مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ورشة عمل اقليمية

نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الاطار القانوني

مداخلة الاستاذ جهاد حرب
خبير في الشؤون البرلمانية ـ فلسطين

16-17 تشرين أول/أكتوبر 2009
فندق جيفنور روتانا
بيروت

اود التقدم بالشكر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وخاصة مبادرة التنمية البرلمانية على تنظيم هذه الورشة، كما أود ان أشكر الاستاذ رغيد الصلح على الورقة القيمة التي استعرض فيها القواعد القانونية المنظمة لعمل النواب فيما يتعلق بأعمال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بمعناها الواسع.
تنقسم مداخلتي الى قسمين الأول: يعرض ملاحظات عامة عن التجربة الفلسطنية فيما يتعلق بالاطار القانوني الناظم لآليات الرقابة البرلمانية التقليدية. والثاني يتعلق بالملاحظات على التقرير في الجزء الخاص بفلسطين.

القسم الأول: هناك أربعة ملاحظات أولية
الاولى: تتعلق بحداثة التجربة البرلمانية للمجلس التشريعي الفلسطيني مقارنة بالبرلمانات العربية المذكورة في هذه الدراسة.
والثانية: تتعلق بالقواعد الناظمة لعمل المجلس التشريعي. لفترة؛ بقي النظام الداخلي للمجلس هو القاعدة القانونية "الدستورية" الناظمة للعلاقة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية وهي الفترة الواقعة ما بين 1996-2002، وذلك لغياب وثائق دستورية يعترف بها النواب الفلسطينيون.
والثالثة: تتعلق بتعدد الوثائق القانونية الناظمة لعمل المجلس التشريعي خاصة في مجال الرقابة.

1. احكام القانون الاساسي التي تتعلق بالسلطة التشريعية ومجلس الوزراء.
2. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004

3. النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
4. قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة رقم 11 لسنة 2004.

والرابعة: عام 2003 حصل تعديل دستوري، احدث هذا التعديل تغييراً كبيراً في النظام السياسي بحيث احدث مؤسسة رئاسة الوزراء وانفصال مجلس الوزراء عن مكتب الرئيس. لكن هذا التعديل او التحول على القانون الأساسي لم يقع ترجمته في النظام الداخلي. بل إن هناك اخطاء بقيت في القانون الاساسي على سبيل المثال فيما يتعلق باحكام المادة (56) من القانون الاساسي عند تقصير الاجال لمناقشة الاستجواب يقول نص المادة "يجوز تقصير الاجل في حالة الاستعجال الى ثلاثة ايام بموافقة رئيس السلطة الفلسطينية". مع ادراكنا ان هذه الفقرة لا تنسجم مع روح التعديل ونصه بحيث اصبح الوزراء "تابعون" لرئيس الحكومة وليس لرئيس السلطة.

القسم الثاني: الملاحظات على التقرير

اولاً: موقع البرلمان في البنية السياسية

1. تنص المادة 51 من القانون الأساسي على ان المجلس يضع نظامه الداخلي "يقبل المجلس استقالة اعضائه، ويضع نظامه الداخلي وقواعد مساءلة اعضائه بما لا يتعارض مع احكام هذا القانون الأساسي والمبادئ الدستورية العامة".
2. قرار المجلس التشريعي رقم 110 المتعلق باستقالة المجلس ينص على أ) موازنة المجلس مستقلة وتدرج ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية كبند واحد. ب) تتم رقابتها وتدقيقها وفق نظام خاص.
3. **حرمة البرلمان:** تنص المادة (107) من النظام الداخلي على أن النظام والامن داخل حرم المجلس من اختصاصه وحده، ولتحقيق هذا الغرض يتم تشكيل شرطة خاصة بالمجلس وفق نظام خاص يتم اقراره من قبل المجلس، ويتولى الرئيس الاشراف على تنفيذ ذلك.

4. **اختيار رئيس الحكومة**: المادة (45) من القانون الأساسي يختار رئيس السلطة رئيس الحكومة وهو غير مقيد بإجراء مشاورات مع الكتل البرلمانية. لكن احكام المادة (66) من القانون الأساسي تجبر رئيس الحكومة على عرض حكومته لنيل الثقة. "فور اختيار رئيس الوزراء لاعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم. وقد أخذ التعديل الدستوري لعام 2003 بتحديد مهام رئيس السلطة الفلسطينية في القانون الأساسي، فيما لم يقيد مجلس الوزراء بصلاحيات محددة، تنص المادة 63 من القانون الأساسي على أن " مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

5. الاسئلة

أ) أنواع الاسئلة ومفهوم السؤال

هناك نوعان السؤال الأول وهو المفهوم العام لمعنى السؤال البرلماني السؤال الشفوي/ الشفاهي له إجراءات محددة، أما السؤال المكتوب سكت النظام عنه ولم يذكره.

ب) الرد على السؤال

المقصود بالسؤال في احكام المادة (79) من النظام الداخلي تتعلق بجلسة الاستماع أو اثناء نقاش مسألة ما في المجلس

والموضوع الثاني يتعلق بمواعيد رد الوزير على الاسئلة " على الوزير ان يرد في اول جلسة بعد أسبوع من ابلاغ الوزير " السؤال وفقا لأحكام المادة 76 من النظام الداخلي. فيما تنص المادة (17) من النظام الداخلي على ان المجلس ينعقد كل اسبوعين أي الاسبوع الذي يلي اسبوع انعقاد جلسات اللجان.

6. الاستجواب

اولاً: **في حال رغب النائب أو النواب المقدمين للاستجواب سحبه** يجوز لخمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء من الاعضاء المجلس الاستمرار في الاستجواب وفقاً لاحكام الفقرة ومن المادة 80 في النظام الداخلي.

ثانياً: اجال انهاء نقاش الاستجواب

لا يجوز اطالة النقاش لأكثر من 10 أيام وفقاً لاحكام الفقرة 3 من المادة (80) في النظام الداخلي للمجلس.

7. طرح الثقة في الحكومة

هناك حالتان **الاولى**: تم ذكرها في نص الدراسة وهي لعشرة نواب بعد الاستجواب طرح الثقة.
والثانية لم تذكر والتي تنص عليها المادة 77 من القانون الأساسي "يجوز لعشرة أعضاء طلب عقد جلسة لطرح الثقة، يتم تحديد موعد اول جلسة بعد مضي ثلاثة ايام على تقديم الطلب ولا يجوز ان يتجاوز موعدها اسبوعين من ذلك التاريخ".
والمادة 78 تنص على أن سحب الثقة من الوزير أو الحكومة يكون بالاغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، وتنتهي ولاية رئيس الحكومة والوزراء بعد التصويت.

8. طرح موضوع للنقاش

يقصد بالمادة 20 تتعلق بادراج بند على جدول اعمال جلسة المجلس التشريعي وذلك بعد اقرار جدول الاعمال. وهي لا تعبر بشكل مباشر على طرح موضوع للنقاش لكنها تحمل هذا المعنى ضمنا.

9. توجيه اللوم (وهو يشبه ملتمس التنبيه في المغرب)

لم تذكر الدراسة هذه التقنية أو الوسيلة هي شكل من اشكال النقد موجهة إلى الحكومة أو الوزراء على ارتكابه تصرفاً أو مخالفة لا تتفق مع السياسة العامة بموجب أحكام المادة 81 من النظام الداخلي ويحق لخمسة أعضاء أو لجنة من اللجان الدائمة تقديم ذلك لم يحدد النظام الداخلي أغلبية خاصة لاتخاذ قرار توجيه اللوم مما ينطبق ينطبق عليه أحكام المادة 18 من النظام الداخلي اي الأغلبية المطلقة للحاضرين.

التوصيات:

أ) مقترحات على التوصيات

اللجان الدائمة:

1. أ/ اعتبار جلسات اللجان علنية ما لم تتخذ اللجنة قرارات بصدد عقد جلسة سرية لاعتبارات وطنية.
ب/ النص في النظام الداخلي على وجوبية عقد اجتماعات أو جلسات استماع للشركاء مثل مؤسسات المجتمع المدني والحكومة والخبراء...الخ بحيث يضمن وجود أصحاب المصالح المتنافسين.
2. تقارير اللجان: وجوبية نشر التقارير التي يتم عرضها على الجلسة العامة للمجلس في الجريدة الرسمية وهذا ينطبق على نشر المحضر الحرفي في الجريدة الرسمية.

لجان تقصي الحقائق:

1. ينبغي النص في النظام الداخلي / أو قانون السلطة التشريعية على قواعد عمل اللجان والزامية المثول امامها أو إصدار قانون لجان تقصي الحقائق البرلمانية بحيث تصبح اللجان هيئة تحقيق قضائي. ويمكن الأخذ بقانون لجان تقصي الحقائق البرلمانية المغربي.

ب) مقترح جديد:

1. اعداد قانون السلطة التشريعية نموذجي لمساعدة البرلمانات العربية في تطوير الوثيقة التي يسير بها اعمال خاصة ان بعض البرلمانات لها عدد من الوثائق التي يحتكم إليها عمل المؤسسة التشريعية، وان تكامل النصوص القانونية ما بين وسائل الرقابة واجراءات التشريع وقواعد ادارة تنظيم اعمال البرلمان ومبادئ النزاهة وعدم تضارب المصالح واليات العلاقة ما بين السلطات. يحصن أدوات الرقابة البرلمانية.