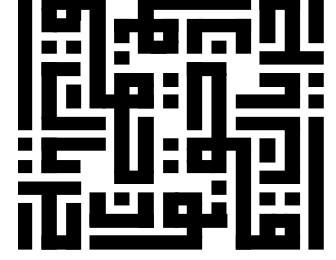


الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن

The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بالمقارنة مع صلاحيات
مجلس الوزراء والمجلس التشريعي
في القانون الأساسي

(أوراق عمل)

سلسلة تقارير قانونية (66)

صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
بالمقارنة مع صلاحيات
مجلس الوزراء والمجلس التشريعي
في القانون الأساسي

(أوراق عمل)

إعداد

معن إدعيس

معين البرغوثي

باسم بشناق

سامي جبارين

أحمد نهاد الغول

سلسلة تقارير قانونية (66)

المحتويات

- إختصاصات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع إختصاصات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال التشريعي، معن إدعيس 5
- إختصاصات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع إختصاصات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال القضائي، معين البرغوثي 19
- صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال الأمني، باسم بشناق 43
- صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في مجال الخدمة المدنية، سامي جبارين 59
- حول صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال المالي، أحمد الغول 75

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - حزيران 2006

عناوين مكاتب الهيأة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري- الطابق السادس
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972 ص.ب. 2264

بيت لحم	نابلس
شارع المهد- عمارة نزال ط 3	عمارة جاليريا سنتر - بالقرب من مجمع الكراجات الغربي - ط5
تلفاكس: 2750549-2-972	تلفاكس: 2335668-9-972

خانيونس	الخليل
البلد - عمارة الفرا - فوق البنك العربي - ط2	رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة حريزات - ط2
972 - 8 - 2069188	تلفاكس: 2295443-2-972

E – mail: piccr@piccr.org; piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

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

مقدمة

نص القانون الأساسي للسلطة الوطنية على أن الشعب الفلسطيني مصدر السلطات، يمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات. كما أن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني. كما أن مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص. وقد نظم القانون الأساسي للسلطة الوطنية كافة أوجه العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ونص القانون الأساسي على أن يختار رئيس السلطة الوطنية رئيساً للوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة، التي تساعد (رئيس السلطة الوطنية) في أداء مهامه وممارسة سلطاته. كما حوّل القانون الأساسي رئيس السلطة الوطنية بالعديد من الاختصاصات الهامة كقيادة "القوات الفلسطينية"، وتعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول الأخرى، ووضع التشريعات في حالة الضرورة التي لا يمكن معها الانتظار إلى حين انعقاد المجلس التشريعي، وحق العفو الخاص.

كما حدد القانون الأساسي الجهة المختصة أصلاً بالتشريع والاختصاصات المنوطة بها، فاعتبر أن المجلس التشريعي الفلسطيني، المنتخب مباشرة من الشعب، السلطة المختصة بالتشريع، على أن يتولى المجلس مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

أما على مستوى علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، فقد منح القانون الأساسي رئيس السلطة الوطنية صلاحية اختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد.

وفور اختياره من قبل رئيس السلطة الوطنية، يتقدم رئيس الوزراء بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة بعد الاستماع والانهاء من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة.

وفيما يخص حجب الثقة عن الحكومة التي يمكن أن يمارسها المجلس التشريعي، فقد أجاز القانون الأساسي (المواد 77، 78، 79) لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي أن يتقدموا بطلب لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء. ويترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن أحد أعضاء حكومته انتهاء ولايتهم. وعند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة "تسيير أعمال" ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية، وذلك إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة والمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي.

لقد أوضحت نصوص القانون الأساسي الضوابط القانونية المختلفة التي تحكم العلاقة بين رئيس السلطة الوطنية ورئيس الحكومة من جهة والعلاقة بين السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية من جهة أخرى، ولكنها لم تكن واضحة في بعض الجوانب وخلق نوع من تداخل الصلاحيات بين الجهات المختلفة في السلطة الوطنية، وبالأخص بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء في مجالات العمل المختلفة كالمجال الأمني ومجال تعيين ذو المناصب العليا في السلطة الوطنية. وزاد من هذه التداخلات اختلاف الحزب السياسي الذي ينتمي إليه رئيس السلطة الوطنية عن الحزب الذي شكل الحكومة الفلسطينية وضم العدد الأكبر من أعضاء المجلس التشريعي. وقد بدأت خلال الأيام الأخيرة العديد من مظاهر تجاذب الاختصاصات بين مختلف المؤسسات التي تتشكل منها السلطة الوطنية، والتي مست كثيرا بأمن المواطن الفلسطيني وهددت النظام العام في المجتمع. وزاد من تأثير هذه التجاذبات الضغوط الدولية على السلطة الوطنية ووقف المساعدات المالية عنها، مما جعل الحكومة عاجزة عن دفع رواتب موظفي السلطة الوطنية منذ ثلاثة شهور.

يأتي هذا التقرير الذي يعالج اختصاصات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي كإسهامه بسيطة من الهيئة في توضيح الأحكام القانونية التي تحكم العلاقة بين مؤسسات السلطة الوطنية المختلفة بحسب القانون الأساسي. ويعالج التقرير موضوعه من خلال تسليط الضوء على خمسة مجالات رئيسية تشكل جوهر العلاقة بين مؤسسة رئاسة السلطة الوطنية من جهة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي من جهة أخرى، وهذه المجالات هي: التشريعي، القضائي، الأمني، المالي، وفي مجال التعيينات وبخاصة التعيين في المناصب العليا في السلطة الوطنية.

اختصاصات رئيس السلطة الوطنية
بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء
والمجلس التشريعي في المجال التشريعي

المحامي معن إدعيس¹

في أعقاب الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في الخامس والعشرين من كانون ثاني من هذا العام، تبين أن الفائز بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي الـ 132 هو حزب حديث، لم يكن قد شارك في انتخابات المجلس التشريعي الأول في العام 1996، وله برنامج سياسي جديد مختلف عن البرنامج الذي سار عليه الحزب الذي كان يتمتع بالأغلبية في المجلس التشريعي الأول، وقام بانتخاب رئيس للسلطة الوطنية في التاسع من كانون ثاني 2005.

وهذا الأمر يثير الكثير من التساؤلات حول كيف سيمارس كل من الحزب الجديد ورئيس السلطة الوطنية صلاحياتهما الدستورية التي تضمنها القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهل سيتمكن الاثنان من العمل سوياً، وتمكين المجلس التشريعي من أداء الدور الرقابي والتشريعي بفاعلية، والسؤال الأهم هل ستقوم الفروع المختلفة في السلطة الوطنية بتحكيم ما تضمنه القانون الأساسي من أحكام مبينة لطبيعة العلاقة القانونية بينهم.

¹منسق وحدة السياسات العامة والأبحاث في الهيئة.

هذه الورقة سوف تعالج على وجه التحديد الصلاحيات التشريعية التي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات المجلس التشريعي وصلاحيات مجلس الوزراء بحسب القانون الأساسي في مجال التشريع، وكذلك المحاذير التي يُخشى من حدوثها، ويُخشى من أن تؤدي إلى تعطيل أو على الأقل إبطاء العملية التشريعية في السلطة الوطنية.

أولاً: دورة عملية سن القانون من قبل المجلس التشريعي

حتى يصبح القانون تشريعاً نافذاً، يجب أن يمر بالدورة التالية: في البداية، يتم اقتراح فكرة التشريع إما من عضو المجلس التشريعي،² أو من مجلس الوزراء،³ هذا باستثناء مشروع قانون الموازنة العامة لكل عام الذي لا يقدم من أعضاء المجلس التشريعي، وإنما يقدم من الحكومة فقط. بعد ذلك، يتولى المجلس التشريعي عملية قبول فكرة مشروع القانون على مراحل، اعتاد المجلس على تسميتها بالقراءات، حيث يتم نقاش مشروع القانون بالنقاش العام أو القراءة العامة للقانون (قبول فكرة مشروع القانون)، ومن ثم يتم مناقشة مشروع القانون الذي قبل بالقراءة العامة في قراءة أولى، وقراءة ثانية.

² المادة 56 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

³ المادة 70 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وبعد أن ينتهي المجلس التشريعي من هذه القراءات الثلاث ويقر مشروع القانون بصيغته النهائية، يحيل مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية من أجل إصداره. وهنا يكون من حق رئيس السلطة الوطنية وخلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصول مشروع القانون إليه إصداره أو إيداء ملاحظاته عليه وإعادته إلى المجلس التشريعي ثانية لإجراء التعديلات التي يقترحها. وفي حال أعاد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس لإقراره من جديد على ضوء الملاحظات التي يكون قد تقدم بها، يقوم المجلس التشريعي بإعادة قراءة مشروع القانون مرة أخرى. وفي هذه الحالة، يحتاج مشروع القانون حتى يقر بالتعديلات التي اقترحتها رئيس السلطة الوطنية أو بدونها إلى أن يقر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، ويسقط مشروع القانون إذا لم يحصل على هذه النسبة.

فإذا قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار القانون المقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي أو أقره المجلس التشريعي بعد إعادته إليه من رئيس السلطة الوطنية وفقاً للإجراءات التي حددها القانون الأساسي، يُنشر القانون في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية (الوقائع الفلسطينية)، ويصبح القانون نافذاً بعد شهر من نشره، إلا إذا حدد القانون موعداً آخر.

وبعد ذلك، يقوم مجلس الوزراء بتنفيذ أحكام القانون وإصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه.

ثانياً: مرحلة وضع فكرة القانون (اقتراح مشروع القانون)

بحسب القانون الأساسي الفلسطيني، فإن الجهة التي تملك وضع الفكرة الأساسية للقانون واقتراح مشروعات القوانين هي عضو المجلس التشريعي⁴ أو مجلس الوزراء، وليس لرئيس السلطة الوطنية وضع مشروعات القوانين. وقد رسم النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000 الآلية التي يتم بها تقديم مشاريع القوانين من أعضاء المجلس التشريعي، بحيث سمح النظام بتقديم مشروع القانون من عضو واحد أو مجموعة أعضاء أو من إحدى اللجان الدائمة في المجلس التشريعي.

ومن الناحية العملية، يكون بإمكان رئيس السلطة الوطنية أن يتقدم بأي مشروع قانون يقترحه إلى المجلس التشريعي عبر أحد نواب الحزب الذي ينتمي إليه في المجلس التشريعي.

⁴ نصّت المادة 56 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية على أنه: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: 1- التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية. 2- اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي. 3- توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجابات إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجاب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

ثالثاً: مناقشة وإقرار مشاريع القوانين في المجلس التشريعي

بحسب القانون الأساسي، تقتصر مناقشة وإقرار مشاريع القوانين على المجلس التشريعي، وليس هناك ما يلزم المجلس بإشراك مجلس الوزراء أو رئيس السلطة الوطنية في عملية مناقشة القوانين. ولكن ألزمت المادة (100) من القانون الأساسي أخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في كافة مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.

ولكن بحسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي للعام 2000، يقوم المجلس التشريعي بمناقشة مشروع القانون الذي أقره بالقراءة الثانية مرة ثالثة وتسمى بالقراءة الثالثة في حالة تقديم مجلس الوزراء ملاحظاته على مشروع القانون خلال مدة 15 يوم (بحسب العرف البرلماني الجاري) من تاريخ إحالته إليه من قبل المجلس التشريعي، وبعد ذلك يتم إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره. ولا يكون المجلس التشريعي ملزماً بالأخذ بملاحظات مجلس الوزراء، كما لا يحتاج إقرار ملاحظات مجلس الوزراء من قبل المجلس التشريعي إلى نسبة تصويت معينة، وإنما يخضع إقرار هذه الملاحظات لنفس الإجراءات التي يخضع لها إقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى أو الثانية.⁵

⁵ نصت مادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على الآتي: "2- تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره".

رابعاً: مرحلة إصدار القانون

بعد انتهاء المجلس التشريعي من نقاش مشروع القانون، يحيله إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره. فقد نصّت المادة 41 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية على أنه: "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

وبحسب النص المذكور، يكون من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية القيام بالإجراء الدستوري قبل الأخير⁶ لصيرورة القانون منتهاياً، وبالتالي بدء نفاذه في حق الجميع، وهو إجراء إصدار القانون. ولكن إذا اقترح رئيس السلطة الوطنية على المجلس التشريعي إجراء تعديلات على مشروع القانون ولم يصدره، لا يكون بإمكان المجلس

⁶ يعتبر النشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) الإجراء الأخير الواجب إتباعه لصيرورة القانون نافذاً بحق الجميع. وبغض النظر عما إذا كان النشر يعتبر إجراءً دستورياً أم إدارياً بحسب الفقه الدستوري السائد في هذا الشأن، يبقى المقصود من النشر في الجريدة الرسمية للدولة تحقيق قرينة العلم بالقانون، ولن تتحقق قرينة العلم بالقانون هذه إلا بالنشر الرسمي. كما أنه ليس من المعقول أن يطبق القانون على الأفراد دون أن تتحقق على الأقل قرينة العلم (وليس العلم اليقيني).

التشريعي تجاوز مقترحات رئيس السلطة الوطنية، لأنه لا يمكنه تمرير أي قانون يعترض عليه الرئيس إلا إذا أقره المجلس مرة أخرى من ثلثي أعضائه، سواء بالمقترحات التي طلبها رئيس السلطة أو بدونها.

وفي الأغلب، لن يحصل أي مشروع قانون على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي إذا لم تكن العملية التشريعية في المجلس التشريعي ستسير وفق المجرى الطبيعي، لأن الحزب الذي حصل على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وإن كان بإمكانه أن يقر أي قانون بالقراءة العامة والأولى والثانية التي تحتاج إلى أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين فقط، لن يحصل في الأغلب على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ولن يكون بإمكانه أن يقر مشروع القانون ثانية بعد رده من قبل رئيس السلطة الوطنية مطالباً بإجراء بعض التعديلات عليه.

إن هذا الأمر قد يصل بالمجلس التشريعي من أجل القيام بمهامه التشريعية إلى أحد أمرين:
الأمر الأول: أن يتوصل أعضاء المجلس التشريعي (وبالأخص، الحزبان الرئيسيان المشكلان للمجلس وعدد أعضائهم في المجلس 132/119) إلى صيغة توفيقية تمكن من وضع مشروع القانون بالصيغة التي تتفق ورأي أغلبية ثلثي أعضائه وتكفل عدم تعرض مشروع القانون للوفاة بسبب عدم حصوله على أغلبية الثلثين فيما لو رده رئيس السلطة الوطنية مطالباً بإجراء تعديلات معينة عليه.

الأمر الثاني: أن يعطل رئيس السلطة الوطنية الدور التشريعي للمجلس التشريعي عندما لا يصدر مشاريع القوانين، ويعيدها إلى المجلس مطالباً بإجراء تعديلات عليها، ولا يتمكن المجلس من الحصول على أغلبية ثلثي أعضائه لإقرارها. وبالتالي، عدم إقرار أي قانون، هذا على فرض أن كافة مشاريع القوانين سوف يردّها رئيس السلطة الوطنية مطالباً بإجراء تعديلات عليها.

ومن أجل أن لا يتعطل العمل التشريعي للمجلس التشريعي، فإنه من الضروري اعتماد أحد حلين:

الحل الأول: أن يصار إلى تعديل الفقرة الثانية من المادة 41 من القانون الأساسي، بحيث تصبح تعديلات رئيس السلطة الوطنية هي التي بحاجة إلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي حتى تُقر، وليس مشروع القانون بالكامل. وفي هذه الحالة، إذا أقر المجلس التشريعي ملاحظات رئيس السلطة الوطنية بأغلبية ثلثي أعضائه، يصبح مشروع القانون مقراً بالتعديلات التي اقترحها رئيس السلطة الوطنية، ويصدر حكماً، ودون أن يصدر فعلاً عن رئيس السلطة الوطنية، وينشر في الجريدة الرسمية مباشرة. وأما إذا لم تقرر التعديلات المقترحة بأغلبية الثلثين تسقط هذه التعديلات، ويستمر وجود القانون الذي أقره المجلس التشريعي من السابق، وينشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية).

الحل الثاني: أن يصار إلى تطبيق أكثر دقة ويتناغم مع التجارب المحيطة في تنفيذ مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة 2 من القانون الأساسي الفلسطيني، وأن لا يكون من حق رئيس

السلطة الوطنية إبداء أي ملاحظات على مشاريع القوانين التي ترفع إليه، وإنما يكون دوره هو فقط المصادقة على القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي والأمر بنشرها في الجريدة الرسمية.

خامساً: مرحلة نشر القانون

نص القانون الأساسي في المادة 116 منه، على أن تُنشر القوانين فور إصدارها في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية (الوقائع الفلسطينية).⁷ وبالعادة، لا يكون لرئيس السلطة الوطنية أي تدخل في مسألة نشر القوانين، لأن إجراء النشر في الجريدة الرسمية يعتبر إجراءً إدارياً تقوم به الجهات الإدارية المختصة (مجلس الوزراء)، ولا يتدخل فيه رئيس السلطة الوطنية. وعملياً، تتبع الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية ديوان الفتوى والتشريع، ويتبع الديوان مجلس الوزراء. وبالتالي، يتابع مجلس الوزراء مسألة نشر القوانين، كإجراء تنفيذي للقانون الأساسي الذي ينصّ على مسألة النشر.

ولكن أثبتت التجربة العملية السابقة للسلطة الوطنية في نشر القوانين وجود مشكلة في هذا الصدد. فبالإضافة إلى طباعة الجريدة الرسمية في قطاع غزة وتأخر وصولها إلى محافظات السلطة الوطنية في الضفة الغربية لعدة أشهر، لم يتم نشر القوانين التي أُحيلت إلى رئيس السلطة

⁷ نصّت المادة 116 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية على الآتي: "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

الوطنية وصارت مصدرة حكماً⁸ بمرور فترة ثلاثين يوماً على إحالتها إليه دون المصادقة عليها أو إعادتها إلى المجلس التشريعي مرفقة بملاحظات رئيس السلطة الوطنية، كما لم تصدر الجريدة المذكورة منذ العدد 60 منها الذي صدر بتاريخ 2005/11/9. وبالتالي، لم يتم نشر كافة التشريعات التي أصدرتها السلطة الوطنية بعد هذا التاريخ، أو تلك التي تعتبر صادرة "حكماً" بحسب القانون الأساسي.⁹

إن هذا الأمر يتطلب بالضرورة تدخلاً فاعلاً من المجلس التشريعي ورئيس السلطة الوطنية لدى مجلس الوزراء من أجل نشر التشريعات التي تُقر أو تصدر. وقد يكون من المناسب أن يتم تعديل القانون الأساسي، بحيث يكون من واجب رئيس السلطة الوطنية ليس فقط إصدار القوانين، وإنما أيضاً الأمر بنشرها. كما يقوم المجلس التشريعي في بداية كل دورة برلمانية بإصدار قائمة بالقوانين التي أقرها وصدرت ونشرت، لكنه لم يتم وضع اللوائح والقرارات التنفيذية اللازمة لها، أو أنها لا زالت بحاجة إلى أعمال تنفيذية أخرى لها.

⁸ لمزيد من التفاصيل حول سياسة الحكومة في نشر القوانين في الوقائع الفلسطينية ولقوانين الصادرة حكماً (بحسب القانون الأساسي) لمرور فترة 30 يوماً على إحالتها إلى رئيس السلطة الوطنية دون إصدارها أو إعادتها راجع: معن إدعيس، مقال بعنوان "سياسة الحكومة في نشر القوانين في الوقائع الفلسطينية". العدد 21 من فصلية حقوق الإنسان الفلسطيني (رامم الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، شباط 2005). وكذلك المقال المنشور في العدد (26) من الفصلية ذاتها بعنوان "ارتباط نفاذ القوانين بالنشر في الجريدة الرسمية".

⁹ المادة 1/41 من القانون الأساسي.

سادسا: صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في التشريع في حال عدم انعقاد المجلس التشريعي

أجازت المادة 43 من القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إذا استدعت الضرورة ذلك، ولم يكن بالإمكان الانتظار إلى حين انعقاد المجلس التشريعي، على أن يتم عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.¹⁰

وبالتالي، وحتى يجوز لرئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة القانون بحسب النص المذكور، من الضروري أن تتوفر الشروط التالية: **الشرط الأول:** حتى يجوز لرئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة القانون، تشرّع أحكاما قانونية جديدة أو تعدل في الأحكام القانونية النافذة، يجب أن لا يكون المجلس التشريعي منعقدًا. وبالتالي، يجب على رئيس السلطة الوطنية أن يتحرى عن المجلس التشريعي فيما إذا كان منعقدًا أم غير منعقد قبل إقدامه على وضع قرارات لها قوة القانون، ذلك أن المجلس التشريعي هو الجهة الأصلية التي تملك التشريع، واستثناءً يكون بإمكان رئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة

¹⁰ نصت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه: "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

القانون في حال عدم انعقاد جهة التشريع الأصلية، شريطة توفر الشرطين اللاحقين.

الشرط الثاني: أن يكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخر في وضع القانون والانتظار إلى حين انعقاد المجلس التشريعي.

الشرط الثالث: أن تعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد صدور هذه القرارات، ويكون للمجلس الحرية التامة في إقرار هذه القرارات أو إبطالها.

من ناحية عملية، وعلى الرغم من وجود النص الدستوري الذي يجيز لرئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة القانون شرط عرضها على المجلس التشريعي (والشروط الأخرى أنفة الذكر)، وعلى الرغم من إقدام رئيس السلطة الوطنية على وضع عشرات القرارات التي لها قوة القانون منذ قيام السلطة الوطنية، إلا أنه لآن لم يتم عرض أي من هذه القرارات على المجلس التشريعي. كما لم يتخذ المجلس التشريعي الفلسطيني أي إجراء بشأن أغلب تلك القرارات،¹¹ بل وقام في آذار من العام 1999 برد مشروع قانون المطبوعات والنشر الذي تقدم به أحد أعضاء المجلس التشريعي، بحجة أن هذا المشروع هو ذاته القانون النافذ منذ العام 1995، رغم أن القانون المذكور هو في ذاته القرار بقانون الذي وضعه رئيس السلطة الوطنية، وكان يفترض أن يبيت فيه المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بحسب القانون الأساسي (أو

¹¹أقر المجلس التشريعي عدداً من القوانين التي عاجلت ذات الموضوعات التي عاجلتها القرارات بقانون التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية في الفترة السابقة، مقل قانون الاستثمار.

على الأقل في أول جلسة عقدها المجلس التشريعي بعد نفاذ القانون الأساسي في العام 2002 باعتباره القانون الذي وضع النص الصريح الذي يبين الحالة التي يجوز فيها لرئيس السلطة الوطنية وضع قرارات لها قوة القانون وشروط ذلك). وكان من المفترض أن يتم التعامل مع مشروع القانون المذكور من قبل المجلس التشريعي، حتى وإن لم يطرح كمشروع قانون.

ولكن وبما أنه لم يتم عرض أي من تلك القرارات/ المراسيم بقانون على المجلس التشريعي، يعتبر أنه زال كل ما يكون لها من أثر قانوني، وتصبح كأن لم تكن، بحسب المادة 43 من القانون الأساسي.¹²

¹² وهذا يعني أن هناك ما يقرب من 30 قرار بقانون صدرت عن رئيس السلطة الوطنية منذ قيام السلطة زال ما يكون لها من قوة القانون بحسب المادة (43) من القانون الأساسي المذكورة.

توصيات

وفي الختام، ومن أجل تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه القانون الأساسي للسلطة الوطنية، ومن أجل قيام المجلس التشريعي بالدور المنوط به في التشريع، نوصي بما يلي:

1. من الضروري أن لا يصل الحال بين السلطات المختلفة في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى حد تعطيل العمل التشريعي للمجلس التشريعي، وأن لا يُستعمل القانون الأساسي وما ورد فيه من صلاحيات للسلطات المختلفة من أجل المس بالدور التشريعي للسلطة التشريعية الذي ضمنه القانون الأساسي.

2. في سبيل وضع مبدأ الفصل بين السلطات الذي ضمنه القانون الأساسي موضع التنفيذ ومن أجل تمكين السلطة التشريعية من القيام بالدور المنوط بها في مجال التشريع، فإنه من الضروري أن يتم تعديل القانون الأساسي بحيث لا يكون من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية أن يبدي أية ملاحظات على مشروعات القوانين التي ترفع إليه، وإنما فقط يوقعها ويصدر أمر بنشرها، أو أن يعطى رئيس السلطة الوطنية صلاحية إبداء ملاحظات على مشروعات القوانين التي ترفع إليه من المجلس التشريعي، وذلك شريطة أن تحتاج ملاحظات رئيس السلطة الوطنية على مشروع القانون إلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي لإقرارها وليس مشروع القانون بملاحظات رئيس السلطة الوطنية هو الذي يحتاج إلى موافقة الثلثين. بمعنى أنه إذا لم تحظ ملاحظات رئيس السلطة الوطنية على مشروع القانون بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي لا تعتمد، ويبقى مشروع القانون المعتمد من السابق هو المقرر فعلاً، وينشر في الجريدة الرسمية.

اختصاصات رئيس السلطة الوطنية
بالمقارنة مع اختصاصات مجلس الوزراء
والمجلس التشريعي في المجال القضائي¹³

المحامي: معين البرغوثي¹⁴

شكلت محنة القضاء الفلسطيني أحد التحديات أمام السلطة الوطنية الفلسطينية عبر العشر سنوات السابقة، وبالرغم من المحاولات العديدة لإصلاح القضاء إلا أن هذا الإصلاح لم يصل بعد إلى الحد الذي يمكن أن يحكم من خلاله بوجود قضاء فاعل ونزيه وكفؤ. لقد كان لزج القضاء ومرافق العدالة في فلسطين في صراعات شخصية ولغياب الإرادة للتغيير الحقيقي حتى عهد قريب ولضعف الإمكانيات أثرا كبيرا في الحالة التي وصلت إليها الأمور، كما أن عدم قدرة التشريعات على وضع الضوابط والأحكام لقصورها في بعض الجوانب وعدم وجود آليات تنفيذية فاعلة وللخلافات المتعددة على تفسيرها أسهمت في ذلك أيضا.

إن حيادية القضاء الفلسطيني وسموه وإن كان ضروريا في مرحلة سابقة، فهو لازم في المرحلة المقبلة في ظل التطورات على الساحة الفلسطينية ما بعد الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في

¹³ نخبذ استخدام لفظة "اختصاصات" بدلا من "صلاحيات" عند الحديث عن دور الأطراف المختلفة في الشأن القضائي، لأنه أدق من الناحية القانونية، إضافة إلى أن لفظة الصلاحيات تأخذ بعدا سياسيا، ونحن نركز في هذه الورقة على التحليل القانوني للحالة وليس السياسي.

¹⁴ محامي بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

2006/1/25، والتغييرات التي فرضتها نتائج تلك الانتخابات على خريطة النظام السياسي الفلسطيني والتي من أبرزها انقلاب سلطة الحكم إلى معارضة وبالعكس. ولعل الحاجة للزوم الحياد تتبع من زاويتين هما: حاجة القضاء الفلسطيني لتقوية نفسه وإثبات قدرته على أن يكون صمام أمان للوطن وللمواطن والسلطات المختلفة وعلى رأسها السلطتين التشريعية والتنفيذية بما فيها المؤسسة الرئاسية، وحاجة الأطراف المختلفة لفهم دور القضاء وحدود العلاقة معه حتى لا يكون القضاء مستغلا من طرف أو من آخر، وتجنيب القضاء (بالمعنى السلبي) للنزاعات ما بين السلطات وإلا فإن القضاء سيكون رهينة لإرادة تلك السلطات كما كان رهينة في الماضي لإرادة الأشخاص.

أعطت التشريعات الفلسطينية السارية المفعول اختصاصات للأطراف المختلفة في المجال القضائي، فهناك اختصاصات للرئيس واختصاصات للحكومة واختصاصات للمجلس التشريعي، ونقول ابتداء أن ممارسة تلك الاختصاصات ليس مطلقا ومنزها بل إن سوء استخدام تلك الصلاحيات أو تجاوزها أو أحيانا التخلي عنها من شأنه الإضرار بالمصلحة الوطنية وبالحاجة إلى تعزيز الجبهة الداخلية وبقدرات الشعب الفلسطيني في مواجهة سلطات الاحتلال، كما أن من شأنه إضعاف القضاء وما لذلك من تأثيرات كبيرة على الأمن المجتمعي وسيادة القانون.

نحاول من خلال هذه الورقة تسليط الضوء على أبرز جوانب تلك الاختصاصات في المجال القضائي والنقاط الأكثر سخونة فيها والمحددات الرئيسية الواجب مراعاتها عند ممارسة تلك الصلاحيات.

أولاً: التوزيع التشريعي لاختصاصات الأطراف المختلفة في المجال القضائي

نورد فيما يلي جدولاً بأبرز التشريعات التي تطرقت إلى اختصاصات الأطراف المختلفة في المجال القضائي مبيين أسماء التشريعات الرئيسية وأرقام المواد القانونية المحددة التي تشير إلى تلك الصلاحية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، والجهة التي أعطيت ذلك الاختصاص:

**جدول توزيع الاختصاصات
بحسب أهم القوانين النافذة**

الرقم	اسم التشريع	المواد القانونية ذات الصلة	الجهة/ات التي أعطيت اختصاصا معيناً
1	القانون الأساسي المعدل لسنة 2003	99، 100، 107، 108، 109	رئيس السلطة الوطنية/ المجلس التشريعي
2	قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002	3، 13، 18، 21، 23، 26، 33، 37، 40، 47، 49، 55، 58، 62، 63، 64، 65، 72، 81	رئيس السلطة الوطنية/ الحكومة (ممثلة بوزير العدل)
3	قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001	1	الحكومة (ممثلة بوزير العدل)
4	قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001	375، 376، 378، 401، 409	رئيس السلطة الوطنية/ الحكومة (ممثلة بوزير العدل)
5	قانون رسوم المحاكم النظامية رقم (1) لسنة 2003	16، 17	الحكومة (ممثلة بمجلس الوزراء ووزير العدل)
6	قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 (ثانوي)	4، 31، 23	رئيس السلطة الوطنية الحكومة "مجلس الوزراء" المجلس التشريعي

الرقم	اسم التشريع	المواد القانونية ذات الصلة	الجهة/ات التي أعطيت اختصاصا معيناً
7	قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005 (ثانوي)	29	رئيس السلطة الوطنية
8	قانون صندوق النفقة رقم (6) لسنة 2005 (ثانوي)	2، 5	الحكومة (ممثلة برئيس مجلس الوزراء ومدير عام وزارة العدل)
9	قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 (ثانوي)	2، 3	رئيس السلطة الوطنية الحكومة "مجلس الوزراء" المجلس التشريعي

ثانياً اختصاصات رئيس السلطة الوطنية في المجال القضائي

نقسم هذه الاختصاصات بالنظر إلى مدى أهميتها ومدى ارتباط التشريع الذي احتواها بموضوع السلطة القضائية إلى اختصاصات رئيسية واختصاصات ثانوية على النحو التالي:

1. الاختصاصات الرئيسية

- (أ) تعيين النائب العام.
- (ب) التعيين في الوظائف القضائية (القضاة).
- (ت) اتخاذ قرار بإعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية.
- (ث) إصدار مرسوم بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي (متى صار نهائياً)، في حال العقوبات التأديبية.
- (ج) إصدار قرار تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي.

2. الاختصاصات الثانوية

- (أ) التصديق على حكم الإعدام الصادر عن أي محكمة ليكون الحكم قابلاً للتنفيذ.
- (ب) الإعلان عن تشكيل محكمة قضايا الانتخابات بعد تنسيبها من مجلس القضاء الأعلى.
- (ت) تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة لقانونها.
- (ث) تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها لقانونه.
- (ج) يؤدي رئيس المحكمة العليا اليمين أمام الرئيس.

ح) يؤدي النائب العام اليمين أمام الرئيس.

ثالثاً: اختصاصات الحكومة الفلسطينية في المجال القضائي

يختص مجلس الوزراء في المجال القضائي بالآتي:

1. إصدار القرارات المتعلقة بتعيين دائرة اختصاص المحاكم النظامية.
2. صلاحية النقض بأمر خطي وفق قانون الإجراءات الجزائية، حيث لوزير العدل أن يطلب من النائب العام خطياً عرض ملف دعوى على محكمة النقض إذا كان الحكم مخالفاً للقانون وكان الحكم قد اكتسب الدرجة القطعية ولم يسبق لمحكمة النقض البت فيه. ويطلب بالاستناد إلى ذلك إبطال الإجراء أو نقض الحكم أو القرار.
3. وزير العدل هو الجهة التي تقدم إليها طلبات إعادة المحاكمة، ويتولى إحالة الطلب إلى النيابة العامة.
4. إحالة أوراق الدعاوى المتعلقة بأحكام الإعدام النهائية من قبل وزير العدل إلى رئيس السلطة الوطنية بغرض التصديق عليها، وذلك على سبيل الوجوب.
5. قيام وزير العدل بتقديم مشروع موازنة السلطة القضائية والسير بالإجراءات القانونية لإقرارها وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة والمالية العامة.
6. إصدار وزير العدل لقرار تحديد مقر محكمة الصلح ودائرة اختصاصها.
7. إصدار وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى لقرار نذب القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو بالإضافة إليه أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية.

8. إصدار وزير العدل لقرار قبول استقالة القاضي.
9. اعتبار وكيل وزارة العدل عضوا في مجلس القضاء الأعلى.
10. صلاحية وزير العدل عند الضرورة بدعوة مجلس القضاء الأعلى للاجتماع.
11. لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم.
12. صلاحية وزير العدل في تقديم طلب إقامة الدعوى التأديبية على القضاة للنائب العام، وصلاحية وزير العدل بالطلب من رئيس المحكمة العليا بإجراء تحقيق جنائي أو تحقيق يجريه أحد قضاة المحكمة العليا يندبه رئيسها لغرض إقامة الدعوى التأديبية. وصلاحية وزير العدل بالطلب من مجلس القضاء الأعلى أن يأمر بوقف القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته أثناء إجراءات التحقيق عن جريمة منسوب إليه ارتكابها.
13. صلاحية وزير العدل بناء على تقرير يرفعه إليه النائب العام بإتخاذ قرار مدى صلاحية معاون النيابة ليعيين وكيل نيابة أو إعطائه مهلة أخرى يعاد بعدها تقدير أهليته وصلاحيته لذلك.
14. حضور وزير العدل تأدية اليمين من قبل النائب العام أمام الرئيس، وتأدية باقي أعضاء النيابة العامة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام.
15. يكون لوزير العدل بناء على اقتراح من النائب العام صلاحية اتخاذ قرار بتعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها.
16. صلاحية وزير العدل بالطلب من النائب العام بإقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة.
17. تنسيب وزير العدل بتشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي.

18. تتسبب تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة لرقابتها.
19. تتسبب تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها لرقابته. بالإضافة إلى تعيين نائب رئيس الديوان والمدير العام للديوان.
20. إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ قانون رسوم المحاكم النظامية وصلاحيه تعديل الرسوم المفروضة بمقتضى القانون.
21. (في مجال القضاء الشرعي) تبعية صندوق النفقة لرئيس مجلس الوزراء، واعتبار مدير عام وزارة العدل أحد أعضاء مجلس إدارة الصندوق، وإعطاء مجلس الوزراء صلاحية اختيار أربعة ممثلين عن المجتمع المدني في عضوية المجلس.

رابعاً: اختصاصات المجلس التشريعي في المجال القضائي

1. سن القوانين المتعلقة بالشأن القضائي، على أن يؤخذ رأي مجلس القضاء الأعلى في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة.
2. المصادقة على تعيين النائب العام.
3. المصادقة على تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة لرقابتها (الأغلبية المطلقة).
4. المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية التي يخضع أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها لرقابته.

خامساً: المحددات المتصلة باختصاصات الأطراف في المجال القضائي

إن الاختصاصات التي تعطيها التشريعات الفلسطينية سواء للرئيس أو للحكومة أو للمجلس التشريعي في المجال القضائي، هي اختصاصات تنظيمية هدفها الأساسي هو حسن سير السلطة القضائية ونظام العدالة في فلسطين، وحتى يكون هناك نوع من التضافر في جهود جميع الأطراف خدمة لمصلحة المواطنين وحقوقهم من خلال وجود قضاء نزيه وفاعل وكفؤ يمثل صمام أمن وأمان للحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون. إن الاختصاصات المعطاة لأي طرف لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تستغل بصورة من شأنها تعطيل العدالة أو شل فاعلية القضاء أو جعله تحت رحمة أحد، كما إن ممارسة تلك الاختصاصات لا بد من أن تنطلق وتتقيد بمجموعة من الأسس والمبادئ المتعارف عليها في علم القانون والتي نجلها فيما يلي:

1. مراعاة المبادئ الدستورية العامة

تضمن القانون الأساسي الفلسطيني مجموعة من المبادئ الدستورية في المجال القضائي تتعلق بحق النقاضي وبالقضاة وبالقضاء وبالأحكام القضائية وأمور أخرى، وتمثل هذه المبادئ قواعد دستورية لا يجوز تجاوزها عند ممارسة أي اختصاص يتعلق بالقضاء. فقد نصت المادة 6 على ما يلي (مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص). والمادة 9 (الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو

اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة). والمادة 30 (1)-
التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق
الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما
يضمن سرعة الفصل في القضايا. 2- يحظر النص في القوانين على
تحسين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. 3- يترتب على
الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه
وكيفياته). والمادة 97 (السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم
على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها
واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام وتنفذ
باسم الشعب العربي الفلسطيني). والمادة 98 (القضاة مستقلون، لا
سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل
في القضاء أو في شؤون العدالة). والمادة 99 (1- تعيين القضاة
ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها قانون
السلطة القضائية. 2- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي
يجيزها قانون السلطة القضائية). والمادة 100 (ينشأ مجلس أعلى
للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل
فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من
شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة). والمادة 106
(الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل
تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من
الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، والمحكوم
له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن
السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له).

2. مراعاة مبدأ الفصل ما بين السلطات

يقصد بهذا المبدأ أن تمارس كل سلطة من السلطات الثلاث الصلاحيات والوظائف المحددة لها وفقاً للقانون، بحيث يكون هناك نوع من الاستقلال النسبي بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) مع التعاون فيما بينها، وبحيث لا تتغول أي سلطة على أخرى وتسلبها صلاحياتها. ويهدف هذا المبدأ إلى خلق حالة من التكامل بين عمل السلطات وتطبيق معادلة التوازن والمراقبة.

3. مراعاة مبدأ استقلال القضاء¹⁵

إن استقلال القضاء كمؤسسة واستقلال القاضي في حكمه من المبادئ المستقرة التي لا بد من الوعي بأهميتها وضرورة تطبيقها واقعا والتقيّد بها خصوصا عند ممارسة أي طرف من الأطراف لصلاحياته المقررة بموجب القانون. وبذلك يمتنع على أي طرف فردا أو سلطة عند ممارسته لصلاحياته القيام بما من شأنه التأثير على هذا الاستقلال ماديا أو معنويا¹⁶، سواء عند التعيين أو العزل أو أثناء شغل الوظيفة القضائية أو في إصدار الأحكام أو تنفيذها. وقد تضمن القانون الأساسي الفلسطيني والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والسلطة القضائية العديد من المؤشرات على استقلال

¹⁵ للمزيد حول فكرة ومفهوم الاستقلال أنظر: فاروق الكيلاني، استقلال القضاء، الطبعة الثانية، 1999.

¹⁶ تتعدد صور التأثير في الواقع العملي لتشمل: تأثير الأفراد من أصدقاء أو أقارب أو أصحاب نفوذ أو جاه، وتأثير الرأي العام لأسباب تتعلق بشخصيات الخصوم أو لأسباب حزبية أو سياسية أو اجتماعية "الأخلاق العامة" أو لوجود أحداث تثير العواطف، وتأثير المحاكم العليا، وتأثير السلطة التنفيذية، وتأثيرات دينية أو مذهبية. (للتفصيل أنظر: القضاء الفلسطيني بين الواقع والطموح، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، استقلال القاضي وشروط إشغال الوظيفة القضائية بين الواقع والطموح، القاضي عيسى أبو شرار، رام الله، آب 2004، ص 42-46.

القضاء، وحيث إن الاستقلال ليس مقراً لمصلحة المؤسسة القضائية أو القاضي فقط، وإنما هو حق أصيل من حقوق الإنسان ومصمم لخدمة الشعب وتحقيق العدالة¹⁷، فإن تحقيقه واقعا وعملا هو مسؤولية وطنية جماعية رسمية ومجتمعية.

4. مراعاة مبدأ المصلحة الوطنية

تمثل المصلحة الوطنية أي مجموعة المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تهتم المجتمع الفلسطيني وأبناءه جميعا، ضابطا لا بد من استلزامه عند ممارسة أي طرف لاختصاصاته المتصلة بالقضاء. وبالرغم من أن هذا المبدأ غير مقنن إلا أنه من المبادئ المعنوية الضرورية التي لا يجب إغفالها، وينبني على هذا المبدأ عدة اعتبارات أهمها عدم جواز التعسف في ممارسة الصلاحيات، وضرورة التنسيق والتعاون بين مختلف الأطراف عند اتخاذ أي قرار بشأن القضاء كالتشاور ما بين الرئيس والحكومة عند إجراء التعيينات القضائية أو بين الحكومة والمجلس التشريعي ومجلس القضاء عند سن تشريعات تتعلق بالقضاء.

¹⁷ كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد "كتاب المرجعية"، إصدار المركز اللبناني للدراسات - بيروت، لبنان، بدون تاريخ، ص 68.

سادساً: الخطوط الساخنة في اختصاصات الأطراف في المجال القضائي

1. العلاقة بين مجلس القضاء ووزارة العدل

في ظل غياب خطة موحدة وإستراتيجية لمنظومة القضاء والعدل، وبالرغم من وجود عدة محاولات لتنظيم الأدوار ما بين وزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى، إلا أن العلاقة ما بين الوزارة والمجلس شهدت تنافراً حول تطبيق نصوص قانون السلطة القضائية لسنة 2002، وذلك في عدة مسائل من أبرزها مسألة الإشراف الإداري على المحاكم، فبالرغم من أن القانون أعطى للوزارة هذا الاختصاص، إلا أنها واقعا لم تكن موجودة، وظل مجلس القضاء هو المسؤول وحده عن ذلك. ومن المتوقع في ظل غياب الخطط الموحدة وعدم وجود لوائح تنظم تلك المسائل أن تبقى حالة التنافر قائمة.

2. مدى اعتبار القضاء نفسه طرفاً في إطار توزيع الاختصاصات ما بين الرئاسة والحكومة

الأصل أن ينأى القضاء بنفسه عن أي تداخل أو تنازع قد يقع في إطار ممارسة الأطراف المختلفة لاختصاصاتها المنصوص عليها قانوناً في المجال القضائي، والأصل أيضاً أن يعمل القضاء كسلطة مع جميع الأطراف حتى تتكامل العلاقة بما يحقق خدمة القضاء من جهة والحفاظ على حقوق المواطنين من خلال وجود قضاء قوي ونزيه، فمن غير الممكن أن يعمل القضاء - مع الحفاظ على استقلاله - دون مشرّع يضع له القوانين وهو المجلس التشريعي أو دون منفذ

يضع القواعد والأنظمة التنفيذية ويعمل على تنفيذ المشاريع المتعلقة بتطوير القضاء وهو الحكومة أو دون رئيس يرعى شؤون السلطة القضائية باعتبارها عموداً أساسياً لصالح الحكم والنظام السياسي. مع ذلك فإن اعتبار القضاء نفسه طرفاً في إطار توزيع الاختصاصات ما بين الرئاسة والحكومة والمجلس التشريعي لا بد من أن يظهر بالمفهوم الإيجابي ويبتعد عن السلبية التي يمكن أن تفسر بانحياز القضاء إلى طرف دون آخر، سواء عند إيداء الرأي في وضع التشريعات أو إصدار الأحكام. ويرتبط بذلك أيضاً ضرورة احترام جميع الأطراف لأية اختصاصات خولت لمجلس القضاء الأعلى بموجب القوانين باعتباره رأس السلطة القضائية، وعدم إعاقة عمله، وكذلك الحال بالنسبة لاحترام مجلس القضاء لاختصاصات الأطراف المختلفة.

3. صدور قرارات بقوانين لتعديل قوانين سارية المفعول في الشأن القضائي

أصدر الرئيس الفلسطيني في الفترة الواقعة ما بين 2006/2/5 - 2006/2/16 ما بعد الانتخابات التشريعية التي جرت في 2006/1/25 خمسة قرارات بقوانين متعلقة بالشأن القضائي، وهي التالية:

- القرار بقانون رقم (2) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية لسنة 2002 (نشر في الوقائع الفلسطينية في العدد المؤرخ في 2006/2/14).

- القرار بقانون رقم (5) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 (نشر في الوقائع الفلسطينية في العدد المؤرخ في 2006/3/25).
- القرار بقانون رقم (...) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية (صدر بتاريخ 2006/2/16 ولم ينشر).
- القرار بقانون رقم (...) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية (صدر بتاريخ 2006/2/15 ولم ينشر).
- القرار بقانون رقم (...) لسنة 2006 بشأن قانون محكمة الجنايات الكبرى (صدر بتاريخ 2006/2/15 ولم ينشر).

وقد جاء إصدار تلك القرارات بقوانين بعد أن شهد العام الماضي 2005 عدة محاولات لتعديل قانون السلطة القضائية في سبيل تسهيل تطبيق القانون وسد النقص وإزالة الغموض الذي اعترى بعض نصوصه¹⁸. وبالرغم من ذلك فإن إصدار تلك التعديلات وإن جاء في سياق محاولات إحداث إصلاح في القضاء التي بدأت سابقاً، إلا أن صدورها في مرحلة غير واضحة أثار عدة تساؤلات حول توقيت صدور من حيث هل المجلس التشريعي منعقد أم لا وهل هناك حالة

¹⁸ بدأ الأمر بمشروع معدل طرحته الحكومة على المجلس التشريعي ولكنه لم يقر، ثم قامت اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل بعد تشكيلها بقرار رئاسي في 2005/3/14 بتقديم مشروع قانون عبر الحكومة إلى المجلس التشريعي، وبعد ذلك حدثت العديد من التجاذبات والصراعات التي أفرزت قيام المجلس التشريعي بإقرار قانون السلطة القضائية رقم 15 لسنة 2005 والذي ألغته المحكمة الفلسطينية العليا بصفقتها الدستورية في 2005/11/27. وهو ما عني أن كل تلك المحاولات للتعديل قد فشلت.

ضرورة لا تحتمل التأخير، إضافة إلى تساؤلات حول الهدف من إصدار تلك التعديلات وهل أن مضمونها يعبر عن متطلبات إصلاح القضاء؟ وهل أن تلك القرارات بقوانين جاءت منسجمة من الناحية الدستورية مع قواعد القانون الأساسي الفلسطيني شكلا ومضمونا؟

وأيا كانت الإجابة على تلك التساؤلات والتي يفترض أن تُترك لقرار المجلس التشريعي عند النظر في إقرار هذا القرار بقانون من عدمه¹⁹، فإنه من الناحية الموضوعية لو أخذنا القرار بقانون المتعلق بتعديل قانون السلطة القضائية كمثال، للاحظنا أنه كان لصدوره تأثيرا واضحا على قانون السلطة القضائية من زاوية توزيع الاختصاصات، ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

- ألغى هذا القرار بقانون صلاحيات الحكومة (ممثلة بوزير العدل) في الإشراف الإداري على المحاكم.

- حدّ هذا القرار بقانون من صلاحيات الحكومة (ممثلة بوزير العدل) في المجال القضائي من عدة نواح، تقديم طلب إقامة الدعوى التأديبية على القضاة، وأي سلطات بالنسبة للعاملين في المحاكم أو في النيابة العامة، وصلاحيات الحكومة في إصدار اللوائح التنفيذية المتعلقة بالقضاء.

¹⁹ ألغى المجلس التشريعي جميع القرارات بقوانين المتعلقة بالشأن القضائي في جلسته المنعقدة في بداية شهر 2006/5، كما يشار إلى أن هناك مذكرات (مقترحات) قدمتها الدائرة القانونية في المجلس التشريعي في شهر 2006/4، وبتاريخ 2006/5/7 تفيد بأن حالة الضرورة لم تكن متوافرة عند إصدار تلك القرارات بقوانين كمتطلب دستوري، إضافة إلى أن بعضها صدر أثناء انعقاد الدورة الاستثنائية للمجلس (الفترة من 2006/1/21 - 2006/2/13) ما جعلها مشوبة من الناحية الدستورية.

- أعطى هذا القرار بقانون لمجلس القضاء وللنائب العام إصدار اللوائح التنفيذية وهي صلاحيات لمجلس الوزراء حسب القانون الأساسي الفلسطيني.

4. توزيع الاختصاصات في مجال القضاء الدستوري الفلسطيني (قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006)²⁰

برزت الحاجة إلى إصدار قانون المحكمة الدستورية منذ عدة سنوات بعد سن القانون الأساسي الفلسطيني باعتبارها المحكمة المختصة بتكريس الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات الأخرى لضمان عدم حياد جهات التشريع والتنفيذ عن المبادئ الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي. وقد صدر هذا القانون فعلا ونشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2006/3/25، وفي مسألة توزيع الصلاحيات، تضمن القانون المواد 5، 7، 21، 23، 24، 30، 49 التي أعطت لجهات محددة اختصاصا معيناً فيما يتعلق بالقضاء الدستوري الفلسطيني، وذلك على النحو التالي:

²⁰ نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 62 المؤرخ في 2006/3/25، ص 93.

أ) اختصاصات الرئيس في القضاء الدستوري

وتتمثل فيما يلي:

- إصدار قرار التشكيل الأول بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل²¹.
- إصدار قرار تعيين رئيس وقضاة المحكمة الدستورية، بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا.
- إصدار قرار إنهاء خدمة عضو المحكمة الدستورية بناء على طلب من الجمعية العامة للمحكمة.
- إصدار قرار بقبول استقالة عضو المحكمة الدستورية في حالة الانقطاع عن العمل.
- أداء اليمين لرئيس وقضاة المحكمة الدستورية يكون أمام الرئيس بحضور كل من رئيس المجلس التشريعي ورئيس مجلس القضاء الأعلى.
- للرئيس حق طلب تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها على أن يقدم طلب التفسير للمحكمة من وزير العدل.

²¹ تم إضافة هذا الاختصاص بعد أن رد الرئيس الفلسطيني مشروع القانون الذي رفع إليه من المجلس التشريعي للمصادقة عليه، حيث أن نص المشروع المقر بالقراءة الثانية من المجلس كان ينص على أن تعيين رئيس وقضاة المحكمة يتم بقرار من الرئيس بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ويصادق على تعيينهم بالأغلبية المطلقة لأعضائه. ويشار هنا إلى أن إصدار القانون أثار خلافا ما بين المجلس التشريعي الجديد والقديم لأن المصادقة على التعديلات المقدمة من الرئيس جاء خلال الجلسة التي تمت بعد الانتخابات التشريعية، ولأن التعديلات ألغت الاختصاص المنوه إليه للمجلس التشريعي، كما ألغت اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في دستورية القرارات والمراسيم الرئاسية.

- ب) اختصاصات الحكومة في القضاء الدستوري: وتتمثل فيما يلي:
- التشاور مع وزير العدل عند إصدار الرئيس قرار التشكيل الأول بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية.
 - وزير العدل هو المختص بتقديم طلبات تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها المرفوعة من الرئيس أو رئيس الحكومة أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية.
 - لرئيس الحكومة حق طلب تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها على أن يقدم طلب التفسير للمحكمة من وزير العدل.
 - لوزير العدل ولرئيس المحكمة سلطة الإشراف على رئيس قلم المحكمة والموظفين والإداريين العاملين فيها كل في حدود اختصاصه القانوني وفقاً لأحكام قانون السلطة القضائية.

ت) اختصاصات المجلس التشريعي في القضاء الدستوري

تتمثل اختصاصات المجلس التشريعي في القضاء الدستوري فيما يلي:

- لرئيس المجلس التشريعي حق طلب تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها على أن يقدم طلب التفسير للمحكمة من وزير العدل.
- مصادقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي عدد أعضائه على قرار المحكمة الدستورية المتعلق بالبت في الطعن بفقدان رئيس السلطة

الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

- حضور رئيس المجلس التشريعي أداء اليمين لرئيس وقضاة المحكمة الدستورية الذي يتم أمام الرئيس.

خاتمة / استنتاجات وتوصيات

استنتاجات

1. لوحظ أن هناك قوانين وتشريعات رئيسية تتوزع من خلالها الاختصاصات المعطاة للأطراف المختلفة في المجال القضائي وعلى رأسها القانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية، وهذا القانون الأخير رغم أنه قانون متقدم في مجال القضاء إلا أنه أثار منذ صدوره في العام 2002 تنازعا في التطبيق بين أطراف العدالة (مجلس القضاء ووزارة العدل والنيابة العامة)، لأسباب عديدة لا مجال لذكرها.
2. لوحظ وجود اختصاصات متعددة ومتشابكة في بعض الحالات لرئيس السلطة الفلسطينية وللحكومة ممثلة في الغالب بوزير العدل وللمجلس التشريعي في المجال القضائي، منها ما هو جوهري ومنها ما هو شكلي، وهو ما يجعل طرف دون غيره بشؤون القضاء أمرا مستبعدا.
3. هناك قواعد ومحددات رئيسية ترتبط بوثوق بممارسة أي طرف اختصاصاته في المجال القضائي، وتتمثل أساسا في مراعاة المبادئ الدستورية العامة، ومبدأ الفصل ما بين السلطات، ومبدأ استقلال القضاء، ومبدأ المصلحة الوطنية.
4. هناك اختصاصات ظهرت حديثا في مجال القضاء الدستوري الفلسطيني، ويمكن أن تثير تلك الاختصاصات تنازعا في المستقبل كونها مبهمة في بعض المواضع، كما هو الحال بالنسبة لاختصاص وزير العدل ورئيس المحكمة الدستورية في سلطة الإشراف على العاملين الإداريين في المحكمة.

5. هناك اختصاصات لمجلس القضاء الأعلى، لا يمكن لأي طرف من الأطراف تجاوزها، وردت في القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية، وهو ما يستلزم تعاوناً ما بين المجلس والأطراف الأخرى مع الحفاظ على استقلال القضاء.

توصيات

1. **على المستوى القانوني:** ضرورة استمرار عملية الإصلاح التشريعي في المجال القضائي، وفي هذا الجانب نوصي بالآتي:
 - أ) استكمال إعادة النظر في قانون السلطة القضائية وتعديله بما يحقق سد النواقص وإزالة الغموض وسهولة التطبيق ومنع التعارض، ونوصي في هذا الشأن بمراجعة التعديلات المقترحة على القانون وفقاً لما توصلت إليه اللجنة التوجيهية لتطوير القضاء والعدل.
 - ب) استكمال سن اللوائح التنفيذية التي تعزز تطبيق القوانين القضائية في إطار من حسن التنظيم والشفافية في العمل.
 - ج) ضرورة حسم أي خلاف بشأن قانون المحكمة الدستورية العليا، في إطار القوانين المرعية.
2. **على المستوى العملي:** ضرورة تكريس مبدأ التكامل في العمل والابتعاد عن التداخل والتنازع عند ممارسة الاختصاصات، ولذلك نوصي بالتالي:
 - أ) التواصل الدائم بين الأطراف المختلفة ذات الصلة بشؤون القضاء والعدل، عبر استحداث لجنة تشاورية تعقد اجتماعات دورية لتدارس حالة القضاء وإمكانيات تخطي الصعوبات التي تواجهه.
 - ب) وضع خطة إستراتيجية موحدة لتطوير السلطة القضائية وجهاز العدالة، بحيث تشترك الأطراف المختلفة في صياغتها.

(ج) اعتماد خطة عمل تنفيذية موحدة لتسهيل ممارسة الأطراف المختلفة لاختصاصاتهم بما يحقق التفاعل الإيجابي ويزيل العقبات التي تعترض حسن سير وأداء القضاء ونظام العدالة.

(د) أن يعمل كل طرف وبالتعاون والتنسيق مع الآخرين على تفعيل اختصاصاته المتعلقة بالشأن القضائي بغية إحداث إصلاح حقيقي ينعكس على حقوق المواطنين وحياتهم وأمنهم.

صلاحيات رئيس السلطة الوطنية
بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء
والمجلس التشريعي في المجال الأمني

المحامي: باسم بشناق²²

يحتل الأمن مكاناً بارزاً بين المواطنين والمسؤولين في المجتمع المعاصر، لاتصاله بالحياة اليومية وبما يوفره من طمأنينة النفوس والاستقرار. والأمن مطلب أساسي للجماعة والدولة، داخلياً وخارجياً، أياً كان تكوينها السياسي أو فكرها الأيديولوجي، فالأمن يهدف لتحقيق الاستقرار والاطمئنان لأي كيان سياسي على نحو يحقق السلامة والصيانة والحماية لكل مواطنيه، وذلك من خلال كفالة سلامة وصيانة مصالحهم، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و سلامة الأرض والمجتمع، و حماية مقومات وجودهما وأسباب قوتهما.

إن عملية خلق استقرار أمني داخل أي كيان سياسي هو مسؤولية كافة مؤسسات السلطة الحاكمة، وحتى يتم تحقيقه يجب توفر العديد من المقومات الأساسية، ومن بينها يلزم توافر أجهزة أمنية منظمة وفق قوانين تكون متوافقة فيما بينها وقادرة على تنفيذ القوانين وتحقيق الأمن للمواطنين.

²² مدير مكتب الهيئة في قطاع غزة.

بدأ تنظيم الجوانب الأمنية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية إعلان المبادئ، المعروفة باسم اتفاقية أوسلو، بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في واشنطن بتاريخ 13 أيلول عام 1993، هذه الاتفاقية التي أنشأت بموجبها السلطة الفلسطينية لفترة انتقالية لا تتجاوز خمس سنوات. تلا ذلك، التوقيع على اتفاق القاهرة بتاريخ 5 أيار عام 1994، الذي يعد بمثابة الإطار التنفيذي لوثيقة إعلان المبادئ المذكورة. وتبع ذلك أيضاً التوقيع على عدة اتفاقيات تنفيذية لوثيقة إعلان المبادئ سألقة الذكر، تناولت الجوانب الأمنية في العلاقة بين الطرفين، أهمها اتفاقية واشنطن الموقعة بتاريخ 28 أيلول عام 1995، واتفاقية واي ريفر الموقعة عام 1998.

لقد تضمنت اتفاقية أوسلو في جانبها الأمني إنشاء قوة شرطة فلسطينية قوية، من أجل ضمان النظام العام في الضفة الغربية وقطاع غزة، بينما تستمر إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية، وتناولت اتفاقية القاهرة لعام 1994، في المادة (3) تنظيم الشرطة الفلسطينية وحددت واجباتها ووظائفها، وهي القيام بوظائف الشرطة العادية، بما في ذلك حفظ الأمن الداخلي والنظام العام. كما تناولت الاتفاقية بنية وتكوين الشرطة الفلسطينية وحددتها بأربعة فروع هي: الشرطة المدنية، الأمن العام، المخابرات، الدفاع المدني، وأضافت اتفاقية القاهرة لعام 1994 إلى اتفاقية أوسلو منع الأعمال التي قد يترتب عليها مضايقات وإيقاع عقوبات، ومحاربة الإرهاب وأعمال العنف، ومنع التحريض على أعمال العنف، والقيام بأي مهام أخرى عادية تقع على عاتق الشرطة، كما أضافت فرعي الأمن الوقائي وأمن الرئاسة للفروع الأخرى للشرطة الفلسطينية.

من الناحية العملية وبعد ممارسة السلطة الوطنية الفلسطينية لمهامها وفق الاتفاقات الموقعة ازداد عدد الأجهزة الأمنية ليصل إلى عشرة أجهزة رئيسية وهي: الشرطة المدنية، الأمن الوطني، المخابرات العامة، الأمن الوقائي، أمن الرئاسة، الدفاع المدني، الاستخبارات العسكرية، الشرطة البحرية، الارتباط العسكري، والأمن الخاص. ولقد عملت كافة الأجهزة الأمنية بشكل مستقل عن بعضها لسنوات عدة بعد قيام السلطة الوطنية، وأحيانا تعمل فروع الجهاز الواحد في الضفة الغربية بشكل مستقل عن قريناتها في قطاع غزة، وأدت اغلب هذه الأجهزة مهام بعضها البعض بسبب عدم وجود التشريعات الناظمة لصلاحياتها والمحددة لمهامها بشكل واضح، والذي أصبح يطلق عليه فيما بعد بتداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية. أما فيما يخص تبعية الأجهزة الأمنية فقد كانت تتبع بشكل مباشر وكامل لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعتبره مرجعيتها الرئيسية والمباشرة باعتباره القائد الأعلى لكافة الأجهزة الأمنية.

استمرت وضعية الأجهزة الأمنية وتبعيتها على هذا النحو حتى بداية العام 2002، ونتيجة إلى ما أفرزته الانتفاضة الفلسطينية الثانية على الواقع السياسي والأمني الفلسطيني، ونتيجة لمطالبات داخلية نحو إصلاح الأجهزة الأمنية وتنظيم صلاحياتها بشكل واضح، ونتيجة أيضاً لضغوطات سياسية خارجية، على رئيس السلطة الوطنية لتوحيد الأجهزة الأمنية وإحاقها برئيس مجلس الوزراء، هذا المنصب الذي استحدث في النظام السياسي الفلسطيني في ذلك العام، بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الممتدة من عام 2002-2004، العمل نحو إصلاح أجهزة الأمن، وتقليص حدة المشكلات الناجمة عن تداخل الصلاحيات بينها، والتي أثرت على أداء هذه الأجهزة، وحدت من

فاعلية هذا العدد الكبير منها، وفاعلية الأفراد التابعين لها. فصدرت عدة قرارات عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص توحيد الأجهزة الأمنية، ففي عام 2002 صدر المرسوم الرئاسي رقم (12) لعام 2002، يقضي بإلحاق أجهزة الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني بوزارة الداخلية، كما صدر بتاريخ 2004/7/17 مرسوم رئاسي يقضي بتوحيد الأجهزة الأمنية جميعها في ثلاثة أجهزة، هي الأمن الوطني، والمخابرات العامة، والأمن الداخلي الذي يضم (الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني).

وتلا ذلك، إقرار المجلس التشريعي الفلسطيني لعدد من التشريعات بهدف تنظيم مهام وعمل بعض الأجهزة الأمنية الفلسطينية المختلفة، ومن ثم إصدارها من قبل رئيس السلطة الوطنية. وهي: قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لعام 2004، وتعديلاته في العام 2005. وتعتبر هذه التشريعات بالإضافة إلى تشريعات سابقة صدرت عن السلطة الوطنية الفلسطينية مثل القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، وقانون الدفاع المدني لعام 1998، وقانون الإجراءات الجزائية لعام 2001، الأساس القانوني والمرجع الأساسي لتحديد صلاحيات الأجهزة الأمنية الفلسطينية المختلفة ومرجعيتها.

عقب فوز حركة المقاومة الإسلامية "حماس" في الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية التي جرت بتاريخ 2006/1/25، وفي ظل حكم السلطة الوطنية الفلسطينية، بدأ الجدل حول تبعية الأجهزة الأمنية الفلسطينية، فبعد إعلان النتائج سارع بعض قادة الأجهزة الأمنية

بالقول أن تبعية الأجهزة الأمنية تعود لرئيس السلطة الوطنية فيما رد عليهم بعض النواب الجدد من حركة حماس، بأن تبعية الأجهزة الأمنية لمجلس الوزراء من خلال كل من وزيرى الداخلية والأمن الوطنى، وأنه قد جرى حسم هذه التبعية وتنظيمها بموجب قوانين ومراسيم رئاسية.

ثم ازدادت حدة الجدل والخلاف حول التبعية والصلاحيات بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء بقيام الرئيس الفلسطينى بتاريخ 2006/2/20 بتعيين مدير عام للأمن الداخلى بناء على تتسيب مجلس الوزراء المنتهية ولايته فى جلسته المنعقدة بتاريخ 2006/2/16. حيث لم يتم قبول هذا التعيين من الحكومة الجديدة على أساس أن هذا التعيين يتطلب تتسيباً من مجلس الوزراء الحالى، وليس السابق المنتهية ولايته قانوناً، ويمارس أعماله كحكومة "تسيير أعمال".

تهدف هذه الورقة لبيان وتوضيح أهم صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعى فى المجال الأمنى، وذلك وفقاً للقوانين النافذة ذات الصلة، والقانون الأساسى للسلطة الوطنية.

أولاً: صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الأمني

1. وفقاً للقانون الأساسي

تنص المادة (5) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية لعام 2003 على أن " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني". ويمارس رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، ويساعده في أداء مهامه التنفيذية مجلس الوزراء (الحكومة). ويعتبر رئيس السلطة وفقاً للقانون الأساسي المعدل والقوانين النافذة مسئولاً عن الحفاظ على سلامة واستقلال البلاد ووحدة أراضيها وهناك العديد من الصلاحيات الأمنية لرئيس السلطة وفق القانون الأساسي، أهمها:

أ) رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، ولقد عرف القانون الأساسي المعدل في المادة (84) القوات الفلسطينية بقوات الأمن والشرطة وأنها "قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتتحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات و تنظيم قوات الأمن والشرطة بقانون.

ب) لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً للمادة 110 من القانون الأساسي المعدل إعلان حالة الطوارئ بمرسوم عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ويجوز تمديد حالة

الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.

2. وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية

وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005 فإن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو القائد الأعلى لقوى الأمن والتي تتألف كما جاء في المادة (3) من القانون من: قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، قوى الأمن الداخلي، المخابرات العامة، وأية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوى الثلاث. وتشمل أهم صلاحياته الأمنية وفقاً للقانون التالي:

أ) يعين رئيس السلطة الوطنية بقرار وفقاً للمادة 8 من قانون الخدمة في قوى الأمن القائد العام للأمن الوطني لمدة ثلاث سنوات ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط ولقد عرّف القانون في المادة 7 الأمن الوطني بأنه "هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

ب) يعين رئيس السلطة الوطنية بقرار وفقاً للمادة 11 من قانون الخدمة في قوى الأمن مدير عام الأمن الداخلي لمدة ثلاث سنوات ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط، وبتنسيب من مجلس الوزراء. ولقد عرّف القانون في المادة 10 الأمن الداخلي بأنه "هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

ت) يعين رئيس السلطة الوطنية، وفقاً للمادة 16 من قانون الخدمة في قوى الأمن المذكور، مدير شئون الضباط لقوى الأمن.

3. وفقاً لقانون المخابرات العامة

يتولى المتابعة والإشراف والرقابة على المخابرات العامة وفقاً لقانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005 هيئة أمنية نظامية تتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (م2)، و يعين رئيس المخابرات العامة لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويكون مسؤولاً أمامه (م4)، أما نائب رئيس المخابرات فيعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبتتسيب من رئيس المخابرات (م6).

ثانياً: صلاحيات مجلس الوزراء في المجال الأمني

1. وفقاً للقانون الأساسي

تنص المادة 63 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية على أن "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء." ومن أهم الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء ورئيسه في المجال الأمني، التالي:

أ) من اختصاصات مجلس الوزراء مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك ومن ضمنها التزام وزيرى الداخلية والأمن الوطنى كل فى إطار وزارته على وجه الخصوص بالإشراف على سير العمل فى وزارته والتزامها الكامل بما ورد فى قانون الخدمة فى قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005، والتزام وزارة الداخلية بما أنيط بها من اختصاصات فى قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وقانون الأسلحة النارية والذخائر رقم 2 لسنة 1998.

ب) من مهام رئيس الوزراء وفقاً للقانون الأساسى الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، ومن ضمنها بطبيعة الحال وزارة الداخلية والأمن الوطنى، وكذلك توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التى يصادق عليها مجلس الوزراء.

ت) من اختصاصات مجلس الوزراء وفق المادة 69 البند 9 فقرة (أ) إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما فى حكمها من وحدات الجهاز الإدارى التى يشملها الجهاز التنفيذى التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

2. وفقاً لقانون الخدمة فى قوى الأمن الفلسطينية

تكون الصلاحيات وفقاً لقانون الخدمة فى قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005 على النحو التالى:

أ) الإشراف والمتابعة والرقابة من خلال وزير الأمن الوطنى على قوات الأمن الوطنى حيث جاء فى المادة (7) من قانون الخدمة فى قوى الأمن "الأمن الوطنى هيئة عسكرية نظامية، تؤدى وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطنى وتحت قيادة القائد

العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شئونها كافة وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

(ب) الإشراف والمتابعة والرقابة من خلال وزير الداخلية على الأمن الداخلي، حيث جاء في المادة (10) من قانون الخدمة في قوى الأمن وهي هيئة أمنية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شئونها كافة.

(ت) بقرار من وزير الأمن الوطني وبتنسيب من القائد العام بناء على توصية لجنة الضباط، وفقاً للمادة (9) من قانون الخدمة في قوى الأمن، يكون تعيين رؤساء الهيئات ومدراء المديريات، قادة المناطق العسكرية، الملحقون العسكريون.

(ث) بقرار من وزير الداخلية وبتنسيب من مدير عام الأمن الداخلي بناء على توصية لجنة الضباط، وفقاً للمادة 12 من قانون الخدمة في قوى الأمن، يكون التعيين في وظائف مدير عام الشرطة ونائبه، مدير عام الأمن الوقائي ونائبه، مدير عام الدفاع المدني ونائبه، رؤساء الهيئات ومدراء المديريات.

3. وفقاً لقانون الدفاع المدني

بحسب المادة (3) من قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998 يكون الإشراف والمتابعة والرقابة على المديرية العامة للدفاع المدني من قبل وزير الداخلية. ووفقاً للمادة 4 "يتولى إدارة المديرية مدير عام يكون مسئولاً أمام وزير الداخلية عن جميع أعمال الدفاع المدني الفنية والمالية والإدارية ويشرف مباشرة ضمن حدود القوانين والأنظمة السارية على تنفيذ أوامر وقرارات وتعليمات وزير الداخلية والمجلس الأعلى للدفاع المدني" الذي يرئسه وزير

الداخلية ويتكون من مديري عام الوزارات في السلطة الوطنية بالإضافة لمدير عام الدفاع المدني ومدير عام الشرطة (م7).

ثالثاً: صلاحيات المجلس التشريعي في المجال الأمني

يستمد المجلس التشريعي صلاحياته في المجال الأمني من طبيعة صلاحياته الرئيسية المقررة له وفق القانون الأساسي ومبدأ الفصل بين السلطات، وهي التشريع والرقابة، فمن خلال التشريعات يستطيع تنظيم وتحديد مهام عمل الأجهزة الأمنية، أو إجراء التعديلات على القوانين النافذة بما يراه مناسباً لمصلحة الأمن، وفي كلتا الحالتين يتطلب ذلك مصادقة رئيس للسلطة الوطنية على هذه التشريعات أو تعديلاتها. ومن خلال الرقابة (المساءلة والمحاسبة) يستطيع مساءلة ومحاسبة الحكومة عن أعمالها في المجال الأمني، أو مساءلة ومحاسبة أعضائها الذين يشرفون على الأجهزة الأمنية.

ومن أهم الصلاحيات التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني في المجال الأمني وفقاً للقانون الأساسي المعدل ونظامه الداخلي: أ) الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والموافقة على سياسة الحكومة عن طريق منحها الثقة أو حجبها عنها، كما تشمل صلاحياتها توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، والتقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، وللمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى

الإدارات العامة للتأكد من أن مؤسسات الدولة وأجهزتها بما فيها الأجهزة الأمنية تؤدي أعمالها بما لا يتعارض مع المصلحة العامة. (ب) للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن. (ت) للمجلس التشريعي وفقا للمادة 33 من قانون المخابرات العامة عبر لجانه المختصة مساءلة رئيس المخابرات.

خاتمة / خلاصة وتوصيات

إن الصلاحيات الأمنية وفقاً للقوانين النافذة تتداخل بشكل ملحوظ بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء. فلرئيس السلطة الوطنية صلاحيات مهمة، وكذلك لمجلس الوزراء مهام وصلاحيات تتعلق بمتابعة تنفيذ القوانين الأمنية وضمان الالتزام بأحكامها، والإشراف على أداء الوزارات، ومسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، كما أن رئيس الوزراء ووزراء الداخلية والأمن الوطني والخارجية والمالية أعضاء في مجلس الأمن القومي.

ويمارس الرئيس صلاحياته الأمنية بصفته القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، المتمثلة في قوات الأمن الوطني والأمن الداخلي والمخابرات العامة، ويتمتع بسلطة مباشرة على المخابرات العامة وهي الجهة المكلفة رسمياً بممارسة الأنشطة والمهام الأمنية خارج حدود فلسطين وله حق تعيين رئيسها ونائبه، وبسلطة غير مباشرة على الأمن الوطني. فالسلطة المباشرة لإدارة العمل اليومي في الأمن الوطني يمارسها رئيسها وزير الأمن الوطني وهو عضو في الحكومة، وقائدها العام الذي يعينه رئيس السلطة.

والسؤال المطروح: متى تظهر المشكلة ويحدث التداخل في الصلاحيات؟

تظهر الإشكالية والتداخل في الصلاحيات في حالة اختلاف السياسات الأمنية بين رئيس السلطة الوطنية بصفته قائداً أعلى لقوى الأمن الفلسطينية وبين مجلس الوزراء. فمثلاً: إذا مضى مجلس الوزراء بتنفيذ سياساته الأمنية من خلال وزير الأمن الوطني ووزير الداخلية،

دون رضا وتوافق مع رئيس السلطة الوطنية. ففي هذه الحالة ما هو الخيار أمام رئيس السلطة الوطنية؟

وماذا يحدث لو قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار التعليمات بشكل مباشر لكل من القائد العام لقوات الأمن الوطني الذي يعتبر القائد الفعلي لهيئة الأمن الوطني، وكذلك لمدير عام الأمن الداخلي الذي يعتبر أيضا القائد الفعلي لأجهزة الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني، بتنفيذ قرارات معينة دون علم أو رضا الحكومة الممثلة بوزير الداخلية والأمن الوطني في هذا الشأن؟

وماذا يحدث لو قام وزير الداخلية والأمن الوطني بتوجيه أوامره إلى مدير عام الأمن الداخلي والقائد العام بتنفيذ قرارات معينة، ورفضاً هذين الأخيرين تنفيذها؟

التساؤلات المطروحة في هذه الحالات، وفي ظل الواقع الفلسطيني الراهن، لمن سينصاع هؤلاء القادة، لرئيس السلطة الوطنية أم للحكومة؟ وماذا يستطيع وزير الداخلية والأمن الوطني أن يفعل إذا لم يتم الانصياع لقراراته؟

تتطلب الإجابة على هذه التساؤلات، العودة للقول أن المواطن الفلسطيني لا يقبل بأي حال من الأحوال أن تكون مسألة حفظ أمنه خاضعة لتنازع المصالح والصلاحيات بين مؤسستي الرئاسة من جهة ومؤسسة مجلس الوزراء من جهة أخرى، لذا لا بد من القول أنه يجب أن يكون هناك توافقاً في السياسات الأمنية والرؤى بين سياسات رئيس السلطة مع سياسات مجلس الوزراء، حتى يتم بالنهاية تحقيق الأمن للمواطن، وإلزام الجهاز الأمني على تنفيذها.

التوصيات

1. ضرورة التأكيد على أن الصلاحيات ليست صراعا، بل واجبات محددة طبقا للقانون الأساسي والقوانين النافذة، وتتطلب توافقا تاما في السياسات الأمنية بين رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء بعيدا عن الخلافات السياسية التي تفرضها طبيعة تداول السلطة، فالأمن دائما حالة خاصة لا تحتمل الصراعات، وأن تلتزم كل سلطة ومسئول أنيطت به صلاحيات أمنية بممارستها بما يكفل الاستقرار في الحكم وتحقيق الأمن والأمان للمواطن والبلاد.
2. ضرورة الإسراع في تقنين الأسس المنظمة لعمل وصلاحيات الأجهزة الأمنية المكلفة بحفظ النظام والأمن في السلطة الوطنية، وأهمها إقرار القوانين المحددة لصلاحياتها ومهامها وهيكلاتها بما يتطابق ورسالة وأهداف كل جهاز وبرامجه التطويرية وإزالة أي تداخل في الصلاحيات والمسؤوليات، وتوعية العاملين فيها بالصلاحيات والمهام المنوطة بهم في حفظ الأمن والنظام العام.
3. ضرورة قيام وزير الداخلية بممارسة كامل الصلاحيات والواجبات المحددة له وفق القوانين النافذة، وفي مقدمتها تمكينه فعليا من ترؤس كافة الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية، ومباشرة مسؤوليته في حفظ النظام العام والأمن الداخلي.
4. ضرورة تفعيل مجلس الأمن القومي للإشراف المباشر على التنسيق الأمني مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية، ووضع الخطط اللازمة لحماية أمن الوطن والمواطن، بوضع سياسات أمنية واضحة ومحددة وتحديد آليات تنفيذها ومتابعتها والتأكد من حسن الأداء.
5. ضرورة قيام المجلس التشريعي بدوره الرقابي وتفعيل آليات المسائلة للحكومة وقادة الأجهزة الأمنية.

صلاحيات رئيس السلطة الوطنية
بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء
والمجلس التشريعي في مجال الخدمة المدنية

المحامي: سامي جبارين²³

بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بفترة زمنية ليست بالقصيرة تم سن قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، ولكن لم يجر تطبيقه إلا في وقت متأخر من العام 2005. وقد عالج هذا القانون مسألة التعيين في الوظيفة العامة باختلاف فئاتها. وظهر عدم انسجام بين القوانين الفلسطينية والقانون الأساسي فيما يتعلق بتعيين شاغلي الفئات الخاصة والعليا. وزاد الأمر تعقيداً تشكيل حماس للحكومة الفلسطينية بعد فوزها بالانتخابات التشريعية، وما ترتب عليه من تنازع مؤسسة الرئاسة مع رئاسة الحكومة على تعيين موظفي تلك الفئات، وأدى هذا التنازع بالنتيجة إلى إلحاق الضرر أولاً وأخيراً بالموظف الفلسطيني وأسرته.

في هذه الورقة سوف نركز الحديث عن موضوع علاقة رئيس السلطة الوطنية بمجلس الوزراء والمجلس التشريعي في مجال التعيين. وسوف نتطرق في هذه الورقة إلى مدى استقلالية المجلس التشريعي الفلسطيني كسلطة تشريعية عن السلطة التنفيذية في مجال

²³ محامي بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

التوظيف والترقية للعاملين في المجلس التشريعي، والتعيينات المختلفة في قانون الخدمة المدنية.

أولاً: صلاحيات المجلس التشريعي في التعيين

يمارس المجلس التشريعي ممثلاً برئيسه ومكتب هيئة رئاسة المجلس جميع الصلاحيات المعطى لرئيس الدائرة الحكومية وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني فيما يتعلق بموظفي المجلس التشريعي، وخصوصاً أنه لا يوجد أي قانون للسلطة التشريعية يعطي صلاحيات مختلفة عن ما جاء به قانون الخدمة المدنية. وكان المجلس التشريعي قد طالب مرات عديدة بضرورة العمل على فصل موظفي المجلس التشريعي عن ديوان الموظفين، وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد جاء آخرها في قرار المجلس التشريعي رقم 10/1/828 الصادر في الجلسة المنعقدة بتاريخ 7-10/3/2005، حيث ورد في القرار المذكور ما يلي "1. ضرورة تحقيق الاستقلال المالي للموظفين في المجلس التشريعي وفصل موظفي المجلس عن الديوان (ديوان الموظفين)، بحيث تبقى العلاقة المالية مرتبطة مع إدارة مديرية الرواتب العامة وصندوق التأمين والمعاشات. 2. تنظم هذه العلاقة بحيث تضمن عدم التدخل من الديوان وذلك لتثبيت مبدأ استقلالية السلطة التشريعية، ليكون المجلس بذلك هو صاحب الصلاحية في التعيينات والترقيات والندب... الخ".

يظهر من ذلك، اهتمام المجلس التشريعي بضرورة استقلالية موظفي المجلس التشريعي عن السلطة التنفيذية، وهذا مطبق في غالبية المجالس البرلمانية في دول العالم. ولكن برأينا، لا يمكن تطبيق هذا الأمر على الوضع الفلسطيني في الوقت الذي لا يوجد فيه قانون للسلطة التشريعية ينظم من بين أحكامه وضع موظفي السلطة التشريعية حقوقهم والتزاماتهم. أذن، تبقى مكانة المجلس التشريعي وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية كأى وزارة من الوزارات التابعة للحكومة في مجال الخدمة المدنية، خصوصاً في مجال التعيين والترقية والتأديب وإنهاء الخدمة، لذا يشترط أن يقدم المجلس الهيكلية الخاصة به للعمل على تسكين موظفيه على الهيكليات العامة المقترحة.

بالرغم من عدم وجود اختصاص مباشر للمجلس التشريعي بالتعيين في تلك الوظائف، إلا أنه يكون له صلاحية المصادقة على عدد من التعيينات التي ورد النص عليها بشكل واضح وصريح في القانون الأساسي وعدد من القوانين الخاصة الأخرى، كما يظهر اختصاص المجلس التشريعي غير المباشر في التعيينات عند إقراره للموازنة السنوية للسلطة الوطنية والتي تحدد الأموال المصروفة على الرواتب وأية إضافات مالية جديدة ناجمة عن أي وظائف مستحدثة²⁴.

²⁴ أنظر: التفصيلات المتعلقة بإعداد وإقرار الموازنة العامة والمسائل المالية الأخرى ذات العلاقة في الورقة الخامسة من هذا التقرير المتعلقة باختصاصات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة بمجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال المالي.

ثانياً: اختصاص رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء في التعيين

تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية وفقاً لقانون الخدمة المدنية إلى الفئات التالية:

الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.

الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها (وهم شاغلوا الدرجات المالية A1,A2,A3,A4).

الفئة الأولى: وتشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قانونية، ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة (وهم شاغلوا الدرجات المالية A,B,C).

الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة (وهم شاغلوا الدرجات المالية 1-5). إلى جانب ذلك هناك الفئات

الثالثة والرابعة والخامسة، وهم العاملون في الوظائف الكتابية والسكرتارية والخدماتية.

تختلف الجهة المختصة بالتعيين وفقاً لاختلاف الفئة المراد التعيين فيها، لذا جاء القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية وعدد من القوانين الخاصة بنصوص محددة للتعيين في الفئات المختلفة.

1. تعيين شاغلي الفئة الخاصة في السلطة التنفيذية

هناك فئة وظيفية خاصة يعين شاغلوها بدرجة وزير في السلطة الوطنية الفلسطينية. وتمتاز إجراءات التعيين في المناصب التي تتكون منها الفئة الخاصة بالاشتراك بين الرئاسة ومجلس الوزراء والمجلس التشريعي في تقاسم الأدوار بين التنسيب والتعيين والمصادقة، ومن الأمثلة على هذا النوع من التعيين ما يلي:

أ) تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية: أشارت المادة 3/96 من القانون الأساسي لعام 2003 إلى أن تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني. في حين نصّت المادة 4 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 على أن رئيس الديوان يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي. في حين أشارت الفقرة 2 من المادة 4 المذكورة أنه يعين نائب رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان. والفقرة 3 من ذات المادة يعين المدير العام بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.

يتضح من ذلك، أن هناك عدم انسجام في النصوص بين القانون الأساسي وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وخصوصاً فيما يتعلق بالجهة المختصة بالتنسيب. ففي الوقت الذي نص القانون الأساسي على أن التعيين يكون من قبل رئيس السلطة الوطنية دون تنسيب من مجلس الوزراء، نص القانون الخاص على ضرورة تنسيب مجلس الوزراء المرشح لمنصب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية. لذا، من الضروري أن يتم تعديل القانون الخاص بالديوان لكي ينسجم مع ما نص عليه القانون الأساسي فيما يتعلق بإجراءات تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ب) تعيين رئيس ديوان الموظفين العام: وفقاً لأحكام المادة (69)²⁵ من القانون الأساسي، يعين رئيس ديوان الموظفين العام بقرار من مجلس الوزراء. وبحسب قانون الخدمة المدنية، يتم تعيين رئيس ديوان الموظفين من قبل مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وفي حال رفض المجلس التشريعي المصادقة على المرشح لمنصب رئيس الديوان يقدم مجلس الوزراء بديلاً آخر خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ رفض المجلس التشريعي المصادقة على تعيينه.²⁶

²⁵ نصت المادة (69)/9 من القانون الأساسي المعدل على أنه من اختصاصات مجلس الوزراء: إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

ونصت في البند ب من ذات الفقرة على أنه لمجلس الوزراء كذلك تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

²⁶ نص المادة (8) من قانون الخدمة المدنية المعدلة للمادة (6) الفقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

ويتضح من ذلك، أنه لا يوجد أي دور لرئيس السلطة الوطنية في تعيين رئيس ديوان الموظفين.

ت) تعيين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع
بحسب المادة 2/3 من قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005، يعين رئيس هيئة مكافحة الكسب غير المشروع بقرار من رئيس الدولة بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة.

وفي هذا الصدد، يلاحظ أن هذا القانون جاء مخالفاً لما ورد في القانون الأساسي في المادة 69 منه والتي تشير إلى أن إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وتعيين رؤسائها هي من صلاحيات مجلس الوزراء. وبما أن هيئة الكسب غير المشروع تتميز بخصوصية معينة تميزها عن المؤسسات العامة الأخرى، خصوصاً وأنها تمارس دوراً رقابياً على كافة الجهات في السلطة الوطنية، فإنه من الضروري أن يتضمن القانون الأساسي نصاً خاصاً بهذه الهيئة، يرفع من مستوى إجراءات تشكيلها وتعيين رئيسها.

ث) تعيين محافظ سلطة النقد
ينص القانون الأساسي في المادة (93) على أن يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي. وينص قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 في المادة (15) على أن يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.

يتضح من هذه النصوص، أنها اختلفت في إجراءات تعيين محافظ سلطة النقد. إذ يتم التعيين بمشاركة رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي وفقاً للقانون الأساسي، أما في قانون سلطة النقد فيتم التعيين من قبل رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء. وهنا أيضاً يظهر عدم الانسجام بين القانون الأساسي والقانون الخاص بسلطة النقد.

أما مجلس إدارة سلطة النقد، الذي يتكون من ثمانية أعضاء غير المحافظ، فيتم تعيينه من قبل رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب جهات مختلفة. فحسب المادة رقم (15) من قانون سلطة النقد، يتم تعيين نائب المحافظ بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويتم تعيين مندوب وزارة المالية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من وزير المالية. أما باقي أعضاء المجلس فيتم تعيينهم على النحو التالي: عضوين بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وثلاثة أعضاء بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب مجلس الوزراء، وعضو واحد بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب من محافظ سلطة النقد.

ج) تعيين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء

ينص قانون الإحصاءات العامة رقم (5) لسنة 2000 على تعيين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، على أن يتم اختياره من ذوي الكفاءة والخبرة (مادة 6). وبالمقارنة بين هذا النص ونص المادة 69 من القانون الأساسي التي تخول مجلس الوزراء تشكيل المؤسسات

العامة ووحدات الجهاز الإداري المختلفة وتعيين القائمين عليها يكون نص المادة 5 المذكور متعارض مع نص القانون الأساسي ويلزمه التعديل.

ح) تعيين رئيس مؤسسة المواصفات والمقاييس

لمؤسسة المواصفات والمقاييس، حسب قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000، رئيس ومدير عام. رئيس المؤسسة هو وزير الصناعة حسب نص القانون (المادة 5). أما مديرها العام فيعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من رئيس المؤسسة.

وفي هذا الصدد أيضاً، هناك تعارض ما بين المادة 69 من القانون الأساسي سالف الذكر والقانون المذكور.

خ) تعيين رئيس سلطة المياه

ينص قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 على أن رئيس سلطة المياه يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس المياه الوطني، الذي يرأسه أصلاً رئيس السلطة الوطنية نفسه بحكم القانون (مادة 14)، كما يعين نائب رئيس سلطة المياه بنفس الطريقة.

يتضح مما سبق، أن تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات العامة في السلطة الفلسطينية، وهم شاغلي الفئة الخاصة، يواجه مشكلة قانونية تتمثل في التعارض بين القانون الأساسي وبعض القوانين الخاصة الأخرى. فالقانون الأساسي المعدل يمنح صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات والسلطات العامة في السلطة الفلسطينية لمجلس الوزراء (مادة 69)، بينما تمنح بعض القوانين رئيس السلطة الوطنية

صلاحية تعيين رؤساء بعض هذه المؤسسات والهيئات. ومن هنا، يبقى من الضروري تعديل القوانين المذكورة أعلاه والقوانين الأخرى التي تتعارض مع القانون الأساسي لكي تتسجم معه.

2. التعيين لشاغلي الفئة العليا والفئات الأخرى في قانون الخدمة المدنية

يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية في الأراضي الفلسطينية وفقا لنص المادة 3 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998. وبحسب القانون الأساسي، يعتبر ديوان الموظفين العام الأداة التنفيذية لمجلس الوزراء في هذا المجال، حيث يعتبر الديوان الجهة المكلفة بالإشراف على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية وغيره من التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية، ويحق لديوان الموظفين العام مراجعة القرارات المتخذة من قبل الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات الحكومية المتعلقة بالوظيفة العامة والاعتراض عليها متى كانت مخالفة للقوانين من وجهة نظره، وغير ذلك من الإجراءات التي يتولاها في سبيل التنمية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري.²⁷ وبحسب قانون الخدمة المدنية، يعتبر ديوان الموظفين الجهة المختصة بالتعيين في الفئات من الأولى وحتى الخامسة.

²⁷ راجع المادة (7) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998.

كما يتولى مجلس الوزراء إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات كلما اقتضت الضرورة ذلك في ضوء الدراسات الخاصة بتكلفة المعيشة والإمكانيات المالية للدولة وتقديم الاقتراحات بشأنهما إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها. كذلك تحديد قيمة علاوات الاختصاص والندرة والمخاطرة أو أية علاوات أخرى ومستحقها، ووضع الضوابط والمعايير لصرفها بناءً على ما يعرضه ديوان الموظفين بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات المختصة. وله كذلك إصدار اللوائح والقرارات الأخرى المخولة له بمقتضى قانون الخدمة المدنية.

أما في مجال التعيين، ورغم وضوح النصوص القانونية بشأن تعيين شاغلي الفئات من الثانية وحتى الخامسة، والتي يتولى التعيين فيها ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المعنية، وفي الفئة الأولى التي يتولى التعيين فيها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية، إلا أن الغموض والتنازع في الصلاحيات قد ظهر في تعيين شاغلي الفئة العليا. فقد نصت المادة 16 من قانون الخدمة المدنية المعدل على أن يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

ونصت المادة (17) من ذات القانون على أنه: "1- يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. 2 - يعين موظفو الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص".

يتضح مما سبق، أن المادة 16 جاءت بقاعدة عامة في تعيين الفئات العليا في الدوائر الحكومية وهم شاغلوا الدرجات المالية (A1,A2,A3,A4)، وجعلت التعيين فيها من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبتنسيب من مجلس الوزراء.

أما المادة 17 المشار إليها، فقد ميزت بين الوكلاء والمدراء العامين في الفئة العليا وجعلت صلاحية تعيينهم بيد رئيس السلطة الوطنية بعد تنسيب مجلس الوزراء، وهم شاغلوا الدرجات المالية A1,A2,A3,A4. في حين حصرت الفقرة الثانية تعيين الفئة الأولى بيد مجلس الوزراء بـتنسيب من رئيس الدائرة الحكومية، وهم شاغلوا الدرجات المالية A,B,C.

وتأكيداً لذلك، صدر خلال العام 2004 عن مجلس الوزراء قرار بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات تحت الرقم 144 لسنة 2004، نصّت المادة 4/4 منه على أنه، ينطبق على تعيين وكيل الوزارة والوكيل المساعد والمدير العام (للإدارة العامة) ما جاء في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية بالنسبة لتعيين الفئة الأولى (الفئة العليا بحسب التعديل الأخير لقانون الخدمة المدنية)، وذلك على النحو التالي:

أ) يعين وكيل الوزارة والوكيل المساعد بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب مجلس الوزراء وتوصية الوزير المختص.

ب) يعين المدراء العامين (للإدارات العامة) بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير.

وفي هذا الصدد، نصت المادة (63) من القانون الأساسي على ما يلي: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء."

وبالرجوع إلى هذه المادة، نجد أنها اعتبرت مجلس الوزراء السلطة العليا في الدولة في مجال الإدارة، وبما أن التعيين هو من مسائل الإدارة وهو في ذات الوقت من المسائل التنفيذية لذا لا بد من تقسيم التعيين وفقاً للقانون الأساسي والقوانين الخاصة إلى نوعين:

النوع الأول: في حالة وجود نصوص صريحة وخاصة بالتعيين في القانون الأساسي، ونصوص مشابهة في القوانين الخاصة، فإنه لا بد من احترام ما نص عليه القانون الأساسي، كونه يسمو على غيره من القوانين الخاصة الأخرى. فإذا كان الأصل أن مجلس الوزراء مختص في تعيين موظفي الفئات المختلفة المحددة في قانون الخدمة المدنية، إلا أنه لا بد من احترام النصوص الخاصة الواردة في القانون الأساسي حول تعيين عدد من المناصب العليا والتي سبق الإشارة إليها.

النوع الثاني: في حال عدم وجود نصوص خاصة في القانون الأساسي ووجود نصوص خاصة بالتعيين في القوانين ذات العلاقة، يتم تطبيق النصوص الموجودة في القوانين ما لم تتعارض مع النص العام المذكور في المادة 69 من القانون الأساسي.

ثالثاً: التعيين بموجب قانون السلك الدبلوماسي

يعتبر قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 تحول مهم في مجال العلاقات الدولية للسلطة الفلسطينية، ففي الوقت الذي كانت فيه الممثلات والبعثات الدبلوماسية الفلسطينية تمثل منظمة التحرير الفلسطينية، أصبحت تتبع بشكل أو بآخر لرئيس السلطة الفلسطينية ووزارة الخارجية. حيث يعين السفير بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتنسيق من وزير الخارجية. ويعين باقي موظفي السلك الدبلوماسي بقرار من وزير الخارجية.²⁸ كما يؤدي السفير وأعضاء البعثة الدبلوماسية اليمين القانونية أمام الرئيس بحضور وزير الخارجية، كتأكيد على تبعية البعثة الدبلوماسية الفلسطينية للسلطة الوطنية.²⁹

²⁸ وفقاً للمادة 7 من قانون السلك الدبلوماسي.

²⁹ وفقاً للمادة 9 من قانون السلك الدبلوماسي

خاتمة / النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

في المجمل، ومما جاء في الورقة نخلص إلى النقاط التالية:

1. هناك صلاحيات في التعيين في الوظائف العامة لكل من رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء، أما اختصاص المجلس التشريعي في التعيينات فقد اقتصر بشكل مباشر على المصادقة على بعض التعيينات في بعض الهيئات العامة، وبشكل غير مباشر على إقرار الموازنة العامة، وبالتالي إقرار أي إرتفاع في الموازنة بسبب زيادة عدد الموظفين.

2. هناك نصوص عامة وردت في القانون الأساسي تعطي صلاحيات التعيين في الوظائف العامة لمجلس الوزراء كونه الجهة العليا الإدارية المختصة أصلاً بهذا الموضوع، كذلك هناك نصوص خاصة في القانون الأساسي تعطي صلاحية التعيين في منصب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، والنائب العام، ومحافظ سلطة النقد لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

3. هناك عدد من القوانين الخاصة التي أشارت إلى أن تعيين عدد من المناصب العليا في عدد من الهيئات وتعيين الوكلاء والمدراء العامون هو من اختصاص رئيس السلطة الوطنية بتسيب أو عدم تسيب مجلس الوزراء.

4. الأصل أن القانون الأساسي هو المرجعية الأساسية لتبيان صلاحيات السلطات المختلفة في البلاد، ويفترض بهذا القانون أن ينظم ويحدد حدود العلاقة القانونية بين السلطات الثلاث في السلطة الوطنية، كما أن هذا القانون هو الذي يحدد صلاحيات رئيس السلطة

الوطنية في جميع المجالات على اختلاف أنواعها كما هو الحال في تحديد صلاحيات مجلس الوزراء.

ثانيا: التوصيات

1. تحقيق الانسجام التشريعي بين القوانين من خلال تعديل القوانين التي أصبحت تتعارض مع القانون الأساسي، والذي منح صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة لمجلس الوزراء، مثل قانون الخدمة المدنية، قانون الإحصاءات العامة، قانون المياه، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون المواصفات والمقاييس.
2. معالجة الموروث من التعيينات للمناصب العليا التي سبقت إقرار وتعديل القانون الأساسي والقوانين الأخرى ذات العلاقة، وحل الإشكاليات التي نجمت عن مخالفة القوانين النافذة في التعيينات السابقة.

حول صلاحيات رئيس السلطة الوطنية
بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي
في المجال المالي

المحامي: أحمد نهاد محمد الغول³⁰

عملت السلطة الفلسطينية منذ عام 1994 ضمن أطر قانونية متعددة ومتغيرة، أهمها الاتفاقيات التي وقعت مع إسرائيل، ابتداءً من اتفاق القاهرة مايو/ أيار 1994، الذي حدد البنية والصلاحيات الأولية للسلطة الفلسطينية في يد هيئة واحدة تمارس كلتا السلطتين التشريعية والتنفيذية دون فصل بين وظيفتيهما، ثم اتفاق المرحلة الانتقالية سبتمبر/ أيلول 1995، الذي تم بموجبه إقامة مجلس فلسطيني يتولى المسئوليات التي سبق نقلها إلى السلطة الفلسطينية، إضافة لمسئوليات جديدة تم نقلها من الحكم العسكري الإسرائيلي.

كما قرر الاتفاق تمتع المجلس بصلاحيات ومسئوليات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وخوله إصدار قانون أساسي يوضح الصلاحيات والخطوط الفاصلة بين هذه السلطات، ومن مهامه أيضاً إصدار التشريعات، والقيام بالرقابة على السياسة والميزانية، أما المهام التنفيذية فقد أنيطت ممارستها بالنيابة عن هذا المجلس للجنة منبثقة عنه أصبحت تعرف بمجلس الوزراء، يرأسه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المنتخب بشكل مستقل عن انتخابات المجلس، ومكون من عدد من الأعضاء المنتخبين، إضافة إلى عدد آخر يمكن لرئيس

³⁰ محامي بالهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

السلطة أن يعينهم من خارج المجلس بشرط ألا يتعدى عددهم 20% من مجمل أعضاء السلطة التنفيذية.

وبتاريخ 1996/1/20 تم انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والمجلس الذي أصبح يعرف بالمجلس التشريعي الفلسطيني وعدد أعضائه (88) عضواً، ليشكلوا بالإضافة للحكومة والسلطة القضائية والوزارات والمؤسسات العامة الأخرى مجتمعة السلطة الوطنية الفلسطينية.

وبحلول الرابع من مايو/ أيار 1999، انتهت من الناحية الرسمية مدة تفويض المجلس التشريعي وكذلك رئيس السلطة، وبغض النظر عن مسألة أو إشكالية انتهاء مدة الولاية، واصل المجلس التشريعي عمله على صعيد سن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإقرار الموازنة.

تهدف هذه الورقة لبيان ومناقشة صلاحيات رئيس السلطة الوطنية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في المجال المالي بحسب القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والقوانين النافذة ذات الصلة وأهمها: قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم 7 لسنة 1998، وقانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998، وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة 1999، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.

1. صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في المجال المالي

يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب وفقاً للقانون الأساسي المعدل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويساعده في أداء مهامه التنفيذية مجلس الوزراء (الحكومة). ولا يمارس رئيس السلطة الوطنية صلاحيات في المجال المالي بطريق مباشر، فذلك من صلاحيات مجلس الوزراء باعتباره الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

ومن الوسائل غير المباشرة التي يمارس من خلالها رئيس السلطة الوطنية صلاحيات في الجانب المالي:

أ) حق الاعتراض على مشاريع القوانين وطلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره المجلس التشريعي، وبالأخص هنا المتعلقة بالشأن المالي مثل القوانين المتعلقة بالنواحي المالية كفرض الضرائب والرسوم وعقد القروض العامة وتنظيم الموازنة وإنشاء الشركات العامة التي يترتب على إنشائها تحميل الموازنة العامة تكاليف مالية إضافية.

ب) دعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك مع رئيس السلطة الوطنية كلما دعت الحاجة، وهذا يشمل النواحي المالية التي يختص بها مجلس الوزراء.

ت) الرقابة من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية على أداء الجهاز التنفيذي ومهام مجلس الوزراء والوزراء وموظفي الدولة في المجال المالي، حيث نصت المادة 96 من القانون الأساسي المعدل "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما

في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة... ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته".
(ث) تعيين محافظ سلطة النقد بمصادقة المجلس التشريعي.
(ح) تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية وبمصادقة المجلس التشريعي.

2. صلاحيات مجلس الوزراء في المجال المالي

مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع برنامج وسياسة الحكومة، الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء. ومن أهم الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء في المجال المالي:
(أ) وضع الموازنة العامة والحساب الختامي لعرضها على المجلس التشريعي.

(ب) من مهام رئيس الوزراء الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، ومن اختصاصات مجلس الوزراء متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك ومن ضمنها القوانين التي تتعلق بالأموال العامة، والالتزام كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بالإشراف على سير العمل في وزارته والالتزام الكامل بما ورد في قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998، وفي نفس السياق الالتزام بتطبيق ما ورد في قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم 6 لسنة

1999 بشأن إنشاء الأموال العقارية العامة، الأبنية والطرق والمنشآت الأخرى والمشاريع الهندسية بمختلف أنواعها وصيانتها ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها. (ت) إعداد مشاريع القوانين والقرارات في النواحي المالية وتقديمها إلى المجلس التشريعي أو رئيس السلطة وفق اختصاص كل منهما.

3. صلاحيات المجلس التشريعي في المجال المالي

على المستوى المالي، يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بإقرار البرنامج الحكومي والسياسة العامة للدولة، التي تركز على الجانب المالي والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومن أهم الصلاحيات التي يمارسها المجلس التشريعي الفلسطيني في المجال المالي:

(أ) إقرار الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية والحساب الختامي والرقابة عليها وسنوضح دور وصلاحيات المجلس بالتفصيل لاحقاً في هذه الورقة.

(ب) إقرار الضرائب العامة والرسوم حيث نصت المادة 88 من القانون الأساسي "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

(ت) المصادقة على القروض، حيث نصت المادة 92 من القانون الأساسي "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

ث) إقرار القوانين وفقا للمادة 94، 95 المتعلقة بـ "القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها" و "قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزينة العامة، والجهات التي تتولى تطبيقها، ولا يجوز صرف أية مبالغ استثنائية إلا في الحدود المعينة قانونياً".

ج) إقرار خطط التنمية العامة (القصيرة أو متوسطة المدى) التي عادة ما تلجأ الحكومة لإقرارها من المجلس التشريعي كجزء من عمله الرقابي المسبق على أعمال السلطة التنفيذية.

ح) المصادقة على تعيين محافظ سلطة النقد.

خ) المصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية وعدم عزله لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس.

4. إجراءات إعداد وإقرار الموازنة العامة واختصاصات الجهات الرسمية المختلفة

تتشابك الصلاحيات لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية (مجلس الوزراء) في مجال إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة عبر مجموعة من المعايير تضمنها القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لضمان الشفافية أهمها:

أ) تتولى دائرة الموازنة دراسة الاحتياجات السنوية للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل وتقديرات الإيرادات والنفقات

والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة ذات الاختصاص، وتضع مسودة الموازنة العامة النهائية مع الأخذ بعين الاعتبار الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة، وتقدم الموازنة في النصف الأول من تشرين أول من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء للدراسة والاعتماد.

(ب) يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل وكحد أقصى في الأول من تشرين الثاني من كل عام، ويترافق ذلك بتقديم وزير المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع لمراجعتها وإقرارها.

(ت) يحيل المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة العامة إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، ويقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في المشروع وما ورد في تقرير الوزير توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة.

(ث) يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء

- التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.
- (ج) يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.
- (ح) إذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يكون لوزارة المالية سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر.
- (خ) إذا لزم أي تعديل على بنود قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة، يجب إعدادها كملحق موازنة، وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها.

بعد أن يقر المجلس التشريعي الموازنة العامة، وهي شكل من أشكال الرقابة الأولية، ينتقل دوره إلى الرقابة على تنفيذ بنود هذه الموازنة، وذلك من خلال:

- (أ) التقارير ربع السنوية التي تعدها وزارة المالية ويقدمها وزير المالية لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي مفصلاً ومحتلاً لوضع الموازنة، ويتضمن التقرير التطورات المالية واتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مقارنة مع التوقعات، وكذلك تفسير الانحرافات الهامة وتحليل تدفق النقد وتأثير هذه التطورات على الوضع

المالي العام للسلطة الوطنية، والاقتراحات والإجراءات التصحيحية المناسبة لاستعادة التوازن المالي.

(ب) تعد وزارة المالية مسودة الحساب الختامي على أساس الحسابات التمهيدية وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً للإقرار.

(ت) الرقابة من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث نصت المادة 96 من القانون الأساسي المعدل "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة... ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته"، وينظم قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004 كل ما يتعلق بالديوان كجهاز مستقل يقوم بالتدقيق والرقابة المالية لإيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية والصناديق الخاصة، وطرق تحصيلها وصرفها، وسلامة العمل والاستقرار المالي في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف كافة أوجه الانحراف المالي والإداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة.

خاتمة/ خلاصة وتوصيات

تتمتع كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بصلاحيات متباينة ومتداخلة في المجال المالي. فالسلطة التنفيذية التي تتميز بالثنائية (رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء)، يمارس فيها رئيس السلطة الفلسطينية صلاحيات غير مباشرة في المجال المالي منها حق الاعتراض على مشاريع القوانين وطلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره المجلس التشريعي ويشمل ذلك القوانين ومشاريع القوانين التي تتضمن أو تنظم النواحي التي تتعلق بالمالية العامة للسلطة، بالإضافة لدوره بصفته رئيس السلطة التنفيذية في التوجيه والتشاور مع مجلس الوزراء مما يدخل في اختصاص الأخير كجهة تنفيذية تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، والرقابة عبر ديوان الرقابة المالية والإدارية على أداء الجهاز الحكومي وموظفي السلطة التنفيذية في المجال المالي.

ويمارس مجلس الوزراء صلاحيات مالية بشكل مباشر تتمثل في وضع الموازنة العامة والحساب الختامي لعرضهما على المجلس التشريعي لإقرارها، ومتابعة الوزراء تنفيذها كل وزير في إطار وزارته، ومتابعة تنفيذ القوانين التي تتعلق بالأموال العامة المنقولة وغير المنقولة وضمان الالتزام بأحكامها، بالإضافة لإعداد مشاريع القوانين والقرارات في النواحي المالية وتقديمها إلى المجلس التشريعي أو رئيس السلطة وفق اختصاص كل منهما.

ويمارس المجلس التشريعي الفلسطيني صلاحياته المالية من خلال المصادقة على القروض العامة التي يجب أن تعقد بقانون، وإقرار القوانين التي تنظم وتفرض الضرائب العامة والرسوم كمصدر من إيرادات الخزينة العامة وغيرها من الأمور كمنح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر كنفقات على الخزينة العامة، والموافقة على المشاريع التي يترتب على الارتباط بها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة والقوانين المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، والخطط العامة للتنمية والموازنة العامة حيث تتشابه الصلاحيات لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية (مجلس الوزراء) في مجال إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة عبر مجموعة من المعايير لضمان الشفافية والرقابة السابقة واللاحقة على تنفيذ بنود هذه الموازنة، وذلك من خلال تقارير الحكومة والحساب الختامي الذي تعده، والرقابة الخارجية التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية والإدارية بهدف ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.

ولتعزيز الغاية من تحديد الصلاحيات في المجال المالي كما وردت في القانون الأساسي والقوانين الأخرى التي وضعت على أساس تحقيق التعاون والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نوصي بما يلي:-

أ) ضرورة أن لا تعكس الموازنة العامة أرقاماً صماء للنفقات والإيرادات، وإنما تعبر عن المنهج الذي تتبناه الحكومة في إدارة شئون البلاد، لذلك من الضروري لأبد أن يتم المواءمة بين التوجهات في برنامج الحكومة والأهداف العامة للسياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية والقوانين المالية وقوانين الضرائب والقروض العامة

سواء في مرحلة إعداد الحكومة للموازنة أو إقرار المجلس التشريعي لها، ومراعاة المعايير التي تضمنها القانون الأساسي وقانون الموازنة العامة والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لضمان الشفافية ومصحة السلطة الوطنية بما لا يشكل إرهاباً للمواطنين أو تقصيراً في الخدمات التي تحققها السلطة للمواطنين ومستوى الرفاهية.

ب) ضرورة التزام مجلس الوزراء بتقديم الموازنة في مواعيدها ليتمكن المجلس التشريعي من مراجعتها بشكل أكثر فعالية، فالتأخير المتعمد من قبل (مجلس الوزراء) في تقديم الموازنة للمجلس عدة أشهر لإقرارها عن بداية السنة المالية يؤدي لاستمرار الصرف على قاعدة 12/1 ليس بسبب عامل الوقت المتصل بتأخير تقديمها للمجلس فحسب، وإنما بسبب ماطلة الحكومة.

ت) ضرورة توريد جميع الإيرادات العامة إلى حساب الخزينة العامة (الحساب المركزي الذي تديره وزارة المالية وتودع فيه جميع الإيرادات وتصرف منه جميع المدفوعات المتعلقة بالسلطة الوطنية).

ث) ضرورة التزام كافة مؤسسات السلطة وأجهزتها بالتطبيق الكامل لما ورد في قانون اللوازم العامة و قانون العطاءات للأشغال الحكومية.

ج) ضرورة أن يقوم المجلس التشريعي بتفعيل أدواته المحاسبية لحمل السلطة التنفيذية على احترام القوانين والتقيد بها وخصوصاً التقدم بالموازنة في الموعد المحدد أو بالالتزام ببندوها.

ح) ضرورة تفعيل دور ديوان الرقابة المالية وتوحيد وظائف التدقيق التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية وفقاً لما نص عليه قانون الرقابة المالية والإدارية دون استثناء على كافة أجهزة الدولة التي تخضع للموازنة العامة، ومراقبة صرف النفقات والتأكد من صرفها وفقاً للتشريعات المعمول بها، ومراقبة تحصيل الإيرادات والتأكد من أنه تم توريدها لحساب الخزينة العامة.