

سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة في ظل الانقسام

د. وليد حسن المدلل^{1*}

القسم الاقتصاد والعلوم السياسية، كلية التجارة، قطاع غزة، فلسطين

تاريخ الإرسال (2014/05/03)، تاريخ قبول النشر (2015/01/19)

المخلص

يتناول هذا البحث موضوع "سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة في ظل الانقسام"، وهو موضوع يكتسب أهمية خاصة في ظل استمرار حالة الانقسام السياسي الفلسطيني رغم التحديات الكبيرة التي تحيط بالقضية الفلسطينية، ويعتبر هذا البحث من الأبحاث النادرة في موضوعه ومحتواه، حاول فيه الباحث تقديم مقارنة نقدية للنصوص القانونية والواقع العملي لموضوعات الدراسة تحاكم تلك النصوص والواقع في آن معاً.

تناول البحث ماهية سيادة القانون، ومدى ممارسة أشكال الرقابة السياسية والإدارية والقضائية كأحد أهم ضمانات سيادة القانون في قطاع غزة بشكل خاص في ظل الانقسام الفلسطيني، ورصد إلى أي مدى ساهم الانقسام في إعاقة تفعيل مبدأ سيادة القانون، يضاف إلى ذلك إبراز جوانب الخلل سواء في الممارسة أو في النصوص القانونية وأشكال الضعف ومواطن القوة، في محاولة لتقديم قراءة نقدية للموضوع بعيداً عما يقال في إعلام الأزمات.

خلص البحث إلى نتائج هامة، أبرزها أن الانقسام ساهم في إعاقة ممارسة مبدأ سيادة القانون ومقتضياته، ومن ثم يجب أن يتم وضع نهاية له، كما خلص البحث إلى أن الأدوات الرقابية التشريعية والإدارية والقضائية والشعبية بقيت محدودة وقاصرة.

الكلمات المفتاحية: سيادة القانون، أدوات الرقابة والمساءلة.

The Rule of Law and the Tools of Oversight and Accountability in the Gaza Strip Under Division

Abstract

The research discusses the topic: "The rule of law and the tools of oversight and accountability in the Gaza Strip under Palestinian division", which is crucial under the continued political division, despite the huge challenges that face Palestinians in the daily life, knowing that the research is rare in its topic and content.

It provides a critical approaching of the laws and practice tending to judge these legal texts and practices at the same time.

The paper discusses the rule of law and the extent of the practice forms of political, administrative, judicial oversight, as the most important guarantees to the rule of law in particular in light of the Palestinian division, and to monitor to what extent the division contributed to obstruct practicing the rule of law.

In addition, the research highlights the dysfunction of both in practice or in legal texts and forms of weakness and strengths, in an attempt to provide a critical reading of the topic away from propaganda.

The research concluded some significant results, most notably that the division contributed to impeding the implementation of the rule of law and its requirements, which must put an end to it.

The research concluded that the legislative, administrative, judicial and public control tools remained limited and deficient.

Keywords: The Rule of Law, The Tools of Oversight and Accountability.

* البريد الإلكتروني للباحث المرسل: wmodallal@iugaza.edu.ps

المقدمة:

مبدأ سيادة حكم القانون من المبادئ التي تفتخر بها الدول المتحضرة كافة، لا سيما الديمقراطية منها، بتبنيها لهذا المبدأ، الذي يراه فقهاء القانون أساس العدالة، وبعضهم يسميه "مبدأ الشرعية أو المشروعية". وتعد الدولة القانونية السمة الأساسية للمجتمعات المعاصرة، التي يتم فيها تنظيم العلاقات والروابط بين أفرادها الذين ارتضوا العيش المشترك بينهم في ظل نظام قانوني يجسد الحق والعدالة، ويهدف إلى تحقيق المصالح العامة والأهداف الجماعية والغايات المشتركة، وإذا كانت الدولة هي الإطار الذي يتحقق داخله المظهر السياسي لهذه المجتمعات، وهي مجتمعات سياسية بالدرجة الأولى، فإن القانون هو أداة هذه الدولة ووسيلتها لكفالة تحقيق المقاصد والأغراض العامة للمجتمع، لذلك يذهب الفقه إلى أن المجتمعات في الدول الحديثة على وجه الخصوص لا تقوم دون قانون.

والدولة القانونية هي الدولة التي تعتقد مبدأ سيادة القانون، والذي يقتضي خضوع جميع سلطات الدولة للقانون بمفهومه العام، والتزام الحدود التي يقرها في أعمالها وتصرفاتها جميعها، فالدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأياً كانت طبيعة سلطاتها، بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، باعتبار أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها. ومن ثم فقد أضحت مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية. يستتبع ذلك أن تتجسد الدولة القانونية في أي نظام سياسي من خلال خضوع كافة لسلطة القانون، وعلى رأسهم السلطات الحاكمة المؤتمنة على حقوق المواطنين وحررياتهم، فلا تكون أعمالها وتصرفاتها مشروعية إلا إذا كانت متفقة مع القانون، ومن ثم تغدو الدولة القانونية هي دولة المشروعية، وذلك في مواجهة مفهوم آخر ألا وهو الدولة البوليسية، وعليه فإن مبدأ سيادة القانون هو أحد أهم أركان أو عناصر الدولة القانونية.

ولا يكفي النص على أن تكون الدولة قانونية عن طريق تنظيم السلطات الأساسية فيها وتحديد العلاقة فيما بينها وتعيين حقوق الأفراد وحرياته، بل يجب كذلك أن يكون من الضمانات ما يكفل تقيد هذه السلطات بالاختصاصات المخولة إليها، ويكون ذلك عن طريق رقابة أعمالها، وما يترتب ذلك من توقيع جزاء عليها حال مخالفتها وتجاوزها لاختصاصاتها أو تعسفها في استعمال سلطتها. وقد يتخذ هذا الجزاء صوراً متعددة، فقد تلتزم الحكومة باتباع سلوك معين أو الامتناع عنه كما الحال في الرقابة السياسية، وقد يكون الجزاء بطلان العمل سواء عن طريق سحبه أو إلغاءه أو التعويض عنه كما الحال في الرقابتين الإدارية والقضائية فاحترام مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون يتطلب وجود ضمانات ووسائل عملية لإيقاف كل اعتداء على القانون يقع من قبل السلطة الإدارية.

أهمية الدراسة:

يأتي هذا البحث كضرورة استدعاها حدوث الانقسام في الحياة الفلسطينية في قطاع غزة وسيطرة حركة حماس على كافة مناحي الحياة. ذلك الانقسام الذي لم يكن انقساماً سياسياً أو نخبويًا وحسب بل اجتماعياً أيضاً، رأسي وأفقياً، ولعل أمور لها علاقة بسيادة القانون والرقابة والمساءلة ومدى الالتزام بالمنهج الديمقراطي وقيم الحكم الرشيد في إدارة الشأن العام في ظل هذه الظروف قد أثار الكثير من النقاش والجدل بين الفلسطينيين، وخاصة مع ما يمكن أن يترتب على الالتزام أو عدم الالتزام بقيم النزاهة والمحاسبة من نتائج على المجتمع والقضية، خاصة في ظل استمرار

غياب السلطة التشريعية التي أنيط بها مهمة سن القوانين وممارسة الرقابة على عمل السلطات التنفيذية، وفي الوقت الذي تصدرت فيه الحكومة القيام بمهام السلطة التشريعية، فضلا عما نتج عن غياب السلطة التشريعية من تغيب الكثير من القوانين التي تكفل الحريات والحقوق في مواجهة السلطة التنفيذية وإجراءاتها ومحاسبتها، يضاف إلى ذلك أن مشروع الدولة الفلسطينية لا يزال عالقا، وتحت رحمة الاحتلال والاتفاقيات السياسية معه. ولعل أهمية هذا البحث تكمن في حدائته، وندرة الدراسات التي تناولته، مع استمرار حالة الانقسام، كما تتبدى أهمية الموضوع في محاولة الباحث تقديم مقارنة بين النصوص القانونية والواقع العملي لموضوعات الدراسة تحاكم تلك النصوص وهذا الواقع في آن معا.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. فحص واقع ممارسة السلطات في قطاع غزة لأدوات الرقابة والمساءلة.
2. بيان أثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة.
3. تقديم قراءة نقدية لهذه المرحلة تستهدف تحديد مسؤولية كل طرف حيال موضوع الدراسة بعيدا عن إعلام الأزمات الذي يحاول فيه كل طرف شيطنة الآخر والتماس كل ما يدعو إلى تجريمه ومحاسبته بحق أو بدون حق، ولعل تحديد المسؤولية في هذا الموضوع يضع الأمر في نصابه، وصولا لإنهاء الانقسام وكنسه من حياة الفلسطينيين.

ويبقى السؤال الرئيس الذي تعالجه هذه الورقة، هو: "إلى أي مدى التزمت حركة حماس بتفعيل مبدأ سيادة القانون وأدوات الرقابة والمساءلة في قطاع غزة في ظل حالة الانقسام"، وينبثق عنه الأسئلة الفرعية التالية:

- 1- ما المقصود بمبدأ سيادة القانون؟
- 2- هل مارست حركة حماس أدوات الرقابة التشريعية بأنواعها لضمان مبدأ سيادة القانون؟
- 3- إلى أي مدى فعلت حركة حماس أدوات وآليات الرقابة الإدارية والقضائية لضمان مبدأ سيادة القانون؟
- 4- هل التزمت حماس في حكمها للقطاع قيم النزاهة والمحاسبة والشفافية؟
- 5- ما الذي ينبغي فعله لتفعيل مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة على نحو مرضٍ؟

فرضيات الدراسة:

ينطلق البحث من الفرضيات التالية:

1. ساهم الانقسام الفلسطيني في إعاقة تفعيل مبدأ سيادة القانون.
2. بقيت الأدوات الرقابية التشريعية والإدارية والقضائية محدودة وقاصرة.
3. عجزت الرقابة الشعبية عن القيام بدور مؤثر، وانشغالها في المسائل المطالبة والإنسانية.
4. تتحمل أطراف الانقسام المسؤولية المباشرة عن حالة العجز في ممارسة وإقرار مبدأ سيادة القانون.
5. ساهم النقص المهني في الكادر الحكومي في إضعاف الممارسة القانونية.

6. خضع واقع ممارسة سيادة القانون في قطاع غزة للتهوين والتهويل من قبل أطراف الانقسام في الساحة الفلسطينية لتحقيق أهداف حزبية وسياسية.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن في معالجة الموضوع ومقاربة النصوص القانونية مع الواقع، كما حرص الباحث على جمع المصادر الأولية للدراسة من خلال استشارات وإفادات شخصية ومحاضر جلسات، بعضها غير منشور، وبيانات إحصائية، بحيث تم الجمع بين المناهج الكمية والكيفية في تناول القضية، علماً أن الباحث قد واجه صعوبات في جمع المعلومات والبيانات عن موضوع الدراسة لأسباب، منها حداثة موضوع الدراسة من جهة، وإحجام ورفض بعض المسؤولين عن تقديم المعلومات والإفادات الخاصة بموضوع الدراسة من جهة ثانية.

المبحث الأول: ماهية مبدأ سيادة القانون:

حتى يتسنى لنا فهم سيادة القانون الحالي الآخذ في التبلور في دولة فلسطين الناشئة، لا بد من الأخذ بعين الاعتبار التطورات الدستورية والقانونية التاريخية لفلسطين، فقد شهدت الأراضي الفلسطينية المحتلة تطبيق قوانين فلسطينية لأول مرة منذ ضياع فلسطين من الخارطة السياسية للمنطقة بعد أن خضعت لتنظيمات وقوانين بريطانية في عهد الاحتلال البريطاني أو مصرية وأردنية في كل من قطاع غزة والضفة الغربية، ثم لقانون المحتل الإسرائيلي بعد العام 1967 بشكل مخالف للقوانين الدولية ذات العلاقة التي رفضتها إسرائيل وتبنت تفسيرها الخاص لهذه القوانين وادعت أنها غير ملزمة لها ومدعية أن الأراضي إنما هي "أراض متنازع عليها" وليست محتلة، وفرضت على الأراضي المحتلة أكثر من 1745 أمر عسكري في الضفة وحدها لتنظيم كافة جوانب الحياة، لضمان فرض سيطرة الاحتلال على الأراضي الفلسطينية المحتلة.

وفيما يتعلق بالنظام السياسي الفلسطيني فقد مر بعدة مراحل منذ التوقيع على أوسلو وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من الأرض الفلسطينية، كما شهد عدة تغييرات جوهرية شملت قضايا استراتيجية تتعلق بنيته وآليات عمله ومستقبله، هذا التحول كان له أثره على طبيعة واختصاص السلطات الثلاث، وعلى طبيعة العلاقة مع مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية التي شكلت على امتداد خمسة عقود الممثل الوحيد للشعب الفلسطيني والإطار الموحد للقوى السياسية الفلسطينية وبمثابة النظام السياسي الفلسطيني، وبين مؤسسات السلطة الوطنية باعتبارها نظاماً فرعيات انبثق عن المنظمة وأسس بقرار منها.

فمنذ نشوء السلطة الفلسطينية عام 1995، كانت مسألة الفصل بين السلطات الثلاث هامشية على اعتبار أنه نظام جديد يسعى لبسط سيطرته وإثبات وجوده. وعليه فقد جمع رئيس السلطة الفلسطينية ولغام العام 2003 بين مناصبي رئيس السلطة ورئيس مجلس الوزراء، ولم يكن مساءلاً أمام المجلس التشريعي عن أعماله.

وفي عام 2003 استحدث منصب جديد، هو منصب رئيس مجلس الوزراء الذي تولى جزءاً من صلاحيات رئيس السلطة الوطنية، وأصبح مسؤولاً أمام المجلس التشريعي وفق ما نصت عليه المادة 74 البند 3 من القانون الأساسي.

وقد جاء استحداث هذا المنصب في ظل ضغوط دولية وإقليمية استهدفت التخلص من سيطرة ياسر عرفات على المشهد السياسي بنقل بعض صلاحياته لرئيس الوزراء، وهو ما لا يعتبر تطوراً حقيقياً على صعيد الفصل بين السلطات، بقدر ما كان لترضية أطراف دولية.

من جهة أخرى دخل طرف جديد إلى النظام السياسي الفلسطيني ألا وهو حركة حماس التي فازت في الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ 2006/1/25. لتقع حالة من الجدل بين كل من منظمة التحرير، السلطة الفلسطينية، وحركة حماس لتعديد العلاقة بينهما بما لا يخل بوحدة النظام السياسي الفلسطيني، وهو جدل وإن كان موجوداً قبل ذلك التاريخ، إلا أنه تعزز بعد انتخابات 2006، وشكل أزمة للنظام السياسي وبنيته وطبيعة العلاقة بين سلطاته. بحيث أصبحت هذه المكونات محور الصراع على الساحة الفلسطينية.

وقد كان لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني الذي اعتمد في عام 2003 بعد تعديل القانون الأساسي دوراً مهماً في تعميق حدة الصراع بين القوى الفلسطينية، فاعتماد النظام المختلط وبشكل غير متوازن ساهم في فشل عملية الانتقال السلمي للسلطة بعد الانتخابات التشريعية الثانية عام 2006.

وقد نشأ بسبب ذلك العديد من الإشكالات أهمها: إشكالية الفصل بين السلطات والتداخل في الاختصاصات فيما بينها، بسبب قصور القانون الأساسي في تحديد اختصاص كل سلطة بشكل لا يقبل الجدل الاجتهاد، وهو ما شكل عقبة أمام الانتقال السلمي للسلطة. ومما عمق هذا الصراع حالة الانفصال الجغرافي بين الضفة وغزة، الذي تسبب في نشوء واقعين مختلفين، أصبح لك منهما كيانية خاصة به، بما يهدد وحدة النسيج السياسي والاجتماعي والمؤسسي الفلسطيني.

أدى اتفاق أوسلو 1993 إلى إقامة السلطة الفلسطينية كسلطة شرعية في معظم أنحاء غزة وبعض أجزاء الضفة الغربية، بقيت بعض القوانين الإسرائيلية العسكرية سارية المفعول، حتى كانون الثاني عام 1996 وتأسيس الرئاسة والمجلس التشريعي الفلسطيني، تم إعادة تأسيس السلطات التنفيذية والتشريعية للسلطة الفلسطينية بشكل رسمي، أتاح هذا للسلطة الفلسطينية إجراء تغييرات على بنية النظام القانوني بما في ذلك وضع مشاريع لقوانين جديدة. لم تحدث الترتيبات الجديدة في فراغ قانوني وإنما جاءت للتعامل مع الإرث السابق والمتباين من القوانين المختلفة. وأدى هذا إلى اضطراب واسع في التعامل مع البيئة القانونية السائدة، بما في ذلك الأوامر العسكرية التي صدرت عن الحكم العسكري خلال الاحتلال، إضافة إلى بعض التشريعات الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى، مثل مجموعة التشريعات الجزائية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والتي لم تدرج رسمياً في قانون محلي، ويبقى استكمال المنظومة القانونية والتشريعية وصولاً إلى سن دستور مع نظام قانوني شامل من أكثر المهام التي تنتظر الإنجاز.

ظهر مصطلح سيادة القانون من الناحية التاريخية في النظرية القانونية والسياسية باعتباره مفهوماً جديلاً وجد موطيء قدم له في ممارسات الأنظمة الاستبدادية التي تقوم على الحكم المطلق، وهو أصل من الأصول الدستورية. يعني أنه لا يمكن للسلطات العامة القائمة في بلد ما أن تمارس سلطتها إلا وفق قوانين مكتوبة صادرة وفق الإجراءات الدستورية المنفقه مع الدستور في بلد معين. والهدف تحقيق مبدأ الحماية ضد الأحكام التعسفية في الحالات الفردية، ويعتبر تأسيس وترسيخ سيادة القانون إحدى أكثر المهام تعقيداً وطولاً لدى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

إن بيان ضمانات مبدأ سيادة القانون يستدعي منا بيان مفهوم مبدأ سيادة القانون ومصادره، على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ سيادة القانون:

يقصد بمبدأ سيادة القانون بالمعنى الواسع: مطابقة أي تصرف أو عمل قانوني للقانون، سواءً أكان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أم القانون الخاص¹. ويعرفه ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 بـ: "يشير مفهوم سيادة القانون إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على المجتمع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاءٍ مستقلٍ وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان"، ويقضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية².

ومن ثم يقضي مبدأ سيادة القانون خضوع كل من الحكام والمحكومين فيها للقانون. ويشمل نطاق تطبيق هذا المبدأ جميع الحكام أي السلطات الحاكمة في الدولة، فكل السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) يجب تخضع للقانون وتلتزم حدوده، ولا يقصد بالقانون، القانون بمعناه الضيق، أي القانون الصادر من السلطة التشريعية فحسب، بل يقصد به القانون بالمعنى الواسع، الذي يشمل كل قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة³.

ومن الجدير بالذكر بأن مبدأ سيادة القانون لا يكفل حماية حقوق الأفراد فقط، بل يحمي أيضاً ويصون حرياتهم. وسيادة القانون هي فقط التي يمكن أن تضمن وبشكل كافٍ تعايشاً اجتماعياً وتطوراً وطنياً ناضجاً، ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترف لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ سيادة القانون. فلا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار ودواعي النظام العام، فإن ثبت ذلك تعين إلغاء القرار الإداري، إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه، أو من جانب السلطة الإدارية ذاتها⁴.

وتعتبر القيم والمعايير التالية جزءاً لا يتجزأ من مبدأ سيادة القانون بمفهومه الجوهري في أيامنا: أولاً: أن يكون القانون وتفسيره ثابتين وأكيدين بقدر المستطاع، ولهذا المبدأ أهمية خاصة في القانون الجنائي حيث تفرد مكانة خاصة للقاعدة اللاتينية "لا مخالفة بدون قانون".

ثانياً: علانية القانون: إن لنشر القانون بطريقة تضمن وصوله إلى معرفة وعلم أفراد المجتمع الذين سيسري عليهم أهمية كبيرة، وذلك حتى يتمكن أفراد المجتمع من تكييف سلوكهم وتصرفاتهم وفقاً للقانون، ونشر القانون في الجريدة الرسمية تصبح أحكامه سارية بحق الجميع، دون أن يقبل عدم العلم به عذراً يعفى من العقوبة.

ثالثاً: لا يجوز معاقبة إنسان ولا يجوز سلبه حريته أو تقييدها أو المس بملكاته دونما إجراء قانوني سليم وعادل، يتم إمام محكمة علنية هي جزء من جهاز قضائي مستقل غير خاضعة لتأثير أي سلطة أخرى، ولا بد إن يتوافر في هذه المحاكمة كافة شروط المحاكمة العادلة.

رابعاً: جميع المواطنين سواء أمام القانون.

خامساً: يجب أن يكون القانون صادر عن مشرع انتخبه المواطنون في انتخابات نزيهة عامة وسرية دورية، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، وبذلك يكون القانون نابعا من إرادة الشعب من خلال ممثليه تجسيدا لمبدأ أساسي من مبادئ سيادة القانون، وهو أن الشعب مصدر السلطة وإرادته مناط سلطة الحكم.

سادساً: أن كان القانون يجيز فرض بعض التقييدات على بعض الحريات الأساسية للمواطن كحرية النقل والتعبير وفي ظروف معينة كحالة الطوارئ فلا بد أن تكون في إطار شروط محددة جداً.

بناء على ما سبق، نستنتج أن سيادة القانون لا تتم إلا في النظام الديمقراطي والذي بدوره لا يمكنه أن يسود إلا إذا توفرت سيادة القانون كواحد من أركانه الأساسية، أي أن هنالك إعادة تغذية متبادلة بين الاثنين، وهو ما يستوجب شروطاً وميزات في النظام تكفل سيادة القانون وهي: (الفصل بين السلطات؛ استقلال القضاء؛ احترام حقوق الإنسان؛ حكم الشعب؛ المساواة بين الجميع؛ الحرية الفكرية؛ الشفافية والنزاهة في الحكم؛ السيطرة الشعبية؛ حرية الرأي والتعبير والصحافة؛ عدم عسكرة المجتمع؛ التنظيم الديمقراطي للإدارة؛ إعمال مبدأ حياد الإدارة؛ إعمال مبدأ الشرعية والمشروعية؛ إعمال مبدأ تدرج الأعمال القانونية؛ إعمال مبدأ العدالة الاجتماعية).⁵

ونظر لأهمية سيادة القانون فقد أكد عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، على هذه القيمة بالنص على أن: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"⁶.

المطلب الثاني: مصادر مبدأ سيادة القانون:

إن على الإدارة أن تلتزم في كافة تصرفاتها باحترام القانون، والمقصود بالقانون هنا كافة القواعد القانونية سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وتعد هذه الأخيرة مصادر مبدأ سيادة القانون، وسنتولى بيانها على النحو التالي:

الفرع الأول: المصادر المكتوبة:

تتمثل المصادر المكتوبة لمبدأ سيادة القانون فيما يلي⁷:

1- **الدستور**: وتحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في الدولة، وفي فلسطين لا يوجد دستور، وإنما يوجد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، والذي نص على مجموعة من المبادئ إذا خالفتها جهة الإدارة كان قرارها غير مشروع، وكذلك لو تجاوزت جهة الإدارة الصلاحيات الممنوحة لها دستورياً كان قرارها غير مشروع.

2- **التشريع العادي**: وهو التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات التي ينص عليها الدستور، ويأتي هذا التشريع في المرتبة الثانية بعد الدستور.

3- **التشريع الفرعي**: إذا كان الأصل هو أن السلطة التشريعية تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع فإنه أجاز أحياناً للسلطة التنفيذية أن تشرع في بعض الأمور بواسطة تشريعات فرعية تسمى الأنظمة أو اللوائح أو القرارات التنظيمية، وتنقسم هذه الأنظمة إلى: أنظمة الضرورة، والأنظمة المستقلة، واللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، ولم ينظم المشرع الفلسطيني هذه الأنظمة على النحو المطلوب.

4- **المعاهدات**: وتعتبر المعاهدات مصدراً من مصادر مبدأ سيادة القانون، وذلك بعد إبرامها والتصديق عليها من السلطة المختصة وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة، وبشرها تصبح جزءاً من النظام القانوني الداخلي للدولة،

ومن ثم يجب مراعاتها واحترامها. ولم ينص القانون الأساسي الفلسطيني على القوة القانونية للمعاهدات، بل اكتفى بالإشارة في المادة (10) منه على جواز انضمام السلطة الوطنية للاتفاقيات الدولية⁸.

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة:

وتتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ سيادة القانون فيما يلي:

1- **العرف:** ويعرف العرف الإداري بأنه ما جرى عليه العمل من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع، ذلك أن اتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية⁹.

2- **المبادئ العامة للقانون:** تعني المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ سيادة القانون، مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة في نصوص قانونية، التي يقرها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء ويعلمها في أحكامه، فنكتسب قوة إلزامية، بحيث تعتبر مخالفتها مخالفة لمبدأ سيادة القانون¹⁰.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية كضمانة لمبدأ سيادة القانون

إن مبدأ سيادة القانون لن يسود ولن يُحمى إلا عبر ضمانات تتمثل في أدوات الرقابة والمساءلة، والتي منها الرقابة السياسية.

وتمارس الرقابة السياسية من خلال المجلس التشريعي باعتبار أعضائه نواباً عن الشعب أو بواسطة الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة والرأي العام ووسائل الإعلام، وسنتولى بيان ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة التشريعية (البرلمانية):

يعد المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى المهام التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

وبعد الانقسام الفلسطيني عمدت كتلة التغيير والإصلاح إلى عقد جلسات باسم المجلس التشريعي في قطاع غزة، مستندة في إكمال النصاب القانوني اللازم لانعقاد هذه الجلسات على توكيلات من النواب المعتقلين لدى قوات الاحتلال الإسرائيلية، وقد أثار استخدام هذه التوكيلات، وانعقاد المجلس في دورات عادية جديدة دون دعوة الرئيس جدلاً قانونياً¹¹.

ويمارس المجلس التشريعي دوره الرقابي على حكومة قطاع غزة، من خلال بعض الوسائل الرقابية، وأهمها: أولاً: **منح الثقة للوزراء:**

منح المجلس التشريعي بغزة الثقة للعديد من الوزراء وأجرى أكثر من تعديل وزارتي، وذلك وفق الآتي:

1- تم بتاريخ 2008/6/26م منح المجلس التشريعي بغزة الثقة لسنة من الوزراء¹² على الحقائق الوزارية التالية: (وزارة الداخلية والأمن الوطني، وزارة العدل، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وزارة النقل والمواصلات).

2- تم بتاريخ 2008/11/05م منح الثقة للسيد/ محمد الغول وزيراً للعدل.

- 3- تم بتاريخ 2009/05/13 منح الثقة للسيد/ فتحي حماد وزيراً للداخلية والأمن الوطني.
- 4- بتاريخ 2011/03/10 منح الثقة لسبعة من الوزراء¹³ على الحقائق الوزارية التالية: (وزارة الصحة، وزارة التخطيط والخارجية، وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة الشباب والرياضة، وزارة شؤون الأسرى والقدس واللجئين، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وزارة شؤون المرأة).
- 5- بتاريخ 2011/04/25 منح الثقة لاثنتين من الوزراء هما السيد/ يوسف المنسي على وزارة الأشغال العامة والإسكان، والسيد/ أسامة المزيني لوزارة التربية والتعليم العالي.
- 6- بتاريخ 2012/09/02 منح الثقة بالتعديل الوزاري لحكومة الوحدة الوطنية بمنح سبعة وزراء¹⁴ الحقائق الوزارية التالية: (وزارة المالية، وزارة الصحة، وزارة الأشغال العامة والإسكان، وزارة الزراعة، وزارة العدل، وزارة الحكم المحلي، وزارة الأوقاف والشؤون الدينية).
- 7- بتاريخ 2013/04/29 منح الثقة للسيد/ محمد عبد الحميد وزيراً لوزارة العمل.
- 8- صادق المجلس التشريعي بغزة في منتصف شهر سبتمبر من العام 2012 على تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- 9- صادق المجلس التشريعي بغزة بتاريخ 2013/6/19 على تعيين رئيس ديوان الموظفين العام.

ثانياً: إصدار قانون الموازنة العامة:

أصدر المجلس التشريعي قانون الموازنة العامة الاستثنائية للسلطة الوطنية الفلسطينية رقم (6) للسنة المالية 2009م. وفي الأعوام: 2010، و2011، و2012، و2013، أحال مجلس الوزراء في غزة مشروع قانون الموازنة للمجلس التشريعي بغزة، ويتولى هذا الأخير إصداره في مواعيده المحددة قانوناً، إضافة إلى ذلك مع إقرار مشروع قانون الموازنة العامة لأي من السنوات المالية ترفع لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية في المجلس التشريعي بغزة تقريراً لها يتضمن توصيات على المستوى القانوني ومستوى الإصلاح والتطوير الإداري والمستوى المالي والاقتصادي والمستوى الاجتماعي والثقافي وغيرها، ومن أبرز هذه التوصيات¹⁵:

- 1- تفعيل كافة القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي.
- 2- الإسراع بإنشاء المعمل الجنائي وتطوير الطب الشرعي وتفعيل المعهد العالي للقضاء.
- 3- تشكيل لجنة للإصلاح والتطوير الإداري.
- 4- دعم القطاع الخاص للنهوض بالعملية الاقتصادية وتطويرها، وتشجيع وحماية المنتج المحلي، وتشجيع القطاع السياحي.
- 5- تفعيل مؤسسة الضمان الاجتماعي، وتفعيل الهيئة الوطنية لمكافحة المخدرات بقطاع غزة.

ثالثاً: تقارير لجان المجلس التشريعي:

تقوم لجان المجلس التشريعي بغزة بالكثير من الأنشطة والدراسات وورش العمل وإعداد التقارير والزيارات الميدانية وجلسات الاستماع ومراجعة مشاريع القوانين، واللجان البرلمانية الدائمة هي أداة المجلس التشريعي للقيام بالواجبات والأعباء التي تفرضها طبيعة مهامه البرلمانية، سواء أكانت واجبات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، أو تشريعية لاستصدار القوانين التي تخدم كرافعة تنموية للسياسات التنفيذية المقررة في المجلس التشريعي، وهي تشكل

"اللجان" همزة وصل بين الحكومة والمجلس. فقد يكلف المجلس التشريعي إحدى اللجان الدائمة بمهمة متابعة قضية معروضة عليه ضمن اختصاص اللجنة، ووفقاً لأحكام الفقرة (1) من المادة (48) للنظام الداخلي يشكل المجلس لجاناً دائمة؛ للرقابة، ولبحث مشاريع القوانين والاقتراعات والقضايا التي يحيلها المجلس ورئيسه إليها: أ. لجنة القدس. ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين). ث. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية). ج. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء). ح. لجنة الموازنة والشؤون المالية. خ. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتمويل والسياحة والتخطيط). د. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي). ذ. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة). ر. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والريف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري). ز. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة¹⁶.

والجدول التالي يوضح أنشطة لجان المجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2007-2009)¹⁷:

الجدول 1 يوضح أنشطة لجان المجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2007-2009)							
م.	اسم اللجنة	عدد اجتماعات	زيارات ميدانية	جلسات استماع	ورش عمل	تقارير	مشاريع قوانين
1.	اللجنة القانونية	52	21	23	15	8	31
2.	لجنة الرقابة العامة	48	33	20	3	4	-
3.	لجنة التربية	35	35	26	8	4	6
4.	اللجنة السياسية	12	-	-	1	4	-
5.	لجنة الموازنة	26	1	6	4	7	7
6.	لجنة الداخلية	14	7	5	2	7	1
7.	اللجنة الاقتصادية	50	13	44	1	6	3
8.	لجنة القدس	17	4	-	2	4	2
9.	لجنة اللاجئين	11	-	-	-	1	-
10.	لجنة المصادر الطبيعية	9	3	2	-	2	1
11.	لجنة الأراضي والاستيطان	7	-	-	-	-	-
12.	لجنة الأسرى والمحربين	12	2	-	-	4	2
13.	لجنة الحكم المحلي	6	14	3	-	1	-
14.	لجنة القضايا الاجتماعية	30	26	17	3	3	2
	المجموع	329	159	146	39	55	55

ويوضح الجدول التالي أنشطة اللجان المختلفة للمجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2010-2012)¹⁸:

الجدول 2 أنشطة اللجان المختلفة للمجلس التشريعي بغزة خلال الأعوام (2010-2012)									
م.	اسم اللجنة	الاجتماعات	جلسات الاستماع	زيارات ميدانية	تقارير	ورش عمل	مشاريع قوانين	شكاوي	مراسلات
1.	ش. المجلس	40	0	0	0	0	0	0	0
2.	الموازنة	60	24	9	21	12	0	110	163
3.	الرقابة	82	63	40	12	3	0	149	206
4.	القانونية	51	13	5	1	12	31	210	132
5.	الاقتصادية	46	50	14	13	2	1	128	201
6.	التربية	47	39	29	20	17	2	361	260
7.	السياسية	7	0	0	6	0	0	275	2
8.	القدس	12	1	7	3	2	0	0	101
9.	الداخلية	14	10	17	41	4	0	193	336
	المجموع	359	200	121	117	52	34	1426	1406

رابعاً: توجيه السؤال:

وجه المجلس التشريعي بغزة منذ عام 2007م حتى نهاية عام 2012 (14) سؤالاً لبعض الوزراء ، ويتمثل توجيه السؤال في طلب إرشادات وتفسيرات، يطرحها أعضاء البرلمان سواءً كانت كتابية أم شفوية على الوزراء للاستفسار عن أمر ما أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إيضاح نقطة معينة؛ بهدف الكشف عن حقيقة أمر معين.

خامساً: مهام رقابية أخرى يقوم بها المجلس التشريعي:

شكل المجلس التشريعي بغزة لجنة تقصي حقائق حول الأنفاق على الحدود الفلسطينية المصرية 2012/4/14. كما تتولى لجنة الرقابة وحقوق الإنسان والحريات العامة في المجلس التشريعي بغزة بحث العديد من القضايا، فقد سبق أن بحثت موضوع إعادة تأمين جميع السيارات الحكومية بتاريخ 2008/06/19م. هذا ويقبل المجلس التشريعي بغزة الشكاوى والعرائض من الجمهور ويوجه خطابات للجهات المعنية للمتابعة، فقد تلقت اللجان التي شكلها المجلس التشريعي في قطاع غزة آلاف الشكاوى، والتي زادت بشكل مطرد بعد صدور قرار من المجلس بتاريخ 2012/1/28 بتخصيص يوم السبت لاستقبال شكاوى المواطنين والذي أتاح لهم مقابلة رئيس المجلس بالإجابة الدكتور أحمد بحر إذا طلبوا ذلك¹⁹.

سادساً: مهام رقابية غير مفعلة في المجلس التشريعي:

لم يستخدم مجلس التشريعي بغزة أداة الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية خلال الفترة الممتدة من عام 2007-2013م، ويعد الاستجواب أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه²⁰؛ لأنه قد ينتهي الأمر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة إلى التصويت على الثقة في حدود إجراءات معينة ويستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه: " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في: ... 3- توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية"²¹.

ونص قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004م على أنه: "لعضو الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ومن في حكمهم واستجوابهم وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي"²².

يمكن ملاحظة أن المجلس التشريعي بغزة لم يوجه اللوم لأي من الوزراء خلال الفترة الممتدة من 2007م-2013م، و(اللوم) شكل من أشكال النقد الموجه للحكومة على ارتكابها تصرفاً أو مخالفة لا تتفق مع السياسة العامة، وتعبير عن عدم رضا المجلس إزاء الحكومة. وإن كانت وسيلة "اللوم" غير ملزمة للحكومة على تقديم استقالتها فان لها تأثيراً معنوياً في العلاقة بينهما، وجب الوقوف عنده من طرف الحكومة إذ أن تصرفها لم ينل ثقة المجلس التشريعي ووجب إصلاح الخلل القائم حتى لا تتصاعد إلى حد المواجهة (سحب الثقة من الحكومة)²³. وينص النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: "للمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء، ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات التالية: 1- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. 2- بموجب طلب من مجلس الوزراء. 3- بناء على طلب اللجنة التحضيرية المختصة"²⁴.

كما لم يحجب المجلس التشريعي بغزة الثقة عن أي من الوزراء، رغم أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 ينص على أنه: "1- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة عن الحكومة أو عن أحد الوزراء بعد استجوابه. 2- يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ"²⁵.

وعلى الرغم من أن المجلس التشريعي بغزة يستخدم العديد من أدواته الرقابية، إلا أنها محدودة نوعاً ما، فتوجيه (14) سؤال فقط لبعض الوزراء خلال الفترة الممتدة بين 2007-2013 عدد يعتبر قليل على الرغم من النداءات والإشكاليات التي برزت خلال هذه الفترة، كما أنه لم يجرى خلال هذه الفترة أي استجواب أو حجب الثقة ولا حتى توجيه اللوم لأي وزير، ناهيك عن أن رقابة المجلس التشريعي بقيت منحصرة على الحكومة المشكلة في قطاع غزة.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية:

تلعب الأحزاب والتنظيمات السياسية والنقابية والرأي العام ووسائل الإعلام، دوراً كبيراً في الرقابة على أعمال الإدارة. حيث تقوم الأحزاب والتنظيمات السياسية المعارضة خاصة بدور فعال في ممارسة هذه الرقابة، فتكشف عن الأخطاء والعيوب التي تشوب تنظيم أو نشاط وزارة من الوزارات أو إدارة من الإدارات الحكومية، وتتابع أي خلل أو انحراف في تنفيذ أي مشروع من المشروعات العامة²⁶.

والرقابة الشعبية هي ضمانة أكيدة ووسيلة فعالة ضد الظلم والاستبداد والتعسف الذي قد تمارسه الإدارة بقصد أو بدون قصد، لذلك يجب على الأفراد مباشرة هذا الحق وعدم التهاون فيه، وإلا شجع ذلك الإدارة على التمادي في الخروج عن مبدأ سيادة القانون، وقد أثبت الواقع أن الرقابة الشعبية لا تقوم إلا في نظام حر ديمقراطي تكفل فيه حرية الرأي والاجتماع والأحزاب والصحافة، وهي حريات كفلتها المواثيق العالمية والإعلانات الحقوقية والداستير المختلفة²⁷.

ورقابة الرأي العام هي إحدى العوامل الأساسية والقوية والمؤثرة في إجبار الحكام والمسؤولين وردعهم عند مخالفتهم لأحكام الدستور، وكلما كانت هذه الرقابة قوية كلما كان التقيد بالدستور أقوى وأشد، وكلما كانت هذه الرقابة معدومة كلما كان التقيد بالدستور معدوم، وتظهر رقابة الرأي العام عبر أدوات رقابية صحفية وإعلامية، وفي مواقف الأحزاب السياسية والمنظمات الاجتماعية كمنظمات المجتمع المدني وجمعيات حقوق الإنسان، وفي الاجتماعات العامة وفي أقوال عامة الشعب والمفكرين وكتاباتهم، إن هذه الرقابة هي التي تجعل اشتراك الشعب فعلياً في إدارة شؤون الدولة وبذلك تتحقق سيادة الشعب²⁸.

وتجد الرقابة الشعبية مكاناً لها في قطاع غزة من خلال الاعتصامات والتظاهرات السلمية للمطالبة بحق مشروع أو المطالبة بإلغاء قرار مجحف، إضافة إلى الشكاوى والتظلمات التي تقدم من الجمهور للمجلس التشريعي ولديوان المظالم²⁹ وللجهات ذات العلاقة، كما أن وسائل الإعلام أضحت لها دور هام في بيان كافة القضايا والتعليق على ممارسات السلطة الإدارية، ناهيك عن ما تقوم به مؤسسات المجتمع المدني وجمعيات حقوق الإنسان من خلال التقارير والدراسات التي تقوم بها، ومن خلال الشكاوى والمراسلات التي توجهها إلى المجلس التشريعي ورئاسة مجلس الوزراء.

إلا أن الرقابة الشعبية في قطاع غزة لم ترقى للمستوى المأمول لتحقيق أهدافها؛ نظراً لكون الاعتصامات التي تقام والشكاوى التي تقدم في جلها تتعلق بطلب مساعدات إنسانية، ونسبة قليلة منها تتعلق بالأداء الإداري للوزارات والدوائر الحكومية والأجهزة الأمنية، كما أن الشكاوى التي تقدم لم يتمخض عنها أي سؤال لأي من الوزراء، وهو ما يؤشر للحاجة الماسة لتعزيز الحريات العامة، وكذلك تفعيل دور المنظمات المدنية في القضايا العامة، وتوعية أفراد المجتمع بحقوقهم وفي مقدمتها الحق في مراقبة ومساءلة السلطات التنفيذية.

المبحث الثالث: الرقابة الإدارية كضمانة لمبدأ سيادة القانون:

لا شك أن الرقابة الإدارية تعد من أهم ضمانات مبدأ سيادة القانون، فرقابة الإدارة بنفسها على نفسها تساهم بشكل أساسي في التأكد من تحقيق أهدافها وحماية المصلحة العامة على الوجه الأمثل، وتتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة الداخلية (الذاتية)، والرقابة بواسطة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وسنتولى بيان ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية):

تتمثل هذه الرقابة في رقابة الرؤساء على مرؤوسيه، وتوصف بأنها رقابة ذاتية؛ لأن الإدارة تراقب نفسها بنفسها دون تدخل من عنصر خارجي³⁰. فتتم الرقابة الإدارية الداخلية في الوزارات والدوائر الحكومية من خلال دوائر ووحدات رقابية داخلها تراقب أعمالها وتصوب سلوكها، وذلك تحت إشراف وحدة الرقابة والتدقيق في ديوان الموظفين العام. ويفترض وفقاً لهذه الرقابة أن تمتلك الوزارات والمؤسسات الحكومية في قطاع غزة وحدات للرقابة على الموظفين، إلا أن ثلث الوزارات والمؤسسات الحكومية لا يوجد لديها وحدات للرقابة، والوزارات والمؤسسات التي لديها وحدات للرقابة لا تمارس دورها بالفعالية المطلوبة، وهذا ما أكدت عليه الورشة المنعقدة في ديوان الموظفين العام بغزة بتاريخ 2013/11/19م والتي كانت بعنوان: "التحديات التي تواجه العمل الرقابي وسبل تطوير الأداء الرقابي في الوزارات الحكومية"³¹.

وتتملك (70%) من الوزارات العاملة لوحدة الرقابة فيما يعود سبب غيابها عن الوزارات المتبقية لأسباب عدة أبرزها صغر الوزارة وقلة مصروفاتها.

وقد واجهت عملية الرقابة جملة من المعوقات³²، وأهمها:

- 1- غياب المسمى الوظيفي عن العاملين في هذا المجال.
- 2- النقص الحاد في عدد الموظفين العاملين في وحدات الرقابة.
- 3- غياب دليل إجراءات الرقابة وخطط العمل الواضحة.
- 4- ضعف التدريب والتطوير المختص في مجالات الرقابة وتخصصاتها المختلفة.

يذكر أن ديوان الموظفين العام سبق أن أصدر تعميماً للوزارات والمؤسسات الحكومية بتاريخ 2012/02/20 مفاده تفعيل وحدات الرقابة الداخلية في الوزارات والمؤسسات الحكومية، لتقوم بممارسة دورها الفعال في الرقابة والتدقيق المستمر على كفاءة الوزارات والمؤسسات الحكومية وأداء العاملين فيها، ورفع التقارير بصورة دورية تحقيقاً للكفاءة والإصلاح الإداري والمالي المنشود داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية. علماً بأن الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية) لم تكن مفعلة خلال الفترة الممتدة 2007-2013، رغم المحاولات العديدة لتفعيلها.

ولا بد من الإشارة أن الرقابة الإدارية الذاتية لا غنى عنها داخل السلطات الإدارية، فهي إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة، وأدائها للخدمات العامة بكفاءة أكبر وعلى وجه أفضل، وكفالة تنفيذ القوانين والأنظمة، والتزام حدودها وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم، ويعود كل ذلك بالخير والنفع على المصلحة العامة، كما يؤدي إلى حماية الأفراد وصون حقوقهم وحياتهم، لكل ذلك يجب على الجهات المسؤولة في قطاع غزة متابعة هذه الرقابة والتأكد من فعاليتها وقيامها بدورها على الوجه الأمثل.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الخارجية (ديوان الرقابة المالية والإدارية):

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، وهو الجهاز الرئيسي للرقابة المالية والإدارية، إضافة لما يقوم به ديوان الموظفين العام والوزارات والمؤسسات الحكومية من مهام رقابية. وتأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، الذي ينص على أنه: "1- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة. 2- ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب، عن أعماله وملاحظاته. 3- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني"³³.

وقد صدر قانون ينظم عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2004/12/27م، ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية هيئة معنوية عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويتمتع بالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها. وهدفه الأساسي الرقابة على المال العام وضمان حسن استغلاله، وتطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج، وهو في سبيل ذلك يتمتع باختصاص يشمل مختلف أجهزة السلطات الثلاث والمؤسسات العامة والهيئات المحلية، كما يشمل المؤسسات والشركات والتي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، وتشمل المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام³⁴.

ويمارس ديوان الرقابة المالية والإدارية دوره في الرقابة من خلال الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

- 1- ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
- 2- التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
- 3- مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
- 4- ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية³⁵.

وتتمثل صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة المالية³⁶ والإدارية والقانونية³⁷، وأوجه الرقابة الإدارية التي يمارسها ديوان الرقابة المالية والإدارية على النحو التالي:

- 1- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعرقل سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها.
- 2- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.
- 3- كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
- 4- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنتشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

- 5- العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاميين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.
- 6- العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- 7- التحقق من قيام أجهزة الرقابة الداخلية من ممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة، ودراسة القواعد والتي تنظم أعمالها للتثبت من كفاءتها ودقتها في تحقيق الأهداف المقررة لها.
- 8- التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة³⁸.
- وبعد الانقسام الفلسطيني في شهر يونيو عام 2007م تعطل عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة حتى منتصف شهر إبريل من 2009م، حيث تم تعيين مديراً عاماً لديوان الرقابة المالية والإدارية، كما تم تفعيل عمل الديوان في ذلك الوقت.
- إلا أن الديوان واجه الكثير من الصعوبات والعقبات التي كانت تعرقل عمله، والتي كان منها: عدم اعتماد هيكلية الديوان، وعدم التعامل بإيجابية مع فرق التفتيش من قبل بعض الجهات الخاضعة للرقابة، وكذلك كان المجلس التشريعي يرفض اعتماد أي من أعماله إلا بعد استكمال تعيين رئيس أو نائب رئيس الديوان مما عطل عمل الديوان وأصابه بالشلل التام.
- وبتاريخ 2011/04/20م تم تكليف مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية بمهام نائب رئيس الديوان، وتلا ذلك تعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية بتاريخ 2012/09/18 بموجب قرار صدر عن مجلس الوزراء بغزة بعد مصادقة المجلس التشريعي على تعيينه.
- ومن المفترض أن يرفع ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة تقاريره إلى المجلس التشريعي ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية³⁹، إلا أنه نظراً للانقسام الفلسطيني فإن ديوان الرقابة المالية والإدارية كان يرفع تقاريره إلى المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء على شكل تقارير خاصة تجمع وتصدر في تقارير ربعية وتقارير سنوية.
- وقد تقدم ديوان الرقابة المالية والإدارية خلال السنوات الثلاثة الأخيرة بالعديد من التقارير الرقابية عن عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية والمجلس الأعلى للقضاء وديوان القضاء الشرعي والنيابة العامة والبلديات والجامعات والجمعيات والمؤسسات والشركات.
- يمكن القول بأن ديوان الرقابة المالية والإدارية من الأعوام 2007-2009 كان شبه معطل وغائب، وخلال عام 2010 بدأ يمارس جزءاً من مهامه إلا أنه واجه الكثير من العراقيل والصعوبات في تلك الفترة، ومع مرور الوقت تقدم الديوان خطوات إيجابية نحو أداء دوره وممارسة مهامه، وما يؤكد على ذلك التقارير التي كان يقدمها للمجلس التشريعي وللمجلس الوزراء، وغداً الديوان أكثر استقراراً وثباتاً ما بين عامي 2012 و2013 بعد تعيين رئيس للديوان في منتصف شهر سبتمبر من العام 2012 بقرار من مجلس الوزراء وبمصادقة المجلس التشريعي.
- وديوان الرقابة المالية والإدارية من أهم المرافق الرقابية في فلسطين، وكلما كان أدائه أفضل وتقاريره أشمل أدى ذلك إلى رقي العمل الإداري ورفعته، إلا أن ذلك مقرون بتوفير الأجواء المناسبة والتسهيلات اللازمة لعمل

الديوان ابتداءً، ومن ثم التعامل مع تقاريره بإيجابية من الجهات المعنية انتهاءً، فلن يستطيع الديوان القيام بدوره ما لم تسهل له الأمور، ولن تكون تقاريره ذات أثر ما لم يتم التعاطي معه بإيجابية، ولذا نوصي الجهات المختصة بالإيعاز إلى كافة المؤسسات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بتسهيل مهامه للقيام بدوره، ونوصي المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء في غزة بمتابعة تقارير الديوان والتعاطي معها بإيجابية.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية كضمانة لمبدأ سيادة القانون:

تعتبر الرقابة القضائية أهم ضمانات تحقيق مبدأ سيادة القانون، فاستقلال السلطة القضائية عامل أساسي في صون وحماية هذا المبدأ، وتتم الرقابة القضائية في فلسطين بصفة أساسية من خلال محكمة العدل العليا للرقابة على أعمال الإدارة، ومن خلال المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.⁴⁰

المطلب الأول: محكمة العدل العليا:

على الرغم من أن المشرع الفلسطيني نص على جواز إنشاء محاكم إدارية⁴¹، إلا أنه لم يتم تشكيل محاكم إدارية لتتولى النظر في المنازعات الإدارية. وتتولى المحكمة العليا مهمة النظر في الدعاوى الإدارية، حيث ينص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه: " تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة"⁴².

وتعد محكمة العدل العليا هي جهة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وفقاً لما منحها المشرع الفلسطيني من اختصاصات⁴³، حيث تفصل في المنازعات الإدارية التي تعرض عليها، فتعرض عليها دعاوى من قبل الموظفين لمطالبة السلطة التنفيذية بتنفيذ قرار إداري أو اتخاذ قراراً كان من الواجب عليها اتخاذه، أو إلغاء قرار إداري مجحف، وتعرض عليها دعاوى لطلب استحقاقات مالية من الحكومة وغيرها من الدعاوى التي يقدمها ذوي الشأن. وقد سبق أن فصلت محكمة العدل العليا وقضت بسحب قرار إداري اتخذه مجلس الوزراء بفصل أحد القضاة الشرعيين من الخدمة، فقضت المحكمة بعودته لعمله وصرف كافة الحقوق المالية له من تاريخ قرار فصله. يذكر أن الانقسام الفلسطيني كان له أثر سلبي على عمل مرفق القضاء، حيث توقف عدد كبير من القضاة أصحاب الخبرات عن أداء أعمالهم، مما أثر سلباً على مستوى أداء القضاء في قطاع غزة.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا في المنازعات الإدارية حكم نهائي لا يطعن فيه أمام أي جهة قضائية أخرى، وهذا ما أنتج إشكالية تتمثل في أن التقاضي في الدعاوى الإدارية على درجة واحدة وليس على درجتين، وهذا ما يخالف المبدأ القضائي الذي يقرر أن التقاضي لا بد أن يكون على درجتين، وفي ظل مرونة القانون الإداري وعدم تقنين قواعده، فإن القاضي الإداري يجتهد للتوصل إلى الحكم في الدعاوى الإدارية المنظورة أمامه، وقد لا يصيب في اجتهاده، ولذا من العدل أن لا يكون حكمه باتاً، بحيث لا يجوز استئنافه أو الطعن فيه، وأن تكون هناك جهة أعلى تتولى نظر الطعون في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا في المنازعات الإدارية.

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني بوضع قانون يتضمن إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وذلك إعمالاً لنص المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على أن يراعي مبدأ التقاضي على درجتين، فلا تكون محكمة إدارية واحدة وحكمها نهائي.

المطلب الثاني: المحكمة الدستورية العليا:

ينص القانون الأساسي المعدل على أنه: "1- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

2- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الإتباع، والآثار المترتبة على أحكامها"⁴⁴.

وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها في فلسطين، ويكون مقر المحكمة في مدينة القدس، ولها أن تتخذ لها مقراً مؤقتاً في مدينة رام الله وفي مدينة غزة حسب مقتضى الحال. وتؤلف من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدّد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قراراتها بالأغلبية. ويرأس جلسات المحكمة رئيسها أو نائبه في حال خلو منصبه أو غيابه أو وجود مانع لديه في جميع اختصاصاته ثم الأقدم من الأعضاء.⁴⁵

وتختص المحكمة الدستورية العليا وفقاً لما جاء في قانونها بما يلي:

- 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.
- 2- تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها.
- 3- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.
- 4- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها.
- 5- البت في الطعن بفقْدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية وفقاً لأحكام البند (1/ج) من المادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ويعتبر قرارها نافذاً من تاريخ مصادقة المجلس التشريعي عليه بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.⁴⁶

غير أنه حتى تاريخه لم تشكل المحكمة الدستورية العليا، وتمارس مهامها المحكمة العليا وفقاً لما جاء في القانون الأساسي المعدل وقانون تشكيل المحاكم النظامية، حيث ينص على أنه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".⁴⁷

وعليه فإن المحكمة العليا بغزة⁴⁸ بصفتها محكمة دستورية لها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين التي تصدر عن المجلس التشريعي بغزة،⁴⁹ والأنظمة واللوائح التي تصدر عن مجلس الوزراء بغزة.

الخاتمة:

يعتبر مبدأ سيادة القانون حجر الأساس الذي تقوم عليه الدولة بسلطاتها، وعندما نتحدث عن احترام القانون، فإننا نقر ابتداءً أن القانون هو الأساس الذي ينبغي أن ينظم العلاقة بين المواطنين أنفسهم وبينهم وبين السلطة التي تحكمهم، وهو ما يؤسس لدولة القانون التي يتطلع إليها شعبنا الفلسطيني. وفي هذا الصدد يؤكد الباحث على جملة من النتائج والتوصيات، على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- 1- لا يمكن قيام الدولة القانونية دون تحقيق مبدأ سيادة القانون.
- 2- لم يعالج القانون الأساسي الفلسطيني موضوع مصادر مبدأ المشروعية بشكل واضح، إذ لم يبين أقسام الأنظمة وضوابطها بشكل جلي، كما لم ينص على الأنظمة التفويضية، ولم يبين المرتبة القانونية للمعاهدات بالنسبة للتشريع الفلسطيني.
- 3- رغم استخدام المجلس التشريعي بغزة العديد من أدواته الرقابية، إلا أنها بقيت محدودة وقاصرة، فضلاً عن أنه لم يتم استجواب أو حجب الثقة عن أي وزير، أو حتى توجيه اللوم لأي منهم رغم التجاوزات والإشكاليات التي حدثت خلال فترة الدراسة.
- 4- لم ترق الرقابة الشعبية في قطاع غزة للمستوى المطلوب، وانحصرت في الأمور المطلوبة والإنسانية.
- 5- لوحظ أن الرقابة الإدارية الداخلية (الذاتية) لم تكن مفعلة خلال الفترة الممتدة 2007-2013م.
- 6- تعطل ديوان الرقابة المالية والإدارية من الأعوام 2007-2009، ثم تفعيله في وقت لاحق.
- 7- أثر الانقسام الفلسطيني سلباً على عمل مرفق القضاء، حين توقف عدد كبير من القضاة أصحاب الخبرات عن أداء أعمالهم، وهو ما أثر سلباً على مستوى أداء القضاء في قطاع غزة.

ثانياً: التوصيات:

اتساقاً مع النتائج السابقة، فإن الباحث يوصي بما يلي:

- 1- إعادة النظر في العديد من مواد القانون الأساسي الفلسطيني، عبر معالجة القصور وتحديد اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث، وضرورة تنظيم مصادر مبدأ سيادة القانون في القانون الأساسي الفلسطيني بشكل واضح، وبيان المرتبة القانونية للمعاهدات بالنسبة للتشريع الفلسطيني.
- 2- ضرورة بذل الجهود من أجل العمل على إنهاء الانقسام الفلسطيني، للخروج من الأزمة القائمة، ليتسنى تطبيق مبدأ سيادة القانون على الوجه الأمثل.
- 3- تفعيل دور الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة والمتمثلة برقابة الأحزاب والرأي العام ووسائل الإعلام، من خلال آليات محددة وواضحة، حتى لا يصبح الأمر بمثابة انتقادات للإدارة، وجلد للذات دون جدوى.

- 4- العمل على اتخاذ خطوات إيجابية تسهم في توعية الشعب بدوره فيما يتعلق بالرقابة الشعبية على أعمال الإدارة، وكفالة حرية تعبير الشعب عن رأيه، وكفالة حرية الإعلام في القيام بدوره، والتعاون مع منظمات المجتمع المدني من قبل السلطات الإدارية.
- 5- ضرورة عقد الانتخابات التشريعية لتمكين المجلس التشريعي من القيام بمهامه التشريعية والرقابية على الوجه الأمثل.
- 6- ضرورة قيام المجلس التشريعي بممارسة دوره الرقابي بفعالية أكبر، واتخاذ كافة وسائله الرقابية كلما دعت الحاجة لها.
- 7- العمل على سرعة تفعيل الرقابة الإدارية الذاتية ومتابعتها من الجهات المسؤولة، فهذه الرقابة لا غنى عنها داخل السلطات الإدارية.
- 8- نوصي الجهات المختصة بالإيعاز إلى كافة المؤسسات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية بتسهيل أداء الديوان بمهامه في التفتيش والرقابة، ونوصي المجلس التشريعي ورئيس مجلس الوزراء في غزة بمتابعة تقارير الديوان والتعاطي معها بإيجابية؛ حتى تؤتى أكلها وتنتج أثرها.
- 9- ضرورة تفعيل نص المادة (102) من القانون الأساسي المتعلقة بإنشاء محاكم إدارية متخصصة.
- 10- ضرورة العمل على تطبيق مبدأ النفاذ على درجتين أسوة بباقي الدول، وذلك لتحقيق أكبر قدر ممكن من الحماية للمواطنين.
- 11- عقد ورشات عمل متخصصة بحضور الكفاءات من المتخصصين للوقوف على هذا الموضوع، وإبرازه، ووضع الخطوات العملية لتحقيق مبدأ سيادة القانون بشكل كامل.
- 12- تشجيع الباحثين على إيلاء هذا الموضوع اهتماماً أكبر في الدراسة والبحث، نظراً لأهميته وأثره على كافة سلطات الدولة بشكل عام، وأعمال الإدارة بشكل خاص.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين والأنظمة:

- 1- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- 2- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2004.
- 3- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (10) لسنة 2004م.
- 4- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته.
- 5- النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

ثانياً: الكتب:

- 6- إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 1998.
- 7- حسين عثمان عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م.
- 8- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية. بدون سنة نشر.

- 9- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010.
- 10- علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003م.
- 11- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 12- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 13- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 14- محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000م.
- 15- محمد علي أبو عمارة، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، ط2، الجزء الثالث، غزة، جامعة الأزهر، 1998م.
- 16- محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987.
- 17- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م.
- 18- نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م.

ثالثاً: الرسائل والتقارير والأبحاث:

- 1- فادي علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011م.
- 2- ملفي رشيد الرشدي، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (49)، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، إبريل-2011م.
- 3- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان: "العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني"، غزة، 2012.
- 4- تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، المجلس التشريعي بغزة، 2012.
- 5- تقارير خاصة صادرة عن المجلس التشريعي بغزة خلال الفترة 2007-2013م.
- 6- تقرير خاص عن ورشة عمل مدراء الرقابة في الوزارات والمؤسسات الحكومية، ديوان الموظفين العام، غزة، نوفمبر 2013م.
- 7- سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (A/RES/61/39) وتقرير الإبراهيمي: استعراض شامل لكامل عمليات حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات (A/55/305).

رابعاً: المراجع الإلكترونية:

- 1- آمال أبو خديجة، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني-وفا، رابط الموقع: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4866>، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/02م.
- 2- عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، رابط الموقع: www.ao-academy.org/docs/mabdaa_almashroeyah_1010009.doc

تاريخ دخول الموقع: 2013/12/01م.

3- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، مقال بعنوان: " ديوان الرقابة بغزة يسلم تقريره السنوي للمجلس التشريعي، رابط الموقع: <http://www.aman-palestine.org/ar/media-center/1527.html>، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/5م.

4- موقع ديوان الموظفين العام بغزة، رابط الموقع:

http://diwan.ps/ar/index/ads_details_con?sid=125&id=29401، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/3م.

5- وكالة للأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا). على الرابط:

<http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3811>

الهوامش:

- ¹ محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000، ص5.
- ² سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي (A/RES/61/39) وتقرير الإبراهيمي: استعراض شامل لكامل عمليات حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات (A/55/305)، ص 5.
- ³ محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، ط1، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن، 1987، ص9.
- ⁴ عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، على الرابط: www.ao-academy.org/docs/mabdaa_almashroeyah_1010009.doc، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/01.
- ⁵ سامر موسى، مبدأ سيادة القانون، الحوار المتمدن، العدد 1975، 2007/7/13.
- ⁶ راجع: المادة (6) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ⁷ نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص7؛ سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص25؛ عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص49؛ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص28؛ فادي علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2011)، ص29.
- ⁸ راجع: المادة (10) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ⁹ جدير بالذكر بأنه ينشأ عن سلوك السلطات العامة نوعان من الأعراف: العرف الدستوري والعرف الإداري، فالأول يتعلق بممارسة السلطات يتعلق بنظام الحكم في الدولة، بينما يتعلق الثاني بممارسة الجهات الإدارية لأوضاع معينة في مزاولة نشاط معين لها، أما الأعراف الخاصة فهي التي ينشؤها الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص. للمزيد أنظر: محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص35؛ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص59، 60؛ إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 1998، ص54، 55؛ على شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص56.
- ¹⁰ نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص30؛ محمود حافظ، مرجع سابق ص19.
- ¹¹ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان: "العملية التشريعية والرقابة البرلمانية خلال فترة الانقسام السياسي الفلسطيني"، غزة، 2012، ص4.
- ¹² وهم: (سعيد صيام، أحمد شويدح، محمد عسقول، أحمد الكرد، طالب أبو شعر، أسامة العيسوي).

- ¹³ وهم: (باسم نعيم، محمد عوض، علاء الرفاتي، محمد المدهون، عطالله أبو السبح، صالح الرقب، جميلة الشنطي).
- ¹⁴ وهم: (زياد الظاظا، يوسف الغريز، على الطرشاوي، مازن هنية، محمد الفراء، إسماعيل رضوان).
- ¹⁵ تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية، المجلس التشريعي بغزة، 2012.
- ¹⁶ راجع المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ¹⁷ تقارير خاصة صادرة عن المجلس التشريعي بغزة خلال الفترة 2007-2013.
- ¹⁸ المرجع السابق نفسه.
- ¹⁹ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص15.
- ²⁰ للمزيد من أوجه التفرقة بين السؤال والاستجواب: راجع: ملفي رشيد الرشيد، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (49)، كلية الحقوق-جامعة المنصورة، إبريل-2011، ص373.
- ²¹ راجع: المادة (56) القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.
- ²² راجع: المادة (14) من قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004م.
- ²³ آمال أبو خديجة، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، على الموقع: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4866>. تاريخ دخول الموقع: 2013/12/02م.
- ²⁴ راجع المادة (81) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
- ²⁵ راجع المادة (77) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ²⁶ محمد السناري، مرجع سابق، ص109.
- ²⁷ محمد علي أبو عمارة، القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة، ط3، الجزء الثالث، جامعة الأزهر، غزة، 1998، ص100.
- ²⁸ محمد السناري، مرجع سابق، ص110.
- تنص المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته على أنه: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ...عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والموكب والتجمعات في حدود القانون". وتنص المادة (2) من قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998م على أنه: "للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".
- ²⁹ تم إنشاء ديوان المظالم في رئاسة مجلس الوزراء بغزة بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (207) بتاريخ 2011/06/14م، حيث يتولى النظر في المظالم والشكاوى المقدمة ضد المؤسسات والهيئات الحكومية، والمتعلقة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد المؤسسات الحكومية كافة، ومتابعة المظالم والشكاوى المقدمة إلى وحدات ودوائر الشكاوى في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وقد تلقى الديوان منذ إنشائه حتى منتصف عام 2012 (352) مظلمة، منها (112) تتعلق بالموظفين، و(115) تتعلق بالمواطنين، و(90) تتعلق بالوزارات والمؤسسات الحكومية، وبلغ عدد المظالم التي تلقاها ديوان المظالم خلال عام 2013 (335) مظلمة، والمظالم التي يتلقاها الديوان جزء منها يحل وجزء يحول إلى الجهات المختصة وجزء يرد لعدم اختصاص الديوان في نظره.
- ³⁰ حسين عثمان عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص67.
- ³¹ موقع ديوان الموظفين العام بغزة، رابط الموقع:
- http://diwan.ps/ar/index/ads_details_con?sid=125&id=29401، تاريخ دخول الموقع: 2013/12/3.
- ³² أكد عن ذلك رئيس ديوان المالية والإدارية خلال ورشة العمل المنعقدة في ديوان الموظفين العام بغزة بتاريخ 2013/11/19، بعنوان: "التحديات التي تواجه العمل الرقابي وسبل تطوير الأداء الرقابي في الوزارات الحكومية".
- ³³ راجع: المادة (96) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ³⁴ فادي علاونة، مرجع سابق، ص130.
- ³⁵ راجع: المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

- ³⁶ راجع: المواد (23-30) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- ³⁷ راجع: المواد (22-29) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- ³⁸ راجع: المواد (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- ³⁹ راجع: المادة (2/96) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ⁴⁰ من أهم المبادئ الأساسية التي يركز عليها التنظيم القضائي الفلسطيني هي: 1- استقلال القضاء. 2- التقاضي على درجتين. 3- مجانية القضاء. 4- كفالة حق الدفاع للجميع. 5- علانية الجلسات. 6- شفوية المرافعات. أنظر: مبادئ ونظام التقاضي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وكالة وفا للأبناء والمعلومات الفلسطينية (وفا). على الرابط: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=3811>
- ⁴¹ تنص المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته على أنه: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها".
- ⁴² راجع: المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ⁴³ تنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 وتعديلاته على أنه: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1- الطعون الخاصة بالانتخابات. 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. 3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6- سائر المنازعات الإدارية. 7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون".
- ⁴⁴ راجع: المادة (103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.
- ⁴⁵ راجع: المواد (3-1) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006.
- ⁴⁶ راجع: المواد (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006.
- ⁴⁷ راجع: المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته. والمادة (37) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 وتعديلاته.
- ⁴⁸ أظهر التقرير النصفي الأول للمجلس الأعلى للقضاء لعام 2013 أن المحكمة العليا فصلت في (1189) طعناً أو طلباً أو دعوى وتشمل الطعون أمام محكمة النقض وطلبات المحكمة العليا والطعون الدستورية وطلبات إعادة النظر.
- ⁴⁹ أقامت جمعية المحامين العرب من أجل حقوق الإنسان بغزة طعناً أمام المحكمة العليا بغزة بصفتها محكمة دستورية طعن في دستورية قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 المنشور في العدد الستين من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/11/9، وحكمت المحكمة بتاريخ 2005/11/27 بعدم دستورية قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 واعتباره كأن لم يكن.