

عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني
"دراسة مقارنة"

عبير محمد أحمد حروب

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1439هـ - 2018 م

السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني
"دراسة مقارنة"

إعداد

عبير محمد أحمد الحروب

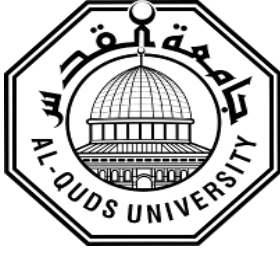
بكالوريوس قانون / جامعة القدس / فلسطين

المشرف: د. علي أبو كف

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام
بكلية الدراسات العليا في جامعة القدس

القدس - فلسطين

1439 هـ - 2018 م



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
كلية الحقوق / القانون العام

إجازة الرسالة

السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني
"دراسة مقارنة"

الاسم : عبير محمد أحمد حروب

الرقم الجامعي : 21520406

المشرف : د. علي أبو كف

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 13 / 05 / 2018 وأجيزت من لجنة المناقشة المكونة من التالية
أسمائهم وتواقيعهم :

التوقيع

1- رئيس لجنة المناقشة: د. علي أبو كف

التوقيع

2- ممتحناً داخلياً: د. عبد الملك الريماوي

التوقيع

3- ممتحناً خارجياً: د. جمال الخطيب

القدس - فلسطين

1439 هـ - 2018 م

الإهداء

إلى من سعيًا وشقياً لأنعم بالراحة والهناء إلى اللذين لم يبخلا علي بشيء من أجل

دفعي في طريق النجاح إلى ...والدي العزيزين

إلى إخوتي وأخواتي أحبتي... رفقاء الدرب

إلى فلذات أكبادي .. أبنائي وبناتي الأعزاء

إلى زملائي..

إلى كل طالب علم إليهم أهدى هذا الجهد المتواضع ...

إقرار

أقر أنا مقدم الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة وأي جزء منها لم يقدم لنيل أي درجة عليا لأي جامعة أو معهد.

التوقيع:

الاسم الكامل : عبير محمد أحمد الحروب

التاريخ : 2018/05/13

الشكر والتقدير

أول شكرنا لله عز وجل الذي أنار لي درب، وفتح لي أبواب العلم وأمدني بالصبر والإرادة لإنجاز هذا البحث فالحمد لله رب العالمين، كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من يقتنع بفكرة فيدعو إليها ويعمل على تحقيقها لا يبغى بها إلا وجه الله ومنفعة الناس في كل زمان ومكان.

إلى الأساتذة الكرام أعضاء الهيئة التدريسية والإدارية في كلية الحقوق - جامعة القدس وأخص بالذكر الدكتور علي أبو كف الذي أشرف على هذا البحث فجزاه الله عنا كل الخير على توجيهاته ونصحه السديد، و الدكتور عبد الفتاح ربيعي لما قدمه من دعم ومساعدة طيلة فترة إعداد هذه الرسالة، والأستاذ حسن حبالى مشرف مكتبة الجامعة الأردنية، والملازم أول سعيد الحاج، والأستاذة كوثر الحلبي سكرتيرة عميد الدراسات العليا في جامعة القدس. كما أتقدم أيضا بجزيل الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة : الدكتور عبد الملك الريماوي، والدكتور جمال الخطيب، لتفضلهما بمناقشة هذه الرسالة وعلى ملاحظتهما القيمة.

المخلص

تناولت الدراسة موضوع السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني مقارنة مع سلطات الرئيس التشريعية في النظامين الأمريكي والبريطاني.

استخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج التاريخي في دراستها.

هدفت الدراسة إلى التعرف على السلطات التشريعية للرئيس في فلسطين مقارنة مع سلطات

الرئيس في النظامين السياسيين في كل من أمريكا وبريطانيا في كافة الظروف.

تمحورت إشكالية الدراسة حول مدى التزام الرئيس الفلسطيني بالقواعد الدستورية في إصدار القوانين

في الظروف العادية وغير العادية ومدى انسجام ذلك مع التشريعات المقارنة.

خرجت الدراسة بالنتائج التالية:

- إن حق الرئيس في اقتراح القوانين غير وارد في النظام الرئاسي الفلسطيني والأنظمة المقارنة.
- للرئيس الفلسطيني الحق في الاعتراض على مشروع القانون بكامله أو بأي جزء منه على عكس النظام الأمريكي الذي يقيد حق الاعتراض بأن يشمل مشروع القانون كاملاً ولا يجوز تجزئته، فيما يحتوي النظام البريطاني حق الاعتراض النسبي وهو للوزارة فقط.
- لم يحدد القانون الأساسي الفلسطيني أو يشر في مواده إلى مرتبة المعاهدات الدولية بالنسبة للقانون الداخلي، أما في النظام السياسي الأمريكي فقد جعل المعاهدات جزء من الدستور وهي تعلق على القانون الداخلي، بينما في النظام السياسي البريطاني فإن المعاهدات الدولية لها نفس مرتبة القانون الوطني والمصادقة على المعاهدات في النظام السياسي الفلسطيني والأنظمة المقارنة يكون مشترك بين البرلمان والرئيس.
- إن حالة الضرورة يكون فيها حق التشريع للرئيس الفلسطيني عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون وهي سلطة تقديرية ومنفردة للرئيس فقط، أما النظام السياسي الأمريكي فلم ينص صراحةً على سلطة الرئيس في حالة الضرورة فللكونجرس سلطة تقدير حالة الضرورة وإصدار لوائح تفويضية للرئيس من أجل التشريع فيها تحت رقابة المحكمة العليا، وجاء النظام البريطاني بذات النهج الذي اتبعه المشرع الأمريكي.

- حدد القانون الأساسي الفلسطيني حالة الطوارئ وشروطها ومدتها الزمنية أسوة بالمشرع البريطاني على عكس المشرع الأمريكي الذي لم يحدد مدة زمنية لها، والجهة المسؤولة عن إعلانها هي الرئيس في كل من النظام السياسي الفلسطيني والأمريكي أما في النظام السياسي البريطاني فإن الجهة المسؤولة عن إعلانها فهي الملك .

Legislative powers of the President in the Palestinian political system

Comparative study

Prepared by: Abeer Mohammed Ahmad Hroub

Supervisor: Dr. Ali Abu Kaff

Abstract

The study addressed the issue of the legislative powers of the President in the Palestinian political system, compared with the legislative powers of the President in the American and British systems.

The researcher used the analytical descriptive approach and the historical approach in her study.

The study aimed to identify the legislative powers of the president in Palestine compared to the powers of the president in the political systems in both America and Britain in all circumstances.

The study focused on the extent of the problem about the Palestinian president's commitment to the constitutional rules in issuing laws in ordinary and extraordinary circumstances, and the compatibility with comparative legislation.

The study came out with the following results:

- The president's right to propose laws is not included in the Palestinian presidential system and comparative systems.
- The Palestinian president has the right to object to the law draft in its entirety or any part of it contrary to the American system which restricts the right of objection to include the draft law in full and may not be split, while the British system contains the right of proportional objection, which is for the ministry only.
- The Palestinian Basic Law does not specify or refer to the international treaties in terms of domestic law. In the American political system, treaties are part of the constitution and are superior to domestic law. In the British political system, international treaties have the same status as national law. And the ratification of treaties in the Palestinian political

system and the comparative systems are shared between Parliament and the President.

- The case of necessity has the right to legislate the Palestinian president by issuing resolutions that have the force of law, which is the sole discretionary authority of the president. The American political system did not explicitly state the authority of the president in case of necessity. Supreme Court, and the British system came in the same way as the American legislator.
- The Palestinian Basic Law has defined the state of emergency and its terms and duration, as in the case of the British legislator. Unlike the American legislator, who did not specify a period of time for it. The responsible for its declaration is the president in both the Palestinian and American political systems and the king in the British Political System.

المقدمة

مع ازدياد التطور الاقتصادي والاجتماعي وتطور الفكر السياسي في المجتمع سعى الانسان إلى وضع القواعد التي تحمي حقوقه وتحافظ على أمانة واصبح الخضوع لهذ القواعد يسمى مبدأ سيادة القاعدة والمقصود بها القانون إي أنه لا احد فوق القانون وان الجميع سواء حاكمين أو محكومين سواسيه امام القانون.

فالقواعد القانونية هي التي تنظم حياة الافراد في الدولة فهي قواعد توضع بناء على رغبة الافراد في الجميع وهي ما يعرف بالدستور الذي ينظم العلاقة بين الدولة والافراد وبين السلطات الثلاث في الدولة فيما بينها أو بين الدولة والدول الاخرى، ويعرف الدستور ايضا على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم عمل السلطات الثلاثة في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، وتحدد صلاحياتها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض وتبين حقوق وحرية المواطنين الاساسية التي لا يجوز المساس بها وتبين ظروف وشروط اعلان حالة الطوارئ والقيود التي ترد على السلطة التنفيذية اثناءها".¹ ويعرف الدستور ايضا على انه "مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة , وعلاقتة بالمواطنين".²

تتميز الدولة التي تخضع لسيادة القانون أنها دولة تنتهج الديمقراطية والهدف من ذلك حماية الدولة والافراد من الاعتداء على حقوقهم التي نص عليها الدستور.

وتتميز أيضاً أنها توزع وظائف الدولة بين سلطاتها الثلاث "التنفيذية والتشريعية والقضائية" ولكل منها خصائصها الخاصة بها ويهدف مبدأ الفصل بين السلطات إلى عدم تجمع الاختصاصات الثلاثة بيد سلطة واحدة هو أيضاً لضمان تطبيق القواعد القانونية وعدم مخالفتها عن طريق الرقابة المتداخلة بين هذه السلطات.

فمن أهم السلطات في الدولة السلطة التشريعية ، ويعد التشريع من اهم اختصاصاتها فهي تقوم بسن القوانين والتشريعات من اجل تنظيم حياة الافراد في الدولة، ولضمان حُسن سير عملها والتزامها بالدستور وتشارك السلطة التنفيذية معها، فرتيس الدولة هو الذي يقوم بالمصادقة على التشريعات والعمل على إصدارها ونشرها.

(1) مازن سيسالم، اسحق مهنا، سلمان الدحوح، قانون فلسطين، ج 18، مطابع مركز رشاد الشوا الثقافي -بلديه غزة، 2004، ص105 .

(2) حمدي سليمان القبيلات ، الوجيز في القضاء الاداري ، ط2 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الاردن -عمان ، 2018 ، ص 27

تقوم السلطة التشريعية بالتشاور مع السلطة التنفيذية على التشريعات وذلك لتسهيل تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية كونها اكثر سلطة على صله وثيقه بالأفراد لذلك فإن دورها يزداد تدريجياً فهو دور لا يستهان به في أي دولة ديمقراطية وقد ظهر دورها في مظاهر متعددة ومنها على سبيل المثال حق رئيس الدولة في اقتراح والاعتراض على القوانين بل وتعدت تلك الحالات قيام رئيس الدولة في التشريع في الظروف الاستثنائية عن طريق اصدار قرارات لها قوة القانون والمراسيم الرئاسية في حالة الضرورة وعلان حالة الطوارئ وقد حدد المشرع في الدستور السلطات التشريعية لرئيس الدولة ويعود ذلك للسرعة وسرية الاجراءات كذلك في كل من النظام الفلسطيني والنظامين السياسيين الأمريكي والبريطاني، فقد حدد المشرع السلطات التشريعية للرئيس في الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ والضرورة) ودور البرلمان والكونجرس في ذلك. ان التداخل بين السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية ودور السلطة التنفيذية والتشريعية في ظروف مُعينه لا يعني عدم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بل هو مظهر من مظاهر التكامل والتعاون بين هذه السلطات والرقابة المتبادلة فيما بينهما.

ان الاختصاص التشريعي للرئيس في فلسطين مر بمراحل متعددة وكل مرة مختلفة عن الأخرى وذلك تبعاً للسلطات الحاكمة التي حكمت فلسطين فمنها ما كان ايام الانتداب البريطاني وبعد ذلك التشريعات في العهد الأردني وتلاه الحكم الاسرائيلي بعد الاحتلال واخرها تشريعات الرئيس الفلسطيني في عهد السلطة.

وفي النظام السياسي الفلسطيني يعتبر رئيس السلطة الوطنية اعلى سلطة في الدولة وقد نصت المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني على سلطة الرئيس التشريعية في الظروف غير العادية والتي منحت سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون في غياب المجلس التشريعي كذلك سلطات الرئيس في حالة الطوارئ والتي تنص على احكامها الباب السابع من القانون الاساسي فقد نصت المادة (43) من القانون الاساسي على " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور ضمن القرارات وان زال ما كان لها من قوة القانون في حالة عرضها على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما كان لها من قوة القانون ¹ كذلك الحال في كل من النظام السياسي الأمريكي الذي

(1) نص المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003.

أعطى الدستور فيه للرئيس سلطة التشريع بموافقة الكونجرس ودون النص على ذلك صراحة فيه، أما في النظام السياسي البريطاني فقد اشترط الدستور الإذن المسبق من البرلمان بإعطاء الملك لوائح تفويضية للتشريع في الظروف الاستثنائية على أن تبقى تحت رقابته.

لرئيس في النظام السياسي الفلسطيني دور كبير في التشريع سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية فقد صدر عن الرئيس الفلسطيني منذ تسلم السلطة ما يزيد عن (850) قراراً منشور تحت مسميات مختلفة ما بين القرار والقرار بقانون والمرسوم الرئاسي وذلك منذ عام 2002 هذا كله عدا ما صدر عن الرئيس قبل انتخاب المجلس التشريعي.¹

بالرجوع لديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني لقد بلغ عدد القرارات والقانون التي تم إصدارها من الرئيس الراحل ابو عمار والرئيس الحالي محمود عباس منذ عام 1994 وحتى 2017/11/25 (390) قرار وقانون و(490) مرسوم رئاسي و(5579) قرار رئاسي.²

أهمية الدراسة:

ان لموضوع هذه الدراسة أهمية كبيرة لأنها تتناول الحديث عن اخطر المواضيع في الانظمة السياسية، وهي دور رئيس الدولة في التشريع ، فالاصل أن التشريع هو اختصاص اصيل للسلطة التشريعية الا أن المشرع أعطى رئيس الدولة سلطات تشريعية في الظروف الاستثنائية . تتبع اهمية هذا الموضوع في كثرة القرارات بقانون التي اصدرها الرئيس الفلسطيني منذ الانقسام الفلسطيني عام 2007 وغياب المجلس التشريعي حتى اليوم والجدل القائم حولها لاتفاقها أو انعدامه مع الظروف الاستثنائية (حالة الضرورة والطوارئ) وشروط التشريع فيها التي نص عليها القانون الاساسي في النظام الفلسطيني. فهل فعلا نحن بحاجة لهذا العدد الهائل من هذه القرارات بقانون ام أن هناك توغل من الرئيس على سلطات واختصاصات السلطة التشريعية؟ سنتحدث عن السلطات التشريعية للرئيس قبل الاحتلال وبعده وسلطات الرئيس الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية مقارنة مع السلطات التشريعية للرئيس في النظامين البرلماني والرئاسي.

(1) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعية الصادره عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، 2002، ص5 .
(2) ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني وقد نُشرت جميع القرارات بقانون والمراسيم الرئاسية والقرارات الرئاسية من عام 1994 ولغاية 2017 في الاعداد من "1-138" في مجلة الوقائع الفلسطينية.

سنقوم بتحليل المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني وهو موضوع دراستنا، كذلك الوقوف على نصوص القانون في الأنظمة المقارنة الأخرى من النظام البريطاني والامريكي للمقارنة بينها.

اسباب اختيار موضوع الدراسة

سبب اخياري لموضوع الدراسة هو التعرف على السلطات التشريعية للرئيس الفلسطيني , والوضع القانوني لما يصدر عن الرئيس من تشريعات مقارنة بتشريعات الرئيس في الدول المقارنة امريكا وبريطانيا .

اهداف الدراسة

- 1- بيان المراحل التي مرت بها الصلاحيات التشريعية في فلسطين.
- 2- التعرف على السلطات التشريعية للرئيس الفلسطيني مقارنة مع النظامين البريطاني والامريكي في الظروف العادية.
- 3- بيان السلطات التشريعية الممنوحة للرئيس في ظل غياب السلطة التشريعية (البرلمان).
- 4- بيان سلطات الرئيس في الظروف الاستثنائية .
- 5- بيان الجوانب الإيجابية والسلبية للصلاحيات الممنوحة للرئيس في النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

حدود الدراسة:

تتخذ الدراسة ملامح النظام البحثي التاريخي والمقارن، لذا فإن حدود الدراسة تتكسر في البحث ضمن الحقب التي سبقت عهد السلطة، وتحديدًا الدساتير التي صدرت في عهد الانتداب البريطاني، والحكم الأردني للضفة الغربية والحكم المصري لقطاع غزة، وكذلك البحث في القوانين الأساسية، وكذلك تناول القوانين التي صدرت في عهد السلطة، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الأساسي الفلسطيني في عهد السلطة، وبالمقابل البحث في الأنظمة القانونية المقارنة، من خلال التطرق إلى الدستور الأمريكي والبريطاني والقوانين التي تختص بالسلطات التشريعية للرئيس.

وبذلك فإن الدراسة تتحدد في البحث ضمن فترة الانتداب البريطاني (1917-1948)، وفترة الحكم الأردني (1948-1967)، وفترة الاحتلال الإسرائيلي (1967-1994) وفترة حكم السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل الاحتلال (1994-حتى اليوم). كما تتحدد هذه الدراسة بالدولة الفلسطينية، ودولة بريطانيا ودولة الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقارنة.

منهجية الدراسة

ستقوم الباحثة بالاعتماد على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن للوقوف على النظام السياسي في كل من النظام الفلسطيني والنظامين البريطاني والأمريكي.

1. المنهج التاريخي:

لقد اعتمدت الباحثة المنهج التاريخي للوقوف على الحقب التاريخيه التي سبقت التطور الدستوري أي الحقب التي سبقت عهد السلطة كذلك في النظام البرلماني عندما كانت جميع السلطات بيد الملك والنظام الرئاسي قبل تقلص صلاحيات الرئيس .

2. المنهج الوصفي التحليلي المقارن:

كذلك اعتمدت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي للوقوف على النصوص القانونية في القانون الاساسي الفلسطيني وغيره من القوانين التي طبقت في فلسطين في الحقب السابقة على قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية كذلك الوقوف على الدستور البريطاني و دستور الولايات المتحدة الأمريكية .

اشكالية الدراسة :

تكمن اشكالية الدراسة في قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في إصدار بعض التشريعات والقوانين مع انها من اختصاص السلطة التشريعية، وله الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها والمصادقة عليها بالإصدار والنشر وهناك حالات يقوم فيها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باصدار قرارات بقوانين وكذلك مراسم رئاسية في ظروف معينه (الظروف الاستثنائية) مثل الكوارث والحروب والثورات بإصدار تشريعات، ومن هنا تكمن إشكالية الدراسة في السؤال التالي:

ما مدى التزام الرئيس الفلسطيني بالقواعد الدستورية بشأن اصدار التشريعات ومدى انسجام ذلك مع التشريعات المقارنة؟

وينبثق عن هذه الاشكالية التساؤلات التالية:

- 1- ما هي اهم المراحل التي مرت بها السلطات التشريعية في النظام الفلسطيني؟
- 2- ما هي السلطات التشريعية للرئيس في الظروف العادية في فلسطين والنظم المقارنة؟
- 3- ما هي السلطات التشريعية للرئيس في الظروف غير العادية في فلسطين والنظم المقارنة؟
- 4- ما هو الاختصاص التشريعي للرئيس في حالة الطوارئ؟ وما هي سلطاته في اعلانها؟
- 5- ما هي الحالات التي تجيز للرئيس اصدار قرارات بقانون ومراسيم رئاسيه؟ وهل التزم الرئيس بنص المادة (43) من القانون الاساسي واحكام الباب السابع منه "أحكام حالة الطوارئ"؟
- 6- هل السلطات التشريعية الممنوحة للرئيس في النظام السياسي الفلسطيني مطابقه للسلطات الممنوحة للرئيس في النظم المقارنة في الظروف العادية وغير العادية؟

للإجابة على هذه الاشكالية سيجري تقسيم هذه الدراسة إلى ما يلي:

- 1- الفصل التمهيدي: مراحل تطور السلطات التشريعية في فلسطين.
- 2- الفصل الاول: السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف العادية.
- 3- الفصل الثاني: السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

الدراسات السابقة:

قامت الباحثة بالبحث عن دراسات سابقة في المكتبات الفلسطينية والرسائل الجامعية، ومن هذه الدراسات :

1- جمال إبراهيم الخطيب، "الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2014.

تناول الباحث دور رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية في الظروف العادية، وكما تطرق إلى الاختصاص التشريعي لرئيس السلطة الوطنية في الحالات الاستثنائية (حالة الطوارئ والضرورة). وقد هدفت دراسة الى التعرف على الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وكشف العيوب والنواقص التي قد تشوب النظام الدستوري كذلك التعرف على الدور التشريعي للرئيس في كل من النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام البرلماني والرئاسي وتبيان الجوانب الايجابية والسلبية للنظام الفلسطيني والانظمة المقارنة .

2- جمال محمد أبو كميل "صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية (دراسة تحليلية)"، 2012.

تناول الباحث في هذه الدراسة دور رئيس السلطة الوطنية في سن التشريعات العادية في الظروف العادية، من خلال التطرق إلى صلاحيات رئيس السلطة في اقتراح القوانين والاعتراض على القوانين، ودور رئيس السلطة الوطنية في سن التشريعات في حال غياب البرلمان، من خلال تناول الطبيعة القانونية لتشريعات الضرورة، وضوابط وشروط تشريعات الضرورة، والرقابة عليها، وكذلك تطرق إلى الاختصاص التشريعي لرئيس السلطة الوطنية في حالة الطوارئ، من خلال تناول مفهوم حالة الطوارئ وأساسها القانوني، والجهة التي تتولى إعلان حالة الطوارئ، وسلطات رئيس السلطة الوطنية في حالة الطوارئ.

3- حنين محمد حجاب، "دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني -دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2011.

تناولت الباحثة في هذه الرسالة دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني والنظام الرئاسي الأمريكي، ودور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، كما تطرقت إلى دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد هدفت دراستها الى التعرف على الاختصاص التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ووظيفته في النظام البرلماني والرئاسي والقاء الضوء على النشأة التاريخية والمقومات الاساسية للانظمة , كذلك بيان الجوانب الايجابية والسلبية لكل من الانظمة الشبة رئاسية والرئاسية والبرلمانية .

تناولت الباحثة في هذه الدراسة مراحل تطور السلطات التشريعية في النظام السياسي الفلسطيني، في الظروف العادية وغير العادية (الإستثنائية)، مقارنة مع سلطات الرئيس في كل من النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني في الظروف العادية وغير العادية. لقد خلت الدراسات السابقة من تناول أحد مصادر القانون في الدولة وهو المعاهدات الدولية ودور كل من الرئيس والسلطة التشريعية فيها والمراحل التي تمر فيها وهي مشابهة للمراحل التي يتم فيها سن القوانين العادية في جميع التشريعات، وهو ما ميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة، بالإضافة إلى القيام بالمقارنة بين النظام السياسي الفلسطيني والنظامين السياسيين الأمريكي والبريطاني، وتناول الطبيعة القانونية لتشريعات الضرورة والأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ في التشريع الفلسطيني والبريطاني والأمريكي.

الفصل التمهيدي

مراحل تطور السلطات التشريعية في فلسطين

لاختلاف الجهات الحاكمة على فلسطين واختلاف النظام السياسي لكل منها كان لذلك انعكاسات على كافة مجالات الحياة فيها وبالأخص على المجال التشريعي وذلك لاختلاف الانظمة القانونية المطبقة واختلاف الجهات التي شرعتها وطرق تشريعها في ظل كل نظام. سنتقي الباحثة الضوء في هذا الفصل على مراحل تطور السلطات التشريعية في النظام السياسي الفلسطيني، والتي تبدأ من الانتداب البريطاني إلى الحكم الاردني والادارة المصرية إلى عهد الاحتلال الاسرائيلي واخرها التشريعات في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وسيتم عرضها في مبحثين:-

- 1- المبحث الاول : تطور السلطات التشريعية السابقة لاقامة السلطة الوطنية الفلسطينية.
- 2- المبحث الثاني : تطور السلطات التشريعية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

المبحث الاول

تطور السلطات التشريعية السابقة لإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية

اختلفت الانظمة القانونية في فلسطين من فترة لأخرى تبعاً للسلطة الحاكمة التي حكمت في تلك الفترة، وقد جاء كل نظام بقوانين تتماشى مع تحقيق مصلحته. مما جعل كل نظام يركز على جعل الحكم بيد سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية والتي كانت من ضمن صلاحياتها سلطة التشريع وذلك تبعاً للنظام السياسي المطبق سواءً كانت الصلاحيات تنفيذية أو تشريعية. سنتحدث في هذا المبحث عن تطور السلطات التشريعية السابقة لإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال مطلبين:

المطلب الاول: تطور السلطات التشريعية في عهد الانتداب البريطاني

المطلب الثاني: تطور السلطات التشريعية ما بعد الانتداب البريطاني

المطلب الاول

تطور السلطات التشريعية في عهد الانتداب البريطاني

دخلت القوات البريطانية القدس في شهر كانون اول/ ديسمبر من عام 1917، واخضعت فلسطين للحكم البريطاني حتى عام 1920 بعد ذلك جاء الحكم الاداري الاردني¹. ففي عهد الانتداب البريطاني كانت السلطة التنفيذية تتكون من المندوب السامي والوزير والمجلس التنفيذي، والسلطة التشريعية تتكون من (22) عضو بالإضافة إلى المندوب السامي، فبتاريخ 11 سبتمبر 1922 اقرت عصبة الامم المتحدة الانتداب البريطاني على فلسطين بشكل رسمي على اساس وعد بلفور وكانت القدس هي عاصمة الانتداب حتى عام 1948 وهو عام انتهاء الانتداب².

شهد عام 1922 صدور مرسوم دستور فلسطين وصدر هذا المرسوم بمقتضى الارادة الملكية البريطانية وقد خضع هذا الدستور للتعديل في الاعوام التالية (1932 - 1923 - 1939)

(1) المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات واثرها على التشريعات السارية، لغايات عملية دمج التشريعات، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت وحده بنك المعلومات القانونية، 2008 .
muqtafi.birzeit.edu .

(2) حسن محمد عياش، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996-2006، رسالة ماجستير، فلسطين- غزة، 2010، ص4 ويتبع .

وهذا المرسوم أعطى المندوب السامي الذي يمثل رأس الهرم في السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية جميع السلطات فيحق له سن كافة التشريعات التي تهدف لتحقيق مصلحة الدولة البريطانية في فلسطين بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي كما يحق له التشريع دون استشارة في حالات معينة ويحق له رفض الاستشارة في الحالات التي يرى فيها الصواب.¹ وبالرجوع إلى نصوص هذا الدستور نلاحظ أنه أشار إلى وجود ثلاثة سلطات في فلسطين تشريعية وتنفيذية وقضائية وأسندت مهمة التشريع إلى المجلس التشريعي بما لا يخالف القيود والشروط التي أقرها الملك.²

يعتبر الملك هو صاحب السلطة التشريعية والتنفيذية بالبلاد ومرسوم عام 1922 أعطى الصلاحيات التشريعية والتنفيذية القضائية للمندوب السامي وللملك وورثته الحق بإلغاء المرسوم وتبديله وتعديله والمندوب السامي هو الذي يصادق على القوانين ويصدرها وللملك الحق في عدم اجازة أي قانون حتى لو اجازه المندوب السامي.³

نصت المادة (17) من مرسوم دستور فلسطين على تشكيل المجلس التشريعي حيث نصت على ما يلي " اعتباراً حتى تاريخ تعيينه المندوب السامي في المجلس التشريعي التنفيذي بمنشور يُنشر في الوقائع الفلسطينية تشكيل مجلس تشريعي فلسطيني وفقاً لما هو منصوص عليه في هذا المرسوم ويقوم ذلك المجلس مقام أي مجلس استشاري يكون موجوداً حينئذ".⁴ ونصت المادة (19) على " يؤلف المجلس التشريعي حتى (22) عضواً بالإضافة إلى المندوب سامي ويكون (10) من هؤلاء الأعضاء موظفين و 12 منهم أعضاء غير موظفين".⁵ إلا أن الشعب الفلسطيني رفض المشاركة في الانتخابات التشريعية مما جعل حكومة الانتداب تقوم بتعديل الدستور وإلغاء المادة (17) من المرسوم دستور 1922 وتشكيل المجلس الاستشاري

-
- (1) حسين ابو الهنود، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطه الوطنيه الفلسطينيه، سلسلة تقارير 3، 1998، ص8، ich.ps/pdfs/legel13.
 - (2) يحيى الفراء، دور السلطه التشريعيه في بناء الدوله الفلسطينيه، رساله ماجستير، كلية الحقوق جامعه القاهره، 2003، ص12.
 - (3) حنين محمد حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، رساله ماجستير، جامعه النجاح الوطنيه - نابلس، 2011، ص81 ويتبع.
 - (4) نص المادة 17 من مرسوم دستور فلسطين 1922.
 - (5) نص المادة 19 من مرسوم دستور فلسطين 1922.

تكون السلطة التشريعية بيده لكن الشعب الفلسطيني رفض ذلك مما اضطر الحكومة البريطانية إلى جعل صلاحيات التشريعية بيد المندوب السامي.¹

للمندوب السامي وفق نص المادة (25) من مرسوم دستور 1922 حتى اصدار القوانين أو الموافقة عليها بمحض ارادته على أن يراعي التعديلات الصادرة من الملك بتوقيعه وختمه، فقد نصت المادة (25) على ما يلي " للمندوب السامي أن يعلن موافقته أو عدم موافقته على أي قانون بمحض ارادته مع مراعاة التعليمات الصادرة اليه بتوقيع جلالة الملك وختمه ".²

يتمتع المندوب السامي بصلاحيات الموافقة على مشاريع القوانين الصادرة في المجلس الاستشاري أو عدم الموافقة عليها وله ايضاً أن يلغي أو يبدل أي قانون من القوانين المنصوص عليها في مرسوم دستور 1922 خلال سنة من تاريخ نشره في الوقائع الفلسطينية بشرط اخذ موافقة الوزير فنصت المادة (87) من مرسوم دستور 1922 على أنه " للمندوب السامي في أي وقت من الاوقات خلال سنة من تاريخ نفاذ هذا المرسوم وبعد اخذ موافقة الوزير أن يلغي بمنشور يصدر في الوقائع الفلسطينية أي حكم في احكام هذا المرسوم أو أن يبدله أو يضيف اليه من اجل تنفيذ غايات المرسوم وان ينص على اية مسائل أخرى ضرورية لتنفيذ نصوصه "³.

فمن الملاحظ هنا أن لجلالة الملك أو المندوب السامي حق التشريع والتنفيذ والاعتراض وحق اقتراح القوانين والتصديق عليها في الظروف العادية، نص المادة (89) من مرسوم دستور 1922 نص على ظروف استثنائية تعطي الملك وورثته وخلفائه سلطة اصدار تشريعات وقوانين يرونها ضرورية لتوطيد الامن وانتظام الحكم في فلسطين وفقاً للانتداب الممنوح له، فقد نصت المادة (89) على " يحتفظ لجلالته ولورثته وخلفائه من بعده بعد استشارة المجلس الخاص بسلطة اصدار التشريعات والقوانين التي يرونها ضرورية بين الاونه والأخرى لتوطيد الامن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين وفقاً للانتداب الممنوح له ".⁴

بعد تعديل المرسوم الدستوري 1922 بمرسوم 1923 تم الغاء المادة (17) والاستعاضة عنها ينص المادة (3) من مرسوم دستور 1923، حيث نصت المادة (3) على مايلي " أ- يكون للمندوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الامن والنظام وانتظام الحكم

(1) فتحي عبد النبي لوحدي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامه، ج 1، ط4،

مطابع المقداد، 2004، ص205 ويتبع .

(2) نص المادة 25 من دستور فلسطين 1922 .

(3) نص المادة 87 من دستور فلسطين 1922 .

(4) نص المادة 89 من دستور فلسطين 1922 .

في فلسطين بدون اخلال 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 ويشترط في ذلك أن لا يصدر قانون يقيد الحرية التامة في العقيدة ويحول دون حرية القيام بالشعائر الدينية على اختلاف انواعها الا بقدر ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والاداب العامة والا يصدر أي قانون من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة " ¹.

اصدر حكومة الانتداب البريطاني قانون سلطات الطوارئ سنة 1931م من قبل جلالة الملك وكان دور السلطة التشريعية دوراً استشارياً فقط في اصدار القوانين ².

من الملاحظ هنا في مرسوم دستور فلسطين 1922 هو أول تشريع نص على تشكيل المجلس التشريعي في عهد الانتداب البريطاني، فهو أن دل فإنه يدل على أن جميع السلطات كانت بيد واحد. أي أن السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية كانت بيد الملك ولكن للسلطة التنفيذية حق التشريع بعد اخذ رأي المجلس الاستشاري وهذا ما أكدته المادة (5) من مرسوم 1922 على تشكيل مجلس تشريعي ³ والذي بدوره حد من اختصاصات المندوب السامي لكنه لم يؤثر على اختصاصات الملك وقد أعطى هذا المرسوم في المادة (3) منه ⁴ الحق للملك وورثته وخلفائه الحق في الغاء هذا المرسوم أو تبديله أو تعديله أي أن سلطات الحكم بأكملها بيد جلالة الملك وهذا مناف للديمقراطية وللمندوب السامي سلطات تشريعية وتنفيذية سواءً في الظروف العادية أو الاستثنائية.

(1) نص المادة 3 من دستور فلسطين 1923 .

(2) حنين محمد حجاب ، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص92 ويتبع .
(3) نص المادة (5) من مرسوم دستور فلسطين 1922 والتي نصت على " تلغى المادة 23 من المرسوم الأصلي ويستعاض عنها بما يلي: المادة 23 يجري الانتخاب العام الأول لأعضاء المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ المنشور المنوه عنه في الفقرة (2) من المادة 17 من هذا المرسوم حسبما يعين المندوب السامي ذلك بمنشور، وعند حل المجلس يعين المندوب السامي في المجلس التنفيذي بمنشور ينشر في الوقائع الفلسطينية تاريخاً لإجراء انتخاب عمومي في الحال خلال ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس."

(4) نص المادة (3) من مرسوم دستور فلسطين 1922 " تلغى المادة 17 من المرسوم الأصلي ويستعاض عنها بما يأتي : المادة 17 (1) (أ) يكون للمندوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الأمن والنظام 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.

المطلب الثاني

تطور السلطات التشريعية ما بعد الانتداب البريطاني

خضعت فلسطين للحكم الاردني على الضفة الغربية والادارة المصرية لقطاع غزة بعد انتهاء الانتداب البريطاني في عام 1948 م ، فلاي مدى تطورت هذه السلطات عما كانت عليه سابقا. سنتحدث عن تطور السلطات التشريعية في عهد الحكم الاردني للضفة والاداره المصرية لقطاع غزة وعهد الاحتلال الاسرائيلي من خلال فرعين .

الفرع الاول : الضفة الغربية وقطاع غزة

الفرع الثاني : عهد الاحتلال الاسرائيلي

الفرع الاول: الضفة الغربية وقطاع غزة

تطورت السلطات التشريعية في فترة الحكم الاردني و الادارة المصرية لقطاع غزة ، فما هي السلطات التشريعية في كل فترة ؟

اولا : السلطات التشريعية في عهد الحكم الاردني للضفة الغربية

بعد انتهاء الانتداب البريطاني خضعت الضفة الغربية في ظل الحكم الاردني إلى نوعين من الحكم وهما الحكم العسكري والحكم الاداري وكان لكل منهما خصوصية في السلطات التشريعية.¹

قام الفريق ابراهيم باشا هاشم الحاكم العسكري العام للمناطق التي يوجد بها الجيش الاردني في فلسطين بإصدار اعلان رقم (2) والقاضي بسريان جميع القوانين والانظمة التي كانت ساريه المفعول عند انتهاء الانتداب البريطاني، وتأكيد سريان القوانين الصادرة عن مجلس الامة الاردني، ومصادقه الملك عبد الله عليه وكان رقمه (48) لسنة 1949 وتم التأكيد على ذلك بقانون رقم (28) لسنة 1950 لتأكيد البقاء على القوانين التي كانت ساريه المفعول إلى أن يتم تشريع قوانين موحد شامله.²

(1) المرجع نفسه، ص96 ويتبع .

(2) ابراهيم شعبان، الحقوق والحريات العامه ما بين الاردن وفلسطين، مركز البحوث والدراسات الفلسطينييه – نابلس، 1996، free opinion Palestine.blogspot.com .

وبذلك انتقلت جميع الصلاحيات اينما كانت مخولة للملك البريطاني والمندوب السامي إلى الملك عبد الله ملك المملكة الاردنية، وفي تاريخ 1955/04/24 تم اعلان قرار وحدة الضفتين ودمج الضفة بما فيها القدس للأردن وتطبيق المرسوم الاردني الصادر في 1952م.¹

لقد نصت المادة (95) من الدستور الاردني لسنة 1952 على الصلاحيات التشريعية للملك " بموجب التعديل المنشور في العدد (380) بتاريخ 1958/5/4 من الجريدة الرسمية أنه يجوز لعشرة أو أكثر من اعضاء أي من مجلسي الاعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا راي المجلس قبول الاقتراح إحالة إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها".²

للوزراء الحق بأن يكونوا اعضاء في مجلس الامه أي يحق لهم اقتراح القوانين ويحق للملك اقتراح القوانين مع عدم النص عليها صراحة في الدستور.³

نصت المادة (93) في فقرتها (3) من الدستور الاردني لسنة 1952 على حق الملك في الاعتراض على مشاريع القوانين التي تُرفع اليه للمصادقة، "... 3- إذا لم يرى الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق".⁴

ونصت الفقرة الاولى من ذات المادة على حق الملك في المصادقة على مشروع القوانين التي تُرفع له من مجلس الاعيان والنواب "1- كل مشروع قانون اقره مجلس الاعيان والنواب يُرفع إلى الملك للتصديق عليه". كذلك نصت المادة (31) على حق الملك في اصدار القوانين والامر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها، "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويامر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف احكامها".⁵

لقد حدد الدستور الاردني السلطة المختصة بالتشريع وهي مجلس الامة والمكون من مجلس النواب المنتخب مباشرة من قبل سكان الضفتين ومجلس الاعيان الذي يعينه الملك، فترفع

(1) المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات واثرها على التشريعات السارية، لغايات عملية دمج التشريعات مرجع سابق .
(2) نص المادة 95 من الدستور الاردني 1952 .
(3) حنين محمد حجاب ،دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص101 .
(4) نص المادة 93 من الدستور الاردني 1952 .
(5) نص المادة 31 من الدستور الاردني 1952 .

القوانين التي يقرها مجلس الامة إلى الملك للتصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية، وفي حال رفض الملك المصادقة عليها تعاد إلى البرلمان مشفوعة بملاحظاته، وعند اجتماع مجلس الامة باغلبية اعضاءه وافر المشروع الذي رفض الملك المصادقة عليه أعتبر نافذاً وينشر في الجريدة الرسمية، مثل مصادقة مجلس الامة على مشروع قانون رفضه الملك لم يحدث شي الان ويعود ذلك كون أن الملك له صلاحيات فض البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة وتعيين مجلس اعيان جديد.¹

بالرجوع لنصوص المواد سابقة الذكر فإن للملك حق الاقتراح والاعتراض والتصديق على القوانين في الظروف العادية، لكن هناك ظروف استثنائية نصت عليها المادة (94) من الدستور الاردني (1952) حيث نصت على "1- عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحللاً يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين الموافقة التي يجب أن لا تخالف احكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في اول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، اما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة"² وبذلك يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك سن قوانين مؤقتة بتوافر الشروط التالية :-

1- في حالة عدم انعقاد مجلس الامة على أن يتم عرضها عليه في اول جلسة اما أن يتم اقرارها أو رفضها وعلى مجلس الوزراء بعد رفضها من قبل مجلس الامة أن تاخذ موافقة الملك على بطلانها مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة.

2- ان يكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير أو تستدعي نفقات مستعجلة غير قابلة لتأجيل .

3- ان تصدر القوانين المؤقتة عن مجلس الوزراء ولكن بموافقة الملك.

4- ان لا تخالف القوانين المؤقتة احكام الدستور الاردني 1952.

(1) حسين ابو الهنود، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطه الوطنيه الفلسطينيه، سلسلة تقارير 3، 1998، ص 15 .
(2) نص المادة (94) من الدستور الاردني 1952.

لقد نصت المادة (124) من الدستور الاردني على اعلان حالة الطوارئ "اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ الاجراءات والتدابير الضرورية بما في ذلك صلاحية وفق قوانين الدولة العادية لتامين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع تاخذ المفعول عندها يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".¹

ونصت المادة (125) من الدستور الاردني (1952) على أنه "1- حالة حدوث طوارئ خطيرة يفيد معها أن التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بارادة ملكية الاحكام العرفية في جميع انحاء المملكة أو في أي جزء منها. 2- عند اعلان الاحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى ارادة ملكية أي تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام أي قانون معمول به ويظل جميع الاشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضه للمسؤولية القانونية التي تترتب على اعمالهم ازاء احكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".²

بناءً على المادتين (124،125) السابقتان الذكر تم تطبيق قانون الدفاع الصادر بسنة 1935 على الضفة الفلسطينية، فقد نصت المادة (2) من القانون المؤقت رقم (20) لسنة 1948 "تسري احكام قانون الدفاع عن شرق الاردن لسنة 1935 وجميع الانظمة الصادرة والتي تصدر بمقتضاه على البلاد أو المناطق التي يوجد فيها الجيش العربي الاردني، أو تكلف حماية الامن والنظام فيها".³

وقد نصت المادة (2) من قانون الدفاع الاردني لعام 1935 على " عندما يحدث طارئ عام يقتضي الدفاع عن شرق الاردن أو يمس بالامن العام أو بسلامة قوات جلالته البريطانية المسلحة الموجودة في شرف الاردن فليسمو الامير المعظم أن يطلب العمل بهذا القانون ويظل معمولاً به إلى أن يعلن سمو الامير المعظم بامر سام توقيف العمل به".⁴

(1) نص المادة (124) من الدستور الاردني 1952.

(2) نص المادة (125) من الدستور الاردني 1952 .

(3) نص المادة (2) من القانون المؤقت رقم (20) لسنة 1948 .

(4) نص المادة (2) من قانون الدفاع عن شرق الاردن وتعديلاته لسنة 1935.

لقد صدرت العديد من القوانين الخاصة بحالة الطوارئ ومنها القانون الموحد لمقاطعة اسرائيل سنة 1958، وقانون مقاومة الشيوعية لسنة 1953 والدستور الاردني 1952. فللملك في النظام الملكي سلطات واسعة كونه اكبر مركز في سلطات المملكة الثلاثة وهذه السلطات ممنوحة له سواءً في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية وظهر ذلك جليا في دستور 1952. (1)

ثانيا: السلطات التشريعية في ظل الادارة المصرية لقطاع غزة .

بعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين في 15\5\1948 واصدار المندوب السامي قراره بادارة شؤون فلسطين الجنوبية للادارة المصرية بمساعدة رؤساء البلديات حسب قرار التقسيم رقم (181) لسنة 1947. (2) وبموجب القرار رقم 227 لسنة 1948 تم تعيين حاكم اداري لقطاع غزة من قبل وزير الحربية المصري واعطاه جميع الصلاحيات التي كانت ممنوحة للمندوب السامي. لقد بقي الوضع القانوني في قطاع غزة كما هو بالعمل بالقوانين والتشريعات التي كان معمولا بها في عهد الانتداب البريطاني الا ما كان يتعارض مع التطورات السياسية والادارية لأن فترة الادارة المصرية مؤقتة لحين ايجاد حل للقضية الفلسطينية. (3)

فكان للحاكم الاداري المصري جميع السلطات التشريعية في القطاع بما يتماشى مع المصلحه ففي عام 1955 اصدر القانون الاساسي رقم (255) لسنة 1955 بارادة الحاكم المنفردة والذي تم استبدله فيما بعد بالنظام الدستوري لقطاع غزة في عام 1962 م (4) وفي عام 1962 عين المجلس التشريعي في قطاع غزة من اجل نقل السلطة القانونية من السيطرة المصرية إلى السيطرة الفلسطينية وفي ذات العام قام المجلس التشريعي باعطاء صفة

-
- (1) يحيى الفرا ، " دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية " . رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2003 ، ص 24 . انظر ايضا عبد الرحمن الفرا ، "قطاع غزة تحت الوصاية الملكية المصرية (1949-1952) ، مقالة منشورة في دنيا الوطن ، 7\8\2012 ، ص 1-ص 4 . pulpit.alwatanvoice.com
 - (2) يحيى الفرا ، " بحث بعنوان مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني " ، مجلة القانون والقضاء ، ع 15 ، 2004 ، ص 61 ، وبالرجوع لنص المادة (14) من القانون الاساسي لسنة 1955 نجدها نصت على "الحاكم الاداري يصدق على القوانين ويصدرها خلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ بلاغها اليه واذا لم ير التصديق على مشروع قانون اقره المجلس التشريعي رفع المشروع مشفوعا برايه خلال المده المذكوره الى وزير الحربية ليبت فيه بما يراه" . من هذا النص نرى ان القانون الاساسي لسنة 1955 منح الحاكم الاداري المصري سلطة التشريع واقتراح القوانين والتصديق على القوانين التي اقرها المجلس التشريعي واصدارها خلال 30 يوم . ربيبة مرفقا معه ملاحظاته واذا لم يرفعه يعتبر نافذ .
 - (3) معهد الحقوق ، جامعة بيرزيت ، <http://lawcenter.birzeit.edu>
 - (4) نص المادة 20 من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962 حيث نصت على " يصدق الحاكم على القوانين ويصدرها باسم الشعب الفلسطيني وذلك خلال شهرين من تاريخ رفعها اليه واذا لم يرد التصديق على مشروع قانون فرده المجلس التشريعي ردة الى المجلس لاعاده النظر فيه . فاذا لم يرده في هذا الميعاد عد ذلك تصديقا على القانون واصداره ، ولا يجوز ان يعيد المجلس التشريعي في ذات دور الانعقاد والنظر في مشروع قانون رفض التصديق عليه " .

الدستور لقانونين اساسيين في القطاع وهما قانون رقم 1955 والنظام الدستوري لسنة 1962 وتم نشرهما معا في صحيفة الشرق الاوسط في العدد شتاء - ربيع عام 1963.⁽¹⁾ ففي النظام الدستوري لسنة 1962 اصبحت القوانين التي يصادق عليها الحاكم الاداري تصدر باسم الشعب الفلسطيني وتصدر القوانين خلال شهرين من عرضها عليه واذا لم يصادق عليها تعاد للمجلس التشريعي واذا اقرها المجلس باغلبية ثلثيه تعاد للحاكم الاداري للمصادقة عليها واصدارها⁽²⁾ وتكون نافذه بعد ثلاثين يوم من نشرها بالجريدة الرسمية⁽³⁾ كذلك لا تصدر أي لائحته داخلية للمجلس التشريعي الا بعد أن يقرها الحاكم الاداري⁽⁴⁾

نلاحظ مما سبق أن الحاكم الاداري في قطاع غزة يملك جميع السلطات التشريعية من حق الاقتراح والاعتراض واصدار القوانين . كذلك يتمتع بسلطة التشريع في الظروف الاستثنائية وقد نص القانون الاساسي لسنة 1955 والنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962 على سلطات الحاكم الاداري باصدار قرارات لها قوة القانون في الاحوال غير العادية والتي من شأنها أن تخل بالامن والنظام العام وتتطلب اتخاذ تدابير عاجله لتفاديها وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة.⁽⁵⁾ وكذلك للحاكم الاداري اعلان حالة الطوارئ بموافقة وزير الحربية . ويتم وانهاؤها بواسطة الحاكم العام . وللحاكم الاداري سلطة مطلقة في تحديد حالة الطوارئ فالقانون لم يحدد اسبابها ومدتها واهدافها .⁽⁶⁾

فمن الملاحظ هنا أن الحاكم الاداري لقطاع غزة كان يتمتع بكافة السلطات التشريعية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية .

- (1) نص المادة 29 من القانون الاساسي لسنة 1955 والتي نصت على "تكون القوانين نافذه في قطاع غزة بعد ثلاثين يوم من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية للقطاع - ويجوز قصر هذا الميعاد او مده بنص صريح في تلك القوانين ."
- (2) راجع نص المادة 20 من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962
- (3) نص المادة (21) من القانون الاساسي لسنة 1955 والتي نصت على "اذا طرأت احوال غير عادية تتعلق بالامن العام والنظام تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة للمجلس التنفيذي ان يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على الا تكون مخالفه لهذا القانون الاساسي وينتهي العمل بهذه القرارات بقرار يصدر من المجلس التشريعي " . ونصت المادة (28) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962 على "اذا اقتضت الاحوال اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتل التأخير فللمجلس التنفيذي ان يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي عند انعقاده وتظل نافذه ما لم يقرر المجلس التنفيذي الغاؤها " . نلاحظ ان الفارق بين النصين ان المادة 28 من النظام الدستوري اشترطت عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي على عكس المادة 21 من القانون الاساسي التي لم تشترط عرضها على المجلس التشريعي وانما انتهاء العمل بها يحتاج قرار من المجلس التنفيذي
- (4) نص المادة (15) من القانون الاساسي لسنة 1955 والتي نصت على " لحاكم الإداري العام يعلن الأحكام العرفية وبلغياها بعد موافقة وزير الحربية" كذلك نصت المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة على " يعلن الحاكم العام حالة الطوارئ وينهيها "
- (5) مناشير اوامر وتعيينات (الصفة الغربية) صادرة عن قيادة منطقة الضفة الغربية بتاريخ 1967/8/11 منشور رقم (1) الصادر بتاريخ 1967\8\11، ص 3
- (6) المحاميان عطا الله ورجا شحاده منقوله عن المحامي المتدرب منى رشماوي، الادارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة، دراسة تحليلية للأمر العسكري 947، ص 1

الفرع الثاني: عهد الاحتلال الاسرائيلي

عندما قامت اسرائيل باحتلال الضفة الغربية في 5/6/1967 كانت هذه نهاية الحكم الاردني لها وبداية عهد الحكم الاسرائيلي للضفة الغربية وقد قام الحاكم العسكري بإصدار اول منشور يحمل الرقم (1) يخص تسلم الجيش للسلطة والذي جاء فيه " أن جيش الدفاع الاسرائيلي دخل اليوم إلى المنطقة وتقلد زمام الحكم لإقرار الامن والنظام العام في المنطقة".¹

فبموجب هذا القرار انتقلت سلطة السيطره الاسرائيلية على الضفة الغربية إلى قائد المنطقة العسكري وهو موظف حكومي في دولة الاحتلال تم تعيينه من قبل وزير الدفاع وجميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بيده. وقد قام بإصدار اوامر عسكرية تتماشى مع اهداف دولة الاحتلال واستمر ذلك حتى عام 1993 وهو تاريخ توقيع اعلان مبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية ودولة الاحتلال.

من الاوامر العسكرية التي تم اصدارها الامر العسكري (947) لسنة 1981 بشأن اقامة ادارة مدنية (يهودا والسامرة) والذي اعطي الحاكم العسكري الاسرائيلي بموجبه جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والادارية، التي كانت تتمتع بها الحكومة الاردنية في الضفة الغربية فبموجب هذا الامر جاءت ممارسة السلطات الثلاث من قبل الحكم العسكري هي سيادة مطلقة والتي بموجبها تغييرات كبيرة على القانون الاردني المعمول به آنذاك.

احتفظ القائد العام العسكري لنفسه سلطة التشريع في الشؤون المدنية والعسكرية، أن جهاز الادارة المدنية يقتصر على تطبيق وتنفيذ القوانين والاورام العسكرية المحدث بالأمر العسكري، أن الامر العسكري المحدث لنظام الادارة المدنية اعتبر جزءاً من التشريع الاعلى، أي أنه في منزلة القانون الصادر من السلطة صاحبة السيادة الاصلية.² وقد نصت المادة (5) من الامر العسكري رقم (947) على سلطات رئيس الادارة المدنية حيث نصت على " يستطيع رئيس الإدارة المدنية في نطاق الصلاحيات المخولة له:

(أ) أن يعين أصحاب وظائف في الإدارة المدنية.

(ب) أن يخول أي شخص صلاحية العمل حسب التشريع وتشاريع الأمن.

(1) عدنان عمرو، الادارة المحليه في فلسطين (1850-2009)، دن، 2009، ص 225 .

(ج) أن يخول أي شخص كما ذكر في الفقرة (ب) إصدار تشاريح ثانوية استناداً إلى التشريع وتشاريح الأمن" (1)

لقد عمل قائد المنطقة العسكري على اصدار منشورات واوامر عسكرية تعتبر بمثابة القانون الاساسي بلغ عددها في الضفة (1457) و (1200) في قطاع غزة وكان الهدف منها تسهيل استيلاء الاحتلال على الاراضي الفلسطينية وتسهيل هجرة اليهود للاراضي الفلسطينية.² رفضت اسرائيل تنفيذ نصوص معاهدة جنيف لانها تعتبر نفسها دولة غير محتله وتدعي أنها تدير هذه المناطق وتطلق عليها اسم (مناطق مداره) .³

اما في حالة الطوارئ فقد طبقت اسرائيل قانون الطوارئ البريطاني لسنة 1945 في الضفة وازافت عليه تعديلات وشروط ومن ضمن الشروط اضافت شروط نظام الطوارئ البريطاني لسنة 1945 إلى نظام 1968.⁴

كان للامر العسكري (947) دور كبير في تسهيل سيطرت المحتل على الاراضي الفلسطينية حيث انهاعطى الحاكم العسكري سلطة مطلقة فكانت جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والادارية بيده حيث انه أعطى للحاكم العسكري سلطة تغيير القانون الاردني الذي كان ساريا قبل الاحتلال مما ساعده في تسهيل مهمته في السيطرة على الاراضي الفلسطينية وبناء المستوطنات للمستوطنين عليها.

فلم يكن للفلسطينيين أي دور في المشاركة في ادارة شؤونهم سواء كانت هذه الادارة في المجالات التشريعية أو التنفيذية، بل كانت الادارة في مسؤولية بشكل مباشر بفائد المنطقة وضباطه، لذلك عاش الفلسطينيون واقعاً مريعاً تجاهل المحتل حقوقه.

(1) نص المادة 5 من الامر العسكري رقم 947 لسنة 1981
(2) اياد سليمان البرديني، المجلس التشريعي في فترة من 2006 حتى 2010، رسالة ماجستير، 2011، ص 16 .
وحسين ابو الهنود، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير 3، 1998، مرجع سابق، ص 16 .
(3) عدنان عمرو، الادارة المحليه في فلسطين، مرجع سابق، ص 227 .
(4) تيسير النابلسي " الاحتلال الاسرائيلي للأراضي العربية " بيروت ، منظمة التحرير الفلسطينية، 1975، ص105.

المبحث الثاني

تطور السلطات التشريعية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

سنتحدث في هذا المبحث عن تطور السلطات التشريعية في الفترة الممتدة من عام 1993 وحتى عام 1996 من خلال مطلبين :

المطلب الاول : الفترة الممتدة من عام 1993 حتى عام 1996

المطلب الثاني : الفترة ما بعد عام 1996 .

المطلب الاول

الفترة الممتدة من عام 1993 حتى عام 1996

في 13 أيلول 1993 وقعت منظمة التحرير الفلسطينية وهي ممثل عن الشعب الفلسطيني وثيقة اعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية، التي تعتبر الاساس لاتفاق التسوية الموقع بين اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في ايار 1994 وايلول 1995 والاساس القانوني لاقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وانتخاب مجلس تشريعي ممثل للشعب الفلسطيني¹.

لقد نصت المادة الاولى من وثيقة اعلان المبادئ على " أن هدف المفاوضات الاسرائيلية الفلسطينية ضمن عملية السلام الحالية في الشرق الاوسط هو، من بين امور اخرى، إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية المجلس المنتخب ("المجلس") للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة انتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات وتؤدي إلى تسوية دائمة تقوم على اساس قراري مجلس الامن 242 و338..."².

لقد وضعت وثيقة اعلان المبادئ الخطوط العريضة لاتفاقية اوسلو التي سوف تحدد سلطات المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية، حيث يكون لممثل الشعب الفلسطيني جميع السلطات المنقولة اليه اما بقية السلطات فيتم مراجعتها ومراجعة القوانين والوامر العسكرية المتعلقة بها بشكل مشترك بين الطرفين³.

(1) المحاميان عطا الله كتاب ورجا شحاده نقلتها عن المحامية المتدربة منى رشماوي " الادارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة" ، دراسة تحليلية للأمر العسكري 947، ص 1

(2) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 41 .

(3) نص المادة الاولى من اتفاقية اوسلو 13 ايلول (سبتمبر ، اعلان المباديء الفلسطينية الاسرائيلي).

(4) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 41 . وقد نصت المادة 7 من وثيقة اعلان المباديء في فقرتها الاولى والثانية على "1- سوف يتفاوض الوفدان الاسرائيلي والفلسطيني

وتضمنت اتفاقية غزة-أريحا وضع السلطة الوطنية الى حين انتخاب المجلس التشريعي , حيث تتكون السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة تتكون من 24 عضوا ولديها سلطات تشريعية وتنفيذية لها اصدار تشريع يتضمن قوانين اساسية وقوانين وانظمة وغيرها من التشريعات , على ان يكون أي تشريع يصدر عن السلطة الوطنية الفلسطينية منسجما مع بنود اتفاقية غزة- أريحا وتطبيقها في منطقة غزة ومنطقة أريحا , اعطت هذه الاتفاقية السلطة الوطنية الفلسطينية حق تعديل او الغاء القوانين والاورام العسكرية .

بتاريخ 5 ايار 1994 اصدر قائد قوات الجيش الاسرائيلي في الضفة الغربية منشور رقم (4) لسنة 1994 المتعلق بتطبيق اتفاقية غزة - أريحا والتي تم بموجبها تحويل صلاحيات قائد قوات الجيش الاسرائيلي ورئيس الادارة المدنية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية في منطقة أريحا كذلك سلطات التشريع والقضاء والادارة كما نصت عليه الاتفاقية¹.

فمنذ أن جاءت السلطة الوطنية الفلسطينية وخلال المرحلة الانتقالية وحتى عام 1996 عندها تم انتخاب مجلس تشريعي لأول مرة كانت سلطة التشريع والادارة لمجلس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيسها وهذا ما نصت عليه اتفاقية اوسلو فقد اعطت سلطة التشريع للمجلس واعطت رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سلطة مبادرة التشريعات واقتراحها واصدار التشريعات التي تتبناها المجلس².

لقد قسمت اتفاقية اوسلو الاختصاصات التشريعية بين المجلس ورئيس السلطة التنفيذية حيث اعطت للمجلس الحق في سن القوانين واعطت رئيس السلطة التنفيذية سلطة اصدار التشريعات القانونية من انظمة منظمة للتشريعات الأولية إلى جانب اقتراح واصدار التشريعات³.

على اتفاق حول الفتره الانتقاليه (الاتفاق الانتقالي)، 2- سوف يحدد الاتفاق الانتقالي من بين الاشياء الاخرى هيكلية المجلس وعدد اعضائه ونقل الصلاحيات والمسؤوليات من الحكومه العسكريه الاسرائيليه وادارتها المدنيه الى المجلس وسوف يحدد الاتفاق الانتقالي ايضا سلطه المجلس التنفيذيه وسلطته التشريعيه طبقا للماده 9 المذكوره والاجهزه القضائيه الفلسطينيه المستقله " . ونصت الماده 9 من الوثيقه على "1- سيخول المجلس بالتشريع وفقا للاتفاق الانتقالي في جميع السلطات المنقوله اليه، 2- سيراجع الطرفان بشكل مشترك القوانين والاورام العسكريه الساريه المفعول في المجالات المتتيقه " .

(1) المراحل الانتقاليه لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات واثرها على التشريعات الساريه، لغايات عمليه دمج التشريعات مرجع سابق، ص17

(2) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعيه الصادره عن رئيس السلطه الوطنيه الفلسطينيه، مرجع سابق، ص 42

(3) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعيه الصادره عن رئيس السلطه الوطنيه الفلسطينيه، مرجع سابق، ص 42، وقد نصت الماده 9 من وثيقه اعلان المباديء في فقرتها الاولى على ذلك حيث نصت على "1- سيخول المجلس بالتشريع وفقا للاتفاق الانتقالي في جميع السلطات المنقوله اليه."

فبناءً على هذه الاتفاقية تم اصدار قانون رقم (4) لسنة 1995 من قبل الرئيس الراحل ابو عمار بشأن إجراءات اعداد التشريعات¹ والقانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات.²

وقد تم اصدار هذه القوانين بناءً على القرار رقم (1) لسنة 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1994/9/20.³ والقاضي باستمرار العمل بالقوانين والانظمة والاوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الاراضي الفلسطينية " الضفة الغربية وقطاع غزة "حتى تم توحيدها واستمرار المحاكم في مزاوله اعمالها طبقاً للقوانين والانظمة المعمول بها،⁴ وقد نصت على ذلك المادة (1 و 2) من القرار رقم (1) لسنة 1994.⁵ وحسب القرار رقم (1) لسنة 1994 فإن القانون المطبق في الضفة الغربية هو الدستور الاردني الصادر في 1952 وقد نصت على ذلك المادة (1) من القرار رقم (1) لسنة 1994.

بعد ذلك تم تأسيس بعض الهيئات مثل ديوان الفتوى والتشريع وهو هيئة تابعة لوزارة العدل مهمتها صياغة مشاريع القوانين وبعد ذلك احوالها لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.⁶ نلاحظ أن السلطتين التشريعية والتنفيذية كانتا بيد السلطة الفلسطينية وبعد القرار رقم (5) لسنة 1995 الخاص بنقل السلطات والصلاحيات اصبح للرئيس سلطة سن التشريعات مع مجلس الوزراء وكانت هذه السلطات في جميع الاوقات سواء العادية أو الغير عادية إلا أنه قبل انتخاب المجلس التشريعي لأول مرة في 1996 كانت هذه التشريعات منوطه بموافقة الجانب الاسرائيلي أي أنها غير سارية المفعول دون ابلاغ الجانب الاسرائيلي، وقد نصت على ذلك المادة (8) من اعلان المبادئ.⁷

-
- (1) القانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن إجراءات اعداد التشريعات، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع4 بتاريخ 1995\5\6، ص15
 - (2) القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات ، المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع4 بتاريخ 1995\5\6، ص17
 - (3) القرار رقم (1) لسنة 1994 المنشور في الوقائع الفلسطينية، ع1، بتاريخ 1994\11\20، ص 10 .
 - (4) سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 51 .
 - (5) نص القرار رقم (1) لسنة 1994 في مادته الاولى على "يستمر العمل بالقوانين والانظمة والاوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967\6\5 في الاراضي الفلسطينية "الضفة الغربية وقطاع غزة " حتى يتم توحيدها . " ونصت المادة الثانية منه على "تستمر المحاكم النظامية والشرعية والطائفية على اختلاف درجاتها في مزاوله اعمالها طبقاً للقوانين والانظمة المعمول بها " .
 - (6) عبد الحميد العيله ، المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة القانون والقضاء ، ع7 ، 2002، ص65.
 - (7) حسين ابو الهنود ،تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير 3، 1998 ،مرجع سابق، ص 24 . كذلك نصت المادة 18 من وثيقة اعلان المبادئ على " اذا لم يتم ابلاغ الجانب الاسرائيلي للجنة القانونيه لجميع التشريعات التي يصدرها المجلس او رئيس المجلس تكون باطله " .

ترى الباحثة أن النظام الفلسطيني بعد انتخاب المجلس التشريعي قام على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع وجود التداخل والرقابة المشتركة فيما بينها لقيام التوازن. فالمجلس التشريعي يقوم بسن القوانين لكن القانون الاساسي اشترط مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عليها وللرئيس الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها ونشرها، حيث أن حق الرئيس في المصادقة على القوانين كان في السابق أي قبل اتفاقية اوسلو واتفاقية غزة - أريحا متوقف على موافقة الجانب الاسرائيلي فيما لا يؤثر على وجود الاحتلال وايضاً يخدم مصلحته.

إن سن التشريعات في النظام الفلسطيني تقوم على مبدأ المشاركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأن سن التشريعات في الظروف العادية هي اختصاص السلطة التشريعية ومصادقة الرئيس. اما في الظروف الغير عادية أي الاستثنائية فإن سلطة اصدار القرارات بقانون والمراسيم الرئاسية في حالة الضرورة وعلان حالة الطوارئ هي من اختصاص الرئيس الفلسطيني وذلك بموجب السلطات التي منحها القانون الاساسي الفلسطيني لرئيس السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

الفترة ما بعد عام 1996 م

لقد تم اصدار القانون الاساسي الفلسطيني من قبل المجلس التشريعي في 2002 بعد أن تم انتخابه لأول مرة في 1996/1/20 وتم تعديله بعد ذلك في 2003 وبعدها في 2005 وقد نص فية على سلطة الرئيس الفلسطيني في اقتراح القوانين واصدارها والاعتراض عليها في الظروف العادية وفي الظروف الغير عادية أي الاستثنائية مثل حالة الضرورة وعلان حالة الطوارئ¹.

نظم القانون الاساسي الفلسطيني الاحكام المتعلقة بالنظام السياسي الفلسطيني. وفيما يتعلق بسلطات الدولة فقد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات وحدد القانون الاساسي دور كل سلطة، فالسلطة التشريعية سلطة سن القوانين، واصدارها في حالات معينه والرقابة على اعمال السلطة التنفيذية كذلك اقرار الموازنه، واسند القانون الاساسي لرئيس السلطة التنفيذية سلطة اصدار

(1) حسين ابو الهنود، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطه الوطنيه الفلسطينيه، سلسلة تقارير 3، 1998، ص67

القوانين والمصادقة عليها وحق الاعتراض كذلك منحه سلطة التشريع في الظروف الاستثنائية فله الحق في اصدار قرارات بقوه القانون في حالة الضروره واعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي. حدد القانون الاساسي الفلسطيني 2003 سلطات الرئيس الفلسطيني التشريعية في الظروف العادية وغير العادية (الظروف الاستثنائية) ورسم اجراءاتها ونظمها في نصوص قانونية.

سنتحدث عن السلطات الممنوحة للرئيس الفلسطيني في فرعين :

الفرع الاول : التنظيم القانوني للسلطات التشريعية للرئيس الفلسطيني.

الفرع الثاني : الفرق بين القرار الاداري والاعمال التشريعية .

الفرع الاول: التنظيم القانوني للسلطات التشريعية للرئيس الفلسطيني.

ان نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي يقوم على التعددية الحزبية والسياسية، ويقوم على مبدأ الفصل بين السلطات .

وقد حدد القانون الاساسي سلطات الرئيس التشريعية في الظروف العادية والظروف غير العادية فسلطة الرئيس التشريعية في الظروف العادية تكمن في اصدار القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي، وحقه في الاعتراض على مشروع القانون المقدم له، كذلك المصادقة على القوانين ونشرها وقد نصت المادة (41) من القانون الاساسي على ذلك حيث نصت على، حيث نصت على "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني..."⁽¹⁾ وتكون سلطاته في حالة ادوار انعقاد المجلس التشريعي .

فسلطات الرئيس في الظروف العادية تبدأ بعد اقرار مشاريع القوانين من قبل المجلس التشريعي بعد القراءة الثالثة أو بعد مرور اسبوعين بعد اقرارها بالقراءة الثانية فترفع للرئيس للمصادقة عليها من اجل اصدارها خلال شهر من احوالها اليه، وله ايضا حق الاعتراض برد مشروع القوانين المطروح عليه للمجلس التشريعي مرفقه بالاسباب والملاحظات وللمجلس الاخذ بالاسباب ومناقشتها أو اقراره باغلبه ثلثيه فيعتبر قانون وينشر في الجريدة الرسمية .

ويمتلك ايضا سلطات تشريعية استثنائية حددها القانون وتكون في الظروف الاستثنائية في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي وقد نظمها المادة (43) من القانون الاساسي المعدل والتي منحت للرئيس سلطة تشريعية باصدار قرارات بقوه القانون في حالة الضروره التي لا تحتمل

(1) نص المادة 41 من القانون الاساسي المعدل 2005

التأخير على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسته انعقاد والا زال ما كان لها من اثر كذلك إذا لم يقرها المجلس التشريعي (1) .

قبل الحديث عن سلطات الرئيس في الظروف العادية وغير العادية سنتحدث عن القرارات الصادرة عن الرئيس بصفتها قرارات ادارية والقرارات الصادرة بصفتها تشريعات .

الفرع الثاني: الفرق بين القرار الاداري والاعمال التشريعية

للتفرقة بين القرار الاداري والاعمال التشريعية هناك اتجاهين أو معيارين، المعيار العضوي أو المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

اولا: المعيار الشكلي أو العضوي

يعتبر هذا المعيار من ابسط المعايير التي لجأ إليها الفقه الاداري للتمييز بين القرار الاداري والاعمال القانونية الأخرى مثل الاعمال الصادرة عن السلطة التشريعية أو القضائية وغيرها. أي أن العمل يتبع للسلطة التي اصدرته فإذا صدر عن السلطة التنفيذية يعتبر عملاً إدارياً وإذا صدر عن سلطة القضائية يعتبر عملاً قضائياً وإذا اصدر العمل عن السلطة التشريعية يعتبر عملاً تشريعياً.²

يعتبر العمل الصادر عن السلطة التنفيذية عملاً إدارياً بغض النظر عن مضمونه ومحتواه أي سواء كان القرار منشأة لمركز قانوني سواء كانت منشأة لمركز عام أو خاص.

يتسم هذا المعيار بالبساطة والوضوح: لا أن العمل به يتطلب الفصل الكامل بين السلطات العامة الثلاث. لأن الدول المعاصرة والتي يوجد بها تداخل بين السلطات بان تمارس سلطة صلاحيات سلطة أخرى مثل قيام السلطة التنفيذية باختصاص التشريع وذلك من خلال سلطتها في سن اللوائح والانظمة والتعليمات الادارية، كذلك قيام السلطة التشريعية وبوظيفة قضائية من خلال محاكمة رؤساء الدول والوزراء عند ارتكابهم الجرائم.³

(1) نص المادة (43) من القانون الاساسي المعدل 2005 حيث نصت على ، " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضروره

التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي ، اصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسته يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون اما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما كان لها من قوة القانون "

(2) عدنان عمرو ،مبادئ القانون الاداري، وسائل تنفيذ النشاط الاداري،مرجع سابق، ص13 .

(3) المرجع نفسه، ص13 .

ينتمي العمل الصادر إلى الجهة التي اصدرته ويسمى باسمها وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وبالرغم من هذه السهولة والوضوح: لا أنه تعرض للنقد وهو ما يلي: -

1- ان تطبيق هذا المعيار بحاجة إلى الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة وهو غير

موجود بشكل مطلق وهذا يجعل عيباً جسيماً يشوب المعيار الشكلي أو الموضوعي.¹

2- يتضمن المعيار الشكلي مفهومين وهما السلطة التشريعية والوظيفية التشريعية،

بالمقصود بالسلطة التشريعية هيئة الامة التي تتولى مهام التشريع اما الوظيفة التشريعية

فهيه تشريع أو سن قواعد عامة مجردة وبذلك للسلطة التشريعية تمارس وظيفة التشريع

والوظيفة الادارية، لكن السلطة التنفيذية تمارس سلطات تشريعية مثل اصدار اللوائح

وتشريعات الضرورة والقرارات بقانون والمراسيم الرئاسية.²

ترى الباحثة أن هذا المعيار الشكلي أو العضوي لا يصلح بان يكون معياراً للتمييز بين الاعمال

التشريعية والاعمال الادارية لأن يتطلب الفصل المطلق بين سلطات الدولة وفي الدول المعاصرة

لا يوجد فصل تام بين سلطاتها للتداخل بين اعمالها بعضها البعض مثل قيام السلطة التنفيذية

بوظيفة التشريع وهي اختصاص للسلطة التشريعية كذلك قيام المجلس التشريعي باصدار القرارات

التنظيمية تعتبر قرارات ادارية .اي انه يحتاج تحديد وظيفة لكل من السلطات التشريعية والتنفيذية

وخاصة في حالة اصدار تشريعات من قبل السلطة التنفيذية

ثانياً: المعيار الموضوعي

يميز هذا المعيار القرار الاداري عن غيره من الاعمال مثل التشريعية أو القضائية تبعاً

للموضوع، أي أنه يعتمد على مضمون العمل الصادر أو التصرف الصادر عن أي سلطة من

السلطات الثلاث (تشريعية أو تنفيذية أو قضائية)، فاذا كان الموضوع يتعلق بقواعد قانونية

مجردة يعتبر عملاً تشريعياً بغض النظر عن السلطة العامة التي صدر عنها واذا كان عملاً

تنظيماً يعتبر عملاً ادارياً واذا كان واذا كان العمل بالمنازعات والخلافات اعتبر عملاً قضائياً.³

(1) سامي جمال الدين، القضاء الاداري، ط3، مطبعة ابو العزم، 2002، ص154 .

(2) المرجع نفسه، ص154 .

(3) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص18 .

وفقاً لهذا المعيار فإن أي عمل لا يتضمن قواعد عامة مجردة لا يعتبر عملاً تشريعياً مع أنه صادر عن سلطة تشريعية مثل العفو العام، وما يصدر عن السلطة التنفيذية من قواعد عامة موضوعية يعتبر عملاً شرعياً.¹

ان المعيار الموضوعي اكثر انسجاماً واتقاناً مع الدول الحديثة المعاصرة لاتفاقة على الطبيعة القانونية للاعمال الصادرة حيث ينظر لطبيعة العمل ومضمونه ويهتم بالجواهر دون المظهر الخارجي.²

ثالثاً: معيار التمييز في القضاء الفلسطيني.

ان المعيار المطبق في النظام الفلسطيني هو المعيار المختلط ونلاحظ ذلك في القرار رقم 2003/34 الصادر عن المحكمة العليا برام الله التي ميزت فيه بين القرارات الصادرة عن رئيس المحكمة العليا والقرارات الصادرة عن القضاء الشرعي والقضاء العسكري وفقاً للمعيار الشكلي.³ فمن اختصاصات محكمة العدل العليا بعض الاعمال الصادرة عن الادارة وبذلك تكون المحكمة اعتمدت في قراراتها على الجهة مصدرة القرار دون النظر إلى مضمونه أو موضوعه وبذلك إذا لم تكن الادارة هي مصدرة القرار لا يعد قراراً ادارياً وتحكم المحكمة (العدل العليا) بعدم الاختصاص.⁴

الا أن القضاء الشرعي في قرارة رقم 9 / 2006 الصادر بتاريخ 2004/05/13 قد اخذ بالمعيار الشكلي والمعيار الموضوعي أي أنه اخذ بالمعيار المختلط.⁵

يرى البعض مثل (الدكتور عدنان عمرو) أن القضاء الفلسطيني قد اخذ بالمعيارين معاً، أي المعيار المختلط، فقال أن القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس النيابية بحق موظفيهم هي قرارات ادارية بالنظر لموضوعها دون النظر للجهة التي اصدرتها.⁶

(1) سامي جمال الدين، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص154 .
(2) محمود حافظ، القرار الاداري، دار النهضة العربية، دون سنة نشر، ص23
(3) قرار محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 2\34—3 الصادر بتاريخ 2003\10\7.
(4) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص14-ص17 .
(5) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، وسائل تنفيذ النشاط الاداري، مرجع سابق، ص15 .
(6) عدنان عمرو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط1، 2004، ص4

الفصل الاول

السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف العادية

ان اساس تنظيم العلاقة بين الافراد فيما بينهم وبينهم وبين الدولة وبين سلطات الدولة الثلاثة هي القواعد القانونية والتي يعتبر التشريع هو مصدرها الاساسي والذي يصدر من قبل السلطة المختصة التي نص عليها الدستور وهي السلطة التشريعية وقد حدد الدستور الاجراءات المتبعة للتشريع وسن القوانين.

ان السلطة التشريعية تعبر عن اراده الشعب لأنها منتخبة من قبله لأنه مصدر السلطات، فالتشريعات تتنوع حسب اهميتها والسلطة المصدرة لها من حيث قوتها القانونية، حيث أن الدستور يعتلي قمة الهرم القانوني فهو ينظم علاقه السلطات فيما بينها وبينها وبين الافراد ويوضح حقوق الافراد وحياتهم الاساسي التي لا يجوز المساس بها فهو يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها أي أنه الاساس الذي تقوم عليه الدولة فلا يجوز أن يخالفه أي تشريع عادي أو فرعي واي تشريع مخالف له يعتبر باطلا.¹

(1) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص 300-304

يلي الدستور القانون العادي وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة المختصة وفقا لأحكام الدستور، فالسلطة التشريعية هي التي تقوم بسننه ويقوم رئيس الدولة بإصداره.¹

واخيرا التشريع الفرعي أو الأنظمة أو اللوائح الادارية وهي قواعد عامة مجردة تلي التشريع العادي في الهرم القانوني وتخضع لرقابة القضاء الاداري لأنها قرارات ادارية تنظيمية يجب أن تكون متفقة مع احكام القانون والدستور.²

وتقسم إلى ستة اقسام وهي: (الأنظمة المستقلة، الأنظمة التنفيذية، اللوائح التنظيمية، لوائح الشرطة الادارية، لوائح الضرورة، اللوائح التفويضية).

تمر عملية التشريع بمجموعة من الاجراءات للحصول على القاعدة القانونية تبدأ بفكره القانون (الاقتراح) ثم المناقشة ثم القراءات المتعددة لمشروع القانون والتصويت عليه واخيرا التصديق والنشر في الجريدة الرسمية .

سنتحدث في هذا الفصل عن سلطات الرئيس الفلسطيني التشريعية في الظروف العادية مقارنة مع السلطات التشريعية للرئيس النظامين السياسيين الامريكى والبريطاني من خلال مبحثين.

المبحث الاول :سلطات الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها

المبحث الثاني :- سلطات الرئيس المساهمة في تكوين القانون.

المبحث الاول

سلطات الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها

يعتبر التشريع الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية أو البرلمان أو الكونجرس لكن حق تقديم فكره مشروع القانون هي من اختصاص السلطة التنفيذية وبذات الوقت يحق لاي عضو من اعضاء البرلمان أو المجلس التشريعي التقدم بفكرة مشروع قانون أو اقتراح قانون كذلك يحق لمجلس الوزراء اقتراح مشروع قانون.

وايضا من صلاحيات رئيس الدولة الاعتراض أو المصادقة على القوانين، فالاعتراض هو عدم موافقه الرئيس على القانون الذي اقره المجلس التشريعي أو البرلمان، على عكس التصديق الذي

(1) عدنان عمرو، القضاء الاداري، مرجع سابق 2004، دار المعارف ص19

(2) المرجع نفسه، ص 38-42

يقصد به "العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان أو يكمل بذلك عملية انجاز القانون".¹ والذي يتبعه نشر القانون بعد المصادقة عليه.

كما أن الدولة التي تتمتع بالنظام الرئاسي الذي ينتخب فيه رئيس السلطة التنفيذية بالاقتراع العام المباشر تكون سلطة الرئيس قوية جدا، وبذلك تكون سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين قوية وفعالة وهناك اجماع على تسميتها (حق النقض)، وفي حال صوت البرلمان بأغلبية ثلثية على القانون المعترض عليه يتم نشره ومثال ذلك الولايات المتحدة الامريكية ففيها لا يحق للرئيس الاعتراض على القوانين التي صوت عليها الكونجرس.²

اما الدولة التي تتمتع بالنظام شبه الرئاسي مثل فلسطين والدولة التي تتمتع بالنظام البرلماني مثل بريطانيا فان اعتراض الرئيس في النظام الفلسطيني لا يعني نهاية القانون وانما يستطيع المجلس التشريعي المصادقة مرة ثانية على القانون ثم نشره على عكس النظام البريطاني الذي يعتبر اعتراض الملك على القانون وعدم المصادقة عليه بطلانا للقانون وينتهي كان لم يكن .

سنتحدث في هذا المبحث عن سلطات الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها أو الاصدار في في كل من النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع والنظام السياسي الامريكي والنظام السياسي البريطاني من خلال مطلبين:

المطلب الاول :- حق الاقتراح

المطلب الثاني :- حق الاعتراض

المطلب الاول

حق الاقتراح

الاقتراح هو اول خطوة في العملية التشريعية فبدونها لا يوجد تشريع لانه لا يوجد فكره لدراستها وتحويلها لقانون نافذ، فما هو حق الاقتراح؟، وهل حق الاقتراح يعتبر جزءا من العملية

(1) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب ماميل، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع -بيروت، 2008، ص74، منقول عن كتاب Dictionnaire in Olivier Duhamel Yves Meny·Delpereefrancis V sanction legislative p 945، 1992، P.U.F، constitutional

(2) سعودي بادسي . "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري" رسالة ماجستير ، جامعة منتوري "قسنطينة"، 2006، ص 13 .

التشريعية ام لا؟ سنجيب على ذلك من خلال دراسة حق الاقتراح في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الامريكى والنظام السياسى البريطانى .من خلال فرعين الفرع الاول : ماهية حق الاقتراح وطبيعته القانونية .

الفرع الثانى : سلطات الرئيس فى حق الاقتراح

الفرع الاول: ماهية حق الاقتراح وطبيعته القانونية

ما هو حق الاقتراح وما هى طبيعته القانونية؟

اولا : ماهية حق الاقتراح

لقد حدد الدستور أو القانون الاساسى سلطات الدولة الثلاث وحدد مهامها المسندة اليها واختصاصاتها، ووجود مبدأ الفصل بين السلطات لا يعنى عدم وجود تداخل ومرونة وتعاون بين السلطات الثلاث وخاصة السلطة التنفيذية والتشريعية فتشترك السلطتين فى اختصاصات معينه وهى حق الاقتراح وحق الاعتراض وحق الاصدار والنشر .

فيقصد بسن التشريع واصداره المراحل التى تتخذ ليصبح له قوة التنفيذ، أى انه الخطوات التى تقوم بها السلطة التشريعية لانشاء قاعدة قانونية، والتي نظمها الدستور، وهى الاقتراح، المناقشة، والتصويت بالموافقة، وخرها الاصدار والنشر وهما اختصاص اصيل للسلطة التنفيذية وذلك لانهما عمل قانونى ليس من مراحل التشريع وهما ايضا اختصاص ثانوى للسلطة التشريعية فى حالة اعتراض الرئيس على مشروع القانون وعدم قبول البرلمان باعتراضه وموافقة تلتيه. (1)

فالاقتراح هو اعداد مشروع القانون وتقديمه للسلطة التشريعية من الجهات المختصة من اجل مناقشته واقارره وهو اول خطوه لوضع القانون، وهناك عدة اشكال لحق الاقتراح، الاقتراحات البرلمانية، الاقتراحات الحكومية، الاقتراحات الشعبية واقتراح الرغبات والتمنيات، ولحق الاقتراح حالتين، الاولى حق اقتراح منفرد ويكون مقدم من السلطة التشريعية منفردة أو مقدم من السلطة التنفيذية، والثانية يكون حق الاقتراح مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

فالاقتراح المقدم من الحكومة يسمى مشروع قانون، اما الاقتراح المقدم من البرلمان فيسمى اقتراحا بقانون، ولكل عضو فى البرلمان أن يصوت على مشروع القانون كتابتا بالقبول أو الرفض أو التعديل أو اضافة نصوص قانونية له أو الحذف منه. (2)

(1) محمد يوسف ، محمد الغنام ، فراس مكية ، " السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقى " ، 2017 ، ص 15

(2) ناصر محمد الشمري ، "الاختصاص التشريعى لمجلس الامة " ، بحث ، 2007 ، www.kan.kw

ويمكن للحكومة أن تسحب مشروع القانون المقدم من طرفها في أي مرحلة كانت على أن تكون قبل اقراره النهائي، ويحق لأي عضو في البرلمان أن يسحب اقتراح قانوني قدمه قبل البدء بمناقشته وقد نصت المادة (66) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على " لمجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه". (1)

فيمكن تعريف حق الاقتراح على انه اجراء يمنحه القانون لاحدى الشخصيات المعتمدة قانونا ويخوله بها حق المشاركة في العملية التشريعية من خلال طرح فكرة قانون على المجلس التشريعي من اجل دراستها والتصويت عليها بقبولها أو رفضها. (2)

وهكذا نجد انه لا بد من وجود اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالرئيس السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين بشكل غير مباشر، وله حق المصادقة على مشروعات القوانين، وله أن يعترض عليها خلال مدة زمنية معينة حددها الدستور. (3)

تميل الباحثة الى أن اقتراح القوانين هو عرض فكرة الهدف منها ادخالها للنظام القانوني في الدولة والاخذ بهذه الفكرة هو اول خطوه من خطوات سن القانون، فاقترح القوانين هو الاخذ بالفكرة التي تمثل القانون .

ثانيا : الطبيعة القانونية لحق الاقتراح

كما ذكرنا فان اقتراح القوانين هو الخطوة الاولى في العملية التشريعية، لكن السؤال هنا هل يعتبر اقتراح القوانين ركنا من اركان التشريع ام أنه تمهيد يسبق التشريع ؟

اختلف الفقهاء في الاجابة على هذا السؤال فمنهم من اعتبر أن الاقتراح عمل تمهيدي ولا يعتبر جزءا من العملية التشريعية ومنهم من اعتبره جزءا لا يتجزأ من العملية التشريعية. (4)

فمن الفقهاء مثل (احمد سلامه بدر) ذهب إلى أن حق الاقتراح هو جزء لا يتجزأ في العملية التشريعية، لأنه المرحلة الاولى لنشأة القانون فالقترح هو اول مرحلة من مراحل التشريع قبل وصوله للإصدار، فهو اول مسوده للقانون تعرض على البرلمان من الاطلاع عليها والتأكد من

(1) نعمان عطا الله الهيتي، "تشريع القوانين"، دراسة مقارنة، الناشر "Al Manhhhal"، 2007، ص66، نص المادة

(66) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000

(2) محمد زياد اللحام، "القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها"،

دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية - غزة، 2015، ص16

(3) مروان محمد محروس المدرس، "مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقهاء الإسلامي"، دراسة مقارنة، بدون

دار نشر، 2002، ص19

(4) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة

مرجع سابق، ص112 .

مطابقتها لأحكام الدستور، وعمل أي تعديل يراه البرلمان مناسباً ليكون قانوناً يحقق الهدف من تشريعه، فبعد الاقتراح يقوم البرلمان بالتصويت على مقترح القانون ويولي ذلك الاجراءات التي نص عليها القانون اللازمة ليصبح قانون ينشر ويعمل به.¹

بينما يرى آخرون مثل (الدكتور فتحي فكري) الان الاقتراح الذي يصدر عن السلطة التنفيذية يعتبر عمل اداري وليس تشريعي لأن ما تصدره السلطة التنفيذية هو اوامر وقرارات إدارية وليس لها أي صفة تشريعية واذا اعتبر اقتراح القانون من قبل السلطة التنفيذية عمل تشريعي لابد من موافقتها على اقرار القانون، وبذلك عند قيام الحكومة بحق الاقتراح يكون عملها اداريا.²

كذلك يرى الدكتور موسى ابو ملوح أن قيام السلطة التنفيذية باقتراح مشاريع للقوانين لا يعتبر عملاً تشريعياً، لأن وضع القوانين من اختصاص السلطة التشريعية وان ما تقوم السلطة التنفيذية باقتراحه لا يعتبر قانوناً الا بعد اقراره من المجلس التشريعي لأنه ينوب عن الشعب الذي انتخبه.³

وذهب جانب من الفقه إلى ان الاقتراح وان كان هو الذي يحرك القانون إلا انه لا يُنشؤه وإنما هو مجرد تحضر له، فمن يقترح قانوناً لا يشترك في الأمر الذي يخلق القانون، أو الذي يعطي نصوصه صفة الإلزام، فالسلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الآمرة للقانون على عمل ما، أو إعطاء نص صفة القاعدة الإلزامية، ولئن امكن اعتبار جميع الإجراءات التي تشارك في صنع أو وضع القانون من قبيل الأعمال التشريعية، بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشراً⁽⁴⁾

ترى الباحثة أن السلطة التنفيذية هي الاقرب للأفراد وهي على دراية باحتياجاته ومتطلبات المجتمع لذلك فهي تقوم باقتراح القوانين من اجل تحقيق مصلحة المواطنين، وقيام السلطة التنفيذية باقتراح القوانين لا يعني أن السلطة التنفيذية لها يد في العملية التشريعية وان المجلس التشريعي هو الذي يقوم بقراءة المقترح وتنقيحه بما لا يخالف الدستور ويحقق مصلحة الافراد وهو الذي يقره ويصوت عليه، أي أنه الاساس لنشأة أي قانون وبذلك فان حق الاقتراح جزء لا يتجزأ في العملية التشريعية لأنها لا تتم بدونه. بالنتيجة فان حق الاقتراح هو عمل مزدوج فهو

(1) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص76 .

(2) فتحي فكري، "وجيز القانون البرلماني في مصر"، بدون دار نشر، 2004، ص378 .

(3) موسى ابو ملوح، بحث بعنوان الية وضع التشريع في الاراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية، مجلة الجامعة الاسلامية، المجلد السادس، ع 1، 1992، ص233 .

(4) Raymond Carre de Malberg, Contribution a la theorie generale de l'Etat, Sirey, Paris, 1920, p.378.

عمل اداري عند صدوره من السلطة التنفيذية وهو جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية عندما يصبح بيد المجلس التشريعي كأول خطوه للتشريع وسن القانون .

الفرع الثاني: سلطات الرئيس في اقتراح القوانين

لاقتراح القوانين أهمية كبيره في العملية التشريعية كونها اول خطوة في التشريع وبها يولد القانون، فعملية اقتراح القانون هي الاساس الذي يحدد القانون ومضمونه .
سنتحدث هنا عن سلطات الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني في اقتراح القوانين مقارنة مع سلطات الرئيس في النظام السياسي الامريكى والنظام السياسي البريطانى .

الفقرة الاولى : حق الرئيس الفلسطيني في اقتراح القوانين في النظام الفلسطيني

هل يملك الرئيس صلاحية حق الاقتراح بوصفه رئيسا للسلطة الوطنية ام لا ؟؟
لقد نصت المادة (58) من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2002 على حق الرئيس الفلسطيني في تقديم مقترحات للقوانين ونصت على " لرئيس السلطة الوطنية ولمجلس الوزراء التقدم الى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين واصدار اللوائح واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".¹
الا انه وبعد تعديل القانون الاساسي في عام 2003 تم الغاء حق الرئيس الفلسطيني في اقتراح القوانين بنص المادة (70) والتي نصت على " لمجلس الوزراء الحق في التقدم الى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين واصدار اللوائح واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".²
ان اقتراح القوانين هو اول خطوه في العملية التشريعية وله أهمية كبيره حيث أنه حجر الاساس في التشريع وهو الذي يحدد مضمونه وموضوعه حيث نصت المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على " يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقه بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها. 2- ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس...." ونصت كذلك المادة (70) من القانون الاساسي الفلسطيني على " لمجلس الوزراء

(1) نص المادة 58 من القانون الاساسي الفلسطيني 2002

(2) نص المادة 70 من القانون الاساسي 2003

الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".¹

فاقتراح القوانين اما أن يكون مفردا من السلطة التشريعية وحدها بما أنها ممثلة عن الشعب أو من السلطة التنفيذية وحدها لما لها من دراية بحاجه الافراد واحتياجات المجتمع ولما للسلطتين بديرية بالقوانين ومضمونها والقصور الموجود في بعضها، فالقانون الاساسي الفلسطيني كفل حق الاقتراح لمجلس الوزراء أو أن يكون حق مشترك للسلطتين التشريعية والتنفيذية وقد اكدت ذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي.²

لم ينص القانون الاساسي على حق الرئيس الفلسطيني في تقديم اقتراحات قوانين، الا أنه يستطيع ذلك بطريقه غير مباشره من خلال احد اعضاء المجلس التشريعي التابعين لحزبه فيقدم مشروع القانون للمجلس التشريعي من خلال عضو المجلس التشريعي باسمه وصفته كعضو مجلس تشريعي .

لقد نصت المادة(56) من القانون الاساسي الفلسطيني على حق كل عضو من اعضاء المجلس التشريعي اقتراح القوانين، والاقتراح الذي يتم رفضه لا يجوز أن يقدم مره أخرى في نفس دور الانعقاد السنوي حيث نصت على " لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في :..... اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي ."، كذلك نصت المادة (70)على حق مجلس الوزراء أن يقوم بتقديم مشروعات القوانين للمجلس التشريعي واصدار اللوائح اللازمه لتنفيذ القوانين حيث نصت على " لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".³

وقد نصت المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن مشاريع القوانين والاقتراحات تحال بواسطة مجلس الوزراء إلى الرئيس مرفق معها مذكرة ايضاحية وبعدها يقوم الرئيس بعد الاطلاع عليها باحالتها للجنة المختصة لابداء الراي القانوني فيها وعلى هذه اللجنة خلال مدة لا تتجاوز 30 يوم أن تبدي رايها. وبعدها ترسل نسخة لكل عضو من اعضاء

(1) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، 764
(2) راجع المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000، و نص المادة (70) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2005
(3) نص المواد (56) و(70) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2005.

المجلس التشريعي قبل 3 ايام من موعد انعقاد الجلسة لعرض المشروع أو المقترح على المجلس التشريعي¹.

كذلك يحق لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون المقدم من قبله قبل التصويت عليه بالقبول أو الرفض من قبل المجلس التشريعي².

وفي حال قدم طلب اقتراح تعديل أو تنقيح القانون الاساسي مكتوب وموضح فيه المواد التي يراد تعديلها أو تنقيحها يجب أن يقدم من اعضاء المجلس التشريعي ويجب أن يكون موقع من ثلث اعضاء المجلس التشريعي قبل احالته للرئيس وبعدها يحيله الرئيس للجنة القانونية لابداء الراي فيه، وبعد راي اللجنة يصدر المجلس رايه بالأغلبية النسبية لمناقشه الطلب أو رفضه، فاذا تم رفضه انتهى الطلب واذا تمت الموافقة عليه يطبق نص المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي³. وبالرجوع لنص المادة(73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي نجد انها نصت على أن أي تعديل أو تنقيح في القانون الاساسي يتطلب موافقه ثلثي اعضاء المجلس التشريعي⁴.

يطلق على مقترحات القوانين المقدمة من الحكومة مشروع قانون بينما يطلق على مقترحات القوانين المقدمة من احد اعضاء المجلس التشريعي اقتراح بقانون .

كما يوجد حق اقتراح لمشاريع القوانين من قبل مجلس الوزراء أو من جانب المجلس التشريعي فان هذا الحق يسقط من قبل مجلس الوزراء في حالتين :

- (1) نصت المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000 على " 1- يحيل مجلس الوزراء القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها. 2- ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس. 3- يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة. 4- بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها. 5- على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاتها القانونية اللازمة " .
- (2) نعمان عطا الله الهيتي، دراسة دستورية مقارنة لآليات تشريع القوانين، مرجع سابق، ص52، كذلك راجع نص المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني
- (3) لقد نصت المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000 على " يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، وبحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو تليها. " .
- (4) راجع نص المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت في فقرتها الخامسة على : "أي تعديل أو تنقيح في القانون الأساسي يتطلب موافقة أغلبية الثلثين"

الحالة الاولى :- التنازل عن حق الاقتراح ويكون عندما يقوم مجلس الوزراء بتقديم طلب لرئيس المجلس التشريعي وذلك قبل البدا بالمناقشة والتصويت على المشروع من قبل الاعضاء وقد نصت المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على "لمجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الاجراءات بشأنه"¹

الحالة الثانية :- انتهاء الدورة التشريعية ففي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس التشريعي باعداد قائمه بمقترحات القوانين التي لم يتم البت فيها ويخطر بها مجلس الوزراء ويكون لمجلس الوزراء بناء على الاخطار اما أن يعتبر مقترح القانون قائم أو أن يعتبره غير موجود وقد نصت المادة (72) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نصت على " يخطر الرئيس في بداية كل دوره تشريعيه مجلس الوزراء بمشروعات القوانين المقدمة منه والتي لم يبت المجلس في قبولها وفقا للماده (65) من هذا النظام فاذا لم يطلب مجلس الوزراء النظر فيها اعتبرت غير قائمه اما إذا طلب مجلس الوزراء نظرا تطبيق عليها احكام المادة (65) المذكورة من هذا النظام"²

بالرجوع للسؤال السابق هل يملك الرئيس سلطة حق الاقتراح بوصفه رئيسا للسلطة الوطنية ؟ نجد أن الإجابة هي لا، لأن حق الاقتراح يكون لمجلس الوزراء ولأعضاء المجلس التشريعي. ويرجع حق مجلس الوزراء في اقتراح القوانين لما للسلطة التنفيذية من اتصال بالأفراد لما لها من صلاحية اداره المرافق العامة وتنفيذ القوانين فيه على اطلاع بما يحتاجه الافراد والمجتمع من تشريعات لذلك هي الاقدر على تقديم مقترحات القوانين .

الفقرة الثانية : حق الرئيس الامريكي في اقتراح القوانين في النظام الامريكي

هل للرئيس الامريكي الحق في اقتراح القوانين ؟

لم ينص الدستور الامريكي على حق الرئيس في اقتراح القوانين .لكن لقرب الرئيس من موقع الاحداث كونه رئيسا للسلطة التنفيذية فقد اعطاه ذلك حق توجيه الكونجرس لإصدار تشريع في مجال معين يراه مناسبا وضروريا وهذا يعتبر اقتراحا .³

(1) نص المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني .
(2) نص المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي
(3) عادل ابو النجا، " دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة "، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه ، جامعة الاسكندرية ، كلية الحقوق ، 2006، ص 69 .

ولقد كان الرؤساء الامريكيون يقومون بتقديم مشاريع القوانين للكونجرس وكان اولهم الرئيس جورج واشنطن الذي اكد على حق الرئيس في اقتراح القوانين في خطابة السياسي الذي خاطب به الكونجرس والذي جاء فيه "انني سوف اعمل بكل جهدي على احترام مبدا الفصل بين السلطات، اما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، فأرجو من السادة اعضاء الكونجرس الا يدفعوني إلى استخدامه خاصة بانني لا اعتبره مجرد حق للرئيس وانما واجب عليه"¹ ومن امثله مشاريع القانون التي قدمها مشروع القانون الخاص بالقروض الوطنية والأجنبية والتي صيغت فيما بعد بصوره مواد قانونية .

وللرئيس مخاطبة الكونجرس عن طريق رسائل شفوية أو مكتوبه وحدها الادنى ثلاث رسائل ومنها ما هو ملزم وما هو اختياري .

فاول الرسائل الملزمة هي تلك التي يوجهها الرئيس للكونجرس في بداية دوره الانعقاد العادي حيث يقوم بقراءتها امام الكونجرس وتشتمل على كشف حساب عن نشاط الحكومة الاداري خلال العام السابق وخطاب توصيه للكونجرس بما يراه الرئيس مناسباً، وثاني هذه الرسائل تتضمن تفاصيل مشروع الميزانية المقدم للكونجرس وتفاصيل البرنامج المالي للحكومة.²

وثالث هذه الرسائل فهي الرسائل الخاصة بالتقرير الاقتصادي الخاص بالوضع الاقتصادي الامريكي، واما بخصوص الرسائل الاختيارية فللرئيس الحق في ارسال رسالة كل شهر أي ما يقارب احد عشر رسالة سنوية حسب المناسبات التي تجعل الرئيس يتصل بالكونجرس والفرق بين الرسائل الاجبارية والاختيارية أن الدستور أعطى للرئيس سلطة تقدير مناسبتها على عكس الرسائل الاختيارية.³

بعد عام 1897 لم يعد احد ينكر حتى الكونجرس حق الرئيس في التشريع كذلك حقه في اقتراح القوانين وتقديم مشاريعها للكونجرس واهمها مشاريع القانون المالية الخاصة بميزانية الدولة وقانون 1909 أعطى للرئيس حق رفع التوصيات للكونجرس بخصوص الميزانية بعد أن يتم اخطاره من قبل وزير المالية بتوقعات الحكومة المختلفة.⁴

(1) عمر حلمي فهمي، "الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، 1980 ، ص64 ويتبع .

(2) عادل ابو النجا "المرجع نفسه، ص70 .

(3) حسن سيد احمد اسماعيل، "النظام السياسي لولايات المتحدة وانجلترا"، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 ، ص28 ، حسن البحري ، " سلطة الرئيس الامريكي في الاعتراض على القوانين "، دراسة تحليلية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 28 ، العدد الاول ' 2012 ، ص103 ، www.damascusuniversity.edu

(4) مفهوم النظام البرلماني ونشأته وخصائصه ، مقالة منشورة في 17\3\2011 ، www.maghress.com

بالرجوع للسؤال السابق نلاحظ أن الحق في اقتراح القوانين يقتصر على الرئيس فقط .

الفقرة الثالثة : حق الرئيس البريطاني في اقتراح القوانين في النظام البريطاني

السلطة التشريعية في بريطانيا مرسخة في البرلمان المقسم إلى مجلسين للهيئة التشريعية، يتم استدعاء البرلمان بناء على مشورة من قبل مجلس المشورة الخاص قبل 20 يوم على الأقل من الانعقاد. تنتهي كل دورة بجمع كل الفواتير الفائته . الحد القانوني لكل برلمان هو 5 سنوات. (1)

يتألف مجلس السادة من أقران وراعيون وراثيون يجلسون بسبب النسب او الخلق، باستثناء أولئك الذين ينكرون ألقابهم مدى الحياة. يتكون المجلس من حوالي 1.075 من بينهم 97 ليس لديهم أمر استدعاء. ويبلغ متوسط الحضور حوالي 250 شخصاً. (2)

كان التاج قديماً يتمتع بصلاحيه التشريع المطلقة من الاقتراح وحتى الاصدار إلى جانب السلطة التنفيذية والقضائية التي يتمتع بها³، ومع التطورات السياسية اصبح للوزارة في بريطانيا حق اقتراح القوانين وذلك لأن 90% من القوانين التي يقرها البرلمان نتيجة مشاريع حكومية. كذلك وللوزارة حق التشريع بناء على تفويض برلماني في الظروف غير العادية .

في عهد ملك بريطانيا هنري السادس في الفترة الممتدة من (1422-1461) وضعت القواعد الاساسية لاعداد التشريع في بريطانيا، حيث يقوم الملك بافتتاح دور الانعقاد وبعدها يعرض مشروعات القوانين على البرلمان، وبقي ذلك الامر حتى عام 1688م حيث صدر فيه قانون الحقوق الذي اقره البرلمان ووافق عليه الملك والذي به اصبحت السلطة التشريعية بيد البرلمان الذي اصبح يستحوذ على معظم المقترحات التشريعية بعد أن كانت بيد الملك. (4)

لمقترحات القوانين في بريطانيا من حيث تطبيقها العملي ثلاثة انواع وهي: (5)

(1) Paxon, John, world legislatures, The macmillan press ltd, London, 1974, P129

(2) Mershon, Carol & Shvetsonva, party system change in legislatures wroldwide, Cambridge, University press, Usa, 2013, P 123

(3) مهند صالح الطراونه، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسه مقارنه، ط1 ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009 ، ص 43

(4) حسن سيد احمد اسماعيل ، "النظام السياسي لولايات المتحدة وانجلترا"، مرجع سابق ص93.

(5) مهند صالح الطراونه، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسه مقارنه، ط1 ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009 ، ص 96 ويتبع

1- مقترحات القوانين العامة: وهي مسودات لقوانين جديده لها بسياسة البلاد العامة، ويقوم الوزير أو أي عضو من اعضاء مجلس العموم أو أي شخص من النبلاء في مجلس اللوردات بتقديمها أي من مجلس البرلمان، وفي كل سنة يقدم أكثر من 100 مقترح مشروع قانون عام، وتسمى هذه المقترحات بمشروعات القوانين الحكومية لأنها من اصل حكومي .

2- مقترحات القوانين الخاصة: وهي مقترحات لقوانين تختص بشؤون الاصلاح الاجتماعي في المجتمع وتقدم من قبل اعضاء البرلمان الا أن هذه الاقتراحات لا تكون ناجحة الا إذا كان اغلب البرلمان موافق عليها، ومن الأمثلة عليها القوانين التي تتعلق بإباحة الشذوذ الجنسي والاجهاض .

3- مقترحات القوانين غير الجدلية (الهجينة): وهي خليط من المقترحات الخاصة والعامة حيث أنه يختص بحالة ليس لها أهمية، أي أنها تحتاج إلى مشروع قانون جديد أو تعديل على القانون الاصلي وسميت الهجينة لأنها تسعى لمنح حقوق خاصه لفرد معين أو لمجموعة معينه من الافراد ويتم تقديم هذا النوع من اقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو البرلمان وهي نادره جدا ومن امثلتها مشروع قانون نفق القتال الذي قدم عام 1994م وتمت موافقه الملكة عليه في عام 1996م .

نلاحظ أن الملكة لا يملك صلاحية اقتراح قوانين في النظام البريطاني وانما الصلاحية للحكومة والبرلمان وان النظام البريطاني ميز بين مقترحات القوانين المقدمة حسب نوعها والجهة المقدمة لها وحدد شروط كل منها فدور التاج هنا لا وجود له لأن دوره محصور في تقديم النصح والارشاد للوزير الذي تقدم بمقترح قانون كذلك البرلمان لا دور له الا في التصويت على مقترح القانون فقط واذا اراد احد اعضاء البرلمان تقديم مقترح قانون فإنه يقدمه عن طريق احد الوزراء وهذه المشاريع نادرة الموافقة عليها الا أن بعضها تم تبنيه من قبل الحكومة مثل مقترح قانون الغاء عقوبة الاعدام الذي قدم من عضو البرلمان سيدني سلفرمان عام 1955 وتم اقراره. نلاحظ مما سبق أن الحق في اقتراح القوانين يقتصر على الرئيس فقط في النظام السياسي الامريكي على عكس النظامين الفلسطيني والبريطاني اللذان لم يعطيا الحق للرئيس في اقتراح القوانين الا بطريقه غير مباشره اما عن طريق احد اعضاء المجلس التشريعي في النظام الفلسطيني أو عن طريق احد الوزراء في النظام البريطاني .

ترى الباحثة أنه كان الأولى على الأنظمة السابقة الذكر أن تنص صراحة على عدم احقيه الرئيس في اقتراح القوانين وان يكون الحق للبرلمان فقط بما أنه الممثل الوحيد للشعب في اقتراح القوانين التي تعرضها الوزارات عليها، لأن حق الرئيس في الاقتراح يعتبر بمثابة حقه المطلق في التشريع ونلاحظ أن القانون الاساسي الفلسطيني لم يحدد مصير القوانين المقترحة في حال عدم انعقاد المجلس التشريعي كالوضع الراهن بإقالته كذلك الدستور الامريكي على عكس النظام البريطاني الذي حدد ذلك .

المطلب الثاني

حق الاعتراض

من سلطات رئيس الدولة (رئيس السلطة التنفيذية) الاعتراض أو المصادقة على القوانين من اجل اصدارها ونشرها لتصبح نافذه . فما هو حق الاعتراض وهل هو صلاحية للرئيس فقط في جميع الظروف ؟

تبدا عملية التشريع بفكره وتنتهي بقانون نافذ لكن ذلك مرتبط بموافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الذي اقره البرلمان ورفع له للمصادقة عليه، فعدم موافقة الرئيس على المصادقه عليه لرفضه مشروع القانون المقدم له كاملا أو جزءا منه تسمى اعتراض، فما هو الاعتراض الذي منحه القانون للرئيس ؟

في الدولة التي تأخذ بالنظام الرئاسي الذي ينتخب فيه رئيس السلطة التنفيذية بالاقتراع العام المباشر تكون سلطة الرئيس قوية جدا، وبذلك تكون سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين قوية وفعالة وهناك اجماع على تسميتها (حق النقض)، وفي حال صوت البرلمان بأغلبية ثلثية على القانون المعترض عليه يتم نشره ومثال ذلك الولايات المتحدة الامريكية ففيها لا يحق للرئيس الاعتراض على القوانين التي صوت عليها الكونجرس¹.

اما الدولة التي تأخذ بالنظام شبه الرئاسي مثل فلسطين والنظام البرلماني مثل بريطانيا فان اعتراض الرئيس في النظام الفلسطيني لا يعني نهاية القانون وانما يستطيع البرلمان المصادقة

(1) . حسن البحري، " سلطة الرئيس الامريكي في الاعتراض على القوانين"، مرجع سابق، ص76 ويتبع

على القانون ثم نشره على عكس النظام البريطاني الذي يعتبر اعتراض الملك على القانون وعدم المصادقة عليه بطلانا للقانون وينتهي كان لم يكن¹.

فالاعتراض هو عدم موافقه الرئيس على القانون الذي اقره المجلس التشريعي أو البرلمان، على عكس التصديق الذي يقصد به "العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان أو يكمل بذلك عملية انجاز القانون"². والذي يتبعه نشر القانون بعد المصادقة عليه.

سنتحدث في هذا المطلب عن حق الاعتراض وسلطات الرئيس في الاعتراض في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني من خلال فرعين:

الفرع الاول :- ماهية حق الاعتراض

الفرع الثاني :- سلطات الرئيس في الاعتراض

الفرع الاول: ماهية حق الاعتراض

الاعتراض هو امتناع رئيس الدولة عن اصدار مشاريع القوانين وإعادتها للبرلمان بالملاحظات لإعادة النظر فيه، ويعرف ايضا أنه "سلطة تمكن رئيس الدولة من ايقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"³. فهنا يعد الاعتراض عقبة في وجه نفاذ القانون لأن شرط وجود القانون موافقة رئيس السلطة التنفيذية .

وقد عرف (حسن البحري) حق الاعتراض وهو ما يعرف ايضا بحق النقض أو الرفض أو الفيتو الرئاسي (presidential veto) على انه حق يمنح لرئيس السلطة التنفيذية والذي به يظهر الرئيس للبرلمان الاضرار التي سوف تحدث عند تنفيذ القانون المقترح وللبرلمان حرية الاخذ برأي الرئيس أو الامتناع بتصويت ثلثي اعضاء واصدار مشروع القانون أي أن حق الرئيس بالاعتراض هو حق ذو سلطة محددة.⁴

-
- (1) فيصل شنطاوي، " سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني"، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، 2015 ص 340.
 - (2) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب ماميل، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 74 .
 - (3) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب ماميل، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق .
 - (4) حسن البحري، " سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين "، دراسة تحليلية، مرجع سابق ص 76

وللاعتراض انواع اما أن يكون مطلق أو نسبي فالأولى تعني أن الدستور نص على موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون والثانية تعني أن سلطة رئيس الدولة في الموافقة نسبية أي أنه في حال اعتراض الرئيس يستطيع البرلمان التغلب على ذلك بالموافقة عليه وفقا لما حدده الدستور. كذلك لة عدة صور اما أن يكون اعتراض واقف وهو اشد انواع الاعتراض أو اعتراض موصوف وبه يستطيع البرلمان التغلب على اعتراض الرئيس والاعتراض البسيط وبه يستطيع البرلمان اصدار القانون بالأغلبية العادية لإقراره والاعتراض الناقل الذي يكون فيه تحديد الجهة التي تحدد مصير القانون جهة ثالثة يحددها الدستور.¹

الفرع الثاني: سلطات الرئيس في الاعتراض

هل سلطات الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين المقدمة له من قبل البرلمان بعد اقرارها هي ذاتها في جميع دساتير الدول؟ وما هي السلطات الممنوحة للرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين؟ وهل نص القانون على سلطة الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين صراحة؟ وهل سلطة الاعتراض مطلقة ام مقيدة؟

للجابة على هذه الاسئلة سنتطرق للحديث عن سلطة الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين في كل من النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الامريكي والنظام السياسي البريطاني .

الفقرة الاولى : سلطة الرئيس الفلسطيني في الاعتراض على القوانين

سوف نتحدث في هذا الفرع عن سلطات الرئيس الفلسطيني في الاعتراض على مشاريع القوانين قبل وبعد انتخاب المجلس التشريعي أي قبل عام 1996 وبعده.

سلطات الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين قبل عام 1996م

دساتير الدول تنص على عرض مقترحات مشاريع القانون على البرلمان لأنه السلطة المختصة بالتشريع وفي حال غياب البرلمان فان القوانين التي يصدرها الرئيس على شكل قرارات بقانون تعرض على البرلمان بعد تشكله، بعد اتفاقية غزة اريحا في 1994 اصدر الرئيس ابو عمار عدة

(1) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني دراسه مقارنة، مرجع سابق، ص 179-ص 187 .

قرارات منها قرار رقم (1) القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والامور العسكرية التي كانت سارية المفعول قبل 1967\6\5م، واصدر 23 قانون منها :

1- قانون رقم 2 لسنة 1995 بشأن الغاء بعض القرارات والامور العسكرية التي تتعارض مع اتفاقية السلام .

2- قانون رقم 4 لسنة 1995 بشأن الية اصدار القوانين والاجراءات المتبعه لذلك .

3- قانون رقم 5 لسنة 1994 بشأن نقل السلطات والصلاحيات .

اصدر الرئيس الراحل ابو عمار هذه القوانين دون وجود مجلس تشريعي بناء على قراره الا أن هناك بعض القوانين لم يقر الرئيس باصدارها الا بعد موافقه مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية ومنها :

1- قانون رقم 6 لسنة 1996 الخاص بتشجيع الاستثمار .

2- قانون رقم 3 لسنة 1996 الخاص بالاتصالات السلكية واللاسلكية .

بالرجوع للقانون رقم 4 لسنة 1995 بشأن الية اصدار القوانين والمشروطه بموافقة مجلس الوزراء نجد أن الرئيس اصدر قوانين بعد عام 1995 دون موافقة مجلس الوزراء أي أن صلاحيات الرئيس كانت مطلقة في غياب المجلس التشريعي ولا يوجد من يعارضة في قراراته . لكن بعد انتخاب المجلس التشريعي اختلف الموازين، والسؤال المطروح هنا هل الوضع في اصدار القوانين قبل انتخاب المجلس التشريعي هي ذاتها في غياب المجلس التشريعي في 2007؟

سلطات الرئيس في الاعتراض على مشاريع القوانين بعد عام 1996م

في 20\1\1996 تم انتخاب اول مجلس تشريعي فلسطيني واصبحت جميع القوانين لا تصدر الا من السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية .

نظم القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003 العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فيما يخص عملية التشريع والرقابة المشتركة فيما بينهما فالتشريع يعتبر من اهم المواضيع المهمة فيما بين السلطتين.¹ فبينما تقوم السلطة التنفيذية بتقديم مقترح القانون تقوم السلطة التشريعية باقراره وبعدها يعود لرئيس السلطة التنفيذية من اجل التصديق إذا راه مناسباً أو الاعتراض عليه بالرفض أو بوجوب بعض التعديلات عليه ومن ثم نشره وهكذا .

فما هي المراحل التي يمر بها التشريع من الاقتراح وحتى الاعتراض أو التصديق ؟

(1) المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني 2003، كذلك المادة 47 من ذات القانون .

نصت المادة (71) من القانون الداخلي للمجلس التشريعي "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ احوالها الية ...". أي أن القانون كي يصبح نافذ لابد من مصادقه الرئيس عليّة قبل نشره خلال مدة شهر فالتصديق هو شهادة ميلاد القانون فبه يصبح مقترح مشروع القانون قانوناً، لكن قد يرفض الرئيس التصديق على مشروع القانون بالاعتراض فقد نصت المادة (71) على "... وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الاجل مرفقة بملاحظاته أو اسباب اعتراضه...¹ فبالرجوع لنص المادة (71) نجد أن مشروع القانون عند تقديمه للرئيس للمصادقة عليّة فان له ثلاثة فروض.

الفرض الاول:- أن يوافق الرئيس على مشروع القانون دون اية تعديلات ويصادق عليّة بالتوقيع ويأمر بنشرة في الجريدة الرسمية ليصبح نافذ.

لقد نصت المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه "... يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمي...²."

الفرض الثاني:- أن يلتزم الرئيس الصمت امام مشروع القانون المعروض عليّة أي أنه لا يصادق ولا يعترض وهنا يعتبر الرئيس موافق موافقة ضمنية على مشروع القانون أي مصادقة ضمنية، ويتم اصدارة ونشره ويصبح قانون نافذ وقد نصت على ذلك المادة (41) من القانون الاساسي على أن هذا الصمت مشروط أن لا يقوم الرئيس باعاده مشروع القانون للمجلس التشريعي خلال الثلاثين يوم المحدده بالقانون أي أن الصمت يفسر مصادقة ضمنية بعد مرور ثلاثين يوم.³

الفرض الثالث:- وهو موضوع دراستنا عندما يقوم الرئيس بالاعتراض على مشروع القانون . ان حق الرئيس بالاعتراض لا يعني رفض القانون نهائياً فيمكن أن يكون الاعتراض مطلقاً أو نسبياً أي أن الاعتراض من شأنه أن ينهي مشروع القانون أو يوقفه بشكل مؤقت.⁴ فالاعتراض المطلق يعني رفض الرئيس لمشروع القانون المقدم اليه كاملاً اما الاعتراض النسبي فيكون على بعض المواد التي وردت في مشروع القانون أو ووجوب وجود بعض التعديلات أي أن الاعتراض ليس على القانون بأكمله والاعتراض اما أن يكون لاسباب سياسية أو اسباب

(1) نص المادة 71 من القانون الداخلي للمجلس التشريعي .
(2) نص المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني كذلك نصت المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني.
(3) نص المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني والتي نصت في فقرتها الاولى على " يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ احوالها اليه، وله ان يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مشفوعه بملاحظاته واسباب اعتراضه والا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية " .
(4) احمد سلامه بدر ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص152-ص153.

تتعلق بعدم ملائمة مشروع القانون للدستور بمخالفته له، ونجد ذلك جليا في نص المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.¹ السؤال المطروح هنا ما هو دور المجلس التشريعي عند اعتراض الرئيس على مشروع القانون المقدم له؟

نصت المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي² والمادة (41) من القانون الاساسي الفلسطيني على..³ أنه يجب عرض مشروع القانون على الرئيس ليصادق عليه بالتوقيع خلال 30 يوم وفي حال اعتراض الرئيس عليه يعاد المشروع إلى المجلس التشريعي مرفقا معه ملاحظات الرئيس واسباب اعتراضه وللمجلس التشريعي خياران اما مناقشه ملاحظات الرئيس واسبابه والاخذ بها واجراء التعديلات ومن ثم اعاده المشروع للرئيس من اجل التصديق عليه أو عدم الاخذ بملاحظات الرئيس واسبابه لكن يشترط لذلك بحسب المادة (41) من القانون الاساسي موافقه اغلبيه ثلثي اعضاء المجلس التشريعي وبذلك يصدر القانون دون مصادقة الرئيس ودون الاخذ باعتراضه .

ترى الباحثة أن النظام الفلسطيني غير مستقر فبالرجوع للواقع العملي نجد أن الحزبين اللذان يسيطران على الساحة السياسية هما حزبي فتح وحماس وبما أن اغلب اعضاء المجلس التشريعي قبل اقالته كان من حماس وان رئيس السلطة الوطنية يتبع لفتح فإنه سيكون من النادر قبول مشاريع يقدمها المجلس التشريعي التابع لحماس وبالتالي فإنه عند اعتراض الرئيس على مشروع قانون ورده للمجلس التشريعي مشفوع بالملاحظات والاسباب فان المجلس لن ينظر بها كونه حزب معارض أي أن مشروع القانون بحاجة لاتفاق الحزبين وليس الالتزام بنص القانون وفي حال رد الرئيس مشروع القانون فهو بحاجة لاغلب ثلثي اعضاء المجلس التشريعي لاصداره ويمكن أن لا يكتمل النصاب وبذلك لا ينشر القانون .

وايضا من الملاحظ أن هناك تناقض في نص المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمادة (41) من القانون الاساسي فالمادة (71) اشترطت أن تكون الاغلبية مطلقة

(1) راجع نص المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي .
(2) نص المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 " نصت المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 على " يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ احوالها اليه وله ان يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مرفقه بملاحظات او اسباب اعتراضه والا اعتبر مصدرا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية . اذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون الى المجلس وفقا لاحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته من المجلس، فاذا اقره بالاغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية " .
اذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون الى المجلس التشريعي وفقا للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فاذا اقره ثانية بأغلبية ثلثي اعضائه اعتبر قانونا وينشر فوراً في الجريدة الرسمية"
(3) نص المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .

لنشر القانون إذا رده الرئيس اما المادة (41) فقد اشترطت اغلب تئلي المجلس فالاولى على المشرع أن يزيل هذا الغموض والتناقض في نصوص المواد على أن لا تخالف القانون الاساسي أو يعمل على تعديل القانون الاساسي في مواده المتناقضة .

تري الباحثة أنه كان الاولي على المشرع أن يقوم بتعديل نص المادة (41) من القانون الاساسي أو المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لازالة التناقض بينها فيما يخص اعضاء المجلس التشريعي ففي حال رفض الاعضاء التعديل لمشروع القانون وفق ملاحظات الرئيس يصادق المجلس التشريعي على مشروع القانون بموافقة اغلبية تئليه وينشر بحالته الاولي، فبالنظر للنظام السياسي الفلسطيني نجده يطبق مبدا الفصل بين السلطات فان تدخل الرئيس في المصادقه على القانون أو الاعتراض أو النشر ليس من حقه لأنه مهمة التشريع هي من حق المجلس التشريعي فقط وقيام الرئيس باقاله المجلس التشريعي هو عمل غير قانوني ومخالف للقانون الاساسي ففي الوقت الحالي عاد الوضع في سن القوانين إلى ما قبل تشكيل مجلس تشريعي الا أنه الرئيس يستند على نص المادة (43) من القانون الاساسي في سن التشريعات دون الالتزام بتطبيق القانون كما يجب أي أن القانون يعمل به على اهواء المصالح وليس بناء على اراده الشعب الذي هو صاحب السلطات أي أن الرئيس اصبح رئيسا للسلطة التنفيذية والتشريعية ولا يوجد تطبيق لمبدا الفصل بين السلطات لكن (الساكت عن حقه كمن لا حق له) .

الفقرة الثانية : سلطات الرئيس الامريكي في الاعتراض

في النظام السياسي الامريكي منح الدستور للرئيس الحق في الاعتراض على مشاريع القانون المحالة له من الكونجرس¹، وقد نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ذلك بمادته الاولي في بندها السابع²، وقد اكدت ذات المادة في فقرتها الثانية على أن مهلة الاصدار هي عشرة ايام باستثناء يوم الاحد وكل مشروع قانون لا يرده الرئيس خلال هذه المدة ماعدا الاحد يكوت لمشروع القانون قوة القانون الا إذا تم تاجيل اجتماع الكونجرس هنا لا يصبح المشروع قانونا.³

(1) فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، بيرزيت : معهد الحقوق، جامعة بير زيت، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والاعلان والتوزيع ، 2006، ص153 .

(2) نص المادة الاول -فقره 7 من دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر في 17 ايلول 1789 وتعديلاته حيث نصت على "كل مشروع قانوني يوافق عليه مجلس ممثلين ومجلس الشيوخ يجب قبل اصداره كقانون ان يقدم الى رئيس الولايات المتحدة".

(3) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب ماملا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص447 ويتبع ، راجع ايضا نص المادة الاولي الفقرة السابعه من دستور الولايات المتحدة الامريكية

وليس للرئيس الاعتراض على فقرات معينة في مشروع القانون أي أن حق الاعتراض مطلق وليس نسبي فإما أن يصادق على مشروع القانون كاملاً أو يرفضه كاملاً، وقد استغل الكونجرس ذلك بإدخال بعض البنود على مشاريع القانون التي يريدها الرئيس فيجبر على قبولها لأنه ليس أمامه خيار آخر، وفي حالة اعتراض الرئيس على مشروع القانون فإنه يجب أن يكون مسبباً ولا يحق للكونجرس أن يقوم بإصدار القانون بعد الاعتراض إلا بموافقه تثنياً لعضائه وفي حال صمت الرئيس ومضي العشرة أيام يعتبر الرئيس مصادقاً بمصادقه ضمنياً على مشروع القانون، لكن إذا مضت المدة وكانت خلال فضاء دورات انعقاد البرلمان يسقط مشروع القانون والسبب غياب البرلمان ويطلق على هذه الحالة "فيتو الجيب"¹.

ترى الباحثة أن النظام الأمريكي عندما أعطى الرئيس حق المصادقة والاعتراض كان الأولي به أن يجعل حق الاعتراض نسبياً كما هو مطلق كي لا يستغل الكونجرس ذلك. نلاحظ أنه في النظام السياسي الأمريكي أن حق اعتراض على مشاريع القوانين هو حق مطلق للرئيس فقط ولا يمكن التغلب عليه إلا بموافقه تثنياً لعضائه الكونجرس ووجوده في دوره الانعقاد والمصادقة تتم من قبل الرئيس وإذا تم التغلب على اعتراض الرئيس فإن مصادقته لا يؤخذ بها .

الفقرة الثالثة : سلطات الرئيس البريطاني في الاعتراض

في النظام البريطاني مرة مرحلة تصديق التاج على القوانين بعدة مراحل ففي بدايتها كانت جميع السلطات بيد الملك وحقه في التشريع كان مطلقاً وبعد ذلك أصبح التشريع مشترك بين التاج والبرلمان لكن الملك احتفظ في حقه في إصدار اللوائح في صور أوامر في المجلس والاعفاء من تنفيذ القوانين وتطبيقها في حالات معينة.²

بعد عهد الملكة اليزابيث الثانية جاءت المرحلة التي أصبح فيها صراع بين البرلمان والتاج حيث أن البرلمان يرى أن التصديق على القانون هو بمثابة أمر من الملك للالتزام بالقانون وطاعته إلا أن الملك يرى أن التصديق هو امتياز خاص به وأن القانون لا وجود له بدون مصادقه الملك.³

(1) فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 153 .

(2) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 121 ويتبع .

(3) مقالة بعنوان صلاحيات ملكة بريطانيا، www.bbc.com

بعد ذلك جاءت المرحلة الأخيرة لحل الصراع بين البرلمان والملك والتي اصبحت فيها حق اعتراض الملك على القوانين لا وجود له منذ عام 1707 وحتى الان.¹

مع تطور نظام الحكم في بريطانيا انتقلت حقوق الملك للوزراء كذلك حق الاعتراض على مقترحات مشاريع القوانين انتقل للوزراء التي تستطيع تعطيل أي قانون لا توافق عليه وذلك لما لها من اغلبية في البرلمان.²

ففي حالة أن الوزارة اعترضت على مشروع قانون واغلب ثلثي البرلمان ايد مشروع القانون فان الوزارة امام ثلاثة فرض، الاول أن تقدم استقالته وتشكل وزاره جديده من الأغلبية المؤيدة لمشروع القانون، والثاني أن توصي الوزارة للتاج بحل البرلمان واجراء انتخابات جديده. والثالث أن تصمت بعدم تقديم الاستقالة وعدم رفع توصيه للملك بحل البرلمان وفي هذه الحالة يقدم مشروع القانون للملك للمصادقة عليه الا إذا اوصت الوزارة للملك بعدم المصادقه وفي هذه الحالة يبقى مشروع القانون عالق.³

عند غياب الملك يستطيع أن يوكل عنه من ينوب عنه بالتصديق حيث يقوم بتوكيل ثلاثة أو أكثر من اللوردات من مجلس اللوردات ويتم ذلك بدعوة مجلس العموم للاجتماع وتلاوة توكيل التاج عليهم. فبعد المصادقه على مشروع القانون من قبل التاج أو من ينوب عنه من اللوردات ينشر القانون في الجريدة الرسميه تحت مراقبه البرلمان على الاجراءات المتبعه للنشر.

مما سبق نجد أن النظام السياسي الفلسطيني جعل حق الاعتراض على مشاريع القوانين مطلقا أو نسبيا للرئيس وعند وجود اغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي والتصديق من حق الرئيس فقط الا إذا تم التغلب على اعتراض الرئيس فإنه لا يؤخذ بمصادقه الرئيس لأنه لم يؤخذ باعتراض الرئيس، بينما في النظام السياسي الامريكي فان حق اعتراض الرئيس على مشاريع القوانين هو حق نسبي فقط ولا يمكن التغلب عليه الا بموافقه ثلثي اعضاء الكونجرس ووجوده في دوره الانعقاد والمصادقة تتم من قبل الرئيس وإذا تم التغلب على اعتراض الرئيس فان مصادقته لا يؤخذ بها. واخيرا في النظام السياسي البريطاني فان حق الاعتراض على مشاريع

(1) عبد الغني بسيوني، «سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني»، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - مجد، 1995، ص 50 ويتبع .
(2) محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثه (رساله دكتورا غير منشوره)، جامعة القاهرة، مصر، 1995، ص 305 .
(3) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 133 .

القوانين يكون للوزارة فقط وليس هناك حل للاعتراض الا باستقالة الوزارة أو حل البرلمان لكن المصادقة من حق التاج.

ترى الباحثة أن سلطة التشريع الاصلية هي للمجلس التشريعي وكان الاولى على المشرع أن يجعل جميع خطوات التشريع بيد السلطة التشريعية لمنع التعدي على اختصاصاتها ولوجود مبدأ التوازن والتداخل بين السلطات أن يكون دور السلطة التنفيذية هي المراقبة والمتابعة للاجراءات المتخذة في اجراء القانون وبذلك أن لا يكون للرئيس دور في الاعتراض على مشاريع القوانين ففي النظام الفلسطيني جعل حق الاعتراض بيد الرئيس وبذات الوقت جعل هناك طريقه بيد المجلس التشريعي لتقاضي اعتراض الرئيس أي أن المجلس التشريعي إذا اتفق ثلثية يستطيع سن ما شاء من القوانين وذن الخوف من اعتراض الرئيس عليها وبذات الوقت وبالرجوع للوضع الراهن في النظام السياسي الفلسطيني نجد أن الرئيس يمتلك سلطة التشريع كاملة أي أن السلطة التشريعية صلاحية ينفرد بها وحده فالرئيس يمتلك سلطة مزدوجة باستحواده على السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو منافي لمبدأ الفصل بين السلطات، وكون أن الشعب هو الذي اختار من يمثله فالقرار بيده لوضع حدا لما يحدث، اما في النظام السياسي الامريكى نجد أن هناك خلافا واضحا في موضوع الاعتراض فالاعتراض مطلق للرئيس ولا يجوز له أن يعترض على جزء معين أو بند معين من مشروع القانون وبذلك يستطيع الكونجرس وضع القانون أو البند الذي يريده أو يخدم مصلحته في مشروع القانون المطروح على الرئيس وإذا كان الرئيس هو الذي اقترح مشروع القانون فهنا هو مجبر على عدم الاعتراض من اجل القانون الذي يريده أي أن هناك سياسة مصالح واضحة في تشريعه وبالنظر إلى النظام السياسي البريطاني نجد أن المشرع قد جعل نفاذ القانون موزع بين التاج والبرلمان والوزارة وبذلك اصبحت السلطة التشريعية ليست مستقلة في سن القوانين فكان الاولى على جميع الانظمة أن تطبق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل جيد مع البقاء على الرقابة المتبادله بين سلطات الدولة.

المبحث الثاني

سلطات الرئيس التشريعية المساهمة في تكوين القانون

تعتبر السلطة التشريعية هي صاحبه الاختصاص الاصيل في عملية التشريع وهو اختصاص اصيل لها منح لها بواسطة الدستور، وللسلطة التنفيذية ايضا سلطات تشريعية اصيله واخرى

استثنائية، فالأولى تكون بالتصديق على المعاهدات وهي اختصاص ينفرد بها رئيس السلطة التنفيذية والثانية باصدار القوانين، كذلك للرئيس تكون سلطة التشريع في الظروف الاستثنائية. سنتحدث في هذا المبحث عن سلطات الرئيس المساهمة في تكوين القانون في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني من خلال مطلبين :

المطلب الاول: اصدار القوانين ونشرها

المطلب الثاني: التصديق على المعاهدات

المطلب الاول

اصدار القوانين ونشرها

لا يقتصر دور الرئيس في تكوين القانون على المصادقة على المعاهدات الدولية وانما له اختصاص اخر في المجال التشريعي وتكوين القانون وهو اصدار مشاريع القوانين بعد أن يتم اقرارها من المجلس التشريعي بالمصادقة عليها وبعدها تقوم السلطة التنفيذية بالاصدارها ونشرها لتصبح قانون نافذ، فما هو اصدار القوانين وكيف يتم؟ ومن الجهة المسؤولة عن نشرها؟ وما هي سلطات رئيس الدولة في اصدار ونشر القوانين؟

للإجابة عن هذه الاسئلة سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الاول: مفهوم اصدار القوانين ونشرها

الفرع الثاني: سلطات الرئيس في اصدار القوانين ونشرها

الفرع الاول: مفهوم اصدار القوانين ونشرها

تتكون العملية التشريعية في سن القوانين لتصبح حيز النفاذ من خمسة مراحل اساسية تبدأ باقتراح مشروع القانون المقدم من قبل البرلمان أو الحكومة والذي بدوره يقوم بمناقشته والتصويت عليه واقاره ومن ثم المصادقة عليه من قبل رئيس الدولة الذي يقوم باصداره ونشره بالجريدة الرسمية.⁽¹⁾

فاصدار القانون هو اخر مرحلة في عملية التشريع والمشروطة بمصادقة رئيس الدولة على مشروع القانون المقدم له. ويتكون الاصدار من ركنين اساسيين وهما :-

(1) جهاد حرب، " اجراءات التشريع في المجلس التشريعي واشكالها اصدار القوانين "، مرجع سابق ص 31

1- اقرار رئيس الدولة على مشروع القانون بالمصادقة عليه، فبذلك يكون قد تحقق أن البرلمان اتبع الاجراءات المنصوص عليها بالدستور في اقرار مشروع القانون قبل عرضها عليه .

2- امر الرئيس السلطات المختصة والمخوله بتنفيذه بتطبيق احكامه والعمل بها لأنه اصبح جزءا من قانون الدولة .

اختلف الفقهاء في تعريف اصدار القوانين، فمنهم (الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب) الذي عرف الاصدار بانه " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية اولى اعترافا بسلامة اجراءات اقرار القانون وبانه اصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية امر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه ". (1)

وعرفه (الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله) على انه " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي اعلان باتمام اجراءات اقراره وانه اصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الامر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذه من جانب اعضاء السلطة التنفيذية" (2)

وعرفه (الدكتوران محمد احمد بيومي ومحمد محمود مهدي) على انه: " عمل يقصد به تسجيل الوجود القانوني للتشريع باعطائه شهادة ميلاد تكون سندا لتنفيذه، ويتم اصدار مشاريع القوانين لتصبح قانونا نافذا من قبل رئيس الدولة ويكون لمشروع القانون بعد المصادقة عليه رقم متسلسل في السنة التي تم اصداره فيها من قبل السلطة التنفيذية" (3)

نستنتج من التعاريف السابقة أن المقصود من الاصدار هو الاعلان عن انتهاء البرلمان من اقرار مشروع القانون متبعا للاجراءات التي نص عليها الدستور وبموافقة رئيس الدولة على مشروع القانون ومصادقته عليه بالتوقيع واصداره من اجل نشره في الجريدة الرسمية .

أي أن رئيس الدولة بموافقته على مشروع القانون بالمصادقة عليه قد تاكد بان البرلمان اتبع جميع طرق سن التشريع التي حددها الدستور من قراءات وتصويت واقرار، فلو قام رئيس الدولة باصدار القانون ويكون بذلك معترفا بدستوريته ولم يكون مستوفي الشكل الدستوري فيكون حينها مخالفا للدستور . (4)

(1) محمد رفعت عبد الوهاب ، " القانون الدستوري "، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص395

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، " سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني "، مرجع سابق ، ص202

(3) محمد احمد بيومي ومحمد محمود مهدي ، "دراسات في التشريعات الاجتماعية"، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع - الاسكندرية - مصر ، 2000 ، ص293 ويتبع

(4) علي سعيد الباز ، " السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي "، ط1 ، جامعة الكويت ، 2006 ، 298 ويتبع

السؤال هنا في حال قام الرئيس بالمصادقة على مشروع القانون بالتوقيع عليه لكنه لم يقم باصداره أي استاخر اصداره ونشره، ما هو الوضع القانون لمشروع القانون هنا؟ هل يبقى القانون لدى السلطة التنفيذية دون اصدار ونشر أي كانه لم يكن ام انه يعتبر مصدرا تلقائيا بعد المصادقة عليه؟

تري الباحثة في الاجابه على هذا السؤال أن القانون يعتبر مصدرا تلقائيا وينشر ولا يبقى لدى السلطة التنفيذية والسند القانوني في ذلك أن المشرع في بعض الدساتير مثل القانون الاساسي الفلسطيني قد أعطى الرئيس مده شهر لاصدار القانون أو الاعتراض عليه وفي حال لم يصادق عليه ولم يعترض ومضت المده القانونيه هنا يكون للبرلمان الحق في اصدار القانون دون المصادقه عليه وهو ما ينطبق على النظم المقارنة ايضا . فعند قيام الرئيس بالمصادقة على مشروع القانون دون اصداره ومضت المده القانونية للاصدار يحق للبرلمان أن يقوم باصداره ونشره في الجريدة الرسمية .

في حين أن النشر هو ابلاغ الشعب بالقانون الجديد ووضعه موضع التنفيذ أي هو اعلام عامة الشعب به.

فنشر القوانين هو اختصاص اصيل للسلطة التنفيذية ويكون النشر في الجريدة الرسمية للدولة والتي تكون تحت ادارة السلطة التنفيذية. (1)

يظهر الاختلاف هنا بين الاصدار والنشر، أن الاصدار عمل قانوني من اختصاص السلطة التنفيذية يقوم به رئيس الدولة للتاكيد انه تم اتباع الاجراءات القانونية المنصوص عليها في الدستور وعدم مخالفتها، في حين أن النشر عمل مادي والهدف منه اعلام الشعب بالقانون عن طريق نشره في الجريدة الرسمية ليصبح نافذ. (2)

الفرع الثاني: سلطات الرئيس في اصدار القوانين ونشرها

ان اصدار القوانين هو اخر اجراء في العملية التشريعية قبل نشره في الجريدة الرسمية ليصبح نافذا وهو اختصاص اصيل لرئيس الدولة الا انه يتم في بعض الحالات التي يعترض فيها رئيس الدولة على مشروع القانون ويرفض المصادقة عليه، يتم اصدار من قبل المجلس التشريعي

(1) المرجع نفسه، ص 303

(2) بركات احمد ، " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري " ، مرجع سابق ، ص79

بموافقه تُلثي اعضاءه ويعدّها ينشر بالجريدة الرسميّه دون الحاجة لموافقّه الرئيّس بالمصادقة عليه.

سنحدث هنا عن سلطات رئيّس الدولة التشريعيّة في اصدار مشاريع القوانين بعد المصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسميّة لتصبح قانونا نافذا في كل من النظام السياسي الفلسطينيّ مقارنة مع النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطانيّ .

الفقرة الاولى : سلطات الرئيّس الفلسطينيّ في اصدار القوانين ونشرها

ان اخر مراحل سن التشريعات والتي يتحول مشروع القانون فيها إلى قانون نافذ هي الاصدار والنشر فيتم اصدار القوانين من قبل رئيّس السلطة الوطنيّة الفلسطينيّة وتنتشر في الجريدة الرسميّة الفلسطينيّة (الوقائع الفلسطينيّة).

وحق الرئيّس في اصدار القوانين لا يعني حريته بالاعتراض كما يشاء ففي حالة اعتراض الرئيّس على مشروع القانون يستطيع المجلس التشريعيّ بأغلبه تُلثيه أن يقره وهنا الرئيّس ملزم بإصداره وفي حال امتناعه فأنه يتعرض للمساءلة¹.

ولقد نصت الماده (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعيّ على انه " فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيّس المشروع إلى رئيّس السلطة الوطنيّة لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسميّة"، نلاحظ من هذا النص انه عندما ينتهي المجلس التشريعيّ من اقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو بعد اسبوعين من تاريخ القراءة الثانية فان رئيّس السلطة التشريعيّة يقوم بإحالته لرئيّس السلطة الوطنيّة وللرئيّس خيارين²:

1- المصادقة على مشروع القانون خلال شهر من احالته اليه أو الاعتراض عليه و اعادته للمجلس التشريعيّ مرفقا معه ملاحظات الرئيّس واسبابها .

2- عدم المصادقة على المشروع بالصمت وهنا بعد انتهاء المدة القانونيّة الثلاثين يوم يحق للمجلس التشريعيّ بأغلبه تُلثيه أن يصدر القانون وينشره بالجريدة الرسميّة أي أن مصادقه الرئيّس ضمنيه أو أن يعيد الرئيّس مشروع القانون للمجلس التشريعيّ بعد الاعتراض عليه وعدم اخذ المجلس التشريعيّ باعتراضه وقيامه بأغلبه تُلثيه بإصداره

(1) فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العمليّة التشريعيّة في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 158 .

(2) نص الماده (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعيّ لسنة 2000 .

ونشره، وقد نصت المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على ذلك حيث نصت على "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملاحظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس، فإذا أقره بالأغلبية المطلقة للمجلس اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية". ونصت المادة (41) من القانون الاساسي الفلسطيني على " يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية، إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".¹

نجد هنا أن المصادقة على مشروع القانون بالتوقيع من الرئيس عليه هي الاصدار لكن الحالة الاستثنائية التي يحق أن يصدر فيها مشروع القانون من المجلس التشريعي عندما يعترض الرئيس على القانون ولا يأخذ المجلس التشريعي باعترضه هنا يصدر بأغلبية ثلثي المجلس ويمكن أن ينشر مشروع القانون مباشرة دون اصدار إذا لم يصادق الرئيس ولم يعترض وانتهت المدة القانونية .

اما النشر فهو شهر التشريع لإعلام الناس به وهو المرحلة الأخيرة التي يمر التشريع ليصبح ملزماً وواجب التطبيق.²

يرى بعض الفقهاء مثل (مصطفى مرعي) أن النشر ليس وسيلة لعلم كافة الناس بالقانون الجديد لأن معظمهم لا يطلعون على هذه الجريدة والبعض لا يعلم بها.³ وقد نصت المادة (116) من القانون الاساسي الفلسطيني على وجوب النشر بالجريدة الرسمية سواء كان التشريع دستوري أو

(1) المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 والمادة (41) من القانون الاساسي الفلسطيني 2005 .

(2) فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 159.

(3) مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين الاليات والاهداف والاولويات، سلسلة التقارير القانونية 16 الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ص 29، www.ichr.ps/pdfs/legal124.pdf.

عادي أو فرعي، حيث نصت على "تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني وتنتشر فور اصدارها في الجريدة الرسمية ويعمل بها بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".¹ وتتبع الجريدة الرسمية لديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل ويقوم مجلس الوزراء بمتابعه النشر لأنه عمل تنفيذي للسلطة التنفيذية .

وتتم عملية النشر للقانون الصادر من خلال ديوان الفتوى والتشريع وقبل النشر يقوم ديوان الفتوى والتشريع بعرض القانون على مدقق لغوي لاجراء اللازم من التعديلات اللغوية دون تغيير جوهر ومضمون القانون وبعد النشر بثلاثين يوم يصبح القانون نافذ ويعمل به. (2)

تري الباحثة أنه وبالرغم من نص القانون الاساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي على وجوب النشر بعد الاصدار الا أنه لم يتطرق لموضوع عندما يتم الاصدار من قبل المجلس التشريعي أي عند اعتراض الرئيس على مشروع القانون فمجلس الوزراء المسؤول عن النشر لانه تابع لرئيس السلطة التنفيذية وبذلك ستكون هناك عقبة امامه في نشر القانون لأن مجلس الوزراء يأخذ التعليمات من رئيس السلطة التنفيذية وكان الاولى بالمشرع أن ينص على أن يأخذ ديوان الفتوى تعليمات النشر مباشرة من المجلس التشريعي عند رفض الرئيس اصدار القوانين كذلك كان الاجدر على المشرع أن يتطرق لموضع مصادقة الرئيس على مشاريع القوانين واستاخبار اصدارها من اجل نشرها بالجريدة الرسمية فقد بقي الامر حتى الان به غموض الا إذا اعتبر أن الاصدار سيكون خلال المده الممنوحة للرئيس من اجل المصادقة على القانون واصداره وهي مدة حددها القانون الاساسي بشهر أي انه يحق للمجلس التشريعي اصداره بمصادقة الرئيس عليه ونشره بالجريدة الرسمية .

قبل نشر التشريع لابد من لديوان الفتوى والتشريع المسؤول عن الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) أن يتأكد مما يلي: (3)

1- توقيع مصدر التشريع: أي توقيع من يملك سلطة الاصدار والممنوحه له بموجب الدستور والواردة صفته في ديباجة التشريع .

2- مكان التوقيع على الاصدار: أي أن يكون التوقيع على اصدار في نهاية التشريع.

(1) نص الماده (116) من القانون الاساسي المعدل 2003 .
(2) فايز بكيرات و محمود فياض و محمود دودين ، " العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق " ، مرجع سابق ، ص161 ويتبع
(3) دليل الصياغة التشريعية ، اعداد ديوان الفتوى والتشريع ، وزارة العدل ، معهد الحقوق ، جامعة بيرزيت، فلسطين ، 2000 ، ص77 ويتبع

3- تاريخ الاصدار: يجب أن يكون تاريخ الاصدار بالتقويمين الميلادي والهجري ويكون التاريخ الميلادي قبل التاريخ الهجري .

الفقرة الثانية : سلطات الرئيس الامريكى في اصدار القوانين ونشرها

تمر عملية تشريع القوانين في النظام الدستوري الامريكى بثلاث مراحل مرحلة اقتراح القوانين ومناقشه القوانين واقرارها واخيرا مرحله المصادقة على القوانين واصدارها ونشرها ¹. عمل الدستور الامريكى على اشراك السلطة التنفيذية في عمليه التشريع مستندا على مبدا الفصل الجامد بين السلطات الذي يتمثل في السلطة توقف السلطة ويظهر دور السلطة التنفيذية في اقتراح مشاريع القوانين والاعتراض والمصادقه ².

نصت المادة الاولى من الدستور الامريكى في فقرتها السابعه على "2...- كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب، قبل أن يصبح قانونا أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة، فاذا وافق عليه وقعه ولكن إذا لم يوافق عليه اعاده مقرونا باعتراضاته إلى المجلس الذي طرح فيه وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره ثم يباشر اعاده درس المشروع فاذا وافق اعضاء ذلك المجلس بعد اعاده الدرس على اقرار مشروع القانون، ارسل مع الاعتراضات إلى المجلس الاخر حيث يعاد درسه كذلك فاذا اقره ثلثا اعضاء ذلك المجلس اصبح قانونا..... واذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشره ايام (يستثنى منها ايام الاحد) من تقديمه له اصبح مشروع القانون ذاك قانونا كما لو أنه وقعه ما لم يحل الكونجرس بسبب رفعه لجلساته دون اعاده المشروع اليه وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا"³

نلاحظ من نص المادة السابق أن الدستور الامريكى جعل صلاحية الاصدار للرئيس وذلك بالمصادقة عليه بالتوقيع على مشروع القانون بالموافقه، على أن يتم الاصدار خلال عشره ايام من احالة القانون اليه اما إذا اعترض عليه فإنه يعاد خلال تلك المده للبرلمان محملا بالاعتراضات والاسباب على أن يقوم الكونجرس بالنظر فيها، وفي حال مضت المده دون تقديم اعتراض من الرئيس ودون مصادقه فان القانون يصدر دون اعادته للرئيس للموافقه عليه، وفي حال اعترض

(1) فيصل شطناوي، وسليم سلامه حتامه، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري

الأردني، مرجع سابق، ص404-ص405

(2) محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية، مجلة

جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد 26 -العدد الثاني-2010، ص 592

<http://www.damascusuniversity.edu.sy/mag/law/images/stories/575607.pdf>

(3) محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية، مرجع

سابق ص 597 .

الرئيس خلال تلك المدة ولم يأخذ الكونجرس باعتراضه يتم المصادقة عليه على أن يحصل مشروع القانون على موافقه ثلثي جميع اعضاء الكونجرس وفي جميع احوال الاصدار بالمصادقة يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية ليتم اعلامه للناس في كافة الولايات، بالتالي فان هناك سلطات تشريعيه واسعه للرئيس الامريكي.

فالقانون عند اقراره من الكونجرس يمر بمرحلتين :

1- التهيئه النهائية لنص التشريع الذي اقره البرلمان بصيغته النهائية وانشاؤه النهائي ولا يوجد مده محدده لتهيئته في النظام الامريكي وبعد ذلك يتم ترسيم النص التشريعي بهدف اصداره.¹ والترسيم اما أن يكون بالنظام الداخلي للبرلمان أو بالقانون أو بالعرف القائم للحوار القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.²

2- تبليغ النص النهائي للرئيس للمصادقة عليه لاصداره ونشره. وقد نصت المادة الاولى في فقرتها السابعه على ذلك حيث نصت على "كل مشروع قانون يوافق عليه مجلس الممثلين ومجلس الشيوخ يجب قبل اصداره كقانون أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحده"³

في النظام القانوني الامريكي لا يوجد مشاركته وزاريه بالتوقيع على مشروع القانون لاصداره مثل النظام البريطاني.⁴

ترى الباحثة أن الدستور الامريكي لم يترك العملية التشريعية محصوره بيد السلطة التشريعية لوحدها بل أن الفصل المطلق بين السلطات الذي تتمتع به الولايات المتحدة الامريكه غير موجود على ارض الواقع فللرئيس سلطات تشريعية بجانب كونه رئيسا للسلطة التنفيذية. فالرئيس يقدم مشروع القانون وكذلك له سلطة المصادقة عليه بعد اقراره من قبل الكونجرس وله سلطة بالاصدار والنشر أي أنه قام بعمل السلطة التشريعية وتدخل بها وقام بدور المراقب عليها في اقرارها للقانون عند عرضه عليه فمصادقته على مشروع القانون يدل على أن السلطة التشريعية التزمت بما نص عليه الدستور في عملية سن القوانين ولم تخالفها، فهذا يدل على رقابة السلطة التنفيذية على اعمال السلطة التشريعية. كان الاولى على المشرع الامريكي أن يلتزم بمبدأ الفصل التام بين السلطات كونه نظام سياسي رئاسي ولم يشرك السلطة التنفيذية في اليه سن القوانين

(1) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب مامبلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص396 ويتبع .

(2) المرجع نفسه، ص399 ويتبع .

(3) راجع نص المادة الاولى -فقره السابعه من الدستور الامريكي الصادر في 17 ايلول 1789 وتعديلاته .

(4) جوي ثابت، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب مامبلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص455.

وكان الاولى على أن يجعل السلطة التنفيذية تقوم بدور المراقب بجانب السلطة القضائية فقط على اعمال السلطة التشريعية .

الفقرة الثالثة : سلطات الرئيس البريطاني في اصدار القوانين ونشرها

تتكون السلطة التشريعية في المملكة المتحدة من ثلاث عناصر مركبة وهي الملك أو التاج و مجلس اللوردات ومجلس العموم ولهذا فان أي قانون يصدر تنصدره عبارة "شرع من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة، بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدينيين، واعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد وبتحويل منهم كما يلي ..."¹ أي أنه لا بد من اتفاق الاطرف الثلاث مجتمعه ليتم اقرار القانون وفي حال تم اقراره من قبل البرلمان يتم بعد ذلك ارساله للملكه للمصادقة عليه وللملكه خيارين اما المصادقة على مشروع القانون أو رفض المصادقة وهو ما يسمى حجب الموافقة الملكيه عنه .²

نصت المادة الاولى من قانون البرلمان لسنة 1911 في فقرتها الاولى على "اذا لم يوافق مجلس اللوردات خلال شهر على أي مشروع قانون مالي وافق عليه مجلس العموم يجب أن يقدم إلى الملك للحصول على تصديقه "³.

ان موافقه الملك أو الملكه على مشروع القانون امرا ضروريا لاصدار القانون وهو المرحله الاخيره في العمليه التشريعية وتحول مشروع القانون من مشروع لقانون نافذ.

حق الاعتراض على مشاريع القوانين هو حق للوزارة وليس للتاج فعند اعتراض الوزارة على مشروع قانون فان لها أن تستقيل لتشكيل وزاره جديده مكونه من اغلبيه ثلثي اعضاء البرلمان المؤيدين لمشروع القانون أو أن تقوم الوزارة بمخاطبه التاج من اجل حل البرلمان وتشكيل برلمان جديد. عند قيام الرئيس بحل البرلمان يقوم بتشكيل وزاره من خارج البرلمان أو من داخله من الموالين له في افكاره لتدبير شؤون الدوله. وحل البرلمان يكون بمرسوم رئاسي موقع عليه من الوزاره الجديده والرئيس.⁴

-
- (1) حسن البحري، دور السلطه التنفيذيه في العمليه التشريعيه في النظام البرلماني البريطاني، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد 24 - العدد الاول، 2008، ص 418، www.damascusuniversity.edu.sy.
 - (2) حسن البحري، دور السلطه التنفيذيه في العمليه التشريعيه في النظام البرلماني البريطاني، مرجع سابق، ص 419 .
 - (3) نص ماده الاولى الفقرة الاولى من قانون البرلمان الصادر في 18 اغسطس اب لسنة 1911 .
 - (4) علي سعد عمران، الحدود الدستوريه لحل البرلمان دراسه مقارنه، ط1، دار السنهوري - لبنان - بيروت-الحدث - سان تيريز، 2016، ص66 .

ان حل البرلمان في النظام الدستوري البريطاني يكون وزاريا ويطلق عليه الحل الوزاري للبرلمان.¹ يكون حل البرلمان هنا بارادة الوزاره بسبب خلاف جدي مع البرلمان حول موضوع يتعلق بالسياسة العامه للدوله التي يختص برسمها الرئيس بالاشتراك مع الوزراء، وهو اختصاص اصيل لمجلس الوزراء وان لم ينص الدستور على ذلك ويكون تنفيذ هذه السياسه عن طريق استصدار القوانين أو اصدار السلطة التنفيذية مراسيم وقرارات إدارية.² فالخلاف الذي ينشأ بين الوزارات والبرلمان يكون اساسه أن السلطة التنفيذية تريد استصدار قانون والبرلمان يرفض اقراره.³ أن الحل الوزاري يكون من قبل رئيس الوزراء على أن تقريره قاصر على رئيس الدولة بموجب مرسوم يصدر خصيصا لذلك.⁴

ويتم الاعلان عن قبول التاج للقوانين واصداره لها في مجلس اللوردات وامام مجلسي البرلمان مجتمعين ويكون ذلك بإعلان رئيس مجلس اللوردات مصادقه التاج على القوانين ويقوم الكاتب بتلاوة عناوين القوانين التي قام التاج بالمصادقة عليها ومشاريع القوانين التي رفض المصادقة عليها يقول الكاتب عنها "ان الملك سينظر بالأمر"، وبعد ذلك يتم طباعه القوانين المصادق عليها في المطبعة الملكية نسختين من كل قانون حيث يوقع كاتب البرلمان ونائبه عليهما، وبعد ذلك ترسل نسخه إلى برج فكتوريا لحفظها ونسخه إلى دوائر الوثائق البريطانية، وبعد المصادقة على مشاريع القانون من قبل التاج أو من ينوب عنه من اللوردات ينشر القانون في الجريده الرسميه تحت مراقبه البرلمان على الاجراءات المتبعه للنشر.⁵

ترى الباحثة أن المشرع البريطاني قد جعل عملية التشريع موزعه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وان مصير سن التشريعات مرهون بيد السلطة التنفيذية فيهيه التي تملك الاصدار والتصديق والنشر وكان الاولي به أن يجعل السلطة التشريعه كامله بيد البرلمان .

نلاحظ مما سبق أن المشرع الفلسطيني أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مده شهر من اجل المصادقة على القوانين واصدارها ونشرها بالجريده الرسميه وفي حال اعترض الرئيس على مشروع القانون المقدم له من المجلس التشريعي فان للمجلس التشريعي أن ياخذ باعتراضه أو أن يتجاوز الاعتراض باصداره بموافقه ثلثي اعضاء المجلس التشريعي ويقوم بنشره في الجريده الرسميه أي أن

-
- (1) بحث بعنوان " النظام البرلماني دراسة النموذج البريطاني " www.gatelaw.info
 - (2) بحث بعنوان " النظام البرلماني البريطاني " 2014، <http://s3dr.ahlamountada.com>
 - (3) محمد لطفي زكريا الشيمي، " النظام البرلماني، النظام الانجليزي نموذج"، جامعة القاهرة، 2009، ص8 ويتبع،
 - (4) علي سعد عمران، الحدود الدستوريه لحل البرلمان دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص73.
 - (5) بحث بعنوان " النظام البرلماني البريطاني " 2014، <http://s3dr.ahlamountada.com>

اصدار القوانين ونشرها هي سلطة اصيلة للرئيس كون أن المشرع اشرك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية وجعلها اختصاص ثانوي للسلطة التشريعية. اما المشرع الامريكي فقد أعطى الرئيس مده عشرة ايام من اجل المصادقة على مشروع القانون واصداره من اجل نشره في الجريدة الرسمية ولا يستطيع الكونجرس تجاوز اعتراض الرئيس الا بتصويت ثلثي اعضاءه على اصدار مشروع القانون، ففي النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية الاصدار للرئيس دون المشاركة الوزاريه، وفي النظام الدستوري البريطاني فالمصادقة على مشاريع القوانين يكون بموافقة الوزاره وقد حدد المشرع المده الزمنية للمصادقة عليها بشهر، اما الاصدار فيكون بتوقيع الرئيس ومجلس الوزراء قبل نشره في الجريدة الرسمية، ولا يستطيع البرلمان تجاوز اعتراض الوزاره على مشروع القانون الا بحلين اما أن تستقيل الوزاره المعترضه على مشروع القانون أو أن تقوم برفع توصيه للتاج بحل البرلمان وهو ما يعرف بالحل البرلماني للبرلمان.

المطلب الثاني

التصديق على المعاهدات

تعتبر المعاهدات الدولية من المصادر الاصيله للقانون، فما هي المعاهدات الدولية وما مصدرها؟ تعرف المعاهدت الدولية بانها " توافق ارادة شخصين أو اكثر من اشخاص القانون الدولي لاحداث اثار قانونية معينة طبقا لقواعد القانون الدولي" (1) لكن لا بد من التنويه أن الاراده ليست كافية لانشاء معاهده بل لا بد من أن تكون مكتوبة كي يعتد بها. وتصنف المعاهدات تبعا لموضوعها الي معاهدات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية او..... وتصنف تبعا لمدتها إلى محددة المدة وغير محددة المدة، وتصنف من حيث عدد الدول المساهمة فيها إلى معاهدات ثنائية ومعاهدات متعددة الاطراف أو جماعية، وتصنف من حيث طبيعتها إلى معاهدات شارعه ومعاهدات عقدية .

وقد عرفت المعاهدات الدولية على انها: الاتفاق الدولي المعقود بين الدول وتكون مكتوبة وينظمها القانون الدولي وبغض النظر عن عدد الوثائق التي تضمنتها ومهما كانت تسميتها.²

(1) محمد يوسف علوان، " القانون الدولي العام -المقدمة والمصادر"، ج 1، ط3، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن -عمان-
مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري، 2007، ص 157
(2) سهيل حسين الفتلاوي، "الموجز في القانون الدولي العام"، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع -عمان -الاردن، 2009،
ص54

وقد نصت المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 على تعريف المعاهدة
فعرفتها على انها "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون
الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة"¹
من التعريف السابق نجد أن للمعاهدات عدة خصائص وهي : (2)

1- تعقد بين اشخاص القانون الدولي، والمقصود بها حسب ما حددته اتفاقية فينا لقانون
المعاهدات ما يلي :

أ- المعاهدات المعقوده بين الدول

ب- المعاهدات المعقوده بين دولة ومنظمة دولية

ت- المعاهدة المعقوده بين منظمين دوليتين

ث- المعاهدات الدينية بين البابا والدول الكاثوليكية

2- معاهدات اتفاق ارادة الدول : وهي التي تكون في مسائل معينه بين الدول ومثالها :

أ- الاتفاق بين الدولة والشركة الوطنية أو الاجنبية

ب- الاتفاق بين الدولة والافراد الاجانب

ت- الاتفاق بين الدولة وغيرها من الشركات باعتبارها ليست شخص قانوني

3- تكون المعاهده مكتوبه بصيغه قانونية

4- تنظم المعاهدة وفقا للقانون الدولي

5- المعاهدة وثيقة أو وثائق مترابطة ويقصد بذلك أن أي وثيقه تابعه للمعاهدة تعتبر جزءا

منها وهي ما يلي :

أ- البروتوكول الملحق بالمعاهدة

ب- الملاحق الملحقه بالمعاهده

ت- النماذج والقوائم والخرائط التابعة للمعاهدة

ث- اسماء الدول واسماء المندوبين عنها من المشاركين بالمفاوضات

6- ان تحمل المعاهدة تسمية خاصه

7- ان تحمل المعاهدة عنوانا

(1) المعاهدات الدولية ، بحث ، جامعة قاصدي مـرباح - ورقلة ،

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net> 2010

(2) نص المادة 2 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة 1969

وتتم المعاهدات قبل ابرامها بعدة مراحل ولا تكتمل الا بتمامها فابرام المعاهدات الدولية عمل قانوني معقد لا يتم الا باجراءات متعددة الجوانب فابرام المعاهدات عمل اجرائي لا يتم الا إذا مر بمراحل وتوافر شروط شكلية وقد نصت عليها اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية. لدخول المعاهدات حيز النفاذ لابد أن تمر بعدة مراحل وهي:

1- اعداد نص المعاهدة ويمر بعدة مراحل وهي المفاوضات والتحرير واقرارها أو اعتماد النص بالتوقيع عليه.

2- تعبير الدولة عن رضاها بالالتزام النهائي بالمعاهدة ويكون بالتوقيع وتبادل وثائق انشاء المعاهدة والتعبير عن الرضا بالالتزام بالمعاهدة بالتصديق عليها.

3- دخول المعاهدة في النفاذ حسب الاحكام الخاصة في المعاهدة.

فالمعاهدات الدولية تعتبر تشريع قانوني وهو اختصاص تشريعي اصيل للسلطة التنفيذية ممثله برئيسها وفي بعض الدول مثل الولايات المتحدة الامريكه تعتبر المعاهدات جزءا لا يتجزأ من الدستور وكل معاهدة تتم المصادقه عليها تضاف للدستور مباشرة على عكس بعض الدول مثل فلسطين التي تعتبر المعاهدات درجه ثانية بعد القانون الاساسي، أي أن القانون الاساسي يسمو على المعاهدات الدولية وهو ليس ثابت وانا يعود لدستور كل دولة.

سنتحدث في هذا المطلب عن تصديق المعاهدات واهميتها والشروط الواجب توافرها بالتصديق في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الامريكى والنظام السياسي البريطاني من خلال فرعين :

الفرع الاول: مفهوم التصديق على المعاهدات والاثار المترتبة عليها.

الفرع الثاني: أهمية التصديق على المعاهدات الدولية وشروطها

الفرع الاول: مفهوم التصديق على المعاهدات والاثار المترتبة عليها.

تمر المعاهدات الدولية بعدة مراحل، تبدأ بالتفاوض بين الدول الاطراف، ومروراً بالتصديق عليها من قبل الجهة أو الجهات المختصة دستورياً، وتوقيعها من قبل رئيس السلطة التنفيذية، واخرها تسجيلها لدى الجهات المختصة دولياً ومحلياً. (1)

فبعض الدول تشترط دساتيرها مصادقة المجلس التشريعي على المعاهدة وذلك من اجل مراقبه عمل السلطة التنفيذية واتخاذ الاجراءات المتبعه في التشريع العادي وبعضها يكتفي بصدور قرار

(1) . عزيز كايد، " الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية " ،سلسلة التقارير القانونية 29 ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله - آذار 2002، ص6 ويتبع 9

برلماني بالموافقة وفي حالة تكوين البرلمان من مجلسين، تتم المصادقة، في بعض الدول، من أحد المجلسين، مثل مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية.⁽¹⁾
فما هو المقصود بالتصديق على المعاهدات ؟

الفقرة الاولى : مفهوم التصديق على المعاهدة :

يقصد بالتصديق على المعاهدات : تعبير الدولة عن الرضا بالالتزام بالمعاهدة وهو اجراء لاحق للتوقيع ويكون التصديق على عدة صور، اما أن يكون تصديق مشروط أو تصديق مقيد بوقت معين أو أن تمتنع الدولة عن التصديق أي أن القيام به غير ملزم وهو اختصاص تقديري يتمتع به رئيس الدولة⁽²⁾

وعرف بعض الفقهاء مثل الدكتور (علي صادق ابو هيف) التصديق على انه "قبول الالتزام بالمعاهدة رسميا من السلطة التي تمتلك عقد المعاهدات عن الدولة"⁽³⁾

وللتصديق مفهومين الاول دولي وقد عرفته اتفاقية فيينا للمعاهدات الدولية على انه التزام الدولة بما الزمت به نفسها على الصعيد الدولي بالالتزام بما نصت عليه المعاهدة والتي سبق أن وقعت عليها. وقد نصت على ذلك اتفاقية فيينا في مادتها الثانية حيث نصت على "ب...ب- يقصد ب "التصديق" و"القبول" و"الموافقة" و"الانضمام" الاجراء الدولي المسمى كذلك، والذي تقر الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها بالالتزام بالمعاهدة". اما المفهوم الثاني للتصديق فهو مفهوم داخلي المقصود منه الجهة المختصة بتصديق المعاهدة الدولية عن طريق اقرارها من قبل الجهة المختصة بالتصديق في الدولة وذلك حتى تصبح قانون داخلي يطبق في داخل الدولة لكن الجهة المختصة بالتصديق تختلف من دولة لاخرى حسب دساتيرها .⁽⁴⁾

ومن التعريف السابق للمعاهدة نلاحظ أن للتصديق مدلولين الاول دستوري والثاني دولي فالاول يقصد به اقرار السلطة المختصة داخل الدولة بالمعاهدة بالتوقيع عليها وذلك لنفاذها في النظام القانوني الداخلي اما مدلولها الثاني فيقصد به اعطاء الدولة مهلة قبل التوقيع على المعاهدة

(1) عبد الكريم علوان، " الوسيط في القانون الدولي العام -المباديء العامة"، ط1 مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان وسط البلد -سوق البتراء-عمارة الحجيري، 1997، ص169 ويتبع
(2) بركات احمد، " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري"، رسالة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد - كلية الحقوق، 2007-2008 ص65 وانظر ايضا عبد الكريم علوان، " الوسيط في القانون الدولي العام - عبد الكريم علوان،" الوسيط في القانون الدولي العام -المباديء العامة"، مرجع سابق، ص 193 ويتبع (انظر ايضا مقالة بعنوان التوقيع والتصديق والانضمام، عملية خلق تعهدات ملزمة للحكومة، www.unicef.org
(3) علي صادق ابو هيف، " القانون الدولي العام، ط17 منشأة المعارف، الاسكندرية، 1992، ص471
(4) نص المادة الثانية من اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية 1969

بمراجعته السلطة المختصة إذا كان للبرلمان دور بها كذلك تعديل التشريع الوطني لملائمه المعاهدة. (1)

للائظمه الدستورية ثلاث اتجاهات في تحديد السلطة المختصة عن التصديق فالاتجاه الاول اعتبرها من اختصاص السلطة التنفيذية والاتجاه الثاني اعتبرها من اختصاص السلطة التشريعية والاتجاه الثالث اعتبرها اختصاص مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. (2)

ففي النظام السياسي الفلسطيني وهو نظام شبه رئاسي فان الجهة المسؤولة عن التصديق هي السلطتين التنفيذية والتشريعية ومن الامثلة الواقعية على التصديق ناقص، عدم مصادقة المجلس التشريعي على اتفاق الخليل الذي عقد مع الحكومة الإسرائيلية في كانون الثاني 1997. فقد رفض رئيس السلطة الفلسطينية عرض الاتفاق على المجلس التشريعي للمصادقة عليه، لانه ليست من اختصاصه، و الجهة التي وقعته فالجهة المختصة هي منظمة التحرير الفلسطينية، وليست السلطة الوطنية الفلسطينية (3) التساؤل المطروح هنا ما وضع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الرئيس الفلسطيني في غياب المجلس التشريعي وما مدى مشروعيتها؟؟

لا يمكن الاجابة على هذا السؤال لأن تصديق السلطة التنفيذية على المعاهدات دون السلطة التشريعية يسمى تصديق ناقص فهو لا يعتبر باطل ولا يعتبر صحيح ولا يعتبر صحيح مشروط ولا زال الفقهاء على خلاف بذلك. فلم ينص القانون الاساسي الفلسطيني على عملية التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ولم يحدد اليات توطين القانون الدولي وعلاقته بالقانون الداخلي. الا أن المحكمة الدستورية الفلسطينية قررت في الطعن الدستوري رقم 2017\4 سمو الاتفاقات الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين على القانون الوطني الداخلي في حالة وجود تعارض بينهما⁴.

(1) المعاهدات الدولية والقانون الوطني ، دراسة مقارنة للعلاقة ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطينها، مساواة ، 2014 ، ص16 ويتبع www.musawa.ps

(2) سهيل حسين الفتلاوي ، "الموجز في القانون الدولي العام"، مرجع سابق ، ص70

(3) عزيز كايد ، " الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية " ،سلسلة التقارير القانونية 29 ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، ص48 ، راجع ايضا المعاهدات الدولية والقانون الوطني ، دراسة مقارنة للعلاقة ما

بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطينها، مساواة ، ص40 ويتبع

(4) قرار المحكمة الدستورية بسمو الاتفاقيات الدولية غامض وخارج اختصاصها ، عاصم خليل استاذ القانون الدستوري في جامعة بير زيت ، مقالة www.istiqlal.ps/?q=node/117

وقد جاء في مضمون قرار المحكمة الدستورية أن الاتفاقيات الدولية تعبر عن جوهر ارادة الدولة في التعبير عن سيادتها بالتوقيع والتصديق والانضمام للاتفاقيات الدولية فالمصادقة على المعاهدات يقصد به القبول الضمني للدولة التنازل عن بعض سيادتها لصالح القانون الدولي لعام فبسمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القانون الوطني الداخلي اعطاها قوة اعلى من التشريعات الداخلية بما يتلائم مع الهوية الوطنية والثقافية والدينية للشعب الفلسطيني¹ وفي النظام السياسي الامريكي يملك الرئيس بمشورة مجلس الشيوخ على أن يوافق ثلثي اعضاء المجلس على المعاهدة لتتم المصادقة عليها من قبل الرئيس وقد نصت المادة (6) من الدستور الامريكي على أن "هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي ستصدر فيما بعد طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة، أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، ستكون القانون الأعلى في البلاد، وسيكون القضاة في كل ولاية ملزمين بها المعاهدات اعلى تشريع في الدولة." أي أن المعاهدات جزء من الدستور لكنها تعلو عليه أي في حال حدوث نزاع فان المرجعيه للمعاهدات اولا وبعدها الدستور. (2) واخيرا في النظام السياسي البريطاني فان التصديق من اختصاص التاج الا أن التصديق يتطلب الحصول على اذن البرلمان في المعاهدات التي تتطلب تغييرا وتعديل بالقانون الداخلي والمعاهدات الدولية جزءا من قانون البلاد أي أن القانون البريطاني جعل المعاهدات الدولي بنفس مرتبة القانون الوطني أو الداخلي ولذلك تعرض المعاهدات على البرلمان مرتين مره من اجل الموافقة عليها ومرة من اجل اصدار التشريع اللازم لتنفيذها . (3)

نجد أن القضاء الفلسطيني قد أعطى المعاهدات والاتفاقيات الدولية مرتبة اعلى من القانون الوطني بناء على قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية الا ان المشرع لم ينص على مرتبتها بالنسبة للقانون الوطني في القانون الاساسي على عكس المشرع الامريكي الذي اعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية جزءا لا يتجزء من القانون الاعلى للولايات المتحدة الامريكية مما يحتم على الكونجرس عدم تشريع أي قانون يتعارض مع قواعد القانون الدولي ، اما المشرع البريطاني فان المعاهدات والاتفاقيات الدولية لا تعتبر جزءا من القانون الداخلي الا إذا قام

(1) www.wattan.tv/news/226753.html

(2) نص المادة (6) من الدستور الامريكي لسنة 1789

(3) عبد الكريم علوان، " الوسيط في القانون الدولي العام -المبادئ العامة"، مرجع سابق، ص198

البرلمان باستقبالها عن طريق تشريع أي انه ساوى بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي وجعلهما بذات المرتبة (1)

ترى الباحثه انه كان على المشرع الفلسطيني أن يوضح التسلسل الهرمي للقانون الوطني والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ولم ينص عليها في القانون الاساسي الفلسطيني فالاولى به أن يحذو حذو المشرع الامريكي والمشرع البريطاني وينص صراحة في القانون الاساسي على العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الوطني ولا يتركها تفسر على الاهواء لأن قرار المحكمه الدستورية الفلسطينية وصفه بعض اساتذه القانون الدولي بالغموض والبعض اشار إلى صحته. فالمعاهدات الدولية بحاجه لمصادقة المجلس التشريعي قبل التوقيع عليها من اجل التاكيد من تلائمها مع القانون الوطني الا انه وفي غياب المجلس التشريعي اصبح الرئيس الفلسطيني يبرم المعاهدات ويصادق عليها دون الالتفات للقانون الوطني. والسؤال هنا ما مدى تطبيق النظام السياسي الفلسطيني للمعاهدات والاتفاقيات الدولية والتزامه بها في ظل الاحتلال ؟ يبقى هذا السؤال غامضا فمن ناحية التزام دولة فلسطين بتطبيق ما صادقت عليه من معاهدات واتفاقيات دولية لا يتم بشكل سهل لوجود الاحتلال وعدم وجود السيادة الفلسطينية الكاملة على الاراضي الفلسطينية ومن ناحية اخرى اسرائيل تعيق تنفيذ أي معاهدة أو اتفاق دولي قامت به دولة فلسطين يتعارض مع مصالحها .

الفقرة الثانية : الاثار المترتبة على المعاهدات :

ترتب المعاهدات الدولية اثارا قانونية من حيث المكان والزمان فما هي هذه الاثار ؟

- 1- الاثر الزمني للمعاهدات: ويقصد به أن المعاهدات الدولية تدخل حيز النفاذ بعد تصديقها وايداعها الجهات المختصة بها ولا يكون لها اثر رجعي لكن في بعض الحالات لها اثر فوري قبل تصديقها. (2)
- 2- الاثر المكاني للمعاهدات: أي أن المعاهدة تشمل جميع اجزاء الدولة المتعاقدة وملحقاتها والدول التابعة لها وجميع مستعمراتها، على انه يجوز أن يستثنى جزء معين من الاقليم لا تطبق عليه بنود المعاهدة. (3)

(1) ريم البطمة ، المعاهدات الدولية والقانون الوطني ، دراسة مقارنة للعلاقات ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطينها ، بحث قانوني في مساواه ، 2014 ، ص39-ص 42 <http://www.musawa.ps>

(2) محمد يوسف علوان ، " القانون الدولي العام -المقدمة والمصادر"،مرجع سابق ص303

(3) سهيل حسين الفتلاوي ،"الموجز في القانون الدولي العام"،مرجع سابق ، ص85

الفرع الثاني: أهمية التصديق على المعاهدات الدولية وشروطها

ان للتصديق على المعاهدات أهمية كبيرة حيث انه:

- 1- يجعل المعاهدة جزءا من النظام القانوني للدولة لأن المعاهدة تكون منسجمة مع القانون الوطني أي انها تصبح ملزمة للدولة والافراد على حد سواء أي أن المعاهدة تصبح ذات طابعه تشريعيه بعد المصادقه عليها مما يجعل لها اولوية على جميع الوثائق القانونية الدولية شريطة عدم مخالفة القواعد الامر من قوزاعد القانون الدولي العام. (1)
- 2- للتصديق أهمية باعطاء فرصه للدولة لمراجعته النصوص المتفق عليها والتأكد من انسجامها مع القانون الوطني، كذلك لتجنب حدوث ظروف بعد التوقيع عليها تدعى لصرف النظر عنها واعتبارها كان لم تكن .
- 3- الحصول على موافقة البرلمان عليها وسن تشريعات تتلائم معها إذا اقتضت الحاجة مما يدل على رضا الدولة الصريح على المعاهدة.
- 4- مراقبة السلطة التشريعية اعمال السطه التنفيذية في مرحلة التفاوض والتوقيع للتأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية الصلاحيات الممنوحة لها.

ولا بد أن تتوفر في المعاهدة عدة شروط قبل المصادقة عليها وهي :

- 1- اهلية التعاقد.
- 2- الرضا ويكون بخلو المعاهدة من الغلط والغش والاكراه .
- 3- مشروعية موضوع المعاهدة.

وللتصديق على المعاهدات شروط لا بد من توافرها وهي:

- 1- موافقة البرلمان عليها.
 - 2- عدم مخالفتها للدستور.
- ان الدول التي تتمتع بسياده كامله على ارضها تظهر أهمية المعاهدات الدولية جليه عليها مثل الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا على عكس فلسطين فيه لا تملك سياده تامه على ارضها لانها تحت الاحتلال ومع انها تبرم معاهدات دولية مع غيرها من الدول الا أن نفاذ هذه المعاهدات لا يكون سهلا وعمليا لا يطبق الا على الاجزاء التي من المفترض انها تحت السيادة الفلسطينية الا أن وجود الاحتلال يعوق تنفيذها بالشكل الصحيح الا ما كان من المعاهدات يخدم مصالح المحتل.

(1) سهيل حسين الفتلاوي، "الموجز في القانون الدولي العام"، مرجع سابق ، ص57

الفصل الثاني

السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية

هناك حالات استثنائية قد يغيب فيها المجلس التشريعي صاحب اختصاص التشريع لذلك نصت المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني على حالة الضرورة وهي حالة اختصاص تشريعي استثنائي للرئيس والتي يصدر فيها قرارات لها قوة القانون بسبب وجود ظروف لا تحتمل التأخير على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وايضاً صلاحية اصدار المراسيم الرئاسية،¹ وايضاً هناك استثناء آخر للرئيس وهو اعلان حالة الطواري وهنا سمح القانون للسلطة التنفيذية التحرر من التزاماتها الدستورية على أن يكون هناك ظروف تؤثر على الحقوق الاساسية للأفراد.²

(1) نصت المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على انه " لرئيس السلطه الوطنيه في حالات الضروره التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوه القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسه يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوه القانون واما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوه القانون".

(2) رباحي مصطفى، "الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، رسالة ماجستير، 2005، ص13.

حالة الضرورة وعلان حالة الطوارئ هما استثناءات حددها القانون في ظل غياب المجلس التشريعي وهو ما سنتناول الحديث عنه في هذا الفصل مقارنة بين ثلاثة انظمه سياسيه وهي النظام السياسي فلسطين، والنظام السياسي الامريكى والنظام السياسي البريطانى من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث التمهيدي: نظرية الظروف الاستثنائية

المبحث الاول: السلطات التشريعية لرئيس الدولة اثناء غياب البرلمان (حالة الضرورة).

المبحث الثانى: السلطات التشريعية لرئيس الدولة في ظل حالة الطوارئ وتطبيقاتها.

المبحث التمهيدي

نظرية الظروف الاستثنائية

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ولهذا المفهوم عدة مصطلحات منها الظروف الاستثنائية أو الضرورة. أن بناء اي دولة يعتمد على القوانين التي تشرع في الظروف العادية، الا انه قد تحدث ظروف استثنائية قاهرة من شأنها أن تمس بالدولة وامنها مثل حالة الطوارئ أو الحرب أو العصيان المسلح فتلجأ السلطة التنفيذية للتشريع من اجل مواجهة هذه الظروف. (1)

فقيام السلطة التنفيذية بالتشريع في الظروف الاستثنائية تكون قد تجاوزت الاختصاص الممنوح لها باغتصابها سلطة تشريعية ممنوحة للسلطة التشريعية، الا أن الدساتير عادة تعطي السلطة التنفيذية سلطة التشريع لمواجهة الظروف الاستثنائية. (2)

هنا لا بد من الوقوف على مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية واساسها.

اولا : مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية : تخضع نظرية الظروف الاستثنائية لاساس قانوني معلوم تتمتع بموجبه الادارة بسلطات استثنائية لكنها مشروعه ويرجع الفقه بداية نشوؤها إلى مصدرين وهما المصدر القضائي والمصدر التشريعي (3)

(1) اسماعيل جابوري ، " نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري "، دراسة مقارنة ، دفتر السياسه والقانون -جامعة قاصدي مرياح ورقلة (الجزائر)، ع14 ، 2016 ، ص 1 kadhanews.com
(2) امير حسن جاسم ، " نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، مجلد 14 ، ع 8 ، 2007 ، ص239
(3) اسماعيل جابوري ، " نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري "، مرجع سابق ص 32

ثانيا : تعريف نظرية الظروف الاستثنائية في القضاء : تعد هذه النظرية استثناءا على مبدأ سمو الدستور وتستمد مدلولها من القاعده الرومانية التي تقول " أن سلامة الشعب فوق القانون " (1)، فهي وجدت لسد العجز في النصوص التشريعية لمواجهة الظروف المستجده .

ثالثا : اساس نظرية الظروف الاستثنائية : الراي السائد في الفقه أن فكرة الضرورة هي اساس نظرية الظروف الاستثنائية، أي أن نظرية الضرورة تعني اضعاف المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع، فهذه النظرية لا تقتصر على القانون الدستوري وانما تمتد لقوانين اخرى مثل القانون الاداري، وقد اختلف الفقه في تحديد اساس واحد لهذه النظرية . (2)

ترجع اصول هذه النظرية للفقه الالمانى ومن الفقهاء الالمان الذين تبناها (هيكل) والذي بررها بان الدولة هي التي اوجدت القانون لحماية الجماعة واذا لم يحقق القانون الحماية فعلى الدولة أن تضحي وتخرج عن القانون في سبيل الجماعة . (3)

ويعرف الفقيه ريفيرو الظروف الاستثنائية بأنها: الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات ويقوم القاضي بمقتضيات هذه المشروعية الخاصة (4)

وفي بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية فقد استقرت احكام القضاء على اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية نظرية سياسية ولا يمكن أن تكون اساسا لسلطات الرئيس التشريعية في الظروف الاستثنائية لأن حالة الطوارئ تقابل حالة الضرورة . (5)

لقد كان اول تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية عام 1918 عندما اكد مجلس الدولة الفرنسي على وجوب اتخاذ بعض التدابير الادارية المشروعه استثناءا والخرافة للقواعد القانونية في الظروف العادية والمتمثلة في وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرفق العام، نلاحظ هنا أن المصدر الحقيقي لهذه النظرية هو القضاء وبالتحديد قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

(1) امير حسن جاسم ، " نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مرجع سابق ، ص 237

(2) .عاصم بن سعود السباط ، " نظرية الظروف الاستثنائية "، مقالة في مجلة الجزيرة ، ع 15248 الصادر في
www.al-jazerah.com . 2014\6\28

(3) احسان المرفجي ، " النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق "، بغداد 1990 ، ص 168

(4) Jean Rivero droit administrative. 4em. Edtion paris 1970 p.82

وقد عرف (الدكتور يوسف سعد الله الخوري) حالة الظروف الاستثنائية على انها ظروف شاذة تهدد السلامة والامن العام وتعرض الدولة للهلاك . (1)

ومن الفقهاء من يرى أن هذه النظرية موجوده في الفقه الاسلامي مستنده في ذلك على قاعدة (الضرورات تبيح المحظورات) و(الضروره تقدر بقدرها)، وانها موجوده قبل الاسلام وهي لم تظهر الا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبدأ سيادة القانون واحترام حقوق وحرريات الافراد (2)

لنظرية الظروف الاستثنائية ثلاثة شروط لقيامها وهي :

1- قيام الظرف الاستثنائي

2- استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية

ان يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامه

المبحث الاول

السلطات التشريعية لرئيس الدولة في اثناء غياب البرلمان (حالة الضروره)

شرعت القوانين لتطبيق في الظروف العادية وهدفها الاساسي الامان والاستقرار للدولة، إلا أنه يمكن أن تتعرض الدولة لمخاطر تؤثر على استقرارها والقوانين العادية تعجز عن مواجهة هذه الظروف الاستثنائية وبذات الوقت يعجز التشريع السريع لقانون من المجلس التشريعي عن حلها وتداركها لأن هذه الظروف وقتيه ومرتبطة بفترة زمنية معينة والطبيعة الادارية للسلطة التنفيذية تجعل منها الاقدر على التصدي لمثل هذه الظروف.³ تلجأ السلطة التشريعية في بعض الدول إلى تفويض الرئيس للقيام بدور التشريع اثناء الظروف الطارئة عن طريق اصدار قرارات بقوة القانون.⁴ ويطلق على التفويض في النظام البريطاني لوائح تفويضية ويصدر عن البرلمان ويطلق عليها في امريكا لوائح الضرورة وهي تصدر من الكونجرس .

(1) يوسف سعد الله الخوري، " القانون الاداري العام"، تنظيم اداري وعقود ادارية، ج 1 ، ط2 ، بيروت -لبنان ، 1998، ص265

(2) امير حسن جاسم، " نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مرجع سابق ، ص 243

(3) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة، 2003، ص221 .

(4) عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة الحديثه، بدون دار نشر، 1996، ص90 .

ومن الحالات الاستثنائية أيضاً إعلان حالة الطوارئ التي خولت الدساتير سلطة اعلانها في حالات معينة وجودها يلحق ضرر جسيم بالدولة وبها تتبع سلطة تنفيذية.¹

حالة الضرورة وإعلان حالة الطوارئ تصدر في ظل ظروف استثنائية حددها القانون واشترط لمشروعيتها مبررات تشريعية ومبررات قانونية وسنتناول في هذا المبحث الحديث عن الظروف الاستثنائية والدور التشريعي للرئيس في حالة الضرورة في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني من خلال مطلبين .

المطلب الاول : مفهوم حالة الضرورة وطبيعتها القانونية.

المطلب الثاني: الدور التشريعي للرئيس في حالة الضرورة والضوابط والمبررات التشريعية لها والرقابه عليها.

تصدر السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية لوائح تعرف بتشريعات الضرورة من اجل مواجهة ظروف طارئة وقد عُرفت هذه اللوائح بالقرار بقانون أو القوانين المؤقتة.² اما في دستور 1958 فقد عرضت بالوامر والمراسيم.³ وقد نصت المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003 على صلاحية رئيس السلطة التنفيذية في اصدارها.⁴ وتسمى هذه اللوائح في النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية باللوائح التفويضية.⁵ اما في النظام البرلماني البريطاني فتسمى التفويض التشريعي.

المطلب الاول

مفهوم حالة الضرورة وطبيعتها القانونية

سنتحدث هنا عن مفهوم حالة الضرورة كظرف استثنائي وطبيعتها القانونية

اولا : مفهوم حالة الضرورة: تعرف لوائح الضرورة بأنها اللوائح والانظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في حال وجود ظروف استثنائية لحماية النظام العام وذلك لتعذر صدورها من المجلس التشريعي بسبب غيابة على أن تعرض عليه هذه اللوائح في اول جلسة انعقاد لقرارها، حالة

- (1) محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي، دراسه مقارنة، جامعه حلب، بدون دار نشر، 2002، ص271 .
- (2) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، ماهيه القانون الاداري، التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دراسة مقارنة، ط3، المطبعة الحديثة، 2010، صص41 ويتبع
- (3) تنص المادة (13) من دستور 1958 على " يوقع رئيس الجمهورية الاوامر والمراسيم التي يتداول بشأنها في مجلس الوزراء .
- (4) نص المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003 "لرئيس السلطه الوطنية في حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوه القانون ..."
- (5) رداوي مراد، النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، intesarooo.wordpress.com .

الضرورة هي سلطة تشريعية منحها الدستور للسلطة التنفيذية في حالة حدوث ظروف غير عادية مثل عطله المجلس التشريعي أو انحلاله أو في فترة الانتخابات أو أي حدث من شأنه منع انعقاد المجلس التشريعي كعدم اكتمال النصاب القانوني مثل الاعتقال لأعضاء المجلس التشريعي في فلسطين.¹

عرف البعض حالة الضرورة على أنها الحالة التي يكون فيها خطر جسيم يهدد الاستقرار في الدولة ويتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطة التنفيذية لاستعمال سلطاتها الاستثنائية لمواجهة هذا الخطر.²

حالة الضرورة توجد كلما وجدت الدولة اخطار سواء داخلية أو خارجية في غير انعقاد المجلس التشريعي فهي اصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة بعد صدور القرارات بقانون.³

يمكن تعريف حالة الضرورة على أنها تشريعات تصدر على شكل قرارات تشريعية لها قوة القانون من قبل رئيس السلطة التنفيذية لمواجهة خطر جسيم يهدد امن الدولة واستقرارها ويتعذر تداركه بالطرق العادية وتكون في حال عدم انعقاد المجلس التشريعي على أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة انعقاد بعد اصدارها.

ثانيا : الطبيعة القانونية لحالة الضرورة: أن الطبيعة القانونية لتشريعات الضرورة تكمن في هل تشريعات الضرورة قانونية ام لا ؟

نصت المادة 43 من القانون الاساسي المعدل على الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورية التي لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسه يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون اما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون⁴

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، ماهية القانون الاداري، التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دراسة مقارنة، ص41 ويتبع .

(2) عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، ص229 .

(3) عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 283 ،راجع نص المادة 43 من القانون الاساسي التي اشرنا لها سابقا .

(4) نص المادة 43 من القانون الاساسي المعدل 2003 .

نلاحظ من نص المادة 43 من القانون الاساسي أن المشرع فرق بين مادتين لتشريعات الضرورة وهي مرحلة عدم انعقاد المجلس التشريعي وقرار القرارات بقوة القانون ومرحلة اقرار هذه القرارات من قبل المجلس التشريعي بعد الانعقاد.

الفقرة الاولى: الطبيعه القانونيه للقرارات بقانون قبل التصديق عليها من قبل المجلس التشريعي .

يرى بعض الفقهاء مثل (محمود حافظ وعزة عبد المجيد) أن تشريعات الضرورة مثل القرارات بقانون والمراسيم الرئاسيه والتي لها اثارا قانونيه أنها اعمال إدارية لأنها تصدر من السلطة التنفيذية.¹ وذلك لأن لرئيس السلطة الوطنية بناء على الصلاحيات الممنوحة له بالقانون الاساسي صلاحيات تشريعيه باصدار القرارات بقانون والمراسيم الرئاسيه الا أنها لا تصدر عن سلطة تشريعيه لذلك فهي اعمال إدارية .

من الملاحظ هنا أن القانون الاساسي قد اخذ بالمعيار الشكلي لأنه اعتمد على الجهة المصدر للقرار وليس أن المضمون أي أنها اعمال إدارية مع أن لها قوة القانون وبما أن القرارات بقانون والمراسيم الرئاسيه صادرة عن رئيس السلطة التنفيذية فهي قرارات إدارية.² هناك فرق بين القرارات بقوة القانون والمراسيم الرئاسيه وبين القانون حيث أن القرارات بقوة القانون بقاؤها مرهون بمصادقه المجلس التشريعي عليها أو عدم المصادقته والغاء ما لها من اثر قانوني اما المراسيم الرئاسيه فان الجهة المصدرة لها وهو رئيس السلطة التنفيذية له حق الغاؤها بمرسوم جديد أو الغائها بالطعن في دستورها في المحكمة الدستورية. وبالنسبه للقوانين فإن بقاؤها أو الغائها أو تعديلها يعتمد على الجهة التشريعية التي سنتها وهي السلطة التشريعية .

اما في بريطانيا فان اللوائح التفويضية فأنها تاخذ الطبيعیه الإدارية لأنها تصدر من الحكومه وبذلك فان بريطانيا اخذت بالمعيار الشكلي في تضيق الاعمال التشريعية.³ وهناك فرق بين ما تصدره الحكومه من لوائح تفويضية باعتبارها سلطة تنفيذية وبين ما تصدره استنادا إلى تفويض

(1) محمود حافظ، القرار الاداري، مرجع سابق، ص176 . وانظر ايضا عزة مصطفى عبد المجيد، مسؤولية

رئيس الدولة، دار النهضة العربيه، 2008، ص114 .

(2) محمود حافظ، القرار الاداري، مرجع سابق، ص176 . وانظر ايضا عزة مصطفى عبد المجيد، مسؤولية

رئيس الدولة، مرجع سابق، ص176

(3) احمد سلامه بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص380 .

من البرلمان ففي الحالة الاولى تعتبر قرارات إدارية اما الحالة الثانية تعتبر السلطة التنفيذية بمثابة المشرع وهذا المعيار الشكلي واضح في التفرقة.

وفي الولايات المتحدة الامريكه لم ينص الدستور صراحة أو ضمنا على جواز تفويض رئيس السلطة التنفيذية بالتشريع الا أن قانون التفويض يجيز للرئيس اصدار اوامر تنفيذية وما يصدر عن رئيس الكونجرس يعتبر قوانين الا أنه اخذ بالمعيار الشكلي كون الولايات المتحدة تعتمد على الفصل التام بين السلطات العامه فيها .

نلاحظ هنا جميع الأنظمة في فلسطين وبريطانيا والولايات المتحدة الامريكه قد اخذت بالمعيار الشكلي وقد فرقت بين ما يصدر بناء على نص القانون أو قانون تفويض أو من الحكومه وبين ما يصدر من السلطة التشريعية فجميع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تعتبر اعمالا إدارية وما يصدر عن السلطة التشريعية تعتبر اعمالا تشريعية .

الفقرة الثانية : طبيعه القانونيه للقرارات بقانون بعد التصديق عليها من المجلس التشريعي

بالرجوع لنص المادة (43) من القانون الاساسي المعدل نجدها تنص على وجوب عرض القرارات بقانون المادة عن السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي في اول جلسه يعقدها "... ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسه يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون "... الا أنه لم يحدد الفترة التي يجب أن يعقدها فيها المجلس التشريعي كي تعرض عليه هذه القرارات أن المدة يمكن أن تكون طويله الامد كما هو الوضع الحالي فالرئيس يصدر قرارات لها قوة القانون بعد أن قام بحل المجلس التشريعي، فهل يعتبر هذا قانونيا وهل ما صدر عن الرئيس من قرارات ولدت حقوق مكتسبه للافراد فاذا عاد المجلس التشريعي للانعقاد ورفض التصديق على القرارات بقانون هل يعتبر ذلك قانونيا؟

ان موافقه المجلس التشريعي على اقرار القرارات بقوة القانون باغلبيه المطلقة ينقلها من الحال إدارية إلى اعمال تشريعيه لأنها تتحول من قرارات بقانون إلى قوانين¹ وتخضع للرقابة الدستورية شأنها شأن أي قانون يصدر عن السلطة التشريعية .

لكن ليس جميع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية التشريع تتحول إلى قانون المصادقه المجلس التشريعي ومثال ذلك المراسيم الرئاسية فهيه تخضع للرقابة من قبل المجلس التشريعي عليها.

(1) محمود حافظ، القرار الاداري، مرجع سابق، ص277 .

كون أن السلطة التشريعية تعتبر المراقب على اعمال السلطة التنفيذية وبذلك لا يكون للمراسيم الرئاسيه صفة القانون إذا صادق عليها المجلس التشريعي أي أنه ليس لها اثر قانوني وانما مداها سياسي¹

ان الحد الفاصل بين العمل الاداري والعمل التشريعي بالنسبة للقرارات بقانون والمراسيم الرئاسية هي أنه طالما لم تعرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي في اول جلسته انعقاد بعد اصدارها تعتبر اعمالا إدارية وإذا عرضت تعتبر بعد المصادقه عليها اعمالا تشريعيه اما المراسيم الرئاسيه فهي اعمالا إدارية تخضع لرقابة المجلس التشريعي عليها فقط .

نلاحظ هنا أن القانون الفلسطيني حدد مصر القرارات بقانون والمراسيم الرئاسية عن مصادقه المجلس التشريعي عليها فالقرارات بقانون تتحول إلى قوانين وهذه القوانين والمراسيم الرئاسيه تخضع لرقابة القضاء على عكس النظام البريطاني الذي جعل اللوائح التفويضية بعد المصادقه عليها قوانين لكنها لا تخضع لرقابة القضاء بعد المصادقه عليها اما في نظام الولايات المتحدة الامريكه فان اللوائح التفويضية لم يشترط عرضها على الكونجرس للمصادقه عليها لكنها تخضع لرقابة القضاء عليها .

ترى الباحثة أنه كان اولى على المشرع الفلسطيني أن يحدد السقف الزمني لانعقاد المجلس التشريعي للمصادقه على القرارات بقانون دون تركها كما هي فالملاحظ أنه من غياب المجلس التشريعي في 2007 حتى الان قد صدرت قرارات بقانون كثيرة أي أن هذه القرارات حتى بعد وجود المجلس التشريعي تعتبر قانونيه مع أن القانون اشترط وجود مجلس تشريعي كذلك المراسيم الرئاسيه فأنها تخضع لرقابة السلطة التشريعية وهي غير موجودة أي أنها في حكم القانون غير قانونيه لكن المشرع البريطاني اشترط لتحول القرارات الصادرة من الحكومه إلى قوانين وجود تفويض تشريعي على عكس المشرع الامريكى الذي لم ينص في دستوره على التفويض التشريعي لكنه لم يجعل اللوائح التفويضية في مرتبه القانون وكان الاولى به أن ينص عليها ويحدد مصيرها كذلك المشرع البريطاني كان الاولى به أن يحدد فترة زمنييه لعرض اللوائح التفويضية على البرلمان وعدم جعلها مطلقه .

(1) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 1982، ص 23 .

الفقرة الثالثة: الطيبعه القانونيه للقرارات بقانون في حالة رفض المجلس التشريعي اقرارها .
نصت المادة (43) من القانون الاساسي المعدل على ".... انا إذا عرضت على المجلس التشريعي على نحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من فوق القانون". لم يجيز القانون الاساسي في نص المادة 43 المجلس التشريعي على قبول القرارات بقانون المعروضه عليه فالمساله جوازيه إذا عرضت عليه وقبلها تحولت من اعمال إدارية إلى قوانين وإذا لم يقبل بها زال ما لها من اثر قانوني فوري أي أنه ليس لها اثر رجعي وفي حال عدم عرضها على المجلس التشريعي لعدم انعقاده تعتبر اعمالا إدارية لها قوة القانون .
ترى الباحثة أن المشرع الفلسطيني قد جانب الصواب عندما لم يجعل زوال القرارات بقانون باثر رجعي لأنه قد يلحق بها بطلان عند خروجها عن نص الدستور وخروجها عن نص الدستور يكون في عدة حالات وهي :

- 1- ان السلطة التنفيذية قد ترى أن هناك حالة خروج وفي ذات الوقت يخالفها البرلمان في ذلك هنا لا يقع البطلان كاملا في القرار بقانون لأن تقدير حالة الضرورة وجودها من عنده هو من اختصاص السلطة التنفيذية أي أنها مساله نسبيه .
- 2- قد يكون البطلان ناشئ عن مخالفه اجراءات تنص عليها القانون وهنا لا يكون بطلان مطلق في القرارات لأنها صدرت محميه والخالفة كانت لافقه لها.
- 3- اما المراسيم الرئاسية فاذا جاءت مخالفه للنص القانوني الاساسي فأنها تكون باطله بطلان مطلق.

ترى الباحثة أن المشرع الفلسطيني يساوي بين حالة عدم عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي وبين رفض المجلس التشريعي هذه القرارات حيث أنه عند عرضها على المجلس التشريعي ورفضها تبقى اثارها السابقة موجوده أي أن ما زال اثرها لا يحكون باثر رجعي وان عدم عرضها على المجلس التشريعي يبقي اثرها موجودا حتى في المستقبل لحين عرضها أي أنها في حالة عدم عرضها أو عرضها ورفضها من قبل المجلس التشريعي تبقى قوانين وكان الاول بالمشرع الفلسطيني لم يتطرق الا لحالتين حالة العرض وحالة الرفض الا أنه لم يتطرق لحالة الصمت أي أنها تعرض على المجلس التشريعي ولا يبدي موافقه أو رفض لها ترى من هنا هل يعتبر الصمت قبول ام رفض لهذه القرارات ؟

ان المشرع البريطاني اعتبر اللوائح التفويضية اعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء عليها إذا رفض البرلمان المصادقة عليها اما المشرع الامريكي لم يعتد بالمصادقة من قبل الكونجرس لكن جميع اعمال السلطة لتنفيذية خاضعه لرقابة القضاء عليها .

المطلب الثاني

الدور التشريعي للرئيس في حالة الضرورة والمبررات التشريعية لها والرقابة عليها

لقد حددت المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني دور الرئيس في تشريعات الضرورة كذلك نصت على اسبابها ومبرراتها وطريق الرقابة عليها .

سنتحدث في هذا المطلب عن الدور التشريعي للرئيس الفلسطيني في حالة الضرورة مقارنة مع دور الرئيس في النظام السياسي الامريكي والبريطاني، كذلك مبرراتها والرقابة عليها من خلال فرعين :

الفرع الاول : الحق التشريعي للرئيس في حالة الضرورة

الفرع الثاني : المبررات التشريعية لحالة الضرورة والرقابة عليها

الفرع الاول

الحق التشريعي للرئيس في حالة الضرورة

هل حق الرئيس في التشريع في حالة الضرورة هو ذاته في جميع الانظمة؟؟

الفقرة الاولى: حق التشريع للرئيس الفلسطيني في حالة الضرورة.

نظمت المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 حالة الضرورة، حيث نصت " على الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، اصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسته تعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون، اما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون.¹

(1) نص المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .

بالنظر لنص المادة (43) نجد أنها لم توضح ما هي حالات الضرورة، لكن اشار أنها حالات لا تحتل التأخير لذلك لا يمكن الانتظار لانعقاد المجلس التشريعي من اجل اصدارها لذلك سميت قرارات بقوة القانون.

ان ما تصدره السلطة التنفيذية من أنظمة ولوائح لا تسمى بأن تكون قوانين لأن اصدار القوانين لا يكون الا بتوافق شرطين الاول أن يصدر من جهة مختصة، والثاني أن يمر بمراحل اصدار القانون من بداية طرح القانون (الاقتراح) حتى التصديق ونشرة في الجريدة الرسمية.¹ لقد حددت المادة (43) من القانون الاساسي شروط اصدار القرارات بقانون وهي:

- 1- ان تكون هناك حالات لا تحتل التأخير.
- 2- ان تصدر في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي .
- 3- عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد مرور هذه القرارات.
- 4- اذا لم تعرض على المجلس التشريعي في اول جلسة زال ما لها من قوة القانون.
- 5- اذا عرضت على المجلس التشريعي في اول جلسة انعقاد ولم يقرها زال مالها من قوة القانون .

لم تنص المادة (43) من القانون الاساسي على عدم مخالفة القرارات قوة القانون للقانون الاساسي وقد حددت صلاحية اصدار القرارات بقوة القانون هي من اختصاص رئيس السلطة التنفيذية أي الرئيس الفلسطيني كونه اعلى سلطة في الدولة وليس له أن يفوض غيره في اصدارها.² ولم يحدد القانون الاساسي الفلسطيني الية اصدار القرارات بقوة القانون الا أنه حدد شرطين أن تعرض على المجلس التشريعي في اول جلسة انعقاد وذلك بنص المادة (43)، وسريان القرار من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية (الوقائع الرسمية).³ ولم يحدد القانون الاساسي الجهة المسؤولة من اعداد القرارات بقوة القانون لكنه أعطى صلاحية اصدارها لرئيس السلطة الفلسطينية، بالرجوع للوقائع الفلسطينية نلاحظ أن للجهة المسؤولة عن اعداد القرارات بقانون هي مجلس الوزراء، حيث يرد في ديباجتها عبارة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ -

(1) عادل احمد حسين بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، دراسه مقارنة بين الاردن والكويت، رساله ماجستير، 2010، ص 39 .

(2) حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار الجامعه الجديد، 2005، ص 407 .

(3) طارق زاهي طوفان، بحث بعنوان، "القرارات بقانون الصادره عن الرئيس وفقا لحالات الضرورة، مشروع تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية، سلسله اصدارات 3

منذ غياب المجلس التشريعي المنتخب في 2007 تم اصدار الكثير من القرارات بقوة القانون من قبل الرئيس الفلسطيني منها ما يتعلق بالشأن المالي والاقتصادي والامن والدستوري والاجتماعي والقضائي والاداري منذ 2007 حتى 2017.

بالرجوع لنص المادة (113) من القانون الاساسي نلاحظ أنها لم تجيز لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حل المجلس التشريعي في حالة الطوارئ، وهنا السؤال، هل ما قام به الرئيس الفلسطيني من تعطيل للمجلس التشريعي اجراء قانوني؟، وهل القرارات بقوة القانون أو المراسيم الرئاسية التي اصدرها الرئيس بغياب المجلس التشريعي قانوني بما أن المادة (43) من القانون الاساسي لم تحدد المدة التي يجب أن يجتمع فيها المجلس التشريعي من اجل عرض القرارات بقوة القانون عليها في اول جلسته انعقاد.¹

لقد نصت المواد (41، 43) من القانون الاساسي على صلاحيات التشريعية للرئيس وذكر فيها صلاحية الرئيس على اصدار قرارات بقوة القانون ولم تذكر كلمة مرسوم رئاسي إلا أن المادة (110) من القانون الاساسي ذكرت كلمة في اعلان حالة الطوارئ (مرسوم اعلان حالة الطوارئ) مع العلم أن الرئيس الفلسطيني اصدر الكثير من المراسيم الرئاسية، فما مدى مشروعيتها؟ وهل يجوز الحكم بابطالها دون الرجوع للمحكمة الدستورية.²

ترى الباحثة أن على صانع القرار أن يعيد النظر في تفعيل المجلس التشريعي وان يعيد المشرع النظر في بعض مواد القانون الاساسي الفلسطيني واجراء التعديل اللازم في بعض مواد مثل المادة (43) بتحديد فترة انعقاد المجلس التشريعي عند اصدار الرئيس قرارات بقوة القانون، كذلك في نص المادة (110) من ذات القانون لم يحدد القانون الفرق بين المرسوم الرئاسي والقرار بقوة القانون حيث أن القانون الاساسي اطلق عليها قرارات بقانون دستور 1958 فاطلق عليها اسم مرسوم اوامر، كان اولى على الدستور الفلسطيني أن يميز بينها لأنه لم يذكر في القانون الاساسي كلمة مرسوم: لا في اعلان حالة الطوارئ، هنا عند اعتراض احد على المراسيم الرئاسية التي تم اصدارها عليه اللجوء إلى المحكمة الدستورية .

(1) نص المادة (110) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2003 والتي نصت على "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني او تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ او تعليق احكام هذا الباب".

(2) نصت المادة (41) من القانون الاساسي في فقرتها الاولى "1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي ...". ونصت المادة 43 من ذات القانون على " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوة القانون ...". ونصت المادة 110 من ذات القانون في فقرتها الاولى على "... يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوم".

الفقرة الثانية: حق التشريع للرئيس الامريكي في حالة الضرورة

في القرن الثامن عشر لم يكن للرئيس الامريكي أي صلاحيات، فكان لا يملك أي سلطة أو مستقلة أو منصباً مستقلاً، بل كان مجرد ضابط يرأس كونغرس الكونفدرالية وكان الكونغرس كذلك، فقد كان مجرد تجميع دبلوماسي لا صلاحيات له. وكان السبب في ذلك أن الاتحاد الامريكي مكون من 13 دولة وكل منها تتنازع الأخرى حول تقسيم الاقطاعات والتجارة.¹

في سنة 1788 امر دستور الولايات المتحدة الامريكية كقانون سيادي في البلاد بعد مصادقة الكونجرس عليه.²

ان النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية قائم على اساس الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومع ذلك فإن التفويض التشريعي نقل جزء من الاختصاصات التشريعية في ظروف معينة إلى السلطة التنفيذية وتسمى اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة وتكون في حالة الضرورة.³

تعرف لوائح الضرورة في النظام الامريكي على أنها اللوائح التي يصدرها الرئيس الامريكي دون تفويض مسبق من الكونغرس، وذلك لمواجهة ظروف استثنائية تتعرض لها البلاد على أن يصادق عليها الكونجرس وبناءً على ذلك يقرها القضاء الامريكي.⁴

للرئيس الامريكي في الظروف الاستثنائية سلطات مطلقة،⁵ فالظروف التي مرت بها الولايات المتحدة الامريكية في الحرب العالمية الاولى والثانية ادت إلى تدخل الرئيس المباشر دون الرجوع للكونغرس في الامور التي طرأت ولم يكن نص عليها الدستور الامريكي وهذا السبب الذي ادى بالكونغرس إلى نقل بعض الصلاحيات التشريعية للرئيس.⁶

(1) ترجمة فؤاد الرومي، مراجعه محمود الزواوي، الدستور الامريكي لكل شخص، ط1، الاهلية للنشر والتوزيع، المملكة الاردنية الهاشمية، عماد، 2016، ص1-ص4

(2) ترجمة فؤاد الرومي، مراجعه محمود الزواوي، الدستور الامريكي لكل شخص، مرجع سابق، ص36 ويتبع .

(3) وائل محمد اسماعيل، عماد نهاد عبد الواحد، سلطات الرئيس الامريكي في الدستور والجانب العملي، مجلة كلية التربية الاساسية، المجلد 20، العدد 83، ص199.

(4) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتورا، جامعه القاهرة -كلية الحقوق، 1980، ص546.

(5) علي محمد عبد ربه العساف، مسؤوليه رئيس الدولة عن اعماله في النظام البرلماني، دراسه مقارنه، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربيه -كلية القانون، الاردن، 2012، ص58 . search.man dumah.com\record\636859

(6) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص502

لم ينص دستور الولايات المتحدة على الصلاحيات التشريعية للرئيس في حالة الضرورة لكن بالرجوع لنص الفقرة الثانية من المادة الثانية في الدستور الامريكى نجدها نصت على ذلك فقد نصت على " أن يكون الرئيس قائداً اعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة " ¹ . ان سلطة الرئيس في لوائح الضرورة التي يصدرها تخضع للرقابة القضائية والتي للحاكم فيها حق مراقبة مدى تقيد الرئيس بالسلطات الممنوحة له بموجب الدستور. ² لقد قبلت المحكمة العليا مبدأ التفويض التشريعي على أن لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات على أن لا تتجاوز السلطات التفويضية بالتشريع للرئيس صلاحيات الكونغرس بل تعد تنفيذ لادارة الكونغرس وذلك بقيام الكونغرس بتحديد المواضيع التي يجوز التفويض فيها والهدف من التفويض بالاضافة إلى مدة التفويض. ³ لقد انتهجت الولايات المتحدة الامريكية نظام لا مركزية الرقابة القضائية على دستورية القوانين ففي حال خالف نص تشريعي عادي نص الدستور في نزاع ما فإن نص الدستور يسمو على التشريع العادي، فالمحاكم الاتحادية تراقب دستورية القوانين التي تسنها الولايات وكذلك القوانين التي سنها الكونغرس السلطة التشريعية الاتحادية. ⁴ ترى الباحثة أن سلطات الرئيس الامريكى واسعه حتى أنه خالف الدستور الذي نص على أن جميع الصلاحيات التشريعية هي اختصاص الكونغرس ومع أنه اصبح للرئيس السلطات التشريعية دون النص عليها في الدستور أو حتى بعد حدوثها وممارسة الرئيس لها في حالة الضرورة لم يعدل الدستور بناءً عليها بل اصبحت عُرف متواصل وقد اوجدت المحكمة العليا ذات الرقابة على التشريعات الرئاسية ومدى تقيد للرئيس بالالتزام بنص الدستور والقانون أن الرئيس كونه قائد القوات الاعلى فله الحق في اصدار تشريعات لحماية الامن والجيش والدولة في حالات لا تنتظر اجتماع الكونغرس لاصدار تشريع وذلك سبب السرعة والضرورة وبذلك هي ايضاً صلاحية للرئيس في حال غياب الكونجرس أو انتهاء دورته .ان الاولى على النظام السياسي

(1) نص المادة (2) فقرة من دستور الولايات المتحدة الامريكه .
(2) ابراهيم حمدان غزاوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، بدون دار نشر، عمان، 1980، ص334 ويتبع .
(3) حنين اكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص74 ويتبع.
(4) محمود احمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية اثاره وحجبيته وتنفيذه، دار الكتب القانونية-مصر- المحله الكبرى، 2005، ص2-ص10 .

الأمريكي أن يعدل الدستور وينص على صلاحية الرئيس في الحالات الاستثنائية دون تركها كما هي الآن .

الفقرة الثالثة: حق التشريع للرئيس البريطاني في حالة الضرورة.

يكون على عاتق رئيس الدولة في حالات استثنائية مثل حالة الضرورة التدخل في المجالات التشريعية سواءً من تلقاء نفسه أو بناءً على تفويض تشريعي في النظام البريطاني تلجأ الحكومة للبرلمان من أجل منحها وبعد دراسة الحالة من قبل البرلمان تفويض الحكومة على اتخاذ التدابير الاستثنائية لكل موضوع لوحدة.¹

هذا يعني أنه عند قيام الحكومة بإصدار تشريعات دون الرجوع إلى البرلمان فإنها تعتبر غير مشروعة لمخالفتها القواعد القانونية وإصدار تشريعات في حالة الضرورة لا تعد سبباً يُبيح للحكومة مخالفة هذه القواعد.²

عند تعرض البلاد للخطر الذي يهدد أمنها يكون للملك الحق في إصدار إعلانات وعلى أفراد الدولة اطاعتها خضوعاً لأحكام القانون على أن تعرض هذه الإعلانات على البرلمان فوراً.³ إن رئيس السلطة التنفيذية في بريطانيا يسمى بالتاج، تتحصر مهمته في تنفيذ إرادة البرلمان، أي أنه يلتزم بنص القانون ومنذ إعلان مبدأ كوك أصبح الملك لا يملك سلطة إصدار إعلانات وقرارات في حالة الضرورة ما لم يحصل على تفويض من البرلمان.⁴

نلاحظ هنا أن بعد إعلان مبدأ كوك أصبحت جميع السلطات التشريعية بيد البرلمان فقط وهي حرية مطلقة له على السلطات الممنوحة في الدستور .

في القرن السابع عشر أصبح للبرلمان حق تفويض أي هيئة للقيام بعملية التشريع مع الاحتفاظ بحقه في إلغاء هذا التفويض، ومع الوقت أخذ هذا التفويض بازدياد لتخفيف عبء التشريع عن البرلمان وفي القرن الثامن عشر أصبحت صلاحيات تفويض كبيرة ومنها تنظيم الجيش وإضافة

-
- (1) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 567 .
 - (2) يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسته مقارنة، دار النهضة العربية، 1995، ص 17 .
 - (3) محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتورا غير منشورة، جامعة القاهرة ، مصر ، 1995، ص 310، منقول عن رسالة دكتورا لجمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 500
 - (4) حنين حجاب ، الدور التشريعي للرئيس في النظام الفلسطيني ، مرجع سابق، ص 39.

المحاكم العسكرية وهكذا حتى القرن العشرين وكانت بدايته في عصر انطلاق التفويض التشريعي.¹

أي أنه حتى يكون التفويض التشريعي صحيح لا بد من أن يصدر عن البرلمان وان يصدر التفويض من اجل معالجة حالات استثنائية تتعرض لها البلاد كحالة الضرورة أو من اجل تنفيذ قوانين أو تنظيم مواضع وجميعها تسمى تشريعات قانونية لأنها تصدر عن الحكومة وليس البرلمان.²

وتعرض اللوائح الضرورة على البرلمان عند اول جلسة انعقاد فإن تعيدها لو يرفضها وبذلك تزول ويزول حالة من اثر وعند قبولها تتم المصادقة عليها وتصبح قانون دائم.

ترى الباحثة أن تُعرف حالة الضرورة في كل من فلسطين والولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا هو ذاته كل هناك خروقات من حيث الصلاحية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية .

ترى الباحثة أنه كان الاولي على المشرع في جميع هذه الدول أن ينص على المدة التي يجب أن يعرض فيها قانون حالة الضرورة (القرارات بقانون) على البرلمان اوالمجلس التشريعي أو مجلس الشيوخ.

كذلك تحديد حالات الضرورة على سبيل المثال و يجب على الدستور في جميع هذه الدول أن يحدد مدة عرض قانون حالة الضرورة على البرلمان أو مجلس الشيوخ أو مجلس التشريعي في حالة غيابة وطرق تنظيم حالة الضرورة في حالة غياب البرلمان بسبب الانتخابات أو سبب حله أو ايقافه من قبل الرئيس (رئيس السلطة التنفيذية).

الفرع الثاني:

المبررات التشريعية لحالة الضرورة والرقابة عليها.

لا بد من وجود اساس قانوني لتبرير تشريعات حالة الضرورة وهذا ما سيتم تسليط الضوء عليه في كل من فلسطين والولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا.

فقرة اولى: المبررات التشريعية لحالة الضرورة في كل في النظام الفلسطيني والنظامين الامريكي والبريطاني .

(1) حنين حجاب ، الدور التشريعي للرئيس في النظام الفلسطيني ، مرجع سابق ،ص 39 ويتبع.
(2) احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، دراسه مقارنه، 2014، ص396 .(google.ps+books) (شروط التفويض في بريطانيا)

اولاً: المبررات التشريعية لحالة الضرورة في النظام الفلسطيني

لقد نصت المادة (17 - 1 - أ) من دستور فلسطين المعدل لسنة 1923 على " يكون للمندوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الامن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين بدون اخلال بالسلطات المستقرة في جلالته أو المحتفظ بها لجلالته بمقتضى هذا المرسوم، مع مراعاة الشروط والقيود التي تنص عليها التعليمات التي قد يصدرها له جلالته محتومة بختمه وتوقيعه أو بواسطة الوزير.ج- لا ينفذ أي قانون يكون مخالفاً أو مناقضاً لاحكام صك الانتداب ولا ينفذ قانون يتعلق بامور ورد نص خاص بشأنها في احكام صك الانتداب ما لم يكن مشروع ذلك القانون قد عرض على الوزير وصادق عليه بتعديل أو بدون ذلك".¹

نلاحظ أن نص المادة (17) صريح وواضح عندها نص على حالة الضرورة في الظروف الاستثنائية على أن لا تكون مخالفة للقانون.

اما في عهد الحكم الاردني وهي الفترة التالية للانتداب البريطاني فقد نصت المادة (94) من الدستور الاردني لسنة 1952 والمطبق في الضفة الغربية في فلسطين على ما يلي :-
" 1- عندما يكون مجلس النواب منحلأ يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة حالات معينة وهي الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ وحالة الحاجة إلى نفاقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف احكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الامة في اول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عادييتين متتاليتين من تاريخ حالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور.²

(1) نص المادة 17 من دستور فلسطين المعدل سنة 1923 الصادر بتاريخ 1923\5\4 .

(2) نص المادة 94 من دستور الاردن لسنة 1952 وتعديلاته لغايه 2011 .

وفي عهد الاحتلال الاسرائيلي كان القائد العسكري للمنطقة يصدر ما شاء من اوامر عسكرية على شكل قوانين واجبه التنفيذ سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية على أن تخدم الصالح الاسرائيلي.

واخيراً مبررات تشريعات الضرورة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، تعود لنص المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني التي نصت على " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي اصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون، اما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".¹

ثانياً: المبررات التشريعية لحالة الضرورة في النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية. بدأت ظاهرة التفويض التشريعي في الولايات المتحدة الامريكية في عام 1794 عندما اصدر الكونغرس قانون يفوض بموجبه الرئيس سلطة مصادرة السفن الراسية في مواني الولايات المتحدة وايضاً سلطة إنهاء المصادرة وفقاً لتقديره.² نصت المادة الاولى من ديباجة دستور الولايات المتحدة الامريكية في فقرتها الاولى على " جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا، تحول لكونغرس الولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ واخر للنواب".³

ان الالتزام بالقواعد التشريعية بيد الكونغرس في حالة الحرب والظروف الاستثنائية غير مرتبط بظاهرة التفويض لأنه في ظل هذا ظروف تتركز جميع ازيداد تم بيد الرئيس لذلك اصبح أن مس بالقواعد التشريعية في الظروف الاستثنائية غير موجود وحالة الضرورة اكبر مثال لمواجهة خطرها.⁴

في الحرب العالمية الاولى والثانية مارس الرؤساء في امريكا سلطات دكتاتورية تحت مسمى حالة الضرورة، ففي عام 1917 فوض الكونغرس الرئيس ويلسون بقانون التجنيد يقيد كل من هو

-
- (1) نص المادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003
 - (2) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص 306 .
 - (3) دستور الولايات المتحدة ووثائق تاريخيه اخرى، دار النشر الولايات المتحدة للاستعلامات والتبادل التربوي القاوه، 1951، ص 31 .
 - (4) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص 307 .

في عمر من 20-30 بسجل خاص سواءً مدنياً أو جندياً وذلك للدفاع عن امن البلاد ضد اعتداء الالمان المتكرر على الولايات كذلك فرض العقوبات على كل من يفشي اسرار الدفاع عن الوطن، كذلك أجاز قانون الجاسوسية لعام 1917 للرئيس حق منع المطبوعات المخالفة للقانون، في عهد الرئيس (فرانكلين روزفلت) حاول التحرر من قيود الكونغرس والتمسك بمنظومة السلطات المرتبطة من اجل أن يحصل على الصلاحية في اصدار التشريعات لمواجهة الازمات ومنها وضع البنوك تحت رقابته ومنحه سلطة التصديق على الاتفاقيات التي تبرمها الجماعات الصناعية لمنع المنافسة غير المشروعة.¹

إن ما يصدر عن الرئيس يكون على شكل اوامر تنفيذية في حال أن ما يصدر عن الكونغرس هو قوانين. على الرغم من خلو الدستور الامريكي من أي نص صريح على التفويض التشريعي الا أن الرئيس مسؤول مسؤولية كاملة عن امن البلاد والشعب وبذلك فإن التفويض التشريعي هو ضروري من أجل العمل السياسي.²

ترى الباحثة أن التفويض التشريعي كان موجود ضمناً في عهد الولايات المتحدة منذ الازل: لا أنه كان الاولي ولمنع دكتورية الرؤساء أن ينص الدستور صلاحيات على حالة الضرورة وصلاحيات الرئيس فيها.

ثالثاً: المبررات التشريعية لحالة الضرورة في النظام البريطاني.

كانت قديماً سلطة التشريع واصدار القوانين سلطة اصيلة للملك وليست بحاجة لتفويض البرلمان.³

في عام 1688 ثارة الثورة المجيدة في عهد الملك جيمس الثاني (James II) الذي كان متمسكاً بنظرية الحق الالهي، ومن خلالها وضع القوانين الجائرة التي تخدمه وعطل العمل بالقوانين التي كانت قائمة مما اثار لهيب الثورة المجيدة والتي من خلالها تأكدت سيادة البرلمان وصادق عليه الملك الجديد وليم اورنج (orange of will;wam) عام 1689 والذي تقرر في عهده أن أي سلطة تشريعية للملك في سن القوانين بحاجة إلى تفويض من البرلمان وأنه ليس للملك تعطيل

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسه مقارنة، مرجع سابق، ص 309 .

(2) محمد ربيع مرسي، السلطه التشريعيه لرئيس الدوله في النظم الحديثه، رساله دكتورا غير منشوره، مرجع سابق، ص 238 .

(3) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربيه، 2009، ص 226 .

العمل بأي قانون أو الاعفاء من العمل به، كما حدث من سلطة الملك في اصدار اللوائح التي يطلق عليها (orders) أو الاعلانات (proclanations).¹

في نهاية القرن السابع عشر اعترفت المحاكم في بريطانيا بالتفويض التشريعي لتخفيف العبء عن البرلمان في مواجهة طلبات الشعب في اصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين مثل لوائح السجون (prisons) واللوائح الخاصة بالديون (debts) وغيرها.²

في القرن الثامن عشر أعطى البرلمان سلطات تشريعية للحكومة بشكل واسع من القوانين التفويضية التي منحها البرلمان للحكومة قانون تنظيم الجيش واتشأ محاكم عسكرية والذي منح للتاج (mutinact) عام 1717 وقوانين الجمارك ورسوم الانتاج (customs honus).³

كان القرن التاسع عشر هو بداية انطلاق التفويض التشريعي حينما اعطى البرلمان الحكومة (السلطة التنفيذية) حق اصدار اعمال تشريعية ومنها قانون Reform act عام 1832 لمواجهة مشاكل التركيز الاداري وكذلك قانون (factory an wok shops) عام 1878 الذي منح التاج سلطة تشريعية من اجل تنظيم احوال العمال والمستخدمين.⁴

في عام 1932 سُكّلت لجنة برلمانية لبحث ظاهرة التفويض التشريعي للحد من استخدامها وقد قررت اللجنة أن يستمر التفويض العادي وان يحد البرلمان من التفويض التشريعي على أن يكون تحت الرقابة القضائية.⁵

في عام 1952 سُكّلت لجنة من مجلس العموم من اجل الرقابة على الحكومة في اصدارها اللوائح وقررت اللجنة في عام 1953 الحد من الرقابة وان طلب الغاء التفويض التشريعي يجب أن يكون مُسبب وعلى أن يكون عمل اللجنة بشكل دوري لفحص الطلبات.⁶ ومع التطورات السياسية والاقتصادية اصبحت ظاهرة التفويض التشريعي بازدياد مستمر.⁷

-
- (1) حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني والبريطاني، مجلة جامعه دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، ع 1، 2008، ص 426 ويتبع .
 - (2) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 227 .
 - (3) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 372 .
 - (4) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسته مقارنه، مرجع سابق، ص 273 ويتبع .
 - (5) احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسته مقارنه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1996، ص 208 .
 - (6) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسته مقارنه، مرجع سابق، ص 286 ويتبع .
 - (7) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 228 .

نلاحظ أن الدستور الفلسطيني هو الوحيدة بالنسبة لدساتير الدول الأخرى مثل للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا الذي نص صراحة على المبررات التشريعية لحالة الضرورة. ترى الباحثة أنه كان أولى على دستور دول عظمى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا أن ينظم حالة التفويض التشريعي أو من خلال قانونها الداخلي أو اللوائح التنفيذية وان ينص عليها صراحةً لأنه هذه الظاهرة بازدياد مستمر .

فقرة ثانية: الرقابة البرلمانية والقضائية على تشريعات حالة الضرورة

نظم القانون الاساسي الفلسطيني سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية كذلك اختصاص كل سلطة وكيفية مباشره كل منها اختصاصاتها كلا على حدا.¹ تفرض دساتير بعض الدول المعاصرة مثل النظام البريطاني والنظام الأمريكي رقابة القضاء والسلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية، لكن كل سلطة اختصاصاتها تبعا للنطاق المحدد بالدستور، فالرقابة تضمن عمل كل سلطة دون مخالفة احكام القانون. تختلف انواع الرقابة واساليبها وفقا لنظام كل دولة، كذلك الرقابة على دستورية ومشروعية القوانين اخذت اكثر من صورة .

الرقابة البرلمانية والقضائية على مشروعية القرارات بقانون والمراسم الرئاسية في كل من النظام الفلسطيني والنظامين البريطاني والامريكي

كفلت جميع الدساتير رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية لأنه اختصاص اصيل لها.² تعتبر الرقابة البرلمانية وظيفة سياسية تضمن استمرارية هيمنة المجلس التشريعي على اعمال السلطة التنفيذية وقد حدد الدستور، ذلك ورسم طريقه، لكن يختلف مدى الرقابة.³ باختلاف كل نظام فالرقابة تكون شديدة في النظام البرلماني بينما يقل اتساعها في النظام الرئاسي.

سنتحدث هنا عن الرقابة البرلمانية والقضائية على مشروعيته القرارات بقانون أو اللوائح التفويضية في كل من النظام الفلسطيني والنظامين البريطاني والامريكي .

(1) (فتحي الوحيددي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، 12 .
(2) ابو بكر مرشد فازع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص 254، انظر ايضا حازم صادق سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي مرجع سابق ص 747 .
(3) اياد سليمان البرديني، المجلس التشريعي في فترة من 2006 حتى 2010، رسالة ماجستير، 2010 ص 151 .

اولاً: الرقابة البرلمانية على مشروعية القرارات بقانون والمراسيم الرئاسية في النظام الفلسطيني.

لقد بلغ عدد القرارات بقوة القانون التي تم اصدارها من قبل الرئيس الراحل ابو عمار والرئيس الحالي للسلطة محمود عباس منذ عام 1994 وحتى 2017/11/25، 390 قرار بقانون و 490 مرسوم رئاسي وقد نشرت جميعها في جريدة الوقائع الفلسطينية.¹

ان نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية الحزبية والسياسية.² ويعتبر المجلس التشريعي من أهم الاجهزة لأنه الرقيب الأول على اعمال السلطة التنفيذية ويراقب اعمال السلطة التنفيذية سواء في اعمالها الاستثنائية كالتشريع أو اعمالها العادية التي نص عليها القانون.

فاسلوب ممارسة الرقابة البرلمانية يختلف من نظام لآخر ففي النظام الفلسطيني نظمت المادة (56) القانون الاساس وبعض المواد من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ذلك من خلال الاسئلة والاستجابات، التحقيق البرلماني، المسؤولية السياسية للحكومة، مناقشة الميزانية والمصادقة عليها، طرح موضوع عام للمناقشة.³

وأكدت المادة(43) من القانون الاساسي الفلسطيني على ضرورة عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة بعد صدور هذه القرارات لكنه لم يذكر المراسيم الرئاسية الا في اعلان حالة الطوارئ يكون بمرسوم رئاسي .

فالقانون الاساسي في المادة (43) منه نص على "يجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات..." فإنه يؤثر على الرقابة البرلمانية على السلطة الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية في اصدارها القرارات بقانون من خلال عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة بعد اصدارها ليقدر رفضها أو تعديلها أو اقرارها دون تعديل.⁴

- (1) ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني وقد نشرت جميع القرارات بقانون والمراسيم والقرارات الرئاسية التي بلغ عددها من عام (1994-2017) 5579 قرارا رئاسيا ونشرت جميعها في الاعداد من (1-138) من مجلة الوقائع الفلسطينية .
- (2) تنص المادة 5 ض القانون الاساسي الفلسطيني 2005 على "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخابا مباشرا من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة امام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".
- (3) تنص المادة 56 من القانون الاساسي الفلسطيني على حق المجلس التشريعي في توجيه الاسئلة والاستجاب كذلك حق أي عضو من اعضاء المجلس التشريعي تقديم أي طلب ضروري ومشروع الى السلطة التنفيذية من اجل ممارسة مهامه النيابية، كذلك اكدت المواد 75 و 78 و 81 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على اساليب ممارسة الرقابة البرلمانية، اياها سليمان البريدني، المجلس التشريعي في فترة من 2006 حتى 2010 مرجع سابق ص 154 ويتبع .
- (4) راجع نص المادة 43 من القانون الاساسي 2005 .

لم يوضح القانون الاساسي المقصود بكلمة العرض اهل تمريرها بجميع المراحل التي يمر بها اصدار أي قانون من عرض ومناقشة وتصويت بالرفض أو الانجاب أم وضعها في الامانة العامة للمجلس التشريعي تمهيدا لعرضها؟ فمن الفقهاء مثل ابو بكر الزهيري اعتبر أن عملية العرض في مراحل الدار أي قانون من العرض حتى التصويت الاخير مثل الاصدار 2. ومنهم مثل عادل بو عركي أن العرض هو وضع القرارات بقانون في الامانة العامة للمجلس التشريعي تمهيدا لعرضها وهنا تتحقق عملية العرض بالايدياع¹ .

ترى الباحثة في هذا الاتجاه أن القرارات بقانون التي يصورها الرئيس لها قوة القانون وبما أنه اصدرها وتم العمل بها فهي ليست بحاجة للمرور بجميع المراحل التي يتم بها اصدار القانون العادي لأنه يمر بجميع المراحل قبل العمل به، وعند عرضه على المجلس التشريعي فإنه من اجل الرقابة على عدم مخالفة السلطة التنفيذية للقانون عند اصدارها القرارات بقانون فلقد رتب المشرع جزاء على عدم عرض القرارات بقانون الصادرة على المجلس التشريعي في اول جلسة بعد اصدارها وهو زوال ما لها من قوة القانون لكنه لم يحدد المدة التي يجب أن يعقد فيها المجلس التشريعي لعرضها عليه². فالمجلس التشريعي له الحق في اجبار الحكومة على عرض القرارات بقوانين عن طريق تحريك المسؤولية الوزارية³ .

السؤال المطروح هنا هو، ماهي العناصر التي تمتد اليها رقابة المجلس التشريعي؟ هل هي بالنظر إلى القرارات بقانون التي تعرض عليها فقط أم ماذا؟

تصدر السلطة التنفيذية القرارات بقانون بناء على الحق المخول لها من قبل الدستور في نص المادة 43 من القانون الاساسي يصلاحية التشريع الاستثنائية بدلا من المجلس التشريعي، وفقا لشروط وقيود حددها القانون الاساسي هنا تمتد رقابة المجلس التشريعي على مدى التزام السلطة التنفيذية للشروط والقيود الواردة وأهمها شرط الضرورة وقيود التزام القانون الاساسي مع أن المشرع لم يذكر عدم مخالفة القانون الا أن تطبيق القانون بديهيا يعني عدم مخالفته⁴ .

(1) ابو بكر مرشد فزاع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، مرجع سابق ص 175 .
(2) أنظر نص المادة 43 من القانون الاساسي 2005 .
(3) عادل أحمد حسين بو عركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة، مرجع سابق ص 96 .
(4) راجع نص المادة 43 من القانون الاساسي 2005 .

عند عرض القرارات بقانون الصادرة تتحقق الرقابة بمواجهة عمل السلطة التنفيذية من عدم الانحراف ومخالفة القانون الاساسي عند اصدار القرارات بقانون، اما القيد المفروض على السلطة التنفيذية هو أن التشريع سلطة استثنائية لها .

ان قيد الرقابة البرلمانية على تشريعات الضرورة ليس من الاعمال السيادية التي تتحصن بل تعرض على البرلمان اما أن ترفض فيزول ما لها من اثر قانوني واما أن يتم تعديلها أو اقرارها فتصبح قانونا، فتقدير ملائمة تدخل السلطة التنفيذية باصدار قرارات بقانون لمواجهة حالة الضرورة تخضع لرقابة المجلس التشريعي .

نلاحظ أن الرقابة تكون على مدى توافر حالة الضرورة من عدمها ومدى احترام السلطة التنفيذية للقانون وهو ايضا قيد تخضع فيه السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان في مدى احترامها للقانون وعدم تجاوزه .

ترى الباحثة هنا أن المشرع الفلسطيني اصاب من حيث تحديد هذه القيود في المادة 43 من القانون الاساسي الا أنه لم يصيب عندما لم يحدد مدة عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي وتركها على اطلاقه.

ثانيا: الرقابة البرلمانية على مشروعاته لوائح الضرورة في النظام الامريكي .

على خلاف النظام البريطاني والنظام الفلسطيني فان النظام الامريكي يقوم على الفصل المطلق والتام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبذلك هناك قيود على رئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية فهو لا يملك حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله، كذلك لا بحق له اقتراح القوانين أو التدخل في اعداد ميزانية الدولة، كذلك يستقل البرلمان عن الحكومة والدليل على ذلك أنه لا يحق للوزراء حضور جلسات البرلمان الا بصفتهم مواطنون عاديون¹ .ويحق للرئيس دعوة البرلمان للانعقاد في حالة واحدة استثنائية وهي وجود الظروف الاستثنائية التي تستدعي وجود البرلمان، ولا يحق لاعضاء البرلمان توجيه الاسئلة للوزراء.²

على الرغم من الصلاحيات الممنوحة للرئيس الامريكي الا أنه لا يمتلك الحق اطلاقه لذلك يوجد هناك تداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث الرقابة لمنع التعسف من قبل البرلمان

(1) النظام الرئاسي الامريكي، Lann Le Roix، www.startimes.com، مقالة ص 1 .
(2) علي هادي حميدي الشكراوي محاضرة، الفصل الشديد بين هيئات السلطة للنظام الرئاسي، قسم القانون العام، 19.4.2012، ص 2، www.uobabyyion.edu.iq .

والحكومة وعلى الرغم من هذا الرقابة فإنه يوجد رقابة ثالثة وهي الرقابة على البرلمان من قبل الشعب ويعود السبب في ذلك لفكرة التوازن بين سلطات الحكم، وحتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات واردة الشعب لا بد من وجود الرقابة بصورها الثلاثة .

ما هي صور الرقابة في النظام الامريكي ؟

النوع الاول: رقابة البرلمان على الحكومة .

هنا البرلمان هو المسؤول عن متابعة اعمال الحكومة وتقييم اعمالها دون أن تؤثر على التوازن في القوة السياسية بينهما حتى لا يؤدي ذلك إلى سيطرة البرلمان على السلطة التنفيذية وأنهيار مبدا الفصل بين السلطات.¹

النوع الثاني: رقابة الحكومة على البرلمان .

تقوم الحكومة بالرقابة على اعمال البرلمان مثلما يقوم البرلمان بالرقابة عليها من اجل تحقيق التوازن، من اختصاصات البرلمان توجيه تهم للوزراء وكذلك سحب الثقة من الحكومة إذا ثبت أنها تجاوزت وثبت الاتهام عليها، هنا قد تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان في حالة وجدته غير متوازن وغير موضوعي في تقديره للأمر أو أنه يبالغ في الاتهام دون سند مقبول، أي أن التعامل بين الحكومة والبرلمان اصبح مستحيلا، هنا تلجأ الحكومة إلى الشعب مباشرة للاحتكام وتقدير من هو الاصوب.²

النوع الثالث:- رقابة الراي العام على البرلمان .

تتمثل هذه الرقابة بمتابعة واشراف الشعب على اعمال البرلمان وقد تكون رقابة موسمية وتتمثل في وقف الناخبين من اعضاء البرلمان فيعتبر اعادة انتخاب الاعضاء نوعا من الرقابة الدورية. وقد تكون الرقابة دائمة وتكون طوال فترة عمل البرلمان وتكون من خلال الاعلام على اعمال اعضاء البرلمان أو البرلمان ذاته ككل.³

نلاحظ مما سبق أن المقصود بالرقابة هنا هي تقييم اعمال الحكومة وتابيدي إذا كان ما قامت به يحقق المصلحة ومحاسبتها ائا اخطأت .

(1) محمد الحسين أدوات الرقابة البرلمانية في انظم السياسية ،مقالة،ص2، 8.اب.2014،

. www.parliament.gov.sy/arabic/index.php

(2) محمد الحسين أدوات الرقابة البرلمانية في انظم السياسية ،مقالة، مرجع سابق ،ص 2.

(3) المرجع نفسه، ص 2 .

ترى الباحثة أن الرقابة البرلمانية في النظام الأمريكي ليست كاملة لأن البرلمان لا يستطيع سحب الثقة من رئيس السلطة الوطنية الا أنه نظام يتمتع بالاستقلال التام بين السلطات .

ثالثا: الرقابة البرلمانية على مشروعية تشريعات الضرورة في النظام البريطاني

يمارس البرلمان في بريطانيا الرقابة البرلمانية على السلطات التفويضية الممنوحة للحكومة من خلال طرق الرقابة العادية أو الطرق التي نص عليها التشريع المفوض.

فما هي طرق الرقابة العادية والطرق التي نص عليها التشريع المفوض؟

اولا:- طرق الرقابة العادية :

تعرف ايضا بالاجراءات العادية وتكون فيما يملكه البرلمان من وسائل رقابية معتادة ممنوحة له بناء على طبيعة نظام الحكم القائم على مبدأ الفصل بين السلطات.¹

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات يحق لاجراءات الرقابة البرلمانية توجيه الاسئلة والاستجواب للوزراء .

نلاحظ هنا أن النظام البريطاني في الرقابة البرلمانية من حيث الاستجواب والاسئلة يطابق النظام الفلسطيني الا أنه يخالف النظام في الولايات المتحدة ويعود السبب في ذلك لطبيعة نظام الحكم ففي النظام الفلسطيني والبريطاني نظام الحكم شبه رئاسي على خلاف نظام الحكم في الولايات المتحدة فهو نظام الرئاسي .

ثانيا:التشريع المفوض.

يسمى ايضا الاجراءات الاستثنائية وتتمثل بالنصوص الواردة في التشريع المفوض وهناك عدة اسباب للجوء البرلمان لهذه الرقابة .

1- قد ينص قانون التفويض على ضرورة عرض اللوائح التفويضية على البرلمان فهذه

اللوائح لاتصبح نهائية مالم يوافق عليها البرلمان صراحة والنص على ذلك يكفل فعالية

الرقابة وجديتها.² فالقوانين التفويضية تكتفي بالنص على مجرد عرض اللوائح التفويضية

على البرلمان دون أن توقف نفاذها على موافقته، فيكتفي لسريتها أن تقوم الحكومة

بايداعها مكتبة المجلس في الوقت المحدد.³

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 282 .

(2) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 383 .

(3) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 283 .

2- قد ينص قانون التفويض على التزام ايداع اللائحة امام البرلمان وتكون على صورتين:
• رقابة سابقة على نفاذ اللائحة: تكون هذه الطريقة بنشر اللائحة في الجريدة الرسمية لمدة 40 يوم حتى يطلع عليها ذوي الشأن قبل البدئ في تنفيذها لابداء اعتراضهم وبمقترحاتهم في الوقت المناسب وبعد مضي المدة تعرض اللوائح على البرلمان مع الاعتراضات والمقترحات.¹

• رقابة تالية: وهي أن تقوم الحكومة بايداع اللائحة امام البرلمان متى يتمكن البرلمان من الاطلاع عليها واتخاذ الاجراء اللازم لتعديلها دون تحديد مدتها الزمنية.²

3- قد ينص القانون التفويضي أو ما يسمى عند البعض (تشريع الام)، وهنا تلتزم الحكومة يعرض اللائحة على البرلمان خلال مدة زمنية معينة من اجل الاستماع إلى راي لجنتي الفحص والاورام وبناءا عليه اما تطبق اللائحة أو يوقف العمل بها حسب المدد المحددة للوائح التفويضية، في عام 1946 تم توحيد المدد ل 40 يوم وهي مدة ملزمة للحكومة لعرض اللائحة على البرلمان.³

نلاحظ أن النظام البريطاني قد اصاب عندما حدد مدة عرض اللائحة على البرلمان على عكس النظام الفلسطيني الذي تركها على اطلاقها اما في النظام الامريكي فحرية الرئيس مطلقة الا أن البرلمان يراقب مدى الالتزام في تطبيق القانون من قبل السلطة التنفيذية .
ترى الباحثة أنه كان الاولى بالمشرع الفلسطيني أن يحدد مدة عرض تشريعات الضرورة على المجلس التشريعي كي لا يترك الاطلاق على اطلاقه.

ثانيا : الرقابة القضائية على مشروعية القرارات بقانون أو اللوائح التفويضية

تعتبر الرقابة القضائية من اهم صور الرقابة على اعمال السلطات العامه والتزامها بسياده القانون.⁴ فالاستقلال والحيادية التي تتمتع بها السلطة القضائية جعل منها اقوى انواع الرقابة على اعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية .

(1) الجريدة الرسمية في بريطانيا هي London Gazette وقد نص قانون 1893 على نشر اللوائح في الجريدة الرسمية ،انظر عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ،دراسة مقارنة ،مرجع سابق ،ص 283 .

(2) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظامين البرلماني، مرجع سابق، ص 384 .

(3) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة بالنظامين الرئاسي والبرلماني ،مرجع سابق ،ص 282 .

(4) عدنان عمرو، مبادئ القانون الاداري، مرجع سابق، ، ص 177 .

فما مدى الرقابة القضائية على مشروعية القرارات بقوانين واللوائح التفويضية، كذلك ما هو موقف القضاء الامريكي من هذه اللوائح ؟

اولا : الرقابة القضائية على مشروعية القرارات بقانون في النظام الفلسطيني

ان للرقابة القضائية على دستورية القرارات بقانون لها مكانه هامه في النظام السياسي الفلسطيني وتختلف قواعد الاختصاص بالمنازعات الادارية ومنها القرارات بقانون باختلاف النظام القانوني في كل دولة، ففي فلسطين يطبق النظام الموحد، أي أن المنازعات الادارية تخضع للقضاء العادي.¹ سواء بعد اصدار قانون انشاء المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 أو قبل ذلك في قانون تنظيم السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 فجميع هذه القوانين اسندت اختصاص الرقابة القضائية على اعمال السلطة التشريعية والتنفيذية للسلطة القضائية .

تنص المادة (104) من القانون الاساسي الفلسطيني على أنه " تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للمحاكم الادارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقا للقوانين النافذة"² . بالرجوع للنص نجد أن المحكمة العليا هي التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح مؤقتا وفي ابريل 2016 اصدر الرئيس محمود عباس قرارا رئاسيا بتشكيل اول محكمة دستورية فلسطينية عليا.

تطبيقا لنص المادة (103) من القانون الاساسي الفلسطيني حيث جاء فيها "تشكيل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في : ا-دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها..."³ نلاحظ من نص المادة (103) من القانون الاساسي أن من اختصاصات المحكمة الدستورية للرقابة على مشروعية القوانين والقرارات بقانون وغيرها من أي تشريع يصدر عن الرئيس، أي أن المشرع الفلسطيني اخذ بمبدأ مركزية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح بحيث تستقل المحكمة الدستورية وهو اختصاص عام وشامل لكافة الطعون الدستورية على القوانين واللوائح والأنظمة.⁴

(1) المرجع نفسه، ص177-ص185 .

(2) نص المادة 104 من القانون الاساسي لسنة 2005 .

(3) راجع نص المادة 103 من القانون الاساسي 2005 .

(4) فتحي الوحيد، القضاء الدستوري في فلسطين، ط2، دار المقداد، 2004، ص96 .

السؤال هنا ما هو المقصود باللوائح التي نصت عليها المادة (103) من القانون الاساسي ؟ هل هي اللوائح التي تصدر في الظروف العادية أو الاستثنائية ؟

يرى بعض الفقهاء مثل فتحي الوحيدي أن المقصود باللوائح هي جميع انواع اللوائح التي تصدر في الظروف العادية والتي تصدر في الظروف غير العادية مثل القرارات بقانون.¹ ويرى البعض الاخر أن المقصود بها القرارات بقانون فقط ويرى اخرين أن الرقابة الدستورية تمتد لتشمل جميع التشريعات سواء الصادرة عن السلطة التشريعية أو غيرها.²

ترى الباحثة أن (الدكتور فتحي الوحيدي) كان على صواب عندما اعتبر أن المقصود باللوائح هي جميع التشريعات الصادرة في الظروف العادية والغير عادية أي أن المشرع قد اصاب عندما لم يحدد ماهيتها في المادة (103) من القانون الاساسي لأنه الرقابة تمتد لجميع التشريعات سواء قبل لنشاء المحكمة الدستورية أو بعد انشائها .

من خلال ما سبق دراسته نجد أن القرارات بقانون تختلف في قوتها قبل اقرارها من المجلس التشريعي وبعد اقرارها ففي الحالة الاولى تعتبر قرارات إدارية اما في الحالة الثانية فتعتبر قرارات لها قوة القانون أي أنها تشريع .

هل هناك فرق بين رقابة القضاء العادي والقضاء الدستوري على مشروعية القرارات بقانون

اولاً: الرقابة القضائية على مشروعيه القرارات بقانون في القضاء العادي

ان ما يقوم به رئيس السلطة التنفيذية من اصدار قرارات بقانون ما هي الا اعمال إدارية أي أنها قرارات اداريه.³ وبالرجوع لنص المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني نجدها تقصد بالقضاء العادي محكمة العدل العليا بصفتها محكمة إدارية وليس محكمة دستورية.⁴

فالمحكمة العليا تمارس الرقابة القضائية على القرارات بقانون من خلال حث الإدارة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الغاء قرار وقد ذكرت محكمة العدل العليا ذلك في حكمها رقم 2002\144 الصادر في 2003\9\30 حيث ذكرت "الاصل أن القضاء الاداري يجوز له مراقبه ملائمه القرار الاداري".⁵

- (1) عمر التركمان، القضاء الدستوري في فلسطين، رساله ماجستير، جامعه الازهر، 2010، ص80 .
- (2) ذكر هذا الراي في كتاب القضاء الدستوري في فلسطين للدكتور فتحي الوحيدي، مرجع سابق، ص96 .
- (3) ابو بكر مرشد فارع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص 259 ،ويرجع راي ابو بكر الى ان المشرع الفلسطيني اخذ بالمعيار الشكلي فبذلك فان القرارات اللداريه تخضع لرقابه القضاء الاداري كونها اعمال اداريه صادره عن سلطه ادارية .
- (4) نص المادة 104 من القانون الاساسي الفلسطيني 2005 .
- (5) محكمة العدل العليا، قرار رقم 2002\144 الصادر في 2003\9\30، غير منشور .

تختص المحكمة العليا بنظر الطعون المرفوعة لها شريطه أن يكون سبب الطعن متعلق بعيب في الاختصاص أو الشكل أو مخالفه القانون أو الخطأ في تطبيق القانون أو التعسف في استعمال السلطة وقد نصت على ذلك المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية حيث نصت على "يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الافراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقا بواحده وأكثر مما يلي: 1-الاختصاص، 2- وجود عيب في الشكل، 3- مخالفه القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، 4- التعسف في الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون".¹

للقضاء رقابة على تشريعات الضرورة من حيث توافر شروط الضرورة من عدمه، فعند الرقابة القضائية على اعمال الرئيس التشريعية في الظروف الاستثنائية تتقي مسؤوليه الرئيس اما إذا كانت مخالفه للقانون بعدم توافر شروط الضرورة فعندما تدفع المحكمة بعدم تطبيقها بسبب البطلان.²

ان خضوع القرارات بقانون للرقابة القضائية باعتبارها امالا إدارية فهذا لا يعني أن تكون مساويه للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في الظروف العادية، لذلك لا بد أن تكون الرقابة في حالة الضرورة مختلفة عن الرقابة في الظروف العادية، أي أن تكون اعمال السلطة التنفيذية في كلا الحالتين محققه مبدا الملائمة، فالملائمة في الرقابة على اعمال الضرورة تظهر في عنصري السبب والمحل للقرار الاداري لذلك على القضاء أن لا يعطي لنفسه الحق في تقدير حالة الضرورة التي هي من اعمال رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فالوقائع التي يستند لها القرار بقانون يكون تقديرها للرئيس فقط ويكون هذا بالنسبة لعنصر السبب.³

بالنسبة لعنصر المحل فالرقابة تكون على مخالفة القانون الاساسي على أن تكون المخالفة جسيمه، اما المخالفة البسيطة فأنها ليست سبب لإلغاء القرار بقانون من قبل محكمة العدل العليا بدافع البطلان.⁴

اما فيما يتعلق بركن الاختصاص وشكل الاجراءات فأنها تعود لرئيس السلطة الوطنية في اتخاذها لأنه صاحب الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية وقد يضطر في بعض الحالات إلى

(1) نص المادة 34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 .

(2) علاء عبد المعتال، الرقابة على سلطه رئيس الدوله التشريعيه في الظروف الاستثنائية، دار النهضه العربيه، بدون سنه نشر، ص230 .

(3) المرجع نفسه، ص 237 .

(4) علاء عبد المعتال، الرقابه على سلطه رئيس الدوله التشريعيه في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 236-237

اغفال بعض الشكليات المقرره للقرار الاداري مع ذلك يبقى القرار صحيحا على عكس لو صدر في الظروف العادية فإنه يكون قابلا لابطال¹.

العيوب اتي قد تصيب القرار الاداري من الشكل واختصاص والمحل والسبب وغيرها قد تكون سبب لإلغاء القرار الاداري أي أن الرقابة على القرارات بقانون لا يوجد لها معيار ثابت ومحدد بل تتغير وتختلف من قرار لآخر².

يترتب على الطعن في مشروعيه القرار بقانون امام القضاء أن تحكم بعد مشروعيتها وبالتالي الغائها والحكم بالتعويض إذا ترتب عليها الضرر³.

ترى الباحثة هنا أن المشرع اتبع المعيار الشكلي في التمييز بين القرارات بقانون الإدارية والتشريعية فيما بينها واختصاص القضاء ذاته في الرقابة على القرارات بقانون بعضها إدارية أو تشريعية لكن الاولى على المشرع الفلسطيني أن يجعل اختصاص المحكمة الدستورية فقط بالنظر في مشروعيه القرارات بقانون لأنها اعمال تشريعية بالاساس اختصاصها للسلطة التشريعية ولا تتبع المعيار الشكلي في تشريعات الضرورة .

ثانيا : الرقابة الدستورية على القرارات بقانون (تشريعات الضرورة)

ان المقصود برقابة دستورية القوانين التزام جميع من في الدولة من سلطات وعلى راسها السلطة التشريعية بأحكام الدستور والغرض من الرقابة منع مخالفه التشريع للدستور أو انحراف السلطة التشريعية في استعمال سلطتها⁴.

ف نطاق الرقابة الدستورية تمتد إلى القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطة التنفيذية⁵ وتكون الرقابة الدستورية على القرارات بقانون على النحو التالي:

• الرقابة على توافر شروط تطبيق حالة الضرورة

لقد اشترط القانون الاساسي الفلسطيني في نص المادة (43) منه على ضرورة توافر شرطين حالة الضرورة وهما غياب المجلس التشريعي ووجود شرط الضرورة ففي هذه الحالة تكون رقابة المحكمة الدستورية على مدى توافر حالة الضرورة من عدمها⁶.

(1) شريف احمد بعلوشه، دعوى الغاء القرار الاداري، رساله ماجستير، جامعه الازهر، 2010، ص 140

(2) ابو بكر مرشد فارع الزهيري، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص264

(3) عدنان عمرو، القضاء الاداري، منشآت المعارف، 2004، ص9

(4) محمود احمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية اثاره وحججه تنفيذه، دار الكتب القانونيه، مصر، المحله الكبرى، 2005، ص2-ص3

(5) فتحي لوحدي، القضاء الدستوري في فلسطين، مرجع سابق، ص96 ويتبع

(6) نص المادة 43 من القانون الاساسي الفلسطيني 2005

ترى الباحثة أن الرقابة الدستورية على مشروعية القرارات بقانون يجب أن تتوافر في جميع مراحل اصدار القرار الاداري سواء تمت المصادقة عليه من قبل المجلس التشريعي أو قبل المصادقة عليه فالرقابة هنا تكون على عمل السلطة التنفيذية في عدم مخالفتها احكام الدستور سواء في اعمالها الإدارية أو الاعمال التشريعية الاستثنائية، كذلك تكون على اعمال السلطة التشريعية عند تشريعها للقوانين.

• رقابة المدى التشريعي

يقصد بذلك التزام السلطة التنفيذية عند اصدارها قرارات بقانون حدود القانون فعليها أن تلتزم بما نص عليه القانون الاساسي ولا تتجاوز ذلك لتتعدى على اختصاصات المجلس التشريعي في سن التشريعات العادية كما حددها القانون الاساسي ففي حال تعدى رئيس السلطة التنفيذية حدوده فللمحكمة أن تحكم بعدم دستوريته .

ثانيا: موقف القضاء الامريكي من تشريعات الضرورة

بعض الدول مثل امريكا لا ينظم دستورها مساله ما إذا كانت المحاكم الدستورية أو المحاكم العليا تتمتع باختصاص رقابة دستورية التعديلات الدستورية .¹

ان اختصاص المحكمة الدستورية الأمريكية هي الرقابة القضائية على دستورية الاعمال والقواعد القانونية في القضايا والمنازعات المعروضة عليها، ويتم اللجوء إلى المحكمة العليا للطعن في تعديل دستوري تم بإجراءات مخالفة للدستور.²

في البداية اعتبر القضاء الامريكي أن التفويض التشريعي يعتبر خرقا للقواعد الدستورية واعتبرت المحكمة العليا أن تفويض السلطة التشريعية يخالف الدستور كونه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات .³

ان سلطة الرئيس الامريكي بناء على قانون التفويض مقيده وقد اكدت المحكمة موقفها من التفويض في العديد من احكامها باعتبار التفويض انتهاكا للدستور كون أن التشريع من اختصاص السلطة التشريعية المتمثلة بالكونجرس .

(1) وليد محمد السناوي، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية، دراسه مقارنه، ط1، دار الفكر والقانون للنشر

والتوزيع، 2016 ص69، ص ص70

(2) المرجع نفسه، ص69، ص70

(3) حازم صادق، سلطه رئيس الدوله في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص437

فهناك نوعا من التفويض التشريعي في النظام الامريكى وهو التفويض الشرطي ويقصد به قيام الكونجرس بإصدار تشريعات تنص على تفويض الرئيس منفردا بممارسه بعض السلطات التي يختص بها الكونجرس وفي ذات الوقت النص على حق الكونجرس في إنهاء هذا التفويض في أي وقت.¹ كذلك يقوم الكونجرس باصدار قوانين تخول الرئيس اصدار قرارات تنظيمية في مواضع معينة تنظم اصلا بموجب التشريع على أن تكون هذه القرارات حائزة على قوة القانون.² نلاحظ مما سبق أن الرقابة القضائية تكون على صحة التفويض التشريعي والتزامه بالضوابط والهدف والمدى والتزام السلطة التنفيذية بالالتزام به عند تشريع لوائح تفويضيه .

ترى الباحث أن المشرع الامريكى قد اصاب عندما حدد طريقه اصدار التفويض التشريعي وتحديد مدته على عكس المشرع البريطاني الذي نفى الرقابة عند مصادقه البرلمان على اللائحة كذلك المشرع الفلسطيني فهو لم يحدد مده التفويض التشريعي الا في حالة الضرورة ولم يحدد مدتا حتى أنه لم يحدد المدة التي يجب أن يعرض فيها التشريع التفويضي على المجلس التشريعي واكتفى بقول في اول جلسته انعقاد بعد اصدار القرارات بقوانين لكنه اصاب في الرقابة عليها سواء قبل أو بعد المصادقه عليها من المجلس التشريعي .

ثالثا : الرقابة القضائية على مشروعيه تشريعات الضرورة في النظام البريطاني

ان للرقابة البرلمانية على السلطات التي منحتها للحكومة بالتفويض ضعيفة مما استوجب وجود رقابة قضائية فعالة إلى جانب الرقابة البرلمانية أي الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية مجتمعتين، فهما وسيلتين للرقابة على الاعمال التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية لمنع تجاوز الحكومة حدود التفويض.³

ان التشريعات الفرعية الصادرة بناء على قانون التفويض ليس لها حصانه ضد رقابة محاكم القانون كما هو الحال في القوانين الصادرة عن البرلمان، والسبب في ذلك أن ما يصدره البرلمان له سياده مطلقه وفقا لمبدأ سياده البرلمان، اما اللوائح فهيه تصدر بناء على تفويض من البرلمان فهيه لا تكون صحيحه الا إذا طابقت القانون وليس لها حصانه أي يحق لمحكمة القانون في حال عدم مطابقتها للقانون أن تحكم ببطلان اللوائح الصادرة.⁴

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص 314

(2) المرجع نفسه، ص 314

(3) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، درسه مقارنه، مرجع سابق، ص 393

(4) احمد سلامه بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 387

ينحصر دور المحاكم في بريطانيا في تطبيق القانون لأنها لا تملك حق الرقابة الدستورية كون أن القوانين صادرة عن البرلمان وهو أعلى سلطة سياسية في بريطانيا فالرقابة تنحصر في مطابقه اللوائح التفويضية للائحه التشريعية الصادرة عن البرلمان للتأكد من مشروعيتها لكن لا يحق للمحاكم الغاء اللائحة غير المشروعة لكن دورها يكون بالامتناع عن تطبيقها فقط.¹

• ترجع الاسباب التي تستند اليها المحاكم في بريطانيا للحكم بعدم مشروعيه اللائحة إلى (عدم الاختصاص، عدم المعقولية، الخطأ في الغايه أو اساءه استعمال السلطه، سوء النية، انتهاك العدل الطبيعي).²

نلاحظ ضعف الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية ويرجع السبب لطبيعته النظام السياسي ويظهر الضعف في الرقابة كون أن المحاكم ليس لها سلطة الغاء اللائحة لعدم مشروعيتها وإنما يكتفي بعدم تطبيقها وقد نص قانون التفويض على "المحاكم لا تختص بفحص مشروعيه اوامر التاج التي تصدر في مجلسه".

قد ينص قانون التفويض على أن للائحة قوه القانون الالزاميه وقد يأتي بعده صيغ منها "تفرض هذه اللائحة على كل شخص ايا كان " وقد استقر القضاء حتى سنة 1920 على أن هذا الشرط يؤدي إلى عدم وجود رقابة قضائية على اللوائح التفويضية كون اللائحة اصبحت كأى نص من نصوص القانون وبقي ذلك حتى قرر القاضي (bankes) أن وجود هذا الشرط لا يمنع وجود رقابة القضاء.³ وقد يتضمن قانون التفويض شرط مصادقه الوزير على اللائحة وبذلك يفترض استيفاء اللائحة لجميع الشروط الواردة في قانون التفويض وبذلك يمنع رقابة القضاء عليها .

نلاحظ أن اللائحة التفويضية في حال عرضها على البرلمان ومصادقته عليها يمنع رقابة القضاء عليها وعند عدم عرضها على البرلمان أو رفض البرلمان المصادقه عليها فأنها تبقى تحت رقابة القضاء .

ترى الباحثة أنه كان الاولى على النظام السياسي في بريطانيا أن يمنع الرقابة القضائية على اعمال البرلمان خوفا من وجود نفوس ضعيفه بين اعضاء البرلمان وبذلك يصبح التشريع على اهواء البرلمان لأنه لا يخضع للرقابة .

(1) احمد سلامه بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدوله في النظام البرلماني، مرجع سابق ، 387

(2) المرجع نفسه، ص179

(1) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص395-296

المبحث الثاني

سلطات الرئيس في ظل حالة الطوارئ

ان حالة الطوارئ من الظروف الاستثنائية التي قد تصيب البلاد والاعلان عن حالة الطوارئ في هذه الظروف هو في سبيل حماية الامن العام أو السلامة العامة وقد نصت القوانين المقارنة والقانون الاساسي الفلسطيني عليها سنتحدث في هذا المبحث عن سلطات الرئيس في ظل حالة الطوارئ في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع سلطاته في النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا من خلال مطلبين .

المطلب الاول: حالة الطوارئ

المطلب الثاني: اعلان حالة الطوارئ، اسبابها ومبرراتها والجهة المسؤولة عن اعلانها واساسها القانوني.

المطلب الاول

حالة الطوارئ

حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تتعرض لها البلاد ولها احكام تنظمها وهي على اسلوبين لها نفس الهدف الا أنهما يختلفان في المضمون .

الاسلوب الاول: يقوم هذا الاسلوب على اساس أن حالة الطوارئ تنظم بناءً على قانون موضوع سلفاً يتضمن اسباب حالة الطوارئ والاجراءات المتبعة في حال قيامها وفي حال تواخر اسباب اعلان حالة الطوارئ يتم ايقاف العمل بالقانون المعمول به والعمل بقانون الطوارئ على أنه يتصف بالرقابة المقيدة على اعمال السلطة التنفيذية من قبل القضاء اثناء قيام حالة الطوارئ.¹

الاسلوب الثاني : يقوم هذا الاسلوب على عدم اعداد قانون مسبق لحالة الطوارئ وانما على لجوء السلطة التنفيذية إلى البرلمان من احكام قانون ينظم شروط حالة الطوارئ ومدتها والمناطق التي سوف يسري فيها قانون الطوارئ، فالنظام البريطاني يقوم على تنظيم حالة الطوارئ بنصوص دستورية تحدد اسبابها دون تحديد اختصاصات استثنائية للسلطة التنفيذية خلالها وذلك لأن حالة

(1) عمار جاموس، حالة الطوارئ في القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، بحث منشور في سلسلة القانون والسياسة، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، 2012، ص 97 .

الطوارئ حالة غير معروفة مسبقاً وهذا من اجل حماية الحقوق والحريات للأفراد لأن البرلمان هو ممثل الشعب.¹

اما في الولايات المتحدة الامريكية فإن الدستور ينظم الدستور حالة الطوارئ ويحدد اعلانها في نصوصه، لذلك فإن المشروع الامريكي يصدر من حين لآخر نصوصاً تشريعية استثنائية لمواجهة حالة الطوارئ.²

لقد اخذ المشرع الفلسطيني بالاسلوب الثاني وقد نصت المادة (110) من القانون الاساسي المعدل على حالة الطوارئ وأنه يجب تحديد اسباب اعلانها. فما هي حالة الطوارئ أو ما هو قانون الطوارئ؟؟

الفرع الاول: مفهوم حالة الطوارئ

هناك نظم قانونية مختلفة في كيفية مواجهة حالة الطوارئ والتي تستوجب تسليح السلطة التنفيذية بسلطات خاصة، فمنها ما يخلو من وجود قانون للطوارئ وبذلك تصبح السلطة للبرلمان في منح السلطة التنفيذية سلطات محددة في مواجهة كل حالة طوارئ استثنائية على حدا ومنها ما ينص على قانون للطوارئ بين اجراءات وأثار اعلان حالة الطوارئ.³

نصت المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على ضوابط اعلان حالة الطوارئ مثل انتهاك حقوق الانسان، حيث قررت أنه في حالة الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الامة والمعلن عنها رسمياً يجوز للدول أن تتخذ تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها، على أن تكون هذه التدابير بشكل مؤقت ونصت المادة (8) منها على أن حق الانسان في الحياة والسلامة الجسدية من التعذيب والحق في المحاكمة العادلة لا تنتهك حتى مع اعلان حالة الطوارئ.⁴

(1) محمد حسن دخيل، الحريات العامه في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2009، ص51 .

(2) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص424-ص428 .

(3) محمد عبد المجيد اسماعيل، الدساتير العربية بين الواقع والمأمول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، 2015، ص57 .

(4) محمد عبد المجيد اسماعيل، الدساتير العربية بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص58، لقد نصت المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على تعريف حالة الطوارئ وهي "في حالة الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الامة والمعلن قيامها رسمياً يجوز لدول الاطراف في هذا العهد ان تتخذ في اضيق الحدود التي يتطلبها لوضع التدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد...". وايضا نصت المادة (8) من ذات العهد في فقرتها الثالثة على انه " اية خدمة تفوض في حالات الطوارئ او الكيان التي تهدد حياة الجماعة او ما فيها".

يعرف قانون الطوارئ على أنه : هو التشريع الذي لا يجيز اعلان حالة الطوارئ في الدولة وينظمها في حال وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك مثل الحروب والكوارث العامة والاختار الاستثنائية التي لا تستطيع الدولة مجابتهها بالاستناد إلى القوانين العادية.¹

وقد عرضت الاتفاقيات الأوروبية لحقوق الانسان الموقعة في روما في 1 نوفمبر 1950 حالة الطوارئ في نص المادة (15) منها على أنها الحالة التي تكون فيها حرب أو أي طارئ اخر يهدد حياة الامة وعلى الدول أن تتخذ تدابير حتى لو خالفت الالتزامات المنصوص عليها بشرط أن لا تتعارض مع الالتزامات الاخرى في اطار القانون الدولي.²

وقد عرفها البعض مثل (فؤاد الشريف) على أنها " نظام استثنائي تفرضه السلطة العليا في الدولة اثناء وحدث داخلي أو خارجي أو وشيك يهدد المؤسسات الدستورية في البلد أو امن وسلامة المواطنين أو الاقليم الوطني ويهدف هذا النظام الاستثنائي إلى اسباب النظام العام والسكينة العامة وحماية أفضل لامن الاشخاص والممتلكات وتامين السير الحسن للمصالح العمومية".³

وعرفها (د. خيرى احمد الكباش) تعريفاً شاملاً يعرفها أنها " نظام استثنائي محدد في المكان والزمان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها وذلك بتدابير مستعجلة، وظرف غير عادية في شروط محددة لحين زوال التهديد".⁴

وعرفها (القاضي احمد المبيض) على أنها " نظام استثنائي شرطي مبرر بفكرة الخطر المحيط بالكيان الوطني أو تدابير قانوني مخصص لحماية كل أو بعض اجزاء البلاد ضد الاخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، أو عصيان مسلح يؤدي إلى نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية".⁵

-
- (1) محمد عبد المجيد اسماعيل، الدساتير العربية بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص57 .
 - (2) نص المادة (15) من الاتفاقيات الأوروبية لحقوق الانسان الفقرة "1- في وقت الحرب او الطوارئ العامة الاخرى التي تهدد حياة الامة يجوز لاي طرف سالم متعاقد ان يتخذ تدابير تخالف التزامات الموقعة بالاتفاقية في اضيق حدود تحتمها مقتضيات الحال، وبشرط الا تتعارض هذه التدابير مع التزاماته الاخرى في اطار القانون الدولي".
 - (3) فؤاد الشريف، حالة الطوارئ واثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، مجلة العلوم الانسانية، مجلد 11، ع22، 2011، ص188 .
 - (4) خيرى احمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الانسان، دار الجامعيين، القاهرة، 2001، ص779 .
 - (5) احمد المبيض، حالة الطوارئء شرعية في حالو وجود تهديد للامن القومي، لقاء ل معا، 2017 .
- . www.maan news.net

تكون حالات الطوارئ مستمدة من إعلان صادر من الحكومة رداً على حالة استثنائية تشكل تهديداً أساسياً للبلاد، تنبئ فيها الحكومة المواطنين لتغيير وضعها الطبيعي، فضلاً عن أنه قد يتم فيه تعليق الحريات المدنية وحقوق الإنسان⁽¹⁾

إذا حالة الطوارئ هي ظرف استثنائي خارجي أو داخلي يهدد امن المواطنين وقد حدد القانون شروطه وتبريراته ومدته ومكانه.

ترى الباحثة أن جميع الفقهاء والنصوص القانونية منسجمة ومتحدة في تعريف حالة الطوارئ ومفادها أنها ظرف استثنائي داخلي أو خارجي يهدد امن الامة.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ وتطبيقاتها

هل تختلف حالة الطوارئ من نظام لآخر ؟ للجاجة عن هذا السؤال سنتطرق للحديث عن حالة الطوارئ في كل من النظام الفلسطيني والنظامين الامريكى و البريطانيا

الفقرة الاولى: حالة الطوارئ في فلسطين.

يقوم مبدأ المشروعية على خضوع جميع سلطات الدولة عند ممارستها وظائفها لوثيقة الدستور لأنه الوظيفة الاساسية للدستور هي اقامة التوازن بين السلطة والحرية من جهة وبين سلطات الدولة من جهة أخرى وبذلك على السلطات الثلاثة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تنظم العلاقة فيما بينها بناءً على الدستور لأنه القانون الاعلى في الدولة.² والمادة (110) من القانون الاساسي الفلسطيني تنص على حالة الطوارئ وشرعنتها بالمراسيم.

فعند وجود ما يهدد الدولة والافراد بسبب الحرب أو العصيان المسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم رئاسي من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً ويجوز تمديدها ثلاثين يوم أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي باغلبية ثلثية على أن يشمل المرسوم في نصه المكان والزمان والهدف من اعلان حالة الطوارئ.³

لقد نظم المشرع الفلسطيني حالة الطوارئ في القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 في المواد من 110-114 .

(1) Security sector governance and reform, States of Emergence, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005 ,P4

(2) علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دراسة مقارنة، ط1، دار السنهوري لبنان- بيروت -الحدث -سان تيريز، 2016، ص9 .

(3) احمد المبيض، حالة الطوارئ شرعية في حال وجود تهديد للامن القومي، مرجع سابق، ص1 .

فحددت المادة (110) من القانوني الاساسي اسباب اعلان حالة الطوارئ وقد ذكرتها على سبيل الحصر وهي(بسبب الغزو أو الحرب أو العصيان المسلح أو حدوث كارثة طبيعية)، واعلانها يكون بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وقد حدد المشرع مدتها (30) يوماً قابلة لتجديد مرة واحدة لكنه لم يحدد حداها الأدنى أي أنها من يوم إلى 30 يوم بموافقة ثلثي اعضاءه، ويمكن أن تعلن حالة الطوارئ في منطقة دون الأخرى حسب الظرف فمثلاً اعلان عن حالة الطوارئ في غزة بسبب العصيان المسلح من قبل حركة حماس، وعلى المجلس التشريعي عند انعقادها خلال 30 يوم أو بعدها أن يراجع التدابير التي اتخذها لحالة الطوارئ.¹

وفي الفقرة الثالثة من المادة (110) اوجب أن يحدد المرسوم هدف اعلان حالة الطوارئ والمكان والزمان على أن يقوم المجلس التشريعي بمراجعة التدابير المتخذة في حالة الطوارئ في اول جلسة من مدة 30 يوم من اجل العودة إلى ما كان عليه الحال قبل اعلان حالة الطوارئ إذا كانت قد انتهت، وإذا لم تنتهي في 30 يوم الاولى يحق تمديدها 30 يوم أخرى على أن تراجع التدابير خلال نظر طلب التمديد لحالة الطوارئ في اول جلسة تمديد.

ونصت المادة (111) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005 على الحفاظ على الحقوق والحريات الخاصة بالافراد في حالة الطوارئ وعدم فرض قيود عليها الا بالقدر اللازم لإنهاء حالة الطوارئ مثل منع التجوال أو منع التنقل أو التفتيش أو غيرها.²

وقد نصت المادة (113) من القانون الاساسي أنه " لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق احكام هذا الباب".³

يقصد بذلك أن المجلس التشريعي يبقى منعقداً ولا يحق للسلطة التنفيذية حله أو إنهاء مدته النيابية قبل انتهاء فترة انعقاده المنصوص عليها وهي 4 سنوات.⁴

(1) نص المادة (110) من القانون الاساسي المعدل 2003 على " (1- عند وجود تهديد للامن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح او حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن 30 يوم. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة 30 يوم اخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني باغلبية ثلثي اعضاءه. يجب ان ينص مرسوم اعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية. 4- يحق للمجلس التشريعي ان يراجع الاجراءات والتدابير كلها او بعضها التي اتخذت اثناء حالة الطوارئ وذلك لدى اول اجتماع....)

(2) المادة (111) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 ، " لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الاساسية الا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم اعلان حالة الطوارئ".

(3) نص المادة (113) من القانون الاساسي المعدل 2003 .

(4) بشير علي الباز . حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديد، 2004، ص 206 .

ان حل أو تعطيل المجلس التشريعي أو البرلمان لا وجود له في النظام الرئاسي وبذلك فإن تعطيل المجلس التشريعي في النظام الفلسطيني هو غير قانوني لأن بتعطيله امتنع عن ممارسة اعماله كذلك عن رقابته الدستورية على اعمال السلطة التنفيذية.

وقد تم اعلان حالة الطوارئ مرتين في فلسطين، الاولى كانت بمرسوم رقم (18) لسنة 2003 والذي تم فيه اعلان حالة الطوارئ في كافة اراضي السلطة الوطنية الفلسطينية كذلك تشكيل حكومة طوارئ يرئسها امن احمد قريع ابو علاء، اما المرسوم الثاني فهو رقم (9) لسنة 2007 وتم فيه اعلان حالة الطوارئ في كافة الاراضي الفلسطينية بسبب العصيان المسلح في قطاع غزة واستيلاء الميليشيات الخارجة عن القانون على مقرات اجهزة السلطة الوطنية.¹

ان الصلاحيات الممنوحة للرئيس في حالة الطوارئ اكبر من الصلاحيات الممنوحة له في حالة الضرورة .

ترى الباحثة أن المشرع الفلسطيني قد حدد الشق الزمني لحالة الطوارئ وهدفها ومكانها وشروطها وطريقة اعلانها الا أنه لم يحدد كيفية إنهاؤها، هل هي بمرسوم رئاسي كما هي الحال في اعلانها؟، كذلك حالة الطوارئ مشروطة بنصوص ما صدر بها من قرارات واوامر على المجلس التشريعي لا أن المجلس التشريعي قد تم تعطيله هنا هل ما صدر من مراسيم رئاسية لا اعلان حالة الطوارئ قانوني ام لا ؟ .

الفقرة الثانية : حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية.

حالة الطوارئ هي التبرير القانوني الذي وجده لحماية الدولة من الاخطار الداخلية والخارجية على حد سواء فبسببها إتسعت سلطات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، فوجودها يبرر جميع القرارات التي يتخذها الرئيس حتى ما يسمى حقوق الافراد وحررياتهم، ففي الولايات المتحدة الامريكية للرئيس سلطة تقدير هذه الحالة من اجل حماية امن الولايات المتحدة.²

تنقسم حالة الطوارئ إلى قسمين، أولاً: حالة الطوارئ الحقيقية ويطلق عليها حالة الطوارئ العسكرية أو الاحكام العرفية، ثانياً : حالة الطوارئ السياسية أو الصورية.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 18 لسنة 2003 والمرسوم الرئاسي رقم 9 لسنة 2007، info.wafa.ps
(2) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، مرجع سابق، ص252 .

الحالة الاولى : يكون قيامها عند اندلاع حرب بين دولتين أو اكثر وتكون على الاماكن التي يوجد بها العدو أو يحاصرها ويحق للرئيس اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لمواجهتها مثل مصادرة ممتلكات أو الاستيلاء على الاموال.

الحالة الثانية : فتكون عندا تكون الدولة مهددة لحرب أو بكارثة عامة أو وجود اضطرابات داخلية ولهذا فهي تنقسم إلى نوعين، "الاول حالة الطوارئ العادية وتكون عند وجود خطر حال لا يمكن معه التأخير اعلان حالة الطوارئ وتكون سلطات الرئيس كبيرة جداً".¹

اما الثانية فهي حالة الطوارئ القصوى وتكون عند وقوع حوادث على درجة كبيرة من الخطورة تؤدي إلى عدم قدرة الاجهزة العادية على تداركها مما يؤدي إلى حلول المحاكم والقوانين العسكرية مكانها.²

لقد نص الدستور الامريكي في الفقرة التاسعة من المادة الاولى في بندها الثاني على هاتين الحالتين حيث جاء فيها ".... 2- أن امتياز استصدار امر استحضار امام القضاء لا يجوز أن يعلق الا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الضرورة " نجد من هذا النص أنه الاساسي القانوني لشرعية اعلان حالة الطوارئ ففي حالة العصيان أو الغزو يوقف العمل بالقوانين العادية وتحل المحاكم والقوانين العسكرية مكانها حتى زوال الحدث.

أن اعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية بنوعيتها يؤدي إلى اتساع سلطات الرئيس الامريكي في جميع المجالات لمواجهة الخطر ومثال ذلك احداث 11 ستمبر لعام 2001م، لذلك فإن الكونغرس لم يجعل لرئيس سلطات تحديد حالات الطوارئ كي لا يستبد لذلك نص على حالة الغزو أو العصيان ومع ذلك فإن هناك حالات أخرى تشترك معهما في ضابط واحد مثل حالات الحرب والكوارث الطبيعية والاقتصادية.³

لعدم انعقاد مجلس الشيوخ باستمرار بسبب تحديد دورات الانعقاد ووجود اوقات تجري فيها الانتخابات فإنه لا يحتمل تأجيل اعلان حالة الطوارئ إلى حين اجتماع مجلس الشيوخ والاطلاع

(1) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسته مقارنة رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2014، ص561 .

(2) عادل ابو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، 2006، ص125 ويتبع .

(3) عادل ابو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص93 ويتبع.

على الوضع وللسرعة في اتخاذ الاجراءات والحزم كان لا بد من أن يكون اعلان حالة الطوارئ في يد الرئيس.¹

ترى الباحثة أنه كان الاولى على السلطة التشريعية في النظام الامريكي أن تنص ووسع مما ورد في فقرتها التاسعة من المادة الاولى في دستورها على حالات الطوارئ وان تحدد مدتها الزمنية دون أن تتركها دون تحدد سقفها الزمني مما يعني أن حالة الطوارئ يمكن أن تمتد لسنوات دون رقيب على الرئيس وله الحق في اتخاذها بشأن حق التدابير وهو محمي بقوة القانون بحجة حالة الطوارئ.

الفقرة الثالثة: حالة الطوارئ في بريطانيا.

اعلنت بريطانيا ولأول مرة حالة الطوارئ في مصرعام 1914م لتجاوز النظام القضائي فيها عن طريق اللجوء إلى المحاكم الاستثنائية والتشريع للاحكام العرفية وقد عينت حاكماً عسكرياً بسلطة الطوارئ في 2 نوفمبر 1914 خلال الحرب العالمية الاولى.²

قام المشرع في النظام البريطاني بوضع اول قانون طوارئ مكتوب سلفاً لمواجهة حالة الطوارئ في عام 1920، الا أنه لم يطبق فصلياً : لاغي عام 1926 عندما قام عمال الفحم بالاضراب.³ فقد كان يمنع على الحكومة في حالة الطوارئ اصدار أي لوائح ضرورية الا أنها في عام 1929 اصدرت عن لوائح عندما طبق قانون الطوارئ وكان لهذه اللوائح دور كبير في القضاء على الاثار السلبية التي احدثتها حالة الطوارئ، فكانت السلطة التنفيذية عند وجود ظروف استثنائية تلجأ إلى البرلمان لاستصدار قانون الاحكام العرفية لتنظيم حالة الطوارئ ببيان مدتها وحدودها وشروطها.⁴

لم يحدد القانون اختصاصات معينة يتم اتخاذها في حالة الطوارئ وتركها للحكومة على أن يتم عرض القرارات المتخذة والاوامر على البرلمان خلال سبع ايام (7) من اتخاذها فإذا مرة الايام (7) دون عرضها على البرلمان اعتبرت باطلة وليس لها اثار قانونية واذا تم عرضها على

(1) داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الامريكي، ط1، العراق، مركز الكتاب الاكاديمي، 2006، ص244 .
(2) محمد عبد المجيد اسماعيل، الدساتير العربية بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص59 .
(3) احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص204 .
(4) احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص595 .

البرلمان ولم يبت فيها خلال (40) يوم اعتبرت نافذة بقوة القانون.¹ ويقوم التاج باعلان حالة الطوارئ.

ترى الباحثة أن الفترة الزمنية التي حددها المشرع في النظام البريطاني مناسبة وهي شبيه لما قام به المشرع الفلسطيني بتحديد الفترة الزمنية لاعلان حالة الطوارئ الا أن مدة 7 ايام التي حددها المشرع البريطاني لعرض القرارات والوامر التي تم اتخاذها في حالة الطوارئ غير كافية وكان الاولى به الاخذ بما اخذ به المشروع الفلسطيني بان حددها بمدة شهر أو اكثر فكلا النظامين الفلسطيني والبريطاني أفضل من النظام الامريكي الذي لم يضع سقف زمني لحالة الطوارئ.

المطلب الثاني

اعلان حالة الطوارئ

الأسباب والمبررات والجهة المسؤولة عن اعلانها واساسها القانوني

نظراً لخطورة حالة الطوارئ وما تولده من اثار على حقوق وحرية الافراد لأن السلطة التنفيذية لا تستطيع السيطرة على الوضع بالقوانين العادية لذلك تعمل على وضعها جانباً والعمل بقانون الطوارئ لذلك لا بد من وجود اسباب ومبررات لاعلان حالة الطوارئ منصوص عليها في الدساتير على أن الاسباب والمبررات قد لا تعد واحدة في مختلف الانظمة والدول . سنتحدث عن هذه الاسباب والمبررات في كل من النظام الفلسطيني والنظامين والامريكي والبريطاني. والجهة المسؤولة عن الاعلان والاساس القانون لحالة الطوارئ.

الفرع الاول: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ والجهة المسؤولة عن اعلانها.

تختلف اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ من نظام لآخر تبعا لنظامها السياسي كذلك تختلف الجهة المسؤولة عن اعلانها، سنتحدث هنا عن اسبابها ومبرراتها والجهة المسؤولة عن اعلانها في النظام السياسي الفلسطيني مقارنة مع النظامين السياسيين الامريكي والبريطاني

(1) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص229 .

الفقرة الاولى : اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في فلسطين والجهة المسؤولة عن اعلانها

تصدر القوانين في فلسطين وعلى راسها القانون الاساسي باسم الشعب العربي الفلسطيني. ومبدأ سيادة القانون تقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات لأن جميع السلطات والهيئات والاجهزة والافراد يخضعون للقانون، لكن في حال تعرضت البلاد لخطر يهدد كيانها وامن الافراد فيها كالحرب والغزو أو العصيان المسلح أو حدوث كوارث طبيعية هنا لا يقوى القانون العادي على المحافظة على الامن والسلامة.¹

نصت المادة (110) من القانون الاساسي الفلسطيني على اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ حيث نصت على "1- عند وجود تهديد للامن القومي أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً. 2- يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي اعضائه . 3- يجب أن ينص مرسوم اعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية ...".²

لاعلان حالة الطوارئ يكفي توافر سبب أو مبرر قانوني واحد يستطيع الرئيس اعلان حالة الطوارئ، ومن نص المادة (115) نلاحظ أن حالات اعلان الطوارئ قد وردت على سبيل الحصر وهي وجود تهديد للامن القومي بسبب (الحرب، الغزو، العصيان المسلح، حدوث كارثة طبيعية).³

ترى الباحثة بأن المشرع الفلسطيني اصاب عندما حدد اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ على سبيل الحصر كي لا يحدث تعسف من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في استخدامها وهذا عكس ما هو موجود على أرض الواقع لأن المادة (110) حددت أجل حالة الطوارئ، لا تتجاوز (60) يوماً لكنها لم تحدد كيفية إنهاء هذه المدة، فالواقع الموجود أن حالة الطوارئ في فلسطين موجودة منذ سنوات دون رقيب أو محاسب ومع كل هذا قيام رئيس السلطة الوطنية بتعطيل المجلس التشريعي أي أنه حتى اعلان حالة الطوارئ اصبح غير دستوري .

(1) علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 2006، ص118 ويتبع.

(2) نص المادة (110) من القانون الاساسي المعدل 2003 .

(3) عبد الحميد الشواربي، شريف جاد الله، عدم دستورية ومشروعية قراري اعلان ومد حالة الطوارئ والوامر العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص71 .

* أسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ.

اولاً : وقوع حرب .

ذكرت المادة (110) من القانون الاساسي اعلان حالة الطوارئ بسبب الحرب لكنها لم تحدد ماهية الحرب هل هي حرب داخلية ام خارجية وهل هي حرب فلسطين ام فيها ام لا، لذلك كان على مشرعنا الفلسطيني أن يحدد ماهية الحرب دون تركها على اطلاقها .

ثانياً: الغزو.

الغزو في اللغة هو القتال من طرف واحد وقد نص القانون الاساسي عليها . إذا فالضرورة نوع من الحرب أي أن المشرع الفلسطيني كان اولى به أن يجعلها من ضمن الحرب لأنه جعلها على اطلاقها ولم يضع كلمة غزو والاولى به أن يضع سبباً غيره مثل انتشار وباء أو غيره ..)
ثالثاً: العصيان المسلح.

يقصد بالعصيان المسلح الذي ورد في نص المادة (110) هو الاضطرابات الداخلية التي يكون فيها السلاح الدال على العنف وبذلك يكون العصيان الغير مقترن بالسلاح ليس سبباً مبرراً لاعلان حالة الطوارئ وقد أصدر الرئيس الفلسطيني المرسوم رقم (9) لسنة 2007 لاعلان حالة الطوارئ في غزة عندما استعملت حماس السلاح لقمع الاجهزة الحكومية التابعة لحركة فتح.

رابعاً: حدوث كوارث طبيعية .

يقصد بالكوارث الطبيعية هي التي لا بد للانسان في حدوثها مثل الزلازل والبراكين والفيضانات هنا المشرع الفلسطيني ذكر كوارث طبيعية دون تحديد ماهيتها المهم أن تكون هذه الكوارث تهدد الامن القومي وكان الاولى به أن يحددها كذلك أن يحدد مكان وقوعها اما في داخل البلاد أو على حدودها أو خارجها .

مما سبق وبالرجوع لنص المادة (110) نلاحظ أنه عند توافر أي سبب أو مبرر من الاسباب المذكورة يحق لرئيس الدولة اعلان حالة الطوارئ لأنه الوسيلة الوحيدة لحماية امن البلاد من المخاطر وحفظ امن البلاد مرتبط لحماية الافراد وحقوقهم، لكن أمل على مشرعنا الفلسطيني أن يحدد اسباب اعلان حالة الطوارئ بشكل حقيقي لا لبس أو غموض فيه.

الجهة المسؤولة عن اعلان حالة الطوارئ في فلسطين،

بالرجوع لنص المادة (110) من القانون الاساسي الفلسطيني نجد أن القانون الاساسي أعطى صلاحية اعلان حالة الطوارئ لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وحدد مدتها ب 30 يوم بموجب مرسوم رئاسي ودون الحاجة لاذن مسبق أو تشاور مع رؤساء السلطات الأخرى من السلطة التشريعية والسلطة القضائية.¹

يطلق مسمى حكومه الطوارئ على الحكومه التي يتم اختيارها ومنحها الصلاحيات لاتخاذ التدابير والاجراءات اللازمه خلال مدة الطوارئ وهي بذلك حكومه مشروعه وفقاً للدستور كما أن الرئيس هو صاحب السلطة التنفيذية وله سلطة مطلقة في اعلان حالة الطوارئ واختيار الحكومه التي يرى أنها قادرة على تنفيذ البرنامج السياسي وايجاد الحلول للخروج من اللازمه السياسي.²

الفقرة الثانية: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية.

تنقسم حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية إلى حالة الطوارئ العادية وحالة الطوارئ القصوى وقد تم شرحها سابقاً. وان الدستور الامريكي لم يذكر حالة الطوارئ الا في البند الثاني من الفقرة التاسعة للمادة الاولى في دستوره حيث نص على ".....، 2- أن اختيار استصدار امر استحضار اما تلقضاء لا يجوز أن يطلق الا عندما تستدعي السلامة العامة ذلك في حالات العصيان أو الغزو"،³ ويتبين من هذا النص أن اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ هي العصيان والغزو فقط، وتفسير هذه المادة أن الامر القضائي المكتوب يتوقف العمل به عند وجود حالات اعلان حالة طوارئ.

عند توافر حالتى العصيان أو الغزو توقف السلطة التنفيذية العمل بالقوانين العادية ويتم العمل بالقوانين العسكرية وقانون الطوارئ وتحل المحاكم العسكرية مكان المحاكم المدنية حتى تزول حالة الطوارئ.⁴

(1) نص المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
(2) علي خشان، مقاله بعنوان الحكومه الفلسطينية وحالة الطوارئ، 2007، Pulpit.alwatanvoice.com
(3) نص المادة (1) فقرة 9 بند 2 من الدستور الامريكي .
(4) عادل ابو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصره، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص126.

من الحالات التي تم اعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية قيام الرئيس الامريكي جورج بوش باعلان الحرب ضد العراق لتحرير دولة الكويت عام 1990 بناءً على تفويض من الكونغرس كذلك قيامة باستخدام القوة لاعادة النظام في شيكاغو في عام 1992.¹ بعد احداث 11 ستمبر 2001 فإن سلطات الرئيس الامريكي في اعلان حالة الطوارئ قد توسعت بنوعيتها، لذلك كان لا بد من وضع معيار لتحديد هذه الحالات لمنع استبداد الرئيس بحجة وجود حالة الطوارئ.²

اعلان حالة الطوارئ لا تقتصر على حالة العصيان والغزو فقط بل تمتد لتشمل حالات أخرى تشترك معها بذات العلة وهي الحرب والكوارث الاقتصادية والطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات الجسيمة.³

نظم الكونغرس الامريكي تشريعاته الصادرة منه لمعالجة حالة الطوارئ وتوسعة صلاحيات الرئيس الامريكي لمواجهتها باريحية تامة دون عصيان، فقد كانت تشريعات الكونغرس وفقاً لاسلوبين الاول: وضع تشريعات سابقة لوجود حالة الطوارئ، والثاني : وضع تشريعات عند وقوع حالة الطوارئ لأن التشريعات السابقة غير كافية على مواجهة الحالة.⁴

الجهة المسؤولة عن اعلان حالة الطوارئ في امريكا.

يعطي التشريع في النظام الامريكي رئيس الدولة اعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية والتي يكون سببها الحفاظ على كيان الامه ودفع ما يهدد امن بلادها وسلامتها من الاخطار.

الفقرة الثالثة: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في بريطانيا.

قانون الطوارئ الصادر عام 1920 والمعدل عام 1964 بينت حادثة الاولى اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ والتي يحق يتوافلها للتاج اعلان حالة الطوارئ حيث نص على "الملكة اعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفاً من طبيعتها تهديد تامين وتوزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الاضائه أو وسائل القوى المحركة،

(1) فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995، ص282 ويتبع .

(2) عادل ابو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص126 .

(3) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص426 .

(4) المرجع نفسه، ص426 .

التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء منه من مواد الحياة الضرورية، ولا يجوز انفاذ هذا الاعلان لاكثر من شهر واحد دون المبادرة باعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة وفيما يتم اعلان حالة الطوارئ يجب عرض قرار اعلانها على البرلمان فوراً وان كان مجلس البرلمان غير منعقد لانعقاد الدورة أو لانعقاد الدورة أو تأجيلها يجب دعوتها للانعقاد وخلال خمسة أيام¹. لقد بين هذا المص اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ وهي ظهور ظروف من طبيعتها تعريض مواد الحياة الضرورية للخطر.

يبين هذا النص أن مواد الحياة الضرورية هي الطعام والماء والوقود لكنه لم يوضح نوع الخطر إذا كان داخلي أو خارجي أو مدى هذا الخطر هل هو جسيم أو لا لكن وبالبداهة أن يكون اعلان حالة الطوارئ الا إذا كان الخطر جسيم، كذلك ذكر النص كلمة تهديد أي أنه يحق للتاج اعلان حالة الطوارئ بمجرد التهديد أو أن يكون على وشك الحدوث وبذلك هناك تناقض في ذات النص وترى الباحثة أنه كان اولى على المشرع البرلماني أن يوضح حالات اعلان الطوارئ وان لا يقتصرها على مواد الحياة الضرورية فالحرب سبب لاعلان حالة الطوارئ الا أنه لم يذكرها كذلك الكوارث الطبيعية.

كفل المشرع البريطاني اسوتا بالمشرع الفلسطيني حدد مدة حالة الطوارئ بشهر قابلة للتجديد كذلك يجب عرضها على البرلمان وحدد أنه يجب عرضها على البرلمان خلال خمسة (5) ايام على عكس المشرع الفلسطيني الذي حدد عرضها على المجلس التشريعي عند أو انعقاد أو خلال طلب التمديد إذا كان هناك حاجة للتمديد.

ترى الباحثة أن المشرع الفلسطيني كان الاصبوب بالنسبة لنظامين الامريكي والبريطاني في اعلان حالة الطوارئ والنص عليها، فقد ذكر المشرع الفلسطيني الطريقة التي يتم اعلان حالة الطوارئ بها كذلك شروطها واهدافها ومدتها لكنه لم يذكر كيفية أنائها وذكرها صرامتاً في القانون الاساسي في المادة (110) أيضاً المشرع البريطاني فقط قصر حالة الطوارئ على المواد الحياة الضرورية وحدد مدتها لكنه لم يكن واسعة الا في تحديد حالات اعلان الطوارئ بشكل واسع لكنه حدد مدتها وقد ذكرها صراحةً في دستوره، اما النظام الامريكي فلم يذكر حالة الطوارئ صرامتاً في دستوره ولم يحدد الاهداف والشروط في بشكل واضح ولم يحدد مدتها وكيفية اعلانها

(1) جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، دراسته مقارنة، مرجع سابق، ص 617.

وانما تركها لرئيس سلطة تقديرية وكان الاولى بالمشرع أن يوضح هذه الحالة بشكل اوضح لأنه امريكا دولة عظمى ومسيطرة وبأن وقت ترى مصلحة لها تعمل اعلان حالة الطوارئ مثل اعلانها في حرب العراق.

ان الهدف من اعلان حالة الطوارئ هو حفظ الامن والنظام والمحافظة على حياة الافراد وحقوقهم أي حفظ البلاد من الخطر لذلك عملت بريطانيا على اصدار قانون الطوارئ لعام 1920 وعملت على تعديله عام 1964 لتنظيم حالة الطوارئ.¹

لقد اعلنت حالة الطوارئ في بريطانيا عدة مرات منها اعلانها عام 1921 لمواجهة اضراب عمال الفحم كذلك في عام 1924 لذات السبب وفي عام 1939 تم اعلانها في اجل مواجهة ظروف الحرب العالمية لذلك اصدرت قانون Emergency power، وكذلك اعلنتها عام 1955 لمواجهة اضراب عمال السكك الحديدية وكذلك اعلنتها عام 1966 لمواجهة اضراب عمال البحر وفي ذات العام اصدرت قانون يجيز للحكومة اصدار الاوامر لاستدعاء قوات الاحتياط لاحتواء الموقف.²

الجهة المسؤولة عن اعلان حالة الطوارئ في بريطانيا .

نص قانون الطوارئ الصادر في 31 مارس 1920 والمكمل بالقانون الصادر في 19 اكتوبر 1920 في مواده الثلاث الاولى على حق الملك في اعلان حالة الطوارئ عند توافر اسباب اعلانها وحدد مدتها بشهر واحد على أن تعرض على البرلمان فوراً وإذا كان غير منعقد يجب دعوته للانعقاد خلال 5 ايام.³

الفرع الثاني: الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ

تطورت المراحل التي من خلالها اعلان حالة الطوارئ فقد تعاقبت الحكومات على فلسطين ولكل حكومه نهج معين في اعلانها والنص عليها كذلك تنوعت الاسباب التي جعلت من الأنظمة الأخرى تهتم بالنص عليها سواء بقانون مسبق ومنع لمواجهتها حال حدوثها أو قانون

(1) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص229 .
(2) احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسه مقارنه، مرجع سابق، ص206
(3) حقي اسماعيل بربوتي، الرقابة على اعمال السلطه القائمه على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعه عين شمس، 1981، ص42 .

يوضع في حينه لمواجهةها سنتحدث هنا عن الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ في فلسطين مقارنة مع النظامين الامريكى والبريطاني.

الفقرة الاولى: الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ في فلسطيني

تناولت القوانين التي طبقت في فلسطين منذ الانتداب البريطاني حتى عهد السلطة الوطنية الفلسطينية حالة الطوارئ، فقد نصت المادة 89 من مرسوم فلسطيني عام 1922 على "اعفاء الملك وورثته وخلفائه سلطة اصدار التشريعات والقوانين، يحتفظ لجلالته ولورثته ولخلفائه من بعده استشارة المجلس الخاص بسلطة اصدار التشريعات والقوانين التي يرونها ضرورية بين الاونه والأخرى لتوطيد الامن والنظام وانتظام الحكم في فلسطين وفقا للانتداب الممنوح له".¹ نلاحظ من هذا النص أن صلاحيات الملك التشريعية في الظروف العادية هي ذاتها في الظروف الاستثنائية حتى عام 1939 عندما اصدر الملك قانون سلطة الطوارئ .

في عهد الحكم الاردني طبق في فلسطين قانون الدفاع المطبق في الاردن الصادر في عام 1935 والذي بموجبه كان للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة والدستور الاردني لسنة 1952 نظم مادة الطوارئ في المواد 124 و 125 حيث نصت المادة 124 على " إذا حدث ما يستدعي الدفاع على الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم الدفاع تعطى بموجبه إلى لشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتامين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع ناخذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بادارة ملكيه تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء". اما المادة 125 فقد نصت على " في حال حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة لهذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك وبناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بادارة ملكيه الاحكام العرفيه في جميع انحاء المملكة أو أي جزء منها".²

نلاحظ من نصوص المواد السابقة أنه عند اعلان الاحكام العرفيه للملك أن يصدر بادارته التعليمات التي تقتضيها الضرورة لأغراض الدفاع عن المملكة بغض النظر عن احكام أي قانون معمول به ويبقى جميع الاشخاص القائمين على تنفيذ هذه التعليمات معرضين للمسؤولية القانونيه التي يرتبها القانون على اعمالهم إلى أن ياتي قانون خاص يعفيهم من المسؤولية ومنح

(1) نص المادة (89) من مرسوم دستور فلسطين 1922 .

(2) نص المادتين (124)و(125) من الدستور الاردني لسنة 1952 .

خصيصاً لها وبناءاً على المواد 124 و 125 ومنع قانون الدفاع لسنة 1935 والذي طبق في الضفة الغربية ومنح الملك صلاحيات واسعة فيه.¹

في عهد الاحتلال الاسرائيلي والذي لا زال قائماً اعطت اسرائيل بواسطة الاوامر العسكريه والحاكم العسكري صلاحيات واسعة بذريعه المحافظة على امن اسرائيل وفي عهد السلطة الوطنية الفلسطينية نظم القانون الاساسي احكام حالة الطوارئ فقد نصت المادة (110) في فقرتها الاولى على "عند وجود تهديد للامن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعيه يجوز اعلان حالة طوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بمدته لا تزيد عن ثلاثين يوم".²

عندما نظم القانون الاساسي الفلسطيني حالة الطوارئ يكون قد تجنب جميع العيوب التي كانت في الأنظمة التي سبقتة لأنه منح الرئيس سلطات خاصة لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية مثل حالة الطوارئ.³

الفقرة الثانية: الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكه .

لم يتطرق الدستور الامريكي لحالة الطوارئ الا في المادة الاولى من الدستور في فقرتها التاسعه في البند الثاني منها حتى تنص على "...2 أن اختيار استصدار امر استحضار امام القضاء لا يجوز أن يعلق الا عندما تستدعي السلامه العامه ذلك في حالات العصيان أو الغزو..."⁴ نلاحظ من النص أن اسباب اعلان حالة الطوارئ في العصيان والغزو فقط . لقد نظم الكونجرس الامريكي تشريعاته الصادرة لمعالجة حالة الطوارئ ومن خلالها توسعت صلاحيات الرئيس الامريكي لمواجهة دون عقبات بعد أن كانت صلاحيات الرئيس في اعلان حالة الطوارئ مقيدة .

نلاحظ مما سبق أن الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ تطور مع تعاقب الحكومات على فلسطين وان القانون الاساسي الفلسطيني نص عليها صراحة وحدد شروطها واسبابها ومبرراتها ومدتها وقد اخذ النظام البريطاني بذات المبدأ على عكس النظام الامريكي الذي لم ينص عليها

(1) حنين اكرم حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، مرجع سابق، ص 134.

(2) نص ماده (110) في فقرتها الاولى من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .

(3) غاده سلمان مزيد، حالة الطوارئ في القانون الاساسي الفلسطيني، 2010، www.plc.gov.ps .

(4) نص ماده (1) البند الثاني من الفقرة 9 من الدستور الامريكي .

صراحتا في دستوره وانما تطرق لها في بند من فقرة بمادة في دستوره وبالرغم من ذلك فان صلاحيات الرئيس الامريكى تتوسع باستمرار تبعا للظروف .

الفقرة الثالثة: الاساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ في بريطانيا

تنص المادة الاولى من قانون الطوارئ الصادر في 1920 والمعدل في 1964 على حالة الطوارئ واسبابها حيث تنص على "للملكه اعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفًا من طبقها تهديد تامين وتوزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الاضاعة أو وسائل القوى المتحركة التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء حيوي منه من مواد الحياة الضرورية ولا يجوز انقاذ هذا الاعلان ل اكثر من شهر واحد دون المبادرة باعلان جديد لها، تم خلال تلك الفترة وفيما يتم اعلان حالة الطوارئ يجب عرض قراراعلانها على البرلمان فورًا وإذا كان مجلسا البر لمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تاجيلها يجب دعوتها للانعقاد وخلال خمسة ايام ¹.

نلاحظ في نص المادة السابق أن المشرع البريطاني كان مهتما بموضوع حالة الطوارئ وقد نص عليها دستوره فقد نص عليها نص على مدتها واسبابها ومبرراتها . ترى الباحثة أنه كان الاولى على المشرع الامريكى أن يحذو حذو المشرع الفلسطينى والبريطاني في النص صراحتا على حالة الطوارئ خوفًا من ظهور الدكتاتوريه لدى الرئيس الامريكى في المستقبل بناء على صلاحياته الواسعه في اعلانها ولا اعلانها يعتمد على تقديره هو .

(1) نص المادة (1) من قانون الطوارئ البريطاني 1920 المعدل 1964 .

الخاتمة

تعتبر دراسة السلطات التشريعية لرئيس الدولة من اهم الموضوعات التي نظمتها الدساتير ، ومن خلال التطرق لسلطات الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني ومقارنته مع سلطاته في النظم الدستورية المقارنة (النظام السياسي الامريكي والبريطاني) ، نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بسلطات واسعة فهي تمارس سلطات ادارية متعلقة بالمرافق العامه في الدولة كذلك تنفيذ القوانين إلى جانب سلطات تشريعية في الظروف العادية وغير العادية (الاستثنائية) .

فالرئيس في النظام شبه الرئاسي والنظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات . ففي النظام السياسي الفلسطيني أعطى القانون الاساسي الفلسطيني الرئيس سلطات تشريعية عديدة في الظروف العادية ومنها حق الاعتراض وحق اصدار القوانين ونشرها وحق ابرام المعاهدات الدولية كذلك له سلطات تشريعية في الظروف غير لعادية وهي اصدار قرارات بقانون في حالة الضرورة ومراسيم رئاسية في حالة الطواريء .

كذلك للرئيس في النظام الرئاسي الذي يأخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات ذات السلطات في النظام شبه الرئاسي والنظام البرلماني .

وقد خلصت هذه الدراسة إلى عدة نتائج وخرجت بمجموعة توصيات وهي :

اولا :- النتائج

1- مرت فلسطين بمراحل تاريخية مختلفة اثرت فيها مما جعل منها نظام قانوني معقد يحوي عدة قوانين ومن اهمها اربعة مراحل سبقت عهد السلطة ، وتبدأ من الانتداب البريطاني ثم الحكم الاردني للضفة الغربية والادارة المصرية لقطاع غزة واخرها الاحتلال الاسرائيلي لفلسطين .

2- وضع مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 في عهد الانتداب البريطاني والذي لم يستند على قوانين سابقة لانه وضع من اجل ترسيخ الانتداب وخدمة مصالحه في فلسطين وقد كان للمندوب السامي عدة سلطات تشريعية في الظروف العادية وغير العادية .

3- كان للحاكم الاردني في الضفة الغربية سلطات واسعة مستمدة من السلطات السابقة للمندوب السامي والتي استخدمها في ضم الضفتين وقد طبق الدستور الاردني بالكامل .

وكان للحاكم الاردني بموجب الدستور الاردني لسنة 1952 سلطات تشريعية واسعة في الظروف العادية ووجير العادية .

4- كان للحاكم الاداري المصري في قطاع غزة سلطات واسعة مستمدة من الاوامر العسكرية الصادرة عن وزير الحربية المصري فكان الحاكم الاداري المصري يتمتع بكافة السلطات التشريعية في الظروف العادية والاستثنائية .

5- في عهد الاحتلال الاسرائيلي كان للحاكم العسكري الاسرائيلي سلطات واسعة شملت سلطات كل من سبقوه منذ عهد الانتداب البريطاني .

6- في عهد الاحتلال الاسرائيلي تم اصدار الامر العسكري رقم (947) والذي أعطى الحاكم العسكري الاسرائيلي جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والادارية التي كانت تتمتع بها الحكومه الاردنية في الضفة الغربية ، فكانت سلطات الحاكم العسكري قائمة على سيادة مطلقة لكن في حالة الطوارئ طبق نظام الطوارئ البريطاني لسنة 1945 في الضفة .

7- قيام الرئيس الفلسطيني ابو مازن باقالة الحكومة وقيامه باصدار قرارات بقانون واصدار مراسيم رئاسية وعلان حالة الطوارئ دون رقابة المجلس التشريعي لغيابه وهو على عكس النظم المقارنه التي نصت دساتيرها على جواز حل البرلمان وحددت شروط ذلك .

8- نص القانون الاساسي الفلسطيني على سلطات الرئيس التشريعية في الظروف العادية مثل حق الاعتراض والاصدار والنشر كذلك على سلطاته التشريعية في الظروف غير العادية مثل حالة الضرورة وعلان حالة الطوارئ وذلك باصدار قرارات بقوة القانون ومراسيم رئاسية وهو ذاته في النظم المقارنة ،

9- حدد القانون الاساسي الجهة المسؤولة عن اعلان حالة الطوارئ كذلك شروط حالة الضرورة والجهة المسؤولة عنها وفي كلا الحالتين فانهما من اختصاص الرئيس الفلسطيني على عكس النظم المقارنة التي لم تنص صراحة على شروط حالة الضرورة والطوارئ والجهة المسؤولة عنهما .

ثانياً :- التوصيات :

- 1- ضرورة مواكبة تطور القوانين في جميع المراحل السياسية بانتهاء العمل بجميع القوانين التي كانت سارية قبل عهد السلطة الوطنية الفلسطينية والتي لا تخدم القضية الفلسطينية .
- 2- ترشيد استخدام السلطات الواردة في المادة (43) من القانون الاساسي و توقف الرئيس الفلسطيني عن اصدار قرارات بقانون دون وجود مسوغ قانوني لها وعدم توافر شروط اصدارها وهي توافر حالة الضرورة .
- 3- ضرورة تعديل نص المادة (41) من القانون الاساسي الفلسطيني أو المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي فيما يتعلق بالاغلبية المطلوبة لقرار القانون في حالة رفض الرئيس المصادقة عليه لأن التناقض واضح بين النصين .
- 4- وجوب تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها القرارات بقانون على المجلس التشريعي اسوتا بالذساتير الاخرى .
- 5- وجوب النص صراحة على الاجراءات الواجبة العمل بها في حال اعتراض الرئيس على مشاريع القانون المعروضه عليه .
- 6- وجوب النص صراحة في القانون على الية عمل اعضاء وخاصة إذا كان احد اعضاء في سجون الاحتلال فيما يخص الانابات والتصويت على مشاريع القوانين أو اقتراحها لأن الوضع في فلسطين هو وضع خاص كونها دولة تحت الاحتلال .
- 7- ضرورة عمل انتخابات جديدة لتشكيل مجلس تشريعي والعمل على عرض القرارات بقانون التي تم اصدارها بعد اقالة المجلس التشريعي لتصويب وضعها القانوني .
- 8- وجوب النص على دور المجلس التشريعي فيما يخص الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) فيما يتعلق بنشر القوانين فالمسؤول عن نشر القوانين بعد اصدارها من الرئيس هو السلطة التنفيذية وقد نص القانون الاساسي على ذلك الا انه لم يتطرق لدور السلطة التشريعية للنشر في الجريدة الرسمية في حال قامت هي باصدار القانون وليس لرئيس. فالجهة الادارية المسؤولة عن الجريدة هي السلطة التنفيذية فكيف ستأخذ الاوامر بالنشر من قبل سلطة اخر غير مختصه اداريا بها ؟

9- في حالة الطوارئ يجب تحديد الجهة المسؤولة عن تقديم طلب تمديدها والاجراءات اللازمة لذلك .

10- اوصي بضرورة اعادة الحياة البرلمانية وتفعيل دور المجلس التشريعي ,كذلك عرض ما قام الرئيس باصداره من قرارات بقانون دون رقابة على المحكمة الدستورية للنظر في مشروعيتها بغياب المجلس التشريعي .

11- اوصي بضرورة ادخال تعديلات على النظام الداخلي للمجلس التشريعي بما يتلائم وينسجم مع القانون الاساسي .

المصادر والمراجع:

المصادر:

القوانين:

1. مرسوم دستور فلسطين 1922 .
2. مرسوم دستور فلسطين 1923 .
3. الدستور الاردني 1952 .
4. القانون المؤقت رقم (20) لسنة 1948 .
5. قانون الدفاع عن شرق الاردن وتعديلاته لسنة 1935.
6. القانون الاساسي لسنة 1955
7. النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962
8. القانون الاساسي لسنة 1955
9. القانون رقم (4) لسنة 1995 بشأن اجراءات اعداد التشريعات.
10. القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات
11. القرار رقم (1) لسنة 1994 المنشور في الوقائع الفلسطينية
12. النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000
13. القانون الاساسي الفلسطيني المعدل 2005
14. القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .
15. الدستور الامريكي لسنة 1789
16. دستور الاردن لسنة 1952 وتعديلاته لغايه 2011 .
17. قانون تشكيل المحاكم النظاميه رقم 5 لسنة 2001 .
18. قانون الطوارئ البريطاني 1920 المعدل 1964 .

قرارات المحاكم:

1. محكمه العدل العليا، قرار رقم 2002\144 الصادر في 30\9\2003، غير منشور .
2. قرار محكمة العدل العليا برام الله في الدعوى رقم 2\34—3 الصادر بتاريخ 2003\10\7.

الانفاقيات:

1. اتفاقية اوسلو 13 ايلول (سبتمبر، اعلان المباديء الفلسطينية الاسرائيلي).
2. اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية 1969

المراجع:

الكتب:

1. ابراهيم حمدان غزاوي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، بدون دار نشر، عمان، 1980.
2. ابراهيم شعبان، الحقوق والحريات العامة ما بين الاردن وفلسطين، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية - نابلس، 1996.
3. احسان المفرجي ، " النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق "، بغداد 1990.
4. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة، 2003.
5. احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتورا، جامعه القاهرة -كلية الحقوق، 1980.
6. احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسته مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1996.
7. بشير علي الباز، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعه الجديد، 2004.
8. تيسير النابلسي " الاحتلال الاسرائيلي للأراضي العربية " بيروت ، منظمة التحرير الفلسطينية، 1975.
9. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، 2009 .
10. حسن سيد احمد اسماعيل ،"النظام السياسي لولايات المتحدة وانجلترا"، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 .
11. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار الجامعه الجديد، 2005.
12. خيرى احمد الكباش، الحماية الجنائية لحقوق الانسان، دار الجامعيين، القاهرة، 2001.
13. داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الامريكى، ط1، العراق، مركز الكتاب الاكاديمي، 2006 .
14. دليل الصياغة التشريعية ، اعداد ديوان الفتوى والتشريع ، وزارة العدل ، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين ، 2000

15. سامي جمال الدين، القضاء الاداري، ط3، مطبعة ابو العزم، 2002.
16. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 1982.
17. سعودي بادسي . "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري" رسالة ماجستير ، جامعة منتوري "قسنطينة"، 2006 .
18. سناء احمد عبيدات، الاعمال التشريعية الصادره عن رئيس السلطه الوطنيه الفلسطينيه، 2002، ص5 .
19. سهيل حسين الفتلاوي، "الموجز في القانون الدولي العام"، ط1، دار الثقافه للنشر والتوزيع -عمان -الاردن ، 2009 ، ص54
20. شريف احمد بعلوشه، دعوى الغاء القرار الاداري، رساله ماجستير، جامعه الازهر، 2010.
21. عادل احمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضروره، دراسه مقارنه ،بين الاردن والكويت، رساله ماجستير، جامعه الشرق الاوسط، 2010.
22. عبد الحميد الشواربي ،شريف جاد الله، عدم دستورية ومشروعية قراري اعلان ومد حاله الطواريء والوامر العسكريه، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.
23. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضه الحديثه ،بدون دار نشر، 1996.
24. عبد الغني بسيوني ،سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ،منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع -مجد ، 1995 .
25. عبد الكريم علوان ، " الوسيط في القانون الدولي العام -المباديء العامة "، ط1 مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع ، عمان وسط البلد -سوق البتراء-عمارة الحجيرى، 1997 .
26. عبد الملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، 2013.
27. عدنان عمرو، الادارة المحليه في فلسطين (1850-2009)، دن، 2009.
28. عدنان عمرو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط1، 2004.
29. عدنان عمرو، مباديء القانون الاداري، ماهيه القانون الاداري، التنظيم الاداري والنشاط الاداري، دراسة مقارنه، ط3، المطبعة الحديثه، 2010.
30. عزة مصطفى عبد المجيد، مسؤوليه رئيس الدولة، دار النهضه العربيه، 2008.
31. علاء عبد المعتال، الرقابه على سلطه رئيس الدوله التشريعيه في الظروف الاستثنائيه، دار النهضه العربيه، بدون سنه نشر.

32. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 2006.
33. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دراسة مقارنة، ط1، دار السنهوري لبنان - بيروت - الحدث - سان تيريز، 2016.
34. علي سعيد الباز، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، ط1، جامعة الكويت، 2006.
35. علي صادق ابو هيف، "القانون الدولي العام"، ط17 منشأة المعارف، الاسكندرية، 1992.
36. عمر التركمان، القضاء الدستوري في فلسطين، رساله ماجستير، جامعه الازهر، 2010.
37. غاده سلمان مزيد، حالة الطوارئ في القانون الاساسي الفلسطيني، 2010، www.plc.gov.ps.
38. فتحي الوحيددي، القضاء الدستوري في فلسطين، ط2، دار المقداد، 2004.
39. فتحي عبد النبي لوحيدي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامه، ج1، ط4، مطابع المقداد، 2004.
40. فتحي فكري، "وجيز القانون البرلماني في مصر"، بدون دار نشر، 2004.
41. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995.
42. مازن سيسالم، اسحق مهنا، سلمان الدحوح، قانون فلسطين، ج 18، مطابع مركز رشاد الشوا الثقافي - بلديه غزه، 2004
43. محمد احمد بيومي ومحمد محمود مهدي، "دراسات في التشريعات الاجتماعية"، دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع - الاسكندرية - مصر، 2000.
44. محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي، دراسه مقارنه، جامعه حلب، بدون دار نشر، 2002.
45. محمد حسن دخيل، الحريات العامه في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2009.
46. محمد رفعت عبد الوهاب، "القانون الدستوري"، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنه نشر.
47. محمد عبد المجيد اسماعيل، الدساتير العربية بين الواقع والمأمول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، 2015.

48. محمد لطفي زكريا الشيمي ،" النظام البرلماني ، النظام الانجليزي نموذج " ، جامعة القاهرة ، 2009 .
49. محمد يوسف علوان ،" القانون الدولي العام -المقدمة والمصادر"، ج1 ، ط3 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الاردن -عمان-مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري ، 2007 .
50. محمود احمد زكي، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية اثاره وحجيته وتنفيذه، دار الكتب القانونية-مصر-المحلة الكبرى، 2005.
51. محمود حافظ، القرار الاداري، دار النهضة العربية، دون سنة نشر .
52. مروان محمد محروس المدرس ، " مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الاسلامي "، دراسة مقارنة ، بدون دار نشر ، 2002 .
53. مهند صالح الطراونه، علاقه بين السلطتين التنفيذيه والتشريعيه في النظام البرلماني، دراسته مقارنه، ط1 ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، 2009 .
54. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008.
55. وليد محمد السناوي، الرقابه القضائيه على التعديلات الدستوريه، دراسته مقارنه، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2016 .
56. يسري محمد العصار، نظرية الضروره في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات ايقاف الحياه النيابيه، دراسته مقارنه، دار النهضة العربية، 1995.
57. يوسف سعد الله الخوري ،" القانون الاداري العام" ، تنظيم اداري وعقود ادارية ، ج1 ، ط2 ، بيروت -لبنان ، 1998 .

الأبحاث والدراسات:

1. امير حسن جاسم ،" نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية ، مجلد 14 ، ع 8 ، 2007.
2. اياد سليمان البرديني، المجلس التشريعي في فترة من 2006 حتى 2010، رسالة ماجستير، 2011.
3. بركات احمد ، " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري " ، رسالة ماجستير ، جامعة ابو بكر بلقايد - كلية الحقوق ، 2007-2008 ص 65 .
4. جمال ابراهيم الخطيب، الدور التشريعي لرئيس السلطه الوطنيه الفلسطينيه في النظام السياسي الفلسطيني، دراسته مقارنه .رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2014.

5. حسن البحري، "سلطة الرئيس الامريكى في الاعتراض على القوانين"، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 28، العدد الاول، 2012.
6. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني والبريطاني، مجلة جامعه دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، ع 1، 2008.
7. حسن محمد عياش، المجلس التشريعي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة 1996-2006، رسالة ماجستير، فلسطين- غزة، 2010.
8. حسين ابو الهنود، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير 3، 1998.
9. حقي اسماعيل بريوتي، الرقابة على اعمال السلطة القائم على حالة الطواريء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعه عين شمس، 1981.
10. حنين محمد حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية- نابلس، 2011.
11. رباحي مصطفى، "الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، رسالة ماجستير، 2005.
12. طارق زاهي طوفان، بحث بعنوان، "القرارات بقانون الصادره عن الرئيس وفقا لحالات الضروره، مشروع تعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العملية التشريعية، سلسلة اصدارات 3
13. عادل ابو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصره، دراسة مقارنه، رسالة دكتوراه، جامعه الاسكندرية، كلية الحقوق، 2006.
14. عادل احمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضروره، دراسه مقارنه بين الاردن والكويت، رساله ماجستير، 2010.
15. عبد الحميد العيله، المؤسسة التشريعية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة القانون والقضاء، ع7، 2002.
16. عزيز كايد، "الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية"، سلسلة التقارير القانونية 29، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله - آذار 2002.
17. عطا الله كتاب ورجا شحاده نقلتها عن المحامية المتدربة منى رشماوي " الادارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة"، دراسة تحليلية للامر العسكري 947.

18. علي محمد عبد ربه العساف، مسؤوليه رئيس الدولة عن اعماله في النظام البرلماني، دراسته مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية -كلية القانون، الاردن، 2012.
19. علي هادي حميدي التكرابي، " التنظيم القانوني لانظمة الاستثناء"، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع3، السنة السادسة.
20. عمار جاموس، حالة الطوارئ في القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، بحث منشور في سلسلة القانون والسياسة، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، 2012.
21. عمر حلمي فهمي، "الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني"، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، 1980 .
22. فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، بيرزيت : معهد الحقوق، جامعة بير زيت، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والاعلان والتوزيع، 2006.
23. فؤاد الشريف، حالة الطوارئ واثرها على الحقوق والحريات العامه للمواطنين، مجلة العلوم الانسانية، مجلد 11، ع22، 2011.
24. فيصل شطاوي، " سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني"، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، 2015
25. محمد ربيع مرسي، السلطه التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثه، رسالة دكتورا غير منشوره، جامعة القاهرة، مصر، 1995.
26. محمد زياد اللحام، " القرارات بقانون الصادرة عن رئيس السلطه الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها"، دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية -غزة، 2015 .
27. محمد زياد اللحام، " القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطه الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها"، رسالة ماجستير، الجامعه الاسلاميه -غزة، 2015 .
28. محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطه التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد 26 -العدد الثاني-2010
29. موسى ابو ملوح، بحث بعنوان الية وضع التشريع في الاراضي الخاضعه للسلطة الفلسطينية، مجلة الجامعة الاسلامية، المجلد السادس، ع1، 1992.
30. وائل محمد اسماعيل، عماد نهاد عبد الواحد، سلطات الرئيس الامريكى في الدستور والجانب العملي، مجلة كلية التربية الاساسيه، المجلد 20، العدد 83.

31. يحيى الفرا، " بحث بعنوان مسيرة المجلس التشريعي الفلسطيني "، مجلة القانون والقضاء ، ع15 ، 2004 .
32. يحيى الفرا، " دور السلطة التشريعية في بناء الدولة الفلسطينية " . رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2003

المراجع المترجمة:

1. جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، تقديم دومنيك بريا، ترجمة محمد عرب ماميل، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع -بيروت، 2008.
2. الدستور الأمريكي لكل شخص، ترجمة فؤاد الرومي، مراجعه محمود الزواوي، ط1، الاهلية للنشر والتوزيع، المملكة الاردنية الهاشمية، عماد، 2016.
3. دستور الولايات المتحدة ووثائق تاريخيه اخرى، دار النشر الولايات المتحدة للاستعلامات والتبادل التربوي القاهرة، 1951.

المراجع الأجنبية:

1. Jean Rivero droit administrative. 4em. Edtion paris 1970 .
2. Mershon, Carol & Shvetsonva, party system change in legislatures wroldwide, Cambridge, University press, Usa, 2013
3. Paxon, John, world legislatues, The macmillan press ltd, London, 1974
4. Raymond Carre de Malberg, Contribution a la theorie generale de lEtat, Sirey, Paris, 1920.
5. Security sector governance and reform, States of Emergance, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

المراجع الالكترونية:

1. احمد المبيض، حالة الطوارئ شرعية في حالو وجود تهديد للامن القومي، لقاء ل معاً، 2017 . www.maannews.net .
2. احمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، دراسه مقارنه، 2014 . [google.ps،books](http://google.ps/books) (شروط التفويض في بريطانيا)
3. اسماعيل جابوري ، " نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري"، دراسة مقارنة ، دفتر السياسه والقانون -جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)، ع14 ، 2016 . kadhanews.com .
4. بحث بعنوان " النظام البرلماني البريطاني " 2014 ، ، <http://s3dr.ahlamountada.com> .
5. رداوي مراد، النظام السياسي في الولايات المتحده الامريكية، intesaroo.wordpress.com .
6. ريم البطمة ، المعاهدات الدولية والقانون الوطني ، دراسة مقارنة للعلاقات ما بين المعاهدات الدولية والقانون الوطني واليات توطينها ، بحث قانوني في مساواه ، 2014 <http://www.musawa.ps> .
7. عاصم بن سعود السياط ، " نظرية الظروف الاستثنائية " ، مقالة في مجلة الجزيرة ، ع 15248 الصادر في 28\6\2014 . www.al-jazerah.com .
8. عبد الرحمن الفرا ،"قطاع غزه تحت الوصاية الملكية المصرية (1949-1952) ، مقالة منشورة في دنيا الوطن ، 8\7\2012 ، . pulpit.alwatanvoice.com .
9. علي خشان، مقاله بعنوان الحكومه الفلسطينية وحالة الطوارئ، 2007، Pulpit.alwatanvoice.com
10. علي هادي حميدي الشكراوي محاضرة، الفصل الشديد بين هيئات السلطة للنظام الرئاسي ، قسم القانون العام ، 19.4.2012، . www.uobabyion.edu.iq .
11. فلسطين في العهد العثماني، ج1-ج12، الارشيف العثماني، press.cowww.turk
12. محمد الحسين أدوات الرقابة البرلمانية في انظم السياسية ، مقالة، ص2، 8.اب.2014، www.parliament.gov.sy/arabic/index.php .

13. محمد يوسف ، محمد الغنام ، فراس مكية ، " السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي
" ، 2017 . dustour.org
14. المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات واثرها على التشريعات
السارية، لغايات عملية دمج التشريعات، معهد الحقوق -جامعة بيرزيت وحده بنك
المعلومات القانونية، 2008 . muqtafi.birzeit.edu
15. مصطفى مرعي، عملية التشريع في فلسطين الاليات والاهداف والاولويات، سلسلة
التقارير القانونية 16 الهيئه المستقلة لحقوق المواطن ،
. www.ichr.ps\pdfs\legal124.pdf
16. المعاهدات الدولية ، بحث ، جامعة قاصدي مرياح - ورقلة ، 2010
http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net
17. معهد الحقوق، المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات وتغيير المسميات واثرها
على التشريعات السارية، لغايات عملية دمج التشريعات ،جامعة بيرزيت وحده بنك
المعلومات القانونية ، 2008 muqtafi.birzeit.edu
18. معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، http://lawcenter.birzeit.edu
19. مفهوم النظام البرلماني ونشأته وخصائصه ، مقالة منشورة في 17\3\2011 ،
www.maghress.com
20. مقالة بعنوان صلاحيات ملكة بريطانيا ، www.bbc.com
21. ناصر محمد الشمري ،"الاختصاص التشريعي لمجلس الامة "، بحث ، 2007 ،
www.kan.kw
22. النظام البرلماني دراسة النموذج البريطاني " www.gatelaw.info .
23. نعمان عطا الله الهيبي ،"تشريع القوانين "،دراسة مقارنة ،الناشر " Al Manhhal " ،
2007 .

المحتويات

| | | |
|----|--|-------|
| أ | إقرار | ..... |
| ب | الشكر والتقدير | ..... |
| ج | الملخص | ..... |
| هـ | Abstract | ..... |
| 1 | المقدمة | ..... |
| 3 | أهمية الدراسة: | ..... |
| 4 | اهداف الدراسة | ..... |
| 4 | حدود الدراسة: | ..... |
| 5 | منهجية الدراسة | ..... |
| 5 | مشكلة الدراسة : | ..... |
| 7 | الدراسات السابقة: | ..... |
| 9 | الفصل التمهيدي مراحل تطور السلطات التشريعية في فلسطين | ..... |
| 10 | المبحث الاول تطور السلطات التشريعية السابقة لاقامة السلطة الوطنية الفلسطينية | ..... |
| 10 | المطلب الاول تطور السلطات التشريعية في عهد الانتداب البريطاني | ..... |
| 14 | المطلب الثاني تطور السلطات التشريعية ما بعد الانتداب البريطاني | ..... |
| 14 | الفرع الاول: الضفة الغربية وقطاع غزة | ..... |
| 20 | الفرع الثاني: عهد الاحتلال الاسرائيلي | ..... |
| 22 | المبحث الثاني تطور السلطات التشريعية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية | ..... |
| 22 | المطلب الاول الفترة الممتدة من عام 1993 حتى عام 1996 | ..... |

| | |
|----|---|
| 25 | المطلب الثاني الفترة ما بعد عام 1996 م |
| 26 | الفرع الاول: التنظيم القانوني للسلطات التشريعية للرئيس الفلسطيني |
| 27 | الفرع الثاني: الفرق بين القرار الاداري والاعمال التشريعية |
| 30 | الفصل الاول السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف العادية |
| 31 | المبحث الاول سلطات الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها |
| 32 | المطلب الاول حق الاقتراح |
| 33 | الفرع الاول: ماهية حق الاقتراح وطبيعته القانونية |
| 36 | الفرع الثاني: سلطات الرئيس في اقتراح القوانين |
| 36 | الفقرة الاولى : حق الرئيس الفلسطيني في اقتراح القوانين في النظام الفلسطيني |
| 39 | الفقرة الثانية : حق الرئيس الامركي في اقتراح القوانين في النظام الامركي |
| 41 | الفقرة الثالثة : حق الرئيس البريطاني في اقتراح القوانين في النظام البريطاني |
| 43 | المطلب الثاني حق الاعتراض |
| 44 | الفرع الاول: ماهية حق الاعتراض |
| 45 | الفرع الثاني: سلطات الرئيس في الاعتراض |
| 45 | الفقرة الاولى : سلطة الرئيس الفلسطيني في الاعتراض على القوانين |
| 49 | الفقرة الثانية : سلطات الرئيس الامركي في الاعتراض |
| 50 | الفقرة الثالثة : سلطات الرئيس البريطاني في الاعتراض |
| 53 | المبحث الثاني سلطات الرئيس التشريعية المساهمة في تكوين القانون |
| 53 | المطلب الاول اصدار القوانين ونشرها |
| 53 | الفرع الاول: مفهوم اصدار القوانين ونشرها |

| | |
|----|---|
| 56 | الفرع الثاني: سلطات الرئيس في اصدار القوانين ونشرها |
| 56 | الفقرة الاولى : سلطات الرئيس الفلسطيني في اصدار القوانين ونشرها |
| 59 | الفقرة الثانية : سلطات الرئيس الامريكى في اصدار القوانين ونشرها |
| 61 | الفقرة الثالثة : سلطات الرئيس البريطانى في اصدار القوانين ونشرها |
| 63 | المطلب الثاني التصديق على المعاهدات |
| 66 | الفرع الاول: مفهوم التصديق على المعاهدات والاثار المترتبة عليها. |
| 66 | الفقرة الاولى : مفهوم التصديق على المعاهدة : |
| 69 | الفقرة الثانية : الاثار المترتبة على المعاهدات : |
| 70 | الفرع الثاني: أهمية التصديق على المعاهدات الدولية وشروطها |
| 72 | الفصل الثاني السلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية |
| 73 | المبحث التمهيدي نظرية الظروف الاستثنائية |
| 75 | المبحث الاول السلطات التشريعية لرئيس الدولة في اثناء غياب البرلمان (حالة الضرورة) |
| 76 | المطلب الاول مفهوم حالة الضرورة وطبيعتها القانونية |
| 78 | الفقرة الاولى :الطبيعه القانونيه للقرارات بقانون قبل التصديق عليها من قبل المجلس التشريعي . . . |
| 79 | الفقرة الثانية : الطبيعه القانونيه للقرارات بقانون بعد التصديق عليها من المجلس التشريعي |
| 81 | الفقرة الثالثه :الطبيعه القانونيه للقرارات بقانون في حالة رفض المجلس التشريعي اقرارها |
| 82 | المطلب الثاني الدور التشريعي للرئيس في حالة الضرورة والمبررات التشريعية لها والرقابة عليها..... |
| 82 | الفرع الاول الحق التشريعي للرئيس في حالة الضرورة |
| 82 | الفقرة الاولى: حق التشريع للرئيس الفلسطيني في حالة الضرورة. |
| 85 | الفقرة الثانية: حق التشريع للرئيس الامريكى في حالة الضرورة |

| | |
|-----|--|
| 87 | الفقرة الثالثة: حق التشريع للرئيس البريطاني في حالة الضرورة. |
| 88 | الفرع الثاني: المبررات التشريعية لحالة الضرورة والرقابة عليها |
| 89 | فقرة اولى: المبررات التشريعية لحالة الضرورة في كل النظام الفلسطيني والنظامين الامريكى والبريطاني |
| 93 | فقرة ثانية: الرقابة البرلمانية والقضائية على تشريعات حالة الضرورة في كل النظام الفلسطيني والنظامين الامريكى والبريطاني |
| 100 | الفقرة الثالثة: الرقابة القضائية على مشروعية القرارات بقانون أو اللوائح التفويضية |
| 105 | ثالثا: الرقابة القضائية على مشروعية تشريعات الضرورة في النظام البريطاني |
| 107 | المبحث الثاني سلطات الرئيس في ظل حالة الطوارئ |
| 107 | المطلب الاول حالة الطوارئ |
| 108 | الفرع الاول: مفهوم حالة الطوارئ |
| 110 | الفرع الثاني: حالة الطوارئ وتطبيقاتها |
| 110 | الفقرة الاولى: حالة الطوارئ في فلسطين. |
| 112 | الفقرة الثانية: حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية. |
| 114 | الفقرة الثالثة: حالة الطوارئ في بريطانيا. |
| 115 | المطلب الثاني: اعلان حالة الطوارئ اسبابها ومبرراتها والجهة المسؤولة عن اعلانها واساسها القانوني |
| 115 | الفرع الاول: الأسباب والمبررات والجهة المسؤولة عن اعلانها وأساسها القانوني |
| 116 | الفقرة الاولى: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في فلسطين والجهة المسؤولة عن اعلانها.. |
| 118 | الفقرة الثانية: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكية. الجهة المسؤولة عن اعلانها |

| | |
|-----|---|
| 119 | الفقرة الثالثة: اسباب ومبررات اعلان حالة الطوارئ في بريطانيا والجهة المسؤولة عن إعلانها.... |
| 121 | الفرع الثاني: الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ..... |
| 122 | الفقرة الاولى: الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ في فلسطين..... |
| 123 | الفقرة الثانية: الاساس القانوني لاعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الامريكه |
| 124 | الفقرة الثالثة: الاساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ في بريطانيا..... |
| 125 | الخاتمة..... |
| 125 | اولا :- النتائج..... |
| 127 | ثانيا :- التوصيات : |
| 129 | المصادر والمراجع:..... |