

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

الأسس الدستورية الناظمة للسياسة التشريعية الفلسطينية

إعداد

أسامه وائل إبراهيم زيد

إشراف

د. سناء السرغلي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في برنامج القانون العام،
من كلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس - فلسطين.

2020

الأسس الدستورية الناظمة للسياسة التشريعية الفلسطينية

إعداد

أسامه وائل إبراهيم زيد

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2020/12/8م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

1. د. سناء السرغلي / مشرفاً رئيسياً

2. د. رفيق أبو عياش / ممتحناً خارجياً

3. د. بهاء الأحمد / ممتحناً داخلياً

التوقيع

.....
.....
.....

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى قنديل حياتي التي كانت وما زالت النور الذي ينير عتمة دربي

الى روح والدتي الغالية رحمها الله

كما اهدي هذا العمل المتواضع الى السند المتين وحصني المنيع

والدي الغالي حفظه الله ورعاه.....

الشكر والتقدير

الشكر والحمد لله على كرمه ومنته وعطاياه

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى مشرفتي ومؤطرة رسالتي أستاذتي الدكتورة "سناء سرغلي" صاحبة الفضل الأول بعد الله بإنجاز هذه الأطروحة التي لم تتوانى عن تقديم العون لي في انجاز هذه الرسالة بالشكل والمضمون التي هي عليه فكانت خير معلم لطالب علم بجهود عادية فكل الشكر والتقدير لكي أستاذتي الكريمة

والشكر موصول للدكتور للممتحن الخارجي الدكتور "رفيق ابو عياش" قاضي المحكمة الدستورية على جهده ووجوده ضمن لجنة المناقشة والشكر موصول للدكتور "بهاء الأحمد " على جهده ووجوده وملاحظاته التي زادت هذه الرسالة إثراء.

كما أتقدم بالشكر والعرفان الى أستاذتي في جامعة النجاح الوطنية على كل درس تعلمته منهم وكل معلومة كان لها الفضل بوصولي الى هذه المرحلة وخص بالذكر الدكتور والأب محمد شراقة والدكتور نائل طه والدكتور صايل أمارة والدكتور فادي علاونة وأخيرا الى من وضع حجر الأساس في الصياغة أستاذي ومعلمي القاضي فضل عسقلان.

كما أتقدم بالشكر والعرفان الى من كانوا سندا وعونا لي في مسيرتي أخوتي (عمرو وعبد الرحيم) وأخواتي قرة عيني (رغدة وحنين) على ما قدموه لي خلال فترة دراستي الجامعية من عون مادي ومعنوي.

كما اشكر كل إنسان كان لي عوناً في إتمام هذا العمل المتواضع.....

الافرار

أنا الموقع أدناه، مقَدّم الرسالة التي تحمل العنوان:

الأسس الدستورية النازمة للسياسة التشريعية الفلسطينية

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الأطروحة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد. وأن هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

إسم الطالب: 

Signature:

التوقيع: 

Date:

التاريخ: 2020/12/08

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	مقدمة
3	إشكالية الدراسة
5	أهمية الدراسة
5	أهداف الدراسة
6	فرضيات الدراسة
6	محددات الدراسة
6	منهجية الدراسة
6	دراسات سابقة
9	الفصل التمهيدي للدراسة: الإطار العام للسياسة التشريعية الفلسطينية
9	المبحث الأول: ماهية السلطة التشريعية
9	المطلب الأول: مفهوم السلطة التشريعية ووظائفها
11	المطلب الثاني: تشكيل السلطة التشريعية
13	المبحث الثاني: التطور التاريخي للنظام التشريعي الفلسطيني
13	المطلب الأول: مرحلة الانتداب البريطاني حتى بداية الاحتلال الإسرائيلي
14	الفرع الأول: النظام التشريعي الفلسطيني في حقبة الانتداب البريطاني
15	الفرع الثاني: الحقبة الأردنية في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة
16	المطلب الثاني: مرحلة الاحتلال الإسرائيلي حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية
16	الفرع الأول: حقبة الاحتلال الإسرائيلي عام 1967
17	الفرع الثاني: قيام السلطة الوطنية الفلسطينية
20	الفصل الأول: الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية في فلسطين (المجلس التشريعي)
22	المبحث الأول: الجهات الأصلية المخولة بالعملية التشريعية في فلسطين

22	المطلب الأول: تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني واختصاصاته
29	المطلب الثاني: انعقاد جلسات المجلس التشريعي
31	المبحث الثاني: إجراءات العملية التشريعية
32	المطلب الأول: اقتراح القوانين
40	المطلب الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت والإصدار
50	الفصل الثاني: السياسة التشريعية الفلسطينية
50	المبحث الأول: دور مجلس الوزراء في التشريع
51	المطلب الأول: تشكيل مجلس الوزراء وانهقاد جلساته
54	المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء
57	المبحث الثاني: دور الرئيس في إصدار التشريعات
57	المطلب الأول: صلاحيات الرئيس التشريعية
58	الفرع الأول: صلاحيات الرئيس التشريعية في الظروف العادية
61	الفرع الثاني: صلاحيات الرئيس التشريعية في الظروف الاستثنائية
67	المطلب الثاني: القيمة القانونية للقرارات بقانون
67	الفرع الأول: مفهوم القرارات بقانون وطبيعتها القانونية
69	الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات بقانون
75	المبحث الثالث: أسس التشريع في حالة عدم وجود برلمان أو إنتخابة قريباً
76	المطلب الأول: عدم وجود مجلس تشريعي اي مجلس تشريعي معطل
78	المطلب الثاني: حل المجلس التشريعي بموجب قرار تفسيري صادر عن المحكمة الدستورية
79	تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات
82	الإجراءات الشكلية
83	مشتملات طلب التفسير
84	الشق الموضوعي لقرار التفسير
89	المطلب الثالث: ارتكاز النظام القانوني الفلسطيني على القرارات بقانون
92	الخاتمة
98	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

الأسس الدستورية الناعمة للسياسة التشريعية الفلسطينية

إعداد

أسامه وائل إبراهيم زيد

إشراف

د. سناء السرغلي

الملخص

تسعى هذه الدراسة إلى تبيان الأسس الدستورية التي تقوم عليها العملية التشريعية في فلسطين ومدى موافقتها وتطابقها للمنظومة القانونية الواردة في ظل القانون الأساسي الفلسطيني الذي يحكم إجراءات التشريع مع بيان كافة الجوانب للعملية التشريعية سواء الجهات المخولة بالتشريع والإجراءات التي تمر بها العملية التشريعية في الفصل الأول من الدراسة، ومحاولة تبيان التزام السلطة التنفيذية بهذه الأسس من خلال توظيف بعض الدراسات السابقة وخصوصاً المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين والتركيز على الجانب القانوني الإجرائي للعملية التشريعية ومن ثم التحقق من مطابقة هذه الإجراءات للدستور، والبحث في مدى التزام السلطة التنفيذية في ظل ممارستها للصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها في التشريع بالمعايير والقيود المنصوص عليها في الدستور، كونها استخدمت هذه الصلاحيات على اعتبار أنها مسؤولة عن تسيير النظام ودوام استمراره لآين انعقاد المجلس التشريعي، وهو أمر لم يسبق للدراسات السابقة أن تناولته. والبحث فيما إذا كانت السلطة التنفيذية تسعى لخلق سياسة تشريعية جديدة إذا كان هناك خرق لهذه الأسس مستمدة ذلك من الواقع الذي يعيشه النظام القانوني الفلسطيني (غياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل).

مقدمة

يحكم الدول مبدأ سيادة القانون والذي يقصد به تمتع الدولة بسلطة عليا على سائر الأفراد والهيئات والمؤسسات الكائنة في الدولة¹، واستناداً إلى ذلك تلتزم التشريعات القانونية بهذا المبدأ، بحيث يعتبر الدستور رأس الهرم القانوني في أي دولة كونه يضع ويرسم الإطار القانوني والسياسات المراد اتباعها في الدولة ويقوم على تنظيم السلطات الثلاث ويضبط اختصاصاتها، كما يعد الدستور أعلى قاعدة قانونية في الدولة ويمتاز بسموه وعلوه على التشريعات الأخرى كافة، ويرتبط بمبدأ سمو الدستور وعلوه خضوع السلطات العامة لقواعده وأحكامه وأن لا يكون هناك تعارض أو مخالفة للدستور في إصدار القوانين من قبل الدولة²، وتعتبر السلطة التشريعية جوهر هذه السلطات؛ وذلك لأنها تعتبر الأساس الذي يكسب النظام القانوني المبادئ العامة وما يرتبط بها من قواعد حقوق الإنسان والفصل ما بين السلطات وتكريسها ضمن القوانين التي تصدر عنها.

ولما كانت السلطة التشريعية تسير على هدي هذه القواعد والإجراءات وجب عليها أن تلتزم بها ضمن منظومتها في إصدار هذه التشريعات، وأن لا تقف العملية التشريعية عند حدود السلطة التشريعية فقط بل قد تتولى السلطة التنفيذية هذه الصلاحيات استثناء على القاعدة العامة في ظروف معينة، وعلى ضوء ذلك فإن العملية التشريعية تمتاز بشمولية واسعة قد تضيي عليها طابع التعسف أو الانحراف الذي يؤثر على صحة هذه التشريعات، وتباعاً للصفة التي تمتاز بها العملية التشريعية ألا وهي الشمولية الواسعة مما يبرز التعارض والتناقض مع الأسس الدستورية التي تحكم العملية التشريعية برمتها.

ومع تنوع الحقب التاريخية التي مرت بها العملية التشريعية في فلسطين تنوعت القواعد والأسس الدستورية التي حكمت ونظمت ذلك، ففي مرسوم دستور عام 1922م الفلسطيني نظمت هذه

¹ فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1984م_الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004م، ص43.

² الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للطباعة والنشر. الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2007، ص352، الدكتور نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الحادية عشر، 2017م، ص400.

القواعد والأسس بشكل مبسط وذلك كون أن هذا الدستور كان إبان الانتداب البريطاني على فلسطين بحيث سعى جاهداً إلى حرمان فلسطين من التمتع بسيادة فعلية وبالتالي انعدام تكريس سلطات حقيقية تتولى مهامها، ولم يدم الحال طويلاً حتى تغيرت هذه المبادئ بتطبيق وسريان الدستور الأردني لسنة 1952م على الضفة الغربية، والدستور المصري على قطاع غزة، وأدى ذلك إلى اعتبار الضفة الغربية جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية وبالتالي خضوع الضفة الغربية للسلطة التشريعية الأردنية وكذلك الحال بالنسبة لقطاع غزة.

وبقدم السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقات أوسلو عام 1994م، وإنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني وصدور القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أصبحت الأسس والمعايير الدستورية التي تحكم هذه العملية واضحة وتشكل الأساس الوحيد الذي يقوم على ضبط هذه العملية.

وباعتماد أساس دستوري للدولة وهو القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، فإن ذلك يقلص من فرصة الدولة من الانحراف في سياستها التشريعية كون أن الأساس القانوني للدولة بات واضحاً ومستقراً، وقائماً على منظومة قانونية صحيحة تبدأ بالدستور انتهاء بأدنى قاعدة قانونية ألا وهي القرار الفردي، وباعتماد الأساس الدستوري فإن الدولة بأجهزتها وسلطاتها الثلاث تكون مسؤولة عن تسيير أمورها وترجمة سياستها وسد احتياجات أفرادها لدوام سير وديمومة مجتمعها والذي يعبر في الأساس عن الديمقراطية وسيادة الأمة.

وكون أن العملية التشريعية هي جوهر هذه المنظومة فإن هذه المنظومة تحتاج إلى ضمانات للقيام بوظيفتها والغرض الذي وظفت من أجله، كونها تضع القواعد والأحكام القانونية والتي تعتمد على الوضع العام في المجتمع وحاجة المجتمع للقوانين والأحكام بحيث تكون هي الحكم في ذلك، وعليه فإن التزام جهة التشريع بالأساس والنظام الدستوري الذي وضع ورسم السياسة العامة للدولة للوقوف على كل ما يحتاجه المجتمع هو الطريق إلى العدالة والحرية والديمقراطية، وأن المغالاة وعدم الالتزام بهذا الأساس الدستوري سيقود إلى التعسف وهدر الحقوق وعدم تطبيق السياسة المرجوة والتي نظمها وكفلها النظام الدستوري عن طريق قواعد قانونية تراعي مصالح الأفراد وتحافظ على

حقوقهم دون تحكم سلطة بأخرى أو تعدي سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، باعتبار أن النظام الدستوري والذي يحتوي على المبادئ القانونية وعلى رأسها أن الشعب هو مصدر السلطات¹، وهو ترجمة حقيقية للديمقراطية بالالتزام بهذه المبادئ التي تظل النظام الذي يحكم الدولة.

وعند انطلاقنا بشكل مباشر من القواعد والأسس الدستورية في الواقع التشريعي في فلسطين نكون هنا في ظل ثلاثة مبادئ يسهل بها قياس مدى الملائمة والموائمة في عملية التشريع التي نظمها الدستور والتشريع السائد في الدولة، وهو مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سمو الدستور، وسنقوم بعرض هذا الموضوع في فكرتين أساسيتين للخروج بنتائج هذه الدراسة والسعي في محاولة إبراز وجود الانحراف التشريعي السائد في مجتمعنا والتي تتمثل في كون أن العملية التشريعية وتنظيمها في القانون الأساسي مغلف بضمانات موضوعية وشكلية والتي يجب على الجهة صاحبة الاختصاص بالتشريع أن لا تتجاوزها؛ وإلا عدّ التشريع الصادر عن هذه الجهة تشريعاً منحرفاً، وعلى وجه الخصوص الضمانات الشكلية والمتعلقة بمبدأ فصل السلطات والديمقراطية وتعزيز الانتخابات وسيادة القانون، وقد يحدث عن اختلال الضمانات الشكلية الصورة الأبرز والأكثر وضوحاً لحالة الانحراف التشريعي وذلك عندما تتجاوز أو تخالف أحد السلطات بعضها على بعض، وبالأخص السلطة التنفيذية والتشريعية لآلية وضع وإصدار التشريع، الأمر الذي يخرج هذا التشريع من دائرة الدستورية ويجعله عرضة للإلغاء الدستوري.

إشكالية الدراسة

نظراً لاتسام هذا الموضوع بخصوصية بالغة الأهمية في فلسطين نتيجة للتغيرات السياسية والقانونية الحديثة، وغياب المجلس التشريعي منذ عام 2007م الى غاية حيث تم تعليق عمل المجلس ثم تم حله بقرار المحكمة الدستورية رقم (10) لسنة (2018)، إذ إن هذا الغياب يلعب دوراً فعالاً في الحالة التشريعية في فلسطين، وذلك كون المجلس التشريعي يقوم بمهمة فاعلة ورئيسة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسس الدستورية المتمثلة في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة

¹ العجاردة، محمد محمود العمار، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج، للطباعة والنشر، الأردن، الطبعة الأولى، ص2014م، ص13.

التنفيذية وذلك بوسائل وطرق متعددة مستمدة من الدستور، وخشية التوغل وإهدار مبدأ المشروعية والفصل ما بين السلطات فإن دور المجلس التشريعي في التشريع والرقابة ذو أهمية بالغة وبارزة للمحافظة على التوازن ما بين السلطتين والتأكد من أن الصلاحيات المعطاة للسلطة التنفيذية على سبيل الاستثناء يتم توظيفها بالقدر المطلوب دون أية مغالاة أو توغل على حساب السلطة التشريعية، وعليه وجب في هذه الدراسة بيان ملائمة الصلاحيات التي تستهلكها السلطة التنفيذية في العملية التشريعية لتغطية الفراغ الناجم عن غياب المجلس التشريعي، والتي يجب أن يكون الضابط الرئيسي لها هي الأسس والمبادئ التي نص عليها الدستور، والتي تتمثل في السياسة التشريعية التي تقوم عليها السلطة التنفيذية والمأخوذة من استثناء عن الأصل بقصد تغطية أية ثغرة قد تعثر النظام القانوني وتعيق تنظيم ودوام سير الحياة المجتمعية.

لذلك كله تتور الإشكالية الهامة في هذا الموضوع والتي تتمحور حول التزام السلطات بالمبادئ والأسس الدستورية النازمة للعملية التشريعية، لذلك تتمثل إشكالية هذه الدراسة بالتساؤل الرئيسي الآتي: كيف نظم القانون الأساسي الفلسطيني الأسس الدستورية التي تخضع لها العملية التشريعية؟

كما سيتفرع عن السؤال الرئيس الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو الإطار القانوني الناظم للسياسة التشريعية الفلسطينية؟
- ما هي إجراءات العملية التشريعية في فلسطين؟
- ما هي الجهات المخولة بإصدار القوانين في فلسطين؟
- ما دور مجلس الوزراء الفلسطيني في خلق سياسة تشريعية؟
- ما مدى دستورية القرارات بقانون عقب (2007م) ولغاية الآن ؟

أهمية الدراسة

تقوم هذه الدراسة على أهمية من الناحية النظرية وأخرى من الناحية العملية، فمن الناحية النظرية تتولى هذه الدراسة تبيان الأسس الدستورية التي تقوم عليها العملية التشريعية ومدى ملاءمتها ومواءمتها للمنظومة القانونية الواردة في القانون الأساسي التي تحكم إجراءات التشريع، لذلك فإن الأهمية التي تكسو هذه الدراسة تتمثل في كونها تقوم على توضيح الأسس الدستورية للعملية التشريعية ومقدار التزام السلطات بها خلال العملية التشريعية وهو ما يقود إلى معرفة حجم وتطبيق مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية ومبدأ سمو الدستور.

أما من الناحية العملية فتعد هذه الدراسة إطاراً يرسخ حقيقة تطبيق مبدأ سيادة القانون، وقياس مدى التزام السلطات بالمبادئ والأسس الدستورية في العملية التشريعية، ذلك أن هذه الدراسة تبين هذه الأسس من الجانب النظري ومواقع الخلل فيها، إضافة إلى حجم الممارسة التشريعية في الوضع الراهن والثابت من خلال التزايد الكمي الرهيب في القرارات بقانون والتي تشكل بيئة خصبة لتفرد السلطة التنفيذية في ظل غياب صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع.

أهداف الدراسة

تحاول هذه الدراسة تحقيق الأهداف التالية:

- التعرف على الإطار القانوني الناظم للسياسة التشريعية الفلسطينية.
- توضيح المراحل التي تمر بها العملية التشريعية.
- تحديد الجهات المخولة في إصدار التشريعات.
- التعرف على دور مجلس الوزراء في خلق سياسة تشريعية.
- تحديد القيمة الدستورية للقرار بقانون.

فرضيات الدراسة

تقوم الدراسة على الفرضية الرئيسية التي تفترض بأن غياب المجلس التشريعي يؤثر سلباً على العملية التشريعية في فلسطين وأن غياب المجلس التشريعي من هذه العملية يؤدي الى الانحراف التشريعي، الذي أصبح يمارس بشكل استثنائي "طبيعي" من قبل السلطة التنفيذية، لذلك تقوم هذه الدراسة على فرضية أن غياب المجلس التشريعي أثر سلباً في آلية التشريع وأظهر جوانب للانحراف التشريعي.

محددات الدراسة

تتخصر هذه الدراسة في الفترة الزمنية الممتدة ما بعد عام 2006م أي غياب المجلس التشريعي وتعطل دوره في التشريع ولغاية وقتنا هذا.

منهجية الدراسة

اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي والتاريخي، إذ سيقوم الباحث بالرجوع الى مجموعة من المؤلفات وتحليلها للاستفادة من المعطيات والبيانات الواردة فيها بما يحقق أهداف هذه الدراسة، كما سيقوم الباحث بتحليل نصوص القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

دراسات سابقة:

- رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين "دراسة مقارنة"، إعداد: حنين عماد الفارس، سنة 2016م، حيث سلطت الضوء على أعمال الحكومة، وعملت على إبراز نظام الحكم البرلماني من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وقامت بإبراز مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.

- الصلاحية الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، إعداد: إياد جلال وصفي تكموري، عام: 2014م، وتناولت هذه الدراسة بيان الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية بشقيها وعن مدى احترام السلطة التنفيذية لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل

لسنة 2003، وتناولت أيضا مدى تأثير هذه الاختصاصات على الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان، وبيان إذا ما كان هناك قيود على قيام السلطة التنفيذية بممارسة صلاحياتها في الظروف الاستثنائية.

• **الطعن في دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، في جامعة النجاح، سنة 2012م، إعداد الطالب: زيد أحمد زيد الكيلاني** والتي تناولت الرقابة القضائية على دستورية القوانين مع تبيان الآراء المؤيدة والمعارضة لتلك الفكرة مبينا مزايا وعيوب الرقابة القضائية، وقام الباحث في هذه الدراسة بإبراز دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والقانون الناظم لها.

• **دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، "دراسة مقارنة"، وهي من أجل الحصول على درجة الماجستير في جامعة النجاح الوطنية، إعداد الطالبة: حنين محمد أكرم حجاب، سنة 2001م،** وتناولت هذه الدراسة دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني وبيان دور الرئيس التشريعي في النظامين البرلماني البريطاني والرئاسي الأمريكي وذلك للوصول الى صورة شاملة وواضحة عن دور الرئيس التشريعي.

• **فلسطين وحالة الاستثناء حل أم حاجة لابد منها؟ الدكتور سناء سرغلي، مركز الدراسات الدستورية، جامعة النجاح الوطنية نابلس 2020م،** تناولت هذه الورقة إشكالية عدم القدرة على تمديد حالة الطوارئ في فلسطين بناءً على قرار بقانون وتتطرق هذه الورقة الى توضيح حالة الاستثناء ومن أين تستمد شرعيتها وتطرح الحلول الممكنة للتعامل مع هذه الحالة في ظل عيش نظامنا القانوني لهذه الحالة.

إلا أن هذه الدراسة محل البحث ستتصب بشكل رئيسي على جوهر السلطات في التشريع وتبين الجوانب الإجرائية التي تمر بها العملية التشريعية على اختلاف بقية الدراسات التي تقوم على مفصل واحد أو موضوع مستقل من مجمل هذه الإجراءات، إضافة الى أن هذه الدراسة تلقي الضوء وبشكل واضح على المجال الذي تمارسه السلطة التنفيذية في إطار العملية التشريعية وتبيان التزام السلطة التنفيذية بهذه الأسس من خلال توظيف بعض الدراسات السابقة وخصوصا المتعلقة

بالرقابة على دستورية القوانين لذلك تختلف هذه الدراسة عن نظيراتها بأنها تركز على الجانب القانوني الإجرائي للعملية التشريعية ومن ثم التحقق من مطابقة هذه الإجراءات للدستور، وتختلف هذه الدراسة عن غيرها في تبيان مدى التزام السلطة التنفيذية في ظل ممارستها للصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها في التشريع بالمعايير والقيود المنصوص عليها في الدستور، كونها استخدمت هذه الصلاحيات على اعتبار أنها مسؤولة عن تسيير النظام ودوام استمراره لغاية انعقاد المجلس التشريعي لحين انعقاد المجلس التشريعي، وهو أمر لم يسبق للدراسات السابقة أن تناولته وهو ما يظهر السلطة التنفيذية بنظام قائم على السعي لخلق سياسة تشريعية جديدة.

الفصل التمهيدي

الإطار العام للسياسة التشريعية الفلسطينية

يحيط بكل نظام قانوني إطار يحدد ويرسم السياسة التشريعية التي يقوم عليها هذا النظام من خلال التعرف على الشكل المتخذ للسلطة التشريعية في هذا النظام والأساس المتبع من قبل هذه السلطة في القيام بمهامها والواجبات الموكلة لها وسنتعرف على ذلك من خلال تناولنا لهذا الفصل التمهيدي والذي نخصه للبحث في ماهية السلطة التشريعية في المبحث الأول والبحث في التطور التاريخي للنظام التشريعي في فلسطين على وجه الخصوص.

المبحث الأول: ماهية السلطة التشريعية

سنتطرق في هذا المبحث إلى التعرف على ماهية السلطة التشريعية، من حيث تحديد مفهومها ووظائفها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سنخصصه للبحث في تشكيل السلطة التشريعية.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التشريعية ووظائفها

يقصد بالسلطة التشريعية تلك الهيئة التي ينتخبها الشعب من أجل القيام بمجموعة من الوظائف يكون في مقدمتها سن القوانين، ويحدد القانون الشروط المتطلب توفرها في الشخص الذي يرشح نفسه لممارسة هذه المهمة، كما يحدد حالات التنافي وشروط من يحق له ممارسة حق هذه الهيئة¹.

حيث تهدف البرلمانات للتعبير عن مصالح المجتمع وتمثيل مصالح المواطنين والاستماع لهم، حتى يكون الحكم قائم على المشاركة وأكثر انفتاحاً ومرونة، واستناداً لذلك يجب أن تكون البرلمانات في وضع يسمح لها أن تقوم بأدوارها التشريعية المكلفة بها، كما يتمثل التحدي والصعوبات التي تواجه البرلمانات في آلية استخدام مسؤوليات الرقابة المالية لضمان الاستماع إلى

¹ ضريف، محمد، في مفهوم السلطة التشريعية، 2006، الصحراء منشور على الموقع الإلكتروني <https://assahraa.ma/journal> 2006/2448 تاريخ الزيارة (2019/01/15).

احتياجات المواطنين لكافة طبقات المجتمع بمن فيهم الفقراء، والاستجابة لطلبات المواطنين من خلال إعداد برامج واستراتيجيات حكومية جيدة التصميم وتلبي تلك الاحتياجات¹.

وتقوم البرلمانات عادة بأداء ثلاث وظائف رئيسية، الأولى الوظيفة التمثيلية، والثانية الوظيفة التشريعية، والثالثة الوظيفة الرقابية، فهي تقوم بتأدية الوظائف التمثيلية من خلال تمثيل إرادة الشعب الذي هو أساس الشرعية للسلطات في الدول الديمقراطية، كما يقوم البرلمان بأداء وظائفه التشريعية من خلال الصلاحيات المخولة له والتي تمنحه سلطة سن التشريعات، كذلك من تقوم بوظائفها التشريعية من خلال امتلاك سلطة تعديل أو رفض أو قبول مشاريع القوانين الحكومية، ومن جهة أخرى يقوم البرلمان بأداء الوظيفة الرقابية على الحكومات وذلك كي تضمن قيام الحكومات بالالتزام بتنفيذ السياسات والخطط والبرامج المعلنة وفقا لرؤية السلطة التشريعية².

كما يقوم البرلمان بوظيفة الرقابة بأسلوبين، الأول من خلال الإشراف على إعداد سياسات معينة وهي ما تعرف بالرقابة المسبقة، والثاني من خلال مراقبة تطبيق وتنفيذ سياسات معينة وهو ما يعرف بالرقابة اللاحقة، وعلى الرغم مما تملكه المجالس التشريعية من سلطة مساءلة الحكومة عن جميع أعمالها والسياسات التي تقوم بتنفيذها، إلا أنه يوجد بينها تباين في الآليات والأدوات والهيئات التشريعية التي يمكن أن يتم استخدامها للقيام بأداء وظيفة المراقبة، حيث يدل هذا التباين بين المجالس التشريعية إلى الاختلاف في شكل وهيكلية الحكومة والترتيبات الدستورية، ومن الوسائل التي تملكها المجالس التشريعية لمساءلة الحكومات، الأسئلة البرلمانية، اللجان البرلمانية، الاستجواب، لجان التحقيق، ومراجعة القوانين، والمناقشات العاجلة، والطلبات الخاصة بالأعضاء من أجل تأجيل الاقتراحات والمناقشات التي تمكن وتسمح للمشرعين بإثارة المسائل التي تتعلق

¹ خديجة، آمال، دراسات وتقارير حول النظام السياسي، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا الإخبارية منشور على الموقع الإلكتروني http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4866 تاريخ الزيارة (2019/01/15)

² عيسى، حنا (2014)، البرلمان ووظائفه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://agora-parl.org/ar/news>

باستخدام السلطة الحكومية، أو الاستخدام المقترح لها، مما يستدعي شرح الإجراءات التي اتخذتها الحكومة، أو التي تحتاج إلى الدفاع عن أو تبرير السياسات أو القرارات الإدارية¹.

المطلب الثاني: تشكيل السلطة التشريعية

في العادة تأخذ الدول البسيطة بنظام المجلس الواحد، من خلال هذا المجلس فقط يتم ممارسة السلطة التشريعية، كما أنه ليس من الضرورة أن يتم انتخاب جميع أعضاء المجلس الواحد بصورة مباشرة، فمثلا مجلس النواب في المغرب الذي تم إقراره من خلال دستور سنة 1972، كان يتم انتخاب ثلثا أعضائه بصورة مباشرة أما الثلث الآخر يتم انتخابه بصورة غير مباشرة، حيث يذهب أنصار هذا الاتجاه إلا أنه يعتبر تجسيدا وترسيخا لسيادة الأمة والتي لا يجب أن يتم تقسيمها إلى مجلسين وأن تبقى مجلس واحد، كما انه يساهم في الحفاظ وإبقاء انسجام وتماسك السلطة التشريعية، ومن جهة أخرى فإن نظام المجلس الواحد لا يعيق سن القوانين والتشريعات من خلال إخضاعها لآلية بسيطة وواحدة².

أما أنصار الاتجاه المعارض، فإنهم يعتقدون أن الأخذ بنظام المجلس الواحد يعد سبباً لإساءة استعمال السلطة، وبالتالي فإن المصلحة تتطلب وجود مجلس ثان يقيد سلطة المجلس الأول، وهنا تترسخ الغاية من فصل السلطات، لأن فصل السلطات لا يفيد فقط الفصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بل أنه يعمل أيضا على إيجاد توازن داخل السلطة التشريعية على أساس أنها تمثل السلطة العليا، وهذا لن يتم إلا باعتماد نظام المجلسين³.

ويرى الباحث ويؤيد الرأي الذي يميل الى اعتماد السلطة التشريعية بمجلس واحد كون أن هذا المجلس يتم اختياره عن طريق صندوق الاقتراع وبالانتخاب ويعبر عن إرادة الأمة ويمثلها وإن اعتماد المجلس الواحد يعطي أعضاء هذا المجلس المساحة المطلوبة وهامش مناسب للقيام بالوظيفة المنسوبة إليه دون تدخل واملاءات ممكن أن تمرر من السلطة التنفيذية من خلال

¹ عيسى، حنا، مرجع سابق، <https://agora-parl.org/ar/news>

² عامر، حمدي عطية، الوجيز في النظم السياسية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016، ص982.

³ يوسف، أمين فرج، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص67.

المجلس الآخر وكون أن هناك ضوابط ومعايير وإجراءات تضمن عدم التفرد لأي سلطة بصلاحياتها وتضمن الفصل المرن وتعاون السلطات الثلاث دون تدخل سلطة بأخرى مما يكرس الديمقراطية والإرادة الشعبية للأمة من خلال هذا المجلس.

ووجوباً تعتمد الدول المركبة نظام المجلسين كما تعتمد الدول البسيطة اختياراً، فإذا كان التمثيل في المجلس الأول يعبر عن طبيعة سياسية، ففي المجلس الثاني تختلف حسب شكل الدولة، ففي الدول البسيطة يقوم هذا المجلس بتمثيل مصالح واحتياجات بعض الفئات الاجتماعية الأرستقراطية كما هو مستقر عليه في إنجلترا من خلال مجلس اللوردات الذي يمثل النبلاء ورجال الدين أو يعبر عن جزء من المصالح الاقتصادية والاجتماعية، أما في الدول المركبة فإن المجلس الثاني يمثل دول الاتحاد، ولأخذ بنظام المجلسين فإنه يتوجب أن يكون هناك اختلاف بين المجلس الأول والمجلس الثاني في أربعة أبعاد، بعد يتعلق بكيفية تشكيلهما، وبعد يتعلق باختصاصاتهما، وبعد يتعلق بمدة ولايتهما، والبعد الأخير يتعلق بشروط عضويتها¹.

ففي ما يتعلق بكيفية التشكيل، فإن المجلس الأول يتم تشكيله من خلال الانتخاب المباشر وبالتالي فإنه يمثل الشعب، أما المجلس الثاني فهناك أربع وسائل أو طرق لتشكيله وهي، الأولى بطريقة الوراثة، حيث طبقت هذه الطريقة هولندا قبل أن يتم صدور دستور سنة 1848، وفي نفس الاتجاه عملت النمسا والمجر حتى نهاية الحرب العالمية الأولى، أما حالياً فلم يعد معمولاً بهذه الطريقة إلا في إنجلترا من خلال مجلس اللوردات، أما الطريقة الثانية من خلال طريقة التعيين حيث تقوم السلطة المختصة بتعيين أعضاء المجلس الثاني حيث تبقى العضوية قائمة إلا في إحدى الصور التالية، الوفاة أو الاستقالة أو انتهاء مدة الولاية المنصوص عليها في أحكام الدستور، ومن الدول التي اعتمدت هذه الطريقة كندا وإيطاليا قبل أن يتم إصدار دستور 1947، أما الطريقة أو الأسلوب الثالث فإنه يتم من خلال المزج والخلط بين الانتخاب والتعيين، حيث يتم تشكيل المجلس الثاني من مجموعة من الأعضاء المنتخبين ومجموعة أخرى يتم تعيينها، حيث تعمل بهذه الأسلوب إيطاليا

¹ يوسف، أمين فرج، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص 69.

منذ تاريخ إصدار دستور 1947 حيث طبقا لمقتضيات القانون الانتخابي الايطالي الصادر في فبراير 1948 يتشكل المجلس الثاني من 232 عضوا منتخبا و108 أعضاء معينين¹.

أما الطريقة الرابعة فهي طريقة الانتخاب، حيث يتشكل المجلس الثاني بواسطة الانتخاب سواء أكان بكيفية مباشرة أم بكيفية غير مباشرة، وهنا يجب التمييز بين ثلاث حالات: تتمثل الحالة الأولى في تشكيل المجلس الثاني بالانتخاب غير المباشر، كما عمل بذلك دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الصادر سنة 1875 أو دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة 1946. كما عملت به الولايات المتحدة الأميركية قبل سنة 1913، تتجسد الحالة الثانية في تشكيل المجلس الثاني بالانتخاب المباشر وهو ما تعمل به الولايات المتحدة الأميركية منذ صدور التعديل الدستوري السابع عشر سنة 1913، وتتجلى الحالة الثالثة في تشكيل المجلس الثالث باعتماد الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر في الآن نفسه، حيث ينتخب عدد من الأعضاء بكيفية مباشرة والباقي بكيفية غير مباشرة مثلما تأخذ به بلجيكا من خلال المادة 53 من دستورها الصادر سنة 1831 والمعدلة في 15 أكتوبر 1921².

المبحث الثاني: التطور التاريخي للنظام التشريعي الفلسطيني

سنتناول في هذا المبحث التطور التاريخي للنظام التشريعي الفلسطيني ابتداء بحقبة الانتداب البريطاني، مروراً بالحقبة الأردنية في الضفة الغربية والحقبة المصرية في قطاع غزة، ومن ثم حقبة الاحتلال الإسرائيلي، وانتهاء بحقبة السلطة الوطنية الفلسطينية.

المطلب الأول: مرحلة الانتداب البريطاني حتى بداية الاحتلال الإسرائيلي

تعود بداية التاريخ المعاصر للسلطات التشريعية في فلسطين، إلى تاريخ 24 تموز من العام 1922، حيث لم يكن هناك قبل ذلك كيان سياسي فلسطيني في التاريخ الحديث، حيث سنتطرق

¹ عامر، حمدي عطية، الوجيز في النظم السياسية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016، ص984.

² يوسف، أمين فرج، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2015، ص71.

في هذا المطلب إلى حقبة الانتداب البريطاني والتي تمثل بداية النظام التشريعي في فلسطين، وحقبة الإدارة الأردنية للضفة الغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة.

الفرع الأول: النظام التشريعي الفلسطيني في حقبة الانتداب البريطاني

بعد إقرار عصبة الأمم المتحدة صك الانتداب على فلسطين بتاريخ 24 تموز من العام 1922، تم صدور مرسوم دستور فلسطين بإرادة ملكية بريطانية، حيث لم يصدر هذا الدستور من جهة أو هيئة فلسطينية تم انتخابها، كما هو متبع ومعمول به في الأنظمة الدستورية الحديثة، ولم يتوقف الأمر على ذلك وإنما منح هذا الدستور المندوب السامي صلاحيات مطلقة في سن التشريعات المختلفة على اختلاف درجاتها، وذلك بعد استشارة المجلسين الاستشاري والتنفيذي¹، وفي حالات وأحوال معينة كان المندوب السامي يقوم بسن التشريعات دون الحاجة إلى اللجوء لاستشارة المجلس الاستشاري والتنفيذي، بل كان يخالف المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي في الحالات التي يقدر فيها صواب المخالفة، دون رقيب أو حسيب²، واستمر الحال بهذا النهج حتى تم إنشاء المجلس التشريعي، الذي منح الصلاحية التامة إلى إصدار ما تدعو إليه الضرورة من القوانين في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بالملك أو المحتفظ له بها في مرسوم الدستور على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة أية تعليمات يصدرها الملك بختمه وتوقيعه³، وقد قام المشرع البريطاني بتحديد الإجراءات الشكلية التي ينبغي على المندوب السامي مراعاتها عند سن التشريعات في المادة (16) من التعليمات الملكية الصادرة عام 1932.

¹ المواد 5، 10، 17 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922م.

² أبو هنود، حسين، تقرير حول التشريعات والية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ط2، رام الله، 1999، ص9.

³ المادة 18 من مرسوم دستور فلسطين 1922م والتي تنص " للمجلس التشريعي السلطة والصلاحيات التامة في إصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بجلالته أو المحتفظ له بها في هذا المرسوم، على أن تراعى في ذلك دائماً جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها جلالته بختمه وتوقيعه بشرط أن لا يصدر قانون من شأنه أن يقيد الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة، وأن لا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة. ولا يجوز أن يصدر قانون يكون مناقضاً أو مخالفاً لأحكام صك الانتداب بوجه من الوجوه."

كما تم إصدار العديد من التشريعات في هذه الحقبة، على اختلاف درجاتها، تنظم نواحي المجتمع ومجالاته المختلفة الاجتماعية والاقتصادية، حيث تأثرت في ذلك بالبيئة التشريعية البريطانية، وبالنظام الأنجلوسكسوني ومبادئ القانون العام في بريطانيا.

الفرع الثاني: الحقبة الأردنية في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة

عندما خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني بعد احتلال إسرائيل للأراضي المحتلة عام 1948، بينما وضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية، وبعدما تم ضم الضفة الغربية إلى نظيرتها في الضفة الشرقية وتشكيل المملكة الأردنية الهاشمية، أصبحت التشريعات التي تصدر في عمان تطبق في الضفة الغربية، حيث يعتبر دستور عام 1952 أول دستور يصدر بعد الوحدة، وقد أنط دستور عام 1952 بمجلس الأمة المكون من مجلس النواب ومجلس الأعيان صلاحية التشريع، وبعد إقرار القوانين من قبل المجلس يتم رفعها إلى الملك للتصديق عليها وإصدارها، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية، وبعد صدور دستور 1952 حدثت ثورة تشريعية في مناحي ومجالات الحياة المختلفة كافة: الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، كانت تهدف إلى توحيد التشريعات بين الضفتين وتأثرت إلى حد كبير بالنظام اللاتيني¹.

أما في قطاع غزة، لم تقم الإدارة المصرية بإحداث تغيير جوهري على التشريعات التي كانت سارية قبل قدومها، إلا بالقدر الذي اقتضته التطورات الحاصلة في البلاد سياسياً وإدارياً واقتصادياً واجتماعياً، وفي العام 1955 صدر عن ديوان الرئاسة في مصر القانون الأساسي رقم 255 ليقم نظام حكم مؤقت في قطاع غزة يتبع النظام الجمهوري في جمهورية مصر العربية، ونتيجة لذلك تم تشكيل مجلس تشريعي بالتعيين ممن اعتبرهم الحاكم الإداري من فعاليات القطاع، وكان عدد أعضائه اثنين وعشرين عضواً، يضاف إليهم أعضاء المجلس التنفيذي، حيث لم يكن لهذا المجلس لائحة داخلية، ولم يمارس أعماله بالشكل الصحيح، واستمر هذا المجلس لمدة ثلاث سنوات انتهت في العام 1961 إلا أن أصدر الحاكم الإداري قانوناً انتخابياً دعا فيه الشعب إلى اتحاد قومي على

¹ بكيرات، فايز، آخرون، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، رام الله، 2006، ص11.

قرار الاتحاد الاشتراكي المصري يتكون من ثلاثمائة وخمسين عضواً، وقد جرت الانتخابات في جميع قطاع غزة وتكوّن الاتحاد من لجان محلية، ولجان مركزية، ولجان تنفيذية عليا، وكانت أول مرة تجري فيها الانتخابات على مستوى قطاع غزة بأكمله¹.

وفي العام 1962 استبدل القانون الأساسي بالنظام الدستوري لقطاع غزة الصادر عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة والتي كانت تضم مصر وسوريا في حينه، الذي يعد الوثيقة الدستورية لقطاع غزة في تلك الفترة، ويتميز هذا النظام عن سابقه بأنه سمى دولة فلسطين وأحقية الشعب الفلسطيني في حكم نفسه، وجاء أشمل وأوسع من القانون الأساسي السابق فقد نظم السلطات العامة إضافة إلى الحقوق والحريات العامة².

المطلب الثاني: مرحلة الاحتلال الإسرائيلي حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية

بسطت إسرائيل سيطرتها على ما تبقى من الأراضي الفلسطينية بتاريخ 1967/6/5، وأنهت بذلك الحكم الأردني للضفة الغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة، وبالتالي أصبح الاحتلال الإسرائيلي المسؤول عن مجالات الحياة الاجتماعية والسياسية والإقتصادية والقانونية كافة حتى جاءت السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفرع الأول: حقبة الاحتلال الإسرائيلي عام 1967

هيا الاحتلال الإسرائيلي المناخ القانوني والإداري المناسب للاستيلاء على الأرض وترسيخ حكمها على المواطنين الفلسطينيين في تلك المناطق فقد أصدر الحاكم العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة الأمر العسكري رقم (1) بشأن تقلد السلطة من قبل الجيش الإسرائيلي والأمر العسكري رقم (2) لسنة 1967 أكد من خلاله على سريان القوانين والقرارات المعمول بها في السابق ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها كما خول الحاكم العسكري الإسرائيلي بمقتضى هذا الأمر ممارسة جميع

¹ الوحدي، فتحي، التطورات السياسية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، ط4، مطابع المقداد، غزة، 2005 ص407.

² دراج، أسامة، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، الكلية العصرية الجامعية، رام الله، 2017، ص114.

السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على الأراضي المحتلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث استمر الحكم العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية حتى تاريخ (22/12/1982م)، وفي محافظات غزة حتى تاريخ (24/11/1983م) حيث أعلن القائد العام لجيش الاحتلال الإسرائيلي عن إنشاء نظام الإدارة المدنية لإدارة شؤون مواطني الضفة الغربية وقطاع غزة¹.

وبموجب ذلك خول رئيس الإدارة المدنية صلاحيات عديدة بما فيها صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بالاستناد إلى القوانين التي يملك صلاحية العمل بموجبها، كما تعتمد الاحتلال الإسرائيلي على استبدال أو إلغاء القوانين السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بصورة غير مباشرة، وذلك من خلال تغيير مضمون هذه القوانين ومحتواها من خلال إصدار المئات من الأوامر العسكرية المعدلة لهذه التشريعات التي أدت بصورة غير مباشرة إلى استبدالها، وكانت التشريعات التي يصدرها قائد المنطقة تعتبر تشريعات رئيسية، توازي قوانين الكنيست داخل إسرائيل².

الفرع الثاني: قيام السلطة الوطنية الفلسطينية

نشأ وتطور النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال المدة 1994-2003 حيث تشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو التي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في العام 1993، وقد نصت هذه الاتفاقية في البند الأول على تشكيل سلطة فلسطينية انتقالية ذاتية للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة لمرحلة انتقالية لا تتعدى خمس سنوات، وتؤدي إلى تسوية نهائية مبنية على أساس قراري مجلس الأمن الدولي (242) و(338) وعلى أثر ذلك، اتخذ المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة في الفترة ما بين 10-12/10/1993 قراراً بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية³.

وعليه يجب أن يتم التفريق بين مرحلتين، الأولى وهي مرحلة ما قبل الانتخابات التشريعية، والثانية مرحلة ما بعد الانتخابات التشريعية، ففي المرحلة الأولى تولت السلطة التنفيذية المهام التشريعية،

¹ وحدة بنك المعلومات القانونية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، المراحل الانتقالية لنقل السلطة والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية، 2008، ص15.

² وحدة بنك المعلومات القانونية، مرجع سابق، ص16.

³ دراج، أسامة، مرجع سابق، ص128.

وأخذت تسن التشريعات على اختلاف درجاتها، استناداً إلى الاتفاق الانتقالي (غزة- أريحا) الموقع بالقاهرة في تاريخ 1994/5/4، وخصوصاً ما جاء في المادة(7)، واتفاق واشنطن أيلول/سبتمبر 1995، حيث منح الاتفاق الانتقالي السلطة الوطنية سلطة إصدار القوانين الأساسية والعادية، والأنظمة واللوائح، في حدود ولايتها الإقليمية، وبما لا يتعارض مع بنوده¹.

أما المرحلة الثانية بعد الانتخابات التشريعية العام 1996، حيث يجب التنويه في هذا المقام أن وثيقة إعلان المبادئ كانت قد أشارت إلى أن سلطة المجلس التشريعي سوف تحددها الاتفاقية المرحلية (أوسلو)²، بحيث يكون المجلس مخولاً بالتشريع في حدود السلطات المنقولة إليه، وبالفعل، أعطت اتفاقية (أوسلو) المجلس التشريعي صلاحية سن التشريعات، بما فيها القوانين الأساسية والأنظمة ومشاريع القوانين، ومنحت رئيس السلطة التنفيذية صلاحية سن التشريعات الثانوية، وإصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي واقتراح القوانين، كل ذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذه الاتفاقية ووثيقة إعلان المبادئ تحت طائلة البطلان، وبعد انتخاب أعضاء المجلس أخذ يقوم بواجبه التشريعي المحدد في الاتفاقيات المذكورة، كما قام بوضع نظامه الداخلي الذي أكد فيه على دوره التشريعي والرقابي، ولم تعد القوانين تشرع من أي جهة سواه³.

وهنا وعند الحديث عن الأساس الدستوري وهو القانون الاساسي الفلسطيني الذي كان قائم على إنشائه المجلس التشريعي المنتخب الميثاق من تأسيس السلطة الفلسطينية بعد عام 1996م والذي كان الهدف من كتابته وجود وثيقة دستورية مؤقتة تغطي مرحلة انتقالية، وأن يكون العمل به بشكل مؤقت، إلا أن الظروف السياسية والمتمثلة في الاحتلال الإسرائيلي وعقب الانتفاضة الثانية والتي أدت الى توقيع الرئيس الراحل ياسر عرفات على هذا القانون والمصادقة عليه واعتباره الوثيقة الدستورية والإطار القانوني الناظم والحاكم للنظام التي تقوم عليه السلطة الوطنية الفلسطينية وبما أننا في صدد تناول موضوع العملية التشريعية من منطلق الأساس الذي ينظم عملها والسلطة التي

¹ دعبس، معن، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، القدس، 2000، ص5.

² اتفاقية اوسلو، (إعلان المبادئ- حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية)-1993/9/13، وثائق، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا الإخبارية منشور على الموقع الإلكتروني https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4888

³ بكيرات، فايز، مرجع سابق، ص15.

تقوم بها (المجلس التشريعي)، وجب علينا البحث في الإطار القانوني الذي ينظم عمل هذا المجلس في الفصل الأول، والتعرف على السياسة التشريعية المتبعة في نظامنا الفلسطيني في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الأول

الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية في فلسطين (المجلس التشريعي)

تقوم الدول وتنشأ على نظام قانوني يندرج في إطاره قواعد وأسس تنطلق منها الدول في إدارة وتسيير شؤونها، بحيث يقوم النظام القانوني لأي دولة على هرمية وتدرج يسمو ويعلو عليها الدستور الذي يعتبر أساس حكم أي دولة ويلبها في التدرج القواعد القانونية الأخرى القائم عليها هذا النظام، وتظهر أهميته في بناء العلاقات داخل المجتمع، إذ يعكس الدستور الثقافة السائدة للمجتمع والواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والقضائي كونه يعتبر الأداة الرئيسية لتنظيم المجتمع من خلال القواعد التي يحويها، ويعد كذلك الضمان الأساسي لمبدأ سيادة القانون¹ للدولة الذي يحدد نظام الحكم لها وطبيعة العلاقة بينها وبين مواطنيها، ويمنح الحقوق والحريات ويظهر مدى ديمقراطية الدولة.

ويعد مبدأ سيادة القانون أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، والذي يقتضي وجوب التزام كل سلطة من سلطات الدولة بتقييد تصرفاتها بالقانون، بحيث لا تكون أعمالها وقراراتها صحيحة أو ملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها حدود الإطار القانوني الذي تعيش الجماعة في ظلّه²، إذ لا بد من وجود قواعد عليا تفرض احترامها على الهيئة الحاكمة والتي يتوجب مراعاتها في

¹ ذكر في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948م هذا المبدأ والذي يؤكد على تولي القانون حماية حقوق الإنسان، بحيث نص في ديباجته على أنه لما كان من الضروري تولي القانون حماية حقوق الإنسان لكي لا يضطر المرء آخر الأمر إلى التمرد على الاستبداد والظلم وعرف مبدأ سيادة القانون الأمين العام لجامعة الأمم المتحدة بأنه مبدأ للحكومة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة نفسها مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً زان تطبق على الجميع بالتساوي وإن يحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان كما أضاف بأن هذا المبدأ يقتضي اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون والمسائلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون والفصل بين السلطات والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف والشفافية الإجرائية والقانونية. تقرير الأمين العام سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراعات، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات (s/2004/616). <https://undocs.org/ar/S/2004/616> تاريخ الزيارة (2020/10/04م) ص6.

² العكيلي، علي مجيد حسون، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في حالة الضرورة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى 2015م، ص11.

تصرفاتها كافة، وذلك تقريراً لمبدأ المشروعية¹ وتدرج القواعد القانونية، على اعتبار أن القاعدة القانونية لا تكتسب قيمتها إلا إذا كانت مبنية على قاعدة أعلى منها وأن تكون صادرة في إطارها²، وكون القوانين الدستورية تمتاز بالثبات النسبي وعدم التغيير المستمر الذي يجعل منها أكثر وضوحاً ويسهل على السلطات العامة والقائمين عليها اتخاذ القرارات المبنية عليها في إطار الشرعية.

وانطلاقاً من ذلك وباعتبار الدستور هو القاعدة التي تعطي هذا النظام، والذي هو مسؤول عن تسيير وإدارة شؤون الدولة وجب علينا في هذا الفصل الانطلاق من قواعده وبيان الأساس الذي ترتكز عليه الدولة فيما يخص العملية التشريعية، وتحديد القواعد التي انطلقت منها هذه العملية من خلال تسليط الضوء على الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية من خلال بيان الجهات المخولة في العملية التشريعية والتعرف على الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك إضافة إلى الجهات التي تساهم في ذلك سواء بدور ثانوي أو لأي سبب آخر، والتعرف على الإجراءات والشق العملي الذي تدار به هذه العملية، والمراحل التي يمر بها أي قانون قبل تشريعه وذلك من أجل تعريف القارئ بالأساس القانوني لسير هذه العملية من الناحية النظرية والعملية.

¹ مبدأ المشروعية: يقصد بهذا المبدأ أن تخضع سلطات الدولة لأحكام القانون وتكون تصرفاتها وأعمالها في إطار قانوني لا تتعداه بحيث تشمل المحكومين في علاقاتهم والرؤساء في مزاولة سلطاتهم وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا في ظل دولة قانون عن طريق خضوع السلطات العامة الثلاثة لهذا المبدأ. عبد القادر عدو، **المنازعات الإدارية**، دار هومه للنشر والطباعة، الجزائر، 2012، ص 12_13، كما ويعني هذا المبدأ خضوع الدولة بإداراتها المتعددة لمبدأ سيادة القانون بحيث يتعلق هذا المبدأ بحدود سلطة الدولة وخضوع جميع سلطاتها العامة لقواعد ملزمة، وعليه فإن هذا المبدأ يعتبر الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم من جور الدولة وتعسفها ويعتبر هذا المبدأ أيضاً ما يميز الدولة القانونية عن الدولة البوليسية ويعد عصب الحياة القانونية والعمود الفقري لبناء النظام القانوني في الدولة. زروقي، عبد القادر، **ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية**، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مريح ورقلة، الجزائر، 2013، ص 6.

² للمساوي، أمجد فايز، **المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية**، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2010م، ص 10.

المبحث الأول: الجهات الأصلية المخولة بالعملية التشريعية في فلسطين

نظم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م العملية التشريعية فيما يخص مهام السلطات الثلاث التي تقوم عليها الدولة، بحيث يفرز لكل سلطة مهامها وصلاحياتها في هذا المجال، بنصه بين مواده على الجهات المخولة بالعملية التشريعية ويعمل على تحديد الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك إضافة إلى الإجراءات المتبعة في عملية التشريع ونقطة انطلاق القوانين منها، حيث يعتبر المجلس التشريعي الجهة الأصلية والمخولة قانوناً بإصدار التشريعات، وعليه سنتناول في المطلب الأول تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني واختصاصاته، أما المطلب الثاني سنخصصه للبحث في انعقاد جلسات المجلس التشريعي الفلسطيني.

المطلب الأول: تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني واختصاصاته

الفرع الأول: تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني: تحرص الدساتير في جميع دول العالم على إنشاء جهة تشريعية خاصة بالعملية التشريعية والتي يطلق عليها المجلس التشريعي، ويعتبر المجلس التشريعي العمود الفقري للحياة التشريعية¹، كون أن هذا المجلس هو القائم على سن وتشريع القوانين والعقوبات المفروضة على مخالفتها، وهو بدوره المسؤول عن تقرير السياسة التي تحكم الدولة بالإضافة الى الرقابة على السلطات الأخرى باسم الشعب، باعتباره الإرادة الحرة للشعب وممثله، ويعد هذا المجلس ترسيخ لمبدأ سيادة الأمة وصورة من صور الديمقراطية النيابية التي تقوم على أساس الانتخاب لترجمة هذه الإرادة المعبرة عن إرادة الشعب، وترجمة لمبدأ حكم الشعب للشعب وأن الشعب هو مصدر السلطات من خلال هذا المجلس²، ومن هنا وعلى اعتبار هذا المجلس هو سلطة من السلطات الثلاث التي تقوم عليها أي دولة كان لزاماً علينا أن نبين الأساس الدستوري الذي انطلق منه المشرع الفلسطيني في تشكيل هذا المجلس.

¹ العجارمة، محمد محمود، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج، عمان، الطبعة الأولى، 2014م، ص44.

² سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م، ص5 وما بعدها، المادة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والتي تنص على أن الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي.

نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م في المادة الثانية منه على أن الشعب هو مصدر السلطات بحيث أن الشعب يقوم بممارسة هذا الحق عن طريق السلطات الثلاثة والمتمثلة في السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية، بحيث تعتبر هذه الأخيرة جوهر هذه السلطات وانطلاقاً من الدستور كونه السلطة العامة في التشريع، كما ونص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن نظام الحكم هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الفلسطينية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي¹، وعليه وبالرجوع للأسس الدستورية فإن نظام الحكم المتبع في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي² يمارس عن طريق السلطات الثلاث على أساس الفصل بينهما على اعتبار الشعب هو مصدر هذه السلطات وبالتالي فإن المجلس التشريعي أو السلطة التشريعية والتي هي جزء مكمل لباقي السلطات تشكل عن طريق الانتخاب، وأن هذه السلطة تعد جوهر هذا النظام كون أن الشعب يختار ممثلين عنه بصفة دورية، وأن هؤلاء الممثلين هم الذين يتصرفون باسمه ويديرون شؤونه ويمارسون سلطاته على صور متعددة من صور الممارسة³، وهذا ما نصت عليه المادة (47) في البند الأول من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م بأن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، وينتخب أعضاؤه انتخاباً عاماً حراً ومباشراً.

ومن هنا فإن المجلس التشريعي الفلسطيني يتم تشكيله عن طريق الانتخاب العام والحر والذي يعتبر الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة، والدعامة الأساسية لوجود هذه السلطة أي السلطة التشريعية، كون الانتخاب المباشر يؤدي إلى اختيار الناخب للعضو الذي يمثله دون وساطة وبشكل مباشر وصولاً إلى ترسيخ الديمقراطية القائمة في أساسها على احترام وتحقيق حقوق الأفراد

¹ المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

² تحول النظام الى شبه رئاسي بعد استحداث منصب رئيس وزراء في عام 2003 بحيث يكون هناك رئيس منتخب مع رئيس وزراء مكلف ويفترض حصوله على ثقة البرلمان مما جعل النظام السياسي شبه رئاسي على غرار معظم الدول عقب انهيار الاتحاد السوفيتي التي قامت بتبني هذا الشكل من الانظمة والذي ظهر في قاير عام 1919 ثم عرف باسم نظام الجمهورية الخامسة في فرنسا، الاختلاف ان هذا النظام تم فرضه من قبل الرباعية من خلال خارطة الطريق في (2003) عقب الانتفاضة الثانية عام (2000-2002) للتقليل من صلاحيات الراحل ياسر عرفات. لمزيد من المعلومات انظر:

Alsarghli. S (2017) 'An (un) constitutional hangover? An analysis of the current Palestinaian Basic Law in Light of Palestine's Constitutional heritage' in Illinois Law Review Vol. 2017 No.2

³ الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون تاريخ، ص141.

وحرياتهم¹، ويضاف إلى ذلك بأن السلطة التشريعية في فلسطين تشكل عن طريق الانتخاب وينظمها قانون الانتخاب رقم (9) لسنة 2005م على أن يتم انتخاب أعضاء المجلس في انتخابات عامة حرة ومباشرة عن طريق الاقتراع السري²، بحيث أن اعتماد هذا الأساس في تشكيل المجلس التشريعي يرسخ مضمون نظريات المصدر الشعبي للسلطة والتي تؤكد على أن مصدر السلطة في الدولة الشعب³.

وبالتالي فإن تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني يكون عن طريق الانتخاب المباشر والذي يقوم به الناخبين باختيار ممثليهم دون وساطة ويكون على درجة واحدة⁴، إضافة إلى الكثير من المزايا التي يتمتع بها هذا النظام الانتخابي ويرسخ مدى قربيه من الديمقراطية ومشاركة أفراد الشعب في السيادة، ويعمل على تضيق حلقة التحكم في هذا المجلس وذلك كون الناخبين يختارون من يمثلهم مباشرة، وصعوبة التحكم في الناخبين لعددهم الكبير مما يخفف ويحد من إمكانية توجيههم عن طريق محاولة رشوتهم أو تغييرهم بدعايات انتخابية قد تؤثر على قدر كبير من الناخبين معتمدين سياسة الوعد للمواطن البسيط محدود الثقافة.

بعد أن قمنا بالتعرف على الطريقة والأساس الدستوري المتبع في تشكيل المجلس التشريعي وجب علينا بيان اختصاصاته.

¹ الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الطبعة الأولى 1999م، ص273 وما بعدها.

² المادة (2) من قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م، البند الأول.

³ ذنبيات، محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الأردني "الحقوق والحريات العامة"، وتنظيم السلطات الثلاث"، 2003، ص37.

⁴ يقصد بالانتخاب المباشر ذلك النظام الذي يختار الناخبين ممثليهم بصورة مباشرة ودون وساطة ويقصد بالانتخاب غير المباشر ذلك النظام الذي يسمح فيه للناخبين باختيار ممثليهم بأنفسهم وذلك عن طريق انتخاب مندوبين عنهم ليتولوا انتخاب النواب عنهم، ويعد نظام الانتخاب المباشر الأقرب إلى الديمقراطية وذلك كون أن هذا النظام يتيح للمواطنين اختيار حكاهم بأنفسهم ويرفع من شعورهم بالمسؤولية ويؤدي إلى تنمية الوعي السياسي لديهم . حول مفهوم نظام الانتخاب المباشر والغير مباشر، بدوي، ثروت، النظرية العامة للنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص260-365.

الفرع الثاني: اختصاص المجلس التشريعي: نصت المادة (47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م على اختصاص المجلس التشريعي، على أن يتولى المجلس مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي¹، بحيث يندرج في إطار مهام المجلس التشريعي واختصاصه تشريع القوانين والرقابة العامة، وعليه فإن المجلس التشريعي هو الجهة صاحبة الاختصاص العام في التشريع والرقابة بحيث ينطلق من أساس مبدأ الفصل ما بين السلطات الذي يؤكد على استقلالية السلطة التشريعية وإعطائها الحق في التشريع ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها.

وعطفاً على ما تم توضيحه سابقاً حول وظائف البرلمان فان وظائف المجلس التشريعي الفلسطيني تتمحور في وظيفتين أساسيتين وهما مهمة تشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية، ففي هذا المقام وجب إثبات أن المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص العام في التشريع والرقابة من خلال انطلاقنا من المادة (47) من القانون الأساسي والتي ذكرناها سابقاً، حيث أن المهام المناطة بالمجلس التشريعي محددة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي وباستقراء النصوص الموجودة في هذه اللائحة فان المادة (48) نصت على تشكيل المجلس اللجان الدائمة التالية²، وذلك للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسها إليها، وأضافت المادة (65) من القانون الداخلي ذاته الآلية التي يتم فيها إحالة القوانين أو الاقتراحات مرفقاً فيها مذكراتها الإيضاحية من قبل مجلس الوزراء إلى رئيس المجلس التشريعي والذي يقوم بدوره بعرضها على اللجان المختصة لإبداء الرأي وتقديم تقرير حول هذه القوانين والمشاريع المقترحة وصولاً إلى عرضها على المجلس التشريعي للتصويت عليها وإنفاذها³.

¹ أنظر المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على: 1- المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

² أنظر المادة 48 من القانون الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م، والتي تنص على "يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليه: أ. لجنة القدس، ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان، ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين).

³ أنظر المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تنص على "يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات الى الرئيس مرفقة في مذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح الى اللجنة المختصة لإبداء الرأي.

وعليه فإن المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص العام في التشريع لأنه المسؤول عن مناقشة المقترحات وإقرارها ليتم تصديقها من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أنه في تقديم المقترحات فإن الباب يكون مفتوحاً للسلطة التنفيذية لتقديم أي مشاريع قوانين وذلك على سبيل التعاون فيما بين السلطات، انطلاقاً من المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي خولت مجلس الوزراء إمكانية تقديم مشاريع القوانين للمجلس بحيث يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس التشريعي مرفقاً بها مذكراتها الإيضاحية ويحيل رئيس المجلس التشريعي المقترحات إلى اللجان المختصة وذلك لإبداء الرأي فيها، ويتم تقديم تقرير من اللجنة المحال إليها مقترح القانون خلال مدة لا تتجاوز الأسبوعين من تاريخ الإحالة، على أن تتم مناقشته من قبل المجلس يليها مرحلة التصويت على مقترح القانون المقدم وإقراره، وعليه وبناءً على ما ذكر فيما يخص التشريع فإن تشريع القوانين هو صلاحية أصيلة للمجلس التشريعي وذلك كون أن المجلس هو الذي يقول كلمة الفصل فيما يخص أي قانون وذلك بعد مناقشته من قبل أعضائه، وذلك كون أن التشريع يمر في مرحلتين أساسيتين قبل التصديق عليه من قبل الرئيس ألا وهما مرحلة الاقتراح والتي يكون فيها دور ثانوي للسلطة التنفيذية من باب التعاون والتشارك ما بين السلطات، ومرحلة الإقرار أي إدخال المقترح القانوني حيز النفاذ من خلال مناقشته والتصويت عليه، ويعد ذلك تأكيداً على أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص العام في التشريع.

وفيما يخص الدور الرقابي للمجلس التشريعي، فإن المجلس التشريعي بالإضافة إلى اختصاصه بالتشريع فإنه يختص بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية؛ وذلك نظراً لاتساع أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بنشاطات متعددة مكتسبة بذلك امتيازات وصلاحيات تمكنها من القيام بهذه الأعمال، فتكون الحاجة إلى رقابة من المجلس التشريعي على الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية ومواكبة تطور العمل التنفيذي وذلك لمنع توغل سلطة على أخرى¹، ويضاف إلى ذلك محاولة المحافظة على التوازن ما بين السلطتين، وذلك لأن العلاقة التبادلية التي تقوم ما بين

¹ المساعد، فرحان نزال، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان 2006_2007م، ص5 وما بعدها.

السلطات الثلاث والتي يحكمها مبدأ الفصل بين السلطات في إطاره المرن¹، تقوم على عيش السلطات الثلاث في توازن وتعاون ومنح كل سلطة مقدرة متكافئة للتوازن بينها وبين السلطة الأخرى دون تعدي سلطة على أخرى.

ويمارس المجلس التشريعي رقابته على السلطة التنفيذية من خلال وسائل وأدوات متعددة والتي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م في المادة (47) وأوردت في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس التشريعي أو اللجان المتخصصة لغرض الرقابة بمحاسبة السلطة التنفيذية على الأعمال التي تقوم بها ومدى مطابقتها للقانون.

وباعتماد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، مبدأ الفصل المرن ما بين السلطات الثلاث مع وجود رقابة متبادلة بينهما، ويظهر التعاون والتداخل بين السلطات بأن تتولى كل سلطة بالإضافة إلى اختصاصها الأصل بعض الصلاحيات الموكلة إلى سلطة أخرى، وتتجلى صورة هذا التعاون في تخويل السلطة التنفيذية اقتراح القوانين وعرضها للمناقشة على المجلس التشريعي، وذلك لتكامل السلطتين في تطبيق السياسة العامة المرجوة كون أن إعطاء الصلاحيات الثانوية للسلطة التنفيذية في سن القوانين وصياغتها على شكل مقترحات يساعد في تحقيق السياسة العامة وذلك على اعتبار أن السلطة التنفيذية هي المنفذة للقانون²، ولضمان عدم التعقيد والسهولة في تنفيذ القوانين والتي ستكون خاضعة في تنفيذه وتطبيقه للسلطة التشريعية التي هي صاحبة الاختصاص العام في الرقابة³.

¹ الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002م، بتصرف من ص 248 وما بعدها.

² المادة (63) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والتي تنص على " مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تفره السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

³ المساعد، فرحان نزال إحميد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2011م، ص 43_44.

وتجد الرقابة البرلمانية أساسها على اعتبار أن أعضاء المجلس التشريعي منتخبون من قبل الشعب، وبالتالي فإن هذا المجلس يعبر عن إرادة الشعب ومن واجبه المتابعة والإشراف على مراقبة تحقيق السياسة العامة للدولة والتي تعبر عن إرادة الشعب وتطلعاته والتي يتم تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية وبالتالي فإن السلطة التشريعية التي هي مسؤولة عن سن القوانين التي تصب في مصلحة الشعب وتسيير أموره، وتكون مسؤولة أيضاً عن ضمان تطبيق هذه القوانين بالشكل الصحيح وبما يتلاءم مع المصلحة العامة المرجوة من القوانين النافذة.

كما تجد السلطة التشريعية أساسها في الرقابة في عدة تطبيقات نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م بحيث تبدأ في مسألة منح الثقة للحكومة (السلطة التنفيذية) والتي تشكل أول تطبيقات الرقابة البرلمانية¹، يليها تطبيقات عدة خولت للمجلس التشريعي من قبيل نقد الحكومة ومتابعة أعمالها منها السؤال البرلماني والاستجواب²، والمصادقة على الموازنة العامة انتهاءً بحجب الثقة عن الحكومة، وتعتبر هذه التطبيقات من ميزات النظام البرلماني والذي يمتاز بالتوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون طغيان إحداها على الأخرى، وباعتماد التعاون المتبادل بينهما ولإبراز سمة التوازن بين السلطتين خولت السلطة التشريعية الرقابة البرلمانية بكافة السبل والأدوات المتاحة لها في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، والتي تتمثل في امتلاك السلطة التشريعية حق استجواب أعضاء السلطة التنفيذية وتقرير المسؤولية الوزارية إما فردية أو تضامنية والتي تقوم عليها الرقابة البرلمانية وسحب الثقة من الوزارة أو أحد أعضائها، ويشار إلى أن الاستجواب البرلماني يعد من أهم أدوات الرقابة البرلمانية وأخطرها؛ وذلك

¹ الحسيان، عبد أحمد، *إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة*، مجلة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (3)، العدد (1)، 2004م، ص217

² المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني والتي تنص " يحق للعضو توجيه الأسئلة الى الوزراء وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور. يجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً.

كونه يقوم على محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من شؤون العامة التي تناط بالسلطة التنفيذية، وقد يؤدي ذلك الى طرح الثقة بالوزارة¹.

المطلب الثاني: انعقاد جلسات المجلس التشريعي

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م كيفية تولي وقيام المجلس التشريعي لمهامه التشريعية والرقابية وذلك انطلاقاً من المادة (47) بحيث يتولى المجلس مهامه بموجب نظامه الداخلي الذي بين فيه بعد تشكيل المجلس الآلية التي يعمل بها المجلس وافتتاحه واجتماع أعضائه وانعقاد جلساته وكل ما يتعلق بإدارة شؤونه.

يلي عملية تشكيل وانتخاب المجلس ممارسة المجلس التشريعي المهام والصلاحيات الموكلة له والتي يكون جوهرها تشريع القوانين وذلك عن طريق انعقاده واجتماع أعضائه لممارسة مهامهم، وذلك يكون بدعوة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلى اجتماع الأعضاء في دورته العادية في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخاب ويفتح الجلسة ويلقي الرئيس خطاباً شاملاً².

ومن هنا فإن النظام الداخلي للمجلس التشريعي أورد الإجراءات التي يتدرج بها المجلس ليقوم بالوظيفة الموكلة له، وذلك عن طريق التسلسل في الخطوات المتبعة لتنظيم عمله، حيث نص النظام الداخلي في المادة الثانية منه على الخطوة التي تلي انتخاب هذا المجلس واعتماد أعضائه بحيث نظم كيفية افتتاح المجلس من أجل الوقوف على رأس عمله وذلك بإسناده هذه المهمة إلى رئيس السلطة الوطنية والمتمثلة في دعوة أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين للاجتماع بهم في دورة المجلس العادية في بداية الأسبوع الثاني من إعلان النتائج الرسمية للانتخابات، ويصاحب الافتتاح إلقاء رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لخطاب شامل، بحيث يقوم المجلس في الجلسة

¹ غزوي، محمد سليم، نظرات حول الديمقراطية، دار الأوائل للنشر، عمان، 2000م، ص156 وما بعدها. المساعد، فرحان، تعديل الدستور بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 2002م، ص (116_118).

² أنظر المادة (2) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

الأولى بانتخاب هيئة المكتب على أن يشغل كرسي الرئاسة أكبر الأعضاء سناً وذلك من أجل الإشراف على الانتخابات الداخلية لتكوين هيئة المكتب.

وانطلاقاً من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والذي ينص على تحديد ومباشرة مهام المجلس التشريعي بموجب النظام الداخلي للمجلس التشريعي وتحديداً في الفصل الأول من الباب الثالث للنظام على انعقاد جلسات المجلس التشريعي وسير عمله على النحو الآتي:

يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالدعوة لعقد الدورة العادية السنوية للمجلس التشريعي على فترتين تكون مدة كل منهما أربعة شهور بحيث تبدأ الفترة الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار/مارس، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول¹، ويعقد المجلس أيضاً دورات غير عادية وذلك بدعوة من رئيسه بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، وعليه فإن المجلس التشريعي ينعقد في دورات عادية وتكون على فترتين، وينعقد أيضاً في دورات غير عادية والتي تتم بطلب من رئيس المجلس بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس التشريعي، ويشار إلى أنه في حال عدم قيام رئيس المجلس بالدعوة إلى هذا الاجتماع فإن الاجتماع يعتبر منعقداً حكماً وفي الزمان والمكان المحددين في طلب الأعضاء أو في طلب مجلس الوزراء.

وتكون الجلسات التي يعقدها المجلس التشريعي جلسات علنية، على أن يجتمع المجلس أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك، وتكون الاجتماعات الخاصة باللجان في الأسبوع الذي يسبق جلسة المجلس².

يشترط في صحة انعقاد جلسة المجلس التشريعي بلوغها النصاب القانوني الصحيح، ويجب لصحة انعقاد الجلسة حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء ويتم إصدار القرارات المنبثقة عن اجتماعهم بالأغلبية المطلقة إلا في الحالات التي اشترط فيها أغلبية خاصة، وفي حالة عدم بلوغ أعضاء الجلسة النصاب القانوني عند حلول موعد الجلسة يقوم رئيس المجلس باستئجار الجلسة مدة نصف

¹ أنظر المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

² أنظر المادة (17) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

ساعة، وإذا مرت النصف ساعة ولم يبلغ عدد الحضور من الأعضاء النصاب القانوني يقوم الرئيس بتأجيل الجلسة الى موعد لاحق على أن لا يتجاوز مدة الأسبوعين من تاريخ التأجيل¹.

بعد اكتمال الجلسة لنصابها القانوني وانعقادها يشرع المجلس بالقيام بالأعمال التي تقع على عاتقه والمدرجة في جدول أعماله من مداولة ومناقشة وإقرار وصولاً إلى انتهاء الجلسة والتي يعلن رئيس المجلس عنها بحيث إن الرئيس وبعد موافقة المجلس يقوم بوقف الجلسة أو إنهاءها ويحدد تاريخ الجلسة القادمة وموعد افتتاحها، ولرئيس المجلس أن يقوم بالدعوة إلى عقد جلسة قبل موعد الجلسة المحددة وذلك إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك أو بناء على طلب من مجلس الوزراء².

يشار في هذا المقام وفيما يتعلق بانعقاد جلسات المجلس التشريعي باضطلاع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وتخويله افتتاح جلسة المجلس التشريعي من باب الصلاحيات التشريعية له وتكيف هذه النقطة ويديرها البعض تحت بند العلاقة ما بين رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي.

المبحث الثاني: إجراءات العملية التشريعية

خول القانون الأساسي مهمة تشريع القوانين للمجلس التشريعي، واعتبر هذا المجلس صاحب الاختصاص الأصلي في تشريع القوانين استناداً إلى نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والذي نص على اعتبار المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة بحيث يتولى هذا المجلس المهام التشريعية ويباشرها فور انتخابه واعتماده، وباعتماد المجلس التشريعي كونه المسؤول الأول عن سير العملية التشريعية في الدولة فإن هذا المجلس يحتاج إلى إجراءات وآليات عمل لقيامه بالمهام المنوطة به والتي تفرز في نهاية الأمر قانون نافذ يتم العمل به وتنفيذه من قبل السلطين التنفيذية والقضائية من أجل دوام سير المرافق والحياة في المجتمع، بحيث يمر التشريع في ثلاثة مراحل يجب الوقوف عند كل منها وتوضيحها، تتمثل في مرحلة اقتراح القوانين تليها مرحلة التصويت على القوانين وصولاً إلى إصدار التشريع ونفاذه.

¹ أنظر المادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

² أنظر المادة (21) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.

المطلب الأول: اقتراح القوانين

الفرع الأول: ماهية اقتراح القوانين: تعد مرحلة اقتراح القوانين هي الأساس الذي تنطلق منه وظيفة المجلس التشريعي وحجر الأساس في العملية التشريعية، على اعتبار أن أي أمر من أمور الجماعة يبدأ بفكرة تتحول بتتميتها وإمعان النظر بها إلى صورة تضع الحل لهذا الأمر، ومن أهم هذه الأمور التشريع بحيث يقوم أصحاب هذا التصور بتقديم صورتهم للأمر عن طريق اقتراح مشروع، وعلى اعتبار أن الأمر هو قانون فيقوم أصحاب هذه الصورة بتقديم مشروع اقتراحهم عن القانون، ومن هنا فإنه لا يتصور في تشريع قانون أن تبدأ عملية التشريع دون وجود فكرة تنمى إلى تصور ثم اقتراح للوصول إلى إظهاره وإبرازه إلى حيز الوجود عن طريق الصياغة والعرض والإجازة من قبل المجلس التشريعي¹.

تنوعت التعريفات المتعلقة بحق الاقتراح فقام بتعريفه البعض على أنه عبارة عن عملية إعداد لمشروع قانون وعرضه على السلطة التشريعية من أجل مناقشته وإقراره، واعتباره الخطوة الأولى للإجراءات التشريعية وذلك من أجل إيجاد قانون واعتماده²، ويعرفه البعض على أنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه³. وعرفه البعض على أنه المصدر الأول والأساس القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه.

وبتعدد التعريفات التي خصت هذا الحق يمكننا تعريف حق الاقتراح على أنه "عبارة عن إعداد تصور أو فكرة معينة تنظم أمر من أمور وشؤون الحياة في الدولة من قبل ذوي الاختصاص، وعرضها من أجل مناقشتها في المجلس التشريعي للخروج بتشريع ينظم الأمر الذي من أجله قدم المشروع".

¹ العوالم، منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية "النظام الأساسي (الدستور) الأردني القائم منذ عام 1952م،

دراسة تحليلية"، المجلد الرابع، الكتاب الثاني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995م، ص122.

² حسن، عبد الفتاح، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص181.

³ فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، 1966، ص477.

وتعتبر عملية الاقتراح جزءاً لا يتجزأ من العملية التشريعية حيث إن هذه العملية لا تتم إلا بوجود مقترح ومشروع ينطلق منه للخروج بقانون نافذ، واستناداً إلى ذلك فإن الاختصاص الأصيل في اقتراح القوانين يكون للمجلس التشريعي وذلك استناداً إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل كون أن هذا المجلس هو السلطة المخولة بالتشريع والإشراف على العملية التشريعية ككل.

وأضاف القانون الأساسي الفلسطيني في تنظيم السلطات الثلاث بتحويل مجلس الوزراء الحق في اقتراح القوانين¹ وتقديمها للمجلس التشريعي من أجل مناقشتها والبحث فيها وصولاً إلى إصدارها، وبعد أن قمنا بالتعرف على حق الاقتراح وبيان ماهيته بعمومية وتجريد وجب علينا التعرف على أشكال هذا الحق وحالاته وذلك في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لحق الاقتراح: يعتبر اقتراح القوانين العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية ويقدم للتشريع مادته، إلا أن كثير من الفقهاء اختلفوا في تكييف هذا الحق والدور الذي يحتله في العملية التشريعية على اعتباره ركناً من أركان التشريع أم أنه عمل تمهيدي يسبق السير في مراحل العملية التشريعية، وفي اعتباره عملاً تشريعياً أم أنه عمل قانوني لا يصبغ بصبغة التشريع وعليه اختلف الفقهاء وتعددت الآراء في تكييفه.

اعتبر بعض الفقهاء² حق اقتراح القوانين عمل تمهيدي وعدم اعتباره جزءاً من العملية التشريعية التي يكون الاختصاص الأصيل فيها للسلطة التشريعية، حتى وإن كان المحرك للقانون إلا أنه لا تكتسبه الطبيعة التشريعية، وكان انطلاقهم وارتكازهم في رأيهم هذا على أن السلطة التشريعية وعند قيامها بأي عمل فإنها تضيف عليه صفة القاعدة الملزمة، وأن الاقتراح إنما هو عمل من أعمال الإدارة وأن دوره ينحصر في دور الباعث أو المحرض أو الدافع لخلق قاعدة قانونية، واعتبار أي عمل تضيف عليه صفة العمل التشريعي بأن يدخل في تكوين عنصر القرار الأمر الذي يتولد عنه

¹ المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والتي تنص على (لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين).

² الخطيب، جمال إبراهيم، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ص12.

القانون بشكل مباشر، وعدم اعتبار العمل الذي يحرك أو يعد الدافع لصدور القرار بأنه عمل تشريعي.

ويرى البعض الآخر من الفقهاء وهو الرأي الراجح على اعتبار حق اقتراح القوانين جزءاً من العملية التشريعية، وأن العملية التشريعية لا يمكن أن تتم بدونه، وارتكز هذا الرأي على اعتبار الاقتراح ليس الباعث والدافع من أجل إقرار القانون فحسب بل هو القانون بذاته ولكنه في طور الجنين، بحيث شبه عملية تشريع القوانين بعملية ولادة الإنسان والتي تمر بمراحل وأطوار أولها طور الجنين، وتنتهي بالاكتمال وصولاً لخروج مولود للحياة، على اعتبار العمل التشريعي لا يستند إلى فراغ، فكرة معينة تنمى وتطور وصولاً إلى درجة الاكتمال (قانون نافذ)¹.

يؤيد الباحث الرأي القائل بأن حق اقتراح القوانين هو جزء من العملية التشريعية كون أن المنطق السليم يقود إلى ذلك من خلال التدرج في الوصول إلى القاعدة القانونية الملزمة واعتبار اقتراح القوانين هو النواة لإعداد القوانين، والتسليم بأن تشريع القانون يمر بمراحل متتالية ومتتابعة ومتلازمة دون فصل مرحلة عن أخرى، واعتبارها المرحلة الأولى من مراحل العملية التشريعية دون صرف النظر عن إعطاء بعض المساحة في هذا الحق للسلطة التنفيذية من باب التشارك والقرب من القوانين المنفذة إلا أن ذلك لا يفقدها صبغة العمل التشريعي وأن القول بأن الاقتراح لا يكتسيه الصفة الأمرة فلذلك لا يمكن اعتبارها جزء من العملية التشريعية، وإنما من وجهة نظري المتواضعة هو بجانب الصواب وذلك لأن الصفة الإلزامية لأي عمل تشريعي تكتسي هذا العمل بعد اكتماله ونضوجه وبما أن الاقتراح هو نواة هذا العمل ونقطة انطلاقه فلا يمكن القول بإلزاميته كون أن المصلحة المبتغاة من العمل التشريعي وفتح باب التشارك في الاقتراح إنما تكون للوصول إلى قانون لا يعتريه النقص والثغرات ويلبي الحاجات التي شرع من أجلها.

¹ الخطيب، جمال إبراهيم، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ص 113.

الفرع الثالث: أشكال حق الاقتراح وحالاته: تتنوع أشكال الاقتراح بحيث أنها تأخذ عدة أشكال نص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بحيث تم اعتماد كل شكل وتشكلت ملامحه بالاعتماد على الجهة التي تقوم بطرحه، وسنطرق في هذا الفرع إلى ثلاثة أشكال لحق الاقتراح ألا وهي الاقتراح البرلماني وحق الاقتراح للرئيس والسلطة التنفيذية وحق الاقتراح الشعبي.

أولاً: الاقتراح البرلماني: يتمثل هذا الشكل بحق أعضاء المجلس التشريعي (البرلمان) بتقديم مقترحات القوانين، باعتبار المجلس التشريعي هو صاحب اختصاص أصيل في التشريع فمن باب أولى من يملك الصلاحية الأكثر يمتلك الصلاحية الأقل، إلا أن هناك بعض الدساتير تقوم بفرض بعض القيود من حيث عدد الأعضاء أو الإجراءات، نذكر منها على سبيل المثال الدستور الأردني لعام 1952م والذي نص على أنه يجوز عشرة أو أكثر من أعضاء أي من المجلسين النواب أو الأعيان أن يقترحوا القوانين، وجاء أيضاً فيما يخص قيد العدد في الدستور العراقي بحيث اشترط الدستور العراقي لعام 1970م في المادة (60) منه على أن يقدم الاقتراح من عشرة من أعضاء مجلس النواب أعضاء المجلس¹، وعلى عكس ما اتجهت إليه الدساتير السابقة لم يرق الدستور المصري بفرض قيد العدد حيث نص على أنه لكل عضو من أعضاء الشعب حق اقتراح القوانين²، وقد حذا حذوه قانوننا الأساسي المعدل لسنة 2003م والذي لم يقيد الاقتراحات الصادرة من أعضاء المجلس التشريعي بحيث يحق الاقتراح لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي، وأكد على ذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي³.

علاوة على قيد العدد من قبل بعض الدساتير، فإن بعضها قد فرض بعض القيود الإجرائية والبعض الآخر من الدساتير انحنى باتجاه حرمان المجالس التشريعية من الحق في الاقتراح في مجالات معينة وقسم منها حرمت المجالس التشريعية من حق الاقتراح بشكل كلي.

¹ المادة (60) من دستور العراق لعام 1970م.

² المادة (101) من دستور 2012م، والمادة (122) من الدستور المصري لعام 2014م.

³ المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

فيما يخص بعض القيود والإجراءات فإن بعض الدساتير اعتمد تقديم الاقتراحات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية على ما يقدم من أعضاء المجلس التشريعي إذ يعبر في هذا الاتجاه عن نوع من أنواع التفضيل فيما يتعلق في الاقتراحات المقدمة من قبل المجلس التشريعي أو البرلمان، نذكر على سبيل المثال الدستور التونسي الذي أعطى حق الأولوية لمشروعات القوانين المقدمة من الرئيس على الأعضاء، والدستور المغربي المعدل لسنة 2011م الذي أيضا يعطي الأولوية لمشروعات القوانين الحكومية، كما انفرد الدستور اللبناني بإعطاء مشروعات قوانين الحكومة صفة الاستعجال¹، ومن الدساتير من حرم المجالس التشريعية حق الاقتراح بشكل كامل وبصورة كلية بنصه على اقتصار الحق في الاقتراح على الحكومة ولم يذكر في نصوصه الاقتراح المقدم من قبل الأعضاء مثل دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م في المادة (110) منه.

أما فيما يخص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م فإن قانوننا لم يفرق بين مشروعات القوانين سواء تم تقديمها من أعضاء المجلس التشريعي أم من أعضاء الحكومة، على أن أي مقترح يتم تقديمه من قبل الأعضاء يحال مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الرئيسية إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، وبعد الاستماع لرأي اللجنة سابقة الذكر يتم قبول الاقتراح وإحالته إلى اللجنة القانونية في المجلس من أجل وضعه في مشروع قانون متكامل لعرضه على المجلس في الدورة نفسها أو التي تليها².

مما سبق فإن الباحث يرى مراعاة لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، ومبدأ الأساس الدستوري والذي ينطلق منه في كافة الأطر والمجالات، إلى اعتبار حق الاقتراح من المراحل التي تمر بها العملية التشريعية وأن صاحب الحق الأصل بالتشريع يكون المجلس التشريعي وبالتالي فإن الاقتراح جزء لا يتجزأ من هذه العملية وأن الاتجاه الذي سلكه القانون الأساسي الفلسطيني أقرب ما يكون إلى الصواب على عكس الدساتير الأخرى التي انطلقت من أساس مهدوم بحيث إن السلطة التنفيذية وبإعطائها الحق في اقتراح القوانين فإن هذا الحق أعطي لها من قبيل تكميل العملية التشريعية كونها الجهة التنفيذية لهذه القوانين وأنها الأقرب منها بحكم الاحتكاك المباشر والعملي فيها إلا أن

¹ الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص183.

² المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

هذا لا يعطيها الحق في التصدر والتفضيل على المقترحات المقدمة من قبل أعضاء المجلس التشريعي؛ وذلك من أجل المحافظة على الفصل المرن ما بين السلطات والمعتمد من قبل النظام النيابي في فلسطين، إضافة الى ذلك إشعار السلطة التنفيذية بأن دورها دور تكميلي في العملية التشريعية، مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية المقترحات التي تقدم من جهتها، وبأن كل شيء يرد إلى أصله فمن يملك الكل يملك الجزء وأن العملية التشريعية في الأساس مفردة للمجلس التشريعي كسلطة من السلطات القائمة عليها الدولة وللمحافظة على الديمقراطية المبتغاة من هذا التقسيم.

ثانياً: حق الاقتراح للسلطة التنفيذية أو الرئيس: توجّهت النظرة الحديثة في الدساتير الى إعطاء حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية والرئيس لترسيخ فكرة التعاون والتوازن ما بين السلطات على عكس ما كان سائداً في القرن الثامن العاشر بعدم تحويل الرئيس والسلطة التنفيذية لهذا الحق احتراماً لاستقلال السلطات، مرتكزة في ذلك على القدرة الكبيرة التي يملكها الرئيس بما يملك من وسائل في معرفة احتياجات الدولة، وبوصفه الجهة الأقدر على معرفة القواعد القانونية اللازمة، واكتشاف النقص والعيوب التي تعتري القواعد القانونية، بحيث أن هذا الحق يمكنها أي السلطة التنفيذية بشقيها من سد أي ثغرة قد تعتري القانون¹، بحيث زادت نسبة القوانين المتخذة بناءً على المشروعات والاقتراحات المقدمة من الحكومة عن القوانين التي مصدر اقتراحها من قبل أعضاء البرلمان بحيث وصلت هذه النسبة في اعتماد مقترحات الحكومة والأخذ بها الى نسبة ثمانين بالمائة من إجمالي الاقتراحات المقدمة للمجالس التشريعية من اجل التصويت عليها وإقرارها وتحويلها الى قوانين نافذة².

ولما تم تبيانها فيما سبق ولأهمية المشروعات المقدمة من الحكومة كونها باتت تفضل وتسبق على الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس التشريعي وذلك للمسوغات التي ذكرناها فيما سبق، وجب علينا الإشارة الى أن هذا الحق (حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية أو الرئيس) هو حق مقيد كون

¹ الجرسى، عامر عزيز، الدور الوظيفي لرئيس الدولة في الدساتير العربية، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث القانونية، 2008م، ص180.

² الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م، ص240.

هذا الحق هو حق أصيل ومكتسب للمجلس التشريعي، وعليه فإنه لا يمكن للسلطة التنفيذية بشقيها ممارسة هذا الحق إلا إذا تم منحها هذا الحق بشكل صريح أي بالنص عليه في الدستور.

وباستعراض هذا الحق في قانوننا الأساسي نجد بأن المشرع الفلسطيني قد أفرد لهذا الحق نصوص في ثناياه، ونص عليه بشكل صريح بحيث خول هذا الحق في قانوننا ونص عليه في المادة (70)، إذ إنها خولت مجلس الوزراء هذه الصلاحية ولم ينص قانوننا الأساسي المعدل لسنة 2003م على صلاحية الرئيس في اقتراح القوانين بشكل صريح وبالتالي فإن هذا الحق من صلاحية مجلس الوزراء بالإضافة الى أصحاب الحق الأصليين وهم أعضاء المجلس التشريعي، ويشار في هذا المقام الى أن حق اقتراح القوانين له صورتين وهما:

صورة التشارك في حق اقتراح القوانين والتي يمتاز بها قانوننا الأساسي المعدل والتي تقوم على تشارك السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا الحق، وصورة الحق المنفرد والتي تقوم هذه الصورة على أن يكون حق الاقتراح إما حقاً منفرداً للسلطة التشريعية أو حقاً منفرداً للسلطة التنفيذية¹.

وعند الوقوف عند هذه الصور نجد أن لكل منها مزاياها وعيوبها فقسم من الفقه² اتجه باتجاه اقتصار حق الاقتراح وربطه بالحكومة وذلك على اعتبار أن مقترحات الحكومة تمتاز بجدية الأفكار وعمق الدراسة والتطابق مع السياسة العامة للدولة ومراعاتها للقدرة المالية للدولة، وامتلاكها الوسائل اللازمة مما يساعدها في تقييم وضع النظام التشريعي وتماشيه مع احتياجات الدولة، وربط كل هذه الامتيازات بقرب الحكومة واحتكاكها بالقوانين كونها الجهة المنفذة لها وأعييت الاقتراحات البرلمانية بأنها تميل الى الاقتراحات الدعائية والتسرع وتأثرها بانفعال النواب، وبناء على هذه المفاضلة اتجه البعض الى طلب بان تقتصر الاقتراحات على الحكومة وحدها وذهب فريق آخر الى المطالبة بجعل الاقتراحات البرلمانية اقتراحات احتياطية.

¹ الصده، عبد المنعم فرج، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت 1982، ص 85.

² الخطيب، مرجع سابق، ص 109.

ويعتبر هذا الاتجاه في الفقه توجه ضعيف كون أن اغلب الاتجاهات الفقهية توجهت بعكسه معتمدة في ذلك على أن قصر هذا الحق على الحكومة وحدها يؤدي الى نتائج وخيمة، بحيث يضع في يدها حق الاعتراض المسبق والمطلق على مطالب الأمة، ممكن أن يتمثل ذلك في إهمال الحكومة في تقديم مشروع قانون يهم الأمة حتى يستحيل تحقيق مطلب من مطالب الأمة وبالتالي يستحيل تحقيق الإصلاح المبتغى والمطلوب الناتج عن الإهمال.

وعليه فإن الفقه أجمع على التشارك فيما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في حق اقتراح القوانين واعتبار هذا التشارك ضرورة لا غنى عنها؛ وذلك تقادياً للعيوب التي تعترى كل سلطة منفردة في ممارسة هذا الحق.

ويرى الباحث الأهمية التي تكسو صورة التشارك ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حق اقتراح القوانين وذلك على اعتبار التعاون المرن ما بين السلطات دون توغل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، وتثبيت مبدأ الديمقراطية كون السلطة التشريعية هي نافذة الأمة في تشريع القوانين اللازمة لدوام سيرها وحياتها والأخذ بعين الاعتبار القدرة والمكانات التي تمتلكها السلطة التنفيذية والتي تستطيع من خلال تقديم مقترحات تلبي حاجات المجتمع وتحافظ على ديمومته كونها الجهة التي تتعامل مع هذه القوانين وتلامس الواقع العملي في تطبيقها ولزاماً لذلك فإن التشارك في هذا الحق يعمل على الوصول الى نوع من التكامل للخروج بقانون يترجم إرادة الأمة ويلبي أي نقص تحتاجه الأمة لتسيير حياتها وتخطي أي عقبة ممكن أن تعرقل سير مؤسساتها.

ثالثاً: حق الاقتراح الشعبي: يقصد بهذا الحق تولي الشعب إعداد مشروع قانون في مسألة معينة وتقديمه للبرلمان من اجل مناقشته، ويعبر هذا الحق عن مساهمة الشعب مساهمة فعلية في التشريع من خلال قيام عدد من الناخبين (هذا العدد يحدده الدستور) بالقيام باقتراح مشروع قانون معين ورفعها للمجلس التشريعي من اجل مناقشته والتداول فيه، وله الخيار في إقراره أو رفضه، ويتخذ الاقتراح الشعبي عدة أشكال وصور¹: فإما أن يقدم هذا الاقتراح بصورة قانون مبوب ومفصل

¹ سليمان، أشرف إبراهيم، مبادئ القانون الدستوري دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم الدستورية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015م، ص 149_150.

وهو اقتراح بقانون يتقدم به الناقبون الى البرلمان على شكل قانون مقسم ومبوب مادة مادة وفقرة فقرة، يعرض على المجلس من اجل مناقشته وإقراره، ويتخذ صورة اقتراح غير كامل أو غير مبوب بحيث يقتصر على إيضاح المبدأ أو الفكرة أو التوصية أو الرغبة في أمر معين يحتاج الى تشريع ينظمه¹، وينتج عن عرض الاقتراح وبعد التداول نتيجة من نتيجتين إما أن يقره المجلس التشريعي وهنا يلزم المجلس التشريعي بعرضه على الشعب للاستفتاء فيه، وفي حالة رفض البرلمان لهذا الاقتراح وجب أيضا عرض المشروع إلى الشعب من اجل الاستفتاء فيه².

ولا يعرف النظام الفلسطيني أي تطبيقات لهذا المبدأ، وبعد أن قمنا بالتعرف على حق الاقتراح والذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من العملية التشريعية وبيننا الطبيعة القانونية له، وقمنا بتوضيح أشكاله وأنواعه والتي تمثلت في اعتبار أن حق الاقتراح هو صلاحية أصيلة للمجلس التشريعي ويعطى هذا الحق إلى أي جهة بنص عليها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، بحيث أن قانوننا نص على منح هذا الحق لمجلس الوزراء أي خول السلطة التنفيذية بذلك، بذلك فان حق اقتراح القوانين هو المرحلة الأولى من مراحل العملية التشريعية وأن الجهات المخولة بهذا الحق بموجب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل هي أعضاء المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وبعد أن خلصنا الى ذلك ننقل الى المرحلة الثانية من مراحل العملية التشريعية ألا وهي مرحلة التصويت على مقترحات القوانين.

المطلب الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت والإصدار

تقوم العملية التشريعية على مراحل متسلسلة تبدأ بالاقتراح منتهية في الإقرار، يتوسطها مرحله المناقشة والتصويت على مقترحات ومشاريع القوانين، وعليه وبعد أن يتم اقتراح القوانين يتم إحالتها الى اللجان المتخصصة في المجلس التشريعي ليتم مناقشتها وتداولها بين الأعضاء وتقديم تقرير لرئيس المجلس ليتم عرضها على أعضاء المجلس من أجل التصويت عليها، ولأن هذه المرحلة تحتاج إلى نوع من التفصيل فإن أغلب الدساتير تجنب الخوض في تفاصيل هذه المرحلة

¹ بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، 1994م، ص206.

² الخطيب، مرجع سابق، ص108.

وإجراءاتها وأحالت الأمر الى الأنظمة الداخلية ليتم تنظيمها واعتماد إجراءاتها، وبالتالي فإننا في هذا المطلب سنقوم بالتعرض لهذه الإجراءات والتعرف عليها من خلال النظام الداخلي الذي نص عليه القانون الأساسي والذي أسرد الإجراءات والتفصيلات اللازمة لسير هذه المرحلة.

الفرع الأول: المناقشة والتصويت: بادئ ذي بدء سنتعرف على اللجان التي نص عليها القانون الأساسي والذي افرد لكل لجنة اختصاص محدد يحال إليها المقترحات والمشاريع من اجل تقديم التقرير النهائي للرئيس وقبولها من حيث المبدأ من اجل عرضها على الأعضاء للتصويت عليه.

وعند استقراء نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، الذي يعتبر المرجع والمصدر الأول للتعرف على هذه الإجراءات حيث إنه بداية نص في المادة (48) منه، على صلاحية المجلس التشريعي بتشكيل لجان مختصة دائمة يكون الهدف منها الرقابة وبحث مشاريع القوانين والاقترحات التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليه¹، حيث يتم انتخاب هذه اللجان مكونة من عدد من الأعضاء إضافة الى رئيسها الذي يتم انتخابه من قبل أعضائها²، ونص المشرع إلى وجوب اشتراك العضو في إحدى هذه اللجان مع جواز اشتراكه في لجنة أخرى ثانية³، وتكون جلسات هذه اللجان جلسات سرية ولا يعتبر انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأكثرية من أعضائها، ويتم إصدار قراراتها بالأغلبية النسبية بحيث إنه لو تساوت الأصوات يتم ترجيح الجانب الذي صوت له الرئيس، ويضاف أيضاً الى جواز عقد جلسات هذه اللجان بصورة علنية⁴. وتلتزم كل لجنة من اللجان سائلة الذكر وعند إحالة مشروع أو مقترح قانون لها بأن تقدم تقرير خلال المدة التي يحددها المجلس ويشمل هذا التقرير رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها مرفقاً فيها الأسباب والآراء الأخرى

¹ أنظر المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م. ويلاحظ في تقسيم هذه اللجان بأن المشرع قسمها الى أهم المفاصل والشؤون التي تترجم وتخدم السياسة العامة للدولة وأضفى عليها نوع من التخصص وذلك لتقوم بعملها على أكمل وجه، وفتح المشرع الباب للمجلس التشريعي بأن يقوم بإنشاء وتشكيل لجان أخرى إما لأغراض آنية أو دائمة على أن يكون تشكيلها لأهداف محددة.

² أنظر المادة (51) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

³ أنظر المادة (50) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

⁴ أنظر المادة (54) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

والتوصيات المقترحة من قبل اللجنة مع مذكراتها الإيضاحية، على يتم تقديم التقرير الى الرئيس ليتم إدراجه في جدول أعمال المجلس¹.

آلية عمل اللجان القانونية: تقوم آلية العمل في اللجان القانونية على عدد من الإجراءات والتي نص عليها تفصيلاً في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2005م، حيث إن الإجراءات المتعلقة باقتراح أعضاء المجلس أو اللجان الموجودة فيه تختلف عن المشروعات المقدمة من السلطة التنفيذية بشقيها وذلك في الإجراءات التي توصل هذه الاقتراحات والمشاريع الى طاولة المجلس التشريعي من اجل قراءتها والتصويت عليها، وان لكل جهة من الجهات المذكورة أعلاه إجراءات خاصة بها، سنتعرف بداية على آلية العمل في حال ورود الاقتراح من عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي، يليها إجراءات التعامل مع المشاريع المقدمة من الحكومة.

ففي حال تم تقديم مشروع قانون أو مقترح تعديل قانون ساري أو إلغائه فهنا يعطي النظام الداخلي الحق لعضو من أعضاء المجلس أو أكثر، أو أية لجنة من اللجان القانونية الموجودة في المجلس بتقديم المشروع على أن يتم إحالة المشروع أو المقترح مرفقاً فيه والمبادئ الأساسية والأسباب الموجبة لهذا المقترح مباشرة الى اللجنة القانونية المختصة وذلك لإبداء الرأي، وهنا إذا رأى المجلس بعد استماعه لرأي اللجنة القانونية قبوله يقوم المجلس بخطوة أخرى ألا وهي إحالة هذا المقترح للجنة القانونية المختصة بموضوع المقترح وذلك من اجل وضع هذا المشروع في هيئة قانون متكامل، وذلك لعرضه مرة أخرى على المجلس للتصويت عليه، بحيث يتم هذا المشروع بعد صياغته ووضعه في هيئة قانون متكامل على المجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها².

أما فيما يخص الاقتراحات المقدمة من الحكومة فإن إجراءات عرض المقترح تبدأ بإحالة الاقتراح من قبل رئيس الوزراء الى رئيس المجلس التشريعي مرفقاً بها المذكرات الإيضاحية، على أن يقوم رئيس المجلس بالإحالة الى اللجنة القانونية المختصة من اجل إبداء الرأي، وقد أعطي للجنة القانونية من أجل إبداء رأيها في المشروع مدة لا تتجاوز الأسبوعين من تاريخ الإحالة، بحيث يجب

¹ أنظر المواد (60)(61)(62) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م..

² المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

أن ترسل نسخة من المقترح الى كل عضو من أعضاء المجلس قبل ثلاثة أيام من تاريخ عرضه على المجلس من أجل المناقشة العامة، ويشار إلى أن المجلس غير ملزم بتقرير اللجنة القانونية التي أحيل إليها المقترح من أجل اخذ الرأي بحيث يحق للمجلس المباشرة في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة آنفة الذكر، وعليه نكون هنا في صدد نتيجتين فإما أن يتم قبوله في مرحلة المناقشة العامة أي أن يقوم المجلس بالتصويت على قبوله، وإما أن يتم رفض المشروع في مرحلة المناقشة العامة له وذلك أيضاً بالتصويت من قبل أعضاء المجلس، وهنا وفي حال قبوله يتم إرجاعه وإحالته الى اللجنة القانونية من أجل وضعه في هيئة قانون متكامل وإبداء أية ملحوظات تجاهه من أجل وصوله لطاولة المجلس التشريعي للتصويت عليه وإقراره¹.

بعد أن تعرفنا على اللجان التي يتم تشكيلها من قبل المجلس التشريعي والتي تلعب الدور الجوهري وتعد اللبنة الأساسية لعملية المناقشة كونها على درجة عالية من التخصص وأن جل اهتمامها ينصب في تداول المقترحات والمشاريع المحالة إليها لتفنيدها واعتمادها اعتماداً أولياً لتوضع على طاولة التصويت في المجلس، سنوضح خطوات المناقشة التي تمر بها المقترحات بعد حصولها على القبول الأولي من اللجنة وطرحها للمجلس للتصويت عليها.

الفرع الثاني: إجراءات مناقشة مقترحات القوانين: يعتمد نظامنا الداخلي في مناقشة الاقتراحات أو مشاريع القوانين ثلاث قراءات يكون ملتزم المجلس بمناقشة المقترحات في قراءتين منفصلتين بحيث تقوم القراءة الأولى على مناقشة المشروع المقدم مادة، بحيث يتم التصويت على كل مادة بعد مناقشتها ومن ثم وبعد الفراغ من المواد والتصويت عليها فراداً، يتم التصويت على المشروع ككل، وتجري القراءة الثانية للمشروع خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وفي هذه القراءة يتم مناقشة التعديلات والتصويت عليها ثم يتم التصويت على المواد المعدلة بشكل نهائي، وبعد الفراغ من التصويت على المشروع بقراءتين، نكون هنا في صدد قانون مقر وتم التصويت عليه بالقبول من قبل المجلس التشريعي، إلا أنه يمكن إجراء قراءة ثالثة للمشروع بحيث تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة وذلك بعد استيفاء عدة شروط أي أن القراءة

¹ المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

الثالثة للمشروع يجب أن تكون مشروطة بعدة شروط مجتمعة وهي بأن تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، وأن يتم تقديم هذا الطلب مسبباً إما من مجلس الوزراء أو من ربع أعضاء المجلس التشريعي، إضافة الى شرط زمني وهو أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع للرئيس من أجل إقراره¹.

بعد فراغ المجلس من التداول في المشروع المطروح أمامه ينتقل الى مرحلة إقفال باب المناقشة وهي الخطوة التي تسبق التصويت على المشروع أو المقترح والذي نص عليه في المادة (86) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، بحيث يقرر المجلس إقفال باب المناقشة في الحالات التالية²:

الحالة الأولى: أن يكون اقتراح الإقفال لباب المناقشة من قبل رئيس المجلس إذا رأى استيفاء الموضوع حقه وبحته.

الحالة الثانية: إذا قدم هذا الطلب من خمسة أعضاء من المجلس التشريعي على الأقل بعد السماح بالكلام لاثنتين من الطرفين المعارض واثنين من الطرف المؤيد لهذا المشروع أو المقترح.

ويتم إقفال باب المناقشة في الحالتين السابقتين بعد السماح بالكلام لعضوين على الأقل من الطرف المعارض للمشروع، واثنين آخرين من الطرف المؤيد للمشروع، ويسمح فقط للوزير المختص بالكلام عقب المتكلم، وتشير هذه المادة الى أنه لا يسمح إلا لعضو من كل طرف بالكلام في الاقتراح بإقفال المناقشة وأن لا تزيد مدة كلام كل واحد منهم عن خمس دقائق، بحيث تعطى الأولوية في ذلك لمن طلب حق الكلام في الموضوع الأصلي ، وعليه وبعد إتباع الإجراءات السابقة يقوم المجلس بإصدار قراره إما بإقفال باب المناقشة أو الاستمرار فيها، وعند إصدار المجلس لقرار إقفال المناقشة يتم اخذ الرأي (التصويت) على الموضوع الأصلي.

¹ انظر المادة (68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000م.

² انظر المادة (86) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000م.

وتباعاً لما سبق فإن على المجلس التشريعي إتباع الخطوات والإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م، حيث تتلخص هذه الإجراءات في عرض مشروع القانون على المجلس التشريعي من قبل الجهات المخولة باقتراح القوانين والسابق ذكرها في المطلب السابق، بحيث أن هذا المشروع أو المقترح يمر من خلال اللجنة القانونية المختصة من أجل وضعه في قالب الجهوزية ليقدم من قبل اللجنة كمشروع ناضج يتم مناقشته مناقشة عامة من قبل المجلس، والذي يهتم في المبادئ العامة بهذا المشروع، ليتم إما رفضه بالتصويت ويعد المشروع مرفوض في هذه الحالة، أو قبوله بحيث لو تم قبول هذا المشروع في المناقشة العامة يصار الى طرحه للتصويت عليه من خلال قراءتين منفصلتين يتبعها عند الطلب قراءة ثالثة للتصويت على التعديلات المقترحة كما ذكرنا سابقاً، وهنا وبعد مرور المشروع بالقراءات اللازمة يتم اعتماد التصويت عليه وقبوله من قبل المجلس وإحالته الى رئيس الدولة من أجل إقراره ونشره في الجريدة الرسمية على الفور، وفي حالة تم خضوع المشروع للقراءة الثالثة، وفور انقضاء مدة أسبوعين من تاريخ إقراره في القراءة الثانية.

رغم الإجراءات التي نص عليها النظام الداخلي إلا أن المشرع أورد في نظامنا الداخلي للمجلس التشريعي وتحديداً في الفصل الثالث ما يسمى بالاستعجال في النظر¹، وتعني نظر القوانين بطريق الاستعجال وقيد قبول المجلس استخدام هذا الطريق بتقديم طلب كتابي للمجلس للاستعجال في النظر يكون من قبل خمسة أعضاء من المجلس على الأقل أو بموجب طلب من مجلس الوزراء أو بناء على طلب اللجنة التحضيرية المختصة، وتمتاز هذه الطريقة بتقديم المشاريع التي تصبغ بهذه الصفة في النظر فيها قبل غيرها من المشاريع، ويمكن للمجلس أيضاً أن يقرر مناقشة الموضوع في ذات الجلسة التي قدم فيها الطلب بحيث تقوم اللجنة المختصة في هذه الحالة بتقديم تقريرها للمجلس فوراً ويكون إما كتابة أو شفاهة²، وحتى إن كان المشروع الذي على طلب مناقشته على وجه الاستعجال فإن ذلك لا يمنع من إجراء مداولة ثانية له³.

¹ انظر المادة (81) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

² انظر المادة (82) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

³ انظر المادة (83) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

ويلاحظ بأن غالبية الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية¹، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني أجاز اختصار بعض الإجراءات السابقة والتجاوز عن المواعيد المقررة في ما بين هذه الإجراءات وإعطاء الأولوية في جدول الأعمال في المشاريع التي يطلب من المجلس نظرها بطريق الاستعجال، وفي هذا المقام فإن نظرية الضرورة تجذرت حتى لامست جوهر الديمقراطية حيث إن نظر المجلس للمشاريع المقدمة له على وجه الاستعجال يهدم هذا الأساس التي قامت عليه الدول، وذلك على اعتبار أن هذه الصفة وإن وجدت أو طلب أعمالها، كان الأحرى بالمشروع أن يبقى تسبيق وتقديم هذه المشاريع عن غيرها من المشاريع لمناقشتها والتصويت عليها من باب الأهمية التي تحظى بها والظروف التي استدعت الاستعجال بنظرها، دون التدخل في المواعيد والإجراءات التي تدخل في لب صنع وتشريع القوانين والتي حاول المشروع عند وضعها ضمان بأن يأخذ كل مشروع حقه في المداولة والمناقشة ليصب في المصلحة التي استدعت تشريعه وإقراره، بحيث عند قيام المجلس التشريعي بنظر المشاريع على سبيل الاستعجال فإن ذلك لا يعطي المشروع حقه ويمكن أن يتمخض عن ذلك ثغرات وعيوب تظهر عند تطبيقه تتعارض وتتضارب مع أسس قائمة عليها الدولة مستمدة من دستورها، وعليه فإن الباحث يرى أن يبقى المشروع على هذا الموضوع شريطة تنظيمه وإعادة صياغته دون المس بالمواعيد والأوقات التي يحتاجها المجلس التشريعي للخروج بقوانين أقرب ما تكون الى الدقة وتخدم المجتمع وتواكب الاحتياج العام للشؤون المجتمعية التي تحتاج الى تنظيم.

وبعد التطرق الى الإجراءات المتبعة في مرحلة المناقشة والتصويت ينتقل المشروع أو المقترح المقبول بطريقة التصويت بأغلبية مطلقة الى مرحلة أخرى وهي آخر مراحل التشريع وتتمثل في إقرار المقترحات وتحويلها الى قوانين نافذة ومعتمدة.

الفرع الثالث: إصدار القانون وإقراره: تعتبر مرحلة إصدار القوانين وإقرارها آخر المراحل التي يمر بها مشروع القانون وذلك لأن المشروع لا يدخل حيز النفاذ والتنفيذ إلا بعد مروره بهذه المرحلة، وتعد عملية إصدار القوانين والتصديق عليها من المهام الأساسية التي أوكلت لرئيس الدولة ومن

¹ فكري، فتحي، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، بدون ناشر، القاهرة، 2004م، القاهرة، ص374.

صلاحياته التي تم النص عليها وتنظيمها في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وذلك في المادة (41) والتي تنص على بأنه يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها الى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

تم تنظيم هذا الحق لرئيس السلطة الوطنية في المادة سابقة الذكر بحيث تعتبر عملية التصديق على القوانين المحطة الأخير لمقترح القانون ليصبح قانوناً نافذاً وقابلاً للتنفيذ، بحيث خولت هذه المادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية التصديق على مقترح القانون المحال إليه من قبل المجلس التشريعي أي قبول سريانه ونفاذه، إضافة الى حقه في إبداء أي ملحوظات أو تعديلات عليه خلال مدة ثلاثين يوماً من عرض مقترح القانون عليه من أجل تصديقه ونشره.

ولأننا في هذا المطلب تطرقنا الى الجانب الإجرائي للمراحل التي يمر بها القانون ليصبح قانوناً سارياً وناظاً وجب علينا توضيح كيفية التعامل مع مقترح القانون بعد إحالته من قبل المجلس التشريعي بحيث يتم التعامل معه على النحو الآتي¹:

عند وصول مقترح القانون المحال من قبل المجلس التشريعي والذي تم التصويت على قبوله، يكون للمقترح نتيجتان في مرحلة التصديق وهما إما التصديق عليه وقبوله من قبل الرئيس وبالتالي يحال الى النشر وذلك بعد توقيع الرئيس عليه، وإما يتم إبداء الملحوظات والتعديلات عليه ليتم إرجاعه للمجلس التشريعي من أجل إجراء قراءة ثالثة وإقراره من أجل نشره، وفي كلتا الحالتين فإن الرئيس عند وصل المقترح له يقوم بدوره بإحالتها الى المستشارين القانونيين وذلك من أجل دراسته والتعليق عليه بملاحظات وتعديلات يطلع عليها الرئيس وبدوره يرى ضرورة إدراجها وإدخالها على المشروع من عدمه²، قبل المصادقة على القانون ونشره.

¹ حجاب، حنين محمد أكرم، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011م، ص141_143...142.

² في هذا المقام فان الرئيس عند الاطلاع على التعديلات والملاحظات التي وضعها مستشاروه القانونيين فهو يراعي في ذلك انسجام هذه التعديلات والملاحظات مع البرنامج الذي انتخب من أجله، وأن تكون منسجمة مع القوانين الأخرى.

على الرغم من أن مرحلة التصديق يجب أن يمر بها القانون لا محال ليتم نفاذه، إلا أنه وكما ذكرنا سابقاً أيضاً يكون للرئيس الحق بالاعتراض على القانون وإبداء ملحوظاته واعتراضاته عليه بحيث خول هذا الحق الرئيس بإرجاع المقترح وإعادة إحالته ليتم التصويت على هذه التعديلات بموجب قراءة ثالثة ليتم المصادقة عليه واعتماده، هذا في حال تم قبول المجلس التشريعي للتعديلات ولكن خولت المادة (2/71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي إمكانية تجاوز هذه التعديلات التي أشار إليها رئيس السلطة وذلك يكون بالتصويت على المشروع الأصلي وإقراره بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس¹.

وبإسقاط هذه المكنة التي خولت المجلس التشريعي تجاوز التعديلات والملحوظات التي يبديها الرئيس، بإقرار وتجاوز هذه التعديلات بالتصويت على المقترح الأصلي بأكثرية الثلثين من قبل المجلس التشريعي، فإن ذلك يؤكد لنا ويحسم لنا الخلاف فيما يخص حق الرئيس في الاعتراض التشريعي في اعتباره مجرد اعتراض توقيفي وليس اعتراضاً قطعياً، ويدعم هذا التوجه الدكتور أحمد الخالدي والذي جاء في كتابه بأن حق الاعتراض المخول للرئيس إنما هو حق يهدف إلى جعل البرلمان وتوجيهه إلى تعديل النصوص التي أقرها قبل أن تصبح سارية المفعول ونافذة².

وعليه فإن من المهام التي أوكلت للرئيس في الوضع الطبيعي فيما يخص العملية التشريعية هي المصادقة على القوانين والتوقيع عليها، بحيث أضيف إلى مكنة الإصدار شرط النشر للقوانين المصادق عليها بحيث أن الإصدار لا يجني ثماره إلا بنشر القانون المصادق عليه لدخوله حيز النفاذ بعد ثلاثين يوم من إصداره، إما فيما يخص عدم استعمال الرئيس لهذه المكنة والتي هي مرحلة وجزء لا يتجزأ من العملية التشريعية من خلال عدم المصادقة ويقصد هنا عدم قيام الرئيس بالمصادقة على القانون المحال إليه من قبل المجلس التشريعي، بحيث هل يمكننا اعتبار القانون مصدر إذا استنفذ مدة الاعتراض التوقيفي التي ذكرناها سابقاً واعتبار الرئيس مصادقاً ومقرراً للقانون المحال إليه بشكل ضمني أم لا، وعليه ولو تم فرض ذلك فمن الجهة التي ستقوم بإصدار القانون

¹ خليل، عاصم، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، طبعة خاصة لطلبة مساق القانون الدستوري في جامعة بيرزيت، الطبعة الثالثة، 2014، ص8.

² الخالدي، أحمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين، 2005م، ص177.

الذي لا يعتبر مصدراً إلا بالتوقيع من قبل الرئيس ومحالاً لديوان الفتوى والتشريع من أجل نشره ونفاذه.

وهنا نكون في ظل نتيجتين الأولى اعتبار الرئيس مصدراً ومصادقاً على القانون بشكل ضمني وهي الحالة التي لا يمكن تطبيقها على أرض الواقع كون أن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، نص بشكل واضح وصريح على أن صلاحية الإصدار للرئيس وحده ولا يمكن سحب معانيها لتتضمن بأن عدم المصادقة أو عدم إبداء الملحوظات والاعتراضات خلال المدة، تؤدي إلا اعتبارها مصادقة ضمنية كما في القرارات الإدارية، بحيث إنه لو تم فرض صحة المصادقة الضمنية للرئيس فيثور التساؤل حول الجهة التي ستكون مسؤولة عن تحويل القانون المصادق عليه بشكل ضمني الى ديوان الفتوى والتشريع من أجل نشره وإنفاذه والتي من المستحيل استساغته كون أن القانون الأساسي نص بشكل واضح وصريح على هذه الصلاحية للرئيس وإن المشاريع وعند إحالتها للرئيس من أجل المصادقة عليها تكون مذيلة بأن الرئيس هو من قام بإصدارها بتصويت من المجلس التشريعي¹.

¹ خليل، عاصم، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، طبعة خاصة لطلبة مساق القانون الدستوري في جامعة بير زيت، الطبعة الثالثة، 2014، ص 17_18.

الفصل الثاني

السياسة التشريعية الفلسطينية

تعنى السياسة التشريعية بأن يقوم العاملون على اقتراح التشريع بدراسة المشكلة المراد معالجتها عبر التشريع، وهو الأمر الذي سيؤدي حتما لوضع أفضل الحلول الممكنة لمواجهتها، وبالتالي ضمان تحقيق التشريع لأهدافه، حيث تعتبر السلطة التنفيذية برأسيها الرئيس ومجلس الوزراء من راسمي السياسة التشريعية الفلسطينية والتي ساهمت إلى حد بعيد في خلق سياسة تشريعية جديدة تخرج عن الإطار العام للسياسة التشريعية، وعليه سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل دور مجلس الوزراء التشريع، والمبحث الثاني نخصصه للحديث عن صلاحيات الرئيس في إصدار القرارات بقانون.

المبحث الأول: دور مجلس الوزراء في التشريع

تحتاج التشريعات والقوانين إلى جهة سيادية تستمد هذه الجهة صلاحياتها من القانون الأساسي في تنفيذ التشريعات التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة، وتمثل هذه الجهة سلطة من السلطات الثلاث التي تقوم عليها الدولة، وهي السلطة التنفيذية والتي تعتبر الأداة التنفيذية والجهة المسؤولة عن وضع الأنظمة التي تضع القانون موضع التطبيق¹، وتمثل السلطة التنفيذية جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين في الدولة ابتداء من رئيس السلطة التنفيذية الأعلى إلى أصغر موظف تنفيذي ما عدا رجال السلطين التشريعية والقضائية²، وعليه فإن السلطة التنفيذية تكون الأداة التي ترسخ وتدخل التشريعات النافذة حيز التطبيق وهي الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية، وبما أن مجلس الوزراء يعتبر أحد رؤوس السلطة التنفيذية فإننا سنتناول في المطلب الأول تشكيل مجلس

¹ المادة (63) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والتي تنص "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".

² العمادي، مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2011م، ص 237.

الوزراء وانعقاد جلساته، أما المطلب الثاني سنخصصه للحديث عن الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء.

المطلب الأول: تشكيل مجلس الوزراء وانعقاد جلساته

سنتناول في هذا المطلب تشكيل مجلس الوزراء وانعقاد جلساته، حيث سنخصص الفرع الأول للحديث عن تشكيل مجلس الوزراء، أما الفرع الثاني سنخصصه للحديث عن انعقاد جلسات مجلس الوزراء.

الفرع الأول: تشكيل مجلس الوزراء: نظم المشرع الفلسطيني تشكيل مجلس الوزراء في متون القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتحديدا في نص المادة (64) التي نظمت تكوين مجلس الوزراء بحيث يندرج تحت إطاره رئيس الوزراء وعدد من الوزراء والتي لا يتجاوز عددهم أربعة وعشرين وزيرا، على أن يتم تحديد الوزارة التي تسند إليها كل وزير في قرار التعيين، بحيث تعتبر الوزارة الجهة الحكومية التي تحكم بشكل فعلي وحقيقي¹، ويعد مجلس الوزراء حجر الزاوية والوسيط ما بين المجلس التشريعي والرئيس كون أن تشكيل هذا المجلس يكون بتوجيه من قبل الرئيس وتحت إشرافه، ويخضع للرقابة على أعماله من قبل المجلس التشريعي، ويكون مسؤولا أمام رئيس الدولة.

يبدأ تشكيل مجلس الوزراء لحظة اختيار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لرئيس الوزراء، ويقوم بتكليفه لتشكيل حكومته، وبما أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو من يقوم بالخطوة الأولى لبناء السلطة التنفيذية ورأسها، فمن باب أولى تكون له صلاحية إقالته وقبول استقالته وله أيضا دعوة مجلس الوزراء للانعقاد².

¹ الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002م، ص211.

² أنظر المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تنص على "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد."

يباشر رئيس الوزراء فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتشكيل حكومته وذلك خلال مدة ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، ويعطى رئيس الوزراء مدة ومهلة أخرى أقصاها أسبوعين ليتم ما كلف به، ألا وهو تشكيل حكومته، على أن يتم عرض هذه الحكومة من أجل الحصول على ثقة المجلس التشريعي، وفي حال أن هذه الحكومة لم تشكل بسبب إخفاق رئيس الوزراء في تشكيلها أو عدم حصولها على ثقة المجلس التشريعي في جلسة الثقة فيكون خيار رئيس السلطة الوطنية بتكليف شخص آخر برئاسة الوزراء لتشكيل حكومته وذلك خلال مدة لا تتجاوز الأسبوعين من تاريخ إخفاق من سبقه أو من تاريخ جلسة منح الثقة التي لم تحظى بها الحكومة التي شكلها من قبله¹.

يقوم رئيس الوزراء عند اختياره لأعضاء حكومته بتقديم طلب إلى المجلس التشريعي وذلك من أجل مناقشة البيان الوزاري والذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة وذلك من أجل الحصول على تصويت وثقة المجلس التشريعي، على أن يتم عقد هذه الجلسة في مدة أقصاها أسبوع من تاريخ تقديم الطلب، ويتم منح الثقة للحكومة وذلك بتصويت الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي².

وعليه وبعد حصول الحكومة على ثقة المجلس التشريعي يعتبر مجلس الوزراء قائماً ومنعقدًا ويناط إليه الصلاحيات التي شكل من أجلها بحيث يتكون من عدد من الذوات الإنسانية والتي تكون على قدر من الكفاءة أو التخصص أو كليهما، ويكون ذلك حسب الحاجة أو المصلحة

¹ أنظر المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تنص على "1- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط، 2- إذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتنطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (1) أعلاه.

² المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تنص على "1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب.

2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك.

3- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.

العامة¹، بحيث يترأس هذه المجموعة رئيس الوزراء معين من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يختار عدد من الوزراء لا يتجاوزوا الأربعة والعشرين وزيراً بحيث أن كل وزير من الوزراء يكون مسؤولاً عن الوزارة التي كلف بإدارتها، ويعرف البعض مجلس الوزراء أو الوزارة² "على أنها الوحدة القانونية التي لها سلطة القرار وإدارة شؤون الدولة وتوجيه سياساتها من خلال مجموعة من الصلاحيات الدستورية التي أنيطت بها وتقوم بالعمل وفق آليات محددة تربط بينها وبين الأجهزة المرتبطة بها، ويناط بمجلس الوزراء صلاحيات واختصاصات سيتم ذكرها في الفرع الثالث لهذا المطلب على أن يكون جل اهتمامنا هو الدور الذي يحتله مجلس الوزراء في العملية التشريعية.

الفرع الثاني: انعقاد جلسات مجلس الوزراء: بعد تشكيل مجلس الوزراء من قبل رئيس الوزراء كما بينا سابقاً، وبعد منح الثقة لهذا المجلس من قبل المجلس التشريعي، يقوم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته وقبل مباشرتهم لأعمالهم بأداء اليمين الدستورية والتي نص عليها في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م في المادة (35)³، بحيث تكون دعوة هذا المجلس للانعقاد من قبل رئيس الوزراء على أن تعقد جلسات مجلس الوزراء بصورة دورية كل أسبوع، أو عند الضرورة، بحيث أن الجلسات التي تعقد لمجلس الوزراء لا يسمح لغير الوزراء الحضور فيها، إلا في حالة قيام رئيس الوزراء بدعوة مسبقة لمن هم من غير الوزراء للمشاركة في جلسات الانعقاد، ونص القانون الأساسي على أن تكون هذه الجلسات موثقة⁴.

¹ العوالم، منصور صالح، الوسيط في النظم السياسية "النظام الأساسي (الدستور) القائم منذ 1952م وما طرأ عليه من تعديلات الى يومنا هذا، دراسة تحليلية"، المجلد الرابع، الكتاب الثاني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص 189

² العماوي، مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م، ص 242

³ أنظر المادة (67) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والتي تنص على "بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي.

⁴ أنظر المادة (73) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تنص على "بدعوة من رئيس الوزراء تعقد جلسات مجلس الوزراء بصورة دورية أسبوعياً، أو عند الضرورة، ولا يجوز لغير الوزراء حضور هذه الجلسات إلا بناء على دعوة مسبقة من رئيس الوزراء، 2- تكون جلسات مجلس الوزراء موثقة.

المطلب الثاني: الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء

يبرز الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء من جانبين، الأول يتعلق بإصدار الأنظمة واللوائح، أما الجانب الثاني يتعلق باقتراح القوانين، وعليه سيتم تناول إصدار الأنظمة واللوائح في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنخصصه للبحث في الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء.

الفرع الأول: إصدار الأنظمة واللوائح: الأصل في معظم الأنظمة الدستورية أن تمارس سلطة التشريع من قبل السلطة التشريعية لوحدها، إلا أن العملية التشريعية والقوانين تحتاج إلى تدعيم وتوضيح وتفصيل كون أن الأصل في القاعدة القانونية العموم والتجريد، لذلك أجازت الدساتير استثناء عن الأصل وذلك بالارتكاز على اعتبارات عملية وفنية بتحويل السلطة التنفيذية مباشرة سلطة التشريع من خلال وضع اللوائح¹، وتعد هذه السلطة المخولة للسلطة التنفيذية وسيلة يمكن من خلالها وعن طريقها إصدار بعض الأنظمة (التشريع الفرعي) المكمل بطريقة أو بأخرى للقوانين، لذلك فإنها تعد جزءاً مهماً من العملية التشريعية، وعليه خول القانون الأساسي الفلسطيني وأعطى هذه الصلاحيات والاختصاصات لخدمة هذا الغرض، وتتمثل اختصاصات مجلس الوزراء في هذا الجانب في موضوعات مختلفة تتلخص في إصدار اللوائح وتمكينها من تقديم مقترحات القانون:

1. إصدار الأنظمة: تختص السلطة التنفيذية بشقيها بالاهتمام بتنفيذ السياسة العامة للدولة والمتمثلة في تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي لتحقيق هذه السياسة وترسيخها من أجل الوصول للأهداف التي رسمت من أجلها هذه القوانين، إضافة إلى ذلك يكون للسلطة التنفيذية دور واختصاص في العملية التشريعية من خلال إصدار بعض الأنظمة للمساعدة في تطبيق هذه السياسة والتي يعتبرها البعض مكمل للقوانين الصادرة عن المجلس التشريعي كونها تتصف بالعمومية والتجريد²، وتتنوع هذه الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء، وتقسم إلى عدة

¹ جمال الدين، سامي القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2005م، 247.

² الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية - الدساتير المصرية - الأحزاب السياسية - التمثيل النيابي - النظام الانتخابي - السلطات العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003م، ص 209.

أقسام، وتبعا للقاعدة العامة في تقسيم هذه الأنظمة والتي هي عدم اتفاق الفقهاء على تقسيمها، اذ اعتنق البعض تقسيم هذه الأنظمة من حيث مصدرها وذلك على اعتبار بأن تكون قسم منها منصوص عليها في الدستور والقسم الثاني منصوص عليه في القوانين والقسم الثالث التي يقرها العرف الإداري¹، وقسمها البعض الآخر من حيث الزمان التي تصدر فيه على أن يكون تقسيمها على النحو الآتي: الأنظمة التي تصدر في الظروف العادية ويندرج تحت إطارها الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة، والأنظمة التي تصدر في الظروف الاستثنائية والمتمثلة في أنظمة الضرورة والأنظمة التفويضية، وسنتعرف في هذا المطلب على نوعين من الأنظمة وهي الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة وذلك كوننا سردنا في هذا الفصل الدور التشريعي للجهات المذكورة سابقا في الأوضاع الطبيعية.

2. الأنظمة التنفيذية: يقصد بالأنظمة التنفيذية بأنها تلك الأنظمة التي تحتوي على الأحكام المفصلة للمبادئ العامة المنصوص عليها في القانون²، ويكون الهدف من إصدارها تيسير تنفيذ القانون الذي أصدرته السلطة التشريعية، على اعتبار أن القانون حين يتم إصداره لا يلجأ إلى التفاصيل الكثيرة، بحيث يكفي القانون بوضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها فتكون هذه الأنظمة التفصيل الميسر والمساعد للسلطة التنفيذية لتقوم بتنفيذ القانون بشكل لا يخالف القانون نفسه³، نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م في المادة (69) منه على الاختصاصات التي يتولاها مجلس الوزراء والتي يدرج فيها متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، وهنا لم ينص القانون الأساسي بشكل واضح وصريح في هذه المادة على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة التنفيذية إلا إنه نص في المادة (68) على اختصاصه في المصادقة على اللوائح والأنظمة لئتم توقيعها وإصدارها من رئيس الوزراء وهنا يمكن إدراج اختصاص مجلس الوزراء بالأنظمة واللوائح والتي من بين أقسامها اللوائح التنفيذية والتي من باب أولى تسبق

¹ كيار، نزيه، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها (دراسة مقارنة)، منشورات جروس _ برس، طرابلس، لبنان، 1985م، ص135 وما بعدها.

² حافظ، محمود محمد، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص245 وما بعدها.

³ الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص196، ص220.

على اللوائح المستقلة وذلك لالتصاق واحتكاك مجلس الوزراء في الواقع وقدرته على إصدار مثل هذه اللوائح لضمان تنفيذ القانون النافذ بالشكل الأمثل.

3. الأنظمة المستقلة: ويقصد بالأنظمة المستقلة وهي الأنظمة التي تتولى السلطة التنفيذية وضعها بشكل مستقل عن القانون فهي مستقلة أي أنها لا تصدر لتنفيذ قانون معين وتكتسب هذه الأنظمة قيمة القانون العادي¹، ويقصد بها أيضا تلك القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية للدلالة على طبيعة القواعد التي تتضمنها من حيث عموميتها وتجريدها وأحيانا تسمى اللوائح للدلالة على السلطة التي وضعتها².

وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على تخويل مجلس الوزراء الحق في إصدار اللوائح والأنظمة المستقلة في المادة (68) والتي تنص على ممارسة رئيس الوزراء التوقيع على اللوائح والأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء وإصدارها³.

الفرع الثاني: اقتراح القوانين: أعطى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م مجلس الوزراء الحق في التقدم للمجلس التشريعي بمشروعات القوانين⁴، وذلك كونه يمثل السلطة التنفيذية بالإضافة إلى رئيس الدولة، بحيث يكون هو الجهاز الأكثر احتكاكاً بالقوانين التي تسير أمور الدولة والتي تحكمها وبالتالي فإن الحق في الاقتراح أعطي لمجلس الوزراء على اعتبار أن مجلس الوزراء يصب في اقتراحاته على القوانين التي يحتاجها من أجل تحقيق السياسة العامة المرجوة من القوانين، بالإضافة إلى تغطية احتياجات المجتمع كون أن عملية الاقتراح تسلط الضوء على المواضيع التي تحتاج إلى قوانين من أجل سير الحكم بالإضافة إلى قدرة السلطة التنفيذية على اكتشاف مواطن الضعف والخلل في أي قانون كونها هي المسؤولة عن تطبيقه وبالتالي فإن مكنة

¹ العماوي، مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011م، ص248.

² ذنيبات، محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري "مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الأردني" الحقوق والحريات، وتنظيم السلطات الثلاث"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003م، ص251.

³ انظر المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

⁴ أنظر المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والتي تنص على أنه "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

الاقتراح هي المعطاة للسلطة التنفيذية هي الباب الواسع التي يمكن من خلاله تغطية المواضيع التي تحتاج للقوانين ولفت النظر في ما يخص القوانين التي يعثرها النقص والقصور أثناء تطبيقها.

وعليه فان مكنة اقتراح القوانين أعطيت ومنحت لمجلس الوزراء في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، لمحاكاة ومواكبة التطور الدائم في احتياجات المجتمع على اعتبار تمكينه من تغطية كل موضوع يحتاج لتنظيم القانون، وتعتبر هذه المكنة نوع من المشاركة في العملية التشريعية بدور ثانوي وذلك باعتبار أن صاحب الاختصاص الأصيل في الاقتراح هو المجلس التشريعي بصفته هو الجهة التشريعية، إلا أنه أصبح للسلطة التنفيذية الحظ الوافر في الاقتراحات التي تقدمها كون أنها تقدم مشاريع القوانين بناء على دراسة وتخصص وخبرة فنية مما أوصلنا إلى حالة تفرد في اقتراح القوانين وباتت السلطة التشريعية مكنتية في إقرار ما يعرض عليها من مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة¹.

المبحث الثاني: دور الرئيس في إصدار التشريعات

سنتناول في هذا المبحث دور الرئيس في إصدار التشريعات، حيث سنخصص المطلب الأول من هذا المبحث للحديث عن صلاحيات الرئيس التشريعية، من خلال الصلاحيات في ظل الظروف العادية، والصلاحيات في الظروف الاستثنائية، كما سنتناول في المطلب الثاني القيمة القانونية للقرارات بقانون والتي تصدر عن الرئيس.

المطلب الأول: صلاحيات الرئيس التشريعية

عند الحديث عن الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فنكون هنا في خضم حالتين وهما دور الرئيس التشريعي في الحالة الطبيعية أي في ظل انعقاد المجلس التشريعي، ودور الرئيس التشريعي في الحالة الاستثنائية، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى صلاحيات الرئيس التشريعية، من خلال تحديد تلك الصلاحيات التي يمارسها الرئيس في الظروف العادية، وهو ما سنتناوله في

¹ دسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص243.

الفرع الأول، كما سنحدد صلاحيات الرئيس في ظل الظروف الاستثنائية وغير العادية، وهو ما سنتطرق له في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: صلاحيات الرئيس التشريعية في الظروف العادية

يحتل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مركزاً مهماً في العملية التشريعية، وذلك تكريساً لمبدأ الفصل المرن ما بين السلطات الثلاث والتي تقوم على تعاون هذه السلط في إدارة دفة الحكم وتسيير أمور الدولة، وفي إطار العملية التشريعية فإن للرئيس الباع الأهم فيها والذي يتمثل في حق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في اقتراح القوانين بصورة غير مباشرة، والتصديق على القوانين وإصدارها، والذي يعد خاتمة المسطرة التشريعية¹، على اعتبار أن القانون لا يمكن أن يدخل حيز الوجود دون التصديق عليه ونشره.

أولاً: اختصاص رئيس السلطة الوطنية في اقتراح القوانين: أعطت معظم الدساتير الرئيس سلطات تشريعية ونظمتها في طيات دساتيرها والتي منها حق اقتراح القوانين، بحيث للرئيس الحق باقتراح أي قانون ليتم عرضه على المجلس التشريعي لقراءته وإقراره، إلا أنه وفي القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م لم يعط المشرع الفلسطيني بصريح العبارة نصاً يخول رئيس السلطة الوطنية حق اقتراح القوانين، على عكس الدساتير الأخرى والتي نذكر منها الدستور المصري والذي نص في دستوره لعام 1971م على أنه لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، وأخذت الدساتير هذا المنحى ومن ضمنها الدستور المصري كما أسلفنا سابقاً وقد راعت ذلك على اعتبار أن السلطة التنفيذية تكون على قدر وافر من الدراية والعلم باحتياجات المجتمع في مجال التشريعات وما يعتري القوانين من عيب أو قصور² وعلى اعتبار الأهمية التي تحظى بها عملية التشريع والمتمثلة في كونها هي التي تقوم بتوجيه الاهتمام إلى موضوع القانون، وتحديد مضمونه الأولي، لتغطية كافة المواضيع التي تحتاج إلى القوانين لتسييرها.

¹ مرابط، فدوى، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010، ص221.

² الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص240.

وعليه فإن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م لم ينص ولم يعطي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الحق في اقتراح القوانين، ولكنه أعطى هذا الحق لمجلس الوزراء بحيث أنه نص في المادة (70)¹ على إعطاء الحق لمجلس الوزراء في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وبذلك فإن هذا الحق يمكن اعتماده على أنه معطى للسلطة التنفيذية كون أن نظامنا في الحكم² يمتاز بثنائية السلطة التنفيذية وبالتالي يكون هذا الحق مفرغاً لمحتواه الذي ذكرناه سابقاً، والمتمثل بأن الدساتير الأخرى نصت على أن هذا الحق أعطي لمجلس الوزراء باعتباره الشق الثاني للسلطة التنفيذية، لأن السلطة التنفيذية هي التي تحتك بالواقع وهي صاحبة التقدير في المواضيع والأمور التي تحتاج لقوانين من أجل تشريعها، ففي القانون الأساسي حتى وإن لم يتم إعطاء الرئيس هذا الحق إلا أنه شغل واستثمر لنفس الغاية والأهمية بإعطائه للشق الثاني من السلطة التنفيذية وبالتالي تم استثمار هذا الحق بالشكل المطلوب.

ثانياً: حق إصدار القوانين والاعتراض عليها: نصت المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه يصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوم من تاريخ إحالتها إليه، وأعطت المادة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ذات المدة أي ثلاثين يوم من تاريخ إحالة القانون، وذلك لإبداء أية ملحوظات عليها أو سبب من أسباب الاعتراض، ونصت المادة على أنه إذ لم يقر الرئيس بإبداء أي اعتراض أو ملحوظات على القانون المحال إليه من أجل إصداره، فإن القانون يعتبر مصدراً ويجب نشره في الجريدة الرسمية، وإذا قام الرئيس بإبداء أية ملحوظات أو اعتراض على القانون المحال إليه فيتم إعادته للمجلس التشريعي للمناقشة مرة ثانية ويجب أن يتم التصويت على هذه القراءة من قبل

¹ المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على "مجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

² المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني).

أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي ويعد القانون في هذه الحالة مصدراً على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية¹.

وباستقراء نص المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، والتي تبرز الدور التشريعي للرئيس السلطة من خلال إعطائه الحق في إصدار القوانين، إضافة إلى حق الاعتراض على هذه القوانين وإبداء الملاحظات اللازمة، ويمكن اعتبار هذا الحق وسيلة من وسائل تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال إبداء الملاحظات والاعتراض على القوانين التي تحال إليه من قبل المجلس التشريعي لإصدارها، وتفرغ محتوى هذا المادة وتشغيلها في العملية التشريعية كون هذا الحق يوصل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية إلى صورة من صور توجيه البرلمان وآلية من آليات التحكم به في سن التشريعات لأن الرئيس إذا اعترض أو أبدى أية ملحوظات على القانون المعروض عليه خلال مدة الثلاثين يوماً فإن القانون المحال من قبل المجلس التشريعي تتم مناقشته مرة أخرى (مناقشة ثانية) والتصويت عليه من جديد بأغلبية ثلثي أعضاءه، وعليه فإن هذا الحق المعطى لرئيس السلطة بالاعتراض وإبداء الملحوظات والرأي يساهم في الفصل التشريعي واشتراك رئيس السلطة في العملية التشريعية.

وتعتبر المشاركة في العملية التشريعية من قبل هذه المادة تخويل رئيس السلطة بما يسمى بالاعتراض التوقيفي²، كون أن هذا الاعتراض لا يمنع من إصدار القانون المحال من قبل المجلس التشريعي والذي اعترض عليه وأبدى ملاحظاته عليه في المدة المنصوص عليها في القانون الأساسي بل إن هذا الاعتراض يقوم بعملية إرجاع للتشريع المحال من قبل المجلس التشريعي

¹ المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م والتي تنص "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

² عبد الله، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، _ لبنان، 1995م، ص 66 وما بعدها.

لإصداره، ويمكن للمجلس التشريعي التغلب على هذه النقطة من خلال التصويت بأغلبية الثلثين مرة ثانية على هذا التشريع لإلزام إصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني: صلاحيات الرئيس التشريعية في الظروف الاستثنائية

في العادة تؤدي الظروف الاستثنائية إلى إحداث اختلال في التوازن بين السلطات القانونية في الدولة، وعلى اعتبار أن الرئيس مجسداً لوحدة الأمة والحامي للدستور، وخوله الدستور وأعطاه صلاحيات للمحافظة على استمرارية الدولة وديمومتها في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، حيث يضطر الرئيس إلا أن يحوز بين يديه كافة صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية في الدولة خلال الفترة التي تمر بها الدولة في أزمة، وقد حرص المؤسسين للدساتير على اعتناق مبدأ التنظيم الدستوري للظروف الاستثنائية لغاية التحكم في تطبيقها لتجنب أي انحرافات دستورية وسياسية وأمنية¹.

حيث تعتبر حالة الطوارئ وحالة الضرورة أبرز صور الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها الدولة التي وردت في القانون الأساسي الفلسطيني بشكل منفصل على الرغم من التشابه في الكثير من أحكامها، والتي من خلالها يتم تحويل الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية وحجبها عن السلطة التشريعية، ففي هذا الصدد سنتطرق إلى حالة الطوارئ التي تخول الرئيس إصدار تشريعات وقوانين لمواجهة أية ظروف استثنائية، أما حالة الضرورة سنتطرق إليها عند الحديث عن القيمة القانونية للقرارات بقانون الصادرة عن الرئيس.

أولاً: مفهوم حالة الطوارئ: لم يتفق فقهاء القانون على تحديد تعريف لحالة الطوارئ، وذلك لاختلاف التشريعات المحلية في تنظيم هذه الحالة قانوناً والاختلاف في أسلوب وطريقة التطبيق، ولكن المتفق عليه بين فقهاء القانون هو الهدف من حالة الطوارئ وهي مواجهة ظروف استثنائية تهدد أمن البلاد واستقرارها، ومن أبرز التعريفات لمفهوم حالة الطوارئ بأنها الحالة التي يمكن من

¹ أوصيف، سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015، ص34.

خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتبارية لمواجهة الظروف الاستثنائية، فقد تتعرض الدول لظروف غير عادية، الأمر الذي يدفعها لإصدار تشريعات تلائم تلك الظروف¹.

ويرى البعض في الحالة الفرنسية فقد عرف حالة الطوارئ بأنها ظروف أو أحداث غير عادية متوقع حدوثها ومحددة في قانون الأحكام العرفية، ويؤدي حدوثها إلى عجز السلطات الممنوحة للهيئة القائمة على الضبط الإداري بموجب التشريعات واللوائح السارية عن مواجهة تلك الظروف أو الأحداث الشاذة لذلك يمنح هذا القانون تلك السلطات تدابير استثنائية لمواجهة هذه الظروف ويخضع في ذلك لرقابة القضاء²، أما الفقه الإنجليزي فقد عرف حالة الطوارئ بأنها تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الاعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، أما الفقه الأمريكي فقد عرفها بأنها حالة أعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية³.

وقد عرفها عبود السراج بأنها تدبير قانوني مخصص لحماية كل أو بعض أجزاء البلاد ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح، كما تم تعريفها من جانب آخر بأنها نظام قانوني استثنائي واضح المعالم والحدود يتم اللجوء إليه بصفة مؤقتة عند حدوث خطر داهم يحق في البلاد، ومقتضاه إحداث خلل بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي تعجز التشريعات العادية عن مواجهته، حيث ينطوي هذا النظام على تحويل السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية واسعة لمواجهة هذا الخطر ولكنها ليست مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء وتنتهي هذه الحالة عند زوال الأخطار التي استدعت إعلانها.

ويرى الباحث بان حالة الطوارئ تتمثل في بروز حالة أو ظروف غير عادية تحيط بالبلاد ويتوقع حدوثها يتطلب لتلافي أضرارها الخروج عن المبادئ والنصوص الدستورية المتبعة وذلك بغية الحفاظ على البلاد على ان تكون هذه الظروف مفاجئة أو يتوقع حدوثها ولا يمكن مواجهتها

¹ بريوتي، حقي إسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1981، ص16.

² الوكيل، محمد، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص134.

³ بريوتي، مرجع سابق، ص19.

بالنصوص والمبادئ الدستورية العادية والمتبعة، مما يستدعي الخروج عن العادة لمواجهة هذه الحالة وتكون مقيدة بعامل زمني ألا وهو زوال هذا الخطر ومُسيجة برقابة قضائية تضمن عدم المساس بالمبادئ الدستورية العامة للنظام القانوني المتبع.

ثانياً: تنظيم حالة الطوارئ في التشريع الفلسطيني: لقد نظم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 حالة الطوارئ، وعالجها في المواد (110-114)، حيث تطرق في تلك النصوص إلى الأسباب والظروف التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ والقيود القانونية التي تحكم إعلانها وتقوم بضبطها، كما بينت الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ والمدة التي يجب أن تستمر فيها والأماكن التي يجب أن تطبق عليها حالة الطوارئ.

حيث نصت المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ، على أنه:

1. عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.
2. يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
3. يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.
4. يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن.

يتضح من نص المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني على أن أسباب إعلان حالة الطوارئ تتمركز حول الحالات التالية:

- دخول البلاد في حالة حرب.
- تعرض البلاد لغزو أجنبي.
- حدوث عصيان مسلح.
- تعرض البلاد لكارثة طبيعية مثل: الزلازل أو الفيضانات أو الأوبئة.

وقد وردت هذه الحالات على سبيل الحصر في القانون الأساسي الفلسطيني، حيث لا يمكن القياس عليها أو التوسع في مفهومها، وبالتالي يعتبر أي سبب يعلن حالة الطوارئ خارج تلك الأسباب يكون غير دستوري.

كما يوجد هنالك العديد من الشروط التي يجب أن تتوفر حتى يكون إعلان حالة الطوارئ متوافقة مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني:

1. تحقق خطر جسيم وحال: يعتبر الخطر الجسيم الذي يجب حدوثه لإعلان حالة الطوارئ تتمحور في الأسباب التي يتم إعلان حالة الطوارئ بموجبها، فإذا توافر أي من تلك الأسباب، فإننا نكون أمام خطر جسيم، كما يجب أن يكون الخطر الحال فلا تكفي التهديدات المستقبلية لإعلان حالة الطوارئ، كما لا يترتب أي فائدة من إعلان حالة الطوارئ إذا زال الخطر¹.

2. استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالقوانين العادية: إذا كان بمقدور السلطة التنفيذية مواجهة الظرف الاستثنائي من خلال القوانين العادية فلا يكون هنالك مبرر لإعلان حالة الطوارئ، وهذا ما اتجه إليه مجلس الدولة الفرنسي في عام 1958م، حيث أكد أنه إذا كان الموقف الاجتماعي أو الاقتصادي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية بأن السلطات

¹ الحرش، عبد الرحمن، *حالة الطوارئ من الجزائر، هل زالت مبررات استمرارها*، مجلة الحقوق، مجلد 31، عدد 1، 2007، ص256.

والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا الموقف دون حاجة إلا أن يتجاوز نطاق اختصاصاته المقررة في هذه القوانين¹.

3. أن تكون الإجراءات المتبعة في حدود الظرف الاستثنائي: من المفترض أن الإجراءات التي تقوم باتخاذها السلطة التنفيذية تتناسب وملائمة للظرف الاستثنائي بحيث لا يمكن التعسف في استخدام حالة الطوارئ بحيث تقدر الضرورة بقدرها، فإذا تجاوزت السلطة التنفيذية هذا القدر تكون قراراتها عرضة للطعن عليها أمام القضاء².

4. أن يكون الهدف من إعلان حالة الطوارئ تحقيق المصلحة العامة: يعتبر شرط المصلحة العامة من الشروط الجوهرية في جميع الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية، سواء كانت الظروف عادية أم استثنائية، يجب أن يكون هدفها المصلحة العامة من أي إجراء تقوم به، ففي حال لجأت السلطة التنفيذية لتحقيق أهداف شخصية تكون قراراتها مشوبة بعيب انحراف السلطة³.

وهناك بعض القيود التي أوردتها المشرع الفلسطيني على إعلان حالة الطوارئ، منها ما هي قيود شكلية، وأخرى قيود موضوعية.

أولاً: القيود الشكلية: تنقسم هذه القيود الشكلية إلى ثلاث قيود وهي قيد الاختصاص والقيد الزمني والمكاني والقيد الرقابي، ففيما يتعلق بقيد الاختصاص حيث حصر المشرع حالة إصدار إعلان حالة الطوارئ بالرئيس فقط وليس أي جهة أو هيئة أخرى، أما القيد الزمني فقد حدد المشرع المدة التي يتم سريان حالة الطوارئ خلالها بثلاثين يوماً، يمكن تجديدها لثلاثين يوماً أخرى لمرة واحدة فقط بشرط الحصول على قرار التمديد من ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، أما القيد المكاني فقد

¹ الجنابي، كاظم، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1996، ص26.

² أبو موسى، محمود، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2018، ص111.

³ عبدالله، عبد الباقي نعمة، نظرية الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق، مجلة العدالة العراقية، مجلد 2، عدد 1، 1980، ص19.

أوجب المشرع ضرورة تحديد المنطقة التي تسري عليها أحكام الطوارئ¹، أما فيما يتعلق بالقيود الرقابي فقد أعطى القانون الأساسي الفلسطيني الحق للمجلس التشريعي بمراجعة الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية في أول جلسة يعقدها المجلس أو جلسة التمديد أيهما أقرب وأجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن².

أما القيود الموضوعية المفروضة على إعلان حالة الطوارئ، فهي ذاتها الشروط الواجب توافرها لإعلان حالة الطوارئ.

وفي هذا المقام وبعد الاطلاع على تنظيم المشرع الفلسطيني لحالة الطوارئ والتي قيدت بضوابط شكلية وزمنية قننت كأساس دستوري للتعامل مع هذه الحالة نكون هنا وفي ظل الواقع الفلسطيني الذي يعيشه النظام القانوني الفلسطيني في ظل حالة مستجدة ألا وهي حالة استثناء يعيشها نظامنا القانوني باعتبار غياب المجلس التشريعي الذي يُقيم التعامل مع هذه الحالة بالضوابط المذكورة من خلال وظيفته الرقابية على ما يصدر من قوانين للتعامل مع هذه الحالة وتقييم المدة الزمنية للتمديد (الشرط الزمني) إذا تطلب الأمر ذلك، وهنا وفي ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني الذي يعتبر المرجع الأساسي في تقدير هذه الضوابط نكون هنا في ظل مشكلة قانونية أو بالأحرى دستورية عاجزة عن تغطية الفراغ القانوني في ظل هذه الحالة، والتي تقود الى الاعتماد على القرارات بقانون أي حالة الضرورة (الصلاحية الاستثنائية التشريعية للرئيس) باعتبار هذه الصلاحية هي الأساس الدستوري الوحيد والمتاح لتسيير النظام القانوني والذي يحتاج الى جهة رقابية ضابطة لهذه القرارات بغية عدم إهدار المبادئ الدستورية القائم عليها نظامنا القانوني ككل ومن ضمنها المشروعية والفصل ما بين السلطات وعدم إهدار الحقوق والحريات، مما يستدعي في المطلب القادم توضيح القيمة القانونية للقرارات بقانون في ظل الواقع القانوني الذي يعيشه النظام لغاية الآن.

¹ المادة (3/110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

² المادة (4/110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للقرارات بقانون

أعطت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني الصلاحية لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير انعقاد أدوار المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، وبناء على هذا الصلاحية وحتى نستطيع الوقوف على القيمة القانونية يجب أن نتطرق في الفرع الأول من هذا المطلب إلى تعريف القرارات بقانون وطبيعتها القانونية، أما الفرع الثاني سنخصصه إلى الشروط الواجب توافرها في القرارات بقانون.

الفرع الأول: مفهوم القرارات بقانون وطبيعتها القانونية

تعد القرارات بقانون من التشريعات الاستثنائية، وعليه تختلف إجراءات إصدارها عن التشريعات العادية أو القوانين، كما يتضح ذلك من اسمها، حيث تسن التشريعات الاستثنائية من قبل رئيس الدولة وهو استثناء على الأصل وهو قيام السلطة التشريعية بسنها، حيث تقول في هذه الحالة سلطة التشريع في بعض الأحوال إلى رئيس الدولة، حيث تطلق العديد من الأنظمة القانونية على مثل هذا النوع من التشريعات مسمى القوانين المؤقتة كما هو معمول به في الأردن، كما تسمى هذه التشريعات بالمراسيم التشريعية في لبنان وسوريا، وبما أن القوانين المؤقتة أو المراسيم الاشتراعية، كما تسمى في بعض الدول، تصدر من قبل السلطة التنفيذية كونها مالكة حق التشريع، ولو بشكل مؤقت أو ظروف استثنائية، حيث لا يعتبر ممارسة هذا الاختصاص عملاً تنفيذياً، بل هو عمل تشريعي بحت¹.

وعليه فقد تم تعريف القرارات بقانون على أنها اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها²، كما يعرفها آخرون بأنها

¹ مرعي، مصطفى، عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2000، ص15

² الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1976، ص172

اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية أن تشرع القوانين وتلغي أو تعدل القوانين القائمة بدلاً من البرلمان¹.

كما تم تعريفها بأنها اللوائح التي تصدرها الهيئة التنفيذية عند عدم انعقاد البرلمان أو في فترة حله وعند الضرورة²، كما يرى البعض أن القوانين المؤقتة عبارة عن تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان أو في فترة حله نظراً لوجود حالة ضرورة بهدف اتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده³.

أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للقارات بقانون، تعد القرارات بقانون من قبيل التشريعات العادية وإن اختلفت الجهة المخولة بصلاحيّة إصدارها، وعلى الرغم من أن التشريع يعتبر من الصلاحيات الأصلية لممثلي الشعب بغض النظر كان مجلس نيابي أو مجلس تشريعي أو أيا كانت التسمية وإنما العبرة بأنها الجهة التي تمثل الشعب، وعلى الرغم من ذلك فإن هنالك صلاحية استثنائية بإصدار تشريعات الضرورة كما هو متفق على تسميتها فقهاً، وبحسب المصطلحين المتبعين بخصوصها قانون مؤقت أو قرار بقوة القانون يعد تشريع الضرورة من التشريعات العادية، لأنها تستند إلى صلاحية دستورية منصوص عليها صراحة لإصدار مثل هذه التشريعات في حالات الضرورة والتي يكون فيها المجلس غير منعقد⁴.

وعليه تعتبر القرارات بقانون بمثابة التشريعات العادية والتي يستنتج ذلك من نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني، وبالتالي فإن قيمتها وطبيعتها القانونية ليست محل خلاف أو مثار شك.

¹ بوعكري، عادل احمد، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص24

² الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص508

³ الطهراوي، هاني علي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري في التشريع الأردني، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ص430

⁴ طوقان، طارق، القارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، مؤسسة المفتاح، رام الله، 2008، ص4.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرارات بقانون

نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.

يمكن لنا من خلال استعراض نص المادة (43) المذكور أعلاه تحديد الشروط الواجب توافرها في القرارات بقانون على النحو التالي:

أولاً: أن تكون هنالك حالة ضرورة لا تحتل التأخير: ينسجم ويتفق هذا الشرط مع مبدأ سيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات، تتميز الدولة بأن جميع أنشطتها وسلطاتها تخضع للقواعد القانونية والدستورية والتي تعتبر ضابطاً مهماً لتلك الأعمال والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية أو التشريعية، وفي حالة تعرض الدولة لظروف استثنائية من شأنها تهديد كيان الدولة ومصالحها الرئيسية تصبح الدولة مضطرة للخروج عن هذه المبادئ القانونية والدستورية لمواجهة الخطر الذي يواجه الدولة، لأن بقاء الدولة وديمومتها فوق كل الاعتبارات، وجوهر حالة الضرورة وأساسها هو قيام خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة ومؤسساتها الدستورية حيث لا تستطيع القواعد العادية الموضوعة للظروف الطبيعية مواجهة هذا الخطر، فتجد الدولة نفسها مجبرة لمخالفة الدستور والقوانين العادية بإجراءات استثنائية ولكن ضمن ضوابط وشروط معينة¹.

ويشير إلى ذلك الخبير في القانون الدستوري يحيى الجمل بأن تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً

¹ علي، أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، 1990، ص192.

معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا من خلال التضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الظروف العادية¹.

ومن هنا نجد المشرع الدستوري قد برر في كافة النظم القانونية الخروج عن مبدأ المشروعية بوجود حالة الضرورة إلى مبدأ المشروعية الاستثنائية ومنح السلطة التنفيذية والممثلة برئيس الدولة صلاحيات تشريعية استثنائية مؤقتة يتم نقل الاختصاص التشريعي الأصل من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.

وقد نظم المشرع الفلسطيني حالة الضرورة في القانون الأساسي ولكنه لم يقد بتعريف ماهية حالة الضرورة ولم يضع معياراً خاصاً لتحديد ما هو الطرف الذي يمثل حالة ضرورة من عدمه كما أنه لم يحدد حالات معينة تعتبر ضرورة، إلا أن الفقهاء تصدوا لمفهوم حالة الضرورة على أنها تلك الحالة من الخطر الجسيم الذي لا يمكن تداركه بالوسائل العادية، ما يدفع السلطات القائمة في الدولة إلى التضحية باعتبارات المشروعية وتركيز السلطات بيد الحكومة وحدها لكفالة سرعة التصرف وحزمه²، كما عرفت حالة الضرورة أيضاً بأنها الحالة التي تنتج عن توافر ظروف فجائية أو حالات شاذة أو خطر داهم يحدق بالوطن، بحيث يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية مما يضطر الإدارة إلى اللجوء إلى السلطات الاستثنائية باعتبارها أنها الإجراء الوحيد الذي لا بد منه للتغلب على هذه الظروف الشاذة ومواجهة الأزمات الطارئة³.

كما يمكن تعريف حالة الضرورة بأنها عبارة عن نظام استثنائي محدد في الزمان والمكان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها وذلك بتدابير مستعجلة وطرق غير عادية في شروط محددة ولحين زوال التهديد.

¹ الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص13.

² غبريال، وجدي، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988، ص23.

³ الجمل، مرجع سابق، ص14.

وتعتبر حجج أنصار المدافعين والمؤيدين لحالة الضرورة، بأنهم يستندون إلى القواعد القانونية العامة في حماية النظام العام، حيث يدافعون بأن الدستور والقوانين الأساسية وجدت أصلاً لحماية المواطنين وحقوقهم ومصالح الشعب وتنظيم العلاقات بين السلطات الثلاث في الدول، فإذا ما وجد ما يهدد هذه المصالح والحقوق وكان الدستور عائقاً في تجنب هذه المخاطر هنا تتحقق حالة الضرورة التي تتضمن إصدار قوانين من قبل السلطة التنفيذية لمعالجة هذه المخاطر، وهذا العمل يستمد شرعيته من الضرورة التي أدت إلى تشريع القانون، حيث تستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة التي تقضي بأن سلامة الشعوب فوق القانون¹.

ويمكننا في هذا الصدد الإشارة لتفسير الفقه المصري لحالة الضرورة، حيث تقضي بأن حماية النظام العام تعد من أهم وأصعب وظائف الإدارة، والوسيلة الوحيدة التي تلجأ إليها في حال غياب السلطة التشريعية المنتخبة هي القرارات التي لها قوة القانون أو بما يسمى القوانين المؤقتة، واستناداً إلى إحكام المحكمة الدستورية المصرية يمكن تحديد شروط الالتجاء إلى تطبيق القرارات بقانون بالشروط التالية²:

- أن يكون هنالك ظروف استثنائية طارئة وعاجلة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير.
- أن تحدث هذه الظروف خلال غيبة مجلس الشعب، إما في فترة ما بين أدوار الانعقاد أي في الإجازة السنوية للمجلس، أو في فترة ما بين الفصلين التشريعيين التي تفصل بين المجلس القديم والمجلس الجديد المنتخب، وإما في فترة وقف جلسات مجلس الشعب أو ما يعقبها وهي فترة حل المجلس.

وبتطبيق هذا الشرط والمتعلق بوجود حالة ضرورة لا تحتل التأخير، نستطيع أن نحدد توافر هذا الشرط من خلال استقراء القرارات بقانون والتي صدرت عن الرئيس والتي دفعته لإصدار مثل هذه القرارات والتي ترتبط عادة بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية وكافة مناحي

¹ طوقان، مرجع سابق، ص7.

² جمال الدين، سامي، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، القاهرة، 2005، ص145.

ومجالات الحياة، فإذا كان الظرف ضروري لإصدار هذا القرار نعتبر شرط الضرورة متوافراً، وسنعطي بعض الأمثلة للقرارات بقانون والصادرة عن الرئيس والتي يتضح من خلالها وجود ضرورة لإصدار هذا القرار.

- قرار بقانون رقم (16) لسنة 2017 بشأن الجرائم الالكترونية: يتضح من هذا القرار وجود ضرورة ملحة لإصداره، تتمثل بالتأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية التي أصبحت تهدد المجتمع الفلسطيني نتيجة انتشار الجرائم الالكترونية في الأعوام القليلة القادمة وازدياد معدلاتها.

- قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015 بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب : يتضح أيضاً من هذا القرار أهمية وضرورة إصداره لمكافحة جريمة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي تهدد أمن المجتمع واستقرارها اقتصادياً واجتماعياً وأمنياً.

- قرار بقانون رقم (4) لسنة 2016 بشأن حماية الأحداث : يحمي هذا القانون فئة مهمة في المجتمع ويوفر لها الحماية والضمانات القانونية لهم، وهم الأحداث الذين يعتبرون من أهم فئات المجتمع، لما يواجههم في الفترة الأخيرة من تحديات.

ويجب الإشارة إلا هنالك عشرات القرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس الفلسطيني، ولكن هذه القرارات التي أشرنا إليها هي فقط لتوضيح مدى توفر حالة الضرورة لإصدار تلك القرارات من عدمها، وفي جميع الأحوال لإصدار تلك القرارات هنالك ظروف اقتصادية أو اجتماعية أو أمنية أو سياسية أو ثقافية وفي المجالات كافة تكون مدعاة ومبرراً لتوفر حالة الضرورة، فتنظيم أمور المجتمع والمحافظة على استقراره من الضرورات.

ثانياً: أن يصدر القرار بقانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي: لا يجب الاكتفاء فقط بوجود حالة الضرورة حتى يكون هنالك مبرر للرئيس لإصدار القرارات بقانون، وإنما اشترط أيضاً في أن يكون القرار في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع.

وبالتالي من المهم تحديد ما المقصود بفترة ما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي، حيث يقصد بها العطلة السنوية التي تفصل بين أدوار الانعقاد سواء أكانت عادية أم غير عادية¹، وعليه ووفقاً لنص المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر أذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول (سبتمبر)، أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء².

ولكن يمكننا في هذا الصدد الإشارة إلى المادة (147) من الدستور المصري لسنة 1971 والتي عبرت عن قيد صدور القرار في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي بمصطلح (في غيبة المجلس التشريعي) ليشمل هذا المصطلح أربعة حالات معروفة في الدستور المصري، وهي فترة ما بين أدوار الانعقاد، وفترة ما بين الفصلين التشريعيين، وفترة وقف جلسات مجلس الشعب، وفترة حل المجلس³.

وبتطبيق هذا الشرط على الحالة الفلسطينية والقرارات بقانون التي يصدرها الرئيس، يثور التساؤل هل يحق للرئيس إصدار القرارات بقانون كون المشرع حدد الفترة التي يمكن خلالها إصدار القرارات بقانون وهي في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي؟

للإجابة على هذا التساؤل يجب الإشارة إلا عدم إمكانية انعقاد المجلس التشريعي سواء في دورة عادية أم دورة غير عادية، فمنذ تاريخ 2007/7/5 لم ينعقد المجلس التشريعي وحتى تاريخ انتهاء ولايته 2010/1/25 أي بعد مرور أربع سنوات على انتخابه، ومن المعروف أن أسباب عدم انعقاد المجلس التشريعي تعود لحالة الانقسام السياسي التي أصابت المجتمع الفلسطيني بعد سيطرة حركة

¹ الجوهري، ثروت، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 275.

² المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني عام 2000م.

³ سامي، مرجع سابق، ص 78.

حماس على قطاع غزة، وبالتالي أصبح من غير الممكن انعقاد أية دورة للمجلس التشريعي سواء عادية أم غير عادية، كما لعب الاحتلال الإسرائيلي دوراً بارزاً في تعطيل المجلس التشريعي في الضفة الغربية من خلال اعتقال النواب.

كما يثار تساؤل آخر في هذا الصدد هل يمكن التوسع في عبارة (في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي) كون هذه العبارة محددة بفترة انعقاده بالدورتين العادية وغير العادية ؟ نرى أنه تتسع هذه العبارة لتشمل أيضاً حالات تعطل المجلس التشريعي لأسباب قاهرة، وفي ضوء كل ما تقدم نرى أن الشرط الثاني المطلوب في القرارات بقانون وهو أن تكون القرارات بقانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي قد توافرت نتيجة لحالة الانقسام السياسي الفلسطيني الذي عطلت انعقاد المجلس التشريعي.

ثالثاً: أن يعرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور القرار بقانون: نظراً لأن القرارات بقوانين يتم صدورها من السلطة التنفيذية بالنيابة عن السلطة التشريعية بصفة مؤقتة واستثنائية، فقد اشترط المشرع ضرورة عرضها على المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصلي ليبيدي رأيه بشأنها فيقرها أو يرفض الموافقة عليها، ففي حال تم إقرارها من قبل المجلس التشريعي عند عرضها عليه تغيرت طبيعتها القانونية، وتحولت من قرارات بقانون إلى قوانين عادية دائمة، أما في حال رفضت من قبل المجلس التشريعي زال ما يكون لها من قوة القانون بمعنى أن الإلغاء يقتصر أثره على المستقبل دون أن يمس الآثار التي رتبها القرار بقانون في الماضي والتي نظمها قبل إلغائه من قبل المجلس التشريعي¹.

هذا الشرط دفع البعض للاعتقاد بأن شروط القرارات بقانون أن تكون الحكومة وهي تصدر هذه اللوائح قد عقدت النية على أن تعرضها على البرلمان في أول اجتماع له لأخذ موافقته عليها، ذلك أن العرض على البرلمان هو الذي يكشف عن نية الحكومة وأنها عندما أصدرت اللوائح التشريعية

¹ دراج، اسامة، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، الكلية العصرية، رام الله، 2017، ص167.

لم يكن في نيّتها أن تجور على الاختصاص التشريعي ولكنها لجأت إلى إصدارها تحت ضغط الضرورة لتواجه الظروف الاستثنائية التي وجدت فيها البلاد¹.

وبتطبيق هذا الشرط على الحالة الفلسطينية، فلا يمكن تصور توافره من عدمه لعدم انعقاد المجلس التشريعي، وفي حال انعقاد المجلس التشريعي فقد أغفلت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني حكم التزام المجلس التشريعي الصمت اتجاه القرارات بقانون المعروضة عليه، وقد أجاب الفقه الدستوري عن هذه الإشكالية، حيث يرى الاتجاه الغالب في الفقه أنها تظل محتقظة بقوتها القانونية لما لها من قوة القانون حتى يبدي البرلمان رأيه فيها صراحة مهما طالت مدة سكوته، طالما أن الدستور لم يحدد صراحة حداً أقصى للمدة التي يبدي البرلمان رأيه خلالها².

وبعد استعراضنا حالة الطوارئ والأسس القائمة عليها وحالة الضرورة والقيمة القانونية للقرارات بقانون سنقوم في المبحث الثالث بتسليط الضوء على الحالة القانونية للتشريع التي عاشها النظام القانوني الفلسطيني من تاريخ تعطّل المجلس التشريعي والتي يمكن تقسيمها إلى حقبتين ألا وهي حقبة ما قبل صدور قرار حل المجلس التشريعي بموجب قرار من المحكمة الدستورية العليا والفترة التي تلي هذا القرار (قرار حل المجلس) لأنه ومن تاريخ إعلان حالة الطوارئ ولغاية الآن تم الارتكاز على الصلاحية الاستثنائية للرئيس في التشريع لتغطية النقص الناجم عن غياب السلطة التشريعية.

المبحث الثالث: أسس التشريع في حالة عدم وجود برلمان أو انتخابه قريباً

بعد أن قمنا بالبحث في الأسس الدستورية التي تقوم عليها العملية التشريعية في فلسطين سواء الأسس المتبعة في الوضع الطبيعي أو الأسس التي تقوم عليها الصلاحيات الاستثنائية المذكورة حصراً في القانون الأساسي فإننا في هذا الفصل سنقوم بتسليط الضوء على الأسس الدستورية المتبعة في الحالة الفلسطينية من الناحية العملية في الواقع الذي نعيشه وفي ظل التقلبات التي

¹ شفيق، إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان دراسة مقارنة، د.ن، 1995، ص108.

² شطناوي، علي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني المقارن، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص77.

عاش معها النظام القانوني الفلسطيني والمتمثلة في عدم وجود مجلس تشريعي أي مجلس تشريعي معطل وصدر قرار من المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي وارتكاز النظام القانوني على القرارات بقانون.

المطلب الأول: عدم وجود مجلس تشريعي أي مجلس تشريعي معطل

يعيش النظام القانوني في فلسطين حالة من التعطيل للمجلس التشريعي والتي لم يرق القانون الأساسي بتغطية هذه الحالة في ثناياه بحيث أنه وعند قيامنا بمراجعة الأسس التي يقوم عليها التشريع في هذه الحالة لا نملك هنا إلا أعمال للصلاحيات الاستثنائية للرئيس في التشريع والتي تنطلق من حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بحيث إنه لا يمكن القياس وتغطية هذا الفراغ إلا بالالتكاء على هذه الأسس دون غيرها لتغطية الفراغ التشريعي جراء تعطل المجلس التشريعي والحفاظ على عجلة النظام القانوني لتسيير أمور المجتمع التي تحتاج إلى تشريع وتنظيم قوانين تغطيها.

وفي هذه الحالة فإنه لا يمكن وفي ظل التعطل الناجم عن الانقسام الذي نعيشه في حالتنا الفلسطينية وتأخر إجراء الانتخابات التشريعية فإن الأساس الدستوري متاح في ظل القانون الأساسي الساري هو أعمال الصلاحية الاستثنائية للرئيس وإعطائه المجال لتغطية هذا الفراغ والنقص من خلال القرارات بقانون، والتي تقتض من الناحية النظرية رقابة للمجلس التشريعي عليها من خلال عرضها عليه في أول انعقاد للمجلس المذكور ولكنها من الناحية العملية لا تغطي بهذه الرقابة وذلك لطول الفترة التي تعطل فيها المجلس التشريعي كون أن هذه الرقابة عندما شرعت على هذه القرارات بقوانين لم تقتض أو تغطي حالة تعطل المجلس التشريعي لآمد طويلة كما حدث أو يحدث في حالتنا الفلسطينية، وأنه وفي حالة تم عرض هذه القرارات بقانون على المجلس التشريعي فإنها تلغى إذا ما رأى المجلس ذلك ولكن لا تلغى بأثر رجعي؛ وذلك بغية الحفاظ على الاستقرار في النظام القانوني وعدم الانجرار إلى فوضى في تطبيق القوانين وإخلال كبير في المراكز القانونية مما يؤدي إلى إهدار الحقوق وبلبله إن صح التعبير في تنظيم الحقوق للمستفيدين من إقرارها والإخلال بمراكزهم، بحيث نخلص في هذه الحالة بفقدان أهم ركيزة أساسية في تشريع

القوانين ألا وهي الرقابة بحيث تكون الرقابة على التشريعات الصادرة من قبل السلطة التنفيذية متمثلة بالرئيس تفتقد للرقابة والتي تعد العصب الأساسي لضمان تشريع قوانين ترسخ المبادئ الأساسية للنظام القانوني من ديمقراطية ومشروعية وفصل ما بين السلطات والتي يركز عليها أي نظام قانوني يرسخ كافة المبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع الذي يحكمه هذا النظام.

وفيما يخص هذه الحالة أي التعطيل فإن القانون الأساسي الفلسطيني لم يتطرق في نصوصه إلى مثل هذه الحالة والتي تعتبر من الحالات النادرة التي تحصل في أي نظام قانوني باعتبار أساسها وسببها سياسي بحت، إلا أن ذلك لا يعطي لنا الحق في نكرانها، كون أن هذا التعطيل تغلغل وأصبح حالة يجب التعايش معها دون هدم للنظام القانوني واللجوء إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني لإسعافنا لتغطية هذه الحالة لحين رجوع الحال إلى ما كان عليه من أجل الحفاظ على النظام القانوني ودوام سير الحياة في مجتمعنا وهنا يمكننا القول بأن الحالة التي بات يعيشها نظامنا القانوني أقرب إلى المثل الشعبي الذي يقول (قوت ولا تموت) أي أنه تم اللجوء قدر الإمكان لتغطية هذا الفراغ إلى الصلاحيات الاستثنائية المخولة للرئيس للحفاظ على نظامنا القانوني من الانهيار، إلا أنه لا يمكن إغفال النصوص التي تم اللجوء إليها والتي هي نصوص وضعت لحالات معينة كما تم ذكرها سابقاً، وأن ارتكاز نظامنا القانوني عليها في التشريع لا يعطي ولا يحقق الغاية من استخدامها على الوجه الأمثل، وذلك لأن هذه الصلاحيات قد تكون عبارة عن استنزاف وتحميل للنظام القانوني ما لا يقدر على حمله، باعتبارها تركيز للسلطة في يد الرئيس ولا تكون عرضة للرقابة التي من خلالها يتم ضمان تشريع القوانين على أفضل شكل بدون إهدار للحقوق والحريات، والاهتمام بكافة الضمانات التي تلتف وتحيط بالقوانين عند تشريعها من أجل الحفاظ على مبادئ الدستور الضامن الأكبر للنظام القانوني المتبع والتي قد تؤدي في غالب الأحيان إلى الانحراف بالتشريع لعدم مرورها بالإجراءات التي ضمنها الدستور عند وضع أي تشريع.

ولعدم وجود جهة للرقابة على هذه الصلاحية فإن المنفذ الوحيد للرقابة على هذه القرارات هي المحكمة الدستورية والتي لم يكن لها أي تأثير أو أعمال في هذا الصدد إلا في قرارها الصادر بجل المجلس التشريعي وهي محطة يمكن الوقوف عندها في هذه الدراسة والتعريح على بعض تفاصيلها والمتمثل في قرار صادر عنها بجل المجلس التشريعي والذي يحمل الرقم (10) لسنة 2018.

المطلب الثاني: حل المجلس التشريعي بموجب قرار تفسيري صادر عن المحكمة الدستورية

كثيراً ما نودي من قبل أصحاب الشأن ومع بدء حالة التعطل في المجلس التشريعي إلى ضرورة تفعيله كونه عموداً من الأعمدة الثلاث التي يقوم عليها النظام القانوني في الدولة وإنه في حال بقي المجلس معطلاً فإن النظام القانوني الفلسطيني يبقى في حالة تفرد للسلطة التنفيذية ينجم عنها نتائج تهدم المعايير التي أسس عليها النظام القانوني وتفقد الغاية المنشودة من إتباعه، ومع بقاء الحال كما أسلفنا لغاية سنة (2018) وبالتحديد في شهر (12) من ذات السنة حيث إنه تم توريد طلب تفسيري من قبل وزير العدل الى المحكمة الدستورية العليا وذلك بغية تفسير المواد (47) و (47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي وذلك بهدف بيان إذا ما كان المجلس التشريعي منتظماً في عمله أم انه معطل وذلك للتأكد وحسم مسألة استحقاق أعضاء المجلس التشريعي لرواتبهم أم لا، بحيث خلق هذا القرار التفسيري حالة قانونية من وقت صدوره تستوجب الوقوف عندها وبيان وتوضيح هذا القرار وتأثيره على الواقع الذي نعيشه.

أفرد القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة التشريعية باباً مستقلاً يحتوي على سبعة عشر مادة تهتم وتنظم عمل هذه السلطة ملحقاً بها نظام داخلي ينظم التفاصيل التي تتبع الأساس، ومنها المواد التي طلب تفسيرها من قبل المحكمة الدستورية وهي المادة (47) والتي تنص " المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة. 2- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي 3- مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية"، والمادة (47) مكرر والتي تنص " تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري" والمادة (55) والتي تنص تحدد مخصصات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي والوزراء بقانون ". ومن هذا الباب وجب علينا التعرّيج بشكل سريع على هذا القرار والتعليق عليه، وذلك من أجل معرفة الأسس القانونية التي تم النجوع إليها وأدت إلى حالة باتت واضحة وهي قرار صادر عن جهة قضائية عليا وهي المحكمة الدستورية والتي قضت بضرورة حل المجلس التشريعي من خلال قرار قضائي صادر عنها من خلال طلب تفسيري ورد لقلمها من اجل البت فيه وحسم الخلاف في مواد تنظم عمل السلطة التشريعية.

تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات:

إن القصد من تفسير نصوص القوانين هو بيان أي غموض أو إبهام في النصوص القانونية المراد تفسيرها والوقوف على حقيقتها وبيان ما قصدته المحكمة بحكمها حتى تتمكن من تنفيذ هذه الأحكام بما يتفق مع قراراتها دون المساس بما يقضي به الحكم المفسر من زيادة أو نقصان أو تعديل.¹

وأيضاً يشترط لقبول دعوى أو طلب تفسير أن يثير النص التشريعي المطلوب تفسيره خلافاً في التطبيق العملي وأن يكون هذا الخلاف ذا أهمية تستدعي تفسيره تحقيق وحدة تطبيقه، أي بمعنى آخر أنه يشترط لقبول دعوى أو طلب تفسير أن يكون النص قد أثار خلافاً في التطبيق أي أن تكون صدرت أحكام متضاربة في شأنه ترتب أثراً قانونياً في حياة المواطنين وحقوقهم مما يقتضي وجود تفسير حاسم للمنازعات وأيضاً في حالة وجود تنازع بين اختصاصات السلطات الثلاثة وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في واجباتها واختصاصاتها أي كما في الحالة التي أمانا وهي عدم القدرة على حسم الخلاف في شأن يخص المجلس التشريعي والذي هو بالأساس معطل ويحتاج إلى جهة قضائية لحسم هذا الخلاف وهي المحكمة الدستورية العليا.

قبل البدء بالحديث عن القرار رقم (10) لسنة 2018 للسنة القضائية الثالثة لابد من إرساء بعض الحقائق:

إن المحكمة الدستورية بوجه عام هي السلطة الأرفع في مواجهة السلطات الثلاث التقليدية المعروفة: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية حيث أن سلطة ونفوذ المحكمة الدستورية تطل ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين سواء بالإلغاء مباشرة أم الطلب من السلطة التشريعية بتعديلها عند الحكم بعدم دستوريته، وقد يصل الأمر إلى إبعاد من ذلك كأن تقضي ببطالان القانون الذي على أساسه انتخب البرلمان، وبالتبعية حل البرلمان²، تماماً كما حصل في مصر مؤخراً وقد تطل

¹ صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري المصري النظرية العامة للقانون الدستوري شرح أحكام الدستور المصري الصادر سنة 2013، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص 25.

² هشام عبدالفتاح، رقابة دستورية القوانين، رسالة دكتوراه، 1999، ص 103.

سلطتها ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات بقانون ولوائح (أنظمة) سواء بالإلغاء أو بالطلب من السلطة التنفيذية بتعديلها عند الحكم بعدم دستوريته، وقد يأخذ الأمر منحى أكثر تطرفاً، عندما تقضي المحكمة بعدم أهلية رأس السلطة التنفيذية، كأن تقضي بفقدان رئيس الدولة لأهليته، تماماً كما في التشريعات الفلسطينية (المادة 1/37-ج من القانون الأساسي، والمادة 5/24 من قانون المحكمة الدستورية العليا)، وقد يمتد نفوذها إلى مؤسسة القضاء، حيث إن بعض الدساتير تسمح للأفراد برفع دعاوي ضد قرارات المحاكم.¹

وأيضاً يشترط لقبول دعوى أو طلب تفسير أن يثير النص التشريعي المطلوب تفسيره خلافاً في التطبيق العملي وأن يكون هذا الخلاف ذا أهمية تستدعي تفسيره تحقيق وحدة تطبيقه، أي بمعنى آخر أنه يشترط لقبول دعوى أو طلب تفسير أن يكون النص قد أثار خلافاً في التطبيق أي أن تكون صدرت أحكام متضاربة في شأنه ترتب أثراً قانونياً في حياة المواطنين وحقوقهم مما يقتضي وجود تفسير حاسم للمنازعات وأيضاً في حالة وجود تنازع بين اختصاصات السلطات الثلاثة وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في واجباتها واختصاصاتها أي كما في الحالة التي أمامنا وهي عدم القدرة على حسم الخلاف في شأن يخص المجلس التشريعي والذي هو بالأساس معطل ويحتاج إلى جهة قضائية لحسم هذا الخلاف وهي المحكمة الدستورية العليا.

قضية رقم (10) للسنة القضائية الثالثة لسنة 2018 المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

تم تقديم طلب تفسير للمحكمة الدستورية العليا، والذي عرض على المحكمة في الثاني عشر من كانون الأول (ديسمبر) 2018م، وتم نظر الطلب من قبل هيئة المحكمة وأصدرت قرارها بالتفسير بما يخص الموضوع الذي عرض عليها والذي يقوم على طلب تفسير مواد تشريعية وهي المواد (47،47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003/2005)، وفي هذا البحث سنتطرق إلى مدى مطابقة القرار الصادر من قبل هيئة المحكمة الدستورية العليا للقانون الذي ينظمها وهو قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، وسنوضح إذا ما

¹ د. محمد السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1998، ص 75.

اتبعت المحكمة أثناء تفسيرها لهذا القرار الأصول والقانون أم لا؟، وعليه سنقوم بدراسة هذا القرار وتسليط الضوء على النصوص القانونية التي نظمت في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م الأصول القانونية الواجبة الإلتباع سواء شكلية أم موضوعية عند التعامل مع قرار أو طلب تفسير المقدم إلى المحكمة الدستورية، وعليه سنقوم بالتطرق إلى القرار الصادر عن المحكمة من عدة جوانب وسنقوم بطرح عدة أسئلة وذلك على النحو الآتي:

- بداية سنقوم بالتعرف على انعقاد الجلسة وهل الجلسة انعقدت بنصابها القانوني أم لا؟
- هل طلب التفسير قدم من صاحب صفة كون أن المحكمة حددت في قانونها من يملك الحق في طلب التفسير
- مشتملات طلب التفسير (المواد التي طلب تفسيرها)
- يجب أن يشتمل الطلب على شرط أساسي ألا وهو (أن يثير النص المطلوب تفسيره خلافاً في أروقة السلطة القضائية)
- مدى الأهمية والجدية التي تستدعي التفسير (هل خلقت هذه المواد خلافاً جوهرياً في أروقة السلطة القضائية)، مما يستدعي تقديم طلب للمحكمة الدستورية العليا للتفسير
- التأكد من أن التفسير يجب أن يحقق الوحدة في التطبيق.

نصت المادة الثانية من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م على أنه : تؤلف المحكمة من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قرارها بالأغلبية¹، وبالرجوع للقرار نجد أن المحكمة انعقدت بالجلسة العلنية في 18 أيلول 2016م برئاسة السيد المستشار الدكتور محمد الحج قاسم وعضوية السادة المستشارين أسعد مبارك وفتحي أبو سرور، وحاتم عباس، وعدنان أبو ليلي، ود. رفيق أبو عياش، وفواز صايمة/ أعضاء، أي أن هيئة المحكمة انعقدت من سبعة قضاة إضافة إلى الرئيس، وعليه وعند استقراء نص المادة سابق

¹ نص المادة (2) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م.

الذكر نجد بأن نصاب المحكمة لانعقادها يجب أن يكون مكون من رئيس وستة قضاة أعضاء للهيئة المنعقدة وفي القرار الصادر عن المحكمة تكون المحكمة مكتملة النصاب، وطبقاً للمادة الثانية من قانون المحكمة الذي أشار بهذا الخصوص.

الإجراءات الشكلية:

وعند الحديث عن الإجراءات وصحة هذه الإجراءات فعند النظر إلى الجهة التي قامت بتقديم طلب التفسير، بحيث ورد بتاريخ (12/02 /2018م) إلى قلم المحكمة الدستورية كتاب من السيد وزير العدل بناء على تأشيرة معالي رئيس مجلس القضاء الأعلى رئيس المحكمة العليا بتاريخ (27/11/2018م)، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (2/24) و(1/30) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة (2006م) وتعديلاته، الذي تقدم به بناء على قرارات محكمة العدل العليا في دعاوى العدل العليا ذوات الأرقام (138/2017) و(146/2017) و(150/2017) والقرارات الصادرة بالخصوص لتنفيذ قرار محكمة العدل العليا إلى المحكمة الدستورية لتفسير المادتين (47 و47 مكرر) والمادة (55) من القانون الأساسي وتعديلاته، بهدف بيان فيما إذا كان المجلس التشريعي منتظماً في عمله أم أنه معطل، وفيما إذا كان أعضاء المجلس التشريعي في وضعه الحالي يستحقون رواتب أم لا، وباستقراء نص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا في الفقرة الأولى منها نجد أن الطلب (طلب التفسير) يقدم من وزير العدل بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه الدستورية، وفي القرار الصادر عن المحكمة الدستورية فإن الطلب قدم من قبل وزير العدل بناء على تأشيرة معالي رئيس مجلس القضاء العالي رئيس المحكمة العليا أي أن الطلب قدم حسب الأصول والقانون، وقدم حسب الطريقة التي نص عليها في القانون¹.

¹ ملخص نص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا في الفقرة (1).

مشتملات طلب التفسير:

تم تقديم طلب تفسير للمواد الموجودة في القانون الاساسي، وهي المواد (47/47مكرر) والمادة (55) وتشتمل هذه المواد على ما يلي: تشتمل المادة (47) من القانون الاساسي على التعريف بالسلطة التشريعية وبيان طبيعتها ومهامها والفترة الزمنية التي يجب أن تقوم خلالها هذه السلطة بمهامها المنوطة بها كما هو موضح في القانون الاساسي والنظام الداخلي وتنص على ما يلي:

1. المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة

2. بما لا تعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي

3. مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.

وخصصت المادة (55) من نفس القانون وحددت مخصصات أعضاء المجلس التشريعي وحقوقهم وواجباتهم بموجب قانون.

وقد قام وزير العدل بناء على تأشير من رئيس مجلس القضاء الأعلى بالطلب من المحكمة الدستورية العليا تفسير هذه المواد وذلك تأسيساً على أن هذه النصوص قد أثارت خلافاً في تطبيقها عندما عرض على محكمة العدل العليا الثلاث قضايا سابقة الذكر والمتعلقة باستحقاق أعضاء المجلس التشريعي لرواتبهم ام لا.

وبالرجوع إلى نص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية فإن الطلب المقدم من قبل وزير العدل اشتمل على بيان النص التشريعي المراد تفسيره وما أثاره من خلاف في التطبيق ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه، كون أن اللبس والغموض حاصل ما بين مواد تنظم عمل المجلس التشريعي وعليه فإن هذه المواد أثارت الخلاف في أروقة السلطة القضائية، وأنه وفي الطلب المعروض أمامنا فإن هذا الشرط تحقق والذي نص عليه في المادة (30) من

قانون المحكمة الدستورية والذي سبق لنا ذكره بأنه يجب أن يشتمل طلب التفسير على شرط أساسي ألا وهو أن يثير النص المعروض على المحكمة للتفسير خلاف في التطبيق ومدى الأهمية التي تستدعي تفسيره.

وهنا نرى أن القرار في مضمونه وضح الأهمية الجوهرية لا الثانوية وذلك كون أن الأهمية تتحدد من خلال طبيعة الحقوق التي ينظمها والمصالح المرتبطة بها ، وأن المواد التي طلب تفسيرها صدر فيما يتعلق بها قرار من الرئيس والذي أثار خلاف أثناء تطبيقه وأن التفسير يساعد في تحقيق الوحدة في التطبيق والذي أثار عند تطبيقه تباين في مضمونه ما بين المخاطبين بأحكامه، وهنا حقق الشرطين التي تضمنته نص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا.¹

الشق الموضوعي لقرار التفسير:

عند الشروع في نص المادة (47) وتفسيرها من قبل المحكمة الدستورية وبالتحديد المادة (1/47) بأن المجلس التشريعي هو سلطة تشريعية منتخبة أي أن هذا المجلس هو ليس عبارة عن أفراد وأشخاص وإنما يمثل سلطة لها مكانتها الدستورية والتي أخذت هذه المكانة والقدر من المهام التي أنيطت بها واعتبارها أهم السلطات الثلاث في أي دولة، وعند بحث المحكمة في الواقع الذي عاشه المجلس التشريعي فإن هذه السلطة لم تلتزم بالقوانين والأنظمة المنظمة لعملها إضافة إلى الامتناع عن ذلك وذلك من حيث عقد الدورات التي يجب على هذه السلطة عقدها لاعتبارها غير معطلة وتقوم بواجبها على أكمل وجه، حيث أن المجلس التشريعي لم يعقد إلا دورة واحدة انتهت بتاريخ (2007/7/5م)، وبدا واضحاً أيضاً للمحكمة عدم التزام المجلس وانصياعه لعقد الدورة العادية الثانية والتي دعا لها الرئيس في المرسوم الرئاسي الذي يحمل الرقم (27) بتاريخ (2007/7/5) وقدرت المحكمة بأن قياس إذا ما كان المجلس التشريعي معطلاً أو على رأس عمله هو الالتزام بعقد دوراته سواء العادية أم غير العادية واعتبار ذلك من قبل المحكمة فقدان للصفة الدستورية التي أصبغت لهذا المجلس كونه لا يعقد أي من دوراته التي يتم فيها المواظبة على القيام بالأعمال

¹ انظر ملخص المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لسنة 2006م.

المناطة إليه والتي من خلالها اصبح القانون الاساسي لهذا المجلس الصفة التشريعية وبالتالي اعتباره فاقداً لهذه الصفة.

وفيما يخص البند الثاني من هذه المادة فقد تعاملت المحكمة مع هذا البند والذي ينص على "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي " بحيث وضحت المحكمة واستشهدت في النظام الداخلي الذي يوضح المهام التي تقوم بها السلطة التشريعية والمتركة في مهمتين أساسيتين وهما التشريع والرقابة وتطرق إلى أنه لا اعتبار للمجلس التشريعي منعقداً ويقوم بمهامه وجب أن يقوم بهذه المهام كما هو موضح في النظام الداخلي بحيث أنه ومن ناحية التشريع فإن المقترحات التي تقدم لهذا المجلس يجب أن تمر بإجراءات تم توضيحها وذكرها في هذا الرسالة فيما سبق من حيث عرض هذه المقترحات على المجلس سواء مقدمة من أعضاء المجلس أم من رئاسة الوزراء ومرورها في هذه الإجراءات للوصول إلى إقرار القوانين والتي لا يتصور أن تتم هذه الإجراءات في ظل انعدام انعقاد دورات المجلس التشريعي، بحيث لا يقومون كأعضاء بالمهام التشريعية المناطة لهم وذلك كونهم لا يجتمعون أو يعقدون أية دورات من الأساس واعتبرت المحكمة أيضاً بأن هذه الحالة تتناقض مع القسم التي يؤديها أعضاء المجلس قبل توليهم لهذا المقام وشروعهم في العمل ووضحت المحكمة أيضاً بأن هذا الغياب أو التعطيل قد أدى إلى عدم قيام أعضاء المجلس التشريعي بمهمة الرقابة والتي هي أيضاً من أهم المهام الموكلة للمجلس التشريعي بحيث عدم قدرة الأعضاء على القيام بذلك، وذلك أيضاً بسبب عدم انعقاد أي دورة للمجلس التشريعي من تاريخ (2007/7/5م) وحتى تقديم طلب التفسير، واعتبرت المحكمة بأن المخصصات التي يتقاضاها أعضاء هذا المجلس من التاريخ المبين ما هي إلا استنزاف لأموال الدولة واعتبار هذه الأسباب والتي طرحت بغية تفسير المواد سبباً لحل المجلس التشريعي والرجوع إلى الشعب من أجل إجراء انتخابات جديدة واستندت في ذلك على المادة (3/47) واعتبار إجراء الانتخابات هو استحقاق دستوري على اعتبار انتهاء المدة التي حددها القانون الاساسي والرجوع إلى الطريق الديمقراطي لتمثيل الشعب من قبل مجلس جديد يختاره بإرادته الحرة.

وفيما يخص المادة (47 مكرر) والتي تنص "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية" ويرى الباحث من وجهة نظره المتواضعة بأن المحكمة الدستورية تعاملت مع هذه المادة بالشكل الصحيح بحيث أنها ارتكزت في تفسيرها بداية على أن القانون الاساسي وحدة واحدة ومتجانس في أحكامه بحيث أن مواده مكملة لبعضها البعض وأبدت رأيها التفسيري أيضا بالارتكاز على أن هذه المادة قد أضيفت بعد أن تم التوافق على قانون الانتخابات العامة وتم إضافتها من قبل المجلس بعد ذلك ورأت المحكمة بأن دور هذه المادة هو دور تنظيمي بحيث انه وبالتركيز في نصها نجد بأنها ذكرت كلمة القائم أي المجلس السابق الذي ما زال على رأس عمله أي أن أعمال هذه المادة يأتي في ظل وجود مجلسين وقد شرعت من أجل عدم ترك أي فراغ زمني بين فترة انتهاء المجلس التشريعي القائم والمجلس التشريعي المنتخب واستغلال هذا الفراغ باعتباره ثغرة قانونية غير مغطاة في القانون الاساسي في المرحلة الانتقالية بين المجلسين واعتبرت المحكمة أن المادة (3/47) هي بمثابة العقد بين الشعب والمجلس وذلك بضابط زمني وإن المادة (47 مكرر) هي بمثابة ضابط الدورية المنصوص عليه في المادة (47) أي أن نص المادة (47 مكرر) تنظيمية تعمل بالارتباط مع المادة (3/47) وذلك من أجل منع أي فراغ زمني بين المجلسين وكل ذلك من أجل احترام الإرادة الحرة للشعب واستمرار دوامها في عمل المجالس الدورية دون وقوع أي خلل في الانتقال من مجلس لآخر.

وعليه فإن التفسير الصادر عن المحكمة الدستورية بصفتها صاحبة اختصاص بنظر هذا الموضوع كما جاء في نص المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م والذي ينص على اختصاصات المحكمة الدستورية العليا والتي من بينها تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها، وفيما يخص من له صلاحية تقديم طلب التفسير بحيث أن الصלב قدم بشكل قانوني وكيفما حدد القانون وراعى المادة (30) من قانون المحكمة الدستورية والتي نصت على أن طلب التفسير يقدم من وزير العدل بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس المجلس التشريعي أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو ممن انتهكت حقوقه دستورياً، وأن الطلب في طلب التفسير أعلاه قد قدم

من وزير العدل أي من جهة ذات اختصاص بتقديم الطلب وبناء على طلب رئيس مجلس القضاء الأعلى أي بالشكل الذي نص عليه قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م،

وأيضاً حققت البند الثاني من المادة (30) والتي نصت على بيان النص التشريعي والذي تم النص على أن المواد المراد تفسيرها هي المواد (47/47 مكرر) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005/2003م.

ويما يخص الخلاف في التطبيق ومدى إثارة المواد المطروحة للتفسير للخلاف في التطبيق ومدى الأهمية والجدية التي تستدعي تفسير هذه النصوص التشريعية، فإن هذه الشروط تحققت في القرار بحيث أن الخلاف ثار في أروقة السلطة القضائية وهو خلاف جوهري والذي يتعلق باستحقاق أعضاء المجلس التشريعي لرواتبهم أم لا وذلك بالارتكاز على تفسير المواد التي تنظم عمل المجلس التشريعي بحيث أنه لا يمكن للمحكمة الدستورية الخلوصل الى نتيجة بالتفسير إلا بعد تفسير المواد (47/47 مكرر) وذلك للوصول إلى إذا ما كان المجلس التشريعي معطلاً أم لا، كون أن استحقاق أعضاء المجلس التشريعي لرواتبهم والمجلس التشريعي معطل وغير منعقد من تاريخ (2007/7/5م) نقطة قانونية تحتاج إلى حسم وأن هذا الخلاف خلاف خطير ويحتاج إلى تفسير وذلك لترسيخ مبدأ دستوري وهو مبدأ سيادة القانون والذي هو أساس الحريات والتي أوضحته المحكمة الدستورية من خلال تفسير نصوص المواد التشريعية المطلوب تفسيرها وحسم التنازع والوصول وتوضيح إرادة المشرع بشكل حاسم وواضح وذلك لإنهاء الخلاف الجوهري والدلالة على سيادة القانون وتحقيق التوازن والفصل في السلطات وعدم اغتصاب لجوهر اختصاص سلطة على حساب سلطة أخرى.

بعد أن قامت المحكمة الدستورية العليا وكما أوضحنا سابقاً بتفسير المواد التي وردت إلى قلمها لحسم الخلاف في هذه المواد فقد خلصت إلى عدت نتائج وهي أنه لا يمكن تطبيق نص المادة (47 مكرر) إلا في ظل وجود مجلسين مجلس منتهي الولاية ومجلس جديد منتخب وفي واقعنا الفلسطيني فإنه لا يمكننا إعمالها كون أن المحكمة نفسها اعتبرت وأكدت على المجلس التشريعي الفلسطيني معطل من تاريخ (2007/7/5م) وما زال معطل وأكدت على أن المجلس التشريعي

المعطل لا يسوغ له بأي سبب كان أي استحقاق مالي كونه منتهي الولاية ولا يقوم بأي من المهام المناطة إليه وأنه فاقد للصفة الدستورية واعتبار هذا المجلس منحلًا من تاريخ إصدار القرار ودعوة رئيس دولة فلسطين إلى إجراء الانتخابات خلال مدة ستة أشهر من تاريخ صدور القرار.

بعد أن قمنا بالتعريح على القرار الصادر عن المحكمة الدستورية العليا والذي خلص إلى نتيجة حل المجلس التشريعي باعتبارها رأس الهرم القضائي بحيث بعد بحثنا في شكليات وحيثيات القرار السابق فإننا لم نجد أي تجاوز أو إخلال في التعامل مع الحالة التي عرضت على المحكمة الدستورية بل إنها قامت بما يقع على عاتقها كونها الجهة الدستورية المخولة بتفسير القوانين إلا أن النتيجة التي خلصت إليها المحكمة ألا وهي حل المجلس التشريعي والتي تعتبر سابقة قانونية صادرة عن هيئة المحكمة الدستورية هي محل دراستنا حيث إنه لم يرد في القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003/2005م المعدل أي مادة أو نص ذكر فيه حل المجلس التشريعي أو خول جهة معينة بذلك، إلا أنه ومن وجهة نظر الباحث فإن الطريق التي سلكت لذلك هي طريق قانونية وأقرب ما تكون إلى مبدأ سيادة الدولة كون أن التفسير يدخل ضمن صلاحيتها وإن القرار الصادر عنها قرار قانوني يحسم كل الخلاف الذي يدور في فلك المشاكل التي تحيط في عمل المجلس التشريعي كون أنه لا يمكن لأي جهة أو أي نص قانوني القدرة على الخلوص إلى هذه النتيجة التي باتت واقع نعيشه وأننا في نظامنا القانوني عشنا حالة قانونية أشبه ما تكون قريبة من الغرابة بحيث أنه لم يكن هناك أي نص قانوني يسعف الحالة التشريعية التي نعيشها إلا نص المادة (43) من القانون الاساسي ولكن هذا النص لم يكن يحيط الضوابط الديمقراطية اللازمة للقيام بمحتواها بحيث أنه ولطول المدة التي تم الارتكاز على هذه المادة لتغطية الفراغ التشريعي أفرغت من محتواها وأصبحت تشكل أداة لانتهاك المبادئ القانونية التي يقوم عليها النظام القانوني في الدولة وأهمها مبدأ الفصل ما بين السلطات وحملت أكثر من طاقتها وذلك كون أن هذه المادة وإن كانت تعطي المجال لتغطية الفراغ التشريعي إلا أنها مقيدة بشرط عرض كافة ما يصدر من تشريعات بالارتكاز على هذه المادة على المجلس التشريعي المعطل الذي هو بالأساس المعضلة الأساسية في حالتنا القانونية الفلسطينية.

المطلب الثالث: ارتكاز النظام القانوني الفلسطيني على القرارات بقانون

وضحنا سابقاً حالة الغياب والتعطيل للمجلس التشريعي والتي يعيشها النظام القانوني الفلسطيني من تاريخ (2007/07/05) وصدر قرار المحكمة الدستورية العليا بجل المجلس التشريعي وتطرقنا إليه في المطلب السابق من الناحية القانونية إلا أن هذا القرار وما سبقه وما نحن فيه من تعطيل للمجلس التشريعي الفلسطيني من التاريخ السابق ذكره ولغاية الآن، اجبر النظام القانوني الفلسطيني على الارتكاز على أي أساس دستوري يغطي الفراغ الناجم عن هذا التعطيل ولم يكن أمام هذا النظام إلا إعمال نص المادة (43) من القانون الأساس الفلسطيني والارتكاز على الصلاحية الاستثنائية المخولة للرئيس في مثل هذه الحالة للحفاظ على دوران عجلة النظام القانوني الفلسطيني وإقرار التشريعات اللازمة لذلك من خلال هذه الصلاحية، ألا وهي إصدار القرارات بقانون لسد الفراغ التشريعي الناجم عن تعطل وغياب المجلس التشريعي خلال المدة الزمنية المذكورة ولغاية الآن.

وبات من الواضح في الفترة الممتدة من تاريخ إعلان حالة الطوارئ من قبل الرئيس بموجب المرسوم الرئاسي الذي يحمل الرقم (9) لسنة (2007) والقاضي بإعلان حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية نتيجة الانقسام الذي حصل، اللجوء لنص المادة (43) من القانون الأساسي وذلك لسد الفراغ التشريعي والارتكاز على القرارات بقانون كون أن المجلس التشريعي معطل وقد ذكرنا في مطلب سابق القيمة القانونية لهذه القرارات من الناحية الشكلية والموضوعية وتم توضيح الطبيعة القانونية لهذه القرارات كونها أساس ينطلق منها في تشريع القوانين وسد الفراغ الناجم عن حالة التعطيل وباتت واقعاً لا يمكن تغاضيه في النظام القانوني الفلسطيني وفي الحالة التي يعيشها، وفي هذه الدراسة وبعد أن قمنا بالبحث في هذه الأسس فإن هذه القرارات هي الوسيلة الوحيد لسد الفراغ التشريعي إلا أنه وفي هذه الحالة فإن هذه القرارات (الأساس التشريعي المتبع في تسيير نظامنا القانوني) تفتقد إلى أدوات الرقابة بحيث أننا هنا وفي هذا المطلب لسنا بصدد القيمة القانونية لهذه القرارات بل في صدد البحث في قدرة هذه القرارات التي شرعت فقط في حالة الاستثناء وقيدت بشروط لإعمالها على تغطية الفراغ بشكل يضمن عدم المساس بالمبادئ الدستورية الأخرى كونها لا تخضع للرقابة وإن المادة التي شرعتها ربطت قيد الرقابة على هذه القرارات

بالمجلس التشريعي الذي هو بالأساس معطل وغير فعال مما يعطي فسحة للسلطة المخولة بإصدار هذه القرارات بتوسيع نطاقها كونها غير مغلفة بضمانات كما في الوضع الطبيعي، وبعد مراجعة نص المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل فإننا نجد وفي ظل الواقع الذي يعيشه النظام القانوني الفلسطيني بأن هذا الأساس الدستوري قد حُمل أكثر من طاقته، وذلك لطول الفترة الممتدة في الارتكاز عليه وعدم وجود ضمانات للرقابة على هذه القرارات باعتبار أن الجهة المسؤولة عن الرقابة عن هذه القرارات هي المجلس التشريعي من خلال عرضها عليه وحتى وإن كانت في كثير من الأحيان توظف هذه الصلاحية من أجل تشريع قوانين مهمة، إلا أن الرقابة على هذه القرارات معدومة ولا يوجد أي جهة مخولة بذلك الا المجلس التشريعي وهو معطل ، مما يجعل هذه القرارات تكون أقرب إلى شبهة الانحراف بهذه القرارات وذلك لعدم وجود ضوابط على السلطة التي تقرها كونها هي الجهة المتفردة في صنع هذا القرار وتشريعه، مما يؤدي إلى إهدار الحقوق ومبدأ الفصل ما بين السلطات الذي يسعى أي نظام قانوني إلى الحفاظ عليه وهذا في الفترة التي كانت قبل صدور قرار المحكمة الدستورية العليا بجل المجلس التشريعي.

ويرى الباحث بأن القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية والقاضي بجل المجلس التشريعي يعتبر محطة قانونية فاصلة ما بين الفترة التي تسبقه في تعطل للمجلس التشريعي والفترة التي تليه الى يومنا هذا، بحيث إنه وبالرجوع للمعطيات التي تخص حالة الضرورة والمادة (43) من القانون الاساسي والتي أصبحت الأساس المتاح لتسيير النظام القانوني في فلسطين الى طرح التساؤل الآتي:

هل ما زالت حالة الضرورة تغطي هذه القرارات من ناحية قانونية أم لا كونها اشترطت في ثاياها على شرط أساسي ألا وهو عدم الانعقاد للمجلس التشريعي ومن هنا فأن المشرع الفلسطيني لم يحدد على وجه التفصيل المقصود بغير ادوار انعقاد المجلس التشريعي ولم ينص المشرع عند ذكره لهذه العبارة على أن يكون هذا الانعقاد لأسباب عادية أو غير عادية وبعد استقراء نصها نجد بان هذه المادة تغطي الصلاحية الاستثنائية للرئيس في ظل وجود مجلس تشريعي ولكن غير منعقد بغض النظر عن الأسباب الموجبة لعدم انعقاده، وتباعا لما ذكر فان هذه القرارات بقانون والتي هي بالأصل صلاحية استثنائية للرئيس في التشريع وأصبحت هي الأساس الوحيد لسير العملية

التشريعية كانت مظلة بنص المادة (43) بحيث أن للرئيس الحق بالتشريع يكون في ظل عدم الانعقاد سواء بالفترات التي تكون ما بين الدورات أو لأي سبب كان كون أن المجلس موجود ولكنه لا ينعقد أي أن هذه المادة بعد تحليلها تغطي هذا الحق للرئيس باعتبار وجود مجلس تشريعي ولكن غير منعقد.

أما بعد هذا القرار (قرار حل المجلس التشريعي) فإن هذه القرارات بقانون فقدت المظلة القانونية التي تظللها وهي المادة (43) وذلك من بعد قيام المحكمة الدستورية العليا بحل المجلس التشريعي في قرارها الذي يحمل الرقم (10) من سنة (2018) كون أن هذه القرارات (الصلاحيات الاستثنائية للرئيس) أعطيت له ونظمت بهذه المادة في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي (أي وجود مجلس تشريعي ولكنه غير منعقد) وعند صدور قرار الحل الذي صدر بتاريخ (2018/12/12م) أدى ذلك إلى فقدان المادة المرتكز عليها لإصدار القرارات بقانون إلى الشرط الوارد فيها أي وجود برلمان ولكن غير منعقد، وبالتالي فإن قرار الحل الصادر عن المحكمة الدستورية أفقد الرئيس هذه الصلاحية وبات النظام القانوني الفلسطيني يعيش حالة من الاستثناء أي صلاحيات تشريعية وتنفيذية للرئيس بدون رقابة برلمانية، وبالمحصلة بقاء جهة رقابية يتيمة وهي المحكمة الدستورية العليا على هذه الصلاحيات ومتابعتها لذلك من خلال الصلاحيات الرقابية التي تعنى بها والتأكد من الأساس الدستوري لها¹

وكل المعطيات السابقة تجبر النظام القانوني الفلسطيني إلى الانجرار إلى حالة التخبط وعدم وجود أي أساس دستوري لتشريع القوانين بما يضمن المبادئ التي يرسخها القانون الاساسي الفلسطيني المعدل والذي يقوم عليه كامل النظام القانوني، والوصول إلى عدم وجود أي أداة للرقابة على عملية التشريع في حالة الاستثناء إلا المحكمة الدستورية العليا وهذه الحالة لا يمكن إنكارها كونها باتت واضحة ومستمرة في ظل عدم إجراء انتخابات تشريعية لإرجاع النصاب للمجلس التشريعي وترجيح الكفة ما بين السلطات الثلاث مما يستدعي استحداث حلول قانونية من قبل جهات الاختصاص والفقه في فلسطين ليس للتعايش مع هذه الحالة وإنما لتسيير الفترة التي يعيشها النظام القانوني ولكن بحلول تركز على أسس دستورية.

¹ الدكتور سناء سرغلي، فلسطين وحالة الاستثناء: حل أم حاجة لابد منها؟، المنشور على موقع مركز الدراسات الدستورية _جامعة النجاح، تاريخ الزيارة الساعة الثالثة عصرا بتاريخ (2020/08/22)، <https://papers.ssrn.com/sol3/>

الخاتمة

لقد تناولنا في هذه الدراسة الإطار العام للسياسة التشريعية في فلسطين والإجراءات التي تمر بها، والجهات المخولة بإصدار التشريعات، كما تطرقنا في هذه الدراسة إلى دور مجلس الوزراء في التشريع وخلق سياسة تشريعية وذلك في الارتكاز على الصلاحيات الاستثنائية للرئيس في إصدار التشريعات في ظل غياب الجهة الأصلية المخولة بإصدار تلك التشريعات، وفي ما تم تناوله توصل الباحث إلى النتائج التالية:

- يمثل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية في فلسطين ويعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار التشريعات، بينما تملك السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية محددة نص عليها القانون الأساسي وحددها، ونص القانون الأساسي الفلسطيني على الظروف الاستثنائية التي تخول الرئيس سلطات تشريعية بما فيها حالة الطوارئ وحالة الضرورة، حيث استخدمهما في مكانين منفصلين، مما يفيد بأنهما مفهومان مختلفان.
- تعتبر المصالح الاجتماعية والاقتصادية والأمنية والسياسية وكافة مجالات الحياة في المجتمع وما يصيبه من تغيرات، ضرورات تتيح للرئيس الاستناد إليها لإصدار القرارات بقانون لتنظيم أمور المجتمع والمحافظة على استقراره.
- أدى الانقسام السياسي الفلسطيني إلى غياب انعقاد المجلس التشريعي سواء في دورته العادية أو غير العادية، مما أدى إلى صدور القرارات بقانون من قبل الرئيس لتنظيم أمور المجتمع.
- تعتبر القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس قبل حل المجلس التشريعي دستورية ومتفقة مع أحكام القانون الأساسي لتوافر شروط إصدارها استنادا لنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تتعلق بتوافر حالة الضرورة وفي فترة عدم انعقاد دورات المجلس التشريعي في الفترة التي تسبق قرار المحكمة الدستورية الذي يحمل الرقم (10) لسنة 2018.

- يحق لمجلس الوزراء إصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين استناداً إلى نص المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني، بينما لا تمتلك سوى التقدم بمشاريع قوانين إلى المجلس التشريعي وهو ما تلتزم به الحكومة الفلسطينية، حيث لم يصدر عنها سوى اللوائح والأنظمة التي تحتاجها لتسيير عملها.
- أثر غياب المجلس التشريعي على السياسة التشريعية الفلسطينية باعتبار المجلس سلطة تشريعية تحتكم إلى إجراءات ضامنة لتحقيق المبادئ التي يرسخها الدستور في سن التشريعات كون أن النظام القانوني يحتاج بشكل دوري ومستمر لتشريع وسن القوانين لاستمرار دوران العجلة القانونية التي تسعى لتغطية احتياجات المجتمع ومتطلباته، ولكن هذا الغياب.
- حُملت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني أكثر من اللازم وذلك كون أن هذه المادة تعتبر الأساس الدستوري المتاح لتغطية الفراغ التشريعي، إلا أنها مشروطة بعرض كافة القرارات بقانون على المجلس التشريعي وذلك لإقرارها ولخلق نوع من الرقابة حتى وإن كانت لاحقة ولكن في حالتنا الفلسطينية والتي طالت مدة تعطيل المجلس التشريعي فيها بحيث أصبح هناك كم كبير من هذه القرارات بقانون والتي تمس مراكز وحريات الأفراد وتنظم العلاقة فيما بينهم وعند عرضها على المجلس سواء بإقرارها أو رفضها فإن المشكلة التي ستثور عند عرضها هو التعامل مع هذا الكم الهائل الذي نظم واهتم بمسائل كان من المفروض أن تدرس وتنظم ضمن الإجراءات الضامنة لتشريع القوانين والتي يراعيها المجلس التشريعي كون أن وظائفه الأساسية التشريع بحيث يكون هذا الأمر منظم بشكل داخلي ليراعي كافة المبادئ الدستورية بعكس القرارات بقانون والتي تقتصر إلى مرورها بهذه الإجراءات بحيث تحتاج إلى رقابة دقيقة لقياس مدى ملاءمتها لهذه المبادئ.
- تم الارتكاز على الصلاحيات الاستثنائية للرئيس في التشريع في الفترة التي تلت الانقسام الفلسطيني والتي تلت إعلان الرئيس لحالة الطوارئ لغاية الآن، إلا أنه وفي تاريخ (2018/12/12م) تم صدور القرار الصادر عن المحكمة الدستورية والتي نص مضمون قرارها على حل المجلس التشريعي والدعوة إلى إجراء انتخابات الأمر الذي يعتبر نقطة تفصل

في القيمة القانونية للقرارات بقانون قبل هذا القرار كون أن إعمال المادة (43) حتى وإن حملت أكثر من اللازم كما ذكرنا سابقاً إلا أن هذه القرارات لم تصدر بشكل يخالف الدستور كونها مظلة بالمادة سابقة الذكر والتي تشترط إصدارها من الرئيس في حالة الغياب للمجلس التشريعي أما بعد صدور قرار حل المجلس التشريعي حيث إن هذه الصلاحية للرئيس أصبحت غير مغطاة وذلك لانتهاء شرط الغياب أو عدم الانعقاد وإنما حل للمجلس التشريعي، وهنا وبعد هذا القرار للمحكمة فإن الرئيس يفقد الصلاحية الاستثنائية التي خولت له مما يدخل النظام القانوني الفلسطيني في حالة استثناء غير واضحة المعالم وتفتقد لأي أساس دستوري وإنما تقترب من واقع سياسي يعاش من خلال إصدار الرئيس للتشريع في ظل الفترة التي تلي حل المجلس التشريعي، ويضاف إلى ذلك عدم وضع محددات لصلاحيات الرئيس التشريعية والمتمثلة بنص المادة (43) التي تعطي الرئيس الحق بإصدار القرارات بقانون عقب حل المجلس التشريعي مما أدى إلى استمرار الرئيس في استخدام نص المادة (43) والذي من جهة أخرى يعطل الإسراع في إجراء الانتخابات.

- حيث إنه وبعد البحث في حيثيات القرار الدستوري الصادر عن المحكمة الدستورية والقاضي بحل المجلس التشريعي والذي راعى في تفسيره كافة المبادئ المتبعة في التفسير ونصوص القانون ولا ينتابه أي قصور كونه صادر عن جهة اختصاص راعت كل ما يلزم للوصول لهذا القرار، ويضاف إلى ذلك أن المحكمة الدستورية باتت هي الجهة الوحيدة واليتمية للقيام بالرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن الرئيس وبنفس الوقت ينوه الباحث حتى وإن كانت الجهة الرقابية المتوفرة فإن الرقابة المثالية لا تكون إلا من خلال المجلس التشريعي الذي يقوم ويرتكز على كافة الإجراءات التي تلزم للخروج بهذه الوظيفة الأساسية التي يتولاها على أفضل وجه.

وفي ضوء تلك النتائج، يوصي الباحث بالتوصيات التالية:

- ضرورة إيجاد صيغة توافقية بين أطراف الانقسام السياسي الفلسطيني للمحافظة على مؤسسات الدولة وقيامها بأعمالها على أكمل وجه.
- ضرورة إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية لإفراز ممثلين عن الشعب قادرين على إصدار تشريعات تعبر عن احتياجات المواطنين وضرورات المجتمع.
- إذا كان لابد من الاستمرار بآليات التشريع في ظل الوضع الراهن، فإنه لابد من وضع عدة قيود على نص المادة (43):

أولاً: أن يصدر بها تفسير واضح من قبل المحكمة الدستورية، ولكن حتى يصدر بها تفسير واضح من قبل المحكمة الدستورية يفترض أن يتم طلب هذا التفسير وعليه فإننا نطالب وزير العدل بتقديم طلب تفسير حسب الأصول والقانون حسب نص المادة (30) قانون المحكمة رقم (3) لسنة (2006) الدستورية المعدل بسنة (2017)، بحيث ان وجود مثل هذا التفسير حول ماهية حالة الضرورة يعد حاجة ملحة في ظل الوضع الراهن الذي نعيشه، ولكن ربما يكون طلب هذا التفسير من أصعب ما يمكن طلبه من المحكمة الدستورية، بحيث إن مفهوم الضرورة فقهيًا يعد من أصعب المفاهيم تحديداً، حيث إن فقهاء مثل كارل شميتو جورجيو غامبيون¹ واجهوا صعوبة في إعطاء تحديد دقيق لحالة الضرورة، ولكن وفي الوضع الفلسطيني وجب تحديد معايير لهذه المادة ولكن يبقى التخوف من أن يتم تبسيط أو تجاوز لهذه المعايير نوعاً ما مثل فكرة عبارة (في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي) التي لابد حقيقة من توضيح مفهومها وذلك لأن هذه المادة الوحيدة التي تسيّر العملية التشريعية في فلسطين.

¹ الدكتور سناء سرغلي، فلسطين وحالة الاستثناء: حل أم حاجة لابد منها؟، المنشور على موقع مركز الدراسات الدستورية _جامعة النجاح، تاريخ الزيارة الساعة الثالثة عصراً بتاريخ (2020/08/22)، <https://papers.ssrn.com/sol3/>

ثانياً: لحين تحقق ما ذكر سابقاً لابد من ايجاد أسلوب أكثر ديمقراطية من عملية التشريع الاستثنائية التي أصبحت اليوم الوسيلة الوحيدة في التشريع ومثال ذلك نقترح بأن يقوم الرئيس بتشكيل لجان مختصة لإعداد القرارات بقانون وأن يعرضها على مختصين وخبراء قبل إقرارها وذلك لمحاولة مراعاة الإجراءات التي من شأنها إخراج قانون يخدم الغاية التي شرع من أجلها محاطاً بأكبر قدر من الضمانات التي تراعي المبادئ الدستورية، وبالرغم مما ذكر لابد من إعادة النظر في نص المادة (43) والتي لابد أن يكون لها وقت زمني محدد أوضح حيث إن المحدد الزمني الوحيد في هذه المادة هو عودة المجلس التشريعي للانعقاد ونقترح بأن يتم توضيح تكون في أدوار وإجازة المجلس التشريعي المنصوص عليها ضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي مما يؤكد على فكرة عدم القدرة على استغلال هذه المادة من قبل السلطة التنفيذية.

- جراء الحالة التي عاشها نظامنا القانوني والتي مرت بمحطات مختلفة المعالم تخص السلطة التشريعية وقصور المادة (43) عن تظليل الحالة التي بات عليها النظام القانوني بعد حل المجلس التشريعي، بأن يتم إضافة تفاصيل للمادة سابقة الذكر تحتوي ضمانات تغطي هذه الحالة التي عاشها النظام خوفاً من تكررها بعد إجراء انتخابات جديدة وذلك كونها لم تذكر الكيفية في التعامل مع عملية التشريع في حالة حل المجلس التشريعي.

- ضرورة أن يكون هنالك حوار وطني بين مؤسسات المجتمع المختلفة الرسمية وغير الرسمية قبل إقرار أي قرار بقانون يمس مصالح المواطنين الأساسية حتى لا يسبب أي إشكالية كالقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي.

- ضرورة عرض جميع القرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس في ظل غياب انعقاد المجلس التشريعي، على المجلس التشريعي الجديد في أول جلسة يعقدها استناداً لنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني.

- السعي لتأسيس مجلس تأسيسي منتخب يقوم بمراجعة الدستور على أن يكون مجلساً انتقالياً مؤقتاً لحين تشكيل وانتخاب مجلس جديد يقوم على أسس دستورية مختلفة عن القانون الاساسي بحيث يكون هذا المجلس التأسيسي الانتقالي منتخباً لمدة سنة يراجع مسودة الدستور

ويراجع القرارات بقانون سواء بإقرارها أو برفضها ،ويقر مسودة الدستور عبر نفسه أو عبر الاستفتاء وعقب إنهاء السنة تكون هناك انتخابات برلمانية، وحتى تتلاشى إشكاليات القانون الاساسي والمتمثلة بعدم التوازن بين السلطات.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000.
- قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005.
- الدستور المصري لسنة 1972.
- الدستور المصري لسنة 2014.
- قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة (2006).

أولاً: الكتب

- أبو هنود، حسين، تقرير حول التشريعات والية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، ط2، رام الله، 1999.
- بدوي، ثروت، النظرية العامة للنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- بكيرات، فايز، آخرون، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، رام الله، 2006.
- جمال الدين، سامي القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2005م.
- الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

- الجوهري، ثروت، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003.
- الخالدي، أحمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين، 2005.
- الخطيب، جمال إبراهيم، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.
- الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، الطبعة الأولى 1999م.
- خليل، عاصم، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، طبعة خاصة لطلبة مساق القانون الدستوري في جامعة بير زيت، الطبعة الثالثة، 2014.
- د. محمد السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1998.
- دراج، أسامة، الوسيط في القانون الدستوري والنظام الدستوري الفلسطيني، الكلية العصرية الجامعية، رام الله، 2017.
- دسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- دعيس، معن، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، القدس، 2000.

- ذنيبات، محمد جمال، النظم السياسية والقانون الدستوري "مع شرح تحليلي للنظام الدستوري الأردني" الحقوق والحريات، وتنظيم السلطات الثلاث"، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- سرور، أحمد فتحي، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- سليمان، اشرف إبراهيم، مبادئ القانون الدستوري دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم الدستورية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015م.
- شطناوي، علي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني المقارن، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
- الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002.
- شفيق، إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان دراسة مقارنة، دن، 1995.
- الصده، عبد المنعم فرج، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت 1982.
- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- الطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للطباعة والنشر. الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2007.
- طوقان، طارق، القارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، مؤسسة المفتاح، رام الله، 2008.
- طوقان، طارق، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، مؤسسة المفتاح، رام الله، 2008.

- عامر، حمدي عطية، *الوجيز في النظم السياسية*، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2016.
- عبد الفتاح، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968.
- عبد الله، عبد الباقي نعمة، *نظرية الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق*، مجلة العدالة العراقية، مجلد 2، عدد 1، 1980.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، *سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني*، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.
- العجارمة، محمد محمود العمار، *الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية*، دار الخليج، للصحافة للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، ص2014م.
- العكيلي، علي مجيد حسون، *الحماية الدستورية للحقوق والحريات في حالة الضرورة*، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015.
- العماوي، مصطفى صالح، *التنظيم السياسي والنظام الدستوري*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2011.
- العوالمة، منصور صالح، *الوسيط في النظم السياسية "النظام الأساسي (الدستور) الأردني القائم منذ عام 1952م، دراسة تحليلية"*، المجلد الرابع، الكتاب الثاني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995.
- عيد، أحمد، *إشكالية العلاقة بين الأغلبية والأقلية البرلمانية ودورها في الرقابة على أعمال الحكومة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة*، مجلة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (3)، العدد (1)، 2004.
- غبريال، وجدي، *السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية*، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

- غزوي، محمد سليم، نظرات حول الديمقراطية، دار الأوتل للنشر، عمان، 2000.
- فكري، فتحي، وجيز القانون البرلماني في مصر "دراسة نقدية تحليلية"، بدون ناشر، القاهرة، 2004.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، 1966.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1984م.
- كباره، نزيه، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها (دراسة مقارنة)، منشورات جروس-برس، طرابلس، لبنان، 1985.
- لحرش، عبد الرحمن، حالة الطوارئ من الجزائر، هل زالت مبررات استمرارها، مجلة الحقوق، مجلد 31، عدد 1، 2007.
- اللساوي، امجد فايز، المبادئ الدستورية في التشريعات الوطنية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2010.
- مرابط، فدوى، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010.
- مرعي، مصطفى، عملية التشريع في فلسطين الآليات والأهداف والأولويات، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2000.
- المساعد، فرحان نزال إحميد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا، مصر، الكويت"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2011.

- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الحادية عشر، 2017.
- الوحيد، فتحي، التطورات السياسية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، ط4، مطابع المقداد، غزة، 2005 .
- الوكيل، محمد، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- يوسف، أمين فرج، البرلمان بين النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة في القوانين العربية والأجنبية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2015.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- الطهراوي، هاني علي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري في التشريع الأردني، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1992.
- علي، أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس القاهرة، 1990.
- بريوتي، حقي إسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1981.
- أوصيف، سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015.
- زروقي، عبد القادر، ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مربح ورقلة، الجزائر، 2013.

- المساعد، فرحان، تعديل الدستور بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 2002م.
- الجرسى، عامر عزيز، الدور الوظيفي لرئيس الدولة في الدساتير العربية، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم البحوث القانونية، 2008م.
- حجاب، حنين محمد أكرم، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة" (غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011م.
- الجنابي، كاظم، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1996.
- أبو موسى، محمود، حالة الطوارئ كاستثناء على مبدأ المشروعية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2018.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

- Alsarghli. S (2017) ‘An (un) constitutional hangover? An analysis of the current Palestinaian Basic Law in Light of Palestine’s Constitutional heritage’ in Illinois Law Review Vol. 2017 No.2

رابعاً: المواقع الالكترونية

- ضريف، محمد، في مفهوم السلطة التشريعية، 2006، الصحراء منشور على الموقع الالكتروني <https://assahraa.ma/journal/2006/2448>.
- خديجة، آمال، دراسات وتقارير حول النظام السياسي، تقرير حول السلطة التشريعية والحكم الرشيد، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا الإخبارية منشور على الموقع الالكتروني http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4866.

- وحدة بنك المعلومات القانونية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، المراحل الانتقالية لنقل السلطة والصلاحيات وتغيير المسميات وأثرها على التشريعات السارية، 2008.
- اتفاقية أوسلو، (إعلان المبادئ- حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية)-13/9/1993، وثائق، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية وفا الإخبارية منشور على الموقع الإلكتروني https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=4888
- تقرير الأمين العام سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراعات، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في المجتمعات (s/2004/616).
<https://undocs.org/ar/S/2004/616>

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

The Constitutional Basis for the Palestinian Legislative Policy

By

Osama Wael Zaid

Supervisor

Dr. Sana' Al-Sergaly

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus – Palestine.**

2020

The Constitutional Basis for the Palestinian Legislative Policy

By

Osama Wael Zaid

Supervisor

Dr. Sana' Al-Sergaly

Abstract

This study seeks to clarify the constitutional foundations of the legislative process in Palestine and the extent of its approval and conformity to the legal system contained in the Palestinian Basic Law, which governs the legislative procedures and the statement of all aspects of the legislative process, whether those authorized by the legislation and the procedures going through the legislative process in the first semester of the study, And try to demonstrate the commitment of the executive authority on these foundations through the use of some previous studies, especially on the control of the constitutionality of laws and focus on the legal process of the legislative process and then verify the conformity of these procedures to the Constitution, And to examine the extent of the commitment of the executive authority in exercising its exceptional powers in legislation by the standards and restrictions stipulated in the constitution, since they used these powers as being responsible for running the system and its continuity until the Legislative Council convenes, This is something that previous studies did not address, and the study of whether the executive branch seeks to create a new legislative policy if there is a breach of these principles derived from the reality of the Palestinian legal system (the absence of the original legislative authority).