كسلطة تشريعية قائمة بذاتها. فقد تعرض المجلس لانقسام سياسي وإداري عميق، وواجه تحديات داخلية وخارجية جسيمة، واختلطت فيه التجاذبات السياسية والنصوص القانونية. وفي ظلّ هذا المجلس غاب التشريع الموحد وغيّبت الرقابة الحقيقية. تعرض المجلس التشريعي الثاني لهجمة إسرائيلية غيّبت ثلث أعضائه في السجون، وواجه حصاراً دولياً حرّمه من مكانته بين برلمانات العالم. وفي ظلّ هذا الوضع غالت السلطة التنفيذية في صلاحياتها التشريعية على حساب المجلس التشريعي، وتجمعت الصلاحيات التشريعية والتنفيذية بيد رئيس السلطة الوطنية.

ليس من السهل البحث عن نجاحات للمجلس الثاني في سنة واحدة من عدم الاستقرار وفي سنوات تالية من التعطيل الكامل. وفي الوقت نفسه، ليس من الموضوعي أن ينحصر الحديث عن الفشل، لأن المجلس لم يأخذ فرصته، ولأن التحديات الفلسطينية

⁵² الدستور، 2008/3/28.

⁵³ الدستور، 2008/7/4.

⁵⁴ الحياة الجديدة، 2012/1/16.

والإسرائيلية التي مرّ بها، كانت أكبر من المواجهة. ولذا فإن الحديث عن تجربة المجلس التشريعي الثاني ينبغي أن يكون أقرب إلى الحديث عن المسيرة الفلسطينية السياسية المرتبكة، وليس إلى التجربة البرلمانية والنصوص القانونية.

خلاصة:

تناول هذا الفصل مسيرة السلطة التشريعية الفلسطينية التي يمثلها المجلس التشريعي. لقد كان واضحاً أن هذه المسيرة لم تجسد سلطة تشريعية ذات مكانة راسخة في نظام سياسي وليد. كما كان واضحاً أن هذه المسيرة التي تمتد 18 سنة كانت متعثرة. ذلك أن محصلة العمل البرلماني على مدى 18 سنة لم تكن كافية، لا على صعيد التشريع، ولا الرقابة، ولا التحول الديمقراطي، ولا التحرر الوطني.

بالتأكيد لم تكن التجربة كلها فشلاً، وإنما حققت بعض النجاح المتواضع على صعيد التشريع والبناء المؤسسي، إلا أن المحصلة النهائية بعد 18 سنة لم تكن مرضية للشعب الفلسطيني عن السلطة التشريعية المنشودة، فضلاً عن الكيان الذي ينشده الشعب الفلسطيني، وهو الدولة المستقلة والنظام الديمقراطي.

وبالتأكيد لم يصل المجلس التشريعي وحده إلى هذه النتيجة، وإنما قد تكون السلطة الفلسطينية برمتها، دخلت مرحلة الجهول بعد حالة الفشل والتراجع والانقسام، التي لم تقتصر على السلطة التشريعية، وإنما طالت السلطات الأخرى، والفصائل، والمؤسسات، والجهاز المدني، والأجهزة الأمنية، وحتى منظمة التحرير التي كانت تستدعي مؤسساتها حيناً وتُغيب أحياناً.

وبالتأكيد لا يتحمل المجلس التشريعي وحده مسؤولية ما جرى، وإنما كانت المسؤولية متعددة يتحمل كل طرف فيها جانباً منها. فلا شك أن هناك أسباباً خارجية عن إرادة المجلس التشريعي نفسه، كسياسات الاحتلال الإسرائيلي وخصوصاً تجاه المجلس التشريعي الثاني. ولكن هناك أسباباً صنعتها التجربة الحديثة للسلطة، وتداخل فيها العمل الوطني بالبناء الديمقراطي. كما أن هناك عوامل ورثتها السلطة من مرحلة الثورة التي لم يكن يحكمها قانون داخلي، كاستهتار السلطة التنفيذية بالمجلس التشريعي. وبالتأكيد يعود هذا التعثر لأسباب تتعلق بالعقلية الحزبية التي، في لحظة ما،

The Palestinian National Authority

Studies of the
Experience and Performance

1994 - 2013

هذا الكتاب

بعد نحو عشرين عاماً من اتفاق أوسلو ومن تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح هناك ما يوجب دراسة هذه التجربة من مختلف جوانبها؛ خصوصاً أنها لم تحقق جوهر الفكرة التي بنيت عليها، وهي التحول من سلطة حكم ذاتي إلى دولة مستقلة كاملة السيادة على فلسطين المحتلة سنة 1967 (الضفة الغربية وقطاع غزة).

يحاول هذا الكتاب تقديم دراسة شاملة حول السلطة الوطنية الفلسطينية وتجربتها، من خلال 15 فصلاً تدرس جوانب تأسيس السلطة ومؤسساتها التشريعية والقضائية والرئاسية، كما تدرس أداء الحكومات المختلفة. ويتناول الكتاب الوضع الداخلي الفلسطيني، والأجهزة الأمنية، وموقف السلطة الفلسطينية من قوى المقاومة، والأوضاع الاقتصادية والسكانية والتعليمية والصحية في الضفة والقطاع؛ كما يتناول إشكالية الفساد في السلطة، وتعامل السلطة مع وسائل الإعلام، وعلاقتها الخارجية.

هذا الكتاب يقدم دراسة علمية منهجية موثقة لتجربة السلطة، وقد خضع لإجراءات التحرير العلمي المعتادة من مراجعة وتدقيق وضبط نصوص وضبط توثيق، حتى خرج في حلته النهائية.

ISBN 978-9953-572-35-2



9 789953 572352



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات

Al-Zaytouna Centre for Studies & Consultations

ص.ب. 5034-14 بيروت - لبنان

تلفون: +961 1 803 644 | تليفاكس: +961 1 803 643

info@alzaytouna.net | www.alzaytouna.net



مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات - بيروت



تُغلب المصلحة الحزبية على المصلحة الوطنية، وتتخلى فيها عن كل مبادئ الديمقراطية كالتداول السلمي للسلطة ودورية الانتخابات وغيرها.

لم يمثل المجلس التشريعي في 18 سنة سلطة تشريعية متكاملة. ففي السنوات العشر الأولى عكس المجلس برلمان الحزب الواحد، الذي يمثل أعضاؤه الجبهة الأممية التي تحصد النجاح، وهو متواضع، بينما تتحمل الفشل، وهو كبير. وفي السنوات التالية تحولت السلطة التشريعية إلى "ثكنة سياسية"، عطّلت فيها المعارضة دور الأغلبية، وتساعد فيها الاصطفاف الحزبي، حتى تحول التراشق السياسي إلى مواجهة دامية، ثم انقسام مؤلم طال كل شيء، بما في ذلك السلطة التشريعية التي انقسمت فيها المؤسسة بناء على الجغرافيا، وأصبح من الصعب فيها فرز النجاح عن الفشل.

إن كان لهذا الفصل من الكتاب أن يقدم توصية، فليس أفضل من توصية حول ترسيخ البناء الداخلي من أجل تحقيق التحرر الوطني. أي لا بدّ من مصالحة وطنية حقيقية تتضمن قرارات مؤلمة. وحتى لا يصبح الحديث عن المصالحة الوطنية مجرد شعار تستهلكه الأحداث والأيام، فلا بدّ للفصائل الفلسطينية من وقفة مراجعة ومحاسبة للذات، تشمل الموقف الوطني المتعلق بالثوابت والتحرير ودحر الاحتلال وإقامة الدولة، وتشمل أيضاً البناء الداخلي المتعلق بسيادة القانون وبناء المؤسسات، والتداول السلمي للسلطة واحترام نتائج الانتخابات. أي لا بدّ من عودة الشرعية الانتخابية، ولمّ شمل المجلس التشريعي، وتشكيل حكومة واحدة تعكس تطبيقاً فعلياً لنتائج الانتخابات. ولا بدّ بعدها من توجيه البوصلة نحو التحدي الكبير وهو: إنهاء الاحتلال وتحرير الوطن.

