



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

القرار بقوة القانون

ما بين أدوار الإنعقاد، والغياب الفعلي والقانوني للمجلس التشريعي
دراسة مقارنة فلسطين .. مصر .. الأردن

مصطفى علي جميل مهنا

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1445هـ - 2023م

القرار بقوة القانون
ما بين أدوار الإنعقاد، والغياب الفعلي والقانوني للمجلس التشريعي
دراسة مقارنة
فلسطين .. مصر .. الأردن

إعداد
مصطفى علي جميل مهنا
بكالوريوس قانون، جامعة القدس / فلسطين

المشرف: د. رفيق أبو عياش

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

1444هـ - 2023م





جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
برنامج ماجستير قانون عام


إجازة الرسالة
القرار بقوة القانون ما بين أدوار الإنعقاد، والغياب الفعلي والقانوني للمجلس التشريعي
دراسة مقارنة
فلسطين .. مصر .. الأردن

الإسم: مصطفى علي جميل مهنا
الرقم الجامعي: 21612785
المشرف: د. رفيق ابو عياش

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ: 2023/ 8/12 وأجيزت من لجنة المناقشة المكونة من التالية أسمائهم
وتواقيعهم:

1- رئيس لجنة المناقشة: د. رفيق ابو عياش التوقيع: 

2- ممتحناً داخلياً: د. عبد الملك الريماوي التوقيع: 

3- ممتحناً خارجياً: د. فراس ملحم التوقيع: 

القدس - فلسطين

1445هـ - 2023م

الإهداء

الى والدي، من علمني بأن لا شيء يقف أمام الإرادة، وبأنها خط البداية لكل نجاح

الى والدتي، من أنارت بحبها غبش دروبي ومنعطفاتها الوعرة ...

الى أخي وأخواتي، الذين كانوا وسبقون دائماً أول معين و خير سند ...

الى من اخترتها شريكة حياة، لنبني يداً بيدحاضراً واعدداً و مستقبلاً زاهراً...

الى أصدقائي، الذين لم يدخروا جهداً في دفعي للأمام ..

الى أساتذتي، من سألني ما حبيبت فخورا بأنني تتلمذت على أيديهم، ومدينا لهم بكل جميل ...

الى كل المؤمنين بأن سيادة القانون من أركان السيادة الوطنية، وبأن استقلال القضاء إحدى روافع

الإستقلال الوطني...

لكل هؤلاء أهدي هذا الجهد المتواضع ...

إقرار

أقر أنا مُعدة الرسالة بأنها قُدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم يُقدم لنيل درجة عليا لأي جامعة أو معهد آخر.

الإسم: مصطفى علي جميل مهنا

التوقيع: 

التاريخ: 2023/8/12

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بحمده تتم الصالحات، نحمده ونشكره جل وعلا ونتوب إليه، ونسأله العون والتوفيق والعفو والعافية وحسن المآب ...

واسمحوا لي هنا - وقبل كل شيء - أن ننحني إجلالا وإكبارا لأرواح شهدائنا الأبرار ، وأن نضرع لله تعالى بأن يمُن على جرحانا بالشفاء العاجل، وعلى أسرانا بالحرية، وتكالانا بالصبر والسلوان وحسن العزاء، ولشعبنا بالنصر والإستقلال والعودة ..

و الشكر كما أعتقد، ليس مجرد عبارات إطراء ومجاملة، بل إقراراً مسؤولاً واعترافاً واعياً للآخرين بفضلهم، وتقديراً وتثميناً لما قدموه من جهد، وما كان له من أثر إيجابي في النتيجة التي تم الوصول إليها، وهو واجب على الشاكر للمشكور وليس منة عليه ...

وانطلاقاً من إيماني بذلك، فإنني أتوجه إبتداءً بالشكر والتقدير والعرفان للصرح العلمي الشامخ، جامعة القدس، رئيساً وإدارة وكادراً أكاديمياً وإدارياً، والشكر ممتداً حكماً لكلية الحقوق فيها، والتي أعتز بأنني كنت وما زلت أحد طلابها ...

والشكر الجزيل لموصول للدكتور رفيق أبو عياش، الذي أكرمني بالإشراف على هذه الرسالة وتابع معي كل مراحل كتابتها، ولم يبخل علي بالتوجيه والنصح والإرشاد، بكل صبر وأناة ..

ولا يفوتني هنا أيضاً، أن أسجل وافر الشكر والإمتنان لكل من الممتحن الداخلي الدكتور عبد الملك الريماوي، والممتحن الخارجي الدكتور فراس ملحم، اللذين كان لهما الفضل الكبير في مراجعة الرسالة ووضع ملاحظاتهم القيمة عليها، كما وأستثمر هذه الفرصة لأتقدم بالشكر والتقدير لأساتذتي الكرام الذين علموني ما هو أهم من قواعد القانون والبحث العلمي، وهو منطق التفكير الواعي المنفتح على كل ماهو جديد بعيداً عن التعصب والإقصاء ورفض الآخر ...

المخلص:

تتبع أهمية موضوع هذه الرسالة من خصوصية التجربة الفلسطينية وفرادتها اذا ما قورنت بالتجارب الأخرى، تلك الفرادة التي يمكن التعبير عنها بثلاثة أبعاد:

1- البعد الأول ويتجسد بتعدد المرجعيات الدستورية وتداخلها على نحو غير مسبوق ممثلة بمنظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده من جهة، ودولة فلسطين التي أخذت شرعيتها من الإعراف الدولي بها كدولة غير عضو في الأمم المتحدة، والسلطة الوطنية الفلسطينية التي تمخض عنها إتفاق أوسلو ما بين دولة الإحتلال وم.ت.ف وأصبحت لها مؤسساتها وسلطاتها الثلاث ومرجعيتها الدستورية وقانونها الأساسي .

2- تداخل مرحلتي التحرير والبناء، فقد أجبر الشعب الفلسطيني على الجمع ما بين هاتين المرحلتين، عبر الشروع ببناء مؤسسات كيانيته السياسية قبل أن تكتمل معركة التحرير ورحيل جنود الإحتلال عن ترابه الوطني، وبالتالي لم نعد ثورة كما كنا في السابق ولم نصبح بعد دولة حرة مستقلة بعد، مما اضطرنا لحمل أعباء كليهما دون أن نمتلك مواردنا ومقوماتهما .

3- استمرار الإنقسام السياسي الذي حدث في المحافظات الجنوبية منذ 2007/6/14 وحتى تاريخه، مما أدى الى غياب السلطة التشريعية ومهامها الدستورية لستة عشر عام ونيف متتالية، الأمر الذي قاد بالنتيجة الى تعذر إجراء الإنتخابات وتعطل الحياة الديموقراطية في الأراضي الفلسطينية.

هكذا، يبدو واضحاً بأن هذه الخصوصية قد جعلت من غير المنطقي مقارنة التجربة الفلسطينية بغيرها، أو سحب نماذج جاهزة عليها، وبات من المهم التعاطي معها كحالة يؤخذ بها ولا يقاس عليها، كما يقال.

وحيث أن وما لدينا لا يعدو كونه قانون أساسي وليس دستوراً وضع بما يتناسب ومتطلبات المرحلة الإنتقالية، كما أن الوثائق الدستورية الأخرى، كالميثاق الوطني الفلسطيني ووثيقة الإستقلال وضعت في عامي 1964 و 1988 ولا تتضمن أية أحكام أو معالجات لمتطلبات الواقع الراهن.

في ظل تعقيدات الواقع الراهن كافة، وغياب مزمّن للسلطة التشريعية، وقصور الوثائق والمرجعيات الدستورية عن الإستجابة للتحديات والإحتياجات الملحة، وفي سياق البحث المحموم عن شرعية سياسية ودستورية، لا نجد أمامنا سوى الرئيس. فهو رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية من جهة، ورئيس دولة فلسطين من جهة ثانية، ورئيس منتخب للسلطة الوطنية من جهة ثالثة.

صحيح أن دولة فلسطين التي يرأسها لم تصبح بعد عضوا في الأمم المتحدة، وصحيح أن مدة ولايته كرئيس منتخب للسلطة الوطنية قد إنتهت منذ زمن، إلا أنه ما زال رئيسا للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وهي المرجعية الدستورية الأسمى باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده، خاصة وأن منظمة التحرير الفلسطينية هي التي وقعت إتفاقات أوسلو وأنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية إثر ذلك، وقد يكون من المفيد التذكير في هذا السياق بما جاء في ديباجة القانون الأساسي " ... وفي الوقت نفسه، فإن وضع هذا القانون وإقراره من المجلس التشريعي، ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني " وهو بتلك الصفة ما زال يحتفظ بسلطاته الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي، استنادا لقاعدة "من يملك الأكثر يملك الأقل".

لقد أعطت المادة 43 من القانون الأساسي للرئيس صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون خارج أدوار إنعقاد المجلس التشريعي، وبينت الشروط والمحددات لذلك، كما هو الحال في غالبية الدساتير والقوانين الأساسية العربية والدولية، لكنه حتما لم يدر بخلد المشرع عندما وضع هذه المادة بأنها ستواجه حالة يستمر فيها غياب السلطة التشريعية، وبأنها ستكون حبل النجاة من إنهيار ما تبقى من مرتكزات الكيانية السياسية والدستورية الفلسطينية، على عكس ما وضعت له من إحتياج.

حاول الباحث من خلال هذه الرسالة مقارنة التجربة الفلسطينية مع مثيلاتها المصرية والأردنية، رغم إدراكه المسبق بأن في ذلك مقارنة غير عادلة بين التجارب الثلاث، في حين يتم إستعراض كل من التجربة المصرية والأردنية كدول مستقلة ومستقرة تحيي حياة ديموقراطية، لا تحتاج لإستخدام أحكام المادة 156 من الدستور المصري، والمادة 94 من الدستور الأردني خارج السياق الذي شرعت لأجله، فإننا نضطر فلسطينيا لمحاولة تعويض بالمادة 43 من القانون الأساسي عن غياب السلطة التشريعية لستة عشر عاما متواصلة، ولا نعلم كم من الزمن سنستمر في ذلك. كما

استعرض الباحث مكانة وأهمية القرار بقانون في كافة مراحل المشروع الوطني الفلسطيني، بدء من قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 وحتى يومنا هذا، وحاول الباحث إبراز الأثر المترتب على غياب المجلس التشريعي من تدفق للقرارات بقانون بعيدا عن إرادة المشرع التي تقف من خلف المادة 43 من القانون الأساسي .

لا شك بأننا قد حملنا المادة 43 من القانون الأساسي أكثر مما تحتتمل، وجعلنا منها قاعدة بعد أن كانت مجرد استثناء واستجبنا بالإستناد إليها للإحتياج التشريعي للواقع الفلسطيني، وحتما لن نستطيع الإستمرار في فعل ذلك الى ما لا نهاية، وبالتالي فإن علينا إيجاد الحلول الإبداعية لإستعادة حياتنا السياسية القائمة على سيادة القانون والفصل ما بين السلطات، بالرغم من خصوصية التجربة وفرادتها.

وهنا فإن علينا البحث عن إجابات واضحة عن العديد من الأسئلة أهمها:

1- هل بالإمكان للخروج من مأزق غياب السلطة التشريعية، بإناطة سلطة التشريع بالمجلس

الوطني أو المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية؟

2- هل من المفيد تشكيل مجلس إستشاري مجتمعي يبدي رأيه في مشاريع القوانين في سياق

توسيع قاعدة التشارك الوطني في تحمل المسؤولية وتوجيه البوصلة؟

3- هل يكفي مؤقتا وضع محددات لإصدار القرارات بقانون، ووضع آليات جديدة لتوسيع

الرقابة المجتمعية المسبقة عليها ؟

إن من أهم التحديات التي تمخض عنها واقع الأنقسام الفلسطيني هو ثقافة التسليم بغياب المجلس التشريعي وتطبيع ما ليس طبيعيا، فقد آن الأوان لنجعل من عوامل خصوصيتنا عناصر قوة، لإعادة صياغة شراكتنا السياسية وتحديد ماهية مشروعنا الوطني على نحو يكفل إنهاء الإحتلال واستكمال بناء مؤسسات دولة الحق والقانون والفصل بين السلطات .

The decision of force of the law Between the Sessions and the Actual and Legal absence of the Legislative Council - A comparative study of Palestine, Egypt, and Jordan

Prepared by: Mostafa Ali Jameel Mhana

Supervisor: Dr. Rafeq Abu Ayash

Abstract

The relevance of this thesis stems from the specific nature and uniqueness of the Palestinian experience as compared to other experiences. This uniqueness can be expressed in three dimensions:

- 1- The first is reflected in the unprecedented multiplicity and overlap of constitutional sources represented on the one hand by the Palestine Liberation Organization (PLO) as a sole and legitimate representative of the Palestinian people worldwide, by the State of Palestine which has been legitimized by means of an international recognition as a non-member State of the United Nations on the other, and the Palestinian National Authority which produced the Oslo Agreement between the occupying state and PLO. The latter developed its own three power branches of government as well as its constitutional sources and basic law.
- 2- The phases of liberation and state-building overlapped, as the Palestinian people were compelled to combine these two phases, by starting the institution-building of their political entity before the completion of the liberation battle and departure of occupation soldiers from its national territory, which meant that what we are doing, therefore, is no longer considered a revolution as perceived in the past, and we have not yet become a free and independent state. This has resulted in us bearing the burdens of both without possessing their adequate resources and ingredients.
- 3- The persisting political rift due to Hamas' coup against the Palestinian legitimate authorities in local governorates, and the establishment of the de-facto authority there since June 14, 2007 to date, which led to the absence of legislature and inactivation of its constitutional duties

for more than sixteen consecutive years, which led as a result to a failure in holding elections and the disruption of

4- democratic life in the Palestinian territories.

Thus, it seems clear that this peculiarity has made it illogical to compare the Palestinian experience with others, adopt off-the-rack benchmarks or apply ready-made models on it. It has become imperative to approach it as the exception that proves the rule, so to speak.

We do not have a constitution yet. What we have is nothing but a basic law developed in accordance with the requirements of the interim period. In addition, other constitutional documents, such as the Palestinian National Charter and the Declaration of Independence, were drawn up in 1964 and 1988, and do not include any provisions or solutions to the requirements of the existing state of affairs.

In light of all the complications of the present-day reality, a chronic absence of the legislative authority, the inadequacy of the existing constitutional documents and references resulting in their failure to respond to the urgent needs and challenges, and in the context of the frantic search for a political and constitutional legitimacy, we find no one but the President. Wearing three hats, President Abbas is the Chairman of the PLO Executive Committee on the one hand, the President of the State of Palestine on the other, and the elected President of the National Authority on the third. Moreover, he is the chief of Fatah movement, which was and still is the backbone of the Palestinian political movement.

It is true that the State of Palestine, of which he is head, has not yet become a member of the United Nations, and it is also true that his term of office as president elect of the National Authority expired a long time ago, but he is still the head of the Executive Committee of the PLO, which is the ultimate constitutional reference considering that it is the sole and legitimate representative of the Palestinian people worldwide, with particular emphasis on the fact that it was the PLO who signed the Oslo Accords and established the Palestinian National Authority. It may be useful to recall, in this context, a quote from the preamble to the Basic Law “... **At the same time, the enactment and ratification of this law by the Legislative Council does spring from the fact that the Palestine Liberation Organization is the sole**

and legitimate representative of the Arab Palestinian people," the capacity whereby he still retains his constitutional powers as enshrined in the Basic Law, based on the rule that suggests that: "He who owns the most owns the least."

Yes, Article 43 of the Basic Law conferred the president with the power to issue decisions that have the force of law outside the convened sessions of the Legislative Council, and outlined the conditions and limitations thereto, as is the case of most Arab and international constitutions and basic laws. It has absolutely not occurred to lawmakers when enacting this very article that a state of continued absence of legislature would be encountered, and that it would serve as a lifeline against the collapse of the remaining Palestinian political and constitutional entity, contrary to the need or purpose for which it was enacted.

A situation in which the legislative authority continues to be absent, and that it will be the lifeline from the collapse of the remaining pillars of the Palestinian political and constitutional entity, contrary to what was laid for it in terms of need.

Through this dissertation, the researcher tries to compare the Palestinian experience with both the Egyptian and Jordanian ones, despite his prior knowledge that this comparison would be screaming injustice to the three models. While we talk about both Egypt and Jordan as independent and stable states that lead a democratic life and do not need to use the provisions of Article 147 of the Egyptian constitution and Article 94 of the Jordanian Constitution outside the context for which it was legislated, we, in the Palestinian context, are forced to try to counterbalance the continuous sixteen-year absence of the legislative authority using Article 43 of the Basic Law, and we do not know how much longer we will continue to do so. The researcher also examines the status and importance of the decree-laws in all stages of the Palestinian National enterprise, starting from the establishment of the Palestinian National Authority in 1994 to the present day. The researcher tries also to highlight the impact of the absence of the Legislative Council, including the flow of decree-laws apart against the lawmakers' willpower that stands behind Article 43 of the Basic Law.

There is no doubt that we have burdened Article 43 of the Basic Law beyond that which it can bear; we have made it a rule when it was merely an

exception and we have catered to our legislative needs by repeatedly invoking it. That being the fact, we certainly will not be able to continue doing that indefinitely, therefore, we have to find innovative solutions to restore our existing political life which is based on the principles of the rule of law and checks and balances, despite the individuality and uniqueness of the experience.

From this standpoint, we have to search for clear answers to many questions, the most important of which are:

- 4- Is it possible to get out of the dilemma of the absence of the legislative authority, entrusting the PLO National Council or Central Council with the legislature?
- 5- Would it be useful to form a community-based advisory council that advises on draft laws with a view to expand the scope of national engagement in responsibility-bearing and guiding the course of action?
- 6- Is it sufficient – temporarily – to set parameters for promulgating decree-laws, and develop new mechanisms to expand prior societal oversight over them?

One of the most alarming outcomes of the Palestinian political schism is the culture of resigning to the absence of the Legislative Council and the normalization of what is not normal. It is about time for us to make the unique factors of our cause into strength elements, so that we reformulate our political partnership and redefine our national enterprise in a way that guarantees sweeping away of the occupation and the completion of the institution-building process of a state that upholds rights, law and separation of powers.

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل ما بين السلطات ركناً أساسياً من أركان الدولة الحديثة، بغض النظر عن مستوى هذا الفصل ونوعه وطبيعة النظام السياسي في هذه الدولة أو تلك. فالفصل ما بين السلطات يكون حاداً وميكانيكياً في النظام الرئاسي بينما يكون فصلاً مرناً في النظام البرلماني وتكاملياً في النظام المختلط. وبالتالي فعندما يكون الفصل ما بين السلطات فصلاً نسبياً تصبح مراكزها متوازنة ولكلٍ منهما على الأخرى ذات الدرجة من التأثير.¹

من المسلم به أنه لا تكون الحرية مطلقاً إذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والتنفيذية في شخص أو هيئة حاكمة واحدة وذلك لأنه يخشى أن يضع الحاكم نفسه قوانين جائرة لينفذها تنفيذاً جائراً وكذلك لا تكون الحرية إذا لم تفصل سلطة القضاء عن سلطة التشريع والسلطة التنفيذية، فإذا كانت متحدة بالسلطة التشريعية كان السلطان على الحياة وحرية الأهليين أمراً مردياً، وذلك لأن القاضي يصير مشرعاً وإذا كانت متحدة بالسلطة التنفيذية أمكن للقاضي أن يصبح صاحباً لقدرة الباغي.²

وفي كل الأحوال، فقد إترف الفقه الدستوري وفق النظم السياسية لكل سلطة من السلطات بمهمتها الرئيسية، التشريع للسلطة التشريعية والتنفيذ للتنفيذية والفصل في النزاعات للسلطة القضائية. لكن هذا المبدأ ليس مطلقاً في حال من الأحوال، بل وردت عليه استثناءات قادرة على الاستجابة لاحتياجات التكامل بين سلطات الدولة وأركانها لأداء مهمتها الواحدة التي لا يمكن تحقيقها دون إمكانية تلك الإستثناءات.

هكذا، ورغم إنفراد السلطة التشريعية بمهمة التشريع كاختصاص رئيسي وأساسي، إلا أن الكثير من الأنظمة السياسية منحت لكلا السلطتين الأخريين صلاحية استثنائية في هذا المجال. فقد منحت للسلطة القضائية والقضاء الدستوري صلاحية تعديل التشريعات والدساتير عبر التعديل التفسيري والتعديل التكميلي والتعديل بالإلغاء، كما منحتها صلاحية تفسير إرادة المشرع في النصوص المعروضة أمامها.

¹ عبد المجيد، عزه، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008 صفحة 195.
² راجع في ذلك، زعبيتر، عادل/ ترجمة روح الشرائع لمنيسكيو، اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية، القاهرة 1953، صفحة 228.

وفي إطار هذا الاستثناء أيضاً، أعطيت رئاسة الدولة أو السلطة التنفيذية في كثير من الدول الإختصاص الإستثنائي للتشريع في حالة غياب البرلمان أو السلطات التشريعية، وكذلك الأمر في حالة تفويض مجلس النواب اختصاصه التشريعي في مواضيع محددة وضمن فترة زمنية محددة إلى السلطة التنفيذية كما هو الحال في لبنان، للإستجابة للإحتياج المطلوب دون تأخير في حالة الضرورة. علماً بأن هذه الصلاحية الإستثنائية قد أحيطت بالكثير من القيود والمحددات، لكي لا تكون أو تتحول الى ثغرة يتم من خلالها إنتهاك مبدأ الفصل ما بين السلطات، وإن كانت حدة تلك القيود والمحددات وضوابطها قد اختلفت هي أيضاً من تجربة إلى أخرى.

وهكذا هو الحال في التجربة الفلسطينية. فقد نصت المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته ((لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، في غير أوار إنعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون)).

ورغم حداثة التجربة الدستورية الفلسطينية نسبياً، إلا أن هذه المادة كانت موضع جدل قانوني على مدى عمر تلك التجربة، من حيث تطبيقاتها على أرض الواقع الدستوري، وظروف هذه التجربة ومراحلها المتعددة، التي أعطت تلك التجربة خصوصيةً تمايزت بها عن التجارب المحيطة، خاصة بعد الإنقسام الفلسطيني ما بين المحافظات الشمالية والجنوبية، وامتناع ممثلي كتلة التغيير والإصلاح إثر ذلك عن الإستجابة لدعوة الرئيس لعقد دورة للمجلس التشريعي مما أدى بالنتيجة إلى عدم قيام المجلس التشريعي بمهامه التشريعية والرقابية، وعدم النجاح في استعادة الوحدة الفلسطينية سريعاً كما كان الكل منا يتوقع، واستمرار غياب إحدى السلطات الدستورية الثلاث لما يزيد عن 16 عاماً متتالياً، وبالتالي تحول القرارات بقانون، التي يصدرها الرئيس سندا للمادة 43 من القانون الأساسي، الى المصدر الرئيس للتشريع بدلاً من كونه استثناء من القاعدة كما أريد له في أحكام القانون الأساسي الذي ضبط التوازن بين السلطات الثلاث.

ومن الملاحظ هنا، أن الكثير من الأصوات قد تعالت في الأعوام الأخيرة في مواجهة القرارات بقانون، تباينت خلفيات تلك الأصوات من جهةٍ لأخرى فمنها ما يعود لأسباب سياسية، وأخرى تعود لأسباب قانونية³، فالبعض يعارض إصدار القرارات بقانون لكي لا تصبح الاختصاصات التشريعية الإستثنائية لرئيس السلطة إختصاصاً رئيسياً بدلاً عن إختصاص السلطة التشريعية، في حين يعارض البعض إصدار قرارات بقانون بشأن القوانين الرئيسية والمركزية، ولا يعارض إصدار قرارات بقانون في المسائل القانونية الفرعية، في حين أن بعضاً آخر يحاول أن يضغط بمعارضته للقرارات بقانون في محاولة لوضع الجميع أمام مسؤولياته في ضرورة إستعادة الوحدة الفلسطينية بين جناحي الوطن والفصيلين الأكبر في الساحة السياسية الفلسطينية.

ومن جهةٍ أخرى، فإن البعض يرى بأن الحالة الفلسطينية قد تجاوزت أحكام المادة 43 ولم تعد تتسع لها، لأن أحداً لم يكن يتوقع بأن السلطة التشريعية الفلسطينية ممثلةً بالمجلس التشريعي ستغيب عن المشهد الدستوري ومهامها الدستورية لما يقارب 16 عاماً وما زالت⁴.

وفي الوقت ذاته، فقد أكدت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية على إختصاص رئيس السلطة (رئيس الدولة) في الإستمرار بإصدار قرارات لها قوة القانون، بإعتباره ليس فقط رأس الهرم الدستوري كونه رئيساً للسلطة، بل بإعتباره أيضاً رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، التي أنشأت السلطة الفلسطينية بتفويض من المجلس المركزي للمنظمة، هذا من جانب، أما من جانبٍ آخر، فقد رأى أصحاب هذا الرأي بأنه لا بد من جهة دستورية تملأ الفراغ الناتج عن غياب المجلس التشريعي بالإستجابة لإحتياجات الواقع الفلسطيني قانونياً، إلى حين إجراء إنتخابات جديدة لمجلس تشريعي جديد يباشر ثانياً مهامه الدستورية المنصوص عليها بالقانون الأساسي الفلسطيني.

من هنا يبدو واضحاً أهمية الكتابة تحت هذا العنوان، في محاولة لإثارة بعض التساؤلات والإجابة عليها، أملاً في أن يتصدى المختصون بالإجابة على الأسئلة المثارة والتي تتزايد يوماً بعد يوم، في ظل حالة الإنقسام الفلسطيني وواقع غياب إحدى السلطات الثلاث على مدى غير مسبوق في التجارب الأخرى، الأمر الذي زاد من تعقيد الخصوصية الفلسطينية وواقعها الدستوري والقانوني.

³ بيان مؤسسة الضمير الصادر في 2021/3/7.

⁴ ورقة موقف صادرة عن منظمات حقوق الإنسان بشأن قرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، وقرار بقانون تشكيل مجلس القضاء الإنتقالي رقم 17 لسنة 2019، المنشور على صفحة مؤسسة الحق بتاريخ 2019/7/24.

خاصة وأن مبدأ الفصل ما بين السلطات يعتبر ركناً أساسياً من أركان الدولة الحديثة، بغض النظر عن مستوى هذا الفصل ونوعه وطبيعة النظام السياسي في هذه الدولة .

أسئلة الدراسة:

من المفترض أن تجيب هذه الرسالة على العديد من الأسئلة من أهمها:-

1. هل هذا الإختصاص لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو إختصاص محدد بالفترة الفاصلة ما بين دورات إنعقاد المجلس التشريعي، أم أنه مفتوح في حالة غياب المجلس التشريعي لأي سببٍ كان؟

2. هل إختصاص رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الإستثنائي من الممكن أن يتحول إلى إختصاصٍ رئيس في حالة الغياب الطويل للمجلس التشريعي...؟

3. هل من الواجب عرض القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في غياب المجلس التشريعي لما يزيد عن الفترة الفاصلة ما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي، على اول جلسة لأي مجلسٍ تشريعيٍ منتخبٍ جديدٍ أم لا...؟

4. ما هي حدود رقابة المحكمة الإدارية⁵ والمحكمة الدستورية، على سلامة ودستورية تلك القرارات بقانون ..؟

فرضيات البحث:

عندما يدور الحديث عن الحالة الفلسطينية فلا شك بأنه يتعلق بحالةٍ يؤخذ بها ولا يقاس عليها، وليس من السهل إخضاعها للفرضيات العامة أو سحب النماذج الجاهزة عليها، ورغم ذلك فإننا أمام فرضيات عدة مرتبطة بواقع تلك الخصوصية:-

1. أن المادة 43 لا تنطبق إلا على الفترات الفاصلة ما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي أثناء وجوده الدستوري وقيامه بمهامه المنصوص عليها لجهة التشريع والرقابة، وأن هذا الإختصاص لا يمتد لما هو خارج تلك الفترات. وفي هكذا حالة فإن إصدار الرئيس

⁵ في لبنان يعتبر المرسوم الإشتراعي قبل مصادقة الرئيس عليه قراراً إدارياً ، ويطعن فيه أمام المحكمة الإدارية .

للقرارات بقانون يستند إلى كونه صاحب الإختصاص ومن واجبه الدستوري الاستجابة للاحتياج القانوني في حالة غياب المجلس التشريعي لأي سببٍ آخر.

2. أن حكم المادة 43 من القانون الأساسي ، يشمل كافة حالات غياب المجلس التشريعي عن القيام بمهامه، سواءً كان ذلك خارج أدوار الإنعقاد العادية، أو في حالة غياب قسري لأسبابٍ أخرى، لأن غياب السلطة التشريعية التي يمثلها المجلس التشريعي يضعه فعلاً خارج أدوار الإنعقاد .

3. أنه وفي كل الأحوال، ووفقاً لأحكام المادة 43 من القانون الأساسي، يجب عرض كافة القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية (رئيس الدولة) على اول جلسة للمجلس التشريعي، سواءً أكان ذلك المجلس قديماً وعاد لأداء مهامه، علماً بأن ذلك أصبح مستحيلاً بعد قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي، أما في حالة انتخاب مجلس تشريعي جديد، فهو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ومن حقه وضع القوانين الجديدة وتعديل القديم منها، دون حاجة لعرض تلك القرارات بقانون عليه .

4. أن ما يجب عرضه على المجلس التشريعي هو ما اتخذه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من قراراتٍ بقانون خارج أدوار إنعقاده العادية، أما ما صدر منها في غيابه أو إنعدام وجوده الدستوري فهي ليست بحاجة للعرض على أول جلسة للمجلس، لعدم إمكانية تحقيق الغاية من ذلك والمتمثلة في حماية السلطة التشريعية من تغول السلطات الأخرى عليها.

أهمية البحث:-

كما ذكرنا آنفاً فإن التجربة الفلسطينية متقلة بخصوصياتها، لأنها ولدت من رحم تجربةٍ لا مثيل لها، حيث أقيمت السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لإتفاقيات أوصلو قبل أن يتوفر لها الأساس الدستوري النمطي كغيرها من السلطات أو الدول، فمرت السلطة في عدة مراحل:-

1. المرحلة الأولى والتي لم يكن فيها فصلٌ ما بين السلطات الثلاث، خاصة السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث تولى السلطة مجلس السلطة الفلسطينية المكون من 24 عضواً وتولى المهمتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، حيث إمتدت من عام 1994 الى عام 1996، تلك الفترة التي لم يكن فيها إحتياج لإصدار قرارات لها قوة القانون كونه لم تكن قد تبلورت بعد سلطات الدولة الثلاث.

2. المرحلة الثانية والتي امتدت من انتخاب المجلس التشريعي الأول عام 1996 وحتى انتخاب المجلس التشريعي الثاني في عام 2006، وهذه المرحلة أيضاً التي إنعقدت خلالها أدوار المجلس التشريعي بانتظام لم يحتاج الواقع التشريعي معه لإصدار قرارات لها قوة القانون.

3. المرحلة الثالثة وتمتد من انتخاب المجلس التشريعي الثاني عام 2006 إلى 2007/6/14، وهو تاريخ بداية الانقسام الفلسطيني، حيث تلاها إمتناع كتلة الإصلاح والتغيير في المجلس التشريعي التي تمتلكها حماس عن الإجتماع بناءً على الدعوة التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإنعقاد الدورة العادية للمجلس بتاريخ 2007/7/19، وذلك خلافاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الذي نص في الفقرة 1 من المادة 2 على أن (يدعو رئيس السلطة الوطنية المجلس التشريعي إلى الإجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للإنتخابات ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل).⁶

4. المرحلة الرابعة، وتمتد منذ إمتناع المجلس التشريعي عن الإنعقاد إستجابة لدعوة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للإنعقاد بتاريخ 2007/7/19 وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (2018/10) بتاريخ 2018/12/12، والذي إعتبرت فيه المحكمة الدستورية أن المجلس التشريعي قد فقد صفته كسلطة تشريعية بإنهاء ولايته البالغة أربعة أعوام في عام 2010، وإعتبره منحللاً بتاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية ذلك.

5. المرحلة الخامسة، المرحلة التي تلت قرار المحكمة الدستورية المشار إليه أنفاً وما زالت معاشة حتى تاريخه.

يتضح مما ذكر أنفاً، بأن المجلس التشريعي أو السلطة التشريعية قد كانت غائبة لسبب أو لآخر - عن القيام بمهامها الدستورية لما يزيد عن 16 عاماً من عمر السلطة الوطنية الفلسطينية. لذلك فقد غطت القوانين التي أصدرها مجلس السلطة الفلسطينية الذي جمع في يديه صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية في آن واحد مدة عامين من عام 1994 وحتى إنتخاب المجلس التشريعي

⁶ النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني .

وقيامه بمهامه في عام 1996، كذلك كان القرار بقانون هو مصدر التشريع الرئيس منذ عام 2007 وحتى تاريخه .

ورغم أنه ما زال الأمل بإستعادة الوحدة وإنتخاب سلطة تشريعية تتولى صلاحياتها المنصوص عليها في القانون الأساسي بعيدَ المنال، الأمر الذي أصبح معه الواقع بحاجة ماسة لدراسة هذه التجربة وتحديد ما لها وما عليها دستورياً وقانونياً، خاصةً في ضوء الإحتياج اليومي المتزايد لإصدار قوانين رئيسة، كالقانون المدني وقانون العقوبات وغير ذلك، الأمر الذي يزيد من أهمية هذه الرسالة ومخرجاتها.

منهج الدراسة:

لطبيعة موضوع الرسالة سيعتمد الباحث المنهج المقارن المختلط للبحث والذي يجمع ما بين التسجيل التحليلي للتجربة الفلسطينية وخصوصياتها من جانب، ومقارنتها مع كل من التجربة المصرية والأردنية في حدود التقاطع والإختلاف، إضافةً إلى تسجيل آراء العديد من المختصين وذوي العلاقة بموضوع الرسالة.

صعوبات الدراسة:

لا شك بأن كثيراً من العقبات قد اعترضت طريق الباحث تحت هذا العنوان ومن أهمها:-

- 1- عدم وجود دستور فلسطيني، وكون القانون الأساسي بإعتباره مرجعية دستورية قد جاء لتنظيم المرحلة الإنتقالية في السلطة الوطنية الفلسطينية التي كان من المفترض أن تنتهي خلال خمس سنوات من إنشاء السلطة.
- 2- ولذلك السبب فقد عانت أحكام القانون الأساسي من القصور والغموض التي تركت الباب موارباً للتأويلات والتفسيرات المختلفة.
- 3- غياب المجلس التشريعي لمدة 16 عاما ما زالت تحول دون تعديل القانون الأساسي الذي إشتربت أحكامه أغلبية ثلثي المجلس التشريعي للتعديل.
- 4- تباين التجربة الفلسطينية مع التجارب الأخرى على نحو لن يمكن الباحث من عقد المقارنات مع التجارب الأخرى بالقدر اللازم كون التجربة الفلسطينية هي تجربة فريدة فيما

يتعلق بتعدد المرجعيات الدستورية وتداخل الوثائق الدستورية ما بين مرحلة منظمة التحرير وما بين مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية.

5- لم يكتب تحت هذا العنوان الكثير من الأبحاث والمؤلفات لتمثل مراجع يستند إليها في الخلاص إلى نتائج يقينية من هذه الدراسة.

6- أن العديد من الكتابات كانت ذات طابعٍ سياسيٍّ أكثر من كونها ذات طابعٍ قانونيٍّ.

تقسيمات الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول :

لقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي مهد به طريق البحث من خلال التعريف بماهية التشريعات وأنواعها وموقع القرار بقانون منها ومكانته في الهرم القانوني، ومن ثم جعل دراسته في ثلاثة فصول كرس الفصل الأول منها لماهية القرار بقانون وشروطه والرقابة القضائية عليه، في حين خصص الفصل الثاني منها للقرار بقانون في محطات الواقع الدستوري للسلطة، في حين خصص الفصل الثالث للسند الدستوري للقرار بقانون بعد حل المجلس التشريعي، ومن خلال ذلك قارن الباحث هذه الإشكالية المتمثلة بالقرار بقانون مع التجربة في الشأن ذاته في جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية.

قبل الولوج في جزئية موضوع الرسالة، لا بد من التمهيد لذلك بفصل تمهيدي يلقي الضوء على ماهية التشريعات وأنواعها وموقع القرار بقانون منها ومكانته في الهرم القانوني . لذلك سيعمل الباحث على تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يخصص الأول منهما لأنواع التشريعات، في حين يخصص المبحث الثاني لمكانة القرار بقانون في الهرم القانوني وحجبه .

المبحث الأول: التشريعات الرئيسية والثانوية والإستثنائية:

باستثناء الدساتير، تنقسم التشريعات الى ثلاثة أنواع، رئيسية وثانوية واستثنائية، وقد حددت الدساتير والقوانين ذات العلاقة لكل منها جهة وآليات إصدار، وبينت مدى حجبتها ونطاق انطباقها. لذلك، فسيخصص الباحث مطلباً لكل نوع من هذه التشريعات .

المطلب الأول: التشريعات الرئيسية:

يمكننا القول، بأنه لم يعد هنالك من دولة أو كيان سياسي لا تتوفر فيه السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه تلك السلطات ومدى استقلالها بوظيفتها الدستورية.. ففي غالبية الدول سلطات تشريعية منتخبة، وفي البعض منها هنالك مجلس منتخب وآخر معيّن، كما هو الحال في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث لديها مجلس أمة مكون من مجلس نواب منتخب ومجلس أعيان معيّن. وقلّة منها لديها مجالس معينة ذات طابع استشاري ليست منتخبة، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية. إلا أن كافة الدول تحرص على أن يكون لديها سلطات ثلاث، تماشياً مع إستحقاقات القانون الدولي والمبادئ الدستورية السامية.

وتعتبر القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، أياً كان شكلها، تشريعات رئيسية تلي الدساتير في الهرم القانوني كونها السلطة المختصة بذلك، وتسمو بمكانتها عن التشريعات الفرعية، وتسمى تلك التشريعات بالقوانين، وهي قواعد أمرّة ومجردة تخاطب كافة، وتعكس وجهة نظر أعضاء تلك

المجالس في المسائل المعالجة، باعتبارهم ممثلين عن الشعب ومنتخبين من قبله في غالبية الأحيان، وقد حددت الدساتير والقوانين الأساسية، آليات عمل تلك المجالس وإجراءات إصدارها للقوانين .

المطلب الثاني:-التشريعات الثانوية:

في إطار مبدأ الفصل ما بين السلطات، فقد أُنيطت سلطة التشريع الرئيسية بالسلطة التشريعية بغض النظر عن مسمياتها المختلفة، وبغض النظر عن طبيعة النظام السياسي هنا أو هناك، إلا أن ذلك لا يعني إحتكار تلك السلطة لإختصاص التشريع بأنواعه. فعلى العكس من ذلك فقد إعترفت الدساتير المختلفة للسلطات الأخرى بإختصاص إصدار أنواع معينة من التشريعات، كما هو الحال في إختصاص الجمعية التأسيسية بوضع الدستور وإختصاص الحكومة باعتبارها سلطةً تشريعيةً، بإصدار الأنظمة واللوائح، وإختصاص رئيس الدولة بإصدار المراسيم ، كما هو الحال في إعلان حالة الطوارئ والدعوة لإجراء الإنتخابات.

وقد يبدو للوهلة الأولى بأن في ذلك إنتهاكاً لمبدأ الفصل ما بين السلطات، إلا أن ذلك في حقيقته يعزز الفصل التكاملي ما بينها، ويرسخ بالنتيجة الإختصاصات الرئيسية للسلطة التشريعية بالتشريع، خاصةً إذا أخذنا بالإعتبار التسلسل التشريعي، الذي يقف على رأسه الدستور ويليه القوانين ومن ثم الأنظمة واللوائح، ما يعني حكماً أن تلتزم القوانين بأحكام الدستور تحت طائلة إعتبارها غير دستورية، وإلتزام الأنظمة واللوائح بأحكام الدساتير والقوانين تحت طائلة إعتبارها غير قانونية إذا ما خالفت أحكامها. أما القرارات الإدارية فهي لا تعتبر تشريعا خاصة وأنها تصدر عن السلطة التنفيذية ، من هنا فقد اعتبرت القوانين تشريعات رئيسيةً، والأنظمة واللوائح تشريعات فرعية أو ثانوية .

المطلب الثالث: التشريعات الإستثنائية:

تعتبرُ تشريعاتٌ استثنائيةٌ كافة التشريعات التي لها قوة دستورية أو قانونية، ولم توضع من قبل السلطة التشريعية وأُعطيت صلاحية إصدارها لجهة أخرى، إما لطبيعتها الخاصة كالدساتير التي تضعها جمعية أو مجلس منتخب لهذه الغاية فقط، أو لمواجهة إحتياج طارئٍ وحالة ضرورة،

كالقوانين المؤقتة في المملكة الأردنية الهاشمية والقرارات بقوة القانون في مصر، والمراسيم الإشرافية في لبنان والقرارات بقانون في فلسطين، بإعتبار أن القوانين المقررة من السلطة التشريعية كافة هي تشريعات رئيسية.

ولا تشمل التشريعات الإستثنائية في هذا السياق إختصاصَ رئيس الدولة بإصدار المراسيم، بإعتبار ذلك إختصاصاً أصيلاً له حتى أثناء وجود السلطة التشريعية، ولا إصداره للقوانين التي يضعها المجلس التشريعي، بإعتبار ذلك إختصاصاً إجرائياً تكميلياً أصيلاً له، وليس استثناءً عليه، لكنها تشمل القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس خارج أدوار إنعقاد المجلس التشريعي التي تعتبر من التشريعات الإستثنائية.

هذا وقد اعتبرَ البعضُ تشريعاتٍ استثنائيةً أيضاً، الدساتير التي يتم وضعها من قبل جمعية عامة تنتخب لهذه الغاية، أو تقرر بعد استفتاء الشعب عليها وكذلك الإعلانات الدستورية، كونها لم تقرر عن السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل بالتشريع .

وهكذا فإن التشريعات الفرعية تشمل :-

1- الأنظمة واللوائح الصادرة عن الحكومة.

2- الأنظمة واللوائح الصادرة عن جهات أُناط بها القانون إصدارها.

المبحث الثاني: مكانة القرار بقانون في الهرم القانوني وحجتيه:

قد تختلف مكانة القرار بقانون في الهرم القانوني من نظام قانوني لآخر، ووفقا للمكانة التي تمنحها له الدساتير ذات العلاقة، وفيما إذا كان يصدر عن جهة واحدة، أم أنه معلق على تصديق جهة دستورية أخرى.

لهذا سيخصص الباحث مطلباً خاصاً لبيان مكانة القرار بقانون في كل من التجربة الأردنية والمصرية والفلسطينية .

المطلب الأول: القوانين المؤقتة في الأردن:

يختلف القرار بقانون عن سواه من التشريعات غير المقررة من السلطة التشريعية، في كونه له قوة القانون وذات الحجية والقوة والإلزامية، في حين لا ترتقي الأنظمة واللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية أو غيرها إلى ذلك المستوى من الحجية والقوة، كما وأن بإمكان القرار بقانون أن يخالف القانون أو يعدل عليه، شريطة انسجامه مع أحكام الدستور أو القانون الأساسي، على خلاف الأنظمة واللوائح التي لا يجوز لها ذلك.

هذا وقد أخذت الكثير من الدول بهذا المبدأ، الذي يعطي رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية الإختصاص بإصدار مثل تلك القرارات، بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي، أكان رئاسياً أم برلمانياً أو مختلطاً، وبغض النظر عن التسمية التي أختيرت لتلك القرارات فقد أطلق على تلك القرارات في المملكة الأردنية الهاشمية إسم القوانين المؤقتة، فقد نصت المادة 94 من الدستور الأردني على أنه (1- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلَّ يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة، في الأمور التي تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرفَ نفاذٍ مستعجلٍ غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول إجتماعٍ يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. 2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين

بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة 93 من هذا الدستور.⁷)، ونلاحظ هنا بأن إختصاص إصدار القوانين المؤقتة قد أعطي للحكومة وليس لجلالة الملك، لكن ذلك الإختصاص إقترن بموافقة الملك عليها، كما أنه لم ينحصر إختصاص مجلس الوزراء في ذلك في حالات عدم إنعقاد مجلس الأمة، بل وشمل أيضاً حالات حله. أما من حيث ضرورة عرضه على المجلس عند إنعقاده وما يترتب على رفض المجلس لتلك القوانين فهو يتقاطع مع ما جاء في المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني. وقد قيدت المادة 94 من الدستور الأردني إصدار القوانين المؤقتة بعدة قيود أهمها قيد الزمن وقيد الظرف الطارئ وعدم مخالفة الدستور⁸، ومن الواضح بأن هذه المادة من الدستور الأردني لم تتخط كون السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص الرئيس في التشريع، وبأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوز تلك القاعدة، إلا إذا ما توفرت الشروط سابقة الذكر كاستثناء على القاعدة لوقت معين ودون مخالفة الدستور.⁹

المطلب الثاني: القرار بقانون في جمهورية مصر العربية:

أما في جمهورية مصر العربية فقد أُعطي هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 156 من الدستور على أنه (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول إجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس إعتقاد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر)¹⁰.

وهنا نلاحظ بأن القانون الأساسي الفلسطيني قد إستخدم نفس المصطلح الذي إستخدمه الدستور المصري (قرارات لها قوة القانون). كما أن المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني قد تضمنت تقريباً نفس ما جاء في المادة 156 من الدستور المصري أنفة الذكر.

⁷ الدستور الأردني لسنة 1952، المادة 94.

⁸ أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2005، صفحة 67-68.

⁹ د. الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة طبعة أولى 1996، صفحة 29-35.

¹⁰ الدستور المصري لسنة 1971 المادة 156.

المطلب الثالث: القرار بقانون في فلسطين:

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

وبالتدقيق في المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني، نجد ما يشير بوضوح إلى أن ما جاء فيها، قد نقل تقريباً عن موقف الدستور المصري في ذات الموضوع كما أشرنا سابقاً. ونلاحظ هنا بأن القانون الأساسي في المادة 43 لم يستخدم مصطلح "قرار بقانون" كما هو شائع، بل استخدم عبارة "قرارات لها قوة القانون" مما يجعل من مصطلح "قرار بقانون" عرفاً دستورياً ليس إلا. ومن الواضح بأن استخدام مصطلح "قرار له قوة القانون"، مستمد مما جاء في المادة 156 من الدستور المصري.

وهكذا فإن ما جاء في المادة 43 آنفة الذكر يؤكد بأن للقرارات التي يصدرها الرئيس سنداً لأحكامها لها قوة القانون وحجيتها، إلى أن يتقرر مصيرها في أول جلسة للمجلس التشريعي وقراره بشأنها.

ماهية القرار بقانون وشروطه والرقابة القضائية عليه

تعتبر المادة 43 من القانون الأساسي هي السند الدستوري الوحيد للقرار بقانون، فقد أفرد المشرع هذه المادة للقرار بقانون وحدد ماهيته وأسبابه وشروطه ومآله، ولم يتعرض المشرع لهذا الموضوع في أي حكم آخر من أحكام القانون الأساسي وتعديلاته، وبالإمكان القول بأن ماهية وشروط إصدار القرار بقانون قد جاءت حصراً في تلك المادة.¹¹

المبحث الأول: ماهية القرار بقانون وطبيعته:

للإحاطة بموضوع القرار بقانون، فلا بد من معرفة ماهية هذا القرار وطبيعته، من أجل عدم الخلط بينه وبين التشريعات الأخرى، سواءً أكانت رئيسية أم ثانوية، ومن الطبيعي أن يكون المصدر الأساسي لمعرفة هذه الماهية وتلك الطبيعة هو أحكام المادة 43 من القانون الأساسي.

المطلب الأول: ماهية القرار بقانون:

لا شك بأن القرار بقانون هو " قرار"، وإن كان صادراً عن الرئيس وفقاً للمادة 43 من القانون الأساسي، وله شكل ومحتوى القانون.

وبغض النظر عن التسميات المختلفة لهذه القرارات سواءً كانت التسمية قرارات لها قوة القانون أو قوانين مؤقتة أو مراسيم إستراتيجية فإن البعض يعرفها بأنها "اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف إستثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة، من أجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها".¹²

ويرى البعض أنه لا يجوز لهذه القرارات أن تتدخل في المجال المحتجز للقانون بنص الدستور إحتراماً لنصوص الدستور وتحقيقاً لأهدافه بهذا الصدد، لذلك فإن تدخل لوائح الضرورة في النطاق

¹¹ أنظر بتوسع: عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، وحدة البحث العلمي والنشر كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت 2015 ص 29-31.

¹² الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة 1976، صفحة 172.

المحتجز للقانون ينطوي على مخالفة صريحة لأحكام الدستور من شأنه أن يجعل اللائحة غير دستورية، وذلك لأن الموضوعات المحتجزة للقانون يجمعها طابع واحد هو أن تنظيمها لا يمكن أن يكون وليدَ الضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية.¹³

ولا يتفق الكثيرون مع هذا الرأي، بما في ذلك المحكمة الدستورية الفلسطينية، التي إعتبرت أن من حق الرئيس إصدار قرارات لها قوة القانون في كافة المجالات التي نص القانون الأساسي على أن تنظم بقانون إستناداً إلى إعتبرها لها قوة القانون وكونها ستعرض على المجلس التشريعي ليقول رأيه فيها، ومن الأمثلة البارزة على ذلك أن القانون الأساسي قد أكد في المادة 61 على أن الموازنة تصدر بقانون سنوياً، ورغم ذلك فإن الرئيس الفلسطيني يصدر الموازنة سنوياً بقرار بقانون منذ ما يزيد عن 16 عام.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز الخلط ما بين لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، فاللوائح التفويضية هي اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية إستناداً لتفويض من السلطة التشريعية دون ارتباطها بحالة الضرورة أو الظروف الإستثنائية.

فبالرغم من إعطاء "القرار بقانون" قوة القانون وحجيته، إلا أنه مازال قراراً، ولا يغير من ذلك أن له شكل القانون وتخابط بأحكامه الكافة، وتستمر هذه الصفة للقرار بقانون من تاريخ صدوره وحتى يتقرر مصيره النهائي في أول جلسة للمجلس التشريعي ، التي من المفترض أن يعرض عليها وتقول كلمتها فيه، حتى وإن طال مدة نفاذ ذلك القرار فهو يبقى بذات ماهية ولا تتغير. على أن تلك الطبيعة لا تستمر له للأبد بل تتغير وفقاً لما يؤول له، وفيما إذا كان عرض على أول جلسة للمجلس التشريعي ام لا، حيث أنه ينتهي وجوده القانوني إذا لم يعرض على تلك الجلسة، كما ينتهي أثره السابق واللاحق، بينما يحتفظ بأثره القانوني السابق وماهيته السابقة إذا ما عرض على تلك الجلسة ورفضت إعماده، أما إذا إعمدته فإن ماهيته تتحول من مجرد قرار إلى قانون، وهو يكتسب تلك الماهية من مصادقة المجلس التشريعي عليه، وذلك لغايات حفظ الحقوق المكتسبة المترتبة على هذا القرار بقانون.

¹³ يؤيد هذا الرأي السيد صبري ، سامي جمال الدين ، عاصم رمضان بونس ، في كتابه الحريات العامة في الظروف الإستثنائية دراسة مقارنة، صفحة 267.

وتعتبر القرارات بقانون، تشريعاتٍ إستثنائيةً تختلف إجراءات تبنيها عن إجراءات تبني التشريعات العادية أو القوانين، وهي تشريعات استثنائية كونها تصدر من قبل رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية لمواجهة وضع استثنائي أو طارئاً في غياب المجلس التشريعي، مع الأخذ بالإعتبار إختلاف النماذج ما بين تجربة وأخرى، ويطلق عليها البعض تسمية القوانين المؤقتة كما هو في الأردن.¹⁴

ورأى بعضٌ آخر بأن القرار بقانون هو قيام السلطة التنفيذية "الإدارية" بإصدار قواعد عامة ومجردة تملك قوة القانون، ولكنها لا تصل لمرحلة القانون ولا يطلق عليها لفظ القانون لعدم صدورهما عن السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية، علماً بأن الرئيس في حالتنا الفلسطينية لم يعد جزءاً من السلطة التنفيذية بعد التعديلات التي أدخلت على القانون الأساسي عام 2003، والتي كان من أهمها إعادة تسيب القانون الأساسي وإفراد الباب الثالث لرئيس السلطة الوطنية بعيداً عن السلطة التنفيذية التي خصص لها الباب الخامس، الذي نصت المادة 63 منه على أن (مجلس الوزراء " الحكومة " هي الأداة التنفيذية العليا، التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ ...)، ما يؤكد بأن مجلس الوزراء هو رأس الهرم للسلطة التنفيذية¹⁵. وما زالت هذه المسألة خلافية بين رجال القانون.

وقد أكدت محكمة التمييز الأردنية في أكثر من قرار على أن القوانين المؤقتة هي عبارة عن قرارات إدارية " القانون المؤقت يعتبر قراراً إدارياً تنظيمياً، ومن المعلوم أنه يحق للمحاكم أن تبسط رقابتها على دستورية وقانونية القرارات الإدارية، سيما وأن الدستور نص على أن القوانين المؤقتة يجب الا تخالف الدستور."¹⁶

أما في دستور المملكة الأردنية الهاشمية، فقد أطلق عليها تسمية قوانين مؤقتة، بالرغم من عدم صدورهما عن سلطة تشريعية، ويكون بذلك قد غلب ما لها من حجية والزامية على جهة الإصدار، واكتفى بتمييزها عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بكونها مؤقتة ومسقوفة زمانياً .

¹⁴ طارق طوقان، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة-2008/8/28- ، مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين، الأنبيات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000 .

¹⁵ موقع موسوعة ودق القانونية ، القرار بقانون 2021/7/15 .

¹⁶ حكم محكمة التمييز الأردنية في القضية رقم 67/12 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، العدد 10 لسنة 1968 ص 1064 - د. العقيلي ، ابراهيم سالم ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، الطبعة الأولى 2010 .

المطلب الثاني: طبيعة القرار بقانون:

يتميز القرار بقانون بطبيعة مختلفة عما سواه من التشريعات، وهي طبيعة خاصة أكسبته إياها الطبيعة الدستورية والشروط والمحددات التي أحاطت به وتتسم هذه الطبيعة بالتالي:-

1- الطبيعة المؤقتة:- يعتبر القرار بقانون بطبيعته مؤقتاً، فمن المفترض أن يصدر وينتهي كقرار بقانون خلال المدة الفاصلة ما بين دوري إنعقاد المجلس التشريعي، وتلك المدة الفاصلة وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني لا تزيد عن شهرين.

من هنا، فهو ذو طبيعة مؤقتة وليس له طبيعة الديمومة والإستمرارية التي تتسم بها القوانين وحتى الأنظمة واللوائح. وقد أخذت بهذا الرأي المادة 94 من الدستور الأردني التي أطلقت عليها تسمية القوانين المؤقتة.

2- الطبيعة الإستثنائية:- فالقرار بقانون ذو طبيعة إستثنائية، كونه صادراً وفقاً لأحكام دستورية مختلفة عن تلك التي تصدر بها القوانين عامة، كما أنه لا يجوز إصدارها في كل وقت وفي الظروف العادية، بل لا بد من أن يرى رئيس الدولة بأن هنالك ضرورةً للتدخل بصلاحياته تلك، للإستجابة لإحتياج طارئ واستثنائي لا تستطيع السلطة التشريعية القيام به نتيجةً لكونها خارج أدوار الإنعقاد.

3- الإرتباط برئيس الدولة:- إن القرار بقانون في التجربة الدستورية الفلسطينية، يدور وجوداً وعدمياً بوجود رئيس الدولة، لأن هذا الإختصاص هو إختصاص شخصي وحصري، ولا يجوز التفويض فيه أو الإنابة، فليس لرئيس الدولة على سبيل المثال إعطاء هذا الإختصاص لمن سواه، أو أن يفوض ذلك الإختصاص لأي كان.

4- ليس مرتبطاً بتسيب: لقد نظمت أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي إجراءات التشريع، ومنحت جهات محددة صلاحية تسيب مشاريع القوانين، فقد نصت المادة 70 من القانون الأساسي على أنه (المجلس الوزراء الحق في التقدم الى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين). إلا أن المادة 43 من القانون الأساسي لم تنطرق لتسيب مشاريع القرارات بقانون لرئيس الدولة، فقد نصت على أنه (لرئيس السلطة الوطنية في حالة الضرورة التي لا تحتمل

التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون (...). وهذا ما أكدته كل من المادة 94 من الدستور الأردني والمادة 156 من الدستور المصري .

وهكذا، فإن زمام المبادرة لإصدار القرارات بقانون يبقى بيد الرئيس، أولاً وأخيراً، في كل من التجربتين المصرية والفلسطينية، ويعلق على موافقة الملك في التجربة الأردنية التي منحت هذا الإختصاص للحكومة. ولا يغير من الأمر شيئاً أن خصوصية التجربة الفلسطينية وطول غياب السلطة التشريعية قد دفعت بالحكومة وجهات أخرى ذات علاقة، إلى تقديم مشاريع قرارات بقانون للرئيس الفلسطيني، ولا يعتبر ذلك قيماً إجرائياً أو شرطاً على اختصاصه بإصدار قرارات لها قوة القانون، خاصة وأن ما جاء في المادة (70) من القانون الأساسي من كونه لمجلس الوزراء حق التقدم للمجلس التشريعي بمشروعات القوانين، هو أمرٌ جوازيٌّ أولاً ويتحدث عن الظروف العادية ثانياً ولم يتعرض للقرار بقانون ثالثاً.

ويرى البعضُ بأن طبيعة القرارات بقانون هي طبيعةٌ إداريةٌ ويستمد ذلك من عبارة أن لها قوة القانون؛ أي أنها ليست قوانين فالدستور لم يعطيها صفة القوانين بل منحها قوتها فقط .¹⁷

وبالتالي فإن من طبيعة القرار بقانون، بأنه لصيق بالإختصاص الدستوري للرئيس، كونه ليس كغيره من الإختصاصات التي يجوز فيها التفويض والإنابة، أو ارتبطت بقيود إجرائية .

¹⁷ جمال الدين ، سامي ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1982 صفحة 97 .

المبحث الثاني: السند الدستوري للقرار بقانون وشروطه:

لم يمرّ المشرع عن القرار بقانون مرور الكرام، بل حدد له مرجعيةً دستوريةً من القانون الأساسي، وأحاطه بالعديد من الشروط والمحددات، وقد كان يقف وراء هذه السياسة التشريعية حرص المشرع على الفصل ما بين السلطات وتقييد صلاحيات التشريع لغير السلطة التشريعية، ولعدم التمادي في استخدامها دونما إحتياج حقيقي لذلك.

المطلب الأول: السند الدستوري للقرار بقانون والمكانة الدستورية للرئيس:

لقد أفرد المشرع الفلسطيني المادة 43 من القانون الأساسي للقرار بقانون، علماً بأنّ تلك المادة تدرج تحت الباب الثالث المخصص لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. ويبدو واضحاً بأن إختيار المشرع لهذا المكان لم يكن مجرد صدفة، فبإمكان الباحث أن يلاحظ بسهولة بأن المشرع الفلسطيني أعاد تبويب القانون الأساسي في الصورة المعدلة له في عام 2003، حيث فصل المشرع ما بين السلطة التنفيذية ورئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، ففي حين أفرد الباب الخامس للسلطة التنفيذية، فقد أفرد الباب الثالث لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك على العكس من القانون الأساسي لسنة 2002 الذي أدرج رئيس السلطة الوطنية تحت عنوان السلطة التنفيذية في الباب المخصص لها، وبهذا فإننا نلاحظ بأن المشرع الفلسطيني، بتلك التعديلات، قد إستحدث مركز رئيس الوزراء، وفصل ما بين رئاسة السلطة والسلطة التنفيذية، التي إختصت بها الحكومة وهذا يدل على أن رئيس السلطة الفلسطينية (رئيس دولة فلسطين) لم يعد جزءاً من السلطة التنفيذية بل بات جهة دستورية عليا تقف على مسافة واحدة من السلطات الثلاث. ورغم ذلك، فما زال البعض يصر على أن رئيس السلطة هو جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية، علماً بأن المادة 63 من القانون الأساسي المعدل في سنة 2003 نصت على أن (مجلس الوزراء "الحكومة" هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج التي تقره السلطة التشريعية موقع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من إختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من إختصاص مجلس الوزراء).

وهكذا فإنه يبدو واضحاً، بأن السلطة التنفيذية المختصة كقاعدة عامة هي الحكومة، وإن بعض الإختصاصات التنفيذية للرئيس جاءت حصراً واستثناء في القانون الأساسي، في إطار كونه رأس

الهرم الدستوري في السلطة الوطنية، لكنه رغم ذلك لا يعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية ولا يحسب عليها.¹⁸

فالرئيس هو الذي يكلف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة وتؤدي الحكومة اليمين أمامه، وهو يستطيع أيضاً حل الحكومة وقبول إستقالتها، كما هو الحال بإختصاصه في تعيين رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الدستورية والإدارية والنائب العام وأعضاء النيابة وأداء رؤسائها اليمين القانونية أمامه، وكونه المختص أيضاً بتعيين القضاة وقبول إستقالتهم وإحالتهم على التقاعد.

وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التشريعية، التي يؤدي أعضاؤها اليمين القانونية أمام رئيس الدولة، وهو من يدعو لافتتاح دورات إنعقاد المجلس التشريعي، ويصدر القوانين وله صلاحية اعادتها للمجلس التشريعي للأخذ بملاحظاته عليها.

وإنطلاقاً من كل ذلك، فإن الرئيس يعتبر المظلة الدستورية الأعلى للسلطات الثلاث، ولديه بعض الصلاحيات التنفيذية، كما أن له بعض الإختصاصات التشريعية من خلال المراسيم والقرارات بقانون، إضافة الى اختصاصه في إصدار القوانين، ورغم ذلك فلا أحد يجرؤ على القول بأنه جزءاً من السلطة التشريعية.

وبالتالي، فإننا نخلص الى نتيجة مفادها، أن إختصاص الرئيس بإصدار القرارات بقانون، يأتي في إطار مكانته الدستورية كرئيس منتخب انتخاباً مباشراً، وليس في سياق كونه يمتلك بعض الإختصاصات التنفيذية، وبالعودة إلى المادة 43 التي فصلت بأحكامها موضوع القرار بقانون قد حصرت هذا الإختصاص بالرئيس دونما سواه، حيث نصت في مطلع هذه المادة على أنه (الرئيس السلطة الفلسطينية) ولم يُعطِ المشرع رئيس السلطة الحق في إنابة أو تفويض سواه بممارسة هذا الإختصاص، ولا يختلف الأمر في جوهره في كلا الحالتين المصرية التي جعلت إصدار القرارات بقانون من اختصاص الرئيس فقط، والأردنية التي جعلت إصدار القوانين المؤقتة التي تصدرها الحكومة معلقةً على موافقة الملك .

¹⁸ المادة 63 من القانون الأساسي الفلسطيني.

المطلب الثاني: شروط القرار بقانون:

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

وبالتدقيق فيما جاء في هذه المادة من جهة، وما جاء في المادة 156 من الدستور المصري والمادة 94 من الدستور الأردني، فإننا نجد بأن المشرع قد أحاط القرار بقانون بالعديد من الشروط التي يمكن تقسيمها الى نوعين، شروط شكلية وشروط موضوعية.

وبالرغم من تقاطع التجربة الفلسطينية مع كل من التجربة المصرية والأردنية، إلا أننا نجد بعض التمايز فيما بينها الأمر الذي تجدر الإشارة إليه:

1- جهة الإصدار أو المصادقة :-

1- فالجهة التي تمتلك إختصاص إصدار القرار بقانون في كل من فلسطين وجمهورية مصر العربية، هو الرئيس دون سواه، باعتباره المرجعية الدستورية الأعلى ورأس الهرم في النظام السياسي.

2- أما القوانين المؤقتة في المملكة الأردنية الهاشمية، فإن التي تضعها هي الحكومة وليس جلالة الملك، لكنها علقّت على مصادقته عليها، الأمر الذي يعني بالنتيجة أنها تمثل وجهة نظره.

2- أوقات الإصدار:

1- لم تسمح المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني بإصدار قرارات لها قوة القانون سوى في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي .

2- لقد سمحت المادة 94 من الدستور الأردني للحكومة بموافقة الملك إصدار القوانين المؤقتة في حالة عدم انعقاد البرلمان، وفي حالة حله أيضا .

3- أما المادة 156 من الدستور المصري فقد ربطت هذا الإختصاص لرئيس الدولة " بغيبة مجلس الشعب " بغض النظر عن ماهية هذه الغيبة طبيعية أو كان المجلس منحلا الى غير ذلك، مما يعني شمول أية حالة غياب لمجلس الشعب وليس فقط حالة عدم الإنعقاد والحل فقط .

أولاً: الشروط الشكلية:

1- إن هذا الإختصاص، في حالتنا الفلسطينية، قد جاء حكراً على الرئيس وكذلك الأمر في النموذج الدستوري المصري، بينما أعطى الدستور الأردني صلاحية ذلك للحكومة وعلقها على موافقة الملك، وبالتالي فقد بقي القرار النهائي بالخصوص برأس الهرم الدستوري. ولم يعط هذا الإختصاص لسواه من أي جهة دستورية أخرى، كما أنه -وكما أسلفنا- لم يرد ما يشير إلى صلاحيته بتفويض أو إنابة غيره لممارسة هذا الإختصاص. وفي القانون المقارن نجد بأن غالبية الدول قد أعطت هذا الإختصاص لشخص الرئيس أو الأمير أو الملك أو ربطته بمصادقته، بإعتباره رأس الهرم الدستوري في تلك الدول، في حين أعطيت تلك الصلاحية لرئاسة الحكومة في الأنظمة البرلمانية بإعتبار صلاحيات الرئاسة فيها هي صلاحيات برتوكولية أكثر منها صلاحيات حقيقية.

2- أن يكون ذلك خارج أدوار إنعقاد المجلس التشريعي:- فمن المعروف وفقاً لأحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، بأنه ينعقد في دورتين منفصلتين سنوياً، فقد نصت الفقرة 2 من المادة 47 من القانون الأساسي على أنه (بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي). كما نصت المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن (يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منهما أربعة أشهر، تبدأ الأولى من الأسبوع الأول من شهر آذار "مارس" والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول، أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء

المجلس، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى مثل هذا الإجتماع، يعتبر الإجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب أعضائه أو طلب مجلس الوزراء) وبالتالي فإن المقصود بعبارة (خارج أدوار إنعقاد المجلس التشريعي) هي الفترة الزمنية الفاصلة بين الدورتين والتي تبلغ كل منها شهرين فقط، بواقع اربعة أشهر بالعام الواحد، هذا إذا لم تتخلل تلك الفترة دورات غير عادية للمجلس. فأتناء دورات الإنعقاد سواءً كانت عادية أو غير عادية لا يجوز لرئيس السلطة ممارسة صلاحياته الواردة في المادة 43 من القانون الأساسي، وتتحصّر صلاحياته في ذلك في الفترات التي لا يكون فيها المجلس منعقداً وفقاً لما جاء في المادة 16 من النظام الداخلي آنفة الذكر، وقد جاء هذا الاستثناء خلال هذه المدة كون المجلس التشريعي بصفته سلطة تشريعية لا يكون في حالة إنعقاد، ولا يمارس أعماله التشريعية في تلك المدة، الأمر الذي يقتضي وجود من لديه إختصاص لذلك عند الإحتياج الحقيقي. في حين أن الدستور الأردني عبر المادة 94 فقد أضاف الى هذه الحالة أيضا حالة حل البرلمان، أما المادة 156 من الدستور المصري فقد توسعت في ذلك لتشمل كافة حالات غياب السلطة التشريعية، بغض النظر عن ماهية ومدة وأسباب هذا الغياب .

3- أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها:- ويلاحظ هنا بأن المشرع قد ألزم رئيس السلطة بعرض القرارات التي أصدرها ولها قوة القانون على المجلس التشريعي، في أول جلسة يعقدها، ليعيد القرار إلى سلطة الاختصاص بالموافقة على ذلك، وبالتالي يكسبه صفة القانون أو رفضه ووقف قوة القانون التي كان يتمتع بها، أما إذا لم يتم عرضه فإن ذلك يجرده من قوته السابقة واللاحقة. وهكذا يبدو واضحاً بأن من يقرر مصير القرار بقانون بالنتيجة في الظروف الطبيعية، هو عرضه على المجلس التشريعي أولاً، وموقف المجلس التشريعي منه ثانياً. ولا شك بأن في إلزام رئاسة السلطة بعرض الأمر على المجلس التشريعي في أول جلسة له، يمثل تأكيداً واضحاً على الفصل ما بين السلطات في مهامها وعدم السماح لأي منها بالتغول على الأخرى، وهنا نلاحظ، بأن القرار بقانون الذي يحظى بمصادقة المجلس التشريعي عند عرضه عليه يفقد صفته كقرار بقانون ليكتسب صفة القانون من تلك اللحظة. وهنا نجد بأن كلتا الحالتين الأردنية والمصرية قد اتفقتا مع النموذج الفلسطيني .

ويعتبر العرض على المجلس التشريعي شرطاً من شروط القرار بقانون اللاحقة لإصداره وهو ليس ركناً من أركان تكوينه، وبالتالي فإن البعض قد إعترض على إيراد هذا الشرط ضمن أركان القرارات بقوانين¹⁹.

وللسلطة التنفيذية في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية، وللرئيس بالحالة الفلسطينية عند عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي أن يبين الأسباب التي دعت تلك الجهات لإصدار هذا القرار بقانون وبأنه كان هنالك ضرورة لإتخاذ هذا القرار لدفع خطر محقق يهدد الوطن ومصالحه²⁰.

وهنا يثار تساؤل حول الاحتياج الحقيقي لعرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي في أول إنعقاد له، فإذا كان الهدف من ذلك هو فرض الرقابة البرلمانية على مضمون القرارات بقانون والأسباب الداعية لإصداره، فإن المجلس التشريعي يمتلك إختصاصاً أصيلاً بمراجعة كافة القوانين والتشريعات العادية في أي وقت يشاء ويمتلك الحق في إلغاء تلك القوانين وتعديلها دون حاجة إلى عرض تلك القوانين عليه في أول إنعقاد له. ويبدو أن الغاية الحقيقية من عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي يكمن فقط في التأكيد على مبدأ الفصل ما بين السلطات، من خلال التسليم بأن السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع وليست السلطة التنفيذية.

أما عما تشمله الرقابة البرلمانية من خلال عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي في أول إنعقاد له فإنه :-

1- المشروعية: يعتبر موضوع المشروعية أول الأشياء التي على السلطة التشريعية التحقق منها عند عرض القرار بقانون عليها، خاصةً إنسجام ما جاء في أحكام القرار بقانون مع أحكام القانون الأساسي والوثائق والمبادئ الدستورية النافذة الأخرى²¹.

2- وجود حالة الضرورة من عدمه: ليس للمجلس التشريعي فرض رقابته على تقدير الرئيس لوجود حالة الضرورة، خاصةً وأنه ليس هنالك من فائدة تُرجى من ذلك، بعد أن أصدر الرئيس ذلك القرار وأصبح الأمر واقعاً ولا يمكن مراجعته بأثر رجعي.

¹⁹ الكايد ، زياد ، القوانين المؤقتة في القانون الأردني ، الأردن 2000، صفحة 84 .

²⁰ عبد القادر ، سمير ، السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها ، القاهرة 1985 صفحة 166.

²¹ راجع في ذلك ، حكم المحكمة الدستورية العليا ، مصر في القضية رقم 28 لسنة 2 قضائية دستورية جلسة 1985/5/4.

3- المواءمة:- تعتبر المواءمة أصلاً من إختصاص المجلس التشريعي فهو الذي يحدد الإحتياج لإصدار قانون معين من عدمه، أما في حالة القرار بقانون فإن مسألة المواءمة هي من إختصاص الرئيس بصفته مصدر لهذا القرار بقانون²²، إلا أن هذه الصلاحية تعود إلى المجلس التشريعي عند عرض القرار بقانون عليه ليقرر فيما إذا كان هنالك احتياج أم لا وهل كان مضمون هذا القرار مستجيباً لحالة الضرورة أم لا. وهنا نجد بأن الرقابة البرلمانية أو التشريعية على القرارات بقانون أوسع من الرقابة القضائية عليها فالرقابة القضائية لا تشمل الرقابة على الموائمة على عكس ذلك.

ويكون للمجلس التشريعي عند عرض القرار بقانون عليه إصدار قانون يلغي به القرار بقانون أو يعدله أو يصادق عليه، وفي حالة المصادقة عليه أو تعديله يصبح قانوناً عادياً صادراً عن المجلس التشريعي.²³

ثانياً:- الشروط الموضوعية:

1- إن إختصاص رئيس السلطة في الحالة الفلسطينية، بإصدار القرارات بقانون، لا يجوز ممارسته إلا في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، (وقد سكت المشرع الفلسطيني عن تحديد الشروط الموضوعية لحالة الضرورة، في حين كان قد جاء التنصيص في دستور فلسطين المعدل لسنة 1923 في المادة 17-1-أ على أنه "يكون للمندوب السامي السلطة التامة بوضع القوانين الضرورية لتوطيد الأمن وانتظام الحكم في فلسطين بدون إخلال بالسلطات المستقرة في جلالته أو المحتفظ بها لجلالته بمقتضى هذا المرسوم، مع مراعاة الشروط والقيود التي تنص عليها التعليمات التي قد يصدرها له جلالته مختومة بختمه وتوقيعه أو بواسطة الوزير" على خلاف إهتمامه بتحديد شروط حالة الطوارئ تاركاً سلطةً تقديريةً للرئيس، وذلك ما أكد القضاء الدستوري الفلسطيني في غير حكم صدر عنه)²⁴، كما أكدت ذلك المحكمة الدستورية العليا في مصر في القضية رقم 11 لسنة 7 قضائية دستورية بجلسة 1978/4/1 حيث جاء في حكمها (إن ما ذهب إليه المدعي من أن رئيس الجمهورية أصدر القانون رقم 120 لسنة

²² إمام ، شفيق ، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان ، القاهرة 1995 ، صفحة 159.
²³ الخلايلة ، عادل أحمد ، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الإستثنائية في كل من مصر والأردن ، دراسة مقارنة مع أحكام الفقه والشريعة الإسلامية ، جامعة عين شمس 2012 ، صفحة 329.
²⁴ د. الريموي ، عبد المالك، د. سليم ،حسن جميل ، قيد الظرف لإصدار القرار بقانون في النظام الدستوري الفلسطيني ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية المجلد 6 العدد 22 ، 2022/9/30 ، صفحة 85.

1962، دون أن تكون هناك ضرورةً ملحةً لإصداره في غيبة مجلس الأمة مردود لأن تقدير قيام الضرورة لا يخضع لمعيار ثابت وإنما يتغير بتغير الظروف فما يعتبر ضرورة في وقت من الأوقات قد لا يعتبر كذلك في وقتٍ آخر).²⁵

فليس لرئيس السلطة في الظروف العادية، ودون وجود حالة ضرورة، أن يقوم بإصدار قرارات بقانون، وإلا فإنه يكون قد خالف قيماً دستورياً وضعه القانون الأساسي لحماية للاختصاص الأصيل للتشريع الذي تمتلكه السلطة التشريعية، والحيلولة دون التغول أو التمادي في استخدام تلك الصلاحية دون توفر المبررات الحقيقية الموجبة لها.

وهنا لا بد من بيان ماهية المقصود بحالة الضرورة، فقد تعددت الآراء في تعريف حالة الضرورة، فقد تباينت مواقف الفقهاء من هذه النظرية فاعتبرها بعضهم مجردَ نظريةٍ واقعيةٍ أو سياسيةٍ ليس لها أي قيمةٍ قانونيةٍ، بل أنها تعد بحق خروجاً على مبدأ المشروعية، في حين يرى آخرون بأنها نظرية قانونية تمثل الأساس القانوني لسلطات الإدارة الاستثنائية.²⁶

واعتبرها البعض القوة القاهرة التي تفرض احتياجاً طارئاً لا يمكن الاستجابة له بالوسائل العادية، في حين اعتقد البعض بأنها تمثل خطراً داهماً يهدد الاستقرار والنظام والسلم الأهلي والمقدرات الوطنية.²⁷

وقد جاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية في إطار الشروط الواجب توافرها في حالة الضرورة (1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام 2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية 3- أن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها 4- يجب أن لا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة، إلا بمقدار ما تقتضي به الضرورة ، أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها).²⁸

²⁵ قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم 11 لسنة 7 قضائية دستورية.

²⁶ د. الدراجي ، جعفر عبد السادة ، تعطيل الدستور دراسة مقارنة ، دار الحامد الطبعة الأولى 2009 ، صفحة 84.

²⁷ موسوعة ودق القانونية ، حالة الضرورة في القانون 2021/8/6.

²⁸ عدل عليا 1983/1/8 ، مجلة نقابة المحامين 1983 صفحة 176- ، د. شطناوي ، علي خاطر ، القضاء الإداري الأردني الكتاب الأول ، 1995 .

هذا وقد أكدت المادة 94 من الدستور الأردني على حق مجلس الوزراء وضع قوانين مؤقتة بموافقة الملك على أن يتم مراعاة الشروط الواجب مراعاتها بما في ذلك غياب البرلمان وأن يكون إصدارها في مواجهة الكوارث العامة والحروب وحالات الطوارئ وأن لا تخالف الدستور.²⁹

وقد جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي بأن الظروف الاستثنائية وتركيز الصلاحيات بين يدي رئيس الجمهورية يتعلق بفرضية أن "مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بشكل خطير وفوري وعندما يتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية"³⁰

وتعتبر نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية نظرية قضائية، و من صنع مجلس الدولة الفرنسي لسد العجز في قوانين إعلان الطوارئ وقوانين التعبئة العامة، وقد أسسها مجلس الدولة أول الأمر بمناسبة الحرب العالمية الأولى. وقد وضع القضاء الإداري الأردني قيوداً على هذه النظرية بحصرها في:

- 1- وجود خطر يهدد النظام العام .
- 2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية .
- 3- أن يكون رائدُ الإدارة في تدخلها تحقيقَ المصلحة العامة وحدها .
- 4- يجب أن لا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة، إلا بقدر ما تقضي به الضرورة.³¹

وهنا تجدر الإشارة إلى أن من يمتلك السلطة التقديرية لوجود حالة ضرورة تستدعي ذلك، هو الرئيس ، فإذا اعتقد بأن هناك حالة ضرورة تستدعي إتخاذ قرارات لها قوة القانون، فإنه يقدم على ذلك وفقاً للصلاحيات التي يتمتع بها دستورياً .

²⁹ د. الغزوي ، محمد ، ورقة حول الرقابة الدستورية على القوانين المؤقتة ، خلال ورشة نظمت في العاصمة عمان بين 14-16/12/2015 .

³⁰ جورج فوديل و بيار ديفولفيه ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي الطبعة الأولى 2008 ، صفحة 22.

³¹ د. العقيلي ، ابراهيم سالم ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، مرجع سابق ص 237-240.

وهنا يثار تساؤلٌ بحاجة إلى إجابةٍ معمقةٍ وجادةٍ، ويتمثل هذا التساؤلُ فيما إذا كان غياب السلطة التشريعية القصري الذي يسببه واقع الانقسام ما بين جناحي الوطن من جهة ورفض سلطات الإحتلال السماح بإجراء الإنتخابات في العاصمة الفلسطينية، فيما إذا كانت تلك الغيبة المستمرة لما يزيد عن ستة عشر عاماً متصلة تمثل في حد ذاتها حالة ضرورة تجيز للرئيس استخدام صلاحياته لإصدار قرارات لها قوة القانون، وفق المادة 43 من القانون الأساسي خاصةً بعدما حدث في المحافظات الجنوبية من أحداث في 14/6/2007 قادت الى انقسام عميق ما بين المحافظات الشمالية والجنوبية، يمثل حالة ضرورة تستمر بإستمرار هذا الواقع، في ظل عدم وجود جهة أخرى تمتلك صلاحية إصدار قرارات بقانون أو صلاحية التشريع سوى الرئيس؟

2- أن تكون هذه الحالة لا تحتمل التأخير:- لقد اشترطت المادة 43 لممارسة الرئيس صلاحياته في إصدار قرارات لها قوة القانون، أن تكون حالة الضرورة تلك لا تحتمل تأخير إتخاذ مثل تلك القرارات لمجابهتها وحماية الأمن والسلم الأهلي والمقدرات الوطنية من تداعياتها. وهذا يعني بأن حالة الضرورة العابرة أو حالة الضرورة التي تحتمل تأخير مجابهتها بالوسائل العادية، أو التي بالإمكان انتظارها إنعقاد المجلس التشريعي لإقرار التشريعات اللازمة لذلك، ففي مثل هذه الحالة لا يكون للرئيس ممارسةً مثل تلك الصلاحيات.

وقد يثار هنا تساؤلٌ فيما إذا كان عدم احتمال التأخير هو جزء لا يتجزأ من حالة الضرورة بإعتباره أحد صفاتها ومكون من مكوناتها الأخرى، وبالتالي لا يرى في ذلك شرطاً موضوعياً مستقلاً عن حالة الضرورة أم لا، لكن الواقع قد أثبت عكس ذلك، لأن بعض حالات الضرورة لا تكون ملحةً لإتخاذ إجراءات إستثنائية في مواجهتها. وقد تكون هذه الإلحاحيةً مختلفةً من حالةٍ لأخرى، فحالة الحرب تختلف عن حالة الكارثة الطبيعية أو حالة الحريق الذي قد ينشب في منطقة محدودة، وهذا وذلك يختلف عن حالة إنفصال إقليمي عن باقي الوطن.

(وتوجد حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية في نطاق القانون الدستوري، كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطاراً معينة داخلية أو خارجية إلا بالتضحية بالإعتبارات التي يحميها الدستور والتي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية).³²

³² الجمل ، يحيى ، نظرية الضرورة في الفقه الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، دار النهضة العربية 2005 ، صفحة 20.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرار بقانون:

دأبت الدساتيرُ في النظم السياسية المختلفة، على خلق رقابةٍ متبادلةٍ ما بين السلطات الثلاث لحفظ التوازن فيما بينها ، للحد من إمكانية تغول أيٍّ منها على الأخرى، وللحيلولة دون تعسفها في استخدام صلاحياتها، فإذا كانت السلطة التشريعية تضع القوانين، فإن من يتولى إنفاذها هي السلطة التنفيذية، في حين تفرض السلطة القضائية بهيئاتها المختلفة رقابتها على القوانين وكيفية إنفاذها. ويعود مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بما فيها القرارات بقانون والتشريعات الإستثنائية إلى قاعدة سمو الدستور على ما سواه من تشريعاتٍ وقواعدٍ قانونية، وقد ظهرت (في نهاية القرن الثامن عشر بالولايات المتحدة في البداية و ثم في فرنسا دساتير هذه الدساتير أُعتبرت أعلى من القوانين العادية التي يقترحها البرلمان، وهي أرسّت أيضاً فوق القانون نفسه درجة عليا من الشرعية " شرعية فوقية" إذا صح التعبير...)³³.

لقد نصت المادة 103 من القانون الأساسي على أنه (تشكل محكمة دستورية عليا بقانون، وتتولى النظر في :

1- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

2- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

3- الفصل في تنازع الإختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي...).

كما نصت المادة 30 من القانون الأساسي أيضا على أن (التقاضي حقٌّ مصونٌ ومكفولٌ للناس كافةً، ولكل فلسطيني حق الالتجاء لقاضيه الطبيعي يحظر النص في القوانين على تحصين أيّ قرار أو عمل إداريٍّ من رقابة القضاء...)³⁴.

وفي ذات السياق ، فقد نصت المادة 24 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 وتعديلاته على أنه (تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يلي 1- الرقابة على دستورية

³³ دوفرجيه ، موريس ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 1992 ، صفحة 157.
³⁴ القانون الأساسي الفلسطيني.

القوانين والأنظمة. 2- أ- تفسير نصوص القانون الأساسي ب- تفسير التشريعات التي أثارَت خلافاً بالتطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي تفسيرها. ج- الفصل في تنازع الإختصاص بين السلطات. 3- الفصل في تنازع الإختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي....)³⁵.

ويستخلص من أحكام القانون الأساسي وقانون المحكمة الدستورية المشار إليها آنفاً، بأن إرادةَ المشرع قد ذهبت إلى فرض الرقابة القضائية على القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات وغيرها، كما جاء في الفقرة 1 من المادة 103 من القانون الأساسي، إضافةً إلى تفسير أحكام القانون الأساسي والتشريعات الأخرى في حالة الأهمية والإختلاف في التطبيق. ورغم أن تلك الأحكام لم تتعرض بالإسم للقرار بقانون والرقابة القضائية عليه، إلا أنه من الواضح بأن رقابتها تصل إلى هذه القرارات بقانون بأكثر من دلالة، أولها شمول المادة 103 برقابة المحكمة الدستورية كلُّ من القوانين واللوائح والنظم وغيرها، وثانيها أن أحكام المادة 30 من القانون الأساسي لم تجز تحصيل أي قرار من الرقابة القضائية، وثالثها، الممارسة الفعلية للمحكمة الدستورية منذ غياب المجلس التشريعي وحتى الآن، والتي نظرت في عشرات الطعونات المتعلقة بالقرارات بقانون، مما لا يدع مجالاً للشك في اختصاصها بذلك.³⁶

وهنا لا بدّ من الإجابة على عدة تساؤلات 1- مدى الرقابة القضائية على القرارات بقانون وماذا تشمل؟ 2- الجهات القضائية التي لها حق الرقابة على القرار بقانون؟ لهذا سيتم تناول هذه المسألة في مطلبين ، يُخصّصُ الأولُ منهما للجهات القضائية التي لها حق الرقابة على القرار بقانون، والثاني نوع الرقابة القضائية للقرار بقانون وماذا تشمل.

³⁵قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 وتعديلاته.

³⁶ انظر بذلك الى القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا رقم 2016/4 ، 2019/17 ، 2019/19 ، 2019/9.

المطلب الأول: الجهات القضائية التي لها حق الرقابة على القرار بقانون:

لقد تعددت المذاهب القانونية بشأن الجهات التي تفرض رقابتها القضائية على القرارات التي لها قوة القانون، أو ما يقابلها من قرارات لها قوة القانون في الدستور المصري، أو قوانين مؤقتة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية والمراسيم الإستراعية في الدستور اللبناني وغيرها.

فقد أجازت بعض المدارس الفقهية للمحاكم الإدارية فرض رقابتها على القرارات بقوة القانون إلى جانب المحاكم الدستورية³⁷، وذلك إنطلاقاً من كون هذه القرارات هي قرارات إدارية ولا يجوز تحصينها من رقابة المحاكم الإدارية، في حين رأى البعض بأن المحكمة الدستورية وحدها هي صاحبة الإختصاص بالرقابة على القرار بقانون إنطلاقاً من كونها لها حجية القوانين وإلزاميتها للكافة، وبأنها ترتب ذات الآثار التي ترتبها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. وقد ميز البعض ما بين مرحلة صدور القرارات بقانون أو المراسيم بقانون عن الحكومة أو السلطة التنفيذية ومرحلة المصادقة عليها من رئيس الدولة أو الملك أو المصادقة عليها من السلطة التشريعية ذاتها. ففي حين اعتبر هذا البعض بأن للمحكمة الإدارية فرض رقابتها على تلك المراسيم في المرحلة الأولى باعتبارها لا تعدو كونها لوائح، فقد حصر هذا الحق في المرحلة الثانية بالمحكمة الدستورية كونه قد اكتملت صفته كقرار بقانون أو مرسوم إستراعي أو دخل في عداد القوانين بمصادقة السلطة التشريعية عليه.³⁸

أما في حالتنا الفلسطينية، فقد أخذت المحكمة الدستورية بمعيار الجوهر للتمييز بين القرار بقانون والقرار الإداري، فقد انفردت المحكمة الدستورية بالرقابة على القرار بقانون الذي تتوفر له الشروط القانونية، بينما ردت قرارات بقانون لعدم الإختصاص كونها في جوهرها قرارات إدارية ليس إلا³⁹، ولم تمتد إختصاصات المحاكم الإدارية للرقابة عليه، ومن الواضح بأن القضاء الدستوري الفلسطيني قد عامل القرارات بقانون معاملة القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، من حيث جهات الرقابة القضائية عليها، ولم يمنح القضاء الإداري الحق في فرض رقابته على تلك القرارات بقوة القانون، رغم أنها ما زالت تعتبر قرارات، من أجل حفظ استقرارها المطلوب لمواجهة حالة

³⁷ د. المجنوب، محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002 الطبعة الرابعة، صفحة 501.

³⁸ د. الطبطبائي، عادل، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، جامعة الكويت، طبعة أولى 2000، صفحة 252.

³⁹ الطعن الدستوري رقم 2012/6، الوقائع الفلسطينية، عدد 120.

الطوارئ التي إشتراطها المشرع لإصدارها، ولم يجد الباحثُ أي قرار بقانون قد طعن به أمام المحاكم الإدارية. فقد تولت المحكمة العليا النظر في الطعونات بعدم دستورية القرارات بقانون سناً للمادة 104 من القانون الأساسي والتي نصت على أن (تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا، ما لم تكن داخلةً في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة)، وقد استمرت المحكمة العليا في ذلك إلى حين تشكيل المحكمة الدستورية وممارسة اختصاصاتها في 2016/3/31.

أما في التجربة اللبنانية، فقد قرر مجلس شوري الدولة على أن المراسيم الإشتراعية تبقى قابلةً للمراجعة لدى مجلس الشوري حتى تصديقها من قبل مجلس النواب، إذ أن هذا التصديق هو وحده الذي يحولها الى قوانين صادرة عن المجلس التشريعي.⁴⁰

وقد يكون من المنطق التمييز في هذا المجال ما بين القرارات بقانون التي تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة مثلها في ذلك مثل القوانين المقررة عن السلطة التشريعية، وتعتبر الغالبية العظمى من القرارات بقانون التي استحدثت من خلالها قوانين جديدة أو تم تعديل قوانين قديمة بموجبها، وبين تلك التي تنصب في مضمونها على قرارات إدارية في جوهرها، والتي قد يجوز امتداد رقابة المحاكم الإدارية عليها بعكس الفئة الأولى المشار إليها، والتي تتفرد المحاكم الدستورية في رقابتها عليه، ومثال ذلك القرار بقانون بالمصادقة على تعيين رئيس ديوان الرقابة والقرار بقانون القاضي بتعيين مجلس القضاء الأعلى الإنتقالي رقم 17 لسنة 2019.

وتعتبر الرقابة القضائية على القرارات بقانون الأكثر فاعلية من الرقابة البرلمانية عليها، خاصةً وأن بالإمكان فرض هذه الرقابة مباشرةً بعد صدورها عبر الطعن فيها أمام المحاكم المختصة دون الحاجة للإنتظار طويلاً كما هو الحال في الرقابة البرلمانية التي لا تتأتى دون إنعقاد المجلس التشريعي الذي يحتاج إلى زمن قد يطول وقد يقصر إنتظاراً لذلك، علاوةً على كونها رقابةً قضائيةً قانونيةً بعيدةً عن التجاذبات السياسية التي تعاني منها السلطات التشريعية.⁴¹

⁴⁰المجنوب، محمد ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق ، صفحة 501-502.
⁴¹ شطناوي ، فيصل ، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة بالأردن ، المنارة 2007، صفحة 354.

المطلب الثاني: موضوع الرقابة القضائية على القرار بقانون:

تفرض المحاكم المختصة رقابتها على القرارات بقانون، أو ما يقابلها في القانون المقارن من عدة نواحي شكلية وموضوعية:

أولاً: من الناحية الشكلية:

تتولى المحاكم المختصة بالرقابة على أكثر من مسألة في الجانب الشكلي أهمها:

1- الاختصاص: فمن اختصاص المحاكم ذات العلاقة فرض رقابتها على الجهة التي أصدرت القرار بقانون، والتحقق فيما إذا كان ذلك ينسجم مع ما جاء في القانون الأساسي من حصر هذه الصلاحيات في رئيس السلطة دون سواه. فإذا ما اكتشفت المحكمة بأن من أصدر القرار بقانون موضوع الطعن هو أحد سواه، فإنها تعلن عدم دستوريته بإعتبار من أصدر هذا القرار بغض النظر عن كون هو غير مختص بذلك.

2- التوقيت: لقد حصرت المادة 43 من القانون الأساسي صلاحية رئيس السلطة في إصدار قرارات لها قوة القانون فقط خارج أدوار انعقاد المجلس التشريعي، فإذا ما تبين بأن القرار بقانون موضوع الطعن قد صدر خلال أحد أدوار انعقاد المجلس التشريعي، فإنها تعلن عدم دستوريته لمخالفته لوقت الإصدار الذي حدده القانون الأساسي وحصره بخارج أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

3- العرض على المجلس التشريعي في أول انعقاد له: لقد نصت المادة 43 على ضرورة عرض القرار الصادر عن رئيس الدولة وله قوة القانون، على المجلس التشريعي في أول انعقاد له ما بعد تاريخ صدوره، فإذا تبين للمحكمة المختصة بأنه لم يتم عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول انعقاد له فإن لها أن تعلن عدم دستوريته كون ذلك يخالف شرطاً شكلياً من الشروط المقيدة للقرار بقانون.

علماً بأن الرقابة الدستورية لا تمتد إلى ملاءمة التشريع أو أهدافه أو بواعثه وهذا ما أكدته المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، والتي عبر عنها بعض شراح القانون بالقول (إن المحكمة لا تمارس على القوانين إلا رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد، وإنما تستبعد من هذه الرقابة كل

عنصر غير دستوري). فالمحكمة لا تراقب ضرورة التشريع أو عدم ضرورته كما أنها لا تراقب ملاءمة التشريع وليس لها علاقة ببواعث التشريع.⁴²

أما بخصوص موقف الدستور والمحكمة الدستورية المصرية من هذه المسألة، فقد جاء في قرار المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 18 قضائية (... أن مواعيد وإجراءات عرض القرارات المشار إليها على مجلس الشعب، تختلف باختلاف ما إذا كان المجلس منحلًا أو موقوفًا أو قائمًا، فإذا كان المجلس منحلًا أو موقوفًا وجب عرض القرارات المشار إليها عليه في أول إجتماع له فور إنعقاده، أما في غير هاتين الحالتين -الوقف والحل- فيتعين أن يدعى المجلس للانعقاد لعرض تلك القرارات عليه خلال فترة زمنية محددة هي خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، وعلة ذلك تمكين المجلس -باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية - من مراجعة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية -في غيبته عند الضرورة- في أسرع وقتٍ ممكنٍ للنظر في شأنها، وإلا زال ما لهذه التشريعات -وفقاً لما نص عليه الدستور- من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة لاتخاذ أي إجراء في هذا الشأن)⁴³.

أما المحكمة الدستورية الكويتية فقد أكدت على أن: (- القوانين في الأصل تصدر بمراسيم أميرية، جواز إصدارها عند الضرورة بأمر أمير، تقدير حالة الضرورة مرده لسمو الأمير وحده أساس ذلك - التشريعات التي تصدر في غياب الحياة النيابية قوانين قائمة ونافذة، وعلة ذلك:- حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي شرطٌ سياسيٌ لا قانوني. لدخولها في نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الدولة بتقديره، وخضوع ذلك للرقابة السياسية وخروجه عن الرقابة القضائية).⁴⁴

ويعيد بعض الفقهاء إستبعاد عنصر الملاءمة من رقابة المحكمة الدستورية إلى خشيتهم من أن يقوى مركز المحكمة الدستورية على حساب البرلمان أو السلطة التشريعية مما يجعل الأخير مجرد تابعٍ للأول.⁴⁵

⁴² د. سالم، عبد العزيز محمد، قيود الرقابة الدستورية، نهضة القانون، صفحة 107.
⁴³ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية المصرية العليا في أربعين عاماً (1969-2009)، إعداد المستشارين بالمحكمة الدستورية برئاسة المستشار ماهر البحيري النائب الأول لرئيس المحكمة الدستورية العليا، الصفحة 294.
⁴⁴ المحكمة الدستورية المصرية، المجلد الثاني 2003، صفحة 612 (الطعن 1982/2 لجنة فحص الطعون، جلسة 1982/6/28).
⁴⁵ المنصور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2016، صفحة 210-211.

ثانياً: من الناحية الموضوعية:

تشمل الناحية الموضوعية بالنسبة للقرارات بقانون عدة مسائل أهمها:

1- المشروعية الدستورية:

فلا يجوز أن تخالف أحكام القرار بقانون القواعد الدستورية أيّاً كان نوعها، سواءً أكانت من أحكام القانون الأساسي أو أية أحكام دستورية نافذة، فإذا كانت القرارات بقوانين لها حجية القانون وقوتها الإلزامية، فإنها أيضاً مقيدة بذات القيود التي قيدت بها القوانين المقررة من المجلس التشريعي، وفي مقدمتها الإنسجام مع أحكام الدستور، وإذا ما تبين للمحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري المختص بأن هنالك تعارض ما بين ماجاء في القرار بقوة القانون والقواعد الدستورية النافذة، فإنها تعلن عدم دستوريته وبالتالي وقف نفاذه حكماً.⁴⁶

2- تقدير حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير:

يعتبرُ خضوعُ تقديرِ حالةِ الضرورة لرقابة المحكمة الدستورية من المسائل الخلافية، فقد رأى البعض بأن تقدير حالة الضرورة لا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية باعتبارها سلطة تقديرية لرئيس الدولة من جانب، ولوجود رقابة السلطة التشريعية على القرار بقانون بكافة محتوياته من خلال عرضه على المجلس التشريعي في اول جلسة له، من جانب آخر. وقد أخذت بهذا الرأي المحكمة العليا بصفقتها محكمة دستورية في الطعن الدستوري 2007/3 - الوقائع - العدد 117 - (صفحة 66). فقد جاء في قرارها أنه (والقرارات بقانون التي تصدر تبعا للمادة السابقة 43 في حالة الضرورة، نجد أسبابها في نظرية الظروف الاستثنائية، أو الضرورة التي تفترض أن هناك ظروفاً غير متوقعة، اجتاحت البلاد ويحتاج الأمر اصدار تشريعات لمواجهة هذه الظروف، والمجلس التشريعي غير موجود لغيبته بسبب العطلة أو الحل أو توقف الجلسات).

وهنا يكون لرئيس الجمهورية أو لرئيس السلطة الوطنية أن يحل محل البرلمان أو المجلس التشريعي ويصدرُ التشريعاتِ اللازمةً لمجابهة الظروف الاستثنائية لحين عرضها على المجلس التشريعي صاحب الإختصاص من الأصل بأمور التشريع، وإن تقدير قيام حالة الضرورة أمر متروك لرئيس السلطة الوطنية، وله الحرية الكاملة في مباشرة سلطته الاستثنائية دون أدنى قيد ،

⁴⁶الطعن الدستوري 2019/17 ، الوقائع الفلسطينية ، العدد 159 صفحة 107 .

إذا تحققت شروط انعقادها، وان تخويل رئيس السلطة الوطنية الإجراءات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية دون أدنى قيد، إذا تحققت شروط انعقادها- أي حق اتخاذ جميع الإجراءات لمواجهة الظروف - غير محدد ويكون نطاق هذه الإجراءات في جميع المجالات دون تحديد في ميدان معين، ويحدد بالذات متى أعلن الفقه أن سلطة رئيس الدولة مطلقة دون حدود، إذ يحق له القيام بجميع الأعمال إلا الأفراد بتعديل القانون الأساسي (الدستور) مادة 120 من القانون الأساسي.⁴⁷

وقد نشأت الرقابة على دستورية القوانين في مصر بموجب أحكام دستور عام 1971 وقد خلت الدساتير التي سبقته من أي إشارة إلى ذلك رغم العديد من المحاولات السابقة التي باءت بالفشل ولم ترى النور إلى حين صدور القانون رقم 81 لسنة 1969 الذي أنشئ المحكمة العليا كهيئة قضائية مستقلة تختص بالرقابة على دستورية القوانين ومن ثم جاء دستور 1971 الذي أنشأ المحكمة الدستورية العليا والذي نصت أحكامه على أن " تمارس المحكمة العليا إختصاصاتها المبينة في القانون الصادر بإنشائها وذلك حتى يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا"، ثم جاء من بعده قانون رقم 48 لسنة 1979 الذي أنشئ المحكمة الدستورية العليا.⁴⁸

وقد أكدت المحكمة الدستورية المصرية في الدعوى رقم (28 لسنة 2 قضائية) على أنه ورغم ما جاء في الدستور من إختصاصات لرئيس الجمهورية من إصدار قرارات لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب، إلا أنه رسم لهذا الإختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعتها الاستثنائية، سواءً فيما يتعلق بشروط ممارسة هذه الصلاحيات أو ما يتعلق بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً لذلك.⁴⁹

أما بشأن تقدير حالة الضرورة، فقد تركت المحكمة الدستورية السلطة التقديرية بهذا الخصوص لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب، فقد جاء في قرارها المذكور آنفاً (تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (156) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية، ذلك أنه كان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق

⁴⁷ خليل، محسن، نظرية النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، الصفحات (377-379)، و.د. شيحا، ابراهيم، تحليل النظام الدستوري المصري، الصفحات (382-391).

⁴⁸ إمام، محمد محمد عبده، الوجيز في شرح القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى 2007، صفحة 160-161.

ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروفٍ طارئةٍ تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق هذه السلطة في إصدار القرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، والتي سبق أن استظهرتها المحكمة ومن بينها اشترط أن يطرأ - في غيبة مجلس الشعب - ظرف من شأنه توفير الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية، وهو ما لم يكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية).⁵⁰

وتطبيقاً لذلك، ولما أستقر عليه الفقه الدستوري والقانوني ولعدم تمكن المجلس التشريعي من الانعقاد كما هو معلوم بسبب وقف جلساته للظروف الاستثنائية غير المتوقعة والتي اجتاحت البلاد منذ سنين ولا تزال، ولأن هذه الظروف تدخل ضمن حالات الضرورة مما يقتضي معها تطبيق المادة (43) من القانون الأساسي، التي تمكن رئيس السلطة الوطنية من إصدار تشريعات لها قوة القانون كونه الراعي لمصالح الشعب الفلسطيني رعايةً كاملةً استناداً لأحكام المادة 35 من ذات القانون، ولأن رعاية رئيس السلطة الفلسطينية لمصالح الشعب الفلسطيني تتطلب الحرص على الاستقرار بكل مناحي الحياة وتسيير المرافق والسلطات العامة بانتظام لأن نطاق سلطة رئيس السلطة في هذه المجالات مطلقةٌ وغيرٌ محدودة، لحين تجاوز الظروف الاستثنائية وينتخب مجلس تشريعي جديد ويعين المجلس التشريعي للانعقاد وعقد الجلسات باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة وظيفته التشريعية، والذي له الحق في مراجعة القرارات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية في غيبته والنظر في شأنها في أول جلسة يعقدها....).

ورأى ذلك البعض أيضاً بأن إخضاع تقدير حالة الضرورة لرقابة المحكمة الدستورية، سيؤدي عملياً إلى تعطيل هذا الإختصاص، الأمر الذي يتنافى مع استحقاقات حالة الضرورة التي تتطلب السرعة في الإستجابة لما تفرضه تلك الحالة من تدخل.

كما أنه رأى البعض الآخر أنّ السلطة التقديرية لرئيس الدولة لحالة الضرورة، يجب أن تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، كونها شرطاً موضوعياً لتفعيل صلاحية الرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون، وبالرجوع إلى قرارات المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها محكمة دستورية ومن بعدها

⁵⁰ كتاب مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً، مرجع سابق (1969-2009) - صفحة

المحكمة الدستورية العليا، فإننا نجد بأنها انتقلت من رأيٍ لآخر في هذا الموضوع، فبعد أن أصدرت قراراتٍ إعتبرت فيها تقدير حالة الضرورة من عدمه سلطة تقديرية للرئيس فقط، إلا أنها في قراراتٍ أخرى إرتأت بأن لها حق الرقابة على سلطة الرئيس التقديرية بتوفر حالة الضرورة، (الطعن الدستوري رقم 2009/3- الوقائع الفلسطينية العدد 117 صفحة 72-73) والذي جاء فيه (ولما كان قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 المتوجب التطبيق على وقائع هذه الدعوى قد نص في المادة 24 منه على أنه تختص المحكمة دون غيرها بما يلي 1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة 2- 3- 4- 5- والمادة 27 بينت اليات وطرق الرقابة على الوجه التالي :- 1- بطريق الدعوى الأصلية التي يقيمها الشخص المتضرر أمام المحكمة إستناداً الى احكام المادة 24 من هذا القانون. 2- 3- 4-) والمستفاد من النصين المذكورين أن للمحكمة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بصورة مطلقة، وبالتالي فإن هذه الرقابة تشمل القوانين المقررة من المجلس التشريعي والقرارات بقانون الصادرة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للمادة 43 من القانون الأساسي المعدل، وبأن القرارات بقانون غير محصنة من رقابة المحكمة على دستوريته، ولا ينال من ذلك أن يكون مناط إصدارها الضرورة التي لا تحتمل التأخير طبقاً لما استقر عليه الفقه وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور " القانون الأساسي" الذي تعلق قواعده وتسود على سائر القواعد القانونية بالدولة سواءً تشريعاً أو لوائح أو قرارات، ولما في ذلك من تدعيم لمبدأ الشرعية وعدم الجواز لأي سلطة أو هيئة حاكمة في التصرف فيما منحه القانون الأساسي من إختصاصات، اللهم إلا إذا أجاز القانون الأساسي لها ذلك، لأنها لا تملك هذه الإختصاصات وإنما لها حق ممارستها فقط. وبالتالي يغدو الدفع المتصل بعدم صلاحية المحكمة في الرقابة على حالات الضرورة مناط القرارات بقانون غير وارد ويتعين رده لذا نقرر رده).

رغم أن الكثير من التجارب المقارنة قد توسعت في مفهوم حالة الضرورة ولوائحها، كما هو الحال في فرنسا التي نصت المادة 92 من الدستور على أنه (إذا حدثت ثورة مسلحة أو اضطرابات تهدد سلامة الدولة، وكان البرلمان في عطلةٍ جاز للحكومة أن تصدر قراراً بوقف تطبيق الدستور والقانون في الأماكن وخلال المدة التي تتطلب فيها الظروف ذلك على أن يضمن هذا القرار دعوة البرلمان للإعقاد في أقرب وقت ممكن) وهنا يلاحظ بأن هذه المادة قد خولت الحكومة سلطة واسعة

وخطيرةً تمكن الحكومة إصدار لوائح الضرورة من ناحية، إلا أنها من ناحية أخرى لا تقتصر على وقف تطبيق القانون فحسب، بل تشمل أيضاً وقف تطبيق الدستور⁵¹. وتعود فكرة لوائح الضرورة في الأصل إلى "هيجل" الذي برر خروج الدولة على القانون في أحوال الضرورة وتأثر برأيه هذا العديد من الفقهاء الفرنسيين الذين أكدوا على وجوب السماح للحكومة بإصدار لوائح تعدل أو تلغي القوانين القائمة إذا ما توفرت عدة شروط وهي:- (أ- أن تحدث حرب أو ثورة أو اضطراب عام ب- أن يتعذر إجتماع البرلمان، أو على الأقل لا يتسع الوقت لدعوته للاجتماع ج- أن تكون الحكومة وهي تصدر هذه اللوائح قد عقدت النية على أن تعرضها على البرلمان بمجرد إمكان إنعقاده.....)⁵²

وتأسيساً على ما سلف، فإن من الواضح أن الرقابة القضائية تنصب أساساً على المشروعية الدستورية ولا تطال يدها حالة الضرورة والموامة التي يبقى تقديرها من إختصاص الرئيس.

⁵¹د. الجوهري ، ثروت عبد الهادي خالد ، مدى ضرورة السلطات الإستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، دار النهضة العربية 2005، صفحة 240-241.

⁵²د. الجوهري ، ثروت عبد الهادي خالد ، مرجع سابق، صفحة 238.

القرار بقانون في محطات الواقع الدستوري للسلطة:

من المعروف بأن السلطة الوطنية الفلسطينية قد أنشأت كأحدى استحقاقات إتفاق أوسلو الموقع بين منظمة التحرير ودولة الاحتلال، حينما اتخذ المجلس المركزي في منظمة التحرير قراراً فوض فيه اللجنة التنفيذية للمنظمة بإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية على أن يكون الرئيس الراحل ياسر عرفات (أبو عمار) رئيساً لها⁵³. ويأتي ذلك إنطلاقاً من كون منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعيّ والوحيد للشعب الفلسطيني، وبأنها تمثل الكيانية السياسية الأسمى للشعب الفلسطيني، وبأن الميثاق الوطني لمنظمة التحرير الذي أعلن في عام 1964، ووثيقة إعلان الاستقلال عام 1988، والنظام الأساس لمنظمة التحرير الفلسطينية هي وثائقٌ دستوريةٌ سابقةٌ على إنشاء السلطة ووضع القانون الأساسي⁵⁴.

وفي ضوء ذلك، فقد تم إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً للشكل الذي تم تحديده لها في أحكام وبنود إتفاق أوسلو، حيث لم يكن للسلطة في حينه مقومات ومرتكزات الدولة .

فقد تم في البداية تشكيل مجلس تنفيذي تشريعي في آن واحد، يتكون من 24 عضو برئاسة الرئيس الراحل ياسر عرفات⁵⁵، وبالتالي فلم يكن هناك سلطات منفصلة كبقية الكيانات السياسية، وقد كان يقوم بإصدار القرارات والقوانين باسم المجلس الرئيس ياسر عرفات، وكان يساعده في ذلك تقنياً ديوان الفتوى والتشريع، الذي أنشأ في حينه لهذه الغاية، ومن ضمن القوانين التي وضعت في تلك المرحلة قانون الانتخابات رقم 1995/16 الذي أجريت وفقاً له انتخابات سنة 1996، بعد أن خاضت السلطة الفلسطينية معركةً سياسيةً صعبةً من أجل الفصل ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وزيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي ليصل إلى 88 عضواً، وهكذا بدأت تترسخ معالم السلطات الثلاث، رغم أن رئيس السلطة بقي يحتفظ أيضاً برئاسة الحكومة، وقد باشر المجلس

⁵³د. الرفاعي ، احمد محمد ، التطورات الدستورية في فلسطين ، دار الفكر الطبعة الأولى 2019، صفحة 296.

⁵⁴د. الريماوي ، عبد الملك ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، التجارب الدستورية السابقة واللاحقة لوثيقة الإستقلال الوطني الفلسطيني ، الطبعة الأولى 2009 ، صفحة 203.

⁵⁵ قرار المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من 10-12/10/1993.

التشريعي بالقيام بمهامه التشريعية رغم أنه لم يكن للسلطة في حينه مرجعيةً دستوريةً معتمدةً فليس هنالك من قانون أساسيٍّ أو دستور لها، وقد سارع المجلس التشريعي لوضع القانون الأساسيِّ الفلسطينيِّ الذي أُعدَّ ليكون المرجعيةَ الدستوريةَ للمرحلة الانتقالية للسلطة الفلسطينية، وقد تم رفع هذا القانون لرئيس السلطة ليقوم بإصداره حسب الأصول في عام 1997، إلا أن رئيسَ السلطة في حينه المرحوم ياسر عرفات لم يكن متشجعاً لإصداره في ضوء عدم التزام الجانب الإسرائيلي باستحقاقات عملية السلام، الأمر الذي أُعتبرَ مؤشراً على أنَّ المرحلةَ الإنتقاليةَ قد تطول ويتأخر معها قيامُ السلطةِ الوطنيةِ الفلسطينية، وقد بقي الوضع على حاله بالنسبة للقانون الأساسي إلى حين صدوره بصيغته الأولى في عام 2002.

ومن المعروف، بأنَّ هذا القانونَ الأساسيَّ لم يكن يتضمن منصبَ رئيسٍ وزراءٍ، حيث استمر الرئيس عرفات برئاسة السلطة والحكومة في آنٍ واحد، إلا أنه قد تعالت الكثير من الأصوات الداخلية والخارجية المطالبة بالفصل ما بين رئاسة مجلس الوزراء ورئاسة السلطة، وتعزيز دور الحكومة باعتبارها الأداة التنفيذية الرئيسية للسلطة.

وفي نهاية المطاف تم التوافق على تعديل القانون الأساسي في عام 2003، ذلك التعديل الذي كان أبرز ما فيه استحداث منصب رئيس وزراء وتحديد مهام الحكومة ورئاستها، وإعادة تبويب القانون الأساسي الذي أبرز ملامح النظام السياسي الفلسطيني بإخراج رئيس السلطة من نطاق السلطة التنفيذية، وأصبح النظام السياسي الفلسطيني بذلك أقرب إلى النظام المختلط أو شبه الرئاسي .

وفي نهايات عام 2005 وقبل إجراء الانتخابات التشريعية التي كانت مقررةً في بدايات عام 2006، فقد قام المجلس التشريعي بإجراء بعض التعديلات على القانون الأساسيِّ كان من أبرزها تحديد ولاية المجلس التشريعي بربع سنوات، بعد أن كانت تمتد ولايته على مدى المرحلة الانتقالية كلها.

أجريت في عام 2006 الانتخابات التشريعية التي فازت بها كتلة التغيير والإصلاح بأغلبية المقاعد بالمجلس التشريعي، بعد أن كانت الانتخابات الرئاسية قد تمت في عام 2005 إثر وفاة الرئيس عرفات في 2004/11/11، إلا أنه لم يطل الأمر بهذا المجلس التشريعيِّ حيث رفضت غالبية

أعضاء كتلة الإصلاح والتغيير دعوة الرئيس لعقد دورة المجلس التشريعي في موعدها الكائن
2007/7/5 .

ومنذ ذلك الوقت عطل المجلس دورات إنعقاده وامتنع عن القيام بمهامه الدستورية التشريعية
والرقابية، وبقي الأمر على هذا الحال إلى أن قامت المحكمة الدستورية بإصدار قرارها التفسيري
رقم 2018/10، الذي أكدت فيه على أن المجلس التشريعي قد فقد صفته كسلطة تشريعية،
واعتبرته منحللاً من تاريخ القرار.

وعلى مدى ما يقارب ستة عشر عاماً من الانقسام الفلسطيني، فقد جرت أكثر من محاولة لإجراء
إنتخابات تشريعية ورئاسية بالتتابع، كان آخرها المرسوم الصادر عن الرئيس في 2021/1/25
الذي دعى فيه لإجراء الإنتخابات في 2021/5/31، إلا أن رفض دولة الإحتلال لإجراء
الإنتخابات بالقدس قد حال دون إجرائها في موعدها المذكور كما كان مقرراً.

من كل ذلك، نستنتج بأن المسار الدستوري بالسلطة الوطنية الفلسطينية قد مر في أكثر من مرحلة
وواجه أكثر من منعطف، ومن الطبيعي أن تتعرض للقرار بقانون في كل مرحلة من تلك المراحل.

لهذا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نخصص المبحث الأول منها للقرار بقانون ما قبل صدور
القانون الأساسي، في حين سنخصص المبحث الثاني لمرحلة ما بين صدور القانون الأساسي في عام
2002 وانتهاءً بالإنتخابات التشريعية لعام 2006، أما المبحث الثالث فنخصصه لمرحلة ما بين
الإنتخابات التشريعية واللحظة الراهنة.

المبحث الأول: القرار بقانون ما قبل صدور القانون الأساسي:

تبدأ هذه المرحلة من لحظة قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وتنتهي بصدور القانون الأساسي ونفاذه في عام 2002. وبالتدقيق في هذه المرحلة، فإننا نجد بأنها تنقسم إلى حقتين، أولها تمتد من قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية الأولى في عام 1996، في حين تبدأ الحقبة الثانية منذ تولي المجلس التشريعي الأول مهامه الدستورية وحتى صدور القانون الأساسي في عام 2002.

المطلب الأول: القرار بقانون بحقبة ما قبل الإنتخابات الرئاسية والتشريعية في عام 1996:

إن الكيانية السياسية التي أنشأت تحت عنوان السلطة الوطنية الفلسطينية بقرار من اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير وسنداً لتكليف المجلس المركزي لها، لم يكن يمتلك المقومات الدستورية للدولة، وبالتالي لا يمكن الحديث عن ثلاث سلطات أو عن مبدأ الفصل ما بينها. فقد كان المجلس التنفيذي للسلطة في حينه، يتكون من أربعة وعشرين عضواً ويتولى مهام السلطتين التنفيذية والتشريعية في آنٍ واحدٍ، وكان يرأس هذا المجلس الرئيس الراحل ياسر عرفات الذي كان بصفته تلك يصدر القوانين التي كان يتولى ضبطها القانوني واللغوي ديوان الفتوى والتشريع الذي أنشئ لتلك الغاية.⁵⁶

وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه لم يكن في هذه الحقبة قانونٌ أساسيٌّ ينظم الشأن الدستوري الفلسطيني، بما في ذلك موضوع القرار بقانون، الذي لم يكن له حاجة في ذلك الوقت نتيجة لتولي المجلس الفلسطيني مهام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد يتساءل البعض هنا عما إذا كان هنالك مرجعياتٌ دستوريةٌ أخرى كان يمكن لها أن تنظم الحالة الدستورية الفلسطينية في تلك المرحلة، وهنا نجيب بأن ذلك صحيح من حيث وجود مرجعيات دستورية فلسطينية كانت تتمثل في الميثاق الوطني الفلسطيني وفي إعلان الدولة في 1988/11/15، لكن تلك المرجعيات لم تكن تحتوي على معالجات كثيرة بما في ذلك موضوع القرار بقانون.

⁵⁶ قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم 4 لسنة 1995.

من هنا فإننا لا نجد في الموروث التشريعي في تلك الحقبة ما يمكن أن يطلق عليه قرار بقانون، وليس هذا فقط، بل أنه لم يثر أيّ جدلٍ قانونيٍّ في حينه حول المهام التنفيذية والتشريعية، التي كان يتولاها المجلس الفلسطيني الذي كان يرأسه الرئيس ياسر عرفات.

المطلب الثاني: القرار بقانون بين الانتخابات التشريعية لسنة 1996 وإصدار القانون الأساسي:

في عام 1995 أصدر الرئيس عرفات قانوناً للانتخابات وقد اجريت الانتخابات الفلسطينية التشريعية والرئاسية الأولى سناً لذلك القانون بتاريخ 1996/1/20، وهكذا أصبح هناك مجلسٌ تشريعيٌّ يتكون من 88 عضواً، كما أنتخب الرئيس الراحل ياسر عرفات رئيساً للسلطة الوطنية. واستمر الوضع بشأن القرار بقانون كما كان عليه الأمر قبل الانتخابات، أولاً لأنه لم يكن هنالك قانونٌ أساسيٌّ يعالج هذا الموضوع، وثانياً لأن ملامح الفصل ما بين السلطات لم تكن قد اكتملت حتى فيما بعد تلك الانتخابات، خاصةً وأن رئيس السلطة في حينه، كان هو رأس السلطة التنفيذية ولم يكن قد استحدث بعد منصب رئيس الوزراء، وقد رأى البعض بأن النظام الفلسطيني قد اعتمد على مبدأ حكم (أغليبي)، لا على مبدأ حكم إجماعي الأمر الذي وطد سلطة التنظيم الواحد. فالحكم الأغليبي يقوم على نظرية أن الديموقراطية تعني حكم الأغلبية ومعارضة الأقلية.⁵⁷

وفي تلك الحقبة وفي نهايات 1997 سارع المجلس التشريعي لإقرار القانون الأساسي الذي كانت الغاية من إقراره تنظيم المسائل الدستورية في السلطة في المرحلة الانتقالية، والتي كان من المفترض أن تنتهي خلال خمس سنوات من قيام السلطة. لكنه ونتيجة لعدم التزام الجانب الإسرائيلي بإستحقاقات عملية السلام وتعثر العملية السلمية ككل، فقد أربك الوضع الدستوري في السلطة الوطنية الفلسطينية، وأثار المخاوف لدى رئيسها الراحل ياسر عرفات، مما دفعه لتأخير إصدار القانون الأساسي والذي لم يرَ النورَ إلا في عام 2002، وقد تضمن القانون الأساسي في حينها ثمانية أبوابٍ تناولت المبادئ والأسس والأحكام العامة والانتقالية وحالة الطوارئ وتحديد اختصاصاتٍ وصلاحياتٍ رئيس السلطة الوطنية.⁵⁸

وبصدور القانون الأساسي ونفاذ أحكامه، فقد أصبح لدى السلطة الوطنية الفلسطينية مرجعيةٌ دستوريةٌ جديدةٌ إضافةً للمرجعيات الدستورية السابقة المتمثلة بالميثاق الوطني الفلسطيني وإعلان

⁵⁷ جميل هلال ، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، مؤسسة الدراسات الفلسطينية بيروت الطبعة الثانية 2006 ، صفحة 196.

⁵⁸ د. ابو علي ، سعيد ، إشكاليات الرؤى الفلسطينية في تأسيس المحكمة الدستورية ، دار النهضة العربية 2015 ، صفحة 112.

إستقلال الدولة، إلا أن ما كان يتميّزُ هذا القانون الأساسي أنه عالج المسائلَ الدستوريةَ المرتبطةَ بالسلطةِ الفلسطينيةِ بالشكل المباشر، وتحدث عن ماهية النظام السياسيِّ والمبادئِ الدستوريةِ الساميةِ التي تحكمه، وكان من بين أحكام هذا القانون الأساسي المادة 43 التي شرعت القرار بقانون وأعطت صلاحية إصداره لرئيس السلطة وبينت الشروط الواجب توافرها لذلك.

المبحث الثاني: القرار بقانون مابين صدور القانون الأساسي والإنتخابات التشريعية الثانية:

بالرجوع إلى أحكام القانون الأساسي الصادر في عام 2002 نجد بأن المادة 47 فقرة 3 قد حددت مدة المجلس التشريعي بالمرحلة الإنتقالية، حيث نصت على أن (مدة هذا المجلس هي المرحلة الإنتقالية)، وكان ذلك على أمل أن تنتهي المرحلة الإنتقالية في الموعد المحدد لها، ليصار بعد ذلك إلى الانتقال إلى مرحلة الدولة. لذلك فقد انتظمت أعمال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقاً لأحكام القانون الأساسي، حيث قام المجلس التشريعي بمهامه التشريعية والرقابية بما في ذلك إصدار مجموعة كبيرة من القوانين ومنح الثقة للحكومة وفق الأصول، وحيث أن دورات المجلس التشريعي قد إنتظمت ولم يكن هنالك فترات غياب تتجاوز المواعيد المضروبة لتلك الدورات، فلم يكن موضوع القرار بقانون طافياً على سطح الحالة التشريعية الفلسطينية في تلك الفترة.

وتتقسم هذه الحقبة إلى مرحلتين هما المرحلة التي تمتد من صدور القانون الأساسي وحتى وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات، في حين تبدأ المرحلة الثانية بوفاة الرئيس الراحل عرفات ومروراً بتولي رئيس المجلس التشريعي سابقاً روجي فتوح رئاسة السلطة، ومن ثم تولي الرئيس محمود عباس مهامه الدستورية بعد فوزه بالانتخابات وإنهاءً بتولي المجلس التشريعي الثاني صلاحياته بعد انتخابات 2006.

لذلك فإن الباحث سيخصص مطلباً لكل مرحلةٍ من هاتين المرحلتين.

المطلب الأول: القرار بقانون منذ صدور القانون الأساسي وحتى وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات:

ومما تجدر الإشارة إليه في هذه الحقبة، بأنه قد أثير جدلٌ جديٌّ فلسطينيٌّ ودوليٌّ حول أهمية الفصل ما بين رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية ورئاسة مجلس الوزراء، وضرورة استحداث منصب رئيس وزراء ومنح مجلس الوزراء صلاحيات واختصاصات جديدة وحقيقية منصوص عليها بالقانون الأساسي، وبنتيجة ذلك الجدل قام المجلس التشريعي بأغلبية ثلثيه بتعديل عدد من مواد ذلك الخصوص كان من أهمها أنه أفرد باباً خاصاً لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وهو الباب الثالث، في حين خص السلطة التنفيذية بالباب الخامس الذي استحدث من خلال التعديلات التي أحدثتها في

هذا الباب منصب رئيس الوزراء وكيفية تشكيل الحكومة ومنحها الثقة واختصاصات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وغير ذلك.

وبهذا بات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية منفصلاً عن السلطة التنفيذية كما هو منفصل عن السلطة التشريعية والقضائية أيضاً، وباتت الحكومة هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا، وفقاً لما جاء في المادة 63 من تعديلات 2003. وسنداً لذلك فقد بات للرئيس ومنذ التعديل الأول على القانون الأساسي في عام 2003 من أجل استحداث منصب رئيس الوزراء وتحت ضغوط خارجية نتيجة للخلاف حول الاختصاصات بين الرئيس ورئيس الوزراء، كان الهدف الأساسي من التعديل هو تقليص سلطات وصلاحيات الرئيس.

ويرى بأن لرئيس الدولة الفلسطينية اختصاصات متعددة في عدة مجالات بإعتباره حكماً بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أهمها في مجال التشريع (أولاً) ومجال الإختصاصات التنفيذية والعلاقات الخارجية (ثانياً).⁵⁹

كما يرى بعض المراقبون بأن هنالك نزعة نحو النظام الرئاسي في النظام السياسي الفلسطيني من خلال توسيع مساحة صلاحيات الرئيس على حساب صلاحيات الحكومة خاصة بعد الانتخابات التشريعية الثانية التي فازت بها حركة حماس.⁶⁰

وهنا نلاحظ بأن هذه المرحلة تمتد منذ صدور القانون الأساسي بصيغته الأولى بتاريخ 2002/5/29 وحتى وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات في 2004/11/11. علماً بأن المجلس التشريعي الأول كان في تلك الفترة منتظماً في دوراته واجتماعاته، الأمر الذي لم يكن معه احتياج حقيقي لتدخل رئيس السلطة عبر صلاحياته الدستورية لإصدار قرارات لها قوة القانون، وبالرجوع الى الجريدة الرسمية (الوقائع) لم نجد بأن الرئيس الراحل قد أصدر أي قرار يقانون في تلك الفترة الواقعة ما بين نفاذ تعديلات القانون الأساسي وحتى وفاته، وهي لا تتجاوز العام، مضت ما بين تداعيات حصاره وبداية مرضه .

⁵⁹ د. الريماوي ، عبد الملك ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، صفحة 282-283.
⁶⁰ د. بلقرين ، عبد الإله ، أزمة المشروع الوطني الفلسطيني من فتح الى حماس ، مركز دراسات الوحدة العربية الطبعة الأولى 2006 ، صفحة 121.

المطلب الثاني: القرار بقانون منذ وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات وحتى إنتخابات 2006:

بعد وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات في 2004/11/11، تولى رئيسُ المجلسِ التشريعيِّ السابقِ روجي فتوح رئاسةَ السلطةِ الوطنيةِ الفلسطينية إنتقالياً وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 37 من القانون الأساسي لمدة ستين يوماً، جرت خلالها الإنتخاباتُ الرئاسيةُ التي جرت في 2005/1/9 وفاز بها الرئيس محمود عباس.

وخلال هذه الفترة الإنتقالية التي تولى فيها السلطة رئيس المجلس التشريعي السابق فقد كان المجلس التشريعي الأول لا زال في إطار ولايته القانونية، ودورات إنعقاده المنتظمة، وبالرجوع إلى أعداد الجريدة الرسمية عن هذه الفترة أيضاً، فإننا لم نجد أنه قد أصدر أي قرار بقانون، خاصة وأن مدة ولايته الدستورية هي قصيرةٌ جداً ومكتظة بالإجراءات الإنتخابية.

بعد فوز الرئيس محمود عباس بإنتخابات 2005/1/9 وفقاً لأحكام القانون الأساسي، فقد تولى صلاحياته الدستورية فيما ما زال المجلس التشريعي الأول في ولايته القانونية ويمارس اختصاصه، وقد استمر الأمر على هذا الحال إلى حين إجراء الإنتخابات التشريعية الثانية التي جرت في 2006/1/25، وخلال هذه الفترة التي تقارب العام نجد أن الرئيس محمود عباس، لم يصدر الكثير من القرارات بقانون وبالرجوع إلى مرجع ديوان الجريدة الرسمية يتبين بأنه لم يصدر الكثير من القرارات بقانون ألغيت غالبيتها ولم يبقى نافذاً منها إلا القليل.

المبحث الثالث: القرار بقانون منذ الإنتخابات الثانية واللحظة الراهنة:

على العكس من الإنتخابات التشريعية التي تمت في عام 1996 والتي فازت برزمة القرار فيها حركة فتح وحلفاؤها، فقد فازت قائمة التغيير والإصلاح التابعة لحركة حماس في الإنتخابات التشريعية لعام 2006. وإثر ذلك فقد استقالت حكومة أبو العلاء قريع وقام الرئيس بتكليف إسماعيل هنية من حركة حماس بتشكيل الحكومة، حيث تم تشكيل حكومة وحدة وطنية شاركت فيها أكثر من قائمة بما فيها قائمة فتح التي انتقلت إلى صفوف المعارضة في المجلس التشريعي. إلا أنّ العلاقة ما بين الحكومة برئاسة حماس ورزمة القرار في المجلس التشريعي من جهة وبين الرئاسة الفلسطينية وحركة فتح في المعارضة من جهة أخرى، كانت تسودها حالة من التوتر وغياب الثقة المتبادلة زاد في إنعكاساتها وأثارها الحصار الإقتصادي الذي فرضته الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد الأوروبي بالإضافة إلى إسرائيل على حكومة حماس، مما زاد من حدة التوتر في الشارع الفلسطيني في ظل عدم دفع رواتب الوظيفة العمومية المدنية والأمنية لفترة طويلة. وقد حملت منظمة التحرير وغالبية القوى المنضوية في إطارها حركة حماس مسؤولية الحصار المفروض على الشعب الفلسطيني في حين وجهت حماس أصابع الإتهام إلى فتح ومؤسسات السلطة الوطنية بأنها لم تمكنها من الحكم وبأنها وضعت العصي في دواليبها من أجل إفشالها. وفي هذه الأثناء كان موقف رزمة القرار الحمساوية في المجلس التشريعي هو امتداد لموقف قيادتها وحكومتها، وحاولت شق عصا الطاعة في مواجهة الرئيس محمود عباس ومؤسسات السلطة الأخرى.

على ضوء عدم إنعقاد المجلس التشريعي بناءً على طلب الرئيس في 2007/7/5 فقد تعطلت أعمال المجلس التشريعي ولم يمارس مهامه التشريعية والرقابية منذ ذلك التاريخ وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية بتاريخ 2018/12/12، الذي اعتبر المجلس التشريعي منحلًا وغير قائم منذ تاريخ صدوره.

منذ ذلك التاريخ وعلى مدى ما يقارب 14 عاماً، جرت محاولات متكررة لإستعادة الوحدة الوطنية وإجراء إنتخابات تشريعية ورئاسية كان اخرها المرسوم الذي أصدره الرئيس محمود عباس بتاريخ 2021/1/25، إلا أن مواقف حماس من جهة، والرفض الإسرائيلي لمشاركة المقدسيين في الإنتخابات وفقاً للبروتوكولات الملحقة باتفاقيات أوسلو من جهة أخرى، قد حالت دون تحقيق ذلك.

وهكذا فإنه يمكن تقسيم هذه المرحلة إلى ثلاث حقب :-

1- مرحلة ما بين انتخاب المجلس التشريعي الثاني بتاريخ 2006/1/25 وحتى تعطل إجتماعات المجلس التشريعي إثر أحداث 2007/6/14 وعدم إستجابته لدعوة الرئيس في 2007/7/5 للإنعقاد.

2- من تاريخ امتناع المجلس التشريعي عن القيام بمهامه في 2007/7/5 وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية القاضي بحل المجلس التشريعي بتاريخ 2018/12/12.

3- ما بعد قرار المحكمة الدستورية وحتى تاريخه.

هذا وسيخصص الباحث مطلباً لكل مرحلة من المراحل انفة الذكر.

المطلب الأول: القرار بقانون منذ انتخاب المجلس التشريعي الثاني وحتى إمتناعه عن القيام بمهامه:

لقد إتسمت هذه الفترة بوجود المجلس التشريعي ولو شكلاً، وإنتظام دوراته رغم أنه لم يقر أكثر من قانون الموازنة في إطار صلاحياته التشريعية ومنح الثقة للحكومة في إطار صلاحياته الرقابية، فقد عكست حالة الخلاف داخل المجلس التشريعي ذاتها على قدرته على القيام بالأعمال الموكلة اليه دستورياً، ورغم ذلك فقد إستمرت السلطات الثلاث بإحتلال أماكنها الدستورية، وليس لأحد القول بأن المجلس التشريعي كان غائباً في تلك الفترة.

ورغم قصر هذه الفترة التي لا تزيد عن عام ونصف تقريباً إلا أنها قد شهدت حالة من الإشتباك اليومي داخل المجلس التشريعي ما بين رزمة القرار الحمساوية ورزمة المعارضة القوية التي شكلتها فتح وحلفاؤها في المجلس، وحالة إشتباك مواز ما بين الأغلبية بالمجلس التشريعي وامتدادها بالحكومة من جهة وبين مؤسسات السلطة الأخرى وعلى رأسها مؤسسة الرئاسة من جهة أخرى.

أما بالنسبة للقرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة في هذه الفترة سنداً لصلاحياته الدستورية المنصوص عليها في المادة 43 من القانون الأساسي، فإنه وبالرجوع إلى أعداد الجريدة الرسمية فإننا لم نجد أية قرارات بقانون صادرة عن رئيس السلطة. فبالرغم من تعمق هوة الخلاف ما بين حركة حماس المسيطرة على المجلس التشريعي وحركة فتح التي فاز ممثلها محمود عباس برئاسة

السلطة الى جانب كونه رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، إلا أن هذا الخلاف لم ينعكس على شكل نزاع تشريعي قبل أحداث 2006/6/14.

المطلب الثاني: القرار بقانون منذ امتناع المجلس التشريعي عن القيام بأعماله وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية بحله:

لقد مثل امتناع الأغلبية في المجلس التشريعي عن الاستجابة لدعوة الرئيس بعقد دورة المجلس في موعدها بتاريخ 2017/7/5، تأكيداً على استمرار نهج رفض الحتكام للمؤسسات الدستورية والإنصياح لأحكام القانون الأساسي التي تلزم المجلس بعقد دوراته بناءً على دعوة رئيس السلطة لذلك. هذا ولم يقف الأمر عند حدود تعطيل أعمال المجلس التشريعي وإمتناعه عن أداء واجباته التشريعية والرقابية، بل وصل الأمر حد عقد جلسات لأعضاء كتلة التغيير والإصلاح في غزة وإصدار قوانين خارج إطار الإجراءات التشريعية المنصوص عليها قانوناً.

منذ ذلك الحين غاب المجلس التشريعي كسلطة تشريعية عن المسرح الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية، وترك فراغاً دستورياً شاملاً في ميداني التشريع والرقابة، وفي ضوء ذلك الغياب وتزايد الاحتياج للتشريع هنا أو هناك فقد احتلت الصدارة المادة 43 من القانون الأساسي التي خولت رئيس السلطة بإصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، خاصةً وأنه لم يكن يلوح في الأفق موعداً لانتهاؤ حالة الانقسام والتنام المجلس التشريعي من جديد وتولي مهامه الدستورية كما كان عليه الأمر بالسابق.

في ضوء ذلك وفي محاولة للاستجابة لإحتياجات الواقع التشريعية ومواجهة حالات الضرورة التي طرأت هنا وهناك، فقد باشر رئيس السلطة في إصدار قرارات لها قوة القانون.

وفي ذات السياق فقد امتد الجدل أيضاً إلى الوجود القانوني للمجلس التشريعي ذاته وفيما إذا كان ما زال المجلس التشريعي قائماً أم أنه بتخليه عن مهامه الدستورية التشريعية والرقابية قد فقد صفته كسلطة تشريعية. إلا أن هذا الجدل لم يصل إلى مرحلة الحسم، فقد استمر أعضاء المجلس التشريعي من كتلة التغيير والإصلاح في غزة بالانعقاد دونما دعوة من رئيس الدولة وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، ودون الالتفات إلى موضوع النصاب الأمر الذي حول هذه اللقاءات وما يصدر عنها مما أطلقوا عليه تسمية " قوانين " لا يعدو كونه

جزءاً لا يتجزء من إفرزات الإنقسام ومؤسساته. خاصةً وأن تلك (القوانين) المدعى بإقرارها لم تصدر بقرار من الرئيس وفقاً لأحكام القانون الأساسي، الأمر الذي خلق على أرض الواقع منظومتين تشريعتين إحداهما في غزة قوامها ما يسمى بقوانين مقرة عن المجلس التشريعي المنعقد بجلسات غير قانونية بغزة، في حين ارتكزت المنظومة الأخرى على القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة 43 التي يرى البعض أنها لا تنطبق على واقع الانقسام الفلسطيني وامتناع المجلس التشريعي عن قيامه بمهامه، مما قاد بالنتيجة إلى بروز رأيين مختلفين بهذا الخصوص: أولهما الرأي الذي اعتبر المجلس ما زال قائماً قانونياً وإن امتنع عن القيام بواجباته الدستورية، في حين يعتقد الرأي الآخر بأنه قد بات هنالك استحالة مادية لإنعقاد المجلس التشريعي وبالتالي وحيث أن السلطة التشريعية هي مهمات وليس مجرد أشخاص فإنه لم يعد قائماً كسلطة تشريعية وفقاً لأحكام القانون الأساسي.

وقد اتسمت هذه المرحلة بقيام رئيس السلطة الوطنية بإصدار قرارات لها قوة القانون للاستجابة إلى واقع الاحتياج التشريعي للسلطة الوطنية، في محاولة لسد الفراغ الناتج عن غياب المجلس التشريعي، على أمل أن يستعيد الشعب الفلسطيني وحدته سريعاً ويصار إلى عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له، إلا أن هذا الأمل قد تراجع ولم يجد ما يسند في واقع الانقسام.

وقد امتدت هذه المرحلة من منتصف عام 2007 وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية بهذا الشأن بتاريخ 12 / 12 / 2018، وخلال هذه الفترة وعلى مدى ما يقارب 11 عاماً تم إصدار عدد كبير من القرارات بقانون، وقد التزم رئيس السلطة في كافة القرارات الصادرة عنه بقوة القانون بالنص على عرض القرار بقانون المعني على أول جلسة للمجلس التشريعي عند التمام، في إشاره واضحة منه إلى أن تلك القرارات بقانون هي قرارات مؤقتة ومرهون زوالها أو بقاؤها برأي المجلس التشريعي فيها عند انعقاده وعرضها عليه، وقد كان هنالك رأي آخر بهذا الخصوص حيث دعى البعض إلى اعتبار القرارات بقانون الصادرة في غياب المجلس التشريعي وامتناعه عن القيام بمهامه ليست بحاجة لأن تُعرض على المجلس التشريعي باعتبار أن ليس هنالك سلطة تشريعية قائمة يخشى من تغول السلطة التنفيذية عليها.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن استمرار نفاذ القرارات بقانون لأكثر من 11 عاماً، دون أن ينعقد المجلس التشريعي ليكون بالإمكان عرض تلك القرارات بقانون على أول جلسة، فإن سمة الوقتية

وكون تلك القرارات بقانون تشريعاتٍ مؤقتةً قد أصبح موضع تساؤل. ففي الوقت الذي نتحدث فيه المادة 43 من القانون الأساسي عن قرارات لها قوة القانون تصدر بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي التي لا يفصل بينها أكثر من شهرين، إذ يصار إلى عرضها على أول جلسة للمجلس ليقرر مصير تلك التشريعات المؤقتة عبر إقرارها وإصباح صفة القوانين عليها، أو رفض إقرارها وبالتالي تفقد نفاذها وما يكون لها من أثر، هذه المسيرة التي تكسب القرار بقانون صفة الوقتية، فقد إمتدت في حالتنا هذه لما يزيد عن العقد. فهل ما زالت هذه التشريعات تشريعاتٍ مؤقتةً رغم ذلك؟ أما أنها ومن الجانب الآخر لهذا التساؤل عن مصير المراكز القانونية المتحققة والحقوق المكتسبة التي رتبها أحكام تلك القرارات بقانون التي اتسمت بالاستقرار والثبات لما يزيد عن 11 عام.

تجدد الإشارة إلى أنّ تدخلات رئيس السلطة عبر صلاحياته بالمادة 43 ما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي أثناء وجوده وانتظام دورات انعقاده، كانت تدخلاتٍ طارئةً وثانويةً في كثيرٍ من الأحيان لأن قيام المجلس التشريعي بمهامه قد أعفى رئيس السلطة من الدخول في معترك التشريعات الرئيسية أو التصدي لإصدار قوانين كاملة تحمل صفة القرار بقانون، أما وأن غياب المجلس التشريعي قد تجاوز ما بين أدوار انعقاده وتخطى بغيابه ما يقارب ولاية ثلاثة مجالس متعاقبة، فقد اضطر رئيس السلطة لتحمل تبعات إصدار قوانين كاملة ومهمة من خلال القرارات بقانون.

ولا شك بأنّ عددَ القرارات بقانون التي صدرت خلال هذه الفترة قد مثلت الرزمة الرئيسية منها منذ نشوء السلطة الفلسطينية وحتى اليوم. فبالرجوع إلى الجريدة الرسمية نجد بأن عدد القرارات بقانون التي أصدرها الرئيس منذ تعطل أعمال المجلس التشريعي وحتى إصدار المحكمة الدستورية لقرارها القاضي بحل المجلس التشريعي قد بلغ 230 قراراً بقانون⁶¹، تخلل إصدارها جدلاً حول توفر حالة الضرورة لإصدارها أو كونها تحتما التأخير من عدمه.

واستناداً إلى ما سلف فإن آليات التشريع وثقافته في وعي المجتمع قد اختلف اختلافاً كبيراً عما كانت عليه الأمور في المراحل السابقة، ففي هذه المرحلة كان التوازن الدستوري ما بين السلطات هو توازنٌ أعرج قائم على السلطة التنفيذية والسلطة القضائية فقط، وتراجع عن الوعي العام دور المجلس التشريعي واختصاصاته الرئيسية بالتشريع والرقابة، وتولت السلطة التنفيذية في أغلب الأحوال إعداد مشاريع القرارات بقانون، وتسلمت بعض المصطلحات الإجرائية في السلطة

⁶¹ المرجع الإلكتروني للجريدة الرسمية.

التشريعية إلى مصطلحات السلطة التنفيذية الذي رافق دورها المتنامي في العملية التحضيرية لإصدار القرارات بقانون، كما هو الأمر فيما أُطلق عليها القراءات الأولى والثانية والثالثة وغير ذلك.

وفي السياق ذاته، فقد كان موضع جدلٍ أيضاً استمرار النص في أحكام القرارات بقانون على اشتراط عرض تلك القرارات بقانون على أول جلسة للمجلس التشريعي عند انعقاده، حيث رأى البعض أنّ لا حاجة للنص على ذلك في متن القرارات التي لها قوة القانون لأكثر من سبب من بينها:

1- أن المادة 43 من القانون الأساسي قد نصت صراحة على ذلك، وبالتالي فليس هنالك من حاجة لتكرار النص عليها في متن كل قرار بقانون .

2- إنّ الغاية من العرض على المجلس، هو ضمان عدم إتاحة الفرصة لأية سلطة أخرى للسطو على اختصاصات السلطة التشريعية وهي حاضرة وقادرة على القيام بمهامها بكل جدٍ والتزام، أما وأن غياب المجلس وامتناعه عن القيام بمهامه قد تجاوز كل حدٍ واحتمال فإنه ليس من حاجة للنص على اشتراط العرض على المجلس في أول جلسة له، كونه لم يعد هنالك من سلطة تشريعية يخشى تغول السلطات الأخرى عليها .

المطلب الثالث: القرار بقانون ما بعد قرار المحكمة الدستورية:

سيتم في هذا المطلب تناول محورين أساسيين في هذه المرحلة: المحور الأول هو قرار المحكمة الدستورية في ذاته ودلالاته، أما المحور الآخر فهو الواقع القانوني للقرار بقانون في ضوء قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي.

أولاً: قرار المحكمة الدستورية:

في 2018/12/12، أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها في طلب التفسير رقم 2018/10 للسنة القضائية 3 في هيئتها المنعقدة برئاسة رئيسها الدكتور محمد الحج قاسم، و كانت خلاصته أنّ المجلس التشريعيّ بغيابه قد فقد صفته كسلطة تشريعية نتيجةً لامتناعه عن ممارسة الاختصاصات الموكلة له من جانب، وانتهاء مدة ولايته المنصوص عليها بالمادة 47 مكرر والبالغة 4 سنوات،

وبالتالي فإن ولايته تعتبر مُنتهيةً من 2010/1/25، أي بعد أربع سنوات من انتخابه، وقد ارتكز قرار المحكمة الدستورية إلى (أن المجلس التشريعي ومنذ انتهاء دورته الأولى في حالة تعطل وعدم انعقاد منذ العام 2007 وما زال إلى يومنا هذا كانون الأول 2018، فإن هذا قد أفقده صفةً كسلطة تشريعية وبالنتيجة صفة المجلس التشريعي)، وقد خُصت المحكمة في قرارها إلى ما يلي:-

- إنَّ شرعية وجود المجلس التشريعي تكون بممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية، ونظراً لعدم انعقاده منذ سنة 2007، يكون قد أفقده صفة كسلطة تشريعية وبالنتيجة صفة المجلس التشريعي.

- عدم انطباق نص المادة (47 مكرر) في حالة عدم إجراء الانتخابات الدورية للمجلس التشريعي أي كل أربع سنوات، وهذا يعني انه لا يمكن تطبيق المادة (47 مكرر) إلا في ظل وجود مجلسين، مجلس مُنتهيةً ولايته القانونية، ومجلس جديد منتخب.

- أما بشأن تفسير نص المادة (55) ترى المحكمة الدستورية العليا عدم وجود أيّة أسباب موجبة لاستمرار تقاضي أعضاء المجلس التشريعي المنتهية مدة ولايته لأية استحقاقات مالية أو مكافآت منصوص عليها في القوانين أو اللوائح ذات العلاقة في الشأن التشريعي إعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار.

- إنَّ المجلس التشريعي في حالة تعطلٍ وغيابٍ تامٍ وعدم انعقادٍ منذ تاريخ 5-7-2007، وقد انتهت مدة ولايته بتاريخ 25-1-2010، أثناء مدة تعطله وغيابه، وما زال معطلاً وغائباً بشكل كامل حتى الآن، وبناءً عليه فإن المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ومصالحه الوطن، تقتضي حل المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 25-1-2006، وبالتالي إعتباره منحللاً منذ تاريخ إصدار هذا القرار.

- دعوة الرئيس إلى إعلان إجراء الانتخابات التشريعية خلال سنة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.⁶²

⁶² الأحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا ، من العام 2016 وحتى العام 2020 صفحة 759.

وبالاطلاع على قرار المحكمة الدستورية العليا وحيثياته فإنه يمكن إستخلاص ما يلي:

1- أن قرارها بحل المجلس التشريعي ليس قراراً مُنشأً بل قراراً كاشفاً يرتكز إلى واقع غيابه وامتناعه عن القيام بمهامه.

2- أن محاولة لي عنق المادة 47 مكرر لتفسيرها بأن ولاية المجلس التشريعي تستمر حتى أداء يمين المجلس الجديد قد فشلت في استحضار روح المجلس التشريعي بعد انتهاء ولايته التي حددتها المادة 47 من القانون الأساسي بأربع سنوات.

3- أن المجلس التشريعي قد انتهى وجوده الدستوري بانتهاء ولايته في 2010/1/25 وبالتالي فإنه يعتبر منعدماً كل ما نسبه لنفسه من قرارات أو تشريعات خارج إطار الشرعية والولاية.

4- لقد اعتبرت المحكمة الدستورية أن المجلس التشريعي والسلطة التشريعية ليست مجرد أعضاء منتخبين، بل أن تلك السلطة تدور وجوداً وعدماً مع قيامها بمهامها الدستورية التي حددها القانون الأساسي باختصاص التشريع والرقابة.

وهذا يعني أن المجلس التشريعي لم يعد قائماً دستورياً وقانونياً منذ امتناعه عن القيام بالمهام المناطة به وليس فقط منذ إنتهاء ولايته الزمانية في 2010/1/25.

ثانياً: الواقع القانوني للقرار بقانون في ضوء قرار المحكمة الدستورية:

لقد تباينت الآراء والردود على قرار المحكمة الدستورية العليا القاضي بالنتيجة بحل المجلس التشريعي، ففي حين رأى فيه المؤيدون للقرار قراراً كاشفاً عن حل المجلس التشريعي بعد غيبة تجاوزت الستة عشر عاماً، رأت بعض مؤسسات المجتمع المدني أنه تخطي للقانون الأساسي الذي لا يجيز حل المجلس التشريعي⁶³، إلا أنه وبعد صدور قرار المحكمة الدستورية العليا بشأن المجلس التشريعي، وفي ضوء هذا الغياب الواقعي والدستوري للمجلس التشريعي ذاته الذي تجلى في قرار المحكمة الدستورية، الذي حسم بدوره الجدل القائم بشأن قيام أو انعدام المجلس التشريعي قبل ذلك، فقد استمر الرئيس في إصدار القرارات بقانون كلما استدعى الأمر ذلك لسد هذا الفراغ الناشئ عن غياب المجلس التشريعي.

⁶³ ورقة موقف صادرة عن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بتاريخ 2012/12/27.

وقد قالت المحكمة الدستورية بذلك كلمتها بشأن المرحلة السابقة لقرارها من عمر المجلس التشريعي من جهة، ومرحلة ما بعد قرارها من جهة أخرى. فإذا كانت مرحلة ما قبل قرار الدستورية قابلةً للنقاش فيما يتعلق بوجود المجلس التشريعي دستورياً وواقعياً، فإن قرار الدستورية قد أقفل باب النقاش بهذا الشأن إلى غير رجعة لأكثر من سبب :-

1- أن القرار صادر عن محكمة مختصة بتفسير أحكام القانون الأساسي وفقاً لأحكام القانون الأساسي ذاته، وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم 2006/3 وتعديلاته .

2- أن أحكام وقرارات المحكمة الدستورية حجة على سلطات الدولة بلا استثناء وللناس أجمع، فقد نصت الفقرة 1 من المادة 41 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 2006/3 وتعديلاته على أن (أحكام المحكمة في الدعاوي الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة)، وهذا يعني فيما يعنيه بأن هذا القرار نهائي وقطعي، ولا تملك أية جهة كانت نقضه أو مخالفة ما جاء فيه.

وتأسيساً على ذلك:

1- فإن إمكانية أو احتمالية إعادة المجلس التشريعي الثاني للحياة، ليمارس صلاحياته واختصاصاته الدستورية من جديد، لم تعد قائمة، وتكون صفحته قد طويت مرة وللأبد. وإن أي حديث عن المجلس التشريعي بعد ذلك يقصد به المجلس التشريعي القادم .

2- إن استمرار أعضاء المجلس التشريعي المنحل بالزعم أنهم مجلس تشريعي يمارس أعماله، هو خارج سياقات المنطق والقانون .

3- لا يجوز صرف أية رواتب أو مكافآت أو حقوق مالية لأعضاء المجلس التشريعي المنحل، أياً كان تسميته. فقد كان رأي الدستورية واضحاً وغير قابل للتفسير والتأويل، بأنهم لا يستحقون ذلك من تاريخ القرار، ولا يغير من ذلك أن نسمي ذلك راتباً أو راتباً تقاعدياً.

السند الدستوري للقرار بقانون بعد حل المجلس التشريعي:

في ظل غياب السلطة التشريعية من جهة، وتضاؤل الأمل لإنهاء حالة الانقسام الفلسطيني قريبا أو التمكن من التغلب على العقبات التي تعترض طريق إجراء إنتخابات عامة فلسطينية، فلا شك بأنّ هنالك احتياجاً حقيقياً لسد هذا الفراغ بتصدي جهة دستورية بتوفير التشريعات المطلوبة لاستمرار نهوض الكيانية الفلسطينية بمهامها، وفي مقدمة تلك المهمات ترسيخ صمود الشعب الفلسطيني في أرضه.

كما أنه ليس بالإمكان أن تقوم السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية بمهام السلطة التشريعية التزاماً بمبدأ الفصل ما بين السلطات، فإنه من الطبيعي أن يستمر رئيس الدولة بالقيام بذلك، مما أثار جدلاً حول السند الدستوري لاستمرار رئيس الدولة في إصدار قرارات بقانون بعد ما أعلنته المحكمة الدستورية من حل للمجلس التشريعي.

لذلك سوف يخصص الباحث المبحث الأول من هذا الفصل للإستناد إلى المادة 43 من القانون الأساسي في حين سيخصص المبحث الثاني للمرتكزات الدستورية الأخرى.

المبحث الأول: المادة 43 من القانون الأساسي كسند لإصدار القرارات بقانون:

لا شك بأن قرار المحكمة الدستورية لم ينتقص من المكانة الدستورية للمادة 43، وأن دلالاتها وإستحقاقاتها ما زالت على حالها، حتى فيما بعد إصدار قرار المحكمة الدستورية. السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو مدى إمكانية الاستناد إلى هذه المادة عند إصدار القرارات بقانون. وعليه فإنه سيصار إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يُخصَّصُ الأولُ منها إلى مدى صلاحية المادة 43 لتكون سنداً دستورياً لإصدار قرارات لها قوة القانون، في حين سيتناول المطلب الثاني من هذا المبحث الأثر المترتب لعدم الارتكاز للمادة 43 على الشروط الشكلية للقرار بقانون.

المطلب الأول: صلاحية المادة 43 للاستمرار كسند دستوري للقرار بقانون:

كما أسلفنا، فإن الإطار الزمني لانطباق المادة 43 من القانون الأساسي هو المدة الفاصلة ما بين دورات انعقاد المجلس التشريعي، التي حددها النظام الداخلي للمجلس بدورتين تمتد كل منهما لأربعة أشهر ويفصلُ بينهما شهران في كل مرة. فالمشرعُ قرنَ صلاحية الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون بأن يكون ذلك خارج أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وبالتالي فإن منطق الأشياء يفترض بأن تلك الصلاحية مرتبطةً بوجود المجلس التشريعي وانعقاد دوراته بانتظام، ولكي تغطي إختصاصات رئيس الدولة بإصدار القرارات بقانون أي فراغٍ قد ينشأ خارج أدوار الإنعقاد تلك.

فإرادة المشرع تبنى دائماً على ما هو معلوم يقيناً، ولا يمكن لتلك الإرادة أن تبنى على فرضيات بعيدة عن الواقع الدستوري الذي تفرضه أحكام القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة. فإمتناع المجلس التشريعي عن الإستجابة لدعوة الرئيس للانعقاد وما ترتب على ذلك من غياب إستمر حتى الان ما يزيد عن ستة عشر عاماً، فإن كل ذلك لا يمكن أن يكون قد دار بخلد المشرع عندما وضع المادة 43 سألقة الذكر.

من هنا فإن غياب المجلس التشريعي غياباً كلياً وعدم قيامه بمهامه، الأمر الذي لم تعد هنالك من دورات للمجلس التشريعي، وهكذا فإن شروط نفاذ المادة 43 والمساحة الزمنية المتاحة لصلاحيات رئيس الدولة، لم تعد قائمةً وفق التوصيف القانوني الذي فرضه المشرع. الأمر الذي يعني بأن المادة 43 بعد هذا الغياب للمجلس التشريعي وبعد قرار المحكمة الدستورية بإعتبره منتهي الولاية

منذ ما يقارب ثلاثة عشر عاماً فإن المادة 43 لم تعد تصلح لتكون سنداً دستورياً لإصدار القرارات بقانون. ولم يكتفي البعض بالمطالبة بوقف إصدار القرارات بقانون رغم قرار المحكمة الدستورية بل وصل الأمر بالبعض حد المطالبة بعدم نفاذ القرارات بقانون وضرورة الطعن في دستورتيتها.⁶⁴

ورغم ذلك، فإنه من الواضح بأن إرادة المشرع كانت تهدف إلى ضمان وجود جهة دستورية قادرة على سد فراغ غياب السلطة التشريعية والاستجابة لإحتياجات الواقع ولو لأيام، فكيف إذا كان هذا الغياب قد استمر لما يزيد عن عقد ونصف؟.. فإذا كان للرئيس صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال غياب المجلس التشريعي لأيام، فالأولى أن تكون له ذات الصلاحية في ظل غياب المجلس المستمر منذ ما يزيد عن عقد ونصف، سندا لذات النص الدستوري المتمثل في المادة 43 من القانون الأساسي.

فإذا كان غياب المجلس التشريعي لما يزيد عن 16 عاماً قد مثل غياباً لأحد السلطات الثلاث للدولة مما شوه صورتها الدستورية، فإنه ليس من الطبيعي أن يصبح القرار بقانون بديلاً عن القانون وأن يتحول الرئيس الى بديل دائم عن السلطة التشريعية.

فمنذ البدايات طرح نفسه تساءلاً مهماً حول إمكانية إنطباق أحكام المادة 43 من القانون الأساسي على الحالة الفلسطينية المعاشة، فالمادة 43 من القانون الأساسي قد وضعت لمعالجة حالة نمطية محدودة زمانياً بأحكام القانون الأساسي لا تزيد في كل مرة عن شهرين، فيبقى السؤال عن قدرة أحكام المادة 43 من القانون الأساسي على الإستجابة لإحتياجات الواقع الفلسطيني المعاش، الذي يتكون من سلطين فقط بدلاً من ثلاثة ولا تلوح في الأفق إمكانية حل إشكالية الإنتخابات العامة وإستعادة الوحدة وإنتخاب مجلس تشريعي ليتولى مهام السلطة التشريعية.

لقد عارض الكثيرون منذ البدايات التوسع في إستخدام المادة 43 إنطلاقاً من كونها لم توضع لمثل هذه الحالة التي وصل إليها الواقع الفلسطيني، ومن بين تلك الجهات برزت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في فلسطين وبعض مؤسسات المجتمع المدني كان من بينها مؤسسة الحق القانونية. وكانت هذه المعارضة تعود في دوافعها إلى أكثر من مسار أهمها المسار السياسي والمسار القانوني، وقد عبر العديدون عن معارضتهم تلك بأشكالٍ وتحت عناوين مختلفة منها :-

⁶⁴ موسى، صلاح ، مقال تحت عنوان القرارات بقانون وقفها أوجب من نفاذها ، وكالة وطن للأخبار، 2022/7/13.

1- تجنب إصدار قرارات لها قوة القانون في المسائل التي تحتل مكانةً دستورية خاصة كما هو الحال في قانون الإنتخابات والقوانين ذات العلاقة بالسلطة القضائية وهيئاتها المختلفة.

2- رفض قرارات بقانون تتضمن قوانين كاملة أو مستحدثة ودعوا إلى حصر القرارات بقانون في حدود التعديلات الضرورية للإستجابة لإحتياجات الواقع فقط.

3- البحث عن آليات وأدوات سياسية قادرة على أن تسد الفراغ الناتج عن غياب المجلس التشريعي، إلى حين إنتخاب مجلس تشريعي جديد يكون من شأنها ترسيخ مبدأ الشراكة الواسعة في وضع القوانين وخلق شكل من أشكال الرقابة المجتمعية عليها، وفي هذا السياق فقد اقترح البعض بأن يتولى المجلس الوطني أو المجلس المركزي المهام التشريعية للمجلس التشريعي المنحل، خاصة وأن المجلس الوطني يعتبر بمثابة الإطار التشريعي بمنظمة التحرير في حين يعتبر المجلس المركزي قائماً بمهامه في حالة عدم إنعقاده، إضافةً إلى أن أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في المجلس الوطني حكماً.

ويأخذ على القرارات بقانون العديد من الملاحظات أهمها:-

1- غياب إجراءات أصولية ومعتمدة لوضع مشاريع القرارات بقوانين بإمكانها أن تضاهي أو توازي الإجراءات المعتمدة بالمجلس التشريعي.

2- ضيق مساحات الشراكة في وضع مشاريع القوانين في كثيرٍ من الأحيان.

3- عدم وجود حالة ضرورة حقيقية لا تحتل التأجيل لإصدار الكثير من القرارات بقانون.

4- الخشية من تغول السلطة التنفيذية، الناتج عن إنفرادها في وضع مشاريع غالبية القرارات بقانون سناً إلى المادة 70 من القانون الأساسي لسنة 2003 وتعديلاته الذي يجيز لمجلس الوزراء تقديم مشاريع القوانين للمجلس التشريعي وبالتالي فإن توسع الحكومة في صلاحيتها تلك يجعل منها بطريقة غير مباشرة سلطة تشريعية وتنفيذية في آن واحد.

5- إن عدم التنظيم المحكم لعملية إصدار القرارات بقانون، قد أدى بالنتيجة الى حالة من الإرباك الذي تمثل في الإلغاء المتكرر للكثير من القرارات أو الإضطرار لتعديلها لأكثر من مرة.

في ضوء ما سلف، فيبدو من الواضح بأن المعارضين للقرار بقانون والمؤيدين له يتقاطعون في الكثير من المحطات، أهمها أنه ليس بالإمكان الإستمرار في هذا الحال إلى ما لا نهاية وبأن تطور المشروع السياسي الفلسطيني، يتطلب حتماً، التغلب على واقع الإنقسام الحالي وصولاً إلى إجراء الإنتخابات العامة وعودة السلطة التشريعية لممارسة مهامها التي من خلالها تحفظ التوازن القائم على الفصل التكاملي ما بين السلطات الثلاث.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة شكلاً على القرار بقانون بعد قرار المحكمة الدستورية:

بالإطلاع على شكل القرارات بقانون التي كان يصدرها الرئيس طوال السنوات الماضية، نلاحظ بأن هنالك شروط وصيغ شكلية كانت لصيقة بتلك القرارات ذات إرتباط مباشر بالمادة 43 من القانون الأساسي، ومن أهم تلك الإشتراطات:-

1- الإستناد إلى القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، لا سيما المادة 43.

2- أن يتضمن القرار بقانون ضرورة عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة له.

وهنا يبرز السؤال حول ضرورة التقيد في هذه الإشتراطات بعد قرار المحكمة الدستورية بحل المجلس التشريعي، فالعرض على المجلس التشريعي يفترض أن يكون المجلس التشريعي قائم دستورياً وقانونياً وأن تكون دوراته قائمةً ومنظمةً، وأن أول جلساته ستعقد خلال أمدٍ لا يتجاوز الشهرين، أما وكونه قد تجاوز بغيابه عقداً ونصف، وبعد أن قالت المحكمة الدستورية كلمتها باعتباره غير قائمٍ ومنحلاً من تاريخ إصدار قرارها، فهل لا زال هنالك من حاجةٍ للإستناد للمادة 43، أو النص على ضرورة عرض القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة له؟

وربما يقول قائل هنا بأن العرض يكون على أول إجتماع للمجلس التشريعي القادم، وهذا لا يتفق مع أحكام المادة 43 ذاتها التي تتحدث عن أدوار انعقاد وليس عن مجالس تشريعية متتابعة.

في ضوء ذلك، فإن الأقرب للمنطق بأنّ القرارات بقانون التي أصدرها الرئيس ما بعد قرار المحكمة الدستورية، قد اختلفت بشكلها عن سابقتها في ثلاث مسائل شكلية :-

1- الإستناد إلى النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية قبل الإستناد إلى القانون الأساسي وتعديلاته، والغاية من ذلك التأكيد على صلاحيات رئيس الدولة الدستورية المستمدة من كونه رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وليس فقط رئيساً للدولة.

2- خلافاً لما كان عليه الأمر بالماضي فلم يعد يشار إلى المادة 43 من القانون الأساسي بتخصيص الإستناد إليها من بين أحكام القانون الأساسي، أولاً لأنه تم الإستناد إلى القانون الأساسي وتعديلاته كافة التي تشمل المادة 43، وثانياً لأن المكانة والصلاحيات الدستورية للرئيس في القانون الأساسي بشموليتها أكبر وأكثر اتساعاً منها في المادة 43. وعلى سبيل المثال لا الحصر، فإن ما جاء في المادة 35 من القانون الأساسي من التزام تحت القسم " برعاية مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة " يمكنه من القيام بإصدار قرارات لها قوة القانون، خاصة وهو من صلاحياته المنفردة بوجود المجلس التشريعي وفي غيابه إصدار المراسيم التي هي نوع من أنواع التشريعات الخاصة.

3- إنه لم يعد ينص على إشتراط العرض على المجلس التشريعي في أول جلسة له، وذلك كون ذلك وارداً في القانون الأساسي المستند إليه من جانب، ولكون قرار الدستورية بحل المجلس قد جرده من صلاحيته ومكانته الدستورية من جانب آخر، إضافة إلى أنه لم يعد من الجائز أو المسموح قانوناً للمجلس المنتخب عام 2006 صفة المجلس لكي ينعقد أو يمارس أيًا من الاختصاصات التي أعطيت للمجلس التشريعي، وفي حال انتخاب مجلس تشريعي جديد، فهو يملك صلاحية أصيلة بمراجعة وتعديل وإلغاء أي تشريع كان، ومن يملك الكل يملك الجزء حكماً.

إن هذا التغيير في شكل القرار بقانون بعد قرار المحكمة الدستورية، قد كان انعكاساً لذلك القرار وأثراً من آثاره، مما يشير على نحو واضح، بأن إصدار الرئيس للقرارات بقانون، لم يعد من الممكن حصره في إطار المادة 43 فقط، بل في إطار صلاحياته واختصاصاته الدستورية الكلية كرئيس للدولة ورئيس للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير في الوقت ذاته، ويلاحظ ذلك على كافة القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس منذ بدايات العام 2019.⁶⁵

⁶⁵ اعداد الجريدة الرسمية الصادرة منذ بدايات عام 2019 فصاعداً.

المبحث الثاني: ماهية السند الدستوري للقرار بقانون خارج المادة 43:

في ضوء هذه التطورات الدستورية التي تمثلت بغياب المجلس التشريعي وقرار المحكمة الدستورية بالإعلان عن حله، فمن الطبيعي أن تطفو على السطح الكثير من التساؤلات عن السند الدستوري الذي يمكن الرئيس من الإستمرار في إصدار القرارات بقانون، فإذا كانت المادة 43 لم تعد هي السند المنفرد لذلك، فقد يعتقد البعض بأن اختصاص الرئيس لم يعد قائماً تبعاً لذلك.

إن الرئيس في الواقع الفلسطيني يتمتع بالعديد من الشرعيات الدستورية، فهو رئيس السلطة المنتخب في عام 2005 انتخاباً ديموقراطياً، كما أنه هو رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، علاوة على كونه قد أصبح رئيساً للدولة بعد الاعتراف بفلسطين بالجمعية العامة.

لذلك فإن الرئيس الدولة يستند دستورياً لكل هذه المرجعيات مجتمعة عند إصداره للقرار بقانون، علماً بأن تعذر الإنتخابات في موعدها لا يفقد الرئيس شرعيته الدستورية، وإلا فإن عكس ذلك سيقود إلى فراغ دستوري يصعب الخروج منه.

المطلب الأول: المرجعيات الدستورية المتعلقة بالسلطة الوطنية والدولة الفلسطينية:

منذ أن أُنتخبَ الرئيسُ محمود عباس في عام 2005 وهو يتمتع بالاختصاصات الدستورية المنصوص عليها في القانون الأساسي الفلسطيني، ولم يتغير هذا الواقع بغياب السلطة التشريعية. لذلك فإننا نعتقد بأن لرئيس الدولة أكثر من سند دستوري منها:-

1- قرينة السلامة الدستورية :- إن قرينة السلامة الدستورية تعني بأن كل قانون أو قرار يعتبر سليماً دستورياً إلى حين ثبوت عكس ذلك بقرار صادر عن المحكمة الدستورية⁶⁶، حيث أنه لم يصدر أي قرار عن المحكمة الدستورية يقول بأن استمرار رئيس الدولة بإصدار القرارات بقانون يقع خارج صلاحياته الدستورية، فإن هذا في حد ذاته يعتبر سنداً دستورياً مهماً لاستمرار رئيس الدولة في إصدار تلك القرارات.

⁶⁶ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً، 1969-2009، صفحة 4.

فإذا كانت نظرية الموظف الفعلي في القانون الإداري لا تسمح بأن يضر الغير بقراراته، فمن الأولى ألا تضار مصالح الشعب الفلسطيني بمحاولة البعض تغييب صلاحياته الدستورية وهو ما زال الرئيس الشرعي والفعلي حتى تاريخه.

2- المحكمة الدستورية :- لقد نصت المادة 103 من القانون الأساسي على إنشاء محكمة دستورية عليا بقانون، كما نصت المادة 104 منه على أن تتولى المحكمة العليا مؤقتاً، كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية⁶⁷. وسندا لذلك فقد تولت المحكمة العليا مهام المحكمة الدستورية منذ نفاذ القانون الأساسي، وبعد صدور ونفاذ قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006، فقد طبقت المحكمة العليا أحكام هذا القانون في نظرها للطعون المنظورة أمامها، الى أن تم تشكيل المحكمة الدستورية في 2016/3/31. وهذا يعني فيما يعنيه، بأنه كان لدينا محكمة دستورية منذ نفاذ القانون الأساسي وحتى هذه اللحظة، وقد نظرت هيئات تلك المحكمة المتعاقبة مئات الطعون، وكان العديد من بينها ينصب على القرارات بقانون، إلا أن المحكمة الدستورية العليا لم تمس استمرار صلاحية الرئيس بإصدار القرارات بقانون، في أي من قراراتها تلك، منذ غياب المجلس التشريعي ومرورا بقرارها رقم 10 لسنة 2018 القاضي بحل المجلس التشريعي، ووصولاً لهذه اللحظة. وهذا في ذاته يمثل سنداً دستورياً يؤكد على سلامة صلاحيته واختصاصه بإصدار القرارات بقانون.

3- المرتكزات الدستورية في القانون الأساسي: رغم التعديلات التي طرأت على القانون الأساسي في عامي 2003 و 2005 إلا أن النظام السياسي الفلسطيني ما زال نظاماً مختلطاً أو شبه رئاسي وقريباً من النظام الفرنسي والنظام المصري ومن أهم ما يشير لذلك:

أ- تخصيص الباب الثاني من القانون الأساسي لرئيس السلطة وعدم إدراجه في إطار أي سلطة من السلطات الثلاث، مما يجعله جهة دستورية ذات اختصاصات صريحة وأخرى ضمنية تضعه في مكانة أعلى من تلك السلطات وتربطه بها صلات تعزز هذا السمو لمكانته، فهو من يكلف رئيس الحكومة ويؤدي أمامه رئيس مجلس الوزراء وحكومته اليمين الدستوري، وهو يمتلك صلاحية إقالة الحكومة وتغييرها، كما أنه من جهة أخرى من يعين رئيس مجلس القضاء الأعلى الذي يؤدي اليمين القانونية أمامه، وكذلك الأمر بشأن تعيين رؤساء وقضاة

⁶⁷ مرجع سابق القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

المحاكم الدستورية والإدارية، كما أنه يعين السادة القضاة والنيابة العامة، ويقبل إستقالتهم وفي الوقت ذاته، فإن أعضاء المجلس التشريعي يؤدون اليمين القانونية أمام رئيس السلطة وفقاً لأحكام القانون الأساسي ولا تتعقد دورات المجلس التشريعي دون دعوة من رئيس السلطة.

واستناداً لذلك فإن الرئيس يعتبر الجهة الدستورية الأسمى والذي لا تتحصر صلاحياته الدستورية فيما نصت عليه أحكام القانون الأساسي فقط، بل تتعداه إلى صلاحيات ضمنية تعود لمكانته الدستورية في حالة عدم وجود جهة مختصة قانوناً.

ب- المادة 46 من القانون الأساسي:- لقد نصت المادة 46 من القانون الأساسي على أن (يساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين بالقانون الأساسي)، إن دلالة هذه المادة تشير بوضوح إلى أن مهام وممارسات وسلطات الرئيس هي الأساس، وأن دور مجلس الوزراء مساعدته في أداء تلك المهمات وإنجاز إختصاصاته الدستورية.

ج- اليمين الدستورية:- لقد نصت المادة 35 من القانون الأساسي على أن (يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه، اليمين التالية أمام المجلس التشريعي ، بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون، وأن أراعي مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة والله على ما أقول شهيد").

د- إن صيغة هذه اليمين القانونية التي يؤديها الرئيس، تمثل التزاماً دستورياً من جهة وسنداً دستورياً لممارسة صلاحياته من جهة أخرى، ولا شك بأن رعاية مصالح الشعب الفلسطيني في غياب المجلس التشريعي تستوجب، عند بروز إحتياج، أن يبادر الرئيس لإصدار القرارات اللازمة لمواجهة حالات الضرورة التي قد تعرض الشعب الفلسطيني ومصالحه للخطر.

ه- طبيعة النظام السياسي الفلسطيني:- إن ماهية النظام السياسي الفلسطيني لا يمكن تصنيفها خارج النظام المختلط أو شبه الرئاسي، رغم أن البعض يخلط في الحالة الفلسطينية ما بين

النظام الشبه الرئاسي أو المختلط وبين النظام النيابي والبرلماني، ويعود مصدر هذا الخلط إلى المادة 5 من القانون الأساسي والتي نصت على أن (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني⁶⁸)، وهنا يخلط البعض ما بين كلمة نيابي وبرلماني، فبينما تعني كلمة نيابي أن هنالك مجلساً منتخباً ينوب عن الشعب، فإن النظام البرلماني هو أحد الأنظمة السياسية التي يتولى فيها السلطة الفعلية الكتل البرلمانية من خلال تشكيلها للحكومة، إضافة إلى كون الرئيس في هذا النظام، في أغلب الأحيان، غير منتخب مباشرةً من الشعب، وهنالك فصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة وينتخب من قبل البرلمان ذاته، لذلك فإننا نجد بأن غير المتخصصين يعتقدون أن كلمة نيابي في هذا السياق الواردة في المادة 5 من القانون الأساسي هي مرادف لكلمة برلماني وهذا غير صحيح مطلقاً⁶⁹، كما يخطأ ذلك البعض في الاعتقاد بأن النظام السياسي الفلسطيني يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، إستناداً إلى ما جاء في المادة 63 من القانون الأساسي وقراءتها على غير ما تحتمل وكأن هنالك تقاسم بالصلاحيات التنفيذية ما بين الحكومة ورئيس السلطة، في حين أن هذا الأمر قد يكون صحيحاً قبل التعديلات التي طرأت على القانون الأساسي في عامي 2003 و2005، أما بعد ذلك فإن الصلاحيات التنفيذية التي يتولاها رئيس السلطة أو الدولة فهي جاءت على سبيل الحصر وفي إطار الدور الدستوري له كمرجعية دستورية للسلطات الثلاث وليس في إطار تقاسم صلاحيات تنفيذية مع الحكومة⁷⁰، ورغم وضوح ذلك من خلال الحكومات الفلسطينية المتعاقبة إلا أن ذلك الخلط ما زال سائداً بين الكثيرين، وقد يعود هذا الخلط إلى كون القانون الأساسي الفلسطيني قد وضع لتنظيم المرحلة الإنتقالية ولم يتعرض لكافة المسائل التي كان من المفترض معالجتها دستورياً.

و- صلاحية إصدار القوانين:- لقد نصت المادة 41 من القانون الأساسي على أن (1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال 30 يوماً

⁶⁸ مرجع سابق القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته.

⁶⁹ الجرف ، طعيمة ، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1962 صفحة 457.

⁷⁰ اللحام ، محمد زياد ، القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والأثار القانونية المترتبة عليها، المنظومة

2003،صفحة 14

من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا أعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية) إن ما جاء في هذه المادة يؤكد بأن إختصاص الرئيس بإصدار القوانين ليس إختصاصاً إجرائياً مجرداً، بل يتعداه إلى إختصاصه بالإعتراض على أحكام القانون الذي أقره المجلس التشريعي ووضع الملاحظات عليه، ومن ثم إعادته للمجلس التشريعي لدراسة تلك الملاحظات التي يحتاج المجلس التشريعي لإبقائها على حالها لأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبمفهوم المخالفة هنا، فإن عدم إقراره بأغلبية ثلثي الأعضاء يلزم المجلس بأخذ تلك الملاحظات ونقاط الإعتراض التي أبدتها الرئيس. وهذا يدل بأن صلاحية الرئيس تتعدى إختصاص الإصدار الشكلي إلى التدخل في أحكام التشريع ذاته، مما يعني بأن الرئيس هو شريك مهم في العملية التشريعية في أحكام القانون من جهة، وإصداره من جهة أخرى، وإذا كان الأمر كذلك فمن الطبيعي أن يكون من الأولى والأكثر منطقية أن يتولى هو دون سواه سد الفراغ التشريعي الناتج عن غياب المجلس التشريعي خاصة في ضوء قرار المحكمة الدستورية القاضي بحل المجلس التشريعي .

المطلب الثاني: الأسانيد الدستورية التي تعود ل (م ت ف):

1- ديباجة القانون الأساسي:- لقد جاء في ديباجة القانون الأساسي (... فإن وضع هذا القانون، وإقراره من قبل المجلس التشريعي ينطلق من حقيقة أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب العربي الفلسطيني)، إن إيراد هذه العبارة في ديباجة القانون الأساسي، التي يعتبرها بعض الدستوريين أكثر حجية وقوة من أحكام القانون الأساسي ذاتها، لم يكن مجرد صدفة، بل هو انعكاس لخصوصية الحالة الفلسطينية التي مثلت فيها (م ت ف) الكيانية السياسية الفلسطينية الأولى، ومثل الميثاق الوطني الفلسطيني الوثيقة الدستورية الأولى للشعب الفلسطيني، في حين أعتبر إعلان الدولة عام 1988 الوثيقة الدستورية الثانية من بعد الميثاق الوطني. وهذا ليس مجرد شعار بل هو حقيقة تُرجمت إلى الواقع عندما أعلنت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير عن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، بناءً على التكليف الذي منحه لها المجلس

المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية، فلا زالت منظمة التحرير هي الكيانية السياسية التي تضم تحت مظلتها أبناء الشعب الفلسطيني كافة، بغض النظر عن مكان تواجدهم، وبالتالي فهي المظلة الدستورية الأعلى والتي تتضوي في إطارها كافة المرجعيات الدستورية الأخرى ، بما فيها السلطة الفلسطينية والقانون الأساسي.

2- لقد نصت المادة 15 من النظام الأساسي ل (م ت ف) على أن (اللجنة التنفيذية هي أعلى سلطة تنفيذية للمنظمة وتكون دائمة الإنعقاد وأعضاؤها متفرغون للعمل وتتولى تنفيذ السياسة والبرامج والمخططات التي يقرها المجلس الوطني وتكون مسؤولة أمامه مسؤولية تضامنية وفردية)، كما نصت المادة 16 من النظام ذاته على أن (تتولى اللجنة التنفيذية :- أ- تمثيل الشعب الفلسطيني ب- الإشراف على تشكيلات المنظمة ج- إصدار اللوائح والتعليمات واتخاذ القرارات الخاصة بتنظيم أعمال المنظمة على ألا تتعارض مع الميثاق أو النظام الأساسي د- تنفيذ السياسة المالية للمنظمة وإعداد ميزانيتها، وعلى وجه العموم تباشر اللجنة التنفيذية جميع مسؤوليات منظمة التحرير وفق الخطط العامة والقرارات التي يصدرها المجلس الوطني⁷¹).

ومن المعروف بأن الرئيس محمود عباس بالإضافة إلى كونه رئيساً منتخباً للسلطة الوطنية الفلسطينية ورئيساً لدولة فلسطين بموجب قرار المجلس الوطني الفلسطيني، فهو أيضاً ما زال رئيساً للجنة التنفيذية ل (م ت ف) وبالتالي فهو رأس الهرم في منظمة التحرير التي هي الممثل الشرعي والوحيد في كافة أماكن تواجده، وهي أيضاً من أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تكليف من المجلس المركزي للجنة التنفيذية للمنظمة، حيث اشترط المجلس المركزي في ذلك تكليف أن يكون الرئيس الراحل ياسر عرفات هو رئيس السلطة.

وبالتالي فإن الرئيس محمود عباس يستند فيما يستند إليه من مرتكزات دستورية إلى صلاحياته كرئيس للجنة التنفيذية للمنظمة التي لها الصلاحيات الواردة في المادة 15 و 16 من النظام الأساسي للمنظمة.

من هنا فإن المرجعيات الدستورية التي مثلتها (م ت ف) والميثاق الوطني والنظام الأساسي ل (م ت ف) وإعلان الدولة في عام 1988 لا زالت هي المرتكزات الدستورية الأكثر قوة للعمل السياسي الفلسطيني في الماضي والحاضر والمستقبل.

⁷¹ النظام الأساسي لمنظمة التحرير 1964.

الخاتمة:

بعد هذا الإستعراض لتطور الحالة الفلسطينية ، بشأن القرار بقانون فإن الباحثي خلص إلى التالي:

النتائج:

1- لم تأخذ بعض الدول بنظرية منح رئيس الدولة صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة، بل ذهبت إلى حلول أكثر تشاركية وديموقراطية كتشكيل لجنة خاصة تتولى شأن القوانين في حالة الضرورة، ومن بين تلك الدول إسبانيا في دستورها الصادر في 1978/12/26 المادة 78، وكذلك الأمر في جمهورية ألمانيا الإتحادية والتي تنص المادة 45 من قانونها الأساسي على أن تسمى لجنة دائمة مكلفة بحماية حقوق الدييات اتجاه الحكومة الإتحادية في الفترة الفاصلة بين دورين تشريعيين.⁷²

2- إن الحالة التي يعيشها الواقع الفلسطيني من غياب لإحدى سلطات الدولة الثلاث، وهي السلطة التشريعية، هي حالة نادرة وفريدة من نوعها، يؤخذُ بها ولا يقاسُ عليها، ولا بد بأنه قد ترتب عليها الكثير من مظاهر الخلل الدستوري العميق. وربما يكون أحد عوامل تعقيدها عدم وجود سوابق لها، يمكن الإستفادة من طبيعة التجربة وماهية معالجاتها .

3- إن غياب السلطة التشريعية الطويل وعدم قيامها بمهامها التشريعية والرقابية على مدى ما يزيد عن ستة عشر عاماً، قد قاد بالنتيجة الى فقدان الواقع السياسي والدستوري الفلسطيني للرؤية التشريعية الشمولية والخطط التشريعية بنوعها الإستراتيجية والتكتيكية.

4- إن ما جاء بالمادة 43 من القانون الأساسي من صلاحية الرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون، لم يرد في إطار التفكير في مواجهة حالة شاذة واستثنائية كالتالي نحيها. وهي في أحسن أحوالها جاءت لتستجيب لإحتياج الضرورة خارج دورتي إنعقاد المجلس التشريعي، والتي لا تزيد عن شهرين في كل مرة، وهي أيضاً مقيدة بعرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة انعقاد له، أي خلال ما لا يزيد عن شهرين. وعليه فإن الاعتقاد بأن هذه

⁷² د. تابت ، جوي ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2008 ، صفحة 176.

الصلاحيه للسيد الرئيس قد تكفي لتعويض ما يترتب على غياب السلطة التشريعية الحقيقية، هو ضرب من الخيال واللامعقول.

5- إن غياب المجلس التشريعي على مدى هذه السنوات الطويلة، قد خلق ثقافة سلبية ومشوهة حول الموضوع التشريعي، أكثرها خطراً، أن جيلاً فلسطينياً كاملاً بات يقود الشارع، لم يعاصر وجود سلطة تشريعية، وأخذ يتعايش مع هذا الواقع الأعرج المشوه والمشوش وبات يرى فيما هو قائم على الأرض من وجود دولة قائمة على سلطتين، الشيء الطبيعي والقاعدة وليس الإستثناء.

6- إن غياب السلطة التشريعية وبقاء السلطة التنفيذية والقضائية في ميدان العمل، قد شجع السطو على صلاحيات السلطة التشريعية في أكثر من مظهر، ليس أخطرهما محاولة التحكم في مسودات القرارات بقانون من الجهات ذات العلاقة في السلطة القضائية والتنفيذية، واعتقادها بأنها صاحبة القول الفصل بهذا الشأن، بل وصل الأمر حداً باتت كل جهة معها تحاول أن تسد القصور التشريعي بالتشريعات الثانوية كالأنظمة واللوائح ووصولاً الى التعليمات والتعاميم، دون أن تأخذ بالاعتبار بأن مثل هذه التشريعات الثانوية مرتبطة وتدور وجوداً وهدماً بالتشريعات العادية والرئيسية التي تقرها السلطة التشريعية، وتتحصر صلاحيات السلطات الأخرى بالخصوص بأن تتولى وضع آليات إنفاذها فقط.

7- إن غياب المجلس التشريعي والاعتماد على القرارات بقانون التي يصدرها الرئيس، قد أدى بالنتيجة إلى إغراق الحالة التشريعية الفلسطينية، بمئات القرارات بقانون التي قد تصل الى أضعاف ما وضعته المجالس التشريعية السابقة من قوانين على مدى سنوات عملها الإحدى عشرة.

8- لقد ترتب على هذه الحالة، أننا قد أصبحنا أمام فسيفساء من القرارات بقانون والأنظمة التي لا يمكن تنظيمها والربط بينها، مما زاد الحالة تعقيداً وصعب على جهات إنفاذ القانون تطبيقها والتعاطي معها.

9- إن عدم إتباع الآليات التشريعية القانونية التي نظمت عمل المجلس التشريعي، قد أدخلها في تناقض مع بعضها البعض، وقلل من إمكانية إستجابتها لإحتياجات الواقع، الأمر الذي

أدى بالنتيجة الى حالةٍ من عدم الاستقرار القانوني ، والاضطرار إلى إلغاء أو تعديل الكثير منها حتى قبل نفاذها.

10- إن الإستمرارَ في معاملة القرارات بقانون معاملة القوانين المقررة من المجلس التشريعي، واستخدام مصطلحاتها وآلياتها، ستخلق واقعًا نجد أنفسنا فيه أمام سلطاتٍ تشريعيةٍ هنا وهناك ليس لها أي اختصاصٍ دستوريٍّ في هذا المجال.

11- أن خصوصيةَ الحالةِ الفلسطينيةِ النضاليةِ والسياسيةِ والدستوريةِ، والتداخل ما بين منظمة التحرير الفلسطينية من جهة، ومؤسسات الدولة من جهة أخرى، قد زاد الحالة تعقيداً خاصةً في ظل الجمع ما بين رئاسة اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئاسة السلطة الفلسطينية، ومن بعدها دولة فلسطين، فغياب السلطة التشريعية وبالنتيجة عدم القيام بالمهام التشريعية الأصولية قد زاد تعقيد الحالة ما بين مؤسسات المنظمة بإعتبارها المرجعية الدستورية الأعلى، ومؤسسات السلطة/الدولة بإعتبارها مرجعية دستورية أدنى.

12- إن تدفقَ القرارات بقانون والأنظمة وسرعةَ التخلي عنها وإلغائها، أو الإضطرار الى تعديلها قبل نفاذها أو في بدايته، قد أفقد تلك التشريعات إحترامها ومهابتها، وأتاح للكثيرين التجرؤ عليها والتتكر لأحكامها.

13- إن تعطلَ أعمال المجلس التشريعيِّ، قد أعاق إمكانيةً تجديد الكثير من القوانين التي مازالت نافذةً في المناطق الفلسطينية، رغم مرور ما يزيد عن القرن على نفاذها، وبالتالي إستمر العمل بها حتى هذا اليوم.

التوصيات :

إنّ تعقيدات الحالة الفلسطينية تجعل من الصعوبة بمكان معالجة مظاهر الخلل فيها دون التعمق في أسبابها وإقتلاعها من جذورها، وتأسيساً على ما سلف، وإن جاز إيراد بعض التوصيات فإنه لا بد ابتداءً، ورغم أسباب وتداعيات الانقسام في الساحة الفلسطينية منذ عام 2007، وما مثله ذلك من شرخ للمشروع الوطني وما زال، إلا أنه لا بد من التغلب على واقع الانقسام وإعادة اللحمة الوطنية مهما كان الثمن، ومن ثم انتخاب مجلس تشريعيّ جديد، قادرٍ على القيام بمهامه الدستورية وطي صفحة الانقسام مرةً وإلى الأبد، والخروج من حالة التشوش والتشوه التشريعي المعاش، والى حين تحقيق ذلك فإنه لا بد من:

1- دراسة إمكانية إناطة صلاحيات التشريع لجهة بمقدورها أن تقوم بذلك مؤقتاً، وقد تكون هذه الجهة المجلس المركزي لمنظمة التحرير، وهو الإطار الوسيط في منظمة التحرير ويعتبر الإطار التشريعيّ لها في حالة عدم انعقاد المجلس الوطني. وقد يكون ذلك عبر إعلان دستوريّ يصدر عن رئيس الدولة بتنسيب من المجلس الوطني أو المجلس المركزي، لا يلغي أو يمس أحكام القانون الأساسي، وإنما يعالج الحالة الأنية بإضافة بعض المواد التي تنظم ذلك.

2- توسيع مساحة الشراكة بين القطاعات الثلاث (العام والخاص والأهلي) في العملية التشريعية حيث أن هنالك تأثيرات للمشاركة السياسية حيث تنمي الإحساس بالذات وبتقل الوزن السياسي وتربي فيه روح الإنتماء لوطنه وتحقيق الهوية الذاتية⁷³، وإن كان ذلك خارج إطار الإجراءات المنصوص عليها.

3- التفكير في حلول ابداعية لتعزيز السيادة الشعبية عبر تشكيل برلمان غير رسمي بمشاركة الكفاءات والمؤسسات المجتمعية والنقابات المهنية المنظمة بقانون والشخصيات الإعتبارية على نحو يعكس مشاركة المكونات المجتمعية المختلفة من كافة ألوان الطيف السياسي والإجتماعي التي تكفل الإستفادة من همة الشباب وحكمة الشيوخ.

⁷³ الباز ، داوود ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي، 2006 صفحة 8.

4- تجنب إصدار قرارات لها قوة القانون تتعلق بقوانين رئيسية، هي بطبيعتها بحاجة إلى إرادة المشرع ورؤيته، كما هو الحال في قانون العقوبات والقانون المدني وغيرها من القوانين الرئيسية، وإذا كان لابد من التدخل في مثل هذه القوانين فليكن فقط عبر تعديلاتٍ طفيفة هنا وهناك على قدر الإحتياج، إلى حين توفر مجلس تشريعي يتولى القيام بوضع قوانين بديلة لها.

5- عدم الإندفاع بإتجاه وضع قوانين جديدة عبر القرارات بقانون، لأنّ مثل هذه القوانين بحاجة الى رؤية سياسية ومجتمعية ليس من السهل توفيرها عبر القرار بقانون، وقد يكفي في حالة الإحتياج القيام ببعض التعديلات المفصلية التي تستجيب لها مع الإبقاء على هيكلها الأساسي وفلسفتها دون مساس.

6- عدم الإقدام على إصدار قرارات لها قوة القانون دون أن يكون هنالك مذكرة إيضاحية، تشير الى توفر الشروط التي نصت عليها المادة 43 من القانون الأساسي وتحدد ماهية الضرورة التي لا تحتل التأخير لإصدار هذا القرار بقانون.

7- في حالة وجود إحتياج لبيان اليات انفاذ قانون معين، فقد يكفي إصدار نظام أو لائحة تنفيذية بموجبه، تفي بالغرض دون الإضطرار الى اصدار قرارات لها قوة القانون.

8- لا يجوز بأي حال كان الإلتفاف على التراتبية الدستورية والقانونية، التي حددت القواعد الأسمى والأدنى، عبر إصدار أنظمة لمعالجة بعض المسائل لا تستند الى قانون أو قرار بقانون، وبالتالي محاولة وضع النظام موضع القانون خلافاً لأحكام القانون الأساسي، وعليه فلا بد أن تكون هنالك آلية للتحقق من إتفاق وإنسجام التشريعات الثانوية مع التشريعات الرئيسية والاستثنائية.

9- في سبيل الحد من تدفق مشاريع القوانين على طاولة الرئيس، فإنه قد يكون مفيداً تشكيل لجنة سياسات تشريعية، تُكلفُ بالأطلاع على مشاريع القرارات بقانون ومذكراتها الإيضاحية ومن ثم ترفع توصياتها الرئيس، فيما إذا كان هنالك إحتياجٌ حقيقيٌّ لإصدار هذا القرار بقانون أم لا.

المصادر والمراجع :

● أولاً: المصادر:

1. النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية لسنة 1964.
2. القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته.
3. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 وتعديلاته.
4. الدستور المصري لسنة 1971.
5. الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
6. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.
7. أعداد الجريدة الرسمية (الوقائع).

● ثانياً: المراجع:

1. ابراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان ، ط1 2010.
2. احمد محمد الرفاعي، التطورات الدستورية في فلسطين، دار الفكر ، ط1 2019.
3. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الإستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية ، 2005.
4. جعفر عبد السادة الدراجي، تعطيل الدستور دراسة مقارنة ، دار الحامد ، ط1 2009 .
5. جميل هلال، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، مؤسسة الدراسات الفلسطينية بيروت ، ط2 2006.
6. جورج فوديل وبيار ديفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي الجزء الأول ، ط1 2008.
7. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1 2008.
8. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي، 2006.
9. زياد الكايد، القوانين المؤقتة في القانون الأردني ، الأردن ، 2000.
10. سامي جمال الدين صبري، وعاصم رمضان يونس، الحريات العامة في الظروف الإستثنائية دراسة مقارنة.

11. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
12. سعيد ابو علي، إشكاليات الرؤى الفلسطينية في تأسيس المحكمة الدستورية، دار النهضة العربية، 2015.
13. سمير عبد القادر، السلطات الإستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، القاهرة، 1985.
14. شفيق إمام، تشريعات الضرورة في غياب البرلمان، القاهرة، 1995.
15. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ الأساسية لأنظمة السياسية ونظم الحكم، دار النهضة العربية القاهرة، 1962.
16. عادل أحمد الخليفة، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الإستثنائية في كل من مصر والأردن، جامعة عين شمس، 2012.
17. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، جامعة الكويت، ط1 2000.
18. عادل زعيتر، ترجمة روح الشرائع لمنيسكيو، اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية، القاهرة، 1953.
19. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، وحدة البحث العلمي والنشر كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت، 2015.
20. عبد الإله بلقزيز، أزمة المشروع الوطني الفلسطيني من فتح الى حماس، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2006.
21. عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، دارنهضة القانون، 1999.
22. عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، 2009.
23. عزه عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008.
24. علي خاطر شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، 1995.
25. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة 1996، دار الثقافة، ط1 1996.
26. فهد أبو العثم المنصور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1 2016.
27. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.
28. فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة بالأردن، المنارة، 2007.
29. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، 1976.

30. ماهر البحيري، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً (1969-2009) .
31. محسن خليل، نظرية النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول.
32. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط4 ، بيروت 2002.
33. محمد زياد اللحام، القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والآثار القانونية المترتبة عليها، المنظومة 2023.
34. محمد محمد عبده إمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، دار الفكر الجامعي ، ط1 ، 2007.
35. معن البرغوثي ورشاد وتوام، النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية التشريعات الناظمة للأمن والقضاء الثوري، معهد الحقوق جامعة بيرزيت ، 2010.
36. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط1 1992.
37. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في الفقه الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية ، 2005.

● ثالثاً: الدراسات والأبحاث والمجلات العلمية وأوراق العمل:

- بيان مؤسسة الضمير الصادر في 2021/3/7.
- ورقة موقف صادرة عن منظمات حقوق الإنسان بشأن قرار بقانون تعديل قانون السلطة القضائية ، وقرار بقانون تشكيل مجلس القضاء الإنتقالي ، المنشور على صفحة مؤسسة الحق بتاريخ 2019/7/24.
- طارق طوقان، القرارات بقانون الصادرة عن الرئيس وفقاً لحالات الضرورة- 2008/8/28، الدكتور مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، من منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن للعام 2000 .
- الريماوي ، عبد الملك، د. سليم ،حسن جميل ، قيد الظرف لإصدار القرار بقانون في النظام الدستوري الفلسطيني ، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية والقانونية المجلد 6 العدد 22 ، 2022/9/30 ، صفحة 85.
- الغزوي ، محمد ، ورقة حول الرقابة الدستورية على القوانين المؤقتة ، خلال ورشة نظمت في العاصمة عمان بين 14-16/12/2015 .

● رابعاً: المواقع الإلكترونية:

- موقع موسوعة ودق القانونية.
- المنظومة القانونية.
- منظومة القضاء والتشريع الفلسطينية (المقتفي).

● خامساً: قرارات المحاكم:

- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية ، في القضية رقم 28 لسنة 2 قضائية دستورية جلسة 1985/5/4.
- حكم محكمة التمييز الأردنية في القضية رقم 67/12.
- قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية ، في القضية رقم 11 لسنة 7 قضائية دستورية.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2018/10
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2016/4 .
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2019/17.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2019/19.
- قرار المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2019/9.
- قرار المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية رقم 2012/6.

الملاحق:

ملحق (1):

قرار إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية
صادر عن المجلس المركزي الفلسطيني
في دورته المنعقدة من 10-12/10/1993 في تونس

أولاً: تكلف اللجنة التنفيذية بمنظمة التحرير الفلسطينية بتشكيل مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الإنتقالية من عدد من أعضاء اللجنة التنفيذية وعدد من الداخل والخارج. ثانياً: يكون السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيساً لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية.

فهرس المحتويات:

أ.....	إقرار
ب.....	الشكر والتقدير
ج.....	المخلص:
و.....	Abstract
1.....	مقدمة:
4.....	أسئلة الدراسة:
4.....	فرضيات البحث:
7.....	منهج الدراسة:
7.....	صعوبات الدراسة:
8.....	تقسيمات الدراسة:
9.....	الفصل التمهيدي:
9.....	المبحث الأول: التشريعات الرئيسية والثانوية والإستثنائية:
9.....	المطلب الأول: التشريعات الرئيسية:
10.....	المطلب الثاني: -التشريعات الثانوية:
10.....	المطلب الثالث: التشريعات الإستثنائية:
12.....	المبحث الثاني: مكانة القرار بقانون في الهرم القانوني وحجته:
12.....	المطلب الأول: القوانين المؤقتة في الأردن:
13.....	المطلب الثاني: القرار بقانون في جمهورية مصر العربية:
14.....	المطلب الثالث: القرار بقانون في فلسطين:
15.....	الفصل الأول: ماهية القرار بقانون وشروطه والرقابة القضائية عليه
15.....	المبحث الأول: ماهية القرار بقانون وطبيعته:
15.....	المطلب الأول: ماهية القرار بقانون:
18.....	المطلب الثاني: طبيعة القرار بقانون:
20.....	المبحث الثاني: السند الدستوري للقرار بقانون وشروطه:
20.....	المطلب الأول: السندُ الدستوري للقرار بقانون والمكانة الدستورية للرئيس:

22	المطلب الثاني: شروط القرار بقانون:
30	المبحث الثالث: الرقابة القضائية على القرار بقانون:
32	المطلب الأول: الجهات القضائية التي لها حق الرقابة على القرار بقانون:
34	المطلب الثاني: موضوع الرقابة القضائية على القرار بقانون:
41	الفصل الثاني: القرار بقانون في محطات الواقع الدستوري للسلطة:
44	المبحث الأول: القرار بقانون ما قبل صدور القانون الأساسي:
44	المطلب الأول: القرار بقانون بحقبة ما قبل الإنتخابات الرئاسية والتشريعية في عام 1996:
45	المطلب الثاني: القرار بقانون بين الإنتخابات التشريعية لسنة 1996 وإصدار القانون الأساسي:
47	المبحث الثاني: القرار بقانون ما بين صدور القانون الأساسي والإنتخابات التشريعية الثانية:
47	المطلب الأول: القرار بقانون منذ صدور القانون الأساسي وحتى وفاة الرئيس الراحل:
49	المطلب الثاني: القرار بقانون منذ وفاة الرئيس الراحل ياسر عرفات وحتى إنتخابات 2006:
50	المبحث الثالث: القرار بقانون منذ الإنتخابات الثانية واللحظة الراهنة:
51	المطلب الأول: القرار بقانون منذ انتخاب المجلس التشريعي الثاني وحتى إمتناعه عن القيام:
	المطلب الثاني: القرار بقانون منذ امتناع المجلس التشريعي عن القيام بأعماله وحتى صدور قرار المحكمة الدستورية بحله:
52	
55	المطلب الثالث: القرار بقانون ما بعد قرار المحكمة الدستورية:
59	الفصل الثالث: السند الدستوري للقرار بقانون بعد حل المجلس التشريعي:
60	المبحث الأول: المادة 43 من القانون الأساسي كسند لإصدار القرارات بقانون:
60	المطلب الأول: صلاحية المادة 43 للإستمرار كسند دستوري للقرار بقانون:
63	المطلب الثاني: الآثار المترتبة شكلاً على القرار بقانون بعد قرار المحكمة الدستورية:
65	المبحث الثاني: ماهية السند الدستوري للقرار بقانون خارج المادة 43:
65	المطلب الأول: المرجعيات الدستورية المتعلقة بالسلطة الوطنية والدولة الفلسطينية:
69	المطلب الثاني: الأسانيد الدستورية التي تعود ل (م ت ف):
71	الخاتمة:
71	النتائج:
74	التوصيات :

76	المصادر والمراجع :
80	الملاحق :
80	ملحق (1):