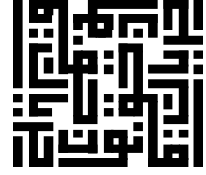


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير حول

إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية

إعداد
عزيز كايد

سلسلة التقارير القانونية (20)

تقرير حول

إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية

**إعداد
عزیز كایه**

سلسلة التقارير القانونية (20)

المحتويات

رقم الصفحة

1	المقدمة
3	الفصل الأول: مبدأ الفصل بين السلطات
6	فصل السلطات في السلطة الوطنية الفلسطينية
7	العلاقة بين السلطتين في ضوء قيود الإتفاقيات السياسية
10	فصل السلطات في ضوء التشريع الفلسطيني
19	فصل السلطات في ضوء الواقع العملي
27	الفصل الثاني : العلاقة بين السلطتين على صعيد التشريع
28	تقديم مشاريع القوانين
33	موقف السلطة التنفيذية من التشريعات المقررة من المجلس
37	موقف السلطة التنفيذية من قرارات المجلس
40	الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية
45	الفصل الثالث : العلاقة بين السلطتين على صعيد الرقابة
48	مدى ممارسة المجلس لمبدأ المساءلة
56	مدى استجابة السلطة التنفيذية للمساءلة
59	الفصل الرابع : نحو إعادة تصويب العلاقة بين السلطتين
63	الخاتمة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - عام 2000

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

رام الله

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق السادس
بنك فلسطين الدولي
هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972
2960241
هاتف: 2836632 - 8 - 972
2824438
فاكس: 2987211 - 2 - 972
فاكس: 2845019 - 8 - 972
ص. 2264

E - mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المقدمة:

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

لقد غطى الحديث عن هذه العلاقة مساحة واسعة من أعمال المجلس التشريعي وقراراته ، ومنها التقارير الدورية الذي دأب المجلس على إصداره في بداية كل دورة من دوراته ، وفيها لم يعز المجلس أسباب الإرباك في هذه العلاقة إلى الأسباب الموضوعية المعلنة فقط ، وإنما تجاوز ذلك إلى تحميل السلطة التنفيذية مسؤولية هذا التوتر والإرباك في العلاقة مع المجلس التشريعي. ويتمثل ذلك ، كما ذكر رئيس المجلس في تقريره الأول بعد مرور عام على أعماله ، في تأخر 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 كانت أقل حدة في تحميل المسؤولية للمجلس التشريعي ، إذ عزت السلطة التنفيذية عدم استقرار العلاقة بينهما إلى تجاوز المجلس التشريعي للصلاحيات التي تمنح للبرلمانات ، ويتمثل ذلك بإصدار عدة قرارات بشأن مسائل لا تدخل ضمن اختصاصه.

دراسة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية تتم من منطلق الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات ، والذي من المفترض أن يتحدد ضمن سياق دستوري. إلا أن الواقع الفلسطيني، من حيث غياب القواعد الدستورية التي تحكم العلاقة بين السلطات العامة وغيرها من علاقات النظام القانوني الفلسطيني، ساهمت في تعميق الهوة بين السلطين . ولبيان ما رافق هذه العلاقة من مجريات مختلفة، فإن هذا التقرير سيشمل تحليلاً موضوعياً لدور كل من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية في مجالي التشريع والرقابة . وهي المجالات التي يتقاطع بها عمل السلطان.

الفصل الأول مبدأ فصل السلطات

يعتبر مبدأ فصل السلطات الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية ، ويفترض هذا المبدأ أن وظائف الدولة، تنقسم إلى ثلاثة أنواع من الوظائف هي : التشريع والتنفيذ والقضاء. حيث يرتبط مبدأ فصل السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو (1689-1755) ، الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ومنع الاستبداد في الحكم ، انطلاقاً من قوله أنه إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية¹. ومع ذلك فإن مفهوم فصل السلطات يعود إلى فلاسفة الإغريق ، أمثال أفلاطون وأرسطو ، الذين بينوا وظائف الدولة وأكدوا على أهمية توزيعها على هيئات مختلفة ، وذلك للحيلولة دون انفراد إحدى هذه الهيئات بسلطة الحكم كاملة . وكانت الغاية التاريخية لمبدأ فصل السلطات هي نزع بعض سلطات الحاكم ، وخاصة التشريعية والقضائية ، وإعطائها لأشخاص آخرين للحيلولة دون حدوث الطغيان الذي يعرفه الفيلسوف البريطاني جون لوك (1632-1704) بأنه تركيز جميع سلطات الحكومة في يد شخص فرد.²

¹ د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1998 ، ص 260 .

² د. محمد الدجاني و د. منذر الدجاني ، الديمقراطية والتعددية السياسية ، المركز الفلسطيني للدراسات الإقليمية ، القدس ، 1998 ، ص 46 .

يقوم مبدأ فصل السلطات ، حسب ما ذكره مونتسكيو ، في كتابه (روح القوانين) ، على الفرضيات التالية : إن للحكومة ثلاث وظائف ، وإنه لا يجوز لعضو في إحدى السلطات الثلاث أن يتبوأ منصباً في أي من السلطتين الأخرين في الوقت ذاته ، وأن الحكومات لديها الميل لتكون سيئة والحل هو فصل السلطات ، وأنه لا بد من تجزئة السلطة وإناباتها بأفراد متعددين لفترات زمنية محددة للحيلولة دون أن تصبح السلطة مطلقة ، وذلك انطلاقاً من أن " السلطة تحد السلطة" حسب مونتسكيو .³

يهدف مبدأ فصل السلطات إلى منع الاستبداد وصيانة الحريات، إضافة إلى ضمان مبدأ الشرعية وقيام دولة القانون ، وتحقيق الرقابة المتبادلة بين السلطات . وبذلك يشكل تطبيق هذا المبدأ أحد أركان النظام الديمقراطي.

ذهب معظم فقهاء القانون العام إلى أن الفهم الصحيح لمبدأ فصل السلطات الذي قصده مونتسكيو نفسه هو الفصل المتوازن بينها ، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام ، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان التزام كل سلطة بحدودها . وبذلك فإن مدى هذا الفصل يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فهو يسير باتجاه الفصل المتوازن في الأنظمة البرلمانية ، وباتجاه الفصل المطلق في الأنظمة الرئاسية ، وهو ما عبر عنه وولتر بيجهوت بأن استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الصفة الحقيقية للحكومة الرئاسية ، كما أن اندماجهما وارتباطهما هما المبدأ الصحيح للحكومة الوزارية .⁴

³ المصدر السابق ، ص 45 .

⁴ المصدر السابق ، ص 46 .

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما : رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة ، وهذا يعني عدم الفصل بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية ، ونتيجة لذلك فإن رئيس الدولة يقوم باختيار الوزراء وله حق إعفائهم من مناصبهم ، وهم لا يشكلون مجلس وزراء كما هو الشأن في النظام البرلماني . والركيزة الثانية هي الفصل التام بين السلطات ، إذ تستقل السلطة القضائية بممارسة وظيفتها ، ويتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب ، ويكون لهؤلاء القضاة نظام قانوني مستقل. وتستقل السلطة التشريعية بحيث لا يملك رئيس الدولة ، وهو رئيس السلطة التنفيذية ، حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله. كما يستقل البرلمان من الناحية العضوية عن الحكومة ، فلا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، وليس للوزراء أن يحضروا جلسات البرلمان بهذه الصفة كما هو في النظام البرلماني ، كما تستقل السلطة التنفيذية في مباشرتها لوظيفتها إذ يقوم رئيس الدولة بتعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم دون تدخل من البرلمان .⁵

أما النظام البرلماني فيقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والفصل بين السلطات هنا هو فصل مرن ونسبي وليس تاما كما في النظام الرئاسي . وبناء عليه تكون الوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها ، بحيث يملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة بشأن سياساتها ، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها . وفي مقابل هذه

⁵ د. عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص 274 .

المسؤولية السياسية تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض دوراته وكذلك حق حل البرلمان .

ولما كان الوزراء مسؤولين أمام البرلمان فإن لهم الحق في دخول البرلمان وحضور جلساته والتحدث فيه ، لتوضيح مواقفهم بالنسبة للأعمال التي يقومون بها والقرارات التي يتخذونها وللرد على الأسئلة والاستجوابات التي توجه إليهم من قبل النواب . وفي النظام البرلماني يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، كما أن السلطة التنفيذية تعد موازنة الدولة وتقدمها للبرلمان ، وتعرض برنامجها الحكومي أمام البرلمان لنيل الثقة على أساسه.

فصل السلطات في السلطة الوطنية الفلسطينية:

من المفترض أن يبحث موضوع فصل السلطات ضمن سياق دستوري واضح متمثل بدستور للدولة أو قانون أساسي. في الحالة الفلسطينية المتمثلة في السلطة الوطنية تتداخل كل من العوامل السياسية والبعد القانوني والإرث التاريخي . فهناك الاتفاقيات السياسية المنعقدة بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية والتي نشأت بموجبها السلطة الفلسطينية ككيان حكم ذاتي حسب هذه الاتفاقيات . وهناك بعض التشريعات الموروثة من حقبة تاريخية متعاقبة ، والتي استمر العمل بها بناء على قرار رئيس السلطة الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالتشريعات التي كانت سارية المفعول قبل الخامس من حزيران 1967. وأخيراً هناك التنظيم التشريعي الذي تم في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

العلاقة بين السلطين في ضوء قيود الاتفاقيات السياسية:

عقدت منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية عدة اتفاقيات سياسية متعلقة بإنشاء السلطة الفلسطينية، تناولت هذه الاتفاقيات مواضيع مختلفة مثل بنية السلطة الفلسطينية وإجراء الانتخابات ، ونقل الصلاحيات وإعادة انتشار القوات الإسرائيلية، إضافة إلى الاتفاقيات الاقتصادية والأمنية . وقد نظم موضوع العلاقة بين الجسم التشريعي والجسم التنفيذي في السلطة الفلسطينية في كل من إتفاقية غزة - أريحا الموقعة في 1994/5/4 ، واتفاقية النقل الأولي للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في (ايريز) في 1994/8/29 ، وكذلك بروتوكول النقل الإضافي للصلاحيات والمسؤوليات الموقعة في القاهرة في 1995/8/27 ، ثم الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن في 1995/9/28 . تعتبر الاتفاقية الأخيرة المشار إليها أكثر هذه الاتفاقيات علاقة بموضوع هذا البحث .

جاء في المادة (3) من هذه الاتفاقية أن سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني تتكون من المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية ، الذين يتم انتخابهم مباشرة وفي آن واحد من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة ، ولمدة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ التوقيع على إتفاقية غزة - أريحا في 1994/5/4 .

وحسب الاتفاقية يتمتع المجلس المنتخب بصلاحيات تشريعية وتنفيذية ، ويكون مسؤولا عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الاتفاقية، كما أن الانتخابات تتم بموجب هذه

الاتفاقية وبموجب قانون وأنظمة الانتخابات التي ستقرها السلطة الفلسطينية. إلا أن الاتفاقية تشترط في القانون الأساسي وقانون الانتخابات وأية أنظمة أخرى يضعها المجلس أن لا تكون مخالفة لأحكام الاتفاقية ،⁶ وأن القرارات والمشاريع التنفيذية للمجلس الفلسطيني يجب أن تتوافق مع أحكام الاتفاقية أيضا .⁷

وحسب هذه الاتفاقية تمارس الصلاحيات التنفيذية للمجلس من قبل السلطة التنفيذية والتي تمارسها بالنيابة عن المجلس ، ويكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضوا فيها⁸، أما الصلاحيات التشريعية فيحق للمجلس ، ضمن ولايته الإقليمية والجغرافية والوظيفية ، إصدار تشريعات أولية وثانوية ، كالقوانين والقوانين الأساسية والأنظمة وغيرها ، إلا أن التشريعات الصادرة عن المجلس تعتبر باطلة إذا كانت تفوق ولاية المجلس ، أو تخالف أحكام إعلان المبادئ ، أو تخالف هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية ، وفوق ذلك فإن الاتفاقية تلزم رئيس السلطة التنفيذية بعدم إصدار التشريعات "الباطلة" التي يتبناها المجلس .⁹ وعلاوة على وجوب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية المشتركة عن جميع التشريعات ، فإن الجانب الإسرائيلي بإمكانه لفت نظر الجانب الفلسطيني لأي تشريعات تعتبرها إسرائيل باطلة¹⁰ . ومع أن صلاحية التشريع الأولي ستكون بيد المجلس بمجمله ، إلا أن رئيس السلطة التنفيذية يملك

⁶ الاتفاقية المرحلية ، مادة (3) .

⁷ الاتفاقية المرحلية ، مادة (9) .

⁸ الاتفاقية المرحلية ، مادة (5) .

⁹ الاتفاقية المرحلية ، مادة (18) .

¹⁰ المصدر السابق .

أيضا حق تقديم مشاريع القوانين وإصدار التشريعات التي يتبناها المجلس ، وكذلك إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية للتشريعات التي يقرها المجلس .¹¹

يتبين مما سبق أن النظام الفلسطيني هو مزيج من النظم السياسية المختلفة ، فانتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب وفصله عن انتخاب أعضاء المجلس ، ومباشرته للسلطة التنفيذية دون وجود رئيس للوزراء هي من ملامح النظام الرئاسي. كما أن ملامح النظام البرلماني تتضح في وجود 80% على الأقل من الوزراء من أعضاء المجلس ، وكذلك منح رئيس السلطة التنفيذية حق تقديم مشاريع القوانين وحق الموافقة أو عدم الموافقة على التشريعات التي يقرها المجلس .

على صعيد آخر، يتضح أن الاتفاقية فرضت نوعين من القيود على صلاحيات المجلس في مجال التشريع،¹² يتمثل النوع الأول في حظر إصدار تشريعات تفوق ولاية المجلس أو تتعارض مع إعلان المبادئ أو أحكام أية اتفاقية أخرى يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية . كما أن الاتفاقية تلزم رئيس السلطة التنفيذية بعدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت (باطلة) حسب هذه الاتفاقية . فالمجلس ليس صاحب الكلمة الأولى والنهائية في إصدار التشريعات ، ولا يستطيع إلزام رئيس السلطة التنفيذية بالمصادقة على بعض

¹¹ المصدر السابق .

¹² تيسير خالد ، النجاح والفشل في تجربة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ، مجلة السياسة الفلسطينية ، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، نابلس ، شتاء 1998 ، ص 71 .

التشريعات لأسباب سياسية ترتبط بالاتفاقيات . ويتمثل النوع الثاني من القيود في منح الجانب الإسرائيلي صلاحية الاعتراض على القوانين والتشريعات التي يعتبرها باطلة ، وكذلك في وجوب إبلاغ الجانب الإسرائيلي عن جميع التشريعات .

فصل السلطات في ضوء التشريع الفلسطيني:

يتمثل المستوى الثاني الذي يرسم طبيعة هذه العلاقة في التشريعات الفلسطينية التي تتناول مسائل دستورية وانتخابية ونظامية ، ويمكن أن نجد ذلك في كل من مشروع القانون الأساسي وقانون الانتخابات الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي . صدر قانون الانتخابات الفلسطيني في 1995/12/7 من قبل رئيس السلطة الفلسطينية ، ورغم أن ذلك تم قبل انتخاب المجلس التشريعي إلا أنه يأتي ضمن الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية . أما مشروع القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية فقد أقره المجلس التشريعي بثلاث قراءات ثم أحيل إلى رئيس السلطة الفلسطينية في 1997/10/4 للمصادقة عليه ، ورغم أن المصادقة عليه لم تتم حتى الآن وبالتالي عدم إمكانية اعتباره قانونا ساري المفعول ، إلا أنه يمكن الاعتماد عليه لأنه قد يشكل أساسا لملامح الوضع الدستوري الفلسطيني.

وهناك أيضا النظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي أقره المجلس بصورته النهائية في 1998/4/17 ، حيث يضع صورة محددة للعلاقة مع السلطة التنفيذية ، ورغم أن هذا النظام ملزم للمجلس فقط بسبب عدم وجود دستور أو قانون أساسي يستند إليه ، إلا أنه يمكن الاعتماد عليه

أيضا حيث يشير مشروع القانون الأساسي الذي أقره المجلس إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادة (34) منه .

قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (15) لسنة 1995:

تؤكد المذكرة الإيضاحية للقانون ، والتي تعتبر جزء منه ، على مبدأ الفصل بين السلطات. ويأتي هذا التأكيد في سياق الإشارة إلى انتخاب رئيس السلطة التنفيذية وانتخاب أعضاء المجلس ، والتأكيد على انتخاب المجلس رئيسا له من بين أعضاء المجلس . كما يأتي التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات في دعوة قانون الانتخابات المجلس المنتخب إلى وضع نظام دستوري للمرحلة الانتقالية ، يقوم على مبدأ سيادة الشعب وفصل السلطات واستقلال القضاء والمساواة بين المواطنين ، وغيرها من مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان .¹³

يؤكد القانون على بعض ما جاء في الاتفاقية المرحلية الموقعة بواشنطن في 1995/9/28 ، إذ ينص على انتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب ، وانتخاب أعضاء المجلس من قبل الشعب أيضا ، وفي آن واحد ، وذلك بهدف تولي مسؤولية الحكم في المرحلة الانتقالية. إلا أن القانون يتميز عن الاتفاقية المذكورة بوجود فكرتين جديدتين تتعلقان بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تقوم الفكرة الأولى على اعتبار أعضاء المجلس ، فور انتخابهم ، أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني . وتقوم الفكرة الثانية على اعتبار رئيس السلطة التنفيذية ،

¹³ قانون الانتخابات الفلسطيني ، مادة (3) .

بحكم انتخابه لمركز الرئاسة مباشرة من قبل الشعب ، عضوا في المجلس التشريعي.¹⁴

كما يتميز القانون عن الاتفاقية بمنح المجلس المنتخب صلاحيات تشريعية فقط ، على أن تشكل سلطة تنفيذية يختارها الرئيس ويصادق عليها المجلس ،¹⁵ ويأتي ذلك خلافا لما جاء في الاتفاقية من أن المجلس يتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية ، وأن السلطة التنفيذية تمارس الصلاحيات التنفيذية نيابة عن المجلس .

يتضح ، في ضوء هذه النصوص ، وجود تشابك جديد بين السلطات العامة ، وتداخل آخر في العلاقة بين الرئيس والمجلس المنتخبين . يتمثل هذا التشابك في وجود طرف آخر في هذه العلاقة ، هو المجلس الوطني الفلسطيني، أما التداخل فيتمثل في اعتبار رئيس السلطة التنفيذية عضوا في المجلس الفلسطيني المنتخب ، مع عدم جواز الجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس.

إذا كانت الاتفاقية المرحلية لم تؤسس فصلا تاما بين السلطات كما أشرنا في الفقرة السابقة ، فإن هذا القانون زاد الغموض والتداخل بين السلطات. إن اعتبار رئيس السلطة التنفيذية عضوا في المجلس يقلل من قوته السياسية الناجمة عن انتخابه مباشرة من قبل الشعب، كما أن اعتبار أعضاء المجلس أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني يضيف

¹⁴ قانون الانتخابات الفلسطيني ، المواد (3) (11) (25).

¹⁵ قانون الانتخابات الفلسطيني ، مادة (3) .

بعدا سياسيا إلى البعد القانوني الناجم عن انتخابهم من الشعب ، ويبرز مرجعية منظمة التحرير الفلسطينية ، بمؤسساتها المختلفة.

بمعزل عن الحديث عن جوانب البعد السياسي الواردة في القانون، فإن الجانب القانوني المرتبط بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعرض واقعا آخر، ليس فيه فصل تام بين السلطات كالنظام الرئاسي، ولا يعتبر الفصل المرن بين السلطات فيه واضحا كالنظام البرلماني . فهناك رئيس منتخب وبرلمان منتخب ،ولكن الأول عضو في الثاني . وهناك أعضاء السلطة التنفيذية الذين يختارهم الرئيس المنتخب ولكن ذلك يتطلب موافقة المجلس ،وبالتالي فهم مسؤولون أمام المجلس.

مشروع القانون الأساسي:

ينظم مشروع القانون الأساسي العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل أكثر تفصيلا ، ويتناول هذه العلاقة من مختلف الجوانب، ويرسم طبيعة العلاقة بينهما على صعيد التشريع والرقابة. بداية تنص مقدمة مشروع القانون الأساسي، وهي جزء منه، على استقلالية السلطات الثلاث وتكاملها ، ويأتي ذلك في سياق الإشارة إلى الأسس الثابتة والأصول الدستورية التي يقرها مشروع القانون ، ومنها سيادة القانون وتحقيق التوازن بين السلطات ،مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها ، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية ، والتكامل في الأداء من ناحية أخرى .

في سياق وصف نظام الحكم في فلسطين يذكر مشروع القانون أن الشعب هو مصدر السلطات ، ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية

والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . وأن نظام الحكم هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية ، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب ، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي .¹⁶

بهذا السياق يتكرر ، مرة أخرى ، وصف طبيعة الحكم في السلطة الفلسطينية بأنه ليس رئاسياً وإن انتخب رئيس السلطة مباشرة من قبل الشعب ، ولا برلمانياً حتى وإن كانت الحكومة مسؤولة أمام المجلس . تؤكد ذلك العديد من مواد مشروع القانون التي ترسم علاقات متداخلة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية . فالسلطة التنفيذية يتولاها رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء ، ورئيس السلطة التنفيذية ينتخب انتخاباً مباشراً من قبل الشعب ، وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالاتهم ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء .¹⁷ ولكن في المقابل يتوجب على رئيس السلطة الوطنية ، بعد اختيار مجلس الوزراء ، تقديمهم إلى المجلس التشريعي للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة ، ولا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي ، ويتم هذا الإجراء عند جلسة الثقة بالحكومة أو عند إجراء أي تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان .

¹⁶ مشروع القانون الأساسي ، المواد (2) (5).

¹⁷ مشروع القانون الأساسي ، المواد (51) (50) (62).

الوزراء حسب مشروع القانون مسؤولون أمام رئيس السلطة الوطنية كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته ،ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي. وفي هذا الإطار يمنح مشروع القانون حق حجب الثقة عن الوزراء إلى كل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ، إذ يجوز لرئيس السلطة الوطنية أن يطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أو بعضهم أمام المجلس التشريعي ، ويجوز له إحالة الوزير إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تادية أعمال وظيفته أو بسببها . كما يحق لعشرة نواب أو أكثر التقدم بطلب لحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء بعد إجراء استجواب بموضوع معين .¹⁸

ورغم أن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية ينفصل عن انتخاب أعضاء المجلس فإن الرئيس نفسه هو الذي يقوم بافتتاح الدورة العادية للمجلس، ورغم أن الشعب هو الذي ينتخب الرئيس فإن الرئيس يقدم برنامج حكومته إلى المجلس للحصول على ثقته ، وفي حالة رغبته في الاستقالة فإنه يقدمها إلى المجلس أيضا . ورغم أن مشروع القانون لم ينص صراحة على اعتبار رئيس السلطة التنفيذية عضوا في المجلس كما جاء في قانون الانتخابات إلا أن مشروع القانون لا يجيز الجمع بين عضوية مكتب المجلس وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر .¹⁹

¹⁸ مشروع القانون الأساسي ، مادة (44) (64) (68) (69) (71)

¹⁹ مشروع القانون الأساسي ، المواد (37) (39) (54).

على صعيد التشريع يجيز مشروع القانون لرئيس السلطة الوطنية ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين ، كما أن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يصدر القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوما من تاريخ إحالتها إليه ، وله أيضا أن يعيدها إلى المجلس مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه، وإلا تعتبر مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية ، وإذا أعيد مشروع القانون وفقاً للأجل والشروط المشار إليها تعاد مناقشته ثانية في المجلس ، فإذا أقر بأغلبية ثلثي أعضائه يعتبر قانوناً وينشر في الجريدة الرسمية. وفي حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي يجيز مشروع القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية إصدار قرارات لها قوة القانون ، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد ذلك .²⁰

النظام الداخلي للمجلس التشريعي:

يفصل النظام الداخلي ، مثله مثل مشروع القانون الأساسي ، العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية بصورة تتناول مختلف المسائل ، كما أنه يتفق معه في رسم معالم هذه العلاقة ، حيث أن النظام الداخلي ومشروع القانون الأساسي أقرأ من قبل المجلس التشريعي نفسه. في مقدمة النظام الداخلي يرد التأكيد على مبدأ فصل السلطات كأحد الأسس التي يعمل من خلالها المجلس التشريعي ، ويأتي ذلك في سياق استقلالية السلطة التشريعية وحقها في التشريع ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها .

²⁰ مشروع القانون الأساسي ، مادة (57) (58) (60) .

تتكرر في النظام الداخلي بعض المسائل التي وردت في مشروع القانون الأساسي ، لدرجة أن المادة (15) من النظام الداخلي هي نفسها ، وبالنسبة الحرفي ، المادة (64) من مشروع القانون الأساسي، ومفاد ذلك أن رئيس السلطة الوطنية يختار أعضاء مجلس الوزراء ويقدمهم إلى المجلس التشريعي للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة. وبنفس صيغة مشروع القانون الأساسي لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي ، وينطبق ذلك في كل الحالات ، سواء عند تشكيل الحكومة أو عند إجراء لأي تعديل وزاري ، أو إضافة أحد الوزراء أو مليء الشاغر لأي سبب كان .

وكإحدى صور فصل السلطات لا يجوز ، حسب النظام الداخلي ، الجمع بين منصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر وبين عضوية هيئة مكتب المجلس ، كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية لجان المجلس ، ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس التشريعي وأية وظيفة في السلطة التنفيذية باستثناء الوزراء .²¹

في نفس الوقت يعطي النظام الداخلي لرئيس السلطة التنفيذية ولمجلس الوزراء بعض الصلاحيات التي تمثل إجراءات مرتبطة بأعمال المجلس التشريعي .ف رئيس السلطة الوطنية ، رغم أنه منتخب مباشرة من قبل الشعب ، هو الذي يدعو المجلس التشريعي إلى عقد دورته العادية السنوية ، ويحق له طلب مناقشة موضوع غير مدرج على جدول أعمال

²¹ النظام الداخلي للمجلس التشريعي ، المواد (14) (51) (98) .

المجلس، وطلب عقد جلسة طارئة للمجلس، وكذلك طلب عقد جلسة سرية له أيضا . ومجلس الوزراء يحق له طلب عقد دورة غير عادية للمجلس التشريعي، وطلب عقد جلسة للمجلس قبل موعدها المحدد، وطلب استعجال النظر في أي موضوع مطروح على المجلس بما في ذلك منح الثقة أو حجبها أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية أو أحد الوزراء، وطلب مناقشة أي مشروع قانون بالقراءة الثالثة بناء على كتاب مسبب، وكذلك يحق لهم حضور جلسات اللجان، والتكلم في جلسات المجلس إذا كان موضوع البحث يتعلق باختصاص وزاراته.²²

على صعيد التشريع يحق لمجلس الوزراء إعداد مشاريع القوانين وإحالتها إلى المجلس التشريعي، وكذلك استرداد أي مشروع قانون مقدم من جانبه قبل قبوله في المجلس، بل إن مجلس الوزراء يخطر المجلس التشريعي في بداية كل دورة بمشاريع القوانين المقدمة منه والتي لم يبت المجلس في قبولها، وحول إصدار القوانين يتفق النظام الداخلي مع مشروع القانون الأساسي، من حيث إصدار القوانين من قبل رئيس السلطة التنفيذية وحق رئيس السلطة أن يعيد أي مشروع قانون إلى المجلس مرفقا بملاحظاته وأسباب اعتراضه خلال شهر من تاريخ إحالته إليه، وإلا يعتبر مصدرا وينشر في الجريدة الرسمية.²³

²² النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المواد (16) (20) (21) (22) (25) (33) (58) (68) (81)

²³ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المواد (65) (66) (72) (71).

وحول ما يتعلق بالموازنة العامة تتطابق المادة (74) من النظام الداخلي مع المادة (81) من مشروع القانون الأساسي وتكاد تكون نفسها، وبموجبها ينبغي على مجلس الوزراء تقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بدء السنة المالية، وبعد إجراء المناقشات والتصويت عليها وإقرارها لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب قانون الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية.

أما على صعيد الرقابة فقد أشار النظام الداخلي إلى حق المجلس وأعضائه في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء،²⁴ وحق طلب المعلومات والإيضاحات من أي وزير،²⁵ ورفع شكاوى المواطنين إليهم،²⁶ فضلاً عن المطالبة بحجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد الوزراء أو أكثر.

فصل السلطات في ضوء الواقع العملي:

في 1996/1/20 أجريت الانتخابات العامة في الأراضي الفلسطينية، وتم انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي. السلطة التنفيذية تكونت من الرئيس وأعضاء الحكومة الذين تم اختيارهم مرتين بعد هذه الانتخابات، وتم تقديمهم إلى المجلس التشريعي وحصولهم على ثقته في 1996/6/27 و 1998/8/9.

²⁴ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المواد من (75-80).

²⁵ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مادة (57).

²⁶ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتان (102) و (103).

وفي حين كانت النية الإسرائيلية تتجه إلى أن تمارس السلطة التنفيذية أعمالها بالنيابة عن المجلس كما يتضح من الاتفاقيات السياسية، فإن الرغبة الفلسطينية أرادت إظهار مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية كما يتضح من التشريع الفلسطيني،²⁷ إلا أن الواقع العملي ينفي الرغبة الإسرائيلية ويخالف الرغبة الفلسطينية أيضا، وهذا ما سيتضح في هذه الفقرة.

للبحث في علاقة المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية لا بد من الإشارة إلى نوعين من العلاقة على الصعيد العملي، هما ما يمكن تسميته بالعلاقة العضوية والعلاقة الفعلية. على الصعيد الأول يشارك رئيس المجلس التشريعي، بصفة دائمة، في اجتماعات "القيادة الفلسطينية"، وهي أعلى هيئة تتابع الشؤون الفلسطينية وتضم أعضاء من السلطتين التنفيذية والتشريعية، مثل رئيس السلطة التنفيذية ورئيس المجلس الوطني ورئيس المجلس التشريعي والوزراء وأعضاء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وأعضاء الوفد المفاوض وقيادات الأجهزة الأمنية. ويشارك فيها أحيانا بعض مستشاري الرئيس، ورغم حاجة الوضع الفلسطيني إلى قيادة موسعة من هذا القبيل إلا أن هذه الاجتماعات تشكل خلافا في مبدأ الفصل بين السلطات، ويزداد هذا الخلل حين يشارك رئيس المجلس التشريعي في التفاوض مع الجانب الإسرائيلي، بل ويرأس الوفد الفلسطيني لمفاوضات الحل النهائي.

ويحصل التداخل أيضا في العلاقة العضوية حين يتقلد بعض أعضاء المجلس التشريعي مناصب تنفيذية عليا تتبع مباشرة للسلطة التنفيذية

²⁷ ناهض الرئيس، مصدر سابق، ص 103.

وبشكل خاص رئيس السلطة نفسه أو مكتب الرئاسة ، الأمر الذي يخالف مشروع القانون الأساسي في المادة (37) والنظام الداخلي في المادة (98) كما أوضحنا سابقا ، ويحصل التداخل أيضا حين يعمل عدد من أعضاء المجلس مستشارين للرئيس ، وحين يكون عدد آخر منهم أعضاء في الوفد المفاوض وهو من اختصاص السلطة التنفيذية.

ورغم أن اثنين وعشرين وزيرا ، من أصل ثلاثين ، هم أعضاء في المجلس التشريعي ، أي ما نسبته 73% ، أمر ينسجم مع الاتفاقيات السياسية كما أسلفنا ، إلا أن تداخلا عضويا آخر يظهر هنا وهو ترؤس وزير دولة لإحدى لجان المجلس ، وهي لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان ، مخالفا بذلك المادة (51) من النظام الداخلي للمجلس.

وعلى صعيد العلاقة العضوية أيضا بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية لا بد من الإشارة إلى منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها السياسية المختلفة ، وصلة ذلك بالعلاقة بين السلطات العامة في السلطة الفلسطينية . إذ أن للسلطة الوطنية سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية ، وهي مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، كما أن لمنظمة التحرير الفلسطينية سلطة تنفيذية وأخرى تشريعية، وهي اللجنة التنفيذية والمجلس الوطني ، وبين هذه السلطات تداخل كبير في العلاقة العضوية ، وتأثير سلبي على مبدأ فصل السلطات. فأعضاء المجلس التشريعي أصبحوا ، تلقائيا ، أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني حسب قانون الانتخابات رقم (15) لسنة 1995. وبعض أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية أيضا . وبعضهم أعضاء في المجلس المركزي الفلسطيني كذلك.

وبالرغم مما يبرر ذلك باستمرار النضال الفلسطيني للتخلص من الاحتلال وتحقيق الأهداف الوطنية الفلسطينية وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة ، إلا أن ذلك أثر سلبيا على قضية المساءلة. فالمجلس التشريعي لا يستطيع محاسبة أعضاء اللجنة التنفيذية . وظهر ذلك واضحا لدى التوقيع على اتفاق الخليل حيث رفضت السلطة التنفيذية عرض الاتفاق على المجلس التشريعي للمصادقة عليه على أساس أن الاتفاق تم بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير وليس السلطة الوطنية ، ولذا ليس من حق المجلس المصادقة على الاتفاق لأن المنظمة هي الوحيدة صاحبة الحق في عقد الاتفاقيات . نتيجة لذلك سحب من المجلس التشريعي اختصاصان أصيلا من اختصاصاته، أحدهما بشكل كامل وهو المصادقة على الاتفاقيات، والآخر بشكل جزئي وهو اختصاص المراقبة والمساءلة.²⁸

أما على صعيد العلاقة الفعلية بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية فقد شهدت هذه العلاقة حالات متباينة ، تميزت في معظمها بالتوتر وخاصة في الفترات الأولى التي أعقبت الانتخابات عام 1996، وفي أحسن أحوالها كانت هذه العلاقة فاترة ، إلا أنها في الفترة الحالية التي أعقبت انتهاء المرحلة الانتقالية في أيار 1999 واشتداد الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي فقد تميزت هذه العلاقة بالهدوء والتعاون . يعزو الكثيرون من القريبيين من أعمال مجلس التشريعي، سبب هذا التوتر، في غالب الأحيان، إلى سلوك السلطة التنفيذية تجاه المجلس، سواء كمؤسسة أو كأعضاء.

²⁸ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الثالث ، رام الله ، شباط 1998 ، ص 101 .

لقد شهدت عدة أحداث من عمر المجلس على توتر هذه العلاقة ، منها إعلان رئيس المجلس التشريعي تقديم استقالته من رئاسة المجلس احتجاجا على رفض رئيس السلطة التنفيذية مناقشات المجلس التشريعي لمشروع القانون الأساسي . وملخص ذلك أن رئيس السلطة التنفيذية حضر إلى جلسة المجلس التشريعي في بيت لحم يوم الثلاثاء 1996/7/30 بشكل مفاجيء ، واعترض على مناقشة المجلس لمشروع القانون الأساسي قبل أن تستكمل ذلك اللجنة القانونية التي شكلتها اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ، واعتبر هذه المناقشات خروجاً على الأسس. إلا أن رئيس المجلس التشريعي اعتبر سلوك المجلس سلوكاً صحيحاً ، وبعد مقاطعة رئيس السلطة التنفيذية له ومغادرته الجلسة أعلن رئيس المجلس التشريعي رغبته في الاستقالة ، إلا أن جهود البعض أسهمت في احتواء هذا الإشكال وتم عقد اجتماع مسائي بين رئيسي السلطتين التشريعية والتنفيذية وسحب رئيس المجلس استقالته .²⁹

كما كان التوتر بين السلطتين سبباً في استقالة د. حيدر عبد الشافي من عضوية المجلس التشريعي في 1997/10/7، احتجاجاً على "تهج السلطة التنفيذية وعدم مباليتها بدواعي القانون والمبادئ الدستورية" ، إضافة "إلى عدم اكتراثها برأي المجلس وقراراته وتوصياته".³⁰ كما شهد على توتر هذه العلاقة تقرير رئيس المجلس التشريعي بمناسبة انتهاء العام الأول من عمر المجلس ، والذي قدمه في 1997/3/7 ، وتضمن التقرير فصلاً كاملاً عن العلاقة مع السلطة التنفيذية ، حيث

²⁹ صحيفة الأيام ، 1996/7/31 ، ص 1 .

³⁰ انظر نص استقالة د. حيدر عبد الشافي .

وصفها "بالتوتر والإرباك منذ الأيام الأولى لتتصيب المجلس ، مردها ليس فقط تأخر التشكيل الوزاري وبيان الحكومة ، بل محاولة احتواء المجلس وتهميش دوره بأشكال مختلفة ، أهمها التعطيم الإعلامي الرسمي من قبل السلطة التنفيذية وعدم تنفيذ قرارات المجلس أو حتى مناقشتها أو إبداء الرأي فيها".³¹

وتطور الأمر إلى تعليق جلسات المجلس التشريعي في النصف الثاني من كانون أول / ديسمبر 1997 احتجاجاً على المشاكل العالقة مع السلطة التنفيذية. ثم عولج الأمر بعد اجتماع رئيس السلطة التنفيذية مع عدد من أعضاء المجلس ومناقشة مسائل تتعلق بتعديل الحكومة ، وتقديم الموازنة ، والمصادقة على مشاريع القوانين ، وتنفيذ قرارات المجلس ، وتقرير هيئة الرقابة العامة.³²

إلا أن المشكلة عادت من جديد وتمثلت في رسالة رئيس السلطة التنفيذية إلى المجلس التشريعي في 1998/6/23 حول العلاقة بين السلطتين ، إذ أوضح الرئيس بأن النظام الداخلي للمجلس التشريعي غير ملزم للسلطة التنفيذية ، وأوماً في رسالته بأن العلاقة بين السلطتين "تحتكم إلى الأصول البرلمانية التي نبني أسسها". ولكن من خلال تتبع جوانب العلاقة بين السلطتين على الصعيد الفعلي يتضح أنه لا توجد أسس معينة أو أصول موقفة للعلاقة بينهما.³³ وفي هذه الأجواء تعرض عدد

³¹ أحمد قريع ، تقرير أعمال المجلس التشريعي في دورته الأولى ، 1997/3/7 ، ص ص 22-26 .

³² الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، التقرير السنوي الثالث ، رام الله ، شباط 1998 ، ص 58 .

³³ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، التقرير السنوي الرابع ، شباط 1999 ، ص 67 .

من أعضاء المجلس التشريعي ، في عدة حالات منفصلة ، للاعتداء الجسدي من قبل بعض أفراد الأجهزة الأمنية.³⁴

لقد جاء تشكيل وزارة الشؤون البرلمانية في آب /أغسطس 1998، ضمن التشكيل الوزاري الأخير ، خطوة لتهدئة أجواء التوتر بين السلطتين ، حيث مثلت هذه الوزارة حلقة الوصل بين المجلس والحكومة ، ودأب الوزير على تمثيل الحكومة في اجتماعات المجلس ، وأعلن مهام الوزارة في جلسة المجلس في 10/11/1998 ، ورغم أن المجلس لم يناقش هذه المهام أو يصادق عليها إلا أنها شملت "وضع آليات منتظمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومتابعة قرارات المجلس لدى الحكومة ، وتقديم تقارير إلى المجلس حول مداورات وقرارات السلطة التنفيذية" وغيرها .³⁵

خلاصة القول أن النظام الفلسطيني هو مزيج غير متجانس من الأنظمة السياسية المعروفة ، وأنه بالإضافة إلى علاقات المواجهة الاعتيادية المألوفة بين معظم البرلمانات والحكومات في العالم ، فإن المواجهة بين المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية قد حفلت بقدر إضافي من الحدة والحساسية في كثير من الأوقات والمناسبات .³⁶

³⁴ المصدر السابق ، ص 68 .

³⁵ مداخلة وزير الشؤون البرلمانية أمام المجلس التشريعي في 10/11/1998 .

³⁶ ناهض الرئيس ، مصدر سابق ، ص 104 .

الفصل الثاني العلاقة بين السلطين على صعيد التشريع

يعتبر التشريع جانباً هاماً من جوانب العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فعلاوة على أنه يمثل أحد المهمات الرئيسية للمجلس التشريعي فهو يشكل أيضاً أحد الأعمال المشتركة للسلطين ، إذ أن إجراءات التشريع ، بمراحلها المختلفة بدءاً باقتراح مشروع القانون ومروراً بإقراره من المجلس التشريعي وانتهاء بإصداره ونشره في الجريدة الرسمية، تشترك فيها السلطان التشريعية والتنفيذية .

بمراجعة شاملة للنشاط التشريعي الفلسطيني في عهد السلطة ومجمل القوانين التي عرضت أمام المجلس التشريعي يتضح مدى هيمنة السلطة التنفيذية على صناعة التشريعات في كافة مراحلها ، فالسلطة التنفيذية ، في أغلب الأحيان ، هي التي تتقدم بمشاريع القوانين وتقرر ما تعرضه منها على المجلس . وهي أيضاً التي تصادق على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس بعد القراءة الثانية أو الثالثة ويحيلها إلى رئيس السلطة التنفيذية ، وبالتالي تقرر السلطة التنفيذية ما تصادق عليه من هذه القوانين وما تؤخره إلى أجل غير مسمى ، مما يجعل جهود المجلس وقراءاته لمشاريع القوانين متوقفة على توجهات السلطة التنفيذية . كما أن نشر مشروع القانون في الجريدة الرسمية بعد المصادقة عليه من قبل الرئيس ، والذي لا يصبح نافذاً إلا به ، هي مهمة السلطة التنفيذية أيضاً ، وذلك عن طريق ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل ، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في مرجعية نشر القوانين . وهكذا يتضح أن السلطة التنفيذية تحتكر معظم إجراءات التشريع في السلطة الفلسطينية ، وربما يعود ذلك إلى غياب قواعد دستورية لعملية التشريع

، وربما أيضا لعجز المجلس التشريعي عن إلزام السلطة التنفيذية باحترام إجراءات هذه العملية . إضافة إلى ذلك تملك السلطة التنفيذية ، في ظروف معينة وفي غير أوقات انعقاد المجلس ، حق إصدار التشريعات ، على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له ، وأن تمر في إجراءات التشريع المعروفة . لا شك أن هذا الحق يشكل معلما من معالم العلاقة بين السلطتين على صعيد التشريع وخاصة أن السلطة التنفيذية مارست هذا الحق قبل انتخاب المجلس التشريعي وبعده أيضا .

سنتناول فيما يلي من هذا الفصل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث تقديم مشاريع القوانين ، وموقف السلطة التنفيذية من قرارات المجلس والتشريعات التي أقرها ، والصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية .

تقديم مشاريع القوانين :

رغم غياب قواعد دستورية صادرة عن السلطة الفلسطينية فإن مشروع القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي قد تناولوا هذه المسألة ، وجعلا تقديم مشاريع القوانين حقا لكل من المجلس التشريعي ومجلس الوزراء ، إضافة إلى وجود قانون حول إجراءات التشريع صادر عن السلطة التنفيذية عام 1995 قبل انتخاب المجلس التشريعي .

يعتبر مشروع القانون الأساسي أن المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة وهو ، بذلك ، صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ، ويمنح مشروع القانون كل عضو من أعضاء المجلس الحق في اقتراح

القوانين. ويعطي أيضا رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء الحق بالتقدم إلى المجلس التشريعي بمشاريع القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين، كما يمنح أيضا كل وزير في إطار وزارته صلاحية إعداد مشاريع القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.³⁷

أما النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد أجاز لأي عضو أو أكثر من أعضاء المجلس وأي لجنة من لجانته اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه³⁸، وهو بذلك يسر عملية تقديم مشاريع القوانين ولم يضع لها شروطا مثل أن يقدم مشروع القانون من قبل عدد من النواب أو السماح بتقديم عدد محدد فقط من مشاريع القوانين في الدورة الواحدة. كما أن النظام الداخلي يقر، تلقائيا، إحالة مشاريع القوانين من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي عبر رئيسه³⁹.

يتضح مما سبق أن تقديم مشاريع القوانين هو من صلاحيات مجلس الوزراء وأعضاء المجلس ولجانته، وبالعودة إلى قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي يتضح أن مجلس الوزراء قدم إلى المجلس التشريعي 54 مشروع قانون من أصل 80 مشروعا، وأن أعضاء المجلس قدموا 18 مشروعا واللجان قدمت 8 مشاريع.

³⁷ مشروع القانون الأساسي، مادة (34) (43) (58) (73).

³⁸ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مادة (67).

³⁹ النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مادة (65).

إضافة إلى مشروع القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي تجدر الإشارة إلى قانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إعداد التشريعات الذي أصدره رئيس السلطة الفلسطينية ، وبصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية أيضا ، قبل إجراء الانتخابات الفلسطينية التي تم فيها انتخاب المجلس التشريعي ورئيس السلطة الفلسطينية في 1996/1/20 .

ينص القانون المذكور على حق كل وزارة أو جهة رسمية تابعة للسلطة باقتراح أي مشروع قانون خاص بها ، على أن تحيله إلى ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل لصياغته وإجراء التعديلات الملائمة عليه، وبعد صياغته النهائية وبالتنسيق مع الجهة المقترحة للمشروع يرسله الديوان إلى كافة الوزارات للتعليق عليه . ويعتبر دور ديوان الفتوى والتشريع في هذا القانون ملزما ، حيث لا يجوز أن ترفع الحكومة أي مشروع قانون للرئيس لإصداره دون أن يمر بديوان الفتوى والتشريع.⁴⁰ وبذلك فإن تقديم مشاريع القوانين ، حسب هذا القانون ، يتم عبر الوزارات والجهات الرسمية ومن خلال ديوان الفتوى والتشريع .

في الحقيقة يشكل هذا القانون إشكالية تشريعية. فهو ، من ناحية عملية ، ما زال ساري المفعول ولم يجر إلغاؤه ، ولم يعرض على المجلس التشريعي بعد انتخابه لإعادة إقراره أو تعديله. وبما أن القانون لا يعدل أو يلغى إلا بقانون ، وهذا ما لم يتم حتى الآن ، فإن هذه الإشكالية التشريعية ما تزال قائمة ، ورغم أن هذا القانون لم يتم تطبيقه بعد

⁴⁰ قانون إعداد التشريعات رقم (4) لسنة 1995 ، مادة (6) .

انتخاب المجلس التشريعي إلا في حدود ضيقة فإنه يندرج في إطار الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة في موضوع تقديم مشاريع القوانين إلى أن بعض المشاريع أثارت إشكاليات جذرية تذكر بغياب القواعد الدستورية المنظمة لسن التشريعات في ظل السلطة الفلسطينية⁴¹. فمشروع القانون الأساسي أثار إشكالية بخصوص الصلاحية بشأن تقديم هذا المشروع بين المجلس التشريعي الذي يتبنى حقه في إعداد مشروع القانون ، وبين السلطة التنفيذية التي تعتبر ذلك من حق اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وقد أشرنا في هذا البحث إلى أن هذه الإشكالية أدت إلى اعتزام رئيس المجلس التشريعي تقديم استقالته. يضاف إلى هذه الإشكالية حول تقديم المشروع أن رئيس السلطة التنفيذية ما زال لم يصادق عليه رغم إحالته إليه في 1997/10/4 ، ومن الجدير بالذكر أن مسودة مشروع القانون التي ناقشها المجلس هي المسودة التي قدمها وزير العدل والذي هو عضو في المجلس أيضا .

إذا كان مشروع القانون الأساسي يعطي صورة عن تجاهل السلطة التنفيذية للمجلس التشريعي فإن مشروع قانون تعيين المخاتير يعطي صورة عن تحايلها عليه . فقد كان المجلس التشريعي رفض مشروع القانون المذكور في 1997/7/2 والذي تقدم به مجلس الوزراء في 1997/4/11 ، إلا أن السلطة التنفيذية ، وعبر وزارة الحكم المحلي ، واصلت تعيين المخاتير على أساس قانون المخاتير الأردني الذي يعتبر ساري المفعول في الضفة الغربية بناء على قرار الرئيس رقم (1) لسنة

⁴¹ يمكن الرجوع إلى محاضر جلسات المجلس التشريعي وجداول قسم حفظ السجلات .

1994 بشأن استمرار العمل بالتشريعات التي كانت سارية قبل 5 حزيران 1967. وهناك مثال آخر يعكس تجاهل المجلس التشريعي نفسه لحقوقه، وهو ما يتعلق بمشروع قانون المطبوعات والنشر الذي تقدم به أحد أعضاء المجلس في 16/3/1999، إلا أن المجلس رفض المشروع بالقراءة العامة التي تمت في 25/5/1999 على اعتبار أن هناك قانونا للمطبوعات والنشر اقره رئيس السلطة الفلسطينية عام 1995 قبل انتخاب المجلس التشريعي وما زال ساري المفعول حتى الآن. ورغم أن هذا القانون يأتي ضمن الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية إلا أنه يكتسب قوة قانونية إذا عرض على المجلس وأقر من قبله، وهذا من حق المجلس التشريعي الذي تجاهل حقه في ذلك.

ورغم أن مجلس الوزراء يملك حق التقدم بمشاريع القوانين إلا أن المجلس التشريعي يملك هذا الحق أيضا وهو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، لكن المجلس التشريعي اعتمد بشكل كبير على مجلس الوزراء في تقديم مشاريع القوانين، وكان ينتظر منه هذه المشاريع دون أن يبادر هو إلى إعدادها، بل أصدر المجلس بعض القرارات يطالب فيها السلطة التنفيذية بتقديم بعض هذه المشاريع مثل القرار رقم 1/2/8 الذي يطلب فيه من السلطة التنفيذية تقديم مشاريع قوانين حول الحكم المحلي والصحافة والمطبوعات.⁴²

يتبين مما سبق أن السلطين التشريعية والتنفيذية لم تعمل على صياغة سياسة تشريعية ذات أولويات أو خطة محددة قابلة للتنفيذ، مما أدى إلى تقديم مشاريع قوانين وإقرار بعضها على حساب مشاريع قوانين أكثر

⁴² المجلس التشريعي الفلسطيني، القرارات 1996-2000، ص 87.

أهمية وإلحاحا ،⁴³ كما أدى ذلك ، وفي ظل عدم مبادرة المجلس التشريعي ، إلى تعزيز قدرة السلطة التنفيذية على تقديم مشاريع القوانين حسب أجندتها هي .

موقف السلطة التنفيذية من التشريعات المقررة من المجلس:

شكلت هذه المسألة أزمة حقيقية بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ، خاصة في السنوات الأولى لعمل المجلس ، حيث امتنعت السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس ، عن المصادقة على معظم مشاريع القوانين التي أقرها المجلس وأحالها إليه للمصادقة . وقد أشرنا في هذا البحث إلى تعليق جلسات المجلس احتجاجا على عدم تعاون السلطة التنفيذية على هذا الصعيد سواء بالمصادقة على هذه المشاريع أو إبداء الملاحظات عليها . ورغم تغير هذه الصورة في عام 1999 بالمصادقة على العديد من مشاريع القوانين وإصدارها ، ورغم ارتفاع عدد القوانين التي صادق عليها الرئيس إلى 28 قانونا من أصل 40 قانونا أُحيلت إليه خلال السنوات الماضية ، إلا أن هناك بعض المشاريع التي مضى على إحالتها إلى الرئيس عدة سنوات وما زالت دون مصادقة ، مثل مشروع القانون الأساسي ومشروع قانون تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين اللذين أُحِلا إلى الرئيس في 1997/10/4 ، ومشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للبتروال الذي أُحيل في 1997/12/7 . ومن المشاريع المهمة الأخرى مشاريع قوانين السلطة القضائية ، وتشكيل

⁴³ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الخامس ، ص 51 .

المحاكم النظامية ، والإجراءات الجزائية ، والتشكيلات الإدارية ،
والمرور ، وغيرها .⁴⁴

قد تعود هذه الانتقائية في المصادقة على مشاريع القوانين إلى عدة أسباب غير معلنة ، منها ما يتعلق بتوجهات القيادة الفلسطينية حول المرحلة الانتقالية وطبيعة الحكم وإدارة شؤون السلطة ، ويعتبر ما حصل بشأن مشروع القانون الأساسي مثالا على ذلك . ومنها أسباب تتعلق بالأوضاع السياسية تمثل بعضها في الإسراع بالمصادقة على قوانين الدفاع المدني والأسلحة النارية والذخائر . ومنها أسباب قد تتعلق باختلاف وجهات النظر حول الموضوع مثار البحث، ويمثل ذلك عدم المصادقة على مشروع قانون السلطة القضائية، رغم سوء أحوال القضاء وما يعانيه من مشاكل موضوعية . كما يمكن تفسير تعليق العديد من مشاريع القوانين لدى السلطة التنفيذية دون المصادقة عليها أو إبداء الرأي بشأنها بأن هذه السلطة لا تعترف بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي كمرجع معتمد لتنظيم العلاقة بين السلطين ، لذلك لا تجد لزاما عليها الالتزام بمحددات هذا النظام . ولذا فإن عدم وجود مرجعية قانونية ملزمة للسلطة التنفيذية أدى إلى خضوع المصادقة على مشاريع القوانين لسيطرة وتحكم السلطة التنفيذية ، تصادق على بعضها وتهمل بعضها الآخر ، دون أن يفعل المجلس التشريعي شيئا سوى التذمر والانتظار .⁴⁵

⁴⁴ قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي .

⁴⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الرابع، ص 48 .

ويعني هذا الأمر أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا تزال تفنقر إلى إطار دستوري يحكمها وينظم كل منها في العملية التشريعية ، فلم يستطع المجلس ، رغم تفاقم هذه المشكلة سابقا ، أن يرسى ، سواء بمفرده أو بالتعاون مع السلطة التنفيذية ، قواعد تنظم موضوع المصادقة على مشاريع القوانين مما تركها بيد السلطة التنفيذية وحدها . كما أن المجلس التشريعي لم يقم بمتابعة كافية لمشاريع القوانين التي يحيلها إلى الرئيس للمصادقة عليها مكتفيا بالتذمر دون اللجوء لآليات المحاسبة المتوفرة لديه .⁴⁶

وفي حين أن دساتير العديد من الدول تكفل معالجة الخلل الذي ينجم عن عدم مصادقة رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان ، فإن المجلس التشريعي الفلسطيني لا يفنقر فحسب إلى نصوص دستورية تنظم هذا المجال ، وإنما يخلو نظامه الداخلي أيضا من النص على حق المجلس في مثل هذه الحالة بأن يقوم بإقرار مشاريع القوانين بأغلبية خاصة وإصدارها لتصبح سارية المفعول . ورغم أن النظام الداخلي اعتبر مرور شهر على إحالة مشروع القانون إلى الرئيس للمصادقة عليه دون الرد على ذلك كافيا لاعتباره ساري المفعول ، إلا أن ذلك ليس فعلاً أو كافياً بسبب عدم اعتراف السلطة التنفيذية بمرجعية النظام الداخلي للمجلس التشريعي لها ، كما أنه ليس كافيا بسبب غياب الوعي القانوني والتقاليد الدستورية والتشريعية التي تحكم العلاقة بين السلطات الثلاث .⁴⁷

⁴⁶ المصدر السابق ، ص 54 .

⁴⁷ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الثالث ، ص 49 .

لا يقف الأمر عند أمر المصادقة على مشاريع القوانين، وإنما يرتبط أيضاً بإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية لتصبح سارية المفعول ، وبما أن ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل هو الذي يقوم بنشر القوانين ويصدر الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) فإن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم بذلك . وكنا قد أشرنا في هذا البحث إلى الإشكالية التي تنجم عن احتكار السلطة التنفيذية لعملية نشر القوانين ، وما نشأ عنه من المطالبة بإعادة النظر في مرجعية ديوان الفتوى والتشريع .

يمثل ما حصل بشأن مشروع قانون العمل صورة حقيقية عن هذه المشكلة . فقد أقر رئيس السلطة الوطنية هذا المشروع في 2000/4/30 إلا أن ديوان الفتوى والتشريع لم يقر حتى الآن بنشره في الجريدة الرسمية بسبب اعتقاده بوجود أخطاء في صياغة بعض المواد . ورغم المصادقة على مشروع القانون فإنه لا يمكن الحكم عليه بأنه أصبح قانوناً ساري المفعول . وهكذا فقد استطاع ديوان الفتوى والتشريع ، وهو دائرة في إحدى الوزارات ، أن يوقف قانوناً وافقت عليه السلطان التشريعية والتنفيذية .

مرة أخرى ، يؤدي غياب قواعد دستورية تنظم عملية التشريع بمراحلها المختلفة إلى علاقة سلبية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وإشكاليات قانونية تتعكس في النهاية بنتائج سلبية على المواطن نفسه. فرغم سعي القانون إلى حماية حقوق العمال بصورة أفضل من القوانين المعمول بها حالياً، إلا أن ذلك لم يتم تطبيقه حتى الآن . ورغم ادعاء المجلس التشريعي بأن القانون يجب أن يصار إلى تطبيقه ، إلا أن السلطة التنفيذية تدعي عدم وجود قواعد دستورية تلزمها بذلك . وهكذا تتأكد

الحاجة من جديد لحل المشاكل الناجمة عن غياب القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين السلطات العامة ولا يترك المشاكل الدستورية معلقة .

موقف السلطة التنفيذية من قرارات المجلس :

اتخذ المجلس التشريعي منذ بدء أعماله في آذار 1996 حتى جلسته الأخيرة في تشرين ثاني 2000 ما مجموعه (505) قراراً ، منها (429) قراراً في دوراته الأربعة الأولى التي انتهت بانتهاء المرحلة الانتقالية في 1999/5/4 . تغطي هذه القرارات مسائل متنوعة في المجالات السياسية والتشريعية والرقابية والاقتصادية والمالية والاجتماعية ، إضافة إلى القرارات التنظيمية المتعلقة بالشؤون الداخلية للمجلس نفسه . لقد أكثر المجلس من اتخاذ القرارات بصورة ملفتة ، لدرجة أن معظم ما يدور في جلساته يقرره المجلس في قرارات ، مثل إقرار مشروع قانون بالقراءة الأولى أو الثانية أو الثالثة ، أو إصدار بيان سياسي حول أي مسألة كالقدس أو الاستيطان أو الأسرى أو الإغلاق وغيرها ، أو الموافقة على تقارير اللجان ، ولذا فإن عدد القرارات الصادرة عن المجلس يفوق حجم إنجازاته على صعيدي التشريع والرقابة .

ومما يؤكد ذلك أن معظم قرارات المجلس يغلب عليها طابع مطالبة السلطة التنفيذية بالقيام بعمل ما ، أو تنفيذ قرارات سابقة للمجلس ، أو المطالبة بتقديم الموازنة العامة أو المصادقة على مشاريع القوانين التي أحالها المجلس إلى رئيس السلطة الوطنية ، وغيرها مما استنفذ وقتاً وجهداً ملحوظاً من أعمال المجلس .

يتهم المجلس التشريعي السلطة التنفيذية بالعمل على تهميش دوره وتحجيم أعماله ،⁴⁸ ويعزو بعض أعضاء المجلس عدم استجابة السلطة التنفيذية لقرارات المجلس إلى رواسب العمل الثوري ومؤسسات منظمة التحرير وانتقال حسابات قديمة من ملف الثورة إلى ملف المجلس التشريعي ، مما جعل قرارات المجلس عبارة عن سجلات مؤرشفة لا يؤخذ بها.⁴⁹ أما السلطة التنفيذية فتري أن الكثير من قرارات المجلس لا تدخل ضمن اختصاصه ، وأن قراراته غير ملزمة للسلطة التنفيذية ، وقد أشرنا سابقا إلى الأزمة التي حدثت بينهما بسبب مناقشات مشروع القانون الأساسي.

في الأصل يختص المجلس التشريعي ، كمجلس نيابي ، وفي ظل مبدأ فصل السلطات، بعملية التشريع ، ولا يقوم بممارسة أي سلطة تنفيذية سوى بدور الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، إلا أن الاتفاقيات السياسية ، كما رأينا في الفصل الأول ، تمنح المجلس الفلسطيني المنتخب ، إضافة إلى صلاحياته التشريعية ، صلاحيات تنفيذية تمارسها السلطة التنفيذية نيابة عنه ، وبناء على ذلك تصبح قرارات المجلس ملزمة للسلطة التنفيذية.⁵⁰ أما في الإطار الداخلي الفلسطيني ، وبمعزل عن الاتفاقيات السياسية ، فينبغي أن تقتصر أعمال المجلس التشريعي على التشريع والرقابة وما يدخل ضمنهما ، دون أن يمتد ذلك إلى صلاحيات تنفيذية، ولكن لا شك أن السند القانوني لحل

⁴⁸ تقرير رئيس المجلس التشريعي بمناسبة مرور عام على أعماله ، 1999/3/7 .

⁴⁹ راوية الشوا ، المجلس التشريعي الأول للشعب الفلسطيني ، مجلة السياسة الفلسطينية ، مركز البحوث والدراسات

الفلسطينية ، شتاء 1998 ، صص 84 - 86 .

⁵⁰ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الثالث ، ص 43 .

هذه المشكلة هو إقرار مشروع القانون الأساسي الذي يحدد اختصاصات السلطات العامة .

من ناحية أخرى، كانت ردة فعل السلطة التنفيذية تجاه قرارات المجلس التشريعي نابعة من إصدار المجلس للعديد من القرارات ذات الطبيعة التنفيذية ، مثل مطالبة السلطة التنفيذية إعادة موظف إلى عمله ، وإعادة سيارة حكومية إلى موظف كانت قد سحبت منه ، وغيرها . وعلى الرغم من اختلاف الفهم ، حتى بين أعضاء المجلس نفسه ، حول طبيعة هذه القرارات والسند القانوني لها ، فالبعض يرى أن المجلس التشريعي ليس من اختصاصه إصدار قرارات تنفيذية ، والبعض الآخر يرى أن هذه القرارات ذات الطبيعة التنفيذية ملزمة أدبيا فقط ، وذلك نظرا لما يملكه المجلس من صلاحيات رقابية ، ويرى فريق ثالث أن هذه القرارات ملزمة باعتبارها عملا تشريعا صادرا عن سلطة تشريعية ، إلا أن هذا الرأي يفتقر إلى الدقة القانونية ، وذلك لأن العديد من هذه القرارات هي قرارات تنفيذية من حيث الشكل والمضمون ، ولا يمكن أن تكون تشريعا ، لا شكلا ولا موضوعا .⁵¹

يلاحظ أيضا أن مثل هذه القرارات تعبر ، في إطار الرقابة التنفيذية ، عن علاقة إدارية عمودية ما بين المجلس والسلطة التنفيذية ، ومثل هذه القرارات تضع المجلس وكأنه سلطة إدارية ، ومن أمثلة ذلك القرار رقم (2/21/209) الذي يقرر فيه المجلس تحديث المستشفيات وتحسين أدائها وتزويدها بالاحتياجات والمعدات والكفاءات الطبية والموازنات اللازمة ، وكذلك القرار رقم (1/3/149) الذي يدعو فيه المجلس إلى

⁵¹ المصدر السابق ، ص 44 .

يقاف موظف إداري عن عمله . إن مثل هذه القرارات تدخل في صميم القرارات الإدارية تماما .⁵² ورغم أن مثل هذه القرارات تضعف موقف المجلس التشريعي إلا أن السلطة التنفيذية لم تستجب للقرارات الأخرى للمجلس ، وخاصة على صعيد مشاريع القوانين والموازنة العامة والتشكيل الوزاري ، وحتى بعد تشكيل لجنة مشتركة من المجلس التشريعي ومجلس الوزراء في تشرين أول 1997 لدراسة ومتابعة القرارات التي صدرت عن المجلس التشريعي ، لم تتجح هذه اللجنة في تجاوز المشكلة .

الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية:

تمنح بعض الأنظمة الدستورية للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريعات وفق شروط محددة وفي أوقات معينة ، وهي في حالة غياب السلطة التشريعية ، سواء في فترة عدم انعقادها أو فترة حلها أو عدم وجودها أصلا ، ويطلق على هذه التشريعات تسميات مختلفة كالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين. رغم أن هذه الصلاحيات تشكل أحد محاور العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ، إلا أنها لم تسبب أزمة بين الطرفين حتى اليوم . ولا يعود ذلك إلى عدم ممارسة السلطة التنفيذية لهذه الصلاحيات ، بل يعود إلى عدم ممارسة المجلس لحقه في مراجعة التشريعات التي تكون السلطة التنفيذية قد أقرتها .

في الأصل تنظم هذه المسألة في الدستور ، إلا أن عدم وجود دستور فلسطيني لا يعني أن هذه المسألة تعاني من فراغ تشريعي ، وإنما تجد

⁵² المصدر السابق ، ص 45 .

لها سبيلا في قرار رئيس السلطة الفلسطينية رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5. ولذا فإن هذه المسألة نظمت في المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952 الذي كان ساري المفعول في الضفة الغربية ، وفي المادة رقم (28) من الإعلان الدستوري لقطاع غزة الصادر عام 1962 ، إضافة إلى المادة (60) من مشروع القانون الأساسي الفلسطيني الذي لم يصادق عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية.

وقد أكد ذلك القانون رقم (5) لسنة 1995 الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية بشأن نقل السلطات والصلاحيات ، إذ نص في المادة الأولى على أن تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع الصلاحيات والسلطات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل 1994/5/19 .

تمنح هذه المواد السلطة التنفيذية ، عندما يكون البرلمان غير منعقد أو منحلا ، صلاحية وضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير ، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ، ويكون لهذه القوانين المؤقتة قوة القانون على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع يعقده ، فإما أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها .

لم ينظر المجلس التشريعي بعد انتخابه عام 1996 في أي من القوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية قبل ذلك ، مما يشكل تقصيرا من جانب المجلس في أدائه التشريعي. والأكثر من ذلك أنه تخلى أحيانا عن

مهمته التشريعية للسلطة التنفيذية ، ومن أمثلة ذلك ما تعرض له مشروع قانون المطبوعات والنشر ، إذ أن هذا المشروع قدم للمجلس من قبل أحد أعضائه في 1999/3/13 لكنه رفض من قبل اللجنة المختصة في 1999/5/25 بحجة أن هذا المشروع يتطابق مع قانون المطبوعات والنشر لسنة 1995 الذي أصدره رئيس السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس التشريعي . كان الأولى بالمجلس أن يقبل هذا المشروع ويقوم بإجراءات التشريع اللازمة.

أما بعد انتخاب المجلس التشريعي فقد تعرضت الاختصاصات التشريعية للمجلس لتعديلات من قبل السلطة التنفيذية ، إذ أن تعديل نصوص القانون ، كما في مختلف دول العالم ، لا يتم إلا بقانون ، وأن إنشاء مؤسسة عامة ذات شخصية قانونية وذمة مالية مستقلة لا يكون إلا بقانون . رغم ذلك أصدرت السلطة التنفيذية عدة تشريعات دون أن تعرضها على المجلس التشريعي ، ومنها القرار الرئاسي رقم (15) لسنة 1998 بشأن اختصاص محكمة أمن الدولة بالنظر في المخالفات التموينية ، والقرار الرئاسي رقم (7) لسنة 1998 والذي أنشأ مؤسسة استهلاكية لقوات الأمن العام والشرطة لها شخصية قانونية وذمة مالية مستقلة ، وكذلك المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1998 بشأن سريان قانون السياحة رقم (45) لسنة 1965 على جميع الأراضي الفلسطينية ، وأيضا المرسوم بقانون رقم (5) لسنة 1998 بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة .⁵³

⁵³ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع ، ص 68 .

بالعودة إلى النصوص السابقة يتضح أن هناك ثلاثة شروط يجب توافرها في الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية⁵⁴، أولها شرط الزمن ، حيث لا تملك السلطة التنفيذية إصدار مثل هذه التشريعات إلا أثناء تعطل البرلمان ، ولا شك أن السلطة التنفيذية أصدرت هذه التشريعات أثناء العطلة السنوية للمجلس التشريعي مستغلة بذلك هذا الشرط لصالحها . أما الشرط الثاني فهو شرط الظرف ، أي أن يطرأ من الظروف ما يستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو التأجيل. ومع أن تقدير حالة الضرورة تعود للسلطة التنفيذية وتباشرها تحت رقابة البرلمان ، إلا أن المراسيم المذكورة حول السياحة والمخالفات التموينية ودمغ المعادن والمؤسسة الاستهلاكية لم يكن لها طابع العجلة ، الذي يتمثل بحدوث أمور طارئة أو نفقات عاجلة تستدعي المصلحة العامة صرفها. ولذا فقد تجاوزت السلطة التنفيذية هذا الشرط مستغلة غياب المجلس التشريعي . أما الشرط الثالث فيتعلق بوجود عرض هذه التشريعات على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد انتهاء العطلة البرلمانية ، ولكن من الواضح أن أيًا من هذه التشريعات لم يعرض على المجلس التشريعي مطلقا ، كما أن المجلس نفسه لم يطالب بعرضها عليه ، مغفلا حقا من حقوقه ، ومشاركا السلطة التنفيذية في هذا الخلل .

ورغم أن الإخلال بالشرط الثالث يترتب عليه بطلان هذه التشريعات إلا أن أيًا من السلطتين التشريعية والتنفيذية لم يراجع هذه المسألة التي سارت بشكل تلقائي ، تميز بتعدي السلطة التنفيذية وتقصير المجلس التشريعي في آن واحد .

⁵⁴ معن ادعيس ، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية ، جمعية القانون ، القدس ،

الفصل الثالث

العلاقة بين السلطتين على صعيد الرقابة

تعني الرقابة أن يقوم البرلمان بمحاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشتها في سياستها العامة التي نالت الثقة من البرلمان على أساسها. فالرقابة البرلمانية تقوم بجوهرها على مفهوم فحص الأداء السياسي والإداري والقانوني للسلطة التنفيذية وفق معايير وضوابط محددة. يستطيع البرلمان عن طريق هذه الرقابة التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، والقصد من ذلك هو الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل تحقيق الصالح العام والاستقرار الوطني.

فيما عدا الأنظمة الرئاسية ، يستخدم البرلمان في سبيل ممارسة حقه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل والأدوات التي تمنحها الدساتير وتتص عليها الأنظمة الداخلية للبرلمانات. وأهم هذه الأدوات: توجيه الأسئلة إلى الوزراء ، والاستجواب، ولجان التحقيق، وحجب الثقة. ولا شك أن هذه الأدوات تختلف في مستوى فاعليتها ونتائجها على السلطة التنفيذية.

نص مشروع القانون الأساسي على كل من الأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق وحجب الثقة كأدوات يستخدمها المجلس التشريعي للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. وفيه يكون الوزراء مسؤولين أمام رئيس الدولة والبرلمان في آن واحد ، وهو ما ذكرناه سابقاً من أن

"الوزراء مسؤولون أمام رئيس السلطة الوطنية كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته"، وأن "مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي".

جاء أيضا في مشروع القانون الأساسي أن لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء ومن في حكمهم⁵⁵، كما أكد المشروع على حق المجلس التشريعي في أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تفصي بعض الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة.⁵⁶ كما ورد في مشروع القانون الأساسي أن رئيس السلطة الوطنية يقدم أعضاء مجلس الوزراء للتصويت على الثقة بهم في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي، وذلك بعد الانتهاء من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، ويشترط أيضاً على أي وزير أن يحصل على ثقة المجلس التشريعي قبل ممارسة مهام منصبه، كما يشترط الحصول على هذه الثقة في حالة التعديل الوزاري أو إضافة أحد الوزراء أو مليء الشاغر لأي سبب كان.⁵⁷ ويسمح مشروع القانون الأساسي لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولكن لا يجوز ذلك إلا بعد استجواب، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وعلى

⁵⁵ مشروع القانون الأساسي، مادة (43).

⁵⁶ مشروع القانون الأساسي، مادة (45).

⁵⁷ مشروع القانون الأساسي، مادة (64).

أن يصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس ، كما أن سحب الثقة يترتب عليه انتهاء ولاية من سحبته منه.⁵⁸

أما النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد منح كل عضو من أعضاء المجلس حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور.⁵⁹ أما مسألة حجب الثقة ومنحها للحكومة فقد وردت في المادة (15) من النظام الداخلي، وهي مقتبسة تماماً من المادة (64) من مشروع القانون الأساسي، والتي سبقت الإشارة إليها.

كما أشار النظام الداخلي إلى دور اللجان في الرقابة، وذلك من خلال الإشارة إلى حق المجلس في تشكيل لجان لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة ، وبالطبع منها لجان التحقيق . وكذلك من خلال الإشارة إلى حق اللجان في أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصاتها، وكذلك حق اللجان في أن تطلب من الوزير أو المسؤول الحضور إلى جلساتها. ولضمان قدرة المجلس التشريعي على مراقبة السلطة التنفيذية أشار النظام الداخلي إلى عدم جواز الجمع بين منصب الوزير وبين عضوية هيئة مكتب المجلس أو عضوية اللجان.⁶⁰

⁵⁸ مشروع القانون الأساسي ، مادة (44) .

⁵⁹ النظام الداخلي للمجلس التشريعي ، مادة (75) .

⁶⁰ النظام الداخلي للمجلس التشريعي ، المواد (51) (58) (57) (48).

مدى ممارسة المجلس التشريعي لمبدأ المساءلة:

تباين استخدام المجلس التشريعي لأدوات الرقابة البرلمانية من أداة إلى أداة، ومن فترة إلى أخرى، كما تباينت نتائج رقابة المجلس على الأعمال المختلفة للسلطة التنفيذية من حالة إلى أخرى. وقد لعبت عدة عوامل، داخلية وخارجية، دوراً في ذلك، منها علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية، ومدى جدية المجلس في متابعة الرقابة على السلطة التنفيذية، ومدى تعاون السلطة التنفيذية مع المجلس، وما ينشأ عن كل ذلك من انعكاسات على الطرفين. بداية لا بد من عرض لأهم الأعمال الرقابية التي قام بها المجلس خلال الدورات السابقة، وذلك بتصنيفها حسب أدوات الرقابة، مستثنين في ذلك إلى محاضر جلسات المجلس⁶¹.

§ الأسئلة:

أغفل المجلس التشريعي هذه الأداة الرقابية خلال الدورة الأولى عام 1996، ثم بدأ أعضاء المجلس بتوجيه الأسئلة إلى الوزراء اعتباراً من الدورة الثانية، وخصص المجلس أياماً معينة من جلساته لتوجيه هذه الأسئلة. تفيد محاضر جلسات المجلس أن عدد الأسئلة الموجهة من النواب إلى الوزراء في الدورات السابقة بلغ (186) سؤالاً، وقد انتهى المجلس من معظم هذه الأسئلة وذلك بإجابة الوزراء عليها سواء اقتنع صاحب السؤال أم لا، كما قام المجلس بإحالة بعض الأسئلة إلى اللجان المختصة، وإبقاء بعضها على جدول الأعمال نظراً لعدم حضور الوزراء وإجاباتهم، وتم إلغاء سؤال واحد لعدم مطابقته للنظام الداخلي.

⁶¹ للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن .

حافظ المجلس في هذه الأسئلة على النظام الداخلي، من حيث اقتصار المناقشة على النائب والوزير، ومن حيث الفترات الزمنية، وكتابة الاسئلة، وتخصيص أوقات محددة لها.

من أهم القضايا التي أثارها أسئلة النواب قضايا تتعلق بالانتخابات المحلية، وتعيين لجان البلديات، ومسار المفاوضات، وأوضاع المعلمين، وسرقة الآثار، ومعايير التوظيف، وأماك الوقف، وتخبط الجهاز القضائي، ومخالفات سلطة النقد، والضابطة الجمركية، وتخصيص قطع أراضي لأشخاص ومؤسسات، وتحويل المخالفات التموينية إلى محاكم عسكرية، وسحب امتياز شركة كهرباء القدس، وغيرها.

§ الاستجواب:

لم يمارس المجلس التشريعي حقه في استجواب الوزراء إلا مرتين خلال مسيرته كلها، الأولى كانت في 1998/4/15 بناء على طلب تقدم به 25 عضواً، حيث تم استجواب وزير الحكم المحلي بشأن استمرار تعيين لجان المجالس البلدية والقروية، وتحديدًا بعد تفاقم مشاكل بلدية طولكرم، وقد انتهى الاستجواب بإحالته إلى لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي وإصدار توصية إلى السلطة التنفيذية بوقف هذه التعيينات إلا في حالة الضرورة الاستثنائية (شغور العضوية). كما قام المجلس باستجواب وزير المالية في 1999/1/21 بشأن تأخر تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لعام 1999. وذكر الوزير بأنه سلم الموازنة لمجلس الوزراء في 1998/11/27، وبناء على ذلك وجه المجلس التشريعي لوماً لمجلس الوزراء على هذا التأخير، وحدد مهلة

ثلاثة أسابيع لتقديم مشروع الموازنة، على أن تعقد جلسة لحجب الثقة عن الحكومة إذ انتهت المهلة دون تقديم المشروع.

§ لجان التحقيق:

مارس المجلس التشريعي هذه الأداة الرقابية بشكل واضح، حيث شكل العديد من لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق حول بعض القضايا التي عرضت عليه، ورغم أن المجلس كان يصدر قراره وتوصياته إلى السلطة التنفيذية في معظم قضايا التحقيق، إلا أن استجابة السلطة التنفيذية لم تتناسب مع جهود المجلس من جهة، ولا مع رغبات أصحاب هذه القضايا من جهة ثانية. وفيما يلي نشير إلى أهم هذه اللجان وما توصلت إليه:

- لجنة التحقيق في قضايا الفساد الواردة في تقرير هيئة الرقابة العامة، وقد قابلت اللجنة العديد من الوزراء والمسؤولين المتهمين بالفساد، وأوصت بمحاكمة العديد منهم، وأصدر المجلس قراراً يدعو رئيس السلطة الوطنية إلى تشكيل حكومة جديدة. وبعد وعود كثيرة أعلن الرئيس عن تشكيل حكومة جديدة في 1998/8/6، إلا أنها ضمت معظم الوزراء السابقين.
- لجنة التحقيق في قضية الطحين الفاسد المخزن في مخازن بلدية نابلس لحساب وزارتي المالية والتموين في آذار 1997، وقد أوصت اللجنة باستجواب وزير المالية والتموين، ومنع وزارة التموين من القيام بعمليات الاستيراد، إلا أن ذلك لم يتحقق، بل أن الأجهزة الأمنية أوقفت بث جلسات المجلس مباشرة في التلفزيون بسبب مناقشات هذا الموضوع.

- لجنة التحقيق في وفاة محمود الجميل في سجن نابلس بسبب التعذيب على أيدي أفراد القوة 17 في تموز 1996، وقد تمت محاكمة ثلاثة من أفراد الجهاز والحكم عليهم بالسجن.
 - لجنة التحقيق في قيام جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي بتحصيل الضرائب واعتقال بعض التجار على خلفية عدم دفع الضرائب، توصلت اللجنة إلى تقصير وزارة المالية وأوصت بالإفراج عن المعتقلين ومحاسبة المسؤولين في وزارة المالية.
 - لجنة التحقيق في إقامة كسارات في منطقة طولكرم، وقد أوصت اللجنة بإلغاء التراخيص الممنوحة للشركة بسبب الأخطار البيئية والصحية المحتملة، وبالفعل ألغيت التراخيص ولم تقم تلك الكسارات.
 - وهناك العديد من لجان التحقيق الأخرى التي تولت موضوعات عديدة، مثل الوضع القانوني لشركة البحر، تلوث المياه في مخيم العين قرب نابلس، وفاة وليد القواسمي في سجن المخابرات العامة في أريحا في 1998/8/9، اغتيال محيي الدين الشريف في نهاية آذار 1998 في رام الله، مقتل وسيم الطريفي أثناء مسيرة لحركة فتح في رام الله، اعتداء أفراد الأجهزة الأمنية على أعضاء من المجلس التشريعي يوم 1998/8/26، وغيرها.
- يدل تنوع هذه اللجان على تنوع القضايا التي تطرح أمام المجلس والتي يتبناها المجلس بنفسه، كما يدل ذلك على مشاركة معظم لجان المجلس في دراسة المشاكل وقضايا الفساد التي تستحق التحقيق بشأنها، إلا أن نتائج التحقيق ومدى التزام السلطة التنفيذية بتوصيات المجلس تعكس حالة العلاقة غير المستقرة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخاصة عندما يتعلق التحقيق بمخالفات الأجهزة الأمنية.

§ حجب الثقة:

مارس المجلس التشريعي صلاحية منح الثقة للحكومة كأداة رقابة سابقة، لكنه لم يمارس سلطة حجب الثقة عن الحكومة كأداة رقابة لاحقة، فقد منح المجلس التشريعي الثقة لحكومتين عرضهما رئيس السلطة الوطنية أمام المجلس، الأولى كانت في 1996/6/27، حيث منحها الثقة 50 نائباً، وحجبها عنها 24 نائباً، والباقي بين ممتنع وغائب. وكانت الثانية في 1998/8/8، حيث منح الثقة 55 نائباً، وحجبها 28 نائباً، وامتنع 3 نواب وتغيب نائب واحد. رغم ذلك لم يمارس المجلس التشريعي حقه في حجب الثقة كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، بقصد وقف الفساد أو منع خلل معين، أو إرغام السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين أو غير ذلك، وكان المجلس يهدد باللجوء إلى طرح الثقة بالحكومة في عدة حالات، أهمها عدم تقديم الموازنة العامة في موعدها المحدد، وعدم تشكيل حكومة جديدة عقب صدور تقرير هيئة الرقابة العامة.

§ أعمال رقابية عامة:

يقوم المجلس التشريعي ببعض المهام التي تعتبر من أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، ويمارس المجلس هذه الأعمال بدرجات متفاوتة بين فترة وأخرى، وبين عمل آخر، ومن ذلك:

- اللجان: تعتبر أعمال اللجان بحد ذاتها ذات طبيعة رقابية، من خلال ما يعرض عليها من قضايا ذات علاقة بالوزارات والمؤسسات الحكومية.

- لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان: ورغم أنها إحدى اللجان الدائمة، إلا أنها تتحمل عبئاً أكبر فيما يتعلق بالرقابة، فهي تتلقى شكاوى المواطنين، وتحال إليها العديد من قضايا الفساد، كما أنها تشارك غالباً بلجان التحقيق الخاصة.
- البيان الوزاري: تعتبر مناقشة البيان الوزاري إحدى أدوات المجلس في الرقابة على احترام السلطة التنفيذية لبرامجها وخططها، إلا أن ذلك لم يكن فعالاً في المجلس التشريعي.
- الموازنة العامة: لم يكن المجلس التشريعي أيضاً فعالاً في مصادقته على الموازنة العامة، فالسلطة التنفيذية كانت تبالغ في تأخير تقديم الموازنة في السنوات الماضية لعدة شهور، باستثناء موازنة عام 2000، كما أن المجلس نفسه لم يتابع تطبيق السلطة التنفيذية لبنود الموازنة، ولم ينته حتى الآن من المصادقة على الحساب الختامي لسنوات 1997، 1998، 1999.
- الاتفاقيات: لم ينجح المجلس التشريعي في إلزام السلطة التنفيذية بعرض الاتفاقيات التي تعقدها مع أطراف دولية أخرى على المجلس التشريعي، لمناقشتها ونيل المصادقة عليها، وخاصة الاتفاقيات التي تترتب عليها التزامات مالية وقانونية للسلطة الفلسطينية، مثل اتفاقيات القروض. فمن بين عشرات الاتفاقيات لم تعرض على المجلس سوى اتفاقية واحدة، وهي الاتفاقية الموقعة مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بقيمة (11) مليون دينار كويتي، وكان ذلك في حزيران 1997، والجدير بالذكر أن الجهة الممولة هي التي طلبت مصادقة المجلس التشريعي.
- خطة التنمية: أقر المجلس التشريعي في 14/4/1998 خطة التنمية الوطنية لعام 1998، وهي تتضمن برامج السلطة الفلسطينية

وخططها وأهدافها للسنة المالية المذكورة، واعتبر المجلس هذه الخطة جزءاً من موازنة عام 1998، علماً أن مجلس الوزراء تقدم بخطة تنمية للأعوام 1998-2000، إلا أن المجلس صادق على ما يخص عام 1998 فقط. تعتبر مصادقة المجلس عليها جزءاً من عمله الرقابي، إلا أن المجلس لم يتابع مدى تطبيق السلطة التنفيذية لهذه الخطة.

- جلسات الاستماع: بدأ المجلس التشريعي منذ الدورة الرابعة بعقد جلسات استماع لتقصي الحقائق حول موضوع معين، وقد تمكن المجلس في الدورة الرابعة من تنفيذ جلسات استماع حول موضوع واحد هو الأدوية والصيدلة، ثم عقد جلسة استماع واحدة في الدورة الخامسة حول حرية الرأي والتعبير. ورغم أن جلسات الاستماع هي إحدى أدوات الرقابة لتصحيح مسار السلطة التنفيذية، إلا أن المجلس لم يتمكن من تحويل توصياته إلى نتائج ملموسة.

خلاصة:

بالرغم من عشرات الأعمال الرقابية التي قام بها المجلس، وخاصة الأسئلة ولجان التحقيق، إلا أن الأداء الرقابي للمجلس كان ناقصاً ومرتهناً للسلطة التنفيذية⁶². كما أنه بقي يراوح مكانه في مناقشات لقضايا هامة، دون التوصل إلى نتائج أو عدم تحقيق تقدم ملموس في غالب الأحيان. أكثر المجلس من استخدام أدوات الرقابة الأولية كالأسئلة واللوم والتوصيات، ولم يلجأ إلى الوسائل الأكثر فعالية، كالاستجواب وحجب الثقة، حتى في الحالات التي كان ينبغي أن يلجأ إليها، مثل إدانة الوزراء بالفساد، وتأخر تقديم الموازنة العامة عدة شهور عن موعدها باستثناء موازنة عام 2000. كما أن توصيات لجان التحقيق ونتائجها تظل حبرا على ورق، لدرجة أن بعض لجان التحقيق لم تقدم تقاريرها، مثل لجنة التحقيق باستيراد سيارات جديدة دون الخضوع لشروط العطاءات، ولجنة متابعة تطبيق قانون الخدمة المدنية.⁶³

يتضح من ذلك أن السلطة التنفيذية لم تكن وحدها تعمل على تهميش الدور الرقابي للمجلس، وإنما كان هناك قصور ذاتي داخل المجلس نفسه. حتى في حالات التوتر مع السلطة التنفيذية كان مجرد التهديد بحجب الثقة عن الحكومة، وعدم اللجوء إليه، يضعف من هيبته المجلس. يضاف إلى ذلك أن كون 24 وزيرا من أصل 32 وزيرا هم أعضاء في المجلس التشريعي يقلل من قدرة المجلس الرقابية على أعمال الحكومة، وأخيرا 000 يملك المجلس التشريعي أدوات الرقابة البرلمانية والياتها التي تملكها البرلمانات الأخرى، ويملك أعضاء المجلس الإرادة الذاتية

⁶² الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الخامس، ص 57.

⁶³ المصدر السابق، ص 56.

لممارسة هذه الأدوات، إلا أن ذلك لا يكفي لحسم الأداء الرقابي ما لم يقترن بمتابعة جادة وفعل حقيقي.

مدى استجابة السلطة التنفيذية للمساءلة:

بشكل عام لم تستجب السلطة التنفيذية لكثير من الحالات التي استدعت مساءلة حقيقية لوزير معين أو لمجلس الوزراء ، وقد كانت هذه المشكلة أحد أسباب الأزمة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية . بالرغم من تفاعل العديد من أعضاء المجلس في توجيه الأسئلة للوزراء ، إلا أن استجابة الوزراء لم تكن بالمستوى المطلوب، فكثيراً ما كان يتغيب الوزراء ولعدة مرات عن جلسات الأسئلة، وأحياناً بدون عذر، مما اضطر المجلس في كثير من الحالات إلى تأجيل السؤال إلى جلسة أخرى. ولكن في المقابل التزم بعض الوزراء بالإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم ، كما انتدب بعضهم من ينوب عنه في الرد على السؤال مثل وكيل وزارته، وبشكل عام فإن استجابة الوزراء تحسنت تدريجياً منذ الدورة الثانية للمجلس.⁶⁴

أما على صعيد الاستجواب فقد طالب المجلس باستجواب بعض الوزراء إلا أنه فشل في ذلك بسبب عدم استجابة الوزراء لحضور الجلسات المحددة، أو عدم استكمال شروط الاستجواب. فباستثناء الاستجوابين اللذين أشرنا إليهما طالب المجلس باستجواب وزير العدل حول عدم تنفيذ قرار المحكمة بالإفراج عن طلاب جامعة بيرزيت المعتقلين لدى السلطة، وطالب باستجواب وزير المالية حول مشاكل سلطة النقد، وطالب باستجواب كبير المفاوضين حول سير العملية التفاوضية.

⁶⁴ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الثالث ، ص 54 .

وحول لجان التحقيق قامت لجان المجلس ، سواء الدائمة أو المؤقتة ، بالتحقيق في العديد من الشكاوى والقضايا العامة ومظاهر الخلل والمخالفات التي ارتكبتها السلطة التنفيذية ، غير أن هذه الجهود اصطدمت في حالات كثيرة برفض السلطة التنفيذية التعاون معها .⁶⁵ وعلى صعيد الرقابة السياسية ، لم تستجب السلطة التنفيذية للعديد من توصيات المجلس ولم تبد ، في كثير من الأحيان ، التعاون الكافي معه ومع لجانها المختلفة ، كما قامت جهات في السلطة التنفيذية بممارسة حجب المعلومات عن المجلس التشريعي ، بل وتمت ممارسة نوع من التعتيم الإعلامي على المجلس .⁶⁶

وبخصوص حجب الثقة فمن المفترض أن يؤدي حق المجلس في حجب الثقة عن الحكومة إلى تعزيز مكانة المجلس تجاه السلطة التنفيذية، إلا أن مجرد التهديد بحجب الثقة وإلغاء الجلسات المحددة لها (مثل جلسة 1998/6/15 على خلفية تقرير هيئة الرقابة) واستمرار التأخر في تقديم الموازنة العامة، وتكرار ذلك دون فائدة، كل ذلك أضعف من هيبته أداة حجب الثقة من أيدي المجلس التشريعي. يضاف إلى ذلك عدم قدرة المجلس على إلزام وزير الرياضة والشباب الذي تم تعيينه لاحقاً للحكومة عام 1998 للحضور إلى المجلس والحصول على ثقته، وكذلك إلغاء مذكرات طلب حجب الثقة عن وزراء المالية والعدل والحكم المحلي على خلفية عدم تقديم الموازنة العامة لعام 1998، والاعتقال السياسي، واستمرار التعيينات في المجالس البلدية، على الترتيب، حيث لم تحظ تلك المذكرات بتوقيع عشرة نواب على الأقل. كما يضاف إلى ذلك أن منح الثقة للحكومة عام 1998 قد أضعف من هيبته المجلس، إذ أن هذه الحكومة ضمت معظم الوزراء في الحكومة السابقة والذين

⁶⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الرابع ، ص 64 .

⁶⁶ الهيئة الفلسطينية المستقلة ، التقرير السنوي الثالث ، ص 58 .

طالب المجلس بعزلهم ومحاكمة بعضهم بسبب تهم الفساد الموجهة إليهم.

لا تدل هذه الشواهد على عدم استجابة السلطة التنفيذية لمساءلة المجلس التشريعي فحسب ، ولكنها تدل أيضا على عجز المجلس عن متابعة قضايا المساءلة ، بل والمشاركة أحيانا ، ولو بصورة غير مباشرة أو غير مقصودة ، في إحباط عمليات المساءلة .

الفصل الرابع نحو إعادة تصويب العلاقة بين السلطتين

لا شك أن ما ينظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وكافة علاقات السلطات العامة في الدولة ، ويحدد اختصاصات كل منها ، هي **القواعد الدستورية** التي ينص عليها الدستور أو القانون الأساسي. وبما أن الحالة الفلسطينية تشهد نوعا من عدم الوضوح والاستقرار على هذا الصعيد، فإن من أولويات مهام كل من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية توحيد هذه القواعد في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ، أي أن تحتكم السلطات العامة إلى قواعد دستورية واحدة في مختلف المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية.

وبما أن مشروع القانون الأساسي يشكل خطوة إيجابية على صعيد موضوعي من حيث الالتزام بالديمقراطية ، وعلى صعيد عملي من حيث مروره بالقراءة الثالثة وانتظاره المصادقة من رئيس السلطة الوطنية ، فإن المصادقة على هذا المشروع وإخراجه إلى حيز التنفيذ يشكل بديلا فلسطينيا معاصرا للقواعد الدستورية المطلوبة لحسم وتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

صحيح أنه لا يوجد فراغ قانوني في المناطق الفلسطينية انطلاقا من قرار الرئيس رقم (1) لسنة 1994 بشأن استمرار العمل بالتشريعات التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 ، إلا أن تنسيق وتضافر جهود المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية لتوحيد القوانين وتحديثها بما يتناسب والواقع الفلسطيني، يبقى مطلبا تشريعيا لازما لاستقرار السلطات العامة والنظام القانوني الفلسطيني .

وفي المقابل ، إن المصادقة على القانون الأساسي وترسيخ القواعد الدستورية من ناحية نظرية لا يكفي لترسيخ علاقة مستقرة بين السلطتين ما لم يقترن ذلك باحترام كل سلطة لحدودها والتزامها باختصاصاتها من جهة ، وكذلك احترامها للسلطات الأخرى وتنفيذ ما عليها ما دام ذلك ضمن الأطر الدستوري والقانونية . وهذا يعني التنازل عن الحسابات الشخصية والحسابات الموروثة عن مرحلة الثورة لصالح الديمقراطية والاستقرار الوطني .

من ناحية أخرى ، لا يقتصر تصويب العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجود القواعد الدستورية واحترام كل سلطة لحدودها ، وإنما يتطلب أيضا وجود الدور الحقيقي للسلطة الثالثة ، أي السلطة القضائية . إن استقلال القضاء استقلالاً حقيقياً وقيامه بدوره بصورة فعالة يشكل الأداة القانونية في حسم أي خلاف بين السلطتين الأخرين وتصويب أي انحراف في مسار أي منهما .

ومن الأدوات القانونية الفاعلة في حسم مثل هذه الخلافات هو وجود محكمة دستورية ، تلجأ إليها أي من السلطتين لتفسير أي غموض أو البت في أي نزاع مع السلطة الأخرى. ولا شك أن تشكيل مثل هذه المحكمة يتطلب إعادة ترتيب شؤون السلطة القضائية ، وتحديد صلاحيات كافة الجهات ذات العلاقة ، مثل وزارة العدل والنيابة العامة، والأجهزة الأمنية وغيرها .

إن ترسيخ مبدأ فصل السلطات يشكل إحدى خطوات إعادة تصويب العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ، ويتطلب هذا الفصل العديد من الإجراءات التي تقع على عاتق كل منهما، وتحديدًا ، يقع على كاهل رئيس المجلس التشريعي، منها وقف مشاركته في المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي ، فضلا عن ترؤسه للجانب

الفلسطيني فيها ، إذ أن التفاوض هو عمل تنفيذي من اختصاص السلطة التنفيذية. أما المجلس فينبغي أن يمارس دور المساءلة والرقابة على أداء المفاوضين . كما يتطلب من رئيس المجلس وقف مشاركته في اجتماعات القيادة الفلسطينية التي يغلب عليها الطابع التنفيذي.

وبشكل عام، يتحمل المجلس التشريعي مسؤولية عدم الجدية في تعامله مع السلطة التنفيذية ، إذ أن كثيرا من الحالات التي كانت تتطلب مواقف حازمة ، مثل الفساد الحكومي وعدم تقديم الموازنة العامة وعدم تنفيذ قرارات المجلس وعدم إبداء الرأي بشأن مشاريع القوانين المحالة إليه ، اكتفى المجلس بالتهديد باللجوء إلى حقه في حجب الثقة عن الحكومة ، دون أن ينفذ تهديده ، حتى أصبح ذلك مرهقا للمجلس نفسه بتكرار القرارات وتأجيل الجلسات وغيرها .

أما السلطة التنفيذية التي أدت مواقفها إلى تعطيل صلاحيات المجلس التشريعي ، فقد كانت سببا مباشرا في أزمة العلاقة مع المجلس . ولإعادة تصويب هذه العلاقة يقع على عاتق السلطة التنفيذية الإسراع في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين المحالة إليها من المجلس التشريعي ، وذلك بالمصادقة عليها أو إحالتها إلى المجلس لاستكمال إجراءات التشريع. ومما يقع على عاتق السلطة التنفيذية أيضا الالتزام بتقديم الموازنة العامة السنوية في موعدها المحدد لتسيير إجراءات المصادقة عليها وفق القانون ، ولتمكين المجلس من القيام بالرقابة المالية في مختلف مجالات الموازنة . كما ينبغي على السلطة التنفيذية تنفيذ قرارات المجلس التي تتسجم مع اختصاصاته ، واحترام توصياته التي تتفق مع السياسات العامة للسلطة التنفيذية . كما ينبغي تجنب الانتقائية في تنفيذ القرارات والتعامل مع دور المجلس التشريعي بشفافية وبغض النظر عن مواقع الأشخاص والأدوار الماضية .

وفي هذا الإطار ينبغي على السلطة التنفيذية أن تمكن المجلس التشريعي من القيام بدوره الرقابي ، ويتمثل ذلك في الاستجابة للمساءلة بكافة أشكالها ، ومنها استجابة الوزراء في الإجابة على أسئلة النواب والحضور إلى الجلسات التي يدعون إليها ، وعدم حجب المعلومات عن المجلس ولجانه وأعضائه من قبل الوزارات والدوائر الرسمية ، والتعاون مع لجان التحقيق البرلمانية. يرتبط بهذا الأمر عدم احتكار وسائل الإعلام من قبل السلطة التنفيذية ، ومنح المجلس التشريعي فرصة الاستفادة من وسائل الإعلام الرسمية للتعبير عن فعالياته والاتصال بجمهور الناخبين ، لتحقيق التوازن في صلة الجمهور بكل من السلطتين .

ويبدو أن وزارة الشؤون البرلمانية التي تم تشكيلها بتشكيل الحكومة الأخيرة عام 1998 قد لعبت دوراً مهماً في تهدئة الأزمة وتخفيف التوتر بين السلطتين ، بل توفير جو من التعاون بينهما ، وآلية لدراسة أي مشكلة تطرأ على العلاقة بينهما ، والعمل على حلها من خلال وزير الشؤون البرلمانية ، الذي شكل حلقة الوصل بين المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وإذا كان وجود الوزارة غير لازم للمدى المتوسط أو البعيد، فلا مفر من إيجاد هيئة تنسيق ووصل بين السلطتين المذكورتين.

الخاتمة:

يوضح هذا التقرير العديد من جوانب اختلال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية ، بما يشمل الخلل في تطبيق مبدأ فصل السلطات على واقع هذه العلاقة. ويتبين من فصول التقرير اختلال التوازن في هذه العلاقة لصالح السلطة التنفيذية ، سواء من حيث النصوص القانونية أو الأداء العملي. وإن كانت السلطة التنفيذية تتحمل الجزء الأكبر في هذا الاختلال ، إلا أن ذلك لا يعفي المجلس التشريعي من قصوره الذاتي وعدم متابعته لاختصاصاته التشريعية والرقابية ، سواء في حالة التعدي عليها من قبل أجهزة السلطة التنفيذية ، أو في ممارستها الطبيعية من قبله هو .

كما يشير التقرير إلى الآثار السلبية الناجمة عن غياب القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة بين السلطات العامة ، وتحدد اختصاصات كل منها ، إذ أن وجود هذه القواعد كان ضرورياً لحسم مظاهر الأزمة بين السلطتين ، سواء من خلال نصوص هذه القواعد نفسها ، أو باللجوء إلى القضاء .

اعتمد هذا التقرير في بياناته على محاضر جلسات المجلس التشريعي وتقارير لجانته ، إضافة إلى تقارير منظمات حقوق الإنسان المعنية بعمل المجلس التشريعي . هذه المعلومات تشكل شواهد حقيقية على عمل المجلس طوال السنوات الماضية ، مما مكن من المرور على كثير من حالات الخلل في العلاقة مع السلطة التنفيذية على صعيد كل من التشريع والرقابة .

يشكل الفصل الأخير من هذا التقرير محاولة متواضعة لتلخيص مظاهر اختلال العلاقة بين السلطتين ، وبيان الخطوات اللازمة لإعادة التصويب، مع أن هذه الخطوات ليست مبتكرة ولا غائبة عن أذهان المعنيين بعمل كل من المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية ، ولكنها محاولة لوضع الآليات اللازمة في إطار واحد ، يسهل على ذوي الاهتمام رؤية الموضوع من جوانبه المختلفة.