

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

" الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها
في فلسطين "

إعداد

محمد ربحي عبد الفتاح عبد

إشراف

د. محمد شراقة

د. بهاء الأحمد

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

2017

" الرقابة التبادلية بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها في فلسطين "

إعداد

محمد ربحي عبد الفتاح عبد

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 16 / 2 / 2016، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

- | | |
|-------|--|
| | 1. د. محمد شراقة / مشرفاً ورئيساً |
| | 2. د. بهاء الأحمد / مشرفاً ثانياً |
| | 3. د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً |
| | 4. د. باسل منصور / ممتحناً داخلياً |

الإهداء

إلى نبع الحنان الذي لا ينضب الذين علموني معنى الحياة والدي العزيز و والدتي الغالية

الى من هم اجمل ما في الحياة .. أخوتي

الى من وقف بجانبني دائما زملائي في العمل يزيد مخلوف ، صلاح شرفا ، رشا العلي ، سناء

ضمرة ، نغم الحاج قاسم

إلى أصدقائي ورفاق دربي جعفر ياسين ، أحمد أبو شنب ، شحادة سفاريني

الى من غاب عن حياته بجسدي وبقيت روحه قريبة مني .. اختي ليزا

اهديكم هذا الجهد المتواضع

الشكر والتقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم (لا يشكر الله من لا يشكر الناس)

لا يسعني الا أن أنحني شكراً و عرفاناً

لكل من وقف بجانبني لإنجاز هذا العمل المتواضع وأخص بالذكر دكتورى الفاضل الدكتور "محمد شراقة" و دكتورى العزيز "بهاء الأحمد" الذين كان لي الشرف أن أتتلمذ على يدهم في مختلف مراحل الدراسة والذين تفضلوا علي بالإشراف على هذه الدراسة وتحملوا معي جميع التفاصيل والمتاعب فلهم شكري وامتناني.

والشكر موصولاً لعضوي لجنة المناقشة الدكتور عبد الملك الريماوي والدكتور باسل منصور لتفضلهم بقبول المناقشة.

الإقرار

أنا الموقع أدناه، مقدم الرسالة تحمل العنوان:

" الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها في فلسطين "

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيث أن هذه الرسالة كاملة، أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة أو لقب علمي أو بحث 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:

اسم الطالب:

Signature:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	المقدمة
2	أهداف الدراسة
3	إشكاليات الدراسة
3	صعوبات الدراسة
3	منهجية الدراسة
3	الدراسات السابقة
5	الفصل الأول: ماهية الرقابة التبادلية
6	المبحث الأول: نطاق الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية
6	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها
12	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات في أنظمة الحكم المختلفة
32	المطلب الثالث: دور مبدأ الفصل بين السلطات في تعزيز الرقابة المتبادلة
38	المبحث الثاني: أهداف الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
38	المطلب الأول: توزيع الوظائف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
51	المطلب الثاني: حماية الحقوق والحريات العامة
54	الفصل الثاني: وسائل الضغط المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
54	المبحث الأول: صور رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
54	المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية
64	المطلب الثاني: الاستجواب
71	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

76	المطلب الرابع: طرح موضوع عام للنقاش
78	المبحث الثاني: صور رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
78	المطلب الأول: إجراءات تكوين البرلمان والتدخل بسير أعماله
81	المطلب الثاني: حل البرلمان
87	المطلب الثالث: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية
101	الخاتمة
101	النتائج
103	التوصيات
105	المصادر والمراجع
b	abstract

الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها في فلسطين

اعداد

محمد ربحي عبد الفتاح عبد

إشراف

د. محمد شراقة

د. بهاء الأحمد

الملخص

تناولت هذه الدراسة الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها وتعتمد هذه الدراسة على مقارنة القانون الفلسطيني مع القانون المصري وكيف تناول كل منها موضوع الرقابة بين السلطات وتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين تناول الفصل الأول منها ماهية الرقابة التبادلية حيث تطرق الباحث في المبحث الأول لنطاق الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية من خلال التعريف بالرقابة البرلمانية وتوضيح أهميتها بالإضافة للبحث في أوجه التشابه والاختلاف بين كل من نظام الحكم البرلماني الرئاسي و شبه الرئاسي (المختلط) وكيف تناول كل منها الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلالها ، وتم توضيح مكانة نظام الحكم في فلسطين بين الأنظمة المذكورة حيث بين مدى اقتراب نظام الحكم الفلسطيني من النظام البرلماني من خلال ازدواج الجهاز التنفيذي المتمثل في استقلال منصب الرئاسة ومجلس الوزراء عن بعضهما بالإضافة لمسؤولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان الا أن انتخاب الرئيس الفلسطيني بشكل مباشر من قبل الشعب ومنحه صلاحيات تشريعية جعلت نظام الحكم في فلسطين يخلط بين كل من النظام البرلماني والرئاسي وبالتالي أصبح عملياً هو أقرب لنظام الحكم شبه الرئاسي (المختلط) ، كما تناول الباحث مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من اهم المبادئ في الفقه الدستوري من خلال تسليط الضوء على ماهية مبدأ الفصل بين السلطات الذي شهد خلافاً كبيراً في آلية تطبيقه في الواقع العملي حيث اتجهت بعض الدول للأخذ بمبدأ الفصل الجامد بين السلطات كما هو الحال في نظام الحكم الرئاسي في حين اعتبر الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو الذي ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بإسمه أن المقصود من هذا المبدأ هو الفصل المرن الذي يكون مشرب بروح

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقام الباحث أيضاً بتناول التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، أما المبحث الثاني تم تسليط الضوء على أهداف الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ذكر وظيفة كل منها ودور الرقابة في حماية الحقوق والحريات العامة، أما الفصل الثاني الذي كان بعنوان صور الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد عرض الباحث من خلال المبحث الأول منه وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهي السؤال البرلماني والاستجواب والتحقيق البرلماني وطرح موضوع عام للنقاش أما المبحث الثاني الذي كان بعنوان وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والمتمثلة في اجراءات تكوين البرلمان وتدخل الحكومة في سير عمله وحل البرلمان بإعتباره أحد أخطر وسائل رقابة السلطة التنفيذية على التشريعية أما الوسيلة الرقابية الثالثة هي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كما وتناول الباحث أوجه القصور التي شابت وسائل الرقابة في النظام الفلسطيني وذلك بالاعتماد على مقارنتها مع نظام الحكم في مصر ، وقد توصل الباحث لختام هذه الدراسة من خلال تلخيص أهم النتائج والتوصيات التي توصل اليها.

المقدمة

تعتبر الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي جوهر النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، وهذا المبدأ الذي تحرص السلطات التأسيسية في العديد من الدول على النص عليه في وثائقها الدستورية ، والذي يعني أن يتم تحديد اختصاص معين لسلطات الدولة حتى لا تعتدي احداها على الأخرى ، حيث ان تركيز هذه السلطات في قبضة واحدة قد يترتب عليه نتائج عكسية ويؤدي ذلك إلى استبداد السلطة والاعتداء على حقوق الأفراد ، وبالمقابل إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقصد به أن نضع حداً فاصلاً بين هذه السلطات ، أو أن نقف كل سلطة للأخرى موقف الخصومة ، إنما المقصود منه أن يكون فصلاً متداخلاً ممزوجاً بالتعاون حتى يجعل كل سلطة تقوم بدور الرقيب على أعمال السلطة الأخرى و حتى نضمن احترام السلطات لاختصاصها وللقانون ، ويجب الإشارة هنا إلى أن هذه الرقابة التبادلية والتي تعتبر هي أساس النظام البرلماني فلا يوجد ما يمنع من وجودها في النظام الرئاسي، فعلى سبيل المثال النظام الأمريكي والذي يعتبر جوهر الأنظمة الرئاسية، إلا أن نصوص الدستور الأمريكي أخذت في مبدأ الرقابة التبادلية في العديد من نصوصه.

وهنا في هذه الدراسة تناول الباحث الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة تكون من خلال طرق الرقابة القانونية المنصوص عليها بموجب أحكام الدستور، فالبرلمان بالإضافة لوظيفته التشريعية التي يمارسها باستقلالية من خلال صياغة القوانين أو وظيفته التمثيلية كونه يمثل ارادة الشعب الذي انتخبه، هناك وظيفة أخرى أساسية وهي الرقابة على أعمال الحكومة، فلا يكفي دور البرلمان في سن التشريع أو منح الثقة للبرنامج السياسي للحكومة، إنما لابد من وجود وسائل فعالة لضمان فعالية تطبيق النصوص التشريعية والتزام الحكومة في تنفيذ برنامجها الموافق عليه من البرلمان ، وبالتالي رقابة البرلمان قد تكون مسبقة من خلال الإشراف على سياسات معينة أو أن تكون لاحقة أي بعد منح الحكومة الثقة وكذلك الحال فيما يتعلق في رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فهي لا تقل أهمية أيضاً عن رقابة السلطة التشريعية.

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث في شكل أساسي إلى التعريف بالرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية في فلسطين وبيان مدى أهمية الدور الذي تلعبه هذه الرقابة في تحقيق التوازن بين السلطتين، مما يساهم حماية الحقوق والحريات العامة داخل الدولة ، كما يؤدي هذا التوازن إلى احترام السلطات حدود الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون وهذه الدراسة كدراسة مقارنة بين النظام الفلسطيني والنظام المصري تهدف لتحقيق عدة أهداف وهي:

1. بيان طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.
2. التعريف بأنظمة الحكم المختلفة وكيف تناول كل منها موضوع الرقابة التبادلية.
3. العمل على الإلمام بكافة الجوانب الموضوعية والإجرائية لوسائل الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهمية الدراسة

يرجع سبب اختيار الباحث لموضوع الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى أهمية الدور الذي تلعبه هذه الرقابة في تحقيق التوازن المتبادل بين هاتين السلطتين وكفالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وحماية الحقوق والحريات العامة بالدولة ، وأن غياب هذه الرقابة في الوقت الراهن في فلسطين بسبب الخلافات السياسية الموجودة على الساحة الفلسطينية بالإضافة إلى تعطيل عمل المجلس التشريعي أدى إلى تغلغل السلطة التنفيذية وهيمنتها على دور المجلس التشريعي من خلال تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني الذي يعتبر بمثابة الدستور الفلسطيني .

كما وتساهم هذه الدراسة في توضيح صور الرقابة التبادلية بين السلطتين التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني ومقارنتها بالوسائل الرقابية التبادلية المنصوص عليها في الدستور المصري، وبالتالي يمكننا القول إذا ما تم تفعيل هذه الرقابة التبادلية بالشكل الصحيح، فإنها تكفل بدرجة كبيرة عدم سيطرة إحدى السلطات على السلطة الأخرى، أو تعدي أحدهما على الاختصاصات المقررة للأخرى مما يترتب عليه في النهاية حسن تطبيق القواعد الدستورية ونفاذها.

إشكالية الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن القانون الأساسي الفلسطيني قد شابه بعض القصور في تنظيمه للأحكام الموضوعية والإجرائية المتعلقة بوسائل الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بالمقارنة مع النظام القانوني المصري والمحاولة لتلافي هذا القصور في مشروع الدستور الفلسطيني.

صعوبات الدراسة

واجه الباحث العديد من الصعوبات في موضوع الدراسة ومنها قلة المراجع المتعلقة في موضوع الرقابة التبادلية بين السلطتين في الوضع الفلسطيني، وإن المراجع المتاحة لم تتناول التطبيق العملي لموضوع الرقابة التبادلية بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الوضع الفلسطيني.

منهجية الدراسة

سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك من خلال تحليل نصوص المواد القانونية الواردة في هذا الصدد، وأيضاً إجراء المقارنة بين النظام القانوني الفلسطيني والنظام القانوني المصري في وسائل الرقابة التبادلية بين السلطتين، كون التجربة المصرية غنية في التجارب بالمجال الدستوري.

الدراسات السابقة

1. البحري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا)، الطبعة الأولى، شركة ناس للطباعة، 2006، مصر، رسالة دكتوراه.

حيث اعتبرت هذه الدراسة أن القواعد الدستورية تسمو وتعلو على جميع القواعد القانونية بالدولة وبالتالي حتى نضمن تطبيق القواعد الدستورية واحترامها من قبل الحكام والمحكومين لابد من توافر

الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكانت هذه الدراسة تناولت الرقابة المتبادلة بشكل موسع من خلال المقارنة بين النظم الدستورية في اربع دول وهي أمريكا وبريطانيا ومصر وسوريا.

2. الشمري يعقوب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطبيقاتها في دولة الكويت، جامعة الشرق الأوسط، الكويت، 2010، رسالة ماجستير.

تناولت هذه الدراسة النظام البرلماني بالكويت بعد التعديل الذي حصل في هذا النظام حيث أنه سابقا كان منصب رئيس الوزراء يسند لولي العهد وبالتالي حسب النظام الكويتي لا يجوز توجيه أي استجواب له، لكن بعد التعديل الذي حصل، حيث أصبح من يشغل هذا المنصب هو أحد أفراد الأسرة الحاكمة بعد اختياره من قبل الملك، وبالتالي أصبح من الممكن استجوابه وكذلك تناولت هذه الدراسة مسألة حل مجلس الأمة من قبل الملك في حالة ظهور الخلافات بين الملك والمجلس.

3. الصوص، أحمد نبيل، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مصر وفلسطين)، فلسطين، 2007، رسالة ماجستير.

تناولت هذه الدراسة إحدى طرق رقابة المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية وهي الاستجواب من خلال مقارنة ماهية الاستجواب بين النظامين المصري والفلسطيني، وكذلك التركيز على نتائج الاستجواب نظرا لخطورة هذا الإجراء الذي ما يتبعه عادة حجب الثقة بالحكومة أو الوزير الذي تم استجوابه.

4. المدهون، عبد الرحيم فهمي، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني دراسة مقارنة، جامعة الأزهر، غزة، 2010، رسالة ماجستير

عالج الباحث بهذه الدراسة السؤال البرلماني حيث اعتبرت هذه الدراسة أن حق السؤال يأتي في أعلى وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة في الوقت المعاصر، واعتبر الباحث هذه الأداة بحسب رأيه أنها تفوقت على باقي أدوات الرقابة الأخرى خاصة إذا ما تعلق توجيه السؤال بموضوع يمس المصلحة العامة.

الفصل الأول

ماهية الرقابة التبادلية

تعني الديمقراطية المباشرة مشاركة أفراد الشعب باتخاذ القرارات بأنفسهم، لكن أصبح من المستحيل تطبيق هذا المفهوم بالوقت الحاضر وذلك بسبب وجود ضروريات تطلبها الدولة الحديثة، ونتيجة هذا التطور بشكل الدولة تبلور لدينا شكل جديد للديمقراطية يعرف باسم الديمقراطية التمثيلية أي التي يقوم من خلالها الشعب بالتأثير على النظام السياسي بوساطة ممثليهم المنتخبين بوساطة الشعب، بالتالي لا يتعارض ذلك مع بقاء الشعب هو مصدر السلطات بالدولة ، والديمقراطية التمثيلية لا تمنع عملياً من انحراف ممثلي الشعب عن استعمالهم للسلطة ، وذلك الانحراف الذي سببه عادة تجميع السلطات بيد هيئة واحدة بالدولة الأمر الذي يؤدي إلى استبداد السلطة وانعدام سيادة القانون نتيجة ذلك.

و تجنباً لخطورة تجميع السلطات في يد هيئة واحدة لابد من اللجوء إلى الفصل بين السلطات وتحديد حقوق وواجبات كل سلطة بشكل صريح ، وهنا يدور الحديث عن السلطات الأساسية الثلاث بالدولة (تشريعية، تنفيذية، قضائية) وتعني السلطة التشريعية بأنها السلطة التي تختص بسن القوانين بوساطة أعضاء برلمان منتخب من الشعب، أما السلطة التنفيذية فهي التي تقوم بتطبيق القوانين وإدارة شؤون البلاد وتعتبر (الوزارة) الحكومة ركناً أساسياً منها وأخيراً السلطة القضائية فهي الضامن لتطبيق وتفسير نصوص القانون.

وقد شهد مبدأ الفصل بين السلطات خلافاً كبيراً عند ظهوره، حيث تجسد الخلاف في آلية تطبيق الفصل بين السلطات في الواقع العملي، فمن الدساتير التي اخذت بالنظام الرئاسي طبقت مبدأ الفصل الجامد بين السلطات بحيث تستقل كل سلطة عن الأخرى بشكل تام، أما الدساتير في الدول ذات النظام البرلماني فقد أخذت بالفصل المرن بين السلطات بحيث تكون هناك علاقة تعاون وتداخل بين السلطات.

وتوضيحاً لمفهوم لماهية الرقابة التبادلية تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول يتحدث عن نطاق الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، والمبحث الثاني بعنوان أهداف الرقابة التبادلية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الأول: نطاق الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب الأول عن ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها، والمطلب الثاني الذي يتحدث عن طبيعة العلاقة التبادلية بين السلطات في أنظمة الحكم البرلماني والرئاسي والمختلط وأهم الخصائص التي تميزها عن بعضها البعض والمطلب الثالث فسيتحدث عن دور مبدأ الفصل بين السلطات في تعزيز الرقابة التبادلية بين السلطات.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها

في هذا المطلب لابد من تعريف الرقابة البرلمانية بالفرع الأول، والأهمية التي تلعبها هذه الرقابة بالفرع الثاني أما الفرع الثالث سيتم البحث من خلاله نطاق الرقابة في الظروف العادية وحالات الطوارئ وهي على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات وأعظمها شأنًا وخاصةً بالنظام البرلماني، ذلك باعتبارها ممثلة عن الأمة وتعبّر عن نبضها، بالإضافة لمساهمتها بإقرار سياسة الدولة العامة وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، أما الوظيفة الأخرى وهي الأهم والأقوى ألا وهي رقابة البرلمان للحكومة (الرقابة السياسية)¹ إذ تعتبر إحدى أهم وظائف المجالس النيابية المنتخبة، ولم يتم تقرير حق الرقابة البرلمانية بهذه السهولة حيث تم انتزاعه من الملوك.

¹. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية)، الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص7.

ولذلك جرت العادة على أن يتم النص على هذا الحق بالوثائق الدستورية للدول¹.

ويعتبر حق الرقابة البرلمانية من أخطر الحقوق، ونظراً لهذه الخطورة تحرص دساتير الدول على تقييد حق استعماله بشروط وإجراءات محددة، وتختلف تعريفات الرقابة البرلمانية تبعاً للغاية المرجوة من هذه الرقابة وعليه يمكن تعريفها بأنها "تحقق السلطة المختصة من سير السلطة التنفيذية وفقاً للأهداف المرسومة ضمن الوقت المحدد لها"² "وتعرف كذلك" بأنها وسيلة يمكن من خلالها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بالوقت المرسوم لها، فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها، وعليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات و أوجه القصور لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها³ وقد قصر كلا التعريفين السابقين مهمة البرلمان من ناحية الرقابة على مرحلة التحري والاستفسار ومتابعة تحقيق الأهداف دون الحديث عن المسؤولية التي تترتب على هذا التقصير وهذا وحدة غير كافٍ حيث لابد من ملازمة المساءلة لعملية التحري والاستفسار التي يقوم بها البرلمان عن أعمال الحكومة وهذا ما تم توضيحه في تعريفات أخرى للرقابة البرلمانية التي عرفت الرقابة بأنها "قيام السلطة التشريعية بتقصي الحقائق عن أعمال الحكومة وذلك للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتحديد المسؤول ومساءلته"⁴ "وتعتبر أيضاً" سلطة سياسية خولت للبرلمان بالنظام البرلماني لغاية الوقوف على حالة ونشاط السلطة التنفيذية".

ومن خلال التعريفات السابقة يعتبر هدف رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هو تقصي الحقائق والكشف عن اخلال السلطة التنفيذية بتنفيذها للقواعد العامة بالدولة بالشكل السليم، وتحديد المسؤول عن هذا الخلل وتقديمه للمساءلة والمحاسبة سواء كان المتسبب بذلك هو وزيراً أو الحكومة بأكملها وبالتالي هذه الرقابة يتمكن من خلالها البرلمان الوقوف على سير عمل الجهاز الحكومي

¹. بعض الفقهاء عرفوا النظام السياسي على أنه: مجموعة من المؤسسات التي تتقاسم عملية صنع القرار السياسي فيما بينها ويمكننا التمييز بين نظام وآخر من خلال النظر إلى الجهة أو الهيئة التي يقع على عاتقها تحمل مسؤولية الجانب التنفيذي للقرار، وعندما تكون هذه المسؤولية مسندة لحكومة مسؤولة أمام برلمان منتخب يكون لدينا نظام برلماني، أما إذا كانت المسؤولية يتحملها شخص واحد فيكون النظام رئاسياً. د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية (دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية) دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2007، ص18.

². محمد أحمد الطيب، الرقابة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، بدون طبعة، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص2.

³. محمد أحمد الطيب، الرقابة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص189.

⁴. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص8.

وبيان كيفية ادارته لأعماله، حيث إن السلطة التنفيذية بحكم وظيفتها وسلطاتها الواسعة من الممكن أن تتسبب بالمساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد داخل الدولة¹، وإن الهدف من ذلك الحق الممنوح للسلطة التشريعية ليس تصيد لأخطاء الحكومة إنما من أجل إسداء النصح والإرشاد لها و تأمين التعاون بين السلطتين لغاية تسيير دفة الحكم بالطريق الصحيح²، لنخلص بنتيجة أن مضمون الرقابة السياسية منصب على وجود رقابة سلطة لسلطة أخرى من جهة ومعاقبة ومحاسبة إحداها للأخرى اذا انحرفت اي منها عن ما هو محدد لها ليتحقق لدينا معنى الرقابة السياسية.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية

جرت العادة في معظم الدول أن تقوم دساتيرها في تحديد صلاحيات واختصاصات كل سلطة داخل الدولة وذلك حتى تضمن هذه الدول نفاذ القواعد الدستورية وتطبيقها بشكل عادل ، وفي الأنظمة البرلمانية التي يتولاها بالأصل مجلس منتخب أعضائه بواسطة الشعب ، ونظراً للمراحل التي مر بها التطور التاريخي للنظام البرلماني فلم تقتصر وظيفة البرلمان على الامور التقليدية له والمتمثلة بسن التشريعات واعتماد الميزانيات العامة للدولة ، بل أصبح للبرلمانات وظيفة سياسية أساسية وهي الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) التي تكون مسؤولة بالتضامن عن تصرفاتها أمام البرلمان³، وكذلك الحال فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية التي منحها العديد من دساتير العالم هذه الوظيفة الرقابية وتعود أهمية هذه الرقابة لعدة أمور وهي⁴:

أولاً: تعد الرقابة البرلمانية (السياسية) أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي تشكل نواة أساسية تنص عليها النظم البرلمانية المعاصرة في دساتيرها.

¹. ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، 2003-2004، ص 7.

². د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1976، ص8.

³. د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة) اختياره اختصاصاته مسؤولياته علاقته برئيس الدولة علاقته برئيس الدولة علاقته بالبرلمان، بدون طبعة، بدون ذكر ناشر، 1990، ص330.

⁴. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص8-12.

ثانياً: تعتبر السلطة التنفيذية هي المخولة برسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها وهي مخولة كذلك بوضع لوائح القوانين وتنفيذها لما تمتلكه من قدرات إدارية وفنية بجميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية أو الاجتماعية الأمر الذي يتطلب تماماً وجود رقابة عليها من قبل البرلمان.

ثالثاً: الرقابة السياسية تساعد إلى حد كبير على إعمال مبدأ المشروعية حيث أن أجهزة الدولة تخضع بتصرفاتها لحكم القانون وبالتالي يجب أن تخضع الإدارة للقانون بما تأتية من أعمال وتصرفات وبما تتمتع به من امتيازات.

رابعاً: تعتبر الرقابة البرلمانية من الوسائل المتبادلة بين البرلمان والحكومة التي تمارس لمصلحة الشعب بغية منع الانحراف والالتزام بالبرنامج الذي ارتضاه ممثلو الشعب داخل البرلمان، والالتزام كذلك بالميزانية التي أقرها البرلمان حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار.

وبناءً عليه فإن الرقابة البرلمانية هي أهم الركائز التي تنص عليها الدساتير الوطنية وتقوم بتنظيمها وفق لوائحها الداخلية وهذا ما تناوله كل من الدستور المصري والقانون الأساسي الفلسطيني أيضاً في المادة رقم (47) منه الذي سار من خلالها على خطى العديد من الدساتير الدول من خلال نصه على اعطاء صلاحيات رقابية للمجلس التشريعي وكذلك مهام رقابية للسلطة التنفيذية وذلك لغاية حفظ التوازن بين كل من السلطتين كما وتناول النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني آلية تنظيم العلاقة الرقابية بين كلا السلطتين.

الفرع الثالث: نطاق الرقابة البرلمانية

تمارس الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من خلال العديد من المجالات فقد تتناول هذه الرقابة سياسة الحكومة المالية أو الإدارية أو رقابة سياسة الحكومة الداخلية والخارجية ، بالإضافة لذلك هو ممارسة الرقابة البرلمانية في كلا الظروف الاستثنائية والعادية للدولة وبالتالي تكون نطاق رقابة البرلمان على النحو التالي :

أولاً : الرقابة البرلمانية في الظروف العادية

من الوظائف الأساسية التي تقوم بها السلطة التنفيذية داخل الدولة هي وضع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها وقبل كل ذلك عرض الحكومة لبرنامجها السياسي على البرلمان حتى يتم المصادقة عليه ومنح الثقة للحكومة أو حجبها عنها من قبل البرلمان بناءً على هذا البرنامج ، فالسلطة التشريعية حسب وظيفتها الرقابية الممنوحة لها بموجب أحكام القانون تملك حق فحص مدى سلامة قرارات الحكومة وإجراءاتها التي تتبعها داخل مؤسسات الدولة ومدى ملائمتها للمصالح العام¹ ولا يقتصر الأمر على ذلك فقط فرقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تقتصر فقط على الأعمال التي تصدر من مرحلة التحضير إلى حيز الواقع إنما من الممكن أن تتناول أعمال الحكومة التمهيدية أو ما قد يصدر عن أعضاء الحكومة من تصريحات وهذا ما يميز الرقابة البرلمانية عن الرقابة القضائية التي تتطلب هذه الأخيرة أن يكون العمل تام ومرتب لأثاره²، وبالإضافة لذلك ونظراً لمدى حرص المشرع الدستوري على تكريس مبدأ الرقابة البرلمانية باعتباره أحد أركان الدولة الديمقراطية فلا بد أيضاً من ممارسة حق الرقابة البرلمانية على أعمال السيادة التي تمارسها الحكومة التي تحضي بالحصانة من الرقابة القضائية سواء كانت رقابة إلغاء أو تعويض أو فحص مدى مشروعيتها³.

وفي سبيل تحقيق الدور الرقابي للبرلمان نصت الدساتير وبالأخص في الدول ذات النظام البرلماني على عدة وسائل رقابية يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة منها على سبيل المثال حق السؤال، والاستجواب، حجب الثقة وسنقوم بتناولها بالتفصيل لاحقاً.

ثانياً: الرقابة البرلمانية في حالة الضرورة

تحتاج السلطة التنفيذية في بعض الأحيان الخروج عن مبدأ المشروعية وذلك لغاية مواجهة ظروف استثنائية تهدد سير عمل المرافق العامة للدولة ويصعب مواجهة هذه الظروف بالوسائل القانونية

¹. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل نص المادة (47) و (69).

². د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص11.

³. عبد الرحيم المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص16.

حيث يعجز البرلمان عن مواجهتها سواء كان ذلك إثناء فترة انعقاده أو في فترة عدم انعقاده¹، وعلى ضوء ما ذكر وحتى لا ينجم أي أثار قانونية خطيرة عن قرارات الحكومة وحتى لا يتم السماح للسلطة التنفيذية بالتعدي على سلطة المجلس التشريعي وانتهاك مبدأ الشرعية ومبدأ فصل السلطات تتجه معظم دساتير العالم لوضع مجموعة من القيود والضمانات والجزاءات المترتبة على مخالفة هذه القيود ففي الدستور المصري لسنة 2014 أعطى المشرع الدستوري الحق للسلطة التنفيذية بإصدار القرارات بقانون خلال حالة الضرورة في نص المادة رقم (156) ويجب الإشارة إلى أن مناط حق استعمال السلطة التنفيذية للسلطات الاستثنائية خلال حالة الضرورة هو وجود ظرف لا يحتمل التأخير خلال غيبة البرلمان ويجب أن تقدر هذه الأعمال بقدرها أي تتناسب مع حجم حالة الضرورة.

أما المشرع الفلسطيني وخلال نص المادة رقم (110) من القانون الأساسي الفلسطيني فقد منح رئيس السلطة الصلاحيات لإعلان حالة الطوارئ حتى تتمكن السلطة من مواجهة ظروف استثنائية تهدد الأمن القومي ومن أجل عدم تمادي السلطة التنفيذية من خلال هذه الصلاحيات الاستثنائية وضع بعض القيود المتمثلة فيما يلي:

أ. أعطى المشرع الفلسطيني حق الرقابة للمحاكم المختصة فيما يخص الاعتقال والتوقيف بالإضافة إلى منعه السلطة التنفيذية من حل المجلس التشريعي أو تعطيل أعماله خلال حالة الطوارئ ، وقد كان المشرع الفلسطيني موقفاً بالنص على منع حل المجلس التشريعي في حالة الطوارئ وذلك حتى يتمكن البرلمان من مراجعة أعمال السلطة التنفيذية خلال حالة الضرورة الأمر الذي يشكل ضماناً أساسية للحفاظ على النظام القانوني للدولة².

ب. أعطى المشرع الفلسطيني الحق للمجلس التشريعي بالرقابة على مدة حالة الطوارئ بحيث لا يجوز تمديد حالة الطوارئ للسلطة التنفيذية لمدة ثلاثين يوماً أخرى دون موافقة الأغلبية المطلقة للبرلمان. ومن الضمانات أيضاً التي أحاطها المشرع الفلسطيني في إعلان حالة الطوارئ هو ما نص عليه في القانون الأساسي بحق المجلس التشريعي من مراجعة الإجراءات والتدابير التي قامت

¹ عبد الرحيم المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، مرجع سابق، ص18.

² نص المادة رقم (112) و (113) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

بها السلطة التنفيذية خلال إعلان حالة الطوارئ في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي عقب الإعلان عن حالة الطوارئ¹.

ت. منح المشرع الفلسطيني رئيس السلطة حق إصدار قرارات لها قوة القانون وذلك بضرورة توافر عدة شروط الأول هو توافر حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير الشرط الثاني هو غياب المجلس التشريعي وعدم انعقاده أما الشرط الأخير هو ضرورة عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول اجتماع له عقب صدور هذه القرارات حتى يصوت على إقرارها أو إبطالها².

ويبقى أكبر معيق في الحالة الفلسطينية هو غياب المجلس التشريعي عن العمل منذ عام 2007 وعدم انعقاده بسبب الانقسام السياسي بين حركتي حماس وفتح وبالإضافة إلى اعتقال معظم أعضاء نواب المجلس التشريعي من قبل قوات الاحتلال ولهذا السببين لم يتوافر النصاب القانوني لانعقاد المجلس التشريعي خلال الفترة السابقة الأمر الذي أدى إلى توافر أحد شروط حالات الضرورة وهو غياب المجلس التشريعي الفلسطيني وانفراد كل من السلطة التنفيذية في الضفة وغزة بإصدار القرارات لها قوة القانون لكن السؤال الذي يثور هنا باستثناء شرط غياب المجلس التشريعي هل توافر شرط الضرورة في باقي جميع القرارات بقانون التي صدرت خلال فترة غياب المجلس التشريعي ؟

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات في أنظمة الحكم المختلفة (البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي)

تختلف صور تنظيم العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في أنظمة الحكم المختلفة ، فقد يتبع بعضها نهج الخلط بين السلطتين بحيث يكون الحكم في يد هيئة واحدة ألا وهو البرلمان وبالتالي لا يكون هناك دور فعال للحكومة إلا من خلال البرلمان ويكون ذلك بالنظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، وقد تتجه بعض الدساتير الأخرى نحو الفصل الجامد بين السلطات ويكون هنا دور أكبر للسلطة التنفيذية الممثلة بالرئيس ويطلق عليه النظام الرئاسي وقد تقف بعض أنظمة الحكم بين كلا النظامين ويسمى بالنظام شبه الرئاسي أو المختلط ، وفي

¹. نص المادة رقم (4/110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

². نص المادة رقم (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

هذا المطلوب سيتم توضيح مفهوم كل من النظامين البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي وخصائص كل منها.

الفرع الأول: مفهوم النظام البرلماني وأركانه

ان أول دولة نشأ بها النظام البرلماني هي إنجلترا التي تعتبر مهد هذا النظام ، ولم يكن ذلك نتيجة وجود مذهب فكري معين ، أو نتيجة احدى النظريات السياسية لرجال السياسة بل بالعكس كان نتيجة تطور تاريخي على المدى الطويل ، وقد كان وليد للظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في إنجلترا آنذاك¹، اذ كانت إنجلترا في العصور الوسطى يسيطر عليها النظام الملكي والذي كان يحظى الملك في ظل هذا النظام بالسلطات المطلقة ، و ثم عقب ذلك ظهور المفكرين الذين نادوا إلى تقييد سلطات الملك ومن ثم وصولاً للنظام البرلماني السائد والذي بموجبه انتقلت السلطات من الملك إلى الوزارة التي اصبحت بدورها هي المسؤولة أمام البرلمان عن سياساتها².

أدى نجاح النظام البرلماني في إنجلترا إلى تطبيقه في معظم دول العالم وسوف نقوم بتوضيح مفهوم هذا النظام وأهم الخصائص التي يتميز بها.

أولاً: نشأة النظام البرلماني

تعتبر إنجلترا هي موطن النظام البرلماني وأساس نشأته حيث كان هذا النظام نتيجة تطور أحداث سياسية اقتصادية اجتماعية في إنجلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وتطور هذا النظام باكتمال اركانه بقيامه على قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال وجود وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان ووجود قدر كبير من التعاون بين السلطتين³.

¹. د. محمد الشافعي ابو راس، نظم الحكم المعاصرة "دراسة مقارنة في اصول النظم السياسية " الجزء الأول - النظرية العامة في النظم السياسية، بدون طبعة، عالم الكتب، سنة 1977، القاهرة، ص438.

². د. عبد الغني بسيوني عطا الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعة، بدون نشر، 1991، الاسكندرية، ص29.

³. المعجم الدستوري، 1996، ص1228.

لذلك كانت بريطانيا أول دولة تتخذ القاعدة الدستورية لحياتها العامة والديمقراطية نظاماً للحكم فيها وعلى شكل ملكية مقيدة وعلى أساس تقاليد خاصة بها، وأصبح يعتبر نظام الحكم هذا نموذجاً للديمقراطية بالأنظمة البرلمانية¹.

وفيما يتعلق بالمسؤولية السياسية لأفراد الوزارة فقد كانت هذه المسؤولية بالبداية فردية ولم تصبح جماعية إلا بسنة 1872 ميلادي عندما أجبر مجلس العموم حكومة اللورد نورث على الاستقالة فكانت الاستقالة جماعية باعتبار الوزارة متضامنة بأكملها ثم من بعد ذلك تأكد مبدأ المسؤولية التضامنية²، وبالمقابل كان أول استخدام لحق حل البرلمان من قبل الوزارة على يد (وليم بت) وذلك كان نتيجة خلاف احتدم بين وزارة (وليم بت) والبرلمان وتم الاحتكام للشعب لحسم الخلافات بينهما والذي أدى في نهاية المطاف لحل البرلمان فكانت نتيجة الانتخابات مؤيدة للحكومة إذ صوت الشعب لصالح وليم وأنصاره³.

وفي أواخر القرن الثامن عشر ساعد بروز حزبين كبيرين في إنجلترا وهم حزب الأحرار وحزب المحافظين ساعد على الاستمرار بالقواعد التي مثلت أركان النظام البرلماني، فقد كانت الانتخابات آنذاك تأتي بأحد الحزبين للسلطة مع وجود مؤيدين لهذه السلطة بالبرلمان فساعد ذلك على استقلال السلطة بشكل تام عن الملك وتمتعها بجميع مظاهر السلطة التنفيذية بالإضافة لوجود مسؤوليتها أمام البرلمان⁴.

ويتضح مما تقدم بأن النظام الحكم بإنجلترا بدأ بالملكية المطلقة التي تحولت لملكية مقيدة وصولاً إلى الملكية البرلمانية والتي اعتمدت عقب ذلك على النظام الديمقراطي النيابي.

ثانياً: تعريف النظام البرلماني

تتعدد التعريفات الفقهية للنظام البرلماني وعلى الرغم من هذا التعدد والاختلاف بالصياغة إلا أنها تتفق على ضرورة توافر عدة عناصر معينة ومن هذه التعريفات لهذا النظام أنه "ذلك النظام الذي

¹ د. هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 250.
² د. إسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1987، ص174.

يوجد به رئيس اعلی للدولة يمارس اختصاصاته بواسطة وزارة مسؤولة أمام برلمان منتخب اعضائه من الشعب" وعرف أيضاً بأنه "نظام يهدف لإقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى لا تطغى أو تسيطر إحداها على الأخرى"¹ ويمكن تعريفه أيضاً بأنه نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطات فصلاً ممزوجاً بروح التعاون وهذا المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام البرلماني وجوهره ، ويعرفه أيضاً الدكتور طعيمة الجرف بأنه نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشئون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق وزارة مسؤولة أمام ممثلي الشعب².

وبالتالي ان تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث داخل الدولة هو الأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني بحيث تمتلك كل سلطة وسائل رقابة تجاه السلطة الأخرى فيما يملك البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها كما تملك الحكومة صلاحية حل البرلمان والدعوة لانتخابات عامة مبكرة، كما ان النظام البرلماني لا يرتبط بشكل معين للدولة فمن الممكن أن يكون في دولة ذات نظام ملكي كإنجلترا والأردن ومن الممكن أيضاً أن يكون في دولة ذات نظام جمهوري كمصر مثلاً.

ثالثاً: أركان النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة بأنه يوجد فيه رئيس للدولة والذي يكون غير مسؤول أمام البرلمان ويمارس صلاحياته من خلال وزارة مسؤولة أمام برلمان منتخب من الشعب والذي يملك صلاحية منح او حجب الثقة عن هذه الحكومة، فهذه الصورة العامة للنظام البرلماني تستدعي توضيح أركان النظام البرلماني الأساسية وهي (ازدواج الجهاز التنفيذي والوزارة والفصل المرن بين السلطات) وهي على النحو التالي:

¹. د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة، بدون نشر، سنة 1956، القاهرة، ص315.

². د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1978، القاهرة، ص457.

1. ازدواج الجهاز التنفيذي

تعتبر ازدواجية السلطة التنفيذية هي أهم سمات هذا النظام ، لكن ليس من الضروري أن تعني هذه الإزدواجية المساواة بين مناصبي رئيس الدولة ورؤسي الوزراء ، بحيث يكون الدور الأدبي للرئيس دون مباشرة أي صلاحيات تنفيذية في حين أن الحكومة تمارس كافة سلطاتها الفعلية إلى جانب مسؤولياتها السياسية أمام البرلمان وسيتناول الباحث هذه الخاصية من عدة جوانب على النحو التالي:

أ. رئيس الدولة

تختلف طريقة اختيار رئيس الدولة بين الحكومات المعاصرة فبعض الآراء الفقهية ذهبت إلى أنه من الممكن أن يكون منصب الرئيس بالنظام البرلماني ملكياً وقد يأخذ أيضاً بالنظام الجمهوري ، ويرى الدكتور حسين عثمان أن تبوء الرئيس منصبه بواسطة الوراثة عن أبائه وأجداده كما هو الحال بالنظام الملكي لا يتعارض مع النظام البرلماني كما هو الحال في الأردن على سبيل المثال¹ كون أن الوراثة تكفل المساواة والاستقلال بين كلا السلطتين وذلك لأن بقاء الرئيس بمنصبه بحالة الوراثة غير مرتبط ببقاء البرلمان وبالتالي يستمد الرئيس سلطته هنا من الوراثة وليس من البرلمان ، أما مدى ملائمة النظام الجمهوري مع البرلماني فإختيار الرئيس بواسطة البرلمان من شأنه أن يبقي الرئيس بمركز التابع ومنصبه مرتبط بالبرلمان وجوداً وعدماً وإذا كان اختيار الرئيس هنا بالانتخاب المباشر فإن ذلك من شأنه أن يقوي مركزه على حساب البرلمان وبالتالي الإخلال بمبدأ التوازن².

وتختلف آلية انتخاب الرئيس بالنظام البرلماني في كل دولة فعادة ما يتم انتخابه بشكل مباشر من قبل الشعب أو من خلال هيئة انتخابية على ان يكون في كلا الحالتين محدد بمدة محددة ، ففي فلسطين على سبيل المثال ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً مباشراً من الشعب

¹. نص المادة رقم (1) من الدستور الأردني.

². د. حسين عثمان، النظم السياسية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 280-282.

وتكون له مدة ولاية محددة وذلك حسب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹، أما انتخاب رئيس الجمهورية في مصر فإنه يكون من خلال مرحلتين الأولى تتمثل في مرحلة الترشيح والثانية الاستفتاء الشعبي عن طريق الاقتراع العام السري والمرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة يعتبر رئيساً للجمهورية².

وفيما يتعلق في مسؤولية رئيس الدولة فمن أهم سمات النظام البرلماني هو انعدام مسؤولية الرئيس لكن السؤال الذي يدور هل نتحدث عن عدم مسؤولية مطلقة بحيث تشمل الأعمال السياسية والجرائم المرتكبة والمخالفة لقانون العقوبات، أم تقتصر انعدام المسؤولية على الأعمال السياسية؟ وفي حال انعدام هذه المسؤولية من هي الجهة التي تحل مسؤوليتها مكان مسؤولية الرئيس؟

إن انعدام مسؤولية رئيس الدولة تختلف بحسب شكل نظام الحكم فتتعدم المسؤولية بالمطلق إذا كنا أمام نظام ملكي وذلك تطبيقاً لقول بأن (الملك لا يخطئ)، وكذلك الحال تتعدم المسؤولية الجزائية له حتى في حال ارتكاب تصرفات وأعمال معاقب عليها وفق قانون عقوبات البلد الذي يحكمها إلا إذا كانت هذه الجرائم متعلقة بخيانة الدولة، وعلى العكس من ذلك النظام الجمهوري الذي تكون انعدام المسؤولية به محدودة بالأعمال السياسية فقط³.

ويتمتع الرئيس بالنظام البرلماني بالاستقلال التام تجاه البرلمان ويترتب عن هذا الاستقلال عدم المسؤولية السياسية أمام البرلمان تطبيقاً لقاعدة "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" وحيث حلت محل مسؤولية الرئيس مسؤولية الوزارة وهي الطرف الثاني في هذا النظام ويكون رئيس الوزراء فيها مسؤول عن أعمال حكومته أمام البرلمان⁴.

وفي القانون الأساسي الفلسطيني والدستور المصري يتمتع الرئيس بصلاحيات تنفيذية إلا أنه لا يعد مسؤول سياسياً أمام البرلمان، بمعنى أنه لا يحق للبرلمان أو لغيره من مؤسسات الدولة الدستورية

¹. المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

². المادة (141) والمادة (142) من الدستور المصري لسنة 2014.

³. د. حسين عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 288-289.

⁴. د. أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 134.

استجواب الرئيس أو توجيه الأسئلة له أو سحب الثقة منه ، وبالتالي هنا لابد من وجود جهة أخرى تتحمل المسؤولية تجاه البرلمان وهي الحكومة ، وهذا هو الحال في فرنسا التي يمارس بها الرئيس سلطات تنفيذية بواسطة مجلس الوزراء ويعتبر الرئيس أيضاً جزء لا يتجزأ من هذا المجلس ويترأس جلساته ويوقع أيضاً رئيس الوزراء أو وزير معين بجانب رئيس الدولة في ممارسة الصلاحيات التنفيذية¹.

وينتج عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة النتائج التالية:

• انتقال الصلاحيات والاختصاصات من يد رئيس الدولة إلى الحكومة

وهذه نتيجة طبيعية لمبدأ عدم المسؤولية السياسية حيث إن جميع الصلاحيات المخولة للرئيس بموجب الدستور في النظام البرلماني والتي تتمثل في تعيين كبار الموظفين والدبلوماسيين وعقد المعاهدات مع الدول وإعلان الحروب أو اتفاقيات السلام ... الخ هي بالواقع حقوق إسميه للرئيس لكن صاحبها الحقيقي هي الحكومة والتي هي مسؤولة أمام البرلمان².

• عدم قدرة الرئيس على الانفراد بالعمل داخل الدولة

على الرغم من أن رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات اسمية يمارسها بواسطة الوزراء إلا أنه هو الذي يملك الحق في تعيين الوزراء، لكن هل قدرة الرئيس في تعيين الوزراء هي سلطة مطلقة أم مقيدة؟ وبالرجوع للأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني نجد أن من أهم ركائزه هو حصول الحكومة على ثقة المجلس التشريعي حتى تتمكن من ممارسة صلاحياتها حتى لو لم يكن هناك رضا شخصي من الرئيس حول وزير معين، وبالتالي هنا نتحدث عن دور محدد لرئيس الدولة في اختيار الوزير³.

¹. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، بدون طبعة، وحدة البحث العلمي والنشر، كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2015، ص 17.

². د. حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1978، القاهرة، ص 80 وما بعد.

³. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا)، الطبعة الأولى، بدون نشر، 2006، دمشق، ص 95. .

بالإضافة لذلك فإن الرئيس لا يمارس صلاحياته بشكل مباشر اي لا يعمل بشكل منفرد إنما يتولى سلطته بواسطة الوزارة وبالتالي يجب أن يكون توقيع رئيس الدولة بجانب توقيع الوزير المختص حتى يمكن إسناد المسؤولية لشخص معين كون ان الرئيس غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وعلى العكس من ذلك الرئيس بالنظام الرئاسي الذي وبدون اي شك تنحصر بيده كافة الصلاحيات التنفيذية¹.

• عدم إمكانية نقد أو إسناد الخطأ للرئيس

وذلك استناداً للمبدأ المستقر عليه بالنظام البرلماني والذي ينص بأن (الملك لا يخطئ) وبالتالي يترتب على ذلك عدم إمكانية توجيه النقد للرئيس بسبب سياسية الحكومة إنما يوجه للحكومة فقط التي لا يمكن لها الاتصال من المسؤولية من خلال الاحتماء خلف أوامر الرئيس.

وتنتهي خدمة رئيس الدولة في أنظمة الحكم المختلفة بشكل عام من خلال أسلوبين الأول الأسلوب العادي لانتهاء خدمة رئيس الدولة حيث أن ولاية رئيس الجمهورية تحدد بأربع سنوات وبحق له ترشيح نفسه فترة ثانية على أن لا يحق له أن يشغل منصبه لأكثر من دورتين متتاليتين ، وكذلك تعتبر من الأساليب العادية لانتهاء خدمة رئيس الدولة تقديم استقالته من منصبه وفي هذه الحالة يجب أن يقدم الرئيس كتاب استقالته من منصبه حسب الدستور المصري لمجلس النواب وإذا كان غير قائم للجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ،أما في النظام الأساسي الفلسطيني تعتبر خدمة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية منتهية اذا قدم استقالته للمجلس التشريعي ولم يتطرق القانون الأساسي لمن تقدم الاستقالة في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي² وبالتالي لا يمكن أن تكون استقالة الرئيس مقبولة ما لم تتوافر الأغلبية العددية المطلوبة لأعضاء البرلمان³.

أما الأسلوب الثاني الغير العادي وهو إنهاء خدمة رئيس الدولة فالمشرع الفلسطيني في قانونه الأساسي نظم حالات انهاء خدمة الرئيس ، لكن لم يتوسع في هذه الحالات فقد اعتبر فقدان

¹. حسين عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص294.

². المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

³. د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 2006، ص563.

الأهلية القانونية بناء على قرار من المحكمة الدستورية سبب لشغور مركز رئيس السلطة بالإضافة لذلك اشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي بجانب قرار المحكمة الدستورية¹، أما الدستور المصري فقد ميز بين حالتين لإنهاء خدمة الرئيس بشكل غير عادي فالحالة الأولى تتمثل بنهاية رئاسة الجمهورية بشكل دائم من خلال صدور حكم قضائي عليه بالإدانة أما حالات انتهاء خدمة رئيس الجمهورية بشكل غير دائم فتتمثل في حالة توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور أو اتهامه بالخيانة العظمى أو بأي جريمة أخرى لكن اشترط الدستور هنا أن يكون طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب أما توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية فقد اشترط الدستور أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وفي حال صدور قرار الاتهام هنا يتم إيقاف الرئيس بشكل مؤقت عن عمله².

وانتهاء فترة رئاسة الجمهورية الغير عادية بشكل مؤقت تختلف عن انائها بشكل دائم حيث أنه بالحالة الأولى يتولى رئيس مجلس الوزراء مهام الرئيس في حين أنه بالحالة الثانية يتولى رئيس مجلس النواب مهام الرئيس وذلك حسب الأصول القانونية التي تم ذكرها سابقاً فيما يتعلق بالمدد والشروط المطلوبة³.

ب. الحكومة

تعرف الحكومة (الوزارة) بأنها هيئة جماعية مكونة من رجال سياسة يتولون المسؤولية بوضع السياسة العامة للدولة ، بالتالي لا يعتبر هؤلاء الأفراد مجرد موظفين إداريين إنما يقع على عاتقهم رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها وإقناع البرلمان بها حتى تنال ثقتهم والعمل كذلك على تحقيق الانسجام بين الوزارات لضمان نجاح وحدة العمل الوزاري⁴، وفي تعريف آخر للحكومة (الوزارة) فقد يقصد بها نظام الحكم أو الوسيلة التي يتم من خلالها إسناد السلطة العامة ، وطريقة ممارسة هذه الحكومة للسلطة فلا تكون الحكومة ديمقراطية إلا اذا كانت وسيلة تشكيلها بواسطة الانتخابات، وقد يقصد بمصطلح الحكومة أيضاً جميع الهيئات العامة داخل الدولة والمكونة لنظام الحكم، وبهذه الحالة تشمل جميع السلطات سواء كانت سلطة تشريعية تسن القوانين، أو سلطة تنفيذية تعمل على

¹. المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

². المواد رقم (159، 158، 160) من الدستور المصري لسنة 2014.

³. د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، مرجع سابق، ص562.

⁴. د. حسين عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص326.

تطبيق القانون ووضع موضع التنفيذ بالإضافة لممارسة السلطة القضائية وتعمل من خلال ذلك على الفصل بين المنازعات الناجمة عن تطبيق القانون ، وبالتالي فإن المعنى الأصح للحكومة هي (الوزارة) التي تمارس السلطة التنفيذية وحدها دون باقي السلطات الأخرى وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات من ناحية ومن ناحية أخرى كون الحكومة هي التي لها تأثير أكثر وضوحاً للأفراد وأكثر تأثيراً عليهم في حياتهم وذلك من خلال تنفيذها للقانون بالإضافة لتسيير عمل المرافق العامة واستمرارها بممارسة نشاطها بشكل مستمر بالظروف العادية والغير عادية وهذا المدلول الأخير هو الأكثر شيوعاً بالنظم البرلمانية¹.

ويكون دور الوزير بالحكومة مهمة تنفيذ القوانين والاشراف على صلاحيات وسير العمل بوزارته بالإضافة لصلاحيته بإعداد القوانين والمشاريع الخاصة بوزارته وبمعنى اخر بما أن للوزارة باعتبارها هيئة جماعية تملك سلطة التقدير بالسياسة العامة للدولة فإن للوزير أيضاً هذه الصلاحية بكل ما يخص وزارته حتى يضمن سير عملها ويستنتج هذا كله من القانون الأساسي الفلسطيني² الذي حدد صلاحيات الوزير داخل الوزارة.

وتعتبر الحكومة (الوزارة) من أهم مميزات النظام البرلماني الذي يتطلب وجود مجلس وزراء منوط به ممارسة كافة الاختصاصات التنفيذية فهو الذي يتولى إدارة شؤون الحكم بالبلاد وتعتبر الحكومة هي صاحبة السلطة الفعلية في النظام البرلماني وهي يقع على عاتقها عبء ممارسة السلطة الفعلية في البلاد، و تتحمل كذلك المسؤولية السياسية عن تنفيذ برنامجها السياسي أمام البرلمان ويجب أن تحظى هذه الحكومة في ثقة البرلمان وإلا سقطت الحكومة اذا سحبت هذه الثقة منها بحيث أنها لا تستطيع البقاء بالحكم دون أن تتمتع بثقة البرلمان، ويعتبر رئيس الدولة هنا مقيد باختيار رئيس الحكومة من حزب الأغلبية، وبالرغم من أن الرئيس هنا نظرياً له حق تعيين وإقالة رئيس الحكومة، إلا أن الجانب العملي هنا مختلف ومرتبط بوزن الأغلبية البرلمانية، ومدى حصول الحكومة على ثقة الأغلبية، وتشكل الحكومة عادةً على ضوء نتائج الانتخابات أي من حزب

¹. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون ذكر دار النشر، بيروت، 1987، ص365.

د. ابراهيم شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، 2000، ص239.

². نص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

الأغلبية ويتم على ضوء ذلك تكليف أكبر كتلة برلمانية مهمة تشكيل الحكومة ويتم هنا تكليف رئيس الوزراء في اختيار زملاءه من ذات الحزب¹.

كما وأنه من المبادئ الدستورية المستقر عليها في النظام البرلماني هو تمتع رئيس الوزراء بكامل الحرية في مواجهة رئيس الدولة في اختيار وزرائه ومعاونيه ذو الفكر والميول السياسي الموحد حتى يتمكن من تحقيق الوحدة والانسجام بين الوزارات وتشكيل وحدة واحدة متجانسة تسمى (مجلس الوزراء) الذي يكون من أهم مهامه رسم السياسة العامة للدولة.

وتتحمل الحكومة هنا المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن جميع أعمال وتصرفات الوزراء المشروعة وغير المشروعة سواء كانت بالعمد أو غير عمدية، ويترتب على هذه المسؤولية عادة جزاء سياسي فقط وهو اقالة الحكومة أو عزل وزير معين، وتعتبر المسؤولية التضامنية من مميزات النظام البرلماني حيث تكون الحكومة مسؤولة بالتضامن عن قراراتها وعن سياستها العامة وبالتالي لا يستطيع أي وزير أن يتهرب من المسؤولية بحجة أنه كان غير موافق على قرارات الحكومة التي صدرت بالإجماع أو بالأغلبية ويملك البرلمان هنا حق حجب الثقة عن كامل الحكومة بسبب هذه القرارات.

وتتمتع الوزارة بعدة خصائص في النظام البرلماني وهي تتمثل بما يلي:

أ. تأليف الحكومة من أعضاء الحزب الواحد:

جرت العادة الدستورية أن يكون تأليف الوزارة من بين أعضاء حزب الأغلبية بالبرلمان وذلك حتى تتمكن من الحصول على تأييد البرلمان وصولاً نحو تحقيق الحكومة لأهدافها².

ب. تعتبر الوزارة هيئة جماعية عند مباشرة اختصاصاتها:

لا يعمل الوزراء في النظام البرلماني بشكل منفرد إنما يجب أن تكون الوزارة وحدة واحد أثناء مباشرة وظائفها، وكذلك تعمل الوزارة كهيئة جماعية على رسم السياسة العامة للدولة.

¹. دوفرجيه مورييس، المؤسسات السياسية القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ص24.

². د. إبراهيم شيجا، د. محمد عيد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، دار الهدى للطبوعات، دار الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2001، ص297.

ت. الوزارة وحدة متجانسة:

حتى يتم تحقيق التجانس والانسجام بين جميع أعضاء الوزارة ومباشرة وظائفها لا بد من انتماء جميع الوزراء لحزب واحد وهو (حزب الأغلبية البرلمانية) وفكرة التجانس مرتبطة ارتباط وثيق بفكرة الوحدة على اعتبار أن مجلس الوزراء هو المنوط به رسم السياسة العامة للدولة، بالتالي حتى يتحقق استقرار الوزارة بالنظام البرلماني لابد من تحقيق التجانس، ولعل أهم سبب مباشر وراء تحقيق التجانس هو تأليف وزارة من أعضاء منتمين لذات الحزب والفكر والمذهب¹.

لكن بالتطبيق العملي فإن شرط التجانس مرهون بظروف سياسية معينة، فقد تفرض هذه الظروف تشكيل وزارة من أعضاء ذوي انتماءات سياسية متباينة ويتحقق ذلك في حالة عدم فوز حزب واحد من الأحزاب المتنافسة بالأغلبية المطلقة فيلجأ هنا للتحالف مع الأحزاب الأخرى أو في حالة تأليف وزارة من أعضاء ذوي انتماءات سياسية مختلفة بغرض القيام بمهام معينة مثل حكومة وزارة الأعمال².

2. الفصل المرن بين السلطات

النظام البرلماني هو نظام توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أي يقوم على أساس توزيع الاختصاصات بينهما وهذه من الخصائص المميزة للنظام البرلماني "التقليدي" وذلك حتى يتمكن من تحقيق هذا التوازن يجب أن يكون هناك فصل مرن مشرب بروح التعاون بين هاتين السلطتين لكي نضمن رقابة كل منهما على الأخرى بشكل يحقق التعادل بينهما.

وإن تفسير معنى مبدأ الفصل بين السلطات يجب أن يعتمد على وجود قدر كبير من الاعتدال و الانسجام والتعاون بين سلطات الدولة أي الفصل المرن ولا يكون هناك فصل مطلق بين هيئات الدولة الحاكمة وهذا ما ذهب إليه العديد من الفقهاء بتفسيرهم لمبدأ الفصل بين السلطات ، بالإضافة إلى أن ما تم ذكره هو الهدف من نظرية مونتسكيو³ وهذا ما أوضحه خلال حديثه عن العلاقة بين الحكومة والبرلمان بالنظام الإنجليزي بقوله (إن هذه السلطات الثلاث ستنتج حالة من

¹. د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، 1971، ص 638 و 639.

². د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، 1994، ص 382.

³. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار الشروق، القاهرة، 1977، ص 112، 113.

التراخي والكسل والرقاد لكن نظراً لطبيعة الأشياء، فعليها أن تتحرك وتستجد نفسها مضطرة للتحرك والتعاون بانسجام وتعاون (ويستفاد من ذلك ألا يكون الجمود موجودا عند تطبيق الفصل بين السلطات إنما يتطلب ذلك وجود قدر من المرونة والتعاون بهذا الفصل¹.

ومما تقدم يمكن إجمال الحجج التي استند إليها أنصار هذا الرأي بأن الغاية الرئيسية التي أرادها مونتسكيو من نظريته هو تحقيق توزيع السلطات بين الهيئات المختلفة حتى يمنع من استبداد أي منها وفي ذات الوقت أنه لا يمكن أن تتحقق هذه الغاية بالفصل المطلق إنما يجب أن يكون لدينا قدر من التعاون والرقابة المتبادلة لأن الفصل المطلق لا يمكن أن يكون ضمانه لتحقيق التوازن إنما من الممكن أن يهيئ الفرصة للتحويل إلى الاستبداد²، ومن الحجج الي ساقها أصحاب هذا التوجه أيضاً هو أن مونتسكيو بكتابه الشهير (روح القانون) اعترف فيه للهيئة التشريعية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والإشراف عليها ، كما وضح بعض الحقوق للسلطة التنفيذية منها دعوة البرلمان للانعقاد أو الاعتراض على القوانين بالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية بالتدخل والمشاركة في بعض أعمال السلطة التشريعية³.

ويتضح مما تقدم أن مونتسكيو لم يكن الهدف الرئيسي من وراء نظريته هو تحقيق الفصل الجامد والمطلق كما ادعى أصحاب التفسير التقليدي إنما كان يريد أن تكون هناك علاقة مستمرة تهدف لمنع كل السلطة من تجاوز حدود صلاحياتها الممنوحة لها بموجب القانون.

الفرع الثاني: مفهوم النظام الرئاسي وخصائصه

يعتبر النظام الرئاسي أحد صور الأنظمة النيابية التي تقوم على اعتناق مبدأ الفصل الجامد بين السلطات وكان بدايات هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، بحيث أعتبر دستور سنة 1787 المصدر التاريخي للنظام الرئاسي، وقد تميز هذا النظام عن غيره من أنظمة الحكم الأخرى بخصائص مميزة وبصفة خاصة في تحديده لشكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،

¹. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص322.

². د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص 436.

³. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا)، مرجع سابق، ص58.

وستتناول في هذا الفرع مفهوم هذا النظام وأهم الخصائص التي ميزته عن النظام البرلماني بالإضافة لتقديرات هذا النظام.

أولاً: تعريف النظام الرئاسي

في هذا النظام ينتخب الرئيس من قبل أفراد الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة¹ وبالتالي هو يقف على قدم المساواة أمام البرلمان لأنه أنتخب بواسطة الشعب مباشرة ويجمع الرئيس في هذا النظام بين مناصبي رئاسة الوزراء ورئاسة الحكومة ومن جهة أخرى يتمتع الرئيس بسلطات واسعة والي تتاط به مظاهر السلطة التنفيذية بكافة أشكالها وبالتالي يقوم الرئيس هنا في تعيين مساعديه ووزرائه الذين يخضعون خضوعاً تاماً له ويقع على عاتقهم تنفيذ رغبة الرئيس أو سياساته أو توجهاته²، ويكون الوزراء مسؤولين أمام الرئيس وحدة فقط و يعرف النظام الرئاسي بأنه (نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية وحصر كافة اجزائها أصولاً وفروعاً في شخص رئيس الدولة مما يؤدي لتمتعه بسلطات ضخمة تعطيه قوة ونفوذاً تمكنه من إدارة شؤون الحكم بنفسه³) ومن أشهر دول العالم التي تطبق هذا النظام هي الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر المثال الأبرز لهذا النظام لأنه نشأ وترعرع فيها ويرجع مصدره للدستور الأمريكي لعام 1787 في مؤتمر فيلادلفيا والذي اشترك به عدد من المفكرين والسياسيين الذين دعوا للاتحاد

¹ الانتخاب المباشر يكون من خلال اشتراك الناخبين في اختيار ممثلهم بصورة مباشرة في حين أن الانتخاب غير المباشر يكون على درجتين ويتلخص دور الناخبين فيها اختبار مندوبين يتولوا مهمة اختبار الرئيس وقد ساد هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يجتمع المندوبين في كل ولاية على حدي والذين يسمو في مجموعهم بهيئة المندوبين لانتخاب رئيس الجمهورية ثم ترسل قوائم الانتخابات لرئيس مجلس الشيوخ لفرز و اعلان نتيجة الانتخابات(كتاب البحري ص 390).

بالتالي يعتبر انتخاب رئيس الدولة في هذا النظام أحد أهم ملامحه، وتعتبر مكانة الرئيس هنا أسمى من مكانة البرلمان بسبب اعتبار أن الرئيس يتم انتخابه من قبل عموم الشعب في حين أن البرلمان يتم انتخاب أعضائه من قبل الدوائر الانتخابية فقط (د. أيمن محمد 1 شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص46).

² تصريح "كولن باول " وزير الخارجية الأمريكي فيما يتعلق بمشروع "الشرق الأوسط الكبير" وقوله (إن هذه هي رغبة الرئيس) جريدة الرأي، عدد 12230، تاريخ 2014/3/16، ص20.

³ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا)، مرجع سابق، ص368.

"جورج واشنطن" و "ماديسون" وهناك العديد من دساتير بعض الدول للاتينية كتشيلي وكولومبيا والبرازيل والمكسيك وبض الدول الأوروبية أذاك كفرنسا في دستورها الصادر عام 1848¹.

ثانياً: خصائص النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بخصائص تجعله نظاماً منفرداً عن غيره من أنظمة الحكم الأخرى ، وبصفة خاصة بشكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وسنقوم في استعراض أهم الخصائص التي تميز هذا النظام عن غيره من أنظمة الحكم الأخرى:

1. فردية رئاسة السلطة التنفيذية

يتميز النظام الرئاسي كما ذكرنا بأنه يجمع السلطة التنفيذية كلها بيده ويعمل على وضع السياسة العامة والإشراف على تنفيذها وبالتالي هو من يتحمل المسؤولية أولاً وأخيراً أمام الشعب عن هذه السياسة² وذلك على عكس النظام البرلماني الذي أوضحنا في خصائصه وجود انفصال عضوي بين رئاسة الحكومة ومنصب رئيس الدولة الذي يشترك فيه رئيس الوزراء في السلطة الفعلية ورسم السياسة العامة للدولة.

فالرئيس بالنظام الرئاسي يحكم ويسود في ذات الوقت وبالتالي يترتب على فردية الرئيس بالحكم بأن له الحرية التامة في تعيين الوزراء وعزلهم وحق اختيار معاونيه وذلك حتى يستطيع ايجاد جهاز اداري سليم وكفاء قادر على تنفيذ المهام الموكلة إليه ، وتجدر الإشارة أيضاً بأن المعنى السياسي والفني لفكرة الوزير غير موجودة بالمعنى الحقيقي بالنظام الرئاسي ، فالوزير بالنظام البرلماني الذي له دور بالمساهمة مع زملائه برسم سياسة الدولة وتحمل مسؤولية تنفيذ والإشراف على هذه السياسة لا محل لها بهذا النظام الذي من الممكن أن نعتبر أن الرئيس تجتمع به شخصية كل الوزراء ، ويترتب على ذلك أن المسؤولية السياسية للوزراء التي تعتبر اساس النظام البرلماني لا وجود لها هنا لأن الرئيس هو الذي يقوم بتعيينهم وعزلهم وإعفاء الوزراء من مناصبهم متى

¹. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم، مرجع سابق، ص597.

². د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص456.

يشاء¹ وبالتالي مسؤوليتهم تكون منفردة أمام الرئيس لا البرلمان ففي الأنظمة الرئاسية مثل النظام الأمريكي لا يملك الكونجرس الحق في مساءلة الوزراء سياسياً ، وإذا ما استاء الكونجرس من أحد الوزراء فلا يملك الحق سحب الثقة من هذا الوزير أو إجباره على الاستقالة من منصبه أو عزله. وخلاصة القول إن مبدأ التضامن الوزاري عن السياسة العام للدولة والذي تأخذ به الأنظمة البرلمانية غير موجود في النظام الرئاسي، لأن الرئيس هو صاحب السلطة الفعلية وهو المهيمن على السلطة التنفيذية وبالتالي هو المسؤول الأول والأخير عن تنفيذ السياسة العامة وعن أعمال حكومته².

2. الفصل الشديد بين السلطات

يتسم النظام الرئاسي بشدة الفصل بين السلطات بداخله، فهو نظام حكم تتمتع به السلطة التنفيذية بالاستقلالية عن السلطة التشريعية، ويتضح النظام الرئاسي بشدة تطبيقه بالولايات المتحدة الأمريكية وفقاً لدستورها حيث تم حصر صلاحيات السلطة التنفيذية في يد الرئيس المنتخب الذي يستمد سلطته من الشعب³.

وتقوم نظرية الفصل المطلق بين السلطات على حصر صلاحيات كل سلطة بمجال ونشاط معين وهذا ما استند إليه أنصار نظرية الفصل المطلق حيث بوجهة نظرهم الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين الأولى قاعدة التخصص الوظيفي أي تختص كل سلطة بعمل معين رغم تعدد الهيئات وسلطات الدولة أما القاعدة الثانية وهي الاستقلال العضوي أي أن الهيئات مساوية لبعضها ومستقلة عن بعضها بحيث لا تتدخل إحداها بأعمال الأخرى.

فكان تطبيق نظرية الفصل المطلق لدى أصحابها من خلال انعدام أي تدخل من إحدى السلطات بالسلطة الأخرى فلا يوجد أي سلطان للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولا يحق لها حل السلطة التنفيذية أو تعيين أفراد الحكومة كونه حق مطلق لرئيس السلطة التنفيذية وبالمقابل يرى

¹. د. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، (جامعة فاروق الأول سابقاً)، العددان الثالث والرابع، 1950، ص 255.

². د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 421.

³. <https://noorgroup.wordpress.com> ، آخر زيارة 2016/3/6.

أصحاب هذه النظرية أنه لا حق للسلطة التنفيذية في اقتراح القوانين كونه ليس من اختصاصها ولا حل البرلمان أو الدعوة للانتخابات¹، وهذا كله كان الهدف من هذه العزلة المطلقة من وجهة نظرهم هو منع الاستبداد، لكن سرعان ما اتضح لأصحاب هذه النظرية أن الفهم الخاطئ لها تسبب في طغيان واستبداد كل سلطة لأن ذلك تسبب بانفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بالسلطة دون أن تكون خاضعة لرقابة السلطة الأخرى، الأمر الذي دفع دساتير العديد من الدول ومنها الدساتير الفرنسية إلى العدول عن مبدأ الفصل المطلق وتطبيق الفصل المرن والنسبي بشكل يسمح بوجود مجال للتعاون دون أن يتوصل الأمر لحد إلغاء هذا التواصل بين الهيئات .

لكن هذه النظرية واجهت عدة انتقادات منها أن هذا المبدأ لا يمكن تطبيقه حرفياً كونه مبدأ نظري بحث اذ من الناحية العملية من الصعب فصل السلطات الثلاث عن بعضها بشكل مطلق لأن هذه السلطات تعتبر كالجسم البشري الواحد والتي تكمل بعضها البعض، إضافة إلى ذلك قد يتسبب الفصل المطلق إلى تقوية سلطة على حساب سلطة أخرى².

ثالثاً: تقدير النظام الرئاسي

واجه هذا النظام العديد من الانتقادات وهي على النحو التالي:

1. قد يثير هذا النظام في بعض الأحيان الفوضى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك نظراً لوجود تعارض بين الاختصاصات الدستورية التي يتمتع بها كلاً من رئيس الدولة والسلطة التشريعية، وبالتالي هنا يكون أمام الرئيس إما أن ينصاع للسلطة التشريعية أو يقف في وجهها ويتصدى لها حتى لا يخضع لإرادتها³.
2. بما أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع في سلطات واسعة غير مقيدة بالإضافة لتمتعه بالاستقلال التام عن باقي السلطات الأمر الذي قد يؤدي إلى انفراد الرئيس في هذه السلطات وتحول هذا النظام إلى نظام دكتاتوري⁴.

¹. د. عبد الحمي دمتولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 179، 180.

². إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983، ص 18.

³. د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 269.

⁴. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم، مرجع سابق، ص 464.

3. يعتبر الرئيس في هذا النظام محصن طيلة مدة ولايته حيث لا يجوز حجب الثقة عنه طيلة مدة رئاسته فبالتالي لا يوجد من يحاسبه على أعماله وتصرفاته ولا خوف من جانبه على هذا المنصب من الإسقاط.

أما أنصار النظام الرئاسي دحضوا هذه الانتقادات على النحو التالي:

1. ان مبدأ الحرية والقضاء على الاستبداد من خلال منع تحكم أي سلطه بغيرها من السلطات هو الهدف الأساسي من وضع مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الأمريكي وبالتالي أن تطبيق هذا النظام يستوجب وجود نوعا من الفصل فيما بينها حرصاً على تحقيق المنفعة العامة.
2. فيما يتعلق بهروب الرئيس في النظام الرئاسي من المساءلة من قبل البرلمان فإن هذا الهروب من وجهة رأي أنصار هذا النظام من الممكن أن نجده بالنظام البرلماني عندما تكون الوزارة هي المسؤولة عن تصرفاتها أمم السلطة التشريعية.
3. يعتبر النظام الأمريكي هو أساس النظام الرئاسي وبالرجوع للواقع التطبيقي له نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية لم تتخذ بأي وقت شكلاً من أشكال الدكتاتورية في هذا النظام على الرغم من توسع الرئيس بسلطاته كما قال الرئيس الأمريكي ترومان حيث قال "بأن رئيس الولايات المتحدة يتمتع بمجموعة هائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيز خان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرة وغيره" وبالتالي منصب الرئيس هنا يستهدف من سلطاته وقراراته تحقيق الصالح العام ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال وجود تعاون مشترك بين أجهزة الدولة¹.
- وعلى الرغم من نجاح النظام الرئاسي في أمريكا إلا أنه في بعض الدول قد تعثر ومنها دول أمريكا الجنوبية وتحول هذا النظام أحياناً لنظام دكتاتوري ويعود ذلك للفهم والتطبيق الخاطئ للنظام الرئاسي².

¹. د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ص 269-270.

². د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ص 283.

الفرع الثالث: النظام المختلط

النظام المختلط (رئاسي-برلماني) فهو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني ويكون فيه رئيس الدولة ورئيس الوزراء شريكان في تسيير شؤون البلاد. ويختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب¹ ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان ويمكن للبرلمان محاسبته وسحب الثقة منه. وقد نشأ هذا النظام في أحضان النظام البرلماني حيث اتجهت بعض النظم البرلمانية المعاصرة إلى تقوية السلطات الضعيفة لرئيس الدولة التي تمارسها عنه الحكومة² وقد بدأ في فرنسا بدستور 1958 حيث تم العمل لأول مرة بنظام يسيطر فيه الجهاز التنفيذي و أصبحت لرئيس الجمهورية سلطات واسعة فاقترب النظام الفرنسي الذي هو برلماني من النظام الرئاسي و سمي ما وقع بالنظام شبه الرئاسي¹.

الفرع الرابع: طبيعة نظام الحكم في فلسطين

أخذ القانون الأساسي الفلسطيني بمبدأ الفصل بين كل من السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بالإضافة لأخذه بمبدأ الرقابة التبادلية بين السلطات حتى لا تنفرد كل سلطة بصلاحيات مطلقة دون تدخل من السلطات الأخرى ، وقد طرأ على النظام السياسي الفلسطيني تطورات هامة في بنيته السياسية وذلك منذ أن أجري تعديل في القانون الأساسي الفلسطيني² عام 2003 واستحداث منصب رئيس الوزراء الذي يكون مسؤول أمام رئيس السلطة وفي الوقت ذاته يكون مسؤول عن تصرفاته ومعرض للمساءلة من قبل المجلس التشريعي ومنذ ذلك التاريخ بدأ النظام

¹ لم يخلق إعلان الاستقلال من قبل المجلس الوطني الفلسطيني بالجزائر أي سلطة مركزية أو سيادة على أرض الواقع ، وحتى تكتمل عناصر الدولة الفلسطينية رأى المجلس الوطني بأن تلك الدولة تحتاج لقانون أساسي لتنظيم الوضع القانوني الفلسطيني المعقد ، وتم هنا تكليف المجلس المركزي التابع للمجلس الوطني بتحضير النسخة الأولى من القانون الأساسي وتقديمه للجنة التنفيذية (بكانون الأول لعام 1993 وشباط 1994 وكانون أول 1994) وتم فتح النقاش بالداخل والخارج ، وبالقراءة الثالثة بتاريخ 1997/10/2 أقر المجلس التشريعي القانون الأساسي على الرغم من تحفظ رئيس السلطة عليه الذي رفض توقيعه مما تسبب بزيادة التوتر بالعلاقة بين رئيس السلطة والمجلس التشريعي واستمر الحال حتى تاريخ 7 تموز 2002 وبسبب الضغوطات التي فرضت على الرئيس الراحل ياسر عرفات قام بتوقيع القانون الأساسي وتم إجراء التعديلات على هذا القانون سنة 2003 بأغلبية ساحقة من المجلس التشريعي واستحداث منصب رئيس الوزراء ، وتعتبر فعالية هذا القانون مرتبط من الناحية الزمنية بالفترة الانتقالية التي تم الاتفاق عليها باتفاق أوسلو ومن حيث المكان يعتبر هذا القانون ساري فقط على فلسطينيين الضفة والقطاع .

(المزيد أنظر د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 109 وما بعد).

السياسي الفلسطيني يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، وأخذ يتجاوز أحد أهم الإشكاليات الدستورية من خلال نقل أغلب هذه الصلاحيات التي كانت في يد رئيس سلطة منتخب بشكل مباشر من قبل الشعب وغير خاضع للمساءلة ونقلها ليد رئيس وزراء مسؤول أما المجلس التشريعي عن تصرفاته.

على الرغم من هذا التطور الهام واستحداث منصب رئيس الوزراء إلى أن النظام الفلسطيني لم يجد الحلول لبعض الإشكاليات ومنها موضوع العلاقة بين السلطات التي كانت تنتم بعدم الوضوح والتداخل بالصلاحيات بين السلطات، وتسبب عدم الوضوح هذا إلى حدوث صراع في الصلاحيات بين منصبي الرئيس ورئيس الوزراء وكان بداية هذا الصراع عند تعيين محمود عباس رئيساً للوزراء الذي قدم استقالته بعد ست شهور على تعيينه إثر خلافات داخلية ومنها تتعلق بالصلاحيات وخلفه أحمد قريع (أبو علاء)¹.

وأخذ الصراع تتضح حدته عقب الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت بتاريخ 2006/1/25 عندما حصلت حركة حماس على أغلبية مقاعد المجلس التشريعي واستطاعت أن تشكل حكومة برئاسة إسماعيل هنية وانتقلت هنا حركة فتح من من حزب السلطة إلى حزب المعارضة للمرة الأولى بتاريخها.

وهنا أصبح الصراع يدور بين حزبين وبرنامجين مختلفين حيث بقي منصب رئاسة السلطة بيد حركة فتح من خلال الرئيس محمود عباس ورئاسة الحكومة ورئاسة المجلس التشريعي التي بقيت بيد حركة حماس وأمتد هذا الإشكال لداخل السلطتين ولداخل كافة مؤسسات وزارات السلطة.

وأنثرت العديد من التساؤلات نتيجة هذا التوتر والاحتقان ودارت التساؤلات حول مدى فهم واحترام الشخصيات المركزية بالنظام الفلسطيني لمبدأ الفصل بين السلطات ومفهوم التبادل السلمي للسلطة ومدى التوزيع بالصلاحيات بين السلطات الثلاث بالإضافة إلى مدى أثر غياب الدور الرقابي التبادلي بين السلطات الذي سمح للأحزاب العامة باستخدام المؤسسات العامة لمصالح الحزب بدرجة أولى و غياب آليات مساءلة فعالة وإجراءات الشفافة .

1. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 110.

أما فيما يتعلق إذا كان نظام الحكم الفلسطيني يأخذ بالنظام البرلماني أو الرئاسي وبعرضنا لكل لأنظمة الحكم أعلاه نجد بأن المشرع الفلسطيني بقانونه الأساسي قد أخذ بذات الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني وهو يقترب منه بشكل أكبر من خلال وجود ازدواج للجهاز التنفيذي والمتمثلة في استقلال منصبي الرئاسة ومجلس الوزراء عن بعضهما بالإضافة لمسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان والركن الثالث وعلى الرغم من غيابه بالفترة الحالية بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني ألا وهو التعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي كان موجود قبل أحداث الانقسام كل ذلك يقرب نظام الحكم الفلسطيني من النظام البرلماني ، لكن بالمقابل انتخاب الرئيس الفلسطيني بشكل مباشر بالإضافة لإعطائه بعض الصلاحيات ومنها اعلان حالة الطوارئ وحق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي وجميع تلك الامور تصبغ النظام الفلسطيني بملامح النظام الرئاسي وبالتالي يمكن أن نستخلص من ذلك بأن نظام الحكم في فلسطين لا يعتبر نظام برلماني خالص ولا نظام رئاسي إنما يجمع بين خصائص كلا النظامين والذي يمكن تسميته بنظام الحكم المختلط¹.

المطلب الثالث: دور مبدأ الفصل بين السلطات في تعزيز الرقابة المتبادلة

كانت السلطة في الأنظمة السياسية في العصور القديمة والوسطى مرتبطة بوجود الحاكم الذي يمارسها بصفة مطلقة باعتباره مصدر جميع السلطات في الدولة ، وبالتالي كان يترتب على هذا التركيز إنتشار الاستبداد وضياع حقوق الأفراد ، وبدأت نتيجة ذلك أقلام المفكرين السياسيين تنادي بضرورة الحد من سلطات الملوك المطلقة من خلال توزيع السلطات بين الهيئات الأخرى منعاً لاستبدادها وانطلاقاً مما تقدم سنقوم بتوضيح مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والنشأة التاريخية له بالإضافة لتقديرات مبدأ الفصل بين السلطات ، وكما سنتناول مبدأ الفصل بين السلطات بالحالة الفلسطينية :

1. د. أحمد ابو دية، أ. جهاد حرب، تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"، مؤسسة مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، تشرين الثاني 2006، ص4.

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

إن عملية اتخاذ القرارات السياسية وإدارة شؤون الدولة في ظل التطور الدستوري لم تعد حكرًا على رئيس الدولة كما كان في ظل الملكيات السابقة، فقد أصبحت الديمقراطية تتجه لمبدأ سيادة الشعب مما يعني تأكيد مبدأ الشراكة بين كل من السلطة التنفيذية وممثلي السلطة التشريعية بشكل لا يكون لأي منهما الانفراد بالسلطة بل تتوزع بينهما وتكون إرادة كل منهما مكاملة وملزمة للأخرى، حيث إن السيادة المطلقة لأي من السلطتين يعد تهديدًا للضمانات الدستورية التي يتمتع بها الأفراد¹.

ويهتم مبدأ الفصل بين السلطات بشكل النظام السياسي بالدولة ويعرف بأنه مبدأ ديمقراطي يتم بواسطته الفصل بين سلطات الدولة الثلاث الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)²، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من قواعد فن السياسة الذي يستهدف تسيير مصالح الدولة بالشكل السليم وقد ارتبط هذا المبدأ بالفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو)³ على الرغم من أن العديد من الفقهاء والمفكرين سبقوا مونتسكيو بهذا الموضوع ومن أشهرهم أرسطو وجون لوك.

لكن أرسطو كان يرى أنه لا يمكن أن يكون هناك فصل بين السلطات دون وجود تقسيم لوظائف الدولة وبالتالي كانت قراءته لموضوع الفصل بين السلطات متخلفة كونها تهدف لتقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها لا دعوة للفصل بين السلطات بل كانت فكرته تمهيداً لمونتسكيو للبحث حول هذا المبدأ⁴ وتناول مونتسكيو أبرز خصائص هذا المبدأ بكتابه الشهير "روح القانون" الأمر الذي ترك أثراً بارزاً بالفلسفة السياسية للثورة الفرنسية⁵ وكان دور مونتسكيو الأساسي ينحصر بتوضيح معنى هذا المبدأ وشرحه فقد قام بتحديد المهام الموكلة للسلطات من خلال تقسيم السلطات إلى ثلاث سلطات رئيسية (تشريعية ، تنفيذية ، قضائية)، فقد كان موضوع الفصل هذا من وجهة نظره

¹. عادل الطبطباني، اختصاصات الحكومة المستقلة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986، ص 13.

². نبيل الصالح، فصل السلطات "سلسلة المبادئ الديمقراطية 2"، الطبعة الأولى، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، 1995، ص 5.

³. مونتسكيو: (1689-1755) فيلسوف سياسي فرنسي كان من أحد أفراد الأسرة القضائية في بورجو وله مؤلفات عديدة أهمها (روح القوانين) الذي استغرق في كتابته ما يزيد عن حوالي عشرين سنة حيث كان أساس شهرته لما له من أثار بعيدة بالمجال القانوني.

⁴. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، بدون طبعة، مجلة الحقوق الكويتية، 1985، ص 102.

⁵. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 452.

أمرًا ضروريًا ، حت يضمن حرية الأفراد وحتى لا نصل إلى استبداد الحكام من خلال تركيز السلطات في يد الهيئة الحاكمة¹.

لم يقتصر دور مونتسكيو عند الفصل بين السلطات الثلاث بالدولة إنما أراد أن تقوم كل سلطة بالحد من صلاحية السلطات الأخرى وأوضح ذلك في عبارته الشهيرة (يجب أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها بحيث لا تستطيع أية سلطة أن تسيئ استعمال سلطتها أو أن تستبد بتلك السلطة) ويكون ذلكم خلال الرقابة التبادلية بين السلطات بالأخص بين السلطة التشريعية والتنفيذية من خلال الوسائل المحددة لكلا السلطتين بموجب القانون التي تمكنهما من تقييد وكبح جماح بعضهما بعضاً².

ورتبت نظرية مونتسكيو أثراً كبيراً على رجال الثورة الفرنسية ، حيث كانت نتيجة نظريته أن ظهر الخلاف فيما بين فقهاء القانون حول مدلول هذه النظرية ، الذين انتهوا في تفسيرهم للنظرية إلى أبعد من الحد الذي كان مونتسكيو يستهدفه ، فقد كان تركيز السلطات بقبضة هيئة أو شخص واحد يؤدي بنا لوصول الحريات العامة لحد الضياع ، وبالتالي يجب عدم تركيز هذه السلطات في يد شخص واحد وهذا هو المبدأ الأساسالذي دار حوله مونتسكيو بنظريته ، لكن رجال الثورة الفرنسية فسروا هذا المبدأ على أنه يجب أن يكون هناك فصل تام ومطلق بين السلطات بحيث تتعدم كل علاقة تداخل بين الهيئات الحاكمة بالدولة الأمر الذي يصل لوجود استقلال بين الهيئات العامة يصل لحد العزلة³ وكان برأي بعض الفقهاء أن السبيل الوحيد لمنع التعسف والاستبداد بالسلطة هو الفصل المطلق والتام بين السلطات ، وانتشر وذاع هذا التفسير بشكل واسع رغم خطئه وطبق في بعض الدساتير كذلك، ورغم هذا الفهم المغلوط للنظرية إلا أن الغالبية العظمى من الفقهاء فهمت التفسير الصحيح والسليم لهذا المبدأ وهو تحقيق التوازن والتعاون من خلال الفصل المرن أو النسبي بين السلطات⁴، الذي ظهر أثره في إعلان الثورة الفرنسية الذي تم النص عليه

1. السيد صبري، حكومة الوزارة، بدون طبعة ، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص10.

2. د. كمال أبو العيد، ضمانات مبدأ الشرعية، مجلة المحاماة، العددان 7 و8، القاهرة، سنة 1959/ 1979، ص 75.

3. د عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1999، ص179.

4. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص176.

صراحة بتاريخ 26/ أغسطس / آب عام 1789 فنصت المادة السادسة عشرة منها على أن (أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة أو فصل السلطات محدداً ، هو مجتمع ليس له دستور على الإطلاق)¹.

الفرع الثاني: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات

وعلى الرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات قد أصبح من أساسيات الديمقراطية إلا أن الفقهاء إنقسموا ما بين مؤيد ومعارض على النحو التالي :

المبررات التي أدت للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

أولاً : صيانة الحريات العامة ومنع الاستبداد

إن تركيز السلطات وتجميعها في يد هيئة أو سلطة واحدة قد يؤدي لاستبداد هذه السلطة ويترتب على ذلك أيضاً الاعتداء على حقوق الأفراد والنيل منها، فطبيعة النفس البشرية تميل للاستبداد إذا سيطرت على السلطة، لذلك فإن توزيع هذه السلطة يحول دون الاستبداد حيث إنّ السلطة توقف السلطة من خلال ما تملك كل منها وسائل رقابة على الأخرى وعليه يعد هذا المبدأ وسيلة لحماية حقوق الأفراد وضمانة أساسية ضد تعسف السلطة².

ثانياً : أحد أهم عناصر دولة القانون

مبدأ الفصل بين السلطات يعد من أهم المبادئ الدستورية المسلم بها بالفقه الدستوري حتى نعتبر أن هذه الدولة هي دولة قانون³ يجب ان توزع الاختصاصات بين سلطاتها و تمارس كل سلطة في

1. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مرجع سابق، ص51.

2. د. كريم يوسف كشاش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1978، ص403.

3. دولة القانون تعني : هي شعار سياسي ونظرية دستورية تهدف إلى تفسير شؤون الحكم بموجب القانون وهي أساسيات الديمقراطية المعاصرة ويتم من خلالها إيجاد التوازن بين الحاكم بصفته ممارساً للسلطة ويرغب بتغليب ضرورات ممارسة السلطة والمحكومين الذين بدورهم يرغبون بتغليب الحقوق والحريات العامة ، وبالتالي يكون مفهوم دولة القانون بإيجاد التوازن بين ممارسة السلطة وضمانات حقوق الأفراد والحريات العامة، وتقوم الدولة القانونية على مبدأ سمو الدستور كونه لا يمكن لأي هيئة داخل إطار دولة القانون أن تتجاهله وكذلك كون أن الدستور هو مصدر السلطات وأساس تنظيمها ، وبهذا تختلف دولة القانون عن الدولة القانونية التي تقوم على أساس مبدأ الدستورية ومبدأ سمو البرلمان أي أن أجهزة الدولة هنا تعمل وفقاً للقوانين أما القضاء فتم تغييره هنا على اعتبار أنه سلطة أقل من السلطتين الرئيسيتين وبالتالي يعتبر الفصل بين السلطات هنا عمودياً ، أما دولة القانون التي وضعت السلطات الثلاث في ذات المستوى وألزمها جميعاً بالالتزام بما ورد في الدستور .

للمزيد عن الدولة القانونية ودولة القانون انظر (د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، بدون طبعة، وحدة البحث العلمي والنشر، كلية الحقوق والإدارة العامة جامعة بير زيت، فلسطين، 2015، ص135 وما بعدها).

هذه الدولة اختصاصاً محدداً ، وعليه يكون من شأن تركيز السلطات في يد هيئة واحدة أن ينزع ذلك عن القانون حيده و عمومته، فعلى سبيل المثال إذا كانت الوظيفة التنفيذية والتشريعية بيد هيئة واحدة فمن شأن ذلك أن يتسبب في إصدار تشريعات لحالات فردية بحتة ، وكذلك الحال أيضاً إذا ما تركزت الوظيفة القضائية والتشريعية بيد هيئة واحدة من شأنه أيضاً أن يتسبب بإصدار تشريعات لحالات خاصة معروضة على القضاء مما يتسبب ذلك بتجريد القواعد القانونية من سمة العمومية والتجريد¹.

ثالثاً: ضمان مبدأ الشرعية

تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد وهذا ما يقضي به مبدأ الشرعية، ويعني ذلك أن تصدر القوانين دون الحاجة للنظر إلى الحالات الفردية، بل يتم تطبيق القاعدة القانونية على أي فرد تتوافر شروط تطبيقها عليه، وحتى يتحقق ذلك لا بد من الفصل بين الهيئة مصدر التشريع والسلطة المنفذة، وفي حال لم يتم الفصل بينها فيصبح التشريع أداة بيد السلطة التنفيذية ويفقد التشريع حياده، ولكن من الناحية العملية هذا الأمر نادر العمل به أن تكون السلطة التنفيذية هي ذاتها السلطة التشريعية².

رابعاً: تقسيم العمل وإتقانه

عند تقسيم السلطات بالدولة إلى ثلاث سلطات يترتب على ذلك أن تختص كل سلطة بالمهام الموكلة لها وينتج عن ذلك أن تؤدي كل سلطة عملها كما تتمكن من الرقابة على السلطة الأخرى ، فالسلطة التشريعية تختص بسن التشريعات و السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ هذه التشريعات أما السلطة القضائية فالأصل أن تكون مستقلة استقلال تاماً عن الحكام والمحكومين وذلك تحقيقاً للعدالة يكون دورها هنا بأن تطبق القوانين على الأفراد والفصل في المنازعات بينهم، وإذا لاحظنا

1. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1989، ص364.

2. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، بدون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص452-453.

هنا لا يقصد بالفصل التام بين السلطات الثلاث إنما فصل مشرب بروح التعاون بحيث تكون كل سلطة مكونة للأخرى¹.

أ. الانتقادات التي وجهت لمبدأ الفصل بين السلطات:

أولاً: أنه لا يمكن الفصل بين السلطات الثلاث كونها تشكل جسداً واحداً للدولة وتؤدي وظائفها بشكل متكامل.

ثانياً: أن عملية توزيع السلطات يؤدي إلى توزيع المسؤولية وتجهيلها في بعض الأوقات أما في حال تجميعها وتركيزها في يد واحد يساعد على تحديدها وحصرها.

ثالثاً: من الركائز الأساسية لمبدأ الفصل بين السلطات أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطات الأخرى لكن وجهة نظر المنتقدين لهذا المبدأ أنه لا بد من أن تغطي إحدى السلطات على غيرها كما هو الحال في إنجلترا حيث يميل الميزان تجاه السلطة التنفيذية (الحكومة) أو أن يميل تجاه البرلمان².

وأخيراً يمكن القول ان الحجج المؤيدة والمعارضة لمبدأ الفصل بين السلطات تتطوي على قدر كبير من الصحة حيث انه لو اتبعنا الفصل المطلق بين السلطات فإن الآثار السلبية المترتبة على ذلك أكثر بكثير من الأثر الإيجابي، فمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر سلاحاً لمنع تركيز السلطات في يد هيئة واحدة ولكي نمنع استبداد السلطة أوتعسفها لا بد أن يكون لدينا فصل بينهم مشرب بروح التعاون وهذا القصد الذي أراده مونتسكيو من نظريته.

1. د. إبراهيم شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص399.

2. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص454.

المبحث الثاني: أهداف الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تقسم السلطات داخل الدولة إلى ثلاث سلطات وهي (التشريعية و التنفيذية و القضائية) وما يهمنا هنا هو السلطان التشريعية والتنفيذية ، ففي بعض الأحيان يكون لدينا استقلال تام بالصلاحيات بين كلتا السلطتين من خلال توزيع المهام والصلاحيات فيما بينهما فالسلطة التنفيذية تكون مسؤولة عن تصرفاتها أمام البرلمان الذي يكون له دور رقابي على تصرفاتها ، أمام البرلمان الذي يمارس إلى جانب اختصاصه الرقابي دوراً تشريعياً والمتمثل في اعداد القوانين وصياغتها ، وعلى الرغم من استقلال كل من السلطتين في ممارسة وظائفها بموجب القانون إلا أن كلتا السلطتين من الممكن أن تشترك معاً لممارسة بعض الصلاحيات التي لا يمكن أن تتفرد أي سلطة بممارستها بشكل مستقل عن الأخرى ، يعتبر توزيع المهام هذا تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات الممزوج بروح التعاون فيما بينها وسيقوم الباحث بتناول هذه الصلاحيات في كل من النظامين السياسيين الفلسطيني وفقاً للقانون الأساسي المعدل لسنة 2005 والدستور المصري الصادر بتاريخ 18 يناير 2014 وسيقوم الباحث بتناول اختصاصات كل من السلطة التنفيذية والتشريعية بالنظام البرلماني وكذلك تحديد أوجه التعاون بالاضافة لتوضيح دور الرقابة التبادلية في حماية الحقوق والحريات العامة في الدولة .

المطلب الأول: توزيع الوظائف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تناول هذا المطلب وظائف كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في ثلاثة فروع الأول اختصاص السلطة التنفيذية بالنظام البرلماني والفرع الثاني سيتحدث عن اختصاص السلطة التشريعية بالنظام البرلماني أما الفرع الثالث فسيتناول أوجه التعاون بين كل من السلطتين بالنظام البرلماني وجميعها وفقاً للقانون الفلسطيني والمصري وهي على النحو الآتي:

الفرع الاول: اختصاصات السلطة التنفيذية بالنظام البرلماني

تعتبر الوزارة (الحكومة) ذات أهمية خاصة في النظام البرلماني وهي حجر الزاوية لهذا النظام، ويتميز مركزها في كونها يتم التكليف بتشكيلها من الرئيس من ناحية، وتكون مسؤوله عن سياستها

أمام السلطة التشريعية من الناحية الأخرى وعليه تعتبر الوزارة هي همزة الوصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية وبناءً على ذلك سنتناول في هذا الفرع طريقة تكوين الحكومة في النظام البرلماني وما هي اختصاصات هذه الحكومة؟

أولاً : وضع السياسة العامة وتطبيقها

إن أحد أهم المهام الموكلة للحكومة في النظام البرلماني هو وضع السياسة العامة التي تشكل تحدياً كبيراً للحكومة ، حيث إن نجاح حصول الحكومة على ثقة البرلمان أو حجب هذه الثقة عنها مرهون في البرنامج السياسي للحكومة ، وبالتالي تكون هنا مصلحة الحكومة أن تكون سياستها العامة متوافقة مع برنامجها الوزاري الذي صادق عليه المجلس التشريعي ، وفي بعض الأحيان تستدعي الانتخابات تشكيل تحالفات من عدة أحزاب لتشكيل الحكومة وقد يترتب على ذلك اختلاف بالبرنامج الوزاري للحكومة عن برنامج الحزب الحائز على الأكثرية البرلمانية ، وذلك لأنه في بعض الأحيان تحتاج الأحزاب للتحالف من أجل تشكيل الحكومة والحصول على أكثرية برلمانية¹.

وتمثل السياسة العامة نتاج التطور الحاصل في ميدان العلوم الاجتماعية²، وهي تمثل الجانب الأدائي للحكومة والفعل السياسي أو أنها ترتبط بكل جوانب النظام السياسي ولا تقتصر على دور الحكومة، لذلك أختلف الباحثون في تعريفاتها.

ومن هنا فإن إعطاء السياسة العامة مفهوماً محدداً مهمة صعبة ، نوعاً ما و ذلك بسبب تعدد وظائف الأنظمة السياسية والمتغيرات المؤثرة بتلك الوظائف، والدور المتنامي للمجتمع مما جعل من السياسة العامة ليست مهمة النظام السياسي فقط وإنما إبراز تأثير المجتمع في عملية رسم وتنفيذ السياسة العامة ومراقبة الأداء الحكومي ، وتعرف السياسة العامة على أنها (برنامج عمل هادف يوجه ويرشد الفاعلين المتعاملين مع مشكله أو قضيه تنثير الاهتمام) وعرفت أيضاً بأنها(خطط أو برنامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها اتجاه العمل الحكومة لفترة زمنية

¹. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 64.

². غابرييل الموند، جي، بنجهام باول، الابن: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة، هشام عبد الله، عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، ط 1998، ص 1، (188-189).

مستقبله وبحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول عن التوجيه الحكومي¹.

أما بالنسبة للسياسة العامة في إطار التشريع فقد عرفت بأنها (مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام)² إذن تصاغ السياسة العامة لتحقيق أهداف، أو تأسيس قيم، أو إشباع حاجات، وهي تشير إلى إطار عام للفعل، هذا الفعل يقوم على، تحديد أو تعريف المشكلة التي تواجه المجتمع وصياغة الحلول لها واتخاذ القرار وتطبيق البرنامج وتقييم نتائج والفعل أو الأداء الحكومي³، وفي ظل المكانة التي يحتلها التشريع بالدولة فإن تنفيذ سياسة الدولة العامة قد يتم من خلال التشريع ويمتلك مجلس الوزراء حق التشريع من خلال اقتراح مشاريع القانون وإقرارها بواسطة المجلس التشريعي وبذلك من الممكن أن تعكس السياسة التشريعية سياسة الحكومة العامة إذ من الممكن أن تجعل من القوانين عملية تهدف لتحقيق هدف وغاية معينة ، ففي حال كانت سياسة الدولة تهدف لمكافحة الفساد نجد أن الحكومة تسعى من خلال سياستها العامة وضع قانون اقتصادي أكثر تشدداً أو إذا كانت سياسة الحكومة تهدف لحماية المرأة أو الأطفال فإن تبني قانون عقوبات يشدد العقوبة على المعتدين على هذه الفئات يكون أحد أهم أولويات الحكومة في برنامجها السياسي⁴.

وفيما يخص تطبيق السياسة العامة التي هي من اختصاص مجلس الوزراء وحده⁵، فلا يحق لمجلس الوزراء أن يتخذ أيّاً من الإجراءات التي تشكل اعتداء على السلطات الأخرى وهذا ما جاء بالفقرة الأولى من نص المادة رقم (69) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل (يختص مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه...) وبالتالي يوجد هنا تحديد عام لنطاق

1. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1988، ص45.

2. د. ياسين السيد، د. كمال المنوفي، تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية مركز البحوث والدراسات السياسية، بدون طبعة، بدون نشر، 2006، ص5.

3. د. ياسين السيد، د. كمال المنوفي، تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية مركز البحوث والدراسات السياسية، بدون طبعة، بدون نشر، 2006، ص13.

4. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص64.

5. نصت المادة رقم (120) من مسودة الدستور الفلسطيني لسنة 2003 على أن (الرئيس الدولة أن يوجه مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة) ومن وجهة نظر الباحث تتسم هذه المادة بالغموض حيث أنها تدعو إلى إدخال الرئيس برسم السياسة العامة في حين أن بعض المواد من ذات المسودة دعت إلى دور مقيد للرئيس في ذلك.

اختصاص مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة الا وهو (حدود اختصاصه) وذلك يعني أنه لا يجوز أن يكون هناك تعدٍ من قبل السلطة التنفيذية عند وضعها للسياسة العامة على اختصاص السلطات الثلاث الأخرى بالدولة سواء كانت قضائية أو تشريعية¹.

وفيما يتعلق بتطبيق السياسة العامة فمن الطبيعي أن يلتزم مجلس الوزراء بتنفيذها كون أن الحكومة هي القادرة على تحريك الوسائل البشرية والقانونية تجاه تحقيق السياسة العامة للدولة²، أما الدستور المصري فقد اعتبر وضع السياسة العامة من اختصاص السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء من خلال اشتراكهما في وضعها وتنفيذها³ ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك سلطة حقيقية بوضع السياسة العامة وليس سلطة صورية يمارسها من خلال وزرائه⁴.

ثانياً: تعيين الموظفين

قد تشترك كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في تعيين شاغلي بعض الوظائف العليا في الدولة ومنها تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين الذي يكون بموجب قرار من رئيس السلطة وفقاً لأحكام المادة 96 من القانون الأساسي ومصادقة المجلس التشريعي. لكن المادة 4 قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم 15 لسنة 2005 أضافت وجوب تنسيبه من مجلس الوزراء وشرط موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على التعيين وعلى العكس من ذلك في النظام الدستوري المصري الذي يعين مدير الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب قرار صادر من رئيس الجمهورية دون أي اشتراك من قبل مجلس النواب في ذلك حسب نص المادة (20) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات لسنة 1988.

ومن الوظائف الأخرى التي تشترك كل من السلطة التشريعية والتنفيذية في تعيين شاغليها وفقاً للقانون الفلسطيني تعيين محافظ سلطة النقد، وفقاً لأحكام المادة 93 من القانون الأساسي يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة، لكن المادة 15 قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997

¹. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 64.

². القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 المادة رقم (69).

³. الدستور المصري لسنة 2014 المادة رقم (150).

⁴. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 655.

وتعديلاته تلزم تنصيب مجلس الوزراء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني على تعيينه ، و تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع، وفقا لأحكام المادة 3 قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005 يعين رئيس هيئة الكسب غير المشروع بقرار رئيس الدولة بناء على تنصيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني ، تعيين رئيس هيئة التأمين والمعاشات، يعين رئيس هيئة التأمين والمعاشات وفقا لأحكام المادة 56 قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 بقرار من رئيس السلطة بناء على تنصيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي إلخ... وغيرها من الوظائف الأخرى.

ثالثاً: إبرام المعاهدات

فرقت دساتير العالم بين نوعين من المعاهدات التي يبرمها الرئيس وهي على النحو الآتي:

النوع الأول: ويشمل هذا النوع المعاهدات التي يترتب عليها المساس بحقوق السيادة، أو تلك المعاهدات التي يترتب عليها إرهاب لميزانية الدولة وهذا النوع من المعاهدات لابد أن يتطلب تصديقاً لاحقاً من المجلس التشريعي عليها ويتم نشرها وفقاً للأوضاع التي نص عليها القانون.

النوع الثاني: ويشمل هذا النوع عدا المعاهدات التي لم يرد ذكرها بالنوع الأول وهنا يمكن للرئيس الانضمام إليها دون الحاجة لمصادقة البرلمان عليها وهذا ما نظمه الدستور المصري في كلا النوعين.

أما في الحالة الفلسطينية ، هناك بعض الإشكاليات حيث إن القانون الأساسي الفلسطيني لم ينظم هذه الأحكام في نصوصه بالإضافة إلى التداخل بهذا الدور بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية حيث إنه وفق اتفاقيات أوسلو عقدت المفاوضات يكون من اختصاص منظمة التحرير وبالإضافة إلى ترأس رئيس منظمة التحرير لرئاسة السلطة وتولي غالبية مفاوضات المنظمة مراكز رفيعة في السلطة الوطنية الفلسطينية وكذلك تحويل وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى وزارة الشؤون الخارجية مع إشراك ودون استبدال مؤسسات منظمة التحرير بممارسة الدبلوماسية والعلاقات الخارجية ولم يساعد بتوضيح دور منظمة التحرير بهذا المجال.

رابعاً: إصدار اللوائح

على الرغم من أن التشريع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وحدها إلا أن معظم الدساتير أعطت السلطة التنفيذية ببعض المسائل التنفيذية الحق بإصدار اللوائح وتتمتع هذه اللوائح بطبيعة تشريعية تشبه القانون¹، ويمكن تعريفها على أنها "قواعد قانونية عامة ومجردة وبذات الوقت هي قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية ذات صفة إدارية"² لكن الخلاف بينها وبين القوانين العادية من خلال الناحية الشكلية أولاً على اعتبار أن اللائحة تصدر عن السلطة التنفيذية بحين أن صدور القانون يكون عن المجلس التشريعي ، أما الخلاف الثاني وهو يتعلق بالشق الموضوعي لما تتمتع به القاعدة القانونية من قوة فهي تسري على السلطات ذاتها ومن الممكن ان تحكم حق السلطات بإصدار اللوائح وبالتالي من الناحية الموضوعية تحتل اللوائح درجة أدنى من القانون³.

وهناك عدة أسباب وراء منح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية ومنها على سبيل المثال هو عدم قدرة السلطة التشريعية أن تنظم كل التفاصيل بالموضوعات التي تنظمها بالإضافة أنه في بعض الأحيان قد تتغير شروط تنفيذ بعض القوانين نظراً لطول استمرارها الأمر الذي يتطلب تدخل من السلطة التنفيذية وضع شروط أخرى قد تسهل من ممارسة تطبيق القانون، ويتضح مما سبق أنه مهما وصلت درجة الفصل بين السلطات بالأنظمة السياسية المختلفة تبقى سلطة إصدار اللوائح من أهم .

خامساً: حق العفو

تنص معظم الدساتير على حق الرئيس في إصدار العفو عن المحكوم عليهم ، وعادة ما تفرق الدساتير بين نوعين من العفو إما أن يكون عفواً بسيطاً عن العقوبة من خلال اعفاء المحكوم عليه من العقوبة أو استبدالها بعقوبة أخرى أخف ويكون هذا العفو من حق الرئيس ، أما النوع الثاني وهو العفو الشامل عن الجريمة الذي يترتب عليه رفع صفة التجريم والأثر الجرمي عن الأفعال

¹. د. أيمن شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص216.

². د. جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص477.

³. د. أيمن شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص216.

المكونة للجريمة، وبالتالي يترتب على ذلك محو الجريمة بشكل كامل عن الشخص ، وهذا النوع عادة يكون من اختصاص البرلمان الذي يصدر بموجب قانون ، وعادة ما يتخذ هذا الإجراء لأسباب وظروف غالباً تكون سياسية¹.

وبالرجوع للدستور المصري فقد أخذ بالتفريق المذكور أعلاه بين العفو البسيط والشامل لكن المشرع المصري اشترط لإصدار العفو البسيط أخذ رأي مجلس الوزراء، أما العفو العام فقد اشترط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب².

الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في النظام البرلماني

تعتبر السلطة التشريعية مصدر السلطات الأخرى بالدول ذات النظام الديمقراطي كون هذه السلطة منتخبة من قبل الشعب ومعبرة عن إرادته، ولا تقتصر مسؤولية السلطة التشريعية على الوظيفة التقليدية لها وهي التشريع إنما تتمتع بمهام أخرى محددة وفق القانون ومنها الاختصاص الرقابي والمالي وسنقوم بتوضيح هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية بالنظام البرلماني بما يتفق مع كل من القانون الأساسي الفلسطيني³ والدستور المصري⁴ على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص التشريعي

إقرار التشريعات يعتبر هو الاختصاص الأصيل للمجلس التشريعي ويعرف التشريع (القانون) بأنه (مجموعة القواعد التي تضعها السلطة المختصة لغاية تنظيم سلوك الأفراد بالمجتمع ويترتب على مخالفتها إيقاع الجزاء على المخالف عند الاقتضاء) وتقسم التشريعات حسب ترتيبها الهرمي إلى تشريعات أصلية وتشريعات ثانوية أما فيما يتعلق بالتشريعات الأصلية فهي تتكون من (الدستور والقانون و القرارات بقانون والمراسيم الرئاسية) فالدستور هو الذي يحدد من خلاله نظام الحكم بالدولة وبيان اختصاص سلطاتها العامة ووظائف سلطات الدولة وعلاقتها ببعضها بعضاً ، ويتم إقرار الدستور بوساطة السلطة التشريعية، أما التشريعات العادية هي التي تهتم بتنظيم علاقة

¹. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 693.

². المادة رقم (155) الدستور المصري.

³. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل المادة رقم (47).

⁴. الدستور المصري لسنة 2014 المادة رقم (101).

وسلوك الأفراد ببعضهم بعضاً، وفيما يتعلق بالقرارات بقانون فهي تصدر عن رئيس الدولة بحالات الضرورة وفق شروط معينة يحددها الدستور وسنقوم بتوضيحها بشكل مفصل في هذه الرسالة، أما المراسيم الرئاسية فهي تصدر عن الرئيس بحالة الطوارئ كالحروب وحالة الطوارئ والعصيان المسلح وتصدر لمدة زمنية محددة لثلاثين يوماً ويجوز تمديدها لمدة مماثلة بعد موافقة المجلس التشريعي عليها فهي تختلف من هذه الناحية عن القرارات بقانون حيث إنه في حالة المراسيم يكون المجلس التشريعي منعقداً لكن يلجأ الرئيس لهذه الحالة لمواجهة الظرف الطارئ الذي من الممكن أن يهدد الأمن القومي أما القرارات بقانون فهي تكون في حالة غياب المجلس التشريعي أو في حالة عدم انعقاده، أما فيما يخص التشريعات الثانوية التي تتكون من (اللوائح والأنظمة واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط والبوليس والقرار الوزاري والتعليمات) وجميعها تصدر عن السلطة التنفيذية بشكل مستقل عن أي قانون وهي تتعلق إما بسير وتنظيم عمل المرافق العامة أو لتوضيح أمور فنية لازمة لتنفيذ أحكام القانون¹.

ثانياً: الاختصاص الرقابي

إن مساءلة الحكومة عن أخطائها والرقابة على أعمالها يعتبر من أهم وظائف البرلمان فمن خلال وسائل الرقابة الممنوحة للبرلمان يستطيع المجتمع من خلالها الاطلاع على الواقع السياسي والاجتماعي و يقوم النظام البرلماني على أساس التوازن بين السلطات وتعطي الدساتير في هذا النظام الحق لكلتا السلطتين بالرقابة على السلطة الأخرى ضمن الوسائل المحددة بالقانون وتتعدد وسائل الرقابة فقد يكون حق المجلس التشريعي توجيه الأسئلة للوزراء واستجوابهم حول موضوع ما أو تشكيل لجان خاصة للتحقيق مع الوزراء أو حجب الثقة عن الحكومة ... إلخ²، وهذا ما سنتطرق له بشكل مفصل بالفصل الثاني من هذا البحث.

ثالثاً: الاختصاص المالي

يختص البرلمان في الأمور المالية للدولة حيث إنه لا يجوز للسلطة التنفيذية تعديل أو إلغاء أو إنشاء الضريبة إلا بموجب قانون بالإضافة لحق البرلمان مناقشة الموازنة العامة للدولة من أجل

¹. ديوان الفتاوى والتشريع الفلسطيني، http://www.dft.gov.ps/index.php?option=com_content&task=view&id=11،

آخر زيارة بتاريخ 2016/10/9.

². د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 260.

اعتمادها¹، تعرف الموازنة العامة للدولة على أنها برنامج مالي لخطة مالية عن سنة مقبلة وتعتبر عن تحقيق أهداف محددة وفق إطار خطة عامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة وتصدر الموازنة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من كل عام².

ويعرفها الفقه كذلك على أنها وثيقة حسابية مالية قانونية سياسية وهي تقدير أو توقع النفقات والإيرادات العامة المتوقعة لفترة مقبلة وعادة ما تكون لمدة سنة واحدة، ويتم التعبير من خلال الموازنة عن نشاط الدولة في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية كافة³.

وتلتزم الحكومة في نهاية كل سنة بتقديم المشروع المالي (الميزانية) لمناقشتها والمصادقة عليها من قبل البرلمان بحيث تعتبر هذه الميزانية بمثابة مرآة تعكس النشاط المالي للحكومة بالدولة خلال السنة المالية عن طريق توضيح الإيرادات والنفقات العامة للدولة لكي يتمكن البرلمان بنهاية المطاف من تكوين رؤية واضحة ومحددة لديها بواسطة تحليل البيانات واستقصاء المعلومات على الأعمال التي تعهدت الحكومة بتنفيذها ببرنامجها الوزاري، وبالتالي يشكل الأمر هنا معياراً رقابياً للبرلمان على أعمال الحكومة⁴.

الفرع الثالث: أوجه التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تتعاون كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في ممارسة بعض الاختصاصات بالاشتراك مع بعضها البعض وهي على الوجه الآتي:

¹. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 471.

². د. محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 2006، ص 516.

³. د. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1996، ص 12.

⁴. حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان، 2008/2007، ص 44.

أولاً : المجال التشريعي

تتشارك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية بسن القوانين ويكون الحق للسلطة التشريعية في اقتراح القوانين، وبما أن السلطة التنفيذية هي التي تدير البلاد وتتصل بالشعب بشكل أكبر من السلطة التشريعية وبالتالي هي أكثر معرفة في هموم المواطنين فهي من الناحية العملية تستأثر بوضع مشروعات القانون، بالإضافة لدور رئيس الدولة بالمشاركة الفعلية في العملية التشريعية فيكون له الحق بالتصديق على القوانين والموافقة على إصدارها أو إعادتها للسلطة التشريعية مع التعديلات وهذا ما سنتطرق له بشكل مفصل بالبحث¹.

ثانياً : اختيار رئيس الدولة

من المتعارف عليه دستورياً أن اختيار رئيس الدولة يكون من خلال ثلاث طرق، أولاً إما أن يتم اختياره بوساطة الشعب عن طريق الاقتراع السري والمباشر وتعد هذه أكثر الطرق الديمقراطية أو أن يتم اختياره من خلال أعضاء البرلمان أو أن يشترك كل من البرلمان والشعب في اختياره معاً والطريقة الأخيرة تتم بإحدى وسيلتين:

أ. انتخاب الرئيس بوساطة هيئة مكونة من أعضاء البرلمان وعدد آخر من مندوبين منتخبين بوساطة الشعب متساوين بالعدد مع أعضاء البرلمان.

ب. الطريقة الأخرى بأن يختص البرلمان بترشيح رئيس ثم يقوم بعد ذلك بعرض هذا المرشح على الشعب للاستفتاء..

وبناءً على ما تقدم من الممكن أن تمنح الدساتير صلاحية اختيار الرئيس للبرلمان وهذا يعتبر من أهم أوجه التعاون بين السلطات، ومن هذه الدول التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور اللبناني الذي أناط للبرلمان مهمة اختيار رئيس الدولة في نص مادته رقم (49) وعليه هنا لم يشأ المشرع اللبناني أن يجعل مهمة انتخاب الرئيس للشعب كله إنما جعلها من اختصاص ممثليه في البرلمان².

¹. د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 258.

². د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 512-514.

ثالثاً : أداء الرئيس اليمين أمام البرلمان

تلزم الدساتير عند انتخاب الرئيس وقبل مباشرته لمهامه بأن يؤدي اليمين الدستورية أمام أعضاء البرلمان وهذا ما أكد عليه القانون الأساسي الفلسطيني¹ والدستور المصري². بأن يلتزم الرئيس في أداء اليمين الدستورية أمام أعضاء البرلمان قبل مباشرته لمهامه.

رابعاً : ممارسة رئيس البرلمان مهام الرئيس بصفة مؤقتة³

أعطت بعض الدساتير الصلاحيات لرئيس مجلس النواب ممارسة مهام الرئيس وذلك في الحالات التي يصعب بها على الرئيس ممارسة مهامه المحددة له بموجب الدستور وسار على ذلك القانون الأساسي الفلسطيني حيث يمارس رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مدة مؤقتة لا تزيد على ستين يوماً تجري خلالها انتخابات حرة لانتخاب رئيس السلطة بشكل مباشر ووفق أحكام القانون الفلسطيني⁴، أما الدستور المصري فقد ميز بين حالتين الأولى في حال وجود مانع مؤقت يحول دون ممارسة الرئيس لمهامه يحل محله رئيس الوزراء ، أما إذا خلا منصب الرئيس للاستقالة أو العجز الدائم عن العمل أو الوفاة يمارس رئيس مجلس النواب مهام الرئيس لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً ويجب أن ينتخب خلالها الرئيس الجديد ويجب الإشارة هنا إلى أن الدستور المصري منع الرئيس المؤقت من ترشيح نفسه لمنصب الرئيس⁵ وهذا لم يتطرق له القانون الأساسي الفلسطيني.

خامساً : تصديق البرلمان على المعاهدات التي يعقدها الرئيس

يعتبر التصديق مرحلة لاحقه على التوقيع بالتصديق إجراء يأتي عند إقرار السلطة المختصة داخل الدولة للمعاهدة التي تم توقيعها وهذه السلطة إما أن ينفرد بها رئيس الدولة أو يشترك بها الرئيس

¹. المادة رقم (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

². المادة رقم (144) من الدستور المصري لسنة 2014.

³. بتاريخ 11 نوفمبر 2004 عندما أعلن عن استشهاده الرئيس ياسر عرفات تم ترشيح روجي فتوح رئيساً للسلطة الوطنية الفلسطينية لمدة ستين يوماً بعد استشهاده ياسر عرفات لغاية انتخاب الرئيس الفلسطيني محمود عباس، وكان يشغل فتوح آنذاك منصب رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴. المادة رقم (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

⁵. المادة رقم (160) من الدستور المصري لسنة 2014.

مع السلطة التشريعية أو تتفرد السلطة التشريعية أو أن يتم استفتاء الشعب بخصوص هذه المعاهدة وبالأخص معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة بهذا الإجراء، وذلك يختلف تبعاً لاختلاف النظم الدستورية¹ ومن بين هذه الدساتير التي تطلبت استفتاء الشعب الدستور المصري².

سادساً : الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

ان فكرة الفصل المرن بين السلطات هي اساس النظام البرلماني وهذا الفصل مقترن بوجود علاقة تعاون ومشاركة بالاختصاصات بين السلطات، ويعتبر الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة وليد لفكرة هذا الفصل الذي يقوم عليه النظام البرلماني³.

إذ جرى العرف في النظام البرلماني بأن يجمع أعضاء مجلس النواب بالعضوية فيما بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكون من حق الوزراء نتيجة ذلك أن يحضروا جلسات البرلمان وأن يشاركوا في التصويت على المسائل التي تطرح للنقاش بالإضافة لحقهم بالاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي يتم طرحها على البرلمان، وهذا التعاون المشترك لا وجود له في الدول ذات النظام الرئاسي التي تقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات⁴.

تباينت الآراء بالفقه الدستوري بهذا الشأن بالإضافة لتباين الدساتير من الناحية العملية لتبنيها هذا الموضوع بين مؤيد ومعارض لذلك كان لكل اتجاه آراء مختلفة عن الآخر وهي على النحو التالي:

الاتجاه الأول: يرى أصحاب هذا الرأي أن من مستلزمات النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن يكون هناك جمع بين عضوية الوزارة والبرلمان حيث يكون من حق الوزراء بحكم عضويتهم دخول جلسات البرلمان ومناقشة مشاريعه بالإضافة إلى حقهم في الاشتراك بالتصويت والدفاع عن سياسة الحكومة⁵.

¹ د. صلاح عبد الرحمن الحديثي، ورقة عمل بعنوان (في ضوء التصديق على اتفاقية سحب القوات الأمريكية من العراق) سنة 2008، ص2.

² المادة رقم (151) من الدستور المصري لسنة 2014.

³ د. أيمن شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص394.

⁴ د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص259.

⁵ د. محمد كامل ليله، النظم السياسية، مرجع سابق ' ص644.

الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الجمع بين عضوية المجلس والوزارة ليس من أساسيات النظام البرلماني ويستند أصحاب هذا الرأي إلى حجة أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعو لضرورة عدم تجميع السلطات في يد واحد يتنافى ذلك مع مبدأ الجمع بالعضوية بين السلطتين الأمر الذي يؤدي للمساس بالحريات العامة للدولة نتيجة هذا الجمع، بالإضافة إلى ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن الجمع بالعضوية بين السلطتين يؤدي لتقوية سلطات الرئيس والوزير نظراً لتخلي عضو البرلمان عن أحد أهم مهامه الأساسية ألا وهي الرقابة على السلطة التنفيذية¹.

أما فيما يتعلق بموقف كل من النظامين السياسيين الفلسطيني والمصري من مبدأ جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان من عدمه فهناك خلاف في كل منها حيث أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني نجد أنه لم يمنع ذلك بل على العكس استثنى منصب الوزير من الوظائف التي لا يجوز لعضو المجلس التشريعي أن يجمع بينها وذلك في نص المادة (98)² وعلى العكس من ذلك أكد الدستور المصري على عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة³.

ومن وجهة نظرنا على الرغم من سماح النظام البرلماني الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان إلا أنه من الناحية العملية سيؤدي تشكيل الوزارة بالكامل من أعضاء البرلمان إلى إضعاف الدور الرقابي للمجلس البرلماني.

¹. د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1994، ص16، ص51.

². النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني ماده رقم (98) (فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية).

³. المادة (164) من الدستور المصري لسنة 2014.

المطلب الثاني: حماية الحقوق والحريات العامة

إن كفالة الحقوق والحريات العامة هي إحدى أهم الأهداف التي تسعى الدولة لحمايتها داخل الدولة بواسطة سلطاتها الثلاث من خلال قيام هذه السلطات بتوفير ضمانات ناجعة تكفل احترام هذه الحقوق والحريات، وتحرص الدول على تضمين دساتيرها بالنصوص التي تكفل واحترام هذه الحقوق والحريات بالإضافة لتحديد دور سلطات الدولة في حمايتها ، حيث تسعى السلطة التشريعية للحفاظ على تلك الحقوق وحمايتها من الاعتداء من خلال سن التشريعات بالإضافة لفرض رقابتها على السلطة التنفيذية التي يكون دورها تطبيق هذه القوانين ، أما السلطة القضائية يكون دورها السهر على احترام تلك الحقوق والحريات وحمايتها من أي اعتداء حتى تتمكن من الوصول لنظام حكم يتقيد بمبدأ الشرعية ، وهذا هو الأساس الذي تقوم عليه دولة القانون¹.

وتلعب النصوص الدستورية دوراً كبيراً في إكساب الحقوق والحريات العامة مكانة سامية وذات قيمة قانونية معترف بها الأمر الذي يجبر سلطات الدولة على الالتزام بتسخير كامل إمكانياتها وأجهزتها في خدمة هذه الحقوق والحريات وحمايتها² ، وقد سار القانون الأساسي الفلسطيني على خطى العديد من دساتير العالم بخصوص الحقوق والحريات العامة حيث نظم في الباب الثاني منه الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها جميع المواطنين دون أي تمييز ، وتعتبر هذه النصوص هي الضمانات والضوابط القانونية التي تمنع السلطات من أي اعتداء على الحقوق والحريات العامة ومن هذه الضمانات التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني هي:

1. مبدأ سيادة القانون : والمقصود به خضوع الحاكم والمحكوم لأحكام القانوني حيث يسمو القانون على كل إرادة في الدولة الأمر الذي يهدف إلى إخضاع جميع السلطات في الدولة لقواعد القانون وهذا ما أكد عليه القانون الأساسي الفلسطيني في نص المادة (9) من القانون الأساسي التي نصت على أن جميع الفلسطينيين سواسية أمام القانون والقضاء دون تمييز بسبب عرق أو جنس أو لون أو دين أو رأي سياسي أو إعاقة.

¹ . صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 2009 ، ص 7 - 9
² . د. نعيم عطية ، النظرية العامة للحريات الفردية ، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1965 ، ص 145.

2. مبدأ الفصل بين السلطات : وهو من أهم المبادئ التي تحرص دساتير العالم على النص عليها لما تلعبه من دور كبير في حماية الحقوق والحريات العامة حيث تقوم كل سلطة بدور الرقيب على السلطة لأخرى حرصاً على عدم انتهاك أي منها لأحكام القانون وقد نص القانون الأساسي على هذا المبدأ المادة الثانية منه حيث أكدت على أن الشعب هو مصدر السلطات ويمارس هذه السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) (على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

وباستعراض الحقوق والحريات التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني وبالمقارنة مع الدستور المصري وكيفية تنظيمه لهذه الحقوق نستعرض الملاحظات الآتية:

- نجد أن الدستور المصري في نص المادة رقم (68) منه نص على أن حق الحصول على المعلومات والبيانات والوثائق الرسمية هو حق مكفول لجميع المواطنين في الدولة وتلتزم الدولة بتوفيرها وتقوم بتنظيم آلية الحصول عليها وفق القانون ، في حين أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يتطرق إلى النص على هذا الحق.
- على الرغم من أن حق الحياة هو حق طبيعي مصون ومفترض للإنسان حيث أنه لا يمكن ممارسة أي حق من الحقوق المذكورة أعلاه دون وجود حق في الحياة إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني لم ينص صراحة¹ على هذا الحق على عكس الدستور المصري الذي تناول هذا الحق في نص المادة (59) منه والتي أكدت على أن الحياة الأمانة هي حق لكل إنسان و تلتزم الدولة بتوفير الأمن لكل مقيم على أراضيها.
- تناول القانون الأساسي الفلسطيني الحقوق والحريات العامة في باب واحد منه الا وهو الباب الثاني ولم يتم بتقسيم وفصل الحقوق المدنية والسياسية والإقتصادية كما فعل الدستور المصري حيث تناول هذه الحقوق بشكل مفصل وموسع.

¹ د. إيميليو داود وأخرون , واقع الحقوق والحريات العامة في فلسطين "بين التنظيم والتقييد والرقابة" معهد الحقوق – جامعة بير زيت , 2013, ص57.

وعلى الرغم من توافر النصوص القانونية التي تحمي الحقوق والحريات في فلسطين إلا أنه في كثير من الأحيان نجد أن هذه الحقوق تعرضت للعديد من الانتهاكات وذلك نتيجة الظروف السياسية التي تعيشها الأراضي الفلسطينية من إنقسام سياسي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة .

الفصل الثاني

وسائل الضغط المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تعتبر الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي عصب الديمقراطية البرلمانية لذلك تقوم معظم دساتير الدول بمنح صلاحيات رقابية لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى تتمكن كل منها من مواجهة السلطة الأخرى، وذلك منعاً من طغيان احدهما على الأخرى واستبدادها بالحكم، وسنتناول في هذا الفصل في مبحثين: الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والوسائل الرقابية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

المبحث الأول: صور رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

يتمتع أعضاء البرلمان في النظام البرلماني في العديد من الحقوق التي تمكنهم من مواجهة الحكومة ويتحقق هذا باستعمالها رقابة فعالة على تصرفات السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الوسائل في حق السؤال وحق البرلمان، في طرح موضوع عام للنقاش، وإجراء التحقيق والاستجواب، وأخيراً سحب الثقة من الحكومة وتعرف هذه الوسائل جميعها بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، ولقد نصت جميع الدساتير على هذه الوسائل إلا ان بعض التشريعات تناولتها بإيجاز والأخرى تناولتها بشكل مفصل في نصوص مواد الدستور ، وفيما يلي سنقوم بعرض وسائل الرقابة هذه على النحو التالي :

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية

سنتناول بهذه الدراسة حق السؤال البرلماني من خلال اربعة فروع رئيسية وهي: - ماهية الأسئلة البرلمانية، شروط السؤال البرلماني، إجراءات السؤال البرلماني وعوارض السؤال البرلماني وذلك وفق ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم الأسئلة البرلمانية

يعتبر السؤال البرلماني أو (حق السؤال) هو الوسيلة الأولى والرئيسية من الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية وهي أكثر الوسائل الرقابية شيوعاً نظراً لحق استخدامها من جانب أي عضو من أعضاء

مجلس النواب¹، ويعرف حق السؤال بأنه (هو الحق الذي يتمكن من خلاله أعضاء البرلمان الاستفسار عن بعض التصرفات القانونية للحكومة، أو لفت نظر الحكومة لموضوع معين)²، ويعرف كذلك بأنه (الاستفهام من قبل أعضاء مجلس النواب عن أمر يجهلوه أو من خلال التأكيد على رغبتهم في التأكد من حصول واقعة معينة والاستعلام عن هذه الواقعة من السلطة التنفيذية)³، ويتضح لنا مما تقدم أن السؤال هو علاقة ما بين السائل والمسئول، وبالتالي يكون مدى نجاح هذه الوسيلة الرقابية معتمد على طبيعة العلاقة بين الطرفين أي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، لان قيام العلاقة بين السلطتين يساعد السلطة التشريعية في استعمال وسيلة الرقابة هذه كأداة تحذير للحكومة⁴.

وقد تطرق النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لحق السؤال البرلماني حيث اعتبره حق ممنوح لكل عضو من أعضاء البرلمان الذي من خلاله يتمكنوا أعضاء البرلمان الاستفسار والتحقق من تصرفات الحكومة عن طريق توجيه الأسئلة للوزير المختص⁵، أما فيما يتعلق في حق السؤال بالنظام المصري نجد أن المشرع المصري لم يقتصر في توجيه السؤال البرلماني على الوزير فقط، إنما أجاز لعضو البرلمان توجيه السؤال البرلماني لرئيس مجلس الوزراء عن أي أمر لا يعلمه عضو البرلمان⁶.

¹. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002، ص73.

². د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص475.

³. د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص718.

⁴. د. عادل الطبطباني، الأسئلة البرلمانية (نشأتها-أنواعها - وظائفها) دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، بدون ذكر دار النشر، سنة 1987، ص231.

⁵. نص المادة رقم (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁶. نص المادة رقم (177) من النظام الداخلي لمجلس النواب المصري.

ويتبين من المفاهيم السابقة أن السؤال البرلماني يتسم بالخصائص التالية:

1. السؤال البرلماني هو حق مكفول بموجب الدستور للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني وبالتالي لا يمكن تصور مصادرة هذا الحق إلا بالنظام الرئاسي، وحتى لو لم ينص الدستور بشكل واضح وصريح على حق السؤال البرلماني فإن هذا الحق من الممكن أن يفهم ضمناً.
2. يتسم السؤال في النظامين الفلسطيني والمصري بأنه ذات طابع شخصي وأن القانون منح السائل حق التعقيب مرة واحدة على الجواب.
3. إن توجيه السؤال وإجراءات الإجابة عنه والتعقيب عليه ترك القانون الأساسي الفلسطيني والدستور المصري أمر تنظيمهما للأنظمة واللوائح الداخلية للمجلس التشريعي في كلا البلدين.

الفرع الثاني: شروط السؤال البرلماني

هناك العديد من الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني حتى يتمكن البرلمان من قبول تقديمه ومن هذه الشروط ما هو موضوعي يتعلق بمحتوى ومضمون السؤال ومنها ما هو شكلي يتعلق في الية صياغة السؤال وتناول كل من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري هذه الشروط وسنقوم بتوضيح أهمها في النقاط التالية:

1. أن يكون السؤال مكتوباً وهذا الشرط يجب أن يتحقق سواء كان ذلك في الأسئلة الكتابية أو الشفهية.
 2. أن يتعلق السؤال بالأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق.
 3. أن يتسم السؤال البرلماني بالوضوح والإيجاز.
 4. أن يتسم السؤال بالوقار والاحترام:
- معنى ذلك أن يكون السؤال خالياً من أي عبارات غير لائقة أو تجريح ويجب على عضو البرلمان اتخاذ الحذر في انتقاء ألفاظه دون تجريح وزير بذاته وانتقاد سياسته أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس في شؤونهم الخاصة¹.

¹ د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 721.

5. أن يوجه السؤال من عضو واحد من أعضاء البرلمان:

نصت المادة رقم (177) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري صراحة على هذا الشرط والغاية من إدراج هذا الشرط يعود إلى أن إرادة المشرع الدستوري أرادت إضافة الطابع الفردي على السؤال ، وذلك حتى لا يتم التحايل على وسائل الرقابة الدستورية لتحويل السؤال البرلماني إلى استجواب للحكومة أو وزير معين بهدف إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، ويجب الإشارة إلى أن اعتبار السؤال بمثابة حق شخصي لعضو البرلمان لا يعني ذلك عدم السماح لعضو آخر الاستفسار عن ذات الموضوع لأن ذلك يشكل مصادرة وتعدياً على حرية أعضاء البرلمان ، وخلاصة هذا الشرط أنه لا يحق لأعضاء البرلمان تقديم سؤال واحد إنما يتوجب على كل عضو أن يتقدم بمفرده بالسؤال¹.

6. أن يتعلق السؤال في المسائل ذات الأهمية العامة:

والمقصود بالأهمية العامة هنا أن يتناول السؤال موضوعات تعود بالنفع العام على الشعب بأكمله أو على فئة معينة منه، أما الأسئلة التي تطرح والتي يكون موضوعها متعلقاً بمواضيع محلية فتكون المجالس المحلية هي مكان إثارتها وليس مجلس الشعب، وإذا ما تم إثارة هكذا سؤال فإن التقاليد البرلمانية أجازت الإجابة عنها².

7. ألا يكون السؤال له صفة شخصية أو أن يكون متعلقاً في مصلحة خاصة:

إن عضو البرلمان حتى وإن كان منتخباً من قبل دائرته الانتخابية هذا لا يعني أن يقوم بتقديم مصالح دائرته الانتخابية أو مصلحة الشخصية على المصلحة العامة للشعب، وعلاقة هذا الشرط في السؤال البرلماني أن عضو البرلمان إذا قام بتوجيه السؤال فعليه ألا يكون متعلقاً بفرد معين أو أشخاص معينين وإلا خرج السؤال عن وظيفته الرقابية³.

¹. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص721.

². د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص722.

³. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص294، 293.

الفرع الثالث: إجراء تقديم السؤال البرلماني

تمر مرحلة توجيه السؤال البرلماني في عدة مراحل وسنقوم بتوضيح هذه المراحل والمتمثلة في مرحلة تقديم السؤال البرلماني مروراً بإدراج السؤال البرلماني بجدول أعمال البرلمان والمرحلة الأخيرة تتمثل في إجابة الوزير المختص عن السؤال البرلماني وسنقوم بتوضيح إجراءات تقديم السؤال البرلماني على النحو الآتي:

أولاً: تقديم السؤال

يكون الإجراء الأول بالسؤال البرلماني هو رغبة أحد أعضاء البرلمان في توجيه السؤال لأحد الوزراء أو لرئيس الوزراء في أمر معين، ويتفق كل من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني¹ واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حول آلية تقديم عضو البرلمان للسؤال كتابة كقاعدة عامة لرئيس المجلس الذي بدوره يقوم بإبلاغه للوزير بعد التأكد من مراعاة السؤال للشروط المذكورة أعلاه، أما توجيه السؤال بشكل شفوي فلا يتم اللجوء لهذا الأسلوب إلا بحالة الرغبة بالتعقيب على إجابة الوزير².

هناك اختلاف بالجهة التي يجب أن يقدم السؤال البرلماني إليها ، ففي بعض الأنظمة القانونية كالكويت على سبيل المثال يتم تقديم السؤال من قبل عضو البرلمان لمكتب المجلس الذي بدوره يتمتع بصلاحيات قبول السؤال أو رفضه في حال عدم توافر الشروط المطلوبة حسب القانون³، و بخلاف ذلك بالرجوع لكل من النظامين المصري والفلسطيني نجد أنه تم منح رئيس المجلس سلطة واسعة من خلال تقديم السؤال البرلماني له والذي بدوره يقرر قبوله أو رفضه أو حفظه لعدم توافر الشروط الواجب توافرها به وفي حالة حفظ السؤال فقد أعطت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الحق لعضو البرلمان في هذه الحالة أن يقدم اعتراض لدى رئيس المجلس خلال اسبوع

¹. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني المادة رقم (75) والمادة (76).

². د. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، بدون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982، ص 377.

³. نص المادة (122/ف2) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

من تاريخ تبليغ رئيس المجلس للعضو بعدم استيفاء سؤاله الشروط الشكلية المطلوبة ويقوم الرئيس عقب ذلك بعرض هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس بأول جلسته له¹.

ان منح صلاحيات الواسعة لرئيس المجلس فيما يتعلق بقبول السؤال او رفضه قد يثير العديد من الخلافات والشك بحيادية المجلس بالأخص كون أن رئيس المجلس ينتمي للحزب الأكبر، ولذلك نرى أن توجيه السؤال لمكتب المجلس ليحدد قبوله أو رفضه هو الأسلوب الأدق لذا يوصى به.

ثانياً: إدراج السؤال في جدول أعمال البرلمان

تعتبر عملية ادراج السؤال في جدول أعمال البرلمان للنظر به مثابة جواز مروره وقبول مناقشته حيث أنه في حال عدم توفر أحد الشروط أعلاه الواجب توافرها بالسؤال تكون معناه نتيجة واحدة ألا وهي عدم اجازة تقديمه ، ويجب الإشارة الى أن ادراج السؤال بجدول أعمال البرلمان وإن كان مستقراً ذلك للأسئلة الشفوية إلا أنه غير متطلب للأسئلة الكتابية² التي تكون الإجابة عنها كتابياً ولا تحتاج لانعقاد جلسة للإجابة عنه حيث انه يقوم الوزير المسؤول بإيداع الإجابة لدى أمانة المجلس حسب ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري³.

وبالرجوع لكل من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني واللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري فقد كان المشرع المصري أوسع وأوضح من المشرع الفلسطيني في تنظيمه لأحكام السؤال البرلماني من خلال نص المادة رقم (182) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على شروط إدراج الأسئلة البرلمانية بجدول الأعمال:

1. عدم جواز إدراج أي أسئلة متعلقة بموضوعات محالة لأحد لجان المجلس والغاية من هذا الشرط هو عدم حدوث أي تعارض بين إجابة السؤال وبين النتيجة التي تتوصل إليها لجان المجلس مما يتسبب في حدوث خلافات، بالإضافة لأنه من الممكن أن تكون النتيجة التي يتوصل إليها المجلس

¹. اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري المادة رقم (180).

². د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002، ص59.

³. المادة رقم (184) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

تغني عن مناقشة هذا السؤال، لكن نص المادة المذكور اعلاه اشترط على اللجان المحال إليها احد المواضيع أن تلتزم بتقديم تقريرها حول الموضوع خلال المدة المحددة لها بموجب قرار المجلس وفي حال تأخرت اللجان عن المدة المحددة لها يتم إدراج السؤال في جدول أعمال المجلس¹.

2. لا يجوز أن يدرج أي سؤال قبل عرض الوزارة لبرنامجها:

والغاية من هذا الشرط هو أن برنامج الحكومة المطروح من الممكن أن يشتمل على الإجابات للتساؤلات المطروحة لكن نص المادة أعلاه وضع استثناء لهذا الشرط وهو أن يكون السؤال متعلقاً بموضوع عاجل لا بشرط موافقة رئيس المجلس على ذلك.

3. يتفق كل من المشرع الفلسطيني² والمصري³ على أن يمضي مدة أسبوع على تبليغ الوزير للسؤال حتى يصار لإدراجه بجدول أعمال المجلس.

ثالثاً: الإجابة على الأسئلة

تختلف الأنظمة الدستورية على تحديد ميعاد الإجابة عن الأسئلة البرلمانية ففي مصر على سبيل المثال وبالرجوع لللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري نجد أنها نصت على ادراج مكتب المجلس السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفافه بجدول أعمال أقرب جلسة بعد اسبوع من تاريخ إبلاغ الوزير به، لكن اشترطت ايضاً أن لا يتأخر الرد على السؤال عن مدة شهر⁴، هذا ما يتعلق بالإجابة شفويةً أما فيما يخص الإجابة عن السؤال كتابةً فإنه لم يتم تحديد مدة معينة لذلك، وهنا يرى البعض أن يطبق ميعاد الشهر المنصوص عليه على كلا الحالتين سواء كانت الإجابة كتابية أو شفوية ، لكن السؤال الذي يطرح هنا ما هو الأثر الذي يترتب على تجاوز الوزير الموجه إليه السؤال مدة الشهر المحددة ؟ بالرجوع لللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري نجد أنه لم يترتب

¹. د. محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص 60.

². المادة رقم (76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. المادة رقم (181) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

⁴. المادة رقم (181) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

أي أثر على مخالفة مدة الشهر وكأنها اعتبرت ميعاد الشهر هو للتنظيم لا لسقوط السؤال وهذا ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية¹.

أما في فلسطين وبالرجوع للنظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد اتسم بالقصور مقارنة مع النظام المصري حيث أنه لم يتم تحديد ميعاد محدد للإجابة عن الأسئلة البرلمانية بل تناولت المادة (76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي بالنص على مدة نصف ساعة للإجابة على أسئلة الأعضاء بأول جلسة ، ومنح المجلس الحق ليقدر خلاف ذلك وكذلك منحت ذات المادة الوزير الحق بأن يجيب على الأسئلة المقدمة له والمدرجة في جدول أعمال البرلمان بالإضافة لأحقته بتأجيل الإجابة وترك ميعاد ذلك التأجيل لما يراه المجلس مناسب له²، وهذا يشكل إخلالاً جسيماً وانتهاكاً لحق السؤال البرلماني الأمر الذي يؤدي لفقدانه قيمته الرقابية ، بحيث يتسبب عدم تحديد ميعاد للإجابة بجعل السؤال البرلماني خاضعاً لإرادة الحكومة المسيطرة على معظم المجلس³، وعليه من وجهة نظرنا هنا كان أجدد بالمشروع الفلسطيني بأن يحدد ميعاد واضح للإجابة عن السؤال البرلماني حتى لا يؤدي ذلك لفقدان السؤال قيمته القانونية والرقابية.

وعلى الرغم من اغفال اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والنظام الداخلي للمجلس التشريعي أيضاً شروط ممارسة حق تأجيل الإجابة عن السؤال إلا أن التقاليد البرلمانية قيدت هذا الحق بقيدتين الأولى: اشترطت وجود مبرر لطالب التأجيل يقبله المجلس كالسفر أو المرض ... إلخ، والقيد الثاني: ألا وهو الحصول على موافقة المجلس وليس رئيسه على التأجيل⁴.

أما فيما يخص طريقة الإجابة عن السؤال البرلماني فهل اشترط المشروع أن تكون الإجابة كتابية أم شفوية؟ هنا القاعدة العامة للإجابة عن الأسئلة البرلمانية هي أن تتم شفويًا ما لم ينص القانون

¹. د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002، ص85.

². المادة (77) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. عبد الرحيم المدهون، رسالة ماجستير بعنوان (حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص123.

⁴. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص73.

على خلاف ذلك وهذا ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حين نصت على أن (تكون الإجابة عن الأسئلة كتابة في الأحوال التالية ...) وهذه الأحوال هي الحالات التالية:

1. إذا طلب عضو البرلمان ذلك.

2. إذا كانت الغاية من توجيه السؤال هي مجرد الحصول على معلومات احصائية بحثه أو بيانات: ويقصد من ذلك هو أن تكون غاية مقدم السؤال الاستعلام عن بعض البيانات والمعلومات الإحصائية ولا تكون هذه الأمور بالعادة موضع جدل بالإضافة لطول الإجابة أحياناً يتطلب ذلك بأن تكون الإجابة مكتوبة¹.

3. إذا كان طابع السؤال يقتضي اجابة الوزير المختص كتابة.

4. إذا تم توجيه السؤال فيما بين ادوار الانعقاد.

الفرع الرابع: عوارض السؤال

قد يعترض السؤال البرلماني عارض يمنع من احداثه وذلك يكون بالفترة الواقعة ما بين السؤال ومناقشته والإجابة عنه، الأمر الذي يحول دون الإجابة عن السؤال ومن هذه العوارض :

1. زوال عضوية مقدم السؤال:

تزول عضوية البرلمان عن العضو بإحدى الطريقتين الأولى بالاستقالة المقدمة منه والموافق عليها من قبل المجلس، وتعتبر هذه الاستقالة نهائية من تاريخ صدور قرار المجلس بهذا الشأن أما الحالة الثانية المتمثلة بإبطال أو إسقاط العضوية ويقصد بالإبطال هنا عدم توافر شروط العضوية عند الانتخاب أو أنه شابت بعض الشوائب العملية الانتخابية ذاتها، ولا تبطل العضوية إلا بصدور قرار من أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، أما إسقاط العضوية فتكون بحالتين وهما إما أن يفقد

¹. د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب)، الطبعة الأولى مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية ، 2002، ص463.

العضو أحد شروط العضوية أو أن يكون الإسقاط بمثابة قرار تأديبي إذا ما أخل العضو بواجباته¹.

2. زوال صفة الشخص الموجه إليه السؤال:

ويتحقق ذلك من خلال استقالة هذا الشخص من منصبه أو عزله أو بحالات إعادة تشكيل وزارة جديدة.

3. انتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله:

يعتبر انتهاء دور الانعقاد الذي تم تقديم السؤال خلاله أحد عوارض الخصومة التي من شأنها أن تؤدي لسقوط السؤال البرلماني، ويرى البعض بأن هذا السبب لا يوجد تفسير له سوى أن رغبة البرلمان تتجه للتخلص من الغالبية العظمى للأسئلة² حيث أن ادوار الانعقاد عادةً لا تكون كافية للإجابة عن جميع الأسئلة بسبب كثرتها وضيق الوقت المخصص لنظرها².

لكن هذا السبب مخالف للنظام الداخلي لمجلس النواب المصري الذي تناول بنص المادة رقم (179) ان من أسباب التي تستوجب الإجابة كتابة على السؤال تقديمه خلال أدوار الانعقاد، وبالتالي ان هذه الوسيلة هي غير مباشرة لتخلص الحكومة لقدر كبير من الأسئلة وهذا يعتر اجراء خطير لأنه من الممكن أن يؤدي لتتصل الحكومة من الإجابة لجانب كبير من الأسئلة التي تخص الصالح العام.

أما بالنسبة لموقف المشرع الفلسطيني من حالات سقوط السؤال البرلماني فهناك عجز واضح بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي لم يتطرق لهذه الجزئية بتاتا الأمر الذي يستدعي ضرورة إعادة مراجعتها لكي تكون بالشكل السليم.

¹. بعام 2016 صوت مجلس النواب المصري بواقع 465 صوت من أصل 490 على إسقاط عضوية النائب المصري توفيق عكاشة وجاء ذلك على خلفية استضافة النائب المصري للسفير الإسرائيلي في منزله.

². د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص738.

المطلب الثاني: الاستجواب

يعتبر الاستجواب من أخطر وسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كونه يترتب عليه عادةً طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها وهناك عدة نقاط رئيسية متعلقة بالإستجواب لابد من توضيحها وهي مفهوم الاستجواب، وإجراءات تقديم الاستجواب، شروط الاستجواب الموضوعية والشكلية وأخيراً أهم الفروق الجوهرية بين الاستجواب وغيرها من وسائل الرقابة التشريعية الأخرى.

الفرع الأول: مفهوم الاستجواب

هو أحد إجراءات تقصي الحقائق الذي يتسم بالإجراء الرقابي الجماعي¹ ويحمل هذا الإجراء بطياته توجيه اتهام للحكومة وتجريح لأحد أعضاء الحكومة أو لسياسة الحكومة بأكملها ويكون طرح الثقة بالحكومة هو الإجراء الذي يعقب الاستجواب عادةً، ويقوم الاستجواب على أساس تبادل الأسئلة والأجوبة ما بين مقدم الاستجواب والحكومة أو أحد الوزراء، ويهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية بمواجهة الحكومة².

ومنح النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني حق الاستجواب لأعضاء المجلس من خلال النص على حقهم بممارسة هذا الإجراء الرقابي لمواجهة الحكومة بأكملها أو لأحد وزرائها،³ أما اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري فعرفته بأنه (لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو أحد نوابهم استجوابات لمحاسبتهم في أي شأن من الشئون التي تدخل في اختصاصهم)⁴، ومن التعريفات الأخرى للاستجواب نجد أن المشرع الأردني اعتبر الاستجواب بمثابة إنذار للوزير أو الحكومة وهو بمثابة تجريح بسياستها الأمر الذي من الممكن أن يتسبب بحجب الثقة عنها أو أحد وزراءها⁵.

¹. د. جهاد حرب عودة، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، جامعة تونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1998-1999، ص 157.

². د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 779.

³. المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴. المادة (195) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

⁵. محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، بدون طبعة، الجامعة الأردنية، عمان، 1985، ص 111.

ويتضح من التعريفات السابقة بأن الاستجواب يتسم بالصفات الآتية:

1. هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان

معنى ذلك أنه يحق لكل عضو أن يتقدم به بمفرده أي أنه لا يشترط وجود عدد معين من أعضاء البرلمان لتقديمه، وبالتالي يكون الاستجواب متفق مع السؤال البرلماني من ناحية ممارسته الفردية، ويختلف عن غيره من وسائل الرقابة التبادلية التي تحتاج لعدد معين من الأفراد لممارستها¹.

2. يوجه الاستجواب لأعضاء الحكومة فقط

وهذا يعني أنه يتم توجيهها للوزراء أو رئيس مجلس الوزراء ونوابه ولا يجوز أن يوجه هذا الإجراء لأحد أعضاء البرلمان أو لرئيس البرلمان أو لرئيس الدولة.

3. مناقشة الحكومة في سياستها أو مناقشة أحد الوزراء بسياسة يتبعها

فالاستجواب بالحقيقة يكون عبارة عن اتهام سياسي لوزير معين أو للحكومة نتيجة اتباعها سياسة معينة.

4. كشف مدى سلامة تصرف الوزير

إن الهدف المرجو من الاستجواب بحث محل أعمال الوزير بوزارته وبالتالي يترتب على ذلك أن الأعمال الشخصية للوزير لا تكون داخلية بنطاق عمله الوزاري ولا يجوز أن يتناولها الاستجواب.

الفرع الثاني: شروط الاستجواب

يتمتع الاستجواب بصفته إجراء رقابي بشروط شكلية وموضوعية وهذا ما سنقوم بتناولها على النحو التالي:

أ. الشروط الشكلية للاستجواب

هناك عدة شروط شكلية يجب أن يتضمنها الاستجواب وإلا ترتب على مخالفة هذه الشروط رفض الاستجواب أو تحويله لوسيلة رقابية أخرى وهو ما سنقوم بتوضيحه فيما يلي:

1. د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، ص 89.

1. يقدم طلب الاستجواب مكتوباً لرئيس البرلمان

يتفق المشرع الفلسطيني والمصري¹ حول هذا الشرط و وفقاً لنص المادة رقم (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني (يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم للرئيس الذي يحدد موعد لتلاوته) ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن يقدم طلب الاستجواب شفاهة خلال انعقاد الجلسات ويعود السبب وراء ذلك هو خطورة إجراء الاستجواب لما يترتب عليه من أثار خطيرة ومنها طرح الثقة بالحكومة كما ذكرنا أعلاه ' وبالإضافة لذلك فإن الغاية الأخرى لتقديم الاستجواب مكتوباً هي تمكين الشخص المنسوب إليه الاستجواب من تحضير دفاعه وبياناته للرد على ذلك ولا يتحقق هذا الأمر إلا من خلال تقديمه مكتوباً .

2. أن يكون هناك محلاً للاستجواب

وهذا الشرط يعني أنه يشترط حتى يتمكن عضو البرلمان من توجيه الاستجواب لوزير معين أن يكون محل تصرف الوزير المستجوب مخالف للقانون أو لأحكام الدستور².

3. ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة

ومعنى ذلك أن يتوخى مقدم الاستجواب الحذر في انتقاء الألفاظ وإلا ترتب على ذلك رفض الاستجواب ويتفق على ذلك كل من المشرع الفلسطيني والمصري³، لكن هذا الشرط قد يؤدي إلى عرقلة إجراء الاستجواب كونه مصطلح مرن وغير واضح.

¹. نص المادة رقم (196) اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

². د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص782.

³. المادة (196) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

4. إرفاق مذكرة شارحة بالاستجواب

ويكون مضمون هذه المذكرة هو بيان بالوقائع والمخالفات المنوي الاستجواب عنها والأسانيد التي تدعم رأي المستجوب في استجوابه، وفي حال تخلف هذا الشرط يحق لرئيس المجلس أن ينبه المستجوب بذلك ورفض استجوابه أو تحويله لوسيلة رقابية أخرى كالسؤال 1.

ب. الشروط الموضوعية للاستجواب

هناك عدة شروط موضوعية يجب توفرها بالاستجواب حتى يتفق الاستجواب وأحكام القانون وسنقوم وهي على النحو التالي:

1. أن يمارس الاستجواب في إطار القانون

إن مبدأ "المشروعية" هو نطاق عمل مجلس النواب، معنى ذلك أنه لا يحق لمجلس النواب أن يمارس اختصاصاته التشريعية أو الرقابية خارج عن إطار الدستور والقانون وبالتالي لا يجوز أن يمارس الاستجواب بشكل مخالف للقانون.

2. أن يكون محل الاستجواب متعلق باختصاص الحكومة

يشترط في توجيه الاستجواب بأن يكون موضوعه متعلق بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص الحكومة وهذا ما أكدت عليه اللائحة الداخلية لكل من المجلس التشريعي الفلسطيني² والمصري³، ويستفاد مما تقدم أن عملية توجيه الاستجواب للوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه في أي شأن من الشؤون الخارجة عن اختصاصاتهم يترتب على ذلك استبعاده أو عدم قبوله لمخالفته شرط الاختصاص، ويقاس على شرط الاختصاص أيضاً عدم جواز توجيه الاستجواب للحكومة عن عمل قام به رئيس الدولة بشكل منفرد دون اشتراك الحكومة في هذا التصرف.

1. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 11.

2. نص المادة (75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

3. نص المادة (198) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

3. ألا ينطوي الاستجواب على مصالح شخصية

من شروط الاستجواب التي نصت عليها المادة رقم (196) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على (... لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمور مخالفة للدستور أو القانون ... أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب...) وبالتالي نص المادة هنا وضعت معياراً مفاده أن لا يكون وراء الاستجواب اضرار بالمصلحة العامة في سبيل تحقيق مصالح شخصية للمستجوب ' حيث أنه في بعض الأحيان من الممكن أن يكون هدف المستجوب هو استغلال وسيلة الرقابة هذه في سبيل التهديد أو الابتزاز أو تحقيق مصالح شخصية للمستجوب¹، لكن الإشكالية الواقعة هنا هو كيفية تحديد الغاية من الاستجواب إذا كانت تهدف لتحقيق مصالح شخصية أو هدفها تحقيق المصلحة العامة ولعل ما يساهم في زيادة هذه الإشكالية هو المعنى الفضفاض للنظام العام

4. عدم جواز تقديم الاستجواب بموضوع سبق للمجلس الفصل به بذات دور الانعقاد

وهذا ما أكدت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بنص المادة رقم (196) والتي نصت على أنه (... لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الانعقاد...) لكن وضعت هذه المادة استثناء على هذا الشرط وهو في الحالة التي تطرأ بها وقائع جديدة تبرر تقديم استجواب فصل به بذات دور الانعقاد.

الفرع الثالث: إجراءات تقديم الاستجواب

بعد التأكد من توافر الشروط الموضوعية والشكلية للاستجواب تبدأ بعد ذلك المرحلة الإجرائية للاستجواب من خلال تقديمه للبرلمان ومن ثم إدراجه بجدول أعمال البرلمان وصولاً لتحديد موعد مناقشته وهذا على النحو التالي:

¹. د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 11

أ. تقديم طلب الاستجواب:

يقدم الاستجواب مكتوباً لرئيس المجلس بعد التأكد من توافر جميع شروطه ، ويقوم بعد ذلك رئيس المجلس بتحديد موعد لإجراء الاستجواب ويجب أن يراعى في ذلك إبلاغ الوزير المختص به حيث لا يمكن إدراجه بجدول أعمال البرلمان دون ان يتم إبلاغ الوزير بذلك ، وتتفق الغاية من إجراء الإبلاغ مع السؤال البرلماني حيث أن الهدف من هذا الإجراء هو تمكين المستجوب من تحضير أوراقه وبيان دفاعه التي سيستند إليها ،وعلاوة على ذلك ينبغي على رئيس مجلس البرلمان إخطار العضو مقدم الاستجواب في حال تبليغ المستجوب¹ والهدف من ذلك أيضاً هو إعلام مقدم الاستجواب بأن الوزير الموجه إليه الاستجواب أصبح على دراية بهذا الإجراء.

ب. ادراج الاستجواب بجدول الأعمال ومناقشته

بعد تقديم الاستجواب لرئيس المجلس وتبليغه للوزير الموجه إليه وفق الإجراءات المذكورة أعلاه تبقى مسألة إدراج الاستجواب بجدول أعمال البرلمان بأمر من رئيس المجلس والغاية من الإدراج هو تحديد ميعاد مناسب لمناقشته وفق ما جرت الأعراف البرلمانية، وهناك عدة قيود تتعلق بالإدراج وهي على النحو التالي:

1. عدم جواز ادراج الاستجواب بجدول أعمال البرلمان إلا بعد أسبوع على الأقل من إبلاغه

ومعنى ذلك عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مرور اسبوع على الأقل من تاريخ إدراجه بجدول أعمال البرلمان، ويتفق كل من المشرع الفلسطيني² والمصري³ بوضع استثناء على مدة الأسبوع من خلال إجازة مناقشة الاستجواب خلال مدة أقصر بشرط وهو وجود حالة الاستعجال بالإضافة لموافقة الحكومة على ذلك.

¹. نص المادة رقم (197) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

². نص المادة رقم (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

³. نص المادة رقم (201) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

لكن وجه الاختلاف بين كل من المشرع المصري والفلسطيني في إدراج الاستجواب بجدول الأعمال، هو ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بمادته (201) بالنص على إدراج الاستجواب بالجلسة التالية بعد اسبوع على الأقل من إبلاغه لتحديد موعد مناقشته، وإن إغفال المشرع المصري وضع الحد الزمني الأقصى للاستجواب يتعارض مع مضمون الاستجواب الذي يتطلب السرعة ويسمح للتقليل من أهميته من خلال تحديد فترات زمنية متباعدة لجلسات البرلمان.

2. عدم جواز إدراج الاستجابات بجدول أعمال البرلمان قبل عرض الحكومة لبرنامجها

ويتفق كل من أحكام السؤال البرلماني والاستجواب البرلماني حول عدم جواز ممارسة كلا الإجراءين قبل عرض الحكومة لبرنامجها الوزاري ويرى الباحث أن أهمية هذا الشرط تتمثل في الحفاظ على وقت المجلس حيث أنه من الممكن طرح برنامج الحكومة أن يشتمل على إجابات عن الأمور المراد الاستجواب عنها.

3. عدم جواز إدراج الاستجابات بالمواضيع المحالة للجان المجلس قبل بت اللجان فيها.

وغاية ذلك هو تجنب حدوث أي تعارض بين الاستجواب والنتيجة التي من الممكن أن تتوصل لها اللجان.

الفرع الرابع: عوارض الاستجواب

قد يعترض موضوع الاستجواب عارض ما بالفترة الواقعة ما بين تقديم الاستجواب و إدراجه بجدول أعمال البرلمان والجلسة المحددة لمناقشته وهذه العوارض تتمثل في إما أن يسترد المستجوب استجوابه أو يتنازل عنه وإما أن يسقط الاستجواب المقدم .

أ. استرداد الاستجواب والتنازل عنه

وضحت المادة رقم (206) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري أنه من حق عضو البرلمان مقدم الاستجواب أن يسترد استجوابه إما بشكل صريح بوساطة طلب خطي يوجه بأي وقت لرئيس المجلس قبل موعد الجلسة المحددة لمناقشته أو أن يعبر مقدم الاستجواب عن رغبته

باسترداد استجوابه والتنازل عنه بشكل ضمني من خلال غيابه بدون عذر مقبول عن الجلسة المحددة لنظر الاستجواب أما إذا كان هناك عذر مقبول يؤجل لمرة واحدة فقط لموعد الجلسة التالية¹.

ب. سقوط الاستجواب:

ويمكن حصر حالات سقوط الاستجواب بالحالات الثلاث التالية:

1. زوال عضوية مقدم الاستجواب لأي سبب كان سواء (وفاته أو إسقاط عضويته أو الاستقالة)
2. زوال الصفة عن الشخص الموجه له الاستجواب على سبيل المثال باستقالة الوزير المقدم له الاستجواب وبالتالي لا يكون للاستجواب محل هنا وينطبق هذا الحال أيضاً على الحكومة إذا تقدمت باستقالتها حتى ولو لم تقبل بعد².
3. يسقط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله الاستجواب.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الفلسطيني من عوارض الاستجواب وبالرجوع لنص المادة رقم (5/80) من النظام الداخلي الفلسطيني فالمشرع هنا نص وبشكل مختصر على أنه يحق لمقدم الاستجواب سحبه أو استرداده لكن دون أن يضع المشرع الفلسطيني أية قيود على ذلك ويتفق الباحث بعدم وضع أية قيود على إجراءات الاستجواب أو الحد منها على أقل تقدير ، حيث أنه من شأن هذه القيود أن تعطل العمل الرقابي للمجلس التشريعي ومنها على سبيل المثال نص المشرع المصري على سقوط الاستجواب بانتهاء دور الانعقاد فمثل هذا الشرط لا معنى له ومن شأنه أن يكون مبرراً لتخلص الحكومة من عدد كبير من الاستجابات .

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

إن التحقيق البرلماني هو من الأدوات التقليدية التي يمارسها المجلس التشريعي على السلطة التنفيذية بوساطة لجان تفصي الحقائق البرلمانية والتي لا تعتبر من الأدوات الحديثة ، و تلعب

¹. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 806.

². محمد محمود ربيع، النظام السياسي في دولة الكويت، بدون طبعة، بدون نشر، الكويت، 2005، ص 41.

لجان تقصي الحقائق دوراً أكبر عمقاً من وسائل الرقابة الأخرى كالأسئلة والاستجواب إذ أن تشكيل لجان تقصي الحقائق وممارستها لمهام عملها قد يمتد إلى عدة شهور على العكس من الاستجواب والأسئلة البرلمانية التي قد تنتهي ببعض الأحيان بجلسة واحدة ومن هنا سوف نتناول بالفرع الأول من هذا المطلب مفهوم لجان تقصي الحقائق أما فرعه الثاني فسنحدث عن إجراءات عمل لجان تقصي الحقائق.

الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني

إن أول الدول التي اعترفت لبرلماناتها بتشكيل لجان تقصي الحقائق هي بريطانيا ويعتبر هذا الحق هو الطبيعي لكل مجلس نيابي حتى يتمكن البرلمان بموجب هذه الوسيلة الرقابية من الوقوف على أعمال الحكومة وفحصها وبالتالي تحديد موقفه من هذه الأعمال، بالإضافة للتحري عن مظاهر الفساد والتقصير والإهمال داخل أجهزة الدولة التنفيذية الأمر الذي يترتب عليه بنهاية المطاف تحديد المسؤولية السياسية للوزارة بأكملها أو لأحد وزرائها¹.

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف التحقيق البرلماني أو لجان تقصي الحقائق البرلمانية على أنها " هي اللجان التي تشكل بواسطة المجلس التشريعي وتكون الغاية من تكوينها إجراء التحقيقات في قضايا معينة وتسليط الضوء عليها ومن ثم ينتهي عملها ولا يبقى لها أي وجود بتسليم تقريرها الذي توصلت إليه"² وفي تعريف آخر لها حيث يعتبرها الدكتور حسن البحري بأنها "هي إحدى عمليات تقصي الحقائق عن أمر معين داخل أجهزة الدولة التنفيذية أو إحدى هيئاتها المرتبطة بها ويتم تشكيلها من عدد محدود من أعضاء البرلمان والغاية منها تحديد مناطق النقص والضعف والخلل من نواحي سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وينتهي دور هذه اللجان بإعداد تقرير يوضح نتيجة عملها الذي توصلت له"³، ويجب الإشارة إلى أن طبيعة التحقيقات التي تجريها لجان تقصي

¹. د. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص168 وص173.

². د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، بدون طبعة، عالم الكتاب، القاهرة، 1983، ص119.

³. د. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص172.

الحقائق هي تحقيقات سياسية في حقيقتها ولا تعتبر تحقيقات قضائية وأن هدفها الأساسي هو السماح للمجلس من القيام بدوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية¹.

وقد أقرت كل من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني² حق المجلس التشريعي في كل من مصر و فلسطين بتشكيل لجان تقصي الحقائق، وبموجب إقرار حق البرلمان بتشكيل لجان التحقيق بنظامه الداخلي يخول ذلك الأمر المجالس النيابية التحري وإنارة الرأي العام بالأخطاء المرتكبة من قبل أجهزة الدولة بالإضافة لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة ، وقد ثار الجدل فقهيًا حول مدى حق البرلمان بممارسة حق تشكيل لجان تقصي الحقائق في حال أغفل المشرع النص على ذلك في تشريعاته ، إلا أن الرأي السائد فقهيًا وهو الأقرب للصواب أن التحقيق البرلماني هو حق للمجالس النيابية لا يحتاج للإقرار به وهذا الحق استقر عليه بالنظم التي تأخذ بالنظام الرئاسي أو البرلماني وعلى سبيل المثال بالرجوع للنظام الرئاسي الأمريكي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطان فهو لا يخول الكونجرس بممارسة حق السؤال و الاستجواب أو مناقشة الوزراء كونه يستمد هذا الحق (حق التحقيق) والذي يعتبر مصدره المبادئ العامة للمجالس النيابية³.

وبناءً على ما تقدم هناك اختلاف بين كل من التحقيق البرلماني والسؤال والاستجواب عن بعضها البعض، ففي حالة الاستجواب نكون أمام مناقشة جماعية له أي تتاح الفرصة هنا لمناقشته بين أعضاء البرلمان ، على عكس السؤال الذي هو عبارة عن علاقة شخصية بين السائل والمسؤول كما كنا قد أوضحناه في تعريف السؤال البرلماني ، أما التحقيق البرلماني فهو يختلف عنهما كونه لا يعتبر مجرد سؤال إنما هو سلسلة من المناقشات والأسئلة التي توجه للشهود وأهل الخبرة والتي من الطبيعي أن تمتد لفترات أطول ليس لمدة جلسة أو جلستين كما هو الحال بالسؤال والاستجواب البرلماني ، وبالنتيجة النهائية يكون تقرير التحقيق محل مناقشة جماعية لأعضاء البرلمان.

¹. د. عمرو أحمد حسبو، اللجان البرلمانية، دراسة مقارنة، بحث بمجلة روح القوانين الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة طنطا، العدد العاشر، يناير سنة 1990.

². نص المادة رقم (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 57.

ويجب الإشارة إلى أن التحقيق البرلماني كأداة رقابية برلمانية قد يمارس بكل من النظامين البرلماني والرئاسي على عكس ادوات الرقابة الأخرى (السؤال والاستجواب) المقصورين فقط على النظام البرلماني فقط¹.

الفرع الثاني: إجراءات عمل لجان تقصي الحقائق

أكدت المادة رقم (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على حق لجان تقصي الحقائق بالحصول على إيضاحات من أي وزير أو مسؤول مختص بما يدخل بنطاق اختصاص اللجان وهذا ما أكدت عليه أيضاً نص المادة رقم (217) و (218) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري والتي أعطت الحق للجان أيضاً من اتخاذ أي إجراء تراه لازماً لغاية الحصول على المعلومات بما يخص الموضوع المحال لها حتى يتسنى لها تقديم تقريرها للمجلس خلال المدة الزمنية المحددة لها من قبل المجلس، وبحال تعذر عليها ذلك يجب على اللجنة ان توضح للمجلس الأسباب التي حالت دون السماح لها بتقديمه بالميعاد المحدد²، لكن السؤال الذي يدور هنا ما هو الأثر المترتب على رفض هؤلاء الأشخاص المذكورين اعلاه من المثل أما هذه اللجان ؟

كما ذكرنا أعلاه إن نطاق عمل اللجان البرلمانية هي تحقيقات سياسية بدرجة أولى لا جنائية وبالتالي لا تملك هذه اللجان سلطة قاضي التحقيق وعليه لا تملك أي حق قانوني بفرض أي عقوبة جنائية على الأشخاص المذكورين اعلاه بحال امتناعهم عن التعاون أو الحضور لأداء الشهادة ، وبالتالي لا يمكن المطالبة بمنح لجان التحقيق سلطات قاضي التحقيق بإيقاع العقوبات الجزائية بحال الامتناع عن التعاون مع عمل اللجان كون أن هذه الصلاحيات تدخل بنطاق عمل السلطة القضائية لا السلطة التشريعية وإذا ما منحت هذه الأخيرة هذه السلطة للجان تقصي الحقائق فإن ذلك يعد خرقاً صريحاً لمبدأ الفصل بين السلطات ويشكل خروجاً عنه³.

¹. د. فارس عمران، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص352.

². نص المادة رقم (60) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981، ص360.

وقد اهتمت النظم القانونية المختلفة بشأن تشكيل اللجان وهذا ما سار عليه المشرع الفلسطيني فقد نظمت المادة رقم (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني موضوع تشكيل لجان التحقيق البرلماني وقسمت اللجان حسب النظام الفلسطيني إلى لجان دائمة¹ ولجان مؤقتة ، إلا أن آلية عمل وتشكيل هذه اللجان تشوبها بعض المعوقات والنواقص وذلك لافتقارها للمبادئ العامة التي تحكم آلية عملها ، بالإضافة لذلك فيرى الدكتور جهاد حرب أن اللجان عند تشكيلها من قبل المجلس لا يراعى في ذلك وجود مختصين بالقانون ضمن أعضائها أو على أقل تقدير الاستعانة عند اعداد التقارير وإجراء التحقيقات بخبراء قانونيين من خارج المجلس².

وقد شكل المجلس التشريعي الفلسطيني خلال دوراته العشر الواقعة بين الأعوام 1996 – 2005 العديد من لجان تقصي الحقائق المؤقتة التي تولت العديد من مهام تقصي الحقائق حول العديد من القضايا المتنوعة منها الصحية والبيئية والاقتصادية وقضايا أخرى متعلقة بالحريات العامة والحقوق الإنسان بالإضافة للقضايا السياسية المتعلقة بملف المعتقلين السياسيين والحوار الوطني وعمليات الإصلاح...إلخ، وبلغ عدد اللجان المؤقتة التي تم تشكيلها خلال المدة المذكورة أعلاه (45) لجنة تحقيق³.

أما فيما يتعلق بعمل اللجان البرلمانية عقب الانقسام الفلسطيني ونتيجة غياب المجلس التشريعي الذي ترتب عليه شل عمل المجلس التشريعي ولجانه بدأت الكتل البرلمانية بالبحث حول إيجاد آلية لتفعيل دور المجلس على الساحة الفلسطينية فتم عقد اجتماع لهذه الكتل والقوائم بتاريخ 2008/6/5 لإيجاد أدوات وآليات تتناسب مع الوضع الجديد وإعادة تفعيل دور عمل البرلمان

¹ بلغ عدد اللجان الدائمة خلال فترة عمل المجلس التشريعي الأول (11) لجنة برلمانية وهي (لجنة القدس ، اللجنة القانونية ، لجنة الموازنة والشؤون المالية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المصادر الطبيعية والطاقة ، لجنة شؤون اللاجئين والفلسطينيين بالخارج ، اللجنة السياسية ، لجنة الرقابة العامة ، لجنة التربية والتعليم والقضايا الاجتماعية، لجنة الداخلية والامن والحكم المحلي ، لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان) ونتيجة العبء الملقى على عاتق المجلس التشريعي الثاني تم تعديل عدد اللجان البرلمانية الدائمة في جلسة البرلمان المنعقدة بتاريخ 2006/4/19 ليصبح عددها (14) لجنة .

لمزيد من المعلومات حول اللجان البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني ادخل الرابط التالي:
http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=8uoc2Ka156087492a8uoc2K

² د. جهاد حرب، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، جامعة تونس، 1998-1999، ص161.

³ الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني

http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=3NUwWfa177977811a3NUwWf ، أخر زيارة بتاريخ 2016/9/9.

وذلك بغية الحفاظ على هئية البرلمان والتأكيد على دوره بصفته أحد أهم أركان النظام السياسي الفلسطيني فقد تم الإتفاق فيما بين الكتل البرلمانية على تشكيل هيئات برلمانية وهي ثلاث هيئات متمثلة بهيئة ممثلي الكتل البرلمانية وعمل مجموعات عمل برلمانية والاجتماع الدوري ونتيجة ذلك حاولت هيئة الكتل والقوائم تأدية مهام تم تحديدها لها باعتبارها بديلة عن لجان المجلس وذلك بغية الرقابة ومتابعة أعمال الحكومة فيما يتعلق بالخدمات المقدمة للمواطنين وكذلك الرقابة على سياسات و استراتيجيات عمل الحكومة، والرقابة على القوانين التي قد تصدرها السلطة التنفيذية، لكن لم تتمكن هذه اللجان من تحقيق أهدافها المرجوة لها نتيجة استمرار تعطل المجلس التشريعي وتعطل وحداته ولجانه الداخلية وغياب العديد من الدوائر المهمة منها دائرة الشكاوى في المجلس التشريعي والتي كان لها دور فعال في العديد من القضايا المتعلقة بمراقبة سلوك الحكومة في مجال حماية حقوق الإنسان¹.

المطلب الرابع: طرح موضوع عام للنقاش

تعتمد وسيلة الرقابة الدستورية هذه على الحوار القائم بين كل من البرلمان والحكومة لبحث موضوع معين وذلك بهدف الوصول لحل يتفق عليه الطرفان ويعتبر العديد من الفقهاء الدستوريين وسيلة الرقابة هذه بأنها هادئة²، وتتمتع هذه الوسيلة الرقابية بأهمية بالغة بين الوسائل الأخرى وسبب ذلك أنها تعمل على تحقيق مصلحة طرفي الحكم (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية) فمن ناحية يتمكن البرلمان من خلالها معرفة سياسة الحكومة المتبعة لمعالجة موضوع معين أو معرفة السياسة الداخلية والخارجية التي تتبعها السلطة التنفيذية، ومن ناحية أخرى فهي تكشف للحكومة مدى دعم البرلمان لها من خلال المساءلة السياسية امامه، وتضمن الدستور المصري هذه الوسيلة الرقابية بشكل صريح في حين أن القانون الأساسي الفلسطيني والذي هو بمثابة الدستور لم ينص على هذه الوسيلة الرقابية، وبناءً على ما تقدم سنقوم بتسليط الضوء على أهم العناصر الرئيسية في وسيلة الرقابة هذه:

¹. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، 1 كانون الثاني - 31 كانون الأول 2012، ص 191.

². د. إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 88.

الفرع الأول: ماهية طلب المناقشة العامة

ويعرف طلب المناقشة العامة على أنه حق يمنحه الدستور لأعضاء البرلمان حيث يتمكنون بموجب هذه الوسيلة الرقابية من إثارة موضوع معين متعلق بالسياسة الخارجية أو الداخلية للحكومة وإجراء المناقشة المفتوحة بين أعضاء البرلمان حول ذلك بحيث يتمكن من إثناء من الأعضاء الاشتراك بها ويجب الإشارة هنا إلى أن دساتير الدول تقوم بتحديد الحد الأدنى لعدد أعضاء البرلمان حتى يتم قبول طلبهم بإجراء المناقشة العامة¹، وبناءً على ما تقدم هناك عدة شروط نصت عليها اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري حتى يتمكن أعضاء البرلمان من ممارسة هذه الوسيلة الرقابية والتي تتمثل فيما يلي :

1. تقديم الطلب على الأقل من 20 عضو من أعضاء البرلمان² والغاية من تحديد النصاب القانوني المذكور هو التأكد من جدية الطلب وحتى يحرص البرلمان على عدم إضاعة وقت المجلس وبالتالي تخلف النصاب القانوني المذكور يعد سبباً كافياً لعدم قبول المجلس على الطلب.
2. تقديم طلب المناقشة العامة لرئيس المجلس كتابةً ويجب اشتماله على بيان دقيق لأسباب تقديم الطلب وتحديد موضوعاته وأسم العضو الذي يتمتع بأولوية الكلام في طلب المناقشة ويكون تحديد اسم هذا العضو بناءً على رغبة مقدمي الطلب³.

الفرع الثاني: التمييز بين طلب المناقشة العامة ووسائل رقابية أخرى

1. يختلف طلب المناقشة عن الاستجواب من حيث الغاية حيث أن طلب المناقشة يقصد به مناقشة الحكومة في موضوع معين متعلق بسياساتها الداخلية أو الخارجية في حين أن الاستجواب يقصد به انتقاد ومحاسبة الحكومة وهو من أخطر الوسائل الرقابية الذي قد يترتب عليها سحب الثقة من الحكومة.

¹. د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ص 589.

². نص المادة رقم (205) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

³. نص المادة رقم (206) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

2. يشترط الدستور تحديد عدد معين لقبول طلب المناقشة على عكس السؤال والاستجواب اللذان هما حق شخصي لكل عضو من أعضاء البرلمان.

3. يمارس حق السؤال والاستجواب بشكل شخصي لعضو البرلمان بحيث تكون العلاقة فيها مقتصرة على كل من السائل والمسؤول أما طلب المناقشة فإنه يتيح المجال لكافة أعضاء البرلمان الاشتراك بالمناقشة.

المبحث الثاني: صور رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

وسنتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب حيث يبحث المطلب الأول في إجراءات تكوين البرلمان ومدى تدخل السلطة التنفيذية في سير أعماله أما حل البرلمان باعتباره أحد أخطار وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية سيكون عنوان للمطلب الثاني في حين يكون عنوان المطلب الثالث الدور التشريعي للسلطة التنفيذية.

المطلب الأول: إجراءات تكوين البرلمان والتدخل بسير أعماله

وسنتحدث في هذا المطلب في فرعه الأول عن حق دعوة البرلمان للانعقاد أما الفرع الثاني فسيتناول تدخل السلطة التنفيذية في سير المجلس التشريعي وسنتناولها على النحو التالي:

الفرع الأول: حق دعوة المجلس للانعقاد

منح المشرع الفلسطيني رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الحق بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد سواء كان ذلك في الأدوار العادية أو غير العادية ولم يكتفي المشرع بالنص على تلك الحقوق إنما وضع الضوابط والقيود التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها وأن تتصرف ضمن الحدود التي رسمها القانون ووضح القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حالتين لانعقاد الأدوار العادية للمجلس التشريعي وهي على النحو التالي:

الحالة الأولى: دور الانعقاد الأول والعادي

وهنا نتحدث عن دور الانعقاد الأول حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن المجلس التشريعي يجب أن ينعقد بأول اجتماع له ببداية الأسبوع الثاني بعد إعلان نتائج الانتخابات¹، أما أدوار الانعقاد الأخرى العادية فإن المجلس بناءً على دعوة من رئيس السلطة يعقد بدورة سنوية على فترتين وتكون مدة كل فترة منها أربعة أشهر والتي تكون بدايتها شهر مارس (آذار) أما دور الانعقاد الثاني يكون في الأسبوع الأول من شهر أيلول².

الحالة الثانية: دور الانعقاد غير العادي

لم يمنح النظام الداخلي للمجلس التشريعي الحق لرئيس السلطة بالدعوة إلى دورات انعقاد غير عادية للمجلس التشريعي لكنه نص على حق الرئيس بالدعوة لانعقاد جلسات طارئة للمجلس بناءً على طلبه أو طلب رئيس المجلس التشريعي أو بناءً على طلب كتابي موقع من ربع أعضاء المجلس يدعو لهذا الاجتماع الطارئ³، بالإضافة لذلك أكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على جواز انعقاد الجلسات غير العادية للمجلس لكن بشرط وجود دعوة من رئيس المجلس بذلك وتكون هذه الدعوة بناءً على طلب مقدم من مجلس الوزراء أو طلب مقدم من ربع أعضاء المجلس وأشار المشرع الفلسطيني أنه سواء في حالة عدم دعوة رئيس المجلس لانعقاد الجلسات الطارئة أو انعقاد دورات المجلس غير العادية بناءً على الشروط المذكورة أعلاه يعتبر الاجتماع منعقدًا بالمكان والزمان الذي تم تحديده في الطلب المقدم⁴.

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في سير المجلس التشريعي

لقد منحت الدساتير الحديثة الحق للسلطة التنفيذية التدخل بشكل مباشر في إجراءات عمل وتكوين المجالس النيابية وتملك السلطة التنفيذية حق الاشراف على مراحل العملية الانتخابية بشكل كامل

¹. نص المادة 1/2 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

². نص المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. نص المادة رقم 22 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

⁴. نص المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

وبجميع مراحلها بدايةً من إعلان الحكومة إجراء الانتخابات بالبلاد ودورها بإعداد القوائم الانتخابية وتجهيز كشوفات الناخبين وتملك السلطة التنفيذية أيضاً الحق في إبعاد من لا تتوافر فيه شروط الانتخاب حيث أن التشريعات في مختلف البلاد تتطلب وجود شروط معينة لا بد من توافرها وتقسّم هذه الشروط إلى قسمين فمنها يتعلق بالناخبين وأخرى متعلقة بالمرشحين مثل شروط الأهلية والجنسية ... إلخ ، بالإضافة لدور السلطة التنفيذية بالإشراف والرقابة على عملية فرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات وإلقاء الرئيس للبيان الافتتاحي للمجلس التشريعي ، وبناءً على ما تقدم فإن دور السلطة التنفيذية لا بد من أن يتصف بالدور الأمين والنظيف خلال مرحلة تكوين البرلمانات حتى نكون أمام نظام حكم ديمقراطي سليم يعبر عن إرادة الشعب بصدق¹.

وفيما يتعلق بدور السلطة التنفيذية في سير المجلس التشريعي وتكوينه في فلسطين وبالرجوع لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي نجد أن رئيس السلطة هو الذي يقوم بإلقاء البيان الافتتاحي لدورة المجلس العادية الأولى²، وكذلك اشترط المشرع الفلسطيني حتى يسمح بعقد الانتخابات التشريعية أو الرئاسية إصدار الرئيس مرسوماً لإجراء الانتخابات قبل ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء ولاية المجلس التشريعي لكن في حال عدم قيام الرئيس بإصدار هذا المرسوم فالسؤال الذي يطرح هنا هل هناك جهة أخرى تملك هذه الصلاحية؟ أو هل يمكن اعتبار أن الانتخابات ستعقد حكماً مجرد انتهاء المدة المذكورة أعلاه؟ الإجابة هنا في كلا الحالتين هي بالنفي كون أن المشرع الفلسطيني لم يحدد أي جهة مختصة أخرى لإتباع هذه الإجراءات³.

أما في مصر فنجد السلطة التنفيذية تتولى حق الإشراف على جميع مراحل تكوين البرلمان وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية بمصر كما هو الحال في فلسطين لا تلعب أي دور باختيار أعضاء البرلمان كون أن ذلك الحق متروك لأفراد الشعب، لكنها تملك حق الإشراف على كافة التفاصيل والإجراءات المتعلقة بانتخاب المجلس بداية من وتنظيم الدعاية الانتخابية وفرز الأصوات وإعلان النتائج، ... إلخ. وصولاً لتدخل السلطة التنفيذية في إجراءات سير عمل البرلمان ويظهر لنا ذلك

¹. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، بدون طبعة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 579.

². نص المادة رقم (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

³. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 20.

مدالهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وأثرها الواضح في إخراج البرلمان لحيز الوجود¹.

ومن مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان المصري هو ما ينص عليه الدستور المصري الحالي على عدم امكانية عقد مجلس الشعب المصري للدورة السنوية العادية دون دعوة من رئيس الجمهورية لذلك، لكن لم يترك المشرع المصري هذا الحق لرئيس الجمهورية على اطلاقه إنما وضع بعض القيود والضوابط لممارسته وقيد حق دعوة المجلس بمدة زمنية معينة في حال عدم انعقاده بهذه المدة فإن المجلس ينعقد بقوة القانون²، بالإضافة لذلك منح الدستور المصري الحق لرئيس الجمهوري بالدعوة للاجتماعات غير العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية ومنحه المشرع حق تقدير تلك الظروف³.

ونخلص من ذلك بأن المشرع الفلسطيني لم يعطي لرئيس السلطة الصلاحيات الواسعة كالممنوحة لرئيس الجمهورية المصري والمتمثلة بحق رئيس السلطة بتأجيل انعقاد المجلس التشريعي أو وقف جلساته ولا يملك كذلك حق فض انعقاد دوراته.

المطلب الثاني: حل البرلمان

يعتبر حل البرلمان من أخطر وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية حيث أنه بموجب هذا الحق للسلطة التنفيذية يحق لها إنهاء ولاية البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته المحددة بموجب أحكام الدستور، ونظراً لأهمية هذه الوسيلة الرقابية سنتناول في هذا المطلب حق حل البرلمان من خلال ثلاثة أفرع رئيسية وهي مفهوم حل البرلمان وضوابط ممارسة هذا الحق بواسطة السلطة التنفيذية وصولاً للرقابة على الحكومة وتصرفاتها خلال فترة الحل وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

¹. د. رمضان محمد بطيخ، ترايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق ص 56.

². نص المادة رقم (115) من الدستور المصري.

³. نص المادة رقم (116) من الدستور المصري.

الفرع الأول: مفهوم حل البرلمان

ظهر مفهوم حل البرلمان تاريخياً في بريطانيا حيث كان ظهوره نتيجة للنزاع السياسي الذي حدث عندما خلف الملك (وليم بيت لوجن) اللورد (نورث) الذي أراد إخضاع الدولة لبرنامج إصلاح مما تسبب بمقابلته بمعارضة مجلس العموم البريطاني ونتيجة ذلك عندما شعر الملك بأن معظم أصوات الناخبين مؤيده لأفكاره المطالبة بالإصلاح، تم الاحتكام للناخبين لحل النزاع القائم فيما بينه وبين البرلمان، عندها أصبحت غالبية البرلمان الجديدة مناصرة له، وبعد ذلك تم استخدام حق حل البرلمان من الملوك في بريطانيا وصولاً لحق حل البرلمان في المفهوم الجديد¹.

ويعرف حق الحل بأنه (إنهاء ولاية البرلمان قبل انتهاء المدة المقررة له قانوناً بموجب احكام القانون) ويتبع ذلك الحل دعوة الناخبين إلى انتخاب المجلس الجديد، وتم تناول أحكام حق الحل في الأنظمة البرلمانية دون الرئاسية وذلك كون أن النظام البرلماني هو تجسيد لمبدأ التوازن بين السلطات حيث يعتبر هذا الحل هو بمثابة حق مشابه للحق الذي منحه المشرع للبرلمان بسحب الثقة من الوزارة، وينقسم الفقهاء إلى قسمين بخصوص حق الحال بين مؤيد ومعارض، فالرأي المؤيد يرى بأن من حق الرئيس أن يلجأ لحل البرلمان وذلك دفاعاً عن رأيه ومعتقداته في حال حدوث الخلاف بينه وبين البرلمان أو بينه وبين الحكومة (الوزارة) المكونة من أغلبية أعضاء البرلمان، أما الرأي المعارض يرى بأن إجراء الانتخابات بعد حل البرلمان قد يسفر عنها فوز الحزب ذاته الذي اختلف معه الرئيس وبحسب النظام البرلماني فإن تشكيل الحكومة هنا يكون من أعضاء الحزب الفائز مما يؤدي إلى إعادة الحكومة التي طالب الرئيس بحلها، الأمر الذي قد يتسبب بحرج كبير له يؤدي للتراجع عن قرار حله للبرلمان وبالتالي مخالفة رأيه السياسي²، وهناك العديد من المسوغات التي تستند الحكومات لها عند حلها للبرلمان ومنها³:

¹. خليل أحمد خليل، التوريث السياسي في الأنظمة الجمهورية العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، مؤسسة العربية للدراسات والنشر، مطبعة سيكو، لبنان، 2002.

². حسن نعمان خشان ومحمد عوده محسن، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، بدون طبعة، مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق، 2012، ص 117.

³. حسين جبار عبد النائي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، بدون طبعة، مجلة العلوم الإنسانية عدد 12، العراق، 2012، ص 57 - 60.

1. حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان:

اذ تعد حالة حدوث الخلاف بين كل من البرلمان والحكومة أحد الأسباب الرئيسة التي قد تتسبب بحل البرلمان.

2. استفتاء الشعب بأمر معين:

قد ينشأ الخلاف بين سلطات الدولة حول مسألة معينة ولكي تتمكن السلطة التنفيذية من حسم هذا الخلاف الحاصل تقوم باللجوء إلى الشعب من أجل استفتائه ومعرفة موقفه من الجدل القائم وفي حال كان موقف الشعب مخالف للبرلمان قد يدفع ذلك الأمر بقيام السلطة التنفيذية بحل البرلمان ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك هو قيام مصر بحل البرلمان عام 1979 بهدف استطلاع رأي الشعب بمعاهدة السلام بين مصر وإسرائيل¹.

3. حدوث ثورة أو انقلاب عسكري

ويكون حل البرلمان هنا نتيجة طبيعية للانقلاب أو الثورة الحاصلة بغية التخلص من أعضاء الحكم السابق.

الفرع الثاني: ضوابط حق حل البرلمان

تمنح العديد من الدساتير الحق للسلطة التنفيذية بحل البرلمان ، ونتيجة هذه الوسيلة الرقابية الخطرة وما قد ينتج عنها من استبداد السلطة التنفيذية واعتدائها على السلطة التشريعية نجد أن معظم الدساتير وضعت قيوداً على السلطة التنفيذية في ممارستها لهذا الحق وتتمثل هذه القيود أولاً في الحصول على موافقة جهة معينة قبل الحل والقيود الثاني يتمثل في عدم تكرار الحل لذات السبب أما القيد الثالث فهو عدم حل الخلافات التي تقع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال مدة معينة ، وسنقوم بعرض هذه القيود على النحو التالي :

¹ .د. خالد مبارك مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1997، ص168.

أولاً : موافقة جهة معينة قبل حل البرلمان

تتطلب العديد من الدساتير على ضرورة حصول رئيس الدولة على موافقة الشعب قبل إجراء حل البرلمان، وتكون هذه الموافقة من خلال إجراء استفتاء للشعب خلال مدة معينة وبناءً على نتيجة الاستفتاء يتم حل البرلمان من عدمه ومن هذه الدساتير التي لجأت إلى الاستفتاء قبل حل البرلمان الدستور المصري بنص مادته (137) وبالتالي في حال قيام الرئيس بحل البرلمان دون الحصول على موافقة الشعب يعتبر قرار الحل باطل ولا يرتب أي أثر قانوني له.

ثانياً: عدم تكرار الحل لذات السبب

ويعني ذلك أنه في حال تم إجراء حل البرلمان لسبب معين فإنه لا يجوز إعادة حله لذات السبب مرة أخرى حيث أن تكرار الحل ما هو إلا تأكيد على رغبة السلطة التنفيذية من التسلط على البرلمان وبالتالي من الضروري قيام الرئيس عند ممارسته لهذا الحق ذكر سبب حل البرلمان حتى نضمن عدم تعسفه باستعمال هذا الحق¹.

ثالثاً :عدم جواز الحل إلا بعد مرور مدة معينة

وقد تلجأ العديد من الدساتير لوضع هذا القيد حتى تضمن استقرار المجلس التشريعي حيث ان قيام رئيس الدولة بممارسة حق حل البرلمان خلال فترات متقاربة من شأنه أن يربك العملية السياسية والتشريعية في البلاد بالإضافة إلى أن تقييد حق الرئيس في ممارسة هذا الحق بمدد زمنية معينة بموجب أحكام الدستور تعتبر ضماناً لاستقرار المجالس النيابية وتمكنها من قيامها بممارسة الدور التشريعي والرقابي المحددة بأحكام الدستور².

وعقب إجراء حل البرلمان يجب على السلطة التنفيذية تحديد موعد إجراء الانتخابات البرلمانية حسب الاجراءات المتبعة في دستور كل دولة ، ويرى بعض الفقهاء أنه من الضروري قيام الحكومة التي تم إجراء حل البرلمان في عهدها بتقديم استقالتها ويعتبر هذا الشرط من وجهة نظر فقهاء القانون ضمانه لإيجاد حكومة محايدة تتمكن من الإشراف على العملية الانتخابية للمجلس البرلماني

¹. د. خالد مبارك مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص238.

². د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص243.

الجديد حتى لا يتم التأثير على سير العملية الانتخابية، حيث أن إيجاد رابط بين تشكيل حكومة محايدة للإشراف على العملية الانتخابية وبين حل البرلمان من شأنه أن يقلل من استخدام الحكومة لحق الحل حيث أنه بحالة إشراف جهة محايدة على العملية الانتخابية تكون لدينا النتائج غير متوقعة وعلى العكس من ذلك إذا قررت الحكومة ذاتها التي أصدرت قرار الحل الإشراف على الانتخابات فمن المؤكد أنها ستعمل على إنجاح مرشحيها الأمر الذي يجعلها لا تتردد في تقرير حل أي برلمان بالمرات التالية¹.

الفرع الثالث: الرقابة على الحكومة خلال فترة الحل

تلجأ أغلب دساتير بعض الدول إلى إحاطة استعمال حق الحل بقيود مختلفة لأن ما ينتج عن هذه الوسيلة الرقابية الخطرة من تعطيل للحياة البرلمانية بشكل مؤقت وانتقال التشريع ليد السلطة التنفيذية بشكل مؤقت أيضاً الأمر الذي يعتبر من أخطر الأمور على الحياة الدستورية لذلك لجأت أغلب دساتير الدول لإحاطة هذه الوسيلة الرقابية بالعديد من القيود خوفاً من الانحراف بالسلطة وتغلغل نفوذ السلطة التنفيذية، وسنتناول بعض صور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على النحو الآتي

أولاً: استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه

وقد تبنت بعض الدساتير هذا الأسلوب حيث سمحت للبرلمان رغم صدور قرار الحل بحقه من أداء مهامه الدستورية حتى إجراء الانتخابات واجتماع أعضاء المجلس التشريعي الجديد وذلك تقديراً لحدوث أي فراغ دستوري بالدولة بالإضافة لذلك حتى لا يفقد المجلس التشريعي صفته في تمثيل الشعب من تاريخ صدور قرار الحل وبالتالي هنا قرار الحل لا ينتج أثره القانونية في وجه المجلس المنحل إلا من تاريخ اجتماع المجلس الجديد².

¹. حسين جبار عبد الناطلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مرجع سابق، ص 65.

². راشد سالم الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة العدل، وزارة العدل، العدد الثاني والثلاثون، السودان، 2011، ص 286.

ثانياً: دعوة المجلس المنحل للانعقاد بشكل مؤقت

ويتم دعوة البرلمان في هذه الحالة لغاية مواجهة ظروف القاهرة أو اتخاذ قرارات عاجلة، ومن الدول العربية التي تبني دستوراً هذا الأسلوب الدستور الأردني التي أجازت دعوة البرلمان المنحل في حال مرض الملك وعدم انتخاب مجلس جديد ويجب الإشارة إلى أن المجلس الجديد هنا يدعى لحالات محددة وينتهي وجوده بإنجاز هذه المهام¹.

ثالثاً: عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية

تقرض بعض الدساتير جزاءً سياسياً على الحكومة في حال قيامها بحل البرلمان وعدم إجرائها الانتخابات البرلمانية في الوقت الذي حدده دستور الدولة ويتمثل هذا الجزاء في السماح للمجلس النيابي المنحل بمباشرة اختصاصاته الدستورية مرة أخرى واعتبار قرار الحل كأن لم يكن ، لكن هذا الإجراء من شأنه أن يتسبب في وضع الدولة بموقف سياسي صعب لأن السلطة التنفيذية هنا ستتعامل في عداء مع البرلمان الذي أصدرت قرار بحله 2، ومن الدول العربية التي أخذت بهذه الصورة الرقابية الدستور الأردني الذي سمح للبرلمان المنحل بالعودة لممارسة كافة صلاحياته في حال عدم إلزام الحكومة في إجراء الانتخابات خلال المدة المحددة بالدستور.

رابعاً: اكمال البرلمان لمدة الفصل التشريعي

ترى بعض الأنظمة الدستورية أن حل البرلمان يجب ألا يؤثر على المدة المتبقية له قانونياً ولذلك يجب على المجلس الجديد أن يكمل باقي مدة المجلس المنحل ومن ثم يبدأ دورته الجديدة، والغاية من هذا الحل هو ضمان عدم حدوث أي فراغ تشريعي بالبلاد خلال فترة الحل ومن الدول التي تتبنى مثل هذا الاتجاه دستور جمهورية جنوب إفريقيا³.

¹. نص المادة رقم (28) من الدستور الأردني.

². عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلية الحقوق، مجلد 15، العدد 3، 2، 4، الكويت، 1991، ص 20.

³. راشد سالم الهاجري، الرقابة السياسية على الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مرجع سابق، ص 293.

بالإضافة لصور الرقابة المذكورة أعلاه هناك أيضاً العديد من طرق الرقابة والتي هي قائمة من الناحية النظرية تقريباً دون وجود تطبيق لها على أرض الواقع ومن هذه الصور الدعوة لإجراء الانتخابات العامة قبل حل البرلمان وهنا نتحدث عن السير بعكس الدساتير السابقة.

أما فيما يتعلق بحل البرلمان في القانون الأساسي الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني قد شابه الغموض بشأن حق السلطة التنفيذية بحل المجلس التشريعي حيث لم يتناول حق حل البرلمان إلا بمادة واحدة فقط ومن خلال قراءتنا المتعمقة للقانون الأساسي الفلسطيني نجد أنه لم يمنح رئيس السلطة الوطنية حق حل المجلس التشريعي، ولم يتضمن أيضاً نصوص تعالج مسألة حل المجلس التشريعي ونظراً لخطورة هذه الوسيلة الرقابية التي منحها معظم الدساتير للسلطة التنفيذية والتي يجب أن تعالج وفق نصوص دستورية وضوابط واضحة لا تحتاج للتأويل، وبالرجوع لنص المادة رقم (113) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 الذي نص على عدم جواز حل الحل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال حالة الطوارئ دون نص القانون الأساسي على مدى مشروعية حل المجلس التشريعي في الظروف العادية وكأن المشرع الفلسطيني اعتبر أن حل المجلس التشريعي في الظروف العادية هو أمر محظور لا يحتاج للنص عليه ، وبالتالي ومن وجهة نظرنا كان من الأولى على المشرع الفلسطيني توضيح موقفه بشكل صريح من جواز حل المجلس التشريعي من عدمه في الظروف العادية حتى لا يصار إلى فهم نص المادة رقم (113) بشكل مغلوط وبالأخص في الوضع الراهن نتيجة تعطل المجلس التشريعي عن ممارسة صلاحياته التشريعية نتيجة الانقسام السياسي.

المطلب الثالث: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

تلعب السلطة التنفيذية دوراً كبيراً بإجراءات التشريع العادية فهي تملك حق التدخل بالإجراءات التشريعية بالإضافة لحقها باقتراح القوانين على البرلمان ، ولا تكتمل العملية التشريعية دون موافقة السلطة التنفيذية على القوانين التي أقرها البرلمان وتملك أيضاً السلطة التنفيذية حق الاعتراض على القانون أي أنه لا يمكن أن يمر القانون دون تصديق السلطة التنفيذية عليه ، وهو ما يراه الفقهاء

بإجماعهم بأنه إجراء مكمل للعملية التشريعية¹، وسنتناول في هذا المطلب ثلاثة فروع أساسية عن دور السلطة التنفيذية بالعملية التشريعية وهي الفرع الأول ماهية التشريع وألية إصداره ، الفرع الثاني عملية إقتراح القانون أما القرارات بقانون وإطارها الدستوري هو عنوان الفرع الثالث.

الفرع الأول: ماهية التشريع وألية إصداره

تمر العملية التشريعية في عدة مراحل حتى يصدر بشكله النهائي وسنتناول في هذا الفرع تعريف القانون وخصائصه وعملية اقتراح مشروع القانون ومن ثم مناقشته من قبل أعضاء المجلس التشريعي وفق القراءات المنصوص عليها في الدستور ومن ثم عملية إصداره ونشره بالجريدة الرسمية كما سنقوم بعرض الآثار القانونية المترتبة على إصدار القرارات بقانون في فلسطين على النحو التالي:

أولاً: تعريف القانون وخصائصه

يعرف التشريع على أنه القواعد القانونية الصادرة عن المجلس التشريعي بصورة مكتوبة وتأخذ هذه التشريعات القوة الإلزامية لها من خلال الدستور ويتم تنفيذها بوساطة السلطة التنفيذية ويعرف أيضاً التشريع بأنه القواعد والنصوص التي تضعها السلطة التشريعية² ويجب أن تتمتع هذه القواعد القانونية بالعديد من الخصائص وتتمثل فيما يلي:

1. أن تكون القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة ولا يمكن اعتبارها قاعدة قانونية في حال تخلف هذا الشرط أما القرارات والأوامر التي تصدر وتتعلق بخصوص شخص معين بذاته فلا تعتبر قاعدة تشريعية من حيث الموضوع بالمعنى الحقيقي لخلوها من قاعدة العمومية والتجريد المذكورة أعلاه.

¹. د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص342.

². عوض الزعبي، المدخل إلى علم القانون، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص138.

2. أن يخرج التشريع إلى حيز الوجود في وثيقة مكتوبة كما رسمها الدستور وأن تنص هذه الوثيقة على إلزاميته وذلك حتى يتجنب التشريع الغموض ويكون واضحاً وثابتاً حتى يتمكن من تحقيق الأمن والاستقرار¹.

3. صدور التشريع عن سلطة عامة مختصة بذلك، ويتولى الدستور تحديد السلطة المختصة بذلك كما يتولى أيضاً وضع آليات سن التشريعات والمراحل التي يجب أن يمر بها التشريع حتى يصبح قابلاً للنفذ، وعادةً ما تكون هذه السلطة المختصة هي المجلس التشريعي المنتخب بواسطة الشعب الذي يعتبر نائباً عن الشعب في إظهار سياسته التشريعية².

ثانياً: اقتراح القانون

يمر القانون بإجراءات عديدة معقدة من لحظة اقتراحه حتى إصداره وتنفيذه ، فيولد القانون باقتراح ويعرف حق الاقتراح هذا بأنه "الأساس الأولي الذي يحدد للتشريع مادته وموضوعه ومضمونه " وقد منح القانون الأساسي الفلسطيني حق اقتراح القانون لمجلس الوزراء بالإضافة لحق أعضاء البرلمان بذلك ، وتتمثل إجراءات اقتراح مشروع القانون من السلطة التنفيذية من خلال قيام مجلس الوزراء بإحالة مشروع القانون للرئيس ويرفق بمشروع القانون مذكرات إيضاحية حوله، ومن ثم يقوم الرئيس بإحالة الاقتراح أو مشروع القانون للجنة القانونية المختصة بذلك والتي يجب حسب القانون الأساسي الفلسطيني أن تقوم بتقديم تقريرها خلال أسبوعين من تاريخ إحالته للجنة المختصة³.

وبتم مناقشة المبادئ العامة للمشروع بعد الاستماع لتقرير اللجنة من قبل المجلس التشريعي وبحق للمجلس أيضاً عدم انتظار تقرير اللجنة المختصة والبدء بالمناقشة العامة، وبعد مناقشة المشروع العامة يتم طرحه للتصويت من قبل المجلس التشريعي والذي من الممكن هنا قبوله مع إجراء

¹. إدريس العلوي العبد اللّاهي، المدخل لدراسة القانون (نظرية القانون)، الطبعة الثانية الرباط، 1976، ص532.

². عبد المنعم الصرة، المدخل لدراسة القانون الجزء الأول، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994، ص90.

³. د. نعمان الهيتي، تشريع القوانين "دراسة دستورية مقارنة"، الطبعة الأولى، دار رسلان، 2007، سوريا، ص51.

التعديلات اللازمة له نتيجة المناقشات العامة التي قام بها، أو رفضه وفي هذه الحالة يعتبر المشروع مرفوضاً ولا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد¹.

وقد منح الدستور المصري بموجب المواد رقم (122) و (123) حق اقتراح القوانين لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب فهو حق مشترك فيما بينهما وهذا ما أخذت به الغالبية العظمى من دساتير العالم، وتعتبر مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع أساسية كونها متصلة باحتياجات الجمهور وتستطيع التعبير عنها.

ومن خلال استقراء نصوص التشريع الفلسطيني فيما يتعلق في اقتراح القوانين و بالرجوع للقانون الاساسي لسنة 2002 نجد أن المشرع الفلسطيني في نص المادة (58) منه قد منح حق اقتراح القوانين لرئيس السلطة الوطنية إلى جانب رئيس الوزراء وعلى خلاف ذلك جاء القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003) حيث أنه لم يمنحه هذا الحق ويتفق مع ذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي ومن وجهة نظرنا نجد أن المشرع أصاب بذلك إذ أن منح رئيس السلطة حق اقتراح القوانين فهو اعتداء على اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وبالتالي إن وجود الوزارة في النظام السياسي الفلسطيني والتي تعتبر محور أساسي فهي من يقع على عاتقها وضع السياسة العامة للدولة في كافة مجالاتها كونها مطلعة على احتياجات المواطنين وبالتالي منحها حق اقتراح القوانين أولى من منح هذا الحق لرئيس السلطة الذي لا يوجد له أي مبرر.

ثالثاً: التصديق على القانون وإصداره

تمر القوانين في العديد من الإجراءات المتتالية والمختلفة وتتمثل بدايتها في اقتراح مشروع القانون ومن ثم تجري عملية مناقشته وفق الأسس التي تحددها اللوائح والأنظمة الداخلية المتبعة في البرلمان وبعد ذلك يتم عرض هذا المشروع على الرئيس الذي بدوره من الممكن أن يوافق عليه وبالتالي يرى مشروع القانون النور ويتم نشره وفق القوانين المتبعة و إما أن يعترض الرئيس عليه ويكون اعتراضه مطلق الأمر الذي يؤدي إلى دفنه أو للرئيس أن يعترض عليه بشكل نسبي من

¹. المادة رقم (56) و (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

خلال ارفاق بعض الملاحظات والتعديلات على بنود القانون ويقترن حق الرئيس هنا بمدد زمنية يجب احترامها والا سقط حقه في استخدامها¹.

ففي فلسطين وبالرجوع للقانون الأساسي الفلسطيني فإن القوانين حتى تصدر لابد من أن تناقش وفق قراءتين منفصلتين لأولى تكون عن طريق تناول مواد مشروع القانون مادة ومناقشة الاقتراحات المقدمة، أما القراءة الثانية والتي تقتصر على مناقشة التعديلات التي تم اقتراحها تكون هذه القراءة خلال مدة لا تتجاوز الشهر من تاريخ القراءة الأولى².

وقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن من المهام الرئيسية لرئيس السلطة الوطنية هي اصدار القوانين ويتم إصدارها "باسم الشعب العربي الفلسطيني" وليس باسم آخر ، وبالتالي صلاحيات الرئيس هنا تمثل إرادة الشعب الفلسطيني والتي هي مصدر السلطات الثلاث وتعلوها ايضا، ويتم اجراء إصدار القوانين بعد إحالتها إليه من المجلس التشريعي عقب الانتهاء من القراءتين الأولى والثانية ويكون للرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها له أمام احتمالين إما أن يصادق عليها ويقوم بنشرها أو الاعتراض عليها وفي هذه الحالة يحق له أن يعيد مشروع القانون للمجلس التشريعي مشفوعاً بالتعديلات والمقترحات لكن شريطة أن يكون ذلك خلال مدة الثلاثين يوم المذكورة وفي حال عدم احترامه لهذه المدة يعتبر مشروع القانون منشوراً بحكم القانون.

لكن السؤال المطروح هنا هل المجلس التشريعي ملزم بإجراء التعديلات التي أعدها الرئيس على مشروع القانون؟

بحسب نص المادة رقم (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل يكون أمام المجلس هنا خيارين إما أن يقوم بإجراء التعديلات التي طلبها الرئيس وهنا لا يحق للمجلس مراجعة بنود القانون بنداً بنداً كما حصل بالقراءة الأولى كونه لا يجوز للبرلمان مراجعة المواد التي تم اقرارها ولم يبدي الرئيس اي اعتراض عليها إنما فقط للمجلس المصادقة على التعديلات المقترحة من الرئيس ويجب الإشارة هنا أن مرحلة المصادقة هذه على التعديلات لا تعتبره بعض الأنظمة قراءة ثالثة، أما

¹ . د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص 913.

² . د. نعمان الهيتي، تشريع القوانين "دراسة دستورية مقارنة"، مرجع سابق، ص 100.

الخيار الثاني للمجلس هو أن لا يأخذ بأي من التعديلات ويقوم بإقرار مشروع القانون من خلال حصوله على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس البرلمان بالتالي نشره بالجريدة الرسمية و في ديوان الفتوى والتشريع ، لكن القانون لم يكن واضحاً بخصوص آلية نشره ومن يملك صلاحيات نشره في هذه الحالة في ظل عدم موافقة رئيس السلطة عليه.

وفي مصر تنص المادة رقم (157) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري وغيرها من المواد الأخرى على الإجراءات التفصيلية المتبعة بشأن اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون ، حيث انه في حال اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون تم اقراره من المجلس ، هنا يتم اخطار رئيس المجلس في الاعتراض المقدم من قبل رئيس الجمهورية ويحق للمجلس دعوة رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان حول هذا الاعتراض ويتم بعد ذلك احالة الاعتراضات إلى اللجنة العامة لدراسة هذه الاعتراضات ويتم بعد ذلك نظر هذا التقرير من قبل المجلس وعلى سبيل الاستعجال، وفي حال تم اقرار المشروع بأغلبية ثلثي الأعضاء اعتبر قانوناً وأصدر ويجب الاشارة هنا أن المشرع المصري أيضاً كما هو حال المشرع الفلسطيني لم يقم بتحديد آلية نشره في حال عدم الأخذ في اعتراضات رئيس الجمهورية ولم يحدد من هي الجهات المختصة بذلك.

رابعاً: المصادقة على قانون الموازنة العامة

تحظى الموازنة العامة في جميع الدول باهتمام كبير لدى أفراد المجتمع بالإضافة لاهتمام الباحثين القانونيين والسلطة التشريعية والقضائية في الدولة كونها تعكس توجهات الدولة وسياساتها المالية عن السنة القادمة ويتم إعداد الموازنة العامة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة وتتضمن الموازنة العامة إيرادات الدولة العامة التي تسعى الدولة لتحصيلها ويكون مصدر هذه الإيرادات الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة التي يتم تحصيلها من المواطنين كما وتشمل الموازنة نفقات الدولة خلال السنة المقبلة وتكون هذه النفقات على الخدمات المتنوعة التي يتم تقديمها للأفراد في الدولة¹، وقد أخذت السلطة الوطنية الفلسطينية بإتباع سياسة إعداد الموازنة العامة منذ

¹. د. معين محمد رجب، موازنة السلطة الفلسطينية لعام 2015 بين الواقع والمأمول،مقالة، <http://www.palestineland.net/index.php/content-category-2/889-2015> ، نشرت بتاريخ 25 تموز 2015 ، أخر زيارة 2016/10/19.

تاريخ 1995 وهي تجربة حديثة بالمقارنة بالدول الأخرى وكانت تصدر الموازنة العامة عن السلطة الوطنية بالبداية دون استنادها لأي أسس علمية ، وبعد انتخاب المجلس التشريعي الأول في الأراضي الفلسطينية بدأت الموازنة العامة تأخذ شكلاً أكثر تنظيماً وقانونياً¹ بالأخص بعد صدور القانون الأساسي الذي نص على إلزامية إعداد السلطة التنفيذية للموازنة العامة وصولاً لإقرار قانون الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998 ويتم اقرار الموازنة حسب قانون الموازنة العامة من خلال قيام مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية للمجلس التشريعي الذي بدوره يحيل المشروع للجنة الموازنة والشؤون المالية لغاية دراسته وإبداء رأيه بشكل تفصيلي ومن ثم تقوم اللجنة بإحالة توصياتها للمجلس التشريعي الذي يقرر عقد جلسة خاصة على ضوء تقرير اللجنة لمناقشته ويقر المجلس المشروع مع التعديلات ومن ثم يعيده خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه لمجلس الوزراء مصحوباً بملاحظاته لإجراء التعديلات اللازمة وإعادته مره أخرى للمجلس التشريعي خلال مدة اسبوعين من تاريخ إحالته له لإقراره ومن ثم يقوم المجلس بالتصويت على الموازنة باباً.

وعلى الرغم من التطور الذي طرأ على إعداد الموازنة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية إلا أن الانقسام الذي حدث بتاريخ 2007 وتعطل المجلس التشريعي عن ممارسة مهامه بدأت مرحلة سلبية أخرى على إعداد الموازنة العامة والرقابة عليها وأصبحت الحكومة تقوم بإعداد قانون الموازنة ليقوم الرئيس بالمصادقة عليه دون أي دور رقابي للمجلس التشريعي على ذلك ، الأمر الذي ترتب عليه مخالفة السلطة التنفيذية للأصول المرعية في إعداد الموازنة وعدم احترامها مدد إقرارها حسب نصوص القانون بالإضافة إلى عدم شفافية الموازنة في بعض الاحيان المتمثلة بعدم توضيح الاهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوي تحقيقها من قبل السلطة الوطنية خلال السنة المالية بالإضافة لعدم نشر الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة من خلال وزارة المالية كما حصل في مشروع موازنة 2015 على سبيل المثال².

¹. ورقة عمل صادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، موازنة عام 2016 والتطورات الأخيرة التي طرأت على موازنات السلطة الفلسطينية، 2016/1/14، ص 1.

². ورقة عمل تحليلية، الموازنة العامة 2015 بيم الواقع والمخطط، الفريق الأهلي لشفافية الموازنة العامة، شباط 2016، ص 6.

الفرع الثاني: القرارات بقانون وإطارها الدستوري

يتمتع رئيس الدولة كما ذكرنا سابقاً في مجموعة من الصلاحيات التشريعية منها الصلاحيات العادية التي تم ذكرها الا وهي اقتراح القوانين والاعتراض عليها وصولاً لتصديق رئيس الدولة عليها واصدارها، والصلاحيات التشريعية غير العادية وتتمثل في القرارات بقانون وهي التي يمارسها الرئيس في ظروف استثنائية معينة وتتمتع هذه القرارات بذات القوة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية فهي في نفس مستواها من الناحية الهرمية وسنقوم بتناول مفهومها وشروطها وكيف نظم كل من المشرع المصري والفلسطيني أحكامها.

أولاً: مفهوم القرارات بقانون

ان عملية سن التشريعات هي بالأصل اختصاص أصيل للسلطة التشريعية ، لكن هناك تشريعات يتم سنها استثناءً من قبل رئيس الدولة في ظروف معينة وقد تختلف تسميتها في التشريعات المختلفة ففي الأردن على سبيل المثال تسمى بالتشريعات المؤقتة أما في كل من لبنان وسوريا تعرف بالمراسيم التشريعية ، أما في مصر وفلسطين فيطلق عليها القرارات بقانون ، وفي جميع الأحوال فإن هذه التشريعات المؤقتة أو المراسيم التشريعية أو القرارات بقانون تعرف بأنها عمل تشريعي بحت تمارسه السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية في ظل غياب المجلس التشريعي¹، وتعرف الظروف الاستثنائية لهذه الغاية على أنها " ظروف تشكل خطر حقيقي يهدد استقلال وأمن وسلامة الدولة ووحدة أراضيها أو النظام العام للدولة ، ونتيجة عجز القوانين العادية عن مجابهة هذه الظروف يتطلب الأمر هنا تدخل الإدارة لمواجهتها بإجراءات استثنائية مؤقتة ومناسبة ويجب الإشارة إلى أن الإدارة يجب أن تخضع بتصرفاتها هذه لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً².

¹. مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000.

². علي أبو هلال، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، الطبعة الأولى، دار الجندي للنشر والتوزيع، القدس، 2013، ص78.

ومن خلال عرض تعريف نظرية الظروف الاستثنائية يمكن لنا أن نستنتج الشروط التي يجب توافرها في مثل هذه الظروف وهي:

أ. وجود خطر جسيم يهدد مصلحة الدولة العامة:

ونتحدث هنا عن حالة شاذة استثنائية وخطر حال وجسيم تتعرض له الدولة ومن شأنه أن يشكل تهديد لمصلحتها وأمنها العام مثل حالة تعرض الدولة للحروب أو في حالة الكوارث الطبيعية أو نتيجة الاحتلال والحصار كما هو الحال في الأراضي الفلسطينية المحتلة وقطاع غزة المحاصر وقد تكون هذه الظروف أيضاً ناتجة عن ظروف محلية كحال الانقسام السياسي بين شطري الأراضي الفلسطينية نتيجة سيطرة حركة حماس على قطاع غزة عام 2007.

ب. تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية:

وهنا يتطلب الأمر حتى ندفع هذا الخطر الذي يهدد مصلحة الدولة العامة هو أن تتوسع الإدارة في مبدأ المشروعية المرسوم لها بموجب أحكام القانون¹.

ثانياً: قيود القرارات بقانون

يحرص المشرع الدستوري على وضع قيود على السلطة التنفيذية في ممارستها للعمل التشريعي (القرارات بقانون) وذلك نظراً للخطورة التي من الممكن أن تترتب على منح السلطة التنفيذية لهذه الصلاحية التشريعية وذلك حتى يضمن المشرع عدم تماذي السلطة التنفيذية في إستغلال هذه الصلاحية التشريعية وعدم تحويل السلطة التنفيذية إلى سلطة تشريعية كاملة لها مطلق الصلاحيات بدون ممارسة أي رقابة عليها وذلك حرصاً من المشرع الدستوري على حماية مبدأ الفصل بين السلطات²، ويمكن تناول هذه القيود أو الشروط التي نص عليها كل من المشرع الدستوري الفلسطيني و المصري وهي على النحو التالي :

¹. علي أبو هلال، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، مرجع سابق، ص95.

². د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص922.

1. القيد الزمني:

ويتمثل هذا القيد في أن الرئيس لا يملك الحق في ممارسة صلاحية اصدار القرارات بقانون في ظل انعقاد المجلس التشريعي إذ لا بد من غياب المجلس التشريعي حتى يتمتع الرئيس في هذه الصلاحية ومن حالات غياب المجلس التشريعي على سبيل المثال (حل المجلس التشريعي، وقف جلسات المجلس لحالات معينة، ...).

2. قيد الظرف:

ويتحقق هذا الشرط إذا طرأ خلال غيبة المجلس التشريعي ظرف تتوافر به حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير وتملك السلطة التنفيذية صلاحية تقدير هذه الحالة.

3. عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقد بها:

على الرغم من منح المشرع الدستوري الرئيس صلاحيات تشريعية متمثلة في حقه بإصدار القرارات بقانون وترك للرئيس السلطة الكافية لتقدير توافر حالة الضرورة من عدمها إلا أن المشرع اشترط أن يتم ذلك تحت رقابة المجلس التشريعي بحيث يتم عرض تلك القرارات بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقد بها ويكون له هنا صلاحية إقرارها من عدمه.

ويجب الإشارة إلى أن القوة القانونية للقرار بقانون تزول في حالتين الأولى هي عدم عرض هذه القرارات بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقد بها أما الحالة الثانية فهي تتمثل في عدم إقرارها من قبل المجلس التشريعي في أولى جلساته¹، ويملك الرئيس حق سحب أو إلغاء القرارات بقانون ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال عدم عرضها على المجلس التشريعي في أولى جلساته وبالتالي تزول قوتها القانونية ، أما في حالة الإلغاء وبما أن للقرار بقانون ذات القوة القانونية التي تتمتع بها القوانين وتطبيقاً لمبدأ سمو القوانين فإن ذلك يعني أنه لا يجوز تعديل القرار بقانون أو إلغائه إلا من خلال قرار بقانون أيضاً.

¹ د. د. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص 30.

أما موقف المشرع الفلسطيني من القرارات بقانون فبالرجوع للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل بنص مادته رقم (43) نجد أن القانون منح الرئيس بموجب تلك المادة حق إصدار قرارات لها قوة القانون ونص على ضرورة توافر الشروط التي تم ذكرها أعلاه ، ونتيجة ذلك ونظراً للظروف الاستثنائية التي يمر فيها الوضع السياسي الفلسطيني نتيجة الانقسام السياسي بين كل من الضفة وغزة منذ حزيران 2007 وإلى تاريخ اليوم نجد أن المجلس التشريعي لم ينعقد بشكل قانوني سواء كان ذلك نتيجة الانقسام السياسي أو نتيجة اعتقال أغلبية النواب الفلسطينيين لدى الاحتلال الإسرائيلي وبالتالي تحقق لدينا أحد الشروط المطلوبة في القرارات بقانون ألا وهي غياب المجلس التشريعي ولكن يتطلب الأمر البحث بشكل جدي في باقي الشروط ألا وهي حالة الضرورة ومدى توفرها في أغلب القرارات بقانون التي صدرت عن الرئيس الفلسطيني¹، فمنذ الانقسام السياسي بين شطري الوطن نجد أن رئيس السلطة الوطنية قام بإصدار العديد من القرارات بقانون و هذه القرارات من وجهة نظر القانونيين بأنها لا تتمتع في حالة الضرورة ولا تحتل التأخير بسبب الظروف السياسية والأمنية ، لا تتسم هذه القرارات بأي ظرف استثنائي سيما أن معظم هذه القوانين جاءت لكي تنظم أوضاعاً اقتصادية بالدرجة الأولى وينم إصدار هذه القرارات بقانون عن غياب السياسة التشريعية التي يجب أن تتسم بالوضوح داخل الأراضي الفلسطينية.

ونجد كذلك أن المشرع الفلسطيني اقتبس ذات شروط اصدار القرارات بقانون عن المشرع المصري الذي منح رئيس الجمهورية حق إصدار هذه القرارات بموجب نص المادة رقم (156) بالإضافة لنص المادة المذكورة أعلاه على زوال القرارات بقانون التي يصدرها الرئيس بأثر رجعي إذا لم يتم عرضها على مجلس النواب أو عدم مناقشتها من قبله دون الحاجة لإصدار قرار بذلك إلا إذا اعتمد البرلمان نفاذها بفترة صدورها أو تسوية ما يترتب على تلك القرارات بقانون من آثار.

ثالثاً: آثار القرارات بقانون على النظام التشريعي الفلسطيني

يقوم التشريع على نظرية أساسية ألا وهي نظرية الأمن القانوني وحتى تتحقق هذه النظرية لا بد من توافر شروط أساسية بها الا وهي وضوح القواعد القانونية بالإضافة إلى تمتعها بالثبات النسبي لما

¹. طارق زاهي طوقان، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة "دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتاح" رام الله، 2008، ص 5 وص 7.

لها من تأثير كبير على المراكز القانونية التي تنشأها، ومن خلال استقراء الفترة التي مر به النظام السياسي والتشريعي الفلسطيني خلال فترة الانقسام السياسي وما تبعه من غياب تام للمجلس التشريعي وانفراد كلا السلطتين في الضفة الغربية وقطاع غزة في اصدار القرارات بقانون والتي في معظمها لا تتوافر فيها الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي مما ترتب على ذلك آثار جسيمة وسلبية على النظام التشريعي الفلسطيني وتتمثل بعض هذه الآثار القانونية فيما يلي :

1. مخالفة القرارات بقانون للقانون الأساسي الفلسطيني حيث أن هذه القرارات لم تتوافر فيها شروط حالة الضرورة المطلوبة في هذه القرارات.

2. أدى إصدار عدد كبير من القرارات بقانون خلال فترة الانقسام السياسي إلى إضعاف مصدر القرار بقانون بصفته أحد أهم مصادر التشريع المنصوص عليها بالقانون الأساسي.

3. شكل قيام السلطة التنفيذية من خلال انفرادها في العملية التشريعية عن طريق إصدارها قرارات بقانون تعدياً صارخاً على الصلاحيات التشريعية والأصيلة للمجلس التشريعي.

4. أدى غياب المجلس التشريعي إلى غياب أحد أهم أركان الرقابة على هذه القرارات بقانون بالإضافة إلى غياب الرقابة الشعبية التي تقوم بها مؤسسات المجتمع المدني في بعض الأحيان.

5. في حال انعقاد المجلس التشريعي وعرض هذه القرارات بقانون عليه لمناقشتها قد يترتب على ذلك إلغاء هذه القرارات بقانون مما سيؤدي للتأثير على المراكز القانونية المترتبة للأفراد الأمر الذي سينتج عنه خلق إشكالية جديدة.

الفرع الثالث: الاستفتاء الشعبي

يعد الاستفتاء الشعبي أحد أهم الوسائل الديمقراطية لمساهمة الشعب بشكل مباشر بالحكم إذ من خلاله تقوم الحكومات بالرجوع للشعب لأخذ رأيه بالأمور المصيرية ليقرر الشعب رأيه بالموافقة أو الرفض ويتيح الاستفتاء لأفراد الشعب بالاحتفاظ بحقهم بالتدخل بأمور الحكم دون وسيط أي دون أن يقرر عنهم أعضاء البرلمان الذين على الرغم من أنهم منتخبون من قبل أفراد الشعب إلا أن

ذلك لا يمنع استحواذ النواب على السلطة السياسية ويتمكن الشعب من خلال الاستفتاء الشعبي المساهمة لحسم بعض الأمور إذ في بعض الأحيان يتم عرض مشروع القانون الذي يثور الخلاف حوله على الشعب لكي يقرر إما الموافقة عليه أو رفضه حسب الأغلبية المطلقة وفي بعض الأحيان يتم عرض موضوع إقالة وعزل النظام وإجراء الانتخابات¹، ويمكن تعريف الاستفتاء بالفقه الدستوري على ضوء ما سبق بأنه عرض موضوع هام على الشعب لإبداء رأيه إما بالموافقة أو بالرفض².

وقد ثار موضوع الاستفتاء الشعبي في النظام السياسي الفلسطيني عند إصدار الأسرى لعام 2006 وثيقة عرفت باسم (وثيقة الأسرى) فيما بعد والتي كانت موجهة للشعب الفلسطيني وقياداته للخروج من الانقسام الفلسطيني وتجنب آثاره السلبية على القضية الفلسطينية ، ولحق ذلك قيام الرئيس الفلسطيني محمود عباس بإصداره مرسوماً رئاسياً بالعاشر من حزيران لعام 2006 يدعو من خلاله الشعب الفلسطيني الاستفتاء على وثيقة الأسرى ، وهنا ثار الخلاف بين مؤيد ومعارض حول مدى دستورية استفتاء الشعب الفلسطيني على الوثيقة في ظل غياب النص التشريعي الذي ينظم موضوع الاستفتاء.

واستندت الأراء المؤيدة للاستفتاء على وثيقة الأسرى على الرغم من خلو القانون الأساسي من النص عليه إلى مبدأ أعمال السيادة التي تمارسها السلطة التنفيذية في حالات الضرورة بهدف حماية مصالح الدولة العليا وذلك بغية تحقيق المصلحة العامة للدولة ، وإذا ما نظرنا للحالة الفلسطينية خلال فترة الإنقسام يرى القانونيين أنه لا بد من إعمال مبدأ أعمال السيادة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الأراضي الفلسطينية حتى لو لم يوجد النص القانوني الذي ينظم موضوع الاستفتاء بالإضافة إلى كون النظام السياسي الفلسطيني حسب ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني بأنه نظام نيابي ديمقراطي بالتالي فهو لا يتعارض مع روح النظام البرلماني

¹ د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت 1980، ص 50 و 51.

² د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 11.

الذي يعتبر الشعب مرجعية وهو مصدر السلطات بالدولة¹ وبالتالي القول بأن إجراء الاستفتاء على القضايا المهمة بالدولة في ظل غياب النص التشريعي هو مخالف للقانون يعتبر من وجهة نظرنا قول غير سليم وكان أولى على المشرع الفلسطيني تنظيم أحكام الاستفتاء الشعبي في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني باعتباره أحد أهم الوسائل الديمقراطية لمشاركة الشعب بالحكم وهذا ما سار عليه المشرع المصري الذي أجاز لرئيس الدولة استفتاء الشعب في القضايا المتعلقة في حقوق السيادة ومصالح الدولة العليا².

¹. علي أبو هلال، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، الطبعة الأولى، دار الجندي للنشر والتوزيع، القدس، 2013، ص 197 و 198.

². نص المادة رقم (151) و (175) من الدستور المصري لسنة 2014.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الرقابة التبادلية وتطبيقاتها في فلسطين حيث من خلالها تم توضيح ماهية هذه الرقابة وتم التعريف بالنظم السياسية المختلفة (البرلماني والرئاسي والمختلط) وكيف تناولت هذه النظم موضوع الرقابة وتم توضيح موقع النظام السياسي الفلسطيني منها بالإضافة لذلك تناول الباحث مبدأ الفصل بين السلطات بإعتباره أحد أهم المبادئ في التشريع الدستوري وتم توضيح أثر هذا المبدأ بالنظام السياسي الفلسطيني وقد وضح الباحث أيضاً أوجه التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل النظام البرلماني ومن ثم تعرضت لوسائل الرقابة التبادلية الممنوحة لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية وذلك حتى نضمن عدم استبداد أي منها في نظام الحكم وقد أظهرت هذه الدراسة النتائج والتوصيات التالية :

النتائج

1. يقوم النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطات كما ويتكون النظام البرلماني من عدة عناصر رئيسية تميزه عن النظام الرئاسي بوجود برلمان منتخب من قبل الشعب بالإضافة لوجود رئيس أعلى للدولة الذي يمارس اختصاصاته من خلال وزارة مسؤولة أمام البرلمان الذي يملك بدوره حق الرقابة على هذه الحكومة بالإضافة لحقه بمنح أو حجب الثقة عن هذه الحكومة.
2. تعد الرقابة التبادلية بين السلطة التشريعية والتنفيذية ضمانة أساسية لاحتزام السلطات للقانون داخل الدولة وخضوعها لأحكام القانون حيث تحرص الدول بالنص عليها من خلال وثيقتها الدستورية لكي تكفل عدم تحكم سلطة بالأخرى.
3. على الرغم من نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي إلا أن انتخاب الرئيس بشكل مباشر من قبل الشعب بالإضافة لمنحه صلاحيات تشريعية وحق إعلان الطوارئ وحق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي جميعها صبغت النظام الفلسطيني بلامح نظام الحكم الرئاسي.

4. عدم وضوح نصوص القانون الأساسي في تحديد صلاحيات الرئيس ومجلس الوزراء الأمر الذي نتج عنه حدوث الصراع بين كلا المنصبين في بعض الأحيان على الصلاحيات وهذا ما نجده في الخلاف الذي حدث بين الرئيس الراحل ياسر عرفات ورئيس الوزراء آنذاك محمود عباس والذي انتهت باستقالة رئيس الوزراء.

5. على الرغم من تبني كل من النظامين الفلسطيني والمصري لمبدأ الرقابة المتبادلة من خلال الدستور المصري والقانون الأساسي الفلسطيني إلا أنه من الناحية العملية هناك خلل واضح وعدم توازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجة سيطرة حزب الأ كثرية على المجلس التشريعي

6. منح النظامين المصري والفلسطيني رئيس البرلمان سلطة واسعة من خلال تقديم السؤال البرلماني له والذي بدوره يقرر قبوله أو رفضه أو حفظه لعدم توافر الشروط الواجب توافرها به مما يترتب على تلك الصلاحيات الواسعة إثارة العديد من الخلافات والشك بحيادية المجلس بالأخص كون أن رئيس المجلس ينتمي للحزب الأكبر.

7. يواجه السؤال البرلماني العديد من العوائق في النظام الفلسطيني والمتمثلة في عدم تحديد أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني موعداً محدداً للإجابة على الأسئلة البرلمانية بالإضافة إلى عدم فرض جزاءات الوزراء الذين يتخلفوا عن حضور جلسات الاستجواب والرد على الأسئلة البرلمانية الأمر الذي قد يؤدي لفقدان السؤال البرلماني قيمته الرقابية.

8. يعتبر حل البرلمان هو أحد أهم وأخطر الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التنفيذية وبالرجوع للتشريع الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني لم يمنح السلطة التنفيذية ممارسة حق حل البرلمان كما هو الحال في التشريع المصري.

9. أدى غياب المجلس التشريعي الفلسطيني إلى حدوث إشكالية في اقرار الموازنة العامة من خلال غياب دوره الرقابي على إعدادها وألية إقرارها، بالإضافة لعدم تطبيق مبادئ الشفافية بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها في بعض الأحيان وفقاً لقانون الموازنة العامة.

التوصيات

1. إعادة تفعيل المجلس التشريعي الفلسطيني من خلال إجراء الانتخابات التشريعية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

2. ضرورة وقف السلطة التنفيذية في فلسطين إصدار القرارات بقانون .

3. تشكيل لجان قانونية لمعالجة الآثار المترتبة على القرارات بقانون بالإضافة لعرض هذه القرارات على هذه اللجان خلال فترة تعطل المجلس التشريعي حتى يتسنى لها البحث في سلامتها ومدى ملائمة هذه القرارات بقانون مع نص المادة رقم (47) من القانون الأساسي الفلسطيني.

4. الفصل بين عضوية المجلس التشريعي ومنصب الوزارة في النظام الفلسطيني حيث أن هذا الجمع بين المنصبين من شأنه أن يؤدي الى الى المساس بالحريات العامة بالدولة نتيجة تخلي عضو المجلس التشريعي عن أحد أهم وظائفه الأساسية وهي الرقابة على السلطة التنفيذية وبالإضافة لتجميع هذه السلطات في يد واحد يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات.

5. تعديل نص المادة رقم (41) من النظام الأساسي الفلسطيني المعدل بحيث يصبح ما يحتاج لموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي هو التعديلات التي أجازها الرئيس على مشروع القانون وليس مشروع القانون بأكمله حيث أنه من الناحية العملية يصعب موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي على مشروع القانون بعد تعديله من رئيس السلطة الأمر الذي قد يتسبب في قبر مشروع القانون وتعطيل العملية التشريعية.

6. إدخال التعديلات اللازمة على القانون الأساسي الفلسطيني لتعديل آلية نشر القوانين بعد انتهاء المدة القانونية (شهر) لعرضها على رئيس السلطة دون مصادقته عليها بالإضافة لامتناعه عن نشرها بالجريدة الرسمية ومنح المجلس التشريعي حق نشرها في هذه الحالات.

7. إعادة صياغة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وإضافة بعض التعديلات اللازمة لتحديد صلاحيات كل من منصب الرئيس ورئاسة الوزراء لإزالة اللبس عنها بالإضافة لإجراء التعديلات

على الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان ومنها النص على حل البرلمان كوسيلة رقابية بالإضافة لتضمين القانون الأساسي النصوص القانونية التي تعالج الاستفتاء الشعبي.

8. تعديل النصوص المنظمة لأحكام السؤال البرلماني في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني من خلال فرض الجزاءات الرادعة على تخلف الوزراء عن حضور جلسات الاستجواب والرد على الأسئلة البرلمانية.

9. يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية احترام أحكام قانون الموازنة العامة والقانون الأساسي في آلية اعداد الموازنة العامة وإقرارها بالإضافة إلى ضرورة الالتزام بالمدد المنصوص عليها في إقرار الموازنة العامة وإتباع قواعد الشفافية العامة من خلال الإفصاح بشكل تفصيلي عن البيانات المالية حيث أن غيابها يشكل مخالفة صريحة لنصوص القانون.

المصادر والمراجع

أولاً : المراجع

1. ابراهيم شيحا، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار المعارف، الإسكندرية، 2000.
2. ابراهيم شيحا، د. محمد عبد الوهاب، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، بدون طبعة، دار الهدى للمطبوعات، دار الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2001.
3. ابراهيم عبد العزيز شيحا، **النظام الدستوري اللبناني**، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
4. أحمد ابو دية، أ. جهاد حرب، **تقرير حول "الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني"**، مؤسسة مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، تشرين الثاني 2006.
5. إدريس العلوي العبد اللّوي، **المدخل لدراسة القانون (نظرية القانون)**، الطبعة الثانية، الرباط، 1976.
6. إسماعيل غزال، **القانون الدستوري والنظم السياسية**، الطبعة الثانية، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1987.
7. أيمن ابراهيم عبد العزيز شيحا، **النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"**، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.
8. أيمن شريف، **الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة**، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
9. إيميليو داود، **واقع الحقوق والحريات العامة في فلسطين "بين التنظيم والتقييد والرقابة"**، معهد الحقوق - جامعة بير زيت، 2013، ص57.

10. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983.
11. ثروت بدوي، النظم السياسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة.
12. جابر نصار، الوسيط في القانون الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
13. حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1978، القاهرة.
14. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا)، الطبعة الأولى، بدون نشر، 2006، دمشق.
15. حسن نعمان خشان و محمد عوده محسن، سلطة رئيس الدولة فيحل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، بدون طبعة، مجلة مركز دراسات الكوفة، العراق، 2012.
16. حسين جبار عبد النائي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، بدون طبعة، مجلة العلوم الإنسانية عدد 12، العراق، 2012.
17. حسين عثمان، النظم السياسية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
18. خليل أحمد خليل، التوريث السياسي في الأنظمة الجمهورية العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، مؤسسة العربية للدراسات والنشر، مطبعة سيكو، لبنان، 2002.
19. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1988.
20. د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965.

21. دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت.
22. راشد سالم الهاجري، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة العدل، وزارة العدل، العدد الثاني والثلاثون، السودان، 2011.
23. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-2002.
24. سامي عبد الصادق، أصول الممارسة البرلمانية، بدون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1982.
25. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة 1971) بدون طبعة، بدون نشر، الإسكندرية، 1980.
26. سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية، (جامعة فاروق الأول سابقاً)، العددان الثالث والرابع، 1950.
27. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 1976.
28. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، بدون طبعة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986.
29. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
30. السيد صبري، حكومة الوزارة، بدون طبعة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953.

31. السيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1996.

32. صلاح عبد الرحمن الحديثي، ورقة عمل بعنوان (في ضوء التصديق على اتفاقية سحب القوات الأمريكية من العراق) سنة 2008.

33. طارق زاهي طوقان، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة "دراسة قانونية مقدمة إلى مؤسسة مفتاح" رام الله، 2008.

34. طعيمه الجرف، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1978، القاهرة.

35. عادل الطبطباني، اختصاصات الحكومة المستقلة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، 1986.

36. عادل الطبطباني، الأسئلة البرلمانية (نشأتها-أنواعها - وظائفها) دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، الطبعة الأولى، بدون ذكر دار النشر، سنة 1987.

37. عادل الطبطباني، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، مجلد 15، العدد 2، 3، 4، الكويت، 1991.

38. عبد الغني بسيوني عطا الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعة، بدون نشر، 1991، الاسكندرية.

39. عبد المنعم الصرة، المدخل لدراسة القانون الجزء الأول، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994.

40. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة، بدون نشر، سنة 1956، القاهرة.

41. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، بدون طبعة، مجلة الحقوق الكويتية، 1985.
42. علي أبو هلال، مشروعية الاستفتاء الشعبي في ظل غياب النص الدستوري، الطبعة الأولى، دار الجندي للنشر والتوزيع، القدس، 2013.
43. عمرو أحمد حسبو، *اللجان البرلمانية*، دراسة مقارنة، بحث بمجلة روح القوانين الصادرة عن كلية الحقوق بجامعة طنطا، العدد العاشر، يناير سنة 1990.
44. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية (دراسة في تجربة مجلس الشعب)، الطبعة الأولى مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية، 2002.
45. عوض الزعبي، *المدخل إلى علم القانون*، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
46. غابرييل الموند، جي، بنجهام باول، الابن: *السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر*، ترجمة، هشام عبد الله، عمان، الأهلية للنشر والتوزيع، 1998.
47. فارس عمران، *التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية)*، الطبعة الأولى، مصر، 2008.
48. فتحي فكري ' جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1994.
49. فؤاد العطار، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
50. كريم يوسف كشاش، *الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة*، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1978.

51. كمال أبو العيد، *ضمانات مبدأ الشرعية*، مجلة المحاماة، العددان 7 و 8، القاهرة، سنة 1979/1959.
52. ماجد راغب الحلو، *الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشرعية الإسلامية*، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، 1980.
53. ماجد راغب الحلو، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
54. محسن العبودي، *المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية*، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 2006.
55. محسن خليل، *القانون الدستوري والنظم السياسية*، بدون طبعة، بدون ذكر دار النشر، بيروت، 1987.
56. محمد أحمد الطيب، *الرقابة الرئاسية بين الفاعلية والضمان*، بدون طبعة، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
57. محمد الشافعي أبو راس، *نظم الحكم المعاصرة "دراسة مقارنة في اصول النظم السياسية"* الجزء الأول - النظرية العامة في النظم السياسية، بدون طبعة، عالم الكتب، سنة 1977، القاهرة.
58. محمد باهي أبو يونس، *الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي*، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002.
59. محمد سليم غزوي، *الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري*، بدون طبعة، الجامعة الأردنية، عمان، 1985.

60. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة) اختياره اختصاصاته مسؤولياته علاقته برئيس الدولة علاقته برئيس الدولة علاقته بالبرلمان، بدون طبعة، بدون ذكر ناشر، 1990.
61. محمد كامل ليله، النظم السياسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، 1971.
62. محمد محمود ربيع، النظام السياسي في دولة الكويت، بدون طبعة، بدون نشر، الكويت، 2005.
63. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1994.
64. مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000.
65. نبيل الصالح، فصل السلطات "سلسلة المبادئ الديمقراطية 2"، الطبعة الأولى، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، 1995.
66. نعمان الهيبي، تشريع القوانين "دراسة دستورية مقارنة"، الطبعة الأولى، دار رسلان، سوريا، 2007.
67. هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، 2007.
68. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الثامن عشر، 1 كانون الثاني - 31 كانون الأول 2012.
69. ياسين السيد، د. كمال المنوفي، تحليل السياسات العامة قضايا نظرية ومنهجية مركز البحوث والدراسات السياسية، بدون طبعة، بدون نشر، 2006.
70. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار الشروق، القاهرة.

ثانياً : المصادر

1. القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003.
2. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000.
3. الدستور المصري لعام 2014.
4. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979.
5. الدستور الأردني لعام 1952.

ثالثاً : الرسائل العلمية

1. جهاد حرب عودة، المجلس التشريعي الفلسطيني للمرحلة الانتقالية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في العلوم السياسية، جامعة تونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1998-1999.
2. حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان، 2008/2007.
3. خالد مبارك مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1997.
4. عبد الرحيم المدهون، رسالة ماجستير بعنوان (حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010.
5. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981.

6. . صالح دجال ، حماية الحريات ودولة القانون ، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر كلية الحقوق،
2009.

7. ليلي بن بغيلة، أليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير،
2003-2004.

رابعاً : المواقع الإلكترونية

1. الموقع الرسمي للمجلس التشريعي الفلسطيني
http://www.pal-plc.org/ar_page.aspx?id=3NUwWfa177977811a3NUwWf

2. ديوان الفتاوى والتشريع الفلسطيني
http://www.dft.gov.ps/index.php?option=com_content&task=view&id=11

An – Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**(Exchanging Monitoring and its Implementation Between the
Legislative and Executive Authorities in Palestine)**

By

Mohammad Rebhi Abed

Supervisor

Dr. Mohammad Sharaka

Co-supervisor

Dr. Bahaa al-Ahmad

**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**

2017

a

**The reciprocal control between the legislative and executive authority
and its applications in Palestine**

By

Mohammad Ribhi Abdul Fattah Abd

Supervisor

Dr. Mohammad Sharaka

Co-supervisor

Dr. Bahaa al-Ahmad

Abstract

This study shows the reciprocal control between the legislative and executive authorities and its applications in Palestine, the study draws on a comparison with the Egyptian law through two chapters where Chapter I deals with what supervision of reciprocity as a researcher in the first grade and reciprocal control between the legislative and executive authority in the parliamentary system through the definition of parliamentary oversight and clarify their importance as well as to search in the similarities and differences between each of the political system and the presidential parliamentary mixed how each of which dealt with mutual surveillance between the legislative and executive authorities which, researcher to clarify the position of the Palestinian political system between the political regimes mentioned where between the extent of the approach of the Palestinian political system of the political system of the Inter-Parliamentary Union through the duplication of the executive body of the independence of the position of the presidency and the Council of Ministers

of each other as well as the responsibility of Politically government before the parliament but the election of Palestinian president directly by the people and given legislative powers made the Palestinian political system mixes between each of the parliamentary system and presidential and thus practically become is the closest of the political system coeducation and scholar of the principle of the separation of powers which is the basis of the parliamentary system through to shed light on what the principle of the separation of powers, which witnessed a big disagreement in the mechanism applied in practice where some headed to introduce the principle of rigid separation between the authorities while some considered that the meaning of the principle of the separation of powers is flexible chapter which is opening in the spirit of cooperation between the legislative and executive authorities, researcher also enjoy the historical development of the principle of the separation between the authorities of the Palestinian system, the Chapter II is to highlight the aspects of cooperation between the independence of the legislative and executive branches in the parliamentary system through the function of each, chapter II, which was entitled the means of control and interconnections between the legislative and executive authorities and its applications in Palestine, the researcher in two articles first addressed the means of control of the legislative authority to the executive and parliamentary question and interrogation of the parliamentary investigation and put the subject of discussion in the grade and the second was entitled the means of the control of the executive authority of the legislative power of the configuration procedures for the

parliament and the intervention of the Government in the conduct of its work, as well as to resolve the parliament as one of the most dangerous means of the control of the executive and legislative authority either regulatory means the third legislative role of executive authority and the researcher addressed the shortcomings in the The means of control in the Palestinian political system by relying on compared with the Egyptian political system, the researcher for this study by summing up the most important findings and recommendations.

