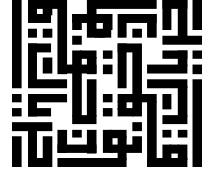


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن  
The Palestinian Independent  
Commission for Citizens' Rights



## تقرير حول

تأثير النظام الانتخابي  
على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي

إعداد  
جهاد حرب

سلسلة التقارير القانونية (21)

## المقدمة:

يعتبر حق الترشيح والانتخاب أحد أهم الحقوق السياسية التي كفلتها المواثيق والتشريعات الدولية والمحلية النازمة لحقوق الإنسان وحرياته. فعلى الصعيد الدولي، تناولت هذا الحق وأكدت عليه نصوص كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فقد أكدت المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشر وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً، وعلى أن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.

وبشأن مكانة هذا الحق على الصعيد الداخلي للدول أفردت الدساتير والقوانين الأساسية الداخلية لحق المواطنين في الانتخاب والترشيح مكانة مميزة، سواء من جانب تحديدها للضمانات القانونية المقررة لكفالة هذا الحق أو لضمان تمتع المواطنين به على قدم المساواة ودون أي تمييز. إن تقنين هذا الحق والنص عليه بمتن التشريعات والمواثيق الدولية والداخلية هو الخطوة الأولى. أما الخطوة الثانية والأهم فهي الممارسة الفعلية لهذا الحق ووجود الضمانات القانونية التي تحول دون الاعتداء عليه أو الانتقاص منه.

وعلى هذا الأساس سعت الأنظمة السياسية المعاصرة إلى ضمان الممارسة الفعلية لحق الانتخاب العام بواسطة تبني واحد من ثلاثة أنظمة إنتخاب أساسية هي: نظام الانتخاب بالأكثرية أو نظام الأغلبية،

ونظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي، والنظام الانتخابي المختلط القائم على الجمع بين النظامين السابقين. فقد إعتد كل مجتمع من المجتمعات الديمقراطية واحدا من هذه الأنظمة وفضله على غيره، انطلاقا من قناعة القائمين على الاختيار والمفاضلة بأن النظام المعتمد هو النظام الأكثر تماشيا مع خصوصية وواقع مجتمعهم السياسي والاجتماعي.

وعلى صعيد المجتمع الفلسطيني، فقد تمّ تبني نظام الإنتخاب بالأكثرية. وهذا يدعو إلى التساؤل حول أسباب إختيار هذا النظام دون غيره، وحول مدى تلبية نظام الانتخاب بالأكثرية للطبيعة التعددية للمجتمع الفلسطيني.

للقوف على مختلف الجوانب القانونية والسياسية التي يثيرها نظام الانتخاب الفلسطيني، وتحديدًا لتقييم مدى إنجامة وتماشيه مع واقع الشعب الفلسطيني السياسي والاجتماعي، أختارنا موضوع هذه البحث، الذي إرتأينا عرضه بأربعة محاور رئيسية، يعني المحور الأخير منها بأثر هذا النظام على قيام المجلس التشريعي الفلسطيني بوظيفته السياسية، أي دوره في الرقابة على أعمال الحكومة.

## الفصل الأول الأنظمة الانتخابية المعاصرة

تقوم الانتخابات على صعيد المجتمع الدولي على ثلاثة أنواع أنظمة أساسية هي: نظام الانتخاب بالاكثرية أو نظام الأغلبية، ونظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي، والنظام الانتخابي المختلط، القائم على الجمع بين النظامين السالفين. وبالنظر لاختيار واعتماد واضعي النظام الانتخابي الفلسطيني لأحد هذه الأنظمة " نظام الانتخاب بالاكثرية "، نرى من الأهمية بمكان أن نبدأ هذا القسم من دراستنا الخاصة بتأثير النظام الانتخاب الفلسطيني على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي بتوضيح الفوارق بين هذه الأنظمة الثلاثة.

### آلية وضع النظم الانتخابية:

من المتعارف عليه على صعيد المجتمعات السياسية المعاصرة والمستقرة، أن اختيار النظام الانتخابي يتم بمقتضى تشريع خاص تقره السلطة التشريعية، يعالج ويتناول بمتن نصوصه وأحكامه المختلفة كافة المسائل المتعلقة بالانتخابات، سواء من حيث تحديد الشروط الواجب توافرها بالناخبين والمرشحين للانتخابات، أي أهلية الانتخاب والترشيح، أو من حيث الوسيلة المقررة لتعبير الناخب عن اختياره. هذا إلى جانب العديد من المسائل والإجراءات المرتبطة بالعملية الانتخابية كتحديد الجهة ذات الاختصاص بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، والجهة القضائية صاحبة الاختصاص في النظر بالطعون المتعلقة بالانتخابات إلى غير ذلك من التفاصيل المرتبطة بكافة مراحل العملية الانتخابية. وبالطبع قد لا تمتلك العديد من المجتمعات، لأسباب وظروف

الإرادية، سلطة تشريعية منتخبة لوضع وإقرار النظام الانتخابي الذي يحكمها، كما هو الحال مع الدول الحديثة، التي تكونت جراء الانفصال عن دول أخرى، أو الدول التي تحررت من نير الاحتلال أو السيطرة الأجنبية، إلى غير ذلك من الحالات التي قد يتمخض عنها قيام وظهور دول جديدة. فهذه الدول تفتقر في بداية قيامها وظهورها لسلطات الدولة الثلاث بمفهومها القانوني، وأيضاً للمؤسسات السياسية والإدارية الناضجة لعمل هذه السلطات على صعيد المجتمع، جراء انتقال أغلب هذه الدول من مرحلة التحرر والثورة إلى مرحلة الدولة. ولهذا فإن الفراغ القانوني والإداري الناجم عن غياب مؤسسات الدولة الأساسية في هذه المرحلة الانتقالية قد اقتضى وتطلب منها العمل على اعتماد وسائل وأدوات بديلة ومؤقتة.

ومن هذا المنطلق تداركت العديد من الدول الفراغ القانوني الناشئ عن افتقارها لوجود سلطة تشريعية، باعتماد واحدة من طريقتين لوضع وإقرار أنظمتها الانتخابية في مثل هذه الظروف. الأولى هي الطريقة المستلهمة من التقليد الفرنسي والمتمثلة بالمؤتمر الوطني، أما الطريقة الثانية فمستمدة من التقليد الأنجلوسكسوني المتمثل باللجنة الانتخابية العليا.

وتعد الطريقة الفرنسية / اللاتينية (المؤتمر الوطني) ذات صبغة سياسية أكثر منها تقنية، حيث يناط بمقتضى هذه الطريقة وضع النظام الانتخابي بمؤتمر خاص يجمع قادة سياسيين ورجال دين وقادة مجتمع ومفكرين لهم مكانة اعتبارية وأشخاصاً يمثلون جماعات لها ثقل سياسي واجتماعي. في حين يقر النظام الانتخابي بموجب الطريقة الثانية (الطريقة الأنجلوسكسونية) من قبل لجنة انتخابات عليا، عادة

ما تكون مرؤوسة من قبل قاض ومكونة من موظفين حكوميين وقضاة  
وعدة مراقبين من الأحزاب السياسية، بحيث تتسم هذه اللجان بطابع  
تقني وليس سياسي، ولهذا يتطلب الأخذ بهذه الطريقة وتفضيلها على  
الطريقة البديلة وجود سلطة قضائية مستقلة إلى جانب إدارة مدنية  
فعالة.

### أنواع النظم الانتخابية:

تقوم النظم الانتخابية المتعارف عليها على واحد من ثلاثة نماذج هي:  
نموذج التمثيل النسبي، ونموذج الانتخاب بالأكثرية ( نظام الأغلبية  
العديدية ) والنموذج المختلط (القائم على الجمع بين النموذجين  
السابقين). ويعتمد اختيار أي من هذه النماذج الثلاثة على  
خصوصية كل مجتمع وظروفه الديمغرافية والسياسية وغيرها من  
الاعتبارات.

### نظام الانتخاب بالأكثرية (نظام الأغلبية العديدة):

يقوم النظام الانتخابي بالأكثرية أو الأغلبية العديدة، على تقسيم البلاد  
إلى دوائر انتخابية ينتخب في كل منها نائب واحد أو عدة نواب. ويعتمد  
هذا النظام في تحديد نتائج العملية الانتخابية على نظام الأكثرية العديدة  
للأصوات، بحيث يعتبر المرشح الحائز على أكبر عدد من أصوات  
الناخبين في الدائرة هو الفائز بهذه الانتخابات. وهذا النظام على نوعين  
هما: الإنتخاب الفردي والانتخاب حسب اللائحة.

يقوم نظام الانتخاب الفردي على تقسيم الدولة لمجموعة من الدوائر الانتخابية، بحيث تمثل كل دائرة بنائب واحد، ولهذا يتعين على الناخبين بهذه الدوائر التصويت لمرشح واحد فقط من مجموع المتنافسين على المقعد النيابي. هذا في حين يتطلب نظام الانتخاب على أساس اللائحة تقسيم الدولة لمجموعة من الدوائر الانتخابية الكبيرة، تمثل كل منها بمجموعة من المقاعد النيابية، يختلف ويتفاوت عددها من دائرة الى أخرى بحسب عدد السكان. ولهذا يتعين على جمهور الناخبين بموجب هذا النظام من الانتخابات التصويت لعدد من المتنافسين المدرجين على القائمة الانتخابية يساوي عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة. وتتم آلية الانتخاب باللائحة بطريقتين، هما طريقة الانتخاب على أساس اللائحة "المغلقة" وطريقة الاختيار الحر " القوائم المفتوحة ". حسب الطريقة الأولى يتم تقييد حق الناخب باختيار عدد من المرشحين من لائحة أو قائمة انتخابية واحدة فقط، يكون مساوياً لعدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة. وفي هذه الحالة، تقتصر المفاضلة على القوائم، لاختيار واحدة منها. أما طريقة الاختيار الحر " القوائم المفتوحة "، فتقوم على منح الناخب حق الاختيار بين مجموع المرشحين المدرجة أسماؤهم على اللوائح الانتخابية المختلفة، لاختيار العدد المطلوب من المرشحين.

وتعقد الانتخابات حسب نظام الانتخاب بالأكثرية بطريقتين هما: الانتخاب على دورة واحدة فقط أو الانتخاب على دورتين. حسب الطريقة الأولى يفوز المرشح فور حصوله على أكبر عدد من أصوات الناخبين، بالمقارنة مع بقية المرشحين. أما الطريقة الثانية فتشترط أن تتجاوز نسبة الأصوات التي يحصل عليها المرشح الفائز 50% من مجموع عدد أصوات المشاركين في الإقتراع في الدائرة المعنية. وفي

حال فشل أي من المرشحين بالحصول على النسبة المطلوبة، يتم إعادة الانتخابات في دورة ثانية، على ان تقتصر المشاركة فيها على المرشحين الذين نالا اكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى. وفي هذه الحالة يتحدد الفائز على أساس الأكثرية العددية النسبية، أي يتم الفوز للمرشح الحاصل على أغلبية أصوات الناخبين الذين شاركوا في الانتخابات.

### مزايا وعيوب نظام الانتخاب بالأكثرية:

لكل نظام انتخابي مزايا قد تدفع الى الأخذ به وتفضيله وأيضا عيوب ونواقص قد تؤدي الى استبعاد العمل به. من هذا المنطلق يمكننا القول بأن من مزايا نظام الانتخابات بالأكثرية سهولة إجراءاته الانتخابية وتحديدًا على صعيد آلية فرز الأصوات وسرعة إعلان النتائج<sup>1</sup>، فضلا عما يسمح به هذا النظام مقارنة بغيره من الأنظمة الانتخابية من فرص لخلق وتكريس الروابط بين النائب وناخبيه، وخصوصا في حالة التقسيم القائم على نظام الدوائر الصغيرة أو نظام المقعد الواحد للدائرة الانتخابية الواحدة. إذ تسمح مثل هذه الطريقة بتعميق التواصل والاتصال بين الناخب والمرشح أو النائب فيما بعد<sup>2</sup>. كما يتيح مثل هذا النظام المجال أمام الناخب لاختيار المرشح الأكثر تعبيرًا عن مواقفه وتطلعاته. ومن جانب آخر، يترتب على تطبيق هذا النظام الانتخابي

---

1 الكبسي (أحمد محمد)، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية. صنعاء، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عام 1997، ص 201.

<sup>2</sup> دانكان (جان ماري)، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 308.



مزيد من التماسك داخل النظام السياسي، مما يجعله أكثر استقراراً في ظل الأوضاع الاعتيادية<sup>3</sup>، خصوصاً وأن نتائج الانتخابات تقود عادة ما إلى خلق أكثرية متجانسة داخل السلطة التشريعية، مما يعزز من استقرار الحكومات وثباتها. وأخيراً، لعل من أهم مزايا هذا النظام الانتخابي إفساح المجال أمام المستقلين لخوض غمار المعركة أو التجربة الانتخابية والوصول من ثم إلى التمثيل في السلطة التشريعية.

أما بخصوص الانتقادات التي قد توجه لهذا النظام الانتخابي، يمكننا القول بأن نظام الانتخاب بالأغلبية يكرس العديد من "الأمراض" الاجتماعية وخصوصاً ما تعلق منها بالقبلية والعائلية والعشائرية، جراء ما يمنحه من فرص للعائلات والعشائر للوصول بمن تشاء من مرشحيها إلى التمثيل في البرلمان. فضلاً عن تكريس سيطرة الأحزاب الكبرى على السلطة التشريعية لعدم إمكانية منافستها من قبل الأحزاب الصغيرة. وكثيراً ما يقود هذا النظام إلى حصر الحياة السياسية على صعيد المجتمع على التنافس بين حزبين كبيرين<sup>4</sup>، وأحياناً عديدة قد يؤدي إلى تكريس هيمنة الحزب الواحد. ومن جانب آخر، يحول هذا النظام دون مشاركة الأقليات الإثنية في الحياة السياسية مما يزيد أو يكرس من عزلتها وربما غيابها عن المشاركة في الحياة العامة.

---

3 نفس المصدر، ص32.

4 انظر دانكان (جان ماري)، مصدر سابق، ص 311.

## نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي:

يقوم هذا نظام الإنتخابي على تحديد مسبق لعدد الأصوات الانتخابية الواجب حصول المرشح عليها للفوز بالمقعد البرلماني. و يعرف نظام التمثيل النسبي بأنه "ذلك الأسلوب من أساليب النظم الانتخابية الذي تأخذ به بعض الدول التي يقوم نظامها السياسي على أساس تعدد الأحزاب السياسية، بغية رفع الغبن عن أحزاب الأقلية، وتخفيف حدة طغيان الأغلبية، ليحصل التوازن النسبي في الخريطة السياسية للدولة"<sup>5</sup>.  
وخلافاً لنظام الانتخاب بالأكثرية، يهدف نظام التمثيل النسبي إلى تكريس ودعم المشاركة السياسية من قبل كافة شرائح المجتمع، بحيث يكون لكل حزب من الاحزاب الأساسية والفاعلة على صعيد المجتمع إمكانية الوصول بعدد من مرشحيه الى المجلس التشريعي<sup>6</sup>. ويقوم نظام الانتخاب النسبي على أساس الانتخاب بطريقة القائمة.

يوضح المثال التالي مدى الفرص التي قد يخلقها هذا النمط من الانتخابات للأحزاب الصغيرة والأقليات. نفترض بأن عدد الأصوات الانتخابية في دائرة معينة يبلغ 10,000 صوت وأن عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة هو خمسة مقاعد تتنافس عليها ثلاث قوائم انتخابية من احزاب سياسية مختلفة، بحيث حصلت قائمة الحزب

---

<sup>5</sup> سميع (صالح)، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي. بيروت، الزهراء للاعلام العربي، الطبعة الأولى، ص370.

<sup>6</sup> طربوش (قائد محمد)، تطور النظم الانتخابية في الجمهورية اليمنية 1948 – 1992، صنعاء، منشورات 26 سبتمبر، د ت ، ص20.

الاول على 5200 صوت، وحصلت قائمة الحزب الثاني على 2500 صوت، في حين حصلت القائمة الثالثة على 2300.

ان تطبيق نظام التمثيل النسبي يقتضي في البداية تقسيم عدد الأصوات على عدد المقاعد لتحديد الحاصل الانتخابي، أي عدد الأصوات المطلوب تحقيقها للفوز بأي من المقاعد الخمسة المحددة لهذا الدائرة، والتي تبلغ حسب هذا المثال المطروح 2000 صوت للمقعد الواحد. توزيع المقاعد النيابية وتحديد الفائز حسب نظام التمثيل النسبي يعني فوز القائمة الأولى بمقعدين، والقائمة الثانية والثالثة بمقعد واحد لكل منها. وبقسمة عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة الأولى، نجد بأنه قد تكرر لديها الحاصل الانتخابي لمرتين، مما يعني فوزها بمقعدين. وذات الأمر ينطبق على القوائم الأخرى التي من حق كل منها الحصول على مقعد في البرلمان جراء حصول كل منها على عدد من الاصوات يفوق الحاصل الانتخابي المقرر مسبقاً لكل مقعد.

أما بخصوص الأصوات المتبقية وأيضاً المقعد المتبقي كما يتضح من المثال، فهناك عدة طرق قد يتبعها نظام التمثيل النسبي. ومن الطرق التي درجت الدول على استخدامها في مثل هذه الحالات هو ما يعرف بطريقة اكبر البقايا، أي الطريقة التي تمنح المقعد الانتخابي الشاغر للقائمة التي تبقى لديها اكبر عدد من الاصوات القريبة من الحاصل. ومن الواضح، حسب المثال، أي القوائم تحصل على المقعد الخامس.

## مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي:

من أهم مزايا نظام التمثيل النسبي إتاحتها المجال لمشاركة الأحزاب الصغرى والأحزاب العقائدية وأحزاب الأقليات. ولهذا يؤدي اعتماد الدول لنظام التمثيل النسبي إلى تشجيع الأفراد والجماعات على خلق وتكوين ما يعبر عن تطلعاتهم من احزاب سياسية<sup>7</sup>. ويرى أنصار هذا النظام الانتخابي بأنه من أكثر الأنظمة الانتخابية تحقيقاً للعدالة السياسية والاجتماعية نظراً للمجال الذي يتيح أمام تمثيل مختلف المصالح والاتجاهات والفئات في المجتمع<sup>8</sup>.

ولكن من العيوب البارزة لهذا النظام حصره لحق المنافسة على الأحزاب فقط، فضلاً عن تعدد الأحزاب السياسية وتنوعها، إلى جانب تشجيع ظهور الأحزاب القومية والعرقية. إن التعدد والتنوع الذي يظهر على صعيد المجالس التشريعية جراء اعتماد هذا النظام الانتخابي يملى على الأحزاب السياسية العمل على تشكيل حكومات ائتلافية قد تكون متنافرة سياسياً وأيديولوجياً مما يعرض النظام السياسي القائم لهزات وزارية متكررة بسبب الخلافات بين الأحزاب المؤتلفة<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> دانكان (جان ماري)، مصدر سابق، ص312.

<sup>8</sup> الشريف (عبد حمود)، "النماذج الانتخابية وتطبيقاً في النظم السياسية المعاصرة"، النظم الانتخابية ومستقبل الديمقراطية في الجمهورية اليمنية: بحوث ومناقشات الندوة المنعقدة في صنعاء 16 - 17 / 1992، منشورات المؤتمر الشعبي العام - فرع جامعة صنعاء، 1992، ص 37 - 38.

<sup>9</sup> الشريف (عبد حمود)، مصدر سابق، ص 37.

تجدر الإشارة إلى أن النظام الانتخابي النسبي يقوم على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة أو اعتمادها كدائرة انتخابية واحدة، مما قد ينشأ عنه ضعف الصلة بين الناخبين والمنتخبين، فضلاً عن جهل الناخب بأغلب الحالات بالمرشحين لملء المقاعد النيابية أو لترتيبهم في القائمة.

### النظام الانتخابي المختلط:

في سبيل تلافي عيوب كل من النظام الانتخابي بالأكثرية والنظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي، اتجهت العديد من الدول (ألمانيا، على سبيل المثال) إلى اعتماد نظام انتخابي جديد يقوم على الجمع بين كلا النظامين السابقين. ويقوم النظام الانتخابي المختلط على تقسيم المقاعد البرلمانية على صعيد الدولة إلى قسمين، قسم يتم انتخاب مقاعده من قبل جمهور الناخبين بطريقة الانتخاب بالأكثرية، وبالتالي يفوز بملء هذه المقاعد الأفراد أو اللوائح الانتخابية الحاصلة على الأكثرية العددية من أصوات الناخبين في هذه الدوائر. وينتخب ذات الناخبين بموجب هذا النظام ما تبقى من المقاعد البرلمانية المحددة العدد مسبقاً بطريقة التمثيل النسبي.

## الفصل الثاني النظام الانتخابي الفلسطيني

بالنظر لعدم وجود مجلس تشريعي فلسطيني يقر ما يلائم خصوصية الشعب الفلسطيني من الأنظمة الانتخابية المتعارف عليها، فقد لجأت القيادة الفلسطينية الى الاسترشاد بالتجارب المشابهة في مثل هذه الحالات من الفراغ القانوني الناجم عن غياب السلطة التشريعية، فاعتمدت الطريقة الأنجلوسكسونية<sup>10</sup> في وضع النظام الانتخابي الفلسطيني. لقد قام الرئيس الفلسطيني بموجب مرسوم رئاسي بتشكيل لجنة الحكم المحلي والانتخابات عام 1994، التي تكونت مجموعة من المحامين وممثلين عن التنظيمات السياسية بهدف دراسة ووضع مسودة خاصة بقانون الانتخابات الفلسطيني.

يتضح من نص المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني، وكذلك من مضمون كل من المادة 45 والمادة 89 من القانون الذي أصدره الرئيس الفلسطيني بتاريخ 13 كانون الأول 1995، تبنى نظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة واللائحة المفتوحة.

وحول دوافع اللجنة لاختيار هذا النظام، يقول الدكتور صائب عريقات: " ... عندما فكرنا في نظام الأغلبية البسيطة كنا نفكر في كيف تكون

---

<sup>10</sup> جاء في نص المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني: "... وستجري الإنتخابات على أساس نظام الأكثرية الإنتخابية والدوائر المتعددة المقاعد والقوائم المفتوحة، وهو ما تأخذ به معظم دول العالم، وستعتبر قطاع غزة والضفة الغربية والقدس الشريف دائرة إنتخابية واحدة فيما يتعلق بانتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما تقسم كافة المناطق الأخرى إلى ست عشرة دائرة إنتخابية إعماداً على توزيع السكان..."

هناك دائرة انتخابية أسمها القدس. كان شغلنا الشاغل ونحن نقترح نظام الأغلبية البسيطة في القانون الانتخابي إبراز قضية القدس"<sup>11</sup>.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق، عدم تأييد غالبية القوى والأحزاب السياسية لهذا النظام الانتخابي الفلسطيني، الذي أثار العديد من الانتقادات والاحتجاجات. إذ انتقدت الأحزاب السياسية والعديد من الشخصيات الأكاديمية نظام الانتخاب الاكثري، لقناعتها بأن إعتماده سيؤدي إلى فوز الحزب أو التنظيم الأقوى بكافة أو معظم المقاعد، مما يجحف بحق الأحزاب المتوسطة والصغيرة.

وعلى صعيد الموقف الشعبي من نظام الانتخاب الفلسطيني، نشير الى استطلاع للرأي أجراه مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في مدينة نابلس في أكتوبر/تشرين الأول 1995. أظهر تأييد الغالبية لنظام التمثيل النسبي، حيث أيده حوالي 51%، في حين بلغت نسبة المؤيدين لنظام الانتخاب بالأكثرية 38% فقط<sup>12</sup>.

يبدو أن الدافع الحقيقي لاعتماد قانون الانتخاب الفلسطيني لنظام الأكثرية هو رغبة السلطة التنفيذية بالإستئثار بالسلطة وبتأمين إنتخاب أعضاء مجلس تشريعي موالين لها ولتوجهاتها.

---

<sup>11</sup> عريقات (صائب)، "الإتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية حول الإنتخابات"، السياسة الفلسطينية، عدد 9، شتاء 1996، ص ص 83 - 84.

<sup>12</sup> استطلاع رقم (20) للرأي العام في الضفة الغربية وقطاع غزة، قام به مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في تشرين أول/أكتوبر 1995.

## قانون الانتخاب الفلسطيني: الدوائر الانتخابية:

تماشيا مع التقسيم الإداري المعمول به في فلسطين منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، قسم قانون الانتخابات الفلسطيني الضفة الغربية وقطاع غزة إلى دوائر انتخابية مساوية لعدد المحافظات، وأحال مسألة تحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة إلى مرسوم رئاسي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فور الانتهاء من عملية إحصاء وتسجيل الناخبين. على أن يراعى تأمين مقعد للطائفة اليهودية "السامرية" في دائرة نابلس، وعدد من المقاعد للمسيحيين ترك أمر تحديدها أيضا لمرسوم رئاسي.



وقد أصدر الرئيس الفلسطيني المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1995 الذي تم بموجبه تحديد المقاعد المخصصة لكل دائرة كما يلي<sup>13</sup>:-

الرقم	اسم الدائرة	عدد المقاعد	عدد المقاعد لغير المسلمين
1	القدس	7	2
2	أريحا	1	
3	بيت لحم	4	2
4	جنين	6	
5	الخليل	10	
6	رام الله	7	1
7	سلفيت	1	
8	طوباس	1	
9	طولكرم	4	
10	قلقيلية	2	
11	نابلس	8	1
12	جباليا	7	
13	مدينة غزة	12	1
14	دير البلح	5	
15	خانونس	8	
16	رفح	5	

<sup>13</sup> أنظر: الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، تصدر عن ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل، عدد 10 الصادر في 31 كانون الأول عام 1995.

كما تم بالمراسيم الرئاسية توزيع مقاعد المجلس التشريعي الـ 88 على مختلف الدوائر الإنتخابية على النحو التالي:-

توزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية (بحسب عدد السكان)						
الرقم	اسم الدائرة	عدد الناخبين المسجلين	عدد السكان لكل مقعد	عدد المقاعد المعتمدة	عدد المقاعد المقترضة	الإحراف
1	القدس	80051	11436	7	7	0
2	الخليل	133097	13310	10	11	1 -
3	نابلس	113340	14168	8	10	2 -
4	رام الله	79108	11301	7	7	0
5	جنين	80876	13479	6	7	1 -
6	طولكرم	57272	14318	4	5	1 -
7	قلقيلية	27804	13902	2	2	0
8	بيت لحم	55134	13784	4	5	1 -
9	سلفيت	19191	19191	1	2	1 -
10	طوباس	16170	16170	1	1	0
11	أريحا	13723	13723	1	1	0
توزيع المقاعد البرلمانية في قطاع غزة (بحسب عدد السكان)						
1	شمال غزة "جباليا"	62614	8945	7	5	2 +
2	دير البلح	51447	10289	5	4	1 +
3	مدينة غزة	125964	10497	12	11	1 +
4	خانيونس	74502	9313	8	6	2 +
5	رفح	44951	8990	5	4	1 +

## معايير توزيع المقاعد البرلمانية:

من المبادئ المتعارف عليها، عند توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية، وجوب أن يتناسب ما يخصص لكل دائرة انتخابية من مقاعد مع عدد سكان. وبالتالي، تحصل الدائرة الانتخابية ذات العدد المرتفع من السكان على مقاعد تفوق ما تحصل عليه الدوائر الأخرى ذات العدد الأقل. ولقد تبنى القانون الفلسطيني أسوة بغيره من القوانين هذا المبدأ وأكد عليه، وهذا ما يتضح من مضمون الفقرة الثانية من المادة (5) من القانون: "يحدد النظام الذي يصدر بموجب أحكام هذا القانون عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها، وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة، كما يحدد النظام المذكور الدوائر الانتخابية التي يتوجب تخصيص مقاعد للمسيحيين فيها، وعدد هذه المقاعد، إضافة إلى مقعد لأبناء شعبنا من الطائفة السامرية في مدينة نابلس".

لقد ابتعدت السلطة التنفيذية الفلسطينية دون شك عن معيار التناسب حال شروعه توزيع المقاعد البرلمانية على مختلف الدوائر الانتخابية الفلسطينية. ويمكننا بهذا الصدد إجمال ملاحظتنا على توزيع المقاعد البرلمانية بما يلي:

### 1. عدم المساواة بين الدوائر الانتخابية :

يبين توزيع المقاعد مخالفة من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية لمضمون المادة الخامسة من القانون، بسبب الإنتهاك الواضح لمعيار التناسب في توزيع المقاعد البرلمانية على الدوائر الانتخابية الفلسطينية. وبالرجوع

لمضمون الجدول الخاص بتوزيع المقاعد البرلمانية في الضفة الغربية وقطاع غزة، يتضح لنا تحيز السلطة التنفيذية لصالح قطاع غزة. فقد منحته عدداً من المقاعد أكثر مما يستحق بالنظر إلى عدد الناخبين المسجلين. إذ منحت السلطة التنفيذية لكل 8945 ناخباً في دائرة جباليا مقعداً في المجلس التشريعي، في حين لم تمنح للناخبين المسجلين في دائرة سلفيت والبالغ عددهم 19191 ناخباً سوى مقعد واحد. فضلاً عن ذلك، للناخب في دائرة جباليا الحق في اختيار سبعة من المرشحين، بينما فرض على الناخبين في كل من دوائر أريحا وسلفيت وطوباس اختيار مرشح واحد.

## 2. تبني نظام " الكوتا":

اعتمد قانون الانتخابات الفلسطيني، كما يتضح من نص ومضمون المادة (5)، نظام التخصيص (الكوتا) على أساس ديني، حيث خصص مقاعد برلمانية لمعتقي الديانة المسيحية من الفلسطينيين، ومقعداً واحداً لاتباع الطائفة السامرية. ويجسد تبني القانون الفلسطيني لنظام الكوتا على أساس ديني خرقاً لأهم القيم والمبادئ التي تقوم عليها العملية الديمقراطية، وخصوصاً ما تعلق منها بمبدأ المساواة بين المواطنين، ومنع أي شكل من أشكال التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الانتماء السياسي أو المكانة الاجتماعية أو الاقتصادية. وليس واضحاً ان نظام التخصيص "الكوتا" يساهم في تحقيق الاندماج المجتمعي بين مختلف شرائح وفئات الشعب الفلسطيني، بل على العكس من ذلك، إن مثل هذا التخصيص قد يعزز من النزعات الطائفية والفئوية<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> الجرباوي (علي)، "القانون الانتخابي ونظام التخصيص"، جريدة القدس 1995/11/25.



### الفصل الثالث

## أثر النظام الانتخابي الفلسطيني على تشكيل المجلس التشريعي

تمخضت انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الأول عن فوز مرشحي حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح" وحصولهم على أغلبية المقاعد في هذه الانتخابات، حيث حصلوا على 68 مقعد من إجمالي عدد مقاعد المجلس الـ (88)، في حين حصل كل من الحزب الديمقراطي الفلسطيني "فدا" وحركة البناء الديمقراطي على مقعد واحد لكل منهما. وتوزعت مقاعد المجلس التشريعي المتبقية على الشخصيات العلمانية ( 12 مقعد ) والإسلامية ( 7 مقاعد) التي خاضت الانتخابات التشريعية كشخصيات مستقلة.

يوضح الجدول التالي توزيع مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني حسب الانتماء السياسي/ الحزبي لأعضاء المجلس:

العدد	الإنتماء السياسي
68	فتح
12	مستقل علماني
7	مستقل إسلامي
1	فدا
88	المجموع

إن أي قراءة مسؤولة لنتائج انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني التي جرت في 20 كانون الثاني 1996، لا بد أن تأخذ بالحسبان وبصورة جدية الظروف السياسية التي قامت هذه الانتخابات بظلمها. ولهذا نرى من الأهمية بمكان التوقف أمام هذه الظروف لانعكاسها المباشر على النتائج. لقد كان لطبيعة الظروف الكامنة وراء إجراء هذه الانتخابات أثرها الواضح على مواقف وتوجهات القوى والحركات السياسية الفلسطينية من المشاركة فيها. فقد انقسمت القوى السياسية الفلسطينية بهذا الصدد إلى اتجاهين: الأول وهو الإتجاه المؤيد لهذه الانتخابات والداعي إلى المشاركة فيها. أما الإتجاه الثاني فتمثل بالإتجاه المعارض لخوض غمار الانتخابات لأسباب مرتبطة برفض إتفاقيات أوسلو واستحقاقاتها، مثل الجبهة الشعبية والجبهة الديمقراطية وحركة حماس وحركة الجهاد الإسلامي. حيث حظرت هذا الفصائل على أعضائها ومؤيديها المشاركة بهذه الانتخابات، لقناعتها بأن المشاركة في هذه الانتخابات تعني التسليم بإتفاقيات أوسلو واستحقاقاتها.

على خلفية الإنقسام السياسي المشار إليه، انحصر نطاق المشاركة في الانتخابات بحركة "فتح" وبعض القوى السياسية الأخرى القريبة في مواقفها السياسية من مواقف "فتح". مما نتج عنه سيطرة "فتح" على مسار العملية الإنتخابية ومن ثم الوصول بـ 68 نائب عنها لعضوية المجلس، منهم 48 مرشح خاضوا الانتخابات على قوائم الحركة المعتمدة من قيادتها العليا، و20 مرشح رشحوا أنفسهم خارج تلك القوائم. هذا في حين تقاسم المقاعد المتبقية 3 من المقربين من الجبهة الشعبية، و6 من المقربين من حركة حماس، وآخرون من المستقلين غير المؤطرين حزبياً.

وعلى ضوء ذلك، لا يمكن أن تمثل نتائج الانتخابات هذه مؤشراً على حقيقة الواقع السياسي الفلسطيني. إن التركيبة السياسية التي تحققت على صعيد المجلس التشريعي الفلسطيني الأول قد جاءت إذن لنوعين من الأسباب: الأول، النظام الانتخابي، الثاني؛ إرتباط الانتخابات باتفاق أوسلو واستحقاقاته. وبالتالي، فإن أهم العوامل الكامنة وراء تحقيق حركة "فتح" لهذه النتيجة تتبع أولاً وقبل كل شيء من غياب المنافسة السياسية الفعلية والجدية من قبل بقية الفصائل والأحزاب والحركات السياسية الفلسطينية التي أحجمت لأسباب سياسية عن الدخول في العملية الانتخابية.

### المعارضة البرلمانية:

كما سبق وأسلفنا تمخضت إنتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني الاول عن فوز مرشحي حركة "فتح" واستحوادهم على 68 مقعد من إجمالي مقاعد المجلس التشريعي الـ 88. قد يوحي هذا بتبلور كتلتين في المجلس المنتخب هما كتلة نواب "فتح" من جهة، وكتلة "المستقلين" من جانب آخر. لكن مسار عمل المجلس وتحديدًا على صعيد بعض القضايا الأساسية، أظهر إنقساماً على أسس أخرى. فقد تبين خلال سنوات عمل المجلس تباين مواقف نواب حركة "فتح" من مجمل القضايا الأساسية<sup>15</sup>. وافترق المجلس التشريعي لكتلة معارضة منظمة. لقد إتسم وجود المعارضة وعملها بطابع فردي قائم على قناعات أعضائها، ولهذا تباين شكل المعارضة وحجمها داخل المجلس التشريعي باختلاف وتباين

<sup>15</sup> مع بداية الدورة الثالثة بدء توجه نحو تشكيل كتل برلمانية داخل المجلس، فنواب "حركة فتح" قرروا إثر اجتماعهم في بداية الدورة تشكيل لجنة من ثلاثة نواب لإعداد النظام الداخلي للكتلة، إلا أنهم تراجعوا عن تشكيل الكتلة بعد أن أخفقوا في الاتفاق على طبيعة وأهداف عملها. ويبدو أن الأسباب التي حالت دون إنشاء الكتلة هو تمتع حركة "فتح" بالأغلبية والحشية من سيطرة "القيادة المركزية للحركة" على الكتلة وتوجيهها وفقاً لرغبتها ومفاهيمها. أما المستقلون العلمانيون (الوطنيون) فقد شكل كل من كمال الشرافي وحسن خريشة ورأفت النجار وراوية الشوا وفخري التركمان ومعاوية المصري كتلة "التحالف الديمقراطي".



وجهات نظر الأعضاء ومواقفهم من الموضوعات المطروحة. وتعطي مواقف أعضاء المجلس من القضايا الثلاث الأساسية التالية مؤشراً واضحاً على مكانة ومركز المعارضة البرلمانية: الموقف من إتفاق أوسلو، والموقف من تعديل الميثاق الوطني الفلسطيني، والتصويت على منح الثقة للحكومة عام 1996 وعام 1998.

## 1. الموقف من إتفاق إعلان المبادئ (أوسلو) :

تباينت مواقف أعضاء المجلس التشريعي من إتفاقيات أوسلو، بحيث انقسم الأعضاء من هذا الإتفاق على النحو التالي:

العدد	الموقف من إتفاقيات أوسلو
62	مؤيد
23	معارض
1	متحفظ
2	لا جواب
88	المجموع

## 2. التصويت على تعديل الميثاق الوطني الفلسطيني:

تعهدت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية في رسالة الاعتراف بحق إسرائيل في الوجود<sup>16</sup>، بأن يتولى المجلس الوطني الفلسطيني بصفته أعلى سلطة تشريعية في منظمة التحرير الفلسطينية مهمة تعديل الميثاق الوطني الفلسطيني بما ينسجم مع بنود إتفاق أوسلو.

<sup>16</sup> رسالة الرئيس ياسر عرفات الموجهة إلى اسحق رابين رئيس وزراء إسرائيل، 9/9/1993.

وعلى هذا الأساس تقرر فور انتخاب المجلس التشريعي ورئيس السلطة التنفيذية في 20 كانون ثاني 1996 عقد الدورة الحادية والعشرين للمجلس الوطني الفلسطيني في الفترة الممتدة ما بين 22-1996/4/25، لتعديل الميثاق. وخلال الاجتماع الذي عقده المجلس بمدينة غزة لبحث موضوع تعديل الميثاق الوطني الفلسطيني، وافق غالبية الأعضاء على تعديل الميثاق. صوت بالموافقة على تعديل الميثاق 504 من أعضاء المجلس الوطني بينما عارض التعديل 54 عضواً، في حين أمتنع ستة أعضاء عن التصويت وتغيب ثلاثة. أما على صعيد المجلس التشريعي، فقد كانت النتائج كالتالي:-

العدد	موقف أعضاء التشريعي من تعديل الميثاق
55	مؤيد
24	ضد
6	امتنع
3	تغيب
88	المجموع

ويلاحظ بهذا الصدد تقارب واضح بين حجم المعارضة لاتفاق أوسلو وحجم المعارضة لتعديل الميثاق من قبل أعضاء حركة "فتح"، ومن قبل المعارضة باتجاهيها الرئيسيين. وهو أمر قد يشير إلى وجود نواة لكتلة ثابتة من المعارضة داخل المجلس، يتألف نصفها من مجموع النواب المقربين من القوى السياسية المعارضة، في حين يشكل نصفها الآخر نواب من حركة "فتح".

### 3. التصويت على منح الثقة للحكومة :

سنقوم بقراءة نتائج عملية التصويت على منح الثقة للحكومتين الثانية والثالثة لمعرفة مدى التغير في نمط التصويت، إذ منحت الحكومة الثانية الثقة في حزيران 1996 خلال الدورة الأولى لانعقاد المجلس بينما منحت الحكومة الثالثة الثقة في آب 1998 أي خلال الدورة الثالثة للمجلس.

#### الحكومة الثانية حزيران 1996:

منح 50 نائبا من أعضاء المجلس التشريعي الثقة للحكومة الفلسطينية الثانية فيما حجب الثقة عنها 24 نائبا وتحفظ على منح الثقة 9 من نواب المجلس في حين غاب عن جلسة المجلس خمسة نواب.

توزيع أعضاء المجلس التشريعي من مسألة التصويت على منح الثقة للحكومة الثانية جاء كما يلي:

الانتماء السياسي	منح الثقة	حجب الثقة	امتنع عن التصويت	متغيب	المجموع
فتح	45	13	6	4	68
مستقل علماني	4	6	1	1	12
مستقل إسلامي	1	5	1		7
فدا			1		1

يبين الجدول أعلاه بأن أكثر من نصف الذين حجبوا الثقة عن الحكومة أو أبدوا تحفظاً عليها هم نواب يمثلون من حركة "فتح" (19 نائباً من مجموع 33). كما يتضح بأن ما يعادل ثلاثة أرباع نواب حركة "فتح" المرشحين على القوائم المقررة من قيادة الحركة قد منحوا الحكومة ثقتهم مقابل أقل من نصف النواب الذين ترشحوا من خارج القوائم. إذن، هناك معارضة أوسع في صفوف نواب حركة فتح الذين ترشحوا خارج قوائم الحركة من تلك الموجودة بين النواب الذين ترشحوا من خلال القوائم.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد، كون تشكيل الحكومة الفلسطينية الثانية قد جاء بعد نحو ستة أشهر من إجراء الانتخابات التشريعية، وفي الوقت الذي شهد عودة حزب الليكود للسلطة في إسرائيل، فضلاً عن استمرار فرض القوات الإسرائيلية للطوق الأمني على المناطق الفلسطينية، ورفض إعادة الانتشار العسكري في مدينة الخليل، ومواصلة عملية الاستيطان وعدم إطلاق سراح المعتقلين الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية. وعلى الأرجح أن مواقف النواب من موضوع التصويت على منح الثقة للحكومة قد تأثرت بالظروف السياسية حينها. هذا فضلاً عما أثاره على صعيد نواب حركة "فتح" من خلاف اختيار أعضاء من المجلس التشريعي دون غيرهم لعضوية الحكومة.

### الحكومة الثالثة آب 1998:

جاء التشكيل الحكومي الجديد بعد عام على طلب المجلس التشريعي في قراره 2/16/195 من الرئيس الفلسطيني إعادة تشكيل مجلس

الوزراء من ذوي الكفاءة والاختصاص، ذلك بعد أن أدان تقرير اللجنة الخاصة المشكلة من قبل المجلس في أعقاب نشر تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996 بعض الوزراء بتهمة الفساد وتجاوز الصلاحيات. وبتحديد موقف أعضاء المجلس التشريعي من مسألة منح الثقة للحكومة الثالثة يتضح بأن توزيع أعضاء المجلس قد كان كما يلي :-

الانتماء السياسي	منح الثقة	حجب الثقة	امتنع عن التصويت	المجموع
فتح	54	11	3	68
مستقل علماني	1	10		11
مستقل إسلامي	1	6		7
فدا		1		1

وبتحليل مسار عملية التصويت على موضوع منح الثقة للحكومة الثالثة ، يتضح لنا بأن أكثر من نصف الذين حجبوا الثقة عن الحكومة هم من المستقلين، في حين صوت على حجب الثقة عن الحكومة 11 نائب من حركة "فتح".

وفي الختام، يتضح لنا من إستقراء واقع المعارضة البرلمانية على صعيد المجلس التشريعي ما يلي:-

- افتقار المجلس التشريعي لتكتل للمعارضة، التي اتسم وجودها بطابع فردي قائم على قناعة أعضاء المجلس الذاتية، ولهذا اختلف وتباين شكل المعارضة وحجمها داخل المجلس التشريعي باختلاف

وتباين وجهات نظر الأعضاء ومواقفهم من الموضوعات المختلفة المطروحة للتصويت.

- لعل ما ساهم في ضعف المعارضة البرلمانية وهامشية دورها إدراك أعضاء المجلس لامتلاك حركة فتح للأغلبية المطلوبة لانجاح أو أجهاض اي قرار أو مشروع قانون.

- إن نواب المجلس التشريعي المستقلين ترشحوا وخاضوا غمار الانتخابات التشريعية بقرارات فردية وبدون مباركة الحركات والقوى السياسية ، ولهذا افتقد هؤلاء النواب لاستراتيجية عمل واضحة على صعيد المجلس، مما حدّ من تأثيرهم الفعلي على أعمال وقرارات المجلس.

- كان لغياب القوى والأحزاب السياسية المعارضة على صعيد المجلس أثره الواضح الذي تمثل في غياب برامج عمل وأيديولوجيات بديلة.



## الفصل الرابع رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة

لا يقتصر دور وعمل المجالس التشريعية المعاصرة على ممارسة الوظيفة التشريعية، وإنما أضحت هذه المجالس الى جانب ذلك تمارس وظائف ومهام أخرى، أهمها دون شك الوظيفة السياسية التي يمارس من خلالها المجلس سلطة الرقابة على عمل وأداء الحكومة<sup>17</sup>. وتعني وظيفة المجلس التشريعي السياسية أو ما يعرف برقابة المجلس على أعمال الحكومة، سلطة المجلس في الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة، والتحقيق في أعمال الحكومة، قصد ضمان التزامها بمراعاة مهامها وصلاحياتها الوظيفية وعدم الخروج عليها، وأيضا للكشف عن أي خلل قد يقع على صعيد تنفيذ هذه المهام، بهدف مساءلة المسؤول عن ذلك، سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء<sup>18</sup>.

ولقد سعت الأنظمة الديمقراطية المعاصرة من خلال الإقرار بهذه الوظيفة السياسية للمجلس إلى تحقيق جملة من النتائج أهمها ضمان التزام الوزراء وأيضا الحكومة ككل بمراعاة المشروعية أي الالتزام دوما بضرورة انسجام ممارستهم لمهامهم الوظيفية مع ما هو مقرر لهم من صلاحيات وسلطات بموجب القانون. كما ان الرقابة تعد من أهم الضمانات الحائلة دون انحراف الحكومة واستبدادها وذلك من خلال

---

<sup>17</sup> تنبع الرقابة البرلمانية من فكرة بسيطة هي أن ممثلي الشعب يجب أن يراقبوا مسار الأمور في الدولة، من أجل الحفاظ على سيرها في الخط الأكثر تحاوبا مع تطلعات الجماعة الوطنية.

<sup>18</sup> سلام (إنهاب زكي)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة : عالم الكتب، 1983، ص 3.



إلزام المجلس التشريعي للحكومة بمراعاة واحترام مهام وصلاحيات السلطات الأخرى.

### وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الحكومة:

تعني وسائل الرقابة مجموع الوسائل والآليات القانونية التي أقرها القانون لتمكين المجلس التشريعي من ممارسة وظيفته السياسية في الرقابة على عمل وأداء الحكومة. والوسائل التي درجت البرلمانات على اعتمادها هي: الرقابة من خلال الأسئلة البرلمانية، والاستجواب، والتحقق من خلال لجان تقصي الحقائق ولجان المراقبة التي تقوم بها لجان المجالس التشريعية الدائمة والمؤقتة.

### أولاً: الأسئلة البرلمانية:

أقرت التشريعات المختلفة لأعضاء المجالس التشريعية بحق توجيه أسئلة لأعضاء الحكومة قصد الاستيضاح عن موضوع أو تصرف معين قام به هذا العضو أو ذاك من أعضاء الحكومة، ولهذا يعني السؤال أو الأسئلة البرلمانية حق المعرفة والاستيضاح لعضو المجلس التشريعي لأمر ما من أمور الحكومة من خلال كتاب يرفعه النائب لرئيس المجلس التشريعي يحدد فيه طبيعة الموضوع الراغب باستيضاحه وعضو الحكومة الموجه إليه السؤال. والسؤال في الأصل يعكس رغبة السائل في الوقوف على حقيقة معينة تتعلق بأعمال أحد الوزراء

أو الحكومة ككل، غير أنه قد يتم لغايات أخرى أهمها إثارة اهتمام الحكومة أو أحد الوزراء بموضوع أو أمر من الأمور الهامة<sup>19</sup>.

أقر المجلس التشريعي الفلسطيني بمتن نظامه الداخلي بهذه الوسيلة من الرقابة حيث جاء بنص المادة ( 75 ) من النظام: " يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وإستجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة معينة علم بها ومعرفة الاجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور". وبالنظر لأهمية الجانب الإجرائي بخصوص إستخدام الأعضاء لوسائل الرقابة المقررة لهم بموجب القانون ، نرى من الأهمية بمكان إستعراض هذه الإجراءات وأيضاً الشروط التي استوجب القانون توافرها في السؤال.

1. تطلب القانون، كما يتضح من مضمون المادة 76 من نظام المجلس، وجوب رفع السؤال إلى أحد أعضاء الحكومة بواسطة رئيس المجلس التشريعي، ولا يحق لعضو المجلس التوجه بالسؤال مباشرة للوزير المعني. والعبرة من هذا الإجراء باعتقادنا هي ضمان مراعاة السؤال للشروط الشكلية والموضوعية التي تطلبها القانون في السؤال من قبل مقدمه قبل رفعه للجهة الموجه إليها ، كأن يكون السؤال موجهاً إلى شخص محدد بصفته وأن لا يكون متعلقاً بمسائل لا علاقة لها بصفة الشخص الوظيفية أو غير ذلك من الأمور التي تخرج بالسؤال عن الغاية منه.

2. إبلاغ رئيس المجلس التشريعي الوزير المعني بالسؤال الموجه إليه.

---

<sup>19</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 27.

3. إدراج السؤال ضمن قائمة المواضيع المدرجة على جدول أعمال المجلس، وذلك قصد إعلام العضو بموعد الجلسة المخصصة لإستماعه لرد الوزير على سؤاله، وأيضا لإشعار الوزير بوجوب الالتزام بتقديم الرد على ما وجه إليه من أسئلة.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد، عدم جواز إدراج السؤال على جدول أعمال المجلس قبل انقضاء أسبوع واحد على الأقل من تاريخ إبلاغ الوزير المعني. ولعل العبرة في ذلك تكمن في منح المخاطب الوقت الكافي لتحضير رده على الاستيضاحات المطلوبة منه.

4. تقديم الوزير لرده على السؤال خلال جلسة المجلس، وبهذا الصدد حصر القانون حق التعليق على هذا الرد بمقدم السؤال فقط الذي يجوز له التعليق بإيجاز على ما جاء بإجابة الوزير.

أما الشروط العامة التي يجب توفرها في الأسئلة البرلمانية فهي التالية:-

- أن يكون السؤال مكتوبا.
- أن يوجه السؤال من عضو واحد فقط.
- أن يحدد عضو البرلمان بدقة ماهية الموضوع الذي يرغب بالاستفسار عنه وذلك دون أي تعليق أو شرح أو تعقيب إلى غير ذلك من الأمور التي قد تفقد السؤال مضمونه.
- أن يوجه السؤال إلى وزير واحد فقط.

يتضح من مسار عمل المجلس التشريعي الفلسطيني منذ بداية ممارسته لمهامه ولغاية شهر آذار من العام 2000 م (دورات المجلس التشريعي 1 - 4) ، طرح أعضاء المجلس التشريعي 183 سؤال على أعضاء الحكومة، توزعت إلى 76 سؤال خلال الدورة الثانية،

و46 سؤال خلال الدورة الثالثة، و63 سؤال خلال الدورة الرابعة<sup>20</sup>، في حين لم يطرح أي سؤال خلال دورة المجلس الأولى.

ولقد تركزت أغلب هذه الأسئلة على استيضاح العديد من الجوانب المرتبطة بأوضاع السكان العامة وتلك المتعلقة باحتياجاتهم على صعيد الخدمات المختلفة، ولهذا استهدف أغلب هذه الأسئلة مجموعة محددة من الوزارات، منها على سبيل المثال وزارة الحكم المحلي، التي تلقت 22 سؤالاً (12 %) ووزارة العدل 16 سؤالاً (9 %) ووزارة الصحة 15 سؤالاً (8%) ووزارة المالية 14 سؤالاً (7،5 %) ووزارتَي الزراعة والمواصلات التي وجه لكل منها 12 سؤال (6،5%).

وتدل الإحصائيات على أن أكثر من نصف الأسئلة البرلمانية التي وجهت للحكومة كانت من مجموع النواب المستقلين: المستقلين العلمانيين 64 سؤالاً (35 %)، والمستقلين الإسلاميين 32 سؤالاً (17 %). أما نواب حركة فتح فقد وجهوا 73 سؤالاً (39 %) 38 سؤالاً من النواب الذين ترشحوا على قوائم الحركة (35 سؤالاً من الذين ترشحوا خارج قوائم الحركة).

هذا وقد تجاوزت الحكومة مع غالبية هذه الأسئلة، حيث تمت الإجابة على 167 سؤالاً منها وتم تحويل أربعة وثلاثين من الأسئلة المجاب عليها إلى اللجان الدائمة (المختصة) لعدم اقتناع النائب بجواب الوزير، بينما حولت رئاسة المجلس ثمانية عشر سؤالاً إلى اللجان الدائمة دون

---

<sup>20</sup> ولم تحسب هنا الأسئلة التي حولتها رئاسة المجلس إلى اللجان الدائمة دون عرضها على المجلس وعددها 18 سؤالاً.

طرحها في المجلس. ورغم النسبة العالية من الأسئلة التي تمت الإجابة عليها إلا أن أجوبة الوزراء لم تكن تحترم المواعيد المحددة وهناك بعض الأسئلة التي أجيب عليها بعد انقضاء ستة أشهر على إبلاغ الوزير. ولعل الخلل في هذا الصدد يرجع إلى القانون ذاته الذي أغفل تحديد الحد الأقصى لموعد إجابة الوزير على الأسئلة الموجهة إليه.

### ثانياً: الاستجابات:

يلجأ نواب المجلس التشريعي عادة لمثل هذه الوسيلة في الرقابة، إذا تأكدوا من إنحراف الوزراء عن المهام الموكلة بهم، ولهذا لا يرمي الاستجواب كما هو الحال في السؤال إلى الاستيضاح من أحد الوزراء أو الحكومة عن موضوع أو واقعة معينة بقصد المعرفة والعلم، وإنما يتم لغاية الكشف عن وجود تقصير أو تجاوز من قبل عضو أو جميع أعضاء الحكومة بحضور مجموع أعضاء المجلس. وعلى ضوء ذلك، يعني الاستجواب عملياً، سعي عضو أو مجموعة من أعضاء المجلس التشريعي إلى الكشف عن مخالفات معينة نجمت عن عمل وتصرف ما من قبل الحكومة أو أحد الوزراء، بهدف تحريك المسؤولية السياسية بمواجهة الحكومة أو أحد الوزراء<sup>21</sup>.

بمقتضى نص ومضمون المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، يجب مراعاة الإجراءات التالية في رفع طلب الاستجواب:

---

<sup>21</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 87.

1. لا يحق لعضو المجلس التوجه بالاستجواب مباشرة للوزير المعني به. والعبرة في هذا الإجراء باعتقادنا تكمن في ضمان رئيس المجلس مراعاة طلب الاستجواب للشروط الشكلية والموضوعية التي تطلبها القانون ، كأن يكون الاستجواب موجهاً إلى شخص محدد بصفته وأن لا يكون متعلقاً بمسائل لا علاقة لها بصفة الشخص الوظيفية أو غير ذلك من الأمور التي تخرج بالسؤال عن الغاية من تشريعه.

2. إبلاغ رئيس المجلس التشريعي الوزير المعني بالاستجواب الموجه إليه.

3. إدراج الاستجواب ضمن قائمة المواضيع المدرجة على جدول أعمال المجلس، وذلك قصد إعلام الأعضاء بموعد الجلسة المخصصة للاستجواب، وأيضاً لإشعار الوزير بوجوب الالتزام بحضور هذه الجلسة.

4. يبدأ الحديث بجلسة الاستجواب مقدم طلب الاستجواب وذلك بشرح وتوضيح موضوع الاستجواب، أسبابه ودواعي التقدم به ومضمونه ومبرراته وأهدافه. وفور انتهاء صاحب الطلب من حديثه يسمح للوزير بالرد عليه ليتم في أعقاب ذلك فتح باب المناقشة العامة أمام سائر أعضاء المجلس، الذين لهم مطلق الحق بتوجيه ما يرونه مناسباً من الأسئلة للوزير المستجوب.

من خلال الاطلاع على محاضر جلسات المجلس التشريعي نلاحظ بأن نواب المجلس قد استخدموا وسيلة الاستجواب<sup>22</sup> في مسألتين هما:-

---

<sup>22</sup> وقد منح النظام الداخلي عضو المجلس الحق باستجواب الوزراء: "يجق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرف حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور" (انظر المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس).

## أ. استجواب وزير الحكم المحلي:

تم هذا الاستجواب في الجلسة الرابعة المنعقدة في 14-16/4/1998 ، بناء على طلب الاستجواب الذي رفعه 25 نائب لاستجواب وزير الحكم المحلي (الدكتور صائب عريقات) بخصوص عدم تطبيق قانون الانتخابات المحلية واستمرار التعيينات في المجالس المحلية والبلدية. وبعد إجابة الوزير المستجوب على أسئلة النواب، أكد المجلس على مبدأ الانتخابات للمجالس المحلية والبلدية ووقف سياسة التعيينات فيها ، كما دعا رئيس المجلس النائب أحمد قريع لجنة الداخلية والأمن لمتابعة الموضوع.

## ب. استجواب وزير المالية:

تم هذا الاستجواب في الجلسة الاستثنائية الحادية عشرة المنعقدة في 28/1/1999 بناء على قرار المجلس التشريعي رقم 353 المتخذ في الجلسة السابعة عشرة المنعقدة في 5/1/1999، لاستجواب وزير المالية جراء عدم تقديمه للموازنة المالية لعام 1999 في الموعد القانوني المحدد لذلك.

وعلى إثر قراءة مذكرة الاستجواب من قبل النائب عزمي الشعيبي رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية التي عدد من خلالها المخالفات القانونية المرتكبة جراء عدم تقديم الوزير لموازنة العام 1999، أجاب وزير المالية المستجوب على الأسئلة سواء الواردة في المذكرة أو أسئلة النواب الأخرى، وواعد أن يضع مشروع الموازنة أمام المجلس التشريعي خلال خمسة عشر يوماً. في نهاية جلسة الاستجواب

المحددة لهذا الموضوع تقرر<sup>23</sup> توجيه اللوم إلى مجلس الوزراء بسبب تأخره عن تقديم مشروع الموازنة لعام 1999، كما تقرر منح مهلة لمجلس الوزراء أقصاها ثلاثة أسابيع تبدأ من يوم الخميس 1999/1/28 لتقديم الموازنة، على أن يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لسحب الثقة من الحكومة إذا ما انقضت المدة القانونية التي حددها دون تقديم مجلس الوزراء للموازنة<sup>24</sup>.

### ثالثاً: جلسات الإستماع:

استخدم المجلس التشريعي وسيلة رقابة شبيهة بالاستجواب هي المناقشة أو ما يعرف بجلسة الاستماع، وهي إجراء يهدف إلى طرح موضوع هام للمناقشة لتبادل الرأي بين المجلس والحكومة بهدف الوصول إلى تصور مشترك بينهما، وليس إلى سحب الثقة من الحكومة أو الوزير مثلما هو الحال بموضوع الاستجواب. وتهدف جلسات الاستماع كقاعدة عامة إلى لفت نظر الحكومة إلى الموضوع الجاري مناقشته قصد تدارك ما اعتراه من خلل ومن ثم تطويره نحو الأفضل دون التعرض لموضوع استمرار الحكومة أو الوزير في الحكم<sup>25</sup>. وحق المشاركة في جلسات المناقشة مفتوح لمن يشاء من أعضاء المجلس، إذ يحق لأي منهم طرح ما يراه من الأسئلة الشفوية على الوزير المعني

<sup>23</sup> انظر قرار المجلس رقم 3/11/362 المتخذ في الجلسة الخاصة لاستجواب وزير المالية حول الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للعام 1999 المنعقدة في 1999/1/28.

<sup>24</sup> انتهت الدورة الثالثة يوم 1999/2/10 بالجلسة التاسعة عشرة أي قبل إنهاء الأجل القانوني دون اتخاذ قرار بذلك.

<sup>25</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 98.



بهذه الجلسة، التي عادة ما تنتهي بقرار إقفال باب المناقشة، غير أنها في حالات أخرى قد تقود إلى اتخاذ إجراءات وتدابير أخرى وخصوصا في الحالات التي قد يظهر من خلالها حقائق عن أوضاع ومساائل لم تكن واضحة أو معروفة لأعضاء المجلس<sup>26</sup>.

لقد لجأ المجلس التشريعي إلى جلسات الاستماع في ستة مواقف، ثلاثة منها في الدورة الأولى وواحدة في كل من الدورات الثلاث الأخرى. فقد تم الاستماع إلى وزير المالية محمد زهدي النشاشيبي في الجلسة الثانية والثلاثين من الدورة الأولى المنعقدة في 1996/12/23 حول الأسباب التي حالت دون تقديم الموازنة للعام 1997. وفي الدورة نفسها تم توجيه الأسئلة إلى وزير التموين عبد العزيز شاهين بخصوص تطورات قضية الطحين في الجلسة الخامسة والثلاثين المنعقدة في 97/1/23-22 وكلف المجلس لجنة الرقابة العامة بتقصي الحقائق حول هذه القضية. وكذلك استمع المجلس في جلسته السابعة والثلاثين المنعقدة في 1997/2/13-3 إلى أجوبة وزير العدل حول مقتل المواطن يوسف البابا في التحقيق، رغم تشكيل لجنة تقصي حقائق حول قضية مقتل المواطن المذكور بموجب القرار 1/37/149.

أما في الدورة الثانية فقد حضر اللواء عبد الرزاق يحيى رئيس لجنة التنسيق العسكرية عن الجانب الفلسطيني في اللجنة العسكرية العليا المشتركة الفلسطينية - الإسرائيلية للإجابة على أسئلة وجهها النواب تتعلق بقضايا أمنية وسياسية وذلك في الجلسة الثامنة المنعقدة بتاريخ

---

<sup>26</sup> الشاعر (رمزي طه)، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 3، القاهرة: دار النهضة العربية، 1983، ص

6-1997/5/7. وفي الدورة الثالثة عقدت جلسة استماع لوزارة الصحة حول المرض الوبائي في مخيم عين بيت الماء في محافظة نابلس وذلك في الجلسة الحادية عشرة المنعقدة بتاريخ 1998/9/2، ومثلها وكيل الوزارة منذر الشريف وطاقم من خبراء الوزارة في شؤون التلوث، حيث قدموا تقريراً عن الحالة والنتائج التي توصلت إليها الوزارة وأجاب الوكيل وطاقم الخبراء على أسئلة النواب، وكلف المجلس لجنة خاصة لمتابعة نتائج الفحوصات في هذا الشأن. وفي الدورة الرابعة عقدت جلسة استماع (الجلسة الخاصة الرابعة المنعقدة في 1999/6/22) تتعلق بقيد الأراضي في فلسطين وقد تمت دعوة وزير العدل، وزير الإسكان، وزير الحكم المحلي، ووزير المالية. وبعد المناقشة طالب النواب بإنشاء هيئة مستقلة تختص بتسجيل ومسح الأراضي في فلسطين (انظر قرار المجلس لرقم 4/4/388).

#### رابعاً: التحقيق:

قد لا تكفي الوسائل السالفة في تحقيق المجلس التشريعي لمهامه في الرقابة كما ينبغي، إذ قد تتطلب ممارسة المجلس التشريعي لوظيفته في مراقبة العمل الحكومي ضرورة الاطلاع على بعض الملفات أو القيام بأعمال البحث والتحري حول بعض القضايا المطروحة عليه. ولهذا يلجأ المجلس التشريعي في مثل هذه الحالات إلى تكليف لجانته الدائمة أو تشكيل لجان خاصة للعمل على تقصي الحقائق والتحقيق في هذه المواضيع. ولهذا السبب يعتبر التحقيق البرلماني أحد الإجراءات التي تلجأ إليها السلطة التشريعية من خلال تكليف لجنة من لجانها الدائمة أو إحدى اللجان المؤقتة بمهمة تقصي الحقائق وجمع

المعلومات والأدلة بشأن عمل أو تصرف ما قام به أحد أعضاء الحكومة أو أحد تابعيه أو لغاية الوقوف بدقة على وضع معين<sup>27</sup>.

وفي حال انتهاء اللجان من مهمة التحقيق المكلفة به تقدم تقريراً خاصاً بما توصلت إليه من نتائج وحقائق فضلاً عن مقترحات محددة بخصوص ما ترى ضرورة اتخاذه من إجراءات<sup>28</sup>. وتمارس اللجان المكلفة من قبل المجلس التشريعي بمهمة تقصي الحقائق والتحقيق أعمالها عبر عدة وسائل أهمها :-

- الطلب من الوزير المعني أو المسؤول المعني الممثل أمامها لتقديم عرض بخصوص المواضيع التي تدخل في نطاق اهتمامات اللجنة.
- جمع الوثائق المتعلقة بالموضوع إلى جانب طلب الاطلاع على كافة الوثائق الرسمية المتصلة بموضوع التحقيق.
- القيام بزيارات ميدانية لمقار الوزارات والدوائر الحكومية المعنية.
- الاستماع لشهادة الشهود وأيضاً لإفادات الخبراء إذا ما اقتضى الأمر ذلك.

---

<sup>27</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 120.

<sup>28</sup> المظفر (زهير)، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959 - 1986)، تونس: المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، 1989، ص210.

## التحقيق من خلال لجان المجلس الدائمة:

كلف المجلس التشريعي خلال ممارسته لحقه في الرقابة على أداء الحكومة لجانه الدائمة بتقصي الحقائق والتحقيق في العديد من القضايا، ويمكننا بهذا الصدد حصر القضايا التي كلفت اللجان الدائمة بالتحقيق بها بالحالات التالية:

### 1. قضية الشركات الاحتكارية :

كلف المجلس التشريعي اللجنة الاقتصادية التابعة له بمهمة متابعة قضية "الشركات الاحتكارية"<sup>29</sup> بمقتضى قراره رقم 1/4/27 الصادر في 8-1996/5/9 ورفع تقرير بالموضوع. وفي الجلسة التاسعة من الدورة الأولى المنعقدة في 1996/6/20 أوصت اللجنة الاقتصادية في تقريرها الخاص بضرورة تشكيل لجنة تقصي حقائق بخصوص الشركات الاحتكارية وشبه الاحتكارية أو ذات الامتيازات الخاصة.

### 2. قضية الدقيق الفاسد :

عهد المجلس التشريعي إلى لجنة الرقابة العامة بمهمة التحقيق في قضية الدقيق الفاسد المستورد لحساب وزارة التموين. بموجب قراره رقم 1/35/144 الصادر في 22-1997/1/23، حيث قامت اللجنة بجمع

---

<sup>29</sup> أخذت بعض الشركات التجارية تحتكر بعض السلع الأساسية (البترو، الاسمنت، الحصة،... الخ) دون مسوغ قانوني بالإضافة إلى مشاركة شخصيات نافذة في السلطة (في مناصب حكومية عليا) دون وضوح الصفة القانونية لشراكة هذه الشخصيات.

المعلومات والاستفسار وعن ظروف الصفقة وملاساتها. ورغم عدم تعاون وزيرى المالية والتموين، أوصت اللجنة بتحليل وزير المالية ووزير التموين المسؤولية الكاملة على للمخالفات الإدارية والمالية المرتكبة، وبإلغاء دور وزارة التموين في الاستيراد وتوزيع المواد الاستراتيجية.

### 3. قضية الكسارات<sup>30</sup>:

كلف المجلس التشريعي بمقتضى قراره 2/12/178 الصادر في 2-1997/6/5 كلاً من اللجنة الاقتصادية ولجنة المصادر الطبيعية ولجنة الرقابة العامة للتحقيق في موضوع الكسارات ، وقدمت اللجنة المؤلفة من اللجان الثلاث في الجلسة الخامسة عشر من الدورة الثانية (1997/7/15) توصياتها للمجلس بإحالة نتائج التحقيق إلى القضاء والنائب العام ومنع إقامة أي كسارة في قرية جيوس وقرية كفر جمال.

### 4. قضية أحداث مدينة رفح :

كلف المجلس التشريعي كلاً من لجنتي الأمن والداخلية والحكم المحلي والرقابة العامة وحقوق الإنسان بالتحري والتحقيق في قضية أحداث رفح، التي قتل فيها النقيب رفعت جودة ، بموجب قراره رقم

---

<sup>30</sup> المشكل تفجر عند القيام بإنشاء كسارات في محافظة قلقيلية بالقرب من قريتي (جيوس وكفر جمال) باستثمار فلسطيني - إسرائيلي (حواس) وقد قدمت الشكوى من سكان القريتين خصوصاً أنهم يعانون من الآثار البيئية السيئة للكسارات المقامة أصلاً بالقرب منهما.

4/1/366 الصادر في 1999/3/16 . وقد قدمت هذه اللجان تقاريرها حول هذه الأحداث في الجلسة الثانية من الدورة الرابعة المنعقدة في 1999/4/6.

### لجان التحقيق المؤقتة:

استند المجلس التشريعي الفلسطيني في تشكيل هذه اللجان على نص الفقرة الثالثة من المادة 48 من نظام الداخلي: "للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة " .

وعلى هذا الأساس شكل المجلس خلال السنوات الأربع (آذار 1997- آذار 2000) عشر لجان مؤقتة لتقصي الحقائق والتحقيق، وذلك لتقصي الحقائق بشأن القضايا التالية:-

- اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق والتحقيق في مشكلة تدفق مجاري بيت لحم إلى مناطق الريف الشرقي بموجب قرار 1/4/23 الصادر في 1996/5/9-8.

- اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق والتحقيق في مشروع مجاري رفح بموجب قرار 1/7/46 الصادر في 5-1996/6/6.

-اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق والتحقيق في موضوع الشركات الاحتكارية بموجب قرار 1/9/57 الصادر في 1996/6/20.

-اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق والتحقيق في ظروف و ملابسات استشهاد محمود الجميل بموجب قرار 1/15/78 الصادر في 1996/8/1.

- اللجنة الخاصة بتقصي الحقائق والتحقيق في ظروف و ملابسات مقتل يوسف البابا على إثر تعرضه للتعذيب من قبل أفراد جهاز الاستخبارات العسكرية الفلسطينية ، بموجب قرار 1/37/149 الصادر في 4-13/2/1997.

- لجنة تقصي الحقائق والتحقيق حول تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، بموجب قرار 2/11/169 في 27/5/1997.

- لجنة تقصي الحقائق بخصوص الاعتراضات المقدمة من السلطة التنفيذية على التقرير المقدم من اللجنة الخاصة المكلفة من المجلس التشريعي الفلسطيني حول تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول للعام 1996، بموجب قرار 2/20/203 الصادر في 13-15/10/1997.

- لجنة تقصي الحقائق والتحقيق في ظروف وملابسات مقتل الشهيد محي الدين الشريف المشكلة خلال فعاليات الجلسة الرابعة من الدورة الثالثة المنعقدة في 14/4/1998.

- لجنة تقصي الحقائق والتحقيق في ظروف وملابسات الاعتداء الذي تعرض له النائب عبد الجواد صالح من قبل أفراد من جهاز المخابرات العامة بمدينة أريحا والتي تم تشكيلها في الجلسة الرابعة عشر من الدورة الرابعة المنعقدة في 30/12/1999.

#### الآثار القانونية لأعمال الرقابة :

لكي تحقق الرقابة البرلمانية نتائجها وغاياتها لا بد لهذه الرقابة من ان تقترن بجزاءات يمكن للسلطة التشريعية إيقاعها على السلطة التنفيذية أو أي من الوزراء، إذا ما أظهرت أعمال الرقابة تقصيراً أو مخالفة.

وعلى هذا الأساس أقرت قواعد القانون للمجالس التشريعية صلاحية سحب الثقة من الحكومة، إذا ما قررت هذه المجالس بتقصير هذه الحكومات عن القيام بالمهام الموكلة إليها أو إذا ما قادت أعمال الرقابة التي تقوم بها هذه المجالس إلى إثبات انحراف الحكومة أو أحد وزرائها عن المهام والصلاحيات المحددة بمقتضى القانون.

### حجب الثقة عن الحكومة:

أشار النظام الداخلي للمجلس إلى صلاحية حجب الثقة عن الحكومة أو عن أعضاء فيها في موضعين الأول عند تنظيم ومعالجة النظام الداخلي لموضوع الاستجواب كأداة من أدوات الرقابي والثاني عندما تطرق للموضوعات التي يجوز للمجلس الاستعجال في النظر فيها.

لم يطرح موضوع حجب الثقة عن الحكومة للنقاش في أي من جلسات الدورة الأولى والثانية، على الرغم من الطلبات التي تقدم بها أعضاء المجلس لطرح موضوع حجب الثقة للنقاش العام. لكن رئاسة المجلس لم تدرج هذه الطلبات على جدول أعمال المجلس<sup>31</sup>. ورغم ثبوت تورط أعضاء الحكومة القائمة في قضايا فساد إداري ومالي وقانوني حسب تقرير لجنة تقصي الحقائق المكلفة بدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول لعام 1996، اكتفى المجلس برفع توصية إلى رئيس السلطة الوطنية بالعمل على إعادة تشكيل مجلس الوزراء من

---

<sup>31</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني: تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996-مارس 1998)، غزة، 1998، ص 83.



ذوي الكفاءة والتخصص على أن يتم ذلك في مدة لا تتجاوز شهر أيلول 1997<sup>32</sup>.

وقد بدا المجلس في الدورة الثالثة أكثر استعدادا لطرح مسألة حجب الثقة عن الحكومة. في الجلسة السادسة من الدورة الثالثة المنعقدة في 1998/5/11 قرر المجلس الدعوة إلى عقد جلسة خاصة لحجب الثقة عن الحكومة بسبب عدم ردها على ملاحظات لجنة الموازنة المتعلقة بمشروع موازنة عام 1998. وفي الجلسة السابعة المنعقدة في 1998/5/30 قرر المجلس تحديد يوم الاثنين 1998/6/15 موعدا لإجراء التصويت على طرح الثقة بالحكومة<sup>33</sup>.

وفي الجلسة الثامنة المنعقدة في 98/6/24 بخصوص حجب الثقة عن الحكومة القائمة جراء عدم تنفيذ رئيس السلطة الوطنية لرغبة المجلس بتشكيل حكومة جديدة ، أبلغ رئيس المجلس أعضاء المجلس أن الرئيس بعث برسالة إلى المجلس في 98/6/24 طلب فيها مهلة محددة لمدة أسبوعين لتقديم الوزارة الجديدة بسبب عدم اكتمال المشاورات لتشكيل مجلس وزراء جديد.

وفي قرار المجلس رقم 3/8/291 الصادر يوم 98/6/24 أمهل رئيس السلطة الوطنية مدة عشرة أيام لتشكيل الحكومة، وتكرر طلب الإمهال في الجلسة التاسعة والعاشر، إلى أن عرض رئيس السلطة الوطنية التشكيل الوزاري الجديد في 1998/8/5.

---

<sup>32</sup> قرار المجلس التشريعي الفلسطيني رقم 2/16/195 الصادر في 1997/7/31.

<sup>33</sup> قرار رقم 3/7/282 الصادر في 1998/5/30.

ويبدو من خلال الرحلة الطويلة التي قطعها المجلس خلال عام من المطالبة بتشكيل وزاري جديد وثلاثة أشهر من "التهديد" بحجب الثقة أنه بات على المجلس التشريعي تحديد أولويات عمله الرقابية خاصة عند استعمال هذه الأداة الرقابية الهامة (سحب الثقة من الحكومة).

أما المحاولة الثانية لحجب الثقة فقد كانت في الجلسة الاستثنائية الحادية عشر المنعقدة في 1999/1/28 إثر استجواب وزير المالية بخصوص تأخير مجلس الوزراء تقديم الموازنة العامة لعام 1999 حيث أمهل المجلس الحكومة ثلاثة أسابيع لتقديم الموازنة على أن تعقد جلسة لحجب الثقة عن الحكومة إذا ما تجاوزت الحكومة ذلك. وبالنظر لانقضاء الدورة الثالثة قبل انتهاء الأجل المحدد، تقرر في الجلسة المنعقدة في الدورة الرابعة بتاريخ 1999/3/15 منح المجلس الحكومة مهلة عشرة أيام أخرى على أن تعقد جلسة في 1999/3/25 لبحث مسألة حجب الثقة عن الحكومة. لكن الجلسة أجلت وتم تقديم الموازنة بعد عشرة أيام من التاريخ المحدد أي في 1999/4/5 . أما المحاولة الثالثة لحجب الثقة فقد كانت في الجلسة السابعة من الدورة الرابعة المنعقدة في 1999/11/24 لدى مناقشة المجلس مدى التزام الحكومة بتطبيق القرار الخاص بإقرار الموازنة، حيث اقترح عدد من النواب طرح حجب الثقة عن الحكومة في ضوء عدم تقيدها بالقرار غير أن رئاسة المجلس تجاهلت هذه الاقتراحات.

### **حجب الثقة عن الوزراء :**

إن سحب الثقة من الوزير هو المظهر القوي لتأكيد مسؤولية الوزير الفردية عن أعماله، إذ أن كل وزير مسؤول أمام البرلمان عن أعمال

وزارته، وأي وزير يفقد ثقة البرلمان بواسطة تصويت اللوم أو حجب الثقة به يجبر على الاستقالة<sup>34</sup>. وإن لم يقد المجلس بحجب ثقته عن أي من الوزراء، لكنه ناقشها في جلسته المنعقدة في 29-30/4/1997 (الجلسة السابعة من الدورة الثانية) حيث هدد بحجب الثقة عن وزير التربية والتعليم ياسر عمرو على إثر إضراب المعلمين عام 1997.

وأثارت المجلس بهذا الصدد قضية تعيين رئيس السلطة الوطنية السيد طلال سدر وزير الشباب والرياضة دون عرضه على المجلس لنيل ثقته. وإزاء ذلك قرر المجلس التشريعي في جلسته الثامنة من الدورة الثانية المنعقدة في 7/5/1997، بناء على صلاحياته بموجب المادة 8 (البند ج، د) الطلب من السلطة التنفيذية وقف وزيراً للشباب والرياضة عن ممارسة مهام عمله لحين نيل ثقة المجلس التشريعي، وإذا لم تتقدم السلطة التنفيذية بعرض موضوع الثقة من السيد طلال سدر على المجلس التشريعي خلال أسبوعين من تاريخه سيقرر المجلس الدعوة لعقد جلسة خاصة لبحث موضوع الثقة بالحكومة بكاملها.

ويتضح من قرار المجلس رقم 2/11/173 الصادر في 28/5/1997 أن رئيس السلطة الوطنية لم يعرض تعيين الوزير لنيل ثقة المجلس التشريعي، ولهذا قرر المجلس اعتبار موقع وزير الشباب والرياضة شاغراً، إلى جانب مطالبته مجلس الوزراء ووزارة المالية بعدم اعتماد أي توقيع من قبل السيد طلال سدر باعتباره وزيراً للشباب والرياضة. ورغم قرارات المجلس المذكورة إلا أن رئيس السلطة الوطنية لم يأخذ

---

<sup>34</sup> سلام (إيهاب زكي)، مصدر سابق، ص 188.

بتوصيات المجلس وقراراته واستمر وزير الشباب والرياضة (غير الممنوح الثقة) على رأس وزارة الشباب والرياضة. كذلك كانت على صعيد المجلس التشريعي محاولة لحجب الثقة عن وزير العدل فريح أبو مدين في الجلسة الثامنة عشرة من الدورة الثالثة المنعقدة بتاريخ 1999/1/27 وذلك بسبب تغييره للمرة الثالثة عن جلسة مناقشة قضية الاعتقال السياسي، حيث طلب رئيس لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان وعدد من النواب حجب الثقة عن الوزير، إلا أن الطلب لم يحظ بتأييد العدد المطلوب لذلك، أي تأييد عشرة أعضاء من المجلس (وهو ما يتطلبه النظام الداخلي للمجلس).

### تقييم الأداء الرقابي للمجلس التشريعي :

يتبين من محاولات المجلس التشريعي القيام بمهام الرقابة على الحكومة إخفاق المجلس الواضح في القيام بهذه المهمة ويرجع هذا الإخفاق لأسباب واعتبارات عديدة أهمها:

1. النظام الانتخابي أنتج حزباً مسيطراً يحظى ب 77% من مقاعد المجلس، الأمر الذي حال دون مشاركة الأحزاب في الانتخابات التشريعية ومن ثم حرمانها من فرصة النجاح والتواجد الفاعل داخل المجلس. ويبدو أن عدم استخدام المجلس لصلاحياته بصورة فعالة لغرض حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء يعود إلى عدم القدرة على تحقيق الأغلبية المطلوبة لكون غالبية أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في حركة "فتح". هذا إضافة إلى وجود شخصية الزعيم "ياسر عرفات" الذي يتحكم ويسيطر على صناعة القرار في منظمة التحرير الفلسطينية وفي السلطة الوطنية.

2. كان للعديد من النقائص والثغرات التي شابت تشكيل وعمل لجان تقصي الحقائق والتحقيق، سواء الدائمة أو المؤقتة، أثرها الواضح على مصداقية اضطلاعها بدورها على صعيد الرقابة. فمن جانب، يلاحظ عدم وجود مبادئ عامة تحكم عمل لجان التحقيق، ولهذا تقوم كل لجنة بتحديد آلية عملها بنفسها. كما أن المجلس لم يراع عند تشكيل اللجان عامل المهنية والتخصص، ولهذا خلت أغلب اللجان من المختصين بالقانون من أعضاء المجلس. وفضلا عن ذلك، أغفل المجلس مسألة الاستعانة بخبراء عند إجراء التحقيق وإعداد التقارير.

وباختصار، كان لعدم مراعاة المجلس للعديد من الجوانب القانونية والإجرائية الخاصة بتشكيل وعمل لجان التحقيق وتقصي الحقائق أثره الواضح على عمل هذه اللجان، وعلى عدم جدية التعاطي معها سواء من قبل الحكومة أو من قبل المجلس التشريعي. ولعل في تعليق لجنة التحقيق المكلفة بدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة على العوائق التي واجهت عملها ما يؤكد ذلك: "... هناك بعض الجهات التي لم تبدي تعاوناً كاملاً مع اللجنة أو تأخرت في الرد على طلباتها واستفساراتها، وكذلك هناك بعض الجهات التي لم ترد على طلبات اللجنة أو حتى لم تمكن أعضاء اللجنة من الالتقاء بها والحصول على المعلومات والوثائق المطلوبة".

## الخلاصة والتوصيات

مثل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني حدثاً تاريخياً في حياة الشعب الفلسطيني ومسيرة نضاله الوطني نحو إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة، وإقامة المجتمع المدني. وهي خطوة أولى نحو بناء مؤسسات حكم فلسطينية قائمة على احترام سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات. واهم ما يميز المجلس التشريعي الفلسطيني أنه جرى انتخابه على أساس نظام انتخابي خلافي أثار جدلاً واسعاً بين الأحزاب السياسية الفلسطينية حول مدى ملاءمته لطبيعة الحياة الحزبية التي يعيشها الشعب الفلسطيني.

لقد حاول هذا التقرير معالجة مدى تأثير النظام الانتخابي الأكثرى على تشكيل المجلس من جهة، وعلى رقابة المجلس المنتخب حسب هذا النظام على أعمال السلطة التنفيذية من جهة ثانية. ما خلص إليه التقرير يمكن إجماله بالنقاط التالية:-

1. لم يراع قانون الانتخابات الفلسطيني خصوصية الواقع الفلسطيني الذي يتميز بالتعددية السياسية والفكرية ووجود أحزاب وفصائل سياسية. ولهذا كان لنظام الانتخاب الأكثرى أثره السلبي الواضح على عدم تمثيل ومشاركة أحزاب المعارضة (العلمانية والإسلامية) في الانتخابات السياسية العامة الأولى في فلسطين. ولعل الحل الأمثل، باعتقادنا، يكمن بتبني نظام الانتخاب المختلط القائم على مبدأ الدمج بين نظام الانتخاب النسبي ونظام الانتخاب الأكثرى، وذلك يتطلب تقسيم مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني مناصفة بين النظامين. وبهذا يتساقط النظام الانتخابي الفلسطيني مع خصوصية الواقع السياسي والاجتماعي للشعب

الفلسطيني من جهة، ويتفادى عيوب وثغرات كلا النظامين من جهة ثانية.

2. إن اختيار السلطة التنفيذية لنظام الانتخابي الأكثر شيوعاً بالإضافة إلى مقاطعة عدد من المنظمات الفلسطينية الرئيسية من الاتجاهين العلماني والإسلامي للانتخابات بسبب ارتباطها باتفاق أوسلو أدى إلى تكريس هيمنة تنظيم سياسي واحد متمثل في حركة "فتح" على المجلس التشريعي.

3. لم يستطع المجلس التشريعي تكريس القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية وترسيخه كأساس للعلاقة بين السلطات الثلاث وعلاقة هذه السلطات مع المواطنين. ويبدو أن ربط فترة عمل المجلس التشريعي "المدّة النيابية" بالمرحلة الانتقالية قد قيّد قدرة المجلس على إلزام السلطة التنفيذية بالتوصيات والقوانين التي يصادق عليها.

4. ويلاحظ تأثير نتائج النظام الانتخابي بشكل جلي على أداء المجلس الرقابي الذي بقي بحده الأدنى. لذا من المطلوب تفعيل آليات الرقابة العادية (الأسئلة، والمناقشة، والاستجواب، ولجان تقصي الحقائق بالإضافة إلى دور اللجان الدائمة في مجال الرقابة) خصوصاً في ظل عدم قدرة المجلس على ممارسة الوسائل الجادة للرقابة من خلال طرحه لموضوع المسؤولية السياسية للحكومة.

5. أظهرت هذه الدراسة ضرورة أن يتمّ تنظيم عمل لجان تقصي الحقائق الدائمة والمؤقتة من خلال إصدار لائحة منظمة أو إضافة

نصوص في النظام الداخلي للمجلس تنظم آلية عمل وتشكيل مثل هذه اللجان.

6. يتضح من مسار عمل المجلس تجنب المجلس التشريعي الصدام مع السلطة التنفيذية. وما يؤكد على ذلك هو عدم لجوء المجلس لاستخدام أداة حجب الثقة فعليا من الحكومة خلال الدورات الأربع على الرغم من إدانتها في تقرير لجنة تقصي الحقائق المشكلة لدراسة تقرير رئيس هيئة الرقابة العامة السنوي الأول لعام 1996.

وفي الختام، إن التحليل الدقيق لأداء المجلس التشريعي الفلسطيني يبقى ناقصاً ما لم يأخذ بالاعتبار الحقائق الأربع التالية:

أ. أن المجلس التشريعي هو أول تجربة برلمانية حقيقية يعيشها الشعب الفلسطيني فغياب الأحزاب السياسية المعارضة وحداثة التجربة البرلمانية وعدم وجود تراث فلسطيني في العمل البرلماني خلق حالة من عدم الوضوح لدى أعضاء المجلس بخصوص الدور الحقيقي المنوط بهم.

ب. غياب الدستور (أو القانون الأساسي) الناظم للعلاقة بين السلطات والمحدد لاختصاص كل منها والمنظم للعلاقة بين المواطن والسلطة.

ج. غياب السياق المؤسسي الضروري لعمل أي مؤسسة برلمانية، من نخبة سياسية حاكمة تقبل بمبدأ المحاسبة والمساءلة، ومن نظام قضائي مستقل وفعال يطبق القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي ويرسخ مبادئ سيادة القانون، ومن إعلام نقدي لأداء السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على السواء.

د. إستمرار الاحتلال وممارساته القمعية أدى إلى انشغال المجلس بالقضايا السياسية وإعاقته عن القيام بالمهام الرقابية (والتشريعية أيضاً).



توضح تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية ضرورة إعتقاد نظام سياسي يكرس الفصل بين السلطات في الدولة المزمع إقامتها، ليس فقط من خلال إقرار الدستور بل أيضا في إشاعة ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي تجعل السلطة التنفيذية تقبل بالرقابة والمساءلة والمحاسبة، واختيار نظام انتخابي مناسب يراعي التعددية الحزبية التي تزخر بها الحياة السياسية الفلسطينية.

## المصادر والمراجع

### الكتب والدوريات:

- أبو عمرو (زياد)، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين، تقديم سعد الدين إبراهيم، القاهرة : مركز ابن خلدون، دار الأمين للنشر والتوزيع، 1995.
- (أحمد)، محمد سيد، مستقبل النظام الحزبي في مصر، القاهرة، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، 1984.
- الأزعر (محمد خالد)، النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين، رام الله : " مواطن "، 1996.
- الجرباوي (علي)، "القانون الانتخابي ونظام التخصيص"، جريدة القدس، 1995/11/25.
- الحافي (عامر)، الحركات الدينية اليهودية المعاصرة في إسرائيل، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في الشريعة وأصول الدين، تونس : المعهد الأعلى لأصول الدين، 1995.
- الحلو (راغب ماجد)، القانون الدستوري، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1973.
- دانكان (جان ماري)، علم السياسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
- دوفرجيه (موريس)، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1990.
- سلام (إيهاب زكي)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة : عالم الكتب، 1983.
- (سميع)، صالح حسن: أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي (دراسة علمية موثقة)، بيروت، الزهراء للإعلام العربي، الطبعة الأولى.

- الشاعر (رمزي طه)، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 3، القاهرة: دار النهضة العربية، 1983.
- الشرقاوي (سعاد)، عبد الله (ناصيف)، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 1984.
- شعبان (إبراهيم)، "النظام السياسي الفلسطيني والانتخابات"، في مؤتمر الانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني، نابلس : مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994/12/8.
- الشقاقي (خليل)، التحول نحو الديمقراطية في فلسطين : عملية السلام والبناء الوطني والانتخابات، نابلس : مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996.
- عريقات (صائب)، "الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية حول الانتخابات"، السياسية الفلسطينية، عدد 9، شتاء 1996.
- غيل (بيتر)، بنتون (جيفري)، مقدمة في علم السياسية، ترجمة محمد المصالحه، ط2، عمان : منشورات الجامعة الاردنية، 1997.
- (طربوش) محمد قائد، تطور النظم الانتخابية في الجمهورية اليمنية 1948 - 1992، صنعاء: منشورات 26 سبتمبر.
- الكبسي (أحمد محمد)، نظام الحكم في الجمهورية اليمنية، صنعاء: دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، مارس 1997.
- متياس (ميشيل حنا)، "الديمقراطية والدستور"، مجلة عالم الفكر، المجلد 22، عدد 2، أكتوبر-ديسمبر 1993.
- المظفر (زهير)، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986)، تونس : المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الادارية، 1989.
- هلال (جميل)، "قراءة أولية في نتائج ودلالات انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني"، السياسة الفلسطينية، عدد 10، ربيع 1996.

## الوثائق:

- اتفاق إعلان المبادئ الفلسطيني الاسرائيلي الموقع في واشنطن بتاريخ 13 أيلول/سبتمبر 1993.
- الاتفاقية الفلسطينية- الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية للضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول/سبتمبر 1995.
- اتفاقية قطاع غزة ومنطقة أريحا وملاحقها (اتفاقية القاهرة) الموقعة بتاريخ 4 مايو/أيار 1994.
- مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- قانون الانتخابات الفلسطيني قانون رقم 13 لسنة 1995 الصادر في 7 ديسمبر/كانون الاول 1995.
- المراسيم الرئاسية رقم 1،2،3،4،5،6 لسنة 1995 بشأن الإنتخابات الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد 10، 31 ديسمبر/كانون الأول 1995.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

