

عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

إصدار قانون الموازنة العامة طبقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني

" دراسة مقارنة "

عباده خضر حسن حشاش

رسالة ماجستير

فلسطين - القدس

1443هـ - 2021م

إصدار قانون الموازنة العامة طبقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني

" دراسة مقارنة "

عباده خضر حسن حشاش

المشرف : الدكتور عبد الملك الريماوي

قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

بكلية الحقوق عمادة الدراسات العليا في جامعة القدس

القدس - فلسطين

1443هـ - 2021م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

برنامج ماجستير القانون العام

إجازة الرسالة

إصدار قانون الموازنة العامة طبقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني  
"دراسة مقارنة"

اسم الطالب: عباده خضر حسن حشاش

الرقم الجامعي: "21611398"

المشرف: د. عبدالملك الريماوي

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2021/10/27م من قبل لجنة المناقشة المدرجة أسمائهم وتواقيعهم :

- |               |   |
|---------------|---|
| ..... التوقيع | 1. رئيس لجنة المناقشة: د. عبدالملك الريماوي |
| ..... التوقيع | 2. ممتحناً داخلياً: د. أشرف الأعور          |
| ..... التوقيع | 3. ممتحناً خارجياً: د. أشرف حماد            |

القدس - فلسطين

1443هـ / 2021م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

( رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي \* وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي \* وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي \* يَفْقَهُوا

قَوْلِي ) (1)

صدق الله العظيم

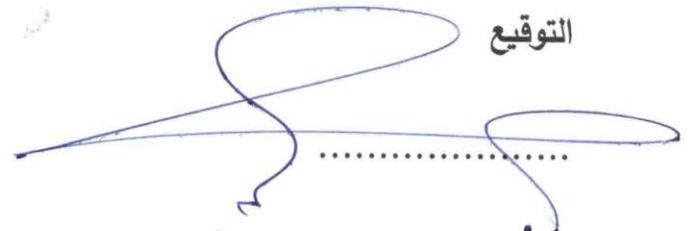
---

(1) القرآن الكريم، سورة طه، الايات (25-28).

## الإقرار

أقر أنا معد هذه الرسالة البحثية أنها قدمت لجامعة القدس ضمن متطلبات درجة الماجستير في القانون العام، وأنها نتيجة لأبحاثي الخاصة بإستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذا المشروع أو أي جزء منه لم يتقدم لنيل أي درجة لأي جامعة أو معهد آخر.

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2021/10/27م

التوقيع  
  
عباده خضر حسن حشاش

## الإهداء

الى أبي وأمي الحنونين .....

الذين بذلا الجهد الكبير في تربيتي وتعليمي...

الى زوجتي ورفيقة دربي وحياتي "رغد" ....

والى أبنائي مهجة فرحي وقلبي "جاد" ....

وفقههم الله جميعاً

أهدي هذا الجهد المتواضع

## الشكر والتقدير

ان الحمد لله، الذي علم الإنسان ما لم يعلم، وعلمه البيان ليفرق الحق عن الباطل، والذي بعونه وتوفيقه أنجزت هذا العمل.

أما بعد

فإنني أتقدم بعد الشكر لله، بوافر شكري وعرفاني لكل من علمني حرفاً، وإلى أساتذتي الذين تلقيت العلم على أيديهم، أساتذة كلية الحقوق - جامعة القدس الأكارم

وأخص بالشكر والتقدير إلى أساتذة القانون الدستوري في هذه الجامعة المعطاء

الذين نهلنا علماً من معينهم الذي لا ينضب، والذين بفضلهم تمكنت من إتمام هذه الدراسة، وفي

مقدمتهم

الدكتور عبدالملك الريماوي الذي أشرف على هذه الرسالة، ولم يبخل في تقديم النصح والإرشاد

من أجل إنجاح هذه الدراسة ووضعها في قالبها الصحيح والذي كان له كبير الأثر في إخراجها إلى

النور

الشكر كل الشكر والتقدير لكل الأصدقاء الذين أسهموا في إتمام هذا العمل إلى كل هؤلاء أتمنى حسن

الجزاء وخير الثواب من الله عز وجل

وبالله التوفيق

## الفهرس

الإقرار .....	أ
الإهداء .....	ب
الشكر والتقدير .....	ج
الفهرس .....	د
الملخص .....	ح
المقدمة .....	ي
أهمية الدراسة .....	ك
أهداف الدراسة .....	ل
منهجية الدراسة .....	ل
إشكالية الدراسة .....	م
<b>الفصل التمهيدي: التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني .....</b>	<b>1</b>
المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة للدولة والبنيان القانوني لها .....	1
المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة .....	2
الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة .....	2
الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة .....	5
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للموازنة العامة .....	7
الفرع الأول: الموازنة العامة ذات طبيعة مالية .....	7
الفرع الثاني: الموازنة العامة ذات طبيعة سياسية .....	8
المبحث الثاني: أسس إصدار قانون الموازنة العامة .....	11



13	المطلب الأول: القوانين الناظمة لإقرار قانون الموازنة العامة
14	الفرع الأول: القوانين الدائمة الناظمة للموازنة العامة
16	الفرع الثاني: القوانين المؤقتة الناظمة للموازنة العامة
17	المطلب الثاني: الإجراءات التشريعية المتبعة في تنظيم الموازنة العامة في حالة الضرورة
17	الفرع الأول: التنظيم القانوني لإصدار الموازنة العامة في الظروف الإستثنائية
19	الفرع الثاني: الإطار القانوني لإصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي
21	<b>الفصل الأول: شرعية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب سلطة التشريع</b>
24	المبحث الأول: شرعية إصدار قانون الموازنة العامة في حالة الضرورة
25	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في إصدار قانون الموازنة العامة في حالة الضرورة
26	الفرع الأول: مفهوم حالة الضرورة وضوابطها في القانون الأساسي الفلسطيني
28	الفرع الثاني: إختصاص السلطة التنفيذية في تنظيم الموازنة العامة
32	الفرع الثالث: الضوابط القانونية لسلطات الرئيس بإصدار قانون الموازنة في حالة الضرورة
35	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لإصدار قانون الموازنة وفق المادة "43" من القانون الأساسي
36	الفرع الأول: موقف الفقه من التكيف القانوني للقرارات بقوانين
40	الفرع الثاني: موقف القضاء من التكيف القانوني للقرارات بقوانين
43	الفرع الثالث: مصير إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان
46	المبحث الثاني: مبررات وضوابط إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان
47	المطلب الأول: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان
48	الفرع الأول: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة ما قبل تشكيل البرلمان 1995م
51	الفرع الثاني: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان 2007م

الفرع الثالث: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة في ظل حل البرلمان 2018م .....	53
المطلب الثاني: المبررات السياسية والظروف الإستثنائية لإصدار قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان .....	56
الفرع الأول: المبررات السياسية لإصدار رئيس السلطة الوطنية قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان .....	57
الفرع الثاني: المبررات والظروف الإستثنائية لإصدار قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان .....	58
الفرع الثالث: إصدار قانون الموازنة إستناداً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينيي .....	60
الفصل الثاني: الرقابة على دستورية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان والنتائج المترتبة عليها .....	63
المبحث الأول: شرعية إصدار قانون الموازنة بالنسبة لدستورية وقانونية الموازنة العامة .....	64
المطلب الأول: دستورية إصدار قانون الموازنة وفق المادة "43" من القانون الأساسي .....	65
الفرع الأول: الشرعية الدستورية في إصدار قانون الموازنة العامة في ظل تعطيل البرلمان .....	66
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية إصدار قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان .....	70
الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية على مشروعية إصدار قانون الموازنة .....	72
المطلب الثاني: دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة .....	76
الفرع الأول: دور المحكمة الدستورية في ضمان مبدأ المشروعية .....	77
الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في حماية وإدارة المال العام .....	80
الفرع الثالث: حجية الأحكام الصادرة بعدم دستورية قانون الموازنة العامة .....	82
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة الصادر وفق المادة "43" من القانون الأساسي .....	85
المطلب الأول: الأبعاد القانونية المترتبة على الرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة .....	86

87	الفرع الأول: حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان .....
89	الفرع الثاني: حالة عدم إقرار البرلمان للقرارات بقوانين .....
92	الفرع الثالث: حالة عرض وإقرار البرلمان للقرارات بقوانين .....
94	المطلب الثاني: التطبيقات القضائية والحلول القانونية الممكنة للحالة التشريعية في فلسطين .....
95	الفرع الأول: تطبيقات في الحالة التشريعية الفلسطينية والأنظمة العربية.....
97	الفرع الثاني: آليات معالجة الآثار المترتبة على عدم عرض وإقرار لوائح الضرورة.....
100	الخاتمة .....
102	النتائج .....
105	التوصيات .....
107	قائمة المراجع .....

## المخلص

تناولت هذه الدراسة موضوعاً هاماً لطالما كان محل إثارة وجدل ولبس لدى الفقه والقضاء الدستوري والذي يتمثل في شرعية ودستورية إصدار قانون الموازنة العامة طبقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي. فعقب أحداث الإنقسام التي وقعت في الرابع عشر من حزيران 2007م أعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حالة الطوارئ في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وعلى أثر ذلك تم تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وبذلك أخذت التشريعات والقوانين واللوائح تصدر إستناداً لنص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

وتأتي هذه الدراسة لتتناول مراحل وضوابط ومبررات ونتائج إصدار قانون الموازنة السنوي في ظل غياب المجلس التشريعي بالإضافة الى تحديد شرعية إصدارها بقرار بقانون من عدمه، وذلك من خلال إتباع المنهج الوصفي التحليلي لنصوص التشريعات الفلسطينية والأنظمة المقارنة، وأتت هذه الدراسة في فصلين خصص الفصل الأول في البحث عن مدى شرعية إصدار قانون الموازنة العامة والإطار القانوني لإقرار قانون الموازنة، كما تطرق الباحث خلاله عن دور السلطة التنفيذية في إصدار قانون الموازنة، وتبيان المبررات والموجبات القانونية والسياسية لإصدار قانون الموازنة العامة وفقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي.

أما الفصل الثاني، فقد حُصص في البحث في النتائج والآثار القانونية التي ترتبت جراء إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان، وتعرض فيه الباحث حول نتائج دستورية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل تعطيل وحل البرلمان، كما تعرض الباحث في تبيان دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة وضمنان مبدأ المشروعية وسمو الدستور من خلال مجالات التعاون والرقابة التي تباشرها كل منهما تجاه الأخرى، كما تطرق الباحث خلاله في الآثار والنتائج القانونية المترتبة على الرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة، وتبيان الحلول القانونية الممكنة لمعالجة الحالة التشريعية في أراضي السلطة الوطنية، مبيناً رأيه في المواضيع التي تناولتها الدراسة.

General Budget Enactment in accordance with Article No. 43 of the Palestinian Basic Law

**"Comparative study"**

**Prepared by: Obada Khader Hasan Hashash**

**Supervised: Dr. Abd Malik al-remawi**

**Abstract**

This study dealt with an important topic that has always been the subject of excitement, controversy and confusion in the jurisprudence and constitutional judiciary, which is the legitimacy and constitutionality of the issuance of the general budget law in accordance with the text of article "43" of the Basic Law. Following the split that took place on June 14, 2007, the President of the Palestinian National Authority declared a state of emergency in all areas of the Palestinian National Authority, As a result, the Palestinian Legislative Council was suspended, and legislation, laws and regulations were issued in response to article 43 of the Amended Palestinian Basic Law of 2003.

This study comes to address the stages, controls, justifications and results of the issuance of the annual budget law in the absence of the Legislative Council in addition to determining the legitimacy of issuing it by law or not, through the follow-up of the analytical descriptive approach to the texts of Palestinian legislation and comparative regulations, and this study came in two chapters devoted to the first chapter in the search for the legitimacy of the issuance of the general budget law and the legal framework for the adoption of the budget law, He also discussed the role of the executive branch in passing the budget law, and outlined the legal and political justifications and obligations for the issuance of the general budget law in accordance with the text of article "43" of the Basic Law.

The second chapter was devoted to researching the legal results and effects resulting from the promulgation of the general budget law in the absence of parliament, in which the researcher presented the constitutional results of the issuance of the general budget law in the light of the disruption and dissolution of parliament, as well as the researcher in showing the role of the Constitutional Court in protecting the competences of public authorities and ensuring the principle of legitimacy and the transcendence of the constitution through the areas of cooperation and control that they engage in towards each other. The researcher also discussed the legal implications and consequences of parliamentary oversight of the general budget law, and outlined possible legal solutions to address the legislative situation in the territory of the National Authority, indicating his opinion on the topics covered in the study.

## المقدمة

من المعروف ان التشريع في معظم بلدان العالم هو الآداة التي تتم من خلالها التغييرات الإجتماعية والاقتصادية والسياسية والمالية، فهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الإستجابة للإحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها، ولعل المنظومة القانونية الفلسطينية تفردت في خصوصية تميزها عن غيرها من الأنظمة التي خضعت لها، وذلك لمرورها بمراحل مختلفة طبعتها بطابع خاص فيها منذ قدوم السلطة الوطنية أثر توقيع إتفاقية أوسلو في 13 أيلول عام 1993م<sup>(2)</sup>، حيث مارست من خلالها سلطاتها التشريعية فيها بأشكالها المختلفة.

وعلى الرغم من ذلك لم يختلف المجتمع الفلسطيني عن غيره من المجتمعات في نظرته للتشريع على أنه إحدى أهم أدواته في إجراء تحولات سياسية واجتماعية وإقتصادية، غير أن المأزق السياسي وحالة الإنقسام والتشرذم السياسي الفلسطيني الداخلي الذي تسبب في تعطيل عمل المجلس التشريعي وشل قدرته على ممارسة مهامه ووظائفه الرئيسية التي تتمثل في سن التشريعات والرقابة عليها، لذلك أفضى هذا الأمر الى وجود مؤسستين تشريعتين تعملان في منطقتين جغرافيتين مختلفتين في فلسطين "الضفة الغربية وقطاع غزة". ولا تزال هاتان المؤسستان تمارسان عملهما على أساس مسارين متباينين عن بعضهما البعض.

ومما لا شك فيه أن هذا الأمر تسبب في خلق حالة من التباين والإختلاف على صعيد المنظومة القانونية والتشريعية الفلسطينية، إذ تم اللجوء الى أدوات تشريعية إستثنائية لم تعرفها العملية التشريعية، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تم إصدار العديد من التشريعات، وقد أنتجت هذه التشريعات آثارها القانونية وشكلت مراكزها القانونية فقد صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من القرارات

(2) إتفاقيات أوسلو: هو إتفاق سلام وقعته إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في واشنطن، في 13 سبتمبر 1993م، وتتص الإتفاقية على إقامة سلطة حكومة ذاتية إنتقالية فلسطينية تعرف بالسلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس تشريعي منتخب للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة إنتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات بهدف التوصل لتسوية دائمة على اساس قراري مجلس الأمن رقم 242 و338. [www.m.marefa.org](http://www.m.marefa.org)

بقانون وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي في الضفة الغربية منذ تعطل عمل المجلس التشريعي، كما صادق المجلس التشريعي في قطاع غزة أيضا على العديد من القوانين بعد مرور مدة الشهر الممنوحة للمجلس التشريعي وفق نص المادة "41" من القانون الأساسي.

يتجلى موضوع دراستنا في شرعية إصدار قانون الموازنة العامة السنوي وفقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م والرقابة على دستوريته. الجدير بالذكر أن قانون الموازنة العامة من أهم القوانين التي يقرها البرلمان والذي يعتبر من أهم مقومات الدولة الحديثة لما له من أهمية مالية وقانونية وإقتصادية وسياسية كبرى في الدول ذات الأنظمة النيابية. لذا جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على مفاصل العملية التشريعية التي يمر بها قانون الموازنة العامة في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني والبحث في مدى شرعيتها. وما ان وجدت السلطة التنفيذية الدوافع والمبررات والموجبات القانونية والسياسية لإستعمال صلاحياتها الإستثنائية التي قررها لها المشرع الدستوري في متن المادة "43" من القانون الأساسي. حيث تعتبر أبرز هذه الصلاحيات هي صلاحية رئيس السلطة الوطنية في إصدار قانون الموازنة العامة السنوي إستناداً لنص المادة "43" من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

### أهمية الدراسة

تستمد هذه الدراسة أهميتها إنطلاقاً من واقع النظام السياسي الفلسطيني المعقد والحالة التشريعية التي تتبعه والتي تتمثل في تعطيل أهم سلطة من سلطات الدولة الرئيسية، ومن ثم غياب أدوات الرقابة والمسائلة القانونية والسياسية للبرلمان، وتتجلى أهمية الدراسة في البحث في مدى شرعية الحكومة لإستخدام صلاحياتها التشريعية في إصدار قانون الموازنة العامة، ومدى تغول الحكومة وهيمنتها على نظام الحكم والنظام السياسي، والتدخل المباشر في إقرار ما تشاء من قرارات وقوانين ولوائح ذات الصفة التشريعية،

وتتجلى أهمية الدراسة من خلال البحث في الآثار والنتائج التي قد تترتب نتيجة عدم عرض او عدم إقرار المجلس التشريعي لهذا القرارات بقوانين، في محاولة الباحث تقديم رؤيا قانونية للحالة التشريعية الفلسطينية.

## أهداف الدراسة

نسعى من خلال دراستنا لتحقيق مجموعة من الأهداف وتتمثل فيما يلي:

1. تبيان الأطر القانونية الناظمة لإصدار قانون الموازنة العامة، والإجراءات التشريعية المتبعة في تنظيمها، وتحديد الإطار القانوني لإصدارها في ظل غياب البرلمان.
2. تحديد دور السلطة التنفيذية في إصدار قانون الموازنة العامة بشكل عام، وتبيان الموجبات والمبررات القانونية والسياسية لإصدار قانون الموازنة العامة طبقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي.
3. بيان مدى دستورية ومشروعية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان، وتبيان دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة في الدولة.
4. البحث في الأبعاد والآثار والنتائج المترتبة على عدم عرض قانون الموازنة على البرلمان، وعدم إقرار قانون الموازنة العامة من قبل البرلمان حين تشكيله.
5. التعرف على أهم التطبيقات العملية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة بالنسبة لدستورية القرارات بقوانين في الشأن المالي للدولة.

## منهجية الدراسة

إتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث تناول النصوص الدستورية والقانونية والأحكام القضائية وذلك بتحليل هذه النصوص والأحكام والتعمق فيها والتعليق عليها، وذلك بأسلوب تحليلي للنصوص والمواد القانونية والأحكام القضائية، بالإضافة الى التطرق للبحث بما جاء به التشريع الفلسطيني



والتشريعات المقارنة (المصرية والأردنية والفرنسية ما أمكن) في هذا الخصوص ووضعه تحت مجهر المقارنه والتحليل كلما أمكن وأقتضت الضرورة لذلك.

## إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة في ممارسة السلطة التنفيذية لسلطة التشريع وذلك بإصدار قرارات لها قوة القانون بعد حل البرلمان إبان تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني منذ 2007م وخلال هذه الفترة الطويلة وعدم إعلان إنتخابات تشريعية لا يزال الجدل دائرة ومحتدماً حول مصير تلك القرارات التي صدرت خلال غيبة البرلمان، وموقف السلطة التشريعية منها عند إنعقادها في أول جلسة لها، والتي توجب مناقشتها وموافقه عليها، أو عدم إقرارها، وما يترتب على ذلك من آثار بما يزعزع المراكز القانونية والمصالح والحريات والحقوق، وهو ما استدعى البحث والدراسة والوقوف في مواجهة هذا المأزق.

وبناءً على ما سبق بيانه، يمكن إجمال أهم الشكاليات أو التساؤلات بما يلي:

1. ما الأساس القانوني لإقرار قانون الموازنة العامة السنوي؟
2. ما هو التكييف القانوني لإصدار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية؟
3. ما هي الموجبات والمبررات القانونية التي تستند عليها السلطة التنفيذية لإصدار قانون الموازنة العامة؟ وهل إلتزمت السلطة التنفيذية بالضوابط والمحددات لإصدار القرارات بقوانين؟
4. ما مدى مشروعية إصدار قانون الموازنة في ظل تعطيل وحل المجلس التشريعي؟
5. ما دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة، وما مدى حجية الأحكام والقرارات الصادرة منها؟

وللإجابة على الإشكالية فقد تم تقسيم الدراسة الى ثلاثة فصول رئيسيين.

الفصل التمهيدي: التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني

الفصل الأول: شرعية إصدار قانون الموازنة العامة وفقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي.

الفصل الثاني: الرقابة على دستورية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان والآثار المترتبة عليها.

### التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني

ان عملية تنظيم وإقرار وإصدار قانون الموازنة العامة في الدولة تعتبر من أهم مظاهر التعاون بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويرجع ذلك للعديد من الإعتبارات القانونية والسياسية ونظام الحكم في الدولة، كما أنها بحاجة الى بذل الجهود الحثيثة وإجراء الدراسات العميقة للخروج بموازنة عامة سنوية تغطي كافة إيرادات ونفقات الدولة، وبالتالي لابد أن يعد هيكل تنظيمي دقيق ومنظم وفق نفقات وإيرادات الدولة.

وبذلك يلقي الباحث الضوء في هذا الفصل حول مفهوم الموازنة العامة من حيث تعريفها القانوني وخصائصها وطبيعتها القانونية، والأسس القانونية لتنظيمها وإصدارها، وإستهداء لما تقدم تم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين على النحو الآتي:-

#### المبحث الأول

##### ماهية الموازنة العامة للدولة والبنيان القانوني لها

أصبح لقانون الموازنة العامة في العصر الحديث أهمية كبرى في مختلف المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والمالية في الدولة، حيث تمثل الموازنة العامة الورقة الأساسية لميزانية الدولة، وتعكس الوجه السياسي والإقتصادي والمالي فيها، كما أصبحت الدول حديثاً تهتم بشكل كبير في آلية إصدار قانون الموازنة العامة وكيفية تنظيمه حتى تستطيع القيام بواجبتها وتغطية كافة نفقاتها وإيراداتها على أكمل وجه في جميع المجالات المختلفة. ويتعرض الباحث في هذا الفصل الى تحديد مفهوم الموازنة العامة بشكل عام، ومن ثم التعرف على الأسس و الإطار القانوني لإصدار قانون الموازنة العامة وفق القوانين الدستورية

والقوانين الخاصة المنظمة لها من خلال تبيان الإجراءات التشريعية المتبعة في إعداد وتنظيم الموازنة العامة. وإستهداء لما تقدم، قسم المبحث الى مطلبين على النحو الآتي:-

## المطلب الأول

### مفهوم الموازنة العامة

ان إصطلاح الموازنة يعني أصلاً حقيبة النقود الخاصة بالدولة او محفظة النقود العامة، وقد أطلق هذا المصطلح لأول مره في بريطانيا عام 1822م على الحقيبة الجلدية التي يحمل فيها وزير المالية الوثائق التي تتضمن إحتياجات الحكومة من النفقات ومصادر تمويلها الى السلطة التشريعية لإقرارها والموافقة عليها<sup>(3)</sup>. وقد أختلفت تعريفات الموازنة العامة في الفقه والقضاء الدستوري المصري والأردني، وذلك لتميزها بالعديد من الخصائص التي تميزها عن غيرها من التشريعات والقوانين الأخرى، ويرجع ذلك للطبيعة القانونية التي يتسم بها قانون الموازنة العامة، ولما له من أهمية كبيرة في مختلف المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والمالية في الدولة. وبناءً على ما سبق قسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

### الفرع الأول: تعريف للموازنة العامة

تعددت تعريفات الموازنة العامة سواء كان ذلك في الفقه المالي ام في التشريعات المالية، حيث في هذا الفرع من المطلب سوف نقوم بتعريف الموازنة العامة من الناحية اللغوية، ومن ثم بيان معناها الإصطلاحي والتشريعي على حد سواء.

### أولاً: التعريف اللغوي للموازنة العامة

---

(3) الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، "رسالة ماجستير"، الجامعة الاسلامية، فلسطين، 2016، ص6.

ورد في قول ابن منظور في لسان العرب<sup>(4)</sup> "الوزن ثقل شيء بشيء مثله كأوزان الدراهم ويذكر عن ابي منصور قوله: ورئت العرب يسمون الأوزان التي يوزن بها التمر وغيره المسواه من الحجارة والحديد والموازن وأحداها ميزان وهي المتأقيل وأحدها متقال، ويقال للاله التي يوزن بها الأشياء ميزان أيضاً، وقال الجوهري: اصله موزان انقلبت الواو ياء لكسره ما قبلها وجمعه موازين. وقال ابن بري:<sup>(5)</sup> "وازنت بين الشئيين موازنة ووزاناً، وهذا يوازن هذا اذا كان على زنته او كان مماثلاً له".

أما كلمة العامة فهي لفظ مشتق من الفعل "عَمَّ" على وزن أسم الفاعل، ويأتي الفعل عم في اللغة بمعنى الشمول، فتقول عمهم الأمر يعمهم عموماً أي شملهم، ويقال كذلك عمهم بالعطية. فالعام الشامل خلاف الخاص، والعامة خلاف الخاصة<sup>(6)</sup>.

#### ثانياً: التعريف القانوني للموازنة العامة

تعددت تعريفات الموازنة العامة من الناحية القانونية والتشريعية لها، ولم تتفق التشريعات المالية على تعريف موحد للموازنة العامة. حيث يتعرض الباحث الى تعريف الموازنة العامة في بعض التشريعات والأنظمة المالية في دول العالم، على النحو الآتي:-

عرف المشرع المصري الموازنة العامة بأنها:- "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"<sup>(7)</sup>.

(4) المصري، محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث عشر، الطبعة الثالثة، دار صادر بيروت، 1994، ص446.

(5) المصري، محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، م13، ص447.

(6) الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص7.

(7) المادة (1) من قانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة.

وقد عرفها المشرع الأردني بأنها:- "خطة الحكومة لسنة مالية مقبلة لتحقيق الأهداف الوطنية المنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى"<sup>(8)</sup>.

في حين عرفها المشرع اللبناني بأنها:- "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق"<sup>(9)</sup>.

اما بالنسبة لتعريف الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، فنجد أن المشرع الفلسطيني قد عرف الموازنة العامة مرتين، أولها في قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998م: فقد ورد في التعاريف والأحكام العامة في المادة(1) منه تعريف الموازنة العامة على أنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"<sup>(10)</sup>.

جاء تعريف الموازنة العامة من ذات القانون في المادة(19) منه بأنها:-"الأداه المالية الاساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والايادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الاهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية وما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو إتفاقية دولية أو عقد قانوني فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة"<sup>(11)</sup>.

عرف الفقه الدستوري الموازنة العامة بأنها: "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة تعده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ ميزانية الدولة بجانبها التحصيلي والإنفاقي طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تتضمنه"<sup>12</sup>. وفي تعريف اخر

(8) المادة(2) من القانون رقم(58) لسنة "2008" من قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني.

(9) المادة(5) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة1963 وتعديلاته.

(10) أنظر، المادة (1) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.

(11) أنظر، المادة(19) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.

(12) الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص8.

للفقه الدستوري فقد عرفها بأنها:- "خطة مالية تقديرية تتوقعها الحكومة تشمل على نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بنسبة ويجب إقرارها وإجازتها من البرلمان وهي وثيقة تضمن برنامج مفصل لعمل الحكومة في المجال الإقتصادي والإجتماعي والمالي والسياسي وغيرها من المجالات المنبثقة عن السياسة العامة للدولة"<sup>(13)</sup>.

ومن جانبنا يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها:- "جدول النفقات والإيرادات التي تعدها السلطة التنفيذية لتقدير الإيرادات المالية وتنظيم نفقات الدولة خلال السنة المالية القادمة، لتحقيق أهداف الدولة في مختلف المجالات، وعند مناقشة بنودها يتم إقرارها من قبل المجلس التشريعي وتصدر على شكل قانون، يسمى قانون الموازنة العامة".

#### الفرع الثاني: خصائص الموازنة العامة للدولة

تتميز الموازنة العامة بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من التشريعات النازمة للنشاط المالي للدولة، ومن خلال التعاريف السابقة لمفهوم الموازنة العامة نستطيع أن نستخلص العديد من الخصائص، والتي تتمثل في:-

#### أولاً: الموازنة العامة وثيقة مالية

تعتبر الموازنة العامة للدولة وثيقة مالية كونها تحتوي على تقديرات النشاط المالي للدولة من نفقات وإيرادات عامة خلال السنة المالية القادمة. كما تعد الموازنة العامة إنعكاس لدور الدولة في النشاط الإقتصادي

<sup>(13)</sup> الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص8.

والإجتماعي والثقافي، وهي بذلك تشكل الخطة المالية السنوية للبرنامج الحكومي المنوي القيام به للسنة المعينة<sup>(14)</sup>.

ثانياً: الموازنة العامة هي تعبير عن أهداف الدولة

تعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية لقيام الدولة بوظائفها وتحقيق أهدافها المالية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية. بحيث أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث تعبر عن آمال الدولة وأمنياتها التي ترجو تحقيقها، من خلال تبنيها إقامة المشاريع التي تحتاج لها والبنية التحتية التي تنقصها ومن خلالها تتبنى سياساتها في زيادة الإنفاق وتخفيض الإيرادات والقضاء على الركود بكافة أشكاله، ولهذا تعتبر الموازنة العامة أداة لتحقيق جميع هذه الأهداف<sup>(15)</sup>.

ثالثاً: الموازنة العامة محددة المدة (سنوية الموازنة)

تعد الموازنة العامة لتنظيم النفقات والإيرادات العامة للدولة لفترة زمنية محددة وتكون مدتها سنة واحدة، وأكد المشرع الدستوري الفلسطيني في القانون الاساسي المعدل لسنة 2003م على سنوية الموازنة العامة حيث جاء في المادة (90) منه على:- "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظيم الموازنة العامة بقانون.." <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> الموازنة العامة والنوع الإجتماعي، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة التاسعة، فلسطين، 2008، صفحة 15.

<sup>(15)</sup> الوجيه، وجيه أحمد الخادم، الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، "رسالة ماجستير"، جامعة اليرموك، كلية الشريعة والدراسات الاسلامية، الاردن، 1996، ص48.

<sup>(16)</sup> المادة (90) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.



رابعاً: إعتداد الموازنة العامة من السلطة التشريعية

بعد إنتهاء الحكومة من إعداد مشروع الموازنة العامة يتم عرضه على المجلس التشريعي لمناقشته وإقراره، إذ لا يمكن المصادقة عليه وتنفيذه دون مناقشته وإقراره من قبل المجلس التشريعي، حيث أكد المشرع الدستوري في نص المادة(61) من القانون الأساسي حيث نص:-"على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين...2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوي فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة.." (17).

## المطلب الثاني

### طبيعة الموازنة العامة

ينظر المشرع الدستوري الى قانون الموازنة العامة نظرة خاصة، لما له من تأثير في تكوين الكيان المالي والإقتصادي والسياسي في الدولة، وفي تحديد الكثير من المفاهيم القانونية المرتبطة في الميزانية العامة ومدى تأثيره على القوانين الأخرى والقرارات الإدارية المرتبطة بالميزانية العامة في الدولة.

وتشكل الموازنة العامة أهم مخرجات النظام السياسي في الدولة، حيث تكتسب الموازنة العامة هذه الأهمية لما لها من تأثير مباشر على النظام السياسي والإقتصادي وفي نظام الحكم في الدولة، حيث أنها تظهر كتعبير حقيقي عن السياسات العامة المختلفة للدولة، وفي ضوء ذلك فإن الموازنة العامة تعانق بشكل أو بآخر الحكم الصالح والرشيد، حيث يشترك في إخراج قانون الموازنة العامة كل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي وفق إجراءات منصوص عليها في القانون الاساسي وفي قانون خاص بالموازنة العامة يسمى قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون لمالية رقم"7" لسنة 1998م وتعديلاته.

(17) المادة (61) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

وتتضح طبيعة الموازنة العامة من خلال تأثيرها بشكل مباشر في النظام السياسي والإقتصادي والمالي والقانوني للدولة، كونها وثيقة لإدارة الشؤون المالية والسياسية في الدولة. وإستهداء لما تقدم سوف يتطرق الباحث في هذا المطالب في البحث حول طبيعة الموازنة العامة من حيث الطبيعة المالية والسياسية للموازنة العامة، على النحو الآتي:-

### الفرع الأول: الموازنة العامة ذات طبيعة مالية

تظهر الطبيعة المالية للموازنة العامة كونها برنامج مفصل لنفقات الدولة وإيراداتها، ويُحدد أوجه نفقاتها وإيراداتها خلال مدة من الزمن كما أنه لا يمكن للدولة ان تقوم بأي تصرفات سواء على المستوى الإقتصادي أو المالي في الدولة دون وجود إقرار وإعتماد للموازنة السنوية من قبل البرلمان.

كما ان الوجة المالي للموازنة العامة لا يقتصر على توقع التنبؤ لإيرادات ونفقات الولة عن سنة مالية قادمة فقط، وإنما أصبح للموازنة العامة دور يمكن من خلاله معرفة مستوى الوضع المالي للدولة، فالموازنة هي المرآة العاكسة لإتجاهات الدولة ونشاطها في مجال الإدارة والإقتصادي، وهي البوصلة للوضع المالي في الدولة، لذلك يجب ان تكون وثيقة الموازنة العامة فيها من التقدير ما يكون أقرب للتوقع، كما أن طبيعة النشاط المالي للدولة مرتبط إرتباط وثيق بمقدرات الموازنة العامة بحيث يصبح من الصعب على الحكومة بأن تمارس دورها ونشاطها المالي في حالة النقصان أو الزيادة في التخمينات او التوقعات في الموازنة العامة. وبالتالي فإن عدم دقة واضعي الميزانية وتهاونهم وقلة خبرتهم تعكس مسؤولية السلطة التنفيذية وضعف الحكومة، ويجعلها في وضع مسائلة أمام السلطات الأخرى وإزاء الأحزاب السياسية في الدولة<sup>(18)</sup>.

(18) د.القيسي، أعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، الطبعة "9"، ص90.

## الفرع الثاني: الموازنة العامة ذات طبيعة قانونية وسياسية

الموازنة العامة هي تعبير عن سياسات وأمال الدولة، وتعد وثيقة قانونية بجانب أنها وثيقة سياسية. وتتجلى الطبيعة القانونية والسياسية للموازنة العامة في النظام السياسي الفلسطيني نتيجة تشارك السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بحيث تقرها السلطة التشريعية وتصدرها السلطة التنفيذية.

ان أهم الأسس الدستورية التي تجمع عليها دساتير الدول الديمقراطية هي إقامة العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هناك بعض من المهام والأمور التي يستوجب تداخل السلطات في ما بينها كنوع من التعاون او التكامل وحفظ التوازن فيما بينها، وكنوع من الرقابة على أعمال كل منهما. وتكمن الطبيعة القانونية والسياسية للموازنة العامة من خلال العديد من المظاهر والاثار التي تنشأ عنها العملية التشاركية لإقرار الموازنة بين السلطة التنفيذية والبرلمان. وتتجلى هذه المظاهر في العديد من المسائل أهمها:-

**أولاً:** الموازنة العامة وسيلة بيد البرلمان لنقد وإختيار عمل الحكومة، فيمكن للبرلمان ان يعدل أو يلغي ما يراه غير ضروري ولا يتماشى مع أهداف المجتمع، وذلك أثناء عرض البرنامج المالي على السلطة التشريعية ومناقشته<sup>(19)</sup>.

**ثانياً:** يؤدي رفض السلطة التشريعية لمشروع قانون الموازنة العامة نتيجة عدم إستجابة الحكومة للتعديلات التي أجرتها على المشروع المقدم منها، الى سحب الثقة من الحكومة وعدم إقرار سياستها والذي يمكن أن يؤدي الى استقالة الحكومة<sup>(20)</sup>.

(19) د.القيسي، أعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق،ص91.

(20) الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق،ص28.

**ثالثاً:** تكون للحكومة القدرة على توجيه ضغوط سياسية مباشرة في حال حيازتها على أغلبية المقاعد في البرلمان، او من خلال الكتل البرلمانية المؤيدة لها. مما تكون وسيلة ضغط لإقرار مشروع قانون الموازنة دون إجراء أي تعديلات من قبل البرلمان، وبالتالي فإن عملية إقرار الموازنة لا يمكن أن تسير ضمن إطار الصالح العام دون وجود معيار التعاون والتكامل بين الحكومة والبرلمان.

**رابعاً:** للأحزاب السياسية دور غير مباشر في عملية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، حيث أن "الحكومة البرلمانية"<sup>(21)</sup> المنبثقة عن البرلمان هي بالأصل أحزاب سياسية. وقد تكون الأحزاب السياسية وسيلة لترتيب العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في شأن إقرار الموازنة العامة على وجه الخصوص والعملية التشريعية بصفة عامة<sup>(22)</sup>.

**خامساً:** قد يتم إصدار الموازنة العامة دون إقرارها من البرلمان وذلك وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي المعدل، والتي تخول بذلك رئيس الدولة في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير وفي غير أدوار انعقاد البرلمان إصدار قرارات لها قوة القانون، وبذلك نجد أن الطبيعة السياسية للموازنة العامة يشوبها العديد من محطات الضعف والفراغ القانوني والسياسي.

---

(21) الحكومة البرلمانية: هي الحكومة المنبثقة من السلطة التشريعية "البرلمان" وتشكل من الأغلبية الحزبية المنتخبة عن طريق الشعب.

(22) الخليلية، عبدالغني تسيير محمد، دور الأحزاب السياسية في تشكيل الحكومة البرلمانية: دراسة مستقبلية، "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2020م، ص533.

## المبحث الثاني

### أسس إصدار قانون الموازنة العامة

أوجب القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م وتعديلاته العديد من نصوص المواد والأحكام التي تنظم عملية إقرار وإصدار قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ويعتبر قانون الموازنة العامة من ضمن القوانين والتشريعات العادية وفق ما تضمنته نصوص القانون الأساسي. إن الجهة المختصة بسن وإقرار القوانين والتشريعات بحسب الأصل هي السلطة التشريعية وفق نص المادة (47) من القانون الأساسي ممثله في مجلس نيابي منتخب، وهو ما يطلق عليه في مصر بأسم "مجلس الشعب"<sup>(23)</sup> وفي فرنسا أسم "البرلمان" ويضم مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.<sup>(24)</sup> وفي المملكة الأردنية الهاشمية يسمى "مجلس الأمة" ويضم مجلس الأعيان ومجلس النواب.<sup>(25)</sup> أما في فلسطين فيسمى "المجلس التشريعي".<sup>(26)</sup>

سارت العملية التشريعية قبل عام 2007م وفقاً للآلية التي رسمها القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية والنظام الداخلي للمجلس التشريعي من خلال طريقتين من التشريعات وهي التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان وفق نص المادة (2/47) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على:-  
"بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في القانون"<sup>(27)</sup>.

<sup>(23)</sup> المادة (101) من الدستور المصري المعدل لسنة 2014م.

<sup>(24)</sup> المادة (24) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمعدل سنة 2008م.

<sup>(25)</sup> لمادة (62) من الدستور الأردني لسنة 1952م.

<sup>(26)</sup> المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

<sup>(27)</sup> أنظر، المادة (2/47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م.

كما تضمنت المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي مختلف الإجراءات المتخذة في عملية إقرار التشريعات العادية والتي جاء فيها: -"يحيل مجلس الوزراء القوانين او الاقتراحات الى الرئيس مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس ان يحيل المشروع الى اللجنة المختصة لإبداء الرأي فيها، وبعد ذلك تقدم اللجنة تقريرها خلال اسبوعين من تاريخ موعد عرضة على المجلس التشريعي..". (28)

والنوع الثاني من التشريعات وهي مشاريع القوانين والإقتراحات المقدمة من مجلس الوزراء والتي نص عليها القانون الأساسي المعدل في المادة (61) منه والتي تنص على:- "لمجلس الوزراء الحق في التقدم الى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين" (29).

يعتبر مشروع قانون الموازنة العامة من المشاريع التي تقوم الحكومة بإقتراحها على المجلس التشريعي وفق نص المادة (70) من القانون الأساسي المشار إليها سابقاً. وقد خصص النظام الداخلي للمجلس التشريعي إجراءات خاصة لتنظيم وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة.

من المعلوم فيما يتعلق بعملية إقرار وإصدار التشريعات والقوانين قبل تشكيل المجلس التشريعي وفقاً لأحكام القانون رقم (4) لسنة 1995م حيث كانت صلاحية إعداد التشريعات وصياغتها كانت منوطة بديوان الفتوى والتشريع، الذي كان يتولى دراسة إقتراحات القوانين المحالة إليه من الوزارة أو الجهة المختصة وبدورة يقوم برفع توصياته الى أمين عام مجلس الوزراء، الذي بدوره يحيلها الى لجنة وزارية تشكل بقرار رئاسي لتقدم توصياتها ومقترحاتها الى مجلس الوزراء، ليقوم مجلس الوزراء بإبداء رأيه فيها قبولاً أو رفضاً او تعديلاً، ثم تحال الى ديوان الفتوى والتشريع مره أخرى لوضعها في صياغتها النهائية(30).

(28) انظر، المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م

(29) أنظر، المادة (61) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

(30) بكيرات، فايز وآخرون: العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2006، ص79.

وفيما يتعلق بإقرار قانون الموازنة العامة حدد المشرع الدستوري الأختصاص الأصلي في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة السنوي للمجلس التشريعي، حيث جاء في نص المادة (61) منه: "1..- على الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية 2-يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده الى الحكومة..."<sup>(31)</sup>.

تتفرد الموازنة العامة بقانون خاص ينظم آلية إعدادها وفق قانون يسمى قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم "7" لسنة "1998" وتعديلاته، يهدف الى تنظيم وإعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في مختلف مراحلها وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية. وبناء لما سبق فإن إقرار قانون الموازنة العامة يرتكز على أساس دستوري وقانوني حيث بين القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م الهيكل التنظيمي لقانون الموازنة العامة، كما بين قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية عملية إقرار الموازنة والإجراءات التي يجب أن تمر بها منذ إعدادها وحتى إقرارها ونشرها. وإستهداء لما تقدم تم تقسيم المبحث على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### القوانين الناظمة لإقرار قانون الموازنة العامة

تنظم غالبية الدول موازنتها العامة من خلال نوعين من القوانين، أولاً القوانين الدائمة والمتمثلة في القوانين الدستورية والقوانين الاساسية، أما النوع الثاني يتمثل في القوانين المؤقتة وهو موضوع دراستنا ويسمى "قانون الموازنة العامة السنوي". وهذا ما سيتضح لنا من خلال دراسة كلا النوعين.

<sup>(31)</sup> المادة (61) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

## الفرع الأول: القوانين الدائمة النازمة للموازنة العامة

حيث يقصد بالقوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة التي تحتوي على أحكام تنظم الموازنة العامة للدولة والتي يتسم نفاذها لأمد غير معلوم أو لمدة غير محددة من الناحية الزمنية بحيث تبقى آثارها وأحكامها قائمة وسارية ما لم تلغ صراحة أو ضمناً<sup>(32)</sup>. وتتمثل القوانين الدائمة في نوعين من القوانين وهي: القوانين الدستورية والقوانين الأساسية.

### أولاً: النصوص الدستورية المنظمة لقانون الموازنة العامة

تقر غالبية الدول الديمقراطية في العالم مسألة تنظيم الموازنة العامة في دساتيرها، نظراً لأهميتها في تحقيق السياسات العامة في الدولة، فالموازنة العامة هي التعبير السنوي عن السياسة المالية للدولة وهذه السياسة ليست سوى تعبيراً عن الأهداف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والمالية في الدولة.

حيث نص المشرع الأردني في الدستور الأردني لعام 1952م المعدل في عام 2016م في المواد (112 و113 و115) اليات تنظيم الموازنة العامة للمملكة الهاشمية الأردنية<sup>(33)</sup>. وقد سلك المشرع الفلسطيني هذا النهج حيث نظم موضوع إعداد وصلاحيات إقرار وإصدار الموازنة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني، حيث أشار بشأن تنظيم الموازنة العامة السنوي الى بعض المواد التي تبين الاحكام الأساسية التي تعنى في تنظيم موازنة السلطة الفلسطينية.<sup>(34)</sup>

(32) عبود، حيدر وهاب: صياغة الموازنة العامة "رسالة ماجستير" الجامعة المستنصرية كلية لقانون، العراق، 2012، ص 46.

(33) أنظر المادة (112،113،115) من الدستور الأردني لسنة 1952م والمعدل لسنة 2016م.

(34) أنظر في ذلك نص المادة "60،61،69،90،96" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.



## ثانياً: القوانين الأساسية المنظمه لقانون الموازنة العامة

تعرف القوانين الأساسية بأنها: -"مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم السلطة من حيث ممارستها وكيفية إنتقالها وتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاثة في الدولة "التشريعية، التنفيذية، القضائية" حيث ان القوانين الأساسية هي القوانين الذي تنظم عمل الدولة"<sup>(35)</sup>.

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للقوانين الأساسية فالبعض يرى أن هذه القوانين متممه للدستور ولكن لا يجعلها جزء منه او مشاركة لطبيعته ويستمر تصنيفها بين القوانين العادية، إلا أن البعض يرى بأن وفرة هذه القوانين واللجوء المستمر اليها من قبل الحكومات نظراً لأهمية المسائل التي تعالجها جعل من الضروري إعادة النظر في تحديد مكانة هذه القوانين والإحتفاظ بها بمكانة خاصة ووسطية بين القوانين الدستورية والقوانين العادية<sup>(36)</sup>.

ويرى الباحث، ان القوانين الأساسية هي قوانين عادية كونها تصدر عن السلطة التشريعية، ولكنها تأخذ طبيعة خاصة كونها تتناول تنظيم ومعالجة المسائل المهمة والمتعلقة فيما بين السلطات العامة في الدولة، ومثال ذلك "قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وقانون السلطة القضائية وقانون السلطة التنفيذية...".

يعد قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم "7" لسنة 1998م المرجع الأساس والإطار العام الذي تستند إليه السلطات المختصة أثناء إعداد وتنظيم وإقرار وإصدار الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتضمن الأحكام والمسائل التفصيلية التي تنظم أحكام موازنة السلطة الوطنية بمراحلها المختلفة بدءاً من مرحلة التحضير ومروراً بمرحلة الإقرار وإنهاءً بمرحلة التنفيذ والرقابة، وهذا ما نصت عليه المادة

<sup>(35)</sup> حسين، احمد فاضل: الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية، رسالة ماجستير "الجامعة المستنصرية-كلية القانون، مصر، مجلة

الحقوق، 2010، ص4.

<sup>(36)</sup> حسين، احمد فاضل، الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية، مرجع سابق، ص5.

الثانية من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية والتي جاء فيها: -"يسمى هذا القانون قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية ويهدف الى تنظيم وإعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في مختلف مراحلها وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية"<sup>(37)</sup>.

### الفرع الثاني: القوانين المؤقتة النازمة للموازنة العامة

القوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة هي القوانين التي توضع لمدة معينة او لزمان محدد، مثل قانون الموازنة العامة، والذي تقره السلطة التشريعية ويسري فقط خلال السنة المالية التي تنفذ فيها الموازنة العامة، بحيث يجب أن يتم إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بشكل دوري ومنتظم سنويا، الأمر الذي يسلمت صدور قانون مؤقت ومحدد المدة، ذلك بهدف تنظيمها وضبط أحكامها وتخمين النفقات والإيرادات العامة للسنة المالية القادمة.

لم يعرف المشرع الفلسطيني قانون الموازنة العامة السنوي إلا أن بعض التشريعات المالية عرفت قانون الموازنة العامة السنوي، فقد عرف التشريع اللبناني قانون الموازنة العامة السنوي بأنه: -"النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة ويحتوي على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية وفتح الإعتمادات اللازمة للإنفاق وعلى الأحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة بتنفيذ الموازنة"<sup>(38)</sup>.

أما بالنسبة للفقعة المالي فقد عرف قانون الموازنة العامة السنوي بأنه: -"القانون الذي يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن أحدهما بياناً تفصيلياً للنفقات العامة ويتضمن الآخر بياناً تفصيلياً للإيرادات العامة"<sup>(39)</sup>.

<sup>(37)</sup> المادة (2) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

<sup>(38)</sup> المادة (4) من قانون المحاسبة العمومي اللبناني لسنة 1963.

<sup>(39)</sup> الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص35.

ومن جانبنا يمكن تعريف قانون الموازنة العامة السنوي بأنه:- "القانون السنوي والدوري المالي الذي ينظم الشؤون المالية العامة في الدولة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات ونفقات الدولة وذلك خلال سنة مالية كاملة".

## المطلب الثاني

### الإجراءات التشريعية المتبعة في تنظيم الموازنة العامة في حالة الضرورة

إن الإطار التنظيمي والقانوني الذي صدرت بموجبه التشريعات والقوانين قبل عام 2007م هو المجلس التشريعي، أما بعد حالة الإنقسام التي شهدتها أراضي السلطة الوطنية وتولي حركة حماس سيطرتها على قطاع غزة وتولي حركة فتح سيطرتها على الضفة الغربية، ذلك أدى الى وجود حكومتين ونظامين سياسيين بحيث أستقل كل منهما بألية معينة لسن القوانين.

### الفرع الأول: التنظيم القانوني لإقرار الموازنة العامة في حالة الضرورة

تصدر القوانين والتشريعات في الضفة الغربية على شكل قرارات بقانون صادره عن رئيس السلطة الوطنية وذلك إستناداً لنص المادة (43) من القانون الأساسي المعدل، في حين تصدر القوانين والتشريعات في قطاع غزة وفقاً للأليه المعتاده لسير العملية التشريعية بحيث يلجأ المجلس التشريعي الى الإنتظار الشهر الممنوح لرئيس السلطة الوطنية لإعادتها الى المجلس التشريعي في حال اعتراضه عليها أو ردها، وفي حال انتهت مدة الشهر دون ذلك أعتبرت مصدرة ويتم نشر القوانين وفقاً لنص المادة (1/41) من القانون الأساسي<sup>(40)</sup>.

ان الإجراءات التشريعية المتبعة في عملية تنظيم وإعداد الموازنة العامة في الضفة الغربية في ظل تعطيل المجلس التشريعي تعتمد بشكل كبير على عمل دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية. حيث عرف قانون

(40) الخالدي، احمد واخرون: الحالة التشريعية في فلسطين، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، 2012، ص152.

تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم "7" لسنة 1998م والقرار بقانون رقم "3" لسنة 2008م دائرة الموازنة العامة على أنها:-"1.الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات 2.إعداد النماذج والإجراءات والجدول الزمنية لتقديم تقديرات الإيرادات والنفقات من قبل الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات والهيئات المحلية 3.وضع التعاميم المتعلقة بإعداد الموازنة".

كما تقوم دائرة الموازنة العامة بدراسة التقديرات والنفقات والإقراض مع الوزارات والمؤسسات العامة في الدولة، ومن ثم تقدم الموازنة العامة كقانون لمجلس الوزراء، حيث جاء في المادة (30) من قانون تنظيم الموازنة العامة والمشار إليه أنفاً "تدرس دائرة الموازنة تقديرات والإيرادات والنفقات والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة ذات الإختصاص وتضع مسودة الموازنة العامة النهائية مع الأخذ بعين الإعتبار الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة، وتقدم الموازنة العامة في النصف الأول من تشرين أول من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء للدراسة والإعتماد"<sup>(41)</sup>.

تباشر عملية إصدار القرارات بقوانين بشكل عام، بوجود إتفاق بين الحكومة وديوان الرئاسة في حال ورود مشروع القانون من غير مجلس الوزراء بأن تتم إحالته الى مجلس الوزراء لدراسته، كون أن لكل قانون آثار مختلفة وكون أن الحكومة هي الأقدر على تقدير الآثار بإعتبارها الجهة المنفذة للقوانين، وبمجرد وصول تنسيب من مجلس الوزراء الى رئيس السلطة الوطنية بإعتبار أن له صلاحية إصدار قرارات بقانون إستناداً الى المادة "43" من القانون الأساسي، حيث يقوم الأخير بإحالتها الى المستشار القانوني ومن ثم الى الشؤون القانونية، ويتم عقد إجتماع تشاوري فيما بينهما. ومن ثم إصداره من قبل رئيس السلطة الوطنية وفق الأصول والقانون<sup>(42)</sup>.

(41) انظر، المادة "30" من قانون رقم "7" لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

(42) الخالدي، أحمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص165.

## الفرع الثاني: الإطار القانوني لإصدار قانون الموازنة وفق المادة (43) من القانون الأساسي

واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها واقعا قانونياً معقداً، وبنية قانونية غير سليمة، وذلك لإختلاف النظام القانوني والسياسي لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مما أدى إلى حدوث فجوة قانونية وتشريعية وحقيقة الأمر أن هذه الفجوة أثرت بشكل كبير في سير العملية التشريعية خاصة بعد الإنقسام الفلسطيني الفلسطيني والذي نتج عنه تعطيل لعمل المجلس التشريعي، وبالتأكيد أدى ذلك الى حدوث شرخ كبير في عملية إقرار مشروع قانون الموازنة العامة بشكل خاص.

كما ذكرنا أنفاً بخصوص تنظيم الموازنة العامة بأنها عملية تكاملية تتقاسمها كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولكن في ظل تعطيل وغياب المجلس التشريعي أصبح إختصاص وصلاحيات إصدار قانون الموازنة العامة بيد السلطة التنفيذية ممثلة برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية استناداً الى حالة الضرورة وفقاً لنص المادة "43" من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003م، بحيث أصبح إعداد وتنظيم وإصدار وتنفيذ قانون الموازنة العامة بيد السلطة التنفيذية وحدها. وقد بينت المادة شروط وضوابط القرارات بقوانين حيث يجب ان ترافق إصدارها بحالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، كما وأشترطت بعرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدورها، وفي حال عدم عرضها، أو عرضها وعدم إقرارها من المجلس التشريعي تزول منها قوة القانون<sup>(43)</sup>.

ويعد منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة في ظل غياب وحل البرلمان، أمراً ضرورياً للحفاظ على سير الحياة السياسية والتشريعية، وأن الموجبات والمبررات القانونية والسياسية التي جعلت من السلطة التنفيذية أداة تشريعية وتنفيذية في آن واحد هو لملى الفراغ التشريعي، حيث انها تعتبر ضرورة ملحة تستدعي معالجة تشريعية سريعة لمواجهة الحالة الإستثنائية التي تمر بها السلطة الوطنية.

<sup>(43)</sup> أنظر، المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

ان ممارسة السلطة التنفيذية لهذه الصلاحية التشريعية لا يعني بأنها أصبحت السلطة الأصلية في إصدار التشريعات والقوانين، ولا يعني إطلاق العنان للسلطة التنفيذية في التغول والهيمنة والتفرد في إصدار ما تشاء من تشريعات، بمعنى انها ليست سلطة مطلقة وإنما سلطة يقيدتها مبدأ المشروعية وسيادة القانون فالقرارات بقوانين لها ضوابط وشروط قد بينها القانون الأساسي والخروج عنها يشكل خرق لمبدأ المشروعية وتصيب هذه القرارات بقوانين بعدم المشروعية الدستورية والقانونية. وسوف نتطرق للحديث في هذا الجانب فيما بعد.

ويرى الباحث، أن الإطار القانوني لإصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة 43 ضمن الشروط والموجبات متفق وأحكام القانون الأساسي من حيث إعتبار إصدار قانون الموازنة العامة من ضمن حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير، كما يعتبر قانون الموازنة العامة من ضمن القوانين الضرورية لإستمرار النظام السياسي والمالي والإقتصادي في الدولة، كونها ترتبط إرتباطاً وثيقاً بتكوين الدولة وظهرها، وأن عدم إصدارها قد يلحق خلل بالأمن والنظام العام في الدولة.

### شرعية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب سلطة التشريع

أهم الاسس الدستورية التي تجتمع عليها دساتير الدول الديمقراطية، هو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويبين هذا الاساس بأن تختص كل سلطة من سلطات الدولة بما خُدد لها من إختصاصات وصلاحيات في القانون الاساسي الفلسطيني والذي هو بمثابة "الدستور" في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتالي فإن أي تعدي في إختصاص كل من السلطات يعتبر خرق للقانون الاساسي وبالتالي يعد خرقاً لمبدأ المشروعية وسمو الدستور.

نص القانون الاساسي في المادة الثانية منه على أن:- "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الاساسي"<sup>(44)</sup>. بحيث تتولى كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مهامها وفق القانون الأساسي الذي ينظم هذه السلطات على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية وسمو الدستور وذلك وفق ما تضمنته المادة السادسة من القانون الأساسي والتي نصت على:- "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"<sup>(45)</sup>. وبالطبع لا يكون مبدأ الفصل بالمعنى المطلق ولا تكون مستقلة تمام الاستقلال وأن تنعزل تماماً عن هيئات السلطات الأخرى، بحيث تنظم العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في نوع من التعاون والتداخل من أجل ضمان سير الحياة السياسية، ذلك لما يترتب عليها من حماية الحقوق والحريات ومنع

(44) المادة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(45) المادة (6) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

الاستبداد وإتقان كل سلطة من السلطات وظيفتها المسندة إليها. وهناك الكثير من مظاهر التعاون بين السلطات، ومن أبرز مظاهر هذا التعاون هو موضوع دراستنا والذي يتمثل في عملية تنظيم وإقرار وإصدار قانون الموازنة العامة السنوي للدولة، حيث يتلجى ذلك في نصوص القانون الاساسي الذي جاء على سبيل الحصر حيث أن القانون الاساسي أشار الى عملية تنظيم وإقرار الموازنة العامة في نصوص المواد "60 و61 و 62 و90"<sup>(46)</sup> ذلك لما تتمتع به الموازنة العامة من أهمية كبيرة سواء على الصعيد المالي او السياسي او الإقتصادي او الإجتماعي في الدولة.

كما أن هناك قانون خاص يهتم في مسألة تنظيم قانون الموازنة العامة في الدولة وهو قانون رقم (7) لسنة 1998م وتعديلاته والقرار بقانون رقم (3) لسنة (2008) والذي يوضح فيه تفصيلاً الكيفية التي يتم فيها تنظيم الموازنة العامة في جميع مراحلها، حيث جاء في المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة:- "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة الى المجلس التشريعي قبل شهرين على الاقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع الى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسة وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها الى المجلس. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة او يعيده

---

<sup>(46)</sup> حيث نصت المادة (60) ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصوده فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأس ماله. كذلك نصت المادة (61) على: مع مراعات ما ورد في المادو 90 من هذا القانون الأساسي: 1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. 2. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوي فيقرة بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده الى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لإستكمال المقترحات المطلوبة وإعادةه الى المجلس التشريعي لإقراره. 3. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً 4. لا يجوز اجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالإتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية. كذلك نصت المادة (62) من القانون الأساسي على: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ إنتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً. كما تضمنت المادة (90) من القانون الأساسي على: "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون، وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق بإعتمادات شهرية بنسبة (12/1) لكل شهر من موازنة السنة المالية.



الى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها اليه مصحوبا بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته الى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها اسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. يتم التصويت على الموازنة العامة بابا بابا. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي"<sup>(47)</sup>.

ويرى الباحث، أن المشرع الدستوري قد أعطى أهمية كبيرة في مسألة تنظيم الموازنة وركز بشكل كبير على سير الموازنة العامة ضمن قواعد وإجراءات أصولية محددة وصارمة وفيها تعاون كبير بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والتي هي محط هذه الدراسة. وبغية منا للوصول الى حقيقة أن قانون الموازنة العامة يستقل عن غيره من القوانين والتشريعات التي تصدر وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي لما يتمتع به من خواص وأثار تميزه عن غيره من التشريعات العادية.

وإستهداء لما تقدم، سنتطرق في المبحث الأول في البحث حول شرعية إصدار قانون الموازنة العامة في حالة الضرورة وتبيان دور السلطة التنفيذية في عملية إصدار الموازنة العامة، ومن ثم الولوج الى استيضاح الموجبات والمبررات القانونية والسياسية وأثر حالة الضرورة في إصدار قانون الموازنة العامة بقرار بقانون وفقاً لنص المادة "43" من القانون الأساسي في المبحث الثاني. وذلك بالإضافة الى تحليل بعض الأسس والمفاهيم القانونية الأخرى التي تساعد للوصول الى وضع قواعد أو إستنتاجات للحالة القانونية والسياسية للعملية التشريعية المتمثلة في إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب المجلس التشريعي.

---

<sup>(47)</sup> المادة (3) من القانون رقم (7) لسنة (1998م) بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

## المبحث الأول

### شرعية إصدار قانون الموازنة العامة في حالة الضرورة

تعد نظرية الظروف الإستثنائية إستثناءً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور، حيث تخضع لنظام قانوني معلوم تتمتع بموجبه الإدارة بسلطات إستثنائية غير عادية ولكنها سلطات مشروعة، تلجأ الإدارة الى إستعمال هذه السلطات وفق شروط وإجراءات قانونية معينة ومحدده لمواجهة الظروف الإستثنائية<sup>(48)</sup>. وتسمى في النظام السياسي والقانوني الفلسطيني بحالة الضرورة.

ان الحالة السياسية الفلسطينية ليست حالة فريدة في النظم السياسية في دول العالم، حيث مرت العديد من الدول العربية والغربية بحالة الضرورة بحيث مارست فيها السلطة التنفيذية سلطة التشريع، ومن أبرز الدول التي واجهت حالة الضرورة جمهورية مصر العربية حيث مارست السلطة التنفيذية فيها سلطة التشريع وذلك بإصدار قرارات بقوانين وأتى ذلك أثر حل البرلمان المصري عام 2012م بإصدار المحكمة الدستورية العليا قرار حل البرلمان في يوليو 2012م، خلال هذه الفترة تم إصدار قرارات بقوانين بلغ عددها "489" قرار بقانون ولا يزال الجدل قائماً حول مصير تلك القرارات بقوانين التي صدرت خلال غيبة البرلمان<sup>(49)</sup>.

وهي ليست المرة الأولى التي يحل فيها البرلمان المصري، حيث تم انتهاك الدستور المصري عام 1923م وتم حينها حل مجلس النواب مرتين في 24 ديسمبر 1923م وفي 23 مارس 1925م، مخالفة في ذلك نص المادة 88 من الدستور التي تمنع بشكل قاطع حل مجلس النواب مرتين لسبب واحد، وبعدها صدر الدستور 1930 المصري<sup>(50)</sup>. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم المبحث الى مطلبين، على النحو الآتي:

(48) إسماعيل جابوري، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفتر السياسة والقانون - جامعة قاصدي مرياح ورقله (الجزائر)، ع14، 2016، ص32.

(49) السيد، شوقي: سلطة التشريع عند غياب البرلمان: أحوالها، وحدودها ومصيرها، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2015، ص1.

(50) عبدالوهاب، محمد رفعت: القانون الدستوري، منشأة المعارف، القاهرة، لا يوجد سنة، ص252.

## المطلب الأول

### دور السلطة التنفيذية في إصدار قانون الموازنة العامة في حالة الضرورة

هناك حالات ضرورة قد يغيب فيها البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع لذلك نصت المادة "43" من القانون الأساسي المعدل على الإختصاص التشريعي لرئيس السلطة الوطنية في إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، حيث تضمنت المادة على:- "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، اما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(51)</sup>.

وبإستقراء النص السابق نجد أن سلطة التشريع الممنوحة لرئيس السلطة الوطنية ليست سلطة مطلقة، حيث لا يستطيع أن يمارس هذا الإختصاص إلا إذا كان البرلمان في غير أدوار إنعقاده، ويضاف الى ذلك بوجود توافر حالة من الضرورة تستدعي أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل بالتشريع وذلك لمواجهة حالة الضرورة الواقعة عملياً وملئ الفراغ التشريعي بهدف تحقيق الأمان والإستقرار للدولة. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم المطلب الى ثلاثة فروع على النحو الآتي:-

<sup>(51)</sup> المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

## الفرع الأول: مفهوم حالة الضرورة وضوابطها في القانون الأساسي الفلسطيني

تطرق المشرع الدستوري الفلسطيني الى حالة الضرورة إنطلاقاً من القانون الأساسي لعام 2002م كما وتناوله في الباب الثالث والسابع من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م، حيث تصدر الإدارة لوائح وقرارات وتشريعات وفق أحكام حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة "43" من القانون الأساسي حيث تعرف لوائح الضرورة بأنها: "اللوائح والأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثله برئيسها في حال وجود ظروف إستثنائية لحماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة وذلك لتعذر صدورها من المجلس التشريعي بسبب غيابه أو لحصول الأحداث خارج أدوار إنعقاده على أن تعرض عليه هذه الأنظمة خلال مدة معينة لإقرارها"<sup>(52)</sup>. لكل ذلك سوف نتناول مفهوم لوائح الضرورة وبيان الضوابط الدستورية لوجوب تطبيقها على النحو الآتي:

### أولاً: تعريف حالة الضرورة

هناك جانب من الفقه يعرف حالة الضرورة بأنها: "الظروف الشاذة الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال"<sup>(53)</sup>. وهناك جانب اخر من الفقه يعرف حالة الضرورة بأنها: -"الحالة التي تنتج عن توافر ظروف فجائية أو حالات شاذة أو خطر داهم يحرق بالوطن، بحيث يتعذر دفع هذه المخاطر بالوسائل القانونية العادية، ما يضطر الإدارة الى اللجوء الى السلطات الإستثنائية، بإعتبار أنه الإجراء الذي لا بد منه للتغلب على هذه الظروف الشاذة ومواجهة الأزمات الطارئة.

(52) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة"، المطبعة الحديثة، الطبعة الثالثة، 2010م، فلسطين، ص41.

(53) الخطيب، جمال إبراهيم، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، "دراسة مقارنة"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2012، صفحة 338

ينحصر تقدير حالة الضرورة الواردة في المادة 43 من القانون الأساسي برئيس السلطة الوطنية، فيكون له الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون شريطة أن تكون هذه القرارات مرتبطة بحالة الضرورة وعلاجاً لها، والقرارات التي يكون هدفها المحافظة على سلامة الدولة ومواجهة الظروف الإستثنائية التي تهددها<sup>(54)</sup>.

وبذلك يعرف الفقيه ريفيرو الظروف الإستثنائية بأنها: "الأوضاع المادية التي تؤدي الى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالأزمات ويقوم القاضي بمقتضيات هذه المشروعية الخاصة"<sup>(55)</sup>.

ومن جانبنا يمكن تعريف حالة الضرورة بأنها: -"هي حالة خروج الإدارة والمتمثله بالسلطة التنفيذية من دائرة المشروعية القانونية والدستورية لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تمس السلامة العامة والأمن القومي للدولة.

#### ثانياً: ضوابط تطبيق حالات الضرورة

يلاحظ من خلال قراءة نصوص المواد "43" من القانون الأساسي الشروط والضوابط القانونية الواجب توفرها لكي تتمكن السلطة التنفيذية من إصدار مراسيم رئاسية وقرارات لها قوة القانون وفق حالة الضرورة، وتتمثل فيما يلي:

1. وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية، وصعوبة مواجهتها بالوسائل العادية<sup>(56)</sup>.

(54) الخالدي، احمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص153-154

(55) إسماعيل جابوري، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص34

(56) أنظر، المادة (1/110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

2. ان يكون الخطر الجسيم حالاً، أي واقعاً بالفعل او على وشك الوقوع على نحو مؤكد، أما إذا كان يحتمل وقوعه بعد فترة زمنية فلا يستطيع الرئيس استخدام صلاحياته الإستثنائية لمواجهة الظروف الطارئة المتوقع حدوثها، لأن الخطر الجسيم هو الخطر غير المتوقع وغير ممكن دفعه والتغلب عليه بمراعاة الأنظمة القانونية العادية<sup>(57)</sup>.

3. أن يراد بذلك إبتغاء المصلحة العامة من التصرف الإستثنائي، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقرارها. (58)

### الفرع الثاني: إختصاص السلطة التنفيذية في تنظيم الموازنة العامة

فيما يتعلق بإقرار قانون الموازنة العامة، ووفقاً للنظام القانوني الفلسطيني تتقاسم السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء والبرلمان في إقرارها، حيث جاء في المادة (4-1/61) من القانون الأساسي "1. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية 4. لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية". حيث يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة الى المجلس التشريعي للتباحث فيه ومناقشته، ويصبح قانوناً عند إقراره وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين. إلا ان بعد أحداث الإنقسام عام 2007م أثر تعطيل المجلس التشريعي الفلسطيني أصبح هناك فراغ قانوني وتشريعي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأصبح قانون الموازنة العامة يصدر على شكل قرار بقانون يصدر عن رئيس السلطة الوطنية إستناداً الى المادة(43) من القانون الأساسي.

(57) اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 38-39

(58) المادة "43" من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

ان مشروع قانون الموازنة العامة من القوانين التي يتم إقرارها من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، حيث يمر قانون الموازنة العامة بنفس المراحل التي تمر بها القوانين العادية الأخرى، والتي تتمثل في مرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة ومرحلة مناقشتها وإقرارها من قبل المجلس التشريعي، إلا أنه في ظل الظروف الإستثنائية والذي تتمثل في غياب المجلس التشريعي، أصبح تنظيم وإعتماد الموازنة العامة من إختصاص وصلاحيات مجلس الوزراء .

نصت المادة(70) من القانون الأساسي على انه: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم الى مجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين"<sup>(59)</sup> كما خصص المشرع الدستوري في المادة(61) من القانون الأساسي إجراءات خاصة لإصدار قانون الموازنة العامة تميزها عن غيرها من القوانين العادية الأخرى، وذلك لأهمية قانون الموازنة عن غيره من القوانين والتشريعات الأخرى وذلك لما لها من أهمية سياسية وإقتصادية وإجتماعية في الدولة.

كما تلعب وزارة المالية من خلال دائرة الموازنة العامة دوراً أساسياً في إعداد وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، حيث عرف قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية دائرة الموازنة وتعديلاته بأنها "الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن إعداد الموازنة العامة للوزارات والمؤسسات العامة وموازنات المؤسسات في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل". كما وحددت المادة (20) من ذات القانون المسؤوليات والمهام التي تقع على عاتق دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية. حيث يعد تعميم الموازنة العامة من أولى الإجراءات المتبعة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وذلك وفق ما قضت به المادة(26) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية والتي نصت على: "تبدأ دائرة الموازنة بإعداد تعميم الموازنة على أساس المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء ويجب أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز

<sup>(59)</sup> أنظر، المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

من السنة المالية الجارية..<sup>(60)</sup> ويتضمن تعميم الموازنة العامة التوقعات المالية والإقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة، والمؤشرات والسياسات الإقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الوطنية وحدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها، كما ويتضمن التعميم أسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها<sup>(61)</sup>.

حيث وبعد أن تقوم الدوائر والمؤسسات الحكومية بتقدير نفقاتها وإيراداتها العامة للسنة المالية القادمة ترسلها للوزارة التابعة لها، وتعرض هذه التقديرات على الجهة المكلفة بإعداد مشروع الموازنة العامة في كل وزارة، بهدف دراستها والتنسيق فيما بينها وتجميعها في مشروع موازنة موحد للوزارة، ومن ثم إرسالها الى دائرة الموازنة العامة ضمن الموعد المحدد<sup>(62)</sup>.

بعد إنتهاء دائرة الموازنة العامة من وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة تقوم بإرساله الى وزير المالية للمصادقة عليه ومن ثم إحالته كقانون الى مجلس الوزراء لدراسته وإعتماده، وذلك وفق ما قضت به المادة (30) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة (1998) حيث .. تقدم الموازنة في النصف الأول من تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء للدراسة والإعتماد<sup>(63)</sup>.

حيث بعد موافقة مجلس الوزراء على مسودة مشروع قانون الموازنة يكون مشروع قانون الموازنة العامة قد وصل الى صورته النهائية تمهيداً لرفعه الى المجلس التشريعي لإقراره ضمن المدة التي حددها القانون، وذلك وفق ما نص عليه قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية في المادة (31/أ) حيث نصت على

<sup>(60)</sup> قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.

<sup>(61)</sup> المادة (26) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م.

<sup>(62)</sup> الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص88.

<sup>(63)</sup> المادة (30) من قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية.



أنه "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس لتشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي"<sup>(64)</sup>.

وبناء لما سبق فإن هناك العديد من المبررات الفنية والعملية والإدارية التي جعلت الدول تقتصر حق إقتراح مشروع قانون الموازنة على السلطة التنفيذية وحدها، ومن أبرز هذه المبررات<sup>(65)</sup>:

**أولاً:** يمثل قانون الموازنة العامة برنامج عمل الحكومة في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والإقتصادية خلال السنة القادمة، لذلك من الأفضل ترك مهمة إقتراح مشروع قانون الموازنة الى السلطة التنفيذية، وحتى يمكن محاسبة ومسائلة الحكومة في حال عدم تنفيذها لما إلتزمت به في برنامجها.

**ثانياً:** من الناحية الفنية، فإن السلطة التنفيذية تمتلك الأجهزة الفنية والإدارية وكل ما يمكنها من إقتراح وإعداد مشروع قانون الموازنة خلال الفترة التي يحددها القانون.

**ثالثاً:** يحتاج مشروع قانون الموازنة الى قدر كبير من التنسيق بين بنوده وتقسيماته، وهذا التنسيق لن يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إقتراحه وإعداده، أما لو أسند هذا الإختصاص الى السلطة التشريعية فلن يتحقق هذا التنسيق نظراً لتعدد أعضائها وإختلاف إتجاهاتهم السياسية.

**رابعاً:** السلطة التنفيذية أعرف وأعلم من غيرها بإحتياجات الدولة ومرافقها، بإعتبارها المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، ولديها القدرة على تقدير الإيرادات والنفقات العامة للدولة.

**خامساً:** السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة، وبالتالي فإنها ستحاول بكل إمكانياتها أن تكون الموازنة العامة دقيقة وواقعية حتى يمكن تنفيذها دون معوقات.

---

<sup>(64)</sup> المادة (30/أ) من قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

<sup>(65)</sup> الغوه، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص81.

ويرى الباحث، أن المشرع الدستوري كان موفقاً في جعل حق إقتراح مشروع قانون الموازنة العامة على السلطة التنفيذية وحدها، وذلك للإعتبارات سالفة الذكر.

### الفرع الثالث: الضوابط القانونية لسلطات الرئيس بإصدار قانون الموازنة في حالة الضرورة

ان صلاحية إقرار القوانين والتشريعات العادية في السلطة الوطنية من الإختصاصات الأصلية للمجلس التشريعي. إلا أن بعض الدول والأنظمة السياسية أقرت بأحقية السلطة التنفيذية في تولي الوظيفة التشريعية المخولة للمجلس التشريعي، وذلك بهدف مواجهة ظروف معينة قد تتطلب إصدار بعض القوانين لمواجهتها في فترة غياب المجلس التشريعي أو عدم إنعقاده.

أن صلاحية وسلطة إقرار القوانين والتشريعات بما فيها إقرار قانون الموازنة العامة هي صلاحية أصلية للمجلس التشريعي، وما تضمنته المادة (43) من القانون الأساسي هي صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون وليس قوانين وتشريعات بالمفهوم المطلق، وبالتالي منح رئيس السلطة الوطنية صلاحية إصدار فقط وليس إقرار للقوانين حيث إقرار مشروعات القوانين بشكل عام وإقرار قانون الموازنة العامة هي صلاحية منوطة في المجلس التشريعي وفق ما نص عليه القانون الأساسي في المادة (1/61) حيث جاء فيها: "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوي فيقره بالتعديلات.." (66)، كما وأكدت عليه ذات المادة "43" التي تخول الرئيس سلطة التشريع في حالات الضرورة حيث نصت على الآتي: "...يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات.." (67). ومفهوم ما تضمنته نص المادة هو عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي لمناقشتها وإقرارها في أول جلسة إنعقاد له وليس مفهوم العرض بالمعنى الضيق.

(66) المادة (1/61) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

(67) المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

حيث أعطت المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لرئيس السلطة الوطنية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون، حيث تضمنت المادة إصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتتمل التأخير، وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وبالتالي منحت هذه المادة الرئيس السلطة الكاملة في "إصدار" القرارات التي لها قوة القانون وذلك ضمن الشروط التي حددها القانون والتي تتمثل في ثلاث أمور وهي: -1- وجود حالة الضرورة لا تحتتمل التأخير 2- وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي 3- وجوب عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي. وبناءً على ما سبق وفي ضوء ذلك سوف نتطرق للضوابط والشروط التي تحكم تنظيم إصدار القرارات بقوانين وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي، على النحو الآتي:-

**أولاً:** (الضابط الموضوعي) وهو حالة الضرورة التي لا تحتتمل التأخير، حيث أصبحت حالة الضرورة جزءاً لا يتجزء من النظام القانوني لأي نظام ديمقراطي، حيث تقوم فكرة حالة الضرورة على أساس وجود ظروف إستثنائية تهدد وجود وكيان الدولة مما يستدعي منح رئيس الدولة السلطات التنفيذية والتشريعية.

**ثانياً:** في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وهو ما يعبر عنه بالضابط الزمني عن الفترة الزمنية التي يجوز لرئيس السلطة الوطنية خلالها أن يصدر القرار بقانون<sup>(68)</sup>. حيث حرص المشرع الدستوري على ذكر هذا الضابط في المادة 43 من القانون الأساسي بعبارة "في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي" ليحدد الإطار الزمني لإصدار القرارات بقوانين عندما تتحقق الضرورة التي سبق بيانها، لأن الضرورة وحدها لا تكفي لإصدار القرارات بقوانين، بل يجب أن لا يكون المجلس التشريعي منعقداً وإلا إنتفت الحاجة إصدارها عن السلطة التنفيذية<sup>(69)</sup>.

(68) الخطيب، جمال، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 461.

(69) الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 61.

حيث تشير عبارة عدم الإنعقاد الى فترتين وهما: الفترة الممتدة من تاريخ حل المجلس التشريعي الى تاريخ إنعقاد مجلس تشريعي جديد، والفترة الممتدة من تاريخ إنتهاء دورة تشريعية الى تاريخ إنعقاد المجلس التشريعي الجديد في دورة تشريعية جديدة، والعطلة السنوية للمجلس التشريعي<sup>(70)</sup>.

**ثالثاً:** عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي، حيث حرص المشرع على ضرورة عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي بعبارة "يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون". وبالتالي فإن ضرورة عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي هي لإكمال الإجراءات التي تمر بها القوانين والتشريعات ولا سيما من بينها قانون الموازنة العامة وذلك من أجل إقرارها، ومرحلة الإقرار هي المرحلة المستثناه المشار إليها سابقاً والتي لم يقوم بها المجلس التشريعي بسبب عدم إنعقاده أو حلة.

ذلك ان عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي شرطاً أساسياً لصحتها، حيث ان المشرع الدستوري رتب على عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بقوة نص القانون الأساسي ودون الحاجة لصدور قرار بذلك، ومن ثم فإن مصير القرارات بقانون مرهون بهذا العرض ليس لأجل الرقابة وإنما لأجل الإكمال<sup>(71)</sup>.

ويرى الباحث، أن المشرع الدستوري الفلسطيني كان موفقاً بمنح رئيس السلطة الوطنية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة ولتحقيق مصلحة عامة لا تحتمل التأخير ولإتخاذ ما يراه لازماً دفاعاً عن المصالح القومية التي قد تهدد النظام والبنيان القانوني والسياسي للدولة. ويعتبر إصدار قانون الموازنة العامة وفق نص المادة "43" حاجة ماسة لمواجهة ظرف إستثنائي حيث من المعلوم بأن حالة

(70) الخالدي، أحمد واخرين، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص155.

(71) بشناق، باسم صبحي واخرون:القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي:دراسة تحليلية مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الاسلامية،الجامعة الاسلامية،غزة،2017، ص217.

الضرورة وجدت لسد الفراغ الإستثنائي المؤقت وليس لتكون دائمة، كما أن هذه الصلاحية التشريعية خاضعة بشكل كامل للرقابة الدستورية والبرلمانية ويمكن الطعن بها بالطرق الدستورية والقانونية المقررة.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي

في ظل تعطيل وغياب دور المجلس التشريعي الفلسطيني في تنظيم وسن وإقرار القوانين والتشريعات أصبحت القوانين والتشريعات وبما فيها قانون الموازنة العامة تصدر بقرار بقانون وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي. ويرى الفقه الدستوري كما بينا سابقاً بأن تشريعات الضرورة مثل القرارات بقوانين والمراسيم الرئاسية والتي لها آثار قانونية بأنها أعمال إدارية كونها تصدر عن السلطة التنفيذية وهناك من اعتبرها أعمالاً تشريعية<sup>72</sup>.

ومن المعلوم بان هناك فرق بين القرارات بقوانين والمراسيم الرئاسية حيث بين القانون الأساسي أن القرارات بقوة القانون بقاؤها مرهون بمصادقة المجلس التشريعي عليها أو عدم المصادقة عليها وإلغاء ما لها من أثر قانوني، أما المراسيم الرئاسية فإن الجهة المصدرة لها هو رئيس السلطة التنفيذية وله حق إلغاؤها بمرسوم جديد أو إلغائها بالطعن في دستورها في المحكمة الدستورية، أما القوانين العادية الصادرة عن البرلمان فإن بقاؤها أو إلغائها أو تعديلها يعتمد على الجهة التشريعية التي سنتها وهي السلطة التشريعية<sup>(73)</sup>.

أن ما يترتب ويثور حول التكييف القانوني للقرارات بقوانين فإن ذلك ينطبق على التكييف القانوني لقانون الموازنة العامة كونها تصدر في إطار نص المادة "43" من القانون الأساسي. وبناءً لما سبق سوف نقوم

(72) بسمه يوسف علي العوامله، وآخرون، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة "دراسة تحليلية وتطبيقية على الدستور الأردني"، "رسالة ماجستير"، جامعة الإسراء الخاصة، الأردن، 2008م، ص37

(73) عبيد محمد أحمد حروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2018م، ص77.

يُستقر رأي الفقه والقضاء من حيث الطبيعة القانونية والتكييف القانوني للقرارات بقوانين، من حيث ما إذا كانت أعمالاً تشريعية أم قرارات إدارية ومن حيث مشروعيتها من عدمها.

وعندما ننظر للمعيار الشكلي للقرارات بقوانين، فعندئذٍ ننظر إلى الجهة أو الهيئة التي أخرجت لنا العمل فهو قرار إداري مع ما يترتب على هذا التكييف من نتائج من حيث خضوعها للطعن أمام القضاء الإداري ثم مسؤولية الإدارة عنها، لكن في المقابل في حال نظرنا إلى المعيار الموضوعي فإن القرارات بقوانين هنا هي أعمال تشريعية والمبدأ العام عدم مسؤولية السلطة التنفيذية عنها وبالنتيجة عدم جواز الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء<sup>(74)</sup>.

وتأسيساً لذلك سنتطرق للبحث حول موقف كل من الفقه والقضاء من التكييف والطبيعة القانونيه لها وبيان رأينا القانوني، وذلك على النحو الآتي:-

### الفرع الأول: موقف الفقه من التكييف القانوني للقرارات بقوانين

يجمع الفقه المصري على أن اللوائح التي تصدرها الهيئة التنفيذية عند غيبة البرلمان، ما هي إلا قرارات إدارية تقبل الطعن بها أمام المحاكم الإدارية، إذ أن القرارات بقوانين الصادره عن الرئيس هي قرارات إدارية لا تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى والتي تصدر عن الحكومة. إلا أن الفقه المصري اختلف بعدها على طبيعة وتكييف هذه القرارات بقوانين وذلك في مرحلة ما بعد إقرارها أو التصديق عليها من البرلمان، حيث يرى الفقه المصري بأن بعد عرضها على البرلمان والموافقه عليها تنقلب هذه القرارات بقوانين إلى قوانين وتشريعات عادية، وبالتالي فإنها تتخلى عن الطبيعة الإدارية والتي كانت ملتصقه بها قبل عرضها على البرلمان، وبالتالي فإن هذه القرارات بقوانين تتمتع بعد إقرار البرلمان لها بما تتمتع به الأعمال التشريعية

(74) الكايد، زياد علي محمد واخرين: القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، "رسالة ماجستير"، الجامعة الاردنية، الأردن، 2000، ص52

والقوانين بصفه عامة من حيث عدم جواز الطعن بها بالإلغاء وعدم مسؤولية الدولة عن أية أضرار قد تحدثها هذه القوانين<sup>(75)</sup>.

وجانب من الفقه الأردني يرى بأنها تتمتع منذ إصدارها حتى إقرار البرلمان لها بطبيعتين مزدوجتين، فهي أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية، بحيث يكون لها قوة القانون التي تمكنها من تعديل وإلغاء القوانين القديمة، أما تبعاً للمعيار الشكلي فتعتبر قرارات إدارية ما دامت صادرة عن السلطة التنفيذية ولكن بعد إقرارها من البرلمان فإنها تصبح أعمالاً تشريعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية<sup>(76)</sup>.

ويرى الفقه الألماني وبعض رواد الفقه الفرنسي مثل بارتملي ودويز وكاريه دومالبير بإصباح الطابع القانوني على نظرية الضرورة، ويستند في تأسيس هذه النظرية على أنه يوجد الى جوار القانون المكتوب قانون اخر غير مكتوب يعطي للدولة الحق في إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها ولو أدى هذا الى مخالفة القوانين القائمة. بأن للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح لها قوة القانون وفي الظروف الإستثنائية وذلك بشرط ألا يكون البرلمان مجتمعاً وأن يكون من الضروري إتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة هذه الظروف دون انتظار لدعوة البرلمان للإنعقاد<sup>(77)</sup>. وفي ضوء ذلك تقوم حالة الضرورة على اعتبارها نظرية قانونية تخضع لحكم الضرورات العملية، وترد إستثناء على الجانب الشكلي لمبدأ المشروعية نزولاً على مقتضى بعض الضرورات، ولكن هذا النزول يبقى محاطاً بالشروط والضوابط المحدده، وليس طليقاً من كل قيد، أما الفقه الفرنسي، والذي يجعل نظرية الضرورة نظرية واقعية وليست قانونية، فهو يرى ان الضرورة لا تخلق قواعد قانونية، ولا تحل محل القوانين القائمة، وأن الحكومة اذا اتخذت تحت ضغط الضرورة إجراءات تخالف الأنظمة القانونية القائمة فإن هذه الإجراءات تعد غير مشروعة، ولا تصبح

(75) الكايد، زياد علي محمد، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص52.

(76) القبيلات، حمدي سليمان: دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة

الاسراء، الاردن، 2008، ص38.

(77) الجمل يحيى، نظرية الضرورة في الفقه الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ص32 .

مشروعة أبداً لأنها تكون باطله بطلاناً مطلق لا يقبل الإجازة من أي سلطة كانت، فالدولة ينبغي أن تلتزم بمبدأ المشروعية، وليس فقط في الظروف العادية وإنما كذلك في الأزمات والظروف الإستثنائية<sup>(78)</sup>.

وفي ذلك تكون صلاحية إتخاذ هذه الإجراءات والتدابير الإستثنائية لرئيس السلطة التنفيذية في فلسطين من خلال المراسيم والقرارات التي يصدرها بهذا الشأن، وتختلف آلية إستخدام الرئيس صلاحيته التشريعية الإستثنائية المؤقتة في حالات الضرورة بالإستناد الى نص المادة "43" عن صلاحياته في ظل حالة الطوارئ، ففي حالة الطوارئ هو مقيد بأسباب إعلانها، أما حالات الضرورة فهي غير محددة وتخضع لتقدير الرئيس بشرط عدم إنعقاد المجلس التشريعي، والقرارات بقوانين تصبح نافذة اذا ما أقرها المجلس التشريعي، أما تشريعات الطوارئ فإنها تسقط بقوة القانون الأساسي ومراجعة البرلمان لها تكون لغاية محاسبة وتحميل المسؤوليات عن تجاوزات مشكو منها حصلت في ظل حالة الطوارئ<sup>(79)</sup>.

حيث على السلطة التنفيذية عندما تصدر المراسيم بقوانين فإنها لا تصدرها بإعتبارها سلطة تشريعية ولكن بإعتبارها سلطة إدارية ترى نفسها في حالة ضرورة "وفقاً للنص الدستوري" تقضي بإصدار لوائح لها قوة القانون لمواجهة الحالة الطارئة واذا كانت هذه اللوائح أقوى من غيرها اذ تستطيع ان تعدل القوانين وإلغائها فإنها ليست قوانين على أية حال ولا تعتبر صادرة عن سلطة تشريعية، كما أن مصيرها يتوقف على موافقة البرلمان عند عرضها عليه<sup>(80)</sup>.

ان القانون الأساسي الفلسطيني أشترط توافر حالة الضرورة في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي ولم يشمل بالمطلق حالة عدم إنعقاد المجلس التشريعي، وفي ذلك قرر مجلس النواب المصري المراسيم بقوانين الصادرة خلال فترة تعطيل الحياة النيابية لمخالفتها أحكام المادة 41 من دستور 1923م التي لم تكن تعطي

(78) شنطاوي، فيصل عقله خطر شنطاوي: الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الردين، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة ال البيت، الاردن، 2007، ص332/333.

(79) جاموس، عمار: حالة الطوارئ في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012، ص127.

(80) الكايد، زياد علي محمد واخرين، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص53.



حق إصدار المراسيم بقوانين إلا فيما بين أدوار إنعقاد المجلس فقط ولم تتناول فترة الحل. كما تطلب القانون الأساسي أن تكون حالة الضرورة ملحة تستدعي معالجة تشريعية سريعة لمواجهة ظرف إستثنائي معين لا يمكن تأخيره كشرط أساسي لإعمال المادة "43" وفي ذلك لا يمكن القول بأن جميع الموضوعات التي تناولتها القرارات بقوانين فترة الإنقسام السياسي هي موضوعات عاجلة لا تحتل التأخير<sup>(81)</sup>.

ويرى الباحث، أن الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني للموازنة العامة الصادرة على شكل قرارات بقوانين إستناداً الى المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تختلف عن غيرها من القرارات بقانون الصادرة لمواجهة الحالة الطارئة، لأن في حقيقة الأمر قانون الموازنة العامة يتعلق بفترة زمنية معينة ويعبر عنها في السنة المالية القادمة، وبالتالي لا يصلح عرض القرار بقانون الصادر بشأن الموازنة العامة السنوي على المجلس التشريعي للتقرير بشأن إقراره من عدم إقراره وفقاً لما أستند اليه في المادة 43 من القانون الأساسي، ولكون الموازنة العامة محددة المدة فذلك يجبر السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بفترة زمنية محددة لإعدادها وإقرارها وإصدارها إستناداً لنصوص القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998م وتعديلاته، وبالتالي فإن عرض القرار بقانون الخاص بالموازنة العامة على المجلس التشريعي يعتبر إجراء شكلي ليس إلا، كون البرلمان القادم مجبر على الموافقة عليه وإقراره والتي تعتبر من ضمن إختصاصه عند إنعقاده في أول جلسة.

وبذلك فإن التكييف القانوني لإصدار قانون الموازنة العامة وفق نص المادة 43 يشوبه نوع من عدم المشروعية، كونه حق المجلس التشريعي يصبح مقيد في إقرار جميع القرارات بقوانين الخاصه بالموازنة العامة، ذلك لكي لا يترتب على عدم إقرارها آثار قانونية سلبية كثيرة وإنتهاك محجف للمراكز والحقوق التي انشأت بموجبه.

<sup>(81)</sup> بشناق، باسم صبحي، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص 225.

ومن ناحية أخرى فإن المشرع الدستوري الفلسطيني قيد إصدار القرارات بقوانين بشرط توافر حالة الضرورة التي لا تحتل التأخير، وبالتالي فإن إصدار قانون الموازنة العامة السنوي بموجب قرار بقانون يعتبر من الحالات الضرورية التي لا تحتل التأخير وذلك في سبيل مواجهة الحالة الطارئة والإستثنائية، حيث يصعب على النظام السياسي والقانوني الإستمرار دون إصدار قانون موازنة ينظم سير الحياة المالية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية للسلطة الوطنية.

ولم يتعرض القانون الأساسي للطبيعة القانونية للقرارات بقانون، وما إذا كانت أعمالاً تشريعية ام قرارات ادارية، والواقع ان تحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين له أهمية كبيرة في تحديد مرتبتها من سلم القواعد القانونية للدولة والتي على أساسها تحدد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعاتها، وتكمن أهمية التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي فالأول يخضع للطعن بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري، اما العمل التشريعي يخضع للنظام القانوني للقوانين ويطعن فيه بالطرق الدستورية المقررة<sup>(82)</sup>.

### الفرع الثاني: موقف القضاء من التكييف القانوني للقرارات بقوانين

ان موقف القضاء من التكييف القانوني للقرارات بقوانين، وفيما إذا كانت القرارات بقوانين هي أعمال إدارية أم أعمال تشريعية، وما إذا كانت متفقة وأحكام الدستور "القانون الأساسي" أم مخالفة له.

فقد قضت محكمة العدل الأردنية في حكمها بالقضية رقم (1963/41) بإعتبار القوانين المؤقتة هي أعمال تشريعية لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء<sup>(83)</sup>. وكما جاء أيضاً في حكم محكمة العدل العليا الاردنية في الطعن المقدم رقم (1997/234) بمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط ان تتوافر الشروط المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور الأردني، كما وأكدت بأن المادة (7/ 9) من

<sup>(82)</sup> أبو جمل، تقي الدين أكرم، دور السلطة التنفيذية في ظل الإنقسام "دراسة قانونية"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2018، ص55.

<sup>(83)</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1963/41) هيئة عامة، نيسان 1994م، العدد (4) ،صفحة 272، المجلة القضائية.

قانون محكمة العدل العليا أناطت بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور، وعلى ضوء ذلك وجدت محكمة العدل العليا ان القانون المؤقت رقم (27) لسنة 1997 هو مخالف للدستور فقررت بالأغلبية وقف العمل به<sup>(84)</sup>.

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية ويحمل رقم (1977/3) حيث تضمن التأكيد على الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة وعدم إختصاص المحكمة بنظر الطعون الخاصة بإلغاء هذه القوانين.

وبذلك نرى بأن محكمة العدل العليا قد خالفت ما سارت عليه في حكمها السابق رقم 41 لسنة 1963 والحكم رقم 3 لسنة 1977 بإعتبار القوانين المؤقتة هي أعمال تشريعية لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء، حيث تضمن حكمها رقم 234 لسنة 1997 بإعتبار القرارات بقوانين او القوانين المؤقتة هي أعمال إدارية ويجوز الطعن فيها، وعليه نرى ما أستقرت عليه محكمة العدل الاردنية بأنها قد أخضعت القوانين المؤقتة للنظام القانوني للقوانين من حيث عدم جواز الطعن بعدم مشروعيتها بدعوى الإلغاء، وبالنتيجة إعتبارها أعمالاً تشريعية.

ان موقف القضاء المصري من الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان او ما يسميها المشرع الدستوري المصري بلوائح الضرورة، فإنها أعتبرت القرارات الإدارية خاضعة لطريق الطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، فقد أوضحت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في الدعوى رقم (1950/587) على أن: "...ان أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء ليرى ما إذا كانت أركان الضرورة متوافره حتى يقوم حق الضرورة وتتنفي المسؤولية، فإذا لم تتوافر هذه الأركان فلسيت هناك ضرورة ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجباً للمسؤولية اذا كان مادياً،

<sup>(84)</sup> قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1997/234) هيئة عامة الصادر بتاريخ 1998/1/26 م، العدد(3)، صفحة 42، المجلة القضائية.

وباطلاً إذا كان قراراً إدارياً<sup>(85)</sup>. وبالتالي نجد أن القضاء المصري أعتبر ان الأعمال الصادرة وفق حالة الضرورة هي أعمال إدارية خاضعة للقضاء الإداري، بحيث إذا تجاوزت الإدارة حدود الضرورة وتعسفت في استعمال سلطاتها فإنه يقضى بالتعويض فيما إذا كانت أعمالاً مادية وتقرر بطلانها فيما إذا كانت أعمالاً قانونية.

بينما موقف القضاء الفلسطيني من التكييف القانوني للقرارات بقوانين، وفيما إذا كانت أعمال تشريعية أم إدارية. فقد تردد القضاء بين معيارين للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي هما: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، حيث أن المعيار الشكلي يستند الى مركز القائم بالعمل والسلطة التي أصدرته وأما المعيار الموضوعي فيعتمد على مضمون العمل الصادر عن السلطة العامة لتحديد طبيعته، فإن كان العمل في قاعدة عامة مجردة وأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً، أما إذا تمثل في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم، أو تعلق العمل بحالات معينة بالذات فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً<sup>(86)</sup>.

وفي ضوء ذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية الفلسطينية في الدعوى رقم 248 لسنة 2019 أثناء نظرها للدعوى المقامه أمامها صدور القرار بقانون رقم 13 لسنة 2020م بشأن تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت رقم 79 لسنة 1966م وتعديلاته، حيث تضمن قرارها بإحالة الدعوى الى المحكمة الدستورية العليا لرؤيتها وجود شبهة عدم الدستورية في المادة الرابعة من القرار بقانون رقم 13 لسنة 2020م، وبذلك تكون المحكمة الإدارية "العدل العليا"، وبذلك اعتبرت محكمة العدل العليا ان القرارات بقوانين او القوانين المؤقتة هي أعمال تشريعية ولا يجوز الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية. كما أكدت المحكمة الدستورية في ذات الحكم رقم (7) لسنة (2020) بأن القرارات بقانون الصادرة وفقاً لأحكام المادة

(85) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوى رقم 587 لسنة 1950م، جلسة 1951/6/26، مجموعة السنة الخامسة، ص1099.

(86) أبو جمل، تقي الدين اكرم ابو جمل، دور السلطة التنفيذية في ظل الإنقسام"دراسة قانونية"، مرجع سابق، ص56.

43 من القانون الأساسي لها كامل سمات التشريع، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا في العديد من قراراتها<sup>(87)</sup>.

يرى الباحث، أن القرارات بقوانين الصادره وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي هي أعمال إدارية من حيث الشكل كونها صادره من السلطة التنفيذية وأعمالاً تشريعية من حيث الموضوع ذلك كون المحكمة الدستورية العليا هي صاحبة الإختصاص بالنظر في الطعون المقدمة بدستورية أو عدم دستورية هذه القرارات بقوانين وفق قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، وكما نلاحظ جلياً بأن القضاء الدستوري الفلسطيني قد إستقر على إعتبار القرارات بقوانين أعمالاً تشريعية ومثال ذلك في الطعن رقم 2021/2 بشأن الطعن في دستورية قرار بقانون رقم 40 لسنة 2020<sup>88</sup> والطعن رقم 2021/6 بشأن الطعن في المادة 15 من القرار بقانون رقم 17 لسنة 2016<sup>89</sup>. كما انه ومن خلال البحث في طيات الأحكام الدستورية لم يجد الباحث أي طعن مقدم لدى القضاء الإداري الفلسطيني بخصوص إلغاء قرار بقانون صادر وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي، ومن الملاحظ أن القضاء الفلسطيني اتجه الى إعتبار القرارات بقوانين أعمالاً تشريعية من حيث الموضوع وذلك سواء قبل إقرار البرلمان لها او بعد إقراره لها.

### الفرع الثالث: مصير إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

لقد واجه النظام المالي الفلسطيني العديد من التداعيات القانونية والدستورية أثر تعطيل المجلس التشريعي ذلك كون البرلمان هو جهة الإختصاص الأصيل بإقرار قانون الموازنة العامة، ذلك أدى بنا الى البحث

(87) حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 7 لسنة 2020م، بتاريخ 2021/3/18، رام الله، المنشور في العدد 177، جريدة الوقائع الفلسطينية.

(88) حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 6 لسنة 2021، بتاريخ 2021/10/20، رام الله، المنشور في العدد الممتاز رقم 22، جريدة الوقائع الفلسطينية.

(89) حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2 لسنة 2021، بتاريخ 2021/10/4، رام الله، المنشور في العدد الممتاز رقم 22، جريدة الوقائع الفلسطينية.

حول مصير هذه التشريعات والتي صدرت عن السلطة التنفيذية والمتخذة بشأن إصدار قانون الموازنة العامة عند عرضها على البرلمان الجديد، والبحث في مدى جاهزية السلطة التنفيذية في طرح الظروف والمبررات أمام البرلمان عند إصدار هذه القرارات، وكما أشرنا سابقاً لم يسبق للقضاء الدستوري الفلسطيني بالبحث في مدى دستورية قانون الموازنة العامة الصادر وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي من عدمه. وبذلك نكون أمام محورين رئيسيين وهو إما إقرار ومصادقة البرلمان على هذه القرارات بقوانين وإما عدم إقرارها.

أولاً: إقرار البرلمان لقانون الموازنة العامة، بناءً على نص المادة 43 من القانون الأساسي يجب على رئيس السلطة الوطنية عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، فإذا أقرها المجلس التشريعي أصبحت قوانين عادية صادرة عن السلطة التشريعية الأصلية. ولم يبين القانون المدة التي يجب على المجلس التشريعي الفصل في هذه القرارات وموافقته عليها أو عدم موافقته، وإنما أكتفى بعرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها.

وهناك جانب من الفقه المصري يؤكد على ان عملية الإقرار التي يمارسها البرلمان تحظى بتأثير جوهري على تكييف هذه الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بحيث يتمثل هذا التأثير في قلب الطبيعة الإدارية التي كانت تتمتع بها هذه الأعمال وتحويلها الى طبيعة تشريعية، وفي ذلك يقول الدكتور عبدالرزاق السنهوري في أحد بحوثه<sup>90</sup>، أنه للمرسوم في هذه الحالة قوة القانون وبعد دعوة البرلمان وعرض هذا المرسوم عليه وعدم رفضة يكون له قوة القانون بوجه نهائي<sup>(91)</sup>.

(90) عبدالرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص16

(91) الكايد، زياد علي محمد، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، صفحة 54.

ويرى الباحث، بأن إستيفاء الشروط الشكلية للقرارات بقوانين والمتمثلة في عرض القرارات بقوانين الخاصة بالموازنة العامة على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية في أول جلسة يعقدها، وإقرارها من قبل البرلمان فإنها بذلك تكتسي قوة القانون العادي الصادر عن السلطة المختصة في إصدار القوانين، ولا يكون لها تأثير على المراكز القانونية التي أنشأت بموجب هذا القانون إلا في حال طرأ أي تغيير أو تعديل عليها قبل إقرارها.

ثانياً: حالة عدم إقرار البرلمان لقانون الموازنة العامة او عدم عرضها عليه، فبذلك تعتبر كأن لم تكن وتزول ما كان لها من قوة القانون، حيث تضمنت المادة "43" من القانون الأساسي على: "...أما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(92)</sup>.

وبالتالي يترتب على عدم إقرار البرلمان القرارات بقوانين الخاصة بقانون الموازنة العامة زوال ما كان لها من قوة القانون. ولكن يرى بعض الفقه ان الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية تبقى مرتبة لأثارها في ظل القرار بقانون حتى لو لم يتم إقراره او عرضه على البرلمان، بمعنى أن الإلغاء ليس بأثر رجعي بل بأثر فوري، وليس هناك ما يلزم البرلمان بإصدار قانون جديد لتنظيم أوضاع نظمها القرار بقانون الملغى، ويمكن تنظيمها بقانون جديد أو بقرار إداري ينظم تلك الحقوق المكتسبة<sup>(93)</sup>.

وفي رأي الباحث، أن هناك إغفال دستوري في نصوص القانون الأساسي ولا سيما إغفال تشريعي في النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تفتقر الى الكثير من النصوص والقواعد القانونية التي تحكم سير عملية القرارات بقوانين حيث لم يعالج المشرع الفلسطيني الآثار والأبعاد القانونية المترتبة على عدم إقرار القرارات بقوانين الصادرة وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي، ولضمان تحقيق الإستقرار للمراكز القانونية

<sup>(92)</sup> المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

<sup>(93)</sup> الخالدي، أحمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، صفحة 304.

لابد بأن تبقى المراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات الملغاه قائمة، بحيث لا يسري بطلانها بأثر رجعي، وذلك بهدف تفادي العيب أو النقص التشريعي الذي يعترى هذه القرارات.

## المبحث الثاني

### مبررات وضوابط إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

خلق التشريعات والقوانين بشكل عام يترتب عليه تبعات وآثار سياسية وقانونية تتمثل في إنشاء المراكز القانونية للدولة وفي المؤسسات القائمة على تنفيذ أحكام التشريع، لأن التشريع يحتاج الى أدوات تنفيذية لوضعه موضع التطبيق، كما تعترض العملية التشريعية في فلسطين تحديات كثيرة سواء على الصعيد الداخلي او الخارجي لها، وقد واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها الكثير من التحديات القانونية والسياسية المتعلقة بالعملية التشريعية.

حيث في المرحلة السابقة لإنتخاب المجلس التشريعي الأول، واللاحقة لتوقيع الاتفاق الانتقالي (غزة-أريحا) تولت السلطة التنفيذية المهام التشريعية وأخذت تسن التشريعات على إختلاف درجاتها ذلك استناداً الى المادة "7" من هذا الاتفاق<sup>(94)</sup>، حيث سنتطرق في هذه الدراسة بالبحث في الدوافع والموجبات والمبررات القانونية والسياسية والظروف الاستثنائية التي آلت إليها السلطة التنفيذية بضرورة إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب المجلس التشريعي. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم المبحث الى مطلبين على النحو الآتي:-

<sup>(94)</sup> الخالدي، احمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص143.



## المطلب الأول

### المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

سارت العملية التشريعية في فلسطين بالعديد من المراحل منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية أثر توقيع إتفاقية أوسلو في 13 سبتمبر 1993م والى يومنا هذا، وميزت كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية بطابع وأثار ومبررات قانونية خاصة تنفرد بها كل مرحلة من هذه المراحل. وما زال الإنقسام الفلسطيني هو أحد أبرز المعضلات التي واجهت العملية التشريعية في فلسطين لما نتج عنها من تعطيل للحياة التشريعية في فلسطين، مما أدى الى تفعيل نص المادة "43" من القانون الأساسي والتي تخول بها إصدار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرارات لها قوة القانون.

كما تبين لنا فيما تقدم ان لجوء السلطة التنفيذية الى إصدار القرارات بقوانين او ما يعرف في فلسطين بلوائح الضرورة لابد بأن تكون منوطه بضوابط وشروط تستتبع حكماً في إصدارها، وعلى السلطة التنفيذية أن تضع الدوافع والموجبات والمبررات التي حالت الى إصدار القرارات بقوانين أمام البرلمان ليقرر بشأن مشروعيتها من عدمه.

سنقوم في هذه الدراسة بالبحث في ماهية المبررات والموجبات القانونية التي واجهت السلطة التنفيذية لإصدار قرارات بقوانين في ظل غياب المجلس التشريعي، ومن الجدير بالذكر ان قيام السلطة التنفيذية بإصدار قوانين وتشريعات في صورة قرارات بقوانين تحايلاً على النصوص المحددة للإختصاص التشريعي، الأمر الذي يجعلنا نبحث في ماهية المبررات والموجبات القانونية التي أودت بالسلطة التنفيذية الى إصدار مثل هذه القرارات التي لها قوة القانون بوجه عام، وعلى إصدار قانون الموازنة العامة بشكل خاص. وإستهداءً لما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب الى ثلاثة فروع، على النحو الآتي:-

## الفرع الأول : المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة ما قبل تشكيل البرلمان 1995م

حيث وبعد توقيع الإتفاقية الفلسطينية -الاسرائيلية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، أصبحت العملية التشريعية من صلاحيات "مجلس السلطة" بموجب نص المادة "18" من الفصل الثالث من الإتفاقية والتي تنص على: "ان رئيس السلطة التنفيذية للمجلس سيكون له الصلاحيات التشريعية التالية:-

أ. صلاحية مبدأ التشريعات أو تقديم مقترحات تشريعية للمجلس ب.صلاحية إصدار تشريعات تبناها المجلس ج. صلاحية إصدار تشريعات ثانوية بما في ذلك أنظمة لها علاقة بأي أمور وضمن أي مجال نص عليه في أي تشريعات تبناها المجلس .."(95).

ان إقرار الموازنة العامة آنذاك تعتبر من ضمن الصلاحيات التي أولتها نص المادة "18" من الإتفاقية الفلسطينية-الاسرائيلية المرحلية والتي أعطت صلاحيات التشريع الأولى لمجلس السلطة ومنحت رئيس السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية. وبناء على الصلاحيات التي كانت ممنوحة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من قبل منظمة التحرير الفلسطينية أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القوانين في هذه الفترة بموجب مراسيم رئاسية، كان أولها القرار رقم "1" لسنة "1994" بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5م في فلسطين حتى يتم توحيدها(96) والقانون رقم "4" لسنة "1995" بشأن إجراءات إعداد التشريعات(97)، والقانون رقم "5" لسنة "1995" بشأن نقل السلطات

(95) الإتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية، المنشور في العدد (42) صفحة (18) من مجلة الدراسات الفلسطينية.

(96) المرسوم الرئاسي الفلسطيني، رقم 1 لسنة 1994م، الصادر بتاريخ 1994/11/20م، المنشور في العدد (1) من الوقائع الفلسطينية، صفحة

10.

(97) القانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الصادر بتاريخ 1995/5/6م، المنشور في العدد(4) من الوقائع الفلسطينية

صفحة15.

والصلاحيات<sup>(98)</sup> الذي نص على أن القوانين التي تصدر من قبل رئيس السلطة الفلسطينية بعد موافقة مجلس السلطة.

هكذا فإن ممارسة رئيس السلطة الوطنية لصلاحيات التشريع في الفترة السابقة لإنتخاب المجلس التشريعي جاءت منسجمة والصلاحيات التي خولتها له إتفاقيات المرحلة الإنتقالية حيث كانت السلطة الوطنية تمارس الصلاحيات التشريعية نيابة عن المجلس التشريعي لحين إنتخابه وكان ذلك لازماً لإرساء حكم القانون في المناطق الفلسطينية. فإننا نستخلص مما سبق الى أن الأعمال التشريعية التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية في هذه الفترة أساسها القانوني في أمرين:-<sup>(99)</sup>

1. تطبيقات نظرية الضرورة المنصوص عليها في كل من الدستور الأردني والنظام الدستوري الفلسطيني، هي القوانين المؤقتة كما سميت في الدستور الأردني والقرارات بقانون كما سميت في النظام الدستوري الفلسطيني، حيث صدرت هذه الأعمال عن رئيس السلطة الوطنية في فترة غياب المجلس التشريعي، وكانت تهدف الى تصريف شؤون الحكم في المناطق التي تسلمتها السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد توافر بها كل من الظرف الزمني وصفة الإستعجال.

2. نظرية التشريع عن طريق السلطة التنفيذية في فترات الفراغ الدستوري، وقد يقال أن الأعمال التشريعية التي نحن بصدددها لا ينطبق عليها وصف لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة لأنها لم تصدر في فترات غياب المجلس التشريعي فيما بين الدورات أو خلال فترة تعطيله وإنما صدرت والمجلس التشريعي لم ينشأ بعد من الأصل.

<sup>(98)</sup> القانون رقم 5 لسنة 1995م بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الصادر بتاريخ 1995/5/6م لمنشور في العدد(4) من الوقائع الفلسطينية، صفحة 17.

<sup>(99)</sup> عبيدات، سناء أحمد: الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية(مواطن)، فلسطين، 2002، ص63-64.

ومن المعلوم بأن أول إنتخابات تشريعية أجريت في العشرين من شهر كانون الثاني 1996م، وشكلت الاتفاقيات الفلسطينية الاسرائيلية المرجعية الرئيسية لإنشاء المجلس التشريعي الأول، وشكل قانون الإنتخابات الفلسطيني رقم "13" لسنة 1995م الإطار القانوني لهذه الإنتخابات<sup>(100)</sup>.

حيث أن الاساس القانوني الذي مارس بموجبة المجلس التشريعي صلاحياته في ظل عدم وجود دستور فلسطيني في الفترة 1996-2002م هو الاتفاق المرحلي لاسيما المادة "18" منه والدستور الأردني لسنة 1952، والقانون الاساسي رقم "255" لسنة 1955 المعدل بالنظام الدستوري لسنة 1962م الساري في قطاع غزة والضفة الغربية، حيث انت السلطان التشريعية والتنفيذية تتقاسمان حق المبادرة وإقتراح مشاريع القوانين، وكان ديوان الفتوى والتشريع التابع لوزارة العدل هو الذي يتولى إعداد التشريعات من الناحية الفنية وذلك بموجب القانون رقم "4" لسنة "1995" حيث كانت الوزارة المعنية تقوم بإقتراح القوانين وتعرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يؤلف لجنة قانونية لدراسة الاقتراح والموافقة عليه لإحالة إلى المجلس التشريعي، أما بعد إقرار النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الاساسي ونفاذهما فإنه أصبح لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو حتى لجنة من لجانة إمكانية إقتراح مشاريع القوانين على المجلس التشريعي ليصار الى دراستها وإقرارها. ولمجلس الوزراء أيضاً الحق في التقدم بمشاريع القوانين الى المجلس وفق نص المادة "70" من القانون الاساسي المعدل<sup>(101)</sup>.

ويرى الباحث، بأن ومع وجود موجبات ومبررات قانونية تسمح لرئيس السلطة الفلسطينية آنذاك بإصدار قانون الموازنة العامة، إلا أنه لم تشهد تلك الفترة إصداراً لقانون الموازنة العامة، ودون أدنى شك لم يبد النظام السياسي الفلسطيني في تلك الفترة أية أهمية للمسائل القانونية بشكل عام والشؤون المالية بشكل خاص.

<sup>(100)</sup> [www.ar.m.wikipedia.org](http://www.ar.m.wikipedia.org)

<sup>(101)</sup> الخالدي، أحمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص134.

## الفرع الثاني: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان 2007م

جرت الانتخابات التشريعية الثانية في كانون الثاني من العام 2006م على أساس قانون الانتخابات المعدل رقم (9) للعام 2005، إثر ذلك حصلت حماس على أغلبية مقاعد البرلمان، وبعد الأحداث المؤسفة التي شهدتها تلك الفترة وسيطرة حماس على مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة، أصدر الرئيس الفلسطيني مجموعة من المراسيم الرئاسية لمواجهة هذه الظروف، ومن أهمها المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2007 بشأن إعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، والرسوم الرئاسي رقم (13) لسنة 2007 بشأن تعيين حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ، الأمر الذي رفضته الحكومة العاشرة كونها منحت الثقة من المجلس التشريعي، وأن القانون الأساسي يعتبرها حكومة تسيير أعمال لحين تشكيل حكومة جديدة، إضافة لإنعدام الأساس القانوني والدستوري لتشكيل حكومة الطوارئ مما أدى الى وجود حكومتين ونظامين تشريعيين في الضفة الغربية وفي قطاع غزة<sup>(102)</sup>.

ولاستمرار النظام القانوني والعملية التشريعية في الضفة الغربية والاستمرار في إصدار قانون الموازنة العامة السنوي فقد أستند رئيس السلطة الوطنية بإصداره الى أمرين: إصداره إستناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م لاسيما المادة "43" منه، والى أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998م وتعديلاته وفي النهاية أشار لتحقيق المصلحة الوطنية العامة.

نصت المادة (43) من القانون الأساسي على أن: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، وأما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما لها من قوة القانون"<sup>(103)</sup>. ومن

<sup>(102)</sup> الخالدي، أحمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص 151

<sup>(103)</sup> المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

الناحية القانونية نرى بأن المجلس التشريعي كان في غير أدوار إنعقاد، أي كان في حالة غياب وليس حل، حيث نصت المادة "47" مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري"<sup>(104)</sup>.

ان صلاحيات الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون ومن ضمنها إصدار قانون الموازنة العامة جاءت سنداً لنص المادة "43"، وأن المبرر القانوني والدستوري في إصدار قانون الموازنة العامة من قبل رئيس السلطة الوطنية جاء متفقاً وأحكام القانون الأساسي، كون الضوابط والموجبات المتضمنة في نص المادة (43) متحققه والتي تتمثل في وجود حالة ضرورة لا تحتمل التأخير، وأن يكون المجلس التشريعي في حالة عدم إنعقاد. ويمكننا إستخلاص المبررات القانونية التي استندت عليها عملية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب المجلس التشريعي في أمرين:-

أولاً: استناداً الى القانون الاساسي المعدل لسنة 2003م، الذي أعطى لرئيس السلطة الوطنية مجموعة من الصلاحيات التشريعية، منها ما يمارسها أثناء إنعقاد المجلس التشريعي ويكون دورة تكميلياً لدور المجلس التشريعي كإصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي، ومنها ما يمارسها في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي وفقاً لأحكام المادة "43" من القانون الأساسي والتي تتمثل في إصدار قرارات لها قوة القانون وذلك لمواجهة ظروف إستثنائية دفعت السلطة التنفيذية الى إصدارها تجنباً من إختلال النظام او أي تهديد لكيان المجتمع، ويعتبر إصدار قانون الموازنة العامة السنوية من أهم القوانين الضرورية للمحافظة على إستمرارية النظام السياسي والمالي في الدولة<sup>(105)</sup>.

ثانياً: المصلحة العامة: حيث أن الحالة القانونية التي تمر بها السلطة الوطنية من الحالات الإستثنائية التي تعطي للسلطة التنفيذية سلطات إستثنائية تمكنها من إصدار القوانين في حال غياب سلطة التشريع

<sup>(104)</sup> المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

<sup>(105)</sup> أنظر المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

الأصلية. حيث أن معظم القرارات بقانون الصادره عن رئيس السلطة الوطنية ورد في متنها جملة "وتحقيقاً للمصلحة العامة" وبالتالي فإن غياب سلطة التشريع هو خطر يهدد أمن وإستقرار ووجود النظام القانوني والسياسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

يرى الباحث، أنه وبالرغم من وجود مبررات وموجبات ودوافع قانونية تسمح لرئيس السلطة الوطنية بإصدار ما يشاء من قرارات بقوانين لمجابهة هذه الظروف، إلا أن عدم الإعلان عن إنتخابات تشريعية لغاية الآن من شأنه أن يوصف بنوع من تغول وهيمنة من قبل السلطة التنفيذية لجعل مسألة إصدار التشريعات وتنفيذها بيدها وحدها، وأن الإستمرار في إصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي يشكل إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سمو الدستور.

### الفرع الثالث: المبررات القانونية لإصدار قانون الموازنة العامة في ظل حل البرلمان 2018م

ان أبرز المتغيرات في المبررات والأسس القانونية التي أستند عليها رئيس السلطة الوطنية في إصدار قانون الموازنة العامة بعد حل البرلمان عام 2018م وفق ما تضمنه القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، هو إستناده بداية على أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، حيث ان جميع القرارات بقانون الصادرة بشأن قانون الموازنة العامة بعد عام 2007م ولغاية صدور القرار التفسيري من المحكمة الدستورية، جاءت مستنده الى أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998م، إلا أنه وفي إصداره للقرارات بقانون الخاص بإصدار قانون الموازنة العامة لسنة 2020م<sup>(106)</sup>، وللقرارات بقوانين بشكل عام استند فيها رئيس السلطة الوطنية

---

<sup>(106)</sup> القرار بقانون رقم (8) لسنة 2020م بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020م، بتاريخ 2020/3/31م، المنشور في العدد (166) ،جريدة الوقائع الفلسطينية .

بداية الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية ومن ثم القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ومن ثم الى قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وتعديلاته.

ويرى الباحث، في جملة القرارات بقانون الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الصادرة ما بعد القرار التفسيري رقم "10" لسنة "2018" الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، جاءت مستندة الى أحكام النظام الأساسي للمنظمة بالإضافة الى أحكام القانون الاساسي الفلسطيني وقانون تنظيم الموازنة العامة، ونرى أن إستناد السيد الرئيس الى أحكام النظام الاساسي لمنظمة التحرير في إصدار القرارات التي لها قوة القانون هو لإضفاء المشروعية الدستورية والقانونية لها. حيث بذلك يصدر سيادة الرئيس القرارات بقانون بصفة رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير ورئيس السلطة الوطنية، وبكون السلطة الوطنية هي جزء من منظمة التحرير الفلسطينية فإن إضفاء المشروعية القانونية والدستورية بإسناد أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية الى القرارات بقانون يعد من المبررات القانونية للخروج من دائرة عدم المشروعية مستقبلاً في حال تم الطعن بعدم دستورية أي من القرارات بقوانين نتيجة حل البرلمان.

حيث ما قبل القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية والذي يعول بأن المجلس التشريعي كان في حالة غياب وتعطيل وليس حل<sup>(107)</sup>، وبالتالي فإن أحكام المادة(43) من القانون الأساسي والتي منحت للرئيس سلطة التشريع جاءت متفقة وأحكام القانون الأساسي، حيث وبعد القرار التفسيري أنف الذكر الذي أعتبر المجلس التشريعي منحللاً، وإستناد رئيس السلطة الوطنية الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير، قد يجد البرلمان حين تشكيله بأن المادة "43" أصبحت خارج نطاق المشروعية الدستورية والقانونية في صلاحيات الرئيس بإصدار القرارات بقانون، وبالتالي نجد أن إصدار الرئيس القرارات بقانون بصفة رئيس

---

(107) قرار المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله، في الطلب التفسيري رقم (10) لسنة (2018)، الصادر بتاريخ 2018/12/23م، العدد الممتاز، الوقائع الفلسطينية.



منظمة التحرير وإستناداً الى أحكام النظام الأساسي للمنظمة جاء متفقاً وأحكام المشروعية الدستورية والقانونية.

ويرى الباحث، أن المبرر القانوني في إصدار الرئيس القرارات بقانون بصفته رئيس منظمة التحرير وإستناداً الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير إضافة الى أحكام القانون الأساسي المعدل وقانون تنظيم الموازنة العامة وتعديلاته، تتمثل في أمرين:

أولاً: الخروج من دائرة مشروعية القرارات بقانون من عدمها في ظل حل المجلس التشريعي، حيث عند تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني ينبغي عرض القرارات بقانون في أول جلسة يعقدها، إما إقرارها أو عدم إقرارها. حيث نص القانون الأساسي في المادة 43 على " .. يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(108)</sup> وبالتالي فإن إصدار الرئيس القرارات بقانون بصفته رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير وإلإستناد الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير اتخذت منحى وإطار قانوني أوسع في تحديد مصير القرارات بقانون عند عرضها على البرلمان حين تشكيله.

ثانياً: تعتبر السلطة الوطنية الفلسطينية جزء من منظمة التحرير الفلسطينية وبالتالي فإن غياب المجلس التشريعي لا يحول دون غياب المجلس الوطني. حيث أن المجلس الوطني الفلسطيني وكما جاء تعريفه في النظام الاساسي للمنظمة هو "الهيئة التمثيلية التشريعية العليا للشعب الفلسطيني بأسره داخل فلسطين وخارجها والذي يعتبر حسب نص المادة (7/أ) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير "هو السلطة العليا لمنظمة التحرير وهو الذي يضع سياسة المنظمة ومخططاتها وبرامجها ويختص بكافة المسائل الدستورية

<sup>(108)</sup> المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

والقانونية والسياسية العامة المتعلقة بالقضايا المصيرية للشعب الفلسطيني وكل ما يتعلق بمصالحة الحيوية العليا"<sup>(109)</sup>.

يرى الباحث، أن المبرر القانوني في إستناد رئيس السلطة الوطنية لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية في إقرار الموازنة العامة، يعطي للمجلس التشريعي القادم نطاق وحيز قانوني واسع في تكيف القرارات بقانون الصادره في ظل حل البرلمان من حيث مشروعية إقرارها من عدمه.

## المطلب الثاني

### المبررات السياسية والظروف الإستثنائية لإصدار قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان

أدى الإنقسام الفلسطيني الى نشوء سلطتين سياسيتين وتنفيذيتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة نتيجة ذلك قام رئيس السلطة الوطنية بإصدار مجموعة من المراسيم الرئاسية لمواجهة هذه الظروف، حيث أصدر المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2007م الذي أقال بموجبه رئيس الوزراء والمرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2007 الذي قام بموجبه بإعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية، وتلاههما المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة "2007" بشأن تشكيل حكومة جديدة لمواجهة حالة الطوارئ<sup>110</sup>.

ان إعلان حالة الطوارئ وفق نص المادة 110 من القانون الأساسي والمادة 43 من ذات القانون قد خولت السلطة التنفيذية بصلاحيات إستثنائية لمواجهة الظروف التي تهدد النظام السياسي للسلطة الوطنية ووجودها، وبالإستناد الى نصوص القانون الأساسي والظروف السياسية التي تمر فيها البلاد وجدت السلطة

---

<sup>(109)</sup> ابراش، ابراهيم خليل: التباس مفهوم واقع التعددية في النظام السياسي الفلسطيني، المجلة العربية للعلوم السياسية، 2006، فلسطين، ص 5.  
<sup>(110)</sup> انظر، المرسوم الرئاسي رقم (8) و(10) لسنة 2007م، بتاريخ 2007/8/20م رام الله، العدد الحادي والسبعون، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).

التنفيذية مبرراً لإستعمال صلاحياتها الإستثنائية التشريعية التي قررها لها المشرع الدستوري في مثل هذه الظروف. وبناء لما سبق بيانه، سوف نقوم بتقسيم المطلب على النحو الآتي:

**الفرع الأول: المبررات السياسية لإصدار رئيس السلطة الوطنية قانون الموازنة في ظل غياب البرلمان**

ان غياب السلطة التشريعية خلف فراغاً تشريعياً كبيراً في النظام السياسي الفلسطيني، وان محاولات تحقيق المصالحة بين كل من أطراف الإنقسام وإجراء انتخابات تشريعية باءت بالفشل، وما زال الإنقسام مستمر حتى هذه اللحظة. وان عدم وجود سلطة تشريعية في أي نظام سياسي يؤدي الى انهيار هذا النظام والمنظومة القانونية والسياسية بأكملها. وبالتالي فإن أبرز وأهم مبررات السلطة التنفيذية في إستعمال صلاحياتها التشريعية في الظروف الإستثنائية هو المحافظة على وجود وإستمرارية وكيان السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن الناحية السياسية فإن المحافظة على أمن وإستقرار الوطن هو أهم بكثير من المحافظة على القواعد القانونية والدستورية.

وفي سياق الحديث عن مبررات السلطة التنفيذية في استعمال صلاحياتها التشريعية قال الفقيه شيشرون عبارة "سلامة الدولة فوق القانون" ويرد الكثير من فقهاء القانون الدستوري بأن اللوائح التي تصدرها الهيئة التنفيذية استثناء على الأصل سواء في غيبة البرلمان او حضوره إعتبرها نظرية سياسية واقعية وليس لها أي سند قانوني، لأنها تقوم بالتصرف لمواجهة حالة الضرورة الواقعة عملياً ولكنها لا تستند في تصرفاتها الى نص قانوني، وبالتالي فإن التصرفات التي تقوم بها الحكومة وتتجاوز بها القانون تعتبر تصرفات وأعمال غير شرعية وتبقى باطله، ورغم ذلك إلا أن ما تقوم به من أعمال يعد مبرراً وعذراً سياسياً لإستصدار قانون انق الفقهاء على تسميته ب "قانون التضمينات" بهدف إعفاء الحكومة من المسؤولية، وهذه لا تعني ان الأعمال غير المشروعة التي قامت بها الحكومة صحيحة بل تبقى إجراءات غير مشروعة ثم إن عرض

القرارات التي صدرت على خلاف الأوضاع الدستورية إستناداً الى حالة الضرورة على البرلمان لإجازتها لا يمكن أن يؤدي الى تصحيح بطلانها ذلك لأنه نوع من البطلان المطلق الذي لا تلحقه إجازة<sup>(111)</sup>.

ومن المعلوم بأن إصدار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية بالإستناد الى القانون الأساسي سيما المادة 43 منه، بذلك يكون المبرر الرئيسي للسلطة التنفيذية في إصدار قانون الموازنة العامة هو لمواجهة خطر حال قد يصيب النظام السياسي في الدولة. كما ان صلاحية إتخاذ السلطات التنفيذية أي إجراء هو للحفاظ على الإستقلال الوطني وسلامة الوطن والمواطن والحفاظ على المسيره الوطنية التي أمتدت سنوات من النضال في بناء دولة كامل السيادة على أرض فلسطين المحتلة، وأن غياب المجلس التشريعي او السلطة التشريعية والتي لها الإختصاص الأصيل في إقرار قانون الموازنة العامة والقوانين والتشريعات بشكل عام، هو أمر قد تعايشت معه السلطة الوطنية ومنظمة التحرير الفلسطينية من السابق، فلا يوجد هناك ما يمنع السلطة التنفيذية من إستعمال كافة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون الأساسي والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية لإقرار وإصدار قانون الموازنة العامة وذلك في سبيل الحفاظ على الهوية الوطنية والإستقلال السياسي والمالي للسلطة الوطنية.

#### الفرع الثاني: المبررات والظروف الإستثنائية لإصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

ان قوة الإستقرار الإقتصادي والمالي للدولة، هو ضرورة من ضرورات حفظ النظام القانوني والسياسي فيها لذا فحدوث أي خلل أو أزمة مالية قد يؤدي الى إنعدام إستقرار النظام السياسي بشكل كامل، وقد شهدت السلطة الوطنية منذ نشأتها العديد من الأزمات والتحديات المالية على الصعيد الداخلي أهمها غياب دور السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في سن القوانين والتشريعات وإقرارها، الذي إنعكس سلباً على الساحة السياسية، ولم ترى السلطة الوطنية منذ نشأتها إستقراراً سياسياً أو مالياً حتى هذه اللحظة.

<sup>(111)</sup> الكايد، زياد علي محمد، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، مرجع سابق، ص13-14

كما ان الإستقرار السياسي والمالي والإقتصادي، هو غاية تسعى اليها كل الدول ولعل إزدهار أي مجتمع مرتبط بمدى إستقراره المالي، وان ما تمر به السلطة الوطنية من إنعدام الإستقرار السياسي والمالي هو نتيجة غياب السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى بدوره الى أزمة حقيقية في إقرار قانون الموازنة العامة بشكل خاص والقوانين والتشريعات بصورة عامه، ومن أبرز صور ذلك هو عدم إصدار قانون الموازنة العامة لسنة 2019م<sup>(112)</sup>، وذلك لأسباب تعود الى إقتطاع حكومة الإحتلال الإسرائيلي أموال المقاصة والتي تعتبر الجزء الأهم في ترتيب ميزانية الحكومة الفلسطينية كونها تشكل النسبة المالية الأكبر من إيرادات الدولة.

كما أن هناك العديد من السياسيين الذين أعتبروا ان السلطة الوطنية هي بحالة طوارئ منذ اعلانها بتاريخ 2007/6/14 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 9 لسنة 2007<sup>(113)</sup>. حيث قد نظم المشرع بالبواب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني 2003م وتعديلاته حالة الطوارئ بالمواد من المادة 110 حتى المادة 114 التي تجيز لرئيس الدولة بإصدار مرسوم حالة الطوارئ نتيجة تهديد الامن القومي، علما بان المشرع عالج بالقانون الأساسي حالة الضرورة بحالة عدم انعقاد المجلس التشريعي بنص المادة 43 التي فوضت لرئيس الدولة اصدار القرارات بقوانين في حال غياب المجلس التشريعي، وهذه الحالة تختلف عن حالة الطوارئ ولكنها ضمن نظرية الظروف الاستثنائية التي وضعها المشرع، ويكون الوضع العام بها مستقر والحياة طبيعيه ولكن لغياب المجلس التشريعي وتكون الظروف بشكل طبيعي وليس طارئه<sup>(114)</sup>.

قد لا تكون القوانين التي سنها المشرع لمواجهة الظروف العادية صالحة لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تعصف في الدولة وتهدد إستقرارها، ما يجعل تطبيق قواعد المشروعية خطراً يتسبب في إنهيار الدولة ذاتها،

(112) راجع، جريدة الوقائع الفلسطينية "الجريدة الرسمية"، الصادره عن ديوان الفتوى والتشريع.

(113) أنظر، المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2007م، رام الله، الصادر بتاريخ 2007/8/9م، العدد الحادي والسبعون، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتني).

(114) صبره، عمر رمضان، "تقرير قانوني"، المنشور في مجلة دنيا الوطن، فلسطين 2020م

او المساس بسلامتها. ولا شك أن سلامة الدولة فوق القانون وأن الضرورات تبيح المحظورات. ولمواجهة هذه الظروف الإستثنائية اتجه الفقه والمشرع الدستوري الى السماح للسلطة التنفيذية بالخروج عن القواعد السارية لتتمكن من تنفيذ المهام المنوطة مع هذه الظروف الأستثنائية بتنظيمات جديدة تسعفها في مواجهتها، وتحلل السلطة التنفيذية من المشروعية العادية وتوسيع اختصاصاتها على حساب السلطة التشريعية بصورة مؤقتة وبالقدر الذي تقتضيه الظروف<sup>(115)</sup>.

**الفرع الثالث: إصدار قانون الموازنة العامة إستناداً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية**  
شرعت السلطة التنفيذية بالإستناد لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية والقانون الأساسي المعدل بإصدار قانون الموازنة العامة لسنة 2020م ذلك لإعتبار المجلس التشريعي منحلاً وفق ما جاء في القرار التفسيري للمحكمة الدستورية في الطلب رقم (10) لسنة "2018"<sup>(116)</sup>.

من المعلوم قبل حل البرلمان عام 2018م كانت تصدر القوانين المؤقتة بالإستناد الى أحكام القانون الأساسي دون الإستناد الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، حيث وبالإطلاع على القرارات بقانون لاسيما القرار بقانون رقم (6) لسنة (2017) بشأن الموازنة العامة لسنة 2017 نجد أنه تضمن في مقدمة القرار بقانون على:- "إستناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، لاسيما المادة 43 منه ولأحكام القانون رقم 7 لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وتعديلاته.."<sup>(117)</sup> في حين تضمن القرار بقانون رقم 6 لسنة 2019م بشأن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2019م نجد أنه تضمن في مقدمة القرار بقانون على:- "إستناداً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية ولأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته لاسيما أحكام المادة

<sup>(115)</sup> الغره،عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، مرجع سابق، صفحة 51-52

<sup>(116)</sup> قرار المحكمة الدستورية العليا، رقم (10) لسنة 2018، المنشور في مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز (19).

<sup>(117)</sup> القرار بقانون رقم (3) لسنة 2017 بشأن الموازنة العامة لسنة 2017، الوقائع الفلسطينية، منشور في العدد 130.

78 منه..<sup>(118)</sup> ومن المعلوم بأنه تم الإستناد الى نص المادة 78 من القانون الأساسي ويرجع ذلك لإنهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته حيث كانت الحكومة آنذاك تمارس أعمالها بإعتبارها حكومة تسيير أعمال.

وبالنظر الى مقدمة القرار بقانون رقم (8) لسنة (2020) بشأن الموازنة العامة لسنة 2020م حيث نص بداية على:- "إستناداً للنظام الأساس لمنظمة التحرير الفلسطينية وللقانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.."<sup>(119)</sup> وكذلك الأمر بالنسبة للموازنة العامة لسنة 2021م وباقي القرارات بقوانين الصادرة بعد قرار حل المجلس التشريعي.

وبإستقراء مكونات الإطار الدستوري والتنظيمي لمنظمة التحرير الفلسطينية نجد أن السلطة الوطنية هي بمنزلة الجهاز التابع لمنظمة التحرير الفلسطينية، ذلك أن السلطة الوطنية أنشئت بموجب قرار صادر عن المجلس المركزي لمنظمة التحرير عام 1993م، كذلك جاءت مقدمة القانون الأساسي المعدل لتؤكد شرعية منظمة التحرير في تمثيل الشعب الفلسطيني، كما ان مؤسسات السلطة ووزاراتها تحرص بأن تتضمن ترويسة أوراقها الرسمية بعبارة "منظمة التحرير الفلسطينية" كذلك يحرص رئيس السلطة على التوقيع بإصدار القوانين المقره من قبل المجلس التشريعي بصفته رئيساً للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ومن ثم بصفته رئيساً للسلطة الوطنية<sup>(120)</sup>.

ويرى الباحث، ان إستناد رئيس السلطة الوطنية في إصدار قانون الموازنة العامة والقرارات بقانون الأخرى بدايةً الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطيني هو للخروج من دائرة شرعية القرارات بقانون من عدمها في ظل حل المجلس التشريعي، كما ان إصدار الرئيس القرارات بقانون بصفته رئيس اللجنة

<sup>(118)</sup> القرار بقانون رقم (6) لسنة 2019 بشأن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2019م، الوقائع الفلسطينية، العدد 152.

<sup>(119)</sup> القرار بقانون رقم (8) لسنة 2020 بشأن الموازنة العامة لسنة 2020م، الوقائع الفلسطينية، منشور في العدد 166.

<sup>(120)</sup> معين البرغوثي ورشاد توام: النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، 2010، فلسطين، ص32.

التنفيذية لمنظمة التحرير وبالإستناد الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير إتخذت منحنى وإطار قانوني أوسع في تحديد مصير القرارات بقانون عند عرضها على البرلمان حين تشكيله.



### الرقابة على دستورية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان والنتائج المترتبة عليها

في هذا الفصل سوف نسلط الضوء حول الرقابة الدستورية والبرلمانية على إصدار القرارات بقوانين الصادرة وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني باعتبارها قرارات تخضع للرقابة الدستورية وفق نص المادة (103) من القانون الأساسي. وكما سبق القول بأن إصدار قانون الموازنة العامة وفق نص المادة "43" يستمد ويستند في شرعيته الدستورية والقانونية من خلال القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م سيما المادة "43" منه بالإضافة الى القوانين النازمة لقانون الموازنة العامة، حيث أعطت المادة 43 من القانون الأساسي للسلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية إستثنائية في حالات عدم إنعقاد أو غياب البرلمان وفق ما نصت عليه المادة.

ويقصد بالرقابة على دستورية القوانين هو إخضاع القانون الصادر عن السلطة التشريعية للرقابة من قبل هيئة مستقلة، ذات كفاءة عالية ونزيهة، للتأكد من مدى مطابقتها وموافقة هذا القانون للنصوص الواردة في الدستور<sup>(121)</sup>. حيث توجب نص المادة 43 من القانون الأساسي عرض القرارات بقانون الصادرة عن السلطة التنفيذية في الحالات الإستثنائية على البرلمان في أول جلسة يعقدها البرلمان حيث وفي حال عدم عرض قانون الموازنة العامة او عرضه وعدم إقراره من قبل البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في إقرار القرارات بقوانين وفق ما تضمنته المادة 43 فإن ذلك يرتب نتائج وأبعاد قانونية وتعديل للمراكز التي أنشأت بموجب هذه القرارات بقوانين وسواء كانت هذه النتائج ستؤدي الى إنشاء أوضاع قانونية جديدة او كانت

(121) الريماوي، عبدالمك، النظم السياسية والقانون الدستوري، لا يوجد دار للنشر، فلسطين، 2009، ص45.

ستؤدي الى تعديل لمراكز قانونية قائمة أو حتى الى إنهاء هذه المراكز، بالتالي فإن الإستمرار بإصدار قانون الموازنة العامة بشكل خاص على شكل قرار بقانون وفق نص المادة 43 والتي تلزم متن المادة عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي لإقرارها أو عدم إقرارها يضعها في حالة من عدم الإستقرار القانوني، لذلك فإن فرضية عدم إقرار قانون الموازنة العامة على وجه الخصوص سيترتب عليه المزيد من النتائج والآثار القانونية، ومن هذا المنطلق فقد ارتأيت بتقسيم هذا الفصل لمبحثين بحيث يختص المبحث الأول للبحث في مدى مشروعية إصدار قانون الموازنة العامة بالنسبة لدستورية وقانونية الموازنة العامة، وقد خصصنا المبحث الثاني للحديث في الأبعاد والنتائج القانونية للرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة الصادر وفق المادة 43 من القانون الأساسي والبحث في الآليات التي يمكن من خلالها إيجاد حلول قانونية ممكنة للحالة التشريعية في فلسطين.

## المبحث الأول

### شرعية إصدار قانون الموازنة العامة بالنسبة لدستورية وقانونية الموازنة العامة

يترتب على إصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة 43 من القانون الأساسي العديد من النتائج والآثار القانونية ذلك نظراً لغياب المجلس التشريعي منذ عام 2007م. وبالإستناد لحالة الضرورة الواردة في نص المادة 43 من القانون الأساسي والتي تتيح صلاحيات تشريعية إستثنائية للسلطة التنفيذية بحيث وإن كانت تتيح هذه المادة صلاحيات تشريعية إستثنائية للسلطة التنفيذية إلا أن ذلك لا يعني إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات وإنما هو إستثناء مقيد أساسه القانوني في نصوص الدستور "القانون الأساسي". وإن الأساس الفعلي لذلك يكمن في تحقيق التوازن بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منهما لوظائفهما<sup>(122)</sup>.

(122) شنطاوي، فيصل عقله: الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة، جامعة ال البيت، 2007، الأردن، صفحة 334.

ان الصلاحية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية هي صلاحية إستثنائية لا يمكن لها ان تمارسها إلا في حالة غياب او حل البرلمان، أي أنها مشروطه بفترة غياب أو عدم إنعقاد البرلمان وفق ما تضمنته المادة 43 مع تمتع تلك التشريعات بقوة القوانين العادية. ولا يمكن إنكار ما لهذه الصلاحية من خطورة اذا ما أسئ استعمالها من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي يؤدي ذلك الى إنتهاك صارخ لمبدأ المشروعية<sup>(123)</sup>. ولهذا الأمر فإنني ارتأيت ان نخصص جانباً من هذه الدراسة للبحث في مدى دستورية إصدار قانون الموازنة العامة ودور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة في الدولة. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين على النحو الآتي:-

## المطلب الأول

### دستورية إصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي

ان ما يسري بشأن القرارات بقانون الصادره عن رئيس السلطة الوطنية يسري على القرارات بقانون الخاصة بإصدار قانون الموازنة العامة السنوي، علماً بأن إصدار قانون الموازنة العامة يصدر عن رئيس السلطة الوطنية بقرار بقانون وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي المعدل والذي يعد بمثابة الدستور في فلسطين، حيث يستمد إصدار قانون الموازنة العامة شرعيته الدستورية من خلال نص المادة 43 والتي هي محط هذه الدراسة تحديداً. ولتبيان مدى دستورية إصدار قانون الموازنة العامة وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني، لا بد لنا البحث في مشروعية القرارات بقانون والتنظيم الدستوري للرقابة الدستورية والبرلمانية في إصدار قانون الموازنة العامة، وفق نظرية حالات الضرورة. وبناء لما سبق قمنا بتقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

---

<sup>(123)</sup> البوريني، عمر عبدالرحمن: نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة، الجامعة الاردنية، عمادة البحث العلمي، 2005، الأردن، ص340.

## الفرع الأول: الشرعية الدستورية في إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

ان الأساس والإطار القانوني في إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب السلطة التشريعية هو نص المادة 43 من القانون الأساسي، حيث أن الشرعية القانونية في إصدار قانون الموازنة العامة على شكل قرار بقانون تستمد شرعيتها القانونية والدستورية من المادة "43" من القانون الأساسي، وبالتالي فإن الحديث عن مدى دستورية ومشروعية إصدار قانون الموازنة العامة يتعلق بمدى إلتزام السلطة التنفيذية بشكل عام ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على وجه الخصوص بشروط ومحددات إصدار القرارات بقوانين التي بينها المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

بحيث يكون العمل الذي تقوم به الإدارة متلائماً مع الحالات الإستثنائية التي تواجهها الدولة، وأن لا يزيد عن حدود مواجهة تلك الظروف، ويكون هناك إرتباط وثيق بين تلك القوانين والهدف من إصدارها، بأن يكون الهدف منها المحافظة على السيادة العليا للدولة وسلامتها لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تهددها، والحد من لجوء السلطة التنفيذية من إستعمال هذه الصلاحية بشكل يخالف المنطق والظروف الإستثنائية، وهذا ما تستخدمه السلطة التنفيذية للأسف وذلك عن طريق إصدار الكثير من القرارات بقوانين مما يجعل الأثر منها هو إرهاب السلطة التشريعية عند عرض القوانين عليها<sup>(124)</sup>.

أوجبت المادة الثالثة وأربعون من القانون الأساسي ثلاث شروط رئيسية لإعمال هذه المادة وهي:-

1. حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير 2. غياب المجلس التشريعي 3. أن تعرض هذه القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها<sup>(125)</sup>، وأن هذه الشروط التي لا بد من توافرها حتى نستطيع تحديد مدى دستورية وشرعية إصدار قانون الموازنة العامة، وإستهداء لما تقدم، سنتطرق في البحث في

<sup>(124)</sup> البوريني، عمر عبدالرحمن، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة، مرجع سابق، صفحة432.

<sup>(125)</sup> أنظر، المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

مدى توافر كل شرط من شروط المادة التي تتمثل في حالة الضرورة وحالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، وضرورة عرض القرارات على البرلمان في أول جلسة يعقدها:-

أولاً: مدى توافر حالة الضرورة لإصدار قانون الموازنة العامة، حيث لم يتطرق المشرع الفلسطيني الى تبيان أحكام حالة الضرورة او حالاتها، ووفقاً للقواعد العامة والقوانين المقارنة فإنه يشترط لقيامها وجود ظرف إستثنائي لا يحتمل التأخير، حيث أشار المشرع في الدستور المصري المعدل في نص المادة (156) منه "إذا حدث في غير أحوال انعقاد مجلس لنواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على ان يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد.." (126).

اما بالنسبة للمشرع الدستوري الأردني فقد نص في المادة (1/94) من الدستور الأردني على "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل..." (127).

وبذلك وبالرجوع الى مبررات إصدار قانون الموازنة العامة السنوي على شكل قرار بقانون صادر وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي، نجد ان الظروف والمبررات الإستثنائية التي صدرت فيها قانون الموازنة العامة تعتبر من ضمن حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ذلك كون الموازنة العامة هي البرنامج المالي السنوي للحكومة والتي لا يمكن لمؤسسات الدولة ممارسة مهامها ووظائفها إلا من خلال الموازنة العامة، وفي إطار ما يقره قانون الموازنة العامة. وان عدم إصدار قانون الموازنة العامة السنوي يهدد

(126) المادة (156) من الدستور المصري المعدل لسنة 2014م.

(127) المادة (94/1) من الدستور الأردني لسنة 1952م.

سلامة وأمن إستقرار السلطة الوطنية وبالتالي فإن ضرورة وجود قانون الموازنة العامة يعتبر من ضرورات إستمرارية مؤسسات الدولة في تأدية وممارسة وظائفها ويحقق قدر من الثبات والإستقرار للمراكز القانونية في الدولة.

وبالتالي ومن حيث مدى إلتزام السلطة التنفيذية بمحددات وشروط توافر حالة الضرورة نجد بأنها أصدرت قانون الموازنة العامة في ظل الظروف والمبررات المشروعة ضمن صلاحياتها، والتي خولها إياها القانون الأساسي في متن المادة 43 منه.

**ثانياً:** أما بالنسبة لشرط غياب المجلس التشريعي، او كما أشارت إلية المادة 43 من القانون الأساسي "في غير أدوار إنعقاد المجلس التشريعي" بمعنى انها لا بد أن تصدر القرارات بقوانين في غياب السلطة التشريعية، وهو ما اكدته المحكمة العليا بصفقتها الدستورية والتي قضت بإعتبار المجلس التشريعي متعطلاً وأصبح هناك شبه إستحالة لإنعقاده، الأمر الذي يدعي الى أعمال أحكام المادة 43 من القانون الأساسي<sup>(128)</sup>. كما وقد سبق وبيننا في الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (2018/10) والتي أعتبرت المجلس التشريعي في حالة تعطل وغياب تام وعدم إنعقاد منذ تاريخ 2007/7/5، وبإنتهاء مدة ولايته بتاريخ 2010/1/25 وما زال معطلاً وغائباً بشكل كامل حتى الان، كما قضت بإعتباره منحللاً منذ تاريخ إصدار قرارها بتاريخ 2018/12/23. وبالتالي فإن الشرط الثاني لإعمال أحكام نص المادة 43 من القانون الأساسي متحققاً في إطار مشروعية إصدار قانون الموازنة العامة على شكل قرار بقانون.

**ثالثاً:** عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي، حيث أوجب القانون الأساسي في متن المادة 43 من القانون الأساسي شرط عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي ليقرر ما يراه بشأنها. حيث لا

<sup>(128)</sup> حكم المحكمة العليا بصفقتها الدستورية، المنعقد في رام الله في الدعوى الدستورية رقم 3 لسنة 2009، الصادر بتاريخ 2010/4/13.

تعد عملية عرض القوانين مجرد إجراء شكلي لا أهمية له، بل هي إقرار من القائم على سلطات الضرورة بأنه لم يلجأ إلى هذه القرارات إلا تحت ضغط الضرورة ولهدف مشروع، ومن ثم فهو يعبر عن إرادة السلطة التنفيذية في الخضوع للرقابة البرلمانية، وذلك بتقديم كافة المبررات والبواعث التي دفعته إلى إصدارها احتراماً منه للمشروعية، ويكون مستوفياً لشروط إعمال المادة 43 من القانون الأساسي بمجرد إيداع القرارات بقوانين بكاملها لدى الأمانة العامة للمجلس التشريعي<sup>(129)</sup>.

يرى الباحث، بأن إصدار قانون الموازنة العامة في ظل الحالة التشريعية والسياسية التي تعيشها أراضي السلطة الوطنية من حالة إنقسام سياسي وقانوني وبالتالي نجد بأن الظروف الإستثنائية القانونية تسمح باتخاذ السلطة التنفيذية هذا العمل كضرورة ملحة وضرورة من ضرورات إستعمالها لهذه الصلاحية التشريعية الإستثنائية، كما أنه وبذات الوقت لا يجيز للسلطة التنفيذية ولرئيس الدولة بشكل خاص الإستمرار بإصدار قانون الموازنة العامة على شكل قرار بقانون دون وجود ظروف قاهرة تعيق تشكيل مجلس تشريعي أو سلطة تشريعية التي هي صاحبة الإختصاص الأصيل في إقرار الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، كون الإستمرار في إصدار قانون الموازنة العامة بصورة قرار بقانون صادر عن السلطة التنفيذية يهدر مبدأ المشروعية ويهدر مبدأ الفصل بين السلطات في حال زوال الظروف القاهرة التي تمنع تشكيل مجلس تشريعي وفق الأصول والقانون.

كما أن الرخصة التي خولت رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في إصدار قرارات بقوة القانون هي مقترنة بظروف قاهرة وحالة ضرورية وملحة وإستثنائية مؤقتة، ولكن المشكلة تكمن في غياب النص الذي يمكن اللجوء إليه لحسم مدى وطبيعة وماهية الحالات التي تتحقق فيها الضرورة حصراً مثلما حددت الحالات التي يجوز فيها الإعلان عن حالة الطوارئ، كما لم تقترن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة 43 بمدة

<sup>(129)</sup> بشناق، باسم صبحي، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص 217.

زمنية محددة، وما يدفعنا الى هذا القول كون السلطة التنفيذية أساءت إستعمال هذه الصلاحية في الكثير من المواضع ولم تقدر الضرورة بقدرها لمواجهة هذه الظروف، وأصبح دور السلطة التنفيذية في التشريع أصلاً وليس إستثناءً، وذلك قد رتب العديد من النتائج والآثار والمراكز القانونية.

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية إصدار قانون الموازنة العامة في ظل غياب البرلمان

تعددت التعاريف التي تناولها الفقه حول تعريف الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة. حيث عرف بعض الفقه الرقابة على تنفيذ الموازنة بأنها: "عملية يقصد منها التأكد من أن الموازنة العامة قد تم تنفيذها حسبما هو مقرر لها وتتضمن قياس النتائج ومقارنتها بالأهداف وتحديد الإنحرافات وتحليل أسبابها ووضع الحلول المناسبة لها"<sup>(130)</sup>.

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين بصفه عامة إنعكاساً وتعبيراً عن رسوخ فكرة دولة القانون بهدف تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج على الدستور بإعتباره المنظم للقواعد الأساسية وحماية الحقوق والحريات، والدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدر الدستور. ولضمان وجود الرقابة على دستورية القوانين وقانون الموازنة العامة بشكل خاص لا بد من الإيمان بمبدأ المشروعية. ويقصد بهذه الرقابة التحقق من مخالفة القوانين للدستور، وذلك بعدم تطبيقها اذا لم تنشر في الجريدة الرسمية، أو إلغائها اذا صدرت، فهي وسيلة يكفل بها المشرع الدستوري صدور قوانين غير مخالفة للدستور أو للقانون الأساسي في أراضي السلطة الوطنية<sup>(131)</sup>.

تمتاز الرقابة القضائية بكل ما يمتاز به الجهاز القضائي من حياد وبعد عن التيارات السياسية ومؤثرات الأحزاب، كما أنها تمتاز بوجود قضاة متخصصين في تطبيق القانون لهم تكوينهم القانوني وهو أمر لازم

<sup>(130)</sup> الغزه، فارس عبدالكريم واخرين، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 123.

<sup>(131)</sup> جوادي، الياس: رقابة دستورية التنظيمات، المركز الجامعي أمين العقال -معهد الحقوق والعلوم السياسية، 2019، الجزائر، ص 40.



لمباشرة هذه المهمة بالإضافة إلى ما يتميز به النظام القضائي من ضمانات للمتقاضين هدفها في النهاية الوصول الى الحقيقة المجردة، والرقابة على دستورية التشريع قد تكون إما رقابة لا مركزية وبذلك تكون كل محكمة تستطيع أن تفصل فيما يثور أمامها من منازعات بشأن القانون الذي تنوي تطبيقه على النزاع المعروض أمامها ومن الدول التي أخذت بها الولايات المتحدة الأمريكية، وإما ان تكون رقابة مركزية ويعني أن يعهد بممارسة الرقابة على الدستورية الى هيئات قضائية متخصصة وهذا ما أخذ به القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م<sup>(132)</sup>.

تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على القوانين والتشريعات المقره من قبل المجلس التشريعي حيث تعتبر من أولى إختصاصاتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة واللوائح، إلا أنه عدم تشكيل محكمة دستورية في أراضي السلطة الوطنية آنذاك أدى ذلك إلى نقل إختصاصاتها الى المحكمة العليا مؤقتاً حيث أولى القانون الأساسي المعدل في المادة "104" منه على "ان تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلة في إختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة"<sup>(133)</sup> وبالتالي بقيت المحكمة العليا تمارس مهام الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات الفلسطينية الى أن تشكلت المحكمة الدستورية العليا بقرار رئاسي رقم (2016/57)<sup>(134)</sup>.

تعتبر القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية من ضمن القوانين التي تختص المحكمة الدستورية في الرقابة عليها والتي من ضمنها القرارات بقانون الخاصة بالموازنة العامة<sup>(135)</sup>، حيث أكدت المادة (13) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017 على:- "ان يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (24) من القانون الأصلي ممارسة كافة الصلاحيات في النظر والحكم بعدم

<sup>(132)</sup> عبيد الدباس وآخرون، الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012، ص 320.

<sup>(133)</sup> المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

<sup>(134)</sup> القرار الرئاسي رقم (57) لسنة (2016) المنعقدة في رام الله، المنشور في العدد (120)، الوقائع الفلسطينية.

<sup>(135)</sup> المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة (2006).

دستورية أي نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام يعرض لها بمناسبة ممارسة إختصاصاتها.."، وبالتالي تعتبر القرارات بقوانين من ضمن اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية<sup>(136)</sup>.

لا خلاف في الفقه حول إختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القرارات بقوانين طبقاً لأحكام قانون المحكمة الدستورية، والجدير بالذكر أنه يعتقد إختصاص المحكمة الدستورية في الرقابة على القرارات بقانون قبل صدورها بالإضافة الى الرقابة اللاحقة بحيث لا تمتد الرقابة الدستورية على آلية تنظيمها وإعدادها. كما أنه لا تمتلك القرارات بقوانين مخالفة أحكام الدستور فقد أعطيت قوة القانون مراعاةً للظروف الإستثنائية التي صدرت فيها وهذا جعلها خاضعة للرقابة الدستورية سواء قبل عرضها على البرلمان ام بعد عرضها عليه<sup>(137)</sup>.

ومن المعلوم ان الرقابة على إعداد وتحضير وتنفيذ القوانين والتشريعات تعتبر من ضمن إختصاص السلطة التشريعية الأصلية حيث نصت المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني على:- "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي"<sup>(138)</sup>. بالتالي نجد بأن المجلس التشريعي هو جهة الإختصاص الأصلية والأولى في الرقابة على تنفيذ القوانين والتشريعات، خاصة قانون الموازنة العامة السنوي.

### الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية على مشروعية إصدار قانون الموازنة العامة

تعد الرقابة البرلمانية من أهم أنواع الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ قانون الموازنة، كما تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوظائف والأعمال التي يتولاها المجلس التشريعي بالإضافة الى وظيفة الرئيسية في سن القوانين

<sup>(136)</sup> القرار بقانون رقم (19) لسنة (2017) بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، رام الله، المنشور في العدد(137) من الوقائع الفلسطينية.

<sup>(137)</sup> يشناق، باسم صبحي، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص 222.

<sup>(138)</sup> المادة (47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

والتشريعات. وبإستقراءنا لنصوص القانون الأساسي نجد بأن المشرع الدستوري لم يتطرق لتعريف الرقابة البرلمانية وترك الأمر لإجتهادات الفقه والقضاء. كما وأختلف الفقه في تعريف الرقابة البرلمانية، حيث عرفها جانب من الفقه بأنها: "رخصة لنقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها ما دامت لا تطابق الأماني التي أرتضتها الأمة" كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"<sup>(139)</sup>. كما ان هناك تعريف آخر قدمه الدكتور إيهاب زكي سلام بقوله "ان الرقابة البرلمانية هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء"<sup>(140)</sup>.

كما وعرفها الأستاذ ممدوح نبيل صهيون بأنها " إحدى الوظائف الأساسية التي يقوم بها أعضاء البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة من خلال الوسائل الرقابية التي حددها الدستور، والتي تتمثل بحق السؤال والإستجواب وحجب الثقة وتقصي الحقائق بهدف الكشف عن أي مخالفات او تجاوزات قانونية، من أجل تحقيق الصالح العام وحفاظاً على حقوق ومصالح المجتمع"<sup>(141)</sup>.

وقد عرف جانب من الفقه الدستوري الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة بأنها: "الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة" وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "الرقابة

---

<sup>(139)</sup> سلام، إيهاب زكي: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، "أطروحة دكتوراه"، لا يوجد دار نشر، القاهرة، 1982م، ص2.

<sup>(140)</sup> سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، صفحة 3.

<sup>(141)</sup> صهيون، ممدوح نبيل فرج: الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، "رسالة ماجستير"، جامعة الاقصى- فلسطين، 2020، ص103.

التي يمارسها البرلمان خلال تنفيذ الموازنة العامة بواسطة الأجهزة التابعة له، من خلال التقارير التي ترفعها تلك الأجهزة.<sup>(142)</sup>

ومن جانبنا يمكن تعريف الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون الموازنة العامة بأنها: - "الرقابة البرلمانية هي إحدى وظائف البرلمان الأساسية الدستورية التي من خلالها يراقب أعضاء البرلمان أعمال الحكومة على الوجه المبين في نظامها الداخلي والتي تتمثل بحق السؤال والإستجواب والحجب، خلال تنفيذ الموازنة العامة وذلك للكشف عن أية مخالفات قانونية أو مالية قد ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة".

ونتيجة لأهمية الرقابة البرلمانية التي يمارسها أعضاء البرلمان على الموازنة العامة فقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في المادة (2/56) منه على أهمية أعضاء البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة بما فيها الرقابة على الموازنة العامة حيث نصت المادة على: "لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في، توجيه الأسئلة والإستجابات الى الحكومة أو الى أحد الوزراء، ومن في حكمهم.."<sup>(143)</sup>.

وبالرجوع الى نصوص القانون الأساسي نجد بأنه أعطى للرقابة البرلمانية أهمية ومكانة خاصة حيث بالرجوع الى المادة (113) والواردة في الباب السابع الخاص بحالة الطوارئ على انه: "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني او تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب"<sup>(144)</sup>. وعلى الرغم من أن المادة حظرت حل المجلس التشريعي وتعليق أحكام المواد الواردة في الباب السابع كونها تتعلق بحماية الحقوق والحريات الأساسية إلا أن الأحداث المؤسفة جعلت من المجلس التشريعي غير قادر على الإنعقاد حتى تاريخ 2018/12/23م ومن ثم قررت المحكمة الدستورية حل المجلس التشريعي بناءً على المصلحة العليا للشعب الفلسطيني ومصلحة الوطن ووفق ما تضمنه طلب التفسير رقم 10 لسنة 2018م.

<sup>(142)</sup> صهيون، ممدوح نبيل، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 104.

<sup>(143)</sup> المادة (2/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

<sup>(144)</sup> المادة (113) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

وهذا يعني بأن الرقابة البرلمانية والتي هي من أهم وظائف البرلمان الأساسية، والتي تحتل أهمية كبيرة في تعزيز مبدأ سيادة الشعب وسيادة القانون قد تم إهدارها، وبالتالي فإن إي نظام سياسي ديمقراطي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية كالنظام الفلسطيني، لابد بأن تحتل الرقابة البرلمانية مكانة كبيرة كونها حجر الأساس لمبدأ سيادة الشعب وسيادة القانون، والجدير بالذكر بأن المجلس التشريعي الفلسطيني في حالة تعطل وغياب بشكل كامل منذ 2007/7/5م الى الان<sup>(145)</sup>، هذا وإن دل فإنه يدل على النقص السياسي والقانوني والمالي في النظام الفلسطيني، وأنه من باب أولى بأن تكون الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قائمة بالإضافة الى الرقابة الدستورية، ذلك كون الرقابة البرلمانية تكون رقابة سابقة على إصدار الموازنة العامة ورقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة العامة والقرارات بقوانين الأخرى، أما الرقابة الدستورية فإنه يعتقد إختصاصها بمجرد صدور القانون أو القرار بقانون وقبل عرضها على المجلس التشريعي كما أشرنا سابقاً، أما الرقابة البرلمانية فيعتقد إختصاصها في جميع المراحل من عرض ودراسة وإعداد ومناقشة وإقرار وحتى تنفيذ قانون الموازنة العامة.

وفي ظل غياب البرلمان هذا يعطي للحكومة صلاحية لفتح إتمادات جديدة أو تكميلية لمواجهة أمر طارئ بموجب القرارات بقوانين، وتصبح رقابة المجلس النيابي "المجلس التشريعي" عليها عديمة الجدوى عندما تعرض عليه في أول جلسة إنعقاد، لكون الإتماد تم صرفه وتخصيص المبالغ اللازمة له، وقرار المجلس النيابي بإلغاء الإتماد لا يكون بأثر رجعي وإنما بأثر مباشر<sup>(146)</sup>. بالرجوع الى نص المادة (43) من القانون الأساسي نجد بأن عملية عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها ليس بإجراء شكلي لا أهمية له، بل هو إقرار من القائم على سلطات الضرورة بأنه لم يلجأ الى هذه اللوائح الا

(145) أنظر، قرار المحكمة الدستورية العليا، طلب تفسير رقم (2018/10) الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).

(146) المساعيد، فرحان نزال إحميد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دار وائل للنشر، الأردن، 2011م، الطبعة الأولى، ص212.

تحت ضغط الضرورة ولهدف مشروع، ومن ثم فهو يعبر عن ارادته الواضحة في الخضوع للرقابة البرلمانية وذلك بتقديم كافة المبررات والبواعث التي دفعتة الى العمل إحتراماً منه للمشروعية<sup>(147)</sup>.

ويرى الباحث، أن الرقابة المالية التي يمارسها المجلس التشريعي فيما يتعلق بالميزانية العامة هي رقابة مباشرة وفورية ولأجل معلوم، ولتحقيق رقابة فعالة ومؤثرة وضمان أداء الحكومة للموازنة العامة يجب أن يكون المجلس التشريعي على رأس عمله وذلك لأداء أعضاء البرلمان واجبه الرقابي بكل دقه وجزم، وان مسألة عرض القرارات بقوانين المتعلقة في الموازنة العامة على البرلمان في أول جلسة إنعقاد له لا جدوى منها لأنه في حال عدم إقرار القرار بقانون الخاص بقانون الموازنة العامة من قبل البرلمان يسري بأثر مباشر وليس بأثر رجعي.

## المطلب الثاني

### دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة

يأتي أهمية دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة من خلال بيان المشروعية الدستورية والقانونية لتصرفات السلطات العامة في الدولة مع الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية حيث تعد السلطات العامة أساس قيام الدولة وتعد المحكمة الدستورية أحد أهم الضمانات لترسيخ مبدأ المشروعية وسمو الدستور، حيث تضمنت المادة (103) من القانون الأساسي على أن تشكل المحكمة الدستورية لتتولى في دستورية القوانين واللوائح والنظم وغيرها من القوانين وفي تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات بكل أشكالها سواء كانت صادرة عن السلطة التنفيذية أو القضائية ام التشريعية<sup>(148)</sup>.

<sup>(147)</sup> اللحام، محمد زياد واخرين: القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها،"رسلة ماجستير"،

الجامعة الاسلامية، غزة- فلسطين، 2015، ص125.

<sup>(148)</sup> أنظر، المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.

يعرف مبدأ المشروعية بخضوع الدولة للقانون، وهو أن تخضع السلطات كافة بالدولة للقانون سواء أكانت هذه السلطات تشريعية أم قضائية أم تنفيذية، كما ويعرف مبدأ المشروعية، بذلك النظام الأساسي الذي يلزم كل سلطات الدولة وهيئاتها بضرورة احترام القانون وبضرورة احترام الحقوق والحريات الفردية للمواطنين، وهذا يعني ان كل تصرفات وأعمال الدولة يجب ان تكون دائماً وفقاً لقواعد وأحكام القانون سواء في الظروف العادية ام في الظروف الإستثنائية العارضة التي تمر بها الدولة<sup>(149)</sup>. حيث تمارس المحكمة الدستورية العليا صلاحياتها بالرقابة على دستورية القوانين بحيث ينحصر إختصاصها وفق ما تضمنته المادة 103 من القانون الأساسي، بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح والنظم القانونية وفي تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات الأخرى، والفصل في تنازل الإختصاص بين الجهات القضائية والجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائي، بحيث ينحصر إختصاصها في النصوص التشريعية أياً كان موضوعها أو نطاق تطبيقها أو الجهة التي أصدرتها. كما وتضمنت المادة 106 من القانون الأساسي بوجوب وإلزامية تنفيذ الأحكام الصادرة عنها وأن أية تعطيل في تنفيذها يعد جريمة يعاقب عليها. وتأسيساً لما سبق، تم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع، على النحو الآتي:

### الفرع الأول: دور المحكمة الدستورية في ضمان مبدأ المشروعية

تعتبر المشروعية مبدأً أساسياً ترتكز عليه الدولة القانونية، كما يعد مبدأ المشروعية أحد أهم الضمانات لترسيخ مبدأ سمو الدستور والقانون في الدولة كونه يخضع جميع سلطات الدولة للقانون وترتبط ارتباط وثيق في مبدأ سمو الدستور.

(149) البياري، إسلام راسم، حل البرلمان في الدساتير العربية، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، 2019، ص33.

ويعرف مبدأ سمو الدستور بأنه: "علو القواعد والأحكام الدستورية على كافة القواعد القانونية العادية النافذة في الدولة، بحيث تخضع جميع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدستور بإعتباره القانون الأسمى في الدولة، وعلى أساس ان الدستور هو سند وجود هذه السلطات جميعاً وهو مصدر شرعيتها<sup>(150)</sup>."

ومن أهم مصادر مبدأ المشروعية، هي مصادر القانون ذاته كالدستور وإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير والقوانين والقرارات الإدارية والتنظيمية والعرف وأحكام القضاء<sup>(151)</sup>.

وقد عرف الفقه الدستوري مبدأ المشروعية بأنه، المبدأ الذي يتصل بفكرة الدولة القانونية، والتي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها، وجميع الأعمال والتصرفات الصادرة عنها، وتبعاً لذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، فلا تكون أعمال هذه السلطات صحيحة ومنتجة لأثارها القانونية إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون، وإن صدرت بالمخالفة له أصبحت غير مشروعة<sup>(152)</sup>.

كما يعد الدستور أول مصدر من مصادر المشروعية، ويليه القواعد القانونية الأخرى، وهذا التدرج يؤدي الى وجوب تقيد القاعدة القانونية الدنيا بالقاعدة العليا، حتى لا يحدث خلل في إنسجام البناء القانوني للدولة، حيث ان القواعد المنصوص عليها في القانون الأساسي تنشئ وتنظم السلطات العامة جميعها وتحدد دائرة إختصاص كل منها، وتبين كيفية ممارسة هذه الاختصاصات، لذلك تعتبر التشريعات الدستورية هي أعلى تشريعات الدول، وعلى كافة السلطات التقيد بأحكامها وإلا غدت أعمالها غير مشروعة، او غير دستورية<sup>(153)</sup>.

<sup>(150)</sup> الريماوي، عبد الملك، النظم السياسية والقانون الدستوري، لا يوجد دار نشر، فلسطين، 2009، ص 173.

<sup>(151)</sup> الحضيري، ابراهيم علي حامد: مبدأ المشروعية وضمانات الدولة القانونية، جامعة ام درمان الاسلامية، (لا يوجد دار نشر) السودان، 2012، صفحة 2.

<sup>(152)</sup> زروقي، عبدالقادر: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية، "رسالة ماجستير"، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2013، ص 7.

<sup>(153)</sup> سلامة، عبدالرحمن سالم احمد: اعمال السيادة واثرها على مبدأ المشروعية في فلسطين، "رسالة ماجستير"، الجامعة

الاسلامية، فلسطين، 2018، ص 30.



ان القانون الأساسي الفلسطيني والذي هو بمثابة الدستور قد تضمن العديد من الأحكام التي تخضع لمبدأ  
المشروعية، حيث جاء في المادة(6) منه على: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع  
للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص"<sup>(154)</sup>. كما أكدت المادة (9) منه: بأن  
"الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي  
السياسي أو الإعاقة"<sup>(155)</sup>.

كما ان القضاء الدستوري الفلسطيني له دور مهم في حماية إختصاص السلطات العامة وضمان مبدأ  
المشروعية وذلك من خلال العديد من المحطات، والتي تتمثل في الرقابة الدستورية على صحة ومشروعية  
القوانين والأنظمة والقرارات الإدارية والتنظيمية، حيث نصت المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية  
على: "تختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة" كما نصت المادة (1/25) من ذات القانون  
على "ممارسة كل الصلاحيات في النظر، والحكم بعدم دستورية اي تشريع أو عمل مخالف للدستور كلياً  
أو جزئياً"<sup>(156)</sup>.

كما نجد بأن المحكمة الدستورية لها دور كبير في حماية إختصاصات السلطات العامة سواء من خلال  
حماية الأفراد من تعسف السلطات من إستعمال سلطه، أو من خلال حماية السلطات العامة من الإنجراف  
الى دائرة المخالفة المشروعية للتشريعات والأنظمة والقرارات الإدارية والتنظيمية.

ولما كان مبدأ المشروعية هو المرتكز الأساسي والأصولي لقيام دولة القانون والذي لا يجب مخالفته من  
قبل السلطات العامة في الدولة، إلا أن هناك حالات يسمح للسلطات العامة مخالفته أو الخروج عنه وتتمثل  
هذه الحالات في حالات الطوارئ وحالات الضرورة التي نص عليها القانون الأساسي، والتي تعتبر هذه

---

(154) المادة (6) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

(155) المادة (9) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

(156) المادة (25/24) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006

الأعمال غير مشروعة في الظروف العادية، ومشروعة في الظروف الإستثنائية إذا ما ثبت لزومها لمواجهة هذه الظروف والمحافظة على الأمن والنظام العام.

ونرى ذلك جلياً في نصوص القانون الأساسي سيما المادة (113) منه والذي ينص على: "لا يجوز حل المجلس التشريعي أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب" ويقصد بذلك القيود المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الأساسية والقانونية الواردة في هذا الباب. إلا أن الحالة القانونية والسياسية الإستثنائية والشاذة التي يمر فيها النظام السياسي والقانوني الفلسطيني نتيجة تعطيل وحل المجلس التشريعي الشأن الذي أدى الى تعرض الضمانات الفردية والحريات العامة والمبادئ الدستورية ومبدأ الفصل بين السلطات الى إعتداءات عديدة لما يصدر عن السلطات التنفيذية من تشريعات تتصف بالنقص والعجز والسرعة في صدورها، لذلك لا بد من وجود رقابة صارمة لضمان مراعاة السلطة التنفيذية حدودها الدستورية المرسومة لها وذلك يعتبر من أهم إختصاصات المحكمة الدستورية تجاه ما يصدر عن السلطات العامة في الدولة ويأتي دور المحكمة الدستورية تأكيداً على وجودها في حماية الحقوق والحريات وعلى مبدأ سيادة القانون وضماناً لإلتزام سلطات الدولة بأحكام القانون الأساسي.

### الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في حماية وإدارة المال العام

من غير الممكن أن يكون الفصل بين السلطات بشكل مطلق كما بينا فيما سبق حيث قوة الفصل أو المرونة تعتمد على نوع نظام الحكم في كل دولة، ومن الجدير بالذكر أن نظام الحكم في فلسطين وفق ما جاء في نص المادة الخامسة من القانون الأساسي هو نظام شبه رئاسي كون الحكومة مسؤولة أمام رئيس الدولة والمجلس التشريعي ويبين القانون الأساسي طريقة تنظيم دور وصلاحيات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق الدستور والقوانين المنظمة لها<sup>(157)</sup>.

(157) أنظر المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

إن دور القانون الأساسي في تنظيم وإدارة المال العام يتجلى في تقنيته لآليات دستورية لحماية عملية تحضير وتبني الموازنة العامة لضمان نوع من الرقابة والتوازن بين السلطات أثناء هذه العملية<sup>(158)</sup>، وهذا ما أشرنا له في ما سبق من خلال الحديث عن إجراءات تنظيم الموازنة العامة. كما يحتوي القانون الأساسي على مبادئ دستورية خاصة بإدارة وحماية المال العام، حيث نصت المادة (88) منه على عدم جواز فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها وإلغائها إلا بقانون، ولا يعفى أحد من ادائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة في القانون، كما أنه لا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض ومهما كان نوعه إلا وفق ما يقرره القانون.

حيث بحسب النظام الدستوري في دولة فلسطين هناك طريقتين لحماية المال العام، تتمثل بداية في خلق مؤسسات تهدف إلى مسؤوليه أكبر تجاه المال العام وفي خلق أنظمة وقواعد تلزم المؤسسات العامة بالحفاظ على الشفافية المالية وذلك من خلال سلطة النقد الفلسطينية وديوان الرقابة المالية والإدارية التي تم إنشاؤها بقانون رقم (2004/15) لتحل محل هيئة الرقابة العامة<sup>(159)</sup>. ومن هنا يأتي دور المحكمة الدستورية في الرقابة وحماية المال العامة، حيث يطلب من النواب والوزراء ورئيس الوزراء أن يقدموا إقراراً بالذمة المالية لهم ولعائلاتهم داخل الدولة أو خارجها على أن تحفظ الإقرارات في هيئة قضائية لضمان السرية إلا لغايات التحقيق ومن قبل السلطات المختصة<sup>(160)</sup>.

وفي رأي الباحث، فإن المشرع الدستوري قد جانب الصواب في عدم الطلب من رئيس الدولة والقضاة وكل من يشغل مركز حساس في أي سلطة من السلطات العامة في الدولة بإقرار الذمة المالية لهم وإيداعها أو حفظها في هيئة قضائية خاصة ومستقلة على غرار ما طُلب من النواب ورئيس الوزراء والوزراء.

(158) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، وحدة البحث العلمي والنشر جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015، ص203

(159) عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، مرجع سابق، ص205

(160) أنظر المادة (54 و80) من لقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

### الفرع الثالث: حجية الأحكام الصادرة بعدم دستورية القرارات بقوانين

تنص المادة (1/103) من القانون الأساسي المعدل على "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: 1- دستورية القوانين واللوائح او النظم وغيرها. 2- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات 3- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الادارية ذات الاختصاص القضائي" (161). وتنص المادة (106) من ذات القانون على ان "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والإمتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة اذا كان المتهم موظفاً عاماً او مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة الى المحكمة المختصة وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له" (162). ويثور التساؤل في هذه المرحلة بشأن الآثار المترتبة بعدم دستورية القرارات بقوانين بشكل عام والقرار بقانون الخاص بإصدار قانون الموازنة العامة بشكل خاص، ومدى الزامية أحكام المحكمة الدستورية العليا؟

حيث لم يسبق للقضاء الدستوري الفلسطيني بأن أصدر حكماً في إلغاء قانون أو قرار بقانون صادر بشأن قانون الموازنة العامة، ذلك كون إجراءات إقرار قانون الموازنة العامة تختلف عن غيرها من القوانين والتشريعات التي يقرها البرلمان، حيث يمر مشروع قانون الموازنة العامة فيما سبق وفق نص المادة الثالثة من قانون تنظيم الموازنة العامة بلجان مختصة لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً، كما ويعقد البرلمان جلسة خاصة لمناقشة توصيات اللجنة وعلى أثر ذلك إما يعيده الى مجلس الوزراء وإما إكمال إجراءات الإحالة والتصويت، حيث يتم التصويت على الموازنة العامة باباً باباً ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة البرلمان (163).

(161) المادة (103) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م

(162) المادة (106) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م

(163) المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998

لكل ذلك نجد أن طريق الطعن بقانون الموازنة العامة أمام المحكمة الدستورية ضيق جداً، لذلك تعد الصياغة القانونية لقانون الموازنة العامة من الأمور المهمة والأساسية والتي يجب ان تبقى تحت المظلة الدستورية والمشروعية، إلا ان ذلك لا يمنع بأن يخضع قانون الموازنة العامة لرقابة القضاء الدستوري والذي في حالة تبين عدم دستوريته فإن مصيره الإلغاء أو التعطيل.

في ذلك قضت المحكمة العليا الإتحادية العراقية بعدم دستورية نص المادة 5/17 من قانون الموازنة العامة رقم 9 لسنة 2018م وإلغاءها لمخالفتها نص المادة 2/19 من الدستور العراقي، والتي تستوجب فرض غرامة على المشروبات الكحولية المستوردة بنسبة "200%" حيث أعتبرت المحكمة الدستورية بأن هذه الغرامة كما وصفتها المادة 6/85 من قانون العقوبات الأصلية التي تفرض على مرتكب فعل جرمه القانون، وأن عملية إستيراد الكحوليات ليست من الأفعال التي جرمها قانون العقوبات كون لا جرم ولا عقوبة إلا بنص، وبناءً عليه فقد قررت الحكم بعدم دستورية نص المادة 17 من قانون الموازنة العامة وإلغاؤها<sup>(164)</sup>.

وفي خصوص حجية أحكام المحكمة الدستورية العليا فقد تضمنت المادة (3/25) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 وتعديلاته: "عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي"<sup>(165)</sup>. ذلك أن الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية هي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها الى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري وتكون لها حجية مطلقة، بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم وإنما ينصرف هذا الأثر الى الكافة وتلتزم بها جميع سلطات الدولة<sup>(166)</sup>.

(164) الموسوي، سالم رمضان: قانون الموازنة العامة والمبدأ الدستوري، "مقالة قانونية"

(165) القرار بقانون رقم 19 لسنة 2017 بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006م

(166) سلام، رفيق محمد: الاثار القانونية لأحكام المحكمة الدستورية العليا، جامعة حلوان، "لا يوجد دار نشر" مصر، 1998، ص381

وفي رأي الباحث، فإن الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية لها حجية عامة ومطلقة تجاه جميع السلطات والمؤسسات العامة والأشخاص في الدولة، حيث تعتبر أحكام المحكمة الدستورية في مرتبة القانون الأساسي والذي هو بمثابة الدستور في السلطة الوطنية، وبالتالي يجب تنفيذها دون أي إبطاء أو تعقيب كونها تتمتع بمرتبة الدستور، كما ينصرف أثرها إلى كافة سلطات الدولة سواء أكانت هذه الأحكام قد انتهت إلى عدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه أم إلى دستوريته ورفض الدعوى على هذا الأساس، وهذا ما أشادت به المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في الطعن الدستوري رقم 20 لسنة 2019 حيث جاء فيه: -"إن الفقه والقضاء الدستوري وقضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية هي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون فيها بعيب دستوري، وتكون لها حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة، وتلتزم به سلطات الدولة جميعها بما فيها المحاكم بدرجاتها كافة وفقاً لأحكام المادتين (40) و(41) من قانون المحكمة الدستورية العليا.. وتمتد تلك الرقابة إلى الحكم بعدم دستورية النص فتلغي نفاذه أو إلى تقرير دستوريته"<sup>(167)</sup>.

وفي حكم المحكمة العليا بصفتها الدستورية رقم 1 لسنة 2009 حيث جاء ما يفيد ذلك "إن ولاية المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة جاءت مطلقة وفقاً لأحكام المادة 24 من قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد دليل على تقيده"<sup>(168)</sup>.

وبذات الإتجاه قضت المحكمة الدستورية المصرية بإحدى أحكامها "أن رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه بإعتباره القانون الأعلى الذي يرسى الأصول

---

(167) المحكمة الدستورية العليا، المنعقدة في رام الله، بتاريخ في الطعن رقم " 2019/20 " المنشور بتاريخ 2019/12/26، العدد "162" من جريدة الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي".

(168) حكم المحكمة العليا بصفتها المحكمة الدستورية، المنعقدة في رام الله، في الدعوى رقم (3) لسنة 2009م الصادر بتاريخ 2010/4/13، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي".

والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا اذا انبسطت رقابة المحكمة على كافة التشريعات على اختلاف انواعها ومراتبها، سواء أكانت تشريعات أصلية صادرة عن هيئة تشريعية او كانت تشريعات فرعية صادرة عن السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري، وذلك ان مظنة الخروج أوقع منها في التشريعات الأصلية التي يتوافر لها الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها ما لا يتوافر في التشريعات الفرعية"<sup>(169)</sup>.

## المبحث الثاني

### الرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة الصادر وفق المادة "43" من القانون الأساسي

يترتب على عدم إقرار قانون الموازنة العامة الصادر وفق ما تضمنته المادة 43 من القانون الأساسي من قبل البرلمان او الحكم بإلغاءها لعدم دستورتيتها، العديد من الآثار والنتائج التي تؤثر بشكل مباشر على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد. وتختلف النتائج والآثار القانونية المترتبة على عدم إقرار القرارات بقوانين من قبل المجلس التشريعي عن تلك الآثار المترتبة على عدم عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي، وتختلف تبعاً لذلك الآثار القانونية التي تلحق كل منها<sup>(170)</sup>.

وفي الحديث عن ما قد ينتج من نتائج واثار قانونية لا بد لنا من التطرق الى الحلول القانونية الممكنة لمعالجة الحالة التشريعية في السلطة الوطنية وما هية الآليات التي يمكن ان تتبعها سلطات الدولة لعدم إهدار المراكز القانونية التي قد تترتب نتيجة عدم إقرار البرلمان للقرارات بقوانين وقانون الموازنة العامة بشكل خاص. وسيتم تناول هذا المبحث من خلال شقين، بحيث يخصص المطلب الأول منه في البحث

<sup>(169)</sup> بدير، نوار محمود مصطفى، دور القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، "دراسة مقارنة"، رسالة

ماجستير، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2016، ص59

<sup>(170)</sup> بشناق، باسم صبحي، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعيتها اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص226

في النتائج والآثار القانونية على عدم إقرار قانون الموازنة العامة من قبل البرلمان او عدم عرضه عليه في أول جلسة يعقدها، بحيث خصصنا المطلب الثاني في إستعراض الآليات والحلول الممكنة للتشريعات الصادرة وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين على النحو الآتي:-

## المطلب الأول

### الأبعاد القانونية المترتبة على الرقابة البرلمانية على قانون الموازنة العامة

وفقاً لما رسمه المشرع في النظام الدستوري الفلسطيني تعد الرقابة البرلمانية على عمل السلطة التنفيذية من أهم أعمال البرلمان الرئيسية بعد سن القوانين خاصة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة، لذلك أوجب القانون الأساسي عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها. ويشمل نطاق الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين بأمرين وهما الرقابة على ملائمة القرارات بقوانين والرقابة على دستوريته<sup>(171)</sup>.

بناءً على نص المادة "43" من القانون الأساسي فقد فرق المشرع الدستوري بين ثلاث حالات وجعل لكل منها أثراً مختلفاً ففي الحالة الأولى بأن تعرض القرارات بقوانين الصادرة في حالة الضرورة وفي غير أحوار انعقاد المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها البرلمان، فإذا أقرها فإنها تصبح قوانين عادية ويستمر العمل بها وكأنها صادرة عن السلطة التشريعية الأصلية، أما في الحالة الثانية حال عدم عرضها على البرلمان وبذلك تزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي وكأن لم تكن، وفي الحالة الثالثة بأن تعرض على البرلمان ولا يتم إقرارها والموافقة عليها فتزول ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الرفض، ولا شك بأن

<sup>(171)</sup> بشناق، باسم صبحي و آخرين، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع



زوال القوة القانونية لهذه القرارات يترتب العديد من النتائج والآثار للمراكز القانونية التي أنشئت بموجب هذه القرارات بقوانين. وإستهداء لما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

### الفرع الأول: حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان

قد رتب المشرع الدستوري على عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان في أول جلسة يعقدها زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون بأثر رجعي يترد الى تاريخ صدورها بقوة نص القانون الأساسي دون الحاجة الى إصدار قرار بذلك من المجلس التشريعي<sup>(172)</sup>. وترجع الحكمة من تقرير هذا الجزاء أنه ولما كان إختصاص السلطة التنفيذية بإصدار القرارات بقوانين بخلاف الأصل مراعاة لأحوال الضرورة فإنه توجب ان تعرض موجبات ذلك على المجلس التشريعي ليقرر بشأنها ولتعبّر عن الحالة التي دفعتها لمخالفة القواعد الدستورية وأنه لم يكن بنيتها اللجوء الى ذلك إلا تحت ضغط الضرورة، فإذا هي لم تقم بذلك فإنها قد أساءت التطبيق فكان الجزاء إلغاء ما يترتب على ذلك بأثر رجعي كأن لم يكن<sup>(173)</sup>.

ويرى البعض على أن الجزاء الذي رتبته القانون الأساسي في المادة (43) على عدم العرض لا ينصرف الى الماضي وإنما يقتصر أثره على زوال قوة هذه القرارات بقوانين من تاريخ عدم العرض فقط فيما تبقى قوتها في الفترة التي صدرت فيها<sup>(174)</sup>.

اما المشرع الدستوري المصري، فقد رتب على عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذه من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنعقاده نتيجة مفادها زوال ما كان لها

---

<sup>(172)</sup> بشناق، باسم صبحي واخرين، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص227.

<sup>(173)</sup> بشناق، باسم صبحي واخرين، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص227.

<sup>(174)</sup> ابو كميل، جمال محمود واخرين، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في سن التشريعات العادية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص92.

من قوة القانون بأثر رجعي، وتجريدها من قوة القانون من تاريخ إصدارها، وفي ذلك تقول المادة (156) من الدستور المصري "... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقه عليها خلال خمسة عشر يوماً ...، فإذا لم تعرض وتناقش زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة الى إصدار قرار بذلك..."<sup>(175)</sup>.

وقد ذهب المشرع الدستوري الأردني على خلاف ما ذهب اليه المشرع المصري، حيث ساوى المشرع الدستوري الأردني بالأثر المترتب بين كل من حالة عدم العرض وحالة العرض مع عدم الموافقة أو الإقرار، حيث جاء في نص المادة (94) من الدستور الأردني "...فإذا رفضها أو إنقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ومن تاريخ هذا الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة"<sup>(176)</sup>، وهذا يبين ان أثر عدم إقرار البرلمان لهذه القرارات بقوانين هو البطلان الفوري بالنسبة للمستقبل دون ان ينصرف بأثر رجعي.

ويرى البعض على ان زوال قوة هذه القرارات بقوانين بأثر رجعي لا يتفق مع صريح نص المادة 43 من القانون الأساسي والتي عبرت عن زوال أثر هذه القرارات بصيغة فعل الماضي(كان)، حيث جاء فيها "ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون" وقد عبر بعد ذلك عن حالة العرض وعدم الإقرار من قبل المجلس التشريعي بصيغة

---

<sup>(175)</sup> رمضان، شعبان أحمد واخرون: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014،

دراسة تحليلية، جامعة المنصورة القاهرة، 2019، ص80.

<sup>(176)</sup> المادة (94) من الدستور الأردني 1952 وتعديلاته.

فعل المضارع (يكون)، حيث جاء فيها: "اما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(177)</sup>.

وبرأي الباحث ان لا إجتهد في نصوص القانون، حيث وبالرجوع الى نص المادة "43" القانون الأساسي نجد بأن نية المشرع الدستوري إتجهت إلى زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي حيث لو أراد المشرع الدستوري بأن يساوي بين حالة عرض القرارات بقانون مع عدم الإقرار وحالة عدم العرض من الأساس لما فرق بينهما، كما أن الصياغة التشريعية التي جاءت بها كل من الحالتين تؤكد على إتجاه نية المشرع على زوال ما يكون لهذه القرارات من قوة القانون بأثر رجعي عند عدم عرضها على البرلمان. كما نرى بأنه كان من باب أولى بالمشرع الدستوري الفلسطيني بأن يحذو حذو المشرع الأردني وتعديل نص المادة (43) على نحو يذكر بوضوح أكثر الاثار التي يترتبها عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان.

#### الفرع الثاني: حالة عدم إقرار البرلمان للقرارات بقوانين

بعد أن تعرض القرارات بقوانين على البرلمان، يكون له أن يرفض إقرارها وبالنتيجة زوال ما لها من قوة القانون، ويرجع ذلك الى العديد من الأسباب إما لعدم مشروعيتها أو لعدم التقيد في الموجبات والمبررات التي صدرت من أجلها او لعدم ملاءمتها. ولعل أبرز ما يميز هذه الحالة هي مدى جاهزية السلطة التنفيذية في طرح المبررات والموجبات التي استندت اليها في إصدار القرارات بقوانين.

ويترتب على عدم إقرار البرلمان لهذه القرارات بقوانين زوال ما يكون لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل من ذلك التاريخ فقط، مع الإبقاء عليها ككوائح عادية لا تستطيع مخالفة القانون، ويترتب على ذلك بأنها تخضع للطعن عليها بالإلغاء اذا كانت مخالفة للقوانين القائمة، ولطعن بعدم الدستورية اذا كانت مخالفة

---

(177) اللحام، محمد زياد: القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها:دراسة تحليلية،،"رسالة ماجستير"،الجامعة الاسلامية ، فلسطين،2015،ص96.

للدستور، كما تخضع أيضاً لقضاء التعويض اذا ترتب على نفاذها أضرار بالغير وما يستتبع ذلك من اثار للرقابة القضائية<sup>(178)</sup>.

وهذا بخلاف ما عليه الحال في الدستور المصري والبحريني والذي رتب على عدم إقرار البرلمان لهذه القرارات بقوانين زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي، وإستجابة لمقتضيات الصالح العام والإعتبارات العملية وإلحتمال وجود علاقات او معاملات على أساس هذه اللوائح أجاز للبرلمان في حالة عدم الإقرار إما أن يرفضها من يوم قراره مع إعتداد نفاذ هذه اللوائح في الفترة السابقة، وبالتالي تزول قوة القانون لهذه اللوائح في المستقبل فقط، وإما ان يرفضها من يوم صدورها، مع تسوية ما ترتب على أثارها بأي وجه اخر يراه<sup>(179)</sup>.

ويثور التساؤل في هذه المرحلة، في أحقية البرلمان بتعديل بعض مواد لوائح الضرورة، سواء بالإضافة او الحذف او تصحيح بعض عباراتها، حتى تستقيم مع النظام القانوني للدولة؟ وفي حقيقة الأمر لم يتطرق المشرع الدستوري الفلسطيني لهذه المسألة، حيث ورد في المادة 43 من القانون الأساسي إما بإقرارها او عدم الإقرار، ولكن وبالرجوع الى نصوص مواد النظام الداخلي للمجلس التشريعي فقد أعطى الحق للمجلس التشريعي بإجراء التعديلات المناسبة وفق ما يراه في الوضع الطبيعي لإقرار القوانين والتشريعات، وبالتالي من يملك الكل يملك الجزء. وبالتالي لا تستطيع أن تحرم البرلمان حقة الدستوري بتعديل لوائح الضرورة، إذ ليس في الدستور ما يمنع ذلك فالبرلمان يملك إصدار أي تشريع وتعديل أي تشريع نافذاً ومن باب أولى يجب أن يملك تعديل لوائح الضرورة بما يتناسب والنظام القانوني الذي يراه. وذهب اخرون الى انه من يملك الكل "وهو رفض لوائح الضرورة" يملك الجزء وهو تعديلها، فيكون للبرلمان حق تعديلها قبل إقرارها،

<sup>(178)</sup> بشناق، باسم صبحي واخرين، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي، مرجع سابق، ص227.

<sup>(179)</sup> ال بيت علي، محمد أحمد عبدالله: لوائح الضرورة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، "لا يوجد دار نشر" الأردن، 1992، ص155.

وبذلك يمكن اختصار الوقت والإجراءات. بحيث لو إقتصرت دور البرلمان على قبول اللائحة أو رفضها بأكملها، فإن ذلك قد يؤدي الى ان يقرها رغم عدم إقتناعه ببعض قواعدها خوفاً من إشاعة القلق في الحقوق والمراكز القانونية، وإما أن يرفضها لعدم موافقته على جانب يسير منها ليعود من جديد الى إتخاذ الإجراءات اللازمة لإقرار قانون جديد لا يختلف عما ورد في اللائحة إلا في قدر محدود<sup>(180)</sup>.

ويرى الباحث، أن المشرع الدستوري الفلسطيني قد جانب الصواب في صياغة المادة "43" من القانون الاساسي ولم يحدو حدو المشرع الدستوري الأردني، حيث خلا القانون الاساسي من توضيح العديد من المسائل المتعلقة في الآثار التي تنتجها لوائح الضرورة في حال عدم إقرارها من قبل البرلمان او عدم عرضها عليه، وقد إفتقر أيضاً الى تنظيم المسائل المتعلقة بتعديل لوائح الضرورة من قبل البرلمان عند قرارها، في حين أورد المشرع الدستوري الأردني حق البرلمان بتعديل لوائح الضرورة قبل إقرارها، حيث جاء في المادة 94 من الدستور الأردني بأن " .. له ان يقر هذه القوانين او يعدلها أو يرفضها.."<sup>(181)</sup>. وبالتالي فإن خلو القانون الأساسي من تنظيم الآثار والنتائج التي تترتب نتيجة عدم إقرار القرارات بقوانين يجعله محط نقص وضعف، وبالتالي لا بد من ضرورة وجود اليات فاعلة للتعامل مع الظروف الطارئة والحالات الإستثنائية في النظام السياسي والقانوني الدستوري. وبناءً لما سبق بيانه، يترتب على زوال قوة القانون للقرارات بقوانين بالنسبة للمستقبل فقط العديد من النتائج والآثار القانونية، ومنها:

- 1 - يترتب على زوال قوة القانون بالنسبة للمستقبل، بأن تبقى هذه اللائحة كلائحة عادية.
- 2 - تبقى خاضعة للطعن بالإلغاء اذا كانت مخالفة للقوانين القائمة، وللطعن بعدم الدستورية اذا كانت مخالفة لمواد القانون الأساسي، كما تخضع لقضاء التعويض في حال ترتب على نفاذها إضرار بالغير وكانت اللائحة غير مشروعة.

(180) ال بن علي، محمد أحمد عبدالله، لوائح الضرورة "دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 158

(181) أنظر، المادة (94) من الدستور الأردني لسنة 1952م.

3 - تبقى المراكز القانونية والحقوق المكتسبة صحيحة ومستمدة شرعيتها من حالة الضرورة التي صدرت في وقتها.

### الفرع الثالث: حالة عرض وإقرار البرلمان للقرارات بقوانين

قد رتب المشرع الدستوري على عدم قيام رئيس السلطة الوطنية بعرض ما اتخذته من قرارات بقوانين على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها أو بعدم قيام المجلس التشريعي بإقرار هذه القرارات بقوانين العديد من النتائج والآثار القانونية والتي يتبعها حتماً التأثير المباشر والغير مباشر في المراكز القانونية التي أنشأت بموجبها، وسوف نرى أبعاد النتائج والآثار التي قد تترتب على ذلك بشكل واضح وجلي عند تشكيل المجلس التشريعي الجديد والمعلن عن تشكيله وإجراء الانتخابات بتاريخ 2021/5/22 وذلك وفق المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2021م الصادر بشأن الدعوة لإجراء إنتخابات تشريعية ورئاسية ومجلس وطني في أراضي السلطة الوطنية<sup>(182)</sup>.

وفي الواقع أن وجود المجلس التشريعي يمكن أن يحقق للنظام السياسي والتشريعي الإستقرار والمساواة وتهيئة للرقابة البرلمانية على شتى القوانين والتشريعات المتخذة في ذلك الإطار دون إلقاء عبء الرقابة اللاحقة على عاتق المحكمة الدستورية فقط. لكل ما سبق ومن خلال ما مرت به الحالة التشريعية في السلطة الوطنية نظراً لغياب السلطة التشريعية منذ عام 2007م وحتى الآن تشكل لدى النظام التشريعي وخاصة نظام التشريع المالي في فلسطين العديد من النتائج والأبعاد القانونية التي تتبعها. حيث نجد أن الكثير من هذه النتائج من الصعب حصرها نظراً لما واجهته هذه المنظومة من صياغة تعارها النقص والإفتقار الكبير في مفرداتها، وإبتعادها عن الضرورة التي شرعت من أجلها. وبناء لما سبق يمكن حصر

(182) المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2021م، المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد 175، ص15

أبعاد النتائج والآثار المترتبة على عرض وإقرار البرلمان للقرارات بقوانين الصادرة وفق نص المادة "43" من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م كالاتي:

1. وجدان السلطة التنفيذية سلطتها التشريعية ضمن إطار نص المادة "43" قد يكون أكثر تأثيراً في تأمين نفسها ضد سائر خصومها لمواجهة أية أعمال يتوقع النظام السياسي فيها خطورة عليه، وذلك من خلال صياغتها المرنة للنصوص التشريعية التي تسمح للنظام السياسي بإخضاع أية أفعال يرى فيها تهديداً له ويصبح بالإمكان أن يخضع الفعل الواحد لمواد تجرّيمية عديدة وعقوبات مختلفة الشدة بحيث يمكن للنظام نفسه أن يقرر حجم العقاب الذي يريده بخصومه ومداه.

2. إبتعاد السلطة التنفيذية عند صياغتها للتشريع عن كونه آداة واجبة الإحترام، ولا ينظر إليه كإطار متكامل في جميع ميادين الحياة، ولا يعنيه أي نص تشريعي جديد إلا بقدرته على مواجهة حالة مؤقتة وطارئة بغض النظر عن أية خصائص لنصوص التشريع وقواعده العامة والمجردة، وهو وضع بات من الضروري أن ينتهي نظراً لخطورته الشديدة التي لا يمكن حصر أثارها والتي أخطرها تتمثل في افتقاد المواطن للمساواة أمام القانون في مختلف المجالات، والوصول الى حالة شديدة من الإفتقار الفكري والقانوني نتيجة عدم ثبات القواعد القانونية، وإفتقاد القانونيين بالأمن القانوني الذي يتيح لأفراد المجتمع ممارسة حياتهم العادية وأنشطتهم المختلفة لعدم قدرتهم على معرفة آثار وحدود ما هم مقدمون عليه.

3. كما ان إفتقار السلطة التنفيذية في تنظيم التشريعات المالية على وجه العموم وتنظيم الموازنة العامة على وجه الخصوص والتي تتجلبها في عدم قدرة السلطة التنفيذية على وضع الخطة والهيكل التنظيمي المناسب لتحديد نفقات وإيرادات الدولة التي من خلالها ستحقق وظائفها وأهدافها.

4. أن غياب الرقابة البرلمانية جراء تأخير السلطة التنفيذية بإصدار قانون الموازنة العامة السنوي بالإضافة لعدم إصدارها لقانون الموازنة العامة لسنة 2019م جميعها تؤدي الى نتائج وأثار سلبية وتؤدي الى بطلان

كل ما صدر في ضوء ذلك. حيث يعتبر ذلك من ضمن تعسف السلطة التنفيذية في عدم استخدام صلاحياتها التشريعية الإستثنائية التي شرعت لها في سبيل خلق الأمان والإستقرار للدولة عند غياب البرلمان ضمن إطار حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير كونها مرتبطة بفترة زمنية معينة في الوقت ذاته التي تصدر فيه السلطة التنفيذية العديد من القرارات بقوانين التي لا تحمل صفة الإستعجال حيث من باب أولى أن تصدر قانون الموازنة العامة بدلاً عن ذلك.

وبرأي الباحث، ان الشعور بالتخوف تجاه عملية إصدار القرارات التي لها قوة القانون بشكل عام وإصدار قانون الموازنة العامة السنوي بشكل خاص في ظل وجود حزب حاكم واحد، قد ينشأ عنه حالة من عدم الإستقرار الإجتماعي والإقتصادي والإضطراب القانوني والسياسي والمالي في النظام القائم لاسيما مزيد من التشرذم والإنقسام السياسي خاصة بعد قرار تأجيل الإنتخابات التشريعية التي كان منوي إنعقادها في مايو من العام 2021م كل ذلك يرتب العديد من الأبعاد والنتائج والآثار في مختلف مؤسسات الدولة.

## المطلب الثاني

### التطبيقات القضائية والحلول القانونية الممكنة للحالة التشريعية في فلسطين

تعد المجالس النيابية من أهم المؤشرات ومظاهر على ديمقراطية النظام السياسي، ووجودها في النظام السياسي يعني وجود إرادة الأمة والشعب، وغيابها يعني هيمنة إرادة شخص او مجموعة من الأشخاص على النظام، وكما هي الحالة التشريعية في النظام السياسي الفلسطيني فقد أصبحت السلطة التنفيذية هي الجهة الوحيدة المهيمنة على جميع سلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية، من خلال اصدار اللوائح والقرارات بقوانين التي تعنى بالشأن القضائي.

وقد أصدرت السلطة التنفيذية منذ تعطيل وحل المجلس التشريعي مئات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي، والتي بدورها رتبت آثار ومراكز قانونية لا يمكن



حصرها، ولمعالجة الآثار القانونية التي ترتبت وأنتجت حقوق والتزامات ومراكز قانونية نتيجة هذا القرارات بقوانين لابد من ايجاد آليات حديثة لتسوية الاثار الناتجة عنها وفقاً لمعايير دستورية وقانونية مشروعه تنظم كل من التشريعات الصادره خلال الإنقسام في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وبناءً لما سبق بيانه، تم تقسيم هذا المطلب على النحو الآتي:

### الفرع الأول: تطبيقات في الحالة التشريعية الفلسطينية والأنظمة العربية المقارنة

لم تنعم الأنظمة العربية بشكل عام والنظام الفلسطيني خاص بحياة سياسية وقانونية مستقرة منذ النشأة فقد توالى الإضطرابات السياسية في معظم الأنظمة العربية مثل دولة مصر والأردن وسوريا ولبنان والعراق وفلسطين. فرييس أي دولة لكي يصل الى أهدافه يعمد الى إقالة الوزارات وحل المجالس النيابية مما يترتب على ذلك إخلال بالغ الخطورة بالحياة الديمقراطية كلها وهذا ما حدث في مصر الملكية عام 1930م وما حدث في سوريا عام 1948م عندما بدأ الانقلابات والنزاع الداخلي فيها وهو ما حدث في العديد من البلاد الإفريقية مما سبب إنهيار الديمقراطية فيها<sup>(183)</sup>.

من أبرز مظاهر عدم إستقرار الأنظمة العربية هو إنتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية أو إضعاف سلطة البرلمان مما يحول الى تولي السلطة التنفيذية زمام الأمور في الدولة مما يؤدي الى انتهاك وتشوية مبدأ الفصل بين السلطات. ومن أبرز مظاهر هيمنت السلطة التنفيذية في نظام الحكم ما حدث في جمهورية مصر عام 1930م فقد تم إلغاء دستور 1923 الديمقراطي الصحيح وإصدار دستور 1930 بأمر ملكي دون أن يكون للشعب أو للبرلمان أي رأي أو مشاركة فيه وكان إرادة الملك فوق الشعب، فقد تم إلغاء نظام الإنتخاب المباشر وأخذ بنظام الإنتخاب الغير مباشر على درجتين، كما أخذ بنظام الإقتراع المقيد بأن أشرتط في الناخب شروطاً تتعلق بتوافر نصاب مالي معين وقدر من الكفاءة والثقافة حتى يقل عدد الناخبين

(183) د.فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1990م، ص94

بقدر الإمكان، كذلك حرم نظام الإنتخاب حق الترشيح لعضوية البرلمان على أصحاب المهن الحرة كالمحامين والأطباء والمهندسين، كذلك تعديل نص المادة "41" من الدستور رقم 1923 والمتعلقة في إصدار لوائح الضرورة حيث أجازت للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة ليس فقط في فترة ما بين أدوار إنعقاد البرلمان بل أيضاً في فترة حل مجلس النواب بينما في دستور 1923 كانت سلطة الحكومة في إصدار لوائح الضرورة تقتصر فقط على فترة ما بين أدوار إنعقاد البرلمان، دون فترة حل مجلس النواب<sup>(184)</sup>.

وفي النظر الى النظام الأردني فقد تم تأجيل الإنتخابات البرلمانية المقرر إنعقادها عام 1974م، ولعدم إجراء إنتخابات برلمانية نتيجة لقرار مجلس الملوك ورؤساء دول الجامعة العربية آنذاك بشأن ضم الضفة الغربية فقد قرر الملك الأردني بموجب المادة "34" من الدستور الأردني حل البرلمان وبقي الحياة التشريعية معطلة لغاية تاريخ 20 نيسان من العام 1950م حيث جرت الإنتخابات البرلمانية، وبالتالي فإن قرار حل البرلمان غير دستوري حيث بالرجوع الى نص المادة 4/73 من الدستور الأردني فقد نصت على:- "تأجيل الإنتخاب العام الى أجل غير مسمى اذا كانت هناك ظروف قاهرة" ولما لا زالت الضفة الغربية محتلة فإن مجلس النواب ظل قائماً وبالتالي فإن قرار حله لم يكن دستورياً وقد كان بإمكان مجلس النواب التمسك بما جاء في المادة "78" من الدستور ينتظر دعوتة له والا يستطيع أن يجتمع من تلقاء نفسه<sup>(185)</sup>.

ومن أبرز مظاهر عدم الإستقرار السياسي والقانوني في فلسطين هو هيمنة السلطة التنفيذية على نظام الحكم والذي يتمثل في إستمرارية تعطيل وحل البرلمان بحيث أصبحت السلطة التنفيذية سلطة مزدوجة ودائمة تجمع بين سلطتان تشريعية مؤقتة وتنفيذية في آن واحد منذ عام 2007م، ونلاحظ أن الأنظمة العربية والغربية قد تلافيت هذا الشكل من الهيمنة والذي يعتبر إنتهاك صارخ للدستور والمبادئ التي تقوم

---

(184) د. عبدالوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة- دراسة الناظم الدستوري المصري، منشأة المعارف للنشر، مصر، بدون تاريخ نشر، ص260.

(185) د.أبو العينين، محمد ماهر، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987م، ص265.

عليها الدول المعاصرة بحيث لا يوجد أي نص في دستور أيّاً من الأنظمة الديمقراطية النيابية ينص على تعطيل الحياة النيابية لأكثر شهرين دون وجود أسباب تستدعي ذلك كالحروب أو الانقلابات أو الكوارث الطبيعية.

### الفرع الثاني: آلية معالجة الآثار المترتبة على عدم عرض وإقرار لوائح الضرورة

من أجل إعادة إنسجام التشريعات الصادرة وفق نص المادة 43 وإمكانية معالجة الآثار القانونية الناتجة عنها لأبد من إجراء إنتخابات تشريعية وعودة المجلس التشريعي لممارسة المهام التشريعية الموكلة إليه وفق نصوص القانون الأساسي، وقد أصاب رئيس السلطة الوطنية بشأن الدعوة لإجراء إنتخابات تشريعية ورئاسية ومجلس وطني، وذلك وفق ما جاء في المرسوم رقم (3) لسنة 2021 والمرسوم الرئاسي الصادر بشأن تعزيز الحريات العامة في أراضي دولة فلسطين، حيث يعتبر ذلك من أهم المراحل لإعادة بناء النظام القانوني والسياسي الفلسطيني، وتوفير مناخ جيد في سبيل ممارسة الإنتخابات التشريعية والرئاسية على نحو ديمقراطي وملائم لهذه المرحلة.

ولعل أبرز ما يمكن إتخاذه لإنهاء إزدواجية السلطات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية ومعالجة الآثار السلبية الناتجة جراء تعطيل وغياب وحل البرلمان الفلسطيني، والأليات التي يمكن إتخاذها حين تشكيل مجلس تشريعي جديد، يمكن إجمالها في التالي:

1 - مراجعة كل عمل تشريعي تم في فترة تعطيل وحل المجلس التشريعي على حدة، ومعالجة آثاره بصفة عامة إذا كان ذلك ممكناً، أو بصورة فردية إذا كانت آثار العمل التشريعي الذي يقوم المجلس التشريعي بمراجعته متعددة لا يمكن حصرها وتختلف من فرد إلى آخر، ليضع المجلس التشريعي آلية تشريعية إلى جانب حق كل صاحب مصلحة قانونية في اللجوء إلى القضاء لمعالجة آثار كل حالة<sup>(186)</sup>.

(186) الخالدي، احمد واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين، مرجع سابق، ص 239.

2 - قيام المجلس التشريعي وقبل إنعقاد أول جلسة له، بتشكيل لجان قانونية للبحث في مدى قانونية وملائمة التشريعات الصادرة خلال تلك الفترة كل على حدا، والبحث في مدى النتائج والآثار القانونية لها حال عدم إقرارها، والعمل على وضع الآليات لتحقيق الإستقرار النسبي للمراكز القانونية التي قد تنشأ عنها.

3 - إتجاه البرلمان نحو تعديل وتصحيح القرارات بقوانين التي قد يجد إصدارها لا يتفق والحكمة المتوخاه من إصدارها، أو بأن تكون غير ملائمة بدلاً من عدم إقرارها، وبالتالي يقوم بإجراء التعديلات اللازمة لكي يجعلها متفقة والظروف القائمة.

4 - أن تكون معالجة القرارات بقوانين الأولوية على غيرها من الأعمال القانونية الأخرى، بحيث تكون أولى مهام وأهداف المجلس التشريعي وذلك لما لها أثر مباشر في تكوين وضبط النظام السياسي والقانوني في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

5 - أن يكون هناك نوع من التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مسألة تنظيم المراكز القانونية والحقوق التي رتبها القرارات بقوانين، وذلك من خلال إصدار قرارات إدارية لتصويب الوضع الإداري والقانوني للمراكز القانونية للأفراد والموظفين.

6 - ضرورة عرض القرارات بقوانين الخاصة بشأن الموازنة العامة السنوية على البرلمان في أول جلسة يعقدها، لأنه في حال عدم عرضها قد تترتب نتائج خطيرة تؤدي الى ترتيب آثار ونتائج قانونية بأثر رجعي، ذلك قد يخل بالتوازن المالي والإقتصادي للدولة، وعلى العكس من ذلك في حال عرض الموازنات العامة على البرلمان في أول جلسة يعقدها وتقرر رفضه، فإن ذلك يحول دون وقوع إخلال في النظام المالي للدولة كون عدم إقراره يطبق بأثر مباشر وتسري بأثر فوري بالنسبة للمستقبل من تاريخ عدم إقراره وليس بأثر رجعي. لذلك حفاظاً على الأمن القومي والإقتصادي ولتفادي حدوث فراغ مالي من شأنه إحداث اضطرابات بالعلاقات القانونية والإقتصادية في الدولة، وتحقيق قدر من الثبات النسبي للمراكز القانونية المختلفة.

7 - وجوب إحترام وإلتزام الدولة بكافة سلطاتها لما يقرره البرلمان بشأن القرارات بقوانين المعروضة عليه  
وإضمان تنفيذ ما يقرره البرلمان بهذا الشأن.

8 - أن يكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن من الأفراد في الطعن لدى الجهات القضائية في  
حالة قرر المجلس التشريعي عدم إقرار أي من القوانين واللوائح، جراء إلغاء القرارات الماسة بحقوقهم  
ومراكزهم القانونية.

## الخاتمة

لقد خلصت هذه الدراسة الى ان إصدار القرارات بقوانين بشكل عام وإصدار قانون الموازنة العامة السنوي بشكل خاص وفق المادة "43" من القانون الأساسي هو حق يكفله الدستور وصلاحيات إستثنائية يعطيها القانون الأساسي للسلطة التنفيذية في حالات الضرورة ووفق شروط وضوابط محدده، وان الهدف الأساسي من هذه الصلاحية هو لملئ الفراغ التشريعي حال تعطل او حل المجلس التشريعي، ذلك للمحافظة على نظام الحكم في الدولة. ومن أجل تحقيق ذلك عملت التشريعات على تناول أحكام القرارات بقوانين بالنص عليه ضمن طيات نصوص القانون الأساسي. أما بخصوص إستمرارية إصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي دون وجود مبررات وموجبات حقيقية، فإنها بذلك تزول عنها صفة حالة الضرورة المنصوص عليها وبذلك تفقد هذه القرارات شرعيتها الدستورية والقانونية، كون حالة الضرورة هي الشرط الأساسي والرئيسي لإعمال أحكام المادة "43" من القانون الأساسي.

كما أن الصفة الشرعية لقانون الموازنة العامة السنوي الصادر بقرار بقانون وفق المادة "43" من القانون الأساسي قد إنتفت، كون أحد أهم محددات وموجبات إصدار القرار بقوة القانون هي وجود حالة من الضرورة لا تحتمل التأخير وحالة عدم إنعقاد المجلس التشريعي، وبذلك ولكون لا يوجد هناك ما يمنع من تشكيل مجلس تشريعي ولكون الصلاحية التشريعية التي خول بها رئيس السلطة التنفيذية بإصدار القرارات بقوانين مقترنة بوجود ظروف ضرورية وملحة وإستثنائية مؤقتة فتكون بذلك قد إنتفت الشرعية الدستورية عن القرارات بقوانين. إلا ان موضع التفرقة ما بين إصدار الموازنة العامة إستناداً الى القانون الأساسي وحده والى إصداره إستناداً لأحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية بالإضافة الى القانون الأساسي جعل من القرارات بقوانين محل للشرعية القانونية والدستورية، حيث أدى ذلك إلى إضفاء الشرعية الدستورية والقانونية لها، وبذلك يعطي للمجلس التشريعي عند إنعقاده نطاق وحيز واسع في تكييفها من حيث شرعيتها

من عدمه. إلا أنه بالرغم من وجود النص القانوني الذي يغطي هذا الجانب الإستثنائي على الأصل المتمثل بإضفاء شرعية دستورية على القرارات بقوانين الصادرة وفق المادة "43" من القانون الأساسي إلا أنه تبقى هذه القرارات موضع بحث ودراسة لتحديد مدى شرعيتها من عدمها في ظل إستناد الرئيس الى أحكام النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية لإصدار قانون الموازنة العامة والقرارات بقانون الأخرى.

كما أن ثمة جانب لم نتمكّن من الوصول إليه وهو متمثل بالتطبيقات القضائية المتمثلة في شرعية إصدار قانون الموازنة العامة السنوي لدى قضاء محكمة العدل العليا والمحكمة الدستورية، حيث ومن خلال البحث لم نجد أي حكم يشير إلى سابقة قضائية لدى أي من محكمة العدل العليا بصفتها المحكمة المختصة في الفصل بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية في حال اعتبرنا القرارات بقوانين هي قرارات إدارية وعن المحكمة الدستورية العليا بصفتها المحكمة المختصة بتفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين والرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ولها صلاحية الحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور.

ومن خلال هذه الدراسة فقد تم التوصل الى مجموعة من النتائج التي تتجلى فيها خلاصة مركزة لمضمون الدراسة وهي:-

## النتائج:

**أولاً:** ان إصدار قانون الموازنة العامة وفق المادة "43" من القانون الأساسي لا بد ان يستوفي جميع الشروط والمحددات التي تستوجب إعمال نصوص المادة "43" من القانون الأساسي بشكل حقيقي، مع مراعاة أن ثمة مجموعة من الشروط والمبررات والموجبات التي يجب أن تبديها السلطة التنفيذية عند طرحها لقانون الموازنة العامة على المجلس التشريعي عند إنعقاده في أول جلسة له.

**ثانياً:** ان القرارات بقوانين الصادرة وفق المادة "43" من القانون الأساسي بما فيها قانون الموازنة العامة السنوي هي أعمالاً إدارية من حيث الشكل كونها صادرة عن السلطة التنفيذية، وتعتبر أعمالاً تشريعية من حيث الموضوع كون المحكمة الدستورية هي صاحبة الصلاحية في النظر والحكم بدستورية وعدم دستورية أي تشريع، وقد إستقر الفقه الدستوري الفلسطيني بتبعية القرارات الصادرة وفق المادة "43" للمحكمة الدستورية كونها المحكمة المختصة بالحكم بدستورية او بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو قرار وفق ما تضمنته نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا.

**ثالثاً:** يترتب على قانون الموازنة العامة الصادر بقرار بقانون وفق المادة "43" من القانون الأساسي عند عرضه على المجلس التشريعي في أول جلسة إنعقاد له نتيجتين، إما إقراره ويصبح قانوناً ومستوفي لجميع الشروط الدستورية والقانونية وإما عدم إقراره من قبل المجلس التشريعي وبذلك تزول عنه قوة القانون بالنسبة للمستقبل مع الإبقاء عليها ككوائح عادية ودون زوال ما لهذة القرارات من قوة القانون بأثر رجعي، وفي حالة عدم عرض السلطة التنفيذية للقرارات بقانون الصادرة وفق المادة 43 فبذلك يكون للمجلس التشريعي أن يرفض إتمامها فتزول عنها قوة القانون من يوم صدورها مع تسوية ما ترتب عنها من آثار .



رابعاً: يتجلى دور المحكمة الدستورية في حماية إختصاصات السلطات العامة في العديد من المحطات تتمثل بدايةً في حماية مبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة "التشريعية والتنفيذية والقضائية"، كما يتجلى دور المحكمة الدستورية في الرقابة على صحة وشرعية القوانين والأنظمة والقرارات الإدارية والتنظيمية وحمايتها من تعسف السلطة التنفيذية عند إستعمال ما لها من صلاحيات إدارية وتشريعية.

خامساً: تعتبر الموازنة العامة السنوية من أهم متطلبات قيام الدولة، وكون إستمرار إصدارها وفق المادة "43" من القانون الأساسي سبب اختلال في العملية التشريعية وترك فراغ كبير بنظام الحكم كونه نظام ديمقراطي نيابي شبه رئاسي وقائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ولكون قانون الموازنة العامة السنوي يصدر وفق المادة "43" من قبل رئيس السلطة التنفيذية فبذلك أصبح محل شك في شرعيته من عدمها.

سادساً: مرت منظومة التشريع في فلسطين في العديد من المراحل المختلفة منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية، مما جعل منها نظام قانوني وتشريعي معقد ومتشابك وغير واضح في إقرار وإصدار التشريعات الفلسطينية لا سيما قانون الموازنة العامة السنوي.

سابعاً: منذ تعطيل المجلس التشريعي لم تصدر الموازنة العامة ضمن المدد القانونية المنصوص عليها في القانون الأساسي والقوانين المنظمة لها، كما أن هناك العديد من السنوات التي لم يصدر بها قانون الموازنة العامة إطلاقاً، ويرجع ذلك لأسباب سياسية ومالية.

ثامناً: جاءت صلاحية المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة مطلقة، ووفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا تمتد الرقابة الدستورية على كافة التشريعات والقوانين والأنظمة على اختلاف أنواعها ومراتبها، وسواء كانت قوانين صادرة عن السلطة التشريعية ام تشريعات صادرة عن السلطة التنفيذية وفق المادة "43" من القانون الأساسي.

تاسعاً: براءة نصوص القرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا، يظهر جليا بإقرارها بشرعية إصدار السلطة التنفيذية للقرارات بقانون وفق المادة "43" من القانون الأساسي على نحو مطلق، وأن الموجبات والمبررات القانونية لإعمال نص المادة لا تزال قائمة ما دام المجلس التشريعي غير منعقد.

عاشراً: هناك إغفال دستوري في نصوص القانون الأساسي ولا سيما إغفال تشريعي في النظام الداخلي للمجلس التشريعي والتي تقتصر الى الكثير من النصوص والقواعد القانونية التي تحكم سير عملية القرارات بقوانين حيث لم يعالج المشرع الفلسطيني الهيكل التنظيمي لإصدار القرارات بقوانين والأثار والأبعاد القانونية المترتبة على عدم إقرار القرارات بقوانين الصادرة وفق نص المادة 43 من القانون الأساسي.

كما توصل الباحث الى مجموعة من التوصيات

## التوصيات:

**أولاً:** نوصي التشريع الفلسطيني، بإفراد نصوص دستورية وقانونية خاصة تعالج في طياتها حالات إصدار السلطة التنفيذية للتشريعات في حالات الضرورة، وإعداد لجان خاصة لمناقشة الموجبات والمبررات القانونية والسياسية لإصدار قانون الموازنة العامة بشكل خاص والقرارات بقوانين بشكل عام، وذلك وفق شروط ومحددات حالة الضرورة.

**ثانياً:** نوصي بضرورة تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها القرارات بقانون على المجلس التشريعي أسوة بالدستور المصري والساتير الأخرى.

**ثالثاً:** ضرورة إجراء الإنتخابات التشريعية والرئاسية، والعمل على عرض القرارات بقوانين التي تم إصدارها وفق المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني.

**رابعاً:** نوصي بضرورة إعادة صياغة نص المادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني، ومعالجة المدد القانونية والآثار القانونية المترتبة في حالات عرض القرارات بقوانين على المجلس التشريعي وحالة عدم عرضها، ومعالجة المسائل المتعلقة بصلاحيه البرلمان في تعديل لوائح الضرورة عند إقرارها.

**خامساً:** في ظل غياب المجلس التشريعي والرقابة البرلمانية، نوصي بتنفيذ دور الرقابة الدستورية على القرارات بقوانين بشكل عام وقانون الموازنة العامة السنوي بشكل خاص لما يترتب عليه من آثار قانونية ومراكز وحقوق مكتسبة للأفراد، مع ضرورة تضمين قانون المحكمة الدستورية نصوصاً تضمن إستقلالية عمل هذه المحكمة من أجل ترسيخ وتحقيق قدر من الإستقلالية والمساواة المجتمعية.

سادساً: نوصي بمراجعة كل عمل تشريعي تم في فترة تعطيل وحل المجلس التشريعي على حدة، ومعالجة آثاره بصفة عامة إذا كان ذلك ممكناً، أو بصورة فردية إذا كانت آثار العمل التشريعي الذي يقوم المجلس التشريعي بمراجعته متعددة لا يمكن حصرها وتختلف من فرد الى آخر، ليضع المجلس التشريعي آلية تشريعية الى جانب حق كل صاحب مصلحة قانونية في اللجوء الى القضاء لمعالجة آثار كل حالة

سابعاً: نوصي بقيام المجلس التشريعي وقبل إنعقاد أول جلسة له، بتشكيل لجان قانونية للبحث في مدى قانونية وملائمة التشريعات الصادرة خلال تلك الفترة كل على حدة، والبحث في مدى النتائج والآثار القانونية لها حال عدم إقرارها، والعمل على وضع الآليات لتحقيق الإستقرار النسبي للمراكز القانونية التي قد تنشأ عنها.

ثامناً: نوصي بضرورة عرض القرارات بقوانين الخاصة بشأن الموازنة العامة السنوية على البرلمان في أول جلسة يعقدها، لأنه في حال عدم عرضها قد تترتب نتائج خطيرة تؤدي الى ترتيب آثار ونتائج قانونية بأثر رجعي، ذلك قد يخل بالتوازن المالي والإقتصادي للدولة، وعلى العكس من ذلك في حال عرض الموازنات العامة على البرلمان في أول جلسة يعقدها وتقرر رفضه، فإن ذلك يحول دون وقوع إخلال في النظام المالي للدولة كون عدم إقراره يطبق بأثر مباشر وتسري بأثر فوري بالنسبة للمستقبل من تاريخ عدم إقراره وليس بأثر رجعي. لذلك حفاظاً على الأمن القومي والإقتصادي ولتقادي حدوث فراغ مالي من شأنه إحداث إضطرابات بالعلاقات القانونية والإقتصادية في الدولة، وتحقيق قدر من الثبات النسبي للمراكز القانونية المختلفة.

## قائمة المصادر والمراجع:

### المصادر:

#### أولاً: القوانين والأنظمة الفلسطينية:

1. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002م، الوقائع الفلسطينية – العدد الممتاز بتاريخ 2002/7/7م.
2. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، الوقائع الفلسطينية – العدد الممتاز بتاريخ 2003/3/19م.
3. الدستور الأردني لسنة 1952م.
4. الدستور المصري المعدل لسنة 2014م.
5. الدستور الفرنسي لسنة 1958م، وتعديلاته لسنة 2008م.
6. قانون رقم (58) لسنة 2008م بشأن تنظيم الموازنة العامة الأردني.
7. قانون رقم (53) لسنة 1973م بشأن تنظيم الموازنة العامة للدولة المصري.
8. قانون المحاسبة اللبناني لسنة 1963م، وتعديلاته.
9. قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطينية.
10. قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم (3) لسنة 2006.
11. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م.
12. القرار بقانون رقم (8) لسنة 2020م، بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020م، المنشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية.
13. القرار بقانون رقم (3) لسنة 2017م، بشأن الموازنة العامة لسنة 2017م، المنشور في العدد 130، الوقائع الفلسطينية.

14. القرار بقانون رقم (6) لسنة 2019 بشأن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2019م، العدد 152، الوقائع الفلسطينية.

15. القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017، بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا، المنعقدة في رام الله بتاريخ 2017/10/15م، العدد 137، الوقائع الفلسطينية.

16. القانون رقم (4) لسنة 1995م، بشأن إجراءات إعداد التشريعات، الصادر بتاريخ 1995/5/6م، المنشور في العدد (4) من الوقائع الفلسطينية صفحة 15.

17. القانون رقم 5 لسنة 1995م بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الصادر بتاريخ 1995/5/6م المنشور في العدد (4) من الوقائع الفلسطينية، صفحة 17.

#### ثانياً: قرارات المحاكم والمراسيم الرئاسية

1. محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (1963/41)، الصادر في نيسان 1994م، العدد (4) صفحة 272 من المجلة القضائية.

2. محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (1997/234)، الصادر في سنة 1998، العدد (3) صفحة 42 من المجلة القضائية.

3. محكمة القضاء الإداري المصري، دعوى رقم (1950/587)، جلسة تاريخ 1951/6/26، مجموعة السنة الخامسة، صفحة 1099.

4. المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، القرار رقم (2020/7)، الصادر بتاريخ 2021/3/18، الوقائع الفلسطينية، العدد 177. الطلب التفسيري رقم (2018/10) المنعقد في رام الله، الصادر بتاريخ 20218/12/23م، العدد الممتاز، الوقائع الفلسطينية.

5. المحكمة الدستورية العليا، المنعقدة في رام الله، بتاريخ 2019/12/26، في الطعن رقم " 2019/20 " المنشور في العدد "162" من جريدة الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي".
6. المحكمة العليا بصفتها الدستورية، المنعقدة في رام الله، في الطعن رقم (3) لسنة (2009)، بتاريخ 2010/4/13 المنشورة في العدد 117، الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).
7. المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2007م، الصادر بتاريخ 2007/8/9م رام الله، العدد الحادي والسبعون، الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).
8. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2007م، الصادر بتاريخ 2007/8/9م رام الله، العدد الحادي والسبعون، الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).
9. المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2007م، الصادر بتاريخ 2007/8/9م رام الله، العدد الحادي والسبعون، الوقائع الفلسطينية، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي).
10. المرسوم الرئاسي الفلسطيني، رقم 1 لسنة 1994م، الصادر بتاريخ 1994/11/20م، المنشور في العدد (1) من الوقائع الفلسطينية، صفحة 10.
11. المرسوم الرئاسي، رقم (3) لسنة 2021، بشأن الدعوة لإجراء إنتخابات تشريعية ورئاسية ومجلس وطني، المنشور في العدد (175) من الوقائع الفلسطينية، صفحة 15.
12. القرار الرئاسي، رقم (57) لسنة 2016 بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا، المنعقدة في رام الله بتاريخ 2016/3/31، المنشور في العدد 120 ، الوقائع الفلسطينية.

## الإتفاقيات:

1. الإتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية، المنشورة في العدد (42) صفحة 18، مجلة الدراسات الفلسطينية.

## المراجع

### الكتب:

1. فايز بكيرات، محمود فياض، محمود دودين، جميل سالم، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، مؤسسة ناديا للطباعة والنشر والأعلان والتوزيع، فلسطين، 2006م.
2. د. عبدالملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، لا يوجد دار للنشر، فلسطين، 2009م.
3. د.أحمد الخالدي، د. باسم زيبيدي، وآخرون: الحالة التشريعية في فلسطين، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، 2012م.
4. إسماعيل جابوري، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دفتر السياسة والقانون - جامعة قاصدي مرباح ورقله (الجزائر)، ع14، 2016م.
5. السيد، شوقي: سلطة التشريع عند غياب البرلمان: أحوالها، وحدودها ومصيرها، مؤسسة الأهرام، القاهرة، 2015م.
6. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة، 2010م.
7. الخطيب، جمال إبراهيم، الدور التشريعي لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في النظام السياسي الفلسطيني، "دراسة مقارنة"، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2012م.



8. بشناق، باسم صبحي واخرون:القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية اصدارها فترة الإنقسام السياسي:دراسة تحليلية مجلة الجامعة الاسلامية للدراسات الاسلامية،الجامعة الاسلامية،غزة، 2017م.
9. شنتاوي، فيصل عقله خطر شنتاوي: الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الرदन،مجلة المنارة للبحوث والدراسات،جامعة ال البيت،الاردن، 2007م.
10. جاموس، عمار: حالة الطوارئ في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012م.
11. عبيدات، سناء أحمد: الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، فلسطين، 2002م.
12. شنتاوي، فيصل عقله: الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة،جامعة ال البيت، لا يوجد دار نشر، الأردن، 2007م.
13. البوريني، عمر عبدالرحمن: نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة، الجامعة الاردنية، عمادة البحث العلمي، لا يوجد دار نشر، الأردن، 2005م.
14. جوادي، الياس: رقابة دستورية التنظيمات، المركز الجامعي أمين العقال -معهد الحقوق والعلوم السياسية، منشورة على "دار المنظومة" الجزائر، 2019م.
15. عبير الدباس واخرون، الحالة التشريعية في فلسطين 2007-2012، معهد الحقوق -جامعة بيرزيت، فلسطين، 2012م.
16. المساعيد، فرحان نزال إحميد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2011م.

17. البياري، إسلام راسم، حل البرلمان في الدساتير العربية، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، الأردن، 2019م.
18. الحضيبي، ابراهيم علي حامد: مبدأ المشروعية وضمانات الدولة القانونية، جامعة ام درمان الاسلامية، (لا يوجد دار نشر) السودان، 2012م.
19. سلام، رفيق محمد: الاثار القانونية لأحكام المحكمة الدستورية العليا، جامعة حلوان، "لا يوجد دار نشر" مصر، 1998م.
20. رمضان، شعبان أحمد وآخرون: الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلية، جامعة المنصورة القاهرة، 2019م.
21. د.فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1990م.
22. د.عبدالوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة- دراسة الناظم الدستوري المصري، منشأة المعارف للنشر، مصر، بدون تاريخ نشر.
23. أبو العينين، محمد ماهر، الإنحراف التشريعي والرقابة على دستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987م.
24. د.القيسي، أعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة "9"، الأردن ، 2015م.

1. صهيون، ممدوح نبيل فرج، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الاقصى-فلسطين، 2020م.
2. اللحام، محمد زياد واخرين: القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية والاثار القانونية المترتبة عليها، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، غزة- فلسطين، 2015م.
3. زروقي، عبدالقادر: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، 2013م.
4. سلامة، عبدالرحمن سالم احمد، اعمال السيادة واثرها على مبدأ المشروعية في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، فلسطين، 2018م.
5. بدير، نوار محمود مصطفى، دور القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2016م.
6. ال بيت علي، محمد أحمد عبدالله، لوائح الضرورة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، "لا يوجد دار نشر" الأردن، 1992م.
7. الخلايلة، عبدالغني تسيير محمد، دور الأحزاب السياسية في تشكيل الحكومة البرلمانية، دراسة مستقبلية، "رسالة ماجستير"، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، 2020م.
8. الغره، فارس عبدالكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة، "رسالة ماجستير"، الجامعة الاسلامية، فلسطين، 2016م.
9. عبود، حيدر وهاب: صياغة الموازنة العامة، "رسالة ماجستير" الجامعة المستنصرية كلية لقانون، لا يوجد دار نشر، العراق، 2012م.

10. حسين، احمد فاضل: الرقابة الدستورية على القوانين الأساسية، رسالة ماجستير "الجامعة المستنصرية - كلية القانون، مصر، مجلة الحقوق، 2010م.
11. عبير محمد أحمد حروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2018م.
12. القبيلات، حمدي سليمان: دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة: راسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الاسراء، الاردن، 2008م.
13. أبو جمل، تقي الدين أكرم، دور السلطة التنفيذية في ظل الإنقسام "دراسة قانونية"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، فلسطين، 2018م.
14. الكايد، زياد علي محمد واخرين: القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، "رسالة ماجستير"، الجامعة الاردنية، الأردن، 2000م.
15. سلام، ايهاب ذكي: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، منشورة على "دار المنظومة"، القاهرة، 1982م.
16. عاصم خليل، دراسات في النظام الدستوري الفلسطيني، وحدة البحث العلمي والنشر\_جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015م.
17. الوجيه، وجيه أحمد الخادم، الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي، "رسالة ماجستير"، جامعة اليرموك، كلية الشريعة والدراسات الاسلامية، الأردن، 1996م.

المراجع الإلكترونية:

1. [www.ar.m.wikipedia.org](http://www.ar.m.wikipedia.org)
2. [www.m.marefa.org](http://www.m.marefa.org)