طبيعة العلاقة بين المجلسين الوطني والتشريعي
هل ألغى المجلس التشريعي المجلس الوطني؟

عماد موسى

أحدثت اتفاقات أوسلو انعطافة كبيرة في النظام السياسي الفلسطيني، وقد ترتب على تلك الاتفاقات نشوء وتأسيس المجلس التشريعي كمؤسسة منتخبة إلى جانب المجلس الوطني، وبذلك أصبح الشعب الفلسطيني أمام مؤسستين تشريعيتين، البعض اعتبر المجلس التشريعي بديلاً للمجلس الوطني، والبعض الآخر رأى فيه هيئة فرعية مكملة للمجلس الوطني، فما هي طبيعة العلاقة بين الهيئتين؟

المجلس الوطني الفلسطيني

في ضوء القراءة التاريخية يتبين أن الهيئة العربية العليا قد قامت باختيار أعضاء المجلس في العام ١٩٤٨ برئاسة الحاج أمين الحسيني، حيث عقد المجلس اجتماعاً له في غزة تمخض عنه اختيار عدد من أعضائه ليشكلوا حكومة عموم فلسطين برئاسة أحمد حلمي عبد الباقي، وبوفاته العام ١٩٦٣ خلا مقعد فلسطين في الجامعة العربية، ومن ثم كلف أحمد الشقيري ليكون محل المرحوم أحمد حلمي عبد الباقي، والعمل على إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية. ولتحقيق هذا الأمر، قام الشقيري بزيارة عدد من الأقطار العربية في محاولة منه لأجراء انتخابات للمجلس الوطني الفلسطيني، فلم يلاقِ تجاوباً من أحد، ما اضطره إلى إجراء نقاشات وحوارات تمخض عنها اختيار أكثر من أربعمائة شخصية وطنية جاءت انعكاساً لنوع من التوافق بين مصر والأردن أساساً، ولم تحظَ بتأييد الفصائل الثورية التي كانت صاعدة آنذاك، وعقد المجلس اجتماعه الأول في مدينة القدس.

وقد تمخض عن الاجتماع الإعلان عن ميلاد منظمة التحرير الفلسطينية وميثاقها الوطني ونظامها الأساسي، ومنذ ذلك الوقت أصبح المجلس الوطني هيئة تشريعية ناطقة باسم الشعب العربي الفلسطيني.

المجلس التشريعي الفلسطيني

إن تعبير المجلس التشريعي الفلسطيني ورد في دستور فلسطين الذي أصدره الانتداب البريطاني سنة ١٩٢٢، وقد رفض الشعب الفلسطيني هذا الدستور لأنه تضمن موادَّ تعمل على تهويد فلسطين وإنشاء الوطن القومي اليهودي، كما رفض فكرة المجلس التشريعي المعروض.

ومن الجدير بالذكر أن الرئيس جمال عبد الناصر كان قد أصدر مرسوماً بإنشاء نظام دستوري لقطاع غزة يفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وسميت السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي.

المجلس التشريعي بعد أوسلو

هو السلطة التشريعية التي نشأت بعد اتفاق إعلان المبادئ أوسلو (١)، الذي تم انتخابه بناء على قانون الانتخاب الفلسطيني رقم (١٥) سنة ١٩٩٥ بموسوم صادر عن رئيس منظمة التحرير الفلسطينية.

وقد وجهت رئاسة المجلس الوطني الفلسطيني في حينه رسالة إلى السلطة الفلسطينية حول المجلس التشريعي جاء فيها:

- لا يجوز إضفاء الصفة التمثيلية العليا على المجلس الفلسطيني لأن هذا يحمل في طياته نوايا إسرائيلية بفصل الداخل عن الخارج، ومحاولة إلغاء المجلس الوطني الفلسطيني الذي هو المجلس الأعم في تمثيل أكثر من ستة ملايين فلسطيني في الخارج والداخل.
- لا يجوز حصر اختيار السلطة التنفيذية فقط من داخل المجلس التشريعي، بل يجب الحصول على حق اختيار جزء من أعضائها من خارج المجلس، من أجل الحفاظ على قرار المجلس المركزي بتشكيل السلطة الوطنية من عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية، يتماثل مع العدد الذي يتم اختياره من داخل المجلس التشريعي.
- يجب أن ينص صراحة على أن أعضاء المجلس التشريعي هم جزء من (كوتا) الداخل المحددة بـ١٨٢ عضواً في المجلس الوطني الفلسطيني.

قانون الانتخاب الفلسطيني

ورد في الاتفاقية الإسرائيلية - الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة التي وقعت في واشنطن في ٢٨ أيلول ١٩٩٥ في الملحق الثاني من البرتوكول الخاص بالانتخابات في المادة الأولى (أسس الانتخابات) وتحت (أحكام عامة) ما يلي:

«بموجب المادة ٣ من اتفاق إعلان المبادئ وتمشياً مع أحكام هذا الملحق، فإن الانتخابات السياسية العامة الحرة والمباشرة سوف تتم للمجلس، وفي الوقت ذاته لرئيس السلطة التنفيذية».

إن هذا النص حدد المرجعية القانونية التي بموجبها أجريت الانتخابات العامة، والتي يتطلب أي تعديل عليها الرجوع إلى الاتفاقية وأخذ الموافقة الإسرائيلية، وهذا يعني إقصاء م.ت.ف والمجلس الوطني بوصفه المرجعية التشريعية العليا للشعب الفلسطيني.

وهذا ما أكده اتفاق إعلان المبادئ، حيث ورد (إن إجراء أي انتخابات لمنصب الرئيس وللمجلس الفلسطيني سيحكمها هذا الملحق، وقانون انتخاب الرئيس والمجلس الفلسطيني (من الآن فصاعداً قانون الانتخاب) والأنظمة المعمول بها ضمن هذا القانون (من الآن فصاعداً أنظمة الانتخابات) إن قانون الانتخابات ستتبناه السلطة الفلسطينية قانوناً وأنظمة الانتخابات يجب أن تتماشى مواده مع أحكام هذه الاتفاقية».

وهذا يعني أن إجراء أي تعديل على قانون انتخابات مرتبط بمواد الاتفاقية ومتلائم مع أحكام موادها.

إلا أن المذكرة الإيضاحية لقانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ حاولت التأكيد على أن م.ت.ف هي المرجعية السياسية للشعب الفلسطيني، حيث جاء فيها: «يعبر قانون الانتخابات الفلسطيني لسنة ١٩٩٥ عن مسؤولية منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية تجاه الحقوق الوطنية لشعبنا، والحرص على إجراء الانتخابات العامة ؟ وإذ يأتي هذا القانون خاصاً بسكان غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشريف، وفق ما تقتضيه الظروف وطبيعة المرحلة الانتقالية، فإن ذلك لا يقصد الإجحاف بفلسطينيي الشتات، وبخاصة حق اللاجئين والنازحين والمبعدين الذي سيكون بإمكانهم ممارسة حقهم في انتخابات في وقت لاحق بعد عودتهم إلى الوطن».

فالمادة أرجأت حق الانتخاب لفلسطينيي الشتات إلى حين عودتهم إلى الوطن دون تحديد هذا الوطن وحدوده، هل الوطن هو الدولة الفلسطينية في غزة والضفة والقدس أم ماذا؟

وفي محاولة لحل الإشكالية في العلاقة بين الداخل والخارج، ورد في قانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات في المادة (٣) نظام الحكم في الفترة الانتقالية:

(١- يكون أعضاء المجلس الفلسطيني فور انتخابهم أعضاء في المجلس الوطني الفلسطيني وذلك وفقاً للمادتين (٥) و(٦) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية).

من الواضح أن القانون يحاول تحديد طبيعة العلاقة بين المجلس التشريعي والمجلس الوطني من خلال بوابة العضوية، وهو اعتبار أعضاء التشريعي جزءاً من كوتا الداخل في المجلس الوطني، وهذا يعني اندغام التشريعي في الوطني، وتوحيد جهة التمثيل وجهة التشريع أيضاً في القضايا الجوهرية.

ويعني أن حدود صلاحيات المجلس التشريعي مرتبطة باتفاقات أوسلو الانتقالية، في حين أن المجلس الوطني الفلسطيني يعد المرجعية التشريعية العليا لما تقوم به السلطة الوطنية من عقد المواثيق والبرتوكولات الدولية المتعلقة بالقضية الفلسطينية، وهذا ما تؤكده الوقائع والأحداث والمفاوضات التي أجريت، والاتفاقات التي عقدتها منظمة التحرير الفلسطينية مع الجانب الإسرائيلي. واستناداً إلى ذلك، يمكن فهم العلاقة بين المجلس التشريعي والمجلس الوطني من اتجاهين:

الاتجاه الأول: المعاهدات الدولية والاتفاقات ذات الصلة بالقضايا المصيرية والجوهرية للشعب الفلسطيني، ومن هي الجهة صاحبة الاختصاص بإقرارها والمصادقة عليها.

الاتجاه الثاني: ازدواجية العضوية في المجلس الوطني والمجلس التشريعي واللجنة التنفيذية وغيرها من المناصب الإدارية الدولية العليا، وأثرها على مبدأ المساءلة والرقابة.

التداخل بين صلاحية الهيئتين إلى أين؟

من هو المخول بعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية للحل النهائي والمصادقة عليها؟ إن المادة (٢٦) من الميثاق الوطني الفلسطيني تجيب

التتمة ص١٠

في ظل رئاسته الجديدة ووجود رئيس للوزراء

المجلس التشريعي يعد بتفعيل دوره

بعد أن تخلص المجلس التشريعي من العقدة التي لازمته منذ تأسيسه العام ١٩٩٦، والتي تتمثل في غياب جسم تنفيذي واضح المعالم يعمل بشكل مستقل، يمكن مساءلته بطريقة فعالة، وكذلك من وجود رئيس منتخب مباشرة من الشعب على رأس هذا الجسم لا يخضع لمساءلة المجلس، بعد أن تخلص من هذه العقدة، يسود الاعتقاد أن لدى المجلس التشريعي اليوم فرصة ثمينة لممارسة دور رقابي يتصف بالفاعلية على أداء السلطة التنفيذية، التي تتجسد اليوم من خلال وجود مجلس وزراء يعمل بشكل مستقل بعيداً عن اجتماعات القيادة واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ويترأسه رئيس وزراء نال ثقة المجلس التشريعي ويخضع مباشرة لمساءلته.

قضية أخرى زادت من وتيرة النقاش الداخلي في المجلس التشريعي بخصوص تفعيل دوره، وهي وجود رئيس جديد للمجلس أعلن أنه سيقود المؤسسة التشريعية الفلسطينية بأسلوب مختلف، وأن لديه الإرادة من أجل إعادة الحياة إلى دور المجلس التشريعي.

ويدور النقاش في المجلس التشريعي حول ثلاث قضايا سيتم التركيز عليها في المرحلة القادمة من أجل تطوير عمل المجلس التشريعي، وهذه القضايا هي:

أولاً: الوضع الداخلي للمجلس التشريعي وكيفية تفعيل المؤسسة البرلمانية والإدارية للمجلس.

ثانياً: العلاقة مع السلطة التنفيذية، وضرورة إرساء علاقة تكاملية ثابتة، ولكن على أرضية مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد استقلالية المؤسسة التشريعية وهيبتها.

ثالثاً: تعزيز علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور الفلسطيني بهدف استعادة ثقة هذا الجمهور بالمجلس ومصداقية دوره في الحياة السياسية الفلسطينية.

بخصوص القضية الأولى، يدور النقاش حول أربعة محاور، الأول يتعلق بضرورة الانتظام في عقد جلسات المجلس واجتماعات لجانه حسب ما نص عليه نظامه الداخلي، أي عقد جلسة كل أسبوعين، وفي الأسبوعين الآخرين تعقد اجتماعات اللجان.

المحور الثاني، لجنة شؤون المجلس، وهي اللجنة التي تتكون من هيئة مكتب رئاسة المجلس وعدد من النواب، مهمة هذه اللجنة هي مساعدة رئيس المجلس وهيئته الرئاسة على إدارة شؤون المجلس الداخلية، وتحديد السياسات، ووضع الخطط، وإعداد موازنة المجلس السنوية.

والحديث يدور هنا حول ضرورة تفعيل دور هذه اللجنة، بحيث تعقد اجتماعات منتظمة وتتمتع بالصلاحيات وتنفذ المهام المطلوبة منها بهدف تطوير عمل المجلس في كل المجالات، وبخاصة تطوير أداء المؤسسات الإدارية.

المحور الثالث، ويتعلق بالنظام الداخلي للمجلس، فإلى جانب أهمية إدخال تعديلات على مواد هذا النظام، بحيث يتم ملاءمتها مع استحداث منصب رئيس مجلس الوزراء في القانون الأساسي، فإن هناك نقاشاً جدياً حول منصب أمين السر في المجلس التشريعي، الذي هو جزء من مكتب هيئة الرئاسة، ومن بين مهامه الرئيسية الإشراف على المؤسسة الإدارية، فهناك اتجاه غالب في المجلس اليوم يؤيد عدم إسناد هذا المنصب إلى نائب منتخب، وذلك بهدف الحفاظ على حيادية المؤسسة الإدارية، واستبداله بمنصب أمين عام يشغله موظف كبير يتمتع بالخبرة ويتصف بالحياد، وذلك كما هو معمول به في كل البرلمانات الديمقراطية في العالم.

المحور الرابع، ويتعلق بموازنة المجلس التشريعي السنوية وضرورة أن تعد هذه الموازنة بشفافية حسب الأصول عبر دائرة الشؤون المالية في المجلس وتقر مبدئياً في لجنة شؤون المجلس على أن تحال بعد ذلك إلى لجنة الموازنة لتقوم بدراستها وتدقيقها وإعدادها بشكل نهائي لتقر من قبل أعضاء المجلس في جلسة خاصة تعقد لهذا الخصوص، كل ذلك بهدف مراعاة الشفافية في كيفية إنفاق المجلس التشريعي لإيراداته المالية.

القضية الثانية، التي تتناول العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية (الحكومة)، فلدى المجلس التشريعي ثقة أكبر في أن هذه العلاقة ستشهد تحسناً من خلال وجود رئيس مجلس الوزراء كان رئيساً سابقاً للمجلس التشريعي، وبالتالي فإنه يدرك أهمية هذه العلاقة وكيفية إدارتها بشكل يضمن الشفافية في الأداء الحكومي.

ويعمل المجلس التشريعي الآن من أجل تجاوز بعض المشكلات المزمنة في علاقته مع الحكومة، والتي كانت تسبب له صداعاً دائماً وتعيق عمله وأدائه لدوره بشكل فاعل، ومن هذه المشاكل أولاً: غياب أي خطة تشريعية لدى مجلس الوزراء تقدم في مطلع كل دورة من دورات المجلس التشريعي البرلمانية، خطة تراعي أولويات الشعب الفلسطيني وحاجاته التشريعية.

ثانياً: تأخير المصادقة على القوانين المقرة من قبل المجلس التشريعي، ومن قبل رئيس السلطة الوطنية.

ثالثاً: احترام قرارات المجلس التشريعي والعمل على تنفيذها.

رابعاً: تقديم تقرير مالي دوري، يقدمه مجلس الوزراء للمجلس التشريعي حول كيفية التزام الحكومة وتنفيذها لبنود الموازنة العامة للسلطة، يقيم من خلاله المجلس التشريعي ويراقب الموازنة العامة للسلطة، ويقيم من خلاله المجلس التشريعي ويراقب أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية.

القضية الثالثة، التي تتعلق بتعزيز علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور الفلسطيني، فهناك محاولة يبذلها المجلس مجدداً مع الحكومة من أجل بث جلسات المجلس التشريعي عبر إذاعة صوت فلسطين وتلفزيون فلسطين، إضافة إلى أن المجلس سيضع خطة لعلاقاته العامة مع الجمهور مباشرة عبر تنظيم زيارات لطلبة المدارس والجامعات وممثلي مؤسسات المجتمع المدني، لحضور جلسات المجلس التشريعي التي هي جلسات مفتوحة أمام الجمهور ووسائل الإعلام، بهدف إطلاع الجمهور على دور المجلس التشريعي وكيفية أدائه لمهامه التشريعية والرقابية.

إن مقياس نجاح المجلس التشريعي في استعادته لمصداقيته خلال المرحلة المقبلة تكمن أساساً في نقل الحالة الفلسطينية وإعدادها باتجاه إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية في أسرع وقت ممكن من خلال إقناع الحكومة الفلسطينية بذلك، وإقناع الجهات الدولية بضرورة الضغط على إسرائيل وإجبارها على الانسحاب من المناطق الفلسطينية وإنهاء الحصار عنها ليصبح من الممكن إجراء هذه الانتخابات.