



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام

"دراسة قانونية"

تقي الدين اكرم محمد ابو جمل

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

١٤٣٩هـ - ٢٠١٨م

دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام

"دراسة قانونية "

إعداد:

تقي الدين اكرم محمد ابو جمل

بكالوريوس قانون - جامعة القدس - فلسطين

المشرف : د.علي ابو كف

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام  
من كلية الدراسات العليا - جامعة القدس

١٤٣٩هـ - ٢٠١٨م



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
برنامج القانون العام

اجازة الرسالة  
دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام  
"دراسة قانونية"

اعداد : تقي الدين أكرم محمد ابو جمل

الرقم الجامعي : ٢١٥١٠١٣٧

نوقشت هذه الرسالة واجيزت بتاريخ ١٣ / ٥ / ٢٠١٨ م من لجنة المناقشة المدرجة اسماؤهم  
وتواقيعهم :

١- رئيس لجنة المناقشة : د. علي ابو كف  
التوقيع: .....  
٢- ممتحناً داخلياً : د. عبد الملك الريماوي  
التوقيع: .....  
٣- ممتحناً خارجياً : د. فراس ملحم  
التوقيع: .....

القدس - فلسطين

١٤٣٩ هـ - ٢٠١٨ م

إقرار:

أقر أنا معد هذه الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وإنها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تمت الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

الاسم : تقي الدين اكرم محمد ابو جمل

التوقيع: .....

التاريخ: ٢٠١٨/٥/١٣ م

## المخلص:

تأثرت السلطة التنفيذية بالانقسام الفلسطيني كغيرها من السلطات العامة، فعقب أحداث الانقسام التي وقعت في الرابع عشر من حزيران ٢٠٠٧م، أعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلق بعض نصوص القانون الاساسي، واخذ يصدر القرارات بقانون دون عرضها على المجلس التشريعي، نظراً لتعطل المجلس في الضفة الغربية منذ ذلك التاريخ.

وتأتي هذه الدراسة لتتناول دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، من خلال اتباع المنهج الوصفي التحليلي لنصوص التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة، وذلك في فصلين، حُصص اولهما للحديث عن السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني؛ بهدف الوقوف على تكوين السلطة التنفيذية والاختصاصات المنوطة بقطبيها رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء، وفهم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها كل منهما تجاه الاخرى.

اما الفصل الثاني، فقد حُصص للحديث عن تأثير الانقسام على دور السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني، وتعرض فيه الباحث لمشروعية القرارات بقانون في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية القرارات بقانون التي اصدها رئيس السلطة الوطنية في ظل الانقسام الفلسطيني والاثار المترتبة عليها. كما تطرق الباحث خلاله لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية و هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في ظل الانقسام، مبيناً رايه في المواضيع التي تناولتها الدراسة .

واختتم الباحث دراسته بإثبات فرضيات البحث عبر مجموعة من النتائج ابرزها ان السلطة التنفيذية توغلت في مجال التشريع والقضاء عبر صلاحياتها في الظروف الاستثنائية وحالات الضرورة. وان مشروعية القرارات بقانون مرتبطة بمدى التزام الادارة بشروط اصدارها الشكلية والموضوعية، وفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل ، وخاصة شرط الضرورة التي لا تحتمل التأخير؛ لأنه مناط هذه الرخصة الاستثنائية. وخرج الباحث بمجموعة من التوصيات، في مقدمتها وجوب العمل على انهاء الانقسام وتوحيد المنظومة القانونية بين الضفة الغربية

وقطاع غزة، وتفعيل المجلس التشريعي بمشاركة جميع الكتل البرلمانية، وضرورة ان يكون تعديل القوانين القضائية بعد انعقاد المجلس التشريعي وبالتوافق مع السلطة القضائية.

# **The Role of the Executive power in the Shadow of Political Division**

**Prepared by: Taqi Edeen Akram Muhammad Abujml**

**Supervisor: Dr. Ali Abukaf**

## **Abstract**

The executive branch has been affected by Palestinian political division as well as by other public authorities , After the Political division on 14 June 2007 , The President of the National Authority declared a state of emergency in all areas of the Palestinian National Authority and suspended some provisions of the Basic Law , And began issuing resolutions that have the force of law without presenting them to the Legislative Council , Due to the disruption of the Council in the West Bank since that date.

This study deals with The Role of the Executive power in the Shadow of Political Division Through the descriptive analytical approach to the texts of the relevant Palestinian legislation, In two chapters, The first was devoted to talking about the executive authority in the Palestinian political system to determine the composition of the executive authority And the terms of reference assigned to the President of the National Authority and the Council of Ministers, And understanding the relationship between the executive and the legislative authority through the areas of cooperation and control exercised by each other.

The second chapter was devoted to talk about the impact of the division on the role of executive power in the Palestinian political system, The researcher discussed the legality of the decisions in the Palestinian constitutional system And the legitimacy of the decisions of the law issued by the President of the National Authority in the light of the Palestinian division and the implications thereof, The researcher also discussed the relationship between the executive branch and the judiciary And the domination of the executive power over the judiciary in the shadow of division, indicating his opinion on the subjects covered in the study.

The researcher concluded his study by proving the hypotheses of research through a series of results, the most prominent of which is that the executive branch has penetrated the field of legislation and judiciary through its powers in exceptional

circumstances and necessity, And that the legality of the decisions by law is related to the extent of the administration's compliance with the conditions of issuance in accordance with the provisions of Article 43 of the amended Basic Law, Especially the requirement of necessity, which cannot be delayed because it is the subject of this exceptional authority, and The researcher presented a set of recommendations In the forefront of which is working to end the division and unify the legal system between the West Bank and the Gaza Strip, And activating the Legislative Council with the participation of all the parliamentary blocs , And that the amendment of the judicial laws after the Legislative Council and in cooperation with the judiciary.



## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
١	المقدمة
٥	الفصل الاول: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني
٧	المبحث الاول: تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها
٨	المطلب الاول: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
٨	الفرع الاول: الاحكام الخاصة بمنصب الرئاسة
١١	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية
٢٢	المطلب الثاني: مجلس الوزراء الفلسطيني
٢٣	الفرع الاول: تشكيل الحكومة واختصاصاتها
٢٨	الفرع الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة واعضائها و القيود المفروضة عليهم
٣٠	الفرع الثالث: انتهاء ولاية الحكومة
٣٢	الفرع الرابع : اشكالية العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية ( رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء)
٣٤	المبحث الثاني: العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية
٣٥	المطلب الاول: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية
٣٦	الفرع الاول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية
٣٦	الفرع الثاني: تدخل السلطة التشريعية في اختصاصات السلطة التنفيذية
٤٠	الفرع الثالث: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (الرقابة السياسية)
٤٥	المطلب الثاني: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية

٤٥	الفرع الاول: مساهمة السلطة التنفيذية في عملية التشريع
٤٧	الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني
٤٩	الفصل الثاني: تأثير الانقسام السياسي على دور السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني
٥٠	المبحث الاول: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي عبر القرارات بقوانين
٥١	المطلب الاول: مشروعية القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني
٥٢	الفرع الاول: ماهية القرارات بقوانين وشروط اصدارها
٦٤	الفرع الثاني: الرقابة على القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني
٧٧	المطلب الثاني: مشروعية القرارات بقوانين التي صدرت في ظل الانقسام والاثار المترتبة عليها
٨٠	الفرع الاول: مشروعية القرارات بقوانين الصادرة في ظل الانقسام
٨٩	الفرع الثاني: الاثار القانونية المترتبة على القرارات بقوانين الصادرة في ظل الانقسام
٩٣	المبحث الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في مجال القضاء
٩٤	المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في النظام الدستوري الفلسطيني
٩٥	الفرع الاول: علاقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالسلطة القضائية
٩٩	الفرع الثاني: علاقة مجلس الوزراء الفلسطيني بالسلطة القضائية
١٠٥	المطلب الثاني: هيمنة السلط التنفيذية على القضاء في ظل الانقسام السياسي
١٠٦	الفرع الاول: اخضاع المدنيين لولاية القضاء العسكري
١١٢	الفرع الثاني: تعديل قانون المحكمة الدستورية

١٢٢	الخاتمة
١٣٠	المراجع

## المقدمة

يعيش المجتمع الفلسطيني حالة من الانقسام السياسي منذ صيف ٢٠٠٧م، نتج عنه سلطتين منفصلتين احدهما في الضفة الغربية والاخرى في قطاع غزة. وقد بدأت بوادر الانقسام منذ عام ٢٠٠٦م، وتحديداً بعد الانتخابات التشريعية الثانية التي عقدت بتاريخ ٢٥/١١/٢٠٠٦م، وهي المرة الاولى التي تشارك فيها حركة حماس بالانتخابات منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام ١٩٩٤م. واستطاعت خلالها ان تحصد ٧٤ مقعداً من اصل ١٣٢ في المجلس التشريعي.

ورغم المبادرات الفلسطينية والعربية للحيلولة دون وقوع الانقسام، الا انه وقع فعلاً بسيطرة حركة حماس على قطاع غزة وجميع المقرات الامنية فيه بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٧م فيما عرف بالحسم العسكري. ومباشرةً اعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ في جميع مناطق السلطة الفلسطينية. ومن ذلك التاريخ بدأ فصل جديد من فصول النظام القانوني الفلسطيني، الا وهو الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. انقسام لايزال مستمراً بعد احد عشر عاماً من وقوعه، رغم المبادرات الفلسطينية والعربية لإنهاء الانقسام، وتوحيد البيت الفلسطيني، والتي كان آخرها اتفاق القاهرة ٢٠١٧م برعاية الحكومة المصرية.

لقد اثر الانقسام على السلطات العامة في الدولة؛ فاستقلت الحكومة في قطاع غزة عن مؤسسة الرئاسة في الضفة الغربية، وتعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية فيما استمر بالانعقاد وسن التشريعات في غزة. حتى السلطة القضائية التي ابعد ما تكون عن الصراعات السياسية والحزبية، انقسمت على يد اطراف النزاع بين مجلس القضاء الاعلى في الضفة الغربية، ومجلس القضاء الاعلى في قطاع غزة، الذي استحدث عقب الانقسام.

وفي ظل تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية، دأب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على اصدار القرارات بقوانين سناً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل، منها ما تعلق بالشأن القضائي، واعتُبر تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في شؤون القضاء، ومنها ما افتقر لشروط القرارات بقوانين التي بينها القانون الاساسي، واعتبر تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في شؤون التشريع. وهو ما سيتناوله الباحث في هذه الدراسة، من خلال التركيز على دور السلطة التنفيذية في ظل الانقسام، وكيف ساهم الانقسام في تعزيز هيمنة السلطة التنفيذية على

السلطتين القضائية والتشريعية بواسطة الاداة الاستثنائية التي منح اياها المشرع الدستوري في حالات معينة وفقاً لضوابط محددة.

## اهمية البحث

يستمد البحث اهميته من واقع النظام السياسي الفلسطيني خلال الانقسام، الذي تجاوز عمره العقد من الزمن. وتركز الدراسة على السلطة التنفيذية في الضفة الغربية؛ لكونها السلطة العامة التي تمسك بزمام الامور منذ تعطل المجلس التشريعي، وغياب ادوات الرقابة والمساءلة السياسية. وتتجلى اهمية البحث في فهم علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات العامة، وفقاً للنظام السياسي الفلسطيني. واثر الانقسام السياسي على هذه العلاقة. ومدى التزام الادارة بشروط الصلاحيات الاستثنائية وضوابطها، في محاولة من الباحث لتقديم رؤية قانونية محددة، حول دور الانقسام في اخلال التوازن بين السلطات العامة.

## اشكالية البحث

تتبع اشكالية البحث من تنامي دور السلطة التنفيذية بفعل الانقسام، وتدخلها في مجال السلطات الاخرى. وتكمن الاشكالية في العديد من التساؤلات التي يحاول الباحث الاجابة عليها من خلال هذه الدراسة، وهذه الاسئلة هي:

١- كيف نظم المشرع الفلسطيني السلطة التنفيذية؟ وما هي اشكاليات العلاقة بين السلطة التنفيذية، وغيرها من السلطات العامة؟

٢- ما هو دور السلطة التنفيذية في التشريع في الظروف الاستثنائية؟ وما هي ضوابط هذا الدور؟

٣- ما مدى مشروعية القرارات بقوانين الصادرة في ظل الانقسام؟ وهل التزمت الادارة بضوابط اصدارها خلال هذه المدة؟

٤- كيف اثر الانقسام الفلسطيني على العملية التشريعية في الضفة الغربية، وقطاع غزة؟ وكيف اثر ذلك على السلطة القضائية؟

٥- كيف سُخرت السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية، في تعزيز هيمنتها على الجهاز القضائي في الدولة؟

## منهج البحث

اتبع الباحث في الاجابة على اشكاليات البحث وتناول مفرداته المنهج الوصفي التحليلي. من خلال تناول نصوص القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، وتعديلاته لعام ٢٠٠٥م، والتشريعات الاخرى ذات العلاقة. ثم تحليلها، وبحث مدى التزام السلطة التنفيذية بها، في ظل الانقسام، وتحليل الاثار القانونية المترتبة على اعمال السلطة التنفيذية.

## خطة البحث

اقتضت الدراسة تقسيمها الى فصلين رئيسيين، الاول خصصه الباحث للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني، متناولاً فيه تكوين هذه السلطة، واختصاصاتها، ثم علاقتها بالسلطة التشريعية، وفقاً للقانون الاساسي والتشريعات الاخرى. اما الفصل الثاني فقد خصصه الباحث للحديث عن تأثير الانقسام على دور السلطة التنفيذية، متناولاً فيه تدخل السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القرارات قانون، وتدخلها في مجال القضاء، وذلك على النحو التالي:

### الفصل الاول: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني

المبحث الاول: تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها

المطلب الاول: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الثاني: مجلس الوزراء الفلسطيني

المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

المطلب الاول: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية

المطلب الثاني: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية

## الفصل الثاني: تأثير الانقسام على دور السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني

المبحث الاول: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي عبر القرارات بقوانين

المطلب الاول: مشروعية القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني

المطلب الثاني: مشروعية القرارات بقوانين التي صدرت في ظل الانقسام والاثار المترتبة عليها

المبحث الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في مجال القضاء

المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في النظام الدستوري الفلسطيني

المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء في ظل الانقسام السياسي

## الفصل الاول: السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني

تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية اعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، المعروفة باتفاقية "أوسلو"، والتي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية و"إسرائيل" في ١٣/٩/١٩٩٣م، وكانت الاتفاقية الاولى بين الطرفين. تلاها اتفاقيات اخرى بشأن نقل السلطة، وهيكلية السلطة الفلسطينية، وامور اخرى. ووفقاً للمادة الاولى من اتفاقية "أوسلو"١، فان هدف المفاوضات بين الطرفين هو اقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية، تكون بمثابة المجلس المنتخب للشعب الفلسطيني (المجلس) في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات، وتؤدي الى تسوية دائمة على اساس قرارات مجلس الامن. ولم تحدد الاتفاقية عدد اعضاء المجلس واكتفت بالنص على اجراء انتخابات سياسية عامة ومباشرة للمجلس، تحت اشراف ومراقبة دولية متفق عليها، في مدة لا تتجاوز التسعة اشهر من دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، على ان يتم الاتفاق لاحقاً على الصيغة المحددة للانتخابات وشروطها. وبناءً على هذه الاتفاقية، قرر المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من ١٠-١٢/١٠/١٩٩٣م في تونس انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، ونص القرار على: "أولاً: تكلف اللجنة التنفيذ بمنظمة التحرير الفلسطينية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية من عدد من اعضاء اللجنة التنفيذية وعدد من الداخل والخارج. ثانياً: يكون السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية"٢.

بعد ذلك، وفي ظل المماثلة "الاسرائيلية" في تطبيق اتفاقية "أوسلو"، وقع الطرفان اتفاق القاهرة المعروف باتفاق غزة- اريحا بتاريخ ١٤/٥/١٩٩٤م. وكان اتفاقاً تنفيذياً لأوسلو تضمن تفاصيل الحكم الذاتي الفلسطيني، وهيكلية السلطة الفلسطينية، والجدول الزمني لانسحاب القوات الاسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة اريحا، والترتيبات الامنية لذلك. ووفق المادة الثالثة من هذه

١ اتفاقية أوسلو (إعلان المبادئ- حول ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية)، الموقعة في واشنطن بتاريخ: ١٣/٩/١٩٩٣، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني - وفا، الموقع الالكتروني: <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=4888>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٣/١٥.

٢ جورج جفمان، عاصم خليل، عزمي الشعبي وآخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، اوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، (المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية "مواطن" - رام الله ٢٠١٣)، ص ٦٦.



الاتفاقية، تتشكل السلطة الفلسطينية من هيئة واحدة من اربعة وعشرين عضواً، وتكون مسؤولة عن كل الصلاحيات التشريعية والمسؤوليات التنفيذية المنقولة لها بمقتضى هذه الاتفاقية<sup>١</sup>.

وعقب انسحاب القوات "الاسرائيلية" في شهر ايار ١٩٩٤م من المناطق المتفق عليها دخلت القوات الفلسطينية، واصبحت تلك المناطق خاضعة لسلطة الحكم الذاتي الفلسطيني ممثلة بالسلطة الوطنية الفلسطينية. وبتاريخ ١٧١١/١٩٩٤م، عاد رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ياسر عرفات الى غزة مع عدد من افراد القيادة الفلسطينية، ومنها توجه الى اريحا، حيث ادى اعضاء سلطة الحكم الذاتي الاربعة العشرون اليمين الدستورية امامه بتاريخ ١٧١٥/١٩٩٤م<sup>٢</sup>.

وفي هذه المرحلة، تركزت السلطات التنفيذية والتشريعية بيد مجلس السلطة برئاسة ياسر عرفات، وغاب مبدأ الفصل بين السلطات، الى أن عقدت الاتفاقية الفلسطينية- "الاسرائيلية" المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، والمعروفة باتفاقية طابا أو اوسلو (٢) في ١٢٨/٩/١٩٩٥م، والتي حلت محل الاتفاقية السابقة. وفصلت هذه الاتفاقية ولأول مرة بين المجلس الفلسطيني (السلطة الفلسطينية) وبين رئيس السلطة التنفيذية للمجلس، من خلال النص على تشكيل لجنة تمارس السلطات التنفيذية للمجلس، تسمى السلطة التنفيذية، وتعطى الصلاحيات التنفيذية للمجلس وتمارسها نيابة عنه.

وقد رفعت الاتفاقية الفلسطينية- "الاسرائيلية" المرحلية "طابا"، عدد اعضاء المجلس الى ٨٨ بدلاً من ٢٤ عضواً. ونصت على ان يكون للمجلس متحدث (speaker) ينتخبه المجلس من بين اعضاءه؛ ليرأس اجتماعاته، ويديره ويدير لجانته، ويقر جدول اعمال الاجتماعات، ويضع امام المجلس اقتراحات للتصويت وعلان النتائج<sup>٣</sup>. وهكذا فان الاتفاقية فصلت بيت الصلاحيات التشريعية للمجلس الفلسطيني، وبين الصلاحيات التنفيذية الموكلة للسلطة التنفيذية، في صورة

<sup>١</sup> باسم جلال القاسم، "تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، في: محسن محمد صالح (محرر)، السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسات في التجربة والاداء ١٩٩٤-٢٠١٣، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات- بيروت، ٢٠١٥، ط١، ص ٧٠.

<sup>٢</sup> باسم جلال القاسم، "تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، مرجع سابق، ص ٧٠-٧١.

<sup>٣</sup> انظر المواد ٣٥ من الاتفاقية الفلسطينية - "الاسرائيلية" المرحلية، الموقعة في واشنطن بتاريخ: ١٩٩٥/٩/٢٨، مركز المعلومات الوطني الفلسطيني- وفا، الموقع الالكتروني: <http://info.wafa.ps/atemplate.aspx?id=4891> ، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٣/١٥.

تجسد الى حد ما مبدأ الفصل بين السلطات. وبالاستناد الى الاتفاقية المرحلية (اتفاقية طابا) وملحقاتها، صدر قانون الانتخابات الفلسطيني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥م، والذي جرت على اساسه الانتخابات التشريعي والرئاسية عام ١٩٩٦م. وتضمن القانون العديد من الاحكام ذات الطابع الدستوري. وظل هذا القانون اهم وثيقة دستورية حتى صدر القانون الاساسي سنة ٢٠٠٢م<sup>١</sup>.

وعقب الانتخابات العامة عام ١٩٩٦م، قام المجلس التشريعي بإعداد مشروع القانون الاساسي، واقره داخلياً عام ١٩٩٧م، غير ان رئيس السلطة الفلسطينية آنذاك لم يصادق عليه الا في ٢٠٠٢/١٥/٢٩م. ووفقاً لهذا القانون والقوانين السابقة له، انفرد رئيس السلطة الوطنية برئاسة السلطة التنفيذية، فكان رئيساً للدولة وللمجلس الوزراء في آن، ويساعده مجلس الوزراء في اداء مهامه وممارسة صلاحياته<sup>٢</sup>. الى ان صدر القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، واستحدث منصب رئيس مجلس الوزراء بجانب رئيس السلطة الوطنية، ومنحه بعض صلاحياته، ما احدث تغييراً في بنية السلطة التنفيذية والنظام السياسي ككل.

وتقتضي دراسة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني، البحث في تكوينها، واختصاصاتها (المبحث الاول)، ثم في علاقتها بالسلطة التشريعية (المبحث الثاني).

## المبحث الاول: تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها

لقد احدث القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م تغييراً جوهرياً في بنية السلطة التنفيذية؛ فقد استحدثت منصباً جديداً بجانب رئيس السلطة الوطنية، ألا وهو منصب رئيس الوزراء، اذ نصت المادة ٦٤ منه على: "يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً". ويتولى رئيس مجلس الوزراء مهمة تشكيل الحكومة بتكليف من رئيس السلطة

<sup>١</sup> جورج جقمان، عاصم خليل، عزمي الشعبي وآخرون، تجربة النظام السياسي الفلسطيني في ظل السلطة الفلسطينية، مرجع سابق، ص ٦٩.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الاساسي لسنة ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز ١، تاريخ النشر: ٢٠٠٢/٧/٧، ص ٤. وتتص المادة ٦٢ منه على: "يعين رئيس السلطة الوطنية الوزراء ويقبلهم ويقبل استقلالهم ويرأس اجتماعات مجلس الوزراء"، اما المادة ٦٣ منه فتتص على "يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

الوطنية، ويكون مسؤولاً عن اعماله واعمال حكومته امام رئيس السلطة. وهو وحكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية امام المجلس التشريعي<sup>١</sup>، وليس هذا فحسب فقد منح التعديل الولاية العامة في الاختصاصات التشريعية والادارية لمجلس الوزراء، وحدد اختصاصات رئيس الدولة على سبيل الحصر، وفي ذلك تنص المادة ٦٣ منه على: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء". واصبح مجلس الوزراء تابعاً لرئيس الوزراء، والوزراء مسؤولون امامه كلٌّ عن اعمال وزارته وفي حدود اختصاصه، وتستقل اجتماعات المجلس عن اجتماعات الرئاسة.

وبذلك يكون المشرع الدستوري قد اعتمد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وأناط اختصاصاتها برئيس الدولة ومجلس الوزراء (رئيس مجلس الوزراء والوزراء). وبما ان المشرع نظمها على هذا النحو فان البحث في تكوينها سيكون على مطلبين، الاول لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والثاني لمجلس الوزراء، مع بيان اختصاص كل منهما على النحو الآتي:

### **المطلب الاول: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية**

خصص القانون الاساسي الباب الثالث لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مبيناً الاحكام الخاصة بمنصب الرئاسة (الفرع الاول)، والاختصاصات المنوطة برئيس السلطة الوطنية (الفرع الثاني)، على النحو الآتي:

### **الفرع الاول: الاحكام الخاصة بمنصب الرئاسة**

الاحكام الخاصة بمنصب الرئاسة، هي الاحكام التي بينها القانون الاساسي بالنسبة لانتخاب الرئيس، وشروط المرشح لمنصب الرئاسة، ومدة رئاسته، والحالات التي يشغر فيها منصبه.

أولاً: طريقة انتخاب رئيس السلطة الوطنية: وفقاً لنص المادة ٣٤ من القانون الاساسي المعدل ينتخب رئيس السلطة الوطنية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لقانون الانتخابات

<sup>١</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز ٢، تاريخ النشر: ٢٠٠٣/٣/١٩، ص ٥، المادة ٧٤.

الفلسطينية. بمعنى ان الناخبين يختارونه من بين المرشحين لمنصب الرئاسة مباشرةً ، وبغير وسيط، وعلى درجة واحدة.

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب الرئاسة: بيّن قانون الانتخابات الفلسطيني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥<sup>١</sup> في مادته الثانية عشر، شروط الترشح لمنصب الرئاسة، على النحو الآتي:

أ- شرط الجنسية والسن، بمعنى أن يكون المرشح فلسطينياً مولوداً لأبوين فلسطينيين، وان يكون قد اتم الاربعين من العمر، أو اكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع.

ب- شرط الإقامة الدائمة: بأن يكون مقيماً إقامة دائمة في الاراضي الفلسطينية.

د- أن يكون مسجلاً في جدول الناخبين النهائي، وتتوفر فيه الشروط الواجب توافرها لممارسة حق الانتخاب.

هـ- أن لا يكون محروماً من حق الانتخاب، وقد بينت المادة ١٣ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥<sup>٢</sup>، من هم المحرومون من حق الترشح لمنصب الرئيس، وهم: ١- من كان محروماً من حق الانتخاب، كفاقد الاهلية بموجب حكم نهائي، أو المدان بجناية ولم يرد اعتباره. ٢- من حرم من حق الترشح بموجب حكم قضائي نهائي، صادر عن محكمة فلسطينية خلال فترة نفاذ القرار. ٣- من كان محكوماً حكماً نهائياً، صادراً عن محكمة فلسطينية مختصة، بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف، أو الأمانة. وعلى غرار المشرع الدستوري اللبناني لم يشترط المشرع الفلسطيني درجة علمية معينة، ويرى البعض ان ذلك ليس نقصاً في الدستور، أو القانون الاساسي؛ وانما قدر واضعوه ان من يقومون بانتخاب الرئيس، عليهم واجب التدقيق والتحري، في مدى اهلية الرئيس بتولي منصب الرئاسة، والقيام بأعباء وظيفته<sup>٣</sup>.

---

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات، الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والخمسون، تاريخ النشر: ٢٠٠٥/٨/١٨، ص ٨.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥م بشأن الانتخابات، الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والخمسون، تاريخ النشر: ٢٠٠٥/٨/١٨.

<sup>٣</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني"، (الدار الجامعية - بيروت ١٩٩٥)، ص ٦٠٢.

وتجدر الإشارة ان القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، والذي اصدره رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ١٩١٢ ٢٠٠٧، قد اورد شرطاً اضافياً عن الشروط السابقة، وهو الالتزام بميثاق منظمة التحرير الفلسطينية، باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وبوثيقة اعلان الاستقلال، وبأحكام القانون الاساسي<sup>١</sup>. كما عدل القرار بقانون آلية انتخاب الرئيس الفلسطيني، واعتمد نظام الجولتين، اذ تنص المادة الثالثة منه على: "تجري الانتخابات لمنصب الرئيس بالاقتراع العام المباشر الحر والسري، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحوز على الأغلبية المطلقة لأصوات المقترعين الصحيحة، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة، ينتقل المرشحان الحائزان على أعلى الأصوات إلى دورة انتخابية ثانية، تجري بعد (١٥) يوماً من تاريخ إعلان النتائج النهائية، ويفوز بمنصب الرئيس، المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات في هذه الدورة". وقد اثار هذا القرار بقانون جدلاً واسعاً حول توفر شروطه، وخاصةً شرط الضرورة، علماً بانه لم يطبق الى الآن؛ لعدم اجراء انتخابات تشريعية أو رئاسية، منذ وقوع الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧م<sup>٢</sup>.

ثالثاً: مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية: حدد القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥م، مدة الرئاسة بأربع سنوات. ويحق للرئيس ان يرشح نفسه لفترة اخرى متتالية فقط، بحيث لا يجوز ان يشغل منصب الرئاسة لأكثر من دورتين متتاليتين، وهو ما اكدته ايضاً المادة الثانية من قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥م، والتي تنص على "٢- مدة ولاية الرئيس أربع سنوات، ولا يجوز انتخابه لأكثر من دورتين متتاليتين". وقبل ان يؤدي الرئيس مهام منصبه، يتعين عليه ان يؤدي اليمين الدستورية امام المجلس التشريعي، وبحضور رئيس المحكمة العليا ورئيس المجلس الوطني.

رابعاً: شغور منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية: وفقاً للمادة ٣٧ من القانون الاساسي، فان منصب الرئيس يكون شاغراً في الحالات التالية: ١- الوفاة ٢- الاستقالة المقدمة إلى

<sup>١</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ بشأن الانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والسبعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٧/٩/٩، ص ٢، المادة ٣٦.

<sup>٢</sup> محمد علاونة، هيا حاج احمد، نضال برهم، الحالة التشريعية في فلسطين، الاليات وسيناريوهات الحل، في: الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧-٢٠١٢ "الاليات، الآثار، الحلول"، (معهد الحقوق - جامعة بيرزيت ٢٠١٢)، ص ٤٥.

المجلس التشريعي الفلسطيني، إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه ٣- فقد الأهلية القانونية، وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا، وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه. وهي ذاتها حالات انتهاء ولاية رئيس السلطة الوطنية، بجانب انتهاء ولايته الرئاسية دون تجديدها لولاية أخرى. ومتى تحققت إحدى هذه الحالات وشغر منصب الرئيس، فإن رئيس المجلس التشريعي يتولى مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً، ولمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها الانتخابات الرئاسية. وقد وردت هذه الحالات على سبيل الحصر، لذا لا يجوز لرئيس المجلس التشريعي ان يتولى مهام رئاسة السلطة في غير هذه الحالات الثلاث التي ذكرها القانون الاساسي.

### الفرع الثاني: اختصاصات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

يباشر رئيس السلطة الوطنية مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات وفقاً للقانون الاساسي والقوانين العادية، وتتصل اختصاصاته بعدة مجالات، اهمها المجال التنفيذي، والقضائي والمجال التشريعي، على النحو التالي:

أولاً- اختصاصات رئيس السلطة الوطنية في المجال التنفيذي

#### أ- قيادة القوات الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية هو القائد العام للقوات الفلسطينية وفقاً للمادة ٣٩ من القانون الاساسي المعدل. فهو القائد العام للقوات المسلحة بتشكيلاتها المختلفة، وهو ما اكدته المادة الاولى من قانون الخدمة في قوى الامن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥م<sup>١</sup>، والتي نصت على ان رئيس السلطة هو القائد الاعلى لقوى الامن، والتي تتألف بدورها من قوات الامن الوطني، وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، وقوات الامن الداخلي، وجهاز المخابرات العامة وفقاً للمادة الثالثة من ذات القانون. ويقتصر انشاء القوات المسلحة على الدولة وحدها، باعتبارها صاحبة السلطة العامة، ولها ان تنشئ ما تراه من التشكيلات العسكرية، ليكون استخدامها لصالح الشعب كله وفي اطار القانون؛ لذا يحظر على أي هيئة أو جماعة ان تنشئ تشكيلات عسكرية، أو شبه عسكرية، داخل

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥م، الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والخمسون، تاريخ النشر: ٢٨/٦/٢٠٠٥، ص٤.

الدولة<sup>١</sup>. ويتمتع رئيس الدولة بالسلطة العليا بشأن تنظيم هذه القوات، وتحركاتها، وتعيين قادة الاجهزة الامنية في السلطة، كتعيين القائد العام للأمن الوطني، وصلاحيه تعيين رئيس المخابرات العامة ونائيه<sup>٢</sup>، وتعيين مدير الامن الداخلي بتسيب من مجلس الوزراء<sup>٣</sup>. كذلك يملك الرئيس سلطة الاشراف على الميزانية السنوية للمخابرات العامة، والتي يعدها رئيس المخابرات العامة ويعرضها على الرئيس لمصادقتها<sup>٤</sup>. اما بخصوص صلاحية اعلان حالة الحرب، فلم يتطرق القانون الاساسي لهذه المسألة، ولم يحدد الجهة المختصة بإعلان الحرب، وهل هي السلطة التنفيذية ام السلطة التشريعية، بخلاف الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م، والذي نص في مادته ١٥٢ على "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمه قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء". وتبعاً لذلك فان السلطة المختصة بإعلان حالة الحرب في مصر، هي السلطة التنفيذية، ولكن بعد موافقة البرلمان، بينما اناطت بعض الدساتير هذه السلطة بالبرلمان وحده كال دستور الامريكي.

ويرى الباحث ان السلطة التنفيذية هي الاقدر على تولي هذه السلطة، لأنها الاقدر على تقدير الظروف، والتعامل معها، وخاصة في حالة الحرب الدفاعية لرد الاعتداء على الدولة وعناصرها، وما يتطلبه ذلك من إجراءات عاجلة، دون الانتقاص من حق البرلمان في مراجعة السلطة التنفيذية فيما اتخذته من إجراءات في هذا الامر.

ب- اختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل حكومته

تنص المادة ٤٥ من القانون الاساسي المعدل على: "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقبله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد" ولرئيس السلطة بالإضافة الى ذلك، ان يحيل رئيس الوزراء الى التحقيق فيما قد ينسب اليه من جرائم، اثناء تأديته اعمال وظيفته أو بسببها سندا للمادة ٧٥ من القانون الاساسي. ولم

<sup>١</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (دار المطبوعات الجديدة - الاسكندرية، ٢٠٠٠)، ص ٤٧٥.

<sup>٢</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون المخابرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الستون،

تاريخ النشر: ١١/٩/٢٠٠٥، ص ٨٤، المواد ٦، ٤.

<sup>٣</sup> انظر، قانون الخدمة في قوى الامن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، المادة ١١.

<sup>٤</sup> انظر، قانون المخابرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، المادتين ١٧ و ١٨.

يشترط القانون على رئيس الدولة ان يختار رئيس الوزراء من الحزب الحاصل على الاغلبية البرلمانية، وان كان مقيداً بذلك عملياً؛ لان رئيس الوزراء اذا لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي، هو أو حكومته وجب على الرئيس ان يستبدله خلال اسبوعين<sup>١</sup>.

#### ج- تعيين الممثلين السياسيين وشاغلي الوظائف العليا في الدولة

ينفرد رئيس الدولة بتعيين وعزل الممثلين السياسيين الفلسطينيين لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الاجنبية، وانهاء مهامهم. كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية سندا للمادة ٤٠ من القانون الاساسي الفلسطيني. وبالنسبة للتعيين في الوظائف العليا في الدولة، فقد منح القانون الاساسي رئيس الدولة سلطة التعيين في بعض الوظائف العليا، باعتباره الرئيس الاعلى للجهاز الاداري في الدولة، ويمارس الرئيس اختصاصه هذا بالتعاون مع المجلس التشريعي، كتعيين محافظ سلطة النقد، والذي يصدر بتعيينه قرار من رئيس السلطة الفلسطينية ويصادق عليه المجلس التشريعي، وتعيين رئيس ديوان الرقابة المالية الادارية. وهناك تعيينات اخرى يختص بها رئيس السلطة الوطنية، بتنسيب من مجلس الوزراء الفلسطيني، كتعيين رئيس هيئة مكافحة الفساد<sup>٢</sup>، وتعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا (ما عدا رئيس دائرة الرقابة المالية والادارية المشار اليه سابقاً)، ووكلاء الوزارات، والمدراء العامون<sup>٣</sup>، وتعيين اعضاء مجلس ادارة هيئة التقاعد<sup>٤</sup>، ورئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني<sup>٥</sup>. كما ان هناك تعيينات يجريها الرئيس بتنسيب من المجلس الاعلى للقضاء كتعيين النائب العام<sup>٦</sup>.

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٦٥.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥م، الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والثمانون، تاريخ النشر: ٢٦/٦/٢٠١٠، ص ٢، المادة ٦.

<sup>٣</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والعشرون، تاريخ النشر: ١/٧/١٩٩٨، ص ٢٠، المادتين ١٦ و ١٧.

<sup>٤</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الخامس والخمسون، تاريخ النشر: ٢٧/٦/٢٠٠٥، ص ١٦، المادة ٤٣.

<sup>٥</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الاحصاءات العامة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والثلاثون، تاريخ النشر: ٣٠/٩/٢٠٠٠، ص ٥، المادة ٦.

<sup>٦</sup> القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ١٠٧.



تعرف حالة الطوارئ بانها "نظام استثنائي يجد مصدره في القانون الاساسي، يعمل على منح السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، صلاحيات واسعة تتجاوز المسموح به في الظروف العادية لمواجهة تلك الظروف؛ بهدف الحفاظ على المصلحة والنظام العام، مع اخضاع كافة تلك الاجراءات لرقابة القضاء والمجلس التشريعي أو كليهما معاً"<sup>١</sup>. وقد نظم المشرع الفلسطيني حالة الطوارئ في الباب السابع من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، واعطى لرئيس الدولة سلطة الاعلان عن حالة الطوارئ، بموجب مرسوم رئاسي. وقد حدد القانون الاساسي الحالات التي يجوز فيها اعلان حالة الطوارئ، وعدّها على سبيل الحصر في المادة ١١٠ أ من القانون الاساسي المعدل، والتي تنص على: "عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً". ويتمتع الرئيس بسلطة تقديرية واسعة، بشأن اعلان حالة الطوارئ، متى توافرت الاسباب الموجبة لذلك (حالة الحرب، أو الغزو، أو العصيان المسلح، أو وقوع كوارث طبيعية)، فالأمر من اختصاص الرئيس وحده، وهو من يقرر استعمال هذه الصلاحية من عدمه.

ويملك رئيس السلطة تحديد مدة اعلان حالة الطوارئ، على ان لا تزيد عن المدة التي نص عليها القانون، وهي مدة الثلاثين يوماً، فيجوز ان يعلنها لمدة اسبوع أو اسبوعين أو اكثر بما لا يتجاوز الثلاثين يوماً. اما اذا اراد الرئيس تمديد حالة الطوارئ لمدة اضافية، فيتوجب عليه ان يحصل على موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني، بأغلبية ثلثي أعضائه وفقاً للمادة ٢١١٠ من القانون الاساسي المعدل "يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه". ويحق للمجلس التشريعي أن يراجع جميع الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطة التنفيذية اثناء حالة الطوارئ، أو بعضها، وذلك في أول اجتماع للمجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، أوفي جلسة التمديد أيهما أسبق حسبما نصت الفقرة الرابعة من المادة ١١٠ من القانون الاساسي.

<sup>١</sup> احمد ماجد عبد ربه ابو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام القانون الاساسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٤، ص ٦٧.

وينطوي اعلان حالة الطوارئ على مخاطر كبيرة؛ كونه يوسع اختصاصات السلطة التنفيذية، ويضيق على حقوق الافراد وحررياتهم، لذا حرص المشرع الفلسطيني على أحاطته بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات الاساسية، فحظر فرض القيود على هذه الحقوق والحريات الاساسية، الا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم اعلان حالة الطوارئ<sup>١</sup>، ووجب مراجعة اوامر التوقيف الصادرة بمقتضى مرسوم اعلان حالة الطوارئ من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة، خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التوقيف، واحتفظ بحق الموقوف في توكيل محام يختاره<sup>٢</sup>. كما منع حل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، أو تعليق أحكام حالة الطوارئ الواردة في الباب السابع من القانون الاساسي، وعلى ارض الواقع اعلنت حالة الطوارئ في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية مرتين، الاولى في عهد الرئيس ياسر عرفات، بموجب المرسوم الرئاسي رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٣م<sup>٣</sup>، والثانية في عهد الرئيس محمود عباس، على اثر الانقسام السياسي بموجب المرسوم الرئاسي رقم مرسوم رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧م<sup>٤</sup>.

#### ثانياً- اختصاصات رئيس السلطة في المجال القضائي

أ- العفو الخاص عن العقوبة: تنص المادة ٤٢ من القانون الاساسي المعدل على: "لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون"، وهنا يميز النص بين نوعين من العفو، العفو الخاص عن العقوبة، ويملكه رئيس السلطة الوطنية بقرار منه، والعفو العام وهو لا يكون الا بقانون من السلطة التشريعية. ولا بد من الوقوف على الفرق بينهما بشيء من التوضيح، فالعفو الخاص يتعلق بالعقوبة ولا يزيل الصفة الجرمية عن الفعل؛ وانما يخفف من العقوبة، أو يحول دون تنفيذها على المحكوم عليه، وأدون الاستمرار في تنفيذها. بينما العفو العام، أو العفو الشامل كما

<sup>١</sup> القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ١١١.

<sup>٢</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادتين ١١٢ و١١٣.

<sup>٣</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي بإعلان حالة الطوارئ رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والاربعون، تاريخ النشر: ٢٩/١/٢٠٠٤، ص ٤١.

<sup>٤</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، المرسوم رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧ بشأن اعلان حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، تاريخ النشر: ٩/٨/٢٠٠٧، ص ٦.

يسمى في بعض النظم القانونية<sup>١</sup>، فإنه يرفع الصفة الجرمية عن الفعل كلياً وتعتبر الجريمة كأن لم تكن<sup>٢</sup>. كما ان العفو الخاص يصدر في العقوبات التي صدر فيها حكم نهائي، حاز قوة الامر المقضي به؛ لأنه لو صدر قبل صيرورة الحكم نهائياً، لكان ذلك تدخلاً في اعمال السلطة القضائية. بخلاف العفو الشامل الذي قد يصدر في أي مرحلة من مراحل الدعوى، سواء قبل الحكم ام بعده، أو حتى في مرحلة التحقيق الجنائي<sup>٣</sup>، وعندها توقف جميع الإجراءات التي تم اتخاذها، وتعتبر كأن لم تكن. وعموماً يصدر العفو الخاص بحق شخص أو اشخاصٍ محددين بذواتهم، اما العفو العام فيشمل جميع الجرائم المرتكبة قبل صدوره. ونظراً لخطورة العفو العام فإنه لا يصدر الا بقانون من السلطة التشريعية بذات الطريقة التي تنقرر فيها الجرائم. وغالبا ما يصدر العفو العام لأسباب سياسية أو لمواجهة بعض الظروف العامة في الدولة بينما يكون القصد من العفو الخاص معالجة بعض الاخطاء القضائية التي لا يمكن معالجتها سوى بالعفو الخاص، والتخفيف من صرامة بعض الاحكام القضائية ومكافأة المحكومين الذين قضوا معظم مدة العقوبة واثبتوا حسن السلوك، وحث المحكومين على حسن السلوك اثناء قضاء محكوميتهم<sup>٤</sup>. كما قد يكون العفو بمناسبة الأعياد الوطنية والدينية وفقاً لما نصت عليه المادة ٤٨ من قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم ٦ لسنة ١٩٩٨م<sup>٥</sup> "يجوز لرئيس السلطة الوطنية الإفراج عن النزلاء في المناسبات الوطنية أو الدينية ويتم الإفراج في الوقت المحدد بقرار العفو". وقد خص المشرع الفلسطيني رئيس السلطة الوطنية بهذه الصلاحية، وله كامل الحرية في استعمالها والعفو عن العقوبة، لما له من سلطة تقديرية. ويجوز العفو في جميع الجرائم، الا ما استثنى بنص، كمشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، الذي استثنى من العفو الخاص جريمة

<sup>١</sup> انظر المادة ٧٥ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ والمادة ١٥٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

<sup>٢</sup> ابراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص ٦٧٤.

<sup>٣</sup> علي السيد باز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، ط١، (مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت ٢٠٠٦)، ص ١٤٨ و ١٤٩.

<sup>٤</sup> محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، (منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت ٢٠٠٢)، ص ٣٣٤.

<sup>٥</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٨م بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والعشرون، تاريخ النشر: ١٩٩٨/٧/١، ص ٨٧.

الخيانة العظمى وجرائم التعذيب التي يرتكبها الموظفين العموميين وجرائم الكسب غير المشروع.<sup>١</sup>

ب- التعيين في الوظائف القضائية:

يملك رئيس السلطة الوطنية سلطة التعيين في بعض الوظائف القضائية، منها تعيين القضاة وترقيتهم، بناء على تنسيبٍ من مجلس القضاء الأعلى، سواء كان التعيين لأول مرة في القضاء، أو ترقية القضاة الى محاكم اعلى درجة، أو حتى استعارتهم من الدول الاجنبية، وفقا لنص المادة ١٨ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢م<sup>٢</sup>، والتي تنص على: "يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقا لما يلي: - أ- بطريق التعيين ابتداء ب- الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة ج- التعيين من النيابة العامة د- الاستعارة من الدول الشقيقة". وذات الامر بالنسبة لإعارة القضاة الى الحكومات الاجنبية، أو الهيئات الدولية، حيث يصدر قرار بذلك من رئيس الدولة، بتنسيبٍ من المجلس القضاء الأعلى<sup>٣</sup>. اما عزل القضاة، فيتم بمرسوم صادر عن رئيس السلطة الوطنية، لتنفيذ قرار العزل الصادر عن المجلس التأديبي (متى صار القرار نهائيا)، وعندها يعتبر العزل نافذا من تاريخ صدور القرار<sup>٤</sup>.

ويملك رئيس السلطة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، وتعيين رئيسها وقضااتها، ويتم ذلك بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، في التشكيل الاول للمحكمة، وبعد ذلك يكون التعيين بقرار من رئيس السلطة، بناء على تنسيبٍ من الجمعية العامة للمحكمة، سندا لنص المادة ٥ من قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م<sup>٥</sup>.

ج- المصادقة على حكم الاعدام:

<sup>١</sup> مشروع قانون العقوبات الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣، المادة ٣٠، منشور على الموقع الالكتروني:

site.iugaza.edu.ps/kshaath/files/2010/12/Criminal-Law\_Draft-1.doc تاريخ الزيارة ١٠/٣/٢٠١٨.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، العدد الاربعون، تاريخ

النشر: ١٨/٥/٢٠٠٢، ص ٩.

<sup>٣</sup> انظر، المرجع السابق، المادة ٢٦.

<sup>٤</sup> انظر، المرجع السابق، المادة ٣/٥٥.

<sup>٥</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والستون، تاريخ النشر: ٢٥/٣/٢٠٠٦، ص ٩٣، المادة ٥.

كلمة الاعدام، هي مصدر الفعل أَعَدَمَ، ويعرف الاعدام بانه تنفيذ حكم بالموت صادرٍ على أحد المذنبين<sup>١</sup>، وهو اشد العقوبات الجنائية، ويقرره القانون لأخطر الجرائم وأقساها؛ لذا احاطها المشرع بالعديد من الضمانات، ابرزها مصادقة الرئيس على حكم الاعدام. فقد اشترط القانون الفلسطيني مصادقة الرئيس على حكم الاعدام لتنفيذه، اذ تنص المادة ١٠٩ من القانون الاساسي المعدل على: "لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية"، فبعد ان يصبح حكم الاعدام نهائياً، يقوم وزير العدل برفع اوراق الدعوى فوراً الى رئيس الدولة، للمصادقة عليه<sup>٢</sup>. وبالتالي، فان حكم الاعدام لا ينفذ الا بمصادقة الرئيس، الذي منحه المشرع سلطة مطلقة في هذا الامر.

ثالثاً- اختصاصات رئيس السلطة في المجال التشريعي:

يقصد باختصاص الرئيس في المجال التشريعي، دوره في عملية سن القوانين منذ بدايتها وحتى تصبح قوانيناً نافذة. وتتم هذه العملية بالعديد من المراحل، بدءاً باقتراح القوانين، مروراً بمناقشتها واقرارها، ثم مرحلة الاعتراض والاصدار، وانتهاءً بنشر القوانين في الجريدة الرسمية.

فأما مرحلة الاقتراح، فلم يرد في القانون الاساسي المعدل، ولا النظام الداخلي للمجلس التشريعي ما يجيز لرئيس السلطة الوطنية اقتراح القوانين. اذ منحت هذه القوانين حق الاقتراح للمجلس التشريعي ومجلس الوزراء فقط، حيث نصت المادة ٥٦ من القانون الاساسي على: "لكل عضو من أعضاء المجلس (التشريعي) الحق في: ٢- اقتراح القوانين"، اما المادة ٧٠ من القانون الاساسي، فنصت على: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"، وفي ذات السياق، نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي في مادته ٦٧ على: "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه"، فيما نصت المادة ٦٥ منه على: "١- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس، مرفقه بمذكراتها الإيضاحية، وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة

<sup>١</sup> جبران مسعود، معجم الرائد، المجلد الاول، ط٥، (دار العلم للملايين - بيروت، ١٩٨٦)، ص ١٧٠.

<sup>٢</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والثلاثون، تاريخ النشر: ٢٠٠١/٩/٥، ص ٩٤، المادة ٤٠٨.

لإبداء الرأي". وهكذا وباستقراء النصوص السابقة، يتضح ان المشرع الفلسطيني اناط اقتراح القوانين بأعضاء المجلس التشريعي ومجلس الوزراء. وعملياً، يستطيع الرئيس تمرير اقتراح القوانين بشكل غير مباشر، من خلال احد نواب الحزب أو الكتلة التي ينتمي اليها.

ويشار الى ان القانون الاساسي لسنة ٢٠٠٢م، قد منح رئيس السلطة حق اقتراح القوانين الى جانب المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وهو ما اخذ به الدستور المصري والكويتي<sup>١</sup>.

وفي ضوء ذلك، سيقنصر الحديث عن صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في الاعتراض على القوانين، وصلاحياته في اصدار القوانين ونشرها، على النحو التالي:

#### أ- صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في الاعتراض على القوانين:

تنص المادة ٤١ من القانون الاساسي المعدل على: "١- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل، مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.٢- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"، ويقابلها نص المادة ١٢٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م. ووفقاً لهذا النص فان المشرع الفلسطيني اوجب على المجلس التشريعي ان يحيل القوانين الذي تمت مناقشتها، والتصويت عليها في اروقة المجلس التشريعي لرئيس السلطة الوطنية؛ ليصدرها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ احالتها اليه، ويحق للأخير ان يعترض على مشروع القانون ويعيده الى المجلس التشريعي مشفوعاً بملاحظاته وأسباب اعتراضه خلال ذات الاجل (ثلاثين يوماً من تاريخ احالتها اليه)، ليناقشه المجلس التشريعي مرة اخرى، فاذا اقره المجلس بأغلبية ثلثي اعضاءه، اعتبر قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. ويتضح مما تقدم ان اعتراض الرئيس على مشروع القانون، ليس عنصراً أو شرطاً اساسياً في عملية التشريع، ولا يترتب عليه اعدام المشروع الذي اقره المجلس، أو وقفه الى الابد؛ وانما هو اعتراض توقيفي يستطيع المجلس التشريعي تجاوزه بأغلبية

<sup>١</sup> المادة ١٢٢ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والمادة ٦٥ و١٠٩ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

معينة. وهذا ما يميز الاعتراض التوقيفي عن الاعتراض المطلق، الذي يعرف ايضا بالتصديق، فالاعتراض التوقيفي، هو اعتراض نسبي مؤقت يمكن التغلب عليه بإقرار البرلمان للمشروع مرة اخرى بأغلبية خاصة، اما الاعتراض المطلق أو حق التصديق، فهو حق مطلق يجعل رئيس الدولة مساوياً للبرلمان في العملية التشريعية، واردة مساوية لإرادة البرلمان، فلا يصدر القانون ابدا الا اذا صادق عليه الرئيس باعتباره شرطاً أساسياً لصدور القانون، واذا عرض مشروع القانون على رئيس الدولة ورفض تصديقه فلا مجال لمقاومته أو تجاوزه<sup>١</sup>. واقرب مثال على ذلك هو سلطة الرئيس في المصادقة على احكام الاعدام، حيث لا ينفذ أي حكم بالإعدام وان كان نهائياً الا بمصادقة الرئيس.

ولا يشترط ان يكون سبب اعتراض الرئيس قانونياً فقد يكون لأسباب سياسية، أو لأسباب تتعلق بالصالح العام، ولكن اذا اعاد الرئيس مشروع القانون الى المجلس التشريعي، واقره الاخير بعد مناقشته بأغلبية ثلثي الاعضاء، فانه يعتبر قانوناً وينشر في الجريدة الرسمي، حيث يرفع القانون برسالة من رئيس المجلس التشريعي الى رئيس ديوان الفتوى والتشريع، وعلى رئيس السلطة الوطنية ان يوقع على القانون كما هو ويصدره ويصبح قانوناً ثم ينشر فوراً في الجريدة الرسمية. اما اذا لم يكن للرئيس اعتراض، فانه يوقع على جميع صفحات القانون، ثم ترفق النسخة الموقعة برسالة الى رئيس ديوان الفتوى والتشريع، ليتم نشره في الجريدة الرسمية<sup>٢</sup>.

وقد منح القانون الاساسي لرئيس السلطة الوطنية ثلاثين يوماً من تاريخ احالة مشروع القانون اليه، ليقوم بإصداره أو الاعتراض عليه، فان مضت هذه المهلة دون ان يعترض، إعتبر ذلك قبولاً ضمنياً للقانون، وتعين اصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

## ب- صلاحية رئيس السلطة الوطنية في اصدار القوانين ونشرها:

<sup>١</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٨٢.

- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، (منشأة المعرف - الاسكندرية ٢٠٠٥)، ص ٦٩٥.

<sup>٢</sup> حنين محمد اكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا، ٢٠١١، ص ١٤٢ و١٤٣.

بعد ان يجتاز القانون جميع المراحل التشريعية يصبح قانوناً مكتماً، غير انه لا يصبح نافذاً أو ملزماً، الا بمصادقة الرئيس عليه، ونشره في الجريدة الرسمية، فالإصدار هو "اعترافاً من رئيس الدولة بالوجود القانوني للتشريع وامرٌ بتنفيذه"<sup>١</sup>، فالرئيس اذ يصدر القانون فهو يشهد رسمياً بان مشروع القانون قد استوفي جميع الإجراءات التي تطلبها الدستور لسن القوانين، ويؤكد على ضرورة تنفيذه<sup>٢</sup>. وبعبارة اخرى، يعتبر الاصدار بمثابة شهادة ميلاد للقانون، وبمثابة امر لرجال السلطة التنفيذية بوضع القانون موضع التنفيذ<sup>٣</sup>، ووفقاً لأحكام المادة ٤١ من القانون الاساسي المعدل يملك الرئيس سلطة اصدار مشاريع القوانين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ احوالها اليه، أو أن يعيدها الى المجلس التشريعي خلال ذات الاجل مشفوعة بملاحظاته واسباب اعتراضه على هذه المشاريع، فان قام بإصدار القوانين، اعتبر ذلك تنازلاً عن حقه في الاعتراض. ويرى غالبية الفقه الدستوري<sup>٤</sup>، ان اصدار القوانين ليس عملاً تشريعياً؛ وانما عملاً تنفيذياً مستقلاً عن اعداد القوانين، فبمجرد انقضاء مرحلة الاعتراض، يكون القانون قد اكتملت عناصره ويصبح واجب التنفيذ، ورئيس الدولة هو المختص بتنفيذه. وخيراً فعل المشرع الدستوري الفلسطيني، اذ حدد مدة معينة يجب على رئيس الدولة ان يصدر القانون خلالها، حتى لا يتراخى في اصدار القوانين ويعيق نفاذها، وهي مدة ثلاثين يوماً من تاريخ الاحالة والا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

وأخيراً يمر القانون بمرحلة النشر، ونشر القوانين هو "اجراء يقصد به تمكين الافراد من العلم بالقانون ليكونوا ملزمين بأحكامه"<sup>٥</sup>، بمعنى نقل القانون الى علم الكافة، واشهاره بين المكلفين بأحكامه، فلا تكليف الا بمعلوم. ويتم النشر في الجريدة الرسمية، وهي جريدة الوقائع الفلسطينية. ولا يعتد بأي وسيلة اخرى غير الجريدة الرسمية، ولو كانت اكثر فاعلية منها كالنشر في التلفاز، أو الاذاعة، أو الصحف المحلية. كما ان العلم بالقانون الذي يتم نشره هو علمٌ مفترض، سواء

<sup>١</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٦٩٦.

<sup>٢</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

<sup>٣</sup> علي السيد باز، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

<sup>٤</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ٦٨٣.

- مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

<sup>٥</sup> عثمان التكروري، المدخل لدراسة القانون "نظرية القانون ونظرية الحق"، ط ٣، (مكتبة دار الفكر - ابو ديس، ٢٠١١)،



اطلع الناس عليه ام لم يطلعوا؛ فالنشر في الجريدة الرسمية قرينةً على العلم بالقانون، وقد اوجب القانون الاساسي في المادة ١١٦ نشر القوانين في الجريدة الرسمية فور اصدارها، وحدد تاريخ العمل بالقوانين، وهو ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، مالم ينص القانون على خلاف ذلك. فالأصل ان يبدأ نفاذ القانون بحق المكلفين بعد ثلاثين يوماً من نشره، وهي مدة يمكن زيادتها بنص القانون، كما في قانون التجارة رقم ٢١ لسنة ١٩٦٦م والذي نصت مادته الاولى على بدء العمل به بعد مرور ثلاث اشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وقانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١م، الذي نص في مادته الاخيرة على العمل به بعد ثلاث اشهر من نشره في الجريدة الرسمية.

ج- صلاحية اصدار قرارات بقانون في غياب المجلس التشريعي:

يملك رئيس السلطة الوطنية سنداً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي، صلاحية اصدار قرارات لها قوة لقانون في غياب المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع، وذلك بشروط ابرزها توفر حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير، وعرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها، والا زال ما كان لها من قوة القانون.

### المطلب الثاني: مجلس الوزراء الفلسطيني

مجلس الوزراء الفلسطيني، هو الفرع الثاني من فروع السلطة التنفيذية. وقد اطلق المشرع الدستوري عليه اسم "الحكومة". والحكومة هي الجهاز التنفيذي في الدولة وتعرف بانها: "وسائل اسناد السلطة وكيفية ممارستها"<sup>١</sup>، وتعتبر الحكومة العنصر الثالث من عناصر الدولة بجانب الشعب والاقليم. وقد عرفها المشرع الدستوري الفلسطيني في المادة ٦٣ بانها "الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ"، ولم تكن الحكومة مستقلة عن رئيس السلطة الوطنية، وكان هو الذي يترأسها، والوزراء

<sup>١</sup> علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، (ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع - القاهرة

٢٠٠٤)، ص ١٢٢

مسؤولون امامه كل في حدود اختصاصه، إلى ان استحدث منصب رئيس الوزراء بموجب القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م.

وتتكون الحكومة من عدد الوزراء يرأسهم رئيس مجلس الوزراء (وهو شخص آخر غير رئيس الدولة)، وقد نظم المشرع الدستوري الفلسطيني طريقة تشكيل الحكومة، والاختصاصات المنوطة بها، وكيفية انتهاء ولايتها في الباب الخامس من القانون الاساسي والذي افرده المشرع للسلطة التنفيذية.

### الفرع الاول: تشكيل الحكومة واختصاصاتها

تتكون الحكومة من رئيس الوزراء، وعدد من الوزراء لا يتجاوز الاربعة وعشرون وزيراً، يترأس كل واحد منهم احدى الوزارات الحكومية، ويتولى رئيس الوزراء مهمة تشكيل الحكومة بعد تكليفه بذلك من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، خلال ثلاثة اسابيع من تاريخ اختياره. ويحق له ان يطلب مهلة اضافية اقصاها اسبوعان آخران ليقوم بالمهمة الموكلة اليه، فان اخفق في تشكيل حكومته خلال هذه المدة توجب على رئيس السلطة الوطنية ان يستبدله بأخر خلال اسبوعين من تاريخ اخفاقه<sup>١</sup>.

وبعد ان يقوم رئيس الوزراء بتشكيل حكومته في المهلة القانونية، فانه يطلب من المجلس التشريعي ان يعقد جلسة خاصة لمنح الثقة به وبأعضاء حكومته. وخلالها يقدم رئيس الوزراء برنامجا سياسيا وسياسة حكومته، ويناقشها مع المجلس التشريعي. فان لم يحصل هو أو حكومته على ثقة المجلس التشريعي، وجب على رئيس السلطة ان يختار غيره خلال أسبوعين من تاريخ هذه الجلسة. اما اذا صوت المجلس على منحهم الثقة، فيكون بإمكانهم (أي رئيس الوزراء واعضاء حكومته) شغل مناصبهم ومباشرة اعمالهم بعد اداء اليمين الدستورية امام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وتعقد الحكومة جلساتها بدعوة من رئيسها (رئيس الوزراء) بصورة دورية، أو عند الضرورة. ويقتصر حضور الجلسات على الوزراء وحدهم، ولا يجوز لغيرهم حضور الجلسات الا بإذن مسبق من رئيس الوزراء، ويجوز لرئيس الدولة ان يحضر جلسات الحكومة، وعندئذ يترأسها

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٦٥.

باعباره رئيس الدولة، وله ان يناقش المواضيع العامة دون ان يكون له حق التصويت على القرارات<sup>١</sup>.

اما اختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة)، فوفقاً لما نصت عليه المادتين ٦٩ و ٧٠ من القانون الاساسي المعدل، فان مجلس الوزراء الفلسطيني يختص بما يلي:

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

٢- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

٣- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.

٤- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.

٥- متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

٦- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.

٧- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

٨- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (٦ و ٧) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.

٩- أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على ان ينظم كل منها بقانون.

---

<sup>١</sup> يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت " مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة "، (مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٧٠-١٩٧١)، ص٦٢٦.

ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

١٠- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

١١- أية اختصاصات أخرى تتطابق به بموجب أحكام القانون.

١٢- التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.

هذا بشأن الحكومة ككل، غير أن الحكومة كما بينا في البداية تتكون من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء، ولكل من رئيس الوزراء ووزرائه اختصاصاته ومهامه التي ينفرد بها، ما يقتضي الحديث عنهم كل على حدة:

أولاً - رئيس الوزراء:

رئيس الوزراء هو الشخص الأول هو في الحكومة. يختاره رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لتشكيل الحكومة، ويعرضها على المجلس التشريعي لنيل ثقته. ويكون رئيس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس السلطة عن أعماله وأعمال حكومته، كما يكون مسؤولاً مع أعضاء حكومته أمام المجلس التشريعي، مسؤولية تضامنية وفردية<sup>١</sup>. ويلاحظ أن المشرع الدستوري لم يقيد سلطة الرئيس في اختيار رئيس الوزراء فلم يشترط أن يكون من الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية في المجلس التشريعي، ولم يشترط استشارة المجلس خلافاً لما نصت عليه بعض الدساتير العربية كالدستور اللبناني والكويتي، فقد نصت المادة ٥٦ من الدستور الكويتي على: "يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه"، ويقصد بالمشاورات التقليدية، استطلاع وجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد، وعلى رأسهم، رئيس مجلس الأمة، ورؤساء الوزارات السابقين، الذين يرى الأمير استطلاع رأيهم، ورؤساء الجماعات السياسية، وغيرهم من أصحاب الرأي السياسي، علماً بأن النص الدستوري لزم الأمير

<sup>١</sup> انظر، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٧٤.

بالاستشارة، ولم يلزمه بنتيجة هذه الاستشارة<sup>١</sup>. وكذلك الامر بالنسبة للدستور اللبناني، فقد نصت المادة ٥٣ منه على: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلع رسمياً على نتائجها"، فهذه الاستشارات وان كان الرئيس ملزماً بها فهو غير ملزم بنتائجها وله الحرية في اختيار رئيس الوزراء، وفي هذا الصدد يرى البعض ان رئيس الجمهورية ملزم عملياً بنتائج هذه الاستشارات؛ لان الحكومة يجب ان تعرض على مجلس النواب للحصول على ثقته، فان كلف الرئيس شخصاً لم تختاره اغلبية النواب، تكون فرصة الاخير في الحصول على الثقة شبه معدومة<sup>٢</sup>.

اما الشروط الواجب توافرها فيمن يعين رئيساً للوزراء، فلم يشترط المشرع الدستوري الفلسطيني سوى ان يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوق المدنية والسياسية، وذلك في المادة ٨٢ من القانون الاساسي، ويسرى هذا الشرط على الوزراء ايضاً، واكتفى المشرع الفلسطيني بهذا الشرط عن أي شرط آخر كبلوغ سن معين، خلافاً لما ذهبت اليه بعض الدساتير العربية كالدستور الكويتي والمصري<sup>٣</sup>.

اما اختصاصات رئيس الوزراء الفلسطيني، فقد نصت عليها المادة ٦٨ من القانون الاساسي المعدل، وهي كالاتي:

- ١- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيهم
- ٢- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.

<sup>١</sup> يحيى الجمل، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

<sup>٢</sup> عمر حوري، القانون الدستوري، ط٢، (منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت ٢٠١١)، ص ٢٦٠.

<sup>٣</sup> اشترط المشرع الدستوري الكويتي فيمن يتولى منصب الوزير او رئيس الوزراء، ان يكون كويتي الجنسية بصفة اصلية، وان تتوفر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخابات، وان لا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية وان يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها، انظر المواد ٨٢ و ١٢٥ من الدستور الكويتي سنة ١٩٦٢

- كما اشترط المشرع الدستوري المصري فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وان يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها قانوناً، وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية في تاريخ التكليف، المادة ١٦٤ من الدستور المصري

لسنة ٢٠١٤

٣- ترؤس جلسات مجلس الوزراء.

٤- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.

٥- لإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.

٦- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.

٧- توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء.

٨- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه.

ثانياً - الوزراء:

الوزراء هم أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء). يختارهم رئيس المجلس، ويتولى كل واحد منهم شؤون وزارته، وهو الرئيس الإداري لها، ويكون مسؤولاً عن أعمالها أمام رئيس الوزراء، وأمام المجلس التشريعي. ويختارهم رئيس الوزراء بعد التشاور مع الكتل البرلمانية في المجلس التشريعي، واستطلاع رأيها بشأن تسمية الوزراء، ورغم أن قرار اختيارهم يعود لرئيس الوزراء وحده، إلا أن هذه المشاورات لا تخلو من الأهمية، خاصةً وأن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته، لا يمارسون مهام مناصبهم إلا بعد الحصول على ثقة المجلس التشريعي، وليس لرئيس السلطة دور في اختيار الوزراء، ولا يحق له الاعتراض على اختيارهم.

ووفقاً للمادتين ٧١ و ٧٢ يمارس الوزراء الاختصاصات التالية:

١- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.

٢- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.

٣- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.

٤- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.

٥- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.

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

### الفرع الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة وأعضائها والقيود المفروضة عليهم

قرر المشرع الدستوري الفلسطيني على رئيس الوزراء والوزراء، مسؤولية سياسية؛ فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، الذي منحهم ثقته لتولي شؤون الحكم والادارة في الدولة، وفي تقرير هذه المسؤولية، تنص المادة ٧٤ من القانون الاساسي على:

"١- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته

٢- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته

٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

وتبعاً لذلك، يتوجب على كل وزير أن يدافع عن السياسة العامة التي تقرها الحكومة، كهيئة جماعية أمام المجلس التشريعي، ولا يجوز له ان يعارضها. وأي اقتراح يقدمه احد الوزراء امام المجلس التشريعي، فيما يتعلق بالسياسة العامة لوزارته يعتبر صادراً عن الحكومة بأكملها؛ لان الحكومة هي المسؤولة عن السياسة العامة للدولة<sup>١</sup>.

كما يسأل رئيس الوزراء والوزراء جزائياً، فيما قد ينسب إليهم من جرائم أثناء تأديتهم أعمال وظيفتهم، أو بسببها، ويتولى رئيس السلطة الوطنية احالة رئيس الوزراء الى التحقيق. اما رئيس الوزراء، فيملك احالة أي من الوزراء الي التحقيق فيما قد ينسب اليه من الجرائم، ولا سلطان لغير رئيس الوزراء في ذلك، ولا حتى لرئيس السلطة الوطنية؛ لان رئيس الوزراء هو المكلف دستوريا

---

<sup>١</sup> اسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم للسلطة الوطنية الفلسطينية، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٣، ص ١٥٣.

بتشكيل الحكومة، وإقالة الوزراء، أو قبول استقالتهم، وقد خصه المشرع الدستوري بهذه الصلاحية.

وفور صدور قرار الاتهام، يوقف الوزير المتهم عن مهام منصبه، ويتولى النائب العام أومن يمثله من اعضاء النيابة العامة، إجراءات التحقيق والاتهام، ومن ثم تجري المحاكمة امام المحكمة المختصة، وذلك وفقاً للقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية<sup>١</sup>.

وهناك المسؤولية المدنية ايضاً، اذ يسأل رئيس الحكومة واعضاؤها مدنياً عن اعمالهم الشخصية التي تلحق ضرراً بالغير، كسائر الافراد العاديين، وذلك وفقاً للأحكام النازمة للمسؤولية المدنية في القانون المدني، ومجلة الاحكام العدلية وبعض التشريعات الاخرى كقانون المخالفات المدنية، وقوانين الاراضي وقانون التامين وغيرها، وقد يكون مصدر هذه المسؤولية التزاماً عقدياً او عملاً تقصيرياً<sup>٢</sup>.

وبشان القيود المفروضة على رئيس الحكومة واعضاؤها، فقد حظرت المادة ٨٠ من القانون الاساسي المعدل على رئيس الوزراء، أو أي وزير في الحكومة، ان يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الدولة أو أحد الاشخاص المعنوية العامة. أو ان تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود، التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية. كذلك لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، أو أن يمارس التجارة، أو أي مهنة من المهن، أو أن يتقاضى عائداً مادياً غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته. ويلاحظ ان المشرع الدستوري لم يحظر على عضو المجلس التشريعي (باستثناء الوزراء منهم) ان يكون له عمله الخاص، شريطة ان لا يستغل منصبه في هذا العمل؛ وعلة ذلك ان عضو المجلس التشريعي لا يمارس سلطة تنفيذية؛ وانما مهمة تمثيلية ورقابية، بينما يؤدي الوزير هذه السلطة، ويتولى رئاسة العمل

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المواد ٧٤ و٧٥ و٧٦.

<sup>٢</sup> اسامة سعيد حسين سعد، مرجع سابق، ص ١٥٤، وميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية "دراسة مقارنة"، مجلة اهل البيت، العدد التاسع، ص ٢٣٤.



الاداري في وزارته، ويقدر السلطة يكون الحذر من مظنة الانحراف بالنفوذ، أو اساءة استعمال السلطة<sup>١</sup>.

ويتعين على رئيس الوزراء، وكل وزير في الحكومة، ان يقدم اقراراً بالذمة المالية الخاصة به ويزوجه وبأولاده القصر، يبين فيه ما يملكون من عقارات ومنقولات وأي اصول داخل فلسطين أو خارجها، ما عليهم من ديون، ويقدم هذه الاقرار الى رئيس السلطة الوطنية، الذي يضع الترتيبات اللازمة للمحافظة سريتها، ولا يجوز الاطلاع على هذه المعلومات الا بإذن من المحكمة العليا وعند الاقتضاء، وفقاً للمادة ٨٠ من القانون الاساسي المعدل.

### الفرع الثالث: انتهاء ولاية الحكومة

نظم القانون الاساسي الحالات التي تنتهي فيها ولاية الحكومة والتي يترتب عليها اعادة تشكيل الحكومة وهذه الحالات نص عليها في المادة ٨٣، على النحو الآتي:

اولاً- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي، فما ان يبدأ المجلس التشريعي ولاية جديدة حتى تنطوي معها صفحة المجلس التشريعي السابق. وتنتهي معها ولاية الحكومة التي استمدت وجودها من ثقة المجلس التشريعي المنتهية ولايته. ليفسح المجال امام المجلس التشريعي الجديد، ليمارس وظيفته السياسية في تحديد ملامح الحكومة القادمة، في ظل التغيرات التي طرأت على التشكيلة البرلمانية اثر الانتخابات التشريعية التي اتت بالمجلس الجديد<sup>٢</sup>.

ثانياً - بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل، ويصدر قرار حجب الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. وفي هذه الحالات يتعين على رئيس الدولة ان يقدم بديلاً عن رئيس الوزراء المنتهية ولايته، خلال مهلة اقصاها اسبوعين من تاريخ حجب الثقة، وعلى الاخير ان يقوم بتشكيل الحكومة خلال ثلاثة اسابيع من تاريخ اختياره، ويحق له مهلة اضافية اقصاها اسبوعان آخران لإتمام مهمته. ولحين

<sup>١</sup> المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت، تفسير المادتين ١٢١ و١٣١ من الدستور الكويتي، الموقع الإلكتروني:

<sup>٢</sup> اسامة سعيد حسين سعد، مرجع سابق، ص ١٥٥. <https://www.gov.kw/sites/kgovArabic/Forms/DastoorKuwaitypdf> ، تاريخ الزيارة ٢٥/١٨/٢٠١٨.

تشكيل الحكومة الجديدة، ولضمان استمرار العمل في المرافق العامة والوزارات، تستمر الحكومة المنتهية ولايتها في ممارسة اعمالها مؤقتاً، باعتبارها حكومة تسيير اعمال. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الوزراء أو اعضاء حكومته، ان يتخذوا من القرارات الا ما هو ضروري لتسيير الاعمال التنفيذية، دون التدخل في السياسات العامة الى حين تشكيل الحكومة الجديدة<sup>١</sup>.

ثالثاً- إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة، تشمل ثلث أعضاء مجلس الوزراء على الأقل، واستقالة أو اقالة رئيس الوزراء، أو استقالة ثلث أعضاء الحكومة على الأقل. وجميع هذه الحالات تنهي ولاية الحكومة، وعلى رئيس السلطة الوطنية ان يختار بديلاً لرئيس الوزراء، وفقاً للإجراءات المشار اليها في النقطة السابقة، مع بقاء الحكومة لتصرف الاعمال؛ لحين تشكيل حكومة جديدة. ويختلف الامر في حالة التعديل الوزاري، أو حجب الثقة عن احد الوزراء، أو بعضهم؛ فالمقصود بالتعديل الوزاري، أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء، ما دام لم يبلغ ثلث عددهم، اذ يحق لرئيس الوزراء ان يجري تعديلاً وزارياً على اقل من ثلث حكومته، بعد ان نالت ثقة المجلس التشريعي، سواء بإضافة احد الوزراء، أو ملء الشواغر لأي سبب كان، وعندئذ، لا بد من عرض هذا التعديل على المجلس التشريعي لنيل ثقته؛ حتى يكون بإمكان الوزراء الجدد ان يمارسوا مهام منصبهم<sup>٢</sup>. اما اذا قام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة (دون الثلث)، فعلى رئيس الوزراء ان يقدم بديلاً في الجلسة التالية، على إلا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة، وفي جميع الاحوال، لا يجوز لأي من الوزراء ان يمارس مهام منصبه الا بعد الحصول على ثقة المجلس التشريعي.

رابعاً- وفاة رئيس الوزراء، بمجرد وفاة رئيس الوزراء تعتبر الحكومة مستقلة حكماً؛ لان الحكومة لن تكون قادرة على اداء مهامها، وممارسة اختصاصاتها الدستورية، في غياب رئيسها رئيس الوزراء؛ فهو المكلف دستوريا بتشكيل الحكومة وتعديلها، وملء شواغرها وحده، ما يستدعي تشكيل حكومة جديدة، برئاسة شخص اخر، للقيام بشؤون الحكم والادارة.

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادتين ٧٨ و ٧٩.

<sup>٢</sup> انظر، المرجع السابق، المادة ٧٩.

## الفرع الرابع: اشكالية العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية (رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء)

على اثر استحداث منصب رئيس الوزراء، وتوزيع الاختصاصات بينه وبين رئيس الدولة، ظهرت العديد من الاشكاليات على صعيد العلاقة بينهما، أثرت على أداء السلطة التنفيذية، وتمثلت هذه الاشكاليات في الامور التالية:

اولاً- الإشكاليات المتعلقة بإنشاء المؤسسات العامة وتعيين رؤسائها والغائها:

منح القانون الاساسي مجلس الوزراء صلاحية انشاء الهيئات والمؤسسات العامة، أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الاداري التابع للحكومة، وتعيين رؤساء هذه المؤسسات والهيئات، والاشراف عليها أو الغائها<sup>١</sup>. ما يجعلها تابعة لمجلس الوزراء بصورة مباشرة، وفي ذات الوقت منح القانون الاساسي والتشريعات الاخرى، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، صلاحية تعيين بعض رؤساء الهيئات العامة، بالتنسيق من مجلس الوزراء، كتعيين محافظ سلطة النقد. وهذا التشابك في النصوص، احدث ارباكاً في تبعية الهيئات العامة وخاصة تلك التي يعين رؤسائها بقرار من رئيس السلطة الوطنية.

ثانياً- الإشكاليات المتعلقة بمرجعية الأجهزة الأمنية:

لم تكن هناك اشكالية حول مرجعية الاجهزة الامنية قبل استحداث منصب رئيس الوزراء؛ اذ كانت هذه الاجهزة بكافة اقسامها تتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باعتباره القائد العام للقوات الفلسطينية، ومرجعيتها الرئيسية، الى ان استحدث منصب رئيس الوزراء بموجب التعديل الدستوري عام ٢٠٠٣م<sup>٢</sup>. تلاه سن التشريعات التي حددت اختصاصات الاجهزة الامنية، ونظمت قطاع الامن، كقانون الخدمة في قوى الامن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥م، وقانون المخابرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥م، وغيرها. وتكمن الاشكالية في ان هذه التشريعات، لم تبين مرجعية الأجهزة الأمنية بوضوح، فرئيس الدولة وفقاً للقانون الاساسي هو القائد الاعلى للقوات المسلحة،

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٦٩/٩.

<sup>٢</sup> معن ادعيس، معين البرغوثي، باسم بشناق واخرون، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الاساسي، سلسلة تقارير قانونية(٦٦)، (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان رام الله- حزيران ٢٠٠٦)، ص ٤٩.

ما دفع البعض<sup>١</sup> للقول، بأنه مرجعية هذه الأجهزة، بيد ان القانون الاساسي تناول قوات الامن والشرطة في الباب الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية (الحكومة)، ما رآه البعض دلالة على ان مجلس الوزراء هو مرجعية الأجهزة الامنية. ومن جانب آخر، نص قانون الخدمة في قوى الامن على ان الأمن الوطني هيئة عسكرية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، ويعين هذا القائد العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>٢</sup>. وبذلك تدار قوى الامن الفلسطيني بواسطة شخصين، يتبع احدهما مجلس الوزراء، وهو وزير الامن الوطني، والثاني مؤسسة الرئاسة، وهو القائد العام. وتتجلى الاشكالية عندما يكون كلاً منهما منتمياً الى تيار سياسي مختلف عن الآخر كما حدث فعلاً عقب الانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٦م، وما تبعها من صراع سياسي بين مجلس الوزراء الذي تقوده حركة حماس، ومؤسسة الرئاسة التي تقودها فتح، ما احدث خلافاً بين وزير الامن الوطني والقائد العام لقوات الامن، حول قيادة القوات وادارتها، وخاصةً تعيين رؤساء الهيئات ومدراء المديریات، وقادة المناطق العسكرية والملحقين العسكريين، تطبيقاً لأحكام المادة ٩ من قانون الخدمة لقوى الأمن<sup>٣</sup>.

ثالثاً- الاشكالية الناجمة عن غياب النصوص:

لقد تسبب غياب النصوص في تداخل الصلاحيات بين مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء، فمثلاً نصت المادة ٤٦ من القانون الاساسي على ان مجلس الوزراء يساعد الرئيس في اداء مهامه، وممارسة صلاحياته، ولم يبين المشرع الفلسطيني حدود هذه المساعدة وآلياتها، وهو ما استغله الطرفين لصالحه في تبرير ممارسة المهام التنفيذية المسندة للطرف للآخر، كقيام الحكومة في غزة بالمصادقة على احكام الاعدام، وتعيين كبار الموظفين في الوظائف العمومية دون الرجوع لرئيس السلطة، وقيام رئيس السلطة بتعيين كبار الموظفين، دون تنسيق من مجلس الوزراء<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> احمد ابو دية، جهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني" السلطة التنفيذية: مجلس

الوزراء"، (مؤسسة مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله تشرين ثاني ٢٠٠٦)، ص ١١

<sup>٢</sup> انظر، قانون الخدمة في قوى الامن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، المادتين ٧ و٨.

<sup>٣</sup> احمد ابو دية، جهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني" السلطة التنفيذية: مجلس

الوزراء"، مرجع سابق، ص ١١.

<sup>٤</sup> محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها (دراسة تحليلية)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية - غزة، ٢٠١٥، ص ٢٧.

كما لم تحدد القوانين فترة زمنية معينة، بين تنسيب مجلس الوزراء، وصدور القرار بالتعيين في الوظائف العليا، التي اشترط فيها القانون تنسيباً من مجلس الوزراء، ولم يبين مدى إلزامية هذا التنسيب.

وعلى صعيد صلاحيات الرئيس في اختيار رئيس الوزراء وأقالته، أو قبول استقالته، فإن المشرع لم يوضح حدود صلاحياته في ذلك، ولم يتطرق الى حالات اقالة الحكومة، أو الإجراءات المتبعة بهذا الخصوص تاركاً ذلك للعرف الدستوري<sup>١</sup>.

### المبحث الثاني: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

يقوم النظام السياسي الفلسطيني على مبدأ الفصل بين السلطات، بدلالة المادة الثانية من القانون الاساسي المعدل والتي تنص على: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة مفادها ان "السلطة توقف السلطة"، حتى لا تحتكر السلطة بيد شخص أو هيئة واحدة، فتراقب كل سلطة الاخرى حفاظاً على التوازن بينها وحتى لا تطغى احداها على الاخرى. فهو اذن تقسيم للسلطات، مع ابقاء الاتصال فيما بينها؛ وتعاون بين السلطات، دون المساس باستقلالية احداها عن الاخرى<sup>٢</sup>.

ومعنى ذلك، ان المشرع الفلسطيني لم يجعل هذا الفصل فصلاً جامداً على غرار النظام الرئاسي، الذي تكون فيه السلطة التنفيذية بيد رئيس منتخب، يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة<sup>٣</sup>؛ وانما فصلاً مرناً مشرباً بروح التوازن والتعاون بين السلطات، على غرار النظام البرلماني. وفي هذا الصدد يرى الباحث ان النظام الفلسطيني ليس نظاماً برلمانياً رغم مرونة الفصل بين السلطات الذي يعتبر ركناً من اركان النظام البرلماني؛ وانما نظاماً سياسياً شبه رئاسي (مختلط). وهو نظام خليط يجمع بين خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ويكون فيه

<sup>١</sup> المرجع السابق، ص ٢٧.

<sup>٢</sup> عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، (بدون دار نشر القدس - ٢٠٠٩)، ص ١١٧.

<sup>٣</sup> كان النظام السياسي الفلسطيني نظاماً رئاسياً يجمع فيه رئيس السلطة الوطنية بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء الى ان استحدث منصب رئيس الوزراء بموجب التعديل الدستوري على القانون الاساسي عام ٢٠٠٣.

رئيس السلطة ورئيس الوزراء شريكان في اختصاصات تسيير شؤون الدولة<sup>١</sup>، فيكون للسلطة التنفيذية رأسان، احدهما منتخب من قبل الشعب وهو رئيس الدولة، والآخر مسؤول امام البرلمان وهو رئيس الوزراء. ولا يعتمد وجود الرئيس على موافقة المجلس التشريعي او نيل ثقته، ولا يخضع لمساءلة المجلس التشريعي برغم صلاحياته التنفيذية، فيما يتوقف تعيين رئيس الوزراء والوزراء وبقائهم على دعم المجلس التشريعي ونيل ثقته<sup>٢</sup>، وهو ما عليه النظام الفلسطيني بعد التعديل الدستوري للقانون الاساسي عام ٢٠٠٣ الذي استحدث منصب رئيس الوزراء، ووزع الاختصاصات التنفيذية بينه وبين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ويسلط هذا المبحث الضوء على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باعتبارها من اهم المسائل الدستورية التي تتوقف على نتيجتها تحديد شكل الحكم في الدولة، وهو ما يقودنا للحديث عن مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية (المطلب الاول)، ومجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

#### **المطلب الاول: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية**

تتجلى مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية صوب السلطة التنفيذية، في دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، وتدخلها في مجال الاختصاصات التنفيذية، وادوات الرقابة السياسية التي منحها القانون للمجلس التشريعي، كحق السؤال والاستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية وغيرها.

<sup>١</sup> عبد الملك الريماوي، مرجع سابق، ص ١٢٧.

<sup>٢</sup> محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة مقارنة لغايات اقتراح النصوص النازمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطيني المقبل، (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله، ٢٠١٥)، ص ٨٦ و ٨٧.

## الفرع الاول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية

تلعب السلطة التشريعية دوراً مهماً في تكوين السلطة التنفيذية، وخصوصاً دورها في منح الثقة بالحكومة ورئيسها. فلا تمارس الحكومة صلاحياتها ولا تتسلم مهامها الا بعد الحصول على ثقة المجلس التشريعي، فان رفض منح ثقته للحكومة أو رئيسها؛ كان رئيس الدولة مجبراً على استبدال رئيس الوزراء بآخر. اما اذا رفض المجلس منح ثقته لبعض اعضاء الحكومة، فيكون رئيس الوزراء مجبراً على استبدالهم بأشخاص آخرين، ولا تملك السلطة التنفيذية سوى الازعان لإرادة المجلس التشريعي. وحتى بعد ان يستلم رئيس الوزراء واطباء حكومته مقاليد الحكم، يستطيع المجلس التشريعي ان يحجب ثقته عن الحكومة، أو عن أي عضو من اعضاءها وفقاً لأحكام الباب الخامس من القانون الاساسي المعدل.

وفي ذات الاطار، اناط القانون الاساسي برئيس المجلس التشريعي، مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن سنتين يوماً، وذلك عندما يشغر منصب رئيس الدولة بسبب وفاته أو استقالته، اذا قبلها المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين، أو اذا فقد اهليته بناء على قرار من المحكمة الدستورية وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين، وفي هذه الحالات يتولى رئيس المجلس التشريعي مهام الرئاسة لحين اجراء الانتخابات الرئاسية<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: تدخل السلطة التشريعية في اختصاصات السلطة التنفيذية

ان مرونة العلاقة بين السلطات العامة في النظام الفلسطيني سمحت بتدخل السلطة التشريعية في بعض مجالات السلطة التنفيذية، كجمال الامن، ومجال التعيين في الوظائف التنفيذية، والمجال المالي وذلك على النحو التالي:

<sup>1</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٣٧.

## أولاً - تدخل السلطة التشريعية في المجال الأمني

اناط القانون الاساسي مهمة حفظ الامن العام والنظام الداخلي بالسلطة التنفيذية<sup>١</sup>. غير ان ذلك لا يمنع تدخل السلطة التشريعية في بعض الحالات استنادا للقانون الاساسي نفسه، كما في حالة اعلان الطوارئ. فقد نظم القانون الاساسي احكام الطوارئ في الباب الخامس منه، واجاز للسلطة التنفيذية في اطار اختصاصها بحفظ الامن ان تعلن حالة الطوارئ في بعض الحالات، كالحرب والعصيان المسلح، ولمده لا تزيد عن ثلاثين يوماً دون تدخل من أي سلطة اخرى في تقدير ذلك. غير ان دور السلطة التشريعية يبرز عند تمديد مدة الطوارئ؛ اذ لا يجوز تمديد حالة الطوارئ الا بموافقة المجلس التشريعي وأغلبية الثلثين، بل ان من حق المجلس التشريعي ان يراجع الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطة التنفيذية خلال حالة الطوارئ، وان يجري الاستجواب اللازم بهذا الشأن. ويلاحظ من استقراء احكام حالة الطوارئ ان المشرع الفلسطيني لم يتطرق الى أي شيء يعرف بحكومة الطوارئ، وبالتالي، فان أي حكومة يتم تشكيلها خلال فترة الطوارئ، تخضع للإجراءات العادية بشأن عرض الحكومة على المجلس التشريعي لنيل ثقته كأى حكومة جديدة؛ لان القانون الاساسي لا ينص على غير ذلك<sup>٢</sup>.

## ثانياً- تدخل السلطة التشريعية في المجال المالي

تعتبر الامور المالية من الامور الاساسية في حياة الدولة. وتؤثر السياسة المالية للحكومة على السياسات الاخرى كالسياسة الاجتماعية والعسكرية وغيرها. وبما ان الثروة القومية تعتبر ملكاً للشعوب؛ فان من حق ممثلي هذه الشعوب أن يشرفوا على الشؤون المالية لبلادهم، وان يكونوا مطلعين على المعلومات اللازمة بشأنها<sup>٣</sup>. وانطلاقاً من ذلك، أشرك المشرع الدستوري الفلسطيني المجلس التشريعي في الشؤون المالية بجانب السلطة التنفيذية، من خلال اقرار الموازنة العامة، والحساب الختامي لميزانية السلطة، وقرار الخطة العامة للتنمية واتفاقيات القروض التي تبرمها السلطة التنفيذية. فوفقاً للمادة ٦١ من القانون الاساسي المعدل تقوم الحكومة بإعداد مشروع

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٦٩ / ٧.

<sup>٢</sup> عزيز كايد، الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، ط ١، (منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - أمان كانون ثاني ٢٠٠٥)، ص ٤٦.

<sup>٣</sup> يحيى الجمل، مرجع سابق، ص ٣٧١.



الموازنة العامة<sup>١</sup>، وتعرضها على المجلس التشريعي لإقرارها قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية الجديدة، ومن ثم يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع الموازنة واقراره، وله ان يعيده الى الحكومة مصحوباً بملاحظاته لاستكمال المقترضات المطلوبة. وعموماً فان مناقشة مشروع الموازنة العامة، ومراجعتها من جانب المجلس التشريعي تنطوي على اهمية كبيرة في الحفاظ على المال العام، وتقويم السياسة العامة للحكومة والرقابة على اوجه النشاط الاداري والمالي؛ لذا فهي تعتبر من ابرز وسائل الرقابة المالية التي يمارسها المجلس التشريعي على اعمال السلطة التنفيذية<sup>٢</sup>.

اما الحساب الختامي<sup>٣</sup> لموازنة السلطة، فقد اوجب القانون الاساسي على الحكومة ان تعرضه على المجلس التشريعي في مدة اقصاها سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويصوت عليه المجلس باباً بآباً<sup>٤</sup>.

وبالنسبة لاتفاقيات القروض، فان السلطة التنفيذية لا تستطيع عقد القروض الا بقانون، كما يتعين عليها الحصول على موافقة المجلس التشريعي قبل الارتباط بأي مشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزينة العامة، وفقاً لنص المادة ٩٢ من القانون الاساسي. والامر ذاته بشأن الخطة العامة للتنمية، اذ يقرها المجلس التشريعي ويحدد القانون طريقة اعدادها.

---

<sup>١</sup> تعرف الموازنة العامة بانها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الاخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"، السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، الوقائع الفلسطينية، العدد الخامس والعشرون، تاريخ النشر: ١٩٩٨/٩/٢٤، ص ٥، المادة الاولى.

<sup>٢</sup> باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني واثره في اعمال حقوق الانسان، رسالة دكتوراه، الجامعة الاسلامية العالمية- ماليزيا، ٢٠١١، ص ١٦١ و ١٦٢.

<sup>٣</sup> يعرف الحساب الختامي لميزانية السلطة بانه: "الحساب الذي يتم اعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها وفقاً للنظام المحاسبي الموحد ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقة في نهاية السنة المالية"، القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، مرجع سابق، المادة الاولى.

<sup>٤</sup> انظر القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٦٢.

ثالثاً- تدخل السلطة التشريعية في مجال التعيين في بعض الوظائف التنفيذية والاشراف على ديوان الرقابة المالية والادارية:

اشترط القانون الاساسي وبعض التشريعات العادية موافقة المجلس التشريعي على تعيين بعض موظفي السلطة التنفيذية، منهم محافظ سلطة النقد، ورئيس ديوان الرقابة المالية والادارية اللذان يعينا بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي<sup>١</sup>.

اما بشأن الاشراف على ديوان الرقابة المالية والادارية، فقد نص القانون الاساسي المعدل على انشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، وذلك بموجب قانون<sup>٢</sup>. وقد صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية المشار اليه بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤م، وبين هذا القانون طريقة تشكيل الديوان واختصاصاته، والجهات الخاضعة لرقابته، والتزامات كل منها. ويهدف الديوان الى ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والاداري للدولة بسلطاتها الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، والكشف عن اوجه الانحراف المالي والاداري بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من الاداء العام للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وما اذا كان يتفق مع القوانين والانظمة واللوائح والتعليمات النافذة وفي حدودها، وانه يمارس بأفضل الطرق، وباقل التكاليف الممكنة<sup>٣</sup>. ويشرف المجلس التشريعي على ديوان الرقابة المالية والادارية بالاشتراك مع رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء، ويتعين على رئيس الديوان ان يرفع اليهم التقارير التي تتضمن نتيجة تحرياته وابحاثه والمخالفات التي رصدتها، وتوصياته بشأنها، ليتخذوا الاجراءات اللازمة لمساءلة المقصرين ومحاسبتهم بالطرق التي بينها القانون. كما يجب عليه ان يزود كلاً من رئيس السلطة والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء، بأي بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منه وفقاً لأحكام القانون، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان ان تلتزم بتقديم البيانات المطلوبة.

<sup>١</sup> القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادتين ٩٣ و ٩٦/٣.

<sup>٢</sup> انظر القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٩٦/١.

<sup>٣</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤م، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والخمسون، تاريخ النشر: ٢٨/٢/٢٠٠٥، ص ٧٥، المادة ٢٣.

### الفرع الثالث: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (الرقابة السياسية):

منح القانون الاساسي والقوانين العادية السلطة التشريعية بعض الوسائل التي تمكنها من ممارسة الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية؛ بهدف حفظ التوازن بين السلطتين، كي لا تطغى احدهما على الاخرى، ولكبح جماح السلطة التنفيذية حتى لا تحيد عن الغايات التي رسمها القانون. وتعتبر الرقابة السياسية من اهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس التشريعي الى جانب اختصاصه التشريعي، ويعطيه دوراً رئيسياً في مساءلة الحكومة، وتتمثل هذه الوسائل في حق السؤال والاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وسحب الثقة، وذلك كالآتي:

أولاً- حق السؤال: وهو من اولى الوسائل المقررة للمجلس التشريعي. ويعرف بأنه استيضاح عضو المجلس التشريعي عن امر غامض يحتاج الى توضيح، أو عن امر معين يريد العضو معرفة حقيقته، أو التحقق من حصول واقعة وصلت الى علمه ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في امر من الامور<sup>1</sup>.

والسؤال حق دستوري لكل عضو من اعضاء المجلس التشريعي، يوجهه للحكومة أو احد وزرائها ومن في حكمهم. وقد يكون السؤال كتابياً، وعندها يقدمه عضو المجلس التشريعي الى رئيس المجلس ليبلغه الى الوزير المعني بالسؤال، ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة للمجلس التشريعي، شريطة ان يكون قد انقضى اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه للوزير، ليحضر نفسه للرد على السؤال. ويشترط في السؤال ان يكون واضحاً ومحدداً للأمر المراد الاستفهام عنها. وفي الجلسة المعينة، يرد الوزير على الاسئلة الموجه اليه، ويحق له ان يطلب تأجيل الاجابة لجلسة اخرى يحددها المجلس التشريعي. كما يحق في حالة الاستعجال ان يطلب الاجابة عن الاسئلة في اول جلسة عقب ابلاغه بها، وذلك وفقاً لأحكام الفصل الثاني من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. وينشئ السؤال علاقة مباشرة بين طرفيه، عضو المجلس التشريعي والوزير الذي وجه اليه السؤال؛ وبالتالي لا يجوز لغيرهما ان يشارك فيه. ويحق لعضو المجلس التشريعي ان يسحب سؤاله في أي وقت<sup>2</sup>. وبعد ان يقدم الوزير المعني رده على السؤال، يحق لعضو

<sup>1</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والاربعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٣/٨/١٦، ص ٦٩، المادة ٧٥.

<sup>2</sup> طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط ٣، (دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠١)، ص ٤١٦.

المجلس التشريعي الذي وجه هذا السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة.

كما يمكن ان يكون السؤال شفهيًا بدلالة المادة ٧٩ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تنص على: "لا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه منها للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهة". بمعنى ان عضو المجلس التشريعي باستطاعته ان يوجه سؤالاً شفويًا لأحد الوزراء؛ اثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس التشريعي، وهنا يوجه السؤال دون التقيد بالإجراءات الخاصة بالأسئلة الكتابية.

ثانياً- حق الاستجواب: اذا كان هدف السؤال هو استيضاح الحكومة عن امر من الامور، فان هدف الاستجواب اكثر اهمية واعمق اثراً، وهو محاسبة الحكومة عن كيفية تصرفها بما عهد اليها من سلطة، ومحاسبتها على سلوكها، وسماع ما لديها من ايضاحات بشأن امر ما، وابداء ما لدى اعضاء المجلس التشريعي من الملاحظات والاعتراضات بخصوصه<sup>١</sup>. فهو ينطوي على نوع من النقد والالتهام للحكومة أو أحد وزرائها. ونظراً لأهميته باعتباره مقدمة لتحريك المسؤولية السياسية؛ فقد احاطه المشرع بالعديد من القيود، ونظم احكامه في المادة ٨٠ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ووفقاً لهذه المادة، يجب ان يكون الاستجواب مكتوباً ويقدمه عضو المجلس التشريعي لرئيس المجلس الذي يحدد بدوره موعداً لتلاوته، شريطة ان تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش. ويحدد هذا الموعد بعد سماع رد الوزير المعني. ولا يجوز اطالة المناقشة لأكثر من عشرة ايام. وتكون الاولوية في جلسات المجلس لطرح الاسئلة، ثم لمناقشة الاستجابات. كما يحق لكل عضو من اعضاء المجلس التشريعي، ان يطلب من الوزير المختص اطلاقه على اية معلومات أو اوراق تتعلق بالاستجواب، ويقدم هذا الطلب كتابةً الى رئاسة المجلس.

وبخلاف السؤال، لا ينحصر الاستجواب على اطرافه؛ فبعد ان يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد ان يجيب الوزير المعني، يجوز للأعضاء الاخرين في المجلس التشريعي ان

<sup>١</sup> حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، (دار مكتبة الحياة - بيروت ١٩٦٣)، ص٢٩٩.

يشتركوا في المناقشة. وللمستجوب ولغيره من اعضاء المجلس ان يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الحكومة او احد وزرائها اذا لم يفتتحو بنتائج المناقشة.

وقد منح القانون الاساسي رئيس السلطة الوطنية دوراً في موضوع الاستجواب؛ فالأصل ان مناقشة الاستجواب لا تتم الا بعد مرور سبعة ايام من تاريخ تقديمه، أو قبل ذلك اذا قبل من وجه اليه الاستجواب؛ أما في حالات الاستعجال فيجوز تقصير هذه المدة الى ثلاثة ايام، ولكن بموافقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>١</sup>. ويحق لمن قدم الاستجواب ان يسحبه في أي وقت، ولا ينظر فيه الا اذا تمسك فيه خمسة أو اكثر من اعضاء المجلس التشريعي.

وفي المحصلة، قد يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع سحب الثقة عن الحكومة أو احد وزرائها؛ فالاستجواب اداة خطيرة وفعالة للرقابة على تصرفات الحكومة ومحاسبتها من قبل المجلس التشريعي، وهو مقدمة ايضاً لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>٢</sup>.

ثالثاً- لجان التحقيق البرلمانية (التحقيق البرلماني):

حتى يتمكن المجلس التشريعي من اصدار حكم صحيح فيما عهد اليه من اختصاصات، سواء في مجال التشريع أو الرقابة على السلطة التنفيذية، كان لا بد من تزويده بالوسائل التي تمكنه من القيام بذلك، على راسها وسيلة التمحيص والبحث والاستتارة. ومن هنا كان التحقيق البرلماني اجراءً لازماً لممارسة المجلس التشريعي لاختصاصاته؛ فمن يملك حق الرقابة والحكم، يملك بالضرورة حق التحقيق<sup>٣</sup>. وفي هذا الشأن اعطى المشرع الدستوري الفلسطيني المجلس التشريعي الحق في تكوين لجان تحقيق، وفقاً للمادة ٥٨ من القانون الاساسي المعدل، والتي جاء فيها "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة". وبالتالي قد يعهد المجلس التشريعي بإجراء التحقيق الى إحدى لجانها الدائمة أو يشكل لجنة خاصة (مؤقتة) لهذا الخصوص. وتتمتع لجان التحقيق البرلمانية بالسلطات اللازمة لمباشرة عملها، فتستطيع من خلال رؤسائها ان تطلب من المسؤولين

<sup>١</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٥٦.

<sup>٢</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ٧٠٠.

<sup>٣</sup> حسن الحسن، مرجع سابق، ص ٣٠١.

في مؤسسات السلطة الوطنية اية معلومات أو بيانات تتعلق بالمواضيع التي تحقق فيها، أو دعوة الوزير أو المسؤول ذي الشأن لحضور جلساتها وتقديم التوضيحات حول امر معين. وبعد انتهاء اللجنة من اعمال التحقيق تقوم بإعداد تقريرها عن الموضوع المحال اليها، ويتضمن التقرير رأيها في الموضوع والآراء الاخرى المتعلقة به، وما تراه من توصيات واقتراحات بشأنه، وتقدمه لرئيس المجلس التشريعي لعرضه على اعضاء المجلس ومناقشته<sup>١</sup>. ولا يرد القول ان لجان التحقيق تخرق مبدأ الفصل بين السلطات، أو أن المجلس التشريعي يعتدي على اختصاص السلطة التنفيذية أو القضائية؛ لان المجلس التشريعي لا يحل نفسه مكان هذه السلطات، أو يتخذ قراراً يدخل في اختصاص أي منها، ولا يعدل أو ينقض حكماً قضائياً؛ وانما يهدف من خلال التحقيق الى ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة عند الاقتضاء<sup>٢</sup>.

رابعاً- حجب الثقة: يحق للمجلس التشريعي ان يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو احد وزرائها من خلال التصويت على حجب الثقة عن أي من هؤلاء. وتقسم المسؤولية السياسية الى نوعين؛ المسؤولية السياسية الفردية، والمسؤولية السياسية التضامنية أو الجماعية. فأما المسؤولية الفردية، فتتعلق بوزير بمفرده وبما يدخل في نطاق وزارته وما يتصل بشؤونها؛ اما المسؤولية التضامنية فتعني ان رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة، فعلة المسؤولية التضامنية هي السياسة العامة التي قدمتها الحكومة والتي على اساسها نالت ثقة المجلس التشريعي<sup>٣</sup>. وتجد المسؤولية السياسية بنوعها الفردية والتضامنية سندها في المادة الرابعة والسبعين من القانون الاساسي المعدل، والتي تنص على:

"١- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته.

٢- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.

٣- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

<sup>١</sup> انظر، الباب الرابع من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> حسن الحسن، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

<sup>٣</sup> المرجع السابق، ص ٣٠٦.

ولا تنحصر المسؤولية السياسية فيما قد يصدر من اعمال ايجابية فقط؛ وانما تتعداه الى الاعمال السلبية، كحالة الاهمال والتقصير. وتمتد ايضاً الى حالات عدم الملاءمة متى كان التصرف غير متفق والظروف الواقعية التي صاحبتة، أو غير ملائم لأوضاع البلاد<sup>١</sup>.

ويحرك المجلس التشريعي المسؤولية السياسة للحكومة أو احد وزرائها بطلب يقدمه عشرة اعضاء من المجلس التشريعي، لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو احد وزرائها بعد استجوابه، وعندها يتم تحديد موعد للجلسة بما لا يتجاوز اسبوعين من تاريخ تقديم الطلب. ويصدر قرار الحجب بموافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ويترتب عليه انتهاء ولاية من حُجبت عنه الثقة، فان حُجبت الثقة عن احد الوزراء، وجب على رئيس الوزراء ان يقدم شخصاً غيره؛ اما اذا طال الحجب رئيس الوزراء أو اعضاء حكومته مجتمعين، فعلى رئيس السلطة ان يقدم بديلاً عنه وفقاً لأحكام القانون الاساسي<sup>٢</sup>.

هـ- العرائض والشكاوي: وهي وسيلة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية، يشرف عليها المجلس التشريعي ويتابع موضوعها مع الجهات المعنية. وقد نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي صراحة على هذه الوسيلة، ونظم احكامها وشروطها. وبموجبه يحق لكل فلسطيني ان يرفع الى المجلس التشريعي عريضة أو شكوى فيما يتعلق بالشؤون العامة، شريطة ان تكون هذه العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها، وتتضمن اسمه ومهنته وعنوانه؛ اما اذا كانت العريضة باسم جماعة فيشترط ان تكون موقعة من هيئة نظامية أو اشخاص اعتبارية، ويحظر ان تشمل العريضة الفاظاً أو عبارات غير لائقة<sup>٣</sup>.

وبعد تقديمها لرئاسة المجلس التشريعي، تقيد العرائض والشكاوي في جدول عام بأرقام متسلسلة، وفقاً لتاريخ ورودها مع بيان المعلومات الخاصة بمقدمها، وملخص عن موضوعها، ويحق لرئيس المجلس اذا وجد ان العريضة أو الشكوى تفنقر للشروط المطلوبة، ان يأمر بحفظها وإعلام مقدمها بذلك.

<sup>١</sup> ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ٧٠٢.

<sup>٢</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المواد ٧٧ و٧٨ و٧٩.

<sup>٣</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المادة ١٠٠.

وبعد استيفاء المراحل السابقة، يحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوي الى ديوان الشكاوي الذي يقوم بدوره بفحص الشكاوي، واعداد تقرير عنها يقدمه لرئاسة المجلس التشريعي، مبيناً فيه ما يرى ارساله منها الى مجلس الوزراء أو احالته الى اللجنة المختصة أو رفضه. ويجوز للمجلس التشريعي ان يحيل العرائض والشكاوي الى اللجنة المختصة مباشرةً اذا كانت متعلقة بموضوع محال اليها ابتداءً. كما يجوز للمجلس أن يطلب من الوزراء المعنيين أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بالعرائض التي أحيلت إليهم، ويتوجب على رئيس المجلس ان يشعر مقدم العريضة كتابة بما اتخذ بخصوصهما<sup>1</sup>.

### **المطلب الثاني: مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية**

في مقابل الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس التشريعي في مواجهة السلطة التنفيذية على صعيدي الرقابة والتعاون، فقد خول المشرع الدستوري السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات والاختصاصات، التي تملك بموجبها التدخل في اعمال السلطة التشريعية؛ لكبح جماحها وحفظ التوازن بين السلطات. وتتجلى مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية صوب السلطة التشريعية، في دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع، ودورها في سير العمل البرلماني على النحو الآتي:

#### **الفرع الاول- مساهمة السلطة التنفيذية في عملية التشريع**

يعد التشريع الاختصاص الاول والاصيل للمجلس التشريعي، ويشغل حيزاً كبيراً على صعيد العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، اذ تشترك السلطين في عملية التشريع بمراحلها المختلفة<sup>2</sup>. وتتم العملية التشريعية بدءاً من ولادة فكرة القانون الى ان يصبح قانوناً نافذاً بالعديد من المراحل، والتي لا بد من الوقوف عليها ولو بشيء من الايجاز.

وأول مرحلة من مراحل التشريع هي مرحلة اقتراح القانون، وهي الخطوة الاولى في حياة القانون التي تخرج فيها فكرة القانون الى حيز الوجود، ويتم عرضها على المجلس التشريعي لإبداء الرأي

<sup>1</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المواد ١٠١ - ١٠٤.

<sup>2</sup> عزيز كايد، الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، مرجع السابق، ص٤٦.



فيها. وهي مرحلة تحضيرية لما سيأتي بعدها من مراحل<sup>١</sup>. وتشارك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في هذه المرحلة؛ إذ تقدم مقترحات القوانين اما من مجلس الوزراء سناً للمادة ٧٠ من القانون الاساسي، أو من احد اعضاء المجلس التشريعي أو احدى لجانه وفقاً للمادة ٦٧ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

ولمجلس الوزراء الدور الابرز في هذه المرحلة؛ لان السلطة التنفيذية بحكم وظيفتها هي الاقدر على تحديد ما يجب اقراره من تشريعات، وما يجب الغاؤه منها في ضوء ما تواجهه من اشكاليات تحتاج الى نصوص قانونية جديدة لمعالجتها<sup>٢</sup>.

اما المرحلة الثانية، فهي مرحلة اقرار القوانين، ويناقش خلالها المجلس التشريعي مشروع القانون بالقراءة الاولى والثانية. ويحق لمجلس الوزراء ان يطلب اجراء قراءةٍ ثالثة لإدخال التعديلات على مشروع القانون (ان وجدت)، وعندها تقتصر المناقشة على هذه التعديلات فقط، على ان يقدم هذا الطلب قبل احالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويتم اقرار المشروع بالأغلبية المطلقة ما لم يتطلب القانون غير ذلك<sup>٣</sup>.

المرحلة الثالثة، من مراحل التشريع هي مرحلة اصدار القوانين، حيث يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون فور اقراره بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء اسبوعين من تاريخ القراءة الثانية الى رئيس السلطة الوطنية، ليقوم بإصداره خلال شهر من تاريخ احواله اليه. فاذا كان لرئيس السلطة بعض الملاحظات أو الاعتراضات على مشروع القانون، جاز له ان يعيده مرفقاً بهذه الملاحظات الى المجلس التشريعي خلال شهر من تاريخ احواله اليه، وعندئذ يناقش

---

<sup>١</sup> محمود علاونة، رزان برهم وآخرون، دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، (معهد الحقوق - جامعة بير زيت والمجلس التشريعي الفلسطيني وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، رام الله - بير زيت ٢٠١٣)، ص ١٧.

<sup>٢</sup> احمد ابو دية، وجهاد حرب، اشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (حالة السلطة التشريعية)، سلسلة تقارير (٤)، (منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان" - رام الله كانون ثاني ٢٠٠٧)، ص ٤.

<sup>٣</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المادتين ٦٨ و٦٩.

المجلس المشروع مرة أخرى في ضوء ملاحظات الرئيس، فإن لم يقتنع بها واقره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً نافذاً ويجب نشره فوراً في الجريدة الرسمية<sup>١</sup>.

وأخيراً مرحلة النشر، وتتوج بها العملية التشريعية، وتهدف إلى إعلان التشريع للمكلفين بأحكامه. ويتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية وهي جريدة الوقائع الفلسطينية، ويعتبر النشر دليلاً على نفاذ القانون، وقرينة على العلم به. وتنتشر القوانين فور إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>٢</sup>.

ويتبين مما تقدم، أن السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في معظم مراحل التشريع، بدءاً بحق مجلس الوزراء في اقتراح القوانين، مروراً بدور رئيس السلطة الوطنية في المصادقة على مشاريع القوانين، وحقه في الاعتراض عليها، انتهاءً بنشر القوانين في الجريدة الرسمية. ولا يقتصر الأمر على ذلك، إذ يملك رئيس السلطة الوطنية أن يباشر الوظيفة التشريعية في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي سندا لنص المادة ٤٣ من القانون الأساسي المعدل، عبر إصدار قرارات لها قوة القانون، في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، شريطة عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها.

## الفرع الثاني - تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني

تملك السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات التي تخولها من التدخل في شؤون العمل البرلماني في حالات معينة، على النحو الآتي:

أولاً- الجمع بين منصب الوزير وعضوية المجلس التشريعي، فقد أجاز المشرع الفلسطيني الجمع بين الوزارة وعضوية المجلس التشريعي. ومنح رئيس الوزراء الحرية في تشكيل وزارته من داخل المجلس التشريعي أو من خارجه. وعملياً يساهم الجمع بين المنصبين في تعميق العلاقة بين

<sup>١</sup> انظر، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ٤١، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المادة ٧١.

<sup>٢</sup> انظر، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ١١٦.

السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعزيز التعاون بينهما من خلال المشاركة في جلسات المجلس التشريعي، والدفاع عن سياسات الحكومة، ومناقشة مشاريع القوانين المطروحة والتصويت عليها.

ويقتصر جواز الجمع بين المناصب التنفيذية وعضوية المجلس التشريعي على منصب الوزارة دون سواه من المناصب الحكومية، وهو ما اكدته المادة ٩٨ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: "فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية"، الا اذا كان عضو المجلس التشريعي عضواً في مكتب رئاسة المجلس، وعندها لا يجوز ان يعتلي منصب الوزارة بصريح المادة ٥٠ من القانون الاساسي المعدل. ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب (مكتب رئاسة المجلس التشريعي) وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.

ثانياً - صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في تنظيم المجلس التشريعي، ويتمثل ذلك في صلاحيته في افتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، والقاء بيانه الافتتاحي وفقاً للمادة ٥٢ من القانون الاساسي المعدل وهو ما اكده النظام الداخلي للمجلس التشريعي في مادته السادسة عشر والتي جاء فيها: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية". اما على صعيد الجلسات فيملك رئيس السلطة الوطنية حياها ان يطلب عقد جلسة طارئة للمجلس التشريعي ويحق له ان يطلب عقد جلسة سرية للمجلس التشريعي في حالات خاصة<sup>١</sup>. كما يحق له طلب مناقشة موضوع غير وارد في جدول اعمال المجلس التشريعي<sup>٢</sup>، وفي الحالتين السابقتين يجاب طلب الرئيس بقرار من المجلس التشريعي.

ثالثاً - صلاحيات مجلس الوزراء في تنظيم المجلس التشريعي، وعلى غرار رئيس السلطة الوطنية يتمتع مجلس الوزراء بالعديد من الصلاحيات في مجال المجلس التشريعي، منها الطلب من رئيس المجلس التشريعي ان يدعو المجلس للانعقاد قبل جلسته المحددة اذا طرأ ما يدعو لذلك، وفقاً للمادة ٢١ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. كما يحق لأي من الوزراء ان يحضر جلسات اللجان البرلمانية ويحق للأخيرة ان تطلب من أي وزير حضر جلستها<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المواد ٢٢ و ٢٥.

<sup>٢</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق المادة ٢٠.

<sup>٣</sup> انظر، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مرجع سابق، المادة ٥٨.

هذه هي السلطة التنفيذية كما نظمها القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، وهكذا كانت قبل وقوع الانقسام الفلسطيني عام ٢٠٠٧م. وقد حاول الباحث في هذا الفصل ان يوطأ للفصل الثاني، الذي سيتناول فيه مرحلة مختلفة في حياة النظام السياسي الفلسطيني واثرها على دور السلطة التنفيذية. ويمكن القول ان تعديل القانون الاساسي عام ٢٠٠٣م، وتنظيمه السلطة التنفيذية على هذا النحو، احدث تغييراً جوهرياً في بنية النظام السياسي و كان سبباً من اسباب الانقسام، خاصة تقسيم السلطة التنفيذية بين رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء، وتوزيع الاختصاصات التنفيذية بينهما.

## الفصل الثاني: تأثير الانقسام السياسي على دور السلطة التنفيذية في النظام الفلسطيني

بعد ان وقعت احداث الانقسام الفلسطيني في الرابع عشر من حزيران ٢٠٠٧م، قام رئيس السلطة الوطنية بإعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧م، ولمدة ثلاثين يوماً من تاريخ ٤/٦/٢٠٠٧م. ومن ذلك التاريخ تعطل المجلس التشريعي كلياً في الضفة الغربية وتعطلت معه سلطة التشريع والمساءلة في البلاد، في الوقت الذي استمرت فيه كتلة التغيير والاصلاح التابعة لحماس بعقد الجلسات باسم المجلس التشريعي بناءً على توكيلات الاسرى، التي اثارته خلافاً قانونياً وسياسياً على الساحة الفلسطينية.

ثم انتقل الانقسام الى السلطة القضائية، فانقسمت بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ فاصبح لكل منهما مجلساً قضائياً اعلى ونيابةً عامة يديران شؤون القضاء، ولا يعترف كلاهما بشرعية القضاء التابع للطرف الآخر.

وقد وجدت السلطة التنفيذية في الظروف التي تمر بها البلاد بفعل الانقسام، مبرراً لاستعمال صلاحياتها الاستثنائية التي قررها المشرع لها في مثل هذه الظروف. ولعل من ابرزها سلطة رئيس السلطة الوطنية في اصدار القرارات بقوانين سندا لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي. ولا شك ان تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية خلف فراغاً تشريعياً كبيراً؛ اضطرت معه السلطة التنفيذية لمئه بصلاحياتها الاستثنائية في التشريع. غير ان سلطة الادارة في هذا الجانب

ليست سلطةً مطلقة؛ وإنما سلطةٌ يقيدُها مبدأُ المشروعية، وإن اتسع نطاقها في الظروف الاستثنائية. فالقرارات بقوانين لها ضوابطها وشروطها التي بينها القانون الاساسي، والخروج عنها يوسم فعل الادارة بعدم المشروعية.

اما على صعيد القضاء، فقد استطاعت السلطة التنفيذية ان تتدخل في اختصاصات السلطة القضائية؛ عبر اخضاع المدنيين لولاية القضاء العسكري ومحاكمتهم امامه، وتعديل قانون المحكمة الدستورية بواسطة القرارات بقوانين. ناهيك عن محاولاتها للهيمنة على السلطة القضائية، كان اخرها مشروع القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية الذي اقترحه مجلس الوزراء في النصف الثاني من العام ٢٠١٧م.

في ضوء ذلك، فإن البحث في تأثير الانقسام على دور السلطة التنفيذية، يقتضي الحديث عن تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي عبر القرارات بقوانين (المبحث الاول)، ثم الحديث عن تدخل السلطة التنفيذية في مجال القضاء (المبحث الثاني)، على النحو الاتي:

### **المبحث الاول: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي عبر القرارات بقوانين**

منذ ان اعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ في الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>١</sup>، اخذ يصدر القرارات بقوانين سندا لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل. وقد بينت هذه المادة شروط القرارات بقوانين وضوابطها، واشترطت عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها. غير ان هذه القرارات بقوانين لم تطبق سوى في الضفة الغربية؛ لان المجلس التشريعي لا يزال يعقد جلساته في قطاع غزة استناداً لتوكيلات النواب الاسرى.

ويتجاوز عدد القرارات بقوانين التي اصدرها رئيس السلطة الوطنية منذ احداث الانقسام وحتى الآن، المائة وثمانون قراراً، تناولت شتى المواضيع التي يمكن للقوانين العادية تناولها، والواقع ان الحديث عن القرارات بقوانين ينتشعب عنه الحديث عن طبيعتها القانونية والاثار المترتبة عليها، واساليب الرقابة على مشروعيتها.

---

<sup>١</sup> اصدر رئيس السلطة الوطنية بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٤ ثلاث مراسيم رئاسية قضت بإعلان حالة الطوارئ في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، واقالة رئيس الوزراء السيد اسماعيل هنية، وتشكيل حكومة انفاذ حالة الطوارئ.

ويثير العدد الكبير من القرارات بقوانين التساؤل عن مدى التزام الإدارة بشروط اصدارها، وخاصةً شرط الضرورة التي لا تحتتمل التأخير. والحديث عن بعض القرارات بقوانين ودراستها في اطار المادة ٤٣ من القانون الاساسي، لا يعني الحكم عليها بالمشروعية او اللامشروعية، أو اعطائها حكماً واحداً؛ لان تقديرها من عمل الادارة والرقابة عليها من عمل القضاء والمجلس التشريعي.

وعوداً على بدء، فان تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كان من خلال القرارات بقوانين ما يستتبع الحديث عن مشروعية القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني (المطلب الاول)، ثم مشروعية القرارات بقوانين التي صدرت في ظل الانقسام والاثار المترتبة عليها (المطلب الثاني)، على النحو التالي:

### المطلب الاول: مشروعية القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني

ان المبدأ الاهم الذي تركز عليه دولة القانون هو مبدأ المشروعية والذي يقضي بان تتقيد جميع السلطات العامة بالقانون عند ممارستها لاختصاصاتها، بحيث لا تكون اعمالها صحيحة وملزمة الا بقدر التزامها بالقانون<sup>١</sup>. وقد نظم القانون الاساسي السلطات العامة في فلسطين على اساس الفصل بين السلطات، بحيث تباشر كل سلطة اختصاصاتها وفقاً لما نص عليه القانون الاساسي وفي الحدود المنصوص عليها. ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من اهم ضمانات المشروعية على اساس ان السلطة توقف السلطة برأي مونتسكيو<sup>٢</sup>.

غير ان القوانين التي سنها المشرع لمواجهة الظروف العادية، قد لا تكون صالحة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تعصف بالدولة وتهدد استقرارها، ما يجعل الاصرار على تطبيق قواعد المشروعة الصارمة خطراً قد يتسبب بانهيار الدولة ذاتها، أو المساس بسلامتها وبكل ما حرص مبدأ المشروعية على المحافظة عليه<sup>٣</sup>. ولا شك ان سلامة الدولة فوق القانون وان الضرورات

<sup>١</sup> باسم بشناق ومحمد اللحام، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الانقسام السياسي "دراسة تحليلية"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية- غزة، مجلد ٢٥، عدد ١، (٢٠١٧)، ص ٢١٢.

<sup>٢</sup> عدنان عمرو، القضاء الاداري في فلسطين، (بدون دار نشر - القدس، ٢٠٠٨)، ص ١٢.

<sup>٣</sup> سامي جمال الدين، القضاء الاداري، الرقابة على اعمال الادارة ومبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري "دراسة مقارنة"، (منشأة المعرف - الاسكندرية، ٢٠٠٣)، ص ٢٣٢.

تبيح المحظورات<sup>١</sup>. ولمواجهة هذه الظروف الاستثنائية اتجه الفقه والمشرع الى السماح للإدارة بالخروج عن القواعد السارية لتمكين من تنفيذ المهام المنوطة بها والتكيف مع هذه الظروف بتنظيمات جديدة تسعفها في مواجهتها<sup>٢</sup>. وبالتالي تتحلل السلطة التنفيذية من المشروعية العادية وتتوسع اختصاصاتها على حساب السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الاصيل بالتشريع، بصورة مؤقتة وبالقدر الذي تقتضيه الظروف؛ وفقاً للقواعد والشروط التي حددها القانون الاساسي أو الدستور.

وقد تصدى المشرع الدستوري الفلسطيني لفكرة الظروف الاستثنائية، وجابهها بأسلوبين الاول، ويتمثل بتشريعات الضرورة أو كما سماها قرارات لها قوة القانون بموجب المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، والثاني بإعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي وفقاً لأحكام الباب السابع من ذات القانون.

وقد طبقت هذه الاساليب في اعقاب الانقسام الفلسطيني عام ٢٠٠٧؛ حيث اعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧، واخذ يستند الى نص المادة ٤٣ من القانون الاساسي لإصدار قرارات لها قوة القانون تسري في الضفة الغربية دون قطاع غزة<sup>٣</sup>.

ويقودنا الحديث عن القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني الى بيان ماهيتها، وشروط اصدارها (الفرع الاول)، وادوات الرقابة عليها في النظام الفلسطيني (الفرع الثاني)، على النحو الاتي:

### الفرع الاول: ماهية القرارات بقوانين وشروط اصدارها

تنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ م على ان: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار

---

<sup>١</sup> سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية "دراسة مقارنة"، (دار الفكر العربي - القاهرة، ٢٠٠٦)، ص ١٠٩.

<sup>٢</sup> عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الاسلامي والانظمة القانونية المعاصرة، "دراسة مقارنة: النظام الإنجليزي- النظام الفرنسي- النظام السوفيتي"، ط١، (عالم الكتب- القاهرة، ١٩٨٤)، ص ١١٥.

<sup>٣</sup> باسم بشناق ومحمد اللحام، مرجع سابق، ص ٢١٢.

قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". وقد منحت هذه المادة صلاحية اصدار القرارات بقوانين لرئيس السلطة الوطنية لمواجهة حالة الضرورة، وهي صلاحية استثنائية خالصة له، يباشرها عندما لا يكون المجلس التشريعي منعقداً وفقاً للضوابط التي اوردها النص. وفي ضوء ذلك سنستعرض ماهية القرارات بقوانين وشروط اصدارها.

#### اولاً- ماهية القرارات بقوانين

لتحديد ماهية القرارات بقوانين لا بد من التعرض لتعريفها على اختلاف مسمياتها، ومن ثم تحديد طبيعتها القانونية على النحو التالي:

١- تعريف القرارات بقوانين: لم يتفق كلاً من الفقه والقضاء والمشرع على تعريف موحد للقرارات بقانون، كما لم يتفقوا على تسمية واحدة. فيطلق عليها اسم "القوانين المؤقتة" في النظام القانوني الاردني، و "مراسيم لها قوة القانون" في النظام الكويتي، و"التشريع بأوامر" في الجزائر، وفي مصر "قرارات بقوانين"<sup>١</sup> أو تشريعات ولوائح الضرورة كما يطلق عليها بعض الفقه<sup>٢</sup>. اما المشرع الفلسطيني فقد استخدم مصطلح قرارات لها قوة القانون في المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل فيما درجت الادارة على اصدارها تحت مسمى قرارات بقانون.

وأياً كان اسمها، فإن جانباً من الفقه<sup>٣</sup> يعرفها بانها: "لوائح تصدرها السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية تحقيقاً لمصلحة عامة لا تحتمل التأخير أو الانتظار وتتميز هذه اللوائح بكونها تصدر ابان غياب المجلس النيابي اما لحله أو بين ادور الانعقاد"، كما عرفها البعض بانها: "تركيز جميع السلطات والاختصاصات في الدولة في ايدي شخص أو جهاز واحد يقوم بتلك السلطات

<sup>١</sup> انظر المادة ٩٤ من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، والمادة ٧١ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمادة ١٢٤ من الدستور الجزائري لسنة ٢٠١٦، والمادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

<sup>٢</sup> تونصير ابراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة- الجزائر ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٩.

<sup>٣</sup> احمد رسلان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، (دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٩٧)، ص ٢٦٠، نقلاً عن عادل احمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة "دراسة مقارنة ما بين الاردن والكويت"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط-عمّان- الاردن، ٢٠١٠، ص ٢٣.



في ظل الظروف الاستثنائية التي تحتم تجميع كافة الاختصاصات لاتخاذ كل ما يراه لازماً دفاعاً عن المصالح الحيوية التي تتهددها الاخطار في تلك الظروف"<sup>١</sup>، ومنهم من عرفها بانها "مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد البرلمان أي اثناء عطلته أو خلال فترة حل المجلس النيابي، ويكون لها قوة القانون؛ وذلك لمواجهة تدابير لا تحتمل التأخير على ان تعرض على البرلمان عند اجتماعه لإقرارها"<sup>٢</sup>، وعمد البعض الى القول بانها عبارة عن "قرارات صادرة من الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة احداث واضطرابات لا تحتمل التأخير وقد تصدر بشكل مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وقد تخرج بها الحكومة عن حكم الدستور والقانون لمواجهة حالات خاصة كالفتن والحروب الاهلية والاضطرابات السياسية"<sup>٣</sup>، أوهي "اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية متمتعة بقوة القوانين لمواجهة ضرورة كالضرورة الناشئة عن الاستعمال أو الطوارئ، وذلك في غير الحالات التي يجيز فيها الدستور صراحة للسلطة التنفيذية مباشرة مهمة التشريع التي يملكها البرلمان"<sup>٤</sup>، وخلص البعض الى تعريفها بانها "اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية في اصدارها حين يقع امر يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة وذلك فقط في فترات غياب البرلمان، فيكون للسلطة التنفيذية ان تشرع القوانين وان تلغي أو تعدل القوانين القائمة بدلاً من البرلمان"<sup>٥</sup>.

ويلاحظ ان هذه التعريفات انطلقت من انظمة قانونية مختلفة، فاختلقت تبعاً لها في التسمية والمضمون، رغم اشتراكها بوجود ظروف استثنائية تستدعي تدخل السلطة التنفيذية لمواجهتها، وفقاً لأحكام الدستور، عندما تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها.

---

<sup>١</sup> وجدي غيبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية (منشأة المعارف- الاسكندرية، ١٩٩٨)، ص٢٨، نقلاً عن جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم- القاهرة، ٢٠١٤، ص٤٤٩.

<sup>٢</sup> محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني: دراسة مقارنة، (دار النهضة العربية - بيروت ١٩٨٢)، ص٧٧.

<sup>٣</sup> محمد عبد الحميد ابو زيد، مدى سلطة الحاكم ازاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط٢، (دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٩٥)، ص١٣٩، نقلاً عن تونصير ابراهيم، مرجع سابق، ص١٠.

<sup>٤</sup> بكر القباني، القانون الاداري، (دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٨٠)، ص٤٦٥.

<sup>٥</sup> طعيمة الجرف القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، (مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٤)، ص٣٧٣، نقلاً عن جمال الخطيب، مرجع سابق، ص٤٤٩.

ويمكن تعريف القرارات بقوانين سندا لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل بانها "لوائح لها قوة القانون يصدرها رئيس السلطة الوطنية في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اذا ما كانت الحاجة ماسة للتشريع لمواجهة ظرف استثنائي عاجل".<sup>١</sup>

وتتمتع القرارات بقوانين وفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي بقوة القانون الصادر عن السلطة التشريعية. وتبعاً لذلك تستطيع السلطة التنفيذية ان تنظم من خلالها ما تنظمه القوانين العادية، وان تتناول المواضيع التي تتناولها هذه القوانين، كفرض العقوبات وتعديل أو الغاء أي من القوانين العادية. ولكن من ناحية اخرى لا تملك ما لا تملكه القوانين العادية؛ فلا تملك مخالفة القانون الاساسي، أو تعديله أو الغائه، وهذا منطقي؛ لان هذه القرارات ليس لها الا قوة القانون فقط، فلا تملك بدها ما لا يملكه القانون.<sup>٢</sup> كما ان صلاحيات السلطة التنفيذية في اصدار القرارات بقوانين في حالات الضرورة هي صلاحية استثنائية، ولا يجوز لها ان تتجاوز صلاحيات السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل بالتشريع.

ويشار اخيراً الى ان القرارات بقوانين وان استطاعت ان تنظم المواضيع التي تنظمها القوانين، الا انه لا يجوز لها ان تنظم المواضيع التي اوجب الدستور تنظيمها بموجب قرار صادر عن اغلبية خاصة، أو المواضيع المحجوزة للمشرع بنص دستوري.<sup>٣</sup>

#### ب- الطبيعة القانونية للقرارات بقانون

لم يتعرض القانون الاساسي الفلسطيني للطبيعة القانونية للقرارات بقانون، وما اذا كانت اعمالاً تشريعية ام قرارات ادارية. والواقع ان تحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقانون له اهمية كبيرة في تحديد مرتبتها من سلم القواعد القانونية للدولة والتي على اساسها تتحدد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعاتها.<sup>٤</sup> وهنا تكمن اهمية التمييز بين القرار الاداري والعمل التشريعي؛

<sup>١</sup> باسم بشناق ومحمد اللحام، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الانقسام السياسي "دراسة تحليلية"، مرجع سابق ص ٢١٤.

<sup>٢</sup> جمال محمود محمود ابو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر - غزة، ٢٠١١-٢٠١٢، ص ٦٨.

<sup>٣</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٨٦.

<sup>٤</sup> اياد جلال وصفي تكروري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية - نابلس، ٢٠١٤، ص ١٨.

فالأول يخضع للطعن بالإلغاء والتعويض امام القضاء الإداري، والثاني يخضع للنظام القانوني للقوانين ويطعن فيه بالطرق الدستورية المقررة.

وقد تردد الفقه والقضاء بين معيارين للتمييز بين القرار الاداري والعمل التشريعي هما، المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي. فأما المعيار الشكلي فيستند الى مركز القائم بالعمل، والسلطة التي أصدرته، فاذا كان العمل صادراً عن السلطة التشريعية فهو عملٌ تشريعي، واذا كان صادراً عن السلطة التنفيذية فهو عمل اداري<sup>١</sup>.

ووفقاً للمعيار الشكلي فان ما يصدر عن السلطة التنفيذية يعتبر قراراً ادارياً بصرف النظر عن مضمونه. ورغم ان هذا المعيار يتميز بالبساطة والوضوح؛ لاكتفائه بمعرفة الجهة التي أصدرت العمل لتحديد طبيعته، الا انه يتطلب فصلاً تاماً بين السلطات، وهو ما يتعذر تحققه في ظل التداخل بين وظائف السلطات واختصاصاتها<sup>٢</sup>.

اما المعيار الموضوعي، فيعتمد على مضمون العمل الصادر عن السلطة العامة لتحديد طبيعته، فان تمثل العمل في قاعدة عامة ومجردة فانشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً؛ اما اذا تمثل في قرار فردي يخص فرداً أو افراداً محددين بذواتهم، أو تعلق العمل بحالة أو حالات معينه بالذات، فانشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً ادارياً<sup>٣</sup>. وبالتالي فهو لا يكتفي بصفة القائم بالفعل؛ وانما يقوم بتحليل العناصر الاساسية للأعمال القانونية للوقوف على حقيقتها.

ويتميز هذه المعيار بانه اكثر اتفاقاً مع طبيعة الاشياء وحقائق الامور، وفهم حقيقة اعمال الدولة، من خلال تركيزه على طبيعة العمل وجوهره دون مظهره الخارجي<sup>٤</sup>. غير انه صعب

<sup>١</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ١٧٥.

<sup>٢</sup> سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ١٥٩.

<sup>٣</sup> ميمونة سعاد، الاوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ١٦٥.

<sup>٤</sup> سامي جمال الدين، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ١٦٥.

التطبيق بسبب تعقيده ودقته، وصعوبة التمييز بين القوانين والانظمة وفقاً لهذا المعيار؛ لان كلاً منها يتضمن قواعداً عامة ومجردة رغم اختلافها في المصدر<sup>١</sup>.

ويبقى السؤال الالهم، ما هي الطبيعة القانونية للقرارات بقانون؟ وهنا يجب التمييز بين مرحلتين يمر بهما القرار بقانون، الاولى، ما قبل اقراره من قبل السلطة التشريعية، والثانية، بعد اقراره. ويرى غالبية الفقه<sup>٢</sup>، ان القرارات بقوانين قبل عرضها على المجلس التشريعي لإقرارها، تعتبر قرارات اداريه وان تمتعت بقوة القانون، حتى اذا اقرها المجلس التشريعي تحولت الى قوانين واصبحت في حكمها، فلا يطعن فيها بالإلغاء امام القضاء الاداري بعد ان كان ذلك ممكناً، نظراً لكونها قرارات ادارية تخضع لرقابة الالغاء قبل اقرارها.

وهكذا يتبين ان المعيار الشكلي هو المعيار السائد لدى غالبية الفقه لتحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقانون، فهي وان تمتعت لظرفٍ ما بقوة القانون، الا انها لم تصدر عن السلطة التشريعية؛ وانما عن السلطة التنفيذية، فالعبرة اذن في الجهة التي اصدرت العمل.

ويختلف القرار بقانون عن القوانين العادية (الصادرة عن السلطة التشريعية)، بأن القوانين العادية تبقى سارية المفعول حتى تلغيها السلطة المختصة، أو تعديلها صراحةً أو ضمناً؛ اما القرارات بقوانين، فإن بقائها وبقاء اثارها مرهون بما يتخذه المجلس التشريعي من اجراءاتٍ بعد عرضها عليه<sup>٣</sup>. وبالتالي فان القرار بقانون يكون نافذا فور صدوره ومحتفظاً بطبيعته الادارية حتى يتم اقراره من المجلس التشريعي فيتحول بعدها الى قانون.

اما طبيعة القرارات بقوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي، فان جانباً من الفقه<sup>٤</sup> يعارض ما ذهب اليه اغلب الفقهاء، من ان هذه القرارات تتحول الى قوانين عادية وتصبح في حكمها.

---

<sup>١</sup> عادل احمد حسين بوعركي، مرجع سابق، ص ٣٩. وتميل محكمة العدل العليا الفلسطينية الى المعيار الشكلي للتمييز بين القرار الاداري والعمل التشريعي حيث قضت بان "القرار الاداري يبقى هو القرار الذي يصدر عن جهات الادارة والسلطة العامة والقرار الصادر عن المجلس التشريعي يبقى قراراً تشريعياً والقرار الذي يصدر عن القضاء يبقى قراراً قضائياً"، وبالتالي فان المحكمة لا تنتظر الى مضمون العمل؛ وانما الى الجهة التي اصدرته، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في القضية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٧.

<sup>٢</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٥١٦.

<sup>٣</sup> جمال محمود محمود ابو كميل، مرجع سابق، ص ٧٥، وعادل احمد حسين بوعركي، مرجع سابق، ص ٤١.

<sup>٤</sup> انظر، سامي جمال الدين القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ٢٤١-٢٤٣.

ورايهم في ذلك انه يجب الاعتراف للعمل القانوني بطبيعة قانونية واحدة وثابتة ومؤكدة، وبالتالي لا يغير من طبيعتها الإدارية تصديق المجلس التشريعي عليها ولا يكسبها ذلك صفة القانون؛ لان هذا التصديق هو عمل رقابي يمارسه المجلس التشريعي في اطار وظيفته السياسية بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، دون ان يؤثر ذلك على طبيعة هذه القرارات. كما ان صياغة عبارة "لها قوة القانون"، تعني ان هذه القرارات ليست بقانون وان تمتعت بقوة القانون؛ اذ ان قوة العمل تختلف عن طبيعته.

وفي ذات السياق يرى البعض<sup>1</sup> ان وحدة الطبيعة الادارية للقرارات بقانون مستفادة من نص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل؛ اذا لم يتطرق المشرع خلالها الى الاثر الناجم عن اقرار المجلس التشريعي للقرارات بقانون، وهو ما يشير الى ان المشرع لم يرغب في تغيير الطبيعة الادارية لهذه القرارات بعد اقرارها. وتجدر الاشارة ان محكمة العدل العليا الاردنية اخذت منحاً مختلفاً في هذا الشأن، وخالفت الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء؛ اذ اعتبرت ان القوانين المؤقتة (وهي التسمية التي تطلق على القرارات بقوانين في الاردن)، تعد اعمالاً تشريعية في كافة مراحلها، سواء قبل اقرارها من قبل البرلمان ام بعده، دون أي اعتبار لدور البرلمان في هذه القوانين المؤقتة، وهوما يخرجها من ولاية القضاء الاداري. ما دفع الفقه الى انتقادها بشدة بخصوص هذا الشأن<sup>٢</sup>.

ويؤيد الباحث ما ذهب اليه اغلب الفقهاء من ان القرارات بقوانين تتحول الى قوانين عادية بعد اقرارها من قبل المجلس التشريعي؛ وذلك لان صلاحية السلطة التنفيذية في اصدار هذه القرارات هي صلاحية استثنائية مناطها وجود حالة ضرورة تستدعي معالجتها بتشريع عند غياب السلطة

<sup>1</sup> د باسم بشناق ومحمد اللحام، مرجع سابق، ص ٢١٥.

<sup>٢</sup> قضت محكمة العدل العليا الاردنية في القضية رقم ٤١ لسنة ١٩٦٣ بانه "في الاوقات التي يكون فيها مجلس الامة غير منعقد او منحللاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات اختفاءً مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية الى جانب مهمات الادارة وظيفية التشريع، وان القوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية تعتبر في الواقع من قبيل الاعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء بصورة مباشرة امام محكمة العدل العليا"، عدل عليا رقم ٦٣/٤١، مجلة نقابة المحامين، الأعداد (٤) - (٦)، ١٩٦٣م، ص ٢٧٢.

- جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٨١.

التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل بالتشريع. فان عرضت على المجلس التشريعي واقرها بالأغلبية المطلوبة وجب اعطاؤها وصف القانون من تاريخ هذا الاقرار.

ج- ضوابط اصدار القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني

يمارس رئيس السلطة الوطنية صلاحية اصدار القرارات بقوانين سناً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل، وهي صلاحية استثنائية يمارسها الرئيس في غياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل بالتشريع في ظروف معينة تستوجب اصدارها. ولأنها كذلك لم يطلق المشرع الدستوري يد الرئيس من كل قيد في اصدارها؛ وانما احاطها بجملة من الشروط والضوابط تحول دون اساءة استعمالها، حتى لا تتحول الى اداة للظلم والاستبداد، وانتهاك الحقوق والحريات العامة. وبالعودة الى نص المادة ٤٣ يتبين انها نصت على عدة ضوابط لإصدار القرارات بقوانين، اولها الضابط الموضوعي، ويتمثل بحالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ثم الضابط الزمني، وضابط العرض على المجلس التشريعي، وذلك على النحو التالي:

١- الضابط الموضوعي (حالة الضرورة)

تعرف حالة الضرورة بانها "نظام استثنائي محدد في الزمان والمكان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها، وذلك بتدابير مستعجلة وطرق غير عادية في شروط محددة ولحين زوال التهديد"<sup>١</sup>

وقد عبرت المادة ٤٣ من القانون الاساسي عن هذه الشرط بقولها "في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير"، وأكدت على حالة الضرورة بعبارة لا تحتمل التأخير، فالضرورة والاستعجال هما مناط الرخصة لإصدار القرارات بقوانين وعلّة وجودها. ويرجع الاساس العملي لهذا القيد الى اهمية المحافظة على المصالح العليا للدولة عندما تهددها ظروف استثنائية تنسم بالجسامة والاستعجال، ويتعذر دفعها بالتشريعات القائمة والصلاحيات التقليدية<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> طارق زاهي طوقان، قراءات قانونية في: القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، ط١، (المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح" - رام الله، كانون الاول ٢٠٠٨، ص٣٩.

<sup>٢</sup> فيصل شنطاوي الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الاردن مجلة المنارة المجلد ١٣ العدد ٨ (٢٠٠٧)

ويلاحظ على نص المادة ٤٣ انه يتسم بالعمومية والغموض؛ فلم يضع معياراً واضحاً لحالة الضرورة، ولم يحدد شروطها وحالاتها، سوى كونها لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، ما يستدعي الرجوع الى القواعد العامة لنظرية الضرورة.

وبالرجوع الى هذه القواعد يتضح انه يشترط لقيام حالة الضرورة ان يكون هناك خطر جسيم يهدد النظام العام والمصلحة العامة كالحروب والاضطرابات الداخلية والكوارث الطبيعية أو أي خطر آخر، شريطة ان لا يكون مألوفاً أو متوقفاً، سواء حدث فعلاً ام كان على وشك الحدوث وان يتعذر درء هذا الخطر بقواعد المشروعية العادية، بحيث يصعب على القوانين العادية ان تحتوي هذه الظروف ولو لم يصل الامر الى الاستحالة المطلقة، وان تستهدف الادارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة، والتي هي مناط سلطاتها في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء والا كانت اعمالها مشوبةً بعدم المشروعية والانحراف في استعمال السلطة. واخيراً يشترط ان تقدر الضرورة بقدرها وان تتناسب اجراءات الادارة مع القدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية<sup>١</sup>.

ولم يحدد القانون الاساسي الحالات التي تتحقق فيها الضرورة حصراً مثلما حددت الحالات التي يجوز فيها الاعلان عن حالة الطوارئ، وقد احسن المشرع الفلسطيني اذ لم يحددها؛ لأنه يصعب حصرها بشكل قاطع، فهي تقدر وفقاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتختلف باختلاف الزمان والمكان. وقد يشكل حصرها خطراً على سلامة الدولة وامنها متى ما تعرضت لظروف استثنائية لم يحددها القانون الاساسي، مما قد يعيق السلطة التنفيذية من التدخل لمواجهة هذه الظروف بالشكل المناسب. كما ان تحديد حالات الضرورة حصراً لن يمنع السلطة التنفيذية من تجاوزها لإصدار القرارات بقوانين متى رغبت بذلك، من خلال التفسير الواسع لهذه الحالات، لتتسع للحالات الاخرى التي لا تتوفر فيها شروط الضرورة. فالعبرة اذن بمن يطبق النص لا بالنص نفسه<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري "الكتاب الاول: المشروعية والرقابة القضائية"، (دار النهضة العربية- القاهرة،

١٩٩٧)، ص ١٦٤ - ١٦٥، وتونصير ابراهيم، مرجع سابق، ص ١١-١٣.

<sup>٢</sup> عادل احمد حسين بوعركي، مرجع سابق، ص ٥٦.

ومهما يكن من امر، فإن تقدير حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير، والتثبت من قيامها متروكاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، وهو الذي يقدر ملاءمة اصدار القرارات بقوانين من عدمه تحت رقابة القضاء.

## ٢- الضابط الزمني

يعبر الضابط الزمني عن الفترة الزمنية التي يجوز لرئيس السلطة الوطنية خلالها ان يصدر القرار بقانون<sup>١</sup>. فالسلطة التنفيذية لا تملك اصدار القرارات بقوانين في أي وقت تشاء، وخاصةً عندما يكون المجلس التشريعي منعقدًا؛ لأنه ليس من اختصاصها اصلاً، فان قامت بذلك كان فعلها مشوباً بعدم الدستورية ومخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات، واعتداءً على السلطة التشريعية<sup>٢</sup>.

وقد حرص المشرع الفلسطيني على ذكر هذا الضابط في المادة ٤٣ من القانون الاساسي بعبارة "في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي"، ليحدد بذلك الإطار الزمني لإصدار القرارات بقوانين عندما تتحقق الضرورة التي سبق بيانها. فالضرورة وحدها لا تكفي لإصدار القرارات بقوانين، بل يجب ان لا يكون المجلس التشريعي (صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع)، منعقدًا ايضاً والا انتقت الحاجة لإصدارها عن السلطة التنفيذية (صاحبة الاختصاص الاستثنائي).

وللوقوف على الضابط الزمني، لا بد من تحديد الادوار التي ينعقد فيها المجلس التشريعي ابتداءً. فوفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي ينعقد المجلس في دورتين، دورةً عادية سنوية تعقد على فترتين، ودورةً غير عادية. وقد اشارت اليهما المادة ١٦ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي نصت على "يُعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة اشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار (مارس) والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أوفي دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس فإذا لم يُدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع منعقدًا حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس

<sup>١</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٦١.

<sup>٢</sup> فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، (دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان ٢٠٠٥)، ص ٦٧.



الوزراء"، ويبقى المجلس منعقدًا إذا مدد رئيس الدولة مدة الدورة العادية وتبقى عملية اصدار القرار بقانون معلقةً تبعاً لذلك<sup>١</sup>.

وبخلاف هذه الدورات لا يكون المجلس التشريعي منعقدًا، ويتحقق الضابط الزمني لإصدار القرارات بقوانين. فالمقصود اذن بعبارة في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، هي " العطلة البرلمانية التي تفصل بين ادوار انعقاد المجلس التشريعي العادية وغير العادية "<sup>٢</sup>. اما الفترة الواقعة بين الفصلين التشريعيين، وهي " الفترة الواقعة بين نهاية آخر دورة للمجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد المجلس التشريعي الجديد"<sup>٣</sup> فقد تفادها المشرع الدستوري في المادة ٤٧ "مكرر" من القانون الاساسي المعدل، والتي نصت على: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية"، وبالتالي تستمر ولاية المجلس التشريعي القديم حتى يتسلم المجلس الجديد زمام الامور، فلا تتعطل أو تتوقف الحياة البرلمانية، ما يفقد القرار بقانون شرطاً من شروطه، ألا وهو غياب المجلس التشريعي.

كما لم يتضمن القانون الاساسي أي نص يجيز حل المجلس التشريعي، أو ارجاء انعقاده أو تأجيل جلساته؛ لذا تنحصر صلاحية الرئيس في اصدار القرارات بقوانين في الفترة الواقعة بين ادوار انعقاد المجلس التشريعي فقط<sup>٤</sup>.

ولكن السؤال، هل تتسع عبارة "في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي" لتشمل حالة الغياب التي يعاني منها المجلس التشريعي في ظل الانقسام الفلسطيني، وسياسية الاحتلال "الاسرائيلي" في اعتقال اعضاء المجلس التشريعي؟ وفي هذا الصدد يرى الباحث ان النص جاء في صيغة عامة، والاصل في قواعد التفسير انه "اذا ورد النص في صيغة عامة ولم يقد الدليل على تخصيصها تعين حمل هذا النص على عمومه"<sup>٥</sup>، وبالتالي يمكن لهذه العبارة تحمل في عمومها حالة الغياب التي يعاني منها المجلس التشريعي، وهو ما تقتضيه المصلحة العامة في ظل الواقع

<sup>١</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

<sup>٢</sup> المرجع السابق، ص ٤٦٣.

<sup>٣</sup> محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية- غزة، ٢٠١٥، ص ٤٤.

<sup>٤</sup> جمال محمود محمود ابو كميل، مرجع سابق، ص ٨٧.

<sup>٥</sup> شفيق امام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان "دراسة مقارنة"، (بدون دار نشر ١٩٩٥)، ص ١٠٢.

الفلسطيني. والا هم من ذلك ان المجلس التشريعي رغم تعطله وعجزه عن اداء مهامه الدستورية، الا انه لا يزال قائماً، وهذا هو المقصود بعبارة في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، أي ان يكون المجلس التشريعي قائماً ولكنه غير منعقد<sup>١</sup>، وهو ما ينسحب على حالة المجلس التشريعي في الوقت الحالي. لذا يمكن اعتبار غياب المجلس التشريعي مبرراً لإصدار القرارات بقوانين وفقاً للضوابط الدستورية المبينة في المادة ٤٣ من القانون الاساسي.

### ٣- عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي

اوجب المشرع الدستوري في المادة ٤٣ من القانون الاساسي عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها؛ فهو صاحب الاختصاص بالتشريع ومن حقه ان يبدي رأيه في القرارات التي صدرت في غيابه، وان يبين موقفه منها. ومن هنا كان عرض القرارات بقوانين في الجلسة الاولى واجباً دستورياً؛ حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في عرضها قصداً أو اهمالاً، وبالتالي فان مصيرها رهن بهذا العرض.

غير ان القانون الاساسي لم يحدد المقصود بعرض القرارات بقوانين، وهل هو مجرد ايداعها لدى الامانة العامة للمجلس التشريعي، ام يتعداه الى بحثها ومناقشتها والتصويت عليها. وقد اختلف الفقهاء في ذلك؛ فمنهم من يرى ان عرض القرارات بقوانين، يتحقق بمجرد ايداعها لدى الامانة العامة لمجلس التشريعي في الموعد المحدد تمهيداً لعرضها عليه<sup>٢</sup>، ومنهم من يرى ان مدلول العرض لا يقتصر على ايداع القرارات بقوانين، بل يمتد الى ايداعها ومناقشتها من قبل المجلس التشريعي، والتصويت عليها بالموافقة أو الرفض<sup>٣</sup>. ويميل الباحث الى الرأي الاول، الذي اعتبر ان مدلول العرض يتمثل بإيداع القرارات بقوانين لدى امانة المجلس؛ ذلك ان مناقشة التشريعات والتصويت عليها من عمل المجلس التشريعي لا من عمل السلطة التنفيذية، كما ان ايداع القرارات بقوانين في الموعد المحدد يكفي لدرء المسؤولية عن السلطة التنفيذية وان تأخرت مناقشة القرارات بقوانين أو استغرقت وقتاً طويلاً وهو ما قال به اصحاب الرأي الثاني ايضاً<sup>٤</sup>، على ان

<sup>١</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

<sup>٢</sup> فيصل شنطاوي مرجع سابق، ص ٣٤٤، وشفيق امام، مرجع سابق، ص ١٠١.

<sup>٣</sup> سامي جمال الدين، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

<sup>٤</sup> باسم بشناق ومحمد اللحام، مرجع سابق، ص ٢١٨.

يكون ايداع القرارات بقوانين بكامل نصوصها وتفصيلها، وليس مجرد العموميات؛ ليتسنى للمجلس التشريعي مناقشتها وبحثها بالشكل المطلوب.

وبالعودة الى نص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل، نجد انه اشترط عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول اجتماع له دون ان يحدد طبيعة هذا الاجتماع، فهل يقتصر عرض القرارات بقوانين في الاجتماع العادي فقط، ام ان المطلق يجري على اطلاقه، وبالتالي يجوز عرضها في الاجتماع الاستثنائي اذا كان هو الاجتماع الاول بعد غياب البرلمان، وهنا يرى البعض ان المقصود بالاجتماع الاول للمجلس التشريعي هو الاجتماع العادي وليس الاستثنائي؛ لان صلاحية المجلس التشريعي في الدورة الاستثنائية غير العادية تكون مقيدة بالمواضيع التي تحددها الجهة الداعية لهذا الانعقاد الاستثنائي.

ويرى اخرون<sup>١</sup> وبحق، ان عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي واجب في اول اجتماع له بعد الغياب وفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي، سواء كان هذا الاجتماع عادياً أم غير عادي؛ وذلك لان هذا النص جاء مطلقاً ولم يحدد طبيعة الاجتماع، والمطلق يجري على اطلاقه. كما ان هذا النص هو انص استثنائي ولا يجب التوسع في تفسيره، فالاستثناء يفسر في اضيق الحدود. ثم ان انعقاد المجلس التشريعي يُسقط شرطاً من شروط القرار بقانون، وهو شرط غياب المجلس التشريعي وان كان انعقاده استثنائياً. ولهذا وجب عرضها في الجلسة الاولى بغض النظر عن طبيعة هذه الجلسة، وهو ما يؤيده الباحث لوجهته فعبارة "في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات"، جاءت عامة ولم يقم الدليل على تخصيصها.

### الفرع الثاني: الرقابة على القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني

اذا كان لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ان يصدر القرارات بقوانين، وان يقدر الضرورة التي تستدعي اصدارها سنداً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي، فان ذلك لا يعني ان سلطته

---

<sup>١</sup> فهد عبد الكريم ابو العثم، مرجع سابق، ص ٦٩، وميمونة سعاد، مرجع سابق، ص ١٩٥، ويدفعها الى هذا الرأي ان الدستور الجزائري لم يوجب الاسراع في عرض الاوامر (القرارات بقوانين) على البرلمان ولم يرتب على التأخير في عرضها او الامتناع عنه اي جزاء - ص ١٩٦.

<sup>٢</sup> انظر، عادل احمد حسين بوعركي، مرجع سابق، ص ٩١ وما بعدها، وجمال محمود محمود ابو كميل، مرجع سابق، ص ٩٢، وجمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٧٢.

مطلقة، أو ان هذه الرخصة الاستثنائية تجيز له مخالفة مبدأ المشروعية. لأن مبدأ المشروعية واجب الالتزام به في جميع الظروف والامكنة حتى وان اتسع مفهومه ليستوعب الظروف الاستثنائية التي قد تعصف بالدولة.

وحتى لا تكون هذه الرخصة الاستثنائية سبيلاً لمخالفة الدستور، أو التعسف في استعمال السلطة من جانب السلطة التنفيذية، كان لا بد من وجود رقابة فعالة تضمن احترام مبدأ المشروعية وتفرض جزاءً على من يخالفه، وتتحقق من خضوع الادارة لأحكام الدستور عند سن القرارات بقوانين.

وعليه تخضع القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني الى نوعين من الرقابة، هما الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، على النحو التالي:

#### أولاً- الرقابة البرلمانية

تعتبر الرقابة البرلمانية من اقدم وظائف البرلمان وأشهرها سياسياً<sup>١</sup>. وتعني رقابة المجلس التشريعي على اعمال السلطة التنفيذية، ومراجعة اعمالها للتحقق من مشروعيتها ومنعها من مخالفة القانون، لضمان التزامها بالأهداف السياسية والتشريعية العامة، وتقويمها ان انحرفت عن المصلحة العامة. وتعتبر الرقابة البرلمانية من اهم وظائف البرلمان التي يباشرها المجلس التشريعي بجانب وظيفته التشريعية؛ فهو من اهم الاجهزة المؤهلة للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية نظراً لطبيعته السياسية<sup>٢</sup>.

ويمارس المجلس التشريعي رقابته في الظروف العادية والاستثنائية، غير ان اهمية الرقابة البرلمانية تتجلى بشكل اكبر في الظروف الاستثنائية؛ اذ تباشر السلطة التنفيذية اختصاصاً تشريعياً يعود للمجلس التشريعي صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع.

وقد اكد المشرع الفلسطيني على اهمية الرقابة البرلمانية، وحرص على اخضاع القرارات بقوانين لرقابة المجلس التشريعي عبر نص المادة ٤٣ من القانون الاساسي والتي جاء فيها "ويجب

<sup>١</sup> عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ١٧٦.

<sup>٢</sup> ناهدة جميل اسعد فريته، الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس - القدس، ٢٠٠٦، ص ٤٠.

عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". ويبسط المجلس التشريعي رقابته على القرارات بقوانين من جانبين، الأول وهو الرقابة على شرط الضرورة، والثاني على دستوريته. أما الرقابة على شرط الضرورة فتعني ان يدقق المجلس التشريعي في الظروف والوقائع التي استدعت اصدار القرارات بقوانين، وان يتحقق من توافر حالة الضرورة. وتمتد هذه الرقابة للبحث في ملاءمة القرارات بقوانين ومدى تلبيتها لمتطلبات الظروف الاستثنائية. ويتحقق المجلس التشريعي من سلامة تكييف الوقائع التي تذرعت بها السلطة التنفيذية لإصدار القرارات بقوانين، فقد يرى المجلس ان هذه الوقائع لم تكن بالأهمية أو الخطورة التي تستدعي تدخل السلطة التنفيذية، وهو ما يدخل في الرقابة على الملاءمة القرارات بقوانين<sup>1</sup>.

ويرى بعض الفقه<sup>2</sup>، انه لا يحق للمجلس التشريعي ان يبسط رقابته على شرط الضرورة، أو يدقق في الظروف التي حملت الادارة على اصدار القرارات بقوانين؛ لان تقديرها متروك للسلطة التنفيذية. غير ان الفقه والقضاء استقرا على ان تقدير الضرورة وان كان متروكاً للسلطة التنفيذية في الدرجة الاولى، إلا ان هذه الصلاحية تمارسها تحت رقابة المجلس التشريعي، فان وجد ان شرط الضرورة لم يتحقق كان من حقه ان يرفض القرارات بقوانين، وهو ما اكدته محكمة العدل العليا الاردنية في احد احكامها "ان اجتهاد محكمة العدل العليا قد استقر على ان قيام الاستعجال لإصدار قوانين مؤقته في غيبة مجلس الامة متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان كما ان الفقه استقر على ذلك"<sup>3</sup>.

وتقتضي الرقابة على قيد الضرورة، وملاءمة القرارات بقوانين، ان يضع المجلس التشريعي نفسه موضع السلطة التنفيذية في تقدير العناصر المحيطة بالوقائع التي دعت السلطة التنفيذية للتدخل؛ من اجل التحقق من صحة تكييفها للوقائع التي استندت اليها لإصدار القرارات بقوانين،

<sup>1</sup> شفيق امام، مرجع سابق، ص ١٦٠.

<sup>2</sup> عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام السياسي "دراسة مقارنة"، (بدون دار نشر، ١٩٧٢)، ص ٦٦٨.

<sup>3</sup> حكم محكمة العدل العليا الاردنية ١٩٧٢/٣١، مجلة نقابة المحامين الاردنيين - العدد الاول السنة ٢١، ص ٣٠.

وهل ترقى لان تكون سبباً لاستخدام هذه الرخصة الاستثنائية، وهي عملية تتسم بالصعوبة والتعقيد<sup>١</sup>.

واما الرقابة على دستورية القرارات بقوانين، فتعني التحقق من احترام السلطة التنفيذية للضوابط والقيود التي اوردتها القانون الاساسي لإصدار القرارات بقوانين، وان هذه التشريعات التي صدرت في غيبة المجلس التشريعي لم تخالف القانون الاساسي صراحة أو ضمناً. فريئس الدولة ملزم باحترام الشروط الشكلية والموضوعية التي نص عليها القانون الاساسي، كقيام حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وغياب المجلس التشريعي. وتخلف احد الشروط يعتبر انتهاكاً لمبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات. وتجدر الاشارة هنا ان المشرع الفلسطيني لم يورد شرط "عدم مخالفة القانون الاساسي"، ولم يأت على ذكره خلافاً للدستورين الكويتي والاردني اللذان نصا صراحة على هذا الشرط<sup>٢</sup>. قد احسن المشرع الدستوري اذ لم يفعل؛ لان النص عليه يعتبر تزيدياً، أو من قبيل لزوم ما لا يلزم، فهو تحصيل حاصل وشرط بديهي؛ اذا ان كل القوانين (العادية والمؤقتة) يجب ان لا تخالف احكام الدستور وفقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، دون الحاجة للنص على ذلك<sup>٣</sup>.

وتمثل الرقابة على دستورية القرارات بقوانين ضماناً هامة حتى لا تتعرض للطعن بعدم دستورتيتها امام القضاء، خاصةً وان اقرار القرارات بقوانين من جانب المجلس التشريعي لا يطهرها من عيوب عدم الدستورية التي لازمت صدورها. ولا يصح القول بان المحكمة الدستورية تختص وحدها دون غيرها بالرقابة الدستورية؛ لان ذلك يعني حرمان المجلس التشريعي من الرقابة على دستورية القرارات بقوانين، ومطالبته بان يشارك في مخالفة الدستور بحجة انه لا يملك الرقابة الدستورية<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> شفيق امام، مرجع سابق، ص ١٦٠.

<sup>٢</sup> تنص المادة ٩٤ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ على: "ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون"، كما تنص المادة ٧١ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على: "تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور".

<sup>٣</sup> عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٦٧١ - ٦٧٢.

<sup>٤</sup> انظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية في الجلسة المنعقدة بتاريخ

١٩٨٥/٥/١٤، مكتبة حقوق الانسان - جامعة منيسوتا، الموقع الالكتروني: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt>

، تاريخ الزيارة SCC-SC/Egypt-SCC-28-Y2.html ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨.١١.١٠

وفي هذا السياق رفض مجلس الامة الاردني قانون الحملات المحورية للمركبات رقم ٢ لسنة ١٩٨٩م لمخالفته احكام الدستور، والقانون المؤقت رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٣م لمخالفته نص المادة ٩٤ من الدستور الاردني<sup>١</sup>.

ويقودنا الحديث عن الرقابة البرلمانية الى الحديث عن موقف المجلس التشريعي الفلسطيني من القرارات بقوانين عند عرضها عليه، وهو ما يعيدنا مجدداً الى نص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل والتي جاء فيها: "ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". وهنا يشير النص الى عدة احتمالات بشأن القرارات بقوانين، وهي ان تعرض على المجلس التشريعي فيقرها، أو تعرض عليه فيرفضها، أو ان لا تعرض عليه في الموعد المحدد. ولكلٍ من هذه الاحتمالات آثاره القانونية ما يستوجب بيانه في النقاط التالية:

١- اقرار المجلس التشريعي للقرارات بقانون، عندها تتحول هذه القرارات من تاريخ اقرارها الى قوانين عادية، يسري عليها ما يسري على القوانين العادية، وتتحصن من الطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري المختص<sup>٢</sup>. ولم تنص المادة ٤٣ صراحة على هذا الحكم ولكنه مستفاد من منطوقها "إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"، وبمفهوم المخالفة اذا عرضت على المجلس التشريعي فأقرها، ظلت محتفظة بقوة القانون. ويثار السؤال عن حق المجلس التشريعي في تعديل القرارات بقوانين، فهل يحق له تعديلها اذا كانت لديه بعض الملاحظات عليها، ام انه محصور بين القبول الكلي أو الرفض الكلي للقرارات بقانون، علماً بان المادة ٤٣ من القانون الاساسي لم تتطرق الى هذا الامر. وهنا يرى البعض<sup>٣</sup> ان عدم ذكر التعديل لا يحرم المجلس التشريعي من هذا الحق؛ لان المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع، وبما انه يملك اصدار التشريعات الجديدة

---

وايضاً، شفيق امام، مرجع سابق، ص ١٥٢-١٥٣.

<sup>١</sup> فيصل شنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

<sup>٢</sup> محمود حافظ القضاء الاداري في الاردن، ط١، (مطبعة الجامعة الاردنية-الاردن ١٩٨٧)، ص ١٣٩.

<sup>٣</sup> فيصل شنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٤٧، وعادل احمد حسين بوعرقي، مرجع سابق، ص ١١١، وجمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٧٣-٤٧٤.

ابتداءً وان يعدل ويلغي التشريعات النافذة، فمن باب اولى انه يملك تعديل القرارات التي تتمتع مؤقتاً بقوة القانون؛ فمن يملك الاكثر (اصدار القوانين العادية ورفض القرارات بقوانين) يملك الاقل وفقاً للقاعدة الاصولية.

وأضاف البعض أيضاً<sup>١</sup>، ان غياب النص الدستوري بشأن التعديل لا يحرم المجلس التشريعي من حقه في تعديل القرارات بقوانين التي تعرض عليه، حتى وان ورد في اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي نصٌ يمنع ذلك؛ لان اللائحة الداخلية لا تملك حرمان المجلس التشريعي من حقه الدستوري في التشريع والذي يتضمن الحق في تعديل النصوص التشريعية، الا اذا قرر الدستور حرمان المجلس التشريعي من هذا الحق، وعندها لا بد من النزول على ارادته لان جميع السلطات تمارس اختصاصاتها وفقاً لأحكامه.

٢- رفض القرارات بقوانين، بمعنى ان تعرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في الموعد القانوني ولكنه يرفض اقرارها، ويترتب على ذلك زوال ما يكون لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل، دون ان يكون للرفض اثر رجعي. ولم تحدد ٤٣ من القانون الاساسي نطاق الاثر المترتب على رفض القرارات بقوانين وهل يمتد الى المستقبل أو باثر رجعي من تاريخ صدورها، غير ان ذلك الحكم مستفاد من صيغة النص (زال ما يكون لها من قوة القانون) والتي تشير الى المستقبل، طالما لم يرد النص على الاثر الرجعي لرفض القرار بقانون<sup>٢</sup>.

ويظل القرار بقانون قائماً كقرار إداري يخضع لرقابة القضاء بعد زوال قوته القانونية، ويمكن الطعن فيه بالإلغاء والتعويض اذا كان لذلك مقتضى. اما الاثار التي رتبها القرار بقانون قبل رفضه والمراكز القانونية والحقوق التي اكتسبت في ظله، فتبقى قائمة وتستمد قوتها واستقرارها من حالة الضرورة التي صدر القرار في ظلها<sup>٣</sup>.

<sup>١</sup> ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص ٢١٦، وفيصل شنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٤٧. وقد احسن المشرع الاردني اذ نص صراحة على حق التعديل في المادة ١١٩٤ "على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده للمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها".

<sup>٢</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٧٤ - ٤٧٥.

<sup>٣</sup> باسم بشناق ومحمد اللحام، مرجع سابق، ص ٢٢٧.



وقد تبنى الدستورين المصري والكويتي موقفاً مغايراً لموقف القانون الاساسي الفلسطيني، حيث رتبا على رفض القرارات بقوانين زوال ما كان لها من قوة القانون باثر رجعي، الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار<sup>١</sup>.

ويرى الباحث ان ما ذهب اليه المشرع الفلسطيني، رغم اهميته في الحفاظ على استقرار المعاملات والاوزاع القانونية، الا انه يقيد الدور الرقابي للمجلس التشريعي فهو لن يكون قادراً على المساس بالمراكز القانونية التي انشأها قرارٌ بقانون يرى المجلس التشريعي عدم مشروعيته، وهو ما يطلق يد السلطة التنفيذية في انشاء المراكز القانونية عبر اصدار القرارات بقوانين دون ان تطالها يد المجلس التشريعي. وحبذا لو يحذ المشرع الفلسطيني حذو المشرع المصري والكويتي، فيقرر زوال القوة القانونية للقرارات بقانون التي يتم رفضها باثر رجعي، مع منح المجلس التشريعي سلطة تقديرية باعتماد نفاذها في الماضي، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار، اذا رأى المجلس ذلك وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

٣- عدم عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي، أي ان تخل السلطة التنفيذية بالتزامها الدستوري بعرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقده بعد صدورها. وقد رتب القانون الاساسي على ذلك، زوال ما كان لها من قوة القانون دون ان يحدد نطاق هذا الزوال، وهل يمتد الى المستقبل أو باثر رجعي من تاريخ صدورها، غير ان ورود النص بصيغة الماضي (زال ما كان لها من قوة القانون)، يشير بوضوح الى ان الجزاء المترتب على عدم عرض القرارات ينصرف الى الماضي وبأثر رجعي من تاريخ صدورها<sup>٢</sup>. وبخلاف القانون الاساسي الفلسطيني لم يتطرق الدستور الاردني لحالة عدم العرض، ما دفع بعض الفقه الى القول ببطلان القوانين المؤقتة (التسمية التي تطلق على القرارات بقوانين في الدستور الاردني)، من تاريخ اول اجتماع يعقده مجلس الامة، فمن هذا التاريخ تعتبر السلطة التنفيذية قد اخلت بالتزامها الدستوري بالعرض<sup>٣</sup>. اما المشرع الفلسطيني فلم يرتب على عرض القرارات بقوانين بطلائها أو انعدامها؛ وانما زوال ما يكون لها من قوة القانون باثر رجعي، لتعود مجرد قرارات

<sup>١</sup> انظر، المادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والمادة ٧١ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

<sup>٢</sup> محمد زياد اللحام، مرجع سابق، ص ٩٦.

<sup>٣</sup> محمود حافظ، مرجع سابق، ص ١٣٩.

ادارية تخضع لرقابة القضاء، ولا يوجد ما يمنع المحافظة على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة، وتحريك المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية لإخلالها بواجبها الدستوري.

وتبقى حالة اخيرة لم يتعرض لها القانون الاساسي، وهي صمت المجلس التشريعي ازاء القرارات بقوانين، فقد يترك المجلس التشريعي القرارات بقوانين دون اقرارها أو رفضها فترة من الزمن، ما يثير التساؤل عن الاثر المترتب على هذه الحالة. وقد اختلف فقهاء القانون في ذلك، فمنهم من يرى ان القرارات بقوانين اذا عرضت على المجلس التشريعي وطالت مدة عرضها عن الحد المقبول دون ان يبدي رأيه فيها بالإقرار أو الرفض، فإنها تعتبر مرفوضة ضمناً؛ لان المشرع الدستوري لم يتطلب الرفض الصريح<sup>١</sup>. وقد انتقد بعض الفقه<sup>٢</sup> هذا الرأي لأنه تحكمي؛ فلا ينسب لساكت قول، وطالما لم يبد المجلس التشريعي رايه صراحة فلا يمكن اعتبار صمته رفضاً أو قبولاً، كما ان هذا الرأي لا اساس له من الدستور، فضلاً عن صعوبة التفرقة بين المدة المعقولة والمدة التي تتجاوز القدر المعقول، والتي بتجاوزها تفقد القرارات بقوانين قوتها القانونية وفقاً للرأي السابق. وذهب رأي آخر الى القول، بان القرارات التي تعرض على البرلمان دون ان يبد رأياً بشأنها تظل محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي رايه فيها صراحة<sup>٣</sup>، وهو الرأي الراجح فقهاً وقضاءً.

وتطبيقاً لذلك، قد يستمر نفاذ القرارات بقوانين مدة زمنية قد تطول اشهرًا أو سنوات حتى يصدر المجلس التشريعي قراره فيها؛ نظراً لان المشرع الدستوري لم يحدد اجلاً معيناً يجب على المجلس التشريعي ان يبدي رايه خلاله.

ويتفق الباحث مع الرأي الثاني بان تحتفظ القرارات بقوانين بقوتها القانونية الى ان يبد المجلس التشريعي رأيه بشأنها؛ لان المشرع الدستوري قد قرر زوال القوة القانونية عن هذه القرارات في حالتين اثنتين، هما رفض القرارات بقوانين والامتناع عن عرضها في الموعد المحدد وفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي، وليس من بينها حالة صمت المجلس التشريعي. ويهيب الباحث

<sup>١</sup> عثمان خليل عثمان، تعليق على حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١٥ فبراير ١٩٤٨، مجلة التشريع والقضاء، دار الفكر العربي، مصر يوليو ١٩٤٩ - العدد الاول - ص ٧٢٠، نقلاً عن، ميمونه سعاد، مرجع سابق، ص ٢٢٣.

<sup>٢</sup> محمود حافظ، مرجع سابق، ص ١٤٠.

<sup>٣</sup> ابراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بدون دار نشر - ١٩٨٠)، ص ٧٢٠.

بالمشرع الفلسطيني ان يحدد اطاراً زمنياً يتوجب على المجلس التشريعي ان يبدي رايه خلاله، فان انقضت المدة المحددة دون ان يبدي رايه في القرارات بقوانين فقدت قوتها القانونية.

واخيراً فان الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين رغم اهميتها، فقد تعرضت للعديد من الانتقادات، ابرزها انها تحمل طابعاً سياسياً. وبالتالي فان فعاليتها ونجاحها مرتبطتان بالاعتبارات السياسية والحزبية، وشخصية النواب، وقدرة احدهم على التعبير عن رايه بحرية، ومدى التزامه برأي حزبه. لذا فان الرقابة البرلمانية لا تغني عن رقابة القضاء الذي يتمتع بالحيدة والاستقلالية، بعيداً عن الاعتبارات السياسية والحزبية، وخاصة انه الاقدر على فهم النصوص القانونية<sup>١</sup>.

ثانياً- الرقابة القضائية على القرارات بقوانين:

في ضوء الانتقادات التي وجهت للرقابة البرلمانية، باعتبار ان طابعها السياسي اضعف من فعاليتها وافقدها مدلولها الحقيقي، فقد اتجهت انظار الفقه الى الرقابة القضائية بجانب الرقابة البرلمانية؛ لأنها اكثر فعالية وجدية في الرقابة على مشروعية القرارات بقوانين؛ نظراً لحيدة الجهاز القضائي، وعدم تأثره بالاعتبارات السياسية، وطبيعته القانونية. لذا يمكن القول ان الرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الاقوى والاهم للرقابة على سلطات الادارة واعمالها في الظروف الاستثنائية؛ لدورها الهام في حماية مبدأ المشروعية<sup>٢</sup>.

والواقع ان السلطة التنفيذية لا تتأى بأعمالها عن الرقابة القضائية في حالة الضرورة؛ لان الرقابة القضائية على مبدأ المشروعية تظل قائمة في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على حد سواء، وان اتسع نطاق المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية لمنح الادارة سلطة اوسع لمواجهة تلك الظروف<sup>٣</sup>.

ويرى جانب من الفقه<sup>٤</sup>، ان رقابة القضاء يجب ان تكون رقابة كاملة وشاملة ولا تقتصر على مجرد التحقق من توافر الضرورة من عدمه، بل تمتد الى تقدير درجة الخطورة في حالة الضرورة

<sup>١</sup> ناهد جميل اسعد فريتهخ، مرجع سابق، ص ٤٣.

<sup>٢</sup> فيصل شنطاوي، مرجع سابق، ص ٣٥٠.

<sup>٣</sup> انور احمد رسلان، مرجع سابق، ص ١٦٦.

<sup>٤</sup> محمود حافظ، مرجع سابق، ص ١٣٤.

أو الظروف الاستثنائية. وفي ضوء ما تقدم، تقسم الرقابة القضائية الى الرقابة على مشروعية القرارات بقوانين، والرقابة على دستورتيتها، على النحو التالي:

١- الرقابة على مشروعية القرارات بقوانين (رقابة المشروعية)، وقد سبق ان بينا ان الرأي السائد في الفقه والقضاء يعتبر ان القرارات بقوانين هي اعمال ادارية تقبل الطعن بالإلغاء حتى يقرها البرلمان فتتحول الى قوانين. لذا فان القرارات بقوانين تخضع لرقابة محكمة العدل العليا المختصة بنظر الطعون الادارية<sup>١</sup> للتأكد من خضوع الادارة لمبدأ المشروعية وتقيدها بالقانون في اصدار القرارات بقوانين وعدم خروجها عنه. وتبسط المحكمة رقابتها على شروط القرارات بقوانين جميعاً بما فيها شرط الضرورة والاستعجال. ولا يصح القول بان شرط الضرورة والاستعجال متروك لتقدير السلطة الادارية بما لها من سلطة تقديرية، وبالتالي لا يخضع لرقابة القضاء؛ لان السلطة التقديرية ليست خروجاً على مبدأ المشروعية فالمشروع هو من يقرها، وهي ليست سلطة مطلقة لأنها مقيدة دائماً باستهداف المصلحة العامة، لذا فإنها لا تمارس الا في نطاق المشروعية ورقابة القضاء، وهو ما استقر عليه الرأي فقهاً وقضاً<sup>٢</sup>. ويرى جانب من الفقه<sup>٣</sup>، ان تدخل القضاء الاداري في السلطة التقديرية للإدارة لا يعني خروجه من نطاق الرقابة على المشروعية الى رقابة الملاءمة، أو ان القاضي الاداري تحول الى قاض ملاءمة؛ لان الملاءمة في بعض الحالات تعتبر شرطاً أو عنصراً من عناصر مشروعية القرار الاداري، بحيث يوسع القضاء الاداري نطاق المشروعية فيها على حساب السلطة التقديرية للإدارة، فيكون القاضي مضطراً لبحث الملاءمة في اطار رقابته على مشروعية القرار الاداري المعروف امامه.

وتختص محكمة العدل العليا بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات بقوانين<sup>٤</sup>، طالما بقيت كذلك ولم تتحول الى قوانين، وكذلك عندما تزول عنها قوة القانون سواء برفضها من جانب المجلس

<sup>١</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون تشكيل المحاكم رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والثلاثون، تاريخ النشر: ٢٠٠١/١١/١٥، ص ٢٧٩، المادة ٣٣.

<sup>٢</sup> عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٦٢-٦٣، ومحمود حافظ، مرجع سابق، ص ١٣٦-١٣٧.

<sup>٣</sup> عبد الغني بسبوني عبد الله، القضاء الاداري "مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الاداري وقضاء الالغاء"، (الدار الجامعية - ١٩٩٣)، ص ٤٤.

<sup>٤</sup> انظر، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١م، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والثلاثون، تاريخ النشر: ٢٠٠١/٩/٥، ص ٢٧٩، المادة ٣٣.

التشريعي ام بالامتناع عن عرضها. وتفحص المحكمة عناصر القرار بقانون للتأكد من مشروعيته مع مراعاة اثر الظروف الاستثنائية التي صدر القرار في ظلها.

## ٢- الرقابة على دستورية القرارات بقوانين (الرقابة الدستورية)

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين "التحقق من مخالفة الاعمال الصادرة عن السلطة التشريعية والتنفيذية للدستور تمهيداً لعدم اصدارها اذا لم تصدر، أو لإلغائها والامتناع عن تطبيقها اذا كان قد تم اصدارها"<sup>١</sup>. وتضمن الرقابة على دستورية القرارات بقوانين احترام القانون الاساسي؛ لأنه يحتل قمة النظام القانوني في الدولة ولا يجوز مخالفته انطلاقاً من مبدأ التدرج التشريعي. وقد اسند المشرع الدستوري الفلسطيني مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والانظمة الى المحكمة الدستورية العليا<sup>٢</sup>. وفي عام ٢٠٠٦م صدر قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م ليبين طريقة تشكيل المحكمة الدستورية واجراءاتها والاثار المترتبة على احكامها. وتمتد رقابة المحكمة الدستورية العليا لتشمل الرقابة على القرارات بقوانين؛ لان النص الوارد في كل من المادتين ١٠٣ من القانون الاساسي والمادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية جاء مطلقاً<sup>٣</sup> ولم يحدد نوع القوانين والانظمة الواردة في النص، والاصل ان المطلق يؤخذ على اطلاقه. كما ان عبارة (وغيرها) والتي انفرد بها القانون الاساسي في مادته ١٠٣، تجعل كل التشريعات خاضعة لرقابة المحكمة الدستورية بما فيها القرارات بقوانين. وقد ايدت محكمة العدل العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية هذا الرأي، اذ قضت في احد احكامها: "وحيث ان مصطلح القوانين الذي ورد في المادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية جاء مطلقاً والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يرد الدليل على تقييده وحيث لم يرد ما يقيد النص المطلق المتصل بمصطلح القوانين الامر الذي ينهض معه القول بان رقابة المحكمة لا تقتصر فقط على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية

<sup>١</sup> اياد جلال وصفي تكروري، مرجع سابق، ص ٩٢.

<sup>٢</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ١٠٣.

<sup>٣</sup> تنص المادة ١٠٣ من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، على "تشكل محكمة دستوريه عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها"، كما تنص المادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، على "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة".

وانما تنسحب على القرار بقانون الذي يصدره رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للضوابط المرسومة في القانون".<sup>١</sup>

وتخضع القرارات بقوانين للرقابة الدستورية في جميع الحالات، سواء قبل عرضها على المجلس التشريعي ام بعد عرضها عليه؛ لضمان احترامها للدستور. وتبسط المحكمة الدستورية رقابتها على الشروط التي يتطلبها القانون الاساسي لإصدار القرارات بقوانين؛ للتحقق من قيامها، بما فيها شرط الضرورة؛ لان حالة الضرورة هي علة اختصاص السلطة التنفيذية في اصدار القرارات بقوانين، وتمتد اليها الرقابة الدستورية للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور في جميع مراحلها، ولضمان الا تتحول هذه الرخصة الاستثنائية الى سلطة تشريعية مطلقة تباشرها السلطة التنفيذية بغير قيد يحد من جموحها وانحرافها<sup>٢</sup>. وتعتبر الاحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية احكاماً نهائية لا تقبل الطعن<sup>٣</sup>. وتتمتع احكامها بالحجية العامة والمطلقة؛ فالتشريع الذي تحكم بشأن دستورية لا يجوز اثارته مرة اخرى في المستقبل ويسري الحكم في مواجهة الناس كافة<sup>٤</sup>. اما التشريعات التي تحكم بعدم دستوريتها، فتعتبر محظورة التطبيق، ويتوجب على السلطة التشريعية أو الجهة المختصة ان تعدلها بما يتفق واحكام القانون الاساسي والقانون<sup>٥</sup>. وعلى السلطة القضائية الامتناع عن تطبيقها في جميع القضايا المعروضة امامها. وبالتالي، فان الاثر المترتب على الحكم بعدم دستورية التشريع، هو انعدام قوته القانونية وحظر تطبيقه دون الغائه<sup>٦</sup>.

---

<sup>١</sup> حكم محكمة العليا بصفتها الدستورية المنعقدة في رام الله، في الطعن الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٣.

<sup>٢</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية دستورية، الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١١/١٢، مكتبة حقوق الانسان - جامعة منيسوتا، الموقع الالكتروني: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-15-Y18.html>، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/١٥.

<sup>٣</sup> انظر، قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، المادة ٤٠.

<sup>٤</sup> فتحي الوحيدي، المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، سلسلة التقارير القانونية (٦٠)، (الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان - رام الله حزيران ٢٠٠٦)، ص ٥١.

<sup>٥</sup> قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، المادة ٢٥.

<sup>٦</sup> عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٠، ص ٢٨٨.

وبالنسبة للنطاق الزمني لسريان الحكم بعد الدستورية، فلم يبين المشرع الزمن الذي يبدأ منه حظر التطبيق، ما يعتبر قصوراً في قانون المحكمة الدستورية العليا<sup>١</sup>. ولكن الاصل في الاحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية ان تسري باثر رجعي، والاستثناء على ذلك، سريانها باثر فوري، اذا تعلق الامر باحترام المراكز القانونية المستقرة، أو لاعتبارات تتعلق بأمن الدولة ومواردها<sup>٢</sup>. والقول بخلاف ذلك<sup>٣</sup> يعني الزام محكمة الموضوع بتطبيق التشريع الذي قضي بعد دستوريته على الدعوى المطروحة امامها، لأنها تتعلق بوقائع سابقة على صدور الحكم بعدم الدستورية<sup>٤</sup>.

اما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي، وترتبت عليه احكام بالإدانة، فيسري باثر رجعي، وتعتبر الأحكام التي صدرت استناداً اليه محظورة التطبيق<sup>٥</sup>.

وتجدر الإشارة ان فعالية الرقابة القضائية مرتبطة بمسلك القضاء؛ فقد يتسبب القضاء بنفسه بإضعاف دوره الرقابي؛ عبر الامتناع عن فرض رقابته على بعض الاعمال باعتبارها من الامور التقديرية المتروكة لتقدير الادارة، كشرط الضرورة مثلاً، وحتى تفسير النصوص تفسيراً واسعاً يتجاوز ما قصده المشرع لمنح الادارة سلطة اوسع<sup>٦</sup>.

ومن هنا يرى الباحث ان الرقابة المثلى على القرارات بقوانين تتحقق باجتماع الرقابة البرلمانية جنباً الى جنب مع الرقابة القضائية؛ فلا يمكن الاكتفاء بأحد الاسلوبين والاستغناء عن الآخر؛ لان كلاهما يكمل الآخر في اطار الرقابة الشاملة على مشروعية القرار بقانون.

---

<sup>١</sup> عمر حمزة التركماني، المرجع السابق، ص ٢٨٣، ونسرين ابراهيم السيقلي، حجية الاحكام الدستورية وآثارها وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٥، ص ١١٧.  
- تنص المادة ٤٠ من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، على: "١- أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة ولكافة. ٢- إذا قررت المحكمة أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية توضح ذلك بقرار معلل يرسم حدود عدم الدستورية، والنص الذي تقرر عدم دستوريته يعتبر في حدود قرار المحكمة محظور التطبيق"

<sup>٢</sup> عمر حمزة التركماني، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

<sup>٣</sup> اي القول بالأثر الفوري للحكم الصادر بعدم الدستورية.

<sup>٤</sup> عمر حمزة التركماني، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

<sup>٥</sup> جمال الخطيب، مرجع سابق، ص ٤٩٤، وتنص المادة ٤٠/٣ من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، على: "٣- إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جزائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص محظورة التطبيق، ويقوم رئيس المحكمة بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء المقتضى القانوني اللازم".  
<sup>٦</sup> سامي جمال الدين، القضاء الاداري والرقابة على اعمال الادارة، (دار الجامعة الجديدة للنشر - ١٩٨١)، ص ١٥١، ١٥٢.

## المطلب الثاني: مشروعية القرارات بقوانين التي صدرت في ظل الانقسام والاثار المترتبة عليها

لقى الانقسام الفلسطيني بظلاله على المجلس التشريعي؛ فقد تعطل كلياً في الضفة الغربية بعد أحداث المنتصف من حزيران عام ٢٠٠٧م. فقبيل انتهاء الدورة الاولى للمجلس التشريعي رفضت كلاً من حركتي حماس وفتح الدعوات المقدمة لعقد جلسات اخرى، فقد رفضت حركة فتح الدعوة المقدمة من النائب الاول لرئيس المجلس التشريعي احد بحر لعقد جلسة للمجلس التشريعي بذريعة انتهاء المدة القانونية للدورة الاولى، وقد قاطعتها معظم الكتل البرلمانية أيضاً. بعد ذلك وبتاريخ ٢٠٠٧/١٧/١٥م اصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً رئاسياً يدعو من خلاله المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية في ٢٠٠٧/١١/١١م<sup>١</sup>، غير ان دعوته تلك قوبلت بالرفض من كتلة التغيير والاصلاح التابعة لحركة حماس، ولم ينعقد المجلس لعدم اكتمال النصاب القانوني. تلا ذلك مقاطعة حركة فتح للجلسات التي دُعيت اليها لمناقشة حالة الطوارئ التي كانت تعم البلاد، وموضوع الثقة بالحكومة التي شكلت لإنفاذ حالة الطوارئ، باعتبار ان المجلس التشريعي لم يفتتح دورته الثانية ابتداءً ولم ينتخب هيئةً جديدة لمكتب رئاسة المجلس حتى يصار الى عقد الجلسات داخل المجلس التشريعي<sup>٢</sup>. ومن هنا اصيب المجلس التشريعي بالعجز التام عن ممارسة مهامه الدستورية.

لقد كانت احداث الانقسام بمثابة "الشعرة التي قصمت ظهر البعير" بالنسبة للمجلس التشريعي؛ فقد واجه خلال دورته السنوية الاولى العديد من العقبات التي اثرت على ادائه بشكل كبير، ابرزها الصراع السياسي بين حركتي حماس وفتح، والسياسة "الاسرائيلية" الرامية لتعطيل المجلس التشريعي الثاني؛ بسبب رفضها نتيجة الانتخابات التي اسفرت عن فوز حركة التغيير والاصلاح التابعة لحماس. فقد قام الاحتلال بتقييد حركة النواب ومنعهم من التنقل بين الضفة الغربية

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، المرسوم رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٧م بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والسبعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٧/٩/١٣، ص ٣٥، تنص المادة الاولى منه "دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية لسنة ٢٠٠٧م يوم الأربعاء الموافق ٢٠٠٧/٧/١١م".

<sup>٢</sup> سامي جبارين، طبيعة عمل المجلس التشريعي في الفترة ما بين تموز ٢٠٠٧ - تموز ٢٠٠٨، في: تقرير اداء المجلس التشريعي الفلسطيني (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، ط ١، (المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح"، رام الله كانون الاول ٢٠٠٨)، ص ٥٣.



وقطاع غزة، مما اعاق انعقاد العديد من الجلسات وعرقلة التواصل بين النواب، وشن حملة اعتقال واسعة بحقهم وخاصةً نواب كتلة التغيير والاصلاح، اذ بلغ عدد النواب المعتقلين في الفترة الممتدة بين يونيو حتى اغسطس من العام ٢٠٠٦م، ٣١ نائباً من بينهم رئيس المجلس التشريعي عزيز دويك<sup>١</sup>. ولا تزال حملة الاعتقال مستمرة حتى يومنا هذا، فمنذ عام ٢٠٠٦م اعتقل اكثر من ثلث نواب المجلس التشريعي<sup>٢</sup> اغلبهم من كتلة التغيير والاصلاح. ولا يزال ستة من نواب المجلس التشريعي وحتى نهاية العام ٢٠١٦م محتجزين لدى القوات "الاسرائيلية"<sup>٣</sup>. وقد تسببت جميع هذه المعوقات في تحجيم دور المجلس التشريعي الثاني، والتأثير سلباً على فاعليته؛ فكانت حصيلة الدورة الاولى اقرار قانون الموازنة للسنة المالية ٢٠٠٦م، ومصادقة القرار بقانون الصادر عن رئيس السلطة بشأن موعد اقتراح افراد الشرطة وقوى الامن لسنة ٢٠٠٦م، وهو احد القرارات الثمانية التي اصدرها الرئيس قبل افتتاح المجلس التشريعي الثاني<sup>٤</sup>.

وعانت الدورة السنوية الاولى للمجلس التشريعي الثاني من ضعف الدور الرقابي والتشريعي؛ نتيجة المناكفات السياسية واعتقال اكثر من نصف اعضاء كتلة التغيير والاصلاح وعدد من اعضاء الكتل الاخرى.

ويعد احداث الانقسام السياسي وتعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية، تولى رئيس السلطة الوطنية مهمة التشريع عبر اصدار القرارات بقوانين سنداً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي الفلسطيني، ويتم نشرها في الجريدة الرسمية في الضفة الغربية، ولا تطبق عملياً الا في الضفة

---

<sup>١</sup> العملية التشريعية والرقابية خلال فترة الانقسام، "في الفترة ما بين يونيو ٢٠٠٧- حتى اغسطس ٢٠١٣"، (المركز الفلسطيني لحقوق الانسان ٢٠١٣)، ص ١٤.

<sup>٢</sup> مؤسسة الضمير لرعاية الاسير وحقوق الانسان، "١٣ من نواب المجلس التشريعي في سجون الاحتلال"، الموقع الإلكتروني: <http://www.addameer.org>، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/١٧.

<sup>٣</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، التقرير السنوي لعام ٢٠١٦، ص ٨٤.

<sup>٤</sup> وقد اصدر الرئيس تلك القرارات ما بين ٢٠٠٦/١١/١٩ و ٢٠٠٨/١٢/١٦، واقر احدها المجلس التشريعي ورفض ثلاث قرارات منها، ولم يبت في الباقي، جهاد حرب، تقييم الاداء للدورة التشريعية الاولى شباط ٢٠٠٦- حزيران ٢٠٠٧، في: تقرير اداء المجلس التشريعي الفلسطيني (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، ط ١، (المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح"، رام الله كانون الاول ٢٠٠٨)، ص ٣٩.

الغربية. وقد بلغ عدد القرارات بقوانين الصادرة منذ الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧م وحتى نهاية العام ٢٠١٧، مائة وأربعة وثمانون قراراً، تناولت شتى المجالات<sup>١</sup>.

أما في قطاع غزة فقد استمر المجلس التشريعي بالانعقاد وإصدار القوانين رغم الانقسام، حيث عكفت كتلة التغيير والإصلاح على عقد الجلسات باسم المجلس التشريعي بناءً على توكيلات النواب الأسرى، وقد وصل عدد القوانين التي أصدرتها منذ الانقسام وحتى نهاية العام ٢٠١٧م خمسة وخمسون قانوناً<sup>٢</sup>، لا تسري إلا في قطاع غزة.

ويتم سن هذه القوانين وفقاً للآلية المقررة في النظام الداخلي للمجلس التشريعي من حيث اقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه، أما إصداره فينتظر المجلس التشريعي مدة شهر قبل الشروع بنشره، وهي المدة التي منحها القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية لإصدار القانون المحال إليه أو رده إلى المجلس التشريعي. ثم يرسل القانون بعدها إلى ديوان الفتوى والتشريع في غزة لنشره في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) التي تصدر في قطاع غزة<sup>٣</sup>.

وتجدر الإشارة أن أعضاء المجلس التشريعي، وممثلوا الكتل البرلمانية في الضفة الغربية، عقدوا اجتماعاً بتاريخ ٢٠٠٨/١٦/٢٠م، من أجل تفعيل دور المجلس التشريعي المعطل، وقد شاركت فيه جميع الكتل البرلمانية ما عدا كتلة التغيير والإصلاح. وتمخض عن هذا الاجتماع تشكيل ثلاث هيئات تضم في عضويتها الكتل البرلمانية التي شاركت في الاجتماع، وهذه الهيئات هي<sup>٤</sup>: هيئة ممثلي الكتل والقوائم، وتتولى تنسيق العمل النيابي وتوزيع المهام على مجموعات العمل وفق اختصاصاتها، ومناقشة التوصيات والتقارير المحالة إليها ومتابعتها، ومتابعة شؤون القضاء وضمان استقلاله، والنظر في الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية.

<sup>١</sup> انظر، جريدة الوقائع الفلسطينية، من العدد (٧٢) المنشور بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٩، وحتى العدد (١٣٩)، المنشور بتاريخ ٢٠١٨/١/١٨.

<sup>٢</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني "غزة"، القوانين الفلسطينية، الموقع الإلكتروني: [http://www.plc.ps/ar/home/plc\\_law](http://www.plc.ps/ar/home/plc_law) تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٥/٢٩.

<sup>٣</sup> محمد علاونة، آلاء حماد، رزان البرغوثي، سيادة القانون والعملية التشريعية في قطاع غزة، مرجع سابق، ص ٢٩-٣٠. أيضاً، عدنان إبراهيم الحجار، آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، ٢٠١١، المجلد ١٣ العدد ١ (A)، (٢٠١١)، ص ١٥٥.

<sup>٤</sup> انظر، المجلس التشريعي الفلسطيني "رام الله"، أعمال المجلس التشريعي بعد الانقسام، الموقع الإلكتروني: <http://www.pal-plc.org>، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/١٩.

والاجتماع الدوري العام، ويضم اعضاء المجلس التشريعي بغض النظر عن الكتل البرلمانية التي ينتمون اليها، ويتولى الاجتماع احالة المواضيع والقضايا لممثلي الكتل البرلمانية ومجموعات العمل البرلماني، كما يناقش التقارير والتوصيات المرفوعة اليه. اما الهيئة الثالثة فهي مجموعات العمل البرلماني، وتتابع كل مجموعة منها العديد من القضايا كلاً بحسب اختصاصها، وتقوم بإعداد التقارير بشأنها وتحيلها الى الاجتماع الدوري لمناقشتها واتخاذ اللازم بشأنها.

على ان الاعمال التي تقوم بها هذه الهيئات لا تعتبر عملاً تشريعياً للسلطة التشريعية، ولا ترقى لمستوى الرقابة البرلمانية المعهودة؛ لأنها لا تلزم السلطة التنفيذية. كما لا تعتبر بديلاً للجان الدائمة في المجلس التشريعي؛ وانما هي استعمالٌ لحق النواب في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية. لذا فإنها لا تغني بأي حالٍ من الاحوال عن دور المجلس التشريعي في الرقابة على السلطة التنفيذية ولا تسد الفراغ الذي احده تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية بفعل الانقسام<sup>1</sup>.

وعوداً على ذي بدء، فان البحث في مشروعية القرارات بقوانين التي صدرت في ظل الانقسام والاثار المترتبة عليها يقتضي تقسيم المطالب الى فرعين متتاليين، على النحو الاتي:

#### **الفرع الاول: مشروعية القرارات بقوانين الصادرة في ظل الانقسام**

يدور الحديث هنا عن مدى التزام السلطة التنفيذية بشروط اصدار القرارات بقوانين التي بينها القانون الاساسي في مادته الثالثة والاربعين، فوفقاً لهذه المادة هناك ثلاثة شروط لإعمال هذه السلطة الاستثنائية، وهي: حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير، وغياب المجلس التشريعي، وان تعرض على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها. فأما الشرط الاخير المتعلق بعرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي فلا مجال لبحثه نظراً لتعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية منذ احداث الانقسام عام ٢٠٠٧م، وحتى تاريخ هذا البحث، لذا سينحصر البحث في الشرطين الاول والثاني.

اولاً- شرط الضرورة التي لا تحتل التأخير، لقد سبق ان بيّنا ان المشرع الفلسطيني لم يحدد ماهية الضرورة أو حالاتها، ووفقاً للقواعد العامة لحالة الضرورة، فانه يشترط لقيامها وجود ظرف

<sup>1</sup> سامي جبارين، طبيعة عمل المجلس التشريعي في الفترة ما بين تموز ٢٠٠٧ - تموز ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص ٦٤.

استثنائي لا يحتمل التأخير، بان يكون هناك خطر جسيم يهدد المصلحة العامة ويتطلب التدخل لمواجهة، وان لا يكون متوقعاً ويتعذر دفعه بالقوانين العادية.

ويشير العدد الكبير من القرارات بقوانين التساؤل عن مدى التزام الادارة بشرط الضرورة في اصدار القرارات بقوانين، وفي تقدير الباحث فان العديد من القرارات بقوانين تفتقر لشرط الضرورة، أو كان بالإمكان تأجيلها حتى انعقاد المجلس التشريعي على الاقل، ومن هذه القرارات، القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩م<sup>١</sup> بشأن تشكيل الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات الذي صدر بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٤م، ولم يطبق حتى التاريخ الذي كتب فيه البحث، رغم مرور تسع سنوات على اصداره، ولو توافرت حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير لتم لتنفيذه وتشكيل الهيئة فوراً، بل ان تطبيقه بعد هذه السنوات لن يكون مناسباً لأنه وكما يقول السيد سليمان زهيرى وكيل وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات "ان قانون تنظيم قطاع الاتصالات غير المطبق وبعد سنوات على اصداره بات في حاجة ماسة للتعديل، حيث تعدل قوانين الاتصالات بشكل سريع عن غيرها من القوانين في الدول العربية والاجنبية بسبب تطور القطاع في مدة زمنية تتراوح بين ثلاث الى خمس سنوات من اصدار قوانين الاتصالات في هذه الدول"<sup>٢</sup>.

وايضاً القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧م الذي الغى الرئيس بموجبه قانون الانتخابات الفلسطيني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥م وتعديلاته، وهو القانون الذي طبق في الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦م والتي على اثرها حدث الانقسام. وقد اخذ القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧م بنظام التمثيل النسبي الكامل (القوائم) واعتبار الاراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة<sup>٣</sup>، ونظام الجولتين لانتخاب الرئيس الفلسطيني<sup>٤</sup>، بدلاً من النظام الانتخابي المختلط لانتخاب اعضاء

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والثمانون، تاريخ النشر: ٢٠٠٩/٨/٢٢، ص ٦.

<sup>٢</sup> اسيل سعيد، مقال بعنوان: "هيئة تنظيم الاتصالات في خبر كان"، موقع الاقتصادي، بتاريخ: ٢٠١٥/٣/٤، الموقع الإلكتروني: [http://www.aliqtisadips/ar\\_pagephpid=10620fy1073679Y10620f](http://www.aliqtisadips/ar_pagephpid=10620fy1073679Y10620f)، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٢.

<sup>٣</sup> تنص المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧م، مرجع سابق، على: "يتم انتخاب أعضاء المجلس في انتخابات عامة حرة ومباشرة بطريق الاقتراع السري على أساس نظام التمثيل النسبي الكامل "القوائم" باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة".

<sup>٤</sup> تنص المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧م، مرجع سابق، على "تجري الانتخابات لمنصب الرئيس بالاقتراع العام المباشر الحر والسري، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحوز على الأغلبية المطلقة لأصوات المقترعين

المجلس التشريعي ونظام الاكثريّة في انتخاب الرئيس، الواردين في قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥م<sup>١</sup>.

والشاهد في الامر، ان هذا القرار بقانون صدر بتاريخ ٢٠٠٧/٩/١٢م ولآن لم يطبق، ولم تجر أي انتخابات تشريعية أو رئاسية منذ عام ٢٠٠٦م، وهو ما يدفع الى القول بتخلف شرط الضرورة التي لا تحتل التأخير؛ فالأصل ان هناك ظرفاً استثنائي تعجز القوانين العادية عن مواجهته، ولا يكون له حكم في القانون العادي، ويتعذر تأجيله لحين انعقاد المجلس التشريعي وهو ما تعنيه عبارة "لا تحتل التأخير"<sup>٢</sup>. فأين هذا من ذلك القرار الذي مضى على اصداره تسع سنوات دون ان يطبق. وفي ذات السياق اصدر مركز الميزان لحقوق الانسان بياناً صحفياً يتحفظ فيه على هذا القرار بقانون وجاء فيه:

"ويشدد القانون الأساسي الفلسطيني على توافر حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير ليمارس رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الحق في إصدار القرارات بقوانين، والمركز يرى أن حالة الضرورة غير متوافرة لإصدار هذا القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة لسببين الأول: هو أن حالة الضرورة التي لا تحتل التأجيل هي الحالة المفاجئة التي يتطلبها الواقع كحل فوري لأزمة فورية، وهذا لم يتوافر بشأن إصدار قانون الانتخابات الفلسطيني الجديد"<sup>٣</sup>

وذهب الدكتور عمار الدويك المدير العام للهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم" الى القول "أن حالة الضرورة التي اشتراطتها المادة ٤٣ من القانون الأساسي غير واضحة في الكثير من هذه التشريعات. والدليل على ذلك أن بعض القرارات بقوانين صدرت دون أن تنفذ، ولو كانت

---

الصحيحة، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة ينتقل المرشحان الحائزان على أعلى الأصوات إلى دورة انتخابية ثانية تجري بعد (١٥) يوماً من تاريخ إعلان النتائج النهائية، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات في هذه الدورة".

<sup>١</sup> تنص المادة الثالثة من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، على "١- يقوم قانون الانتخابات الفلسطيني على أساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة (٥٠% - ٥٠%) بين نظام الأكتريّة النسبية (تعدد الدوائر) و(نظام القوائم) باعتبار الأراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة"، كما تنص المادة ٩٥ من ذات القانون على "١- يفوز بمنصب الرئيس المرشح الحائز على أكثرية عدد الأصوات الصحيحة للمقترعين".

<sup>٢</sup> محمد علاونة، هيا حاج احمد، نضال برهم، مرجع سابق، ص ١٤٥.

<sup>٣</sup> مركز الميزان لحقوق الانسان، بيان صحفي لمركز الميزان يطالب الرئيس بإلغاء القرار بقانون بشأن الانتخابات العامة ويدعو إلى تفعيل دور المجلس التشريعي وممارسة صلاحياته، ٢٠٠٧/٩/١٥، الموقع الإلكتروني:

<http://www.mezan.org/post/643> تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٢

هناك حالة ضرورة لتم تنفيذ هذه القرارات فوراً، ومثال على ذلك قرار بقانون بشأن الانتخابات لسنة ٢٠٠٧م<sup>١</sup>.

وبما ان المشرع الفلسطيني قد شدد على شرط الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وجعلها مناط الرخصة الاستثنائية؛ فانه لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر قراراً بقانون في غير حالات الضرورة أو لأي سبب آخر، حتى وان كان هدفها تعديل النصوص القانونية القائمة لسد النقص أو القصور الذي يعتريها، والا وقعت في المخالفة الدستورية. وقد قضت محكمة العدل العليا الاردنية في احد احكامها: "ان حالة الضرورة تقاس بوجود احداث مفاجئة تشكل خطراً جسيماً، وبما ان الاوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة فيكون عنصر المفاجئة والمداهمة قد انتفى، وبالتالي انتفت حالة الضرورة. ذلك لان الهدف من وضع القانون المعدل هو الرغبة في تعديل نصوص القانون القديم لسد النقص في احكامه والقصور الذي ظهر نتيجة تطبيقه فتكون التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم وبذلك يكون مخالفاً للدستور"<sup>٢</sup>.

وانطلاقاً من ذلك، ينتقد الباحث الرأي القائل بان المعيار الذي تبنته مؤسسة الرئاسة لإصدار القرارات بقوانين هو معيار المصلحة العامة بمفهومها الواسع، والسير المنظم للمرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>٣</sup>؛ وذلك لان المصلحة وحدها لا تكفي سبباً لإصدار القرارات بقوانين، فالأصل انها حاضرة في جميع اعمال الادارة في الظروف العادية والاستثنائية. كما ان هذا القول يخالف منطوق المادة ٤٣ من القانون الاساسي التي اتخذت من "حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي" معياراً وحيداً لإصدار القرارات بقوانين، ولو صح القول بخلاف ذلك لما رفضت محكمة العدل العليا الاردنية (في قرارها المشار اليه سابقاً)

<sup>١</sup> عمار الدويك، من كلمته التي القاها بمناسبة اطلاق الائتلاف الاهلي للرقابة على التشريعات، ٢٠١٦/٥/٢٣، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، الموقع الالكتروني: <http://www.ichrps/ar/1> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٦.

<sup>٢</sup> قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٩٧/٢٢٦ (هيئة عامة)، بتاريخ ١٩٩٨/١١/٢٦، شبكة قانوني الاردن، الموقع الالكتروني: <http://www.lawjonet/vb/forumphp> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٣.

<sup>٣</sup> محمد علاونة، هيا حاج احمد، نضال برهم، مرجع سابق، في مقابلة مع الاستاذ عامر شاهين، الدائرة القانونية في ديوان الرئاسة بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٥، ص ١٢٨.

تعديل القانون القائم، رغم ان سد النقص في التشريع مما تقتضيه المصلحة العامة، غير انها رفضته لانتفاء شرط الضرورة.

بل ان الحاجة لسن التشريعات الجديدة لا تصلح سبباً لإصدار القرارات بقوانين، ما لم تتحقق الضرورة المقررة في المادة ٤٣ من القانون الاساسي، وهو ما اكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في احد احكامها<sup>١</sup> والذي جاء فيه:

"لما كان ذلك، وكانت الأسباب سالفة البيان وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما أستجد من تغييرات في نواحي المجتمع وان جاز أن تندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى، إلا انه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب -تفيد أنه لم يطرأ- خلال غيبة مجلس الشعب - ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ المشار إليها ومن ثم فان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩- إذ صدر استناداً إلى هذه المادة، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور".

ثانياً- اما الشرط الثاني من شروط القرارات بقوانين، فهو غياب المجلس التشريعي، أو كما عبرت عنه المادة ٤٣ من القانون الاساسي "في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي". وقد سبق ان بينا ان المشرع الفلسطيني لم يتطرق لحالة غياب المجلس التشريعي أو تعذر انعقاده لأسباب قاهرة. غير ان عبارة في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، بعموميتها تتسع لتشمل حالة المجلس التشريعي الذي لم ينعقد في الضفة الغربية منذ عام ٢٠٠٧م، وبالتالي يكون هذا الشرط متحققاً. وهو ما اكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية حيث قضت "وحيث أن المجلس التشريعي تعطل عن الانعقاد منذ سنوات بحيث أصبح هناك شبه استحالة لانعقاده من اجل الوفاء بمتطلبات اختصاصاته المنصوص عليها في القانون الأساسي على اثر الانقسام الحاصل

<sup>١</sup> حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الدعوى رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، الصادر

بتاريخ ١٩٨٥/٥/١٤، مكتبة حقوق الانسان - جامعة منيسوتا، الموقع الالكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-28-Y2.html> ، تاريخ الزيارة

.٢٠١٨/١١/٢٣

بين المحافظات الشمالية والجنوبية من الوطن، الأمر الذي دعى إلى إعمال أحكام المادة (٤٣) من القانون الأساسي<sup>١</sup>.

ولكن ماذا بشأن المجلس التشريعي الذي ينعقد في غزة، وهل يؤثر انعقاده على دستورية القرارات بقوانين في الضفة الغربية؟

بدايةً، تنص المادة ١٨ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على: "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الأغلبية المطلقة للمجلس وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة"، وبالتالي لا ينعقد المجلس انعقاداً صحيحاً إلا بحضور ٦٧ نائباً على الأقل من أصل ١٣٢ نائباً في المجلس التشريعي، وهو ما شكل عائقاً أمام كتلة التغيير والإصلاح نظراً لاعتقال ما يزيد عن نصف أعضائها من قبل الاحتلال الإسرائيلي. وللخروج من هذا العائق القانوني، لجأت كتلة التغيير والإصلاح إلى نظام التوكيلات، حيث أعلنت في تشرين الثاني من العام ٢٠٠٧م أنها حصلت على ٣٥ توكيلاً من نوابها المعتقلين في السجون "الإسرائيلية" لزملائهم في غزة. وعلى أثر ذلك دعا النائب الأول للمجلس التشريعي أحمد بحر، المنتمي لذات الكتلة، إلى عقد جلسات غير عادية للمجلس التشريعي، عقد أولها بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٧م<sup>٢</sup>، بمشاركة ٢٩ نائباً من غزة و٦ نواب من الضفة الغربية شاركوا عبر الهاتف. ورغم مقاطعة الكتل البرلمانية الأخرى لهذه الجلسة فقد اعتبرت كتلة التغيير والإصلاح أن الجلسة قانونية بنصاب قوامه ٧٠ نائباً جميعهم من الكتلة نفسها<sup>٣</sup>.

وقد أثارت توكيلات الأسرى جدلاً قانونياً وسياسياً واسعاً حول مشروعيتها ومشروعية ما ترتب عليها من أعمال، وانقسم الرأي بشأنها بين معارض ومؤيد.

<sup>١</sup> حكم محكمة العليا بصفتها الدستورية، المنعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٣.

<sup>٢</sup> حسين أبو هنود وسامي جبارين، قراءات قانونية في: مدى قانونية توكيلات النواب الأسرى زملائهم في كتلة "التغيير والإصلاح" في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، ط١، (المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح" - رام الله كانون الأول ٢٠٠٨)، ص٦.

<sup>٣</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي ٢٠٠٧، ط١، (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان-غزة، أبريل ٢٠٠٨)، ص٦٢.



وتستند كتلة التغيير والاصلاح لتبرير حصولها على هذه التوكيلات الى العديد من المبررات، منها عدم وجود نص قانوني يمنع توكيل الاسرى، وان هذه التوكيلات تقتضيها الظروف الاستثنائية التي يمر بها المجلس التشريعي، وقيام الاحتلال باعتقال النواب بهدف تعطيله. وبهذا المعنى يقول النائب الاول لرئيس المجلس التشريعي احمد بحر "لا قانون يمنع توكيل النواب المعتقلين نظرانهم في المجلس، وان خصوصية الامر والظروف الاستثنائية واصرار الاحتلال على عملية اعتقاله للنواب بهدف تعطيل المجلس التشريعي، وكذلك ذهاب الاحتلال لرفع محكومات النواب، امرٌ ادى الى توكيل النواب الباقين عن زملائهم المعتقلين"<sup>١</sup>.

كما استندت كتلة التغيير والاصلاح لتبرير التوكيلات الى فكرة الفقه القانون المقاوم لمجابهة السياسة "الاسرائيلية" الرامية لشل الحياة البرلمانية، وبالتالي التصدي لها بكافة الادوات المتاحة بما فيها توكيل النواب الاسرى لزملائهم الاخرين. وايضاً ان النظام الداخلي للمجلس التشريعي ينص في مادته السابعة على ان "بما لا يتعارض مع احكام هذا النظام والقانون يجوز لكل كتلة برلمانية أن تضع لائحة لتنظيم عملها"، ونظراً لعمومية النص يمكن اعتبار التوكيلات من قبيل التنظيم الداخلي للكتلة في المجلس التشريعي<sup>٢</sup>.

اما الكتل البرلمانية الاخرى فقد قاطعت جلسات المجلس التشريعي، واعتبرت ان نظام التوكيلات غير قانوني وذلك لعدة اسباب، منها انه لا يوجد في القانون الاساسي أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي أو حتى في قانون الانتخابات، نصٌ يجيز نظام التوكيلات، وبما ان القوانين الناظمة لعمل المجلس التشريعي لم تنص صراحة على ذلك فيكون التوكيل غير قانوني. كما ان قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥م قد حدد الحالات التي يشغل فيها مقعد عضو المجلس التشريعي وبين طريقة اشغاله (عبر الانتخابات الفرعية في حالة الدوائر، أو حلول النائب الثاني في القائمة في حالة الانتخابات بالقوائم)، ولم يتطرق الى الوكالة من بين تلك الطرق<sup>٣</sup>، بالإضافة الى

<sup>١</sup> فايز ابو عون، مقال بعنوان: الكتل البرلمانية ترفض عقد "التشريعي" بـ "توكيلات": تكريس للانقسام واستكمال للانقلاب العسكري، ١١/١٤/٢٠٠٧، جريدة الايام - رام الله، الموقع الالكتروني: [www.al-ayyam.ps](http://www.al-ayyam.ps)، تاريخ الزيارة ٢٥/١١/٢٠١٨.

<sup>٢</sup> حسين ابو هنود وسامي جبارين، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٤.

<sup>٣</sup> تنص المادة ٩٩ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، مرجع سابق، على: "يصدر المجلس قراراً بشغور مقعد عضو المجلس في أي من الحالات التالية: أ) الوفاة ب) فقدان الأهلية القانونية بحكم قضائي نهائي وبمصادقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس ٢- تقدم استقالة العضو إلى رئيس المجلس وتعتبر نافذة بعد أسبوعين على تاريخ تقديمها ٣- إذا كانت الفترة المتبقية لولاية المقعد الشاغر في الدائرة الانتخابية تزيد على سنة تجرى انتخابات فرعية في الدائرة الانتخابية التي

تعارض نظام التوكيلات مع مهام النائب فدوره لا يقتصر على حضور الجلسات والتصويت فقط، وانما مهمته ان يعبر عن ضمير الشعب ويعمل على خدمته، وان يشارك في المناقشة والمساءلة البرلمانية، ورايه يمثل ضميره لا ضمير من يوكله للإبابة عنه كما يرى ذلك النائب في كتلة فتح فيصل ابو شهلا<sup>١</sup>.

وفي ذات الاطار اعتبر النائب قيس عبد الكريم من كتلة البديل ان هذه التوكيلات "سابقة دستورية وقانونية غير شرعية" وقال متسائلاً: "إذا كان القانون الأساسي وقانون الانتخابات يحرمان على الناخب أن يوكل غيره لممارسة حقه الانتخابي مرة واحدة كل أربع سنوات، فكيف يمكن توكيل نائب بان يجير ثقة عشرات الألوف من الناخبين في شخص واحد"<sup>٢</sup>.

وعلى الرغم من موقف الكتل البرلمانية المعارض لنظام التوكيلات ومقاطعتها لجلسات المجلس فقد مضت كتلة التغيير والاصلاح قدماً في عقد الجلسات واصدار التشريعات باسم المجلس التشريعي الفلسطيني بموجب توكيلات الاسرى، وقد تحفظ المركز الفلسطيني لحقوق الانسان على هذه الجلسات معتبراً اياها غير قانونية وتكرس حالة الانقسام القائمة<sup>٣</sup>.

ويرى الباحث ان نظام التوكيلات الذي اعتمده كتلة التغيير والاصلاح لتأمين النصاب القانوني مجافٍ للمشروعية للأسباب التالية:

أ- وجاهة الاسانيد التي ساقها معارضي نظام التوكيلات، وخاصة تعارض التوكيل مع مهام النائب؛ لان مهام النائب اشمل من مجرد التصويت بالقبول أو الرفض حتى يصار الى قبول التوكيل فيها، فمهامه تقتضي ان يتواصل مع الشعب وان يعبر عن احتياجاتهم وان يشارك في

---

انتخب فيها العضو الذي شغل مقعده وفقاً للأحكام المقررة في هذا القانون لانتخاب أعضاء المجلس، أما إذا كانت اقل من سنة فيبقى المقعد شاغراً حتى نهاية الفترة وانتخاب مجلس جديد ٤- إذا شغل مقعد عضو المجلس من القوائم الانتخابية قبل أكثر من ثلاثة اشهر من انتهاء مدة ولاية المجلس يشغل المقعد الشاغر المرشح التالي من قائمة مرشحي تلك القائمة".<sup>١</sup> فايز ابو عون، جريدة الايام، مرجع سابق.

<sup>٢</sup> المرجع السابق.

<sup>٣</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، ورقة موقف: المركز الفلسطيني لحقوق الانسان يحفظ على كل التشريعات الصادرة في ظل الانقسام، ٢٠٠٩/٦/٢٢، الموقع الالكتروني: <http://pchrgazaorg/ar/p=7585> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٥.

المناقشة والمساءلة واقتراح القوانين. وحتى التصويت ايجاباً ورفضاً يتطلب مشاركة النائب في المناقشات البرلمانية، وتدارس وجهات النظر المختلفة وهو ما لا يتحقق في نظام التوكيلات.

ب- ان نظام التوكيل يتطلب اتصالاً دائماً بين النائب الوكيل والنائب الموكل (الاسير)؛ ليبقى الاخير على اطلاعٍ بمستجدات الامور وما يطرح داخل المجلس التشريعي، وهو ما يتعذر تحققه عملياً؛ نظراً لصعوبة الاتصال بالمعتقلين داخل السجون "الاسرائيلية"، وتقييد حركة النواب الاخرين.

ج- ان ظاهرة اعتقال النواب ليست بالأمر الجديد؛ فقد شهد المجلس التشريعي الاول اعتقال النائبان مروان البرغوثي وحسام خضر، وشهد المجلس التشريعي الثاني فوز العديد من الاسرى الذين خاضوا الانتخابات وهم رهن الاعتقال، ولو اراد المشرع الفلسطيني اعتماد نظام التوكيلات لعالجه تشريعياً في القانون الاساسي أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي. بل ان نظام التوكيلات يتعارض مع النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وخاصة فيما يتعلق بالتصويت، ونظام الاجازات والغياب، ومساءلة النواب، ومناقشة المشاريع وغيرها من الامور التي تتعارض مع نظام التوكيل.

د- إن انشاء سابقة برلمانية كهذه يتطلب موافقةً من جميع الكتل البرلمانية، وليس قراراً فردياً من احدى الكتل. واقرب مثال على ذلك استعمال تقنية "الفيديو كونفرنس" في جلسات المجلس التشريعي، اذ اعتمد هذه النظام بموافقة جميع الكتل البرلمانية<sup>١</sup>، فكيف بنظام التوكيلات الذي رفضته جميع الكتل البرلمانية باستثناء كتلة التغيير والاصلاح، علماً بان موضوع التوكيلات قد طرح قبل عام ٢٠٠٧م من خلال مشروع القانون الخاص بحقوق النائب الاسير عام ٢٠٠٦م والذي اوقف لعدم التوافق بين اعضاء المجلس التشريعي بشأنه<sup>٢</sup>.

<sup>١</sup> حسين ابو هنود، سامي جبارين، مرجع سابق، ص ٢٣.

<sup>٢</sup> المرجع السابق، ص ١٣.

هـ - ان النائب مفوض من قبل الشعب لتمثيله في المجلس التشريعي، ولا يجوز له ان يعيد التفويض لشخصٍ لآخر؛ لان مهام النائب مهامٌ دستورية، ولا يجوز فيها التفويض او الانابة الا بنص دستوري<sup>١</sup>.

وفي ضوء ما تقدم يرى الباحث ان الجلسات التي عقدت استناداً لتوكيلات الاسرى هي غير قانونية، ولا تنتقص من شروط اصدار القرارات بقوانين، ولا يجب الخلط هنا بين مشروعية الجلسات ومشروعية المجلس التشريعي ذاته؛ فالمجلس ولايته مستمرة حتى يؤدي اعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستورية، سناً لنص المادة ٤٧ مكرر من القانون الاساسي<sup>٢</sup>.

وهكذا فان الحديث عن مشروعية القرارات بقوانين لا يكون الا في اطار المادة ٤٣ من القانون الاساسي الفلسطيني التي بينت شروط اصدار القرار بقانون؛ فهي الفاصل بين المشروعية واللامشروعية بالنسبة لهذه القرارات. ولئن كان اصدار القرارات بقوانين وتقدير حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير متروك لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فان ذلك لا يمنع الباحثين ومراكز حقوق الانسان من ابداء الرأي بشأنها، خاصة عندما يكون شرط الضرورة غامضاً الى حدٍ يمكن القول بانتفائه، وفي نهاية الامر، فان مصير هذه القرارات مرتبط بعرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها؛ فهو المختص بمراجعتها وفحص مدى التزام الادارة بالحدود التي رسمها الدستور.

### الفرع الثاني: الاثار القانونية المترتبة على القرارات بقوانين الصادرة في ظل الانقسام

عكف رئيس السلطة الوطنية على مباشرة الوظيف التشريعية منذ احداث الانقسام الفلسطيني عام ٢٠٠٧م وحتى يومنا هذا، من خلال القرارات بقوانين. وهي مدة طويلة تحول فيها اختصاصه التشريعي اصلاً لا استثناءً. وتناولت هذه القرارات التي يزيد عددها عن المائة وثمانون قراراً شتى المجالات التي يمكن للقوانين العادية تناولها، فمنها ما صدر في المجال الاقتصادي كالقرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١١م بشأن الصناعة. والمجال الدستوري كالقرار بقانون رقم ٩ لسنة

<sup>١</sup> حسين ابو هنود، سامي جبارين، مرجع سابق، ص ١٧.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الاساسي لسنة ٢٠٠٥م بتعديل بعض أحكام القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م، الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والخمسون، تاريخ النشر: ١٨/٨/٢٠٠٥، ص ٥، وتتص المادة ٤٧ مكرر على تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء اعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

٢٠٠٧ بشأن مكافحة غسل الاموال. والمجال الجزائي كالقرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧م بشأن الاعفاء الضريبي. وفي المجال الإداري كالقرار بقانون رقم ٣ لسنة ٢٠١١م بشأن تعديل قانون الاستملاك. وايضاً في المجال القضائي كالقرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١٢م بشأن رسوم تسجيل الاراضي. وغيرها من المجالات الاخرى كالمجال الدولي والاجتماعي، ومجال الانتخابات.

وقد رتبت هذه القرارات بقوانين آثاراً قانونية على صعيد الافراد والمؤسسات، وانشأت الكثير من المراكز القانونية، ما يثير التساؤل حول مصير هذه القرارات بقانون والاثار المترتبة عليها فيما لو عرضت على المجلس التشريعي ورفضها. ولا مشكلة في اقراره لها؛ لأنها ستصبح قوانين نافذة من تاريخ هذا الاقرار، وستبقى آثارها قائمة.

ووفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي الفلسطيني اذا عرضت القرارات بقوانين على المجلس التشريعي ورفضها يزول ما يكون لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل دون الماضي. وبالتالي فان الآثار والمراكز القانونية التي رتبها القرار قبل رفضه من جانب المجلس التشريعي تبقى قائمة ومرتببة آثارها. ويختلف الامر مع القرارات بقوانين المتعلقة بنصوص عقابية، حيث لم تبيّن المادة ٤٣ حكمها، الامر الذي يستدعي تطبيق القواعد المتعلقة بإلغاء القوانين العقابية<sup>١</sup>، ومنها نص المادة ٥ من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠م والتي تنص على "كل قانون جديد يلغي عقوبة أو يفرض عقوبة أخف يجب أن يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه وإذا صدر قانون جديد بعد حكم مبرم يجعل الفعل الذي حكم على فاعله من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي آثاره الجنائية"، وكذلك المادة ٩ من قانون الاجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١م والتي جاء فيها "تنقضي الدعوى الجزائية في إحدى الحالات التالية: أ- الغاء القانون الذي يجرم الفعل".

وبالتالي، يكون لرفض المجلس التشريعي اثر رجعي بالنسبة لهذه القرارات العقابية؛ اما اذا لم تعرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها وفقاً

<sup>١</sup> العملية التشريعية والرقابية خلال فترة الانقسام "في الفترة ما بين يونيو ٢٠٠٧- حتى اغسطس ٢٠١٣"، مرجع سابق، ص ٤٩.

للقانون، فيزول ما كان لها من قوة القانون باثر رجعي من تاريخ صدورها، وتنقضي جميع الآثار والمراكز القانونية الي ترتبها هذه القرارات.

والواقع ان الغاء القرارات بقوانين باثر رجعي سيلحق ضرراً في الحقوق والمراكز القانونية التي استقرت فترة زمنية طويلة بسبب استمرار الانقسام، فعلى سبيل المثال انشأت بموجب القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون الشركات، ١١ شركة مدنية و ٤٣ شركة ربحية، وذلك حتى عام العام ٢٠١٢م فقط. ناهيك عن الشركات التي صوبت اوضاعها وفقاً لهذا القرار<sup>١</sup>.

ويقترح الباحث على المجلس التشريعي ان يتبنى الحل الذي اورده المشرع الدستوري المصري في المادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م<sup>٢</sup>، فيقرر زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون باثر رجعي، الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من اثار وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

وقبيل انتهاء العام ٢٠٠٨م ومع اقتراب العام ٢٠٠٩م بدأ نقاش قانوني وسياسي ينشأ حول ولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، واثّر ذلك على مشروعية القرارات بقوانين وما ترتب عليها من آثار. حيث اعتبرت كتلة التغيير والاصلاح التابعة لحركة حماس ان ولاية الرئيس تنتهي بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٨م، أي بعد اربع سنوات على انتخابه بتاريخ ٢٠٠٥/١١/١٩م، ليتولى بعدها رئيس المجلس التشريعي مهام الرئاسة لمدة سنتين يوماً تجري خلالها الانتخابات الرئاسية وفقاً للمادة ٣٧ من القانون الاساسي المعدل<sup>٣</sup>. وبالتالي لا يجوز ان تمتد ولاية الرئيس لأي فترة اضافية، وكل القرارات التي تصدر بعد ذلك التاريخ تعتبر غير مشروعة ولا ترتب أي اثار قانوني لصدورها

---

<sup>١</sup> آلاء حماد قراءة قانونية في القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٨، بشأن تعديل قانون الشركات الساري في الضفة الغربية، في: الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧-٢٠١٢ "الاليات، الآثار، الحلول"، (معهد الحقوق- جامعة بيرزيت ٢٠١٢)، ص ٢٤١.

<sup>٢</sup> تنص المادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على: "... فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

<sup>٣</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، ورقة موقف حول الجدل بشأن انتهاء مدة الرئاسة ٢٠٠٨/١١/١٧، الموقع الالكتروني: <http://pchgaza.org/ar/p=7587> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٢٧.

عن غير ذي صفة. وفي وقت لاحق اصدر المجلس التشريعي في غزة قراراً يؤكد فيه انتهاء ولاية الرئيس منذ تاريخ ٢٠٠٩/١١/١٨ م<sup>١</sup>.

اما حركة فتح فقد اعتبرت ان ولاية الرئيس مستمرة حتى انتهاء ولاية المجلس التشريعي، حيث تجري الانتخابات الرئاسية بالتزامن مع الانتخابات التشريعية. بمعنى ان ولاية الرئيس الفلسطيني تمتد حتى ٢٠١٠/١١/٢٤ م، وذلك بموجب المادة ١١١ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ م، والمادة ١١٦ من القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ م بشأن الانتخابات العامة<sup>٢</sup>. وقد تعرض هذا الرأي للنقد من بعض القانونيين باعتباره يخالف القانون الاساسي الذي وضع للانتخابات موعداً يختلف عن موعد الانتخابات التشريعية، ولو اراد المشرع الدستوري ان يوحد بين المواعدين، لفعل ذلك صراحةً كما فعل عندما مدد ولاية المجلس التشريعي القديم لحين اداء اليمين الدستورية من قبل اعضاء المجلس الجدد، عبر اضافة المادة ٤٧ مكرر من القانون الاساسي. عدا عن ان ما ورد في قانون الانتخابات بشأن تزامن الانتخابات يعد تجاوزاً للقانون الاساسي وتعديلاً له، وهو ما يجعله باطلاً؛ لان القانون الاساسي لا يُعدّل بالقوانين العادية<sup>٣</sup>.

وبصرف النظر عن الاسانيد التي ساقها كلٌ من الطرفين للتدليل على رأيه، فقد انقضت المدتين دون ان تجر أي انتخابات رئاسية أو تشريعية. ليتجدد الجدل حول ولاية رئيس السلطة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وخاصةً بعدما قام المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٩/١١/٢١ م، بتمديد ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي الى حين اجراء انتخابات

---

<sup>١</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني "غزة"، قرار المجلس التشريعي رقم (١١٢٠٠ غ ع ١١٤)، الصادر بتاريخ ١٥/١١/٢٠٠٩ الموقع الالكتروني <http://www/plcps/upload/decision/d7175811-0da7-47a4-9338-17ffd00f2c4e.pdf> تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١١/٣١.

<sup>٢</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، ورقة موقف حول الجدل بشأن انتهاء مدة الرئاسة، مرجع سابق. - تنص المادة ١١١ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ م، مرجع سابق، على: " تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي يُنتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون المعدل ووفقاً له". اما المادة ١١٦ من القرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ م، مرجع سابق، على: "تجري الانتخابات الرئاسية القادمة بالتزامن مع أول انتخابات تشريعية تجري بمقتضى هذا القانون".

<sup>٣</sup> احمد مبارك الخالدي، التداعيات القانونية لانتهاء ولاية الرئيس، ورقة قدمت الى: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات - بيروت، ١٩١٦/٢٠٠٨، ص ٧-٨.

جديدة<sup>١</sup>. ويرى الباحث ان المشكلة تكمن في غياب النص الذي يمكن اللجوء اليه لحسم هذه المسألة، ولا يصح القول بان المادة ٣٧ من القانون الاساسي عالجت حالة شغور منصب رئيس السلطة الوطنية وبالتالي يمكن تطبيقها على الوضع الحالي؛ لان هذه المادة ذكرت ثلاث حالات يتولى فيها رئيس المجلس التشريعي مهام رئاسة السلطة الوطنية وردت على سبيل الحصر، وهي: ١- وفاة الرئيس، ٢- ان يقدم استقالته الى المجلس التشريعي اذا قبلت بأغلبية الثلثين، ٣- اذا فقد اهليته القانونية بناءً على قرارٍ من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين. وليس من بين هذه الحالات انتهاء ولاية الرئيس دون اجراء انتخابات رئاسية، وفي المقابل فان تمديد الولاية الرئاسية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ليس له سند في القانون الاساسي، ولكنه يجنب البلاد من حدوث الفراغ السياسي والقانوني الذي سينجم عن توقف الرئيس عن اداء مهامه، دون اجراء الانتخابات الرئاسية، خاصة وان الظروف الراهنة في ظل الانقسام السياسي لا تؤهل لأجراء انتخابات نزيهة تعبر عن ارادة الناخبين<sup>٢</sup>.

## المبحث الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في مجال القضاء

لقد رسخ القانون الاساسي مبدأ الفصل بين السلطات؛ فقد نص في مادته الثانية على: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي". ويتميز الفصل بين السلطات العامة في النظام السياسي الفلسطيني بالمرونة والتوازن، ويقوم على التعاون والرقابة المتبادلة، فالسلطة التشريعية تراقب الحكومة وتصادق على الميزانية التي تعدها الاخيرة، ويحق لها سحب الثقة من احد الوزراء أو من الحكومة ذاتها عند مقتضى. وفي المقابل تساهم السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، ويحق للوزير ان يكون نائباً في المجلس التشريعي. اما

<sup>١</sup> المجلس الوطني الفلسطيني، بيان المجلس المركزي الفلسطيني، الدورة الثالثة والعشرون "دورة الشرعية الدستورية" التي عقدت في مدينة رام الله خلال الفترة من ١٥-١٦/١٢/٢٠٠٩، الموقع الالكتروني: <http://www.palestinepnc.org> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/٣٠.

<sup>٢</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، ورقة موقف حول الجدل بشأن انتهاء مدة الرئاسة، مرجع سابق.



السلطة القضائية فتراقب دستورية التشريعات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية عبر المحكمة الدستورية، وتراقب اعمال السلطة التنفيذية بواسطة المحكمة الادارية.

وهكذا فان الفصل بين السلطات لم يمنع من وجود التعاون والرقابة المتبادلة بينها، وهو ما يعكس مرونة الفصل بين السلطات دون النيل من استقلالية كل منها عن الاخرى. وقد تغير ذلك بعد الانقسام الفلسطيني؛ فقد القى الصراع السياسي بظلاله على السلطة القضائية كما القاه على السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد اقحمت في الصراع على يد اطراف النزاع، ما ادى الى انقسام السلطة القضائية بين شقيّ الوطن الضفة الغربية وقطاع غزة، فغدا لكل منهما مجلساً قضائياً اعلى ونيابة عامة تتولى شؤون القضاء فيه.

وعلى اثر تعطل السلطة التشريعية في الضفة الغربية، تولت السلطة التنفيذية ممثله برئيس السلطة الوطنية مهام التشريع عبر القرارات بقوانين، سنداُ لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل، وقد سخرت هذه الصلاحية التشريعية للهيمنة على السلطة القضائية، خاصة مع غياب الرقابة على السلطة التنفيذية واعمالها بفعل الانقسام.

ويقتضي الحديث عن هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في ظل الانقسام، ان نبين طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في النظام الدستوري الفلسطيني (المطلب الاول)، ثم هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في ظل الانقسام (المطلب الثاني)، على النحو الاتي:

## **المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في النظام الدستوري الفلسطيني**

ينص القانون الاساسي على ان السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، ويحدد القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها، وتصدر احكامها وفقاً للقانون<sup>١</sup>، وان القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في

<sup>١</sup> القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع اسبق، المادتين ٩٧ و٩٨.

شؤون القضاء أو العدالة. وفي ذات السياق يؤكد قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢م على ان السلطة القضائية مستقلة ويحظر التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة، وان القضاء مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون<sup>١</sup>.

ويعد استقلال السلطة القضائية احد نتائج مبدأ الفصل بين السلطات. غير ان علاقة السلطة القضائية بالسلطات الاخرى تقوم على التعاون والفصل النسبي، فالفصل المقصود هنا هو الفصل المرن وليس الفصل المطلق؛ فالقضاء يحكم بالقوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذ الاحكام والقرارات الصادرة عن القضاء. ولهذا فان علاقة السلطة القضائية بغيرها هي علاقة تكاملية يكمل بعضها بعضاً.

ان علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية ينظمها القانون الاساسي وقانون السلطة القضائية بشكل رئيسي. ويلاحظ ان هذه التشريعات منحت السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات المتعلقة بالشأن القضائي وخاصة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ووزير العدل، مما يثير بعض الإشكاليات بالنسبة لاستقلال السلطة القضائية، وهو ما سيتم بحثه من خلال الحديث عن علاقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالسلطة القضائية (الفرع الاول)، وعلاقة مجلس الوزراء بالسلطة القضائية (ثانياً).

### الفرع الاول: علاقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالسلطة القضائية

يتمتع رئيس السلطة بصلاحيات واسعة في مجال القضاء، وخاصة مجال التعيين في الوظائف القضائية، وتجد هذه الصلاحيات سندها في القوانين الناظمة للشأن القضائي وتحديداً القانون الاساسي وقانون السلطة القضائية، وهذه الصلاحيات هي:

أولاً- صلاحية التعيين في الوظائف القضائية: نصت المادة ١٨ من قانون السلطة القضائية رقم السنة ٢٠٠٢م على "يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي:- أ- بطريق التعيين ابتداء ب- الترقية

<sup>١</sup> قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادتين (١ و٣).

على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة ج- التعيين من النيابة العامة د- الاستعارة من الدول الشقيقة". بمعنى ان رئيس السلطة الوطنية يملك تعيين القضاة لأول مرة في الوظيفة القضائية وله صلاحية ترقيتهم الى المحاكم الاعلى درجة، وقبول استعارة القضاة من الدول الشقيقة بتسيب من مجلس القضاء الاعلى طبعاً. وتكمن الاشكالية في آلية التعيين تلك، ان كلمة الفصل في تعيين القضاة تكون لرئيس السلطة الوطنية وحده، وان كان التعيين بناءً على تسيب مجلس القضاء، وهو ما يفسح المجال للتدخل في شؤون السلطة القضائية وتحجيم دور مجلس القضاء الاعلى؛ لان رئيس السلطة الوطنية يملك حرية الاختيار بين الاسماء المنسبة اليه وتعيين المواليين له دون الاخرين<sup>1</sup>.

ثانياً- صلاحية تشكيل المحكمة الدستورية وتعيين اعضائها: نص القانون الاساسي الفلسطيني في المادة ١٠٣ على تشكيل محكمة دستورية عليا، وترك امر تشكيلها والاجراءات اللازمة الواجبة لذلك ليتم بيانها بموجب قانون. وقد صدر هذا القانون في العام ٢٠٠٦م وهو قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م، ووفقاً للمادة الخامسة من هذا القانون، فان تعيين رئيس المحكمة وقضااتها في التشكيل الاول للمحكمة يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتشاور مع مجلس القضاء الاعلى ووزير العدل، ومن ثم يكون التعيين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية. وكذلك الامر بشأن انتهاء خدمة عضو المحكمة الدستورية، اذ يصدر الرئيس قراراً بذلك بناءً على طلب من الجمعية العامة للمحكمة، سناً لنص المادة ٢١ من قانون المحكمة الدستورية وتعديلاته. بناءً على ما تقدم، يتضح ان سلطة تعيين اعضاء المحكمة الدستورية مركزة بيد رئيس السلطة الوطنية، خاصةً في التعيين الاول للمحكمة، رغم ان النص اشترط استشارة مجلس القضاء الاعلى ووزير العدل، الا ان هذه الاستشارة ليست ملزمة لرئيس السلطة الوطنية؛ وانما رأي يستأنس به فقط<sup>٢</sup>.

<sup>1</sup> باسم صبحي بشناق، مرجع سابق، ص ١٨٣، وعزيز كايد، مرجع سابق، ص ٥٧.

<sup>٢</sup> محمد الحاج قاسم، الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية العليا في فلسطين، في: العدالة والقانون، (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله نيسان ٢٠٠٨)، ص ٢٣٤.

وتكمن الخطورة في آلية التشكيل الاوّل للمحكمة، في احتمالية التأثير على عمل المحكمة الدستورية من جانب السلطة التنفيذية، خاصة في موضوع مهم كالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، لذا فان اختيار القضاة باشتراك السلطات الثلاثة يضمن استقلال القضاة ويحول دون خضوعهم للسلطة التنفيذية<sup>١</sup>، وأقول "احتمالية التأثير"؛ لان تكوين القضاة وخبرتهم في الحقل القضائي يؤثران على استقلالهم عن السلطة التنفيذية وان كانت صاحبة الفضل في تعيينهم.

اما بشأن استقالة اعضاء المحكمة الدستورية، فإنها تعتبر مقبولة بعد اسبوعين من تاريخ تقديمها، ويصدر بقبولها قراراً من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لنص المادة ٣١٢٣ من قانون المحكمة الدستورية، وبالتالي فان قرار الرئيس لا يتعدى كونه قراراً كاشفاً يتم عملية الاستقالة.

ثالثاً- صلاحية الرئيس في المصادقة على حكم الاعدام، نص القانون الاساسي في المادة ١٠٩ على ان "لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية". ورغم خطورة هذه العقوبة والجدل القائم حولها، فان اشتراط مصادقة الرئيس على احكام الاعدام دون تحديد مهلة زمنية لذلك، يفتح الباب لتعطيل تنفيذها الى فترة زمنية قد تستمر الى مالا نهاية، وهو ما يعد تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في اعمال السلطة القضائية واخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>٢</sup>.

وعملياً استخدمت صلاحية الرئيس في المصادقة على احكام الاعدام لتعطيل احكام الاعدام في الضفة الغربية منذ العام ٢٠٠٥م وحتى تاريخ هذا البحث، وهنا يرى البعض ان امتناع الرئيس عن المصادقة على احكام الاعدام يعد تعطيلاً للأحكام القضائية ويسري عليه حكم المادة ١٠٦ من القانون الاساسي الفلسطيني والتي تنص على "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له"<sup>٣</sup>. وهو رأي يخالفه الباحث؛ لان

<sup>١</sup> عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية في الكويت، ط١، (كلية الحقوق - جامعة الكويت، ١٩٨٦)، ص ٦٥.

<sup>٢</sup> عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٦٤.

<sup>٣</sup> احمد ماجد عبد ربه ابو سعادة، مرجع سابق، ص ١٣٥.

المادة ١٠٦ آنفة الذكر تتعلق بالأحكام التي استوفت شروط تنفيذها واصبحت جاهزة لذلك، ثم حال دون تنفيذها شخص ما. اما حكم الاعدام فان نفاذه معلقٌ على مصادقة الرئيس وان كان حكماً نهائياً، وبغير تلك المصادقة لا يكون نافذاً بعد، فلا يُصار الى القول بتعطيل نفاذه قبل المصادقة عليه.

رابعاً- حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها عن المحكوم عليه<sup>١</sup>، ويعرف العفو الخاص عن العقوبة بأنه "انتهاء الالتزام بتنفيذها ازاء شخص صدر ضده حكم بات، انهاءً كلياً أو جزئياً، أو استبدال التزام آخر به موضوعه عقوبة أخف، وذلك بناءً على قرار صادر عن رئيس الدولة"<sup>٢</sup>، ويعتبر العفو الخاص منحة من رئيس السلطة الوطنية وليس حقاً للمحكوم عليه يطالب به، فان صدر فهو ملزم له ولا مجال لرفضه<sup>٣</sup>. وقد امتدح نظام العفو باعتباره فضيلة في الحاكم، ولكونه الطريق الاخير لإصلاح الاخطاء القضائية التي تكتشف بعد صيرورة الحكم باتاً، والتخفيف من صرامة العقوبة في بعض الحالات، وتهدئة المشاعر العامة<sup>٤</sup>. ولكنه في المقابل تعرض للعديد من الانتقادات، أهمها ان اختصاص الرئيس في العفو يعتبر تدخلاً في شؤون القضاء، ويخرق مبدأ الفصل بين السلطات، كما يمس صفة الثبات والحتمية للعقوبة<sup>٥</sup>. وفي ظل هذه الانتقادات يرى البعض الاخذ بهذا النظام وترجيح محاسنه على عيوبه، شريطة ان لا يخرج العفو عن اهدافه وان لا يكون تحكيمياً، وانما يصدر بناءً على ذات الاعتبارات التي يسترشد بها المشرع والقضاء في تقرير العقوبة وتطبيقها<sup>٦</sup>. ويتفق الباحث مع الراي الآخر الذي اعتبر ان نظام العفو الخاص يخلُ بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية، خاصة ان

<sup>١</sup> تنص المادة ٤٢ من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، على: "لرئيس السلطة الوطنية حق العفو

الخاص عن العقوبة أو تخفيفها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون".

<sup>٢</sup> محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، ط٦، (دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٨٨)، ص ٩١٤. نقلاً عن، احمد ماجد عبد ربه ابو سعادة، مرجع سابق، ص ٨٣.

<sup>٣</sup> ياسر محمد العنبي، العفو في القانون الجزائري الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، ٢٠٠٩، ص ٥٨.

<sup>٤</sup> احمد ماجد عبد ربه ابو سعادة، مرجع سابق، ص ٨٥ و ٨٤.

<sup>٥</sup> فتحي ايمن فتحي عبد العال، علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية واثرها على استقلال القضاء في التشريع الفلسطيني مقارنة بالشريعة الاسلامية، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية - غزة، ٢٠١٧، ص ٨٤، وياسر محمد العنبي، مرجع سابق، ص ٦٠.

<sup>٦</sup> كامل السعيد، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات "دراسة مقارنة"، ط٣، (دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، ٢٠١١)، ص ٦١٥.

القانون الاساسي لم يضع قواعد محددة لممارسة هذا الحق، ما يشكل مدخلاً لتدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطة القضائية<sup>١</sup>.

خامساً- وهناك اختصاصات اخرى ترتبط بالسلطة القضائية، كإصدار مرسومٍ من رئيس السلطة الوطنية بتنفيذ القرار الصادر عن المجلس التأديبي بعزل القاضي "متى صار القرار نهائياً"<sup>٢</sup>، وهو اجراء لاحق لإعلان القرار الصادر عن المجلس التأديبي بحق القاضي، ويعتبر العزل نافذا من تاريخ صدور القرار بعزل القاضي. ومن صلاحية الرئيس ايضاً، تشكيل مجلس القضاء الاعلى الانتقالي بموجب قرار صادر عنه، بناءً على تنسيبٍ من وزير العدل.

### الفرع الثاني: علاقة مجلس الوزراء الفلسطيني بالسلطة القضائية

تتداخل العلاقة بين مجلس الوزراء الفلسطيني والسلطة القضائية من خلال الصلاحيات التي تتمتع بها وزارتي العدل والداخلية في شؤون السلطة القضائية بموجب التشريعات السارية على النحو الاتي:

أولاً- الصلاحيات المقررة لوزارة العدل في مجال القضاء: يتمتع وزير العدل بالعديد من الصلاحيات المرتبطة بشؤون القضاء، ترتب عليها بعض الاشكاليات القانونية، وابرز هذه الصلاحيات:

١- صلاحية الاشراف الاداري على مرفق القضاء، حيث اسند المشرع الفلسطيني لوزير العدل صلاحية الاشراف على جميع المحاكم، والاشراف على العاملين فيها من غير القضاة الذين يسري عليهم قانون الخدمة المدنية<sup>٣</sup>، المنظم لآلية التعيين والترقية والنقل والاعارة والتأديب وغيرها. وتكمن الاشكالية بخصوص هذه الصلاحية، في غموض المادة ٤٧ من قانون السلطة القضائية التي منحت لوزير العدل صلاحية الاشراف الاداري على المحاكم، اذا تنص هذه المادة على: "١- لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم، ولرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها". وهكذا فان هذه المادة لم تبين حدود "الاشراف

<sup>١</sup> عمار ياسر جاموس، الحصانة البرلمانية والعمو الخاص واثرها على مكافحة الفساد في فلسطين، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، كانون اول ٢٠١٥، ص ٥١، باسم صبحي بشناق، مرجع سابق، ص ١٨٧.

<sup>٢</sup> انظر، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادة ٥٥.

<sup>٣</sup> انظر، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادتين ١١٤٧ و٧٩.

الاداري" الممنوح للوزير لتمييزه عن "الاشراف على سير العمل" الممنوح لرؤساء المحاكم، وهو ما اوجد خلافاً بين وزارة العدل والمجلس الاعلى للقضاء بشأن ذلك، وافسح المجال لتدخل وزير العدل في عمل القضاء من باب الاشراف الاداري. ففي الوقت الذي يرى فيه مجلس القضاء الاعلى، ان مفهوم الاشراف الاداري يقتصر على جمع المعلومات والبيانات عن المحاكم وموظفيها لعرضها على المجلس التشريعي، ترى وزارة العدل ان مفهوم النص واضح بشأن الاشراف الاداري الكامل للوزارة على المحاكم، وان المشرع قرر هذه الصلاحية حتى لا ينشغل القضاة بالشؤون الادارية<sup>1</sup>.

وعلى صعيد آخر، أدى غياب التمييز بين حدود الاشراف الاداري لوزارة العدل والاشراف الفني لرؤساء المحاكم الى تضارب الصلاحيات بين الجهتين، ما اضعف قدرة رؤساء المحاكم ومجلس القضاء الاعلى على مساءلة العاملين من غير القضاة في مرفق القضاء، وانعكس ذلك سلباً على اداء الموظفين وعلى الخدمات القضائية المقدمة للمواطنين<sup>2</sup>.

والواقع ان عمل الموظفين الاداريين في مجال السلطة القضائية يقتضي خضوعهم لإشراف مجلس القضاء الاعلى؛ نظراً لخصوصية وظيفتهم. ولهذا السبب اتجهت اغلب الدول الى وضع نظام خاص بالعاملين الاداريين في المحاكم؛ لضمان خصوصية عملهم وخصوصية الوثائق التي يطلعون عليها<sup>3</sup>.

٢- تحديد دائرة اختصاص المحاكم، وهذه الصلاحية قررها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١م، حيث تنص مادته الاولى على: "٢- تعيين دائرة اختصاص المحاكم النظامية بموجب قرار يصدر من وزير العدل". وايضاً المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ والتي جاء فيها "١- تنشأ بدائرة كل محكمة بداية محكمة صلح أو أكثر حسب الحاجة، ويصدر بتحديد مقرها ودائرة اختصاصها قرار من وزير العدل". واللافت في الامر ان قانون تشكيل المحاكم النظامية اسند لمجلس القضاء الاعلى امر تنظيم اعمال محاكم صلح

<sup>1</sup> احمد ابو دية وجهاد حرب، اشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (حالة السلطة القضائية)، سلسلة تقارير (٦)، (منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان- رام الله شباط، ٢٠٠٧)، ص ٩.

<sup>2</sup> باسم صبحي بشناق، مرجع سابق، ص ١٩٢.

<sup>3</sup> ناصر الرئيس، مراجعة تحليلية لقطاع العدالة المنظومة التشريعية والمؤسسية والسياساتية، سلسلة تقارير (٤٢)، (منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان" - رام الله، ٢٠١١)، ص ٩.

والاستئناف والمحكمة العليا وتقسيم كل منها الى دوائر متخصصة<sup>١</sup>، وقد يتسبب ذلك بتعارض الصلاحيات بين وزارة العدل ومجلس القضاء الاعلى، عدا عن كونه تدخلاً في شؤون السلطة القضائية، خاصةً وان تحديد دائرة اختصاص المحاكم قد يدخل في تنظيم اعمال المحاكم المنوط بمجلس القضاء الاعلى.

٣- التدخل في موازنة السلطة القضائية، فقد بين قانون السلطة القضائية آلية اعداد الموازنة الخاصة بالسلطة القضائية، حيث يتولى مجلس القضاء الاعلى اعداد مشروع الموازنة ثم يحيله الى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني<sup>٢</sup>. ولا يثير دور المجلس في اعداد الميزانية أي اشكالية باعتباره دوراً طبيعياً لمجلس القضاء الاعلى وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بخلاف الدور المقرر لوزير العدل؛ اذ ان المشرع الفلسطيني لم يبين المقصود بعبارة "اجراء المقتضى القانوني". كما لم يبين حدود اختصاصات الوزير بهذا الشأن، فهل يقتصر دوره على نقل الموازنة التي اعدّها مجلس القضاء الاعلى الى مجلس الوزراء تمهيداً لعرضها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها، ام يتعداه الى مراجعة الميزانية ومن ثم قبولها أو رفضها. ومهما يكن من امر، فان غموض النص يفتح الباب واسعاً لتدخل السلطة التنفيذية في موازنة السلطة القضائية، وقد تسبب ذلك بتوتر العلاقة بين مجلس القضاء الاعلى ووزارة العدل، ففي موازنة العامي ٢٠٠٤م و٢٠٠٥م قام رئيس المجلس الاعلى بإرسال الموازنة الى وزارة المالية مباشرة دون إحالتها الى وزير العدل، خلافاً لأحكام المادة ٣ من قانون السلطة القضائية<sup>٣</sup>.

٤- التدخل في انتداب القضاة، فوفقاً لنص المادة ٢٣ من قانون السلطة القضائية فان نقل القضاة أو ندهم لغير الجلوس للقضاء لا يكون الا برضاهم، ويكون نقل القضاة أو ندهم بقرار من مجلس القضاء الاعلى. ولا اشكالية في ذلك؛ لان مجلس القضاء الاعلى هو صاحب الصلاحية في شؤون القضاة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية. غير ان قانون السلطة القضائية عاد واورد استثناءً عما سبق؛ اذ نصت الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ على: "استثناء مما ورد في الفقرتين أعلاه يجوز نذب القاضي مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية غير

<sup>١</sup> انظر، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، مرجع سابق، المواد ١٠، ٢١، ٢٨.

<sup>٢</sup> انظر، السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادة ٣.

<sup>٣</sup> احمد ابو دية وجهاد حرب، اشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (حالة السلطة القضائية)، مرجع سابق، ص ٧.



عمله أو بالإضافة إليه أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية بقرار من وزير العدل، بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى"، علماً بأن قانون تشكيل المحاكم لم يتطرق الى هذا الاستثناء عندما نص على حق المجلس (مجلس القضاء الاعلى) في انتداب القضاة<sup>١</sup>. وعموماً فان هذا الاستثناء يشكل مدخلاً لتدخل وزير العدل في شؤون القضاة والقضاء، وخصوصاً مع غموض عبارة "متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية"، فهي عبارة فضفاضة وغير محددة، وتجيز لوزير العدل تحت مسمى المصلحة الوطنية بالتقدم بطلبات نذب القضاة ونقلهم بصورة ترك مجلس القضاء الاعلى، وان رفض المجلس هذه الطلبات<sup>٢</sup>.

٥- التدخل في تأديب القضاة ووقفهم عن العمل، يحق لوزير العدل وفقاً لقانون السلطة القضائية ان يطلب من النائب العام اقامة الدعوى التأديبية على القضاة. كما يجوز له ان يطلب من مجلس القضاء الاعلى، ان يأمر بوقف القاضي عن مباشرة اعمال وظيفته اثناء اجراءات التحقيق معه في جريمة منسوبة اليه ارتكابها<sup>٣</sup>. وتمثل هاتان الصلاحيتان خطراً على استقلال السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات اذا اساء وزير العدل استخدامها؛ حيث يمكن من خلالها الضغط على القضاة والتأثير عليهم عبر تهديدهم برفع الدعاوي التأديبية بحقهم، أو بتقديم طلب وقفهم عن العمل اثناء اجراءات التحقيق، مع التأكيد على ان وقف القاضي من اختصاص مجلس القضاء الاعلى وهو غير ملزم بطلب وزير العدل بشأن ذلك.

٦- الاشراف الاداري على اعضاء النيابة العامة، فقد قرر المشرع الفلسطيني لوزير العدل العديد من الصلاحيات التي تأتي في اطار الاشراف الاداري على النيابة العامة، منها دوره في تعيين وكلاء النيابة العامة وفقاً لنص المادة ٦٢ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢م، والتي تنص على: "١- يضع النائب العام بعد استطلاع رأي وكيل النيابة المختص تقريراً عن عمل معاون النيابة يبين فيه مدى أهليته وصلاحياته للعمل القضائي ويخطر به العضو المعني به. ٢- يعرض التقرير وما قد يقدمه العضو المعني من ملاحظات مكتوبة على وزير العدل ليقرر صلاحية العضو للتعيين في وظيفة وكيل نيابة أو إعطاءه مهلة لا تتجاوز السنة لإعادة تقدير

<sup>١</sup> انظر، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، مرجع سابق، المادة ٣٥.

<sup>٢</sup> عزيز كايد، مرجع سابق، ص ٥٩.

<sup>٣</sup> انظر، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادتين ١٤٩ و٥٨.

أهليته وصلاحيته". كما يؤدي اعضاء النيابة العامة اليمين امام وزير العدل بحضور النائب العام.

ومن صلاحيات وزير العدل ايضاً، تعيين مكان عمل اعضاء النيابة العامة، ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين امامها بقرار منه بناءً على اقتراح من النائب العام. بالإضافة الى صلاحياته في طلب اقامة الدعوى التأديبية على اعضاء النيابة العامة من النائب العام<sup>١</sup>. وهنا تبرز الاشكاليات التالية، اولاً ان النيابة العامة وعضاؤها جزءً من السلطة القضائية وبالتالي فان منح وزير العدل هذه الصلاحيات بشأنهم، وخاصة صلاحياته في تعيين وكلاء النيابة العامة يمس استقلال السلطة القضائية ويجعلهم خاضعين له. ثانياً، التعارض بين المادتين ٦٢ و ١٨ من قانون السلطة القضائية، فالأولى تمنح وزير العدل الحق في تقرير صلاحية معاون النيابة العامة لشغل وظيفة وكيل نيابة، والثانية تنص على ان شغل الوظائف القضائية (ومنها وظائف النيابة العامة) يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الاعلى<sup>٢</sup>. وفي الحالتين فان التعيين في الوظائف القضائية يجب ان يناط بمجلس القضاء الاعلى بصفته رأس السلطة القضائية.

٧- طلب النقض بأمر خطي واعادة المحاكمة، والنقض بأمر خطي هو "طريق استثنائي للطعن، على خلاف القواعد العامة للنقض تحقيقاً للعدالة ولمواجهة الاخطاء في الحكم الجزائي الحاصل على قوة الامر المقضي به، يقدم لوزير العدل ليطلب من النائب العام عرضه على محكمة النقض"<sup>٣</sup>. وقد نظم قانون الإجراءات الجزائية موضوع النقض بأمر خطي، واناط صلاحية طلبه بوزير العدل حصراً، حيث تنص المادة ٣٧٥ منه على "لوزير العدل أن يطلب من النائب العام خطياً عرض ملف دعوى على محكمة النقض إذا كان الحكم مخالفاً للقانون وكان الحكم قد اكتسب الدرجة القطعية ولم يسبق لمحكمة النقض البت فيه". اما طلب اعادة المحاكمة فيكون في الاحكام التي اكتسبت الدرجة الباتة في مواد الجرح والجنایات، ويتولى وزير العدل احالة طلب اعادة المحاكمة المقدم اليه من ذوي الشأن الى النائب العام ليقوم بدوره برفع الطلب الى

<sup>١</sup> انظر، قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، مرجع سابق، المادتين ٦٥ و٧٢.

<sup>٢</sup> باسم صبحي بشناق، مرجع سابق، ص ١٩٨.

<sup>٣</sup> فتحي ايمن فتحي عبد العال، مرجع سابق، ص ١٠٠.

محكمة النقض بعد اجراء المقتضى القانوني. وقد عالج قانون الاجراءات الجزائية موضوع الطعن بإعادة المحاكمة، مبيناً اصحاب الحق في تقديم الطلب لوزير العدل ابتداءً، والحالات التي يجوز فيها ذلك، والاثار المترتبة على اعادة المحاكمة<sup>١</sup>.

ثانياً- مسؤولية وزارة الداخلية تجاه السلطة القضائية: أسند المشرع الفلسطيني لوزارة لداخلية مسؤولية تنفيذ الاحكام القضائية، وتوفير الحماية الامنية لمقرات القضاء، وتنفيذ المهام القضائية المنوطة بها. وتثير هذه المسؤوليات العديد من الاشكاليات على صعيد العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، على النحو التالي:

١- مسؤولية وزارة الداخلية عن تنفيذ احكام القضاء وقرارته، حيث تتولى وزارة الداخلية عبر الاجهزة الامنية التابعة لها مهمة تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية، فلا قيمة لأحكام القضاء بدون اداة لتنفيذها. وتكمن الاشكالية في هذا الجانب، في تعامل الاجهزة الامنية تجاه مسؤولياتها؛ فقد تتباطأ عن تنفيذ الاحكام القضائية أو تمتنع عن تطبيقها. ولا زالت مراكز حقوق الانسان ومؤسسات المجتمع المدني تتلقى العديد من الشكاوي سنوياً بشأن تعطيل احكام القضاء<sup>٢</sup>. على الرغم من ان المشرع الدستوري اكد على ان الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، معتبراً ان الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة<sup>٣</sup>.

ويرى الدكتور باسم بشناق ان اسناد مهمة تنفيذ القرارات القضائية الى وزارة الداخلية يفسح المجال للسلطة التنفيذية للتأثير على عمل السلطة القضائية؛ لان الاجهزة الامنية المختصة تستطيع ان تؤخر تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم أو النيابة العامة أو تمتنع عن تنفيذها وهو ما يضعف هببة السلطة القضائية واستقلالها، ويمس بمبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام<sup>٤</sup>.

<sup>١</sup> انظر، قانون الاجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، مرجع سابق، المواد ٣٧٧ - ٣٨٧.

<sup>٢</sup> انظر، مجلة عين على العدالة من العدد السابع (٢٠٠٧) وحتى العدد الواحد والعشرين (٢٠١٧)، المركز الفلسطيني

لاستقلال المحاماة والقضاء - رالم الله.

<sup>٣</sup> المادة ١٠٦ من القانون الاساسي المعدل

<sup>٤</sup> باسم صبحي بشناق، مرجع سابق، ص ١٩٩.

٢- مسؤولية وزارة الداخلية في حماية مرفق القضاء وتنفيذ المهام القضائية، تنص المادة ٨٤ من القانون الاساسي المعدل على " قوات الأمن والشرطة قوة نظاميه وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة". ولا شك ان حماية مرفق القضاء من مقتضيات الحفاظ على الامن والنظام العام في المجتمع نظراً لمكانة القضاء وخصوصية الاعمال التي يؤديها، وحتى يظل القضاء قادراً على القيام بوظيفته ومحافظاً على هيئته واستقلاله<sup>١</sup>.

ولا يتوقف اختصاص السلطة التنفيذية عند هذا الحد؛ وانما يتعداه الى مساعدة النيابة العامة في تنفيذ المهام القضائية من خلال الاجهزة الامنية التابعة للوزارة، والتي يتمتع بعض منتسبيها بصفة الضبطية القضائية<sup>٢</sup>. وبرز هذه المهام البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق في الدعاوي<sup>٣</sup>.

وفي كلا الاختصاصين فان استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية يرتبط بمدى التزام الاجهزة الامنية بالهدف الذي شرعت هذه الصلاحيات لأجله، خصوصاً ان اعطاء بعض الاجهزة الامنية صفة الضبطية القضائية لن يصرف ولائهم عن السلطة التنفيذية أو تبعيتهم لها وهو ما قد يشكل مدخلاً للضغط على القضاء، والتدخل في شؤونه بما يخرق مبدأ الفصل بين السلطات ويضعف استقلالها.

### المطلب الثاني: هيمنة السلط التنفيذية على القضاء في ظل الانقسام السياسي

تأثرت السلطة القضائية بالانقسام كغيرها من السلطات العامة في الدولة؛ فقد اقحمت السلطة القضائية عنوة في الصراع بفعل الاجراءات التي اتخذها طرفي النزاع في الضفة الغربية وقطاع غزة. فبعد احداث الانقسام الفلسطيني في شهر حزيران من العام ٢٠٠٧م، علقت النيابة العامة العمل في محاكم غزة؛ لعدم اعترافها بشرعية الشرطة التي شكلتها حكومة اسماعيل هنية بدلاً

<sup>١</sup> انظر، المرجع السابق، ص ٢٠٠، وفتحي ايمن فتحي عبد العال، مرجع سابق، ص ١٠٦.

<sup>٢</sup> بموجب المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، مرجع سابق، وتنص على: "يكون من مأموري الضبط القضائي: ١- مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة ٢- ضباط وضباط صف الشرطة، كل في دائرة اختصاصه".

<sup>٣</sup> انظر، قانون الاجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١، مرجع سابق، المادة ٢١٩.

لأفراد الشرطة الذين امتنعوا عن العمل بعد احداث الانقسام، مما دفع الحكومة في غزة الى توقيف النائب العام، واستبداله واعضاء النيابة المستكفون عن العمل بوكلاء نيابة جُدد. كما قامت في وقت لاحق بتشكيل جهاز قضائي جديد موازٍ لمجلس القضاء الاعلى في رام الله، وهو "مجلس العدل الاعلى" برئاسة المستشار عبد الرؤوف الحلبي، عرّف لاحقاً بالمجلس الاعلى للقضاء.

اما الحدث الابرز فكان سيطرة مجلس العدل الاعلى التابع لحكومة غزة على مرفق القضاء ومجمع المحاكم في القطاع بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٧م، الامر الذي دفع مجلس القضاء الاعلى في رام الله الى تعليق العمل في المحاكم النظامية في محافظات غزة، واعتبر ان جميع الاحكام التي تصدر عن المحاكم التابعة لمجلس العدل الاعلى باطلة بطلاناً مطلقاً، وقرر عدم جباية الرسوم. وفي ذات الوقت قررت نقابة المحامين تعليق العمل اما المحاكم النظامية في غزة، قبل ان تعود عن قرارها في وقت لاحق<sup>١</sup>، وليس من مفردات البحث الحديث عن شرعية المجلس الاعلى القضاء في غزة أو شرعية عمل المحاكم التابعة له. لذا سينحصر الحديث عن تدخل السلطة التنفيذية في الجهاز القضائي في الضفة الغربية فقط. فمنذ احداث الانقسام اتخذت السلطة التنفيذية العديد من القرارات بقوانين التي اعتبرت تغولاً من جانب السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، ابرزها اخضاع المدنيين لولاية القضاء العسكري (الفرع الاول)، وتعديل قانون المحكمة الدستورية (الفرع الثاني).

### الفرع الاول: اخضاع المدنيين لولاية القضاء العسكري

#### محاكمة المدنيين امام القضاء العسكري

على اثر الاحداث الذي وقع في قطاع غزة عام ٢٠٠٧م، اعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ في جميع اراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩ لسنة

<sup>١</sup> انظر، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، التقرير السنوي ٢٠٠٧، مرجع سابق، ص ٥٨ وما بعدها.

٢٠٠٧م<sup>١</sup>، ولمدة ثلاثين يوماً من تاريخ ٢٠٠٧/١٦/١٤م. وفي إطار ذلك اصدر الرئيس مجموعة من المراسيم الرئاسية لحفظ النظام العام، كالمرسوم رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اعتبار كافة الميليشيات المسلحة غير النظامية محظورة<sup>٢</sup>، والمرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ<sup>٣</sup>. وفي خضم هذه الاحداث مد القضاء العسكري ولايته على المدنيين، واحيل العدد من المدنيين على القضاء العسكري وجرت محاكمتهم امامه. ومن ذلك الحكم الصادر عن المحكمة العسكرية الخاصة في القضية رقم (٩١١٨) بتاريخ ٢٠٠٩/١٦/١٢م<sup>٤</sup>، وحكمها في القضية رقم (٨١٨٠٤) بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٤م<sup>٥</sup>، وايضاً في القضية رقم (٩١٨٦) الصادر في ٢٠١٠/١١/٢٦م<sup>٦</sup>، وغيرها من الاحكام الصادرة بحق المدنيين. كما تم توقيف المدنيين على ذمة القضاء العسكري وفقاً لقانون اصول المحاكمات الثوري لمنظمة التحرير لعام ١٩٧٩م، ولمدة وصلت في بعض الاحيان الى ستة اشهر<sup>٧</sup>.

ويستند القضاء العسكري في الضفة الغربية الى القوانين الصادرة عن منظمة التحرير الفلسطينية، وخاصة قانون اصول المحاكمات الجنائية الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية وقانون العقوبات الثوري للمنظمة لسنة ١٩٧٩م، اللذان اصدرهما الرئيس ياسر عرفات بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بموجب القرار التشريعي رقم ٥ الصادر في ١٩٧٩/١١/١١م<sup>٨</sup>. بالإضافة الى تشريعات اخرى كقانون الخدمة المدنية في قوى الامن رقم ٨

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، المرسوم رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اعلان حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٧/٨/٩، ص ٦.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اعتبار كافة الميليشيات المسلحة غير النظامية محظورة، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٧/٨/٩، ص ١٦.

<sup>٣</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والسبعون، تاريخ النشر: ٢٠٠٧/٩/١٣، ص ٣٦.

<sup>٤</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد التاسع والثمانون، تاريخ النشر: ٢٠١١/١/١، ص ١٩.

<sup>٥</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد الثمانون، تاريخ النشر: ٢٧/٧/٢٠٠٩، ص ٢٧.

<sup>٦</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد تسعون، تاريخ النشر: ٣٠/٣/٢٠١١، ص ٧٧.

<sup>٧</sup> مجلة عين على العدالة العدد العاشر (كانون اول ٢٠٠٩) (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله ٢٠٠٩)، ص ٦، والهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الخامس عشر، "١ كانون ثاني- ٣١ كانون اول ٢٠٠٩"، (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان- رام الله)، ص ١٠٥.

<sup>٨</sup> دولة فلسطين، هيئة القضاء العسكري، الموقع الالكتروني: <http://mjc.pna.ps/viewdetails.aspx?cid=10078>، تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠١٨.

لسنة ٢٠٠٥م، وقانون المخابرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٨م، والقرار بقانون بشأن الامن الوقائي رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧م. وتنقسم المحاكم العسكرية وفق المادة ١١٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية الثوري الى: ١- المحكمة المركزية "القاضي الفرد"، ٢- المحكمة العسكرية الدائمة، ٣- محكمة امن الثورة "المحكمة العسكرية العليا"، ٤- المحكمة الخاصة، ٥- ومحكمة الميدان العسكرية. ويتبع للقضاء العسكري نيابة عامة، ومحاكم ومراكز اصلاح. ويتولى رئيس هيئة القضاء العسكري الادارة العامة للقضاء العسكري الفلسطيني، ويعينه القائد الاعلى رئيس منظمة التحرير الفلسطينية ويتبع له مباشرةً، ويعاونه ضباط وافراد المؤسسة القضائية العسكرية<sup>١</sup>.

ويتبع القضاء العسكري قواعد خاصة فيما يتعلق بضوابط التحقيق والتوقيف واجراءات المحاكمة ومدد التوقيف، تختلف عن القواعد المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١م. كما يخضع قضاة المحكمة العسكرية لقانون الخدمة المدنية في قوى الامن الفلسطيني رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥م، لذا يعتبر القضاء العسكري جزءاً من السلطة التنفيذية وأحد عناصر المؤسسة الامنية<sup>٢</sup>.

وتستند هيئة القضاء العسكري في اخضاع المدنيين لولايتها الى العديد من المبررات، ابرزها ان قانون العقوبات الثوري لسنة ١٩٧٩م يسري على جميع الفلسطينيين، مدنيين وعسكريين، بدلالة المادة التاسعة<sup>٣</sup>، والتي تنص على "تسري احكام هذا القانون على كل فلسطيني أو سواه فاعلا كان او مت دخلا او محرصا اقدم على ارتكاب إحدى الجرائم الآتية:-

- أ- الجرائم التي ترتكب ضد امن وسلامة ومصالح قوات الثورة.
- ب- الجرائم التي تقع في المعسكرات أو الثكنات او المراكز او المؤسسات او المصانع او السفن أو الطائرات أو الأماكن أو المساكن او المحال التي يشغلها الأفراد لصالح قوات الثورة اينما وجدت.

<sup>١</sup> انظر، قانون اصول المحاكمات الثورية لسنة ١٩٧٩، المواد ٣٥٦ و ٣٥٧.

<sup>٢</sup> غاندي ربيعي، احتجاز المدنيين لدى الاجهزة الامنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، سلسلة تقارير خاصة رقم (٦٤)، (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم" - رام الله، كانون الاول ٢٠٠٨)، ص ١٨.

<sup>٣</sup> ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المدنيين الفلسطينيين امام القضاء العسكري الفلسطيني، (مؤسسة الحق- رام الله، ٢٠١١)، ص ٨١.

ج- الجرائم التي ترتكب من او ضد الافراد متى وقعت بسبب تأديتهم واجباتهم".

وجدير بالذكر، ان القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥م بشأن نقل السلطات والصلاحيات<sup>١</sup>، نص على "١- تؤول إلى السلطة الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والمنشورات والأوامر السارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل ١٩٩٤/٥/١٩م". وبما ان القوانين الثورية لعام ١٩٧٩ لم تطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل ١٩٩٤/٥/١٩م، اعتبر البعض أن تطبيقها في مناطق السلطة الفلسطينية غير دستوري ويفتقر للسند القانوني. غير ان المحكمة العليا الفلسطينية المنعقدة بصفتها الدستورية حسمت الامر؛ عندما ردت الطعن المقدم اليها بعدم دستورية قانون العقوبات الثوري وقانون اصول المحاكمات الجزائية الثوري الصادرين في ١٩٧٩م. واعتبرت ان قانون العقوبات الثوري مشروع، ولكنه لا يطبق الا على فئة العسكريين، وأكدت على ذلك بقولها "ولا نجد في اي من القوانين الصادرة بشأن العمل القضائي ما يشير الى الغاء أو تعديل اي من القانونين المطعون في دستوريتها بموجب هذا الطعن الامر الذي نخلص معه الى ان هذين القانونين ما زالوا يتمتعان بالمشروعية في الحدود التي صدر فيها ولتطبق على الفئة التي استهدفت فيهما وهي فئة العسكريين... في حين ان المدنيين لا يخضعون لأحكامهما باعتبار ان فئة العسكريين هم وحدهم المخاطبون بتلك الاحكام"<sup>٢</sup>. وبناء عليه، لا يجوز التذرع بقانون العقوبات الثوري لسنة ١٩٧٩م، من اجل محاكمة المدنيين امام القضاء العسكري، لان سريانه يقتصر على افراد المؤسسة العسكرية فقط، وقما قضت المحكمة العليا.

كما برر بعض القانونيين العاملين في الاجهزة الامنية مدً ولاية القضاء العسكري بمواجهة المدنيين بأن المرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧م<sup>٤</sup> بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة

<sup>١</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع، تاريخ النشر: ١٩٩٥/٥/٦، ص ١٧.

<sup>٢</sup> غاندي ربي، مرجع سابق، ص ١٠.

<sup>٣</sup> حكم محكمة العدل العليا بصفتها الدستورية المنعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم ١ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٢٠١٢/١١/٣١

<sup>٤</sup> وتتص المادة الاولى من المرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة الطوارئ، على:

"١- إضافة لما للقضاء العسكري من اختصاصات، يختص بالجرائم المخلة بالسلامة العامة خلافاً للقوانين والمراسيم والأوامر المشار إليها في ديباجة هذا المرسوم والمعمول بها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى وجه الخصوص:



الطوارئ، لا يزال سارياً لعدم صدور مرسوم رئاسيٍّ لاحق يقضي بوقف أو الغاء العمل بأحكام هذا المرسوم. وبالتالي لا يزال القضاء العسكري مختصاً بنظر الجرائم المحددة فيه<sup>١</sup>. غير ان هذا الرأي يخالف صراحةً المادة ١١٠ من القانون الاساسي الفلسطيني التي حددت اطاراً زمنياً لحالة الطوارئ لا تتجاوز الثلاثين يوماً بموجب مرسومٍ من رئيس السلطة الوطنية، ويجوز مدها ثلاثين يوماً اخرى بموافقة ثلثي اعضاء المجلس التشريعي، وبما ان حالة الطوارئ انتهت بعد ثلاثين يوماً من تاريخ اعلانها دون ان تُمدد، فقد انقضت بانقضائها جميع مراسيم الطوارئ، وتوقف نفاذها دون الحاجة لصدور مرسومٍ رئاسي آخر بإلغاء هذه المراسيم. لذا لا يجوز التدرع بهذا المرسوم لإحالة المدنيين على القضاء العسكري.

وينطوي اخضاع المدنيين للقضاء العسكري على مخالفة جسيمة لأحكام القانون الاساسي المعدل، وخرقاً لمبدأ المشروعية؛ لان القانون الاساسي نص صراحة على ان المحاكم العسكرية تنشأ بقوانين خاصة، وليس لها اي اختصاصٍ أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري بموجب المادة ٢١٠١ منه. كما يحرم المدنيين من حقهم في الالتجاء الى قاضيهم الطبيعي<sup>٢</sup>، ويخرق مبدأ المساواة الذي كفله القانون الاساسي في مادته التاسعة "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة". عدا عن اقصاء القضاء المدني والنيابة المدنية وانتهاك الضمانات التي كفلها قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني للمدنيين. وقد اكدت محكمة العدل العليا مراراً وفي الكثير من قراراتها عدم اختصاص القضاء العسكري في محاكمة المدنيين معتبرة ان ذلك غير مشروع، ومن ذلك قرارها الصادر في القضية رقم ٢٠٠٨١١٥٦م والذي جاء فيه "وحيث ان هذا الامر خرج عن نطاق اختصاص وولاية المحاكم العسكرية طبقاً لأحكام المادة ٢١٠١ من القانون الاساسي التي نصت

---

أ الجرائم الواقعة على مسؤولي وموظفي السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها وممتلكاتها ب الجرائم الواقعة على السلامة العامة والأمن العام الداخلي ج الجرائم الواقعة على أجهزة الأمن الفلسطينية ومنسببها ٢- لغايات تنفيذ أحكام هذا المرسوم: أ- تتولى النيابة العسكرية اختصاصات النيابة العامة ب- تطبق المحاكم العسكرية في القضايا المنظورة أمامها قانون أصول المحاكمات الثوري لمنظمة التحرير الفلسطينية لعام ١٩٧٩م ت- يتمتع منتسبوا القوات الفلسطينية كافة بصفة الضبطية القضائية ٣- تعلق المواد من القوانين السارية المفعول التي تتعارض مع أحكام هذا المرسوم وعلى وجه الخصوص الفقرة الثانية من المادتين (١٠١، ١٠٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣م"

<sup>١</sup> ناصر الرئيس، مرجع سابق، ص ٨٥.

<sup>٢</sup> تنص المادة ٣٠ من القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، على: "١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي".

على "تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة وليس لهذه المحاكم اي اختصاص أو ولاية خارج الشأن العسكري فان قرار رئيس هيئة القضاء العسكري بتوقيف المستدعي يشكل غصباً للسلطة كما انه يمس حرية المستدعي الشخصية التي كفلها القانون الاساسي في المادتين ١١ و ١٢ منه لذلك فان قرار توقيف المستدعي يكون قراراً منعماً وعليه فان توقيف المستدعي يكون قد تم بوجه غير مشروع"<sup>١</sup>.

وعلى الرغم من قضاء محكمة العدل العليا بهذا الشأن ورفضها اخضاع المدنيين لولاية القضاء العسكري، لم تتوقف محاكمة المدنيين امام القضاء العسكري، واحيل العديد من المدنيين الى القضاء العسكري في الضفة الغربية. فمثلاً خلال العامين ٢٠٠٨م و ٢٠٠٩م تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، عدداً من الافادات والشكاوي تفيد بان العديد ممن يحتجزهم جهازي المخابرات والامن الوقائي لا يمثلون امام القضاء العادي، ولا علم للنيابة العامة بتوقيفهم<sup>٢</sup>. كما اصّر القضاء العسكري والنيابة العسكرية على محاكمة المدنيين واصدار اوامر الايقاف بحقهم، طالبت حتى اللذين اصدرت محكمة العدل العليا قراراً بإلغاء اوامر توقيفهم<sup>٣</sup>. وقد وجدت الاجهزة الامنية في هذه القرارات مبرراً وملاذاً للامتناع عن تنفيذ احكام محكمة العدل العليا وتعطيل نفاذها<sup>٤</sup>، وهو ما يخالف المادة ١٠٦ من القانون الاساسي التي تنص "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له".

وقد شهدت الاعوام ٢٠٠٩م و ٢٠١٠م ومطلع العام ٢٠١١م استهدافاً مكثفاً للقرارات الصادرة عن النيابة العسكرية والقضاء العسكري بحق المدنيين، اذ الغت محكمة العدل العليا في الكثير من

<sup>١</sup> حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٤.

<sup>٢</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، التقرير السنوي الرابع عشر "١ كانون ثاني - ٣١ كانون اول ٢٠٠٨"، ص ٨٠، والتقرير السنوي الخامس عشر "١ كانون ثاني ٢٠٠٩ - ٣١ كانون اول ٢٠٠٩"، ص ١٠٥.

<sup>٣</sup> مجلة عين على العدالة، العدد الثامن (تشرين اول ٢٠٠٨)، (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله ٢٠٠٨)، ص ٧.

<sup>٤</sup> ناصر الرئيس، مرجع سابق، ص ١١٨.

قراراتها القضائية، قرارات التوقيف الصادرة عن القضاء العسكري، واعتبرتها منعدمة وغصبياً لسلطة القضاء المدني<sup>١</sup>. وفي عام ٢٠١١م اعلن رئيس هيئة القضاء العسكري انه تمت احالة جميع المدنيين الى القضاء النظامي منذ تاريخ ١٧/١/٢٠١١م<sup>٢</sup>.

### الفرع الثاني: تعديل قانون المحكمة الدستورية

منذ عام ٢٠٠٧م اصدر رئيس السلطة الوطنية العديد من القرارات المتعلقة بالشأن القضائي، اهمها القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧م المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م، والذي سيكون موضع البحث لكونه يعزز هيمنة السلطة التنفيذية على مرفق القضاء.

والمحكمة الدستورية العليا هي "هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها"<sup>٣</sup>، وتتمتع بسلطة واسعة في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويظهر ذلك جلياً في اختصاصاتها التي تطول ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين، سواء بتفسيرها أو الحكم بعدم دستورتها، أو تكليف السلطة التشريعية بتعديل ما قضي بعدم دستوريته منها بما يتفق واحكام القانون. وذات الامر بالنسبة للتشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية، كاللوائح والانظمة وغيرها. بل ان صلاحياتها تطال هرم السلطة التنفيذية عند البت في اهلية رئيس السلطة الوطنية<sup>٤</sup>، وكل ذلك يتطلب استقلال المحكمة الدستورية العليا عن السلطات العامة الاخرى، وابقائها في معزل عن هيمنة هذه السلطات حتى يتحقق المنشود من وجود هذه المحكمة.

وقد نص القانون الاساسي على تشكيل المحكمة الدستورية دون ان يحدد موعداً لذلك. وبين اختصاصاتها في المادة ١٠٣ منه. وترك طريقة تشكيلها والاجراءات الواجبة الاتباع امامها، والاثار المترتبة على احكامها ليتم بيانها بموجب قانون.

<sup>١</sup> عصام عابدين، المحاكم العسكرية في التجربة الفلسطينية، مجلة المفكرة القانونية، العدد الخاص: المحاكم العسكرية واخواتها في دول المنطقة العربية، رواسب ماضي أم ثوابت للمستقبل؟، (كانون الثاني، ٢٠١٨)، ص ٢٣.

<sup>٢</sup> مؤسسة الفا العالمية للأبحاث والمعلوماتية واستطلاع الرأي، وضع العدالة في فلسطين ٢٠١١، (المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاة "مساواة" - رام الله، ٢٠١١)، ص ٢٢٥.

<sup>٣</sup> قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، المادة الأولى.

<sup>٤</sup> انظر، القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، مرجع سابق، المادة ١٠٣. وقانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، المادتين ٢٤ و٢٥.

وبناءً على ذلك، صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩م بتاريخ ١١٢١٢٠٠٦م. وقد اثار هذا القانون شبهة مخالفة القانون الاساسي؛ بسبب الاختلاف بين الاختصاصات الواردة في المادة ٢٤ منه، عن الاختصاصات الواردة في المادة ١٠٣ من القانون الاساسي. ويتضح ذلك بمقاربة المادتين معاً، حيث تنص المادة ١٠٣ من القانون الاساسي على: "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات، ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي". اما المادة ٢٤ من قانون المحكمة الدستورية فتتص على "تختص المحكمة دون غيرها بما يلي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ٢- تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال التنازع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها، ٣- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ٤- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر احدهما من جهة قضائية أو جهة ذات اختصاص قضائي والآخر من جهة أخرى منها ٥- البت في الطعن بفقدان رئيس السلطة الوطنية الأهلية القانونية". وهكذا فان قانون المحكمة الدستورية اسقط بعض الاختصاصات وأضاف أخرى لم ترد في القانون الاساسي الذي يعلوه مرتبةً، ولا يجوز مخالفته أو تعديله الا بالطريقة التي رسمها القانون الاساسي نفسه. فالمادة ١١٢٤ من قانون المحكمة الدستورية لسنة ٢٠٠٦م، حذفت عبارتي "اللوائح" و"غيرها" الوارديتين في النص الدستوري، وقصرت بذلك الاعمال القانونية الخاضعة لرقابة المحكمة الدستورية العليا على القوانين والانظمة فقط. واسقطت من اختصاصاتها الاعمال التشريعية الاخرى كاللوائح والمراسيم واللوائح والقرارات بقوانين، وأي عمل قانوني يتضمن قواعد قانونية. وهو ما يتعارض وبوضوح مع نص المادة ١٠٣ من القانون الاساسي المعدل.

واستبدلت المادة ٢١٢٤ مصطلح التشريعات بمصطلح القوانين، علماً بان التشريعات اعم واشمل من القوانين؛ كون الاخيرة تشمل التشريع الاساسي الصادر عن المجلس التشريعي فقط. كما اضاف قانون المحكمة الدستورية لرئيس السلطة الوطنية، اختصاصاً لم يرد من بين اختصاصاته التي حددها لقانون الاساسي وفقاً لنص المادة ٣٨ منه، وهو تعيين رئيس وقضاة المحكمة

الدستورية العليا<sup>١</sup>. رغم ان القانون الاساسي، لم يرد فيه ما يجيز اضافة اختصاصات اخرى لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب قانون لاحق، مثلما نصت المادة ١١٦٩ من القانون الاساسي بالنسبة لاختصاصات مجلس الوزراء "يختص مجلس الوزراء بما يلي: ١١- أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون"<sup>٢</sup>.

وبصرف النظر عن ذلك، فقد جرت اول محاولة لتعديل هذا القانون عام ٢٠١٢م من خلال القرار بقانون (بدون رقم) لسنة ٢٠١٢م، والذي صدر بتاريخ ٣٠ ١٠ ٢٠١١م.

وابرز ما جاء في هذا القرار بقانون تعديل المادة الثانية من قانون المحكمة الدستورية حيث نص القرار بقانون على "تعديل المادة ٢ من القانون الاصلي لتصبح على النحو الاتي: تتألف المحكمة من رئيس ونائب أو اكثر وعدد كافٍ من القضاة وتتعدّد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة". علماً بان المادة ٢ من القانون الاصلي تنص على "تؤلف المحكمة من رئيس ونائب له وسبعة قضاة، وتتعدّد هيئة المحكمة من رئيس وستة قضاة على الأقل، وتصدر قراراتها بالأغلبية". ويتضح مما تقدم ان النص الجديد لم يحدد عدد اعضاء المحكمة الدستورية مكتفياً بعبارة "وعدد كافٍ من القضاة"، دون ان يبين هذا العدد. وهو ما يفسح المجال لتدخل السلطة التنفيذية في تحديد اعضاء المحكمة الدستورية بما يتناسب ومصالحها السياسية، مما يؤثر على استقلال المحكمة الدستورية؛ خاصة وان القرار بقانون عدّل آلية تعيين اعضاء المحكمة الدستورية لصالح السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة الرابعة منه على "تعديل المادة ٥ من القانون الاصلي لتصبح على النحو الاتي: يعين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية بالتشاور مع رئيس مجلس القضاء الاعلى ووزير العدل". خلافاً للنص الاصلي الذي جاء في مادته الخامسة "١- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، ٢- يعين رئيس

<sup>١</sup> تنص المادة الخامسة من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، مرجع سابق، على "١- يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضااتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل ٢- يعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا".

<sup>٢</sup> احمد مبارك الخالدي، "اداء السلطة القضائية الفلسطينية وتحقيق العدالة ١٩٩٤-٢٠١٣"، في: محسن محمد صالح (محرر)، السلطة الوطنية الفلسطينية دراسات في التجربة والاداء ١٩٩٤-٢٠١٣، ط١، (مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات- بيروت، ٢٠١٥)، ص ٢٨٢.

وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا". وبذلك الغى القرار بقانون دور الجمعية العامة في عملية التعيين واكتفى بالتشاور مع رئيس مجلس القضاء الاعلى بدلاً من التشاور مع مجلس القضاء، مستبعداً بذلك أي دور للمحكمة الدستورية في تعيين اعضائها. وفي هذا الشأن يقول الفقيه الدستوري سعد عصفور في كتابه النظام الدستوري المصري "ان مسلك المشرع بالنسبة لتعيين رئيس المحكمة واعضاؤها منتقد؛ لأنه يجعل لرئيس الجمهورية سلطة الانفراد بتعيين رئيس تلك المحكمة ودون أي قيد قضائي، كما انه لا يستلزم في تعيين اعضائها سوى اخذ رأي المجلس الاعلى للهيئات القضائية"<sup>1</sup>.

ومن الامور التي طالها التعديل، اختصاص الجمعية العامة للمحكمة بوضع النظام الداخلي. اذ تنص المادة السادسة من القرار بقانون على "تعديل الفقرة ١ من المادة ٨ من القانون الاصيلي لتصبح على النحو الاتي: "تؤلف الجمعية العامة للمحكمة من جميع اعضائها، وتختص بالإضافة الى ما نص عليه في هذا القانون باقتراح مشروع نظام داخلي يوضح كيفية النظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة ومعايير الكفاءة والخبرة اللازمة في قضاتها وامورها الداخلية، وتوزيع الاعمال بين اعضائها والشؤون الخاصة بالمحكمة باستثناء الرواتب والعلاوات والامتيازات المادية، ويرفع لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، كما يجب التشاور معها في مشاريع القوانين الخاصة بالمحكمة قبل إحالتها الى المجلس التشريعي على ان تبدي رأيها بذلك خطياً خلال شهر من تاريخ تسلمها تلك المشاريع". في حين ان المادة ١١٨ من القانون الاصيلي تنص على "١- تؤلف الجمعية العامة للمحكمة من جميع أعضائها، وتختص بالإضافة إلى ما نص عليه في هذا القانون، بوضع نظام داخلي يوضح كيفية النظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة، ومعايير الكفاءة والخبرة اللازمة في قضاتها وأمورها الداخلية، وتوزيع الأعمال بين أعضائها وجميع الشؤون الخاصة بهم، كما يجب استشارتهم في مشاريع القوانين المتعلقة بالمحكمة قبل إحالتها إلى المجلس التشريعي على أن تبدي رأيها بذلك خطياً خلال شهر من تاريخ تسلمها تلك المشاريع". وبالتالي قلص القرار اختصاص الجمعية العامة بوضع النظام الداخلي للمحكمة، لمجرد اقتراح مشروع النظام الداخلي، واستثنى من اختصاصها الشؤون المالية

<sup>1</sup> عصام عابدين، ملاحظات على القرار بقانون بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، ط٢، (مؤسسة لحق - رام الله ٢٠١٤)، ص١٣ و١٤.

المتعلقة بالرواتب والعلاوات والامتيازات المادية. واشترط احالة مشروع النظام الداخلي لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه. وهنا تتجلى الهيمنة على المحكمة الدستورية عبر اخضاع شؤونها المالية والادارية لإشراف السلطة التنفيذية. ومن الامور اللافتة في هذا القرار انه منح رئيس السلطة الوطنية سلطة استبدال اعضاء الهيئة العامة للمحكمة، اذ نصت المادة التاسعة منه على "تعديل المادة ١٤ من القانون الاصيلي لتصبح على النحو الاتي:١- يقوم رئيس السلطة الوطنية كل اربع سنوات باستبدال ثلث اعضاء الهيئة العامة للمحكمة على التوالي بحيث لا تزيد عضوية أي منهم عن ١٢ سنة". بينما نصت المادة ١٤ من القانون الاصيلي على "١- تنتهي خدمة العضو حكماً إذا أكمل السبعين من عمره". ويعتبر البعض ان منح الرئيس هذه الصلاحية، يعتبر تغولاً كبيراً على المحكمة الدستورية وقضاتها من جانب السلطة التنفيذية؛ بسبب استنثار الرئيس باستبدالهم دون ايه ضوابط مهنية أو معايير موضوعية يمكن الاسترشاد بها في هذا الشأن<sup>١</sup>.

وكانت هذه ابرز التعديلات التي طالت قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م وهي ليست جميعها، ولكنها الاكثر مساساً باستقلال المحكمة الدستورية وقضاتها عن السلطة التنفيذية؛ فقد طال التعديل ايضاً شروط العضوية في المحكمة الدستورية وشروط اليمين القانونية لرئيس المحكمة الدستورية واعضاءها، وآلية ممارسة المحكمة لاختصاصاتها<sup>٢</sup>.

ولم يلبث هذا القرار حتى عدل عنه رئيس السلطة الوطنية ولم ينشر في الجريدة الرسمية، ثم في عام ٢٠١٤م اعيد طرح القرار بصيغة لم تختلف كثيراً عن سابقتها، حيث اصدره الرئيس بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٠م وأحاله في اليوم التالي الى ديوان الفتوى والتشريع لغايات نشره في الجريدة الرسمية، وقد سارعت مؤسسات المجتمع المدني بالمطالبة بإلغاء هذا القرار؛ لكونه يعزز هيمنة السلطة التنفيذية على السلطات العامة الاخرى وخاصة السلطة القضائية. وطالبت بعقد مؤتمر

<sup>١</sup> عصام عابدين، مرجع سابق، ص ١٩.

<sup>٢</sup> انظر، اشرف صيام قراءة قانونية في القرار بقانون بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، صحيفة دنيا الوطن "الالكترونية"، ٢٠١٢/١٢/١٧، الموقع الالكتروني: [https:// pulpit.alwatanvoice.com](https://pulpit.alwatanvoice.com) ، تاريخ الزيارة:

٢٠١٨/٢/١٩.

وطني شامل، وتنظيم حوارٍ قانونيٍّ ومجتمعيٍّ تشارك فيه الجهات الرسمية والاهلية؛ للوصول الى توافقٍ شامل بشأن المحكمة الدستورية العليا وبناء قضاءٍ مستقل<sup>١</sup>.

ومرة اخرى عدل الرئيس عن القرار بقانون ولم يجر نشره في الجريدة الرسمية. وفي عام ٢٠١٦م كان الحدث الابرز، وهو تشكيل المحكمة الدستورية العليا بموجب القرار الرئاسي رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٦م<sup>٢</sup>. وتم تشكيل هذه المحكمة استناداً لأحكام القانون الاساسي، وأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م. وتشكلت المحكمة الدستورية برئاسة السيد محمد عبد الغني الحاج قاسم، والسيد اسعد بطرس مبارك نائباً له، وعضوية كلٍ من السادة، عبد الرحمن عبد الحميد ابو نصر، وفتحي عبد النبي الوحيددي، وفتحي حمودة ابو سرور، وحاتم عباس صلاح الدين، ورفيق عيسى ابو عياش، وعدنان مطلق ابو ليلي، والسيد فواز تيسير صايمة.

وقد صرح المستشار القانوني للرئيس، حسن العوري ان المحكمة الدستورية "استحقاقٌ دستوريّ قانوني سيعمل على التخفيف من العبء الملقى على عاتق المحكمة العليا"<sup>٣</sup>. في حين وجهت المؤسسات الحقوقية الفلسطينية رسالة الى رئيس السلطة الوطنية فور الاعلان عن تشكيل المحكمة الدستورية طالبت فيها بـ"ضرورة أن يأتي تشكيل المحكمة الدستورية العليا خطوة لاحقة تتوج إعادة الحياة الدستورية المتمثلة بإجراء الانتخابات العامة (الرئاسية والتشريعية) وإعادة توحيد القضاء الفلسطيني"<sup>٤</sup>.

---

<sup>١</sup> مذكرة للرئيس الفلسطيني لسحب قراره المعدل لقانون المحكمة الدستورية رقم (٣) للعام ٢٠٠٦، وجهتها الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ومؤسسة الحق، والهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون، ومركز القدس للمساعدة القانونية، والانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، ومركز الميزان لحقوق الإنسان، ومركز حريات للحقوق المدنية، والمركز الفلسطيني للتنمية والحريات الاعلامية "مدى"، ٢٠١٤/١٧/١١، منشورة على الموقع الالكتروني: <http://www.alhaq.org> ، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٢١/١٩

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار رقم ٥٧ لسنة ٢٠١٦م بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا، الوقائع الفلسطينية، العدد مائة وعشرون، تاريخ النشر: ٢٦/٤/٢٠١٦، ص ٥٣.

<sup>٣</sup> وفا وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية قرار رئاسي بتشكيل أول محكمة دستورية عليا ٢٠١٦/٤/١٣ الموقع الالكتروني: <http://www.wafa.ps> ، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٢١/٢١

<sup>٤</sup> رسالة وجهتها مؤسساتٌ حقوقية فلسطينية الى رئيس السلطة الوطنية حول تشكيل المحكمة الدستورية موقعةً من الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، ومجلس منظمات حقوق الانسان (ويضم عدداً من مؤسسات حقوق الانسان)، والمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، وشبكة المنظمات الاهلية، والمؤسسة الاهلية لاستقلال المحاماة وسيادة القانون "استقلال"، ومؤسسة مفتاح، بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٣، منشورة على الموقع الالكتروني: <http://ichr.ps>



ويتفق الباحث مع المؤسسات الحقوقية الفلسطينية<sup>١</sup>، التي اعتبرت ان المحكمة الدستورية لم تستكمل اجراءات تشكيلها وفقاً للقانون؛ لان رئيس المحكمة الدستورية واعضاؤها ادوا اليمين القانونية في غياب رئيس المجلس التشريعي، خلافاً للمادة السابعة من قانون المحكمة الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م، التي اوجبت ان يؤدي رئيس المحكمة واعضاؤها اليمين امام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة اعمالهم بحضور رئيس المجلس التشريعي ورئيس مجلس القضاء. وهو ما يجعل تشكيل المحكمة مشوباً بعييب جسيم.

وبعيداً عن شرعية تشكيل المحكمة الدستورية العليا، فقد اصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧م<sup>٢</sup> بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٢م وعلى غرار القرارين السابقين تضمن القرار بعض التعديلات التي تعزز هيمنة السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية وقضاتها. فالمادة الثالثة من هذا التعديل تنص على "تعديل المادة (٢) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. يعين رئيس المحكمة والأعضاء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد مع مراعاة الآتي: أ. تشكل المحكمة من رئيس ونائب له وعدد لا يقل عن سبعة قضاة". ويتضح من عبارة "لا يقل عن سبعة اعضاء"، ان القرار المعدل لم يحدد العدد النهائي لأعضاء المحكمة الدستورية، وهو ما يفتح الباب لتدخل السلطة التنفيذية في تشكيل المحكمة الدستورية والتأثير على استقلاليتها عبر التحكم بعدد القضاة بما يخدم الاهداف السياسية للسلطة التنفيذية. وفي هذا الصدد يقول الدكتور عبد العزيز سالماني "وعدم تحديد عدد اعضاء المحكمة الدستورية العليا يعتبر من الثغرات التي يمكن ان تنفذ من

تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١٢/٢٢

<sup>١</sup> بيان صحفي صادر عن مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية (ويضم في عضويته ١٢ منظمة حقوق إنسان إضافة إلى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان كعضو مراقب)، وشبكة المنظمات الأهلية (وتضم في عضويتها ١٣٣ منظمة أهلية فلسطينية)، بعنوان: "المحكمة الدستورية العليا لم تستكمل إجراءات تشكيلها وقراراتها منعدمة"، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://pchgaza.org>، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٥/١٧.

<sup>٢</sup> السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦م، الوقائع الفلسطينية، العدد مائة وسبعة وثلاثون، تاريخ النشر: ٢٠١٧/١٠/١٥، ص ٤.

خلالها السلطة السياسية لتزيد من اعضاء المحكمة كلما رأت في مصلحتها ذلك ومن هنا يمكن التأثير على استقلالية المحكمة الدستورية<sup>١</sup>.

الامر الآخر والاكثر اهمية هو رفع يد المحكمة الدستورية عن النظر والحكم بعدم دستورية النصوص والواردة في القرارات بقوانين ولو عرضت لها بمناسبة ممارسة اختصاصها، حيث تنص المادة ١٣ من القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية على "تعديل المادة (٢٥) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٤) من القانون الأصلي، ممارسة كافة الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام، يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها، ويتصل بالنزاع المطروح عليها، وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية". وبالتالي قصر التعديل صلاحية المحكمة في الحكم بعد الدستورية على القوانين والمراسيم واللوائح والانظمة فقط، محصناً بذلك القرارات بقوانين<sup>٢</sup>. بينما كان النص الاصلي اكثر شمولاً من هذا القرار؛ اذ نصت المادة ٢٥ منه على "١- يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٤) ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً)". ولا يخدم ذلك سوى السلطة التنفيذية مع هذا العدد الكبير من القرارات بقوانين، في ظل استمرار تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية بفعل الانقسام القائم منذ عام ٢٠٠٧م.

ولا بد في معرض الحديث عن تعديل احد القوانين القضائية، من الاشارة الى مشروع القرار بقانون بشأن تعديل قانون السلطة القضائية الذي اقترحه مجلس الوزراء في النصف الثاني من العام ٢٠١٧م، وبرز ما تضمنه هذا المشروع منح السلطة التنفيذية صلاحية عزل رئيس المحكمة العليا، واخضاع النائب العام للمساءلة الحكومية من خلال وزير العدل. وقد واجه المشروع معارضة كبيرة من جانب القضاة والمحامين واعضاء النيابة العامة لما ينطوي عليه

<sup>١</sup> د عبد العزيز محمد سالمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري"، (سعد سمك للمطبوعات القانونية والاقتصادية - القاهرة - ٢٠٠٠)، ص ١٦٣.

<sup>٢</sup> انظر، وحدة القانون الدستوري، ورقة موقف حول القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا، سلسلة اوراق عمل بير زيت للدراسات القانونية (٢/٢٠١٧)، وحدة القانون الدستوري، كلية الحقوق والادارة العامة، جامعة بير زيت، تشرين الثاني ٢٠١٧).

هذا المشروع من مخالفات دستورية من شأنها الاخلال باستقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات، وتغولاً من جانب السلطة التنفيذية على السلطة القضائية. واعتبر نادي اعضاء النيابة العامة ان قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢م "يعتبر من القوانين الأساسية التي تنظم سلطة قائمة مستقلة بذاتها، بما فيها المحاكم والنيابة وهذا يقود إلى القول أنّ إجراء أي تعديل على هذا القانون دون السلطة التشريعية، ودون مراعاة الضوابط الدستورية، يشكل افتتاتاً على مبدأ الفصل بين السلطات، وتعديا على استقلال السلطة القضائية"<sup>١</sup>.

والواقع ان منح رئيس السلطة الوطنية صلاحية عزل رئيس المحكمة العليا يخالف صراحة نص المادة ٩٩ من القانون الاساسي التي نصت على "٢- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية"، وليس من بين هذه الحالات ما نص عليه القرار مشروع بقانون. اما مساءلة النائب العام امام الحكومة فيخالف كون النيابة العامة جزء من السلطة القضائية وليست تابعة للسلطة التنفيذية، وهو ما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية في احد احكامها "ان النيابة العامة جزء من الهيئة القضائية لا الإدارية وتصرفاتها تعد من الأعمال القضائية سواء أكانت متعلقة بجمع الاستدلالات مما يباشره أعضاؤها بوصفهم رؤساء لمأموري الضبط القضائي ام بأعمال التحقيق ام الاتهام وفي هذا وحده ما يوجب القول باستقلال النيابة العامة عن جهة الإدارة"<sup>٢</sup>.

ومن جانبها اعتبرت نقابة المحامين الفلسطينيين في اجتماع طارئ لها لمناقشة هذا القرار ان ما ورد في مسودته يعتبر تعدٍ على القانون الاساسي؛ لأنه يهدف الى اخراج النيابة العامة من الباب السادس المنظم للسلطة القضائية الى الباب المنظم للحكومة في القانون الاساسي<sup>٣</sup>.

---

<sup>١</sup> بيان صادر عن الهيئة الادارية لجمعية نادي أعضاء النيابة العامة "حول مشروع مجلس الوزراء بتعديل قانون السلطة القضائية" الهيئة الادارية لجمعية نادي اعضاء النيابة العامة - رام الله ٢٠١٧/٦/١٤ الموقع الإلكتروني:

<http://www.pgpps> تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٢/٢٣

<sup>٢</sup> حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/١١

<sup>٣</sup> بيان صادر عن مجلس نقابة المحامين للراي العام وصناع القرار حول مشروع مجلس الوزراء بتعديل قانون السلطة القضائية نقابة المحامين الفلسطينيين - رام الله ٢٠١٧/٦/١٤ الموقع الإلكتروني: <http://www.palestinebar.ps>

تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٢/٢٣

وفي وقت لاحق اصدر نادي اعضاء النيابة العامة وجمعية نادي القضاة ونقابة المحامين الفلسطينيين بياناً صحفياً مشتركاً، اكدوا فيه رفضهم لتعديل قانون السلطة القضائية في ظل غياب المجلس التشريعي، صاحب الاختصاص الاصيل بكل ما يتعلق بالتشريعات الاساسية المرتبطة بالقانون الاساسي، كقانون السلطة القضائية. ودعوا مجلس الوزراء لسحب مشروع القرار بقانون بشكل صريح<sup>1</sup>. وتزامن هذا البيان مع اعلان مجلس القضاء الاعلى الفلسطيني، سحب مشروع القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية الذي قدمه وزير العدل، اثر الاجتماع الذي عقد في مجلس الوزراء بحضور رئيس الوزراء رامي الحمد الله، ورئيس السلطة القضائية المستشار عماد سليم، والمستشار القانوني للرئيس حسن العوري، والنائب العام احمد براك، ووزير العدل علي ابو دياك. وقد تم الاتفاق خلاله على اعادة تفعيل اللجنة الرئاسية المشكلة من هذه الاطراف؛ لوضع رؤية لإصلاح منظومة العدالة في فلسطين، ورفع التوصيات لرئيس السلطة الوطنية لاتخاذ الاجراءات اللازمة لترجمتها على ارض الواقع<sup>2</sup>.

ويرى الباحث صواب التراجع عن مشروع القرار بقانون المعدل لقانون السلطة القضائية لما تضمنه المشروع من مخالفات دستورية لأحكام القانون الاساسي؛ ولكونه يمس استقلال السلطة القضائية ويقوض مبدأ الفصل بين السلطات، وينال من هيبة القضاء، خاصة في ظل الانقسام الذي عطل المجلس التشريعي وعطل معه ادوات الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية.

---

<sup>1</sup> بيان صحفي حول تعديل قانون السلطة القضائية صادر عن اصدر نادي اعضاء النيابة العامة وجمعية نادي القضاة ونقابة المحامين الفلسطينيين ٢٠١٧/٦/٢٠ الموقع الالكتروني: <http://www.qanon.ps/index.php> تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٢/٢٣

<sup>2</sup> مجلس القضاء الاعلى "بتوجيهات الرئيس اعادة تفعيل اللجنة الرئاسية لإصلاح منظومة العدالة " ٢٠١٧/٦/٢٠ الموقع الالكتروني: <http://www.courts.gov.ps> / تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٢/٢٤

## الخاتمة

لقد شكل الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة نقطة فارقة في تاريخ النظام السياسي الفلسطيني، فقد قسم السلطات العامة بين شقي الوطن، وقلب ميزان الفصل بين السلطات. وعلى اثره تولت السلطة التنفيذية زمام الامور في الضفة الغربية، مستغلة تعطل المجلس التشريعي في الضفة الغربية منذ احداث الانقسام، وصلاحياتها الاستثنائية في التشريع سناً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي.

وقد استطاعت السلطة التنفيذية من خلال هذه الصلاحيات، ان تحتكر وظيفة التشريع عبر اصدار القرارات بقوانين، وان تهيمن على مرفق القضاء من خلال تعطيل الاحكام القضائية، وسحب بعض الصلاحيات من القضاء المدني على نحو ما بينته الدراسة.

وقد خلص الباحث من خلال الدراسة الى جملة من النتائج اهمها ما يلي:

١- النظام الفلسطيني يقوم على مبدا الفصل بين السلطات. وهذا الفصل ليس فصلاً جامداً؛ وانما فصلاً مرناً مشرباً بروح التعاون والرقابة بين السلطات. فالسلطة التشريعية تلعب دوراً في تكوين السلطة التنفيذية من خلال منح الثقة بالحكومة ورئيسها، ودوراً رقابياً من خلال الوسائل التي منح اياها القانون الاساسي، كحق السؤال والاستجواب وغيرها. وفي المقابل فان السلطة التنفيذية تساهم في عملية التشريع عبر اقتراح القوانين واقرارها والمصادقة عليها، وتساهم في عمل السلطة القضائية من خلال الاشراف الاداري على مرفق القضاء، وتشكيل المحكمة الدستورية، والتعيين في الوظائف القضائية.

٢- لقد احدث التعديل الدستوري عام ٢٠٠٣م تغييراً في بنية النظام السياسي الفلسطيني؛ فنقله من النظام الرئاسي الذي يكون فيه رئيس الدولة رئيساً للوزراء ايضاً، الى النظام المختلط "شبه الرئاسي"، الذي يستقل فيه منصب الرئيس عن منصب رئيس الوزراء، ويتشارك كلاهما في تسيير شؤون الدولة. وقد ساهم هذا النظام في حدوث الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧م؛ بسبب اختلاف البرنامج السياسي لرئيس الوزراء عن برنامج رئيس الدولة، واختلافهما في التيار السياسي.

٣- حددت المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل شروط اصدار القرارات بقوانين. وتتمثل هذه الشروط بالشروط الموضوعي، وهو وجود حالة ضرورة لا تحتل التأخير. والشروط الزمني، وهو ان لا يكون المجلس التشريعي منعقدًا. وشروط العرض على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور القرارات بقوانين.

٤- لم تضع المادة ٤٣ من القانون الاساسي معياراً محدداً لحالة الضرورة سوى كونها لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، ولم تحدد شروطها وحالاتها، ما يستوجب العودة الى القواعد العامة لنظرية الضرورة. وقد احسن المشرع الفلسطيني اذ لم يحدد حالات الضرورة حصراً؛ لأنه يصعب حصرها بشكل قاطع، فهي تقدر وفقاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتختلف باختلاف الزمان والمكان. وقد يشكل حصرها خطراً على سلامة الدولة وامنها متى ما تعرضت لظروف استثنائية لم يحددها القانون الاساسي، ما يعيق السلطة التنفيذية عن التدخل لمواجهة هذه الظروف بالشكل المناسب.

٥- تعتبر القرارات بقوانين قرارات ادارية قبل عرضها على المجلس التشريعي، حتى اذا عرضت على المجلس التشريعي واقرها، تحولت الى قوانين عادية، واصبحت في حكمها، فتنحص من الطعن بالإلغاء امام القضاء الاداري وهو ما ذهب اليه اغلب الفقه.

٦- ان القرارات بقوانين لا تملك مالا تملكه القوانين العادية، فلا تملك مخالفة القانون الاساسي أو تعديله أو الغائه، لا يجوز لها ان تنظم المواضيع التي اوجب الدستور تنظيمها بموجب قرار صادر عن اغلبية خاصة، أو المواضيع المحجوزة للمشرع بنص دستوري.

٧- يعتبر عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها واجباً دستورياً؛ حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في عرضها قصداً أو اهمالاً، ويقتصر مدلول العرض على ايداعها لدى امانة المجلس، على ان يكون ايداع القرارات بقوانين بكامل نصوصها وتفصيلها، ليتسنى للمجلس التشريعي مناقشتها وبحثها بالشكل المطلوب.

٨- اذا عرضت القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها ورفضها، يزول ما كان يكون لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل دون الماضي، ولكنها تظل قائمة كقرارات ادارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء والتعويض. اما الاثار القانونية والمراكز التي

رتبتها القرارات بقوانين قبل رفضها، فتبقى قائمةً وتستمد قوتها من حالة الضرورة التي صدرت في ظلها.

٩- اذا اخلت السلطة التنفيذية بالتزامها بعرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدورها، يزول ما كان لها من قوة القانون باثر رجعي، وتعود لمجرد قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء.

١٠- ان القرارات التي تعرض على البرلمان دون ان يبد رأياً بشأنها تظل محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي رايه فيها صراحةً. ولذلك، قد يستمر نفاذ القرارات بقوانين مدة زمنية قد تطول اشهرًا أو سنوات حتى يصدر المجلس التشريعي قراره فيها؛ لان المشرع الدستوري لم يحدد اجلاً معيناً يجب على المجلس التشريعي ان يبدي رايه خلاله.

١١- تتسع عبارة "في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي" لتشمل حالة الغياب التي يعاني منها المجلس التشريعي بفعل الانقسام؛ لان النص جاء في صيغة عامة، ويتعين حمله على عمومه، وهو ما تقتضيه المصلحة العامة في ظل الواقع الفلسطيني.

١٢- ان عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي واجب في اول اجتماع له بعد الغياب، وفقاً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي، سواء كان هذا الاجتماع عادياً أم غير عادي؛ وذلك لان النص جاء مطلقاً ولم يحدد طبيعة الاجتماع، والمطلق يجري على اطلاقه.

١٣- تخضع القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني لنوعين من الرقابة، هما الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، وتعني الرقابة البرلمانية، ان يدقق المجلس التشريعي في الظروف والوقائع التي استدعت اصدار القرارات بقوانين، وان يتحقق من توافر حالة الضرورة، اما الرقابة على دستورية القرارات بقوانين، فتعني التحقق من احترام السلطة التنفيذية للضوابط والقيود التي اوردها القانون الاساسي لإصدار القرارات بقوانين، وان هذه التشريعات التي صدرت في غيبة المجلس التشريعي لم تخالف القانون الاساسي صراحةً أو ضمناً.

١٤- ان الرقابة المثلى على القرارات بقوانين تتحقق باجتماع الرقابة البرلمانية جنباً الى جنب مع الرقابة القضائية؛ فلا يمكن الاكتفاء بأحد الاسلوبين والاستغناء عن الآخر لان كلاهما يكمل الآخر في اطار الرقابة الشاملة على مشروعية القرار بقانون.

١٥- لم يورد المشرع الفلسطيني شرط "عدم مخالفة القانون الاساسي"، خلافاً للدستورين الكويتي والاردني. قد احسن المشرع الدستوري الفلسطيني اذ لم يفعل؛ لان النص عليه يعتبر تزيدياً، فاحترام الدستور تحصيل حاصل وشرطٌ بديهي؛ اذا ان كل القوانين (العادية والمؤقتة) يجب ان لا تخالف احكام الدستور دون الحاجة للنص على ذلك.

١٦- يحق للمجلس التشريعي ان يعدل القرارات بقوانين عند عرضها عليه؛ لان المجلس التشريعي هو صاحب الاختصاص الاصيل بالتشريع، وبما انه يملك اصدار التشريعات الجديدة ابتداءً وان يعدل ويلغي التشريعات النافذة، فمن باب اولى انه يملك تعديل القرارات التي تتمتع مؤقتاً بقوة القانون؛ فمن يملك الاكثر (اصدار القوانين العادية ورفض القرارات بقوانين) يملك الاقل وفقاً للقاعدة الاصولية. الا اذا قرر الدستور حرمان المجلس التشريعي من هذا الحق، وعندها لا بد من النزول عند ارادته لان جميع السلطات تمارس اختصاصاتها وفقاً لأحكامه.

١٧- لقد واجه المجلس التشريعي الثاني خلال دورته السنوية الاولى العديد من العقبات التي اثرت على ادائه بشكل كبير. ابرزها الصراع السياسي بين حركتي حماس وفتح، والسياسة "الاسرائيلية" الرامية لتعطيل المجلس التشريعي؛ بسبب رفضها نتيجة الانتخابات، كما عانى من ضعف الدور الرقابي والتشريعي؛ نتيجة المناكفات السياسية واعتقال اكثر من نصف اعضاء كتلة التغيير والاصلاح وعدد من اعضاء الكتل الاخرى.

١٨- حاول اعضاء المجلس التشريعي، وممثلوا الكتل البرلمانية في الضفة الغربية تفعيل دور المجلس التشريعي المعطل، وشكلوا ثلاث هيئات، هي: هيئة ممثلي الكتل والقوائم، والاجتماع الدوري العام، ومجموعات العمل البرلماني. على ان الاعمال التي تقوم بها هذه الهيئات لا ترقى لمستوى الرقابة البرلمانية المعهودة؛ لأنها لا تلزم السلطة التنفيذية، ولا تعتبر بديلاً للجان الدائمة في المجلس التشريعي.

١٩- منذ ان اعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ في الضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٤، اخذ يصدر القرارات بقوانين سناً لنص المادة ٤٣ من القانون الاساسي المعدل. وقد بلغ عدد القرارات بقوانين الصادرة منذ الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧ وحتى نهاية العام ٢٠١٧، مائة واربعة وثمانون قراراً، تناولت شتى المجالات. اما في قطاع غزة، فقد عكفت



كتلة التغيير والاصلاح على عقد الجلسات باسم المجلس التشريعي، وقد وصل عدد القوانين التي اصدرتها منذ الانقسام وحتى نهاية العام ٢٠١٧م خمسة وخمسون قانوناً.

٢٠- رتبت القرارات بقوانين عدداً كبيراً من الاثار والمراكز القانونية التي استقرت مع مرور الزمن. ويرتبط مصير هذه القرارات بانعقاد المجلس التشريعي؛ فإما ان يقبلها فنتقلب الى قوانين عادية وتبقى اثارها قائمة، أو يرفضها فيزول ما يكون لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل، وتبقى محتفظة بالآثار التي رتبها قبل صدور الرفض.

٢١- هناك العديد من القرارات بقوانين تفتقر لشرط الضرورة، أو كان بالإمكان تأجيلها حتى انعقاد المجلس التشريعي على الاقل. ومن هذه القرارات، القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٩م بشأن تشكيل الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، والذي ولم يطبق رغم مرور تسع سنوات على اصداره، والقرار بقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٧م بشأن الانتخابات العامة.

٢٢- لجأت كتلة الاصلاح والتغيير الى نظام التوكيلات لعقد الجلسات باسم المجلس التشريعي، حيث وكل النواب المعتقلين زملائهم الاخرين في الكتلة لإكمال النصاب القانوني للجلسات. وقد قاطعت الكتل البرلمانية الاخرى هذه الجلسات واعتبرتها غير قانونية. وباستعراض الاسانيد القانونية التي ساقها مؤيدوا نظام التوكيلات ومعارضيه، خلص الباحث الى عدم مشروعية توكيلات الاسرى والجلسات التي عقدت بالاستناد اليه. وبالتالي فان انعقاد المجلس التشريعي بناءً على هذا النظام لا يعطل صلاحية السلطة التنفيذية في اصدار القرارات بقوانين.

٢٣- لقد ثار نقاش قانوني حول ولاية رئيس السلطة الوطنية قبيل العام ٢٠٠٩م، فذهبت حركة فتح الى القول بان ولاية الرئيس مستمرة حتى انتهاء ولاية المجلس التشريعي، وان الانتخابات الرئاسية تجري بالتزامن مع الانتخابات التشريعية، وهو قول يجانب الصواب لمخالفته القانون الاساسي الذي جعل لكلٍ منهما موعداً يختلف عن الآخر. اما حركة حماس، فاعتبرت ان رئيس المجلس التشريعي يتولى مهام الرئيس بعد انتهاء ولاية رئيس السلطة الوطنية، لمدة ستين يوماً تجري خلالها الانتخابات التشريعية، وهو ايضاً قولٌ يجانب الصواب؛ لأن المادة ٣٧ من القانون الاساسي المعدل، ذكرت ثلاث حالات يتولى فيها رئيس المجلس التشريعي مهام رئاسة السلطة

الوطنية، وردت على سبيل الحصر، وليس من بينها انتهاء ولاية الرئيس دون اجراء انتخابات رئاسية.

٢٤- تأثرت السلطة القضائية بالانقسام السياسي، اذ انقسمت بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فاصبح لكل منهما مجلساً قضائياً اعلى ونيابة عامة، ولا يعترف كل منهما بشرعية القضاء التابع للطرف الآخر. وفي خضم ذلك، استغلت السلطة التنفيذية صلاحياتها الاستثنائية لفرض هيمنتها على القضاء في ظل غياب المجلس التشريعي، وتعطل ادواته في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية.

٢٥- عمدت السلطة التنفيذية الى تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩م من خلال القرار بقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٧م، وقد رفع التعديل يد المحكمة الدستورية عن نظر القرارات بقوانين، كما لم يحدد عدد اعضاء المحكمة الدستورية، مما يسمح بتدخل السلطة التنفيذية في تحديد عدد اعضاءها بما يخدم اهدافها السياسية، وهو ما يعزز هيمنة السلطة التنفيذية على هذه المحكمة الدستورية.

٢٦- ان المشرع الفلسطيني قد شدد على شرط الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وجعلها مناط الرخصة الاستثنائية. لذا لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر قراراً بقانون في غير حالات الضرورة أو لأي سبب آخر، حتى وان كان هدفها تعديل النصوص القانونية القائمة لسد النقص أو القصور الذي يعترئها، والا وقعت في المخالفة الدستورية.

٢٧- على اثر الانقسام السياسي عام ٢٠٠٧م، مد القضاء العسكري ولايته على المدنيين، واحيل العدد من المدنيين على القضاء العسكري وجرت محاكمتهم امامه. وتم توقيف المدنيين على ذمة القضاء العسكري وفقاً لقانون اصول المحاكمات الثوري لمنظمة التحرير لعام ١٩٧٩م، ولمدة وصلت في بعض الاحيان الى ستة اشهر.

٢٨- وتستند هيئة القضاء العسكري في اخضاع المدنيين لولايتها الى العديد من المبررات، ابرزها ان قانون العقوبات الثوري لسنة ١٩٧٩م يسري على جميع الفلسطينيين، مدنيين وعسكريين، وأن المرسوم رقم ٢٨ لسنة ٢٠٠٧م بشأن اختصاص القضاء العسكري في حالة

الطوارئ، لا يزال سارياً لعدم صدور مرسوم رئاسيٍّ لاحق يقضي بوقف أو الغاء العمل بأحكام هذا المرسوم.

٢٩- ان اخضاع المدنيين لولاية للقضاء العسكري ينطوي على مخالفة جسيمة لأحكام القانون الاساسي المعدل، وخرقاً لمبدأ المشروعية؛ لان القانون الاساسي نص صراحة على ان المحاكم العسكرية تنشأ بقوانين خاصة، وليس لها اي اختصاصٍ أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري، ويخرق مبدأ المساواة الذي كفله القانون، عدا عن انتهاك الضمانات التي كفلها قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني للمدنيين.

٣٠- الغت محكمة العدل العليا في الكثير من قراراتها القضائية قرارات التوقيف الصادرة عن القضاء العسكري، واعتبرتها منعدمة وغصباً لسلطة القضاء المدني. وفي عام ٢٠١١م اعلن رئيس هيئة القضاء العسكري انه تمت احالة جميع المدنيين الى القضاء النظامي منذ تاريخ ٢٠١١/١/١٧م.

## التوصيات

وبمراجعة نتائج الدراسة، توصل الباحث لجملة من التوصيات التي يأمل ان تكون مفيدة في مجال اصلاح المنظومة القانونية في فلسطين، يوجزها الباحث في النقاط التالية:

١- إن البحث في موضوع مرتبط بالانقسام الفلسطيني، يقتضي ان تكون اولى توصيات الباحث هي العمل على انتهاء الانقسام، وتوحيد السلطتين القضائية والتنفيذية.

٢- تفعيل المجلس التشريعي في الضفة الغربية بمشاركة جميع الكتل البرلمانية، بما فيها كتلة التغيير والاصلاح التابعة لحماس وكتلة فتح، اذ لا يمكن الحديث عن وقف القرارات بقوانين في ظل تعطل المجلس التشريعي.

٣- اجراء انتخابات رئاسية وتشريعية تشارك فيها كافة اطراف المجتمع الفلسطيني؛ حتى يتمكن الشعب من قول كلمته واختيار من يمثله.

٣- ضرورة التزام السلطة التنفيذية بشروط اصدار القرارات بقوانين، وخاصة شرط الضرورة التي لا تحتمل التأخير، والعمل على وقف سن القوانين باسم المجلس التشريعي في غزة.

٣- حماية الآثار القانونية التي ترتبت على التشريعات الصادرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ووضعها على راس اولويات التسوية السياسية لإنهاء الانقسام. ويقترح الباحث تشكيل لجنة قانونية متخصصة لدراسة هذه التشريعات ووضع خطة لتسوية الآثار والمراكز القانونية التي رتبها هذه التشريعات.

٤- يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بان يأخذ بما اخذ به المشرعين المصري والكويتي، فيقرر زوال القوة القانونية للقرارات بقانون التي يتم رفضها باثر رجعي، مع منح المجلس التشريعي سلطة تقديرية باعتماد نفاذها في الماضي، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار اذا رأى المجلس ذلك وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

٥- تحديد اجلٍ معين يتعين على المجلس التشريعي ان يبدي رايه في القرارات بقوانين خلاله، فان انقضت المدة المحددة دون ان يبدي رايه في القرارات بقوانين فقدت قوتها القانونية، حتى لا يتراخى المجلس في نظرها ويبقيها دون رفضٍ أو اقرار.

٦- العدول عن القرار بقانون المعدل لقانون المحكمة الدستورية، وخاصةً ما يتعلق بتعديل عدد اعضاء المحكمة الدستورية واختصاصاتها، وضرورة ان يكون تعديل قانون المحكمة الدستورية أو قانون السلطة القضائية بعد انتهاء الانقسام، وانعقاد المجلس التشريعي، وبالتوافق مع السلطة القضائية.

## المراجع

### كتب

- ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٨٠م.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني"، الدار الجامعية - بيروت، ١٩٩٥م.
- انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري "الكتاب الاول: المشروعية والرقابة القضائية"، دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٩٧م.
- احمد ابو دية، جهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني "السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء"، مؤسسة مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية- رام الله، تشرين ثاني ٢٠٠٦م.
- اوراق في النظام السياسي الفلسطيني وانتقال السلطة، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية "مواطن"- رام الله، ٢٠١٣م.
- اثر الانقسام السياسي الفلسطيني على مبدأ سيادة القانون في قطاع غزة "معالجات قانونية مختارة"، معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، ٢٠١٤م.
- بكر القباني، القانون الاداري، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٨٠م.
- جبران مسعود، معجم الرائد، المجلد الاول، ط٥، دار العلم للملايين- بيروت، ١٩٨٦م.
- حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط٢، دار مكتبة الحياة- بيروت، ١٩٦٣م.
- الحالة التشريعية في فلسطين ٢٠٠٧-٢٠١٢ "الاليات الاثار الحلول"، معهد الحقوق- جامعة بيرزيت، ٢٠١٢م.

- سامي جمال الدين، القضاء الاداري والرقابة على اعمال الادارة، دار الجامعة الجديدة للنشر - ١٩٨١م.
- سامي جمال الدين القضاء الاداري، الرقابة على اعمال الادارة ومبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الاداري "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف - الاسكندرية، ٢٠٠٣م.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي - القاهرة، ٢٠٠٦م.
- شفيق امام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٩٥م.
- طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية - القاهرة، ٢٠٠١م.
- طعيمة الجرف القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤م.
- طارق زاهي طوقان، قراءات قانونية في: القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة، ط١، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح" - رام الله، كانون الاول ٢٠٠٨م.
- عادل الحيازي القانون الدستوري والنظام السياسي "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٧٢م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري "مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الاداري وقضاء الالغاء"، الدار الجامعية - ١٩٩٣م.
- عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، بدون دار نشر، القدس - ٢٠٠٩م.
- عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري"، سعد سمك للمطبوعات القانونية والاقتصادية - القاهرة - ٢٠٠٠م.

- عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعات في النظام الإسلامي والانظمة القانونية المعاصرة "دراسة مقارنة: النظام الإنجليزي- النظام الفرنسي- النظام السوفيتي"، ط ١، عالم الكتب-القاهرة ١٩٨٤م.
- عدنان عمرو القضاء الإداري في فلسطين، بدون دار نشر القدس، ٢٠٠٨م.
- عثمان التكروري، المخل لدراسة القانون "نظرية القانون ونظرية الحق"، ط ٣، مكتبة دار الفكر- ابو ديس، ٢٠١١م.
- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية في الكويت، ط ١، كلية الحقوق- جامعة الكويت، ١٩٨٦م.
- عزيز كايد الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني، ط ١، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان، كانون ثاني ٢٠٠٥م.
- عصام عابدين، ملاحظات على القرار بقانون بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، ط ٢، مؤسسة لحق - رام الله، ٢٠١٤م.
- علي السيد باز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، ط ١، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ٢٠٠٦م.
- علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع - القاهرة ٢٠٠٤م.
- عمر حوري، القانون الدستوري، ط ٢، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، ٢٠١١م.
- العملية التشريعية والرقابية خلال فترة الانقسام "في الفترة ما بين يونيو ٢٠٠٧- حتى اغسطس ٢٠١٣"، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، ٢٠١٣م.
- العدالة والقانون، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله، نيسان ٢٠٠٨م.

- فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، ٢٠٠٥م.
- كامل السعيد، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات "دراسة مقارنة"، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، ٢٠١١م.
- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف- الاسكندرية، ٢٠٠٥م.
- مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجديدة- الاسكندرية، ٢٠٠٠م.
- محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة مقارنة لغايات اقتراح النصوص النازمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطيني المقبل، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"- رام الله، ٢٠١٥م.
- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، ٢٠٠٢م.
- محمود حافظ القضاء الاداري في الاردن، ط١، مطبعة الجامعة الاردنية- الاردن، ١٩٨٧م.
- محسن محمد صالح (محرر)، السلطة الوطنية الفلسطينية، دراسات في التجربة والاداء ١٩٩٤-٢٠١٣، ط١، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات- بيروت، ٢٠١٥م.
- محسن خليل القضاء الاداري اللبناني: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية - بيروت، ١٩٨٢م.
- مدى قانونية توكيلات النواب الاسرى زملائهم في كتلة "التغيير والاصلاح" في الشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، ط١، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح"- رام الله، كانون الاول ٢٠٠٨م.
- ناصر الرئيس، عدم مشروعية محاكمة المنيين الفلسطينيين امام القضاء العسكري الفلسطيني، مؤسسة الحق- رام الله، ٢٠١١م.



- يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت "مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة"، مطبوعات جامعة الكويت- ١٩٧٠م-١٩٧١.

### رسائل علمية

- احمد ماجد عبد ربه ابو سعادة، السلطات الاستثنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقا لأحكام القانون الاساسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الازهر- غزة، ٢٠١٤م.

- اسامة سعيد حسين سعد، نظام الحكم للسلطة الوطنية الفلسطينية دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٣م.

- اياد جلال وصفي تكروري، الصلاحيات الاستثنائية للسلطة التنفيذية في النظام القانوني الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية - نابلس، ٢٠١٤م.

- باسم صبحي بشناق، الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني واثره في اعمال حقوق الانسان، رسالة دكتوراه، الجامعة الاسلامية العالمية -ماليزيا، ٢٠١١م.

- تونصير ابراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة- الجزائر، ٢٠١٣م-٢٠١٤م.

- جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم - القاهرة، ٢٠١٤م.

- جمال محمود محمود ابو كميل، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، جامعة الازهر-غزة، ٢٠١١م-٢٠١٢م.

- حنين محمد اكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية - كلية الدراسات العليا، ٢٠١١م.

- عادل احمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة "دراسة مقارنة ما بين الاردن والكويت"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط-عمّان - الاردن، ٢٠١٠م.
- عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٠م.
- فتحي ايمن فتحي عبد العال، علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية واثرها على استقلال القضاء في التشريع الفلسطيني مقارنة بالشريعة الاسلامية، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية- غزة، ٢٠١٧م.
- محمد زياد اللحام، القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية - غزة، ٢٠١٥م.
- ميمونة سعاد، الاوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر، ٢٠١٥م-٢٠١٦م.
- ناهدة جميل اسعد فريتح، الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس - القدس، ٢٠٠٦م.
- ونسرين ابراهيم السيقلي، حجية الاحكام الدستورية وآثارها وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦، رسالة ماجستير، جامعة الازهر - غزة، ٢٠١٥م.
- ياسر محمد العتيبي، العفو في القانون الجزائري الكويتي، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، الرياض، ٢٠٠٩م.

### التقارير والمنشورات القانونية

- احمد مبارك الخالدي، التدايعات القانونية لانتهاء ولاية الرئيس "ورقة قانونية"، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات-بيروت، ٢٠٠٨.

- احمد ابو دية وجهاد حرب، اشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (حالة السلطة القضائية)، سلسلة تقارير(٦)، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان" - رام الله شباط ٢٠٠٧م.

- احمد ابو دية وجهاد حرب، اشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (حالة السلطة التشريعية)، سلسلة تقارير(٤)، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان" - رام الله، كانون ثاني ٢٠٠٧م.

- تقرير اداء المجلس التشريعي الفلسطيني (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، ط١، (المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديموقراطية "مفتاح"، رام الله كانون الاول ٢٠٠٨م).

- غاندي ربيعي، احتجاز المدنيين لدى الاجهزة الامنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، سلسلة تقارير خاصة رقم (٦٤)، (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم" - رام الله كانون الاول ٢٠٠٨م).

- فتحي الوحيددي، المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، سلسلة التقارير القانونية (٦٠)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان - رام الله، حزيران ٢٠٠٦م.

- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، التقرير السنوي لعام ٢٠١٦م.

- المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، التقرير السنوي، ٢٠٠٧م، ط١، المركز الفلسطيني لحقوق الانسان-غزة، ابريل ٢٠٠٨م.

- معن ادعيس ومعين البرغوثي وباسم بشناق وآخرون، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الاساسي سلسلة تقارير قانونية(٦٦)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان رام الله- حزيران ٢٠٠٦م.

- محمود علاونة ورزان برهم وآخرون، دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق- جامعة بير زيت والمجلس التشريعي الفلسطيني وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، رام الله - بير زيت، ٢٠١٣م.

- ناصر الرئيس، مراجعة تحليلية لقطاع العدالة، المنظوم التشريعية والمؤسسية والسياساتية سلسلة تقارير (٤٢)، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة "امان" - رام الله ٢٠١١م.

- الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية، التقرير السنوي الرابع عشر "١ كانون ثاني ٢٠٠٨ - ٣١ كانون اول ٢٠٠٨م"، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان - رام الله.

- الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الانسان في مناطق السلطة الوطنية، التقرير السنوي الخامس عشر "١ كانون ثاني ٢٠٠٩ - ٣١ كانون اول ٢٠٠٩م" الهيئة المستقلة لحقوق الانسان - رام الله.

#### احكام قضائية

حكم محكمة العدل العليا الاردنية ١٩٧٢١٣١، مجلة نقابة المحامين الاردنيين- العدد الاول السنة ٢١، ص ٣٠.

حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في القضية رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٣١١٠١٧م.

حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية دستورية في الجلسة المنعقدة بتاريخ ١٩٨٥١٥١٤م.

حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية دستورية الصادر بتاريخ ١٩٩٩١١١٢م.

حكم محكمة العليا بصفتها الدستورية المنعقدة في رام الله في الطعن الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠١٢، الصادر بتاريخ ٢٠١٣٤١٢٣م.

قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٩٧١٢٢٦ (هيئة عامة)، بتاريخ ١٩٩٨١١١٢٦م.

حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الدعوى رقم ٢٨ لسنة ٢ قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية" الصادر بتاريخ ١٤/٥/١٩٨٥ م.

حكم محكمة العليا بصفتها الدستورية المنعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ١٣/٤/٢٠١٠ م.

حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٨ بتاريخ ١٤/٧/٢٠٠٨ م.

حكم محكمة العدل العليا بصفتها الدستورية المعقدة في رام الله في الدعوى الدستورية رقم ١ لسنة ٢٠١١ بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٢ م.

حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ١١/٧/٢٠١٢ م.

## دوريات

- مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية- غزة، مجلد ٢٥، عدد ١ (٢٠١٧)
- مجلة المنارة المجلد ١٣، العدد ٨ (٢٠٠٧).
- مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الانسانية ٢٠١١، المجلد ١٣ العدد ١ (2011) (A)
- مجلة عين على العدالة، العدد العاشر (كانون اول ٢٠٠٩)، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله، ٢٠٠٩ م.
- مجلة عين على العدالة، العدد الثامن (تشرين اول ٢٠٠٨)، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" - رام الله، ٢٠٠٨ م.
- مجلة المفكرة القانونية، العدد الخاص: المحاكم العسكرية واخواتها في دول المنطقة العربية، (كانون الثاني، ٢٠١٨)، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة".

- مجلة اهل البيت، المسؤولية الوزارية "دراسة مقارنة"، العدد التاسع.

## مواقع الكترونية

<http://siteiugazaedups> الجامعة الاسلامية بغزة

<http://wwwaliqtisadips> موقع الاقتصادي

<http://wwwal-ayyamps> جريدة الايام - رام الله

[wwwwegovkw](http://wwwwegovkw) البوابة الالكترونية الرسمية دولة الكويت

<http://wwwlawjonet/vb/forumphp> شبكة قانوني الاردن الموقع الالكتروني

<http://wwwqanonps> موقع قانون

<https://pulpitalwatanvoicecom> صحيفة دنيا الوطن "الالكترونية"

<http://wwwaddameerorg> " مؤسسة الضمير لرعاية الاسير وحقوق الانسان "

<http://muqtafibirzeitedu> المقتفي - معهد الحقوق جامعة بير زيت

<https://wwwalmanycom> معجم الرائد

<http://hrlibraryumnedu> مكتبة حقوق الانسان - جامعة منيسوتا

<http://wwwmezanorg/post/643> مركز الميزان لحقوق

<http://pchrgazaorg/ar> المركز الفلسطيني لحقوق الانسان

<http://wwwcourtsgovps> مجلس القضاء الاعلى - رام الله

<http://wwwplcps/ar> المجلس التشريعي الفلسطيني "غزة"

<http://wwwpal-plcorg> المجلس التشريعي الفلسطيني "رام الله"

<http://www.pgpps/ar/Pages/default.aspx> النيابة العامة لدولة فلسطين رام الله

[/http://www.palestinebarps](http://www.palestinebarps) نقابة المحامين الفلسطينيين – رام الله

<http://www.ichrps> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم "

<http://www.wafaps> وفا وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية

### التشريعات الفلسطينية

القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥م

قانون المخابرات العامة رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥م

قانون الخدمة في قوى الامن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥م

من قانون مكافحة الفساد رقم السنة ٢٠٠٥م

قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨م

قانون الاحصاءات العامة رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م

قانون التقاعد العام رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥م

قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢م

قانون الإجراءات الجزائية رقم ٣ لسنة ٢٠٠١م

قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم ٧ لسنة ١٩٩٨م

النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٠م

قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م

قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١م

### تشريعات عربية

الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م

الدستور المصري لعام ٢٠١٤م

الدستور الاردني لعام ١٩٥٢م

الدستور الجزائري لعام ٢٠١٦م