

## هذا الكتاب

تحظى العملية التشريعية بجانب كبير من الأهمية، وتساهم في إدارتها وتنظيمها أكثر من جهة داخل الدولة، كما تلجأ غالبية الدول إلى تقنينها بدقة متناهية في شكل تشريعات خاصة، بعد أن رسمت لها سياسة تشريعية واضحة، كنتاج لتبنيها إستراتيجية تشريعية محددة.

وفي الحالة الفلسطينية شكل غياب "الخطة التشريعية" المنبثقة عن البرامج الحكومية المصادق عليها من المجلس التشريعي في جلسة منح الثقة للحكومة، سبب رئيس في خلق أزمات للعملية التشريعية التي واكبت المسيرة التشريعية الفلسطينية في مراحلها الزمنية المختلفة، انطلاقاً من النموذج التشريعي المثالي القائم على وجود سياسة تشريعية واضحة ومحددة المعالم للدولة، التي في مجموعها تشكل مجتمعا إنسانيا له حاجياته المختلفة، ومنها بالطبع الحاجة التشريعية. هذا ما دفع الباحثين القائمين على هذه الدراسة إلى التعرض للمفاهيم ذات الصلة وإقحامها في مادة البحث؛ كموضوع الأولويات التشريعية، باعتبارها حاجة ملحة لمعالجة ظروف معينة قائمة في هذا المجتمع، ما يحتم على صانعي الخطة التشريعية أخذها في الحسبان.

ركزت هذه الدراسة على بحث الإطار القانوني والتنظيمي الناظم لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى، بدءاً من البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، ولغاية ترجمة المحاور التشريعية المتضمنة فيه إلى خطة تشريعية بمفهومها الشامل، وكيفية متابعة تنفيذها.

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة العملية التشريعية في الأراضي الفلسطينية من قبل الحكومة وأجهزتها ذات العلاقة، من الناحيتين النظرية والتطبيقية، بغية تقييمه، والوقوف على مكامن الإخفاق والنقص فيه، وبالتالي وضع تصورات عملية تكفل معالجة الإشكالات القائمة، وتضع العملية التشريعية برمتها في مسارها الصحيح، لتخرج بمادة علمية متخصصة تساعد الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية على التنظيم والتخطيط الحسن للعملية التشريعية في البلاد.

# الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني

معهد الحقوق



ISBN 9950-318-15-7

BZU/LIB Institute of Law



43013

**الإطار القانوني والتنظيمي  
لإدارة الحكومة للعملية التشريعية:  
الواقع الفلسطيني**

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت

٢٠٠٧

## الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية: الواقع الفلسطيني

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، ٢٠٠٧

٢٦٦ ص؛ ٢٤ سم.

العملية التشريعية - فلسطين

© جميع الحقوق محفوظة

معهد الحقوق، جامعة بيرزيت

نشر هذا الكتاب بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

ISBN: 9950-318-15-7

Copyright © 2007 by Institute of Law, Birzeit University

Legal and Regulatory Framework of Government's management of Legislative Process: the Palestinian Case

*This publication was supported by the  
Konrad Adenauer Foundation.*



تصميم وتنفيذ مؤسسة ناديسا للطباعة والنشر والإعلان والتوزيع  
رام الله - هاتف ٠٩١٩ ٢٩٦ - ٠٢

## فريق البحث:

- فايز بكيرات
- ريم البطمة
- زينة الجراد
- عاصم خليل
- محمود دودين
- جميل سالم
- محمود علاونة
- محمود فياض

## قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم:

خلال هذه الدراسة، أجرى فريق البحث العديد من المقابلات الميدانية، وورش العمل مع العديد من الشخصيات ذات العلاقة بموضوع البحث، وهم، بحسب الترتيب الأبجدي، ومع حفظ الألقاب:

- زياد أبو زياد، وزير سابق.
- عبد الكريم أبو صلاح، وزير سابق ورئيس ديوان الفتوى والتشريع.
- بول برينيتوري، مستشار في البنك الدولي.
- فريد الجراد، وزير سابق.
- غسان الخطيب، وزير سابق، وقائم بأعمال نائب رئيس جامعة بيرزيت للشؤون المجتمعية.
- سمير حليلة، أمين عام مجلس الوزراء سابقاً.
- جمال الخطيب، مدير الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني.
- جاك فورنيير، أمين عام للحكومة الفرنسية سابقاً، عضو فخري في مجلس الدولة الفرنسي.
- خليل كراجة، مستشار قانوني في مجلس الوزراء الفلسطيني.
- سهير خوري، منسق مشروع تعديل قانون الطفل في وزارة التخطيط.

- ناصر الرئيس، مستشار قانوني في مؤسسة الحق.
- عزمي الشعبي، عضو مجلس تشريعي سابق، ومدير مؤسسة أمان للدراسات.
- شارلز شماس، مستشار مجموعة "ماتين".
- إيمان عبد الحميد، مستشار قانوني في ديوان الفتوى والتشريع.
- زينة عبد الهادي، مدير عام وحدة التنمية المستدامة في وزارة التخطيط.
- عودة عريقات، مستشار قانوني في ديوان الفتوى والتشريع.
- ريما نجار، مدير عام وحدة التخطيط لحقوق الطفل في وزارة التخطيط.

## قائمة المحتويات

١١	تقديم مدير المعهد
١٣	المقدمة
١٧	فصل تمهيدي:
١٧	<b>الخطة التشريعية والألويات التشريعية</b>
٢٠	<b>المبحث الأول: ماهية الخطة التشريعية وعلاقتها بالألويات</b>
٢٠	الفرع الأول: الخطة التشريعية وأهدافها
٢١	الفرع الثاني: عناصر الخطة التشريعية
٢٣	<b>المبحث الثاني: تحديد أولويات الخطة التشريعية</b>
٢٣	الفرع الأول: كيفية تحديد الأولويات والجهة المسؤولة
٢٤	الفرع الثاني: إجراءات تحديد الأولويات
٢٦	<b>المبحث الثالث: معايير تحديد الأولويات</b>
٢٦	الفرع الأول: معايير للأولوية القصوى
٢٧	الفرع الثاني: دور الميزانية في تحديد الأولويات
٢٧	<b>التوصيات</b>
٢٩	<b>الفصل الأول:</b>
٢٩	<b>الخطط التشريعية في أراضي السلطة الفلسطينية</b>
٣٠	<b>المبحث الأول: الخطة التشريعية في ظل النظام القانوني الفلسطيني</b>
٣٠	الفرع الأول: الإطار القانوني للخطط التشريعية في ظل القانون الأساسي
٤١	الفرع الثاني: الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية
٤٣	الفرع الثالث: الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل التشريعات الثانوية
٥٠	النتائج والتوصيات

- ٥١ المبحث الثاني: تقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية وفقاً  
لبرامجها الحكومية
- ٥٤ الفرع الأول: مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني
- ٥٨ الفرع الثاني: منذ انتخاب المجلس التشريعي حتى إقرار القانون  
الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣
- ٦٦ الفرع الثالث: ما بعد تعديل القانون الأساسي للعام ٢٠٠٣
- ٧٤ خلاصة
- ٧٧ الفصل الثاني:
- ٧٧ إدارة الحكومة للعملية التشريعية في مراحلها الأولى: خبرات  
أجنبية وعربية
- ٧٨ المبحث الأول: تقديم عام لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية
- ٨٤ المبحث الثاني: أثر نظام الحكم على العملية التشريعية: جمهورية فرنسا
- ٨٦ الفرع الأول: الإطار التنظيمي للعملية التشريعية في مراحلها الأولى
- ٨٩ الفرع الثاني: دور الأمانة العامة للحكومة في العملية التشريعية
- ٩٦ توصيات
- ٩٧ المبحث الثالث: تنظيم العملية التشريعية وإدارتها: كندا
- ١٠٠ الفرع الأول: الدور التشريعي للحكومة
- ١٠٣ الفرع الثاني: تحضير البرنامج التشريعي للحكومة
- ١٠٦ توصيات
- ١٠٧ المبحث الرابع: دور الحكومة المركزية في تنظيم البرامج التشريعية  
وإدارتها: جمهورية ألمانيا الاتحادية
- ١٠٧ الفرع الأول: لمحة عامة حول عملية سن التشريعات في ألمانيا
- ١١١ الفرع الثاني: الدولة الاتحادية

- ١١٢ الفرع الثالث: الإطار التنظيمي ومصادر تحديد الخطط التشريعية
- ١١٥ الفرع الرابع: الجماعات المهتمة أو المتأثرة من الخطة التشريعية
- ١١٦ الفرع الخامس: المهام الموكلة إلى الوزراء
- ١٢١ خلاصة
- ١٢٢ **المبحث الخامس: الإطار التنظيمي والقانوني لإدارة البرامج والخطط التشريعية: المملكة الأردنية الهاشمية**
- ١٢٣ الفرع الأول: البيان الوزاري في النظام الأردني
- ١٣٠ الفرع الثاني: آلية إعداد الحكومة لمشاريع القوانين
- ١٣١ الفرع الثالث: الجهات ذات العلاقة بتحديد الخطة التشريعية
- ١٣٤ خلاصة
- ١٣٦ **المبحث السادس: الإطار التنظيمي والقانوني لإدارة البرامج والخطط التشريعية: جمهورية مصر العربية**
- ١٣٧ الفرع الأول: البرنامج الوزاري في النظام المصري
- ١٣٨ الفرع الثاني: البرنامج الوزاري " الإطار العملي والتجربة المصرية "
- ١٤٢ الفرع الثالث: تحويل البرنامج التشريعي إلى خطة تشريعية ضمن برنامج الحكومة
- ١٤٢ خلاصة
- ١٤٥ **الفصل الثالث:**
- ١٤٥ **إدارة الحكومة للعملية التشريعية في فلسطين: الواقع، التصور، التوصيات**
- ١٤٦ **المبحث الأول: الآليات والمؤسسات المساندة لمجلس الوزراء في إدارة العملية التشريعية**
- ١٤٦ الفرع الأول: دور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية
- ١٥١ الفرع الثاني: دور الأمانة العامة لمجلس الوزراء في إدارة العملية التشريعية
- ١٥٨ الفرع الثالث: دور ديوان الفتوى والتشريع في إدارة العملية التشريعية



- ١٧٤ **المبحث الثاني:** التوصيات والتصورات المقترحة لتحسين الأداء  
الحكومي في إدارة العملية التشريعية
- ١٧٤ الفرع الأول: التوصيات
- ١٧٦ الفرع الثاني: التصور المقترح
- ١٨٤ الفرع الثالث: التعديلات التشريعية المقترحة

## ١٨٥ الملاحق

- ١٨٦ الملحق رقم (١): البرامج الحكومية للحكومات الفلسطينية محل الدراسة
- ٢٥٠ الملحق رقم (٢): النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة
- ٢٥٥ الملحق رقم (٣): تقييم النشاط التشريعي لبعض الحكومات وفقاً  
لبرامجها الوزارية

## ٢٥٩ قائمة المصادر والمراجع

### قائمة الجداول:

- ٧٥ جدول (١-١): معلومات أساسية عن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة
- ٨٧ جدول (١-٢): إجراءات العملية التشريعية في فرنسا
- ٨٩ جدول (٢-٢): "التعايش" على قمة هرم السلطة التنفيذية في فرنسا
- ١٢٨ جدول (٣-٢): بنود البيان الوزاري لحكومة عبد الرؤوف الروابدة  
والإجراء المتخذ إزاء كل بند
- ١٣٩ جدول (٤-٢): أجزاء من البرنامج التشريعي لحكومة أحمد نظيف  
في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥

## قائمة الأشكال التوضيحية:

- ٤٨ شكل توضيحي (١-١) : سير البرامج التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني
- ٤٩ شكل توضيحي (٢-١) : آلية إقرار مشاريع التشريعات داخل الحكومة
- ٧٦ شكل توضيحي (٣-١) : نسبة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومات إلى برامجها الحكومية
- ٧٩ شكل توضيحي (١-٢) : السياسة التشريعية
- ٨١ شكل توضيحي (٢-٢) : التمييز بين السياسة والصياغة التشريعية
- ٩١ شكل توضيحي (٣-٢) : علاقة الأمانة العامة للحكومة مع باقي المؤسسات في فرنسا
- ٩٢ شكل توضيحي (٤-٢) : مساهمة الأمانة العامة في تقدم العمل الحكومي في فرنسا
- ٩٨ شكل توضيحي (٥-٢) : التخطيط والإدارة لعملية تحضير التشريعات في كندا
- ١٠٤ شكل توضيحي (٦-٢) : مراحل تبني السياسة التشريعية في كندا
- ١١٠ شكل توضيحي (٧-٢) : العملية التشريعية في ألمانيا
- ١١٤ شكل توضيحي (٨-٢) : المؤسسات المؤثرة على الخطة التشريعية في ألمانيا
- ١٥٤ شكل توضيحي (١-٣) : الإطار العملي لمؤسسة رئاسة مجلس الوزراء الفلسطيني
- ١٦٥ شكل توضيحي (٢-٣) : آلية عمل ديوان الفتوى والتشريع
- ١٨٢ شكل توضيحي (٣-٣) : إجراءات تحضير الخطة التشريعية بحسب التصور المقترح
- ١٨٣ شكل توضيحي (٤-٣) : إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية بحسب التصور المقترح



## تقديم مدير المعهد

تعتبر العملية التشريعية عملية معقدة، تتقاسمها الحكومة والمجلس التشريعي، ويختلف فيها حجم هذا التقاسم من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام الإداري السائد في كل دولة. يتولى المجلس التشريعي في بعض الدول، خاصة النامية منها، مهمة اقتراح معظم السياسات التشريعية ووضعها في قالب تشريعي باعتباره الجهة المختصة أساساً بالتشريع، في حين يتولى هذا الدور في دول أخرى، وخاصة المتقدمة منها، مجلس الوزراء (الحكومة) باعتباره الجهة المختصة بوضع وتنفيذ السياسات العامة في الدولة من خلال برامج حكومية. يقتصر دور المجلس التشريعي في هذه الدول على الرقابة العامة على هذه السياسات والقوانين استناداً إلى البرنامج الحكومي الذي تم على أساسه تنصيب الحكومة.

في فلسطين، تصدر اقتراحات القوانين عن المجلس التشريعي، في أغلب الأحيان، ويقتصر دور الحكومة على تنفيذ هذه القوانين ضمن العمل الحكومي، بينما تصدر مشروعات القوانين الأخرى عن مجلس الوزراء، وتتولى الوزارة المسؤولة عن إدارة تلك التشريعات، في الأغلب، إعداد سياستها التشريعية ووضعها في قالب تشريعي. فمثلاً، يتم إعداد السياسة التشريعية للعمل الصحي وصياغة قانون الصحة من قبل وزارة الصحة، ثم يُحال مشروع القانون إلى مجلس الوزراء لتبنيه وإحالته إلى المجلس التشريعي لإقراره.

تأتي دراسة "الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية"، التي أنجزها باحثو وحدة المساندة التشريعية في معهد الحقوق، لإلقاء مزيد من الضوء على دور الحكومات الفلسطينية المتعاقبة في العملية التشريعية، ودراسة أفضل السبل لإدارة هذه العملية. جاءت هذه الدراسة استكمالاً لدراسات سابقة حول العملية التشريعية في فلسطين. فبعد صدور الدراسة الأولى في العام ٢٠٠٥، والتي تناولت بالبحث إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين. صدرت الدراسة الثانية في العام ٢٠٠٦، لتلقي الضوء على الدورة التي تمر بها التشريعات من لحظة إقرار السياسة التشريعية الخاصة بها مروراً بصياغتها وسنها وانتهاء بنشرها.

عاجت الدراسة المفاهيم والعناصر التي تلعب دوراً أساسياً في وضع سلم أولويات الحكومة التشريعية، ثم انتقلت لبحث الخطة التشريعية للحكومة في أراضي السلطة الفلسطينية، وتطلب ذلك دراسة وتحليل النصوص القانونية المطبقة في فلسطين للتوصل للأساس القانوني للخطة التشريعية للحكومة. ثم عمد فريق البحث إلى إجراء دراسة تحليلية لبرامج الحكومات المتعاقبة في فلسطين منذ قدوم السلطة الوطنية

وحتى تاريخ إعداد هذه الدراسة: بغية معرفة مدى التزام هذه الحكومات بوضع خطط تشريعية، ونسبة التزام كل منها بتطبيقها. وإثراء للبحث عمدت الدراسة على عرض بعض النماذج الدولية، أجنبية وعربية، الخاصة بكيفية وضع وإدارة الحكومات للخطط التشريعية؛ بغية التقاط بعض الأفكار التي تفيد وتغني التجربة الفلسطينية.

وانتهت الدراسة بوضع بعض التوصيات، تمثلت في تصور مقترح لآلية تساعد الحكومات الفلسطينية على وضع خطة تشريعية تكون قابلة للتنفيذ، وما يرافق هذا التصور من ضرورة إجراء بعض التعديلات التشريعية لبعض القوانين الفلسطينية ذات العلاقة. وقد عقد الباحثون لقاء علمي لمناقشة وعرض ما توصلت إليه هذه الدراسة، حضره عدد من الشخصيات وممثلو عن المؤسسات المعنية، منهم وزراء سابقون وممثلون عن رئاسة الوزراء، وعاملون في المجلس التشريعي، وكان ملاحظاتهم كبير الأثر في دعم وإرساء التوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

وهنا لا يفوتنا أن نشكر كل من ساهم في إعداد وإخراج هذه الدراسة القيمة إلى حيز الوجود، بدءاً من كوكبة الباحثين الواعدين الذين عملوا على إعداد هذه الدراسة، وانتهاءً بكل من قدم لهم المساعدة في مسيرتهم البحثية، ونخص بالذكر السادة: غسان الخطيب، فريد الجراد، عزمي الشعبي، سمير حليّة، وخليل الرفاعي.

وأخيراً ننوه إلى أن هذه المسيرة البحثية لن تتوقف هنا، بل ستتواصل لتخرج في المستقبل القريب دراسات جديدة تهدف إلى إغناء وتعزيز النظام القانوني الفلسطيني.

د. سامر الفارس

مدير معهد الحقوق

## المقدمة

تحظى العملية التشريعية بجانب كبير من الأهمية، وتساهم في إدارتها وتنظيمها أكثر من جهة داخل الدولة، كما تلجأ غالبية الدول إلى تقنينها بدقة متناهية في شكل تشريعات خاصة، بعد أن رسمت لها سياسة تشريعية واضحة، كنتاج لتبنيها إستراتيجية تشريعية محددة.

إن المتتبع لسير العملية التشريعية في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، يستطيع أن يتلمس إشكالات عديدة واجهتها في مراحلها المختلفة؛ فبعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية تولت السلطة التنفيذية المهام التشريعية، وأخذت تسن التشريعات على اختلاف درجاتها، استناداً إلى إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية (اتفاقية أوسلو) أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، والاتفاق الانتقالي (غزة-أريحا) الموقع في القاهرة في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤، وبخاصة المادة (٧)، والاتفاقية المحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة - واشنطن أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ (أوسلو ٢) وبروتوكولاته الملحق. ومنح الاتفاق الانتقالي السلطة الوطنية سلطة إصدار القوانين الأساسية والعادية، والأنظمة واللوائح، في حدود ولايتها الإقليمية، بما لا يتعارض مع بنوده.

غير أن المراقبين والباحثين في خصوصية الواقع التشريعي الفلسطيني، أبدوا نقدهم وسجلوا تحفظاتهم على كثير من جوانب العملية التشريعية إبان عهد مجلس السلطة الفلسطينية، وخلصوا إلى أن تجربة السلطة التنفيذية في التشريع اكتنفها الغموض والخلل؛ تجلى ذلك في خروجها على حدود اختصاصها التشريعي، وعلى مبدأ تدرج القوانين، وتداخل بعضها بالآخر، ما يشكل حالة من عدم الانسجام فيما بينها. وعزا بعضهم مكن ذلك الخلل إلى عدم وجود مجلس تشريعي منتخب يضطلع بالمهام التشريعية والرقابية، بوصفها مسائل مرتبطة بأصالة عمله وصميمه، وعلقوا آمالهم على قيامه كمنقذ لهم وللمجتمع من تبعات التجربة السابقة، وبدء مرحلة جديدة واضحة في اعتبارها إخفاقات الماضي وتطلعات المستقبل، ومتماشية مع الأصول والأعراف البرلمانية في الديمقراطيات الحديثة. لكن وعلى الرغم من نشوء المجلس التشريعي العام ١٩٩٦ ومنحه سلطة التشريع، حسبما هو محدد في الاتفاقات المبرمة

<sup>١</sup> أعطى هذا الاتفاق رئيس السلطة الوطنية حق إبطال قوانين وافق عليها المجلس التشريعي إذا كانت تتعارض مع هذه الاتفاقات. أنظر المادة (٣/١٨) من اتفاق طابا- واشنطن الموقع في ٢٨ أيلول ١٩٩٥. نشير هنا إلى أننا لسنا في معرض مناقشة مدى قانونية القوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية استناداً إلى هذه الاتفاقات.

مع الجانب الإسرائيلي، ونظامه الداخلي، ظلت جوانب عديدة من عملية التشريع دون معالجة، وعلى رأسها غياب سياسة تشريعية واضحة، وسياسة التهيئة. كما ظهرت معيقات أخرى، أبرزها ضعف التنسيق والتعاون بين الدوائر والجهات المرتبطة أو المتأثرة بصناعة التشريع، وانعدامه في بعض الأحيان، وتداخل الصلاحيات، وعدم فهم كل جهة لدورها الحقيقي في المسيرة التشريعية أحياناً أخرى. هذا بالإضافة إلى وجود اعتبارات أخرى، قد توصف أحياناً بالممارسات غير المحسوبة من قبل المجلس التشريعي ذاته، حيث لوحظ من سياق البحث إعاقة المجلس أو تأخيره في إقرار بعض مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس الوزراء، الأمر الذي يلقي بظلاله على "خطة الحكومة التشريعية"، كما لوحظ عدم تعاظم المجلس مع مشروعات القوانين ومقترحاتها التي تشكل أولوية مجتمعية في بعض الأحيان؛ حفاظاً على بعده الشعبي (ال جماهيري) وتجنباً لضغط الشارع؛ ومثال ذلك مسودة قانون النقابات العمالية، على الرغم من وجود مسودات عدة مقدمة من جهات مختلفة. ناهيك عن عدم مبادرة الحكومات المتعاقبة على ترجمة برامجها إلى أبعاد قانونية ضمن جداول وخطط تشريعية.

تفترض الدراسة أن غياب "الخطة التشريعية" المنبثقة عن البرامج الحكومية المصادق عليها من المجلس التشريعي في جلسة منح الثقة للحكومة، سبب رئيس في خلق أزمات للعملية التشريعية التي واكبت المسيرة التشريعية الفلسطينية في مراحلها الزمنية المختلفة، انطلاقاً من النموذج التشريعي المثالي القائم على وجود سياسة تشريعية واضحة ومحددة المعالم للدولة، التي في مجموعها تشكل مجتمعاً إنسانياً له حاجياته المختلفة، ومنها بالطبع الحاجة التشريعية. هذا ما دفع الباحثين القائمين على هذه الدراسة إلى التعرض للمفاهيم ذات الصلة وإقحامها في مادة البحث؛ كموضوع الأولويات التشريعية، باعتبارها حاجة ملحة لمعالجة ظروف معينة قائمة في هذا المجتمع، ما يحتم على صانعي الخطة التشريعية أخذها في الحسبان.

اقتصرت هذه الدراسة على بحث الإطار القانوني والتنظيمي الناظم لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى، بدءاً من البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، ولغاية ترجمة المحاور التشريعية المتضمنة فيه إلى خطة تشريعية بمفهومها الشامل، وكيفية متابعة تنفيذها. ولم تتعرض الدراسة لأدوار الحكومة اللاحقة، كما أنها لم تقم ببحث دور كل من المجلس التشريعي ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العملية التشريعية وإدارتها؛ نظراً لوجود دراستين سابقتين عالجت هذه الموضوعات باستفاضة، وهما: إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين: مسح أولي، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق،<sup>٢</sup> حيث

<sup>٢</sup> صادرتان عن معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، الأولى العام ٢٠٠٥، والثانية العام ٢٠٠٦.

جاءت هذه الدراسة لتكون الإصدار الثالث من سلسلة العملية التشريعية، ولتغطي الجوانب التي لم تبحثها الدراسات السابقة.<sup>٢</sup>

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة العملية التشريعية في الأراضي الفلسطينية من قبل الحكومة وأجهزتها ذات العلاقة، من الناحيتين النظرية والتطبيقية، بغية تقييمه، والوقوف على مكامن الإخفاق والنقص فيه، وبالتالي وضع تصورات عملية تكفل معالجة الإشكالات القائمة، وتضع العملية التشريعية برمتها في مسارها الصحيح، لتخرج بمادة علمية متخصصة تساعد الجهات المعنية في السلطة الوطنية الفلسطينية على التنظيم والتخطيط الحسن للعملية التشريعية في البلاد. وتحقيقاً لهذه الغاية، وضماناً لسلامتها، فقد تمت الاستعانة في هذه الدراسة بتجارب وخبرات أجنبية (فرنسا، وكندا، وألمانيا) وإقليمية (مصر، والأردن).

ونشير هنا إلى الحالة التي واكبت عملية إعداد هذه الدراسة، حيث الإضراب العام الذي "شل" عمل معظم مرافق السلطة الفلسطينية ووزاراتها، ما شكل صعوبة في التوصل إلى المعلومات من مصدرها الأصلي؛ إذ اقتضت الدراسة إجراء مقابلات ميدانية مع الشخوص ذوي الصلة بموضوعها، والحصول على وثائق وتقارير معينة، يعود مصدرها إلى تلك المؤسسات أو الوزارات، مثل برامج الحكومات المتعاقبة.

في ضوء ما تقدم، ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي، وثلاثة فصول رئيسة كما يلي:

**الفصل التمهيدي:** الخطة التشريعية والأولويات التشريعية، ونتناول فيه دراسة ماهية الأولويات وعلاقتها بالخطة التشريعية، وآلية تحديد الأولويات، ومعايير تحديدها.

**الفصل الأول:** الخطة التشريعية في أراضي السلطة الفلسطينية، ونخصه لدراسة الخطة التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني، وتقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفقاً لبرامجها الحكومية.

**الفصل الثاني:** إدارة الحكومة للعملية التشريعية في مراحلها الأولى: خبرات أجنبية وعربية، ونتناول فيه بالدراسة دور الحكومة في إدارة العملية التشريعية، وأثر نظام الحكم على العملية التشريعية (فرنسا)، وتنظيم العملية التشريعية وإدارتها (كندا)، ودور الحكومة المركزية في تنظيم العملية التشريعية وإدارتها (ألمانيا)، والإطار القانوني والتنظيمي لإدارة العملية التشريعية (مصر والأردن).

<sup>٢</sup> وعليه، فإنه ولغاية سلامة الفهم، وللإحاطة بتفاصيل العملية التشريعية نظرية وتطبيقاً، يرجى الرجوع إلى الدراسات المذكورتين.



**الفصل الثالث:** إدارة الحكومة للعملية التشريعية في فلسطين: الواقع، والتصور، والتوصيات، وندناول فيه المؤسسات الثلاث التي تساند مجلس الوزراء في العملية التشريعية، وهي وزارة التخطيط، والأمانة العامة للحكومة، وديوان الفتوى والتشريع. وبعد تقديم الإطار النظري والعملي لدور هذه المؤسسات في تحضير مشاريع القوانين؛ سواء من حيث التخطيط أم التنسيق أم الصياغة، وبناءً على التحليل للوضع القانوني في فلسطين، والتقييم الذي تم على عمل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة (الفصل الأول)، والخبرات المقارنة (الفصل الثاني)، سنقدم بعض التوصيات العملية، يليها التصور الممكن للمؤسسات والآليات والإجراءات لوضع الخطة التشريعية ومتابعة تنفيذها. هذا التصور قد يتعارض مع بعض التشريعات السارية في فلسطين، ولهذا سنقوم بتقديم بعض المقترحات لتعديل بعض النصوص التشريعية.

## فصل تمهيدي:

### الخطة التشريعية والأولويات التشريعية

التشريع هو منتج النظام التشريعي لدولة ما، ويُعنى هذا النظام بمفهومه الواسع بكيفية تطوير التشريع؛ سواء من خلال العملية التشريعية وهي المراحل والإجراءات المنظمة لصدور تشريع أو تعديله،<sup>٤</sup> وتشمل أيضاً عمليات المشاورة وإشراك العموم والنشر والإصدار، أم من خلال المؤسسات القائمة عليه؛ سواء كانت تابعة للسلطة التشريعية أم للسلطة التنفيذية. كما يعنى هذا النظام بتطبيق القانون والتقاضي بناء عليها.<sup>٥</sup> وترتكز العملية التشريعية في بنائها وعناصرها ومراحلها وإجراءاتها على تفاعلات مؤسسية وقانونية وسياسية متنوعة، تختلف باختلاف النظام القانوني والسياسي الذي تتبناه الدولة المعنية. فالعملية التشريعية في النظام القانوني الأنجلوسكسوني تختلف عما هي عليه في النظام القانوني اللاتيني، وكذلك الحال بالنسبة للنظام السياسي البرلماني والرئاسي.<sup>٦</sup>

تعتبر السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة احتكاراً لهذه المهمة، ولا يعني أيضاً أن العملية التشريعية تتم في كنفها فقط، بل العكس هو الصحيح؛ إذ أن مراحل عدة من العملية التشريعية مثل الإعداد، والتحضير، والصيغة، قد تتم في كنف السلطة التنفيذية ومؤسساتها، وبخاصة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية، حيث التشابك واضح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ في كثير من الحالات يكون أعضاء الحكومة أعضاء في البرلمان أيضاً،<sup>٧</sup> بل إن السلطة التنفيذية أيضاً قد تضطلع، في كثير من الأحيان، باختصاص التشريع كما هو الحال بالنسبة للتشريعات الثانوية. كما أنه في أحوال كثيرة تساهم مؤسسات المجتمع المدني وقوى الضغط المختلفة، بطريقة رسمية أو غير رسمية، في رقد العملية التشريعية ومكوناتها.

<sup>٤</sup> موسى، علي. العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، ٢٠٠٠، ص ٢.

<sup>٥</sup> OECD. Improving the Quality Laws and Regulations, Economic, Legal and Managerial Techniques, 1994, p.9.

<sup>٦</sup> UNDP. Governing Systems and Executive- Legislative Relations: Presidential, Parliamentary, and Hybrid Systems, 2005, pp.1-2.

<sup>٧</sup> UNDP. Lawmaking and Stages of Legislative Procedure, 2000, p.1.

وللتشريع أبعاد ثلاثة؛ فالتشريع ليس فقط الأداة الأهم لتنفيذ السياسات العامة للحكومة، بل هو أيضاً محدد أساسي من محددات السلطات والصلاحيات، وبالتالي العنصر الفاعل في معادلة المشروعية وسيادة القانون، وهو أيضاً عنصر مؤثر في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وله آثاره على الحياة اليومية للأفراد والمجتمع.<sup>٨</sup> هذه الأبعاد الثلاثة للتشريع تستدعي بالضرورة موازنة فيما بينها عند عملية التشريع، بحيث تأخذ العملية التشريعية في بنائها ومراحلها وإجراءاتها هذه الأبعاد الثلاثة كمحدد أساسي. ولا تتسم عملية الموازنة بين هذه الأبعاد الثلاثة للتشريع بالسهولة والتلقائية، بل هي عملية معقدة تستوجب توافر رؤية واضحة وترجمة لهذه الرؤية على صورة سياسة تشريعية تعكس أولويات تم اختيارها وتحديدها بعناية، تعبر عن حاجات المجتمع ككل. فالتشريع الناجح يأخذ تنفيذ السياسة الحكومية بشكل فعال، ويحقق الغاية المباشرة له ضمن إطار الموازنة العامة، على أن يتم ذلك وفق أسس سيادة القانون، والمشروعية، وما يتبعها من عملية مشاورية وإشراك لقوى مختلفة من خارج الحكومة، كما أن التشريع الجيد يبنى مع الأخذ بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية والاجتماعية المباشرة وغير المباشرة له.<sup>٩</sup>

إذا كان هذا هو وضع التشريع الواحد، فإن الإطار التنظيمي للعملية التشريعية الذي يعنى أيضاً بالتشريعات كمجموعة، لا بد له من أن يأخذ هذه الأبعاد الثلاثة أيضاً كمحدد، وبالتالي عليه أي يقود العملية التشريعية إلى أن تكون عملية مبرمجة ومنسقة، تسمح بالوقت اللازم للصياغة والمشاورية ولأخذ الآراء الاستشارية المتخصصة، وإشراك قوى غير رسمية في هذه العملية وفق أولويات مقررة بناءً على معايير مدروسة.<sup>١٠</sup> وبالتالي، لا بد من أن يوفر آليات لتطوير السياسة على مستوى القانون الواحد ومجموعة القوانين، إذ لا يكفي أن تكون الأولويات والتنسيق فقط على مستوى التشريع الواحد، بل لا بد من إدارة للعملية التشريعية تتعامل مع مجموع التشريعات. ويتولى الإطار التنظيمي لإدارة العملية التشريعية، من خلال البرمجة والتنسيق، معالجة مواضيع تخص مجموع التشريعات المقترحة، بحيث تكون كل من جودة القوانين المقترحة وعددها وتكلفتها ومشروقيتها هي الأهداف الأساسية من الإطار التنظيمي للعملية التشريعية وإدارتها.<sup>١١</sup> وتكون مصادر هذا الإطار التنظيمي متنوعة ومتدرجة من دستورية، إلى قانونية، إلى تشريعات ثانوية، وفي كثير الأحيان إرشادات حكومية.<sup>١٢</sup>

<sup>8</sup> OECD. Ibid, p.10.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Starnova, K. & Mathernova, K. Recommendations for the Improvement of Legislative Drafting Process in Slovakia, 2003, pp.8-9.

<sup>11</sup> OECD. Ibid, pp.9-10.

<sup>12</sup> Patchet, K. Preparation, Drafting and Management of the Legislative Projects, 2003, p.22.

وعلى ذلك، فمن الضروري أن تكون عملية تطوير تشريع ما وصياغته مخططاً لها مسبقاً ومتناسقة مع مجموع ما صدر وما سيصدر من تشريعات، وتكون وفق معايير جودة محددة مسبقاً. وبناءً على ذلك، فإن في صلب الإطار التنظيمي خطة تشريعية تعد سنوياً، ويتوجب على الوزراء إتباعها وأخذها بعين الاعتبار في وزاراتهم،<sup>13</sup> وهنا يبرز موضوع الأولويات في إطار الخطة التشريعية وما سيقدم للبرلمان أو يحجب عنه. لذلك، فإن هذه الجزئية تبحث بشكل خاص عن الأولويات التشريعية من ناحية تحديدها ومعاييرها وموقعها في الإطار التنظيمي وعلاقتها بالخطة التشريعية. إلا أننا لن نتطرق إلى تحديد الأولويات على مستوى التشريع الواحد، وستحاول هذه الجزئية من الدراسة معالجة هذه المواضيع من خلال استعراض الفقه، والدراسات المقارنة.

---

<sup>13</sup> Ibid, p.22.

## المبحث الأول:

### ماهية الخطة التشريعية وعلاقتها بالأولويات

لتحديد ما هو المقصود بالخطة التشريعية ومكانها في ظل الإطار التنظيمي لإدارة العملية التشريعية لا بد لنا من أن نقرر عناصر الخطة التشريعية وعلاقتها بمفاهيم معينة؛ مثل الأولوية التشريعية. هذا مع الإشارة أيضاً إلى أن وجود الأولويات التشريعية كمفهوم قد يكون أيضاً خارج إطار الخطة التشريعية، فارتباطها بالخطة التشريعية ينظم هذه الأولويات بشكل جيد ومحدد.

### الفرع الأول: الخطة التشريعية وأهدافها

الخطة التشريعية هي النظام الذي على أساسه يتقرر مصير مقترحات مشروعات القوانين؛ سواء من ناحية العمل على تشريع معين أم ترتيب هذا التشريع من ناحية الجدولة عندما تقرر الحكومة اقتراح التشريع للبرلمان.<sup>١٤</sup> وهي تتم عادة في مرحلة تطوير السياسة التشريعية قبل عملية الصياغة التشريعية.<sup>١٥</sup> وعلى أساسه يتم تقرير ما إذا كان من الضروري العمل على صياغة تشريع معين أم لا، ومتى سيتم اقتراحه للبرلمان، ووفق أي ترتيب بالمقارنة مع التشريعات الأخرى المقترحة. ويكون هذا النظام عادة على المستوى المركزي من العملية التشريعية. وترتبط الخطة التشريعية وأولوياتها بالسياسة التشريعية ومحدداتها، فهي تأتي تعبيراً عن السياسة التشريعية العامة التي على السياسة التشريعية الخاصة بكل قانون أن تتلاءم معها. فإذا ما كانت السياسة التشريعية لقانون ما لا تتلاءم مع الأولويات التشريعية لتلك المرحلة، فإنه إما قد يتم تأجيل العمل على القانون وإما يتم تغيير السياسة التشريعية لهذا القانون. وبالتالي، فهي من أدوات تحديد السياسة التشريعية العامة. وتهدف الخطة التشريعية إلى ضمان عدد من الأمور المتعلقة بمقترحات التشريعات المقدمة من ناحية الكم والجودة والمشروعية والتكلفة.<sup>١٦</sup>

**الكم والتكلفة:** تهدف الخطة التشريعية إلى التقليل من عدد مشاريع القوانين التي تقدم للصائغين للعمل عليها، ومن ثم إلى البرلمان، بحيث لا يتم إغراق البرلمان والصائغين بالعمل على قوانين معينة على حساب قوانين لها أهمية أكبر، وتستجيب

<sup>١٤</sup> سيدمان، آن وآخرون. تقييم التشريعات: دليل إرشادي للمشرعين، ٢٠٠٣، ص ٤١.

<sup>١٥</sup> Patchet, K. Ibid, p.22.

<sup>١٦</sup> OECD. Ibid, p.10.

بشكل أكبر لحاجات المجتمع، وما يستتبع ذلك من هدر للموارد العامة. كما أن لكل تشريع تكلفة معينة تنتج عن تطبيقه؛ فهو قد يرتب التزامات على عاتق الحكومة قد تتجاوز إمكانيات الدولة وميزانية الحكومة، ما يؤدي إلى العمل على تقديم مقترحات قوانين لا يمكن للحكومة أن تقوم بتنفيذ الالتزامات التي ترتبها هذه القوانين عليها، ما يعني بالضرورة تكس عدد من القوانين غير المطبقة.<sup>١٧</sup>

**الجودة والمشروعية:** تهدف الخطة التشريعية إلى زيادة جودة القوانين التي ينجزها الصائغون والموظفون المسؤولون عن إعداد مشروعات القوانين في داخل الوزارات، وذلك من خلال متطلباتها لإجراءات معينة لا بد من القيام بها من أجل تحديد الأوليات؛ سواء أكانت هذه المتطلبات مرتبطة بعملية الجدولة أم بتوفير معلومات معينة قبل البت في مصير التشريع المعني. كما أنها تعطي شرعية أكبر للقوانين المقترحة، إذ أنها تفرض معايير محددة وواضحة للجميع حول أسباب اقتراح مشاريع قوانين وليس أخرى.<sup>١٨</sup> فإذا ما كانت هذه هي الخطة التشريعية وهذه هي أهدافها، فما هي علاقتها بالأولويات؟ وما هو دورها؟

## الفرع الثاني: عناصر الخطة التشريعية

الخطة التشريعية هي خطة يُتفق عليها في الحكومة، وتتضمن التشريعات التي ستقوم الحكومة بإعدادها في السنة القادمة، وأحياناً كل سنتين أو ثلاث.<sup>١٩</sup> وعادة ما تقدم هذه الخطة من قبل الحكومة إلى البرلمان في إطار الخطة العامة للحكومة، وفي بعض الأحيان يكون المطلوب هو موافقة البرلمان على هذه الخطة، ولكن في أحيان أخرى يكون الغرض هو فقط إطلاع البرلمان.<sup>٢٠</sup> وقد تكون فقط للتنظيم الداخلي لعمل الحكومة، وليس من دور للبرلمان فيها. وترتبط الخطة التشريعية بالمحددات والعناصر التالية:<sup>٢١</sup>

- وجود جهة مسؤولة عن إعداد هذه الخطة ومتابعة تنفيذها، ففي بعض الدول قد تكون وزارة العدل، أو وزير دولة للشؤون البرلمانية،<sup>٢٢</sup> وفي دول أخرى قد

<sup>17</sup> Ibid, p.11.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> OECD. Law drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, 1997, p.23.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> See the Canadian experience at the official website of the Government of Canada-Privy Council Office, mainly the Cabinet Directive on Law-making, 1999. Available online: [http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/directive\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&doc=legislation/directive_e.htm) (accessed on 15 January 2007).

تكون لجنة مكونة من ثلاثة وزراء رئيسيين، وفي كثير من الحالات قد يكون جسماً مستقلاً تابعاً لرئاسة الوزراء. ولكن من المهم الإشارة هنا إلى أنه من الضروري أن تكون هذه الجهة لديها من السلطات ما يمكنها من القيام بعملها وضمن التزام الجميع به.<sup>٢٣</sup>

- إجراءات عملية تمكن تلك الجهة من اتخاذ قرار بشأن الأولويات التشريعية؛ أي تحديد التشريعات والمشروعات التشريعية الممكنة التي ستشكل جزءاً من برنامجها التالي. وعادة ما تأخذ هذه الإجراءات أشكال اللوائح أو التعليمات الحكومية.<sup>٢٤</sup>
- إجراءات عملية منصوصٌ عليها (تحدد على سبيل المثال المعلومات التي يجب تقديمها فيما يتعلق بمشروعات القوانين المقترحة) وجدولاً زمنياً سنوياً لهذه الإجراءات، حتى تستطيع الوزارات أن تخطط للمستقبل، وتعد ترتيبها في الوقت المناسب. ويتم تحديد الوقت الذي يحتاجه كل قانون والخطوات العملية التي سيمر فيها بالإضافة إلى آلية لمراجعة هذه الجدولة الزمنية.<sup>٢٥</sup>
- وضع الخطة قبل فترة معقولة لتمكين الوزارات من الحصول على الوقت الكافي لاستكمال مشروعات القوانين، وبخاصة تلك المعقدة والصعبة التي تحتاج إلى وقت في وضع السياسة والتشاور.
- اشتراط عدم بدء الوزارات بالعمل على مشاريع القوانين إلا بعد موافقة الحكومة، وذلك للحفاظ على جهود القائمين على هذه العملية.
- إجراءات للتعامل مع مشروعات القوانين التي تظهر فجأة بعد سريان الخطة التشريعية.

إذاً، فالأولويات هي عنصر أساسي من عناصر الخطة التشريعية، وهي الأسس التي تحدد أياً من التشريعات سيتم إدخاله في إطار الخطة التشريعية. وبالتالي، تساهم في جدولة العملية التشريعية. ويرتبط مفهوم الأولويات في هذه الحالة بالمباحث الأساسية الأخرى من الخطة التشريعية، فهي مقرر أساسي لمحتوى الخطة التشريعية.

---

<sup>23</sup> Pattchet, K. Ibid, p.23.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> OECD. Ibid, p.23.

## المبحث الثاني:

### تحديد أولويات الخطة التشريعية

إن عملية تحديد الأولويات في بلد ما هو عمل سياسي ناتج عن تفاعل عوامل مختلفة مع بعضها البعض؛ منها الداخلي والخارجي، ومنها ما هو مرتبط بالبرنامج الحكومي، وآخر مرتبط بقوة ضغط ونفوذ مختلفة داخل التفاعل السياسي لهذه الدولة. ولكن هذا لا ينفي وجود شق فني لعملية تحديد الأولويات، الذي يتضمن ترجمة فنية لعناصر التفاعل السياسي، غالباً ما تقدمه الحكومات على شكل جهة مسؤولة عن التحديد ومعايير واضحة لعملية التحديد.

### الفرع الأول: كيفية تحديد الأولويات والجهة المسؤولة

إن عملية تحديد الأولويات تتطلب مقارنة بين العديد من مشروعات القوانين والموازنة بينها، من أجل إدراجها في الخطة التشريعية التي عندما تكون بحاجة إلى إقرار من البرلمان، وهي الحال في بعض الدول، تكون الأولويات قد حددت أيضاً بدور فاعل للبرلمان في هذه الدولة، وهي ليست الحال في معظم الدول.<sup>٢٦</sup>

عند مناقشة حالة تحديد الأولويات، فلا بد لنا من التمييز بين نوعين من التحديد؛ هناك تحديد اعتباطي وآخر منظم.<sup>٢٧</sup> أما الاعتباطي فهو الذي لا يرتكز على معايير محددة مسبقاً من قبل الحكومة لإدراج مشروع التشريع ضمن الخطة التشريعية السنوية للحكومة. أما التحديد المنظم فهو الذي يخضع لمعايير وأسس منظمة سلفاً لتحديد الأولويات التشريعية. وتخضع عملية تحديد الأولويات الاعتباطية إلى تجاذبات مختلفة، عادة ما يلعب النفوذ والتدخل الخارجي دوراً في تحديدها. وقد عزا بعض الكتاب أسباب التحديد الاعتباطي إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية أو شخصية. فأما الموضوعية فترتكز على عدم وجود نظام يسمح بتحديد الأولويات وإجراءات هذا التحديد.<sup>٢٨</sup> وأما الذاتية فهي ناتجة عن استخدام المسؤولين لتقديراتهم الذاتية بالنسبة للأولويات.

<sup>٢٦</sup> سيدمان، آن وآخرون. مرجع سابق، ص ٤٢.

<sup>٢٧</sup> المرجع السابق.

<sup>٢٨</sup> المرجع السابق.



هذا يتطلب تحديد الأولويات والتخطيط الجيد لیتضمن إصدار قرارات دورية بخصوص التشريعات المعنية، بالإضافة إلى مرونة في النظام تساهم في استيعاب التغيرات التي تطرأ.<sup>٢٩</sup> وتكون عادة الجهة التي تتولى تحديد الأولويات هي نفسها الجهة المسؤولة عن الخطة التشريعية، وهي عادة جهة مركزية.<sup>٣٠</sup> ففي كل حكومة جهة ما تكون مسؤولة عن ترتيب مشروعات القوانين من أجل الصياغة، وغالباً ما تكون هذه الجهة هي لجنة التشريع في مجلس الوزراء، أو جهة الصياغة نفسها، أو جهة مركزية حكومية. وإذا كانت هناك لجنة للتشريع، يتخذ الوزراء الذين تتألف منهم هذه اللجنة قراراً حول مشروعات القوانين التي ستكون لها الأولوية. وكما لاحظنا سابقاً، فإن هذا الترتيب موجود في عدد من الدول، ومع ذلك، ففي كثير من البلدان لا توجد جهة معينة لتحديد الأولويات. وبدلاً من ذلك، يرسل الوزراء الذين يصدرون تعليمات التكليف مشروعات الصياغة الخاصة بهم إلى الجهة الرئيسية للصياغة مباشرة. ومن حيث المبدأ، من المفروض أن يقوم الطاقم بترتيب سلم الأولويات حسب أسبقية التسلم، إلا أنه من الناحية العملية فإن ذلك لا يحدث.<sup>٣١</sup>

## الفرع الثاني: إجراءات تحديد الأولويات

على الجهة المسؤولة عن وضع الخطة التشريعية أن تطلب مرة أو مرتين في السنة من كل وزارة أن تقدم مقترحاتها بشأن مشاريع القوانين، وتقوم هذه الجهة بتجميع هذه المقترحات والمقارنة بينها من أجل إقرار أيٍّ منها سيدخل في الخطة التشريعية، وأياً لن يكون جزءاً منها، والترتيب الذي ستقدم فيه مشاريع القوانين إلى البرلمان.<sup>٣٢</sup> وبالتالي، يصبح أمراً حتمياً أن تقرر الحكومة الأولويات التي ستتعقب في فرز وتقرير محتوى الخطة التشريعية التي تركز في العادة على معايير مختلفة سنتطرق إليها لاحقاً. ويتم تحديد ما إذا كان التشريع يتلاءم مع الأولويات المقررة بناءً على المعلومات المقدمة من مقترحي التشريع، ولذلك فمن الضروري أن يطلب من مقدمي مقترحات مشاريع القوانين أن يقدموا معلومات وافية تمكن اللجنة التشريعية المختصة من تحديد الأولوية بشكل جيد. وعادة يأخذ ذلك شكل مذكرة تصف المشكلة التي يتناولها مشروع القانون، وتحدد جدولاً زمنياً للصياغة، وتقدر حجم الموارد

<sup>٢٩</sup> المرجع السابق.

<sup>٣٠</sup> Pattchet, K. Ibid, p.24.

<sup>٣١</sup> سيدمان، آن وآخرون. مرجع سابق، ص ٤٣.

<sup>٣٢</sup> OECD. Improving the Quality Laws and Regulations, Economic, Legal and Managerial Techniques, 1994, p.20.

الضرورية لصياغة أحكام القانون وتنفيذها. كما يجب أيضاً أن تحدد المذكرة المعايير،  
والحقائق، والمنطق الذي يعتقد مقدمو مشروع القانون أنه يبرر إعطاء الأولوية  
لمشروع قانونهم، كما توضح المذكرة التشكيل المقترح للجنة الصياغة، وأسلوب  
إجراء المشاورة.<sup>٣٣</sup> وعادة ما يرفق بالمذكرة تقرير الأثر الاجتماعي والاقتصادي الذي  
يتوقع من القانون أن يحدثه.<sup>٣٤</sup>

---

<sup>33</sup> Starnova & Mathernova. Ibid.

<sup>34</sup> OECD. Law drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, 1997, p.29.

## المبحث الثالث:

### معايير تحديد الأولويات

تختلف معايير تحديد الأولويات من بلد إلى آخر، فهي بالضرورة استجابة للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي المتعلق ببلد ما. وإذا كان صاحب القرار المتعلق بالأولويات في هذه المرحلة هو الحكومة، فإن هذه الحكومة وحدها هي التي تقرر معايير هذه الأولويات. إلا أن المتتبع قد يلحظ تكرار معايير معينة لدى الكثير من الحكومات في تحديد أولوياتها التشريعية. فقد تقوم الحكومات بتوجيه إرشادات للجهة المخولة بتحديد الأولويات على أن تقوم هذه الجهة بفحص بعض الأمور الأساسية لإعطاء الأولوية لتشريع على آخر.

### الفرع الأول: معايير للأولوية القصوى

المعيار السياسي، هو عادة ما يفحص المحتوى السياسي والحاجة المستعجلة للتشريع، ويشمل ذلك المعيار مدى استجابة التشريع لإعلان حكومي قامت الحكومة بالتصريح به، أو أنه يأتي استجابة للبرنامج الحكومي، أو أن هذا التشريع يأتي تلبيةً للالتزامات دولية لا بد للدولة من أن تفي بها.<sup>35</sup> وعادة ما يلعب المعيار السياسي دوراً كبيراً، إذ تعطى الأولوية دائماً للتشريعات التي تستجيب للسياسة. ولكن لا بد لنا من أن نلاحظ هنا أن السياسي لا يعني الاعتباري، بل هو محدد بالتزامات قد أخذتها الحكومة على عاتقها؛ سواء على المستوى الداخلي أم الخارجي. كما أن المعيار السياسي لا يعني بالضرورة عدم معالجة مواضيع اقتصادية واجتماعية، وإنما هو عملية للربط بين ما قامت الحكومة بالالتزام به سياسياً وما ستقوم بالعمل عليه من خلال التشريعات.

المعيار الفني هو عادة ما يفحص الوضع الفني للتشريع؛ فهل التشريع سيكون جاهزاً قبل الدورة البرلمانية؟ وفي أي صورة؟<sup>36</sup> هذا المعيار له علاقة بالمطلبات الفنية للتشريع، ومتى يمكن أن يكون التشريع جاهزاً بحيث يأخذ بعين الاعتبار أن تشريعاً كالقانون المدني مثلاً لا يمكن إنجازه خلال ثلاثة أشهر، وإنما يحتاج إلى عام أو عامين، ما يعني موافقة على البدء بالعمل عليه، ولكن تتم جدولته بحيث يؤجل إلى الخطة القادمة من ناحية الأولوية.

<sup>35</sup> Cabinet Office UK. Guide to Legislative Procedures, 2004, p.7.

<sup>36</sup> Ibid.

معيار الضرورة هو يفحص مدى الحاجة إلى معالجة المشكلة المطروحة من خلال التشريع، وهنا لا بد من التأكيد على أن التشريع هو الحل الوحيد المتوفر أو الحل الأصح، وأنه لا تتوفر بدائل أخرى بأشكال أخرى.<sup>37</sup>

### الفرع الثاني: دور الميزانية في تحديد الأولويات

يأتي دور الميزانية كمحدد أساسي من محددات الأولويات، فلكل قانون تكلفة قد تكون كبيرة أو صغيرة على الحكومة. وتكلفة التشريع تكون على شقين؛ فالعمل على إعداد التشريع قد يحتاج إلى ميزانية خاصة، فالتشريع قد يعني استشارة خبراء وغيرها من التكاليف.<sup>38</sup> هذا بالإضافة إلى أن تنفيذ التشريع وتطبيقه قد يكون له أثر على الميزانية العامة للدولة، فبعض التشريعات قد ترتب التزامات مالية لا تستطيع الحكومة الوفاء بها، ومن هنا يأتي الدور الفاعل للميزانية في تقرير ما إذا كان من الضروري العمل على التشريع في الوقت الحالي أم لا بد من تأجيله لتوفير ميزانية لهذا التشريع.

### التوصيات

- توفير آليات للبرمجة والتنسيق على شكل خطة تشريعية يعدها ويديرها بشكل مركزي أحد أجهزة الحكومة، على أن توفر لهذا الجهاز الإمكانيات والسلطات كافة اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة التشريعية ومحاسبة المتخلفين.
- توفير الآلية اللازمة لعمل المذكرة الخاصة بمقترح مشروعات القوانين، على أن تتضمن المعلومات اللازمة لإعطاء قرار حول التشريع المقترح.
- العمل على إيجاد آلية لتحديد الأولويات داخل الخطة التشريعية، وبناء هذه الأولويات على حاجات البلد والمجتمع، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة أن تكون مرنة.
- العمل على إيجاد آليات واضحة لكيفية تنفيذ الخطة التشريعية على مستوى الوزارات ودوائرها.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> OECD. Ibid, p.44.



## الفصل الأول:

### الخطط التشريعية في أراضي السلطة الفلسطينية

#### مقدمة:

تعتبر التشريعات من أهم الأدوات التي تلجأ إليها الحكومات لتسيير أمور الدولة، فالتشريع يوضع لتلبية حاجة ما، قد تكون مشكلة تحتاج إلى حل فيأتي التشريع بهذا الحل، وقد يكون أمراً ما بحاجة إلى تنظيم فيأتي التشريع ناظماً له. ولكن هذه الأداة -التشريع- هي سلاح ذو حدين، فكما قد يكون علاجاً وحلاً للمشكلات وناظماً للأمور، قد يشكل التشريع عقبة في طريق تحقيق التنمية والازدهار في المجتمع إذا ما استعمل بطريقة اعتباطية وغير مدروسة، ولهذا فإن الدول الحديثة تعمل على أن تكون لديها خطط تشريعية واضحة تسيير في ركبها لتصل بها إلى الرقي والتقدم في مختلف مناحي الحياة.

وفي فلسطين، وبعد توقيع اتفاقيات السلام، وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، كان من أهم التحديات التي تواجه هذه السلطة الموروثة التشريعي في فلسطين، فقد كانت مرافق الدولة والأنشطة كافة فيها محكومة بمجموعة من التشريعات ذات الأصول المتباينة، وضعت على مر الحقب التاريخية المتعاقبة على فلسطين، ما خلق نوعاً من الإرباك التشريعي، الأمر الذي تطلب حركة تصحيحية للمسار التشريعي.

والآن، وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على قيام السلطة، تبقى التساؤلات، هل استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية أن تحقق المطلوب منها في خلق نظام قانوني فلسطيني منسجم؟ وهل تمكنت الحكومات المتعاقبة على السلطة في فلسطين من وضع برامج وخطط تشريعية واضحة؟ وعلى أي الأسس تم وضع هذه الخطط؟ وهل استطاعت هذه الحكومات الالتزام ببرنامجهما التشريعي؟ وما هي الأدوات أو المراحل التي تمر بها هذه الخطط والبرامج حتى تصل إلى حيز التنفيذ؟

هذه المجموعة من التساؤلات هي ما تحاول هذه الدراسة الإجابة عنها؛ بغية الوصول إلى وضع آلية لترجمة البرامج التشريعية إلى واقع ملموس، وبحيث تتصف هذه الآلية بالوضوح، وتكون مناسبة للخصوصية الفلسطينية.

وعليه سنعمد إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الخطة التشريعية في ظل النظام القانوني الفلسطيني.

المبحث الثاني: تقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية وفقاً لبرامجها الحكومية.

## المبحث الأول:

### الخطة التشريعية في ظل النظام القانوني الفلسطيني

حتى يتحقق الهدف من هذه الدراسة لا بد من إلقاء الضوء على المحددات القانونية في ظل النظام القانوني الفلسطيني، التي تؤثر بشكل أو بآخر على وضع البرامج والخطط التشريعية، وعلى وضعها موضع التنفيذ. وسنحاول هنا تتبع هذه المحددات في ظل التشريعات الفلسطينية، وعلى اختلاف درجاتها، بدءاً من نصوص القانون الأساسي، ومروراً بالقوانين، وانتهاءً بالتشريعات الثانوية ذات العلاقة، وعليه فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة فروع، وذلك على النحو التالي:

- الفرع الأول: الإطار القانوني للخطط التشريعية في ظل القانون الأساسي.
- الفرع الثاني: المحددات القانونية للخطط التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية.
- الفرع الثالث: التشريعات الثانوية وعلاقتها بالخطط التشريعية.

### الفرع الأول: الإطار القانوني للخطط التشريعية في ظل القانون الأساسي

سنحاول من خلال هذا الفرع تتبع سير الخطة التشريعية للحكومة منذ قدومها وتوليها السلطة، وحتى ترجمة هذه الخطة إلى مشاريع قوانين أو تشريعات تعرض على المجلس التشريعي لإقرارها، ومن ثم إصدارها لتصبح قوانين نافذة، أو أن تقوم بترجمة هذه الخطة التشريعية عن طريق إنجازها على شكل تشريعات ثانوية.

وللوصول إلى الهدف المنشود من هذا الفرع، كان لا بد لنا من مراجعة نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ومحاولة تحليل هذه النصوص عن طريق إفراغ الأحكام التي تحتويها، والربط ما بينها، لنصل في النهاية إلى وضع تصور عام للإطار القانوني الذي يحكم هذه العملية.

وعليه، فإننا سوف نتبع نهجاً يقوم على عرض للنصوص القانونية ذات العلاقة من نصوص القانون الأساسي أولاً، ثم سنعمد ثانياً إلى تحليل هذه النصوص من وجهة موضوع الدراسة، ألا وهو الإطار القانوني والتنظيمي للخطط التشريعية.

### أولاً: النصوص القانونية

من استقراء نصوص القانون الأساسي المعدل، يمكن القول إنه تضمن عدداً من المواد ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وذلك على النحو التالي:

تنص الفقرة (١) من المادة (٦٦) من القانون الأساسي<sup>٣٩</sup> على ما يلي:

"١. فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب".<sup>٤٠</sup>

تنص المادة (٦٩) من القانون الأساسي على ما يلي:

"يختص مجلس الوزراء بما يلي:

- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.
- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.
- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده الوسائل اللازمة بكافة، والإشراف عليه ومتابعته.
- متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.
- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.
- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (٦ و٧) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها".

تنص المادة (٧٠) من القانون الأساسي المعدل على ما يلي:

"لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

<sup>٣٩</sup> منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، الصادر بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣، ص ٥.

<sup>٤٠</sup> يقارب ذلك أيضاً نص الفقرة (١) من المادة (١٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٤٦)، الصادر بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٣، ص ٦٩.



تنص المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل على ما يلي:

”يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي:<sup>٤١</sup>

- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.“

وأخيراً تنص المادة (٧٢) من القانون الأساسي المعدل على ما يلي:

”على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر، بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع وافٍ بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.“

## ثانياً: تحليل النصوص القانونية

### أ. برنامج الحكومة:

إن المطلع على النظام القانوني الفلسطيني يدرك تماماً أن رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي يخضعون في عملية اختيارهم للاقتراع العام، الذي يحدد الشخص الذي سيشغل منصب الرئيس، وكذلك يحدد شخصاً أعضاء المجلس التشريعي وفقاً لانتماهم السياسية المختلفة.

وفور انتهاء الانتخابات العامة للمجلس التشريعي، يكلف رئيس السلطة الوطنية شخصاً ما ليكون رئيساً للوزراء وليشكل الحكومة، ومع أنه لا يوجد في النظام القانوني الفلسطيني نص يلزم رئيس السلطة باختيار رئيس للوزراء من بين أعضاء المجلس التشريعي الذي فاز حزبه بأغلبية المقاعد في المجلس -إن حدث ذلك- فإن العرف السياسي والمنطق -وذلك في الظروف الطبيعية- يحتمان عليه أن يكلف شخصاً من الحزب الفائز بأغلبية مقاعد المجلس ليكون رئيساً للوزراء وليشكل الحكومة.

وعلى رئيس الوزراء المكلف، وفور الانتهاء من تشكيل حكومته، أن يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بها.

<sup>٤١</sup> يقارب ذلك نص الفقرة (١) من المادة (٦٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

والسؤال الذي يتبادر إلى الأذهان، هل يتم التصويت على منح الثقة بالحكومة بناء على الأشخاص الذين يشكلونها، أم بناء على برنامج هذه الحكومة؟

ونعتقد أن الإجابة عن هذا السؤال هي أن الاعتبار الأساسي والأهم في منح الثقة من عدمها هو لبرنامج هذه الحكومة وليس لأشخاصها، وهذا ما تؤكد المادة (١/٦٦) من القانون الأساسي، حين تقرر أن التصويت على الثقة بالحكومة يجب أن يتم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، ولو كان الأمر غير ذلك - من الناحية القانونية - لما أشار النص المذكور إلى ضرورة الاستماع إلى البيان الوزاري، ولا إلى مناقشته لنيل الثقة، ولاكتفى - إذا كان الاعتبار لأشخاص الحكومة - بعرض أسمائهم على المجلس ليقرر إذا ما كان سيمنحهم ثقته أم لا.<sup>٤٢</sup>

نخلص من ذلك كله، إلى أن القانون الأساسي قد ألزم الحكومة لتتال شرعيتها القانونية أن تقدم بيانها الوزاري للمجلس التشريعي للحصول على الثقة.

والسؤال هنا، ما هو البيان الوزاري؟ ما شكله؟ ما هي عناصره ومكوناته؟ والأهم من ذلك ما علاقة هذا البيان الوزاري بالإطار القانوني والتنظيمي للخطة التشريعية موضوع هذه الدراسة؟

قبل الإجابة عن كل هذه التساؤلات، هناك نقطة غاية في الأهمية تتعلق بالناحية الشكلية للبيان الوزاري أشارت إليها الفقرة (١) من المادة (٦٦) من القانون الأساسي، ألا وهي ضرورة أن يكون البيان الوزاري مكتوباً، حيث جاء النص على النحو التالي: "... وبعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب...".

فكلمة (المكتوب) لم ترد في النص من باب التزويد ولا من باب الحشو أو اللغو اللفظي، بل إن اشتراط الكتابة في البيان الوزاري الذي ستمنح الحكومة الثقة بموجبه من قبل المجلس التشريعي له العديد من الدلالات، ولعل أهمها هو ما يتعلق بالدور الرقابي الممنوح للمجلس التشريعي على أعمال الحكومة.

فهذا البيان الوزاري هو بمثابة النافذة التي سيبقى المجلس التشريعي مطالاً من خلالها على أعمال الحكومة لمراقبة مدى التزامها بالبرنامج الذي ضمنته هذا البيان، وحصلت بموجبه على الثقة والشرعية.

<sup>٤٢</sup> على الرغم من ذلك، فإن الممارسة العملية لتشكيل الحكومة ولحصولها على الثقة تؤكد أن هناك اعتباراً يعطى لأشخاص الوزراء المشكلين لهذه الحكومة.

ولتكمّل الصورة، فقد منح القانون الأساسي المجلس التشريعي من الأدوات والوسائل ما يمكنه من محاسبة الحكومة عند حدوث أي إخلال أو تجاوز عن النهج الذي قطعت الوعد باتباعه من خلال بيانها الوزاري، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٣/٥٦) من القانون الأساسي، حيث ذهبت إلى أن:

”لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في:

توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء...“.

فالحق الذي منحه هذا النص لأعضاء المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة للحكومة واستجوابها ما هو إلا إحدى الوسائل التي قررها القانون الأساسي لهم لمراقبة أعمالها ومدى انسجامها مع برنامجها الذي حصلت بموجبه على الثقة، وقد ينتهي الأمر باستخدام هذه الوسائل إلى سحب الثقة من الحكومة، أو أي من أعضائها.

ولا بد من التنويه هنا إلى أن هذا الدور الذي يلعبه البيان الوزاري المكتوب في تحقيق رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة، قد لا يبدو بهذا الحجم من الأهمية في الواقع العملي إذا ما كانت الحكومة مشكلة من الحزب الذي يحوز أغلبية المقاعد، إلا أن هذا لا ينتقص من مدى أهميته القانونية.

كما أن للبيان الوزاري المكتوب دوراً آخرَ يتمثل كذلك في تفعيل الرقابة العامة للشعب على أعمال الحكومة، وعلى وجه الخصوص، يبرز ذلك في حالة إذا ما كانت الحكومة مشكلة على أساس حزبي هو ما أفرزته الانتخابات العامة، الأمر الذي يعطي الحق للناخبين في مراقبة أعمال الحكومة التي تولت مقاليد السلطة نتاج أصواتهم، فكان لزاماً عليهم مراقبة ما تنجزه هذه الحكومة، ما يكون له الأثر الكبير في تقرير مصيرهم عند الانتخابات القادمة.

## ب. عناصر البرنامج الحكومي:

وعودةً إلى الإجابة عن التساؤلات السابقة حول عناصر البيان الوزاري ومكوناته وعلاقته بالإطار القانوني والتنظيمي للخطة التشريعية للحكومة، وبعد استقراء لنصوص القانون الأساسي السابق ذكرها، يمكن القول إن القانون الأساسي لم يوضح ما هي عناصر البيان الوزاري ومكوناته بشكل مفصل، بل اكتفى بالإشارة إلى أن هذا البيان هو الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، فأشار بالنص إلى مصطلحين عامين هما (برنامج) و(سياسة)، فما الذي قصده المشرع باستعماله هذين المصطلحين؟

لا بد من ربط هذه المصطلحات بالدور الذي تؤديه الحكومة، فكما هو معلوم أن لها

دورين أساسيين هما وظيفتها السياسية ووظيفتها التنفيذية. ونقصد بوظيفتها السياسية إدارة شؤون الدولة من الناحية السياسية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بطبيعة علاقاتها مع العالم الخارجي، ومواقفها اتجاه الأحداث الإقليمية والدولية. أما دور الحكومة التنفيذي، فهو ما يتعلق بإدارتها لشؤون الدولة ومرافقها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وينطبق هذا الدور أيضاً على تسيير أمور المواطنين اليومية والحياتية وما يستلزمه ذلك من اتخاذ القرارات.

وعليه، إذا كان هذا هو دور الحكومة، فإن البيان الوزاري يجب أن يرتبط بهذا الدور في شقيه السياسي والتنفيذي، لبيان ما هي توجهات هذه الحكومة، وما هي أولوياتها، وما هو النهج الذي ستتبعه في سبيل قيادة مركب الدولة إلى بر الأمان.

### ج. برنامج الحكومة التشريعي:

بالطبع، فإن الحكومة تحتاج إلى أدوات تعينها على تحقيق ما يرد في هذا البيان الوزاري، وفي دولة القانون والمؤسسات يعتبر التشريع الأداة الأساسية لإدارة شؤونها، وبغض النظر عن الشكل الذي يتخذه التشريع؛ سواء جاء على صورة قانون أم نظام أم لائحة أم تعليمات أم قرارات، فالمهم أنه لا بد من أن يكون موجوداً.

هذا ما يقودنا إلى العلاقة ما بين البيان الوزاري والخطة التشريعية للحكومة، فمهما كان الشكل الذي تظهر عليه عناصر البيان الوزاري، فما هو في حقيقة الأمر إلا عبارة عن برنامج تشريعي. ولتقريب الصورة، نفترض أن البيان الوزاري جاء ليقول إن الحكومة ستعمل على تخفيض الضرائب دون أي ذكر لبرنامج تشريعي أو لتشريعات، ألا يعني ذلك أن الحكومة ستعتمد بالحصلة إلى تعديل تشريعي خاص بالضرائب؛ سواء أكان هذا التعديل على صورة إلغاء أم إضافة.

إن ذلك يثير فينا نقاشاً حول الشكل الذي سيظهر فيه برنامج الحكومة التشريعي من خلال بيانها الوزاري، وهنا يمكن الحديث عن ثلاثة احتمالات لهذا الشكل:

#### ١. برنامج تشريعي مستقل ضمن البيان الوزاري:

ووفق هذا الاحتمال، تقدم الحكومة بيانها الوزاري ليكون مقسماً حسب مواضيعه، وليقرر، وفي جزء مستقل منه، برنامج الحكومة التشريعي الذي توضح فيه مجموعة التشريعات التي ستعمل عليها خلال الفترة القادمة من توليها السلطة.

## ٢. برنامج تشريعي موزع على بنود البيان الوزاري المختلفة:

وهنا لا يخصص في البيان الوزاري جزء مستقل بالبرنامج التشريعي للحكومة، بل توزع بنوده على المواضيع المختلفة الواردة في البيان، كأن يتحدث البيان مثلاً عن التعليم، مشيراً إلى ضرورة تحديث التشريعات الخاصة به، وكذلك يفعل عند الحديث عن الاقتصاد، أو عن القضاء، أو عن الأمن... وهكذا.

## ٣. الأسلوب المختلط:

هذا الأسلوب يجمع ما بين الاحتمالين السابقين معاً، فتجد في البيان الوزاري جزءاً مستقلاً يتحدث عن برنامج الحكومة التشريعي، كما تجد عند الاطلاع على بنود البيان الأخرى إشارة إلى بعض التشريعات التي ستعمل الحكومة عليها خلال فترة حكمها.

## د. تحويل برنامج الحكومة (البيان الوزاري) إلى خطة تشريعية:

إذا ما انتهينا إلى أن البيان الوزاري هو أمر ملزم وفقاً للقانون، وأنه لا بد من أن يحتوي -بشكل أو بآخر- على البرنامج التشريعي للحكومة، فإن السؤال هنا كيف يصار إلى تحويل هذا البرنامج التشريعي إلى خطة تشريعية للحكومة؟

إذا كان القصد من (البرنامج التشريعي للحكومة) هو الخطوط العريضة لعمل هذه الحكومة على التشريعات المختلفة، فإننا نقصد بالخطة التشريعية هنا (أن يتم وضع جدول زمني محدد لربط العمل على هذه التشريعات خلال مدة معينة لتخرج إلى حيز الوجود على شكل مشاريع قوانين تقدم إلى المجلس التشريعي، أو على شكل تشريعات ثانوية تصدرها السلطة التنفيذية).

وفي الواقع، إننا لم نجد في نصوص القانون الأساسي أي تنظيم قانوني لعملية تحويل البرنامج التشريعي المتضمن في البيان الوزاري إلى خطة تشريعية، فلم تشر النصوص إلى هذه العملية الإجرائية، ولم تبين ماهية الجهة التي ستقوم بها، ولا المدة الزمنية اللازمة لذلك. وإن كان بديهيّاً أن الجهة التي يجب أن تقوم بهذه العملية هي مجلس الوزراء (الحكومة) وبإشرافها، غير أننا نقصد أن الحكومة لن تقوم بأكملها بهذه العملية، بل لا بد من أن يكون هناك جسم ما أو هيئة مسؤولة عن القيام بهذه المهمة.

غير أنه، وإن خلا القانون الأساسي من نصوص تشير إلى ضرورة وضع الخطة التشريعية للحكومة، فإن النصوص السابق استعراضها تحمل في طياتها إشارة غير مباشرة لهذه الخطة، ولا أدل على ذلك مما تضمنه نص الفقرة (١) من المادة

(٦٩) من القانون الأساسي، حيث نصت على ما يلي:

”يختص مجلس الوزراء بما يلي:

١. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي“.

كما هو واضح من هذا النص، فإن أول الاختصاصات التي رسمها القانون الأساسي لمجلس الوزراء (الحكومة) تتمثل في وضع السياسة العامة التي ستعمل الحكومة في ظلها أثناء فترة توليها السلطة، ونرى أن المقصود هنا بمصطلح (السياسة العامة) هي الخطة العامة للحكومة التي ستسير على خطاها لتسيير أمور الدولة، ومن الطبيعي أن تتضمن هذه السياسة العامة الخطة التشريعية للحكومة.

والملاحظ أيضاً من النص السابق أن المشرع قد اشترط عند وضع الحكومة لسياستها العامة أن تلتزم في ذلك بما ورد في (البرنامج الوزاري)<sup>٤٣</sup> المصادق عليه من المجلس التشريعي، والذي حصلت الحكومة بموجبه على الثقة من هذا المجلس، وفي ذلك إشارة واضحة للعلاقة التي تربط ما بين البرنامج الوزاري للحكومة وخطتها العامة، ومن ضمنها خطتها التشريعية.

تضمنت المادة (٧٢) من القانون الأساسي أيضاً إشارة إلى الخطة العامة للحكومة، حيث نصت هذه المادة على ما يلي:

”على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخطتها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة...“.

يرسم النص السابق طبيعة العلاقة الإشرافية لمجلس الوزراء على الوزارات المشكلة في إطار الحكومة، وما يهمننا من هذا النص هو الإشارة إلى أن المعيار في مدى التزام أية وزارة بالأهداف المحددة لها هو (الخطة العامة) لمجلس الوزراء (الحكومة)، ومفهوم هذا النص يعني أنه يفترض أن تكون هناك أصلاً خطة عامة موضوعة مسبقاً، وفي ذلك إشارة أيضاً إلى ضرورة أن يلي مرحلة البرنامج الوزاري للحكومة عمل أو وضع خطة عامة تشمل مختلف جوانب إدارة الحكومة لأمر الدولة ومن ضمنها خطتها التشريعية.

<sup>٤٣</sup> نلاحظ هنا استخدام المشرع لتسمية (البرنامج الوزاري)، فيما استخدام مصطلح (البيان الوزاري) في المادة (١/٦٦) من القانون الأساسي.

## هـ. إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية:

أوضحنا سابقاً أن الحكومة، ومنذ لحظة قدومها إلى السلطة، يجب عليها أن تقدم برنامجها للمصادقة عليه من قبل المجلس التشريعي، كما بينا ضرورة أن تحول هذا البرنامج إلى خطة تنفيذية تعمل بموجبها في تسيير أمور الحكم.

وسنحاول هنا أن نوضح التنظيم القانوني للإجراءات الواجب اتباعها لتنفيذ خطة الحكومة، ومن ضمنها خطتها التشريعية، فما هي الإجراءات التي تقوم بها الحكومة لعمل ذلك؟

لقد تضمنت الإجابة عن هذا السؤال عدداً من النصوص المتفرقة في القانون الأساسي الفلسطيني، وإن لم يكن ذلك بالوضوح المطلوب، إلا أنه من الممكن تتبع هذه الخطوات عبر تتبعنا لهذه النصوص.

وأول هذه النصوص، هو نص المادة (٦٩) من القانون الأساسي، التي جاءت لتنظم اختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة) وصلاحياته، حيث نصت على ما يلي:

”يختص مجلس الوزراء بما يلي:

١. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
٢. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.
٣. وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.
٤. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بالوسائل اللازمة كافة، والإشراف عليه ومتابعته.
٥. متابعة تنفيذ القوانين، وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
٦. الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها....“

لقد تضمن النص السابق، في إشارة غير واضحة، الخطوات والإجراءات التي يجب على الحكومة إتباعها في سبيل تنفيذ خطتها بشكل عام، وخطتها التشريعية بشكل خاص. ونود الإشارة هنا قبل البدء في بيان هذه الإجراءات إلى الترتيب الذي وردت فيه هذه الإجراءات وفق ترتيب بنود النص وفقراته، حيث نعتقد أن ترتيب هذه الفقرات لم يأت على هذا الشكل اعتباطاً، بل إن المشرع قد نص على هذه الإجراءات وفق ترتيب منطقي كما سنرى.

١. أول هذه الإجراءات هو ما سبق لنا بيانه عند الحديث عن تحويل برنامج الحكومة إلى خطة تنفيذية عامة، وهو ما أشارت إليه الفقرة (١) من النص السابق.
٢. بعد أن تعمل الحكومة على وضع خطتها العامة، يجب عليها أن تقوم بربط هذه الخطة بالتكلفة الاقتصادية لها، وهو ما يعرف بالموازنة العامة، حيث يتم ربط بنود خطة الحكومة التنفيذية بالمبالغ المالية المطلوبة لتنفيذ هذه البنود، وهو ما أشارت إليه الفقرة (٣) من نص المادة (٦٩)، وهو أيضاً ما يجب عمله في تنفيذ الخطة التشريعية، حيث يجب ربط هذه الخطة بالتكلفة الاقتصادية لها حتى تستطيع الحكومة تقدير ما تستطيع تنفيذه منها وفقاً للموارد المالية المتاحة لها.
٣. لا يكفي لتنفيذ الخطة التشريعية معرفة تكلفتها الاقتصادية، بل لا بد، لتمام هذا التنفيذ، من معرفة الأثر الذي ستحدثه هذه الخطة على الجهاز الإداري في الدولة، وما يتطلبه ذلك من إعادة الهيكلية لهذا الجهاز وإمداده بالوسائل اللازمة لتنفيذ هذه الخطة. وهو ما أشارت إليه الفقرة (٤) من المادة (٦٩). ويطلق عادةً على هذه العملية (حساب التكلفة الاقتصادية، وإعداد الموارد البشرية، وتحضير الوسائل اللازمة) مصطلح (التهيئة التشريعية)، وهي العملية الأكثر أهمية لتنفيذ الخطة التشريعية.
٤. بعد أن تتخذ الحكومة الإجراءات التمهيدية لتنفيذ الخطة التشريعية، من احتساب لتكلفتها الاقتصادية، وإعداد الجهاز الإداري ومدته بالوسائل اللازمة لتنفيذها، يفترض بالحكومة أن تقوم بتكليف الجهات المختصة وفق ما هو وارد في هذه الخطة بالقيام بما هو مطلوب منها للتنفيذ، وهو الإجراء الذي لم تشر إليه صراحة نصوص القانون الأساسي الفلسطيني.
٥. لا يتوقف دور الحكومة في تنفيذ الخطة التشريعية على مخاطبة الجهات المختصة وتكليفها بما هو مطلوب منها، بل لا بد من أن تستمر الحكومة في متابعة تنفيذ هذه الخطة والإشراف عليها، لمعرفة ما تم إنجازه منها وما لم يتم إنجازه، وهو ما أشارت إليه الفقرة (٦) من المادة (٦٩)، كما أشار إلى ذلك الجزء الأول من المادة (٧٢) من القانون الأساسي.
٦. إعداد مشاريع القوانين وإصدار اللوائح والأنظمة (التشريعات الثانوية)، إن هذا الإجراء من بين إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة، هو الأكثر وضوحاً ويعتبر ملموساً أكثر من غيره من الإجراءات. ويتم تنفيذ هذا الإجراء عن طريق تكليف الحكومة للجهات المختصة والمخاطبة بالخطة التشريعية بإعداد التشريعات اللازمة حسب مقتضى الحال؛ سواء أكانت هذه التشريعات على صورة مشاريع قوانين أم كانت على صورة تشريعات



ثانوية، لتقوم الحكومة بعد ذلك بالسير عبر القنوات التي رسمها القانون الأساسي، فإذا كانت التشريعات عبارة عن مشروعات قوانين، يتم إعدادها لتقديمها إلى المجلس التشريعي ليقوم بمناقشتها وإقرارها، ومن ثم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها، ليتم بعد ذلك نشرها. أما إذا كانت هذه التشريعات عبارة عن لوائح أو أنظمة، فيقوم مجلس الوزراء بإعدادها وإصدارها انسجاماً مع نصوص القانون الأساسي. وهذا الإجراء هو ما أشارت إليه نصوص القانون الأساسي عبر نص المادة (٧٠) منه، والفقرة (٤) من المادة (٧١) من ذات القانون.

٧. متابعة تنفيذ التشريعات بعد إصدارها، ويعتبر هذا الإجراء الأخير من إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة. فلا يتوقف دور الحكومة عند إصدار التشريعات الواردة في خطتها التشريعية، بل لا بد من متابعة تنفيذ هذه التشريعات، وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لذلك، وهو ما أشارت إليه صراحة الفقرة (٥) من المادة (٦٩) من القانون الأساسي، كما أشارت إلى ذلك أيضاً المادة (٧٠) في الجزء الأخير منها.

#### و. العمل على إعداد خطة تشريعية جديدة:

لن تتوقف الحياة عند تنفيذ الحكومة لخطتها التشريعية المقررة، بل لا بد لها من التفكير بالمستقبل والعمل على إعداد وتحضير خطة تشريعية تواجه من خلالها كل التحديات والصعوبات والمشاكل التي قد تعرقل سير عملها.

ولإعداد هذه الخطة الجديدة لا بد للحكومة من معلومات لتبني على أساسها خطتها، ومصادر هذه المعلومات مختلفة منها ما هو متوفر لدى الحكومة ذاتها من خلال أدائها لمهامها في المدة الزمنية السابقة على إعداد الخطة، فمن المؤكد أن هناك عدداً من الصعوبات والمشاكل والعقبات التي واجهت الحكومة أثناء توليها مهامها فترة تكليفها.

كما أن مصدر المعلومات قد يكون ما يثار من قضايا تبرز على الساحة؛ سواء السياسية منها أم الاقتصادية أم الاجتماعية.

ولذا، أوجب القانون الأساسي على الحكومة أن ترجع إلى الوزارات وإلى سائر وحدات الجهاز الإداري في الدولة لتناقش معها مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياساتها المستقبلية، وهو ما أشارت إليه الفقرة (٨) من المادة (٦٩) منه، كما أشارت إليه المادة (٧٢) من القانون ذاته.

## الفرع الثاني: الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية

يهدف من خلال هذا الفرع إلى استخلاص الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية، والواقع أنه من خلال استعراضنا لهذه القوانين، لم نجد فيها ما يسعفنا لموضوع دراستنا سوى ما تضمنه قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم (٤) لسنة ١٩٩٥.<sup>٤٤</sup>

وعليه، فإننا سنعمد إلى تقسيم هذا الفرع، وعلى غرار سابقه، إلى جزأين، نستعرض في الأول منهما النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع دراستنا، في حين نخصص الثاني لتحليل هذه النصوص واستخراج أهم الأحكام القانونية التي تضمنتها ومحاولة ربطها بموضوع دراستنا.

### أولاً: النصوص القانونية:

من استعراض مواد هذا القانون، يمكن القول إن هناك عدداً من نصوصه يمكن أن تكون ذات صلة بموضوع دراستنا، وهي:

تنص المادة (٢) من القانون على ما يلي:

”تُعد الوزارة أو الجهة المختصة مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة. وتحيل الوزارة أو الجهة ما تم إعداده وفقاً للفقرة السابقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغة المشروعات المطلوبة في الصيغة القانونية الملائمة.“

تنص المادة (٤) من القانون على ما يلي:

”يرفع ديوان الفتوى والتشريع مشروعات الأدوات التشريعية إلى أمين عام مجلس وزارة السلطة الذي يتولى إحالتها إلى لجنة وزارية تشكل بقرار من رئيس السلطة، وتكون برئاسة وزير العدل، وعدد من الوزراء، وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع، وتختص هذه اللجنة بدراسة مشروعات الأدوات التشريعية وتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء.“

تنص المادة (٥) من القانون على ما يلي:

”بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة.“

<sup>٤٤</sup> المنشور في العدد (٤) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ٦/٥/١٩٩٥، ص ١٥.

## ثانياً: تحليل النصوص القانونية:

قبل الدخول في تحليل أحكام هذا القانون، هناك نقطة قانونية تتعلق فيه يجب علينا الإشارة إليها. فقانون إجراءات إعداد التشريعات تم إصداره قبل تأسيس المجلس التشريعي، وقبل وضع القانون الأساسي الفلسطيني، حيث كان في حينها المرجع القانوني لإعداد التشريعات وإصدارها من قبل السلطة الفلسطينية.

وقد يذهب البعض إلى القول إن هذا القانون، ومع تأسيس المجلس التشريعي وانتخاب نوابه، وصدور القانون الأساسي، قد ألغي ولم يعد ساري المفعول. إلا أن هذا القول محل نظر، ذلك أن التشريعات النازمة لعمل المجلس التشريعي، وكذلك القانون الأساسي لم يشر أي منهما صراحة إلى إلغاء هذا القانون، وإنما تمت الإشارة إلى إلغاء كل ما يتعارض مع أحكامها. وبمراجعة لأحكام قانون إعداد التشريعات، نستطيع القول إن النصوص النازمة للعملية التشريعية التي تتعارض مع صلاحيات المجلس التشريعي هي نصوص ألغيت ضمناً بموجب تعارضها للتشريعات السارية. أما النصوص التي لا تتعارض مع هذه التشريعات، ومن بينها النصوص السابقة، فإنها ما زالت سارية حتى يومنا هذا.

وفي عودة إلى هذه النصوص، ومحاولة تحليلها لربطها بموضوع دراستنا، ألا وهو الخطة التشريعية للحكومة، فإنه يمكننا تقرير ما يلي:

١. تناولت هذه النصوص الإطار القانوني لمرحلة من مراحل تنفيذ الخطة التشريعية بعد وضعها من قبل الحكومة، وهذه المرحلة تتمثل في ترجمة البنود الواردة في الخطة إلى مشاريع تشريعات، ومن ثم إعدادها بصيغتها النهائية لإحالتها إلى الجهات المختصة حسب مقتضى الحال لإقرارها.

٢. نظمت هذه النصوص الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الوزارات عند إعدادها لمشروعات التشريعات، وفق الخطة التشريعية المقررة من مجلس الوزراء، كما أوضحنا سابقاً في الفرع الأول من هذا المبحث، وهذه الإجراءات تتمثل بما يلي:

أ. تعد الوزارة مشروع التشريع، أو العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن يتضمنها هذا المشروع، وتحيله إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغته صياغة قانونية ملائمة.

ب. بعد انتهاء الديوان من صياغة المشروع، يحيله إلى أمين عام مجلس الوزراء،<sup>٤٥</sup> الذي يقوم بدوره بإحالة المشروع إلى لجنة وزارية تتكون من (وزير

<sup>٤٥</sup> استخدم القانون عبارة (أمين عام مجلس وزارة السلطة)، وهذا المنصب لم يعد موجوداً الآن، وهو يقابل في الوقت الحالي وفق النظام القانوني الفلسطيني، (أمين عام مجلس الوزراء).

العدل رئيساً، وعضوية عدد من الوزراء، إضافة إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع)<sup>٤٦</sup>، حيث تقوم هذه اللجنة بدراسة المشروع، وتقديم توصياتها بشأنه إلى مجلس الوزراء.

ج. يقوم مجلس الوزراء بدراسة توصيات اللجنة حول المشروع ومناقشتها حتى يصل إلى قرار يبت فيه بمصير هذا المشروع، إما بالقبول وإما بالرفض أو بالتعديل.

د. يحال المشروع بعد ذلك من مجلس الوزراء إلى الديوان لعمل الصياغة النهائية المناسبة له.

هـ. بعد عمل الصياغة النهائية للمشروع من قبل الديوان، يعاد المشروع إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات حسب مقتضى الحال، إما بإحالة المشروع إذا كان قانوناً إلى المجلس التشريعي، وإما بإصداره إذا كان لائحة أو نظاماً.

### الفرع الثالث: الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل التشريعات الثانوية

بعد أن استعرضنا فيما سبق من فروع للإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل كل من نصوص القانون الأساسي والقوانين الفلسطينية، وحتى تكتمل صورة هذا الإطار القانوني ومكوناته، كان لا بد لنا من استعراض للتشريعات الثانوية الصادرة في فلسطين لمحاولة التعرف على ما تضمنته هذه التشريعات من أحكام ناظمة لموضوع دراستنا الخطة التشريعية للحكومة.

وعليه، فإننا سنتبع في عرض هذه التشريعات نهجاً يختلف عما سبق لنا اتباعه في الفروع السابقة، حيث سنقوم هنا بعرض لكل تشريع ثانوي نتبعه مباشرة بالتعليق على أحكام هذا التشريع، وذلك لكي لا نكرر ما سبق بيانه من أحكام.

**أولاً:** قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات:<sup>٤٧</sup>

نصت المادة (٢) من هذا القرار على ما يلي:

”الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته، ويمارس فيها السلطات والصلاحيات

<sup>٤٦</sup> نص القانون على أن هذه اللجنة تشكل بقرار من رئيس السلطة، وهو ما لم يعد منسجماً مع النظام القانوني الفلسطيني، حيث أن صلاحية تشكيل هذه اللجنة أصبحت من صلاحيات رئيس الوزراء.

<sup>٤٧</sup> المنشور في العدد (٥٣) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥، ص ٢٢٧.

المخولة له بموجب القانون الأساسي المعدل والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، ويمارس بصفة خاصة الاختصاصات التالية:

١. اقتراح السياسة العامة بوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.

٢. إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.

تناول النص الوارد في هذا القرار الوزاري تنظيم بعض الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الخطة التشريعية للحكومة، والخاصة بإعداد مشروعات القوانين ذات العلاقة بمجال العمل الذي تشرف عليه وزارته، وتقديم هذه المشاريع لمجلس الوزراء لإقرارها وإحالتها للمجلس التشريعي.

كما تناول النص السابق تنظيم الإجراءات المتعلقة بإعداد خطة تشريعية جديدة، وذلك حين أشار إلى أن كل وزير عضو في الحكومة، يجب أن يشارك في اقتراح السياسة العامة لهذه الحكومة عن طريق تقديم المقترحات لهذه السياسة فيما يتعلق بوزارته على الأقل، وهو الأمر الذي سيساعد الحكومة على إعداد خطة تشريعية جديدة لما سيأتي من فترات لتوليها الحكم.

ثانياً- قرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣، بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء:<sup>٤٨</sup>

تضمن هذا القرار (٢٨) مادةً تناولت آلية عمل مجلس الوزراء، فنظم حضور جلسات المجلس، وموعد انعقادها، والدعوة إليها، وجدول أعمالها، وآلية تبليغ القرارات والتوصيات التي يتبناها المجلس، إضافة إلى ذلك أشار القرار إلى تنظيم محاضر هذه الجلسات، وتشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة التابعة للمجلس، وآلية عمل هذه اللجان.

وما نود التركيز عليه هنا، هو ما تضمنته المادة (٢٠) من هذا القرار، حيث جاءت هذه المادة لتنظم وتبين الخطوات الواجب اتباعها في الحكومة لطرح مشاريع القرارات للنقاش داخل مجلس الوزراء، وآلية تبني هذه القرارات، فقد نصت المادة (٢٠) على ما يلي:

أ. يتم طرح مشاريع القرارات للنقاش حسب الخطوات التالية:

١. تصاغ مشاريع القرارات، وتطرح للنقاش إذا أثنى عليها عضو آخر في المجلس، ولا يجوز سحب أو تعديل الصيغة المقترحة قيد البحث إلا بموافقة صاحبها.

<sup>٤٨</sup> منشور في العدد (٤٩) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٤، ص ٨٣.

٢. يغلق باب النقاش حول مشاريع القرارات، إما بانتهاء الوقت المحدد لذلك من قبل الرئيس، وإما بناء على طلب غالبية الحاضرين.
٣. يطلب الرئيس من صاحب مشروع القرار أن يجعل دفاعه عن المشروع المقترح.
٤. يطلب الرئيس من أحد المعارضين لمشروع القرار، إن وجد إجمال الحجج ضد المشروع.
- ب. تتم عملية التصويت مباشرة بعد إجمال الدفاع والمعارضة حسب الخطوات التالية:
١. يقرأ الرئيس أو الأمين العام الصيغة النهائية المقترحة لمشروع القرار المطروح.
٢. يطلب الرئيس من الأعضاء المؤيدين رفع أيديهم، ومن ثم المعارضين ومن ثم الممتنعين، ويقوم الأمين العام بتسجيل عدد كل مجموعة في محضر الجلسة.
٣. يتأكد الرئيس من أن مجموع عدد أصوات المؤيدين والمعارضين والممتنعين مساوٍ لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة.
- ج. يصبح مشروع القرار قراراً رسمياً:
١. إذا نال موافقة الأغلبية البسيطة من الأعضاء الحاضرين.
٢. إذا نال موافقة نصف عدد الحاضرين، بمن فيهم الرئيس.
- د. يقتصر التصويت على الأعضاء فقط (الرئيس والوزراء).
- هـ. لا يجوز طرح مشروع قرار آخر ما دام مشروع القرار المثني عليه قيد المناقشة.
- و. لا يجوز إعادة بحث قرار اتخذته المجلس في الجلسة نفسها.
- ز. لا يجوز إعادة بحث قرار اتخذته المجلس في جلسة لاحقة إلا بموافقة ثلثي الأعضاء.
- ح. تدون القرارات في محاضر الجلسات وترقم بالتسلسل ويقرر الرئيس كيفية تعميمها.
- ثالثاً:** قرار مجلس الوزراء رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٤، بشأن إنشاء وحدات شؤون مجلس الوزراء في الوزارات كافة:<sup>٤٩</sup>
- نصت المادة (١) من هذا القرار على إنشاء وحدات لشؤون مجلس الوزراء في كل وزارة من وزارات السلطة، وقد بينت المادة (٣) منه اختصاصات هذه الوحدات، وذلك على النحو التالي:
- نصت الفقرة (٤) من هذه المادة على ما يلي:

<sup>٤٩</sup> منشور في العدد (٥٢) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ١٨/١/٢٠٠٥، ص ٢١٩.

”تختص وحدة شؤون مجلس الوزراء في أي وزارة بما يلي:

٤. التنسيق مع الدوائر المختصة في الوزارة والجهات المعنية خارج الوزارة في إعداد المذكرات التفسيرية ومشاريع القرارات للبنود المطروحة من قبل الوزير على جدول أعمال اجتماعات مجلس الوزراء واجتماعات اللجان الوزارية، وفقاً لدليل إعداد المذكرات التفسيرية الصادر عن مجلس الوزراء.“

كما نصت الفقرة (٦) من تلك المادة على ما يلي:

”٦- إعداد التقارير الدورية تنفيذاً للمادة (٧٢) من القانون الأساسي عن أداء الوزارة للوزير، تمهيداً لعرضها على مجلس الوزراء.“

كما يتضح من هذه النصوص، فإن لها علاقة في خطوات وإجراءات تنفيذ الخطة التشريعية، كما أن لها علاقة بإعداد الخطة التشريعية الجديدة، ويتضح ذلك من مفهوم الفقرة (٦) من المادة، حيث أن التقارير الدورية المتعلقة بالمادة (٧٢) من القانون الأساسي، هي التقارير التي تبين مدى التزام الوزارة بتنفيذ الخطة المقررة من مجلس الوزراء، كما تتعلق باقتراح السياسات والمشاريع للخطة التشريعية القادمة، كما سبق وأن بينا ذلك عند شرحنا لهذه المادة في الفرع الأول من هذا المبحث.

**رابعاً:** قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥، بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة:<sup>٥٠</sup>

نصت المادة (١) من هذا القرار، وفي مجمل تعريفها للموازنة العامة على ما يلي:

”الموازنة العامة: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها، والنفقات والمدفوعات المختلفة التي تصدر سنوياً بقانون.“

كما نصت المادة (١٥) من ذات القرار على ما يلي:

١. تقدم الوزارة (المالية) بالتعاون مع الجهات المختصة في الأول من أيار من السنة الجارية تقريراً وتحليلاً شاملاً إلى مجلس الوزراء حول الوضع المالي العام مع توقعات موضوعية لحركة الموارد والالتزامات خلال

<sup>٥٠</sup> منشور في العدد (٥٩) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٥، ص ٧.

الفترة المتبقية من السنة المالية، والتوصيات لوضع سياسات للاستجابة للتطورات الاقتصادية المتوقعة، ويسترشد مجلس الوزراء بهذا التقرير في وضع المؤشرات والسياسات الخاصة لإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة المالية القادمة.

٢. تبدأ دائرة الموازنة بتحضير بلاغ إعداد الموازنة العامة على أساس المؤشرات والتوقعات الاقتصادية والسياسات المالية والاقتصادية المعتمدة من مجلس الوزراء.

ونصت المادة (١٧/١) من القرار نفسه على ما يلي:

١. على كل دائرة إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها من المستوى الأدنى إلى الأعلى، بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة الدائرة للسنة القادمة، وإرفاق شرح مفصل بالبرامج والأعمال والمشاريع التي يطلب رصد مخصصات لها.

وأخيراً تنص المادة (١٨/١) من القرار على ما يلي:

”تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة على النحو التالي:

١. القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذها“.

سبق القول عند الحديث عن إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة في الفرع الأول من هذا المبحث، أن على الحكومة عند تنفيذها لخطةها التشريعية أن تقوم بربط هذه الخطة بالتكلفة الاقتصادية لها، وبعبارة أخرى، ربط بنود خطة الحكومة التنفيذية بالمبالغ المالية المطلوبة لتنفيذ هذه البنود، ومن الطبيعي أن الانعكاس لهذه التكلفة الاقتصادية سيتضح جلياً في بنود الموازنة العامة، وهو ما حاولنا الوصول إليه من خلال النصوص السابقة لبيان العلاقة التي تربط ما بين تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة وما بين مشروع الموازنة العامة.

**خامساً:** قرار مجلس الوزراء رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٥ بإتباع ديوان الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء:<sup>٥١</sup>

تنص المادة (١) من القرار على ما يلي:

<sup>٥١</sup> منشور في العدد (٦١) من الوقائع الفلسطينية، الصادر بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٦، ص ١٧٧.



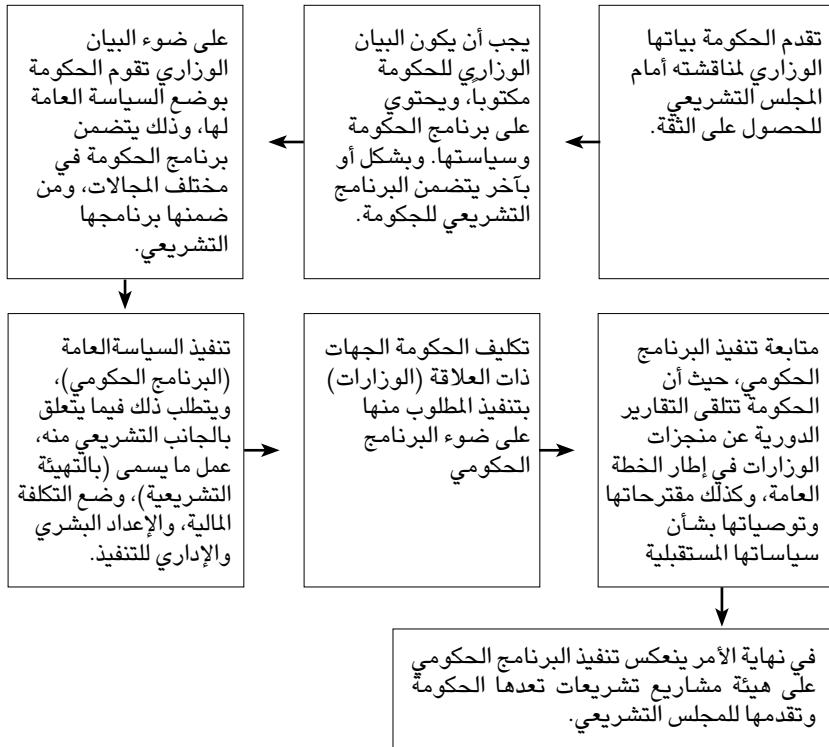
”يتبع ديوان الفتوى والتشريع مجلس الوزراء“.

تبين لنا عند الحديث عن الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية (الفرع الثاني من هذا المبحث)، أهمية الدور الذي يلعبه ديوان الفتوى والتشريع في إجراءات تنفيذ الخطة التشريعية للحكومة، واتضحت جليا أهمية العلاقة التي تربط بين هذا الديوان ومجلس الوزراء.

وقد جاء هذا القرار الوزاري ليؤكد أهمية هذا الجهاز وارتباطه بعمل الحكومة، وهو ما استدعى نقل تبعيته بموجب المادة (١) من القرار إلى مجلس الوزراء، ونعتقد أنه وبالنظر لطبيعة الدور الذي يضطلع به ديوان الفتوى والتشريع أن مكانه الطبيعي هو مجلس الوزراء، وحسنا فعل المشرع بنقل تبعيته للحكومة.

شكل توضيحي (١-١)

سير البرامج التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني



## شكل توضيحي (٢-١)

### آلية إقرار مشاريع التشريعات داخل الحكومة

تعد الوزارة مشروع التشريع، أو العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن يتضمنها هذا المشروع، وتحيله إلى ديوان الفتوى والتشريع لصياغته صياغة قانونية ملائمة.

تتمثل الإجراءات الواجب على الوزارات إتباعها عند إعدادها لمشروعات التشريعات، وفق الخطة التشريعية (برنامج الحكومة) المقررة من قبل مجلس الوزراء، بما يلي:



## النتائج والتوصيات

استعرضنا من خلال هذا المبحث الإطار القانوني والتنظيمي للخطة التشريعية للحكومة في ظل النظام القانوني الفلسطيني، وقد استدعى ذلك منا أن نقسمه إلى ثلاثة فروع، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول، الإطار القانوني والتنظيمي للخطة التشريعية في ظل القانون الأساسي الفلسطيني، وقد توصلنا من خلال البحث في هذا الفرع إلى النتائج التالية:

- إن القانون الأساسي ألزم الحكومة لتناول شرعيتها القانونية أن تقدم بيانها الوزاري أمام المجلس التشريعي للحصول على الثقة.
- يجب أن يتضمن البيان الوزاري برنامج الحكومة وسياستها، وهو بشكل أو بآخر يتضمن البرنامج التشريعي للحكومة.
- أغفل القانون الأساسي تنظيم عملية تفريغ البرنامج التشريعي لخطة تشريعية، فلم تشر النصوص إلى هذه العملية الإجرائية، ولم تبين ماهية الجهة التي ستقوم بها، ولا المدة اللازمة لذلك، علما بأننا استطعنا الوصول إلى بعض النصوص التي تشير إلى هذه الخطة.

الفرع الثاني، الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل القوانين الفلسطينية، وخلصنا في هذا الفرع إلى أن القوانين الفلسطينية لم تتضمن أية إشارة إلى المرحلة التي تتم فيها ترجمة البرنامج الوزاري إلى خطة تشريعية، كما لم تتضمن الإجراءات التي يجب اتباعها لتنفيذ هذه الخطة، وإن وجدنا فيها تنظيماً لإجراءات إعداد مشاريع التشريعات داخل الحكومة، التي يفترض أنها تشكل في مجموعها الخطة التشريعية التي نبحث عنها.

الفرع الثالث، الإطار القانوني للخطة التشريعية في ظل التشريعات الثانوية، وكما في الفرعين السابقين، افترقت التشريعات الثانوية الفلسطينية إلى تنظيم دقيق ومباشر للخطة التشريعية من حيث آلية وضعها والإجراءات التنفيذية لها.

نخلص من كل ما تقدم إلى التوصية بما يلي:

- سن تشريع لتنظيم الخطة التشريعية من حيث آلية وضعها، والجهة المختصة بذلك، وإجراءات تنفيذها.
- إلزام الحكومة بوضع خطة تشريعية وربطها بجدولة زمنية، مع بيان تكلفتها الاقتصادية.
- تبعية الجهة التي ستعمل على وضع الخطة التشريعية إلى مجلس الوزراء (الحكومة)، وهنا من الممكن الاستفادة من الأجسام الحالية التابعة للحكومة، أو استحداث جهة يكون ذلك هو مهمتها الأساسية.

## المبحث الثاني:

### تقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية وفقاً لبرامجها الحكومية

ترتبط البرامج الحكومية ارتباطاً وثيقاً بالنشاط التشريعي الذي تمارسه الحكومات، في سبيل الخروج بهذه البرامج من إطارها النظري إلى الواقع العملي. نتحدث هنا عن نشاط الحكومة التشريعي وما يصاحبه من مشاريع قوانين تقدم إلى البرلمان للمصادقة عليها في سبيل تنفيذ هذه البرامج. وانطلاقاً من اختصاصات مجلس الوزراء وصلاحياته حسبما نصت عليه المادة ٦٩ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، التي ألزمت مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، بالإضافة إلى مهمة تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة، تناط بالحكومة وظيفة رسم السياسة العامة وتحديداتها وفقاً لما تمت المصادقة عليه من المجلس التشريعي، والخروج بهذه السياسة إلى الواقع العملي من خلال اقتراح مشاريع القوانين الكفيلة بتنفيذها.

نونه بداية إلى إمكانية حصر دور السلطة التنفيذية (الحكومة، ومؤسسة رئاسة السلطة) في العملية التشريعية في المسائل التالية:<sup>٥٢</sup>

١. الحق في إعداد القوانين واقتراحها وتقديمها للمجلس التشريعي.
  ٢. حق الرئيس في الاعتراض على القوانين وإعادتها إلى المجلس التشريعي، الذي ينظر في محل الاعتراض ويقضي بخصوصه بما يراه مناسباً.
  ٣. واجب إصدار القوانين ونشرها.
  ٤. واجب السلطة التنفيذية في وضع الأنظمة واللوائح التنفيذية لتنفيذ القوانين.
- يتضح دور الحكومة جلياً في هذه الصلاحيات في الفقرتين الأولى والرابعة مما ذكر أعلاه.

لقد أخذت فلسطين بالنظام البرلماني كنظام حكم يضع الحدود القانونية لواقع العلاقة بين السلطات الثلاث. وهذه العلاقة تباينت خلال الفترة القصيرة التي عملت فيها السلطة الفلسطينية، نتيجة التطور الدستوري الذي طرأ على النظام القانوني الفلسطيني منذ تأسيس السلطة الفلسطينية حتى الآن.

<sup>٥٢</sup> ادعيس، معن. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق)، القدس، الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، كانون الثاني ٢٠٠٠، ص.٨.

وأُديرت السلطة الفلسطينية بداية من خلال مجلس تنفيذي برئاسة رئيس السلطة الفلسطينية، وجمع بين سلطتي التشريع والتنفيذ في آن واحد.

ولاحقاً لهذه المرحلة، تم انتخاب المجلس التشريعي في منتصف العام ١٩٩٦ ليأخذ على عاتقه سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن عدم وجود دستور فلسطيني ينظم العلاقة ما بين السلطات الثلاث كان له أثر سلبي على ممارسة هذه السلطات لعملها، بالإضافة إلى أن سلطة رئيس السلطة الفلسطينية في الجمع ما بين مؤسستي رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة كان له أثر سلبي على انصهار مؤسسة الحكومة ونشاطها داخل إطار عمل مؤسسة رئاسة السلطة، وحتى في الوقت الذي شُرِع فيه القانون الأساسي العام ٢٠٠٢، بقي هذا الخلط والتداخل قائماً ما بين عمل مؤسستي الحكومة ورئاسة السلطة.

جاءت المرحلة الثالثة عقب تعديل القانون الأساسي في العام ٢٠٠٣، واستحداث منصب رئيس الوزراء ومنحه صلاحيات تشريعية وتنفيذية، وفصله عن مؤسسة الرئاسة. وجاء هذا التعديل نتيجة حركة الإصلاح القانوني الذي كان مطلباً داخلياً ملحاً، وتحول فيما بعد إلى ضغوط خارجية دولية للحد من الصلاحيات السياسية لرئيس السلطة الراحل ياسر عرفات، من خلال الحد من صلاحياته التنفيذية والتشريعية على الصعيد الداخلي.<sup>٥٣</sup>

مما سبق أعلاه، سنتناول تقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفقاً لهذه المراحل الثلاث، لنصل في النهاية إلى بيان مدى نجاح هذه الحكومات في تنفيذ برامجها الحكومية من خلال مقارنة هذه البرامج بالواقع العملي للنشاط التشريعي لهذه الحكومات.

وقبل الخوض في تفصيل هذه المراحل، نؤكد بداية على الثوابت التالية:

- يتحدد النشاط التشريعي للحكومات بما تقدمه من مشاريع قوانين للمجلس التشريعي، دون أن تسأل الحكومة عن مدى التزام المجلس التشريعي بالفترات الزمنية المنصوص عليها قانوناً لدى إقراره لهذه التشريعات،<sup>٥٤</sup> وبالتالي عمدنا في هذه الدراسة إلى تقييم واقع النشاط التشريعي للحكومات من خلال تاريخ تقديم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي الفلسطيني.

<sup>٥٣</sup> الجدول رقم (١-١) يشير إلى المعلومات الأساسية عن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة.

<sup>٥٤</sup> لمزيد من التفصيل حول واقع العملية التشريعية في فلسطين، انظر: العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، ٢٠٠٦.

■ تعتبر التشريعات الثانوية إحدى أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومة في تنفيذ برامجها الحكومية، ذلك أنها تمثل صلاحيات تشريعية للحكومة تضمن من خلالها تنفيذ ما يتم إقراره من المجلس التشريعي من قوانين؛ سواء تقدمت بها الحكومة أم لا. وتتمثل التشريعات الثانوية بالمراسيم الرئاسية، واللوائح والأنظمة الصادرة عن الحكومة أو الوزير المختص، والأوامر الوزارية الصادرة عن الوزير المختص، وأوامر يصدرها موظفون حكوميون.<sup>٥٥</sup> وفي هذه الدراسة سنعرج على دراسة بعض التشريعات الثانوية ذات العلاقة، الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية أو الحكومة أو الوزير المختص، والقرارات الوزارية الصادرة عن الوزير المختص.

■ لا يمكن لنا أن نقيم الأداء الحكومي فيما يتعلق بموضوع دراستنا بمعزل عن الظروف السياسية والأمنية الطارئة التي مرت بها الأراضي الفلسطينية خلال العقد المنصرم. فالأزمات السياسية والأمنية والاقتصادية دائماً ما ترغم الحكومات على صرف النظر عما قدمته من برامج سعياً منها إلى احتواء هذه الأزمات الطارئة، والتعامل معها بما يضمن تحقيق أقل الخسائر. ومع التقلبات السياسية والأمنية التي جاءت على عمل السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها حتى الآن، سيكون من الجور غض الطرف عن هذه الأزمات، والتعامل مع الواقع الفلسطيني من خلال مقارنته بالدول التي تتمتع باستقرار سياسي وأمني واقتصادي.<sup>٥٦</sup>

■ جمع الرئيس الراحل ياسر عرفات بين مناصبي رئيس السلطة الفلسطينية ورئيس الحكومة، واستمر هذا الجمع إلى حين تشكيل الحكومة الفلسطينية السادسة برئاسة السيد محمود عباس في ٣٠ نيسان ٢٠٠٣، وبالتالي ينبغي علينا أن نأخذ بعين الاعتبار المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس السلطة عند الحديث عن التشريعات الثانوية التي تصدرها السلطة التنفيذية لضمان تنفيذ القوانين، وذلك فيما يتعلق بعمل الحكومات الخمس الأولى، بالإضافة إلى الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء نظراً لاتحاد المصدر.

<sup>٥٥</sup> عملية التشريع، دراسة صادرة عن مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٦)، رام الله، ١٩٩٦، ص ٢٥.

<sup>٥٦</sup> الملحق رقم (٢) يوضح النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة. قمنا بتحديد هذا الجدول بناء على جدول القوانين ومشاريع القوانين للعام ٢٠٠٦، التي تحصلنا عليها من قسم حفظ السجلات في المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ ٦/٩/٢٠٠٦.

وفي هذا السياق، ونحن بصدد دراسة الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية في فلسطين، سندرس ملامح ومحاور العملية التشريعية المتضمنة في برامج الحكومات الفلسطينية المتعاقبة بشكل عام،<sup>٥٧</sup> وسنعمد إلى تقسيم نطاق هذا الجزء من الدراسة إلى ثلاث مراحل، وسنكتفي بدراسة ما تمكنا من الحصول عليه من برامج حكومية، مع النظر إلى اعتباراته العملية،<sup>٥٨</sup> بهدف الخروج بتقييم واقع العملية التشريعية في العقد المنصرم، لنصل في النهاية إلى معرفة مدى نجاح هذه الحكومات في تنفيذ برامجها الحكومية على النحو التالي:<sup>٥٩</sup>

- المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني.
- المرحلة الثانية: المرحلة الممتدة ما بين انتخاب المجلس التشريعي إلى حين إقرار القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.
- المرحلة الثالثة: مرحلة ما بعد تعديل القانون الأساسي العام ٢٠٠٣.

### الفرع الأول: مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني

يتولى البرلمان مهمة الرقابة على السياسات والبرامج الحكومية، إلا أن تاريخ العملية التشريعية في فلسطين شمل فترة زمنية لم يكن فيها مجلس تشريعي منتخب، وتولت فيه السلطة التنفيذية- متمثلة بمجلس السلطة الذي ترأسه الرئيس الراحل ياسر عرفات- مهمة العملية التشريعية كاملة دونما رقابة شعبية تذكر من خلال برلمان منتخب.

يشار في هذا الصدد إلى أن صلاحيات المجلس التشريعية والقضائية والإدارية تحددت بموجب الاتفاقات الإسرائيلية الفلسطينية،<sup>٦٠</sup> كإعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية (اتفاقية أوسلو) بتاريخ ١٣/٩/١٩٩٣، اتفاقية غزة أريحا أولاً بتاريخ ٤/٥/١٩٩٤، والاتفاقية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة- واشنطن

<sup>٥٧</sup> الملحق رقم (١) يشير إلى البرامج الحكومية للعديد من الحكومات الفلسطينية المتعاقبة.

<sup>٥٨</sup> نشير في هذا المجال إلى صعوبة حصولنا على العديد من البرامج الحكومية للحكومات الفلسطينية المتعاقبة، حيث حصلنا على بعض منها من خلال مصادر مختلفة، إما عبر شبكة الانترنت، وإما من خلال بعض التقارير السنوية الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني والخاصة بالتقييم السنوي لعمل الحكومات.

<sup>٥٩</sup> الملحق رقم (٣) يشير إلى تقييم النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة وفقاً لبرامجها الحكومية.

<sup>٦٠</sup> تغطي ولاية المجلس منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي يتم التفاوض عليها في مفاوضات الوضع الدائم (البند ٤ من الاتفاق).

٢٨ أيلول ١٩٩٥ وبرتوكولاتها الملحقه (أوسلو ٢).<sup>٦١</sup> وهي مقيدة بالفترة الانتقالية، وبالمناطق الخاضعة للسيطرة الفلسطينية بموجب هذه الاتفاقات، وبالفلسطينيين القاطنين بالضفة الغربية (وجزئياً على مواطني القدس الشرقية) وقطاع غزة، دون مد سريانها على غيرهم، حيث ظل قائد قوات الجيش الإسرائيلي يمارس كل الصلاحيات والمسؤوليات، بما في ذلك صلاحيات التشريع، والقضاء والإدارة، على الإسرائيليين بخصوص أي شأن له علاقة بالأمن الخارجي وبالأمن والنظام العام للإسرائيليين.<sup>٦٢</sup>

امتدت هذه الفترة من أيار ١٩٩٤ إلى آذار ١٩٩٦، وفيها أصدر مجلس السلطة ٢٣ قانوناً. وبعيداً عن الجدل القانوني الذي ثار حول مدى قانونية هذه القوانين ومسمياتها القانونية وسريانها القانوني دونما تصديق لاحق عليها من السلطة التشريعية المنتخبة.<sup>٦٣</sup> جاءت هذه القوانين لتمثل الأداة القانونية التي ستخرج بالبرنامج الحكومي من الواقع النظري إلى الواقع العملي، والتي من خلالها يمكننا الحكم على مدى نجاح هذه الحكومة في التوفيق القانوني ما بين النظرية والتطبيق (السياسة والتنفيذ).

---

<sup>٦١</sup> تحدد نطاق هذه الصلاحيات في المجالات التالية: التعليم، الثقافة، الصحة، الشؤون الاجتماعية، الضرائب المباشرة وضريبة المكوس المضافة على الإنتاج المحلي، العمل، الصناعة والتجارة، التأمين، خدمات البريد، الإحصائيات، الحكم المحلي، الزراعة، البنزين والغاز، التربية والتعليم، الصحة، الرفاه الاجتماعي، السياحة. للاطلاع على نصوص هذه الاتفاقات، راجع الصفحة الإلكترونية لمركز المعلومات الوطني الفلسطيني:

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/palestine/peace1.asp>

<sup>٦٢</sup> كان من المفروض أن تنتهي الفترة الانتقالية العام ١٩٩٩، لكنها مرت دون التوصل لاتفاق سلام شامل مع إسرائيل، وما كان مفترضا أن يكون انتقالياً بدأ يأخذ شكلاً نهائياً. في الوقت نفسه، استمر الفلسطينيون في عملية الإعداد للدولة على الرغم من الكثير من المعوقات الخارجية، واستمرت السلطة الفلسطينية بالتعامل باعتبارها السلطة العليا على الأرض، على الأقل في بعض الأراضي الفلسطينية. وأصبحت مؤسسات السلطة الفلسطينية شبيهة بمؤسسات دولة، على الرغم من محدودية صلاحياتها. كما أن المجتمع الدولي أصبح يفضل التعامل مع السلطة الفلسطينية بكونها المخولة بإدارة أمور معظم الفلسطينيين في الأراضي المحتلة، وأصبحت منظمة التحرير تعتمد على السلطة الفلسطينية في كثير من الأمور، وبخاصة من الناحية المالية. لهذا، تحولت أنظار الفلسطينيين نحو الانتخابات كمصدر للشرعية بدل الخطابات التحررية، وأحياناً بموازاتها. وجرى هذا بدعم دولي، على الأقل حتى الانتخابات التشريعية الثانية. فتمت الانتخابات البلدية على مراحل، وجرت الانتخابات الرئاسية بطريقة سلسة، فتمت مبادلة السلطة بشكل سلمي. وكذلك الأمر بالنسبة للمجلس التشريعي الذي بدأ يطالب بدور غير دوره المعهود، كما لو كان برلماناً لدولة مستقلة، وبالتالي يرفض أي تقييد لسلطته التشريعية والرقابية. أنظر ورقة غير منشورة: خليل، عاصم. الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية، ورقة غير منشورة مقدمة في ورشة عمل حول علاقة المجتمع والأمن، PASSIA، ٢٠/٩/٢٠٠٦.

<sup>٦٣</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه الجدل القانوني، انظر: المجلس التشريعي الفلسطيني. تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦ - مارس ١٩٩٨)، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. سلسلة الدراسات ١٢، غزة، ١٩٩٨، ط ١، ص ٢٦. انظر أيضاً: ادعيس، معن. مرجع سابق، ص ١٠-٢٤.



وبالنظر إلى مجموعة القوانين التي أقرت في هذه الفترة، نجد أنها جاءت على النحو التالي:<sup>٦٤</sup>

#### ١. قوانين اقتصادية ومالية:

تمثلت هذه القوانين في قانون تشجيع الاستثمار رقم ٦ لسنة ١٩٩٥، وقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل اللجنة الجمركية، وقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩٥ الخاص بإعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل والترخيص، وقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٥ الخاص بتعديل قانون الصرافة، والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ الخاص بإنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية.

#### ٢. قوانين اجتماعية:

تمثلت في قانون تشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات رقم ٧/١٩٩٥، وقانون رقم ١٠١/١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون العمال رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤، وقانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠، وقانون رقم ٤/١٩٩٥ الخاص بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات.

#### ٣. قوانين في الشأن القضائي:

تمثلت في قانون رقم ٢/١٩٩٤ الخاص بمد ولاية المحكمة العليا بغزة، وقانون رقم ٢/١٩٩٥ الخاص بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، والقانون رقم ١/١٩٩٥ الخاص بتعديل قانوني دعاوى المحاكم.

#### ٤. قوانين انتخابية:

تمثلت في قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥، وقانون رقم ١٦/١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام هذا القانون.

#### ٥. قوانين أخرى:

تمثلت في مجموعة من القوانين التي تعنى بالشأن الإداري والتنظيمي لبعض الوحدات الإدارية العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي قانون بشأن إجراءات إعداد التشريعات رقم ٤/١٩٩٥، وقانون رقم ٥/١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وقانون رقم ٧/١٩٩٥ لإنشاء دائرة السير،

<sup>٦٤</sup> للاطلاع على تفاصيل هذه القوانين، يمكن مراجعة مركز المعلومات الوطني الفلسطيني على الرابط التالي:

وقانون رقم ١٥/١٩٩٥ بشأن الترجمة والمترجمين، وقانون رقم ١٧/١٩٩٥ بشأن هيئة الرقابة العامة، وقانون بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم ٢/١٩٩٦، وقانون رقم ٣/١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية.

لدى قيامنا باستقراء أهداف هذه التشريعات وتوجهاتها، اتضح لنا أنها دارت في فلك التوجه التنظيمي والإداري للعديد من الوحدات القانونية الإدارية الموجودة أصلاً قبل تولي السلطة الفلسطينية لمهامها التنظيمية، وبذلك تجنبت السلطة التنفيذية الخوض في تشريعات مفصلة تؤسس حدود تنظيم قانوني وملاحمه يعمل به مستقبلاً في فلسطين، حتى في الحالة التي شرع فيها قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٥، وجدنا كيف عمل المجلس التشريعي الفلسطيني بعد ذلك على إلغاءه، واستصدار تشريع جديد كما سنوضح لاحقاً. من هنا، ذهبت إرادة المشرع الفلسطيني في هذه المرحلة إلى إعادة بناء الجهاز الإداري في الدولة، ووضع القواعد المنظمة لأحكامه.

كما لا يفوتنا في هذا المجال قيام السلطة التنفيذية بالتأسيس القانوني لانتخاب المجلس التشريعي الذي تم انتخابه لاحقاً، دون أن يتأثر هذا التنظيم بهيمنة الحزب الواحد على مقاليد السلطات المختلفة في تلك الفترة (فتح)، كما أن إصدار هذين القانونين (قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥، وقانون الانتخابات رقم ٩/٢٠٠٥)،<sup>٦٥</sup> قد جاء بالتنسيق مع المجلس الوطني الفلسطيني باعتباره الجهة المختصة بوضع السياسات العامة لمنظمة التحرير الفلسطينية ووضع القوانين.

يرى البعض أن عنصر الضرورة هو الذي دفع مجلس السلطة إلى إصدار مثل هذه القوانين، حيث انطلقت هذه الضرورة من الحاجة الملحة إلى إجراء العديد من التنظيمات والإصلاحات الإدارية، كما أن السلطة التنفيذية لم تتوسع في استخدام هذا الحق، حيث كان من مجموع هذه القوانين أربعة عشر قانوناً لم تتجاوز عدد موادها ثمانية مواد، وبالتالي لم تتضمن أحكاماً تفصيلية في المواد المعالجة، بل كان القصد منها وضع القواعد الضرورية واللازمة لتلك المرحلة.<sup>٦٦</sup>

خلال هذه الفترة صدر عن رئيس السلطة ١٠ مراسيم تنظيمية، ثمانية منها تعلقت بشأن انتخابات المجلس التشريعي استناداً إلى قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥، ومرسوم بشأن أعضاء السلطة التنفيذية (مرسوم رقم ١/١٩٩٦)، بالإضافة إلى مرسوم تشكيل مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق

<sup>٦٥</sup> صدرت هذه القوانين في فترة سيطرت فيها حركة (فتح) على مقاليد السلطتين التشريعية والتنفيذية.

<sup>٦٦</sup> ادعيس، معن. مرجع سابق، ص ١٩.

رقم ٤/١٩٩٦. وفي المقابل، لم يصدر عن مجلس الوزراء سوى نظامين خاصين بتنظيم المدن والقرى<sup>٦٧</sup> خلال هذه الفترة، هذا على الرغم من النشاط التشريعي الذي واكب هذه الفترة كما أوضحنا أعلاه.

## الفرع الثاني: منذ انتخاب المجلس التشريعي حتى إقرار القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣

جاءت هذه المرحلة بعد انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في بداية العام ١٩٩٦، ليشكل بذلك أول سلطة تشريعية فلسطينية مستقلة لها صلاحية ممارسة أعمال الرقابة القانونية على أعمال الحكومة، من خلال التصويت على البرامج الحكومية المقدمة في مجلس الوزراء من جهة، ومساءلة الحكومة سنوياً عن أدائها التشريعي والتنفيذي خلال فترة عملها من جهة أخرى. إلا أن غياب التعددية الحزبية في المجلس التشريعي الفلسطيني كان له أثر واضح على عمل السلطة التنفيذية في هذه الفترة. ولا يمكن لنا أن نتصور عملاً برلمانياً فاعلاً في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومساءلتها عن برامجها المقدمة سنوياً إلى البرلمان، في ظل هيمنة الحزب الحاكم على مقاليد العمل التشريعي والتنفيذي، وبخاصة إذا أضفنا إلى هذا الجانب عنصر هيمنة رئيس السلطة الفلسطينية على مقاليد ومقومات الأوصدة الإدارية في الدولة والحكم كافة، بمنطق الثورة لا الدولة الحديثة.<sup>٦٨</sup> علاوة على ذلك، فإن الأغلبية الحزبية في المجلس التشريعي لا تملك رؤية اجتماعية واقتصادية موحدة، وحتى ربما سياسية تسعى لتكريسها في صورة قوانين وتشريعات، بما يؤمن ويعكس قيادتها للمجتمع والدولة.<sup>٦٩</sup>

عقب انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العام ١٩٩٦، ولدى قيامنا بعملية مسح موضوعي للقوانين التي أقرها المجلس التشريعي خلال فترة عمله، تبين لنا مدى مساهمة الحكومة في اقتراح هذه القوانين، باعتبارها الجهة القادرة على تحديد متطلبات المجتمع واحتياجاته، كونها الطرف الأكثر علاقة واحتكاكاً بالتعامل مع الجمهور، والأقدر على استقراء متطلباته وحاجاته. في هذا المقام، جاءت هذه القوانين المقدمة من مجلس الوزراء تبعا لتسلسلها الزمني، حسب تاريخ تقديمها من مجلس الوزراء على النحو الموضح في الجدول رقم (١ - ١).

<sup>٦٧</sup> انظر منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، فلسطين: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت.

<sup>٦٨</sup> مقابلة أجريت مع النائب السابق عزمي الشيباني بتاريخ ٢/٧/٢٠٠٦.

<sup>٦٩</sup> مجدلاني، أحمد. المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، رام الله، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين (ماس)، تشرين الأول ٢٠٠٢، ص ٩٢.

تخللت هذه المرحلة خمس حكومات فلسطينية، وتولى الرئيس الراحل ياسر عرفات رئاستها، وجاء عمل هذه الحكومات على النحو التالي:

### أولاً: الحكومة الثانية:

امتد عمل هذه الحكومة منذ الفترة من تاريخ ٨/٥/١٩٩٦ إلى ١٢/٨/١٩٩٨. وخلال هذه الفترة تقدمت الحكومة بعدد كبير من مشاريع القوانين، أقر العديد منها من المجلس التشريعي؛ مثل: قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، قانون سلطة النقد، قانون الخدمة المدنية، قانون الأسلحة النارية والذخائر، قانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة، قانون الدفاع المدني، قانون حماية الثورة الحيوانية، قانون اللوازم العامة، قانون الاجتماعات العامة، قانون العطاءات للأشغال الحكومية، قانون التعليم العالي، قانون المدن الصناعية والمناطق الحرة الصناعية، قانون المصادر الطبيعية، قانون الأحوال المدنية، قانون البيئة، قانون الإحصاءات العامة.

كما اقترحت الحكومة بعض المشاريع التي لم تقر حتى تاريخ كتابة هذه السطور؛ مثل: مشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للبترو، مشروع قانون الأحزاب السياسية، مشروع قانون حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة، مشروع قانون إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية الريفية، مشروع قانون تعيين المخاتير، مشروع قانون بنك تنمية الهيئات المحلية، مشروع قانون الأطباء البيطريين.

وجاءت هذه التشريعات بهدف الوصول إلى جملة من الأهداف التي سعت الحكومة إلى تحقيقها من خلال التنظيم القانوني لها. وتمثلت أهم هذه الأهداف فيما يلي:

- تنظيم عمل الهيئات المحلية في فلسطين من حيث إدارتها وانتخاباتها وتبعيتها والرقابة على أعمالها.
- تنظيم عمل سلطة النقد الفلسطينية وتحديد صلاحياتها وإدارتها وعلاقاتها بالمصارف العاملة في فلسطين.
- التنظيم الإداري والمالي لجميع العاملين في الدوائر الحكومية.
- التنظيم القانوني والإداري لأجهزة الدفاع المدني في فلسطين.
- تنظيم قطاع التعليم العالي في فلسطين.
- التنظيم الإداري لعمل المناطق الصناعية في فلسطين.

إضافة إلى ذلك، أصدرت الحكومة ثمان لوائح تنفيذية خلال فترة عملها، اتسمت بعدم تناسقها وعدم توليها تنفيذ تشريعات رئيسة، حيث دارت هذه التشريعات

في فلك التنظيم الإداري لبعض الأعمال الإدارية المحلية الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، الأمر الذي عكس في مجمله حالة من القصور التشريعي في عمل الحكومة على مستوى التشريعات الثانوية. وفي مجمل الأمر، يمكننا أن نعكس واقع عمل هذه الحكومة على المستوى التنظيمي التشريعي وفقاً لما ورد في التقرير الثالث الصادر عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، حيث جاء فيه: "وبالنسبة لمجلس الوزراء الفلسطيني، وعلى الرغم من المهام والمسؤوليات الكبرى الملقاة على عاتقه، فإنه يعاني من عدم وجود خطة وطنية شاملة ومقرة تحكم عمله. وقد أدى ذلك إلى ضعف دور المجلس في متابعة شؤون الوزارات المختلفة، ما انعكس سلباً على عملها، فباتت تعمل وتدار وفقاً لاجتهادات الوزير أو وكيل الوزارة أو المديرين العامين فيها أو غيرهم".<sup>٧٠</sup>

### ثانياً: الحكومة الثالثة:

امتد عمل هذه الحكومة من تاريخ ١٢/٨/١٩٩٨ إلى ٢٩/٦/٢٠٠٢. وخلال هذه الفترة، تقدمت الحكومة بالعديد من مشاريع القوانين، بعضها أقر من المجلس التشريعي والبعض الآخر لم يقر بعد.

فالقوانين التي أقرت من المجلس التشريعي هي: قانون المصارف، قانون التحكيم، قانون التعديلات على قانون دمج ومراقبة المعادن الثمينة، قانون المرور، قانون الرسوم القنصلية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون تشكيل المحاكم النظامية، قانون المياه، قانون التأمينات الاجتماعية، قانون الطفل الفلسطيني، قانون رسوم المحاكم النظامية، قانون مزاولة مهنة تدقيق الحسابات، قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى، قانون التنفيذ، قانون السلطة القضائية.

أما مشاريع القوانين التي لم تقرر من المجلس فهي: مشروع قانون العقوبات، مشروع قانون التشكيلات الإدارية، مشروع قانون التموين، مشروع قانون مراقبة الحمضيات، مشروع قانون صندوق تعويض المزارعين عن أضرار الكوارث الطبيعية، مشروع قانون تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الزراعية، مشروع قانون إيجار المساكن والعقارات التجارية، مشروع قانون المجلس الفلسطيني للتمريض والقبالة، مشروع قانون الصناعة، مشروع قانون تنظيم المهن الهندسية، مشروع قانون معدل لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١/١٩٩٧، مشروع قانون الطيران المدني، مشروع قانون معدل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ٥/١٩٩٦، مشروع قانون إصابات العمل لموظفي ومستخدمي الحكومة والهيئات المحلية.

<sup>٧٠</sup> التقرير السنوي الثالث الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص ١٠٧.

وشُكلت هذه الحكومة على إثر تقرير هيئة الرقابة العامة الذي صدر في نهاية شهر أيار ١٩٩٧، حيث أبرز هذا التقرير بشكل جلي سوء عمل الحكومة الفلسطينية الثانية، وسوء التنظيم الإداري والمالي في المؤسسات الفلسطينية الحكومية وأجهزة الأمن الفلسطينية. وبعد ضغوطات ومطالبات متكررة من المجلس التشريعي، أعلن رئيس السلطة الفلسطينية عن التشكيلة الجديدة للحكومة الفلسطينية.<sup>٧١</sup>

لم تأت هذه التشكيلة الحكومية بجديد، ولم تعكس طموحات المجلس التشريعي ومطالبه، بل على العكس من ذلك، جاءت امتداداً لعمل الحكومة السابقة من حيث الهيكل والبرنامج والتنفيذ.

نجحت الحكومة في تحقيق جملة من الأهداف باقتراحها لهذه القوانين، تمثل أهمها في:

- تنظيم القطاع المصرفي في فلسطين.
- تحديد إجراءات التحكيم في الدعاوى الحقوقية كوسيلة من وسائل حل النزاعات.
- تنظيم وتشكيل المحاكم النظامية وتحديد اختصاصاتها.
- تقرير الحقوق العامة والخاصة للطفل في فلسطين.
- تنظيم عمل السلطة القضائية ومجلس القضاء الأعلى.
- تحديد الإجراءات المتبعة أمام المحاكم في القضايا الجزائية.
- التنظيم القانوني للتشكيلات الإدارية في فلسطين.
- تنظيم استئجار العقارات في فلسطين.

شهدت فترة عمل هذه الحكومة قصوراً واضحاً في النشاط التشريعي المتعلق بالتشريعات الثانوية اللازمة لضمان تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، والتي اقترحت الحكومة جزءاً كبيراً منها. وصدرت خلال هذه الفترة ١٧ لائحة تنفيذية عن الحكومة، واحدة منها فقط جاءت تنفيذاً لأحكام قانون (اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨)، وما سواها صدر في إطار تنظيم عمل بلديات في منطقة قطاع غزة على وجه الخصوص، وأخرى متعلقة بتنظيم عمل نقابة المحامين.<sup>٧٢</sup>

---

<sup>٧١</sup> لمزيد من التفصيل حول هذا التقرير، انظر التقرير السنوي الرابع الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ١٩٩٨، ص ١٠٦ وما بعدها.

<sup>٧٢</sup> لا نود الخوض في تفاصيل هذه التشريعات الثانوية لعدم اتصالها الوثيق بموضوع دراستنا.

بخلاف ذلك، اتضحت معالم النشاط التشريعي فيما يتعلق بالمراسيم الرئاسية خلال فترة عمل هذه الحكومة، إذ اتسمت هذه المراسم بكثرة عددها من جهة، وبأهمية المواضيع التي تناولتها من جهة أخرى، حيث بلغ عدد هذه المراسيم ٣٢ مرسوماً رئاسياً، وشملت المواضيع التالية:

- مراسيم بشأن إنشاء هيئات عامة محلية (خمسة مراسيم).
- مراسيم بشأن الانتخابات (أربعة مراسيم).
- مراسيم متعلقة بتنظيم عمل الحكومة (أربعة مراسيم).
- مرسومان متعلقان بعمل المجلس التشريعي.
- مرسوم متعلق بالشأن القضائي.
- مرسوم متعلق بإلحاق بعض الأجهزة الأمنية بوزارة الداخلية.
- مراسيم أخرى تعلقت بمسائل متفرقة.

#### ثالثاً: الحكومتان الرابعة والخامسة:

امتد عمل الحكومة الرابعة من تاريخ ٢٩/٦/٢٠٠٢ إلى تاريخ ٢٩/١٠/٢٠٠٢، وخلال هذه الفترة لم تتقدم الحكومة بمقترحات تشريعية إلى المجلس التشريعي، كما لم تصدر أية تشريعات ثانوية تنظيمية. أما الحكومة الخامسة فقد امتد عملها من تاريخ ٢٩/١٠/٢٠٠٢ إلى ٣٠/٤/٢٠٠٣، وخلال فترة عملها تقدمت بثلاثة مشاريع قوانين فقط، أقر منها قانون صندوق النفقة، وقانون معدل للقانون الأساسي، بينما لم يقر مشروع قانون نقل وزرع الأعضاء البشرية بعد، كما صدر خلال فترة عمل هذه الحكومة ثلاث لوائح تنفيذية تعلقت جميعها بأمور إدارية ثانوية.

عملت الحكومة الخامسة خلال فترة زمنية شهدت تدهوراً سياسياً وأمنياً واضحاً، وكانت مطالبة بمعالجة حالة الفوضى الأمنية التي سادت الساحة الفلسطينية نتيجة ممارسات الاحتلال الإسرائيلي ضد مؤسسات السلطة الوطنية بمختلف قطاعاتها. وتحددت في برنامج عمل هذه الحكومة بعض المسائل التي شكلت أولوية بالنسبة لها، يمكن تسميتها بـ "ورشة العمل الإصلاحي والتطويري" التي تتصل بالعديد من الميادين والمجالات، ويمكن تلخيصها فيما يلي:<sup>٧٣</sup>

<sup>٧٣</sup> انظر مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان السابع والثامن، ٢٠٠٢، على الرابط:

- تنفيذ برنامج الإصلاح وترسيخ الوحدة الوطنية وتحقيق الديمقراطية. ووضع البرنامج بعض آليات حماية الوحدة الوطنية وصيانتها وتطويرها، منها دعم سيادة القانون، ووحداية السلطة، والتعددية السياسية وتفعيل الديمقراطية، من خلال العمل بخطة الإصلاح التي أقرها المجلس التشريعي وقدمها للرئيس ياسر عرفات في ١٦/٥/٢٠٠٢، وخطة المائة يوم التي انبثقت عنها، وتنمية قدرة الأجهزة الحكومية على الأداء. كما شمل مفهوم الإصلاح في البرنامج الوزاري إصلاح ما خربه ودمره الاحتلال وإعادة البناء، بالإضافة لتعزيز الصمود وتطوير فعالية الجهاز الحكومي والقوى الشعبية وال جماهيرية، وتلبية المصالح الحيوية للناس، وتقليص معاناتهم في ظل موارد محدودة. وتحدد هدف الإصلاح في تحقيق الأمن والأمان والعدالة للمواطنين، وإعادة بناء ما دمره الاحتلال للقوى الأمنية وتحقيق سيادة القانون والمساواة أمامه. وكان من أبرز العناصر الأساسية في تحديد أهداف الإصلاح هو انبثاقها من الدستور والتشريع الفلسطيني؛ أي من خلال ترجمة العبارات التي صيغ بها في قوالب تشريعية تضمن حسن تنفيذها. لذلك، كان من إحدى المهام الرئيسية لهذه الحكومة قيامها بالإعداد للانتخابات التشريعية، والرئاسية، والمحلية، والنقابية، والعمل على توفير كل أسباب نجاحها بشفافية ونزاهة كاملة، من خلال أوسع أطر للمشاركة والمراقبة الدولية، حسب القانون الانتخابي المقرر.
- العمل على تطوير مجالات رئيسية، وهي: الأمن، القضاء، إدارة المال العام، التعليم، الصحة، الاقتصاد، العمالة والزراعة. وبغية تنفيذ الأجندة التشريعية في هذه المجالات، جاء البرنامج الحكومي ببعض الإجراءات التي تسهم في خلق بيئة مناسبة يتم العمل في إطارها، تلخصت بالآتي:
  - **على صعيد الأمن:** تعهدت الحكومة بمتابعة العمل على دمج أجهزة الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني في وزارة الداخلية، وإعادة بناء المؤسسات الأمنية وأجهزتها وإعادة تدريب كوادرها.
  - **على صعيد القضاء:** الاستمرار في تطبيق قانون السلطة القضائية، والعمل على توحيد النظام القضائي الفلسطيني، ورصد الموازنات لدعم السلطة القضائية، وبناء المحاكم، وتعيين القضاة وتدريبهم وحمايتهم.
  - **على الصعيد المالي:** التزمت الحكومة باستمرار تحسين إدارة المال العام، تهيئاً لبناء نظام مالي فلسطيني عصري يتسم بأعلى درجات الشفافية، ويسمح بأعلى قدر من المساءلة وفق ما تقتضيه مسؤولية الحكومة كحافظ أمين لموارد الشعب. كما تعهدت القيام بإعداد نظام تقاعد عصري، يمثل تطبيقه نقلة نوعية على درب بناء نظام متكامل للأمان الاجتماعي في فلسطين.



صادق رئيس السلطة الفلسطينية، خلال فترة عمل هذه الحكومة، على ستة قوانين نشرت في الوقائع الفلسطينية، وأصبحت نافذة المفعول. واعتبر القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية وقانون المصارف أهم هذه القوانين على الصعيد التنظيمي الداخلي. وبالنظر إلى اللوائح التنفيذية الصادرة في العام ٢٠٠٢،<sup>٧٤</sup> نلمس مدى القصور الواضح في عمل الحكومة في هذا المجال، فقد أصدر المجلس التشريعي حتى نهاية العام ٢٠٠٢ ما يقرب من ٤٣ قانوناً، ولم تصدر لوائح تنفيذية لمعظمها.<sup>٧٥</sup> في مجمل الأمر، لم تصدر خلال هذه السنة أية لوائح تنفيذية تضمن تنفيذ القوانين المقررة من المجلس التشريعي.

صادق الرئيس الراحل ياسر عرفات، خلال فترة عمل الحكومة الرابعة، على القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢. وبموجب المادة ٧٥ من هذا القانون التي نصت على ضرورة تنظيم عمل قوات الأمن والشرطة بقانون يحدد صلاحياتها واختصاصاتها وتنظيم هيكلتها، أقرت الحكومة الفلسطينية توحيد عمل الأجهزة الأمنية من ثمانية أجهزة إلى ثلاثة أجهزة رئيسية (الأمن الداخلي، الأمن الوطني، المخابرات العامة)، وبذلك نجحت الحكومة في السيطرة على عمل هذه الأجهزة وتنظيم عملها وتفعيله، بإحداث تعديلات جوهرية على قادة هذه الأجهزة، بموجب القرارات الرئاسية رقم ٢٥، و٢٦، و٢٨ لسنة ٢٠٠٢ الصادرة عن رئيس السلطة التنفيذية في بداية شهر تموز ٢٠٠٢، وبناء على توصيات الحكومة.

خلال هذا العام، كان واضحاً مدى الاهتمام الذي أولته السلطة التنفيذية لتنظيم عمل الهيئات المحلية على الصعيد التشريعي لا التنفيذي، فعلى الرغم من صدور قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم ١٩٩٦/٥، وقانون الهيئات المحلية رقم ١٩٩٧/١، فإن تنفيذ ما ورد في هذه القوانين من انتخاب لهيئات المجالس المحلية وتنظيم اختصاصاتها وصلاحياتها بقيت دونما تنفيذ. وأصدر رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٢ المرسوم رقم ٢٠٠٢/٢ الذي شكل بموجبه اللجنة العليا للانتخابات المحلية، وضمن خطة المائة يوم التي حددتها الحكومة، أعلنت الحكومة بدء التحضير لإجراء انتخابات الهيئات المحلية، وحددت لنفسها موعداً أقصاه آذار ٢٠٠٣ لإجراء هذه الانتخابات، إلا أنها لم تلتزم بهذا الموعد. كما لم تتخذ الحكومة أية خطوات عملية لتنفيذ ما أعلنته في خطتها من حيث إنشاء صندوق خاص بتمويل الهيئات المحلية، وإنشاء مجالس خدمات مشتركة ولجان تخطيط إقليمية، ودعم اتحاد الهيئات المحلية، والعمل على وضعه في مصاف الاتحادات الدولية.<sup>٧٦</sup>

<sup>٧٤</sup> في هذا العام عملت ثلاث حكومات متتالية، الحكومة الثالثة والرابعة والخامسة.

<sup>٧٥</sup> لمزيد من التفاصيل، انظر: التقرير السنوي الثامن الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٢، رام الله، آذار ٢٠٠٣، ص ١٤٠-١٤١.

<sup>٧٦</sup> المرجع السابق، ص ١٣١.

في هذه المرحلة، افتقر العمل التشريعي للسلطة التنفيذية إلى اتباع سياسة تشريعية واضحة قابلة للتنفيذ، حيث وجدنا أن الجهد التشريعي في هذه المرحلة لم يتجه نحو توحيد القوانين بين قطاع غزة والضفة الغربية، أو تعديل التشريعات السارية بما يناسب التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي واكب القطاعات المنظمة له، وبدلاً من ذلك، تقدمت السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين وجدت أنها ملحة من منظور عملها الإداري دون أن تكثر بمطالبات المواطن الفلسطيني وتطلعاته، ووجدنا في هذا المجال طغيان الطابع الإداري على التشريعات التي قدمتها السلطة التنفيذية دون الاعتداد بالتشريعات التي تشكل مفاصل جوهرية في التنظيم القانوني للدولة.

بالإضافة إلى ذلك، لم تتوافر الأسس القانونية الملزمة التي تنظم آلية إقرار التشريعات والمصادقة عليها من السلطة التنفيذية. وتحدث في هذا المجال عن دور رئيس السلطة في المصادقة على مشاريع القوانين ونشرها من خلال ديوان الفتوى والتشريع، فحتى صدور القانون الأساس في العام ٢٠٠٢، كانت هذه الآلية مشوشة وغير واضحة، وحتى بعد إقرار هذا القانون لم تلتزم مؤسسة الرئاسة بما ورد به فيما يتعلق بآلية النشر الواردة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي. أضف إلى ذلك، عدم وضوح الرؤيا فيما يتعلق ببعض التفاصيل الخاصة بحق الرئيس في الاعتراض على القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي بعد إقرارها بمراحل القراءات المختلفة.<sup>٧٧</sup>

وننوه في هذا المجال إلى أن عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية رافقه التزام الحذر التشريعي فيما يتعلق بالتعامل مع القضايا القانونية المهمة. وتحدث هنا عن دور تأجيل القضايا المحورية في التشكيل المستقبلي للدولة الفلسطينية إلى مفاوضات الوضع النهائي التي لم نصل إليها حتى الآن، والطبيعة الانتقالية لمرحلة عمل السلطة الفلسطينية منذ بداية توليها مهامها التشريعية والتنفيذية في منتصف العام ١٩٩٤. هذا الأمر جعل السلطة التنفيذية تأخذ جانب الحذر والتريث بالتعاطي مع مشاريع قوانين ذات صفة أو تأثير سياسي مستقبلي، أو تتعارض مع التزامات السلطة طبقاً لاتفاقياتها الموقعة، لتجنب الخوض في قضايا ما زالت محل خلاف حتى وقتنا الحاضر.<sup>٧٨</sup> ودفع هذا الأمر السلطة التنفيذية إلى اتباع الطابع الانتقائي في تقديم مشاريع القوانين، حيث اقتصر في مجملها على التشريعات الاقتصادية والإدارية.

<sup>٧٧</sup> لمزيد من التفصيل، انظر: العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

<sup>٧٨</sup> مجدلاني، أحمد. مرجع سابق، ص ٨٦.

## الفرع الثالث: ما بعد تعديل القانون الأساسي للعام ٢٠٠٣

شهدت هذه المرحلة تغييراً واضحاً في تحديد العلاقة ما بين السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية على إثر تعديل القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء، حيث تضمن الباب الثالث من القانون الأساسي تحديد الأحكام الخاصة برئيس السلطة الفلسطينية، بينما خصص الباب الخامس لتحديد الأحكام المتعلقة بالحكومة الفلسطينية، وبالتالي مُنِع رئيس السلطة من الجمع بين المؤسستين التنفيذيتين، ونشأت حالة من الصراع الداخلي بينهما حول تحديد الصلاحيات والسلطات، أدت في النهاية إلى استقالة رئيس الوزراء في حينه السيد محمود عباس.

وعلى صعيد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فعلى الرغم من بقاء تشكيلة المجلس التشريعي على حالها من تمتع الحزب الحاكم بأغلبية مقاعده، وعدم وجود أحزاب أخرى تنافسه فيه، إلا أن المعارضة داخل هذا الحزب بدأت في الظهور بشكل منظم بعد أن كانت تدور في إطار اعتراضات فردية غير ممنهجة، لتتحول فيما بعد إلى تيار سياسي قوي داخل المجلس التشريعي.<sup>٧٩</sup> إجمالاً، يمكن القول إن العمل التنفيذي في فلسطين شهد تنظيمًا قانونيًا خلال هذه المرحلة، وشهدت العلاقة ما بين مؤسستي الرئاسة والحكومة حالة من الشد والجذب تبعاً لشخصية رئيس الحكومة وعلاقته بمؤسسة الرئاسة.

ووفقاً لنص المادة ٦٣ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، اعتبر مجلس الوزراء (الحكومة) الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب، الذي يحدد برنامج الحكومة وسياساتها، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب (المادة ٦٦). ووفقاً لنص المادة ٦٩ من هذا القانون، فقد أنيط برئاسة الوزراء سلطة وضع السياسة العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي وتنفيذها، ومتابعة تنفيذ القوانين وضممان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، كما أجازت المادة ٧٠ لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين.

بدأت هذه المرحلة منذ نهاية نيسان ٢٠٠٣ وما زالت مستمرة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، وشهدت عمل خمس حكومات بدأت بالحكومة السادسة وما زالت الحكومة العاشرة تباشر عملها حتى الآن.

<sup>٧٩</sup> مقابلة أجريت مع النائب السابق زياد أبو زياد، بتاريخ ٤/٧/٢٠٠٦.

## أولاً: الحكومة السادسة

شهد العام ٢٠٠٣ عمل أربع حكومات متوالية، هي الحكومات الخامسة والسادسة والسابعة والثامنة، الأمر الذي عكس مدى التوتر في عمل السلطة التنفيذية، وعدم تمكن اثنتين من هذه الحكومات من العمل لتنفيذ ما التزمت به في برنامجها الحكومي.<sup>٨٠</sup>

وفي هذا العام، تم تعديل القانون الأساسي الفلسطيني باستحداث منصب رئيس الوزراء، وبهذا دخل النظام السياسي الفلسطيني مرحلة جديدة بعد دخول القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ حيز النفاذ،<sup>٨١</sup> الذي نصت المادة (٤٥) منه على استحداث منصب رئيس الوزراء، حيث أصبح يقاسم رئيس السلطة الوطنية في ممارسة الصلاحيات والمهام التنفيذية، منهيًا بذلك فترة ليست بالبسيطة كانت صلاحيات إدارة شؤون البلاد منوطة بشخص الرئيس الراحل ياسر عرفات.

بدأت هذه الحكومة برئاسة محمود عباس لتواصل ما تم الشروع به من تشريعات من قبل الحكومات السابقة، بالإضافة إلى مباشرة بعض الأعمال التشريعية الجديدة.

وجاء في برنامج الحكومة<sup>٨٢</sup> أن من ضمن مسؤولياتها هو الإعداد لانتخابات رئاسية وبرلمانية وبلدية، على أساس قانون الانتخابات، والالتزام بأحكام القانون الأساسي، وتطبيقه على هياكل وإطارات السلطة الوطنية كافة، كما تم التأكيد على مبدأ سيادة القانون من خلال العمل على دعم مؤسسة القضاء، بخلق قضاء مستقل فاعل ونزيه، ومؤسسات قانونية فاعلة، ووزارة عدل تدعم استقلال القضاء والعملية التشريعية، وأداة تنفيذية قادرة على فرض الأحكام. وتعهدت الحكومة بالعمل على إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفق أحكام قانون السلطة القضائية، وتطوير أوضاع المحاكم، وسد كافة الثغرات المزمنة في إمكانياتها وقدراتها على أداء عملها على أكمل وجه، كما تعهدت بالعمل على إعداد مشروعات القوانين واللوائح اللازمة لاستكمال البناء القانوني للسلطة الوطنية.

كما ظهر اهتمام البرنامج الحكومي بالأمن، وتطوير بنى المؤسسات والأجهزة الأمنية وهياكلها، وفق اللوائح والقوانين المنظمة لهذا الأمر. وأولى البرنامج أهمية خاصة لاستكمال إجراءات سن قانون للتكافل الاجتماعي، بغية تحسين ظروف معيشة

---

<sup>٨٠</sup> نشير هنا بشكل خاص إلى الحكومة السادسة برئاسة السيد محمود عباس التي استمر عملها ما يقرب من أربعة أشهر فقط، وحكومة الطوارئ السابعة برئاسة السيد أحمد قريع التي عملت لما يقرب من مدة شهر واحد فقط.

<sup>٨١</sup> الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، تاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣، ص ٥.

<sup>٨٢</sup> انظر مركز التخطيط الفلسطيني، العددان التاسع والعاشر، ٢٠٠٣، على الرابط السابق.

المواطنين، وبخاصة العاطلين عن العمل منهم، ومعالجة الوضع الاقتصادي المتردي ككل، عبر سن وتفعيل التشريعات والأنظمة الكفيلة بتقوية نظام اقتصاد السوق وتطوير الاقتصاد الوطني وحماية الاستثمار والمستثمرين. وكذلك، بدا واضحا اهتمام الحكومة بوضع المرأة، وحماية حقوق الطفل والعائلة، وتطوير قطاع الشباب. وفيما يتصل بالموضوع المالي، فإن الحكومة التزمت في برنامجها باستمرار العمل على تطبيق السياسة المالية المستندة إلى قانون الموازنة، وتنظيم استثمارات السلطة، وترشيد إدارة المال العام، ومحاربة الفساد، واستغلال النفوذ الوظيفي في ممارسة التجارة والاستثمار.

ولوحظ اهتمام البرنامج الحكومي بالتنظيم الإداري للأجهزة والهيئات والمؤسسات الحكومية، بسن قانون إداري عصري تعمل الحكومة على إنجازه، بغية ضبط مختلف نواحي عمل السلطة التنفيذية وتنظيمها. هذا بالإضافة لإيلاء قطاع الموظفين عناية خاصة من خلال السعي لتطبيق قانون الخدمة المدنية بشقيه المالي والإداري، ومواصلة العمل على إعداد نظام تقاعدي شامل.

وعلى الصعيد التشريعي، تقدمت هذه الحكومة بالعديد من مشاريع القوانين، لم يقر منها سوى قانون معدل لقانون الخدمة المدنية، أما بقية المقترحات فما زالت في مراحل مختلفة في المجلس التشريعي، ولم تقر بعد. وهدفت الحكومة من خلال تقديم هذه المقترحات إلى تحقيق جملة من الأهداف، نوجزها فيما يلي:

- إجراء إصلاحات إدارية ومالية جذرية على عمل مؤسسات القطاع العام في فلسطين.
- إنشاء محكمة دستورية في فلسطين تساهم في إصلاح الجهاز القضائي وحماية مبدأ الدستورية.
- تحقيق أهداف اجتماعية في ميادين مختلفة (الجمعيات الخيرية - الرعاية الاجتماعية - الإصلاح الاجتماعي).
- تعديل تنظيم عمل بعض الوحدات الإقليمية في فلسطين (إصلاحات إدارية).

نجحت وزارة المالية في الحكومة السادسة في حصر استثمارات السلطة الفلسطينية، وتطبيق جزء من قانون الخدمة المدنية، وتوحيد الخزينة بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وسعيًا من الحكومة إلى تنظيم عمل المؤسسات العامة، والسيطرة عليها بشكل مقنن، عمل مجلس الوزراء على إلحاق كل من الهيئة العامة للبترو، والهيئة العامة للتبغ، واللجنة العليا للتمويل والاستثمار بوزارة المالية،<sup>٨٣</sup> كما ضمت سلطة الطيران

<sup>٨٣</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بإلحاق بعض المؤسسات العامة بوزارة المالية، الوقائع الفلسطينية، ٢٩/١٠/٢٠٠٣، عدد ٤٨، ص ٥٠.

المدني، وسلطة الموانئ البحرية بوزارة النقل والمواصلات طبقاً للقرار الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية رقم ٢٠٠٣/١٠٠ الخاص بتشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية.<sup>٨٤</sup>

ألزمت الحكومة السادسة نفسها في برنامجها الحكومي بإصلاح التنظيم الإداري والمالي للقطاع العام، من خلال الحد من ظاهرة التضخم في عدد العاملين في مؤسسات السلطة الحكومية، وتوحيد نظام الرواتب وروافده، وإعداد نظام تقاعد يتيح الفرصة للخريجين الجدد للحصول على فرص عمل جديدة... الخ. وفي هذا الشأن، اتخذت الحكومة مجموعة من القرارات وقدمت مجموعة من التشريعات هدفت في مجملها إلى تحقيق هذه الأهداف وتحديد سن التقاعد بالستين عاماً.<sup>٨٥</sup>

وعلى صعيد الإصلاحات الأمنية، قامت الحكومة السادسة بإلحاق بعض الأجهزة الأمنية بوزارة الداخلية من حيث تنظيمها وتبعيةها وتحديد اختصاصاتها، وذلك تنفيذاً للقرار الرئاسي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بإلحاق بعض الأجهزة الأمنية بوزارة الداخلية.<sup>٨٦</sup>

وخلال هذا العام أصدرت الحكومة لأحتين تنفيذيتين، هما قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، وقرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

## ثانياً: الحكومة السابعة

تشكلت هذه الحكومة بصفتها حكومة طوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٥،<sup>٨٧</sup> بعد تقديم رئيس الحكومة السابقة، محمود عباس، استقالة حكومته لرئيس السلطة الوطنية في ٢٠٠٣/٩/٦، وبدأت بمزاولة أعمالها من ٢٠٠٣/١٠/٧ ولغاية ٢٠٠٣/١١/١٢. وجاء في هذا المرسوم أن من مهام الحكومة الرئيسية العمل على تكريس الوحدة الوطنية وترسيخها، بالإضافة

<sup>٨٤</sup> المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣٠، عدد ٤٨، ص ٩١

<sup>٨٥</sup> لمزيد من التفاصيل، يمكن مراجعة قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٢٠٠٣/٣ المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٤/١/٢٩، عدد ٤٨، ص ٧. انظر كذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠٣/٢ المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٣/٨/١٦، عدد ٤٦، ص ٢١.

<sup>٨٦</sup> المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٥، عدد ٤٣، ص ٣٤.

<sup>٨٧</sup> الوقائع الفلسطينية: العدد ٤٨، تاريخ ٢٠٠٤/١/٢٩، ص ٣.

إلى مهامها الأخرى. وقد تحددت الأخيرة في كتاب التكليف الذي بعث به الرئيس عرفات إلى رئيس الوزراء المكلف أحمد قريع،<sup>٨٨</sup> الذي تلخصت محاوره التشريعية في تعميق برنامج الإصلاح الأمني، بما يكفل وحدة الأداء والتنسيق ويحفظ سيادة القانون، وكذلك برامج الإصلاح في المجالين الإداري والمالي، وتكريس الشفافية والمساءلة، ومواصلة الإعداد لعقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية.

وعلى الصعيد التنفيذي، لم تتقدم هذه الحكومة بمشروعات قوانين إلى المجلس التشريعي، ولم يكن لها نشاط تشريعي يذكر فيما يتعلق بالتشريعات الثانوية، حيث اقتصر مهمتها على تسيير الأمور إلى حين تشكيل حكومة جديدة، وفقاً لما هو مقرر في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

### ثالثاً: الحكومة الثامنة

صادق المجلس التشريعي بتاريخ ١٢/١١/٢٠٠٣ على تشكيلة الحكومة الفلسطينية التي تقدم بها رئيس الوزراء المكلف من قبل الرئيس عرفات، أحمد قريع (أبو علاء)، بأغلبية ٤٨ نائبا، ومعارضة ١٣، وامتناع ٥ عن التصويت. واستمرت في عملها لغاية ٢٤/٢/٢٠٠٥.

وبمراجعة بيان الحكومة الثامنة أمام المجلس التشريعي لنيل الثقة بتاريخ ١٢/١١/٢٠٠٣،<sup>٨٩</sup> نستطيع أن نلخص المحاور التشريعية من برنامج هذه الحكومة فيما يلي:

- العمل على تكريس سيادة القانون وتعزيز التعددية السياسية.
- مواصلة عملية الإصلاح الشاملة التي أقرها المجلس التشريعي وباشرتها الحكومات السابقة من النواحي السياسية، والمالية، والإدارية، والأمنية والقضائية، وتكريس الشفافية والمساءلة.
- مواصلة الإعداد لعقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية.
- السعي نحو استتباب الأمن للأفراد والممتلكات، وإنهاء حالات الفوضى، وتوحيد جميع القوى الأمنية، وتنسيق عمل أجهزتها المختلفة.

<sup>٨٨</sup> انظر مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان الحادي عشر والثاني عشر على الرابط:

<http://www.oppc.pna.net/index.html>

<sup>٨٩</sup> راجع: يوميات الحكومة الانتقالية (الطوارئ)، وقائع ووثائق، رئاسة مجلس الوزراء، رام الله، ٢٠٠٣، ص ١١٢ وما بعدها.

■ مكافحة البطالة والفقر والحرمان الاجتماعي، وإقرار وتطبيق القوانين التي تضمن التكافل الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والصحية.

■ تعزيز مكانة المرأة وحقوقها ومشاركتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

وخلال فترة عمل هذه الحكومة، تقدم مجلس الوزراء بالعديد من مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي. ومن أهم هذه المشاريع تلك المتعلقة بمشروع قانون الدين العام، ومشروع قانون الأراضي، ومشروع قانون الإشراف والرقابة على التأمين، ومشروع قانون الشركات، ومشروع قانون أصول المحاكمات الشرعية، ومشروع قانون معدل لقانون السلطة القضائية، وقانون حماية المستهلك، وقانون التقاعد العام. وفي نهاية فترة عمل هذه الحكومة، وبالتحديد في بداية العام ٢٠٠٥، اهتمت الحكومة بتقديم مشاريع القوانين التي تنظم الجانب الأمني، بعد أن أغفلت السلطة التنفيذية تقديم مشاريع قوانين تتعلق بتنظيم عمل الأجهزة الأمنية، وتحديد صلاحياتها وتبعيتها، في فترة كان هذا التنظيم القانوني مطلباً قانونياً ملحاً، ففي هذه الفترة تقدمت الحكومة بمشروع قانون المخبرات، ومشروع قانون الشرطة، ومشروع قانون الأمن الوطني، ومشروع قانون مجلس الأمن القومي.

وشهدت هذه الحكومة نشاطاً واضحاً نتيجة شعار الإصلاح الذي تم تبنيه من قبلها. وخلال عملها، تم الاتفاق بين مؤسستي الرئاسة ورئاسة الوزراء على تقاسم الصلاحيات الملحقه بوزارة الداخلية بين كل من وزير الداخلية ومجلس الأمن القومي، الذي أنشئ بموجب القرار الرئاسي رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٤ وتم تفعيله وإعادة تشكيله في تشرين الأول ٢٠٠٣، حيث عهد إلى وزير الداخلية مسؤولية الشؤون الإدارية والمدنية، في حين تولى مجلس الأمن القومي مسؤولية الشؤون الأمنية، كما تم استحداث وزارة شؤون القدس، ووزارة شؤون المرأة، وإلغاء وزارة الإعلام باستحداث المجلس الأعلى للإعلام.<sup>٩٠</sup>

وهدفت هذه الحكومة من خلال نشاطها التشريعي إلى تحقيق أهداف عدة:

- إصلاح عمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها والسيطرة عليها.
- تنظيم بعض القطاعات الاقتصادية والاهتمام بتنشيط القطاع الاقتصادي.
- تنظيم عمل الجهاز القضائي والقضاء على سلبيات عمله.
- تنظيم العمل في القطاع الحكومي.

<sup>٩٠</sup> حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٣، التقرير السنوي التاسع الصادر عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، شباط ٢٠٠٤، ص ١١١.



وصادق رئيس السلطة خلال فترة عمل هذه الحكومة على جميع القوانين التي أحييت إليه من المجلس التشريعي، باستثناء قانون أمانة القدس، حيث بلغ عددها ١٥ قانوناً. ويعود السبب في ذلك إلى تولي روجي فتوح منصب رئيس السلطة الوطنية بشكل انتقالي عقب وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات.

وخلال فترة عملها، أصدرت السلطة التنفيذية العديد من اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، وبلغ عددها في هذا العام ١٤ لائحة تنفيذية، اعتبرت اللوائح الخاصة بتنفيذ قوانين الجمعيات الخيرية والعمل والهيئات المحلية والتحكيم أهمها. وعلى الرغم من هذا النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية فإن العديد من اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذ القوانين ما زالت بحاجة ماسة إلى التشريع.

#### رابعاً: الحكومة التاسعة

عملت هذه الحكومة من تاريخ ٢٤/٢/٢٠٠٥ إلى تاريخ ٢٧/٣/٢٠٠٦. وفي هذه الفترة، تقدم مجلس الوزراء بما لا يقل عن ١٥ مشروع قانون إلى المجلس التشريعي، وصلت جميعها إلى مراحل مختلفة من مراحل العملية التشريعية المقررة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تقدمت الحكومة بالعديد من مشاريع القوانين، تمثل أهمها في مشروع قانون التربية والتعليم العام، ومشروع قانون المناطق التي انسحبت منها قوات الاحتلال الإسرائيلي، ومشروع قانون الشؤون الاجتماعية، ومشروع قانون الأمن الفلسطيني، ومشروع قانون تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١/١٩٩٨.

وحدد السيد أحمد قريع رئيس الحكومة التاسعة في خطابه أمام المجلس التشريعي بجلسة نيل الثقة بالحكومة بتاريخ ٢١/٢/٢٠٠٥،<sup>١١</sup> مهام حكومته في ثلاثة مجالات رئيسية: الأمن، الإصلاح، التحضير للانتخابات التشريعية والمحلية.

وجاء في الخطاب تعهد الحكومة باتخاذ المتطلبات العملية والإجراءات القانونية المناسبة التي تكفل تحقيق الأمن والأمان للمواطنين، وفرض النظام وسيادة القانون، واعتماد إطار قانوني واضح لعمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها وإعادة هيكلتها.

كما أكد الخطاب على مواصلة عملية الإصلاح الشامل في المجالات كافة: الاقتصادية، المالية، الأمنية، الإدارة العامة، واهتمام واضح بمرافق القضاء، حيث أخذت الحكومة على عاتقها مهمة التعاون والاتصال مع مؤسسة الرئاسة ومجلس القضاء الأعلى

<sup>١١</sup> راجع تقرير عمل الحكومة التاسعة الصادر عن رئاسة الوزراء الفلسطينية (٢٤ شباط - ٢٤ كانون الأول ٢٠٠٥)، رام الله، ص ٨-١١، ٢٠٠٥.

بهدف تفعيل عمل جهاز القضاء ووزارة العدل والنائب العام، وتوفير كل متطلبات قيام هذا المرفق الحيوي، والسعي نحو إصدار القوانين اللازمة لذلك واعتمادها.

واتخذ مجلس الوزراء العديد من القرارات الخاصة بالنهوض بالوضع الاجتماعي والاقتصادي للمرأة والطفل والشباب، حيث اتخذ قراراً بتخصيص ٥٠ مليون دولار لبناء مدارس حكومية،<sup>٩٢</sup> كما اتخذ العديد من القرارات الخاصة بتخصيص مساعدات مالية أو مشاريع لبعض الجامعات، وتم تشكيل لجنة وزارية لوضع تصور شامل لدعم الأندية والاتحادات الشبابية.<sup>٩٣</sup>

وقامت السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني، الذي صدر عن المجلس التشريعي في العام نفسه،<sup>٩٤</sup> حيث عمل هذا القانون على تنظيم هيكلية وعمل وزارة الخارجية الفلسطينية فيما يتعلق بالتمثيل الدبلوماسي الخارجي للسلطة الفلسطينية، وتنظيم الأحكام الخاصة بالعمل الدبلوماسي للبعثات الدبلوماسية الفلسطينية في الخارج، وتوحيد النظام المالي في وزارة الخارجية والسفارات الفلسطينية.

وجاء النشاط التشريعي لهذه الحكومة فيما يتعلق باقتراح القوانين غير واضح المعالم وغير متجانس، حيث لوحظ على هذه المقترحات عدم الانسجام وتناولها للعديد من المواضيع غير المرتبطة.

وخلال هذا العام (فترة عمل الحكومة)، أصدرت السلطة التنفيذية ١٣ لائحة تنفيذية، اعتبرت اللوائح الخاصة بتنفيذ قانون الخدمة المدنية، وقانون انتخاب الهيئات المحلية، ولائحة تنظيم النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة من أهم هذه اللوائح، كما أصدرت وزارة المالية الفلسطينية العديد من الأنظمة التنفيذية الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٤.

## خامساً: الحكومة العاشرة

بعد أن أفضت نتائج انتخابات المجلس التشريعي الأخيرة فوز قائمة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة "حماس" بأغلبية مقاعد المجلس، كلف رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

<sup>٩٢</sup> قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتأمين احتياجات قطاع التربية والتعليم الحكومي من الأبنية المدرسية، المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥، عدد ٥٥، ص ١٩٠.

<sup>٩٣</sup> وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٥، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الحادي عشر، ص ١٩٠.

<sup>٩٤</sup> قانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٩/١١/٢٠٠٥، العدد ٦٠، ص ٥.

السيد محمود عباس، إسماعيل عبد السلام هنية بتشكيل الحكومة العاشرة، وبالفعل تم ذلك حيث أصبح إسماعيل هنية رئيساً لها، وبأشرت عملها بتاريخ ٢٩/٠٣/٢٠٠٦ في ظل مقاطعة دولية لها. وقد احتوى برنامجها الوزاري<sup>٩٥</sup> على جملة من الخطوط والتوجهات التشريعية العريضة تمثلت في: إصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد، تفعيل قيم النزاهة والشفافية والترفع عن استغلال المال العام، صياغة إستراتيجية مجتمعية للتنمية الإدارية والبشرية، تعزيز مكانة المرأة الفلسطينية بما يضمن لها المشاركة في صنع القرار في الوزارات والمؤسسات الوطنية.

كما برز اهتمام البرنامج بمحاربة الإقصاء السياسي والوظيفي ومحاربة الفساد المالي والإداري، وحماية حقوق الإنسان، وباستقلال القضاء وضمان عمله بمهنية عالية ومسؤولية. كما تعهدت الحكومة في برنامجها بمعالجة الفقر والبطالة وحماية المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص، والعمل على سن تشريعات توفر المناخ الملائم لجلب الاستثمارات إلى فلسطين، وتوفير الأمن والحماية الاقتصادية. وبرز اهتمام الحكومة برعاية الجانب الصحي وتطويره، بما في ذلك تطوير برامج للتأمين الصحي، وتأمين التأمينات الاجتماعية لكبار السن والعجزة وأصحاب الاحتياجات الخاصة.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه لم يتسن لنا تقييم النشاط التشريعي لهذه الحكومة، نظراً لعدم قيامها بتقديم مشاريع قوانين إلى المجلس التشريعي حتى لحظة كتابة هذا التقرير بسبب الظروف السياسية الدولية والداخلية التي رافقت نشوء هذه الحكومة.

## خلاصة

اتضح لنا من هذه الدراسة، تباين نسب التزام الحكومات الفلسطينية ببرامجها الوزارية، من حيث تنفيذها بمقترحات تشريعية تقدم إلى المجلس التشريعي الفلسطيني. ويعود هذا الاختلاف في أساسه إلى غياب التنظيم القانوني الذي يحدد آليات تنفيذ الحكومة لبرنامجها، بالإضافة إلى العوامل السياسية والاقتصادية التي قد تعترض تنفيذ الحكومة لهذا البرنامج. كما وجدنا في هذه الدراسة (انظر الشكل التوضيحي ١-٣) كيف التزمت الحكومة السادسة، إلى حد كبير، بتنفيذ برنامجها من خلال تقديم مشاريع قوانين تتفق مع ما جاء فيه من موضوعات ومحاور، هذا على الرغم من قصر فترة عمل هذه الحكومة، ولعل السبب في ذلك يعود إلى حالة المخاض السياسي التي واكبت تشكيل هذه الحكومة والضغوط الداخلية والخارجية التي مورست على صانع القرار الفلسطيني بغية تعديل القانون الأساسي ومنح سلطات

<sup>٩٥</sup> انظر البرنامج كاملاً على مركز المعلومات الوطني الفلسطيني على الرابط (تم الدخول في ١٢/٩/٢٠٠٦):

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/gover/ministry2.asp?option=5&gover=10>

واسعة لمؤسسة الحكومة، وفصلها عن مؤسسة الرئاسة. وندتحدث في هذا المجال عن تفعيل مبدأ سيادة القانون، بتوزيع السلطات والمهام داخل السلطة التنفيذية وتقاسمها، بشكل يمنح الحكومة صلاحيات واسعة، ناهيك عن بروز دور تيار المعارضة الداخلية داخل تنظيم (فتح)، ما أدى إلى تفعيل عمل هذه الحكومة وما تلاها من حكومات بشكل عام، مع تفاوت في العمل والإنتاج.

من هنا يكون من الضروري انتهاج آليات تنفيذية للبرامج من قبل كل حكومة، ولعل أبرزها صياغة خطة تشريعية تفصيلية منبثقة عن البرنامج، توضح فيها المجالات التي ستقدم بصدها الحكومة مقترحاتها التشريعية إلى المجلس التشريعي، بعد دراستها من الجهات المختصة من كل ما يرتبط بها من مسائل. كما يكون من المفيد ممارسة المجلس التشريعي دوره في الرقابة والإشراف على تنفيذ هذه الخطة.

### جدول (١-١)

#### معلومات أساسية عن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة<sup>٩٦</sup>

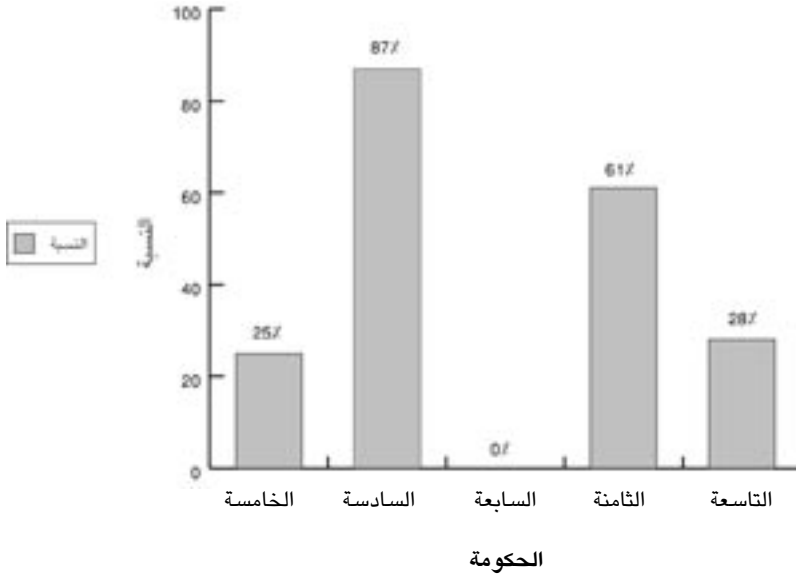
الحكومة	تاريخ بداية عملها	رئيس الحكومة	رئيس السلطة
الأولى	١٩٩٤/٩/١٠	ياسر عرفات	ياسر عرفات <sup>٩٧</sup>
الثانية	١٩٩٦/٥/١٦	ياسر عرفات	
الثالثة	١٩٩٨/٩/٨		
الرابعة	٢٠٠٢/٦/١٣		
الخامسة	٢٠٠٢/١٠/٢٩		
السادسة	٢٠٠٣/٤/٣٠		
السابعة	٢٠٠٣/١٠/٧	أحمد قريع	
الثامنة	٢٠٠٣/١١/١٢		
التاسعة	٢٠٠٥/٢/٢٤	محمود عباس	
العاشرة	٢٠٠٦/٣/٢٩	إسماعيل هنية	

<sup>96</sup> Khalil, Asem. La réforme du Secteur de Sécurité et le rôle de la Communauté Internationale: le Cas Palestinien, Mémoire pour le master en administration publique, ENA, 2006, p.38.

<sup>97</sup> تسلّم السيد روجي فتوح رئاسة السلطة الفلسطينية مؤقتاً ولدة ستين يوماً عقب وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات في تشرين الثاني ٢٠٠٤ أثناء فترة عمل الحكومة الثامنة.

شكل توضيحي (٣-١)

نسبة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومات إلى برامجها الحكومية<sup>٩٨</sup>



<sup>٩٨</sup> انظر الملحق رقم (٣).

## الفصل الثاني:

### إدارة الحكومة للعملية التشريعية في مراحلها الأولى:

#### خبرات أجنبية وعربية

يقسم هذا الفصل إلى خمسة مباحث؛ سيتم في المبحث الأول تقديم عام لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية من حيث صياغة التشريعات وتحضير السياسة التشريعية. كما يتم التطرق إلى أثر نوع الأنظمة القانونية والسياسية على طريقة إدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى، وعلى عملية تحضير الخطة التشريعية للحكومة.

وسيتم تخصيص المبحث الثاني للخبرة الفرنسية، حيث يتم التعرض لأثر النظام السياسي الفرنسي على العملية التشريعية في مراحلها الأولى، ودور رئاسة الجمهورية والحكومة في إدارة العملية التشريعية. كما سيتم التعرض للدور المهم الذي تقوم به الأمانة العامة للحكومة في تسهيل عملية صنع القرار، بما يخص الجدولة التشريعية، أو إعداد مشاريع القوانين.

وفي المبحث الثالث سيتم تقديم الحالة الكندية، حيث تحظى إدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى بتنظيم دقيق، يكون فيه دور خاص لمكتب المجلس الملكي الاستشاري، ولوزير الدولة للشؤون البرلمانية.

وفي المبحث الرابع سيتم تقديم الحالة الألمانية حيث يوجد دور هام للحكومة المركزية في الدولة الفدرالية من حيث التخطيط التشريعي بالإضافة إلى أثر الميزانية في المرحلة التحضيرية لمشاريع القوانين.

أما المبحثان الخامس والسادس فسيتم من خلالهما تقديم خبرتين عربيتين؛ الأردنية والمصرية، وطريقة تعامل الحكومة مع الخطة التشريعية وتنظيم عملية صنع القوانين.

## المبحث الأول:

### تقديم عام لدور الحكومة في إدارة العملية التشريعية

يستخدم التشريع أداةً لتطبيق السياسة العامة للدولة بنواحيها المختلفة (السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية...); ويتم ذلك من خلال مسلك أو خطة تسمى "السياسة التشريعية"; وهي قد تكون عامة أو فرعية، يُعبّر عن الأولى عادةً بالدستور، وعن الثانية بالقوانين العادية.<sup>٩٩</sup> ويعتبر التشريع الوسيط الذي من خلاله تتم التغييرات الاجتماعية والاقتصادية، ومن خلاله تستجيب الحكومات والبرلمانات لاحتياجات مجتمعاتها المتغيرة والمتجددة;<sup>١٠٠</sup> وبالتالي، فإن تحضير التشريعات وإدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى ليس حق الحكومة فحسب، بل هو أيضاً واجبها، دستورياً وقانونياً. فالحكومة تقوم بترجمة السياسات العامة العليا عن طريق تشريعات رئيسية أو ثانوية، تتلاءم قدر الإمكان مع ما قدمته الحكومة في برنامجها الذي حصلت على أساسه على ثقة البرلمان. بمعنى آخر، أولويات الحكومة تتم ترجمتها بأولويات تشريعية تسعى الحكومة لتكريس الأكثرية التي تحظى بها في البرلمان لتحقيقها.

وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الحكومي يكون قد تم التعبير عنه مسبقاً، ولو بطريقة عامة جداً، عن طريق الشعارات الانتخابية للحزب الذي حصل على الأكثرية البرلمانية؛ إلا أن الشعارات الانتخابية تختلف عن العمل السياسي ضمن مؤسسات الدولة، وتحديد الأولويات التشريعية قد يعكس تناقضات المصلحة العامة مع القاعدة الشعبية والانتخابية، وهي لا تتفق بالضرورة على الأولويات نفسها.

فإذا كانت مصلحة العمال هي تحسين أحوالهم، وزيادة رواتبهم، وتحسين مستوى الحماية لهم، تحاول الحكومات أن تحسن الوضع الاقتصادي بشكل عام، وتشجع الاستثمار، وتحسين وضع القطاع الصناعي، إذ أن ذلك سيكون له مردودات على العمال أيضاً، بزيادة فرص العمل، وتحسين الوضع الاقتصادي للبلد بشكل عام.

إلا أن الأمور ليست بالسهولة التي تبدو عليها للوهلة الأولى، إذ أن القرارات السياسية للحزب الحاكم عليها أن تتجسد في إطار المؤسسات الموجودة قبلها، وعليها أن تتجاوز

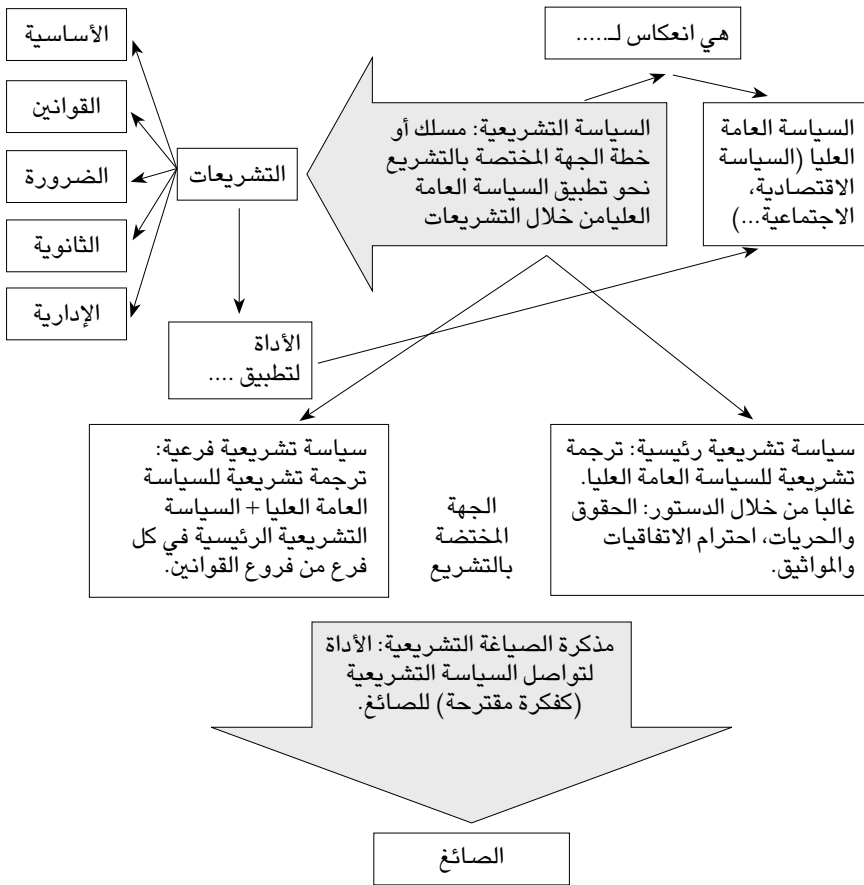
<sup>٩٩</sup> لمزيد من المعلومات، انظر: دليل الصياغة التشريعية. ديوان الفتوى والتشريع - وزارة العدل - معهد الحقوق. جامعة بيرزيت - الدائرة القانونية. المجلس التشريعي، ٢٠٠٠، ص ٢٧.

<sup>١٠٠</sup> باتشيت، كيث. تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات. ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، ٢-٦ شباط ٢٠٠٣، ص ٣.

المعوقات“ التي يضعها القانون (عادة بمستوى دستوري) في طريقها لئلا تقع في مطب عدم الدستورية، كما أن عليها أن تحظى بمستوى معين من “القاعدة الشعبية” الضرورية لكي تحقق أولوياتها التشريعية. كما أن عملية تحضير مشاريع القوانين وصياغتها تتطلب احترام القواعد القانونية الجوهرية والشكلية، كما تتطلب معرفة أساليب الصياغة الجيدة. كما أنها تتطلب أيضا دراسة موضوعية لأهمية مثل هذا التشريع وفائدته.<sup>١٠١</sup> الشكل التوضيحي التالي يوضح العلاقة بين السياسة العامة، والسياسة التشريعية.

## شكل توضيحي (٢-١)

### السياسة التشريعية<sup>١٠٢</sup>



<sup>101</sup> Guide pour l'Elaboration des Textes Législatifs et réglementaires, Paris, 2005, p.11.

<sup>١٠٢</sup> لمزيد من المعلومات، انظر: دليل الصياغة التشريعية، مرجع سابق، ص ٢٥-٣٢.



يبدو من الشكل السابق أن مرحلة تشكيل السياسة التشريعية تختلف عن مرحلة الصياغة؛ فعملية الصياغة تتطلب مهارات محددة قد تحتاج لمعرفة قانونية وإجرائية، تكون عادة متوفرة لدى قانونيين؛ أما وضع السياسات التشريعية أو تحديدها فيحتاج لمهارات قد تتجاوز المعرفة القانونية. إلا أن هناك اختلافاً من حيث الأنظمة القانونية في الجسم أو الآلية التي تتم بها تحضير السياسة التشريعية وصياغة القوانين. ففي النظام الأنجلوسكسوني هناك تمييز بين مطوري السياسة التشريعية في الوزارة المعنية والصائغين، بينما في أنظمة أخرى، كما في القارة الأوروبية، تقع مسؤولية تطوير السياسة التشريعية والصياغة على عاتق مجموعة المسؤولين نفسها في الوزارة المعنية. وفي الحالة الثانية هناك خطر الخلط بين المرحلتين أو إغفال إحداها على حساب الأخرى، ما قد يؤدي، في كثير من الأحيان، إلى تكريس وقت وجهد لصياغة التشريعات، وإغفال مرحلة التشكيل أو التحديد للسياسة التشريعية من وراء هذا التشريع. وفي الدول المعاصرة، هناك اتجاه متنام لعمل تحليل منهجي كمرحلة أولى في أي مبادرة سياسية جديدة، وتحديد ما إذا كان التشريع هو أنسب وسيلة لإحداث تغيير.<sup>١٢</sup> انظر الشكل التوضيحي التالي:

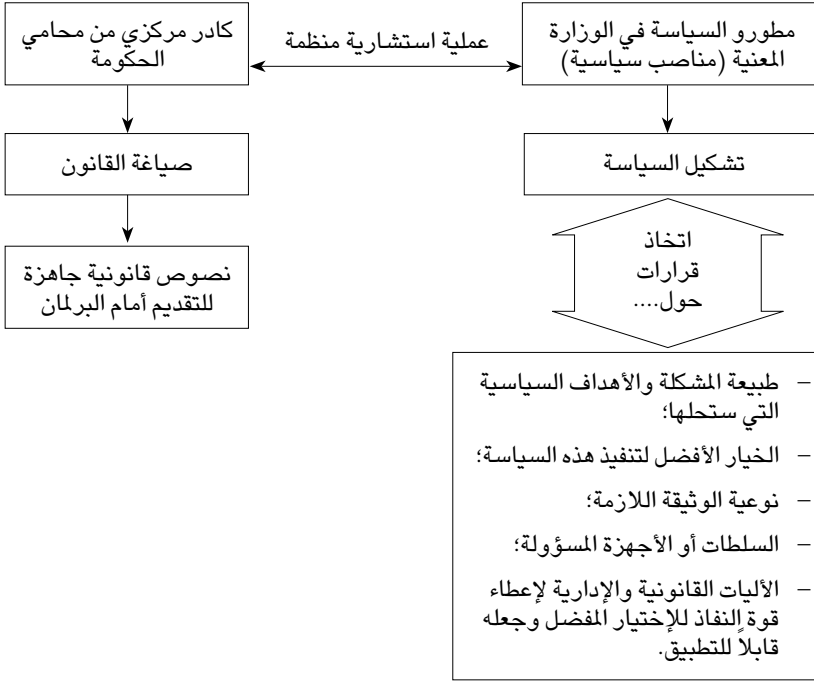
---

<sup>١٢</sup> باتشيت، كيث، مرجع سابق، ص ٥-٦.

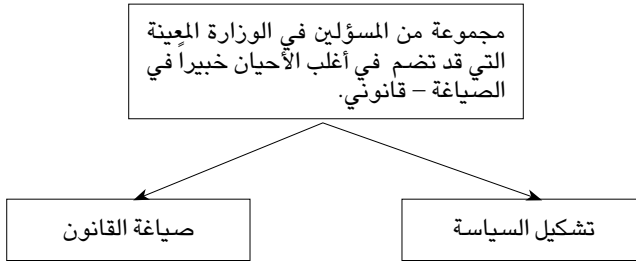
## شكل توضيحي (٢-٢)

### التمييز بين السياسة والصياغة التشريعية<sup>١٠٤</sup>

#### ١. في النظام الأنجلوسكسوني:



#### ٢. أما في الأنظمة الأخرى (القارة الأوروبية)



<sup>١٠٤</sup> باتشيت، كيث، مرجع سابق، ص ٥-٦.

وعلى الرغم من أن الحكومة هي المخولة "طبيعياً" بتحديد الأولويات التشريعية، فإن الطرق إلى ذلك قد تختلف من مكان لآخر، ومن نظام سياسي وقانوني لآخر، تاركة مساحة للتأثير الخارجي والتفاعلات السياسية الداخلية، تتراوح درجات قوته بقدر الشفافية والديمقراطية في صنع القرار في هذا البلد أو ذاك.

في كندا مثلاً، هناك تقرير تم نشره حول الصياغة التشريعية طرحت فيه تساؤلات حول قضية الأولويات التشريعية (مع العلم طبعاً أن النظام الفيدرالي يمنح صلاحيات تشريعية للولايات المكونة للفيدرالية). وبحسب ذلك التقرير: "في معظم المحافظات تحدد الحكومة الأولويات التشريعية". لكن الطريقة التي يتم فيها ذلك تختلف من محافظة لأخرى، إذ تكون مهمة تحديد الأولويات هي للجنة الحكومية (للمحافظات) مؤهلة لصياغة التشريعات أحياناً، بينما تترك هذه المهمة للجنة تضم الوزارات جميعاً، أو يتم ذلك مباشرة من قبل الحكومة بالتنسيق مع مكتب رئيس البرلمان في المحافظة أحياناً أخرى. أما على المستوى الفيدرالي، فإن إحدى مهام مجلس الوزراء في الحكومة الفيدرالية هي "تحديد الأولويات التشريعية". كما أن هناك لجنة يرأسها رئيس الوزراء تسمى "لجنة الأولويات". كما أنه يقع على عاتق الحكومة عند تقديم المشاريع أن تراقب على موافقة المشروع لأولوياتها التشريعية.<sup>105</sup>

و الأمر يختلف كذلك من نظام سياسي لآخر حول تحديد الأولويات والإطار التنظيمي للعملية التشريعية في مراحلها الأولى:

- فإن كان النظام برلمانياً، فالحكومة تسعى لتحقيق أولويات الحزب الحاكم، وهي تحظى بأكثرية البرلمان، وأولويات الحكومة التشريعية يصعب أن تخالف أولويات البرلمان، مع طغيان صبغة الأكثرية عليه (بريطانيا مثلاً).
- أما في النظام الرئاسي، فإن الرئيس هو قوة نقيضة/ موازنة للبرلمان، وإن شاركه القاعدة والشرعية الشعبية من خلال الانتخاب، وبالتالي فإن أولويات التشريع للرئيس تؤخذ أيضاً بعين الاعتبار (الولايات المتحدة مثلاً).
- أما في النظم شبه الرئاسية (أو شبه البرلمانية) فالرئيس لا ينفرد برئاسة السلطة التنفيذية بصنع القرار، بل يعين رئيساً للوزراء يكون مسؤولاً أمامه وأمام البرلمان، وهو عادة من الحزب الحاصل على الأكثرية في البرلمان، الذي

<sup>105</sup> Enquête National sur les Services de Rédaction Législative, 2002. Available online: <http://www.justice.gc.ca/fr/ps/inter/survey/NationalSurvey-FR.pdf> (accessed on 15 January 2007).

قد يختلف عن حزب الرئيس. وبالتالي، فإن تحديد الأولويات التشريعية يحتاج لتنسيق أكبر بين الحكومة والرئاسة والبرلمان في وضع أولويات تشريعية موحدة، لتلاشي التخبط والتأرجح الضارين لحسن سير الأمور العامة (فرنسا مثلاً).

■ أما النظام السويسري، فهو خاص من حيث كونه يمارس الديمقراطية الشعبية المباشرة، إذ يتم العودة للشعب في الكثير من القرارات التشريعية المهمة أو الأقل أهمية على الرغم من وجود ممثلين عنه في البرلمان.

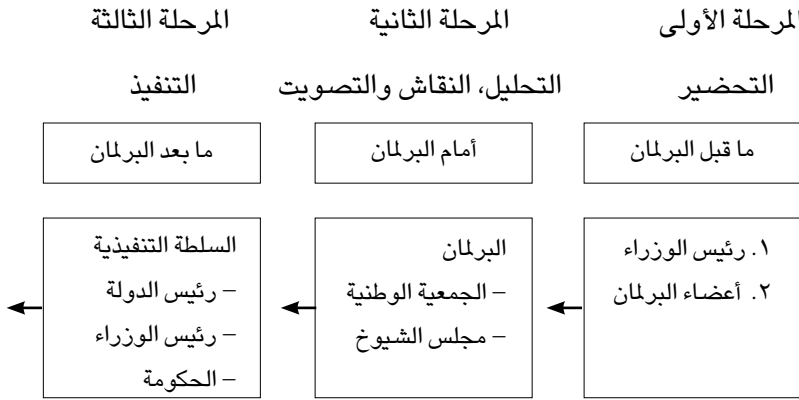
هذا يقودنا للتفكير بأن للبرلمان نفسه، لا محالة، دوراً في تحديد هذه الأولويات، وبنيتها وطريقة انتخابه ونوعية وجنس من هم فيه تؤثر حتماً على تحديد الأولويات التشريعية وتحقيقها، أو على الأقل عدم إعاقة ذلك. هذا يعني أيضاً أن هنالك مكاناً للمجتمع المدني والجماعات الضاغطة للعمل من أجل تحقيق أولويات تشريعية محددة، في مجال الطفولة، والمرأة، وحقوق الإنسان... الخ، وهي بذلك تجد المساحة الضرورية لها للتحرك ضمن الإطارين القانوني والسياسي المحددين، لكن، ومع عدم جدوى إطلاق أحكام أخلاقية على مثل هذا التصرف، فإن مثل هذا النوع من الضغط يمكن اعتباره غير سيئ وغير جيد بحد ذاته، بل إن نسبة خدمته للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد تختلف باختلاف الزمان والمكان والمصالح من ورائها، كما أنها تعتمد بدرجة كبيرة على مدى احترامها للمبادئ الديمقراطية، وأساسها إرادة الشعب التي لا تعني بالضرورة قرار الأكثرية.

إلا أن معظم دساتير الدول تضمن للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى مهمة "تنفيذ القوانين" التي يتم إقرارها بحسب الإجراءات التي ينص عليها الدستور، سلطة اقتراح القوانين. فتقوم الحكومة، بوزاراتها المختلفة بالعمل على تحضير مشاريع قوانين تحقق سياسات الوزارات أفراداً، إلا أن الكثير من الدول (كما ستبينه الخبرات المقارنة التالية) تنظم هذه العملية لتصل بين الحلقتين السابقتين (البرنامج الحكومي/ التشريعي من جهة، ومشاريع القوانين أفراداً من جهة أخرى) عن طريق وضع خطة تشريعية سنوية تعكس أولويات الحكومة والبرمجة الزمنية للمشاريع، التي تنوي تقديمها في الدورة التشريعية القادمة. هذه الخطة التشريعية السنوية يتم استنباطها من خلال عملية استشارية مستمرة مع الوزارات، ولكنها، حينما يتم تبنيها من مجلس الوزراء، تكون المرجعية للوزارات نفسها التي تلتزم بها ويحاسب أداؤها على أساسها.

## المبحث الثاني:

### أثر نظام الحكم على العملية التشريعية: جمهورية فرنسا

تنظم الإجراءات التشريعية في فرنسا من خلال عملية تتم على ثلاث مراحل متتالية ومتميزة عن بعضها: المرحلة ما قبل البرلمان وهي مرتبطة بتحضير مشروع القانون لمن له الحق في ذلك؛ مرحلة التحليل أمام البرلمان والنقاش والتصويت على مشروع أو مقترح القانون؛ مرحلة ما بعد البرلمان وهي التي تؤدي عادة إلى إصدار القانون ونشره.<sup>١٠٦</sup> كما يبينه الشكل التالي:



إن الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ الذي ينص على أن "الحكومة تحدد وتقود السياسات العامة للأمة"، يمنح الإجراءات التشريعية وجهة معينة تؤهل الحكومة للحصول من البرلمان على جميع القوانين التي تلزمها لتحقيق سياساتها.

#### المادة ٢٠

تحدد وتقود الحكومة سياسة الأمة. وتتولى تدبير شؤون الإدارة... وهي مسؤولة أمام البرلمان بالشروط وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادتين ٤٩ و ٥٠.

<sup>١٠٦</sup> انظر الصفحة الرئيسية لمجلس الشيوخ الفرنسي، على الرابط (تم الدخول في ١٩/١٢/٢٠٠٦):

[http://www.senat.fr/role/fiche/procedure\\_leg.html](http://www.senat.fr/role/fiche/procedure_leg.html)

أو صفحة المجلس الدستوري، على الرابط (تم الدخول في ١٩/١٢/٢٠٠٦):

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/notes/parcours.htm>

تجدر الإشارة هنا إلى أن:

**أولاً:** بالإضافة إلى رئيس الوزراء، يمنح القانون أيضاً النواب في مجلس الشعب ومجلس الشيوخ إمكانية اقتراح قوانين، لكن على أرض الواقع معظم مشاريع القوانين في فرنسا مصدرها الحكومة.

#### المادة ٣٩

لرئيس الوزراء وأعضاء البرلمان، على السواء، الحق في اقتراح القوانين.

تتم مناقشة مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الدولة، ويتم تقديمها إلى أحد المجلسين. تعرض كل من مشروعات القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً.

**ثانياً:** لمجلس الشعب ومجلس الشيوخ سلطات تشريعية متشابهة من حيث المبدأ، حيث تمر كل القوانين من مجلس لآخر حتى يصل الطرفان لاتفاق على النص. أما في حال استمرار الخلاف بين المجلسين يحق للحكومة أن تطلب منهما التوصل إلى حل وسط يرضي الطرفين، وإن باءت هذه المحاولات بالفشل، يمكن للحكومة أن تطلب من مجلس الشعب أن يقرر بشأن الصيغة النهائية للنص.

**ثالثاً:** تسيطر الحكومة بفرنسا على الإجراءات التشريعية، وذلك بفضل آليات تمكنها من تحديد جدول أعمال المجلسين، تجميع الأصوات، وأن يربط التصويت على نص بالثقة بالحكومة (أمام مجلس الشعب)، أو يعترض على التعديلات البرلمانية بحجة كونها غير قابلة للقبول.

#### المادة ٤٨

... يتضمن جدول أعمال المجلسين، بالأولوية وحسب الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والاقتراحات بالقوانين التي وافقت عليها الحكومة.

**رابعاً:** إن الإجراءات الحالية تأتي نتيجة عملية تبسيط كبيرة، هدفها تقليل فرص اختلاف المجلسين أو التصويت المتكرر للنص نفسه.

سنكتفي في هذا الجزء من الدراسة بتقديم دور الحكومة والتنظيم الساري على العملية التشريعية في مرحلة ما قبل وصول مشروع التشريع إلى البرلمان. وهذا يعني أننا،

وعلى الرغم من أهميتها، لن نتطرق إلى:

- مرحلة التحليل والنقاش والإقرار أمام البرلمان، ولا إلى طريقة النشر والإصدار.
- الإجراءات المتعلقة بحق أعضاء البرلمان بتقديم مقترحات مشاريع قوانين.
- عملية تنظيم وإدارة التشريعات الثانوية المرتبطة بالسلطة التنفيذية.

### الفرع الأول: الإطار التنظيمي للعملية التشريعية في مراحلها الأولى

في هذه المرحلة تمر العملية التشريعية في فرنسا بمراحل عدة، يمكن تلخيصها كالتالي:

١. تقوم الإدارات المتخصصة في كل وزارة بتحضير مشاريع القوانين التي تدخل في مجال اختصاصاتها. ولا يوجد جسم مركزي للقيام بصياغة مشاريع القوانين. أما إذا دخل أحد القوانين ضمن اختصاصات وزارات عدة، فيتم تعيين إحداها لتقود عملية الصياغة.
٢. عندما تكون هناك حاجة لمحادثات أو تحكيم بين الوزارات، تتم الدعوة لاجتماعات مقرها رئاسة الحكومة، ويكون سكرتير هذه الاجتماعات هو الأمين العام للحكومة. والأمانة العامة للحكومة هي إذن المؤسسة المسؤولة عن متابعة النشاط التشريعي للحكومة من بداياته وحتى نشره في الجريدة الرسمية.
٣. عندما يتم تحضير المسودة الأولى لمشروع القانون، يتم تحويله بطريقة إلزامية لمجلس الدولة (Conseil d'Etat) لإبداء رأي استشاري حول النص، وبخاصة من حيث احترامه للدستور، وحسن الصياغة، وانسجامه مع التشريعات السارية. إلا أن رأي مجلس الدولة غير علني بالنسبة للجمهور، وإن كان إلزامياً تحويل المشروع وطلب الرأي الاستشاري، فإن هذا الرأي غير ملزم للحكومة.
٤. بعد تقديم الرأي الاستشاري وإجراء بعض التعديلات على النص، يقوم مجلس الوزراء بتبني النص وتقديمه كمشروع قانون لمجلس الشعب أو مجلس الشيوخ.

تجدر الإشارة هنا إلى أنه جرت العادة لإجراء مشاورات كثيرة مع أجسام معنية بمشاريع القوانين قبل تقديمها للتصويت. وهذا قد يحتاج إلى وقت طويل. بالمقابل، يتميز مقترح قانون (بمبادرة برلمانية) ببساطة إجراءاته؛ لأن لا حاجة لكل ما تم ذكره من إجراءات. لذلك، قد ترى الحكومة أنه سيكون من الأكثر إفادة (وسرعة) دعم أحد مقترحات قوانين من تحضير مشروع قانون. الجدول التالي يقارن بين الإجراءات في الحالتين:

## جدول (٢-١)

### إجراءات العملية التشريعية في فرنسا

مقترح قانون	مشروع قانون	
	إذا كان مشروع القانون يدخل ضمن اختصاص وزارة محددة:	
	إذا كانت هناك وزارات عدة معنية بمشروع القانوني:	
يقدمه أعضاء البرلمان	تعيين وزارة رئيسية لتقود الأعمال التحضيرية	١ الإدارة المتخصصة في الوزارة المعنية تحضر النسخة الأولى
	المحادثات تتم في مقر رئاسة الوزراء وتحت رعاية الأمين العام للحكومة	
	في حال لم تصل الوزارات لاتفاق، يتم تحكيم رئيس الوزراء على نقاط الخلاف.	
	تقديم النسخة الأولى لمجلس الدولة الذي يقدم رأياً استشارياً غير علني وغير ملزم للحكومة.	٢
	إجراء التعديلات اللازمة وتقديمه لمجلس الوزراء لإقراره.	٣
	تقديم مشروع القانون لمجلس الشعب أو مجلس الشيوخ.	٤

يبدو مما سبق أن المعنيين الرئيسيين في عملية تحضير مشروع القانون قبل وصول النص للبرلمان بحسب النظام الفرنسي، هم: الإدارات المتخصصة في كل وزارة؛ الأمين العام للحكومة؛ رئيس الوزراء؛ مجلس الدولة؛ مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لمقترح قانون، فالمعنيون الرئيسيون هم أعضاء البرلمان. وفي المراحل التي تلي ذلك هناك دور لمجلس الشعب ومجلس الشيوخ طبعاً بالإضافة إلى اللجان المتخصصة، والمراسل أو المقرر. وفي حال خلاف بين المجلسين، هناك دور مهم للحكومة؛ إذ تقوم بتقديم طلب لمجلس الشعب بتقديم قرار حول النص الذي سيعتمد. أما في مرحلة التنفيذ، فبعد تبني النص من قبل المجلسين، هناك دور لرئيس الدولة. وفي حال رغبت الرئيس في طلب تعديلات في المدة المحددة، يمكنه ذلك، ولكن بتوقيع رئيس الوزراء أيضاً على هذا المرسوم. وهناك دور للمجلس الدستوري، وذلك فقط في حال قرر رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد المجلسين (الشعب والشيوخ) أو ٦٠ نائباً في أحد المجلسين، بأن يعرضوا النص عليه قبل تبنيه ونشره.<sup>١٠٧</sup>

<sup>١٠٧</sup> لمزيد من المعلومات حول العملية التشريعية في فرنسا يمكن مراجعة الرابط (تم الدخول في ١٩/١٢/٢٠٠٦):

[http://www.vie-publique.fr/decouverte\\_instit/animations/loi/Anim3.htm](http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/animations/loi/Anim3.htm)

<http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/schema.asp>



بالمقابل، قد يكون لرئيس الجمهورية دورٌ كبير في العملية التشريعية، وفي توجيه أولويات السلطة التنفيذية، وذلك لكونه يتقاسم قمة الهرم التنفيذي بالدولة مع رئيس الوزراء. بل أكثر من ذلك، إذ ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية هو من يرأس مجلس الوزراء (مادة ٩) وهو الذي يوقع على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء (مادة ١٣).<sup>١٠٨</sup> أما رئيس الوزراء الذي ”يقود عمل الحكومة“، فيمكنه ”بصفة استثنائية، أن يقوم مقام رئيس الجمهورية في رئاسة اجتماع مجلس الوزراء بمقتضى تفويض صريح ولجدول أعمال محدد“ (مادة ٢١). وباستثناء أعمال رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المواد التي يحددها الدستور، ”يوقع رئيس الوزراء على أعمال رئيس الجمهورية بجانب توقيعه، كما يوقع عليها أيضاً عند الاقتضاء الوزراء المسؤولون“ (مادة ١٩). أما ”الأعمال الصادرة عن رئيس الوزراء، فيشترك في التوقيع عليها، عند الاقتضاء، الوزراء المكلفون بتنفيذها“ (مادة ٢٢).

تجدر الإشارة هنا إلى أن النظام السياسي الفرنسي الذي نتج عن دستور الجمهورية الخامسة يسمح بتقاسم قمة الهرم التنفيذي بين شخصين ينتميان لتيارات سياسية مختلفة:<sup>١٠٩</sup> فقد يصبح رئيس الجمهورية من حزب، والأكثرية البرلمانية (وبالتالي الحكومة ورئيس الوزراء) من حزب آخر. وهذا ما يسمى بفرنسا ”cohabitation“ ويقصد بها ”التعايش“. وقد جرى ذلك ثلاث مرات:

**أولاً:** بين آذار ١٩٨٦ وأيار ١٩٨٨، حيث كان رئيس الجمهورية هو فرانسوا ميتران من الحزب الاشتراكي (اليسار)، وتم تعيين جاك شيراك رئيساً للوزراء بعد أن فاز تجمع حزبي (RPR-UDF) (اليمن) بالأكثرية في الانتخابات التشريعية.

**ثانياً:** بين آذار ١٩٩٣ وأيار ١٩٩٥، حيث كان رئيس الجمهورية هو فرانسوا ميتران، إلا أن الحزب الاشتراكي حظي بهزيمة في الانتخابات التشريعية، ما أدى إلى تعيين رئيس وزراء من الأكثرية البرلمانية الجديدة، فرانسوا بالادور.

**ثالثاً:** بين حزيران ١٩٩٧ وخريف ٢٠٠٢، حيث كان رئيس الجمهورية هو جاك شيراك، ورئيس الوزراء الجديد هو ليونيل جوسبان، وذلك بعد أن حظي تجمع اليسار بالأكثرية في الانتخابات التشريعية. ومن الجدير بالذكر، أنه قد تم في هذه الفترة تبني تعديل للدستور (العام ٢٠٠٠) يحصر مدة حكم رئيس الجمهورية في خمس سنوات بدل سبع.<sup>١١٠</sup>

<sup>١٠٨</sup> مع العلم أن مجلس الوزراء يختلف عن الحكومة بكونه، بالإضافة إلى الحكومة، يشمل رئيس الدولة الذي يرأس جلساتها ويدعو لعقدها.

<sup>١٠٩</sup> هذا يعني أن السلطة التنفيذية برأسين، وهذا له نتائج على كيفية صنع القرار.

<sup>١١٠</sup> لمزيد من المعلومات يمكن معاينة الملف المعد في الصفحة الرسمية للوثائق الفرنسية، يمكن مراجعة الرابط (تم الدخول في ١٩/١٢/٢٠٠٦)

## الجدول رقم (٢-٢)

### ”التعايش“ على قمة هرم السلطة التنفيذية في فرنسا

الفترة الزمنية	رئيس الجمهورية	رئيس الوزراء
آذار ١٩٨٦ - أيار ١٩٨٨	فرانسوا ميتران الحزب الاشتراكي (اليسار)	جاك شيراك تجمع حزبيّ "ديمقراطية فرنسا" (UDF) و "التجمع من أجل الجمهورية" (RPR) (اليمين)
آذار ١٩٩٣ - أيار ١٩٩٥	فرانسوا ميتران الحزب الاشتراكي (اليسار)	فرانسوا بالادور تجمع حزبيّ "ديمقراطية فرنسا" (UDF) و "التجمع من أجل الجمهورية" (RPR) (اليمين)
حزيران ١٩٩٧ - خريف ٢٠٠٢	جاك شيراك حزب "وحدة من أجل حركة شعبية" (UMP) (اليمين)	ليونيل جوسبان الحزب الاشتراكي (اليسار)

هذا يعني أنه في حال تعايش رئيس جمهورية ورئيس وزراء ينتميان لأحزاب مختلفة، فإنه سيكون هناك ميل لدى رئيس الجمهورية بممارسة كامل صلاحياته التنفيذية التي يضمنها له الدستور، وبالتالي قد يعرقل الحكومة من تطبيق برنامجها السياسي الذي نالت على أساسه الثقة في البرلمان. بالمقابل، عندما يكون رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء من الحزب نفسه، فهذا الخطر غير وارد؛ إذ سيكون للمؤسستين الأولويات نفسها. بالمقابل، سيكون هناك ميل لرئيس الجمهورية بالهيمنة التامة وتحجيم وتهميش رئيس الوزراء، الذي قد يرضى إذا كانت شخصيته وقاعدته الشعبية لا تكفي لاتخاذ موقفا مغايراً لرئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب.

### الفرع الثاني: دور الأمانة العامة للحكومة في العملية التشريعية

الأمانة العامة للحكومة هي مؤسسة ضرورية في الديمقراطيات المتطورة؛ إذ أنها تنظم وسائل الاتصال والتواصل بين السلطة التنفيذية والسلطات الأخرى في الدولة، وبخاصة مع السلطة التشريعية؛ كما أنها مؤسسة ضرورية أيضاً لتنسيق العمل داخل السلطة التنفيذية نفسها في ضوء تعقيد العمل الحكومي وتنوعه.<sup>١١١</sup>

<sup>١١١</sup> بالنسبة لدور الأمانة العامة للحكومة الذي نقوم بتقديمه في هذا الفرع من الدراسة، نود أن نشير إلى أنه تم الاعتماد بالدرجة الأولى تقرير قام بإعداده عضو مجلس الدولة السابق "Jacques Fournier" والذي قام بتقديمه للقنصلية الفرنسية في القدس في إطار التعاون بين وزارة الخارجية الفرنسية والسلطة الفلسطينية.

Fournier, Jacques. Qu'est-ce que le Secrétariat général du Gouvernement? (rapport présenté au Consulat Général de France à Jérusalem dans le cadre de la coopération avec l'Autorité Palestinienne) Juillet 2004.

يمكن تلخيص دور الأمانة العامة للحكومة في كونها الجهاز التقني المسؤول عن حسن سير الآلة الحكومية. وهذا ليس بمفهوم الفعالية الإدارية فحسب، بل أيضاً لاحترام المبادئ القانونية.

وعندما تكون السلطة التنفيذية برأسين (رئيس الدولة ورئيس الوزراء، كما هو الحال بفرنسا)، تحتل الأمانة العامة للحكومة أهمية مضاعفة. إلا أن رئيس الجمهورية يتميز بكونه يجسد استمرارية الجمهورية وحدوية الدولة ومؤسساتها وسلطاتها، وهو ليس من يدير المؤسسات، بل من يكفل حسن عملها، بينما يكون دور رئيس الوزراء مسؤولاً عن "الإدارة اليومية"، فهو من يحدد السياسات العامة للأمة ويقودها، وهو من يحظى بحق اقتراح القوانين، وهو من يسيطر على الإجراءات التشريعية على الأقل في مراحلها الأولى، ويحافظ على دور مهم في العملية التشريعية في المراحل اللاحقة. ولهذا السبب تُلحق الأمانة العامة للحكومة برئيس الوزراء، ولكنه يبقى بعلاقة دائمة ومستمرة مع الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية.<sup>112</sup>

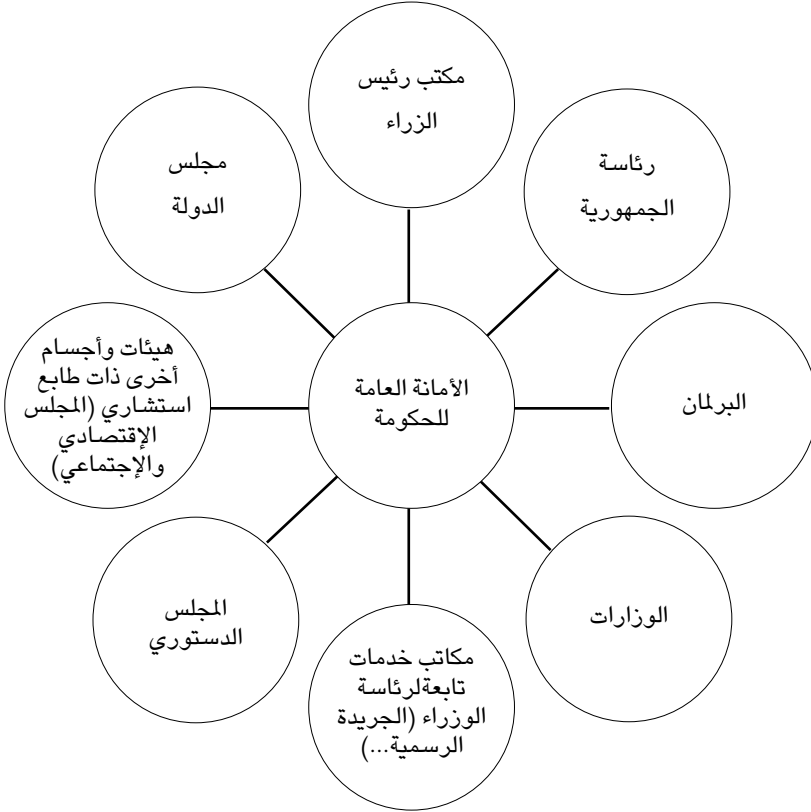
كما أن للأمانة العامة دوراً رئيسياً في عملية طلب الرأي الاستشاري الإلزامي (السري) لمجلس الدولة حول النصوص التشريعية المهمة، وأخذ العبر من هذا الرأي،<sup>113</sup> وكذلك الأمر بالنسبة للقوانين، والمراسيم التشريعية (ordonnance)، بالإضافة إلى المراسيم التي يتم تبنيها في مجلس الوزراء (Décrets délibérés en Conseil des Ministres). مما سبق يبدو أنه ليس للأمانة العامة للحكومة دور سياسي بل دور تنسيقي- إداري-تواصلي-تقني بين مؤسسات حكومية مختلفة، وبخاصة في إطار تنظيم وتخطيط وإدارة العملية التشريعية في مراحلها الأولى، كما يوضحه الشكل التوضيحي التالي:

<sup>112</sup> Fournier, Jacques. Ibid, pp.2-6.

<sup>113</sup> وجود مجلس الدولة في النظام الفرنسي هو أيضاً من العلامات المميزة له؛ وللمجلس الدولة دور رئيس في العملية التشريعية في مراحلها الأولى.

## شكل توضيحي (٢-٣)

علاقة الأمانة العامة للحكومة مع باقي المؤسسات<sup>١١٤</sup>

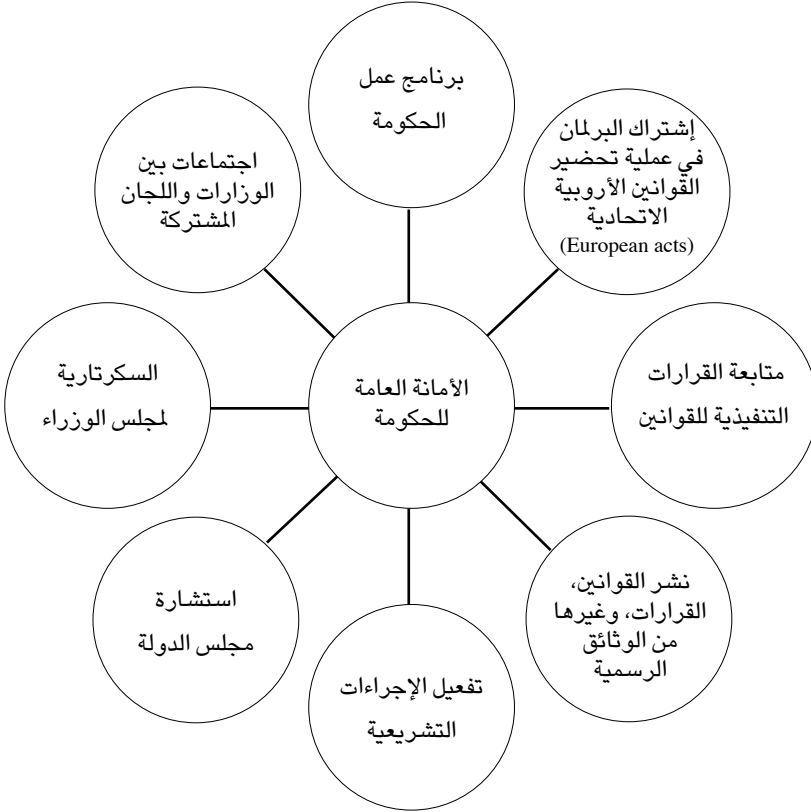


وتساهم الأمانة العامة للحكومة في العمل الحكومي من خلال نواح عدة، كما يظهر في الشكل التوضيحي التالي:

<sup>114</sup> Fournier, Jacques. Ibid, p.7.

## شكل توضيحي (٢-٤)

مساهمة الأمانة العامة في تقدم العمل الحكومي<sup>١١٥</sup>



وبالطبع، فإن كل هذه المهام الملقاة على عاتق الأمانة العامة للحكومة لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالعملية التشريعية بجميع مراحلها، ولكننا سنكتفي هنا، ولأهداف هذا البحث بالتعمق في دور الأمانة العامة للحكومة في العملية التشريعية في مراحلها الأولى، أي قبل وصول مشروع القانون أمام البرلمان:

<sup>115</sup> Fournier, Jacques. Ibid, p.9.

## أولاً: برنامج العمل الحكومي

برنامج العمل الحكومي هو وثيقة قصيرة تحتوي على التوجّهات الرئيسية للحكومة في كل مناحي عملها للفصل القادم. وهو يحتوي تحديداً على جدول أعمال مجلس الوزراء للفصل القادم، ومن ضمنه جدول مشاريع القوانين التي سينظر بها مجلس الوزراء. وبالتالي، يشكل برنامج العمل الحكومي نوعاً من التخطيط للعملية التشريعية. وبناء على هذه الجدولة، يتم تحديد جدول أعمال البرلمان، ويكون له الأولوية بحسب المادة ٤٨ من الدستور الفرنسي.

برنامج العمل الحكومي هو تعبير عن الطوعية السياسية، وهو عبارة عن خلاصة لأربع التزامات:

أولاً: الالتزامات الانتخابية لرئيس الجمهورية أو للحزب الحاصل على الأكثرية البرلمانية.

ثانياً: إعلان السياسة العامة الصادر عن رئيس الوزراء أمام مجلس الأمة.

ثالثاً: الأولويات الحكومية الجارية.

رابعاً: ملاءمة القانون المحلي مع البناء الأوروبي.

يقوم كل عضو من الحكومة برفد برنامج العمل الحكومي بمقترحات تقوم الأمانة العامة للحكومة بتجميعها وتقديمها بطريقة متجانسة. إلا أن تجميع هذه المقترحات يخضع لتحكيم رئيس الوزراء، إذ أن المقترحات التي تقدمها الوزارات تتجاوز، عادة، إمكانيات البرلمان من استيعابها سنوياً. ورئيس الوزراء هو -إذن- المسؤول عن التأكد من أن المقترحات المقدمة متناسقة فيما بينها ومع سياساته العامة. وعندما يخضع هذا البرنامج لتحكيم رئيس الوزراء، تقدم الأمانة العامة للحكومة البرنامج النهائي لجميع أعضاء الحكومة، ويكون لون تلك الوثيقة هو الأزرق. واللون الأزرق هو المستعمل من قبل الأمانة العامة للإشارة إلى كون محتوى تلك الوثيقة هو قرار يُلزم أعضاء الحكومة جميعاً. مع ذلك، يتميز هذا البرنامج بمرورته، إذ يأخذ بعين الاعتبار التغيرات والأحداث التي تحتاج إلى تدخل حكومي طارئ.

## ثانياً: تنظيم الاجتماعات بين الوزارات واللجان المشتركة

تحتاج الكثير من القرارات الحكومية المهمة لموافقة جميع الوزراء المعنيين، إذ يتم تعيين وزير رئيسي وهو المعنى أكثر من غيره بالقرار الحكومي المنوي اتخاذه. وهذا يعكس الطبيعة الجماعية لعمل الحكومة ولبدء التضامن والمسؤولية الحكومية. ويعبر جميع

الوزراء عن موافقتهم للوزير الرئيسي في ذلك المشروع عن طريق رسالة موافقة. لكن المحادثات الثنائية تثبت عدم فعاليتها في مثل هذه الحالات، إذ أنه من الضروري الحصول على موافقة كل وزير من جديد في كل مرة يحدث تغيير في الخطة الأساسية بناء على طلب أحد الوزراء الآخرين. ولهذا، تصبح اللقاءات بين ممثلين عن الوزارات في مبنى رئاسة الوزارة و برئاسة أحد العاملين في مكتب رئيس الوزراء، هي الطريقة الأفضل للوصول إلى موافقة حول الصيغة النهائية للقرار. وفي حال استمر الخلاف بين الوزارات، يكون رئيس الوزراء هو المخول بالتحكيم. إن وجود شخص من مكتب رئيس الوزراء يهدف إلى التحقق من انسجام القرار المنوي اتخاذه مع السياسات الحكومية العامة، وعند الخلاف بين ممثلي الوزارات يقوم بتبني موقف أو يحضر الملف لرئيس الوزراء ليقوم بعملية التحكيم.

وللأمانة العامة هنا دور مهم، إذ أنها تقوم بالدعوة للاجتماعات أو اللجان الوزارية، ويقوم ممثل عنها بحضور الاجتماعات، وبصياغة محضر الجلسة، وهو مشروع "وثيقة زرقاء"، تحتوي على القرارات التي تم اتخاذها في هذه الاجتماعات. وبعد موافقة مكتب رئيس الوزراء، يصبح المشروع "وثيقة زرقاء"، تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعها على الوزارات المعنية. ويتم تخزين ملفات الاجتماعات الوزارية وقراراتها في الأمانة العامة للحكومة.

وفي حالات خاصة، حيث تكون القرارات مهمة، تتم هذه الاجتماعات بحضور الوزراء ورئيس الوزراء نفسه، حيث يكون الأمين العام للحكومة مع مرافق من الأمانة العامة بحضور هذه الاجتماعات.

### ثالثاً: استشارة مجلس الدولة

تقع على الأمانة العامة للحكومة مسؤولية تمرير النصوص الأكثر أهمية لمجلس الدولة، وبشكل أدق للدوائر الإدارية في مجلس الدولة. ومجلس الدولة دوران رئيسيان: فهو السلطة القضائية الإدارية العليا، وهو أيضاً مستشار الحكومة. ولكونه مستشار الحكومة، فإنه يقدم رأيه بمشاريع القوانين (قبل تقديمها لمجلس الوزراء)، ويكون رأيه الاستشاري حول قضايا قانونية، ولكنه أيضاً حول حسن الإدارة. ويقوم المجلس بتقديم رأيه عن طريق صياغة نص انطلاقاً من المشروع الحكومي أو يقوم بصياغة الأسباب التي تدفع المجلس لاتخاذ موقف مغاير لموقف الحكومة. ويكون هذا الرأي سرياً إلا إذا أرادت الحكومة نشر هذا الرأي.

وللأمانة العامة للحكومة ثلاث مهام رئيسية في علاقتها مع مجلس الدولة في مرحلة طلب الرأي الاستشاري:

- على الأمانة العامة للحكومة أن ترسل المشاريع (قوانين أو غيرها) لمجلس الدولة.

- هنالك مسؤول من الأمانة العامة للحكومة يشارك في جلسات مجلس الدولة عند القرار حول الرأي الاستشاري، وهو الذي يدافع عن رأي الحكومة أمام مجلس الدولة، أو يعمل على انسجام مداخلات ممثلي الوزارات المختلفة.
  - عند تقديم الرأي الاستشاري من قبل مجلس الدولة، يكون الأمين العام للحكومة أحد رئيسي الجلسة التي يتم عقدها للتحكيم في النص النهائي على ضوء الرأي الذي قدمه مجلس الدولة.
- ولكي يتم تمييز النصوص بحسب المراحل، يتم تنظيمها كالتالي:
- يتم تقديم المشروع لمجلس الدولة بوثيقة يكون لونها زهري.
  - أما النص الذي يقدمه مجلس الدولة فيكون لون الوثيقة أخضر.
  - وبعد تبني النص النهائي، على ضوء رأي مجلس الدولة، يكون لون الوثيقة أزرق.
- والوثيقة الزرقاء هي التي يتم عرضها أمام مجلس الوزراء لإقرارها. وبالتالي فإن الأزرق يأتي نتيجة مزج الزهري بالأخضر.

#### رابعاً: سكرتارية مجلس الوزراء

الأمانة العامة للحكومة ممر ضروري بالنسبة لإجراءات عقد جلسات مجلس الوزراء. مع العلم طبعاً أن مجلس الوزراء لا يتطابق كلية مع الحكومة، إذ أن الأول يضم، بالإضافة للحكومة، رئيس الجمهورية، وهو الوقت الأهم بالنسبة للعمل الحكومي. ومن بين ما يخضع لقرار مجلس الوزراء، مشاريع القوانين وهي تدخل في القسم الأول من جدول الأعمال، ضمن "النصوص العامة".

ويكون تدخل الأمانة العامة للحكومة في هذه المرحلة من خلال:

- تحضير جدول الأعمال بناء على برنامج العمل الحكومي، ووضع الإجراءات التي تم بدؤها (الرأي الاستشاري...) أو ظروف خاصة؛ كما يقوم بتحضيرها بالتنسيق بين رئاسة الوزراء (وبخاصة مكتب رئيس الوزراء) والأمانة العامة لرئاسة الجمهورية.
  - تحضير الملفات للمواضيع التي ستتم مناقشتها في تلك الجلسة. وبالنسبة لمشاريع القوانين، يجب أن يحتوي الملف على الوثيقة الزهرية والخضراء والزرقاء، بالإضافة إلى ورقة تقديم من قبل مسؤول تابع عملية تحضير ذلك النص والقرارات الصادرة عن الاجتماعات الوزارية.
- تجدر الإشارة إلى أن الأمين العام للحكومة، والأمين العام لرئاسة الجمهورية، هما



الشخصان الوحيدان المخولان بأخذ ملاحظات خلال اجتماعات مجلس الوزراء (التي تعقد كل يوم أربعاء الساعة العاشرة)، وهي تخدم فيما بعد لتقديم تلخيص لاجتماعات مجلس الوزراء.

## توصيات

هنالك تشابه (وليس تطابقاً كاملاً) بين النظام السياسي الفلسطيني والفرنسي من حيث تقاسم قمة الهرمية التنفيذية بين الرئاسة ورئيس الوزراء (الحكومة). وهذا يعني بأن النظام الفلسطيني قد يستلهم من الإجراءات التي تطورت عبر الزمن في النظام الفرنسي لتجاوز هذه "الإشكالية"، والمضي قدماً في عملية صنع القرار، وبخاصة في عملية تنظيم العملية التشريعية وإدارتها في مراحلها الأولى (قبل وصول مشاريع القوانين أمام البرلمان). ويكتسب تنظيم هذه المرحلة أهمية خاصة؛ كونها خارجة عن إطار تنظيم قانوني واضح مشابه للعملية التشريعية في مراحلها المتقدمة (تحليل مشاريع القوانين أمام البرلمان أو تنفيذ القوانين من قبل الحكومة). ومن هنا، وانطلاقاً من الخبرة الفرنسية، فإننا نتقدم بالتوصيات التالية:

- إجراء تعديلات على القانون الأساسي تضمن تنظيم مشاركة رئيس السلطة في عملية صنع القرار في مجلس الوزراء، لتجنب لجوء الرئيس لقرارات بقانون لتجاوز الحكومة والأكثرية في المجلس التشريعي. ولضمان هذه العملية، يمكن اللجوء لعملية "التوقيع مع"، حيث تكون القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء موقعة من رئيس السلطة ورئيس الوزراء. مع العلم أن التمييز بين مؤسسة الرئاسة ومؤسسة الحكومة بما يخص قمة هرم السلطة التنفيذية، بحيث يكون رئيس السلطة الفلسطينية هو "حامي" السياسات العامة، والحكومة هي "المنفذة" لها.
- تفعيل دور الأمين العام للحكومة كمنسق ومدير للشؤون الحكومية، ويعمل على تنسيق العمل الحكومي والعلاقة مع السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تسهيل عملية صنع القرار بين مؤسستي الرئاسة ورئيس الوزراء.
- تعزيز مؤسسة الأمانة العامة للحكومة، وتمييز مهامها عن ديوان الفتوى والتشريع الذي يقوم في الوقت نفسه بدور شبيه بمجلس الدولة، بما يخص مراجعة مشاريع القوانين. فيكون للأمانة العامة فقط الحق باستلام مشاريع القوانين، وتنظيم عملية القرار على المستوى الحكومي، وطلب رأي ديوان الفتوى والتشريع.

## المبحث الثالث:

### تنظيم العملية التشريعية وإدارتها في كندا

قام الأستاذان كيث باتشيت بالتعرض بإسهاب للعملية التشريعية بمراحلها المختلفة في ورقته المقدمة في ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية (بيروت ٣-٦ شباط ٢٠٠٣): تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات.<sup>١١٦</sup> بالنسبة للكاتب، حتى تتم صياغة تشريعات سليمة هنالك حاجة لتكريس الوقت والموارد الكافيين. وبالتالي، يمكن تنظيم وإدارة تحضير التشريعات عن طريق:

أولاً: إنشاء هياكل تنظيمية يمكن من خلالها القيام رسمياً بتعريف الإجراءات التي يجب اتباعها لتحديد خطة العمل التشريعية السنوية، التي تلتزم بها الوزارات التي ستقوم بتنفيذ الخطة.

ثانياً: برمجة وجدولة زمنية للتشريعات تقوم بعض البلدان بتقديمه للبرلمان للنظر فيه أو حتى للموافقة عليه.

ثالثاً: التنسيق بين الحكومة والسلطة التشريعية، قد يتم ذلك في بعض البلدان عن طريق أحد الوزراء وبشكل متواصل.<sup>١١٧</sup> انظر الشكل التوضيحي التالي:

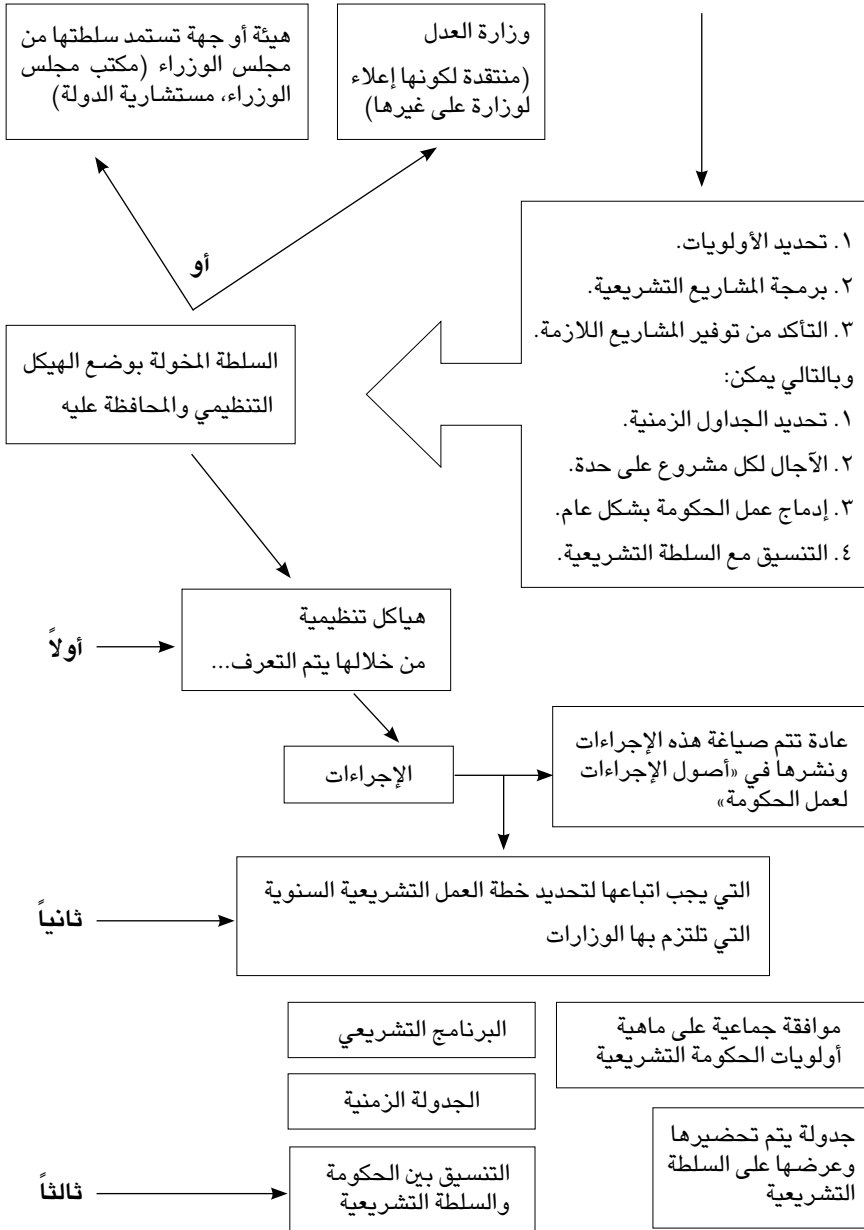
---

<sup>١١٦</sup> سنكتفي هنا بما يخص عملية التنظيم والإدارة لعملية تحضير التشريعات، وليس عملية الصياغة.

<sup>١١٧</sup> باتشيت، كيث، مرجع سابق، ص ٢١-٢٢.

شكل توضيحي (٢-٥)

التخطيط والإدارة لعملية تحضير التشريعات



هذا يقودنا للتساؤل: هل توجد حلقة وصل بين البرنامج الحكومي الذي تحصل على أساسه الحكومة على ثقة البرلمان وبين النشاط التشريعي للوزارات المختلفة؟ هل توجد جهة أو مؤسسة معينة تقوم بتبني برنامج أو خطة تشريعية محددة تتلاءم مع ما تقدمت به الحكومة أمام البرلمان، وتكون ملزمة للوزارات، وبالتالي تكون مسؤولة عن مراقبة عمل الوزارات التشريعي؟ هل توجد آلية تقوم على أساسها الحكومة بإعطاء الأولوية لمشروع على آخر؟ هل توجد برمجة لتقسيم العبء التشريعي المنوي تبنيه على مراحل تكون في تزامن مع موعد انعقاد جلسات للبرلمان؟ هذا يدخل في إطار عملية تنظيم وإدارة عملية تحضير التشريعات ضمن الإطار القانوني والتنظيمي في الدولة ومؤسساتها العليا.

للإجابة عن هذه التساؤلات، سنأخذ الحالة الكندية مثلاً، وبخاصة ما ورد في التعليمات الحكومية بخصوص العملية التشريعية التي أقرتها الحكومة الكندية العام ١٩٩٩،<sup>١١٨</sup> تقدم هذه الوثيقة الحكومية الإطار العام لعملية التشريع والمبادئ الناظمة لها.<sup>١١٩</sup> والاهتمام بتنظيم هذه العملية ينبع من الوعي بأهمية صنع القوانين باعتبارها "النشاط الحكومي الأكثر أهمية".<sup>١٢٠</sup> بالتالي، فإن هذه التعليمات وغيرها من الوثائق الصادرة عن مكتب المجلس الملكي الاستشاري<sup>١٢١</sup> ملزمة التطبيق لكل الدوائر الحكومية المعنية بعملية التشريع.<sup>١٢٢</sup> ومن الأهداف المتوخاة من هذه التعليمات:

أولاً: توفير المعلومات الضرورية للحكومة لاتخاذ القرارات المناسبة بخصوص مشاريع القوانين المقترحة.

ثانياً: التأكيد على العلاقة بين القوانين والتشريعات الثانوية وتقديمها على أنها جزء من عملية متكاملة وهي عملية التشريع.

<sup>118</sup> Cabinet directive on Law Making, March 1999: Privy Council Office-Government of Canada.

<sup>119</sup> العملية التشريعية هنا تشمل كل مراحل تحضير التشريع وتبنيه، وهي بالتالي أشمل من عملية صياغة التشريعات (law drafting)، والأخيرة هي فقط مرحلة من مراحل تحضير مشاريع القوانين.

<sup>120</sup> لا شك في أن الاعتماد على هذه التعليمات لا يكفي لفهم النظام الكندي وطريقة تنظيمه وإدارته للعملية التشريعية، وكيف يتم ذلك على أرض الواقع. إلا أن التعرض هنا لهذه النصوص يفي بالغرض المرجو من هذا الفصل، وهو تقديم خبرات أجنبية، وقد يتم اعتماد نموذج شبيه به في الحالة الفلسطينية.

<sup>121</sup> هذه ترجمة لـ "Privy Council".

<sup>122</sup> The Privy Council of the Government; for more information, available online:

<http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&page=AboutPCO> (accessed on 19 September 2006).

ثالثاً: التوضيح بأن المبادرات التشريعية قد تكون معقدة وأنها تحتاج للتخطيط والإدارة (management).

رابعاً: ضمان مشاركة المسؤولين الحكوميين في النشاط التشريعي، وذلك عن طريق فهم أفضل لدورهم، ولتوفير المعرفة والمهارات الضرورية للقيام بدورهم بطريقة فعالة.

### الفرع الأول: الدور التشريعي للحكومة

يضمن الدستور الكندي دوراً رئيسياً للحكومة في العملية التشريعية يكون أولها القرار حول ضرورة القانون أو الاكتفاء بتشريعات ثانوية، أو حتى اللجوء إلى وسائل غير تشريعية للوصول إلى الغاية المنشودة. كما أن للحكومة دوراً رئيسياً في العملية التشريعية عن طريق التخطيط والإدارة للعملية التشريعية، وبخاصة في مراحلها الأولى.

#### أولاً: بعض الاعتبارات الدستورية

بحسب الدستور الكندي للعام ١٨٦٧، السلطة التشريعية موزعة بين البرلمان الكندي وبرلمانات الولايات المكونة للفيدرالية الكندية (الفصل السادس، المواد من ٩١-٩٥). وقد يفوض البرلمان الكندي الحكومة أو شخصاً أو جسماً معيناً بسلطة تنظيمية لكنها تبقى خاضعة لإرادة البرلمان، وما ينتج عنها تسمى "تشريعات تابعة" (subordinate legislation). ويفترض نظام الحكم البرلماني في كندا التزام المشرع بمبدأ سيادة القانون؛ ما يعني أن عملية التشريع يجب أن تتم بالانسجام مع الدستور. كما أن هنالك تحديات إجرائية وجوهرية ملزمة للبرلمان الكندي وللولايات.

ويتكون البرلمان الكندي من ثلاثة عناصر: العرش، مجلس الشيوخ، مجلس العموم. وموافقتها جميعاً ضرورية لكي يصبح المشروع المقدم قانوناً (مع العلم أن موافقة العرش تأتي كآخر مرحلة). إلا أن مشاريع القوانين المتعلقة بالأموال العامة، أو تلك المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم، يجب أن تتم مناقشتها أولاً في مجلس العموم، والمحول بتقديم هذه المشاريع هو وزير الدولة. والحكومة، مكونة من رئيس الوزراء والوزراء، ولهم دور في العملية التشريعية؛ سواء بشكل جماعي عن طريق تبني مشاريع القوانين التي سيتم تقديمها للبرلمان أم أفراداً عن طريق دعم مشاريع القوانين في مراحلها المختلفة في العملية التشريعية داخل البرلمان.

#### ثانياً: القرار حول ضرورة التشريع

إن قيام الحكومة بتبني تشريع جديد، إما عن طريق الحصول على موافقة البرلمان على مشروع قانون تقدمت به وإما بتبني تشريعات ثانوية، هي إحدى الطرق المتنوعة

والمتوفرة لتحقيق أهداف السياسات الحكومية. ومن الوسائل الأخرى، يمكن الحديث عن اتفاقيات أو توجيهات عامة، أو عن طريق برامج لتقديم خدمات؛ مساعدات أو معلومات. وبالتالي، فإن المبدأ الأساسي هنا هو أنه لا يجوز اللجوء للتشريع إلا إذا كان الوسيلة الأكثر ملاءمة لتحقيق أهداف السياسات الحكومية. وعند تقديم مشروع تشريعي أمام الحكومة، على الوزير الداعم للمشروع أن يبرهن أن هذا المبدأ قد تم احترامه.

ويقوم العاملون في دوائر كل وزارة معنية بمشروع التشريع والداعمة له، بتقديم المعلومات الضرورية والكاملة وضمن الإطار الزمني المخصص لذلك. ولتحضير تلك المذكورة، تقوم الدوائر المعنية:

١. دراسة وتقييم المبادرة التشريعية المقترحة والوسائل البديلة الممكنة.
  ٢. البدء بعملية استشارات واسعة تشمل جميع الدوائر الوزارية الأخرى التي قد تتأثر بالحل التشريعي المقترح.
  ٣. تحليل التأثير الممكن للحل التشريعي المقترح.
  ٤. تحليل الموارد التي قد يحتاجها هذا المشروع عند تبنيه، والضرورية لتنفيذه وتفعيله.
- وفي حالات مشاريع القوانين، يتم تقديم تلك المعلومات عن طريق مذكرة يتم تقديمها للحكومة مع مشروع القانون للموافقة عليه، وبالتالي يتم تحويله للجنة القانونية في وزارة العدل للصياغة.

### ثالثاً: العلاقة بين القوانين والأنظمة

على الرغم من أنه يتم تحضير القوانين والأنظمة بطريقة منفصلة، فإن العلاقة بينهما وثيقة، وذلك من اتجاهات عدة:

- أولاً: البرلمان هو مصدر القوانين ومن خلالها يخول من له الحق بتبني الأنظمة.
  - ثانياً: على الأنظمة أن تلتزم بحدود القانون المخول لها.
  - ثالثاً: تحتاج معظم القوانين للأنظمة كي تعمل، وبالتالي يجب تطوير الاثنين معاً للحصول على النتيجة المتوخاة من التشريع.
- فعند تقديم مشروع قانون يحتوي على تفويض بتبني أنظمة، على الدوائر الوزارية المعنية أن تحدد وبشكل واضح:

■ من سيكون له الحق بتبني الأنظمة؟

■ ما هي المواضيع التي سيتم تنظيمها من خلال القانون؟

■ وما هي تلك التي سيتترك تنظيمها للأنظمة؟

وبالتالي، فإنه من الضروري أن يتم تطوير مشروع القانون والأنظمة التي ترتبط بها بطريقة متناغمة ومتناسقة. وبحسب الحالة، قد يتم تحضير الأنظمة التي يتم التفويض بتبنيها من خلال مشروع القانون مع المشروع نفسه أو بعد ذلك. أما إذا كان النظام جزءاً أساسياً من المبادرة التشريعية الجديدة، فإنه من المفضل أن يتم تحضير نسخة ولو أنها غير نهائية من النظام أو على الأقل ملخص حول أهم محتوياته.

#### رابعاً: التخطيط والإدارة للعملية التشريعية

هنالك ثلاثة مستويات للتخطيط وللإدارة للدور التشريعي للحكومة: أولاً، مركزياً، على مستوى الحكومة ككل؛ ثانياً، على مستوى الدوائر الوزارية؛ ثالثاً، على مستوى المشروع.

أ. مركزياً، على مستوى الحكومة: تكون مهمة الحكومة الرئيسية هي التنسيق ووضع الأولويات بين الكثير من المقترحات المقدمة من قبل الدوائر الوزارية المعنية. والمسؤول عن البرنامج التشريعي للحكومة هو وزير الدولة للشؤون البرلمانية.<sup>١٢٣</sup> أما المجلس الملكي الاستشاري، فهو الذي يزود وزير الدولة للشؤون البرلمانية بما يحتاجه من دعم في قيامه بهذه المهمة. بالإضافة إلى ذلك، تقوم اللجنة الخاصة لمجلس الوزراء، أو حتى مجلس الوزراء نفسه، بمراجعة المواضيع التي تحتاج لقرار من الحكومة. وهذا يتم مثلاً عندما يقوم وزير الدولة للشؤون البرلمانية بطلب تفويض من الحكومة لتقديم مشاريع قوانين حكومية.

ب. على مستوى الدوائر: تقوم كل دائرة بإدارة عملية تحضير المقترحات التشريعية في مجال اختصاصها، وعليها أن تتأكد من توفر الموارد الضرورية للمرور بكل مراحل العملية التشريعية، والتخطيط لعملية الاستشارة مع الدوائر الأخرى المعنية، والتأكد من كونها تستطيع صياغة السياسة التشريعية،<sup>١٢٤</sup> وإرشاد الصائغين القانونيين في اللغتين الرسميتين للبلد. وأخيراً، عليها أن تخطط للموارد التي ستخصص لتنفيذ التشريعات الجديدة المقترحة.

<sup>123</sup> Leader of Government at the Council of Commons, Minister of State

<sup>124</sup> أو السياسة العامة التي يراد تحقيقها من وراء هذا التشريع.

ج على مستوى المشروع: هذا المستوى متعلق بمشروع محدد أو بمبادرة تشريعية محددة. فتقوم عندها الدوائر بالتعامل مع هذا المشروع، ودراسة الموارد الضرورية، وتقسيم المهام بين جميع المعنيين، ووضع الإطار الزمني المناسب لمراحل هذا التشريع.

## الفرع الثاني: تحضير البرنامج التشريعي للحكومة

### أولاً: التخطيط للبرنامج التشريعي

يبدأ التخطيط للبرنامج التشريعي للحكومة قبل سنة من الدورة البرلمانية التي تنوي الحكومة أن تقدم المواد التشريعية خلالها، وتبدأ هذه العملية قبل سنة من الدورة البرلمانية لما تتطلبه عملية اختيار مشاريع القوانين التي سيتم تقديمها من قبل الحكومة من وقت وجهد وتنسيق. وعملية تحضير وصياغة التشريعات منفردة تأتي بعد إقرار الخطة التشريعية السنوية، وهي تشمل مراحل عدة:

- موافقة مجلس الوزراء على "السياسة التشريعية" التي تنوي تحقيقها من خلال المبادرة التشريعية.
- إذا وافق مجلس الوزراء على مشروع القانون المقترح، يتم تحويله للصياغة وهذه مرحلة طويلة ومعقدة.
- الحصول على موافقة وزير الدولة للشؤون البرلمانية على مشروع القانون.

ومنذ التغييرات التي قام بها رئيس الوزراء العام ١٩٩٧ حول نظام صنع القرار، أصبح للجنة الخاصة لمجلس الوزراء صلاحيات جديدة؛ كمنتدى نقاش وزاري لمناقشة التخطيط التشريعي للحكومة بشكل عام، أو تلك القضايا التشريعية التي تحتاج لقرار من قبل مجلس الوزراء.

وزير الدولة للشؤون البرلمانية هو المسؤول عن البرنامج التشريعي للحكومة في مجلس العموم، وهذا يشمل أيضاً دراسة مشاريع القوانين بكل تفاصيلها.

لهذا، فإن الدوائر الوزارية والأقسام الإدارية المعنية بتشريع معين ستكون معنية بالبقاء على اتصال مستمر مع الأمانة العامة للتشريع والتخطيط التابعة للمجلس الملكي الاستشاري؛ لأن ذلك الأخير هو المخول بتزويد وزير الدولة للشؤون البرلمانية واللجنة الخاصة لمجلس الوزراء بالدعم الضروري في عملهما. وبشكل خاص، ستقوم هذه الدوائر بإعلامهما بالتغييرات الزمنية في مخططات الوزراء بالنسبة لمشاريع القوانين.



## ثانياً: طلب اقتراحات تشريعية

بعد الكلمة الملكية الافتتاحية في كل دورة برلمانية، يقوم مساعد الأمين العام للحكومة (المسؤول عن وحدة التشريع والتخطيط) بكتابة رسالة إلى مساعدي الوزراء وبعض الدوائر الإدارية طالباً منهم أن يزودوه بلائحة تشريعات ينوي وزيرهم أن يقدمها في الدورة القادمة. كما سيتم بعث تلك "الرسالة الدعوة" مرتين في السنة (حزيران وتشيرين الثاني) للتعامل مع التغييرات الممكنة في أولويات الوزارة من الناحية التشريعية. كما ترسل الإجابة إلى مساعد الأمين العام للحكومة خلال شهر من استلام الرسالة أو قبل التاريخ المحدد في الرسالة نفسها.

## ثالثاً: مراجعة مجلس الوزراء

يتم ترتيب الاقتراحات التي تم تجميعها بحسب الأولويات من قبل وزير الدولة للشؤون البرلمانية، ويتم رسم الخطوط العريضة للبرنامج التشريعي للدورة القادمة. وعندها تقوم اللجنة الخاصة لمجلس الوزراء بمراجعة البرنامج التشريعي الأولي والأولويات التي تم تحديدها من بين جميع المقترحات التي قدمت. ويقوم وزير الدولة للشؤون البرلمانية بإعلام اللجنة الخاصة لمجلس الوزراء ومجلس الوزراء مرتين بالسنة بكل ما يطرأ من تعديلات على البرنامج التشريعي.

## رابعاً: تحضير مشاريع قوانين من قبل الحكومة

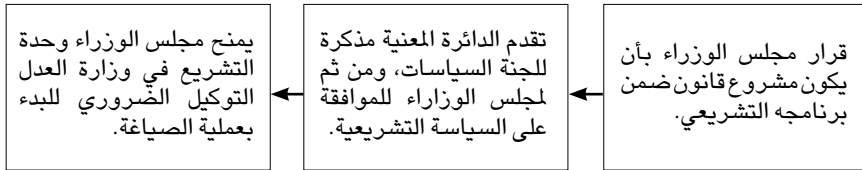
هذه العملية تتطلب المرور بثلاث مراحل مختلفة ومتميزة: أولاً، مرحلة تبني السياسة التشريعية لمشروع القانون المنوي تقديمه؛ ثانياً، مرحلة صياغة مشروع القانون؛ ثالثاً، مراجعة وزير الدولة للشؤون البرلمانية لمشروع القانون الذي تم تحضيره.

### أ. موافقة مجلس الوزراء على السياسة التشريعية

هذا يمر في ثلاث مراحل رئيسية، يمكن تلخيصها في الشكل التوضيحي التالي:

### شكل توضيحي (٢-٦)

### مراحل تبني السياسة التشريعية



من الجدير بالذكر أن المذكرة التي تقوم الدائرة المعنية بتقديمها يجب أن تحتوي على نوع المشاورات العامة، إن وجدت، التي قام بها الوزير أو بنوي القيام بها، وبخاصة إن كانت تلك الاستشارة على أساس مسودة لمشروع القانون المراد تقديمه. وقد جرت العادة أن تكون تلك سرية إلى حين وصولها إلى البرلمان، لكن بعض الوزراء قد يرغبون في التشاور على مسودة مشروع القانون نفسه لأخذ آراء الوزارات المعنية بهذا المشروع. وعندها، يجب أن تتم الإشارة إلى ذلك في المذكرة، وبالتالي الحصول على موافقة مجلس الوزراء. أما إذا كان هذا المشروع سيغير في آلية عمل الحكومة، فإن هذه الموافقة تأخذ شكل رسالة يحصل عليها الوزير المعني بالمشروع الجديد من قبل رئيس الوزراء. والنقاشات التي تجري حول السياسة التشريعية ستطور لا محالة توقعات معقولة حول الوقت الذي ستتطلبه صياغة التشريع الذي يراد اقتراحه. هذه التوقعات ضرورية للتخطيط ولإدارة جدول أعمال الحكومة التشريعي.

### ب. صياغة مشاريع القوانين

على الدائرة المختصة أن تقوم بإعلام سكرتارية التشريع والتخطيط وسكرتارية لجنة السياسات لدى مجلس الوزراء بأي تغيير على المنهاج الذي تبناه مجلس الوزراء بخصوص المشروع. وتقوم الدائرة القانونية في وزارة العدل بصياغة مشروع القانون مع احترام معايير محددة للصياغة، وبخاصة لضرورة أن يكون ذلك باللغتين الرسميتين للبلد: الإنجليزية والفرنسية. كما يمكن تحضير مقدمة تحتوي على تقديم للإطار الذي يتم فيه تبني هذا التشريع. ومع أن هذه المقدمة قد يتم استثناءها عند تقديم مشروع القانون، فإنه من الضروري الاعتناء بالصياغة الجيدة لهذه المقدمة التي قد تقدم المعلومات الضرورية حول التشريع للمعنيين. من ناحية أخرى، يمكن اتباع أسلوب آخر لتوضيح أهداف التشريع وغاياته؛ فبدل إضافة مقدمة قد يتم استثناءها من نص مشروع القانون، يمكن أن يتم دمج ما يسمى "بند الغاية" ضمن مشروع القانون نفسه.

### ت. مراجعة وزير الدولة للشؤون البرلمانية لمشاريع القوانين

بعد صياغة مشروع القانون وموافقة الوزير المعني، تقوم الدائرة التشريعية في وزارة العدل بطباعة مشروع القانون وتقديم نسخة منه إلى سكرتارية التشريع والتخطيط قبل أن يقوم وزير الدولة للشؤون البرلمانية بمراجعته. عند هذه المرحلة، تقوم دائرة الوزارة الراعية لمشروع القانون بتحضير:

- المواد الضرورية لتفسير مشروع القانون للبرلمانيين وللجمهور أو لتوزيعه.
- مسودة تقرير الوزير الذي سيقدمه عندما تعرض مسودة مشروع القانون على اللجنة.

- تحضير المخطط الإعلامي الجديد في حال تم تغيير المخطط الأصلي الموجود في المذكرة التي تم تقديمها لمجلس الوزراء.

ويقوم وزير الدولة للشؤون البرلمانية بمراجعة المسودة ومدى ملاءمتها مع قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة. ويقوم الوزير بتقديم تقرير لمجلس الوزراء عن تلك المراجعة، ويطلب التفويض للتنسيق لعملية تقديم مشروع القانون أمام مجلس العموم أو مجلس الشيوخ.

وبعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء، تسلم سكرتارية التشريع والتخطيط مشروع القانون لرئيس الوزراء أو لوزير الدولة للشؤون البرلمانية، مع التوصية الملكية إذا كان لمشروع القانون نفقة. وتحضير التوصية الملكية هي من مهام سكرتارية التشريع والتخطيط.

## توصيات

بعد الإطلاع على الخبرة الكندية نوصي بما يلي:

- يمكن اللجوء لتقنين عملية صنع القرار داخل السلطة التنفيذية (عن طريق قرار صادر عن مجلس الوزراء) بما يخص عملية البرمجة، والتخطيط التشريعي، وطريقة تنفيذها، بحيث تضمن دوراً فاعلاً للوزارات في المساهمة في صقل الخطة التشريعية السنوية، بالإضافة إلى التزامها بها بعد إقرارها من مجلس الوزراء.
- ومن بين تلك الوسائل، يمكن التفكير بتفعيل وتعزيز دور "مجلس خاص" يكون تابعاً لمجلس الوزراء، تكون مهمته الرئيسية تنسيق عملية الاستشارة الضرورية للوصول إلى خطة تشريعية سنوية، يقوم مجلس الوزراء نفسه بإقرارها ويتابع مع من له حق بالتزام الوزارات بها، ويكون الأرضية التي على أساسها توضع المعايير الضرورية لمراقبة عمل الوزارات بخصوص العملية التشريعية.

## المبحث الرابع:

### دور الحكومة المركزية في تنظيم وإدارة

#### البرامج التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية

تؤثر العديد من العوامل في البرامج والخطط التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية. ولأغراض هذه الدراسة، سيتم عرض العوامل المحلية في ألمانيا لتحديد هذه الخطط؛ كما سيتم التركيز على الإجراءات التي تؤثر في تحديد الخطط التشريعية، بالإضافة إلى الدور المهم الذي تلعبه الموازنة في مرحلة إعداد الخطط. وقبل الشروع في وصف كيفية إعداد وصياغة الخطط التشريعية والجدول الزمنية المتعلقة بها، من المهم إعطاء لمحة عامة حول عملية سن التشريعات في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

#### الفرع الأول: لمحة عامة حول عملية سن التشريعات في ألمانيا

تعتبر العملية التشريعية في ألمانيا عملية معقدة نسبياً، غير أنه لم يكن من المقصود أن تكون هذه العملية كذلك. ببساطة، يمثل تعقيد هذه العملية ثمناً يتوجب دفعه بسبب تضمين العديد من الهيئات المتباينة في سن التشريعات، ولضمان دراسة المواضيع الصعبة مرات عدة، بالإضافة إلى توفير نطاق واسع من المعلومات لأولئك المهتمين كافة بموضوع معين. وفي نهاية المطاف، تعكس المطالب بتفعيل الديمقراطية وسيادة القانون مدى التعقيد الذي تنطوي عليه هذه العملية.

ويشير تفحص سن التشريعات في ألمانيا بوضوح إلى الأسباب الكامنة وراء كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية:<sup>١٢٥</sup>

■ تتولى أقسام مختصة في الوزارات المعنية إعداد الخطط التشريعية والجدول الزمنية الخاصة بها؛ حيث تتم دراسة موضوع كل من مشاريع القوانين، إلى

<sup>١٢٥</sup> لمزيد من التفصيل أنظر:

- 1) Fisher, Howard D. German Legal System and Legal Language, Cavendish Publishing Limited, 1997, pp.1-13.
- 2) Gesetzgebung, Available online: <http://www.staatsrecht4u.de/de/gesetzgebung.htm> (accessed on 4 December 2006).
- 3) Deutscher Bundestag, Gesetzgebung, Available online: <http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetzgebung/index.html> (accessed on 4 December 2006).

جانب كل بند من بنود العملية التشريعية التي تتضمنها على وجه الدقة، كما يؤخذ بعين الاعتبار المعلومات التي تقدمها الإدارة الاتحادية بالإضافة إلى تلك المعلومات المقدمة من الجماعات التي تخضع للتشريعات الصادرة والجهات المهتمة بها.

■ يساعد التنسيق القائم بين الوزارات كافة، وفي داخل مجلس الوزراء، في ضمان تطابق الخطة العامة للوزارات كافة مع سياسة الحكومة، كما يضمن توافق هذه الخطة مع نطاق الميزانية الفيدرالية والقيود التي تشتمل عليها.<sup>١٢٦</sup>

■ خلال المناقشات الأولية التي تجري داخل المجلس الاتحادي (Bundestrat)، يمكن للولايات الاتحادية (Länder) الاحتكام إلى خبرتها في إنفاذ التشريعات، وذلك عند طرح مشروع القانون على بساط البحث، كما يمكن لهذه الولايات الإفصاح عن اهتماماتها.<sup>١٢٧</sup>

■ تساعد القراءة الأولى التي يجريها المجلس الاتحادي في إطلاع أعضاء البرلمان الألماني (Bundestag)، والجمهور كذلك، على أن عملية تشريعية في طور الإعداد، وذلك بالنسبة إلى موضوع معين، كما ستجري مناقشة ذلك الموضوع في البرلمان.<sup>١٢٨</sup>

■ تمكن دراسة مشروع القانون أمام اللجنة بشكل تفصيلي الخبراء من الإدلاء بأرائهم، كما تساعد في أخذ وجهات النظر السياسية بالحسبان. وبالإضافة إلى ذلك، تسمح هذه العملية بتضمين وجهات نظر اللجان البرلمانية في مشروع القانون، كما تمثل هذه العملية فرصة لأعضاء مختلف اللجان البرلمانية للتوصل إلى حل وسط، والاتفاق على مضمون مشروع القانون.<sup>١٢٩</sup>

■ تمثل جلسات الاستماع التي تعقدها اللجان فرصة للحصول على المزيد من المعلومات من الخبراء في المجال الذي يتناوله مشروع القانون؛ حيث تعمل هذه الجلسات على زيادة الوعي لدى الجمهور حول المسائل الحساسة، إلى جانب

---

<sup>١٢٦</sup> للمزيد عن المهام الموكلة إلى الوزارات، انظر الأجزاء اللاحقة في هذا البحث.

<sup>127</sup> Gang der Gesetzgebung. Available online:

[http://www.bund.de/nn\\_4226/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Gesetzgebung/Gang-der-Gesetzgebung/Gang-der-Gesetzgebung-knoten.html\\_\\_nnn=true](http://www.bund.de/nn_4226/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Gesetzgebung/Gang-der-Gesetzgebung/Gang-der-Gesetzgebung-knoten.html__nnn=true) (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٢٨</sup> للمزيد، انظر المرجع السابق.

<sup>129</sup> Flidner, Ortlieb. Gute Gesetzgebung, FES Analyse Verwaltungspolitik, 2001.

منح المواطنين والمنظمات ذات العلاقة فرصة أخرى للمشاركة في المناقشات الدائرة حولها.<sup>١٢٠</sup>

- خلال القراءتين الثانية والثالثة في جلسات البرلمان الاتحادي (Bundestag)، تثار نقاشات تؤيد أو تعارض مشروع القانون، كما تطرح مختلف اللجان البرلمانية آراءها ووجهات نظرها حول ذلك المشروع. ومن جهة أخرى، تسمح التغطية الإعلامية لذلك النقاش - من خلال الصحف والإذاعة والتلفزيون - للمواطنين بتشكيل آرائهم حول مشروع القانون على أساس المناقشات الدائرة في البرلمان. وفي النهاية، يجري تبني مشروع القانون.
- تساعد مشاركة المجلس الاتحادي من جديد بعد تبني مشروع القانون من قبل البرلمان الاتحادي على تأكيد الهيكلية الفيدرالية للجمهورية الألمانية الاتحادية، إلى جانب الدور المهم الذي تضطلع به الولايات فيما يتعلق بتنفيذ التشريعات، والأخذ بعين الاعتبار الفروق الإقليمية بين هذه الولايات.
- في ظل ظروف محددة، يمكن الإيعاز للجنة الوساطة للانعقاد. ويساعد ذلك في ضمان حل النزاعات التي تقوم بين الحكومة الاتحادية والولايات، والتي تعتبر جانباً ملازماً للهيكلية الفيدرالية، من خلال التوصل إلى حل وسط، حيث يمكن صدور التشريع الذي يعتبر ملزماً في كافة أرجاء جمهورية ألمانيا الاتحادية.<sup>١٢١</sup>
- في النهاية، من الممكن إحالة قانون إلى المحكمة الدستورية الاتحادية للمراجعة القضائية، على الرغم من أن ذلك لا يعتبر خطوة شائعة أو إجبارية. وتضمن هذه المراجعة القضائية أن كلاً من المراحل السابقة على سن القانون قد تمت وفقاً للقانون، وبخلاف ذلك يتم الإعلان عن أن التشريع المطروح باطل. ولذلك، تتوفر ضمانات قانونية تضمن تنفيذ إجراءات العملية التشريعية، بما يتماشى مع مبدأ سيادة القانون وبالتوافق مع القانون الأساسي.<sup>١٢٢</sup>

---

<sup>١٢٠</sup> للمزيد حول عمل اللجان، انظر:

Ausschüsse im Bundestag. Available online:

[http://www.bund.de/nn\\_2840/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Ausschuesse/Ausschuesse-knoten.html\\_\\_nnn=true](http://www.bund.de/nn_2840/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Ausschuesse/Ausschuesse-knoten.html__nnn=true) (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٢١</sup> للمزيد حول النقاط الثلاث السابقة، انظر الرابط:

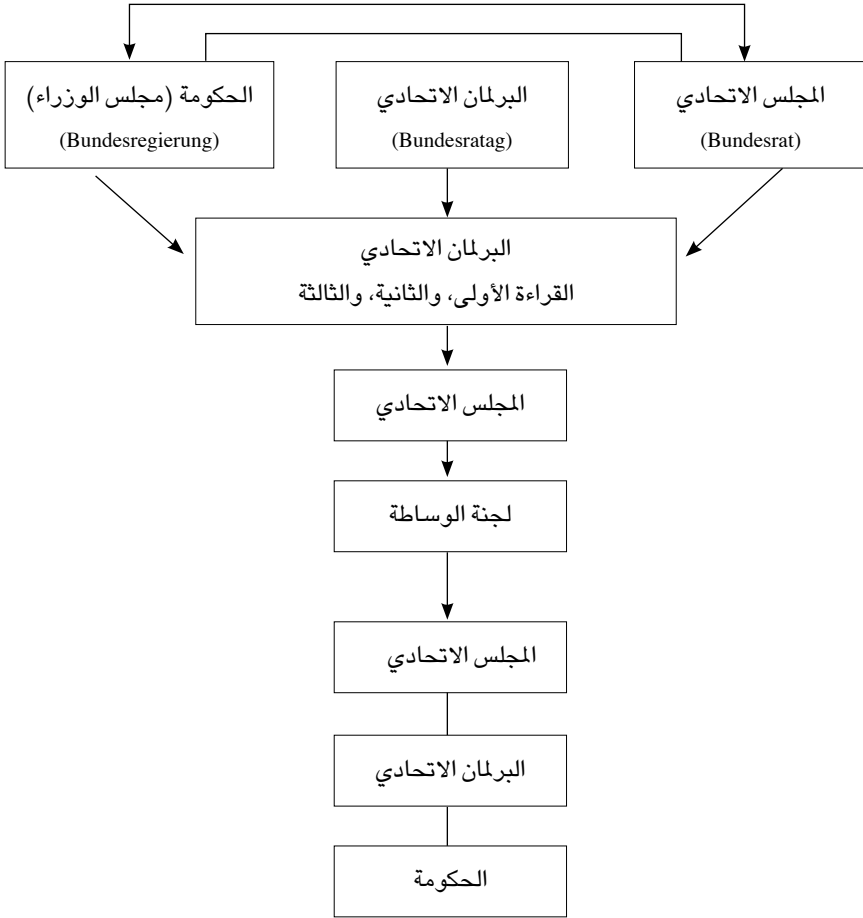
[http://www.bund.de/nn\\_4332/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Aufgaben/Aufgaben-knoten.html\\_\\_nnn=true](http://www.bund.de/nn_4332/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Aufgaben/Aufgaben-knoten.html__nnn=true) (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٢٢</sup> للمزيد حول هذه النقطة، انظر الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية الاتحادية، أنظر الرابط:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de> (accessed on 19 September 2006).

شكل توضيحي (٧-٢)

العملية التشريعية في ألمانيا



## الفرع الثاني: الدولة الاتحادية

### أولاً: تقسيم الصلاحيات

صلاحيات الدولة في ألمانيا غير مركزية؛ إذ أنها دولة فيدرالية: فهناك الدولة المركزية، وهي الجمهورية الاتحادية، بالإضافة إلى الولايات التي تشكلها.

وتعتبر كل ولاية من هذه الولايات عضواً في مجموع كيان الجمهورية، غير أنها تحتفظ في الوقت ذاته بصلاحيات الولاية الخاصة بها. ولا تعتبر الولاية مستقلة بشكل كامل؛ وبخلاف ذلك، تمثل الجمهورية الاتحادية اتحاداً كونفيدرالياً من الولايات.

### ثانياً: عملية إصدار التشريعات

لكل من الدولة الاتحادية والولايات الحق في إصدار القوانين، وينص الدستور الاتحادي (القانون الأساسي) على صلاحية الدولة والولايات للقيام بذلك.<sup>١٣٣</sup>

وتنص المادة (٧٠) من القانون الأساسي على قرينة تشير إلى صلاحية الولايات تلك، غير أن الدستور يخول الدولة الاتحادية الحق في سن القوانين في المجالات الأكثر أهمية؛ حيث يعتبر هذا الحق إما حصرياً (المادة ٧١ من القانون الأساسي) وإما أنياً (المادة ٧٢ من القانون الأساسي) وإما يجيز للدولة الاتحادية إعداد إطار عام للتشريع من قبل الولايات (المادة ٧٥ من القانون الأساسي). وبالإضافة إلى ذلك، لقانون الدولة الاتحادية الأفضلية على القانون الخاص بالولايات (المادة ٣٥ من القانون الأساسي).

### ثالثاً: الشروع في العملية التشريعية

تقوم الحكومة الاتحادية بطرح ما يزيد على ثلثي مشاريع القوانين.<sup>١٣٤</sup> ولا يثير هذا الأمر أية غرابة؛ فعلى وجه التحديد، لا يمكن اعتبار ذلك دليلاً على أن الولايات الأعضاء لا تبادر إلى سن التشريعات، أو أنها ببساطة تقبل ما تلميه الحكومة عليها. بل على العكس من ذلك، يمثل ذلك نمط عمل النظام البرلماني للحكومة كما نصت عليه أحكام القانون الأساسي. وبما يتوافق مع القانون الأساسي، يتولى البرلمان الألماني

<sup>١٣٣</sup> نص القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ باللغة الإنجليزية، متوفر على الرابط التالي:

[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/info/germanbasiclaw.pdf](http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/germanbasiclaw.pdf) (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٣٤</sup> Heyer, Christian und Stefan, Liening. Gesetzgebung, SDV Saarländischer Druckerei Verlag, 2. Auflage 2006, pp.16.0



انتخاب المستشار الفيدرالي؛<sup>١٣٥</sup> بمعنى أنه بعد انتخاب أعضاء البرلمان، تقوم الأغلبية في البرلمان، التي تتوافق مع نتيجة الانتخابات، بتشكيل الحكومة. وحيث أن الحكومة والأغلبية البرلمانية تتوافقان من الناحية السياسية، فمن المناسب أن يتم إعداد وصياغة مشاريع القوانين التي ترغب الأغلبية البرلمانية في تبنيها بشكل جوهري وفني من قبل الحكومة والموظفين المدنيين التابعين لها. ومن ناحية أساسية، تتعلق سلطة البرلمان حول مسألة تبني أي من هذه المقترحات التشريعية في النهاية من عدمه، بالإضافة إلى أي من تلك المقترحات سيقوم البرلمان بتعديله. ومن جهة أخرى، لا تتفق الأغلبية البرلمانية بشكل تلقائي مع المقترحات كافة التي تطرحها الحكومة والتي تم انتخابها لهذا المنصب.

### الفرع الثالث: الإطار التنظيمي ومصادر تحديد الخطط التشريعية

هنالك العديد من التشريعات التي تنظم عملية تحديد البرامج والخطط التشريعية، تمثلت هذه التشريعات في:

- القانون الأساسي الاتحادي.
- أنظمة الوزارات الاتحادية والنظام الداخلي للبرلمان الاتحادي.
- القواعد العامة لصياغة الأحكام القانونية والأنظمة الإدارية.
- قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩.

وتتوافق هيكلية الحكومة الاتحادية مع أهم القطاعات في الدولة والمجتمع؛ ولذلك، يتم دائماً تعيين وزارة مسؤولة عن كل قطاع من القطاعات الرئيسية (مثل وزارة العدل الاتحادية، أو وزارة الاقتصاد والعمل الاتحادية، أو وزارة الصحة والضمان الاجتماعي الاتحادية). وداخل هذه الوزارات، يتم تصنيف الصلاحيات المتعلقة بما لا يحصى من المواد مع بعضها البعض في مديريات عامة، ومديريات وأقسام.<sup>١٣٦</sup>

ويمثل برنامج الحكومة أحد المصادر المهمة في تحديد الخطة التشريعية، تقدمه في بداية كل دورة انتخابية، حيث يتضمن هذا البرنامج المشاريع السياسية الرئيسية

---

<sup>١٣٥</sup> المادة (٦٣) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩.

<sup>١٣٦</sup> انظر الرابط الإلكتروني:

[http://www.bmj.bund.de/enid/10d0a52adfb44a0d5a3c53e5d768dc8a,0/Wir\\_ueber\\_uns/Aufbau\\_Organisation\\_b2.html](http://www.bmj.bund.de/enid/10d0a52adfb44a0d5a3c53e5d768dc8a,0/Wir_ueber_uns/Aufbau_Organisation_b2.html) (accessed on 19 September 2006).

للحكومة للسنوات الأربع القادمة. ونتيجة لذلك، يتم توجيه الوزارات عادةً نحو إعداد خطة للفترة التشريعية.<sup>١٣٧</sup>

ومع ذلك، يمكن أن تتولى الإدارة بنفسها اتخاذ زمام المبادرة لتحديد أو التأثير على الخطة التشريعية، وذلك مثلاً إذا أصبح من الجلي أن الصعوبات تبرز بشكل دائم عند تنفيذ حكم معين أو إذا كانت التكاليف المرتبطة بإنفاذ تشريع ما عالية بشكل غير متوقع. ففي مثل هذه الحالات، تقوم الولايات -التي تعتبر مسؤولة عن تنفيذ القوانين الاتحادية بموجب المادة ٨٣ من القانون الأساسي- في العادة، بالتوجه إلى الوزارة المختصة، أو، على المستوى السياسي، إلى المجلس الاتحادي طالبة منه إدخال تعديلات على القانون أو تقديم مشروع قانون معدل بالكامل.<sup>١٣٨</sup>

كما يمكن للقضاء والأحكام الصادرة عن المحاكم العليا أن تؤثر على البرامج والخطط التشريعية، سواء أكان ذلك من خلال حكم صادر عن المحكمة الدستورية الاتحادية يعلن أن حكماً ما يتعارض مع الدستور، أو ما إذا كان واضحاً مثلاً، من خلال الأحكام الصادرة عن محكمة العدل الاتحادية، أن نصاً قانونياً معيناً يثير على سبيل الدوام نزاعات وإجراءات قانونية وقرارات متضاربة من قبل المحاكم الدنيا. أما بالنسبة للقضاة أنفسهم، فإن لهم دوراً فعالاً في صياغة القوانين من خلال اللجان الوزارية والبرلمانية. وفي عديد من الحالات، تتم استشارة نواب يمثلون جميع أنواع المحاكم قبل إعداد خطة الحكومة.<sup>١٣٩</sup>

وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تتوجه هيئات السلطة المحلية إلى الوزارات والبرلمان بشأن نص قانوني محدد يشكل بالنسبة للمدن والمقاطعات والتجمعات التابعة لها عبئاً كبيراً على اقتصادياتها، أو يسبب صعوبات إدارية جمة للسلطات المحلية.

وأخيراً، ونتيجة للنقاش العام الدائر في وسائل الإعلام،<sup>١٤٠</sup> فقد تظهر بعض المسائل التي تثير مشاكل بشكل متزايد أو تحتاج إلى سن تشريع بشأنها على وجه السرعة.<sup>١٤١</sup>

---

<sup>١٣٧</sup> تقوم الوزارة المختصة بوضع الخطة والبرنامج التشريعي الخاص بها للفترة المقبلة على موقعها الإلكتروني. لمزيد من التفصيل، انظر الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة التعاون والتنمية الاتحادية (باللغة الإنجليزية):

<http://www.bmz.de/en> (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٣٨</sup> Kaiser, Siegfried Troitzsch, Klaus G. Public Administration, PowerPoint Presentation, 2005/2006.

<sup>١٣٩</sup> Armin, Hans Herbert v. Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, Franz Vahlen GmbH München, 1984.

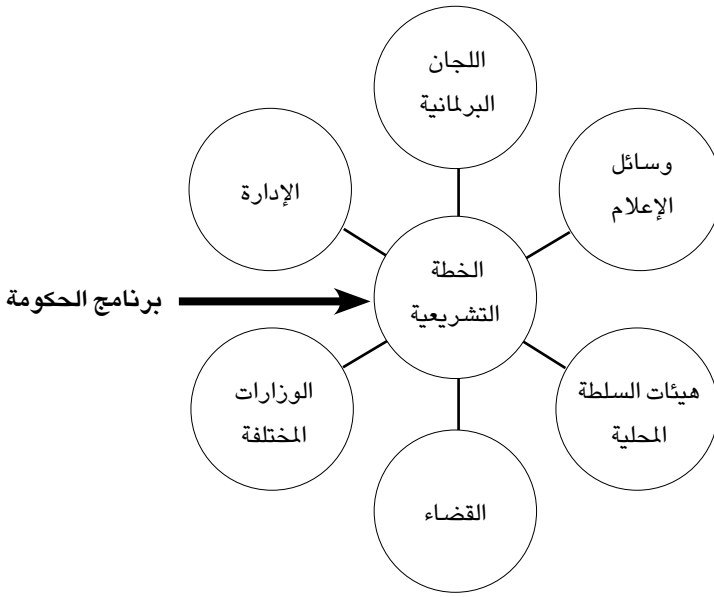
<sup>١٤٠</sup> للمزيد، انظر المرجع السابق.

<sup>١٤١</sup> Flidner, Ortlieb. Gute Gesetzgebung, pp.10-13.

وبما يتماشى مع العلاقة الأساسية المبينة أعلاه، بين الأغلبية البرلمانية والحكومة في نظام برلماني للحكومة، فقد ترغب اللجان البرلمانية نفسها في تعديل أحد القوانين واتخاذ قرار سياسي في هذا الجانب. ومن النادر جداً في مثل هذه الحالات بالنسبة لأعضاء تلك اللجان البرلمانية والأطعم المنضوية تحتها، القيام بصياغة مشروع القانون بنفسها.<sup>١٤٢</sup> وبدلاً من ذلك، يتم توجيه التعليمات إلى الحكومة أو الوزارة المختصة لتحضير مسودة القانون.<sup>١٤٣</sup>

شكل توضيحي (٢-٨)

المؤسسات المؤثرة على الخطة التشريعية في ألمانيا



<sup>١٤٢</sup> انظر الموقع الإلكتروني المذكور أعلاه.

<sup>١٤٣</sup> Ausschüsse im Bundestag:

[http://www.bund.de/nn\\_2840/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Ausschuesse/Ausschuesse-knoten.html\\_\\_nnn=true](http://www.bund.de/nn_2840/Microsites/Deutsche-Demokratie/Parlament/Bundestag/Ausschuesse/Ausschuesse-knoten.html__nnn=true) (accessed on 19 September 2006).

## الفرع الرابع: الجماعات المهتمة أو المتأثرة من الخطة التشريعية

في مرحلة مبكرة قبل وضع الخطة التشريعية، تدعو الوزارات المختصة المنظمات والجماعات التي ستخضع للخطة التشريعية لحضور المناقشات الدائرة حولها،<sup>١٤٤</sup> من أجل تبادل الآراء والمعلومات حولها.<sup>١٤٥</sup> ويعتبر ذلك أكثر فعالية من مجرد إعداد النصوص القانونية ضمن فراغ نظري، حيث تثبت تلك القوانين في حالة صدورها على تلك الشاكلة استحالة تنفيذها، أو قد تظهر عيوب في أساسها. ويعني هذا الأمر كذلك أن بإمكان الجماعات المهتمة التأثير في خطة الحكومة حتى في هذه المرحلة المبكرة؛ حيث تشترك هذه الجماعات، قبل أن تواجه واضعي القانون والبرلمان على سبيل المثال، في جلسات الاستماع التي تعدها اللجان، حيث يمكنها إبداء وجهات نظرها، ووضع خبراتها تحت تصرف البرلمان. وبهذه الطريقة، تكون تلك الجماعات على علم بإعداد مشروع القانون بشكل أسرع قبل أعضاء البرلمان أنفسهم.

وللتأكيد على ذلك، يمثل التأثير الذي تمارسه الجماعات المهتمة في الأحيان كافة جانباً مهماً في العملية التشريعية. فمن جانب، على المرء أن يضع في اعتباره أن هذه الجماعات لا تعمل بشكل اعتباطي بالنيابة عن عدد قليل من الأفراد، بل إنها تمثل من ناحية مبدئية الاهتمامات المشروعة لفئات اجتماعية؛ حيث لا يتمكن المواطنون بمفردهم، سواء أكانوا تجاراً، أم رجال أعمال، أم أعضاء في مهنة ما، أم مستفيدين من المزايا التي تقدمها الدولة، أم مجرد مؤيدين ملتزمين بإنجاز هدف ما، من التصريح بأرائهم بمفردهم بسهولة ودون الانضمام إلى أشخاص آخرين يماثلونهم في أفكارهم. وإذا تعاملوا مع اهتماماتهم بشكل جدي، فإنهم سينضمون إلى حزب أو مؤسسة أو منظمة أو جماعة عمل مدنية من ذوي العلاقة للمساعدة في إخراج أفكارهم التي يشتركون بها إلى حيز التنفيذ.

عادة تعتمد الحكومة على إشراك الجماعات المهتمة التي تتأثر بالتشريع المنوي صدوره. فمن جانب، تمتلك هذه الجهات خبرات كبيرة في المجال الذي يتناوله التشريع المقصود، ودون الاحتكام إلى هذه الخبرات تجد الحكومة أن من الصعب صياغة أحكام قانونية نزيهة وقابلة للتنفيذ. ومن جانب آخر، من المفيد بالنسبة للبرلمان، ومن حقه كذلك، استكشاف شكوك وقلق الجماعات المتأثرة بالتشريع في الوقت المناسب، وإمكانية أخذ هذه الشكوك والمخاوف في عين الاعتبار، حيث لا يمكن بالعادة فرض مشروع من مشاريع القوانين بالقوة، بل إن إقرار ذلك المشروع يعتمد على قبوله واستحسانه من

<sup>١٤٤</sup> للمزيد، انظر المرجع السابق.

<sup>١٤٥</sup> Flidner ,Ortlieb. Gute Gesetzgebung, FES Analyse Verwaltungspolitik, 2001, pp.11-13.

قبل الجماعات التي تتأثر به.<sup>١٤٦</sup> وعند أخذ تلك الاهتمامات بالحسبان بطريقة منهجية، فمن المهم عدم الإصغاء إلى وجهة نظر واحدة، وإنما يتوجب الاستماع إلى العديد من وجهات النظر الأخرى، ما يعكس بدوره اهتمامات متباينة أو حتى متضاربة في المجال ذاته. وعلى ذلك، ففي حالة أحكام قانون العمل، لا يجوز سماع وجهات نظر المشغلين وحدهم، وإنما النقابات التجارية أيضاً. وفي حالة الأحكام بشأن إنتاج سلع معينة، لا يتم أخذ آراء الصناعات ذات العلاقة فقط، وإنما المنظمات التي تعنى بالمستهلكين كذلك. وفيما يتعلق بالسياسة الخاصة بالطاقة والإنتاج الصناعي، فقد جرى إشراك المنظمات البيئية على مدى سنوات عدة، حيث تم الإيعاز لها بإبداء تعليقاتها على القضايا المهمة في هذا الشأن. وزيادة على ما تقدم، يعمل في كل مجال ذي علاقة خبراء، وبالتحديد عدد كبير من الهيئات الاستشارية العلمية التي شكلتها الحكومة، والتي يمكنها تقديم المزيد من الاستشارات للحكومة حول كل مجال متخصص تقريبا. وبشكل إجمالي، يعمل حوالي ٦٠٠٠ خبير في هيئات استشارية ولجان علمية،<sup>١٤٧</sup> بالإضافة إلى لجان متخصصة يغطي عملها العديد من المجالات المختلفة.<sup>١٤٨</sup>

وبهذه الطريقة، يمكن اختيار الخبرات المطلوبة، ومقاربة الاهتمامات، ونيل تأييد الجماعات المتأثرة بطرح الحكومة، دون الحصول على رأي جماعة دون أخرى.

### الفرع الخامس: المهام الموكلة إلى الوزراء

يتولى وزراء الاتحاد تنفيذ مهام يتم إعدادها، بحيث تلبى أو تساند الوظائف التي تضطلع بها الحكومة. وعلى وجه التحديد، يشتمل ذلك على رسم السياسات وتنسيقها على نحو استراتيجي، وتحقيق الأهداف السياسية، وتحديد الأولويات والقواعد العامة للفترة التشريعية القادمة، بالإضافة إلى إستراتيجية خاصة بكيفية تحقيق الأهداف السياسية.... وبموجب "أنظمة الوزارات الاتحادية" المختلفة، على هذه الوزارات إعداد الخطط وصياغة قائمة أولية خاصة بالتشريعات. ويتم تحديد الصلاحيات من خلال المواضيع التي تتناولها، بحيث يجري الإفصاح عن السلطة والمسؤوليات. وفي الأمور التي تمس الصلاحيات الخاصة بأكثر من وزارة اتحادية واحدة، تعمل الوزارات مع بعضها البعض على ضمان تقديم خطة واضحة ومنسجمة، إلى جانب جدول زمني خاص بالفترة المقبلة للحكومة الاتحادية.

<sup>146</sup> Scholles, Frank. Planungstheorie und Verwaltung, Organisation der oeffentlichen Verwaltung, Universitaet Hannover.

<sup>147</sup> للمزيد، انظر المرجع السابق.

<sup>148</sup> Flidner ,Ortlieb. Gute Gesetzgebung, FES Analyse Verwaltungspolitik, 2001, pp.17-21.

ويعتبر رؤساء الأقسام في الوزارات مختصين، وعلى معرفة بهذا الإجراء؛ حيث يقومون بتقييم الرسائل الموجهة من المواطنين والمنظمات إلى الوزارة، والتقييد بالأحكام الصادرة عن المحاكم، بالإضافة إلى دراسة المواد كافة المتعلقة بهذا الجانب. كما يتولى هؤلاء الرؤساء الاتصال مع زملائهم المسؤولين عن المنطقة المعنية في الوزارات والسلطات المحلية، وبشكل عام يتولون إطلاعهم على المستجدات الناشئة في المجال المعني. ويمكنهم ذلك من تنفيذ مهمتهم في إعداد برنامج الحكومة.<sup>١٤٩</sup>

### أولاً: إعداد الخطة التشريعية الخاصة بالحكومة الاتحادية

تتولى الوزارات ذات العلاقة إعداد الجدول الزمني والخطة للمرحلة المقبلة، وتخضع عملية إعداد ذلك الجدول الزمني والخطة لـ "القواعد العامة لصياغة الأحكام القانونية والأنظمة الإدارية"<sup>١٥٠</sup> الصادرة عن وزارة العدل الاتحادية. ويجب أن ترفق "الخطة" مع مذكرة إيضاحية، حيث يتعين أن تشرح هذه المذكرة الأمور التالية:<sup>١٥١</sup>

١. الغرض من ضرورة النتائج والأحكام الفردية.
٢. الوقائع التي تستند إليها الخطة، إلى جانب الحقائق التي تقوم على أساسها.
٣. ما إذا كانت هنالك حلول محتملة أخرى، وما إذا كانت جهات خاصة ستضطلع بتنفيذ مهام محددة.
٤. الأثر التنظيمي:<sup>١٥٢</sup>

تشير الآثار التنظيمية إلى الأثر العام الذي يفرزه الإطار/الخطة. ويغطي ذلك الآثار المتوخاة من ذلك الإطار/الخطة، بالإضافة إلى الآثار الجانبية غير المتوقعة منه. ويجب إعداد بيان بالآثار التنظيمية المتوقعة بالتشاور مع الوزارات الاتحادية المختصة ذات العلاقة. وبالنسبة إلى الآثار المالية، يتوجب الإشارة إلى الأساس الذي تقوم عليه الحسابات والافتراضات. كما يتعين عرض الآثار التي تطرأ على الدخل العام من الموازنة إلى جانب النفقات (بشكل إجمالي)، بما في ذلك الآثار المتوقعة المترتبة على

<sup>149</sup> Die Verfassungsorgane des Bundes, pp.146-149.

<sup>١٥٠</sup> نسخة عن "القواعد العامة لصياغة الأحكام القانونية والأنظمة الإدارية" باللغة الإنجليزية متوفرة على الرابط التالي:

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_148138/Internet/Content/Broschueren/2002/Joint\\_Rules\\_of\\_Procedure\\_of\\_the\\_Federal\\_Id\\_90695\\_en.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_148138/Internet/Content/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_90695_en.html) (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٥١</sup> للمزيد، انظر المادة ٤٣ من "القواعد العامة لصياغة الأحكام القانونية والأنظمة الإدارية".

<sup>١٥٢</sup> للمزيد، انظر المادة ٤٤ من "القواعد العامة لصياغة الأحكام القانونية والأنظمة الإدارية".

تنفيذ الأحكام التي يتضمنها الإطار التشريعي. ومن جهة أخرى، يجب عرض أية آثار تطرأ على الموازنة بشكل منفصل. كما يتوجب توفير تفاصيل بخصوص ما يلي:

- التكاليف بالنسبة للصناعة، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة على وجه التحديد؛ بالإضافة إلى آثار "الخطة" على الأسعار، ومستويات الأسعار بشكل عام وآثارها على المستهلك.
- في المذكرة الإيضاحية، يتعين على الوزارة الاتحادية الرئيسية بيان ما إذا كان سيجري إعداد مراجعة للتحقق من إنجاز النتائج المتوخاة، بالإضافة إلى تحديد الفترة الزمنية بعد تنفيذ الخطة للقيام بتلك المراجعة، وما إذا كانت التكاليف التي يتم إنفاقها متناسبة بشكل معقول مع النتائج والآثار الجانبية التي برزت إلى الوجود.
- ٥. ما إذا كانت الخطة تقترح تبسيط المعايير والإجراءات الإدارية القائمة، وبالتحديد ما إذا كانت تبسّط أو تحل محل الأنظمة القائمة.
- ٦. ما إذا كانت الخطة متماشية مع قانون الاتحاد الأوروبي.

### ثانياً: دور الموازنة في تحديد الأولويات

من الواضح أن الدافع الرئيسي في عملية تحديد البرامج والخطط "والأولويات التشريعية" يتمثل في الموازنة. إن النظر في القانون الأساسي الألماني والقواعد الصارمة التي ينص عليها يقودنا إلى الحقيقة المهمة التي تقضي بأنه يتوجب الأخذ بالحسبان المعايير الدستورية العامة والخاصة بالموازنة خلال المرحلة الأولية للتخطيط. ومنذ صدور "قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩"،<sup>١٥٣</sup> أضحت موازنات الحكومة الألمانية، على مستوى كل من الاتحاد والولايات، تخضع لإطار إلزامي معياري. ويتوجب أن تأخذ الموازنة الاتحادية بعين الاعتبار "متطلبات توازن الاقتصاد الكلي (الأسعار الثابتة، ومستوى عال من العمالة، والتوازن الخارجي الذي يصاحبه نمو اقتصادي ثابت ومطرد).<sup>١٥٤</sup> ويتوجب على المسؤولين عن وضع الميزانية الاتحادية مواجهة القيود متوسطة المدى وطويلة المدى على سياستها المالية على المستوى الأوروبي أيضاً، وذلك بالنظر إلى الالتزامات المفروضة على الدولة بموجب معاهدة (ماستريخت) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاتها اللاحقة والموقعة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. (ولأغراض هذه الدراسة، لن يتم الخوض في تفاصيل قانون الاتحاد الأوروبي).

<sup>١٥٣</sup> قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩ باللغة الألمانية على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.lrh-mv.de/Informationen/Gesetze/HGrG.htm> (accessed on 19 September 2006).

<sup>١٥٤</sup> للمزيد، انظر المادة ١٠٩ (٢) من القانون الأساسي الاتحادي.

يستند الإطار التنظيمي للفترة التشريعية المقبلة، إلى جانب الموازنة، إلى خطة مالية تمتد إلى خمس سنوات، والسنة المالية الحالية، ومشروع الموازنة للسنة المالية المقبلة والتوقعات حول السنوات الثلاث التالية. وتتوافق الموازنة المتوسطة المدى التي تمتد إلى خمس سنوات مع كل سنة مالية، وذلك في كل مرة يتم فيها إعداد مسودة خطة تشريعية وموازنة جديدة، حيث يجري تحديث التوقعات للسنوات الثلاث التالية. ومن ثم يتم إطلاع الجمهور على الموازنة سويةً مع التشريع الناظم لها.<sup>١٥٥</sup>

وإلى جانب المسؤولين في وزارة المالية، التي يجري التنسيق بينهم من خلال المديرية العامة للموازنة داخل الوزارة ونظراؤهم في الوزارات الأخرى، تشترك جهات أخرى في عملية التخطيط المالي. وخلال مرحلة التخطيط، يعقد مجلس التخطيط المالي اجتماعات مكثفة. وهذا المجلس عبارة عن هيئة تنسيقية على مستوى الوزارات، ويضم وزارات المالية من الولايات كافة (Länder)، وأعضاء المؤسسات الحكومية على المستوى المحلي، وأعضاء البنك المركزي الألماني، بالإضافة إلى أعضاء من مؤسسات الأبحاث القانونية والاقتصادية (غير الربحية) ومكتب الإحصاء الاتحادي. كما يسمح لأعضاء المعارضة وممثلين عن المجتمع المدني بالمشاركة في هذه الاجتماعات.<sup>١٥٦</sup>

ويجب أن تشمل عملية وضع الخطط المالية متوسطة المدى على ما يلي:<sup>١٥٧</sup>

١. إدراك صريح بالآثار الاقتصادية الكلية للوضع المالي بمجمله.
٢. مستوى أعلى من التنسيق بين مسؤولي الدولة كافة خلال الفترة التي يتم فيها إعداد الخطط؛ وبالتحديد يتوجب أن توفر الخطة المالية معلومات حول الوضع بمعطياته كافة وشفافية خطة الحكومة للفترة المقبلة.
٣. مستوى متقدم من الشفافية في عملية إعداد الموازنة، وذلك من خلال منح الخبراء من المجتمع المدني صوتاً في صياغة التقديرات الخاصة بعوائد الضرائب، والإعلان سنوياً عن خطة خمسية للخطط الحكومية الرئيسية.

### ثالثاً: برنامج الحكومة بالأرقام

تحدد الموازنة الاتحادية مستوى العائدات الفيدرالية من الضرائب والمكوس وغيرها، وأكثر من ذلك أن هذه الموازنة تقرر مستوى النفقات الفيدرالية لأغراض محددة. وتقسم الموازنة العامة بعمومها إلى موازنات إدارية خاصة بكل وزارة وسلطة من السلطات

<sup>١٥٥</sup> للمزيد، انظر المادة ٩ من قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩.

<sup>١٥٦</sup> Schneider, Udo. Vorlesung Einführung in die Finanzwissenschaften, Universität Bayreuth.

<sup>١٥٧</sup> المادة ٨ من قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩.



الاتحادية العليا.<sup>١٥٨</sup> وتتألف كل موازنة من هذه الموازنات من عدد كبير من المواد والبنود التي توفر تقديرات بالعائدات والنفقات للسنة المالية.<sup>١٥٩</sup> وفي بعض الأحيان، تتم الإشارة إلى الموازنة على أنها "برنامج الحكومة بالأرقام" باعتبارها توضح، بشكل تفصيلي، أي الإجراءات التي يجب على الخطط الحكومة تنفيذها خلال السنة المقبلة، بالإضافة إلى مبالغ الأموال التي تخطط لإنفاقها في مجالات محددة.<sup>١٦٠</sup>

ويتم تضمين هذه الموازنة في القانون بشأن الموازنة. بعبارة أخرى، لا يمكن إقرار الموازنة إلا من قبل البرلمان؛ شأنها في ذلك شأن أي قانون آخر. وفي مجمل الأمر، ترفع الحكومة الاتحادية الموازنة أمام البرلمان على شكل مشروع قانون، حيث يمكن تبنيها أو رفضها أو تعديلها من قبل البرلمان، مثلها في ذلك مثل أي مشروع قانون آخر.

ويتم تحديد جزء أساسي من الموارد المتوفرة للسنة المالية بشكل مسبق من خلال التشريعات الخاصة بالمخصصات التقاعدية والمساعدات الاجتماعية، بالإضافة إلى القوانين بشأن الدعم المالي لصالح التعليم والتدريب، والإعانات المالية المخصصة لقطاع الزراعة، ومرافق المستشفيات الجديدة، والبرامج الهيكلية، ووضع الخطط الخاصة بالأسلحة، وغير ذلك من المجالات. ولذلك، لا يمكن للبرلمان اتخاذ قرار بتعديل التشريعات السابقة من خلال القانون بشأن الموازنة؛ حيث أن التشريعات القائمة تضمن عدم إدخال أية إجراءات مالية على قانون الموازنة على حساب البنود التي جرى تقريرها مسبقاً.<sup>١٦١</sup> ولأسباب مقنعة، تضمن العديد من القيود من هذا النوع، بالإضافة إلى قيود من أنواع أخرى، عدم صياغة الموازنة من جديد كل سنة. وبالتالي، يحتاج البرلمان إلى مجرد المناقشة واتخاذ قرارات بشأن إجراء تخفيضات أو زيادات محددة في العائدات والنفقات كل سنة.

ومن ناحية مبدئية، تخضع الموازنة الاتحادية للإجراء ذاته مثلها في ذلك مثل أي مشروع قانون؛ حيث تخضع للقراءة الأولى في جلسة البرلمان المنعقدة بحضور الأعضاء كافة، ومن ثم تمر بمرحلة اللجان إلى القراءتين الثانية والثالثة في جلسات البرلمان. وبما أن الموازنة تسري لمدة عام واحد، يتم تكرار هذا الإجراء سنوياً.

<sup>١٥٨</sup> للمزيد، انظر المادة ١٠ من قانون مبادئ الموازنة لسنة ١٩٦٩.

<sup>١٥٩</sup> على سبيل المثال، موازنة وزارة العدل الاتحادية لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بالإجراءات الإدارية فقط متوفرة على الموقع الإلكتروني:

<http://www.bmf.bund.de/bundeshaushalt2005/pdf/ep107.pdf#search=%22bundeshaushaltsplan%20gesetzgebung%202006%22>

<sup>١٦٠</sup> Schneider, Udo. Vorlesung Einführung in die Finanzwissenschaften, Universität Bayreuth.

<sup>١٦١</sup> للمزيد، انظر الموقع الإلكتروني السابق.

## خلاصة

يتمثل أحد أبرز أشكال إدارة عملية سنّ القوانين بالبرامج التشريعية؛ ففي حين تعتبر هذه البرامج مراجع معيارية عامة (توقعات) بما يتعلق بالبعد الواقعي، يرتبط اختيار العمليات القانونية لهذه البرامج بالنظام القانوني من أجل تلبية معايير وقتية في عملية سن القوانين. وتنعكس هذه الحساسية المرتبطة بالبعد الزمني (الخطط، والجداول الزمنية التشريعية) في حقيقة أن الأنظمة القانونية تشغل وبشكل حصري برامج تشريعية مرتبطة بظروف زمنية. ويمكن لهذا النوع من البرامج التشريعية تحريك العمليات القانونية (أي "تحديد إجراءاتها") في مجموعة نوعية من الآليات العملية. وعند النظر إليه من زاوية زمنية، يوفر البرنامج التشريعي الوقتي التأكيد/الانسجام للعمليات القانونية من خلال تحديد الظروف في النتائج الحالية والمستقبلية المترتبة على العمليات القانونية (في المستقبل المنظور). ولا يستشرف البرنامج التشريعي في ألمانيا المستقبل، بل يتضمن الزمن، ومن ثم المستقبل، من خلال إجراءات مقننة وخطط وجداول زمنية يجري تضمينها في الموازنة.

وفي الوقت الذي تتطور فيه البرامج التشريعية إلى شكل رئيسي تعمل من خلاله الأنظمة السياسية، التي تفوق في نفوذها الحكومات كافة، على فرض ضغوط على النظام القانوني، يتم استخدام تلك البرامج في كثير من الأحيان لتحويل العضلات السياسية إلى النظام القانوني من أجل كسب المزيد من الوقت.

تفتقر السلطة الفلسطينية إلى إجراءات واضحة لوضع الخطط الخاصة بالبرامج التشريعية. ويمكن لعملية التغيير القانوني أن تتأثر بالعمليات القانونية إن كانت البرامج المعدّة لها تخضع للمراجعة القانونية وليس للسلطة السياسية. لقد أظهرت السنوات الثلاث عشرة من الخبرة الفلسطينية في المجال التشريعي وجود رغبة في تحديث وتوحيد النظام القانوني القائم، ولكن أداء السلطة الفلسطينية على أرض الواقع كان مبعثاً لخيبة أمل الفلسطينيين. وفي هذا الإطار، لا يمكن تحقيق الهدف المتمثل في التخلص من المشاكل القانونية، وتحديد الأولويات، وتلبية الاحتياجات الاجتماعية، دون وضع إجراءات وجداول زمنية وخطط واضحة. إن أهم الأمور التي يمكن تعلمها من الخبرة الألمانية في هذا المجال تتمثل في أن الألمان يتقيدون بالقواعد والإجراءات التي تلزم الحكومة.

وإن كان لنا أن نتفق على أننا نحتاج إلى العيش في ظل سيادة القانون، فيتوجب علينا، وبشكل عملي، أن نخضع للحكم بمساعدة القانون، ومن خلال التشريعات التي جرى وضع خطط محكمة لها. ولهذا السبب، من المفيد قيام مسؤولين من السلطة الفلسطينية بدراسة العملية التشريعية في ألمانيا بحذافيرها كافة والاستفادة منها، لاسيما ما يعرف منها بـ "الثقافة الألمانية المتعلقة بوضع الخطط التفصيلية".

## المبحث الخامس:

### الإطار التنظيمي والقانوني لإدارة البرامج والخطط التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية

نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية نظام نيابي ملكي وراثي، حيث تناط بالملك سلطات تنفيذية يتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، كما يتولى الملك تعيين رئيس الوزراء ويقبله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء، ويعتبر رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة، الذي يشكل، إلى جانب مجلس الأعيان، مجلس الأمة، حيث تناط به السلطة التشريعية.<sup>١٦٢</sup> وعند الحديث عن الصلاحيات التي منحها الدستور الأردني<sup>١٦٣</sup> لرئيس الوزراء والوزراء نجد أن المادة ٤٧ تنص على:

" الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه. ويتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه، ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها".

كما أن المادة ٥١ من الدستور الأردني تبين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء، فتنص على أن:

" رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

وفي هذه الدراسة سنقوم بالتركيز على التجربة الأردنية في عملية تحديد الخطط والبرامج التشريعية في البيان الوزاري للحكومة، التي تقوم بعرضه على مجلس النواب للحصول على ثقة المجلس، وسنعمد إلى التركيز على برنامج الحكومة التشريعي الذي تدرجه في بيانها الحكومي، ومن ثم نقوم بدراسة كيفية تحويل هذا البرنامج التشريعي إلى خطة تشريعية يتم تنفيذها خلال فترة عمل الحكومة، وهل التزمت في البرنامج عند مباشرتها لعملها.

<sup>١٦٢</sup> المواد ١ و ٢٥ و ٢٦ و ٣٥ و ٥١ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المنشور في الجريدة الرسمية على الصفحة ٣ من العدد ١٠٩٣ بتاريخ ١/٢/١٩٥٢.

<sup>١٦٣</sup> المادتان ٤٧ و ٥١ من الدستور الأردني.

بناء على ما تقدم، قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة فروع، حيث يكون الفرع الأول حول البيان الوزاري في النظام الأردني، ونتطرق فيه إلى مسألة طرح الثقة بالحكومة أيضاً ودراسة عملية لبعض برامج الحكومات الأردنية، والفرع الثاني حول آلية إعداد الحكومة لمشاريع القوانين، والفرع الثالث حول الجهات ذات العلاقة بتحديد الخطة التشريعية للحكومات، ودورها في صياغة مشاريع القوانين.

## الفرع الأول: البيان الوزاري في النظام الأردني

البيان الوزاري هو البرنامج الذي تتقدم به الحكومة لنيل الثقة أمام مجلس النواب، حيث يتضمن الخطوط العريضة للسياسة العامة للحكومة التي تمثل توجهات الحكومة وبرامجها الأساسية في الحقوق والميادين كافة التي ستقوم بتطبيقها على أرض الواقع، ويتم التطرق فيه إلى الجوانب كافة؛ سواء الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الصحية أو التعليمية، وغيرها من بنود تضعها الحكومة لتقوم بتنفيذها أثناء وجودها.<sup>١٦٤</sup>

إن أي حكومة يتم تشكيلها يجب أن تتقدم ببرنامج وزاري (بيان وزاري) أمام مجلس النواب، على أن يتضمن خطة الحكومة في إدارة شؤون الدولة الإدارية والتنفيذية في جميع المجالات الداخلية والخارجية، حيث نص الدستور الأردني<sup>١٦٥</sup> بشكل صريح على أنه "يترتب على كل وزارة تؤول أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً، فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة".

وحيث أننا نتحدث عن البيان الوزاري وضرورة تقديمه أمام مجلس النواب لنيل الثقة على أساسه، من المهم التطرق إلى مسألة طرح الثقة بالوزارة وفقاً لنصوص الدستور الأردني.

### أولاً: طرح الثقة بالوزارة:

المقصود بطرح الثقة بالوزارة هو عرض الحكومة لبيانها الوزاري أمام مجلس النواب لنيل الثقة على أساسه، وقد نظم الدستور الأردني<sup>١٦٦</sup> مسألة طرح الثقة بالحكومة في

<sup>١٦٤</sup> انظر موقع جريدة الغد الصادرة بتاريخ ٢٢/٧/٢٠٠٥ على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ http://www.alghad.jo/?news=34832 : (٢٠٠٧/١/١٥

<sup>١٦٥</sup> المادة ٥٤ فقرة ٣ من الدستور الأردني.

<sup>١٦٦</sup> المواد ٥٣ و ٥٤ من الدستور الأردني.

المادتين "٥٣ و ٥٤"، فتنص المادة ٥٣ منه على:

١. تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.
٢. إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه، وجب عليها أن تستقيل.
٣. إذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء، وجب عليه اعتزال منصبه".

أما المادة ٥٤ من الدستور، فقد نصت على:

١. تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء، وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.
٢. يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يحل المجلس خلال هذه المدة.
٣. يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً، فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة".

نجد من خلال النصوص السابقة أن مسالة طرح الثقة بالوزارة تعرض أمام مجلس النواب الذي يقرر بالأكثرية المطلقة الثقة بها.

ولربط التنظيم القانوني السابق بما يجري على أرض الواقع في الأردن، لا بد من التطرق للنواحي العملية، وبحث البرامج الوزارية للحكومات الأردنية التي نالت الثقة أمام مجلس النواب، وإلقاء الضوء على البرنامج التشريعي الذي تضعه هذه الحكومات في بيانها، وكمثال عملي على ذلك، نأخذ كلاً من البرنامج الحكومي لحكومة رئيس الوزراء "معروف البخيت" التي شكلت في ١٥ كانون الأول من العام ٢٠٠٥، وحكومة رئيس الوزراء "عبد الرؤوف الروابدة" التي شكلت بتاريخ ٣ نيسان من العام ١٩٩٩.<sup>١٦٧</sup>

<sup>١٦٧</sup> انظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء الأردنية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٦):

## أ. حكومة رئيس الوزراء معروف البخيت

عند النظر في البيان الوزاري لحكومة البخيت، نجد أنه قام بتعداد وإدراج عدد من مشاريع القوانين وتعديلات لبعض الآخر في برنامج حكومته، حيث من الممكن اعتبارها برنامجاً تشريعياً لها، التي ينوي عرضها أمام مجلس النواب الأردني وتنفيذها على أرض الواقع.

وجاء البرنامج التشريعي الذي أدرجته الحكومة في بيانها الوزاري على النحو التالي:

ورد في بيان الحكومة ”أن الحكومة ستلتزم وتضع باعتبارها إصدار وتعديل ما يلزم من قوانين سيكون من ضمنها -بالتأكيد- ووفق أولوية كان كتاب التكليف السامي دعا إلى العمل لإنجازها، وهي: قانون الأحزاب، وقانون البلديات، وقانون الانتخاب والقوانين ذات العلاقة بمؤسسات المجتمع المدني كالنقابات والإعلام، والمرأة، والشباب، والطفل، والمعاقين. وإن مثل هذه التعديلات تستلزم بالضرورة مراجعة شاملة للقوانين الأخرى ذات العلاقة، ومنها قانون الاجتماعات العامة، ومختلف التشريعات والإجراءات التي تتعارض مع التزامات الأردن بالقواعد والمعايير الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان“<sup>١٦٨</sup>.

وشكلت الفقرة السابقة إشارة مباشرة للبرنامج التشريعي الذي تقدمت به حكومة البخيت في بيانها الوزاري، كما تمت الإشارة في ثنايا البيان الوزاري إلى بعض المجالات التي ستعمل الحكومة على مراجعة القوانين فيها، وإعداد مشاريع قوانين بخصوصها، والتي يمكن أيضاً اعتبارها من ضمن البرنامج التشريعي للحكومة، وهذه المجالات هي:

- في المجال القضائي: أشار البيان إلى مبدأ استقلال القضاء، وإلى أنه ستتم إعادة النظر في التشريعات المتعلقة بالعمل القضائي من أجل تحقيق الاستقلالية وسرعة الفصل في الدعاوي.
- في مجال مراجعة التشريعات: جاء في البيان الوزاري أن الحكومة ستقوم بإنشاء هيئة دائمة متخصصة من أجل مراجعة التشريعات وتحديثها على ضوء المستجدات.
- في مجال الأمن: أشارت الحكومة في البيان إلى أنها شرعت بإعداد مشروع قانون الوقاية من الإرهاب ومكافحته.

<sup>١٦٨</sup> انظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء الأردنية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٦):

<http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php>

- في مجال القطاع الخاص: جاء في البيان أن الحكومة ستعمل على تفعيل قانون تنظيم العمل المهني.
- الحد من البيروقراطية، وذلك عن طريق توحيد التشريعات، ودمج المرجعيات الإدارية للاستثمار، وتبسيط إجراءات التسجيل والترخيص للمشروعات.
- تطوير التشريعات السياحية، وزيادة فاعلية هيئة تنشيط السياحة، وتفعيل قانون التراث العمراني.

وقد أشار برنامج الحكومة في ختام البيان الوزاري من أن الحكومة ستقوم بوضع البرامج ضمن أطر زمنية محددة كفيلة بتنفيذ ما ورد في البيان.<sup>١٦٩</sup>

ومن الأمور التي يمكن البحث فيها ومعرفة البرنامج التشريعي للحكومة ومشاريع القوانين التي ستتقدم بها الحكومة، بالإضافة إلى الكلفة المادية لهذه المشاريع، دراسة خطاب الموازنة الذي تلقىه الحكومة أمام مجلس النواب، التي تعرض فيه برنامجها بالأرقام، حيث ضمنت حكومة البخيت بعض مشاريع القوانين التي تنوى عرضها على مجلس النواب في خطاب الموازنة. ومن هذه المشاريع، مشروع قانون ضريبة الدخل، ومشروع قانون إشهار الذمة المالية، ومشروع قانون ديوان المظالم.<sup>١٧٠</sup>

#### ب. حكومة رئيس الوزراء عبد الرؤوف الروابدة

شكلت حكومة عبد الرؤوف الروابدة في ٣ نيسان من العام ١٩٩٩، وهي الحكومة الأولى في عهد الملك عبد الله، وقد تقدمت هذه الحكومة ببيانها الوزاري أمام مجلس النواب.

وبالرجوع إلى ثنايا وبنود البيان الوزاري الذي تقدم به رئيس الوزراء عبد الرؤوف الروابدة، نجد أن الحكومة قد تقدمت ببرنامج تشريعي، وأوضحت أنها ستتقدم بعدد من مشاريع القوانين، وستقوم بتعديل البعض الآخر. ومن مشاريع القوانين التي ضمنتها في بيانها، "مشروع قانون استقلال القضاء، وتطوير التشريعات الإدارية، وتطوير قانون ديوان المظالم، وتطوير التشريعات المتعلقة بالإعلام، وتطوير تشريعات قطاع الإنشاءات، وتعديل التشريعات المتعلقة بالمرأة".

<sup>١٦٩</sup> انظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء الأردنية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٦):

<http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php>

<sup>١٧٠</sup> انظر الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء الأردنية (تم الدخول بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٦):

<http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php>

هذه بعض بنود البرنامج التشريعي الذي تقدمت به حكومة عبد الرؤوف الروابدة لمجلس النواب، وبالرجوع إلى الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء في الأردن، نجد أن رئاسة الوزراء تضع جدولاً لكل حكومة، توضح فيه بنود البرنامج "البيان الوزاري" الذي تقدمت به، وما تم إنجازه بالمقارنة مع بنود البيان، والكلفة المادية لكل بند. فعند النظر للجدول، نجد أن حكومة عبد الرؤوف الروابدة تمثل برنامجها التشريعي من خلال البيان الوزاري، وما تم إنجازه من هذا البرنامج على النحو المبين في الجدول التالي، وهنا فقط نورد بعض الأمثلة.<sup>١٧١</sup>

---

<sup>١٧١</sup> انظر الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء الأردنية (تم الدخول بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٦):



جدول (٢-٣)

بنود البيان الوزاري لحكومة عبد الرؤوف الروابدة والإجراء المتخذ إزاء كل بند

المجال	بنود البيان الوزاري	الكلفة المالية المقترحة لبنود البيان الوزاري	ما تحقق من إنجاز (نسبة الإنجاز) منسجم وما جاء في البيان الوزاري	الكلفة المالية للمخرجات
العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية	- ستقدم الحكومة بمشاريع قوانين لإقرارها من قبل المجلس	الكلفة المالية المقترحة لبنود البيان الوزاري	ما تحقق من إنجاز (نسبة الإنجاز) منسجم وما جاء في البيان الوزاري	الكلفة المالية للمخرجات
			<p>أ- لقد تقدمت الحكومة بعشر بين مشروع قانون لجاس الأمة، حيث أقر منها أحد عشر قانوناً في فترة قياسية، والباقي ما زال منظوراً أمام مجلس الأمة يتبقه الأعيان والنواب.</p> <p>أ- القوانين المقررة:</p> <p>قانون مراقبة أعمال التامين. قانون معدل لقانون ضريبة المبيعات. قانون معدل لقانون الضريبة الإضافية. قانون العلامات التجارية. قانون حق المؤلف. قانون براءات الاختراع. قانون معدل لقانون المطبوعات والنشر. قانون جامعة الحسين بن طلال. قانون المصادقة على اتفاقية التعاون القضائي بين الأردن والإمارات. قانون تصديق الشراكة ما بين الجماعات الأوروبية والدول الأعضاء فيها والمملكة الأردنية الهاشمية. قانون الصندوق الأردني الهاشمي للتنمية البشرية.</p>	

	<p>ب- مشاريع القوانين التي ما زالت منظورة لدى مجلس الأمة:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- قانون البنوك. قانون المؤسسة الأردنية لضمان الودائع. قانون استقلال القضاء. قانون معدل القانون الشركات. قانون معدل القانون معهد الإدارة العامة. قانون معدل القانون وضع الأموال المنقولة تأميمنا للدين. قانون معدل القانون الانتفاع بأعضاء الإنسان. قانون معدل القانون مؤسسة المواضع. قانون معدل القانون التقاعد العسكري. قانون معدل القانون نقابة المهندسين. قانون معدل القانون العقوبات.</li> <li>- عمل على التدوير التخصصية لتوضيح التعديلات على القوانين والأنظمة التي تنطوي على توضيح مجالات الاستثمار وأموال الخصخصة. بالإضافة إلى تعديل قانون المطبوعات والنشر رقم ٨ لسنة ١٩٩٨.</li> <li>- أحوال الحكومة مشروع قانون استقلال القضاء لمجلس الأمة وهو قيد المناقشة.</li> <li>- العمل جار على تعديل قانون العقوبات، كما أنه تم إنشاء قسم حماية الأسرة في مديرية الأمن العام.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- تطوير جميع تشريعات الإعلام بالحوار والتشاور مع مؤسساته</li> <li>- التقديم بمشروع قانون لاستقلال القضاء</li> <li>- تعزيز دور العمل التطوعي في مجال رعاية الأطفال من عناصر الغورانية والإسساء والاستغلال</li> </ul>
--	---	--	--	--

## الفرع الثاني: آلية إعداد الحكومة لمشاريع القوانين

إن قيام الحكومة بوضع برنامج تشريعي في بيانها الوزاري يعني أن الحكومة ملزمة بتطبيقه، وستسعى إلى ذلك من خلال التقدم بمشاريع القوانين أمام مجلس النواب، بحيث تقوم الحكومة بالإيعاز للوزارات عن نيتها سن قانون في مجال معين؛ سواء أكان القضاء أم الأمن أم الإعلام أم الأحزاب أم غيرها من المجالات، حيث تدعو الحكومة الوزارة المعنية إلى المشاركة في إعداد هذا القانون، ففي المجال القضائي -مثلاً- يمكن دعوة وزارة العدل لمناقشة مشروع القانون معها، وفي مجال الأمن على سبيل المثال، يمكن دعوة وزارة الداخلية للمشاركة في إعداد مشروع القانون باعتبار أن ذلك يدخل ضمن اختصاصها، حيث تقوم كل وزارة بإعداد مشروع القانون الخاص بها، وتقوم الوزارة المعنية بدعوة الهيئات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات والوزارات المعنية بالمشروع التي تتأثر به إلى إرسال تعليقاتها على المشروع قبل رفعه للحكومة، وبعد اكتمال الصيغة النهائية للمشروع تقوم بإرساله إلى الحكومة التي تقوم بدورها بعرض مشاريع القوانين هذه على مجلس النواب للنظر بها. ومن الأمثلة العملية على قيام الوزارات بصياغة بعض مشاريع القوانين المتعلقة بها، قيام وزارة الصناعة بإعادة صياغة قانون حماية المستهلك، وذلك بناء على التعليقات التي وصلت إليها من قبل المؤسسات المعنية؛ سواء الحكومية أم الخاصة أم بعض الهيئات غير الحكومية، حيث أنه من الجدير بالذكر هو قيام وزارة الصناعة بالطلب من هذه المؤسسات إبداء ملاحظاتها على هذا المشروع قبل القيام برفعه إلى مجلس الوزراء، لأخذ التعليقات عليه، وإدخال التعديلات الأخيرة على القانون. بعد هذه المرحلة، تقوم الوزارة برفع مشروع القانون بعد صياغته بالصورة النهائية إلى مجلس الوزراء ليقوم برفعه إلى مجلس النواب. كما يجدر التذكير بأنه يتم أخذ رأي الوزارات المعنية بالمشروع إذا كان المشروع يدخل ضمن اختصاصها، كما حصل في قانون حماية المستهلك، حيث تم أخذ رأي وزارتي الزراعة والسياحة في المشروع قبل رفعه إلى مجلس الوزراء.<sup>١٧٢</sup>

ومن الأمثلة العملية أيضاً على قيام الوزارات بصياغة مشاريع القوانين، مشروع قانون الأحزاب الذي تقدمت به وزارة التنمية السياسية في ٢١ آذار من العام ٢٠٠٥ في فترة حكومة الدكتور عدنان بدران، حيث طلب الوزير في حينه من الأحزاب تزويده بملاحظاتها المكتوبة على مشروع القانون خلال شهر قبل صياغته بصورته النهائية لرفعه إلى البرلمان لإقراره دستورياً، في حين نجد أن الأحزاب السياسية في الأردن، وفي سياق ردها على طلب الحكومة بإرسال الملاحظات، أنها قدمت مشروعاً

<sup>١٧٢</sup> انظر صحيفة العرب اليوم على الموقع الإلكتروني (تم الدخول بتاريخ ٧/١١/٢٠٠٦):

جديداً للأحزاب بديلاً عن المشروع الذي تقدمت به الوزارة بعد شهر من طلب الحكومة إرسال الملاحظات على مشروع القانون، حيث تضمن ملخصاً لرأي المعارضة في مسودة قانون وزارة التنمية السياسية، معتبرة أن المقصود به التضييق على الحريات بالتزامن مع مسودة قانون النقابات المهنية.<sup>١٧٣</sup>

ومن الجدير التنويه إليه هو قيام الحكومات في الأردن بوضع التكلفة المقترحة لتنفيذ أحد بنود البيان الوزاري على شكل جدول في موقعها الرسمي كما أسلفنا، مع وضع التكلفة الحقيقية عند الإنجاز، ما يمكن اعتباره من الخطط التشريعية للحكومة عند تنفيذها لبرنامجها التشريعي.

وحيث أننا نتحدث عن آلية إعداد مشاريع القوانين ومن يقوم بصياغتها وكيف تقوم الحكومة به، فمن المجدي أن نقوم بالحديث عن الجهات ذات العلاقة بتحديد الخطة التشريعية ودورها في المساعدة في صياغة مشاريع القوانين، ووضع الخطة التشريعية للحكومات، ومن هذه الجهات نتحدث عن دور ديوان التشريع والرأي ودوره في هذه العملية، وكذلك نتطرق إلى الحديث عن لجنة الأجندة الوطنية ودورها في تحديد الأولويات التشريعية وغير التشريعية على مستوى الدولة، وما يهمنها هو فقط النواحي التشريعية.

### الفرع الثالث: الجهات ذات العلاقة بتحديد الخطة التشريعية

#### أولاً: دور ديوان التشريع والرأي في صياغة مشاريع القوانين

يتبع ديوان التشريع والرأي مجلس الوزراء بموجب النظام رقم ١ لسنة ١٩٩٣،<sup>١٧٤</sup> ويمارس عدداً من الصلاحيات بموجب المادة ٩ من النظام، وهذه الصلاحيات، هي:

١. دراسة المشروع الذي يقدم إليه، وتدقيقه وإبداء الرأي فيه وتعديل أحكامه وإعادة صياغته.

٢. وضع أي مشروع يكلفه الرئيس "رئيس الوزراء" بإعداده، وللديوان المبادرة إلى اقتراح أي مشروع أو اقتراح تعديل أي تشريع قائم.

<sup>١٧٣</sup> انظر برنامج إدارة الحكم في الدول العربية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ١١/٧/٢٠٠٦):

<http://www.pogar.org/arabic/govnews/2005/issue3/jordan.html#m>

<sup>١٧٤</sup> المادة ٩ من نظام ديوان التشريع والرأي وتعديلاته رقم ١ لسنة ١٩٩٣ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٨٧٥ الصادر بتاريخ ١١/١٦/١٩٩٣.

٣. المساهمة في تحديث التشريعات في المملكة وتطويرها وإعداد البحوث والدراسات وعقد الندوات والمحاضرات.

٤. إبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى الرئيس أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والسلطات المحلية، وذلك فيما يعرض لها من حالات أثناء قيامها بأعمالها، أو فيما يقع بينها من تباين في وجهات النظر، والاجتهاد في الأمور المتعلقة بمهامها وصلاحياتها، والاختلاف في تطبيق النصوص القانونية.

٥. صياغة القرارات والتعليمات التنظيمية ذات الطابع العام التي يصدرها المجلس، ووضعها في الإطار القانوني المناسب بناء على طلب الرئيس.

٦. أي مهام أخرى تعرض عليه مما لها علاقة بالتشريع أو المسائل ذات الطابع القانوني.

هذه هي أهم الصلاحيات التي يتمتع بها ديوان التشريع والرأي في الأردن، حيث تتمحور جميعها في النواحي التشريعية، ولعل ما يهمنا هنا هو دور الديوان في صياغة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة إلى مجلس النواب، ومن المفيد هنا الإشارة إلى المادة ١٣ من النظام، حيث تنص على ما يلي:

١. يقدم المشروع إلى الرئيس "رئيس مجلس الوزراء" من الجهة المعنية به في صيغته القانونية مرفقاً بالأسباب الموجبة له، وبأي بيانات تتعلق به، ويحيل الرئيس المشروع إلى الديوان.

٢. بعد أن ينتهي الديوان من دراسة المشروع تعرض توصياته بشأنه على اللجنة الوزارية القانونية المشكلة من قبل المجلس موقعة من رئيس وأعضاء الهيئة التي أصدرتها، ويشاركون في اجتماعات اللجنة التي تعقدتها لمناقشة تلك التوصيات، وترفع قرارات اللجنة بشأن المشروع إلى الرئيس موقعة من رئيسها ومن رئيس الديوان.<sup>١٧٥</sup>

نجد من خلال نصوص المواد السابقة أن ديوان التشريع والرأي يلعب الدور الأكبر في عملية دراسة مشاريع القوانين وإعادة صياغتها وصياغة مشاريع القوانين التي يكلف بها من قبل الرئيس ورفع توصياتها إلى مجلس الوزراء، كما أن من الأمور المهمة التي قد تلعب دوراً مهماً في عملية الصياغة ما نصت عليه المادة ١٢ من النظام من أن "لكل هيئة في الديوان دعوة ممثلين عن الجهات المعنية بالمشاريع أو المسائل

<sup>١٧٥</sup> المادة ١٣ من نظام ديوان التشريع والرأي رقم ١ لسنة ١٩٩٣.

المعروضة عليها، أو أي شخص آخر من أصحاب الاختصاص والخبرة فيها، للاشتراك في دراستها، دون أن يكون لأولئك الأشخاص الحق في التصويت على قرارات الهيئة، كما أن لها أن تطلب من تلك الجهات أن تقدم لها أي مستندات أو معلومات أو بيانات تحتاج إليها للقيام بالأعمال والمهام المنوطة بها<sup>١٧٦</sup>.

### ثانياً: لجنة الأجندة الوطنية ودورها في تحديد الأولويات التشريعية في الأردن

تم تشكيل لجنة الأجندة الوطنية بالإضافة إلى لجنة الأقاليم بتوجيه من الملك إلى مجلس الوزراء في بداية العام ٢٠٠٥، والهدف منها وضع خطة إستراتيجية على مستوى الوطن في جميع المجالات، سواء في مجال التنمية السياسية أم النواحي التشريعية والعدل أم النواحي التنموية والتنمية الاقتصادية، حيث قام الملك بالإيعاز للحكومة بتشكيل لجنة للأجندة لدراسة احتياجات الأردن في جميع المجالات، ووضع التوصيات الخاصة بها، وتضم اللجنة ٣٠ عضواً يمثلون القطاعين العام والخاص ومجلس الأمة ومؤسسات المجتمع المدني، ويتفرع عنها ثماني لجان فرعية تضم نحو مائتي عضو، حيث يتناول عملها المحاور التالية:

”التشريع والعدل، وتعميق الاستثمار، والخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي، والبنية التحتية، والعمالة والتدريب المهني، والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والرفاه الاجتماعي“<sup>١٧٧</sup>.

وللأحزاب السياسية تمثيل في لجنة الأجندة الوطنية، حيث يوجد عدد من ممثلي القوى الحزبية في لجنة الأجندة الوطنية، وحتى تكون اللجنة في عملها بعيدة عن التأثيرات الخارجية والداخلية، وبخاصة بشأن العضوية، نجد أنه لا يوجد في لجانها أي وزير عامل حتى يحاول ”الوزير العامل“ فرض نظام وزارته على أعمال اللجنة، حيث أن تمثيل القطاع الخاص والمجتمع المدني جاء موسعاً بنسبة تصل إلى ٦٥٪ من أعضاء اللجان ”١٣٠ من ٢٠٠“<sup>١٧٨</sup>.

ولكن السؤال الذي يثور هنا هو: ما مدى إلزامية التوصيات التي تخرج بها الأجندة الوطنية وتعرضها على الملك؟ وهل هي مجرد توصيات، أم لها قوة ملزمة على صعيد

<sup>١٧٦</sup> المادة ١٢ من نظام ديوان التشريع والرأي رقم ١ لسنة ١٩٩٣.

<sup>١٧٧</sup> موقع انتخابات مجلس النواب الأردني والشؤون البرلمانية (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

[http://www.electionsjo.com/enews/detail.asp?news\\_id=3779](http://www.electionsjo.com/enews/detail.asp?news_id=3779)

<sup>١٧٨</sup> انظر جريدة الرأي على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

[http://www.alrai.com/pages.php?opinion\\_id=1498](http://www.alrai.com/pages.php?opinion_id=1498)

الدولة؟ وما هي مكانتها؟ هذه الاستفسارات التي تتعلق في صلب عمل اللجنة قد أجاب عنها رئيس اللجنة الدكتور مروان المعشر رئيس لجنة الأجندة الوطنية، حيث أوضح أن مكانة الأجندة الوطنية بين باقي الأطر الدستورية الأخرى، بشكل لا لبس فيه، ليست فوق الدستور أو البرلمان، لكنها بالنسبة للحكومات وثيقة ملزمة، عليها واجب الدفاع عنها، وتحويلها إلى قوانين وتشريعات، وصاحب القرار الأخير في قبول ذلك أو رفضه هو مجلس النواب.<sup>١٧٩</sup>

ففي الحالة الأردنية، نرى أن المشرع الأردني والحكومة الأردنية اتجها إلى تحديد أولوياتهما التشريعية وغير التشريعية على مدار عشر سنوات للأمام من خلال الأجندة الوطنية، التي تم وضعها لتنمية المجالات كافة، ومن ضمنها المجال التشريعي. وتأخذ هذه الأجندة أولوية في التطبيق بالنسبة للحكومة الحالية والحكومات القادمة حسب ما أشار إليه رئيس لجنة الأجندة الوطنية كما أسلفنا سابقاً.

### خلاصة

نجد من خلال تتبع البرنامج التشريعي للحكومات، وما تقدمت به من مشاريع قوانين، أنه يمكن القول إن الحكومات في الأردن تلتزم أحياناً في برنامجها التشريعي، بحيث تعمل على تنفيذ مشاريع القوانين التي وعدت بها، وفي أحيان أخرى يكون هناك عدم وضوح في النص على وجود تعديل أو مشروع قانون في مجال معين، ويكتفي بذكر سياسة أو إستراتيجية معينة لأحد القطاعات، حيث تعمل على تنفيذ مشروع قانون لهذا القطاع دون النص عليه في البيان الوزاري بشكل واضح. ومن الأمور التي من الممكن الحديث عنها هنا أيضاً أنه قد تخضع الخطة التشريعية للحكومة في التقدم بمشاريع القوانين التي نصت عليها في بنود البيان الوزاري إلى ضغوطات خارج الحكومة؛ سواء أكانت جماعات الضغط أم الأحزاب أم مؤسسات المجتمع المدني، فتحدد الخطة التشريعية بناء على هذه المتغيرات، وليس بناء على أساس الخطة التشريعية لها، وقد تخضع عملية تمرير مشاريع القوانين إلى ضغوطات خارجية من أجل تمرير قانون معين على حساب آخر، وكذلك الوضع السياسي في البلد، قد يكون له دور في عملية تحديد الخطة التشريعية للحكومة، ما يعني أن خطة الحكومة التشريعية لا تتحدد بالضرورة وتنفذ ضمن برنامجها التشريعي، إذ أنها في بعض الأحيان قد تخضع للضغوطات والتأثيرات خارج الحكومة، حيث تقوم بتقديم قانون على آخر، ليس بناء على صفة الاستعجال أو لضرورته، بل بناء على ضغوطات معينة قد تخضع لها الحكومة؛ سواء أكانت داخلية أم خارجية.

<sup>١٧٩</sup> انظر موقع صحيفة العرب اليوم الصادرة على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ١١/٤/٢٠٠٦):

ومن المهم التنويه إلى أن الحكومة الأردنية عند عرضها لبرنامجها قد أكدت على ضرورة وضع أطر زمنية لتنفيذ هذا البرنامج، وهذا الأمر يساعد في مراقبة مدى التزام هذه الحكومة بالأطر الزمنية التي ستضعها. ومن المسائل التي يمكن إلقاء الضوء عليها ما تقوم به الحكومات الأردنية من وضع البرنامج الوزاري للحكومات على موقعها الرسمي على شكل جداول، تضع فيه بنود البيان والكلفة المقترحة للبند، وما تحقق من إنجاز، والكلفة الحقيقية للبند، ما يمكن من مراقبة أداء هذه الحكومات ومدى التزامها ببنود البيان الوزاري.



## المبحث السادس:

### الإطار التنظيمي والقانوني لإدارة البرامج والخطط التشريعية: جمهورية مصر العربية

يقوم نظام الحكم في مصر على النظام الجمهوري، حيث يتولى رئيس الدولة رئاسة الجمهورية ويشكل مع الحكومة السلطة التنفيذية، ولرئيس الجمهورية صلاحية تعيين وعزل نوابه ورئيس الوزراء والوزراء وكلاء الوزارات، ويشكل مجلس الشعب، بالإضافة إلى مجلس الشورى، السلطة التشريعية، حيث يتمتع مجلس الشعب بسلطات تشريعية، بينما يتمتع مجلس الشورى فقط بدور استشاري.<sup>١٨٠</sup>

وقد تطرق الدستور المصري إلى صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء في رسم السياسة العامة للدولة، وإلى تعلق هذه الصلاحيات بالنواحي التشريعية، ورسم الخطط العامة للدولة؛ سواء الخطط التشريعية أم غير التشريعية، التي لا بد من الإشارة لها، حيث نص الدستور المصري<sup>١٨١</sup> في المواد ١٢٦ و ١٣٨ و ١٥٦ و ١٥٧ منه على صلاحيات الوزراء ومجلس الوزراء، فجاء في المادة ١٢٦ أن "الوزراء مسؤولون عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته"، ونصت المادة ١٣٨ على أن "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور". أما المادة ١٥٦ من الدستور، فقد نصت على الصلاحيات التي يضطلع بها مجلس الوزراء، وما يهمنها فقط الصلاحيات التشريعية، حيث نصت المادة ١٥٦ على أن يمارس مجلس الوزراء الاختصاصات الآتية:

- أ. الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.
- ب. توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
- د. إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

<sup>١٨٠</sup> انظر برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

<http://www.undp-pogar.org/arabic/countries/index.asp?cid=18>

<sup>١٨١</sup> المواد ١٢٦ و ١٣٨ و ١٥٦ و ١٥٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٢/٩/١٩٧١، العدد ٢٦ مكرر (١).

هـ. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

أما المادة ١٥٧ من الدستور، فقد أوضحت أن "الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها".

وبتتبع نصوص المواد السابقة، نرى أنها تنص على صلاحيات منها ما يتعلق بالمجالات التشريعية، وأخرى تتعلق برسم السياسة العامة للدولة، بحيث تكون الحكومة مسؤولة عن ذلك مع رئيس الجمهورية. ومن هنا نجد أن الحكومة تقوم بوضع الخطة العامة للدولة، وكذلك توضح سياستها العامة في جميع المجالات الاقتصادية، والصحة، والتعليم، والبيئة، والأمن، والنواحي الاجتماعية، وتوجهات الحكومة تجاه العلاقات والسياسات الخارجية لها، وغيرها من أمور تقوم الحكومة بإدراجها في بيانها الوزاري أمام مجلس الشعب، بالإضافة إلى اختصاصها بوضع الخطة التشريعية لها من خلال البرنامج التشريعي الذي تقدمه لنيل الثقة بناء عليه. وقد ذكرنا سابقاً وأشرنا إلى نص المادة ١٣٢ من الدستور التي تشير إلى أن كل حكومة يجب أن تتقدم ببرنامج حكومي يوضح سياستها وخطتها العامة في إدارة الحكم.

وسنعمد إلى دراسة البرنامج الوزاري للحكومات في مصر، وكيفية تضمين هذه الحكومات للبرنامج التشريعي في برنامجها الوزاري، وهل هناك خطة واضحة تقوم هذه الحكومة باتباعها عند إدراج برنامج تشريعي في برنامجها الوزاري، وما مدى التزامها به، وهل تقوم بتطبيقه على أرض الواقع أم لا تعدو كونها مجرد أقوال وشعارات ترفعها الحكومة لنيل الثقة أمام مجلس الشعب. وبناء على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة فروع، وهي الفرع الأول حول البيان الوزاري في النظام المصري، والفرع الثاني حول البرنامج الوزاري "الإطار العملي والتجربة المصرية" في عرض البرنامج الوزاري، والفرع الثالث حول تحويل البرنامج التشريعي إلى خطة تشريعية ضمن برنامج الحكومة.

### الفرع الأول: البرنامج الوزاري في النظام المصري

أشارت المادة ١٣٢ من الدستور المصري إلى البرنامج الوزاري الذي تقدمه الحكومة أمام مجلس الشعب، حيث نصت على أن "يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب برنامج الوزارة، ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج"<sup>١٨٢</sup>، كما نصت المادة ١١١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على مسألة مناقشة برنامج الوزارة، حيث جاء فيها "يقدم رئيس

<sup>١٨٢</sup> انظر المادة ١٣٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

مجلس الوزراء برنامج الوزارة عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب، كما يلقي بياناً عن برنامج الوزارة عقب تشكيلها. ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة، ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة لدراسته وإعداد تقرير عنه برئاسة أحد وكليي المجلس، مع مراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين، وعلى اللجنة أن تضمن تقريرها رأيها فيما عرضته عليها اللجان النوعية المختصة من توصيات<sup>١٨٢</sup>.

نجد، ومن خلال تتبع النصوص السابقة، أنه يجب على أي وزارة تؤلف أن تتقدم ببرنامج وزاري لمجلس الشعب لمناقشة بنوده، حيث يتضمن هذا البيان الخطة العامة للحكومة التي ستبناها في تسيير أمور البلاد، وسياستها العامة الداخلية والخارجية، بما فيها النواحي التشريعية.

وحيث أننا نتحدث عن النواحي التشريعية سنتطرق في الفرع الثاني للنواحي العملية لمعرفة كيف تقوم الحكومات في مصر بإدراج البرنامج التشريعي الذي تنوي تطبيقه في برنامجها الوزاري.

### الفرع الثاني: البرنامج الوزاري "الإطار العملي والتجربة المصرية"

بعد أن قمنا بدراسة التنظيم القانوني والنظري للبيان الوزاري، وتحدثنا عن صلاحيات الوزراء ورئيس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة، لا بد من التطرق للنواحي العملية ومعرفة كيف تقوم الحكومة بإدراج برنامجها التشريعي في البيان الوزاري، ومن ثم تحويله إلى خطة تشريعية، حيث سندرس جزءاً من البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة رئيس الوزراء "أحمد نظيف" الذي تم تعيينه في تموز ٢٠٠٤، وما هي البرامج التي جاءت بها هذه الحكومة، وبخاصة البرنامج التشريعي الذي ستسعى إلى تطبيقه وتمريره من خلال مجلس الشعب.

وفيما يتعلق بالبرامج التي وضعتها حكومة "أحمد نظيف"، فقد تنوعت هذه البرامج وتحددت بسببة، ومنها التشغيل، والاستثمار، وتحسين الدخل، ورعاية محدودي الدخل، وغيرها من البرامج. ولكن ما يهمنا هو برنامج الحكومة الذي يتعلق بتطوير المناخ السياسي والتشريعي، وقد تمثل البرنامج التشريعي الذي تقدمت به الحكومة على النحو المبين في الجدول التالي. ومن الجدير بالذكر أن رئاسة الوزراء في مصر تضع على موقعها الرسمي برنامجها الوزاري ضمن

<sup>١٨٢</sup> انظر المادة ١١١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ الصادرة بتاريخ ١٩٧٩/١٠/١٦.

جدول تضع فيه البند في البرنامج الوزاري وجهة التنفيذ والتكلفة ومصدر التمويل والجدول التالي يبين ذلك:<sup>١٨٤</sup>

#### جدول (٢-٤)

أجزاء من البرنامج التشريعي لحكومة احمد نظيف في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ حيث يبين جهة التنفيذ والتكلفة ومصدر التمويل

(١) الإصلاح الدستوري وتعميق المشاركة السياسية لدى المواطن:

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مراجعة مواد الدستور لتلائم الوضع الاقتصادي المعاصر.</li> <li>- تبني نظام انتخابي يزيد فرص تمثيل الأحزاب بالبرلمان.</li> <li>- إعطاء أولوية لإصدار قانون جديد لمكافحة الإرهاب بدلا من قانون الطوارئ.</li> <li>- تعديل قانون نظام الإدارة المحلية.</li> </ul>	<p>المجموعة الوزارية للشؤون السياسية والتشريعية بالتنسيق مع مجلس الوزراء ومجلس الشعب والشورى ووزارة التخطيط والتنمية المحلية</p>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- إجراء تعديل تشريعي لجعل الرقم القومي هو البطاقة الانتخابية.</li> </ul>	وزارة التنمية الإدارية	٢٠ مليون جنيه سنويا	الموازنة الإستثمارية

(٢) التحديث التشريعي:

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	<ul style="list-style-type: none"> <li>- إصدار مشروع قانون بتعديل أحكام قانون السلطة القضائية.</li> <li>- إعداد مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية.</li> </ul>	<p>المجموعة الوزارية للشؤون السياسية والتشريعية ووزارة العدل</p>		

<sup>١٨٤</sup> انظر الموقع الرسمي لرئاسة الوزراء المصرية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

(٣) تنفيذ سياسة تمكين المرأة

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	تفعيل قانون محاكم الأسرة، والتعاون مع المجلس القومي للمرأة لضمان إنجاح هذا القانون. تفعيل قانون الجنسية وقانون النفقة. تفعيل التشريعات الخاصة بمنح الجنسية المصرية لأبناء الأم المصرية.	وزارة العدل، المجلس القومي للمرأة، وزارة التعليم العلي والبحث العلمي، وزارة الداخلية، وزارة الإعلام		

(٤) إعداد التشريعات المكتملة لمنظومة الاستثمار

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	قانون الشركات الموحد، قانون المحاكم الاقتصادية، قانون أحكام الإفلاس والصلح الوافي من الإفلاس، قانون تنظيم الإفصاح عن البيانات، قانون التأمين الإجباري على حوادث السيارات، إعداد قانون النقل الموحد، إعداد مشروع قانون موحد للكهرباء.	وزارة الاستثمار، وزارة المالية، وزارة الاتصالات، وزارة التجارة والصناعة، وزارة النقل، وزارة الكهرباء		

(٥) برنامج تحسين الدخول ورعاية محدودي الدخل

رعاية العاملين في القطاع غير المنظم

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	إعداد تشريع يقنن أوضاع العاملين. استصدار مشروع قانون التأمين الاجتماعي الموحد. الإسراع بإصدار قانون حماية المستهلك.	وزارة المالية، الصندوق الاجتماعي للتنمية، وزارة التجارة والصناعة		

(٦) برنامج تحسين مستوى معيشة المواطن والارتقاء بالخدمات التي تقدم له

### الارتقاء بمستوى التعليم والبحث العلمي

م	البرنامج التنفيذي	جهة التنفيذ	التكلفة	مصدر التمويل
١	إصدار قانون الهيئة القومية لضمان الجودة.	وزارة التربية والتعليم	٥ مليارات جنيه سنوياً (المبلغ ليس فقط للقانون هناك مشاريع أخرى).	الموازنة العامة،
	إعداد قانون موحد لمؤسسات التعليم العالي الحكومي والأهلي، والخاص	وزارة التعليم العالي	(لا داعي لذكر التكلفة لأنها تشمل بنوداً أخرى فقط للمعرفة ذكرناها سابقاً فقط لمعرفة كيف يتم ذلك)	مؤسسات المجتمع المدني

لقد تطرقنا إلى جزء محدد من البرنامج التشريعي للحكومة، وذلك لبيان كيف تقوم الحكومات في مصر بإدراج برنامجها التشريعي ضمن برنامجها الوزاري، وفيما يلي سنعرض لما تم إنجازه من البرنامج التشريعي للحكومة بالمقارنة مع ما جاء في بيانها الوزاري.

أما في مجال تطوير المناخ السياسي والتشريعي،<sup>١٨٥</sup> فقد عملت الحكومة على تنفيذ ما يلي وبالانسجام مع البرنامج التشريعي لها:

١. تم تعديل المادة ٧٦ من الدستور وإصدار قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية.
٢. تم تعديل قوانين مجلسي الشعب والشورى والأحزاب، بما يتناسب مع المادة ٧٦ من الدستور.
٣. تفعيل قانون الجنسية.
٤. تم إعداد الملامح الرئيسية لمشروع قانون جديد للإدارة المحلية.
٥. تعديل قانون الإجراءات الجنائية.
٦. تعديل بعض أحكام قانون العقوبات وقانون التأمينات الاجتماعية.
٧. قانون بتعديل أحكام النفقة.
٨. قانون بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية.
٩. قانون بإصدار قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

<sup>١٨٥</sup> انظر موقع رئاسة مجلس الوزراء في مصر على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

<http://www.cabinet.gov.eg/Cabinet/CabinetPrimeMinistry.asp>

هذه بعض القوانين ومشاريع القوانين والتعديلات التشريعية التي تقدمت بها حكومة رئيس الوزراء أحمد نظيف في الفترة ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، حيث أننا وبالنظر إليها نجد أنها، إلى حد كبير، تنسجم مع ما جاء في البيان الوزاري الذي تقدمت به هذه الحكومة أمام مجلس الشعب، ويمكننا القول إن الحكومة قد التزمت ببرنامجهما التشريعي من خلال ما تم إنجازه من تعديلات ومشاريع قوانين بينها سابقاً من خلال عرض البرنامج التشريعي للحكومة.

### الفرع الثالث: تحويل البرنامج التشريعي إلى خطة تشريعية ضمن برنامج الحكومة

كما قد أشرنا سابقاً إلى أن الحكومة تقوم بوضع البرنامج التشريعي في بيانها الوزاري أمام مجلس الشعب، ومن المفترض أن تحول هذه البرامج إلى خطة تشريعية لها من حيث تحديد كيفية القيام بترجمة هذا البرنامج إلى خطة تشريعية، ومن هي الجهات المكلفة بالتنفيذ، وتكلفة التنفيذ، نجد في التجربة المصرية أن الحكومة على موقعها الرسمي تقوم بوضع برامج الحكومة التشريعية وغير التشريعية فيما يتعلق ببرامج الحكومة الوزاري، والبنود التي جاءت فيه في جدول توضح فيه جهة التنفيذ والتكلفة المالية ومصدر التمويل كما ذكرنا سابقاً، ما يعني أن الحكومة تضع خطة عامة للتنفيذ يمكن تسميتها بالخطة التشريعية للحكومة التي تنبع من البرنامج التشريعي لها، بحيث تحدد جهات التنفيذ، والتكلفة المالية لهذا المشروع أو ذاك معتمدة على الأرقام.

### خلاصة

نخلص من خلال دراستنا للإطار التنظيمي والقانوني والإطار العملي للخطط والبرامج التشريعية في تجربتين الأردنية والمصرية إلى النقاط التالية:

- كل من النظامين الأردني والمصري يلزم الحكومة بتقديم بيان وزاري "برنامج وزاري" أمام البرلمان لنيل الثقة على هذا البرنامج.
- ينص كل من النظامين على صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء في رسم السياسة العامة للدولة، وكذلك مسؤوليتهم أمام البرلمان، حيث أنهم مسؤولون عن تنفيذ ما ورد في برنامج الحكومة الذي حازت الثقة على أساسه تحت رقابة البرلمان.
- الحكومات في النظامين الأردني والمصري تقوم بإدراج البرنامج التشريعي في البيان الوزاري إما بشكل مستقل وإما من خلال بنود أخرى في البيان، وهنا يجب الإشارة إلى ما تقوم به رئاسة الوزراء في كلا النظامين من حيث

وضع البرامج الوزارية للحكومات المتعاقبة على شكل جداول؛ ففي الأردن يتم وضع بنود البيان الوزاري والكلفة المالية المقترحة وما تحقق من إنجاز وكلفته. أما في مصر، فيتم وضع البرنامج التنفيذي لبنود البيان الوزاري وجهة التنفيذ والتكلفة ومصدر التمويل، ما يعطي للبرلمان وللشعب فرصة لمراقبة أعمال الحكومة، ومدى التزامها بتنفيذ بنود البيان الوزاري الذي تقدمت به.

- أيضاً يمكن الإشارة هنا إلى ما قام به النظام الأردني من تشكيل لجنة للأجندة الوطنية لتحديد الأولويات على المستوى الوطني، ومن ضمن عملها التشريع، والعدل، وتحديد الأولويات التشريعية على مستوى الدولة.
- نصت الحكومات في برامجها على ضرورة وضع أطر زمنية لتنفيذ هذه البرامج على أرض الواقع.
- دور بعض الجهات في تحديد الخطة التشريعية المستقبلية، وتحديد البرامج التشريعية للحكومات كديوان التشريع، والرأي، ولجنة الأجندة الوطنية في الأردن.
- دور خطاب الموازنة الذي تلقيه الحكومة أمام البرلمان في تحديد الكلفة المادية والأثر المالي الذي يترتب على سن قانون معين، حيث أن الحكومات تضع في خطاب الموازنة مشاريع القوانين التي ترغب في تمريرها وكلفتها.





## الفصل الثالث:

### إدارة الحكومة للعملية التشريعية في فلسطين: الواقع،

### والتصور، والتوصيات

نتناول في هذا الفصل المؤسسات الثلاث التي تساند مجلس الوزراء في العملية التشريعية، وهي: وزارة التخطيط، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ديوان الفتوى والتشريع. وبعد تقديم الإطار النظري والعملي لدور هذه المؤسسات في تحضير مشاريع القوانين؛ سواء من حيث التخطيط، أم التنسيق، أم الصياغة (المبحث الأول)، وبناءً على التحليل الذي قمنا به في الفصول السابقة للوضع القانوني في فلسطين، والتقييم الذي تم على عمل الحكومات الفلسطينية المتعاقبة والخبرات المقارنة، سنقدم هنا بعض التوصيات العملية، يليها التصور الممكن للمؤسسات والآليات والإجراءات لوضع الخطة التشريعية ومتابعة تنفيذها؛ كما سنقوم بتقديم بعض المقترحات لتعديل بعض النصوص التشريعية ذات العلاقة، لتتلاءم مع التصور الذي وضعناه في هذه الدراسة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول:

### الآليات والمؤسسات المساندة لمجلس الوزراء في إدارة العملية التشريعية

تبين لنا من خلال القيام ببحث وضع الخطط التشريعية في أراضي السلطة الفلسطينية، أن هناك عدداً من الجهات تمارس دوراً بارزاً في إدارة العملية التشريعية على المستوى الحكومي، تمثلت في وزارة التخطيط، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وديوان الفتوى والتشريع، وعليه فقد رأينا تخصيص هذا المبحث لبيان الدور الذي تمارسه هذه الجهات على النحو التالي.

#### الفرع الأول: دور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية

تلعب وزارة التخطيط دوراً مهماً في التنسيق فيما بين الوزارات في مختلف المجالات، وفي عملية استقبال الخطط الوزارية لها على المستوى الوطني، حيث يقتصر عملها على أمور قيادة وتنسيق وتخطيط العملية التنموية وإدارتها ومتابعة تنفيذها ورصد نتائجها على المستوى الوطني، وتعمل كذلك على التنسيق فيما بين الوزارات والمؤسسات الفلسطينية المختلفة، لاقتراح المرجعيات السياسية والآليات الملائمة لحل الإشكاليات والتداخلات، ومحور العلاقة المركزية واللامركزية فيما بينها. كما تعمل الوزارة على قيادة التخطيط وصياغة السياسات التنموية الشاملة، بمشاركة جميع المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة، حيث تقوم بإعداد الخطط والبرامج المختلفة وتقديمها مع مرتكزاتها السياسية لمجلس الوزراء للتداول والاعتماد.<sup>١٨٦</sup> ومن خلال الدور الذي تلعبه الوزارة في عملية التخطيط والتنسيق فيما بين الوزارات، سنعمد في هذه الدراسة للبحث في دور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية، وفي وضع السياسات والخطط التشريعية التي تتبناها الحكومة، وهل لها دور في عملية اقتراح القوانين وتحديد الأولويات التشريعية.

وبناء على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة بنود وهي البند الأول حول تشكيل وهيكلية وزارة التخطيط، والبند الثاني حول صلاحيات واختصاصات الوزارة "الإطار القانوني"، والبند الثالث حول الإطار العملي لدور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية.

<sup>١٨٦</sup> انظر الموقع الرسمي لوزارة التخطيط الفلسطينية على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ١١/٤/٢٠٠٦):

<http://www.mop.gov.ps/ar/index.asp>

## أولاً: تشكيل وزارة التخطيط وهيكلتها

نص القرار الرئاسي رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ على تشكيل وزارة التخطيط، حيث جاء في القرار تشكل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وتضم الدوائر والأقسام التالية:

١. دوائر وأقسام التخطيط، وتضم عدداً من الدوائر، وما يهمنا هو دور إدارة التخطيط المكاني وإدارة الخطة الحكومية.

٢. دوائر وأقسام التعاون الدولي، وتضم عدداً من الدوائر.

وليس المجال هنا لبحث دور كل قسم من هذه الأقسام والدوائر، وبالرجوع إلى هيكلية وزارة التخطيط نجد دائرة إعداد الخطة والسياسات المكانية التابعة مباشرة إلى مدير عام التخطيط المكاني، حيث أنه من ضمن مهامها ومسؤولياتها المساهمة في صياغة القوانين والأنظمة والمعايير والتعليمات وغيرها من الأدوات التنفيذية الخاصة بالتنمية المكانية.<sup>١٨٧</sup> أما إدارة خطة الحكومة فتعمل على تنسيق وإدارة الخطة العامة للحكومة من خلال الخطط التي تستقبلها من الوزارات فيما يتعلق بخطتها المستقبلية.

كما أنه من المهم بمكان الإشارة إلى آليات العمل والوسائل التي تستخدمها وزارة التخطيط، والتي تعمل على تحقيق أهدافها من خلالها، حيث نصت المادة ٣ من قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤<sup>١٨٨</sup> الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي على ما يلي (وهنا نقوم بذكر ما يرتبط بالدراسة فقط):

تعمل الوزارة على تحقيق أهدافها من خلال آليات العمل والوسائل التالية:

١. تحديد احتياجات التنمية الوطنية وأولوياتها وبلورة وصياغة السياسات والأهداف والاستراتيجيات التنموية.

٢. إيجاد البيئة المواتية والمرجعية التشريعية اللازمة لتنظيم عمل المؤسسات الفلسطينية المختلفة، واقتراح حدود سلطاتها وصلاحياتها واختصاصاتها وروابطها القطاعية والمجتمعية.

هذه بعض الوسائل التي تستخدمها وزارة التخطيط لتحقيق أهدافها من خلالها، حيث تعمل على تحديد الاحتياجات الخاصة بالتنمية على المستوى الوطني كافة، وتحديد الأولويات وصياغة السياسات الخاصة بالنواحي التنموية، ومن الوسائل التي

<sup>١٨٧</sup> مقابلة شخصية مع الدكتورة ريم النجار بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠٦.

<sup>١٨٨</sup> انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة التخطيط الصادر بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٤.

تستخدمها الوزارة العمل على توفير البيئة التشريعية لضمان تنظيم عمل المؤسسات وتحديد صلاحياتها.

### ثانياً: اختصاصات وزارة التخطيط، "الإطار النظري"

تمارس وزارة التخطيط عدداً من الصلاحيات بموجب المادة ٤ من القرار رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤،<sup>١٨٩</sup> وهذه الاختصاصات هي:

١. تنسيق ومراجعة المشاريع التي تتقدم بها الوزارات والمؤسسات المختلفة على ضوء السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي يقرها مجلس الوزراء، وصولاً إلى إعداد برامج التنمية الفلسطينية، على أن تتضمن هذه البرامج والمشاريع التي يقرر تنفيذها مراحل زمنية معينة مع تحديد الأولويات فيما بينها.
  ٢. إعداد برامج التنفيذ السنوية أو الطارئة للمشاريع المقررة ضمن خطة التنمية الفلسطينية الشاملة، والمشاركة مع وزارة المالية والتعاون معها في إعداد الموازنة الإنمائية كجزء من الموازنة الفلسطينية العامة، ومع وزارة الاقتصاد الوطني لتأمين تطوير الاقتصاد الفلسطيني.
  ٣. تنسيق القيام بالدراسات الضرورية لإعداد السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسكانية العامة، وخلق الأدوات القانونية والمالية والإدارية الضرورية لتنفيذها.
  ٤. حوصلة السياسات الوزارية في مختلف القطاعات، وتنسيق القرارات والسياسات القطاعية فيما بينها لضمان انسجامها وتناغمها مع سياسة التنمية التي تقودها وتشرف عليها الدولة.
  ٥. إعداد الخطط الوطنية الشاملة المطلوبة لرفع أداء العمل وبناء المؤسسات الفلسطينية لتنظيم عملها وتعزيز التكامل والتبادل فيما بينها، منسجمة مع فلسفة ومضمون خطة الإصلاح الفلسطيني، وكذلك العمل على وضع برامج تأهيل الكوادر البشرية اللازمة.
- نجد من خلال النصوص السابقة أن وزارة التخطيط تعمل على استقبال الخطط الوزارية والمشاريع المقدمة من الوزارات، على أن تتوافق هذه المشاريع مع ما تم إقراره من قبل مجلس الوزراء فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وأن يتم تحديد الأولويات فيما بينها بالنسبة للتطبيق وتحديد الأطر الزمنية، بالإضافة إلى دورها في وضع الخطط الشاملة لبناء المؤسسات الفلسطينية والقيام بالدراسات الضرورية لعمل المؤسسات ورفع أدائها.

<sup>١٨٩</sup> انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة التخطيط الصادر بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٤.

ومن الجدير التنويه إلى دور الإدارة العامة للتنمية المعرفية وهيكلتها، حيث أشارت المادة ٢٢ من القرار رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤،<sup>١٩٠</sup> إلى مهام الإدارة العامة للتنمية المعرفية، فمن مهامها: اقتراح ومتابعة المواد والتشريعات الضرورية لاستيعاب التطورات المعرفية في مجالات الحياة الفلسطينية بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، حيث أن دورها هنا يقتصر على متابعة التشريعات المتعلقة بالنواحي المعرفية، الذي يعتبر من صلب عملها واختصاصها. وتتشكل هذه الإدارة من دائرتين، وهما:

١. دائرة البحوث والسياسات.

٢. دائرة تنمية الموارد البشرية.

### ثالثاً: دور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية، "الإطار العملي"

كنا قد أشرنا سابقاً إلى دور وزارة التخطيط وهيكلتها من النواحي النظرية، وتحدثنا عن الوسائل والآليات التي تستخدمها في سبيل تحقيق أهدافها، كما أشرنا أيضاً إلى اختصاصاتها، وفي هذا المحور سنتحدث عن النواحي العملية لدور وزارة التخطيط في إدارة العملية التشريعية، فمن خلال الممارسة العملية نجد أنه، وبالرجوع للدور والمهام الملقاة على عاتق وزارة التخطيط وأهدافها، فلا يوجد هناك دور يذكر لوزارة التخطيط فيما يتعلق في عملية التنسيق أو بوجود آلية من آليات التنسيق فيما بين الوزارة وغيرها من الوزارات بشأن عملية اقتراح القوانين، وإنما يتمحور دورها حول استقبال الخطط الوزارية من كل وزارة، على أنه إذا كان من ضمن الخطة اقتراح مشروع قانون أو تعديل قانون هنا يأتي دور وزارة التخطيط في عملية إيصال هذا المقترح، ومن ضمن الخطة لمجلس الوزراء، من هنا نرى أن دور وزارة التخطيط يقتصر، وإن أمكن تشبيهه بقلقة الوصل أو الأداة الرابطة فيما بين الوزارات ومجلس الوزراء، بالتالي تتبنى وزارة التخطيط مشاريع القوانين بوصفها وحدها ذات العلاقة في تبني خطط الوزارات. كذلك يمكن القول إن وزارة العدل والأطراف المعنية هي من يجب أن يلقي العاتق عليها في التنسيق وليست وزارة التخطيط، وبخاصة أنه، ومن الناحية النظرية، وزارة العدل هي الجسم المسؤول وليست وزارة التخطيط، حيث أنه ضمن المرحلة الحالية لا يوجد هيكلية واضحة ومعتمدة للوزارة، والسنتان الماضيتان كانتا عبارة عن فترة اختبار لهيكلية الوزارة، وأن هذه الهيكلية محل تعديل وتغيير بتحسن وتغيير الفترة والأزمة الراهنة.<sup>١٩١</sup>

<sup>١٩٠</sup> انظر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة التخطيط الصادر بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٤.

<sup>١٩١</sup> مقابلة مع الدكتورة ريم النجار، وزارة التخطيط بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠٦.

وحيث أننا تحدثنا عن الخطط الوزارية واستقبال وزارة التخطيط لها لا بد من الإشارة إلى أن الوزارات تقوم كل ثلاث سنوات بتقديم خططها، وتراجع هذه الخطط كل سنة، بحيث يتم التوجه إلى القطاعات كافة عبر الوزارات المعنية، وكل سنة يتم تعديلها وتغييرها عن طريق عقد لقاءات مع اللجان في الوزارات، بحيث ينسجم هذا التعديل مع الخطة الشاملة للتنمية، التي تسمى الخطة متوسطة المدى.<sup>١٩٢</sup>

كما أنه من الجدير التنويه إلى أن وزارة التخطيط عند تبنيها لمشروع قانون معين لا تقوم بتبنيه من باب أنه من اختصاصها الأصيل تبني مشاريع القوانين واعتمادها وتقديم مقترحات بشأنها، أو من باب السياسة العامة لها، ولكنها تقوم بتبني مشروع قانون أحياناً كونه يدخل ضمن اختصاص أحد الوحدات والإدارات في الوزارة، وكمثال على ذلك مشروع تعديل قانون الطفل، حيث توجد وحدة حقوق الطفل في الوزارة، إذ يمكن الإشارة إلى وجود مذكرة داخلية بهذا الشأن بين وحدة حقوق الطفل ومكتب وزير التخطيط بشأن مشروع تعديل قانون الطفل، وأن وحدة سياسات الأبحاث ستقوم بتقديم مقترح السياسات التشريعية لتعديل القانون إلى ديوان الفتوى والتشريع من أجل إعداد النسخة المعدلة لقانون الطفل الفلسطيني بما يتوافق مع المهام الرسمية لديوان الفتوى والتشريع، كذلك ستقوم لجنة إعداد السياسة التشريعية لقانون الطفل الفلسطيني بمهام الضغط والمناصرة لتبني التعديلات داخل المجلس التشريعي، مع العلم أن هذه اللجنة تم تشكيلها مرة واحدة، وليست بشكل دائم لإعطاء الشرعية للعمل التي انبثقت عنها اللجنة المصغرة.<sup>١٩٣</sup>

## خاتمة

نجد من خلال تتبع اختصاصات وزارة التخطيط ودورها في إدارة العملية التشريعية من النواحي النظرية والعملية أن الوزارة يقتصر دورها على النواحي التنسيقية فقط بين الوزارات واستقبال الخطط السنوية لها ورفعها لمجلس الوزراء، بما فيها مشاريع القوانين المقدمة من قبل الوزارات ضمن خطة الوزارة، حيث أنه ليس لها أي دور يذكر في عملية اقتراح القوانين وتحديد الخطط التشريعية، وأنه ليس من ضمن سياستها العامة تبني مشاريع القوانين، وإنما يقتصر دورها على النواحي التنسيقية فقط مع تبني بعض القوانين التي يكون في الغالب لها علاقة مباشرة بأقسام وزارة التخطيط ودوائرها أو نتيجة دعم مشروع قانون من جهة مانحة، ونذكر هنا بمشروع تعديل قانون الطفل الفلسطيني. من هنا يمكن القول بضرورة وجود جسم يعمل

<sup>١٩٢</sup> مقابلة شخصية مع الأستاذة زينة عبد الهادي، بتاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٦.

<sup>١٩٣</sup> مقابلة شخصية مع الأستاذة سهير خوري، بتاريخ ٢٨/١٠/٢٠٠٦.

على التنسيق فيما بين الوزارات، وبخاصة في النواحي التشريعية؛ أي وضع الخطط التشريعية التي تطبقها الحكومات على أن يتم تنظيم عمل هذا الجسم بموجب القانون لا أن يتم اعتباراً، بحيث يكون اختصاصه الأصيل التنسيق فيما بين الوزارات ووضع السياسات التشريعية والخطط التشريعية وتحديد الأولويات التشريعية من بينها.

### الفرع الثاني: دور الأمانة العامة لمجلس الوزراء في إدارة العملية التشريعية

تضمنت المواد ٦٩، و٧٠، و٧١، و٧٢ من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ النص على العديد من اختصاصات مجلس الوزراء، واختصاص الوزراء بتقديم مشاريع القوانين ذات العلاقة بأعمال وزارتهم إلى مجلس الوزراء لمناقشتها والمصادقة عليها قبل إحالتها إلى المجلس التشريعي لإقرارها، وكذلك التزام كل وزير بتقديم تقارير تفصيلية إلى مجلس الوزراء عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها، مقارنه بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر، بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع وافٍ بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.<sup>١٩٤</sup>

كما نصت المادة الثانية من قانون إعداد التشريعات رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ على اختصاص أمانة مجلس الوزراء باستلام مشروع القانون المقترح من ديوان الفتوى والتشريع، وإحالته إلى لجنة وزارية مختصة داخل مجلس الوزراء برئاسة وزير العدل، وعدد من الوزراء، وعضوية رئيس ديوان الفتوى والتشريع، حيث تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع القوانين وتقديم مقترحاتها إلى مجلس الوزراء. بعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان من خلال الأمانة العامة لمجلس الوزراء لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة، ويحال أخيراً عند الموافقة إلى المجلس التشريعي من خلال الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

نصت المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء صراحة على حق أمين عام مجلس الوزراء في حضور جلسات مجلس الوزراء دون أن يكون له الحق في التصويت على قراراته، أو المشاركة في النصاب القانوني لاجتماع المجلس. وجاءت صلاحيات ومهام أمين عام مجلس الوزراء بشكل مفصل في الفصل السابع من هذه اللائحة، بالنص على اعتبار أمين عام مجلس الوزراء هو مقرر المجلس، ومسؤوليته بتدوين الوقائع والقرارات وإعداد مسودة محاضر الجلسات، وإعطاء محاضر الجلسات أرقاماً متسلسلة لكل سنة،

<sup>١٩٤</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه الاختصاصات والالتزامات، يمكن مراجعة الجزء الخاص بالخطط التشريعية في ظل نصوص القانون الأساسي الفلسطيني في الفصل الأول من هذه الدراسة.



ويذكر في مقدمتها مكان الجلسة وزمانها والحضور والغياب والجهة التي ستوزع عليها، حيث يوقع رئيس الوزراء والأمين العام على محاضر الجلسات بعد المصادقة عليها من المجلس، ويوزع الأمين العام المحاضر على الوزراء قبل يومي عمل على الأقل من موعد انعقاد الجلسة القادمة، كما يحفظ الأمين العام جميع السجلات المتعلقة بأعمال المجلس، وأخيراً يبلغ الأمين العام التوصيات، ويعمم القرارات على الجهات المعنية بها. وفي مجمل الأمر، جاءت صلاحيات الأمين العام لمجلس الوزراء ومهامه في هذه اللائحة على النحو التالي:

- التشاور مع رئيس الوزراء في إعداد جلسات المجلس، ويراعى في ذلك أن يكون بالإمكان إنهاء الأعمال المدرجة لجلسة ما في الجلسة نفسها (م ١٢).
- تزويد الوزراء بجدول الأعمال والمرفقات الضرورية ومحضر الجلسة السابقة، قبل يومي عمل على الأقل من موعد انعقاد الجلسة، على أن ترفق مذكرة تفسيرية ومشروع قرار مع كل بند جديد يدرج على جدول الأعمال (م ١٣).
- لا تعتبر أية أوراق لا يعممها الرئيس أو الأمين العام مستندات رسمية للجلسة (م ١٤).
- يحق لأي وزير طلب إدراج موضوع معين على جدول الأعمال من خلال الأمين العام لمجلس الوزراء، حيث يلتزم بتزويد الأمين العام بالمستندات الضرورية لبحث ذلك الموضوع، بما في ذلك المذكرة التفسيرية ومشاريع القرارات المتعلقة بالموضوع قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل (م ١٥).

كما نصت المادة (١٦) على قيام رئيس الوزراء بإحالة الموضوع الذي يوافق على إدراجه على جدول الأعمال إلى أي من اللجان الدائمة أو المؤقتة، أو إلى لجنة خاصة يشكلها الرئيس لدراسة الموضوع بالتفصيل، وتقديم توصية بشأنه وبمشروع القرار المناسب إلى مجلس الوزراء. ومن المعلوم أن هذه اللجان تشكل من قبل الأمين العام لمجلس الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء، ويشرف الأمين العام إشرافاً مباشراً على عملها، ويعتبر الأمين العام في هذه الحالة حلقة الوصل ما بين رئيس الوزراء وهذه اللجان.

وتضمنت المادة (٢٥) الإشارة الصريحة إلى صلاحية رئيس الوزراء في إنشاء لجان دائمة أو مؤقتة كلما اقتضت الحاجة، على أن تحال المواضيع المدرجة على جدول الأعمال إلى اللجان الدائمة أو الخاصة لدراستها وتقديم توضيح بشأنها (لجان استشارية)، حيث تقوم هذه اللجان بإعداد تقارير عن الموضوع الذي أحيل إليها تقدمه إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لمتابعة إجراءاتها. وفي جميع الأحوال تعمل الأمانة العامة كسكرتاريا لهذه اللجان.

مما سبق أعلاه، يتضح لنا أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء يناط بها الدور الإداري الكامل في إدارة العمل وتنظيمه داخل مجلس الوزراء، والتنسيق ما بين مجلس الوزراء والأجسام الوطنية الأخرى ذات العلاقة بعمل المجلس (المجلس التشريعي، وديوان الفتوى والتشريع... الخ). هذا الدور جاء مشابهاً إلى حد كبير لدور الأمانة العامة في مجلس الوزراء الفرنسي نظراً لتشابه اختصاصات مجلس الوزراء وصلاحياته في كل من فلسطين وفرنسا، وتشابه النظام القانوني في كلا البلدين.

بالتالي، يمكننا أن نعتبر أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء تشكل القلب النابض لعمل المجلس، والجسم الإداري الخاص بتنسيق العمل وتوزيع المهام داخل المجلس.

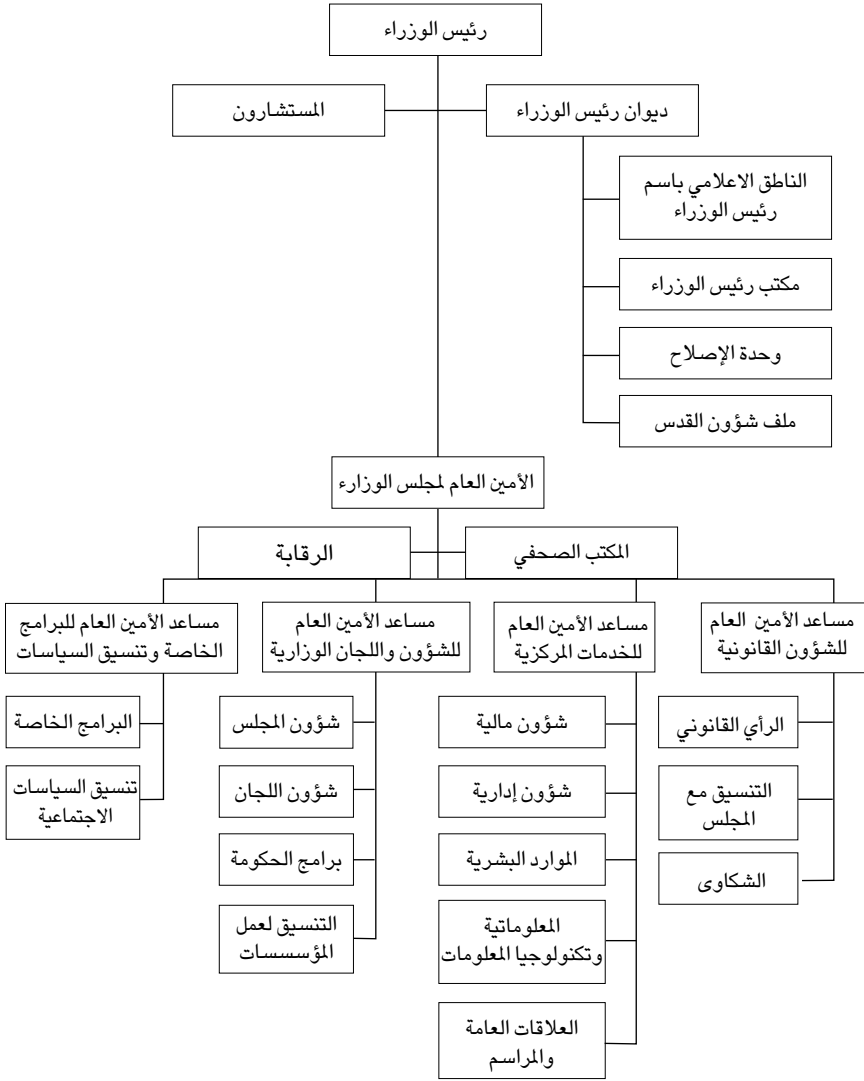
الشكل التوضيحي رقم (٣-١) يوضح إطار عمل مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء الفلسطيني.<sup>١٩٥</sup>

---

<sup>١٩٥</sup> المصدر: رئاسة مجلس الوزراء الفلسطينية.

شكل توضيحي (١-٣)

الإطار العام لمؤسسة رئاسة مجلس الوزراء



انطلاقاً من اختصاصات مجلس الوزراء المنصوص عليها في القانون الأساسي، وانطلاقاً من مهمة رئيس الوزراء في قيادة الحكومة، يمكن التأكيد بأن تنسيق وتوحيد سياسة الحكومة لضمان تحقيق التزاماتها وتعهداتها تجاه الشعب الفلسطيني، وتقديم الخدمات المطلوبة بأفضل كفاءة ممكنة، وأخيراً إدارة أعمال التغيير والتطوير الحكومي... كلها تناط بمؤسسة رئاسة الوزراء، باعتبارها مؤسسة إدارية تساعد رئيس الوزراء في تأدية مهامه: مهمة ضمان إنجاز أعمال ونشاطات رئيس الوزراء لأغراض قيادته للحكومة والعمل السياسي العام على أكمل وجه، وضمان إنجاز أعمال مجلس الوزراء لأغراض تنفيذ الخطط والقرارات الوزارية وخطط وقرارات مجلس الوزراء، وأخيراً ضمان إنجاز أعمال رئيس الوزراء ومجلس وزارته في إدارة التغيير والتطوير والإصلاح الحكومي.

وفي سبيل قيام مؤسسة رئاسة الوزراء بهذه المهام، فإنه يقع على عاتقها القيام بالأعمال التالية:

١. تقديم الدعم والمساعدة لرئيس الوزراء ومجلس وزرائه حسب أجندة أعمالهم.
٢. تقديم الاستشارات والمعلومات الضرورية لدعم القدرة على اتخاذ القرار ومتابعة تنفيذه.
٣. متابعة تنفيذ قرارات الحكومة، وتعميم المعلومات المتعلقة بها، ونشرها وفقاً للحاجة وللإختصاص.
٤. إعداد البيانات المتعلقة بجلسات مجلس الوزراء.
٥. متابعة شؤون الهيئات والمؤسسات المرتبطة برئيس الوزراء.
٦. إعداد جداول أعمال مجلس الوزراء واللجان الدائمة والخاصة التابعة له.
٧. أخذ محاضر الاجتماعات وتوزيعها على الجهات المعنية وحفظها.
٨. التأكد من قانونية القرارات والأوامر الصادرة عن رئاسة الوزراء، بما يتفق والقانون الأساسي وكل القوانين ذات الصلة.

تمثل الأمانة العامة لمجلس الوزراء المستوى التنفيذي في الهيكل التنظيمي لعمل مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء، حيث يرأس الأمين العام لمجلس الوزراء هذا المستوى، وهو موظف سام بدرجة وزير، ويشرف مباشرة على الأعمال المناطة بالأمانة العامة للمجلس كافة، ويساعده في ذلك:

- مساعد الأمين العام للشؤون القانونية.
- مساعد الأمين العام للخدمات المركزية.

- مساعد الأمين العام للشؤون الوزارية واللجان الوزارية.
- مساعد الأمين العام للبرامج الخاصة وتنسيق السياسات.
- المكتب الصحافي ووحدة الرقابة الداخلية.

الواقع العملي يشير إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الأمين العام لمجلس الوزراء داخل مؤسسة الوزارة، والمهام الملقاة على عاتقه في هذا المجال. فمن خلال تبعية اللجان الدائمة والمؤقتة للأمانة العامة للمجلس، وكذلك تبعية الدوائر القانونية داخل المجلس للأمانة أيضاً، يمكننا تصور مدى الدور المهم الذي يمكن أن تلعبه الأمانة في تنظيم العملية التشريعية وإدارتها داخل مؤسسة رئاسة الوزراء. كما يمكننا أن ندعي، في هذا المجال، أن هذا التنظيم لا يمكن له أن يتم بمعزل عن التعاون مع الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إن لم تختص به. وتتلخص مهام ومسؤوليات الأمين العام لمجلس الوزراء بما يلي:

- التأكد من الأداء الفعال للحكومة في إطار متابعة تنفيذ برنامجها، وتنفيذ قراراتها.
- رسم السياسات العامة للأمانة العامة لمجلس الوزراء بما يتوافق وبرنامج الحكومة.
- الإشراف على إدارة النشاطات البناءة والموجهة لتحقيق أقصى درجات التعاون والتنسيق ما بين مؤسسات السلطة التشريعية ومؤسسات السلطة التنفيذية، وذلك من خلال الأطر والقوانين الممنوحة لكلا الجسمين.
- الإشراف على أعمال إدارة الأمانة العامة والمساءلة المتعلقة بتنفيذ الموازنات الخاصة بمؤسسة رئاسة الوزراء.
- استلام المقترحات والمواضيع لتقديمها لمجلس الوزراء، والتأكد من استيفاء جميع المتطلبات الضرورية بهذا الخصوص.
- تزويد المجلس بالرأي الاستشاري المهني حول البنود المدرجة على جدول أعمال مجلس الوزراء.
- الإشراف على الترتيبات الخاصة بانعقاد اجتماعات مجلس الوزراء، والإشراف على جدول أعمال مجلس الوزراء، والمواضيع التي سيتم عرضها على مجلس الوزراء.
- التأكد من قرارات مجلس الوزراء، وإنهاء إجراءات التوقيع والمصادقة عليها.
- الإشراف على تنفيذ ووضع السياسات المالية الخاصة برئاسة الوزراء، والموازنة السنوية، وإجراءات اعتمادها بموجب الأنظمة والقوانين المعمول بها.
- تفعيل التطوير الإداري ونشاطات التدريب في رئاسة الوزراء، وذلك من أجل تطوير الأداء الوظيفي لتحقيق النتائج المرجوة.

تعتبر الدائرة القانونية في مجلس الوزراء المرجعية القانونية له لضمان تحقيق مبدأ الشرعية في جميع أعمال المجلس وقراراته، من خلال ضمانها لتنفيذ القانون وإرساء سيادته. تعمل هذه الدائرة على توفير الدعم لأعضاء الحكومة في تنفيذ برامجها المختلفة، وذلك بتوفير المشورة القانونية لمجلس الوزراء في جميع ما يتخذ من قرارات وإجراءات، من خلال التنسيق مع الدوائر القانونية كافة في مختلف الوزارات وديوان الفتوى والتشريع.

وبالنظر إلى المهام الملقاة على عاتق هذه الدائرة، نجد أنه يقع من ضمن اختصاصها ما يلي:

- إبداء الرأي القانوني والمتابعات القانونية.
  - المتابعة والإشراف على جميع مراحل إقرار وإصدار التشريعات أو تعديلاتها بالتنسيق مع الجهات المختلفة ونشرها.
  - الإشراف على تحضير ومراجعة القوانين والأنظمة أو القرارات الإدارية المقترحة وذلك للتأكد من مدى مشروعيتها.
  - متابعة مشروعات القوانين المعروضة على المجلس التشريعي، ومتابعة لجان عمل المجلس التشريعي، وتنظيم علاقة المجلس التشريعي مع الأمانة العامة ومجلس الوزراء.
  - صياغة وتدقيق القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء واللجان المنبثقة عنه، لضمان سلامتها من الناحية القانونية.
  - تقديم النصيحة لرئيس الوزراء حول السياسات القانونية.
- تعمل في هذه الإدارة ثلاث دوائر، هي دائرة المتابعة القانونية، ويناظر بها مهمة إعداد ومراجعة مشاريع القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء؛ ودائرة الشكاوى؛ ودائرة التنسيق مع المجلس التشريعي التي تهدف في عملها إلى الحفاظ على حالة من الانسجام والتنسيق مع أعمال المجلس التشريعي من خلال:
- المتابعة مع الوزارات وديوان الفتوى والتشريع بخصوص اقتراح مشاريع القوانين وتشكيل اللجان الوزارية لدراستها وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة تمهيداً لإحالتها إلى المجلس التشريعي.
  - التنسيق مع الوزارات لوضع الملاحظات على مشاريع القوانين قبل إقرارها بالقراءات المختلفة في المجلس التشريعي.
  - متابعة مشروعات القوانين المعروضة على المجلس التشريعي، ومتابعة نتائج لجان المجلس التشريعي، وتنظيم علاقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء به.

- متابعة الوزارات المختلفة وديوان الفتوى والتشريع في إعداد مشاريع اللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة، وتشكيل اللجان الفنية لدراستها قبل عرضها على مجلس الوزراء للمصادقة عليها.
- التنسيق مع ديوان الفتوى والتشريع لنشر الأدوات التشريعية على اختلاف أنواعها (اللوائح والقرارات).
- تقديم تقارير دورية إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء حول متابعة التقدم الحاصل فيما يتعلق بمسودات القوانين.

### الفرع الثالث: دور ديوان الفتوى والتشريع في إدارة العملية التشريعية

بمراجعة القوانين والقرارات ذات العلاقة بتشكيل ديوان الفتوى والتشريع، وبآلية عمل الديوان،<sup>١٦٦</sup> نجد أنه، وبشكل عام، يقع على عاتق ديوان الفتوى والتشريع مراجعة مشاريع القوانين، ومطابقتها مع الإستراتيجية التشريعية للسلطة الفلسطينية، وانسجام تلك المشاريع مع القوانين الأخرى السارية ومع القانون الأساسي، وذلك بدراسة مشاريع القوانين المطلوبة من قبل الوزارات لتصل في النهاية إلى وضع مشروع الفتوى أو الأداة التشريعية في الصياغة القانونية المناسبة، وذلك إما بإبداء الرأي وإما بإعداد التشريعات.

لكن ما هي النصوص القانونية الناظمة لعمل ديوان الفتوى والتشريع، وكيفية تشكيل ديوان الفتوى والتشريع وآلية عمله، والمهام الملقاة على عاتقه وصلاحياته، ودور ديوان الفتوى والتشريع في إدارة العملية التشريعية؟ هذه المحاور وغيرها سنقوم بالتطرق إليها بإيجاز من منظورين، بداية من المنظور القانوني لنخلص بالمنظور الثاني والمتأمل بدراسة الواقع العملي لنخرج بجملة من التوصيات.

### أولاً: الإطار القانوني الناظم لعمل ديوان الفتوى والتشريع

#### أ. الترتيب التنظيمي لعمل الديوان

كخطوة أولى في الترتيب التنظيمي لعمل الديوان أصدر الرئيس ياسر عرفات من مقره في تونس وقبل قدومه إلى أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً يقضي

<sup>١٦٦</sup> راجع القرارات والقوانين ذات العلاقة: القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات، القرار رقم ٢٨٦ لسنة ١٩٩٥، القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تبعية المستشارين القانونيين في الوزارات تبعية فنية لديوان الفتوى والتشريع، القرار رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٥، القرار رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٥، القرار رقم (٥٣) لسنة ١٩٩٤.

بإنشاء ديوان الفتوى والتشريع، وعلى ضوء ذلك صدر القرار رقم (٥٣) لسنة ١٩٩٤ بشأن تعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع،<sup>١٩٧</sup> وتباعاً لذلك أصدر الرئيس بتاريخ ١٢/٩/١٩٩٥ القرار رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥<sup>١٩٨</sup> بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.<sup>١٩٩</sup>

وبالرجوع إلى نص القرار رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع نجد أنه يتم تشكيل الديوان من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين، ويتطلب تعيين رئيس الديوان والموظفين الفنيين قراراً من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في حين يتم تعيين الموظفين الإداريين بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح رئيس الديوان.

واستناداً للمادة الثانية من القرار، فإن كافة القوانين والأنظمة والقرارات سارية المفعول والمطبقة على رجال القضاء والنيابة العامة فيما يتعلق بالبدلات والمرتببات والمعاشات والمزايا الأخرى، تطبق على رئيس الديوان والموظفين بالديوان، وقد حددت المادة الثالثة من القرار الدرجات والمسميات الوظيفية في القضاء التي ساوت معها رئيس الديوان والمستشارين وأيضاً المستشارين المساعدين والباحثين القانونيين.

#### ب. المهام الملقاة على عاتق ديوان الفتوى والتشريع

فيما يتعلق بالمهام الملقاة على عاتق الديوان، شكل قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ الركيزة القانونية التي يستند إليها الديوان في أداء مهامه وصلاحياته على الرغم من أن هذا القانون جاء في مرحلة سابقة لانتخاب المجلس التشريعي الأول العام ١٩٩٦، واستحداث منصب رئيس الوزراء في العام ٢٠٠٣، وخلا من إجراء أي تعديل أو مراجعة أو إلغاء للقانون، ولكن من الممكن إجمال هذه المهام استناداً للقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ في كل من:

١. إبداء الرأي القانوني لرئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء والوزارات وأجهزة السلطة الوطنية.

<sup>١٩٧</sup> غير منشور في الجريدة الرسمية، تحصلنا على هذه المعلومة من خلال مقابلة أجريت مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع، ٢/١٢/٢٠٠٦.

<sup>١٩٨</sup> تم نشره في الجريدة الرسمية العدد التاسع بتاريخ ٣١ كانون الأول ١٩٩٥ تم الدخول للموقع (تم الدخول بتاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٦):

<http://www.fateh.net/public/derasat/4/3.htm>

<sup>١٩٩</sup> موقع وزارة العدل، ديوان الفتوى والتشريع، تم الدخول للموقع (تم الدخول بتاريخ ٢٨/١١/٢٠٠٦):

<http://www.moj.gov.ps/dewan-fatwa/identity.htm>



٢. إعداد وصياغة ومراجعة مشاريع القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات للجهات الرسمية.

٣. تطوير وتحديث وتوحيد التشريعات الفلسطينية في جميع أجزاء الوطن.

٤. صياغة ومراجعة العقود والاتفاقيات الدولية المبرمة بين السلطة الوطنية والغير.

وكذلك يقع على عاتق الديوان تحرير مجلة الوقائع الفلسطينية؛ وهي الجريدة الرسمية اللازمة لنشر القوانين والتشريعات، بحيث لا تعتبر أية تشريعات أخرى سارية المفعول ما لم يتم نشرها فيها، ويمضى على ذلك ثلاثون يوماً.

### ج. آلية عمل ديوان الفتوى والتشريع

بالنسبة لآلية العمل في الديوان، فمن الممكن إجمالها بالشكل التالي:<sup>٢٠٠</sup>

- تعد الوزارة المعنية أو الجهة الطالبة إبداء الرأي أو إعداد التشريع المطلوب مشروعات الأدوات التشريعية والاتفاقيات وما في حكمها، أو تعد العناصر الرئيسية والأحكام الموضوعية المطلوب أن تتضمنها المشروعات المقترحة، وتقوم بمخاطبة الديوان، ذلك أن الدوائر القانونية في جميع الوزارات والمؤسسات التابعة للسلطة الفلسطينية تتبع فنياً لديوان الفتوى والتشريع.<sup>٢٠١</sup>
- من خلال تلك العلاقة، يقوم ديوان الفتوى والتشريع بإبداء الرأي القانوني فيما يعرض عليه من الوزارة أو الجهة المعنية، وتتم عملية إبداء الرأي بداية، بمخاطبة رئيس ديوان الفتوى والتشريع في الأمر المطلوب تنفيذه، الذي بدوره يعمل على تكليف الإدارة المختصة بالديوان لتقوم بدراسة مطلب هذه الوزارة أو الجهة، وفي الغالب يتم تشكيل لجان في الديوان تقوم بدراسة المشروع المطلوب لتصل في النهاية إلى وضع مشروع أو أداة تشريعية.
- تتم صياغة هذه الأداة ومراجعتها في الإطار القانوني واللغوي المناسب، ويتم إدخال ما يراه الديوان مناسباً من تعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها.
- يتشاور الديوان مع الوزارة أو الجهة المختصة وغيرهما من الوزارات والجهات الأخرى ذات العلاقة وينسق فيما بينها، بغرض التوصل إلى الأحكام الملائمة التي تحقق الغاية المستهدفة من هذه المشروعات.

<sup>٢٠٠</sup> قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات والتعديلات الضمنية الواردة في القوانين اللاحقة.

<sup>٢٠١</sup> في تاريخ ١/١/١٩٩٨ صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١) بتبعية المستشارين القانونيين في الوزارات بتبعية فنية لديوان الفتوى والتشريع.

- في مرحلة لاحقة، يتم تعميم المسودة الأولى من المشروع على جميع وزارات السلطة وأجهزتها لكي تبدي ما لديها من ملاحظات وآراء بشأن المشروع، وفي معظم الحالات يعقد الديوان ورش عمل يدعو إليها جميع المهتمين بالموضوع.
- بعد الدراسة، يحال مشروع الأداة التشريعية إلى أمين عام مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بدراسة هذا المشروع، وبعد البت في المشروع من قبل مجلس الوزراء بالقبول أو الرفض أو التعديل يحال المشروع إلى الديوان لوضعه في الصيغة القانونية المناسبة.
- وتباعاً لذلك، يعيد ديوان الفتوى والتشريع المشروع إلى أمين عام مجلس الوزراء ليقوم بدراسته قبل إحالته إلى المجلس التشريعي.<sup>٢٠٢</sup>

### ثانياً: الواقع العملي لديوان الفتوى والتشريع

بعد استعراض الإطار القانوني وتحليل النصوص القانونية الناظمة لعمل ديوان الفتوى، ولأجل الخروج بفهم أشمل لدور ديوان الفتوى في العملية التشريعية، فمن الأهمية بمكان إلقاء الضوء والوقوف على الواقع والممارسات العملية للنصوص القانونية الناظمة لعمل الديوان، وبإلقاء نظرة سريعة على عمل الديوان وصلاحياته على أرض الواقع، يمكننا الحديث عن: التطور التاريخي لدور الديوان، آلية عمل الديوان، مشاريع القوانين الصادرة عنه، وحدة برنامج توحيد وتحديث القوانين والتشريعات ولجان القوانين.

#### أ. التطور التاريخي لدور الديوان

كما ذكرنا سابقاً في جزئية الإطار القانوني، تم إنشاء ديوان الفتوى والتشريع العام ١٩٩٤ الذي تبع في حينها لوزارة العدل التي تولت من خلاله إعداد القوانين، وكل ذلك في مرحلة سابقة لانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني العام ١٩٩٦، وبالتالي شكل الديوان في حينه إن أمكن التعبير "الجسم التشريعي للسلطة الوطنية الفلسطينية" المسؤول عن تنسيق القوانين وصياغتها، وكذلك الحال نشرها.<sup>٢٠٣</sup>

ويمكن التعبير عن الفترة ما بين العام ١٩٩٤ و١٩٩٦ بالعصر الذهبي للديوان، حيث استمد الديوان في تلك الحقبة قوته مباشرة من رئيس السلطة، وبالتالي كانت القوانين

<sup>٢٠٢</sup> قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

<sup>٢٠٣</sup> فورنييه، جاك. ممارسة المهام القانونية في الحكومة الفلسطينية، ٢٤/١٠/٢٠٠٥.

تصاغ بناء على طلب الرئيس، بل امتدت قوة الديوان لتشمل المبادرة في اقتراح مشاريع القوانين.<sup>٢٠٤</sup>

وقبيل انتخاب المجلس التشريعي العام ١٩٩٦، كان الديوان يعد التشريعات ويساعد في إعداد المراسيم للرئيس، وتقديم استشارات قانونية، والعمل على اتفاقيات قانونية، ولم يقتصر دور الديوان على المشاركة، بل إعداد قوانين كاملة.

واعتبرت الفترة الواقعة ما بين العام ١٩٩٦ والعام ٢٠٠٣ مرحلة مغايرة لسالفها، حيث ساهمت عوامل عدة في الحط من قوة ونفوذ الديوان كان أبرزها: انتخاب المجلس التشريعي وإنشاء الدائرة القانونية فيه، تحرر العديد من الوزارات من سلطة الديوان بإيجاد الدوائر القانونية الخاصة بكل منها وتعيين مستشارين قانونيين تابعين إدارياً للوزارات وفنياً للديوان، كذلك كان لاستحداث منصب رئيس الوزراء<sup>٢٠٥</sup> بالغ الأثر في الإسهام في إضعاف الديوان، وذلك بإنشاء رئيس مجلس الوزراء دائرة قانونية، كما أن تعيين الرئيس لمستشار قانوني، مع العلم أنه معين لدى الديوان، أثر سلباً على دور الديوان.<sup>٢٠٦</sup> ولكن مع هذا كله، تمكن الديوان من المحافظة على دعم الرئيس الراحل ياسر عرفات.<sup>٢٠٧</sup>

كذلك ساهمت انطلاقة الانتفاضة الثانية في إضعاف الديوان، لأسباب عدة، منها ضعف العلاقات بين الضفة وغزة، وفوضى التشريعات، وتعامل الوزارات مباشرة مع الدول المانحة وتهميش دور الديوان، وصعوبات في إيصال الجريدة الرسمية، وضعف المتابعة وقلة ورش العمل والتنسيق.

وباستقراء العقد الماضي،<sup>٢٠٨</sup> وبدليل وجود جملة من الحالات العملية،<sup>٢٠٩</sup> من الممكن الخروج بنتيجة مفادها أن ديوان الفتوى لم يكتفِ بدوره المنصوص عليه في القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ والمتعلق بدراسة المشروعات المقترحة وإدخال التعديلات عليها بما لا يغير من جوهرها والغاية المستهدفة منها، بل مضى على عكس ذلك بإدخال

<sup>٢٠٤</sup> راجع الحالات العملية في نهاية هذا الجزء من الدراسة.

<sup>٢٠٥</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

<sup>٢٠٦</sup> قرار رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٥، المنشور في العدد الحادي والستين من الوقائع الفلسطينية.

<sup>٢٠٧</sup> لم يتسن لفريق البحث الحصول على نسخة من هذا القرار، لكن تم التأكيد على المعلومة من خلال مقابلة مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع في ٢/١٢/٢٠٠٦.

<sup>٢٠٨</sup> مقابلة مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع.

<sup>٢٠٩</sup> انظر الحالات العملية في نهاية هذا الجزء من الدراسة.

العديد من التعديلات الجوهرية، وبالتقرير بشأن المسودة الأخيرة التي عادة ما كان للوزارات إلا أن تنصاع لتعديلات الديوان، وذلك لعدد من الأسباب التي يمكن إجمالها بأسباب سياسية، وأخرى فنية. فبالنسبة للأسباب السياسية فقد تمثلت بانصياع الديوان لمطالب الرئيس، وإدراج التعديلات المطلوبة التي قد تطال جوهر المشروع لتنتج بدورها نصاً آخر مختلفاً تماماً عن النص الأصلي، مغايراً بذلك نص المادة ٣ من القانون آنف الذكر.

أما الأسباب الفنية، فترجع إلى أسباب تعتري ديوان الفتوى والتشريع، وتتمثل في ضعف الديوان في بعض النواحي الفنية. ولأجل تفادي هذا الضعف، لجأ الديوان في عدد من المرات إلى تغيير النص بأكمله، أو اقتراح نموذج بديل قد يناقض أو يغير النص الأصلي، وفي بعض الحالات تم اللجوء لأنظمة مشابهة كالنظام المصري أو الأردني.

وكننتاج طبيعي لمثل هذه الممارسات، فقد عدد من الوزارات الثقة بالديوان، وتم تجاوز الديوان في عدد من الحالات لتفادي عدم قانونية تدخل الديوان بإجراء غير دستوري، وهو تهميش الديوان ليتم معالجة الخطأ بخطأ أكبر بإرسال المشاريع مباشرة إلى مجلس الوزراء.

أما في الفترة الحالية، فقد تم إصدار قرار مجلس الوزراء العام ٢٠٠٥ الذي يفيد بتبعية ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء، وبنقل المخصصات المالية المعتمدة لديوان الفتوى والتشريع ضمن موازنة وزارة العدل إلى موازنة مجلس الوزراء،<sup>٢١٠</sup> متوجهاً بذلك للحد من ماطلات الديوان وبطء العمل والتعديلات المتعارضة مع نصوص القوانين بتقليص وتقييد دور الديوان، كإلزام الوزارات بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء قبل عرضها على الديوان، وحديثاً وفي أيار من العام ٢٠٠٦، صدر قرار غير منشور يقضي بإلغاء القرار الصادر في ٢٠٠٥ بشأن تبعية الديوان لرئاسة الوزراء وإلحاقه مجدداً بوزارة العدل،<sup>٢١١</sup> وبسؤال مستشارين قانونيين في الديوان تم تقييم عملية نقل التبعية لرئاسة الوزراء بأنها شكلية، ولم يلحظ أي تغيير على صعيد العمل.

<sup>٢١٠</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٥.

<sup>٢١١</sup> من خلال المقابلة التي أجريت مع الأستاذ عبد الكريم أبو صلاح، رئيس ديوان الفتوى والتشريع في ٢/١٢/٢٠٠٦.

## ب. آلية عمل ديوان الفتوى والتشريع الحالية

يمكن إجمال الإجراء الحالي المتبع في ديوان الفتوى والتشريع بالخطوات التالية:<sup>٢١٢</sup>

- تقوم الوزارة بالمباشرة بإعداد مشروع القانون على هيئة مقترح.
  - تقوم الوزارة المعنية بتوجيهه لأمين عام مجلس الوزراء للمصادقة والتدقيق، وللمطابقة انسجامه مع الأنظمة القانونية السارية، الذي بدوره يقوم بعرض المقترح على مجلس الوزراء لإقراره قبل إحالته إلى الديوان من أجل الصياغة.
  - يعرض المشروع على الديوان بغرض الصياغة، وعادةً ما يقوم الديوان بتشكيل مجموعات عمل أثناء دراسة مشروع القانون، وتتشكل هذه اللجان من موظفي الديوان، ومحامين، وخبراء، وتشارك فيها الوزارة المعنية بعملها.
  - يعاد المشروع إلى الدائرة القانونية في رئاسة الوزراء للتدقيق من سلامة المحتوى، وعدم المساس في جوهر النص. وفي بعض الحالات التي تقوم فيها الدوائر القانونية بصياغة القانون، تقوم بإغفال الديوان خلال هذه العملية، وذلك إما في الحالات الطارئة وإما في حالة التخوف من مساس الديوان في جوهر النص.<sup>٢١٣</sup>
  - بعد التدقيق يعاد المشروع إلى الوزارة التي بادرت إليه للتأكد من التزام النص بالفكرة الأساسية،<sup>٢١٤</sup> ويعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء للمصادقة.
  - وأخيراً يعرض مشروع القانون على المجلس التشريعي من أجل تبنيه.
- وبالتالي، من الممكن توضيح هذه الآلية من خلال الشكل التوضيحي التالي:

---

<sup>٢١٢</sup> لتوضيح هذه العملية أنظر: آلية عمل الديوان في هذا الجزء من الدراسة.

<sup>٢١٣</sup> بيير شاربنتييه. العملية التشريعية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٥.

<sup>٢١٤</sup> فيما يتعلق بالصياغة، فإن الكلمة الأخيرة تعود للوزارة: إذا لم توافق على النص الختامي، فإنه يحق لها أن ترفضه، وعندها تعاد العملية من البداية.

### شكل توضيحي (٢-٣)

#### آلية عمل ديوان الفتوى والتشريع



لا بد هنا من التطرق إلى مسألة في غاية الأهمية، ومن الممكن اعتبارها خطراً يهدد دور ديوان الفتوى والتشريع بل ونوعية القوانين بشكل عام، وهو ما يمكن تلخيصه بكلمتين: "الفوضى التشريعية". فبحسب من تمت

مقابلتهم، يقوم الكثير من النواب في المجلس التشريعي بل وحتى الوزراء أحياناً، وبالتعاون مع جهات أخرى، بإعداد مشاريع قوانين مغييبين على أرض الواقع دور الديوان جزئياً أو كلياً، وبالتالي يتم هدر الإمكانيات والتمويل على جهات ليست ذات صلة.<sup>٢١٥</sup>

من الممكن أن تُعزى أسباب ذلك إلى غياب دور السلطة المركزية وغياب الرقابة وإلى عدم الانضباط. فعدم وجود سلطة تضبط سلوك الأفراد في المشاركة في العملية التشريعية في الوزارات والمؤسسات الفلسطينية، والمؤسسات الأهلية تؤثر سلباً في مجال الحصول على التمويل؛ بالمقابل يؤدي ذلك إلى العمل على تحضير تشريعات دون الرجوع إلى المرجع الأساسي.

هنالك حالات تم فيها تغييب كامل لدور الديوان. مثل وزارة الجمارك، التي بدورها تعاقدت مع جهات ألمانية وتم الحصول على دعم، ثم توجه ممثلون عن وزارة الجمارك إلى ألمانيا، وتمت الاستعانة بخبراء ألمان، وتم إعداد قانون الجمارك، وفي النتيجة، وبعد إعداد المشروع، تمت دعوة الديوان كأى مؤسسة أخرى.<sup>٢١٦</sup> مع الإشارة مجدداً إلى أنه يفترض بالديوان أن يكون مرجعاً رئيسياً في إعداد التشريعات والدراسات القانونية وتقديم الاستشارات في مجال التشريع.

كما جرت العادة في مؤسسات السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية بتبني القانون الأردني، وتجري تعديلات طفيفة عليه. في المقابل تقوم مؤسسات ومكاتب غزة بتبني النموذج المصري، ويتم تغيير فقط اسم الدولة دون إجراء أي تعديلات جوهرية.<sup>٢١٧</sup> لكن للديوان دور على أرض الواقع وهو مقارنة القانون المعد مع القوانين الوضعية من حيث الانسجام، وعدم التعارض، ومقارنة القوانين الحديثة مع السابقة، واكتشاف التضارب مع القانون الأساسي. وبالتالي، لا يقتصر الدور على الصياغة، بل على المقارنة وضمان الانسجام مع القوانين التي صدرت؛ ولكي تطبق القوانين على أرض الواقع، يجب التأكد من انسجام هذه القوانين والخروج بصيغة واحدة.

يدخل أيضاً من ضمن صلاحيات الديوان على أرض الواقع الإطلاع على اللوائح

<sup>٢١٥</sup> مقابلة مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع.

<sup>٢١٦</sup> المصدر السابق.

<sup>٢١٧</sup> المصدر السابق.

التنفيذية، ومدى تعارضها أو تطابقها مع القانون الذي صدرت بموجبه، أو مع قوانين أخرى، وليس دور الديوان محصور فقط بالتدقيق اللغوي والصيغة النحوية فحسب، بل دوره أكبر من ذلك. وقد تم في عدد من الحالات إحالة المشاريع إلى المجلس التشريعي، ووجدت متضاربة مع القانون الأساسي أو غيره من القوانين، وكانت عبارة عن نصوص مكتوبة تفتقر للصيغة القانونية، مما يؤكد بالتالي على أن دور الديوان يشكل ضماناً لعدم تضاربها، وتهميش هذا الدور أو لغيه يؤثر حتماً على انسجام التشريعات.

فمثلاً، يحدد قانون الطفل سن المساءلة الجزائية بـ ٩ سنوات، وقانون العقوبات أيضاً بـ ٩ سنوات، في حين يحدده قانون الأحداث بـ ١٢ سنة، فهنا نجد التضارب واضحاً، وفي الموضوع نفسه، وهنا يأتي دور الديوان للعمل على ضمان انسجام التشريعات مع بعضها البعض.

### ج. مشاريع القوانين الصادرة عن ديوان الفتوى

تتم عملية إعداد مشاريع القوانين في فلسطين إما من خلال الحكومة، وبالتالي تصدر عن مختلف الوزارات؛ كل حسب احتياجاتها وطبيعتها، وإما من خلال ديوان الفتوى والتشريع، وقد قام الديوان من خلال لجان القوانين<sup>٢١٨</sup> بالمبادرة إلى صياغة وعرض مشاريع قوانين على مجلس الوزراء، ويتم ذلك بأن يخاطب الوزارة المعنية، ويطلب انتداب مندوبين من الوزارة للعمل على المشروع. ومثال ذلك، قانون الأحداث، حيث تمت المبادرة بالتعاون مع الأطر القانونية، وبمراسلة الجهات المعنية بإعداد مشروع قانون، وللمشاركة بالمشروع الذي ما زال قيد الإعداد.

وأخيراً، يشارك القطاع الخاص بشكل كبير في إعداد مشاريع القوانين، وذلك بأن تعهد الوزارات المعنية إلى جهات خاصة كمكاتب محاماة خاصة، أو أساتذة جامعات، وغيرهم من الأفراد، مهمة صياغة القوانين، ويكون أجر العمل مجزياً، وقد حولت بعض الشركات الخاصة هذا العمل إلى منجم مالي على الرغم من تباين النتائج، وبدا الأثر واضحاً أيضاً في تغييب وتهميش دور الدوائر القانونية في تلك الوزارات، وفي إضعافها، وتركها في حالة إهمال شبه كامل بإخطارها في مراحل متأخرة بمشروع قانون، كما يكون التشاور معها مجرد إجراء شكلي، دون أخذ رأيها فعلاً بعين الاعتبار.<sup>٢١٩</sup>

<sup>٢١٨</sup> انظر جزئية، وحدة برنامج توحيد وتحديث القوانين والتشريعات ولجان القوانين.

<sup>٢١٩</sup> مقابلة مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع. مع العلم أن هذه العملية يعترضها تناقض مع ما أوضحه الأستاذ سمير حلية من خلال حديثه في ورشة العمل التي عقدت في معهد الحقوق لاحقاً.



وفي ما يتعلق بالمشاريع الصادرة عن الوزارات، فإن إمكانية وقدرة الوزارات متباينة بين وزارة وأخرى، ليصل الضعف في بعض الوزارات إلى عدم التقدم بأي مقترح، وبالتالي نجد أن بعضها يتوفر لديها الاستقلال والقدرة على صياغة مشاريع القوانين الخاصة بها، كوزارة العمل مثلاً، التي لم تحول أي مشروع قانون إلى الديوان من أجل صياغته،<sup>٢٢٠</sup> ويقتصر في مثل هذه الحالة دور الديوان على مراجعة النص من النواحي الشكلية بعيداً عن الموضوع، في حين نجد أن أخرى يعترها الضعف الهيكلي وغياب الاستقلال والإمكانات لإعداد مشاريع القوانين التي بدورها تولي مهمة الصياغة للديوان، وهنا يثار التخوف من تدخل الديوان والمساس بروح المشروع ومحتواه، ومن الأمثلة على ذلك وزارتا السياحة، والتربية والتعليم، التي تتوجه مباشرة إلى الديوان. وفي بعض الأحيان، يتم تجاوز وتغيب دور الدائرة القانونية، ويتم ذلك بالتنسيق المباشر ما بين الوزير والديوان، ليقصر دور الدائرة القانونية على دراسة النص المصاغ من قبل الديوان، وتبدي ملاحظاتها التي غالباً لا تعار أي اهتمام. وهناك وزارات لا تقوم أبداً بالمشاركة في العملية برمتها، بل تتم الاستعانة بأطراف خارجية خاصة.<sup>٢٢١</sup>

لكن، بشكل أساسي، تقوم الوزارة الراغبة في إعداد مشروع قانون بتحليل الاحتياجات وتعريف الأطر العامة للقانون، ومن ثم تتولى صياغة محتواه بأدق طريقة ممكنة.<sup>٢٢٢</sup> ومن ثم يتم إرسال النص إلى ديوان الفتوى والتشريع حتى تتم صياغته بموجب معايير الصياغة القانونية، التي يضبطها قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

<sup>٢٢٠</sup> شاربننتيه، بيير. العملية التشريعية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٥.

<sup>٢٢١</sup> شاربننتيه، بيير. مرجع سابق.

<sup>٢٢٢</sup> كما تنص المادة (٧١) من القانون الأساسي على: "ينبغي على كل وزير ممارسة الصلاحيات والمهام التالية في وزارته:

١. اقتراح السياسة العامة للوزارة والإشراف على تنفيذها بعد المصادقة عليها.
٢. الإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
٣. تنفيذ الموازنة العامة ضمن مخصصات الوزارة المالية.
٤. اقتراح مشاريع قوانين وتشريعات تتعلق بالوزارة وعرضها على مجلس الوزراء.
٥. يحق لأي وزير أن يفوض بعضاً من صلاحياته لوكيل الوزارة أو أحد أعضاء الإدارة العليا في الوزارة، ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون."

#### د. علاقة الديوان ببرامج الحكومة<sup>٢٢٣</sup>

بشكل عام، يأتي دور ديوان الفتوى والتشريع في مرحلة لاحقة للبيان الوزاري، ولا دور يذكر للديوان في تقييم البرامج أو مراقبة تطبيق البيان الوزاري مع المشاريع الصادرة.

وعلى الديوان أن يلتزم بالسياسة العامة للسلطة، وليس له أي دور يتعلق بمراقبة تماشي المشاريع المقترحة مع برامج الحكومة، فدور الديوان مراقبة دستورية القوانين بغض النظر عن انسجامها مع برنامج الحكومة، ولا يقوم بإجراء أي نوع من أنواع التقييم لبرامج الحكومة مع التشريعات، بل -كما ذكرنا آنفاً- يلقي على عاتق الديوان إعداد مسودات مشاريع القوانين، واللوائح التنفيذية، ورفع التوصيات إما لمكتب الرئيس وإما للمجلس التشريعي وإما للوزارات.

أما بالنسبة للعلاقة مع أمانة المجلس، فحتى الآن طبيعتها غير واضحة، وبخاصة في ظل الحكومة الحالية، الحكومة العاشرة التي لم تتقدم بأي مشروع قانون حتى كانون الأول من العام ٢٠٠٦، بل ما يجري يتم بتبني المشاريع من قبل اللجان، وفي مرحلة لاحقة يأتي دور الديوان ويقدم بدورة الملاحظات. وبعد الحكومة الثالثة أو الرابعة، لم تعد العلاقة واضحة، حيث أنه لم يعد هنالك أي برنامج واضح، بل طغى عليه الجانب السياسي لا القانوني.

#### هـ. معايير تحديد أولوية مشاريع القوانين

على أرض الواقع لا يقوم الديوان بإعداد دراسة تحديد احتياجات، بل يتم تقييم ضرورة وحاجة مشروع قانون من خلال الاستفسار من الوزارات ذات الشأن، ومن خلال اتصالات الديوان عن الأهداف والغايات والدوافع لمشروع القانون، وبالنتيجة يتم تقييم مدى الحاجة لمثل هذا المشروع. ويقوم الديوان بالمراسلات وعمل حلقات نقاش دون دراسات، لأن الدراسات من وجهة نظر الديوان تقع على الأطر القانونية الداعمة.

وبالتالي، بانعدام وحدة التخطيط للتشريع، وبالرجوع إلى آلية عمل الديوان، يمكننا الحديث عن انعدام الآلية لتحديد الأولوية التشريعية، بل إن ما يحصل على أرض الواقع يتمثل في توزيع مشاريع القوانين على المستشارين القانونيين في الديوان،<sup>٢٢٤</sup>

<sup>٢٢٣</sup> مقابلة مع الأستاذ عبد الكريم أبو صلاح، رئيس ديوان الفتوى والتشريع.

<sup>٢٢٤</sup> يوجد في الضفة الغربية مستشاران قانونيان، وتم تعيين الثالث في نهاية العام ٢٠٠٦، ليبلغ مجمل عدد موظفي الديوان في الضفة الغربية ٣ في حين يوجد ١٧ مستشاراً في غزة، ويبلغ مجمل الموظفين في غزة ٣٠ موظفاً وموظفة.

بغض النظر عن عددها، ففي حال تقديم ٣ مقترحات لا يتم جدولتها حسب الأولوية، بل يتم العمل عليها في الوقت ذاته، بتشكيل عدد من اللجان، تدرس كل لجنة مشروع قانون.<sup>٢٢٥</sup>

وبحسب تعبير الديوان، لا يوجد أي قانون يلقي في الدرج، ومعيار الأهمية هو المعيار المحدد لمدى سرعة إعداد القانون، وفي حال إعطاء الحكومة الأولوية لمشروع معين، يقوم الديوان بالعمل على هذا المشروع، ويلعب رئيس الديوان دوراً أساسياً في تحديد مدى الأهمية من خلال الاتصالات التي يقوم بإجرائها مع الجهات المختصة. وأيضاً، رؤية الديوان لإمكانية تطبيق القانون تعتبر عاملاً من عوامل تحديد الأولوية. من وجهة نظر ديوان الفتوى والتشريع، لا يمكن تطبيق قانون الأسرة القائم عليه مركز من مراكز الإرشاد القانونية إطلاقاً، لتعارضه مع عادات وقيم المجتمع الفلسطيني والشريعة الإسلامية. وكذلك قانون التأمين، فالحاجة لمثل هذا القانون دعت وحثمت الإسراع في إعداده، وهناك قوانين أخرى مثل القانون المدني بحسب اعتقاد الديوان من المبكر إعدادها، كقانون العمل الذي دار حوله خلاف وصراع بين أصحاب العمل ورؤوس الأموال وبين نقابات العمال، فلم يكن بإمكان الديوان المبادرة والتسريع في نشر القانون.

ويرفض الديوان رفضاً مطلقاً الانجراف وراء الدعم المادي الخارجي ليصبح معياراً من معايير تحديد الأولويات، ومن الأمثلة على ذلك اقتراح سلطة المياه، إذ قامت باقتراح مشروع قانون للنفائات السامة بدعم خارجي سويدي قيمته (٣٠٠,٠٠٠ دولار)، الذي تم إرساله للديوان بعد أن تم العمل عليه لفترة زمنية وتم إعداده، وقام الديوان بدوره بإجراء دراسة على هذا المشروع، وخرج بنتيجة مفادها أن هذا المشروع لا يناسب فلسطين، حيث أننا في المرحلة الحالية في طور إعداد الدولة، ولا حاجة لمثل مشروع قانون كهذا، وليس بأولوية تشريعية، وبالتالي لطلما مازلنا في طور البناء، وبالتالي فالقوانين الأساسية هي الأجدر والأولى بالسن، وليس لمجرد وجود دعم مالي يصبح مشروع القانون أولوية تشريعية.

وأيضاً، يتبع الديوان سياسة الحزم التشريعية، فيعتبر أولوية في عمل الديوان إتمام هذه الرزم، ولقد تم إنجاز ما يزيد على ٨٥٪ من مشاريع القوانين، وبالتالي تعطى الأولوية لاستكمال الرزمة.

---

<sup>٢٢٥</sup> تم إيضاح هذه الآلية من خلال لقاء مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع.

## و. وحدة برنامج توحيد وتحديث القوانين والتشريعات ولجان القوانين

وجدت هذه الوحدة نتيجة لمصادقة البنك الدولي سنة ١٩٩٨ على مشروع التطوير القانوني بهدف صياغة مجموعة موحدة من القوانين "الحديثة"، وكان الهدف من هذه الوحدة دراسة القوانين السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة لاتخاذ القرارات بشأن ضرورة توحيدها وتحديثها.

ونتيجة لهذا المشروع، شكلت وزارة العدل لجان القوانين التي تعكف على إعداد مشاريع القوانين بما يتماشى مع السياسة التشريعية المتبعة، ومن المآخذ على هذه اللجان أنها تشكلت من محامين وجامعيين، وقد ضمت بعض الخبراء الدوليين، وبالتالي اقتصرت الخبرة على النواحي القانونية،<sup>٢٢٦</sup> والمهنية والفنية، وتم إغفال العديد من النواحي والجوانب الأخرى، لكن أيضاً في تلك الفترة كان معظم الأخصائيين القانونيين من غزة، والأقلية من موظفي الديوان في الضفة الغربية، بالإضافة إلى مشكلة التباعد الجغرافي في ظل الظروف الراهنة، ونتيجة لذلك بدت الاختلافات في التقاليد المتبعة في الضفة الغربية عما هو متبع في قطاع غزة واضحة، ليس في النصوص القانونية المقدمة من حيث التجانس والانسجام التشريعي فحسب، حيث بدا واضحاً ميل بعض الخبراء للارتكاز بشكل حصري على القانون الأردني، بينما يركز آخرون بشكل أساسي وقوي على التشريعات المصرية، بل كذلك الحال لم يتم تكييفها مع الواقع الفلسطيني.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن أعضاء اللجان عينهم ألقى على عاتقهم دراسة القوانين وتحديد تلك التي يجب تبنيها لملء الفراغ التشريعي. وهكذا تم في تلك الفترة إعداد قوانين في مجال القانون المدني والقانون التجاري وغيرها، ولهذه الأسباب مني هذا البرنامج بفشل شبه ذريع، وتسبب بحل لجان القوانين.

---

<sup>٢٢٦</sup> انظر على سبيل المثال اللجنة التي تشكلت لصياغة القانون المدني، حيث ضمت ١١ خبيراً فلسطينياً وعربياً في القانون المدني والشريعة.

## خلاصة

ما زال ديوان الفتوى والتشريع حتى يومنا هذا مصدر مشاريع القوانين التي يتم عرضها على مجلس الوزراء قبل رفعها للمجلس التشريعي، ولطالما لا يوجد جهاز آخر (ولا حتى الدوائر القانونية في الوزارات التي تتسم بضعف شديد بقدراتها أو الدائرة القانونية في ديوان رئاسة الوزراء) قادر على تأدية هذه المهمة، وعلى الرغم من أن التوجه العام يقود إلى إضعاف دور الديوان في عملية صياغة القوانين، فإن إنجاح مهمة الديوان والرقى بمستوى أدائه يتطلبان تنفيذ جملة من التوصيات التي نقترحها في هذا المجال، والتي يمكن إجمالها في ما يلي:

- كخطوة أولى، نجد من الضروري العمل على إعداد قانون جديد ينظم العملية التشريعية والتنظيمية ليحل محل القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٥، الذي بات عدد كبير من أحكامه متقادماً وغير منسجم مع الوضع الحالي.
- العمل على تعزيز وتطوير أداء الموارد البشرية في الديوان، من خلال تعيين أخصائيين قانونيين ذوي مهارة، والعمل على التطوير المستمر.
- العمل على تطوير وتعزيز دور وأداء الدوائر القانونية في الوزارات، بصقل مهارات العاملين وخبراتهم القانونية، لتتمكن من القيام بعملها في معرض بحثنا، والمتمثل في تقديم الرأي والمشورة.
- كان من الواضح من خلال دراستنا أن مهمة الديوان تكمن بشكل محدد في دراسة النصوص من وجهة نظر قانونية ومراجعة صياغتها، ولكن لا يحق له في أي حال من الأحوال أن يغير محتوى النصوص، ولكن قد يكون للديوان بعض الملاحظات القانونية التي من شأنها أن تفضي إلى تغيير في المحتوى، يتوجب في هذه الحالة على الديوان أن يعرب عن وجهة نظره برسالة خطية يرسلها لديوان رئاسة الوزراء بالتزامن مع إعادة المشروع له.
- يجب توضيح الإجراءات المتبعة في ديوان الفتوى بشكل محدد، من خلال نظام داخلي، وبخاصة بعد أن تم إلحاقه - كما ذكرنا سابقاً - برئاسة الوزراء بعد أن كان تحت مظلة وزارة العدل.
- العمل على تفعيل قرار أمين عام مجلس الوزراء في حينه د. حسن أبو لبدة، وغير المطبق، والقاضي بأن المرجعية الأساسية لصياغة ومراجعة القوانين هي ديوان الفتوى والتشريع.
- العمل على استحداث وحدة من أجل التخطيط للتشريع، يكمن دورها في إعداد المسودة التشريعية، ودراسة تكلفة مشروع القانون اقتصادياً، وجدوى هذا المشروع، وتأثيره على الشعب والسلطة، ومدى تأثيره على المستقبل البعيد.

## حالات عملية:

ترتكز وزارة الحكم المحلي في صياغة مشاريع القوانين الخاصة بها على فريق من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتلقى دعماً من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ويعمل في مقر الوزارة. ويعكف مستشارو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على صياغة مشاريع القوانين، ويعرضونها على الوزير، ومن ثم على المجلس التشريعي الفلسطيني. وفي غضون سنة من العمل لم يتم تبني أي من مشاريع القوانين المقترحة في البرلمان، ولم تخطر الدائرة القانونية بالوزارة إلا نادراً بعمل فريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كما لا يكاد يوجد أي تشاور بينهما.<sup>٢٢٧</sup>

بعد أن تم إعداد مشروع قانون الشركات قام أحد أعضاء اللجان باتصالاته وحصل على تمويل وقام بالعمل مع جهات أخرى على المشروع نفسه، وعمل القانون نفسه، وأجرى فقط تغييرات شكلية صورية، ولم يستحسن وزير الاقتصاد هذا المشروع، وتم العمل عليه مجدداً، ثم تم العمل على مشروع آخر، ومثل هذا الأمر يسبب فوضى تشريعية، وهي أكبر خطر يتهدد الديوان والقوانين ونوعيتها بشكل عام، لأنه المجلس التشريعي، عادة، يوكل المهام للديوان لإعداد المشاريع، ولكن في مثل هذه الحالة يقوم نواب بالتعاون مع جهات أخرى، ويعدون مشاريع قوانين، مغيبين دور الديوان، وبالتالي يتم هدر الإمكانيات والتمويل على جهات لا دخل لها بالموضوع.<sup>٢٢٨</sup>

<sup>٢٢٧</sup> العملية التشريعية في فلسطين، مرجع سابق.

<sup>٢٢٨</sup> مقابلة مع مستشارين قانونيين في ديوان الفتوى والتشريع.

## المبحث الثاني:

### التوصيات والتصورات المقترحة لتحسين الأداء الحكومي في إدارة العملية التشريعية

سنقوم في هذا المبحث بتقديم التوصيات العملية التي خلص إليها فريق الباحثين (الفرع الأول)، ومن ثم سنقوم بوضع التصور المقترح لإدارة الحكومة للعملية التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني (الفرع الثاني)، وأخيراً سنتطرق إلى التعديلات التشريعية المقترحة التي تناسب هذا التصور (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: التوصيات

بعد أن استعرضنا نشاط الحكومات الفلسطينية المتعاقبة فيما يتعلق بإدارتها للعملية التشريعية، وملاحظتنا لتفاوت التزام هذه الحكومات بالبرامج الوزارية التي منحت الثقة على أساسها من المجلس التشريعي الفلسطيني، واستعراض تجارب العديد من الدول في هذا المجال، اتضح لنا، بما لا يدع مجالاً للشك، مدى أهمية وجود خطة تشريعية تشكل حلقة وصل بين البرنامج الوزاري الذي صادق عليه المجلس التشريعي ومقترحات القوانين التي تتقدم بها الوزارات للمجلس التشريعي عن طريق مجلس الوزراء. ستؤمن هذه الخطة العديد من الامتيازات في العمل التشريعي للحكومة من جهة، وعلاقة هذه الحكومة بالمجلس التشريعي من جهة أخرى. ويمكننا تلخيص هذه الامتيازات على النحو التالي:

- تحويل البيان الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي من مجموعة من الأهداف والتوجهات غير المحددة بدقة إلى جدول عمل حكومي، من خلال خطة تشريعية مفصلة.
- تركيز العمل التشريعي الحكومي في إطار ومضمون البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
- تنسيق العمل التشريعي بين الوزارات المختلفة من جهة، ومؤسسة رئاسة الوزراء من جهة أخرى في سياق أهداف الحكومة وتوجهاتها.
- ضمان رقابة المجلس التشريعي على عمل الحكومة فيما يتعلق بالبرنامج الوزاري المصادق عليه.
- سهولة تحقيق الرقابة الشعبية على عمل الحكومة، من خلال مقارنة خطتها التشريعية المقدمة وما تم إنجازه.

وفي هذا السياق، وإيماناً منا بضرورة أن يستفيد التنظيم القانوني والإداري الفلسطيني مما اتبعته العديد من الدول العربية والأجنبية، وجدنا أنه من المناسب أن ننهي دراستنا بمجموعة من التوصيات والمقترحات العامة ذات العلاقة بهدف وتوجيهات هذه الدراسة، إضافة إلى تضميننا كل جزء من هذه الدراسة بتوصيات خاصة ذات علاقة مباشرة به. ويمكننا أن نوجز هذه التوصيات العامة على النحو التالي:

- يجب أن يتضمن التنظيم القانوني الفلسطيني النص الصريح على التزام الحكومة بإعداد خطة تشريعية، تحدد الإطار العام للعمل التشريعي للحكومة، بما يضمن تنفيذ برنامجها الوزاري الذي نالت عليه ثقة المجلس التشريعي.
- تنظيم الخطة التشريعية بقانون يلزم الحكومات المتعاقبة على إعدادها، والالتزام بها، وفقاً لآليات محددة تدرج في هذا القانون، سواء صدر هذا القانون عن المجلس التشريعي أم بقرار من مجلس الوزراء.
- تستند الخطة التشريعية في مضمونها وعناصرها إلى البرنامج الوزاري الذي نالت على أساسه الحكومة ثقة المجلس التشريعي، على أن تراعي الخطط الوطنية العامة متوسطة المدى الصادرة عن وزارة التخطيط الفلسطينية.
- تتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعداد الخطة التشريعية عبر لجنة فنية "لجنة الخطة التشريعية"، يرأسها الأمين العام لمجلس الوزراء، وتضم في عضويتها كلاً من وزير العدل ووزير المالية.
- تستعين لجنة الخطة التشريعية في عملها بعدد من الخبراء والمستشارين المختصين بمجال البيان الوزاري، وتتولى هذه اللجنة تعيينهم، على أن يحدد القانون الناظم لهذه الخطة الحد الأدنى والأعلى لعدد هؤلاء الخبراء.
- تباشر لجنة الخطة التشريعية عملها في اليوم التالي لحصول برنامج الحكومة على ثقة المجلس التشريعي، على أن تنتهي من إعداد الخطة التشريعية خلال فترة ١٠٠ يوم من تاريخ بداية عملها.
- تعمل لجنة الخطة التشريعية بالتنسيق المستمر طوال فترة إعدادها للخطة مع الدوائر القانونية في الوزارات ذات العلاقة بمتطلبات تنفيذ البرنامج الوزاري، على أن تشرك الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء في جميع هذه المشاورات.
- تتضمن الخطة التشريعية بيان إجراءاتها، من حيث مبررات الحكومة لاعتمادها، والتكلفة المالية المقدرة لتنفيذها، والأثر التنظيمي لها، وأخيراً الجهات المكلفة بتنفيذها.



- يصادق مجلس الوزراء على الخطة التشريعية المقدمة إليه من اللجنة الفنية.
- يجب أن تتضمن الخطة التشريعية بنداً صريحاً يتيح للجنة الفنية سلطة تعديلها في الحالات الضرورية والطارئة، على أن يرفع هذا التعديل إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه.
- تتولى لجنة الخطة التشريعية صلاحية مقارنة مقترحات القوانين المقدمة من الوزارات بالخطة التشريعية المقررة، دونما حاجة إلى عرض هذه المقترحات بداية إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها قبل إحالتها إلى ديوان الفتوى والتشريع.
- تقدم لجنة الخطة التشريعية تقارير دورية إلى مجلس الوزراء تتضمن ما تم إنجازه من الخطة التشريعية، وما لم يتم إنجازه مع بيان السبب.
- تعديل عدد نواب المجلس التشريعي الذين يحق لهم تقديم مقترحات القوانين من نائب إلى ١٠ نواب، لتخفيف العبء التشريعي على المجلس التشريعي الفلسطيني.
- منح مشاريع القوانين المقدمة من مجلس الوزراء امتيازاً إجرائياً لدى مناقشتها في المجلس التشريعي الفلسطيني، بتقديمها على مشاريع القوانين المقدمة من النواب.
- تفعيل عمل الأمانة العامة لمجلس الوزراء فيما يتعلق بدورها التنسيقي مع المجلس التشريعي، لضمان تنسيق العمل بين الحكومة والبرلمان، كي لا يقف المجلس التشريعي عقبة أمام تنفيذ الحكومة لخطتها التشريعية.

## الفرع الثاني: التصور المقترح

نوع الوثيقة	الجهة المقدمة	المعايير المحددة لها	كيفية إقراره	الفترة الزمنية
١ البرنامج الحكومي (البيان الوزاري) <sup>(١)</sup>	الحكومة (رئيس الوزراء)	- برنامج الحزب - التفاعلات والتحالفات السياسية	ثقة المجلس التشريعي	عند عقد دورة برلمانية استثنائية للحصول على الثقة: فترة زمنية (٠)

<sup>(١)</sup> يختلف البيان الوزاري عن البرنامج الحكومي نظرياً وإن تطابقاً عملياً، إذ يتم التعبير عن البرنامج الحكومي أحياناً بالبيان الوزاري، إلا أن البرنامج الحكومي قد يتم تقديمه بطريقة منفصلة كوثيقة مكتوبة منفصلة عن البيان الوزاري الذي يتلوه رئيس الوزراء (المعين من قبل رئيس السلطة الفلسطينية) أمام أعضاء المجلس التشريعي للحصول على الثقة.

(١١) قد يشير البرنامج الحكومي إلى التشريعات التي تنوي الحكومة تبنيها، أو تعديلها، لكن في أغلب الأحيان تكتفي بوضع التوجهات التشريعية العامة للحكومة المقبلة.

نوع الوثيقة	الجهة المقدمة	المعايير المحددة لها	كيفية إقراره	الفترة الزمنية
٢	وزارة التخطيط <sup>(١٢)</sup>	- البرنامج الحكومي <sup>(١٣)</sup> - الوضع الاقتصادي - الالتزامات الدولية	مصادقة مجلس الوزراء <sup>(١٤)</sup>	٠ + ٠ سنة <sup>(١٥)</sup> وحتى

(١١) تكون هذه الخطة الوطنية المتوسطة المدى شاملة أيضاً للسياسات التشريعية العامة. وهي ليست محصلة عمل حكومي بحت، بل تعكس أيضاً محصلة التنسيق والحوار مع مؤسسات المجتمع المدني المحلية والدولية والمنظمات الدولية والدول الأجنبية. وهي تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع والوضع الاقتصادي والسياسي والقانوني في البلد. وتقوم وزارة التخطيط بتنظيم وتنسيق عملية التشاور أيضاً مع أحزاب المعارضة والأكثرية البرلمانية، للتوصل إلى خطة وطنية تتجاوز الحزبية وتبدي المصالح العامة على المصالح الخاصة.

(١٢) تكون مدتها ثلاث إلى خمس سنوات، مع العلم أن عملية التحضير للخطة الوطنية قد تحتاج إلى سنة، فإنه في حال تغير الحكومة أو الأكثرية البرلمانية يكون بالمقدور استمرار عمل المؤسسات الحكومية بطريقة منهجية ومتناسقة، ويكون لدى الحكومة الجديدة الوقت الكافي للتأثير والتعديل المتأني للخطة الوطنية.

(١٣) ربط الخطة الوطنية بوزارة التخطيط يأتي في سياق المهام المناطة بهذه الوزارة، لكنها لن تقوم بهذه المهمة وحدها، إذ يتم التنسيق مع وزارتي المالية والاقتصاد (لضمان الانسجام مع الميزانية العامة للسلطة الفلسطينية وللوضع الاقتصادي في البلد).

(١٤) في حال تشكيل حكومة جديدة، فسيؤثر برنامجها لا محالة على الخطة الوطنية، لكن هذا التأثير لن يكون ثورة كاملة وتوقفاً كاملاً لشؤون البلد إلى حين تبني خطة وطنية جديدة. هذا يعني أن الحكومة الجديدة تسير ضمن الخطة الوطنية إلى حين تغييرها.

(١٥) قد يكون من الضروري أيضاً عرض الخطة الوطنية على المجلس التشريعي للاستشارة أو للتصويت.

(٢) أي منذ الحصول على الثقة وحتى الدورة السنوية العادية للمجلس التشريعي. وهي المدة الضرورية للعمل على تحضير خطة وطنية جديدة (في حال قرب انتهاء فترة سريان الخطة الوطنية القديمة) أو إجراء تعديلات عليها بعد التشاور مع ذوي الشأن.

الفترة الزمنية	كيفية إقراره	المعايير المحددة لها	الجهة المقدمة	نوع الوثيقة	
٠ + ٣ أشهر (أو ١٠٠ يوم) (٣)	مصادقة مجلس الوزراء	- الخطة الوطنية (١) - أولويات الحكومة - ما ينتج عن الوزارات من مقترحات	"لجنة الخطة التشريعية" برئاسة الأمانة العامة للحكومة، وعضوية كل من وزير العدل والمالية، وبالدعم الفني من ديوان الفتوى والتشريع، أو غيره من المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية بحسب ما تترتيبه اللجنة (١)	خطة تشريعية سنوية	٣

(١) هذه اللجنة مستحدثة وهي تدخل ضمن التوصيات التي خرج بها فريق البحث.

(٢) وجود الخطة الوطنية أيضاً يضمن استمرارية المؤسسات والعمل الحكومي على الرغم من إمكانية تغير الأكتريية الحزبية).

(٣) في حال تشكيل حكومات جديدة، وإلى حين تبني خطة تشريعية جديدة أو تعديل الخطة الموجودة، يتم اعتماد الخطة التشريعية السابقة كمييار يحدد على أساسه الأمين العام للحكومة مدى انسجام المشاريع المقدمة مع الخطة التشريعية.

لتحضير الخطة التشريعية: يكتب الأمين العام للحكومة رسالة للوزارات يطالبها فيها بأن تبعث بمخططاتها التشريعية الضرورية لتحقيق خطتها للسنة القادمة. وتقدم الدوائر القانونية في الوزارات المقترحات، وتقوم لجنة الخطة التشريعية بترتيب وتنسيق المقترحات المقدمة وتنظيمها في خطة موحدة، وتقوم بتحضير الملف الذي يبرر هذه الخيارات وتعرضها على مجلس الوزراء للتصديق.

الفترة الزمنية	كيفية إقراره	المعايير المحددة لها	الجهة المقدمة	نوع الوثيقة	
٣ + (٣ + ٠) أشهر	تستلم الأمانة العامة المقترحات وتتأكد من مطابقتها للخطة التشريعية <sup>(٣)</sup> تبعث الأمانة العامة بالمقترحات لديوان الفتوى والتشريع للمراجعة أو للصياغة الكاملة.	- الخطة التشريعية السنوية <sup>(٣)</sup>	الوزارات (الدائرة القانونية)	مشاريع قوانين مع السياسة التشريعية المرجوة من التشريع <sup>(١)</sup>	٤

<sup>(١)</sup> أما إذا افتقرت الوزارات للكفاءات الضرورية فيمكن أن تبعث فقط السياسة التشريعية المرجوة من المقترح، ويكلف الديوان بعملية صياغة التعديلات.

<sup>(٢)</sup> تلتزم الوزارات بتقديم مشاريع القوانين مرفقة بملف يحتوي بالضرورة على عناصر محددة تكون أهمها السياسة التشريعية المرجوة من وراء هذا التشريع.

<sup>(٣)</sup> بعد إقرار الخطة التشريعية السنوية، يبعث الأمين العام للحكومة للوزارات بالخطة التشريعية التي تكون ملزمة للوزارات.

<sup>(٣)</sup> تتأكد الأمانة العامة (عن طريق الدائرة القانونية في مجلس الوزراء) من انسجام هذا المشروع مع الإطار القانوني الفلسطيني.

الفترة الزمنية	كيفية إقراره	المعايير المحددة لها	الجهة المقدمة	نوع الوثيقة	
٣ + (٦ + ٠) أشهر	موافقة مجلس الوزراء <sup>(٣)</sup>	المقترح + السياسة التشريعية المقدمة من الوزارات <sup>(١)</sup>	ديوان الفتوى والتشريع	صياغة أولية لمشاريع قوانين	٥

<sup>(١)</sup> يلتزم ديوان الفتوى والتشريع بعدم تغيير المحتوى جوهرياً، بل إجراء التعديلات الضرورية على الشكل.

<sup>(٢)</sup> يقوم ديوان الفتوى والتشريع بتحويل النص الذي تمت صياغته إلى الأمين العام الذي يتأكد من أن لا تغييرات جوهرية جرت على النص، فيضعه على جدول أعمال مجلس الوزراء للإقرار، وإلا يجري مفاوضات مع الوزارات المعنية بخصوص تلك التعديلات.

في حال موافقة المجلس التشريعي على مشروع القانون يقوم الأمين العام بتحويل المشروع إلى مكتب رئاسة المجلس التشريعي؛ أما إذا تم الاعتراض على المشروع فيتخذ الأمين العام الخطوات اللازمة لتبني التعديلات المقترحة.

الفترة الزمنية	كيفية إقراره	المعايير المحددة لها	الجهة المقدمة	نوع الوثيقة	
(٩+٠) + ٣ أشهر	قرار من مجلس الوزراء بحسب الإجراءات المتبعة. تقدم رزمة التشريعات لمكتب رئيس المجلس التشريعي لاستكمال مراحل العملية التشريعية.	- النص الذي تمت صياغته أو مراجعته من قبل ديوان الفتوى والتشريع، وبعد مراجعة الأمانة العامة لمجلس الوزراء <sup>(١)</sup>	مجلس الوزراء	مشاريع قوانين	٦

<sup>(١)</sup> تبقى قضية ملاءمة مشروع القانون مع الإطار القانوني والدستوري (في فرنسا من مهام مجلس الدولة) غير واضحة في السلطة الفلسطينية، وقد توكل هذه المهمة للأمانة العامة للحكومة أو لديوان الفتوى والتشريع أو لكليهما. قد يتم التفكير بتوسيع مهام الديوان ليتكون من ثلاث وحدات؛ تكون الأولى للتخطيط، والثانية للصياغة، والثالثة لمراقبة دستورية وقانونية التشريع ومدى ملاءمته للنظام القائم. ولكن كون الديوان تابعاً لوزارة العدل فهذا الحل قد يبدو بعيد المنال.

## خلاصة

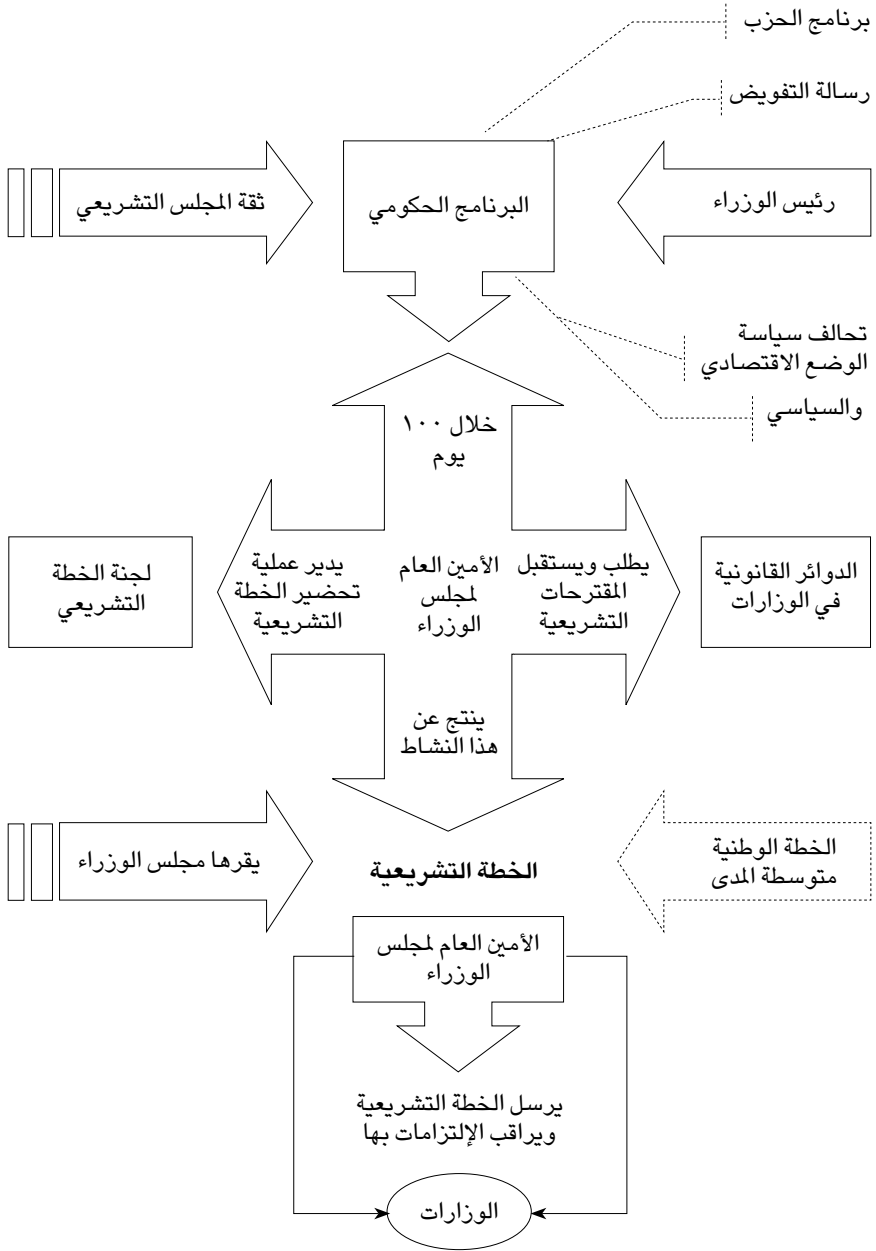
يمكن التفكير بإيكال مهام التخطيط والتحضير والتنسيق ضمن العملية التشريعية في مراحلها الأولى لأجسام مختلفة. لكن يكون فيها هذه الثوابت:

- القرار النهائي بما يخص الخطة التشريعية ومشاريع القوانين، تكون دائماً للحكومة.
- يكون مجلس الوزراء ملزماً بطلب رأي استشاري بشأن قانونية ودستورية مشروع القانون الجديد وانسجامه مع النظام القانوني الفلسطيني، ولكنه يبقى رأياً استشارياً سرياً ولا يلزم الحكومة بإتباعه.
- أما الجسم المسهل لعملية صنع القرار والاستشارة بين جميع المعنيين بتحضير وتنفيذ الخطة التشريعية السنوية فسيكون للأمانة العامة للحكومة.

- توكل مهمة التخطيط المتوسطة والطويلة المدى من مهام وزارة التخطيط الرئيسية بالتشاور مع جميع المعنيين.
- أما الخطة التشريعية السنوية فتكون من مهام "لجنة الخطة التشريعية" التي نوصي بقيامها، والتي يرأسها الأمين العام لمجلس الوزراء.
- وتكون مهمة الصياغة لديوان الفتوى والتشريع أو على الأقل مراجعة النصوص المقدمة من الوزارات (الدوائر القانونية)، ولكن دور ديوان الفتوى والتشريع يجب ألا يتعدى صلاحياته، وهي قبل كل شيء الصياغة القانونية.
- أما مراجعة التشريعات قبل إقرارها من مجلس الوزراء، فيكون للدائرة القانونية في مجلس الوزراء (تحت إشراف الأمانة العامة).
- ضرورة "تقنين" إدارة وتنظيم العملية التشريعية في مراحلها الأولى، وقد يكون ذلك من خلال التشريع (ليس بقانون) بقرار، أو تعليمات صادرة عن مجلس الوزراء؛ مثلاً تحت عنوان: "تعليمات مجلس الوزراء بما يتعلق بإدارة العملية التشريعية".

### شكل توضيحي (٣-٣)

#### إجراءات تحضير الخطة التشريعية بحسب التصور المقترح







## الفرع الثالث: التعديلات التشريعية المقترحة

لم يكن لإعمال التوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة أن تتم دونما إجراء بعض التعديلات التشريعية ذات العلاقة بها، وحرصاً منا على تجنب الإفراط في هذه التعديلات، وجدنا أنه من المناسب أن تقتصر هذه التعديلات على ما يلي:

١. إصدار المجلس التشريعي أو مجلس الوزراء تشريعاً (رئيسياً- ثانوياً) ينظم إقرار الخطة التشريعية، على أن يتضمن هذا التشريع ما يلي:

- من ينشئ الخطة التشريعية؟
- تاريخ بداية ونهاية وضع الخطة التشريعية.
- مدة الخطة التشريعية.
- المصادقة عليها.
- متابعة تنفيذها.
- تعديلها.
- إجراءاتها.

٢. تعديل نص المادة ٥٩/٢ من القانون الأساسي الفلسطيني التي تضمنت حق عضو المجلس التشريعي في تقديم مقترحات قوانين للمجلس، الأمر الذي أدى إلى إحداث حالة من زيادة العبء التشريعي على عمل المجلس، وتعطيل مناقشة العديد من مشروعات القوانين التي تقدمت بها الحكومات. ونوصي في هذا المجال بتعديل النص القانوني لهذه المادة، لتتضمن النص على أحقية ١٠ أعضاء من المجلس التشريعي بتقديم مقترحات قوانين وليس عضواً واحداً.

٣. تعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، لينص صراحة على منح مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أولوية إجرائية أمام المجلس عند إقرار مشروعات القوانين، وبالتالي نوصي بتعديل النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني بإضافة المادة القانونية التالية عليه: "يتضمن جدول أعمال المجلس التشريعي منح أولوية إجرائية لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة عن مشروعات القوانين المقدمة من النواب".

## لائحة الملاحق

---

- الملاحق رقم (١): البرامج الحكومية للحكومات الفلسطينية المتعاقبة
- الملاحق رقم (٢): النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة
- الملاحق رقم (٣): تقييم النشاط التشريعي لبعض الحكومات وفقاً لبرامجها الوزارية

## الملحق رقم (١)

### البرامج الحكومية للحكومات الفلسطينية محل الدراسة

تعاقب على إدارة الضفة الغربية وقطاع غزة عشر حكومات بدءاً من ١٩٩٤ ولغاية ٢٠٠٦، أربع منها كانت قبل قيام المجلس التشريعي عام ١٩٩٦، ما تعذر معه الوصول إلى برامج تلك الحكومات ودراستها، على فرض وجودها، حيث لم يكن هناك مجلس تشريعي يتطلب الحال عرض البرامج الوزارية عليه لنيل الثقة، فكانت الاتفاقات المبرمة بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني إطار منظم لعمل تلك الحكومات، من الناحية النظرية على الأقل.

لذا، فإن عينة الدراسة من البرامج تحددت في ستة، ابتداء من البرنامج الوزاري الخامس وانتهاء ببرنامج الحكومة العاشرة. ولما كانت الجوانب التشريعية تأتي كجزء من البرامج، ولما كانت الأخيرة تتحد كتابة في خطاب رئيس الوزراء المكلف أمام المجلس التشريعي في جلسة منح الثقة للحكومة، فإننا سنقوم في هذا الملحق بعرض البرنامج كاملاً بما يحويه من محاور مختلفة، والتي يكون المحور التشريعي واحداً منها.

قبل الشروع في عرض هذه البرامج، نشير هنا إلى المصادر التي استقيناه منها:

- برنامج الحكومة الخامسة: مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان، ٧، ٨، ٢٠٠٢. ٢٢٩
- برنامج الحكومة السادسة: مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان، ٩، ١٠، ٢٠٠٣. ٢٣٠
- برنامج الحكومة السابعة (الطوارئ): تلخص ذلك في كتاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتكليف السيد أحمد قريع بتشكيل الحكومة. المصدر السابق.

---

<sup>٢٢٩</sup> انظر مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان السابع والثامن، ٢٠٠٢، على الرابط (تم الدخول في ٢٠٠٦/١٢/١٩):

[http://www.oppc.pna.net/mag7-8/archive\\_copy7-8.htm](http://www.oppc.pna.net/mag7-8/archive_copy7-8.htm)

<sup>٢٣٠</sup> انظر مجلة مركز التخطيط الفلسطيني، العددان التاسع والعاشر، ٢٠٠٢، على الرابط (تم الدخول في ٢٠٠٦/١٢/١٩):

[http://www.oppc.pna.net/mag9-10/archive\\_copy9-10.htm](http://www.oppc.pna.net/mag9-10/archive_copy9-10.htm)

- برنامج الحكومة الثامنة: الحكومة الفلسطينية، التقرير الربع الأول، ١٢/١١/٢٠٠٣ - ٢٨/٢/٢٠٠٤، رئاسة مجلس الوزراء.
- برنامج الحكومة التاسعة: السلطة الوطنية الفلسطينية، تقرير عمل الحكومة التاسعة، ٢٤ شباط - ١٤ كانون الأول ٢٠٠٥.
- برنامج الحكومة العاشرة: مركز المعلومات الوطني الفلسطيني.<sup>٣٣١</sup>

---

<sup>٣٣١</sup> أنظر مركز المعلومات الوطني الفلسطيني، على الرابط (تم الدخول في ١٩/١٢/٢٠٠٦):

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/gover/ministry2.asp?option=5&gover=10>

## الحكومة الخامسة

خطاب الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس التشريعي في جلسة نيل الثقة  
على الحكومة بمدينة رام الله، في ٢٩/١٠/٢٠٠٢

بسم الله الرحمن الرحيم

(إِنَّا لَنَنْصُرُ رُسُلَنَا وَالَّذِينَ آمَنُوا فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَيَوْمَ يَقُومُ الْأَشْهَادُ)

صدق الله العظيم

يا جماهير شعبنا الصامد

أيتها الأخوات أيها الأخوة

أخواتي إخواني أعضاء المجلس التشريعي

زملائي وأحبائي السفراء والقناصل للدول العربية والصديقة

نجتمع اليوم مرة أخرى، تحت سقف هذا المجلس، وعلى هذه الأرض المباركة، من أجل أن أقدم أمامكم حكومتكم الفلسطينية الرابعة، منذ الانتخابات التشريعية والرئاسية العامة، التي جرت في العام ١٩٩٦، ولكي نقوم سوياً ومعا بإجراء هذه الوقفة مع الذات، هذا الحوار الفلسطيني العظيم. الذي هو ميراث تقاليدنا الديمقراطية، من أجل أن نعرف ما هي النقطة التي وصلنا إليها، وكيف نمضي من هنا، لئلا نخطف البصر أو نفقد البوصلة. حيث أنظار شعبنا تتطلع إلينا، ويتربنا العالم بأجمعه في ظل هذه الظروف الدولية الخطيرة وخاصة في مناطقنا كما تترقبنا امتنا العربية، وجيراننا على حد سواء، لأنها تكتب بأحرف من نور ونار في سجل التاريخ، نعم وأحرف من نور ونار في سجل التاريخ، وحيث نستطيع بالرغم من كل شيء، القيام بهذه المهمة الوطنية، والقومية والحضارية والدينية في الأرض المقدسة أرض الرباط وللحفاظ عليها ولتحقيق وإنجاز حلمنا التاريخي ليرفع شبل من أشبالنا أو زهرة من زهرات شعبنا شعب الجبارين علم فلسطين فوق أسوار القدس وكنائس القدس ومآذن القدس الشريف عاصمة دولتنا الفلسطينية المستقلة بعونه تعالى، وهي الحفاظ على استقرار الشرعية والنظام السياسي الفلسطيني على أرض وطننا الحبيب فلسطين.

لقد أردونا شعباً مشتتاً من المهجرين واللاجئين، في العالم، ومحرومين من وطنهم المقدس وأرضهم أرض الرباط بدون عنوان، واليوم نحن شعباً موحداً لقضيته التي هي اليوم في صلب الأجنحة العالمية، ووجدان الأحرار والشرفاء في العالم أجمع، وهي التي ارتفعت وسمت، بفعل النضال الوطني لشعبنا، وصموده الأسطوري

الرائع الذي أدهش العالم، ولتصبح في قلب الضمير والوجدان العالميين، ورمزاً للعدالة الكونية في زمننا المعاصر. وبات الآن الهدف الشرعي الوحيد الذي يشكل موضوع الإجماع من قبل العالم هو إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، التي أصبحوا يرونها قريبة وقد كان هذا هو إيماننا الدائم وهدفنا وبقيننا الوجداني الأصيل.

وهنا فإننا نريد أن نؤكد، وان نعيد تذكير أنفسنا من أي نقطة بدأنا والى أين وصلنا، لئلا يَغفُو البعض منا، عند اللحظة المصيرية العظيمة، أو يزُغ منا البصر، ولقد بدأ أحياناً كما لو أن مسارنا يتبع خطى ذلك البطل الأسطوري، الذي قدر له أن يحمل الصخرة إلى قمة التل، ليعود أدراجه للانطلاق من نقطة الصفر، ولكن انبعثنا من حطام النكبات وأنقاض الدمار الذي حل بنا مثل طائر الفينيق، كان في كل مرة يندفع من إيماننا العميق ليمدنا بهذه الروح الوثابة وبهذه الإرادة المقدسة التي هي مصدر قوتنا، واستعصاءنا على الكسر أو الاستسلام، وهي الروح التي تنفخ في قوة جماهير شعبنا الفلسطيني، شعب الجبارين الذي جسد في صموده وجهاده وبذله وعطائه، وبطولته وتحمله، قوة المثال أمام الأمم في توقه وإصراره على الحرية. وهو الذي يستحق أن ننحني أمام عظمته، وهامته الشامخة في هذه الأوقات العصيبة والمصيرية علينا جميعاً في هذه المنطقة.

تحية لكم أيها الفلسطينيون، يا شعب الجبارين، أينما كنتم، في جنين البطلة، جنينجراد، و نابلس، وطولكرم، وقلقيلية، وطوباس، ورام الله، وبيت لحم، والخليل، والقدس، وأريحا، وغزة، و خانينونس، ورفح (رفح جراد). وفي أماكن الشتات واللجوء، في مخيمات لبنان والأردن وسوريا ومصر وبقية الدول العربية، وفي دول العالم كافة، محافظين على العهد، والصمود والنضال والثبات حتى يوم الاستقلال وهو ليس ببعيد بعونه تعالى.

أيتها الأخوات أيها الأخوة

يا شعب الجبارين

أيها الضيوف الأعزاء

لم ينجحوا في قهر خيالكم أو حلمكم ولن يفلوا إرادتكم وعزيمتكم وإيمانكم ولم ولن يستطيعوا المساس بهذه الحمية الجبارة في وعيكم ووعي هذا الجيل الذي يرمز إليه فارس عودة. ولقد كانت تلك المسيرة جهد متواصل، ومثابر لا يلين، من أجل التغلب على ما بدأ أحياناً أنه المستحيل، وقهر هذا المستحيل على حد سواء، مهما كانت التضحيات ومهما كان الثمن، (وَلَا تَهِنُوا وَلَا تَحْزَنُوا وَأَنْتُمْ الْأَعْلَوْنَ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ)

ولقد دفعنا هذا الثمن، هذه الضريبة عن طيب خاطر، تلك الضريبة التي دفعتها كل الشعوب التي سبقتنا، نظير توقعها إلى الحرية والكرامة. ولقد كان علينا أن نتعرف على طريقنا بأنفسنا، ونعلم أنفسنا بأنفسنا، وان نخطئ وأن نصيب، ونختبر كل المرات، وأن نقوم ثانية، وننهض، لإعادة بعث قوة الشعب وتلاحمه وتوحيده حول قضيته، بعد النكبة، ومن شعب معظمه لاجئين، إلى شعب من المناضلين من أجل الحرية، ومن طليعة، إلى حركة ثورية كبيرة، أصعب وأطول الثورات، ومن الحركة الثورية إلى سلطة، ومن السلطة إلى الدولة الفلسطينية بعونه تعالى، وعاصمتها القدس الشريف (وَلْيَدْخُلُوا الْمَسْجِدَ كَمَا دَخَلُوهُ أَوَّلَ مَرَّةٍ) وعند هذا المنعطف المصيري هناك محاولات متعددة ومتنوعة ومن مختلف الجهات والجبهات لوقف التدفق التاريخي الفلسطيني، ومحاولة تحطيم السلطة الوطنية، بعد أن أصبحت الدولة على الأبواب. على عتبة الدولة والقدس الشريف يحاولون بكل جهدهم وإمكاناتهم وقدراتهم توجيه ضربة قاصمة للمسيرة الفلسطينية، على أمل إعادتنا إلى الوراء وعبثاً يفعلون أمام شعب الجبارين.

لأن شعبنا الفلسطيني بدعم إخوانه العرب والأحرار والشرفاء في العالم والقوى الدولية الصديقة، صامد في هذه الحرب الشرسة، التي خططوا لجرّ الشعبين إليها، بعد أن كنا قاب قوسين أو أدنى من التوصل إلى إنجاز السلام "سلام الشجعان" المشرف لنا ولهم، وبعد أن اقتربنا كل هذا الحد من تحقيق المصالحة التاريخية وسلام الشجعان. لقد قتلوا الشريك الراحل إسحاق رابين، وكما تعمل قواتهم ومستوطنهم بالتصعيد العسكري والحصار الخانق والتدمير الشامل والمجازر والاعتقالات والاعتقالات وحجز أموالنا ومحاولات إذلال شعبنا لتدمير اتفاقيات السلام وإعادة السيطرة علينا وعلى منطقة الشرق الأوسط وبما يتلقوه من الدعم من بعض القوى العالمية.

وفي ذروة هذه الحرب، إعادة احتلال أراضينا، ومدننا، وقرانا، وتمزيق الاتفاقات التي وقعناها معهم، وتحدثوا عن ذلك على الملأ، وفي وضح النهار. ومنعوا أولادنا من الذهاب إلى المدارس، أين يحدث هذا في العالم؟ ومنعوا مزارعينا من قطف الزيتون، ودمروا المباني، والطرقات، والمشاريع التنموية التي أقمناها، مشروع بيت لحم ٢٠٠٠، ومطار غزة الدولي، والميناء في بدايته، وجرفوا الأراضي والحقول، وأقاموا حقول الأشواك بدل أشجار الزيتون، يمارسون العنف الأكثر قسوة وشراسة، في محاولة كسر إرادة الشعوب، وسقط منا ما يقارب ٦٨,٠٠٠ شهيد وجريح، وثلثهم من الأطفال والنساء و٨٥٪ منهم من المدنيين، بجانب آلاف المعتقلين. لقد فعلوا كل شيء، كل ما لا يمكن تخيله، في عالم نفض عنه تقاليد الحروب البربرية، ولم يتورعوا عن قتل الأسرى، واعتقال بعضهم.

لقد فعلوا كل التنكيل الممكن، حتى قال وزير جيشهم، إن جعبة خيارهم العسكري قد نفذت. إذ ماذا يمكن أن يبقى: طائرات أف ف ١٦، والاباتشي، ودبابات الميركافا،

والقصف، والاغتيالات، والاجتياحات، بعض المدن الفلسطينية اجتاحتها ٦٠ مرة، بل ٦١ مرة وفي قطاع غزة سجل منذ شباط الماضي ٤٥ اجتياحاً. وعدة مجازر، في غزة وبيت حانون وخانيونس ورفح، وجنين، ونابلس، وطولكرم وقلقيلية وبيت لحم والخليل وأريحا وكذلك محاصرتي في مقر المقاطعة، ولذلك اضطرت لدعوتكم للاجتماع وتدمير مكاتب المقر ومحاولة قتل من فيها، مرحباً بالشهادة.

لقد حاولوا إيلائنا، وإيجاعنا وتحدثوا عن الهزيمة والنصر بصورة وقحة، وعلانية ووصفنا رئيس هيئة أركانهم بالسرطان، واعرف كما تعرفون، كم عانى الشعب وتحمل، كم عانينا جميعنا، ولا زالت السكين مشهورة على رقبة الشعب الفلسطيني. لكن المطرقة الثقيلة، التي تملكها إسرائيل، جوبهت بالبطولة الفلسطينية، التي هي معجزة الشعب الفلسطيني، بهؤلاء الأطفال، الذين يرمز لهم، فارس عودة، داوود الفلسطيني، وبهذا الشعب العظيم الذي خرج في تلك الحلقة المظلمة، في تلك الليلة العظيمة كجيش الليل، الذي تحدث عنه فرانز فانون، صاحب كتاب "المعذبون في الأرض". لقد خرج هؤلاء المعذبون الجدد في الأرض، في الظلمة، يدقون طبول الحرية، نشيد الحرية للشعب الفلسطيني، ورفضه الذل والهوان، خرجوا مرفوعي الرؤوس نساء ورجال، شيوخ وأطفال تتقدمهم المرأة الفلسطينية حامية بقاؤنا حارسة نارنا الدائمة. هنا في شوارع رام الله البطلة، وفي كل الضفة وغزة خرج الشعب الفلسطيني، ليحمي مشروعه الوطني، ويقلب كل التوازنات التي يخططون من ورائها وعلى أساسها.

لقد أعادوا احتلال الأرض والمدن، لكنهم فشلوا في احتلال وعينا، وإرادتنا، أو كسر عزيمتنا، أو قهر خيالنا، أو ضرب روحنا، وكان بجانبنا هذا الدعم العربي والدولي والأحرار والشرفاء والأصدقاء في العالم، وهذا مصدر فخارنا واعتزازنا وقوتنا، لأننا لم نعد نشعر أننا وحدنا، فالعالم كله أصغى إلى صوت الشعب الفلسطيني، الصوت الذي شق وحشة البرية، يلتف حول قضيتنا، العادلة دفاعاً عن أرضه ومقدساته المسيحية والإسلامية وحتى اليهودية، كما احترمناها وقلنا هذا في اجتماع كامب ديفيد، لأن هدف الحرب هو حرماننا من حريتنا، واستقلالنا، ودولتنا المستقلة ومن قدسنا ومقدساتنا.

أيها الإسرائيليون ما الذي تريدونه من هذا القتال والحرب؟

إلى أين تمضون؟ هل تريدون الأمن والأمان؟ حسناً نحن نريد أن نعيش وإياكم جيراناً بحسن الجيرة، وحيث لا يفصل بيننا بحرٌ أو محيط، أو جبال وأنهر، كما انطلقنا في عام ١٩٨٨ في المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر، ولأن جداراً أطول من جدار برلين حول القدس الشريف وحول غيرها، لن يكون بديلاً عن النوايا الحسنة، وان الخط الفاصل بيننا اسمه الخط الأخضر وليس الخط الواقي الذي يبنوه، فهياً نتوصل لمفهوم مشترك حول الأمن الذي تريدونه، والأمن الذي نريده. الأمن المشترك لنا ولكم



وللمنطقة كلها والعودة للسلام العادل والشامل والكامل والأرض مقابل السلام، وأيضاً انطلاقاً من مبادرة السلام التي أعلنها سمو ولي العهد السعودي وتبنتها القمة العربية في بيروت وما تم في أوسلو وواشنطن والقاهرة وكمب ديفيد والواي ريفر وباريس وشرم الشيخ وطابا ومدريد لتحرير أرضنا الفلسطينية والعربية طبقاً للقرارات الدولية والاتفاقات والاقتراحات الدولية بما فيها القرارات ٢٤٢، ٣٣٨، ٤٢٥، وحتى القرار ١٤٣٥ وكذلك ١٩٤ الخاص باللاجئين وكذلك القدس الشريف المحتلة سنة ١٩٦٧ عاصمة دولتنا الفلسطينية شاء من شاء وأبى من أبى.

ولقد اعترفنا لكم بدولتكم على مساحة ٧٨٪ من أرض فلسطين، وقبلنا أن نقيم دولتنا على ٢٢٪ من هذه البلاد بلاد اليبوسيين، فلماذا تريدون أن تلاحقونا حتى على هذه الرقعة الصغيرة؟ والمحاولات المستمرة لضرب عملية السلام ولمنع إقامة دولتنا المستقلة وتحرير أرضنا ومقدساتنا.

أيها الإسرائيليون:

ها نحن نمد إليكم يد المصالحة، وللسلام غصن الزيتون، لاستئناف الطريق التي بدأناها في مدريد، وأوسلو وواشنطن والقاهرة وباريس وغيرها، لإزالة الاحتلال، وإقامة دولتنا الفلسطينية المستقلة والانسحاب من جميع الأراضي العربية المحتلة، وتحقيق السلام المشرف لنا ولكم، لأطفالنا ولأطفالكم، أن خيار السلام هو خيار استراتيجي بالنسبة لنا، ولن نحيد عنه. وعليكم أن تعرفوا، أن صمودنا هو من أجل التحرر الوطني هو حق مشروع لنا، ولن نتنازل عن حقنا في الاستقلال والحرية أسوة ببقية شعوب العالم.

ونحن نقدر الأصوات المتعقلة التي تصدر عنكم، والتي ترى ضرورة التفوق على هذا النزاع، والعودة إلى طريق الحل السلمي. ولقد أعلنت سابقاً، ومراراً، وأعود لإعلان ذلك والتأكيد عليه، على أسماعكم، وأسماع شعبي، وأسماع العالم، أننا ضد جميع الأعمال التي تمس بالمدنيين، المدنيين الفلسطينيين والمدنيين الإسرائيليين، فلكل إنسان الحق بالحياة، للفلسطينيين هذا الحق، وللإسرائيليين هذا الحق، ولكل الأحرار هذا الحق ونحن ندين كل الأعمال الإرهابية التي تستهدف المدنيين في أي مكان في العالم. وهذا موقف أخلاقي تمليه علينا قيمنا، وديننا كما هو موقف سياسي وإنساني، لا يرى في هذه الأعمال أسلوباً لحل المشاكل السياسية.

ومن المؤسف، ويجب أن نكون صريحين، كانت المبادرة إلى تصعيد العنف تأتي من جانب قيادتكم في كل مرة نحاول تهدئة الأمور من جانبنا، ونسيطر عليها، وكانت حكومتكم وجيشكم يوجهون الضربات لنا، لأجهزتنا الأمنية، لإضعافنا، وحتى لا نقوى على القيام بالتزاماتنا، وحتى عندما نجحنا بوسائل الإقناع فيما بيننا، وقف

هذه العمليات التي تستهدف المدنيين، انظروا ما كان يحدث، يذهبون لقصف حي سكني في مكان مكتظ، لاغتيال أحد الأشخاص، من أجل ان يستثيروا إعادة العنف المتبادل، ولقد تكرر ذلك للأسف، طوال الوقت وبدلاً من الاعتراف بذلك، استمروا في حملة التحريض والتضليل، على القيادة الفلسطينية، وعلى شخصي، من أجل محاولة إقناعكم انه لا يوجد شريك فلسطيني على الطرف المقابل، بمحاولة تحطيم السلطة الوطنية ولتحطيم عملية السلام، وقتل المشروع الذي بدأته وشريكي رابين لتحقيق المصالحة التاريخية بين الشعبين.

أيتها الأخوات، أيها الأخوة: أيها الضيوف:

وإذ أحاطب الشعب الإسرائيلي في هذه المصارحة، فإنني أتوجه إلى شعب الجبارين الشعب الفلسطيني، وأقول لكم، أيها الفلسطينيون، انه بالرغم من كل المعاناة، والالم، فإنني أرى الضوء في نهاية النفق، أرى أملاً أرى القدس الشريف. ومحظور علينا أن نفقد أتراننا، وأعصابنا، وأملنا فهذا هو المحك التاريخي، لجدارتنا، وصمودنا وقوتنا، وصلابتنا، وقيمنا، وأخلاقنا.

أيها الفلسطينيون في الوطن والشتات أينما كنتم:

إن العالم بأجمعه يعترف بحقوقنا، وأصبحت الدولة الفلسطينية موضع إجماع، خارج أى نقاش، وهي في صلب الأجندة الدولية في خطاباتهم وتصريحاتهم، ومبادراتهم، وهذا شيء عظيم حققناه، والنقاش الآن يدور حول جلاء الاحتلال عن أراضى الدولة الفلسطينية. ولننظر الى المستقبل بأمل وإيمان وثقة وتفأؤل ولنعمل من أجل المستقبل بتكاتف من أجل تحقيق هدفنا الوطني الأول، هدف لتجسيد دولتنا المستقلة في هذه الأرض المقدسة والمفاخرة بها وبإسهاماتنا بدفعات دينية وحضارية وإنسانية تؤمن بالحق والخير والتسامح والعدل.

أيها الفلسطينيون: أيها الجبارون

لقد فهمكم العالم، ورسالتنا وصلت إليه، لقد عبرنا عن رفضنا للاحتلال، والعالم يحترم نضالنا وصمودنا في تحقيق هذا الهدف، فهذا الوضع الصعب، هو ربع الساعة الأخير، بل ودليلاً على نهوضنا، وبأسنا، وإرادتنا، وبطولتنا، لأن هذا الصراع هو نشيد الاستقلال، ولأن هدفه العدالة، وإنهاء الاحتلال.

ولكن تفهم العالم لنا، وتضامنه معنا، يفرض علينا، القيام بهذه المراجعة الصريحة مع أنفسنا، من أجل أن نحافظ على تحالفاتنا، وكسب المزيد من الأصدقاء، وان نثبت للعالم صدقية الحفاظ على التزاماتنا، وجديتنا، وجدية رسالتنا إلى الجميع، بما في ذلك، جيراننا الإسرائيليين.

## أخوتي وأخواتي أعضاء المجلس التشريعي

هذه رؤيتنا للصراع والسلام ولحقوق شعبنا، وحتى يمكن لنا أن نخرج من هذا الصراع إلى آفاق المستقبل المشرق، اسمحوا لي أن أضع أمامكم الخطوط العريضة لبرنامج حكومتنا.

وهذه الخطوط يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً: مواصلة الصمود الوطني والصلابة من أجل الاستقلال والحرية وإنهاء الاحتلال باعتبار الهدف الذي يؤطر وحدة الفلسطينيين ويشكل النظام السياسي لمجموع فعاليتنا السياسية والمدنية، وصولاً إلى إقامة الدولة الفلسطينية وعاصمتها القدس وعودة اللاجئين، وذلك انطلاقاً من تمسكنا باستراتيجيتنا السلام الشامل والعدل، وعزمنا الأكيد على تفعيل مسيرة السلام لتحقيق هذا الهدف.

ثانياً: العمل على تعزيز صمودنا الوطني والعمل على تخفيف المعاناة عن شعبنا الفلسطيني بما في ذلك مواجهة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية الناشئة عن هذا الاحتلال، وبذل الجهود لحماية القدس ومقدساتها والتصدي للاستيطان وحماية معتقلينا وأسراونا توطئة لتحريرهم، وتوفير الحماية الدولية لشعبنا الفلسطيني.

ثالثاً: الحفاظ على الوحدة الوطنية في إطار من تقاليدنا الديمقراطية ومكتسباتنا السياسية في إطار السلطة الواحدة واحترام القانون. وبناء الديمقراطية من خلال الانتخابات التشريعية والرئاسية والمحلية في ظل رقابة دولية تحقق أكبر قدر من الشفافية والنزاهة والمصادقية لها ومواصلة الإصلاحات الداخلية في كافة الحقول وعلى رأسها الأمن والقضاء والتعليم والصحة والاقتصاد والعمل لعمالنا ومزارعينا وإدارة المال العام، وإعادة بناء ما دمره الاحتلال وترميم البنية الاقتصادية الفلسطينية والنهوض بالمؤسسات الوطنية إعداداً للدولة الفلسطينية المستقلة القادمة بعونه تعالى.

رابعاً: تعزيز علاقاتنا العربية والإسلامية والمسيحية والدولية والعمل على تطوير جبهة تحالفاتنا بما يخدم تحقيق أهدافنا.

واسمحوا لي بعرض هذا البرنامج الهام عليكم باختصار بنداً بنداً لأنني أريد أن أسلم لأخيكم أبو علاء

أولاً: مواصلة الكفاح الوطني من أجل الاستقلال واستمرار استراتيجية السلام علينا الاستمرار في الدفاع عن مشروعنا الوطني الذي يقوم على الحرية والاستقلال وإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية وعاصمتها القدس الشريف حتى أقول للناس إلهي بين حائط برلين لن يمر علينا حائط برلين على حدود الرابع من حزيران

١٩٦٧، وحل مشكلة اللاجئين حلاً عادلاً طبقاً للقرار ١٩٤ والشرعية الدولية. لقد وفرت الشرعية الدولية الأسس القوية لهذا الحل والمتمثلة في قرارات مجلس الأمن ٢٤٢، ٣٣٨، ٤٢٥، ١٣٩٧، ١٤٠٢، ١٤٠٣، ١٤٣٥، وغيرها من القرارات العديدة كما أن مبادرة السلام العربية أضافت بعداً عربياً هاماً أقرته قمة بيروت العربية واعترفت بأهمية المبادرات الدولية اللاحقة. ونحن ملتزمون بهذه المبادرة وبهذه القرارات. كما أننا نناقش بجدية وإيجابية المشروع الذي قدمته اللجنة الرباعية والذي استند إلى خطاب الرئيس بوش في ٢٦/٤/٢٠٠٢ وإلى المبادرة الأوروبية، ومبادرة السلام العربية، والقرارات الدولية والدول الأفريقية والدول الإسلامية ودول عدم الانحياز والأحرار والشرفاء والأصدقاء في العالم، ونحن ندعم كل عمل عربي أو دولي يؤدي إلى إنهاء الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين وللأراضي العربية وفتح الباب أمام العودة إلى طريق السلام وبناء الدولة الفلسطينية، إن انتفاضة الشعب الفلسطيني الباسل ورفضه للاحتلال والاستيطان لا يعني إطلاقاً رفض السلام العادل والشامل. فالسلام هو خيارنا الاستراتيجي، كما أنه خيار كل أشقائنا العرب بل خيار عالمنا المعاصر. وسوف تبذل هذه الحكومة إذا وافقتم عليها قصارى جهدها لوقف أي انحراف عن هذا الطابع من كفاحنا النبيل وهدفنا في الحرية والاستقلال وحماية مقدساتنا.

ثانياً: العمل على تعزيز الصمود الوطني والعمل على تخفيف المعاناة عن شعبنا وتوفير الحماية له.

إن استمرارنا في الصمود والنضال من أجل تحقيق مشروعنا الوطني والسلام العادل والشامل يتطلب بذل كل الجهد لتعزيز صمود شعبنا والتخفيف من معاناته والعمل على توفير الحماية الدولية له. لقد عاش شعبنا شعب الجبارين تحت الحصار، وبقدر ما كنت أطلب الشهادة وأرخص الاستسلام، كنت أستلهم من صمود شعبنا شعب الجبارين إيماناً وصموداً وثباتاً. أنا أعرف ما يعانيه شعبنا وأحس فيه في جسدي وضميري. أحس بجراح الأطفال وبحرقه الأمهات، وبإهانات العجائز والحوامل على الحواجز، وبالجوع، واستحالة الوصول إلى المستشفيات. يغص قلبي عندما أرى العائلات التي شردها تدمير البيوت في غزة والضفة، أحس بالأسى لرؤية أشجار الزيتون تقتلع والمستوطنين يمنعون القطاف في مزارعنا، لهفي على أطفال القدس يصعدون الجبال تحت إطلاق الرصاص لكي يصلوا إلى مدارسهم، وأدرك أنه لولا التكافل الأسري الفلسطيني لوصل شعبنا إلى المجاعة، نعم لولا بعد توقف الدخل وذوبان المدخرات وتفاقم الديون.

لكن هل يتفهم العالم ما فعله الاحتلال والحصار الإسرائيلي باقتصادنا. هل يعقل أن يفقد شعب أكثر من نصف دخله القومي وأن يتحول ٧٠٪ من عماله إلى البطالة وأن تصبح ٧٠٪ من العائلات تحت خط الفقر وأن تحتجز أموال

الحكومة بين ٨٥٪ - ٧٥٪ من إيرادات الحكومة والتي وصلت في ٢٥ شهر الماضية إلى حوالي ١,٨ مليار دولار أو أكثر من ذلك. لقد سجل البنك الدولي والأمم المتحدة والدول المانحة عظم الكارثة التي سببها الاحتلال الإسرائيلي للشعب الفلسطيني في هاتين السنتين.

إنني أدرك تماما هذه المعاناة وآلامها، وأحس بعظمة هذا الشعب وصموده في وجهها، أرادوا استسلامه وتخليه عن حقوقه فأزداد شموخا وإباءً وإيمانا. إن هذا الشعب العظيم الذي كنت أقول دائما أنه يتفوق على قيادته لا يحتاج لأن نعلمه معنى الصمود لأنه المعلم الأكبر وهو صانع هذه المعجزة ويحمل الراية جيلا بعد جيل على مدى قرن كامل، القرن الأخير منذ المؤتمر الصهيوني في بازل منذ عام ١٨٩٧، وإنني هنا أحيي المبادرات الشعبية الخلافة في تنظيم برامج التعليم المنزلي التي قامت بها أجهزتنا التعليمية ووزارة التعليم وقدمها شعبنا للتغلب على قيود الاحتلال، كما أحيي الفلاحين الفلسطينيين الذين يتحدون المستوطنين وجيش الاحتلال ويواصلون العمل جماعات في قطف الزيتون والزراعة، كما أحيي عمالنا الذين تحملوا وكما أحيي المؤسسات الحكومية والأهلية التي تقدم الخدمات لشعبنا في أصعب الظروف، كما أحيي باسمي وباسم الشعب الفلسطيني والقيادة الفلسطينية وباسمكم الأصدقاء الأجانب المتطوعين للدفاع بأجسادهم عن الشعب الفلسطيني ووقفوا بجانبه وقت الحصار والبعض منهم يشارك الآن في قطف الزيتون، إننا نحتاج إلى هذه المبادرات الشعبية والدولية وتعزيزها. إنني أريد أن أحيي باسمكم أبطال وزارة الصحة الفلسطينية في المستشفيات والعيادات الميدانية وفرق الهلال الأحمر الفلسطيني والصليب الأحمر الدولي وكل فرق الإغاثة الرسمية والشعبية والأخوية العربية والصديقة التي استمرت تؤدي دورها رغم كل الصعاب وأحيي كل المعلمين والمعلمات وأطقم وزارة التربية والتعليم والجامعات والتي استمرت تقدم العلم لأكثر من مليون تلميذ وتلميذة ورغم الحصار ورغم الدمار، ولكل رجال البلديات وخدمات الكهرباء والمياه والصرف الصحي، وجميع عمالنا يقدرن الظروف وأحيي رجال ونساء الخدمات الاجتماعية وخدمة المعاقين وغيرهم في كل مجال. لقد سعينا إلى دعم شعبنا العربي وحكوماته وكذلك دعم الأسرة الدولية، ونجحنا في توفير الغذاء والدواء لجزء كبير من أبناء شعبنا، وكذلك في استمرار الخدمات الرئيسية لأبناء شعبنا رغم الاحتلال، وإنني لأسجل هنا كل التقدير والاعتزاز لكل أشقائنا العرب ولكل الأصدقاء وخصوصا من الاتحاد الأوروبي الذين قدموا لنا المال والغذاء والدواء، ولأطقم الصليب الأحمر ولكل نشطاء السلام، ولكل الاخوة والأصدقاء والأشراف في العالم أجمع، ويؤسفني القول أن الدعم المالي الخارجي قد تقلص في الأشهر الأخيرة، فلم يعد يفي باحتياجاتنا. ومازالت إسرائيل تحجب عنا أموالنا مما زاد في صعوبة قيامنا بدفع الرواتب للموظفين والدعم المالي للعاطلين عن العمل والمتضررين، ومع ذلك فإن الحكومة سوف تلتزم باستمرار العمل لتقديم العون لمختلف فئات شعبنا لدعم

صموده، وهنا فإن على الوزارات الجديدة أن تزيد من فعالية الأداء وتنظيمه، فكلما شحت الموارد كلما زادت أهمية الكفاءة في استخدامها، وأهمية وضع الأولويات الصحيحة في تخصيصها. ونحن سنستمر في مطالبة أشقائنا وأصدقائنا لتقديم العون وسنستمر في جعل الأولوية الأولى للغذاء والدواء والتعليم والصيانة والترميم وإعادة البناء، استمرار المرافق، ومكافحة الفقر، وخلق فرص العمالة، وتعويض العاملين، وتوفير المساكن المؤقتة إلى حين إعادة البناء، وإعادة بناء أدوات الإنتاج، كذلك الدعوة لمزيد من العمل التطوعي والتكافلي، وتوزيع الأعباء بعدالة وتقليص الإنفاق والتوفير في كل مجال، ولكنني أدرك أيضاً أن كل إجراءات تخفيف المعاناة هي إجراءات مؤقتة، وأن المطلوب هو إنهاء المعاناة وهذا لن يتحقق إلا بإزالة الاحتلال وانتهاء الغمة وتحطيم الحصار والتقدم باتجاه السلام والحرية والاستقلال، إلى أن يتحقق هذا الأمل العظيم وسوف يتحقق بعونه تعالى، سوف نستمر في السعي لتحقيق حماية أكبر لشعبنا الفلسطيني تحت الاحتلال والحصار والعدوان. إن للأمم المتحدة ما يزيد على خمسين بعثة مسلحة في العالم تحافظ على السلام وتحمي الشعوب من العدوان، في البوسنة وكوسوفو وتيمور، ولبنان وسورية ومصر وسيراليون وغيرها. أو ليس الشعب الفلسطيني في حاجة لمثل هذه الحماية أيضاً مثل غيره.

وأنتم تعلمون أسباب تعطل قدوم الحماية الدولية لبلادنا، ومع ذلك فإنني الحظ استعداداً دولياً أكبر لتوفير أعداد من المراقبين لتوفير مثل هذه الحماية، وإنني أشكر هنا الاتحاد الأوروبي الذي بدأ في توفير هؤلاء المراقبين، وكذلك جميع الدول مثل النرويج وتركيا وسويسرا ودول أوروبية أخرى توفر المراقبين في الخليل وسوف نسعى لقدوم أعداد من هؤلاء المراقبين في ظل اللجنة الرباعية الذي نقوم بدراسته في هذه الأيام.

إن دعم صمود شعبنا يتطلب انتباهاً خاصاً لوضع القدس المهتدة بالتهويد و الحصار والاستيطان وهي في مكان القلب لجسم هذا الوطن بل لأمتنا العربية ولكل المسلمين والمسيحيين في العالم. والدعم مطلوب لتثبيت أهل القدس في مدينتهم ولحمايتهم من الطرد والتهجير، ولعودة كل مقدسي يستطيع العودة إلى بيته ومتجره، لحماية كل أرض وعقار في القدس وفق ذلك كله حماية مقدساتنا الدينية المسيحية والإسلامية، في زهرة المدائن وعلى رأسها كنيسة القيامة والمسجد الأقصى والحرم الشريف، أولى القبلتين وثالث الحرمين الشريفين مسرى نبينا محمد صلى الله عليه وسلم ومهد وقيامه سيدنا المسيح عليه السلام.

كما أنني أُنبه كذلك إلى المحاولات المستمرة لزرع الاستيطان والمستوطنين على أرضنا، وإلى الأرض التي تصادر وتسرق على حدودنا وراء سور القدس الجديد حول القدس والسور الأمني على حدودنا. تلك كلها أخطار تهددنا في هذا الزمان والتي وصلت إلى قلقيلية وطولكرم وغرب جنين ٨٣ ألف دونم حتى الآن، وهي تتطلب دعم كل الأشقاء والأصدقاء. بل كل المؤمنين في العالم.

كما أنني أطالب العالم كله وخاصة الدول الموقعة على اتفاقية جنيف الرابعة بحماية أسرانا ومعتقليننا في السجون الإسرائيلية وبرفض نقلهم إلى سجون دولة الاحتلال، وتعريضهم لمحاكم التفتيش العنصرية. وسوف تعمل هذه الحكومة الجديدة كما عملنا كل ما في وسعها على تحريرهم جميعاً من الأسر وعودتهم سالمين إلى بيوتهم وعائلاتهم وأوطانهم.

ثالثاً: تنفيذ برنامج الإصلاح والتطوير وترسيخ الوحدة الوطنية وتحقيق الديمقراطية تكمن قوة الشعوب في بنائها الداخلي وقد ظلت وحدة شعبنا وتلاحمه الداخلي هي حصننا، طيلة الصراع الذي خضناه من أجل الحرية والاستقلال. وقد تكسرت كل نصالهم على صخرة وحدتنا وضمودنا، وأثبت هذا الشعب دوماً أنه لا يقبل القسمة، ولا يسمح بأي صراع داخلي أو حرب أهليه. وسوف تتحمل هذه الحكومة ومعكم مسؤولية العمل الجاد لحماية الوحدة الوطنية وصيانتها وتطويرها. في ظل سيادة القانون، ووحدانية السلطة، والتعددية السياسية، والديمقراطية وصولاً إلى برنامج سياسي بالحد الأدنى يتفق عليه ويصبح أساساً للعمل المشترك من أجل إنهاء الاحتلال وبناء الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف. كما أن الوزارة الجديدة ستعمل بوجي من خطة الإصلاح التي أقرها مجلسكم الكريم وخطة المائة يوم والتي انبثقت عنها، واستجابة لرغبة شعبية صادقة في الإصلاح والتطوير لتنمية قدرة الأجهزة الحكومية على الأداء تحقيقاً للبرنامج السياسي والمشروع الوطني الفلسطيني بالرغم من جميع الصعوبات التي يفرضها الاحتلال الصهيوني علينا.

الإصلاح يشمل إصلاح ما خربه ودمره الاحتلال وإعادة البناء، ولكنه يتعدى ذلك لكي يشمل تعزيز الصمود وتطوير فعالية الجهاز الحكومي والقوى الشعبية وال جماهيرية وتلبية المصالح الحيوية للناس وتقليل معاناتهم في ظل موارد محدودة. نريد إصلاحاً يحقق الأمن والأمان والعدالة للمواطنين، وإعادة بناء ما دمره الاحتلال لقوانا الأمنية ولتصحيح الأخطاء قبل استفحالها وتحقيق سيادة القانون والمساواة أمامه، ونريد إصلاحاً يعيون فلسطينية وأياد فلسطينية لتحقيق أهدافنا الفلسطينية العربية والدولية والصدقية.

إن حكام إسرائيل يرون الإصلاح أداة لتحطيم السلطة الفلسطينية وإبعاد القيادة الفلسطينية المنتخبة ديمقراطياً وإنهاء الحلم الفلسطيني في الاستقلال والحرية والعودة. ونراه يعيونا أحد أدوات دعم صمودنا وبناء مؤسسات دولتنا القادمة. إن العنصر الأساسي في تحديد أهداف الإصلاح هو انبثاقها من الاختيار الشعبي الحر من خلال الانتخابات والقرارات والمناهج والدستور

والتشريع الفلسطيني وليس التي يحاولون فرضها علينا.

ولذلك فإن إحدى المهام الرئيسية لهذه الحكومة هي قيامها بالإعداد للانتخابات التشريعية، والرئاسية، والمحلية، والنقابية، وتوفير كل أسباب نجاحها بشفافية ونزاهة كاملة من خلال أوسع أطر المشاركة والمراقبة الدولية، كما عملنا في الماضي وفي الموعد المحدد لها في ٢٠ يناير ٢٠٠٣ وحسب القانون الانتخابي المقر، والمنبثق عن الاتفاقات الموقعة بما في ذلك مشاركة شعبنا في القدس تصويتاً وترشيحاً ومشاركة.

والحق أننا منذ اجتماعنا في شهر أيار الماضي ونحن نواصل هذه الورشة الكبيرة من العمل لتحقيق الإصلاح. الإصلاح الذي ينطلق من المصلحة الفلسطينية، وقد أنجزنا الكثير من الإجراءات التي تستند إلى البرنامج الذي صدر عن مجلسكم الكريم في ١٦/٥/٢٠٠٢ وعن خطة المائة يوم التي انطلقت منه. ولن أضيع وقتكم بسرد طويل لما تم إنجازه من تصديق على قوانين صدرت عن مجلسكم وإجراءات اتخذت لتنفيذها في المجالات الأمنية والقضائية والإدارية والاقتصادية والمالية وسوف تجدون تفصيلاتها في الوثيقة المكتوبة التي أعدتها الوزارات المختلفة والتي أودعتها رئاسة مجلسكم لتوزيعها عليكم لدراستها ومناقشتها.

نحن بصدد تطوير كبير في مجالات رئيسية كانت دائماً محل رغبتكم في الإصلاح والتطوير ألا وهي الوحدة الوطنية والأمن والقضاء وإدارة المال العام والتعليم والصحة والاقتصاد والعمالة والزراعة وغيرها.

على صعيد الأمن: سوف نتابع العمل لدمج أجهزة الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني في أجهزة وزارة الداخلية، وسوف يتم إعادة بناء المؤسسات الأمنية وأجهزتها وإعادة تدريب كوادرها، خاصة بعد تدميرها المتعمد من الاحتلال الإسرائيلي، كما تعرفون بدأ التدريب بأول هذه الأشياء من الأخوة المصريين والأخوة الأردنيين وبإشراف أمريكي ودولي وأوروبي، وتحديد اختصاصاتها لحماية أمن الوطن والمواطن وتنفيذ القانون، ووقف تعاملها بالقضايا السياسية والإعلامية والمالية، إلا بما يسمح به القانون.

وعلى صعيد القضاء: سوف تستمر الحكومة في تطبيق قانون استقلال القضاء، والعمل على توحيد النظام القضائي الفلسطيني، وبرصد الموازنات لدعم السلطة القضائية وبناء المحاكم وتعيين القضاة وتدريبهم وحمايتهم.

وعلى الصعيد المالي: تلتزم الحكومة بالاستمرار في تحسين إدارة المال العام من أجل بناء نظام مالي فلسطيني عصري يتسم بأعلى درجات الشفافية ويسمح بأعلى قدر من المساءلة وفق ما تقتضيه مسؤولية الحكومة كحافظ أمين لموارد شعبنا الوفي. ومن هذا المنطلق سوف تتابع وزارة المالية العمل في مجال تطبيق وحدة أعمال الخزينة لتجميع إيراداتنا في حساب مركزي واحد، كما أنها ستستكمل الجهد



المبدول حالياً في إعادة تنظيم النشاطات التجارية والاستثمارية للسلطة من خلال تجميع هذه النشاطات في إطار صندوق الاستثمار الفلسطيني الذي تم تأسيسه مؤخراً وتم حصر موجوداته بمساعدة خبراء دوليين متخصصين، كما أن الحكومة ستقوم بتسديد التزاماتها للقطاع الخاص نحن عارفين علينا مسؤولياتنا خاصة بالديون، إن شاء الله سنسدها بشكل تدريجي وبما تسمح به الموارد المتاحة.

وسوف تستمر الحكومة في بذل الجهد في إعداد نظام تقاعد عصري نأمل أن يمثل تطبيقه نقلة نوعية على درب بناء نظام متكامل للأمان الاجتماعي في فلسطين.

إن ورشة العمل الإصلاحية والتطويرية ستشمل كافة الميادين والمجالات وسوف تقوم كل وزارة ومؤسسة حكومية بإعادة تنظيم شامل لأعمالها وبتطوير كوادرها. وقد رحبنا في هذا المجال بكل دعم تقني عربي ودولي لمساعدتنا في إنجاز هذه المهمة الحيوية والتي سيكون لها كل الأثر لإنجاز مشروعنا الوطني ودعم صمود شعبنا وتخفيف المعاناة عنه.

رابعاً: تطوير وتعزيز علاقاتنا وتحالفاتنا العربية والدولية:

إن هدف حكومتنا في هذا المجال السياسي والدولي العمل على تنمية وتعزيز علاقاتنا الأخوية العربية وكذلك الدولية لمصلحة قضية شعبنا وفي هذا الإطار نحن نؤكد على علاقتنا العربية، حيث عمقنا الاستراتيجي مع أمتنا العربية، والواقع أنه خلال مراحل كفاحنا لم تكن وحدنا أبداً، فلقد ظلت أمتنا العربية معنا في مواجهتنا للاحتلال وفي حفاظنا على مقدساتنا وفي سعيها للحرية والاستقلال. بالرغم من الأخطار المحيطة وبكل أقطارنا العربية أيضاً والظروف الدولية القاسية والمعقدة، وخاصة في الأيام هذه وأخطار الهجوم على العراق الشقيق تتزايد بالرغم من نمو تيار اللجوء للشرعية الدولية ومحاولات تجنب قرار الحرب واستباقه، ولكننا نبقي دائماً في القلب من انشغال أمتنا وحرصها علينا.

ونحن ننسق دائماً مع الحكومات والأخوة قادة الدول العربية ومن خلال أطر الجامعة العربية والقمة العربية. وقد عقدت القمة العربية ثلاث مرات من أجل فلسطين والانتفاضة، كما أنبثق عنها لجان المتابعة على مستوى وزراء الخارجية العرب الذين اجتمعوا مرات عديدة في العواصم العربية من أجل دعم فلسطين.

وانطلقت مبادرة السلام العربية من قمة بيروت الأخيرة لتضيف بعداً جديداً للدعم العربي المعتمد على السلام كخيار استراتيجي. وفي هذا الإطار نوجه التحية إلى جميع الأشقاء العرب والقادة العرب والشعوب العربية لوقوفهم معنا. كذلك فإن علاقاتنا الإسلامية من خلال منظمة المؤتمر الإسلامي ولجنة القدس والتي انضم إليها ممثلو كل الكنائس المسيحية في القدس عند اجتماعنا كما تعرفون تمثل دعماً هائلاً، وتلعب فيها الدول العربية دوراً محورياً، وكذلك في منظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة دول عدم الانحياز.

وكذلك وقفت دولها تساند الحق الفلسطيني بدون تردد أو تراجع، وشكلت ضغطاً حاسماً لحماية وصيانة حقوقنا في الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية. وسوف نستمر في صيانة هذه العلاقات وتنميتها وتطويرها.

وتظل أوروبا صديقاً رئيسياً وحليفاً استراتيجياً يقف إلى جانب شعبنا وحقوقه وإلى جانب السلام العادل والشامل في منطقتنا ويقدم الاتحاد الأوروبي واليابان والصين والنرويج وسويسرا جزءاً كبيراً من الدعم المادي الدولي الذي يصلنا. وسوف يصلنا كذلك من كل الدول الصديقة وبما فيها روسيا الاتحادية وكذلك نرجو ان تمر في الكونغرس الأمريكي لنا. كما أن علاقتنا بروسيا هي علاقة تاريخية مستمرة ننشد دوامها وتطويرها وكذلك علاقتنا باليابان والصين والهند والدول الصديقة في أمريكا اللاتينية والشمالية.

لقد ظلت الأمم المتحدة تشكل بعداً رئيسياً في دعم قضيتنا وحقوقنا وتشكل القرارات الصادرة عن مجلس الأمن والجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان وغيرها من مؤسسات الأمم المتحدة أساساً هاماً للشرعية الدولية وللقانون الدولي بشكل عام والقانون الدولي الإنساني بشكل خاص. وتحاول سلطة الاحتلال تقليص دور الأمم المتحدة وهرباً من الدور الدولي الهام الداعم لحقوقنا دون جدوى.

لقد قامت الولايات المتحدة الأمريكية، ورئيسها بوش ومن سبقه من الرؤساء التي لعبت دوراً هاماً في عملية السلام بتكوين اللجنة الرباعية المكونة منها ومعها الاتحاد الأوروبي وروسيا والأمم المتحدة، ونحن نتعامل بكل الإيجابية مع هذه اللجنة وأطرافها ونسعى للوصول معها إلى خطة عمل يمكن أن تشكل رافعة رئيسية في سعيها لإنهاء الاحتلال والعودة إلى طريق السلام، بما في ذلك ما تم طرحه علينا مؤخراً من أمريكا عبر السيد بيرنز (Road Map) خارطة الطريق، وما يمكن أن يضاف إليها في اللجنة الرباعية ودراساتها مع الأخوة العرب. إننا نسعى إلى استمرار الدعم السياسي والمادي من خلال علاقاتنا الخارجية، وتوفير الحماية لشعبنا، والسعي الحثيث لتحقيق النجاح لعملية سلام ناجحة تستند إلى الشرعية الدولية ودعم الأمم المتحدة.

وأخيراً.. الاخوة و الأخوات أعضاء المجلس التشريعي،

لقد حاولت في هذا البيان الطويل أن أشرح برنامج عمل الوزارة الجديدة في ظل أوضاع عدوانية صعبة ومعقدة، واسمحوا لي الآن أن أقدم لكم أعضاء هذه الوزارة الجديدة والتي ستتحمل وتطلب ثقتكم وتعاونكم هذه المسؤوليات، والتي تتقدم لكم ببرنامجهما تطلب ثقتكم وتعاونكم وتقبل مساءلتكم ونقدكم.

إنني أدرك تماماً أهمية الدور الذي تلعبون، فانتم مجلس الشعب المنتخب ديمقراطياً صاحب مسؤولية التشريع في وطننا، تضعون القوانين وتعتمدون الميزانية وتراقبون التنفيذ. تعتمدون الوزارات وتساعدون بالأسس لحكم القضاء العادل في إطار نظام أساسي معتمد

يحدد أسس فصل السلطات وتعاونها. أدرك أننا ما زلنا في إطار حكم انتقالي نسعى إلى بناء الدولة المستقلة التي لم ننجزها بعد، والتي كان من المفروض أن نعلنها في أواخر عام ١٩٩٨ حسب الاتفاقات ونحن في مرحلة مواجهة الاحتلال ووضع أسس المستقبل، وهي مرحلة تتطلب كل التعاون بين السلطات الثلاثة لإنجازها وتمتين وحدتنا الوطنية واخوتنا العربية الأصيلة ومع الأصدقاء الأحرار والشرفاء في العالم أجمع.

لقد شعرنا جميعاً بخطورة الإيحاء وكأن هناك خلافاً في جبهتنا الداخلية بينما نواجه احتلالاً بغياً وخطيراً. ولقد حاولت أن استبق هذا الاجتماع بأوسع المشاورات والاجتماعات معكم لكي أصل إلى الوزارة التي تجمع بين التجديد والاستمرارية، لوزارة نستطيع العمل معها ونثق في قدرتها على أداء المهام الصعبة الموكلة إليها. وزارة تلتزم بسيادة القانون وبفكر الإصلاح والبناء، وتعمل على تعزيز التعاون مع مجلسكم ومع كل القوى السياسية الشعبية في وطننا، وزارة تعمل على الإعداد للانتخابات الديمقراطية التشريعية والرئاسية والمحلية، تسعى لتخفيف المعاناة عن جماهير شعبنا شعب الجبارين المرابط في أرض الرباط، وتحقيق الحماية لها، وتعمل فوق ذلك كله لإنهاء الاحتلال والتوجه نحو الحرية والاستقلال والسلام العادل والدائم والشامل.

لقد حاولت جهدي أن أوفر لها الدعم من الأحزاب الفلسطينية الرئيسية وإن أجمع في عضويتها بين السياسيين المخضرمين والفنيين المختصين وسنستمر في ذلك بإخلاص وأخوة. وما أنذا أتشرف بعرضها اليوم عليكم طالبا ثقتكم بها ودعمكم لها ورقابتكم على إنجازها. وتأكدكم من التزامها بالبرنامج الوطني.

إنني على يقين أنكم أيضاً ستتحركون من منطلق المسؤولية الكاملة والإدراك التام لصعوبة الظروف التي نمر بها لتحقيق أكبر درجات الوحدة والتعاون بينكم وبين هذه الوزارة والسلطة، انطلاقاً لتحقيق الوحدة الحقيقية داخل صفوف شعبنا الصامد والمناضل على درب تحقيق أهدافه الوطنية في الحرية والاستقلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَنُرِيدُ أَنْ نَمُنَّ عَلَى الَّذِينَ اسْتُضِعُوا فِي الْأَرْضِ وَنَجْعَلَهُمْ أَئِمَّةً وَنَجْعَلَهُمُ الْوَارِثِينَ

وَنُكِنُّ لَهُمْ فِي الْأَرْضِ) صدق الله العظيم

(وَلِيَدْخُلُوا الْمَسْجِدَ كَمَا دَخَلُوهُ أَوَّلَ مَرَّةٍ)

(إِنَّ اللَّهَ لَا يُخْلِفُ الْمِيثَاقَ)

صدق الله العظيم

## الحكومة السادسة

البيان الحكومي للسيد محمود عباس أمام المجلس التشريعي في ٢٩/٤/٢٠٠٣

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل أعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون)

أخي رفيق الدرب الطويل الرئيس ياسر عرفات

رئيس الدولة، رئيس منظمة التحرير، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

أخي أحمد قريع رئيس المجلس التشريعي

الأخوات والأخوة أعضاء المجلس التشريعي

الأخوات والأخوة أعضاء السلك الدبلوماسي أيها الضيوف الكرام

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته..

يملؤني الشعور بالثقة والاعتزاز وأنا أقف أمام مجلسنا التشريعي المنتخب، أحد التعبيرات السيادة لشعبنا، والمرجعية الدستورية للحكومة، والذي يشكل أعضائه المنتخبون جزء لا يتجزأ من مجلسنا الوطني، وحاضنة نظامنا السياسي، منظمة التحرير الفلسطينية.

ومن هذا المكان، أبدأ حديثي بتوجيه تحية إجلال وإكبار لشعبنا الفلسطيني في كل مدينة وقرية ومخيم، داخل الوطن وفي الشتات، شعبنا الصامد المكافح، الذي نعتز بالانتماء إليه ونفخر بكبريائه الذي لا حدود له. وعطائه المتواصل عبر الأجيال، والذي تجسد بمئات الآلاف من الشهداء والجرحى والمعتقلين، والذي حمى هويته الوطنية رغم كل محاولات التزييف والإلغاء، وصان حقوقه غير القابلة للتصرف وأقام سلطته الوطنية على الأرض كمقدمة حتمية لقيام دولته المستقلة العتيدة وعاصمتها القدس الشريف بإذن الله، شعبنا الذي صمد في انتفاضته الباسلة أمام العدوان الإسرائيلي على مدى العامين والنصف الماضيين، على الرغم من القتل والتدمير في جنين ومخيمها البطل ونابلس وطولكرم، وقلقيلية، والخليل وكافة مدننا وقرانا ومخيماتنا والتدمير في الضفة الصامدة ورفح وخانيونس ودير البلح وغزة وبيت حانون وجباليا وكافة أرجاء قطاعنا الباسل وأخص هنا بالذكر الأسرى والعائلات التي قدمت الشهداء والجرحى والأسرى والتي عانت على المستوى الشخصي، بالإضافة إلي مشاركتها شعبنا كله في معاناته العامة. إن أي إنجاز فلسطيني وطني يظل منسوباً لتضحيات هؤلاء الأبطال وعطاء أسرهم وشعبهم ووطنهم.

إن هذا الشعب المبدع المليء بالطاقات والإمكانات المميزة أضحى في نظر العالم بأسره جديراً بدولة حقيقية ذات سيادة مثل سائر الشعوب والدول: دولة عصرية ديمقراطية، تكون بيتاً آمناً للفلسطينيين، وشريكاً فعالاً وبنائاً في تكريس الأمن والاستقرار في المنطقة، وما أراه من ضمن مسؤوليات الحكومة هو الإعداد الجدي لاستكمال بناء أساسات هذه الدولة، بما في ذلك الإعداد لانتخابات رئاسية وبرلمانية وبلدية، على أساس القانون الانتخابي الذي نأمل من مجلسكم الموقر الانتهاء منه في أسرع وقت ممكن.

السيد الرئيس

أيتها الأخوات، أيها الاخوة

إن جذر معاناتنا ومبعث الألم الدائم في حياتنا، هو الاحتلال وسياسته القمعية البغيضة. إن رسالتنا الوطنية التي نلتزم بها جميعاً هي إزالة الاحتلال بكل أشكاله ومظاهره، وهذا يتطلب أول ما يتطلب، بذل جهدنا الأساسي لترتيب أوضاعنا الداخلية، ملتزمين في ذلك بأحكام القانون الأساسي الذي وضعه المجلس التشريعي وأصدره الرئيس ياسر عرفات وتتعهد الحكومة بالسهر على تطبيق هذا القانون، على كل هياكل وإطارات السلطة الوطنية، كي لا نرى أي خروج عنه وأي مظاهر فوضى في المجتمع، ذلك أن طريقة تطبيقنا للقانون الأساسي هي الصورة الواقعية لمصادقية جدارتنا بالدولة والامتثال لدستورها، وحكومتنا لن تتساهل مع كل من يحاول تجاوز هذا القانون.

إن الحكومة تدرك.. أن ترتيب وضعنا الداخلي لا يمكن أن يتم على أفضل وجه دون التزام جماعي بمبدأ سيادة القانون.. وسيادة القانون لن تكون ذات مغزى فعلي وتطبيقي دون وجود قضاء مستقل فاعل ونزيه، ومؤسسات قانونية فاعلة، ووزارة عدل تدعم استقلال القضاء والعملية التشريعية، وأداة تنفيذية قادرة على فرض الأحكام. وتتعهد الحكومة بالعمل جنباً إلى جنب مع السيد الرئيس والمجلس التشريعي لإعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفق أحكام قانون استقلال القضاء، وكذلك تطوير أوضاع المحاكم، وسد كافة الثغرات المزمّنة في إمكانياتها وقدراتها على أداء عملها على أكمل وجه كما تلتزم الحكومة بالعمل على إعداد مشروعات القوانين واللوائح اللازمة لاستكمال البناء القانوني للسلطة الوطنية، إن مؤسسة القضاء هي الوجه الحقيقي لأي مجتمع، وهي المؤشر الأدق على مستواه الحضاري، ووتيرة تطوره وتقدمه، وسنوليها جل اهتمامنا.

السيد الرئيس،

السيدات والسادة...

إن الحكومة ستولي الأمن اهتماماً مركزاً، ومفهوماً للأمن أنه أمن المواطن الفلسطيني وأمانه في وطنه وهو أمن الوطن الفلسطيني، عبر شعور المجتمع بكافة شرائحه،

بزوال أي تهديد لحياة الإنسان وحرية وممتلكاته وانطلاقاً من هذا الفهم، فإن الحكومة ستعمل بدأب على تطوير بنى وهيكلية المؤسسات والأجهزة الأمنية، وفق اللوائح والقوانين المنظمة لهذا الأمر. وستولي اهتماماً خاصاً بالكفاءة المهنية لقادة ومنتسبي الأجهزة الأمنية، ولن تتهاون في أمر الانضباط والامتثال الكامل للقوانين، إن الحكومة لن تسمح بل ستضع الضوابط الصارمة لعدم تدخل الأجهزة الأمنية في حياة المواطنين وشؤونهم وأعمالهم إلا وفق ما يحدده القانون وسوف تنطلق الحكومة في عملها على هذا الصعيد، ومما أنجزته الحكومات السابقة من ترتيبات في مجال تنظيم عمل وصلاحيات ومسؤوليات أجهزة الأمن، تلك الترتيبات التي منحت وزير الداخلية صلاحيات واسعة في مجال الأمن ووفرت له إمكانيات فعلية لضبط الأوضاع وتطوير الأداء.

إن الحكومة تدرك أن شعور المواطن بالأمن والأمان هو أحد أهم مقومات الصمود الوطني، وأحد أهم شروط النمو والتطور في نواحي حياة الفرد والمجتمع كافة، لذا، فإن إنهاء مظاهر فوضى السلاح بما تحمله من تهديد مباشر لأمن المواطنين، ستكون إحدى مهماتنا الأساسية التي لم نتهاون في تنفيذها، فلا وجود لسلاح غير السلاح الشرعي الذي سيستخدم فقط لحفظ الأمن والنظام العام وتطبيق القانون، ولا وجود لمراكز قرار غير مركز القرار الشرعي، فعلى هذه الأرض ولهذا الشعب سلطة واحدة وقانون واحد وقرار وطني ديمقراطي يلزم الجميع.

وهنا، يجب أن لا يفهم من هذا التوجه أننا سنسمح لأي طرف كان، وتحت أي تفسير أو تبرير، بالمساس بحق المواطن في التعبير واختيار اجتهاد فكري أو سياسي معين وممارسة هذا الاجتهاد بكل حرية وضمن ما يكفله القانون كما ولن نسمح لأي كان بالمساس بأي من حقوق الإنسان التي كفلها القانون الأساسي والمواثيق الدولية.

إن الحكومة تدرك أهمية وحيوية المعارضة في الساحة الفلسطينية وتدرك كذلك حق هذه المعارضة في التطلع إلى السلطة وتداولها، ولكي نوفر أفضل السبل لذلك فإننا ندعو فصائل وقوى المعارضة إلى تطوير إطاراتها ومؤسساتها وحواراتها وإلى التوقف عن لغة التحريض والتعبئة السلبية، وإلى استغلال الصحافة الحرة والمساحات المحددة في القانون لممارسة حواراتها وطرح وجهات نظرها، كما ندعو شرائح وقطاعات المجتمع الفلسطيني إلى الاستفادة من قانون الأحزاب في إنعاش الحياة السياسية الداخلية وتطوير فعاليتها، وأكرر هنا أن حكومتنا ستكون مع التعددية السياسية في إطار الوحدة الوطنية تحت سقف القانون ولكن ضد التعددية الأمنية.

وفي هذا الإطار نضع أقدامنا على الطريق الأسلم والأكثر حداثة وفاعلية لترسيخ الوثائم الداخلي، وضمان حقوق القوى والأحزاب والفعاليات في الوجود والعمل ومن هنا أناشد

الجميع المشاركة في انتخابات المؤسسات التمثيلية بما في ذلك النقابات، وخاصة وإنما اخترنا الانتخابات كوسيلة لا تراجع عنها في تكوين هذه المؤسسات وتفعيلها.

السيد الرئيس

السيدات والسادة أعضاء المجلس التشريعي،

إن الحكومة تدرك حجم المعاناة والضائقة الاقتصادية التي يزرع شعبنا تحتها، نتيجة استمرار وتصعيد الإجراءات الإسرائيلية، من ارتفاع معدل الفقر ومستويات البطالة، وتراجع المؤشرات الاقتصادية، وفي ظل الدمار الهائل الذي أوقعه الاحتلال في بنيتنا التحتية، وفي ممتلكات مواطنينا ومصادر رزقهم، وتدرك كذلك أن المواطن الفلسطيني تواق لرؤية نافذة أمل للتخلص من هذه المعاناة وتأثيرها المدمر على الحياة، لذا فإن الحكومة تتعهد بالعمل الحثيث لمعالجة الوضع الاقتصادي عن طريق اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة، ضمن إمكانياتها لتحسين ظروف المعيشة، خاصة للعاطلين عن العمل وغيرهم من الفئات التي تعيش في ظروف بالغة الصعوبة، إلى حين استكمال قانون للتكافل الاجتماعي، كما ستعمل الحكومة على إعادة بناء البنية التحتية التي دمرها الاحتلال وضمن هذا الإطار تلتزم الحكومة أمامكم بالقيام بحملة عالمية لجمع التبرعات عن الدمار الاقتصادي الذي أحدثه البطش الإسرائيلي توغلاً وقتلاً وخراباً. وستعمل الحكومة على وضع خطة تنموية شاملة على المستوى الوطني، والقدس في المقدمة خطة تولي القطاع الاقتصادي ما يستحق من الاهتمام، وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية والإعلامية والثقافية والزراعية اللازمة للمواطنين، ويجري تنفيذها ومتابعتها بكل مهنية وشفافية، وفي هذا السياق، ستحرص الحكومة على استمرار التواصل مع القطاع الخاص، وسن وتفعيل التشريعات والأنظمة لتقوية نظام اقتصاد السوق وتطوير الاقتصاد الوطني وحماية الاستثمار والمستثمرين. وكذلك، فإن الحكومة ستولي اهتماماً أكيد بوضع المرأة الفلسطينية المناضلة، نصف المجتمع الفلسطيني وصاحبة الدور الأساسي والفعال في حياتنا، كما ستتابع العمل على حماية حقوق الطفل والعائلة، وتطوير قطاع الشباب لضمان مستقبل أفضل لشعبنا. وفيما يتصل بالموضوع المالي، فإن الحكومة تلتزم باستمرار العمل على تطبيق السياسة المالية الجديدة التي قدمها لكم وزير المالية عبر قانون الموازنة، وكافة الإجراءات والترتيبات التي تعهد بها أمامكم، مع التأكيد مجدداً على المضي قدماً في تنظيم استثمارات السلطة، والتي ستخضع تماماً للإشراف الحكومي والرقابة الدائمة، بحيث يتم توحيد كافة موارد السلطة الوطنية ضمن وزارة المالية، بما يتفق مع أفضل المنهجيات المعتمدة الدولية في إدارة المال العام.

ولن تسمح الحكومة باستغلال النفوذ الوظيفي في ممارسة التجارة والاستثمار، وستضع الضوابط الصارمة للحد من ذلك.

إن المال العام هو حق للمواطن والوطن، وصيانته واجب وطني وأخلاقي، يؤدي من خلال المؤسسة والقانون والشفافية والمتابعة الدؤوبة.

وفي هذا السياق، لن تتوانى الحكومة عن إحالة المتهمين بالفساد وسوء استخدام المال العام إلى النيابة العامة، معتمدين في ذلك على الحقائق المثبتة والآليات النزيلة الموصلة إليها.

إن الحكومة على استعداد لتلقي الشكاوى وما يتوفر من قرائن وإثباتات في هذا المجال لتحال وبشكل قانوني إلى الجهات المختصة. إن الحكومة وهي تدرك حجم الخلل في بنائنا الإداري، لتدرك بالمقابل ضرورة عدم التباطؤ في معالجته، ولذلك ستستمر في تنفيذ وتطوير خطة الإصلاح -وعلى وجه الخصوص خطة الإصلاح التي تبناها المجلس التشريعي- وذلك عبر لجنة مشتركة بين المجلس والحكومة وبالتعاون مع جميع مؤسسات المجتمع المدني، وستقوم الحكومة ببناء مؤسسة مجلس الوزراء، وإرساء أساليب عمل عصرية وتقاليد وقيم عمل تنهض بالمهام في جميع مؤسسات السلطة التنفيذية خدمة للمواطنين والمصلحة العامة، ولعل الخطوة الأهم في سياق المعالجة، وهذا هو العمل بقانون الخدمة المدنية بشقيه المالي والإداري، وكذلك تظمين جموع الموظفين الذين جاؤوا عددهم مئة وعشرين ألفاً إلى حاضرهم ومستقبلهم، وإلى أن هناك راتباً تقاعدياً كافياً ينتظرهم بعد نهاية الخدمة من خلال نظام تقاعدي شامل سيتم العمل بموجبه خلال الأشهر القليلة القادمة. إن الحكومة لن تسمح بتكريس أي مظهر من مظاهر الفوضى والهدر والازدواجية في بنائنا الإداري، وعليه ستقوم بمتابعة العمل على إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية ودمج أو إلغاء ما يلزم لتمكينها من القيام بمهامها في خدمة الوطن والمواطن على أكمل وجه، كل ذلك في إطار قانون إداري عصري شامل تعمل الحكومة على إنجازه لتنظيم جميع مناحي عمل السلطة التنفيذية.

السيد الرئيس

أيتها السيدات والسادة أعضاء المجلس

لقد تعمدت بدء بيان الحكومة أمامكم برؤيتنا للوضع الداخلي، ومحاور اهتمامنا ومعالجتنا لقضاياها.

وهذه الرسالة نبعث بها إلى المواطن الفلسطيني، الذي يتطلع لرؤية عملية إصلاحية واسعة في كل النواحي التي تتصل بحياته وحقوقه. غير أن الوضع الداخلي لا ينفصل عن الواقع السياسي الذي نعيش ونواجه، وهو واقع جعله الاحتلال الإسرائيلي البغيض وسياسته القمعية والاستيطانية شديد القسوة والألم.

ومرة أخرى أجدد القول أن الاحتلال العسكري والاستيطاني وممارساته من اغتيالات



واعتقالات وحواجز وحصار وتدمير للبيوت والممتلكات هو جذر معاناتنا، وهو السبب الرئيس في تفاقم مشاكلنا وتعميق عذاباتنا، وتعطيل وتيرة نمونا، لذا فإن التخلص من الاحتلال بكافة أشكاله، ومن على جميع الأراضي التي احتلت عام ١٩٦٧، بما فيها عاصمتها الأبدية القدس الشريف، هو المهمة الوطنية الأولى التي تتطلب تضافر وتكاثف جميع القوى الفلسطينية لإنجازها تحت قيادة منظمة التحرير، المرجعية الوحيدة لشعبنا، وصاحبة شرعية النطق باسم هذا الشعب والتفاوض نيابة عنه، وإبرام الاتفاقات بتحويل من مؤسساتها الرئيسة.

إن الحكومة، التي هي جزء من نظامنا السياسي الوطني، نظام منظمة التحرير، ملتزمة تمام الالتزام ببرنامج وقرارات مجلسينا الوطني والمركزي على الصعيد السياسي والاستراتيجي. إن النضالات الشعبية والثورية المجيدة التي خاضها شعبنا الفلسطيني عبر عقود وأجيال، والتي نعيش الآن إحدى محطاتها المفصلية، ينبغي أن تكون رصيماً يترجم إلى إنجازات سياسية تقربنا من الهدف، وتمكنا من إقامة دولتنا المستقلة، وتوفر إمكانية فعلية لحل قضية اللاجئين على أساس الشرعية الدولية.

وانطلاقاً من فهمنا الواقعي والعملية لمضامين وآليات وأهداف كفاحنا الوطني، فقد قاتل شعبنا بشرف مثلما اتخذ مبادرات سياسية بكل الوعي والجدية. إن لكل وسيلة وقتها وآلياتها ومردودها المحسوب. وانطلاقاً من ذلك، تقدم شعبنا الفلسطيني وعبر قيادته الشرعية بمبادرات سلام جدية واحدة تلو الأخرى، ولم يتردد شعبنا في طرح خيار السلام كخيار استراتيجي لا رجعة عنه، وإذا كانت عملية السلام قد منيت بانتكاسات جوهرية وانهايارات كبرى، أوصلتنا إلى ما نعيشه الآن من صراع دام ومرير، إلا أن ما نحن فيه يجب ألا يدفعنا إلى اليأس من مزايا السلام ومن جدوى الوسائل السلمية لتحقيقه، وإلى عدم إدارة الظهر للمبادرات العربية والدولية الهادفة إلى إعادة المحاولة من أجل تحقيقه، شريطة الاستفادة من الدروس والعبر التي أفرزتها مرحلة السلام وتعثرها.

وأمامنا الآن مبادرة السلام العربية الصادرة عن قمة بيروت والتي جسدت إجماعاً قومياً على ضرورة حل مسألة الصراع العربي الإسرائيلي بالطرق السلمية، ووفق قرارات الشرعية الدولية، بما يضمن نقل منطقتنا كاملة من حالة الصراع إلى حالة الاستقرار والعلاقات الطبيعية بين كافة الدول. وأمامنا كذلك خارطة الطريق، كخطة دولية تهدف إلى بلوغ حل دائم ونهائي للقضية الفلسطينية. إن الحكومة تلتزم بما التزمت به القيادة الفلسطينية، حين أعلنت مواقفها الرسمية على هذه الخطة، بعد دراستها بكل تمعن وتدقيق، غير أنني أود الإشارة إلى بعض الأمور المتعلقة بهذا الشأن:

يحاول الجانب الإسرائيلي تحويل خارطة الطريق، بنصها الذي أطلعنا عليه، إلى مجال صراع تفاوضي مريّر ومعقد عن طريق إرسال إشارات واضحة تحدد فهمه الخاص لبنود هذه الخطة، وطريقته الخاصة في التعاطي معها.

إن تعاملنا مع خارطة الطريق لن يتأثر بالإشارات الإسرائيلية، ولن نقبل طرحها للتفاوض، فخارطة الطريق هي للتنفيذ وليس للتفاوض، لذا فإن الحكومة تدعم إصرار القيادة الفلسطينية على عدم القبول بما وصف بالتعديلات الإسرائيلية، وتدعو اللجنة الرباعية صاحبة الخطة إلى الإسراع في إعلانها، كما اطلعنا عليها، وضمن تنفيذ بنودها والتحقق من ذلك وفق التسلسل الموضوعي والزمني لها، على أن تكون آليات التنفيذ والرقابة فاعلة ومضمونة.

وفي هذا السياق، فإن الحكومة تجدد التعهد الفلسطيني بتنفيذ كافة الالتزامات المترتبة علينا في إطار هذه الخطة، سواء على الصعيد السياسي أو الأمني، وبديهي أن نصر بالمقابل على التزام الطرف الإسرائيلي بما يترتب عليه.

غير أن كل ما تقدم لن يكون ذا مغزى مع استمرار سياسة فرض الأمر الواقع، فإن الاستيطان الذي يخالف الشرائع والقوانين الدولية كان ولا يزال التهديد الأكبر أمام إمكانية قيام دولة فلسطينية ذات سيادة حقيقية، وبالتالي فإن الاستيطان هو العقبة الأساسية لأي عملية سلمية.

وبشكل خاص، فإن الاستيطان في القدس وما حولها وهدم البيوت ومصادرة الأراضي والممتلكات والتضييق اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً وثقافياً على حياة الفلسطينيين فيها، بما يشكله ذلك من محاولة الحل الدائم في هذه المدينة المقدسة بطريق غير طريق المفاوضات، لن يؤدي إلا إلى إذكاء نار الصراع وقتل فرص السلام.

وجاء البدء بإقامة ما يسمى بالجدار العازل استمرار نوعياً خطيراً للمشروع الاستيطاني، فبالإضافة إلى مصادرة أراضي المواطنين الفلسطينيين وقطع أرزاقهم، فإن الإجراء الإسرائيلي بما يتضمنه من ضم مساحات واسعة من الأراضي ومصادرة مياها الجوفية وعزل مدننا وقرانا وتطوير مدينة القدس، إنما هو محاولة أخرى لتدمير فرص السلام وقتل أية إمكانية للتوصل إلى حل دائم ومقبول للصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وسيكون إلغاء هذا المخطط في مقدمة المسائل التي سوف تتعامل معها حكومتنا لأنه بدون هذا الإلغاء سوف تقضي الحكومة الإسرائيلية عملياً على خارطة الطريق وأية مشاريع سلام أخرى.

وهنا أود توجيه كلمة خاصة للشعب الإسرائيلي وقواه الاجتماعية والسياسية وإلى الحكومة الإسرائيلية، كلمة مباشرة وصريحة.

إننا نريد سلاماً معكم، ومن خلال المفاوضات، على أساس الشرعية الدولية لتنفيذ قراري مجلس الأمن ٢٤٢ و٣٣٨، والاتفاقات الموقعة. إننا نرفض الإرهاب من أي طرف كان وبكافة صورته وأشكاله انسجاماً مع تقاليدنا الأخلاقية والدينية، وليقين منا بأن هذه الأساليب لا تنصر قضية عادلة كقضيتنا، بل تدمرها، ولا توصل إلى السلام الذي ننشده جميعاً. إننا نفهم السلام على أنه رسالة ووعي وسلوك، أساسه الرغبة المتبادلة فيه، ومضمونه الإقرار بالحقوق، وغايته العيش بأمن وسلام على قاعدة التكافؤ.

إننا إذ نمد يد السلام إليكم، فإننا نؤكد أن السلام لن يتم مع استمرار الاستيطان، ولن يكون ممكناً من خلال التوسع وضم الأراضي. إن الخيار لكم: إما سلام حقيقي دون استيطان أو استمرار الاحتلال والقهر والكرهية والصراع.

ولكي يكون خطابنا واضحاً، فإن الشعب الفلسطيني لن يقبل بأقل من ممارسة حقه في تقرير مصيره وإقامة دولته المستقلة ذات السيادة وعاصمتها القدس الشريف - دولة حقيقية متصلة الأجزاء خالية من الاستيطان على جميع الأراضي التي احتلت عام ١٩٦٧. وإنني على يقين من أنكم تدركون مكانة وموقع قضية اللاجئين ليس فقط في مجال الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وإنما كذلك على الصعيدين العربي والإقليمي، لأننا نتحدث عن ملايين الفلسطينيين اللاجئين في جميع أنحاء العالم. وإدراككم لهذه القضية، هو الذي دفعكم لقبول مبدأ وضعها على جدول أعمال الوضع الدائم. لذا، فإن حلاً عادلاً ومتفقاً عليه ومنصفاً ومقبولاً للاجئين، يطبق قرارات الشرعية وخاصة القرار ١٩٤، سيكون أحد أسس السلام الدائم بيننا والتعايش المأمول في المستقبل. تلك هي أسس الحل في مفهومنا وليس مقدر أحد أن يفرط في إحداها.

وإلى الجماهير العربية داخل إسرائيل، أهلنا وأحبائنا، أتوجه إليكم بتحية الإجلال والتقدير لما تبذلونه من دعم متواصل لأبناء شعبكم في الأراضي المحتلة، وإنني لعل على يقين بأنكم ستستمررون في ممارسة دوركم الإيجابي ضمن الأحزاب والإعلام والمؤسسات المدنية الشعبية لدعم توجهات السلام ولخلق رأي عام إسرائيلي يشاطرنا التزامنا بحل سياسي عادل للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وبإنشاء الدولة الفلسطينية المستقلة. إننا لا نتجاهل عذابات اليهود عبر التاريخ، وبالمقابل إننا نتطلع إلى أن لا يدير الإسرائيليون ظهورهم لعذابات الفلسطينيين التي لا جدال في أن التهجير والاحتلال والاستيطان والقمع المتواصل هو أبلغ تعبيراتها ومظاهرها. وللحكومة الإسرائيلية أقول، وبعد أن وجهت لنا النصيحة باستخلاص العبر مما حدث في العراق..

إن الشعب الفلسطيني هو الذي يختار قيادته، وقيادته تقرر سياسته على أساس قرار فلسطيني مستقل، وشرعيتنا نستمدّها من إرادة شعبنا المتمثلة في المؤسسات الوطنية.

إن من يحتاج إلى استخلاص العبر من الحروب وويلاتها هو من لا يزال يظن أو يعتقد بأن الآلة العسكرية كفيلة بفرض الحلول السياسية، وإن التهديد المباشر والمبطن كفيلا بثني الشعوب عن المطالبة بحقوقها، أقول وأؤكد: لا يوجد حل عسكري للصراع، فشعبنا يقبل ويرحب بالسلام للجميع والأمن للجميع والتقدم للجميع، السلام الذي يضمن انسحاب إسرائيل من جميع الأراضي الفلسطينية والعربية المحتلة الأخرى، ووفق قرارات الشرعية الدولية. لقد سمعنا منكم الكثير عن رغبتكم في السلام، ولكننا رأينا منكم الحصار والاعتقال والتوغل والتدمير واستمرار الاستيطان، نرجو أن تترجم أقوالكم إلى أفعال.

السيد الرئيس

أيها السيدات، أيها السادة

إن قلوبنا تمتلئ حزناً وألماً لما حل بأهلنا في العراق، ولما أصاب شعبنا شقيقاً لم تحل المسافات بينه وبين الشهادة على أرض فلسطين، نرجو لآخوتنا في العراق استقرار الأمور وإنهاء الاحتلال الأجنبي لهذا البلد الشقيق، والبدء بإعادة إعمار بلدهم في القريب العاجل في ظل حكومة عراقية تعبر عن إرادة هذا الشعب العريق وتمثله. إننا نفهم ما حل بالعراق على أنه تعبير عن سياسة جديدة وصريحة تجاه الشرق الأوسط يقودها تفرد القطب الواحد، لإعادة رسم حدود الخريطة السياسية للمنطقة بأسرها، وعبثاً استثناء فلسطين من تطوراتها العاصفة، كما أنه ليس واقعياً عدم التخوف من تفاعلاتها وتأثيراتها على وضع شعبنا وقضيتنا. إن مواجهة هذا التحول الخطير لا تتم بلغة الشعارات والطروحات الحماسية، بل بمنطق سليم ووعي للمصالح الوطنية العليا وكيفية صيانتها، ونحن في قلب عاصفة عاتية، كيف نجنب شعبنا الخسارة أو نقل من حجمها، وكيف نوفر إمكانيات واقعية وعملية للتقدم نحو الهدف.

أيها الأخوات أيها الأخوة

إن طريق المفاوضات هو خيارنا، واستئناف المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي - تحت رعاية ومتابعة اللجنة الرباعية، التي نقدر جهودها، وبالتنسيق الوثيق مع الأشقاء في مصر والأردن والسعودية - هو مطلب فلسطيني ثابت. وخلال مسيرة المفاوضات الطويلة، كانت هناك ملاحظات على أدائنا التفاوضي، إلا أن هذه الملاحظات لا تلغي حقيقة تراكم تجربة غنية يجدر الاستفادة منها.

لذا، فإن الحكومة ستعمل جنباً إلى جنب مع اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، واللجنة العليا للمفاوضات التي تتبثق عنها، وبتوجيه من الرئيس ياسر عرفات، رئيس الدولة، والمنظمة والسلطة لتصويب أدائنا عبر إعادة ترتيب هيكلية إطارنا التفاوضي، وتوفير إمكانية تفرغ فريق مفاوض لهذه المهمة الكبرى والحساسة والحيوية.

وإنني إذ أشكر الأشقاء العرب على دعمهم الثابت والمتواصل لشعبنا وقضيتنا، لأؤكد التزام الحكومة المطلق ببعدها العربي وبميثاق جامعة الدول العربية وقراراتها وبالعمل لاستمرار التنسيق والتعاون مع الأشقاء نحو تأكيد الإجماع العربي.

إن الحكومة ستكون حريصة على متابعة وتطوير علاقتنا الإستراتيجية مع باقي الأصدقاء في العالم، الذين نشكرهم على دعمهم ونشاطهم بالالتزام بعلاقات دولية متوازنة، قائمة على احترام القانون الدولي والشرعية الدولية وقراراتها، كما ندعو مجلس الأمن الدولي لتحمل مسؤولياته في حفظ الأمن والسلام في منطقتنا وتأمين تنفيذ قراراته بعيداً عن ازدواجية المعايير، لحماية شعبنا ومساعدته على نيل استقلاله وحرية.

السيد الرئيس

أيتها الأخوات أيها الأخوة

إنني اشغل موقعاً يستحدث لأول مرة في فلسطين. وقد سمعت وقرأت الكثير من الاجتهادات والتفسيرات والرهانات على هذا الموقع وما يراد منه. وهنا أحب أن أضع النقاط على الحروف بشكل جلي لا يحتمل أي التباس.

إن رئيس الوزراء كموقع وبصرف النظر عن شاغله وكذلك مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وكافة مؤسسات السلطة الوطنية هي جزء لا يتجزأ من النظام السياسي الفلسطيني وإطاره منظمة التحرير. إنه موقع دستوري أقرته جميع مؤسساتنا الوطنية، وهو في الجوهر محاولة جدية لتطوير أداء سلطتنا الوطنية والإعداد لبناء الدولة بما في ذلك التحضير للانتخابات القادمة - بعد زوال العقبات التي يضعها الاحتلال لتكريس نظام سياسي ديمقراطي. إنه موقع سأعمل من خلاله وباستخدام كافة الصلاحيات التي يمنحها القانوني الأساسي لهذا المنصب لتطبيق برنامج حكومتي الذي عرضته على مجلسكم الموقر.

وأنها خطابي بتوجيه كلمة إلى أخي ورفيق دربي الرئيس المنتخب ياسر عرفات.

إن الحكومة يا سيادة الرئيس هي حكومتكم وإن وجودكم داخل هذا الحصار هو محاصرة لكل معاني الصمود الإباء والكبرياء في شعبنا العظيم، إننا لن نتوانى ومنذ اللحظة عن العمل الجدي والمواظب ومع جميع الأطراف المعنية لهذا الوضع الشاذ والمرفوض، فمن حق رئيس هذا الشعب وقائد مسيرته وصانع السلام باسمه أن يسترد حقه البديهي في الحرية والحركة دون قيود.

ونعلم سيادة الرئيس إنك تفخر دوماً بقربك إلى درجة الاندماج بمعاونة شعبك، لذا فإن الحكومة وتحت قيادتكم لن تأل جهداً في العمل على إطلاق سراح جميع المعتقلين

الأبطال الشرفاء لدى الاحتلال والذين زاد عددهم عن عشرة آلاف معتقل وأسير، وفي مقدمتهم عضوا اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير عبد الرحيم ملوح وتيسير خالد وعضو المجلس المركزي ركاد سالم وعضوا المجلس التشريعي مروان البرغوثي وحسام خضر وشيخ المعتقلين في سجون إسرائيل أحمد جبارة "أبو السكر".

إننا كلنا في الوطن وفي كل مكان إن اختلفت مواقفنا فلن نختلف مواقفنا، وإن اختلفت مسمياتنا فلن نختلف التزاماتنا، وإن اختلفت مهماتنا فلن نختلف أهدافنا.

أخواتي إخوتي أعضاء المجلس

وقبل أن أقدم إليكم أعضاء الحكومة أود أن أتحدث لكم بصراحة وموضوعية عن ما يجول في خاطري وعن الاعتبارات التي ساهمت في تشكيل الحكومة، إن التركيبة التي اقترحها عليكم هي محصلة الواقع السياسي بكل سلبياته وإيجابياته وأعلم أن هنالك ملاحظات كثيرة حول الأسماء والحقائب وحول التوازن والكفاءة والاختصاص غير أن هذا هو ما استطعت التوصل إليه بعد مشاورات وبعد الأخذ بالاعتبارات الداخلية التي تعلمونها. إنني أطلب ثقتكم ودعمكم وتعاونكم لأن كل ما تقدم يعتمد في تطبيقه السليم والفعال على تضافر جهود الجميع.

إن مصداقية الحكومة ترتبط بمصداقية وفعالية الأداء وبذات القدر الذي أطلب فيه الثقة، فإنني أطلب المجلس باستخدام صلاحياته وبالحدود القصوى في المسائلة والمراقبة، هذا هو قانون الحياة البرلمانية، فلنمضي به قدماً وإلى الأمام بإذن الله. والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته...

كتاب التكليف الاول بتشكيل الحكومة  
( 2003/9/8 )

منظمة التحرير الفلسطينية  
السلطة الوطنية الفلسطينية  
الرئيس

الأخ أبو العلاء

أتوجه إليكم في هذه المرحلة الصعبة في مسيرة شعبنا لأبلغكم قرار اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية الموافقة على ترشيحي لكم لتتولوا تشكيل الحكومة .

لقد قاد أخي ورفيق درسي ، الأخ أبو مازن ، الحكومة خلال الشهور الماضية بعد أن إستحدثنا منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية ، وبدل أخي أبو مازن ، وفي ظل ظروف بالغة الصعوبة فرضها تصعيد النهج العدواني الإسرائيلي . كل جهد ممكن للعمل في جميع المجالات .

وكان بذلك يواصل ، كقائد بارز من قيادات شعبنا وثورتنا ، وكمفكر شجاع ، دوره القيادي المتميز والمتواصل في مسيرتنا النضالية ، حتى اختار أن يقدم إستقالته .

إنني أتق ، أبها الأخ ورفيق التدريب ، ومن خلال مسيرتنا المشتركة الطويلة ، أنكم وكما عهدتكم في كل المواقف التي شغلتموها في صفوف منظمة التحرير الفلسطينية والثورة الفلسطينية ، ستنهضون باقتدار بمهام الموقع الجديد .

الأخ أبو العلاء

إن شعبنا يقف أمام لحظة تاريخية حاسمة في مسيرته لإحفاق حقوقه في الحرية والإستقلال الوطني ، وإن الحكومة الجديدة مدعوة للعمل الكفء لدعم البرنامج الوطني الفلسطيني ، الذي يرتكز في هذه المرحلة في النقاط التالية :

**أولاً :** إن شعبنا الذي يؤكد مسكته بخيار السلام كخيار إستراتيجي ، يجدد لمسكه بالإتفاقات الموقعة ، ويخطفه خارطة الطريق ، وصولاً لتنفيذ قرارات الشرعية الدولية التي تكفل نيل شعبنا حقوقه وإنشاء دولة المستقلة وعاصمتها القدس الشريف . إن موقفنا هذا بجدي ، في وقت تصعد فيه إسرائيل عدوانها وتنتكر لكافة الإتفاقات الموقعة ، وتسعى لسف خارطة الطريق ، بإمعانها في

تنفيذ سياسة الاعتداءات والإغتيالات والإعتقالات والحصار والتجوع وتدمير البنية التحتية الفلسطينية.

إن منظمة التحرير الفلسطينية، والسلطة الوطنية الفلسطينية، إذ تؤكد تمسكها بخيار السلام والتفاوض، تحت المجتمع الدولي، وفي طلبته اللجنة الرباعية، على النهوض بمسؤولياتها.

**ثانياً،** إن علينا أن نواصل الجهد الحثيث لتكريس مبدأ سيادة السلطة الواحدة وسيادة القانون، والتعددية السياسية ضمن الأطر التي تحددها القوانين. إن هذا يعني رفض أية محاولة للإنشقاق من وحدانية السلطة ووحدانية سلاحها، ورفض أية محاولة من أي طرف كان لفرض برنامج على حساب البرنامج الوطني المقرر من مؤسساتنا وأطرنا التشريعية والتنفيذية في منظمة التحرير الفلسطينية، أو اللجوء إلى أعمال وممارسات مرفوضة تتناقض وخيارات شعبنا والتزامات السلطة، وتوفر ذرائع لإسرائيل لتصعد عدوانها، وتلحق الأذى بطبقة شعبنا ونصّاله المشروع من أجل الحرية.

**ثالثاً،** إن الحكومة الجديدة مدعوة للمضي قدماً في برنامج الإصلاح الذي دعونا إليه أمام المجلس التشريعي في العام الماضي، وعملت الحكومات المتعاقبة على تحقيقه.

إن تعميق برامجنا الإصلاحية في المجال الإداري والمالي، لتطوير الأداء وتكريس الشفافية والمحاسبة، هو مهمة رئيسية بالغة الأهمية للحكومة الجديدة.

وفي كل هذه القضايا، ستجدون الدعم الكامل مني، وبالتأكيد من جميع المؤسسات والأطر والهيئات القيادية، مسترشدين بالصلحة الوطنية العليا لشعبنا وبأحكام القانون الأساسي، مشيراً هنا إلى أنكم حظيتم كذلك بالدعم والتأييد من حركة فتح ولجنتها المركزية.

وإذ أكلفكم رسمياً، ووفقاً لأحكام القانون الأساسي، بتشكيل الحكومة الجديدة، فإنني أؤكد مجدداً نعتي باقتداركم وقدرتكم على الإنجاز.

وفنا الله للعمل بدأ واحدة من أجل شعبنا العظيم.  
ومعاً وسواياً حتى القدس الشريف بعونه تعالى

رام الله في : 8 / 9 / 2003

ياسر عرفات

رئيس دولة فلسطين

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية



## الحكومة الثامنة

### بيان الحكومة لنيل ثقة المجلس التشريعي (2003/11/12)

الأخ الرئيس ياسر عرفات  
الأخ رئيس المجلس التشريعي  
الزميلات والزملاء أعضاء المجلس التشريعي  
السيدات والسادة ممثلو الدول الشقيقة والصديقة  
السيدات والسادة الضيوف الكرام

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

إسمحوا لي، بداية أن أرفع التحية الحارة، لأبناء شعبنا العربي الفلسطيني الصامد صموداً عزّ نظيره .  
الصابر المرابط، هنا في أرض الوطن وفي ديار الشتات، وأن أحيي وبقته البطولية النادرة، في وجه الاحتلال  
والقهر والقتل، وأن أشيد بتضحياته المجيدة، في سبيل إنتراع حريته وتحقيق حقوقه الوطنية المشروعة. وإقامة  
دولته المستقلة وعاصمتها القدس الشريف في ظل سلام مشرف عادل وشامل ودائم .

وكل التحية والتقدير والإجلال لشهداتنا الأبرار ولأسرانا الأبطال، أسرى الحرية في سجون الاحتلال  
الإسرائيلي . وفي مقدمتهم الأخ المناضل مروان البرغوثي والأخ المناضل حسام خضرم والأخ المناضل عبد  
الرحيم ملح والأخ المناضل راجد سالم، الذين سنظل قضيتهم وقضية حريتهم وتحرير الأسرى الأبطال  
تحتل المكان الأهم والأبرز في أجندة العمل الوطني الفلسطيني .

واسمحوا لي أيضاً، أن أرحي أسعى مشاعر التحية والتقدير والاعتزاز، إلى الأخ الرئيس ياسر عرفات،  
الرئيس المنتخب لشعبنا، المعبر عن إرادته ورمز نضاله الطويل، والحارس الأمين على حلم الاستقلال  
الفلسطيني، معربين له عن الثقة به والحرص عليه وعلى العمل معه .

ولا يفوتني أن أحييكم أنتم أيها الأخوات والإخوة الزملاء والأصدقاء أعضاء المجلس التشريعي اللذين  
اعتز بصداقتهم، واللذين عملت معهم لسبع سنوات خلت، بدأ بيد، وقلباً إلى قلب، وبنينا معاً بالثابرة  
والنجرة والخطأ والإصرار والعزيمة دعائم إستقلال أول مؤسسة برلمانية منتخبة بالإقتراع الحر المباشر، بينهاها  
بيتاً للديمقراطية البرلمانية، ومنتجراً يرفق إلى أعلى درجة على سلم الإنجازات الوطنية الفلسطينية . فشكراً  
لكم على تعاونكم طيلة الفترة الماضية التي عملنا فيها سوياً، وسامحوني إن أخطأت مع أي منكم، سامحوني  
إن أخفقت، وسأظل معكم أينما كنت أكثر إنعماً وولاءاً لمؤسستنا التشريعية واعتزازنا بها وبكم .

## الأخوات والإخوة الأعزاء أعضاء المجلس التشريعي .

### الضيوف الكرام

لقد تسلمت كتاب التكليف الصادر عن سيادة الأخ ياسر عرفات والمؤرخ في 30/10/2003 بتكليفني بتشكيل حكومة فلسطينية جديدة، حدد الأخ الرئيس مهامها في دعم البرنامج الوطني الذي يركز في هذه المرحلة في النقاط التالية كما حددها الأخ الرئيس:

**أولاً:** التمسك بخيار السلام كخيار إستراتيجي وبالإنفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي وبخطة الطريق، وصولاً لتنفيذ قرارات الشرعية الدولية التي تكفل نيل شعبنا حقوقه الثابتة وإنشاء دولته المستقلة وعاصمتها القدس الشريف. ويأتي هذا الموقف المبدي في الوقت الذي تصعد فيه إسرائيل عدوانها، وتتكرر لكافة الإنفاقيات الموقعة، وتسمى لنسف خارطة الطريق، بإمعانها في تنفيذ وتصعيد إعتداءاتها، خاصة بناء جدار العزل العنصري والإجتاحات والإغتيالات، وتدنيس حرمة مقدساتنا المسيحية والإسلامية، وهدم المنازل والحصار والتجوع، وتدمير مزارعنا وبيتنا التحتية والتطهير العرقي.

**ثانياً:** العمل الحثيث على تكريس سيادة السلطة ووحدانيتها، وسيادة القانون مع تعزيز التعددية السياسية، ضمن الأطر التي يحددها ويكفلها القانون، وضمن سقف تحدده المصلحة الوطنية الفلسطينية العليا.

**ثالثاً:** المضي قدماً في تنفيذ برنامج الإصلاح الشامل وتعميقه في المجال الأمني، بما يكفل وحدة الأداء والتنسيق في المجال الإداري والمالي، وتكريس الشفافية والمحاسبة والمساءلة.

**رابعاً:** مواصلة الإعداد لعقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية في أقرب وقت ممكن ومطالبة العالم بتوفير الظروف الملائمة لعقدھا.

وإني إذ أتقدم لسيادة الأخ الرئيس بالشكر والتقدير والعرفان لثقتة العالية التي منحها لي لهذه المهمة الصعبة والمعقدة في هذه الظروف الصعبة والمعقدة أيضاً، فإنني أؤكد لسيادة الأخ الرئيس ولكم ولأبناء شعبنا أنني سأعمل كل جهدي مع زملائي أعضاء مجلس الوزراء للوقاه بهذه المهام الوطنية وسنبذل كل ما نستطيع دون كلل للوقاه بها، كما أننا سنظل أوفياء مخلصين لفلسطين الوطن ولشعبنا البطل ولشهادته وأسراء الأبطال وللاخ الرئيس والقيادة. ولن نستطيع ذلك دون تعاون معكم، أيتها الأخوات والأخوة، ودون تعاون من القوى القاعلة من أبناء شعبنا المصامد البطل.

ويسرني أن أودع لدى مجلسكم الموقر مع بياني هذا نسخة عن كتاب التكليف الصادر عن سيادة الأخ الرئيس.

## الأخوات والإخوة أعضاء المجلس التشريعي الضيوف الكرام

هذه هي الحكومة الفلسطينية الثالثة، بعد تعديل القانون الأساسي، باستحداث منصب رئيس الوزراء، أقدم بيانها، وأعرض أعضاءها عليكم اليوم، لتبيل ثقتكم ودعمكم لها ولأعضائها مجتمعين، كحكومة عادية تم تشكيلها لمواجهة المرحلة الدقيقة والصعبة، التي سنعمل ليل نهار معكم ومع جميع قوى الخير في شعبنا لإنجاز المهام الثقيلة الموكلة إلينا .

وإذ أعرضُ عليكم اليوم، البيان الوزاري لحكومتي، وأعضاء الفريق الوزاري، الذي سأعملُ وإياه على إعادة إعمار ما دمره الاحتلال من بنية تحتية وإجتماعية واقتصادية، وإنجاز كافة المتطلبات الوطنية في شتى الحقول والميادين، فإننا بذلك نُرسى مزيداً من التقاليد الديمقراطية، ونُكرسُ مبادئ التعددية والانفتاح والشفافية، أكثر فأكثر، ونُعمقُ فوق ذلك قواعد الإصلاح وتداول السلطة، في إطار نظام برلماني ديمقراطي تعددي، لا سابق له في مسار حياتنا السياسية السابقة .

### أيتها الأخوات، أيها الإخوة

قبل أن أعرض بيان حكومتنا عليكم، فإنني أتوقف قليلاً لأعرض عليكم عمل الحكومة السابقة التي عملت خلال فترة إعلان الطوارئ، فلقد كانت الأسابيع القليلة الماضية من عمر هذه الحكومة، أسابيع طويلة، ثقيلة الوطأة، شديدة الإختلاط، ليس على الحكومة فقط، وإنما على شعبنا الصابرين الصامدين، كانت أيامنا أيام طوارئٍ حقاً، بكل ما ينطوي عليه هذا المصطلح من معانٍ، وكل ما تشتمل عليه هذه المفردة من مدلولات المألوقات اليومية الراهنة .

ومع أن حكومة فترة إعلان حالة الطوارئ لم تكيف في قانوننا الأساسي، ولم يجر التداول معها من قبل، فإن أحداً منا لا يعوزه حسن البصيرة السياسية، كي يدرك بأن حالة الطوارئ التي نعيشها، شعباً وقضية وقيادة، منذ أمد طويل، هي الخاصة المميزة لحياتنا الوطنية ولعملنا السياسي، وهي فوق ذلك السمة الكبرى لهذه المرحلة التي لم تتمكن من إجتيازها بعد، وعليه فإن الظروف الإستثنائية الفاسية، والتي داهمتنا غداة تكليفنا بتشكيل الحكومة، هي التي اضطرت القيادة الفلسطينية إلى إعلان حالة الطوارئ وتشكيل الحكومة الإنتقالية المقلصة .

على أي حال، فقد كان لمجلسكم الكريم، القول الفصل في شأن هذه الحكومة، حين رغبتم، قبل نحو شهر، في تقديم بيانها إليكم، وكانت كلمتكم، وما خلصت إليه آراء الغالبية منكم، فيما يتصل بعدم إنساق الحكومة الإنتقالية مع القانون الأساسي، الكلمة الأخيرة النافذة، والحكم الناجز، الذي قبلنا به واحترمناه تماماً، وها نحن في نهاية المهلة الدستورية الأولى، المنصوص عليها في حالة الطوارئ، نتقدم من مجلسكم، لعرض البيان الوزاري، وتقديم الفريق الحكومي الكامل بعد إنتهاء مدة حالة الطوارئ

دستورياً .

لم تكن الفترة الماضية من عمر حكومتنا، مجرد أيام لتزجية المهلة القانونية، وتفطيع الزمن، كي نعاود التقدم لنيل ثقة المجلس العزيز، بل كانت أيام عمل دؤوب، بذلنا في غضوننا جهوداً متواصلة، وقمنا خلالها بتحمل المسؤولية الوطنية الكبيرة، أولاً لملء الفراغ الذي كاد أن يحل بنظامنا السياسي، وثانياً فض الإلتباس الذي وقعنا فيه جميعاً جراء تضارب الرؤى والإجتهادات فيما يتصل بمفهوم حالة الطوارئ وتطبيقاتها القانونية، لذلك فإنني أغتنم هذه الفرصة، كي أدعو المجلس التشريعي إلى سد الفراغ القانوني الذي واجهناه في هذه المرحلة المبكرة من حياتنا التشريعية، وذلك بالعمل على تضمين القانون الأساسي، وهو دستور سلطتنا الوطنية، النصوص المحددة لإعلان حكومة الطوارئ، والقواعد التي يجب أن تعمل على هدي منها، بما في ذلك الشروط الموجبة لإصدار المراسيم، وتحديد المسؤوليات المتبادلة بينها وبين المجلس، وتوضيح مسوغات الإعلان عنها، والصلاحيات الممنوحة لها، وما إلى ذلك من متطلبات قانونية، وذلك كله لتعزيز البنية التشريعية المنظمة لحياتنا الداخلية، تحت شتى الإعتبارات .

وتعلمون أن حكومتنا بدأت تعمل بتعهد علني، وعدت فيه بالعودة إلى المجلس التشريعي، في غضون المهلة القانونية المنصوص عليها في حالة الطوارئ، أي في غضون شهر واحد، ودون أي تمديد مسموح به قانونياً، هان من اليوم تقف بين يدي المجلس، بارين بالوعد الذي قطعناه على أنفسنا أمام الجميع .

وتعلمون أن الحكومة المصغرة عقدت الاجتماعات المنتظمة، وسيرت الأعمال دون إعطاء، ووزعت المسؤوليات بين أعضائها وتولت المهام، وذلك للحفاظ على إنسيابية عمل الإدارة الرسمية، ومواصلة أداء الخدمات الحكومية المختلفة، والقيام بالواجبات الوطنية الملغاة على كاهل السلطة التنفيذية في كل المجالات، بما في ذلك المجال السياسي الذي إستحوذ على القسط الأكبر من جهودنا، واستنفذ كل ما لدينا من وقت متاح .

لقد وضعت حكومتنا المؤقتة في صدارة أولوياتها، استمرار الحوار الوطني، وتعزيز وتجهيد الحياة السياسية الفلسطينية كهدف لا أحمال أننا نخشع عليه، وذلك بالدعوة إلى إجراء إنتخابات رئاسية وتشريعية، تعقد في يوم واحد، وحددنا شهر حزيران / يونيو المقبل سقفاً زمنياً لإجرائها، هذه الإنتخابات التي كانت نتائجها قبل نحو سبع سنوات، مبعث إعتراز وطني كبير، ومصدر قوة شديدة الأهمية لنظامنا السياسي الفلسطيني، وكذلك لإنتخابات بلدية وغيرها لتفعيل حياتنا الديمقراطية .

إن خوض تجربة الإنتخابات العامة، مرة أخرى، هو استحقاق وطني، لا يجوز لنا إرجاء الوفاء به بحض إرادة ذاتية، ولا يحق لنا تجاوزه أبداً، إذا ما تمكنا إليه سيلاً، وذلك لما تنطوي عليه هذه التجربة من دينامية كفاحية عظيمة، لرد الإحتلال عن مدننا وقرانا ومخيماتنا، وما تشتمل عليه من إختبارات عميقة لفعالية القوى السياسية، وبعث للطاقت الوطنية، وتجهيد للبنى الفوقية، وأكثر من ذلك فإن الإنتخابات هي إحدى أهم الأدوات المشروعة لمقاومة الإحتلال، وتجهيد الحياة السياسية، ومنح شعبنا

قوة دفع جديدة، كي يواصل معركة البناء الداخلي، بروح أكثر توثياً، وتعزيز قدراتنا الذاتية في مواجهة شتى الاستحقاقات السياسية المنتظرة .

ولم نكتف بمجرد الإعراب عن هذه الرغبة، بل تعهدنا بالعمل مع لجنة الانتخابات المركزية وبدعمها . للقيام بالمهام الموكلة لها، في إطار الإعداد اللازم لهذه العملية الديمقراطية الهامة . آمليين أن نتمكن في غضون الأشهر الثمانية المقبلة من إجراء الانتخابات العامة هذه، وذلك في أجواء من الحرية، ووفق الشروط الموضوعية الكفيلة بتحقيق هذه الغاية النبيلة، بعيداً عن الإحتلال العسكري البغيض، ومنظر نفرة العاشمة . وإنا نتوجه لمجلسكم الموقر للإسراع في إنجاز قانون الانتخابات، كما نتوجه إلى اللجنة الترابعية والمجتمع الدولي لمساعدتنا في تهئية الأرضية الملائمة لإجراء الانتخابات العامة بعد إسحاح قوات الإحتلال الإسرائيلي من مدننا وقرانا، وتأمين حرية التنقل للمرشحين والناخبين والمراقبين الدوليين والمحليين والمواطنين على حد سواء .

وفي إطار المعركة السياسية المتواصلة مع الإحتلال، وضعت حكومتنا المصغرة أولويات عمل لها، صبت كل جهودها، ومساعدتها الدبلوماسية، من أجل تحقيقها في المدى المنظور:

**الأول:** تكثيف العمل السياسي من أجل وقف بناء جدار الفصل العنصري، بكافة الوسائل، ووقف الإستيطان بكل صوره، بما في ذلك الإستيطان في القدس وضواحيها، سيما بعد أن تسارعت عمليات إستيطان مركزة لتهود المدينة المقدسة، وعزلها عن محيطها الفلسطيني . بحزام إستيطاني وبجدار فصل عنصري أكثر شراسة . وقد بدأت حكومتنا المصغرة بوضع ترتيبات مختلفة لتوفير الإطار العملي لمقاومة بناء جدار الفصل العنصري، وتعزيز صمود أهلنا المتضررين، بما في ذلك توجيه المؤسسات العامة للعمل على تخفيف أعباء المواطنين وتشكيل لجنة وزارية دائمة لمتابعة ذلك .

**الثاني:** التجارب مع متطلبات التعويض عن المتضررين نتيجة لإجراءات العدوان الإسرائيلي في رفح وغزة وجنين وقليلية وطولكرم . وغيرها من مدننا وقرانا . في الضفة والقطاع من المحافظات المستهدفة من قوات الإحتلال بالتدمير والتهدير والإفقار .

**الثالث:** رفع الحصار القائم عن شعبنا وعن قيادتنا السياسية، وإجراء كل الحوارات الممكنة مع الحكومة الإسرائيلية والرأي العام الإسرائيلي، والعواصم الدولية النافذة، لإنهاء هذه المعاناة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي لا مثيل لها .

**الرابع:** الدعوة الصريحة لعدم إستهداف المدنيين من الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي . والعمل للوصول إلى وقف متبادل لإطلاق النار باشرائط واضحة ومتفق عليها للإلتزامات المترتبة على كل جانب في هذا المجال .

**الخامس:** الإستمرار في عملية الإصلاح الشامل التي ابتدأتها الحكومة السابقة، وربط هذا الملف

برئيس الوزراء مباشرة، وتفعيل دور اللجنة الوطنية للإصلاح بتمثيل واسع يضم ممثلين عن الحكومة والمجلس التشريعي والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني . وقد عقدت اللجنة الوطنية للإصلاح اجتماعاتها يوم 26/10/2003 ، كما عقدت اجتماعات يوم 27/10/2003 مع مجموعة العمل الدولية المعنية بالإصلاح . وذلك في إطار تنظيم وإنتظام عمل اللجان وجدية الإصلاح ، وتحديد الإطار العام لبرنامج الإصلاح الشامل وأولوياته ، وستكرس حكومتنا جزءاً مهماً من وقتها وجهدها لتنفيذ برامج الإصلاح ، وستعمل مع مجلسكم الموقر في هذا الصدد، واتقين من دعمكم ومساندتكم ، علماً أن عملية الإنتخابات الديمقراطية تظل الموضوع المركزي والأبرز في عملية الإصلاح .

### أيتها الأخوات، أيها الأخوة

منذ أن قبلت تولي مهمة تشكيل الحكومة، وقبل أن نستقر على رأي محدد، بين حكومة مصغرة أم موسعة، بين حكومة إعتيادية أو حكومة طوارئ، قمتُ بالإنصال مع جميع القوى السياسية التي تشكل الطيف السياسي الفلسطيني، داخل المجلس التشريعي وخارجه، من أجل إيجاد أكبر توافق وطني ممكن، وتحقيق أوسع مشاركة سياسية في إطار الحكومة، وتوفير أقصى دعم ممكن من خارجها. وقد لجمنا بعض الشيء، وحققتنا الحد الأدنى الذي كنا نأمل، إلا أن معطيات اللحظة الأخيرة، وما اكتشفنا من التباس، أدت بنا إلى اعتماد خيار حكومة الطوارئ المصغرة .

وجنباً إلى جنب، مع تلك السلسلة الطويلة من الاجتماعات والحوارات الداخلية، قمت شخصياً، حتى قبل تشكيل الحكومة وأداء القسم، بإجراء سلسلة طويلة أيضاً من الإنصالات الدبلوماسية المكثفة، مع ممثلي الدول المعتمدة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، لشرح المخاطر الناجمة عن الممارسات الإسرائيلية القائمة، وإنتهاكات قوات الإحتلال الرهوة لأبسط حقوقنا الشروعة، ناهيك عن تبيان مضاعفات إستمرار عملية بناء جدار الفصل العنصري، وتسريع عمليات الإستيطان والمصادرة، وتهويد القدس وعزلها عن محيطها . كما قمت في الآونة الأخيرة بزيارة لكل من مصر والأردن، لدعم جهودنا الدبلوماسية، ومساعدتنا الهادفة إلى حمل إسرائيل على العودة إلى مائدة المفاوضات، وتنفيذ التزاماتها المتصوص عليها في خارطة الطريق .

### الأخوات والإخوة

لم نطمح الحكومة الإنتقالية خلال فترة عملها بأي إجراء يمس بحرية المواطنين، ولم يكن بمقدورنا أن نحل جميع المشكلات التي نواجهها على الصعيد الداخلي أو على الصعيد السياسي والأمني، ولكنني أعتقد أن هذه الفترة القصيرة قد شكلت عملية استطلاع جادة، بل وعميقة، لأوضاعنا الداخلية ولواقف

الفوى الخارجية من مختلف جوانب قضيتنا الوطنية، كما أنها قد أسست لعمل مؤسسي لرئاسة الوزراء للقيام بدورها على أكمل وجه، ومستابع بناء هذه المؤسسة الهامة وتشكيل هيكلها وتنظيم عملها للقيام بواجباتها تجاه القضية والمواطن.

### أيتها الأخوات، أيها الإخوة

لم تأت هذه الحكومة، التي أتشرف اليوم بعرضها عليكم، لتبدأ عملها من فراغ، ولا لتخترع البارود، أو تكتشف المعجزة، وإنما لتستكمل ما بدأته سابقتها، وتراكم فوق كل منجز تحقق، وتعلمي فوق مداميك أرسيت من قبل. لقد أتت هذه الحكومة لتؤكد على استمرار تمسكنا بالخير الديمقراطي، في إدارة شؤون حياتنا السياسية، جاءت كي تحقق المزيد من التطوير والتحديث في شؤون حياتنا اليومية، وتستمر في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي توافقنا عليها، وأقرتها المؤسسات القيادية والمجالس الوطنية الفلسطينية، جاءت لاستكمال وتطبيق القوانين المعنية بالتأمينات وبالتكافل الاجتماعي وللتخفيف من معاناة شعبنا والتخفيف من حجم البطالة المفرغ، وجاءت لتحضير الجاد والشامل للإنتخابات الرئاسية والتشريعية والبلدية في أسرع وقت ممكن، وبما لا يزيد عن منتصف العام القادم، جاءت لتنتهي أزمة تواجها وفوضى لم تعد قادرين على تحملها وعدواناً لم يتوقف ومشروعاً سياسياً يواجه أزمة لا مثيل لها، وجاءت هذه الحكومة كذلك لتؤكد وحدة شعبنا ووحدة قيادته الشرعية المنتخبة وتكريس مبادئ الحوار الوطني سبيلاً لحسم الخلاف والتزام الأقلية بقرار الأغلبية. هذه الأهداف، على إختلاف درجة أهميتها، ودرجة أولويتها، تتطلب دون ريب تضامناً الجهود الوطنية الحثيرة، واستمرار الحوار والتشاور سيما في هذه المرحلة الصعبة من حياة شعبنا، وفي مواجهة التحديات، التي تدق بآب كل بيت فلسطيني

### أيتها الأخوات، أيها الإخوة

لا ألتقي على مسامعكم جديداً، إذا قلت بأننا اليوم نمر، وطناً وشعباً وقيادة، حاضراً ومستقبلاً، أرضاً وسلطة وكياناً، بطرف قد تكون هي الأصعب في مسار كفاحنا الوطني، وبتحديات هي الأشد في إطار المواجهة المتفانمة مع الاحتلال.

ولا يتسع المجال لسرد كل تلك الوقائع، التي حفلت بها مسيرة السنوات العشر الماضية، من تلك في تنفيذ الإنتزعات، والتهرب من دفع الإستحقاقات، والمراوغة إزاء كل بند من بنود الإنفاق المرهلي، وكل الإنتفاقيات اللاحقة، بما في ذلك الإنتفاقيات التي تم توقيعها مع الحكومة الليكودية السابقة في عهد بنيامين نتيناهو، أو في زمن حكومة أيهود باراك اللاحقة عليها.

وليس لدي شك في أنكم مدركون لجمامة تحديات هذه المرحلة، وعارفون بكل دقائقها. فنحن

جميعاً نخوضُ الغمارَ وكلنا في زورق واحد، أيدينا، بل وجلودنا، تصطلي بنار الموقد ذاته، نار الحصار والإستيطان، نار جدار الفصل العنصري ونهب القدس ونهب الأراضي. نار القهر والقمع والترهيب، نار الخذلان والتخلي وإدارة الظهر، وحدث ولا حرج عن نار الضغوط الدولية، في زمن ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، في زمن القطب الواحد، زمن الحرب على الإرهاب .

وتعلمون بكل تأكيد، أن حكومة الأخ أبو مازن، قد وصلت إلى نهاية الشوط، إلى الخائط المسدود، ليس لنقص في الكفاءة، ولا لعيب في التشكيل، وإنما لسبب واضح وضوح الشمس في رابعة النهار، ألا وهو تلك الذهنية الإسرائيلية التي تؤمن فقط بمنطق القوة والقمع والنهب والاستيطان وإستلاب حقوق الآخرين، ونموذجها الإرادة الكافية للأخذ بخيار السلام .

لقد كانت تلك العقلية المترعة بثقافة الإحتلال والتوسع والحصار، المفتقرة إلى رغبة حقيقية في تحقيق السلام، ودفع إستحقاقاته، هي التي سدّت الدروب على عملية السلام . أنظروا كيف تعاملت معنا باستخفاف قطع، في قضية الإفراج عن الأسرى والمعتقلين، وكيف نافقت المجتمع الدولي في مسألة تخفيف حدة المعاناة ورفع الحواجز والإغلاقات، كيف واصلت بناء حاجز الفصل العنصري، واستمرت في الإستيطان والتوسع الإستيطاني، ونهب القدس والتضييق على المسلمين في المسجد الأقصى، وكيف عملت، قبل ذلك وبعده، علناً لاستمرار في عمليات القتل والإختيال والإعتقال وتصعيد سياسية الإغلاق وهدم المنازل وتحريف الأرض وتدمير البنى التحتية .

## أيتها الأخوات، أيها الإخوة

يمكن لنا أن نتحدث كثيراً عن سياسات إسرائيل التدميرية، ونتحدث طويلاً عن ممارساتها الإجرامية بحق شعبنا الصابر الصامد، إلا أن ذلك كله لا يعني أبداً عن ضرورة تشخيص الواقع كما هو، وقراءة مفرداته بكل حصافة، والتعاطي معها بكل رجولة ومسؤولية .

فيقدر مانحن مطالبون، وملزمون، بمواجهة الإحتلال وسياساته المدانة، بقدر مانحن مطالبون أيضاً، وملزمون كذلك، بمواجهة أنفسنا، وتشخيص واقعنا الذاتي بكل وضوح وجرأة ومسؤولية، ومراجعة أساليبنا، وتقويم خياراتنا، وتصويب مواطن الضعف ومواقع الفوضى والإرتجال وسوء التقدير والحظاً في مسارنا .

وأصارعكم القول، ومن موقع المسؤولية الكاملة، بأن كل ما حققناه في السنوات القليلة الماضية، معرض اليوم لأعنى المخاطر، وأشدّها تهديداً للمستقبل الفلسطيني كله . وأزيدُ على ذلك، بأن الإنجازات التي نكرست بالدماء والدموع، وبكل أشكال العذابات والنضحيات، عبر سنوات الكفاح المجيدة الماضية، معرضة اليوم للإضمحلال والانتكاس، مهددة بالإنهيار التام، إذا لم نجر المراجعة المطلوبة، إذا لم نبادر نحن بأنفسنا إلى معالجة الأخطاء، والإرتقاء بمستوى الأداء، والإقدام بشجاعة ومسؤولية وطنية



عظيمة إلى إنهاء ما يَعتَوِرُ واقعنا من أخطاءٍ وأخطارٍ، لا قِبَلٌ لنا على تحمّلِها، حتى لا أقولَ تحمّلَ المزيد منها .

لقد حان الوقت لمواجهة الواقع كما هو بإيجابياته وسلبياته . بجهودنا، بوحدتنا، بتكافلنا، بإيماننا، وبرؤية وبصيرة حاذقة لكل ما يحيط بنا .

تعلمون، أيتها الأخوات والإخوة، أيُّ واقعٍ دوليٍ نعيشه، في زمنٍ ما بعد الحادي عشر من سبتمبر، وأيُّ واقعٍ إقليميٍ . نحياءً في هذه الأونة . تعلمون ما يجري من محاولات ذميمة لوصم كفاحنا الوطني بالإرهاب، ودمغنا كإرهابيين . تعلمون الكيفية التي إنقلبت فيها المفاهيم، وتبدلت فيها المعايير، واختلط فيها نابل الكفاح بحابل الإرهاب . هذا هو واقعُ حال المسرح السياسي القائم بعده : الدولي والإقليمي، واقعٌ لا يُرضينا بكل تأكيد، ولا يواتينا بدون ريب، لكنه الواقع الذي لا نستطيع تجاهله، ولا نملك ترفُّ الترفع عليه . إلا أننا نستطيع دائماً، ونملك في كل وقتٍ وحين، التعاطي مع هذا الواقع، ليس للقبول به، أو التسليم بشروطه، وإنما للعمل على تعديله أو تغييره أن نفاذٍ أضراره ما أمكن، مستخدمين في ذلك كل ما في حوزتنا من إمكانياتٍ مشروعة، وما في قدراتنا من طاقاتٍ إبداعية .

علينا أن نلتفتَ المحطة التاريخية المناسبة، ونعملَ على إتساجها إذا لم تكن قد نضجت بالفعل . علينا أن نمسكَ عن عادة إلقاء اللوم على الغير دائماً، وعلينا أيضاً أن نمسكَ عن عادة جلد أنفسنا، والتهوين من قدراتنا، واستصغار شأن حيويتنا السياسية . وعلينا كذلك أن نفي بالتزامتنا، أن نحاصرَ الحصارَ بخطابٍ واقعي، وباعتدالٍ وطني وثباتٍ لتحقيق حقوقنا الوطنية المشروعة، أن نعملَ على كسب قوى السلام والإعتدال إلى جانبنا، أن نعيدَ المجابهة إلى سياقاتٍ عريضة، ونحو أبوابٍ مفتوحة، لا تقبل الإندلاق .

## أيتها الأخوات، أيتها الإخوة

إن حكومتنا هذه، المتمسكة بمبادئ الإجماع الوطني والثوابت الوطنية، التي أقرتها المجالس الوطنية الفلسطينية لن ترفعَ عن الواقع الذي نعيشه معاً، ولن تتوانى عن المجاهرة بالحقائق الشاخصة . لن نقول لليل يا صبيح الوجه، ولا للنهار يا أسود المحيا . لن نقول للفوضى الضاربة في شتى مناحي حياتنا اليومية، أن هذه هي ضريبة مستحقة لا مفر منها، ولن نقول بأن تعدد السلطات هي من متطلبات الحفاظ على الوحدة الوطنية . وأن بيانات الشتم والتحريض هي حرية تعبير مقدسة، وأن أخذ القانون باليد أمرٌ يمكن غض النظر عنه، وأن تغليب مصلحة الفرد أو الجماعة، على المصالح الوطنية العليا، يمكن قبوله أو تفهته .

لن نقول ذلك أبداً، بل أننا من القائلين، بكل وعي وحرص ومسؤولية، إن وضع الفوضى القائم على الأرض، بين ظهرائنا، ونمت أنوفنا، وضعٌ يجب أن ينتهي منه في أسرع وقتٍ ممكن، ننتهي منه بالتوافق

الذي لا يتفحصه الجسم ، وبالإرادة الوطنية التي لا تفتقر إلى العزم . فليس مقبولاً على أي منا أن تستمر فوضى السلاح وإطلاق القذائف من بين الجماهير ، وفوضى المظاهرات المسلحة والمتمسكين لاستعراض القوة على بعضنا ، وفوضى إرهاب المواطنين التي تصل إلى حد التهديد والقتل والحطف ، فوضى تهريب البضائع والسلاح والمخدرات ، فوضى تشردم السلطة المركزية ، وتعدد مراكز صناعة القرار . وليس مقبولاً علينا جميعاً ، أن يأخذنا إجتهاؤ فرد أو جماعة ، إلى حيث ما يشاء أو حيث ما نشاء . وأن نقرر نيابة عن الجميع ، أن موقفها هو الأنسب ، وأن رؤيتها هي الأصوب ، وأن برنامجها هو البرنامج الوطني العام

أقول مرة أخرى ، بأن استمرار كل هذه الفوضى أمر غير مفهوم ، وغير مقبول أيضاً ، تحت شتى الإدعاءات والتفسيرات . أقول ذلك وحكومتني ملتزمة بعدم الإنجرار وراء أي نزاع أو إقتتال داخلي ، خلف أي فتنة أو إحتراب ذاتي . إلا أننا ملتزمون ، في الوقت ذاته ، بتطبيق القانون ، وبإقرار النظام . نحن مع تعدد الأفكار والآراء ، والإجتهاؤات ، ولكننا مع وحدانية السلطة ومركز القرار . نحن مع حرية الرأي والتعبير ، ولكننا ضد القذح والشهير . نحن مع تعزيز بنية مؤسسات المجتمع المدني ، غير أننا ضد عصبية العشرة ، وعفوية الإنتقام البدائية . ونحن أولاً وأخيراً مع الإمتثال للقانون والنظام .

### أيتها الأخوات، أيها الإخوة

إن شعبنا الفلسطيني ، القابض على جمرات هذه المرحلة ، في ظل ظروف قاسية من عدم التكافؤ ، وتحت أفسى شروط الحياة اليومية وأبشع أشكال الإحتلال الذي نعمل على إنهائه ، تحذوه رغبة حقيقية عميقة كذلك في العيش بسلام ، ورغبة أعمق في إعادة بناء وطنه ، وتنمية إقتصاده ، وتطوير نظامه السياسي ، وتحديث مراقفه التعليمية والصحية والقضاء على البطالة والفقر ، وإصلاح بناء الإدارة والاجتماعية والسياسية ، وتثبيت سلطة القانون ، والقضاء على مظالم العيب والتسيب والإنفلات ، وذلك على أسس من الحرية والديمقراطية .

### أيتها الأخوات، أيها الإخوة

نحن أيها الإخوة طلاب سلام وتعايش ، طلاب حرية وإستقلال وكرامة وطنية . نحن لسنا إرهابيين ولن نكون ، وكفاحنا لم يكن موجهاً ضد الأطفال والنساء والمدنيين ، إنه ضد الإحتلال والإستيطان والنهب ، إنه ضد هدم البيوت واقتلاع الأشجار ، ضد القتل والإغتال ، ضد أن تلدنا سائزنا على الحواجز العسكرية ، ضد منعنا من الصلاة في المسجد الأقصى وكنيسة القيامة ، ضد مصادرة أرضنا وأبسط حقوقنا في التنقل والعمل والتعلم والإستشفاء . نحن لم نرفض خيار السلام أبداً ، بل نحن اللذين خاطرتنا من أجل بلوغ هذا الحلم المشترك لكافة أبناء البشر .

نحن أيتها الأخوات أيها الإخوة ضحايا الإرهاب، إرهاب الدولة، الإرهاب المنهجي المنظم، إرهاب الإستيطان ومصادرة الأرض، إرهاب جدار الفصل العنصري، إرهاب عزل القدس وتسيبها باستوصات. نحن أكثر شعوب الأرض تضرراً من الإرهاب، وأكثر الأمم التي تلوّثت سمعتها بهذه الوصمة الكريهة. لذلك، فإننا نبذّه وندينه ونرفضه، وندعو العالم لتشخيصه بدقة وتعريفه ليجدوا أننا فعلاً من ضحاياهم ومن المحاربين بقوة ضده.

ندعو أنفسنا، وجيراننا، واللجنة الرباعية الدولية، وفي مقدمتها الولايات المتحدة، إلى مساعدتنا في وضع نقطة كبيرة، وفي نهاية هذا السطر الطويل من سفك الدعاء والمعاناة، إلى مساعدتنا في قلب صفحة التآمر والانتقام، إلى كسر حلقة العنف المفرغة، إلى إنهاء الخوف من المستقبل الرهيب المترصص بالجميع. قدّرنا أن نعيش معاً على هذه الأرض التي تتسع لنا ولأحلامنا، لأبنائنا وأحفادنا جميعاً، لتقدمنا وازدهارنا، بديلاً عن العنف والإرهاب، عوضاً عن التلاوم وإلقاء المسؤولية على الغير، إستكمالاً لتلك المسيرة التي بدأتها معاً في أوسلو قبل عشر سنوات.

نحن طلاب حق وطلاب سلام، لسنا دعاة حرب وانتقام. لذلك سوف نواصل تمسكنا بكل حقوقنا المثبتة في العودة وتقرير المصير وإقامة الدول الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، وسنستمر في دعوتنا، بلا كلل، لتحقيق السلام الشرف الفادر على البقاء، وسندافع عن أنفسنا وعن حقوقنا بكل تلك الصلابة التي تحمّلت بها الروح الفلسطينية تحت أقسى الإختبارات.

## الأخوات والإخوة أعضاء المجلس التشريعي

### الضيوف الكرام

إن حكومتنا، التي أملت عملية تشكيلها جملة من الوقائع والعوامل والتطورات والظروف الصعبة، قد حددت لها جملة من المبادئ والمهام الأساسية التي ستعمل بموجبها وعلى هديها، والتي ستضعها هذه الحكومة في مقدمة أجندتها الوطنية، وتسعى إلى تحقيقها بكل عزم وصر وإدراك، بالتعاون معكم ومع أبناء شعبنا وهي:

1- العمل مع اللجنة الرباعية الدولية من أجل وضع جدول زمني ملزم للجانبين الإسرائيلي والفلسطيني لتنفيذ الإلتزامات المتبادلة المترتبة عليهما في المرحلة الأولى من خطة خارطة الطريق. ويأتي في مقدمتها التوصل لاتفاق وقف إطلاق نار متبادل وشامل لكل أشكال العمليات بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي. وبضمانة ورقابة اللجنة الرباعية، وبما يؤدي إلى إلزام الحكومة الإسرائيلية بوقف العدوان وفك الحصار عن شعبنا ورئيسه الشرعي والمنتخب أبو عمار، ووقف الإستيطان وإجراءات عزل وتهويد القدس، وإزالة جدار الفصل العنصري، وإطلاق سراح الأسرى. وسحب قواتها من جميع المناطق الفلسطينية التي تم إعادة إحتلالها من 28 أيلول عام

2000، وفتح جميع المؤسسات التي تم إغلاقها في القدس المحتلة، وفك الحصار من حول المدينة المقدسة، ودعوة اللجنة الرباعية الدولية إلى إرسال قوة مراقبة دولية للإشراف على تنفيذ الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني لهذه الالتزامات .

وتؤكد الحكومة الفلسطينية بأن الحلول الجزئية والانتقالية لم ولن تؤدي إلى وقف الصراع . بل تؤدي إلى إطالة أمده وتجدده وتصعيده، ولذلك فإننا نتوجه إلى جميع أطراف الصراع، وإلى اللجنة الرباعية على وجه الخصوص، إلى عقد مؤتمر دولي تحت إشرافها من أجل التوصل إلى حل نهائي للصراع . يقوم على رؤيا الرئيس بوش بدولتين، وتنفيذ قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة وخاصة 242، 338، 425، 1397 و194 الفاضية بإنهاء الاستيطان والاحتلال الإسرائيلي عن جميع الأراضي الفلسطينية والعربية التي احتلت في الخامس من حزيران عام 1967، بما فيها القدس الشرقية، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة ذات السيادة الكاملة بعاصمتها القدس العربية إلى جانب دولة إسرائيل على حدود الرابع من حزيران عام 1967، وحل قضية اللاجئين الفلسطينيين وفق القرار الدولي 194 .

2- دعوة شعبنا الفلسطيني وجميع القوى والفصائل الفلسطينية إلى وقف جميع أعمال العنف والعنف المتبادل، كما ورد في خارطة الطريق .

3- إنهاء حالات الفوضى السائدة كجزء لا يتجزأ من تعزيز سيادة القانون وفرض النظام العام ( وأعني بالفوضى ما ترون وما تسمعون، فوضى حمل السلاح والتنقل به، فوضى تخزين المتفجرات بين المدنيين، وكذلك فوضى المظاهرات المسلحة وإطلاق الرصاص، وفوضى البيئات التي تستهدف كوادر وأفراد وقيادات، بشكل يسيء لسمعتنا وعملائنا الوطني، أضف إلى ذلك فوضى التصريحات الرسمية المتناقضة وغيرها ) .

4- العمل الجاد على تأمين الأمن والأمان للمواطنين وعائلاتهم وممتلكاتهم، وذلك بالتصميم على فرض سيادة القانون والنظام، وعلى أهمية هذه المهمة وكونها بديهية بالنسبة لأي سلطة أو نظام، إلا أنها ستكون المهمة الأصعب، لأنها ستستخدم بمصالح فئات أو أشخاص ثمنا وكبروا في ظل أوضاع غير صحيحة، مما يقتضي تضامر كل الجهود لذلك .

5- مواصلة واستكمال عملية الإصلاح التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وبدأت بها الحكومات الفلسطينية السابقة بكل جوانبها السياسية، المالية، والإدارية، والأمنية، والقضائية، تلبية لإحتياجات شعبنا ومجتمعنا وتطویراً للنظام السياسي، ولجويداً لأدائنا في شتى المجالات .

6- توحيد جميع القوى الأمنية الفلسطينية وتنسيق عمل أجهزتها المختلفة بشكل دقيق وعبر آلية محددة، وذلك إدراكاً من القيادة الفلسطينية لدى أهمية تحقيق هذا الهدف الحيو، في هذه المرحلة الدقيقة من حياة شعبنا، ولذلك فقد إتخذت القيادة الفلسطينية قراراً حاسماً بتوحيد قوات الأمن الفلسطينية في إطار مجلس الأمن القومي، وفق الوثيقة المرفقة والمقدمة إليكم كأحد

الوثائق الرسمية .

- 7- العمل على الوصول إلى وقف شامل ومبادل لإطلاق النار مع الحكومة الإسرائيلية يستند إلى :
  - أ- حوار وطني فلسطيني ، للوصول إلى قواسم مشتركة لذلك .
  - ب- تفاوض مع الجانب الإسرائيلي على شروط تحقق تنفيذ خارطة الطريق ، ووقف الانتهاكات الإسرائيلية وعمليات الإغتيال .
- 8- العمل الحاد لفتح الأفق السياسي لمفاوضات فلسطينية - إسرائيلية جادة ، نستأنف من خلالها ما كنا قد بدأناه في عهد الحكومات الإسرائيلية السابقة .
- 9- العمل اجاد وبكافة الوسائط للإفراج عن أسرانا الأبطال ولتحريرهم من سجون الاحتلال ، كواحدة من أهم أولويات عملنا ، وكشرط لأي إتفاق مع الحكومة الإسرائيلية ، وتأمين الدعم اللازم لعائلاتهم وعائلات الشهداء والمتضررين .
- 10- تطوير خطط وبرامج مكافحة البطالة والفقر والحرمان الاجتماعي ، والعمل على تخفيف معاناة شعبنا ، وإقرار وتطبيق القوانين التي تضمن التكافل الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والصحية .
- 11- العمل على تعزيز مكانة وحقوق المرأة ومشاركتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، وتهيئة المناخ المناسب لتحقيق ذلك ، وتأكيداً على هذا التوجه ، فقد قمنا باستحداث وزارة خاصة بشؤون المرأة وتأمين مشاركتها في صنع القرار .
- 12- دعم عمل لجنة الانتخابات المركزية والتعاون التام معها ، في التحضير للانتخابات ، وتهيئة كل الظروف الموضوعية المواتية لإجرائها في أقرب وقت ممكن وبما لا يتجاوز شهر حزيران القادم ، ومن هنا فإننا نتوجه إليكم في مجلسنا التشريعي للإنتهاء من إقرار قانون الانتخابات العامة ، كخطوة أساسية هامة في التحضير للانتخابات القادمة ومصداقية ذلك ، ونتوجه من هنا كذلك إلى اللجنة الرباعية والولايات المتحدة ، والإتحاد الأوروبي ، وروسيا الاتحادية ، والأمم المتحدة لحمل إسرائيل على سحب قواتها المحتلة من المدن والقرى والمخيمات الفلسطينية ، وإنهاء عدوانها الظالم على شعبنا وإزالة المعوقات ، لإجراء الانتخابات الفلسطينية العامة الرئاسية والتشريعية ، كاستحقاق وطني أساسي مطلوب في خارطة الطريق ، وفي ذات السياق فإن حكومتنا ستعمل على التحضير لإجراء الانتخابات البلدية وغيرها في سبيل تعزيز الديمقراطية في وطننا .
- 13- تعمل حكومتنا في حدود الإمكانيات المتاحة لتوفير متطلبات الصمود الوطني من خلال : العمل قدر المستطاع وفي حدود الإمكانيات المتاحة لتخفيف الضائقة الاقتصادية التي تحيق بشعبنا ، والحد من مضاعفاتها الاجتماعية المحتملة ، وإنعاش خطة الإنماء الاقتصادي ، وإعادة بناء ما دمرته قوات الاحتلال وتقليص نسب البطالة .

14- إن حكومتنا التي تؤمن بأن فلسطين هي جزء لا يتجزأ من الوطن العربي الكبير، وعضو أصيل في الأسرة العربية والأسرة الإنسانية:

- أ- نتمن مساندة الشعوب والحكومات العربية لكفاح شعبنا، وموازرتها لمنظمة التحرير الفلسطينية. وستعمل على تطوير التعاون والتنسيق والتشاور مع كافة الدول العربية الشقيقة. كما ستعمل كذلك على تطوير علاقاتها مع الدول المسلمة ومنظمة عدم الإنحياز والدول الصديقة في أوروبا وكندا واليابان والصين وفي آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية وأستراليا.
- ب- ستواصل تعاونها مع اللجنة الرباعية لتنفيذ خارطة الطريق بشكل متواز، وصولاً إلى قيام الدولة الفلسطينية المستقلة إلى جانب دولة إسرائيل، وإنهاء الإحتلال الإسرائيلي الذي بدأ عام 1967، وحل مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وفق القرار 194.
- ج- الإلتزام بالبرنامج السياسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، ومقررات المجالس الوطنية والمركزية المتعاقبة، باعتبار أن ذلك كله يشكل الإطار العام الجامع لعملنا السياسي ونهجنا الوطني.
- د- تكريس مرجعية منظمة التحرير الفلسطينية، وتفعيل دورها.
- هـ- تعزيز الوحدة الوطنية، وتصليب قاعدتها الواسعة بكل السبل الممكنة، بما في ذلك مواصلة الحوار الوطني، وتوسيع قاعدة المشاركة. وستنقل نواصل الحوار مع جميع القوى الوطنية والإسلامية على أمل الوصول إلى أفضل الصيغ لتوسيع قاعدة المشاركة في القرار والتنمية.
- ز- تعزيز مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وتعزيز وتطوير سفارات وممثليات فلسطين في الخارج.

### أيتها الأخوات، أيتها الإخوة

اسمحوا لي أن أوجه نداءً حاراً إلى شعبنا الفلسطيني البطل الصابر الصامد. أدعوكم وأهيبُ بكم جميعاً أن تتكاتف للعمل سوياً، أدعوكم إلى توحيد الإرادة قبل توحيد الصفوف، للعمل معاً من أجل إنهاء الإحتلال جنباً إلى جنب مع إنهاء جميع حالات الفوضى، والعمل الجاد لتحقيق سلام عادل، دائم وشامل، بالوسائل المقبولة علينا وعلى المجتمع الدولي، وفي السياقات التي تخفف من أعبائنا وتختصر من آلامنا، وتحقق أهدافنا الوطنية المشروعة وإقامة دولتنا الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف.

أدعوكم لبذل كل جهد فكري وعملي ممكن، من أجل حفظ النظام العام، واحترام سيادة القانون، ووقف كل مثيري الشعب والفوضى، أدعو إلى الإلتزام بالمصالح العليا لشعبنا التي تعلق فوق كل مصلحة، أدعوكم إلى تبصر حقائق العالم الجديد، وفهم مكونات الصراع برؤية تتطلع إلى المستقبل بصيرة وحكمة

واعتماداً ، دون التفریط بأي من ثوابنا الوطنية ، أو التسليم بجبروت القوة وغطرسة منطلقها البائس .  
وإلى أهلنا في الشتات : لن يكتمل حلمنا ولن نغمض لنا عين حتى نتحقق لنا حقوقنا ونعود لأرضنا  
، ومستقل معكم وبكم شعباً وقيادات تعمل بشتات وصبر حتى ترتفع أعلام النصر فوق أسوار القدس إن  
شاء الله .

بكم وبوحدة صفكم ، يا أبناء شعبنا وقواه الوطنية في الوطن وفي الشتات، بوعيتكم وتصميمكم أيها  
الفلسطينيون في كل مكان ، ستحقق أهدافنا الوطنية المشروعة وإقامة دولتنا الفلسطينية المستقلة وعاصمتها  
القدس الشريف بقيادة الأخ الرئيس القائد ياسر عرفات .

وإلى أمنا العربية والإسلامية إلى القادة العرب وإلى الشعوب العربية نقول : لكم كل الشكر على ما  
قدمتم وتقدمونه لشعبنا في نضاله وصموده في معركتكم المقدسة ، وإليك نتوجه أيها القادة العرب  
والمسلمون : إننا بحاجة إلى المزيد من دعمكم السياسي والمالي والاقتصادي .

أما أنتم أيها الإسرائيليون فإنني أدعوكم . حكومة وشعباً ، إلى أن تفتحوا صفحة جديدة لعلاقتنا  
ولعلمنا المشترك للوصول إلى السلام العادل الذي نسمى إليه ، نقول بأنكم جيراناً نحترم جبرتهم ، نريد  
لكم ولنا سلاماً حقيقياً ، سلاماً يحفظ حقوقنا ، سلاماً يحفظ أمن الجميع ، سلاماً يؤسس لأرضية أوسع  
من التعاون وبهين لمناخ من العيش المشترك ، ويخلق مجالات للتنسيق في سائر الميادين والحقول ، التي  
تعود على الطرفين بأفضل العوائد المنتظرة .

نقول أيها الإسرائيليون أننا نسعى للسلام والأمن والاستقرار . ولا يمكن لذلك أن يتحقق إلا بشكل  
متبادل . فأمن طرف لا يمكن أن يكون على حساب الطرف الآخر . هيا لتساعد بعضنا البعض في وقف  
هذه الدائرة الجهنمية من الإحتراب . لنزع هذا الإحباط واليأس من نفوس أبنائنا وأبنائكم إزاء المستقبل .

وأكرر القول لكم أيها الإسرائيليون بأنني أمد يدي لكم بصدق . لنبدأ العمل الجاد والسريع . لوقف  
متبادل لإطلاق النار . من أجل حقن الدماء ووقف العنف ، ويحترم أمننا وأمنكم ويحترم حقوقنا وكرامة  
شعبنا ، وأدعوكم أن نختاراً خياراً وقيادتنا وقائدنا الرئيس عرفات ، ورفع الحصار عن شعبنا  
وعنه . ووقف التهديدات الموجهة إليه . أدعوكم أن تعملوا لوقف الجرح الدامي لعملية السلام كلها .  
انتمثل في الإسطنبول والتوسع الإسطنبولي والجدار العازل الفاصل . وما تقومون به حول القدس من ضم  
وعزل وفصل وتقطيع أوصال . أوقفوا هذه الإجراءات التي تقتل الآمال وتحبط النفوس . أوقفوا إجراءات  
الإغلاق والحواجز العسكرية التي تفهد كل طفل وشيخ وإمرأة في فلسطين ، والتي تظال كل فرد وأسرة  
ومنزلة ، وكل قرية ومدينة ، وتسبب في الدمار والفقر الذي يولد الكراهية والحقد . ولتعمل بكل الجهد  
للمهمة الكبرى ، مهمة التسوية الدائمة وإنشاء الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف إلى  
جانب دولة إسرائيل .

وأقول لكم بكل صدق وأمانة أن شعبنا لن يستسلم ولن يرفع الراية البيضاء . مهما بلغت قسوة العدوان

ووحشيته وظلم القوة التي تملكونها وجبروتها ، وأن الإسطيان وحصار القدس وعزلها هو جرح في قلوبنا نرفضه تماماً ولن نقبل به . الأمن أيها الإسرائيليون يتحقق بالسلام . فلتنسعي إليه بصدق وأمانة . وإذا عزمتم بجد فستجدون لكم شريكاً فلسطينياً جاداً ، وستجدون ، كذلك ، دعماً وشريكاً عربياً جاداً تم التعبير عن إرادته بوضوح في القمة العربية في بيروت وقراراتها التاريخية الهامة . وتبنيها للمبادرة العربية التي تقدمت بها المملكة العربية السعودية .

## **الأخوات والإخوة**

وفي الختام وقبل أن أتلو عليكم أسماء الوزراء المرشحين فإني أرجو أن تحظى هذه الحكومة بفتحكم ودعمكم ومساندتكم ، هذا الدعم الذي سيشكل فرصة حقيقية للقيام بالمهام الصعبة الملقاة على عاتقها . كما أرجو أن أؤكد لكم مرة أخرى أننا سنعمل بجدية وإخلاص ، بكل الوسائل الممكنة ، لتمهيد الطريق لإجراء الانتخابات العامة في ظل الأجواء الضرورية المناسبة لإجرائها في منتصف العام القادم . إن شاء الله .

**المجد والخلود لشهدائنا الأبرار**

**الحرية كل الحرية لأسرانا الأبطال**

**المجد كل المجد لشعبنا الصامد الصابر البطل**

**وعاشت الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف**



## خطاب السيد أحمد قريع (أبو علاء) رئيس مجلس الوزراء أمام المجلس التشريعي

الجلسة الخاصة بعرض برنامج الحكومة ومنح الثقة

الاثنين ٢٠٠٥/٢/٢١

الأخ رئيس المجلس التشريعي

الأخوات والأخوة أعضاء المجلس

الضيوف الكرام

السلام عليكم ورحمة الله

أحببكم أفضل لمحبة، وأشكر لكم تعاونكم ودعمكم، وأرجو أن يتواصل تعاوننا ودعمكم لنا في هذه الظروف لتتمكن من تحمل المسؤولية الصعبة التي أُلقيت مجدداً علينا، وراجياً أن تنال الحكومة التي أتقدم بها اليكم اليوم على ثقة مجلسكم الكريم، للعمل معكم كل في نطاق واجباته، لاجتياز هذه المرحلة الدقيقة والصعبة من حياة شعبنا الصامد الصابر، وبلوغ الأهداف التي نتطلع إليها، وفي المقدمة منها إنهاء الاحتلال والأستيطان والجدار، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس الشريف على خط الرابع من حزيران عام ١٩٦٧، وحل قضية اللاجئين حلاً عادلاً على أساس قرار الأمم المتحدة رقم ١٩٤.

لقد كانت الأسابيع الثلاثة الماضية، منذ رحيل القائد الخالد ياسر عرفات رحمه الله، وحتى انتخاب الأخ الرئيس محمود عباس (أبو مازن) رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية، وحتى بعد ذلك، أسابيع فلسطينية بامتياز، حافلة بالوقائع والتطورات التي تبعت على الاعتزاز بهذا الشعب، وبمؤسساته وقواه السياسية، وعرفنا خلالها كيف نعبّر عن إحترامنا وإجلالنا وحزننا على رحيل قائدنا الخالد الشهيد ياسر عرفات، وعرفنا خلالها كذلك كيف توصل المسيرة ونفعل مؤسساتنا، ونحرص صفوفنا، فاجتازنا جميعاً، وبنتاج غبطنا عليه الأشقاء والأصدقاء، تجربة ملء الفراغ ونقل السلطة بتصميم وبسر شديد بدعاً بتصويب رئيس المجلس التشريعي رئيساً مؤقتاً للسلطة، وإجراء المرحلة الأولى من الانتخابات المحلية بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠٠٤، و٢٨/١/٢٠٠٥ وإجراء الانتخابات الرئاسية في ٩/١/٢٠٠٥ وانتخاب الأخ الرئيس محمود عباس (أبو مازن) رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية، كان ذلك كله فسي إطار مشهد ديمقراطي تعددي شفاف، بحسب فآل كل الذين راعوا أعلى وقوع فراغ دستوري، واقتتال داخلي، الأمر الذي يدعونا حقاً إلى القنصر بهذه التجربة الديمقراطية التي منحنا مزيداً من المتعة والقوة والمضاء والفعالية، على طريق استكمال مشروعتنا الوطني الكبير.

وإذا أفض - شعبنا الفلسطيني كله بنجاحه الذي تحققت خلال هذه المرحلة الصعبة برص صفوفه، ووضع القانون الأساسي

كله موضع التنفيذ ونجاح الأخ الرئيس أبو مازن بنقطة شعبنا تؤكد أمامكم أننا سنعمل معكم ومع الأخ الرئيس أبو مازن لاستكمال هذه السيرة العسيرة، من أجل بلوغ أهدافنا الوطنية الكبرى بالحربة والاستقلال، وتعزيز التقاليد الديمقراطية، وإعادة تعمير الوطن، وفرض سيادة الأمن والقانون، وتحقيق الحياة الحرة الكريمة لإبناء شعبنا المناضل.

وليس لدي شك في انكم تتفقون معي على أن المهمة التي تنتظرنا جميعاً مهمة ثقيلة وصعبة، وأن الآمال التي يعلقها علينا أبناء شعبنا آمال كبيرة وعريضة، وأن التحديات التي نتقف في وجوهاً تحديات صعبة وشاقّة، وفي المقدمة منها التحدي الذي يواجهنا كل ساعة وكل يوم والذي يمثل في الاحتلال والاستيطان وجدار الفصل العنصري والحصار والأخلاق. إلا أن لدينا، دون أدنى ريب، الثقة الكاملة بقدرتنا على الشهور بسؤولياتنا كاملة غير منقوصة، ومواجهة التحديات والمصاعب والمعيقات، بروح وثابة وعزم لا يلبين، تماماً على نحو ما تحكيه فصول ملحمة البقاء والصمود والابتهات الفلسطينية على مدار العقود الطويلة الماضية.

ودون أن نتقل من وزن كل تلك المعيقات والمصاعب التي يعيد الاحتلال الإسرائيلي اتناجها على نحو يومي، ومن غير أن نهنؤن من أمر الظروف غير المواتية التي تحيط بنا وبمسيرة عملنا الوطني، فإننا ندرك في الوقت ذاته عمق مسؤولياتنا الذاتية إزاء ما اصاب هذه السيرة من خلل وانخفاقات ليست كلها من صنع الاحتلال البغيض، خصوصاً ما اتصل منها بالإدارة الوطنية، وتعلق منها بالرؤية الذاتية، سيما مفردات إعادة البناء والإصلاح، وتحقيق أمن المواطن، ولجوءه أداء الأجهزة والإدارات والمؤسسات.

ومن هنا، فإن هذه الحكومة التي أعرضها عليكم اليوم، وبالاعدلات المقترحة لتبيل ثقة مجلسكم الكريم، تؤكد على كل تلك الثوابت والبادئ، والهام التي سبق لحكومتني السابقة أن تعهدت الالتزام بها لدى تقديمي فريقتها الوزاري السابق لمجلسكم الموقر وما زلت مع إعطاء الأولوية والتركيز على القضايا الأساسية الثلاث التي ركز عليها الأخ الرئيس أبو مازن وهي الأمن - والإصلاح - والتحضير للانتخابات القادمة التشريعية والمحلية. وتجسد هذه الحكومة أمامكم العهد بمواصلة العمل لتحقيق هذه الهام، بالتعاون الكامل مع الأخ الرئيس ومع مجلسكم الكريم.

ونذكر أن المهام التي تنتظرنا جسيمة، وأن طريقنا لبلوغها طويل وشاق، وأن ما في أيدينا من مقومات وإمكانيات لهُو شحيح، إلا أننا ندرك في الوقت ذاته أن قدرة شعبنا على العطاء كبيرة وبلا حدود، وأن السنوات الطويلة العاسية التي مرت بنا علمتنا فن البقاء والتكيف والصمود، وزادت من صلابة المعدن الفلسطيني النبيل، ومن قدرتنا على الابتكار والإبداع. الأمر الذي يزيدنا اليوم ثقة، وعلى نحو أعمق من أي وقت مضى، بأننا سوف نجاز الاختبارات الشقية أمامنا بنجاح وجدارة واقتدار. ونحقق الآمال التي احتمرت في صدورنا طويلاً، وألهمتنا كل هذا الصمود الأسطوري، ووضعنا أقدامنا على أول الطريق الطويل.

وبناء على ما ورد في خطاب الأخ الرئيس أبو مازن في حفل التنصيب أمام مجلسكم الكريم، سيما ما تعلق بتجديد الثقة وتكليفه لي برئاسة الحكومة التي حدد مهامها في ثلاث محاور رئيسية هي الأمن والإصلاح والتحضير للانتخابات، فإنني أود أن أهرّب عن شكري للأخ أبو مازن على ثقته العالية وأخير له ولكم ولأبناء شعبنا عن تصيبننا على العمل بكل جهد ممكن لتحقيق مصالح شعبنا مع التركيز على:

أولاً: تحقيق أمن المواطن، بكل ما يشتمل عليه هذا المفهوم من متطلبات عملية وتدابير وإجراءات قانونية محددة، من منطلق الإدراك التام أنه من غير توفر هذا الشرط الأساسي، واعني به تحقيق الأمن، فإنه لا سبيل أمامنا لمعالجة كل ما يعتور واقعنا الداخلي من مخاطر وأخطار<sup>١١</sup> تتهدد الأمن وفرض النظام وسيادة القانون.

من هذا المنطلق، فإن الحكومة ممثلة بوزير داخليتها تتعهد أمامكم، أن تولي الأمن كل اهتمام مخلص وجاد، وأنها ستتعهد القوي الأمنية الفلسطينية كل رعاية مستطاعة، سواء من ناحية التدريب والتأهيل وإعادة الهيكلة، أو من ناحية تحديد وإعداد الإطار القانوني لعملها، ليصبح عمل المؤسسة الأمنية وعمل كبار قادتها قائماً ومنظماً وفق قانون واضح، يحدد نطاق المهام والواجبات بكل شفافية، ويوجب المساءلة أمام الأطر التنفيذية السؤولة وأمام مجلسكم الموقر دون تردد.

وعليه، فإننا نحدد التزام الحكومة أمامكم بالعمل بكل جهد ممكن على تحقيق الأمن دون إيذاء مع التزامنا التام بالحفاظ على حرية الرأي والفكر والاجتهاد، وبجنب أي قتال داخلي أو احتراب، مؤكداً أن الدم الفلسطيني حرامٌ وحطٌّ أحمر، ومتسكين مسن أول الأمر إلى منتهاه، بوحدة السلطة وبوحدة واجبة واحترام القانون ومركز إتخاذ القرار الوطني.

ثانياً: إن هذه الحكومة تتعهد أمامكم بأنها ستعطي بخطر أسرع من سابقها وبالتعاون معكم ومع الرئاسة ومع القضاء لتفعيل جهاز القضاء ووزارة العدل والنائب العام، وتوفير كل متطلبات قيام هذا المرفق الحيوي، بكل ما هو منوط به من واجبات، وكل ما هو معلق عليه من آمال، سيما ونحن ندرک جميعاً أنه بدون سلطة قضائية فعالة ومؤهلة، فإنه يستحيل معالجة مواطني الخلل والفساد والقوضي وكل أشكال التعديات، وأنه من غير ذلك لا مجال لفرض القانون والنظام العام، ولا مكان لتنمية إقتصادية أو استقرار اجتماعي، الأمر الذي يدفعنا إلى العمل بكل قوة لتعزيز سلطة القضاء وتوفير الانسجام التام والتنسيق بين وزارة العدل والنائب العام والمجلس الأعلى للقضاء حسب القانون، ولتحديد المهام بوضوح دون لبس، بإزالة الغموض من النصوص القانونية، وكذلك بإصدار القوانين اللازمة واعتمادها في أقرب وقت ممكن.

ثالثاً: مواصلة عملية الإصلاح الشامل في كافة المجالات خاصة منها الاقتصادية والمالية والأمنية وفي مجال الإدارة العامة، باعتبارها عملية مترابطة دون انقطاع، بدأتها الحكومات السابقة، وستستمر فيها هذه الحكومة والحكومات اللاحقة بالتعاون التام معكم ومع مؤسسات المجتمع المدني.

ونحن اليوم غازمون على الماضي قديماً في مسيرة الإصلاح وتنفيذ برنامح الإصلاح الوطني، انطلاقاً من المحاور التي سبق أن حددها الراحل الكبير بأسر عرفات في آخر خطاب له أمام مجلسكم الكريم، واستناداً إلى وثيقة الإصلاح التي كان المجلس التشريعي قد صادق عليها عام ٢٠٠٢ وبالضيق قديماً كذلك في تنفيذ الخطة التي أقرها الحكومة السابقة، وذلك باعتبار أن الإصلاح هو حاجة داخلية فلسطينية ملحة، ومتطلباً أساسياً من متطلبات تعزيز الصمود الفلسطيني في مواجهة الاحتلال، وشرطاً لا بد منه لإعادة البناء والاعمار.

رابعاً: التحضير لإجراء الانتخابات التشريعية وإستكمال الانتخابات البلدية في مواعيدها المحددة، والأعداد الجيد لها، مع الاستفادة من تجربة الانتخابات الرئاسية والبلدية التي تمت، والعمل على تلافي أية أخطاء حدثت خلالها، وذلك بالتعاون معكم ومع الرئاسة ولجنة الانتخابات المركزية.

من هنا فإننا ماضون دون ريب لاستكمال هذه العملية الديمقراطية إلى نهاياتها، واتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لإتمام هذا الاستحقاق البالغ الحيوية، بكل متطلباته وشروطه، وفي طليعتها عناصر الشفافية والنزاهة، التي تعدد للمؤسسة التشريعية شرعيتها، وكني تفتح طريق المشاركة واسعة أمام الأجيال الشابة، وإرساء تقاليد تداول السلطة والمسؤولية، على النحو الذي يلي آمال هذا الشعب ويلاصق تطلعاته في تكريس تجربة ديمقراطية فلسطينية تحاكي أرفع ما لدى المجتمعات الديمقراطية مسن أعراف.

## الأخوات والأخوة

واليوم، ونحن نقف على أعتاب مرحلة هامة وخطيرة تتطلب منا جميعاً بذل الجهود المضاعفة، وإظهار الإرادة القوية، وتحمل المسؤوليات الوطنية بكل أمانة وإخلاص وجدية، فإن هذه الحكومة التي نأمل أن تحظى بتفثكم ومساندكم، لتحدد العهد أمامكم وأمام أبناء شعبنا، أنها ستلتزم بتحقيق المهام المحددة لها، وخاصة في مجال الأمن والإصلاح، والاهتمام كذلك بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبطالة، والتحضير للانتخابات التشريعية المقبلة، لإجرتها في أجواء من الحرية والنزاهة والشفافية.

ولا يقوتني وأنا أعرض على مجلسكم الكريم أعضاء الفريق الوزاري لثقل ثقة مجلسكم الكريم، أن أؤكد عالياً بالجهود الحثيثة التي بذلها الأخ الرئيس أبو مازن وما يزال يبذلها بحرص ودأب شديد، وفي مقدمتها الحرص على الحوار مع مختلف القوى والفصائل والقضايا الوطنية، لتصلب جبهتنا الداخلية من جهة وتعزيز قدرة السلطة الوطنية من جهة ثانية على النهوض بمسؤولياتها الجسيمة في هذه المرحلة بقوة واقتدار. وأؤكد على وجه خاص بإصرار الأخ أبو مازن على إنجاح الحوار الداخلي، وتمكينه من توحيد الموقف الوطني في مواجهة أهم استحقاقات هذه المرحلة، وأعني بذلك تحقيق التهدئة التي فتحت الطريق أمام إعلان وقف مبادل لإطلاق النار، وكف يد إسرائيل عن مواصلة العدوان علينا، مع ما لحق ذلك من إجراءات بناء ثقة، تقوم بموجبها الحكومة الإسرائيلية بالأفراج عن أسرانا الأبطال وتشكيل لجنة مشتركة فلسطينية إسرائيلية لتحديد المعايير الواجبة بالإفراج عن أسرانا الأبطال، والانسحاب من المناطق السيادية الفلسطينية، ورفع الحواجز وتسليم رفات عدد من الشهداء الأبرار، ووقف المطاردات ضد أخوتنا المناضلين وعودة المعتقلين.

أشكركم جميعاً، وأتوجه من على منبر مجلسنا التشريعي بالتحية والتقدير والوفاء لأبناء شعبنا الفلسطيني البطل في داخل الوطن وخارجه. كما أتوجه بالتحية والتقدير إلى أسرانا الأبطال ونعاهدهم أن تظل قضية حريتهم وعودتهم إلينا سائرين غائمين، تحت الأمل في سلم إهتماماتنا الوطنية.

وكل التحية وكل التقدير والإجلال إلى شهدائنا الأبطال، أبطال الحرية والاستقلال، بتقديمهم القائد الخالد الرمز الشهيد ياسر عرفات أبو عمار الذي سنظل أوفياء له وللبادئ التي ضحى من أجلها.

خطاب السيد أحمد قريع (أبو علاء) أمام المجلس التشريعي الفلسطيني

الجلسة الخاصة بعرض برنامج الحكومة ومنع الثقة

الاثنين ٢١/٠٢/٢٠٠٥

## الحكومة العاشرة

خطاب السيد اسماعيل هنية أمام المجلس التشريعي لنيل الثقة (غزة ٢٧/٣/٢٠٠٦)

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على رسوله الأمين والنبين أجمعين

ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، أما بعد،

الأخ رئيس المجلس التشريعي المحترم

الإخوة والأخوات أعضاء المجلس التشريعي المحترمون

السادة المحترمون السفراء والقناصل وممثلو الدول والهيئات الدولية

الضيوف الكرام

الحضور الأعزاء

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

فقد كنت أمل أن ينعقد هذا المجلس في ظرف أفضل، وأن يكون لقاءنا جميعاً في القدس عاصمة دولتنا الفلسطينية المستقلة. لكن هذا الظرف الذي تقطع فيه أوصال الوطن يقدم للعالم دليلاً واضحاً على قسوة الاحتلال وظلمه. فهذا هو الاحتلال يشن حرباً ضروساً ضد شعبنا الأعزل، ويحرض ضد خياره الديمقراطي، ويُصر على إبقاء المنطقة في دوامة من الصراع الدامي.

ينعقد اليوم مجلسكم الموقر ليشهد ولادة حكومة فلسطينية جديدة هي الحكومة العاشرة في ظل تواصل الاحتلال والعدوان، وتزايد أعداد الشهداء والجرحى، واستمرار سياسات الاغتيال والاعتقال والخنق والحصار ومصادرة الأراضي، وبناء جدار الفصل العنصري وتهويد القدس واستمرار الحفريات تحت المسجد الأقصى المبارك والتلويح الدائم باقتحامه وكذلك توسيع المستوطنات ومخططات ضم الأغوار، وحرمان شعبنا من التواصل حتى داخل الضفة نفسها، وكرسى ذلك بتحويل حاجز قلنديا إلى ما يشبه المعبر الحدودي.. إلى أن توج الاحتلال اعتداءاته هذه باقتحام سجن أريحا وخطف المناضلين أحمد سعادات وفؤاد الشوبكي مع عدد من إخوانهم المعتقلين هناك، مخلفاً عدداً من الشهداء والجرحى فضلاً عن التدمير الشامل لمبنى المقاطعة. متنكراً بهذا الفعل الإجرامي لكل ما تمّ توقيعه من اتفاقيات.

إننا على يقين بأن الاحتلال الغاصب إنما يقوم بكل هذه التصعيدات ليقذفها في وجه الحكومة الجديدة، بهدف إيصال رسالة للشعب الفلسطيني مفادها: ”إنك أخطأت في

الاختيار، ولا بد أن تعاقب“. وهذا الموقف للأسف يتم تحت سمع العالم وبصره، ونحن نحذر من مغبة مثل هذه السياسات.. فالشعب الفلسطيني العظيم يجب ألا يعاقب لأنه مارس حقه في اختيار قيادته عبر انتخابات ديمقراطية حرة شاهدها العالم وشهد على نزاهتها، ومخطئ من يظن كذلك بأن الضغط الاقتصادي هذا سوف يدفع حكومتنا للخضوع أو يوهن من عزيمة وصمود شعبنا الفلسطيني الأبي.. إن هذه الحكومة ستقود شعبها إلى الحياة الحرة الكريمة، معتمدة على الله تعالى ومتوكلة عليه ( وَمَا لَنَا أَلَّا نَتَوَكَّلَ عَلَى اللَّهِ وَقَدْ هَدَانَا سُبُلَنَا، وَلَنْصَبِرَنَّ عَلَى مَا آذَيْنَا، وَعَلَى اللَّهِ فَلْيَتَوَكَّلِ الْمُتَوَكِّلُونَ ).

فالتحية كل التحية لشهدائنا الأبرار ونخص بالذكر منهم الرئيس الراحل ياسر عرفات والشهيد الإمام أحمد ياسين والدكتور عبد العزيز الرنتيسي والدكتور فتحي الشقاقي، والرفيق أبو علي مصطفى والأخ أبو العباس، والتحية لجرحانا الأماجد ولعقلينا الأبطال الرابضين خلف القضبان في سجون الاحتلال ومعقلاته، وكل العون والتقدير لعوائلهم وأسره الصابرة المحتسبة.

والتحية لمناضلينا ولقيادات العمل الوطني الفلسطيني من مختلف الفصائل داخل السجون.. ونعاهدهم - كما نعاهد جميع الأسرى والأسيرات (فلسطينيين وعرب) - أننا لن ننساهم، ولن نضيع تضحياتهم أو نذهب سدى، وسنعمل دون توقف لتأمين الإفراج عنهم بعزة وكرامة، ليشاركونا في تحقيق الحرية لشعبنا، ويسهموا معنا في عملية البناء والتطوير والإصلاح والتغيير.

كما نزجي تحية إجلال وتقدير لشعبنا الفلسطيني العظيم في الداخل والخارج؛ وفي مخيمات الشتات، وإلى جالياتنا الفلسطينية في كل أنحاء العالم.

الأخ رئيس المجلس المحترم

الإخوة والأخوات أعضاء المجلس التشريعي الأفاضل

يطيب لي أن أتقدم إلى مجلسكم الموقر ببرنامجي هذا آملاً أن تمنحوا حكومتي الثقة، كي تنطلق لتطبيق برنامجها الذي وعدت به شعبنا لصون مصالحه الوطنية العليا، واستعادة حقوقه المغتصبة، وتحقيق الأمن والازدهار والإصلاح المنشود.

ويسعدني، قبل الدخول في الحديث عن المحاور الرئيسية في برنامج الحكومة أن أتوجه بخالص التحية للسيد الرئيس محمود عباس ( أبو مازن ) رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، الذي نسجل له باحترام دوره البارز في إجراء الانتخابات التشريعية وفي تعزيز أسس الديمقراطية الفلسطينية. فقد كان حريصاً على رعاية التعددية السياسية وحمائتها، ولقد كانت

الأيام التي رافقت الانتخابات الأخيرة فلسطينية بامتياز مما أدهش العالم أجمع، وعكس الوجه الحضاري للشعب الفلسطيني. وأود أن أؤكد حرصنا على احترامنا للعلاقة الدستورية مع السيد الرئيس وترسيخها لخدمة مصالح شعبنا وصيانة ثوابته المشروعة، ملتزمين بمعالجة السياسات والمواقف من خلال الحوار والتعاون والتنسيق المستمر بين مؤسسة الرئاسة والحكومة وسائر المؤسسات الوطنية، وعلى رأسها منظمة التحرير الفلسطينية، وعلى قاعدة الاحترام المتبادل وحماية الصلاحيات الدستورية والوظيفية لكل مستوى من المستويات.

كما لا يفوتني أن أتوجه بالتحية والتقدير لآبناء شعبنا العظيم الذين منحونا هذه الثقة الغالية وعلقوا آمالاً كبيرة علينا، ونعاهدكم أن نكون عند حسن ظنهم بنا، وألا ندخر جهداً من أجل تخفيف المعاناة عنهم جميعاً، وتحقيق ما يتطلعون إليه من الحرية والاستقلال والتقدم والازدهار.

فهذا الشعب المرابط الذي أبدع في مقاومة الاحتلال وكان مثلاً في العطاء والصبر والصمود، ستجلى إبداعاته - إن شاء الله - في البناء والإعمار، وفي تعزيز الخيار الديمقراطي الذي من شأن نجاحه أن يشكل نموذجاً يحتذى به كل الشرفاء والأحرار في العالم..

ثم الشكر موصول لرؤساء وأعضاء الحكومات السابقة، ولحكومة الأخ أحمد قريع (أبو علاء) الذي أبدى مشكوراً حرصه وتعاونه للانتقال السلس للحكم، وفي تسيير مهامها المختلفة. والشكر كذلك للسادة الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي السابقين، وللأخ روجي فتوح الرئيس السابق لمجلسنا التشريعي الموقر.

الأخ رئيس المجلس التشريعي

الاخوة والاخوات أعضاء المجلس

هناك مهمات جسام تقع على عاتق الحكومة على الصعيد الداخلي والخارجي. وإن الاضطلاع بهذه المهمات يستلزم تشخيص المرحلة الماضية، وقراءة الواقع، لتعزيز النجاحات وتصويب المسيرة.

ولعل من أبرز التحديات والقضايا والمهام التي تنتظر حكومتنا إنما يتمثل في الآتي:

أولاً: الاحتلال وممارساته البشعة ضد الأرض والإنسان والمقدسات والمقدرات.

ثانياً: توفير الأمن وإنهاء الفوضى داخل الساحة الفلسطينية.

ثالثاً: الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي يعاني منها الشعب الفلسطيني.

رابعاً: الإصلاح ومحاربة الفساد الإداري والمالي.

خامساً: ترتيب البيت الفلسطيني الداخلي، وصياغة المؤسسات الفلسطينية على أسس ديموقراطية تحقق الشراكة السياسية للجميع.

سادساً: تعزيز مكانة القضية الفلسطينية في العمق العربي والإسلامي.

سابعاً: تطوير العلاقة مع المحيط الإقليمي والدولي بما يخدم المصالح العليا لشعبنا. وفي ضوء ما سبق فإننا نؤكد ما يلي:

أولاً: حماية حق شعبنا في الدفاع عن نفسه في مواجهة الاحتلال، وإزالة المستوطنات، وهدم الفصل العنصري، ومواصلة نضاله من أجل إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة كاملة السيادة وعاصمتها القدس، ورفض الحل الجزئي والحدود المؤقتة وسياسة الأمر الواقع، وكل مشروع ينتقص من حقوقنا ومصالحنا كخطة فك الارتباط الهادفة إلى تحويل وطننا إلى معازل وكنوتونات تقطع الطريق أمام قيام دولة فلسطينية قابلة للحياة. كما أننا نؤكد تمسكنا بحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة والتعويض، واعتبار ذلك حقاً فردياً وجماعياً غير قابل للتنازل عنه أو المساومة عليه. وكذلك العمل من أجل تحرير الأسرى، ومواجهة إجراءات الاحتلال على الأرض من اغتالات واعتقالات واجتياحات، والدفاع عن القدس التي تتعرض لأكبر عملية تهويد. ومواجهة محاولات ضم الأغوار وتوسيع المستوطنات. كما سنعمل على مواجهة العقوبات الجماعية، ورفض احتجاز الاحتلال مستحقنا المالية.

وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستتعامل مع الاتفاقيات التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية بمسئولية وطنية عالية، وبما يخدم مصالح شعبنا وحقوقه الثابتة. كما أن الحكومة وبوزاراتها المختصة سوف تراعي مصالح ومتطلبات شعبنا وآليات حركة الحياة ذات التماس بالاحتلال وذلك في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والصحية والعمالية. كما أن الحكومة ستتعامل مع القرارات الدولية المتعلقة بالقضية الفلسطينية بمسئولية وطنية وبما يحمي حقوق شعبنا وثوابته الوطنية.

ثانياً: إن توفير الأمن للمواطنين في أنفسهم وممتلكاتهم، وحماية السفارات ومقرات المؤسسات الدولية والعاملين فيها وضيوفنا الأجانب، هي مهمة غير قابلة للتأجيل، وسنعالجها بحكمة وحزم، وذلك بسلطة القانون، وبالقيم الأخلاقية التي امتاز بها شعبنا، وبالتعاون المسئول بين كافة قوى شعبنا العظيم. ومما لا شك فيه، أن تلك الخروقات والتجاوزات الأمنية لا تليق بشعبنا الذي سجل صفحات من المجد تفخر بها أمم الأرض. وهو ما يستلزم معالجة تلك الخروقات المحدودة لما تقدمه من صورة مشوهة عنا ولما تلحقه من ضرر كبير بمصالحنا العليا.



وفي هذا الإطار، فإن الحكومة ستعمل على تطوير أداء الأجهزة الأمنية، وتعزيز دورها باعتبارها المسؤولة عن حماية شعبنا وحفظ أمنه، ومسئولة كذلك عن حماية سيادة القانون وضبط النظام، وتوفير الأمن للمواطن دونما انتهاك لحقوقه الدستورية أو امتهان لكرامته الإنسانية أو تدخل في حياته المدنية.

ثالثاً: إن حكومتي التي تتبنى استراتيجية الإصلاح، لتؤكد لمجلسكم الموقر ولشعبنا الذي أعطانا الثقة الغالية بأننا سنكون أوفياء لهذه الثقة، حيث سيلمس المواطن من خلال عمل هذه الحكومة -بإذن الله تعالى- إنجازات حقيقية على الأرض في دوائر الإصلاح الإداري والمالي من خلال الرقابة الفاعلة والتعاون مع المجلس التشريعي في إصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد. وسوف تحرص الحكومة على الاستجابة للاحتياجات الملحة للمواطن في مختلف المجالات، من خلال التخطيط والمبادرة، وفي تحديد أولويات الصرف والإنفاق، وفي إطلاق المبادرات والإبداعات، والحفاظ على أقصى درجة من المصداقية، والاستفادة من تجارب الآخرين في مجال مأسسة المجتمع وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والحريات العامة، مع مراعاة خصوصيتنا الفلسطينية والعربية والإسلامية الفريدة، التي تأخذ بعين الاعتبار الواقع السياسي والاجتماعي والتاريخي لشعبنا..

وفي إطار الإصلاح كذلك، فإن الحكومة ستسعى إلى محاربة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية والترفع عن استغلال المال العام.. وسنعطي مسألة التطوير الإداري بعداً اجتماعياً وثقافة مجتمعية تؤسس لمفهوم جديد، فقد بتنا بأمس الحاجة إلى صياغة إستراتيجية فلسطينية مجتمعية للتنمية الإدارية، وإلى آلية عمل سليمة تستند الى مفاهيم الإدارة الحديثة مما يساعد على تنفيذ هذه الإستراتيجية وفق متطلبات وحاجة المجتمع الفلسطيني.

رابعاً: إن هذه الحكومة التي جاءت عبر الخيار الديمقراطي والانتخابات الحرة تلتزم بحماية الديمقراطية الفلسطينية والحفاظ عليها والتداول السلمي للسلطة وترسيخ الشراكة والتعددية السياسية، باعتبارها الخيار السليم لضمان سلامة نظامنا السياسي واستقراره..

إننا ندرك أن تعزيز الشورى والديمقراطية يتطلب العمل على اقرار سيادة القانون، والتخلص من النعرات العشائرية والعائلية والجهوية، وتكريس مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات.

وستعمل الحكومة على حماية الحقوق الدستورية لجميع المواطنين وصيانتها بما يحمي حقوق الانسان الفلسطيني وحرية.

وستعمل الحكومة كذلك على أن تتبوأ المرأة الفلسطينية المكانة التي تليق بها وبتضحياتها الكبيرة، وتضمن لها المشاركة في صنع القرار في وزاراتنا ومؤسساتنا الوطنية.

وتتعهد الحكومة بحماية حقوق المواطن وترسيخ مبدأ المواطنة دون تفریق على أساس المعتقد أو الانتماء السياسي، وسنعمل معاً على محاربة الإقصاء السياسي والوظيفي، وسوف نرفع الظلم عن الناس ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً ( يا عبادي.. إنني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرماً، فلا تظالموا).

إن بناء دولة القانون يعزز الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني ويساعد على دعم صموده دفاعاً عن حقوقه وحرياته، كما أن سيادة القانون تجعل للقضاء الدور الأساسي في ضمانه لتحقيق المساواة واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.. ولذلك، فإن رجال القضاء والنيابة والمحامين هم مكمل ضروري لعمل السلطة التنفيذية على تطبيق سيادة القانون وتعزيز الديمقراطية، وهو ما يتطلب استقلال القضاء وعمله بمهنية عالية ومسؤولية.. فاستقلال القضاء وعمله بمهنية وموضوعية هو الذي يشيع الأمن في المجتمع ويشكل ضماناً أساسية لتحقيق العدالة..

خامساً: إن إصلاح النظام المالي وتحويل كل إيرادات السلطة الوطنية إلى الخزينة العامة، وتعزيز مبدأ الشفافية وتحديد أولويات الصرف ستكون أيضاً مهمة غير قابلة للتأجيل، وسنسعى إليها ضمن رؤية اقتصادية فلسطينية متكاملة، وسوف نعدُّ لها أنفسنا بشكل جيد وخالق، وسنعمل ضمن المحددات التالية:

أ. العمل على ضمان حياة كريمة حرة للمواطن، والحفاظ على المكاسب المشروعة التي تحققت، وتأمين صرف رواتب الموظفين؛ عسكريين ومدنيين، وكذلك المخصصات المتعلقة بالشؤون الاجتماعية وأسر الشهداء والأسرى والجرحى والمعاقين.

ب. إعطاء الأولوية للارتقاء بالاقتصاد الوطني، ووضع السياسات والبرامج الكفيلة بمعالجة الفقر والبطالة من خلال تعزيز القدرة الذاتية وتشجيع القطاعات الاقتصادية الإنتاجية، مع المحافظة على دعم المنتجات الوطنية بكافة الوسائل الممكنة، إضافة إلى تطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية مع العالم العربي والإسلامي بشكل خاص، وتشجيع العلاقات المباشرة مع الاتحاد الأوروبي وبقية دول العالم.

ج. التحرك لحماية المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص، وتوفير المناخ الملائم والمناسب لنشاطه، كما إن إرساء القواعد السليمة بين العمل الحكومي ومؤسساته الرسمية ومؤسسات القطاع الخاص، يشكل ضماناً مهمة

لجلب الاستثمارات إلى فلسطين، وستقوم الحكومة بتوفير البيئة المناسبة وأجواء الحماية والاستقرار للمشاريع الاستثمارية.

واسمحوا لي ومن على هذا المنبر أن أتوجه بنداء إلى أصحاب رأس المال الفلسطيني والعربي والإسلامي وادعوهم للقدوم إلى وطننا لاستكشاف فرص الاستثمار في مختلف المجالات، ونحن نعدهم بأننا سنوفر لهم كل مساعدة ممكنة، والمناخ الاستثماري والأمن والحماية الاقتصادية، عبر سن القوانين والتشريعات اللازمة.. فنحن نتطلع إلى مشاركتهم وإسهامهم في تخفيف المعاناة عن شعبنا ونصرة قضيتهم العادلة، وفي تخفيف ضائقتهم الاقتصادية الخانقة، وحتى يساهموا في إيجاد فرص العمل لقطاعات الشباب والخريجين والخريجات.

ونحن هنا نجدد التأكيد بأن الاستثمار هو دعامة من دعائم التنمية المستدامة، ولا تغني التبرعات والمعونات - على أهميتها وضرورتها في هذه المرحلة - ولذا فإن واحدة من أولى أولويات برنامجنا الاقتصادي هي تشجيع الاستثمار في فلسطين، وستكون حكومتنا على جاهزية عالية لبحث كافة التفاصيل المتعلقة بتوفير الضمانات اللازمة للاستثمار الخارجي، ونحن هنا نقول إنه من باب أولى أن تعود الأموال الوطنية الفلسطينية إلى الداخل لتساهم في تحريك عجلة البناء والتنمية، وستعمل حكومتنا على حث المؤسسات المالية والمصرفية العاملة في فلسطين على استثمار الودائع والأموال داخل فلسطين، وسنكون عوناً لها في توفير أفضل الأجواء الاستثمارية لتحقيق العوائد المالية المجدية.

وإذا كان برنامجنا الاقتصادي يسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة بتفجير الطاقات والاستغلال الأمثل للثروة، إلا أن الحكومة تدرك بأن الأوضاع السياسية المحيطة بشعبنا المحاصر بالاحتلال واستمرار إغلاق المعابر قد ألحقت دماراً كبيراً ببنيتنا الأساسية، مما جعلنا في حاجة ماسة إلى العون والمساندة من المجتمع الدولي ومن الأشقاء والأصدقاء في العالم، وستسعى الحكومة إلى الانفتاح والحوار مع كافة الدول بما فيها دول الاتحاد الأوروبي على مواصلة تقديم المساعدات لشعبنا وسلطتنا بما يوفر حياة كريمة لهذا الشعب المنكوب، ونحن نؤكد لكل المانحين أننا سنوفر ضمانتين :

الأولى: إن كل الأموال التي ستقدم لشعبنا وسلطتنا ستذهب إلى وجهتها التي خصصت لها، وستنفق على المشاريع والمجالات التي يتم تبنيها وتمويلها، ولن تذهب إلى أي جهة أخرى.

الثانية: إن حكومتنا ستوفر كل الضمانات والآليات اللازمة لكافة الدول المانحة والجهات المتبرعة لمراقبة عملية صرف هذه الأموال والتأكد من أنها أنفقت في الإطار الصحيح، ووفق ما اعتمد من خطط ومشاريع وبرامج.

وأريد أن أقول إن التصريحات والقرارات المتسارعة التي صدرت عقب الانتخابات، وخصوصاً عن الإدارة الأمريكية التي هدت بوقف المساعدات عن الشعب الفلسطيني، لا مبرر لها على الإطلاق ولا تخدم بحال الاستقرار في المنطقة، ونحن نطالب المجتمع الدولي بإعادة النظر في موقفه تجاه الحكومة الجديدة، وأن يحترم الخيار الديمقراطي للشعب الفلسطيني، وأن يدعم طموحات شعبنا في الحرية والاستقلال والاعتناق من الاحتلال، وأن يوجه ضغوطاته نحو القوة المحتلة بدلاً من الضغط على الشعب الفلسطيني الذي يريزح تحت الاحتلال.

إن الإدارة الأمريكية التي تنادي بنشر الديمقراطية واحترام خيارات الشعوب مدعوة قبل غيرها لتعزيز الخيار الفلسطيني، وليس محاصرته بالتهديد والوعيد، وأن تفي بالوعود التي قطعته حول إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس.

إن حكومتنا ستعمل على إقامة علاقات سليمة ومتينة مع مختلف دول العالم، وكذلك مع المؤسسات الدولية بما فيها الأمم المتحدة ومجلس الأمن والمنظمات الدولية باختلاف مجالات عملها بما يهدف إلى تعزيز السلم والاستقرار العالمي.. إن الاتحاد الأوروبي قدم كثيراً من المساعدات لشعبنا الفلسطيني، ودعم حقه في الحرية والاستقلال، وكانت له مواقف جادة في توجيه الانتقادات لسياسات الاحتلال،.. لذا فإننا معنيون بعلاقة قوية ومتينة مع الاتحاد الأوروبي، غير أننا نتوقع من الاتحاد الأوروبي إعادة النظر في بعض سياساته المتبعة بشأن الصراع في المنطقة، حيث نتوقع منه دوراً أكبر في ممارسة الضغط على سلطات الاحتلال لسحب قواتها من الأراضي الفلسطينية المحتلة، ووقف الممارسات العدوانية المتكررة بحق شعبنا.

إن حكومتنا تنتظر من المجتمع الدولي وخصوصاً اللجنة الرباعية الدولية أن تنحاز إلى قيم العدل والإنصاف من أجل تحقيق السلام الشامل والعدل في المنطقة والألا تنحاز إلى طرف على حساب طرف آخر، وأن تتوقف عن التلويح بفرض عقوبات على الشعب الفلسطيني بسبب خياره الديمقراطي، وفي هذا الصدد فإن الحكومة تثمن موقف روسيا كعضو في اللجنة الرباعية التي اختارت سبيل الحوار بدلاً عن التلويح بالتهديد والوعيد، وإن حكومتنا ستكون على استعداد للحوار مع اللجنة الرباعية الدولية والبحث عن كافة السبل لإنهاء حالة الصراع وإقرار الهدوء في المنطقة.

الأخ الرئيس

الإخوة والأخوات أعضاء المجلس

إننا ندرك، ونحن نستعرض أمامكم هذه التحديات، ومنهجية الحكومة في مواجهتها، بأننا أمام مرحلة صعبة، وأن المهمات المطلوبة من هذه الحكومة ليست سهلة، لأن

التركة ثقيلة وعلى أكثر من صعيد، ولكننا نتسلح بإرادة لا تلين وعزم لا يثنى، لأنه لا خيار أمامنا سوى أن نعمل معاً لنحمي هذا الوطن المبارك.

ومن أجل ذلك أردنا أن نواجه كل ذلك بصف موحد وحكومة ائتلافية، ولذا سعينا بكل جهد وطاقة لتشكيل حكومة ائتلاف وطني، وبذلنا جهداً طويلاً خلال الاسابيع الاخيرة بغية تحقيق هذا الهدف النبيل، وعملنا بكل صدق وإخلاص وجدية من خلال حواراتنا الطويلة مع الأخوة في الكتل البرلمانية والفصائل لهدف الوصول إلى قواسم مشتركة تضمن مشاركة الجميع وخاصة الأخوة في حركة فتح، كما امتد التشاور والحوار إلى الفصائل غير الممثلة في المجلس التشريعي، والذين لم يشاركوا في الانتخابات، مثل إخواننا في حركة الجهاد الإسلامي.. وخلال كل هذه الحوارات قدّمنا صياغات متعددة وتعديلات كثيرة على البرنامج السياسي لحكومة الائتلاف الوطني، وأبدينا تفهماً ومرونة عالية في تلك الحوارات، لأننا كنا وما زلنا نؤمن بأن نجاحنا هو في ائتلافنا، وفي توحدنا يكمن النهوض والتطور والمضي نحو الأفضل.. ولكن إخواننا في الكتل البرلمانية فضلوا عدم المشاركة في هذه الحكومة، ونحن نحترم اختيارهم، لكننا نقول: إذا كنا معاً لم نوفق في تشكيل حكومة ائتلاف وطني فيجب أن نجح في الحفاظ على الوحدة الوطنية.. لن نياس في ذلك، وسنواصل العمل من أجل تعزيز الوحدة الوطنية ورص الصفوف، وترتيب البيت الفلسطيني، وتصليب جبهتنا الداخلية، وستبقى أيدينا ممدودة للجميع للحوار والتشاور حول كافة القضايا بما يحقق المصلحة الوطنية العليا لشعبنا وأمتنا، وسيبقى باب المشاركة في الحكومة مفتوحاً، فهذا وطن الجميع ومصير الجميع، ومستقبل الجميع.

أما بخصوص منظمة التحرير الفلسطينية فإن الحكومة تناشد الفصائل والقوى والفعاليات العمل معاً لتنفيذ تفاهات القاهرة.. وسنعمل معاً لنحافظ على منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الإطار المجسد لآمال شعبنا وتضحياته المستمرة لنيل حقوقه، والتي تشكل عنواناً نضالياً تراكمياً نعتر به، ونسعى إلى تطويره وإصلاحه عبر التشاور والحوار. ونؤكد هنا على ضرورة الاسراع في تنفيذ الاجراءات اللازمة لذلك، بما يضمن انضمام كل الفصائل والقوى الفلسطينية الفاعلة، وإعادة بناء المنظمة على أسس ديمقراطية سليمة، تحقق الشراكة السياسية، باعتبارها المظلة الكبيرة التي يستظل بها كل الفلسطينيين في الداخل والخارج؛ تمثلهم وترعى مصالحهم، وتحمل همومهم، وتعالج مشاكلهم وقضاياهم، وتحمي حقوقهم الوطنية.

كما لا بد هنا من التأكيد على الوحدة الجغرافية الفلسطينية، والإصرار على الربط بين شطري الوطن بالربط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين الضفة والقطاع، فضلاً عن الربط بين الداخل والخارج، وتفعيل المؤسسات الوطنية وعلى رأسها منظمة التحرير الفلسطينية، لضمان هذا الترابط، ولصيانة حق العودة لشعبنا في الشتات.

وفي الشأن المجتمعي الداخلي اشير الى ضرورة رعاية الجانب الصحي وتطويره لتلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني، وبضمن ذلك تطوير برامج للتأمين الصحي وتحسين وضع المستشفيات. كما لا بد من العمل على رسم سياسة اجتماعية واضحة ذات استراتيجيات تهدف الى توفير حياة اجتماعية كريمة لجميع فئات المجتمع الفلسطيني من خلال برنامج الضمان الاجتماعي بحيث يحمي المجتمع من المشاكل الاجتماعية مثل الفقر والبطالة والانحراف. كذلك التأمينات الاجتماعية لكبار السن والعجزة وأصحاب الاحتياجات الخاصة. كذلك العمل على توفير الرعاية الاجتماعية للاسرة من خلال برامج اجتماعية هادفة.

وفي مجال سيادة القانون وتعزيز الديمقراطية، نوكد ان حرية الإنسان الفلسطيني هي الهدف الذي تسعى إليه الحكومة الفلسطينية عبر المساواة والعدالة واحترام حقوق الانسان وخاصة للمرأة والفئات المستضعفة، لما يحققه ذلك من أمن واستقرار للمجتمع، وهو ما ستحرص عليه الحكومة في عملها التنفيذي واقتراحاتها التشريعية التي ستحرص فيها على كل ما يسهم في التنمية البشرية المجتمعية وما يسهل تنمية دور المرأة ومشاركتها في الحياة السياسية والمجتمعية عامة. إن بناء دولة القانون يعزز الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني ويساعد على دعم صموده دفاعاً عن حقوقه وحرياته، وهو ما يتطلب استقلال القضاء وعمله بمهنية عالية ومسؤولية.

كما لا بد من النهوض بالعملية التعليمية وتطويرها للراقي بها إلى مصاف الدول المتطورة والاستفادة من الخبرات الحديثة مع الحفاظ على الهوية.

وفي مجال التنمية الإدارية والإصلاح الحكومي، سنسعى الى العمل على تنفيذ برنامج الإصلاح الحكومي ومراجعة الهيكلية الإدارية وتطوير الجهاز الإداري في كافة الوزارات والمؤسسات العامة وتعزيز التعاون بينها، واستكمال بناء القدرات الذاتية فيها، والتركيز على التنمية الإدارية والتنمية البشرية باعتبارها الركن الأساس في التنمية الشاملة.

كما لا بد من إصلاح وإعادة إعمار البنية التحتية والمباني التي دمرها الاحتلال الاسرائيلي، والسعي لتخصيص استثمارات ملائمة لتطوير وإعادة تأهيل وصيانة أو إنشاء شبكات البنى التحتية الأساسية من طرق ومياه وكهرباء وغيرها، وتطوير وإنشاء المناطق الصناعية، والعمل على تطوير قطاع الاسكان لتوفير سكن ملائم وخاصة لذوي الدخل المحدود والأزواج الجدد، وتوظيف تكنولوجيا المعلومات وتطوير هذا القطاع للمساهمة في بناء مجتمع المعرفة.

الأخ الرئيس

الإخوة والأخوات أعضاء المجلس

## الضيوف الكرام

إن حكومتنا ستحرص على تعميق العلاقة والتشاور مع محيطنا العربي والإسلامي، فهذا هو عمقنا القومي والاستراتيجي.. حيث إن شعبنا الفلسطيني هو جزء لا يتجزأ من أمته العربية والإسلامية، ولأن قضيته هي مسئولية عربية وإسلامية، وهي بهذا لا تمس حياة ومستقبل الشعب الفلسطيني فحسب، بل حياة ومستقبل العرب والمسلمين جميعاً.

إن حكومتنا تود هنا أن تثمن عالياً الجهود العربية والإسلامية المستمرة لحصول شعبنا على حقوقه بما في ذلك الجهود المميزة لجامعة الدول العربية وأميتها العام الدكتور عمرو موسى الذي أبدى دائماً التزاماً قوياً بمناصرة قضيتنا الفلسطينية، وفي هذا الإطار نبعث بتهانينا الحارة له بمناسبة تجديد ولايته كأمين عام لجامعة الدول العربية، ونأمل أن نتعاون سوياً في المرحلة القادمة لاستعادة الحقوق الفلسطينية كاملة غير منقوصة، ولمنظمة المؤتمر الإسلامي كل التحية والتقدير.. ونؤكد بأن حكومتنا ستكون حريصة على توثيق العلاقة مع الدول العربية والإسلامية حكماً وشعباً وعلماء وحرركات إسلامية وقومية ونخب سياسية وفكرية، وتطويرها بما يخدم العمل العربي المشترك، وسنوفر المناخ لتحرك عربي وإسلامي يؤمن حقوق شعبنا الفلسطيني.. ومن هنا، فإن حكومتنا تشجع كل تحرك سياسي عربي وإسلامي من أجل استعادة الشعب الفلسطيني لحقوقه الوطنية وإقامة دولته الفلسطينية المستقلة كاملة السيادة وعاصمتها القدس، كما أن حكومتنا تؤكد وقوفها مع قضايا التحرر من الاحتلال ونخص بالذكر العراق الشقيق والجولان المحتل وبقية الأرض اللبنانية المحتلة.

إننا نذكر العالم أجمع بأن سلطات الإحتلال هي التي تجاهلت دائماً المبادرات العربية بما فيها مبادرة القمة العربية في بيروت.. فالمشكلة لم تكن أبداً فلسطينية أو عربية إنما هي لدى الإحتلال الإسرائيلي.

وأود أن أشير هنا إلى الإشارات التي تلقيناها من خلال الاتصالات الكثيرة التي أجريناها مؤخراً مع الدول العربية والإسلامية والتي حملت نتائج طيبة وتبعث على الاطمئنان بأن الشعب الفلسطيني لن يكون وحيداً في المرحلة القادمة ولن يكون مقطوعاً أو منبثاً وإنما سيحصل على دعم سياسي ومالي ومعنوي، وقد تعهد الكثير من الزعماء والقادة والنخب والفعاليات الاقتصادية في العالم العربي والإسلامي بتقديم المساعدة والدعم المالي سواء للحكومة الفلسطينية ومؤسساتها ومشاريعها أو للشعب الفلسطيني والمؤسسات الخيرية غير الحكومية.

ونحن نعتبر أن المساعدات العينية التي تبرعت بها الدولتان الشقيقتان مصر والأردن بعد حنة الحصار الإسرائيلي التي تسببت في نقص الخبز والطحين، إنما هي نموذج طيب للتكافل والتضامن الأخوي العربي، ونرى أنها بداية الغيث الذي نتوقعه من أمتنا العربية والإسلامية.

إن رسالتنا إلى العالم أجمع في هذا اليوم أنه قد آن الأوان لإقامة موازين العدل في القضية الفلسطينية، وإعادة الحقوق لأصحابها، وإنهاء الظلم الذي لحق بشعبنا على مدى ستة عقود من الزمان.. وإن شعبنا الفلسطيني هو أحوج شعوب الأرض إلى السلام والأمن والاستقرار، وإن حكومتنا لن تتوان عن بذل كل جهد ممكن من أجل الوصول إلى السلام العادل في المنطقة السلام الذي ينهي الاحتلال ويعيد الحقوق إلى أصحابها، فنحن لم نكن يوماً هواة حرب ولا دعاة إرهاب أو سفك دماء.

وإنني أدعو الله العلي القدير، أن يوفقنا ويعيننا على حمل الأمانة التي فوضنا إياها شعبنا، ونعاهد شعبنا وشهداءنا الأبرار وأسرانا وجرحانا ومناضلي شعبنا في الداخل والشتات بأن نكون أوفياء للمبادئ والقيم التي جاهدنا من التزامنا بها، أوفياء لفلسطين ولتاريخها المجيد، أوفياء لكل القيم السمحة في ديننا الإسلامي الحنيف، مؤكداً على روح التسامح والتعاون والتعايش بين أبناء الوطن الواحد من مسلمين ومسيحيين وسامريين، في إطار من المواطنة التي لا تميز بين المواطنين على أساس من الدين أو المعتقد. ومؤكدين في الوقت نفسه ضرورة العمل الجاد محلياً وعربياً ودولياً وبكل السبل المتاحة لحماية مقدساتنا الإسلامية والمسيحية، وضرورة السعي إلى حماية القدس عاصمة دولتنا المستقلة من التهويد، وضرورة دعم المقدسين بكل عناصر البقاء على أرضهم في مواجهة إجراءات التهويد والتهميش التي يمارسها الاحتلال يومياً.

الأخ الرئيس

الإخوة والأخوات

لقد جاءت تشكيلة هذه الحكومة بعد عمل دؤوب استجابة واعية خلاقة لمتطلبات المرحلة والعمل الوطني الفلسطيني، فأعضاؤها أخوة لكم من سياسيين ومستقلين وخبراء في مجالاتهم نذروا انفسهم لخدمة شعبهم وامتهم. فكونوا لهم بعد الله عوناً وناصحاً أميناً..

إننا أمام مهمة عظيمة تستدعي منا أن نواصل العمل ليل نهار، وأن نبذل جهداً استثنائياً مستعنيين بالله تعالى القائل (وَمَنْ يَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ فَهُوَ حَسْبُهُ إِنَّ اللَّهَ بَالِغُ أَمْرِهِ قَدْ جَعَلَ اللَّهُ لِكُلِّ شَيْءٍ قَدْرًا) ... والقائل ( وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ ).

وإنني أتقدم إلى مجلسكم الكريم بالتحية، مثمناً ثقة شعبكم بكم، آملاً أن تمنحوا حكومتنا الثقة كي نعمل سوياً لخدمة هذا الوطن العظيم كل في مجال اختصاصه، وبحسب مواد القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ م.

إننا نتطلع إلى تعاون مشترك ومستمر مع مجلسكم الكريم للتصدي للمهام الجسام



التي تنتظرنا ” أعاننا الله جميعاً على أدائها ”، وكلّي ثقة بأن تعاوننا معاً سيكون له الأثر الحاسم في إنجاح تجربة هذه الحكومة، ونحن وإياكم نتطلع إلى تعاون أبناء شعبنا بكل فئاته ومؤسساته وفصائله الوطنية والإسلامية ونقاباته في الداخل والخارج لإنجاح هذه التجربة الجديدة..

إننا ندرك مستوى التحديات التي نجابهها، وقد أعدنا أنفسنا بشكل تام لهذه المرحلة متوكّلين على الله (عز وجل)، ومتسلحين بإيماننا العميق بعدالة قضيتنا، ومستفيدين من تجارب إخواننا في الوزارات السابقة.. إن تجاربهم الغنية ستكون عوناً لنا يشد من أزرنا في النهوض بالتحديات الملّقة على عاتقنا لتوفير حياة كريمة لشعبنا؛ حياةً تليق بنضاله وعراقته وتضحيات الآلاف من الشهداء والجرحى والأسرى والمعتقلين.

إننا نؤكد أن عهدنا بإذن الله هو عهد المرحمة لا عهد الملحمة، وسنرسخ فيه التراحم والتغافر والتواصل والتلاحم والسلم الاجتماعي، والتعايش الأخوي، والإحسان للجميع، وسوف نكون سنداً لكل أبناء شعبنا على اختلاف توجهاتهم وانتماءاتهم، هذا وطننا، هذا بيتنا وهذه أسرتنا الفلسطينية، فلنمضي على بركة الله في بناء الوطن، وتوفير الأمن والكرامة لكل مواطن ( وَاللَّهُ غَالِبٌ عَلَى أَمْرِهِ وَلَكِنَّ أَكْثَرَ النَّاسِ لَا يَعْلَمُونَ ).. ( رَبَّنَا لَا تَزِغْ قُلُوبَنَا بَعْدَ إِذْ هَدَيْتَنَا وَهَبْ لَنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً إِنَّكَ أَنْتَ الْوَهَّابُ ).

وختاماً اسمحوا لي أن أعرض على مجلسكم الكريم أعضاء حكومتي لمنحها ثقتكم وهم على النحو الآتي:

رئيس الوزراء ووزير الشباب والرياضة الأستاذ إسماعيل عبد السلام أحمد هنية  
نائب رئيس الوزراء ووزير التربية والتعليم العالي الدكتور ناصر الدين محمد أحمد الشاعر  
وزير المالية الأستاذ الدكتور عمر محمود مطر عبد الرازق  
وزير الشؤون الخارجية الدكتور محمود خالد الزهار الزهار  
وزير الداخلية والأمن الوطني الأستاذ سعيد محمد شعبان صيام  
وزير العدل الأستاذ الدكتور أحمد عبد الحميد مبارك الخالدي  
وزير الثقافة الدكتور عطا الله عبد العال محمد أبو السبح  
وزير الإعلام الدكتور يوسف موسى محمد رزقة  
وزير الصحة الدكتور باسم نعيم محمد نعيم  
وزير التخطيط الأستاذ الدكتور سمير عبد الله صالح أبو عيشة

وزير الحكم المحلي المهندس عيسى خيرى عيسى الجعبري  
وزير الاقتصاد الوطني المهندس علاء الدين محمد حسين الأعرج  
وزير الأشغال العامة والإسكان المهندس عبد الرحمن فهمي عبد الرحمن زيدان  
وزير النقل والمواصلات المهندس زياد شكري عبد ربه الظاظا  
وزير الاتصالات والتكنولوجيا المهندس جمال ناجي شحادة الخضري  
وزير الأوقاف والشؤون الدينية الشيخ نايف محمود محمد الرجوب  
وزير الزراعة الأستاذ الدكتور محمد رمضان محمد الآغا  
وزير السياحة والآثار المهندس جودة جورج جودة مرقص  
وزير العمل المهندس محمد ابراهيم موسى البرغوثي  
وزير الشؤون الاجتماعية الأستاذ فخري فهد موسى تركمان  
وزير شؤون الأسرى والمحربين المهندس وصفي مصطفى عزت قبها  
وزيرة شؤون المرأة الدكتورة مريم محمود حسن صالح  
وزير دولة الأستاذ الدكتور عاطف ابراهيم محمد عدوان  
وزير دولة المهندس خالد ابراهيم إسحاق أبو عرفة  
\* \* أمين عام مجلس الوزراء الأستاذ الدكتور محمد عوض

أمل أن تحظى حكومتي هذه بتقنكم الغالية، شاكرًا لكم تفهمكم ومقدرًا ثقة شعبكم بكم  
والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

أخوكم / إسماعيل عبد السلام هنية

رئيس مجلس الوزراء

غزة - فلسطين

حرر يوم الاثنين السابع والعشرين من شهر مارس عام ٢٠٠٦ م  
الموافق الاثنين السابع والعشرين من صفر الخير من العام ١٤٢٧ هـ

## الملحق رقم (٢)

### النشاط التشريعي للحكومات الفلسطينية المتعاقبة

ملاحظات	مشروع قوانين اقترحتها الحكومة	قوانين نافذة اقترحتها الحكومة	الحكومة
		<p>قانون تشجيع الاستثمار رقم ٦ لسنة ١٩٩٥، قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء تشيكل اللجنة المركزية، قانون رقم ١١ لسنة ١٩٩٥ الخاص بإعفاء مركبات البعثات الدبلوماسية البعثات الدبلوماسية والقنصلية من رسوم التسجيل والترخيص، قانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٥ الخاص بتعديل قانون الصرافة والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ الخاص بإنشاء سلطة المراقبة الفلسطينية.</p>	<p>من الحكومة الأولى: من تاريخ ٣/٥/١٩٩٤ إلى ٨/٥/١٩٩٦</p>
		<p>قانون بشأن إجراءات إبعاد التشرديات رقم ٤/١٩٩٥، قانون رقم ٥/١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والسلطات، قانون رقم ٧/١٩٩٥ لإنشاء دائرة السبي، قانون رقم ١٥/١٩٩٥ بشأن الترجمة والمترجمين، قانون رقم ١٧/١٩٩٥ بشأن هيئة الرقابة العامة، قانون بشأن إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم ٢/١٩٩٦ وقانون رقم ٢/١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، قانون رقم ٢/١٩٩٤ الخاص بمد ولاية المحكمة العليا بغزة، قانون رقم ١/١٩٩٥ الخاص بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية، والقانون رقم ١/١٩٩٥ الخاص بتعديل قانوني دعائي المحاكم، قانون الانتخابات رقم ١٣/١٩٩٥، وقانون رقم ١٦/١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام هذا القانون، قانون تشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات رقم ٧/١٩٩٥، قانون رقم ١٠١/١٩٩٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون العمال رقم ٣٣١ لسنة ١٩٥٤، قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠، وقانون رقم ٤/١٩٩٥ الخاص بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاشات.</p>	

<p>مشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للتبول، مشروع قانون الأحزاب السياسية، مشروع قانون حماية المصادر الطبيعية في قطاع غزة، مشروع قانون إنشاء المركز الفلسطيني للتنمية الريفية، مشروع قانون تعيين المحايين، مشروع قانون بنك تنمية الهيئات المحلية، مشروع قانون الأطباء البيطريين.</p>	<p>مشروع قانون التشكيلات الإدارية، مشروع قانون التموين، مشروع قانون مراقبة الحمضيات، مشروع قانون صندوق تعويض الزراعين عن أضرار الكوارث الطبيعية، مشروع قانون تنظيم تجارة وتداول مبيدات الآفات الزراعية، مشروع قانون إصابات العمل لوظفي مستخدمي الحكومات والهيئات المحلية، مشروع قانون العقوبات، مشروع قانون إيجار المساكن والعقارات التجارية، مشروع قانون المجلس الفلسطيني للتعمير، مشروع قانون تنظيم المهن قانون الصناعة، مشروع قانون معدل القانون الهندسية، مشروع قانون معدل القانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١/١٩٩٧، مشروع قانون الطيران المدني، مشروع قانون معدل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ٥/١٩٩٦.</p>	<p>الحكومة الثانية: من تاريخ ١٩٩٦/٥/٨ إلى ١٩٩٨/٨/١٢ إلى ١٩٩٨/٨/١٢</p>
<p>مشروع قانون التأمين الاجتماعي، مشروع قانون العمل لوظفي مستخدمي الحكومات والهيئات المحلية، مشروع قانون العقوبات، مشروع قانون إيجار المساكن والعقارات التجارية، مشروع قانون المجلس الفلسطيني للتعمير، مشروع قانون تنظيم المهن قانون الصناعة، مشروع قانون معدل القانون الهندسية، مشروع قانون معدل القانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١/١٩٩٧، مشروع قانون الطيران المدني، مشروع قانون معدل قانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ٥/١٩٩٦.</p>	<p>قانون العطل الفلسطينية، قانون رسوم المحاكم النظامية، قانون موازنة مهنة تدقيق الحسابات، قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال البتاني، قانون التنفيذ، قانون معدل القانون القضائية، قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقانون البيئات في المراء المدنية والتجارية، قانون الزراعة، قانون الصحة العامة، قانون التحكيم، قانون التعديلات على قانون دمع ومراقبة المعادن الثمينة، قانون المروز، قانون الرسوم القنصلية، قانون الإجراءات المعادن الجرانية، قانون تشكيل المحاكم النظامية، قانون المياه، قانون التأميمات الاجتماعية، قانون المصارف.</p>	<p>الحكومة الثالثة: من تاريخ ١٩٩٨/٨/١٢ إلى ٢٠٠٢/٦/٢٩</p>

	لا يوجد		لا يوجد
مشروع قانون نقل وزرع الأعضاء البشرية.	قانون صندوق النفقة، قانون معدل للقانون الأساسي.	قانون معدل القانون الخدمية المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.	الحكومة الرابعة: من تاريخ ٢٩/١٠/٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٢/١٠/٢٩
مشروع قانون الغرف التجارية الصناعية، مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا، مشروع قانون معدل القانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١/٢٠٠٠، مشروع قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، مشروع قانون معدل قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم ١٠/١٩٩٨، مشروع قانون معدل العمل قانون المواصفات والقاييس الفلسطينية رقم ١/٢٠٠٠، مشروع قانون صندوق عرفات للرعاية الاجتماعية.			الحكومة الخامسة: من ٢٩/١٠/٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٣/٤/٣٠
مشروع قانون كاتب العدل، مشروع قانون الطب الشرعي، مشروع قانون سرجان قانون الآثار القديمة رقم ٥١/١٩٦٦ على جميع الأراضي الفلسطينية، مشروع قانون البريد والتوفير الريدي.		لا يوجد	الحكومة السابعة: من ٧/١٠/٢٠٠٣ إلى ١٢/١١/٢٠٠٣

<p>مشروع قانون مجلس الأمن القومي، مشروع قانون نقابة الأطباء البيطريين، مشروع قانون الشرطة الفلسطينية، مشروع قانون الأمن الوطني، مشروع قانون الدين العام، مشروع قانون معدل لقانون التأمينات الاجتماعية رقم ٢٠٠٣/٣، مشروع قانون تنظيم أعمال الجبيرة أمام المحاكم النظامية والنيابة العامة، مشروع قانون المعهد القضائي الفلسطيني، مشروع قانون النقابات العمالية، مشروع قانون الأراضي، مشروع قانون تنظيم التوقيعات الإلكترونية، مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية، مشروع قانون تنظيم والإجازة الإلكترونية، مشروع قانون معدل لقانون الإعلانات، مشروع قانون تنظيم الحرف الصيادلة ٢، مشروع قانون المساحة والصناعات، مشروع قانون معدل لقانون والمساحين، مشروع قانون معدل لقانون اللوازم العامة رقم ١٩٩٨/٩، مشروع قانون معدل لقانون التأمينات الاجتماعية، مشروع قانون الشركات، مشروع قانون الإشراف والرقابة على التأمين، مشروع قانون التأمين الإلزامي على المركبات الآلية وتعيين مصابي الحوادث، مشروع قانون معدل لقانون المياه رقم ٢٠٠٢/٣، مشروع قانون أصول المحاكمات الشرعية.</p>	<p>قانون حماية المستهلك، قانون معدل لقانون الزراعة رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣، قانون التقاعد العام، قانون معدل لقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١، قانون الخبرات العامة.</p>	<p>الحكومة الثامنة: من تاريخ ٢٠٠٣/١١ إلى ٢٠٠٥/٢/٢٤</p>
--	--	--

<p>مشروع قانون التربية والتعليم العام، مشروع قانون رفع سن المقتدين العاملين، في دار الفتوى والبحوث الإسلامية، مشروع قانون كتبة العرائض، مشروع قانون الأمن الفلسطيني، مشروع قانون تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١٩٩٨/١، مشروع قانون معدل لبعض أحكام قانوني الآثار القديم رقمي ١٩٢٩/٥ و ١٩٦٦/٥١، مشروع قانون الشؤون الاجتماعية، مشروع قانون الوكلاء التجاريين، مشروع قانون الأوقاف الإسلامية، مشروع قانون الانترنت والمعلوماتية، مشروع قانون المناطق التي ستسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي، مشروع قانون مركز التجارة الفلسطينية</p>	<p>قانون السلك الدبلوماسي، قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والاتحادات الصناعية التخصصية.</p>	<p>الحكومة التاسعة: من تاريخ ٢٤/٢/ ٢٠٠٥ إلى ٢٧/٣/ ٢٠٠٦</p>
--	--	--

### الملحق رقم (٣)

#### تقييم النشاط التشريعي لبعض الحكومات وفقاً لبرامجها الوزارية

ملاحظات	نسبة عدد مشاريع القوانين المطابقة للبرنامج	مشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة	البرنامج الوزاري	الحكومة
	٤ : ١	قانون صندوق النفقة، قانون معدل للقانون الأساسي، مشروع قانون نقل وزرع الأعضاء البشرية.	تنفيذ برنامج الإصلاح وترسيخ الوحدة الوطنية وتحقيق الديمقراطية (دعم سيادة القانون، وحدانية السلطة، التعددية السياسية وتفعيل الديمقراطية).	الخامسة
			الإعداد للانتخابات التشريعية، والرئاسية، والمحلية، والنقابية.	
			- العمل على تطوير مجالات رئيسية وهي: الأمن، القضاء، إدارة المال العام، التعليم، الصحة، الاقتصاد، العمالة والزراعة.	



<p>٨ : ٧</p>	<p>قانون معدل لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، مشروع قانون الغرف التجارية الصناعية، مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا، مشروع قانون معدل لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ٨/٢٠٠٠، مشروع قانون المخدرات والمؤثرات العقلية، مشروع قانون معدل لقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم ١٠/١٩٩٨، مشروع قانون معدل لقانون المواصلات والقابض الفلسطينية رقم ٦/٢٠٠٠، مشروع قانون صندوق عرقات للرعاية الاجتماعية.</p>	<p>الإعداد لانتخابات رئاسية وبرلمانية وبلدية، على أساس قانون الانتخابات، والالتزام بأحكام القانون الأساسي، وتطبيقه على هيكل وإطارات السلطة الوطنية كافة.</p> <p>- التأكيد على مبدأ سيادة القانون من خلال العمل على دعم مؤسسة القضاء، بنقل قضاء مستقل فاعل ونزيه، ومؤسسات قانونية فاعلة، ووزارة عدل تدعم استقلال القضاء والعمالية التشريعية، وأداة تنفيذية فاعلة على فرض الأحكام.</p> <p>- إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى وفق أحكام قانون السلطة القضائية، وتطوير أوضاع المحاكم، كما تعهدت بالعمل على إعداد مشروعات القوانين والوائح اللازمة لاستكمال البناء القانوني للسلطة الوطنية.</p> <p>- الاهتمام بالأمم، وتطوير بني وهياكل المؤسسات والأجهزة الأمنية استكمال إجراءات سن قانون التكافل الاجتماعي، بغية تحسين ظروف معيشة المواطنين، وبخاصة العاطلين عن العمل منهم، ومعالجة الوضع الاقتصادي المتردي ككل، عبر سن وتفعيل التشريعات والأنظمة الكفيلة بتقوية نظام اقتصاد السوق وتطوير الاقتصاد الوطني وحماية الاستثمار والمستثمرين.</p> <p>- الاهتمام بالمرأة، وحماية حقوق الطفل والعائلة، وتطوير قطاع الشباب.</p> <p>- تطبيق سياسة مالية مستندة لقانون الموازنة، وتنظيم استثمارات السلطة، وترشيد إدارة المال العام، ومحاربة الفساد واستغلال النفوذ الوظيفي في ممارسة التجارة والاستثمار.</p> <p>- الاهتمام بالتنظيم الإداري للأجهزة والهيئات والمؤسسات الحكومية، بسن قانون إداري عصري.</p>	<p>السادسة</p>
--------------	---	--	----------------

<p>٤ : ٠</p>	<p>مشروع قانون كاتب العدل، مشروع قانون الطب الشرعي، مشروع قانون سريان قانون الآثار القديمة رقم ١٩٦٦/٥١ على جميع الأراضي الفلسطينية، مشروع قانون البريد والتوكيل البريدي.</p>	<p>تكريس الوحدة الوطنية وترسيخها</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تعميق برنامج الإصلاح الأمني بما يكفل وحدة الأداء والتنسيق ويحفظ سيادة القانون، وكذلك برامج الإصلاح في المجالين الإداري والمالي وتكريس الشفافية والمساءلة، ومواصلة الإعداد لعقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية والحلقة.</li> </ul>
<p>٣١ : ١٩</p>	<p>قانون حماية المستهلك، قانون معدل قانون الزراعة رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣، قانون التواعد العام، قانون معدل قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦، قانون الخبرات العامة، مشروع قانون مجلس الأمن القومي، مشروع قانون نقابة الأطباء البيطريين، مشروع قانون الشرطة الفلسطينية، مشروع قانون الأمن الوطني، مشروع قانون الدين العام، مشروع قانون معدل قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٢٠٠٣/٣، مشروع قانون التنظيم والبناء، مشروع قانون تنظيم أعمال الخيرة أمام المحاكم النظامية والنيابة العامة، مشروع قانون المعهد القضائي الفلسطيني، مشروع قانون التقنيات العمالية، مشروع قانون الأراضي، مشروع قانون تنظيم التوقيعات الالكترونية، مشروع قانون المبادلات والتجارة الالكترونية، مشروع قانون تنظيم الإعلانات، مشروع قانون معدل قانون السلطة القضائية، مشروع قانون نقابة الصيادلة ٢، مشروع قانون تنظيم الحرف والصناعات، مشروع قانون المساحة والمساحين، مشروع قانون معدل قانون اللوائح العامة رقم ١٩٩٨/٩، مشروع قانون معدل قانون التأمينات الاجتماعية، مشروع قانون الشركات، مشروع قانون الإشراف والرقابة على التأمين، مشروع قانون التأمين الإلزامي على المركبات الآلية وتعويض مصابي الحوادث، مشروع قانون معدل قانون المياه رقم ٢٠٠٢/٣، مشروع قانون أصول المحاكمات الشرعية.</p>	<p>العمل على تكريس سيادة القانون وتعزيز التعددية السياسية.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- مواصلة عملية الإصلاح الشاملة التي أقرها المجلس التشريعي وبشرتها الحكومات السابقة من النواحي السياسية، المالية، الإدارية، الأمنية والقضائية. وتكريس الشفافية والمساءلة.</li> <li>- مواصلة الإعداد لعقد الانتخابات الرئاسية والتشريعية والحلقة.</li> <li>- السعي نحو استتباب الأمن للأفراد والممتلكات وانتهاء حالات الفوضى، وتوحيد جميع القوى الأمنية وتنسيق عمل أجهزتها المختلفة.</li> <li>- مكافحة البطالة والفقر والحرمان الاجتماعي، وراقب وتطبيق القوانين التي تضمن التكافل الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية والصحية.</li> <li>- تعزيز مكانة وحقوق المرأة ومشاركتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية.</li> </ul>

١٤ : ٤	قانون السالك الدولو ماسي، قانون الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية والتعليم والإختصاصات الصناعية التخصصية، مشروع قانون التربية والتعليم العام، مشروع قانون رفع سن الالتين العاملين في دار القنوي والبحوث الإسلامية، مشروع قانون كلية العرائض، مشروع قانون الأامن الفلسطيني، مشروع قانون تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم ١٩٩٨/١، مشروع قانون معدل لبعض أحكام قانوني الأثار القديم رقمي ١٩٢٩/٥ و ١٩٦٦/٥١، مشروع قانون الشؤون الاجتماعية، مشروع قانون الوكلاء التجاريين، مشروع قانون الأوقاف الإسلامية، مشروع قانون الائتراء والعلومانية، مشروع قانون المناطق التي ستسحب منها قوات الاحتلال الإسرائيلي، مشروع قانون مركز التجارة الفلسطيني	قانون الإصلاح الأمني، الإصلاح والتحضير للانتخابات التشريعية والبلدية. - اعتماد إطار قانوني واضح لعمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها وإعادة هيكلتها. - مواصلة عملة الإصلاح الشامل في المجالات كافة؛ الاقتصادية، المالية، الأمنية وفي مجال الإدارة العامة. - تفعيل عمل جهاز القضاء ووزارة العدل والنائب العام	التاسعة
لا يوجد	لا يوجد	<p>١. إصدار القوانين التي تعزز الإصلاح وتحارب الفساد، تفعيل قيم النزاهة والشفافية والترفيع عن استغلال المال العام.</p> <p>٢. صياغة استراتيجية مجتمعية للتنمية الإدارية والبشرية، تعزيز مكانة المرأة الفلسطينية.</p> <p>- محاربة الإقصاء السياسي والوظيفي ومحاربة الفساد المالي والإداري، وحماية حقوق الإنسان، وباستقلال القضاء وضمان عمله بهئية عالية ومسؤولية.</p> <p>- معالجة الفقر والبطالة وحماية المستهلك، وتشجيع القطاع الخاص، والعمل على سن تشريعات توفر المناخ الملائم لجلب الاستثمارات إلى فلسطين، وتوقيع الأمن والحماية الاقتصادية.</p> <p>- رعاية الجانب الصحي وتطويره، بما في ذلك تطوير برامج للتأمين الصحي، وتأمين التأمينات الاجتماعية لكبار السن والعجزة وأصحاب الاحتياجات الخاصة.</p>	العاشره

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المراجع العربية:

- ادعيس، معن. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق)، القدس: الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، كانون الثاني ٢٠٠٠.
- باتشيت، كيث. تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت ٦-٣ شباط ٢٠٠٣.
- خليل، عاصم. الإطار القانوني للعلاقة ما بين المجتمع المدني الفلسطيني والأجهزة الأمنية، ورقة غير منشورة مقدمة في ورشة عمل حول علاقة المجتمع والأمن، الأكاديمية الفلسطينية للدراسات الدولية، ٢٠/٩/٢٠٠٦. متوفر على الرابط التالي (تم الدخول في ١٠/١١/٢٠٠٦):  
<http://www.passia.org/meetings/2006/Asem-Khalil-Presentation-PASSIA.pdf>
- دليل الصياغة التشريعية. إعداد ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ومشاركة الدائرة القانونية- المجلس التشريعي، ٢٠٠٠.
- رئاسة مجلس الوزراء. يوميات الحكومة الانتقالية (الطوارئ)، وقائع ووثائق، رام الله، ٢٠٠٣.
- سيدمان، آن وآخرون. تقييم التشريعات، دليل إرشادي للمشرعين، ترجمة مكتب صبره للترجمة القانونية، مصر، ٢٠٠٣. متوفر على الرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٥/٩/٢٠٠٦):  
[http://www.undp.org/governance/docs/parl\\_other/arabasesleg/cover.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/arabasesleg/cover.pdf)
- شاربنتيه، بيير. تقرير العملية التشريعية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٥، غير منشور.
- فورنييه، جاك. تقرير ممارسة المهام القانونية في الحكومة الفلسطينية، ٢٤/١٠/٢٠٠٥، غير منشور.
- مجدلاوي، أحمد. المجلس التشريعي الفلسطيني: الواقع والطموح، رام الله: منتدى

- أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، تشرين الأول ٢٠٠٢.
  - المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني. تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (آذار ١٩٩٦ - آذار ١٩٩٨)، سلسلة الدراسات ١٢، ط١، غزة، ١٩٩٨.
  - معهد الحقوق. العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، فلسطين، ٢٠٠٦.
  - مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. عملية التشريع، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٦)، رام الله، ١٩٩٦.
  - موسى، علي. "العملية التشريعية في الدول العربية: الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، ٢٠٠٠، متوفر على الرابط التالي (تم الدخول له بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٥):
- <http://www.pogar.org/publications/legislature/legdraft/amousa.pdf>

## ثانياً: الدوريات والنشرات والتقارير السنوية:\*

- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثالث، ١٩٩٧.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الرابع، ١٩٩٨.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. التقرير السنوي الثامن، الصادر عن حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٢، رام الله، آذار ٢٠٠٣.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. حالة حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٣، التقرير السنوي التاسع، رام الله، شباط ٢٠٠٤.
- رئاسة الوزراء الفلسطينية. تقرير عمل الحكومة التاسعة (٢٤ شباط - ٢٤ كانون الأول ٢٠٠٥)، رام الله، ٢٠٠٥.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال العام ٢٠٠٥، التقرير السنوي الحادي عشر.
- المجلس التشريعي الفلسطيني. جدول القوانين ومشاريع القوانين للعام ٢٠٠٦، المتوفرة في قسم حفظ السجلات، تم الحصول عليها بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٦.
- الوقائع الفلسطينية.

\* تم ترتيب قائمة الدوريات والنشرات والتقارير السنوية حسب الترتيب الزمني لها من الأقدم إلى الأحدث.

### ثالثاً: الأعمال القانونية\*:

- القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩.
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المنشور في الجريدة الرسمية على الصفحة ٣، العدد ١٠٩٣ بتاريخ ١٠/٢/١٩٥٢.
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٢/٩/١٩٧١، العدد ٢٦ مكرر(أ).
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ الصادرة بتاريخ ١٦/١٠/١٩٧٩.
- نظام ديوان التشريع والرأي وتعديلاته رقم ١ لسنة ١٩٩٣ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٨٧٥ الصادر بتاريخ ١٦/١/١٩٩٣.
- اتفاق طابا - واشنطن، الموقع في ٢٨ أيلول ١٩٩٥.
- القانون الأساسي المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (٠)، الصادر بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٢/٢٠٠٣ المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٣، عدد ٤٦، ص ٢١.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٦، الصادر بتاريخ ١٦/٨/٢٠٠٣، ص ٦٩.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بإلحاق بعض المؤسسات العامة بوزارة المالية، الوقائع الفلسطينية، تاريخ ٢٩/١٠/٢٠٠٣، عدد ٤٨، ص ٥٠.
- قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٣/٢٠٠٣ المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٩/١/٢٠٠٤.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٤٩ الصادر بتاريخ ١٧/٦/٢٠٠٤، ص ٨٣.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، بشأن إنشاء وحدات شؤون مجلس الوزراء في الوزارات كافة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٢ الصادر بتاريخ ١٨/١/٢٠٠٥، ص ٢١٩.

\* تم ترتيب قائمة الأعمال القانونية حسب الترتيب الزمني لها من الأقدم إلى الأحدث.

- قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات المنشور في العدد (٥٣) من الوقائع الفلسطينية، الصادرة بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥ ص ٢٢٧.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتأمين احتياجات قطاع التربية والتعليم الحكومي من الأبنية المدرسية، المنشور في الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٥، عدد ٥٥، ص ١٩٠.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣ لسنة ٢٠٠٥، بشأن النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٥٩ الصادر بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٥، ص ٧.
- قانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٩/١١/٢٠٠٥، العدد ٦٠، ص ٥.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٥٨ لسنة ٢٠٠٥ بإتباع ديوان الفتوى والتشريع لمجلس الوزراء، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٦١ الصادر بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٦، ص ١٧٧.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٨ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة التخطيط الصادر بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٤ والمنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد ٦١ الصادر بتاريخ ١٨/٣/٢٠٠٦ ص ١٠٨.
- المقتفي. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، تم الدخول للرابط التالي (تم الدخول بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦):

[http://muqtafi.birzeit.edu/LegFullText.asp?FORM\\_LEG\\_ID=11247](http://muqtafi.birzeit.edu/LegFullText.asp?FORM_LEG_ID=11247)

## رابعاً: المراجع الأجنبية:

- Armin, Hans Herbert v. Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, Franz Vahlen GmbH München 1984. Available online: <http://gewaltenteilung.de/arnim.htm> (accessed on 15 January 2007)
- Cabinet Office UK. Guide to Legislative Procedures, 2004, p 7. Available online: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/downloads/docs/guide\\_legislative\\_procedure.rtf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/downloads/docs/guide_legislative_procedure.rtf) (accessed on 12 October 2006).
- Die Verfassungsorgane des Bundes. Available online: <http://www.politik-blicken.de/html/brd/PDF/VERFASSUNGSORGANE.PDF#search=%22rolle%20bundes%20ministerien%20gesetzgebung%20%22> (accessed on 15 January 2007).
- Fisher, Howard D. German Legal System and Legal Language, Cavendish Publishing Limited, 1997.
- Flidner, Ortlieb. Gute Gesetzgebung, FES Analyse Verwaltungspolitik, 2001. Available online: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf> (accessed on 16 January 2006)
- Fournier, Jacques. Qu'est-ce que le Secrétariat général du Gouvernement? (rapport présenté au Consulat Général de France à Jérusalem dans le cadre de la coopération avec l'Autorité Palestinienne), Juillet 2004.
- Guide pour l'Elaboration des Textes Législatifs et réglementaires, la Documentation française, Paris, 2005.
- Heyer, Christian und Lienen, Stefan. Gesetzgebung, SDV Saarländischer Druckerei Verlag, 2. Auflage 2006. [http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/gesetzgebung\\_download.pdf#search=%22ordnung%20bundesministerien%20gesetzgebung%22](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/gesetzgebung_download.pdf#search=%22ordnung%20bundesministerien%20gesetzgebung%22)
- Kaiser, Siegfriedm Troitzsch, Klaus G. Public Administration, PowerPoint Presentation, WS 2005/2006. Available online: <http://www.uni-koblenz.de/~kgt/PM/PM-I-WS0304.ppt> (accessed on 15 January 2007).
- Khalil; Asem. La réforme du Secteur de Sécurité et le rôle de la Communauté Internationale: le Cas Palestinien, Mémoire pour le master en administration publique, ENA, 2006. Available online: [http://www.profpito.com/FINAL\\_ASEM.pdf](http://www.profpito.com/FINAL_ASEM.pdf) (accessed on 17 December 2006).
- OECD. Improving the Quality Laws and Regulations, Economic, Legal and Managerial Techniques, 1994. Available online: [http://www.sigmaweb.org/LongAbstract/0,2546,en\\_33638100\\_34612958\\_1829526\\_119681\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/LongAbstract/0,2546,en_33638100_34612958_1829526_119681_1_1_1,00.html) (accessed on 15 August 2006).



- OECD. Law drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Available online: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/40/36953268.pdf> (accessed on 15 September 2006).
- Pattchet, K. Preparation, Drafting and Management of the Legislative Projects, 2003. Available on line: <http://www.pogar.org/publications/legislature/legdraft/kpe.pdf> (accessed on 15 September 2006).
- Starnova, K. & Mathernova K. Recommendations for the Improvement of Legislative Drafting Process in Slovakia, 2003. Available online: <http://www.policy.hu/mathernova/Policy%20Recommend.pdf> (accessed on 1 September 2006).
- Schneider, Udo. Vorlesung Einfuehrung in die Finanzwissenschaften, Universitaet Bayreuth <http://www.uni-bayreuth.de/departments/rw/lehrstuehle/vw13/download/Material%20Fiwi%202.pdf> (accessed on 1 September 2006).
- UNDP. Governing Systems and Executive- Legislative Relations: Presidential, Parliamentary, and Hybrid Systems', 2005. Available on line: <http://mirror.undp.org/magnet/docs/parliaments/governing%20system.htm> (accessed 28 August 2006)
- UNDP. Lawmaking and Stages of Legislative Procedure, 2000, p 1. Available online: <http://mirror.undp.org/magnet/docs/parliaments/Legislative%20Processes.htm> (accessed on 15 August 2006).
- Scholles, Frank. Planungstheorie und Verwaltung, Organisation der oeffentlichen Verwaltung, Universitaet Hannover. Available online: <http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Verwaltung.pdf#search=%22bundesgesetzgebung%20planen%20gebietskoerperschaften%22> (accessed on 15 January 2007).