



الجامعة الإسلامية- غزة
عمادة الدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
قسم القانون العام

نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني (دراسة تحليلية)

Single-board system of the legislative authority and its effect
on the Palestinian constitutional system

(Analytical study)

إعداد الباحث :

طارق بشير عبد المجيد قفه

تحت إشراف الدكتور :

باسم صبحي بشناق

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من
كلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة، فلسطين

اكتوبر 2014م - محرم 1436هـ

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني " دراسة تحليلية "

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو
بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the
researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any
other degree or qualification

Student's name:

اسم الطالب: طارق بشير عبد المجيد قفة

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ: 2014/11/22م



نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ طارق بشير عبدالمجيد قفة لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام وموضوعها:

نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام

الدستوري الفلسطيني - دراسة تحليلية

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 19 محرم 1436هـ، الموافق 2014/11/12م الساعة العاشرة صباحاً بمبنى طيبة، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

مشرفاً ورئيساً

د. باسم صبحي بشناق

مناقشاً داخلياً

د. محمد نعمان النحال

مناقشاً خارجياً

د. طارق محمد الديراوي

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام.

واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

مساعد نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. فؤاد علي العاجز



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ ﴾

وَالْمُؤْمِنُونَ ^{عَلَى} وَسُتْرَدُونَ إِلَىٰ عِلْمِ

الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا

كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿

سورة التوبة : (105)

الإهداء

- إلى من منحني كل شيء ولم يأخذ مني شيء..
إلى من رباني بحبات العرق وماء العيون
إلى أبي (قدوتي ومفخرتي)
- إلى من استمد منها الدفء والحنان
إلى من ربنتي على العفة والكرامة والشرف
إلى من غرست في حب العلم منذ نعومة أظفاري
إلى أمي (ألمي ومستقبلي)
- إلى من شاركتني أفراحي وأتراحي وكانت لي عوناً معيناً.... وعملت على
تذليل العقبات وتسهيل الظروف ووفرت لي أسباب السكنينة والهدوء من حولي حتى
أنجزت هذا البحث المتواضع ...
إلى شريكة حياتي .. (زوجتي الغالية)
- إلى من أدخلت على قلبي الفرح والسرور ..
إلى الجميلة .. العفيفة.. الصالحة بإذن الله ..
إلى بنيتي الغالية .. (إلهام)
- إلى من شاطروني الألم والأمل
وقاسموني شظف العيش وقسوة الحياة
من أجل أن نصبح لبنات صالحات للدين وللوطن.. ..
إلى إخواني وأخواتي (عزوتي ورصيدي)
- إلى جامعتي التي أعطتني الكثير
إلى كل من غرس شجرة .. أو بذر بذرة .. أو أضاء شمعة ..
لتنبت كرامة وتبني حرية وتحيا أمة
"ليحق الحق .. ويبطل الباطل .. ولو كره الكافرون"
إليهم جميعاً أتقدم لهذا العمل المتواضع

الباحث/ طارق بشير قفه

شكر وتقدير

الشكر لله أولاً وأخيراً فهو الذي أعانني على إكمال هذا البحث المتواضع، ويسعدني بعد ذلك أن أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي الذي أنار لي سبل العلم والإبداع ... وفتح أمامي أبواب المعرفة وانتقلت من علمه المتدفق إلى الدكتور الفاضل / باسم صبحي بشناق.

وأقدم بالشكر الجزيل إلى كل أخ ساعدني وزودني بالتوجيه والتدقيق والآراء والإعداد العلمي والمنهجي ...

وأقدم بالشكر الجزيل للأساتذة والمستشارين وأعضاء المجلس التشريعي والذين أناروا لي بحثي المتواضع بأرائهم وتوجيهاتهم ...

كما أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذا البحث...

كما أشكر كل من تعاون وقدم يد المساعدة في توفير البيانات والمعلومات لإتمام هذا البحث وأخص بالذكر الأستاذ/ أمجد الأغا...

والشكر موصول إلى كلية الشريعة والقانون الغراء وأساتذتها الكرام، وأسأل الله أن يحفظهم وبيارك فيهم لجهودهم الكريمة من أجل خدمة مسيرة العلم والارتقاء بالجامعة الإسلامية للأمام ...

والله الموفق لما فيه الخير والسداد ،،،

الباحث/ طارق بشير قفه

ملخص الدراسة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة موضوع نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني، وذلك لما يشكل الموضوع من أهمية بالغة لمعرفة واقع السلطة التشريعية في فلسطين.

حيث استعان الباحث من خلال هذه الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي للإجابة عن إشكالية الدراسة، واستعان بشريحة واسعة من الكتب الدستورية وآراء الفقهاء والباحثين والمستشارين وأساتذة الجامعات وأعضاء المجلس التشريعي.

حيث قام الباحث بتقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول دراسية، بالإضافة إلى تمهيد تناول فيه طبيعة نظام الحكم في فلسطين خلال مرحلتين أساسيتين، وتطرق في الفصل الأول إلى النظم الدستورية المختلفة في ثلاثة مباحث، فأما الأول والثاني نظاما المجلس الواحد والمجلسين، وأما الثالث نظام السلطة التشريعية في الإسلام، وتطرق في الفصل الثاني إلى التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين في ثلاث مباحث، فأما الأول نشأة السلطة التشريعية، وأما الثاني البنية الأساسية للسلطة التشريعية، وأما الثالث اختصاصات السلطة التشريعية، وتطرق في الفصل الثالث إلى تقويم نظام المجلس الواحد في النظام الدستوري الفلسطيني في ثلاثة مباحث، فأما الأول تطرق إلى التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة (1996 - 2006)، وأما الثاني تطرق الباحث إلى التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة (2006 - 2013)، وأما الثالث تطرق إلى الخيار الأفضل للمجلس التشريعي في البقاء على نظام المجلس الواحد أم الانتقال إلى نظام المجلسين.

حيث توصل الباحث إلى تأكيد فرضيات البحث، وإلى نتائج وتوصيات عدة؛ أهمها: البقاء بنظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية مع ضرورة الجمع بين مبدأ الانتخاب (التمثيل النسبي) والتعيين لوصول أصحاب الكفاءة والاختصاص، وتطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية، والفصل بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة، وذلك لتحقيق الفعالية المطلوبة للسلطة التشريعية.

Abstract

The researcher partook of this study about Single-board system of the legislative authority and its effect on the Palestinian constitutional system, and that's for the major importance to know the reality of the legislative authority in Palestine.

Researcher hired in this study the descriptive and analytical approach to answer the problem of the study, and hired a wide range of books and constitutional views of scholars, researchers and consultants professors and members of the Legislative Council.

Where the researcher to divide the study into three semesters in addition to pave dealt with the nature of the regime in Palestine during the two main stages, and discussed in the first chapter the different constitutional systems in three sections either the first and the second sections single-board and two chambers system, and the third legislative authority system in Islam, Turning in the second chapter to the constitutional organization of the legislative authority in Palestine in three terms.

As for the first emergence of the legislature, and the second infrastructure legislative authority, and the third terms of specialties of the legislature, and in the third term to evaluating single –board system in the Palestinian constitutional order in three sections either the first on the practical experience of the Legislative Council during (1996 – 2006), and the second touched the researcher to the practical experience of the Legislative Council during (2006 - 2013), and the third the best option to the Legislative Council in staying on one system board or move to two chambers system Where the researcher confirm hypotheses, and the results and recommendations of several most important is stay on the single- board system in the formation of the legislative authority with the need to combine the principle of election (proportional representation) and the appointment to arrival the efficiency, competence owners, and to develop and modify the legal framework governing the legislative process, and the separation between the membership of the Parliament The membership of the government so as to achieve the required efficiency of the legislative authority.

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، الحمد لله على نعمة الإسلام وكفى بها من نعمة، والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين إمام المجاهدين، المتلقي عن ربه عزّوجل الإمام الأعلى والمفتي الأعلّم والقاضي الأحكم، الذي جمع بيده الشريفة السلطات الثلاث، والتي مارسها دون خلط أو دمج محمد بن عبد الله الصادق الأمين، ثم أما بعد:

أولاً: المقدمة

يعد المجلس التشريعي الفلسطيني، الهيئة النيابية التي تمثل الإرادة الشعبية في قطاع غزة والضفة الغربية والقدس، حيث عبر الشعب الفلسطيني على أرض فلسطين المباركة من خلال انتخابات حرة ونزيهة ومباشرة عن إرادته القوية على اتباع النهج الديمقراطي في بناء مؤسساته وممارسة سيادته الوطنية، حيث تمخض عن تلك الانتخابات ولادة المجلس التشريعي الفلسطيني الأول في ظل حكم السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1996م.

ووفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني لعام 1995 فقد أخذ المشرع الفلسطيني بنظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية متمثلاً بالمجلس التشريعي الذي يعد برلمان السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي يقوم على أسس عدة يعمل من خلالها على تقوية دعائم الديمقراطية، ويلبي حاجات المجتمع الفلسطيني وتطلعاته المستقبلية، أهمها تطبيق وسيلة الانتخاب كأسلوب في إسناد السلطة، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والذي يؤكد استقلاله وحقه في مباشرة اختصاصه بموجب نصوص القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي الخاص به، من مهام تشريعية ورقابية على أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها.

ثانياً: أهمية البحث

يمثل هذا البحث أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية البرلمانية المعمقة، من خلال البحث في مركز المجلس التشريعي الفلسطيني وفق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي الخاص به، من خلال البحث في نشأته وأهداف نشأته وصلاحياته واختصاصاته التشريعية والرقابية وآليات استخدام وظائفه، كذلك البحث في طرق تشكيله وأسلوب إسناد السلطة للأعضاء والبحث في شروط العضوية ومدتها، كذلك البحث في مدى قيام المجلس التشريعي بوظائفه التشريعية والرقابية المنوطة به، ومدى تحقيقه لتطلعات المجتمع الفلسطيني وآماله المستقبلية، كذلك البحث ودراسة الواقع السياسي الذي كان يعيشه المجلس التشريعي من حصار إسرائيلي خانق، وانقسام سياسي حاد، واعتقال إسرائيلي غير مبرر للنواب، لنصل إلى النتيجة المرجوة من

هذا البحث وهي تحديد ومعرفة مدى فعالية نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية خلال الفترة الزمنية (1996 - 2013)، وتحديد الخيار الأفضل للنظام الدستوري الفلسطيني في تشكيل السلطة التشريعية من مجلس واحد أو من مجلسين.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتلخص مشكلة البحث في تحديد مدى فعالية نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الفلسطيني، ومدى تحقيق الإجابة التشريعية والرقابية وتلبية حاجات وتطلعات المواطن الفلسطيني.

رابعاً: أسئلة البحث

أولاً: هل اعتماد أسلوب الانتخاب فقط دون الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين، يضمن وصول أصحاب الكفاءة والخبرة إلى قبة البرلمان؟.

ثانياً: هل اعتماد نظام انتخاب الأغلبية النسبية في انتخابات المجلس التشريعي لعام 1996 كان له تأثير كبير في تركيبة المجلس التشريعي، وفي مدى قيامه بوظائفه المنوطة به وخاصة الوظيفة الرقابية؟.

ثالثاً: هل اعتماد نظام الانتخاب المختلط في انتخابات المجلس التشريعي لعام 2006 كان له تأثير كبير في تركيبة المجلس التشريعي، وفي هيمنة حزب سياسي معين على المجلس التشريعي، وبالتالي غياب سياسة التوافق الوطني وحلول الانقسام السياسي الحاد بسبب غياب النضج السياسي؟.

رابعاً: عدم تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية والرقابية من أجل المساهمة في تحقيق الإجابة التشريعية، فلماذا يتم رهن نفاذ القانون بمصادقة الرئيس؟ وأين مصادقة الرئيس على القانون من تحقيق الإجابة التشريعية.

خامساً: هل أدى غياب الفلسفة والسياسة التشريعية وسياسات التهيئة المالية إلى تكديس القوانين دون تنفيذ الكثير منها كقانون الشباب مثلاً؟.

سادساً: هل أدى غياب الأولوية والتراتبية في التشريع واعتماد سياسة الانتقاء إلى عدم إصدار قوانين أساسية مهمة، وعلى سبيل المثال أين قانون العقوبات الفلسطيني العصري؟ وأين المجلس التشريعي من قانون العقوبات البريطاني والذي ما زال يطبق حتى الآن!.

سابعاً: هل ازدواج الدوائر في الضفة الغربية ووجود مثيلاتها في قطاع غزة يؤدي إلى وجود خلل في بنية المجلس التشريعي وغياب التنسيق بينهما؟.

ثامناً: هل قام المجلس التشريعي الفلسطيني بتلبية حاجات المجتمع الفلسطيني وتطلعاته المستقبلية وحقوقه المدنية والسياسية، وأين دوره من استجواب الحكومة وحجب الثقة عنها، وبشكل عام تحقيق رقابة فعالة عليها أم أن السلطة التنفيذية تهيمن على السلطة التشريعية؟.

وسيتيم البحث ودراسة هذه المشكلات وغيرها لمعرفة مدى فعالية المجلس التشريعي والدور المطلوب منه لتجاوز هذه المشكلات، والخيار الأفضل للنظام الدستوري الفلسطيني.

خامساً: أهداف البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق هدفين رئيسيين، هما:-

أولاً: تقديم رؤية قانونية سليمة حول النظام الأفضل للمجلس التشريعي الفلسطيني، وتحديد الخيار الأفضل في البقاء على نظام المجلس الواحد أم الانتقال إلى نظام المجلسين، من خلال تقييم مدى فعالية المجلس التشريعي.

ثانياً: تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية بغرض إجادة الممارسة التشريعية والرقابية للمجلس التشريعي من الناحية العملية.

سادساً: فرضيات البحث

أولاً: يعد النظام الدستوري الفلسطيني نظاماً ديمقراطياً نيابياً يمزج بين خصائص النظام البرلماني وخصائص النظام الرئاسي، لكن لا يمكن تسميته بالنظام المختلط (الشبه الرئاسي) بل هو نظام ذو طبيعة خاصة.

ثانياً: تتشكل السلطة التشريعية في فلسطين من نظام مجلس واحد يعتمد على أسلوب الانتخاب فقط كوسيلة في إسناد السلطة للأعضاء، الأمر الذي أدى إلى وجود خلل في تركيبة المجلس التشريعي وفي مدى تحقيق حاجات ومتطلبات وحقوق المواطن الفلسطيني المدنية والسياسية.

ثالثاً: أثر كل من الانقسام السياسي واعتقال النواب وغياب النضج السياسي على فعالية المجلس التشريعي الفلسطيني وعلى ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية وتطويرها وفق ما ينص عليه القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

رابعاً: اعتماد مبدأ التمثيل النسبي وأسلوب التعيين في اختيار أعضاء المجلس التشريعي في الانتخابات البرلمانية القادمة يضمن وجود تعددية حزبية وسياسية وأصحاب كفاءات، الأمر الذي من شأنه أن يحد من هيمنة حزب أو كتلة سياسية واحدة على أركان ومفاصل العمل البرلماني.

سابعاً: نطاق وحدود البحث

تتلخص حدود ونطاق البحث في دراسة نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني، وذلك خلال الفترة الزمنية (2006م – 2013م)، في مناطق السلطة الفلسطينية (غزة والضفة الغربية والقدس)، تحت مظلة القانون الدستوري الفلسطيني متمثلاً بالقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، ومشروع الدستور الفلسطيني المؤقت المقترح لسنة 1999م، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني إضافة إلى الاتفاقيات السياسية المتعلقة بموضوع البحث والقوانين الدستورية المقارنة.

ثامناً: منهجية البحث

سيتم استخدام كل من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن في بعض موضوعات البحث، من خلال التطرق لدراسة القوانين والتشريعات النازمة للسلطة التشريعية في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وفي النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ومشروع الدستور الفلسطيني المؤقت المقترح لسنة 1999م، والاتفاقيات السياسية الفلسطينية المتعلقة بالسلطة التشريعية، وسيكون المنهج المقارن في بعض الجزئيات من خلال المقارنة بين النماذج النظرية المطبقة والنماذج العملية في بعض التشريعات العربية والغربية، كما سيعتمد الباحث على إجراء المقابلات مع ذوي الاختصاص وأصحاب الخبرة من المستشارين وأساتذة الجامعات وأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.

تاسعاً: هيكلية البحث

تمهيد: نشأة وطبيعة نظام الحكم في فلسطين

الفصل الأول

النظم الدستورية المختلفة للسلطة التشريعية

المبحث الأول: نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية

المبحث الثاني: نظام المجلسين للسلطة التشريعية

المبحث الثالث: نظام السلطة التشريعية في الإسلام

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين

المبحث الأول: نشأة السلطة التشريعية

المبحث الثاني: البنية الأساسية للسلطة التشريعية

المبحث الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية

الفصل الثالث

تقويم نظام المجلس الواحد في النظام الدستوري الفلسطيني

المبحث الأول: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 1996م-2006م

المبحث الثاني: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 2006م-2013م

المبحث الثالث: خيارات المشرع الفلسطيني بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

الخاتمة

عاشرا: الدراسات السابقة

ومن أبرز هذه الدراسات التي تتطرق إليها الباحث:-

1- دراسة عزيز كايد (2001): السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين،

تقرير رقم (26)، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، فلسطين، حيث تعالج هذه الدراسة مدى

حاجة الوضع الفلسطيني السياسي والاجتماعي لبرلمان يتكون من مجلس واحد أو

مجلسين، وطبيعة المعايير التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار في ذلك إضافة إلى الإجابة على تساؤلات في هذا الشأن تتعلق بالمستقبل الفلسطيني، وخلص هذا التقرير إلى نتيجة أساسية وهي أفضلية أن يتشكل المجلس التشريعي الفلسطيني من مجلس نيابي واحد، ولغرض تمثيل الفلسطينيين في الخارج من الممكن الاستفادة من التجربة الفرنسية.

2- دراسة حسن عياش (2010): المجلس التشريعي الفلسطيني في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة (1996 - 2006)، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، فلسطين، حيث تناقش هذه الدراسة ما إذا كان المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب للسلطة الوطنية الفلسطينية قادراً على العمل كمؤسسة تشريعية تسهم في بناء وإقامة دولة فلسطينية ديمقراطية تعبر عن طموح الشعب الفلسطيني واحتياجاته، كذلك تعمل على تقييم أدائه التشريعي والرقابي، ودور النظام الانتخابي في إيجاد مجلس تشريعي فاعل، ومدى حاجة الدولة الفلسطينية إلى تبني نظام المجلسين للسلطة التشريعية، وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وأهمها ضرورة اعتماد مبدأ التمثيل النسبي الكامل في الانتخابات البرلمانية لكونه يضمن وجود تعددية ومشاركة برلمانية وبما يحد من مخاطر هيمنة حزب أو فصيل سياسي واحد على مفاصل العمل البرلماني، كذلك الأخذ بنظام المجلسين في الحالة الفلسطينية (المجلس التشريعي - والمجلس الاستشاري) هي الحالة الأفضل للوصول إلى مجلس تشريعي فلسطيني قادراً على تشكيل سلطة تشريعية فلسطينية يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، يختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصلية للفلسطينيين وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية، حيث أن نظام المجلسين يقوي ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي ويحقق المساواة في التمثيل.

3- دراسة يحيى الفرا (2003): دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، فلسطين، كانت تهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على السلطة التشريعية كأحد الركائز الأساسية لأية دولة ومعرفة مدى الدور الذي تقوم به تلك السلطة في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة مع السلطة التشريعية في الدساتير المصرية، وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أهمها ضرورة وجود برلمان مستقل لقيام حكم متجاوب ومسئول لكن المجلس التشريعي كان قد واجه تحديات ومعوقات كقلة الكفاءات والخبرة وقيود اتفاقات أوسلو وضعف النظام الداخلي وعدم تعاون السلطة التنفيذية، على خلاف المجلس التشريعي المصري الذي كان يمارس عمله دون عراقيل وقيود، وأكدت على ضرورة تفرغ النواب

للمعمل البرلماني وعدم انشغالهم بالأعمال الخاصة سواء في مؤسسات رسمية أو أهلية وضرورة تطوير النظام الداخلي للبرلمان.

4- دراسة مروان البرغوثي (2010): الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، رسالة دكتوراه، فلسطين، تكمن أهمية الدراسة في دراسة مدى اسهام المجلس التشريعي في بناء نظام سياسي فلسطيني ديمقراطي وتأسيسه، ومدى قيام المجلس التشريعي بالمهام الرئيسية التشريعية والرقابية ودوره في الحياة السياسية، حيث خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أهمها ضعف الأداء التشريعي والرقابي لكون المجلس عمل في ظروف سياسية صعبة ومعقدة وفي ظل ازدواجية السلطة بين الاحتلال الاسرائيلي والسلطة الوطنية، وفي ظل وجود زعيم تاريخي يمسك بكافة الخيوط وتغول السلطة التنفيذية وضعف الخبرات وأكدت على ضرورة حسم نوع النظام السياسي الفلسطيني، والنهوض بالمجلس التشريعي وعمل خطة سنوية للمجلس وأولوية واضحة للتشريعات والقوانين، وعدم تدخل المؤسسة الأمنية في المجال السياسي.

وأما عن أهم الإضافات التي تناولها الباحث في هذه الدراسة:-

1- تناول السلطة التشريعية في المفهوم الاسلامي بحيث أكد على أنه تتشكل السلطة التشريعية في المفهوم الإسلامي من صفوة علماء الشريعة الفقهاء (أهل الشورى) والذي تتوفر فيهم حتمية وصف الاجتهاد وغيرها من شروط العدالة والرأي، إضافة إلى جماعة أهل الحل والعقد من القادة والأمراء والخبراء وسادة القبائل والذي يكونوا على قدر من العلم الشرعي والدنيوي وتتوفر فيهم العدالة والامامة وأن يكونوا أصحاب رأي، بحيث ضمت السلطة التشريعية في الاسلام أصحاب الكفاءة والخبرة من مجالات مختلفة، كذلك أكد الباحث على انضباط التشريع في الاسلام بضمانتين أساسيتين أولهما اختصاص السلطة التشريعية بإصدارات التشريعات والقرارات ثانيهما الرقابة والمحاسبة للحكومة الإسلامية للتأكد من تطبيقها للتشريعات والقرارات، وبالتالي الوصول إلى سلطة تشريعية تقوم بواجباتها على أكمل وجه وذلك تحت راية الكتاب والسنة.

2- تناولها لمدى فعالية المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني عام 2006 وأكدت على أنه كان الأداء التشريعي والرقابي للمجلس التشريعي الثاني عام 2006 ضعيفا غير مقبولا؛ ففي مجال التشريع لم يراع المشرع الفلسطيني التشريع وفق الأصول القانونية التي ينص عليها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وذلك بسبب الانقسام السياسي الحاد، إضافة إلى كون المشرع لم يراعي الأولوية في التشريع بل اعتمد على الانتقائية في التشريع وعدم القيام بإصدار منظومة قانونية أساسية كحال سابقه فلا يوجد قانون عقوبات

عصري مثلاً، ومما أثر على العملية التشريعية أيضاً أنه أصبح الغرض من التشريع المناكفة السياسية وفرض حكم الواقع بدليل غياب سياسات التهيئة المالية وهناك عدد من القانون ما زالت حبرا على ورق كحال قانون الشباب مثلاً.

وأما في مجال الرقابة فلم يستخدم المجلس التشريعي الأدوات الرقابية كأداة حجب الثقة والاستجواب بالشكل المطلوب وخاصة بعد الانقسام السياسي واستمراره في العمل في غزة فقط، فلم يستخدم أداة حجب الثقة ولا أداة الاستجواب التي قد ينتج عنها استقالة الحكومة نتيجة المعوقات السياسية وخاصة أنه يتطلب تشكيل حكومة جديدة قرار من الرئيس المنتهية ولايته في نظر الطرف الآخر، إلا أن المجلس التشريعي في غزة اجتهاد في تقييد أعمال الحكومة إلى حد ما من خلال الأسئلة ولجان التحقيق التي كان بموجبها يتابع أعمال الوزارة ويعمل على الحد من اساءة استخدام السلطة وخاصة في ما يتعلق بالحقوق والحريات.

3- وأما عن خيارات المشرع الفلسطيني في البقاء على نظام المجلس الواحد أم الانتقال إلى نظام المجلسين فخلصت الدراسة على ضرورة البقاء على نظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية لكن على المشرع الفلسطيني أن يعمل على تبني نظام الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين في تكوين السلطة التشريعية ذو نظام المجلس الواحد، نسبة وتناسب بأن يختص مبدأ الانتخاب بنسبة 70% ومبدأ التعيين بنسبة 30%، ويكون التعيين على أساس قواعد وأحكام واضحة غير مبهمة لا تحتمل التحوير لخدمة مصالح شخصية أو حزبية، مثلاً بأن لا يترك التعيين لشخص رئيس الدولة وأن يعطى كل حزب سياسي الحق في التعيين وذلك على أساس نسبة ما تخصص به بوسيلة الانتخاب من مقاعد البرلمان، مع توافر شروط معينة في العضو المعين أهمها الخبرة والكفاءة، فيعمل الحزب على ترشيح كل من تتوفر فيه هذه الشروط وإلا سيطعن في العضو المعين التي لا تتوفر فيه الشروط والأحكام أمام محكمة العدل العليا، أو التعيين بقوة القانون عن طريق النص في القانون على أن كل شخص يشغل مناصب معينة ويحمل شهادات معينة في القانون والسياسة والاقتصاد مثلاً وبعد موافقة أغلبية الأعضاء المنتخبين بأن يكون عضواً في المجلس التشريعي، وبهذا يكون الحفاظ على ديمقراطية البرلمان وضمان وصول أصحاب الخبرة والكفاءة وأهل الاختصاص في كافة جوانب الحياة، وبالتالي ضمان تحقيق الإجابة التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة وتحقيق مصالح المجتمع الفلسطيني ونيله حقوقه المدنية والسياسية.

تمهيد

نشأة وطبيعة نظام الحكم في فلسطين

تعد التجربة الدستورية الفلسطينية تجربة حديثة ومتواضعة، بحيث تتفق معظم الدراسات على أن مرحلة ما بعد توقيع اتفاقية أوسلو وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية هي مرحلة جديدة في حياة النظام السياسي الفلسطيني⁽¹⁾. طرحت تغييرات عديدة وتحديات غير مسبقة أمام هذا النظام، كتغيير قاعدة الشرعية التي يركز عليها النظام من الشرعية الثورية متمثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية، إلى الشرعية الديمقراطية إلى حد ما متمثلة بالسلطة الوطنية والتي يحكمها الدستور والقانون⁽²⁾.

وتتلخص تجربة النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية بمرحلتين أساسيتين هما:

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل إقرار القانون الأساسي الفلسطيني 1994-2002.

المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد إقرار القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002.

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل إقرار القانون الأساسي الفلسطيني 1994-2002

واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ الأيام الأولى لقيامها على الأراضي الفلسطينية عام 1994 تحدي إقامة نظام سياسي فلسطيني بالمعنى الدستوري والقانوني، بما يضمن بناء

(1) النظام السياسي له مفهومين أساسيين، مفهوم ضيق تقليدي ومفهوم واسع، فأما الأول يراد به أنظمة الحكم التي تسود دولة معينة والتي يحكمها الدستور والقانون، ويقضي ذلك أن يكون النظام السياسي مرادف النظام الدستوري (نظام الحكم) الذي يهدف إلى تنظيم السلطات العامة وتحديد اختصاصاتها والعلاقة بينهما ويحدد حقوق وواجبات الأفراد، أما الثاني يراد به معنى أعم وأشمل، ويعني دراسة أنظمة الحكم التي تعم الدول المعاصرة، ليس فقط من خلال القواعد الوضعية المطبقة وإنما أيضا من خلال ما يسود هذه الدول من مبادئ فلسفية وسياسية واجتماعية، ووفق ذلك لم يعد هنالك ترادف بين النظام السياسي والنظام الدستوري (نظام الحكم) ويقصد الباحث في هذه الرسالة بشكل أساس المعنى الأول. راجع، الخزرجي، ثامر، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة تحليلية معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، عمان، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر، 2004، ص 21 - 22.**

(2) راجع، عيسى، محمد، **موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا، القانون العام، 2012، ص 89.** راجع أيضا، أيوب، حسن، **آفاق التحول الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني، إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (1993 - 2003) كعامل محوري، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا، التخطيط والتنمية السياسية، 2006، ص 78.**

مؤسسات الدولة على نسق قانوني سليم، لإدارة حياة مجموعة كبيرة من المواطنين الفلسطينيين على الأراضي المحتلة منذ عام 1967⁽¹⁾.

وقد أدخل اتفاق أوسلو تحولاً مهماً في أجواء النظام السياسي الفلسطيني، تمثل وتجسد في قيام سلطة وطنية فلسطينية على مناطق في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي سلطة تسعى دوماً إلى استكمال تحولها إلى دولة مستقلة تقوم فيها مؤسسات الدولة ضمن إطار قانوني سليم، معتمدةً في ذلك على التفاوض مع الدولة المحتلة، والتي تسعى الأخيرة من جانبها من خلال فرض الهيمنة والاستيطان والضم والسيطرة على الحدود والمعابر والموارد الطبيعية المهمة، لتقليص رقعة سيطرة السلطة الوطنية إلى أقصى الحدود إضافة إلى عدم الاعتراف بحقوق الفلسطينيين في الشتات⁽²⁾.

وقد تم توقيع اتفاق أوسلو بين حكومة دولة الاحتلال و منظمة التحرير الفلسطينية⁽³⁾. تتعلق حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية، وقد نتج عن المفاوضات والمناقشات، هو إقامة سلطة حكومية ذاتية انتقالية فلسطينية، والمجلس المنتخب للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات، وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على قراري مجلس الأمن 242-338⁽⁴⁾.

- (1) راجع، أبو دية، أحمد، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (تقرير)، نيسان (ابريل) 2004، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ص 1.
- (2) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، رام الله، مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، الطبعة الأولى، 1998، ص 463.
- (3) ويقصد باتفاق أوسلو هنا وأقصد، الاتفاقية السياسية الفلسطينية الإسرائيلية، إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، الموقعة في 19 آب/أغسطس 1993. راجع خطابات الاعتراف المتبادل، وإعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، الوحيدي، فتحي، القانون الدستوري، التطورات الدستورية في فلسطين، 1917 - 2003، الطبعة الثالثة، 2003، ص 465 - 476.
- (4) القرار رقم 242 هو قرار أصدره مجلس الأمن الدولي التابع لمنظمة الأمم المتحدة في 22 نوفمبر 1967، وجاء في أعقاب الحرب العربية الإسرائيلية الثالثة والتي وقعت في يونيو 1967 والتي أسفرت عن هزيمة الجيوش العربية واحتلال إسرائيل لمناطق عربية جديدة، وقد جاء هذا القرار كحل وسط بين عدة مشاريع قرارات طرحت للنقاش بعد الحرب، وورد في المادة الأولى، الفقرة أ:
"انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي التي احتلت في النزاع الأخير"، وقد حذفت "أل" التعريف من كلمة "الأراضي" في النص الإنجليزي بهدف المحافظة على الغموض في تفسير هذا القرار، وإضافة إلى قضية الانسحاب فقد نص القرار على إنهاء حالة الحرب والاعتراف ضمناً بإسرائيل دون ربط ذلك بحل قضية فلسطين التي اعتبرها القرار مشكلة لاجئين، ويشكل هذا القرار منذ صدوره صُلب كل المفاوضات والمساحي الدولية العربية لإيجاد حل للصراع العربي الإسرائيلي.=

ونص الاتفاق على بنود عدة منها، ضرورة أن تجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس وذلك من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، على أن تجري الانتخابات تحت إشرافٍ متفق عليه ومراقبة دولية بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام، وعلى أن تكون الانتخابات خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة⁽¹⁾.

ووفقاً للاتفاقية، فإن الفترة الانتقالية تبدأ عند الانسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا، كما تبدأ مفاوضات الوضع الدائم بين حكومة إسرائيل وممثلي الشعب الفلسطيني في أقرب وقت ممكن بما لا يتجاوز السنة الثالثة⁽²⁾.

ولقد نص إعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي، على أن مجلس السلطة يملك صلاحياتٍ تشريعية، ويعتبر إعلان المبادئ مقررًا لحق التشريع لا منشئ له، لكون هذا الحق له امتداد دستوري وتاريخي، بحيث أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي، كانت قد ورثت الصلاحيات الدستورية الممنوحة لكل من الملك الأردني في الضفة الغربية والحاكم المصري في قطاع غزة⁽³⁾.

ثم تبع اتفاقية أوسلو الموقعة عام 1993، اتفاقيات مكملة لها، حيث شرعت إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في جهودٍ بناء الثقة من خلال عدة اتفاقيات أفضت إلى اتفاق تنفيذي لأوسلو أطلق عليه اتفاق غزة - أريحا وقعه الطرفان في يوم 4 مايو - أيار لعام 1994،

وأما القرار 338 هو قرار صادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بتاريخ 22 أكتوبر 1973م ويدعو إلى وقف إطلاق النار على كافة جبهات حرب أكتوبر (1973 م) والدعوة إلى تنفيذ القرار رقم 242 بجميع أجزائه، وقد دعا القرار في فقرته الثالثة أن تبدأ، فور وقف إطلاق النار وخلالها، مفاوضات بين الأطراف المعنية تحت الإشراف الملائم بهدف إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط.

للمزيد راجع، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، على الموقع الرسمي (<http://www.palestine-studies>).

(1) راجع الاتفاقية السياسية الفلسطينية الإسرائيلية، إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، المسودة النهائية المتفق عليها في 19 آب/أغسطس 1993، مادة رقم (1 - 3)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، الموقع الرسمي (<http://www.palestine-studies>).

(2) راجع، جامعة بيرزيت، النظام القانوني والعملية التشريعية في فلسطين (ملخص)، ص 9. راجع أيضاً، الاتفاقية السياسية الفلسطينية الإسرائيلية، إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، المادة رقم (5).

(3) راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 91.

بحيث تضمن الخطوة الأولى وهي انسحاب إسرائيل من غزة وأريحا، وتشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية وأجهزتها⁽¹⁾.

ومن أبرز التغييرات الهامة بعد اتفاق أوسلو والتي دخلت على الساحة السياسية الفلسطينية، هو تقليص وغياب دور منظمة التحرير الفلسطينية وتولت هذا الدور مكمله المشوار السياسي السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث بدأت بترتيب أوضاع البيت الفلسطيني في الضفة وغزة⁽²⁾.

وأناطت الاتفاقية المذكورة سلطة التشريع والتنفيذ من اختصاص هيئة واحدة، هي السلطة الفلسطينية المكونة من 24 عضو بمن فيهم رئيس السلطة الفلسطينية⁽³⁾.

وبمجرد تنصيب مجلس السلطة التنفيذية المنتخب حلت الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية الانتقالية حول الضفة وغزة (الاتفاقية المرحلية)، الموقعة في واشنطن في 28/09/1995، محل اتفاقية غزة وأريحا، مما ترتب على ذلك تغيير في البنية التنظيمية للسلطة الفلسطينية⁽⁴⁾.

وأخيراً من الملاحظ على الاتفاقيات السياسية المذكورة، بأن المشكلة الجوهرية تكمن في السيادة الفعلية على الأرض، من خلال اقتصار ولاية المجلس الفلسطيني على الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء المسائل التي سيتم التفاوض عليها بمفاوضات الوضع الدائم كالمستوطنات والقدس وغيرها⁽⁵⁾.

وبالنسبة للهيئة التي تتولى اصدار التشريعات في هذه المرحلة سواء في ظل اتفاقية غزة أريحا أو الاتفاقية المرحلية، تم الإشارة فقط إلى السلطة الفلسطينية بكامل هيئتها التي تختص

(1) راجع، عثمان عثمان، عبد الستار قاسم، نايف أبو خلف، رائد نعيرات، دراسات فلسطينية، نابلس، جامعة النجاح الوطنية، الطبعة الأولى، 2009، ص 221 - 222، راجع أيضاً، فهد سليمان، داود تلحمي، صالح زيدان، رمزي رباح، قيس عبد الكريم، سلام أوسلو بين الوهم والحقيقة، الطبعة الأولى، اتفاقية أوسلو (1994/05/04)، ملحق رقم (1)، الديباجة، 1998، ص 49.

(2) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 79.

(3) راجع، أبو هنود، حسين، التشريعات وألية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية، تقرير رقم (3)، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن 1998، ص 24.

(4) راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 93، راجع أيضاً، فهد سليمان، داود تلحمي، صالح زيدان، رمزي رباح، قيس عبد الكريم، سلام أوسلو بين الوهم والحقيقة، الطبعة الأولى، اتفاق اسرائيلي فلسطيني انتقالي، (1995/09/28)، ملحق، مادة رقم (3 - 4)، 1998، ص 172.

(5) راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 94.

بالتشريع، ولكنها لم تبين آلية صدور التشريع مما يعني الوقوع في فراغ دستوري، وفي عام 1995 صدر القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، والذي ينص على أن رئيس السلطة الفلسطينية يصدر القوانين بعد موافقة مجلس السلطة عليها، مما يعني أن السلطة المختصة بالتشريع تتكون من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء⁽¹⁾.

وبهذا تم ضبط العملية التشريعية والتي كانت قبل تنصيب المجلس التشريعي بموجب الانتخابات العامة في 1996/01/20، حيث صار الأخير صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع⁽²⁾.

بعد استعراض نبذة سريعة عن الاتفاقيات السياسية الفلسطينية الإسرائيلية، حيث كان من الضرورة في ذلك، كونها تعد أساس قانوني بنيت عليه مؤسسات السلطة الفلسطينية، وعليه سيتم التطرق في نقاط إلى بعض الجوانب القانونية والتي رسختها الاتفاقيات المذكورة، حتى يستطيع الباحث أن يحدد طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في هذه المرحلة، وهي على النحو الآتي :

أولاً: وجود سلطة حكومة ذاتية انتقالية، تتولى إدارة الشؤون الداخلية للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن سيادة هذه الحكومة وولايتها منقوصة إلى حد كبير.

ثانياً: السيادة للشعب نفسه، وأن يحكم نفسه بنفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية، وذلك عن طريق انتخابات سياسية عامة مباشرة وحرّة.

ثالثاً: حسب اتفاق أوسلو 1994، تشكيل السلطة الفلسطينية من 24 عضواً، بحيث تمارس هذه السلطة، صلاحيات تشريعية وتنفيذية، ووظائف قضائية من خلال سلطة قضائية مختصة. ونلاحظ، ضرورة ممارسة الوظائف القضائية من خلال سلطة قضائية مختصة إعمالاً إلى حد ما لمبدأ الفصل بين السلطات، ومراعاة لحساسية هذه الوظيفة.

أما بخصوص الوظائف التشريعية والتنفيذية فالمجلس المكون من 24 عضواً هو المكلف بهذه الوظائف وبهذا تطبيق مبدأ الدمج بين السلطات وبالتالي تفويض الديمقراطية إلى حد ما.

رابعاً: الولاية القانونية للسلطة الفلسطينية، من حيث الاختصاص الإقليمي فقط على أراضي قطاع غزة ومنطقة أريحا وما تحتها من مياه والمياه الإقليمية، باستثناء المستوطنات والمنشآت العسكرية، والجو.

(1) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 29 - 30.

(2) راجع، جامعة بيرزيت، النظام القانوني والعملية التشريعية في فلسطين (ملخص)، ص 9 - 10.

والاختصاص الوظيفي والتشريعي والتنفيذي والقضائي، يكون على الفلسطينيين لا على الإسرائيليين وضمن الحدود المتفق عليها، ولا يتضمن أي عمل يتعلق بالعلاقات الخارجية والسلك الدبلوماسي، أي لا يجوز على سبيل المثال إبرام معاهدة دولية، وكذلك لا يجوز القيام بأعمال الدفاع الخارجي بل هي من مسؤولية إسرائيل، أي لا تتمتع السلطة الفلسطينية بأي معاني السيادة الخارجية⁽¹⁾.

خامساً: حسب اتفاق أوسلو 1995، كان يوجد تغيير في البنية التنظيمية للسلطة الفلسطينية، وكانت الأمور أكثر وضوحاً من قبل، حيث تشكل سلطة الحكم الذاتي من المجلس الفلسطيني المكون من 82 عضواً⁽²⁾. ومن رئيس السلطة التنفيذية، وبالنسبة لولايته الإقليمية أيضاً على الفلسطينيين فقط في الضفة الغربية وقطاع غزة مع وجود بعض الاستثناءات⁽³⁾. وأما عن الصلاحيات التشريعية والتنفيذية فأصبحت أكثر وضوحاً وإمكانية القيام بها بظروف أفضل من قبل⁽⁴⁾.

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن طبيعة نظام الحكم في فلسطين كان غير واضح المعالم كون مؤسسات السلطة غير قائمة على نسق دستوري سليم كما هو معهود على الأنظمة السياسية في العالم، إضافة إلى عدم تمتع السلطة الفلسطينية بسيادة داخلية كاملة، وإلى عدم تمتعها البتة بأي معالم السيادة الخارجية، وإن كان قد حقق بعض مبادئ الديمقراطية من خلال تقرير مبدأ الانتخاب الحر المباشر لمجلس السلطة الفلسطينية، لكن تبقى هذه التجربة تجربة حديثة متواضعة ممهدة لنظام دستوري سليم.

المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد إقرار القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002

أصبح واضحاً أن إقرار قانون أساسي مناسب للمرحلة الانتقالية، هو القاعدة لتنظيم العلاقة المتبادلة بين السلطة والشعب، وهو من الخطوات الهامة والتي عملت على تحديد معالم النظام السياسي، ناهيك على أنه يعد القاعدة الأساسية لسن التشريعات والقوانين الموحدة للوطن

- (1) وفق المادة (3/7) من اتفاق أوسلو 1994 " يتم إبلاغ لجنة فرعية قانونية تتشعبها اللجنة المشتركة المختصة بأية قوانين تصدرها السلطة الفلسطينية وإسرائيل أن تطلب خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ اللجان المذكورة أن تقرر ما إذا كانت هذه القوانين تجاوز اختصاص السلطة الفلسطينية أو تخالف أحكام هذا الاتفاق ". إذا نفهم من ذلك السلطة الفلسطينية تتمتع بسيادة داخلية منقوصة إلى حد كبير.
- (2) تم رفع العدد لاحقاً من 82 عضو إلى 88 عضو، راجع، فهد سليمان، داود تلحمي، صالح زيدان، رمزي رباح، قيس عبد الكريم، سلام أوسلو بين الوهم والحقيقة، المرجع السابق، ص 172.
- (3) راجع المادة (17) من اتفاق أوسلو 1995.
- (4) تناولت المادة (18) من اتفاق أوسلو 1995 صلاحيات المجلس التشريعية وحدوده.

الفلسطيني، الأمر الذي ينهض بمجتمع مدني متحضر مؤهل لتحقيق الاستقلال⁽¹⁾.

ويعد القانون الأساسي الوثيقة الدستورية العليا للسلطة الوطنية الفلسطينية في الوقت الحالي، وذلك كونه يحدد طبيعة نظام الحكم الفلسطيني والمبادئ التي يقوم عليها، وينظم السلطات العامة واختصاصاتها، وحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وغيرها من الأمور الهامة⁽²⁾. وتتص المادة (5) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بأن " 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"⁽³⁾.

وبموجب نص المادة السابقة، يجد الباحث أن القانون الأساسي لم يحسم موقفه في أي من النظم النيابية يأخذ، النظام النيابي الرئاسي⁽⁴⁾. النظام النيابي البرلماني⁽⁵⁾. أم نظام حكومة

(1) راجع، ديباجة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وهي نفس ديباجة القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002.

(2) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية، فلسطين، الطبعة الأولى، 2012، ص 261.

(3) الأنظمة الديمقراطية النيابية المعاصرة، تنتوع إلى أربعة نظم رئيسية، أولاً: نظامين أساسهما تركيز السلطات (يوجد فصل بين السلطات لكن مع التركيز، زيادة في صلاحيات سلطة على أخرى ..)، فقد يكون التركيز لصالح السلطة التشريعية فنكون أمام نظام مجلسي (الجمعية النيابية)، نموذج النظام السويسري، وقد يكون التركيز لصالح السلطة التنفيذية فنكون أمام نظام شبه رئاسي (النظام المختلط)، نموذج النظام الفرنسي، ثانياً: نظامين يأخذان بشكل أساس مبدأ الفصل بين السلطات أساساً لتنظيم العلاقة بين السلطات المختلفة في الدولة وهما النظام الرئاسي، نموذج النظام الأمريكي، والنظام البرلماني، نموذج النظام الانجليزي. راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، 2007، ص 110 وما بعدها، ص 122.

(4) النظام الرئاسي، يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية بحيث تكون بيد الرئيس والحكومة مجرد تابع للرئيس ويقوم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، مثلاً البرلمان لا يمنح الثقة للحكومة وليس للحكومة حل البرلمان ولا يجوز السماح بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية السلطة التنفيذية، وليس للبرلمان مساءلة الرئيس أو الحكومة ...، للمزيد راجع، متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1999، ص 267 - 314.

(5) النظام البرلماني، يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، الرئيس ورئيس الوزراء، وهما شخصان مختلفان كل منهما له صلاحيات، لكن الرئيس ليس له ممارسة أي مظهر من مظاهر الحكم إلا عن طريق وزرائه، ويقوم على الفصل المرن بين السلطات، أي يكون هناك تداخل وتعاون ومظاهر رقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مثلاً يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، للحكومة حل البرلمان، للبرلمان حجب الثقة عن الحكومة وغيرها ...، للمزيد راجع، متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 314 - 328.

الجمعية النيابية⁽¹⁾. أم النظام النيابي المختلط⁽²⁾.

ووفقاً لأحكام القانون الأساسي المذكور، وخاصة بعد استحداث منصب رئيس الوزراء بجانب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أصبح نظام الحكم ذو طبيعة خاصة، بحيث أخذ القانون الأساسي بالنظام البرلماني بصورة نسبية⁽³⁾. وفي المقابل ينص على بعض خصائص النظام الرئاسي، من حيث طريق اختيار الرئيس، وتمتعه بصلاحيات تنفيذية حقيقية واسعة، وعدم خضوعه للمسؤولية السياسية أمام البرلمان⁽⁴⁾. لكن خصائص النظام البرلماني في ظل هذه المرحلة تبدو أكثر غطاء على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني والذي تتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية، والمسؤولية الوزارية، والبرلمان المنتخب، والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من أن النظام السياسي الفلسطيني مزيج بين النظام الرئاسي والبرلماني، إلا أنه لا يمكن تسميته بالنظام المختلط (شبه الرئاسي)، لأن حجم الصلاحيات المقررة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، لا تتفق مع حجم الصلاحيات المقررة لرئيس الدولة في النظام المختلط فمثلاً لا يملك رئيس السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني حق حل السلطة التشريعية، ولا حق عرض موضوعات عامة على الشعب للاستفتاء.

كذلك النظام المختلط لا يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كونه يعمل على تقوية مركز رئيس السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخريين، أما النظام السياسي

(1) النظام المجلسي، يقوم على ركائز عدة منها، تركيز السلطات في يد البرلمان، خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية خضوعاً تاماً، السلطة التنفيذية تكون مسؤولة عن كل أعمالها أمام البرلمان، لا تملك السلطة التنفيذية أي حق تجاه البرلمان (كحق الحل مثلاً). للمزيد راجع، فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2000، ص 340 - 345.

(2) النظام شبه الرئاسي، هو نظام خليط بين كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني، أولاً: حيث يأخذ من خصائص النظام الرئاسي، مثلاً رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب مباشرة، ولا يتحمل أي مسؤولية سياسية أمام البرلمان، ثانياً: ويأخذ من خصائص النظام البرلماني، مثلاً رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان، وكان الهدف من وراء هذا الخلط تقوية الرئيس في مواجهة البرلمان، (تركيز سلطة) وذلك من خلال إعطائه صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة. للمزيد راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 123 - 124.

(3) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 262.

(4) راجع، القانون الأساس الفلسطيني المعدل لسنة 2003، الباب الثالث الخاص برئيس السلطة التنفيذية.

(5) راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 119.

الفلسطيني فقد تبنى في قانونه الأساسي بشكل صريح مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾. وعدم طغيان سلطة على أخرى⁽²⁾.

وأخيراً ذكر الباحث سابقاً أن نظام الحكم في فلسطين، هو نظام ديمقراطي نيابي، وإن كان القانون الأساسي الفلسطيني لم يحسم موقفه في أي من النظم النيابية يأخذ، النظام النيابي الرئاسي، النظام النيابي البرلماني، أم نظام حكومة الجمعية النيابية، كما وضع الباحث سابقاً، إلا أنه في الأساس هو نظام نيابي يعتمد على التعددية الحزبية وعلى مبدأ الانتخاب، لذلك يرى الباحث من الضرورة أن يستعرض أركان النظام النيابي في ضوء القانون الأساس الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وكذلك حتى إذا ما بدأ في ذكر النماذج البرلمانية لاحقاً استطاع الحكم على مدى مراعاتها لمبادئ الديمقراطية وأركان النظام النيابي.

للنظام النيابي أركان تميزه عن غيره من أنظمة الحكم، وتتنحصر فيما سيأتي:

الركن الأول: هيئة نيابية منتخبة تمارس سلطات فعلية⁽³⁾

إن الدعامة الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي، هي وجود برلمان ينتخبه الشعب، ووفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني يعد المجلس التشريعي الهيئة النيابية المنتخبة، حيث تنص المادة (47) الفقرة 1 منه على أنه " المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة " وعلى ذلك فإن اعتماد الانتخاب كوسيلة أساسية في اسناد السلطة يعتبر من أهم أسس النظام الانتخابي، حيث أكدت المادة (48) الفقرة 1 من القانون المذكور على أسلوب الانتخاب، " ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات ... ".

وحتى يتحقق النظام النيابي من الناحية الفعلية، يجب أن يكون للبرلمان سلطات حقيقية، واشتراك واقعي في العملية الإدارية لشؤون الدولة، وبهذا لو كان البرلمان استشارياً فقد انعدم وجود النظام النيابي.

(1) راجع، القانون الأساس الفلسطيني المعدل سنة 2003، المادة رقم (2) " الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي ".

(2) راجع، بشناق، باسم، 2012، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 266.

(3) راجع، ليلة، محمد كامل، 1971، النظم السياسية، الدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 543.

الركن الثاني: انتخاب البرلمان لمدة محدودة⁽¹⁾

يعني قيام هيئة الناخبين بإسناد السيادة للبرلمان لمدة محددة، يمارسها نيابة عن الشعب معبراً عن ارادته ورغباته وأمانيه واتجاهات الرأي العام.

وتباينت الدساتير في تحديد مدة المجلس النيابي المنتخب، وفي الغالب تكون المدة متوسطة، لا بالقصيرة فتحرم النواب من إثبات قدراتهم، ولا بالطويلة فتجعل الهيئة غير صادقة في التعبير، فتكون المدة متوسطة بين ثلاث إلى خمس سنوات.

ويحدد القانون الأساس الفلسطيني المعدل مدة الهيئة النيابية المنتخبة بأربع سنوات، تحسب من يوم تاريخ انتخابها حيث تنص المادة (47) الفقرة 3 منه على أنه " مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات وبصورة دورية ".

ويرى أحد فقهاء القانون، أن اختيار النائب لمدة محدودة لا بد أن يقترن بشرط آخر، وهو جواز إعادة انتخاب النائب الذي انتهت ولايته، من أجل خلق روح الابداع والمبادرة والاخلاص لدى النائب، رغبة في اختياره مرة ثانية، إضافة إلى خلق كفاءات نيابية قادرة على سد النقص في خبرة النواب الجدد⁽²⁾.

الركن الثالث: تمثيل النائب الأمة بأسرها⁽³⁾

أصبح من القواعد الأساسية في النظام النيابي، أن النائب لا يمثل دائرته وحدها، وإنما يمثل الأمة بأسرها، وقبل قيام الثورة الفرنسية كان المبدأ السائد في النظم النيابية أن النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط، وبالتالي كان من حق الناخبين أن يصدروا تعليمات إلزامية للنائب، ولم يكن بمقدوره الخروج على هذه التعليمات، وكان عليه أن يراعي مصالح الدائرة، وأن يقدم حساباً بأعماله، وكان من حق الناخبين عزل النائب.

وبعد الثورة الفرنسية، أصبح النائب يمثل الأمة كلها، بحيث يستطيع إبداء الرأي بحرية كاملة دون أي قيد أو شرط من ناخبيه، لكونه يعمل من أجل الصالح العام، وليس لمجرد تحقيق مصالح منتخبه فقط.

(1) راجع، الشكري، علي يوسف، 2011، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الصادق

الثقافية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ص 141 - 142.

(2) راجع، الشكري، علي يوسف، 2011، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 142.

(3) راجع، ليلة، محمد كامل، 1971، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 543 - 544.

وبعض الدساتير صرحت بهذا المبدأ كالدستور الفرنسي والدستور المصري الصادر سنة 1923 إلا أن عدم النص عليه في الدساتير الأخرى لا يعني إهماله بل أصبح عرفاً دستورياً بموجبه تتحقق الديمقراطية النيابية.

والقانون الأساسي الفلسطيني لم يورد النص صراحة على هذا الركن، إلا أنه اعتمده بشكل غير مباشر وذلك من خلال إلزام عضو المجلس التشريعي قبل الشروع في أعماله أن يقسم اليمين الدستورية أمام المجلس، والتي يستشف منها ضرورة عمل النائب لمصلحة الشعب والأمة بأسرها⁽¹⁾.

الركن الرابع: استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين

بعد انتهاء عملية الانتخابات يتولى البرلمان دون الناخبين السلطة القانونية، حيث لا يجوز للشعب أن يتدخل في ممارسة الهيئة النيابية لسلطاتها طوال مدة انتخابها، ومن ثم لا يتمتع الشعب بحق الاقتراح أو الاستفتاء الشعبي أو الاعتراض الشعبي، ولا يحق لهم إعطاء الحكومة الثقة أو سحبها، ولا يجوز الادعاء أمام القضاء بأن قانوناً ما يخالف رأي جمهور الناخبين، لأن هذا الرأي إنما يعبر عنه من الناحية القانونية البرلمان وحده⁽²⁾.

(1) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 264.

(2) راجع، علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الاصدار الرابع، دار الثقافة، 2010، ص 159.

الفصل الأول

النظم الدستورية المختلفة للسلطة التشريعية

وينقسم إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية

المبحث الثاني: نظام المجلسين للسلطة التشريعية

المبحث الثالث: نظام السلطة التشريعية في الإسلام

الفصل الأول

النظم الدستورية المختلفة للسلطة التشريعية

تعرف السلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية لدول العالم العربي والغربي بالبرلمان والذي يتكون من ممثلي الأمة ويطلق عليهم تسمية النواب، ويعد البرلمان عصب الأمة وروحها، بحيث يعتبر مستودع الفكر والخبرة فيها، وفيه تتجلى آمال الأمة وأمانها.

والسلطة التشريعية تقوم بمهمة عظيمة وبهذا تعد من أعظم سلطات الدولة، باعتبارها الممثلة للأمة والمعبرة عن نبض أعماقها، فهي التي تسن القوانين وتعديلها وتلغيها، ويشترط موافقتها على كل مشروعات القوانين والتي تقدمها السلطة التنفيذية، إضافة إلى تنفيذ برنامج الحكومة يتوقف عادة على ثقة البرلمان⁽¹⁾.

والسلطة التشريعية هي السلطة التي يعتبرها جان جاك روسو السلطة الأم، فهي محط السيادة وهو يرى ضرورة أن يتولاها الشعب مباشرة وهو ما يسمى بالديمقراطية المباشرة، بينما ذهب مونتسكيو إلى اعتبارها إحدى سلطات ثلاث ويجب على الشعب تركها لمن هم أقدر منه على القيام بها والتخصص فيها وهو يرى أن يمارسها نواب عن الشعب وهو ما يسمى بالديمقراطية النيابية، وفي الديمقراطية النيابية يكون في بعض الدول مجلس واحد بينما يكون في دول أخرى مجلسين⁽²⁾.

ويرجع نشأة السلطة التشريعية (البرلمان) إلى النظام البرلماني في إنجلترا عام 1215م وكانت البرلمانات آنذاك في ظل العصور المظلمة واستبداد السلطات والملوك، مجالس استشارية لهم يدعونها للانعقاد ويحلونها كما يشاؤون دون قيد أو شرط، ومع تعاقب العصور تحولت هذه المجالس إلى مجالس نيابية، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت سلطة مستقلة تتولى مهمة التشريع⁽³⁾.

والسلطة التشريعية لها تسميات عدة كما أشير سابقاً، واعتباراً لوجهات نظر الفقه الدستوري فإن تسمية السلطة التشريعية تدل على المفهوم الفقهي لها، ونذكر على سبيل المثال حيث إذا

(1) راجع، العمادي، مصطفى، التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة، الطبعة الثانية، 2011، ص 250.

(2) راجع، علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 2010، ص 167.

(3) راجع، باز، بشير على محمد، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، 2004، ص 45 - 49.

سميت السلطة التشريعية باسم مجلس الشعب فإن هذا الاسم يرمز إلى الشعب السياسي الذي يشمل الناخبين، وارتبطت أيضا تسمية مجلس النواب بالنظام البرلماني، وتدل تسمية مجلس الشورى على المدلول الإسلامي للسلطة التشريعية تيمنا بالآية القرآنية الكريمة " وأمرهم شورى بينهم " (الشورى:18)⁽¹⁾.

وعادة يتم تحديد عدد أعضاء البرلمان، بناء على نسبة عدد السكان، كأن يقال نائب عن كل عشرة آلاف مواطن، أو من خلال تحديد عدد محدد في الدستور أو القانون، أو تحديد حد أدنى أو أقصى لا يمكن تجاوزه⁽²⁾.

وعلى سبيل المثال، قد أخذ بالطريقة الأولى دستور الجمهورية الإيرانية الإسلامية سنة 1980، حيث نصت المادة (64) على أن مجلس النواب يتكون من 260 عضوا، وبعد كل عشر سنين إذا حدثت زيادة سكانية يتعين إضافة نائب لكل دائرة عدد سكانها 150 ألف نسمة⁽³⁾.

وأما الطريقة الثانية وعلى سبيل المثال، قد أخذ بهذه الطريقة دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971، في المادة رقم (87) والتي نصت على أن عدد مجلس الشعب لا يقل عن 350 عضوا.

وتتنوع السلطة التشريعية إلى نظم دستورية متعددة، نظام المجلس الواحد، نظام المجلسين، إضافة إلى النموذج الإسلامي، بحيث سيتم تناول هذه الأنظمة في المباحث اللاحقة.

(1) راجع، طربوش، قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، بيروت، المؤسسة الجامعية، الطبعة الأولى، 1995، ص 13 - 14.

(2) راجع، فوزي، صلاح الدين، البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994، ص 1.

(3) راجع، فوزي، صلاح الدين، البرلمان، المرجع السابق، 1994، ص 1.

المبحث الأول

نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية

يقوم نظام المجلس الواحد على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد، فالناخبون يقومون بانتخاب نواب عنهم في الغالب، ويشكل هؤلاء النواب مجلساً واحداً، ليمارس الاختصاصات المحددة في الدستور، والتي أهمها الوظيفة التشريعية، ثم وظيفة محاسبة السلطة التنفيذية في بعض النظم الدستورية، والدول البسيطة في التركيب وغالبية الدول العربية تأخذ بهذا النظام⁽¹⁾.

في هذا المبحث سيتم التطرق إلى نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية وذلك ضمن ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: طرق تكوين نظام المجلس الواحد

كأصل عام يتم تشكيل المجلس النيابي الواحد في النظم الديمقراطية النيابية بأكمله عن طريق الانتخاب بحيث يتكون المجلس جميعه من أعضاء منتخبين، ويجد الباحث أن المشرع الفلسطيني أخذ بهذا النظام وتبنى مبدأ الانتخاب في تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني حيث ينص القانون الأساسي المعدل لعام 2003 في المادة (47) بند 1 " المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة " ، أي منتخبة من قبل الشعب الفلسطيني.

وفي إطار تطور النظم الديمقراطية النيابية تم النص في دساتير بعض الدول على أن يكون تشكيل المجلس النيابي الواحد عن طريق الجمع بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين، بحيث يتم انتخاب بعض أعضاء المجلس بواسطة الشعب والبعض الآخر يتم تعيينه من قبل رئيس الدولة مثلاً، ومن الدول التي تأخذ بطريق التعيين إلى جانب الانتخاب؛ مصر فقد حدد قانون مجلس الشعب رقم(38) لسنة 1972م المعدل بالقرار رقم (201) لسنة 1990م، عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ب (444) عضواً، وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة ، وبهذا التشريع المصري يكون قد جمع بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين دون أن يخل بالديمقراطية.

(1) راجع، الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 1996، ص 98.

كما قد يتم تكوين المجلس كله بطريق التعيين كما هو حاصل في دولة قطر حيث عدد مجلس الشورى عندهم (لا يتجاوز الثلاثون) عضوا يعينهم الأمير، وفي هذا بعد عن كل معاني الديمقراطية، لأن من أركان الديمقراطية النيابية كما أشير سابقا أن تكون الهيئة النيابية منتخبة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مبررات أنصار نظام المجلس الواحد

غالبية الدول البسيطة وغير الفدرالية (الاتحادية) تأخذ بنظام المجلس الواحد وذلك لعدم وجود ولايات أو مقاطعات أو قوميات يستدعي تعدد التمثيل، والخلاف بين أنصار نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين خلاف قديم وحاد وهو لا يوجد إلا في الدول البسيطة، بحيث لا يوجد في الدول الفدرالية لأهمية وجود نظام المجلسين فيها⁽²⁾.

ومبرراتهم على النحو الآتي:

أولاً: سيادة الأمة عبارة عن وحدة واحدة لا تقبل التجزئة، ويقتضي ذلك وجود مجلس نيابي واحد يمثلها، وبالتالي نظام المجلسين يتنافى مع مدلول مبدأ سيادة الأمة، إذ من شأنه أن يسمح بتجزئة السيادة والإرادة إلى جزئين، أي تتوزع على المجلس الأول والمجلس الثاني وهذا مرفوض، لأن من مقتضيات وحدة سيادة الأمة وجوب تمثيل هذه السيادة بمجلس واحد يعبر عن إرادتها الواحدة لا أن تتوزع وتنقسم⁽³⁾.

كذلك يرجع تنافي نظام المجلسين مع مدلول مبدأ سيادة الأمة، إلى أنه غالباً ما ينشأ المجلس الثاني بطرق تتنافى مع الديمقراطية النيابية كالوراثة والتعيين وهذا يتعارض مع مفهوم مبدأ سيادة الأمة والتي تقوم على اختيار الشعب لممثليه⁽⁴⁾.

- (1) راجع، دولة قطر، المادة (1) من قانون اللائحة الداخلية لمجلس الشورى (رقم: 6 / 1979) " يتألف مجلس الشورى من عدد من الأعضاء لا يجاوز ثلاثين عضواً، يصدر بتعيينهم قرار أميرى".
- (2) راجع، شكر، زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الثالثة، 1994، ص 198. وسيتم التطرق على أهمية وجود نظام المجلسين للدول الفدرالية المركبة لاحقاً عند تناول مبررات أنصار نظام المجلسين.
- (3) راجع، خليل، محسن، 1975، النظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت، دار النهضة العربية للنشر، النسخة الأخيرة، ص 210.
- (4) راجع، الخطيب، نعمان، 2010، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، كتاب علمي محكم، عمان، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الإصدار السادس، ص 41 - 42.

ثانياً: إذا كانت الوسيلة المعتمدة فقط في إسناد السلطة هي الانتخاب، فيعني تطبيق نظام المجلسين لا يحقق أي فائدة وليس من شأنه رفع كفاءة السلطة التشريعية في الدولة، فوجود مجلس ثانٍ منتخب بنفس طريقة المجلس الأول ولنفس المدة ومن قبل نفس الناخبين يعني زيادة لا حاجة لها.⁽¹⁾

ثالثاً: نظام المجلس الواحد يقضي على النزاع والانقسام داخل نطاق السلطة التشريعية، وذلك على خلاف نظام المجلسين الذي يكون مصدراً للانقسام، ويظهر ذلك عند ممارسة العملية التشريعية وذلك في حالة قيام المجلس الأول بإقرار مشروع قانون فيرفضه المجلس الآخر، أو في حالة استحكام الخلاف على مشروع قانون مقدم من السلطة التنفيذية يتعين لإقراره موافقة المجلسين وخاصة المشاريع الهامة كمشروع الموازنة العامة.⁽²⁾

وهذا يترتب عليه بطء التشريع، وتأخير العملية التشريعية زمناً طويلاً، وهذا من شأنه عرقلة المصالح العليا في الدولة والحد من كفاءة وفعالية البرلمان.

وحول نظام المجلسين يشبه الرئيس الأمريكي " بنيامين فرانكلين " نظام المجلسين بالعربة التي يجرها حصانان في اتجاهين متضادين.⁽³⁾

رابعاً: وجود مجلس ثانٍ من شأن ذلك أن يخلق أرستقراطيات جديدة⁽⁴⁾. لأنه حسب أنصار نظام المجلسين فلا بد من المغايرة بين المجلسين سواء في التشكيل أو الوظيفة أو مدة النيابة

(1) راجع، شكر، زهير، 1994، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 198.

(2) راجع، خليل، محسن، 1975، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع السابق، ص 211.

(3) راجع، الطهراوي، هاني، 2007، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، ص 220

(4) **الأرستقراطية:** هي تسمية لطبقة اجتماعية تتمتع بالأصول النبيلة في المجتمعات الأوروبية وينحصر فيها حكم البلاد، وهي كلمة يونانية الأصل وتعني (حكم الأفضل)، وهذه الصفة متوارثة حتى هاجمتها الثورة الفرنسية، صارت لفظة الأرستقراطية تشير إلى جميع العوائل الإقطاعية في إنجلترا، فرنسا وروسيا وتشير إلى القوة والسلطة وصارت نمطاً من أنماط الحياة في العالم، تعني أن الحكم يكون بواسطة خير المواطنين (الطبقة الذهبية) لصالح الدولة أي سلطة خواص الناس، وسياسياً تعني طبقة اجتماعية ذات منزلة عليا تتميز بكونها موضع اعتبار المجتمع، وتتكون من الأعيان الذين وصلوا إلى مراتبهم ودورهم في المجتمع عن طريق الوراثة، واستقرت هذه المراتب على أدوار الطبقات الاجتماعية الأخرى، وكانت طبقة الأرستقراطية تتمثل في الأشراف الذين كانوا ضد الملكية في القرون الوسطى، وعندما ثبتت سلطة الملوك بإقامة الدولة الحديثة تقلصت صلاحية هذه الطبقة السياسية واحتفظت بالامتيازات المنفعية، وتعارض الأرستقراطية مع الديمقراطية، على سبيل المثال في إنجلترا كانت السلطة بيد الملك، ثم انتقلت إلى يد الملك والبرلمان (مجلس اللوردات - مجلس الأرستقراطي)، ثم انتقلت إلى مجلس العموم وهو مجلس ديمقراطي منتخب. للمزيد راجع، الخرجي، ثامر، 2004، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، المرجع السابق، ص 274.

وطريقة التعيين مثلا بالانتخاب أو الوراثة وسن المرشح...الخ ومن شأن كل ذلك خلق
ارستقراطيات تتصف بالجمود والاستبداد.⁽¹⁾

وعلى سبيل المثال في إنجلترا، حيث الذي يشغل في منصب مجلس اللوردات هم الأمراء
وأصحاب الثروة والجاه.⁽²⁾

خامسا: يتمتع نظام المجلس الواحد بالبساطة والبعد عن التعقيد ولهذا مالت إليه معظم الدول
حديثة العهد بالديمقراطية.⁽³⁾

سادسا: عمليا لم يعد للمجالس العليا - حسب التنظيمات الدستورية - في كثير من الدول دور
ايجابي في ممارسة الوظيفة التشريعية، وإنما انحصر دورها في مجرد اعتراض توقيفي على
التشريعات التي يسنها المجلس الأدنى (مجلس الشعب) ويمكن للمجلس الأخير التغلب
على الاعتراض من خلال جلسة خاصة⁽⁴⁾، كما أن الوزارة في كثير من الدول مسؤولة أمام
المجلس الشعبي وحده دون الآخر، أي أصبح المجلس الأعلى مجرد زيادة لا داعي لها،
وبالتالي وصل الأمر في بعض الدول إلى إلغاء المجلس الثاني، واعتناق نظام المجلس
الواحد.⁽⁵⁾

وبشكل عام يمكن القول أن نظام المجلس الواحد يتجنب العيوب التي لحقت بنظام
المجلسين من بطء في التشريع والتعقيد والزيادة التي لا داعي لها والتصادمات والانقسامات
وتجزئة التمثيل ومن خلق ارستقراطيات.

(1) راجع، الطماوي، سليمان، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي
الإسلامي، المرجع السابق، ص 101.

(2) لأن طبيعة المغايرة تفترض ذلك، مجلس العموم يتشكل من خلال اختيار اعضائه بالانتخاب، ومن أجل
المغايرة كان اختيار مجلس اللوردات بالتعيين لكن دون مراعاة لمصالح الدولة، كونه مجلس شرفي خاص
بالأمراء وأصحاب الثروة، أي هنا لا يتم تعيين أصحاب الكفاءة والخبرة التي تهمها مصالح الأمة، بل تهمها
مصالحها الخاصة، ومما يعني خلق ارستقراطيات.

(3) راجع، الطماوي، سليمان، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي
الإسلامي، المرجع السابق، ص 100.

(4) على سبيل المثال، ما نصت عليه المادة (92) من دستور الأردن الحالي 1952 " إذا رفض أحد المجلسين
مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة
برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس
المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين "، لما كان مجلس النواب (المجلس الشعبي) يفوق مجلس
الأعيان من ناحية العدد فتكون الغلبة لمجلس النواب.

(5) راجع، ليلة، محمد كامل، 1971، النظم السياسية، المرجع السابق، هامش ص 617.

المطلب الثالث: تطبيقات نظام المجلس الواحد

أخذت كثير من الدول بنظام المجلس الواحد منذ بداية تشكيل سلطاتها التشريعية، إذ لم تفكر أصلاً بنظام المجلسين، لكونها مثلاً دولا حديثة العهد بالديمقراطية وتفضل النظام الذي يتسم بالبساطة والبعد عن التعقيد.

والجدول الآتي يوضح بعض الدول والتي تعمل بنظام المجلس الواحد:

جدول رقم (1 - 1)

الدولة	البرلمان	تكوينه
مصر	مجلس الشعب	444 عضواً منتخباً وعشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ولمدة 5 سنوات
الكويت	مجلس الأمة	50 عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري والوزراء هم أعضاء في المجلس بحكم وظيفتهم
قطر	مجلس الشورى	20 عضو يعينهم الأمير ولمدة سنة واحدة
الإمارات العربية المتحدة	المجلس الوطني الاتحادي	34 عضواً موزعين على الإمارات ولمدة سنتين
اليمن	مجلس الشورى	109 أعضاء منتخبون ولمدة 4 سنوات شمسية
فلسطين	المجلس التشريعي	132 عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب المباشر ولمدة 4 سنوات
اليونان	مجلس النواب	300 عضواً بالانتخاب لمدة 4 سنوات
البرتغال	مجلس الجمهورية	250 عضواً بالانتخاب لمدة 4 سنوات

وهناك دولا أخرى عملت لفترة من الزمن بنظام المجلسين ثم ما أن تخلت عنه ورجعت إلى نظام المجلس الواحد وذلك لظروف وأسباب ألفت بها.⁽¹⁾

(1) يقضي الدستور اللبناني المرسوم عام 1926، بتشكيل مجلس الشيوخ (يتألف مجلس الشيوخ من تسعة مسيحين وتسعة مسلمين ومقعد واحد للأقليات المتبقية)، إلى جانب مجلس النواب (يتألف مجلس النواب من 128 عضواً)، واستمرت تجربة نظام المجلسين لمدة سنة ونصف فقط، بسبب إلغاء مجلس الشيوخ من خلال إجراء تعديل على الدستور، لكونه كان ينظر إليه على أنه (مكلف، بطيء، وضعيف جداً). راجع، مهنا، الياس، 2012، إنشاء مجلس شيوخ لبناني، الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة، ورقة عمل، رقم 125، جامعة براون، ص 3.

ومن الدول التي تخلت عن نظام المجلسين كفنلندا والنرويج وأيسلندا حيث أدركت نخبها السياسية أن سلطتها التشريعية تتلاءم مع نظام المجلس الواحد وذلك بدافع الحفاظ على الوحدة وتجانس التمثيل الوطني، وكذلك هناك من الدول تخلت عن نظام المجلسين بعد ان عملت به لكونه لا يتناسب مع أوضاعها الاجتماعية والسياسية أو لكون الثنائية فقدت هيبتها لعدم تمتعها بسلطات واسعة مثل دولتي الدانمارك والسويد.⁽¹⁾

وهناك من الدول التي يوجد بها مجلسين ولكن أحدهما لا يمارس الوظيفة التشريعية، لذلك أثير بشأنها أي من النظام أخذت نظام المجلس الواحد أم نظام المجلسين ومن هذه الدول مثلا مصر حيث تشكل السلطة التشريعية في النظام الدستوري المصري من مجلسين، مجلس الشعب ومجلس الشورى، ولأول وهلة من الممكن أن يجزم القارئ الغير متخصص في شؤون البرلمان، بأن النظام المتبع للسلطة التشريعية هو نظام المجلسين لا المجلس الواحد.⁽²⁾

(1) راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، رام الله، تقرير رقم 26، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ص 39.

دولة الجزائر وقبل دستور 1996 كانت تتبنى نظام المجلس الواحد، ولكن في دستور 1996 أصبحت تتبنى نظام المجلسين، والباحثين في ظروف تغيير النظام الدستوري للسلطة التشريعية، يجدون غياب الأسباب التاريخية والارستقراطية (سيستعرضها الباحث لاحقا عند الحديث عن نظام المجلسين)، كذلك عدم وضوح الأسباب وراء تبني الجزائر لنظام المجلسين وذلك بسبب وجود معارضة لهذا النظام، لكن يمكن استنتاج أسباب هذا التحول، هو استنادا إلى المبررات العامة التي ينادي بها أنصار نظام المجلسين (سيستعرضها الباحث لاحقا)، إضافة إلى الاستناد إلى مبررات خاصة تتلخص في مبررات سياسية وقانونية، حيث كان هدف انشاء مجلس الأمة من أجل ضمان استقرار مؤسسات الدولة وخاصة بعد ما وقعت الدولة في فراغ دستوري أحدثه استقالة الرئيس آنذاك عام 1992، إضافة إلى تقوية العمل التشريعي وتعزيز الديمقراطية، راجع، حميد، مزياني، 2011، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، تيزي وزو، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 26 - 27.

(2) سواء في دستور مصر 1971، أو دستور مصر الجديد 2012.

واستعراضا لتاريخ السلطة التشريعية في النظام الدستوري المصري فقد كانت متغايرة ومتأرجحة تبعا لتغاير الدساتير المتعاقبة، ويجمع المؤرخون أن تاريخ مصر الحديث ودخولها في مرحلة جديدة من التطور السياسي والدستوري يبدأ عام 1805 بتعيين محمد علي، حيث في هذه الفترة كانت تتركز السلطات في يد محمد علي وكان حكمه حكما مطلقا، والوظيفة التشريعية كانت بيده وكانت تعاونه مجالس استشارية، لا تتمتع بسلطات حقيقية، وفي عام 1848 انتهى حكم محمد علي وتوالى الأحكام حتى عام 1866 في ظل حكم اسماعيل، تم انشاء مجلس شورى النواب تحت ضغط الشعب المتطلع والمتأثر بالنظام النيابي الغربي، ولكن هذا المجلس بالنظر لتكوينه واختصاصاته لم يكن مجلسا نيابيا بالمعنى الصحيح، وفي عام 1879 كانت اليقظة الوطنية وإنشاء مشروع دستور سنة 1879 والذي كان يطالب بضرورة منح اختصاصات =

وحتى نستطيع فهم طبيعة نظام السلطة التشريعية في مصر، سيتم التعرض لكل من مجلس الشعب ومجلس الشورى من حيث طرق تكوينهما ومن حيث اختصاصاتهما.

أولاً: مجلس الشعب

نصت المادة (87) من دستور عام 1971 على أن " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب السري العام، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة".⁽¹⁾

وبموجب نص المادة يكون الدستور حدد الحد الأدنى لأعضاء مجلس الشعب، وبهذا يكون أحال للقانون تحديد عدد مجلس الشعب المنتخبين بشرط ألا يقل عن 350 عضو، وقد حدد قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، في المادة الأولى عدد أعضاء مجلس الشعب ب 444 عضو، وبهذا يكون مجلس الشعب المصري، مجلس ديمقراطي نيابي يعتمد على أسلوب

=فعلية ورقابية لمجلس شورى النواب على غرار المجالس الأوروبية لكن تم القضاء على هذا المشروع، وبعد المظاهرات العسكرية التي قام بها أحمد عرابي من أجل إقامة حياة دستورية سليمة اضطر الخديوي أن يستجيب للمطالب فاعتمد الخديوي مشروع دستور عام 1879 وأصدره عام 1881 وكانت ملامح النظام النيابي البرلماني واضحة فيه وكان يعتمد نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية، وحتى جاء القانون النظامي عام 1883 في ظل الاحتلال البريطاني وكان يختص بالسلطة التشريعية مجلس شورى القوانين وظل الوضع الدستوري مترهل حتى جاءت الثورة والاستقلال عام 1922 وكانت الدولة آنذاك عبارة عن مملكة يحكمها الملك فؤاد ثم جاء دستور 1923 وطبق حتى عام 1930 وحل محله دستور 1930 حتى عام 1934 وفي عام 1935 عاد دستور 1923 وطبق حتى عام 1952 أي ألغته ثورة 23 يوليو، دستور 1923 تبنى نظام المجلسين للسلطة التشريعية (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) وقرر الدستور المساواة في الاختصاصات بين المجلسين، وميز مجلس النواب ببعض الاختصاصات لكونه مجلس منتخب بالكامل فهو أكثر ديمقراطية على خلاف مجلس الشيوخ والذي يعين خمسيهم وينتخب ثلاثة أخماس الباقون، دستور 1930 أيضاً تبنى نظام المجلسين لكنه أضعف السلطة التشريعية وعمد على تقوية السلطة التنفيذية، كما قلنا ألغي دستور 1923 بعد ثورة 1952، فكان لا بد من دستور يلبي متطلبات الثورة فكان دستور 1956 والذي أخذ بنظام المجلس الواحد حيث كان يتولى السلطة التشريعية مجلس الأمة، ثم جاء دستور مؤقت 1964 ولكن بقي الوضع على ما هو بالنسبة للسلطة التشريعية، حتى جاء دستور عام 1971، " عبارة عن لمحة تاريخية لواقع السلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية المتعاقبة على مصر"، راجع، عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1997، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 431 - 477.

(1) كذلك راجع، المادة (113) من دستور مصر 2012.

الانتخاب في اسناد السلطة بشكل أساس، ولا يضر البتة قيام رئيس الجمهورية بتعيين عشرة أعضاء.

ويختص مجلس الشعب بالوظيفة التشريعية والرقابية، ومن الصلاحيات التشريعية، اقتراح القوانين وإقرارها، والصلاحيات التشريعية المالية، من إقرار الموازنة العامة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية وغيرها، وأما الصلاحيات الرقابية على أعمال الحكومة تتشكل في السؤال وطلب الإحاطة والاستجواب وغيرها.⁽¹⁾

ثانياً: مجلس الشورى

أنشئ مجلس الشورى بالتعديل الدستوري، الذي وافق عليه مجلس الشعب بجلسته 30 /ابريل سنة 1980، حيث استحدث الباب السابع من الدستور متضمناً فصلين، الأول خاص بمجلس الشورى، والفصل الثاني للصحافة، ويشتمل الفصل الأول على المواد من 194 إلى 205 من الدستور والتي بينت كيفية تكوين مجلس الشورى، وأوضحت اختصاصاته.⁽²⁾

نصت المادة 196 من دستور مصر 1971 " يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن 132 عضواً، وينتخب ثلثاً أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي ".⁽³⁾

وبعد صدور مجموعة من القوانين بشأن مجلس الشورى، قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980، وقانون رقم 10 لسنة 1989، وحتى قبيل انتخابات سنة 1995، ارتفع عدد أعضاء مجلس الشورى إلى 264 عضواً، 176 منتخبين، 88 عضواً معينين.⁽⁴⁾

وأما عن صلاحيات مجلس الشورى فقد تم النص عليها في المادة رقم 194 والمادة رقم 195 في دستور 1971، وهي عبارة عن صلاحيات، تقتصر على الدراسة وتقديم الاقتراحات التي يراها والخاصة بموضوعاته، دون أي التزام بتنفيذ المقترحات التي يقدمها.

(1) راجع نص المادة (86) من دستور مصر 1971، راجع المادة (115) من دستور مصر 2012.

(2) راجع، عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1997، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 663 - 664.

(3) نصت المادة 128 من دستور 2012 " يشكل مجلس الشورى من عدد لا يقل عن 150 عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً لا يزيد على عشر عدد الأعضاء المنتخبين ".

(4) راجع، عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1997، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 665.

إذا هي صلاحيات لا تتعلق بالوظائف التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة، بل هي اختصاصات استشارية بحتة، لا تؤهله أن يكون مجلساً تشريعياً ديمقراطياً بالمعنى القانوني والدستوري للمجلس الذي يمثل الأمة ويعبر عن إرادتها من خلال التشريعات والقوانين التي يقرها.⁽¹⁾

لذلك طالب فقهاء القانون الدستوري بمصر، بتغيير نظام مجلس الشورى سواء بتعديل الدستور ومنح مجلس الشورى بعض الاختصاصات الفعلية بجوار مجلس الشعب، وإما بإلغائه بصفة نهائية والاكتماء بمجلس الشعب.⁽²⁾

وإذا تم تعديل الدستور وتم منح مجلس الشورى اختصاصات حقيقية تشريعية ورقابية، واعتماده على مبدأ الانتخاب بشكل أوسع مما هو عليه، فإنه سيصبح مجلساً نيابياً حقيقياً وبهذا نكون قد قطعنا الشك باليقين وحسمنا الخلاف وقلنا أن مصر تتبع نظام المجلسين، مع ضرورة مراعاة شروط تطبيق نظام المجلسين والتي سنتطرق إليها لاحقاً.

(1) راجع، فهمي، مصطفى أبو زيد، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجديدة، ص 524 - 525.

(2) راجع، فهمي، مصطفى أبو زيد، 1984، النظام الدستوري المصري، الكويت، منشأة المعارف، ص 535.

المبحث الثاني

نظام المجلسين للسلطة التشريعية

يقتضي نظام المجلسين أن يتشكل البرلمان من مجلسين، يحمل كل منهما اسما يغير اسم المجلس الآخر، وجرت العديد من المؤلفات الدستورية على تسمية النوع الأول من المجالس باسم المجالس العليا، والنوع الثاني باسم المجالس الدنيا، مع مجافاة التسمية للواقع العملي نظرا للاختصاصات الممنوحة لكل من المجلسين.⁽¹⁾

وتعدد التسميات لهذا النظام في الفقه الدستوري حيث يسمى بنظام المجلسين، أو نظام الغرفتين، أو الثنائية البرلمانية، أو الازدواجية البرلمانية، أو البيكاميرالية.⁽²⁾

ونشأ نظام المجلسين نتيجة التطورات التاريخية في الدستور الإنجليزي، حيث ظهر على التعاقب مجلسا اللوردات والعموم، ثم أخذت الدول الأخرى بهذا النظام لما له من مميزات ومبررات والتي سيتم تناولها لاحقا في هذه الدراسة.⁽³⁾

ويرى بعض الباحثين، أن نظام المجلسين ضروري للدول الاتحادية على خلاف الدول البسيطة، لكون الدول الاتحادية تتكون من مجموعة ولايات لا ترغب في الاندماج كليا في الدولة الاتحادية، بل تفضل أن تحتفظ ببعض الاستقلال والحقوق والاختصاصات.⁽⁴⁾

(1) لكن سبب تسمية كل من المجلسين باسم المجلس الأدنى والمجلس الأعلى، لا يعبر في حقيقته عن طبيعة الاختصاصات الممنوحة لكل من المجلسين، أي لا يعني أن المجلس الأعلى هو صاحب الاختصاصات والمجلس الأدنى لا يتمتع بأي من الاختصاصات، بل على العكس، لكن سبب تسمية المجلس الأدنى بهذا الاسم نسبة إلى قربه من الجماهير الشعبية ومثاله مجلس العموم في إنجلترا ومجلس الجمعية الوطنية في فرنسا، ومجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية، وسبب تسمية المجلس الأعلى بهذا الاسم نسبة إلى علاقته بالسلطة العليا في الدولة، وكذلك تمثيله للاتجاهات المحافظة ومثاله مجلس اللوردات في إنجلترا ومجلسي الشيوخ في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. راجع، حميد، مزياني، 2011، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، هامش ص 4. راجع، الطماوي، سليمان، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، المرجع السابق، ص 98.

(2) راجع، خرباشة، عقيلة، 2010، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، رسالة دكتوراة، جامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 18.

(3) راجع، علوان، عبد الكريم، 2010، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 167.

(4) على الرغم من أن نظام المجلسين غير ضروري في الدول البسيطة، إلا أن هنالك عدد من الدول تأخذ به، نتيجة لأفكار ارسنقراطية أو ظروف تاريخية أو سياسية، أو اجتماعية. راجع، قدورة، زهير أحمد، 2006، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، عمان، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ص 109 - 113.

وسيتناول نظام المجلسين للسلطة التشريعية في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: دعائم نظام المجلسين

يقوم نظام المجلسين على دعامتين أساسيتين، الأولى المغايرة من حيث التشكيل، والثانية المغايرة من حيث الاختصاص.⁽¹⁾

ومن أجل أن يحقق نظام المجلسين الفوائد المرجوة منه، يتحتم المغايرة بين المجلس الأول والمجلس الآخر، حتى لا يكون كل مجلس صورة مطابقة مكررة للآخر، وإلا انتقت الحكمة من نظام الازدواج، وفقد هذا النظام علة وجوده وجدواه.⁽²⁾

فيكون هناك اختلاف بين كل من المجلسين من حيث عدد الأعضاء ومدة العضوية وشروط العضوية وسن الناخب والتسمية وطريقة التكوين.

ويكون أيضا مغايرة بين الاختصاصات، وقد تتساوى صلاحيات كل من المجلسين فنكون أمام ثنائية متساوية، وقد يكون لأحد المجلسين صلاحيات أوسع ودور أهم من المجلس الآخر، فنكون أمام ثنائية غير متساوية.⁽³⁾

الفرع الأول: المغايرة من حيث التشكيل

تظهر المغايرة من حيث تشكيل كل من المجلس الأول والثاني في مظاهر عدة يمكن بيانها فيما هو آتٍ:

- (1) من خلال تطرقنا لدعائم نظام المجلسين، نستطيع تحديد مبرراته وميزاته.
- (2) راجع، خليل، محسن، 1975، **النظم السياسية والدستور اللبناني**، مرجع السابق، ص 189.
- (3) الثنائية المتساوية: وهي تتحقق عندما يتساوى المجلسان في الصلاحيات على الأقل في الصلاحيات التشريعية، فلا مجال لإقرار قانون بدون موافقة كل من المجلسين، وتطبق بعض الدول الثنائية المتساوية مثل إيطاليا وسويسرا وبلجيكا والولايات المتحدة، أما الثنائية الغير متساوية: وهي تتحقق عندما يكون لأحد المجلسين صلاحيات أوسع ودور أهم من المجلس الثاني، وفي الغالب يكون ذلك لصالح المجلس المنتخب شعبيا وديمقراطيا. راجع، شكر، زهير، 1994، **الوسيط في القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 201. راجع، خرياشة، عقيلة، 2010، **مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، الجزائر، ص 27.

أولاً: المغايرة في طريقة تشكيل المجلسين

يكون أحد المجلسين في العادة منتخبا انتخابا شعبيا ولمدة معقولة، لكي يمثل الشعب تمثيلا ديمقراطيا ويعبر عن ارادتهم، ويسمى عادة بالمجلس الأدنى أي مجلس النواب أو العموم وغيرها من الأسماء.⁽¹⁾

أما المجلس الثاني الأعلى، فلا يصح أن يكون صورة أخرى من مجلس النواب، وإلا ضاعت حكمة الازدواج، بل لا بد أن يتشكل بطريقة مغايرة للمجلس الأول، وتتعدد صور ودوافع وطرق تشكيل المجلس الثاني، وهي مسألة تدخل في خصوصيات كل دولة، ومتروقة لظروف وإرادة كل دولة على حدى.⁽²⁾

طرق ودوافع تشكيل المجلس الثاني الأعلى:⁽³⁾

أ- المجلس الارستقراطي: والتي تعود جذوره إلى القرن الرابع عشر، واستمرار وجوده في البرلمان الإنجليزي (مجلس اللوردات)، والذي يتشكل بالوراثة، وعلى غرار مجلس الأعيان في الأردن والذي يتشكل بالتعيين بقرار من الملك.⁽⁴⁾

- (1) راجع، علوان، عبد الكريم، 2010، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 171 - 172.
- (2) راجع، خرياشة، عقيلة، 2010، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 28.
- (3) تناولناها باختصار شديد وللمزيد، راجع، بو الشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 20 - 21. راجع أيضا، علوان، عبد الكريم، 2010، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 172 - 173. راجع أيضا، خرياشة، عقيلة، 2010، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 28 - 37.

(4) طريقة التعيين بالكامل تتنافى مع الديمقراطية وأركان النظام النيابي، لذلك يعتبر مجلس الأعيان مجلسا ارستقراطيا، إضافة إلى أنه يختص فقط من طبقات معينة كالوزراء وغيرهم، راجع، المادة (36) من الدستور الأردني ونصها " الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم. وراجع المادة (64) ونصها " يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من هذا الدستور ان يكون قد أتم اربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من احدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشريعة والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن."

ب- **المجلس الفيدرالي:** وهو مجلس يمثل الولايات المكونة للاتحاد، حفاظا على بقاء كيائها وبعض استقلالها، وعدم ذوبان الولاية الصغيرة في ظل الولاية الكبيرة، وهو مجلس يمثل الولايات بعدد مساو من الممثلين، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية.

ج- **المجلس الديمقراطي:** وهو المجلس المنتخب، والذي قد ينتخب على درجة واحدة، (الدستور البولوني لسنة 1921)، وقد يكون انتخاب على درجتين، (الدستور الفرنسي لسنة 1857).⁽¹⁾

ويعتبر المجلس ديمقراطيا، حتى لو استخدم أسلوب التعيين بجانب أسلوب الانتخاب، لكن بنسبة وتناسب وتكون الغالبية العددية للعنصر المنتخب لا للعنصر المعين، بحيث لا يطغى أسلوب التعيين على أسلوب الانتخاب، بغرض الرغبة في اكمال تمثيل الكفايات التي قد لا يحقق تمثيلها نظام الانتخاب مع الحفاظ على ديمقراطية البرلمان.⁽²⁾

ثانيا: المغايرة في عدد الأعضاء

تنص دساتير الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، على زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي، عن عدد أعضاء المجلس الآخر، لكون مجلس الشعب يعتبر أكثر تمثيلا للأمة وارتدتها، مادام أن أعضائه قد تم اختيارهم على أساس الانتخاب.⁽³⁾

(1) يكون الانتخاب مباشرا إذا قام الناخبون أنفسهم باختيار ممثلهم أو حكامهم مباشرة، دون أي وساطة، وهو ما يعرف بالانتخاب على درجة واحدة، وعلى عكس ذلك، يكون الانتخاب غير المباشر إذا تمت عملية الانتخاب على درجتين أو أكثر بحيث يقتصر دور الناخبين على اختيار مندوبين عنهم، يتولون اختيار الحكام أو النواب في البرلمان. راجع، اصدارات مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، الانتخابات في العراق، الفرص والتحديات، على موقع <http://shrsc.com/issues/elections/08.htm>.

(2) طريقة التعيين لأعضاء المجلس الأعلى، تتم بطريقتين، فأما الأولى وتكون طريقة تعيين الأعضاء من جانب السلطة التنفيذية، وأما الطريقة الثانية فتكون بالتعيين بقوة القانون ولا يكون لإرادة السلطة التنفيذية دخل في اختيارهم، والأعضاء المعينون بقوة القانون هم أشخاص يشغلون مراكز معينة ينص القانون على أن كل من يشغلها يكون عضوا في المجلس الأعلى، راجع، شيحا، ابراهيم عبد العزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 346 - 347. كذلك راجع، خليل، محسن، 1975، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع السابق، ص 201.

(3) تكون أهمية التفوق العددي لمجلس الشعب، إذا ما أوجب الدستور اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور الهامة، إذ يستطيع مجلس الشعب بحكم تفوقه من حيث العدد، أن يفرض رأيه على المجلس الآخر. راجع، شيحا، ابراهيم عبد العزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 348. وعلى سبيل المثال، نص دستور المملكة العربية الأردنية الهاشمية على أن مجلس الأعيان يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب (م63). راجع، عبد الله، عبد الغني بسبوني، 1997، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 180.

ثالثاً: المغايرة في سن الناخبين

تعتمد الدساتير غالباً على أسلوب الانتخاب في تعيين أعضاء مجلس الشعب، وتعتمد أسلوب التعيين فقط، أو أسلوب الانتخاب فقط، أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين، في تعيين أعضاء المجلس الثاني.

وإذا كان يتشكل المجلسين (الأدنى والأعلى) بالانتخاب، فإن أغلب الدساتير تجعل سن الناخب لأعضاء المجلس الأدنى أقل من سن الناخب لأعضاء المجلس الأعلى.⁽¹⁾

والعلة في ذلك من وجهة نظر الباحث، أنه كلما زاد عمر الناخب، زادت درايته وكبرته مسؤوليته وعلا فكره، فيكون من غير السهل التأثير على ارادته في اختيار العضو المرشح، بل سيتحرى فيمن يختار أن تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة والدراية والعلم، والذي يعول عليهم في خدمة طموحات الشعب والرفعي بالأمة.

رابعاً: المغايرة في شروط العضوية

معظم الدساتير تجعل شروط عضوية مجلس الشعب أخف وأيسر من شروط عضوية المجلس الآخر، ومن أبرز الشروط ما يتعلق بالسن أو الانتماء إلى طبقة معينة.

والعلة في التمييز بين سن عضو مجلس الشعب وسن عضو المجلس الآخر، هو عادة أن مجلس الشعب يمثل الشباب والحركة، بينما المجلس الآخر يمثل الهدوء والاتزان.⁽²⁾

كذلك العلة في التمييز بين شروط العضوية بين المجلسين وفرض شروط صعبة كالانتماء إلى طبقة معينة لتولي مقاعد المجلس الثاني هو ضمان وصول أصحاب الفكر والكفاءة ومن حصلوا على ثقة الشعب في أعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن كالنظام الدستوري في الأردن.⁽³⁾

(1) وعلى سبيل المثال، الدستور المصري 1923 و 1930، حددا سن الناخب لمجلس النواب بإحدى وعشرين سنة على الأقل، بينما حدداها لناخبي أعضاء مجلس الشيوخ بخمس وعشرين سنة ميلادية على الأقل. راجع، الخطيب، نعمان أحمد، 2010، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 354.

(2) راجع، الخطيب، نعمان أحمد، 2010، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 355.

(3) ونستطيع أن نستلهم ذلك من نصوص هذه الدساتير، فمثلاً دستور الأردن الحالي 1952، في المادة (70)، حدد سن المرشح للعضوية لمجلس النواب بأن لا يقل عن ثلاثين سنة، والمادة (64) حددت سن عضو مجلس الأعيان بأن لا يقل عن أربعين سنة، إضافة إلى ضرورة أن ينتمي إلى إحدى الطبقات المحددة وهي " رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن "، المادة (75) نصت على شروط شاملة لكل من المجلسين. وبهذا تكون شروط العضوية لمجلس النواب ايسر وأسهل.

خامسا: المغايرة من حيث مدة العضوية

تنص معظم الدساتير على ضرورة اختلاف مدة نيابة كل من مجلسي البرلمان عن الآخر، فتجعل مدة نيابة مجلس الشعب أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر.

والعلة في ذلك أنه لما كان مجلس الشعب هو المجلس الديمقراطي لكونه منتخبا أصدق تعبيراً لإرادة الأمة، فإنه يجب تحقيق رقابة فعالة عليه من جانب الشعب ضماناً لفعاليتته وتعبيره الصادق للأمة، وتتمثل هذه الرقابة في تجديد انتخاب أعضائه بعد انقضاء فترة النيابة التي يجب ألا تطول وتحدد عادة بأربع سنوات.⁽¹⁾

الفرع الثاني: المغايرة من حيث الاختصاص

تكاد تجمع الدساتير العالمية على المساواة بين المجلسين في مجال التشريع بكافة مراحلها، سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين، والتصويت عليها، وإقرارها على مستوى البرلمان، ويظهر غالبا المغايرة بين المجلسين، في بعض الوظائف التشريعية وإقرار الميزانية، وفي الوظائف الرقابية والسياسية، حيث يختص بهذه الوظيفة مجلس الشعب المنتخب.⁽²⁾

وعلى سبيل المثال، في دستور البحرين الحالي، نجد أن مجلس النواب يختص بالوظيفة الرقابية والسياسية، حيث نص دستور البحرين الحالي بعد التعديل في المادة (66) الفقرة أ " على أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته "، في حين يشترك مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الوظيفة التشريعية⁽³⁾.

(1) راجع، شيحا، ابراهيم عبد العزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 349، ومن صور المغايرة أيضا من حيث تجديد النيابة، تعمل الدساتير غالبا على جعل تجديد مجلس الشعب كليا، وتجديد نيابة المجلس الآخر جزئيا (تجديد نصفي أو تجديد كلي). للاطلاع على مجموعة من النماذج، راجع، خليل، محسن، 1975، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع السابق، ص 204.

(2) راجع، الخطيب، نعمان أحمد، 2010، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 357.

يمنع نظام المجلسين تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات والقوانين، وتوزيع سلطة التشريع يحقق التوازن وخاصة إذا ما تم سيطرة حزب معين أو ولاية كبيرة على المجلس. راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع السابق، ص 13.

(3) راجع، صحيفة الوسط، العدد 3189، الأحد 29 مايو 2011، الأساس القانون لنظام المجلسين، اعداد معهد البحرين للتنمية السياسية.

وكذلك الحال في دستور الأردن الحالي سنة 1952.⁽¹⁾

لكن الاشكالية التي يتوقع حصولها، هو اعتراض احد مجلسي البرلمان على مقترح القانون فيما يكون الآخر قد وافق عليه، مما يؤدي إلى البطء في التشريع أو امكانية المواصلة فيه، وهذا من شأنه أن يضر بالمصلحة العامة، إلا أن غالبية الدساتير وضعت مخرجا لهذه الاشكالية بطرق مختلفة أهمها اجتماع المجلسين بجلسة مشتركة.⁽²⁾

والهدف من اختصاص المجلسين بالوظيفة التشريعية، هو قدرتهما على التعاون في سبيل تحقيق الاجادة التشريعية، وتخليص القوانين من الشوائب والعيوب التي قد يصيبها، فدراسة القانون ومناقشته من خلال مجلس الشعب، وكذلك دراسته ومناقشته والتعديل عليه من خلال المجلس الثاني المكون من أصحاب الكفاءات والخبرة من شأنه أن يحقق الفائدة المذكورة.⁽³⁾

المطلب الثاني: مبررات أنصار نظام المجلسين

ظهرت وجهات نظر عدة، منها مؤيد لنظام المجلسين، ومنها المعارض والذي يجد أن الحل الأمثل متجسد في نظام المجلس الواحد، والذي يعمل على تجنب عيوب نظام المجلسين

(1) يتجاوز مجلس الأعيان الأردني في دستور سنة 1952 مجرد القيام بدور تمثيل شريحة، أو طبقة اجتماعية، أو اقتصادية، أو نخب سياسية محددة، وإنما يمثل شرائح وطبقات وفئات مختلفة من المجتمع الأردني، ذات خبرات إدارية، وسياسية، وقانونية واسعة، كما إن مجلس الأعيان بالرغم من كونه معيناً من قبل الملك، إلا أنه يُعدُّ شريكاً أساسياً في السلطة التشريعية مع مجلس النواب والملك، حيث يحق له اقتراح مشروعات القوانين التي تعرض عليه أو تعديلها، أو رفضها. كما تبين الدراسة أن لمجلس الأعيان حق مراقبة السلطة التنفيذية من خلال مناقشة موازنة الدولة، وتوجيه الأسئلة، والاستجابات للحكومة حيث يضيف نسفاً نوعياً من السلوك السياسي للمؤسسة البرلمانية في شقيها التشريعي والرقابي. راجع، زريقات، فايز، 2009، مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني - دراسة تشريعية مقارنة - مجلة المنارة، مجلد 15، العدد 3، جامعة مؤتة، ص 153.

(2) على سبيل المثال، ما نصت عليه المادة (92) من دستور الأردن الحالي 1952 " إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين"، لما كان مجلس النواب يفوق مجلس الأعيان من ناحية العدد فستكون الغلبة لمجلس النواب.

(3) راجع، صحيفة الوسط، العدد 3189، الأحد 29 مايو 2011، الأساس القانون لنظام المجلسين، اعداد معهد البحرين للتنمية السياسية.

من بطء في التشريع والتعقيد والزيادة التي لا داعي لها، والتصادمات والانقسامات وتجزئة التمثيل، ومن خلق أرستقراطيات.

وعلى الرغم من الاختلاف في الآراء وظهور معارضة شديدة لنظام المجلسين، لم يقف حائلاً أمام نظام المجلسين وأخذ الدول به، لذلك ينبغي الوقوف على المبررات التي استند إليها أنصار نظام المجلسين وسنذكر بعض المبررات وهي على النحو الآتي: (1)

أولاً: يعد نظام المجلسين حاجة أساسية في الدول المركبة والفرديية كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتحتم عليها أن تأخذ به دون نظام المجلس الواحد، وسبب ذلك أن نظام المجلسين يعمل على إبراز الشكل الحقيقي لهذه الدول (2). حيث يتم النظر إلى الدولة الفدرالية من زاويتين، أولها باعتبارها دولة واحدة لها إقليم واحد وشعب واحد يقطن جميع أرجاء الإقليم وبالتالي لا بد من وجود مجلس يمثل الشعب كله (مجلس النواب)، الزاوية الثانية باعتبارها دولة تضم مجموعة من الولايات والتي يتزك لها ممارسة بعض الشؤون السياسية الداخلية وبالتالي لا بد من مجلس يمثل هذه الولايات وبشكل متساوي بصرف النظر عن مساحة كل ولاية ونسبة السكان فيها (مجلس الشيوخ). (3)

ثانياً: يعمل نظام المجلسين على رفع الكفاءة داخل البرلمان (4). فالحقيقة يتكون أعضاء نظام المجلس الواحد غالباً نتيجة الانتخاب، ولا ريب أن كثير من المرشحين يستطيعون أن يصلوا

(1) أخذت 45 دولة حتى عام 1970 بنظام المجلسين وارتفع العدد إلى 71 دولة. راجع، أبو غزالة، هيفاء، 2007، دراسات برلمانية إقليمية، المديرية الإقليمية، صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، الأردن، الطبعة الأولى، ص 8.

(2) وعلى النقيض، يرى بعض الباحثين أن هذه الحجة أثبتت التجربة عدم صحتها، فمن الدول الفدرالية تبنت نظام المجلس الواحد باعتبارها دولة واحدة كباقي الدول الموحدة وشعبها واحد، فما المبرر إذن لأن يدلى الناخب بصوته مرتين ولنائين في الدول التي يجري فيها اختيار أعضاء المجلسين عن طريق الانتخاب كما في الولايات المتحدة الأمريكية، بل تبني نظام المجلس الواحد في الدول الفدرالية قد تكون وسيلة لتعزيز الروابط وتوثيقها بين أفراد الشعب على مستوى الولايات، ومن بين الفدراليات والتي تبنت نظام المجلس الواحد، باكستان في دستور عام 1956، والكامرون في دستور عام 1960. راجع، الشكري، علي يوسف، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية، دراسة تحليلية نقدية، العراق، كلية القانون، جامعة الكوفة، ص 10 - 11.

(3) راجع، شيحا، إبراهيم عبد العزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 355.

(4) ومن أساليب رفع الكفاءة في البرلمان، هو المغايرة بين المجلسين كما تطرقنا سابقاً، كالسن المرتفع لعضو المجلس الأعلى، وسبق شغله في مناصب معينة وأن ينتمي من طبقات معينة، وشرط المؤهلات العلمية والخبرات العملية، في حين لا تشترط مثل جميع هذه الشروط لأعضاء المجلس المنتخب.

للبرلمان نتيجة التأثير على أصوات الناخبين وبصرف النظر عن كفاءتهم القانونية وغيرها، ويتجنب هذا العيب نظام المجلسين، إذ يسمح بوجود مجلس منتخب بالكامل ومجلس آخر يتم تعيين أصحاب الكفاءات في بعض مقاعده، وبالتالي رفع مستوى وكفاءة البرلمان دون المساس بنظام الانتخاب مما يحافظ على ديمقراطيته⁽¹⁾. لكن يرد عليهم بأن نظام المجلس الواحد قد يتفادى هذه الإشكالية، بأن يتبع في تشكيل المجلس نظام الانتخاب ونظام التعيين.

ثالثاً: يعمل نظام المجلسين على تحقيق الإجابة التشريعية، وتخليص القوانين من الشوائب والعيوب التي قد يصيبها⁽²⁾. فدراسة القانون ومناقشته من خلال مجلس الشعب، وكذلك دراسته ومناقشته والتعديل عليه من خلال المجلس الآخر المكون من أصحاب الكفاءات والخبرة من شأنه أن يحقق الفائدة المذكورة، ومن شأن ذلك تحقيق الاستقرار القانوني في المجتمع الناتج عن قلة تعديل القوانين⁽³⁾.

رابعاً: يقوم نظام المجلسين بدور مزدوج في تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فمن جهة يخفف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وذلك بأن يقوم أحد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم بين السلطة التنفيذية والمجلس الآخر، وأما إذا اجتمع المجلسان ضد السلطة التنفيذية هذا دليل على ضعف موقفها وبالتالي الخضوع في النهاية لرأي البرلمان⁽⁴⁾. ومن جهة أخرى يحول نظام المجلسين من سيطرة واستبداد السلطة التشريعية، فوجوده ومن خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما، يؤدي إلى التزام كل

- (1) راجع، خليل، محسن، 1975، النظم السياسية والدستور اللبناني، مرجع السابق، ص 207 - 208.
- (2) ويرى بعض الباحثين، بأن القول بأن نظام المجلسين يحقق الإجابة التشريعية، قول غير صحيح، والدليل على ذلك، كثيراً ما يكون المجلس الثاني نفس صورة المجلس الأول تحركه التطلعات السياسية والانتماءات الحزبية، وعلى سبيل المثال، مجلس اللوردات في بريطانيا الذي كانت أغلبيته المحافظة، تشكل عقبة في سبيل التطور لحكومة العمال أو الحكومات الليبرالية، انتهى به الأمر إلى التقليل من سلطات هذا المجلس والحد من اختصاصاته، فأصبح لا يتمتع بسلطة تشريعية قوية، فأين الإجابة التشريعية من ذلك. راجع، قدورة، زهير أحمد، 2006، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 115 - 116.
- (3) راجع، الخطيب، نعمان أحمد، 2010، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 361.
- (4) راجع، الطماوي، سليمان، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، المرجع السابق، ص 100.

مجلس بحدود سلطاته الدستورية وبالتالي يقلل من خطر الاسراف والاندفاع واساءة استعمال السلطة.⁽¹⁾

خامسا: يعمل نظام المجلسين على تحقيق الاستقرار السياسي، لأن المجلس الأعلى في غالبيته يتكون من أعضاء تتوفر لديهم الحنكة السياسية والخبرة المتراكمة في العمل السياسي، وهو قد لا يتوفر في المجلس المنتخب.⁽²⁾

سادسا: يمنع نظام المجلسين تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات والقوانين، وتوزيع سلطة التشريع يحقق التوازن وخاصة إذا ما تم سيطرة حزب معين أو ولاية كبيرة على المجلس.⁽³⁾

المطلب الثالث: تطبيقات نظام المجلسين

يغطي نظام المجلسين اليوم قسما كبيرا من دول العالم، كما هو موضح في الجدول رقم (1-2) حيث يرتبط ظهوره بأسباب عديدة ومتنوعة كالعامل التاريخي والارستقراطي، أو الدافع السياسي والدستوري، أو لأسباب أخرى تتعلق بطبيعة الدولة الفدرالية وتعدد الولايات بين صغيرة وكبيرة.

جدول رقم (2 - 1) يوضح بعض الدول التي تطبق نظام المجلسين

الدولة	المجلس الأول	المجلس الثاني
بريطانيا	مجلس العموم لتمثيل السكان	مجلس اللوردات لتمثيل الطبقة الأرستقراطية بالوراثة
الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ لتمثيل الولايات بالتساوي
الأردن	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الأعيان المعين من قبل الملك

(1) راجع، خرياشة، عقيلة، 2010، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 54.

(2) راجع، أبو غزالة، هيفاء، 2007، دراسات برلمانية اقليمية، المرجع السابق، ص 8، ونذكر على سبيل المثال، مجلس الشيوخ الفرنسي ولحنكة أعضائه وخبرتهم السياسية والقانونية، لعب دورا مهما في استمرار الجمهورية الرابعة وفي تحقيق استقرارها السياسي، رغم عجز مجلس النواب الذي كان خاضعا لتنازلات الحزبية. راجع، قدورة، زهير أحمد، 2006، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، هامش ص 115.

(3) راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع السابق، ص 13.

الدولة	المجلس الأول	المجلس الثاني
موريتانيا	الجمعية الوطنية لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ الذي ينتخب من قبل هيئة ناخبين عن المقاطعات
فرنسا	الجمعية الوطنية لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ للتمثيل الإقليمي وتمثيل الفرنسيين في الخارج
ألمانيا	مجلس البوندستاغ لتمثيل السكان	مجلس البوندشرات لتمثيل الولايات ويعين من قبل حكومات الولايات
سويسرا	المجلس الوطني لتمثيل السكان	مجلس المقاطعات لتمثيل المقاطعات
كندا	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ الذي يعين من قبل الحاكم العام ورئيس الوزراء

وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى ثلاثة نماذج رئيسية تطبق نظام المجلسين، حيث يتحدث الباحث بشكل موجز حول ظروف وطبيعة نظام المجلسين فيها، وهي بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا.

الفرع الأول: السلطة التشريعية في بريطانيا⁽¹⁾

أولاً: لمحة تاريخية

كان البرلمان الانجليزي ثمرة تطور تاريخي تعود جذوره إلى سنة 1215م، عندما كان يتكون من مجلس واحد " المجلس الكبير"، والذي نشأ عندما فرض نبلاء انجلترا على الملك آنذاك، عدم فرض الضريبة عليهم.⁽²⁾

وبشكل أساس كان دور البرلمانات في هذه الحقبة، عبارة عن دور استشاري خاضع لإرادة الملك، يدعوه للانعقاد متى شاء، ويحله متى شاء، ولا يتمتع بأي دور تشريعي.⁽³⁾ وفي عام 1265م، كان البرلمان الإنكليزي يضم مجموعة كبيرة من الفئات ممثلو الأقاليم المنتخبون من قبل الشعب، واللوردات النبلاء والروحيون وكانوا يجتمعون في غرفة واحدة أي في مجلس واحد

(1) للمزيد حول هذا الموضوع راجع، **The Houses of Parliament**، **London Drum City Guide**، على الموقع الإلكتروني (www.londondrum.com).

(2) راجع، حميد، مزياني، 2011، **الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري**، المرجع السابق، ص 9.

(3) راجع، باز، بشير على محمد، 2004، **حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة**، المرجع السابق، ص 45.

إلا أن ممثلي الأقاليم كانوا مستائين من هذا الوضع، لذلك عمدوا إلى الاجتماع بصورة مستقلة وتكرار هذه الاجتماعات أدت إلى ظهور نظام المجلسين، وفي القرن الرابع عشر تأكد نهائياً انفصال مجلس العموم ومجلس اللوردات.⁽¹⁾

وأخذت تتطور هذه الثنائية بالمغايرة بين المجلسين، وخاصة بعد التشريعين الدستوريين الصادرين بين (1911م - 1949م)، وزيادة صلاحيات مجلس العموم بحيث أصبح هو المجلس في واقع الأمر الذي يعبر عن إرادة البرلمان، حتى تقلص دور مجلس اللوردات إلى حد كبير بحيث أصبح لا يستطيع أن يقف في وجه قانون وافق عليه مجلس العموم، ورغم اضمحلال دوره بقي نظام الثنائية قائماً.⁽²⁾

ثانياً: تكوين مجلس اللوردات واختصاصاته

يتكون مجلس اللوردات من أكثر من 1000 عضو إما بالوراثة، وإما بالتعيين وذلك على النحو الآتي:⁽³⁾

- أ- لوردات بالوراثة وهم اللوردات الحاملين لهذا اللقب بالميراث ويشكلون البنيان الرئيسي وعددهم 800 لورد.
 - ب- ثلاثة من أمراء الأسرة المالكة.
 - ت- تسعة من كبار القضاة يعينون لمدى الحياة.
 - ث- ستة وعشرون من كبار رجال الدين.
 - ج- ستة لوردات ممثلين لإيرلندا.
 - ح- ستة أعضاء من النساء يمنحون لقب لورد.
 - خ- وبموجب القانون البرلماني الصادر في 13 نوفمبر سنة 1958 من حق التاج أن يمنح لقب لورد لبعض الشخصيات العامة لمدى الحياة، ويبلغ تعدادهم أكثر من مائة لورد.
- يتمتع مجلس اللوردات بنفس اختصاصات مجلس العموم، حيث كان من الضروري موافقة كل من مجلس اللوردات ومجلس العموم لإصدار أي قانون، إلا أنه في نهاية القرن الثامن عشر

(1) راجع، شكر، زهير، 1994، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 193 - 194.

(2) راجع، متولي، عبد الحميد، 1999، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 338.

(3) راجع، فوزي، صلاح الدين، 1994، البرلمان، المرجع السابق، ص 48.

وبعد مناقشات حادة وطويلة بين كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات بخصوص مشروعات القوانين المتعلقة بالمسائل المالية، والتي أسفرت عن اصدار قانون 1911 والذي بمقتضاه أصبح مجلس اللوردات لا يملك أي صلاحيات إزاء القوانين ذات الصبغة المالية.⁽¹⁾

ولم يعد لمجلس اللوردات قانونا، إلا مجرد الاعتراض (فيتو توقيفي لمدة سنة) على القوانين التي يوافق عليها مجلس العموم بحيث يصدر القانون رغم معارضة مجلس اللوردات إذا انقضت السنة وكان مجلس العموم لا يزال مصرا على صدور القانون.⁽²⁾

ثالثا: تكوين مجلس العموم واختصاصاته

يتألف مجلس العموم حاليا ووفقا لانتخابات عام 1983 من 650 نائبا، ويتم انتخابهم على أساس الاقتراع المباشر والفردى لمدة خمس سنوات، وكل مواطن بالغ من العمر 21 عاما من حقه الترشيح لعضوية هذا المجلس رجلا كان أم امرأة.⁽³⁾

ويختص مجلس العموم باختصاصات عدة يكمن أن نجملها في الآتي:⁽⁴⁾

أ- حق اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة.

ب- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وجدير بالذكر أنه لا بد أن تتم الموافقة على مشروع القانون بمعرفة مجلس اللوردات، ولا بد من التصديق والاصدار الملكي للقانون.⁽⁵⁾

(1) راجع، فوزي، صلاح الدين، 2000، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 336.

(2) راجع، متولي، عبد الحميد، 1999، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 338.

(3) راجع، شيحا، ابراهيم عبد العزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 251.

(4) راجع، فوزي، صلاح الدين، 1994، البرلمان، المرجع السابق، ص 53 - 54.

(5) بالنسبة للوظيفة التشريعية، هي من اختصاص كل من الملك ومجلس العموم ومجلس اللوردات، فاتفقهم جميعا ضروري لصدور قانون من القوانين، وهذا كان من الناحية الشكلية فحسب، فالواقع هو أن الملك ولو كان يملك قانونا حق الفيتو إلا أنه منذ عام 1971 لم يحدث أن رفض الموافقة على قانون ما، أي جرى العرف على عدم استعمال حق الفيتو، وكذلك الحال لمجلس اللوردات، حيث بلغ من الضعف الكثير وواقعا لا يستطيع أن يقف في وجه قانون وافق عليه مجلس العموم، وليس له إلا حق الفيتو (توقيفي لمدة سنة فقط)، إذا عمليا الذي يملك وظيفة السلطة التشريعية هو مجلس العموم. راجع، باز، بشير على محمد، 2004، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، المرجع السابق، ص 50 - 51، كذلك راجع، متولي، عبد الحميد، 1999، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 336.

وختاماً، يعتقد أن النموذج البريطاني في طريقه إلى الزوال، وخاصة بعد تزايد المطالبة داخل بريطانيا بإلغاء مجلس اللوردات لكونه لا يتمتع بصلاحيات تؤهله أن يكون مجلساً، إضافة لكونه قاصر على أصحاب الثروة والجاه بحيث لا يعبر عن إرادة الأمة، فهو ليس إلا مجلساً أرستقراطياً الظروف التاريخية أوجدته وحافظت عليه لا غير، وكذلك كانت برامج حزب العمال البريطاني والذي أفرد بنداً من برامجه ينص على إلغاء مجلس اللوردات أو تعديل طريقة تشكيله التي قامت منذ مئات السنين على التعيين والوراثة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: السلطة التشريعية في الولايات المتحدة

أولاً: نشأتها⁽²⁾

نشأت ثنائية التمثيل في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787م، عن ظروف مختلفة كلياً عن ظروف النموذج البريطاني، ويتضح ذلك بعد استقلال الولايات عن الاستعمار البريطاني شكلت هذه الولايات كيانات منفصلة من حيث الأرض والسكان والقوة الاقتصادية وغيرها وبموجب ميثاق وثيقة الاتحاد والذي أصبح ملزماً عندما تمت المصادقة عليه من قبل جميع الولايات في عام 1781م، أصبحت هذه الولايات عبارة عن وحدة واحدة تطلق على نفسها الولايات المتحدة الأمريكية، وعمل الميثاق على إقامة روابط بين الولايات وإنشاء حكومة فدرالية والتي كانت تحت رحمة الهيئات التشريعية آنذاك الكونغرس القاري، لكونها كانت تتمتع بسلطات محدودة في المجالات الهامة كالدفاع والمالية.

ولم يكن هذا الميثاق يفضي إلى الترتيب والاستقرار المطلوب، وبعد فترة قصيرة بدى ينخر الضعف في جسم هذا الاتحاد، لذلك عمد المسؤولون آنذاك على معالجة هذه العقبة، فبدأت الدعوة إلى عقد المؤتمرات حتى أقر الدستور الفدرالي عام 1787م، وذلك من خلال 55 مندوب عن كل الولايات أطلق عليهم اسم "الآباء المؤسسين".

كان هذا الدستور نتاج مثل عليا سامية وكان نتاج حلول وسطى سياسية وعملية، توصل إليها المندوبين، حيث أنشأ حكماً مركزياً فدرالياً قوياً يتمتع بسلطات واسعة في تنظيم العلاقات بين الولايات ويتحمل وحده المسؤولية في مجالات الشؤون الخارجية والدفاع.

وكان من أهدافه الأساسية، التوفيق بين مصلحة الولايات المستقلة ومصلحة وحدة البلاد (الولايات) الأمريكية بأسرها، حيث تم التوصل إلى تسوية بين الولايات، وتقوم هذه التسوية على

(1) راجع، متولي، عبد الحميد، 1999، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، هامش ص 338.

(2) عبارة عن لمحة موجزة، من كتاب موجز نظام الحكم الأمريكي، وكالة الإعلام الأمريكية، ص (40، 8، 7، 6).

تقسيم السلطة النيابية بين مجلسين متساويين في الحقوق، مجلس النواب الذي يضمن المساواة بين أصوات الناخبين ديمقراطياً، ومجلس الشيوخ والذي يضمن المساواة بين تمثيل الولايات بحيث لا تدوب الولاية الصغيرة مساحة والقليلة في عدد السكان تحت سلطات وجبروت الولايات الكبيرة، وبهذه الصيغة انتصر مبدأ استقلال الولايات في تأليف مجلس الشيوخ، وانتصر مبدأ سيادة الشعب ووحدته في تأليف مجلس النواب.

ثانياً: تشكيل واختصاصات الكونغرس الأمريكي

يتألف الكونغرس الأمريكي من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ويكون للكونغرس وحده السلطات التشريعية وليس له أن يفوض هذه السلطة لأي هيئة أخرى.⁽¹⁾ ولقد تضمنت الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي السلطات المخولة للكونغرس.⁽²⁾

وعلى الرغم من أن كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب يشتركان في اختصاصات الوظيفة التشريعية، إلا أن مجلس الشيوخ يتفوق على مجلس النواب في بعض الاختصاصات، حيث يختص دون مجلس النواب بالقيام بدور الرقيب على رئيس الجمهورية، إذ يتطلب الدستور أن يشترك مع الرئيس في بعض ما يقوم به من الأعمال ونذكر على سبيل المثال، يشترك معه في تعيين الوزراء والسفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا وغيرهم، وضرورة موافقته على المعاهدات التي يبرمها الرئيس وغيرها من الاختصاصات.⁽³⁾

(1) راجع، دستور الولايات المتحدة الأمريكية، في تشكيل الكونغرس الأمريكي، المادة رقم (1) فقرة (1)، المادة (1) فقرة (2) بند (1)، المادة (1) فقرة (3) بند (1)، المادة (1) فقرة (3) بند (3)، منشور على الموقع الإلكتروني لمكتبة جامعة منيسوتا (www1.umn.edu).

(2) تنص الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، تكون للكونغرس سلطة ونذكر بعض الاختصاصات:

1- فرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها، لدفع الديون، وتوفير سبل الدفاع المشترك، والخير العام للولايات المتحدة، إنما يجب أن تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة.

2- استئانة الأموال لحساب الولايات المتحدة.

3- تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية، وبين مختلف الولايات، ومع قبائل الهنود.

4- وضع نظام موحد للتجنس، وقوانين موحدة بشأن موضوع الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة.

5- سك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير الموازين والمقاييس.

(3) راجع، متولي، عبد الحميد، 1999، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 287 - 288.

ويختص مجلس النواب وحده بمهمة توجيه الاتهام النيابي لأي من المسؤولين، أما الاختصاص بالمحاكمة فينعقد لمجلس الشيوخ⁽¹⁾، وجدير بالذكر أن التاريخ السياسي الأميركي لم يشهد سوى حالة اتهام واحدة ضد رئيس الدولة، وهي تلك التي أقيمت سنة 1886م ضد الرئيس جونسون، ومع ذلك فحكم فيها ببراءته لعدم توافر الأغلبية لإدانته في مجلس الشيوخ.⁽²⁾

وبعد هذا الاستعراض البسيط ومن وجهة نظر الباحث المتواضعة، إن نظام المجلسين يعد من أبجديات وخصائص الدولة الفدرالية، لذلك هو من ضروريات النظام السياسي الأميركي ويجد الباحث أن حسنات نظام المجلسين في البلد المذكور كثيرة، والتي أهمها التوفيق بين مبدأ استقلال الولايات في تأليف مجلس الشيوخ، ومبدأ سيادة الشعب ووحدة في تأليف مجلس النواب.

إضافة إلى تحقق الثنائية المتساوية في الوظيفة التشريعية، والاختلاف في بعض الصلاحيات لتحقيق دعامة المغايرة، ومن ناحية أخرى تفوق مجلس الشيوخ في بعض الاختصاصات، والتي يشترك بها مع الرئيس ولا ضير في ذلك، لكونه مجلس جل أعضائه من أصحاب الخبرة والحكمة السياسية، إضافة إلى أنه مجلس ديمقراطي نيابي، يعتمد أسلوب الانتخاب في طريقة اختيار أعضائه.

الفرع الثالث: السلطة التشريعية في فرنسا⁽³⁾

يتكون البرلمان في ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة 1958م، ووفق نص المادة (24) من مجلسين هما: الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ⁽⁴⁾. ويتم انتخاب النواب في

(1) تنص الفقرة الثانية بند 5 من المادة الأولى من الدستور الأميركي على أنه " يختار مجلس النواب رئيسه وسائر مسؤوليه، وتكون لهذا المجلس وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي ". وتنص الفقرة الثالثة بند 6 من المادة الأولى من الدستور الأميركي على أنه " لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي ".

(2) راجع، فوزي، صلاح الدين، 1994، البرلمان، المرجع السابق، ص 21.

(3) الشروط العامة للترشيح للبرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، هي نفس الشروط مع وجود بعض الاختلافات مثلا في سن المرشح، حيث سن المرشح للجمعية الوطنية يجب أن لا يقل عن 23 عام، أما بالنسبة لسن مرشح مجلس الشيوخ فإنه يجب أن لا يقل عن 35 عاما. راجع، فوزي، صلاح الدين، 1994، البرلمان، المرجع السابق، ص 28.

(4) الجمعية الوطنية، تعمل على تمثيل السكان، ومجلس الشيوخ يعمل على تمثيل المجموعات الإقليمية وتمثيل الفرنسيين في الخارج، ويوصف مجلس الشيوخ بأنه مجلس محافظ، لأنه يمثل المجموعات الإقليمية والتي هي عبارة عم المجموعات الريفية المحافظة. راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع السابق، ص 37.

الجمعية الوطنية عن طريق الانتخاب المباشر، أما انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ فيكون عن طريق الانتخاب الغير مباشر.

ويبلغ عدد أعضاء الجمعية الوطنية كحد أقصى 577 عضواً، ومدة نيابتهم 5 سنوات⁽¹⁾. وأما أعضاء مجلس الشيوخ فيبلغ عددهم كحد أقصى 322 عضواً، ومدة نيابتهم 9 سنوات مع تجديد ثلث الأعضاء كل 3 سنوات.⁽²⁾

وبالنسبة للاختصاصات، يتقاسم مجلسي الشيوخ والجمعية الوطنية⁽³⁾. الصلاحيات بصورة غير متساوية، خلافاً لمجلسي الشيوخ والنواب الأميركيين، حيث هذا التقاسم يميل لصالح الجمعية الوطنية. ويظهر ذلك أن الجمعية الوطنية هي التي تستطيع وحدها إسقاط الحكومة.⁽⁴⁾ إضافة إلى ذلك أن الجمعية الوطنية بناء على طلب الحكومة، هي التي تقول الكلمة الأخيرة لوضع حد للمكوك التشريعي بين المجلسين في حال الخلاف، ولا يستطيع مجلس الشيوخ أن يستعمل حق النقض في وجه مشروع قانون إلا بعد أن توافق الحكومة على ذلك.⁽⁵⁾

(1) لقد أشار الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة (25) على جعل مدة ولاية الجمعية الوطنية وأصول انتخابها من اختصاص التشريع العادي، ولذلك صدر قرار تنظيمي بتاريخ 29 ديسمبر 1966، والذي حدد مدة ولاية النائب فيها بخمس سنوات، راجع، محفوظ، شعب، التجربة الدستورية في الجزائر، ص 95، نقلاً عن، حميد، مزياني، 2011، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 16.

(2) راجع، حميد، مزياني، 2011، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 18.

(3) اختصاصات مجلس الشيوخ تقلصت، وغالبا ما يلجأ إليه الوزير الأول، يطلب منه الموافقة على بيان السياسة العامة للحكومة من أجل أن يكسب دعماً سياسياً يعزز به ثقة الحكومة، خاصة إذا ما وجهت الجمعية الوطنية انتقادات لبيان الحكومة، إذا مجلس الشيوخ ليس له قوة مستقلة بل هو خاضع نوعاً ما للحكومة وذلك يتضح أن الغرض من تشكيله الحد من سلطات المجلس الأول، وتقوية الحكومة من جانب آخر في بعض المواقف، وأما عن اختصاصات الجمعية الوطنية فتتحدد في نص المادة (34) من دستور فرنسا لعام 1958. راجع، حميد، مزياني، 2011، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 18. أيضاً راجع، قدورة، زهير أحمد، 2006، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 120.

(4) تنص مادة 48 من الدستور الفرنسي لعام 1958 " الوزراء مسئولون بالتضامن أمام الجمعية الوطنية من السياسة العامة لمجلس الوزراء وكل منهم مسئول مسئولية فردية عن أعماله الشخصية، والوزراء غير مسئولين أمام مجلس الشيوخ ".

وتنص المادة 49 من الدستور الفرنسي لعام 1958 " للوزير الأول أن يحرك أمام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة...".

(5) راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع السابق، ص 37.

المبحث الثالث

نظام السلطة التشريعية في الإسلام

لم يعرف مصطلح السلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي، ولم يستخدم في تاريخ الدولة الإسلامية، ولكن الكيان الذي يمكن أن يطلق عليه هذا المصطلح كان موجودا وكان يمارس عمله ابتداء من حياة رسولنا محمد صلى الله عليه وسلم.

فقد كانت السلطة التشريعية في عصر النبوة محصورة في يد رسول الله صلى الله عليه وسلم وحده، لا يشاركه فيها أحد من الأمة، ما دام الأمر متعلقا بالتشريع والأحكام ومسائل الحلال والحرام، لأنه كان يتلقى الوحي من الله تبارك وتعالى، ويقوم بتبليغه والإعلام به وتطبيق أحكامه، ومع كون السلطة التشريعية في عهده صلى الله عليه وسلم متمركزة من الناحيتين (العضوية والموضوعية) في يده وحده، إلا أنه في ما لا يتصل بالتشريع وبالحل والحرمة كان يستشير فيه طوائف من أصحابه من ذوي الرأي.⁽¹⁾

وعندما توفي رسول الله صلى الله عليه وسلم، انتقلت السلطة التشريعية بعد وفاته إلى المجتهدين من الصحابة، وسلطانهم في التشريع لم يخرج عن أمرين؛ فأما الأول: فهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه، والثاني: قياس ما لا نص فيه على ما فيه نص، بواسطة الاجتهاد وتخريج العلة.⁽²⁾

(1) راجع، عدلان، عطية، السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية، مجلة البيان، العدد 280، 2011، على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلة: (<http://www.albayan.co.uk>).

(2) راجع، الشحات، ابراهيم محمد منصور، المدخل في الشريعة الإسلامية، جامعة بنها، مصر، 2007، ص 38.

ويقتضي التنويه بأن تاريخ التشريع الإسلامي والسلطة التشريعية في الإسلام مرت بمراحل عدة وعلى الرغم من أن تسميات العصور اختلفت في كتب الفقه إلا أن المقتضى واحد، حيث أول مرحلة كانت في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، ثم في عهد الصحابة، ثم عهد التابعين، ثم عصر التدوين والأئمة المجتهدين، ثم عصر التقليد والجمود. راجع، الأشقر، عمر سليمان، تاريخ الفقه الإسلامي، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 1989، ص 241 وما بعدها. وكون دراسة السلطة التشريعية في الإسلام غير متخصصة سيتناول الباحث السلطة التشريعية في مرحلتين أساسيتين دون الدخول في التفاصيل والجزئيات وهي مرحلة السلطة التشريعية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، ومرحلة السلطة التشريعية في ما بعد عهد النبي صلى الله عليه وسلم (حيث سيتم تناولها عند الحديث حول مفهوم السلطة التشريعية في الإسلام منعا للتكرار والحشو من خلال التطرق إلى مصادرها وأعضاؤها ووظائفها).

وبذلك تخالف السلطة التشريعية في عهد الصحابة السلطة التشريعية التي تضع القوانين في الأمم الأخرى، إذ الثانية في منتهى الحرية في وضع القوانين أو تفسيرها أو إلغائها أو تعديلها، وأما الأولى فهي مقيدة بالنصوص الشرعية، وبالقواعد والمقاصد الشرعية، ودائرة في عملها تحت سيادة الشرع.

المطلب الأول: مفهوم ومصدر السلطة التشريعية في الإسلام

الفرع الأول: تعريف السلطة التشريعية

السلطة التشريعية في المفهوم الإسلامي هي: السلطة المؤلفة من صفوة علماء الشريعة المجتهدين (أهل الشورى)، وهي المكلفة باستخلاص الأحكام الشرعية من مصادرها (الوظيفة التشريعية)، والتعريف بها ووضعها لدى الدولة موضع التنفيذ، وهي المنوط بها الإشراف على السلطات الأخرى فيما يتعلق بتنفيذ الشريعة وتطبيق أحكامها، والمعهود إليها مع بقية أهل الشورى ومع سائر أهل الحل والعقد، بالرقابة على الحكومة ومحاسبتها (الوظيفة الرقابية).⁽¹⁾

ومن هذا التعريف يتضح لنا الآتي:

أولاً: أن السلطة التشريعية في الإسلام وفي الدولة الإسلامية لا تخرج عن دائرة علماء الشريعة المجتهدين، وهم علماء الشريعة الذين استجمعوا شروط الاجتهاد التي من أهمها: أن يكون عالماً بطرق الدلالة ووجوهها، والخصوص والعموم، والمجمل والمفسر الصريح، والفحوى، وغيرها من الأصول، وأن يكون عالماً بالآيات المتعلقة بالأحكام من كتاب الله تعالى، وأن يحيط بسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم المتعلقة بالأحكام؛ بحيث لا يشذ منها إلا القليل، وأن يكون ذا دراية باللغة العربية، ولا يشترط الإحاطة بها، وأن يكون عالماً بمطاعن الأخبار المتعلقة بالأحكام، وأن يحيط بمعظم مذاهب السلف، وأن يكون عارفاً بمسائل الإجماع، ويشترط أن يكون ورعاً ذا دين وأمانة وصدق.⁽²⁾

(1) راجع، عدلان، عطية، السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية، المرجع السابق.

ويلاحظ الباحث أن هذا المفهوم يقتصر على واقع السلطة التشريعية في عهد الصحابة والتابعين ومن بعدهم، لأنه في عصورهم ظهر المجتهدون بشكل كبير وأهل الشورى وجماعة أهل الحل والعقد والذين لم يكونوا موجودون في عهده صلى الله عليه وسلم وتعدد مصادر التشريع عندهم إلى مصادر متفق عليها ومصادر غير متفق عليها.

(2) راجع، الجويني، أبي المعالي عبد الملك بن عبد الله بن يوسف، الاجتهاد من كتاب التلخيص، دار القلم،

دمشق بيروت، ص 125، ط1، 1408هـ.

ويبلغ المجتهد كمال رتبة الاجتهاد ليكون من صفوة المجتهدين بثلاثة أمور:

1- التأليف في العلوم التي يتهدب بها الذهن كالعربية وأصول الفقه، وما يحتاج إليه من العلوم العقلية في صيانة الذهن عن الخطأ.

2- الإحاطة بمعظم قواعد الشريعة؛ حتى يعرف أن الدليل الذي نظر فيه موافق لها أو مخالف.

3- أن يكون له من الممارسة والتتبع لمقاصد الشريعة ما يكسبه قوة يفهم منها مراد الشرع من ذلك، وما يناسب أن يكون حكماً له في ذلك المحل.⁽¹⁾

ثانياً: أن هذه السلطة هي المكلفة شرعاً، والمتخصصة دستورياً، بالقيام بعملية التشريع، وعملها التشريعي لا يعدو أمرين: أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعملهم تفهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه، وأما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فعملهم قياسه على ما فيه نص واستنباط حكمه بواسطة الاجتهاد، مراعين القواعد والمقاصد الشرعية التي تمثل كليات الشريعة، والتي تثبت باستقراء النصوص من الوحيين (الوحي المتلو والوحي الغير متلو).⁽²⁾

=من خلال المفهوم للسلطة التشريعية في الإسلام والاستعراض اللاحق يتضح لدى الباحث أن شروط أعضاء السلطة التشريعية في الإسلام، أولاً: أعضاء مجلس الشورى (الفقهاء) وهي أهمها حتمية توافر وصف الاجتهاد وغيرها من الشروط من العدالة والرأي، ثانياً: وأما بخصوص أهل الحل والعقد حيث يضم القادة والأمراء والخبراء وسادة القبائل، أي يضم في تشكيله غير المجتهدين فلا يشترط أن يتوافر فيهم وصف الاجتهاد لكن ينبغي أن يكونوا على قدر من العلم الشرعي واللغة العربية والعدالة والإمامة وأن يكونوا أصحاب رأي.

ويقول الدكتور ضو غمق: المبدأ العام فيما ما بعد عهد النبي صلى الله عليه وسلم أنه لا تشريع للخليفة إلا باعتباره مجتهداً من المجتهدين أو مشاركاً مع جمهور الأمة (جماعة أهل الحل والعقد) وله التشريع بتوكيل من الأمة، والأمة قد أفسحت المجال للخليفة للمشاركة في التشريع بالاقترح والاشترك في المناقشة مع أهل الشورى، وإصدار الأمر التنفيذي ثم التشريع التنفيذي لإمضاء الأحكام الواردة في التشريع، وأحياناً التشريع عند الأزمات والخطوب للضروريات العملية التي تبرر ذلك فهو فرد من الأمة له مالها وعليه ما عليها، بصفته فرداً مسلماً زاد عليهم بتعيينه للقيام بذلك على وجه التخصيص، وحيث نفهم من ذلك أنه غالباً ما يكون الخليفة من أعضاء السلطة التشريعية ضمن أهل الشورى باعتباره أحد المجتهدين أو ضمن جماعة أهل الحل والعقد إذا لم يتوافر فيه صفة الاجتهاد. راجع، غمق، ضو مفتاح، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، شركة دار الهدى للطباعة والنشر، 2002، ص 59 - 60.

(1) راجع، البيضاوي، علي بن عبد الكافي، الإبهاج في شرح المنهاج على مناهج الوصول إلى علم الأصول، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، 1404هـ.

(2) راجع، خلاف، الشيخ عبد الوهاب، السياسة الشرعية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية، ص 49، دار القلم، ط 1988م. كتاب الالكتروني.

فالسطة التشريعية عندما تقوم بالتشريع فإنها لا تنشئ الأحكام إنشاءً، ولا تبندئها ابتداءً، وإنما تستمدّها وتستخلصها وتستخرجها من كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، لا من غيرهما، وبذلك وضع النظام الإسلامي حداً فاصلاً بين أمرين لا يصح أن يلتبساً، وهما: السيادة، والسلطان؛ فالسيادة لله، والسلطان للأمة، والسيادة لشرع الله، والسلطان للمجتهدين من الأمة، الذين يقومون باستنباط الأحكام والإعلام بها والإلزام بتطبيقها، وهذا هو سلطانهم الذي لا يتعدى على سيادة الشريعة، ولا يخرجون على النصوص.⁽¹⁾

ثالثاً: أن عمل السلطة التشريعية لا يقف عند حد التشريع، وإنما يتعداه إلى الإشراف والمباشرة (الأداء الرقابي)؛ لضمان الالتزام بهذا التشريع من قبل السلطتين (التنفيذية، والقضائية)، وبخاصة السلطة التنفيذية، كما أنها تشترك مع سائر أهل الشورى وأهل الحل والعقد في القيام بدور الرقابة على باقي السلطات، والمحاسبة للحكومة (الخليفة ووزرائه)، وإبداء المشورة للحاكم ومعاونيه في كل مُشكّل يعرض للأمة من الأمور العامة.⁽²⁾

رابعاً: أن صفوة علماء الشريعة المجتهدين الذين يمثلون السلطة التشريعية جزء من أهل الحل والعقد؛ لأن أهل الحل والعقد في الأمة ليسوا منحصرين في علماء الشريعة المجتهدين، فضلاً عن أن ينحصروا في صفوتهم المختارة للتشريع، وإنما تنتسج دائرتهم لتشمل غيرهم

(1) ونضيف بأن التشريع بمعنى سن الأحكام ابتداءً، لا وجود له بالمفهوم الإسلامي إلا في زمن الرسول صلى الله عليه وسلم. راجع، عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، *السلطة التشريعية في الإسلام*، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الأولى، العدد الأول، الطبعة الثانية، 1984م، ص 135. وفي شأن السيادة يوضح الباحث، بأن السيادة في الدولة الإسلامية تكمن في الشعب، فالأمة الإسلامية والذي يمثلها (أعضاء السلطة التشريعية من المجتهدين أهل الشورى ومن جماعة أهل الحل والعقد) هي مصدر السلطات وليس للحكام والأمرء في الدولة الإسلامية إلا ما تريده الأمة وترضاه، والسيادة هنا ليست مطلقة بل هي مقيدة بالقيود والحدود التي تفرضها الشريعة الإسلامية الغراء. للمزيد راجع، مفتي، محمد أحمد، *أركان وضمانات الحكم الإسلامي*، مؤسسة الريان للنشر والطباعة، طبعة أولى، 1996، ص 50 - 54.

(2) ويضيف الدكتور مفتي، أنه من الضمانات التي أقرها الشارع الحكيم للتأكد من انضباط التشريع في المجتمع الإسلامي، ضمانة سابقة وهي اصدار التشريعات والقرارات، والتي تكون من اختصاص أعضاء السلطة التشريعية من أهل الشورى وجماعة أهل الحل والعقد ولا تترك للحاكم وحده لأنهم الأقدر على فهم النصوص والاستنباط لما يتمتعوا به من تعدد واجتهاد وفقه ورأي وعدالة، وأما الضمانة اللاحقة هي الرقابة والمحاسبة وهي التأكد من حسن تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والتزام الحكومة الإسلامية بالتشريعات والقرارات التي أصدرتها السلطة التشريعية والتي تكون أيضاً من اختصاص أعضاء السلطة التشريعية. راجع، مفتي، محمد أحمد، *أركان وضمانات الحكم الإسلامي*، المرجع السابق، ص 145 وما بعدها.

من العلماء والقضاة، والأمراء والخبراء، والصلحاء، والوجهاء العدول الذين يحملون همّ هذا الدين، ويتحملون مسؤولية هذه الأمة، ويُعدّون هم كبار الأمة وقادتها وأولو الأمر فيها.⁽¹⁾

الفرع الثاني: مصادر السلطة التشريعية في الإسلام⁽²⁾

أولاً: القرآن الكريم

والقرآن الكريم هو أساس الشريعة الإسلامية، وأصلها الأول⁽³⁾. وله خصائص امتاز بها عن كتب الله الذي نزلت على رسله السابقين ومنها:

1. هو من عند الله تعالى نزل باللفظ العربي والمعنى العربي قال الله تعالى: ﴿وَإِنَّهُ لَتَنْزِيلُ رَبِّ الْعَالَمِينَ * نَزَلَ بِهِ الرُّوحُ الْأَمِينُ * عَلَى قَلْبِكَ لِتَكُونَ مِنَ الْمُنذِرِينَ * بِلِسَانٍ عَرَبِيٍّ مُبِينٍ ﴾ (الشعراء: من 192 وحتى 195).

معجز لجميع الخلق قال تعالى ﴿قُلْ لئن اجتمعت الإنس والجن على أن يأتوا بمثل هذا القرآن لا يأتون بمثله ولو كان بعضهم لبعض ظهيراً﴾. (الإسراء: 88)

2. اشتمل على نظام كامل للدين والدنيا، قال الله تعالى: ﴿مَا فَرَّطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ﴾ (الأنعام: 38)

3. نقل إلينا كتابة ومشافهة بطريق التواتر الذي يفيد العلم اليقين جيلا بعد جيل، قال تعالى: ﴿إِنَّا نَحْنُ نَزَّلْنَا الذِّكْرَ وَإِنَّا لَهُ لَحَافِظُونَ﴾. (الحجر: 9)

- (1) راجع، عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، السلطة التشريعية في الإسلام، المرجع السابق، ص 133 - 134.
- (2) مصادر التشريع الإسلامي بعد عهد النبي صلى الله عليه وسلم متعددة ومتنوعة وتنقسم إلى مصادر متفق عليها وهي المصادر التي اتفق على الاحتجاج بها عند جميع علماء الأمة وهي القرآن والسنة، أو المصادر التي اتفق عليها عند جمهور العلماء (غالبية الفقهاء) وهي الاجماع والقياس، ومصادر اختلف الجمهور في الاحتجاج والاستدلال بها والتشريع بموجبها وهي الاستحسان والمصالح المرسلّة والاستصحاب وسد الذرائع والعرف وقول الصحابي وشرع من قبلنا، وطبيعة الدراسة لا تتطلب البحث الطويل في هذه الجزئية لذلك سيستعرض الباحث بشكل مختصر مصادر التشريع المتفق عليها، مع ضرورة الإشارة على أن هذه المصادر تختلف من عصر النبوة إلى ما بعده من عصور الصحابة والتابعين، أي أن مصدر التشريع في عصر النبوة كان يقتصر على القرآن الكريم والسنة النبوية.
- (3) عرف الجرجاني القرآن الكريم بقوله: هو المنزل على الرسول صلى الله عليه وسلم المكتوب في المصاحف المنقول عنه نقلا متواترا بلا شبهة، راجع، الجرجاني، علي بن محمد، كتاب التعريفات، بيروت، مكتبة لبنان، 1978، ص 181.

4. تناول الأحكام التشريعية على نحو كلي عام غالباً، كالوفاء بالعقود والعهود وذلك حتى تتسع أحكامها لجميع حاجات الناس في مكان وزمان، وتناول بعض الأحكام بشكل تفصيلي كأحكام المواريث، لكونها تحقق مصالح ثابتة لا تتغير بتغير الزمان والمكان، حيث لا تتجاوز آيات الأحكام الواردة في موضوعات تشريعية خمسمائة آية في تقدير عدد كبير من العلماء.⁽¹⁾

وقد اتفق العلماء على أن القرآن الكريم هو أصل التشريع ومصدره الأول، فهو حجة الله البالغة التي يجب العمل بها، وتستمد مصادر التشريع الأخرى حجيتها من القرآن الكريم ومن أمثلة ذلك قوله تعالى ﴿وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا﴾ (الحشر: 7). فهذه تدل على اعتبار السنة مصدراً للتشريع.

وقوله تعالى ﴿وَمَنْ يُشَاقِقِ الرَّسُولَ مِنْ بَعْدِ مَا تَبَيَّنَ لَهُ الْهُدَىٰ وَيَتَّبِعْ غَيْرَ سَبِيلِ الْمُؤْمِنِينَ نُوَلِّهِ مَا تَوَلَّىٰ وَنُصَلِّهِ جَهَنَّمَ وَسَاءَتْ مَصِيرًا﴾ (النساء: 115). فهذه تدل على اعتبار الاجماع مصدراً شرعياً. وقوله تعالى ﴿فَاعْتَبِرُوا يَا أُولِيَ الْأَبْصَارِ﴾ (الحشر: 2) فهذه تدل على حجية القياس وعلى اعتبارها مصدراً من مصادر التشريع.⁽²⁾

ثانياً: السنة النبوية

وهي مجموع ما صدر عن النبي صلى الله عليه وسلم من قول أو فعل أو تقرير، حيث كان صلى الله عليه وسلم يبين ويوضح ما أراد القرآن أحياناً بالقول وحده وأحياناً بالفعل وحده وأحياناً بهما معاً كما قال " صلوا كما رأيتموني أصلي"⁽³⁾. وحج وقال " خذوا عني مناسككم"⁽⁴⁾.

(1) راجع، الحسن، خليفة بابكر، سراج، محمد عبد الهادي، تاريخ التشريع الاسلامي ومصادره، طبعة ثانية، جامعة الامارات العربية المتحدة، 2000، ص 304.

(2) راجع، سمك، عبد العزيز رمضان، تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 240 - 2243.

(3) راجع، صحيح البخاري، كتاب الآداب، باب رحمة الناس والبهائم، (918) ح رقم 6008، كذلك راجع، السنن الكبرى للبيهقي، كتاب جماع أبواب سجود السهو وسجود الشكر، باب من سها فترك ركناً عاد إلى ما ترك حتى يأتي بالصلاة على الترتيب (486/2).

(4) راجع، صحيح مسلم، كتاب الحج، باب استحباب رمي جمرة العقبة يوم النحر ركباً، وبيان قوله صلى الله عليه وسلم " لتأخذوا عني مناسككم "، (943/2) ح رقم 1297، كذلك راجع، السنن الكبرى للبيهقي، كتاب جماع أبواب دخول مكة، باب وقت الوقوف لإدراك الحج، (187/5) ح رقم 9465، من حديث جابر بن عبد الله.

فالسنة النبوية شارحة للقرآن تبين مجمله وتفيد مطلقه، فليس في السنة شيء إلا والقرآن دل على معناه دلالة إجمالية أو تفصيلية.⁽¹⁾

ثالثاً: الإجماع

ويعرف الاجماع بمعناه العام الواسع على أنه " اتفاق المجتهدين من الأمة الاسلامية في عصر من العصور على حكم شرعي بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم ".⁽²⁾

خصائص التعريف:

1. لا ينعقد الاجماع من غير المجتهدين من العوام بل لا بد أن يتوافر في أهل الاجماع الاجتهاد.
 2. الاجماع لا ينعقد من شخص واحد حتى لو بلغ ذروة الاجتهاد، بل لا بد من تعدد المجتهدين واتفاقهم، واشترط البعض بلوغ عدد المجتهدين الذين يتحقق الاجماع باتفاقهم ثلاثة.
 3. الاتفاق الاجماعي غير الاتفاق بالأغلبية، وعليه لو خالفت الأقلية ما اتفقت عليه الأغلبية لم ينعقد الاجماع.
 4. المجتهدون من غير أمة سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم لا ينعقد الاجماع بهم.
- ويستدل على حجية الاجماع من القرآن كما تم توضيح ذلك سابقاً، إضافة إلى السنة بقول النبي صلى الله عليه وسلم " إن أمتي لا تجتمع على ضلالة ".⁽³⁾

رابعاً: القياس

في الاصطلاح الأصولي عبارة عن الحاق مالم يرد فيه نص على حكمه بما ورد في النص لاشتراكهما في علة الحكم، وبهذا يضمن القياس التسوية بين الأصل الذي ورد في النصوص حكمه وبين الفرع الذي لم ينص على حكمه لاشتراكهما في علة الحكم، ومن ذلك أن الخمر

(1) راجع، الخضري بك، محمد، الكبي، زهير شفيق، تاريخ التشريع الإسلامي، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى، 1992، ص 38.

(2) راجع، الحسن، خليفة بابكر، سراج، محمد عبد الهادي، تاريخ التشريع الاسلامي ومصادره، المرجع السابق، ص 331 - 332.

(3) راجع، السنة لابن أبي عاصم، باب ما ذكر عن النبي صلى الله عليه وسلم من أمره بلزوم الجماعة، (41/1) ح رقم 84، كذلك راجع، الإبانة الكبرى لابن بطة، كتاب الإيمان، باب ما ذكر عن النبي صلى الله عليه وسلم من لزوم الجماعة والتحذير من الفرقة (288/1) ح رقم 118.

محرمة بنصوص القرآن والسنة والاجماع لعلة الاسكار فإذا وجد عقار يؤثر تأثيرها كان محرماً كذلك لاشتراكهما في علة الحكم وهي الاسكار.⁽¹⁾

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في عصر النبي صلى الله عليه وسلم

ومدة هذا العهد 22 سنة وبضعة أشهر، ورغم قصر مدته إلا أنه خلف نصوصاً كثيرة من القرآن والسنة.⁽²⁾

ويمكن تقسيم هذا العهد إلى فترتين:

الفترة الأولى: مكية وهي المدة التي قضاها رسول الله صلى الله عليه وسلم بمكة، ومدتها 12 سنة وبضعة أشهر، وقد تميزت هذه الفترة بالاقتران على الدعوة إلى التوحيد وصرف الناس من عبادة الأوثان والأصنام إلى عبادة الله تعالى، إضافة للحث على الأخلاق والاعتبار بقصص الأمم الغابرة.

لذلك فإن هذه الفترة لم يكن فيها سن للقوانين المدنية أو التجارية أو غيرها لأن الدولة لم تكن قائمة بعد، ومن نظر إلى السور المكية كسورة يونس والفرقان والحديد وغيرها يتبين له ذلك بجلاء.⁽³⁾

الفترة الثانية: مدنية وهي المدة التي قضاها رسول الله صلى الله عليه وسلم بالمدينة، وهي 10 سنوات، وقد تميزت هذه الفترة بقيام دولة إسلامية حيث صار المسلمون أكثرية في المدينة وضواحيها وأصبحوا جماعة لهم قوة وعلاقات داخلية وخارجية، مما جعلها بحاجة إلى قوانين لتنظيم شؤونها، وتنظيم علاقاتها بين أفرادها أو مع غيرهم من الكفار والمحاربين وغيرهم.⁽⁴⁾

ولذلك برزت في هذه المدة مجموعة من الأحكام كأحكام الزواج والطلاق والإرث والبيع وغيرها، دون إغفال عن أحكام تنظيم العلاقات مع الغير في حالتها السلم والحرب. ومن تمعن في السور المدنية وجدها كذلك، كسورة البقرة وآل عمران والنساء والمائدة والنور وغيرها من السور المدنية.

وهذا كله دون الإغفال عن الركن الأساسي والمتمثل في ترسيخ العقيدة والأخلاق والاعتبار بمن مضى من الأمم والشعوب.⁽⁵⁾

(1) راجع، الحسن، خليفة بابكر، سراج، محمد عبد الهادي، تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره، المرجع السابق، ص 343.

(2) للمزيد راجع، الأشقر، عمر سليمان، تاريخ الفقه الإسلامي، المرجع السابق، 41 - 44.

(3) راجع، الخضري بك، محمد، الكبي، زهير شفيق، تاريخ التشريع الإسلامي، المرجع السابق، ص 15 وما بعدها.

(4) راجع، عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، السلطة التشريعية في الإسلام، المرجع السابق، ص 111.

(5) المرجع السابق، ص 111.

من تولى السلطة التشريعية في هذا العهد:-

تفرد الرسول ﷺ في هذه الفترة بالسلطة التشريعية، فهو القاضي والمفتي والفاصل بين الخصومات التي يمكن أن تنشأ بين الناس حيث كان يتولى المناصب الثلاثة الرئاسة (السلطة التنفيذية) والسلطة القضائية والسلطة التشريعية وكان يمارس هذه السلطات وحده دون خلط أو دمج ودون أن تتأثر إحداها جراء ممارسته للأخرى⁽¹⁾. وكان يمارس السلطة التشريعية بعدة طرق حيث كان يجيب عن أسئلتهم بأية أو آيات يوحى إليه بها ربه تبارك وتعالى⁽²⁾. أو باجتهاده الذي يعتمد فيه على الإلهام الإلهي أو على ما يهديه إليه عقله وبحثه وتقديره⁽³⁾.

حيث قال تعالى ﴿ وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ ﴾ (النجم: 3-4).⁽⁴⁾

وهذا لا ينفي وجود بعض الاجتهادات الجزئية من الصحابة رضي الله عنهم كعلي بن أبي طالب ومعاذ بن جبل وحذيفة وعمرو بن العاص وغيرهم، لكن هذه وأمثالها لا تدل على أن أحدا له سلطة التشريع في هذا العهد لكون هذه الاجتهادات إنما نشأت لبعده المسافة عن الرسول أو خوف فوات الفرصة.

كما أن قضاء أو تشريعا لصحابي معين لم يكن تشريعا للمسلمين وقانونا ملزما إلا إذا أقره الرسول ﷺ على ذلك وفي اقرار النبي صلى الله عليه وسلم يكون من السنة⁽⁵⁾.

(1) راجع، السوسي، ماهر أحمد، فقه القضاء وطرق الإثبات، الطبعة الرابعة، 2009، ص 12.

(2) ونذكر على سبيل المثال، قال تعالى " يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَا أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا " (البقرة: 222)

(3) راجع، القطان، مناع، تاريخ التشريع الإسلامي، دار الريخ للنشر، الرياض، الطبعة الرابعة، 1988، ص 36 وما بعدها.

واختلف الفقهاء في موضوع اجتهاد الرسول صلى الله عليه وسلم، فهل صدر عنه أحكام اجتهادية (تتعلق بالأحكام الشرعية والأمور الدينية) لم يوح بها إليه، فمنهم من قال بلا وأنه صلى الله عليه وسلم لا ينطق عن الهوى، ومنهم من قال بجواز صلى الله عليه وسلم الاجتهاد، فلا يجوز الزعم بأن كل ما نطق به رسول الله صلى الله عليه وسلم هو مما أوحى الله إليه كاجتهاده بشأن أسرى بدر، واستدل كل من الفريقين بأدلة تدعم موقفه، على أن الراجح عند أهل الفقه أن اجتهاد الرسول صلى الله عليه وسلم حق لأن الله يقره عليه، فإن كان غير ذلك فإن الوحي يغيره أو يعدله. راجع، الأشقر، عمر سليمان، تاريخ الفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص 58 - 61.

(4) والوحي في الاصطلاح: اعلام الله لنبيه محمد صلى الله عليه وسلم بحكم شرعي ونحوه، وهذا الوحي نوعان: وحي منلو وهو القرآن ووحي غير منلو وهو السنة، أي مصدر التشريع في عصر النبي صلى الله عليه وسلم هو الوحي قرآنا أو سنة. راجع، الحسن، خليفة بابكر، سراج، محمد عبد الهادي، تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره، المرجع السابق، ص 69 - 70.

(5) للمزيد راجع، عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، السلطة التشريعية في الإسلام، المرجع السابق، ص 117 وما بعدها.

إذا فالسلطة التشريعية في عهد النبي ﷺ، كانت تعتمد اعتماداً فعلياً على مصدرين فقط هما القرآن والسنة، أما الإجماع والقياس فلم يكن لهما وجود في ذلك العصر لأن القياس يلجأ إليه عند وجود مسألة لا نص فيها، وما دام رسول الإسلام حياً فالنص مستمر ولا إشكال، وحتى لو أن النبي قاس أو اجتهد " على فرض أنه ﷺ اجتهد أو قاس كما يرى بعض العلماء " فلا بد أن يتحول هذا الاجتهاد إلى نص، وتفصيل ذلك أنه إذا اجتهد رسول الإسلام في مسألة فإما أن يقره الله عليها فتصبح نصاً حينئذ، أو أن يصوب الله له فيكون نص أيضاً، ولكن على الرأي الآخر فإن الرسول ﷺ لم يجتهد ولم يقس وذلك مصداقاً لقول الله تعالى: ﴿ قُلْ إِنَّمَا أُنذِرُكُمْ بِالْوَحْيِ ﴾ (الأنبياء: 45). ﴿ إِنْ أَتَّبَعُ إِلَّا مَا يُوْحَىٰ إِلَيَّ ﴾ (الأنعام: 50). ﴿ وَمَا يَنْطِقُ عَنِ الْهَوَىٰ إِنْ هُوَ إِلَّا وَحْيٌ يُوحَىٰ ﴾ (النجم: 3-4).⁽¹⁾

وبموجب ما سبق يرى الباحث أن أداء السلطة التشريعية في الإسلام بعد عصر النبي صلى الله عليه وسلم فعلاً مؤثراً كان قادراً على التغيير وتطوير النظام السياسي الإسلامي وتلبية احتياجات المجتمع المسلم تحت راية الكتاب والسنة لأسباب عدة ومنها:-

أولاً: أسلوب إسناد السلطة التشريعية في الإسلام كان قائماً على التعيين واختيار الخليفة لأهل الكفاءة من الفقهاء والشورى وجماعة الحل والعقد من الأمراء والخبراء، وفق شروط وقيود شرعية كشرط الاجتهاد والعلم والإمامة والعدالة والرأي والخبرة وغير ذلك.

ثانياً: السلطة التشريعية في الإسلام لا تخرج عن دائرة علماء الشريعة المجتهدين وجماعة أهل الحل والعقد القادرين على التأثير في النظام السياسي الإسلامي لما هو خير وأفضل للدولة المسلمة تحت راية الكتاب والسنة.

ثالثاً: انضباط التشريع في الدولة الإسلامية؛ حيث أقر الشارع الحكيم ضمانتين أساسيتين ضماناً سابقة وهي اختصاص السلطة التشريعية في إصدار التشريعات والقرارات وضمناً لاحقة وهي الرقابة والمحاسبة للتأكد من التزام الحكومة الإسلامية بالتشريعات والقرارات التي أصدرتها السلطة التشريعية.

(1) للمزيد راجع، عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، السلطة التشريعية في الإسلام، المرجع السابق، ص 114

- 117. كذلك راجع، السوسي، ماهر أحمد، فقه القضاء وطرق الإثبات، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين

وينقسم إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: نشأة السلطة التشريعية

المبحث الثاني: البنية الأساسية للسلطة التشريعية

المبحث الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية

الفصل الثاني

التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين

تعد المؤسسة التشريعية في فلسطين من أهم مؤسسات الدولة، كونها تمثل الوعاء العام للشعب الفلسطيني إضافة إلى دورها الكبير في تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة، من خلال سن التشريعات الملائمة لواقعه والمراقبة على أعمال السلطة التنفيذية للحد من انحرافها بما يسئ للصالح العام والشعب.

ونشوء المجلس التشريعي الفلسطيني جاء بعد جهد كبير متواصل من قبل أهل السياسة متمثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية بإبرامها للاتفاقات السياسية مع الحكومة الإسرائيلية، لذلك سيتم التعرف على الأساس القانوني لنشأة السلطة التشريعية، وما هي الآثار المترتبة لهذه الاتفاقيات على تركيبة ووظيفة المجلس التشريعي قبل انتخابات 1996 وبعدها.

كذلك سيتم التعرف على البنية الأساسية للسلطة التشريعية من خلال التطرق لكيفية تشكيل السلطة التشريعية وتركيبها من الأعضاء وهيئة المكتب والوحدات واللجان، إضافة إلى النظام الانتخابي المنتقى سواء في الانتخابات الأولى والثانية وأثرها على أداء المجلس التشريعي.

وصولاً إلى دراسة صلاحيات ووظائف المجلس التشريعي وفق ما تضمنه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وسيتناول التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين، من خلال التطرق لنشأة السلطة التشريعية، والبنية الأساسية لها، وصلاحياتها ووظائفها ضمن المباحث اللاحقة.

المبحث الأول

نشأة السلطة التشريعية

الحقيقة يلزم قبل الدخول في المباحث اللاحقة، أن نخرج بشكل سريع لموضوع هام وهو الأساس القانوني الذي جاء بالمجلس التشريعي، لكي نتعرف على طبيعة عمله ووظيفته وكيفية ممارسته للوظيفة والوضع التشريعي بالنسبة لما قبل انتخابات عام 1996 وما بعدها، إضافة لكونه مؤسسة هامة في الدولة، من شأنه أن يجعل الشعب الفلسطيني يحكم نفسه بنفسه، ويختار بإرادة حرة الأعضاء الذين يباشرون تنظيم حياتهم، ويجعله يمارس بشكل جاد حرية الرأي والاختيار الديمقراطي للشعب الفلسطيني.

وفي هذا المبحث سيتم التطرق لنشأة السلطة التشريعية في مطلبين:

المطلب الأول: المجلس التشريعي والاتفاقيات السياسية

تعتبر الاتفاقيات السياسية والتي تم التطرق إليها سابقاً، الأساس القانوني لإنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني، حيث هذا المجلس هو وليد ترتيبات سياسية محددة تبعا للاتفاقيات الفلسطينية الاسرائيلية المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وحيث إن اتفاق أوسلو قد أشار إلى أهمية تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة وتوفير قاعدة ديمقراطية لإقامة المؤسسات الفلسطينية.⁽¹⁾

وأعطت الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية سلطة التشريع⁽²⁾. والتنفيذ لهيئة واحدة هي السلطة الفلسطينية والمكونة من أربعة وعشرين عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الفلسطينية⁽³⁾. وخلال هذه الحقبة الزمنية تنوعت التشريعات الصادرة ما بين تشريعات أولية أي (قوانين)

(1) راجع، الفرا، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، فلسطين، رسالة ماجستير، اشراف الدكتور يحيى الجمل، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2003، ص 51.

(2) ونلاحظ أن الاتفاقيات السياسية كانت مقررة لحق التشريع لا منشئ له، لكون هذا الحق له امتداد دستوري وتاريخي، بحيث أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي، كانت قد ورثت الصلاحيات الدستورية الممنوحة لكل من الملك الأردني في الضفة الغربية والحاكم العام المصري في قطاع غزة، راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 91.

(3) أبو هنود، حسين، تقرير رقم 3 بعنوان حول التشريعات وألية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 24.

وتشريعات ثانوية أي (أنظمة)، ففي هذه الفترة كانت تتركز سلطة التشريع بيد رئيس السلطة الفلسطينية، إلى أن صدر القانون رقم (4) لسنة 1995م والذي بموجبه أشرك مجلس الوزراء في العملية التشريعية، حيث عني هذا القانون ببيان وتنظيم إجراءات إعداد التشريعات في السلطة الفلسطينية، حيث بموجب هذا القانون أعطيت الوزارة صلاحية إعداد مسودة مشروعات القوانين أو مسودة مشاريع الاتفاقيات وما في حكمها، ويتم إحالة مسودة المشروع إلى ديوان الفتوى والتشريع ليقوم بعمل صياغة قانونية لمسودة المشروع ووضعه في الصيغة القانونية المناسبة⁽¹⁾.

ولكن يعاب على الاتفاقية المذكورة أنها لم تبين آلية صدور التشريع مما يعني الوقوع في فراغ دستوري، وفي عام 1995 صدر القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، والذي ينص على أن رئيس السلطة الفلسطينية يصدر القوانين بعد موافقة مجلس السلطة عليها، مما يعني أن السلطة المختصة بالتشريع تتكون من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء⁽²⁾.

واعتبرت الاتفاقية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني بموجب انتخابات لفترة انتقالية لا تتجاوز خمس سنوات كما هو مبين في إعلان المبادئ⁽³⁾.

ومن الملاحظ على الاتفاقيات السياسية أنها اقتصرت ولاية المجلس الفلسطيني على الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء المسائل التي سيتم التفاوض عليها بمفاوضات الوضع الدائم كالمستوطنات والإسرائيليين والقدس⁽⁴⁾.

ومن الملاحظ على هذه الاتفاقيات السياسية أيضاً، أن المجلس نشأ تحت قوة تأثير وإرادة الحكومة الإسرائيلية ولا يستطيع ممارسة أعماله بمحض ادارته، للنصوص التي وردت في الاتفاقيات السياسية الواقعة، حيث سيكون للحكومة الإسرائيلية، حق الإشراف والمراجعة لما هو

(1) راجع، العيلة، عبد الحميد، المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة القانون والقضاء، يصدرها ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل، العدد السابع، مارس 2002، ص 65.

(2) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 29 - 30.

(3) راجع خطابات الاعتراف المتبادل، وعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، الوحيدي، فتحي، القانون الدستوري، التطورات الدستورية في فلسطين، 1917 - 2003، المرجع السابق، ص 465 - 476.

(4) راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 94.

ناتج عن أعمال مجلس السلطة، أي أصبحت سلطات الاحتلال شريكة في العمل التشريعي والتنفيذي لمجلس السلطة.⁽¹⁾

وبموجب ما سبق يعتبر الباحث، أنه في هذه المرحلة لم يوجد مجلساً تشريعياً مشكلاً تشكيلاً قانونياً يمكن أن يشرع ويمارس اختصاصاته بمحض إرادته وبحرية كاملة كسائر البرلمانات الأخرى، إضافة إلى أن هذه الاتفاقيات السياسية هي الإطار الحقيقي التمهيدي الذي أنشئ بموجبها المجلس التشريعي مستقبلاً، ويباع عليها أيضاً أنها أعطت سلطة التشريع والتنفيذ لهيئة واحدة وبهذا نكون أمام تطبيق مبدأ الدمج بين السلطات وبالتالي تفويض الديمقراطية إلى حد ما.

المطلب الثاني: المجلس التشريعي وانتخابات عام 1996

عقدت أول انتخابات فلسطينية عامة في 20 كانون الثاني/يناير 1996 بناء على قانون الانتخابات رقم 13 لعام 1995م وفق نظام الأغلبية⁽²⁾. حيث توجه الشعب الفلسطيني في

(1) على سبيل المثال، المعاهدات الدولية التي تبرمها الحكومات لا بد من مصادقة السلطة التشريعية عليها في بعض الدول، هذه المهمة لا تستطيع بموجب الاتفاقات السياسية أن تقوم بها الحكومة الفلسطينية لكون المجلس ولايته قاصرة ولا يتمتع بأي معالم السيادة الخارجية ولعدم وجود مجلس تشريعي بالمفهوم البرلماني العالمي. كذلك وفق المادة (3/7) من اتفاق أوسلو 1994 " يتم إبلاغ لجنة فرعية قانونية تنشئها اللجنة المشتركة المختصة بأية قوانين تصدرها السلطة الفلسطينية ولإسرائيل أن تطلب خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ اللجان المذكورة أن تقرر ما إذا كانت هذه القوانين تجاوز اختصاص السلطة الفلسطينية أو تخالف أحكام هذا الاتفاق ".

أيضاً، راجع، الفرا، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 53.

(2) بشكل عام يعمل نظام الأغلبية على:ـ

1. يقسم الوطن إلى دوائر انتخابية.
2. عدد المقاعد المخصص للدائرة الواحدة يجب أن يتناسب مع عدد سكان الدائرة.
3. يصوت الناخب لعدد من المرشحين بما لا يتجاوز عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية.
4. يفوز المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصوات.

راجع، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا، على الموقع الإلكتروني، (<http://www.wafainfo.ps>).

ويعتبر بعض الباحثين، أن نظام الأغلبية النسبية، يعتبر قانوناً انتخابياً كلاسيكياً يؤدي إلى عملية انتخابية نزيهة ولكنه لا ينتج نظاماً ديمقراطياً يقوم على التعددية السياسية والفكرية، ومن المؤكد أنه لا ديمقراطية بدون تعددية سياسية وبرلمانية، إضافة إلى أن قانون الانتخاب رقم (13) سنة 1995 أعد ليخدم لمرة واحدة وليخرج مجلساً بتركيبية ولون سياسي معين، راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، رسالة ماجستير، اشراف الاستاذ الدكتور فتحي الوحيددي، فلسطين، جامعة الأزهر، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، فلسطين، 2010، ص 72، ص 80.

الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس المحتلة، وذلك لانتخاب أول مجلس تشريعي للشعب الفلسطيني في المناطق الممتلئة، والذي يعد أول برلمان فلسطيني ينتخبه الشعب الفلسطيني بشكل حر ومباشر وديمقراطي وبإشراف ورعاية دولية.⁽¹⁾

وقاطعت كل من حركة حماس والجهاد الإسلامي والجهة الشعبية لتحرير فلسطين والجهة الديمقراطية وحزب التحرير هذه الانتخابات لأسباب مختلفة أبرزها الموقف من اتفاقات أوسلو وانعكاسات نصوصه على دور المجلس التشريعي وصلاحياته، وتأثيره في مستقبل العمل الوطني.⁽²⁾

حيث توجه ما يزيد عن مليون فلسطيني للإدلاء بأصواتهم لاختيار 88 مرشحا للمجلس التشريعي الفلسطيني من بين 676 مرشحا بينهم 22 امرأة.⁽³⁾

حيث حصلت فتح على أغلبية كبيرة حيث كانت هي المسيطرة على المجلس التشريعي، وذلك بسبب خوضها للانتخابات في ظل غياب منافسة سياسية من قوى المعارضة بشقيها الإسلامي والعلماني.⁽⁴⁾

وأعطى هذا المجلس صلاحية التشريع كصاحب الاختصاص الأصيل، وبهذا يتجاوز المجلس التشريعي بعد انتخابات 1996 مسألة الدمج بين السلطات والتي كان يمارسها مجلس السلطة قبل انتخابات 1996، لكون الاتفاقية السياسية منحت سلطة التشريع والتنفيذ لهيئة واحدة.⁽⁵⁾

(1) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 18.

(2) راجع، قسم الأرشيف والمعلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، تقرير معلومات (14)، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010م، 2011، ص 19. يقول أحد المتابعين لشؤون البرلمان في مقال له منشور في مجلة الحقيقة، اتفاق أوسلو جعل من صلاحيات المجلس التشريعي مفرغة من أي محتوى سياسي، وجعلت قراراته معلقة بيد المشرع الإسرائيلي أو عدد من القضاة الإسرائيليين، فقد كانت بيت القصيد، وكانت مع غيرها من الأسباب وراء عدم إقناع فصائل المعارضة الفلسطينية في المشاركة في انتخابات المجلس، راجع، ناصر، أبو علي، المجلس التشريعي بين الدور المقترض والواقع، الحقيقة، العدد السادس، تشرين الثاني / نوفمبر 1997، ص 43.

(3) راجع، الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية - فلسطين، (<http://www.elections.ps>).

(4) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 179.

(5) راجع، العيلة، عبد الحميد، المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة القانون والقضاء، المرجع السابق، ص 67.

وبالرغم أن المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، إلا أنه أقيمت بعض الصلاحيات التشريعية بيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تتمثل بحقه بالمبادرة بالتشريع أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس أو إصدار تشريعات ثانوية.⁽¹⁾ كذلك لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القانون.⁽²⁾

كذلك للمجلس التشريعي وظيفة الرقابة والتي تعد من أهم الوظائف التي تمارس إلى جانب الوظيفة التشريعية، حيث يمارس المجلس مهمة الرقابة من خلال عددا من الوسائل الرقابية، كالرقابة عن طريق اللجان الدائمة، أو الرقابة باستعمال الاستجواب وغيرها من الوسائل الرقابية.

وكان من المفترض أن تنتهي ولاية المجلس التشريعي الأولى بانتهاء المرحلة الانتقالية التي حددت بشهر أيار/ مايو 1999م، إلا أن الرئيس عرفات لم يصدر مرسوما رئاسيا إلا في آذار/ مارس 2002م يقضي بتمديد ولاية المجلس نظرا للظروف الراهنة التي يمر بها الوطن⁽³⁾. وبعد ذلك تدخل المجلس المركزي لمنظمة التحرير لإضافة تمديد جديد لولاية المجلس التشريعي، ليستمر عمله حتى كانون الثاني/ يناير 2006م.⁽⁴⁾

وينص القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية لسنة 2005م المعدل لبعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، على أن مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية، وتنتهي ولاية المجلس القائم (المجلس التشريعي المنتخب لعام 1996) عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية.⁽⁵⁾

وبموجب ما سبق يرى الباحث، أن الانتخابات العامة التي جرت عام 1996 أدخلت ممارسة مؤسسة جديدة في النظام السياسي الفلسطيني، كما أنها أوجدت فاصلا مرنا بين السلطة

(1) راجع البند (3) من المادة (18) من الاتفاقية المرحلية، كذلك راجع المادة (41) والمادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(2) راجع، المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(3) نص المرسوم الرئاسي على ما يلي " بناء على الصلاحيات المخولة لنا ونظرا للظروف الراهنة التي يمر بها الوطن، وبناء على مقتضيات المصلحة العليا، قررنا تمديد فترة ولاية الدورة الحالية للمجلس التشريعي الفلسطيني لمدة أقصاها ثلاثة أشهر " .

(4) راجع، قسم الأرشيف والمعلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، تقرير معلومات (14)، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010م، المرجع السابق، ص 27.

(5) راجع المادة (1) والمادة (2) من القانون الأساسي لسنة 2005م المعدل لبعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث يعد المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وتعتبر مشاركة رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء في العملية التشريعية أمراً مكملًا لاختصاص المجلس التشريعي.

لكن من سلبيات هذه المرحلة، أنها أفرزت تحكماً تنظيمياً واحداً بالسلطة التشريعية وهو تنظيم فتح بسبب غياب المنافسة السياسية، إضافة إلى تحكماً فتح بأجهزة الدولة الأخرى من سلطة تنفيذية وسلطة قضائية، والذي من شأنه قد يضعف عمل المجلس التشريعي في ممارسة وظائفه وخاصة الوظيفة الرقابية⁽¹⁾

(1) المجلس التشريعي لم يستطع استخدام أدواته الرقابية والتي أقرها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس وكان هذا الاخفاق ناتج عن هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 73.

المبحث الثاني

البنية الأساسية للسلطة التشريعية

تركيبية المجلس التشريعي مرت بتطور سريع ابتداء بالاتفاقيات السياسية وصولاً إلى القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي والقوانين ذات العلاقة كقوانين الانتخابات، من حيث عدد الأعضاء والمدة وهيئة المجلس واللجان والوحدات ومدى دورها في فعالية المجلس التشريعي.

وتم اعتماد الوسيلة الديمقراطية وهي الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس التشريعي سواء في كل من المجلس التشريعي عام 1996 والمجلس التشريعي عام 2006، على الرغم من اختلاف النظام الانتخابي المتبع في كل من الانتخابات التشريعية الأولى والثانية.

لذلك سيتم التعرف على هيكلية المجلس التشريعي والتغيرات الحاصلة عليها إضافة إلى تقييم تركيبية المجلس التشريعي ومدى دورها في تحقيق برلمان فعال.

كذلك سيتم التعرف على طبيعة النظام الانتخابي في كل من الانتخابات التشريعية الأولى والثانية وأثرها على فعالية وأداء المجلس التشريعي.

وفي هذا المبحث سيتم التطرق للبنية الأساسية للسلطة التشريعية وذلك وفق مطلبين:

المطلب الأول: تشكيل السلطة التشريعية

سيتم التعرف على الهيكلية التي تكونت من خلالها السلطة التشريعية، حسب ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 والنظام الداخلي للمجلس التشريعي المقر سنة 2000.

وذلك في فرعين:

الفرع الأول: أعضاء المجلس التشريعي ومدته

الفرع الثاني: تركيبية المجلس التشريعي

الفرع الأول: أعضاء المجلس التشريعي ومدته

أولاً: أعضاء المجلس

لقد جاء في نص المادة (1/48) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه " يتألف المجلس التشريعي من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً وفقاً للقانون ".

يتضح من النص السابق أن عدد أعضاء المجلس التشريعي هو ثمانية وثمانين عضواً منتخباً، وبذلك كان قد تشكل المجلس التشريعي الأول من ثمانية وثمانين عضواً وقد تم انتخابهم بشكل مباشر، وبطريق الاقتراع السري من قبل الشعب الفلسطيني في قطاع غزة والضفة الغربية والقدس⁽¹⁾. وهم يمثلون ستة عشر دائرة انتخابية في الضفة الغربية وقطاع غزة، خمس دوائر في قطاع غزة وأحد عشر دائرة في الضفة الغربية، حيث تم توزيع المقاعد في المحافظات الفلسطينية الستة عشر وفقاً للحجم الجغرافي لكل محافظة⁽²⁾. فكان نصيب الأسد من حيث المقاعد للضفة الغربية حيث خصص 51 مقعداً، بينما كان نصيب محافظات قطاع غزة 37 مقعداً، ليصبح عدد المقاعد 88 مقعداً والتي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني⁽³⁾.

هذا بالإضافة إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، الذي يعد عضواً في المجلس التشريعي بحكم منصبه وذلك وفق المادة (11) من قانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995م، التي نصت على "1- يتولى المرشح الفائز بمركز الرئيس رئاسة السلطة التنفيذية، ويُعتبر عضواً في المجلس بحكم انتخابه لمركز الرئاسة مباشرة من قبل الشعب. 2- لا يجوز الجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس".

ولقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس التشريعي⁽⁴⁾. كما كفل للأعضاء مجموعة من الحقوق والواجبات، من خلال

- (1) قد تم زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي من 88 عضواً إلى 132 عضواً، وبذلك كان عدد أعضاء المجلس التشريعي الثاني المنتخب عام 2006م 132 عضواً، راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات مادة رقم (2) بند (3)، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت.
- (2) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (13) لسنة 1995م بشأن الانتخابات، مادة رقم (5)، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت. كذلك راجع، مرسوم رئاسي رقم (2) لسنة 1995م بشأن الانتخابات، مادة رقم (2)، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت.
- (3) راجع، بشناق، باسم صبحي، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، رسالة دكتوراة، كلية أحمد إبراهيم للحقوق، الجامعة الإسلامية العالمية، ماليزيا، أكتوبر 2011، ص 82، كذلك راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 55.
- (4) راجع السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المادة (53)، كذلك راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مادة رقم (95) و (96)، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت.

تنظيم قانون خاص بذلك سمي قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي⁽¹⁾. وقد تضمن هذا القانون عددا من الامتيازات الإضافية، غير تلك الواردة في القانون الأساسي والنظام الداخلي⁽²⁾. مثل الحصول على جواز سفر دبلوماسي دائم لهم ولأزواجهم، والحصول على مكافأة مالية عقب انتهاء عضويتهم في المجلس، والحصول على إعفاء جمركي على سيارة واحدة عن العضوية في مجلس جديد.⁽³⁾

أما بالنسبة لواجبات أعضاء المجلس التشريعي، فإن القانون الأساسي ينص على مجموعة من الواجبات، فمثلا لا يجيز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في عمل خاص له، ويجب عليه أن يقدم إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وزوجه وعياله القصر، مفصلا في كل ما يملكون من أموال في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقا وسريا لدى محكمة العدل العليا⁽⁴⁾. كذلك قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي ينص على مجموعة من الواجبات، فمثلا لا يجوز للعضو استخدام أية معلومات سرية مما حصل عليها بصفته نائبا في غير عمله البرلماني، ويجب على العضو أن ينتظم في حضور جلسات المجلس ولجانته التي هو عضو فيها وفقا لأحكام النظام الداخلي.⁽⁵⁾

ثانيا: مدة العضوية في المجلس

ينص البند الثالث من المادة (47) من القانون الأساسي المعدل سنة 2003م على مدة عضوية المجلس التشريعي على أنه " مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية "

يتضح من النص أن المشرع لم ينص على مدة زمنية، والأصل أن يحدد فترة زمنية بالسنيين وذلك لأن المرحلة الانتقالية يشوبها بعض الغموض في الزمن ومن الممكن أن تفسر بأكثر من

(1) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (2) لسنة 2005، القانون الأساسي المعدل، المادة (1) بند (4) حيث حلت محل المادة (55) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والتي تنص على أنه " تحدد مخصصات وحقوق وواجبات النواب والوزراء بقانون "، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت.

(2) راجع، بشناق، باسم صبحي، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 83.

(3) راجع السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu)، جامعة بيرزيت.

(4) راجع، القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المادة (54).

(5) راجع، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، المادة (2) (3).

تفسير، ولكن الراجح بأنها المرحلة الانتقالية لا تزيد عن خمس سنوات⁽¹⁾. فبذلك يكون المجلس المنتخب في مارس عام 1996 قد انتهت مدته فعليا في 4 أيار 1999.⁽²⁾

وبسبب الظروف السياسية الصعبة آنذاك وخاصة بعد انفجار انتفاضة الأقصى، فإن المجلس تجاوز مدته الأصلية وبقي يمارس مهامه وأعماله إلا حين تم انتخاب مجلس تشريعي جديد عام 2006.⁽³⁾

وتنص المادة (1) بند (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م على أنه " مدة ولاية المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية ".

وبهذا تعدل المادة (3/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م فتصبح مدة العضوية أربع سنوات بدلا من المرحلة الانتقالية، إلا أن المجلس التشريعي الثاني المنتخب عام 2006 مازال قائما حتى هذا اليوم، أي أنه تجاوز مدته الأصلية وذلك نظرا للظروف السياسية التي مرت بها القضية الفلسطينية من اقتتال داخلي بين فتح وحماس، نتج عنه الانقسام الداخلي وتقسيم شطري الوطن.

(1) راجع، الاتفاقية المرحلية، البند (1) المادة (3) الفقرة (4) والتي نصت على أنه " المجلس ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس سينتخبوا لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة . أريحا الموقعة في 4 أيار 1994.

(2) كذلك راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 57.

(3) تنص المادة رقم (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 على أنه " تضاف إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، مادة جديدة برقم (47 مكرر) نصها كالاتي: المادة (47) مكرر: تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم (المجلس التشريعي المنتخب عام 1996) عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية من قبل أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين مجددا وفقا للقانون " . راجع، قوانين في الشأن الدستوري، مركز الميزان لحقوق الإنسان، سلسلة قوانين (2)، ص 52.

وكان من المفترض أن تنتهي ولاية المجلس التشريعي الأولى بانتهاء المرحلة الانتقالية التي حددت بشهر أيار/ مايو 1999م، إلا أن الرئيس عرفات لم يصدر مرسوما رئاسيا إلا في آذار/ مارس 2002م يقضي بتمديد ولاية المجلس مدة ثلاثة شهور نظرا للظروف الراهنة التي يمر بها الوطن، وبعد ذلك تدخل المجلس المركزي لمنظمة التحرير لإضافة تمديد جديد لولاية المجلس التشريعي، ليستمر عمله حتى كانون الثاني/ يناير 2006م. راجع، قسم الأرشيف والمعلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، تقرير معلومات (14)، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010م، المرجع السابق، ص 27.

الفرع الثاني: تركيبة المجلس التشريعي

يتكون المجلس التشريعي من الرئيس، نائباً للرئيس، أمين السر، واللجان المعاونة للمجلس، وهذا التقسيم تنص عليه المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 " ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس...". كما تنص المادة (4) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " تتألف هيئة المكتب من رئيس ونائبين للرئيس وأمين السر، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاده، وتمتد مهمته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية...".

وجاءت المواد من (48-64) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي متناولة تشكيل اللجان، وكيفية اختيار أعضاء اللجان، والأعمال التي أسندتها النظام لتلك اللجان والتقارير الصادرة عن اللجان. وسيتم التحدث عن تركيبة المجلس التشريعي، عن هيئة رئاسة المجلس والهيئات الأخرى في المجلس من لجان ودوائر ووحدات، حيث تعمل جميع هذه الهيئات على القيام بمهمة الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية.

أولاً: رئيس المجلس

يعتبر رئيس المجلس أعلى سلطة فيه، والمتحدث الرسمي باسم المجلس ومعبراً عن إرادته، وهو الذي يتولى مسؤولية المحافظة على أمنه ونظامه والدعوة إلى افتتاح جلساته وإدارتها والإعلان عن أي قرارات تصدر عنه.⁽¹⁾

وتضمنت المادة (8) من النظام الداخلي آلية انتخاب رئيس المجلس⁽²⁾. والأغلبية التي جاءت في سياق المادة السابقة هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي النصف + واحد من

(1) تنص المادة (12) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادته ويرعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه ويحافظ على أمنه ونظامه...".

كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996 - مارس 1998)، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (13)، ص 13.

(2) تنص المادة (8) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " تختار هيئة المكتب المؤقتة بموافقة المجلس ثلاثة من أعضاء المجلس من غير المرشحين لمساعدتها على فرز وعد الأصوات ويعطي كل عضو منتخب حاضر في الجلسة ورقة يكتب عليها اسم العضو الذي يريد انتخابه رئيساً، ويدعو الرئيس المؤقت الأعضاء واحداً فواحداً فيحضر العضو بذاته ويلقي ورقته والعضو الذي يحوز على الأغلبية المطلقة للمجلس يكون رئيساً، وإذا لم تتوفر هذه الأغلبية يؤخذ الاثنان اللذان حصلا على أعلى الأصوات ويعتبران مرشحين للرئاسة ويجري حينئذ التصويت عليهما فقط ويكتفي في هذه الحالة بالأغلبية النسبية وإذا تساوت الأصوات يقترح بينهما ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة انتخاب الرئيس.

عدد الأعضاء الحاضرين، ويشترط لاكتمال النصاب القانوني لهذه الجلسة حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء في المجلس على الأقل.⁽¹⁾

ثانياً: نائباً الرئيس وأمين السر

تنص المادة (9) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " يجري انتخاب النائبين وأمين السر واحداً تلو الآخر بالطريقة التي جرت في انتخاب الرئيس، ثم يقوم الرئيس المؤقت بدعوة هيئة المكتب المنتخبة لتولي مسؤولياتها "

وأمين السر هو عضو في المجلس التشريعي، يتم انتخابه لمنصب أمين السر، وهو أحد هيئة مكتب المجلس المساعد لرئيس المجلس، كما يرأس لجنة تنسيق المساعدات الخاصة بالمجلس ويتبع في عمله رئيس المجلس مباشرة.⁽²⁾ وهو الذي يرأس الأمانة العامة التي تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية وغيرها.⁽³⁾

وحددت المادة (13) من النظام المذكور، مهام نائب رئيس المجلس بشقيه النائب الأول والنائب الثاني، حيث تنص على أنه " يتولى النائب الأول رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو اشتراكه في مناقشات المجلس ويتولى النائب الثاني رئاسة المجلس حال غياب الرئيس ونائبه الأول أو اشتراكهما في مناقشات المجلس، وإذا تغيب الرئيس ونائباه يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً "

ثالثاً: الهيكليّة الإدارية

تنص المادة (11) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على " قيام هيئة المكتب بتعيين أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، والإعلامية، والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات "

(1) راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 59. كذلك راجع المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(2) راجع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2000 - التقرير السنوي السادس، الطبعة الأولى، رام الله، 2000 - 2001، ص 58.

(3) تنص المادة (11) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " تعين هيئة المكتب أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس تشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، والإعلامية، والعلاقات العامة، والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية وضبط وحفظ كل الوثائق التي تتعلق بالجلسات "

وبناء على نص المادة السابقة فقد تضمنت الهيكلية الإدارية للمجلس مجموعة من الوحدات والدوائر المتعلقة بكل شأن من الشؤون الواردة ضمن نص هذه المادة، حيث تم لهذه الغاية إنشاء عدد من الدوائر ونذكر منها على سبيل المثال: (1)

أ- وحدة البحوث البرلمانية

تقوم بإعداد دراسات وأبحاث عن مشاريع القوانين للجان المجلس وأعضاءه، وتجب عن الاستفسارات المختلفة لأعضاء المجلس التشريعي.

ب- وحدة التدريب

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

ت- وحدة شؤون المرأة

تسعى إلى تطوير التشريعات الخاصة بالمرأة والأمومة والطفولة، والعمل على ألا تتضمن التشريعات الصادرة عن المجلس أي تمييز ضد المرأة.

ث- الدائرة القانونية

تختص بتقديم الخدمات والاستشارات القانونية في مختلف شئون وأعمال المجلس، وتقوم بإجراء الصياغة القانونية لمشاريع القوانين بناء على طلب النواب أو اللجان وغيرها فيما يتعلق بالدراسات القانونية.

ج- دائرة العلاقات العامة والبروتوكول

تختص بتقديم خدمات البروتوكول والعلاقات العامة وتعزيز علاقات المجلس الخارجية، وتصوير جلسات المجلس، والعمل على إصدار مجلة خاصة بالمجلس تعمل على تغطية أخبار ونشاطات المجلس ونشر قراراته وبياناته وغيرها من الأعمال التي تتعلق بهذا المجال.

(1) راجع، بشناق، باسم صبحي، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص 85. كذلك راجع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2000، المرجع السابق، ص 59 - 60. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني على الموقع الرسمي الإلكتروني (<http://www.plc.gov.ps>)، أيقونة دوائر المجلس، غزة.

ح- المكتبة

تقوم مكتبة المجلس التشريعي بتوفير مختلف الخدمات المكتبية من كتب قانونية وموسوعات تشريعية فلسطينية أو عربية أو أجنبية، لأعضاء وموظفي المجلس التشريعي وروداها من الباحثين والطلبة.⁽¹⁾

رابعاً: لجان المجلس

تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي النص صراحة على تشكيل لجان دائمة بغرض الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ولبحث مشاريع القوانين والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها، ويبلغ عدد اللجان احدى عشرة لجنة دائمة بالإضافة إلى أن للمجلس القدرة على تشكيل لجان أخرى لأغراض أنية أو دائمة أو لأهداف محددة.⁽²⁾

وتعتبر اللجان في المجلس التشريعي هي العمود الفقري لعمله في ممارستها لدورها في العمل التشريعي والرقابي وتقوم اللجان بتنفيذ مهامها من خلال إجراءات المتابعة للشكاوى والعرائض المحالة إليها، بالإضافة إلى أخذ المبادرات تجاه القضايا والمواضيع التي تدخل ضمن اختصاصاتها، ودراسة ومراجعة الخطط والاتفاقات باعتبارها برلمانات مصغرة وفي كثير من الدول يطلق عليها المطبخ التشريعي.⁽³⁾

وتعد اللجان هي صاحبة الاختصاص في كل ما يتعلق بسير العمل من حيث الأداء والوظيفة وذلك لكونها المطبخ التشريعي، فلا يعرض موضوع على المجلس التشريعي إلا ويحال على اللجنة المختصة لتقوم بدراسته، وتقدم اللجنة تقريراً بشأنه للمجلس ومن ثم يتخذ القرار.⁽⁴⁾

(1) للمزيد راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني على موقعه الإلكتروني الرسمي (<http://www.pal-plc.org>)، أيقونة مكتبة المجلس التشريعي، رام الله.

(2) راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (48)، عدد اللجان الدائمة حسب ما هو مقرر في المادة (48) من النظام المذكور، وحسب ما هو منشور على الموقع الإلكتروني للمجلس احدى عشر لجنة، وبسؤال الاستاذ يوسف سليمان القبتي رئيس قسم شؤون الرئاسة والتشريعات في المجلس التشريعي الفلسطيني، أفاد أن عدد لجان المجلس اثني عشر لجنة، واللجنة الاثني عشر هي لجنة شؤون المجلس، مقابلة يوم الاثنين بتاريخ 2013/10/28م.

(3) تناول النظام الداخلي للمجلس التشريعي في الباب الرابع الفصل الأول تشكيل لجان المجلس من المادة (48) وحتى المادة (52) وفي الفصل الثاني أعمال اللجان من المادة (53) وحتى المادة (64).

(4) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني على الموقع الرسمي الإلكتروني (<http://www.plc.gov.ps>)، أيقونة لجان المجلس، تشكيل اللجان، غزة.

والأصل أن تكون جلسات اللجان سرية ويجوز أن تكون علنية ولا تتعقد إلا بحضور الأكثرية من أعضائها، وتصدر القرارات بالأغلبية النسبية⁽¹⁾. وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس.⁽²⁾

ويحظر النظام الجمع بين عضوية أي من اللجان المذكورة وبين منصب الوزير.⁽³⁾ كما يحظر الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية أي من لجان المجلس الدائمة.⁽⁴⁾

وبناء على نص المادة (48) فقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي تم تشكيل عدد من اللجان للقيام بالمهام التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة وسيتم التطرق إلى أهم اللجان بشكل موجز:⁽⁵⁾

أ - لجنة القدس

وتتلخص مهامها في الحفاظ على الهوية العربية الفلسطينية للمدينة وحقوق المواطنة للمواطنين الفلسطينيين في القدس كونها عاصمة للدولة الفلسطينية المستقلة، ومتابعة كل ما يتعلق بالقدس من مفاوضات ووضع استراتيجيات شاملة تجاهها.

ب - لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان

وتتركز مهمتها الأساسية في الحفاظ على الأرض الفلسطينية، وحق الشعب الفلسطيني فيها، وحسن استخدامها وحق السيادة عليها والتصدي للتوسع الاستيطاني.

ت - لجنة شؤون اللاجئين

وتختص في العمل على ضمان حق العودة للاجئين الفلسطينيين بتطبيق قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بها، ومتابعة المفاوضات الجارية للحل النهائي بما يضمن حق العودة وحقوق اللاجئين الفلسطينيين، ومتابعة بكل ما يتعلق باللاجئين.

(1) الأغلبية النسبية: أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين. راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (1)

(2) المرجع السابق، المادة (54) الفقرة (1) (2).

(3) المرجع السابق، المادة (51) الفقرة (1).

(4) المرجع السابق، المادة (51) الفقرة (2).

(5) يوجد عدداً من اللجان الأصلية والفرعية والتي قام بتشكيلها المجلس التشريعي للقيام بالمهام المطلوبة منها حسب ما تم النص عليه في النظام، راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص (27-29). كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني على الموقع الرسمي الإلكتروني (<http://www.plc.gov.ps>)، أيقونة لجان المجلس، عمل لجان المجلس، غزة.

ث- اللجنة السياسية

وتتلخص مهامها في تفعيل وتطوير ودعم الأداء السياسي الفلسطيني بالوسائل المتاحة إضافة إلى المساهمة في بناء وتطوير الممارسة الديمقراطية وتكريس التعددية السياسية على أرضية المشاركة والبناء استناداً إلى مبدأ احترام سيادة القانون.

ج- اللجنة القانونية

تقوم بمهام عديدة منها، النظر في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ودراسة مدى دستورية القوانين المقترحة، كذلك دراسة الجوانب القانونية للمعاهدات والاتفاقيات المبرمة أو المزمع إبرامها من قبل السلطة التنفيذية واتخاذ التوصيات اللازمة بشأنها، كذلك دراسة الجوانب القانونية للمسائل التي تدخل في اختصاص المجلس وتقديم الاستشارات والفتاوى القانونية للمجلس.

ح- لجنة الموازنة والشؤون المالية

ومهمتها تتلخص في دراسة مشروع قانون الموازنة ورفع التوصيات والتحقق من مدى انسجام الموازنة مع السياسة المالية للحكومة وبرنامجها المعلى.

خ- اللجنة الاقتصادية

تتلخص مهامها في دراسة السياسة الاقتصادية العامة والتي تطرحها السلطة التنفيذية، ومراجعة واستكمال النظم والتشريعات الملائمة لتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وتفعيل دور القطاع الخاص.

د- لجنة الداخلية والأمن والحكم المحلي

وتتركز مهامها في مراقبة النظام السياسي الديمقراطي القائم على أساس سيادة القانون والحريات العامة واحترامه للتعددية السياسية، وصيانة وحدة المجتمع وسلامة الوطن والمواطن عبر القوانين المنظمة للعلاقة المتبادلة بين السلطة التنفيذية وأفراد الشعب ومؤسساته.

ذ- لجنة التربية والقضايا الاجتماعية

تهتم بدراسة ومناقشة واقتراح القوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يحقق المصلحة العامة، والعمل على تطوير النظم الاجتماعية بما يضمن حياة كريمة للمواطنين في مجالات الصحة والعمل والعمال والشئون الاجتماعية.

ر- لجنة التربية والتعليم والشئون الدينية

تتلخص مهامها دراسة ومراجعة واقتراح القوانين المتعلقة بالتعليم والهيئات التدريسية، ودراسة حاجة المجتمع التربوية ووضع المخططات العامة للمناهج بما يتلاءم مع التراث والقيم الدينية والروحية والطموحات الوطنية.

ز - لجنة الثقافة والإعلام والآثار والشباب والمرأة والطفولة

ومن مهامها اقتراح استراتيجية وطنية شاملة لتنمية الثقافة في فلسطين، والنهوض على قاعدة التنوع الثقافي ومبدأ المشاركة والإبداع في المجالات الفكرية المختلفة إضافة إلى القضايا العامة التي تخص الشباب والطفولة والمرأة.

س - لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري)

والتي تعمل على تعزيز التنمية في فلسطين وتحسين الصحة والمحافظة على البيئة والقضاء على الفقر، والعمل على تحسين الظروف المعيشية لأبناء الجيل الحالي وعدم تحميل النظام البيئي فوق طاقته، وضمان حق الأجيال القادمة في الحياة الكريمة والمثمرة، وذلك من خلال الاستخدام المتوازن والمسؤول للمصادر الطبيعية المتاحة في فلسطين، ووضع الأنظمة والقوانين والتشريعات التي تكفل الوصول إلى تنمية مستدامة.

ش - لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة

وتتلخص مهامها في الرقابة المالية والإدارية والتشريعية، إلى جانب متابعة قضايا حقوق الإنسان وحرياته الأساسية العامة، من خلال مراقبة ومتابعة أعمال السلطة التنفيذية ومؤسساتها لضمان سيادة القانون وتطبيقه المتكافئ.

تقييم بنية أو تركيبة المجلس التشريعي:

تركيبة المجلس التشريعي، توجد بها اشكالية كبيرة وهي الازدواجية في الدوائر، حيث توجد دوائر للمجلس في مدينة غزة ويوجد مثيلاتها في مدينة رام الله، وتتمتع كل منهما بقدر كبير من الاستقلال في العمل، وأحياناً يصل الأمر إلى عدم وجود تنسيق بينهما وبالتالي الخروج بآراء وتوصيات ونتائج متباينة، مما يضعف أداء وفعالية المجلس التشريعي.⁽¹⁾

فالمجلس التشريعي الفلسطيني يأخذ بنظام الغرفة الواحدة، وما يحصل من وجود دوائر في مدينة غزة ومثيلاتها في مدينة رام الله مع عدم وجود التنسيق بينهما، من الممكن أن يجعل المجلس التشريعي الفلسطيني أمام مجلس تشريعي واحد من الناحية النظرية وأمام مجلسين تشريعيين من الناحية العملية، أو على الأقل بدأ يتدرج في الأخذ بنظام المجلسين، فلا يصح أن نصل إلى هذه الدرجة حتى ولو كنا نعاني من تقسيم للأراضي الفلسطينية بسبب أفعال حكومة

(1) راجع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2000، المرجع

السابق، ص 60 - 61.

الاحتلال، وعدم قدرة أعضاء البرلمان التنقل بين المقرين للمجلس في كل من مدينة غزة ورام الله.

وفي الوقت الراهن وبسبب الانقسام السياسي وصلت المؤسسة التشريعية إلى ما هو أخطر من ذلك بكثير، حيث ينعقد المجلس التشريعي في مقره في مدينة غزة فقط ويمارس نوابه ولجانه وخدماته الأعمال المنوطة، وليس لأعضاء المجلس التشريعي في الضفة وكذلك اللجان والوحدات أي دور يذكر لأنهم لا يمارسون أعمالهم في مقر المجلس التشريعي في مدينة رام الله، فهو على اعتبار أنه مجلس منتهية ولايته ورئيس السلطة الوطنية يمارس المهام التشريعية.

المطلب الثاني: الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة التشريعية (الانتخاب)

يعتبر حق الترشح والانتخاب من أهم حقوق الإنسان الأساسية، التي كفلتها المواثيق والتشريعات الدولية والمحلية النازمة لحقوق الإنسان.⁽¹⁾ فعلى الصعيد الدولي أكدت المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك الفقرة (2) من المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق الترشح والانتخاب.⁽²⁾

وعلى الصعيد المحلي للدول أفردت الدساتير والقوانين الأساسية لحق المواطنين في الانتخاب والترشح سواء من تحديدها للضمانات القانونية المقررة لكفالة هذا الحق أو لضمان تمتع المواطنين به على قدم المساواة ودون أي تمييز.⁽³⁾

(1) ويعرف الانتخاب بأنه اختيار شخص من بين عدد من المرشحين ليكون نائباً، يمثل الجماعة التي ينتمي إليها وكثيراً يطلق على الانتخاب اسم الاقتراع أي الاقتراع على اسم معين. راجع، عبد الجليل، مفتاح، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، الجزائر، ص 168.

(2) راجع، جامعة منيسوتا، مكتبة حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، على الموقع الرسمي الإلكتروني (<http://www1.umn.edu>).

(3) راجع، حرب، جهاد، تقرير حول : تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (21)، ص 1.

أكدت الفقرة (3) من المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه " للفلسطينيين الحق في التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

ومزيداً من التفصيل حول الانتخابات الديمقراطية وضمان فعاليتها، راجع، مركز دراسات الوحدة العربية، أحمد الدين وآخرين، الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص 11.

ويعد الانتخاب وسيلة ديمقراطية مشروعة للوصول إلى السلطة، لأنه يمكن الشعب من حكم نفسه بنفسه عن طريق اختياره لمن يمثلهم من النواب والذين يمارسون السلطة باسم الشعب ولحسابه.⁽¹⁾

إذا تعد الانتخابات وسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة للحكام والنواب وهي خير قياس لاتجاهات الرأي العام، وانها تمثل قيلاً خطيراً على ممارسة السلطة، والمواطن هو الأساس في العملية الانتخابية.⁽²⁾

وسيتم الحديث حول هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: طبيعة الانتخاب وعلاقته بهيئة الناخبين

سيتم التحدث أولاً حول التكييف القانوني للانتخاب أو طبيعته، ومن ثم التطرق لهيئة الناخبين أو من يحق لهم ممارسة العملية الانتخابية.

أولاً: التكييف القانوني للانتخاب

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للانتخاب وبرزت نتيجة لذلك ثلاثة اتجاهات متغايرة وهي على النحو الآتي:

الانتخاب حق ذاتي (شخصي)

يذهب هذا الاتجاه إلى أن الانتخاب يعتبر حقاً ذاتياً أو شخصياً يتمتع به المواطنون، فهو من الحقوق الطبيعية التي لا يمكن نزعها من الأفراد لأنه يتصل بعضويتهم في المجتمع وبصفتهم الأدمية، ويترتب على هذا التكييف ما يلي:

أ- لا يجوز للمشرع أن يقيد حق الانتخاب فيجعله قاصراً على فئة دون أخرى، وبالتالي يجب الأخذ بنظام الاقتراع العام لا الاقتراع المقيد.

(1) راجع، عبد الله، عبد الغني بسيوني، 1997، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 209.

(2) راجع، العبادي، محمد، كشاكش، كريم، مراحل إعداد جداول الناخبين النيابية في الأردن، جامعة اليرموك وآل البيت، المنارة، المجلد 12، العدد 3، الأردن، 2006، ص 523.
وتعرف العملية الانتخابية بأنها عبارة عن مجموعة من الإجراءات والأعمال القانونية والمادية، التي تؤدي بصورة رئيسية لاختيار ممثلي الشعب والحكام بواسطة أفراد الشعب. راجع، عبد الجليل، مفتاح، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، المرجع السابق، ص 168.

ب- تكون ممارسة حق الانتخاب من المواطنين أمرا اختياريا وليس اجباريا، إذ لا يجبر الفرد على استعمال حقه.⁽¹⁾

الانتخاب وظيفية

يرى هذا الاتجاه أن الانتخاب يعد وظيفة اجتماعية، ولذلك يجوز قصره كسائر الوظائف العامة على فئة تتوافر فيها شروط معينة أي الانتخاب وظيفة تتطلب مؤهلات وقدرات، وعليه فإن الأفراد حال قيامهم بالانتخاب لا يزاولون حقا من حقوقهم، وإنما يزاولون وظيفة لصالح ولحساب الأمة، لاختيار الأشخاص الأصح لمزاولة شؤون السلطة نيابة عنهم.⁽²⁾

الانتخاب اختصاص دستوري يجمع بين الحق والوظيفة

وفق هذا الاتجاه فالانتخاب ليس حقا فرديا خالصا، لأن الأخذ بهذا التكييف على إطلاقه يصطدم باعتبارات عملية، كتلك التي تقضي بضرورة حرمان بعض الأفراد من ممارسة الانتخاب كالمحكوم عليه في جرائم مخلة بالشرف أو الإفلاس ... إضافة يؤدي هذا التكييف إلى جواز التنازل عن حق الانتخاب، وهذا يصطدم مع مبدأ أن الحقوق السياسية لا يجوز التنازل عنها أو التصرف بها.

ومن ناحية أخرى لا يمكن اعتبار الانتخاب مجرد وظيفة، لأنه لا يصح انتقاد المشرع والاعتراض عليه عندما يأخذ بنظام الاقتراع المقيد.⁽³⁾

إذا الانتخاب هو سلطة قانونية خولها المشرع للناخب، واعتبار الانتخاب سلطة أو مكنة قانونية هو الذي يبرر تعديل قانون الانتخاب من جانب المشرع في أي وقت شاء.⁽⁴⁾

وأخيرا الجدل حول طبيعة الانتخاب هل هو حق أم وظيفة لا يثور في يومنا هذا إلا عندما تريد دولة اجبار المواطنين على التصويت فتتبنى نظرية الانتخاب وظيفية، في أغلب الأنظمة السياسية الانتخاب عبارة عن سلطة قانونية في يد المشرع يضع قانون الانتخاب آخذا بعين الاعتبار ملائمته للواقع.⁽⁵⁾

(1) راجع، الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 193.

(2) راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 147.

(3) راجع، خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 430.

(4) راجع، الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 194.

(5) راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 148.

ثانياً: هيئة الناخبين

يتوقف تحديد المقصود بهيئة الناخبين أو بمعنى آخر الأشخاص الذين يخولهم القانون حق الانتخاب، على اتجاه الدستور والقوانين الخاصة بالانتخاب في كل دولة، من حيث الأخذ بنظام الاقتراع العام أو الاقتراع المقيد.

الاقتراع المقيد

ويقصد به أن يكون حق التصويت معلقاً على شروط تتعلق بالثروة والكفاءة، فيتطلب نظام الانتخاب المقيد في الفرد أن يكون على درجة من الاقتدار المالي، أو الكفاءة العلمية كي يتمتع بحق الانتخاب، وشرط القدرة المالية كان قائماً في عهود كانت تنظر على أساس خاطئ للفرد بحسب مقدرته المادية إلا أن هذه العهود قد انقضت ولم يعد هناك من يدافع عن شرط النصاب المالي أياً كانت صورته.

أما فيما يتعلق بالكفاءة العلمية فلها صور عديدة، أن يكون الناخب ملماً بالقراءة والكتابة أو أن يكون حاصلًا على مؤهل علمي خاص، ولا يزال لهذا الشرط من يدافع عنه ويدعو إلى حرمان الأميين من ممارسة الانتخاب.⁽¹⁾

الاقتراع العام

يكون الاقتراع عاماً إذا كان الدستور أو القانون المنظم للانتخاب لا يشترط في الناخب شروطاً معينة تتعلق بالثروة أو القدرة المالية والكفاءة.

واتجهت غالبية الدول إلى الأخذ به لما له من مزايا، أهمها إتاحة الفرصة لقياس الرأي العام قياساً صحيحاً، وهو يتفق مع المبدأ الديمقراطي على خلاف الاقتراع المقيد.

ولا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام ضرورة توافر شروط معينة في الناخب تتعلق بالجنسية والسن والأهلية والصلاحيات الأدبية والأخلاقية، فهذه لا تعتبر قيوداً على مبدأ الانتخاب.⁽²⁾

(1) راجع، العبادي، محمد، كشاكش، كريم، مراحل إعداد جداول الناخبين النيابية في الأردن، المرجع السابق، ص 529. كذلك راجع، الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 280 - 296.

(2) راجع، عبيد، محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، الطبعة الرابعة، الناشر كلية شرطة دبي، الامارات، 2002، ص 282 - 283. كذلك راجع، الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 197.

والمشرع الفلسطيني أخذ بمبدأ الاقتراع العام، مراعيًا مزايا هذا المبدأ والتي أهمها أنه يتفق مع المبدأ الديمقراطي.⁽¹⁾

الفرع الثاني: نظم الانتخاب الرئيسية⁽²⁾

تعد مسألة انتقاء النظام الانتخابي من أهم القرارات بالنسبة لأي نظام ديمقراطي⁽³⁾. لأن النظام الانتخابي الملائم لواقع الدول من شأنه أن يؤدي إلى وجود تعددية سياسية وإمكانية إرساء الديمقراطية التي تعتبر المحرك للمجتمع نحو العدالة والتنمية، والذي يترتب على ذلك كله فعالية مؤسسات الدولة عند ممارستها لأعمالها واستقرار النظام السياسي القائم.⁽⁴⁾

(1) راجع، قانون الانتخاب الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995، المادة (1) (4) (7) (8). كذلك راجع، قانون الانتخاب الفلسطيني الحالي رقم (9) لسنة 2005، المادة (8) (10)، على الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.

(2) طبيعة الدراسة تفترض عدم التطرق بإسهاب لهذه الأنظمة من خلال ذكر عيوبها ومزاياها ومن خلال شرح الأنظمة ستظهر العيوب والمزايا بشكل عام، إضافة إلى عدم التطرق إلى جميع صور ووسائل الانتخاب مثلًا لنظام التمثيل بالأغلبية له عدد من الصور تم التطرق لأهم الصور، ما يهمنا هو معرفة لنظم الانتخاب وتمهيد لدراسة مدى تأثير النظام الانتخابي المعمول به في فلسطين على أداء المجلس التشريعي وفعاليتيه.

(3) فعلى سبيل المثال، أفرز قانون الانتخاب الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995 نظام الانتخاب الأكثرية، وهذا النظام المنتقى لم يكن ملائمًا وسليماً للواقع الفلسطيني لأسباب كثيرة تتركز في نقطتين: أما الأولى فقد أثر على تشكيل المجلس التشريعي، حيث لم يراعي التعددية السياسية والحزبية (الإسلامية والعلمانية) وبالتالي هيمن الفصيل الأكبر (فتح) على غالبية مقاعد المجلس التشريعي خاصة عند عدم مشاركة (حماس) في الانتخابات لاعتبارات تتعلق باتفاقية أوسلو، وأما الثانية اضعاف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية، فمثلًا لم يستطيع المجلس التشريعي حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد الوزراء لفشله في تحقيق الأغلبية المطلوبة لأن غالبية أعضاء المجلس التشريعي من حزب فتح ورئاسة السلطة التنفيذية في يد فتح ممثلة بياسر عرفات. راجع، حرب، جهاد، تقرير حول: تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، المرجع السابق، ص 51 - 55. كذلك راجع، أبو عرب، خليل محمد، أثر الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية على التحول الديمقراطي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2008، ص 75 وما بعدها.

(4) راجع، بوروبي، عبد اللطيف، الأنظمة السياسية والأنماط الانتخابية: مقارنة مفاهيمية، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 109. كذلك راجع، أندرو رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس، ترجمة أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، 2005، ص 15. كذلك راجع، عبيد، محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، المرجع السابق، ص 294.

ومن هذا المنطلق سعت الأنظمة السياسية المعاصرة إلى ضمان الممارسة الفعلية لحق الانتخاب من خلال تبني أحد أنظمة الانتخاب الرئيسية؛ نظام الانتخاب بالأكثرية (الأغلبية)، نظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي، نظام الانتخاب المختلط.

وانتقاء النظام الانتخابي كان ينطلق من قناعة القائمين بأن النظام المعتمد هو النظام الأكثر ملائمة مع خصوصية وواقع المجتمع السياسي.⁽¹⁾

نظام الانتخاب بالأغلبية العديدة (الأكثرية) أو نظام التمثيل بالأغلبية

يعني نظام الانتخاب بالأغلبية أن الفائز في الانتخابات أي الفائز في دائرته الانتخابية، هو المرشح أو هم المرشحون الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويمكن الأخذ بهذا الأسلوب سواء في نظام الانتخاب الفردي أو في نظام الانتخاب بالقائمة.⁽²⁾

ويقصد بالانتخاب الفردي أن يكون لكل ناخب صوت واحد فقط بحيث يمكنه اختيار أحد المرشحين، وفي هذه الحالة تقسم الدولة إلى دوائر صغيرة نسبياً تنتخب فيها نائبا واحداً، ويكون الفائز هو المرشح الذي يحصل على أكثر الأصوات.

ويقصد بالانتخاب بالقائمة تقسيم البلاد إلى دوائر كبيرة نسبياً، تنتخب كل منها عدداً معيناً من النواب أي لكل نائب أن يختار قائمة أو عدداً من المرشحين الذين يريد انتخابهم بحسب عدد النواب المقرر للدائرة.⁽³⁾

وآلية الانتخاب على أساس القائمة أو اللائحة تتم وفق طريقتين، فأما الأولى اللائحة أو القائمة المغلقة، بحيث يتم تقييد الناخب باختيار عدد من المرشحين من لائحة أو قائمة انتخابية واحدة يكون مساوياً لعدد المقاعد النيابية المخصصة للدائرة، إذا بحسب هذا النظام يتم المفاضلة

(1) النظام الانتخابي هو مجموعة التشريعات والقوانين المعمول بها والتي ينتج عنها انتخاب سياسي ممثل للشعب، كالبرلمان أو مجلس الشعب أو مجلس الشيوخ، أو غيرها من الأشكال التمثيلية المعمول بها في العالم اليوم. وليس هناك نظام انتخابي معياري تعتمد عليه الأنظمة الانتخابية المعمول بها في العالم فهي تتنوع بتنوع الدول، وحتى في الدول التي تنتظم في اتحاد فيما بينها كالاتحاد الأوروبي، فإن الدول فيه تتخذ أنظمة انتخابية مختلفة تماماً عن بعضها البعض.

إن أهم ما يميز أي نظام انتخابي هو قدرته على تمثيل الشرائح والطبقات والاتجاهات السياسية الموجودة والعاملة في المجتمع المعني، وكلما كان النظام الانتخابي قادراً على تمثيل أكبر لهذه الفئات كان نظاماً انتخابياً أكثر قوة وقدرة.

(2) راجع، الطهراوي، هاني علي، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، المرجع السابق، 208. كذلك راجع، أندري رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس، ترجمة أيمن أيوب، *أشكال النظم الانتخابية*، المرجع السابق، ص 53.

(3) راجع، شيحا، إبراهيم عبد العزيز، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، المرجع السابق، ص 217.

بين القوائم لاختيار قائمة واحدة، وأما الثانية القائمة المفتوحة حيث تقوم على منح الناخب حق الاختيار بين مجموع المرشحين المدرجة أسماؤهم على اللوائح الانتخابية لاختيار العدد المطلوب من المرشحين.⁽¹⁾

وتعقد الانتخابات حسب هذا النظام بطريقتين أو صورتين، فأما الأولى نظام الأغلبية المطلقة⁽²⁾. وتعني حصول المرشح الفائز على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة (50%+1) مهما كان عدد المرشحين، أي لا تكفي الأغلبية المطلقة بمجرد حصول أحد المرشحين على أكثرية الأصوات بالنسبة لبقية المرشحين منفردين وإنما تستلزم لفوز أحد المرشحين حصوله على أصوات تفوق الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين، وفي حال فشل أي من المرشحين بالحصول على النسبة المطلوبة (50%+1) يتم إعادة الانتخابات في دورة ثانية على أن تقتصر المشاركة فيها على المرشحين الذين نالا أكبر عدد الأصوات في الدورة الأولى، وأما الثانية نظام الأغلبية النسبية أو البسيطة⁽³⁾. وتعني فوز المرشح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، بغض النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها بقية المرشحين، حتى ولو كانت الأصوات التي حصل عليها هؤلاء تزيد على نصف مجموع الأصوات الصحيحة المعطاة في الدائرة الانتخابية.⁽⁴⁾

(1) راجع، حرب، جهاد، تقرير حول : تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، المرجع السابق، ص 6.

(2) فلو افترضنا وجود أربعة مرشحين (انتخاب فردي) أو أربعة قوائم (انتخاب بالقائمة) وحصل المرشح الأول أو القائمة الأولى على 5000 صوت، والثاني على 2000 صوت، والثالث على 1500 صوت، والرابع على 1000 صوت، فإن الفائز هو المرشح الأول لأنه يكون قد حصل على أكثر من نصف عدد الأصوات، أي حصل على أصوات تفوق مجموع عدد الأصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون، وفي حال فشل الجميع في الحصول أحدهم على (50%+1) مثلا كان قد حصل المرشح الأول على 4000 صوت فيتم الانتخاب في دورة ثانية بين المرشح الأول وبين المرشح الثاني لأنهما قد نالا أكبر عدد الأصوات في الدورة الأولى، وفي الدورة الثانية التي يحصل على الأصوات الأعلى يكون هو الفائز.

ملحوظة: في حال فشل أحد المرشحين في الحصول على (50%+1) يتم إعادة الانتخاب كما قلنا في دورة ثانية، لكن إعادة الانتخاب قد تتم بأحد أسلوبين فالأول إعادة بين جميع المرشحين، والثاني إعادة بين المرشح الأول والثاني الذين حصلا على أكثرية الأصوات كما تم تناوله في المثال. راجع، الطهراوي، هاني علي، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، المرجع السابق، 209.

(3) المرشح الأول حصل على 2000 صوت، والثاني حصل على 1500 صوت، والثالث حصل على 1000 صوت، الفائز هو المرشح الأول على الرغم من أن مجموع أصواته لا تزيد عن مجموع أصوات المرشحين الآخرين.

(4) راجع، عبيد، محمد كامل، **نظم الحكم ودستور الإمارات**، المرجع السابق، ص 303. كذلك راجع، عبد الله، عبد الغني بسيوني، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، المرجع السابق، ص 225. كذلك راجع، حرب، جهاد، تقرير حول : تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، المرجع السابق، ص 5 - 6.

والملاحظ في نظام الأغلبية سواء المطلقة أو البسيطة أن كلا منهما يكفل فقط تمثيل من حصل على أغلبية الأصوات كما تم الإشارة إليه سابقاً دون الاعتداد بالأصوات الأخرى التي أعطيت لبقية المرشحين، ففي نظام الانتخاب بالقائمة نجد أن نظام الأغلبية لا يعطي بقية القوائم تمثيلاً يتلاءم مع الأهمية النسبية للأصوات التي نالتها، على الرغم من الأهمية العددية لهذه الأصوات، وللتغلب على هذه الإشكالية لجأت بعض الدول إلى الأخذ بنظام التمثيل النسبي.⁽¹⁾

نظام التمثيل النسبي

تفترض هذه الطريقة أن نظام الانتخاب المتبع هو نظام الانتخاب بالقائمة لا نظام الانتخاب الفردي على خلاف نظام التمثيل بالأغلبية الذي يأخذ بأسلوب الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، وعليه فإن المقصود بنظام التمثيل النسبي⁽²⁾. توزيع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المختلفة بحسب نسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها، وعلى هذا النحو لا يكون الفوز فقط للقائمة التي حصلت على الأغلبية المطلقة أو البسيطة.⁽³⁾

وتوجد عدة صور للانتخاب عن طريق التمثيل النسبي، أهمها صورة القوائم المغلقة حيث يكون للناخب أن يختار إحدى القوائم دون إمكان التغيير أو التعديل حذفاً أو إضافة، وصورة القوائم المتمازجة أو القوائم المفتوحة حيث يكون للناخب حق تكوين قائمة من أسماء المرشحين ولو كانوا من قوائم مختلفة.⁽⁴⁾

(1) راجع، الشرفاوي، سعاد، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، المرجع السابق، ص 155.
 (2) فلو افترضنا أن المشرع خصص اثني عشر مقعد (نواب) لدائرة انتخابية حيث كل ألف صوت = مقعد ويتنافس عليها أربعة قوائم انتخابية لأربعة أحزاب، فصلت القائمة الأولى على 5000 صوت وحصلت القائمة الثانية على 4000 صوت وحصلت القائمة الثالثة على 2000 صوت وحصلت القائمة الرابعة على 1000 صوت، النتيجة تكون للقائمة الأولى 5 مقاعد وللقائمة الثانية 4 مقاعد وللقائمة الثالثة مقعدان وللقائمة الرابعة مقعد واحد، لكن على نظام التمثيل بالأغلبية فإذا تم الأخذ بنظام الأغلبية البسيطة تفوز القائمة الأولى بكل المقاعد لأنها حصلت على أكبر عدد من الأصوات، وإذا تم الأخذ بنظام الأغلبية المطلقة يتم إعادة الانتخاب لفشل القوائم في الحصول على (50%+1)، ويتم إعادة election عند غالبية الدول بين القائمة الأولى والثانية لكونهما نالا أكبر عدد من الأصوات وفي جولة إعادة الذي ينال أكبر عدد من الأصوات فهو الفائز بكل المقاعد.

(3) راجع، الشرفاوي، سعاد، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، المرجع السابق، ص 152 - 153. كذلك راجع، أندر رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس، ترجمة أيمن أيوب، *أشكال النظم الانتخابية*، المرجع السابق، ص 83.

(4) راجع، عبيد، محمد كامل، *نظم الحكم ودستور الإمارات*، المرجع السابق، ص 304. كذلك فهمي، مصطفى أبو زيد، *النظام الدستوري المصري*، المرجع السابق، ص 286.

إذا العدالة هي أهم مميزات هذا النظام، فعندما يتناسب عدد المقاعد التي حصلت عليها القوى السياسية مع نسبة حضورها الانتخابي يكون التمثيل عادلاً، إن أياً من القوى والأحزاب السياسية أو أي جزء من الرأي العام لا يستأثر من ناحية المبدأ بالتمثيل الكامل ولا يظل أيضاً دون تمثيل.⁽¹⁾

النظام المختلط

لجأت العديد من الدول إلى اعتماد النظام المختلط، وذلك من أجل الاستفادة من مميزات نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي وتقليل عيوب كلا النظامين، ويعني هذا النظام انتخاب عدد من المقاعد نصفها مثلاً على أساس الدوائر الفردية (الأغلبية البسيطة) والنصف الآخر على أساس التمثيل النسبي، ومن أهم مزاياه أنه يحقق التوازن ويتيح الفرصة أمام الأحزاب والمستقلين في خوض المعركة الانتخابية.⁽²⁾

الفرع الثالث: طبيعة النظام الانتخابي في فلسطين

تبنّت الدولة الفلسطينية وفق نص المادة (45) والمادة (89) من قانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات⁽³⁾. نظام الأغلبية النسبية (الأكثرية النسبية) وعلى وجه الخصوص تبنى أسلوب الانتخاب بالقائمة المفتوحة (نظام الكتلة)، وحيث لا يعطي هذا النظام أهمية كبيرة إلى عدد الأصوات التي يحصل عليها المرشح الفائز سواء كانت كثيرة أو ضئيلة، أي أنه لا يشترط الفوز بأغلبية مطلقة من عدد أصوات المقترعين.⁽⁴⁾

(1) راجع، مجدلاني، أحمد، عوض، طالب، دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، سلسلة تقارير دورية، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر، رام الله، فلسطين، ص 24.

(2) راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 170، كذلك راجع، مجدلاني، أحمد، عوض، طالب، دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم، المرجع السابق، ص 27.

(3) القانون المذكور تم الغاؤه، ويحل محله الآن قانون الانتخاب رقم (9) لسنة 2005، والذي تبنى نظاماً مغايراً للأول.

(4) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية، تشريعات، النظام الانتخابي للانتخابات العامة.

تنص المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005م على أنه " 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 ".

=ويكون الانتخاب مباشراً إذا قام الناخبون مباشرة باختيار الحكام وإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليهم في الاستفتاء، ويكون انتخاب غير مباشر إذا ما اقتضت مهمة الناخبين على اختيار مندوبين يسمى كل منهم (الناخب المندوب) يكون لهم وحدهم حق القيام بالمهام السابقة، والانتخاب الغير مباشر قد يكون =

وبتاريخ 2005/6/18 أقر المجلس التشريعي قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005⁽¹⁾. حيث اعتمد فيه النظام الانتخابي المختلط الذي يجمع مناصفة بين نظام الأغلبية

=على درجتين أو أكثر، وبديهي أن الانتخاب المباشر أكثر ديمقراطية لأن الديمقراطية تتجلى في أبهج صورها حين يتولى الشعب حكم نفسه بنفسه، والبرلمان في الانتخاب المباشر يعتبر أكثر تمثيلاً للشعب، وحالياً لم يعد أسلوب الانتخاب الغير مباشر مطبقاً إلا نادراً وخاصة في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين فتلجأ إلى هذه النظام لتحقيق نوع من المغايرة في التشكيل بين المجلسين، مثلاً يتم اختيار أعضاء المجلس الأول على أساس الانتخاب على درجة واحدة (مباشر)، ويتم اختيار أعضاء المجلس الثاني على أساس الانتخاب على درجتين (غير مباشر). راجع، فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص 283. كذلك راجع، الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 203.

وقد أصاب المشرع الفلسطيني في اعتماد أسلوب الانتخاب المباشر لكونه أكثر ديمقراطية، إضافة إلى أن نظام المجلسين غير مطبق في فلسطين، كذلك راجع، حرب، جهاد، تقرير حول : تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، المرجع السابق، ص 13. كذلك راجع، أندري رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس، ترجمة أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 64.

(1) أفرزت نتائج انتخابات السلطة التشريعية الثانية المعتمدة على النظام المختلط حسب قانون الانتخاب رقم (9) لسنة 2005، نتائج عكسية لما كان يتوقعه الساسة، حيث فازت حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي، وأصبحت حركة فتح الفصيل المهيمن في المجلس التشريعي الأول فصيلاً معارضاً في المجلس التشريعي الثاني، مما جعل أن تتحول الانتخابات التشريعية من آلية فكفكة للأزمة السياسية إلى بوابة صنع أزمة سياسية، لأنه كان المطلوب أن تدخل حماس داخل النظام السياسي من خلال حصولها على مقاعد في المجلس التشريعي تؤهلها أن تصبح معارضة داخلية فاعلة ولكن ليست مانعة، بينما تحصل حركة فتح والموالون لها على أغلبية تؤهلها في الاستمرار في السلطة والتحكم بملف التسوية، ولكن النتائج جاءت مغايرة لجميع التوقعات وفاجأت الجميع، ففوز حركة حماس في البرلمان وتكليفها بتشكيل حكومة برنامجها لا يستبعد المقاومة طريق للتحرير والكفاح، خلق حالة من الازدواجية مع فتح متمثلة بمؤسسة الرئاسة والتي تدعو إلى ضرورة أن تلتزم الحكومة الجديدة بالعملية السلمية وأن تسلك طريق الكفاح السلمي ... كل هذا الاختلاف السياسي أدى إلى عدم استقرار النظام السياسي واريابك في عمل مؤسسات الدولة مما أثر على أدائها وفعاليتها والتي منها المؤسسة التشريعية. راجع، أبو عرب، خليل محمد، أثر الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية على التحول الديمقراطي الفلسطيني، المرجع السابق، ص 100 - 104.

وعطفاً على ما سبق السؤال الذي يطرح نفسه؟ فلو أخذ النظام السياسي بالازدواجية البرلمانية فيكون هناك مجلساً يعمل على تمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية في الدولة إلى جانب المجلس الذي يمثل الاتجاهات السياسية، لكان هنالك نوعاً من التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدولة والذي قد يخفف من حدة الاختلاف السياسي وممارسة السلطة التشريعية في القيام بعملها إضافة أن التقدم والتطور لا يتعلق بالسياسة في كل الأحوال، ما ذنب المرأة والشباب والعامل وأصحاب المهن والمثقفون والاقتصاديون من أن تتعرقل مصالحهم نتيجة توقف مؤسسات الدولة والتي منها المؤسسة التشريعية بسبب الاختلاف السياسي وعلى وجه الخصوص الاختلاف على ملف التسوية والمفاوضات.

ملحوظة: سيتم تناول هذه الفرضية في الفصل الأخير عند الحديث حول أداء المجلس التشريعي وفعاليتها.

النسبية (الدوائر)، ونظام التمثيل النسبي (القوائم)، كما حدد القانون عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني بـ 132 عضواً، يتم انتخاب 66 عضواً وفق نظام الأغلبية النسبية ويتم انتخاب الـ 66 عضواً وفق نظام التمثيل النسبي (القوائم).⁽¹⁾

وأما عن النظام الانتخابي الأفضل الذي يعمل على تشكيل مجلساً تشريعياً فعالاً اختلفت وجهات النظر، حيث يؤكد الدكتور عبد الرحمن الجمل والدكتور سالم سلامة على أن النظام المختلط من شأنه أن يحافظ على مجلس تشريعي ديمقراطي فعال يمثل كافة أطراف الشعب، بحيث يعمل هذا النظام على عدم الاستغناء عن نظام الدوائر والذي يعطي فرصة وحرية للناخب الفلسطيني بأن يختار شخصيات سياسية أو غير سياسية قد يجد فيهم القدرة والكفاءة لتلبية حاجات المواطن الفلسطيني دون حصر الناخب الفلسطيني فقط بالانتخاب وفق نظام التمثيل النسبي.⁽²⁾

ويخالفهم الرأي الأستاذ جميل المجدلوي حيث يؤكد على النظام الانتخابي الأفضل للدولة الفلسطينية هو نظام التمثيل النسبي لأنه يحقق الديمقراطية الحقة، فيصبح الانتخاب استناداً إلى البرامج المعلنة في القوائم الانتخابية تعطي الناس أسس الاختيار وأسس المحاسبة اللاحقة وارتباطاً بما التزم به ممثلوا كل القوائم الانتخابية بما سبق وأن قدموه للناس، وبهذا يكون تمثيل للأطراف السياسية والفكرية والاجتماعية قائماً على هذا الأساس من الشفافية والوضوح والاختيار الديمقراطي الحق، وإبقاء الناجحين موضع المراقبة والمساءلة والمحاسبة إيجاباً أو سلباً.

ويضيف بأن نظام التمثيل النسبي من شأنه أن يحمي الشعب ومؤسساته من المخاطر الكامنة والمحتملة من تفرد قوة أو طيف سياسي وفكري بأغلبية في أي من المؤسسات القيادية للشعب، وبالتالي نشر ثقافة الكل يحتاج الكل، ولأن سياسة التفرد من شأنها خلق عجز تشريعي ورقابي على مؤسسات الدولة واحتقان سياسي كما أثبتته التجربة السابقة، وبالجملة نظام التمثيل

(1) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، الموقع الرسمي الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية (<http://www.elections.ps>)، أيقونة تشريعات، النظام الانتخابي للانتخابات العامة.

(2) مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن الجمل، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة العاشرة والنصف.

مقابلة مع الدكتور سالم سلامة، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة الحادية عشر والنصف.

ويؤكد الأستاذ الدكتور كرم زرندهج، نائب سابق في المجلس التشريعي الفلسطيني على أن النظام الانتخابي المطبق عام 2005 أفضل من النظام الانتخابي المطبق عام 1995 إضافة إلى أنه نظاماً مختلطاً تتوفر فيه إيجابيات النظم الانتخابية الأخرى كذلك كان له دور في صول الأحزاب الصغيرة إلى قبة البرلمان في انتخابات 2006. مقابلة يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة العاشرة صباحاً.

النسبي يصل بنا إلى برلمان فعالا يقوم بواجباته التشريعية والرقابية ويلبي تطلعات الشعب الفلسطيني.⁽¹⁾

ويؤكد المستشار عبد الكريم أبو صلاح أن النظام المختلط أفضل الأنظمة لكونه يجمع بين التمثيل النسبي والأغلبية العددية ويحقق مزايا كل طريقة، حيث يعطي للناخب الفلسطيني حرية في اختيار الأشخاص، ودائما المرشح الذي فاز بطريق الدائرة يكون أقرب إلى الناخب من المرشح الذي فاز بطريق القائمة، ويكون له دور اجتماعي حياتي ملموس على خلاف الأخير الذي يهمله العمل السياسي فقط، إضافة إلى ضمان وجود تمثيل في المجلس التشريعي للأقليات الحزبية، وهذا يكون له مردود ايجابي على فعالية البرلمان.

لكن عمليا النظام الانتخابي الأفضل للواقع الفلسطيني حاليا هو نظام التمثيل النسبي فقط كونه يضمن وجود تمثيل في المجلس التشريعي لجميع أطراف المجتمع الفلسطيني، إضافة إلى عدم تفرد طيف سياسي في العمل البرلماني وإلا الانقسام البرلماني والتفرد بالرأي وهذا ما أثبتته التجربة التشريعية الحديثة.⁽²⁾

(1) مقابلة مع الاستاذ جميل الجدلاوي، عضو في المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف.

ويتفق معه الدكتور طارق الديراوي، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي قبل الانقسام، مقابلة يوم الأحد بتاريخ 2014/05/04 الساعة التاسعة صباحا.

ويتفق معها الأستاذ عبد الحميد لطفي العيلة، مستشار قانوني بالمجلس التشريعي سابقا، مقابلة يوم الأحد بتاريخ 2014/05/04 الساعة الثانية عشر والرربع ظهرا.

(2) مقابلة مع المستشار عبد الكريم أبو صلاح، وزير العدل سابقا، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني قبل الانقسام، مقابلة يوم الثلاثاء بتاريخ 2014/05/13 الساعة الواحدة ظهرا.

المبحث الثالث

اختصاصات السلطة التشريعية

المجلس التشريعي هو وليد ترتيبات سياسية محددة تبعا للاتفاقيات الفلسطينية الاسرائيلية المبرمة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، ولذلك كان لهذه الاتفاقيات الموقعة دور كبير في تحديد صلاحيات واختصاصات المجلس التشريعي، ووفقا لنص المادة (18) من الاتفاقية الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995⁽¹⁾. حيث نصت على الصلاحيات التشريعية المسندة للمجلس (السلطة الفلسطينية)، وذلك قبل إنشاء المجلس التشريعي، ولكن بعد وجود المجلس التشريعي لم يكن هنالك تغييرا كبيرا على مستوى الصلاحيات، إلا أنه أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع كما هو موضح سابقا.

إضافة إلى أن مجلس السلطة له ولاية على جزء من فلسطين يمارس على هذا الجزء صلاحياته واختصاصاته، حيث تكون الولاية على الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء المواضيع

(1) نصت المادة (18) من اتفاقية 28 أيلول 1995 على الصلاحيات التشريعية المسندة لمجلس السلطة وهي:

- 1- لأغراض هذه المادة، التشريع سوف يعني أي تشريعات أولية أو ثانوية، بما فيها القوانين الأساسية، قوانين، أنظمة ومشاريع قانونية تشريعية أخرى.
- 2- سيكون للمجلس الصلاحية، ضمن ولايته كما حددت في المادة السابعة عشر لهذه الاتفاقية تبني التشريعات .
- 3- مع أن صلاحية التشريع الأولى ستكون بيد المجلس بمجمله، فان رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيكون له الصلاحيات التشريعية التالية : أ. صلاحية مبادأة التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس ب. صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس ج. صلاحية إصدار تشريعات ثانوية، بما في ذلك أنظمة، لها علاقة بأية أمور وضمن أي مجال نص عليه في أي تشريعات تبناها المجلس .
- 4- أ. التشريعات بما فيها التشريعات التي تعدل أو تلغي قوانين سارية أو أوامر عسكرية، والتي تفوق ولاية المجلس أو التي تكون، مخالفة لأحكام إعلان المبادئ أو هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية التي يمكن التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية لن تكون سارية المفعول وستكون باطلة . ب. على رئيس السلطة التنفيذية للمجلس عدم إصدار تشريعات تبناها المجلس إذا كانت هذه التشريعات تقع ضمن أحكام هذا البند.
- 5- يجب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية عن جميع التشريعات .
- 6- بدون إجحاف لأحكام البند الرابع أعلاه، فان الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية بإمكانه لفت نظر اللجنة لأي تشريعات تعتبر إسرائيل أن البند الرابع ينطبق عليها، وذلك من اجل مناقشة قضايا ناشئة عن هذه التشريعات، ستنظر اللجنة القانونية إلى تشريعات رفعت إليها في اقرب فرصة ممكنة .

التي أُرجئت لمفاوضات الوضع النهائي بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، وبالطبع انعكس ذلك على ولاية المجلس التشريعي بعد تشكيله عام 1996.⁽¹⁾

رغم تقييد الاتفاقيات السياسية المتوالية عمل المجلس التشريعي، وعدم ممارسة صلاحياته بكل حرية وبمحض إرادته، إلا أن المجلس التشريعي الفلسطيني بعد انتخابات عام 1996 أصبح يتمتع باختصاصات رئيسية وأساسية من مهام تشريعية ورقابية واضحة، وخاصة بعد صدور القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م ونظامه الداخلي الذي أصدره، إضافة إلى أن آلية سن التشريعات تغيرت⁽²⁾.

ومن الضرورة أن يتمتع المجلس التشريعي باختصاصات رئيسية فعلية حقيقية وإلا اعتبر مجرد هيئة استشارية لا تملك سلطة حقيقية في شؤون الحكم وبالتالي تنتفي عنه الصفة النيابية.⁽³⁾

وبموجب ما سبق سيتم تناول اختصاصات المجلس التشريعي⁽⁴⁾. حسب ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي للمجلس

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي للمجلس

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي للمجلس

يعد التشريع أحد الاختصاصات أو الوظائف الرئيسة لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق

(1) راجع، نص المادة (17) بشأن الولاية من اتفاقية 28 أيلول 1995.

(2) راجع، أبو هنود، حسين، تقرير رقم 3 بعنوان حول التشريعات وألية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، المرجع السابق، ص 58.

(3) راجع، العضيلة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 183 - 184.

(4) حدد المجلس التشريعي الفلسطيني، وكما في أي برلمان ديمقراطي في العالم لنفسه مهمتين رئيسيتين: الأولى سن القوانين والتشريعات، والثانية مراقبة أداء السلطة التنفيذية، كما عمل المجلس على تنفيذ مهام أخرى، مثل تعزيز الديمقراطية والحياة البرلمانية، واحترام سيادة القانون في المجتمع الفلسطيني، ومهامه السياسية على الصعيد الداخلي، وعلى صعيد العملية السلمية والمفاوضات، والتصدي لممارسات الاحتلال الإسرائيلي، ومهمة تتعلق بالدبلوماسية البرلمانية، وتوثيق علاقات المجلس التشريعي الفلسطيني بالبرلمانات العربية والدولية. وأخيرا مهمة المضي في عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني - رام الله، على الموقع الرسمي (<http://www.pal-plc.org>).

أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستنادا إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والالتهام بعدم الدستورية، فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه.⁽¹⁾

وتنص المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م " 1- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة.

2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي "

والتشريع يتمثل في سن القوانين وتعديلها وإلغائها، سواء كانت قوانين أساسية أو عادية أو فرعية، فعملية صنع القانون تحتاج أفرادا متخصصين في قضايا عدة لكي يخرج القانون ملائما للواقع ملبي لرغبات المجتمع.

إن العملية التشريعية - أي عملية صنع القانون - تتم بثلاثة مراحل وهي مرحلة اقتراح القانون ، ومن ثم مناقشة القانون والتصويت عليه ومن ثم إقراره ، وبعدها مرحلة إصدار القانون ، وأخيرا نشر القانون.

وسيتم الحديث عن كل مرحلة على حدة وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: مرحلة اقتراح وتقديم مشاريع القوانين

تبدأ عملية التشريع بالاقترح التشريعي، ولا نزاع بأن له مركزا أساسيا في العملية التشريعية، إذ أنه التصور المبدئي لما سيصبح قانونا، فهو الحق الذي يمكن البرلمان من نظر وتقرير مشروع القانون، وهو الذي يتولد منه القانون وأهميته في الدرجة القصوى⁽²⁾.

وتعتبر هذه المرحلة اختصاصا مشتركا بين السلطة التنفيذية وأعضاء المجلس التشريعي حيث يتم تقديم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب القانون الأساسي

(1) راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 71.

(2) ونضيف أن الاقتراح التشريعي قد يأتي من قبل أعضاء البرلمان، وهذا هو الأصل في ذلك، وقد يأتي من قبل الحكومة، فحين يأتي من قبل أعضاء البرلمان يسمى " اقتراح بقانون " وعندما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى " مشروع قانون "، راجع، العضالبة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص 185. كذلك راجع، بن بغيلة، ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، كلية الحقوق قسم القانون العام، الجزائر، 2004، ص 4.

الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، إما من أحد أعضاء المجلس التشريعي، أو من مجلس الوزراء أو من قبل أي لجنة من لجان المجلس.

وتنص المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، التي تتحدث عن صلاحيات أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في الفقرة الثانية على أنه " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي"، وتنص المادة (70) من القانون الأساسي على الصلاحيات التشريعية لمجلس الوزراء حيث تنص على أنه " لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين ...".

وتنص المادة (65) الفقرة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه :
"1- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس⁽¹⁾. مرفقه بمذكراتها الإيضاحية ...".

وتنص المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه : " يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها".

الفرع الثاني: مرحلة إقرار مشاريع القوانين

إن المرحلة الأولى في حياة القانون هي الاقتراح فإذا تمت ثلثها المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة والتصويت، وقد تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي في عدد من مواده تفصيلاً لهذه المرحلة، حيث إنها تمر بمجموعة من المراحل التفصيلية وذلك على النحو الآتي:

المرحلة الأولى : مرحلة المناقشة العامة

بعد أن يستقبل رئيس المجلس التشريعي مشاريع القوانين أو الاقتراحات من مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء المجلس، يقوم الرئيس بإحالة المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة بإبداء الرأي، وتلتزم اللجنة المختصة بتقديم تقرير للمجلس، كما يتم إرسال نسخة من المشروع

(1) يقصد بالرئيس هنا رئيس المجلس التشريعي، راجع المادة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

إلى أعضاء المجلس التشريعي لدراسته⁽¹⁾. وتنص المادة (65) في الفقرتين الأولى والثانية من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " 1- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقه بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها، 2- ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس".

ويلي بعد ذلك تحديد جلسة لأعضاء المجلس كافة لمناقشة عامة لمشروع القانون (مناقشة المبادئ العامة) وخلال هذه الجلسة يتم قبوله أو طلب التعديلات عليه أو رفضه⁽²⁾. وتنص المادة (65) في الفقرتين الثالثة والرابعة من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " 3- يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة، 4- بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها".

المرحلة الثانية : مرحلة القراءة الأولى

بعد أن يتم قبول مشروع القانون بالمناقشة العامة يتم تحديد جلسة لإقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، وخلال هذه المرحلة يتم مناقشة مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها من اللجنة المختصة أو من الأعضاء، ويتم التصويت من قبل الأعضاء على كل مادة ثم يجري التصويت على المشروع في مجمله، وتنص المادة (68) الفقرة الأولى البند (أ) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه : " 1- تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله".

(1) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 294، كذلك راجع، الفرا، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 74.

(2) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 294.

المرحلة الثالثة : مرحلة القراءة الثانية

بعد القراءة الأولى لمشروع القانون يتم تحديد جلسة أخرى في مدة أقصاها شهر من جلسة القراءة الأولى، وفي هذه الجلسة يتم قراءة مشروع القانون بالقراءة الثانية، وهنا تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً، وتنص المادة (68) الفقرة الثانية البند (ب) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه : " ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً " .

المرحلة الرابعة : مرحلة القراءة الثالثة

تتم هذه المرحلة في حالة قيام مجلس الوزراء أو عدد ربع من أعضاء المجلس التشريعي بتقديم كتاب مسبب يطلب من خلاله إجراء تعديلات محددة، وهنا تقتصر عملية القراءة على تلك التعديلات المقترحة، ومن ثم يعرض للتصويت ويتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة قبل إحالته لرئيس السلطة للمصادقة عليه.

وتنص المادة (68) الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه : " 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 " ، كما تنص المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه : " يتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك) " .

الفرع الثالث: مرحلة إصدار القوانين⁽¹⁾

بداية إن الإصدار يشبه إلى حد كبير الصيغة التنفيذية التي يضعها قلم الكتاب على الأحكام ، فهو إجباري بالنسبة لكل حكم فإن الإصدار لا يمكن أن يكون إلا إجبارياً.⁽²⁾

(1) يعقب مرحلة اصدار القانون، نشره في الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) والتي هي عبارة عن عملية فنية تتم في وزارة العدل وبالذات يقوم بالمهمة ديوان الفتوى والتشريع، وتنص المادة (116) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أنه " تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني، وتنتشر فور إصدارها في الجريدة الرسمية، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " .

(2) راجع، فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 982.

وتعتبر هذه المرحلة آخر مرحلة من مراحل سن القانون، وهي تتم بعد إقرار المجلس التشريعي لمشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون على رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه وإصداره خلال شهر من تاريخ الإحالة إليه، وتنص المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: " فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمية "، كما وتنص المادة (71) في فقرتها الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: " 1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية ".

ويفهم أيضاً من نص المادة السابقة أن لرئيس السلطة الوطنية الحق في الاعتراض على مشروع القانون وإعادةه للمجلس مرفقا بملاحظاته عليه خلال مدة شهر من تاريخ الإحالة إليه، وفي حالة قيام رئيس السلطة برد مشروع القانون إلى المجلس، تعاد مناقشته في المجلس مع ملاحظات الرئيس فإذا لم يقتنع بملاحظات الرئيس فله أن يعيد إقراره بالأغلبية المطلقة للمجلس، وفي هذه الحالة يعد نافذا ويلزم النشر الفوري في الجريدة الرسمية⁽¹⁾. فتنص المادة (71) الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: " 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية " (2).

(1) راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 295.

(2) تنص المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل سنة 2003م 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 ".

نلاحظ أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي، اشترط لإقرار المشروع مرة ثانية في حال رد الرئيس المشروع للمجلس التشريعي، أن يتم إقراره بالأغلبية المطلقة للمجلس وتعني: أكثرية (نصف + واحد) لكل عدد أعضاء المجلس، أما القانون الأساسي اشترط توافر أغلبية ثلثي أعضائه، قانوناً وعملاً يؤخذ بالقانون الأساسي لكونه يأتي في المرتبة الأولى.

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي للمجلس

المشرع الفلسطيني كان قد حذا حذو الكثير من الدساتير العربية والغربية، وذلك بإعطاء المجلس التشريعي مجموعة كبيرة من الصلاحيات والاختصاصات في نطاق مهمته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بموجب أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، وذلك من أجل حفظ التوازن ما بين مؤسسات الدولة في النظام السياسي الفلسطيني.

ورقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية تعني : المتابعة والفحص والتحري والتحقق في التصرفات التي هي من صميم عمل السلطة التنفيذية، والتعرف على الأداء الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، ومدى ملائمة هذه الأعمال للأهداف التشريعية والتنفيذية وبالتالي مراجعة هذا الأداء ورده إلى جادة الصواب والتزامها بنطاق الدستور ودائرة المصلحة العامة، وإرشادها لتجنب مواقع الزلل إذا انحرفت، وتقرير المسؤولية لمخالفتها للقواعد العامة في الدولة⁽¹⁾.

والرقابة البرلمانية تختلف تبعا للنظام السياسي السائد، ففي النظام البرلماني تكون الرقابة قوية مفيدة، على خلاف الرقابة في النظام الرئاسي والتي تكون ضعيفة، وهذا يرجع إلى مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

(1) راجع، المدهون، عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، فلسطين، 2010، ص11.

(2) النظام الرئاسي، يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية بحيث تكون بيد الرئيس والحكومة مجرد تابع للرئيس ويقوم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، مثلا البرلمان لا يمنح الثقة للحكومة وليس للحكومة حل البرلمان ولا يجوز السماح بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية السلطة التنفيذية، وليس للبرلمان مساءلة الرئيس أو الحكومة ... أي رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ضعيفة، للمزيد راجع، متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 267 - 314.

النظام البرلماني، يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، الرئيس ورئيس الوزراء، وهما شخصان مختلفان كل منهما له صلاحيات، لكن الرئيس ليس له ممارسة أي مظهر من مظاهر الحكم إلا عن طريق وزرائه، ويقوم على الفصل المرن بين السلطات، أي يكون هناك تداخل وتعاون ومظاهر رقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مثلا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، للحكومة حل البرلمان، للبرلمان حجب الثقة عن الحكومة واستجواب ومساءلة الوزراء وغيرها .. أي رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية قوية، للمزيد راجع، متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 314 - 328.

وتعد الرقابة البرلمانية من وسائل الحفاظ على الديمقراطية ومن المبادئ المهمة لها، حيث بتقويض الرقابة البرلمانية فيه تقويض للديمقراطية، ولا يمكن بأي حال أن يكون النظام ديمقراطياً في ظل غياب وتهميش الرقابة البرلمانية، حيث تتلاشى هذه الرقابة في الأنظمة الدكتاتورية والمستبدة رغم الانتخابات للمجالس التشريعية، وسينتج عن ذلك هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وخلل في توازن السلطات.⁽¹⁾

وتتبلور صور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في صورتين رئيسيتين وهما:

الفرع الأول: الرقابة السياسية

يقصد بالرقابة السياسية بأنها سلطة لتقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وبهذه الرقابة يستطيع البرلمان أن يقف على سير الجهاز الحكومي وكيفية ادارته لأعماله وله أن يراجع السلطة التنفيذية إن تجاوزت اختصاصاتها وتقديم المسؤول للمساءلة سواء الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء، وذلك في نطاق المبادئ الدستورية ودائرة المصلحة العامة.⁽²⁾

ويتم ممارسة الرقابة السياسية من خلال عدة وسائل، سيتم توضيحها على النحو الآتي:

أولاً: السؤال

بداية سيتم الحديث حول ماهية السؤال البرلماني من خلال عرض أقوال وتعريفات بعض فقهاء القانون الدستوري، حيث عرفوه على أنه أداة للرقابة البرلمانية - يمكن عضو البرلمان

(1) راجع، أبو عمار، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الثالث، فلسطين - غزة، الطبعة الرابعة، 2005، ص 84. كذلك راجع، الوحيد، فتحي عبد النبي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، وفقا لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، مطابع المقداد، فلسطين، 2009، ص 486.

ونضيف إلى أنه تقاس قوة البرلمان اليوم بمدى اتساع وتعدد وسائل الرقابة التي تمارسها على السلطة التنفيذية، وتأتي أهمية هذه الوظيفة من أنها تعد تأكيداً للمبدأ الديمقراطي الذي يفترض أن يتاح للشعب وممثليه مناقشة الحكومة في أعمالها الهامة لمنع انحرافها عن الأهداف العامة، كما تعد الرقابة البرلمانية ضماناً أكيدا لحماية حقوق الأفراد ضد تعسف السلطة التنفيذية. راجع، العضيلة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص 213.

(2) راجع، بن بغيلة، ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 7.

توجيه أسئلة إلى وزير أو أكثر من أجل التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالقات حدثت بشأن موضوع معين⁽¹⁾. ومنهم من عرف السؤال على أنه حق عضو الهيئة في توجيه أسئلة إلى الوزارة أو أحد الوزراء ومن في حكمهم في أي موضوع يدخل في اختصاصهم لمعرفة أمر يجهله، أو بقصد لفت نظر الحكومة أو الاستفهام عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور⁽²⁾. ومنهم من عرفه على أنه الاستيضاح عن قضية معينة يوجهه أحد النواب إلى الوزير أو الحكومة⁽³⁾.

إذا هو حق يقتصر على السماح للعضو بأن يطلب من الوزراء إيضاحات عن مسألة معينة تدخل في اختصاصاتهم لا يتعدى مجرد الاستفسار والرغبة في الوقوف على الحقيقة، ولهذا يكون السؤال موجزا منصبا على الواقع المطلوب الاستفسار عنها خالية من التعليقات التي تثير الجدل والتي تنطوي على الآراء بعيدا عن الإضرار بالصالح العام أو مخالفة الدستور⁽⁴⁾.

وتنص الفقرة الثالثة من المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أنه لكل عضو من أعضاء البرلمان " توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم،... "

وتنص المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " 1- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور. 2- يجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحا ومحدداً للأمر المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق ".

(1) راجع، الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 383، كذلك راجع، شيا، ابراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 301. كذلك راجع، الوحيد، فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982، ص 100.

(2) راجع، أبو عمارة، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 87. كذلك راجع، بن بغيلة، ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 19.

(3) راجع، طربوش، قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارنة، المرجع السابق، ص 370.

(4) راجع، أبو عمارة، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 87، 88.

وتنص المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس " يقدم السؤال كتابة للرئيس⁽¹⁾. ويبلغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك".

ومن خلال ما سبق، يتضح شروط حق توجيه السؤال على النحو الآتي:⁽²⁾

- أ- أن يكون السؤال مكتوباً من قبل عضو المجلس التشريعي، وأن يتم تقديمه لرئيس المجلس التشريعي الذي بدوره يقوم بتبليغه للوزير المعني بالسؤال.
- ب- يجب أن يكون السؤال موجزاً ومنصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، كما يجب ألا يكون توجيه السؤال ضاراً بالمصلحة العامة.
- ت- أن يدرج السؤال على جدول أعمال المجلس في أقرب جلسة ممكنة، وأن ينقضي مدة أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ السؤال للوزير المعني وذلك حتى يتمكن من الرد على السؤال الموجه إليه.
- ث- بعد استيفاء الشروط السابقة الذكر وحلول موعد الجلسة المدرج في جدول أعمالها السؤال المطروح، يقوم الوزير بالرد على الأسئلة أو السؤال الموجه إليه، وله أن يطلب تأجيل الإجابات لجلسة أخرى يحدده المجلس.
- ج- إن السؤال أمر خاص بالعضو السائل دون غيره من لأعضاء، فله وحده أن يستوضح الوزير المسئول عقب إدلائه بالإجابة على السؤال عما ظل غامضاً أو غير مقنع من الأمر، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة.

(1) رئيس المجلس التشريعي

(2) راجع، العجمي، حمدي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009، ص 109. راجع، أبو عمار، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 87، 88، كذلك راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 299. للمزيد حول الشروط الموضوعية والشكلية لقبول الأسئلة راجع، الطبطبائي، عادل، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، اصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1987، ص 50 - 60.

وبشكل عام، شروط وإجراءات تقديم الأسئلة وآلية الرد عليها قد بينها النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المواد (75 - 78).

ثانياً: الاستجواب

يعد الاستجواب أهم الأدوات الرقابية التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة⁽¹⁾. إذ يحمل معنى المحاسبة وينطوي على الاتهام بالنسبة للحكومة كلها أو أحد أعضائها، ولهذا يعد الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تمارسها السلطة التشريعية لنقد سياسة السلطة التنفيذية، لهذا يعد الاستجواب أكثر فعالية من السؤال لكونه يتضمن سؤالاً مصحوباً لاتهام الحكومة على تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة⁽²⁾. والمقصود من الاستجواب هو أن يقوم العضو في البرلمان وقد وصلته موضوعات هامة تثير بعض الشبهات في شأن من الشئون العامة يستجوب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء عن حقيقتها كل في مجال اختصاصه بطريقة تتم عن الاستيضاح المشوب بالاتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية وبشرط ألا يتضمن الاستجواب عبارات يقرر المجلس عدم لياقتها⁽³⁾.

وتنص المادة (3/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 والمادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على هذه الأداة الرقابية⁽⁴⁾.

(1) يعتبر السؤال انجليزي الأصل إلا أن الاستجواب فرنسي الأصل ظهر في دستور الثورة الفرنسية لسنة 1691م. راجع، بن بغيلة، ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 29.

(2) راجع، بدر الدين، شبل، بوليحة، شهيرة، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكر، الجزائر، ص 281.

(3) راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 110، كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، من إصدارات المجلس، مكتبة المجلس التشريعي، 2009، ص 52.

(4) تنص المادة (3/56) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في : توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

وتنص المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

" 1- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور.

2- يجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق "

فمن خلال هذه النصوص الواردة يمكن تعريف حق الاستجواب أيضا على أنه هو حق الهيئة التشريعية في محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء أو من في حكمهم في شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصهم.⁽¹⁾

وقد فرق المشرع الفلسطيني فيما بين الاستجواب والسؤال من عدة نواحي وهي على النحو الآتي:⁽²⁾

أ- الاستجواب هو بمثابة اتهام موجه من عضو المجلس التشريعي للحكومة أو للوزير المعني، ويقصد منه النقد والتجريح واللوم لوزير بذاته وانتقاد سياسته أو التنديد في تصرفات الحكومة بعامته وانتقاد وتجريح سياستها، بينما السؤال هو مجرد استيضاح أو استفهام عن أمر ما في واقعة معينة.

ب- السؤال لا يترتب عليه أي أثر، إذ هو يعني علاقة شخصية بين عضو البرلمان والوزير الموجه إليه السؤال، بمعنى أن تنازل عضو البرلمان عن سؤاله يترتب عليه سقوط السؤال نهائياً، بينما الاستجواب أخطر شأنًا إذ بمجرد تقديمه أصبح من حق المجلس البرلماني كله، فإذا أراد مقدموه التنازل عنه فهذا لا يعني إسقاطه، لأنه أصبح من حق جميع أعضاء المجلس، ويترتب على ذلك أن لجميع أعضاء البرلمان حق المناقشة.

ت- نهاية النقاش في السؤال تختلف عن الاستجواب حيث أن نهاية النقاش في الاستجواب قد تؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة، وحينئذ إما أن يصدر المجلس قرارا مسببا بسحب الثقة من الوزارة أو الانتقال إلى جدول الأعمال، والقرار الأخير لا يعفي الوزارة من المحاسبة أو التقصير أو التحلل من المسؤولية وإن كان لا يؤخذها إلى حد سحب الثقة منها.

ث- تختلف إجراءات السؤال عن الاستجواب حيث أن السؤال إجراءاته بسيطة، بينما الاستجواب

(1) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 103.

(2) راجع، أبو عمارة، محمد علي، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 87، 88، كذلك راجع، بشناق، باسم، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 300، كذلك راجع، العضائيلة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص 220.

وبشكل عام، شروط وإجراءات تقديم الاستجواب قد نظمها النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المواد (75 - 80).

فإن هناك شروط وإجراءات مشددة لا بد من التقيد بها وذلك لكي تتحقق القيمة القانونية منه.⁽¹⁾

ثالثاً: لجان التحقيق البرلمانية⁽²⁾

قد يتعدى الأمر في أهميته من أن يكون موضع سؤال أو حتى محل مناقشة عامة (الاستجواب) إذ قد يتشكك البرلمان في حسن نية الحكومة وفي صحة ما تقدمه من بيانات ومعلومات مما يدفع البرلمان إلى إجراء تحقيق يقف فيه بنفسه على الحقيقة وبواسطة وسائل يرى أنها كفيلة بتحقيق غرضه في الوصول إلى فحص عمل معين، والوقوف على عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية حتى يقرر الوسائل التي من شأنها القضاء على المساوئ التي يكشف عنها التحقيق.⁽³⁾

(1) وقد تم النص على تلك الإجراءات في المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث تنص على الآتي:

1- يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.

2- للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة.

3- لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.

4- يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو احدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.

5- يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس."

(2) كيفية تشكيل اللجان، والمهام الموكلة بها، وآليات ممارسة عملها، تم تنظيمها بموجب النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المواد (48 - 64).

(3) راجع، الوحيدي، فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 101. ربما كان السؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة لا يشفي غليل العضو من الإستيثاق في أمر من الأمور أو ربما يشعر العضو بخداع الإجابة عن طريق تقديم بيانات ووثائق غير صحيحة، فيريد البرلمان أن يستوثق بنفسه عن طريق لجان تحقيق، راجع، العجمي، حمدي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص 110 - 111.

وحق السلطة التشريعية بتعيين لجنة لإجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية، يجب عليها أن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني أم لم ينص⁽¹⁾.

والهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية⁽²⁾.

ويستند المجلس في تشكيله للجان تقصي الحقائق إلى أحكام المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003⁽³⁾. وما تضمنته المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽⁴⁾.

رابعاً: حجب الثقة

المشرع الفلسطيني أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اختصاص تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، إلا أنه قد خص المجلس التشريعي بحق منح الثقة لتلك الحكومة دون سواه⁽⁵⁾.

(1) والرقابة بواسطة لجان تقصي الحقائق تأخذ مظهرها جماعياً أكثر عمقا من الاستجواب، إذ الاستجواب قد يمتد يوماً أو يومين جلسة أو جلستين، لكن لجان تقصي الحقائق قد تستمر في التحقيق شهر أو شهرين وقد يمتد أكثر من ذلك، راجع المجلس التشريعي الفلسطيني، المرجع السابق، ص 53. والبرلمان في اجرائه للتحقيق لا يعتمد بطبيعة الحال على المعلومات المقدمة من الحكومة وإلا لما كان هناك حاجة لهذا الإجراء، بل يستوثق بنفسه للحصول على معلومات وبيانات فله أن يتصل بالأفراد أو الموظفين أو أن يطلع على ملفات وأوراق ودفاتر حكومية وكل ما يراه لازماً لإجراء التحقيق. راجع، العجمي، حمدي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص 111.

(2) راجع، طربوش، قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارنة، المرجع السابق، ص 377 وما بعدها.

(3) تنص المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة ".

(4) حيث تنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة ".

(5) تنص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 : "

أ- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على ان تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

ب- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

ت- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي ".

وتعد أداة حجب الثقة أيضا من الأدوات الرقابية الهامة التي يمتلكها المجلس في مواجهة الحكومة على الإطلاق، وهي في جوهرها قائمة على المحاسبة الجزئية للأداء الحكومي.⁽¹⁾

وبداية قد تحدث المشرع الفلسطيني عن المسؤولية الوزارية المشتركة بين رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه:

- 1- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.
- 2- الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.
- 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أما المجلس التشريعي".⁽²⁾

وتنص بعد ذلك المادة (77) والمادة (78) من القانون الأساسي الفلسطيني لتبين لنا الشروط والإجراءات الواجب إتباعها من أجل طرح الثقة عن الوزير بمفرده أو عن الوزارة أجمع.⁽³⁾

(1) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 102.

(2) وتحقق المسؤولية الفردية، إذا كان الأمر الموجب للمساءلة يتعلق بتصرف وزير معين في نطاق الاختصاصات المخولة له في وزارته ، فإذا تعلق الأمر بمحاسبة وزير واحد عن عمل من أعمال وزارته وحدها فإن ذلك يؤدي إلى مسئوليته هو وحده مسؤولية فردية، تؤدي إلى استقالته وحدها، وأما المسؤولية التضامنية تتقرر بالنسبة لجميع أعضاء الوزارة أعني مجلس الوزراء، بسبب أمر يتعلق بسياسة الحكومة ككل فهي مسؤولية تضامنية بالنسبة لجميع أعضاء الوزارة بأسرها، إذا المسؤولية الوزارية هي حق يخول للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة. راجع، فهمي، مصطفى أبو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 621. كذلك راجع شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 735.

(3) تنص المادة (77) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 " 1- يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه، 2- يتم تحديد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ".

وتنص المادة (78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 " 1- يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي ، 2- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم ، 3- عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتا باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرار إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة".

وبموجب ما سبق يلاحظ أنه لا بد من توافر شروط لسحب الثقة وهي على النحو الآتي:

- أ- أن يقدم طلب طرح الثقة بعد استجواب الوزير المطلوب طرح الثقة عنه.
- ب- أن يقوم عشرة من أعضاء المجلس التشريعي بالتقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء.
- ت- يتم تحديد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ.
- ث- يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

ثم بعد ذلك وضع القانون مصير الحكومة التي يتم طرح الثقة عنها :

- أ- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم .
- ب- عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرار إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة .

خامساً: العرائض والشكاوي

تعد العرائض والشكاوي وسيلة رقابية من وسائل المجلس التشريعي على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق تقديمها للمجلس من قبل المواطنين.

وحتى تقبل من المجلس التشريعي على مقدم العريضة أن يراعي الشروط الآتية:⁽¹⁾

- أ- أن تكون الشكوى أو العريضة لها علاقة بالشؤون العامة.
- ب- أن تكون العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها، ذاكرة فيها اسمه ومهنته وعنوانه بالكامل.
- ت- إذا كانت العريضة أو الشكوى باسم الجماعات، فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية.
- ث- يشترط ألا تشمل العريضة أو الشكوى ألفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة.

(1) تنص المادة (100) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه " يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة ويجب أن تكون موقعة من مقدمها ذاكرة فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل وإذا كانت العريضة باسم الجماعات فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية على أن لا تشمل العريضة ألفاظاً أو عبارات غير لائقة ".

وفي حال استوفت العريضة أو الشكوى الشروط السابقة فحينها تمر العريضة بعدة مراحل وهي على النحو الآتي:

- أ- يتم تقييد العرائض والشكاوي في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها.⁽¹⁾
- ب- بعد ذلك يقوم رئيس المجلس بإحالة العرائض والشكاوي إلى ديوان الشكاوي لدراستها فهو الذي يقوم بإعداد تقارير عن موضوع الشكوى.⁽²⁾
- ت- يقوم ديوان الشكاوي برفع التقارير إلى رئاسة المجلس متضمنا رأيه فيها.⁽³⁾
- ث- يقوم رئيس المجلس بإرسالها إلى مجلس الوزراء، طالبا من الوزراء أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بهذه العرائض والشكاوي.⁽⁴⁾
- ج- يجب أن يشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها.⁽⁵⁾

الفرع الثاني: الرقابة المالية

تمارس الهيئة التشريعية الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال رقابتها على الضرائب والرسوم والقروض والالتزامات المالية في جبايتها وطرق صرفها، وتظهر الرقابة المالية أيضا في منح امتياز المرافق العامة واستغلال الموارد الطبيعية، و في إقرار للموازنة العامة من خلال المصادقة عليها ومراقبة السلطة التنفيذية في كيفية تنفيذها من خلال الموافقة على

(1) تنص المادة (101) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " تقييد العرائض والشكاوي في جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها ...، وللرئيس أن يأمر بحفظ العرائض والشكاوي التي لا تتوافر فيها الشروط المطلوبة، وإعلام مقدمها بذلك ".

(2) وتنص المادة (102) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " 1- يحيل الرئيس العرائض والشكاوي، وإذا كانت متعلقة بموضوع محال على إحدى لجان المجلس أحيلت إلى هذه اللجنة لفحصها مع الموضوع. 2- يفحص ديوان الشكاوي ما يحال إليه من شكاوي ويبين في تقريره المقدم إلى رئاسة المجلس ما يرى إرساله منها لمجلس الوزراء أو اللجنة المختصة وما يرى رفضه منها "

(3) المادة السابقة

(4) تنص المادة (103) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " أنه للمجلس أن يطلب من الوزراء أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بالعرائض التي أحيلت إليهم "

(5) تنص المادة (104) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " يشعر الرئيس مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بشأنها ".

الحساب الختامي للسنة المالية المنصرمة.⁽¹⁾

أولاً: الضرائب والرسوم

تعرف الضريبة بأنها استقطاع نقدي تفرضه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وفق مقدراتهم التكاليفية بلا مقابل ونفع خاص، بقصد تغطية الأعباء العامة وتحقيق النفع العام.⁽²⁾

أما الرسم فيعرف بأنه مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة.⁽³⁾

ويجد الباحث أن المشرع الفلسطيني أخذ بالأصل في رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال رقابتها على الضرائب والرسوم، بحيث لا يكون إنشاء الضرائب والرسوم العامة إلا بقانون.⁽⁴⁾ وكذلك تعديلها وإلغاؤها والإعفاء منها.⁽⁵⁾

(1) تتسم الرقابة المالية للبرلمان بالأهمية الكبيرة في حياة الأمم ومكانتها الهامة في تاريخ نشأة البرلمانات، فما من برلمان نشأ إلا وكانت المسائل المالية على وجه العموم ومسألة فرض الضرائب على وجه الخصوص الدافع الأول لإنشائه حيث أدى اسراف الحكام في فرض الضرائب وفي الانفاق إلى إثارة الشعوب عليهم واخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية تطورت مع الوقت لتفرز برلمانات في صورتها الحالية، وبذلك تعد الوظيفة المالية الأقدم تاريخياً في وظائف البرلمان. (مقدمة البحث) راجع، الرشيد، ملفي رشيد مرزوق، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، كلية الحقوق في جامعة المنصورة، إبريل 2011، ص 317-318.

(2) راجع، المحجوب، رفعت، المالية العامة - النفقات العامة والإيرادات العامة، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1979، ص 199. كذلك راجع، منذر، رنا أديب، مفهوم الضريبة - تعريفها وأشكالها، جامعة دمشق، دبلوم الدراسات العليا، 2006، ص 4.

(3) راجع، الحاج، طارق، مالية عامة، دار صفا للنشر والتوزيع، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2009، ص 100. كذلك راجع، المدهون، نافذ ياسين، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الضريبي الفلسطيني، دار المنارة للنشر، فلسطين، غزة، 2010، ص 75.

(4) الرسوم و الضرائب لا تفرض إلا بقانون، وقد ترد على سبيل التحديد في القانون ذاته الذي يصدر عن السلطة التشريعية، وقد يكتفي المشرع وهي على سبيل الاستثناء أن يصدر قانون بإعطاء الحق للوزير أو للإدارة في فرض الرسوم والضرائب بسبب قدرة الإدارة على فرضها وإصدار القواعد القانونية المنظمة لها بلوائح أو قرارات إدارية، راجع، المدهون، نافذ ياسين، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الضريبي الفلسطيني، المرجع السابق، ص 78.

(5) راجع، أبو عمار، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 84.

وتنص المادة (88) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م على أنه " فرض الضرائب والرسوم وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون " .

ثانياً: إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي

الموازنة العامة للدولة بجانبها الإيرادات والنفقات هي عبارة عن التصور المقترح المقدر من الحكومة لأعمالها المالية خلال سنة قادمة، ويعد تقديم مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية للحصول على موافقتها عليه مناسبة سنوية لمناقشة السياسات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.⁽¹⁾

إذا هي برنامج وخطة مالية مفصلة من الحكومة تصدر بصك تشريعي تقدر فيها نفقاتها وإيراداتها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية خلال سنة مقبلة.

أما الحساب الختامي فهو عبارة عن بيان بالإيرادات والنفقات التي حصلت فعلا في سنة مالية منصرمة أي أنه تسجيل لما كان ويعتبر مقياساً لمدى صحة تقديرات الموازنة.⁽²⁾

ويتضح رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في مسألة الموازنة العامة، في أن اكتساب الوثيقة لقوتها الملزمة، رهن بعرضها على السلطة التشريعية وإقرارها، ويتم متابعة صحة تقديرات الحكومة المالية في الموازنة العامة عن طريق الحساب الختامي الذي يعرض عليها.⁽³⁾

حيث عادة ما يكشف عرض الحساب الختامي عن مخالفات الإدارة مما قد يحرك المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة كلها.⁽⁴⁾

(1) راجع، النجار، السيد أحمد، عدالة الموازنة العامة للدولة 2010 - 2011، سلسلة العدالة الاجتماعية، الإصدار الثاني، الناشر المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، القاهرة، طبعة أولى، 2010، ص 5.

(2) ومن مفاهيم الحساب الختامي، بأنه عبارة عن كشف مسجل به كافة المبالغ الفعلية للنفقات التي أنفقتها الحكومة خلال السنة المعينة، وكافة المبالغ التي قامت بتحصيلها خلال نفس السنة، ويتبع في التسجيل نفس التوبيبات والتقسيمات في موازنة الدولة. راجع، الوادي، محمود حسين، عزام، زكريا أحمد، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2007، ص 159.

(3) إذا يعتبر الحساب الختامي أداة لمراجعة ما قامت به السلطة التنفيذية وما تعهدت به للسلطة التشريعية، وهو وسيلة لمتابعة وتنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية من برامج وسياسات. راجع، الوادي، محمود حسين، عزام، زكريا أحمد، مبادئ المالية العامة، المرجع السابق، ص 160.

(4) راجع، أبو عمارة، محمد على، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 86.

إذا الموازنة العامة تصدر بقانون عادة، وبعد مداوات مستفيضة في المجلس التشريعي وكذلك الموازنات الملحقة، وفي ذلك ورد نص المادة (60) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وذكر " ينظم القانون⁽¹⁾. الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة لعامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله ".

وبخصوص التصويت على الموازنة العامة، فلا يجوز للمجلس التشريعي التصويت على الموازنة العامة بمجملها دفعة واحدة بل يجب التصويت على كل باب من أبواب الموازنة من أجل الدقة وتمكن المجلس التشريعي من الاطلاع على تفصيلات الموازنة العامة، حيث تنص الفقرة (3) من المادة (61) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م " يتم التصويت على الموازنة بابا بابا ". أما الحساب الختامي للدولة فقد أشارت إليه المادة (62) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وذلك بقولها " يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس لتشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا ".

ثالثاً: القروض العامة والالتزامات المالية

تعرف القروض العامة بأنها المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو أي شخص معنوي عام من الغير سواء من الأفراد أو البنوك أو الهيئات الخاصة أو العامة أو الاستدانة من الدول الأخرى مع التعهد بردها وبدفع فائدة عنها عن المدة المحددة للقرض العام وذلك طبقاً لإذن يصدر من السلطة التشريعية أو من تخوله.⁽²⁾

(1) عالجت أحكام المادة (31) من القانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، مسألة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، حيث تنص " أ- يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي. ب- يقدم الوزير تقريراً إلى المجلس التشريعي بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة متضمناً السياسة المالية المتبعة، والمرتكزات الأساسية للمشروع. ج- يقدم رئيس لجنة الموازنة والشؤون المالية تقريراً إلى المجلس التشريعي بملاحظات اللجنة بشأن ما ورد في مشروع قانون الموازنة العامة وما ورد في تقرير الوزير توطئة لاستكمال إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة الجديدة. د- تستكمل إجراءات مناقشة مشروع الموازنة العامة وإقراره وإصداره كقانون قبل بداية السنة المالية الجديدة". عن الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقنني الجديدة (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.

(2) راجع، المحجوب، رفعت، المالية العامة - النفقات العامة والإيرادات العامة، المرجع السابق، ص 483. كذلك راجع، الحاج، طارق، مالية عامة، المرجع السابق، ص 104. ويعتبر القرض العام إيراد عام استثنائي تلجأ إليه الدولة للحصول على الأموال التي لا تستطيع أن تأتي بها الضرائب أي يلجأ إلى القرض في حال ضعف مركز الدولة المالي. راجع، المدهون، نافذ ياسين، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الضريبي الفلسطيني، المرجع السابق، ص 85.

وتنص المادة (92) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م على أنه " تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي ".

ويرجع السبب في إعطاء البرلمان حق الرقابة على إبرام القروض العامة ولا سيما التي تعقد مع مؤسسات الدولة، لأنه أقدر الهيئات معرفة وحرصا على المال العام باعتباره يمثل الإرادة العامة للمواطنين، ثم إن مناقشة القرض العام تتيح للسلطة التشريعية والرأي العام الوقوف على مبررات القرض العام ومجالات إنفاقه، ثم إن البرلمان الذي يملك حق فرض الضرائب يملك حق تصديق عقد القرض العام باعتبار أن القرض سيتم سداه من خزانة الدولة مما يعني ضرورة رقابة البرلمان على القرض العام.⁽¹⁾

إذا تكمن أهمية رقابة الهيئة التشريعية في هذا المجال، محاربة العشوائية وعدم وجود الضوابط والاستراتيجيات الواضحة في عملية الاقتراض، كذلك من أجل الاستغلال والاستخدام الأمثل للمبلغ المقترض ومنع تراكم وتضخم القروض.

ومن قبيل التعهدات والالتزامات المالية الملقاة على عاتق الدولة فهي المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت والإعانات.

فإن هذه الالتزامات المالية التي تباشرها الإدارة العامة، فالأصل أن تكون بقانون، فقد أشارت المادة (95) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م على أنه " يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر الخزينة العامة، والجهات التي تتولى تطبيقها، ولا يجوز صرف أية مبالغ استثنائية إلا في الحدود المعينة قانونيا".

رابعا: التزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية والتصرف في أموال وأملاك الدولة

إن الالتزامات المالية التي تباشرها الإدارة العامة، فالأصل أن تكون بقانون، فقد أشارت المادة (93) من القانون الأساسي لسنة 2003م بنصها على أنه " يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة،

(1) راجع، العماوي، مصطفى، التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق،

كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها".⁽¹⁾

وتبدو أهمية رقابة الهيئة التشريعية، في الاستغلال الأمثل للموارد والثروات الطبيعية من غابات و متاحف ... بواسطة الإدارة، ومن أجل الحد من تخبط الإدارة وعدم وضوح الأهداف عن استغلالها وعند تصرفها في أملاك الدولة.

كذلك تبدو أهمية الرقابة، في اجبار الادارة في تفردا عند ممارسة مشروعات معينة كالمياه والكهرباء، من أجل حماية المواطن من الاستغلال من قبل القطاع الخاص في حال تخلت الإدارة عن ممارسة هذه المشاريع وسمحت للقطاع الخاص بممارستها.

إذاً إجراءات استغلال موارد الثروة الطبيعية المرافق العامة والتصرف في أموال وأملاك الدولة، تنظم بقانون صادر عن السلطة التشريعية من أجل منع انحراف السلطة التنفيذية.⁽²⁾

(1) تنقسم أملاك الدولة، إلى أولاً: أملاك عامة (دومين عام) والذي ينتفع بها المواطنين بشكل مباشر كالطرق والساحات العامة وهي لا تقبل التملك من قبل الاشخاص في كل الأحوال، ثانياً: أملاك خاصة (دومين خاص) وهي أملاك تقوم بإدارتها الدولة واستثمارها بصفتها مالكة لها ويعود العائد للخزينة العامة أي ينتفع بها المواطنين بشكل غير مباشر، وينقسم الدومين الخاص إلى أ. دومين عقاري مثال الدولة تستغل أراض زراعية أماكن سياحية مناجم، ب. دومين صناعي وتجاري مثال تباشر الدولة مشروع تجاري احتكاري واستقلالي كمشاريع المياه والكهرباء وذلك لأهميتها ومنعا للقطاع الخاص من الاستغلال، ج. دومين مالي وهي محفظة الدولة من الأوراق المالية من السندات التي تملكها، وكل هذا يمثل إيرادات عامة للدولة، ولأهمية هذا كله يتم تحديد قواعد واجراءات تحكم الادارة عند مباشرة مهامها في استغلال الموارد والتصرف في أملاكها من قبل السلطة التشريعية للحد من انحراف السلطة التنفيذية. راجع، المحجوب، رفعت، المالية العامة - النفقات العامة والإيرادات العامة، المرجع السابق، 192. كذلك راجع، المدهون، نافذ ياسين، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقاً للتشريع الضريبي الفلسطيني، المرجع السابق، ص 71 - 73.

(2) في الأردن مثلاً استغلال المرافق العامة خاضع لرقابة السلطة التشريعية حيث تنص المادة (117) من الدستور الأردني على أنه " كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون ".

فالمقصود من عقد الامتياز: هو اتفاق يبرم بين الإدارة والشركة (صاحبة الامتياز) ويعهد بموجبه للشركة حق إنشاء واستغلال وإدارة مرفق عام خلال مدة محددة في العقد وينقضى المتعاقد بموجبها من المنتفعين بالمرفق رسوماً مقابل تقديم خدمة. راجع، العماوي، مصطفى، التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 284.

الفصل الثالث

تقويم نظام المجلس الواحد في النظام الدستوري الفلسطيني

وينقسم إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال
المدة 1996م-2006م

المبحث الثاني: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال
المدة 2006م-2013م

المبحث الثالث: خيارات المشرع الفلسطيني بين نظام
المجلس الواحد ونظام المجلسين

الفصل الثالث

تقويم نظام المجلس الواحد في النظام الدستوري الفلسطيني

الحقيقة أن تحديد خيار الدولة الفلسطينية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، يستدعي مما لا شك فيه التطرق إلى التجريبتان العمليتان للسلطة التشريعية ذو نظام المجلس الواحد ومعرفة مدى فعالية السلطة التشريعية في كل من المجلس التشريعي الأول بعد انتخابات 1996 والمجلس التشريعي الثاني بعد انتخابات 2006، من حيث القيام بالوظيفة التشريعية والرقابية وهل من الأفضل لتحقيق الإجابة التشريعية والرقابية ووصول أصحاب الكفاءات تبني نظام المجلسين أم البقاء على نظام المجلس الواحد مع تحديثه وتحويره لتحقيق الفعالية المنشودة والوصول إلى الهدف الأسمى وهو تحقيق مصالح ومتطلبات المجتمع الفلسطيني لكون الحالة الفلسطينية لا تطبق دستورياً وسياسياً تبني نظام المجلسين.

لذلك سيتم التطرق دراسة واقع السلطة التشريعية وتقويمها وتحديد مدى فعاليتها، مع تحديد الخيار الأفضل للدولة الفلسطينية في هذه المباحث الثلاثة اللاحقة:-

المبحث الأول: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 1996م-2006م

المبحث الثاني: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 2006م-2013م

المبحث الثالث: خيارات المشرع الفلسطيني بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

المبحث الأول

التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 1996م-2006م

تعد التجربة العملية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال المدة الزمنية 1996 – 2006م في كل من قطاع غزة والضفة الغربية والقدس، تجربة حديثة متواضعة لها ما لها وعليها ما عليها، لا سيما مع وجود كثير من العراقيل والمعوقات والصعوبات، التي كان لها دور كبير في اضعاف فعاليته الرقابية والتشريعية وخاصة في تغول وافتتات السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إلا انه لا يعني الحسم بالقول بأن المجلس التشريعي لم يستخدم أدواته التشريعية والرقابية بل يمكن القول بأن لم يستخدمها بالشكل المطلوب منه لتحقيق أهداف المجتمع الفلسطيني في الوصول إلى عدالة مستتيرة وفي تحقيق أعلى رقي لمعاني الإنسانية والحقوق المدنية والسياسية.

وسيتّم تناول هذا المبحث للتعرف على التجربة العملية للمجلس في هذه الحقبة الزمنية في أربعة مطالب رئيسة وهي :-

المطلب الأول: أعضاء المجلس التشريعي

في هذه الحقبة الزمنية، كان عدد أعضاء المجلس التشريعي 88 عضوا تبعاً للاتفاقات السياسية المبرمة بين السلطة الفلسطينية والحكومة الاسرائيلية، إضافة إلى المراسيم الرئاسية المتعلقة بالانتخابات، كذلك القانون الأساسي الفلسطيني الصادر عام 2003م.⁽¹⁾

وسيتّم التعرف على طبيعة أعضاء المجلس التشريعي من حيث الانتماء السياسي والديني والمستوى التعليمي والتخصص العملي والمستوى الاجتماعي ليتم تحديد واقع المجلس التشريعي من حيث مدى فعاليته وأدائه.

الفرع الأول: الانتماء السياسي والتنظيمي

نتيجة لمقاطعة الانتخابات من قبل فصائل المعارضة الفلسطينية وعلى رأسها حماس كما أسلف الباحث سابقاً، فقد شكل المرشحون من أعضاء حركة فتح أو شخصيات مستقلة علمانية أو دينية أو من بعض الفصائل اليسارية الصغيرة عضوية المجلس التشريعي.⁽²⁾

(1) يذكر ان عدد أعضاء المجلس التشريعي تم تعديله أكثر من مرة ليصل في النهاية إلى 88 عضوا بدون رئيس السلطة الفلسطينية، وهذا ما تم تناوله سابقاً في هذا البحث، وللمزيد راجع، عيسى، محمد، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، المرجع السابق، ص 93.

(2) للاطلاع على أسماء الفائزين بالانتخابات التشريعية الأولى وانتماءاتهم السياسية راجع، قميصة، وليد، المجلس التشريعي الفلسطيني، سيادة القانون، وقائع ومعلومات وحقائق، مديرية الصحافة والإعلام، وزارة الإعلام، آب، 1996، ص (38 – 43).

وجاءت تركيبة المجلس التشريعي السياسية على نحو ما سبق، إذ حصلت حركة فتح على أغلبية مقاعد المجلس بواقع 68 مقعد من مقاعد المجلس، أي ما نسبته 77 بالمئة من المقاعد، وحصل حزب فدا على مقعد واحد، وهو الحزب الوحيد الذي تمثل في المجلس إلى جانب حركة فتح، وحصل المستقلون العلمانيون على 12 مقعد أي بنسبة 13.6 بالمئة من مجموع المقاعد، بينما حصل المستقلون الاسلاميون على 7 مقاعد أي بنسبة 8 بالمئة من مجموع المقاعد.⁽¹⁾

إذا هذه النتائج جاءت على أرضية سياسية تميزت بخوض حركة فتح الانتخابات دون منافسة حقيقية، حيث قاطعت كل من حركة حماس والجهاد الإسلامي وحزب التحرير (المعارضة الإسلامية)، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين والجبهة الديمقراطية (المعارضة العلمانية) هذه الانتخابات لأسباب مختلفة أبرزها الموقف من اتفاقات أوسلو وانعكاسات نصوصه على دور المجلس التشريعي وصلاحياته، وتأثيره في مستقبل العمل الوطني.⁽²⁾

أما الأحزاب العلمانية الصغيرة الأخرى مثل حزب الشعب وحزب فدا وجبهة النضال الشعبي الفلسطيني، فقد خاضت الانتخابات منقسمة دون قائمة واحدة، ويشار إلى أن عددا من الشخصيات ومرشحي الأحزاب حصلوا على عدد لا بأس به من الأصوات، وإن أخفقوا في تحقيق الفوز، وفاز بعضوية المجلس 14 مستقلا، لكنهم أتوا من خلفيات مختلفة، وأخفقوا في التكتل والعمل كفريق واحد.⁽³⁾

أما حركة فتح، فقد خاضت الانتخابات بقوائم رسمية مقررة من قيادتها، وخاض العشرات من كوادرها وقيادتها الانتخابات بصفة مستقلين، وفي الوقت الذي فاز فيه 47 عضوا على القوائم الرسمية، فقد فاز بعضوية المجلس 21 عضوا خارج القوائم الرسمية للحركة، وبشكل مستقل، وقد تمايزت مواقف أعضاء حركة فتح في المجلس، ولم يشكلوا كتلة واحدة في أي وقت،

(1) راجع، الشقائي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي، 2005-2006، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، 2007، ص 207.

(2) راجع، قسم الأرشيف والمعلومات، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، تقرير معلومات (14)، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010م، المرجع السابق، ص 19. يقول أحد المتابعين لشؤون البرلمان في مقال له منشور في مجلة الحقيقة، اتفاق أوسلو جعل من صلاحيات المجلس التشريعي مفرغة من أي محتوى سياسي، وجعلت قراراته معلقة بيد المشرع الإسرائيلي أو عدد من القضاة الإسرائيليين، فقد كانت بيت القصيد، وكانت مع غيرها من الأسباب وراء عد إقناع فصائل المعارضة الفلسطينية في المشاركة في انتخابات المجلس، راجع، ناصر، أبو علي، المجلس التشريعي بين الدور المفترض والواقع، المرجع السابق، ص 43.

(3) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، رسالة دكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحة الدكتوراه (90)، 2010، ص 196.

باستثناء بعض المحطات المحدودة، الأمر الذي أضفى حيوية ما على أعمال المجلس، وقد أيد 60 عضوا من المجلس اتفاق أوصلو وعارضه 28.⁽¹⁾

إذا وبموجب ما سبق فإن هذه المرحلة أفرزت تحكماً تنظيمياً واحداً بالسلطة التشريعية وهو تنظيم فتح بسبب غياب المنافسة السياسية كما تم تناول ذلك سلفاً، إضافة إلى تحكّم فتح بأجهزة الدولة الأخرى من سلطة تنفيذية وسلطة قضائية، والذي من شأنه أضعف عمل المجلس التشريعي في ممارسة وظائفه وخاصة الوظيفة الرقابية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الانتماء الاجتماعي

أما تركيبة المجلس التشريعي من حيث النوع، فقد شكل الرجال نصيب الأسد (83 عضواً)، بينما تمثلت النساء بـ (5 أعضاء) أي بنسبة 6 بالمائة تقريباً من أعضاء المجلس⁽³⁾. وكما

(1) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوصلو، المرجع السابق، ص 181.
(2) المجلس التشريعي لم يستطع استخدام أدواته الرقابية والتي أقرها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس بالشكل المطلوب وكان هذا الاخفاق ناتج عن هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 73.

(3) راجع، الشقاقي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي، 2005 - 2006، المرجع السابق، ص 211.

وتمثيل النساء بنسبة 6 بالمائة أو 5.7 بالمائة من المقاعد التشريعية، تعد هذه النسبة ضئيلة ومتدنية جداً مقارنة مع تطلعات النساء ومشاركتهن في النضال الوطني والسياسي، حيث هناك معوقات عدة أثرت على مشاركة النساء في الحياة البرلمانية منها طبيعة النظام الانتخابي 1995، إضافة إلى المجتمع الذكوري، وعدم وجود كوتا نسائية، وعدم وجود دعم للنساء وخاصة الدعم المالي حيث الترشح والدعاية الانتخابية تكلف 30 ألف دولار ولا تستطيع المرأة وحدها تحمل ذلك ... وغير ذلك من المعوقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. راجع، اشتية، عمر عبد اللطيف، تجربة المرأة الفلسطينية في العمل البرلماني وأثر ذلك في تعزيز المشاركة السياسية (1996 - 2009)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطيني، 2012، ص (2، 45، 51، 59). ونضيف إن المشاركة السياسية لكافة شرائح المجتمع ومن ضمنهم المرأة من شأنه أن يساهم في إضفاء الشرعية للمؤسسة التشريعية، كذلك حجم نوعية مشاركة المرأة تعكس حالة المجتمع ومدى تطوره وتقدمه وفعاليات مؤسسات الدولة ومنها المؤسسة التشريعية، راجع، المرجع السابق، ص 42. كذلك مشاركة المرأة ووصولها إلى البرلمان ضرورة وطنية ومجتمعية، حيث تستطيع النساء أن تدافع عن نصف المجتمع (النساء يمثلن نصف المجتمع 49.5%)، وبالتالي الحفاظ على مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات والحفاظ على العملية التنموية، إذا كلما زادت مقاعد النساء زادت فعالية البرلمان. راجع، المرجع السابق، ص (2، 3، 4). وبما أن نسبة تمثيل النساء في البرلمان ضئيلة وبموجب ما سبق، نستطيع أن نقرر أن هناك خللاً نوعياً في تركيبة البرلمان لا بد من معالجتها حتى يبقى برلماناً فعالاً يمثل كافة أطراف المجتمع برجاله ونسائه.

اتضح هيمنة المدن على القرى والمخيمات إذ شكل نواب المدن نسبة 58 بالمئة، بينما البلديات بنسبة 18 بالمئة من مجموع أعضاء المجلس حيث لم تتجاوز نسبة نواب القرى 12.5 بالمئة من مجموع الأعضاء، وبلغت نسبة المخيمات 11 بالمئة منهم، وكما مثل الأكاديميون والمختصون (التكنوقراط) ب 45 بالمئة، تلاهم الموظفون في السلطة الوطنية بنسبة 28 بالمئة، وموظفو مؤسسات أخرى بنسبة 6 بالمئة⁽¹⁾.

وبوجب ما سبق يكون التكنوقراط والفئات العليا من بيروقراطية منظمة التحرير الفلسطينية الوافدة هيمنت على تركيبة المجلس⁽²⁾. ويتضح أن 92 بالمئة من الذين عملوا بمؤسسات السلطة الوطنية هم من حركة فتح وأن 72 من نسبة التكنوقراط من حركة فتح أيضا.⁽³⁾

كما أن ثلاثة أرباع أعضاء المجلس كانوا أعضاء في هيئات حزبية (مجلس ثوري، لجنة مركزية، مكتب سياسي) وكان 60 بالمئة أعضاء هيئات قيادية لاتحادات جماهيرية (اتحاد طلاب، واتحاد امرأة، واتحاد كتاب)، و23 بالمئة أعضاء في هيئة وطنية مركزية (مجلس وطني، ولجنة مركزية، ومجلس مركزي)، وأغلبية هؤلاء من العائدين (31 بالمئة من أعضاء المجلس).⁽⁴⁾

وبموجب ما سبق، يتضح أن غالبية أعضاء المجلس التشريعي هم عبارة عن مثقفون سياسيون ينتمون إلى أحزاب أو اتحادات أو مؤسسات سياسية إضافة إلى نسبة مثقفة من المستقلين، ويعتبر هذا عامل ايجابي من شأنه أن يجعل البرلمان في فعالية إلى حد ما وخاصة أنه أول تجربة ديمقراطية للمؤسسة التشريعية في فلسطين.

(1) راجع، الشقائي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي، 2005-2006، المرجع السابق، ص 211. كذلك راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 189 وما بعدها.

(2) التكنوقراط: هم النخب المثقفة الأكثر علما وتخصصا في مجال المهام المنوطة بهم، وهم غالباً غير منتمين للأحزاب.

البيروقراطية: تعددت التعريفات ومنها، تعني نظام الحكم القائم في دولة ما يُشرف عليها ويوجهها ويديرها طبقة من كبار الموظفين الحريصين على استمرار وبقاء نظام الحكم لارتباطه بمصالحهم الشخصية. راجع، الموقع الرسمي لقاموس المعاني، (<http://www.almaany.com>).

(3) راجع، هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، المرجع السابق، ص 189.

(4) المرجع السابق، ص 195.

الفرع الثالث: الفئات العمرية والتركيب الديني

جاء توزيع أعضاء المجلس التشريعي بحسب الفئات العمرية على النحو الآتي كما هو موضح في الجدول التالي:⁽¹⁾

الجدول رقم (1 - 3)

عدد الأعضاء	العمر
15 عضو	من 28 إلى أقل من 40
37 عضو	من 40 إلى أقل من 50
27 عضو	من 50 إلى أقل من 60
9 أعضاء	من 60 فما فوق

وبالنظر إلى الجدول السابق، يتبين أن غالبية أعضاء المجلس التشريعي من طائفة الشباب، وهذا يجعل المجلس في حركة نشطة وعمل دؤوب وخاصة أن روح الشباب متعطشة للتغيير والتقدم.

وفيما يتعلق بالديانة، خصص القانون عددا من المقاعد للمواطنين الفلسطينيين المسيحيين بواقع مقعدين للقدس، ومقعدين لبيت لحم، ومقعد لرام الله، ومقعد لغزة، ومقعد للسامريين.⁽²⁾

الفرع الرابع: المستوى التعليمي

جاء توزيع أعضاء المجلس التشريعي بحسب التخصص العلمي على النحو التالي كما هو موضح في الجدول:⁽³⁾

(1) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 198.

(2) تنص المادة (2/5) من قانون رقم (13) لسنة 1995 من قانون الانتخابات على أنه " يُحدد النظام الذي يصدر بموجب أحكام هذا القانون عدد مقاعد المجلس في كل دائرة انتخابية بصورة تتناسب مع عدد السكان فيها، وبما يضمن على الأقل مقعداً واحداً لكل دائرة، كما يحدد النظام المذكور الدوائر الانتخابية التي يتوجب تخصيص مقاعد للمسيحيين فيها، وعدد هذه المقاعد، إضافة إلى مقعد لأبناء شعبنا من الطائفة السامرية في دائرة نابلس ".

كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996 - مارس 1998)، المرجع السابق، ص 9 - 10.

(3) راجع، الشقائي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي، 2005 - 2006، المرجع السابق، ص 213-214. كذلك راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 198.

الجدول رقم (2 - 3)

عدد الأعضاء	التخصص
16 عضو	حقوق
2 عضو	شريعة
4 أعضاء	علوم سياسية وعلم اجتماع
7 أعضاء	ادارة واقتصاد
17 عضو	آداب
15 عضو	طب
8 أعضاء	هندسة
5 أعضاء	علوم
2 عضو	علوم عسكرية
12 عضو	دون تخصص

إذا تشير الأرقام إلى نسبة تعليم عالية بين أعضاء المجلس التشريعي، حيث تصل نسبة التحصيل الجامعي إلى ما نسبته 84 بالمئة، وهذا طابع ايجابي من شأنه أن يزيد من فعالية البرلمان وأدائه، لأن المحرك الأساس للبرلمان أعضاؤه، وكلما زاد وعي وثقافة الأعضاء زادت معرفتهم بواجباتهم ومهام البرلمان وبالتالي الوصول لبرلمان فعال حيوي.

ومن الجيد أن تكون نسبة التعليم عالية عند الأعضاء، لكن من الأجود أن يكون تخصص الحقوق والشريعة والقانون بنسبة عالية في تقدير الباحث يجب أن لا تقل عن 30 بالمئة، لأن رجال الشرع والقانون هم الأكثر دراية بشؤون المجلس ووظائفه التشريعية والرقابية وعلاقته بمؤسسات الدولة الأخرى، اضافة إلى قدرتهم المهنية العالية في اقتراح مشاريع القوانين وصياغة المواد القانونية بشكل سليم وقوي.

اضافة إلى أن التشريع يتمثل في سن القوانين وتعديلها والغاؤها، وهذا العمل ليس باليسير والسهل، بل أصبح يتطلب أناسا متخصصين في قضايا متعددة تؤهلها وتعطيهم القدرة على سن التشريع الملائم وفقا للظروف والمعطيات الداخلية والخارجية، فلم يعد العمل التشريعي يقتصر على قول نعم أو لا، بل يحتاج إلى مهارات خاصة تؤهل المشرع للقيام بفحص مفصل لبنود القانون المتنوعة، والموافقة والرفض لكل بند من هذه البنود، وتحديد إلى أي مدى من الممكن أن يساهم القانون في حل مشاكل وهموم المواطنين، ومدى جديته وقدرته على المساهمة في تطوير وتنمية المجتمع.⁽¹⁾

(1) راجع، الفرا، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 71 - 72.

المطلب الثاني: الأداء التشريعي للمجلس التشريعي

سبق وأن تم التوضيح بأن التشريع يعتبر أحد الاختصاصات أو الوظائف الرئيسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستناداً إلى ذلك فإن تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والالتهام بعدم الدستورية، فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه.⁽¹⁾

وقد واجه المجلس التشريعي الفلسطيني الأول واقعا تشريعيا معقدا وفريدا من نوعه، فقد كان الوضع الفلسطيني يدار استنادا لخمسة أنظمة حكم مختلفة هي: القانون العثماني، وقانون الانتداب البريطاني، والقانون الأردني في الضفة الغربية، والقانون المصري في قطاع غزة، إضافة إلى الأوامر العسكرية للاحتلال الإسرائيلي؛ لذلك كانت المهمة الرئيسية الملقاة على عاتق المجلس هي توحيد القانون، والتأسيس لنظام قانوني فلسطيني، يعبر عن احتياجات وطموحات الشعب الفلسطيني وهذا ما أكد عليه أيضا إبراهيم أبو النجا عضو المجلس التشريعي.⁽²⁾

وفي سياق تحقيقه لهدفه في انشاء نظام قانوني موحد، أُدرج على جدول أعمال المجلس 220 قانونا، أقر منها 93 قانونا، صادق رئيس السلطة الوطنية عليها، ونشرت بالجريدة الرسمية، كان من بينها ثمانية قوانين بشأن الموازنة العامة للسلطة، وتوزعت باقي القوانين على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والقضائية والإدارية والأمنية، إضافة إلى مجال الحريات وحقوق الإنسان، وكان على من بين هذه القوانين: القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. وقد كانت القوانين التي ناقشها المجلس على الشكل التالي كما هو موضح في الجدول:⁽³⁾

(1) راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 71.

(2) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 230. كذلك راجع، سلسلة ندوات بعنوان المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء، في دائرة المساءلة، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، تسجيل وقائع، الطبعة الأولى، 2003، ص 6.

(3) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، الموقع الرسمي الالكتروني (<http://www.pal-plc.org>)، رام الله.

الجدول الآتي يوضح القوانين التي ناقشها المجلس ووضعتها من عام (1996 - 2006)

جدول رقم (3 - 3)

الرقم	وضعية القانون أو مشروع القانون في المجلس	العدد
1	قوانين أقرها المجلس وأصدرت	93 قانونا
2	قوانين أقرها المجلس ولم تصدر	7
3	مشاريع قوانين أقرها المجلس بالقراءة الثالثة	2
4	مشاريع قوانين أقرت بالقراءة الثانية	2
5	مشاريع قوانين أقرت بالقراءة الأولى	7
6	مشاريع قوانين قبلت بالمناقشة العامة	37
7	مشاريع قوانين في اللجان لإبداء الرأي	31
8	مشاريع قوانين تم إعادتها لمجلس الوزراء	7
9	مشاريع قوانين تم وقف نقاشها	4
10	مشاريع قوانين أجل نقاشها	8
11	مشاريع قوانين سحبها مجلس الوزراء	3
12	مشاريع قوانين رفضت	4
13	مشاريع قوانين أخرى	8
14	المجموع	220

ومن بين أهم القوانين التي أقرها المجلس، وصدرت في الجريدة الرسمية، وأصبحت نافذة: القانون الأساسي (دستور السلطة)، وقانون الخدمة المدنية، وقانون العمل، وقانون الانتخابات العامة، وقانون انتخاب المجالس المحلية، وقانون تنظيم الموازنة⁽¹⁾. وقانون الخدمة العسكرية،

(1) اعتبر المجلس التشريعي متابعة قانون الموازنة العامة من أولوياته الهامة، وحرص على أن يتم تقديم قانون الموازنة من قبل السلطة التنفيذية في موعدها المحدد، لكن سياسية التسويق والمماطلة وتجاهل مواد النظام الداخلي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بتقديم الموازنة في موعدها المحدد من قبل السلطة التنفيذية هي الواقع الموجود، حيث كانت تقدم في الأعوام الستة الأولى في أوقات متأخرة جدا عن الموعد المحدد، بل والأخطر من ذلك في بعض الأحيان تقديم موازنة منقوصة غير شاملة لكافة أموال الخزينة العامة، وأموال الضرائب والجمارك مما يعني الصعوبة في مراقبة المال العام وبالتالي حدوث الفساد المالي وانتهاك حقوق الشعب الفلسطيني في حفظ أمواله من النهب والسرقة، لكن بعد جهد كبير من المجلس التشريعي ومتابعة الحكومة من خلال الأسئلة والاستجابات والتلويح بحجب الثقة أحيانا، لوحظ تحسن في أداء الحكومة بشأن تقديم قانون الموازنة غير منقوصة في موعدها المحدد. راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد السابعة (سبتمبر 2002 - مارس 2003)، المرجع السابق، ص 23. كذلك راجع البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 284.

وقانون الزراعة، وقانون المرور، وقانون الطفل، وقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وقانون التأمينات الاجتماعية، وقانون الصحة العامة، وقانون المعاقين، وقانون الأسرى في السجون الإسرائيلية، وقانون سلطة النقد، وقانون ضريبة الدخل، وقانون المياه.

والملاحظ أن المجلس التشريعي نشط في اعداد التشريعات ومناقشتها ورفعها إلى الرئيس، لدرجة اكتظت أجندة المجلس بمناقشة التشريعات المختلفة، إلا أنه كان يلاحظ أن هذا النشاط لم يكن وفق خطة تشريعية، تعمل على أساس وضع أولويات للتشريع، فقد كان المجلس مستعداً لمناقشة مشاريع القوانين التي تصله من الحكومة أو من أعضاء المجلس، ورفعها للرئيس للمصادقة عليها، حيث قطع المجلس شوطاً كبيراً في اصدار قوانين مثل القانون الأساسي والموازنة والوكالات التجارية وغيرها من القوانين.⁽¹⁾

ويرى الباحث أن حداثة التجربة البرلمانية للمجلس وعدم توافر الخبرة القانونية لغالبية أعضائه، جعل عدم وجود دافعية للمجلس نحو تنظيم عملية اصدار القوانين بحيث تنسم بالروية لا السرعة والتخبط.

ومن الصعوبات التي واجهت المجلس التشريعي في أدائه التشريعي، يقول إبراهيم أبو النجا عضو المجلس التشريعي، اصطدمنا بعدم تطبيق القوانين التي تصدر عن المجلس على الأرض، حيث لم نجد من يقف إلى جانبنا ليقول ليقول احترموا ما سنه المجلس التشريعي، بل إن الكثير من قادة الأجهزة الأمنية أُنحوا باللائمة على المجلس التشريعي لأنه بذلك يحول دون أن تقوم الأجهزة بممارسة عملها وتنفيذ ما صنعت من قوانين ولوائح، واصطدمنا أيضاً بالرئيس لأن مؤسسة

وعلى الرغم من وجود بعض التحسن بخصوص الموازنة العامة، إلا أنه من الواضح استمرار تجاهل السلطة لمواد النظام الداخلي فيما يتعلق بتقديم قانون الموازنة في موعدها المحدد في دورة المجلس التاسعة، والغريب في الأمر أنه لا يوجد ما يشير إلى أن المجلس التشريعي طالب السلطة التنفيذية بتقديم مشروع القانون، ومن ناحية أخرى كان المجلس مستمر في تجاهل أحكام النظام الداخلي وقانون تنظيم الموازنة فيما يتعلق بموضوع اقرار الموازنة بقراءة واحدة بخلاف اقرار القوانين الأخرى التي تقر بشتى القراءات.

راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005).

المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، سلسلة دراسات (39)، ص 49.

(1) راجع، المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية - بانوراما، الأداء البرلماني (9)، المكتبة قسم الفلسطيينيات،

الجامعة الاسلامية بغزة، آذار 2007، ص 24.

الرئيس كانت لها نظرتها، وكان لها قانونها وكان لها أسلوبها، وما زالت هناك بعض القوانين لم تر النور بعد.⁽¹⁾

ومن وجهة نظر الباحث ما يؤكد قول أبو النجا تأخر صدور القانون الأساسي إلى خمسة سنوات من تاريخ قيام المجلس بإقراره بالقراءة الثالثة.

ومن وجهة نظر الباحث، وفق الظروف الصعبة التي مرت بها القضية الفلسطينية وما زالت مستمرة، وبالرغم من قلة الخبرة وحادثة التجربة البرلمانية الفلسطينية، وبالرغم من الصعوبات والعراقيل التي واجهها المجلس التشريعي بسبب الاحتلال أو حتى بسبب القيادة الفلسطينية، فإن المؤسسة التشريعية بذلت جهداً ليس بالبسيط واليسير، فقد عملت على توحيد شطري الوطن من الناحية القانونية، فهناك مجموعة كبيرة من التشريعات تطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وعليه قد عملت السلطة التشريعية بشكل كبير على توحيد القانون، والتأسيس لنظام قانوني فلسطيني، يعبر عن احتياجات وطموحات الشعب الفلسطيني في كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.⁽²⁾

(1) كذلك راجع، سلسلة ندوات بعنوان المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء، في دائرة المساءلة، المرجع السابق، ص 7.

(2) ومن أهم أعمال المجلس والذي يؤكد من ناحية أخرى على فعاليته واستمراره في العمل المنوط به رغم الصعوبات التي اعترضته سواء من قبل الاحتلال أو من قبل رجال السلطة التنفيذية، هو شروعه منذ جلسته الثانية المنعقدة في رام الله عام 1996 والتي انعقدت بعد شهر من تاريخ تنصيبه، حيث قام بأول مناقشة حول القانون الأساسي، حيث قام النواب ولجان المجلس وبشكل خاص اللجنة القانونية واللجنة السياسية بدراسة هذا المشروع دراسة فاحصة وبعد ادخال التعديلات ومناقشته بالقراءة الأولى والثانية ... الاشكالية أنه عند رفعه للرئيس والحكومة للدراسة والتعليق فإنهما لم يبديا أي اجابة أو استفسار أو تعليق، حيث انقضت خمس سنوات على تقديم القانون الأساسي إلى الرئيس قبل أن يقوم بالتوقيع عليه والمصادقة وذلك في عام 2002، ويرجع الدكتور حيدر عبد الشافي تأخر صدوره إلى طبيعة السلطة التنفيذية التي ترفض الالتزام بمبدأ المحاسبة، لأنه بقبولها للقانون الأساسي يعني قبولها لمبدأ المحاسبة المرفوض أصلاً من جانبها ... وهذا يوضح جانب من جوانب الاعاققة للأداء التشريعي. راجع المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996 - مارس 1998)، المرجع السابق، ص 5، مقابلة شخصية عقدها المركز مع الدكتور حيد عبد الشافي في 1997/09/28. كذلك راجع البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 231 وما بعدها. كذلك راجع، فهد، سليمان، قراءة في الحكومات الفلسطينية من اقامة السلطة إلى انتخابات المجلس التشريعي الثاني، المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات - ملف، العدد الرابع، يوليو 2006، ص 9.

وعلاوة على ما سبق أصدر المجلس التشريعي في الفترة (1996 – 2006)، أكثر من 1000 قرار⁽¹⁾. تناولت جميع نواحي الحياة الفلسطينية: السياسية والاقتصادية والمالية والتشريعية والاجتماعية، وقرارات خاصة بالوضع الداخلي وبالعلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، إضافة إلى قرارات تخص المجلس نفسه.⁽²⁾

وقد احتلت القرارات الخاصة بالشأن التشريعي المرتبة الأولى، حيث بلغت في الفترة الزمنية (1996 – 2004) 259 قرارا تتعلق غالبيتها الساحقة بإحالة مشاريع القوانين إلى اللجان المختصة أو قبول المشاريع بالقراءات الأولى والثانية والثالثة.

وجاءت في المرتبة الثانية القرارات الخاصة بالشأن السياسي، إذ وصلت في الفترة (1996 – 2004) إلى 163 قرارا، منها 30 قرارا حول القدس، 39 قرارا حول الأراضي ومواجهة الاستيطان، و26 قرارا حول الأسرى في سجون الاحتلال، و51 قرارا حول قضايا سياسية عامة، ويعود هذا الكم من القرارات الخاصة بالشأن السياسي إلى الوضع الفلسطيني الخاص، وهي قرارات تظهر بجلاء ما احتلته الممارسات الاسرائيلية من مكانة في مناقشات المجلس.

وجاءت في المرتبة الثالثة من قرارات المجلس في الفترة (1996 – 2004) القرارات الخاصة بالوضع الداخلي وحقوق الانسان، وهذا يعكس مسألتين هامتين: الأولى مدى تعقيدات

(1) أقر المجلس التشريعي عبر نظامه الداخلي القواعد والأحكام التي تنظم عمله، فقد حدد الآليات والاجراءات التي تبين كيفية اصدار القرارات داخل المجلس التشريعي فقد اشترط النظام الداخلي للمجلس لإصدار القرارات توافر الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس الحاضرين كما حسم المسألة في حالة تساوي الأصوات وذلك بموجب المادة (89) فقرة (1)، كذلك استثنى النظام الداخلي من شرط الأغلبية المطلقة لأخذ القرار الحالات التي يرد بشأنها نص صريح في النظام الداخلي، ومنها قرار تعديل القانون الأساسي حيث يشترط لإقرار تعديل هذا القانون موافقة ثلثي أغلبية أعضاء المجلس ... الخ للمزيد، راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، الفصل التشريعي الثاني (2006 – 2010)، قرارات المجلس التشريعي، 2010، ص 9.

(2) وقد صدر عن المجلس التشريعي منذ تنصيبه في اذار من عام 1996 وحتى الدورة العاشرة ودورته غير العادية 1016 قرارا غطت مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية والحكم المحلي والقضايا التشريعية والتنظيمية الداخلية، وقد جاءت معظم هذه القرارات عبر التوصيات التي تقدمت بها اللجان الدائمة والمؤقتة إلى المجلس، وقد توزعت هذه القرارات على دورات المجلس العشر ودورته غير العادية على النحو التالي:

قرارات المجلس التشريعي 1996-2006

الدورة	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة	السابعة	الثامنة	التاسعة	العاشرة	غير العادية	المجموع
العدد	154	92	117	77	67	47	35	64	168	148	11	1016

راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، الموقع الرسمي للمجلس (<http://www.pal-plc.org>)، رام الله.

الوضع الداخلي وممارسة السلطة وأجهزتها الأمنية في مجال حقوق الإنسان، والثانية هي الأهمية الكبيرة التي أولاها المجلس للوضع الداخلي، وحساسية حقوق الانسان الفلسطيني.

ثم جاءت الشؤون الأخرى من قضايا اقتصادية واجتماعية ومالية وادارية في المراتب اللاحقة كما هي موضح في الجدول الآتي:⁽¹⁾

جدول رقم (4 - 3)

العدد	نوع القرار
295	القرارات الخاصة بالشأن التشريعي
163	القرارات الخاصة بالشأن السياسي
83	القرارات الخاصة بالوضع الداخلي وحقوق الانسان
77	القرارات الخاصة بعلاقة المجلس مع السلطة التنفيذية
62	القرارات الخاصة بالشأن المالي
58	القرارات الخاصة بالشأن الاقتصادي
52	القرارات الخاصة بالشأن الاداري للمجلس

وتجدر الإشارة إلى أن عدد كبيراً من القرارات لم يتجاوز أثره وصداها قاعة المجلس، ولم يتجاوز تنفيذه حدود تسجيله في أرشيف قرارات المجلس، وذلك يعود إلى تجاهل السلطة التنفيذية أغلب هذه القرارات، ومن جهة أخرى اعتبار هذه القرارات توصيات غير ملزمة في رأي الكثيرين، إضافة إلى مجموعة مهمة من هذه القرارات ذات طابع سياسي اعلامي، لا تملك السلطة التنفيذية والسلطة الوطنية برمتها القدرة على تنفيذها، مثل القرارات الخاصة بالقدس وبالاستيطان والأسرى واللجئين.⁽²⁾

المطلب الثالث: الأداء الرقابي للمجلس التشريعي

قد سبق وتم التوضيح بأن المشرع الفلسطيني كان قد حذا حذو الكثير من الدساتير العربية والغربية، وذلك بإعطاء المجلس التشريعي مجموعة كبيرة من الصلاحيات والاختصاصات في نطاق مهمته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بموجب أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، وذلك من أجل حفظ التوازن ما بين مؤسسات الدولة في النظام السياسي الفلسطيني.

(1) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 228 وما بعدها.

(2) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 229.

ورقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية تعني : المتابعة والفحص والتحري والتحقق في التصرفات التي هي من صميم عمل السلطة التنفيذية، والتعرف على الأداء الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، ومدى ملائمة هذه الأعمال للأهداف التشريعية والتنفيذية وبالتالي مراجعة هذا الأداء ورده إلى جادة الصواب والتزامها بنطاق الدستور ودائرة المصلحة العامة، وإرشادها لتجنب مواقع الزلل إذا انحرفت، وتقرير المسؤولية لمخالفتها للقواعد العامة في الدولة⁽¹⁾.

الفرع الأول: منح الثقة وحجبها خلال المدة (1995 – 2005)

منذ اقامة السلطة الوطنية الفلسطينية بعد اتفاق اوسلو عام 1994 وحتى نهاية المجلس التشريعي الأول عام 2006، تشكلت تسع حكومات، منها حكومة واحدة قبل انتخاب المجلس.

وقد تم التحدث سابقاً أن المشرع الفلسطيني أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اختصاص تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، إلا أنه قد خص المجلس التشريعي بحق منح الثقة لتلك الحكومة دون سواه⁽²⁾. وحيث تعد أداة حجب الثقة من أقوى الأدوات الرقابية التي يمتلكها المجلس في مواجهة الحكومة على الإطلاق، وهي في جوهرها قائمة على المحاسبة الجزرية للأداء الحكومي⁽³⁾.

إذا لا شرعية لأي حكومة لا تحصل على الأغلبية المطلقة للمجلس من المجلس التشريعي، كذلك لا تستطيع مزاوله عملها دون اقرار المجلس التشريعي لها، وهذا بحد ذاته كما تم تناوله سابقاً، يمنح قوة حقيقية للمجلس في مراقبة السلطة التنفيذية.

(1) راجع، المدهون، عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص11.

(2) تنص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 : "

أ- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على ان تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

ب- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

ت- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي "

(3) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 102.

الحكومة الأولى

استمرت هذه الحكومة وهي الحكومة الأولى بحسب التسمية والترقيم الفلسطينيين في موقع المسؤولية حتى 1996/1/9، عندما استقال عدد كبير من وزرائها تمهيدا لخوض انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب القانون رقم (13) لسنة 1995 بشأن الانتخابات.⁽¹⁾

الحكومة الثانية

تألفت الحكومة الثانية (1996/5/16 - 1998/8/9) بعد انتخابات المجلس التشريعي الأول من 24 وزارة و22 وزيرا، حيث تعد هذه الحكومة الثانية في تاريخ السلطة الوطنية والأولى بعد تنصيب المجلس التشريعي، حيث حصلت على 50 صوتا تم بموجبها منحها للثقة، بينما رفض 24 عضوا، وامتنع 9 أعضاء عن التصويت، وغاب 5 أعضاء، وقد شارك في جلسة منح الثقة 83 من أصل 88 عضو.⁽²⁾

حيث من الملاحظ أن 15 وزيرا هم من أعضاء المجلس التشريعي، حيث كان لهم الدور في منح الثقة بها، إضافة إلى الرئيس ياسر عرفات الذي كان وزيرا ضمن الحكومة والذي احتفظ بحقيقتين وزاريتين (الداخلية + التربية والتعليم)، ساهم ذلك في قيام المجلس التشريعي بمنح الثقة بها حتى لا تتدهور العلاقة بين المجلس الوليد والقائد الرئيس صاحب النفوذ الكبير.⁽³⁾

وبعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة حول مظاهر الفساد في مختلف وزارات السلطة ومؤسساتها وأجهزتها، وغياب الهيكل التنظيمي والمؤسسي، ووجود التضخم الوظيفي، وإهدار المال العام وتأكيد ذلك في تقرير لجنة المجلس التشريعي الخاصة بتقصي الحقائق حول تقرير

(1) من الناحية العملية عمّرت الحكومة الأولى سنة وسبعة شهور، من 1994/10/9 تاريخ إعلانها وحتى 1996/5/16 تاريخ حلول الحكومة الثانية مكانها. راجع، فهد، سليمان، قراءة في الحكومات الفلسطينية من اقامة السلطة إلى انتخابات المجلس التشريعي الثاني، المرجع السابق، ص 6.

(2) راجع، محضر الجلسة العاشرة بتاريخ 26 - 1996/6/27، الدورة الأولى للمجلس التشريعي الفلسطيني، على الموقع الإلكتروني للمجلس التشريعي الفلسطيني (<http://www.pal-plc.org>)، رام الله.

ملاحظة: امتدت فترة الحكومة الثانية من 1996/5/16 إلى 1998/8/9، أي حوالي سنتين وثلاثة شهور.

(3) راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، الحكومات الفلسطينية، الناشر المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، الطبعة الأولى، مارس 2008، ص 110 وما بعدها. كذلك راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 254 - 255.

هيئة الرقابة العامة، قدم الرئيس عرفات استقالة الحكومة الثانية في 25/6/1998، تحت ضغط الأصوات المتعالية لرحيل الحكومة.⁽¹⁾

الحكومة الثالثة

تشكلت الحكومة الثالثة في 5/8/1998 ونالت الثقة من المجلس التشريعي في 9/8/1998 بأغلبية 55 ومعارضة 28 مع امتناع 3 أعضاء عن التصويت.

وتألفت هذه الحكومة من 28 وزيراً، 24 وزيراً من أعضاء المجلس التشريعي غالبيتهم من فتح، حيث من الملاحظ في هذا التشكيل الوزاري تم الإبقاء على جميع الوزراء الذين اتهمهم تقرير هيئة الرقابة العامة بالفساد.⁽²⁾

واعتبر النائب كمال الشرافي " أن التشكيل الجديد مؤامرة على المجلس التشريعي، وعلى دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، والمقصود من هذا التشكيل تفريغ المجلس وجعله مسالماً إلى أبعد الحدود ".

كذلك رأى النائب معاوية المصري بأن " هذه الخطوة تمثل استمرار لمهزلة رهيبية يقصد منها تكريس الفساد كوسيلة للتعامل داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية ".⁽³⁾

ويرى الباحث أن المجلس التشريعي الذي يمنح الثقة مرة ثانية لوزراء سابقون اتهمهم تقرير هيئة الرقابة العامة بالفساد المالي والإداري، بأنه مجلس لا يلي طموحات الشعب الفلسطيني في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعزي ذلك كله إلى القيادة الفلسطينية المتحكمة والمسيطر عليه وعلى ارادات النواب والتي لا ترغب بالتغيير كما رأى النائب مروان البرغوثي، ويعزي ذلك أيضاً للتركيب السياسي الواحدة للحكومة والمجلس التشريعي وعدم وجود معارضة قوية في المجلس التشريعي.

(1) واستمرت عملاً حتى تم تشكيل الحكومة الثالثة في 9/8/1998 راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، **الحكومات الفلسطينية**، المرجع السابق، ص 112.

(2) راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، **الحكومات الفلسطينية**، المرجع السابق، ص 112.

ملاحظة: امتدت فترة الحكومة الثالثة من 9/8/1998 إلى 13/6/2002، أي حوالي ثلاث سنوات وعشرة شهور.

(3) وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدداً آخر من النواب عبروا عن سخطهم على التشكيل الوزاري في الحكومة الثالثة الذي لا يحترم مطالب الشعب الفلسطيني بالإصلاح. للمزيد راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، **تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998 - مارس 1999)**، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (19)، ص 91 وما بعدها.

ومما يؤكد أن المجلس التشريعي أصبح مفرغا من محتواه مسالما إلى أبعد حد لا يليي طموحات الشعب الفلسطيني، أنه منح الثقة لحكومة مشكلة من 28 وزيرا في حين كان القانون الأساسي آنذاك الذي وضعه المجلس التشريعي نفسه وأقره بالقراءة الثالثة، يؤكد على ضرورة أن يتكون مجلس الوزراء من عدد لا يزيد على 19 عضوا وزيرا.⁽¹⁾

الحكومة الرابعة

تشكلت هذه الحكومة بموجب مرسوم أصدره الرئيس بتاريخ 2002/6/5، حيث حصلت على الثقة بأغلبية 51 عضوا، ورفض 17 عضوا وامتناع عضو واحد عن التصويت، وانتهت في 2003/11/11 أيضا بمرسوم رئاسي، حيث كان عدد الوزراء فيها 22 وزيرا بدلا من 28 وزير كانوا في الحكومة الثالثة وهذا كله راجع إلى سوء التنظيم الإداري في عهد الحكومة الثالثة وتزايد الخلل في رواتب الموظفين ودرجاتهم إضافة إلى تضارب وتداخل الصلاحيات بين الوزارات الكثيرة.⁽²⁾

وجاء تشكيل الحكومة الرابعة في أعقاب تطورات عصفت بالوضع الفلسطيني، أهمها زيادة الضغوط الداخلية والخارجية الأمريكية والاسرائيلية والأوروبية على الرئيس ياسر عرفات، لإجراء إصلاحات سياسية في السلطة الوطنية، وتحت جملة هذه الضغوط وافق عرفات على تعديل القانون الأساسي وقام بإجراءات أخرى إصلاحية.⁽³⁾

الحكومة الخامسة

قدم الرئيس عرفات تشكيل الحكومة الخامسة إلى جلسة المجلس التشريعي في مقر الرئاسة في رام الله في 2002/10/29 حيث حظيت الحكومة على ثقة 56 عضوا من أعضاء المجلس التشريعي، فيما رفض 18 عضوا منح الثقة فيما امتنع 5 أعضاء عن التصويت.⁽⁴⁾

(1) تنص المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002 على أنه " يتكون مجلس الوزراء من عدد لا يزيد على (تسعة عشر) وزيرا، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير ". عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي -، اعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

(2) راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، الحكومات الفلسطينية، المرجع السابق، ص 114.

(3) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 257.

(4) راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، الحكومات الفلسطينية، المرجع السابق، ص 115.

ملاحظة: انتهت الحكومة الخامسة بتقديم استقالته في 2003/1/19.

تألفت الحكومة الخامسة من 19 وزيراً بالإضافة إلى الرئيس عرفات رئيساً للحكومة، وبهذا يكون التشكيل الوزاري ولأول مرة غير مخالفاً لأحكام القانون الأساسي لسنة 2002.⁽¹⁾

ومما تجدر الإشارة أن المجلس التشريعي على مدار الأعوام السبعة منذ تنصيبه عام 1996، لم يستطع فرض هيئته السياسية والقانونية على السلطة التنفيذية بسبب حالة التهميش المتعمد من قبل السلطة التنفيذية وعدم قيام المجلس باتخاذ آليات تسمح له بفرض نفسه على الساحة، لكن وللمرة الأولى منذ تنصيبه بدأ المجلس يشعر بقوته عندما قام بالتلويح بحجب الثقة عن الحكومة الرابعة مما اضطرها إلى تقديم الاستقالة وتشكيل حكومة خامسة في وقت لاحق.⁽²⁾

وقد أعطت جلسة منح الثقة للحكومة الخامسة التي شكلها الرئيس، المجلس التشريعي الهيئة والثقة بالنفس، بعد أن بدأ تلمس طريقه، وثبتت مكانته على الساحة الفلسطينية كقوة ذات تأثير بعد أن كان يشكو من التهميش واللامبالاة.⁽³⁾

الحكومة السادسة

دعا الرئيس عرفات (بناء على تعاضم الضغوط الخارجية) في كلمته أمام المجلس التشريعي في مقر الرئاسة برام الله في 2003/3/10 إلى استحداث منصب رئيس وزراء، وقد وافق المجلس التشريعي على استحداث المنصب، وتم تعديل القانون الأساسي للسلطة الذي كان قد صدر لأول مرة في الجريدة الرسمية في 2002/7/7، حيث صدر في الجريدة الرسمية في 2003/3/16 في نسخة معدلة نصت على استحداث منصب رئيس وزراء وتحديد عدد الوزارات بسقف 24 وزيراً.⁽⁴⁾

(1) وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس قام بإجراء تعديل وزاري على الحكومة الرابعة يضم خمسة وزراء جدد، ولم يقم بعرض ذلك على المجلس التشريعي تحت ذريعة أن هذا تعديلاً ليس تشكيمياً جديداً ولا يحتاج إلى تصويت، لكن المجلس رفض ذلك الإجراء بقوة حتى وبعد مداوات تم تشكيل الحكومة الخامسة. راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 257.

(2) وسبب التلويح بحجب الثقة عن الحكومة الرابعة وجد غالبية أعضاء المجلس التشريعي أن الحكومة لا تتسجم ووثيقة الإصلاح التي تبناها المجلس التشريعي بشأن تطوير وإصلاح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد السابعة (سبتمبر 2002 - مارس 2003)، المرجع السابق، ص 26 وما بعدها.

(3) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد السابعة (سبتمبر 2002 - مارس 2003)، المرجع السابق، ص 29.

(4) راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، الحكومات الفلسطينية، المرجع السابق، ص 119.

إذا تعد هذه الحكومة، هي الحكومة السادسة في تاريخ السلطة الوطنية والحكومة الأولى بعد استحداث منصب رئيس الوزراء.

تشكلت هذه الحكومة في 29 ابريل 2003 برئاسة محمود عباس وضمت 26 وزيرا، وتم منح الثقة بأغلبية 51 عضوا، ومعارضة 18، وامتناع 3 عن التصويت، غير أن عمر هذه الحكومة لم يدم طويلا نتيجة للضغوطات والخلافات الحادة بين عباس وعرفات حول الصلاحيات وبالأخص الأمنية، حيث انتهت عند تقديم عباس الاستقالة في 6 سبتمبر 2003.⁽¹⁾

الحكومة السابعة والثامنة

تعد الحكومة السابعة حكومة الطوارئ، حيث بعد استقالة عباس قام الرئيس عرفات بتكليف أحمد قريع بتشكيل حكومة جديدة، حيث تعثر تشكيلها خلال المدة المحددة في القانون⁽²⁾. بسبب خلافات فلسطينية داخلية حادة، مما ترتب على ذلك اعلان حالة الطوارئ من قبل الرئيس الفلسطيني، وتشكيل حكومة طوارئ برئاسة قريع في 5 اكتوبر 2003⁽³⁾. وانتهت مدتها حينما نجح قريع في تشكيل حكومة موسعة (الحكومة الثامنة) بتاريخ 12 نوفمبر 2003 حيث حظيت بثقة 48 عضوا ومعارضة 13 وامتناع 5 أعضاء عن التصويت.⁽⁴⁾

ومما تجدر الاشارة إليه أن المجلس التشريعي لم يستخدم أداة حجب الثقة، ولم يلوح بها في اطار تأثيره على السلطة التنفيذية، على الرغم من ارتكاب الحكومات الثلاث (6،7،8) تجاوزات تقتضي وقف أمامها والتصدي لها⁽⁵⁾. إلا أن المجلس لم يحرك ساكنا ولم يمارس دوره الرقابي المتاح، بخلاف ما تقدم 18 عضو من أعضاء المجلس بمذكرة لحجب الثقة عن حكومة محمود عباس إلى رئاسة المجلس، إلا أنها لم تطرح للنقاش الجدي بل لم يتم التلويح بها، حتى قطع

- (1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9مارس 2003 - 9مارس 2004)، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، سلسلة الدراسات (37)، ص 48.
- (2) تنص الفقرة (1) من المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أنه " فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط".
- (3) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9مارس 2003 - 9مارس 2004)، المرجع السابق، ص 48 - 49.
- (4) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 259.
- (5) مثلا من هذه التجاوزات، فشل الحكومة الثامنة بالحفاظ والعمل على ضبط الأوضاع الأمنية من الانفلات، لكن تدهورت الأوضاع الأمنية وزادت مظاهر الفلتان الأمني أبرزها محاولة اغتيال عضو المجلس التشريعي نبيل عمرو. راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 63.

محمود عباس الطريق على الجميع بتقديمه الاستقالة.⁽¹⁾

الحكومة التاسعة

تعد الحكومة الأولى التي تشكلت بعد وفاة ياسر عرفات، في عهد الرئيس محمود عباس الذي كلف أحمد قريع بتشكيلها، وقام رئيس الوزراء قريع بعرض الحكومة بعد مشاورات ومداولات على المجلس التشريعي في 21 فبراير 2005، إلا أنه كانت هنالك معارضة شديدة من نواب فتح، فقام قريع بتشكيل حكومة (تكنوقراط)، فحظيت بثقة المجلس التشريعي في الجلسة التي عقدت بتاريخ 24 فبراير 2005، حيث صوت 45 لصالح منح الثقة، وعارضها 10 آخرين، وامتنع 4 آخرين.⁽²⁾ وقد ضمت الحكومة الجديدة 24 وزيراً بما فيهم رئيس الوزراء وذلك التزاماً بالقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.⁽³⁾

وقد انتهت هذه الحكومة على الفور عقب انتخابات المجلس التشريعي الثاني في 25 يناير 2006 وتشكيل الحكومة العاشرة بتكليف من الرئيس عباس لعضو المجلس التشريعي رئيس الوزراء اسماعيل هنية والتي حصلت على ثقة المجلس.

وبموجب ما سبق يرى الباحث أن المجلس التشريعي لم يستخدم أداة حجب الثقة عن الحكومة بشكل فعال وقوي، حيث أخفق خلال دوراته التسع في استخدام الأداة الرقابية الهامة والأقوى، ويرجع عدم استخدام المجلس لهذه الأداة إلى عدة أسباب منها:⁽⁴⁾

1. مع توالي الحكومات، بلغ عدد أعضاء المجلس التشريعي الذين تولوا حقائب وزارية أكثر من نصف أعضائه، بحيث أصبح غالبية هؤلاء من أهل السلطة التنفيذية، يتبعون سلوكها ويستفيدون من نعمها.⁽⁵⁾

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9 مارس 2003 - 9 مارس 2004)، المرجع السابق، ص 49.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 65 - 66.

(3) تنص الفقرة (1) من المادة (64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أنه " يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً ". عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي -، اعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

(4) للمزيد، راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 267.

(5) يقول ابراهيم أبو النجا عضو المجلس التشريعي، واجهنا مشكلة مع زملائنا الذين كانوا معنا أعضاء في المجلس وأصبحوا وزراء، حيث تتكرر بعضهم لعضويته في المجلس، وأصبح يدافع عن السلطة التنفيذية وعن آرائها وقراراتها الخاطئة التي أصبح هو عضواً فيها، رغم أننا في الأساس منتخبون لكي ندافع عن الأداء الصحيح. راجع، سلسلة ندوات بعنوان المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء، في دائرة المساءلة، المرجع السابق، ص 7.

2. غياب الكتل البرلمانية المعارضة داخل المجلس، وسيطرة فتحاوية عليه.
3. الموقف السلبي لرئيس المجلس وهيئة المكتب، حيث كان يتصرف رئيس المجلس باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية، وليس ناطقاً باسم المجلس.
4. قدرة الرئيس عرفات على السيطرة على كثير من ارادات أعضاء المجلس، كذلك قدرته على الالتفاف ببعض الاقتراحات والتعديلات لمنع المجلس التشريعي من استخدام أداة حجب الثقة.
5. تجنب الصراعات مع قادة السلطة التنفيذية وبالأخص مع الرئيس عرفات، إضافة إلى حداثة التجربة البرلمانية للمجلس.

الفرع الثاني: الأسئلة والاستجابات

قد سبق وتم التوضيح بأن السؤال يعتبر أداة للرقابة البرلمانية - يمكن عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى وزير أو أكثر من أجل التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين⁽¹⁾.

وأما الاستجواب⁽²⁾. فإنه يعد من الأدوات الرقابية الهامة، إذ يحمل معنى المحاسبة وينطوي على الاتهام بالنسبة للحكومة كلها أو أحد أعضائها، ولهذا يعتبر الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تمارسها السلطة التشريعية لنقد سياسة السلطة التنفيذية، لهذا يعتبر الاستجواب أكثر فعالية من السؤال لكونه يتضمن سؤالاً مصحوباً لاتهام الحكومة على تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة⁽³⁾.

(1) راجع، الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 383، كذلك راجع، شيا، ابراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 301. كذلك راجع، الوحيدى، فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982، ص 100.

(2) يعتبر السؤال انجليزي الأصل إلا أن الاستجواب فرنسي الأصل ظهر في دستور الثورة الفرنسية لسنة 1691م. راجع، بن بغيلة، ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 29.

(3) راجع، بدر الدين، شبل، بوليحة، شهيرة، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكر، الجزائر، ص 281.

وتنص الفقرة الثالثة من المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أنه لكل عضو من أعضاء البرلمان " توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم،... ".

وبخصوص استخدام السؤال للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فقد تنوعت القضايا التي تناولها النواب في الأسئلة الموجهة إلى الحكومة، فمن القضايا ما يتعلق بالشأن المالي والاقتصادي والتعليم والمواصلات والزراعة والأمن والشؤون الداخلية والمفاوضات والثقافة والصحة والعدل ... وغيرها.

وقد استحوذت الأسئلة المتعلقة بالشؤون المالية على نصيب الأسد، حيث من بين الأسئلة التي وجهت لوزير المالية، سبب التأخر في تقديم الموازنة العامة عن الموعد المحدد لها وفقاً للقانون، ثم بعد ذلك تعلقت الأسئلة بالقضايا الاقتصادية، ثم قضايا التربية والتعليم والحكم المحلي والصحة والعدل ... الخ.⁽¹⁾

إذا يلاحظ أن القضية المالية، شغلت الحيز الأكبر من الأسئلة لما لها من أهمية وحساسية في حياة الفلسطينيين والسلطة الوطنية، إضافة للإشكالات الحاصلة بخصوص التأخر في تقديم الموازنة، أو تقديم موازنة منقوصة كما تم تناول ذلك سابقاً.

إضافة إلى القضايا الاقتصادية والتعليمية والصحة والعدل شغلت حيزاً لتؤكد على أهميتها وحساسيتها، وعلى ضرورة أن يتمتع المواطن الفلسطيني بحقوقه الاقتصادية والتعليمية وحقه في الصحة وحقه في العدل واللجوء إلى المحاكم وغيرها، مانعة الحكومة من الافتئات على تلك الحقوق.

والجدول التالي يوضح عدد الأسئلة الموجهة إلى الوزراء في كل دورة من الدورات التسع من عام (1996 - 2005).⁽²⁾

(1) للمزيد راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، جدول رقم (5 - 5) يتعلق بنوعية الأسئلة الموجهة إلى الوزارات والسلطة التنفيذية، ص 269.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 55.

جدول رقم (5 - 3)

الدورة	الفترة	عدد الأسئلة
الأولى	مارس 1996 - مارس 1997	3
الثانية	مارس 1997 - مارس 1998	69
الثالثة	مارس 1998 - مارس 1999	44
الرابعة	مارس 1999 - مارس 2000	82
الخامسة	مارس 2000 - مارس 2001	غير واضح
السادسة	مارس 2001 - سبتمبر 2002	0
السابعة	سبتمبر 2002 - مارس 2003	14
الثامنة	مارس 2003 - مارس 2004	49
التاسعة	مارس 2004 - مارس 2005	76

يتبين من خلال الجدول أعلاه، أن هناك تطورا ملحوظا حدث ما بين الدورة الأولى التي لم يزد عدد الأسئلة عن 3 أسئلة، إلى 69 سؤال في الدورة الثانية و 80 سؤال في الدورة الرابعة ... ، وهذا يعتبر استخدام مكثف نسبيا لأداة السؤال الرقابية، ومع ذلك فإن هذا لم يغير في سلوك السلطة التنفيذية التي استمرت في تجاوزاتها ولا سيما الأمنية، حيث نتيجة لعدم الاستجابة في دورات المجلس السابقة لم يرق المجلس التشريعي في دورته التاسعة بتوجيه أسئلة لمسؤولين في السلطة التنفيذية، على الرغم من ازدياد الوضع الأمني وتزايد المظاهر المسلحة وحالة الفلتان الأمني التي سادت الأراضي الفلسطينية.⁽¹⁾

ويرى الباحث أن المجلس التشريعي يعد مقصرا عندما لا يستخدم أدواته الرقابية حتى لو لم تتم الاستجابة والانصياع، والأصل أن يبقى المجلس مستمرا في عمله على أكمل وجه حتى الرمق الأخير، حتى يلبي طموحات الشعب الفلسطيني، والتي أهمها طموحه في العيش بسلام وأمان. وأما بخصوص استخدام المجلس التشريعي للاستجواب كأداة رقابية بموجبها يتابع ويراقب أعمال السلطة التنفيذية، ففي الدورة الأولى (1996 - 1997) لم يتم استخدام هذه الأداة الرقابية، لحدثة التجربة البرلمانية، وقلة الخبرة والدراية القانونية لأعضائه، إضافة إلى نفوذ أعضاء السلطة التنفيذية متمثلة بالرئيس ياسر عرفات، كذلك لم يكن النظام الداخلي الذي ينظم هذه العملية قد أقر بعد.⁽²⁾

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 54.

(2) حيث حرر النظام الداخلي بتاريخ 2000/6/7م في فترة رئاسة احمد قريع (أبو علاء) للمجلس التشريعي، عن الموقع الإلكتروني لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقنتي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.

أما الدورة الثانية (1997 – 1998)، فقد شهدت تطورا ملحوظا من خلال استخدام المجلس لأول مرة لأداة الاستجواب، فعلى أثر تقرير هيئة الرقابة العامة الذي كشف عن جملة من المخالفات والممارسات الادارية والمالية والقانونية في أداء السلطة التنفيذية، تم مطالبة المسؤولين عن ذلك بالمثول أمام لجنة التحقيق الخاصة في هذا الموضوع للاستجواب حول المخالفات المذكورة، وأجرت اللجنة تحقيقا فعالا وتجاوب معها معظم المسؤولين⁽¹⁾.

وفي الجلسة الرابعة من الدورة الثانية المنعقدة في 1998/4/5، جرى استجواب صائب عريقات وزير الحكم المحلي، بناء على طلب موقع من 25 نائبا، وذلك بخصوص عدم اجراء انتخابات المجالس المحلية، واستمرار سياسة التعيينات التي يمارسها الوزير⁽²⁾.

وأما في دورته الثالثة (1998 – 1999) لم يستخدم أداة الاستجواب، ويؤكد ذلك عدم تشكيله لأي لجان استجواب، على الرغم من الانتهاكات المتعددة التي مارستها السلطة التنفيذية ولا سيما الأجهزة الأمنية تجاه المواطنين، واكتفى المجلس بتوجيه اللوم أو تشكيل لجنة تحقيق، وبهذا عجز المجلس في هذه الدورة عن استخدام هذه الأداة الرقابية بشكل فعال⁽³⁾.

وفي دورته الرابعة (1999 – 2000)، كذلك لم يستخدم أداة الاستجواب، على الرغم من الانتهاكات التي مارستها أيضا الأجهزة الأمنية والتي توجت باعتداء واطلاق النار على نواب من المجلس التشريعي⁽⁴⁾.

(1) حيث بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة حول مظاهر الفساد في مختلف وزارات السلطة ومؤسساتها وأجهزتها، وغياب الهيكل التنظيمي والمؤسسي، ووجود التضخم الوظيفي، وإهدار المال العام وتأکید ذلك في تقرير لجنة المجلس التشريعي الخاصة بنقصي الحقائق حول تقرير هيئة الرقابة العامة، قدم الرئيس عرفات استقالة الحكومة الثانية في 1998/6/25، تحت ضغط الأصوات المتعالية لرحيل الحكومة. راجع، المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، **الحكومات الفلسطينية، المرجع السابق، ص 112.**

(2) راجع، البرغوثي، مروان، **الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 – 2006**، المرجع السابق، ص 274.

(3) ومن مظاهر الانتهاكات الأمنية اعتداء بعض أفراد من قوات الأمن الوقائي التابع للعقيد جبريل الرجوب على أعضاء من المجلس التشريعي على اثر اعتصامهم أمام منزل المواطن عماد عوض الله احتجاجا على الحصار الذي فرضته قوات الوقائي على عائلة المواطن المذكور راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، **تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998 – مارس 1999)**، المرجع السابق، ص 73 – 74.

(4) ومن مظاهر الانتهاكات الأمنية اعتداء أفراد من قوات المخابرات العامة على النائب عبد الجواد صالح، حيث تم التحقيق معهم واعترافهم بهذا الاعتداء الا أنه لم يتم استجواب مدير المخابرات العامة في أريحا. راجع المجلس التشريعي الفلسطيني، **تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999 – مارس 2000)**، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، سلسلة الدراسات (24)، ص 65.

وينطبق كذلك على الدورة الخامسة (2000 - 2001) والدورة السادسة (2001 - 2002)، حيث لم يستخدم المجلس هذه الأداة مطلقاً.⁽¹⁾

ولا يوجد في محاضر الجلسات للدورة السابعة (2002 - 2003) ما يثبت استخدام أداة الاستجواب، كذلك ينطبق الأمر على الدورة الثامنة (2003 - 2004) والدورة التاسعة (2004 - 2005)، ويعتبر هذا الأمر مؤشراً على عدم جدية المجلس التشريعي في التأكيد على دوره الرقابي والمحاسبي للسلطة التنفيذية، ويؤكد على أنه غير معني في العمل على تلبية طموحات الشعب الفلسطيني وأهمها تمتعه بالأمن والأمان.⁽²⁾

وبموجب ما سبق يرى الباحث أن المجلس التشريعي على مدار دوراته التسع، لم ينجح في استخدام الاستجواب كأحد أهم أدوات الرقابة إلا في حالات محدودة، بل كان مقصراً تقصيراً كبيراً مما أثر على فعاليته وأدائه في تلبية طموحات الشعب الفلسطيني، كذلك أدى إلى تشجيع السلطة التنفيذية في الاستمرار بالانتهاكات المالية والأمنية وغيرها.

الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية

قد تم التوضيح سابقاً بأن الهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية⁽³⁾.

ويستند المجلس في تشكيله للجان تقصي الحقائق إلى أحكام المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003⁽⁴⁾.

(1) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 274.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد السابعة (سبتمبر 2002 - مارس 2003)، المرجع السابق، ص 32. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9 مارس 2003 - 9 مارس 2004)، المرجع السابق، ص 47. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 56.

(3) راجع، طربوش، قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارنة، المرجع السابق، ص 377 وما بعدها.

(4) تنص المادة (58) من القانون المذكور " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة ".

وما تضمنته المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽¹⁾.

وشهدت أغلب دورات المجلس تشكيل مثل هذه اللجان بهدف زيادة الفعالية في الرقابة والمحاسبة، وذلك كما هو مبين في الجدول الآتي:⁽²⁾

جدول رقم (6 - 3)

القضايا	عدد اللجان	الدورة
قضايا أهالي الريف الشرقي في بيت لحم. تقصي حقائق في مجاري بيت لحم. تحقيق في حادث استشهاد محمود الجبيل. تحقيق في مقتل المواطن يوسف البابا.	4	الأولى
تحقيق في مقتل ناصر العبد رضوان. تحقيق بشأن الأغذية الفاسدة. لجنة تحقيق في تقرير هيئة الرقابة العامة. الطحين الفاسد.	4	الثانية
لجنة تحقيق في استشهاد محيي الدين شريف. لجنة معبر الكرامة. لجنة تحقيق في الاعتداء على نواب المجلس. قضية التسمم في مخيم عين بيت الماء في نابلس. صفقة شراء سيارات للسلطة التنفيذية. تحقيق في الاعتقال السياسي.	6	الثالثة
لجنة تحقيق في أحداث مدينة رفح. لجنة تحقيق في الاعتداء على النائب عبد الجواد صالح.	2	الرابعة

(1) حيث تنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة ".

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998 - مارس 1999)، المرجع السابق، ص 75 وما بعدها. كذلك راجع المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999 - مارس 2000)، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد السابعة (سبتمبر 2002 - مارس 2003)، المرجع السابق، ص 32 وما بعدها. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9 مارس 2003 - 9 مارس 2004)، المرجع السابق، ص 52 وما بعدها. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، المرجع السابق، ص 56 وما بعدها. كذلك راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 277.

القضايا	عدد اللجان	الدورة
تحقيق في أوضاع مستشفى المقاصد في القدس.	1	الخامسة
لجنة تحقيق في أحداث الجامعة الإسلامية بغزة. لجنة تحقيق في أحداث جباليا.	2	السادسة
التحقيق في اغتيال العقيد راجح أبو لحية.	1	السابعة
قضية الاسمنت المصري.	1	الثامنة
لجنة تقصي الحقائق حول محاولة اغتيال النائب نبيل عمرو.	1	التاسعة

وبموجب ما سبق يرى الباحث عدم فعالية هذه الأداة في تحقيق الدور الفعال للمجلس التشريعي في أدائه الرقابي والمحاسبي على أعمال السلطة التنفيذية للاعتبارات التالية:⁽¹⁾

1. هناك عددا من اللجان المشكلة لم تخرج بتوصيات فكان تحقيقها هباء منثورا، إضافة أن المجلس في بعض الأحيان لم يأخذ بعد انتهاء التحقيق أي قرارات.
2. بعض الوزراء والمسؤولين في الأجهزة الأمنية والسلطة التنفيذية لا يستجيبون ولا يتعاونون بالقدر الكافي مع اللجان، مما لا تستطيع الوصول إلى الوثائق والمعلومات اللازمة لعملها، إضافة أن قرارات المجلس كانت تصطدم بتجاهل السلطة التنفيذية.⁽²⁾
3. عدم استعانة كثير من اللجان بأهل الاختصاص من رجال القانون والخبراء.
4. عدم تشكيل لجان في كثير من الأحيان، لتحقيق في قضايا عامة سياسية أو أمنية أو اقتصادية أو اجتماعية، كانت تستدعي من المجلس القيام بدوره الرقابي في هذا المجال وتشكيل لجان تحقيق من أجل الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ومحاسبتها.⁽³⁾

(1) راجع، البرغوثي، مروان، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، المرجع السابق، ص 278.

(2) راجع، المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية - بانوراما، الأداء البرلماني (9)، المرجع السابق، ص 24.
(3) فعلى سبيل المثال تعرض عدد من الصحفيين الفلسطينيين والمؤسسات الصحفية الفلسطينية إلى الاعتداء من قبل أفراد مسلحين بعضهم ينتمي إلى أجهزة أمنية فلسطينية إلا أن المجلس تجاهل الأمر ولم يشكل تحقيق خاصة من أجل تقديم المتورطين للعدالة. راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9مارس 2003 - 9مارس 2004)، المرجع السابق، ص 53.

المطلب الرابع: رأي النواب في أداء المجلس التشريعي خلال الفترة (1996 - 2005)⁽¹⁾

يقول أحمد نصر وقف المجلس عاجزا أمام المواطنين، عن المساهمة في حل الكثير من القضايا التي ألفت بشعبنا في هذه الفترة العصيبة، كانت هناك أجهزة سرية تخطف المواطن فلا يعرف أين يعتقل إلا بعد 20 يوم.

ويؤكد أن السلطة التنفيذية استطاعت أن تلتهم السلطة التشريعية، ويرجع ذلك إلى حداثة التجربة البرلمانية، ويؤكد على أن أعضاء المجلس التشريعي لم يحققوا ما وعدوا به في دعايتهم الانتخابية.

ويوضح جواد الطيبي أن ضعف الأداء الرقابي هو منع الرئيس اصدار القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء، حيث يؤكد أنهم كأعضاء مجلس تشريعي طالبوا الرئيس عرفات منذ بداية تنصيب المجلس، بأن يكون هناك منصب رئيس الوزراء في السلطة الفلسطينية، لكي يحاسبوه ويسألوه عما يقوم به مجلس الوزراء، حيث يوضح أنهم ضغطوا بكل الوسائل لإيجاد هذا المنصب لكن لم يستطيعوا، إلا أن مورست الضغوط الدولية على السلطة الفلسطينية.

ويقول رأفت النجار، علينا أن نأخذ بعين الاعتبار عند تقييم أداء المجلس أنه أول مجلس تشريعي فلسطيني، وبالتأكيد سيلازم عمله أخطاء، وبتقديري أن الأخطاء أكثر بكثير من الانجازات.

ويؤكد أن المجلس عمل جاهدا على صعيد تشريع القوانين، وكان هذا العمل انجازا جيدا، على الرغم من أن بعض القوانين لم يتم تنفيذها على الواقع لعدم مصادقة الرئيس عليها مما دفع ذلك إلى وجود الكثير من السلبيات والتجاوزات في الواقع الفلسطيني.

وأما على صعيد دوره الرقابي، لم يستطيع المجلس التشريعي على مدار سنواته الطويلة، أن يؤدي دوره الرقابي بالمعنى الكامل للكلمة، بفعل أسباب متعددة وكثيرة، أهمها عجز النواب عن تشكيل أداة ضغط على السلطة التنفيذية في أي لحظة من اللحظات، ويؤكد ذلك أيضا أن المجلس التشريعي أعطى الثقة لنفس الأشخاص الذين اتهمهم تقرير الفساد المقدم من قبل هيئة الرقابة العامة بالفساد، حيث كانت هذه أكبر الضربات للمجلس.

(1) كذلك راجع، سلسلة ندوات بعنوان المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء، في دائرة المساءلة، المرجع السابق، ص 8 - 12.

المبحث الثاني

التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 2006 – 2013م

تعد التجربة العملية للمجلس التشريعي بعد انتخابات عام 2006 التي أسفرت عن فوز كتلة التغيير والإصلاح، تجربة فريدة معقدة صعبة لما مرت به الدولة الفلسطينية من الانقسام السياسي الحاد، واعتقال النواب الممنهج من الاحتلال الإسرائيلي، وتعطيل عمل السلطة التشريعية في الضفة واستمرار كتلة التغيير والإصلاح بالعمل التشريعي والرقابي على الحكومة في غزة، وقيام الرئيس الفلسطيني بالجمع بين السلطة التشريعية والتنفيذية بسبب الظروف الطارئة والاستثنائية التي تمر بها الدولة من انقسام سياسي حاد على حد تعبيره، وقيام المجلس التشريعي في غزة بالاستمرار في العمل معتمدين على توكيلات النواب المعتقلين لتحقيق النصاب القانوني كل هذا جعل واقع السلطة التشريعية تمر في حالة هزلية هستيرية كل من طرفي الانقسام يبرر لنفسه ويجعل من تشريعاته أنها في صالح الشعب وتلبي حاجاته ويجعل من تشريعات الطرف الآخر بأنها مخالفة للقانون ولا تصب في مصلحة الشعب ولكي نتعرف أكثر على هذا الواقع المرير ويتم تحديد مدى فعالية السلطة التشريعية خلال هذه الحقبة الزمنية سيتم التطرق لهذا المبحث في مطالب خمسة وهي :-

المطلب الأول: أعضاء المجلس التشريعي

المطلب الثاني: الأداء التشريعي للمجلس التشريعي

المطلب الثالث: الأداء الرقابي للمجلس التشريعي

المطلب الرابع: أثر الانقسام السياسي واعتقال النواب على دور وفعالية المجلس التشريعي

المطلب الخامس: المعوقات المالية والإدارية وأثرها على فعالية المجلس التشريعي

المطلب الأول: أعضاء المجلس التشريعي

في هذه الحقبة الزمنية، كان عدد أعضاء المجلس التشريعي 132 عضواً على خلاف المجلس التشريعي الأول والذي كان عدد أعضائه 88 عضواً كما تم توضيح ذلك سابقاً.

حيث تم تعديل عدد أعضاء المجلس التشريعي ليصل إلى 132 عضواً في قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (9) لسنة 2005.⁽¹⁾

(1) تنص الفقرة 3 من المادة (2) من قانون الانتخاب الفلسطيني رقم (9) لسنة 2005 على أنه " يتألف المجلس من (132) عضواً "، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتني -، اعداد معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.

وسيتيم التعرف على طبيعة أعضاء المجلس التشريعي من حيث الانتماء السياسي والديني والمستوى التعليمي والتخصص العملي والمستوى الاجتماعي ليمت تحديد واقع المجلس التشريعي من حيث مدى فعاليته وأدائه.

الفرع الأول: الانتماء السياسي والتنظيمي

وفقا لنتائج الانتخابات الثانية كانت تركيبة المجلس السياسية مغايرة بشكل كبير لتركيبية المجلس السياسية السابق، حيث حصلت حركة حماس على النصيب الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي، إذ حصل أعضاؤها على 74 مقعدا من مقاعد المجلس أي بنسبة (56%)، وحصلت حركة فتح على 45 مقعدا أي بنسبة (34%)، وحصلت بقية القوائم الانتخابية (الجهة الشعبية وتحالف البديل والمبادرة الوطنية والطريق الثالث) على تسعة مقاعد أي بنسبة (7%)، وحصل المستقلون المتحالفون مع حماس على أربعة مقاعد أي بنسبة (3%).

وحيث قاطعت حركة الجهاد الاسلامي الانتخابات لاعتبارات سياسية أهمها تتعلق باتفاق اوسلو.

حيث تمت العملية الانتخابية لهذا المجلس بأسلوب جديد مغاير للمجلس الأول، مما كان يضمن وجود منافسة قوية واسعة بين كافة الأحزاب السياسية تعكس توجه الشعب الفلسطيني، إضافة إلى عدم اضمحلال الأحزاب الصغيرة في دوامة الأحزاب الكبيرة.⁽¹⁾

ويوضح الجدول الآتي عدد المقاعد التي حصلت عليها القوائم المشتركة في المنافسة الانتخابية على مستوى الوطن (50%) ، والمرشحون والمتنافسون على مستوى الدوائر (50%) كلا على حدة مقارنة بالانتماء السياسي.⁽²⁾

(1) بتاريخ 2005/6/18 أقر المجلس التشريعي قانون الانتخابات العامة رقم(9) لسنة 2005 . حيث اعتمد فيه النظام الانتخابي المختلط الذي يجمع مناصفة بين نظام الأغلبية النسبية والذي يمنح الفوز لمن يحصل على أعلى الأصوات (الدوائر)، ونظام التمثيل النسبي على مستوى الوطن (القوائم) مما يمنح القائمة نسبة من المقاعد في المجلس حسب نسبة عدد الأصوات، حيث أسهم في منح الأحزاب الصغيرة مزيدا من التمثيل في المجلس التشريعي.

راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية على الموقع الرسمي الالكتروني، (<http://www.elections.ps>)، تشريعات، النظام الانتخابي للانتخابات العامة.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، مكتبة الجامعة الإسلامية، قسم الفلسطينيات، فلسطين، غزة، 2010، ص26.

الجدول رقم (1 - 3)

الأغلبية النسبية (الدوائر)		التمثيل النسبي (القوائم)		الانتماء السياسي
%	العدد	%	العدد	
68	45	44	29	حماس
26	17	42.5	28	فتح
...	...	4.5	3	الجبهة الشعبية
...	...	3	2	تحالف البديل (الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا)
...	...	3	2	الطريق الثالث
...	...	3	2	المبادرة الوطنية
6	4	المستقلون
100	66	100	66	المجموع

الفرع الثاني: الانتماء الاجتماعي

بلغ عدد المرشحين في نظام الدوائر 414 مرشحا بينهم 15 من المرشحين من النساء أي بواقع (3.6%)، والمرشحين في نظام القوائم 314 مرشحا بينهم 70 من المرشحين من النساء أي بواقع (22%)⁽¹⁾.

وبلغ عدد النساء اللواتي وصلن إلى قبة البرلمان 17 امرأة أي بنسبة (12.87%) من الأعضاء وهي أكثر مما تم تحقيقه في انتخابات المجلس التشريعي لعام 1996 والتي وصلن إلى قبة البرلمان 5 أعضاء⁽²⁾.

تنص المادة (4) من قانون رقم (9) لسنة 2005 بشأن الانتخابات، على تحديد نسبة تمثّل للمرأة في المجلس التشريعي، حيث أوجب القانون أن تتضمن كل قائمة من القوائم الانتخابية المرشحة للانتخابات النسبية (القوائم) حداً أدنى لتمثيل المرأة لا يقل عن امرأة واحدة من بين كل من:

1- الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة.

2- الأربعة أسماء التي تلي ذلك.

(1) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية على الموقع الرسمي الإلكتروني، <http://www.elections.ps>.

(2) راجع، الشقائي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسية والتشريعية والحكم المحلي، 2005 - 2006، المرجع السابق، ص 211.

3- كل خمسة أسماء تلي ذلك⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الفئات العمرية والتركيب الديني والتحصيل العلمي

يتضح أن غالبية أعضاء المجلس التشريعي من طائفة الشباب، وهذا يجعل المجلس في حركة نشطة وعمل دؤوب وخاصة أن روح الشباب متعطشة للتغيير والتقدم.

أن ممارسة أعضاء البرلمان لمهامهم النيابية تختلف من عضو إلى آخر، فالخبرة العمرية والعملية والعلمية وقوة الشخصية لها دور في أن يكون لعضو البرلمان خارطة طريق للتغيير والتطوير، فعلى سبيل المثال فالنائب يحيى موسى يعد صاحب طاقة جبارة متعطشة للتغيير والتقدم فتجده قدم ما يقارب ثلثي الأسئلة الموجهة للحكومة على خلاف بعض النواب الآخرين الذين يصغرونه سناً وعمراً لكنهم لم يقدموا أي سؤال كالنائب مشير المصري.

وكل أعضاء المجلس التشريعي من أصحاب الشهادات ومن فئة المثقفين، وأن النائب محمد فرج الغول هو الوحيد المختص في علم القانون، والشهادة وعلم القانون على الرغم من أهميتهما إلا أنهما لا يعتبران معياراً وحيداً لضمان وجود كفاءة لدى عضو البرلمان، بل الخبرة السياسية

(1) والهدف من تفعيل المرأة الفلسطينية في المشاركة السياسية والترشح للوصول إلى السلطة، إلى أن المرأة الفلسطينية جزء من كل، لا يمكن فصلها عن المجتمع الذي تتحرك فيه، وعليه فإن أية تأثيرات يتعرض لها هذا المجتمع، إنما تقع عليها أيضاً، بل ربما، وبصورة مضاعفة، لذلك فإن أي تحديث وتفعيل لدور المرأة الفلسطينية، يتطلب بالضرورة تحديثاً وتفعيلاً لمجتمعها، الذي يمثل بيئة عملها الحقيقية، منحت الظروف السياسية، المرأة الفلسطينية فرصة للخروج المبكر للحياة العامة من خلال الانخراط في الحركة الوطنية، غير أنها لم تُستغل الاستغلال الأمثل من قبل النساء، مما أضر كثيراً حصولهن على حقوق نوعية، تتضمن المساواة وعدم التمييز، ومما لا شك فيه أن مهام المجلس التشريعي انصاف هذه المرأة ولا يمكن انصافها إلى إذا منحها القانون بأن يكون لها كوتة تنادي بالدفاع عن حقوق المرأة وتطبيق المعاهدات الدولية بشأنها. راجع، الآغا، أمجد نعيم، ورقة عمل بعنوان المرأة الفلسطينية والمشاركة السياسية، في ضوء التشريعات الدولية، المحاضر في قسم القانون - الجامعة الإسلامية. ونضيف إن المشاركة السياسية لكافة شرائح المجتمع ومن ضمنهم المرأة من شأنه أن يسهم في اضعاف الشرعية للمؤسسة التشريعية، كذلك حجم نوعية مشاركة المرأة تعكس حالة المجتمع ومدى تطوره وتقدمه وفعاليت مؤسست الدولة ومنها المؤسسة التشريعية، راجع، اشتية، عمر عبد اللطيف، تجربة المرأة الفلسطينية في العمل البرلماني وأثر ذلك في تعزيز المشاركة السياسية (1996 - 2009)، المرجع السابق، ص 42. كذلك مشاركة المرأة ووصولها إلى البرلمان ضرورة وطنية ومجتمعية، حيث تستطيع النساء أن تدافع عن نصف المجتمع (النساء يمثلن نصف المجتمع 49.5%)، وبالتالي الحفاظ على مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات والحفاظ على العملية التتموية، إذا كلما زادت مقاعد النساء زادت فعالية البرلمان. راجع، المرجع السابق، ص (2، 3، 4).

والبرلمانية والفقهاء البرلماني الحديث معايير لا بد أن تتوفر بعضو البرلمان لكي يكون كفؤاً في عمله يسعى لتقدم وتطور المؤسسة التشريعية.⁽¹⁾

ويجب العمل على تنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، عن طريق دعم البرامج التدريبية في مجال العملية التشريعية بشكل عام، وفي مجال الصياغة التشريعية.⁽²⁾

ومن خلال مراجعة الباحث ومتابعته لبيانات أعضاء المجلس التشريعي، تبين أنهم كما تم توضيح ذلك أيضاً بأنهم من أصحاب الشهادات، التي تتوفر فيهم الخبرة الدعوية والتربية والعمل التطوعي والإداري والمؤسسي إلا أنه لا يتوفر فيهم الخبرة البرلمانية التشريعية والرقابية، ولعل الخبرة البرلمانية الرقابية توافرت بحكم عملهم في المجلس التشريعي خلال هذه الحقبة الزمنية.⁽³⁾ وكان يغلب على أعضاء البرلمان بانتماهم لدين الاسلام، إضافة إلى أنه تم تخصيص ستة مقاعد للمسيحيين (كوتا) ضمن المقاعد المخصصة لنظام الدوائر وذلك لتمثيل الطائفة المسيحية.⁽⁴⁾

المطلب الثاني: الأداء التشريعي للمجلس التشريعي

سبق وأن تم التوضيح بأن التشريع يعد أحد الاختصاصات أو الوظائف الرئيسية لأي برلمان، حيث يمتلك البرلمان في العادة الحرية التامة في سن التشريعات ولا يقيد في ذلك إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد لا يجوز المساس بها، واستناداً إلى ذلك فإن

(1) مقابلة مع الاستاذ أمجد الأغا المقرر الإداري للجنة القانونية في المجلس التشريعي الساعة 9 صباحاً واستمرت ساعتان من يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04. مع ملاحظة أن الباحث لم يستطع الحصول على السيرة الذاتية لأعضاء المجلس التشريعي سوى أعضاء كتلة التغيير والإصلاح عن طريق مكتب الكتلة الخاص بها الموجود في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة عند زيارته للمجلس التشريعي يوم الثلاثاء بتاريخ 2014/04/29م.

(2) رؤية تشخيصية حول عقبات ومقومات الإصلاح التشريعي في فلسطين للأستاذ أمجد نعيم الأغا المقرر الإداري للجنة القانونية، تم الحصول على نسخة الكترونية من حضرته في يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

(3) وجدير بالذكر أن الباحث استطاع الحصول فقط على السيرة الذاتية والبيانات التي تتعلق بأعضاء المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح فقط عن طريق مكتب الكتلة الخاص بها الموجود في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة عند زيارته للمجلس التشريعي يوم الثلاثاء بتاريخ 2014/04/29م.

(4) راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية على الموقع الرسمي الإلكتروني، (<http://www.elections.ps>).

تشريعات البرلمان يجب أن تستند إلى أحكام الدستور وإلا تعرضت هذه التشريعات للطعن والالتهام بعدم الدستورية، فالدستور يعتبر الإطار القانوني الذي يجب أن تتحرك ضمن سياقه تشريعات أي برلمان ولا تتجاوزه.⁽¹⁾

وقد واجه المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني واقعاً تشريعياً معقداً وفريداً من نوعه، فقد مر الوضع الفلسطيني في هذه الحقبة الزمنية وما زال يمر من حالة الحصار المفروض على قطاع غزة، وحالة اعتقال النواب في الضفة الغربية من الاحتلال الاسرائيلي، وحالة الانقسام السياسي بين شطري الوطن، وحالة تعطيل المجلس التشريعي في الضفة الغربية وقيام الرئيس الفلسطيني المقيم في الضفة بالمهمة التشريعية، مع استمرار عمل المجلس التشريعي في قطاع غزة وتولي مجلس الوزراء مهمة الرئيس في المصادقة على القوانين وغيره.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المجلس التشريعي استمر عمله فقط في غزة من دون نواب فتح بعد حادثة الانقسام السياسي وسيطرة حركة حماس على القطاع ومن ثم اعلان الرئيس حالة الطوارئ في 14 يونيو 2007 بوجب المرسوم الرئاسي رقم (9)، حيث بموجب ذلك، تعطل عمل المجلس التشريعي عمليا في الضفة الغربية، واحتكر الرئيس وما زال سلطة اصدار القوانين في الضفة الغربية، حيث يقوم بإصدار قرارات بقوة القانون منذ حادثة الانقسام بدعوى غياب المجلس التشريعي، حيث أصدر في السنوات السابقة بعد حادثة الانقسام بما لا يقل عن 68 قرار بقانون، ينحصر تطبيقها الفعلي في الضفة الغربية.⁽²⁾

الفرع الأول: الأداء التشريعي قبل حادثة الانقسام:

بدأت ارهاصات الانقسام السياسي⁽³⁾. منذ فوز كتلة التغيير والاصلاح بأغلبية 74 مقعدا من أصل 132 مقعدا من مقاعد المجلس التشريعي في انتخابات عام 2006، والتي حلت كتلة فتح فيها في المرتبة الثانية ب 54 مقعدا.

(1) راجع، الفراء، يحيى، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص 71.

(2) راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، يونيو 2007 _ أغسطس 2012، غزة، فلسطين، ص 15.

(3) وتتضح ارهاصات الانقسام السياسي عقب فوز حركة حماس بنصيب الأسد في المجلس التشريعي، من انفلات أمني واقتحامات واعتداءات على المجلس التشريعي وقيام كل حزب بتحقيق مكاسب ومصالح حزبية.

وعقد المجلس التشريعي دورته الأولى بتاريخ 2006/2/18، في جو سادته المناكفة السياسية على عمل المجلس التشريعي منذ أول جلسة له، وترتب على هذه المناكفات السياسية تعطيل عمل المجلس التشريعي وضعف أدائه، حيث انتهت الدورة الأولى للمجلس التشريعي الفلسطيني الثاني دون إنجازات تذكر على المستوى التشريعي، حيث كانت حصيلة الدورة الأولى (مارس 2006 _ يوليو 2007) اقرار قانون واحد، وهو اقرار قانون الموازنة العامة للعام 2006 مع اجراء التعديلات عليه لاحقاً.⁽¹⁾ حسب ما هو موضح في الجدول الآتي.⁽²⁾

جدول رقم (2-3)

يوضح القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي قبل حادثة الانقسام

م	اسم القانون	الجهة المقدمة	مرحلة الإقرار	تاريخ الإقرار	النشر
1	قانون رقم (6) لسنة 2006م بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2006م	النائب عمر عبد الرازق	مقر بالقراءة الثالثة	2006/3/29م	نشر في العدد 65 من الوقائع الفلسطينية
2	قانون رقم (1) لسنة 2006م بشأن اقتراح أفراد الشرطة وقوى الأمن	قرار بقانون صادر عن رئيس السلطة	تم إقرار القرار بقانون	2006/5/4م	نشر في العدد 73 من الوقائع الفلسطينية
3	مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006م	لجنة الموازنة	مقر بالقراءة الثالثة	2006/8/29م	نشر في العدد 73 من الوقائع الفلسطينية

(1) المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 _ يوليو 2007، فلسطين، غزة، 2007، ص 46،47.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 31.

الفرع الثاني: الأداء التشريعي بعد حادثة الانقسام (1)

أولاً: في قطاع غزة

بعد حادثة الانقسام، عمدت كتلة التغيير والإصلاح إلى عقد جلسات باسم المجلس التشريعي في غزة مستندة في اكمال النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسات على توكيلات من النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الاسرائيلية، وقد أثار استخدام التوكيلات وانعقاد المجلس في دورات عادية جديدة دون دعوة الرئيس جدلاً قانونياً كبيراً حول دستورية هذه الأعمال ومصير ما يترتب عليها، ورغم ذلك استمرت كتلة التغيير والإصلاح في ممارسة سلطة التشريع.⁽²⁾

وصدرت عدد من القوانين بعد حادثة الانقسام السياسي حتى نهاية العام 2013 ما يقارب (45) قانوناً نشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) كما هو موضح في الجدول أدناه، حيث عمدت كتلة التغيير والإصلاح على ارسال القوانين للرئيس الفلسطيني من أجل مراعاة أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي في اصدار القانون إلا أن موقف الرئيس يعتبر أن المجلس التشريعي معطل وليس من حقه دستوريا القيام بمهامه التشريعية، وبعدم الرد الرئيس على الرسائل فكان يصدر القانون بعد (30) يوم من تاريخ ارساله، واستمر الحال على ذلك حتى تاريخ 1 يناير 2009، أي تاريخ انتهاء ولاية الرئيس الفلسطيني، وعلى هذا أصبحت كتلة التغيير والإصلاح لا تتعامل مع الرئيس المنتهية ولايته، وبسبب الظروف

(1) يؤكد الاستاذ جميل المجدلاوي والمستشار عبد الحميد لطفي العيلة على أن القوانين التي أصدرتها كتلة

التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بغزة، فهي غير دستورية لسببين:-

أولاً: أن اجتماعات المجلس التشريعي التي استندت إليها كتلة التغيير والإصلاح في قوانينها اقتصر على

حضور كتلة التغيير والإصلاح وفيركة أغلبية للحضور استناداً على توكيلات النواب المختطفين الغير

دستورية والتي تخالف القانون الأساسي والنظام الداخلي.

ثانياً: أن القوانين لم تعرض على الرئيس الفلسطيني لقبولها أو رفضها وهذا يخالف آلية التشريع في النظام

الداخلي للمجلس التشريعي.

وأما عن القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس فإن دستورتها ناقصة لأنه ينبغي أن تعرض على

المجلس التشريعي في أول جلسة حتى يقرها أو يرفضها. مقابلة مع الاستاذ جميل المجدلاوي، عضو في

المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف. كذلك الأستاذ

عبد الحميد لطفي العيلة، مستشار قانوني بالمجلس التشريعي سابقاً، مقابلة يوم الأحد بتاريخ

2014/05/04 الساعة الثانية عشر والرابع ظهراً.

(2) راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس

2006 _ يوليو 2007، المرجع السابق، ص 5.

الاستثنائية وعدم القدرة على اجراء الانتخابات الرئاسية، كان يصدر القوانين مجلس الوزراء بغزة وبعدها تنشر في الجريدة الرسمية.⁽¹⁾

جدول رقم (3-3)

يوضح القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي في غزة أثناء حادثة الانقسام حتى نهاية عام 2013⁽²⁾

اسم القانون	جهة التقديم	الإقرار من المجلس	النشر
قانون رقم (3) لسنة 2008م معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد 73 من الوقائع
قانون حق العودة للاجئين الفلسطينيين رقم (1) لسنة 2008م	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 73 من الوقائع
قانون تحريم وتجريم التنازل عن القدس رقم (2) لسنة 2008م	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد 73 من الوقائع
قانون القضاء العسكري رقم (4) لسنة 2008م	أعضاء اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نُشر في العدد 73 من الوقائع
قانون رقم (1) معدل لقانون الأحوال الشخصية لسنة 2009م	النائب د/أحمد أبو حلبية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 74 من الوقائع
قانون رقم (9) لسنة 2008 تنظيم الزكاة	اللجنتان القانونية والاقتصادية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 74 من الوقائع
قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية رقم (7) لسنة (2008)	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 74 من الوقائع
قانون حماية المقاومة الفلسطينية رقم (6) لسنة 2008م	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 74 من الوقائع
قانون رقم (8) لسنة 2008م بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 74 من الوقائع
قانون المعهد العالي للقضاء الفلسطيني رقم (2) لسنة 2009م	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية	نشر في العدد 75 من الوقائع

(1) بعد 1 يناير 2009 أعلنت كتلة التغيير والاصلاح في غزة عن انتهاء مدة ولاية الرئيس، حيث نتج عن ذلك توقفهم عن ارسال القوانين وأحكام الاعدام للرئيس للمصادقة عليها، حيث تم منح هذا الاختصاص لمجلس الوزراء في غزة. راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، يونيو 2007 _ أغسطس 2012، المرجع السابق، ص 17 - 19.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 40. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، حصاد المجلس التشريعي في أربع سنوات (2010 - 2013) في ظل الثوابت والمتغيرات، كتاب قيد الإعداد، 2014، ص 24 - 27. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أعمال المجلس من الفترة 2010/01/01 إلى 2011/12/31، فلسطين، غزة، ص 23 وما بعدها. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، اللجنة القانونية، جدول بالقوانين المقررة من المجلس خلال الفترة (2006م - 2013م)، تم الحصول عليه لدى إجراء مقابلة مع مدير اللجنة القانونية الاستاذ أمجد الآغا الساعة التاسعة صباحا من يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

النشر	الإقرار من المجلس	جهة التقديم	اسم القانون
نشر في العدد 76 من الوقائع	جلسة خاصة	مجلس الوزراء	قانون رقم (6) لسنة 2009 بشأن مشروع قانون الموازنة العامة الإستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2009
نشر في العدد 75 من الوقائع	بالقراءة الثانية	اللجنة القانونية	قانون رقم (5) لسنة 2008 معدل للقانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات العامة
نشر في العدد 75 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2009/3/12	مجلس الوزراء	قانون رقم (3) لسنة 2009 معدل لقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936
نشر في العدد 75 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2009/3/12	مجلس الوزراء	قانون رقم (4) لسنة 2009 معدل لقانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001
نشر في العدد 75 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2009/3/12	مجلس الوزراء	قانون رقم (5) لسنة 2009 معدل لقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (6) لسنة 1998
نشر في العدد 76 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2009/10/15	اللجنة القانونية	قانون هيئة حقوق أسر الشهداء رقم (7) لسنة 2009
نشر في العدد 76 من الوقائع	جلسة خاصة	مجلس الوزراء	قانون رقم (1) لسنة 2010 بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2010
نشر في العدد 76 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2010/1/12	لجنة التربية	قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (2) لسنة 2010
نشر في العدد 77 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2010/8/24	اللجنة القانونية	قانون الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان رقم (3) لسنة 2010
نشر في العدد 77 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2010/9/29	مجلس الوزراء	قانون الهيئة الفلسطينية المستقلة لملاحقة جرائم الاحتلال الصهيوني بحق الفلسطينيين رقم (4) لسنة 2010
نشر في العدد 78 من الوقائع	جلسة خاصة 2011/3/28م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2011م
نشر في العدد 81 من الوقائع	بالقراءة الثانية 21 2011/4/م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	قانون معدل لبعض أحكام قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008
نشر في العدد 80 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2011/4/27م	لجنة التربية والقضايا الاجتماعية	قانون الشباب الفلسطيني
نشر في العدد 79 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2011/7/28م	النائب/ محمد فرج الغول	قانون رقم (5) لسنة 2010 معدل لقانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005
نشر في العدد 79 من الوقائع	بالقراءة الثانية 28 2011/7/م	اللجنة القانونية	قانون القضاء الشرعي
نشر في العدد 81 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2011/9/7م	النائب / جمال نصار	قانون إعداد الخطة العامة للتنمية
نشر في العدد 81 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2011/11/17م	اللجنة القانونية	قانون الطب الشرعي
نشر في العدد 81 من الوقائع	بالقراءة الثانية 2011/12/21م	مجلس الوزراء	قانون نقل الأعضاء البشرية وزراعتها
نشر في العدد 82 من الوقائع	جلسة خاصة 2012/3/31م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2011

اسم القانون	جهة التقديم	الإقرار من المجلس	النشر
قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2012	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة 2012/3/31م	نشر في العدد 82 من الوقائع
قانون رقم (3) لسنة 2012 بشأن تعديل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999م	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية 2012/5/17م	نشر في العدد 83 من الوقائع
القانون المدني	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية 2012/6/26م	نشر في عدد ممتاز من الوقائع بتاريخ 2012/8/5م
قانون الصندوق الوطني لدعم القدس	النائب أ.د/ أحمد أبو حلبية	بالقراءة الثانية 2012/7/12م	نشر في العدد 84 من الوقائع
قانون الهيئة العامة للمعابر والحدود	مجلس الوزراء	بالقراءة الثالثة 2012/6/27م	نشر في العدد 84 من الوقائع
قانون إيجار العقارات	اللجنة القانونية	بالقراءة الثالثة 2013/5/16م	نشر في العدد 88
قانون الشركات	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية 2012/10/11م	نشر في العدد 85 من الوقائع
قانون التعليم	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية 2012/12/26م	نشر في العدد 86 من الوقائع
قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة 2012/12/31م	نشر في العدد 87 من الوقائع
قانون النقابات	لجنة التربية والقضايا الاجتماعية	بالقراءة الثانية 2013/2/6م	نشر في العدد 87 من الوقائع
قانون رقم () لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية رقم (3) لسنة 2012م	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية 2013/4/11م	نشر في العدد 88
قانون رقم () لسنة 2013م بتعديل بعض أحكام قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة 2013/4/11م	نشر في العدد 87 من الوقائع
قانون ملحق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2013	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة 2013/4/11م	نشر في العدد 87 من الوقائع
قانون الغرف التجارية الصناعية	اللجنة الاقتصادية	بالقراءة الثالثة 2006/1/15م	نشر في العدد 87 من الوقائع
قانون المعاملات الإلكترونية	مجلس الوزراء	بالقراءة الثانية 2013/6/20م	نشر في العدد 89 من الوقائع
قانون المخدرات والمؤثرات العقلية	اللجنة القانونية	بالقراءة الثانية 2013/8/21م	نشر في العدد 89 من الوقائع
قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة 2014م	لجنة الموازنة والشؤون المالية	جلسة خاصة 2013/12/31م	نشر في العدد 90 من الوقائع

والحقيقة يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يراع الألفية في التشريع بل اعتماده على الانتقائية في التشريع، وعلى سبيل المثال قيام المشرع الفلسطيني بعدم إصدار قانون عقوبات عصري وبإصدار القانون المدني في عام 2012 فهذه كارثة تشريعية كون تعد هذه القوانين من القوانين الهامة والسيادية والتي لا بد أن تصدر وتنتشر وأن تكون أحكامها واضحة صريحة تراعى واقع الحال الفلسطيني، إضافة إلى عدم مراعاة المجلس التشريعي بوضع خارطة طريق لتطبيق القانون كون القانون يحتاج إلى عوامل تنقله من مجرد أن يكون حبرا على ورق إلى التطبيق الفعلي وتحقيق حاجات ومتطلبات المجتمع الفلسطيني، كحال قانون الشباب الفلسطيني وقانون الزكاة، فهما في نظر الباحث من القوانين التي لم تطبق على الأرض بل هي مجرد حبرا على وقع، ومن شأن هذا أن يفقد الناخب الفلسطيني الثقة بالمجلس التشريعي، إضافة إلى التأثير على فعالية البرلمان وكفاءته بحيث لا يستطيع تحقيق مطالب وحاجات فئات المجتمع الفلسطيني.

وعلاوة على ما سبق أصدر المجلس التشريعي في الفترة (2006 - نهاية 2010)، أكثر من 212 قرار⁽¹⁾. وفي الفترة (نهاية 2010 - نهاية 2013) لا يقل عن 146 قرارا⁽²⁾. تناولت جميع نواحي الحياة الفلسطينية: السياسية والاقتصادية والمالية والتشريعية والدستورية والاجتماعية والشؤون التنظيمية الخاصة بالمجلس وقرارات حول ما يتعلق بالمراسيم الرئاسية بقانون ومدى جواز اقرارها من عدمه.

وقد احتلت القرارات الخاصة بالشأن التشريعي المرتبة الأولى، حيث بلغت في الفترة الزمنية (2006 - 2010) 70 قرار، ونفس العدد من الفترة (2010 - 2013) تتعلق بإحالة مشاريع القوانين إلى اللجان المختصة أو قبول المشاريع بالمناقشة العامة وبالقرارات الأولى والثانية والثالثة.

(1) أقر المجلس التشريعي عبر نظامه الداخلي القواعد والأحكام التي تنظم عمله، فقد حدد الآليات والاجراءات التي تبين كيفية اصدار القرارات داخل المجلس التشريعي فقد اشترط النظام الداخلي للمجلس لإصدار القرارات توافر الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس الحاضرين كما حسم المسألة في حالة تساوي الأصوات وذلك بموجب المادة (89) فقرة (1)، كذلك استثنى النظام الداخلي من شرط الأغلبية المطلقة لأخذ القرار الحالات التي يرد بشأنها نص صريح في النظام الداخلي، ومنها قرار تعديل القانون الأساسي حيث يشترط لإقرار تعديل هذا القانون موافقة ثلثي أغلبية أعضاء المجلس ... الخ للمزيد، راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، الفصل التشريعي الثاني (2006 - 2010)، قرارات المجلس التشريعي، 2010، ص 9.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، حصاد المجلس التشريعي في أربع سنوات (2010 - 2013) في ظل الثوابت والمتغيرات، كتاب قيد الإعداد، 2014، ص 51 وما بعدها.

وجاءت في المرتبة الثانية القرارات الخاصة بالشأن التنظيمي، إذ وصلت في الفترة (2006 - 2010) إلى 47 قراراً، وفي الفترة (2010 - 2013) إلى أربع قرارات.

وجاءت في المرتبة الثالثة القرارات الخاصة بالشأن السياسي، إذ وصلت في الفترة (2006 - 2010) إلى 30 قراراً، وفي الفترة (2010 - 2013) إلى 27 قراراً منها 10 قرارات حول القدس، 12 قراراً حول الأسرى في سجون الاحتلال، 35 قراراً حول قضايا سياسية عامة، ويرى الباحث أنه من الضرورة أن يبدي المشرع اهتماماً أكثر في قضايا الشعب الفلسطيني السياسية نتيجة ما يمر به الوضع الفلسطيني من ممارسات سياسية خانقة تمارسها السلطات الاسرائيلية بحق الأراضي الفلسطينية والقدس واعتقال النواب والحصار السياسي الخانق على غزة، فيناقش ويصدر القرارات السياسية المناسبة والملائمة لكي يتم معالجة القضايا السياسية العالقة، لكن للأسف تكون غالبية هذه القرارات ذات طابع سياسي اعلامي، لا تملك السلطة التنفيذية والسلطة الوطنية برمتها القدرة على تنفيذها.

وجاءت في المرتبة الرابعة من قرارات المجلس في الفترة (2006 - 2010) القرارات الخاصة بالشأن المالي حيث وصلت إلى 23 قراراً، وفي الفترة (2010 - 2013) إلى 6 قرارات. ثم جاءت الشؤون الأخرى من قضايا اقتصادية ورقابية ودستورية في المراتب اللاحقة⁽¹⁾.

ثانياً: في الضفة الغربية

أصدر الرئيس الفلسطيني خلال فترة الانقسام وحتى هذه نهاية عام 2012 حوالي أكثر من 68 قراراً بقانون، 23 منها قوانين جديدة، 23 قراراً على تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة، و7 تتعلق بإقرار الموازنة العامة، و15 قراراً عبارة عن قرارات على هيئة قانون يختص المجلس التشريعي بإصدارها⁽²⁾، على أن جميع القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس الفلسطيني سيتم

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، الفصل التشريعي الثاني (2006 - 2010)، قرارات المجلس التشريعي، 2010، ص 11 - 217. كذلك راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، حصاد المجلس التشريعي في أربع سنوات (2010 - 2013) في ظل الثوابت والمتغيرات، كتاب قيد الإعداد، 2014، ص 51 - 128.

(2) وهي قرارات إدارية عملية اختص بها المجلس التشريعي بموجب القانون الأساسي الفلسطيني وغيره من القوانين الأخرى مثل قرارات منح الثقة للحكومة وقرارات التعيينات لبعض المناصب ونذكر على سبيل المثال بأنه يعين رئيس ديوان الموظفين من قبل مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي بعد قيام مجلس الوزراء بتسيب المرشح لهذا المنصب للمجلس التشريعي ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة لأعضائه... راجع، مركز الميزان لحقوق الإنسان، ديوان الموظفين العام، دليل الموظف العام، طبعة ثانية، 2007، ص 15.

عرضها على المجلس التشريعي حال التناهم وانها انقسام التشريعي كما هو موضح بمتن هذه القرارات.⁽¹⁾

المطلب الثالث: الأداء الرقابي للمجلس التشريعي

قد سبق وتم التوضيح بأن المشرع الفلسطيني كان قد حذو الكثير من الدساتير العربية والغربية، وذلك بإعطاء المجلس التشريعي مجموعة كبيرة من الصلاحيات والاختصاصات في نطاق مهمته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، بموجب أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، وذلك من أجل حفظ التوازن ما بين مؤسسات الدولة في النظام السياسي الفلسطيني.⁽²⁾

(1) للمجلس التشريعي حق النظر والمراجعة في القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس السلطة، وفقاً لأحكام (المادة 43) من القانون الأساسي: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل 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".
وحالة الضرورة في نظر الرئيس الفلسطيني تتمثل في أن المجلس التشريعي غير قادر على الانعقاد جراء الانقسام السياسي واعتقال النواب.

وبموجب المادة السابقة فإن المجلس يمتلك الصلاحيات الدستورية بإقرار أو رفض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس السلطة كافة أو إقرارها كافة في أول جلسة له يعقدها عقب صدور هذه القرارات. ونذكر على سبيل المثال بعض القرارات الصادرة من قبل الرئيس الفلسطيني خلال فترة الانقسام السياسي، قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، قرار بقانون رقم (2) لسنة 2007 بشأن المصادقة على اتفاقية قرض لمشروع الدعم الطارئ، قرار بقانون رقم (3) لسنة 2007 بشأن إلغاء قانون رسوم طوابع الواردات رقم (27) لسنة 1952 وقانون طوابع الإيرادات رقم (31) لسنة 1927، وقرار بقانون رقم (4) لسنة 2007 بشأن حظر القوة التنفيذية في غزة وغيرها الكثير من القرارات بقانون، راجع، الوقائع الفلسطينية (رام الله)، من العدد 71 وحتى العدد 92 والأعداد الممتازة 3، 4، 5، 6.

(2) وعملياً أشار رئيس المجلس التشريعي بالإتابة الدكتور أحمد بحر إلى أن من مهام المجلس التشريعي مراقبة أداء السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق لجان المجلس لجنة الأمن والداخلية ولجنة القدس ولجنة التربية والقضايا والاجتماعية واللجنة الاقتصادية واللجنة السياسية، حيث يقوم المجلس التشريعي بالرقابة على الحكومة من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية والذي يرأسه حالياً اسماعيل محفوظ، حيث يؤكد بحر على أن هذا الديوان هو عين المجلس التشريعي وهو يراقب على كافة الوزارات ويأتي المجلس بتقارير دورية حول واقع العمل في المؤسسات الحكومية والوزارات، حيث يتم تحويل هذه التقارير إلى اللجنة المختصة في المجلس التشريعي لتقوم بواجبها وتعمل ما يجب عليها فعله دون محاباة ولا تردد وأضاف أما بالنسبة للأدوات الرقابية للجنة المختصة يأتي في مقدمتها أولاً استدعاء الأخ الوزير في جلسة استفسار واستماع=

ورقابة المجلس على أعمال السلطة التنفيذية تعني : المتابعة والفحص والتحري والتحقق في التصرفات التي هي من صميم عمل السلطة التنفيذية، والتعرف على الأداء الحكومي وكيفية أداء الأعمال المختلفة، ومدى ملائمة هذه الأعمال للأهداف التشريعية والتنفيذية وبالتالي مراجعة هذا الأداء ورده إلى جادة الصواب والتزامها بنطاق الدستور ودائرة المصلحة العامة، وإرشادها لتجنب مواقع الزلل إذا انحرفت، وتقرير المسؤولية لمخالفتها للقواعد العامة في الدولة⁽¹⁾.

وأما عن الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني بعد انتخابات 2006، فلم يكن بالصورة البهية الموحدة أيضا كحال الأداء التشريعي نتيجة الصراعات والانقسام السياسي، حيث ما بعد الانقسام عملت كتلة التغيير والإصلاح على ممارسة دور رقابي على الحكومة في غزة باسم المجلس التشريعي مستخدمة آليات الرقابة المنصوص عليها في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وأما عن الضفة الغربية ونتيجة للسيطرة الفعلية على الأرض لحركة فتح، عقد الكتل البرلمانية للمجلس التشريعي باستثناء كتلة التغيير والإصلاح اجتماعا في مقر المجلس التشريعي برام الله بتاريخ 5 يونيو 2008، وهدف الاجتماع العمل على تفعيل دور أعضاء المجلس التشريعي بعد أن تعطل عمله بسبب الانقسام السياسي، حيث اتفقت الكتل المجتمعة على تشكيل ثلاث هيئات وهي:-⁽²⁾

=إذا اقتنعت اللجنة ينتهي الأمر، وإذا لم تقتنع يمكن أن توجه أسئلة للوزير أمام المأ وعلى شاشات الإعلام، حيث يوجه النائب المكلف أسئلة للوزير ويجب عليها الوزير والنائب يرد بنعم للاقتناع أو بلا لعد الاقتناع ثم يرد على الوزير في دقيقتين أما إذا لم يقتنع النواب بهذه الاجابات ولم يصلح الوزير الخلل يمكن أن ترقى المسألة إلى الاستجواب وهو درجة أعلى من المساءلة حيث للنواب جميعا أن يتقدموا بأي سؤال لأي وزير في الحكومة، إذا اقتنعوا فيتم حل المسألة أما إذا لم يقتنعوا يمكن أن يتطور الموضوع إلى حجب الثقة عن الوزير وحينها يتم الطلب من رئيس الوزراء أن يأتي بوزير جديد، ويعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لإعطائه الثقة.

ونوه بحر إلى أنه يمكن للجنة أن تذهب للوزارة ويطلع النواب على العمل مباشرة مؤكدا أن هذه الخطوات لتحسين الأداء وتجويد العمل، وليس لتصيد الأخطاء لكن لتبينه وتحسينه. راجع البرلمان، صحيفة نصف شهرية تصدر عن المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد 128، الخميس 5 ديسمبر 2013.

(1) راجع، المدهون، عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 11.

(2) راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، يونيو 2007 _ أغسطس 2012، المرجع السابق، ص 15 - 16.

1. هيئة ممثلي الكتل البرلمانية: وتتكون من 8 أعضاء يمثلون الكتل المشاركة وهي عبارة عن إطار قيادي وتنسيقي بين الكتل البرلمانية المشاركة وهي كتلة فتح والطريق الثالث وكتلة الشهيد أبو علي مصطفى وكتلة البديل وكتلة فلسطين المستقلة.
2. الاجتماع الدوري العام: وهو اجتماع لجميع أعضاء المجلس التشريعي بغض النظر عن الانتماء الحزبي، ويقوم الاجتماع العام بمناقشة وإحالة القضايا إلى هيئة الكتل البرلمانية ومتابعة إقرار عمل مجموعات العمل البرلمانية، وقد عمل الاجتماع الدوري على تشكيل لجنة خاصة لمتابعة القرارات بقانون المتعلقة بمرفق القضاء، كما يتسلم التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية.
3. مجموعات العمل البرلمانية: هي ليست بديلاً أو مساوياً للجان المجلس، بل إنما هي ممارسة جماعية لحق كل عضو في التقدم بطلبات للسلطة التنفيذية ومتابعة الشأن العام، ولا تعتبر أعمال هذه المجموعات أعمالاً تشريعية، وهذه المجموعات تناولت بعض القضايا الاقتصادية والرأي العام والقدس والحريات والمجتمع المدني والشئون الداخلية والحكم المحلي، ومتابعة القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس.

الفرع الأول: منح الثقة وحجبها

قد تم التحدث سابقاً أن المشرع الفلسطيني أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اختصاص تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، إلا أنه قد خص المجلس التشريعي بحق منح الثقة لتلك الحكومة دون سواه⁽¹⁾. وحيث تعتبر أداة حجب الثقة من أقوى الأدوات الرقابية التي يمتلكها المجلس في مواجهة الحكومة على الإطلاق، وهي في جوهرها قائمة على المحاسبة الجذرية للأداء الحكومي⁽²⁾.

(1) تنص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 : "

أ- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على ان تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

ب- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

ت- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي "

(2) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 102.

إذا لا شرعية لأي حكومة لا تحصل على الأغلبية من المجلس التشريعي، كذلك لا تستطيع مزاوله عملها دون اقرار المجلس التشريعي لها، وهذا بحد ذاته كما تم تناوله سابقا، يمنح قوة حقيقية للمجلس في مراقبة السلطة التنفيذية.

وبعد أن تولى أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني مهامهم النيابية فور الإعلان عن نتائج انتخابات 2006، وبما أن كتلة التغيير والإصلاح صاحبة العدد الأكبر في المجلس التشريعي، قام الرئيس محمود عباس بتكليف عضو المجلس التشريعي عن كتلة التغيير والإصلاح إسماعيل هنية بتشكيل الحكومة العاشرة وبعد مشاورات عديدة باءت بالفشل أجراها إسماعيل هنية لتشكيل حكومة وحدة وطنية تضم كافة الأحزاب السياسية، قام بتشكيل حكومة تضم كتلة واحدة وهي كتلة التغيير والإصلاح، حيث أن هذه الحكومة العاشرة حصلت على الثقة من المجلس التشريعي⁽¹⁾.

ونتيجة للتركة الثقيلة للحكومات التسع السابقة وخاصة الأوضاع الاقتصادية والمالية الصعبة إضافة للضغوطات السياسية والمالية والانفلات الأمني الذي ساد قطاع غزة والضفة الغربية بين أكبر فصيلين (حماس وفتح) وبعد مشاورات عديدة ولقاءات على مستوى الداخل والخارج بين الإخوة المتصارعين وكان آخرها لقاء اتفاق مكة، وذلك لرأب الصدع والقضاء على الانقسام والافتتال والعمل مجتمعين على رقي الوطن والقضاء على الفقر والبطالة أعلن إسماعيل هنية رئيس الحكومة العاشرة استقالة حكومته في أقل من سنة من تاريخ ولادتها، على أن يتم تشكيل الحكومة الحادية عشر حكومة الوحدة الوطنية التي تضم كافة الأحزاب السياسية وتعتبر عن طموحات كل الشعب الفلسطيني، حيث قام الرئيس بتكليف إسماعيل هنية مرة أخرى لتشكيل الحكومة وحصلت هذه الحكومة أيضا على الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني⁽²⁾.

(1) قرار دستوري رقم (1/1021/خ1) وينص على: منح الثقة للحكومة الفلسطينية برئاسة الأخ/ إسماعيل هنية رئيس الوزراء" بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي.

(2) قرار دستوري رقم (1/1073/خ2) وينص على: منح الثقة للحكومة الفلسطينية برئاسة الأخ/ إسماعيل هنية رئيس الوزراء" بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي.

راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 78.

وعلى هذا تكون الحكومة العاشرة والحكومة الحادية عشر حكومتان شرعيتان بالمعنى القانوني والدستوري في النظام السياسي الفلسطيني.⁽¹⁾

إلا أن استمرار الاقتتال الداخلي أسفر عن قيام الرئيس الفلسطيني بإقالة حكومة الوحدة الوطنية وتشكيل حكومية تيسير أعمال في الضفة الغربية لم تحصل على ثقة المجلس التشريعي إلا أنه عملاً وواقعاً استمر عمل حكومة الوحدة الوطنية في غزة⁽²⁾. وحكومة تيسير الأعمال بقيادة سلام فياض بالضفة، وأما عن الحكومات التي تم تشكيلها بتكليف من الرئيس الفلسطيني والتي لم تحصل ثقة المجلس التشريعي فهذا فيه اعتداء على الحق الدستوري الرقابي الخاص بالسلطة التشريعية والتي يجب أن تمارسه دون سواها.⁽³⁾

(1) عقد المجلس خلال دوراته العادية وغير العادية (62) جلسة منها (50) جلسة عادية، و(4) جلسات خاصة، و(8) جلسات طارئة.

فقد عقد المجلس (16) جلسة خلال دورته العادية الأولى - الفترة الأولى، و(8) جلسات خلال الدورة العادية الأولى - الفترة الثانية، وجلستين اثنتين خلال الدورة غير العادية الأولى، و(6) جلسات خلال الدورة غير العادية الثانية، و(11) جلسة خلال الدورة العادية الثالثة - الفترة الأولى، و(8) جلسات خلال الدورة العادية الثالثة - الفترة الثانية، كما وعقد (11) جلسة خلال الدورة غير العادية الرابعة منها (9) جلسات عادية و(2) جلسات خاصة. وفي هذا الإطار عقد المجلس جلستين خاصتين لمناقشة منح الثقة بالتشكيل الوزاري الجديد للحكومة العاشرة، وحكومة الوحدة الوطنية الحادية عشرة، وجلستين خاصتين لمناقشة موازنة السلطة لعام 2009م والموازنة العامة للسنة المالية 2010م، كما وعقد (8) جلسات طارئة تناولت (قانون الموازنة العامة، أوضاع الأسرى في ذكرى يوم الأسير الفلسطيني، ذكرى النكبة، وثيقة الأسرى، عدم صرف رواتب الموظفين، العدوان الإسرائيلي المتصاعد، اعتقال النواب والوزراء، الهجمة الصهيونية التي تتعرض لها مدينة القدس). راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 31 - 32.

(2) وجدير بالذكر أن التعديلات الوزارية استمرت وقام المجلس التشريعي في استخدام أداة حجب ومنح الثقة ونذكر على سبيل المثال قرار رقم (3/1/1160) وينص على:

منح الثقة بالتعديل الوزاري لحكومة الوحدة الوطنية للوزراء التالية أسماؤهم:

1. الأخ/ سعيد محمد شعبان صيام، وزيراً للداخلية والأمن الوطني.
2. الأخ/ أحمد ذياب أحمد شويح، وزيراً للعدل.
3. الأخ/ محمد عبد الفتاح عبد الوهاب عسقول، وزيراً للتربية والتعليم والتعليم العالي.
4. الأخ/ أحمد حرب أحمد الكرد، وزيراً للشؤون الاجتماعية.
5. الأخ/ طالب حماد خليل أبو شعر، وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية.
6. الأخ/ أسامة عبد الحليم توفيق العيسوي، وزيراً للنقل والمواصلات.

(3) وجدير بالذكر أن هذه الحكومات المتعددة المتتالية والتي تم تشكيلها بتكليف من الرئيس الفلسطيني دون الحصول على ثقة المجلس التشريعي هي حكومات تعمل لحساب الرئيس وتعمل على تطبيق برنامجه الخاص وهي حكومات تبسط سيادتها فقط على الضفة الغربية.

الفرع الثاني: الأسئلة والاستجابات

قد سبق وتم التوضيح بأن السؤال يعتبر أداة للرقابة البرلمانية - يمكن عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى وزير أو أكثر من أجل التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين⁽¹⁾.

وأما الاستجواب فإنه يعد من الوسائل الرقابية الهامة على أعمال الحكومة، إذ يحمل معنى المحاسبة وينطوي على الاتهام بالنسبة للحكومة كلها أو أحد أعضائها، ولهذا يعتبر الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تمارسها السلطة التشريعية لنقد سياسة السلطة التنفيذية، لهذا يعد الاستجواب أكثر فعالية من السؤال لكونه يتضمن سؤالاً مصحوباً لاتهام الحكومة على تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة⁽²⁾.

أولاً: الأسئلة

الأسئلة الموجهة لوزراء الحكومة في غزة من بداية عام 2006 وحتى عام 2013 لا يقل عن (40) سؤالاً⁽³⁾.

(1) راجع، الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 383، كذلك راجع، شيحا، ابراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 301. كذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1982، ص 100.

(2) راجع، بدر الدين، شبل، بوليحة، شهيرة، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكر، الجزائر، ص 281.

(3) ونذكر بعض الأسئلة على سبيل المثال:- السؤال الموجه من النائب عبد الرحمن الجمل إلى محافظ سلطة النقد جورج العبد في جلسة المجلس بتاريخ 3-4/5/2006م، السؤال الموجه من النائب عبد الرحمن الجمل إلى وزير المالية د. عمر عبد الرازق في جلسة المجلس بتاريخ 3-4/5/2006م، السؤال الموجه من النائب ماجد أبو شمالة إلى وزير الداخلية سعيد صيام في جلسة المجلس بتاريخ 3-4/5/2006م، السؤال الموجه من النائب يحيى موسى إلى وزير الصحة د. باسم نعيم في جلسة المجلس بتاريخ 31/5-1/6/2006م، السؤال الموجه من النائب يحيى العبادسة إلى وزير الأوقاف نايف الرجوب في جلسة المجلس بتاريخ 31/5-1/6/2006م، السؤال الموجه من النائب د. يحيى العبادسة لوزير العمل زياد الظاظا حول الحصار وتأثيره على معدلات الفقر وازدياد نسبة البطالة. الدورة العادية الثالثة للاجتماع الخامس 7-8/5/2008م، السؤال الموجه من النائب د. عاطف عدوان لوزير الزراعة محمد الاغا حول وضع الإنتاج الزراعي والزراعة الدورة العادية الثالثة للاجتماع السابع 21-22/5/2008م. كذلك السؤال الموجي من النائب عاطف عدوان إلى وزير الاقتصاد الوطني عن قضية الضرائب وتنظيم السلع وقضية الروبي وعمال الزفرف وشركات الفوركس. كذلك الأسئلة الموجهة من النائب يحيى موسى إلى وزير الداخلية حول الاعتقال التعسفي والتعذيب والمنع من السفر وانتهاك حقوق الانسان المدنية.

ويرى الباحث رغم المعوقات السياسية التي كانت تواجه المجلس التشريعي، وكذلك عدم قدرته لأسباب سياسية أو حتى حزبية باستعمال الأداة الرقابية الأصعب وهي الاستجواب لأنه غالباً ينتج عنه استقالة الحكومة، وبالتالي تشكيل حكومة جديدة وهذا يتطلب قرار من الرئيس المنتهية ولايته في نظر الطرف الأخر، إلا أنه اجتهد في تقييد أعمال الحكومة من خلال الأسئلة التي كان بموجبها يتابع أعمال الوزراء والحد من إساءة استخدام السلطة وخاصة في ما يتعلق بالحقوق والحريات، وذلك لتخفيف حدة الضغط الشعبي وفقدان ثقة الشعب بالسلطة التشريعية بل بكل مؤسسات الدولة.

ثانياً: الاستجابات

الاستجابات الموجهة لوزراء الحكومة من تاريخ 18/2/2006م وحتى نهاية عام 2013 وعددها استجواب واحد، وهو استجواب نصر يوسف وزير الداخلية والأمن الوطني حول عمل الأجهزة الأمنية الفلسطينية واقتحام سجن أريحا.⁽¹⁾

الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية

قد تم التوضيح سابقاً بأن الهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية⁽²⁾.

ويستند المجلس في تشكيله للجان تقصي الحقائق إلى أحكام المادة (58) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003⁽³⁾. وما تضمنته المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽⁴⁾.

وتقارير اللجان والبيانات الوزارية التي تم مناقشتها في المجلس التشريعي من تاريخ

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 60 - 63.

(2) راجع، طربوش، قائد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارنة، المرجع السابق، ص 377 وما بعدها.

(3) تنص المادة (58) من القانون المذكور " للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانته، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة ".

(4) حيث تنص المادة (3/48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة ".

18 / 2006/2م حتى تاريخ نهاية 2013 وعددها (91) تسعة وأربعون تقريراً وبياناً.⁽¹⁾

المطلب الرابع: أثر الانقسام السياسي واعتقال النواب على دور وفعالية المجلس التشريعي

أولاً: الانقسام السياسي

في أعقاب سيطرة حركة حماس على قطاع غزة، كلف الرئيس الفلسطيني سلام فياض بتشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ، بعد إقالة رئيس حكومة الوحدة الوطنية إسماعيل هنية.

ونتيجة الانقسام السياسي الحاد بين حماس وفتح، بدأت التصريحات والتحويلات لنصوص القانون لخدمة أهداف حزبية، حيث صرح النائب عن حركة فتح عيسى قراقع أن حركة

(1) ونذكر على سبيل المثال:

1. تقرير اللجنة الخاصة حول اقتحام سجن أريحا من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي واختطاف الأخ النائب/ أحمد سعدات والأخ/ اللواء فؤاد الشوكي وباقي الإخوة المعتقلين السياسيين والأسيرات والأسرى في سجون الاحتلال الإسرائيلي كافة في الدورة الأولى الجلسة الثانية 2006/3/21م.

2. تقرير اللجنة الخاصة حول نقص المواد الغذائية وإغلاق المعابر في قطاع غزة في الدورة الأولى الجلسة الثانية 2006/3/22م.

3. تقرير لجنة الأسرى والجرحى والشهداء حول وضع النواب والوزراء المختطفين في الدورة غير العادية الأولى الجلسة الثانية 2006/8/31م.

4. تقرير لجنة التربية والقضايا الاجتماعية/ لجنة الأسرى حول الأسرى الفلسطينيين والعرب في السجون الإسرائيلية في الدورة الأولى الجلسة الطارئة الثانية بمناسبة يوم الأسير الفلسطيني الموافق 2006/4/18م.

5. تقرير لجنة خلية الأزمة البرلمانية المشكلة حول أزمة نقص المواد الغذائية في قطاع غزة في الدورة الأولى الجلسة الرابعة الموافق 2006/4/19م.

6. تقرير لجنة تقصي الحقائق المشكلة حول الاعتقال السياسي في الدورة الأولى الجلسة الخامسة الموافق 2006/5/3م.

7. تقرير اللجنة السياسية حول الوضع السياسي الراهن في الدورة الأولى الجلسة السادسة 2006/6/1م.

8. تقرير لجنة القدس حول الأوضاع في مدينة القدس في الدورة غير العادية الثانية الاجتماع الثاني 2007/11/22م.

9. تقرير لجنة اللاجئين حول الوضع الفلسطيني بعد مرور 62 عام على النكبة في الاجتماع الثالث عشر يوم الخميس بتاريخ 2010/5/13.

10. تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان والحريات العامة حول القضاء في الاجتماع الخامس والثلاثون يوم الأربعاء بتاريخ 2012/1/11.

حماس فقدت شرعيتها الانتخابية وأنها انقلبت على الدستور ويجب محاكمة بما وصفهم بالانقلابيين على الشرعية.

وأكد رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني بالإجابة أحمد بحر على أن تعليق الرئيس عباس العمل بأحكام المواد 65، 66، 67⁽¹⁾. من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 يمثل سابقة هي الأخطر من نوعها في تاريخ العمل التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لأنه كفيل بأن يؤدي إلى انهيار كامل النظام الدستوري الفلسطيني.⁽²⁾

ونتيجة للصراع الحاد بين طرفي الأزمة، لم يستطع المجلس التشريعي أن ينعقد نتيجة عدم اكتمال النصاب القانوني وتعطيل عمل المجلس من طرفي الأزمة، حيث في 5 يوليو دعا القائم بأعمال رئيس المجلس التشريعي لحضور جلسة افتتاح دورة غير عادية غير أن نواب فتح اعتبروا ذلك مخالف للنظام الداخلي وقاطعوا الجلسة وبالتالي لم تنعقد الجلسة لعدم اكتمال النصاب القانوني، وبتاريخ 11 يوليو دعا الرئيس الفلسطيني إلى عقد جلسة افتتاح الدورة الثانية للمجلس التشريعي وانتخاب هيئة رئاسة المكتب الجديدة، غير أنها لم تنعقد بسبب تغيب نواب كتلة التغيير والإصلاح عن الحضور.⁽³⁾

ومن الأمور التي أسهمت في زيادة الانقسام وتأثيره على أداء المجلس وفعالته الاعتداء على أعضاء المجلس، حيث اتهمت حركة حماس حركة فتح بالاعتداء على نوابها في الضفة الغربية وانتهاك حصانتهم البرلمانية ومن هذه الاعتداءات على سبيل المثال اعتداء جهاز الأمن الوقائي على بيت النائب عن حماس منى منصور في نابلس باقتحام منزلها ومصادرة جوالها الخليوي.⁽⁴⁾

ونتيجة لهذه التطورات المجحفة بالنظام الدستوري الفلسطيني، قام الرئيس بتعطيل المجلس التشريعي وتوليه مهام السلطة التشريعية بسبب حالة الطوارئ التي تمر بها البلاد على حد تعبيره، لكن عملاً كما تم توضيح ذلك سابقاً استمر عمل المجلس التشريعي في غزة.

(1) أحكام خاصة بتشكيل الحكومة وتصويت المجلس التشريعي على منح الثقة للحكومة.

(2) راجع، مركز زيتونة، قسم الأرشيف والمعلومات، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996 - 2010، المرجع السابق، ص 48.

(3) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 - يوليو 2007، المرجع السابق، ص 43.

(4) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 - يوليو 2007، المرجع السابق، ص 43.

ثانياً: اعتقال النواب

رفضت الحكومة الاسرائيلية نتائج الانتخابات التشريعية، إذ شكل فوز حماس صدمة كبيرة لإسرائيل، لكون صعود حماس صاحبة الفكر المقاوم المناوئ لسياسة الاحتلال الاسرائيلي يمثل لهم تحدياً استراتيجياً خطيراً، يغير قواعد اللعبة في المنطقة، ولذلك سعت إسرائيل منذ اليوم الأول إلى إسقاط حكومة حماس وعرقلة أداء المجلس التشريعي باعتقال النواب حتى لا يكتمل النصاب القانوني له وبالتالي لا ينعقد ولا يمارس مهامه التشريعية والرقابية.

ولا شك فإن إقدام الاحتلال الإسرائيلي على اعتقال ممثلي الشرعية الفلسطينية يشكل محاولة لكسر إرادة الشعب الحرة، وإرادة النائب المنتخب، وإرادة كل من تسول له نفسه في المستقبل أن يرشح نفسه لعضوية المجلس التشريعي ليدافع عن حقوق وطنه وكرامته وأبناء شعبه.

ولم تدخر رئاسة المجلس التشريعي وُسْعاً في سبيل مخاطبة كل الجهات التي يمكن أن ترفع صوتها لإدانة الجريمة الإسرائيلية والضغط للإفراج عن النواب، بدءاً بالبرلمانات العربية والإسلامية والأوروبية، مروراً بالأمين العام لجامعة الدول العربية عمرو موسى والأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون، وصولاً إلى مراكز حقوق الإنسان في العالم، ومع ذلك لم تُعرِ دولة الاحتلال انتباهها لهذه الأصوات، بل تحدثها في إطار معاقبتها للنواب على سلوكهم سبيل الديمقراطية ونجاحهم في الانتخابات التشريعية⁽¹⁾.

ومن هنا فإن إصرار الاحتلال الإسرائيلي على اختطاف النواب واعتقالهم، إنما يهدف إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي، وعدم تمكين الأغلبية في البرلمان من اتخاذ القرارات وسن القوانين التي تخدم مصلحة الشعب الفلسطيني، ورغم ذلك فقد تحدى المجلس المؤامرة الإسرائيلية، واستطاع أن يكسر هذا المخطط ويعقد جلسة الصمود والتحدي يوم 2007/11/7م بنصاب مكتمل يؤهله لأخذ القرارات وسن القوانين التي تخدم مصلحة الشعب الفلسطيني⁽²⁾.

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 313.

(2) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 313.

جدير بالذكر أن من الوسائل التي لجأ إليها المجلس التشريعي لتحدي الدولة الصهيونية هي الحصول على توكيلات النواب المعتقلين والتي رأت فيها كتلة التغيير والإصلاح بأنها وسيلة شرعية قانونية وعرف برلماني مقاوم لتحدي الاحتلال ومواجهة الظروف الطارئة الخائفة التي يمر بها النظام السياسي الفلسطيني، في حين أن الطرف المعارض (كتلة فتح البرلمانية) اعتبرت أن هذه التوكيلات غير قانونية لم ينص عليها القانون الأساس والنظام الداخلي للمجلس، لأنه لا يوجد في القانون في أن يقوم النائب بتفويض أحد =

والحقيقة يرى الباحث نظاما سياسيا فريدا معقدا لم يشهد التاريخ الفلسطيني هذا التعقيد والجدل القانوني والسياسي العقيم سابقا، حيث عملت كل من الكتلتين كتلة التغيير والاصلاح في غزة وكتلة فتح في الضفة على احتكار السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث كان كل من طرفي الانقسام غالبا يشرع ما هو في مصلحته⁽¹⁾. ويفعل أدواته الرقابية كيف ما يشاء⁽²⁾. إضافة إلى قيام كل من طرفي الانقسام بالعمل على إضفاء شرعية على التشريعات التي تصدر عنه ونفي الشرعية عن التشريعات التي تصدر عن الطرف الآخر، وادعاء كل من طرفي الانقسام من أن إقرار التشريعات يصب في مصلحة المجتمع الفلسطيني.

ويرى الباحث أن التشريعات الكثيرة الصادرة عن طرفي الانقسام ما كان غالبها إلا للمناكفة السياسية.

=التصويت بالنيابة عنه، لكن الطرف المؤيد للتوكيلات القانونية استدلت أيضا بالإضافة إلى ما سبق للرد على الطرف المعارض وهي بأن استمرار أعضاء المجلس التشريعي الأول السابقين بممارسة أعمالهم النيابية رغم انتهاء ولاية المجلس التشريعي عام 1999 خلافا لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث استمروا في ممارسة أعمالهم حتى عام 2006 بدعوى أن الطرف السياسي لا يسمح بإجراء انتخابات تشريعية، فكيف والحال كذلك أن يحرم النواب المختطفين من ممارسة أعمالهم النيابية عن طريق كتلتهم البرلمانية وهم أحق ممن بقوا في المجلس التشريعي أكثر من 7 سنوات خلافا لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي وقانون الانتخابات. راجع، مركز زيتونة، قسم الأرشيف والمعلومات، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996 - 2010، المرجع السابق، ص 52. كذلك راجع، مذكرة قانونية حول ممارسة أعضاء المجلس التشريعي المختطفين أعمالهم النيابية، تم الحصول عليها من طرف المقرر الإداري للجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني بغزة، كذلك راجع، قرار المجلس التشريعي باعتبار النواب المختطفين حاضرين رغم استمرار اختطافهم من قبل الاحتلال (خلال دورته العادية الأولى - الفترة الأولى في جلسته الطارئة السادسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الاثنين الموافق 2006/7/3 " التحدي للعدوان الإسرائيلي المستمر ").

(1) ونذكر على سبيل المثال قيام الرئيس الفلسطيني بإصدار قرار بقانون رقم (4) لسنة 2007 بشأن حظر القوة التنفيذية ومليشيات حماس في غزة

(2) ونذكر على سبيل المثال قيام كتلة التغيير والاصلاح بجعل الرقابة المالية على الحكومة رقابة سرية نتيجة للتمويل السري لحكومة حماس، إضافة إلى عدم تفعيل بعض أدوات الرقابة كالاستجواب وحبس الثقة مثلا في ظل وجود بعض الانتهاكات الانسانية كالتعذيب في السجون.

إضافة إلى أن الهيئات الرقابية التي تم تشكيلها في الضفة الغربية تشكل قراراتها مجرد توصيات صادرة عن جهة لها وزن سياسي وهذه التوصيات غير ملزمة للسلطة التنفيذية، إضافة إلى أن دور هذه الهيئات دور محدود غير فعال ويوضح ذلك الحجم الكبير لانتهاكات حقوق الانسان والاعتقال السياسي الواسع الممنهج.

راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، يونيو 2007 _ أغسطس 2012، المرجع السابق، ص 48 - 49.

ويرى أيضا أن دور المجلس التشريعي وفعاليته لا تكون بالقرارات والقوانين الكثيرة التي يصدرها بل بمراعاة الاجراءات القانونية في اصدارها.

ويرى أيضا أن تركز السلطتين التشريعية والتنفيذية في الضفة في يد الرئيس فيه افتئات وخرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات التي نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني.

ويرى الباحث أن المصالحة الفلسطينية هي الملاذ الآمن والمخرج الوحيد للخروج من هذا الجدل القانوني والسياسي العقيم الذي يعرقل عمل مؤسسات الدولة ولا يلبي حاجات المجتمع الفلسطيني في تحقيق الديمقراطية والوصول إلى عدالة حقيقية.

المطلب الخامس: المعوقات المالية والإدارية وأثرها على فعالية المجلس التشريعي⁽¹⁾

أولاً: المعوقات المالية

1. تسلم المجلس التشريعي الجديد عمله في 2006/2/19م وخزانه المجلس خاوية تماماً، بل إن هناك ستة ملايين شيقل ديون سابقة على المجلس.

2. وقف المنحة الخارجية من الوكالة الأمريكية للتنمية (USID) التي كانت تقدم للمجلس التشريعي سنوياً، وعلى مدار عشر سنوات، والتي تقدر بعشرات الملايين من الدولارات وذلك عقاباً على اختيار الشعب الفلسطيني ممثليه بكل شفافية ونزاهة.

3. لم يتمكن المجلس التشريعي من الوفاء باستحقاقات ومكافآت النواب ليتمكنوا من تسيير أعمالهم في خدمة أبناء شعبهم وذلك بسبب الحصار الظالم على شعبنا والتضييق الخانق من سلطة رام الله على المجلس.

4. قطع مكافآت نواب كتلة التغيير والإصلاح البرلمانية في غزة من قبل سلطة رام الله وبأوامر من رئيس السلطة محمود عباس آنذاك.

ثانياً: المعوقات الإدارية

1. تسلمت هيئة المكتب المنتخبة مكتب رئيس المجلس السابق في غزة يوم 2006/2/19م ولم تجد أي ملفات أو أوراق رسمية تشير لعمل المكتب خلال عشرة أعوام خلت، في حين كان

(1) راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، المرجع السابق، ص 308 - 310.

يتوقع أن يجدوا ملفات كاملة توثق سيرة عمل رئاسة المجلس التشريعي للمدة السابقة حتى يتم الاستفادة منها والبناء عليها، وعندما تم سؤال المسؤولين في المجلس التشريعي عن اختفاء تلك الملفات أجابوا بأنها قد سُحبت بعيد إعلان نتائج الانتخابات، وعليه فقد قامت هيئة المكتب باستحداث أكثر من (80) ملفاً حتى يتم تسيير العمل بصورة إدارية وفنية لاثقة في المجلس.

2. الترهل الوظيفي والفساد الإداري بسبب أسلوب التعيينات والترقيات في المجلس التشريعي والتي لم تتم حسب الأصول القانونية والإدارية الصحيحة والسليمة في معظمها.

3. الإضراب المبرمج والمسيّس الذي قام به الموظفون في المجلس التشريعي برام الله بداية شهر سبتمبر 2006م وحتى منتصف شهر يناير 2007م، مما ساهم في تعطيل عقد جلسات المجلس ولجانه.

4. التخويف والتهديد لكل من حاول من الموظفين في رام الله ممارسة عمله في المجلس أمثال الأخ/ يزيد عناية الذي أطلقت عليه النار لأنه شغل الفيديو كونفرنس الذي يعمل بين قاعة المجلس في غزة ورام الله.

5. الفلتان الأمني وأعمال الفوضى المنظمة كانت تحول دون وصول النواب وموظفي المجلس التشريعي إلى مقر المجلس.

6. قطع رواتب كل الموظفين الذين التزموا بالدوام الرسمي في مقر المجلس برام الله وغزة واستمرار دفع رواتب الموظفين المستكفين عن العمل.

7. قصف وتدمير مبنى المجلس التشريعي الجديد في غزة بتاريخ 2009/1/1م والذي كان يضم كل الدوائر الإدارية والمالية والإعلامية وشؤون الموظفين واللجان والمستشارين ومكاتب للنواب مما أثر بشكل كبير على انتظام سير العمل في أروقة المجلس التشريعي.

المطلب السادس: تقييم مدى فعالية المجلس التشريعي الثاني

يؤكد البعض أن المجلس التشريعي الفلسطيني لا توجد له سياسة تشريعية محددة وواضحة وساطعة، حيث تبنت كتلة التغيير والإصلاح سياسية أسلمة القانونين والواقع أن هذه السياسة لم تحقق فكم عدد القوانين التي تم أسلمتها، ولا يوجد في أغلب الأحوال خارطة طريق للعمل التشريعي والرقابي يتبناها عضو المجلس التشريعي، وكل هذا من شأنه أن يضعف ويؤثر على فعالية البرلمان.⁽¹⁾

(1) في مقابلة للأستاذ أمجد الأغا، المقرر الإداري في المجلس التشريعي الفلسطيني الساعة التاسعة صباحاً من يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

وأن العملية التشريعية الفلسطينية تعاني عددا من أوجه الخلل والقصور التي تحد من فاعليتها وقوة التأثير التي يفترض أن تؤديها وهي غياب الاستراتيجية التشريعية، من خلال عدم مراعاة الترتيب والتدرج والأولوية في سن التشريعات واتسام منهجه بالانتقاء (1). كذلك عدم العمل وفق سياسة المنظومة التشريعية، حيث لم يقم المشرع الفلسطيني خلال العملية التشريعية بتشريع القوانين ذات العلاقة في فترة زمنية واحدة أو بشكل متتابع ونتيجة لهذا الوضع، لم يتمكن المجلس لغاية هذه اللحظة من إتمام أي من الرزم التشريعية، رزمة التشريعات الإجرائية، رزمة تشريعات قوى الأمن، رزمة التشريعات التجارية... وبالتالي كانت تتصف العديد من التشريعات بأنها (مبتورة) تحتاج إلى حلقة تكملها⁽²⁾.

وأن الوضع السياسي الحالي أدى إلى الإفراط باللجوء إلى استخدام آلية للتشريع تتمثل بتطبيق نص المادة (43) من القانون الأساسي، وهو ما شكل حالة من الاستخدام غير المدروس وغير المبرر في كثير من الأحيان إلى سن العديد من التشريعات والذي بالجملة يؤثر على فعالية المجلس التشريعي.⁽³⁾

ويقول آخر كنا نأمل أن ينادى المجلس التشريعي بنفسه عن الصراع والانقسام في السلطة التنفيذية وأن يكون أداة للشعب للحفاظ على الوحدة الوطنية وإنجاز المصالحة بما يخدم تحقيق الأهداف الوطنية العليا في الاستقلال وإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة.⁽⁴⁾

ويؤكد آخر على أن المجلس التشريعي يقوم بمهامه البرلمانية على أكمل وجه من خلال استخدام وسائل الرقابة التي نص عليها النظام الداخلي من جلسات استماع ومناقشة وأسئلة ولجان تحقيق واستجواب وحجب ومنح الثقة، لكن قبل أن يمارس البرلمان مهامه الرقابية أو أن يستخدم جميع وسائل الرقابة أو أشدها عليه أن يسأل نفسه هل يوجد من الإمكانيات من أجل قيام

(1) على سبيل المثال صدور القانون المدني عام 2012 والذي يعد من أهم القوانين وكذلك قانون الإجراءات العقارية عام 2013 بشكل متأخر وبعد صدور قوانين تأتي في المرتبة الثانية أو الثالثة ونذكر على سبيل المثال قانون تنظيم الهيئات الرياضية رقم (2) لسنة 2010 أين التدرج والأولوية في التشريع أيها أهم القانون المدني أم قانون تنظيم الهيئات الرياضية ...

(2) في مقابلة للأستاذ أمجد الأغا، المقرر الإداري في المجلس التشريعي الفلسطيني الساعة التاسعة صباحا من يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

(3) رؤية تشخيصية حول عقبات ومقومات الإصلاح التشريعي في فلسطين للأستاذ أمجد نعيم الأغا المقرر الإداري للجنة القانونية، تم الحصول على نسخة الكترونية من حضرته في يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

(4) حمدي شقورة، نائب مدير المركز الفلسطيني لحقوق الانسان لشؤون البرامج، ومدير وحدة تطوير الديمقراطية في المركز.

الحكومة بمهامها المنوطة بها وبتلبية احتياجات الشعب الفلسطيني حيث يؤكد أن المحاسبة الحققة تكون عند التقصير، ولا يعد تقصيرا عند وجود ضعف في العمل بسبب قلة الإمكانيات، ومما يجدر الإشارة إليه إلى أن هناك عدد من الوزراء كانوا يطالبون بالاستقالة وحجب الثقة عنهم نظرا لعدم قدرتهم على القيام بمهامهم نظرا لقلة الإمكانيات⁽¹⁾.

ومما تجدر الإشارة إليه أيضا أن من علامات قيام البرلمان بمهامه الرقابية الأسئلة والتعديلات الوزارية، مع ملاحظة أن ظرف الانقسام كان يتطلب التروي في كثير من الأحيان في استخدام وسيلة حجب الثقة الرقابية.

والخلاصة أن البرلمان كان يقوم بمهامه الرقابية والمحاسبية وعقد جلسات استماع ومناقشات داخلية كثيرة لأعضاء الحكومة، وكل هذا مع أخذ اعتبار واقع الحكومة المرير وامكانياتها البسيطة.

وأما عن قرارات وتوصيات لجان التحقيق فكانت تحترم من قبل الحكومة وكان البرلمان والحكومة يتفقا على آلية لتنفيذ هذه القرارات.

وبشكل عام قام البرلمان بدوره حيث كان يجلس ليناقد القضايا الكبرى ويبس القوانين ويعدها، وكان يعقد جلسات استماع مع الوزراء، وكان يقوم بزيارات ميدانية، وكان يتابع قضايا وشكاوى المواطنين، قام المجلس التشريعي بدوره بشكل كبير كما لو كان ملتئم رغم الظروف السياسية الصعبة⁽²⁾.

ويقرر آخر أن الانقسام السياسي، أثر بشكل كبير على فعالية البرلمان وبخصوص القوانين التي صدرت عنه والقرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس يتم التعامل معها واقعا وعلى أن يتم عرضها على المجلس التشريعي بعد تفعيله كما تم الاتفاق على ذلك في المصالحة، أو بعد إجراء انتخابات تشريعية وعرضها على المجلس التشريعي المنتخب⁽³⁾.

ويقول آخر أن المجلس التشريعي لم يقوم بواجباته تجاه التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، ولي بعض التجارب العملية حيث جرت أحداث في رفح وتم تشكيل لجنة تحقيق

(1) مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن الجمل ، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة العاشرة والنصف.

(2) مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن الجمل ، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة العاشرة والنصف.

(3) مقابلة مع الأستاذ الدكتور كرم زرنده، نائب سابق في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقابلة يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة العاشرة صباحا.

بخصوص، حيث لم تستكمل مهامها ولم تحترم بعض النتائج الأولية التي توصلت إليها وأعتقد أن الأمور لم تصبح أفضل بعض الانقسام السياسي، وحيث محصلة أداء المجلس التشريعي من يناير 2006 وحتى آيار 2014 محصلة سلبية، أمل أن يتمكن المجلس التشريعي إذا ما صارت أمور المصالحة الفلسطينية بشكل ايجابي العمل على استدراك ما فاتته من العمل التشريعي والرقابي الديمقراطي الغير مخالف لأحكام القانون.⁽¹⁾

(1) مقابلة مع الاستاذ جميل المجدلاوي، عضو في المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف.

المبحث الثالث

خيارات المشرع الفلسطيني بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

شهدت الدولة الفلسطينية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية مناقشات عديدة وهامة سواء على مستوى الأكاديميين في الجامعات الفلسطينية أو على مستوى مراكز القانون وحقوق الإنسان في الضفة الغربية وقطاع غزة أو على مستوى الشخصيات الاعتبارية السياسية والقانونية في الدولة وذلك حول شكل السلطة التشريعية الفلسطينية وطريقة تكوينها، حيث نتج عن هذه المناقشات وجهات نظر متعددة تتركز حول نظامين أساسيين، نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.

حيث تبنت بعض التوجهات خيار نظام المجلس الواحد في حين أن البعض الآخر تبني خيار نظام المجلسين أخذاً بعين الاعتبار تحول شكل السلطة التشريعية في بعض الدول كالجائر مثلاً حيث تحولت من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين لمواكبة التطور التشريعي وتحقيق الإجابة التشريعية كما تم توضيح ذلك سابقاً.

وسيتم دراسة موقف كل من الاتجاهين في مطلبين:

المطلب الأول: خيار نظام المجلس الواحد

المطلب الثاني: خيار نظام المجلسين

المطلب الأول: خيار نظام المجلس الواحد

ورد خيار نظام المجلس الواحد في النظام الانتخابي الذي اقترحتة المجموعة الفلسطينية المستقلة للانتخابات، والتي تشكلت عام 1994 بمبادرة من شخصيات أكاديمية وسياسية وقانونية فلسطينية، حيث يعتبر هذا النظام أن الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة، وأن الشعب الفلسطيني في الداخل والشتات وحدة بشرية سكانية واحدة، لذا يدعو هذا الخيار إلى تشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلس واحد يتكون من 260 عضواً يمثلون فلسطيني الداخل و فلسطيني الشتات بعد عودتهم إلى الضفة الغربية وقطاع غزة.⁽¹⁾

(1) راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع

السابق، ص 59.

وعملا تأخذ الدولة الفلسطينية بنظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية، حيث كان عدد أعضاء المجلس التشريعي عام 1996 88 عضواً، وأعضاء المجلس التشريعي عام 2006 132 عضواً، يمثلون شطري الوطن في الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة دون أدنى مغايرة في التشكيل والوظيفة وغيرها، حيث كانوا يقومون بالمهام الوظيفية التشريعية في سن القوانين وغيره وكذلك الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة كما تم توضيح ذلك سابقاً.

ويؤكد المستشار عبد الكريم أبو صلاح أن السلطة التشريعية تتكون من نظام مجلس واحد هو المجلس التشريعي الذي يمثل فلسطيني الداخل والذي يختص بمهام رقابية وتشريعية داخل الدولة الفلسطينية، وأما المجلس الوطني فهو مجلس يشكل مرجعية سياسية، وأعضاء المجلس التشريعي جزء من المجلس الوطني الذي يمثل كافة المجتمع الفلسطيني في الداخل والخارج ولا يدخل ضمن منظومة سلطات الدولة.

ويضيف يعتبر نظام المجلسين له مزايا عديدة أهمها تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلا أنه الحالة الفلسطينية لا تطبق نظام المجلسين لعدم وجود نضج سياسي وعدم تحقق مبادئ الديمقراطية، فلا يتصور تطبيق نظام المجلسين للتجربة التشريعية الفلسطينية الحديثة إضافة إلى عدم وجود الفعالية المطلوبة لنظام المجلس الواحد بسبب الظروف السياسية التي نمر بها وخاصة الاحتلال الإسرائيلي، فالنواب معتقلون محاصرون جلسات المجلس متعطلة منقطعة، تتم بين غزة والضفة عبر الفيديو كونفرنس، فلا يوجد ترتيبات واضحة حقيقية تنظم عمل المجلس الواحد فكيف يكون الوضع في حال وجود نظام المجلسين، في حال ترتب الوضع السياسي الفلسطيني وتم احترام الديمقراطية، وفي حال وجود تبادل سياسي سلس نفكر حينها في تطبيق نظام المجلسين.⁽¹⁾

وأما عن الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين يؤكد المستشار عبد الكريم أبو صلاح أنه مرهون بالنضج السياسي وإلا فالبقاء على مبدأ الانتخاب كأسلوب في إسناد السلطة للنواب.

ويضيف نظرياً الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين يحقق مزايا عديدة أهمها وصول أصحاب الكفاءات والخبرات البرلمانية، لكن عملياً ونظراً للظرف السياسي الصعب التي تمر به الحالة الفلسطينية من احتلال إسرائيلي وانقسام سياسي، إقرار مبدأ التعيين من شأنه أن يزيد التدهور السياسي تدهوراً، فمثلاً حين النص على صلاحية دستورية لقيام الرئيس بالتعيين بشروط ما فإنه

(1) مقابلة مع المستشار عبد الكريم أبو صلاح، وزير العدل سابقاً، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني قبل الانقسام، مقابلة يوم الثلاثاء بتاريخ 2014/05/13 الساعة الواحدة ظهراً.

قد يعين بطانته وتختلف الأحزاب على مدى توفر شرط التعيين من عدمه وكل هذا لعدم وجود النضج السياسي.

ويؤكد الدكتور عبد الرحمن الجمل بأن النظام المطبق للسلطة التشريعية هو نظام المجلس الواحد وهو الخيار الأفضل الذي يجب البقاء عليه، لكون نظام المجلسين لا تطيقه الحالة الفلسطينية ولا يتناسب مع الواقع السياسي الفلسطيني بكافة جوانبه.

لكن لا بد من العمل على وجود نظام مجلس واحد يمثل كافة أطراف المجتمع الفلسطيني في الداخل والخارج وأن يقوم بمهامه الرقابية والتشريعية والسياسية (متابعة قضايا القدس والمفاوضات واللجئين) حتى لا تنحرف البوصلة ولا تتداخل الصلاحيات والاختصاصات في حال وجود أكثر من مجلس.

وأما عن مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين، فمن الناحية النظرية مفيد جدا ويعمل على تحقيق الكفاءة العالية للبرلمان، لكن من الناحية التطبيقية فصعبة للغاية، فمثلا لو منح الرئيس صلاحية دستورية للتعيين ضمن شروط معينة فلن يعين إلا بطانته التي تتوفر فيهم هذه الشروط من أجل تقوية الحزب الخاص به، أي الهدف الأساس لن يكون تعيين أهل الخبرة والكفاءة بل يتعين البطانة وأعضاء الحزب لكسب أصوات وطبعا الترفع عن هذا صعب والذي من شأنه أن يجعل تطبيق هذا المبدأ عندنا في فلسطين صعب.⁽¹⁾

ويرى الباحث أنه من الممكن تجاوز هذه الإشكالية التي طرحها كل من المستشار أبو صلاح والدكتور الجمل، من خلال النص على صلاحية دستورية لكل حزب سياسي وليس للرئيس بالتعيين بنسبة مقاعده التي حصل عليها بطريق الانتخاب وبهذا يكون لكل حزب سياسي الحق في التعيين بنسبة المقاعد التي حصل عليها بالانتخاب مع مراعاة توفر الشروط المنصوص عليها في الشخص المعين.

ويرى الأستاذ الدكتور كرم زرنح أن الخيار الأفضل للدولة الفلسطينية البقاء على نظام المجلس الواحد لكونه يتناسب مع الدولة الفلسطينية البسيطة، أما نظام المجلسين فهي زيادة لا فائدة منها بل من شأن المجلس الثاني أن يخلق التصادمات والاشكاليات والتأخر في إصدار التشريعات.

ولا يفضل الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين في تشكيل المجلس التشريعي، لأن المعين دائما يكون تابعا للشخص أو الحزب الذي عينه، فلا يعبر عن إرادة ناخبيه بل يعبر عن إرادة

(1) مقابلة مع الدكتور عبد الرحمن الجمل، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ

2014/05/10 الساعة العاشرة والنصف.

معينه، ولضمان وصول أصحاب الكفاءة والخبرة لقبه البرلمان فيعمل كل حزب سياسي على ترشيح أصحاب الخبرة والكفاءة وجعلهم في الصفوف الأولى في القائمة الانتخابية (نظام التمثيل النسبي).⁽¹⁾

ويؤكد على ذلك الأستاذ جميل المجدلاوي بأن لا يجوز الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين في تشكيل السلطة التشريعية ونظام التمثيل النسبي للانتخابات يكفي لأن يصل أصحاب الكفاءة إلى قبة البرلمان عن طريق وضعهم في المراتب الأولى من القائمة وبالتالي ضمان وصولهم لقبه البرلمان، أما التعيين فإنه يضمن وصول من يرضى عنه القادة وبهذه السياسية نصبح أمام ما اعتيد على تسميته وصول أهل الثقة وليس وصول أهل الكفاءة.⁽²⁾

ويرى الباحث بأنه لا يوجد ضمانة دستورية ولا يوجد سوابق عربية وغربية بأن يقوم كل حزب سياسي بوضع أصحاب الكفاءة بالمراتب الأولى في القائمة بل الذي يوضع هم قادة الأحزاب السياسية بصرف النظر عن خبراتهم وكفاءتهم.

ويؤكد الدكتور طارق الديراوي بأن الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين يتنافى مع الديمقراطية، ولضمان وصول أصحاب الكفاءة والخبرة القانونية والاقتصادية للسلطة التشريعية فيكفي النص في قانون الانتخاب على شروط تضمن وصول أصحاب الكفاءة.⁽³⁾

ويخالفه الرأي الدكتور سالم سلامة بأنه لا حرج بين الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين وخاصة لوجود نماذج غربية لا تخالف الديمقراطية مع ضرورة وجود تنظيم دستوري واضح لذلك.⁽⁴⁾

وبشكل عام يرى أنصار هذا الخيار في فلسطين، أن تبني نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية في فلسطين هو الأفضل للدولة الفلسطينية ونظامها السياسي وذلك للأسباب التالية:

- (1) الأستاذ الدكتور كرم زرنده، نائب سابق في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقابلة يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة العاشرة صباحاً.
- (2) مقابلة مع الأستاذ جميل المجدلاوي، عضو في المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف.
- (3) مقابلة مع الدكتور طارق الديراوي، مدير عام اللجنة القانونية في المجلس التشريعي قبل الانقسام، يوم الأحد بتاريخ 2014/05/04 الساعة التاسعة صباحاً.
- (4) مقابلة مع الدكتور سالم سلامة، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة الحادية عشر والنصف.

أولاً: خضوع الدولة الفلسطينية للاحتلال الإسرائيلي، حيث تتكون المناطق الفلسطينية التي تخضع للسلطة الفلسطينية وللأسف بشكل غير تام وكامل هما الضفة الغربية التي تقارب مساحتها ستة آلاف كيلو متر مربع، ولا يزيد عدد سكانها عن مليونين وسبعون ألف نسمة تقريباً، وقطاع غزة الذي تبلغ مساحته 378 كيلو متر مربع ولا يقل عدد سكانه عن مليون وثمانية وثلاثة وخمسون ألف نسمة تقريباً⁽¹⁾. ونستنتج أن الدولة الفلسطينية والحالة الفلسطينية الراهنة لا تطيق تبني خيار نظام المجلسين لكون الكيان الفلسطيني صغير في مساحته وسكانه متجانسون.

ثانياً: على صعيد السكان الفلسطينيين، فإنه شعب متجانس فهو لا يتكون من اثنيات عرقية أو دينية أو طوائف أو قوميات متعددة تستدعي وجود مجلس ثان لتمثيلها، وعليه لا حاجة لتشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلسين، كحال الاتحاد السويسري الذي لجأ عام 1847 إلى تمثيل واحد للمقاطعات الكاثوليكية وآخر للمقاطعات البروتستانتية⁽²⁾.

ثالثاً: يعد المجتمع الفلسطيني على مر عصوره التاريخية في الأصل مجتمع اجتماعي ذو طبقة اقتصادية اجتماعية واحدة رغم وجود بعض الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، وعلى هذا يعد الخيار الأفضل هو نظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية، فلا يوجد في المجتمع الفلسطيني طبقة اللوردات والطبقات المالكة الارستقراطية كحال مملكة بريطانيا التي يتنوع فيها المجتمع إلى طبقات اجتماعية متباينة.

رابعاً: الشعب الفلسطيني، هو شعب واحد ذو نظام سياسي واحد تمثله سلطة تشريعية واحدة بصرف النظر عن وجود فاصل جغرافي يسيطر عليه الاحتلال الإسرائيلي وبغض النظر عن سياسات الاحتلال التي تسعى إلى تعزيز الانقسام السياسي وقطع الروابط السياسية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فوجود مجلس يمثل قطاع غزة ومجلس آخر يمثل الضفة الغربية فهذا خيار من شأنه تعزيز الانقسام السياسي ويتنافى مع الوحدة الوطنية وتطلعات الشعب الفلسطيني، لذلك لا بد من مجلس واحد يمثل شطري الوطن لأنه أكثر انسجاماً مع متطلبات الواقع والطموح.

(1) أعلن الوكيل المساعد لوزارة الداخلية عاهد حمادة أن عدد سكان قطاع غزة تجاوز مع نهاية عام 2013 الماضي مليون و 853 ألف نسمة، وذلك ببرنامج أوراق رسمية عبر أثر إذاعة "الرأي" الحكومية.

كذلك راجع وكالة معا عبر الموقع الإلكتروني: - (<http://www.maannnews.net>).

(2) راجع، كايد، عزيز، 2001، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، المرجع السابق، ص 61.

خامسا: يرى الباحث أن خيار نظام المجلس الواحد هو الخيار الأفضل للدولة الفلسطينية، لأن ثنائية التمثيل لا تصلح للحالة الفلسطينية وللنظام السياسي الفلسطيني دستوريا واجتماعيا واقتصاديا ودينيا وجغرافيا، لكن ولتحقيق الإجابة التشريعية والرقى بالبرلمان والرد على حجج من يتبنى خيار نظام المجلسين، يرى الباحث أن يتم في تشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية ذو النظام المجلس الواحد الجمع بين مبدأ الانتخاب ومبدأ التعيين كوسيلتين في إسناد السلطة، فيتم الأخذ بمبدأ الانتخاب للحفاظ على ديمقراطية البرلمان ويتم الأخذ بمبدأ لضمان وصول أصحاب الكفاءات للبرلمان، وهذا يتطلب شروط معينة في التعيين حتى لا تستغل لمصالح شخصية وحزبية.⁽¹⁾

المطلب الثاني: خيار نظام المجلسين

وأما خيار نظام المجلسين فقد ورد في مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت المقترح من قبل لجنة صياغة الدستور⁽²⁾. والتي تشكلت في أكتوبر 1999 بقرار من المجلس المركزي الفلسطيني، ويقترح مشروع الدستور المذكور أن تشكل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلسين، هما المجلس التشريعي والمجلس الوطني، على أن يتكون الأول من 150 نائبا يمثلون الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، والثاني من 150 نائبا يمثلون الشعب الفلسطيني في الشتات، يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، ويختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصلية للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.⁽³⁾

(1) ويرى الباحث أن من شروط التعيين: - أولا: الأخذ بمبدأ النسبة والتناسب وعلى سبيل المثال "حزب (أ) استحوذ على نسبة 40% من مقاعد البرلمان بطريق الانتخاب، يتم تعيين بنسبة 40% من أصحاب الكفاءة والخبرة من أعضاء الحزب نفسه أو من يرشحه الحزب، ثانيا: أن يتوفر في الشخص المطلوب تعيينه شروط تتعلق بالعمر والخبرة البرلمانية والقانونية والخبرة الاقتصادية والسياسية وشروط تتعلق بالسمعة والأمانة ... الخ.

(2) لجنة الصياغة وهي:

أ.د. أحمد مبارك الخالدي نائب رئيس لجنة الدستور ورئيس لجنة الصياغة

أ.د. فتحي الوحيدي

د. علي خشان أمين سر لجنة الصياغة

د. عبد الرحمن أبو النصر

د. خالد عريقات

(3) راجع، عياش، حسن، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، المرجع السابق، ص 115.

ولقد ورد في مشروع المسودة الثالثة (المنقحة) لدستور دولة فلسطين، والصادرة بتاريخ 15 أيار 2003م وهي النسخة الأخيرة وشاركت في صياغتها ضمن اللجنة الفنية المصغرة، حيث تقترح المسودة في الباب الثالث والمعنون بالسلطة التشريعية إلى الأخذ بنظام المجلسين:

الأول: المجلس النيابي وتتناول أحكامه المواد من المادة (65) وحتى المادة (108) حيث تنص المادة (65) " على أنه يتولى المجلس النيابي سلطة التشريع، ويُقر السياسات العامة للدولة والموازنة العامة التي يعدها مجلس الوزراء. ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، على النحو المحدد في الدستور ". وتنص المادة (66) " على أنه يتكون المجلس النيابي من مائة وخمسين نائباً يمثلون الشعب الفلسطيني ويجري انتخابهم وفقاً لأحكام الدستور وقانون الانتخاب ويراعى في الترشيح لعضوية المجلس النيابي الأحكام الواردة في هذا الدستور وفي قانون الانتخاب، ويشترط فيمن يرشح نفسه للمجلس النيابي أن يكون فلسطينياً ولا يجوز له بعد انتخابه أن يحمل جنسية دولة أخرى ".

الثاني: المجلس الاستشاري وتتألف أحكامه المواد من المادة (109) وحتى المادة (111)، حيث تنص المادة (109) " على أنه يُنشأ بموجب هذا الدستور مجلس استشاري يتكون من مائة وخمسين عضواً يكون له شخصية مستقلة، ويُراعى في تشكيله نسب التوزيع السكاني للفلسطينيين في داخل فلسطين وخارجها، وينظم القانون شروط وطريقة انتخاب أعضائه أو تعيينهم حسب البلدان المقيمين بها، وأضافت المادة المذكورة لرئيس الدولة أن يُعين أعضاء في المجلس الاستشاري ممن لا يحملون الجنسية الفلسطينية، بما لا يتجاوز عشرة أعضاء ممن تميزوا بتقديم خدمات جليلة للقضية الفلسطينية.

وحصرت المادة (110) اختصاصات المجلس الاستشاري فيما يلي:

1. بدراسة القضايا الإستراتيجية العامة وتقديم المقترحات بشأنها.
2. بتقديم الاقتراحات في كل ما يتعلق بالحقوق الوطنية وسلامة التراب الفلسطيني وحقوق الفلسطينيين في الخارج.
3. بمناقشة التعديلات الدستورية وإبداء الرأي بصددها ما يقترح منها.
4. بما يحيله رئيس الدولة إلى المجلس من موضوعات تتعلق بالسياسة العامة في الشؤون العربية والدولية لدولة فلسطين.
5. بمشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الدولة إليه المتعلقة بالفلسطينيين في الخارج.
6. بما يقرر أعضاء المجلس طرحه للنقاش في جدول أعماله.

وتنص المادة (111) " على أنه يُرسل المجلس الاستشاري توصياته إلى رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلس النيابي، وتنتشر توصيات المجلس الاستشاري في الجريدة الرسمية بطلب من رئيس الدولة ".

ويقول الدكتور الوحيدى بأن فكرة تمثيل الفلسطينيين في الخارج لها من الأهمية الكبيرة والأبعاد السياسية القانونية والوطنية والدولية، وقد يكون الأمر رغبة في تمثيل الفلسطينيين المقيمين بالخارج بمجلس يسمى مجلس الشعب العام على غرار التجربة الصينية التي أخذت بتمثيل الصينيين المنتشرين في أنحاء العالم بمجلس مستقل يسمى مجلس الشعب الصيني العام، أو التجربة الفرنسية التي تأخذ بتمثيل الفرنسيين المقيمين بالخارج في مجلس الشيوخ الفرنسي.⁽¹⁾

ويرى الباحث عكس ذلك فما المانع من وجود سلطة تشريعية واحدة تمثل كل أطراف الشعب الفلسطيني في الداخل والشتات وتختص بكافة الأعمال البرلمانية والسياسية وكل ما يلبي الطموح الفلسطيني تعتمد في تشكيلها على الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين، وأما القول بوجود مجلسان يمثل الداخل والأخير يمثل الشتات فما هي إلا شكليات ومحاكاة لأنظمة دول نظامهم السياسي يختلف إلى حد بعيد مع النظام السياسي الفلسطيني، ويرى الباحث أن وجود مجلس ثان ما هي إلا زيادة لا فائدة منها تكبد الدولة ميزانية مالية عالية وعلى هذا تم حل مجلس الشورى في مصر في الدستور الأخير.

ومنهم من يقول أن خيار نظام المجلسين هو الخيار الأفضل للدولة الفلسطينية لأنه يقوي ويعزز الديمقراطية لأنه ينوع التمثيل السياسي والشعبي ويحقق المساواة في التمثيل⁽²⁾. ويرد الباحث عليه وهل يعني أن نظام المجلس الواحد لا يحافظ على الديمقراطية ولا يعززها، بل يرى

(1) راجع، الوحيدى، فتحى، القانون الدستوري والنظم السياسية الثالث وفقا لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، دار المقداد للطباعة، 2010، ص 505.

(2) على هذا الرأي يفترض الباحث أن نظام المجلسين يكون خياراً أفضل للدولة الفلسطينية، فلو أخذ النظام السياسي بالازدواجية البرلمانية فيكون هناك مجلساً يعمل على تمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية في الدولة إلى جانب المجلس الذي يمثل الاتجاهات السياسية (المساواة في التمثيل بين الساسة والخبراء الاقتصاديين والقانونيين...)، لكان هنالك نوعاً من التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدولة والذي قد يخفف من حدة الاختلاف السياسي وممارسة السلطة التشريعية في القيام بعملها إضافة أن التقدم والتطور لا يتعلق بالسياسة في كل الأحوال، ما ذنب المرأة والشباب والعامل وأصحاب المهن والمثقفون والاقتصاديون من أن تتعرقل مصالحهم نتيجة توقف مؤسسات الدولة والتي منها المؤسسة التشريعية بسبب الاختلاف السياسي وعلى وجه الخصوص الاختلاف على ملف التسوية والمفاوضات.

لكن ينفي الباحث هذه الفرضية بأن نظام المجلس الواحد يكفي لأن يمثل كافة الاتجاهات السياسية والاقتصادية والقانونية وذلك من خلال الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين فإن وصل قادة الأحزاب السياسية نتيجة الدعاية الانتخابية والترويج لهم، فوسيلة التعيين كافية لأن تضمن وصول أصحاب الكفاءات ووصول الطاقات الشابة والمثقفة، ويرى الباحث أيضاً أن السياسة لا تتفك عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي فإن صلحت السياسة وتصلح قادة الأحزاب السياسية كانت المصالحة المجتمعية والاقتصادية وانصبت كل الطاقات للرقى بالمجتمع وتطوره.

الباحث أن وجود مجلس ثان من شأنه أن يقوض الديمقراطية لكونه قد يستغل لتحقيق مصالح الملك كما في الأردن أو الرئيس كما مصر سابقا ومن نصوص مشروع الدستور يستنتج أن الرئيس الفلسطيني له القدرة الكبيرة على التحكم في قراراته من خلال قدرته على التعيين ونشر التوصيات في الجريدة الرسمية يكون بطلب من الرئيس.

ومنهم من يقول أن اقتصار البرلمان على مجلس واحد قد يجعله يمثل رأيا عابرا للناخبين أثرت فيه أجهزة الدعاية، وشكلته شعارات رنانة لا تساعد الناخبين على الحكم بموضوعية على كفاءة وصلاحيات بعض الأعضاء، لذلك فإن وجود مجلس آخر يضم أعضاء من ذوي الخبرة، ويرى الباحث عكس ذلك وقد وضح موقفه سابقا.

ويرى الاستاذ جميل المجدلاوي أن نظام المجلسين هو الخيار الأفضل للنظام السياسي الفلسطيني، فوجود مجلس وطني يعمل على تجسيد التمثيل الوطني الفلسطيني الشامل لفلسطيني الوطن والشباب واعتباره المرجعية السياسية لكافة أطراف المجتمع الفلسطيني، ووجود مجلس تشريعي يقوم بمهام تشريعية ورقابية على أعمال الحكومة من شأن ذلك تحقيق تطلعات ومصالح الشعب الوطنية والاجتماعية والاقتصادية والأمور الحياتية في آن واحد، ويؤكد على ضرورة اعتماد نظام التمثيل النسبي دون اعتماد أنظمة أخرى أو التعيين في تشكيل المجلسين لأسباب تم ذكرها سابقا.⁽¹⁾

ويرى الدكتور سالم سلامة أنه من الضرورة وجود مجلس عام ينطوي تحته مجلس نواب يختص بالمهام الرقابية والتشريعية وتنظيم حياة الناس المدنية، ومجلسا وطنيا سياسيا يكون مجلس النواب جزءا منه يمثل كافة أطراف المجتمع الفلسطيني في الداخل والشباب ويمثل المصالح الاجتماعية والنقابات ويختص بمتابعة القضايا السياسية.⁽²⁾

وهذه الآراء وغيرها التي ينادي بها أنصار نظام المجلسين تم مناقشتها بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الرسالة المتواضعة ويستطيع الباحث أن يحاججهم بالاستعانة بأراء أنصار نظام المجلس الواحد والتي تم التطرق إليها سابقا، إضافة إلى النظر إلى واقع الدولة الفلسطينية التي لا تطيق خيار نظام المجلسين، مع ضرورة اعتماد أسلوب الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين في تكوين نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الفلسطيني.

(1) مقابلة مع الاستاذ جميل المجدلاوي، عضو في المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف.

ويتفق الدكتور طارق الديراوي مع موقف الأستاذ جميل المجدلاوي في تبني خيار نظام المجلسين.

(2) مقابلة مع الدكتور سالم سلامة، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة الحادية عشر والنصف.

الخاتمة

تطرق الباحث متعمقاً في دراسته لنظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني، معتمداً على الأسلوب الوصفي التحليلي والمقابلات مع أصحاب الاختصاص وأهل الخبرة، في دراسة طبيعة نظام الحكم في فلسطين، ثم في فصل أول تحدث عن ماهية نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين مع تطبيقاتهما، وكذلك نظام السلطة التشريعية في الإسلام، ثم التطرق في فصل ثانٍ إلى التنظيم والإطار القانوني والدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين، وبعدها التطرق في فصل ثالث إلى تقويم نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية ومدى فعاليته في النظام الدستوري الفلسطيني خلال الفترة الزمنية (1996 - 2013) لتحديد الخيار الأفضل للدولة الفلسطينية في البقاء على نظام المجلس الواحد أم الانتقال إلى نظام المجلسين، وبعد هذه الدراسة المستفيضة توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1- يعتبر نظام الحكم في فلسطين نظاماً ديمقراطياً نيابياً يمزج بين خصائص النظام البرلماني وخصائص النظام الرئاسي، لكن لا يمكن تسميته بالنظام المختلط (الشبه الرئاسي) بل هو نظام ذو طبيعة خاصة.

2- تتشكل السلطة التشريعية في المفهوم الإسلامي من صفة علماء الشريعة الفقهاء (أهل الشورى) والذين تتوفر فيهم حتمية وصف الاجتهاد وغيرها من شروط العدالة والرأي، إضافة إلى جماعة أهل الحل والعقد من القادة والأمراء والخبراء وسادة القبائل، والذين يكونون على قدر من العلم الشرعي والديني، وتتوفر فيهم العدالة والإمامة وأن يكونوا أصحاب رأي، بحيث ضمت السلطة التشريعية في الإسلام أصحاب الكفاءة والخبرة من مجالات مختلفة، إضافة إلى انضباط التشريع في الإسلام بضمانتين أساسيتين: أولهما اختصاص السلطة التشريعية بإصدارات التشريعات والقرارات، ثانيهما: الرقابة والمحاسبة للحكومة الإسلامية للتأكد من تطبيقها للتشريعات والقرارات، وبالتالي الوصول إلى سلطة تشريعية تقوم بواجباتها على أكمل وجه وذلك تحت راية الكتاب والسنة.

3- تتشكل السلطة التشريعية في فلسطين من نظام مجلس واحد يعتمد على أسلوب الانتخاب فقط كوسيلة في إسناد السلطة، بحيث تم الأخذ بنظام الأغلبية النسبية في انتخابات عام 1996، والنظام المختلط في انتخابات عام 2006، وكان على كل نظام مأخذ وسلبيات، فمن سلبيات نظام الأغلبية النسبية أنه يكفل فقط تمثيل من حصل على أغلبية الأصوات

دون الاعتداد بالأصوات الأخرى التي أعطيت لبقية المرشحين، وهذا ما حصل في انتخابات عام 1996 حيث ترتب على هذا النظام حسم غالبية المجلس التشريعي لكتلة فتح، وبالتالي عدم وجود معارضة قوية تجعل من المجلس التشريعي فعالاً يقوم بوظائفه البرلمانية وخاصة الرقابية لكون أعضاء المجلس التشريعي ووزراء الحكومة من نفس الطيف السياسي.

وأما النظام المختلط فيعد من أفضل الأنظمة الانتخابية إلا أنه لا يصلح للحالة الفلسطينية الراهنة لغياب النضج السياسي كما أثبتت التجربة البرلمانية الحديثة.⁽¹⁾

4- وأما عن فعالية السلطة التشريعية المنتخبة عام 1996 فلم يمارس المجلس التشريعي الوظيفة الرقابية بالشكل المطلوب، حيث أخفق المجلس في ممارسة هذه المهمة وفي استخدام الأدوات المتوفرة لديه لأعمال الرقابة والمحاسبة، فعلى صعيد أداة حجب الثقة عن الحكومة لم يستخدمها المجلس بشكل فعال وقوي حيث أخفق في دوراته التسع في استخدامها لأسباب عديدة تم ذكرها في سياق الدراسة، وأهمها خضوع المجلس للتأثيرات الحزبية.

وعلى صعيد الأسئلة والاستجابات وجلسات الاجتماع ولجان التحقيق فقد استخدم المجلس جزءاً منها على نحو مقبول نسبياً، ولكن ليس بالمستوى المطلوب خاصة عند وجود حالات تعطي مؤشراً على عدم جدية المجلس في ممارسة وظيفته الرقابية كحال انتهاكات الأجهزة الأمنية تجاه المواطنين، وبالتالي أصبح المجلس التشريعي فارغاً من محتواه ومضمونه.

وأما على صعيد الوظيفة التشريعية فكان إنجاز المجلس مقبولاً إلى حد ما، لكن ليس بالمستوى المطلوب، وخاصة في وقت كان فيه الفلسطينيون بحاجة إلى منظومة قوانين

(1) يرى الباحث أن النظام المختلط الانتخابي يصلح في الدول المستقرة سياسياً ودستورياً، ومرهون بتوافر النضج السياسي لدى الناخب والمرشح والأحزاب، فمن المعلوم أن النظام المختلط خير الأنظمة وأوسطها فهي تأخذ من إيجابيات كل من نظام الأغلبية النسبية ونظام التمثيل النسبي وتترك سلبياتهما، ومن إيجابيات النظام المختلط أنه يجمع بين نظام الدوائر والقوائم أو نظام الأغلبية النسبية ونظام التمثيل النسبي، ونظام الدوائر هدفه بشكل أساس ترك مساحة وحرية للناخب بأن يختار شخصيات مستقلة يرى فيها الكفاءة واللياقة البرلمانية بصرف النظر عن انتمائه السياسي من عدمه، إلا أنه ولغياب النضج السياسي الفلسطيني تم استغلال هذه النظام من خلال الدعايات الانتخابية وغيرها في التأثير على أصوات الناخبين وحسم مرشحي نظام الدوائر لصالح طيف سياسي معين وخاصة إذا كان لهذه الشخصيات قبولا شعبياً نتيجة أعمالها الاجتماعية والدعوية دون النظر إلى الكفاءة البرلمانية والخبرات القانونية والاقتصادية وبناء على ذلك تم حسم المجلس التشريعي الفلسطيني لصالح طيف سياسي معين وبالتالي الاستفراد به وهذا أثبت فشله الذريع وحد من كفاءة وفعالية البرلمان وعمل على تفويض أدائه التشريعي والرقابي كما أثبتت التجربة البرلمانية الحديثة.

أساسية كالدستور وقانون العقوبات والقانون المدني، تستجيب لمصلحة إرساء نظام سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات والتأسيس لبنية قانونية ولنظام ديمقراطي، لكن لا ينفي ذلك أن المجلس كان له دور في إنجاز بعض القوانين كالقانون الأساسي.

5- وأما عن فعالية السلطة التشريعية المنتخبة عام 2006 كان الأداء التشريعي والرقابي للمجلس التشريعي ضعيفاً غير مقبول؛ ففي مجال التشريع لم يراعِ المشرع الفلسطيني التشريع وفق الأصول القانونية التي ينص عليها القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وذلك بسبب الانقسام السياسي الحاد، إضافة إلى كون المشرع لم يراعِ الأولوية في التشريع، بل اعتمد على الانتقائية في التشريع وعدم القيام بإصدار منظومة قانونية أساسية كحال سابقه، فلا يوجد قانون عقوبات عصري مثلاً، ومما أثر على العملية التشريعية أيضاً أنه أصبح الغرض من التشريع المناكفة السياسية وفرض حكم الواقع بدليل غياب سياسات التهيئة المالية، وهناك عدد من القوانين ما زالت حبراً على ورق كحال قانون الشباب مثلاً.

وأما في مجال الرقابة فلم يستخدم المجلس التشريعي الأدوات الرقابية كأداة حجب الثقة والاستجواب بالشكل المطلوب، وخاصة بعد الانقسام السياسي واستمراره في العمل في غزة فقط، فلم يستخدم أداة حجب الثقة ولا أداة الاستجواب والتي ينتج عنها غالباً استقالة الحكومة أو سحب الثقة، وذلك نتيجة للمعوقات السياسية وخاصة أن تشكيل أي حكومة جديدة يتطلب قراراً من الرئيس المنتهية ولايته في نظر الطرف الآخر، إلا أن المجلس التشريعي في غزة اجتهاد في تقييد أعمال الحكومة إلى حد ما من خلال الأسئلة ولجان التحقيق التي كان بموجبها يتابع أعمال الوزارة، ويعمل على الحد من إساءة استخدام السلطة وخاصة في ما يتعلق بالحقوق والحريات.

وكان لاعتقال النواب والمعوقات المالية والإدارية دور كبير في التأثير على فعالية المجلس التشريعي.

6- غالبية أعضاء المجلس التشريعي المنتخب عام 1996 والمجلس التشريعي المنتخب عام 2006 والتي تُسند إليهم السلطة بوسيلة الانتخاب فقط من فئات عمرية شبابية ذو طبقة اجتماعية وثقافية عالية، لكن يفتقرون للخبرة البرلمانية والسياسية والفقهاء البرلماني الحديث، بحيث كان لذلك دور في إضعاف فعالية المجلس التشريعي.

7- تعاني البنية الأساسية للسلطة التشريعية من إشكالية كبيرة وهي الازدواجية في الدوائر، حيث كانت توجد دوائر في غزة ومثيلاتها في الضفة الغربية دون وجود تنسيق متواصل بينهما، بل كان كل منهما يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في العمل، وهذا يعني تبني نظام المجلسين

عملياً مجلس في الضفة الغربية ومجلس في قطاع غزة على اعتبار أن هذه الدوائر هي المحرك الرئيسي للمجلس التشريعي.

8- عدم فعالية السلطة التشريعية التي تأخذ بنظام المجلس الواحد بالشكل المطلوب، والذي كانت أسبابها الرئيسة الأنظمة الانتخابية المنتقاة، وحادثة التجربة البرلمانية للمجلس التشريعي المنتخب عام 1996، والحالة السياسية الصعبة التي عاصرها المجلس التشريعي المنتخب عام 2006، وبشكل عام غياب النضج السياسي في كلا الفترتين، إلا أن ذلك لا يعني حاجة الحالة الفلسطينية إلى الأخذ بنظام المجلسين لكون فكرة ثنائية التمثيل من الأساس لا تلائم النظام السياسي الفلسطيني دستورياً واجتماعياً ودينياً وجغرافياً، إضافة إلى عدم قدرة نظام المجلسين على إصلاح وتحقيق الفعالية للسلطة التشريعية التي تأخذ بنظام المجلس الواحد حالياً، فهو زيادة لا فائدة منها بل قد يزيد الأمر تعقيداً.

ثانياً: التوصيات

يرى الباحث أن الخيار الأفضل للحالة الفلسطينية البقاء على نظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية على أن يراعى في ذلك التوصيات الآتية:ـ

1- على المشرع الفلسطيني أن يعمل دوماً على انتقاء النظام الانتخابي بأن يكون أكثر ملاءمة مع خصوصية الحالة الفلسطينية، والذي من شأنه أن يجعل المجلس التشريعي قادراً على تمثيل الشرائح والطبقات والاتجاهات السياسية حتى ولو كانت أقلية، وذلك لضمان الوصول إلى مجلس تشريعي تتوافر فيه كل معاني الديمقراطية، إضافة إلى قدرته على ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية وبالأخص الوظيفة الرقابية.

ويرى الباحث ونظراً للظروف السياسية الراهنة أن يتم اعتماد مبدأ التمثيل النسبي بشكل كامل في الانتخابات البرلمانية القادمة في نسبة ما يتخصص به مبدأ الانتخاب، وذلك لضمان وجود تعددية حزبية وسياسية، والذي من شأنه أن يحد من هيمنة حزب أو كتلة سياسية واحدة على أركان العمل البرلماني كما حدث في التجريبتين البرلمانيتين.

2- على المشرع الفلسطيني أن يعمل على تبني نظام الجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين في تكوين السلطة التشريعية ذو نظام المجلس الواحد، نسبة وتناسب بأن يختص مبدأ الانتخاب بنسبة 70% ومبدأ التعيين بنسبة 30%، ويكون التعيين على أساس قواعد وأحكام واضحة غير مبهمه لا تحتل التحوير لخدمة مصالح شخصية أو حزبية، مثلاً بأن لا يترك التعيين لشخص رئيس الدولة، وأن يعطى كل حزب سياسي الحق في التعيين وذلك على أساس

نسبة ما تخصص به بوسيلة الانتخاب من مقاعد البرلمان، مع توافر شروط معينة في العضو المعين أهمها الخبرة والكفاءة، فيعمل الحزب على ترشيح كل من تتوفر فيه هذه الشروط، وإلا سيطعن في العضو المعين الذي لا تتوفر فيه الشروط والأحكام أمام محكمة العدل العليا، أو التعيين بقوة القانون عن طريق النص في القانون على أن كل شخص يشغل مناصب معينة ويحمل شهادات معينة في القانون والسياسة والاقتصاد مثلاً وبعد موافقة أغلبية الأعضاء المنتخبين بأن يكون عضواً في المجلس التشريعي، وبهذا يكون الحفاظ على ديمقراطية البرلمان وضمان وصول أصحاب الخبرة والكفاءة وأهل الاختصاص في كافة جوانب الحياة، وبالتالي ضمان تحقيق الإجابة التشريعية والرقابية على أعمال الحكومة وتحقيق مصالح المجتمع الفلسطيني ونيله حقوقه المدنية والسياسية.

3- على الأحزاب السياسية الإسراع في تحقيق وإنجاز المصالحة الفلسطينية السياسية والمجتمعية، كونها هي الملاذ الوحيد للخروج من الأزمة التي أرهقت كل مؤسسات الدولة، ومن ثم الذهاب إلى صناديق الاقتراع بالنزاهة والشفافية الكاملة، والعمل على توحيد الجهود للوصول إلى نظام سياسي مستقر.

4- يجب العمل على استحداث سياسة وفلسفة تشريعية قائمة على أسس علمية، حيث الفلسفة التشريعية غائبة إلى حد ما، فأين فلسفة المشرع من قانون العقوبات كونه قانون رئيس تربط به القوانين الأخرى، فالقانون المطبق قانون قديم لا يواكب التطور الحاصل والجريمة العصرية، وحديثاً كان قد سن القانون المدني المرجعية الأساسية أيضاً للقوانين الأخرى.

5- العمل على تطوير وتعديل الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية، وخاصة لوجود بعض النصوص التي تؤثر على العملية التشريعية وهي بحاجة إلى تعديل أو إلغاء مثل:-

- رهن نفاذ القانون بمصادقة رئيس السلطة الأمر الذي يغل من دور السلطة التشريعية فهي مسألة شكلية لا تعمل على الإجابة التشريعية وبالتالي فلا داعي لها.
- وجود بعض التناقضات بين نصوص القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تجعل العملية التشريعية في حالة إرباك شديد، كالتناقض في الأغلبية المطلوب توافرها لإقرار مشروع القانون بعد قيام الرئيس برده إلى المجلس لذلك يتطلب التعديل لحل التناقض.
- يتم إقرار القوانين بالأغلبية المطلقة، ويعني في حال حضور الجلسة أربعة أعضاء فقط، فمن الممكن إقرار القانون بثلاثة من الأعضاء الأربعة الحاضرين، لذلك يتطلب تعديل المادة بالإضافة عليها بشرط أن لا يقل عدد المصوتين عن 20 أو 30 عضواً مثلاً أي

- وضع حد أدنى لعدد الأعضاء لإقرار القانون فلا يتصور إقراره بثلاثة أعضاء مثلاً⁽¹⁾.
- 6- العمل على احترام الأولوية والترتيب في سن التشريعات، بمعنى أن سن التشريعات يخضع لهرم متدرج يتبوأ قمة الهرم التشريع الأساسي (الدستور) ثم القوانين العادية المهمة مثل قانون العقوبات والقانون المدني والقانون التجاري وقانون الأحوال الشخصية.
- 7- من المسائل المهمة الواجب على المشرع مراعاتها في العملية التشريعية، الاهتمام بما يعرف بسياسة التهيئة، أي ضرورة اهتمام المشرع حال شروعه بوضع أي تشريع كان، بجملته من الأمور أهمها ما يعرف بالتهيئة المالية، والتهيئة المادية بمكوناتها البنوية والبشرية، والتهيئة التشريعية اللازمة لحسن إنفاذ القانون وتطبيقه حال صدوره، وبالتالي كان مآل جل القوانين الأخيرة الصادرة عن المجلس التشريعي الجمود مثل: قانون هيئة حقوق أسر الشهداء وقانون تنظيم الزكاة لغياب التقدير المالي الواقعي وقصور المكونات البشرية.
- 8- ضرورة العمل على مواكبة القوانين والتشريعات للواقع والحالة الفلسطينية، وعدم فرض نماذج غربية وعربية دون مراعاة للواقع والخصوصية التي تمر بها الدولة الفلسطينية.
- 9- ضرورة أن يفصل بين العمل البرلماني والعمل الإداري والدعوي والأهلي والاجتماعي، بحيث تكون الوظيفة البرلمانية مقصورة على عضو البرلمان والذي من المفترض أن يرسم لنفسه خارطة طريق للعمل البرلماني، وأن يكون العمل الإداري والمالي والإعلامي والاجتماعي مقصور على المهنيين أصحاب الاختصاص بهدف تفرغ النائب للعمل البرلماني البحت للعمل على رقي المؤسسة التشريعية.
- 10- تنمية القدرات البشرية للعاملين في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، عن طريق دعم البرامج التدريبية في مجال العملية التشريعية بشكل عام، وفي مجال الصياغة التشريعية واستخدام تكنولوجيا المعلومات فيها بشكل خاص.
- 11- على المشرع الفلسطيني أن يسعى جاهداً على الفصل التام بين العمل البرلماني والعمل الحكومي وذلك بقوة القانون، بأن يتم النص على عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة في آن واحد بحيث يكون أعضاء الحكومة من غير أعضاء المجلس التشريعي، وبالتالي قيام المجلس التشريعي بوظيفته الرقابية على أكمل وجه دون خضوعه للتأثيرات الحزبية.

(1) المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " يتم إقرار القوانين بالأغلبية المطلقة (ما لم ينص على خلاف ذلك)، والأغلبية المطلقة تعني أكثرية (نصف + 1) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت) مثال: لو حضر أربعة أعضاء ووافق ثلاثة أعضاء على مقترح القانون فيعني توافر الأغلبية المطلقة وإقرار القانون. ومن الممكن أن يكون التعديل كالتالي " يتم إقرار القوانين بالأغلبية المطلقة بشرط أن لا يقل عدد المصوتين عن 20 عضواً".

المراجع:

أولاً: المراجع الأصلية

- أ- القرآن الكريم
- ب- الحديث الشريف
- ت- تشريعات محلية
- السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 2003/03/19م.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي لسنة 2005م بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، نسخة الكترونية على الموقع الرسمي لوزارة العدل (www.moj.pna.ps).
- السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الوقائع الفلسطينية / العدد الرابع، 1995/04/17.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (5) لسنة 1995م بشأن الانتخابات، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (13) لسنة 1995م بشأن الانتخابات، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (2) لسنة 1995 بشأن الانتخابات، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.

- السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الانتخاب الفلسطيني الحالي رقم (9) لسنة 2005، المادة (8) (10)، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين - المقتفي (muqtafi.birzeit.edu) جامعة بيرزيت.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية (رام الله)، من العدد 71 وحتى العدد 92 والأعداد الممتازة 3، 4، 5، 6.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار المجلس التشريعي باعتبار النواب المختطفين حاضرين رغم استمرار اختطافهم من قبل الاحتلال (خلال دورته العادية الأولى - الفترة الأولى في جلسته الطارئة السادسة المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يوم الاثنين الموافق 2006/7/3 " التحدي للعدوان الإسرائيلي المستمر ").
- جمهورية مصر العربية، دستور جمهور مصر العربية 1971، وزارة الإعلام المصرية، إصدارات الهيئة العامة للاستعلامات بالتعاون مع الإدارة العامة للانتخابات بوزارة الداخلية المصرية.
- المملكة الأردنية الهاشمية، دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام 1952، نسخة الكترونية على الموقع الرسمي (<http://www.parliament.jo/node/137>).

ث- تشريعات دولية

- المفوضية السامية للأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القانون الدولي الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، نسخة منشورة على موقع المفوضية (www.ohchr.org).
- جامعة منيسوتا، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1966، مكتبة حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية ، نسخة منشورة على الموقع الرسمي للجامعة، (<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b001.html>).

ج- وثائق واتفاقيات سياسية

- الاتفاقية السياسية الفلسطينية الإسرائيلية، إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، المسودة النهائية المنفق عليها في 19 آب/أغسطس 1993، نسخة الكترونية على موقع، (www.palestine-studies.org/files/pdf/mdf/4868.pdf).

- الاتفاقية الفلسطينية - الإسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، واشنطن، 28 أيلول 1995، نسخة الكترونية على موقع (www.alburayj.com).

ح- دراسات وتقارير قانونية

- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، نيسان (ابريل) 2004، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، إعداد أحمد أبو دية، غزة.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، (1998)، التشريعات وألية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، تقرير رقم (3)، إعداد حسين أبو هنود، رام الله.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، (2001)، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين تقرير رقم 26، إعداد عزيز كايد، رام الله.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس 1996 - مارس 1998)، سلسلة الدراسات (13)، فلسطين.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، (2000 - 2001)، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2000 - التقرير السنوي السادس، الطبعة الأولى، رام الله.
- الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، سلسلة التقارير القانونية (21)، إعداد جهاد حرب، غزة.
- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، (2007)، الشقاقي، خليل، حرب، جهاد، محرران، الانتخابات الفلسطينية الثانية: الرئاسة والتشريعية والحكم المحلي، 2005 -2006، رام الله.
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، سلسلة دراسات (39).
- المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية - بانوراما، آذار 2007، الأداء البرلماني (9)، المكتبة قسم الفلسطينيات، الجامعة الاسلامية بغزة.
- المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، يوليو 2006، قراءة في الحكومات الفلسطينية من اقامة السلطة إلى انتخابات المجلس التشريعي الثاني، اعداد فهد سليمان، العدد الرابع.

- المجلس التشريعي الفلسطيني (غزة)، (2010)، الفصل التشريعي الثاني (2006 - 2010)، قرارات المجلس التشريعي.
- المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، قيس عبد الكريم وآخرون، (مارس 2008) الحكومات الفلسطينية، الناشر المركز الفلسطيني للتوثيق والمعلومات، الطبعة الأولى.
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998 - مارس 1999)، ، سلسلة الدراسات (19).
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثامنة (9مارس 2003 - 9مارس 2004)، سلسلة الدراسات (37).
- المجلس التشريعي الفلسطيني، (2010)، أربع سنوات من العطاء رغم الحصار 2006 - 2010م، ، فلسطين، غزة.
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، (2012)، العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني، يونيو 2007 _ أغسطس 2012، غزة، فلسطين.
- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، (2007)، تقييم أداء المجلس التشريعي خلال الدورة الأولى ما بين مارس 2006 _ يوليو 2007، فلسطين، غزة.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، (2014)، حصاد المجلس التشريعي في أربع سنوات (2010 - 2013) في ظل الثوابت والمتغيرات، فلسطين، غزة.
- جامعة بيرزيت، (2005) ملخص : النظام القانوني والعملية التشريعية في فلسطين، رام الله.
- فهد سليمان، داود تلحمي، صالح زيدان، رمزي رياح، قيس عبد الكريم، (1998) سلام أو سلو بين الوهم والحقيقة، الطبعة الأولى.
- مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (1998)، النظام السياسي الفلسطيني بعد أو سلو، إعداد جميل هلال، الطبعة الأولى، رام الله.
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، (2011)، قسم الأرشيف والمعلومات، تقرير معلومات (14)، المجلس التشريعي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2010م، فلسطين.

- مركز دراسات الوحدة العربية أحمد الدين وآخرون، (2009)، الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، الطبعة الأولى، بيروت.
- مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، دراسة تحليلية حول أثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم، سلسلة تقارير دورية، إعداد أحمد مجدلاني وطالب عوض، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر، رام الله، فلسطين.
- مركز الميزان لحقوق الانسان، (2007)، ديوان الموظفين العام، دليل الموظف العام، الطبعة الثانية.

خ- مقابلات

- مقابلة مع، الدكتور عبد الرحمن الجمل، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة العاشرة والنصف.
- مقابلة مع، الدكتور سالم سلامة، عضو المجلس التشريعي الفلسطيني الحالي، يوم السبت بتاريخ 2014/05/10 الساعة الحادية عشر والنصف.
- مقابلة مع، كرم زرنده، عضو في المجلس التشريعي الفلسطيني السابق، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة العاشرة صباحا.
- مقابلة مع، الاستاذ جميل المجدلوي، عضو في المجلس التشريعي الحالي، يوم الاثنين بتاريخ 2014/05/05 الساعة الثانية عشر والنصف.
- مقابلة مع، الدكتور طارق الديراوي، مدير عام الدائرة القانونية في المجلس التشريعي قبل الانقسام، الأحد بتاريخ 2014/05/04 الساعة التاسعة صباحا.
- مقابلة مع، عبد الحميد لطفي العيلة، مستشار قانوني بالمجلس التشريعي سابقا، يوم الأحد بتاريخ 2014/05/04 الساعة الثانية عشر والرابع ظهرا.
- مقابلة مع، المستشار عبد الكريم أبو صلاح، وزير العدل سابقا، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني قبل الانقسام، يوم الثلاثاء بتاريخ 2014/05/13 الساعة الواحدة ظهرا.
- مقابلة مع، الاستاذ أمجد الأغا، المقرر الإداري للجنة القانونية في المجلس التشريعي الساعة 9 صباحا من يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.

- مقابلة مع، الأستاذ يوسف سليمان القبطي، مسؤول البروتوكولات والعلاقات العامة في المجلس، الساعة 10 صباحاً من يوم الاثنين بتاريخ 2013/10/28.

ثانياً: المراجع الثانوية

أ- كتب باللغة العربية

- الخرجي، ثامر، (2004)، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة**، دراسة تحليلية معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، عمان، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر.
- الوحيد، فتحي، (2003)، **القانون الدستوري، التطورات الدستورية في فلسطين، 1917 - 2003**، الطبعة الثالثة.
- الشرقاوي، سعاد، (2007)، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، مصر، جامعة القاهرة.
- الشكري، علي يوسف، (2011)، **مبادئ القانون الدستوري**، عمان، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الصادق الثقافية، دار صفاء للنشر والتوزيع.
- العموي، مصطفى، (2011)، **التنظيم السياسي والنظام الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية**، عمان، دار الثقافة، الطبعة الثانية.
- الطماوي، سليمان، (1996)، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة.
- الخطيب، نعمان، (2010)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، كتاب علمي محكم، عمان، دار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى، الإصدار السادس.
- الطهراوي، هاني، (2007)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى.
- الشحات، ابراهيم محمد منصور، (2007)، **المدخل في الشريعة الإسلامية**، مصر، جامعة بنها.
- الأشقر، عمر سليمان، (1989)، **تاريخ الفقه الإسلامي**، الكويت، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع.

- الجويني، أبي المعالي عبد الملك بن عبد الله بن يوسف، (1408هـ)، الاجتهاد من كتاب التلخيص، دمشق بيروت، دار القلم، الطبعة الأولى.
- البيضاوي، علي بن عبد الكافي، (1404هـ)، الإبهاج في شرح المنهاج على مناهج الوصول إلى علم الأصول، بيروت، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى.
- الجرجاني، علي بن محمد، (1978)، كتاب التعريفات، بيروت، مكتبة لبنان.
- الحسن، خليفة بابكر، سراج، محمد عبد الهادي، (2000)، تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره، جامعة الامارات العربية المتحدة، الطبعة الثانية.
- الخضري بك، محمد، الكبي، زهير شفيق، (1992)، تاريخ التشريع الإسلامي، بيروت، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى.
- السوسي، ماهر أحمد، (2009)، فقه القضاء وطرق الاثبات، فلسطين، الطبعة الرابعة.
- القطان، مناع، (1988)، تاريخ التشريع الإسلامي، الرياض، دار الريخ للنشر، الطبعة الرابعة.
- العضائية، أمين سلامة، (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- أبو عمارة، محمد علي، (2005)، القضاء الإداري في فلسطين، الجزء الثالث، فلسطين - غزة، الطبعة الرابعة.
- الوحيدي، فتحي عبد النبي، (2009)، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، وفقا لأحكام القانون الأساسي المعدل مع شرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، فلسطين، الجزء الثاني، مطابع المقداد.
- العجمي، حمدي، (2009)، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- الطبطبائي، عادل، (1987)، الأسئلة البرلمانية نشأتها أنواعها وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، اصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت.
- المحجوب، رفعت، (1979)، المالية العامة - النفقات العامة والإيرادات العامة، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية.

- الحاج، طارق، (2009)، **مالية عامة**، عمان، الأردن دار صفا للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.
- المدهون، نافذ ياسين، (2010)، **الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاتها العملية وفقا للتشريع الضريبي الفلسطيني**، فلسطين، دار المنارة للنشر.
- الوادي، محمود حسين، عزام، زكريا أحمد، (2007)، **مبادئ المالية العامة**، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى.
- بشناق، باسم، (2012)، **محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري**، مع شرح النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية، فلسطين، الطبعة الأولى.
- باز، بشير على محمد، (2004)، **حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة**، دار الجامعة الجديدة.
- بو الشعير، سعيد، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، الجزء الثاني، النظم السياسية، الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية.
- خليل، محسن، (1975)، **النظم السياسية والدستور اللبناني**، بيروت، دار النهضة العربية للنشر، النسخة الأخيرة.
- خلاف، الشيخ عبد الوهاب، (1988)، **السياسة الشرعية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية**، دار القلم، الطبعة الأولى.
- سمك، عبد العزيز رمضان، (2006)، **تاريخ التشريع الإسلامي ومصادره**، القاهرة، دار النهضة العربية.
- شكر، زهير، (1994)، **الوسيط في القانون الدستوري**، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الثالثة.
- شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (2000)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- طربوش، قائد، (1995)، **السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري** تحليل قانوني مقارن، بيروت، المؤسسة الجامعية، الطبعة الأولى.
- علوان، عبد الكريم، (2010)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الطبعة الأولى، الاصدار الرابع، دار الثقافة.

- عثمان عثمان، عبد الستار قاسم، نايف أبو خلف، رائد نعيرات، (2009) دراسات فلسطينية، نابلس، جامعة النجاح الوطنية، الطبعة الأولى.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، (1997)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- عبيد، محمد كامل، (2002)، نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، الإمارات، الطبعة الرابعة، الناشر كلية شرطة دبي.
- غمق، ضو مفتاح، (2002)، السلطة التشريعية في نظام الحكم الاسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، شركة دار الهدى للطباعة النشر.
- فوزي، صلاح الدين، (2000) المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية.
- فوزي، صلاح الدين، (1994)، البرلمان، دراسة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، (2000)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجديدة.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، (1984)، النظام الدستوري المصري، الكويت، منشأة المعارف.
- ليلة، محمد كامل، (1971)، النظم السياسية، الدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي.
- متولي، عبد الحميد، (1999)، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- مفتي، محمد أحمد، (1996)، أركان و ضمانات الحكم الإسلامي، مؤسسة الريان للنشر والطباعة، الطبعة الأولى.

ب - كتب مترجمة إلى اللغة العربية

- أندرو رينولدز، بن ريلي، أندرو إيليس، ترجمة أيمن أيوب، (2005)، أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب.

ت - الرسائل الجامعية

- أيوب، حسن، (2006)، آفاق التحول الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني، إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية (1993 - 2003) كعامل محوري، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا.
- الفراء، يحيى، (2003)، دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية مقارنة بجمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية.
- أبو عرب، خليل محمد، (2008)، أثر الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية على التحول الديمقراطي الفلسطيني، نابلس، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.
- المدهون، عبد الرحيم فهمي، (2010)، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، فلسطين، كلية الحقوق، جامعة الأزهر.
- الوحيدي، فتحي عبد النبي، (1982)، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- البرغوثي، مروان، (2010)، الأداء التشريعي والرقابي والسياسي للمجلس التشريعي الفلسطيني 1996 - 2006، رسالة دكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحة الدكتوراه (90).
- اشنتية، عمر عبد اللطيف، (2012)، تجربة المرأة الفلسطينية في العمل البرلماني وأثر ذلك في تعزيز المشاركة السياسية (1996 - 2009)، رسالة ماجستير، نابلس، فلسطين، جامعة النجاح الوطنية.
- بشناق، باسم صبحي، (2011)، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في أعمال حقوق الإنسان، ماليزيا، رسالة دكتوراه، كلية أحمد إبراهيم للحقوق، الجامعة الإسلامية العالمية.
- بن بغيلة، ليلي، (2004)، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، الجزائر، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، كلية الحقوق قسم القانون العام.

- حميد، مزياني، (2011)، الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، تيزي وزو، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- خراشة، عقيلة، (2010)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، رسالة دكتوراة، جامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- عيسى، محمد، (2012)، موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا.
- عياش، حسن، (2010)، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996 - 2006م، رسالة ماجستير، فلسطين، جامعة الأزهر، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية.
- منذر، رنا أديب، (2006)، مفهوم الضريبة - تعريفها وأشكالها، جامعة دمشق، دبلوم الدراسات العليا.

ث - بحوث ودراسات

- اصدارات مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، الانتخابات في العراق، الفرص والتحديات، على موقع (<http://shrsc.com/issues/elections/08.htm>).
- العيلة، عبد الحميد، (2002)، المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة القانون والقضاء، يصدرها ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل، العدد السابع.
- العبادي، محمد، كشاكش، كريم، (2006)، مراحل إعداد جداول الناخبين النيابية في الأردن، جامعة اليرموك وآل البيت، المنارة، المجلد 12، العدد 3، الأردن.
- الرشيد، ملفي رشيد مرزوق، (ابريل 2011)، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، كلية الحقوق في جامعة المنصورة.
- النجار، السيد أحمد، (2010)، عدالة الموازنة العامة للدولة 2010 - 2011، سلسلة العدالة الاجتماعية، الإصدار الثاني، الناشر المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، الطبعة الأولى.

- الآغا، أمجد نعيم، (2011)، ورقة عمل بعنوان المرأة الفلسطينية والمشاركة السياسية، في ضوء التشريعات الدولية، المحاضر في قسم القانون - الجامعة الإسلامية.
- الآغا، أمجد نعيم، (2012)، رؤية تشخيصية حول عقبات ومقومات الإصلاح التشريعي في فلسطين ، تم الحصول على نسخة الكترونية من حضرته في يوم الاثنين بتاريخ 2014/02/04.
- بوروبي، عبد اللطيف، الأنظمة السياسية والأنماط الانتخابية: مقارنة مفاهيمية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.
- بدر الدين، شبل، بوليحة، شهيرة، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
- زريقات، فايز، (2009)، مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني - دراسة تشريعية مقارنة - مجلة المنارة، مجلد 15، العدد 3، جامعة مؤتة.
- عدلان، عطية، (2011) السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية، مجلة البيان، العدد 280، على: <http://www.albayan.co.uk/MGZarticle2.aspx?ID=458>.
- عبد اللطيف، حسن صبحي أحمد، (1984)، السلطة التشريعية في الإسلام، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الأولى، العدد الأول، الطبعة الثانية.
- عبد الجليل، مفتاح، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، الجزائر.
- قدورة، زهير أحمد، (2006)، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، عمان، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول.
- مهنا، الياس، (2012)، إنشاء مجلس شيوخ لبناني، الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة، ورقة عمل، رقم 125، جامعة براون.
- ناصر، أبو علي، تشرين الثاني / نوفمبر 1997، المجلس التشريعي بين الدور المفترض والواقع، مجلة الحقيقة، العدد السادس، الجامعة الإسلامية، فلسطين.

ج- بيانات صحفية

- البرلمان، صحيفة نصف شهرية تصدر عن المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد 128، الخميس 5 ديسمبر 2013.
- قميصة، وليد، المجلس التشريعي الفلسطيني، سيادة القانون، وقائع ومعلومات وحقائق، مديرية الصحافة والإعلام، وزارة الإعلام، آب 1996.
- معهد البحرين للتنمية السياسية، الأساس القانون لنظام المجلسين، صحيفة الوسط، العدد 3189، الأحد 29 مايو 2011.
- وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا، نسخة عن طبعة الانتخابات الفلسطينية على موقع (<http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3584>).

ح- مواقع الكترونية رسمية

- السلطة الوطنية الفلسطينية، الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني (<http://www.pal-plc.org>)، رام الله.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني (<http://www.plc.gov.ps>)، غزة.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، الموقع الرسمي الإلكتروني للجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية (<http://www.elections.ps>).

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
أ	آية كريمة
ب	الإهداء
ت	شكر وتقدير
ث	ملخص الدراسة
ج	ملخص الدراسة (E)
ح	مقدمة البحث
ح	أهمية البحث
خ	مشكلة البحث
خ	أسئلة البحث
د	أهداف البحث
د	فرضيات البحث
ذ	نطاق وحدود البحث
ذ	منهجية البحث
ذ	هيكلية البحث
ر	الدراسات السابقة
1	تمهيد: نشأة وطبيعة نظام الحكم في فلسطين
الفصل الأول	
النظم الدستورية المختلفة للسلطة التشريعية	
15	المبحث الأول: نظام المجلس الواحد للسلطة التشريعية
15	المطلب الأول: طرق تكوين نظام المجلس الواحد
16	المطلب الثاني: مبررات أنصار نظام المجلس الواحد
19	المطلب الثالث: تطبيقات نظام المجلس الواحد

رقم الصفحة	الموضوع
24	المبحث الثاني: نظام المجلسين للسلطة التشريعية
25	المطلب الأول: دعائم نظام المجلسين
25	الفرع الأول: المغايرة من حيث الشكل
29	الفرع الثاني: المغايرة من حيث الاختصاص
30	المطلب الثاني: مبررات أنصار نظام المجلسين
33	المطلب الثالث: تطبيقات نظام المجلسين
34	الفرع الأول: السلطة التشريعية في بريطانيا
37	الفرع الثاني: السلطة التشريعية في الولايات المتحدة
39	الفرع الثالث: السلطة التشريعية في فرنسا
41	المبحث الثالث: السلطة التشريعية في الإسلام
42	المطلب الأول: مفهوم ومصدر السلطة التشريعية في الإسلام
42	الفرع الأول: تعريف السلطة التشريعية
45	الفرع الثاني: مصادر السلطة التشريعية في الإسلام
48	المطلب الثاني: السلطة التشريعية في عصر النبي صلى الله عليه وسلم
الفصل الثاني	
التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في فلسطين	
53	المبحث الأول: نشأة السلطة التشريعية
53	المطلب الأول: المجلس التشريعي والاتفاقيات السياسية
55	المطلب الثاني: المجلس التشريعي وانتخابات عام 1996
59	المبحث الثاني: البنية الأساسية للسلطة التشريعية
59	المطلب الأول: تشكيل السلطة التشريعية
59	الفرع الأول: أعضاء المجلس التشريعي ومدته
63	الفرع الثاني: تركيبة المجلس التشريعي
70	المطلب الثاني: الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة التشريعية (الانتخاب)
71	الفرع الأول: طبيعة الانتخاب وعلاقته بهيئة الناخبين

رقم الصفحة	الموضوع
74	الفرع الثاني: نظم الانتخاب الرئيسية
78	الفرع الثالث: طبيعة النظام الانتخابي في فلسطين
82	المبحث الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية
83	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي للمجلس
84	الفرع الأول: مرحلة اقتراح وتقديم مشاريع القوانين
85	الفرع الثاني: مرحلة إقرار مشاريع القوانين
87	الفرع الثالث: مرحلة إصدار القوانين
89	المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي للمجلس
90	الفرع الأول: الرقابة السياسية
99	الفرع الثاني: الرقابة المالية
الفصل الثالث	
تقويم نظام المجلس الواحد في النظام الدستوري الفلسطيني	
107	المبحث الأول: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 1996م - 2006م
107	المطلب الأول: أعضاء المجلس التشريعي
107	الفرع الأول: الانتماء السياسي والتنظيمي
109	الفرع الثاني: الانتماء الاجتماعي
111	الفرع الثالث: الفئات العمرية والتركيب الديني
111	الفرع الرابع: المستوى التعليمي
113	المطلب الثاني: الأداء التشريعي للمجلس التشريعي
118	المطلب الثالث: الأداء الرقابي للمجلس التشريعي
119	الفرع الأول: منح الثقة وحجبها خلال المدة (1995 - 2005)
126	الفرع الثاني: الأسئلة والاستجابات
130	الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية
133	المطلب الرابع: رأي النواب في أداء المجلس التشريعي خلال الفترة (1996 - 2005)
134	المبحث الثاني: التجربة العملية للمجلس التشريعي خلال المدة 2006م - 2013م

رقم الصفحة	الموضوع
134	المطلب الأول: أعضاء المجلس التشريعي
135	الفرع الأول: الانتماء السياسي والتنظيمي
136	الفرع الثاني: الانتماء الاجتماعي
137	الفرع الثالث: الفئات العمرية والتركيب الديني والتحصيل العلمي
138	المطلب الثاني: الأداء التشريعي للمجلس التشريعي
139	الفرع الأول: الأداء التشريعي قبل حادثة الانقسام
141	الفرع الثاني: الأداء التشريعي بعد حادثة الانقسام
147	المطلب الثالث: الأداء الرقابي للمجلس التشريعي
149	الفرع الأول: منح الثقة وحجبها
152	الفرع الثاني: الأسئلة والاستجابات
153	الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية
154	المطلب الرابع: أثر الانقسام السياسي واعتقال النواب على دور وفعالية المجلس التشريعي
158	المطلب الخامس: المعوقات المالية والادارية وأثرها على فعالية المجلس التشريعي
159	المطلب السادس: تقييم مدى فعالية المجلس التشريعي الثاني
163	المبحث الثالث: خيارات المشرع الفلسطيني بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين
163	المطلب الأول: خيار نظام المجلس الواحد
168	المطلب الثاني: خيار نظام المجلسين
	الخاتمة
172	النتائج
175	التوصيات
178	المراجع