

أوراق سياساتية حول الإصلاح في المؤسسات الفلسطينية (٧)

# بعض قضايا التشريع من منظور شبابي

وقائع ورشة قدّم لها  
دلال سلامة واحمد مجد لاني  
٢٠٠٤/٦/١٥



معهد ابراهيم أبو لغود للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies



BIRZEIT UNIVERSITY

بعض قضايا التشريع  
من منظور شبابي  
دلال سلامة واحمد مجدلاني

تحرير وتدقيق: وسام رفيدي

الطبعة الأولى - آب/ أغسطس - 2004

© جميع الحقوق محفوظة

ISBN 9950-316-22-7



معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية  
Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies

Birzeit University  
Tel: +972 2 2982939  
Fax: +972 2 2982946  
E-mail:  
Website:  
P.O.Box 14, Birzeit  
Palestine

giis@birzeit.edu  
<http://home.birzeit.edu/giis>

جامعة بيرزيت  
هاتف: +972 2 2982939  
فاكس: +972 2 2982946  
بريد الكتروني:  
صفحة الكترونية:  
ص.ب ١٤، بيرزيت  
فلسطين

تم نشر هذا الكتاب بدعم من وكالة التنمية الكندية الدولية

Canadian International Development Agency (CIDA)

التصميم والإخراج الفني: مؤسسة الناشر للدعاية والإعلان - البيرة

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها  
معهد ابراهيم أبو لغد للدراسات الدولية، والجهة الداعمة للمشروع.

## المحتويات

ورقة دلال سلامة	٥
الشباب والعمل التشريعي الفلسطيني والإصلاح	٧
مقدمة	٧
١- إشكالات العمل التشريعي الفلسطيني وموقع الشباب من هذه الإشكالات	١١
٢- أثر إشكالات التي يواجهها المجلس على الإصلاح	١٧
٣- التوصيات المقترحة للتداول والنقاش	٢٢
ورقة احمد مجدلاني	٢٥
بعض قضايا التشريع والإصلاح	٢٧
مقدمة	٢٧
١- الفصل بين السلطات	٢٨
٢- التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل الانتخابات التشريعية	٣٠
٣- آليات التشريع والعملية التشريعية في المجلس التشريعي	٣٢
٤- السياسة التشريعية وإقرار القوانين	٣٨
٥- التوصيات والاستنتاجات	٣٩

## ٤٧ ..... النقاش

عبد الجواد صالح ..... عضو المجلس التشريعي

عبد المنعم وهدان ..... وزارة الشباب والرياضة

علاء الديك ..... طالب دراسات عليا - جامعة بيرزيت

مارغريت الحصري ..... طالبة دراسات عليا - جامعة بيرزيت

عبير شحادة ..... وزارة الشباب والرياضة

عبير شاهين ..... مديرة الجلسة

# ورقة دلال سلامة

عضو المجلس التشريعي



## الشباب والعمل التشريعي اللسطيني والإصلاح

### مقدمة

في العشرين من كانون ثاني في عام ١٩٩٦، شهدت الأراضي الفلسطينية بما فيها القدس الشرقية انتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني، وكذلك انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبذلك أصبح المجلس التشريعي أول برلمان فلسطيني يتم انتخابه بشكل حر، ديمقراطي ومباشر من الشعب الفلسطيني (المقيم في الضفة الغربية وقطاع غزة).

تميزت أول انتخابات فلسطينية بمشاركة شعبية واسعة في عملية التصويت، إذ بلغت نسبة المقترعين ممن يحق لهم الانتخاب ٧٩,٩٢٪ وذلك لانتخاب ٨٨ عضواً في ستة عشر دائرة انتخابية. كانت المشاركة الواسعة في العملية الانتخابية استفتاءً ومؤشراً على رغبة الشعب الفلسطيني في ممارسة حقه المشروع في الانتخاب، والمشاركة في بناء مؤسساته الوطنية والديمقراطية، علاوة على كون الانتخابات شكلاً من أشكال الممارسة السيادية، وأحدى تجليات الحق في تقرير المصير، وخطوة على طريق إنجاز الاستقلال الوطني الفلسطيني.

شهدت مرحلة الانتخابات الفلسطينية تبايناً في مواقف القوى السياسية الفاعلة في الفضاء السياسي الفلسطيني تجاهها، فإجراؤها هو أحد ترتيبات

اتفاق أسلو، الذي تعارضه من حيث المبدأ بعض فصائل وقوى م.ت.ف. وقوى إسلامية، ولذلك ظهر التباين في مواقف هذه القوى في رؤية أهداف وأبعاد العملية الانتخابية، وكذلك دور المجلس المتوقع.

الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي الخاص بالانتخابات (أوسلو - ب) حدد أعضاء المجلس وصلاحياته، وكذلك صلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية، بحيث جاء منقوص السيادة، إلا أن ذلك لم يمنع المجلس المنتخب من ممارسة مهامه حسب الأصول البرلمانية المعروفة لباقي البرلمانات، فقد أرسى المجلس ركائزه واستوفى أركانه كنظام نيابي، وحدد مهامه وباشر القيام بها، آخذا بعين الاعتبار أنه أحد ميادين الاشتباك في الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، وبالتالي فإنه مطالب بتجاوز معوقات عمله البرلماني، خاصة أنه في مرحلة التأسيس وبناء مؤسسات وأركان الدولة المستقلة.

لقد شكلت انتخابات المجلس التشريعي نقطة تحول هامة وانعطافة نوعية للنظام السياسي الفلسطيني انطلاقاً من بعدين، الأول، المرتبط بإجراء العملية الانتخابية بحد ذاتها، وما تمثله حقيقة إجراء الانتخابات من ممارسة ديمقراطية تحمل في طياتها معاني جديدة خاصة بالشرعية ومفاهيم الديمقراطية والمشاركة والمساءلة وغيرها... أما البعد الثاني، فهو المجلس التشريعي كمؤسسة والذي أصبح حقيقة واقعة، ويكتسب أهمية خاصة لاستكمال أركان السلطة الوطنية، ويضطلع بمهام إرساء مبدأ الفصل بين السلطات، وتوحيد المرجعيات القانونية للشعب الفلسطيني، وتدعيم أسس مجتمع ديمقراطي مدني قائم على سيادة القانون وحماية الحريات. إضافة إلى مهامه الرقابية وما يتبعها من تكريس الشفافية وتحقيق مبدأ المساءلة والمحاسبة بهدف الإصلاح، ووضع الأسس القانونية لبناء نظام حكم جيد وصالح.

لم يكن متوقفاً أن يكتسب المجلس التشريعي مثل هذه الأهمية وبهذه



الدرجة على كافة المستويات الداخلية والإقليمية والدولية. بحيث أن المعارضين لاتفاق أسلو وإجراء الانتخابات اعتبروها إحدى الطرق، بل وسيلة لإسباغ الشرعية الشعبية على اتفاقات لم تطرح على الشعب الفلسطيني، وآخرون من نخبة هذا النظام عملوا من أجل جعله مؤسسة مهمشة على غرار العديد من برلمانات دول العالم الثالث، وإبقائه احتياطاً لتوفير الشرعية وفي وقت حاجتها... غير أن ما كان غائباً عن هؤلاء وأولئك القدرة الكامنة والمحتملة التي امتلكها المجلس، والتي زودته وأعضاؤه بديناميكية الفعل وتجدد الفعل بفضل العملية الانتخابية، والشرعية الشعبية، والتواصل مع الجمهور ومساءلته المستمرة والتي تتم بأشكال مختلفة... (متابعة جلسات المجلس، جلسات الاستماع العامة مع الجمهور، الندوات، آراء صحفية ناقدة لعمل المجلس ونوابه، خطوط مفتوحة على الهواء مباشرة مع المواطنين عبر العديد من المحطات المحلية...) جميعها وسائل عرفها المجتمع، جزء منها وفرته أنظمة العمل البرلماني وجزء آخر بادر إليه المجتمع المدني وهيئاته ومثقفيه. وقد تم استخدام كافة الوسائل السابقة مع من تم انتخابهم وبدرجه فيها شيء من القسوة أحيانا لا نجدها تستخدم مع العديد من المسؤولين في أجهزة أمنية وسلطوية، حتى وإن أدين هؤلاء بسوء استخدام سلطاتهم وصلحياتهم مع المواطنين.

ديناميكية التجدد التي توفرت للمجلس سواء من خلال شرعيته الانتخابية أو من خلال نظامه الخاص (النظام الداخلي)، والتي تقضي بتجديد انتخاباته وانتخابات لجانه، عززت من إمكانيات الحراك والتطور المحتملة لدى المجلس وإخراجه من دائرة السكون خاصة في ظل عدم إجراء انتخابات عامة دورية.

لقد أدخل المجلس التشريعي بانتخابه ومن خلال مسيرة عمله موضوعات جديدة في الخطاب السياسي الفلسطيني، مثل دور المجلس وتفعيله، الفصل بين السلطات، سيادة القانون، علاوة عن تكريس مفاهيم حديثة

مرتبطة بعملية التحول الدولاني ومؤسسات الدولة مثل مفهوم المؤسسة، الرقابة، الشفافية، المساءلة... وما تستدعيه هذه المفاهيم من آليات المشاركة للعديد من القطاعات في المجتمع الفلسطيني لمواكبة عملية التحول في البنى السياسية والاجتماعية للنظام السياسي الفلسطيني. والملاحظ أن مثل هذه الموضوعات والمفاهيم أصبحت تشكل جزءا أساسيا من ثقافة ومعرفة العديد من القطاعات الشبابية، ويتناولها هؤلاء في معرض البحث عن دور لهم والبحث عن سبل مشاركتهم في ما يجري من تحولات تكاد تتم في أطر بعيدة عنهم وعن آمالهم وطموحاتهم وتطلعاتهم للمستقبل.

ومن الجدير بالذكر أن العملية الانتخابية في العام ١٩٩٦، قد شهدت إقبالا متميزا من قبل القطاع الشبابي ممن تجاوزا الثامنة عشرة، ليس في عملية الاقتراع فحسب وإنما في تنظيم الحملات الانتخابية للمرشحين وتجديد الطاقات للعديد منهم. ما كان له أثر في انتخاب عدد من القيادات الشابة في المجلس التشريعي.

هذه المساهمة الفاعلة للشباب في إيصال قيادات شابة لعضوية المجلس، لم يتم استثمارها بشكل بناء وأكثر إيجابية في عملية التشريع، بحيث انحسر العمل التشريعي في حدود المجلس وأعضائه وقلّة من هيئات المجتمع المدني وفعالياته المجتمعية، وبقيت مطالبات الشباب بدور خاص في الحياة السياسية والعامة قيد الاستخدام اللحظي، ولأهداف محددة وإعلامية أكثر منها قضية استراتيجية ومطلب وطني تتناوله كافة التشريعات والقوانين والسياسات بالاستهداف والعمل الجاد.

إن تناول موضوع الشباب والتشريع يتطلب منا التعرف على تحديات العمل التشريعي الفلسطيني وموقع الشباب منها وانعكاساتها على مشاركة الشباب، مع الأخذ بالاعتبار كل من:

١. الشباب في المجلس التشريعي الفلسطيني ودورهم في التشريع والإصلاح.
٢. مشاركة القطاعات الشبابية في المجتمع الفلسطيني.

## ١- إشكالات العمل التشريعي الفلسطيني وموقع الشباب من هذه الإشكالات

فرضت حداثة تجربة المجلس وسباق نشأته العديد من التحديات والإشكالات على مجمل مسيرة العمل التشريعي، فمنها تحديات واجهت المجلس في مرحلة التأسيس لعمل هيئته البرلمانية، وأخرى ارتبطت بكيفية ممارسة المجلس لصلاحياته ومهامه التشريعية، ودوره الرقابي، وتتلخص هذه التحديات بـ:

١. بنية النظام السياسي الفلسطيني وتحولاته.
  ٢. الصراع على الصلاحيات.
  ٣. أسبقية نشوء السلطة الفلسطينية بذراعها التنفيذي على التشريعي.
  ٤. كاريزما الرئيس الفلسطيني كرئيس للسلطة الوطنية ول م.ت.ف.
- وفي هذا السياق يمكن تناول مفصلين أساسيين ارتباطاً بحداثة المجلس وهما:

### ٢-١ مرحلة التأسيس - وإشكالاتها

أدرك المجلس منذ انتخابه حاجة النظام السياسي الفلسطيني لمعالجة عيوبه، وتحسين أداء السلطة الفلسطينية، وحتى يتمكن المجلس من الاضطلاع بدوره التشريعي والرقابي كباقي البرلمانات، وليتسنى له القيام بدوره بشكل فاعل، فقد كثف جهوده منذ البدايات لتدعيم أركان مؤسسته واستقلاليتها من خلال نظامه الداخلي.

سلك المجلس بعمله خلال عامه الأول طريقين متلازمين، الأول من ناحية الشكل والمتعلق ببنائه الذاتي وتعزيزه كمؤسسة مستقلة وبناء علاقاته المحلية والخارجية، والثاني من ناحية المضمون ارتباطاً بمهامه الأساسية من تشريع وإصدار القرارات ومراقبة أداء السلطة التنفيذية ومسائلتها ومحاسبتها.

وما لا شك فيه أن مضمون عمل المجلس وثيق الارتباط بفهمه لدوره والذي يجب أن يتم التأسيس له من خلال قانونه الخاص (النظام الداخلي)، حيث اشتمل هذا النظام على أحكام وآليات تكوينه وعمله واجتماعاته وقراراته. وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فقد أقر المجلس لنفسه الحقوق والصلاحيات التي تتمتع بها المجالس التشريعية في العالم، ومنها حقه في منح أو حجب الثقة عن الوزراء أو التشكيل الوزاري، حقه في المسائلة البرلمانية، مع منح أعضاء المجلس حصانة برلمانية تؤهلهم للقيام بعملهم في ظل أجواء من الحرية المسئولة والديمقراطية.

لقد شهدت مسيرة إقرار المجلس لنظامه الداخلي نقاشات حادة وتباينا كبيراً في الآراء بين الأعضاء، حيث كانت النقاشات بمثابة الامتحان الأول للأعضاء لسبر غور اتجاهاتهم ومفاهيمهم لطبيعة دور المجلس وأهميته، وكانت انعكاساً لرؤية المجلس وأعضائه لمستقبل النظام السياسي الفلسطيني، ومركزية دور المجلس في تطوير هذا النظام وإصلاحه من خلال صلاحياته التشريعية والرقابية والتي توفر له إمكانيات إنشاء نظام حكم جيد وصالح.

وقد كان لأسبقية تشكيل السلطة التنفيذية عام ١٩٩٤ على انتخابات المجلس التشريعي عام ١٩٩٦ أثراً واضحاً في محاولات السلطة التنفيذية للهيمنة والاضطلاح بصلاحيات المؤسسات الأخرى من تشريعية وقضائية. وقد لعبت شريحة النخبة السياسية دوراً في محاولات تهميش دور المجلس التشريعي والحد من صلاحياته لصالح مؤسسة رئاسة السلطة الفلسطينية.

وفي أحوال معينة كانت محاولات الحد من هذه الصلاحيات تتم على اعتبار أنها ليست من اختصاص السلطة الوطنية، وإنما من اختصاص مرجعيتها منظمة التحرير الفلسطينية. كذلك محاولات تعويم عمل المجلس بإعطاء الحق لأعضاء اللجنة التنفيذية ل.ت.ف. بالحضور والمشاركة في النقاشات، الأمر الذي وجد معارضة ورفضاً قوياً من المجلس، وبالتالي كان استخدام مفهوم عدم صلاحية المجلس لاستجواب أو استدعاء أي من أعضاء اللجنة التنفيذية ل.م.ت.ف. حتى وإن كانوا في مواقع تنفيذية للسلطة الوطنية لكونهم مرجعية السلطة. وقد أثبتت مسيرة عمل المجلس الدؤوبة أنها قادرة على تجاوز هذه الحالة من التعقيد بتأكيداها على مرجعية منظمة التحرير الفلسطينية للسلطة الوطنية ومنها التشريعي، وتمسكه بحقه في متابعة أداء وعمل الحكومة ووزرائها حتى وإن كانوا أعضاء في اللجنة التنفيذية.

محاولات الحد من صلاحيات المجلس وتقييد مجال عمله، هي محاولات لتجنب الالتزام به كهيئة تشريعية ورقابية فاعلة. وقد ساهمت تعقيدات النظام السياسي الفلسطيني وتشابكاته في توفير قدر من المبررات لدعاة الحد من صلاحيات المجلس. إلا أن المجلس بأعضائه، أدرك منذ اليوم الأول لانتخابه حجم ما ينتظره من تحديات، وقد كانت الشرعية الانتخابية ومرجعية النواب لناخبهم وجمهورهم عاملاً محفزاً باتجاه اضطلاعهم بدورهم البرلماني الحقيقي، وحصانة لهم أمام ما يواجههم من تحديات.

كما أن مسيرة اللجان البرلمانية شكلت تحدياً آخر على صعيد اضطلاع المجلس بدوره، وكذلك على صعيد العلاقة بمؤسسات السلطة الفلسطينية وباقي هيئات النظام السياسي. كانت اللوائح المنظمة لعمل اللجان ومهامها ميداناً آخر للصراع على المسؤوليات والصلاحيات الرقابية، شأنها في ذلك شأن النظام الداخلي. ومن أبرز الأمثلة على ذلك كانت اللجنة السياسية ولجنة اللاجئيين ولجنة الرقابة وحقوق الإنسان، وأيضاً الموازنة، وذلك لخصوصية المهام المناطة بهذه اللجان، وصلاحياتها

المتشابهة مع هيئات أخرى في النظام السياسي (م.ت.ف.). فمهام اللجنة السياسية والتي تنص على متابعة الأداء السياسي للسلطة الفلسطينية والأداء التفاوضي والاتفاقات السياسية، والعلاقات السياسية الداخلية وكذلك الخارجية البرلمانية... ووجهت بادعاء عدم أحقية المجلس الاضطلاع بمثل هذه المهام، وذلك بالاستناد إلى أن م.ت.ف. وهيئاتها هي المسؤولة عن هذه المجالات.

وكذلك كانت أزمة تكريس دور المجلس الرقابي ولجنته الرقابية وحقوق الإنسان، والتي تفرض مسؤوليات متابعة مدى احترام مبادئ حقوق الإنسان والحريات وسير عمل الأجهزة الأمنية والسيادية وعلاقتها بالمواطن، إضافة إلى دور لجنة الموازنة والشؤون المالية في الرقابة على الموازنة وإيرادات السلطة ومصروفاتها...

إن تناول دور هذه اللجان لم يكن من باب الحصر، وإنما من باب تقديم أمثلة تتوفر فيها مؤشرات ذات صلة بدور المجلس الهام على صعيد إعادة تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، وتأكيدا على عمل المجلس في مجال الإصلاح وبالتحديد إصلاح بنية النظام والسلطة ومؤسساتها.

نجاح المجلس في التأسيس لعمله البرلماني والرقابي وفّر عدة عوامل رغم كافة محاولات التعطيل أهمها الشرعية الانتخابية لأعضاء المجلس والمطالبة بإحداث إصلاحات، ووجود قيادات شابة لم تنخرط في إطار نخب سياسية تقوم على المصالح والولاءات العائلية والحزبية الضيقة، بحيث كان يربطها صلات وثيقة بالقيادات الشابة الحزبية والاجتماعية.

## ٢-١ مهام التشريع والرقابة

ممارسة المجلس لصلاحياته التشريعية في إقرار مشاريع القوانين، رافقها العديد من الإشكاليات ذات الصلة. فقد شهد المجلس أزمة في دورته الثانية والثالثة نتيجة لعدم تقديم أو إحالة السلطة التنفيذية لمشاريع قوانين

مفترض تقديمها، وكثيرا ما كان يفاجئ المجلس بقوانين تتم إحالتها للدراسة (على الرغم من أهميتها) إلا أنها لم تكن تحظى بأولوية من المجلس وليست محط اهتمام المجتمع الفلسطيني وقطاعاته.

وعليه عمد المجلس إلى استثمار حقه في اقتراح مشاريع القوانين وفق أولويات تم التوافق عليها نسبيا، ومن هنا نجد أن العديد من النواب عمل على اقتراح بعض من مشاريع القوانين والتي عكف المجلس على دراستها وإقرارها.

ومن الجدير بالذكر أن إشكالات مسيرة عمل المجلس وعدم الاستجابة لقراراته وتوصياته في المجال السياسي ومجال حقوق الإنسان وحياته (محكمة أمن الدولة، «الاعتقال السياسي»، تضارب عمل الأجهزة الأمنية وخرقها احترام حقوق الإنسان ...) علاوة عما جرى من محاولات استيعاب أعضاء المجلس في إطار النظام القائم، سواء من خلال استناد هؤلاء على أن التوظيف هو بقرار حل إشكاليات تعليمية وصحية، وغيرها، كل ذلك ... أثر بشكل سلبي على توجه الأعضاء لتفعيل دورهم في عملية اقتراح وإقرار مشاريع القوانين، ونتلمس ذلك من خلال متابعة عمل اللجان البرلمانية (جوهر العمل البرلماني)، وحالة الإحباط التي أصابت المجلس نتيجة لعدم تنفيذ قراراته، مما شوه صورة المجلس أمام المواطنين وقلل من شأنه.

على الرغم من اهتمام كل من الجيل الشبابي سواء في المجلس التشريعي أو الشباب في المجتمع الفلسطيني بالعمل التشريعي والقوانين ومطالبتهم بسيادة القانون وتعزيز دوره ... إلا أن اهتمام هذه الفئة بحل مشاكل أخرى مثل البطالة وتحسين أوضاعهم الاقتصادية حظي بأولوية عملهم. فالبطالة الناجمة عن تزايد أعداد الخريجين كل عام، فقدان العديد منهم لوظائفهم نتيجة للإغلاقات المتكررة، الطموح للحصول على دور في عملية بناء مؤسسات السلطة وأجهزتها ومؤسساتها، كلها أسباب دفعت باتجاه المطالبة

باستحقاقات للمواطنين على النائب في دائرته، حيث أن نظام الاستيعاب والتوظيف قائم على الولاءات والقرابة والمحابة... ولا مكان للعديد من الكفاءات الشبابة.

أما الدور الرقابي للمجلس والذي يتم عبر اضطلاع بحقوقه المقررة وفق قانونه الخاص، وأيضا وفق القانون الأساسي، فلم توفر له إمكانيات تحقيق نقلات نوعية في مجال إصلاح بنية النظام... ولكن هذا لا ينفي أنه تم التأسيس لمفاهيم عمل برلماني رقابي وممارسته بوتيرة منخفضة، ويتضمن القانون الأساسي المعدل عددا من النصوص التي توضح الدور الرقابي للمجلس، بحيث حددت المواد (٥٦-٦٢) وسائل ممارسة هذه الرقابة وحدودها، حق العضو في طرح الأسئلة، الحق في الاستجواب، التحقيق، سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها. والرقابة البرلمانية هي أحد أشكال عديدة أخرى تتضمنها الأنظمة السياسية وأنظمة الحكم، ومنها الرقابة السياسية، والقضائية، الرقابة الشعبية والتي تتم عبر وسائل متعددة (الصحافة، وسائل الإعلام، مؤسسات المجتمع المدني، الأحزاب السياسية...).

ومن إشكاليات ممارسة المجلس لدوره الرقابي:

١. البنية السياسية والاجتماعية للمجلس والغالبية الفتحوية لأعضائه، رغم حالة التباين التي برزت في المجلس بين أعضاء حركة فتح أنفسهم تجاه العديد من المواقف السياسية والإصلاحية والتشريعية. إلا أن ممارسة الدور الرقابي لم ترتق لدرجة حجب الثقة. وقد كان الجيل الشاب في المجلس معززا بمواقف القطاعات الشبابة والمجتمعية الأخرى وراء جملة من التغييرات في مسيرة عمل المجلس الرقابي، ومن أهمها دوره في إصدار وثيقة الإصلاح بتاريخ ١٦/٥/٢٠٠٢ وتهديده بعدم منح الثقة لحكومة الرئيس المقدمة بتاريخ ١١ أيلول ٢٠٠٢، ما أجبرها على الاستقالة.



٢. علاقة أعضاء المجلس بالسلطة التنفيذية ورئيس السلطة الوطنية، فمن ناحية نجد أن الجيل الشاب والذي خاض التجربة الانتخابية استند في ذلك على دعم قطاعات شعبية واسعة ومنها القطاع الشبابي، وهو في ذلك أمام استحقاقات قطاعات الشباب من زاويتين الأولى، تطلعات هذا القطاع لنظام حكم جيد وسيادة القانون... والثانية، استحقاق شخصي يحل مشاكل البطالة والاضطلاح بدور أو البحث عن موقع... ما أدى إلى تبلور صورة مرتبطة بعلاقة جيدة مع الرئاسة ولكن ناقدة ومنتشكة بل وغير راضية عن أداء السلطة التنفيذية.

٣. ممارسة دور رقابي فاعل من المجلس ووجهت بادعاءات البعض أنها محاولة للنيل من مرجعية السلطة (م.ت.ف.)، من هنا كانت اقتراحات إحالة بعض الملفات وتقارير المجلس بخصوص العديد من حالات الفساد وأوضاع الأجهزة الأمنية إلى رئاسة السلطة لتتخذ ما تراه مناسباً!!؟

## ٢- أثر إشكالات التي يواجهها المجلس على الإصلاح

لقد ساهمت تعقيدات بنية النظام السياسي، وتداخل الصلاحيات، وتعدد المرجعيات في الحد من المقدرة على تطوير بنية هذا النظام والعملية التشريعية، مما كان له انعكاسه على عملية الإصلاح المحتملة والتي من شأنها تفعيل مشاركة الشباب وغيرهم من الفئات المجتمعية في عملية التشريع. فقد حدت الإشكالات التي واجهها المجلس التشريعي من استقلالية المجلس وصلاحياته، وكذلك من المقدرة على إنجاز مهمة توحيد المرجعيات القانونية، ومن إمكانيات تحقيق درجة من التأهيل التشريعي ومشاركة الشباب في عملية التشريع.

## ١-٢ استقلالية المجلس وصلاحياته

تمكن المجلس التشريعي من تجاوز مرحلة التأسيس لمؤسسته وتدعيم أركان وجوده كهيئة برلمانية من خلال نظامه الداخلي واللوائح المنظمة لعمله وممارسته عبر الدورات الثماني السابقة. ومن أهم إنجازاته تجاوز محاولات تهميشه وجعله ديكورا لأحد أشكال الممارسة الديمقراطية... فقد تجاوز إشكالية تعويم صلاحياته وعمله لصالح اللجنة التنفيذية، وأصبح الهيئة الفلسطينية الأولى التي تقوم بممارسة دورها بشكل مؤسساتي منتظم قل وجوده في باقي المؤسسات. رغم أن عمل المجلس لا يحظى بإعجاب الكثيرين (وفق استطلاعات الرأي العام) وهو الأكثر عرضة للنقد... إلا أن المراقب يتلمس استمرارية التعويل عليه وعلى دوره... فرغم مضي أكثر من ثماني سنوات على انتخابه، إلا أن تناول دوره بالبحث والتقصي ما زال قائماً، بسبب مركزية هذا الدور في تحقيق طموحات وآمال الشعب الفلسطيني في الوصول إلى نظام حكم جيد قادر على مواجهة تحديات الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، وقادر على تحقيق سيادة القانون وضمان الحريات وحقوق الإنسان وبناء مؤسسات المجتمع المدني.

إن عدم المصادقة على القانون الأساسي (الذي أقره المجلس عام ١٩٩٧، ولم يصادق عليه الرئيس إلا في أواخر عام ٢٠٠٢) لم يوفر للمجلس حصانته الدستورية، وأفقده مرجعيته القانونية التي حاول من خلالها تجنب مرجعية اتفاق أوسلو.

علاوة عن غياب السلطة القضائية أو بالأحرى ارتباطها بالسلطة التنفيذية، والبطء في عملية إقرار التشريعات، بحيث بقيت صلاحيات المجلس عملياً مقيدة من خلال العلاقة مع مؤسسة رئاسة السلطة الوطنية وليس من خلال مرجعية القانون الأساسي أو الاحتكام لقضاء مستقل.

## ٢-٢ المرجعيات القانونية

توحيد المرجعيات القانونية للشعب الفلسطيني كان أحد أهداف ومهام المجلس، وقد عمد المجلس إلى تناول هذا الموضوع بجديّة، ومرة أخرى كان لعدم إخراج القوانين إلى حيز التنفيذ وتعطيلها أثراً على عملية التشريع بمجملها في المجلس ومن ذلك تضاؤل اهتمام النواب بالتشريعات ومتابعة عملية إقرارها بجديّة، بحيث تولدت لدينا أزمة يواجهها التشريع الفلسطيني تتمثل بـ:

١. إن عدداً محدوداً جداً من الأعضاء يشاركون في جلسات إقرار القوانين، وقد كان لعملية التعتيم الإعلامي على المجلس أثرها في تضاؤل اهتمام الناس بمتابعات حيثياته.

٢. هناك من رأى في المجلس، بل واتجه صوب، تركيز عمله في المجال السياسي (قادة) على حساب سن القوانين والرقابة الفاعلة، وقد تم التعاطي مع قضايا الرقابة من زاوية اهتمام المواطنين بها وليس من باب ثقافة العمل البرلماني الصحيح.

٣. في البحث عن دوره وصلاحياته، اتجه المجلس صوب الإسراع في إقرار قوانين في بعض المجالات، ولكن دون الاعتماد المسبق على استراتيجية واضحة للتشريع في فلسطين. ومنذ انتفاضة الأقصى أثرت إشكاليات عمل المجلس الذاتية وكذلك الظروف الموضوعية المرتبطة بالانتفاضة والتي حدت من حركة النواب وتواصل عملهم، وبالتالي فإن تباينا واضحاً ظهر في قوانين فترة الانتفاضة.

وعلى الرغم من أن القوانين لا يجري إقرارها من جديد مع كل برلمان أو تعديلها بشكل سريع، وحيث أنها ترسم ملامح المستقبل في أكثر من اتجاه إلا أن مشاركة الشباب ودورهم ضمن مجموعاتهم أو حتى

تنظيماتهم أو هيئاتهم المدنية للمساهمة في اقتراح مشاريع قوانين، أو أثناء دراستها برفع الملاحظات، والاجتماع للجان البرلمانية المعنية، كان- دور الشباب- بالغ المحدودية، وفي بعض الأحيان كان يقتصر على الاهتمام بقوانين جزئية تتعامل مع الشباب بشكل مباشر، ما يعكس رؤية محدودة للأسف للقوانين وأهميتها، فمن سيعمل في ظل هذه القوانين إنهم شباب اليوم.

### ٢-٣ التأهيل التشريعي

«التأهيل التشريعي هو تأهيل النائب لدوره ومتابعة أدائه، وتأهيل قيادات برلمانية مستقبلية، وكذلك خلق ثقافة عمل برلماني ووعي لدور البرلمان وأهميته عمله». ولا ينتهي الأمر عند حد التأهيل التشريعي بوصفه هدفاً بحد ذاته... فهو وسيلة للإصلاح وتطوير الأداء، فامتلاك المعرفة البرلمانية ومجالات العمل البرلماني بين تشريعي ورقابي، وخلق ثقافة تقبل مفاهيم العمل البرلماني من مساءلة، محاسبة، شفافية، تكريس القانون وتعزيز سيادته تصب في اتجاه تطوير نظام حكم جيد وصالح.

نظراً لحدثة المجلس التشريعي والتجربة البرلمانية، فقد اتجه أعضاء المجلس دون توانٍ أو خجل إلى التعرف على التجارب البرلمانية في العالم وآليات التشريع، إلا أن التحديات التي واجهها المجلس أثرت على درجة اهتمام النواب بالتشريعات. وشهدت جلسات إقرار القوانين عزوفاً عن المشاركة ما أدى إلى وجود تشريعات هامه مثل قانون السلطة القضائية، وقانون تنظيم مهنة المحاماة وغيرها تقرر بحضور لا يتجاوز عشرون نائباً.

ومن زاوية أخرى لم تتوافر الفرص الملائمة للمجلس لتطوير برامج تستهدف تعريف الشباب بالمجلس وإكسابهم معرفة بالعمل البرلماني

ليس هذا فقط فقد كان هناك عزوف شبابي عن المشاركة في أنشطة التأثير والضغط على أعضاء البرلمان سواء في مجال القوانين أو حتى الأدوار الرقابية ... مع الأخذ بالاعتبار أن النساء الشبابات كن من الفاعلات في مجالي الضغط والتأثير، ويبدو أن اقتصار الأمر عليهن له حيثيات مختلفة ... لكن يجب أخذها بالاعتبار.

#### ٤-٢ مشاركة الشباب

يشكل الشباب النسبة الأكبر من العاملين في قطاعات الخدمة العامة، وكذلك الخاصة، هم الأكثر تأثراً بالعملية التشريعية هذا من منطلق فترة العمر المتوقعة لهم في تحمل المسؤولية والمشاركة في العمل. إن المشاركة المبكرة للشباب في تحديد مخرجات العمل التشريعي والتي من شأنها تحديد المدى الذي من الممكن أن يتحقق على صعيد تطوير وتمتين البنى المؤسساتية وإصلاحها تتطلب استراتيجية خاصة لتطوير هذه المشاركة في التشريع.

فالهيئات القيادية والإدارات العليا للمؤسسات الفلسطينية تشارك في مناقشة مشاريع القوانين نيابة عن قطاعاتها، وتغيّب الحضور الشبابي، وفي ظل ضعف المشاركة في كافة الأطر والمؤسسات سواء الأحزاب أو الجمعيات والهيئات الأهلية ... فلا سبيل لإيصال الرأي الشبابي، إلى مراكز صنع القرار .... ما يتطلب إعادة الاعتبار لهذه المؤسسات والقطاعات، وإعادة الاعتبار لمفهوم المشاركة أولاً من خلال عملية انتخابية لهذه المؤسسات.

أما على صعيد المؤسسات الحكومية، فإن جيل الشباب يتولى درجات وظيفية غير متقدمة (إلا في بعض الاستثناءات) وبالتالي فالمشاركون في مداورات مقترحات مشاريع القوانين هم مسئولو الإدارات العليا.. بحيث يجري التوافق على مشاريع القوانين في أطر عليا وليس قاعدية وعلى

قاعدة التعاون، وفي ذلك تغييب لرأي من سيتولون مسؤولية المستقبل عن العملية التشريعية وانعكاساتها على بنية النظام.

إن الاهتمام والمتابعة الشبابية للعمل التشريعي ستساهم في إغنائه وفي تعميق ارتباطه بالإصلاح، ويساهم في تعزيز دور الشباب في المجلس والمهتمين بالقضايا الشبابية، وفي تجربة المجلس الراهنة يمكننا رصد الملاحظات التالية:

١. يعمل أعضاء المجلس دون دعم أو اغناء لمعرفتهم بالدراسات الموضوعية والكافية والتي يمكن أن تعكس توجهات الشباب واهتماماتهم حيث أن مثل هذا الدعم من شأنه إفادة النائب في تحديد اتجاهاته وتصليب مواقفه.

٢. غياب العمل الشبابي المنظم مع المجلس وأعضائه ومتابعة أعضاء المجلس.

٣. إحباط طال الشباب سواء في المجلس أو خارجه نتيجة للتعطيم الإعلامي الذي يطال المجلس وأعماله لفترات طويلة... ليس هذا فقط فهناك اتجاه للتقليل من حجم إنجازات المجلس (مثل استقلالية عمل المؤسسة) وتضخيم حجم الفشل والإخفاق.

### ٣- التوصيات المقترحة للتداول والنقاش

١. تمكين وتعزيز قدرات الهيئات الشبابية المجتمعية والشباب في المؤسسات الرسمية لتشكيل أطر توافقية بينهم للمشاركة في متابعة اقتراح مشاريع القوانين، والمشاركة في جلسات استماع لجان المجلس التشريعي حول قضايا مختلفة، وتقديم اقتراحاتهم لمداولات مشاريع القوانين.

٢. تشكيل مجموعات ضغط وتأثير على البرلمانيين في مجال تعزيز مشاركة الشباب، ومجموعات دعم وتقوية لعمل البرلمانيين من الشباب ومؤيدي مشاركتهم، وكذلك وحدات بحثية دراسية لقياس توجهات الشباب من القضايا المطروحة وتصوراتهم للإصلاح.
٣. دعم فرص وإمكانيات مشاركة الشباب في العلم التشريعي من خلال إعادة الاعتبار للمشاركة، وإجراء لانتخابات في كافة الهيئات المجتمعية الأحزاب والاتحادات والنقابات وغيرها.
٤. توفير الفرص الإعلامية من خلال سياسة إعلامية تعبر عن وجهة نظر الشباب في قضاياهم وبالتحديد في القضايا قيد نقاش المجلس، وسياسات إعلامية تستهدف تطوير الوعي باتجاه القوانين والتشريعات وارتباطها بإمكانيات التوصل لنظام حكم جيد وصالح في حالة اعتماد الإصلاح.
٥. الأنظمة الانتخابية والقوانين وسبل مراعاتها لتوسيع قواعد المشاركة الشبابية، وضرورة خفض سن الترشيح لأقل من ثلاثون عاما.
٦. مراجعة السياسات العامة القائمة وتأثيراتها على مشاركة الشباب وسبل تناولها مواضيع الشباب بالتحديد في مجالات التعليم، والتعليم العالي، والتوظيف، والتدريب.





# ورقة احمد مجدلاني

أستاذ في دائرة الفلسفة والدراسات الثقافية في جامعة بيرزيت



## بعض قضايا التشريع والإصلاح

### مقدمة

التساؤل المثار بداية هو: لماذا الشباب والتشريع، وهل من ترابط بين الأمرين، بمعنى هل هناك تشريعات خاصة بالشباب، أم أن هناك تشريعات محددة تستهدف الشباب وتراعي خصوصياتهم، أو تأخذ بالاعتبار احتياجاتهم الآنية والمستقبلية، خاصة وأنهم من سوف يتولون زمام الأمور في المجتمع والدولة بعد حين.

في الواقع إن مسألة التشريعات والشباب بالمفهوم الثاني هي اقرب للمقصود، وهو ما يتبادر للذهن حين التطرق لهذا الموضوع، آخذين بالاعتبار خصوصية الوضع الفلسطيني من حيث حداثة التجربة البرلمانية اولا، وثانيا التعقيد في البنية القانونية بين الضفة والقطاع، وثالثا ما يرتبط بالأولويات المحددة التي فرضت نفسها على أجندة المجلس التشريعي من حيث إقرار القوانين والتشريعات، علاوة على الصراع الذي نشأ بين السلطة التنفيذية والتشريعية على أولوية التشريع.

وإذا ما اعتبرنا حسب المعايير الدولية المتعارف عليها أن سن الشباب هم من عام ١٨ - ٢٩ سنة فسوف نجد انه وفقا لإحصاء السكان الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في منتصف العام ٢٠٠٣، فإن عددهم يصل الى ٧٣٤٨٩٢ فردا أي ما نسبته ٧٨,٤٢٪ من عدد السكان، منهم

٣٧٤٦٧٤ ذكور أي ما نسبته ٩٨,٥٠٪، وإناث ٢,٠٤٩٪، ويعيش منهم في الضفة الغربية ٤٧٣٤٦٥، الذكور منهم ٢٤٢١٠٩، والإناث ٢٣١٣٥٦، بينما يعيش في قطاع غزة ٢٦١٤٢٧ من الذكور ١٣٢٥٦٥، و ١٢٨٨٦٢ من الإناث.

ويتضح من هذه المعلومات الإحصائية أن المجتمع الفلسطيني مجتمع فتي ذو نسبة عالية من الشباب، وبالتالي فإن الاهتمام بهذه الفئة العمرية وعلى كافة المستويات هو اهتمام وتطلع نحو المستقبل.

وقبل البدء بمناقشة التشريع وآلياته لابد من الإشارة الى منشأ التشريع وأهميته.

## ١- الفصل بين السلطات

تطورت فكرة الفصل بين السلطات- وهي أساسا ذات تراث تاريخي بعيد يعود لمراحل تاريخية متعددة- إلى أن وصلت لما هي عليه الآن. فقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم المفكر الفرنسي مونتسكيو، الذي يعود له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع استبداد السلطة. وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد، قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة.

فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو (١)، دورهم في وضع الأساس الذي قام مبدأ الفصل بين السلطات عليه، إذ أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها، لكي لا تنفرد إحداها بالحكم، ما قد يؤدي ذلك إلى وقوع الاضطرابات والثورات والتمرد على هذا المبدأ.

ومع التطورات الاقتصادية الاجتماعية في المجتمعات البشرية، كنتيجة لتطور علاقات الإنتاج، بشقيها قوى الإنتاج ووسائل الإنتاج، وأثر ذلك على الحضارة

الإنسانية، بتفجير الثورة الصناعية وانعكاسها على تطور النظام الرأسمالي اللاحق، وما تبعه من ثورة في المفاهيم وبروز أفكار التنوير والعلمانية، ونضوج فكرة الدولة القومية العلمانية، ومفهوم المواطنة، وحقوق الإنسان في المجتمع... مع كل هذه التطورات كان من المفهوم أن تفرض نفسها لتجد انعكاساتها على النظم السياسية نفسها، وكان جون لوك أول من ابرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، وقد قسم لوك سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات، التشريعية، التنفيذية، والاتحادية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث تتولى كل منهما هيئة مستقلة عن الأخرى، ويرر لوك ضرورة فصل السلطات على هذا النحو (إن طبيعة عمل السلطة التنفيذية يتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين أن الحاجة ليست دائمة إلى وجود السلطة التشريعية من ناحية، كما أن جمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة سيؤدي حتما إلى الاستبداد والتحكم من ناحية أخرى) (٢).

بيد أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يأخذ الأهمية الكبيرة التي نالها، ولم يتضح مضمونه وتبلور معالمه وحدوده إلا بعد أن نشر مونتسكيو مؤلفه الشهير روح القوانين ١٧٤٨.

إن أهم ما يميز نظرية مونتسكيو للفصل بين السلطات الثلاث أنها طرحت ثلاثة أهداف رئيسية لهذا المبدأ:-

أ. صيانة الحرية ومنع الاستبداد، من خلال عدم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة حتى لا تسيء استعمالها، وكذلك قيام كل هيئة بوظيفة من وظائف الدولة، على أن تقوم كل سلطة من هذه السلطات بمراقبة السلطات الأخرى لكي توقفها عند حدها إذا ما تجاوزت سلطاتها أو أساءت استخدامها.

ب. المساهمة في تحقيق الدولة القانونية، من خلال ضمان عدم جمع سلطتي التشريع والتنفيذ في هيئة واحدة، ليؤكد بذلك الفصل بين السلطة التي تسن القوانين وتلك التي تتولى تنفيذها.

ج. الاستفادة من فوائد تقسيم وظائف الدولة، بين السلطات الثلاث، حيث يعود مبدأ تقسيم العمل إلى زيادة التخصص، وإتقان كل سلطة لعملها، والقيام به على خير وجه، ما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كل المجالات الرئيسية في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إن مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة يضمن قدرا هاما من التعاون والتنسيق والتكامل فيما بينها لتنفيذ وظائفها، في توافق وانسجام، ووجود الرقابة لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها دون أن تتجاوز أو تتعدى على مسؤوليات وصلاحيات سلطة أخرى.

## ٢- التشريع في السلطة الوطنية الفلسطينية قبل الانتخابات التشريعية

لقد كان للخصوصية المميزة التي أدت إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، واحتكامها لسقف الاتفاقيات الانتقالية والتي جرت الانتخابات التشريعية الفلسطينية بموجبها، وانبثق المجلس التشريعي على أساسها، كان لذلك أن وضعت من الأساس حدا مانعا للفصل بين السلطات، فقد نص اتفاق إعلان المبادئ على قيام الجانبين بالتفاوض للتوصل إلى اتفاق حول الفترة الانتقالية يسمى «الاتفاق الانتقالي» والذي بموجب المادة ٧/٢ / يحدد هيكلية المجلس المنتخب وعدد أعضائه، ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومة العسكرية الإسرائيلية وإدارتها المدنية إلى المجلس، وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي أيضا، سلطة المجلس التنفيذية، والتشريعية... والأجهزة القضائية الفلسطينية المستقلة». وهذا ما سأتطرق له بعد التعرّيج على واقع التشريع قبل الانتخابات التشريعية.

تعد الفترة التي تلت قيام السلطة الوطنية الفلسطينية منذ أيار عام

١٩٩٤ ، ولغاية انتخاب المجلس التشريعي في فلسطين في ٦-٣-١٩٩٦ ، في غاية الأهمية بالنسبة للعملية التشريعية، ليس بسبب غياب الإطار التشريعي الذي توكل له هذه المهمة بل لان السلطة التنفيذية أخذت على عاتقها سد هذا الفراغ استنادا إلى المادة السابعة من الاتفاق الانتقالي (غزة-أريحا) ، الموقع في القاهرة بتاريخ ٤-٥-١٩٩٤ (٣) ، الذي نص في الفقرة الأولى منه (على السلطة الوطنية الفلسطينية في حدود ولايتها سلطة إصدار قوانين بما في ذلك القوانين الأساسية والعادية واللوائح، وأية قوانين أخرى) وفي الفقرة الثانية، اشترط الاتفاق (أن تكون القوانين التي تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية مطابقة لنصوص وأحكام هذا الاتفاق) ، . . . . أما الفقرات من الثالثة وحتى الثامنة . . . فقد عالجت آلية إصدار هذه القوانين (عبر لجنة فرعية قانونية تنشئها اللجنة المشتركة المختصة بأية قوانين تصدرها السلطة الوطنية الفلسطينية). بينما نصت الفقرة التاسعة من نفس المادة على (إبقاء القوانين والأوامر العسكرية السابقة على توقيع هذا الاتفاق سارية في قطاع غزة، ما لم يتم تعديلها أو إلغائها طبقا لهذا الاتفاق).

يمكن القول استنادا للتجربة أنه خلال هذه الفترة فان العملية التشريعية قد مرت، بمرحلتين:-

الأولى هي المرحلة التي تلت تكوين السلطة الوطنية الفلسطينية ولم يكن هناك وضوح في الهياكل والإدارات للكيان الفلسطيني الناشئ، سوى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، باعتباره في نفس الوقت رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.

أما الفترة الثانية فبدأت مع إصدار الرئيس عرفات بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لقانون رقم (٤) بشأن إعداد التشريعات.

### ٣- آليات التشريع والعملية التشريعية في المجلس التشريعي

حتى تأخذ القوانين صفتها الإلزامية لا بد من مرورها بسلسلة من الإجراءات التشريعية، تحددها الدساتير والقوانين والأنظمة المعمول بها، وكما هو الحال في مشروع القانون الأساسي، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، فان للسلطة التنفيذية ولأعضاء من المجلس التشريعي، وفقا لآلية محددة في النظام الداخلي، التقدم بمشروعات قوانين للمجلس لإقرارها من قبل المجلس (٤)

- عندما يقدم مشروع قانون للمجلس التشريعي يحيله الرئيس إلى اللجان المختصة مرفقا بمذكرة إيضاحية لإبداء الرأي فيه، على أن تقدم اللجنة تقريرها، وتعرضه على المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ الإحالة إليها، لكي يناقشها المجلس في قراءة عامة، وفق أحوال معينة. ويمكن أن تتم المناقشة العامة قبل أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها، ويكون ذلك بقرار يتخذه المجلس بهذا الخصوص. وقد أجاز النظام الداخلي لمجلس الوزراء حق استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله في المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه.
- بعد إقرار المشروع بالقراءة التمهيدية أو العامة، يحال مرة أخرى للجنة المختصة من اجل إدخال التعديلات المقترحة عليه، وبنفس الوقت يحال للجنة القانونية في المجلس لإبداء رأيها وملاحظاتها القانونية عليه.
- بعد إدخال التعديلات على مشروع القانون من اللجنة المختصة واللجنة القانونية يعرض على المجلس لمناقشته وإقراره بالقراءة الأولى حيث يناقش مادة مادة، ومن ثم يتم التصويت عليه بالكامل.



- بعد مرور شهر من إقرار القانون بالقراءة الأولى، يتعين على المجلس التشريعي، مناقشة المشروع مرة أخرى لإقراره بالقراءة الثانية، ويقتصر النقاش هذه المرة، فقط على التعديلات المقترحة من اللجان المختصة، ويصوت عليها واحدة واحدة، وبعد ذلك يتم التصويت على مجمل مواد المشروع التي جرى تعديلها.
- قد يتطلب الأمر، قراءة المشروع قراءة ثالثة من قبل المجلس، إذا ما طلب مجلس الوزراء أو ربع أعضاء المجلس التشريعي ذلك لإدخال تعديلات يرونها ضرورية قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وفي هذه الحال تقتصر المناقشة والتصويت فقط على التعديلات المقترحة.
- تحال المشاريع المقررة بالقراءة الثانية للمصادقة عليها من الرئيس خلال أسبوعين من إقرارها، كما تحال القوانين للتصديق فوراً إذا كانت مقررة بالقراءة الثالثة.
- طبقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي، يتعين على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، المصادقة على مشاريع القوانين المحالة إليه خلال شهر من تاريخ إحالتها، كذلك ينص النظام الداخلي، على نشر القانون بالجريدة الرسمية فور التصديق عليه، وإذا لم يقم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإعادة مشروع القانون للمجلس التشريعي، مع ملاحظاته عليه خلال مدة شهر من تاريخ إحالته إليه، ولم يتم التصديق عليه والأمر بنشره، فإنه يعد مصدقاً حكماً ويتوجب نشره دون الحاجة لمصادقة الرئيس عليه.
- خلال فترة الشهر المشار إليها، إذا لم يرتئي الرئيس المصادقة على مشروع القانون المحال إليه، يتعين أن يعيده للمجلس

مرفقاً بملاحظاته وأسباب اعتراضه عليه لمناقشته من جديد، فإذا قام المجلس بدوره بإقرار المشروع مجدداً بأغلبية ثلثي أعضائه ودون الأخذ بالتعديلات، عدّ قانوناً نافذاً ويتوجب نشره في الجريدة الرسمية.

هذه الآلية التشريعية تخضع لها جميع القوانين المقدمة للمجلس، غير أن مشروع القانون نفسه قبل أن يعرض على المجلس، يمر أيضاً بسلسلة من الإجراءات التحضيرية تبعا للجهة التي تقدمت به، وكما أشير فإن للسلطة التنفيذية الحق بتقديم مشاريع قوانين للمجلس بعد أن يتبناها مجلس الوزراء لكن قبل ذلك، تمر مشروعات القوانين بعملية إعداد وصياغة يعكف عليها ديوان الفتوى والتشريع من خلال اللجنة القانونية المشكلة من قانونيين ذوي خبرة وكفاءة، متفرغين للعمل، علاوة على مشاركة قانونيين من الدائرة القانونية في المجلس التشريعي، وأحيانا يتم الاستعانة بخبراء عرب، لإبداء الرأي فيها ومناقشتها، ومن ثم عرضها على جهات رسمية (الوزارات المعنية) ومنظمات المجتمع الأهلي - من لها صلة بموضوع القانون - ومن ثم تقدم مسوِّدة القانون لمجلس الوزراء الذي عليه أن يقره ويحيله للمجلس التشريعي كمشروع قانون.

وغالبا ما تلجأ الوزارة المعنية للمبادرة بسن قانون ما وذلك بتقديم مجموعة من المبادئ والنصوص، أو حتى مسوِّدة مشروع قانون لديوان الفتوى والتشريع، الذي يقوم بدوره بإعادة صياغة هذه المبادئ والنصوص بصيغة مشروع قانون ويقدمه لمجلس الوزراء لمناقشته وإقراره ومن ثم إحالته للمجلس التشريعي.

أما في الحالة الثانية التي يتم فيها المبادرة باقتراح مشروع قانون أو تعديل، إلغاء، من عضو مجلس تشريعي أو أكثر - بدعم ومساندة من منظمات أهلية - أو أصحاب مصالح ومجموعات ضغط أو اتحادات نقابية ومهنية، فانه يحال مباشرة للجنة المختصة في المجلس في موضوع

القانون، والتي تقوم بدراسته وتقرر قبوله أو رفضه. في حالة قبول المشروع، يحال للجنة القانونية لإعداده بصيغة مسودة أولى، يعرض على الأعضاء للنقاش والتصويت العام، وبعد إقراره بالقراءة الأولى يرسل للجنة المختصة لوضع تعليقاته عليه، وتعيده للجنة القانونية لإعداده بالصيغة القانونية وعرضه على المجلس لإقراره بالقراءة الثانية، وبعدها يحال إلى مكتب الرئيس للتعليق والإقرار، ومنذ لحظة تحويله لمكتب الرئيس تصبح آلية الإقرار والمصادقة عليه خاضعة لنفس الشروط والآليات المتبعة لمشاريع القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية.

وعليه يمكن القول أن المبادرة بالتشريع من قبل المجلس التشريعي لم تكن ذات صفة ملموسة، بل على العكس من ذلك تركت المبادرة للسلطة التنفيذية، وبالعودة لوثائق المجلس التشريعي يتضح أن مجلس الوزراء قدّم للمجلس التشريعي ٥٤ مشروع قانون من اصل ٨٠ مشروعاً، وأن أعضاء المجلس قدموا ١٨ مشروعاً فيما للجان قدمت ٨ مشاريع.

في حين أن السلطة كانت لها أولوية اقتراح قوانين، مثل الاستثمار، ورزمة المشاريع الاقتصادية، أو مشاريع قوانين تفرضها ظروف معينة تتصف بالطابع السياسي والأمني، كقانون الأسلحة النارية والذخائر، والذي تم تمريره بالقراءات الثلاث ومن ثم المصادقة عليه بمدّة زمنية قياسية، طبعاً قياساً بقوانين أخرى تطلب سنوات لإقرارها، أو تقرر من المجلس التشريعي ولا يصادق الرئيس عليها، وكذلك قانون الاجتماعات العامة الذي اقره المجلس بالقراءة الأولى بتاريخ ٢٠/٨/١٩٩٨، وصادق عليه رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٨ من الشهر نفسه.

في حين أن القوانين التي تتعلق بالقطاع الخاص، لم نجد هناك أية ضغوط مورست على المجلس، مثلاً في سن قوانين تتعلق بالخصخصة، وما هي حدودها، وما هو دور القطاع العام، وما هو دور الجمهور مثلاً، وجرى إعطاء امتياز شركة الكهرباء والاتصالات بغياب قانون ينظم

ويضبط هذا الموضوع المؤثر والهام على الشأن العام، وارتضى أخيراً رغم جهود كبيرة باقتطاع حصة من الأسهم والسندات للجمهور لم تتجاوز ٢٥٪. بينما ظلت مساهمة القطاع العام محدودة للغاية، وبينما نجد أن القطاع الخاص مدعوماً بتوصيات البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، يتحرك بقوة ولديه التأثير على الحكومة والمجلس، للمطالبة بسن تشريعات لصالحه، مثل قانون الاستثمار، ورزمة القوانين الاقتصادية، ويطالب بسن تشريعات لمقاطعة المنتجات الإسرائيلية بصرف النظر عن أهمية ذلك سياسياً واقتصادياً، إلا أنه في واقع الأمر يتحرك عندما تمس مصالحه، لكن عندما يتعلق الأمر بحماية المصالح العامة فنرى أنه غير معني بقنونة هذه المشاريع كما جرى مثلاً في موضوع الخصخصة للخدمات العامة في قطاعي الكهرباء والاتصالات (٦)، وهذا ناجم عن أن القطاع الخاص منظم ولديه مثلاً اتحاد للبنوك، واتحاد للصناعات الغذائية والدوائية، واتحادات نوعية أخرى، وكذلك منظمات مثل بال تريد (pal trade)، في حين أنه بالمقابل هناك حركة نقابية وعمالية مهلهلة، وحركة سياسية غير منظمة ولا تتقدم بمشاريع قوانين، ولا تمارس ضغوطاً على الحكومة والمجلس لحماية مصالح الفئات والشرائح الاجتماعية التي تمثلها.

وعليه فإنه رغم وضوح مراحل وآليات العملية التشريعية حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، إلا أن هذه القواعد القانونية، والآليات الملزمة يتم تجاوزها أحياناً من المجلس نفسه، ومن رئيس السلطة الوطنية أحياناً أخرى، فالمجلس على الأغلب لا يحترم المدد والإجراءات التي تنظم عملية إقرار القوانين، والرئيس يحجز عدد من القوانين في إدراجه دون مصادقة، رغم مرور المدد القانونية، كما أن هناك قوانين صادق عليها ولم تنشر في الجريدة الرسمية -الوقائع الفلسطينية- بعد مرور أكثر من عام كقانون العمل مثلاً.

إن تكريس هذه الحالة يعود بالأساس إلى هيمنة السلطة التنفيذية على

السلطة التشريعية، وضعف الرقابة البرلمانية، وتغييب المرجعية الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطات الثلاث.

وبالتوازي مع الآليات التشريعية داخل المجلس التشريعي، فإن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يقوم بأعمال تشريعية تأخذ صفة القانون وتمثل هذه الأعمال بصورة مراسيم، ومراسيم بقانون، وكذلك أعمال تشريعية تصدر تحت اسم قرارات رئاسية، وقد نشأ جدل حول أحقية السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات تتجاوز صلاحياتها دون العودة لصاحب الحق الأصيل -المجلس التشريعي، وإن لم يكتسب صفة تنازع الصلاحيات بين السلطتين لاعتبارات وظروف متعددة. والبعض يعتقد أن الظروف الخاصة التي نشأ بموجبها المجلس التشريعي والمتصلة بالاتفاقيات المرحلية (اتفاقا طابا -واشنطن أيلول ١٩٩٥)، وإن كانت تعطي الحق للمجلس التشريعي بالتشريع الأولي بما في ذلك إقرار القانون الأساسي وإصدار الأنظمة والتشريعات (٧) فإنها أعطت للسلطة التنفيذية ولرئيسها بشكل خاص صلاحيات واسعة عمليا تعطل دور المجلس كسلطة تشريع، إذا أرادت، وهي في كثير من الأحيان تريد، وتريد ذلك لسبب بسيط لأنها تتناغم أو تخضع لضغوط مراكز قوى وشرائح اجتماعية واقتصادية جديدة نشأت في المجتمع الفلسطيني بعد قيام السلطة الفلسطينية، وليس من مصلحتها إجراء أي تغيير اجتماعي حقيقي، وإن كان هذا التغيير ضمن الحدود المعروفة بما في ذلك عصرنة المجتمع والدولة.

كل ذلك يؤكد إخفاق المجلس التشريعي المبكر في حمل السلطة التنفيذية ورئيسها على المصادقة على القانون الأساسي ونشره في الجريدة الرسمية، والذي من شأن إقراره معالجة قضايا أخرى هامة علاوة على فصل السلطات، من نوع التجاوز بالتشريع، والذي لم يتصد المجلس لها أيضا سواء بوقفها أو بإعادة النظر بالتشريعات الصادرة، والتي هي من صميم عمله واختصاصه، هذا الإخفاق دفع رئيس السلطة التنفيذية

لمواصلة إصدار هذه التشريع، حتى في فترات انعقاد المجلس التشريعي، ومن هذا القبيل صدور قرار الرئيس (رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٦)، والقرار رقم ٦٠ لسنة ١٩٩٨ اللذان يقضيان بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية الإسرائيلية) (٨).

#### ٤- السياسة التشريعية وإقرار القوانين

تتطور حاجات البشر مع تطور الحياة نفسها وما تفرضه من متطلبات نتيجة ازدياد احتياجاتها الطبيعية، لذا كان لزاماً، أن تتطور العملية التشريعية وتتواءم مع هذه التطورات وتتجاوب مع حاجات المجتمع، للتغيرات المطلوبة، سواء بتعديل القوانين الموجودة، أو بإلغاء قوانين سارية وسن قوانين جديدة أكثر حداثة وملائمة ومواكبة للتطورات المستجدة في المجتمع.

وإذا ما تخلفت الهيئات البرلمانية المنتخبة عن القيام بهذا الدور فأنها تتجاوز شرعيتها، لكونها تخل بالتفويض الممنوح لها من هيئة الناخبين (الشعب) لتمثيل مصالحه والحفاظ عليها وقنونتها.

لقد أقيمت على عاتق المجلس التشريعي منذ انتخابه مهام تشريعية كبيرة، فالتشريعات السارية المفعول، في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى جانب أنها غير موحدة، تشكل منظومة تشريعية قديمة ومليئة بالعيوب والشغرات، وهي أساساً لم توضع لرعاية مصالح الشعب الفلسطيني، وهي بنفس الوقت لا تحظى بالمكانة والاحترام والتقدير على المستوى الشعبي، وبالتالي هناك حاجة ملحة لإعادة صياغة جديدة لهذه القوانين بحيث يسري مفعولها على شطري الوطن، وتساهم في تحقيق الوحدة السياسية لعموم الشعب الفلسطيني، وتراعي مصالحه وتطلعاته، وتلبي حاجاته المتنوعة والمتزايدة بفعل المستجدات والمؤثرات التي يتعرض لها.

## ٥- التوصيات والاستنتاجات

إن ما سبق عرضه من معطيات يؤشر على جملة من القضايا، تفسر الاتجاه العام لنشاط المجلس التشريعي في الإطار التشريعي، لكنها لا تعطي توضيحاً دقيقاً لهذه العملية من الناحية الكمية والنوعية، ولا توضح الأسباب التي حالت دون أن ينهض المجلس بهذه المهمة بالمستوى المطلوب، ولا تحدد بنفس الوقت الإشكاليات الرئيسية لها، لذا فإن تقييم الأداء التشريعي للمجلس يجب أن ينطلق وقبل كل شيء من رؤية الظروف التي أحاطت بالمجلس منذ نشأته، وواكبت بنائه وكذلك على العوامل الذاتية والموضوعية التي أثرت على أدائه لمهامه، وأفضت بالتالي إلى النتائج التي نحن بصدددها.

٥-١ إن الطبيعة الانتقالية للمرحلة السياسية، والتي جاء في سياقها انتخابات المجلس التشريعي والصلاحيات التشريعية المقيدة والمحددة التي وردت في تلك الاتفاقيات، وتأجيل العديد من القضايا الأساسية لمفاوضات الوضع النهائي، مثل اللاجئين، والقدس والحدود، والمستوطنات، والمياه أدت إلى سيطرة الشأن السياسي العام على أعمال المجلس، وكذلك اهتمام السلطة التنفيذية ورئيسها، مما جعله يأخذ جانب الحذر والتريث، بالتعاطي مع مشاريع قوانين ذات صفة أو تأثير سياسي مستقبلي أو تتعارض مع التزامات السلطة والاتفاقيات الموقعة.

٥-٢ غياب الإطار الدستوري الحاكم والناظم للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتجلى ذلك بعدم مصادقة الرئيس على القانون الأساسي ولفترة طويلة، ونشره بالجريدة الرسمية بعد إقراره بالقراءات الثلاث من المجلس، ما خلق حالة من الميوعة وعدم الوضوح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأبقى صلاحيات المجلس في سن القوانين والتشريعات معلقة وغامضة، ولا تكتسب صفة دستورية وقانونية، في حين أن دستاير العديد من البلدان تكفل معالجة الخلل الذي ينتج عن عدم مصادقة رئيس الدولة على مشاريع القوانين التي يقرها البرلمان.

٣-٥ عدم وجود أسس قانونية ملزمة تنظم المصادقة على التشريعات والقوانين المقررة. فرغم إقرار المجلس لنظامه الداخلي الذي يحدد هذه الأسس والإجراءات والقواعد التي من بينها اعتبار مرور شهر على إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة للمصادقة عليه دون الرد، كافيًا لاعتباره ساري المفعول، إلا أن هذا لم يكن كافيًا وذا تأثير فعال ليكون مرجعية إسناد عندما يتعلق الأمر بتنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، خصوصًا لإلزام السلطة التنفيذية باحترام صلاحيات السلطة التشريعية وتنفيذ قراراتها، لأن السلطة التنفيذية لا تُعدُّ النظام الداخلي أساسًا مرجعيًا للتعامل معها، فهو غير ملزم ولا تنقيد به، ففي الرسالة التي بعث بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمجلس التشريعي بتاريخ ٢٣-٦-١٩٩٨ أشار من خلالها (أن العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية تتحكم إلى الأصول البرلمانية التي نبنيها) (٩).

ولما كان واضحًا أنه لغاية الآن لم يتم تبني أية أصول برلمانية تركز بممارسة موحدة، وتسهم في إرساء أسس للتعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فإن القاعدة تبقى عدم التعاون مع السلطة التشريعية والتقييد بالنظام الداخلي للمجلس، والاستثناء هو مصادقة الرئيس بصفة انتقائية على بعض المشاريع، بينما يظل مصير القوانين المحالة له مرهونًا بما يقرره من أولويات، ودون أي إلزام دستوري ينشأ طبقًا للقانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس. ولا يتوقف الأمر عند المصادقة على القوانين، وإنما يتعداه ليتصل أيضًا بإصدار هذه القوانين ونشرها بالجريدة الرسمية لتصبح سارية المفعول. وهذا يطرح مدى أهمية التشريعات التي تصدر ما لم يجز احترامها وتنفيذها، وهنا المسؤولية تقع على عاتق المجلس، فالمجلس يجب أن يفهم أنه لا يجب وضع القوانين فقط بل عليه مراجعة أعمال القوانين التي يقرها، وبما أن ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل هو الذي يقوم بنشر القوانين، ويصدر الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) فإن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم مجددًا بذلك.



٤-٥ الافتقار لسياسة تشريعية ذات أولويات محددة، ملموسة وقابلة للتنفيذ، يكون على رأس جدول أعمالها توحيد القوانين السارية أو سن تشريعات جديدة، أو تعديل أو إلغاء ما هو قائم منها، حيث أن الهدف ليس بكم القوانين والتشريعات التي يقرها المجلس، وإنما وفي ظل الخصوصية الفلسطينية يفترض أن يتجه الجهد التشريعي، لتعزيز مفهوم السيادة والاستقلال من خلال إقرار التشريعات التي تسهم في تكريس هذه السيادة، أو تعديل أو إلغاء القوانين التي لا تسهم بذلك، خاصة وأن المجتمع الفلسطيني يمر في مرحلة انتقالية من الناحية السياسية، ومن ناحية إرساء الأسس لمجتمع مدني ديمقراطي حضاري.

غير أن السياسة التي اتبعتها السلطة الوطنية والمجلس التشريعي اتجهت نحو صياغة وإقرار رزم مشاريع كاملة، دون اللجوء إلى سن تعديلات تشريعية للقوانين السارية لتلبية حاجات ملحة سريعة، مما أدى إلى مناقشة بعض القوانين في المجلس على حساب قوانين وتشريعات أكثر أهمية وذات أولوية، وبهذا المعنى فإن المجلس التشريعي (كان انتقائياً) ووضع نفسه من الناحية العملية في خدمة التوجهات السياسية للسلطة التنفيذية، مثل قوانين الاستثمار، والاجتماعات العامة، والذخائر، أما القوانين التي تمس القضايا الاجتماعية والحياة العامة، ويحتاج إليها المواطن فما زالت بالقراءات الأولى مثل القانون المدني، الذي ينظم حياة الناس ويفصل في المنازعات التي تنشئ بينهم) (١٠).

إن إصرار السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي على إتباع منهج إصدار رزم قوانين في الوقت الذي أعاق عملية توحيد القوانين، فإنه وبنفس الوقت وضع نصب عينيه تحقيق أهداف غير واقعية بإصدار كم كبير من التشريعات لتعويض هذا النقص. ويشير أحد أعضاء المجلس، (١١) (كنا نعتقد أن وضع القوانين هو أسهل بكثير، لكن التجربة علمتنا أن وضع القوانين بحاجة إلى وقت وإلى جهد، وورشات عمل وبحاجة لمشاركة القطاعات المختلفة، وإلى معرفة تجارب وخبرة الدول

المجاورة، والى مرور القوانين بقراءات كثيرة)، ولو أخذنا معيار الكمية أساساً في الحكم على القوانين التي ناقشها وقرها المجلس نجد أن المجلس التشريعي، لا يمكن مقارنة تجربته بتجارب بلدان أخرى، فعلى سبيل المثال فان (جمهورية استونيا أقرت عام ١٩٩٥، ١٩٩٦، ١٩٩٧، ٩٨/١٢٧، ١٦١، قانونا على التوالي، أما بولندا فقد أقرت بين عامي ١٩٩٣، ١٩٩٧، ٩٣/ قانونا، أما جمهورية التشيك فقد أقرت عام ١٩٩٧ (٥٩) قانونا، وبلغاريا عام ١٩٩٧ (٣٦) قانونا، أما إسرائيل فأنها أقرت بين عامي ١٩٤٩-١٩٥١/ (٢٣١) قانونا، وبين عامي ١٩٥٥-١٩٥٩/ (٢٩٢) قانونا، وبين عامي ١٩٩٢-١٩٩٦/ (٤١٠) قانونا) (١٢)، إضافة إلى ذلك (فإن بعض مشاريع القوانين التي تعالج أمور أساسية تعاني من عيوب في الصياغة والمضمون وتتضمن في طياتها مواطن خلل ستظهر عند التطبيق في المستقبل) (١٣).

٥-٥ غياب التعددية السياسية، والفكرية، والتنظيمية، عن المجلس ما أدى إلى غياب الكتل البرلمانية الفاعلة والمنافسة، وقاد ذلك إلى هيمنة الحزب الواحد على البرلمان، الذي كان من الممكن، أن تكون هذه ميزة إيجابية تسهم في إقرار مشاريع القوانين دون معارضة قوية من الأحزاب والقوى والكتل البرلمانية المنافسة، لكن المشكلة الأساس أن الأغلبية الحزبية الموجودة في المجلس التشريعي، لا تمتلك رؤيا اجتماعية، اقتصادية موحدة، وحتى ربما سياسية تسعى لتكريسها بصورة قوانين وتشريعات وبما يؤمن ويعكس قيادتها للمجتمع والدولة.

٥-٦ نقص الخبرات البرلمانية الكافية لدى أعضاء المجلس وطواقمه الفنية، بسبب انعدام الحياة البرلمانية الفلسطينية نتيجة للظروف السياسية التي مر بها الشعب الفلسطيني، وبالتالي الافتقار لثقافة برلمانية تؤسس لتراكم خبرة، فالخبرات عبارة عن جهد متراكم عبر التجربة الحية والملموسة ولا يكتسب بالتعلم فقط، وإنما بحاجة لان تعرك التجربة ليس الأشخاص

فقط وإنما الجسم البرلماني ككل، ليستخلص منها وباستمرار الدروس والعبر، ويراكمها لتكوين الجسم البرلماني ككل، ليستخلص منها وباستمرار الدروس والعبر، ويراكمها لتكوين تجربته المميزة، ولكن ضمن إطار التجربة البرلمانية الديمقراطية العامة. وفي هذا الإطار فان بدايات إرساء تقاليد برلمانية قد أخذت بالتشكل بعد مرور ست سنوات على تنصيب المجلس وكذلك، اتخذوا لمجلس إجراءات بشأن تطوير بنيته الإدارية المساندة، وتدريب موظفيه وطواقمه الفنية لرفع مستوى كفاءتهم وتحسين أدائهم الوظيفي والعلمي.

٥-٧ ضعف مشاركة النواب أنفسهم في العملية التشريعية، إذ يندر أن يحضر البعض جلسات المجلس، وإذا حضر فلبعض الوقت، وفي أحيان كثيرة يتم تأجيل افتتاح بعض الجلسات إلى أن يتوفر النصاب القانوني في بداية الجلسة، وبعد ذلك يبدأ العدد بالتقلص. قد يكون هذا الأمر ناجم عن عوامل الإحباط من تجاهل السلطة التنفيذية لإقرار القوانين وإنفاذها، أو من عوامل أخرى كغياب الكتل البرلمانية التي تحمل رؤى فكرية سياسية معينة (١٤) (أو أن بعض أعضاء المجلس التشريعي، لم يدركوا طبيعة المهمة الموكلة لهم، واعتبر البعض نفسه انه قائد سياسي، أو اجتماعي، والبعض الآخر اعتبرها طريقاً للوزارة، ومن هنا نشأ الخلط في الأدوار)، هذا الوضع انعكس بصورة اللامبالاة في مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها، فمشروع قانون السلطة القضائية رغم أهميته الكبيرة، اقر بالقراءة الثالثة بحضور ١٦ نائباً فقط، وصوت لصالحه ٨ نواب، ومشروع قانون تنظيم مهنة المحاماة، شرع بمناقشته بوجود ١٣ نائباً فقط..

٥-٨ يتعين تعديل قانون الانتخابات بحيث يخفض سن الترشيح ل٢٥ عاماً، مما يفسح المجال لضخ دماء شابة في المجلس التشريعي ويشرك فئات أوسع من الجمهور في العملية التشريعية والرقابية.

٩-٥ يعين تعديل قانون الانتخابات أيضا بحيث يتضمن كوتا نسائية لا تقل عن ٢٥٪ ما يعزز دوراً أكبر للشباب من النوع الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني.

١٠-٥ عدم تقييد المجلس بنظامه الداخلي، في مجال إحالة مشاريع القوانين لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليها، وذلك بعدم احترام المدد القانونية لإحالة المشاريع المقررة بالقراءة الثالثة فوراً للرئيس للمصادقة عليها، أما القوانين المقررة بالقراءة الثانية فوفقاً للنظام فانه بعد أسبوعين من تاريخ إقرارها، غير انه لم يتم ولا مره واحدة الالتزام بهذه المدد، كما أن المجلس التشريعي لم يقيم بمتابعة كافة مشاريع القوانين التي يحيلها للرئيس للمصادقة عليها، وخاصة في إطار المدد الزمنية التي يقتضيها نظامه بعد إحالة المشاريع للمصادقة، بل يكتفي بالتذمر والشكوى دون اللجوء لآليات المحاسبة المتوفرة لديه، إذا أراد ذلك.

١١-٥ انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي القانونية، وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني الذي على أساسه أجريت الانتخابات، واستناداً إلى مرجعية الاتفاقيات المرحلية أيضاً في ٤-٥-١٩٩٩، ورغم أن المجلس التشريعي كان اقر في جلسته الخاصة بتاريخ ٢٦-٤-١٩٩٩ أن المرحلة الانتقالية تنتهي في الرابع من أيار ١٩٩٩، فإنه ومنذ ذلك التاريخ يقوم بالتجديد لنفسه تلقائياً وواقعياً مع افتتاح كل دورة جديدة، ما يطرح تساؤلات دستورية حول شرعيته، وكذلك حول دستوريته وقانونيته، وشرعية القوانين والتشريعات التي اقرها بعد ذلك التاريخ.

## المراجع

١. لمزيد من التفاصيل حول مبدأ الفصل بين السلطات وتحليله انظر: -
  - د. محسن، محمد خليل، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة-١٩٧١.
  - د. ليلة، محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية -بيروت لبنان-١٩٦٩.
٢. د. بدوي، ثروت ، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة - ١٩٧٠.
٣. لمزيد من التفاصيل انظر نص الاتفاق -اتفاق غزة -أريحا أولا الموقع في القاهرة ٤-٥-١٩٩٤، منشور بالكامل من قبل مركز القدس للإعلام والاتصال رقم (٤)-مصدر سابق.
- وكذلك الأرشيف المركزي لجبهة النضال الشعبي الفلسطيني - النص الحرفي الذي وزعته وكالة الأنباء الفرنسية.
- جميع الاستشهادات التي تقع بين قوسين في النص مأخوذة من هذا المصدر مضافا إليها رقم المادة /الفقرة.
٤. الوقائع الفلسطينية -الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية أعداد، من تشرين ثاني ١٩٩٤.
٥. الوقائع الفلسطينية -الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية الأعداد (١-٢).
٦. انظر -أبو هنود، حسين- تقرير حول التشريعات وآلية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية، سلسلة التقارير القانونية رقم (٣)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٨، ص ٢٩.

٧. الوقائع الفلسطينية-الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية الأعداد (١-٢)، مصدر سابق.
٨. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان-المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية، مارس ١٩٩٦، مارس ١٩٩٨، سلسلة الدراسات (١٣) ص ٢٦.
٩. لمزيد من التفصيل راجع المادة (١٨) الفقرة (٣)، من اتفاق طابا واشنطن، ٢٨ أيلول ١٩٩٥-مصدر سابق.
١٠. القانون الأساسي-المجلس التشريعي الفلسطيني-الدائرة الإعلامية، ص ٣٠.
١١. الوقائع الفلسطينية-الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، عدد غير عادي ١٩ آذار ١٩٩٦.
١٢. لمزيد من التفصيل، يراجع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الباب الخامس-الفصل الأول /المواد من ٦٥-٧٢، ص ٣٨-٤٢.
- وكذلك مشروع القانون الأساسي، المواد (٥٧-٥٨) ص ٢٩-٣٠.
١٣. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن-التقرير السادس، مصدر سابق ص ٦٦.
١٤. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، مصدر سابق ص ٥٥.

# النقاش





**عبد الجواد صالح** - عضو المجلس التشريعي

أبدأ بتصحيح قضية طُرحت من د. أحمد. هناك يا د. أحمد آلية للنشر في المجلس التشريعي

**د. أحمد**

أنا ما قلت غير موجودة. أنا قلت موجودة.

**عبد الجواد**

أنت قلت ليس هناك آلية. هناك آلية والمشكلة تكمن في عدم تطبيقها. الأكثرية في المجلس من حزب السلطة، وبالتالي تسير الأمور دون مبادرة من التشريعي لفرض تنفيذ القرار.

المسألة الثانية أن التشريعات التي يصدرها الرئيس ليست قوانين إلا بعد أن يصادق عليها المجلس، أي يشرعها. أي أن الرئيس وفي حالات الضرورة كما نص الدستور، من حقه اتخاذ قرارات لها قوة القانون، ولكن يجب عرضها على المجلس في أول جلسة يعقدها بعد إصدار الرئيس للقرار، وإلا زال مفعول هذه القرارات وقوتها. أما إذا عُرِضت على المجلس ولم تقرر فتصبح لاغية. هذا كله موجود في القانون.

هناك شيء آخر. القوانين التي يصدرها التشريعي ولا يصادق عليها الرئيس خلال شهر تصبح سارية المفعول.

**د. أحمد**

إذا نشرت في الجريدة الرسمية

**عبد الجواد**

نعم

## د. أحمد

ليس لدينا آلية للنشر

## عبد الجواد

غير مهم. نواب كثيرون أثاروا الموضوع. لم يروا ضرورة لحث الرئيس على ذلك. ثم أنا لي نقد على القائمين على معهد أبو لغد: في التشريعي أناس بادروا لطرح الإصلاح وبعضهم أطلقت النار عليه وهم غير موجودين. لا بد من وجود كتلة ديمقراطية في هذا النقاش اليوم، وتلك إشكالية، ولأقل نقص ليس في التشريعي فحسب بل في كل المؤسسات الأهلية. وتلك إشكالية نابعة من أن حزب السلطة هو المهيمن وهو الأكثرية، وبعضهم سمح لنفسه بأن يشتري من السلطة التنفيذية. وبالتالي نحن لم نمارس أي من آليات توجيه السلطة التنفيذية، مثل حجب الثقة مثلاً. هناك تقرير لجنة الرقابة ولجنة الموازنة وذكر فيه ١٤ مخالفة... ومع ذلك تُعطى الحكومة الثقة، إلا من الأعضاء الحقيقيين الذين باستمرار لا يعطون الموازنة ثقتهم.

قضية أخرى. هيئة مكتب المجلس هيئة حزبية. وما أن امتلك أعضاء المكتب لهذه الصفة كان يجب أن تنتفي صفتهم الحزبية تماماً في تعاملهم مع الأعضاء. القانون يُحدد دورهم بتنظيم النقاش، ولكن رئيس المجلس يعتبر نفسه المهيمن على رأي المجلس. آخر جلسة أخرجت منها. هذا خرق للقانون ومع ذلك وافقت على الخروج، لماذا؟ لأوضح لكم. حسب القانون كامل أعضاء المجلس لهم الحق بإخراج أي عضو من الجلسة، هذا يصعب المهمة عليهم، لأن العضو يعكس سيادة الشعب ويمثل الآلاف الذين انتخبوه، ومع ذلك من حق العضو رفض قرار المجلس وعدم الخروج، هكذا هو القانون. ولكنني خرجت لأفوت على رئيس المجلس فرصة افتعال مشكلة، وبالتالي التذرع بذلك لعدم نقاش تقرير الفساد حول الأسمت. وفعلاً نجحت بذلك. خرجت ونوقش تقرير الأسمت.

الأخت دلالة تحدثت عن الاستجوابات وأنا منذ شهرين تقدمت بطلبات استجواب وحتى اللحظة يرفض رئيس المجلس إدراجها على جدول النقاش.

المساءلات تجمع لدي منها في يوم من الأيام ٣٦ مساءلة، قام رئيس المجلس بخرق القانون وبدلاً من أن يوجهها للوزير المعني يحولها للجان.

أما حول التعتيم على عمل المجلس فهناك الكثير مما يقال. في كل العالم تنشر وقائع الجلسات عبر الإعلام ليعرف ويراقب المواطن الأعضاء. لو كان هناك تغطية تلفزيونية ما كان غاب أحد. هناك أعضاء يا أخوان لم ينبسوا ببنت شفة خلال ٩ سنوات وهذا غير معقول!

وجود أغلبية لحزب السلطة يعطل عمل المجلس، ولكن المجلس كمؤسسة يجب حمايتها وتطويرها، ويجب أيضاً إجراء الانتخابات لها. أنا قلت في ١٩٩٩ عندما مددنا المجلس التشريعي أننا بهذا القرار نقدم لتتياهو خدمة دون ثمن. الانتخابات يجب أن تجرى للرئاسة والبرلمان والبلديات وفي أسرع وقت.

---

#### عبد المنعم وهدان - وزارة الشباب والرياضة

إشكالية المجلس التشريعي جزء من إشكالية النظام السياسي الفلسطيني وتعبير آخر هي تعبير عن إشكالية النظام الذي يقوم في جزء كبير منه على أساس المحسوبية، على أساس عدم وجود مؤسسة. لم يستطع المجلس بعد ٩ سنوات أن يبني مؤسسة. ولم تُبنى مؤسسات أيضاً للمجتمع المدني والتي يمكنها المساهمة في تطوير المجتمع على أساس حداثي. والجهة الوحيدة التي تدفع ثمن ذلك هم الشباب الذين يدفعون فقط ثمن الاستحقاق النضالي، ولا يشاركون بالمقابل في العملية التشريعية ولا في بناء المجتمع، لا من قريب ولا من بعيد. الموضوع يا أخت دلال لا يرتبط بشخص فأنت ومروان البرغوثي والهوراني كلكم محسوبون على الشباب، ولكن هذه ظاهرة استثنائية لأن النظام السياسي يحارب ظاهرة الشباب أو على الأقل لا يحبذها.

وحتى في الانتخابات القادمة، تشريعية كانت أم بلدية، إن لم يعط الشباب دوراً حقيقياً فستكرس العائلية والعشائرية والجهوية، وفي بعض

التجمعات ستكرس الطائفية. حتى الأحزاب والتي من المفترض أن وجودها يعكس الحياة الديمقراطية، تغيب عنها الأسس الحزبية وتعقد تحالفات مناطقية وعائلية.

لم ينجح المجلس ببناء برلمان شبابي مثلاً على مستوى الضفة من القيادات الشابة، لتأهيلهم للعب دور قيادي مجتمعي وسياسي في المستقبل. الشباب لدينا في النضال فقط وإن وجدوا في المؤسسات فديكور لا أكثر، وحالهم هذا يشبه حال النساء في المؤسسات. نقدم النساء والشباب أمام العالم كحفنة نزين بها النظام لا أكثر ولا أقل. والأسماء في التشريعي والوزارات والقيادات التنظيمية هي هي. هناك امرأة تحمل ١٠ ألقاب ومناصب!

النظام السياسي لا يساعد لا على حياة ديمقراطية ولا على بناء مجتمع مدني حديثي. ودون بناء مؤسسة على كل المستويات لا يمكن الحديث عن عجلة تدور. في البيت والمدرسة، في الجامعة والتشريعي... يجب بناء مؤسسات تساهم فيها النساء والشباب، وغير ذلك لن تدور العجلة.

---

#### علاء الديك - طالب دراسات عليا - جامعة بيرزيت

لدينا مشكلة بنيوية كبيرة في السلطة ومؤسساتها. هناك من ينادي بانتخابات للتشريعي والبلديات وللرئاسة.. ولكنني أعتقد بسبب المشكلة البنيوية فالانتخابات لن تحل المشكلة ولن تخرجنا من الأزمة البنيوية.

دخول السلطة بعد أوسلو وقيام أجهزتها ومؤسساتها خلق ازدواجية، تنازع على الصلاحيات وتكرار في المهام والمسؤوليات وهنا تكمن المشكلة البنيوية. كل هذا التكرار، التنازع والازدواجية لا يمكن للانتخابات النزيهة والحررة أن تقضي عليها. هناك قرار للمجلس الوطني (أعتقد المادة ١٣ من النظام الأساسي) يصف الدولة الفلسطينية المنشودة بأنها تقوم على التعددية والتنوع والديموقراطية، سيادة القانون والشفافية في ظل نظام برلماني،

المجلس الوطني بعد قدوم السلطة (وهو أحد مؤسسات المنظمة) تخلى عن ذلك، هذا ما عنيته بالتنازع والتكرار والازدواجية.

---

**مارغريت الحصري** - طالبة دراسات عليا - جامعة بيرزيت

في البداية يجب خلق شباب يسألون عن القانون والتشريع وفصل السلطات. في البداية يجب خلق مجتمع مدني قبل خلق مجتمع سياسي. نحن خلقنا جيل سياسي، سياسي-سياسي، مع أن المفروض بداية أن نخلق مجتمع مدني وشعب مدني، جيل يسأل: ما هو فصل السلطات؟ ماهي الشفافية؟ ما هو القانون؟ لدينا جيل شبابي ولكن ليس لديه الوعي.

ألفت النظر لكلام جان جاك روسو عن دور التربية في خلق المجتمع المدني. نبدأ من الأطفال والمدارس لتربية جيل على قيم المجتمع المدني. نحن الشباب غائبون عن السياسيين، يتحدثون ويتكلمون باتفاقات لكننا نحس أننا أمام مافيا. ليس بيننا نحن الشباب والفئة السياسية أي اندماج، لنحقق هذا وبعدها تتطور العلاقة.

---

**عبير شحادة** - وزارة الشباب والرياضة

المجلس يجب أن يقر قوانين تخدم في عملية الإصلاح. مثلاً التوعية من خلال إصدار قانون يلزم التعليم العالي بمحاضرة أسبوعية تحت مسمى الثقافة الوطنية. ونفس الشيء ينسحب على التربية والتعليم والوزارات والمؤسسات.

---

**عبير شاهين** - مديرة الجلسة

سؤالي لدلال: من خلال تجربتك ماذا تقترحين من آليات وسبل للتفاعل ومد للجسور بين الشباب والمجلس التشريعي. يكفيننا كلام حول القوانين وإصدارها، يجب العمل على اقتراحات محددة وآليات. وشكراً.

## دلال

أبدأ بسؤال الأخت عبير. هناك اتجاهين في العمل التشريعي. أولاً هناك دور البرلمانين في التشريع نفسه، وهناك دور الشباب عبر هيئاتهم المجتمعية والحزبية في التشريع. هناك حالة سكون في ظل غياب دورية الانتخابات وفي التجديد، ولذلك ستظل الأمور تواجه أزمة. فكيف سيؤثر الشباب إن لم يمارسوا حقهم في تحديد واختيار الأعضاء من خلال دورية الانتخابات؟ وكيف سننظم الصلة ونبني الجسور إن لم يكن هناك دورية في الانتخابات؟ الانتخابات لمرة واحدة لا تحقق شيء بل الدورية هي ما تحقق. فعبيرها يخضع العضو للمحاسبة والمسائلة فهي المحكمة بالنهاية.

القضية الثانية أننا يجب أن ندفع باتجاه تعديل الأنظمة واللوائح الخاصة بانتخابات الهيئات والمؤسسات بما فيها الأحزاب. وأيضاً قوانين الانتخابات الحالية يجب أن يعدل فيها سن الترشح حتى يتسنى فتح المجال للمشاركة الشبابية في التشريع..

وهناك إشكالية تتعلق بالمبادرات المجتمعية. مبادرات يجب أن تنطلق لتضع كافة أطراف العمل الشبابي في فلسطين في بوتقة واحدة من أجل الضغط لانتزاع قوانين تخدم الشباب ولدعم الشباب في التشريعي.

الأخت عبير شحادة طرحت موضوع التعليم والمحاضرات. ربما تعنين أن يكون المرشح للتشريعي يحمل مؤهلاً علمياً. هذا طُرح في المجلس لكن لم يوافق عليه لأننا وجدناه يتضمن التمييز وبالتالي لم يقر.

الأخ أبو صالح تناول آلية نشر القوانين. آلية النشر غير موجودة يا أبو صالح، وتجربة القانون الأساسي واضحة. المرة الوحيدة التي تحدثنا فيها عن النشر كانت عندما قلنا انتهت المدة القانونية ويجب نشر ذلك في جريدة الوقائع، ولم يستجاب لطلبنا.

د. أحمد

أشكر المعهد والزميلين وسام وعبير وأشكر للإخوة مداخلاتهم القيمة. من المهم أن يتابع الأعضاء ليس فقط إصدار القوانين بل ومتابعة نشرها وتنفيذها عبر آليات الرقابة على السلطة التنفيذية، لأن هنا الخلل الآخر في العملية.

قوى الضغط المجتمعية غير موجودة باستثناء القطاع الخاص والمنظم عبر بال تريد واتحاد رجال الأعمال وغيرها من المؤسسات. وقد أثمر ضغطهم بإصدار قوانين الخصخصة: الكهرباء والاتصالات والاستثمار... وهذه جرى تعديلها عبر لوبي ضاغط من رجال الأعمال أو البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي.

هناك إمكانيات معطلة للقطاعات الأخرى. خذوا مثلاً قانون العمل. بعد سنة من التوقيع عليه معلق ومعطل، عطله القطاع الخاص. أنا أسوق مثلاً عن إمكانيات يجب أن تستغلها القطاعات الأخرى لممارسة الضغط لإصدار قوانين تخدمها.

الأمر الآخر، ليس هناك فرق بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني. المجتمع المدني مجتمع سياسي عندما يكون فيه ممارسة واسعة للجمهور. الأحزاب السياسية جزء من المجتمع المدني وعملها الأهلي فيه، وكلما ارتفعت درجة التأهيل والمشاركة السياسية كلما أصبح المجتمع مدنياً أكثر.

القضية الأخيرة أنه دون تعديل وإصلاح النظام التعليمي يصعب الحديث عن الإصلاح. أنا محاضر جامعي ويؤسفني أن أقول أننا نعلم محو أمية، يكفي أن يتخرج الطالب ويعرف القراءة والكتابة ليتقدم لوظيفة! التعليم برمته يجب أن يخضع للإصلاح والتطوير.

## صدر من هذه السلسلة

- ١- سبل تفعيل وتطوير الكفاءات الشابة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية  
..... سامر سلامة وفاروق الديك
- ٢- دور ومكانة الكوادر النسائية في المؤسسات الحكومية  
إشكاليات وتوصيات  
..... مارلين الرضي
- ٣- دور حركة فتح (الحزب الحاكم) والكوادر الفتحاوية العاملة في  
الوزارات في تعزيز عملية الاصلاح  
أسامة البسط ونايف سويطات  
.....
- ٤- المؤسسات الحكومية وغير الحكومية الفلسطينية: إشكالية  
العلاقة والتنسيق  
..... عزت عبد الهادي وصالح مشاركة
- ٥- العلاقة بين الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي: الصلاحيات  
وإشكالية العلاقة  
..... وليد وهدان ومنيف طريش
- ٦- الشباب وإشكالية العمل الدبلوماسي الفلسطيني  
..... ميرفت حسن وربيع الحنتولي
- ٧- بعض قضايا التشريع من منظور شبابي  
..... دلال سلامة واحمد مجدلاني



the right of candidature. This would give the opportunity for the youth to participate in the Legislative Council.

- The elections' law should be amended to include a quota of 25% of women.
- The Legislative Council should not be obliged to get validations from the president of the PNA regarding some laws.
- New parliamentary elections should be implemented.

The two presentations were followed by discussion that confirmed the importance of the two speakers' recommendation, as well as the following points:

- Publication of constitutional proceedings in the PLC.
- Implementation of parliamentary and presidential elections as soon as possible.
- Fighting clientism, which is even expected to rule in case of having new elections.
- Holistic democratization process that integrates all fields, starting from the family.
- Establishment of a strong civil society before establishing a political one.
- Awareness-raising in the society, especially among the youth, regarding separation of authorities and rule of law.
- Enhancing formal civil education by Ministry of Education.
- Establishment of mechanisms that would encourage interaction in the Palestinian society.

**List of Discussants:**

- Abdel Jawwad Saleh, PLC member.
- Abdel Min'em Wahdan, Ministry of Youth and Sports.
- Ala' Eddeek, Birzeit University.
- Magret Husari, Birzeit University.
- Abeer Shhada, Ministry of Youth and Sports.

presentation clarified that constitution is always initiated by the execution. In addition, he referred to constitutional role played by the president of the PNA that takes the decrees' and presidential decisions forms. Finally, Majdalani shed light on the lack of unification in the old constitutions applied in the Palestinian Territories. These constitutions do not serve the public good and lack public support.

After that, **Dr. Majdalani** proposed some recommendations and conclusions and they are as follows:

- The interim political phase under which the parliamentary elections took place, as well as postponing many basic issues, like the refugees problem, borders, Jerusalem, settlements and water, led to giving the political characteristic to the legislative work.
- Lack of constitutional framework regulating the relationship between constitution and execution, which is evident in not validating the basic law by the president for a long time.
- Lack of binding legislative bases, regulating validation of laws and constitutions.
- Lack of a constitutional policy that enjoys specific applicable priorities. This should include the ability to unify laws, to issue new constitutions and to amend or cancel the existent ones.
- Lack of political, ideological and factional diversity in the Legislative Council led to the absence of the active and competitive parliamentary groups' role on the one hand, and the control of one party over the council on the other.
- Lack of sufficient parliamentary experiences among the Legislative Council Members and staff that resulted from lack of Palestinian parliamentary life, which led to the absence of a parliamentary culture.
- Weak participation of the Legislative Council Members in the constitutional process.
- The elections' law should be amended to include the population of 25 years old and above under those who have

have an active participation in this sector either. According to Salameh, reform in constitution is related to the youth. As a result integrating them in such an institution is of a great importance. It is worth mentioning that this atmosphere led to depression among the youth, especially in the context of having no media coverage for the PLC's activities.

At the end, *Ms. Salameh* proposed her recommendations:

- Enhancing the abilities of the youth's social committees along with their role in formal institutions.
- Formation of pressure groups against constitution in order to enhance their participation.
- Support of young participation in constitution as a first step towards reform.
- Having a media expressing the youth's stand and raising awareness.
- Establishing electoral systems that give opportunity to a wider young participation.
- Revision of the current public policy and its effect on the youth's participation.

In his turn, *Dr. Ahmad Majdalani*, in his presentation, shed light on the constitutions on the youth who will be the responsible in the society. In this concern, *Majdalani* hinted that the youth resemble a high percentage in the Palestinian society and as a result, taking care of such a group is of a major importance. *Majdalani* then gave a historical background for constitution in general, and Palestinian constitution in particular, in which he presented different related issues like separation among the different authorities. Under this part, he also discussed constitution in the Palestinian National Authority (PNA) before parliamentary elections, constitution's mechanisms and the constitutional process in the Palestinian Legislative Council (PLC) and constitutional policy and canonization.

In this regard, *Majdalani* stressed several points. First, according to him, the particularity of the environment that led to the establishment of the PNA, including the interim agreements, limited the possibility of separation among the different authorities. Second, *Majdalani's*

- The relationship between the PLC members and the executive authority and its president.
- Accusing the attempt to have an active supervision of being a bad influence on the PNA's reference, i.e. the PLO.

*Salameh* noted that complexity of the political structure, overlap of authorities and having numerous references limited the ability to improve constitution. This had its negative repercussions on the reform process, which is expected to activate the role of the youth. Furthermore, lack of validation of the Basic Law had a negative influence on the PLC's constitutional immunity. Legislation is also controlled by execution, which led to more control of the latter on the PLC.

The PLC itself had some flaws that could be related to the general atmosphere. These were evident in the following:

- A limited number of the PLC members participated in the laws' validation sessions.
- Some concentrated the work of the PLC on the political field and ignored the roles of issuing laws and active supervision.
- The PLC validated laws in some fields but with no clear strategy for constitution in Palestine.

As far as the youth are concerned, proposing laws and transferring their remarks to the parliamentary committees were very limited. On another hand, the PLC did not have the proper environment to develop programs targeting the youth and introducing them to the PLC. In their turn, the youth didn't have a pressuring and influential role in this regard. The youth represent the majority in the public and private services sectors. In this concern, they are supposed to be the most influential in the constitutional process. Nevertheless, leading committees and high administration in the Palestinian institutions marginalized the role of the youth, which led to detaching them from decision-making. This requires having a re-election process in such institutions. In addition, in governmental institutions, the youth in general are not recruited in high positions. Since decisions are made from top to bottom, the youth do not

The first paper was presented by *Ms. Dalal Salameh* initiated her presentation with reference to the high public participation witnessed in the first Palestinian elections in 1996. She also referred to the limited authorities granted to the PLC members by Oslo II. These elections witnessed a wide participation by the youth both in the poll process and in arrangement of the elections' campaigns. This led to the election of a group of young leaders in the Palestinian Legislative Council. However, this contribution of the youth was not constructively and positively invested in the constitutional process for constitution was limited to the Legislative Council and few Civil Society Committees.

*Ms. Salameh* then, shed light on problems faced by the Palestinian constitutional work and status of the youth in these obstacles. She summarized these obstacles in:

- The structure of the Palestinian political system.
- Competition on authorities.
- Superiority of execution over constitution.
- The president's charismatic character.

*Salameh* then went on in exploring the major problems faced by the PLC right after its establishment. The most important trouble was that of the attempt of execution to control both legislation and constitution, which was accompanied by marginalization of the role of the PLC. This also included limiting the role of the PLC, claiming that some issues are the specialty of the Palestinian Liberation Organization (PLO) and not the PNA. According to *Salameh*, this was an attempt to avoid commitment to the PLC as a constitutional and supervision institution. On the other hand, the PLC's authority of validation of laws faced a related problem that is caused by not having the executive authority referring to the PLC in the validation of some laws. In this context, *Salameh* stressed that Palestinian youth have a great interest in constitution and rule of law; however, this group has other priorities, like unemployment. After that, she detailed problems faced by the PLC in its supervision role:

- The political and social structure of the PLC, as well as the majority of Fatah party.



## **Workshops and Policy Papers about Institutional Reform in Palestine**

### *The seventh workshop*

---

“The status of the young deputies, and their role in reforming the relations between the legislative and the executive powers”

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies-Birzeit University- organized its seventh workshop in the series of “Workshops and Policy Papers about Institutional Reform in Palestine”. The workshop was held on Tuesday, the 15<sup>th</sup> of June, 2004 at the Best Eastern Hotel in Ramallah under the title: “The status of the young deputies, and their role in reforming the relations between the legislative and the executive powers”. The proceedings of the workshop were initiated by two papers presented by Dalal Salameh (Palestinian Legislative Council Member) and Ahmad Majdalani (Department of Philosophy and Cultural Studies- Birzeit University). The activity was attended by those who are interested from different Palestinian institutions, like Birzeit University, the Palestinian Legislative Council and Ministry of Youth and Sports.



## معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية

نشأ معهد الدراسات الدولية في جامعة بيرزيت بهدف رعاية برنامج الماجستير في الدراسات الدولية، والذي بدأ العمل به في عام ١٩٩٤، ويشتمل على مواد أكاديمية في حقول السياسة والتاريخ والاقتصاد والقانون. ويقوم المعهد بتقديم خدمات أساسية للمتخصصين في مجال الدراسات الدولية، وخصوصاً طلبة برنامج الماجستير وأعضاء الهيئة التدريسية. يضم المعهد مكتبة متخصصة، ويرعى إقامة برامج تدريبية متنوعة تمنح الطلبة الفرصة لسقل خبراتهم الأكاديمية وإكسابهم المهارات العملية الضرورية للتميز في مجال التخصص. ويعمل المعهد على إتاحة الفرص أمام المتخصصين في مجال الدراسات الدولية للقيام بأبحاث ودراسات، وللتواصل مع نظرائهم في الجامعات المختلفة، ولفتح المجال لإجراء نقاشات معمقة للقضايا الدولية المعاصرة. يقوم المعهد بشكل دوري منتظم بتنظيم مؤتمرات وندوات أكاديمية دولية ومحلية متخصصة وعقد ورشات تدريبية داخل وخارج البلاد.

وللمعهد سلسلة منشورات خاصة يأتي هذا الكتاب ضمنها.

---

### **Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies**

Ibrahim Abu-Lughod Institute of International Studies was established in 1994 at Birzeit University as a masters program and was named after the late Ibrahim Abu-Lughod. The institute is considered the only specialized Palestinian Institution that offers a masters degree in International Studies. It provides students, academics and Palestinian decision makers with many opportunities and resources in the field of International Studies through its specialized library, numerous local and international academic conferences and research programs.