



# تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني

(2008-2006)

- تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى  
شباط 2006 - حزيران 2007

إعداد: جهاد حرب - باحث

- طبعة عمل المجلس التشريعي الفلسطيني  
في الفترة ما بين تموز 2007 - تموز 2008

إعداد: سامي جبارين - محامي



# تقرير أداء المجلس التشريعي الفلسطيني:

- تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى  
شباط 2006 - حزيران 2007
- طباعة عمل المجلس التشريعي الفلسطيني  
في الفترة ما بين تموز 2007 - تموز 2008

مشروع «تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية»  
الطبعة الأولى كانون الأول 2008  
منشورات مفتاح 2008  
© حقوق الطبع والنشر محفوظة لـ



## إعداد:

جهاد حرب - باحث  
سامي جبارين - محامي

## طاقم «مفتاح»:

مديرة برنامج الديمقراطية والحكم الصالح: بيسان أبو رقطي  
منسقة مشروع «تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية»: رم وهدان  
مساعدة إدارية: أروى جابر وميساء هنديلة

تدقيق لغوي: صدام رنتاوي

ترجمة: رانية فلفل وجمانة كيّالي

الرقم المعياري الدولي للكتاب ISBN:  
978-9950-360-02-0

بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية  
بدعم من وزارة الخارجية الألمانية

مكتب ممثلية  
جمهورية ألمانيا الاتحادية  
رام الله



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

## كلمة مفتاح

أخذت المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح» على عاتقها. وضمن أهدافها الإستراتيجية، مسؤولية المساهمة في تمكين مكونات المجتمع القيادية من المشاركة في تعزيز الديمقراطية والحكم الصالح. ورفع الوعي المجتمعي تجاه حقوق المواطنة الصالحة وواجباتها. وكذلك التأثير على مستوى السياسات والتشريعات بما يضمن حمايتها للحقوق المدنية.

يأتي مشروع «تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية» في إطار اهتمام «مفتاح» بالعمل لزيادة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في عملية صنع القرار من خلال العملية التشريعية. إذ أن هذا المشروع ينطلق من مبدأ أن التحدي الذي ما زال قائماً أمام المجتمع المدني الفلسطيني هو ذو شقين: الأول هو المحافظة على الإجازات التي حققت في الماضي بهدف بناء نظام حكم ديمقراطي يؤمن بمبادئ سيادة القانون، والتعددية، واحترام حقوق الإنسان. والشق الثاني هو ضمان أن المجلس التشريعي يفي بالمهام البرلمانية الموكلة إليه والمتمثلة بالعمل على حماية حقوق المواطنين ودعم طموحاتهم من خلال سن التشريعات، ومساءلة السلطة التنفيذية.

لذا، يهدف هذا المشروع- و بناء على خبرة «مفتاح» في التشبيك والضغط- إلى رصد ومتابعة أداء المجلس التشريعي والتشبيك مع مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية. وأعضاء المجلس التشريعي. للضغط باتجاه طرح أجندة اجتماعية تقدمية. من أجل ضمان تحقيق التكامل بين المبادئ الديمقراطية والتشريعات والسياسات المقررة من قبل المجلس التشريعي.

الآن. أكثر من أي وقت مضى. وفي ظل التعقيدات المحيطة بالوضع الفلسطيني والانقسام السياسي وتعطل المجلس التشريعي. فإن المجتمع المدني الفلسطيني بكل مكوناته مطالب أن يلعب دور «الحارس» من أجل ضمان الالتزام بمبادئ الديمقراطية والعلمانية والتعددية والمساواة وحقوق المرأة والحكم الصالح.

وإيماناً منا بأهمية توثيق التجربة التشريعية الفلسطينية، يسعدنا أن نضع بين أيديكم هذا التقرير حول أداء المجلس التشريعي في الفترة ما بين 2006-2008.

في النهاية، نتوجه بالشكر والتقدير لشركائنا في العمل، مؤسسة كونراد أديناور ووزارة الخارجية الألمانية ومكتب مثلية جمهورية ألمانيا الإتحادية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وإلى كل من ساهم في إنجاز هذا الإصدار.

د. ليلي فيضي  
الأمين العام

المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح

# المجلس التشريعي الفلسطيني:

تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى

شباط 2006 - حزيران 2007

إعداد:

جهاد حرب - باحث

## قائمة الجداول

10	جدول رقم (1): توزيع أعضاء المجلس حسب الانتماء السياسي
11	جدول رقم (2): توزيع المقاعد حسب نتائج انتخابات القوائم وانتخابات الدوائر مقارنة بالانتماء السياسي
12	جدول رقم (3): أسماء الفائزين من المعتقلين المرشحين في الانتخابات التشريعية حسب الانتماء السياسي
12	جدول رقم (4): النواب المعتقلون حسب الانتماء السياسي
13	جدول رقم (5): أعضاء المجلس التشريعي غير المعتقلين حسب الكتل "القوائم" البرلمانية
21	جدول رقم (6): أسماء اللجان وعدد أعضاء كل لجنة
22	جدول رقم (7): عدد اجتماعات اللجان وجلسات الاستماع والزيارات الميدانية خلال الدورة الأولى
23	جدول رقم (8): عدد تقارير اللجان خلال الدورة الأولى مقارنة بعدد القضايا المعرضة عليها
25	جدول رقم (9): مكاتب اللجان الدائمة في المجلس التشريعي حسب "الكتل" البرلمانية
28	جدول رقم (10): مدة عقد الدورات السنوية للمجلس التشريعي
31	جدول رقم (11): جلسات المجلس التشريعي حسب نوعها وتاريخ انعقادها
36	جدول رقم (12): مشاريع القوانين المقررة في الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني بالقرارات الثلاث
37	جدول رقم (13): مشاريع القوانين المقررة في الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني بال مناقشة العامة
38	جدول رقم (14): مشاريع القوانين المحالة إلى اللجان المختصة
39	جدول رقم (15): قوانين بقرارات أصدرها الرئيس الفلسطيني ناقشها المجلس التشريعي

## فهرس المحتويات

6	المقدمة
8	1 تشكيل المجلس التشريعي 8 «اتفاقية أوسلو»
10	2 تركيبة المجلس السياسية 11 النواب المعتقلون
14	3 هيئة رئاسة المجلس التشريعي 14 انتخاب رئاسة المجلس 15 صلاحيات رئاسة المجلس 17 رئاسة المجلس وإشكالية إدارة الجلسات
20	4 اللجان الدائمة في المجلس التشريعي 20 عدد اللجان الدائمة 21 اجتماعات اللجان 23 آلية سير عمل اللجان
24	5 الكتل البرلمانية في المجلس
26	6 الدورات النيابية 26 المدة النيابية 26 الدورات التشريعية 27 الدورة العادية 29 الدورة الاستثنائية (غير العادية)
30	7 جلسات المجلس
33	8 جدول الأعمال 33 إعداد مشروع جدول الأعمال 34 إقرار جدول الأعمال
35	9 الأداء التشريعي للمجلس التشريعي 35 اقتراح مشاريع القوانين 36 إقرار مشاريع القوانين 39 مراجعة القوانين بقرارات الصادرة من رئيس السلطة
40	10 الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الثاني 40 الأسئلة 41 الاستجواب 41 لجان تقصي الحقائق 42 الرقابة على الموازنة العامة 43 أعمال المسؤولية السياسية للحكومة
45	الخاتمة

## مقدمة

أحدثت الانتخابات التشريعية الثانية، التي شاركت فيها كافة الأحزاب والحركات والفصائل السياسية الفلسطينية باستثناء حركة الجهاد الإسلامي، تحولاً في التركيبة السياسية لمؤسسات النظام السياسي الفلسطيني. فقد فازت قائمة التغيير والإصلاح «حركة حماس» بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي (74 مقعداً من أصل 132 مقعداً)، وحصلت حركة فتح على 54 مقعداً، وفازت القوى الأخرى والمستقلون بثلاثة عشر مقعداً، ما منح حركة حماس تشكيل الحكومة العاشرة دون مشاركة من أي من الكتل البرلمانية أو الأحزاب غير الممثلة في المجلس التشريعي.

إثر ذلك، فرض المجتمع الدولي حصاراً سياسياً ومالياً على الحكومة الفلسطينية، وأغلقت إسرائيل المعابر بين قطاع غزة وإسرائيل والقطاع ومصر بعد انسحاب المراقبين الأوروبيين، واحتدم الصراع بين الحكومة (التي تسيطر عليها حركة حماس)، من جهة، ومؤسسة الرئاسة (التي تسيطر عليها حركة فتح)، من جهة ثانية، حول العديد من القضايا المتعلقة بالصلاحيات، بالإضافة إلى التناقض في البرامج السياسية لدى الطرفين فيما يتعلق بالعلاقة مع المجتمع الدولي وإسرائيل والتنسوية السياسية. تحول الصراع على الصلاحيات بين الحكومة والرئاسة إلى اشتباكات مسلحة على الأرض أفضت إلى سيطرة حركة حماس عسكرياً في 2007/6/14 على قطاع غزة. وفي الوقت نفسه استُخدمت المؤسسات السياسية (المجلس التشريعي والحكومة والرئاسة) لتغطية كل طرف أفعاله وإثبات صحتها وإضفاء الشرعية عليها.

تم تنصيب المجلس التشريعي الثاني بتاريخ 2006/2/18، أي بعد ثلاثة أسابيع على إجراء الانتخابات التشريعية في 2006/1/25. وبعد فترة وجيزة من تنصيب المجلس، أي في الجلسة الأولى للمجلس التشريعي الثاني، احتدم الصراع بين كتلتي فتح وحماس إثر قرار المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 2006/3/6 بإلغاء جميع القرارات الصادرة عن الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي الأول المنعقدة في 2006/2/13. بعد أسر مجموعات مسلحة في قطاع غزة لجندي إسرائيلي في شهر حزيران 2006 قامت سلطات الاحتلال باعتقال حوالي 45 نائباً أغلبهم من حركة حماس، من ضمنهم رئيس المجلس التشريعي. وفي بداية شهر آذار/مارس 2007 طلبت كل من كتلتي حماس وفتح من الرئيس محمود عباس تمديد الدورة السنوية الأولى للمجلس التشريعي الثاني، فأصدر الرئيس الفلسطيني مرسوماً بتاريخ 2007/3/5 بتمديد الدورة أربعة أشهر، وذلك في ضوء نهضة الأوضاع السياسية الداخلية لتشكيل الحكومة الحادية عشرة (حكومة الوحدة الوطنية).

اتسمت الدورة السنوية الأولى بعدم انتظام أعمال المجلس، حيث عقد المجلس التشريعي 21 جلسة فقط أي بمعدل 39 يوم عمل برلماني خلال الدورة السنوية الأولى. كما أن عدم انتظام أعمال المجلس التشريعي كان لاعتبارات سياسية داخلية إذ اعتبرت كتلة حماس أن الاعتقالات قد أخلت بالأغلبية العددية في

المجلس، وتخوفت من إقرار قوانين وإصدار قرارات قد لا ترغب فيها حركة حماس. في حين لم ينجز المجلس بالقراءة الثالثة سوى ثلاثة مشاريع قوانين جميعها تتعلق بتأجيل تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2006، ولم يلتزم الوزراء بالرد سوى على اثني عشر سؤالاً من 28 سؤالاً قدمها النواب خلال الدورة السنوية الأولى.

في 2007/7/5 دعا رئيس السلطة الوطنية محمود عباس بمرسوم رئاسي إلى افتتاح الدورة السنوية الثانية للمجلس التشريعي في 2007/7/11 لكن كتلة حماس في المجلس التشريعي رفضت عقد الجلسة الافتتاحية للمجلس، وقام النائب الأول لرئيس المجلس بالدعوة إلى دورة غير عادية جنباً لإجراء انتخابات لرئاسة المجلس في ظل غياب الأغلبية العددية لحركة حماس. في حين أيدت كتلة حماس البرلمانية عملياً «الانقلاب العسكري» الذي جرى في منتصف حزيران 2007 على السلطة الفلسطينية في قطاع غزة بسيطرة ميليشياتها العسكرية على مقر الرئاسة (المنتدى) ومقرات الأجهزة الأمنية وإدارة الحكم في قطاع غزة. وأدى عدم افتتاح الدورة «العادية» السنوية إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي أو ما يسمى بالاستعصاء التشريعي.

تستعرض هذه الورقة البنية السياسية للمجلس التشريعي الثاني، وسير عمله في الدورة السنوية الأولى. كما تتعرض لأداء المجلس ووظائفه التشريعية والرقابية خلال الدورة السنوية الأولى.

# 1) تشكيل المجلس التشريعي بين النص الاتفاقي والقانون الفلسطيني

جاءت فكرة إنشاء المجلس «التشريعي» الفلسطيني في وثيقة «إعلان المبادئ» التي وقعت في العاصمة النرويجية أوسلو بالأحرف الأولى في 19 أغسطس/ آب 1993. وتم وضع التفاصيل المتعلقة بالمجلس التشريعي في الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية للمرحلة الانتقالية لعام 1995. كما أن المشرع الفلسطيني في المجلس التشريعي الأول «المدة النيابية الأولى» وضع في القانون الأساسي الإطار القانوني للمجلس التشريعي باعتباره ركيزة أساسية في النظام السياسي. كما عدل على أحكام الاتفاقية من ناحية عدد أعضاء المجلس التشريعي.

## الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية «أوسلو»

تشكل الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية (وثيقة «إعلان المبادئ» عام 1993 واتفاقية المرحلة الانتقالية الموقعة في 28 سبتمبر/ أيلول 1995) الإطار القانوني لإنشاء المجلس «التشريعي» الفلسطيني. وذلك من خلال إجراء انتخابات سياسية عامة في الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة. فقد نصت وثيقة «إعلان المبادئ» على «أن أحد أهداف عملية المفاوضات هو إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية تتمثل بمجلس فلسطيني منتخب ليمارس سلطات وصلاحيات في مجالات محددة ومتفق عليها لمدة خمس سنوات انتقالية»<sup>1</sup>. وتنص الوثيقة على أن لهذا المجلس حق الولاية على كل الضفة الغربية وقطاع غزة ماعدا القضايا المتروكة للمفاوضات النهائية حول الحل الدائم. وهي حديداً القدس والمستوطنات والمواقع العسكرية والإسرائيليون الموجودون في الأرض المحتلة.<sup>2</sup>

يكمن الهدف من الانتخابات وفقاً لنص المادة الثالثة لـ «إعلان المبادئ» في أنه «من أجل أن يتمكن الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة من حكم نفسه وفقاً لمبادئ ديمقراطية. ستجري انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس تحت إشراف ومراقبة دوليين متفق عليهما. بينما تقوم الشرطة الفلسطينية بتأمين النظام العام (...) هذه الانتخابات ستشكل خطوة تمهيدية انتقالية هامة نحو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني ومتطلباته العادلة».

<sup>1</sup> انظر المادة الأولى من «إعلان المبادئ». انظر: الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلة حول الضفة الغربية وقطاع غزة. وثيقة إعلان المبادئ (أوسلو) حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية. سلسلة الوثائق الفلسطينية رقم 6. القدس: مركز القدس للإعلام والاتصال. 1996. ص 5.

<sup>2</sup> أنظر المادة الرابعة من «إعلان المبادئ». مصر السابق. ص 6.



أدى تطبيق الاتفاق في مايو/ أيار 1994 إلى انسحاب إسرائيلي من معظم قطاع غزة (أي 85% من مساحته) ومن منطقة أريحا في الضفة الغربية وقيام سلطة فلسطينية في المنطقتين تتمتع بصلاحيات كاملة في مناطق سيطرتها ماعدا مجالات الأمن الخارجي والعلاقات الخارجية والحدود والمستوطنات. وقد تبع ذلك في نوفمبر وديسمبر 1995 قيام الجيش الإسرائيلي بإعادة انتشار من المناطق المأهولة بالسكان في الضفة الغربية (ما عدا مدينتي القدس والخليل). اعتبرت اتفاقية المرحلة الانتقالية أن المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس المنتخبين يشكلان سلطة الحكومة الانتقالية الفلسطينية لفترة انتقالية لا تتجاوز السنوات الخمس من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة- أريحا في 4 مايو/ أيار 1994. وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وفقا للاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل. وحددت اتفاقية المرحلة الانتقالية عدد أعضاء المجلس الفلسطيني باثنين وثمانين عضوا (تم الاتفاق لاحقا على جعل العدد 88 عضوا) يتم انتخابهم مباشرة وتلقائيا من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة.

## القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية

ينص القانون الأساسي في المادة 47 منه على أن «المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. وأنه يتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي». وتحدد المادة نفسها مدة المجلس التشريعي بأربع سنوات من تاريخ انتخابه بحيث تجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية. جرى التعديل الدستوري انسجاما مع قانون الانتخابات لسنة 2005 الذي أنهى مسألة بقاء المجلس طوال المرحلة الانتقالية. فيما نصت المادة 47 مكرر على أنه «تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية». وقد تم إحداث هذا النص لسد أي فراغ قانوني قد ينشأ في حال لم تجر الانتخابات التشريعية أو عدم قدرة المجلس التشريعي الجديد على الانعقاد في ظل تهديدات إسرائيلية بعدم السماح للفلسطينيين بإجراء الانتخابات التشريعية خاصة في مدينة القدس. وفقا للاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية عام 1995. وبخاصة البروتوكول الخاص بالانتخابات.

## قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة 2005

حدد قانون الانتخابات العامة لسنة 2005 عدد مقاعد المجلس التشريعي بمائة واثنين وثلاثين (132) مقعداً. وحدد مدة ولاية المجلس بأربع سنوات من تاريخ انتخابه على أن تجرى الانتخابات كل أربع سنوات بصورة دورية. أقر قانون الانتخابات نظاماً انتخابياً مختلطاً مناصفة لعدد مقاعد المجلس التشريعي (50% - 50%) بين نظام الأغلبية (ذي الدوائر المتعددة غير المتساوية) والنظام النسبي (أو نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة. بحيث يتم انتخاب ستة وستين نائباً على أساس نظام (تعدد الدوائر) موزعين على الدوائر الانتخابية الست عشرة حسب عدد السكان في كل دائرة وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة. وستة وستون نائباً يتم انتخابهم على أساس نظام التمثيل النسبي (القوائم). فيما حدد القانون نوعين من الانتخابات لرئيس السلطة الفلسطينية ولأعضاء المجلس التشريعي. وقرر إجراء الانتخابات بنوعها في آن واحد. أقر القانون نوعين من الكوتا (تخصيص مقاعد مضمونة) للمرأة والمسيحيين في المجلس التشريعي. فقد خصصت ستة مقاعد للمسيحيين ضمن المقاعد المحصنة لنظام الدوائر يتم تحديدها بمرسوم رئاسي. وفرض القانون على القوائم الانتخابية تخصيص مقاعد مضمونة للمرأة في القوائم المترشحة على مستوى الوطن: بحيث تكون: (1) امرأة واحدة من بين الأسماء الثلاثة الأولى في القائمة. (2) امرأة ثانية من بين الأسماء الأربعة التي تلي ذلك. (3) امرأة واحدة في كل خمسة أسماء تلي ذلك.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> جهاد حرب . قانون الانتخابات الفلسطيني. في كتاب الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية) والتشريعية. والحكم المحلي 2005-2006. تحرير د. خليل الشقافقي وجهاد حرب. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. 2007. ص 26-27.

## 2) تركيبة المجلس السياسية<sup>4</sup>

جرت الانتخابات الفلسطينية العامة الثانية في 2006/1/25. وحصلت حركة «حماس» على النصيب الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي في أول مشاركة لها في الانتخابات التشريعية. إذ حصل أعضاؤها على 74 مقعداً من مقاعد المجلس المائة والأثنين والثلاثين (أي 56%). وحصلت حركة فتح على 45 مقعداً (أي 34%). وحصلت بقية القوائم الانتخابية (الجبهة الشعبية وخالف بديل والمبادرة الوطنية والطريق الثالث) على تسعة مقاعد (أي 7%). وحصل المستقلون (المتحالفون مع حركة حماس) على أربعة مقاعد (أي 3%). انظر الجدول التالي:

جدول رقم (1): توزيع أعضاء المجلس حسب الانتماء السياسي

الانتماء السياسي	العدد	%
حماس	74	56,1
فتح	45	34,1
الجبهة الشعبية	3	2,3
خالف بديل (الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا)	2	1,5
الطريق الثالث	2	1,5
المبادرة الوطنية	2	1,5
المستقلون	4	3,0
المجموع	132	100

وفقاً للنظام الانتخابي المختلط المعتمد في قانون الانتخابات لسنة 2005 والذي يقوم على دمج لنظامين انتخابيين منفصلين بعضهما عن بعض فإن الانتخابات تجرى على (1) أساس النظام النسبي على المستوى الوطني. ما يمنح القائمة نسبة من المقاعد في المجلس حسب نسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها. و(2) أساس النظام الأغلي الذي يمنح الفوز لمن يحصل على أعلى الأصوات. يوضح الجدول التالي عدد المقاعد التي حصلت عليها القوائم المشاركة في المنافسة الانتخابية على مستوى الوطن والمرشحوں المتنافسون على مستوى الدوائر. كلاً على حدة.

<sup>4</sup> للاطلاع على البنية الاجتماعية للمجلس التشريعي الثاني والبيئة المحيطة بالانتخابات التشريعية والعوامل المؤثرة في عملية التصويت في الانتخابات التشريعية الثانية. انظر كتاب الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية، والتشريعية، والحكم المحلي) 2005-2006. تحرير د. خليل الشقاقي وجهاد حرب. المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2007.

جدول رقم (2): توزيع المقاعد حسب نتائج انتخابات القوائم وانتخابات الدوائر مقارنة بالانتماء السياسي<sup>5</sup>

الدوائر		الوطن		الانتماء السياسي
%	العدد	%	العدد	
68	45	44	29	حماس
26	17	42,5	28	فتح
--	--	4,5	3	الجبهة الشعبية
--	--	3	2	خالف بديل (الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا)
--	--	3	2	الطريق الثالث
--	--	3	2	المبادرة الوطنية
6	4	--	--	المستقلون
100	66	100	66	المجموع

يشكل النواب من خارج حركتي فتح وحماس ثلاثة عشر نائبا (أي 10% من مجمل أعضاء المجلس التشريعي). وهم من أحزاب سياسية ومستقلون من خارج حركتي فتح وحماس. تسعة منهم تم انتخابهم في القوائم الانتخابية على مستوى الوطن، وأربعة نواب تم انتخابهم في الدوائر الانتخابية. ينتمي خمسة نواب من الذين تم انتخابهم في القوائم الانتخابية لأحزاب سياسية (الجبهة الشعبية، والجبهة الديمقراطية، وحزب الشعب) منضوية تحت لواء منظمة التحرير الفلسطينية، وواحد للمبادرة الوطنية، في حين أن 3 نواب مستقلون أو لا ينتمون لأحزاب سياسية. وأوضحت نتائج الانتخابات العامة الثانية أنه لم ينجح من المرشحين المستقلين في الدوائر الانتخابية الست عشرة سوى أربعة مرشحين خالفوا أو تم دعمهم من حركة حماس. ثلاثة منهم في دائرة مدينة غزة والآخر في دائرة طولكرم.<sup>6</sup>

## النواب المعتقلون

رشحت أغلب القوائم الانتخابية ضمن قوائمها أسرى داخل السجون الإسرائيلية. سواء أكان ذلك على صعيد الدوائر الانتخابية أم القوائم النسبية. وقد فاز في الانتخابات اثنا عشر مرشحا، ثمانية منهم على قوائم حركة حماس وثلاثة على قائمة حركة فتح وواحد على قائمة الجبهة الشعبية، وهم:

<sup>5</sup> جهاد حرب، البنية السياسية والاجتماعية للمجلس التشريعي الثاني، في كتاب الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية، والتشريعية، والحكم المحلي) 2005-2006، خريد د. خليل الشقافي و جهاد حرب، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2007، ص 209.

<sup>6</sup> جهاد حرب، البنية السياسية والاجتماعية للمجلس التشريعي الثاني، في كتاب الانتخابات الفلسطينية الثانية (الرئاسية، والتشريعية، والحكم المحلي) 2005-2006، المصدر السابق، ص 210.

### جدول رقم (3): أسماء الفائزين من المعتقلين المرشحين في الانتخابات التشريعية حسب الانتماء السياسي

الرقم	الاسم	الانتماء السياسي
1.	مروان برغوثي	فتح
2.	جمال حويل	فتح
3.	محمد أبو علي	فتح
4.	أحمد سعادات	الجهة الشعبية
5.	نزار رمضان	حماس
6.	محمد علاء الدين النتشة	حماس
7.	حسن خليل	حماس
8.	عزام سلهب	حماس
9.	فتحي قرعاوي	حماس
10.	خالد طافش	حماس
11.	محمد أبو جحيشة	حماس
12.	حاتم قفيشة	حماس

أُفرج عن أربعة نواب بعد انتخابهم من حركة حماس هم خالد طافش ومحمد أبو جحيشة وحاتم قفيشة وفتحي القرعاوي. لكن الأخير تم اعتقاله قبل أن يحضر أي جلسة للمجلس التشريعي. وعلى إثر أسر عز الدين القسام، الجناح العسكري لحركة حماس، (بالاشتراك مع مجموعات مسلحة أخرى) الجندي الإسرائيلي «جلعاد شناليط» في شهر حزيران 2006، أي بعد حوالي ستة أشهر على الانتخابات التشريعية، قامت سلطات الاحتلال بحملة اعتقال لنواب حركة حماس في المجلس التشريعي. ما أدى إلى اعتقال «اختطاف» 36 نائبا من حماس ونائب آخر من فتح. وأصبح عدد المعتقلين من النواب في سجون الاحتلال الإسرائيلي 45 نائبا. (الجدول التالي يوضح الانتماء السياسي للنواب المعتقلين):

### جدول رقم (4): النواب المعتقلون حسب الانتماء السياسي

الانتماء السياسي	العدد
الجهة الشعبية	1
حركة فتح	4
حركة حماس	40
المجموع	45

شكل اعتقال عدد كبير من نواب حركة حماس (40 نائباً) إخلالاً في نتائج الانتخابات التشريعية. وأفقد حركة حماس التفوق العددي في المجلس التشريعي حيث تبقى 34 نائباً من أصل 74 نائباً لحركة حماس. و38 نائباً لحركة فتح من أصل 45 نائباً<sup>7</sup>. بالإضافة إلى أن عدداً من «الكتل» البرلمانية قريبة من مواقف حركة فتح السياسية كقائمتي الطريق الثالث والبديل. وتنضم إليها قوائم أخرى في القضايا الاجتماعية كقائمتي الجبهة الشعبية وفلسطين المستقلة. (انظر جدول رقم 5)

### جدول رقم (5): أعضاء المجلس التشريعي غير المعتقلين حسب الكتل «القوائم» البرلمانية

الرقم	الكتلة البرلمانية	عدد الأعضاء
1.	الإصلاح والتغيير «حماس»	34
2.	حركة فتح	38
3.	خالف بديل (الجبهة الديمقراطية وحزب الشعب وفدا)	2
4.	أبو علي مصطفى «الجبهة الشعبية»	2
5.	الطريق الثالث	2
6.	فلسطين المستقلة	2
7.	مستقلون محسوبون على حركة حماس	4

<sup>7</sup> توفي نائبان عن حركة فتح من انتخابوا حسب نظام الدوائر الانتخابية هما: سفيان الأغا «دائرة خان يونس» وإميل جرجوعي «دائرة القدس».

### 3) هيئة مكتب رئاسة المجلس

هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني (هيئة المكتب) هي الهيئة التي تدير أعمال المجلس وتمثله في المناسبات الرسمية وتطبق نظامه الداخلي. وتتكون من رئيس المجلس ونائبيه (الأول والثاني) وأمين سر المجلس.

#### انتخاب رئاسة المجلس

تعتبر رئاسة المجلس أهم منصب يعرض على النواب. لذا وجب أن تتوفر في النائب المرشح للرئاسة مواصفات كالنزاهة والخبرة والحكمة والدراية في الاضطلاع بالمسؤولية، إضافة إلى أن يكون بعيداً عن الشبهات<sup>8</sup>. وإن يُعتبر رئيس المجلس في البلاد ذات التعددية الحزبية مرشحاً لحزب أو تكتل برلماني معين، فإنه يجب أن يعتبر الرئيس بمجرد انتخابه رجل المجلس كله وليس رجل الأغلبية التي أجلسته على كرسي الرئاسة، إذ هذه الحيدة أساسية وهامة<sup>9</sup>. وبقدر ما يؤمن بها رئيس المجلس بقدر ما يكتب له النجاح في قيادة المجلس وإدارة جلساته وفرض احترامه وهيبته.

يُنْتخب رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني في الجلسة الافتتاحية لكل دورة عادية سنوية، إثر طلب رئيس مكتب المجلس المؤقت من النواب الترشح لعضوية هيئة مكتب رئاسة المجلس (هيئة المكتب).<sup>10</sup> ويتم الانتخاب بالاقتراع السري، ويفوز من يتحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في الدورة الأولى (المادة 5 من النظام الداخلي). وفي افتتاح الدورة السنوية الأولى يوم 18 شباط 2006 تم انتخاب د. عزيز دويك بأغلبية 70 صوتاً من 116 نائباً حضروا الجلسة الافتتاحية، فيما صوت 46 نائباً بأوراق بيضاء. وتم انتخاب د. أحمد بحر نائباً أول ود. حسن خريشة نائباً ثانياً ود. محمود الرمحي أميناً للسِر، وجميعهم بالتزكية.

تمت مهمة هيئة رئاسة المجلس التشريعي، وفقاً لنص المادة الرابعة من النظام الداخلي، إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية. فيما حددت المادة 16 من النظام الداخلي الدورة العادية بسنة تعقد على فترتين مدة

<sup>8</sup> زهير المظفر، مجلس النواب بتونس (التجربة البرلمانية 1959-1986)، تونس: المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، 1989، ص 98.

<sup>9</sup> إبراهيم عبد العزيز شحيا، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت: الدار الجامعية، 1994، ص 199.

<sup>10</sup> تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام الداخلي على أنه «يقوم المجلس في جلسته الأولى بانتخاب هيئة المكتب ويشغل كرسي الرئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً. ويتولى أعمال السكرتارية أصغر الأعضاء سناً، وإذا تعذر قيام أي منهما بواجباته لأي سبب من الأسباب يجوز استخلافه من يليه سناً حسب الحال، وتنتهي مهمتهما بانتخاب هيئة المكتب».

كل منهما أربعة أشهر. تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول.

## صلاحيات هيئة رئاسة المجلس

### صلاحيات رئيس المجلس

يمنح النظام الداخلي للمجلس التشريعي صلاحيات مهمة لرئيس المجلس. إذ نصت المادة 12 منه على أن «الرئيس يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادته ويرعى القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه. ويحافظ على أمنه ونظامه. وهو الذي يفتح الجلسات ويعلن انتهائها ويضبطها ويدير المناقشات. ويأذن بالكلام ويحدد موضوع البحث. ويوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات. وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها». وله أن يستعين بقوات الأمن أو الشرطة لحفظ النظام وهو يشرف على جهاز الشرطة الخاص بالمجلس (المادة 107). وبناء على هذه المادة. يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تجعل منه المحور الأساس في المجلس:

1. فهو الذي يدعو إلى انعقاد المجلس في الدورات غير العادية بناء على طلب مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس (المادة 16). وله الحق في دعوة المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك. أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية. أو بطلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس.
2. ويحق لرئيس المجلس طلب تعديل النظام الداخلي للمجلس (المادة 114).
3. يتلقى الرئيس مشاريع القوانين أو الاقتراحات من مجلس الوزراء (المادة 65) واقتراحات مشاريع القوانين (أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائها) الصادرة عن النواب أو إحدى اللجان ويحيلها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس لإبداء الرأي (المادة 67). وكذلك يبلغ مجلس الوزراء في بداية كل دورة عادية بمشروعات القوانين المقدمة منه التي لم يبت المجلس في قبولها (المادة 72).
4. وله طلب عقد جلسة سرية للمجلس لمناقشة موضوع محدد (المادة 25).
5. وأثناء تسيير النقاش في الجلسات العامة للمجلس فهو الذي يفتح الجلسة ويرفعها ويدير النقاش العام ويختمه. ويدير التصويت ويعلن نتيجته. وبالتالي فهو يتحكم في تسيير المداولات (المواد 16، 20، 21، 29). واستناداً إلى ذلك يمكن للرئيس إذا أخل أحد النواب بالنظام داخل المجلس «أن يناديه باسمه ويلفت نظره وينبهه إلى المحافظة على النظام. وله إذا اقتضى الأمر منعه من الاستمرار في الكلام. فإذا اعترض العضو. أخذ الرئيس رأي المجلس في ذلك. ويصدر قرار المجلس دون مناقشة بالأغلبية النسبية» (المادة 36).
6. له لفت نظر العضو المتغيب عن حضور جلسات المجلس أو لجانه. كما يجوز للرئيس أن يقترح على المجلس لوم النائب المتغيب (المادة 106).
7. وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ قرار المجلس بحق العضو المخل بالنظام (المادة 40). وله أن يوقف الجلسة. وفي هذه الحالة يمتد الحرمان إلى ضعف المدة التي قررها المجلس (المادة 41).

يبدو أن قلة الخبرة في العمل البرلماني لرئيس المجلس وحادثة التجربة للأغلبية العظمى لأعضاء المجلس التشريعي الثاني أثرتا بشكل واضح على نمط التعامل بين رئيس المجلس وأعضاء المجلس. ما أدى إلى عدم سير أعمال المجلس. خاصة أثناء مداولات النواب في الجلسات العامة.

## اختصاصات نائبي الرئيس

لم يحدد النظام الداخلي صلاحيات خاصة لنائبي الرئيس. فقد اكتفت المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس بالقول: «يتولى النائب الأول رئاسة المجلس حال غياب الرئيس أو اشتراكه في مناقشات المجلس. ويتولى النائب الثاني الرئاسة حال غياب الرئيس ونائبه الأول أو اشتراكهما في مناقشات المجلس. وإذا تغيب الرئيس ونائبه يتولى رئاسة المجلس أكبر الأعضاء الحاضرين سناً».

ويبدو أن المشرع أراد من وراء التفريق بين النائبين بنائب أول ونائب ثانٍ للرئيس إجراءً ترتيبياً، إذ إن النظام الداخلي لا يستثني أي صلاحية من صلاحيات الرئيس عندما يباشر أحد النائبين الرئاسة. وبذلك يمارس نائباً الرئيس الأول والثاني جميع صلاحيات الرئيس كما هو منصوص عليه في المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس.

## اختصاصات أمين السر

يخصص النظام الداخلي قبل تعديله في الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي الأول بتاريخ 2006/2/13، أمين سر المجلس صلاحيات مهمة في تصريف الشؤون الإدارية في المجلس. فهو يترأس مكتب الأمانة العامة المشرفة على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة. والبروتوكول. وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية. وضبط كل الوثائق المتعلقة بجلسات المجلس وحفظها (المادة 19). ويقوم بتوزيع قرارات المجلس ومحاضر الجلسات ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع بثمان وأربعين ساعة على الأقل. ويوقع على قرارات المجلس ومحاضر الجلسات إلى جانب رئيس المجلس بعد تصديق المجلس عليهما (المادة 24). وينحصر عمله داخل الجلسات بتسجيل طلبات الكلام من النواب حسب ترتيب تقديمها. وحرير محاضر جلسات المجلس السرية.

### مقتطفات من تقرير اللجنة الخاصة للإصلاح والتطوير

في المجلس التشريعي (30 تشرين الأول 2004)

يُمكن الهيكل المقترح من الفصل بين السلطة التشريعية في المجلس المتمثلة بالرئيس وأمين السر وباقي الأعضاء عن الجهاز التنفيذي الذي يقدم الدعم والإسناد للسلطة التشريعية. يتطلب ذلك توضيح معنى الإشراف المكلف به أمين سر المجلس والوارد في المادة رقم (11) من النظام الداخلي بما يتناسب مع هذه التوصية. وأن يتم تعيين ما يقترح تسميته بالأمين العام للمجلس. يكون لديه صفات قيادية وخبرات إدارية ومؤهلات علمية ومعرفة متميزة بالعمل البرلماني وإعطاؤه الصلاحيات الكافية ليكون المرجعية الإدارية الوحيدة لكل موظفي المجلس للقيام بأعباء هذا الدور ولتمكينه من أن يكون شاهداً فعلياً على أعمال المجلس والأعضاء وفي خدمة المجلس ولتحقيق أهدافه. كما نقترح أن يقوم المجلس بالصادقة على تعيين الأمين العام وإعطاؤه التسهيلات الضرورية لمساعدته في عمله ولضمان حياديته واستقلاله وضمان استمرارته بالعمل لأطول فترة ممكنة باعتباره الذاكرة المؤسسية للمجلس.



أحالا قرارا المجلس التشريعي الأول في جلسته الأخيرة في 2006/2/13 المتعلقان بإدخال تعديلات على النظام الداخلي للمجلس. ويتعين أمين عام للمجلس التشريعي. انسجاماً مع توصيات اللجنة الخاصة للإصلاح والتطوير في المجلس التشريعي المقدمة في تقريرها للمجلس التشريعي في 30 تشرين الأول 2004 بفصل المستوى السياسي عن المستوى الإداري. كافة اختصاصات وصلاحيات أمين السر إلى الأمين العام. وفي الجلسة «الأولى» للمجلس التشريعي الثاني المنعقدة في 2006/3/6 رفض التعديلات التي جرت على النظام الداخلي للمجلس التشريعي وتعيين الأمين العام للمجلس باعتبارها جزءاً من القرار الذي اتخذته بشأن محضر جلسة 2006/2/13 «إن قرارات ومحضر الجلسة السابقة بتاريخ 2006/2/13 غير مقرة باعتراض أعضاء المجلس عليها بالأغلبية المطلقة»<sup>11</sup>.

## رئاسة المجلس وإشكالية إدارة الجلسات<sup>12</sup>

يعرض هذا القسم إشكالات إدارة أو فهم رئاسة المجلس للنظام الداخلي ودورها في إدارة جلسات المجلس وفقاً لأحكام النظام الداخلي.

## إدخال بنود جديدة على مشروع جدول الأعمال

أثار تعامل رئاسة المجلس التشريعي مع مسألة اقتراح النواب إدخال بنود جديدة على مشروع جدول الأعمال. أثناء نقاشه في الجلسة العامة وقبل إقراره في جلسات المجلس الثماني الأولى للولاية البرلمانية الثانية تضارباً وتعارضاً مع أحكام المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس التي تمنح المجلس بهيئته العامة الحق الحصري في المصادقة عليه. حيث طلب رئيس المجلس من النائب الذي يرغب بإدراج موضوع على جدول الأعمال توقيع عشرة نواب لإدراج موضوع على مشروع جدول أعمال الجلسة قبل إقراره. ما يعني أن هناك فهماً مغلوفاً لتفسير المادة 20 من النظام الداخلي لدى رئاسة المجلس.

أولاً: تنص الفقرة الأولى من المادة 20 على أنه «يعرض رئيس المجلس على الأعضاء جدول أعمال الجلسة لمناقشته وإقراره». ما يعني أنه يمكن خلال المناقشة وقبل الإقرار أن يتم إدراج بنود (موضوعات) جديدة أو حذف بنود مقترحة في مشروع جدول الأعمال المقدم من رئيس المجلس. ما يمنح كل عضو طلب إدراج أي من الموضوعات. وهو حق فردي لكل نائب.

ثانياً: أما الفقرة الثانية فتتضمن على أنه «تعتبر قرارات ومحضر الجلسة السابقة ومشروع جدول الأعمال مقرة ما لم يعترض عليها الأعضاء». وهذا النص يكفل للأعضاء الاعتراض على بنود جدول الأعمال. أي التعديل أو الحذف أو إضافة بنود جديدة على مشروع جدول الأعمال. وفي حالة عدم الاعتراض على مشروع جدول الأعمال المقدم من رئاسة المجلس لتسيير الجلسة فإنه يعتبر مقبولاً على الأعضاء ومقراً. مما يسمح بالبدء بالمداولات تحت قبة البرلمان.

<sup>11</sup> نص قرار المجلس التشريعي الثاني رقم 1/1/1018 الصادر في الجلسة الأولى المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة يومي الاثنين والثلاثاء الموافق 2006/3/7-6.

<sup>12</sup> انظر جهاد حرب. دور النظام الداخلي للمجلس التشريعي في اختلاف التفسير. في ورشة عمل «أزمة المجلس التشريعي» التي نظمتها المركز الفلسطيني لتعميم الديمقراطية وتنمية المجتمع- بانوراما. في 2007/8/15.

ثالثاً: أما الفقرة الثالثة فتتضمن على أنه «لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من عشرة أعضاء على الأقل. ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع أحد مؤيدي الطلب وأحد معارضيهِ خلال مدة خمس دقائق فقط بالأغلبية النسبية».

أي أن نص الفقرة 3 من المادة 20 هو حكم وجوبي لما بعد إقرار جدول الأعمال من قبل المجلس المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة. بحيث على النائب أن يتبع الإجراءات المنصوص عليها في هذه الفقرة (الفقرة 3 من المادة 20) في حال رغب بإدراج موضوع جديد على جدول الأعمال. التي توجب توقيع عشرة نواب على هذا الطلب وسماع رئيس المجلس لأحد مؤيدي هذا الطلب وأحد معارضيهِ بشرح وجهة نظرهم ليقرر المجلس إدراج هذا الطلب أم لا شريطة أن يتم ذلك خلال خمس دقائق. ما يعني أن هذه الفقرة من جهة. تحاول تقييد حق النائب في إدراج موضوعات جديدة خاصة النواب الذين لا يحضرون بداية الجلسة وليس منعهم من هذا الحق (وهو إدراج موضوعات جديدة على جدول الأعمال إذا كانت ضرورية أو عاجلة لا تختمل التأجيل إلى الجلسة التالية). ومن جهة ثانية عدم مقاطعة سير أعمال المجلس خلال الجلسة.

### اقتراح تأجيل النقاش في موضوع مطروح على جدول أعمال الجلسة

شكل رفض رئيس المجلس التشريعي التصويت على اقتراح النائب محمود العالول. القاضي بتأجيل نقاش تقرير اللجنة السياسية إلى ما بعد عقد مؤتمر الحوار الوطني. وتثنية النائب بسام الصالحي على هذا الاقتراح في جلسة المجلس المنعقدة يوم الخميس الموافق 2006/5/4. خرقاً لأحكام المادة 34 من النظام الداخلي التي تجيز لأي نائب اقتراح تأجيل النظر في موضوع مطروح للنقاش في المجلس.

اعتمد رئيس المجلس على أحكام المادة 64 من النظام الداخلي لتبرير عدم طرح اقتراح النائب العالول وتثنية النائب الصالحي للتصويت عليه في المجلس. إذ تنص المادة 64 على أنه «للجان أن تطلب من رئيس المجلس بواسطة مقرريها رد أي تقرير محال إليها لاستيفاء بحثه ولو كان المجلس قد بدأ في نظره إذا وافق المجلس على ذلك». يتضح من نص هذه المادة أنه يحق للجنة سحب تقرير قدمته للمجلس وإن كان المجلس قد بدأ النظر فيه لإعادة نقاشه داخل اللجنة والاستزادة في البحث والاطلاع على المعلومات وربما تصويب أو إعادة صياغة التوصيات المقدمة في التقرير. وهنا لا تنطبق أحكام هذه المادة (64) مطلقاً على اقتراح النائب محمود العالول.

والمادة 34 توجب في حال تقديم أحد النواب اقتراحاً بالتأجيل أن يوقف رئيس المجلس النقاش في الموضوع الأصلي (تقرير اللجنة القانونية) للتصويت على الاقتراح المقدم من النائب. ففي حال رفض المجلس الاقتراح عاود المجلس النقاش في الموضوع الأصلي. أما في حال وافق المجلس على اقتراح التأجيل (أي قرر تأجيل النظر في الموضوع الأصلي) فإنه يتم إيقاف النقاش وينتقل المجلس إلى البند الذي يليه على جدول أعمال المجلس.

إذ كان من الأجدى لرئاسة المجلس الاعتماد على أحكام المادة 34 من النظام الداخلي التي تنص على أنه «يؤذن دائماً بالكلام في الأحوال التالية: 1- توجيه النظر إلى مراعاة أحكام النظام الدستوري والنظام الداخلي. 2- اقتراح التأجيل. 3- تصحيح واقعة مدعى بها. 4- الرد على قول يمس شخص طالب الكلام. 5- إبداء الدفع بعدم المناقشة. 6- اقتراح إجراء النظر في الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل

في موضوع آخر. ولكل هذه الاقتراحات أولوية على الموضوع الأصلي يترتب عليها وقف المناقشة فيه حتى يصدر قرار المجلس بشأنها. ولا يؤذن بالكلام في هذه الأحوال حتى يتم المتكلم أقواله باستثناء طلب توجيه النظر إلى مراعاة أحكام النظام الدستوري أو النظام الداخلي أو لتصحيح واقعة مدعى بها.

إن الأخذ في اقتراح تأجيل النقاش غالباً ما يتم في حالات يود المجلس إجراء المزيد من المداولات غير الرسمية «في أروقة البرلمان» للتوصل إلى توافق قد يتعذر الوصول إليه في الجلسة ذاتها للتباينات الحاصلة في الجلسة وفي مواقف الكتل البرلمانية أو الأعضاء. أو للسماح للجنة المعنية أو النواب بالاطلاع على معلومات ضرورية أو قد تكون ضرورية. أو منح اللجنة وقتاً كافياً لإعادة النظر في بعض فقرات التقرير المقدم. وفي الحالة محل النظر. فقد تقدم النائب محمود العالول بهذا الاقتراح لمنح الأحزاب والقوى الفلسطينية التي ستجتمع في مؤتمر الحوار الوطني خلال شهر أيار 2006 في مقر المجلس التشريعي فرصة تقريب الآراء أو الوصول إلى موقف موحد فيما يطرحه تقرير اللجنة السياسية. ما يمنح الفرقاء (الكتل البرلمانية) والأعضاء تقريب وجهات النظر أو التوافق على الاستنتاجات والتوصيات المقدمة في تقرير اللجنة السياسية. كما أنه قد يمنح اللجنة السياسية فرصة إعادة صياغة تقريرها بناء على التفاهات التي قد تحصل في مؤتمر الحوار الوطني.

## 4) اللجان الدائمة في المجلس التشريعي

يقع العمل الرئيسي للمجلس «البرلمان» داخل اللجان الدائمة وليس في الجلسات العامة التي تكتفي عادة بالمصادقة على مشاريع القوانين.<sup>13</sup> وتعتبر اللجان البرلمانية أداة برلماناتها في القيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها طبيعة النظم النيابية، سواء أكانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أم تشريعية لاستصدار القوانين التي تخدم كرافعة تنموية للسياسات التنفيذية المقررة في هذه المجالس. فاللجان تضطلع بدور عملي وأساسي في عمل المجلس التشريعي.

### عدد اللجان

قام المجلس التشريعي الثاني بإجراء تعديل على النظام الداخلي فيما يتعلق بعدد اللجان الدائمة من إحدى عشرة لجنة إلى أربع عشرة لجنة في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2006/4/19 حيث تم تقسيم لجنة الداخلية والحكم المحلي إلى جنتين هما لجنة الداخلية والأمن ولجنة الحكم المحلي. واستبدال لجنة التربية والقضايا الاجتماعية باللجان التالية: لجنة التربية ولجنة القضايا الاجتماعية ولجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى. وقد أصبحت اللجان الدائمة في المجلس على النحو التالي:

<sup>13</sup> زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، مصدر سابق، ص 110.

## جدول رقم (6): أسماء اللجان وعدد أعضاء كل لجنة

الرقم	اسم اللجنة	عدد أعضاء اللجنة
1	لجنة القدس	10
2	لجنة الأراضي و مقاومة الاستيطان والجدار	9
3	لجنة اللاجئيين	10
4	اللجنة السياسية	26
5	اللجنة القانونية	17
6	لجنة الموازنة والشؤون المالية	20
7	اللجنة الاقتصادية	18
8	لجنة الداخلية والأمن	21
9	لجنة الحكم المحلي	7
10	لجنة التربية والتعليم	14
11	لجنة القضايا الاجتماعية	14
12	لجنة الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى	9
13	لجنة الطاقة والمصادر الطبيعية	7
14	لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان	29

يثير انتخاب اللجان الدائمة في المجالس النيابية التنافس بين النواب إذ تحاول كل مجموعة برلمانية السيطرة على هذه اللجان لتمكن من التحكم في الوظيفة التشريعية والرقابية للمجلس. وقد أقر المجلس التشريعي الفلسطيني في جلسته الثالثة المنعقدة بتاريخ 4-5/4/2006 اعتماد رؤساء ومقرري اللجان وفقاً للتفاهات التي توصلت إليها «الكتل البرلمانية» بعد ما أن تم إجراء التعديل. وقد تمت الموافقة على مكاتب اللجان بشكل نهائي في 2006/5/4.

إن تأخر إقرار مكاتب اللجان (رؤساء ومقررين) والتعديلات التي أجريت عليها لأكثر من شهرين عن بدء عمل المجلس أثر بشكل واضح على نشاطاتها. لكن تعد مشاركة النواب في اللجان كبيرة حيث بلغ عدد أعضاء اللجان في الدورة الأولى 211 عضواً. ويفرض النظام الداخلي (المادة 50) على كل نائب أن يشترك في إحدى لجان المجلس. كما يسمح له أن يشترك في لجنة ثانية. وفي الوقت نفسه يمنع النظام الداخلي (المادة 51) الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية اللجان.

## اجتماعات اللجان

لم يحدد النظام الداخلي الطريقة التي تتبعها اللجان في تسيير أعمالها. ويستشف من طريقة عملها أنه يتم اتباع أسلوب المداولات في المجلس. فرييس اللجنة يُسير أعمالها. ومقرر اللجنة يحتفظ بكافة الوثائق العائدة بالنظر إلى اللجنة.

حدد النظام الداخلي مواعيد عقد اجتماعات اللجان الدائمة بالأسبوع الذي يسبق انعقاد جلسة المجلس (الفقرة الثانية من المادة 17). وجتمع اللجان في مقرّ المجلس المؤقتين بناء على دعوة من رؤسائها أو بدعوة من رئيس المجلس بالتنسيق مع رئيس اللجنة أو بطلب من أغلبية أعضائها. وتوجه الدعوة لأعضاء اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الأقل ويخطر الأعضاء بجدول أعمال الجلسة (المادة 53). ويفرض النظام الداخلي عدم الاجتماع خلال جلسات المجلس إلا وقت انتخاب مكاتب اللجان. حيث ترفع الجلسة العامة للسماح لأعضاء اللجان بانتخاب رؤساء اللجان ومقرريها. ولا يكون اجتماع اللجنة قانونياً إلا إذا حضرته الأغلبية من أعضائها (المادة 54). والغاية من النصاب إلزام النواب أعضاء اللجان بحضور اجتماعاتها نظراً إلى أن العمل التحضيري داخل اللجان هو الأساس الذي يعتمد عليه المجلس في أخذ قراراته.<sup>14</sup>

### جدول رقم (7): عدد اجتماعات اللجان وجلسات الاستماع والزيارات الميدانية خلال الدورة الأولى<sup>15</sup>

الرقم	اسم اللجنة	عدد اجتماعات اللجان	جلسات الاستماع وورش العمل	الزيارات الميدانية
1	القدس	5		
2	الأراضي ومقاومة الاستيطان والجدار	7		
3	اللاجئين	10		
4	السياسية	5		
5	القانونية	10	15	
6	الموازنة والشؤون المالية	10	5	
7	الاقتصادية	8	6	
8	الداخلية والأمن	9		
9	الحكم المحلي	2		4
10	التربية والتعليم	7	4	6
11	القضايا الاجتماعية	9	11	7
12	الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى	12		2
13	الطاقة والمصادر الطبيعية	9	2	3
14	الرقابة العامة وحقوق الإنسان	10	1	1
المجموع		113	44	23

<sup>14</sup> زهير المظفر. مجلس النواب بتونس. مصدر سابق، ص 118.

<sup>15</sup> انظر تقرير حول أعمال المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الدورة الأولى 2006-2007 (إنجازات - معوقات - طموحات) الصادر عن النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي د. أحمد بحر.

## سير عمل اللجان

تقوم اللجنة بدراسة كل مشاريع القوانين والشكاوي والعرائض المحالة إليها من المجلس. وتتولى جمع الوثائق اللازمة لفهمها بمساعدة موظفي المجلس. علماً أن رئيس المجلس يحيل إلى اللجنة جميع الوثائق المتعلقة بالمواضيع المحالة إليها. وبعد جميع كافة الوثائق والإطلاع عليها يناقش أعضاء اللجنة الموضوع تحت الدرس (مشروع قانون أو شكوى أو تقرير) بكافة تفاصيله، وغالباً ما توجه اللجنة عدداً من الأسئلة إلى الوزير أو المسؤول المعني في مؤسسات السلطة الوطنية للحصول على معلومات أو إيضاحات بخصوص الموضوع المطروح عليها. وبعد المناقشات والمداولات التي يجريها أعضاء اللجنة للموضوع المطروح عليها يتم التصويت على القرار أو التوصية التي تتخذها اللجنة لعرضها على المجلس.

فقد نصت المادة 54 من النظام الداخلي على أن القرارات داخل اللجنة تتخذ بالأغلبية النسبية وإذا تساوت الأصوات الموافقة والرافضة لمشروع القرار يرحج الجانب الذي صوت فيه الرئيس.

عرضت على اللجان الدائمة خلال الدورة السنوية الأولى 753 شكوى تقدم بها مواطنون ومؤسسات فيما يوجد في اللجان 28 قانوناً. جزء منها من المجلس التشريعي الأول. فيما قدمت اللجان في الجلسة العامة 21 تقريراً أغلبها تتعلق بمشاريع قوانين. الجدول رقم 8 يعرض عدد القضايا «قوانين وشكاوي». والتقارير حسب كل لجنة من لجان المجلس التشريعي الدائمة.

## جدول رقم (8): عدد تقارير اللجان خلال الدورة الأولى مقارنة بعدد القضايا المعروضة عليها

الرقم	اسم اللجنة	القضايا المعروضة على اللجنة	
		قوانين	شكاوي
1	الأراضي ومقاومة الاستيطان والحداد	*	33
2	اللاجئين	*	2
3	السياسية	*	*
4	القانونية	12	181
5	الموازنة والشؤون المالية	5	38
6	الاقتصادية	3	88
7	الداخلية والأمن	1	64
8	الحكم المحلي	*	*
9	التربية والتعليم العالي	2	100
10	القضايا الاجتماعية	2	120
11	الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى	2	11
12	الطاقة والمصادر الطبيعية	1	6
13	الرقابة العامة وحقوق الإنسان	*	110
14	القدس	*	*
المجموع		28	753

## 5) الكتل البرلمانية في المجلس

عادة يتم تشكيل الكتل البرلمانية لتأطير الأفكار والمواقف السياسية المختلفة وبأشكالها المتعددة لدى مختلف أعضاء البرلمان. وبذلك يتم وضع تصور واضح لهيكلية الإرادة السياسية. ما يتيح وضع تقديرات مسبقة لتوجه المجلس في القضايا المعروضة عليه. وتضطلع الكتل البرلمانية داخل البرلمان بالمهام نفسها التي تؤديها الأحزاب السياسية في كل من الدولة والمجتمع.

وفقاً لأحكام المواد 5 و6 و7 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، يجوز لعدد من النواب الانتظام في كتلة شريطة أن لا يقل عددهم (أعضاء الكتلة) عن 5% من مجموع أعضاء المجلس. وألا ينتمي العضو لأكثر من كتلة. وجواز وضع لائحة تنظيمية لها (والمواد نفسها وردت في المواد 18 و19 و20 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004). فالنص الحالي لا يشجع قيام كتل برلمانية إذ لا توجد أي ميزة لهذا التجمع. وعلى سبيل المثال أولوية طلب الكلام أو جواز التحدث باسم الكتلة، أو المطالبة بطرح موضوع ما للنقاش غير مدرج على جدول الأعمال. أو إعطائهم عضوية في لجنة شؤون المجلس أو رئاسة لجنة دائمة ما أو الحق في أن تكون ممثلة في جميع اللجان وفي الوفود من خلال تسمية عضو تقوم باختياره. وإمكانية تعيين طاقم فني لهم أو مكتب في مقر المجلس لاجتماعاتهم.

فقد حصلت كل من الطريق الثالث وكتلة البديل (خالف الجبهة الديمقراطية حزب الشعب وفدا) وقائمة فلسطين المستقلة على مقعدين لكل منها. وحصلت الجبهة الشعبية على ثلاثة مقاعد. والمستقلون الذين فازوا في الدوائر على أربعة مقاعد. فيما حصلت حركة حماس على 74 مقعداً وحركة فتح على 45 مقعداً. ما يعني وفقاً لأحكام المادة 5 من النظام الداخلي أنه لا يوجد في المجلس التشريعي الحالي «الثاني» سوى كتلتين هما حركة حماس وحركة فتح اللتان تحوزان فقط على مقاعد تفوق النسبة المطلوبة من عدد المقاعد للحصول على صفة الكتلة البرلمانية.

على الرغم من أن المجلس «الثاني» قد قام بإجراء تعديل على النظام الداخلي فيما يخص عدد اللجان الدائمة في المجلس التشريعي. فإنه أحجم عن تعديل المواد المنظمة لعمل الكتل البرلمانية باتجاه تخفيض عدد الأعضاء الذين يستطيعون تشكيل كتلة برلمانية. كما أن قانون الانتخابات الذي تمت بموجبه الانتخابات التشريعية عام 2006 يسمح بفوز عضوين عن القائمة التي تحصل على نسبة الحسم (الـ 2% من الأصوات المصرح بها). ما يتطلب مواكبة النظام الداخلي لأحكام قانون الانتخابات.

خلال النقاشات التي دارت بين «الكتل» البرلمانية. أصرت حركة حماس على عدم تخفيض العدد المطلوب. أي 7 أعضاء. وفقاً لنص النظام الحالي إلى عضوين. كما أصرت حركة حماس على أن تسمى القوائم



الانتخابية التي فازت مقعدين أو ثلاثة بالقوائم البرلمانية وليس بالكتل البرلمانية. ما منع كلاً من الطريق الثالث والبديل والجهة الشعبية وفلسطين المستقلة. وأيضاً الأعضاء الأربعة المستقلين من الانتظام في كتل برلمانية. لكن عملياً تم التفاهم على منح كافة الكتل «القوائم» البرلمانية بعض المزايا كالتمثيل في لجنة شؤون المجلس ورئاسة اللجان. فقد حصلت كل من كتلة البديل والطريق الثالث على رئاسة لجنة. وحصلت الجهة الشعبية على رئاسة لجنتين. فيما حصلت حركة فتح على رئاسة أربع لجان. وحصلت حركة حماس على رئاسة ست لجان. (الجدول التالي يوضح الانتماء السياسي لمكاتب اللجان الدائمة بعد اتفاق الكتل البرلمانية على توزيع مكاتب اللجان)

### جدول رقم (9): مكاتب اللجان الدائمة في المجلس التشريعي حسب «الكتل البرلمانية»

اسم اللجنة	الرئيس	المقرر
السياسية	عبد الله عبد الله (فتح)	صلاح البردويل (حماس)
التربية والتعليم العالي	خالد يحيى (حماس)	رجائي بركة (فتح)
الاقتصادية	جمال صالح (حماس)	عبد الرحيم برهم (فتح)
الموازنة والشؤون المالية	سلام فياض (الطريق الثالث)	إبراهيم دحبور (حماس)
الرقابة العامة وحقوق الإنسان	فيصل أبو شهلا (فتح)	مروان أبو راس (حماس)
الداخلية والأمن	محمد دحلان (فتح)	إسماعيل الأشقر (حماس)
الحكم المحلي	رياض العملي (حماس)	رييحة زياب (فتح)
القدس	إبراهيم أبو سالم (حماس)	أحمد أبو حليبة (حماس)
القانونية	محمد الغول (حماس)	محمد بدر (حماس)
الأراضي ومقاومة الاستيطان	وليد عساف (فتح)	عماد نوفل (حماس)
شؤون اللاجئين	جميل مجدلاوي (جهة شعبية)	أحمد أحمد (حماس)
الطاقة والموارد الطبيعية	إيمن دراغمة (حماس)	إبراهيم المصدر (فتح)
القضايا الاجتماعية	قيس عبد الكريم (بديل)	جميلة الشنطي (حماس)
الشهداء والأسرى والجرحى والمقاتلين القدامى	خالدة جرار (جهة شعبية)	عيسى قراقع (فتح)

## 6) الدورات النيابية

يؤلف المجلس التشريعي هيئة دائمة. هي السلطة التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية منتخبة من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. استناداً إلى أحكام القانون الأساسي.

### المدة النيابية

المدة النيابية هي الفترة التي يبقى فيها البرلمان قائماً بكامل أعضائه. منذ افتتاح جلسته الأولى حتى انقضاء مدته. إذ ينتخب أعضاء المجالس النيابية لمدة محددة. استناداً على مقولة أنه يجب أن تكون المجالس معبرة عن الرأي العام للناخبين من خلال انتخابات دورية، حيث تفقد الديمقراطية دونها ماهيتها. يحدد القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية المدة النيابية للمجلس التشريعي بأربع سنوات. إذ تنص الفقرة الثالثة من المادة 47 من القانون الأساسي على أن «مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجرى الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية».

ويعقد المجلس التشريعي جلسة افتتاح المدة النيابية بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية. بدعوة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على أحكام المادة 52 من القانون الأساسي: «يفتح رئيس السلطة الوطنية الدورة العادية الأولى للمجلس. ويلقي بيانه الافتتاحي». وقد تمت الدعوة لاجتماع المجلس التشريعي الثاني في 2006/2/18.

### الدورات التشريعية

الدورة هي فترة زمنية يستطيع خلالها أن يجتمع مجلس نيابي<sup>16</sup> حيث خلالها تتمتع البرلمانات بالإمكانية التشريعية في الاجتماع «عقد الجلسات العامة». وفي هذا الإطار. يفرق تقليدياً بين دورات عادية ودورات استثنائية (غير عادية).

<sup>16</sup> موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1990، ص 113.

## الدورات العادية «السنوية»

لم يحدد القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية مدة الدورة السنوية العادية. مفوضاً النظام الداخلي للمجلس التشريعي حديد مدة الدورة العادية السنوية. حيث حددت المادة 16 من النظام الداخلي الدورة العادية السنوية بثمانية أشهر «يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين. مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار/ مارس. والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول / سبتمبر».

تخول المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس رئيس السلطة التنفيذية استدعاء المجلس للدورة العادية السنوية وافتتاحها وذلك يعني إعطاء السلطة التنفيذية حق تحديد بدء الفصل التشريعي لكنه لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إنهاء الفصل التشريعي. ويبدو من ذلك أن المشرع اعتبر صلاحية إنهاء الفصل التشريعي من حق المجلس التشريعي باعتباره سيد جدول أعماله. لكن، بسبب الظروف الطارئة التي يعيشها الشعب الفلسطيني جراء ممارسات الاحتلال والحصار المطبق على المدن الفلسطينية وصعوبة التنقل بينها وعدم تمكن المجلس من عقد جلساته أصدر الرئيس الفلسطيني «ياسر عرفات» مرسومين الأول في 2002/3/5 يمدد الدورة السادسة ثلاثة أشهر. والثاني في الخامس من حزيران 2002 يمدد فيه الدورة ثلاثة أشهر أخرى إلى حين إمكانية عقد الجلسة الافتتاحية للدورة السابعة.

### مرسوم رئاسي رقم (2) لسنة 2007م بشأن تمديد الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته. وعلى المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2002م. ونظراً للظروف الراهنة التي يمر بها الوطن. ولظروف اختطاف رئيس المجلس التشريعي وعدد من أعضائه. وبناءً على مقتضيات المصلحة الوطنية العليا. وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا. رسمنا بما هو آت:

مادة (1): تمديد الدورة الحالية للمجلس التشريعي الفلسطيني لمدة أقصاها أربعة شهور.  
مادة (2): استمرار انعقاد المجلس التشريعي الفلسطيني خلال المدة المذكورة بشكل دائم إلى أن تتوفر الظروف المناسبة لعقد الجلسة الافتتاحية للدورة العادية الثانية وفق الأصول.  
مادة (3): على الجهات المختصة كافة. كل فيما يخصه. تنفيذ أحكام هذا المرسوم. ويعمل به من تاريخ صدوره. وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة غزة بتاريخ 2007/03/05 ميلادية. الموافق: 15/ صفر/ 1428 هجرية.

محمود عباس

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

وفي المجلس التشريعي الثاني، طلب كل من د. أحمد بحر، النائب الأول لرئيس المجلس، من حركة حماس، والنائب عزام الأحمد، رئيس كتلة فتح، من رئيس السلطة الوطنية «محمود عباس» تمديد دورة المجلس الأولى لمدة أربعة أشهر لاعتبارات سياسية داخلية في ظل حالة من الوفاق بين حركتي فتح وحماس بعد توقيع «اتفاق مكة» لإعادة ترتيب الأوضاع الداخلية وفي ظل اعتقال قوات الاحتلال لرئيس المجلس التشريعي وعدداً كبيراً من أعضاء المجلس التشريعي، واستناداً إلى العرف الذي أسسه المجلس الأول (بمنح رئيس السلطة حق تمديد الدورة السنوية أي بمعنى آخر منح السلطة التنفيذية حق إقفال الدورة السنوية أو التحكم في إقفال الدورة السنوية) أصدر الرئيس محمود عباس مرسوماً<sup>17</sup> في 2007/3/5 يقضي بتمديد الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني أربعة أشهر.

### جدول رقم (10): مدة عقد الدورات السنوية للمجلس التشريعي

الدورة	المدة
الدورة العادية الأولى	2007/7/6 - 2006/2/18
الفترة الأولى	2006/7/19 - 2006/2/18
الفترة الثانية	2007/7/4 - 2006/11/22

وبعد انقضاء مدة الأشهر الأربعة المنصوص عليها في المرسوم رقم 2 لسنة 2007 القاضي بتمديد الدورة السنوية، دعا الرئيس محمود عباس بمرسوم رئاسي صادر في 2007/7/5 المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية في 2007/7/11 وفقاً لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي التي تخوله حق دعوة المجلس التشريعي لبدء الدورة السنوية العادية. لكن الظروف المحيطة بعمل المجلس كانت قد تبدلت، فحركة حماس استولت في قطاع غزة بالقوة على مقر الرئاسة الفلسطينية ومقرات الأجهزة الأمنية، وأقامت حكومة أمر واقع تشكلت من قيادة حركة حماس وبعض نوابها في المجلس التشريعي. رفضت حركة حماس مرسوم الرئيس ولم يدعُ النائب الأول د. أحمد بحر للجلسة الافتتاحية التي تتطلب انتخاب هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي (رئيس المجلس والنائب الأول والنائب الثاني لرئيس المجلس وأمين السرا). ودعا إلى البدء بدورة غير عادية بناء على طلب ربع أعضاء المجلس. ما يعني: (1) إلغاء إجراء انتخابات لرئاسة المجلس وفقاً لأحكام النظام الداخلي ووفقاً للتقديرات التي ترجح خسارة حركة حماس لهيئة مكتب رئاسة المجلس نتيجة للاختلال العددي للنواب بعد أن اعتقلت سلطات الاحتلال ما يقارب الأربعين نائباً من حركة حماس. و(2) عدم حضور رئيس السلطة الوطنية افتتاح الدورة السنوية العادية (تأسست عرفاً خلال المجلس التشريعي الأول) بإلقائه خطاباً سنوياً يعبر فيه عن السياسة التي يرغب بانتهاجها وعن توجهاته التي ينفذها مجلس الوزراء.

<sup>17</sup> مرسوم رئاسي رقم 2 لسنة 2007 الصادر بتاريخ 2007/3/5.

## مرسوم رقم ( ) لسنة 2007م بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.  
بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته. وعلى أحكام النظام الداخلي  
للمجلس التشريعي الفلسطيني. وعلى المرسوم الرئاسي رقم(2) لسنة 2007. بشأن تمديد الدورة  
الأولى للمجلس التشريعي الثاني. وبناء على الصلاحيات المخولة لنا. وتحقيقاً للمصلحة العامة.  
رسمنا بما هو آت:  
مادة(1): دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية لسنة 7002 يوم الأربعاء الموافق  
2007/7/11م.  
مادة(2): يجري انتخاب هيئة المكتب بالافتراع السري قبل إجراء أية مناقشة لأي موضوع على جدول  
الأعمال وفقاً لأحكام البند الثالث من المادة الثانية من نظامه الداخلي.  
مادة(3): على الجهات المختصة كافة. كل فيما يخصه. تنفيذ أحكام هذا المرسوم. ويعمل به من تاريخ  
صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ 5-7-2007  
محمود عباس  
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير  
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

إن عدم عقد المجلس التشريعي الجلسة الافتتاحية في 2007/7/11 عطل سير عمل المجلس التشريعي أو جعله  
في حالة عدم انعقاد وأدى إلى حالة استعصاء تشريعي. ما منح رئيس السلطة استخدام أحكام المادة 43  
من القانون الأساسي لإصدار قرارات بقوانين. أي منح رئيس السلطة صلاحيات تشريعية إضافية.

## الدورات الاستثنائية (غير العادية)

وفقاً لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي. يعقد المجلس دورات غير عادية بدعوة من رئيس المجلس بناء على  
طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس. فإذا لم يدعُ رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر  
الاجتماع منعقداً وجوباً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء. عقد المجلس دورة  
غير عادية بدأت بتاريخ 2006/8/9 وانتهت في 2006/11/21. وقد عُقدت خلال الدورة غير العادية جلستان  
فقط كانتا في 2006/8/9 و2006/8/31-29.

يستوجب عقد أي دورة غير عادية أن تكون أثناء الدورة السنوية (إذ إن أي اجتماع خارج الدورة السنوية لا  
يكون قانونياً). أي في العطلة البرلمانية. أي بين الفترتين (أو ما يصطلح عليه العطلة الصيفية أي شهري  
تموز وآب) وما بين الفترة الثانية وافتتاح الدورة السنوية (أي العطلة الشتوية أي شهري كانون الثاني  
وشباط) هذا في حال انتظام أعمال المجلس التشريعي. لكن المجلس. عند اقتراب نهاية الدورة السنوية  
الأولى. منح الرئيس حق إنهاء الدورة التشريعية بطلبه تمديد الدورة السنوية. ما يعني أن للرئيس حقاً  
عرفياً بإغلاق الدورة السنوية بمرسوم يدعو فيه إلى افتتاح الدورة السنوية أو تمديدها لفترة زمنية أخرى.

## (7) جلسات المجلس

يولي النظام الداخلي للجلسة العامة أهمية كبيرة كونها الأداة التي يعبر بها المجلس عن سلطته. ففيها يتوج المجلس أعماله باتخاذ القرارات في جميع ما يعرض عليه من المسائل. بدءاً بانتخاب مختلف هيكل المجلس ووصولاً إلى معارضة الحكومة في مواصلة مسؤولياتها وذلك بالتصويت على سحب الثقة. وكذلك الإطار الذي يطلع من خلاله الرأي العام على عمل المجلس ويقيس به مردودية هذا العمل. كما تستضيف كبار الشخصيات الزائرة وتستمع إليهم في جلسات خاصة.

نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي (المادة 17) على دورية الجلسات بحيث تجتمع كل أسبوعين في أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس من الأسبوع الذي يلي اجتماعات اللجان. كما نص في المادة 18 منه على النصاب المطلوب لعقد الجلسة بأنه «يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس (...) فإذا تبين عند حلول موعد الاجتماع عدم اكتمال هذا النصاب يؤخر رئيس المجلس افتتاح الجلسة نصف ساعة. فإذا لم يكتمل النصاب يؤجل رئيس المجلس إلى موعد لاحق لا يتجاوز أسبوعاً من ذلك التاريخ». وبما إن مجموع أعضاء المجلس 132 عضواً فالانعقاد لا يكون صحيحاً إلا بحضور 67 نائباً (1+66).

عقد المجلس التشريعي خلال الدورة السنوية الأولى (2006 - 2007) ستاً وعشرين جلسة. منها ست عشرة جلسة عادية وثمانية جلسات طارئة وجلستان خاصتان. ويبدو أن عدم انتظام أعمال المجلس أثر على انعقاد جلسات المجلس. حيث فشل في عقد عشرة جلسات دعا إليها في الدورة نفسها. فالجلسة التاسعة دعا إليها المجلس بتاريخ 2006/9/18 لكنها انعقدت في 2007/4/24 بعد تأجيل سبع مرات لعدم اكتمال النصاب.

## جدول رقم (11): جلسات المجلس التشريعي حسب نوعها وتاريخ انعقادها

الرقم	الجلسة	نوع الجلسة	تاريخ الجلسة
1.	الافتتاحية	عادية	2006/2/18
2.	الجلسة الأولى	عادية	2006/3/7-6
3.	الجلسة الثانية	عادية	2006/3/23-21
4.	الخاصة الأولى «مناقشة الثقة بالحكومة العاشرة»	خاصة	2006/3/28-27
5.	الطارئة الأولى «مشروع قانون بشأن تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006»	طارئة	2006/3/29
6.	الجلسة الثالثة	عادية	2006/4/5-4
7.	الطارئة الثانية «يوم الأسير الفلسطيني»	طارئة	2006/4/17
8.	الجلسة الرابعة	عادية	2006/4/19-18
9.	الجلسة الخامسة	عادية	2006/5/4-3
10.	الطارئة الثالثة «إحياء ذكرى النكبة والصمود»	طارئة	2006/5/15
11.	الجلسة السادسة	عادية	2006/6/1 - 5/31
12.	الطارئة الرابعة «إعلان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طرح وثيقة الأسرى للاستفتاء»	طارئة	2006/6/12
13.	الجلسة السابعة	عادية	2006/6/15-13
14.	الطارئة الخامسة «عدم صرف رواتب موظفي المؤسسات العامة في السلطة الوطنية للشهر الرابع على التوالي»	طارئة	2006/6/19
15.	الطارئة السادسة «العدوان الإسرائيلي المتصاعد واعتقال النواب والوزراء وسبيل التصدي له»	طارئة	2006/7/3
16.	الجلسة الثامنة	عادية	2006/7/19
17.	الجلسة الأولى / دورة غير عادية	عادية	2006/8/9
18.	الجلسة الثانية / دورة غير عادية	عادية	2006/8/31-29
19.	الجلسة التاسعة	عادية	2006/11/22
20.	الجلسة العاشرة	عادية	2006/12/5
21.	الجلسة الحادية عشرة	عادية	2006/12/17
22.	الطارئة السابعة «الهجمة الصهيونية التي تتعرض لها مدينة القدس الشريف»	طارئة	2007/2/20
23.	الخاصة الثانية «مناقشة الثقة بالحكومة الحادية عشرة»	خاصة	2007/3/17
24.	الجلسة الثانية عشرة	عادية	2007/4/4
25.	الطارئة الثامنة «يوم الأسير الفلسطيني»	طارئة	2007/4/17
26.	الجلسة الثالثة عشرة	عادية	2007/4/25-24



يعتبر عدد الجلسات التي تعقدها المجالس النيابية معياراً مهماً لتقييم نشاط المجلس وأهميته في الحياة السياسية. وتعد المجالس النيابية التي تؤدي دوراً مهماً في الحياة السياسية هي تلك التي يتجاوز عدد أيام عملها 150 يوماً في السنة مثلما هو الحال في البرلمان الإيطالي والكونغرس الأمريكي. أما في البلدان التي يضطلع فيها البرلمان بدور مهم نسبياً فإن الجلسات تمتد فيها إلى 100 يوم تقريباً في السنة. كما هو الشأن في فرنسا وهولندا والهند. كما يجتمع البرلمان حوالي ثمانين يوماً في السنة في كل من بلجيكا وأيرلندا الجديدة وسويسرا.<sup>18</sup> لكن المجلس التشريعي خلال الدورة السنوية الأولى التي استمرت على مدار سنة ونصف تقريباً لم يتجاوز عدد أيام انعقاده الـ 39 يوماً. أي بمعدل يوم ونصف لكل جلسة. علماً أن يوم العمل الواحد لا يستمر أكثر من ثلاث ساعات عمل.

<sup>18</sup> زهير مظفر. مجلس النواب بتونس. مصدر سابق. ص 143.



## 8) جدول الأعمال

يقصد بجدول الأعمال «البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة». أو تلك «الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في اجتماع معين». والبعض يرى أنه «مجموعة من المواضيع مرتبة في الزمان لمناقشتها من طرف جمعية برلمانية في اجتماع واحد»<sup>19</sup>.

وتعد عملية وضع جدول الأعمال عملية مهمة في العمل البرلماني، إذ تضطلع السلطة التي تقوم بوضعه بدور أساسي وحاسم في مراقبة العمل البرلماني وجماعته بحيث تنجز جلسات البرلمان وفقاً لبرنامج محدد سلفاً، إذ لا يقع بحث أي موضوع دون تسجيله في قائمة جدول الأعمال. فأهمية جدول الأعمال تكمن في كونه مفتاح الإجراءات التشريعية بين مرحلة التحضير وإقرار المشاريع ومقترحات القوانين بعد وضعها ودرسها من طرف اللجان ومناقشتها أمام الجلسة العامة.

### إعداد مشروع جدول الأعمال

يمنح النظام الداخلي دوراً محورياً لرئيس المجلس لإعداد جدول الأعمال. حيث تنص العديد من مواد النظام الداخلي للمجلس على هذا الدور من خلال اتصاله مع الأجهزة داخل المجلس أو مجلس الوزراء بخصوص جدول الأعمال لإدراج التقارير المعدة من لجان المجلس بخصوص المواضيع المحالة إليها من المجلس (المادة 61)، ومشاريع القوانين أو الاقتراحات المحالة من مجلس الوزراء (المادة 65)، وكذلك مقترحات القوانين الصادرة عن أعضاء المجلس ولجانته (المادة 67)، والأسئلة الموجهة إلى الوزراء من قبل أعضاء المجلس (المادة 76)، وطلب الاستجابة إلى أحد الوزراء وللإستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ما عدا الأسئلة (المادة 80).

كما أن المادة 19 من النظام الداخلي تقضي بتوزيع قرارات المجلس ومحضر الجلسة ومشروع جدول أعمال الجلسة على الأعضاء قبل الاجتماع بثمان وأربعين ساعة على الأقل، ما يعني أن النائب يجب أن يكون مطلعاً على المسائل التي ستعقد من أجلها الجلسة العامة قبل يومين على الأقل من عقدها. وأورد النظام الداخلي استثناءين اثنين على توزيع بعض المسائل المدرجة على جدول الأعمال، حيث يجب توزيع مشاريع القوانين على أعضاء المجلس قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضها على المجلس. أما تقارير اللجان، فيمكن توزيعها قبل 24 ساعة من عقد الجلسة المحددة للنظر في التقرير.

<sup>19</sup> عادل الطبطباني، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، السنة العاشرة، عدد 3، الكويت: جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص 11.

## إقرار مشروع جدول الأعمال

الجلسة العامة للمجلس التشريعي هي سيدة الموقف في ضبط جدول أعمالها. إذ يمكنها أن ترفض مشروع جدول الأعمال المقدم من رئيس المجلس أو تُعدله أو تضيف إليه مواضيع أخرى. فقد جاء نص المادة 20 من النظام الداخلي واضحاً لا يمكن تأويله بخصوص حق إقرار جدول الأعمال من طرف الجلسة العامة: «يعرض رئيس المجلس على الأعضاء جدول أعمال الجلسة لمناقشته وإقراره»، ما يعني أن مشروع جدول الأعمال يبقى مفتوحاً للإضافة أو الحذف إلى أن يتم إقراره من المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين وفقاً لأحكام المادة 18 من النظام الداخلي. كما أن النظام الداخلي منح إمكانية مناقشة موضوع غير وارد على جدول الأعمال. لكن يتوجب اتباع إجراءات خاصة حددتها المادة 20 من النظام الداخلي بحيث «لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من عشرة أعضاء على الأقل. ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع أحد مؤيدي الطلب وأحد معارضيهِ خلال مدة خمس دقائق فقط بالأغلبية النسبية».

ويبدو أن هذا الوضوح كان بالأساس -بإعطاء المجلس هذا الحق - خوفاً من تفرد هيئة المكتب في وضع جدول الأعمال والتي يمكن أن تزوغ إلى جانب السلطة التنفيذية من خلال تغليب أولويات السلطة التنفيذية وبرامجها على جدول أعمال المجلس وأولوياته. لكن مناقشة جدول أعمال جلسات المجلس تأخذ وقتاً كبيراً في بداية كل جلسة بسبب طلبات النواب بوضع بنود إضافية على جدول الأعمال ومناقشة بنوده. ما يضع الكثير من وقت الجلسة ويعيق عمل المجلس. كما أن رئاسة المجلس لم تستطع أن تتواصل مع أعضاء المجلس عند إقرار جدول الأعمال كما حدث في الجلسات الأولى للمجلس الثاني عند رفضه قبول إدخال أي بنود على جدول الأعمال بحجة وجوب طلب عشرة نواب لإدخال أي بند على مشروع جدول الأعمال.

## 9) الأداء التشريعي للمجلس التشريعي

إن أول مهمة تضطلع بها المجالس النيابية مهما اختلفت النظم السياسية هي التشريع. أي إصدار قواعد قانونية ملزمة للجميع بصفتها المعبرة عن إرادة الشعب ومثله في هذا المجال. ومبدأ «إقرار القانون من اختصاص البرلمان» هو مبدأ متعارف عليه في مختلف الدساتير لأن البرلمان أنشئ أساساً ليختص في التشريع. ومن هنا أطلق عليه السلطة التشريعية في الدولة مقابل السلطتين التنفيذية والقضائية. تنص دساتير الدول صراحة على هذا المبدأ. لكن فيها ما يمنح المجلس النيابي صلاحيات موسّعة (مطلقة) في وظيفة التشريع. ومنها ما يقيد مجالات القانون. وبالتالي تقييد الوظيفة التشريعية للبرلمان. فالقانون الأساسي للسلطة الوطنية لم يقيد الصلاحيات التشريعية بل منح المجلس التشريعي صلاحيات مطلقة في النظر وإقرار القوانين في كافة المجالات وفي الإجراءات التشريعية<sup>20</sup>.

### اقتراح مشاريع القوانين

يمثل حق المبادرة المرحلة الأولى في عمر القانون. وهو العامل الأساسي في تكوينه وإنشائه بصفة عامة بعد أن لم يكن قائماً<sup>21</sup>. فهو إجراء أولي يقوم به من لهم الحق دستورياً لعرض مجموعة من النصوص القانونية على البرلمان للتصويت الأولي «التصور الأول لما سيصبح قانوناً. وعلى هذا الأساس أكد البعض أن من اقترح القانون ساد»<sup>22</sup>.

أوضح القانون الأساسي أن المجلس التشريعي يتلقى مشاريع القوانين إما من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (70). أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي وفقاً لأحكام المادة 56 من القانون الأساسي. كما بين النظام الداخلي للمجلس حق كل من مجلس الوزراء والنواب على السواء بتقديم مشروعات قوانين إلى المجلس التشريعي<sup>23</sup> أو من قبل أية لجنة من لجان المجلس.

بلغت المبادرات البرلمانية (سواء من الأعضاء أو اللجان) باقتراح مشروعات قوانين في المجلس التشريعي واحداً وعشرين مقترحاً. أي 95% من مجمل مشاريع القوانين التي عرضت على المجلس خلال الدورة السنوية الأولى

<sup>20</sup> الإجراءات التشريعية هي الطرق التي يتبعها البرلمان في إنتاج القواعد القانونية بما في ذلك المسار الذي يسلكه القانون منذ كان فكرة حتى أصبح قانوناً بعد مداولته (مناقشته).

<sup>21</sup> مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، إدم. إ. دن. 1984، ص 359.

<sup>22</sup> زهير المظفر، مجلس النواب بتونس، مصدر سابق، ص 178.

<sup>23</sup> انظر المادتين 65-67 من النظام الداخلي للمجلس.

(التي استمرت سنة ونصف السنة) حيث تقدم الأعضاء بعشرين مشروع قانون. وتقدمت لجنة الموازنة بمشروع قانون واحد. فيما لم يقدم مجلس الوزراء سوى مشروع قانون واحد فقط.

## إقرار مشاريع القوانين

تشتمل هذه المرحلة على مجموعة من الإجراءات أو القرارات مفصلة في النظام الداخلي للمجلس (المواد 65-72). ما يمنح المجلس حقاً مطلقاً في إجراء تعديلات على مشاريع القوانين في المراحل المختلفة لإصدار القوانين. وهي المناقشة العامة والقراءة الأولى والقراءة الثانية والقراءة الثالثة التي تجري في حالة تقديم طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس لإدخال تعديلات على مشروع القانون على أن يتم ذلك قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة (بعد أسبوعين من إقراره بالقراءة الثانية).

أقر المجلس التشريعي ثلاثة قوانين للعرض نفسه بالقراءات الثلاث. وهي لتجنب مأزق الصرف خارج إطار الموازنة العامة حيث سمح لمجلس الوزراء (الحكومة العاشرة) بقانونية الصرف قبل تقديم مشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2006.

### جدول رقم (12): مشاريع القوانين المقررة في الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني بالقراءات الثلاث

الرقم	مشروع القانون	الجهة المقدمة	تاريخ التقديم	القراءة الثالثة
1.	تقديم وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006	عضو (عمر مطر)	2006/3/29	2006/3/29
2.	معدل قانون بشأن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006	عضو (جمال نصارا)	2006/5/31	2006/5/31
3.	بشأن مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 2006	لجنة الموازنة	2006/8/29	2006/8/29

فيما أقر المجلس التشريعي بالمناقشة العامة ستة قوانين (منها واحد على جدول أعمال المجلس التشريعي السابق) في جلسته المنعقدة بتاريخ 2007/8/29. أي في الجلسة الثانية للدورة غير العادية. والمناقشة العامة هي أولى. وهي عبارة عن دراسة عامة (مناقشة عامة). تسمح هذه المرحلة بالنقاش والتصويت على المبادئ العامة لمشروع القانون وإقرار هذه الأخيرة أي الموافقة التي تبديها الجلسة العامة. يرجع مشروع القانون إلى اللجنة المختصة للدراسة المعمقة لأبواب القانون. أما في حالة الرفض لمشروع القانون بالمناقشة العامة. فيتم حذفه من جدول أعمال المجلس التشريعي.

## جدول رقم (13): مشاريع القوانين المقررة في الدورة الأولى للمجلس التشريعي الثاني بالمناقشة العامة

الرقم	مشروع القانون	الجهة المقدمة	تاريخ التقديم	تاريخ مناقشة عامة
1.	رعاية الجرحى	عضو (جمال الشاتى)	2005/10/4	2006/8/29
2.	الصندوق الوطني للتعليم العالي	عضو (د. مصطفى البرغوثي)	2006/3/6	2006/8/29
3.	قانون المياه	مجلس الوزراء	2006/3/7	2006/8/29
4.	معدل قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999	عضو (سحر القواسمي)	2006/4/17	2006/8/29
5.	القضاء الشرعي	عضو (محمد الغول)	2006/6/24	2006/8/29
6.	معدل قانون السلطة القضائية	أعضاء: حنان عشراوي، خالدة جرار، قيس عبد الكريم، بسام الصالحى، سلام فياض، مصطفى البرغوثي	2006/7/19	2006/8/29

لم تقم اللجان المختصة في المجلس التشريعي بتقديم تقارير المناقشة العامة لأربعة عشر مشروع قانون عرضت عليها خلال الدورة السنوية الأولى. منها ما قدم في الأيام الأولى لانعقاد المجلس كمشروع قانون معدل لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004 الذي تقدم به عضو المجلس التشريعي قيس عبد الكريم (قيس أبو ليلى). الجدول المرفق يوضح عدد مشاريع القوانين والجهات المقترحة لها وتاريخ تقديمها لرئيس المجلس وتاريخ الإحالة للجان المختصة.

## جدول رقم (14): مشاريع القوانين المحالة إلى اللجان المختصة

الإحالة للجان	الاستلام	الجهة المقدمة	مشروع القانون	الرقم
2006/4/5	2006/2/21	عضو قيس عبد الكريم	معدل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004	.1
2006/16/15	2006/5/22	عضو خالد يحيى	تنظيم مهنة التصميم الداخلي والديكور في فلسطين	.2
2006/6/15	2006/5/28	أعضاء	حقوق عضو المجلس التشريعي الأسير	.3
2006/6/15	2006/5/8	عضو احمد حلبية	دار الفتوى والبحوث الإسلامية	.4
2006/6/15	2006/6/22	عضو حنان عشراوي	معدل قانون الانتخابات العامة رقم (9) لسنة 2005	.5
2006/8/29		عضو محمد الغول	حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاانسانية أو المهينة	.6
2006/8/29		عضو محمد الغول	معدل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001	.7
2006/8/29		عضو محمد الغول	معدل قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001	.8
2006/8/29		عضو محمد الغول	تعديل بعض أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001	.10
2007/4/24	2007/4/3	عضو محمد الغول	الهيئة الفلسطينية لملاحقة جرائم الاحتلال الإسرائيلي بحق الفلسطينيين	.11
2007/4/24	2007/4/3	عضو ماجد أبو شماله	حماية الثروة السمكية وصندوق حماية الصياد الفلسطينية	.12
2007/4/24	2007/4/3	عضو محمد الغول	رسوم جوازات السفر الفلسطينية	.13
2007/4/24	2007/4/3	عضو محمد شهاب	مزاولة مهنة الصيدلة في فلسطين	.14
2007/4/24	2007/4/3	عضو عيسى قراقع	معدل لقانون المعوقين رقم (4) لسنة 1999	.15

## مراجعة القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة

ينظر المجلس التشريعي في القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس السلطة وفقاً لأحكام المادة 43 من القانون الأساسي: «لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تختمل 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».

نظر المجلس التشريعي بثمانية قرارات بقوانين أصدرها الرئيس الفلسطيني محمود عباس في الفترة ما بين 2006/1/19 - 2006/2/16، أي قبل افتتاح المجلس التشريعي الثاني. أقر المجلس واحدة منها وهو قرار بقانون بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن لسنة 2006، ولم يقر ثلاثة قوانين بقرارات. في حين لم يبت بخمسة قوانين بقرارات جميعها خاصة بالجهاز القضائي (ألغاه الرئيس محمود عباس فيما بعد).

## جدول رقم (15): قوانين بقرارات أصدرها الرئيس الفلسطيني ناقشها المجلس التشريعي

الرقم	قرار بقانون	تاريخ الإصدار	المناقشة	التوصية
1.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964	2006/2/5	2006/4/5	عدم إقراره 2006/5/4
2.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات	2006/2/11	2006/4/5	عدم إقراره 2006/5/4
3.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن موعد اقتراع أفراد الشرطة وقوى الأمن	2006/1/19	2006/4/5	تم إقراره 2006/6/4
4.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002	2006/2/5	2006/4/5	عدم إقراره 2006/5/4
5.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لقانون الإجراءات الجزائية	2006/2/15	2006/4/5	
6.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية	2006/2/16	2006/4/5	
7.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن قانون معدل لأحكام في قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001	2006/2/16	2006/4/5	
8.	قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2006 بشأن قانون محكمة الجنايات الكبرى	2006/2/15	2006/4/5	

تشير الحصيلة التشريعية للمجلس التشريعي الثاني إلى ضعف الأداء التشريعي خلال الدورة السنوية الأولى بحيث لم يقر المجلس التشريعي بإقرار أي قوانين من القوانين المدرجة على جدول أعماله طيلة الدورة السنوية الأولى. سواء بالقراءة الأولى أو القراءة الثانية.

## 10) الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الثاني

تعد وظيفة الرقابة<sup>24</sup> التي تتمتع بها المجالس النيابية من أهم الوظائف إلى جانب الوظيفة التشريعية. فهي تبرز أهمية تأثيرها في النظام السياسي. فمن خلالها يمكن إطلاع المجتمع على ما يجري في الواقعين السياسي والاجتماعي. كما أن هذه الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية تمثل، في جوهرها، مراقبة التصرف في شؤون الدولة لجعلها توافق تطلعات المجموعة الوطنية. وأهمية البرلمان لا تكمن في دوره التشريعي فقط، بل، أيضاً، في قدرته على التوجيه، ورقابة نشاط الحكومة في إطار إرادة الرأي العام. وعبارة رقابة تعني في هذا الصدد الإشراف والفحص والتفتيش والمراجعة، والتحقيق فالرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، «هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة، سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء»<sup>25</sup>.

خوّل القانون الأساسي وقانون واجبات وحقوق الأعضاء والنظام الداخلي المجلس التشريعي الفلسطيني العديد من الوسائل الرقابية بهدف القيام بمهمة الرقابة، وتطرح مسألة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية جميع تعقيدات العلاقة بين السلطات خاصة البرلمان والحكومة. فإذا كانت سياسة الدولة تنتج في جزء كبير منها عن طريق العمل التشريعي والمالي، فإن فكرة الرقابة البرلمانية تذهب إلى أبعد من المشاركة الفنية في وضع القانون، إلى الحق في النقد، وإذا اقتضى الأمر إلى قطع مهام الحكومة وإنهائها إذا لم تعد تتماشى ورغبات الأمة التي يمثلها المجلس التشريعي.

### الأسئلة البرلمانية

تعد الأسئلة وسيلة يستعملها أعضاء المجلس التشريعي للإعلام والإخبار عن سياسة الحكومة، وتعني طلب إرشادات وتفسيرات يقوم بها أعضاء البرلمان، سواء كانت كتابية أو شفوية، وجوهر السؤال ينصب على «تقصي الحقيقة بمعنى التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل»<sup>26</sup>. إذ إن عضو المجلس التشريعي لا يهدف فقط من وراء السؤال إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح، بل يهدف أيضاً إلى الكشف عن حقيقة أمر معين. تؤكد المادة 56 من القانون الأساسي

<sup>24</sup> تنبع الرقابة البرلمانية «من فكرة بسيطة هي أن موكل الشعب (الجمعيات البرلمانية) يجب أن يراقبوا مسار الأمور في الدولة، من أجل الحفاظ على سيرها في الخط الأكثر جأوباً مع تطلعات الجماعة الوطنية».

<sup>25</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتب، 1983، ص3.

<sup>26</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص 27.



حق كل عضو من أعضاء المجلس بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم فيما تنظم أحكام المواد (75، 76، و77، 78) من النظام الداخلي شروط تقديم السؤال وإجراءاته وآلية الرد عليه في الجلسة العامة.

يتضح من خلال سجلات المجلس التشريعي للدورة السنوية الأولى (شباط 2006 - 2007) أنه تم طرح 28 سؤالاً توزعت حسب الانتماء السياسي لمقدميها. 12 سؤالاً من أعضاء حركة فتح (أي 43%)، ستة أسئلة من أعضاء حركة حماس (أي 21%)، وعشرة أسئلة قدمت من القوائم الأخرى والمستقلين (أي 36%). لكن توزعت الإجابات من قبل الحكومة عن أسئلة النواب كما يلي: أجابت عن أربعة أسئلة من ستة أسئلة تقدم بها نواب من حركة حماس (أي 67%)، وأجابت عن 5 أسئلة من مجمل عشرة أسئلة قدمت من القوائم الأخرى والمستقلين (أي 50%). فيما أجابت عن 3 أسئلة من 12 سؤالاً تقدم بها أعضاء من حركة فتح (أي 25%). إن هذه الانتقائية في الإجابة عن أسئلة النواب حسب الانتماء السياسي تثير تساؤلاً عن مدى جدية تعامل الحكومة مع المجلس التشريعي كهيئة رقابية، بل على مدى احترامها قواعد العمل الديمقراطي.

## الاستجواب

الاستجواب هو استقصاء يجري في صورة مناقشة يحركها نائب (أو أكثر) - مقدم الاستجواب - يساعده في ذلك بعض الأعضاء المهتمين بموضوع الاستجواب أو المنضمين إلى العضو في الاستجواب. فهو «إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب أو بعض الأعضاء تقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة عن الأسئلة. ويستهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء»<sup>27</sup>. تؤكد المادة 56 من القانون الأساسي حق كل عضو من أعضاء المجلس بتوجيه الاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم فيما تنظم أحكام المادتين (75 و80) من النظام الداخلي شروط الاستجواب وإجراءاته.

من خلال متابعة عمل المجلس التشريعي في الدورة الأولى، يتبين أنه تم استخدام وسيلة الاستجواب مرة واحدة هي: استجواب وزير الداخلية اللواء نصر يوسف فيما يتعلق بحادثة اقتحام سلطات الاحتلال لسجن أريحا واختطاف الأمين العام للجبهة الشعبية واللواء فؤاد الشوبكي وبقية المعتقلين.

فيما لم تعرض رئاسة المجلس التشريعي استجوابين: الأول تقدمت به كتلة فتح البرلمانية موجه لوزير الداخلية سعيد صيام، ويتعلق بإنشاء القوة التنفيذية التابعة لوزير الداخلية مباشرة. والثاني مقدم من قبل النائب بسام الصالح موجه لوزير التربية والتعليم د. ناصر الشاعر، ويتعلق بتأخر توزيع الكتب المدرسية للفصل الأول في المدارس الحكومية.

## لجان تقصي الحقائق

يتفق الفقهاء على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي، وتأخذ الرقابة البرلمانية هنا مظهرها جماعياً أكثر عمقاً من الاستجواب. إذ إن الاستجواب قد يمتد يوماً أو يومين، جلسة أو جلستين، غير أن

<sup>27</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص 87.

التحقيق قد يمتد أكثر من شهر أو شهرين بل يمتد إلى ستة شهور في بعض البلاد.<sup>28</sup> فالتحقيق «عملية من عمليات تفصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية. تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح الضرر أو تلافى أخطاء معينة). وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير».<sup>29</sup>

يستند المجلس التشريعي الفلسطيني في تشكيلة اللجان تفصي الحقائق إلى أحكام المادة 58 من القانون الأساسي التي تنص على أنه «للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تفصي حقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة». وكذلك إلى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 48 من النظام الداخلي «للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض أنية أو دائمة ولأهداف محددة». على هذا الأساس، شكل المجلس التشريعي أربع لجان تفصي حقائق هي:

**لجنة تفصي حقائق في أحداث اقتحام سجن أريحا:** تم تشكيل لجنة تفصي حقائق برلمانية وفقا لقرار المجلس رقم (1/2/1019) تضم ممثلين عن القوائم البرلمانية في المجلس التشريعي مهمتها: 1. تحديد أطراف وجوانب المسؤولية والوقائع المتعلقة باقتحام سجن أريحا من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي واختطاف الأخ النائب أحمد سعادات والأخ اللواء فؤاد الشوبكي، وباقي الإخوة المعتقلين السياسيين. 2. تقديم تقرير للمجلس بنتائج عملها في مدة أقصاها عشرة أيام. وقد قدمت اللجنة تقريرها في جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 2006/5/3.

**لجنة تفصي حقائق في الأحداث المؤسفة التي شهدتها محافظات الضفة والقطاع في أيام 12 و13/6/2006.** بموجب قرار المجلس رقم (1/7/1047) وهي اقتحام مبنى المجلس التشريعي ومجلس الوزراء واشتباكات مسلحة واختطاف النائب خليل الربيعي على أيدي مسلحين. لكن اللجنة لم تقدم تقريرها.

**لجنة تفصي حقائق بخصوص غرق قرية أم النصر بالمياه العادمة.** تولت لجنة البيئة والمصادر الطبيعية إجراء تفصي حقائق في حالة غرق قرية أم النصر في قطاع غزة. أعدت اللجنة التقرير لكنه لم يعرض على المجلس لعدم انعقاده.

**لجنة تفصي حقائق في انفجار محطة وقود النبالي في رام الله.** قررت هيئة رئاسة المجلس التشريعي تشكيل لجنة تفصي حقائق لتحديد المسؤولية عن انفجار محطة النبالي للمحروقات في شهر شباط 2007. أعدت اللجنة التقرير لكنه لم يعرض على المجلس لعدم انعقاده.

## الرقابة على الموازنة العامة

يعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية. فالموازنة العامة تعتبر المحور الذي يعبر عن أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع الحقول: كتطوير الأمن الداخلي، ورد الاعتداء الخارجي، وإقامة العدل، والنواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. أي أنها

<sup>28</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص 119.

<sup>29</sup> إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص 120.

التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تفرض الحكومة تنفيذه في فترة زمنية محددة «قادمة» تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية منشودة. فالإنفاق من خزينة الدولة (الخزينة العامة) غير ممكن إلا إذا أذن به قانون الموازنة العامة. وتعد الرقابة البرلمانية إحدى الوظائف الأساسية التي يقوم بها المجلس التشريعي بغية «التحقق ما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة»<sup>30</sup> والتأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري<sup>31</sup>. حسبما تحدد في الموازنة العامة. دون إخلال. وحفاظاً على حسن سير الإدارة الحكومية مالياً وحفاظاً على الأموال العامة. كما تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إلى ضمان عدم خروج الحكومة عن الحدود التي رسمتها لها السلطة التشريعية حسب موافقتها واعتمادها لبنود الموازنة العامة.

حدد القواعد القانونية في السلطة الوطنية الفلسطينية (القانون الأساسي). وقانون تنظيم الموازنة رقم (7) لسنة 1998) المرجعيات والإجراءات الواجبة لإعداد الموازنة. وآليات اعتماد المجلس التشريعي لها. وكيفية تنفيذها. والمؤسسات المنوط بها رقابة تنفيذ الموازنة وحدود مسؤولياتها لتحقيق الشفافية وحسن استخدام المال العام. بالإضافة إلى كونها أداة المساءلة السنوية للحكومة أمام المجلس التشريعي.

خلال الدورة السنوية الأولى للمجلس التشريعي الثاني لم ينظر في مشاريع الموازنة العامة للسنتين الماليتين 2006/2007. فلم تقدم الحكومة التاسعة الموازنة العامة للسنة المالية 2006 بالتاريخ المحدد في 2005/11/1. ولم تقدم الحكومة العاشرة بعد تسلمها مشروع الموازنة لسنة 2006. في حين قدمت الحكومة العاشرة مشروع موازنة 2007 في نهاية شهر كانون الثاني 2007 (أي بعد ثلاثة أشهر على الموعد المحدد لتقديمها). لكن الحكومة الحادية عشرة «حكومة الوحدة الوطنية» قامت بسحبه لإعادة النظر فيه من قبل الحكومة. إن عدم تقديم الحكومة الموازنة العامة والحسابات الختامية حرم المجلس التشريعي من الاطلاع على الأداء المالي للحكومات المتعاقبة ونزع منه أداة رقابة أساسية في يد المجلس التشريعي على الحكومة.

## إعمال المسؤولية السياسية للحكومة

تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة الخاصة الأساسية التي تميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة الأخرى. فكل الأنظمة البرلمانية تقر بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان. وأن الحكومة لا تستلم مهامها إلا بعد أن يصادق البرلمان على برنامجها.<sup>32</sup> فالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تعني أن بإمكان البرلمان أن يجبرها على الاستقالة بسحب الثقة منها. وتعد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من أخطر أشكال الرقابة التي يقوم بها البرلمان. فالمسؤولية السياسية تكون جماعية أو مسؤولية فردية. ولا توجد المسؤولية التضامنية للوزراء إلا في النظام البرلماني. «فهي لا تعد فقط أحد ملامح هذا النظام الرئيسية بل إنها جوهره. بمعنى أنه إن لم توجد المسؤولية التضامنية لا تكون بصد نظام برلماني. والعكس صحيح»<sup>33</sup>.

أما المسؤولية الفردية. فكل عضو من أعضاء الحكومة مسؤول سياسي بمفرده عن كافة التصرفات التي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة. ويستقل وحده بالتصرف فيها. وكل عمل يصدر تعبيراً أو تطبيقاً للسياسة المشتركة من شأنه أن يثير مسؤولية الوزراء الجماعية بالتضامن إلا إذا تخلى

<sup>30</sup> إبراهيم شحيا. الإدارة العامة. بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر. 1983. ص 415.

<sup>31</sup> فؤاد العطار. مبادئ الإدارة العامة. القاهرة: دار النهضة العربية. 1974. ص 179.

<sup>32</sup> زهير المظفر. مجلس النواب بتونس. مصدر سابق. ص 214.

<sup>33</sup> إيهاب زكي سلام. الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية. مصدر سابق. ص 153.

رئيس الوزراء عن التضامن مع الوزير المسؤول بإعلان أن هذا الوزير قد تصرف خلافاً للسياسة العامة للحكومة. وهنا يكون على الوزير وحده أن يستقيل بمفرده.

تشير المادة 66 من القانون الأساسي إلى أن المجلس يعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، وهو ما تؤكد (المادة 4/15) من النظام الداخلي التي تنص على أنه لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس. كما تشير المادة 57 إلى حجب الثقة عن الحكومة بحيث «يجوز لعشرة من أعضاء المجلس بعد استجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء». وكذلك تنص المادة 77 على أنه «1- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه. 2- يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب. ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ». لكن المجلس التشريعي لم يستخدم صلاحية طلب حجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء، سواء أكان في فترة الحكومة العاشرة أم الحكومة الحادية عشرة.

## الخاتمة

أدى استخدام المجلس التشريعي كأداة للصراع السياسي بين حركتي حماس وفتح إلى تحجيم دور المجلس التشريعي. باعتباره المؤسسة الممثلة للشعب الفلسطيني. والذي خل فيه الإشكالات ضمن أدوات قانونية محددة تساهم في الاستقرار والسلم المجتمعي. وإلى تعطيل عمله في مجالي التشريع والرقابة. كما أن هذا الصراع أدى إلى تعطيل عمل المجلس كلياً بعد رفض كتلة حماس البرلمانية افتتاح الدورة السنوية الثانية التي دعا إليها رئيس السلطة الوطنية بموجب أحكام المادة 16 من النظام الداخلي. في حين أعلنت كتلة حماس البرلمانية حصولها على توكيلات من نواب الكتلة الأسرى للبدء بعقد جلسات في الدورة الاستثنائية التي طالبت بها كتلة حماس البرلمانية بدلاً عن افتتاح الدورة السنوية الثانية<sup>34</sup>.

- ينبغي سعي كافة الأطراف في النظام السياسي الفلسطيني إلى إنهاء حالة الشلل «الاستعصاء التشريعي» لعمل المجلس التشريعي. خاصة عدم قدرة المجلس على افتتاح الدورة السنوية الثانية. إن استمرار هذا الشلل لا يهدد فقط بوجود حالة من الاستعصاء التشريعي. بل بإنهاء أي دور للمجلس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني.
- ضرورة قيام المجلس التشريعي بمراجعة شاملة للنظام الداخلي لخلق الانسجام مع القانون الأساسي. والانسجام مع التطور في قانون الانتخابات ونتائج الانتخابات التشريعية الثانية. وكذلك إعداد دليل السوابق البرلمانية لأهميتها في العمل البرلماني.
- ضرورة الاتفاق على أجنحة تشريعية للمجلس التشريعي الثاني بالتعاون مع الحكومة لكامل المدة النيابية تأخذ بالاعتبار الأولويات الضرورية في إقرار التشريعات.
- ينبغي على رئاسة المجلس واللجان الالتزام بالمواعيد القانونية لإجاز مشاريع القوانين المدرجة على جدول أعمال المجلس التشريعي بالمرحلات المختلفة.
- ينبغي تطوير أداء رئاسة المجلس التشريعي. خاصة فيما يتعلق بإدارة الجلسات بإعداد دليل عمل رئاسة المجلس وإدارة الجلسات. ويتوجب على رئيس المجلس (رئيس الجلسة) أن يتصف بالحيادية في إدارته للمجلس. وأن يأخذ بعين الاعتبار أنه يمثل المجلس بكافة أعضائه وأطيافه السياسية. ويتحدث وفقاً لإرادة المجلس وقراراته. ويدير نقاشاً بين أطراف تختلف بالمواقف والآراء والمنطلقات والمعتقدات لتوسيع قاعدة التوافق وتضييق مساحة الاختلاف.

<sup>34</sup> قامت مؤسسة «مفتاح» بإجراء مذكرة قانونية حول مدى «قانونية توكيلات النواب الأسرى لزملائهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني» أعدها الحامي حسين أبو هنود.

- ضرورة تعديل الأحكام الواردة في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي والنظام الداخلي للمجلس لتحديد الشروط الخاصة بتشكيل الكتل البرلمانية وجهة اعتمادها والامتيازات الخاصة بها. وتوضيح آلية اتحاد كتلتين أو أكثر في كتلة واحدة/أو انقسام الكتلة الواحدة إلى كتلتين و/أو انسحاب عضو أو أكثر من كتلة وانضمامه/م إلى كتلة أخرى.
- ينبغي على رئاسة المجلس والكتل البرلمانية احترام القواعد القانونية التي تنظم عمل المجلس وعلاقته بالمؤسسات السياسية في النظام السياسي الفلسطيني.
- ينبغي على المجلس التشريعي المحافظة على إنهاء الدورة السنوية وفقاً لأحكام النظام الداخلي. وعدم منح السلطة التنفيذية صلاحيات تمديد الدورة السنوية، ما يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إنهاء الدورة السنوية.
- ينبغي تفعيل دور المجلس في الرقابة على مدى التزام الوزارات والمؤسسات العامة بالقوانين المقررة من خلال تفعيل دور المؤسسات العامة المساندة للمجلس التشريعي في عمله كديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان.
- ينبغي على المجلس التشريعي متابعة عمل لجان تقصي الحقائق التي يشكلها. وتطوير دور لجان تقصي الحقائق ومنحها إلزامية حضور كافة الأشخاص عند استدعائهم بإصدار قانون خاص بلجان تقصي الحقائق البرلمانية يحدد صلاحيات اللجنة المشكلة بقرار المجلس ومدة عملها.
- يتوجب على المجلس التشريعي العمل على «إجبار» الحكومة على عرض/ تقديم الموازنة العامة في موعدها القانوني وفقاً لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998.
- ينبغي تطوير دليل إعداد جدول الأعمال: يحدد الأطراف المشاركة مع رئاسة المجلس. ويتضمن ترتيباً لتسلسل بنود جدول الأعمال. وتعريفاً للقضايا الإجرائية. وجدولاً للاقتراحات يوضح الهدف الذي يسعى له كل اقتراح. وفيما إذا كان قابلاً للنقاش وتسلسله في جدول الأعمال. والأغلبية المطلوبة لإقراره.
- ضرورة قيام المجلس بتفعيل أدواته الرقابية في الشأن المالي بالمطالبة بعرض الحساب الختامي للسنتين 2006 2007 لعدم مناقشة المجلس مشروع الموازنة للعامين المذكورين.
- على المجلس التشريعي استكمال عملية الإصلاح الفني والإداري للمجلس التشريعي وفقاً لخطة الإصلاح الفني والإداري المقدمة من اللجنة الخاصة بإصلاح وتطوير المجلس التشريعي والقاضية بفصل الجانبين الفني والسياسي عن الجانبين الإداري والمالي.
- ينبغي على المجلس في الدورة السنوية الثانية الاهتمام بإطلاع الجمهور على سير عمل المجلس. وذلك بتفعيل الصفحة الإلكترونية. ونشر مشاريع القوانين في الصحف المحلية. ونشر المحضر الحرفي لجلسات المجلس.





# المجلس التشريعي الفلسطيني: طبيعة عمل المجلس التشريعي الفلسطيني خلال الفترة ما بين تموز 2007 - تموز 2008

إعداد:  
سامي جبارين - محامي



## فهرس المحتويات

50	مقدمة
52	أولاً: الخلاف على الدورة التشريعية وتمديدها.
54	ثانياً: عمل المجلس التشريعي في قطاع غزة:
58	الأداء التشريعي
58	القوانين التي أقرها المجلس التشريعي
58	مشاريع القوانين التي تم إحالتها إلى اللجان المختصة
59	مشاريع القوانين التي تم قبولها بالناقشة العامة
59	أعمال اللجان خلال الفترة التي يغطيها التقرير
60	الأداء الرقابي
60	منح الثقة للحكومة أو حجبها
60	الرقابة على الموازنة العامة
61	توجيه الأسئلة للوزراء
61	الإستجاب
62	أعمال اللجان خلال الفترة التي يغطيها التقرير
63	ثالثاً: عمل المجلس التشريعي في الضفة الغربية: مجموعات العمل البرلمانية
63	هيكل العمل البرلماني في الضفة الغربية
64	آلية العمل
65	رابعاً: الأثر المترتب على اختلاف العمل البرلماني بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وما يترتب عليه من اختلال النظام القانوني
72	النتائج والتوصيات
74	الملاحق

## مقدمة

إثر سيطرة حركة حماس على قطاع غزة عن طريق الحسم العسكري في حزيران 2007، أقال الرئيس الفلسطيني محمود عباس حكومة الوحدة الوطنية التي يرأسها إسماعيل هنية، وأعلن حالة الطوارئ، وبموجبها كلف الرئيس عباس د. سلام فياض تشكيل حكومة طوارئ تحولت فيما بعد إلى حكومة تسيير أعمال (وبذلك أصبحت هناك حكومتان: حكومة فياض التي حظى بدعم الرئيس عباس في الضفة الغربية، وحكومة هنية التي حظى بدعم "حماس" في قطاع غزة). وفي أعقاب عدم استجابة رئاسة المجلس التشريعي في قطاع غزة لدعوة رئيس السلطة الوطنية لافتتاح الدورة العادية الثانية للمجلس، قاطعت كتلة "فتح" البرلمانية الجلسات التي عقدها المجلس فيما بعد. معتبرة أن أي جلسة تعقد تعتبر غير قانونية لانتهاء أعمال الدورة العادية الأولى. وقد نتج عن ذلك تعطل أعمال المجلس التشريعي كمؤسسة عامة ورسمية عن العمل.

ظهر من خلال المتابعات لنشاط المجلس التشريعي، خصوصاً بعد سيطرة حماس على زمام الأمور في قطاع غزة، وكأن هناك مجلسين مستقلين عن بعضهما، لا يعترف أي منهما بقرارات الآخر لمبررات قانونية أو عرفية وغيرها. ونتج عن ذلك الأمر تحول في عمل النواب في الضفة الغربية، أو تركيزهم على النشاط والجدد الشخصي لكل نائب في منطقتهم بعيداً عن العمل البرلماني الجماعي، إلى أن تم وضع آليات عمل مجموعات العمل البرلمانية بتاريخ 2008/6/5، والتي جمعت النواب في الضفة الغربية في مجموعات لها تركيز في قضايا معينة تخص كل مجموعة. وفي المقابل، اعتمدت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس على نظام توكيلات النواب الأسرى حتى تتمكن من عقد جلسات المجلس في قطاع غزة. وهذا ما زاد الأمر تعقيداً وعمق الفجوة وعزز الانقسام بين شطري الوطن. وقد نتج عن اجتماعات أعضاء المجلس التشريعي في غزة اتخاذ قرارات أو مناقشة قوانين أو إصدارها، وبطبيعة الحال إنفاذها في حدود قطاع غزة، وعدم اعتمادها وسريانها في الضفة الغربية، أو عدم المصادقة عليها من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

تميّزت الفترة الممتدة من تموز 2007 ولغاية تموز 2008، الفترة التي يغطيها هذا التقرير، بالضعف الشديد في العمل البرلماني بشقيه التشريعي والرقابي، فقد صدرت خلال هذا العام تشريعات محدودة وتسري على نطاق محدود (في قطاع غزة)، كما كانت ممارسة المجلس الآليات المختلفة للدور الرقابي في العام ذاته قليلة، على الرغم من جسامته الأحداث التي وقعت. كما لم تُقر أي موازنة للسلطة للعام 2007، ولم يقدم أي مشروع موازنة للعام 2008. كما تم في الضفة الغربية استحداث نشاطات للأعضاء في المجلس التشريعي من لا يشاركون في اجتماعات المجلس في قطاع غزة، سُميت بمجموعات العمل، وتمارس تلك المجموعات مهامها وفقاً لخطة معدة من الأمانة العامة للمجلس التشريعي.

يقسم هذا التقرير الى أربعة أقسام: الأول يحدد طبيعة الخلاف على الدورة السنوية. والثاني يعرض الأداء التشريعي والرقابي للمجلس في غزة. والثالث حُصص للعمل البرلماني الذي تقوم به مجموعات العمل في المجلس التشريعي في الضفة الغربية. والرابع يوضح أبرز الآثار المترتبة على تعطل المجلس التشريعي. وفي الختام، يعرض التقرير أبرز الاستنتاجات والتوصيات.

بعد هذا التقرير توثيقاً لمرحلة من مراحل العمل البرلماني الفلسطيني المنقسم بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وتم الاعتماد في ذلك على تقارير العمل البرلماني في كل من الضفة والقطاع. إلى جانب إجراء عدد من المقابلات مع المختصين. إضافة إلى الاطلاع والاستئناس بتقارير مؤسسات مجتمع مدني متابعة للعمل البرلماني.

## أولاً:

### الخلاف على الدورة التشريعية وتمديدتها

أشارت المادة 2 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلى أن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يتولى دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان نتائج الانتخابات، ويلقي خلال ذلك خطاباً شاملاً. كما تحدثت المادة 16 من النظام نفسه عن حق الرئيس في دعوة المجلس التشريعي لعقد دورته العادية السنوية على فترتين، مدة كل منهما أربعة أشهر، وللمجلس عقد دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس.

تبين تلك النصوص أن العمل البرلماني يتكون من مدة نيابية، وهي الفترة التي يبقى فيها البرلمان موجوداً بأعضائه، وهي في القانون الفلسطيني أربع سنوات، بحيث يستطيع المجلس القيام بأعماله البرلمانية. أما المدة النيابية ذاتها، فتتكون من عدد من الدورات العادية وغير العادية. والدورة العادية هي مدة الأشهر الثمانية التي يتمكن المجلس خلالها من عقد جلساته، والدورة ذاتها تتكون من عدد من الفترات، بحيث تتكون كل دورة سنوية عادية من فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر. وكذلك الفترة التشريعية ذاتها تتكون من عدد من الاجتماعات، بحيث يعقد كل أسبوعين اجتماع مدته أربعة أيام<sup>1</sup>.

لذا، فإن من حق رئيس السلطة دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في الفترة النيابية، ويلقي خطاباً عاماً. وكذلك له دعوة المجلس للانعقاد في دورته السنوية العادية. ولكن هل من حق رئيس السلطة تمديد أو إنهاء الدورة السنوية العادية؟ للإجابة عن ذلك، وبالرجوع إلى السوابق البرلمانية الفلسطينية، وجدنا أنه يجوز لرئيس السلطة تمديد الدورة العادية للمجلس، ولكن لا يكون له إنهاء الفترة النيابية ولا الدورة العادية السنوية<sup>2</sup>. وفي هذا الصدد أصدر الرئيس أبو مازن مرسوماً رئاسياً بطلب من ممثلي أكبر كتلتين في المجلس التشريعي الثاني، يمدد من خلاله دورة المجلس السنوية الأولى لمدة أقصاها أربعة شهور.

قام النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي بالدعوة لعقد جلسة في 2007/7/4، وقد قاطعت غالبية الكتل البرلمانية تلك الجلسة، ولم يتوفر النصاب لعقدها. لكن النائب الأول لرئيس المجلس قام بافتتاح دورة غير عادية للمجلس معتمداً على طلب مقدم من ربع أعضاء المجلس (33 عضواً) وفقاً للمادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، والتي تجيز لرئيس المجلس دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية بناء على

<sup>1</sup> المادة 17 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

<sup>2</sup> لقد أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات مرسوماً رئاسياً في هذا الشأن، الأول بتاريخ 2002/3/5 مدد فيه الدورة السادسة ثلاثة أشهر، والثاني صدر بتاريخ 2002/6/5 مدد فيه الدورة ثلاثة أشهر أخرى.

طلب مجلس الوزراء أو ربع عدد أعضاء المجلس. وهنا، أيضاً، أثرت الخلافات القانونية حول قانونية عقد تلك الجلسات في الوقت الذي لم تستجب فيه رئاسة المجلس لدعوة رئيس السلطة لافتتاح الدورة العادية الثانية. فقد اعتبرت كتلة فتح البرلمانية أن الدورة غير العادية والدعوة إليها غير دستورية كون المجلس قد انتهت مدة دورته العادية الأولى بتاريخ 2008/7/4. أي لا تعتبر دعوة رئيس المجلس بالإتابة قانونية. بل لا بد من انعقاد المجلس بدورة عادية جديدة بعد دعوة رئيس السلطة لذلك<sup>3</sup>. في حين اعتبر رئيس المجلس أن انتهاء دورة المجلس في 2007/7/5 وليس في 2007/7/4<sup>4</sup>.

ومن الناحية الأخرى، قام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2007/7/5. وبعد انتهاء فترة التمديد المشار إليها. بإصدار مرسوم رئاسي يدعو من خلاله المجلس التشريعي للإنعقاد بدورته السنوية الثانية على أن تكون بتاريخ 2007/7/11. ولكن قوبلت تلك الدعوة بالرفض من قبل رئاسة المجلس التشريعي. وهنا ثار نقاش وخلاف قانونيان مردهما سياسي نابع من خوف حركة حماس، المسيطرة على المجلس التشريعي، على رئاستها للمجلس كونها صاحبة الأغلبية، خصوصاً في أعقاب اعتقال عدد من النواب في الضفة الغربية. وعلى إثر تلك الدعوة، قاطعت كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس الجلسة، وتم إغلاق مقر المجلس في غزة أمام أعضاء من كتلة فتح<sup>5</sup>. ومن هنا بدأ الانقسام الحقيقي في المجلس التشريعي. فمجلس غزة، إن صح التعبير، يمارس مهامه في دورة غير عادية، ومجلس الضفة لا يمارس أي مهام تشريعية كون المجلس لم يفتتح الدورة التشريعية الثانية أصلاً.

وبتاريخ 2007/7/15، وفي أعقاب إعلان حالة الطوارئ بسبب سيطرة حماس على الحكم في قطاع غزة، دعا النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي إلى عقد جلسة لمناقشة حالة الطوارئ، وقد تمت مقاطعة تلك الجلسة من قبل جميع الكتل البرلمانية باستثناء كتلة حماس. وتم تحويل تلك الجلسة إلى لقاء تشاوري بين من حضر الاجتماع. وقد كان مبرر الأعضاء في عدم الحضور عدم قانونية الدعوة والجلسة<sup>6</sup>.

وبتاريخ 2007/7/22، طلب رئيس الحكومة المكلف بحكومة إنفاذ حالة الطوارئ، د. سلام فياض في رسالة موجهة إلى رئيس المجلس التشريعي عقد جلسة لمناقشة الثقة بحكومته. ولكن لم تعقد تلك الجلسة لعدم اكتمال النصاب القانوني. وقد قاطعتها حركة فتح على اعتبار أن المجلس لم يفتتح أصلاً الدورة الثانية له. لأنه لم يستجب لدعوة الرئيس إلى ذلك، وعليه ترى الكتلة أن أي اجتماع يعقد للمجلس دون افتتاح الدورة التشريعية الثانية وانتخاب هيئة مكتب جديدة غير قانوني<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> صحيفة القدس الصادرة بتاريخ 2008/7/5.

<sup>4</sup> تقرير الأداء البرلماني، العدد الرابع، بانوراما، حزيران وتموز 2007، ص 32.

<sup>5</sup> تقرير الأداء البرلماني، العدد الرابع، بانوراما، حزيران وتموز 2007، ص 32.

<sup>6</sup> الأداء البرلماني، العدد الرابع، بانوراما، حزيران وتموز 2007، ص 40.

<sup>7</sup> صحيفة الأيام الصادرة بتاريخ 2007/7/23.

## ثانياً:

### عمل المجلس التشريعي في قطاع غزة

عقد المجلس التشريعي في غزة عدداً من الجلسات. ووصل الأمر إلى افتتاح دورات عادية وغير عادية. واتخاذ قرارات وإصدار قوانين ومناقشة مشاريع. وقد استند المجلس في عقد تلك الجلسات إلى نظام التوكيلات. وقاطعتها جميع الكتل البرلمانية. وقد عقدت تلك الجلسات في قطاع غزة. ولم يشترك في مداولتها حتى نواب كتلة الإصلاح والتغيير في الضفة الغربية بسبب إغلاق قاعة المجلس التشريعي في رام الله.

ويشار في هذا الصدد إلى تبني كتلة التغيير والإصلاح التابعة لحركة "حماس" في المجلس التشريعي مبدأ التوكيلات. القائم على فكرة توكيل النواب المعتقلين في سجون الاحتلال لزملائهم من الكتلة ذاتها. لتمثيلهم في جلسات المجلس وكل ما يترتب على العمل البرلماني التشريعي والرقابي<sup>8</sup>. وقد عقدت أول جلسة معتمدة على نظام أو مبدأ التوكيلات بتاريخ 2007/7/11. وقد اعتبرت تلك الجلسة مفتوحة. بحيث يتم أخذ النصاب في أول اجتماع للمجلس فقط. وتكون الاجتماعات التالية قانونية بمن حضر. وقد عقدت الاجتماعات في تلك الجلسة المفتوحة من دون دعوة رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الانعقاد في دورة برلمانية عادية (المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس). وفي ظل مقاطعة كافة الكتل البرلمانية الأخرى لتلك الجلسة.

وقبل الخوض في الجلسات والاجتماعات التي عقدها المجلس في قطاع غزة. لا بد من الإشارة إلى أن مبدأ التوكيل في العمل البرلماني قد أثار نقاشاً قانونياً ودستورياً واسعاً في الساحة الفلسطينية. السياسية والقانونية. خاصةً حول مدى قانونية تلك التوكيلات. ومن ثم مدى قانونية جلسات المجلس اللاحقة وقانونية أي أعمال تمخضت أو قد تمخض عنها. علماً أنّ كتلة "فتح" المناقصة. ومعها كتلة "بديل". اعتبرت تلك التوكيلات غير قانونية. وتَشكّل انتهاكاً صارخاً للقانون الأساسي الفلسطيني. ورفضنا الاعتراف بأي آثار قد تمخضت عن أي اجتماعات تتم بالاستناد إلى تلك التوكيلات. وفي الجهة المقابلة. تصرّ كتلة

<sup>8</sup> ففي شهر تشرين الثاني من العام 2007. أعلنت الكتلة أنها حصلت من خلال عدد من الحامين الإسرائيليين على توكيلات/وكالات خاصة من أعضائها من النواب الأسرى الذين تحتجزهم سلطات الاحتلال الإسرائيلي في سجونها منذ فترات زمنية متفاوتة. والذين يتجاوز عددهم (40) من أصل (48) نائباً. وفي أعقاب تلك الخطوة غير المسبوقة في التاريخ الفلسطيني. وحتى في تاريخ العمل البرلماني الحديث. دعا النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي د. أحمد بحر. والذي ينتمي إلى الكتلة نفسها. إلى عقد جلسات غير عادية للمجلس. وقد عقدت تلك الجلسة بتاريخ 2007/11/7. وقد اعتبرت تلك الجلسة مفتوحة. بحيث يتم أخذ النصاب في أول اجتماع للمجلس فقط. وتكون الاجتماعات التالية قانونية بمن حضر. وقد عقدت الاجتماعات في تلك الجلسة المفتوحة من دون دعوة رئيس السلطة الوطنية للمجلس التشريعي للإنعقاد في دورة برلمانية عادية (المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس). وفي ظل مقاطعة كافة الكتل البرلمانية الأخرى لتلك الجلسة.

التغيير والإصلاح صاحبة الغالبية في المجلس. وذات النصيب الأكبر من عدد النواب الأسرى. على اعتبار تلك التوكيلات قانونية وتنسجم مع القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس<sup>9</sup>.

عقد المجلس خلال الفترة التي يغطيها التقرير عدداً من الجلسات في دورات عادية وأخرى غير عادية.

فبتاريخ 2007/7/5، تم افتتاح دورة غير عادية أولى عملاً بأحكام المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وبتاريخ 2007/11/7، تم افتتاح دورة غير عادية ثانية، خصوصاً بعد عدم انعقاد المجلس في جلسة خاصة طلبها الدكتور سلام فياض لمناقشة الثقة بحكومته، ومقاطعة كتلة فتح البرلمانية تلك الجلسة بتاريخ 2007/7/22. وقد عقد المجلس في تلك الدورة غير العادية 6 اجتماعات منذ 2007/11/7 وحتى 2008/2/21.

وبتاريخ 2008/3/13، تم افتتاح دورة عادية ثالثة، ومن دون الدعوة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً للقانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، وعقد المجلس خلال تلك الدورة 11 اجتماعاً في جلسة واحدة اعتبرت جلسة مفتوحة، وتنتهي عند إعلان المجلس انتهاءها. وعليه، تم أخذ النصاب في تلك الجلسة في بدايتها اعتماداً على التوكيلات، وصدر في تلك الجلسة 71 قراراً تركزت على إلغاء قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلى جانب مساءلة وزراء في الحكومة المقالة في غزة. بالإضافة إلى مناقشة مشاريع قوانين في القراءات المختلفة بعد إحالتها للرئيس لإصدارها وفقاً للقانون<sup>10</sup>. كذلك تمت في تلك الدورة الموافقة على تعديل وزاري للحكومة المقالة، وتم منح ذلك التعديل ثقة المجلس التشريعي، وكذلك تمت مناقشة تقارير اللجان المختلفة.

وبتاريخ 2008/7/3، تم إعلان انتهاء أعمال الفترة الأولى من الدورة العادية الثالثة المسماة دورة كسر الحصار. وفي التاريخ ذاته، تم إعلان افتتاح أعمال الدورة غير العادية الثالثة.

<sup>9</sup> للمزيد راجع الدراسة القانونية المعدة من قبل الحمامين حسين أبو هنود وسامي جبارين حول مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى لزملائهم في كتلة التغيير والإصلاح في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، المنشورة على موقع مؤسسة مفتاح على العنوان الإلكتروني التالي: [www.miftah.org](http://www.miftah.org).

<sup>10</sup> لقد تم في الدورة العادية الثالثة مناقشة عدد من مشاريع القوانين الهامة مثل: قانون الجريدة الرسمية، جواز السفر الفلسطيني، معدل لقانون الحمامين النظاميين، قانون الأراضي، مجلس الأمن القومي، الأحوال الشخصية، معدل الأحوال المدنية، معدل الخدمة المدنية، الصندوق الوطني لدعم القدس، معدل الخدمة في قوى الأمن، معدل الانتخابات العامة، معدل للنظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وعليه، كان العمل البرلماني في قطاع غزة على النحو التالي:

### الجلسات:

عقدت خلال الفترة التي يغطيها التقرير الجلسات والاجتماعات التالية:

الرقم	التاريخ	الموضوع	القرارات	تقديم التقارير ومناقشتها
1.	2007/7/5	جلسة عادية وقد قاطعتها كتلة فتح (لم تعقد الجلسة).	==	==
2.	2007/7/15	جلسة عادية وقد قاطعتها كتلة فتح (لم تعقد الجلسة).	==	==
3.	2007/7/22	جلسة خاصة، ولم يكتمل فيها النصاب بعد مقاطعة كتلة فتح. وقد جاءت بناءً على الدعوة المقدمة من د. سلام فياض لمناقشة منح الثقة بحكومته ولم يحضر.	-	==
4.	2007/11/7	جلسة عادية (الدورة غير العادية الثانية).	4 قرارات	تقرير واحد.
5.	2007/11/22-21	جلسة عادية (الاجتماع الثاني).	3	تقرير واحد.
6.	2007/12/6-5	جلسة عادية (الاجتماع الثالث).	2	==
7.	2007/12/27-26	جلسة عادية (الاجتماع الرابع).	4	1
8.	2008/1/24-23-22	جلسة عادية (الاجتماع الخامس).	2	2
9.	2008/2/21-20-19	جلسة عادية (الاجتماع السادس).	6	1
10.	2008/3/13	الدورة العادية الثالثة / جلسة واحدة / الاجتماع الأول.	5 قرارات متعلقة بالشؤون الإدارية للمجلس، وكان من بينها رفض قبول استقالة النائب الثاني لرئيس المجلس التشريعي.	==
11.	2008/3/27-26	الاجتماع الثاني.	10 قرارات تتعلق بالشأن التشريعي، تركزت على إلغاء قرارات بقوانين أصدرتها رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية. إضافة إلى قبول مشاريع قوانين وإحالة عدد منها إلى اللجان المختصة.	تقرير واحد للجنة القضايا الاجتماعية حول أوضاع المستشفيات الحكومية.



12.	2008/4/9	الاجتماع الثالث.	5 قرارات. أربعة قرارات منها متعلقة بقبول مشاريع قوانين. وقرار آخر متعلق بتوصيات اللجنة البرلمانية المتعلقة بفك الحصار.	تقرير واحد للجنة البرلمانية يتعلق بفك الحصار.
13.	2008/3/24-23	الاجتماع الرابع.	19. منها 4 متعلقة بشؤون تشريعية. والباقي يتعلق بتنشكيل لجان المجلس.	تقرير واحد للجنة الداخلية والأمن حول أوضاع أماكن التوقيف التابعة لوزارة الداخلية.
14.	2008/5/8-7	الاجتماع الخامس.	==	==
15.	2008/5/13	الاجتماع السادس.	تقرير واحد حول الذكرى الستين للنكبة.	تقرير واحد.
16.	2008/5/22-21	الاجتماع السابع.	9 جميعها تتعلق بالشأن التشريعي بقبول مشاريع قوانين بالناقشة العامة أو القراءات المختلفة.	تقريران. الأول خاص بالاعتداءات الإسرائيلية في القدس. صادر عن لجنة القدس. والثاني حول أوضاع المعتقلين في السجون الإسرائيلية. صادر عن لجنة التربية والقضايا الاجتماعية.
17.	2008/6/5-4	الاجتماع الثامن.	6 جميعها تتعلق بالشأن التشريعي بإحالة مشاريع قوانين للجان أو إقرار مشاريع قوانين.	تقرير واحد حول ذكرى واحد وأربعين عاماً على احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة.
18.	2008/6/19-18	الاجتماع التاسع.	9. ستة منها تتعلق بالوضع التشريعي من إحالة مشاريع أو قبول أخرى.	ثلاثة تقارير: تقرير لجنة الرقابة العامة حول مراكز التوقيف التابعة لوزارة الداخلية. وتقرير لجنة التربية والقضايا الاجتماعية حول واقع التعليم في قطاع غزة. وتقرير لجنة الداخلية والأمن حول وضع هيئات الحكم المحلي في ضل الحصار.
19.	2008/6/26	الاجتماع العاشر.	قرار واحد في المجال الرقابي متعلق بمنح الثقة للتعديل الوزاري على الحكومة العاشرة.	==
20.	2008/7/3-2	الاجتماع الحادي عشر.	6. منها ما يتعلق بالشأن التشريعي ومنها ما هو متعلق بإنهاء الفترة الأولى من الدورة العادية الثالثة.	تقرير لجنة الداخلية والأمن حول حالة عمل الأجهزة الأمنية والشروطية في محافظات غزة.

## الأداء التشريعي للمجلس في غزة

قام المجلس التشريعي بعدد من الأعمال التشريعية خلال الدورات المختلفة والتي يغطيها التقرير. فقد تم إقرار مشاريع قوانين. وتمت إحالة مشاريع قوانين للجان المختصة. وكذلك تمت مناقشة مشاريع قوانين بالقراءات المختلفة.

واللافت للنظر في ذلك العمل البرلماني هو الإجماع في التصويت الذي اتسمت به جميع القرارات التي اتخذت في أي جلسة كانت تتم. وفي ذلك لا ندري إن كان ذلك الأمر يدل على صحة العمل البرلماني. بحيث لم يكن هناك حتى ولو معارض واحد لأي من تلك القرارات.

### القوانين التي أقرها المجلس التشريعي

أقر المجلس التشريعي خلال الفترة التي يغطيها التقرير أربعة مشاريع قوانين هي: قانون حق العودة، وقانون حرّم وتجريم التنازل عن القدس. وقانون معدل لقانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999. وقانون القضاء العسكري.

### مشاريع القوانين التي تمت إحالتها إلى اللجان المختصة

وهي مشاريع قوانين تلقتها رئاسة المجلس من مجلس الوزراء، أو من لجان المجلس. أو من النواب. وقد تمت إحالتها إلى لجان المجلس لإبداء الرأي بخصوصها، ولم يتم عرضها بعد على المجلس للمناقشة العامة. وقد بلغ عدد هذه المشاريع خلال الفترة التي يغطيها التقرير (13 مشروعاً). وهي على النحو التالي:

1. إحالة مشروع قانون معدل لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 إلى اللجنة القانونية ولجنة الداخلية والأمن.
2. إحالة مشروع قانون الجريدة الرسمية إلى اللجنة القانونية ولجنة الرقابة العامة.
3. إحالة مشروع قانون مجلس الأمن القومي إلى اللجنة القانونية ولجنة الداخلية والأمن.
4. إحالة مشروع قانون معدل لقانون الخدمة المدنية إلى اللجنة القانونية ولجنة الموازنة والشؤون المالية.
5. إحالة مشروع قانون الأحوال الشخصية إلى لجنة التربية واللجنة القانونية.
6. إحالة مشروع قانون الفتوى والبحوث الإسلامية إلى لجنة التربية واللجنة القانونية.
7. إحالة مشروع قانون القانون التجاري إلى اللجنة القانونية واللجنة الاقتصادية.
8. إحالة مشروع قانون معدل لقانون المحامين النظاميين إلى اللجنة القانونية.
9. إحالة مشروع قانون الشركات إلى اللجنة القانونية واللجنة الاقتصادية.
10. إحالة مشروع قانون الأراضي إلى لجنة الأراضي والاستيطان واللجنة القانونية.
11. إحالة مشروع قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية إلى اللجنة القانونية.
12. إحالة مشروع قانون الهيئة الفلسطينية لملاحقة جرائم الاحتلال الإسرائيلي بحق الفلسطينيين إلى اللجنة القانونية.
13. إحالة مشروع قانون معدل لقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي إلى اللجنة القانونية.

## مشاريع القوانين التي تم قبولها بال مناقشة العامة

وهي مشاريع القوانين التي أقرها المجلس بال مناقشة العامة. دون مناقشة موادها بالتفصيل. وناقش المجلس بالقراءة العامة مشروع قانون. هما:

1. مشروع قانون بشأن رسوم جوازات السفر الفلسطينية.
2. مشروع قانون الهيئة الفلسطينية لملاحقة جرائم الاحتلال الإسرائيلي بحق الفلسطينيين.

## أعمال اللجان خلال الفترة التي يغطيها التقرير

عقدت اللجان الدائمة في المجلس التشريعي عدداً من الاجتماعات وجلسات الاستماع. وقدمت عدد من التقارير المعالجة لموضوعات هامة لحقوق المواطن. وأبدت رأيها في عدد من مشاريع القوانين. وقد كانت تلك النشاطات على النحو التالي:

الرقم	اللجنة	الاجتماعات	جلسات الاستماع	الزيارات الميدانية	التقارير	ورش عمل
1.	القدس	3			1	2
2	الأراضي والاستيطان					
3.	شؤون اللاجئين	1				
4.	السياسية	2			1	
5.	القانونية	10	8	3		2
6.	الموازنة					
7.	الاقتصادية	12	3	3	3	
8.	المصادر الطبيعية	2	3	1	1	
9.	الداخلية والأمن		1	3	2	
10.	الحكم المحلي	4	3	10	1	
11.	التربية والتعليم	8	1	8	2	
12.	القضايا الاجتماعية	12	2	17	2	
13.	لجنة الأسرى والمحررين	4				
14.	الرقابة العامة	7	2	10	3	
15.	المجموع	65	23	55	16	4

## الأداء الرقابي للمجلس التشريعي في قطاع غزة

من أهم الأدوار التي يقوم بها المجلس التشريعي. إلى جانب دوره التشريعي. ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية في مختلف أعمالها. ومناقشتها في سياستها العامة التي نالت الثقة من المجلس على أساسها. فمفهوم المراقبة يقوم في جوهره على فحص الأداء السياسي والإداري والقانوني للسلطة التنفيذية. وفق معايير وضوابط محددة. أهمها مدى احترامها لحقوق الإنسان الفلسطيني وسعيها إلى تحقيق التنمية والحكم الرشيد.

وفي هذا الصدد. يُمارس المجلس التشريعي حقّه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. من خلال مجموعة من الوسائل والأدوات التي يمنحها له كلّ من القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس. ومن هذه الأدوات:

### منح الثقة للحكومة أو حجبها

يعتبر منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها أو عن وزير معين فيها من أشد أدوات الرقابة البرلمانية المتاحة فعالية. وفي الوقت ذاته آخر تلك الأدوات في حال عجز البرلمان عن تصويب الأداء الحكومي بواسطة غيرها من الأدوات.

بعد منح المجلس التشريعي الثقة للحكومة العادية الحادية عشرة (حكومة الوحدة الوطنية)<sup>11</sup>. جرى في قطاع غزة تعديل وزارى لتلك الحكومة نظراً لخروج العديد من الوزراء في أعقاب سيطرة حركة حماس على السلطة في قطاع غزة. وقد جرى مناقشة الثقة بذلك التعديل في الاجتماع العاشر في الدورة العادية الثالثة بتاريخ 2008/6/26. حيث تمت إضافة 6 وزراء. وتم في نهاية الجلسة إصدار قرار بمنح الثقة لذلك التعديل.

وهنا يثار أمر هام في مجال التعديل الحكومي أو الوزاري. فهل من القانوني أن يتم تعديل حكومة تسيير أعمال أو حكومة مقالة؟

### الرقابة على الموازنة العامة

من الأدوار الهامة. أيضاً. لرقابة المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية دوره في المصادقة على الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية. فهو ليس فقط مَحْوِلاً بمنح الثقة للحكومة بناءً على برنامج حكومي مجرد. وإنما المصادقة. أيضاً. على الموازنة المالية لتنفيذ ذلك البرنامج.

تعتبر الموازنة العامة الأداة المالية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات والنشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية<sup>12</sup>. وهذا يعني أن للموازنة العامة أهمية كبيرة فيما يتعلق بالأعمال التي تقوم بها أو يفترض أن تقوم بها السلطة

<sup>11</sup> تم منح الثقة لتلك الحكومة من المجلس التشريعي مكملاً بتاريخ 2008/3/17.

<sup>12</sup> المادة 19 من القانون رقم 17 لسنة 1998 حول تنظيم الموازنة العامة.

التنفيذية بأجهزتها المختلفة. وهذه الموازنة لا بد من إقرارها من قبل السلطة التشريعية ممثلة الشعب. لما لذلك الإقرار من أهمية.

وفي هذا الصدد. تميّز العام 2007 في مجال السلطة التشريعية بعدم إقرار أي موازنة تذكر للعام 2007. كما لم تقدم أو تقر الموازنة للعام 2008 وفقاً لقانون الموازنة العامة المعمول به في الأراضي الفلسطينية. فقد انقضى العام 2007 دون إقرار قانون الموازنة للعام ذاته رغم تعاقب العديد من الحكومات في ذلك العام. وذلك على الرغم من تقديم الحكومة العاشرة مشروع قانون الموازنة في شهر كانون الثاني من العام 2007. ولم يتم قبوله من قبل لجنة الموازنة والشؤون المالية في المجلس لاحتوائه على العديد من الإشكالات الفنية والقانونية. ولسنا هنا بصدد الخوض فيها<sup>13</sup>. غير أن الحكومة العاشرة قامت بتقديم مشروع موازنة للعام 2007 بتاريخ 2007/3/28. ولكن لم يتم الخوض بمناقشته بسبب الدخول بمفاوضات تشكيل حكومة الوحدة الوطنية. وكذلك. لم تقدم الحكومة أي مشروع قانون يتعلق بالموازنة للعام 2008. وبالتالي أضحت هناك إشكالية فيما يتعلق بالوضع المالي الذي تمارسه السلطة التنفيذية بحكوماتها المختلفة. تحديداً منذ الحكومة العاشرة. من حيث الإنفاق والجباية. وهذه الإشكالية دستورية متمثلة في عدم وضوح الآلية في الجباية والإنفاق من الموازنة العامة. خصوصاً إذا اعتبرنا أن الآلية المطبقة هي 12/1 من موازنة العام المنصرم. فالعام 2007 لم تكن له موازنة. وفي العام 2006 طبقت آلية 12/1 من موازنة 2005. ولا يوجد أي مشروع موازنة للعام 2008.

### توجيه الأسئلة للوزراء

يراد بالسؤال استيضاح أمر من الأمور. أو لفت نظر الحكومة أو وزير معين إلى موضوع معين. ومعرفة حقيقة تصرف الحكومة أو وزير بعينه بشأن مسألة معينة. ومن خلال مراجعة محاضر جلسات المجلس التشريعي الجديد خلال الفترة التي يغطيها التقرير في قطاع غزة. تبين أن (9) أسئلة قد وجهت إلى الوزراء. عدد مهم من تلك الأسئلة تعلق بقضايا حقوق الإنسان. ومع ذلك. فقد اتسمت آلية توجيه تلك الأسئلة بالاكتماء برد الوزير. ومن تلك الأسئلة: سؤال لوزير الداخلية حول تجاوزات الأجهزة الأمنية. وسؤال موجه لوزير العمل حول الفقر ومعدلاته وخطط الحكومة للتخفيف منه. وسؤال لوزير الاقتصاد الوطني حول التلاعب بالأسعار واحتكار السلع. وسؤال لوزير الاتصالات حول واقع الاتصالات في قطاع غزة. وسؤال لوزير الزراعة حول وضع الإنتاج الزراعي والزراعة. وسؤال موجه لوزير الصحة حول الوضع العام للمستشفيات الحكومية بقطاع غزة. وغيرها من الأسئلة.

### الاستجابات

يُعدّ اللجوء إلى الاستجابات من الوسائل الخطرة بالنسبة لمركز الوزارة. وهو يختلف في هذه الناحية عن السؤال الذي لا ينطوي على مثل تلك الخطورة. وإن كان قد يتطور السؤال إلى إستجابات. بشكل عام. نصّ القانون الأساسي على أن لكلّ عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في توجيه الأسئلة والإستجابات إلى الحكومة. أو إلى أحد الوزراء. ومن في حكمهم<sup>14</sup>. وهي المادة ذاتها المشار إليها في السؤال. وقد عالج النظام الداخلي موضوع الاستجابات في المادة 80 منه. ويأتي الاستجابات في مرحلة ثانية بعد الأسئلة في جدول أعمال جلسة المجلس التشريعي.

<sup>13</sup> تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2007. الصادر عن اللجنة بتاريخ 2007/1/31.

<sup>14</sup> المادة 56 من القانون الأساسي.

ورغم الوضع الأمني المتريدي، ورغم صعوبة الظروف الإجتماعية والإقتصادية التي يمرّ بها الشعب الفلسطيني، لم يمارس المجلس التشريعي خلال الفترة التي يغطيها التقرير دوره الرقابي في مجال الاستجواب ولا حتى مرة واحدة.

## أعمال اللجان خلال الفترة التي يغطيها التقرير

عقدت اللجان الدائمة في المجلس التشريعي عدداً من الاجتماعات وجلسات الاستماع، وقدمت عدداً من التقارير المعالجة لموضوعات هامة لحقوق المواطن، وأبدت رأيها في عدد من مشاريع القوانين. وقد كانت تلك النشاطات على النحو التالي:

الرقم	اللجنة	الاجتماعات	جلسات الاستماع	الزيارات الميدانية	التقارير	ورش عمل
1.	القدس	3			1	2
2	الأراضي والاستيطان					
3.	شؤون اللاجئين	1				
4.	السياسية	2			1	
5.	القانونية	10	8	3		2
6.	الموازنة					
7.	الاقتصادية	12	3	3	3	
8.	المصادر الطبيعية	2	3	1	1	
9.	الداخلية والأمن		1	3	2	
10.	الحكم المحلي	4	3	10	1	
11.	التربية والتعليم	8	1	8	2	
12.	القضايا الاجتماعية	12	2	17	2	
13.	لجنة الأسرى والمحررين	4				
14.	الرقابة العامة	7	2	10	3	
15.	المجموع	65	23	55	16	4

من خلال الجدول السابق يظهر أن اللجان الدائمة في المجلس التشريعي قدمت خلال الفترة التي يغطيها التقرير (16) تقريراً حول موضوعات مختلفة، منها: تقرير لجنة القضايا الاجتماعية حول وضع المستشفيات الحكومية، وتقرير لجنة الداخلية والأمن حول أوضاع أماكن التوقيف التابعة لوزارة الداخلية، وتقرير لجنة التربية والقضايا الاجتماعية حول واقع التعليم في قطاع غزة، وتقرير لجنة الداخلية والأمن حول وضع هيئات الحكم المحلي في ظل الحصار.

يلاحظ أنّ هذه التقارير تشكل نوعاً مهماً من الرقابة على أداء بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية، وأنّ المجلس التشريعي اتخذ بناء عليها قرارات ذات طبيعة رقابية، إلا أنّ المجلس افتقد في كثير منها إلى المتابعة الجادة، مما أفقد هذه التقارير أهميتها، حيث كان يقرّ القرارات، أو يشكل لجان التحقيق، ولا يتابع الإجراءات التالية لذلك، ما يفقد الرقابة معناها المطلوب.

## ثالثاً:

## عمل المجلس التشريعي في الضفة الغربية

إثر عدم انعقاد الجلسة الافتتاحية للدورة السنوية الثانية للمجلس التشريعي التي دعا إليها رئيس السلطة الوطنية محمود عباس في 2007/7/11، حوّل نشاط أعضاء المجلس إلى نشاطات تعتمد على شخصية النائب بعيداً عن المهام البرلمانية. التشريعية منها أو الرقابية. فقد مارس بعض النواب في المحافظات المختلفة من الضفة الغربية مهمات لتقديم خدمات أو مساعدة المواطن في الحصول على حقه من السلطة التنفيذية. إلى جانب ذلك، قام النواب بالمشاركة في نشاطات مؤسسات المجتمع المدني ومحاولة مساندة تلك المؤسسات في التأثير على السياسات العامة لصالح المواطن الفلسطيني<sup>15</sup>. كذلك قام عدد من النواب، وكذلك الكتل البرلمانية، بتشكيل لجان تقصي حقائق باشرت عملها أو أصدرت تقاريرها خلال العام 2008، ومن تلك اللجان: لجنة تقصي حقائق حول انفجار محطة النبالي، ولجنة تقصي حقائق حول وفاة المواطن مجد البرغوثي. وفي الحالتين كليهما أصدرت اللجنتان تقريريهما. وحظيا بتغطية إعلامية مميزة. وقد بقي الحال على ما هو عليه حتى تم الإعلان عن انطلاق فكرة مجموعات العمل البرلمانية. وقد بقي الأمر كذلك حتى تاريخ 2008/6/5، تاريخ الإعلان عن وجود مبادرة لتفعيل دور أعضاء المجلس التشريعي في الضفة الغربية، ورغم حداثة تلك التجربة، مقارنة بالمدة الزمنية المحددة لهذا التقرير، فإن تلك المبادرة، وهي مجموعات العمل البرلمانية، قامت بمجموعة من الأعمال سيتم التطرق إليها فيما بعد.

مجموعات العمل البرلمانية<sup>16</sup>

بادرت الأمانة العامة للمجلس التشريعي بوضع خطة عمل لتفعيل عمل أعضاء المجلس التشريعي تقوم على فكرة ممارسة النائب الحقوق البرلمانية المنصوص عليها في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي. وقد عقد أعضاء المجلس ومثلو الكتل البرلمانية اجتماعاً بتاريخ 2008/6/5 للتأكيد على أهمية تفعيل دور أعضاء المجلس التشريعي. وفي هذا الصدد، تمت الإشارة إلى المادة 56 من القانون الأساسي والتي تشير إلى حق كل عضو في المجلس التشريعي في التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل

<sup>15</sup> لقد ظهر نشاط النواب في الضفة الغربية من خلال الصحف المحلية اليومية وما حوويه من أخبار النواب. وهذه النشاطات كانت متروكة لعلاقات النائب ومدى اهتمامه بالقضايا المطروحة. وقد تنوعت نشاطات النواب بين النشاطات السياسية والاجتماعية والثقافية.

<sup>16</sup> مرفق جداول الاجتماعات الدورية للنواب، واجتماعات هيئة الكتل البرلمانية، واجتماعات مجموعات العمل البرلمانية التي لم تغطيها الفترة الزمنية المحددة لهذا التقرير.

الطلبات الضرورية والمشروعة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية. وهذا الأمر أكدته وبالنص نفسه المادة 10 من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004. وفي الوقت ذاته. يتيح النظام الداخلي للمجلس التشريعي لأعضاء المجلس عدداً من الآليات والأدوات التي تمكن ذلك العضو من ممارسة مهامه كعضو في البرلمان.

كما أن الهدف من تفعيل دور الأعضاء عدم المساس بدور المجلس التشريعي الأصيل في التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية. وإن كان الدور الذي سيقومون به من رقابة على الحكومة وأعمالها والدور التشريعي لتلك السلطة بمثابة رقابة من قبل مجموعات من الأعضاء لا ترقى إلى الرقابة البرلمانية المعلومة للجميع. ولا تعتبر رقابة التشريع بمثابة تشريع صادر عن المجلس التشريعي<sup>17</sup>.

تقوم فكرة تفعيل عمل أعضاء المجلس التشريعي من خلال مجموعات العمل البرلمانية على الركائز التالية:

1. من الناحية القانونية: الاستفادة من النصوص القانونية في كل من القانون الأساسي والنظام الداخلي وقانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي. التي تمنح عضو المجلس القيام بعدد من الأعمال والمهام للرقابة على السلطة التنفيذية في ممارسة مهامها في المجال الإداري أو التنفيذي أو التشريعي.
2. عدم اعتبار أعمال مجموعات العمل من قبيل العمل الذي تقوم به اللجان الدائمة في المجلس التشريعي. فعند بحث مجموعة عمل معينة مشروع قانون تنوي السلطة التنفيذية إقراره لا تعتبر تلك المجموعة في ذلك العمل من قبيل نشاط إحدى اللجان الدائمة في المجلس التشريعي. وإنما من قبيل نشاط أعضاء في المجلس التشريعي حول النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية. أي لا يعتبر رأي تلك المجموعة بمثابة عمل تشريعي للسلطة التشريعية.
3. عدم المساس بوحدة المجلس التشريعي وعدم تعزيز الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة. من خلال تسيير المجلس التشريعي في الضفة الغربية على خلاف النصوص القانونية. فلا تكفي نسبة الأعضاء في الضفة الغربية الممكن حضورهم جلسات المجلس التشريعي لتشكيل نصاب قانوني كافٍ لعقد الجلسات وممارسة المجلس التشريعي مهامه. فكانت فكرة مجموعات العمل البرلمانية.
4. رغبة أعضاء المجلس بتفعيل دورهم في خدمة أبناء شعبهم. خصوصاً في الوقت الذي لا توجد فيه رقابة من المجلس التشريعي كمؤسسة عامة للأعمال والإجراءات التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وما تسوقه تلك الإجراءات من أثر على حقوق المواطن الفلسطيني.

## هيكل العمل البرلماني في الضفة الغربية

ويقوم مبدأ عمل مجموعات العمل البرلمانية على تشكيل ثلاثة هيكل على النحو التالي:

- هيئة مثلي الكتل والقوائم. وتتشكل من مثل عن كل كتلة برلمانية أو قائمة انتخابية إلى جانب أعضاء مستقلين. يضاف إليها الأمين العام للمجلس بصفته الوظيفية. فيكون أعضاء لكتلة فتح ومثلون لباقي الكتل والقوائم الانتخابية. بالإضافة إلى د. حسن خريشة بوصفه مستقلاً إلى جانب

<sup>17</sup> مقابلة مع الدكتور أحمد أبو دية. منسق عام لجان المجلس التشريعي الفلسطيني/ رام الله.



إبراهيم خريشة بوصفه أمين عام المجلس التشريعي. وهذه الهيئة تعتبر الهيئة العامة لمجموعات العمل البرلمانية.

• الاجتماع الدوري العام، وهذا يتشكل من الأعضاء الراغبين في المشاركة فيه. بصرف النظر عن الكتلة أو القائمة الانتخابية التي ينتمي لها، حيث تتم دعوة جميع الأعضاء الراغبين في الاجتماع. ومناقشة القضايا المطروحة.

• مجموعات العمل البرلمانية، وهي المجموعات المتخصصة التي تدرس القضايا التي تمس حقوق المواطن. كل في مجالها، وفي هذا الصدد شكلت اللجان على النحو التالي:

1. مجموعة العمل الاقتصادي والمالي، ومنسقها النائب أحمد أبو هولي، وتهتم بمتابعة قضايا الاستثمارات والمشاريع والمنح والمساعدات الخارجية وموازنة السلطة وغيرها من القضايا المالية والتقارير المالية للسلطة التنفيذية، إلى جانب مناقشة التشريعات ذات العلاقة بالشأن المالي، سواء تلك الصادر عن الحكومة أو تلك الصادرة بموجب قرارات بقوانين.
2. مجموعة متابعة الخدمات العامة، ومنسقها النائب رضوان الأخرس، وتتابع الخدمات الصحية والتعليمية والمواصلات والكهرباء والمياه والاتصالات وغيرها من الخدمات العامة، إلى جانب التشريعات المتعلقة بتلك الخدمات.
3. مجموعة متابعة القضايا الاجتماعية، ومنسقها النائب مهيب سلامة، ويدخل ضمن عمل تلك المجموعة قضايا العمل والعمال والبطالة والفقر والمساعدات الاجتماعية والتأمينات الصحية وغيرها. ويضاف إلى ذلك التشريعات ذات العلاقة بتلك القضايا، خصوصاً القرارات بقوانين.
4. مجموعة متابعة الشؤون الداخلية والحكم المحلي، ومنسقها النائب أكرم الهيموني، ويشمل عملها متابعة السياسات والخطط الأمنية وبرامج الإصلاح والتطوير وقضايا الحكم المحلي. إضافة إلى التشريعات المتعلقة بتلك القضايا.
5. مجموعة قضايا الرأي العام والحريات والجمع المدني، ومنسقها النائبة ربيحة ذياب، وتهتم تلك المجموعة بقضايا الرأي العام، مثل: ارتفاع الأسعار والسلع الفاسدة ومراجعة التقارير المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، إضافة إلى التشريعات ذات العلاقة بقضايا الرأي العام.
6. مجموعة القدس ومقاومة الاستيطان والجدار، ومنسقها النائب وليد عساف، وتهتم تلك المجموعة بكل ما يتعلق بالقدس والجدار الفاصل والاستيطان، وتتابع كل ما يتخذ بشأن تلك القضايا المهمة، ودعم كل ما يؤدي إلى تعزيزها.

## آلية العمل

يتولى الاجتماع الدوري العام إحالة المواضيع والقضايا والتي يرى ضرورة التدخل فيها لأثرها على الحقوق والحريات للمواطن الفلسطيني إلى مجموعات العمل، كل حسب اختصاصها. بعد ذلك، تتولى مجموعات العمل مناقشة الموضوعات ذات الاهتمام، وتعد نتيجة ذلك التقارير والمذكرات والتوصيات لكل من الاجتماع العام وهيئة ممثلي الكتل والقوائم، ثم بعد ذلك تتولى هيئة ممثلي الكتل والقوائم مناقشة ما يرفع لها من تقارير وتوصيات من مجموعات العمل، وتتابع تنفيذ تلك التوصيات خارج إطار السلطة التشريعية، سواء لدى السلطة التنفيذية أو القضائية.

كذلك يمارس أي مستوى من مستويات العمل البرلماني. سواء الاجتماع الدوري العام أو مجموعات العمل أو هيئة مثلي الكتل والقوام. مهامه مستخدماً ما يراه من وسائل. بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة للمجلس التشريعي. حيث يساند تلك المجموعات في عملهم عدد من الفنيين الخاضعين للأمانة العامة. سواء أكانوا مستشارين قانونيين أم حقوقيين أم إداريين.

ويحق لأي مستوى من مستويات العمل البرلماني طلب الاجتماع مع أي من أعضاء الحكومة. أو رؤساء الهيئات العامة في الدولة. أو أي قائد من قادة الأجهزة الأمنية. لمناقشة الموضوعات ذات الاهتمام. هذا فيما يتعلق بموضوع الخدمات أو الإجراءات المتعلقة بالنواحي التنفيذية. أما في المجال التشريعي. وهنا يقصد به صلاحية الرئاسة الدستورية في إصدار القرارات بقوانين. فإن الإجراء في أخذ رأي مجموعات العمل. كل بحسب اختصاصها. في مشروع القانون المنوي إصداره بقرار رئاسي. لا يعني أن موافقة تلك المجموعة أو وضعها ملاحظات عليه تُعد بمثابة صدور القانون من سلطة تشريعية. وإنما يبقى صادراً من السلطة التنفيذية.

وفي ذلك. تمارس مجموعات العمل البرلماني عملها وفقاً للآليات المقترحة من قبل الأمانة العامة للمجلس التشريعي. التي صادقت عليها واعتمدها هيئة مثلي الكتل والقوائم في اجتماعها المنعقد بتاريخ 2008/6/8. وتلك الآليات تشمل ما يلي<sup>18</sup>:

1. تنظيم علاقة مجموعات العمل بالمؤسسات والجهات ذات العلاقة. حيث يكون لكل مجموعة من خلال منسقتها أو من خلال الأمانة العامة الطلب من أي وزير أو مسؤول أي إيضاحات أو معلومات خاصة بالقضايا المطروحة. أو طلب تزويدها بأي معلومات أو وثائق ذات علاقة بالموضوع قيد البحث. وكذلك يحق لأي مجموعة عمل الطلب من أي وزير الحضور في جلساتها.
2. وتمارس مجموعات العمل أعمالها عن طريق الاجتماعات المتكررة. والتي تثار فيها القضايا ذات الاهتمام لكل مجموعة عمل. وتتم في تلك الاجتماعات مناقشة القضايا المثارة واتخاذ القرارات بشأن معالجتها. ويكون الاجتماع قانونياً بحضور الأكثرية المطلقة لعدد أعضاء المجموعة. وتكون القرارات بالإجماع. وإن لم يكن بالأغلبية المطلقة لعدددهم. وللمجموعة الإطلاع على حيثيات الموضوع. وعقد جلسات استماع تدعو إليها من تراه مناسباً للبت في الموضوع ذاته. ولها تلقي الشكاوى والقيام بالزيارات الميدانية المطلوبة. وعقد الاجتماعات التي تراها مناسبة للوصول إلى حلول مرضية في القضايا المثارة أمامها<sup>19</sup>.

وقد باشرت مجموعات العمل البرلماني مهامها منذ تاريخ 2008/6/5. ووفقاً لتوثيق إدارة حفظ السجلات في الأمانة العامة للمجلس التشريعي. فقد عقدت مجموعات العمل المختلفة عدداً من الاجتماعات. وأصدرت مجموعة من التوصيات والقرارات في الشؤون المختلفة. وتتلخص فيما يلي:

1. عقدت مجموعات العمل المختلفة عدداً من الاجتماعات لمناقشة عدد من القضايا المختلفة. كل حسب اختصاصها.

<sup>18</sup> آليات مقترحة من قبل الأمانة العامة للمجلس التشريعي. ورقة غير منشورة.

<sup>19</sup> بخصوص موضوع تلقي الشكاوى. في حال تلقي أي مجموعة لأي شكوى في أي من مجالاتها. تقوم بإحالتها إلى ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي. الذي يدرس تلك الشكاوى ويقدم ما يراه مناسباً من التوصيات ويعيددها إلى المجموعة المعنية للبت بها واتخاذ ما تراه من إجراءات بشأنها.

2. قامت مجموعات العمل المختلفة بعدد من الزيارات الميدانية، للأماكن المختلفة، وذلك وفقاً لشكاوى تلقاها ديوان الشكاوى في المجلس التشريعي، وأحال توصيات بشأنها لمجموعات العمل المختصة.
3. أصدرت مجموعات العمل المختلفة تقارير حول عدد من الموضوعات التي قامت بمتابعتها، ووفقاً للتاريخ المحدد للتقرير وتغطيته حتى شهر تموز من العام 2008، فقد صدرت التقارير التالية: تقرير مجموعة العمل الخاصة بالقدس والأراضي ومواجهة الاستيطان حول زيارة منطقة وادي قانا بتاريخ 2008/6/21، وقد خرج التقرير بتوصيات هامة لدعم صمود سكان منطقة وادي قانا في المنطقتين الشرقية منه والغربية، وصدر تقرير آخر لمجموعة العمل نفسها حول العمل على الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، والعمل بكل الوسائل لتطبيقه، وتقرير مقدم من مجموعة العمل الخاصة بالشؤون الداخلية والحكم المحلي حول استراحة أريحا وإدارة المعابر بتاريخ 2008/7/24، وقد أثار التقرير العديد من الإشكالات، ووضع عدداً من التوصيات للسلطة التنفيذية والمفاوض الفلسطيني للتخفيف من تلك الإشكالات، وتقرير مجموعة العمل الخاصة بمتابعة القضايا الاجتماعية وشؤون الأسرى، حول اتفاقية الكانتينا بتاريخ 2008/7/22، وقد تم إطلاع مجموعة العمل البرلمانية على فحوى الاتفاقية ومحاسنها للأسرى الفلسطينيين، خصوصاً في جانب انتظام دفع مخصصات الأسرى، تقرير مجموعة العمل الخاصة بمتابعة الخدمات العامة بتاريخ 2008/7/29 حول حادثة وفاة عدد من الأطفال الخدج في حاضنة مستشفى رام الله الحكومي بتاريخ 2008/7/16، وخرج هذا التقرير بتوصية بضرورة العمل على تشكيل لجنة برلمانية لتقصي الحقائق، وتم الاتفاق على أن تكون تلك اللجنة مكونة من النواب: مهيب عواد وخالدة جرار وجمال أبو الرب، ولهم الاستعانة بمن يروونه مناسباً لذلك.

من مراجعة الأحكام الخاصة بمجموعات العمل البرلماني، نجد أنها خطوة سليمة في تفعيل دور أعضاء المجلس التشريعي في الضفة الغربية، طالما أن التوجه العام في عملها لا يمس من قريب أو بعيد بالعمل البرلماني المنصوص عليه والمنظم في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وفي هذا المجال، لا يعتبر عمل تلك المجموعات من قبيل عمل اللجان الدائمة في المجلس، ومن الناحية الأخرى تعتبر تلك اللجان من قبيل صمام الأمان لأي تصرف صادر عن السلطة التنفيذية أو تعاقس من قبلها في القيام بالواجب القانوني والأدبي تجاه المواطن الفلسطيني، ومن الناحية الأخيرة، تعتبر رقيباً على الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، من خلال إبداء الرأي في القرارات بقوانين الصادرة عن الرئاسة، فهي بالجمل الرقيب على كل ما تقوم أو لا تقوم به السلطة التنفيذية تجاه المواطن، ونظراً لحداثة تلك التجربة وفقاً للمدة التي يغطيها التقرير وهي حتى نهاية تموز 2008، لم يظهر في هذا التقرير سوى حالة أو حالتين قامت مجموعات العمل بمتابعتها، ولكن خارج هذه المدة هناك العديد من الاجتماعات والقضايا التي تصدت لها مجموعات العمل، كل في مجال اختصاصها، ففي مجال الموازنة، ناقشت الاجتماعات الدورية للأعضاء عدداً من التقارير التي أعدتها مجموعات العمل المختلفة، ومن بينها تقرير مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي حول الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2008، ومن قبيل الرقابة كذلك، استماع هيئة مثلي الكتل إلى تقرير رئيس مجلس الوزراء حول أعمال الحكومة وبرنامجه وخططها الراهنة والمستقبلية<sup>20</sup>.

تميز عمل مجموعات العمل البرلماني في الضفة الغربية باعتماده على نشاط النائب نفسه، ومدى الدافعية لديه للعمل، فهو غير محكوم بنصوص قانونية في عمله، وكذلك الأعمال التي يقوم بها والتقارير الصادرة من قبل مجموعات العمل البرلماني غير ملزمة للسلطة التنفيذية بشيء، ورغم ذلك، فإن مجموعات العمل وجدت جواباً مهماً ولافتاً للنظر من قبل السلطة التنفيذية في التعاطي مع القضايا المطروحة.

<sup>20</sup> ملحق بهذا التقرير كشف بالاجتماعات والأعمال التي قامت بها مجموعات العمل المختلفة، واجتماعات مثلي الكتل والقوائم البرلمانية، والاجتماعات الدورية للأعضاء.

غير أن النواب لديهم الرغبة الكاملة في عودة الوحدة وانعقاد المجلس التشريعي كالمعتاد<sup>21</sup>.

ورغم ذلك، ومع أهمية الدور الذي تقوم به تلك المجموعات، فإن الأصل يبقى للعمل البرلماني الدستوري، فكان الأجدر قيام المجلس التشريعي بهذا الدور من خلال تعزيز الوحدة في المجلس التشريعي، تلك المؤسسة الممثلة لجميع الأطياف، وفي الجهة المشرّعة والرقابية على صيانة حقوق المواطن الفلسطيني.

<sup>21</sup> تصريحات للنائبة عن كتلة "فتح" سحر القواسمي في ورشة عمل نظمتها مؤسسة مفتاح بتاريخ 2008/11/12، لمناقشة مسودة هذا التقرير.

رابعاً:

## الأثر المترتب على اختلاف العمل البرلماني بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وما يترتب عليه من اختلال النظام القانوني

يتم البحث في هذه الجزئية على مستويين. الأول بالنسبة لاختلال الوضع التشريعي. والثاني الحديث عن القرارات التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وأثرها على الحقوق المكتسبة للمواطنين في المجالات المختلفة.

### اختلال الوضع التشريعي

عند الحديث عن أهم المراحل التشريعية للقانون الفلسطيني. وهي مرحلة إصداره من رئيس السلطة الوطنية. تواجهنا إشكالية في حال عدم توافق الرئاسة مع المجلس التشريعي. وعند البحث في النصوص القانونية الموضحة لمرحلة الإصدار نجد أن هناك وضعين:

الأول: يأتي بعد إقرار المجلس التشريعي القوانين بالقراءة الثالثة. وفي تلك الحالة يحال للرئيس لإصداره خلال 30 يوماً من تاريخ الإحالة. وللرئيس في المدة ذاتها إعادته للمجلس متضمناً ملاحظاته وأسباب اعتراضه عليه. أما إذا أحيل القانون للرئيس ولم يُعده وقام بإصداره. ففي تلك الحالة يتم نشره في الجريدة الرسمية. أما إذا لم يصدره ولم يُبد أي ملاحظة عليه خلال مدة الثلاثين يوماً المشار إليها. فإن القوانين في تلك الحالة تعتبر مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية<sup>22</sup>.

الثاني: في حال رد رئيس السلطة مشروع القانون مرفقاً بالملاحظات. يكون هنا أحد أمرين. إما أن تعاد مناقشة ذلك القانون مرة ثانية في المجلس التشريعي ويتم تضمين القانون ملاحظات الرئيس. وهنا يكون الانسجام بين الرئاسة والسلطة التشريعية. وبالتالي يعاد بعد التعديل للرئيس ويتم إصداره. أما في حال إصرار السلطة التشريعية على القانون كما هو دون إدخال ملاحظات الرئيس. وهنا يكون عدم التوافق في هذا الشأن بين الرئاسة والسلطة التشريعية. فلا بد في تلك الحالة. وحتى يصدر القانون دون ملاحظات

<sup>22</sup> راجع المادة 1/41 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

الرئيس. أن يقر في المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي الأعضاء دون الحاجة إلى موافقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وينشر فوراً في الجريدة الرسمية<sup>23</sup>.

منذ التعطيل الحاصل في عمل المجلس التشريعي الفلسطيني وعجزه عن إقرار أي تشريع. خصوصاً بسبب عدم التوافق بين الرئاسة والسلطة التشريعية. لجأت حركة حماس في غزة إلى اعتبار المجلس التشريعي منعقداً وفقاً لبدأ التوكيلات. ولكن رغم ذلك لا يصل عدد الأعضاء باستخدام تلك التوكيلات إلى نسبة ثلثي الأعضاء. وكذلك اعتبرت الرئاسة أن المجلس التشريعي المنعقد في غزة غير قانوني لأسباب تم التطرق إليها في الصفحات السابقة من هذه الورقة. وبالتالي استخدام الرئاسة حقها الدستوري المنصوص عليه في المادة 43 من القانون الأساسي أصبح متوفراً. وبالتالي للرئاسة الحق بإصدار القرارات بقوانين التي تراها مناسبة في حدود الشروط المشار إليها في المادة 43.

أما بخصوص الدور المتوقع أن يمارسه المجلس التشريعي في غزة من إقرار القوانين والقيام برفعها للرئاسة لإصدارها حسب القانون الأساسي. فإن الأمر فيه يحتمل اتجاهين:

الاتجاه الأول: أن يقر المجلس القوانين ويرفعها إلى الرئيس لإصدارها. وفي تلك الحالة إذا وافق الرئيس وأصدرها يتم نشرها في الجريدة الرسمية. أما إذا لم يوافق فقد يلجأ المجلس في غزة إلى تطبيق المادة 1/41 من القانون الأساسي. ويعتبر القانون مصدراً بانقضاء 30 يوماً من تاريخ الإحالة ويتم نشره في الجريدة الرسمية. وبالتالي يصبح ساري المفعول في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

الاتجاه الثاني: أن يقر المجلس التشريعي القانون ويحيله إلى الرئاسة للإصدار. ويقوم الرئيس بوضع الملاحظات عليه. وفي تلك الحالة إذا تم تضمين تلك الملاحظات في القانون تتم إحالة القانون للرئيس لإصداره. وهنا نعود لما ذكر في الاتجاه الأول. أما إذا رغب المجلس في الإصرار على القانون وعدم الأخذ بملاحظات الرئيس. فإن المجلس بحاجة إلى حشد ثلثي الأعضاء لاعتباره مصدراً ونشره في الجريدة الرسمية. وهذه النسبة غير متوفرة لدى المجلس التشريعي في غزة. فيموت القانون قبل أن يولد.

وما يتم على أرض الواقع أن الرئاسة اعتبرت المجلس التشريعي في غزة غير قانوني باجتماعاته. كونه اعتمد على نظام التوكيلات. ولعدم قيام المجلس في غزة بالانصياع للمرسوم الرئاسي الخاص بدعوة المجلس إلى الانعقاد في دورة جديدة. والمجلس في الضفة غير منعقد وغير ممكن الانعقاد لعدم توفر النصاب. فكان هناك توفر لشروط المادة 43 من القانون الأساسي بإصدار القرارات بقوانين من قبل الرئاسة. وفي الوقت ذاته، نجد أن المجلس التشريعي في غزة يقوم بإلغاء القرارات بقوانين الصادرة عن الرئاسة. معتبراً أن المجلس منعقد وله الحق بمراجعة المراسيم بقوانين. وهذا الأمر أدى إلى صدور قوانين عن المجلس التشريعي في غزة وانحصار سريانها في غزة. وفي الوقت ذاته عدم سريان القرارات بقوانين الصادرة عن رئاسة السلطة سوى في الضفة الغربية وعدم امتدادها لقطاع غزة.

وهذا الأمر يترتب عليه ما يلي:

انحصار تطبيق القرارات بقوانين في الضفة الغربية. وهذه القرارات بقوانين الأصل أنها تسري في قطاع غزة كما في الضفة الغربية. وتلك القوانين تنشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية). وهذا الأمر

<sup>23</sup> راجع المادة 2/41 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

أدى إلى وجود جهتين متوليان عملية نشر القوانين. لكل واحدة أساسها القانوني في ممارسة عملها.

الأمر الآخر المتوقع الحصول هو صدور قوانين عن المجلس التشريعي في غزة. دون أن تعرض على الرئيس للمصادقة والإصدار. وهذا فيه مخالفة لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني. إذ فيه إنقاص لإجراءات التشريع المقررة قانوناً.

صدور قوانين وعرضها على الرئيس للمصادقة والإصدار. وهنا يكون احتراماً لنصوص القانون الأساسي. ولكن من المتوقع عدم سريانها في الضفة الغربية. لعدم قانونية انعقاد المجلس التشريعي في غزة وفقاً لوجهة نظر الرئاسة.

وفي الجمل. يترتب على هذا الانقطاع وعدم التوصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلل واضح في العملية التشريعية في الأراضي الفلسطينية. بحيث تتوفر نتيجته مجموعة من التشريعات سارية المفعول في الضفة الغربية استناداً للمادة 43 من القانون الأساسي. وفي المقابل. وجود تشريعات وقوانين سارية المفعول في قطاع غزة. وفقاً للمادة 41 من القانون ذاته. أضف إلى ذلك وجود مجموعتين من "الوقائع الفلسطينية" لنشر القوانين. بحيث تنشر كل جهة ما تراه مناسباً من جانبها. وما هو قانوني من وجهة نظرها. وبينما كان في السابق سبب تعدد الأنظمة القانونية في الأراضي الفلسطينية عائداً للانتداب والاحتلال والولاية الإدارية على الأراضي الفلسطينية. وجدنا أن سبب التعدد اليوم هو الفلسطيني نفسه. والدافع هو الخلاف السياسي ليس إلا.

## القرارات التنفيذية وأثرها على حقوق المواطن

في أعقاب الخلاف السياسي وما تبعه من خلاف قانوني نتج عنه قطيعة وانقسام بين شطري الوطن. قامت كل جهة بإصدار مجموعة من القرارات. واتخذت عدداً من السياسات العامة التي أثرت أو أوجدت أوضاعاً قانونية وحقوقاً مكتسبة للأفراد. ففي مجال الوظيفة العامة. مثلاً. قامت الحكومة المقالة بعدد من التعيينات بدلاً من تلك التي كانت موجودة سابقاً. وغيرها من المسائل في المجال التنفيذي. فهل تعتبر تلك الأعمال قانونية طالما أوجدت حقاً مكتسباً الصفة القانونية؟ أم يتم إعمال قاعدة ما بني على باطل فهو باطل؟

ومن الناحية الأخرى. التشريعات الصادرة في قطاع غزة أوجدت أوضاعاً قانونية جديدة تختلف عن تلك الموجودة في الضفة الغربية. وكذلك القرارات بقانون في الضفة الغربية أوجدت أوضاعاً قانونية للمواطنين في الضفة الغربية دون المواطنين في قطاع غزة. بسبب إلغائها من المجلس التشريعي في غزة. فما هو الحل في تلك الأوضاع القانونية؟

## النتائج والتوصيات

1. طغيان المناكفات السياسية على جميع مناحي الحياة البرلمانية. وقد أدى ذلك إلى تعطيل العمل البرلماني في السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي هذا الصدد، لا بد من إبعاد المجلس التشريعي الفلسطيني عن كل ما يؤثر فيه للقيام بعمله على أكمل وجه.
2. ضعف أو عدم وضوح التشريعات الفلسطينية النازمة للعلاقة بين السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية. وهنا لا بد من تحديد العلاقة وتنظيمها بين السلطات الثلاث من خلال النصوص القانونية في القانون الأساسي، وتحديد سلطات الرئاسة بدقة على السلطة التشريعية وكذلك القضائية.
3. تعزيز الانقسام في العمل البرلماني بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن الضروري التركيز على عدم قانونية التوكيلات وعدم قانونية عقد جلسات المجلس التشريعي المخالفة للقانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لما فيها من تقليل لشأن العمل البرلماني في الأراضي الفلسطينية. وضرورة إعادة اللحمة بين شطري الوطن. وعقد المجلس التشريعي جلساته وفقاً للقانون.
4. أدى تعطيل العمل البرلماني في الضفة الغربية إلى وجود آلية جديدة لمراقبة السلطة التنفيذية تعتمد على جهود النواب كأشخاص وليس كمجلس تشريعي. وسميت بمجموعات العمل البرلمانية. رغم أهمية تلك المجموعات، فإن الأصل عقد الاجتماعات للمجلس التشريعي. وعقد اللجان الدائمة جلساتها وفقاً للقانون والنظام.
5. أدى الانقسام إلى ظهور طائفة من القرارات والمراسيم بقوانين لا تنطبق في أرجاء الوطن الواحد وإنما في مناطق دون الأخرى. وهذا أدى إلى اختلال في النظام والقانون الواحد في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. العمل قدر الإمكان لتوحيد الصف الوطني. والسمو فوق الخلافات السياسية للوصول إلى مصلحة المواطن.
6. ظهر من التقرير أن هناك عدداً من المهام التي يمارسها رئيس المجلس بحاجة إلى نصوص قانونية حاسمة تبعد هذا المنصب عن الميول السياسي كونه يمثل المجلس بكافة أطيافه. فلا بد أن يكون مستقلاً بممارسته مهامه.



7. أظهر التقرير أن بإمكان مؤسسات المجتمع المدني التأثير في أعمال المجلس التشريعي متى تضافرت الجهود واستندت إلى القانون والنظام في تدخلاتها. وتكون تدخلاتها نحو تحقيق الرفعة للوطن والمواطن الفلسطيني. وبذلك، لا بد أن تكون هناك نصوص قانونية تمنح مؤسسات المجتمع المدني صلاحية إجراء الدراسات وتقديم المشورى للمجلس التشريعي مؤسسة ونواباً في الشؤون المختلفة التي تهم المواطن.

## الملاحق

### ملحق (1): الاجتماعات الدورية للأعضاء

رقم الاجتماع	تاريخ الاجتماع	موضوع الاجتماع
الأول	2008/6/5	تمهيدي لمناقشة وإيجاد آلية لتفعيل عمل نواب المجلس.
الثاني	2008/6/19	استكمال نقاش وإقرار تشكيل مجموعات العمل وآليات عملها.
الثالث	2008/7/3	الاستماع إلى تقارير منسقي مجموعات العمل.
الرابع	2008/7/24	تقرير مجموعة الداخلية حول الاستراحة وإدارة المعابر والاجتماع مع رئيس مجلس القضاء الأعلى.
الخامس	2008/8/6	المستجدات الأخيرة في قطاع غزة/ نقاش- استراتيجية عمل - خيارات- وتوصيات.
السادس	2008/8/20	تقرير حول مخصصات الكنتين. تقرير حول زيارات ميدانية لشمال غرب القدس وجنوبها. تقرير حول مستحقات أسر الشهداء. موضوع المنح الدراسية للطلاب الأوائل في التوجيهي. موضوع قرار وزارة التربية الخاص بمعدل القبول في جامعات الوطن والخارج.
السابع	2008/9/3	مناقشة - مواضيع الأغذية الفاسدة. وجوازات السفر الدبلوماسية (الـ VIP). واعتداءات المستوطنين على المواطنين الفلسطينيين. وإضراب موظفي قطاعي التعليم والصحة في غزة.
الثامن	2008/9/24	تقرير مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي حول الموازنة العامة للسلطة الوطنية للسنة المالية 2008.

## ملحق (2): اجتماعات هيئة مثلي الكتل والقوائم البرلمانية

الرقم	التاريخ	القضايا التي تمت مناقشتها
.1	2008/7/10	الاستماع لمحافظ سلطة النقد حول خطة واستراتيجية السلطة.
.2	2008/7/17	استكمال خطة تطوير وإصلاح المجلس. ومقترح الأمانة العامة حول بدل نفقات مجموعات العمل.
.3	2008/7/22	الاستماع إلى تقرير رئيس الوزراء حول أعمال الحكومة وبرامجها وخططها الراهنة والمستقبلية
.4	2008/7/31	مناقشة توصيات مجموعات العمل البرلمانية. وخطة تطوير وإصلاح المجلس.
.5	2008/7/31	توصيات مجموعات العمل حول التطورات الأخيرة في قطاع غزة. وموضوع وفاة الأطفال الخدج في حاضنة مستشفى رام الله. وخطة تطوير وإصلاح المجلس.
.6	2008/8/27	تشكيل خلية أزمة لمتابعة الأوضاع في غزة بناء على توصية الاجتماع الدوري.
.7	2008/9/10	الزيارات والوقود.

## ملحق (3): جداول اجتماعات مجموعات العمل المختلفة جدول باجتماعات مجموعة العمل الخاصة بالقضايا الاجتماعية

الرقم	التاريخ	القضايا التي تمت مناقشتها.
.1	2008/6/24	اللقاء الأول للمجموعة/ لقاء تنظيمي.
.2	2008/7/3	مناقشة اتفاقية الكنتين المتعلقة بالأسرى.
.3	2008/7/20	لقاء مع وزير الأسرى وهيئات ذات علاقة بالأسرى.
.4	2008/7/29	اجتماع مع بعض ذوي الأسرى.
.5	2008/7/31	مناقشة صرف مستحقات أسر الشهداء. وقرارات بقوانين متعلقة بقانوني التقاعد والتأمينات الاجتماعية.
.6	2008/8/14	لقاء مع أم جهاد/ مؤسسة رعاية أسر الشهداء حول صرف مستحقات أسر الشهداء.
.7	2008/8/28	اجتماع مشترك مع مجموعة العمل الخاصة بالشأن المالي والاقتصادي لمناقشة قانون التقاعد وإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية.

## مجموعة العمل الخاصة بالقدس والأراضي ومواجهة الاستيطان والجدار جدول اجتماعات

الرقم	التاريخ	المواضيع التي بحثت في الاجتماع
1.	2008/6/23	تثبيت عضوية أعضاء مجموعة العمل. اختيار منسق مجموعة العمل. نقاش وإقرار آلية عمل المجموعة. تحديد قضايا وأولويات عمل المجموعة.
2.	2008/6/30	تثبيت قوائم مجموعة العمل. مناقشة خطة العمل المقترحة حول الاستيطان والجدار في القدس. مناقشة وإقرار خطة العمل المقترحة حول الاستيطان والجدار في الضفة الغربية.
3.	2008/7/7	متابعة تنفيذ خطة العمل الخاصة بالقدس. متابعة تنفيذ خطة العمل الخاصة بالاستيطان والجدار في الضفة.
4.	2008/7/28	مناقشة موضوع سلطة الأراضي. الاطلاع ومناقشة تقارير زيارة جنوب شرق القدس.
5.	2008/8/18	مناقشة جدول الزيارات الميدانية.

## اجتماعات مجموعة العمل الخاصة بقضايا الرأي العام والحريات والمجتمع المدني

الرقم	الاجتماع	التاريخ	المواضيع التي بحثت في الاجتماع
1.	الأول	2008/6/23	تم اختيار منسق المجموعة. نقاش وإقرار مقترح آلية عمل المجموعة. تحديد قضايا وأولويات عمل المجموعة.
2.	الثاني	2008/7/2	نقاش مشروعي قانوني الأحزاب والأحوال الشخصية.
3.	الثالث	2008/7/16	الاجتماع مع مدير عام الهيئة المستقلة لحقوق المواطن وعدد من المرافقين لنقاش تقرير الهيئة الثالث عشر وآليات التعاون بين مجموعة العمل والهيئة المستقلة.
4.	الرابع	2008/7/29	نقاش آلية التعاون المقترحة مع الهيئة المستقلة لحقوق المواطن. كذلك ناقشت المجموعة أحداث قطاع غزة، وما رافقها من عمليات قتل عشوائي وتعذيب واقتحام وتخريب ونهب، وخرجت بما يلي: انتهاك الحصانة البرلمانية باقتحام مقر كتلة حركة فتح البرلمانية. انتهاك الحصانة البرلمانية باقتحام مكتب النائب زياد أبو عمرو. اقتحام ونهب وتخريب عدد كبير من مؤسسات المجتمع المدني. إصدار بيان يفضح ويشجب ما تقوم به حماس في غزة. أكدت اللجنة احترام سيادة القانون وضرورة عدم التعامل بردات أفعال.
5.	الخامس	2008/8/19	إقرار آليات التعاون المقترحة مع الهيئة المستقلة. نقاش آليات عمل ديوان الشكاوى. نقاش آليات تفعيل عمل المجموعة.
6.	السادس	2008/10/14	نقاش شكاوى لدى المجموعة.

### اجتماعات مجموعة العمل الخاصة بالشؤون الداخلية والحكم المحلي

التاريخ	الموضوع	ملاحظات
2008/7/16	اجتماع مع وزير الداخلية حول حفظ النظام والأمن.	في مكتب الوزير في رام الله.
2008/7/15	الاستراحة وإدارة المعابر في أريحا.	زيارة ميدانية قدم تقرير حول ذلك.
2008/8/5	الاستراحة وإدارة المعابر.	ورشة عمل بحضور الجهات ذات الاختصاص.
2008/8/27	اجتماع مع وكيل وزارة الداخلية الأخ أمين مقبول حول جواز السفر الدبلوماسي.	في مكتب وكيل وزارة الداخلية.
2008/9/2	اجتماع مع وزير الخارجية حول جواز السفر الدبلوماسي.	في مكتب وزير الشؤون الخارجية رياض المالكي.
2008/10/8	مناقشة مسودة تقرير حول جواز السفر الدبلوماسي. مجموعة شكاوى.	سيعرض التقرير في الاجتماع الدوري المقبل.

### اجتماع مجموعة الخدمات العامة

الرقم	التاريخ	موضوع الاجتماع	ملاحظات
.1	2008/6/23	جلسة تنظيمية.	
.2	2008/7/15	وفيات الأطفال الخدج.	
.3	2008/7/17	قرار وزير الصحة بوقف تحويل الفحص الطبي للخاطبين قبل الزواج إلى أبقراط.	
.4	2008/7/20	قضية وفاة الأطفال الخدج.	بحضور وزير الصحة.
.5	2008/7/29	شكوى على وزارة التربية والتعليم العالي.	
.6	2008/8/14	متابعة قضية وفاة الأطفال الخدج.	
.7	2008/10/14	الزيارات التفقدية للمستشفيات الحكومية في المحافظات الشمالية.	

## Series of Publications (2)

“Enhancing the Role of Civil Society Organizations in the Legislative Process”

asserting that the cabinet of Ismail Haniyyeh was the legitimate cabinet, and its decisions were legal. To this end, it approved the cabinet reshuffle, and contested the legitimacy of the cabinet of Dr. Salam Fayyad and the legality of its decisions. The Bloc conducted several legislative and monitoring activities on the cabinet in Gaza, within the boundaries of Gaza Strip.

**In the West Bank**, the PLC General Secretariat formulated an action plan that aimed at activating the work of the PLC members, based on the idea of practicing of parliamentary rights of PLC members, as enshrined in the Basic Law and stipulated in the PLC Bylaws. PLC Members and representatives of Parliamentary Blocs held a meeting on 5/6/2008, to stress the importance of activating the role of PLC members, referring in this regard to Article 56 of the Basic Law, which indicates the right of each PLC member to submit to the Executive power all necessary and legitimate requests to enable him/her to practice his/her parliamentary duties. Similarly, Article 10 of the Law on the Duties and Rights of PLC Members No. 10 of the Year 2004 asserts the same rights using the same text. At the same time, The PLC Bylaws provide Members with a number of mechanisms and tools that enable them to practice their tasks as Parliament members. The aim of activating the role of members was to avoid infringing on the constituent role of the PLC in legislating and monitoring the executive power. The role of these groups in monitoring the work of the cabinet and performing their legislative role is conducted by groups of members, and does not rise to the level of the well-known process of parliamentary monitoring.

The report points out the obstacles that impeded legislative action aside from political rift, focusing on the differences in the times of convening and adjournment of parliamentary sessions, the weak legal regulation, the Basic Law and the Bylaws, of issues related to parliamentary action, enabling one party to control the legislature.

The report addresses the impact of the lack of unified legislative action, such as the plurality of legal systems, and the recurrence of the past, where there was one legal system applicable in the West Bank, and another in Gaza Strip. It also identified legal positions established either in accordance with these laws, or by governmental decisions taken in either the West Bank or Gaza Strip, and questioned whether these positions are legal or not.

The report concludes with a number of findings and recommendations related to various aspects.

## Summary Report

As Hamas won the majority of the Palestinian Legislative Council (PLC) seats, and as a result of the political conflict, especially following the Hamas takeover in Gaza Strip, it seemed like there are two councils, neither of them recognizes the decisions of the other for political, legal reasons, or other justifications; this resulted in a shift in the role of PLC members, focusing their activities and their personal efforts each to his/her own region, away from organized parliamentary action, until mechanisms for the work of parliamentary working groups were set on 5/6/2008, combining PLC members from the West Bank in groups that focus on specific issues of concern. On the other hand, the "Change and Reform" Bloc, of Hamas, adopted the proxy system in order to be able to convene PLC meetings in Gaza Strip. This complicated matters, deepened the gap, and aggravated the rift between the two sides of the country. The meetings of Gaza PLC Members resulted in decisions, discussing or approving draft laws and enforcing them within Gaza Strip. Naturally, these draft laws were neither approved nor enforced in the West Bank, nor were they ratified by the President of the PNA.

The report focuses on the legislative and oversight performance of the PLC in Gaza, and the parliamentary activity of the working groups in the West Bank. The report addresses the major obstacles that impeded PLC work at the legal and other levels. It examines the environment in which the PLC operated, focusing on the legal, political and geographic division between the two sides of the country, especially during the period the report covers. Finally, the report addresses the major consequences of the disruption of PLC activity and the concern towards the division in the Palestinian legal system, resulting from the emergence of a group of laws enforced in Gaza Strip that differ from those enforced in the West Bank, thus ruining the supreme objective of the PLC, namely unifying the Palestinian legal system.

The report concludes with main recommendations to be presented to the civil society organizations, requesting their positive intervention to lobby towards efficient parliamentary action in which human rights and life are protected, as enshrined in the Basic Law.

The Report reveals that the Change and Reform Bloc in Gaza Strip discussed the reports of permanent committees and took appropriate pertinent decisions. It also worked on legislations with the aim of issuing them in accordance with the Basic Law. The Bloc in Gaza issued amendments to laws, to be submitted to the President for approval within 30 days, or otherwise approved and published in the Gazette. Gaza PLC Members also did not approve any of the decrees and decisions taken by the Presidency in the West Bank, and dismissed any legal impact of them, which meant they were not applicable on individuals in Gaza Strip,

## Table of Contents

<b>Introduction</b>	<b>50</b>
<b>First: The Dispute over the Legislative Session and its Extension</b>	<b>52</b>
<b>Second: Work of the PLC in the Gaza Strip</b>	<b>54</b>
Legislative Performance	58
Legislation approved by the Legislative Council	58
Draft Legislation referred to Specialized Committees	58
Draft Legislation approved in Plenary Discussion	59
Work of the Committees during the Period Covered by the Report	59
Oversight Performance	60
Confidence or No-Confidence Votes to the Government	60
Oversight on the Public Budget	60
Questions Addressed to Ministers	61
Hearings	61
Work of the Committees during the Period Covered by the Report	62
<b>Third: Work of the PLC in the West Bank</b>	<b>63</b>
Parliamentary Working Groups	63
Parliamentary Work Structure in the West Bank	64
Mechanism of Work	65
<b>Fourth: Implications of Differences in Parliamentary Work between Gaza Strip and the West Bank, and the ensuing divergence and deficiency in the Legal System</b>	<b>69</b>
<b>Results and Recommendations</b>	<b>72</b>
<b>Annexes</b>	<b>74</b>



The Palestinian Legislative Council  
Performance of the Palestinian Legislative Council in the Period  
Between July 2007 - July 2008

**Prepared by:**  
Sami Jabareen - Attorney at Law

### Recommendations

All parties to the Palestinian political system should make every effort to put an end to the "legislative deadlock", in particular the inability of the Council to convene to inaugurate its second annual session. The continuation of such paralysis does not only bode of legislative deadlock but threatens to end any role for the Legislative Council in the Palestinian political system.

The Legislative Council should perform a comprehensive review of its Bylaws to secure consistency with the Basic Law and harmony with the developments in the Elections Law and with the outcomes of the Second legislative elections, in addition to the preparation of a manual of parliamentary precedents, due to its importance in parliamentary work.

The need to agree on a legislative agenda for the second Legislative Council, in cooperation with the Government, for the whole parliamentary session, taking into account the priorities necessary for the adoption of legislation.

The PLC Presidium and committees should adhere to the legal timetable for completion of legislation stated on the PLC agenda with their various stages.

Develop the performance of the Council Presidium, especially as relates to chairing of meetings, by preparing a Presidium manual for the work and chairing of meetings.

Activate the role of the Council in oversight over the compliance of ministries and public institutions with approved laws by activating the role of public institutions that support the role of the Legislative Council, such as the Financial and Administrative Audit Bureau, and the Independent Commission for Human Rights.

Develop the role of fact-finding committees and grant them the authority to require mandatory show-up of summoned persons before the committee, through enacting a special law for fact-finding committees, defining the powers of the committee set up by the Council and its term.

The Council should activate its financial oversight tools, by requiring the submission of final accounts for the bi-annum 2006-2007, as the Council has not discussed the draft budgets for those two years.

The Council should complete the process of technical and administrative reform in accordance with the technical and administrative reform plan submitted by the PLC Reform Committee, requiring that the technical and political aspects should be dealt with separately from the administrative and financial aspects.

In its second annual session, the Council should devote its attention to keeping the public informed about the proceedings of Council work by activating its website and publishing draft laws in the local press, as well as publishing verbatim minutes of debates in PLC meetings.

## Summary Report

The Second Palestinian Legislative Council (PLC) was inaugurated on February 18, 2006, three weeks after legislative elections were held on January 25, 2006. Shortly after its inauguration, and during the first meeting held, confrontation flared up between the two blocs, Fateh and Hamas, following a resolution by the Second Council in its meeting on March 6, 2006, to annul all resolutions adopted at the last meeting of the First Council on February 13, 2006.

When armed groups in the Gaza Strip took an Israeli soldier into captivity in June 2006, occupation forces rounded up 45 PLC members, most of them members of the Hamas movement, including PLC Speaker. In early March 2007, both the Hamas Bloc and the Fateh Bloc asked President Mahmoud Abbas to extend the first annual session of the Second Legislative Council, in response to which the Palestinian President issued a decree on March 5, 2007, extending the session by four months, in order to prepare the internal political situation for the establishment of the 11th Government (the National Unity Government).

The first annual session of the Second Council was one of irregularity of work. Only 21 meetings were held, an average of 39 parliamentary work days for the first annual term. This irregularity was also due to internal political considerations, as the Hamas Bloc considered the detention of PLC members to have disrupted its numerical majority in the Council and was wary of legislation passing or resolutions taken that may run against the wishes of Hamas. The Council only completed the 3rd reading of three draft laws, all related to postponing the submission of the draft Public Budget Law for the Financial Year 2006, and the ministers only responded to twelve out of the twenty-eight questions submitted by Council members during the first annual session.

On July 5, 2007, the President of the National Authority Mahmoud Abbas called by Presidential Decree for the inauguration of the 2nd session of the PLC on July 11, 2007. However, the Hamas Bloc refused to convene the inaugural meeting of the Council, and the First Deputy Speaker of the Council called for an extraordinary session in order to avoid holding elections for the Speaker of the Council in the absence of the numerical majority of Hamas members. Meanwhile the Hamas parliamentary Bloc practically supported the "military coup d'etat" that took place in mid-June 2007 against the Palestinian Authority in Gaza Strip and the take-over by its militias of the Presidential Headquarters (Al-Muntada) and the premises of the security agencies and the government of the Gaza Strip. Because the "ordinary" session was not convened, the result was obstruction of Legislative Council work or a "legislative deadlock".

## Table of Contents

<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>1) Legal Framework of the Legislative Council</b> (The Oslo Agreement)	<b>8</b> 8
<b>2) Political Structure of the Council</b> Council Members in Prison	<b>10</b> 11
<b>3) Presidium of the Legislative Council</b> Election of The Presidium Powers of the Presidium Presidium and the Problem of Chairing Meetings	<b>14</b> 14 15 17
<b>4) Permanent Committees of the Legislative Council</b> Number of Permanent Committees Committee Meetings Committee Modus Operandi	<b>20</b> 20 21 23
<b>5) Parliamentary Blocs in the Council</b>	<b>24</b>
<b>6) Parliamentary Sessions</b> Parliamentary Term Legislative Sessions Ordinary Session Extraordinary Session	<b>26</b> 26 26 27 29
<b>7) Council Meetings</b>	<b>30</b>
<b>8) Council Agenda</b> Preparation of Draft Agenda Approval of Agenda	<b>33</b> 33 34
<b>9) Legislative Performance of the Second Legislative Council</b> Proposal of Draft Legislation Approval of Draft Legislation Review of Legislation by Resolutions of the President of the Palestinian Authority	<b>35</b> 35 36 39
<b>10) Oversight Performance of the Second Legislative Council</b> Questions Hearings Fact-Finding Committees Oversight on Public Budget No-Confidence Votes on the Government and/or Ministers	<b>40</b> 40 41 41 42 43
<b>Conclusion</b>	<b>45</b>

The Palestinian Legislative Council:  
Performance Assessment of the First Legislative Term  
February 2006 – June 2007

**Prepared by:**  
Jehad Harb - Researcher

## Preface

Konrad Adenauer Stiftung (KAS) is a German political foundation which operates worldwide in more than a hundred countries, employing political education to promote peace, freedom, justice and consolidation of democracy.

KAS's commitment is to participate in establishing an independent democratic Palestinian state in the framework of a viable Two-State solution, based on the values of Human Rights, Rule of Law, Good Governance, Justice and Constitutional Performance of the three powers judiciary, legislative and executive.

The main principle in our cooperation with local organizations is that we are not a donor, but a partner in every meaning. We work with organizations who share the same values with us, such as the Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue & Democracy-MIFTAH.

The exceptional situation that the political life had encountered due to the absence of an active Palestinian Legislative Council directly resulted in overlapping of powers. The performance of the three powers led the civil society to create a mechanism to restrain the continued deterioration of this catastrophic phenomenon. As a consequence, we present to you this book which resulted from research papers, periodic meetings, and legal studies with active civil society members for one year in cooperation with our partner MIFTAH and funded by the German Ministry of Foreign Affairs.

These two reports are meant for scientific research regarding the Palestinian Legislative Council as one of the constitutional powers from 2006 until 2008.

We hope that this book contributes to the academic debate, provides legal bases to enhance democratic principles and political reform in preparation of statehood, and that it will be used as a tool to stabilize the principle of separation of powers in this country.

**Thomas Birringer**

Resident Representative Palestinian Autonomous Territories  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## The Performance of the Palestinian Legislative Council:

- Performance Assessment of the First Legislative Term  
February 2006 - June 2007
- Performance of the Palestinian Legislative Council in the Period Between  
July 2007 - July 2008

“Enhancing the Role of Civil Society Organizations in the Legislative Process” Project  
First Edition December 2008

Copyright ©



### **Prepared by:**

Jehad Harb - Researcher  
Sami Jabareen - Attorney at Law

### **MIFTAH Team:**

Bisan Abu Ruqti: Director, Good Governance and Democracy Program  
Reem Wahdan: Project Coordinator, “Enhancing the Role of Civil Society Organizations in the Legislative Process”  
Arwa Jaber and Maysa Hindaileh: Administrative Assistant

Edited by Saddam Rintawi

Translated by Rania Filfil and Jumana Kayyali

ISBN 978-9950-360-02-0

In cooperation with Konrad Adenauer Stiftung  
Supported by the German Ministry of Foreign Affairs



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Representative Office  
of the Federal Republic of Germany  
Ramallah



# The Performance of the Palestinian Legislative Council

(2006-2008)

- Performance Assessment of the First Legislative Term  
February 2006 - June 2007

**Prepared by:** Jihad Harb - Researcher

- Performance of the Palestinian Legislative Council in the Period Between  
July 2007 - July 2008

**Prepared by:** Sami Jabareen - Attorney at Law



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Representative Office  
of the Federal Republic of Germany  
Ramallah