

الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني
وأثره في إعمال حقوق الإنسان

إعداد

باسم صبحي بشناق

الجامعة الإسلامية العالمية - ماليزيا

٢٠١١م

الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني
وأثره في إعمال حقوق الإنسان

إعداد

باسم صبحي بشناق

بحث متطلب مقدم لنيل درجة الدكتوراة في الحقوق

كلية أحمد إبراهيم للحقوق
الجامعة الإسلامية العالمية - ماليزيا

أكتوبر ٢٠١١م

خلاصة البحث

عملت هذه الدراسة على استيضاح الإشكاليات القانونية والعملية التي صاحبت تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، وأثر هذه الإشكاليات في أعمال حقوق الإنسان، وذلك خلال المدة الممتدة منذ العام ١٩٩٦ وحتى منتصف العام ٢٠٠٧ حيث ناقشت الدراسة بالوصف والتحليل والنقد المقارن كافة النصوص القانونية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني والتشريعات العادية والثانوية ذات العلاقة بتنظيم عمل السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكذلك العلاقات فيما بينها، وقد استندت الدراسة في ذلك إلى مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث وكذلك إلى طريقة تطبيقه في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. وقد خلصت الدراسة إلى أنه على الرغم من تبني النظام السياسي الفلسطيني لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل واضح في قانونه الأساسي، إلا أن عملية تنظيم العلاقات بين السلطات الثلاث وفق النصوص القانونية التفصيلية تخللها العديد من الإشكاليات القانونية التي لا تتسجم مع مفهوم وجوهر مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث وكذلك إلى طريقة تطبيقه في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، حيث نتج عن هذه الإشكاليات تقوية مركز السلطة التنفيذية واختصاصاتها على حساب السلطتين التشريعية والقضائية، وهذا الأمر مكنها من الناحية العملية من التدخل في عمل السلطتين الأخريين والحد من قدرتهما على مباشرة اختصاصاتهما بشكل فاعل ومستقل. ومن جانب آخر أثرت الإشكاليات القانونية في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات سلباً على أداء السلطات الثلاث في مجال حقوق الإنسان حيث لم تقم السلطتان التشريعية والقضائية بأداء التزاماتهما القانونية في هذا المجال بشكل فاعل، أما السلطة التنفيذية فقد قامت بارتكاب العديد من الانتهاكات لحقوق المواطنين وحرياتهم دون القدرة على مساءلتها ومحاسبتها من السلطتين الأخريين.

ABSTRACT

This study attempts to clarify the legal and practical problems that accompanied the implementation of the concept of separation of powers in the Palestinian political system and the effects of such problems on the realization of human rights in the period between 1996 till the middle of 2007. The study describes, analyzes, and criticise all the legal texts that are stated in the basic Palestinian law, and the primary and secondary legislations that are relevant to the work of the three powers, the executive, legislative, and judiciary powers and the relationship between them. In this regard the study relies on the concept of separation of powers based on the modern perspective of the term and the method of its implementation in contemporary democratic systems. The study concludes that even though the Palestinian political system adopted the concept of separation of powers in its basic law, the process of regulating the relationship among the three powers in accordance with the detailed legal texts suffered from a number of legal problems that are not in line with the concept and essence of the modern notion of separation of powers, and its method of implementation in contemporary democratic systems. These problems resulted in strengthening the position and jurisdictions of the executive power at the expense of the legislative and judiciary powers, which ultimately enabled the executive power to effectively interfere in the work of the other powers, and limit their ability to enforce their jurisdictions effectively and independently. Furthermore, the legal problems inherent in the implementation of the concept of separation of powers negatively affected the performance of the three powers in the field of human rights, whereby the legislative and judiciary powers did not perform their legal obligations in this field effectively. On the other hand, the executive power is found to have committed numerous violations of the rights and freedoms of citizens without the remaining two powers being able to hold it accountable for such violations.

APPROVAL PAGE

The thesis of Basem Subhy Boshnaq has been approved by the following:

Zaid bin Mohamad
Supervisor

Khairil Azmin Mohktar
Co-supervisor

Muhammad Naim Bin Omar
Internal Examiner

Fathi El- Wehaidi
External Examiner

Badruddin Ibrahim
Chairman

DECLARATION

I hereby declare that this thesis is the result of my own investigations, except where otherwise stated. I also declare that it has not been previously or concurrently submitted as a whole for any other degrees at IIUM or other institutions.

Basem. S. Boshnaq

Signature Date

الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

إقرار بحقوق الطبع، وإثبات مشروعية استخدام الأبحاث غير المنشورة حقوق الطبع
٢٠١١م محفوظة لـ باسم صبحي محمد بشناق.

الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في أعمال

حقوق الإنسان

لا يجوز إعادة إنتاج أو استخدام هذا البحث غير المنشور في أي شكل وبأي صورة (آليةً
كانت أو إلكترونيةً أو غيرها). بما في ذلك الاستنساخ أو التسجيل، من دون إذن مكتوب
من الباحث إلا في الحالات الآتية:

١. يمكن للآخرين اقتباس آية مادة من هذا البحث غير المنشور في كتاباتهم بشرط
الإعتراف بفضل صاحب النص المقتبس وتوثيق النص بصورة مناسبة.
٢. يكون للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا ومكتبتها حق الاستنساخ (بشكل الطبع أو
بصورة آلية) لأغراض مؤسسية وتعليمية، ولكن ليس لأغراض البيع العام.
٣. يكون لمكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا حق استخراج نسخ من هذا البحث
غير المنشور إذا طلبتها مكاتب الجامعات ومراكز البحوث الأخرى.
٤. سيزود الباحث مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا بعنوانه مع إعلامها عند
تغير العنوان.

٥. سيتم الإتصال بالباحث لغرض استحصال موافقته على استنساخ هذا البحث غير
المنشور للأفراد من خلال عنوانه البريدي أو الإلكتروني المتوفر في المكتبة. وإذا لم
يستجب الباحث خلال عشرة أسابيع من تاريخ الرسالة الموجهة إليه، ستقوم مكتبة
الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا باستخدام حقها في تزويد المطالين به.

أكد هذا الإقرار : باسم صبحي محمد بشناق.

.....

.....

التاريخ

التوقيع

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى والداي، منبع الطيب والحنان، وإلى زوجتي الحبيبة عبير
رفيقة غربتي ورحلة دراستي، وإلى بناتي دينا ولينا، زهرات عمري وزينة حياتي، حفظهم
الله جميعاً وبارك لي فيهم ووفقني وإياهم إنه سميع مجيب.

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله سبحانه وتعالى الذي منَّ عليَّ بتيسيره وتوفيقه وأعانني بفضله على إتمام هذا البحث، ثم أتوجه بالشكر والتقدير العميق إلى الأستاذ الدكتور الفاضل زيد بن محمد لتكريمه بالإشراف على هذا البحث ورعايته إياه، فقد كان نعم المشرف والموجه والأخ والصديق.

وكذلك أقدم شكري وتقديري إلى كل من شارك وساعد في إخراج هذا البحث وقدم لي العون والنصيحة، وأخص بالذكر كل من الأستاذ الدكتور فتحي الوحيدي والدكتور محمد نعيم بن عمر، والأستاذ الدكتور خير العزمن، والدكتور عبدالله بن محمد والأستاذ الدكتور هنود كادوف.

كما يطيب لي أن أتقدم بالشكر الجزيل للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا، وأخص بالشكر كلية القانون لإتاحتها الفرصة لي لإكمال دراستي العليا في هذا الصرح المبارك.

المحتويات

أ.....	عنوان البحث.....
ب.....	خلاصة البحث باللغة العربية.....
ج.....	خلاصة البحث باللغة الإنجليزية.....
د.....	صفحة التصديق.....
ه.....	صفحة الإقرار.....
و.....	حقوق الطبع والنشر.....
ز.....	إهداء.....
ح.....	شكر وتقدير.....
١.....	مقدمة عامة.....
٢.....	مشكلة البحث.....
٢.....	أسئلة البحث.....
٣.....	فرضيات البحث.....
٣.....	أهداف البحث.....
٤.....	نطاق وحدود البحث.....
٤.....	منهجية البحث.....
٥.....	أهمية البحث.....
٥.....	الدراسات السابقة.....
١٥.....	تمهيد.....

١٩.....	الفصل الأول: تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة.....
٢٠.....	المبحث الأول: أسس تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة.....
٢٠.....	المطلب الأول: مبدأ تركيز السلطات.....
٢٠.....	الفرع الأول: تركيز السلطات في الأنظمة السياسية القديمة.....
٢١.....	الفرع الثاني: تركيز السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة.....
٢٢.....	المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.....
٢٣.....	الفرع الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث.....
٢٤.....	أولاً: السلطة التشريعية.....
٢٥.....	ثانياً: السلطة التنفيذية.....
٢٦.....	ثالثاً: السلطة القضائية.....
٢٧.....	الفرع الثاني: التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات.....
٣٤.....	المبحث الثاني: تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة النيابية المعاصرة.....
٣٤.....	المطلب الأول: تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي.....
٣٥.....	الفرع الأول: فردية السلطة التنفيذية.....
٣٦.....	الفرع الثاني: الفصل المطلق بين السلطات.....
٣٧.....	أولاً: تنظيم استقلال السلطات وفق النظام الرئاسي.....
٤٢.....	ثانياً: التأثيرات المتبادلة بين السلطات في النظام الرئاسي.....
٥٧.....	المطلب الثاني: تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني.....
٥٨.....	الفرع الأول: ثنائية السلطة التنفيذية.....
٥٨.....	أولاً: رئيس الدولة.....
٦٠.....	ثانياً: الوزارة.....

٦١.....	الفرع الثاني: الفصل المرن بين السلطات.....
٦١.....	أولاً: مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.....
٦٤.....	ثانياً: مظاهر الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.....
٦٨.....	المطلب الثالث: تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام المختلط.....
٦٩.....	الفرع الأول: مكونات واختصاصات السلطات الثلاث في النظام الشبه رئاسي.....
٦٩.....	أولاً: السلطة التنفيذية.....
٧١.....	ثانياً: السلطة التشريعية.....
٧٢.....	ثالثاً: السلطة القضائية.....
٧٣.....	الفرع الثاني: تداخل العلاقة بين السلطات في النظام الفرنسي.....
٧٣.....	أولاً: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية.....
٧٥.....	ثانياً: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية.....
٧٦.....	ثالثاً: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية.....
٧٧.....	رابعاً: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية.....

٧٩.....	الفصل الثاني: تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني.....
٨٠.....	المبحث الأول: السلطة التشريعية.....
٨٢.....	المطلب الأول: تنظيم عمل السلطة التشريعية.....
٨٢.....	الفرع الأول: البنية الأساسية للمجلس التشريعي الفلسطيني.....
٨٢.....	أولاً: أعضاء المجلس.....
٨٣.....	ثانياً: هيئة رئاسة المجلس.....
٨٤.....	ثالثاً: لجان المجلس التشريعي.....
٨٥.....	رابعاً: الهيكلية الإدارية.....

٨٦.....	الفرع الثاني: اختصاصات المجلس التشريعي
٨٦.....	أولاً: الاختصاص التشريعي للمجلس
٨٦.....	ثانياً: الاختصاص الرقابي للمجلس التشريعي
٨٩.....	الفرع الثالث: دورات عمل المجلس التشريعي
٨٩.....	المطلب الثاني: التركيبة السياسية للسلطة التشريعية وإشكالياتها الداخلية
٩٠.....	الفرع الأول: التركيبة السياسية للمجلس التشريعي
٩٠.....	أولاً: بعد إجراء الانتخابات العامة الأولى عام ١٩٩٦
٩١.....	ثانياً: بعد إجراء الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦
٩٢.....	الفرع الثاني: الإشكاليات الذاتية للمجلس التشريعي
٩٣.....	أولاً: ثنائية المقرات الرئيسية للمجلس
٩٣.....	ثانياً: السماح بازدواجية العمل الإداري والفني للنواب
٩٤.....	ثالثاً: عدم وجود وحدات إدارية للتنسيق مع السلطات الأخرى
٩٤.....	رابعاً: عدم وجود نظام إداري موحد يحكم العمل الإداري داخل المجلس
٩٥.....	خامساً: عدم وجود نظام مساءلة ومحاسبة لأعضاء المجلس
٩٥.....	سادساً: عدم الالتزام بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي
٩٦.....	سابعاً: ازدواجية عمل النواب
٩٦.....	المبحث الثاني: السلطة التنفيذية
٩٧.....	المطلب الأول: السلطة التنفيذية بعد إجراء الانتخابات العامة عام ١٩٩٦
٩٧.....	الفرع الأول: البنية الأساسية للسلطة التنفيذية
٩٨.....	أولاً: رئيس السلطة الوطنية
٩٨.....	ثانياً: مجلس الوزراء
٩٩.....	ثالثاً: المؤسسات والهيئات العامة

- ٩٩..... رابعاً: الأجهزة الأمنية.
- ١٠٠..... الفرع الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية.
- ١٠٠..... أولاً: اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية.
- ١٠٢..... ثانياً: اختصاصات مجلس الوزراء.
- ١٠٣..... الفرع الثالث: الإشكاليات البنوية للسلطة التنفيذية خلال هذه المدة.
- ١٠٣..... أولاً: ضعف مجلس الوزراء.
- ١٠٤..... ثانياً: التضخم الوظيفي.
- ١٠٤..... ثالثاً: غياب الهيكليات.
- ١٠٤..... رابعاً: ازدواجية المؤسسات المدنية والأجهزة الأمنية.
- ١٠٥..... خامساً: غياب تشريعات ناظمة لعمل الأجهزة الأمنية.
- ١٠٦..... سادساً: تداخل وتنازع الصلاحيات.
- ١٠٧...٢٠٠٣..... المطلب الثاني: السلطة التنفيذية وفق القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.
- ١٠٧...٢٠٠٢..... الفرع الأول: المتغيرات القانونية بعد تعديل القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢.
- الفرع الثاني: الإشكاليات البنوية للسلطة التنفيذية بعد تعديل القانون الأساسي.....
- ١١٩.....
- ١٢٣..... المطلب الثالث: التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية.
- ١٢٣...٢٠٠٦-١٩٩٦..... الفرع الأول: التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية منذ العام ١٩٩٦-٢٠٠٦.
- ١٢٦...٢٠٠٦..... الفرع الثاني: التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية بعد انتخابات عام ٢٠٠٦.
- ١٣٠..... المبحث الثالث: السلطة القضائية.
- ١٣١..... المطلب الأول: الإطار القانوني الناظم لاستقلال القضاء.
- ١٣٢..... الفرع الأول: المبادئ الدولية العامة لضمان استقلال القضاء.
- ١٣٣..... الفرع الثاني: المبادئ القانونية الفلسطينية العامة لاستقلال القضاء.

المطلب الثاني: البنية الأساسية للقضاء الفلسطيني.....	١٣٥
الفرع الأول: إدارة شؤون القضاء.....	١٣٥
الفرع الثاني: المحاكم وأنواعها.....	١٣٦
الفرع الثالث: النيابة العامة.....	١٣٦
المطلب الثالث: الإشكاليات الذاتية للقضاء.....	١٣٩
الفرع الأول: الخلافات الداخلية بين أعضاء السلك القضائي.....	١٤٠
الفرع الثاني: ازدواجية النظام القانوني والقضائي بين الضفة الغربية وقطاع غزة.....	١٤١
الفرع الثالث: عدم إنشاء محكمة دستورية.....	١٤١
الفصل الثالث: تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.....	١٤٣
المبحث الأول: العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية.....	١٤٣
المطلب الأول: مجالات العلاقة بين السلطين.....	١٤٤
الفرع الأول: تقاطع العلاقة في مجال اختصاص السلطة التشريعية.....	١٤٤
الفرع الثاني: تقاطع العلاقة في مجال اختصاص السلطة التنفيذية.....	١٥٩
الفرع الثالث: تقاطع العلاقة في المجال المالي.....	١٦١
الفرع الرابع: تقاطع العلاقة في مجال تكوين كل سلطة.....	١٦٤
المطلب الثاني: إشكاليات العلاقة بين السلطين.....	١٦٦
الفرع الأول: إشكالية العلاقة في مجال التشريع.....	١٦٧
الفرع الثاني: إشكالية العلاقة في المجال الرقابي.....	١٧١
الفرع الثالث: إشكالية العلاقة نتيجة التدخل في سير العمل البرلماني.....	١٧٦
الفرع الرابع: إشكالية العلاقة في المجال المالي.....	١٧٧

- الفرع الخامس: إشكالية العلاقة في مجال تكوين كل سلطة..... ١٨٠
- المبحث الثاني: العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية..... ١٨١
- المطلب الأول: العلاقة بين رئيس السلطة التنفيذية والقضاء..... ١٨٢
- الفرع الأول: صلاحيات الرئيس في التعيين للوظائف القضائية..... ١٨٢
- الفرع الثاني: الاختصاصات القضائية لرئيس السلطة التنفيذية..... ١٨٧
- المطلب الثاني: العلاقة بين مجلس الوزراء والقضاء..... ١٩٠
- الفرع الأول: العلاقة بين وزارة العدل والقضاء..... ١٩١
- الفرع الثاني: العلاقة بين وزارة الداخلية والقضاء..... ١٩٩
- المطلب الثالث: سلطة القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية..... ٢٠٢
- الفرع الأول: الرقابة الإدارية على أعمال السلطة التنفيذية..... ٢٠٣
- الفرع الثاني: الرقابة على دستورية التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية..... ٢٠٥
- المبحث الثالث: العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية..... ٢٠٦
- المطلب الأول: مجالات تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية..... ٢٠٧
- الفرع الأول: دور السلطة التشريعية في مجال إعداد موازنة السلطة القضائية..... ٢٠٧
- الفرع الثاني: دور السلطة التشريعية في تنظيم السلطة القضائية..... ٢٠٨
- المطلب الثاني: مجالات تدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية..... ٢١١
- الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية القوانين..... ٢١١
- الفرع الثاني: إنشاء السوابق القضائية المؤثرة في العمل التشريعي..... ٢١٣

الفصل الرابع: حقوق الإنسان في القانون الدولي والأنظمة الديمقراطية المعاصرة.. ٢١٤

- المبحث الأول: مفهوم حقوق الإنسان وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات..... ٢١٥
- المطلب الأول: مفهوم حقوق الإنسان..... ٢١٥

المطلب الثاني: العلاقة بين حقوق الإنسان ومبدأ الفصل بين السلطات.....	٢١٧
المبحث الثاني: حقوق الإنسان في القانون الدولي.....	٢١٩
المطلب الأول: حقوق الإنسان في ميثاق الأمم المتحدة.....	٢١٩
المطلب الثاني: حقوق الإنسان في الشريعة الدولية.....	٢٢١
الفرع الأول: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.....	٢٢١
الفرع الثاني: العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦.....	٢٢٤
المطلب الثالث: التزامات الدول في أعمال الحقوق والحريات بموجب الشريعة الدولية.....	٢٢٨
الفرع الأول: التزامات الدول في أعمال الحقوق والحريات المدنية والسياسية.....	٢٢٩
الفرع الثاني: التزامات الدول في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....	٢٣١
المبحث الثالث: حقوق الإنسان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.....	٢٣٣
المطلب الأول: حقوق الإنسان في النظام السياسي البريطاني.....	٢٣٣
الفرع الأول: الميثاق العظيم للحريات لعام ١٢١٥ (الماجنا كارتا).....	٢٣٤
الفرع الثاني: عريضة الحقوق لعام ١٦٢٨.....	٢٣٤
الفرع الثالث: إعلان الحقوق لعام ١٦٨٩.....	٢٣٥
المطلب الثاني: حقوق الإنسان في النظام السياسي الأمريكي.....	٢٣٦
الفرع الأول: حقوق الإنسان في وثيقة إعلان الاستقلال عام ١٧٧٦.....	٢٣٦
الفرع الثاني: حقوق الإنسان في الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧.....	٢٣٦
المطلب الثالث: حقوق الإنسان في النظام السياسي الفرنسي.....	٢٣٧
الفرع الأول: إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩.....	٢٣٨
الفرع الثاني: حقوق الإنسان وحياته الأساسية في الدساتير الفرنسية.....	٢٣٨

المطلب الرابع: الحماية الداخلية لحقوق الإنسان في النظم الديمقراطية.....	٢٤١
الفرع الأول: إدراج الحقوق والحريات ضمن أحكام الدستور وكفالة الرقابة عليه.....	٢٤١
الفرع الثاني: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.....	٢٤٢

الفصل الخامس: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني.....

المبحث الأول: تنظيم حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني.....	٢٥٥
المطلب الأول: الإطار القانوني الناظم لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني.....	٢٥٦
الفرع الأول: حقوق الإنسان في القانون الأساسي الفلسطيني.....	٢٥٦
أولاً: الحقوق المدنية والسياسية في القانون الأساسي.....	٢٥٦
ثانياً: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....	٢٦٦
الفرع الثاني: حقوق الإنسان في التشريعات العادية.....	٢٦٩
المطلب الثاني: الحماية الداخلية لحقوق الإنسان في النظام الفلسطيني.....	٢٧٣
الفرع الأول: إدراج الحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني.....	٢٧٤
الفرع الثاني: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٧٥
أولاً: الرقابة القضائية.....	٢٧٥
ثانياً: رقابة السلطة التشريعية.....	٢٧٦
ثالثاً: رقابة الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان.....	٢٧٧
رابعاً: رقابة الرأي العام.....	٢٧٨

المبحث الثاني: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطات الثلاث	
في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٢
المطلب الأول: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التشريعية	
في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٣
الفرع الأول: التزامات السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٤
أولاً: إصدار تشريعات تكفل وتعزز حقوق الإنسان.....	٢٨٤
ثانياً: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٧
الفرع الثاني: أداء السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٧
أولاً: الأداء التشريعي للسلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٨٨
ثانياً: الأداء الرقابي للسلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان.....	٢٩٠
المطلب الثاني: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التنفيذية في	
مجال حقوق الإنسان.....	٢٩٣
الفرع الأول: أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في الحرية	
والأمان الشخصي.....	٢٩٣
الفرع الثاني: أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في	
عقد الاجتماعات العامة.....	٣٠١
الفرع الثالث: أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحريات	
الصحفية والإعلامية.....	٣٠٤
الفرع الرابع: أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في إشغال	
الوظائف العامة.....	٣٠٨
الفرع الخامس: أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق	
في الانتخاب.....	٣١٢

المطلب الثالث: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة القضائية	
في مجال حقوق الإنسان.....	٣٢٠
الفرع الأول: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء المحاكم في أعمال	
حقوق الإنسان.....	٣٢١
أولاً: تراكم الدعاوي المودعة أمام المحاكم وبطء النظر والبت فيها.....	٣٢٢
ثانياً: تراجع ضمانات المحاكمة العادلة أمام المحاكم.....	٣٢٢
ثالثاً: ضعف تنفيذ أحكام المحاكم والأوامر القضائية.....	٣٢٣
الفرع الثاني: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء النيابة العامة في	
إعمال حقوق الإنسان.....	٣٢٥

الفصل السادس: نتائج ومقترحات البحث..... ٣٢٧

المبحث الأول: نتائج البحث.....	٣٢٧
المطلب الأول: النتائج المتعلقة بتنظيم بنّيه النظام السياسي الفلسطيني.....	٣٢٧
الفرع الأول: عدم وضوح طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في ضوء	
الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.....	٣٢٧
الفرع الثاني: تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني لم يتم على	
أسس قانونية واضحة وسليمة تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات.....	٣٢٩
المطلب الثاني: النتائج المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات في النظام الفلسطيني.....	٣٣٠
الفرع الأول: مرحلة ما قبل تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣.....	٣٣٣
الفرع الثاني: مرحلة ما بعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣.....	٣٣٥
المطلب الثالث: النتائج المتعلقة بأثر إشكالية الفصل بين السلطات على	
حقوق الإنسان.....	٣٤١

الفرع الأول: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على تنظيم حقوق الإنسان	
من الناحية القانونية.....	٣٤١
الفرع الثاني: أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطات الثلاث في	
مجال إعمال حقوق الإنسان.....	٣٤٢
المبحث الثاني: مقترحات البحث.....	٣٤٤
المطلب الأول: المقترحات المتعلقة بتنظيم عمل السلطات في النظام	
السياسي الفلسطيني.....	٣٤٥
الفرع الأول: على صعيد تنظيم عمل السلطة التنفيذية.....	٣٤٥
الفرع الثاني: على صعيد تنظيم عمل السلطة التشريعية.....	٣٤٥
الفرع الثالث: على صعيد تنظيم عمل السلطة القضائية.....	٣٤٦
المطلب الثاني: المقترحات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات.....	٣٤٧
الفرع الأول: على صعيد تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية	
والسلطة التشريعية.....	٣٤٧
الفرع الثاني: على صعيد تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية	
والسلطة القضائية.....	٣٤٩
المطلب الثالث: المقترحات المتعلقة بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات	
على حقوق الإنسان.....	٣٥٠
الفرع الأول: فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء	
السلطة التشريعية.....	٣٥١
الفرع الثاني: فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء	
السلطة التنفيذية في مجال إعمال حقوق الإنسان.....	٣٥١

الفرع الثالث: فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على

أداء السلطة القضائية في مجال أعمال حقوق الإنسان.....٣٥٢

المراجع.....٣٥٤

مقدمة عامة:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – أحد أهم المبادئ الديمقراطية التي تعمل بموجبها النظم السياسية النيابية المعاصرة.^١ كما إن الالتزام بتطبيقه من الناحيتين القانونية والعملية هو أحد أهم الضمانات اللازمة لحماية حقوق الإنسان وإعمالها^٢.

لقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال السنوات الأولى التي أعقبت تأسيسها بتبني نظام سياسي ديمقراطي نيابي وأخذت بمبدأ الفصل بين السلطات.^٣ كما أنها التزمت ضمن القانون الأساسي الناظم لعملها بإعمال كافة الحقوق والحريات المنصوص عليها وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان، إلا أن عدم الوضوح والقصور في القوانين اللاحقة التي شرعتها السلطة الفلسطينية على صعيد تنظيم استقلالية عمل السلطات، وتنظيم

^١ النظم النيابية الديمقراطية المعاصرة، هي التي يباشر الشعب فيها سلطات الحكم عن طريق انتخاب هيئة نيابية تمثله. وتمثل النظم النيابية المعاصرة بأربعة أشكال رئيسية، وهي النظام الرئاسي والنظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي – النظام المختلط – وكذلك نظام حكومة الجمعية، ولكل منها تنظيمه القانوني الخاص الذي يحفظ الشكل الديمقراطي له، ويميزه عن بقية النظم الأخرى. وحول هذا المعنى، راجع، الجرف، طعيمة، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٥٥ وما بعدها. ولزيد من التفصيل راجع، البناء، محمود عاطف، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٩-١٩٨٠، ص ٤٣٢-٤٩٥.

^٢ راجع، أحمد رسلان، أنور، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٣١-٣٢.

^٣ تبنت ذلك صراحة ضمن مشروع القانون الأساسي الذي أعدته عام ١٩٩٦ مرجعاً عاماً لعملها. ثم أكدت على هذا الخيار في إصدار القانون الأساسي بشكل رسمي، وذلك بعد مصادقة رئيس السلطة الفلسطينية عليه عام ٢٠٠٢. ولم تتخل السلطة الفلسطينية عن هذا الخيار في التعديلات كافة التي أجريت على القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، ٢٠٠٥، ٢٠٠٧، حيث ينص القانون الأساسي المعدل للسلطة الوطنية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٣، في المادة (٥) منه على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية..." كما ينص في المادة (٢) منه على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات...". راجع في ذلك، السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي المعدل، ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز.

العلاقات فيما بينها، قد نتج عنه العديد من الإشكاليات القانونية والعملية التي أدت إلى قصور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث بشكل سليم، وهذا الأمر بدوره أثر بشكل مباشر في إعمال الحقوق والحريات العامة المكفولة ضمن القانون الأساسي الفلسطيني والقوانين الأخرى.

وفي هذا البحث سيتم مناقشة موضوع الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني وأثره في إعمال حقوق الإنسان، وسيحاول الباحث من خلال البحث في جوانب مختلفة من هذا الموضوع تحديد طبيعة الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، والإشكاليات القانونية والعملية التي تحول دون تطبيقه بشكل سليم، ومن ثم أثر هذه الإشكاليات في إعمال حقوق الإنسان.

مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة البحث في استيضاح الإشكاليات القانونية والعملية في بنية النظام السياسي الفلسطيني والعلاقة بين سلطاته الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، والتي تحول دون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في هذا النظام بشكل سليم، ومن ثم استيضاح أثر الخلل في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على إعمال حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني.

أسئلة البحث:

١. ما طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في ضوء الأنظمة الديمقراطية المعاصرة؟
٢. هل تم تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني بما يضمن لها استقلاليتها وفق مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات؟

٣. هل تم تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني على أساس مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث المعمول به في الأنظمة السياسية الديمقراطية النيابية المعاصرة؟

٤. ما الإشكاليات القانونية والعملية التي تحول دون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني بشكل سليم؟

٥. هل إن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني أو عدم تطبيقه يؤثر في إعمال حقوق الإنسان الفلسطيني؟

فرضيات البحث:

اتساقاً مع مشكلة البحث فإننا ننطلق من فرضيتين مترابطتين، وذلك على النحو الآتي:
الأولى: إن تنظيم عمل السلطات الثلاث في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني والعلاقة فيما بينها، لم يجر على أسس قانونية واضحة وسليمة تتفق مع مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث.

الثانية: إن إشكالية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني، أثرت بشكل سلبي على أداء السلطات الثلاث في مجال إعمال حقوق الإنسان الفلسطيني.

أهداف البحث:

أولاً: تقديم رؤية قانونية شاملة للمشرع الفلسطيني تركز على معالجة الإشكاليات القانونية والعملية التي تعترض تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.
ثانياً: تقديم رؤية قانونية تركز على معالجة الآثار السلبية لإشكالية الفصل بين السلطات على إعمال حقوق الإنسان.

نطاق وحدود البحث:

يشمل نطاق البحث المؤسسات المكونة للنظام السياسي الفلسطيني كافة، وذلك خلال المدة الممتدة من عام ١٩٩٦ (تاريخ اكتمال تكوين مؤسسات السلطة الفلسطينية، حيث تم إجراء الانتخابات التشريعية خلال هذا العام، والتي أفرزت سلطة تشريعية هي الأولى في ظل سلطة فلسطينية على جزء من الأراضي الفلسطينية) وإلى منتصف العام ٢٠٠٧ (تاريخ الاقتتال الداخلي الفلسطيني، حيث بعد هذا التاريخ لم يعد هناك وجود لنظام سياسي فلسطيني واضح يمكن دراسته من الناحية القانونية).

منهجية البحث:

في هذا البحث سيتم استخدام كل من: المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن، وذلك من خلال بيان وتحليل النصوص القانونية العامة والتفصيلية المنظمة لعمل وصلاحيات كل سلطة من السلطات الثلاث المكونة للنظام السياسي الفلسطيني، وأيضا العلاقات فيما بينها. وسيعمل الباحث من خلال اتباع هذين المنهجين على إظهار أوجه الخلل في النصوص القانونية وتأثيراتها على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم بيان أثر الخلل في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على أعمال حقوق الإنسان الفلسطيني، وذلك كله بالاستناد إلى مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث، وكذلك إلى طريقة تطبيقه في الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة.

وسيتم ذلك من خلال البحث في العديد من المراجع الأصلية والثانوية، وتتكون المراجع الأصلية من القوانين الأساسية والتشريعات العادية والثانوية المحلية، وكذلك من الوثائق والاتفاقيات الدولية والمقابلات والتقارير الصادرة عن الجهات الرسمية والمختصة. أما المراجع الثانوية فتتكون من الكتب العامة والمتخصصة، والمجلات والصحف المحلية والدولية، وكذلك المقالات المنشورة على المواقع الإلكترونية.

أهمية البحث:

تأتي أهمية إعداد هذا البحث للأسباب الآتية:

أولاً: حداثة التجربة الفلسطينية في بناء النظام السياسي الرسمي، وعدم الوضوح الكامل في بنية هذا النظام منذ تشكيله.

ثانياً: التغييرات القانونية والسياسية العديدة التي شهدتها النظام السياسي الفلسطيني خلال المدة المحددة في النطاق الزمني لهذا البحث.

ثالثاً: وجود إشكاليات قانونية في بنية النظام السياسي الفلسطيني والعلاقة بين سلطاته الثلاث واستمرارها حتى التاريخ المحدد في النطاق الزمني لهذا البحث، والتي تحول دون إمكانية الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات.

رابعاً: تأثير حقوق المواطن الفلسطيني وحرياته بشكل سلبي نتيجة قصور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث.

الدراسات السابقة:

رغم أن الدراسات السابقة في هذا المجال قليلة جداً، وذلك بسبب حداثة النظام السياسي الفلسطيني، إلا أن جميعها مهمة، وكل منها يتناول جوانب معينة حول إشكاليات النظام السياسي الفلسطيني. وفيما يلي الدراسات التي وجدها الباحث ذات العلاقة بجوانب معينة من موضوع البحث:

دراسة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (٢٠٠٠) بعنوان: إشكالية العلاقة

بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

تناولت الدراسة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في ضوء الاتفاقيات السياسية الموقعة من قبل السلطة الفلسطينية. وهدفت الدراسة إلى الكشف عن مواطن الخلل بين هاتين السلطين خلال أربعة أعوام من سير هذه العلاقة أي منذ عام ١٩٩٦ إلى عام

٢٠٠٠. وعمدت الهيئة إلى دراسة مظاهر الخلل في هذه العلاقة والأسباب المؤدية إليها، ثم ما ينتج عن ذلك من تداخل في الصلاحيات والاختصاصات. وركزت الهيئة في دراستها على دور كل من المجلس التشريعي الفلسطيني والسلطة التنفيذية في مجالي التشريع والرقابة، وعللت ذلك بأنها المجالات التي يتقاطع بها عمل السلطتان.

وخلصت الهيئة إلى أنه في وقت إعداد الدراسة كان هناك اختلال في توازن العلاقة بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، سواء من الناحية القانونية أم الأداء العملي، وقد رأت الهيئة فيما خلصت إليه أن المسؤولية عن ذلك تقع بالدرجة الأولى على عاتق السلطة التنفيذية، إلا أنها أيضاً لم تعف المجلس التشريعي من تحميله المسؤولية بسبب قصوره الذاتي وعدم متابعته لاختصاصاته التشريعية والرقابية. واقترحت الهيئة في نهاية الدراسة المصادقة على القانون الأساسي الفلسطيني الذي لم يكن قد تم إقراره وقت إعداد الدراسة، بما يضمن احترام كل سلطة لاختصاصاتها وفق القانون. كما أوصت الهيئة بإنشاء المحكمة الدستورية العليا لحسم أي خلافات تنشأ بين السلطتين.

ولكن من الملاحظ على هذه الدراسة أنها ركزت بشكل أساسي على إظهار النواحي العملية لإشكالية العلاقة بين السلطتين على صعيد التشريع والمساءلة، ولم تتطرق الدراسة إلى بيان النصوص القانونية التي أدت إلى هذه الإشكالية وتحليلها، وإلى الأسس القانونية المفترضة لتنظيم هذه العلاقة. كما خلصت الهيئة إلى أن حل هذه الإشكاليات يكمن في إقرار القانون الأساسي الفلسطيني وإنشاء المحكمة الدستورية، ولكن على الرغم من إقرار القانون الأساسي عام ٢٠٠٢، إلا أن الإشكاليات بقيت بعد ذلك، بل زادت تعقيداً بسبب إشكالية النصوص القانونية الواردة في القانون الأساسي المنظمة لهذه العلاقة بين السلطات الثلاث.

وحول ما سبق فإن هذا البحث سيضيف على هذه الدراسة بأنه يقدم جوانب أخرى في إشكاليات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، استناداً إلى البحث

والتحليل في النصوص القانونية كافة، وخاصة بعد إقرار القانون الأساسي الفلسطيني، وإصدار رزمة كبيرة من التشريعات في مجالات مختلفة، وذلك بغرض استيضاح إشكاليات النصوص القانونية النازمة لهذه العلاقات، كما أن هذا البحث لا يقتصر على تناول العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يتعدى ذلك إلى تناول تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث، هذا بالإضافة إلى أن هذا البحث يتناول في جزء كبير منه أثر إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في أعمال حقوق الإنسان، كذلك فإن دراسة الهيئة قد صدرت عام ٢٠٠٠، وهي تناولت مدة زمنية محددة من عمر النظام السياسي الفلسطيني، تلاها العديد من المتغيرات القانونية والسياسية، أما هذا البحث فيتناول المدة ما بين عام ١٩٩٦ وإلى منتصف العام ٢٠٠٧.

أما دراسة الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (٢٠٠٠) بعنوان: تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي.

فقد تناولت فيها النظام الانتخابي الفلسطيني في ضوء الأنظمة الانتخابية المعاصرة وأثر هذا النظام على تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، وهدفت الدراسة إلى بيان الإشكاليات القانونية والسياسية التي أثارها نظام الانتخاب الفلسطيني.

وقد خلصت الهيئة في هذه الدراسة إلى أن قانون الانتخاب الفلسطيني الذي تم تبنيه، لم يراع خصوصية الواقع الفلسطيني الذي يتميز بالتعددية السياسية والفكرية ووجود أحزاب وفصائل فلسطينية، وأن نظام الأكثرية الذي تم اعتماده وفق النظام الانتخابي أفرز مجلساً تشريعياً من حزب واحد، أدى بالنتيجة إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وكذلك أن المجلس التشريعي لم يستطع أداء الدور الرقابي المطلوب منه على أداء السلطة التنفيذية. وقد أوصت الدراسة في نهايتها بتبني النظام المختلط، القائم على مبدأ الدمج بين نظام الانتخاب النسبي ونظام الانتخاب الأكثرية.

وتعد دراسة الهيئة في هذا المجال مفيدة، لكونها تكشف عن أحد أهم المجالات القانونية الرئيسية، التي تؤثر في شكل ومضمون النظام السياسي الفلسطيني، كما إنها كشفت عن الإشكاليات الناتجة عن تبني نظام الانتخاب الأكثرية، ولكنها في المقابل أغفلت دراسة الجانب القانوني للاتفاقيات السياسية التي تدخلت في ذلك وتحليله، وكذلك أغفلت التحليل المنطقي المتوازن لنتائج مقاطعة أغلب التنظيمات والأحزاب السياسية الإسلامية واليسارية لهذه الانتخابات.

كما أن الدراسة تناولت مدة زمنية محدودة تلاها متغيرات عديدة، ومنها تعديل قانون الانتخابات الفلسطيني عام ٢٠٠٥، والأخذ بالنظام المختلط، وقد جرت وفق النظام المختلط الانتخابات التشريعية الثانية في الأراضي الفلسطينية، وتلاها تفاقم إشكالية العلاقة بين السلطات بسبب التنارع على الصلاحيات.

وحول ما سبق فإن هذا البحث يضيف في هذا الجانب، أنه سيتناول بالتحليل الدقيق والمتكامل إشكاليات نظام الانتخاب الفلسطيني السابق والحالي، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والقانونية التي صاحبت كلا النظامين، ومن ثم تأثير ذلك على شكل النظام السياسي الفلسطيني ومضمونه، ومنها العلاقة بين السلطات.

وفي دراسة أخرى للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن (٢٠٠١) بعنوان:

الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

تناولت فيها بيان طبيعة عمل أجهزة الرقابة الخارجية في مؤسسات السلطة الفلسطينية، وبشكل خاص عمل هيئة الرقابة العامة، بوصفها جهازاً من المفترض أن يعاون السلطة التشريعية في الرقابة المالية والإدارية على أعمال السلطة التنفيذية. وهدفت الدراسة إلى البحث في أهم الإشكاليات التي حالت دون أداء هيئة الرقابة العامة، لدورها المطلوب في الرقابة على أجهزة السلطة التنفيذية.

وقد كشفت الدراسة أن هيئة الرقابة العامة من الناحية الفعلية ليس لها أي علاقة بالمجلس التشريعي، ولم يكن للمجلس أي قدرة على إلزامها بالتعاون معه، وكذلك فإن هيئة الرقابة العامة تتبع من الناحية الفعلية للسلطة التنفيذية، وأن السلطة التنفيذية تعمدت تهميش دورها الرقابي، وبالتالي لم يكن هناك وجود لأي رقابة حقيقية على أعمال السلطة التنفيذية. وقد أوصت الدراسة بإعادة تنظيم عمل هيئة الرقابة العامة وربطها إدارياً بشكل كامل بالسلطة التشريعية، وكذلك منحها الاستقلال المالي عن السلطة التنفيذية، وعدم التدخل في عملها.

وتعد دراسة الهيئة في هذا المجال من الدراسات المهمة، نظراً لحساسيته القصوى عند المسؤولين وصناع القرار وهو الجانب المتعلق بالنواحي المالية، إلا أن الدراسة تناولت جانباً معيناً من إشكاليات العلاقة بين السلطتين في المجال المالي، كما أن الدراسة كانت خلال مدة زمنية محدودة من عمر النظام السياسي الفلسطيني، تلاها العديد من المتغيرات، ومنها تعديل قانون هيئة الرقابة العامة.

وحول ما سبق فإن هذا البحث يضيف إلى هذا الجانب أنه يتناول بيان الإشكاليات التي صاحبت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحليلها في المجال المالي كافة وتأثير ذلك على شكل النظام السياسي الفلسطيني ومضمونه، منذ بداية تشكيله وحتى تاريخ إعداد هذا البحث.

أما دراسة الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان (٢٠٠٥) بعنوان: دور البرلمان والبرلمانيين في مواجهة الفساد.

تناولت الدراسة دور المجلس التشريعي الفلسطيني في الرقابة على السلطة التنفيذية منذ نشأة المجلس وإلى عام ٢٠٠٤، وقد ركزت الدراسة على تبيان الاختصاصات والصلاحيات الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من الناحيتين القانونية

والعملية. وهدفت الدراسة إلى تحديد أوجه القصور والخلل في العلاقة بين السلطتين بغرض الاستفادة منها لإعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين على أساس مبدأ فصل السلطات.

وخلصت الدراسة إلى العديد من النتائج المهمة، وأهمها أن المجلس التشريعي الفلسطيني كان ضعيفاً في ممارسة دوره الرقابي المطلوب على أعمال السلطة التنفيذية خلال السنوات ١٩٩٦-٢٠٠٤، وأن هيمنة الحزب الواحد على المجلس التشريعي والجمع بين عضوية السلطتين، والمصالح الشخصية للأعضاء، أديا إلى استحالة قيام المجلس التشريعي بأداء دوره المطلوب في الحد من تجاوزات السلطة التنفيذية، وكذلك فإن السلطة التنفيذية هيمنت على عمل المجلس التشريعي بشكل كامل خلال هذه المدة، ولم يكن هناك أي تطبيق أو التزام بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني.

وقد اختتمت الدراسة بتقديم العديد من التوصيات التي تؤدي إلى معالجة جذرية لإشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتكرس الفصل بينهما، ومن هذه التوصيات تعديل نظام الانتخابات الفلسطيني من نظام الأكثرية إلى النظام النسبي، وكذلك إجراء انتخابات جديدة بشكل فوري، تسمح بتشكيل سلطة تشريعية تكون قادرة على مساءلة السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من أهمية الدراسة لكونها من الدراسات الأولى التي شخصت إشكالية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بشكل مفصل وحلته، وذلك خلال مدة طويلة نسبياً منذ عام ١٩٩٦ وإلى عام ٢٠٠٤، إلا أن الدراسة تناولت جانباً من هذه العلاقة فقط، وهو المتعلق بالمساءلة والمحاسبة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، كما أن الدراسة اتجهت إلى تحليل الإشكالية بعيداً عن تناول تأثير طبيعة شكل النظام السياسي الفلسطيني على هذه العلاقة، كما تلا هذه الدراسة العديد من المتغيرات القانونية والسياسية في بنية النظام السياسي الفلسطيني.

وحول ما سبق فإن هذا البحث يضيف على هذا الجانب المتمثل في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تحليل إشكالية هذه العلاقة في ضوء مجمل النصوص القانونية المنظمة للنظام السياسي كلاً، ومنها العلاقة بين السلطتين، كما أنه يتناول مجالي التقاطع في العلاقة بين السلطتين، وهما التشريع والرقابة، وكذلك يضيف مدة زمنية هي الأهم في عمر النظام السياسي الفلسطيني، منذ عام ٢٠٠٤، وإلى منتصف العام ٢٠٠٧، حيث شهدت هذه المدة العديد من المتغيرات القانونية والسياسية.

وفي دراسة أخرى للائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان (٢٠٠٥) بعنوان:

الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني.

هدفت الدراسة إلى استيضاح طبيعة الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني من الناحية القانونية، بمعنى أهو فصل نسبي، أم فصل مطلق. وخلصت الدراسة إلى أن الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني هو فصل مرن ونسبي. وأوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات اللازمة لتعزيز فاعلية مؤسسات السلطة الفلسطينية، والتي كان من أهمها إعادة تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق القانون الأساسي الفلسطيني بشكل واضح، وإقرار النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وإقرار قانون ينظم عمل الأجهزة الأمنية ويوضح صلاحياتها، وكذلك تشكيل المحكمة الدستورية العليا.

تعد هذه الدراسة مهمة جداً لأنها تناولت العلاقة بين كافة السلطات المكونة للنظام السياسي الفلسطيني، إلا أنها مقتضبة جداً وقد تعاملت في طريقة التحليل المتبعة من خلالها مع مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني بوصفه أمراً قائماً، وبالتالي ركزت البحث على محاولة معرفة طبيعة الفصل بين السلطات في هذا النظام، عما إذا كان مطلقاً أم نسبياً، كذلك اكتفت الدراسة لهذا الغرض بتناول النصوص القانونية العامة في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي وتحليلها، ولم تتطرق إلى الخوض في مجمل التشريعات النازمة والموضحة لطبيعة هذه العلاقات، كذلك تناولت الدراسة فترة

زمنية محددة، تلا هذه المدة متغير أساسي وهو الانتخابات التشريعية والرئاسية الثانية التي أحدثت تحولاً جذرياً في نمط العلاقات بين السلطات الثلاث.

وحول ما سبق فإن هذا البحث يقدم وصفاً وتحليلاً نقدياً متكاملًا، حول إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في مجمل التشريعات المنظمة لهذه العلاقة، ومن ثم يضيف جانباً آخر وهو أثر هذه الإشكالية على حقوق الإنسان، وذلك كله بالاستناد إلى الأنظمة السياسية النيابية المعاصرة، والاتفاقيات السياسية التي أوجدت النظام السياسي الفلسطيني كذلك بالاستناد إلى النصوص القانونية التي تم العمل بمقتضاها كافة، منذ بداية تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات الواردة عليها كافة. وهو في نهايته يقدم مجموعة متكاملة من التوصيات القانونية والعملية التي من شأن تبنيها، أن يعالج إشكالية العلاقة بين السلطات، ويسهم في تبني نظام سياسي فلسطيني واضح المعالم، وعلى أسس قانونية ديمقراطية سليمة.

أما دراسة المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (٢٠٠٦) بعنوان: المجلس التشريعي الفلسطيني: عشرة أعوام من غياب المساءلة. دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي خلال العقد الأول من عمره، ١٩٩٦ - ٢٠٠٦.

تناولت الدراسة بالتحليل والنقد البنية السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني منذ تأسيسه عام ١٩٩٦ وإلى العام ٢٠٠٦. وهدفت الدراسة إلى بيان وتحليل العلاقة الطردية بين البنية السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني خلال العقد الأول من عمره وقدرات المجلس على القيام بواجباته في التشريع والرقابة، وقد ركزت الدراسة بشكل أساسي على تناول الظروف والسياق السياسي لنشأة وتكوين المجلس التشريعي الفلسطيني، وكذلك أداء المجلس فيما يتعلق بإختصاصاته الرئيسة في التشريع والرقابة، ومن ثم عملت على إظهار أوجه القصور والخلل في ممارسة هذه الإختصاصات. وقد استندت الدراسة في ذلك إلى آراء وتقييم عدد من أعضاء المجلس التشريعي لعمل المجلس وعلاقته بالسلطة التنفيذية وإلى

التقارير الدورية الصادرة عن المركز، والمتعلقة بعمل المجلس التشريعي في كل دورة من دورات انعقاده، وكذلك استندت إلى التقارير الصادرة عن المؤسسات المحلية العاملة في هذا المجال، وإلى متابعات الصحف المحلية الدورية المتعلقة بأخبار وعمل المجلس التشريعي وعلاقته بالسلطة التنفيذية.

وخلص المركز من خلال هذه الدراسة إلى أنه بسبب التركيبة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني منذ نشأته والتي هيمن عليها الحزب الواحد، وبسبب هيمنة رئيس السلطة التنفيذية على أعضاء المجلس، فشل المجلس التشريعي في أداء وظائفه الأساسية، فمن جهة لم ينجح في تنظيم إطار دستوري وتشريعي متكامل يحكم العلاقة بين سلطاته الثلاث على أساس مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، ومن جهة أخرى لم ينجح في ممارسة وسائل الرقابة البرلمانية المقررة له في مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية بشكل مؤثر وفعال.

وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسة حيث تناولت العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية خلال مدة عشر سنوات، إلا أنه من الملاحظ عليها أنها ركزت بشكل أساسي على إظهار التأثيرات السياسية على عمل المجلس التشريعي، والتي أدت إلى إشكالية العلاقة بين السلطتين على صعيد التشريع والمساءلة، ولم تتطرق الدراسة إلى بيان وتحليل إشكالية النصوص القانونية النازمة للعلاقة بين السلطتين، وكذلك إلى بيان الأسس القانونية المفترضة لتنظيم هذه العلاقة على أساس مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات. كما لم تقدم الدراسة أية حلول أو مقترحات قانونية لمعالجة إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يؤدي إلى ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري الفلسطيني.

وحول ما سبق فإن هذا البحث يختلف ويضيف على هذه الدراسة بأنه يتناول البحث القانوني بشكل كامل في العلاقة بين السلطات الثلاث المكونة للنظام السياسي

الفلسطيني، بالإضافة إلى تناوله السياق والظروف السياسية التي صاحبت تكوين كل سلطة من السلطات الثلاث، وذلك إستناداً إلى البحث والتحليل في كافة النصوص القانونية المنظمة لعمل كل سلطة بشكل منفرد وكذلك المنظمة للعلاقة بين السلطات الثلاث وخاصة بعد إقرار القانون الأساسي الفلسطيني، وإصدار رزمة كبيرة من التشريعات في مجالات مختلفة، وذلك بغرض استيضاح إشكاليات النصوص القانونية النازمة لهذه العلاقات، كما أن هذا البحث لا يقتصر على تناول العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يتعدى ذلك إلى تناول تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث، وكذلك يتناول في جزء كبير منه أثر إشكالية العلاقة بين السلطات الثلاث في إعمال حقوق الإنسان، هذا بالإضافة إلى أن هذا البحث يقدم في نهايته مجموعة شاملة من المقترحات والتوصيات لمعالجة إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني وأثرها في إعمال حقوق الإنسان.

تمهيد:

من خلال هذا التمهيد سيتم التطرق بإيجاز شديد إلى موضوعين لهما ارتباط وثيق بموضوع البحث، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- خلفية حول نشأة النظام السياسي الفلسطيني:

تعود بدايات نشأة النظام السياسي الفلسطيني إلى الاتفاقية السياسية المعرفة باتفاقية أوسلو - إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي للفلسطينيين، الموقع في واشنطن في ١٣ سبتمبر عام ١٩٩٣، بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل- تلاه اتفاق آخر تنفيذي لهذه الاتفاقية عرف باتفاق غزة - أريحا الموقع في ٤ مايو ١٩٩٤ في القاهرة، وكان نتيجته إنشاء ما سمي لاحقاً السلطة الوطنية الفلسطينية على جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة، في مدينتي غزة وأريحا. وبموجب هذا الاتفاق جرى إنشاء مجلس حكم انتقالي مكوناً من ٢٤ شخصاً والذي أُعطي صلاحية مباشرة المهام التنفيذية والتشريعية في آن واحد، وذلك لحين إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية المتفق عليها.

ثم أعقب ذلك عدة اتفاقيات سياسية تفصيلية بين الجانبين لتنفيذ الاتفاقية الأولى ومد سريانها على باقي الأراضي الفلسطينية المتفق عليها (الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة)، وقد حددت هذه الاتفاقيات النواة الأولى لبنية النظام السياسي الفلسطيني الذي

^٤ راجع، إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي، بتاريخ ١٣ أيلول ١٩٩٣، الموقع في واشنطن - اتفاقية أوسلو ١، البند (٩). نسخة منشورة على الموقع الإلكتروني لمنظمة التحرير الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، www.nad-plo.org. ٢٠٠٩/٤/١٥.

سيتم تشكيله على الأراضي الفلسطينية المتفق عليها^٥. ويعد أبرز هذه الإتفاقيات التي تناولت مكونات النظام السياسي الفلسطيني ما عُرف باتفاقية أوسلو ٢ (الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي الانتقالي في الضفة الغربية وقطاع غزة الموقع في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٩٥) حيث جاء فيها أن سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني تتكون من المجلس الفلسطيني ورئيس السلطة التنفيذية الذين يتم انتخابهم مباشرة، وفي آن واحد من قبل الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة، ولمدة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ التوقيع على اتفاقية غزة أريحا في ٤ أيار ١٩٩٤^٦.

كما أن الانتخابات تتم بموجب هذه الاتفاقية وبموجب قانون وأنظمة الانتخابات التي ستقرها السلطة الفلسطينية، كما اشترطت الاتفاقية المرحلية أن لا تخالف التشريعات الفلسطينية أحكام الاتفاقية السياسية بل أن تتوافق معها^٧. كذلك بموجب الاتفاقية يتم ممارسة الصلاحيات التنفيذية للمجلس من قبل السلطة التنفيذية والتي تمارسها بالنيابة عن المجلس، ويكون رئيس السلطة التنفيذية بحكم وظيفته عضواً فيها، أما الصلاحيات التشريعية فيحق للمجلس ضمن ولايته الإقليمية والجغرافية والوظيفية إصدار تشريعات أولية وثنائية كالقوانين والأنظمة وغيرها^٨.

وبموجب الاتفاقية أيضاً يُلزم رئيس السلطة التنفيذية بعدم الموافقة والمصادقة على التشريعات المخالفة للاتفاقية والتي يتبناها المجلس، كذلك ملزم الجانب الفلسطيني بإبلاغ

^٥ المرجع السابق. وراجع أيضاً اتفاق غزة - أريحا، بتاريخ ٤ أيار ١٩٩٤، الموقع في القاهرة، نسخة منشورة على

الموقع الإلكتروني لمنظمة التحرير الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، www.nad-plo.org، ٢٠٠٩/٤/١٥.

^٦ راجع، الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي الانتقالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، بتاريخ ٢٨ أيلول ١٩٩٥، الموقع في واشنطن، المادة (٣)، الفقرة (١) والفقرة (٤). نسخة منشورة على الموقع الإلكتروني لمنظمة التحرير الفلسطينية،

دائرة شؤون المفاوضات، www.nad-plo.org، ٢٠١٠/٤/١٥.

^٧ المرجع السابق، المادة (٣) الفقرة (٢) و (٣).

^٨ المرجع السابق، المادة (٥) الفقرة (٢) و (٤).

الجانب الإسرائيلي بالتشريعات التي تصدر عنه كافة، ويحق للجانب الإسرائيلي لفت نظر الجانب الفلسطيني لأي تشريعات تعدها إسرائيل باطلة^٩. وعلى الرغم من أن صلاحية التشريع بموجب الاتفاقية بيد المجلس، إلا أنه أيضاً يعطي رئيس السلطة التنفيذية الحق في تقديم مشاريع القوانين، وإصدار التشريعات التي يتبناها المجلس، وكذلك إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية للتشريعات التي يقرها المجلس^{١٠}.

يتبين مما سبق أن نواة بنية النظام السياسي الفلسطيني التي تشكلت في مراحله الأولى قد تأثرت بشكل كامل بالاتفاقيات السياسية التي أنشأته، وأن عمله مقيد بضرورة عدم مخالفة الاتفاقيات السياسية الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي.

ثانياً- المبادئ العامة التي تحكم النظام السياسي الفلسطيني:

خلال المرحلة الانتقالية الأولى من عمر السلطة الفلسطينية، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٥) لعام ١٩٩٥^{١١}. وقد أكدت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون والتي تعد جزءاً منه على مبدأ إجراء الانتخابات وبشكل دوري كما دعت المذكرة المجلس الذي سيتم انتخابه إلى وضع نظام دستوري للمرحلة الانتقالية يقوم على مبدأ سيادة الشعب وفصل السلطات واستقلال القضاء والمساواة بين المواطنين واحترام حقوق الإنسان^{١٢}.

^٩ المرجع السابق، المادة (١٨) الفقرة (٤).

^{١٠} المرجع السابق، المادة (١٨) الفقرة (٣).

^{١١} المرحلة الانتقالية الأولى قد امتدت ما بين تاريخ ١٩٩٤/٥/٥، تاريخ قدوم السلطة الفلسطينية فعلياً إلى الأراضي

الفلسطينية - غزة وأريحا- إلى تاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى في ١٩٩٦/١/٢٠.

^{١٢} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٥) لعام ١٩٩٥، الوقائع الفلسطينية،

العدد الثامن، المادة (٣).

وبعد إجراء الانتخابات العامة بموجب قانون الانتخابات المذكور وتنفيذاً لما جاء فيه عملت السلطة التشريعية المنتخبة (المجلس التشريعي) إلى جانب لجنة مختصة على إعداد النظام الدستوري للسلطة الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، الذي سمي لاحقاً بمشروع القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ١٩٩٦، وقد تضمن هذا المشروع مجموعة من النصوص التي أشارت بشكل واضح إلى المبادئ العامة التي تحكم النظام السياسي الفلسطيني، حيث نص في المادة (٥) منه على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي".

وكما نص في المادة (٢) منه على أن "الشعب مصدر السلطات، ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات...". ونص في المادة (٦) منه على أن "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص". ونص في المادة (١٠) منه على أن "حقوق الإنسان وحياته ملزمة وواجبة الاحترام".

يلاحظ من خلال النصوص القانونية سالفة الذكر، أن السلطة الوطنية الفلسطينية الوليدة قد حسمت خيارها نحو تبني الديمقراطية النيابية نظاماً للحكم، وعززت ذلك من خلال تبنيتها صراحة لأهم المبادئ التي يركز عليها الحكم الديمقراطي، وهي: الانتخابات والمساءلة والمحاسبة، والفصل بين السلطات، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان.

الفصل الأول

تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة

كانت ومنذ أمد بعيد قضية طريقة الحكم، وكيفية بناء النظام السياسي، وتنظيم العلاقة بين كافة السلطات المكونة له، من أهم القضايا محل الاهتمام والنقاش لدى كثير من المفكرين والساسة والفلاسفة، حيث ظهر في الأدبيات السياسية القديمة الكثير من التصورات حول شكل الحكم المفترض وطريقته في الدولة القديمة، ثم استقر الفقه التقليدي منذ القرن الثامن عشر، وأيضاً الفقه الحديث بشكل عام على تقسيم الوظائف القانونية للدولة إلى وظيفة التشريع، ووظيفة التنفيذ، ووظيفة القضاء، وتوزيعها على سلطات ثلاث تباشر كل منها وظيفة معينة، ولكن بقيت مسألة حجم الصلاحيات المعطاة لكل سلطة وقوتها في مواجهة السلطتين الأخرتين، وتنظيم العلاقة فيما بينها، محل اختلاف في التطبيق في الأنظمة السياسية المعاصرة.

سيتم البحث في هذا الفصل حول ما سبق ذكره من خلال مبحثين، المبحث الأول سيتناول أسس تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة، والمبحث الثاني سيتناول تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية النيابية المعاصرة، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول - أسس تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة:
تختلف الأنظمة السياسية في الأسس التي تبني عليها العلاقة بين سلطاتها المختلفة، فمنها من يأخذ بمبدأ تركيز السلطات، ومنها من يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وسيتم تناول مبدأي تركيز السلطات وفصلها على النحو الآتي:

المطلب الأول - مبدأ تركيز السلطات:

يعني تركيز السلطة عدم الفصل بين السلطات التي تتولى مهام الدولة المختلفة، ومزجها واستيلاء فرد أو هيئة على جميع السلطات^{١٣}. ولإيضاح أشمل حول مفهوم مبدأ تركيز السلطات سيتم تناول طريقة تطبيقه في كل من الأنظمة السياسية القديمة، والأنظمة السياسية المعاصرة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول - تركيز السلطات في الأنظمة السياسية القديمة:

ساد مبدأ تركيز السلطات في الأنظمة السياسية القديمة باستثناء نظم الحكم التي طبقت مبدأ الفصل بين السلطات في المدن اليونانية، وفي روما القديمة، فقد كان مبدأ تركيز السلطات أساساً لنظم الحكم الإقطاعية والملكية الحديثة، حيث كان يسود نظام الحكومة الشخصية فكانت الدولة تحتل بشخص الحاكم، وكان هو المشرع والمنفذ والقاضي ويقوم بكل الوظائف بنفسه وبواسطة عماله ولا وجود لسلطات غيره حتى ولو من الناحية الشكلية، وقد ساعد على ذلك أن شئون الحكم والسياسة كانت ملكاً للحاكم وامتيازاً شخصياً له اكتسبه بفضل قوته ومواهبه الذاتية، ومن ثم لا يجوز أن ينافس أو يشاركه فيها

^{١٣} راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١١٠.

أحد، إضافة إلى أن تلك الأمور كانت محدودة إلى حد كبير، وبالتالي لم تظهر حاجة ماسة تدعو إلى تقسيمها أو توزيعها^{١٤}.

وقد أدى تركيز السلطة في يد فرد واحد أو هيئة واحدة إلى الاستبداد وسيادة القهر وتفشي الظلم والتعسف من جانب الحكام وأعوانهم، وإلى إهدار حقوق الأفراد وحرقاتهم حيث إن الملوك في الماضي كانوا يحرصون كل الحرص على أن تكون إرادتهم هي المرجع النهائي، في كل ما يتعلق بأمور أو شئون الدولة، وعلى هذا الأساس قامت أنظمة الحكم الإقطاعية والملكيات المطلقة أو المستبدة^{١٥}.

وإذا كانت فكرة وحدة السلطة وتركيزها في يد الملك هي محور الفكر السياسي السائد، في عصر النهضة، والذي أدى إلى تأسيس الدولة في إنجلترا وفي فرنسا على قاعدة النظام الملكي المطلق، الذي لا يعرف فصل السلطات، فإن المبدأ وجد تطبيقات حديثة في ديكتاتوريات القرن العشرين في ألمانيا النازية وإيطاليا الفاشية وإسبانيا على يد هتلر وموسوليني وفرانكو، حيث كانت فكرة وحدة الدول ممثلة في وحدة الحزب، ووحدة الزعيم هي الأساس لهذه النظم الفردية فأدمجت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد الزعيم والذي كان يعد الحائز الوحيد لسلطة الشعب^{١٦}.

الفرع الثاني- تركيز السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة:

لقد كان لتطور المجتمعات وإتساعها، وتشعب وظائف الدولة وزيادة أنشطتها، وتعدد مظاهر الحياة فيها وتعدد مشاكلها، وعجز الحكام بمفردهم عن معالجتها أثره الهدام على مبدأ تركيز السلطات بمفهومه القديم، فلم يعد في مقدور الحاكم الفرد أو الهيئة الواحدة

^{١٤} راجع، البناء، محمود عاطف، مرجع سابق، ص ٤١٨.

^{١٥} المرجع السابق، ص ٤١٩-٤٢٠.

^{١٦} راجع، الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار الشروق، ١٩٦٩، ص ٥٧٣.

القيام بكل وظائف الدولة أو مباشرتها بالصورة التي يجب أن تباشر بها قديماً، مما حدا بهم إلى الاستعانة بسلطات أخرى للقيام ببعض هذه الوظائف، وأسندت مهام التشريع لسلطة مختصة بالتشريع، وأسندت مهام القضاء لسلطة قضائية، إلا أن السلطة التنفيذية ظلت تُهيمن على هاتين السلطتين وأعضائها بشكل كامل، ولا مجال لمساءلتها أو محاسبتها من الناحية العملية أمام السلطتين الأخرين، وهذا ما هو معمول به في الأنظمة السياسية كافة والتي لا تطبق الديمقراطية بمعناها الحقيقي^{١٧}.

كذلك وجد مبدأ تركيز السلطات تطبيقاً مختلفاً، في أنظمة سياسية ديمقراطية حديثة، على الرغم من أن هذه النظم لا تعترف بتطبيقها تركيز السلطات، حيث عمدت هذه النظم إلى إدماج وظيفتي التشريع والتنفيذ بيد البرلمان، أي بمعنى تركيز السلطات لصالح السلطة التشريعية، وهو ما يعرف بالنظام السياسي المجلسي أو ما يسمى بنظام حكومة الجمعية وخير نموذج على هذا النظام هو سويسرا^{١٨}.

المطلب الثاني- مبدأ الفصل بين السلطات:

إذا كان مبدأ توزيع السلطات قد نال إلى حد كبير من تركيز السلطات، فإن لإنتشار المد الديمقراطي بمبادئه التي تحارب استبداد الفرد بالسلطة، وتدعو إلى انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، واعتباره مجرد ممثل لها، أو ممثل لإرادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية في المجتمع، وكذلك ظهور الدعوات لحماية الحريات والحقوق الفردية من استبداد

^{١٧} يجري تطبيق مبدأ تركيز السلطات بهذا المفهوم في أغلب الدول النامية أو ما يسمى بدول العالم الثالث. راجع بطيخ، رمضان محمد، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨ ص ٧.

^{١٨} راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، النظم السياسية المقارنة، فلسطين، غزة، مطابع الهيئة الخيرية، الطبعة الثالثة ١٩٩٦، ص ٣١٥. وراجع، الشرقاوي، سعاد، مرجع سابق، ص ١٢٢.

السلطة، الأثر المباشر لظهور مبدأ الفصل بين السلطات، وليس فقط بهدف توزيع وتقسيم الوظائف على هيئات متعددة في الدولة، وإنما أيضا لبيان العلاقة بين هذه السلطات وتنظيمها، بحيث تراقب كل سلطة السلطتين الأخرين في أدائها لوظيفتها المسندة إليها وفقاً للدستور، وتتمكن كل منهما من وقف الأخرى أو الحد من تسلطها واستبدالها وفقاً للمبدأ القائل "أن السلطة توقف أو تحد السلطة"^{١٩}.

وأصبح مبدأ فصل السلطات من أهم المبادئ التي تستند إليها فكرة الدولة الديمقراطية الحديثة الخاضعة لحكم القانون، فهو ركيزة أساسية لتشييد بنية النظام السياسي الديمقراطي، كما أن تطبيقه أصبح أحد أهم الضمانات لاحترام حقوق الإنسان وحرياته. سيتم من خلال هذا المطلب تناول مفهوم المبدأ وفق التصور الحديث، ثم سيتبع ذلك بتقديم خلفية تاريخية عامة عن نشأة هذا المبدأ، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول - مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث:

يرتبط التصور الحديث لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات - كما نتعامل معه اليوم- إلى فكر الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو (Montesquieu)^{٢٠}. وذلك لأنه طور التصورات الأولية لهذا المبدأ إلى مضمونه المتعارف عليه اليوم، ويتم حسب هذا المبدأ وفق التصور الحديث الفصل بين ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي الديمقراطي، وتوزيع وظائف الدولة القانونية الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية على هذه السلطات الثلاث، وتتولى كل سلطة

^{١٩} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٧.

^{٢٠} مونتسكيو فقيه فرنسي من أسرة عريقة، ولد في بوردو عام ١٦٨٩، وتوفي في باريس عام ١٧٥٥، وقد وضع ثلاثة مؤلفات مهمة، وهي الخطابات الفارسية، وأسباب عظمة الرومان وانحطاطهم، ثم كتابه الشهير روح القوانين وهو آخر وأهم مؤلفاته. راجع، عبد المتعال، زكي، تاريخ النظم السياسية والقانونية والاقتصادية، القاهرة، مطبعة نوري، ١٩٣٥، ص ٣٩.

منها وظائفها. بمعزل عن السلطتين الأخرين، إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال وفق هذا المبدأ أن تعمل كل سلطة بمعزل تام عن السلطتين الأخرين، ولكن لكل سلطة الحق في مراقبة أداء السلطتين الأخرين في حدود ما يقرره القانون، بمعنى أنه وفق هذا المبدأ يبقى هناك نوعٌ من العلاقة التكاملية التي أساسها وغرضها تحقيق المصلحة العامة وكفالة النظام السياسي الديمقراطي^{٢١}. وفيما يلي بيان وظائف السلطات الثلاث وفق هذا المبدأ على النحو الآتي:

أولاً- السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية تكون مسؤولة عن عملية التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية وهي السلطة الممثلة للشعب ومصالحه^{٢٢}. وهناك عدة تسميات لهذه السلطة تختلف باختلاف الدول، فمن هذه التسميات، البرلمان، مجلس الشعب، مجلس النواب، مجلس الأمة، الجمعية الوطنية، الكونغرس^{٢٣}. كذلك تختلف طريقة تشكيل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى وفق الظروف الاجتماعية والسياسية والجغرافية الخاصة بكل دولة، فبعض الدول يجري تشكيل السلطة التشريعية فيها من مجلسين للنواب على خلاف نظام المجلس

^{٢١} لمزيد من التوضيح حول مفهوم المبدأ وكيفية ارتباطه بالمفكر الفرنسي مونتسكيو، راجع، الشاعر، رمزي طه، الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الأول، الأيدلوجية التحررية، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٩٨، ص ٨٠ وما بعدها. وراجع، عبد المتعال، زكي، مرجع سابق، ص ٣٩ وما بعدها. وراجع، السيد علي، سعيد، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية رسالة دكتوراة، القاهرة، عين شمس، ١٩٩٩، ص ١٩ - ٢٠. وراجع، بدوي، ثروت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٢٢ - ٣٢٤.

^{٢٢} Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, New York, Cambridge University Press, 1989, at 42.

^{٢٣} يسمى في نظام السلطة الوطنية الفلسطينية بالجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك بحسب قانون الانتخابات الفلسطيني لعام ١٩٩٥، ومشروع القانون الأساسي المقرر من المجلس التشريعي لعام ١٩٩٧، والنظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٠.

الواحد، وهذا عادة يتم في الدول الفدرالية كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فالسلطة التشريعية تسمى الكونغرس، وهي تنقسم إلى مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، كما تختلف طريقة انتخاب النواب في كلا المجلسين، وعادة ما يتطرق دستور الدولة إلى جانب شكل السلطة التشريعية إلى طريقة انتخاب النواب، ووفق النظام الديمقراطي يتم انتخاب أعضاء السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً من قبل المواطنين ولفترات محددة، كما تتطرق القوانين المنظمة لعمل السلطة التشريعية بشكل تفصيلي إلى طريقة عمل النواب ومسؤولياتهم بما يحقق خدمة المواطنين وحماية النظام الديمقراطي^{٢٤}.

ثانياً- السلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية تكون مسؤولة عن تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعن إدارة شؤون الدولة والمواطنين فيها بحسب ما تنص عليه هذه القوانين، وتختلف طريقة تشكيل السلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية من دولة إلى أخرى، وذلك باختلاف نظام الحكم السائد، فالسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتكون من رئيس الدولة الذي يتم أيضاً اختياره بالانتخاب المباشر من الشعب، ومن ثم هو من يقوم باختيار وزرائه أو معاونيه كما في نظام الولايات المتحدة، وهنا عملية الرقابة من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تختلف طريقتها وتأثيراتها بالمقارنة مع نظم ديمقراطية أخرى كالنظام البرلماني

^{٢٤} راجع، الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، ١٩٧٩، ص ٤٦٠-٤٦٢. ولمزيد من التفصيل حول وظائف السلطات الثلاث وفق التصور الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات راجع أيضاً، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٢)، فصل السلطات، رام الله، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، ص ٥-١٥.

حيث وفق النظام البرلماني تتشكل السلطة التنفيذية من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ولكن رئيس الدولة وفق هذا النظام لا يشارك فعلياً في الحكم وهو غير مسأل أمام السلطة التشريعية، وصاحب السلطة التنفيذية الفعلي هو رئيس الوزراء الذي يتم اختياره من قبل حزب الأكثرية في السلطة التشريعية، ويخضع رئيس الوزراء وأعضاء حكومته لرقابة السلطة التشريعية بشكل مباشر، وذلك وفق طرق وإجراءات يحددها القانون الناظم لهذه العلاقة. كما قد تكون السلطة التنفيذية وفق بعض الأنظمة الديمقراطية مقسمة إلى قسمين هما: رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ويتمتع كل منهما بصلاحيات تنفيذية واسعة، حيث تسمى الأنظمة المختلطة أو الأنظمة شبه الرئاسية، مثال ذلك نظام الحكم في فرنسا^{٢٥}. وسيتم الحديث حول هذه الأنظمة عند الحديث لاحقاً عن تنظيم العلاقة بين السلطات في النظم النيابية الديمقراطية المعاصرة.

ثالثاً - السلطة القضائية:

تمثل مسؤولية السلطة القضائية في تطبيق القانون الصادر عن السلطة التشريعية في حال خرقه من قبل المواطنين أو من قبل الأجهزة الرسمية للدولة، أو في حالات المنازعات بين المواطنين أنفسهم، أو النزاعات بين أجهزة الدولة والمواطنين^{٢٦}. ووفق النظام الديمقراطي ومبدأ الفصل بين السلطات تعمل السلطة القضائية على تطبيق القانون بشكل متساوٍ سواء بين المواطنين أنفسهم أم بين المواطنين وأجهزة الدولة الرسمية والأعضاء المكونين لها. وتختلف طريقة تشكيل السلطة القضائية بين الدول الديمقراطية ولكن جميع هذه النظم تكفل للمواطنين وجود عدة درجات من التقاضي أمام عدد من المحاكم المختلفة، كما تكفل هذه النظم إنشاء محاكم متخصصة بنزاعات ومجالات معينة، وبما

^{٢٥} راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

^{٢٦} Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, New York, Cambridge University Press, 1989, at 72.

يضمن في النهاية تحقيق الحد اللازم من العدالة والمساواة، ويتم ضمان استقلال السلطة القضائية في النظم الديمقراطية من خلال قانون خاص يحدد جهة الإشراف على عمل القضاء وكيفية تعيين أعضائها، كما ينظم القانون طريقة تعيين القضاة وشروط عزلهم وصلاحياتهم وكل ما يتعلق بطرق عملهم^{٢٧}.

وخلاصة القول حول مفهوم هذا المبدأ كما أراده المفكرون قديماً وحديثاً، هي إيجاد تعددية تخلق نوعاً من الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطات، بحيث لا تكون هناك سلطة واحدة غير محددة الصلاحيات، وغير خاضعة للمساءلة والمحاسبة، وذلك بهدف منع احتكار السلطة من قبل شخص واحد أو مجموعة محدودة من الأشخاص، لأن تجميع السلطة لدى جهة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى الاستبداد بالحكم، وبالتالي فساد الحكم. "فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"^{٢٨}.

الفرع الثاني - التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات:

تعود التصورات الأولية لمبدأ الفصل بين السلطات إلى زمن الإغريق حيث دعا إليه كل من أفلاطون وأرسطو، كما أن روما القديمة مارست هي الأخرى قدراً من فصل السلطات في نظامها الدستوري بين مجلس الشعب ومجلس الشيوخ والإمبراطور، ويرجع الفضل في إظهار المبدأ في مفهومه الحديث إلى المدرسة الإنجليزية والتجربة الديمقراطية الإنجليزية حيث تطورت الملكية في إنجلترا نتيجة ثورة الأساقفة من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات، حيث صدر دستور كروموويل (Cromwel) في القرن السابع عشر على أساس مبدأ فصل السلطات، وكان ينص على استقلال القضاء كما دافع بشدة عن فصل سلطات التشريع التي جعلها للبرلمان المنتخب، وسلطات التنفيذ التي تبقى للملك

^{٢٧} راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٤٦٨ .

^{٢٨} المرجع السابق، ص ٤٦٩ .

ومعاونيه، وكان هذا أول تطبيق للمبدأ من الناحية العملية، ولكن أعمال كروموويل اندثرت بانتهاء عهده وعودة الملكية من جديد^{٢٩}.

ويعد جون لوك (John Lock) أول من كتب عن مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام النيابي، ووضح آراءه في كتاب الحكومة المدنية الصادر عام ١٦٩٠، حيث قسم سلطات الدولة إلى أربع وهي: السلطة التشريعية ووظيفتها سن القوانين، والسلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن الداخلي، والسلطة الاتحادية ومهمتها إعلان الحرب وتقرير السلم، وعقد المعاهدات ومباشرة العلاقات الخارجية، وسلطة التاج أي مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية^{٣٠}. وكان لوك يميز جمع السلطة التنفيذية مع السلطة الاتحادية، أما السلطة التشريعية فكان يعدها في مركز أسمى وأعلى بالنسبة للسلطات الأخرى، وذلك لقيامها بوضع القواعد المعبرة عن الصالح العام، ويرى لوك أن الإنسان بطبعه ميال للاستبداد واستغلال سلطاته إلى أبعد مدى حتى يجد حداً يوقفه، ولذا كان لزاماً لمنع هذا الاستبداد توزيع السلطة على أكثر من هيئة حتى تراقب إحداها الأخرى وتوقفها عند حدها وتلزمها نطاق اختصاصها^{٣١}.

ومما تجدر الإشارة إليه فإن لوك لم يعد السلطة القضائية سلطة مستقلة قائمة بذاتها ويرجع السبب في ذلك إلى تأثيره في نظريته عن مبدأ الفصل بين السلطات، بالنظام الإنجليزي القائم في عصره، حيث كان القضاة خاضعين قبل ثورة ١٦٨٨ لسلطات التاج خضوعاً تاماً وكاملاً سواء من حيث التعيين أم العزل أم تلقي الأوامر، ثم أصبحوا بعد هذا التاريخ خاضعين للبرلمان ومتأثرين بالتالي باتجاهات وميول حزب الأغلبية^{٣٢}.

^{٢٩} راجع، ليلة، محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٠، ص ٣٠٣.

^{٣٠} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، هامش ص ٨-٩.

^{٣١} المرجع السابق، ص ٩.

^{٣٢} المرجع السابق، ص ٩.

وفي ضوء ما سبق يمكن القول أن نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات ليست سوى مرحلة من تطور فكري طويل حيث قام هذا الفيلسوف بدراسة أفكار من سبقوه حول هذا المبدأ مستفيداً من إقامته بإجلترا لمدة عامين، ومتأثراً بالنظم الإنجليزية المعمول بها حينذاك، إلا أنه تعدى حدود هذه النظم، ولم يتأثر بالواقع العملي للحكومات السائدة في عصره، ووضع نظرية عامة مثالية مقرونة باسمه، وعرضها عرضاً واضحاً باسمه في كتابه روح القوانين (*L'esprit des lois*) الذي صدر عام ١٧٤٨، ولا تزال الأفكار التي طرحها تمثل حجر الزاوية في دراسات القانون الدستوري، بل يمكن القول أنها تعد أساساً لكل حكومة منظمة وعنواناً لكل دولة مثالية بغض النظر عن الزمان والمكان الذي توجد فيه هذه الحكومة أو تلك الدولة، ولذلك كان من حقه في الفكر السياسي أن تنسب إليه نظرية الفصل بين السلطات وترتبط باسمه^{٣٣}.

وفي هذا الصدد كتب مونتسكيو في كتابه روح القوانين "تعلمنا التجربة أن كل من يقبض على دفة الحكم يميل إلى إساءة استعمالها، ويستمر في ميله هذا إلى أن تفرض عليه تحديدات، ولمنع إساءة استعمال السلطة يجب أن تدار أمور الحكم بطريقة تجعل من سلطة معينة عاملاً لتحديد سلطة أخرى.."^{٣٤}.

وأما عن حدة الفصل بين السلطات، فقد أضاف مونتسكيو فكرة مهمة جداً إلى التصورات السابقة، حين أشار إلى أنه ليس من المفيد أن يكون الفصل تاماً لدرجة القطيعة لأن ذلك سيخلق بين السلطات علاقات نزاع ومنافسة تعرقل عملها ولا تخدم الهدف المقصود، وهو أمن وحرية المواطنين^{٣٥}.

^{٣٣} راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

^{٣٤} راجع، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، مرجع سابق ص ٢٠، نقلاً عن كتاب مونتسكيو روح القوانين أو روح الشرائع كما تم ترجمته في الكتيب الصادر عن مؤسسة مواطن.

^{٣٥} راجع، بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص ٣٢٤-٣٢٥.

كما رأى مونتسكيو أنه لا يكفي لتطبيق المبدأ أن يكون هناك فصل بين السلطات أو أن يعهد ببعض من الاختصاصات إلى كل منها تباشرها استقلالاً عن الأخرى، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون علاقاتها متكافئة، أي أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث ثقل ووزن تستطيع من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى، وبذلك يحسب لمونتسكيو أنه لم يقف كسابقه عند حد تقسيم وظائف الدولة، ولكنه ذهب إلى أبعد من ذلك بالدعوة إلى ضرورة الفصل بين الهيئات التي تتولى ممارسة هذه الوظائف محققاً طفرة كبرى إلى الأمام في الفكر السياسي^{٣٦}.

وقد كان لأفكار مونتسكيو أثر كبير حيث تداولها المفكرون ونادى بها الفقهاء، إلا أن خلافاً قد نشأ حول حقيقة مفهوم المبدأ ومدلوله، وظهر اتجاهان بهذا الصدد، اتجاه فهمه على أنه يعني الفصل المطلق بين السلطات، والاتجاه الأخر فسره على أنه فصل نسبي مرن بينها^{٣٧}.

ويرى الاتجاه الأول، أن مونتسكيو أوصى بفصل عضوي بين الوظائف أكثر من فصل بين السلطات، حيث اعتقد أصحاب هذا الرأي أن الحكومة والبرلمان والقضاء كل منها هيئة لها وظيفة معينة، ومن ثم يجب أن تحدد نفسها بها، وتقتصر على مجرد القيام بهذه الوظيفة، فعلى البرلمان أن يشرع القوانين وعلى الحكومة أن تقوم بتنفيذها وعلى القضاء أن يحكم في المنازعات التي تنشأ أثناء تنفيذ القوانين، فكل سلطة من هذه السلطات تختص بمباشرة وجه معين من أوجه السيادة التي فوضتها الأمة إياها، ولا يجوز معه أن تشاركها

^{٣٦} راجع، ليلة، كامل محمد، مرجع سابق، ص ٣٠٨ وما بعدها.

^{٣٧} راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، الدولة- المؤسسات- الحريات- النظم السياسية في الدول الغربية- الدول الماركسية- العالم الثالث، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٣٢ وما بعدها.

فيه سلطة أخرى أو أن تخضع في مباشرته لرقابة أو تدخل غيرها من السلطات، وأن هذا هو السبيل الوحيد لتحقيق غاية المبدأ الأساسية وهي منع التعسف^{٣٨}.

ولكن تفسير المبدأ على هذا النحو من شأنه أن يؤدي بالضرورة إلى فصل جامد بين السلطات وإلى وضع حواجز صماء بينها، ذلك أنه إذا كانت كل سلطة سياسية ستجد أن أسباب وجودها هي الوظيفة التي تمارسها، فإنها ستتغلق على نفسها بمجرد أداء هذه الوظيفة وتمنع نفسها من التدخل أو التجاوز على السلطة المجاورة لها، كما أنه يُرد على هذا الرأي بأن الفصل المطلق بين السلطات يستحيل تطبيقه في الواقع العملي فالسلطات داخل الدولة الواحدة تحتاج دائماً إلى التعاون وإلى إقامة العلاقات المتبادلة فيما بينها في أحوال كثيرة، كما أن المصدر التاريخي للمبدأ وهو النظام الذي كان مطبقاً في إنجلترا لم يعرف أبداً الفصل المطلق بين السلطات، وأيضاً فإن تطبيق المبدأ على هذا النحو لا يؤدي إلى تحقيق الغاية الأساسية منه وهو الحد من استعمال السلطة وحماية الحرية والحقوق الفردية، فهذه هي الغاية المنشودة لا تتحقق على الوجه الأكمل في نظام يقوم على الفصل المطلق بين سلطاته، لما يؤدي إليه من أن تكون كل سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى وتمارس اختصاصاتها بطريقة مستقلة قد تمكنها من إساءة استعمالها^{٣٩}.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن أول دساتير الثورة الفرنسية عام ١٧٩١ قد صدر استناداً إلى التفسير الجامد لهذا المبدأ، حيث جعل كل سلطة في عزلة تامة عن بقية السلطات والأمر ذاته بالنسبة للدستور الثاني الصادر عام ١٧٩٥، وقد كان نتيجة لذلك فشل هذه الدساتير وتغييرها^{٤٠}.

^{٣٨} المرجع السابق، ص ١٣٣.

^{٣٩} راجع، الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص ٨٤.

^{٤٠} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، هامش ص ٢٥، وص ٢٦.

لذلك رجح الفقه الاتجاه الآخر، والذي فهم المبدأ على وجه مختلف، وهو أنه يعني الفصل المرن بين السلطات، أي فصلاً مع التعاون وتبادل المراقبة فيما بينها، فلا بد من قيام صلات بين هذه السلطات فهي أصلاً ليست سوى مكونات لركن أساسي من أركان الدولة وهو السلطة في مفهومها العام، كما أنهم أكدوا على وجهة نظرهم من خلال قولهم أن مونتسكيو قد اعترف بنفسه في كتابه **روح القوانين** للسلطة التنفيذية بحق المشاركة أو التدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية^{٤١}.

ولكن أياً كانت الطريقة التي أخذ بها لتفسير المبدأ فإن المبدأ تعرض من أساسه لبعض الانتقادات، وتتمثل في الآتي^{٤٢}:

١. تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يقضي على فكرة المسؤولية حيث يشجع كل هيئة على التهرب منها، وإلقائها على عاتق الهيئات الأخرى، وبالتالي يصبح من الصعب معرفة المسئول الحقيقي في الدولة وتحديد مسئوليته^{٤٣}.

٢. مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظري بحت لأنه يستحيل في العمل تحقيق الفصل بين هيئات ترتبط بعضها ببعض ارتباطاً وثيقاً^{٤٤}.

٣. إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخرين، فإن الملاحظ عملاً وفي جميع الدول أنه لا بد أن تطغى إحدى السلطات على باقيها^{٤٥}.

^{٤١} راجع، بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

^{٤٢} لمزيد من التفصيل حول هذه الانتقادات والرد عليها راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٤٦٩ وما بعدها.

^{٤٣} راجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣١٣.

^{٤٤} المرجع السابق، ص ٣١٣.

^{٤٥} راجع، السيد الصباحي، يحيى، **النظام الرئاسي**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، القاهرة، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص ٣٠٩ وما بعدها.

٤. النظم التي حاولت الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات واجهت صعوبات عملية أدت إلى انهيار النظام في بعض الأحيان^{٤٦}.

٥. هاجم المبدأ بعض الفقهاء الفرنسيين حيث يرون أنه قد قام لاعتبارات تاريخية فقط، كان المقصد منها انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحد من سلطاتهم المطلق، وقد تحقق المقصود من المبدأ وبالتالي أصبح عديم الفائدة حالياً^{٤٧}.
وحقيقة الأمر فإن كل هذه الانتقادات التي وُجِهُت إلى مبدأ الفصل بين السلطات نتجت عن الفهم الخاطئ له، أي فهمه على أساس الفصل المطلق بين السلطات، ولو كان كذلك لكانت هذه الانتقادات تنطوي على قدر كبير من الصحة، بيد أن مضمون المبدأ كما دعا إليه مونتسكيو، أن تكون هذه السلطات متساوية ومستقلة بعضها عن بعض مع قيام نوع من التعاون والرقابة بينها، بالقدر اللازم لكي تدافع عن استقلالها، وتوقف الأخرى عند حدها^{٤٨}. ولكن على الرغم من كل الاعتراضات التي وُجِهُت إلى مبدأ الفصل بين السلطات فمن المؤكد أن المبدأ قد أحدث تحولاً جذرياً في بنية الأنظمة السياسية المعاصرة وفي تنظيم العلاقة بين السلطات، وعده الجميع أحد الأركان الرئيسية لقيام الحكم الديمقراطي^{٤٩}.

وتجدر الإشارة هنا أن الثورة الفرنسية قد تأثرت بهذا المبدأ وسجلته في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ أغسطس عام ١٧٨٩، وكذلك وجد المبدأ تطبيقاً

^{٤٦} راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٤٧٠.

^{٤٧} راجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣١٥.

^{٤٨} المرجع السابق، ص ٣١٦. وكذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٣.

^{٤٩} راجع، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٤٧٦.

وتجسيدا له في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، كما أخذت به معظم الدول الأوروبية ولا يزال يلقي من واضعي الدساتير الحديثة التسجيل الصريح أو العمل بموجبه^{٥٠}.

المبحث الثاني - تنظيم العلاقة بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية النيابية المعاصرة:
يتناول هذا المبحث طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات في ثلاثة نماذج من نظم ديمقراطية حديثة، إثنان منها يأخذان بشكل واضح بمبدأ الفصل بين السلطات أساساً لتنظيم العلاقة بين سلطاته المختلفة، وواحد منها يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه يزيد بشكل كبير من صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخريين إلى الحد الذي جعل البعض يقول أن هذا النظام يقوم على أساس تركيز السلطات^{٥١}. لذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سيتم البحث في تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي، ونموذج ذلك النظام السياسي الأمريكي، وفي المطلب الثاني سيتم البحث في تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني، ونموذج ذلك النظام الإنجليزي وسيبحث المطلب الثالث تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام المختلط (الشبه رئاسي) ونموذج ذلك النظام الفرنسي، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول - تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام الرئاسي:

يعد نظام الحكم الرئاسي الديمقراطي شكلاً من أشكال أنظمة الحكم النيابية الذي تكون فيه السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة لا ينازعه فيها أحد، وبحسب الفقه القانوني

^{٥٠} لمزيد من التفصيل حول كيفية الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الفرنسي والدستور الأمريكي راجع، الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، جامعة عين شمس ١٩٨٨، ص ٢٩١ وما بعدها. وراجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ١١ - ٢٩.

^{٥١} راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٢.

والسياسي يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين، وهما فردية السلطة التنفيذية والفصل المطلق بين السلطات^{٥٢}. سيتم تناوله من خلال هذا المطلب على النحو الآتي^{٥٣}:

الفرع الأول - فردية السلطة التنفيذية:

يقوم النظام الرئاسي على أساس أن مسؤولية السلطة التنفيذية تتجمع في يد شخص واحد يقوم برئاستها وممارستها بصورة فعلية لا ينازعه فيها أحد، ويكون غير مسؤول أمام السلطة التشريعية، على اعتبار أن هذا الشخص قد وصل إلي السلطة عن طريق إنابته من قبل الشعب سواء بالانتخاب المباشر أو غير المباشر^{٥٤}، ويعرف البعض النظام الرئاسي الديمقراطي بأنه النظام الذي يتقرر فيه للرئيس الرجحان في كفة ميزان السلطة، ولهذا يقال أنه يسود ويحكم في ذات الوقت^{٥٥}. وذلك يترتب عنه العديد من النتائج، أهمها على النحو الآتي: ^{٥٦}

^{٥٢} لمزيد من التوضيح حول منظور الفقه للأسس التي يفترض أن يقوم عليها النظام الرئاسي، راجع، الطماوي سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص ٤٧٣ وما بعدها. وراجع أيضاً، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣١٩ وما بعدها.

^{٥٣} يعد نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية هو مهد هذا النظام والنموذج الذي يقاس عليه في التطبيق، لذلك عند حديثنا عن النظام الرئاسي فإننا نكون نتحدث عن النظام الرئاسي الأمريكي نموذجاً لتطبيق هذا النظام.

^{٥٤} راجع، متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٩، ص ٣٠٦. وراجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق ص ٣١٨.

^{٥٥} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٧٩.

^{٥٦} لمزيد من التفصيل حول هذه النتائج، راجع، بطيخ، رمضان محمد، المرجع السابق، ص ٧٩-٨٥. وراجع، متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٣٠٧ وما بعدها. وراجع، الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص ٤٧٥ وما بعدها. وراجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق ص ٣١٩ وما بعدها.

١. يكون الرئيس المنتخب وفق هذا النظام رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في ذات الوقت، ويصبح نداً للسلطة التشريعية (البرلمان) ويقف معها على قدم المساواة.
٢. لا وجود لمسمى وزير أو حتى مجلس وزراء بالمعنى القانوني وفق هذا النظام، ويعد جميع الأشخاص الذين يختارهم الرئيس لإدارة قطاعات معينة، هم مجرد مساعدين للرئيس ويطلق على كل منهم تسمية سكرتير الرئيس للقطاع الذي يتم تعيينه به.
٣. انفراد الرئيس بتعيين سكرتيريه (الوزراء) وعزلهم دون أي عرض أو موافقة من قبل السلطة التشريعية.
٤. خضوع سكرتيري الرئيس بالكامل لسياسة الرئيس، حيث يستقل وحده برسم السياسات العامة للدولة والحكومة وتقريرها، ولا يملك أي وزير القدرة على انتهاج سياسات مستقلة عن سياسة الرئيس.
٥. يُسأل جميع الوزراء بصفة فردية أمام الرئيس، ويجوز له عزل أي وزير في أي وقت ودون تدخل من أي سلطة كانت.

الفرع الثاني- الفصل المطلق بين السلطات:

تأثر واضعو الدستور الأمريكي بنظرية فصل السلطات للمفكر مونتسكيو، كما تأثروا كذلك بكتابات الفلاسفة الأوربيين حول أهمية هذا المبدأ، في حماية الحقوق والحريات الفردية للمواطنين ضد استبداد السلطة، إلا أنهم فهموا الفصل بين السلطات في هذا المبدأ على أنه يجب أن يكون مطلقاً فيما بينها، لذلك قاموا ببناء نظامهم الرئاسي على هذا الأساس، وعملوا على وضع النصوص الدستورية بما يحقق هذه الغاية، إلا أن الممارسة العملية لهذه النصوص خلقت نوعاً من التعاون والتوازن بين السلطات وكذلك التأثيرات المتبادلة فيما بينها، مما دعا البعض إلى القول إنه لا يمكن اعتبار فصل السلطات في النظام السياسي الأمريكي فصلاً مطلقاً، لذلك رآه بعض منهم فصلاً جامداً، قاصداً بذلك إعطاء

درجة أقل من الفصل المطلق، ومنهم من أطلق عليه فصل شبه مطلق، إلا أن بعضاً آخر رأى أن التعاون والتأثيرات المتبادلة بين السلطات، لا تؤثر على طبيعة الفصل المطلق بين السلطات الذي يميز النظام الرئاسي الأمريكي⁵⁷.

وفي جميع الأحوال فإن ما يهمننا في هذا المجال هو عملية تنظيم هذه العلاقة بين السلطات بما يسمح لكل سلطة بالعمل باستقلالية عن السلطة الأخرى، دون هيمنة أحدها على الأخرى، وبما يحقق بالنتيجة مصلحة للشعب، ويحمي حقوقه وحرياته. وحتى يتضح حدود هذه العلاقة بين هذه السلطات والتأثيرات المتبادلة فيما بينها سيتم تناول أولاً تنظيم استقلال السلطات وفق هذا النظام، ثم يليها تناول التأثيرات المتبادلة فيما بينها وذلك على النحو الآتي:

أولاً - تنظيم استقلال السلطات وفق النظام الرئاسي:

أ. مظاهر استقلال السلطة التشريعية

وفق هذا النظام، هناك العديد من المظاهر التي ترسخ استقلال السلطة التشريعية، أهمها:

١. الحرية في اختيار أعضاء السلطة التشريعية (البرلمان)

وفق هذا النظام يتم اختيار نواب الشعب (أعضاء البرلمان) بالانتخاب الحر المباشر من قبل جميع أعضاء هيئة الناخبين، أي كل مواطن له الحق في الانتخاب وفق القوانين الناظمة لهذه

⁵⁷ M. J. C Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967, at 119. See also, E. C. S. Wade and A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London and New York, Longman, 1986, at 51-59.

وراجع أيضاً، هارمون، جد، أضواء على دستور الولايات المتحدة، ترجمة، أمير كامل، مراجعة، صفوت عبد الحليم القاهرة، مكتبة الإنجلو مصرية، ١٩٨٢، ص ١٣ وما بعدها. وراجع، دورين كارل، التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة، ترجمة، نجا، محمد مأمون، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٤٨، ص ٥ وما بعدها.

العملية داخل الدولة، وهنا لا يجوز للسلطة التنفيذية القيام بتعيين أشخاص كأعضاء في البرلمان، ولا تملك أيضاً أي حق في التدخل في هذه العملية. بما قد يؤثر على نتائج الانتخابات^{٥٨}.

٢. عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان

بمعنى أنه لا يجوز لرئيس السلطة التنفيذية أو أحد سكرتيريه التدخل بأي شكل من الأشكال بسير العمل البرلماني أو التأثير فيه، فمثلاً لا يجوز للرئيس أن يدعو البرلمان للانعقاد أو فض دورات انعقاده أو تأجيلها، فهذه الأمور تعود للبرلمان وحده وهي من اختصاصه ولا يملك رئيس الدولة أيضاً الصلاحية في حل البرلمان، وبالتالي فالبرلمان متحلل من الضغوط عليه من السلطة التنفيذية^{٥٩}.

٣. الوظيفة التشريعية هي حق للبرلمان وحده

بمعنى أن عملية اقتراح القوانين ومناقشتها وإصدارها هي من اختصاص البرلمان وحده دون مشاركة السلطة التنفيذية، فليس للرئيس أو أي من سكرتيريه الحق في اقتراح القوانين^{٦٠}.

^{٥٨} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٨٦.

^{٥٩} راجع، سكيديمور، ماكس، وكارتر وانك، مارشال، كيف تحكم أمريكا، ترجمة، نظمي لوقا، مراجعة، محمد علي ناصف، عمان، الدار الدولية للنشر والتوزيع، ١٩٨٨، ص ٧٨.

^{٦٠} ومع أن نصوص الدستور تجعل من الهيئة التشريعية السلطة الوحيدة المختصة بالوظيفة التشريعية، إلا أن تطور الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية جعل للسلطة التنفيذية - ممثلة بالرئيس الأمريكي واللجان الإدارية المستقلة - دوراً تشريعياً ثانوياً من خلال السماح للرئيس بلفت نظر الكونغرس إلى موضوع مهم يتطلب التشريع إلا أنه يشترط لذلك عدم التقدم بمشروع متكامل، بمعنى مصاغ بصورة قانونية، لمناقشته وإقراره، وللكونغرس حرية كاملة في تقدير توصية الرئيس، فله أن يأخذ بما ويناقشها أو يرحى النظر فيها إذا قدر أنها لا تنطوي على أمر مهم أو عاجل، وله أيضاً أن يهملها تماماً. راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

٤. عدم السماح بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية السلطة التنفيذية

بمعنى أنه لا يجوز للنائب في البرلمان أن يتولى أي منصب تنفيذي في السلطة التنفيذية ويتركز عمله على الوظيفة البرلمانية^{٦١}.

ب. مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

تتلخص مظاهر استقلال السلطة التنفيذية وفق النظام الرئاسي في نقطتين رئيسيتين وذلك على النحو الآتي:

١. استقلال الرئيس المنتخب بمباشرة السلطة التنفيذية

لا يجوز للسلطة التشريعية مشاركة الرئيس أو وزرائه في مباشرة السلطة التنفيذية، فهذه السلطة هي حكر على الرئيس وحده، وذلك نتيجة لانتخابه المباشر من قبل الشعب، وهو الذي يقوم بتعيين سكرتيريه ومستشاريه ورؤساء الوكالات والهيئات العامة وكبار الدبلوماسيين، كذلك هو الذي يقوم بعزلهم دون اشارة أو موافقة من أحد، كما يستقل الرئيس بوضع السياسات العامة للدولة الخارجية والداخلية، وهو الذي يقوم بمراقبه جهازه التنفيذي على طريقة تنفيذه لسياساته، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن تنظيمها، كما تتسع صلاحيات الرئيس في حالات الطوارئ^{٦٢}.

^{٦١} راجع، سكيدمور، ماكس، وكارتر وانك، مارشال، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها. وراجع، هارمون، جد المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها.

^{٦٢} لقد كان الدافع الرئيسي لدى واضعي الدستور الأمريكي لتقوية سلطات الرئيس، الرغبة في إقامة سلطة تنفيذية قوية تستطيع الوقوف أمام تعسف الهيئة النيابية تأثراً بكتابات مونتسكيو من أنه من أجل أن تؤمن استبداد أية سلطة فيجب أن توجد سلطة أخرى لتوقفها عند حدود اختصاصها. راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ١٠٥ - ١٠٩.

٢. انعدام الرقابة التقليدية على أعمال السلطة التنفيذية من قبل البرلمان

عدم جواز مساءلة الرئيس أو وزرائه سياسياً أمام البرلمان، وبالتالي انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس ووزرائه أمام البرلمان، فالرئيس يستمد نفوذه من الشعب مباشرة، والوزراء يستمدون نفوذهم من الرئيس الذي يقوم بتعيينهم^{٦٣}.

ج. مظاهر استقلال السلطة القضائية

١. استقلال السلطة القضائية بمباشرة الوظيفة القضائية

مباشرة الوظيفة القضائية وفق النظام الرئاسي الأمريكي هي حكر على السلطة القضائية بدرجاتها المختلفة، وبالتالي لا يسمح للسلطة التنفيذية أو التشريعية القيام بالعمل القضائي كما أنه لا يسمح للقضاء بمباشرة أي عمل تنفيذي أو تشريعي.

وتأكيداً لانفراد السلطة القضائية بالقيام بالعمل القضائي، فقد حظر الدستور على الكونغرس إصدار قوانين تحرم المواطنين من حقوقهم المدنية دون محاكمة، فالمادة الأولى القسم (٩) الفقرة (٣) من الدستور الأمريكي تنص على أنه: "لا يجوز إصدار قانون يقضي بالإدانة والعقاب بالإعدام أو التجريد من كافة الحقوق دون محاكمة، كما لا يجوز إصدار قانون جزائي ذي مفعول رجعي"^{٦٤}. لأن في إصدار تلك القوانين سماحاً للسلطة التشريعية بإدانة المواطنين ومعاقبتهم على أفعال وجرائم تخالف القانون دون محاكمتهم وفي هذا عدوان على السلطة القضائية.

^{٦٣} راجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

^{٦٤} راجع، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، المادة الأولى، القسم ٩، نسخة باللغة العربية صادرة عن وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، ٢٠٠٥.

٢. تقديم ضمانات استقلال القضاء

لا يكفي فقط أن يتم النص ضمن الدستور أو القوانين النافذة على استقلال القضاء، ولكن يجب أن يتبع ذلك تقديم الضمانات اللازمة لذلك، فقد استقر الفقه الدستوري للدول الديمقراطية الحديثة أنه بدون كفالة سلطة قضائية مستقلة ومتحررة من كل تأثير فإن الحقوق والحريات الفردية تتعرض لخطر كبير، وتصبح من الناحية العملية تحت رحمة أهواء الحكام ورغبتهم، لذا يكفل النظام الرئاسي الديمقراطي للسلطة القضائية ضمانات الاستقلال، ويتم النص صراحة ضمن الدستور، ومن ثم القوانين المنظمة لعمل القضاء على مجموعة من الضمانات الكفيلة بحماية استقلال القضاء، من أهمها طريقة اختيار القضاة على أسس مهنية، وإعطاء الحصانة من العزل للقضاة وترتيب وضعهم المالي والإداري بشكل يرجع إلى السلطة القضائية نفسها^{٦٥}.

٣. وجود محكمة عليا

يعد إنشاء محكمة عليا وفق هذا النظام من أهم مظاهر استقلال السلطة القضائية، حيث يتم إسناد مهمة حراسة الدستور وحمايته لها - الحفاظ عليه من أي محاولة لمخالفة نصوصه أو تفسيرها على نحو مخالف لما أراده واضعو الدستور - وذلك إلى جانب وظيفتها القضائية على رأس المحاكم كافة^{٦٦}.

^{٦٥} راجع، أبو الجهد، كمال، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، القاهرة،

مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠، ص ١٢٤ ما بعدها.

^{٦٦} المرجع السابق، ص ١٩٠-١٩٢.

ثانياً- التأثيرات المتبادلة بين السلطات في النظام الرئاسي:

عندما سبق البحث في طريقة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي، فقد تمت الإشارة أن النظام الأمريكي هو مهد هذا النظام والنموذج الذي يقاس عليه في حسن التطبيق من عدمه، ولما قد تبين لنا - من ظاهر النصوص حول استقلال السلطات في النظام الأمريكي- أن هناك فصلاً مطلقاً بين هذه السلطات لا يسمح بأي تعاون أو رقابة من أحدها على الأخرى، إلا أن جانباً كبيراً من القضاة يرون أنه على الرغم من وجوب ضمان استقلال السلطات وفق النظام الرئاسي الديمقراطي، إلا أن ذلك لا يمنع من التعاون فيما بينها، ويدللون على ذلك أنه بالتمعن في بنود الدستور الأمريكي نجده قد تضمن العديد من النصوص التي تمنح كل سلطة اختصاصات في مجال الأخرى، كما أنه أوجد العديد من الوسائل التي يمكن من خلالها أن تؤثر كل سلطة على الأخرى، كما أن التطبيق العملي للدستور، وتطور الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، أوجد ضرورات التعاون بين السلطات الثلاث^{٦٧}.

سيتم تناول مظاهر تأثير كل سلطة على الأخرى وفق النظام الرئاسي الأمريكي وذلك بغرض الاستفادة منها عند القيام بتحليل العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، وذلك على النحو الآتي:

أ. مظاهر تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

تملك السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي القدرة على التأثير في عمل السلطة التشريعية من خلال التدخل في صلب اختصاصاتها ومزاولة بعض منها في جانب، والتعاون معها في بعض الاختصاصات من جانب آخر، وسيتم التطرق للمظاهر التي يمكن من خلالها للسلطة التنفيذية التأثير على السلطة التشريعية على النحو الآتي:

^{٦٧} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٢٧-٢٣١.

١. الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء الكونجرس

أدى نشوء النظام الحزبي في الولايات المتحدة الأمريكية وسيطرة الحزبين الديمقراطي والجمهوري على الحياة السياسية، إلى ضرورة أن ينتمي كل شخص يريد العمل السياسي لهذين الحزبين، لذا فإذا ما أراد أي شخص النجاح في الانتخابات التشريعية والوصول إلى عضوية الكونجرس فإنه غالباً ما يجب أن يكون منتماً لهذين الحزبين، ولما كان أعضاء السلطة التنفيذية هم في الغالب من زعماء هذين الحزبين، فمن الطبيعي أن يتم استشارتهم عند ترشيح أي شخص لخوض الانتخابات التشريعية باسم الحزب^{٦٨}.

٢. السلطات التشريعية للرئيس

لرئيس وفق الدستور حق الاعتراض وعدم الموافقة على التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، كما أن تطور الحياة السياسية جعل له حقاً عرفياً، في اقتراح القوانين وفي إصدار اللوائح^{٦٩}.

^{٦٨} لقد أدى هذا الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في اختيار الأشخاص وترشيحهم لخوض انتخابات السلطة التشريعية، إلى قيام هؤلاء الأشخاص في حال فوزهم بتقديم كامل الولاء للحزب، وبالتالي التأثير بطلبات السلطة التنفيذية وسياساتها، وخاصة إذا ما طلب منهم الحزب ذلك، وهذا يضمن لهم إعادة ترشيحهم لعضوية المجلس في انتخابات قادمة. راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ١٠٥ - ١٠٦. وراجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣٣٤. وراجع، الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص ٢٩٩.

^{٦٩} راجع، فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ١٩٩٣، ص ١٠ - ٥٠. وراجع، السيد علي سعيد، مرجع سابق، ص ٢٣٢ - ٢٧٨.

٣. اشتراك الرئيس والكونجرس في وضع الميزانية

الأصل في النظام الرئاسي الأمريكي، وبموجب أحكام الدستور للسلطة التشريعية (الكونجرس) صلاحية كاملة في النواحي المالية، وذلك من خلال وضع ميزانية الولايات المتحدة، ويمارس الكونجرس هذه الصلاحية من خلال إصدار القوانين اللازمة لذلك، ومن أبرزها قانون الموازنة السنوية العامة للولايات المتحدة، ولا يوجد للسلطة التنفيذية أي دور في إعداد الموازنة أو صياغة البرامج المالية، ونتيجة النقد الشديد من قبل الفقه لانفراد الكونجرس بوضع الموازنة، حيث يتطلب ذلك معرفة جيدة بأوجه الإنفاق للمرافق العامة وكيفية تقدير الإيرادات التي تتكون منها الموازنة مما يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية، فقد استجاب الكونجرس لهذه الانتقادات وأصدر قانوناً أجاز من خلاله للرئيس الاشتراك في وضع الموازنة، وأصبح بموجب هذا القانون من صلاحية الرئيس إعداد مشروع الموازنة العامة بمساعدة ما يعرف بمكتب الميزانية، ومن ثم العرض على الكونجرس ليأخذ الإجراءات المقررة ذاتها لمناقشة مشروعات القوانين الأخرى، ثم يعاد إلى الرئيس للمصادقة عليه.^{٧٠}

٤. تدخل الرئيس في سير العمل البرلماني

كما سلف ذكره يعد من مظاهر استقلال السلطة التشريعية عدم السماح للسلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس بالتدخل في سير العمل البرلماني، إذ لا يجوز له دعوة البرلمان أو أحد مجلسيه إلى الانعقاد أو فض أذوار انعقاده أو تأجيلها، إلا أنه وفق الدستور الأمريكي هناك قيد

^{٧٠} راجع، شوقي، أحمد، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراة، جامعة

القاهرة، ١٩٨٠، ص ٥٦٠.

على هذا المبدأ حيث يسمح للرئيس في ظروف استثنائية أن يدعو كلا المجلسين أو أيّاً منهما إلى الانعقاد^{٧١}.

ب. مظاهر تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية

تبين سابقاً أنه على الرغم من تبني النظام الرئاسي الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أن ذلك لم يمنع من تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية من خلال التدخل في صلب اختصاصاتها ومزاولة بعض منها في جانب والتعاون معها في بعض الاختصاصات من جانب آخر، كذلك فإن الحال ذاته يسري على السلطة التشريعية في علاقتها مع السلطة التنفيذية، فلديها أيضاً من المجالات وفق الدستور ما يسمح لها بالتدخل في صلب اختصاصات السلطة التنفيذية وممارسة بعض اختصاصاتها أو مراقبة أعمالها أو في الاشتراك في تكوينها. ويمكن إجمال مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في أربعة مظاهر وهي على النحو الآتي:

١. دور الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية

الأصل كما تم توضيحه سابقاً أن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي تتشكل عن طريق الانتخاب المباشر للرئيس من قبل الغالبية المطلقة للهيئة الانتخابية التي يجري انتخابها من قبل الشعب مباشرة. إلا أنه - وفي حالة وإن كانت نادرة الحصول - في حالة عدم حصول مرشح الرئاسة على الأغلبية المطلقة للأصوات فإنه بموجب الدستور يكون من

^{٧١} راجع، ليلة، كامل، مرجع سابق، ص ٥٨١.

صلاحيات مجلس النواب اختيار الرئيس^{٧٢}. كما يملك الكونجرس بموجب الدستور صلاحية إنشاء الأجهزة التنفيذية وتنظيمها مما لم يرد ذكرها في الدستور^{٧٣}.

٢. الوظيفة التنفيذية للكونجرس

أحد أهم مظاهر الفصل بين السلطات في النظام السياسي الرئاسي الديمقراطي استقلال كل سلطة بممارسة الاختصاصات والصلاحيات المقررة لها وفق الدستور والقوانين ذات العلاقة، وأنه لا يجوز لكل سلطة التدخل في ممارسة اختصاصات السلطة الأخرى، إلا أنه تبين أيضاً كما سبق توضيحه أنه لا يوجد قاعدة مطلقة في ذلك، ومقتضيات تطور ممارسة الحياة السياسية جعلت للرئيس الأمريكي ممثلاً للسلطة التنفيذية الصلاحية بممارسة بعض الوظائف التشريعية. وخروجاً عن القاعدة فإنه يحق للكونجرس بموجب الدستور ممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية، وتتجلى الوظيفة التنفيذية للكونجرس وفق الدستور بسلطة مجلس الشيوخ بضرورة التصديق على تعيينات الرئيس لكبار الموظفين التنفيذيين، كذلك اشتراك الكونجرس مع الرئيس في إدارة الشؤون العسكرية، وعدم سريان المعاهدات التي ترميها السلطة التنفيذية إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ^{٧٤}.

^{٧٢} لم يسجل تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية هذه الحالة إلا مرتين، عند انتخاب مجلس النواب للرئيس توماس جيفرسون سنة ١٨٠٠ وانتخاب الرئيس جون أدامز سنة ١٨٢٥. راجع في ذلك، السيد علي، سعيد، مرجع سابق ص ٢٨٢.

^{٧٣} بناء على تلك السلطة ومنذ نشأة الاتحاد الأمريكي قام الكونجرس بإصدار العديد من القوانين اللازمة لإنشاء الأجهزة التنفيذية المختلفة بحيث أنه في الوقت الحالي يعد معظم الجهاز التنفيذي المساند للرئيس هو من إنشاء وتنظيم القوانين الصادرة من الكونجرس. راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

^{٧٤} راجع، العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، ١٩٧٤ ص ٤١٨.

٣. سلطة الكونجرس في التحقيق والمراقبة

لا يعطي النظام الرئاسي أي صلاحية للكونجرس بمساءلة الرئيس أو أعضاء سلطته التنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني، ولكن على الرغم من ذلك وخروجاً عن الفصل المطلق بين السلطات الذي يميز النظام الرئاسي الأمريكي نجد أن الكونجرس قد اعتاد عن طريق لجانه البرلمانية ممارسة سلطة رقابية فعالة على السلطة التنفيذية عند ممارسته لوظيفته التشريعية، وذلك عن طريق مباشرة هذه اللجان التحقيقات بهدف جمع المعلومات حول ضرورة سن تشريع معين أو لاختبار فاعلية قوانين نافذة، كما تضع هذه اللجان الأساس لإجراءات الاتهام والمحاكمة البرلمانية، كذلك تقوم اللجان المشكلة ضمن بنية الكونجرس بفحص أعمال العديد من البرامج الحكومية لكي تضمن أن السلطة التنفيذية تنفذ القوانين على الوجه المقصود^{٧٥}.

ويترتب على ممارسة الكونجرس لهذه السلطة تأثير مباشر على السلطة التنفيذية بحيث تقوم لجان التحقيق البرلمانية بتقديم التوصيات اللازمة لمواجهة أوجه الخطأ والقصور في أعمال السلطة التنفيذية عند تنفيذها للتشريعات الصادرة عن الكونجرس، كما ينعكس التأثير في السلطة التنفيذية بشكل خاص في تحديد المبالغ المالية المخصصة للأجهزة الإدارية وتحديد أوجه الإنفاق لها^{٧٦}.

ج. مظاهر تأثير السلطة التنفيذية في السلطة القضائية

تملك السلطة التنفيذية بموجب الدستور الأمريكي بعضاً من الاختصاصات التي تعد من وجهة نظر الفقه قضائية وتدخل ضمن اختصاصات السلطة القضائية، وتمثل هذه

^{٧٥} راجع، عوض، جابر سعيد، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، تأليف لاري إلويتز، القاهرة، الجمعية

المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، ص ١٥٢ - ١٥٣.

^{٧٦} راجع، الصباحي، يحيى، مرجع سابق، ص ٣٦٨ - ٣٧٦.

الاختصاصات في مجالات عدة وهي: سلطة الرئيس في تعيين القضاة، وسلطة الرئيس في العفو، وأيضاً تدخل السلطة التنفيذية في مجالي الادعاء والتحقيق الجنائي، وكذلك ما تلعبه اللجان الإدارية المستقلة من دور قضائي. وفيما يلي شرحاً مبسطاً لكل منها لغرض توضيح تأثيرات السلطة التنفيذية على السلطة القضائية من خلال ممارستها لتلك الاختصاصات:

١. سلطة الرئيس في تعيين القضاة

بموجب الفقرة (٢) من المادة (٢) من الدستور الأمريكي يملك الرئيس حق ترشيح وتعيين قضاة المحكمة العليا وذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ^{٧٧}. كما استقرت التقاليد الدستورية على قيام الرئيس أيضاً بتعيين قضاة المحاكم الاتحادية وذلك عند قيام الكونجرس بتنظيم تلك المحاكم.

ونظراً للدور الهام الذي تلعبه المحكمة العليا في الحكم على دستورية ومشروعية أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية، وما تتمتع به من سلطة تقديرية في هذا المجال، فإن هذه السلطة تتأثر إلى حد كبير بالاتجاهات السياسية لأعضاء هذه المحكمة^{٧٨}. ويظهر التأثير عندما يستخدم الرؤساء الأمريكيون صلاحياتهم في تعيين قضاة المحكمة العليا فإنهم يختارون أشخاصاً مؤيدين لأهدافهم السياسية ومن مناصري الحزب الذي ينتمون إليه، وهذا يؤمن لهم التأييد في القضايا التي تعرض على المحكمة العليا من جانب هؤلاء القضاة^{٧٩}.

^{٧٧} راجع، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، المادة الثانية، القسم ٢.

^{٧٨} راجع، شوقي، أحمد، مرجع سابق، ص ٦٦٥.

^{٧٩} راجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، الإجراءات القضائية في أمريكا، ترجمة، علاء أبو زيد، الجمعية

المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الثانية، ١٩٩٧ ص ٢٨٦ - ٢٨٩.

٢. سلطة الرئيس في العفو

أعطى الرئيس - بموجب القسم الثاني من المادة الثانية من الدستور الأمريكي - صلاحية إصدار العفو عن الأشخاص الذين يرتكبون جرائم ضد القوانين الاتحادية، ويشمل ذلك أيضاً تخفيض العقوبة أو إرجاء تنفيذها، إلا في أحوال الاتهام البرلماني^{٨٠}. ويعد الإقرار للرئيس بسلطة العفو تدخلاً من السلطة التنفيذية في مجال صلب اختصاص السلطة القضائية، حيث أنه يقوم بموجب هذه الصلاحية بإلغاء عقوبة قام بتوقيعها القضاء الذي يعد مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وفق النظام الدستوري الأمريكي أيضاً^{٨١}.

٣. سلطة الادعاء والتحقيق الجنائي

تخضع سلطة الادعاء والتحقيق الجنائي في الولايات المتحدة الأمريكية لسيطرة السلطة التنفيذية، حيث يقوم على ممارسة تلك السلطتين كل من وزير العدل، والمدعي العام ونوابه، بالإضافة إلى مكتب التحقيقات الفيدرالي^{٨٢}. وحيث إن عمل القاضي الجنائي يؤسس على ما تزوده به سلطة التحقيق والادعاء من حقائق موضوعية، فإنه يمكن أن تقدر مدى التأثير الذي تمارسه السلطة التنفيذية على السلطة القضائية من خلال ممارستها لهاتين السلطتين^{٨٣}.

^{٨٠} راجع، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، المادة الثانية، القسم ٢.

^{٨١} راجع، شوقي، أحمد، المرجع السابق، ص ٦٧٢.

^{٨٢} راجع، سكيديمور، ماكس، وكارتر وانك، مارشال، مرجع سابق، ص ١٨٦.

^{٨٣} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

٤. الدور القضائي للجان الإدارية المستقلة

على الرغم من أن اللجان الإدارية المستقلة جزء من الهيكل الإداري للسلطة التنفيذية، إلا أنها بالمقابل تمارس اختصاصاً قضائياً يتمثل في سلطتها توقيع الجزاءات على المخالفات القانونية لأنظمتها، أو النظر في المنازعات المتعلقة بإجراءاتها التنظيمية^{٨٤}. وقد دعا النشاط القضائي للجان الإدارية إلى أن يصفها بعض بأنها في جوهرها ليست إلا محكمة قضائية^{٨٥}.

د. مظاهر تأثير السلطة القضائية في السلطة التنفيذية

كما تملك السلطة التنفيذية بعض الاختصاصات في مواجهة السلطة القضائية، فإن السلطة القضائية كذلك تملك بعض الاختصاصات في مواجهة السلطة التنفيذية، مما أصبح لكل سلطة القدرة على التأثير في السلطة الأخرى وخلق مجالٍ للتعاون والمراقبة بينهما يتنافى مع فكرة الفصل المطلق بين السلطات في النظام الرئاسي الديمقراطي (الأمريكي).

ومن الاختصاصات الأساسية للسلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية سلطتها في مراقبة مدى مشروعية أعمال السلطة التنفيذية، وقدرتها على إلغاء أي قرار صادر عنها في حالة مخالفته للدستور، وهو ما بات يعرف بالرقابة على دستورية القوانين. وكذلك دور السلطة القضائية في تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية ودورها في تحديد السياسات التشريعية للسلطة التنفيذية. وفيما يلي توضيحاً لكل من هذه الاختصاصات:

^{٨٤} راجع، أبو الجهد، كمال، مرجع سابق، ص ١٤٤.

^{٨٥} المرجع السابق، ص ١٤٤.

١. سلطة القضاء في مراقبة مشروعية أعمال السلطة التنفيذية

استقر النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية منذ تأسيسه على صلاحية القضاء في الرقابة على مشروعية أعمال السلطة التنفيذية، وتمثل هذه الصلاحية في قدرة القضاء على الحكم بإلغاء أي قرار صادر عن السلطة التنفيذية مخالف للقانون، وكذلك إلزام السلطة التنفيذية بالتعويض عن الأضرار الناتجة من وراء أعمالها المخالفة للقانون، ويشمل ذلك صلاحية القضاء في إصدار الأوامر إلى السلطة التنفيذية بضرورة القيام بعمل يوجبه القانون أو الامتناع عن عمل مخالف للقانون^{٨٦}.

٢. دور السلطة القضائية في تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة

التشريعية

يتمتع القضاء الأمريكي بسلطة الرقابة على دستورية القوانين وذلك منذ عام ١٨٠٣^{٨٧}. كما يتمتع القضاء بسلطة تفسير الدستور، وتكمن أهمية سلطة القضاء في هذا الأمر نظراً لأن الكثير من نصوص الدستور الأمريكي عامة وغامضة ومقتضبة، مما يجعلها عرضة لتفسيرات مختلفة، وبموجب هذه الاختصاصات أصبح للقضاء تأثير مهم على السلطة التنفيذية سواء من ناحية تحديد نطاق اختصاصاتها أم من ناحية علاقتها بالسلطة التشريعية عند تنازعهما على الاختصاصات بسبب غموض النصوص الدستورية^{٨٨}.

^{٨٦} راجع، شوقي، أحمد، مرجع سابق، ص ٦٣٢-٦٣٣.

^{٨٧} المرجع السابق، ص ٦٣٣.

^{٨٨} راجع، يحيى، الصباحي، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

٣. دور السلطة القضائية في تحديد السياسات التشريعية للسلطة التنفيذية

إذ ملكت السلطة التنفيذية - كما سبق بيانه - صلاحياتها التشريعية المتمثلة بوضع اللوائح والسياسات العامة وإصدار القوانين اللازمة لتنفيذ تلك السياسات، فإن السلطة القضائية بالمقابل، وعن طريق سلطتها في الرقابة على دستورية القوانين - تستطيع أن تقرر عدم دستورية هذه اللوائح أو القوانين مما يؤدي إلى عدم تطبيقها، وبالتالي عرقلة السياسة التي ترمي السلطة التنفيذية إلى تحقيقها من ورائها^{٨٩}.

٥. مظاهر تأثير السلطة التشريعية في السلطة القضائية

تملك السلطة التشريعية بموجب الدستور عدة وسائل تستطيع من خلالها التأثير في السلطة القضائية، فهي تقوم بتنظيم السلطة القضائية، وكذلك تلعب دوراً مهماً في تعيين القضاة الاتحاديين، كما أنها صاحبة الاختصاص في محاكمة القضاة برلمانياً، وأيضاً تستطيع السلطة التشريعية التأثير في إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، كما تمارس دوراً قضائياً من خلال لجان الكونجرس البرلمانية. وفيما يلي شرح موجز لعوامل التأثير سالفه الذكر:

١. دور السلطة التشريعية في تنظيم السلطة القضائية

يناط تنظيم السلطة القضائية بالكونجرس، وذلك طبقاً لنص المادة الثالثة، القسم الأول من الدستور الأمريكي، ويقوم الكونجرس لهذا الغرض بإنشاء المحاكم الاتحادية وإلغاءها ووضع التنظيم الخاص بتلك المحاكم بدرجاتها المختلفة، وتوزيع الاختصاصات فيما بينها والدور

^{٨٩} وقد أدى هذا الوضع إلى تأثير متبادل في سياسة الرئيس الأمريكي اتجاه السلطة القضائية عند تعيينه لقضاة المحاكم الاتحادية وخاصة المحكمة العليا، حيث يقوم عادة باختيار من يتفقون معه في اتجاهاتهم السياسية، وذلك تجنباً لقيام هؤلاء القضاة بعرقلة سياسته في المجال التشريعي. راجع، شوقي، أحمد، مرجع سابق، ص ٦٢٩.

الاستئنافي الذي تقوم به للكونجرس^{٩٠}. ويظهر تأثير الكونجرس في ذلك من خلال قيامه بين مدة وأخرى بإلغاء محاكم اتحادية قائمة، بعد أن يكون قد تم إنشاؤها، كما أنه يتدخل لتحديد عدد القضاة اللازمين لتلك المحاكم، والنفقات المالية لهذه المحاكم، كما يقوم الكونجرس أيضاً بين مدة وأخرى بتعديل أنظمة المحاكم كلما رأى ضرورة لذلك، كما يمكن له التأثير في السلوك القضائي من خلال إعادة تعريف أنواع القضايا التي يمكن للقضاء أن ينظرها^{٩١}.

وتعمل هذه الاختصاصات التي تمارسها السلطة التشريعية على تقييد الاختصاص القضائي للسلطة القضائية، حيث لها دور مهم في صنع السياسة القضائية، ووجهة القرار القضائي المتعلق بالسياسات العامة للدولة في كثير من الأحيان^{٩٢}.

٢. دور السلطة التشريعية في تعيين القضاة

تملك السلطة التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دوراً مهماً في تعيين القضاة، حيث إن الترشيحات المقدمة من الرئيس لتعيين القضاة الاتحاديين كافة، يجري دراستها في لجنة يشكلها مجلس الشيوخ وتسمى اللجنة القضائية، ومهمة هذه اللجنة النظر في تلك الترشيحات، وخلال ذلك تقوم اللجنة بجمع المعلومات عن المرشحين وسماع الشهود وغير ذلك من الإجراءات اللازمة لقبول هذه الترشيحات^{٩٣}.

ويكمن التأثير من قبل السلطة التشريعية على السلطة القضائية في هذا الجانب، أن اللجنة القضائية تنظر في أيديولوجيات المرشحين والأفكار التي يؤمنون بها قبل إبداء رأيها

^{٩٠} راجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ١٥١.

^{٩١} راجع، شوقي، أحمد، مرجع سابق، ص ٦١٧.

^{٩٢} راجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ١٥٣.

^{٩٣} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

بالنسبة لترشيحهم قضاة اتحاديين، وهنا يستطيع مجلس الشيوخ رفض ترشيح القضاة الذين لا تتماشى أفكارهم مع السياسات التشريعية، والموافقة على القضاة المؤيدين لهم، وبالتالي التأثير في السياسات القضائية بشكل عام، لأنه غالباً ما تتأثر أحكام القضاة في القضايا العامة بأفكارهم ومعتقداتهم والمبادئ التي يؤمنون بها^{٩٤}.

٣. محاكمة القضاة برلمانياً

على الرغم من كفالة الدستور الأمريكي لحصانة أعضاء السلطة القضائية من العزل، وذلك ضماناً من ضمانات استقلاله، إلا أنه في المقابل أعطى الدستور الحق للسلطة التشريعية في محاكمة أي قاضٍ برلمانياً في حالة اتباع أحد القضاة فعلاً مخالفاً للقانون خارج مهام عمله ويمكن خلال هذه المحاكمة التي تأخذ إجراءات معينة وطويلة، داخل مجلس النواب ومجلس الشيوخ، الوصول إلى عزل القاضي الذي جرت محاكمته^{٩٥}.

٤. التأثير في إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

يجري تأثير السلطة التشريعية في إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، في حالة مباشرة القضاء لاختصاصه بموجب الدستور والمتعلق بقيامه بتفسير التشريعات الصادرة عن الكونجرس، فإذا قام القضاء بإصدار حكم أو قرار قضائي في مسألة معينة عرضت عليه

^{٩٤} على سبيل المثال، عندما كان يسيطر على اللجنة شيوخ محافظون كانت أعمالها وقراراتها تتصف دائماً بالطابع المحافظ، وكانت دائماً تتجه إلى رفض ترشيح القضاة الذين كان يعتقد أنهم ليبراليون بدرجة زائدة خاصة فيما يتعلق بموضوعات الحقوق المدنية. وبالعكس عندما كان يسيطر الديمقراطيون على مجلس الشيوخ كانت اللجنة القضائية توصي برفض ترشيحات عدد من القضاة بسبب ميولهم المحافظة. ولمزيد من الأمثلة والمعلومات حول هذا الموضوع راجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ٢٩٤-٢٩٧. وراجع أيضاً، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٣٨٩-٣٩١.

^{٩٥} راجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

فقد يتخذ الكونجرس موقفاً إيجابياً أو سلبياً في هذا المجال، فإذا كان التفسير فعلاً ما أرادته الكونجرس من وراء تشريع معين، سكت عن حكم القضاء، وبالتالي يساعد ذلك في تنفيذ القرار الصادر عنه. أما إذا رأى أن القضاء بقراره ابتعد عما قصده الأغلبية في الكونجرس من وراء التشريع، فإنه يلجأ إلى إصدار تشريع جديد يلغي طريقة تفسير المحكمة للتشريع الأول. كما لا يتوقف تأثير الكونجرس في القرارات الخاصة بتفسير التشريعات، بل يشمل ذلك الأحكام الخاصة بتفسير الدستور^{٩٦}.

٥. الدور القضائي للجان البرلمانية

يعني مبدأ الفصل المطلق بين السلطات في النظام الرئاسي الديمقراطي أن تستقل كل سلطة بمباشرة الوظيفة التي وجدت من أجلها استقلالاً تاماً عن السلطة الأخرى، أي بمعنى انفراد السلطة القضائية بالوظيفة القضائية وعدم قيام السلطين الأخرين وأجهزتهما المختلفة بأي نشاط قضائي، وهذا ما تم إيضاحه آنفاً .

ولكن يبدو أن تطور الحياة السياسية في النظام الرئاسي الأمريكي، أدى إلى قيام اللجان البرلمانية بممارسة دوراً قضائياً إلى جانب دورها الأساسي في مجال التشريع، فهي تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات بهدف جمع المعلومات حول ضرورة سن تشريع معين، كما أنها تستطيع التحقيق في أداء المسؤولين التنفيذيين، ولهذه الغاية تملك اللجان صلاحية عقد جلسات استماع للمسؤولين المعنيين واستدعاء من تشاء فيها، وتوجيه الأمر إليهم بتقديم ما لديهم من مستندات، كما تملك هذه اللجان سلطة إصدار أمر بإحضار أي شخص رفض

^{٩٦} المرجع السابق، ص ٤٣٩-٤٤٠.

ولزيد من التفصيل حول هذا الموضوع وللإطلاع على أمثلة من القضايا التي تم نظرها أمام القضاء ومن ثم عاد الكونجرس لإصدار تشريعات مخالفة لتفسيرات القضاء، راجع، السيد علي، سعيد، المرجع السابق، ص ٣٩٤-٣٩٦.

المثول أمامها، ومن يمتنع عن تقديم ما تطلبه اللجان من مستندات، فاللجان لها الحق في اتهامه جنائياً بتهمة احتقار الكونغرس^{٩٧}.

و. مظاهر تأثير السلطة القضائية في السلطة التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية وفق النظام السياسي الأمريكي تستطيع التأثير في السلطة القضائية، فإنه أيضاً في المقابل تملك السلطة القضائية من الوسائل التي تستطيع من خلالها التأثير في السلطة التشريعية، وتمثل هذه الوسائل في مجالين رئيسين على النحو الآتي:

١. الرقابة القضائية على دستورية القوانين

الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي مبدأ أساسي وثابت في النظام السياسي الأمريكي على الرغم من عدم النص صراحةً عليه في الدستور الأمريكي^{٩٨}. ويعني ذلك أن السلطة القضائية ممثلة بمحاكمها المختلفة تملك الحق في النظر بمدى دستورية القوانين وإيقافها، أو الامتناع عن تطبيقها في حالة ما إذا تبين أنها مخالفة لأحكام الدستور^{٩٩}.

^{٩٧} اللجان البرلمانية هي عبارة عن مجالس تشريعية مصغرة تقوم بمساعدة الكونغرس في اتخاذ قراراته في مجالات التشريعات التي تعرض عليه. راجع، المصدق، رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الدار البيضاء، الجزء الأول، دار توبقال للنشر، ١٩٨٦ ص ١٦٢. وراجع أيضاً، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

^{٩٨} Allanr. Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, New York, Cambridge University Press, 1989, at 136-140.

وراجع، أبو الجمد، كمال، مرجع سابق، ص ١٣٣.

^{٩٩} Corrado, M. L, *Comparative Constitutional Review*, Durham: Carolina Academic Press, 2005, at 46-58.

وراجع، سكيديمور، ماكس، وكارتر وانك، مارشال، مرجع سابق، ص ٣٨. وراجع، حمد، محمود محمد، الضوابط والتوازنات في العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي، بحث منشور في مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٩.

ولاشك أن تدخل السلطة القضائية في هذا المجال يعد تدخلاً في صلب عمل السلطة التشريعية وعامل مهم في التأثير عليها، حيث إن الأخيرة هي صاحبة الصلاحية الكاملة في سن التشريعات، وبالتالي لا يجوز التدخل في عملها وفق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الرئاسي الأمريكي^{١٠٠}.

٢. تأثير السياسة القضائية في اتجاهات الكونجرس

يظهر تأثير السياسة القضائية على السلطة التشريعية عن طريق الأحكام والقرارات القضائية التي تصدرها المحاكم المختلفة في موضوع لم يسبق للكونجرس تنظيمه ضمن تشريع معين وهنا تنشأ من السلطة القضائية قواعد ومبادئ جديدة في مسألة معينة. وهذه تعد في حد ذاتها سياسة قضائية، وفي الغالب ما يتأثر الكونجرس بهذه السياسة القضائية عن طريق تبني هذه القواعد والأحكام الجديدة من خلال صياغتها في صورة تشريعات^{١٠١}.

المطلب الثاني- تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام النيابي البرلماني:

يعد النظام الإنجليزي مهد النظام النيابي البرلماني، حيث تعود بدايات ظهور هذا النظام إلى مطالبات البرلمان الإنجليزي في أوائل القرن الثالث عشر بمشاركة الملك في عملية تشريع القوانين والأنظمة التي تحكم البلد، ثم تطور النظام البرلماني منذ ذلك التاريخ شيئاً فشيئاً إلى أن وصل إلى صورته المعاصرة التي استقر عليها النظام السياسي البريطاني، وعنه أخذت

^{١٠٠} راجع، أبو المجد، كمال، مرجع سابق، ص ١٣٣. وكذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، القضاء

الدستوري في فلسطين، الطبعة الأولى، فلسطين، غزة، مطابع المقداد، ٢٠٠٤، ص ٧٦.

^{١٠١} Bureaucratic Impact, E. b, *Judicial Review And Bureaucratic Impact*, New York, Cambridge University, 2004, at 76-88.

وراجع، روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام، مرجع سابق، ص ٤٧. وراجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق،

ص ٣٩٨.

العديد من دساتير الدول الديمقراطية بوصفه أساساً لنظام الحكم فيها، كما أنه لم يكن وقفاً على الأنظمة الملكية بل أخذت به غالبية الدول الحديثة التي تأخذ بالنظام الجمهوري^{١٠٢}. ويقوم النظام النيابي البرلماني بصورته الحديثة التي استقر عليها على ركيزتين أساسيتين وهما: ثنائية السلطة التنفيذية، والفصل المرن بين السلطات، سيتم تناولهما بشئ من التفصيل على النحو الآتي:

الفرع الأول - ثنائية السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين هما: رئيس الدولة، والوزارة^{١٠٣}. سيتم التطرق لهما على النحو الآتي:

أولاً - رئيس الدولة:

رئيس الدولة في النظام النيابي البرلماني المعاصر غير رئيس الحكومة أو الوزارة، بل هما شخصان مختلفان يشغل كل منهما منصباً مختلفاً صلاحياته عن الآخر، على الرغم من أنهما يمثلان سلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، ورئيس الدولة قد يكون ملكاً في النظام الملكي ورئيس جمهورية في النظام الجمهوري^{١٠٤}. وتتركز السلطة الحقيقية في هذا النظام بيد الحكومة ورئيسها، أما رئيس الدولة فهو رمز للسيادة فقط، بمعنى أنه يسود ولا يحكم ولا يجوز له ممارسة أي مظهر من مظاهر الحكم إلا عن طريق وزارته، ولا تنفذ تصرفاته إلا إذا وقع معه رئيس الحكومة في حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بالسياسة العامة للدولة^{١٠٥}.

^{١٠٢} راجع، الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

^{١٠٣} Tomkins, C. T, *British Government and the Constitution*, UK, Cambridge University Press, 2007, at 345 and 355.

^{١٠٤} راجع في ذلك، البناء، محمود عاطف، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

^{١٠٥} المرجع السابق، ص ٤٥١.

وكذلك من سمات النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يُسأل سياسياً عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، وذلك على خلاف المسؤولية الجنائية التي تختلف باختلاف النظام البرلماني فالنظم البرلمانية الجمهورية يُسأل فيها رئيس الدولة جنائياً، أما النظم البرلمانية الملكية فلا يسأل فيها الملك جنائياً^{١٠٦}.

ورئيس الدولة في ظل النظام البرلماني يلزم أن يكون مستقلاً تجاه البرلمان من ناحية وتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى، أما استقلاله أمام البرلمان فيعني أن البرلمان لا يستطيع عزله من منصبه بوصفه رئيساً للدولة، كما أنه غير مسؤول سياسياً أمامه بأي حال من الأحوال، أما استقلال رئيس الدولة أمام الحكومة فيعني ذلك وجوب الفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة ولا يجوز الجمع بين المنصبين في آن واحد^{١٠٧}.

ويملك رئيس الدولة الحق في تعيين رئيس الوزراء الذي يقوم بتعيين وزرائه لمباشرة شؤون الحكم الفعلية، كما يملك رئيس الدولة الحق في إقالة الوزراء عندما يلزم الأمر، ولا تقتصر مهام رئيس الدولة فقط على الصلاحيات المقررة له في الجانب التنفيذي، فمن مهامه أيضاً أن يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة، بتوجيه كل منها نحو الطريق الصحيح استناداً إلى ما قرره الدستور^{١٠٨}.

^{١٠٦} تقرر الدساتير الملكية عدم مسؤولية الملك بشكل مطلق لا سياسياً ولا جنائياً استناداً إلى القاعدة الإنجليزية التي أصبحت عرفاً دستورياً القائلة أن "الملك لا يخطئ". راجع، عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ٢٥٤.

^{١٠٧} راجع، بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

^{١٠٨} راجع، سعيد، صبحي عبده، السلطة والنظام في حكم الإسلام، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، ١٩٩٩، ص ١٧٣.

ثانياً- الوزارة:

يسود الملك أو الرئيس في النظام البرلماني ولا يحكم، ولذلك تطلب الأمر وجود جهة يوكل لها مهام الإدارة الفعلية لشئون الحكم، وبالتالي تحملها المسؤولية عن ذلك، وتعد الوزارة هي الجزء الثاني المكون للسلطة التنفيذية بجانب رئيس الدولة، ووفقاً لما انتهى إليه تطور النظام النيابي البرلماني، فإن تشكيلها يلزم أن يكون من الحزب الحائز على الغالبية في البرلمان أو من بين من ترضى عنهم هذه الأغلبية وتوليهم ثقتها^{١٠٩}.

وتعد الوزارة هي الأساس لممارسة الحكم في النظام البرلماني، لأنها هي التي تقوم بممارسة السلطة التنفيذية في الدولة والإشراف على تنفيذها، وتتولى جميع السلطات التي يمنحها الدستور للرئيس أو الملك ويكون على رأسها رئيس الوزراء أو ما يسمى بالوزير الأول، وتكون الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمالها كافة، وتكون هذه المسؤولية جماعية لجميع أعضاء الوزارة أو فردية تقع على كل وزير على حدة^{١١٠}. وأهم ما يميز الوزارة في النظام البرلماني أنها تتكون من حزب الأغلبية في البرلمان، وتكون وحدة واحدة تعمل بشكل جماعي ومتجانس حيث تقوم بوضع السياسة العامة لإدارة شئون الحكم والعمل على تنفيذها بشكل متعاون ومنسق بين الوزارات^{١١١}.

^{١٠٩} وقد تتكون الوزارة في بعض الأحيان من ائتلاف عدة أحزاب بسبب كثرة الأحزاب الممثلة في البرلمان وعدم حصول أي منها على الأغلبية الكافية للانفراد بتشكيل الوزارة، وتسمى الوزارة هنا بالوزارة الائتلافية. راجع، البناء، محمود عاطف، مرجع سابق، ص ٤٥٤. وراجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٠، هامش رقم ١.

¹¹⁰ Tomkins, C. T, *British Government and the Constitutio*, UK, Cambridge University Press, 2007, at 366-373.

وراجع، محمد علي، إبراهيم، وجبريل، جمال عثمان، *النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي*، القاهرة، د.ن، ١٩٩٦، ص ٤٦١ - ٤٦٥.

^{١١١} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٠.

الفرع الثاني- الفصل المرن بين السلطات:

تقوم العلاقة بين السلطات على أساس الفصل المرن بين السلطات، وذلك وفق النظام النيابي البرلماني، أي إن هذا النظام يسمح بالتداخل في ممارسة وظائف الدولة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يعني أن كل سلطة تستطيع التدخل في وظيفة السلطة الأخرى الأساسية والمشاركة المباشرة في اختصاصات السلطة الأخرى، الأمر الذي يُمكن كل سلطة من مراقبة أداء السلطة الأخرى¹¹². وفيما يلي توضيح موجز لمظاهر التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين:

أولاً- مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

هناك العديد من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظم النيابية البرلمانية، ويظهر ذلك من خلال إعطاء الحق لكل سلطة للإسهام في عمل السلطة الأخرى، وذلك على النحو الآتي:

أ. مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية

١. حق اقتراح القوانين

الأصل وفق النظام النيابي البرلماني إن وظيفة التشريع هي من صلاحية السلطة التشريعية وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز لأي جهة أخرى مباشرة هذه الوظيفة أو الإشتراك فيها، إلا أنه نظراً لأن العلاقة بين هاتين السلطتين تقوم على أساس الفصل المرن بينهما فإنه يسمح للسلطة التنفيذية المساهمة في هذه الوظيفة من خلال إعطائها الحق في اقتراح القوانين اللازمة لعملها وتقديمها للبرلمان والطلب منه إقرارها¹¹³.

¹¹² Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Wales, Palgrave Macmillan, 2007, at 177.

وراجع، البناء، محمود عاطف، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

¹¹³ Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Wales, Palgrave Macmillan, 2007, at 177-180.

٢. حق إصدار القرارات التنظيمية واللوائح التنفيذية

تملك السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية الحق في إصدار القرارات لغايات تنظيمية في المجالات المختلفة، كما تملك الحق في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، على الرغم من أن هذين العاملين يدخلان في الأساس ضمن وظيفة التشريع التي هي في الأصل من اختصاص البرلمان^{١١٤}.

٣. سلطة رئيس الدولة في تعيين عدد من أعضاء البرلمان

يملك رئيس الدولة في النظام البرلماني - الملك أو رئيس الجمهورية- الحق في تعيين عدد من أعضاء البرلمان، وذلك لتمثيل بعض الاتجاهات والطوائف التي لم تتمكن من الوصول إلى البرلمان عن طريق الانتخاب^{١١٥}.

٤. تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني

تملك السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وفض أو تأجيل الدورة البرلمانية^{١١٦}. كما يجوز لها دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي في الظروف الاستثنائية، كما أن للسلطة التنفيذية الحق في تأجيل اجتماعات البرلمان في حالات الضرورة التي تستدعي ذلك^{١١٧}.

وراجع، العطار، فؤاد، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

¹¹⁴ Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Wales: Palgrave Macmillan, 2007, at 177-180.

وراجع، العطار فؤاد، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

^{١١٥} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٥٤.

^{١١٦} تحدد الدساتير للسلطة التنفيذية مواعيد ثابتة تلتزم بها في هذا الصدد، فإذا تأخرت أو امتنعت السلطة التنفيذية عن دعوة البرلمان للانعقاد خلال المدة المنصوص عليها دستورياً، فإن البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه بقوة القانون، وبدون دعوة من السلطة التنفيذية. راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٥٧.

^{١١٧} "يكون ذلك غالباً في حالة تأزم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لدرجة تهدد باتخاذ إجراء خطير مثل استقالة الوزارة أو حل المجلس، فهنا يكون من الملائم تأجيل اجتماعات المجلس حتى تهدأ النفوس". راجع، السيد

ب. مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية

١. جواز قيام البرلمان بإصدار قرارات فردية

الأصل أن سلطة إصدار القرارات الفردية هي من صلاحية السلطة التنفيذية، ولكن هناك بعض الحالات التي تملك فيها السلطة التشريعية صلاحية إصدار قرارات فردية تكون نافذة وملزمة للجهات الموجه لها هذه القرارات^{١١٨}.

٢. التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تملك السلطة التنفيذية وفق هذا النظام سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتوقيع عليها من قبل رئيس الدولة دون العودة إلى السلطة التشريعية، إلا أنه في المقابل هناك بعض المعاهدات الدولية المهمة يشترط لها الدستور موافقة البرلمان، ولا يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة التصديق عليها إلا بعد حصوله على موافقة البرلمان^{١١٩}.

٣. اعتماد الموازنة العامة وإقرار الحساب الختامي

السلطة التنفيذية ملزمة بعرض الموازنة العامة للدولة على البرلمان لمناقشتها والموافقة عليها واعتمادها، كما يملك أعضاء البرلمان الحق في طلب تعديلها أو تقليصها أو عدم الموافقة

علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٣. وراجع الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣، ص ٣٦٨.

^{١١٨} مثال ذلك عدم جواز حصول أي من الوزراء على قرض إلا بقرار صادر عن البرلمان. راجع، العطار، فؤاد، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

^{١١٩} راجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٢.

على أجزاء منها أو رفضها كلياً إذا تتطلب الأمر، كما يقوم البرلمان بإقرار الحساب الختامي للسنة المالية بعد عرضه عليه من قبل السلطة التنفيذية^{١٢٠}.

ثانياً - مظاهر الرقابة بين السلطين التنفيذية والتشريعية:

إن الفصل بين السلطين التنفيذية والتشريعية كما سبق إيضاحه يعد فصلاً مرناً يعمل على تحقيق التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، حيث يعطي لكل سلطة حق مراقبة أداء السلطة الأخرى عن طريق وسائل عدة، وذلك على الرغم من أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وسيتم بحث هذه المظاهر بشكل موجز على النحو الآتي:

أ. مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية

الأصل في النظام البرلماني أن سلطة الرقابة تكون من جهة السلطة التشريعية على أداء السلطة التنفيذية، وذلك لاعتبار أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الصلاحية بإدارة المال العام، كما إنها تملك القوة التنفيذية وتتحكم بالإدارة المباشرة للشؤون الحياتية الدائمة للمواطنين كافة، وبالتالي فإن احتمالات حصول التجاوزات من أعضائها تكون أكبر عند أعضاء السلطات الأخرى، ولكن على الرغم من ذلك فإن هناك بعض الوسائل التي قررها النظام البرلماني التي تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة السلطة التشريعية والتأثير فيها، وهي على النحو الآتي:

¹²⁰ Tomkins, C. T, *British Government and the Constitution*, UK, Cambridge University Press, 2007, at 637-638.

وراجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٢.

١. جواز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة

يسمح النظام البرلماني للنائب في البرلمان أن يكون ضمن أعضاء الحكومة، ويحتفظ بعضويته في البرلمان بعد أن يصبح وزيراً، ويستطيع حضور جلسات البرلمان والاشتراك في المناقشات والدفاع عن سياسات الحكومة والعمل على مراقبة تصرفات أعضاء البرلمان خاصة عندما يكونون من ضمن أعضاء الحزب الحاكم وبالتالي التأثير في اتجاهاتهم^{١٢١}.

٢. قدرة السلطة التنفيذية على حل البرلمان

يعطي النظام النيابي البرلماني الحق للسلطة التنفيذية في حل البرلمان، بمعنى تستطيع السلطة التنفيذية إنهاء مدة ولاية البرلمان قبل المدة المحددة قانوناً، وعادة ما يحدث ذلك عند بلوغ الخلافات بين السلطتين إلى حد لا يمكن معالجته، وبالتالي ترى السلطة التنفيذية أن تلجأ إلى الشعب لإعادة اختيار برلمان جديد، ومن ثم حكومة جديدة^{١٢٢}.

وهنا إذا كانت نتيجة الانتخابات الجديدة إعادة تشكيل البرلمان على النحو السابق أي إعادة تمتع الأغلبية السابقة في البرلمان بموقعها البرلماني، فإن ذلك يعني أن الشعب فصل بالأمر لصالح البرلمان، وأنه مؤيد لموقف البرلمان السابق في خلافه مع الحكومة، وإذا لم تأت هذه الأغلبية البرلمانية السابقة من جديد، فإن هذا يعني أن الشعب قد أيد الحكومة في رأيها موضوع الخلاف مع البرلمان، وفي كلتا الحالتين يتم الالتزام من قبل البرلمان الجديد والحكومة الجديدة برأي الشعب أياً كان وعدم معاودة الخلاف من جديد^{١٢٣}.

¹²¹ Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Wales, Palgrave Macmillan, 2007, at 185.

¹²² Tomkins, C. T, *British Government and the Constitution*, UK, Cambridge University Press, 2007, at 362.

¹²³ Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Wales, Palgrave Macmillan, 2007, at 187. See also Tomkins, C. T, *British Government and the Constitution*, UK, Cambridge University Press, 2007, at 362-366.

وراجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٦٠-٦٢. ولمزيد من التوضيح حول الحل البرلماني وطرقه وأسبابه، أيضاً راجع، عباس مسلم، خالد، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ١٩٩٧.

ب. مظاهر الرقابة التي يباشرها البرلمان

كما سبق وأن أشرنا أن السلطة التشريعية وفقاً للنظام البرلماني تملك اختصاصاً رئيساً في مراقبة أداء السلطة التنفيذية، ولمباشرة هذا الاختصاص فقد قُدر لها عدد من الوسائل التي تمكنها من ذلك، وهي على النحو الآتي:

١. حق توجيه الأسئلة لأعضاء السلطة التنفيذية

يعطي النظام البرلماني الحق لأعضاء البرلمان في توجيه الاسئلة لأعضاء الحكومة – الوزراء ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة وغيرهم من المسؤولين التنفيذيين- عن أمور تتعلق بأعمال وزاراتهم أو مؤسساتهم وذلك بقصد الاستيضاح عن أمر معين، أو تبييه هذا المسؤول عن مسألة أو مخالفة معينة أرتكبت، أو قد يرتكبها هذا المسؤول أو موظفوه نتيجة قرار أو إجراء معين^{١٢٤}.

٢. طرح موضوع للمناقشة

إن الدستور في النظام البرلماني يعطي الحق لعدد معين من أعضاء البرلمان بطرح وإثارة موضوع عام يتعلق بالسياسات العامة، سواء الداخلية أو الخارجية، ويتم مناقشته داخل المجلس نقاشاً مفتوحاً يشارك به من يشاء من أعضاء البرلمان إضافة للنواب الذين طرحوا الموضوع وأثاروه للنقاش^{١٢٥}.

¹²⁴ Bradly, E. C, *Constitutional and Administrative Law*, london: Longman, 1986, at 204-205.

وراجع، السيد علي، سعيد، مرجع سابق، ص ٤٤.

¹²⁵ Bradly, E. C, *Constitutional and Administrative Law*, london: Longman, 1986, at 204-205.

وراجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٦٦.

٣. إجراء التحقيقات البرلمانية

يملك البرلمان سلطة تشكيل لجان التحقيق البرلمانية من بين أعضائه وذلك بغرض التحقيق في واقعة معينة أو إجراء معين إتخذته السلطة التنفيذية، وكان نتيجته سلبية على المواطنين أو المصلحة العامة، ومن ثم إظهار النتائج التي تم التوصل إليها من خلال التحقيق ومعالجة أوجه الخلل ومحاسبة المسؤولين في حالة وجود تقصير^{١٢٦}.

٤. الاستجواب

تعد هذه الوسيلة من أهم الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ويقصد بها قدرة البرلمان على محاسبة الوزراء بشكل فردي عن تصرف متصل بالقضايا العامة، وخلال ممارسة الاستجواب الذي يخضع لإجراءات قانونية دقيقة يحدث لوم وتجريح للوزير بشكل منفرد عن الإجراءات أو السياسات التي يراها البرلمان خاطئة، وعادة ما ينتهي الاستجواب لأحد الوزراء بحجب الثقة عنه، وأحيانا قد يتطور الأمر لحجب الثقة بالوزارة كلها، وذلك في حالة تضامن بقية الوزراء مع الوزير الذي تم حجب الثقة عنه^{١٢٧}.

٥. حجب الثقة عن الحكومة

ويقصد بهذه الوسيلة الرقابية أن البرلمان يملك الحق في سحب الثقة من الحكومة مجتمعمة نتيجة عدم موافقة البرلمان على السياسات العامة التي تنتهجها الوزارة في إدارة شؤون الدولة، كما قد يلجأ إلى هذا الإجراء ضد وزير بعينه نتيجة أمر يتعلق بشؤون وزارته

¹²⁶Bradly, E. C, *Constitutional and Administrative Law*, london: Longman, 1986, at 206-209.

وراجع، ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

^{١٢٧} راجع، بطيخ، رمضان محمد، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

ونظراً لأن هذه الوسيلة تؤثر على استقرار النظام السياسي كله إذا ما تم اللجوء إليها لذلك فهي تخضع أيضاً إلى إجراءات و ضمانات قانونية معينة تكفل حسن استعمالها وذلك مثل النص على مواعيد معينة ل طرحها^{١٢٨}.

المطلب الثالث- تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي شبه الرئاسي:

النظام شبه الرئاسي هو نظام خليط بين كل من النظامين البرلماني و الرئاسي، حيث يأخذ جزءاً من خصائص كل نظام، وهو نظام يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، رئيس الدولة ورئيس الوزراء، إلا أنه يختلف عن النظام البرلماني في أن رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب مباشرة، كما لا يتحمل أية مسؤولية سياسية عن أعماله، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله عن طريق سحب الثقة منه، وكذلك فإن أحد أهم خصائص هذا النظام أنه لا يسمح بالجمع بين عضوية البرلمان والوزارة^{١٢٩}.

ويعد النظام السياسي الفرنسي هو رائد النظم السياسية المختلطة، وقد تبنى هذا النظام في ظل دستور ١٩٥٨ أو ما يسمى بالجمهورية الخامسة، وقد كان الهدف من وراء هذا الخلط بين النظامين هو تقوية مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، ولكن بطريقة لا تصل إلى حد تركيز الوظيفتين التنفيذية والتشريعية بيده، وإنما بإعطائه صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة^{١٣٠}.

^{١٢٨} راجع، شوقي، أحمد، مرجع سابق، ص ٤١٨.

^{١٢٩} راجع، بوشعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤، ص ١٩٥ وما بعدها.

^{١٣٠} المرجع السابق، ص ١٩٥.

ومن الناحية العملية تتحدد قوة رئيس الجمهورية تبعاً للحزب الذي يجوز على الأغلبية في البرلمان، فإذا كان حزب الرئيس هو صاحب الأغلبية أصبحت السلطة التنفيذية مهيمنة بشكل كامل على مؤسسات الدولة، وهنا يضعف تأثير البرلمان فيها بشكل كامل، حيث يكون أيضاً رئيس الحكومة من حزب الأغلبية، وفي هذه الحالة يجوز رئيس الجمهورية على مركز قوي يفوق مركز الرئيس في النظام الرئاسي، أما إذا لم يكن حزب الرئيس يتمتع بالأغلبية فإن مركز قوته يتقلص جزئياً لصالح البرلمان، حيث إنه في هذه الحالة يكون رئيس الحكومة من حزب الأغلبية في البرلمان^{١٣١}.

وسيتيم إيضاح تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام الفرنسي، من خلال تناول مكونات واختصاصات السلطات الثلاث في هذا النظام، ثم من خلال البحث في تداخل العلاقة بين السلطات فيه، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول - مكونات واختصاصات السلطات الثلاث في النظام شبه الرئاسي: أولاً - السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام دستور عام ١٩٥٨ من كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة)^{١٣٢}. سيتم تناولهما على النحو الآتي:

أ. رئيس الجمهورية

يتم اختيار رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي بطريق الانتخاب المباشر من الشعب ولمدة خمس سنوات، ويحق له ترشيح نفسه فقط لدورتين متتاليتين، بمعنى أنه لا يحق له بعد توليه مسؤولية رئاسة الجمهورية عشر سنوات الترشح لهذا المنصب مرة ثالثة، ويتمتع رئيس

^{١٣١} المرجع السابق، ص ١٩٥-١٩٦، وص ٢٨٧.

^{١٣٢} المرجع السابق، ص ١٩٥.

الجمهورية في النظام الفرنسي باختصاصات واسعة، تنقسم إلى اختصاصات عادية واختصاصات استثنائية^{١٣٣}. سيتم توضيحها على النحو الآتي:

١. الاختصاصات العادية

يمارس الرئيس اختصاصات واسعة في الظروف العادية، تنفيذية وتشريعية وقضائية، ففي المجال التنفيذي، يعين الوزير الأول ولكن لا يحق له عزله بعد أن يعينه، ويعين الوزراء بناء على اقتراح من الوزير الأول، ويعين كبار الموظفين، ويرم المعاهدات ويصادق عليها ويتأس قيادة القوات المسلحة، ويتولى رئاسة مجلس الوزراء، بينما يتولى الوزير الأول رئاسة مجلس الحكومة^{١٣٤}.

٢. الاختصاصات الاستثنائية

يملك رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة (١٦) من الدستور الفرنسي صلاحيات استثنائية، وذلك في الظروف الاستثنائية التي تشهدها البلاد، بوصفها تهديداً خطيراً يهدد استقرارها، أمثلة ذلك: محاولة انقلاب داخلي، أو اعتداء خارجي، أو إضرابات شاملة ومتعددة في قطاعات حيوية، وفي هذه الحالات يحق له اتخاذ أية إجراءات يراها مناسبة وتكون الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية كافة بيده^{١٣٥}.

^{١٣٣} المرجع السابق، ص ٢٦٠.

^{١٣٤} يستقيل الوزير الأول من منصبه طواعية في حالة خلافه مع الرئيس وفقده ثقته، وخاصة إذا كان من حزب الرئيس الذي يحوز على الأغلبية في البرلمان، أما إذا كان الوزير الأول من غير حزب الرئيس، وحزبه هو الذي يتمتع بالأغلبية في البرلمان، فهنا يستمر في منصبه على الرغم من عدم توافقه مع الرئيس، وذلك لكونه يمثل الأغلبية. المرجع السابق، ص ٢٦١-٢٦٦.

^{١٣٥} المرجع السابق، ص ٢٦٣-٢٦٤.

ب. الوزير الأول (رئيس الحكومة)

يعين الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية، ويتم اختياره من أكبر الأحزاب الفائزة في البرلمان، ويتولى الوزير الأول رئاسة الحكومة التي تتكون من مجموعة من الوزراء يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بالتنسيق من الوزير الأول، وتقوم الحكومة بمساعدة رئيس الجمهورية في تنفيذ سياساته العامة^{١٣٦}. ويتولى الوزير الأول مسؤولية توجيه التعليمات للوزراء وتنسيق أعمالهم، ويمارس السلطة التنظيمية التي تعد عملاً تشريعياً، أي يصدر مراسيم تنظيمية مستقلة لها قوة القوانين التي يصدرها البرلمان، كما يصدر مراسيم تنفيذية، ويتولى مسؤولية الدفاع على أن تكون نشاطاته في هذا المجال بالتنسيق مع رئيس الجمهورية الذي يعد القائد العام للقوات المسلحة^{١٣٧}.

ثانياً- السلطة التشريعية:

يتكون البرلمان الفرنسي من غرفتين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتنتخب الجمعية الوطنية من الشعب بطريق الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وتجري عملية الاقتراع في دورتين ولكي يفوز المترشح لابد أن يتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي الدورة الثانية يكتفى بالأغلبية النسبية، أما مجلس الشيوخ فينتخب أعضائه لمدة تسع سنوات يجدد ثلث أعضائه هذا المجلس كل ثلاث سنوات، ويتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة من أعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء المجالس المحلية^{١٣٨}. ويمارس البرلمان الاختصاصات الآتية:

^{١٣٦} المرجع السابق، ص ٢٦١-٢٦٢.

^{١٣٧} المرجع السابق، ص ٢٧٠.

^{١٣٨} راجع، العاني، حسان محمد شفيق، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦،

ص ١٠٧-١٠٨.

أ. الاختصاص التشريعي

حدد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، في المادة (٣٤) منه على سبيل الحصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وكل ما لا يدخل ضمن منطوق هذه المادة فإن التشريع فيه يعود للحكومة، عن طريق المراسيم التنظيمية المستقلة، وهذا يعني أن اختصاص التشريع ليس حكراً على البرلمان وإنما تشاركه في هذا الاختصاص الحكومة^{١٣٩}.

ب. الاختصاص الرقابي

تختص السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور الفرنسي بالرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وتتم هذه الرقابة من خلال توجيه الأسئلة أو اقتراح التأييب أو سحب الثقة عن أحد الوزراء أو الحكومة بشكل عام، ومراقبة الحكومة معناه محاسبتها على كل الأعمال التي قامت بها، وعن السياسة التي التزمت بها^{١٤٠}.

ثالثاً- السلطة القضائية:

تتكون السلطة القضائية في النظام السياسي الفرنسي من كل من المجلس الدستوري ومجلس القضاء الأعلى، سيتم تناولهما على النحو الآتي:

أ. المجلس الدستوري

يتكون المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية، وكل من رؤساء الجمهورية السابقين إضافة إلى تسعة أعضاء يتم تعيين ثلاثة منهم من قبل رئيس الجمهورية، وثلاثة من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة من قبل رئيس مجلس الشيوخ، ويختص المجلس الدستوري في

^{١٣٩} راجع، بوشعير، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٧٨-٢٨٢.

^{١٤٠} المرجع السابق، ص ٢٨٣.

النظر في دستورية أي مشروع قانون أو معاهدة قبل إعلانها رسمياً، وبالإشراف على الانتخابات العامة والفصل في النزاعات الناتجة عنها، كما أنه ينعقد كلجنة استشارية للرئيس في حالة الظروف الاستثنائية (الأزمات) وكذلك يختص بالإشراف على الاستفتاء الشعبي وإعلان النتيجة والنظر في الطعون^{١٤١}.

ب. مجلس القضاء الأعلى

يتكون من رئيس الجمهورية (يرأس المجلس) ووزير العدل (وكيلاً) وتسعة من الأعضاء يعينهم الرئيس، ويحدد القانون شروط تعيينهم، والمجلس مستقل فيما يختص بتعيين القضاة وترقيتهم وتأديبهم، ويختص بالإشراف على عمل المحاكم بجميع أنواعها^{١٤٢}.

الفرع الثاني- تداخل العلاقة بين السلطات في النظام الفرنسي:

يقصد بتداخل العلاقة بين السلطات، أي الصلاحيات الممنوحة لكل سلطة في مجال اختصاص السلطة الأخرى، والتي من خلالها تستطيع كل سلطة التأثير على الأخرى وسيتم تناولها على النحو الآتي:

أولاً- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية:

فيما يلي عرض للصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية والتي تعد تدخلاً في عمل السلطة التشريعية:

^{١٤١} راجع، العاني، حسان محمد شفيق، مرجع سابق، ص ١٠٩-١١٠.

^{١٤٢} المرجع السابق، ص ١١٠.

أ. حق رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية

بموجب أحكام الدستور يحق لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية دون اشتراط موافقة جهة أخرى، على أن يقوم خلال فترة لا تتعدى ٤٠ يوماً من حل الجمعية بالدعوة إلى تنظيم انتخابات نيابية جديدة^{١٤٣}.

ب. حق رئيس الجمهورية في إجراء استفتاء تشريعي

يحق لرئيس الجمهورية طرح مشروعات قوانين على الشعب مباشرة وفي هذه الحالة يتجاوز البرلمان ولا يعرض عليه مشروع القانون، مما يعد تعطيلاً لعمل البرلمان، وفي حالة موافقة الشعب على مشروع القانون يتم إصداره من قبل الرئيس وكأنه صدر عن البرلمان^{١٤٤}.

ج. حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين

يملك رئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين المقررة من البرلمان عند إرسالها له للمصادقة عليها، كما له حق طلب تعديل بعض المواد، ويجعلها شرطاً للمصادقة على القانون^{١٤٥}.

د. حق رئيس الجمهورية باقتراح تعديل الدستور

منح الدستور الرئيس الحق في إقتراح تعديل الدستور، بما يقضي على الأزمات التي تحدث بينه وبين البرلمان في حالة الخلاف على نص دستوري أو غير ذلك^{١٤٦}.

^{١٤٣} راجع، الدليمي، حافظ علوان حمادي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان،

دار وائل، ص ١٥١. وراجع، بوشعير، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٦٦.

^{١٤٤} راجع، الدليمي، حافظ علوان حمادي، مرجع سابق، ص ١٥١.

^{١٤٥} المرجع السابق، ص ١٥٠.

ه. حق رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للانعقاد ومخاطبته

يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في غير دورات انعقاده ويطلب منه بحث موضوع ما، كما يحق له مخاطبته، وحق الخطاب يعني أن الرئيس يستطيع مخاطبة أعضاء البرلمان بشكل مباشر بهدف إعارة مواضيع معينة اهتمام البرلمان^{١٤٧}.

ز. حق الحكومة بإصدار تشريعات

يملك الوزير الأول (رئيس الحكومة) صلاحية ما يسمى بممارسة السلطة التنظيمية التي تعد عملاً تشريعياً، أي يصدر مراسيم تنظيمية مستقلة لها قوة القوانين التي يصدرها البرلمان^{١٤٨}.

ثانياً- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية:

يملك رئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور حق تعيين ثلاث أعضاء في المجلس الدستوري ويختار رئيس هذا المجلس، وله حق عرض القوانين على المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريتها، كذلك يرأس مجلس القضاء الأعلى وهو صاحب الصلاحية في تعيين جميع أعضائه، إضافة إلى أنه يملك صلاحية إصدار ما يسمى بالعفو البسيط (الخاص)^{١٤٩}.

^{١٤٦} راجع، بوشعير، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

^{١٤٧} المرجع السابق، ص ٢٦٧. وراجع، الدليمي، حافظ علوان حمادي، مرجع سابق، ص ١٥٠.

^{١٤٨} راجع، بوشعير، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٦١-٢٦٢.

^{١٤٩} المرجع السابق، ص ١٥٢-١٥٣.

ثالثاً- مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية:

تملك السلطة التشريعية عدداً من الصلاحيات التي تمكنها من التدخل في عمل السلطة التنفيذية، سيتم بحثها على النحو الآتي:

أ. المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

تعد الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها، وللبرلمان عدة وسائل لذلك، وهي توجيه الأسئلة للوزراء سواء شفوية أم مكتوبة، واقتراح اللوم لوزير معين أو للوزارة مجتمعة وتشكيل لجان التحقيق بموضوع أو حدث معين، وسحب الثقة من وزير معين أو من الحكومة كاملة^{١٥٠}.

ب. الموافقة على الموازنة العامة

يتولى البرلمان إصدار القوانين المتعلقة بالموازنة العامة، ولكن سلطاته في هذا الشأن مقيدة فهو لا يستطيع تخفيض الواردات العامة، أو حق اقتراح نفقات جديدة، والمجلس ملزم بالتصويت على الموازنة في خلال مدة معينة لا تتجاوز ٧٠ يوماً، وإذا مرت هذه المدة دون تصويت، فيحق للحكومة إصدار الموازنة العامة بموجب مرسوم.

ج. المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تخضع بعض المعاهدات والاتفاقيات التي يبرمها رئيس الدولة إلى المصادقة من قبل البرلمان ويكون البرلمان ملزماً بالمصادقة عليها كما هي، إلا في حالة مخالفتها للدستور، فلا يجوز

^{١٥٠} راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، الدولة- المؤسسات- الحريات- النظم السياسية في الدول الغربية- الدول الماركسية- العالم الثالث، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٢٤.

للبرلمان المصادقة عليها، فإذا رأى رئيس الجمهورية أنها غير مخالفة للدستور فيحق له اللجوء إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه في شأن عدم الدستورية^{١٥١}.

د. الموافقة على إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية

لا يحق لرئيس الجمهورية إعلان الحرب إلا بعد موافقة البرلمان، وهذا فقط عندما يتعلق الأمر بهجوم من طرف فرنسا، ولا ينطبق الأمر إذا تعرضت فرنسا لاعتداء^{١٥٢}.

هـ. الموافقة على إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية

إعلان حالة الطوارئ يتم بموجب قانون يصدر عن البرلمان بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أما إعلان الحصار لمنطقة معينة مثلاً، فهذا يتم بقرار من مجلس الوزراء وإذا استمر لمدة أكثر من ١٢ يوماً فحينها يتطلب ترخيصاً برلمانياً^{١٥٣}.

رابعاً- مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية:

تمارس السلطة التشريعية في النظام الفرنسي اختصاصاً قضائياً، وذلك عن طريق قيامها بتشكيل محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ويتم اختيار أعضائها عن طريق مجلس البرلمان، حيث يتكون من عدد متساوٍ من بين أعضاء

^{١٥١} راجع، بوشعير، سعيد، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

^{١٥٢} المرجع السابق، ص ٢٦٥.

^{١٥٣} المرجع السابق، ص ٢٦٥.

مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية^{١٥٤}. وهذه المحكمة هي التي تتولى بمفردها تحديد مدى توافر عناصر الخيانة العظمى، وفي حالة إقرار التهمة عليه يتم عزله^{١٥٥}.

^{١٥٤} المرجع السابق، ص ٢٦٧-٢٦٨.

^{١٥٥} لا يوجد تعريف لجريمة الخيانة العظمى بموجب الدستور الفرنسي أو القوانين العادية على خلاف الدستور الأمريكي، فمثلاً يمكن للمحكمة المشكلة من البرلمان اعتبار الإخلال بالالتزامات الملقاة على مؤسسة الرئاسة خيانة عظمى. راجع، علوان حمادي الدليمي، حافظ، مرجع سابق، ص ١٥١.

الفصل الثاني

تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني

جرى تنظيم الانتخابات العامة الأولى - الرئاسية والتشريعية - في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية (القدس والضفة الفلسطينية وقطاع غزة) في ٢٠ كانون الثاني عام ١٩٩٦ وقد نتج عنها من الناحيتين القانونية والعملية بداية تشكيل نواة نظام سياسي فلسطيني نيابي، حيث تشكل أول برلمان فلسطيني في ظل سلطة وطنية فلسطينية، والذي سمي بالمجلس التشريعي الفلسطيني، وكذلك تشكلت السلطة التنفيذية ممثلة بانتخاب رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، كما جرى تعيين مجلس قضاء فلسطيني أعلى يشرف على إنشاء المحاكم الفلسطينية وتشكيلها وتحديد اختصاصاتها.

ثم أعقب ذلك إصدار الجهات التشريعية المنتخبة مجموعة من التشريعات لغرض استكمال تنظيم عمل السلطات الثلاث في هذا النظام، والعلاقة فيما بينها، والتي كان أهمها إقرار مشروع القانون الأساسي الفلسطيني ليكون مرجعية أساسية لتحديد الإطار العام لنظام الحكم وطبيعته^{١٥٦}. ثم تلا ذلك في سنوات لاحقة المصادقة على مشروع

^{١٥٦} على الرغم من عدم مصادقة رئيس السلطة الوطنية على مشروع القانون الأساسي نتيجة معوقات تتعلق بالاتفاقيات السياسية، إلا أن مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية كافة قد التزمت من الناحية القانونية بهذا المشروع، حيث إن مؤسساتها التنفيذية والتشريعية والقضائية قد استندت في تنظيم هيكلتها ومباشرة اختصاصاتها لأحكام هذا المشروع. راجع في ذلك، مثلاً: النظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث جرى تنظيم مباشرة المجلس التشريعي لاختصاصاته في هذا النظام متوافقاً مع ما جاء في مشروع القانون الأساسي. ولمزيد من التوضيح راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وشرح تطور أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، فلسطين، غزة، دار المقداد للطباعة، الطبعة السادسة، ٢٠١٠، ص ٤٧٠ وما بعدها.

القانون الأساسي ليؤكد على المبادئ التي تحكم النظام السياسي كافة، والتي أهمها مبدأ الفصل بين السلطات.

ويتم حسب مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث، الفصل بين ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي الديمقراطي، وتوزيع وظائف الدولة القانونية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية عليها، كما يشترط أن تتولى كل سلطة منها وظائفها باستقلالية عن السلطتين الأخرين، ولكن في إطار من التعاون والرقابة فيما بينها وبما لا يؤثر على الفصل بينها^{١٥٧}.

وسيتم البحث في هذا الفصل بنية النظام السياسي الفلسطيني - تشكيل وبنية السلطات الثلاث واختصاصاتها- التي تشكلت خلال المدة ما بين عام ١٩٩٦، وإلى العام ٢٠٠٧، وذلك بهدف استيضاح مدى تمتع كل سلطة بالاستقلال عن السلطة الأخرى. وللوصول لهذا الهدف سيجري تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، وسيتم تناول فيها على التوالي السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول- السلطة التشريعية:

تشكلت السلطة التشريعية بموجب قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٦) لعام ١٩٩٥ المعدل لقانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، وتنفيذاً لأحكام هذا القانون، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية مرسوماً رئاسياً دعا فيه لإجراء انتخابات عامة، لغرض انتخاب

^{١٥٧} لمزيد من التوضيح، أرجع إلى الفصل الأول من هذا البحث، المطلب الثاني، الفرع الأول، بعنوان: مفهوم الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث.

رئيس السلطة وأعضاء المجلس التشريعي^{١٥٨}. وقد نتج عن هذه الانتخابات سلطة تشريعية منتخبة سميت بالمجلس التشريعي الفلسطيني^{١٥٩}.

ولقد عملت السلطة التشريعية المنتخبة مع بدايات تشكيلها على تنظيم عملها وبنيتها الأساسية، من خلال اعداد نظام داخلي لها ينظم عملها ويحدد بنيتها، وقد استندت في ذلك إلى مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، الذي تم إعداده قبل إجراء الانتخابات العامة، حيث جاء ضمن نص المادة (٣٤) من مشروع القانون الأساسي، في الفقرة (٢) منها: ".... بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". وقد تضمن هذا النظام تفصيلاً لبنية المجلس التشريعي الأساسية وطريقة عمله.

ولغرض البحث في السلطة التشريعية أحد المكونات الأساسية لبنية النظام السياسي الفلسطيني، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، في المطلب الأول سيتم تناول: تنظيم عمل السلطة التشريعية. وفي المطلب الثاني: سيتم استعراض التركيبة السياسية للسلطة التشريعية التي تشكلت خلال حقبتين مختلفتين واشكالياتها الداخلية. وذلك على النحو الآتي:

^{١٥٨} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٥ بشأن الدعوة لإجراء انتخابات عامة، الوقائع الفلسطينية، العدد العاشر، المادة (١). وراجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن، المادة (٢) الفقرة (١). ووفقاً لاتفاقية إعلان المبادئ - أوسلو - المبرمة عام ١٩٩٣ بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، فإن المرحلة الانتقالية تنتهي في الرابع من أيار عام ١٩٩٩.

^{١٥٩} لمزيد من التفصيل حول نتائج الانتخابات العامة، راجع، لجنة الانتخابات المركزية، الديمقراطية في فلسطين الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي لعام ١٩٩٦ فلسطين، ١٩٩٦، ص ٨١ - ١٠٠.

المطلب الأول- تنظيم عمل السلطة التشريعية:

سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، سيتناول الفرع الأول: البنية الأساسية للمجلس التشريعي الفلسطيني استناداً إلى التشريعات النازمة، وفي الفرع الثاني: سيتم تناول اختصاصات المجلس التشريعي الرئيسية، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- البنية الأساسية للمجلس التشريعي الفلسطيني:

أولاً- أعضاء المجلس:

بلغ عدد أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني في الانتخابات التشريعية الأولى ٨٨ عضواً وقد تم انتخابهم بشكل مباشر، وبطريق الاقتراع السري من قبل الشعب الفلسطيني في قطاع غزة والضفة الغربية والقدس^{١٦٠}. وهم يمثلون ستة عشر دائرة انتخابية، خمس دوائر في قطاع غزة وأحد عشر دائرة في الضفة الغربية بما فيها دائرة القدس، ويمثل دوائر الضفة الغربية والقدس ٥١ عضواً، فيما يمثل دوائر قطاع غزة ٣٦ عضواً^{١٦١}. هذا بالإضافة إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي يعد عضواً في المجلس التشريعي بحكم منصبه وذلك وفق المادة (١١) من قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، التي تنص على: "١- يتولى المرشح الفائز بمركز الرئيس رئاسة السلطة التنفيذية، ويُعتبر عضواً في المجلس التشريعي بحكم انتخابه لمركز الرئاسة مباشرة من قبل الشعب. ٢- لا يجوز الجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس."

^{١٦٠} راجع، قانون الانتخابات لعام ١٩٩٥، المواد (٢) و (٤) و (٦). وقد تم زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى ١٣٢ عضو بعد تعديل قانون الانتخابات عام ٢٠٠٥، التي حرت بمقتضاه الانتخابات الرئاسية والتشريعية الثانية في الأراضي الفلسطينية.

^{١٦١} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات، الوقائع الفلسطينية، العدد العاشر، المادتين (١) و (٢). وراجع، مرسوم رئاسي رقم (٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات، المادة (١).

ولقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس التشريعي^{١٦٢}. كما كفل للأعضاء مجموعة من الحقوق وفرض عليهم واجبات، وأوجب ذلك من خلال تنظيم قانون خاص سُمي لاحقاً بقانون وحقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي^{١٦٣}. وقد تضمن هذا القانون عدداً من الامتيازات الإضافية، غير تلك الواردة في القانون الأساسي والنظام الداخلي، مثل الحصول على جواز سفر دبلوماسي دائم لهم ولأزواجهم، والحصول على مكافأة مالية عقب انتهاء عضويتهم في المجلس، والحصول على إعفاء جمركي على سيارة واحدة عن العضوية في مجلس جديد^{١٦٤}.

أما بالنسبة لواجبات أعضاء المجلس، فإن القانون الأساسي لا يميز لعضو المجلس التشريعي أن يستغل عضويته في أي عمل من الأعمال الخاصة، ويلزم كل عضو بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملك من ثروة، عقاراً ومنقولاً في داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون، ويحفظ هذا الإقرار مغلقاً وسرياً لدى محكمة العدل العليا^{١٦٥}.

ثانياً - هيئة رئاسة المجلس:

يقوم المجلس التشريعي بانتخاب رئيس له ونائبين للرئيس وأميناً للسر، ويشكل هؤلاء الأربعة مجتمعين هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين

^{١٦٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٥٣). وراجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والأربعون، المادتين (٩٥) و (٩٦).

^{١٦٣} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٥٥).

^{١٦٤} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة

٢٠٠٤، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والخمسون، المادتين (١٦) و (١٧).

^{١٦٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٥٤).

رئاسة السلطة الوطنية أو عضوية الحكومة أو أي منصب حكومي آخر^{١٦٦}. ويتم انتخاب مكتب رئاسة المجلس بالاقتراع السري في بدء انعقاد المجلس، وتمتد ولايته إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، وتتم عملية انتخاب مكتب هيئة الرئاسة على التوالي، رئيس المجلس أولاً يليه النائب الأول للرئيس فالنائب الثاني ثم أمين سر المجلس^{١٦٧}. ويتولى رئيس المجلس تمثيل المجلس والتحدث باسمه وطبقاً لإرادته، كما يراعى تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي، ويحافظ على أمن المجلس ونظامه، وهو الذي يفتح الجلسات، ويعلن انتهاءها، ويضبطها، ويدير المناقشات، ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوكل إلى الأمانة العامة إعلان ما يصدره المجلس من قرارات، وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها^{١٦٨}.

ثالثاً- لجان المجلس التشريعي:

تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي النص صراحة على تشكيل لجان دائمة بغرض الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ولبحث مشاريع القوانين والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئسه إليها، ويبلغ عدد هذه اللجان اثنتي عشرة لجنة دائمة بالإضافة إلى أن للمجلس القدرة على تشكيل لجان أخرى لأغراض آنية أو دائمة أو لأهداف محددة^{١٦٩}. ويحدد النظام الداخلي للمجلس آلية عمل اللجان ومواعيد وإجراءات اجتماعاتها، وميزانياتها

^{١٦٦} المرجع السابق، المادة (٥٠).

^{١٦٧} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتين (٨) و (٩).

^{١٦٨} المرجع السابق، المادة (١٢).

^{١٦٩} المرجع السابق، المادة (٤٨).

وطرق استعانتها بالخبرات والكفاءات، ويحظر النظام الجمع بين عضوية أي من اللجان المذكورة وبين منصب الوزير^{١٧٠}.

رابعاً- الهيكلية الإدارية:

تنص المادة (١١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على قيام هيئة مكتب رئاسة المجلس بتعيين أمانة عامة يرأسها أمين سر المجلس الذي يشرف على جميع الشؤون الإدارية والمالية والقانونية والإعلامية والعلاقات العامة والبروتوكول، وتنفيذ قرارات المجلس وتبليغها للجهات المعنية، وضبط الوثائق التي تتعلق بالجلسات وحفظها.

وبناء على نص المادة المذكورة فقد تضمنت الهيكلية الإدارية للمجلس مجموعة من الوحدات والدوائر المتعلقة بكل شأن من الشؤون الواردة ضمن نص هذه المادة، حيث تم لهذه الغاية إنشاء عدد من الدوائر وهي، دائرة الشؤون الإدارية والمالية، والدائرة الإعلامية ودائرة العلاقات العامة والبروتوكول، والدائرة الفنية، ووحدة شؤون الموظفين، والدائرة القانونية، ووحدة شؤون المرأة، ووحدة التدريب، ووحدة التخطيط والمساعدات، ووحدة المعلومات والكمبيوتر، ووحدة البحوث البرلمانية والمكتبة. كما تنص المادة (١٢) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن رئيس المجلس التشريعي هو الذي يمثله ويتكلم باسمه وطبقاً لإرادة المجلس، وهو المسؤول عن تطبيق أحكام القانون الأساسي والنظام الداخلي فيه، وهو الذي يحافظ على أمنه ونظامه، وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير أعمال المجلس وعلى علاقاته جميعها.

^{١٧٠} المرجع السابق، المادة (٥١) الفقرة (١).

الفرع الثاني- اختصاصات المجلس التشريعي:

للمجلس التشريعي الفلسطيني اختصاصان رئيسيان هما التشريع، ثم الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد تم تحديد هذه الاختصاصات وطريقة ممارستها بشكل واضح من خلال القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي^{١٧١}. لذا سيتم تناول اختصاصات المجلس التشريعي الفلسطيني وفقاً لما قررتها التشريعات سالفه الذكر وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الاختصاص التشريعي للمجلس:

يمارس المجلس التشريعي الفلسطيني اختصاصه التشريعي بموجب القانون الأساسي الفلسطيني ونظامه الداخلي، حيث تنص المادة (٤٧) الفقرة (١) من القانون الأساسي على أن "المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة" وفي الفقرة (٢) من المادة ذاتها "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". كما تنص المادة (٥٦) الفقرة (٢) من القانون ذاته على أحقية كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي في اقتراح القوانين...".

ثانياً- الاختصاص الرقابي للمجلس التشريعي:

تعد الرقابة من خلال تعدد جهاتها وأنواعها إحدى المبادئ المهمة لأي نظام ديمقراطي، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون النظام ديمقراطياً في ظل تغييب هذا المبدأ وهميشه وبشكل خاص تعدد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية هي الأهم والأوسع في الأنظمة الديمقراطية، حيث تكتسب السلطة التشريعية مكانةً علياً قياساً بالسلطات

^{١٧١}راجع، القانون الاساسي المعدل، المادة (٤٧).

الأخرى^{١٧٢}. وتعني الرقابة البرلمانية بشكل عام "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته ومحاسبته"^{١٧٣}.

وبممارسة المجلس التشريعي اختصاصه الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية استناداً إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٤٧) الفقرة (٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي". وتضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي تشكيل لجان دائمة للرقابة وذلك بهدف متابعة أعمال السلطة التنفيذية المختلفة كافة، وبسط رقابته عليها، وبالتالي مساءلتها ومحاسبتها عند حدوث أية تجاوزات أو مخالفات قانونية، حيث تنص المادة (٤٨) من النظام الداخلي للمجلس على تشكيل هذه اللجان حيث جاء فيها الآتي:

" ١- يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يجيلها المجلس أو رئيسه إليها: أ- لجنة القدس. ب- لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. ج- لجنة شؤون اللاجئين. د- اللجنة السياسية. هـ- اللجنة القانونية. و- لجنة الموازنة والشؤون المالية. ز- اللجنة الاقتصادية. ح- لجنة الداخلية والأمن. ط- لجنة التربية والقضايا الاجتماعية. ي- لجنة المصادر الطبيعية والطاقة. ك- لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة.

^{١٧٢} راجع، الوحيدي، فتحي عبد النبي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، مرجع سابق ص ٤٨٦. وكذلك راجع، مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، المحاسبة والمساءلة، سلسلة مبادئ الديمقراطية (٧)، رام الله، ١٩٩٦، ص ٨.

^{١٧٣} راجع، سلام، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة ١٩٨٣، ص ٣.

٢- يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شئون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء.

٣- للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة.

٤- يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها".

كذلك تنص المادة (٥٧) من النظام الداخلي للمجلس على أن "للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسئول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها".

وقد حدد القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي أدوات ووسائل الرقابة، والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس التشريعي أو لجانه المشكلة لهذا الغرض، محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى مطابقتها للقانون، وتمثل وسائل المساءلة والمحاسبة وفق القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، في حق السؤال، والاستجواب، وحق إجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وحق إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي، وحق سحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وحق تلقي العرائض والشكاوى من المواطنين^{١٧٤}.

وسيتيم شرح تفصيلات ممارسة وسائل المساءلة والمحاسبة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية عند حديثنا عن تنظيم العلاقة بين السلطات في الفصل الثالث.

^{١٧٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، مرجع سابق، المواد (٥٦) - (٦٢). وراجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتين (٧٥) و (١٠٠).

الفرع الثالث- دورات عمل المجلس التشريعي:

يعقد المجلس التشريعي دورته العادية السنوية على فصلين، وذلك بدعوة من رئيس السلطة الفلسطينية، ومدة كل منهما أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول، كما يعقد المجلس دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد الأعضاء^{١٧٥}.

ويعد حضور جلسات المجلس خلال دورات انعقاده أمراً إجبارياً للأعضاء ولا يجوز للعضو أن يتغيب عن حضور الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس مع بيان العذر، ولا يجوز لعضو أن يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متتالية إلا إذا حصل على إجازة من الرئيس وفي حالة الضرورة يوافق على منح العضو إجازة لمدة لا تزيد عن شهر ويخطر المجلس بذلك وإذا تغيب أحد أعضاء أي لجنة ثلاث جلسات متتالية أو سبع جلسات متفرقة في الدورة الواحدة دون إجازة أو عذر مقبول أعتبر مستقياً من عضوية اللجنة، وعلى مقرر اللجنة إعلام الرئيس بذلك^{١٧٦}.

المطلب الثاني- التركيبة السياسية للمجلس التشريعي وإشكالياته الذاتية:

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سيبحث في الفرع الأول التركيبة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني، وفي الفرع الثاني سيتم البحث في الإشكاليات الذاتية للمجلس التشريعي، وذلك على النحو الآتي:

^{١٧٥} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتين (١٦) و (١٧).

^{١٧٦} المرجع السابق، المادتين (١٠٦) و (١٠٧).

الفرع الأول- التركيبة السياسية للمجلس التشريعي:

سيتم البحث في التركيبة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني من خلال التطرق إلى مرحلتين أساسيتين في عمر النظام السياسي الفلسطيني، تلك المرحلتان قد أثرتا بشكل مباشر على طبيعة العلاقة بين السلطات وبالتالي على الفصل بينها، المرحلة الأولى بعد إجراء الانتخابات العامة الأولى عام ١٩٩٦، ونشأة أول سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة على الأراضي الفلسطينية، والمرحلة الثانية بعد إجراء الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، وتكون ثاني سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- بعد إجراء الانتخابات العامة الأولى في ٢٠ كانون الثاني عام ١٩٩٦:

جرى تنظيم الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى في ٢٠ كانون الثاني عام ١٩٩٦ استحقاقاً للاتفاقيات السياسية الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، وقد أسفرت نتائج الانتخابات لعضوية المجلس التشريعي الفلسطيني، عن تولى مرشحي حركة فتح التي يتزعمها آنذاك رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات، لأغلب مقاعد المجلس حيث حصلوا على ٦٨ مقعداً (٥٠ مقعداً لمرشحين بإسم حركة فتح و١٨ مقعداً لاشخاص من حركة فتح خاضوا الانتخابات كمستقلين) من إجمالي عدد المقاعد المخصصة للمجلس التشريعي والبالغة ٨٨، في حين حصلت شخصيات علمانية وإسلامية مستقلة على بقية المقاعد باستثناء مقعدين، مقعد حصل عليه مرشح حركة البناء الديمقراطي، ومقعد حصل عليه مرشح الحزب الديمقراطي فدا^{١٧٧}.

وقد حصلت حركة فتح على أغلب مقاعد البرلمان لسببين رئيسيين، الأول: عدم مشاركة الحركات والتنظيمات الإسلامية واليسارية في هذه الانتخابات لموقفهم المعارض من اتفاقيات أوسلو واستحقاقها، والثاني: اعتماد قانون الانتخابات الفلسطيني لعام

^{١٧٧} راجع، لجنة الانتخابات المركزية، مرجع سابق، ص ٨٣.

١٩٩٥ الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، على نظام الأغلبية (الأكثرية العددية في الأصوات لفوز المرشح) فتبني هذا النظام كان له الأثر الكبير في فوز حركة فتح في غالبية مقاعد المجلس التشريعي، فمن جهة تعد فتح التنظيم الأكبر في الساحة الفلسطينية ومن جهة أخرى لم يكن هناك مشاركة من التنظيمات القوية الأخرى^{١٧٨}.

ثانياً- بعد إجراء الانتخابات التشريعية الثانية في ٢٥ كانون الثاني عام ٢٠٠٦:

تأخر إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية الثانية نتيجة العديد من الإشكاليات السياسية التي اعترضت إتمام عملية السلام بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي، حيث كان من المفروض إجراء الانتخابات التشريعية الثانية بعد أربع سنوات من تاريخ إعلان نتائج الأولى أي عام ٢٠٠٠^{١٧٩}. ولقد تم إجراء الانتخابات التشريعية الثانية بتاريخ الخامس والعشرين من كانون الثاني عام ٢٠٠٦، بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية محمود عباس الذي سبق فوزه بالانتخابات الرئاسية التي جري تنظيمها عام ٢٠٠٥، وذلك بعد وفاة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ياسر عرفات^{١٨٠}. ولقد أدت هذه الانتخابات إلى حدوث تغيير جذري في التركيبة السياسية للمجلس التشريعي الفلسطيني نتيجة مشاركة حركة المقاومة الإسلامية حماس فيها، والتي كانت قد امتنعت عن المشاركة في الانتخابات التشريعية الأولى، فقد فازت كتلة التغيير والإصلاح الممثلة لحركة حماس بغالبية مقاعد المجلس التشريعي، وكان نصيبها ٧٤ مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي، البالغة ١٣٢

^{١٧٨} راجع، الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان، دور البرلمان والبرلمانيين في مواجهة الفساد، الطبعة الأولى القدس، ٢٠٠٥، ص ٤٠-٤١.

^{١٧٩} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤٧) الفقرة (٣). وكذلك، راجع، الوحيدي، فتحي عبد النبي القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٦٣٤.

^{١٨٠} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٥) بالدعوة للانتخابات التشريعية الثانية، الوقائع الفلسطينية، ٢٠٠٥، العدد الخامس والخمسون.

مقعداً بعد زيادة عددها نتيجة تعديل قانون الانتخابات، وحصلت حركة فتح على ٤٤ مقعداً، وحصلت عدة قوائم يسارية أخرى ومستقلين على ١٣ مقعداً^{١٨١}. وهذا الأمر قد مكن حركة حماس لاحقاً بموجب القوانين النافذة من تولي مسؤولية تشكيل الحكومة ورئاستها.

ولقد تبنت حركة حماس في خوضها هذه الانتخابات برنامجاً سياسياً مغايراً لحركة فتح التي كانت تتمتع بالأغلبية في المجلس التشريعي الأول، وبرنامج حركة فتح هو ذاته برنامج رئيس السلطة الوطنية المنتخب في كانون الثاني عام ٢٠٠٥، حيث إنه كان مرشحها وأحد قادتها التاريخيين.

ولقد انعكس اختلاف البرنامجين بين حركتي فتح وحماس سلباً على صعيد العلاقة بين رئيس السلطة الوطنية ممثلاً للسلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية الجديدة، كما انعكس بشكل أكثر سلبية على صعيد العلاقة أيضاً داخل قطبي السلطة التنفيذية ذاتها حيث إن رئيس السلطة الوطنية من حركة فتح ورئيس الوزراء من حركة حماس. وهذا ما سيتم تناوله لاحقاً عند الحديث عن تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني من خلال الفصل الثالث.

الفرع الثاني - الإشكاليات الذاتية للمجلس التشريعي:

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية عن الاحتلال الإسرائيلي مجموعة من المؤسسات التنفيذية التي تم البناء عليها لاحقاً لتشكيل السلطة التنفيذية، وكذلك ورثت بنية إدارية قضائية كاملة من خلال الوجود السابق لتشكيلة كاملة من المحاكم، على اختلاف درجاتها، لكن لم يكن هناك أي موروث إداري تشريعي يتم البناء عليه من قبل المجلس التشريعي

^{١٨١} راجع، لجنة الانتخابات المركزية، تقرير الانتخابات التشريعية الثانية، ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٦، فلسطين، رام

الله، ٢٠٠٦، ص ٨٩ - ١٢٢.

الفلسطيني الجديد، لذلك رافقت عملية التنظيم البيوي للمجلس مجموعة من الإشكاليات. سيتم تناول البحث في هذه الإشكاليات استناداً إلى نصوص التشريعات النازمة لهذا الأمر وكذلك إلى التقارير الصادرة عن عدد من المؤسسات الرسمية والأهلية المختصة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- ثنائية المقرات الرئيسة للمجلس:

نتيجة للفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة فقد تم إنشاء مقرين للمجلس التشريعي، الأول في مدينة غزة، والثاني في مدينة رام الله، وفي كل مقر تم إنشاء الوحدات والإدارات والمكاتب ذاتها، وتعيين موظفين متساوين في الدرجة والمسؤولية والمهام، وقد برزت الإشكالية في هذا المجال في أن كلاً من المقرين يعد ذاته أنه المقر الرئيسي للمجلس التشريعي، مما أدى إلى تكرار العمل داخل المجلس الواحد، والتنازع الدائم على الصلاحيات بين الموظفين الإداريين وعدم التنسيق فيما بينهما، وإنعكس ذلك على تقديم الخدمات للنواب^{١٨٢}.

ثانياً- السماح بازدواجية العمل الإداري والفني للنواب:

توكيل مهمة المتابعة المباشرة للشؤون الإدارية والمالية للمجلس إلى أمين سر المجلس (نائب منتخب) يؤدي من الناحية العملية إلى التداخل في الصلاحيات مع كل من رئيس المجلس والمدير العام للمجلس، مما يخلق تنازعا دائماً على الصلاحيات، كما أنه يؤدي إلى تضارب في المصالح من خلال قيام النواب بالتأثير على أمين السر، لاتخاذ قرارات إدارية ومالية تخدم

^{١٨٢} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الخامس وإلى العاشر، فصل

السلطة التشريعية، رام الله، ١٩٩٩-٢٠٠٤.

فئة أو أشخاص معينين، كذلك أدت الازدواجية بين العمل الإداري والفني إلى إشغال العضو المنتخب عن عمله الأساسي الذي تم انتخابه له^{١٨٣}.

ثالثاً- عدم وجود وحدات إدارية للتنسيق مع السلطات الأخرى:

بالمراجعة الشاملة لنصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي وهيكلته الإدارية، تبين خلوهما من وجود وحدات إدارية تعمل على تنظيم علاقاته مع السلطات الأخرى، وذلك أدى إلى التضارب والتعارض في عمل المجلس ولجانه، وعلاقته مع السلطات الأخرى، فقد أصبحت كل لجنة تقوم بالاتصال المنفرد والتنسيق مع السلطات الأخرى، كما أدى إلى عدم تبليغ قرارات المجلس للسلطة التنفيذية في كثير من الأحيان، وحال دون متابعة تنفيذها مع السلطة التنفيذية^{١٨٤}.

رابعاً- عدم وجود نظام إداري موحد يحكم العمل الإداري داخل المجلس:

لم يتم المجلس التشريعي خلال هذه المدة بإصدار أي نظام إداري أو تعليمات أو أدلة خاصة لغرض تنظيم العمل في المجلس بشكل نظامي^{١٨٥}.

^{١٨٣} المرجع السابق.

^{١٨٤} المرجع السابق.

^{١٨٥} المرجع السابق. وتجدر الإشارة هنا أن وجود نظام إداري يحكم عمل أي مؤسسة من بديهيات التنظيم الإداري السليم للمؤسسات كافة، سواء أكانت عامة أم خاصة، كما أن البرلمانات في الدول الديمقراطية كافة تعمل على وضع أنظمة إدارية وسلوكية لأعضائها وموظفيها. راجع في ذلك، الاتحاد البرلماني الدولي، تقييم البرلمان، مجموعة أدوات التقييم الذاتي للبرلمانات، سويسرا، ٢٠٠٨، ص ٨-١٩.

خامساً- عدم وجود نظام مساءلة ومحاسبة لأعضاء المجلس:

ينص القانون الأساسي المعدل على أن يضع المجلس التشريعي قواعد مساءلة أعضائه، بما لا يتعارض مع أحكام القانون المذكور والمباديء الدستورية العامة^{١٨٦}. والإشكالية أنه لم يتم تفصيل مدلول هذه المادة، سواء في النظام الداخلي، أم في قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي، فلا توجد حتى الآن آلية واضحة ومعلنة لمساءلة النواب الذين يقصرون في أداء واجباتهم، باستثناء موضوع التغيب المستمر عن حضور الجلسات^{١٨٧}.

سادساً- عدم الالتزام بالنظام الداخلي للمجلس التشريعي:

يعد حضور جلسات المجلس خلال دورات انعقاده أمراً إجبارياً للأعضاء، وعدم الحضور يتطلب إذناً وإجراءات معينة، ويفرض إجراءات عقابية في حالة عدم الحضور كما أسلف توضيحه^{١٨٨}. الإشكالية أنه خلال هذه المدة لم يكن هناك التزام جدي بذلك، فكثير من أعضاء المجلس لم يلتزم بحضور معظم جلسات المجلس خلال عدة دورات من انعقاده، كما إن كثيراً من أعضاء اللجان لم يلتزم بعمله في هذه اللجان، ولم يتم إلغاء عضويته في تلك اللجان^{١٨٩}.

^{١٨٦} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٥١).

^{١٨٧} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (١٠٦).

^{١٨٨} المرجع السابق.

^{١٨٩} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الخامس وإلى العاشر، فصل

السلطة التشريعية، رام الله، ١٩٩٩-٢٠٠٤.

سابعاً- ازدواجية عمل النواب:

حظر القانون الأساسي الفلسطيني على النائب استغلال عضويته في الأعمال الخاصة، كما أن قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس منع أعضاء المجلس من تولي وظائف تنفيذية أو استشارية عدا منصب الوزير وسواء بمقابل أو بدون^{١٩٠}. والإشكالية تظهر في أن كثيراً من النواب تم تعيينهم بوظائف استشارية للسلطة التنفيذية، كما إن عدداً منهم تم تعيينهم رؤساء لهيئات ومؤسسات تتبع السلطة التنفيذية، ومنهم من انشغلوا في ممارسة أعمال تجارية وخدمية خاصة، وهذا بدوره أدى إلى انشغالهم عن أداء مهامهم الأساسية^{١٩١}.

المبحث الثاني- السلطة التنفيذية:

سيتم البحث في السلطة التنفيذية من خلال تناولها في مدتين قانونيتين مختلفتين، المدة الأولى، بعد إجراء الانتخابات العامة الأولى عام ١٩٩٦، حيث انفرد رئيس السلطة المنتخب وحيداً بمباشرة السلطة التنفيذية استناداً لمشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦ الذي تمت المصادقة عليه من قبل رئيس السلطة بتاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٢. والمدة الثانية السلطة التنفيذية استناداً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام ٢٠٠٣، حيث تم إقرار ثنائية السلطة التنفيذية من خلال استحداث منصب رئيس وزراء بجانب رئيس السلطة الوطنية، ذلك الأمر الذي أحدث تغييراً جوهرياً في بنيتها الأساسية، وممارسة الصلاحيات فيها. وسيتم التطرق في كل مدة إلى الإشكاليات الذاتية للسلطة التنفيذية، بمعنى الإشكاليات الداخلية التي واجهتها على صعيد بنيتها الأساسية.

ولهذا سيتم تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب، في المطلبين الأول والثاني على التوالي يتم بحث المدتين الأولى والثانية المذكورتين آنفاً، وفي المطلب الثالث يتم البحث في التركيبة

^{١٩٠} راجع، قانون حقوق وواجبات أعضاء المجلس، المواد (٧) و (٨) و (٩).

^{١٩١} راجع، الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان، مرجع سابق، ص ٤٣-٤٤.

السياسية للسلطة التنفيذية، وذلك خلال مرحلتين، الأولى: بعد إجراء كل من الانتخابات العامة عام ١٩٩٦، حيث سيطرت حركة فتح على السلطة التنفيذية كاملةً، والثانية بعد إجراء الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، حيث اشتركت حركة حماس مع حركة فتح في إدارة السلطة التنفيذية. وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول- السلطة التنفيذية بعد إجراء الانتخابات العامة عام ١٩٩٦:

سيتناول هذا المطلب السلطة التنفيذية التي تشكلت بعد ظهور نتائج الانتخابات العامة (الرئاسية والتشريعية) عام ١٩٩٦، وذلك وفقاً لمشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، والمقر من المجلس التشريعي عام ١٩٩٧، والذي تمت المصادقة عليه من رئيس السلطة بتاريخ ٢٩ أيار ٢٠٠٢، وسيتم البحث في ذلك في ثلاثة فروع رئيسية، في الفرع الأول سيتم تناول البنية الأساسية للسلطة التنفيذية، وفي الفرع الثاني سيتناول اختصاصاتها ثم سيتم البحث في الفرع الثالث الإشكاليات البنوية للسلطة التنفيذية خلال تلك المدة وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- البنية الأساسية للسلطة التنفيذية:

تشكلت البنية الأساسية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني خلال المدة التي أعقبت الانتخابات التشريعية الأولى عام ١٩٩٦، وحتى تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، من الرئيس، ويساعده مجلس الوزراء المكون من عدد من الوزارات المدنية، إضافة إلى عدد من الأجهزة الأمنية والهيئات والمؤسسات العامة. وفيما يلي عرض موجز لبنية السلطة التنفيذية الأساسية خلال هذه المدة:

أولاً- رئيس السلطة الوطنية:

بموجب قانون الانتخابات لعام ١٩٩٥، تم إجراء الانتخابات العامة الرئاسية والتشريعية حيث جرى اختيار رئيس للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد نصت المادة (٣٤) من مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ١٩٩٦، على انتخاب رئيس السلطة الوطنية انتخاباً عاماً ومباشراً وتكون مدة رئاسة السلطة الوطنية هي المرحلة الانتقالية، على أن يتم انتخاب الرئيس بعد ذلك وفقاً للقانون، ووفق أحكام مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، والقانون الأساسي المقر عام ٢٠٠٢، يعد الرئيس المنتخب هو رئيس السلطة التنفيذية الوحيد، وهو الذي يمثلها وهو بدوره يملك الصلاحيات بتشكيل الحكومة ورئاستها^{١٩٢}.

ثانياً- مجلس الوزراء:

بالإضافة إلى الرئيس تم تشكيل مجلس الوزراء الذي يتكون من عدد من الوزارات المدنية وقد اختلف عدد الوزارات خلال هذه المدة تبعاً لتغير الحكومات فقد شهدت هذه المدة تشكيل خمس حكومات، وكل وزارة اختلف عدد وزرائها عن الأخرى^{١٩٣}. ويرجع السبب في تغير عدد الوزارات إلى أنه لم يرد نص قانوني ضمن مشروع القانون الأساسي يحدد عدداً معيناً لذلك، إلا أنه تمت المصادقة على القانون الأساسي في ٢٩ أيار ٢٠٠٢ وقد حدد القانون الأساسي المقر عدد أعضاء مجلس الوزراء، والطريقة التي يعينون بها أو

^{١٩٢} راجع كل من، مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، والقانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٢، المادتين (٥) و (٥٠) في كل منهما.

^{١٩٣} راجع، مركز التخطيط الفلسطيني، التشكيلات الوزارية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة المركز، العددين التاسع و العاشر، ٢٠٠٣، ص ١٧٧-٢٠٠٢.

يقالون أو يستقبلون بموجبها، وفرض ألا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الوزراء تسعة عشر وزيراً^{١٩٤}.

ثالثاً- المؤسسات والهيئات العامة:

شملت السلطة التنفيذية خلال هذه المدة حوالي أربعين مؤسسة وهيئة مستقلة، تم إنشاؤها إما بموجب قانون خاص، أو بموجب قرار رئاسي، ويتبع رؤساؤها إلى رئيس السلطة التنفيذية مباشرة، ولا يوجد أي دور لمجلس الوزراء أو الوزارات المدنية في الإشراف على تلك المؤسسات أو متابعة عملها^{١٩٥}.

رابعاً- الأجهزة الأمنية:

لم ينظم مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، أو القانون الأساسي المقر عام ٢٠٠٢ عمل الأجهزة الأمنية خلال هذه المدة، كما لم يتم إقرار أية تشريعات خاصة بذلك ولكن من الناحية الفعلية وبموجب قرارات صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية تم إنشاء ثمانية أجهزة أمنية رئيصة هي: الشرطة المدنية، والأمن الوطني، والمخابرات العامة، والأمن الوقائي، وقوات أمن الرئاسة، والدفاع المدني، والاستخبارات العسكرية، والشرطة البحرية، ويتفرع عن هذه الأجهزة عدد من الأقسام والفروع والإدارات. وتتبع الأجهزة الأمنية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مباشرة وتعد مرجعيتها الرئيسية والمباشرة بوصفه القائد العام، وتقوم هيئة التنظيم والإدارة في الأمن العام بمتابعة شؤون العاملين في الأجهزة

^{١٩٤} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٦٥).

^{١٩٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى العاشر، فصل السلطة التنفيذية، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٤.

الأمنية، من تعيين وترفيح وغيرها، ويشرف على عمل هذه الأجهزة المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس السلطة الوطنية ويضم قادة الأجهزة الأمنية^{١٩٦}.

الفرع الثاني - اختصاصات السلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية بحسب القانون الأساسي هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية تنفيذ البرامج والخطط التي تقرها السلطة التشريعية، ويتولاها رئيس السلطة الوطنية ويساعده مجلس الوزراء في أداء تلك المهام^{١٩٧}.

وكون السلطة التنفيذية يمثلها رئيسها بشكل منفرد خلال هذه المدة ولا ينازعه أية شخصية على ممارسة هذه الصلاحيات، لذا سيتم الاكتفاء بتناول اختصاصاتها من خلال استعراض اختصاصات رئيسها ومساعديه على شكل نقاط رئيسية، وذلك استناداً إلى النصوص القانونية النازمة، وسيتم شرح وتفصيل هذه الاختصاصات كلما أمكن عند الحديث عن اختصاصات السلطة التنفيذية بعد استحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني.

أولاً - اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية:

يملك رئيس السلطة التنفيذية بموجب أحكام مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، والقانون الأساسي المقر عام ٢٠٠٢، صلاحيات تنفيذية واسعة، كما لديه صلاحيات تشريعية وقضائية، وذلك على النحو الآتي:

^{١٩٦} المرجع السابق.

^{١٩٧} راجع، مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، المادة (٥٠). وراجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٥٠).

أ. في المجال التنفيذي

١. يعد القائد العام والأعلى للقوات الفلسطينية^{١٩٨}.
٢. المفوض بتعيين ممثلي فلسطين لدى الدول والمنظمات والهيئات الدولية^{١٩٩}.
٣. رئيس الجهاز الإداري الحكومي، حيث يرأس مجلس الوزراء ويدير جلساته^{٢٠٠}.
٤. المفوض بتعيين كبار الموظفين من وكلاء الوزارات والمدراء العامين، ورؤساء الإدارات الأمنية^{٢٠١}.

ب. في المجال التشريعي

١. يقوم بمفرده أو بمشاركة مجلس الوزراء باقتراح مشاريع القوانين^{٢٠٢}.
٢. إصدار القوانين بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعي^{٢٠٣}.
٣. إصدار قرارات لها قوة القانون في غير انعقاد المجلس التشريعي^{٢٠٤}.

ج. في المجال القضائي

١. تعيين القضاة على اختلاف درجاتهم^{٢٠٥}.

^{١٩٨} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٥٥).

^{١٩٩} المرجع السابق، المادة (٥٦).

^{٢٠٠} المرجع السابق، المادة (٦٨).

^{٢٠١} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، الوقائع الفلسطينية، العدد

الرابع والعشرون، المواد (١٥) و (١٦) و (١٧).

^{٢٠٢} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٥٨).

^{٢٠٣} المرجع السابق، المادة (٥٧).

^{٢٠٤} المرجع السابق، المادة (٦٠).

٢. تعيين النائب العام بعد تنسيبه من المجلس الأعلى للقضاء^{٢٠٦}.
٣. يملك رئيس السلطة حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها^{٢٠٧}.

ثانياً - اختصاصات مجلس الوزراء:^{٢٠٨}

- أ. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
 - ب. تنفيذ السياسات العامة المقررة من رئيس السلطة الوطنية.
 - ج. إعداد الموازنة العامة وعرضها على المجلس التشريعي.
 - د. إعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله وتزويده بالوسائل اللازمة كافة، والإشراف عليه ومتابعته.
 - هـ. متابعة القوانين وضمن الالتزام بأحكامها واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
 - و. متابعة أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها والتنسيق فيما بينها.
- يظهر من خلال ما تم بحثه آنفاً في السلطة التنفيذية وفق مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، والقانون الأساسي المقر عام ٢٠٠٢، أن النظام السياسي الفلسطيني قد اتجه إلى العمل بخاصية فردية السلطة التنفيذية، التي تعد من خصائص النظام السياسي الرئاسي ولكن في المقابل لا يمكن إطلاق هوية النظام الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني، ففي

^{٢٠٥} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الوقائع الفلسطينية، العدد الأربعون، المادة (١٨).

^{٢٠٦} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٩٨).

^{٢٠٧} راجع، مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، المواد (٥٠) - (٦١).

^{٢٠٨} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٧٢).

مقابل فردية السلطة التنفيذية اتضح أن الوزراء مسؤولون أيضاً بشكل فردي وجماعي أمام المجلس التشريعي الفلسطيني، ويستطيع وفق التشريعات النافذة مساءلتهم ومحاسبتهم وحجب الثقة عنهم، وهذا الأمر لا يتحقق في النظام الرئاسي النيابي الديمقراطي المعاصر بل إن مسؤولية الوزراء تتحقق في النظام البرلماني.

الفرع الثالث - الإشكاليات البنيوية للسلطة التنفيذية خلال هذه المدة:

عانت السلطة التنفيذية من مجموعة من الإشكاليات خلال هذه المدة، وتمثلت في ضعف مجلس الوزراء، والتضخم الوظيفي وغياب الهيكليات، وازدواجية الأجهزة والمؤسسات بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتداخل الصلاحيات. وسيتم البحث في أهم الإشكاليات التي عانت منها السلطة التنفيذية خلال هذه المدة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - ضعف مجلس الوزراء:

كان أداء مجلس الوزراء ودوره ضعيفاً خلال هذه المدة، حيث لم يعقد خلالها اجتماعات منفصلة، وإنما كان ينعقد ضمن ما يسمى مجلس القيادة الفلسطينية، وبسبب تشكيلة مجلس القيادة التي يغلب عليها الطابع السياسي، فإن مجلس الوزراء، الذي يفترض أن يتابع مسائل سياسية وإدارية، فقد فاعليته في متابعة شؤون الوزارات والمؤسسات الحكومية وتنسيق عملها، كما أن أغلب المؤسسات أو الهيئات المستقلة، مثل مجلس الإسكان، ومجلس الإعمار، وهيئة الرقابة، وهيئة التبغ، وسلطة النقد، ودار الفتوى والتشريع، وغيرها، تتبع الرئيس مباشرة وليس وزارات معينة، وبالتالي فإن مجلس الوزراء يغيب بشكل كبير عن ممارسة الرقابة والإشراف الحقيقيين على عملها، وقد أدت عدم فاعلية مجلس الوزراء إلى

وقوع تضارب وتداخل كبير في العمل الحكومي، سواء داخل الوزارة أو المؤسسة الواحدة، أو بين الوزارات والمؤسسات بعضها ببعض^{٢٠٩}.

ثانياً- التضخم الوظيفي:

استوعب الجهاز الإداري في وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية عدداً كبيراً من الموظفين خلال هذه المدة، ولا يعكس الحاجة الحقيقية لهذه الوزارات والمؤسسات^{٢١٠}.

ثالثاً- غياب الهيكليات:

افتقرت غالبية الوزارات والمؤسسات خلال هذه المدة إلى وجود هيكلية تبين الوصف الوظيفي للعاملين في الوزارات والمؤسسات الحكومية، وطبيعة العلاقات الأفقية والعمودية داخل المؤسسة الواحدة^{٢١١}.

رابعاً- ازدواجية المؤسسات المدنية والأجهزة الأمنية:

مع بدايات تشكيل أجهزة السلطة المدنية والأمنية صدر عن رئيس السلطة الوطنية العديد من المراسيم والقرارات الرئاسية القاضية بإنشاء عدد من المؤسسات المدنية والأمنية فبالنسبة للمؤسسات المدنية يتم إنشاء المقر الرئيسي لها تبعاً لمكان إقامة رئيس المؤسسة

^{٢٠٩} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الثالث وإلى السابع، باب السلطة التنفيذية من كل تقرير، فلسطين، رام الله، ١٩٩٧-٢٠٠١. ولزيد من التوضيح، راجع، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، الدورة الرابعة، الفترة الثانية، ١٩٩٩.

^{٢١٠} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، رام الله، ٢٠٠٢، ص ٤٧.

^{٢١١} المرجع السابق، ص ٤٩.

سواء في محافظات الضفة الغربية أم محافظات غزة، ومن ثم يتم إنشاء فرع لهذه المؤسسة في الجهة الأخرى.

والإشكالية أنه بمجرد تغير المسؤول الرئيس لهذه المؤسسة من منطقة إلى أخرى ينتقل ثقل هذه المؤسسة لمكان وجوده، وذلك نتيجة للفصل الجغرافي بين محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة، وعدم قدرة المسؤول الانتقال إلى مكان المؤسسة الرئيسي، ومن الناحية العملية يصبح هناك ازدواجية للمؤسسة بين محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة ويعمل كل منها بمعزل عن الآخر. أما بالنسبة للمؤسسات الأمنية فالإشكالية أيضاً تنطبق عليها فيما يخص المؤسسات المدنية، كما أنه يوجد بعض الأجهزة قد تم إنشاؤها أصلاً بقيادتين منفصلتين كجهاز الأمن الوقائي مثلاً، وكلاهما يتبع مباشرة رئيس السلطة الفلسطينية^{٢١٢}.

خامساً - غياب تشريعات ناظمة لعمل الأجهزة الأمنية:

افتقرت هذه المدة إلى قوانين تنظم عمل الأجهزة الأمنية وتحدد اختصاصاتها، وتوضح كادرها وآلية التعيين فيها، والرقابة عليها وصلاحياتها وحقوق العاملين فيها، وواجباتهم وترفيعهم ومساءلتهم تأديبياً، وإنما يتم ذلك بموجب تعليمات إدارية بالدرجة الأولى، فلم يكن هناك قانون ينظم خدمة قوات الأمن، أو قانون ينظم عمل واختصاصات الأجهزة الأمنية، كالمخابرات العامة والأمن الوقائي والأمن الوطني.

^{٢١٢} راجع، روكارد، ميشيل وآخرين، تقرير تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، فلسطين، ١٩٩٩. وراجع، مركز دراسات التنمية، تقرير التنمية البشرية في فلسطين، عام ١٩٩٨، ١٩٩٩، ص ٤٧-٥٦، جامعة بيرزيت، فلسطين، رام الله، ٢٠٠٠.

والإشكالية تظهر في غياب التشريعات مما أعطى المجال لكل مسؤول جهاز لأن يعمل كما يشاء فيما يخص جهازه وهو الذي يقوم بتحديد اختصاصاته وصلاحياته، مما خلق في كثير من الأحيان تداخلاً وتنازلاً في الصلاحيات بين هذه الأجهزة^{٢١٣}.

سادساً: تداخل وتنازع الصلاحيات

عانت السلطة التنفيذية خلال هذه المدة من تداخل وتنازع الصلاحيات بين مؤسساتها ويرجع ذلك للعديد من الأسباب، منها: اختلاف التشريعات التي تنظم العمل بين الضفة الغربية وقطاع غزة خلال هذه المدة، فالموروث التشريعي مختلف بين المنطقتين تبعاً للتشريعات التي كانت سارية قبل قدوم السلطة الفلسطينية والتي أبقّت عليها، فالضفة الغربية تعمل وفق التشريعات الأردنية، وقطاع غزة يعمل وفق التشريعات الانتدابية والمصرية، فمثلاً: مكان تسجيل الشركات مختلف بالضفة الغربية عنه في قطاع غزة وكذلك تسجيل الجمعيات الخيرية، كما إن تشابه الأعمال بين المؤسسات أدى إلى تداخل الصلاحيات وتنازعها فيما بينها، فمثلاً: عملية تنفيذ المشاريع الرئيسية تعدها وزارة الأشغال العامة من صلب اختصاصاتها، في حين إن كثيراً من الوزارات قامت بإنشاء دوائر في وزاراتها للمشاريع، وأصبحت تنفذ مشاريع مشابهة دون التنسيق مع وزارة الأشغال وكذلك عملية الإشراف على وسائل الإعلام تنازع عليها خلال هذه المدة كل من وزارات الداخلية والإعلام والاتصالات، إضافة إلى تداخل الصلاحيات بين الأجهزة الأمنية كما سبق توضيحه.

والإشكالية إنه في حالة ظهور تجاوزات أو تقصير في مجال أو عمل معين يصعب تحديد المسؤول ومحاسبته سواء داخل السلطة التنفيذية ذاتها أم داخل السلطة التشريعية^{٢١٤}.

^{٢١٣} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الثالث وإلى السابع، باب

السلطة التنفيذية، الأجهزة الأمنية، رام الله، ١٩٩٧ - ٢٠٠١.

المطلب الثاني- السلطة التنفيذية وفق القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣:

أحدث تعديل القانون الأساسي الفلسطيني في ١٠ آذار عام ٢٠٠٣، تغييرات قانونية جوهرية في النظام السياسي الفلسطيني، وذلك على صعيدين، أولهما يتعلق بهوية هذا النظام وبنيته الأساسية وثانيهما يتعلق بطريقة تنظيم العلاقات بين السلطات المكونة له، وداخل السلطة الواحدة ولعل أهم هذه التعديلات هو ما طرأ من تغييرات على السلطة التنفيذية، فقد تم استحداث منصب رئيس وزراء بجانب رئيس السلطة التنفيذية، الأمر الذي قلص من صلاحيات الأخير لصالح الأول، وأدى إلى ثنائية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني.

ومن خلال هذا المطلب سيتم الاكتفاء بتسليط الضوء على أهم المتغيرات القانونية التي تم إجراؤها على كل من البنية الأساسية للسلطة التنفيذية واختصاصاتها، ثم سيتم بحث أهم إشكالياتها في ضوء المتغيرات القانونية الجديدة.

أما فيما يخص تنظيم العلاقة بين السلطات في ضوء تعديل القانون الأساسي، وكذلك التشريعات الجديدة التي تم إصدارها في هذا الجانب، فسيتم تناوله بالبحث التفصيلي عند الحديث عن تنظيم العلاقة بين السلطات في الفصل التالي، وعليه سيتم البحث في هذا المطلب من خلال التقسيم الآتي:

الفرع الأول- المتغيرات القانونية بعد تعديل القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢:

حدثت متغيرات قانونية على السلطة التنفيذية خلال المدة التي أعقبت تعديل القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٢، سواء فيما يتعلق ببنيتها الأساسية أو فيما يتعلق باختصاصات ممثليها، سيتم تناول هذه المتغيرات على النحو الآتي:

^{٢١٤} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة

الوطنية الفلسطينية، رام الله، ١٩٩٩، ص ٣١-٤٣.

أولاً - المتغيرات البنيوية الأساسية:

أ. استحداث منصب رئيس الوزراء

بموجب نص المادة (٦٤) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، المعدل للقانون الأساسي لعام ٢٠٠٢، تم استحداث منصب رئيس وزراء بجانب رئيس السلطة التنفيذية، وقد جاء في الفقرة (١) منها " يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء.....". كما نصت المادة (٦٥) فقرة (١) من القانون الأساسي المعدل على أنه " فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع.....". ويعد رئيس الوزراء مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته، أما الوزراء فهم مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته، كما أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي^{٢١٥}.

ب. فصل مجلس الوزراء واجتماعاته عن رئيس السلطة

انفصل مجلس الوزراء في تبعيته عن رئيس السلطة الوطنية، وأصبح يتبع رئيس الوزراء، كما أصبح يعقد اجتماعاته بشكل منفصل عن اجتماعات القيادة الفلسطينية، ويعد مجلس الوزراء - الحكومة - الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ^{٢١٦}. ويتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء

^{٢١٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٧٤).

^{٢١٦} المرجع السابق، المادة (٦٣).

وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً، على أن يحدد قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير^{٢١٧}.

ج. إلحاق المؤسسات والهيئات المدنية العامة بمجلس الوزراء

قبل تعديل القانون الأساسي كانت المؤسسات والهيئات المدنية مستقلة عن مجلس الوزراء وتعمل بشكل منفرد ودون أي رقابة منه، وتبعيتها مباشرة إلى رئيس السلطة التنفيذية وكذلك تعيين رؤسائها يتم بقرار رئاسي منه، أما القانون الأساسي المعدل فقد أعطى مجلس الوزراء صلاحية إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، وكذلك صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون^{٢١٨}.

د. إعادة تنظيم الأجهزة الأمنية

تضمن القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، نصاً صريحاً فيما يتعلق بعمل الأجهزة الأمنية، فتنص المادة (٨٤) منه على أن "قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة، وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل الحقوق والحريات." كما نصت المادة ذاتها على أن تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون. وعلى ضوء ذلك أقر المجلس التشريعي الفلسطيني عدداً من التشريعات بهدف تنظيم عمل بعض الأجهزة الأمنية الفلسطينية المختلفة، وقد تم إصدارها من رئيس السلطة الفلسطينية، وهي: قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني رقم (٨) لعام

^{٢١٧} المرجع السابق، المادة (٦٤).

^{٢١٨} المرجع السابق، المادة (٦٩).

٢٠٠٠.٢١٩. وقانون المخابرات العامة رقم (١٧) لعام ٢٠٠٥.٢٠٠٢. وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦) لعام ٢٠٠٤.٢٠٠١. وتعد هذه التشريعات هي المرجع الأساسي لتحديد صلاحيات هذه الأجهزة ومرجعيتها.

ثانياً: المتغيرات في الاختصاصات والصلاحيات

أ. اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية

أدى استحداث منصب رئيس الوزراء بجانب رئيس السلطة التنفيذية إلى توزيع الاختصاصات التنفيذية بين كل منهما، أما فيما يخص الصلاحيات التشريعية فبقي الرئيس يجوز على صلاحية إصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي، وله أن يعيدها إلى المجلس مرفقة بملاحظاته، كما يحق له إصدار قرارات لها قوة القانون في غير دورات انعقاد المجلس التشريعي، وفي جانب اختصاصاته القضائية بقي رئيس السلطة يجوز على ممارسة اختصاصاته السابقة. وفيما يلي بيان تفصيلي لاختصاصات رئيس السلطة التنفيذية وفق القانون الأساسي المعدل، ووفق التشريعات العادية التي تناولت جوانب أمنية ومدنية مختلفة:

١. اختيار رئيس الوزراء، وإقالته، وإحالة على التحقيق، وحفظ إقرار ذمته المالية

وفقاً للمادة (٤٥) من القانون الأساسي المعدل، رئيس السلطة هو صاحب الاختصاص باختيار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد. كما يملك الرئيس صلاحية إحالة رئيس الوزراء

^{٢١٩} نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والستون، عام ٢٠٠٥.

^{٢٢٠} نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد الستون، عام ٢٠٠٥.

^{٢٢١} نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والستون، عام ٢٠٠٥.

للتحقيق، فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديه أعمال وظيفته^{٢٢٢}. كما أن رئيس السلطة هو الجهة المخولة بحفظ إقرار الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء والوزراء وأزواجهم^{٢٢٣}.

٢. تعيين شاغلي الوظائف العليا في الجهاز الحكومي المدني

يملك الرئيس صلاحية تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تنسيبه من مجلس الوزراء، ولكن بشرط موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على هذا التعيين^{٢٢٤}. وتعيين محافظ سلطة النقد بتنسيب من مجلس الوزراء وموافقة المجلس التشريعي^{٢٢٥}. وتعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع، بتنسيب من مجلس الوزراء وموافقة المجلس التشريعي^{٢٢٦}. وتعيين رئيس هيئة التأمين والمعاشات، بتنسيب من مجلس الوزراء وموافقة المجلس التشريعي^{٢٢٧}. وتعيين شاغلي وظائف الفئة العليا في الجهاز الحكومي وهم وكلاء الوزارات، المديرون العامون بتنسيب من مجلس الوزراء^{٢٢٨}. وتعيين رئيس الجهاز المركزي

^{٢٢٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٧٥) الفقرة (١).

^{٢٢٣} المرجع السابق المادة (٨٠).

^{٢٢٤} المرجع السابق، المادة (٩٦). وراجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والخمسون، المادة (٤).

^{٢٢٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٩٣). وراجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون سلطة النقد رقم (٢) لسنة ١٩٩٧، الوقائع الفلسطينية، العدد الحادي والعشرون، المادة (١٥).

^{٢٢٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الكسب الغير مشروع رقم (١) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية العدد الثالث والخمسون، المادة (٣).

^{٢٢٧} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون التقاعد العام رقم (٧) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الخامس والخمسون، المادة (٤٣).

^{٢٢٨} راجع، قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ١٩٩٨، المادة (١٧).

للإحصاء بتنسيب من مجلس الوزراء^{٢٢٩}. وتعيين رؤساء الهيئات العامة بناء على تنسيب من مجلس الوزراء^{٢٣٠}.

٣. قيادة قوات الأمن

يعد رئيس السلطة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، وذلك وفقاً لأحكام القانون الأساسي^{٢٣١}. ولقد جاء في الفقرة (١) من المادة (٨٤) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المعنونة باسم قوات الأمن والشرطة أن: "قوات الأمن والشرطة قوة نظامية، وهي القوة المسلحة في البلاد، وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن، وخدمة الشعب وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة..." وتنص الفقرة (٢) من المادة ذاتها على أنه "تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون".

وتوضيحاً وتأكيذاً على اختصاص رئيس السلطة في القيادة العليا لقوات الأمن صدر قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لعام ٢٠٠٥، حيث جاء في المادة (١) منه أن رئيس السلطة هو القائد الأعلى لقوى الأمن، والتي تتألف كما جاء في المادة (٣) من: قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، وقوى الأمن الداخلي والمخابرات العامة، وأية قوة أو قوات أخرى موجودة أو تستحدث تكون ضمن إحدى القوات الثلاث.

^{٢٢٩} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الإحصاءات العامة رقم (٤) لعام ٢٠٠٠، الوقائع الفلسطينية العدد الرابع والثلاثون، المادة (٥).

^{٢٣٠} راجع، قانون الخدمة المدنية، المادة (١٦).

^{٢٣١} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٣٩).

٤. تعيين قادة الأجهزة الأمنية وكبار الضباط فيها

يملك الرئيس صلاحية تعيين القائد العام للأمن الوطني^{٢٣٢}. وقد عرف قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية في المادة (٧) منه الأمن الوطني بأنه "هيئة عسكرية نظامية، تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني وتحت قيادة القائد العام، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها، وتنظيم شؤونها كافة، وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه". كما أنه يعين مدير عام الأمن الداخلي بالتنسيق من مجلس الوزراء^{٢٣٣}. وقد عرف قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية في المادة (١٠) الأمن الداخلي بأنه "هيئة أمنية نظامية تؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الداخلية، وبقيادة مدير عام الأمن الداخلي وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة".

وكذلك يملك الرئيس صلاحية تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة ونائبه^{٢٣٤}. ويعد جهاز المخابرات هيئة أمنية نظامية تتبع رئيس السلطة، وتؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقاً لأحكام القانون برئاسة رئيسها وتحت قيادته، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لإدارة عملها وتنظيم شؤونها كافة^{٢٣٥}. ويتكون جهاز المخابرات من رئيس ونائب وعدد كاف من الضباط والأفراد اللازمين لتسيير العمل وفقاً للهيكل التنظيمي الذي يصدره الرئيس^{٢٣٦}. ويكون رئيس المخابرات مسؤولاً أمام الرئيس أو من يفوضه على

^{٢٣٢} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (٨) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والخمسون، المادة (٨).

^{٢٣٣} المرجع السابق، المادة (١١).

^{٢٣٤} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون المخابرات العامة رقم (١٧) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية، العدد الستون، المواد (٢) و (٤) و (٦).

^{٢٣٥} المرجع السابق، المادة (٢).

^{٢٣٦} المرجع السابق، المادة (٣).

المحافظة على سرية نشاط المخابرات والمعلومات، ووسائل الحصول عليها ومصادرهما، ولا يجوز الاطلاع على تحريات المخابرات أو معلوماها إلا بإذن خاص من الرئيس أو من يفوضه^{٢٣٧}.

٥. إعلان حالة الطوارئ

يملك الرئيس بموجب أحكام المادة (١١٠) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ صلاحية إعلان حالة الطوارئ، وذلك بموجب مرسوم رئاسي ولمدة ثلاثين يوماً، وقد أوردت ذات المادة الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس السلطة وهي: الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح أو حدوث كارثة طبيعية، حيث تشكل جميع هذه الحالات تهديداً للأمن القومي.

٦. إجراء التعيينات لموظفي السياسة الخارجية

يختص رئيس السلطة بتعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وإنهاء مهامهم، واعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية^{٢٣٨}. وكذلك تعيين السفراء وتسميتهم ونقلهم وإعادةهم لمقر وزارة الخارجية، وذلك بناء على تنسيب من وزير الخارجية^{٢٣٩}.

^{٢٣٧} المرجع السابق، المادة (٧) الفقرة (٢).

^{٢٣٨} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤٠).

^{٢٣٩} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون السلك الدبلوماسي رقم (١٣) لعام ٢٠٠٥، الوقائع الفلسطينية

العدد الستون، ٢٠٠٥، المادة (٧) الفقرة (أ).

٧. اختصاصات الرئيس في المجال المالي

يملك الرئيس بموجب التشريعات النافذة بعض الاختصاصات المالية المهمة، منها من يمارسه بشكل مباشر، ومنها ما يمارسه بشكل غير مباشر، وفيما يتعلق بالاختصاصات المالية المباشرة فإنه وفقاً لأحكام قانون المخابرات العامة لعام ٢٠٠٥، يكون لجهاز المخابرات العامة موازنته المستقلة وتدرج رقماً واحداً ضمن الموازنة العامة للدولة، وتتولى بشكل منفرد إدارتها والإنفاق منها تحت إشراف رئيس السلطة التنفيذية^{٢٤٠}. ويتولى رئيس المخابرات إعداد الموازنة السنوية للمخابرات وعرضها على الرئيس للتصديق عليها ويصدر رئيس المخابرات القرارات التي تتضمن الأسس والإجراءات المتعلقة بتنفيذ بنود الموازنة في الأغراض المخصصة لها، وتكون له صلاحية صرف النفقات المكتومة، بالطريقة التي يقرها دون التقيد باللوائح والقرارات المعمول بها في الأجهزة الحكومية الأخرى وتعد جميع البنود والإجراءات المتعلقة بذلك سرية^{٢٤١}. كما يعد رئيس المخابرات نظاماً للمشتريات يتلاءم وطبيعة عمل المخابرات، ويصدر بهذا النظام قرار من الرئيس وتكون لرئيس المخابرات الصلاحية الكاملة لتطبيقه^{٢٤٢}.

وأما فيما يخص الاختصاصات المالية غير المباشرة، فلما كان الرئيس يملك صلاحية الاعتراض على مشاريع القوانين، وطلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره المجلس التشريعي، فإن هذه الصلاحية أيضاً تشمل القوانين المتعلقة بالشأن المالي كفرض الضرائب والرسوم وعقد القروض العامة وتنظيم الموازنة العامة^{٢٤٣}. كما يملك الرئيس من خلال

^{٢٤٠} راجع، قانون المخابرات العامة، المادة (١٧) الفقرة (١).

^{٢٤١} المرجع السابق، المادة (١٨).

^{٢٤٢} المرجع السابق، المادة (١٩).

^{٢٤٣} المرجع السابق، المادة (٤١).

ديوان الرقابة المالية والإدارية الرقابة على أداء الجهاز الحكومي في المجال المالي^{٢٤٤}. كذلك صلاحية تعيين محافظ سلطة النقد بيد رئيس السلطة، حيث يعد هذا المنصب ذا أهمية كبرى في تحديد السياسات المالية العامة^{٢٤٥}.

ب. اختصاصات رئيس الوزراء

يختص رئيس الوزراء بموجب نص المادة (٦٨) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ بما يأتي:

١. تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو، أو ملء الشاغر فيه.

٢. دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله.

٣. ترؤس جلسات مجلس الوزراء.

٤. إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء.

٥. الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة.

٦. إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون.

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

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

^{٢٤٤} تنص المادة (٩٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على الآتي: "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة.... ويقدم الديوان لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته".

^{٢٤٥} راجع، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المادة (٩٣). وراجع، قانون سلطة النقد رقم (٢) لسنة ١٩٩٧، المادة (١٥).

ج. اختصاصات مجلس الوزراء

يختص مجلس الوزراء بموجب نص المادة (٦٩) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ بالاختصاصات التنفيذية الآتية:

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

٢. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.

٣. وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.

٤. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بالوسائل اللازمة كافة والإشراف عليه ومتابعته.

٥. متابعة القوانين وضممان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.

٦. حفظ النظام العام والأمن العام.

٧. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات

الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

٨. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

٩. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز

التنفيذي كافة، وما في حكمها.

كما يتمتع مجلس الوزراء بصلاحيات تشريعية، فقد نصت المادة (٧٠) من القانون

الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على الآتي: " مجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس

التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين."

د. اختصاصات الوزراء

بموجب نص المادة (٧١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، يختص كل وزير في

إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي:

١. اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
٢. الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
٣. تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
٤. إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.
٥. يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.

يتضح من خلال البحث السابق في المتغيرات التي طرأت على السلطة التنفيذية بعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، أن هناك ثنائية في السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني، بحيث أن السلطة التنفيذية أصبح يمثلها رأسان وهما: رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء، ولكل منهما اختصاصات ينفرد بممارستها بشكل مستقل عن الآخر، وهذا الأمر يشير إلى أن هوية النظام السياسي الفلسطيني قد تحولت في وجهتها إلى الاقتراب من النظام البرلماني على حساب النظام الرئاسي.

الفرع الثاني- الإشكاليات البنيوية للسلطة التنفيذية بعد تعديل القانون الأساسي لعام ٢٠٠٢:

ورثت السلطة التنفيذية بعد استحداث منصب رئيس الوزراء أغلب الإشكاليات البنيوية للسلطة التنفيذية عن المدة السابقة^{٢٤٦}. وبشكل خاص إشكاليات التضخم الوظيفي وغياب الهيكليات، وتداخل الصلاحيات^{٢٤٧}. ونتيجة تعديل القانون الأساسي واستحداث منصب رئيس الوزراء فقد تم إعادة توزيع الاختصاصات التنفيذية بين رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء، وقد رافق ذلك إحداث تغييرات جوهرية في بنية العلاقات ومسارها داخل كثير من المؤسسات التنفيذية، المدنية منها والأمنية، مما أدى إلى ظهور إشكاليات أخرى أثرت بمزيد من السلبية في عمل السلطة التنفيذية، وبالتالي في عمل السلطات الأخرى^{٢٤٨}.

إن حادثة التجربة الفلسطينية في تقاسم المسؤوليات التنفيذية بين الرئيس والحكومة وعدم وضوح الحدود الفاصلة في صلاحية كل منهما لأداء مهامه التنفيذية، بسبب قصور التشريعات التي تم إصدارها في هذا الجانب، نشأ عنه تداخل الصلاحيات في كثير من القضايا، والتي لاحقاً ونتيجة للتغير في التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية بعد انتخابات عام ٢٠٠٦، وتكليف رئيس وزراء من حركة حماس بتشكيل الحكومة، تطورت إشكالية

^{٢٤٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من التاسع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة التنفيذية، رام الله، ٢٠٠٣-٢٠٠٦.

^{٢٤٧} لمزيد من التوضيح، ارجع إلى ما سبق ذكره في الفرع الثالث حول: إشكاليات السلطة التنفيذية خلال المدة من عام ١٩٩٦ وإلى عام ٢٠٠٣، تاريخ تعديل القانون الأساسي وتغيير البنية الأساسية للسلطة التنفيذية.

^{٢٤٨} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، سلسلة تقارير قانونية (٦٦)، رام الله ٢٠٠٦ ص ٤٣-٤٧.

تداخل الصلاحيات إلى حد الصراع على ممارسة الصلاحيات^{٢٤٩}. وكانت سبباً جوهرياً في حدوث اقتتال داخلي في المؤسسة التنفيذية^{٢٥٠}. والذي أدى بدوره إلى الانقسام في هذه المؤسسة، ومن ثم تبعها الانقسام في المؤسسات الأخرى المشكلة للنظام السياسي الفلسطيني كافة. وسيتم بحث أهم الإشكاليات الداخلية للسلطة التنفيذية خلال هذه المدة على النحو الآتي:

أولاً - قضية تبعية الأجهزة الأمنية:

يظهر من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالجوانب الأمنية سالفة الذكر، أن كلاً من رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء يستطيع الادعاء بتبعية الأجهزة الأمنية له بشكل مباشر، ففي حين يستند الرئيس في ممارسة صلاحياته الأمنية لصفته القائد الأعلى للقوات الفلسطينية وفق القانون الأساسي، والمتمثلة وفق التشريعات النافذة بالأمن الوطني، والأمن الداخلي، والمخابرات العامة، وإلى صلاحيته بتعيين القادة الفعليين للأجهزة الأمنية وإقالتهم^{٢٥١}. فكذا فإن رئيس الوزراء يستند في ممارسة مهامه وصلاحياته الأمنية، على التشريعات النافذة، باعتبار أنها أعطته المسؤولية وحكومته عن متابعة تنفيذ القوانين الأمنية وضمان الالتزام بأحكامها^{٢٥٢}. كما أنه المسؤول الأول أمام السلطة التشريعية عن عمل الأجهزة الأمنية وقادتها فيما يتعلق بأدائهم لمهامهم في حفظ النظام العام والأمن الداخلي

^{٢٤٩} لمزيد من المعلومات حول تداخل الصلاحيات في كافة المجالات الأمنية والمدنية، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، ص ٥-٨٦.

^{٢٥٠} لمزيد من التوضيح، راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، صفحات سوداء في غياب العدالة، تقرير حول الأحداث الدامية التي شهدتها قطاع غزة خلال المدة ما بين ٧ إلى ١٤ يونيو ٢٠٠٧، غزة، فلسطين.

^{٢٥١} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٣٩). وراجع، قانون الخدمة لقوى الأمن، المادتين (٣) و (٨).

^{٢٥٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٦٩).

وذلك من خلال صلاحية البرلمان في مساءلة رئيس الوزراء عن أعمال حكومته ومحاسبته أو مساءلة وزيرى الداخلية والأمن الوطنى بشكل منفرد ومحاسبتهما^{٢٥٣}.

إن إشكالية تبعية الأجهزة الأمنية تظهر عندما تحدث خلافات بين رأسى السلطة التنفيذية المتمثلة فى رئيس السلطة ورئيس الحكومة، وبشكل خاص عندما يكون هناك خلاف بالسياسات الأمنية فيما بينهما، وخاصة عندما يكونان من حزبين مختلفين، فرئيس السلطة يستطيع توجيه أوامره مباشرة لقادة الأجهزة الأمنية بالانصياع لأوامره وتنفيذ سياساته، وفى حالة المخالفة يستطيع إقالتهم، كذلك رئيس الوزراء يستطيع التحكم فى تمويل الأجهزة الأمنية، ومنع الموازنات المالية اللازمة فى حالة مخالفة سياساته^{٢٥٤}.

ويرى الباحث أنه لمعالجة إشكالية تبعية الأجهزة الأمنية، يجب أن يعاد تنظيم التشريعات الأمنية، بما لا يسمح لقادة الأجهزة الأمنية بعصيان أوامر وزيرى الداخلية والأمن الوطنى، وبما لا يسمح كذلك لرئيس السلطة بالتدخل وإعطاء الأوامر المباشرة لقادة الأجهزة الأمنية، وأن تنحصر العلاقة بين رئيس السلطة والمؤسسات الأمنية التابعة

^{٢٥٣} المرجع السابق، المادة (٧٤).

^{٢٥٤} برزت إشكالية تبعية الأجهزة الأمنية فى النظام السياسى الفلسطينى بشكل كبير بعد فوز حركة حماس فى الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية بتاريخ ٢٥/١/٢٠٠٦، حيث تولى مسؤولية رئاسة الوزراء شخصية من حماس، وكذلك تولى مسؤولية وزارة الداخلية شخصية من حماس، وبدأت الحكومة الجديدة تنفيذ سياسات أمنية جديدة من خلال وزير الداخلية والأمن الوطنى، فحدثت إشكاليات بينها وبين قادة الأجهزة الأمنية الذين ينتمون لحركة فتح التى خسرت الانتخابات، وأصبح هؤلاء القادة لا يلتزمون بتعليمات الوزير على أساس أن تبعيتهم تعود لرئيس السلطة، فى حين أن الحكومة اعتبرت أن تبعية الأجهزة الأمنية وقادتها يعود لها، الأمر الذى نتج عنه إشكاليات عديدة بين الحكومة الجديدة من جهة وبين مؤسسة الرئاسة وقادة الأجهزة الأمنية من جهة أخرى وكانت أحد أسباب الاقتتال الداخلى بتاريخ ٧/٦/٢٠٠٧، الذى نتج عنه الانقسام فى مكونات النظام السياسى الفلسطينى لأعوام لاحقة. ولمزيد من التوضيح والتحليل حول هذا الموضوع، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعى فى القانون الأساسى، ص ٤٣-٥٧.

للحكومة كافة، بواسطة رئيس الوزراء، وفي حالة عدم انصياع رئيس الوزراء والجهاز التنفيذي التابع له لسياسات الرئيس الأمنية فله الحق بإقالته واستبداله، كما له الحق في إحالته إلى التحقيق إذا نتج عن عدم تطبيق تعليمات الرئيس وسياساته إضرار بالمواطنين وذلك كله وفق الأسس القانونية الديمقراطية المتعارف عليها.

ثانياً- قضية تبعية المؤسسات والهيئات العامة وتعيين رؤسائها:

يظهر من خلال النصوص القانونية سالفة الذكر بشأن تبعية المؤسسات والهيئات العامة عدم وجود حدود فاصلة تحدد تبعية هذه المؤسسات بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء كذلك لا يفهم من هذه النصوص المعايير التي تتبعها المشرع لإلحاق بعض المؤسسات برئيس السلطة، ومؤسسات أخرى لمجلس الوزراء، ففي حين أن المشرع قد قرر أن هذه التبعية هي بشكل مباشر لمجلس الوزراء، حيث قرر أن صلاحية إنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وكذلك تعيين رؤسائها والإشراف عليها هو لمجلس الوزراء^{٢٥٥}. إلا إنه أيضاً يلاحظ ومن خلال تشريعات خاصة أن هناك عدداً لا يستهان به من المؤسسات والهيئات العامة تابعة لرئيس السلطة، وتخضع لإشرافه المباشر أو غير المباشر وأنه صاحب الصلاحية في تعيين رؤسائها^{٢٥٦}.

وفيما سبق ذكره تكمن الإشكالية في ضعف التنسيق بين الهيئات والمؤسسات التابعة لرئيس السلطة ورؤسائها وبين مجلس الوزراء، على الرغم من تداخل أعمالهما وتكاملها بشكل كبير، وهذا يؤدي إلى حدوث إرباك وظيفي وتداخل في الصلاحيات بين

^{٢٥٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٦٩)، البند (٩) الفقرتين (أ) و (ب).

^{٢٥٦} على سبيل المثال: هيئة الإذاعة والتلفزيون، هيئة المنظمات الأهلية وحقوق الإنسان، الإدارة العامة للمعابر، هيئة التأمين والمعاشات. ولزيد من التوضيح حول بعض من هذه المؤسسات، ارجع إلى ماسبق تناوله بعنوان: اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية، البند (٢) صلاحية الرئيس في تعيين شاغلي الوظائف العليا.

هذه المؤسسات والهيئات وبين الوزارات أو الدوائر التي تقوم بالدور ذاته، كما تظهر الإشكالية أيضاً في حال ظهور مخالفات أو تقصير في عمل هذه المؤسسات فكيف سيتم مساءلة أو محاسبة مسؤوليها من قبل السلطة التشريعية.

ويرى الباحث أنه لتجاوز هذه الإشكالية لا بد من فهم فلسفة وجود مثل هذه الهيئات والمؤسسات العامة، فإذا كانت هذه المؤسسات تؤدي دوراً خدمياً تنفيذياً هو في صلب عمل الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، فلا بد أن تكون تبعيتها بالكامل لمجلس الوزراء، أما إذا كان الغرض من هذه المؤسسات هو مساعدة رئيس السلطة على أداء اختصاصاته الرئيسة في المجالات المختلفة ومراقبة أداء حكومته، ففي هذه الحالة يكون تبعيتها بالكامل لرئيس السلطة.

المطلب الثالث - التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية:

سيتم البحث في هذا المطلب التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية خلال المدة المحددة في نطاق البحث، وذلك من خلال تقسيمها إلى مدتين مختلفتين من الناحية السياسية، المدة الأولى بعد إجراء الانتخابات العامة الأولى عام ١٩٩٦، وإلى الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، والثانية بعد إعلان نتائج الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، وسيجري تناوله من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول - التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية منذ العام ١٩٩٦ - ٢٠٠٦:

شهدت المدة الزمنية ما بعد الانتخابات العامة الأولى في الأراضي الفلسطينية عام ١٩٩٦ وإلى الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، ثلاثة رؤساء للسلطة التنفيذية وجميعهم من حركة فتح، أول رؤسائها قد مثلها بشكل منفرد من العام ١٩٩٦ وإلى ٢٠٠٣، كون النظام السياسي الفلسطيني اعتمد على فردية السلطة التنفيذية، وكان رئيسها أيضاً صاحب

مشروع تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد توقيعه لاتفاقية السلام مع الجانب الإسرائيلي عام ١٩٩٣ (اتفاقية أوسلو)، كما كان يشغل منصب رئيس منظمة التحرير الفلسطينية، ويعد أيضاً القائد التاريخي للثورة الفلسطينية^{٢٥٧}. وقد قام رئيس السلطة التنفيذية خلال هذه المدة بتشكيل خمس حكومات وراثتها، وأغلب تشكيلة هذه الحكومات كانت من وزراء ينتمون لحزب الرئيس وهو حركة فتح، كما كان غالبية الوزراء من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني^{٢٥٨}.

ومع استحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني عام ٢٠٠٣ أصبحت السلطة التنفيذية ثنائية، وأصبح يمثلها في النظام السياسي الفلسطيني رئيس السلطة التنفيذية وبجانبه رئيس الوزراء، وقد تشكل خلال المدة من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٦ أربع حكومات إلى جانب ثلاثة رؤساء للسلطة التنفيذية، وتشكلت أول سلطة تنفيذية ثنائية من الرئيس الفلسطيني الذي استمر في منصبه منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وإلى جانبه رئيس وزراء من حركة فتح وهو يعد الشخصية الثانية فيها، كما أنه من مؤسسي السلطة الفلسطينية^{٢٥٩}.

إلا أن رئيس الوزراء الجديد لم يستمر طويلاً في منصبه وقدم استقالته، ونتيجة لاستقالة رئيس الوزراء قام رئيس السلطة بتعيين ثاني رئيس وزراء، وهو أيضاً من حركة فتح وكان يشغل منصب رئيس المجلس التشريعي^{٢٦٠}. وتشكلت ثاني حكومة فلسطينية

^{٢٥٧} ياسر عرفات، أبو عمار، توفي بتاريخ ١١/١١/٢٠٠٤.

^{٢٥٨} راجع، مركز التخطيط الفلسطيني، المرجع السابق، ص ١٧٧-٢٠٠٢.

^{٢٥٩} محمود عباس (أبو مازن) وهو أول رئيس وزراء فلسطيني، وقد بدأت حكومته بالعمل بعد أن حصلت على ثقة المجلس التشريعي بتاريخ ٢٩/٤/٢٠٠٣.

^{٢٦٠} أحمد قريع (أبو علاء) وهو ثاني رئيس وزراء فلسطيني، وقد شكل حكومته الأولى بتاريخ ١٠/٥/٢٠٠٣، بعد استقالة رئيس الوزراء، وكانت حكومة طوارئ بعدد ٨ وزراء فقط ولم يتم عرضها على المجلس التشريعي لنيل

برئيس وزراء مستقل عن رئيس السلطة الوطنية، وسبق تشكيلها إعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس السلطة الوطنية، لذا كانت هذه الحكومة حكومة طوارئ، وضمت ثمانية وزراء فقط^{٢٦١}. ثم استقالت حكومة الطوارئ، وتم إعادة تعيين وتكليف رئيسها مرة أخرى بتشكيل حكومة عادية^{٢٦٢}.

وبتاريخ ١١ تشرين الثاني ٢٠٠٤، توفي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فتولى مهمة رئاسة السلطة التنفيذية رئيس المجلس التشريعي الذي هو أيضاً من حركة فتح، وقد تولى هذه المهمة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، ولمدة شهرين، وأصبح ثاني رئيس للسلطة التنفيذية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية^{٢٦٣}.

وبتاريخ ٩ كانون الثاني ٢٠٠٥ تم إجراء الانتخابات الرئاسية الثانية، والتي فاز بها ثالث رئيس للسلطة التنفيذية، وهو الذي سبق أن شغل منصب أول رئيس وزراء فلسطيني، وهو من حركة فتح كما سبق ذكره^{٢٦٤}. وعلى إثر ذلك قام بإقالة الحكومة السابقة وإعادة تكليف رئيسها بتشكيل حكومة جديدة، وتم تشكيل الحكومة الجديدة وحازت على ثقة المجلس التشريعي بتاريخ ٢٤ شباط ٢٠٠٥، وقد سميت بحكومة

الثقة. ثم شكل حكومته الثانية بتاريخ ٩/١١/٢٠٠٣، وحازت على ثقة المجلس التشريعي بتاريخ ١٢/١١/٢٠٠٣. وقد ضمت ٢٤ وزيراً بحسب القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣.

^{٢٦١} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (١٨) لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والأربعون، ٢٠٠٤.

^{٢٦٢} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٢٠) لعام ٢٠٠٣، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والأربعون، ٢٠٠٤.

^{٢٦٣} روجي فتوح، وقد شغل منصب رئيس المجلس التشريعي بعد تكليف الرئيس السابق للمجلس أحمد قريع بتشكيل الحكومة.

^{٢٦٤} لمزيد من التفصيل، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، التاسع والعاشر فصل السلطة التنفيذية.

تكنوقراط، وكان كل أعضائها بإستثناء رئيسها ونائبه من خارج أعضاء المجلس التشريعي^{٢٦٥}.

الفرع الثاني- التركيبة السياسية للسلطة التنفيذية بعد انتخابات عام ٢٠٠٦:

تشكلت السلطة التنفيذية بعد الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، من أربع حكومات ذات انتماءات وتوجهات سياسية مختلفة، هذا إلى جانب رئيس السلطة التنفيذية الذي استمر بمنصبه، وهو من حركة فتح، واثنان من تلك الحكومات تشكلتا وعملتا وفق الأصول الدستورية و بإجماع وطني على شرعيتها، ولكن في المقابل واجهتا معارضة ومقاطعة دولية لهما، واثنان منها تشكلتا وعملتا في ظل تشكيك وعدم إجماع وطني على شرعيتها، ولكن بموافقة وتعامل دولي معها.

وسيتم البحث في هذه الحكومات وتركيباتها السياسية وظروف تشكيلها خلال هذه المدة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الحكومة العاشرة:

نتيجة فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، وحصولها على غالبية مقاعد المجلس التشريعي، قام رئيس السلطة الفلسطينية المنتخب في العام ٢٠٠٥، وبعد إجرائه مشاورات برلمانية بتكليف شخصية من حركة حماس لتشكيل الحكومة ورئاستها وهي الحكومة العاشرة في تاريخ السلطة الفلسطينية^{٢٦٦}. الأمر الذي نتج عنه تشكل أول سلطة تنفيذية برأسين من حزبين مختلفين، ولكل منهما برنامج سياسي المختلف عن

^{٢٦٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الحادي عشر، ص ١٣٣.

^{٢٦٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٩) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والستون، ٢٠٠٦.

الأخر، وقد قام رئيس الوزراء المكلف بتشكيل حكومته من وزراء غالبيتهم من حركة حماس وبمشاركة أشخاص مستقلين، وقد رفضت حركة فتح الانضمام إلى هذه الحكومة وأعلنت أنها ستكون في المعارضة^{٢٦٧}.

ولكن فور تشكيل الحكومة رفضت إسرائيل ومن وراءها الولايات المتحدة الأمريكية الاعتراف بها أو التعامل معها، بحجة أن حماس لا تعترف بإسرائيل وبالاتفاقيات السابقة الموقعة من قبل منظمة التحرير الفلسطينية، وتلا ذلك توقف المساعدات الدولية عن الشعب الفلسطيني وفرض حصار مالي عليها، وأجبرت الولايات المتحدة البنوك كافة على عدم التعامل مع الحكومة الفلسطينية، وإلا واجهت عقوبات صارمة، كذلك توقفت إسرائيل عن دفع أموال الجمارك التي تجبئها لصالح السلطة الفلسطينية، وذلك الأمر أحدث أزمة مالية خانقة للسلطة الفلسطينية^{٢٦٨}.

ثم تطور الأمر لاحقاً إلى قيام إسرائيل بشن عملية عسكرية واسعة ضد قطاع غزة بعد قيام مجموعات من فصائل المقاومة الفلسطينية بأسر جندي إسرائيلي على حدود قطاع غزة، وقامت إسرائيل بتشديد الحصار على قطاع غزة، وأوقفت حركة المعابر التجارية ومنعت دخول كافة المواد الأساسية للقطاع، وأُتبع ذلك باعتقال نواب ووزراء حركة حماس في الضفة الغربية^{٢٦٩}.

ومن الناحية الفعلية أصبحت السلطة التنفيذية سلطتين، سلطة يمثلها الرئيس الفلسطيني وتدعمها حركة فتح بتشكيلاتها كافة، وسلطة تمثلها الحكومة من خلال رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وتدعمها حركة حماس، الأمر الذي انعكس سلباً على فروع

^{٢٦٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني عشر، فصل السلطة التنفيذية، رام الله، ص ٣ و ٤. وراجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (١٤) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والستون، ٢٠٠٦.

^{٢٦٨} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني عشر، ص ١٥-١٦.

^{٢٦٩} المرجع السابق، ص ٢٠٠-٢٠١، و ص ٢٠٤.

السلطة التنفيذية وأجهزتها بكافة تشكيلاتها، وخاصة الأجهزة الأمنية التي أصبحت تعمل بمراجعيات متناقضة ومختلفة ومتناحرة فيما بينها، وصاحب ذلك تحميل كل من حركتي فتح وحماس المسؤولية للطرف الآخر عما آلت إليه الأمور، ونتج عن هذا الوضع الجديد ازدياد حدة الاستقطاب السياسي بين الحركتين فتح وحماس، وتنامى الصراع بينهما وأصبح هذا الصراع يُدار خارج المؤسسات القانونية، وأصبح كل طرف منهما مستهدفاً للطرف الآخر بوسائل عنيفة في كثير من الأحيان وغير قانونية، واستمرت السلطة التنفيذية تعيش على هذا الحال، بوجود الحصار الإسرائيلي والدولي من جهة، والمناكفات بين قطبيها من جهة أخرى^{٢٧٠}.

ثانياً - الحكومة الحادية عشرة:

نتيجة تدخل أطراف عربية وبشكل خاص المملكة العربية السعودية توصلت كل من حركتي فتح وحماس بتاريخ ٨ شباط ٢٠٠٧، إلى اتفاق برعايتها عرف هذا الاتفاق باتفاق مكة^{٢٧١}. ونتيجة لهذا الاتفاق وتنفيذاً لبنوده تم إقالة الحكومة العاشرة وأعيد تعيين رئيسها وتكليفه مرة أخرى بتشكيل حكومة وحدة وطنية^{٢٧٢}. وكانت الحكومة الحادية عشرة في تاريخ السلطة الفلسطينية، وقد تشكلت من كل الفصائل والقوى الفلسطينية الممثلة في

^{٢٧٠} لمزيد من التفصيل، راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، صفحات سوداء في غياب العدالة، تقرير حول الأحداث الدامية التي شهدتها قطاع غزة خلال المدة من ٧-١٤ يونيو ٢٠٠٧، منشورات المركز، غزة، ص ١٣-٢٢.

^{٢٧١} حول فحوى وبنود هذا الاتفاق، راجع، وثيقة اتفاق مكة، بتاريخ ٨/٢/٢٠٠٧، نسخة إلكترونية منشورة على الموقع www.islamicnews.net، ١٧/٩/٢٠١٠.

^{٢٧٢} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (١) لعام ٢٠٠٧، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والستون، ٢٠٠٧.

المجلس التشريعي بمن فيها حركة فتح ومستقلين، وسميت حكومة الوحدة الوطنية^{٢٧٣}. إلا أن إسرائيل استمرت في حصارها لقطاع غزة ورفضت الاعتراف بأي حكومة تضم وزراء من حماس، كما رفضت الولايات المتحدة التعامل مع وزراء حماس في هذه الحكومة، إلا أن تعترف حماس بشروط اللجنة الرباعية لعملية السلام في الشرق الأوسط، والتي من ضمنها الاعتراف بإسرائيل^{٢٧٤}.

ثالثاً- حكومة الطوارئ وحكومي تسيير الأعمال:

استمرت المناكفات السياسية والأمنية بين حركتي فتح وحماس في ظل الحكومة الحادية عشر، مما أدى إلى عدم الاستقرار السياسي والأمني في عمل السلطة التنفيذية، وعدم تمكن الحكومة من أداء عملها بشكل يرضي المواطن الفلسطيني، وأعقب ذلك قيام حركة حماس بتاريخ ٧ حزيران ٢٠٠٧، بزج القوة العسكرية الحزبية التابعة لها في معركة مع أجهزة السلطة الأمنية بهدف السيطرة عليها، وكانت نتيجتها إقصاء أجهزة السلطة الأمنية كافة عن عملها وتولي القوة التنفيذية والأجنحة العسكرية التابعة لحركة حماس المسؤولية عن المسائل الأمنية^{٢٧٥}.

^{٢٧٣} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٦) لعام ٢٠٠٧، الوقائع الفلسطينية، العدد السابعون ٢٠٠٧.

²⁷⁴ Amnesty International, *Occupied Palestinian Territories, Torn apart by Factional Strife*, London, amnesty international, 2007, at 8.

وقد تشكلت اللجنة الرباعية في إسبانيا عام ٢٠٠٢، للمساعدة في إنهاء تصاعد العنف في الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، وتضم في عضويتها الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وروسيا. راجع في ذلك وزارة الخارجية البريطانية، الموقع الإلكتروني، www.fc.gov.uk/ar، ١٢/١١/٢٠١٠.

^{٢٧٥} راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، صفحات سوداء في غياب العدالة، ص ٧، وص ٢٢-٢٨.

وقد نتج عن هذا التصرف قيام الرئيس الفلسطيني بإقالة رئيس الحكومة الحادية عشر^{٢٧٦}. ومن ثم إعلان حالة الطوارئ^{٢٧٧}. وتعيين وتشكيل حكومة جديدة لإنفاذ حالة الطوارئ وقد ضمت اثني عشرة وزيراً فقط^{٢٧٨}. إلا أن قراري إقالة رئيس الحكومة الحادية عشر وتشكيل حكومة الطوارئ قد رفضتهما حركة حماس وعضوها غير متوافقتين مع أحكام القانون الأساسي، والتشريعات النافذة، وقرر رئيس الحكومة الحادية عشر ومن تبقى من أعضاء حكومته المنتمين لحركة حماس الاستمرار بعملهم بوصفهم حكومة تسيير أعمال لحين تشكيل حكومة عادية جديدة تأخذ الثقة من المجلس التشريعي.

ومن الناحية الفعلية وجدتا جهتين تنفيذيتين، إحداهما تحكم في الضفة الغربية، وهي ممثلة بالرئيس وبالحكومة الطوارئ، والتي سميت بعد انتهاء حالة الطوارئ بحكومة تسيير أعمال ضمن برنامج واحد متفق عليه بينهما، والثانية تحكم في قطاع غزة، وهي ممثلة برئيس الحكومة الحادية عشر الذي تم إقالته من رئيس السلطة، ولكل من هاتين الجهتين التنفيذيتين سياساتها وقراراتها المستقلة عن الأخرى، والتي لا يلتزم بها الطرف الآخر^{٢٧٩}.

المبحث الثالث - السلطة القضائية:

يعد القضاء المستقل أحد الأركان الأساسية لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه الملجأ الأصيل لحل مختلف النزاعات التي تنشأ عن العلاقات والمعاملات بين أفراد المجتمع أو بين

^{٢٧٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٨) لعام ٢٠٠٧، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، ٢٠٠٧.

^{٢٧٧} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (٩) لعام ٢٠٠٧، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، ٢٠٠٧.

^{٢٧٨} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، مرسوم رئاسي رقم (١٠) لعام ٢٠٠٧، ورسوم رئاسي رقم (١٣) لعام ٢٠٠٧، الوقائع الفلسطينية، العدد الواحد والسبعون، ٢٠٠٧.

^{٢٧٩} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث عشر، ص ٣٣.

مؤسساته العامة والخاصة، ولذلك فإن استقلال السلطة القضائية وحسن تنظيمها وتمكينها من القيام بالدور المناط بها يعد مقياساً يمكن من خلاله الحكم على ديمقراطية الدولة ونظامها السياسي ومدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فيها، كما أنه يعد مؤشراً على القدرة على حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين التي كفلتها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان والتشريعات المحلية.

وما من شك في أن ضعف القضاء أو محاولات إضعافه أو التدخل في شؤونه يؤدي إلى المساس باستقلاله وفعاليته، وذلك من شأنه إلحاق الضرر الفادح بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي التأثير السلبي على قدرته على حماية حقوق الإنسان.

ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، سيتناول المطلب الأول الإطار القانوني الناظم لاستقلال السلطة القضائية، وسيستعرض المطلب الثاني البنية الأساسية للسلطة القضائية الفلسطينية، وفي المطلب الثالث سيتم البحث في الإشكاليات الذاتية لمؤسسة القضاء الفلسطيني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول- الإطار القانوني الناظم لاستقلال السلطة القضائية:

يقسم هذا المطلب إلى فرعين سيتناول الفرع الأول المبادئ الدولية العامة اللازمة لاستقلال السلطة القضائية، ثم سيتناول الفرع الثاني المبادئ القانونية الفلسطينية العامة لاستقلال القضاء، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- المبادئ الدولية العامة لضمان استقلال القضاء:

لقد حددت المواثيق الدولية سبعة مبادئ أساسية تعد معايير يجري القياس عليها لمعرفة مدى

استقلال السلطة القضائية داخل أي نظام سياسي، وهي على النحو الآتي:"

١. تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية، وينص عليه دستور البلد أو قوانينه، ومن

واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال

السلطة القضائية.

٢. تفصل السلطة القضائية في المسائل المعروضة عليها دون تحيز، على أساس الوقائع

ووفقاً للقانون، ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو

ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو

لأي سبب.

٣. تكون للسلطة القضائية الولاية على جميع المسائل ذات الطابع القضائي كما تنفرد

بسلطة البت فيما إذا كانت أية مسألة معروضة عليها للفصل فيها، تدخل في نطاق

اختصاصها حسب التعريف الوارد في القانون.

٤. لا يجوز أن تحدث أية تدخلات غير لائقة، أو لا مبرر لها، في الإجراءات القضائية

ولا تخضع الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم لإعادة النظر، ولا يخل هذا المبدأ

بإعادة النظر القضائية أو بقيام السلطات المختصة، وفقاً للقانون، بتخفيف أو

تعديل الأحكام التي تصدرها السلطة القضائية.

٥. لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق

الإجراءات القانونية المقررة، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية، لا تطبق الإجراءات

القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، لتنتزع الولاية القضائية

التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية.

٦. يكفل مبدأ استقلال السلطة القضائية لهذه السلطة ويتطلب منها أن تضمن سير

الإجراءات القضائية بعدالة، واحترام حقوق الأطراف.

٧. من واجب كل دولة عضو أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء

مهامها بطريقة سليمة^{٢٨٠}.

الفرع الثاني- المبادئ القانونية الفلسطينية العامة لاستقلال القضاء:

تضمن مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، والقانون الأساسي المقر عام ٢٠٠٢

والقانون الأساسي المعدل عام ٢٠٠٣، وتعديلاته في العام ٢٠٠٥، ذات المبادئ القانونية

العامة الناظمة للسلطة القضائية، وقد ورد فيهما الآتي:

أولاً: السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويحدد

القانون طريقة تشكيلها واختصاصاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، وتعلن الأحكام

وتنفذ باسم الشعب العربي الفلسطيني^{٢٨١}.

ثانياً: القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة

التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة^{٢٨٢}.

ثالثاً: ١- تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقرها

قانون السلطة القضائية. ٢- القضاة غير قابلين للعزل، إلا في الأحوال التي يجيزها قانون

السلطة القضائية^{٢٨٣}.

^{٢٨٠} راجع، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، القانون الدولي، مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة

القضائية لعام ١٩٨٥، نسخة منشورة على الصفحة الإلكترونية للمفوضية www.ohchr.org، ١٩٩٦-٢٠٠٧،

٢٠١٠/٩/١٧.

^{٢٨١} راجع، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المادة (٩٧).

^{٢٨٢} المرجع السابق، المادة (٩٨).

رابعاً: ينشأ مجلس أعلى للقضاء ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة^{٢٨٤}.

خامساً: ١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

سادساً: يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الاتباع والآثار المترتبة على أحكامها^{٢٨٥}.

سابعاً: الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو، جريمة يعاقب عليها بالحبس والعزل من الوظيفة، إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له^{٢٨٦}.

^{٢٨٣} المرجع السابق، المادة (٩٩).

^{٢٨٤} المرجع السابق، المادة (١٠٠).

^{٢٨٥} المرجع السابق، المادة (١٠٣).

^{٢٨٦} المرجع السابق، المادة (١٠٦).

المطلب الثاني- البنية الأساسية للسلطة القضائية:

سيتم البحث في البنية الأساسية للسلطة القضائية الفلسطينية منذ تأسيسها من خلال التطرق إلى جهة إدارتها، ومكوناتها الأساسية (المحاكم وأنواعها، النيابة العامة) وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- إدارة شؤون القضاء:

منذ بدايات تأسيس السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤، ونتيجة لقرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القاضي باستمرار العمل بالقوانين السارية في الأراضي الفلسطينية قبل عام ١٩٦٧، فقد استمرت إدارة شؤون القضاء في الضفة الغربية من قبل وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى، وذلك وفق القوانين النافذة فيها، أما في قطاع غزة فقد كانت هذه الصلاحيات ممنوحة لقاضي القضاة ولرئيس السلطة التنفيذية^{٢٨٧}.

وقد استمر هذا الوضع حتى تاريخ ١ حزيران ٢٠٠٠، حيث أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً رئاسياً يقضي بتشكيل مجلس القضاء الأعلى، وعُهد إلى هذا المجلس إدارة شؤون القضاء بشكل موحد في المحافظات الفلسطينية كافة، ويشكل هذا المجلس من قاضي القضاة الذي يرأس المجلس وعضوية ثمانية قضاة آخرين إضافةً إلى النائب العام ووكيل وزارة العدل^{٢٨٨}. ونتيجة لتشكيل مجلس القضاء الأعلى تقلصت صلاحيات

^{٢٨٧} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار رقم (١) لعام ١٩٩٤، بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها، الوقائع الفلسطينية، العدد الأول، ١٩٩٤.

^{٢٨٨} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بتشكيل مجلس القضاء الأعلى رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٠، الوقائع الفلسطينية، العدد السادس والثلاثون، ٢٠٠١.

وزير العدل بصورة كبيرة، فلم يعد لوزير العدل أي دور في تعيين القضاة أو نقلهم أو عزلهم.

الفرع الثاني - المحاكم وأنواعها:

تتكون المحاكم في أراضي السلطة الفلسطينية من كل من المحاكم النظامية، وتشمل محاكم الصلح ومحاكم البداية ومحاكم الاستئناف والمحكمة العليا، وتتولى هذه المحاكم النظر في الاختصاصات والمسائل المحددة قانوناً^{٢٨٩}. ومن المحاكم الشرعية والدينية وتنظم بقانون خاص بها^{٢٩٠}. ومن المحاكم الإدارية وتنشأ بقانون خاص بها^{٢٩١}. ومن المحكمة الدستورية العليا وتنظم بقانون خاص بها^{٢٩٢}.

الفرع الثالث - النيابة العامة:

من خلال هذا الفرع سيتم تناول الاختصاص العام للنيابة العامة ثم يتناول التشريعات النافذة التي تنظم عملها، وذلك على النحو الآتي:

^{٢٨٩} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية العدد الثامن والثلاثون، ٢٠٠١، المادة (٧).

^{٢٩٠} راجع، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المادة (١٠١).

^{٢٩١} المرجع السابق، المادة (١٠٢).

^{٢٩٢} المرجع السابق، المادة (١٠٣).

أولاً- الاختصاص العام للنيابة العامة:

تتولى النيابة العامة مهام إقامة ومباشرة الدعوى الجزائية، أي إقامة دعوى الحق العام نيابة عن المجتمع كلاً، ضد كل من يخالف القوانين النافذة^{٢٩٣}. بمعنى آخر أن تتولى النيابة العامة مهمة حماية سيادة القانون في هذا الجانب، لذلك يعد وجود جهاز نيابة عامة قوي ومستقل ضماناً أساسياً لحماية سيادة القانون، ولحماية مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي حماية حريات المواطنين وحقوقهم، وبدون ذلك يصبح خرق سيادة القانون أمراً يستهان به من قبل بعض المواطنين وخاصة المسؤولين وأصحاب السلطة منهم.

ثانياً- التشريعات النافذة التي تنظم عمل النيابة العامة:

أ. القانون الأساسي وتعديلاته

باستثناء طريقة تعيين النائب العام لم يتطرق القانون الأساسي الفلسطيني إلى تنظيم عمل النيابة العامة وأحال هذا الأمر إلى ضرورة وجود قوانين مفصلة لذلك، وقد جاء فيه أن النائب العام يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، ويتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته، كذلك جاء فيه أن طريقة تشكيل النيابة العامة واختصاصاتها، وشروط تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم ومساءلتهم يحددها القانون^{٢٩٤}.

^{٢٩٣} المرجع السابق، المادة (١٠٧). وكذلك انظر الفقرة التالية، بعنوان التشريعات النافذة التي تنظم عمل النيابة العامة.

^{٢٩٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (١٠٧) و (١٠٨).

ب. قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢^{٢٩٥}

تشكل النيابة العامة بمقتضى أحكام هذا القانون من نائب عام، ونائب عام مساعد أو أكثر، ورؤساء نيابة، ووكلاء نيابة، ومعاونو النيابة، ويعين النائب العام بمقتضى أحكام هذا القانون من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، كما حدد القانون اختصاصات النيابة العامة، حيث أعطاهم الحق دون غيرها في رفع الدعوى الجزائية ومباشرتها، كذلك نص القانون على تبعية مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بأعمالهم إلى النيابة العامة^{٢٩٦}.

ج. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١

حدد قانون الإجراءات الجزائية الجهة التي لها الحق دون غيرها إقامة الدعوى الجزائية، حيث جاء فيه أن النيابة العامة دون غيرها صاحبة الاختصاص بإقامة الدعوى الجزائية عن طريق النائب العام أو بوساطة أحد أعضاء النيابة العامة، ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، كما أسند لها مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه^{٢٩٧}.

^{٢٩٥} صدر في الوقائع الفلسطينية لعام ٢٠٠٢، العدد الأربعون.

^{٢٩٦} لمزيد من المعلومات حول تنظيم عمل النيابة العامة وفق قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، راجع الباب الخامس، الفصول: الأول والثاني والثالث والرابع والخامس، المواد من (٦٠) - (٧٤) من القانون المذكور.

^{٢٩٧} لمزيد من التوضيح، راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والثلاثون، المواد (١) - (٤) والمادة (١٩).

د. قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥ ٢٩٨

صدر قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، رغبة من المشرع الفلسطيني بالعمل على معالجة الخلافات التي استمرت عدة سنوات بين وزارة العدل من جهة، ومجلس القضاء والنيابة العامة من جهة أخرى، وقد ظهرت في أعقاب صدور قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، مما أدى إلى حالة دائمة من الاحتقان، وتنازع على ممارسة الصلاحيات فيما بين الأطراف السابقة^{٢٩٩}. وقد تناول قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥، تنظيم عمل النيابة العامة بشكل أكثر تفصيلاً من سابقه قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، إلا أنه في المقابل خالف في بعض مواد أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، مما دفع جهات حقوقية للطعن فيه أمام المحكمة الدستورية العليا والتي قضت بإلغائه^{٣٠٠}.

المطلب الثالث - الإشكاليات الذاتية للقضاء:

ورثت السلطة الفلسطينية عند قدومها للأراضي الفلسطينية عام ١٩٩٤، نظاماً قضائياً ضعيفاً يشكو من العديد من الإشكاليات القانونية والبنوية، فقد عمل القضاء الفلسطيني في ظل الاحتلال الإسرائيلي بموجب العديد من التشريعات (العثمانية والإنجليزية والأردنية والمصرية والأوامر العسكرية الإسرائيلية) المختلفة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، كما عانى النظام القضائي من الخلافات الدائمة بين أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وكذلك عانى من

^{٢٩٨} صدر بتاريخ ١١/١٠/٢٠٠٥، ونشر في الوقائع الفلسطينية، العدد الستون، بتاريخ ٩/١١/٢٠٠٥، ملغياً قانون السلطة القضائية السابق رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية أيضاً.

^{٢٩٩} لمزيد من التوضيح حول هذه الخلافات، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي العاشر، رام الله ٢٠٠٤، ص ٩٣.

^{٣٠٠} لمزيد من المعلومات حول تنظيم عمل النيابة العامة وفق قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥، راجع الباب الخامس، الفصول: الأول والثاني والثالث، المواد من (٦٣) - (٨٩) من القانون المذكور.

قلة المحاكم ونقص القضاة والموظفين، مما جعل هناك الآلاف من القضايا المتراكمة أمامه منذ سنوات دون البت فيها^{٣٠١}.

وعلى الرغم من كل المحاولات التي تم بذلها لإصلاح النظام القضائي خلال المدة ما بين عام ١٩٩٤ وإلى منتصف العام ٢٠٠٧، إلا أن النظام القضائي ظل يعاني من النقص الشديد في إمكانياته المادية على اختلاف أنواعها، مثال ذلك النقص في القضاة المدربين والمستقلين، وعدم تناسب مباني المحاكم وكفائتها مع احتياجات السكان، وافتقارها إلى التجهيزات والمعدات اللازمة لعملها، وهذا ينطبق أيضاً على هيئة الادعاء، فالقضاة والمدعون العامون لا يتقاضون الأجور الكافية، وليس هناك من ضمان لمدة الخدمة، كما يعاني النظام القضائي أيضاً من عدم تنفيذ قراراته في كثير من الأحيان من قبل الجهات التنفيذية^{٣٠٢}. وفيما يلي توضيح موجز لبعض هذه الإشكاليات ذات العلاقة المباشرة بموضوع هذا البحث، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول - الخلافات الداخلية بين أعضاء السلك القضائي:

عانت المحاكم الفلسطينية من خلافات عميقة بين القضاة أعضاء مجلس القضاء الأعلى وخلافات بين القضاة أنفسهم، وقد كانت هذه الخلافات سبباً رئيساً في ترهل وضع القضاء وعدم القدرة على النهوض به، وقد انعكست هذه الخلافات سلباً على قدرة

^{٣٠١} راجع، روكارد، ميشيل، وآخرين، تقرير تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، فصل السلطة القضائية، رام الله، ١٩٩٨.

^{٣٠٢} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة القضائية، رام الله، ١٩٩٨ - ٢٠٠٦.

السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية، وتغولها عليها، وبالتالي أثر ذلك بشكل مباشر في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات^{٣٠٣}.

الفرع الثاني- ازدواجية النظام القانوني والقضائي بين الضفة الغربية وقطاع غزة:

عانت المحاكم الفلسطينية لسنوات عديدة من ازدواجية النظام القانوني والقضائي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فالتشريعات التي نظمت تشكيل المحاكم واختصاصها في كلتا المنطقتين كانت مختلفة، وكل منها ينتمي إلى نظام قانوني مختلف، وعلى الرغم من قيام السلطة الفلسطينية مع بدايات العام ٢٠٠١، بإصدار عدد من التشريعات المهمة في مجال تنظيم القضاء وتوحيده بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أنه لا زالت هناك تشريعات غاية في الأهمية لم يتم توحيدها، وأهمها قانون العقوبات، فلا زالت المحاكم في الضفة الغربية تطبق قانون عقوبات يختلف عن قانون العقوبات المطبق من المحاكم في قطاع غزة كما لم تكتمل حتى نهاية العام ٢٠٠٧، عملية سن التشريعات النازمة للقضاء النظامي وغيره، من أنماط القضاء الأخرى، فبعض التشريعات ما زالت في مرحلة مشاريع القوانين وهو ما يعني عدم اكتمال توحيد التشريعات القضائية ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة واستمرار سريان التشريعات الصادرة في الحقب التاريخية المختلفة في كلا المنطقتين^{٣٠٤}.

الفرع الثالث- عدم إنشاء محكمة دستورية:

يعد من دعائم استقرار أي نظام سياسي ديمقراطي، هو وجود محكمة دستورية تفصل في المنازعات التي تحدث بين السلطات الرئيسية، إلا أن النظام القضائي الفلسطيني قد خلا من

^{٣٠٣} المرجع السابق.

^{٣٠٤} المرجع السابق.

وجود هذه المحكمة، وذلك على الرغم من إقرار القانون الخاص بها^{٣٠٥}. وهذا بطبيعة الحال من شأنه التأثير سلباً على فعالية السلطة القضائية في مواجهة السلطات الأخرى، وبالتالي القدرة على حماية وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه.

^{٣٠٥} تنص المادة (١٠٣) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على الآتي: (١- تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. ب- تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. ج- الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي. ٢- يبين القانون طريقة تشكيل المحكمة الدستورية العليا، والإجراءات الواجبة الاتباع، والأثار المترتبة على أحكامها). ولمزيد من التوضيح حول المحكمة الدستورية، راجع، الوحيدي، فتحي عبد النبي، **القضاء الدستوري في فلسطين**، الطبعة الثانية، دار المقداد للطباعة، ٢٠٠٤، ص ٢٠٠ وما بعدها.

الفصل الثالث

تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني

من خلال الفصل الأول تم توضيح أن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث، يعني أن تتمتع كل سلطة بالاستقلالية في ممارستها لاختصاصاتها الرئيسية عن السلطتين الأخرين. كما اتضح أن هذه الاستقلالية وفق المفهوم ذاته لا تمنع من أن يكون هناك نوع من التعاون والرقابة فيما بين السلطات الثلاث، ولكن بما لا يمس جوهر استقلالية كل سلطة عن الأخرى. وفي الفصل الثاني تم البحث في تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني، ومن خلاله تم ايضاح طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في ضوء الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، وكذلك طريقة تنظيم عمل كل سلطة من السلطات الثلاث أي بنيتها التنظيمية واختصاصاتها.

وفي هذا الفصل سيتم بحث طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، من الناحيتين القانونية والعملية، وذلك لهدف الوقوف على مدى توافق تنظيم هذه العلاقة مع مبدأ الفصل بين السلطات. وللوصول لهذا الهدف سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث رئيسية، سيبحث فيها على التوالي علاقة كل سلطة من السلطات الثلاث بالأخرى، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول - العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

سيتم تناول تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني من خلال البحث في مجالات تقاطع العلاقة فيما بينهما، استناداً إلى التشريعات الناظمة

لهذه العلاقة كافة، ثم سيتم التطرق إلى إشكاليات تنظيم هذه العلاقة من الناحيتين القانونية والعملية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول- مجالات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

تتقاطع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني في عدة مجالات، بعضها تظهر أثناء مباشرة كل سلطة لاختصاصاتها، وبعض آخر يظهر أثناء مباشرة اختصاصات عامة تكون مشتركة بين السلطتين، سيتم تناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول- تقاطع العلاقة في مجال اختصاص السلطة التشريعية:

تظهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال اختصاص السلطة التشريعية من خلال الإقرار للسلطة التنفيذية ببعض الصلاحيات في مجال الإختصاص الرئيسي للسلطة التشريعية، سيجري توضيحها على النحو الآتي:

أولاً- تقاطع العلاقة بين السلطتين في مجال العمل التشريعي:

تعد وظيفة التشريع هي مجال الاختصاص الرئيسي للسلطة التشريعية، وفقاً لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وهو الأصل، وما يميز استقلاليتها عن السلطتين الأخرين، وقد كفل المشرع الفلسطيني ذلك من خلال تنظيمه لعمل السلطات كما تم توضيحه في الفصل الثاني، إلا أنه بموجب التشريعات النافذة تملك السلطة التنفيذية أحقية التدخل في العمل التشريعي، ولكن حدود تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، وتأثير ذلك على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لا يتضح إلا من خلال استعراض مراحل سن التشريعات في النظام الفلسطيني، وبيان دور السلطة التنفيذية فيها، وذلك على النحو الآتي:

أ. مراحل سن التشريعات في النظام الفلسطيني

تمر عملية سن التشريعات في النظام الفلسطيني بأربعة مراحل، وذلك على النحو الآتي:

١. مرحلة تقديم مشاريع القوانين

يتم تقديم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي بموجب القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، إما من مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي، أو من قبل أية لجنة من لجان المجلس^{٣٠٦}.

٢. مرحلة إقرار مشاريع القوانين

تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي في عدد من مواده تفصيلاً لهذه المرحلة حيث إنها تمر بمجموعة من المراحل التفصيلية، وذلك على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: مرحلة المناقشة العامة

بعد أن يستقبل رئيس المجلس التشريعي مشاريع القوانين أو الاقتراحات من مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء المجلس، يقوم الرئيس بإحالة المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، وتلتزم اللجنة المختصة بتقديم تقرير للمجلس، كما يتم إرسال نسخة من المشروع إلى أعضاء المجلس التشريعي لدراسته^{٣٠٧}. ويلى ذلك تحديد جلسة لأعضاء المجلس

^{٣٠٦} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (٥٦) و (٧٠). وراجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (٦٥).

^{٣٠٧} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (٦٥) الفقرتين (١) و (٢).

كافة لمناقشة عامة لمشروع القانون (مناقشة المبادئ العامة) وخلال هذه الجلسة يتم قبوله أو طلب التعديلات عليه أو رفضه^{٣٠٨}.

المرحلة الثانية: مرحلة القراءة الأولى

بعد أن يتم قبول مشروع القانون بالمناقشة العامة يتم تحديد جلسة لإقرار مشروع القانون بالقراءة الأولى، وخلال هذه المرحلة يتم مناقشة مشروع القانون مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها من اللجنة المختصة أو من الأعضاء، ويتم التصويت من قبل الأعضاء على كل مادة، ثم يجري التصويت على المشروع في مجمله^{٣٠٩}.

المرحلة الثالثة: مرحلة القراءة الثانية

بعد القراءة الأولى لمشروع القانون يتم تحديد جلسة أخرى في مدة أقصاها شهر من جلسة القراءة الأولى، وفي هذه الجلسة يتم قراءة مشروع القانون بالقراءة الثانية، وهنا تقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً^{٣١٠}.

المرحلة الرابعة: مرحلة القراءة الثالثة

تتم هذه المرحلة في حالة قيام مجلس الوزراء أو عدد ربع أعضاء المجلس التشريعي بتقديم كتاب مسيب يطلب من خلاله إجراء تعديلات محددة، وهنا تقتصر عملية القراءة على

^{٣٠٨} المرجع السابق، المادة (٦٥) الفقرتين (٣) و (٤).

^{٣٠٩} المرجع السابق، المادة (٦٨) الفقرة (١) البند (أ).

^{٣١٠} المرجع السابق، المادة (٦٨) الفقرة (١) البند (ب).

تلك التعديلات المقترحة، ومن ثم يعرض للتصويت ويتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة قبل إحالته لرئيس السلطة للمصادقة عليه^{٣١١}.

٣. مرحلة إصدار القوانين

بعد أن يتم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور إنقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وإصداره خلال شهر من تاريخ الإحالة عليه، ومن ثم الأمر بنشره في الجريدة الرسمية، ولرئيس السلطة الحق في الاعتراض على مشروع القانون وإعادةه للمجلس مرفقاً بملاحظاته عليه خلال مدة الشهر من تاريخ الإحالة إليه، وفي حالة قيام رئيس السلطة برد مشروع القانون إلى المجلس، تعاد مناقشته في المجلس مع ملاحظات الرئيس فإذا لم يقتنع بملاحظات الرئيس فله أن يعيد إقراره بالأغلبية المطلقة، وفي هذه الحالة يعد نافذاً ويلزم النشر الفوري بالجريدة الرسمية^{٣١٢}.

٤. مرحلة نشر القوانين ونفاذها

بعد موافقة رئيس السلطة الفلسطينية على مشروع القانون المحال إليه من قبل المجلس التشريعي، يقوم بإصدار القانون موقعاً عليه، وفور ذلك يجب نشر القانون في الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية) ويصبح القانون ساري المفعول بعد ذلك ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية^{٣١٣}.

^{٣١١} المرجع السابق، المادة (٦٨) الفقرة (٢). والمادة (٦٩).

^{٣١٢} المرجع السابق، المادتين (٧٠) و (٧١).

^{٣١٣} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١١٦).

ب. مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع

يظهر من خلال البحث آنفاً في آلية سن التشريعات في المجلس التشريعي الفلسطيني، أن مجال تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع يتم عبر قطبي السلطة التنفيذية، الرئيس ومجلس الوزراء. وفيما يلي استعراض موجز لمظاهر تدخل كل منهما.

١. مظاهر تدخل رئيس السلطة التنفيذية في عملية التشريع

تتحلى مظاهر تدخل رئيس السلطة التنفيذية في عملية التشريع من خلال الآتي:

١,١. حق الرئيس بالاعتراض على مشاريع القوانين

بعد أن يتم إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يجيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه، وإصداره خلال شهر من تاريخ الإحالة عليه، ومن ثم الأمر بنشره في الجريدة الرسمية، ولرئيس السلطة الحق في الاعتراض على مشروع القانون وإعادة تقديمه للمجلس، مرفقاً بملاحظاته عليه خلال مدة الشهر من تاريخ الإحالة إليه^{٣١٤}.

١,٢. صلاحية الرئيس في نشر القوانين ونفاذها

بعد موافقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على مشروع القانون المحال إليه من قبل المجلس التشريعي، يوقع عليه ويأمر بإصداره، وفور ذلك يجب نشر القانون في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) ويصبح القانون ساري المفعول بعد ذلك ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية^{٣١٥}.

^{٣١٤} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادتين (٧٠) - (٧١).

^{٣١٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١١٦).

٣,١. صلاحية الرئيس في سن التشريعات في حال عدم انعقاد المجلس

التشريعي

يملك رئيس السلطة التنفيذية أحقية وضع قرارات لها قوة القانون وإصدارها، وذلك في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٤٣) من القانون الأساسي على أنه "الرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون". ويفهم من فحوى النص السابق أنه حتى يجوز لرئيس السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون فيجب ألا يكون المجلس التشريعي منعقداً، وأن يكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير في إصدار القرارات التي لها قوة القانون، وأن يتم عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد صدور هذه القرارات، ويكون للمجلس الحرية التامة في إقرار هذه القرارات أو إبطالها.

٢. مظاهر تدخل مجلس الوزراء في عملية التشريع

١,٢. أحقية مجلس الوزراء في تقديم مشاريع القوانين

يتم تقديم مشاريع القوانين إلى المجلس التشريعي بموجب القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، إما من مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء المجلس التشريعي، أو من قبل أية لجنة من لجان المجلس^{٣١٦}.

^{٣١٦} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (٥٦) و (٧٠). وراجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة

(٦٥).

٢,٢. أحقية طلب تعديلات مشاريع القوانين

يملك مجلس الوزراء الحق في تقديم كتاب مسبب يطلب من خلاله إجراء تعديلات محددة على أي مشروع قانون بعد أن يكون قد تم إقراره بالقراءة الثانية^{٣١٧}.

ثانياً- تقاطع العلاقة في مجال الرقابة:

يملك المجلس التشريعي الفلسطيني اختصاصاً رقابياً أساسياً على عمل السلطة التنفيذية وذلك إلى جانب اختصاصه في عملية التشريع، ولغرض توضيح أوجه تقاطع العلاقة بين السلطتين في هذا المجال، سيتم استعراض أولاً آليات ممارسة الدور الرقابي للسلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية، ثم يتم البحث في مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية من خلال ممارسة الدور الرقابي.

أ. آليات ممارسة الدور الرقابي للسلطة التشريعية وأثرها في عمل السلطة التنفيذية
تضمن القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي عدداً من الأدوات والوسائل لغرض تمكين المجلس التشريعي من أداء الدور الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، سيتم تناولها على النحو الآتي:

١. السؤال

يعرف السؤال حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأنه استفهام عضو المجلس التشريعي عن أمر يجهله، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور^{٣١٨}. والسؤال يُعد وسيلة رقابية يُمكن عضو

^{٣١٧} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (٦٨) الفقرة (٢). والمادة (٦٩).

^{٣١٨} المرجع السابق، المادة (٧٥).

المجلس التشريعي من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

وتنص الفقرة (٣) من المادة (٥٦) من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية على حق كل عضو من أعضاء المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم. كما تنص المادة (٧٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على حق العضو في توجيه الأسئلة للوزراء إذ جاء فيها "١- يحق للعضو توجيه الأسئلة إلى الوزراء، وله استجوابهم عن أمر يريد معرفة حقيقته أو للتحقق من حصول واقعة علم بها، ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور". وحتى يأخذ السؤال قيمة قانونية لا بد من التقيد بالشروط التي تنص عليها الفقرة (٢) من المادة (٧٥) وكذلك المادة (٧٦) من النظام الداخلي للمجلس، وهي أن يكون السؤال مكتوباً من قبل عضو المجلس التشريعي، وأن يتم تقديمه لرئيس المجلس الذي بدوره يقوم بتبليغه للوزير المعني بالسؤال، وأن يكون السؤال واضحاً ومحددًا للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق، وأن يدرج السؤال على جدول أعمال المجلس في أقرب جلسة ممكنة، وأن ينقضي مدة أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغ السؤال للوزير المعني وذلك حتى يتمكن من الرد على السؤال الموجه إليه.

وبعد استيفاء الشروط السالفة الذكر، وحلول موعد الجلسة المدرج في جدول أعمالها السؤال المطروح، يقوم الوزير بالرد على الأسئلة أو السؤال الموجه إليه، وله أن يطلب تأجيل الإجابات لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة رد الوزير المعني يجوز لعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة، وبهذا الصدد حصر القانون حق التعليق على رد الوزير بمقدم السؤال فقط^{٣١٩}.

^{٣١٩} كما أنه قد تكون الأسئلة شفاهة، وذلك عندما يكون هناك قضية ما أو موضوع مطروح على المجلس وبصدد مناقشته، وهنا لا يحتاج عضو المجلس التقيد بالشروط السابقة، ويقوم بتوجيه السؤال مباشرة إلى الوزير المعني، ويمكن

٢. الاستجواب

تنص المادة (٥٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، والمادة (٧٥) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي السالف ذكرهما، على هذه الأداة الرقابية، وهناك فرق ما بين الاستجواب والسؤال، إذ لا يقتصر الاستجواب على طلب الاستيضاح والاستفهام عن أمر ما أو واقعة معينة، بل يتعدى ذلك فهو بمثابة اتهام موجه من عضو المجلس التشريعي للحكومة أو للوزير المعني، ويقصد منه النقد والتجريح واللوم لوزير بذاته وانتقاد سياساته أو التنديد في تصرفات الحكومة بعامته وانتقاد وتجريح سياساتها.

وأيضا هناك شروط وإجراءات للاستجواب يجب التقيد بها، وذلك حتى تتحقق القيمة القانونية منه، وهذا ما تضمنته المادة (٨٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي وهي، أن يكون الاستجواب مكتوباً ويقدم لرئيس المجلس التشريعي الذي يحدد موعداً لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.

للوزير تلقي مثل هذه الأسئلة والرد عليها. وهذا ما يفهم من نص المادة (٧٩) من النظام الداخلي للمجلس إذ جاء فيها "لا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهة".

٣. لجان التحقيق النيابية

أعطى القانون الأساسي للمجلس التشريعي الحق في تأليف لجان خاصة من بين أعضائه بهدف التحقيق بقضية ما، وهذا ما تنص عليه المادة (٥٨) من القانون الأساسي حيث تنص على أنه: "للمجلس أن يُكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة". وهذا ما تضمنته أيضا المادة (٤٨) البند (٣) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، حيث تنص على أنه: "للمجلس أن يشكل لجانا أخرى لأغراض آنية أو دائمة لأهداف محددة".

وعليه فإن للمجلس التشريعي إجراء تحقيق حول أي أمر أو مسألة للوقوف على حقيقة الأمر، والتحقق من وجود فساد أو انحراف في أحد الأجهزة الحكومية، وتحمل هذه الصورة معنى الرقابة بشكل واضح وملموس، إذ يحق لأعضاء اللجنة الاطلاع على البيانات والوثائق والمستندات المتعلقة بالمسألة موضوع التحقيق كافة، كما يحق للجنة الطلب من الشخص المسؤول مهما كان منصبه المثول أمامها لتقديم توضيحات حول أمر أو واقعة معينة، كما يحق لها التوجه ميدانياً للدوائر الحكومية، وسماع شهادة الشهود وإفادة الخبراء إذا ما رأت ضرورة لذلك، وعند انتهاء اللجنة من مهام التحقيق، تقوم بتقديم تقرير إلى المجلس التشريعي عن المواضيع المحالة إليها، بحيث يشمل رأي اللجنة في الموضوع المحال إليها وأسبابه والآراء المتعلقة به مرفقاً بالاقترحات والتوصيات التي ترتبها، حتى يتسنى لأعضاء المجلس التشريعي كافة الاطلاع عليها ومناقشتها ومن ثم الوقوف على حقيقة الواقع^{٣٢٠}.

^{٣٢٠} راجع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، مرجع سابق، ص ١٧-١٨.

٤ . العرائض والشكاوي

تعد العرائض والشكاوي وسيلة رقابية من وسائل المجلس التشريعي على تصرفات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق تقديمها للمجلس من قبل المواطنين، وقد تتضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي النص صراحة على هذه الوسيلة، وبمقتضاها يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له بالشؤون العامة، ولكن بشروط معينة وهي، أن تكون العريضة أو الشكوى موقعة من مقدمها، ذاكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل وإذا كانت العريضة أو الشكوى باسم الجماعات فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية، كذلك يشترط ألا تشمل العريضة أو الشكوى ألفاظاً نابية أو عبارات غير لائقة^{٣٢١}.

وإذا استوفت العريضة أو الشكوى هذه الشروط، يتم تسلمها من قبل رئاسة المجلس، وتقييدها في جدول عام بأرقام متسلسلة، حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم ومحل إقامة وعمل مقدمها وملخص عن موضوعها، بعد ذلك يقوم رئيس المجلس بإحالة العرائض والشكاوي إلى ديوان الشكاوي لدراستها فهو الذي يقوم بإعداد تقارير عن موضوع الشكوى ويرفعه إلى رئاسة المجلس متضمناً رأيه فيها، ومن ثم يقوم رئيس المجلس بإرسالها إلى مجلس الوزراء، طالباً من الوزراء أن يقدموا إليه الإيضاحات الخاصة بهذه العرائض والشكاوي، وهنا يلزم رئيس المجلس بإشعار مقدم العريضة أو الشكوى بما أتخذ بشأنها^{٣٢٢}.

^{٣٢١} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (١٠٠).

^{٣٢٢} المرجع السابق، المواد (١٠١) - (١٠٤).

٥. حجب الثقة

هناك حالتان لحجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها من قبل المجلس التشريعي، الأولى التي تنتج عن الاستجواب والتي سبق أن أشرنا إليها، وهي التي تعطي الحق لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد الاستجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، وذلك لمخالفات أو لتقصيراً من الحكومة كلاً أو من وزارة معينة، أما الحالة الثانية فهي حق برلماني تضمنه القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويتم عادةً عندما لا تلتزم الحكومة في برنامجها السياسي الذي نالت بموجبه ثقة المجلس التشريعي، أو لدى إعادة إجراء تعديلات وزارية، أو تغيير حقائب وزارية بين أعضاء الحكومة، أو ضم وزير جديد. ففي جميع هذه الحالات للمجلس التشريعي أن يحجب الثقة عن الحكومة بكاملها أو أي وزير فيها، وهنا يحتاج قرار حجب الثقة إلى أغلبية المجلس حسب ما أشارت إليه المادة (٧٨) الفقرة (١) من القانون الأساسي حيث تنص على أنه: "يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي".

ب. مظاهر تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية من خلال ممارسة الدور

الرقابي

يظهر من خلال البحث أنفاً في طريقة التنظيم القانوني لوسائل الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية لمباشرة اختصاصها الرقابي على السلطة التنفيذية، قدرة السلطة التشريعية على التدخل في عمل السلطة التنفيذية، وفيما يلي بيان وتحليل موجز من وجهة نظر الباحث لمظاهر هذا التدخل:

١. للسلطة التشريعية حق توجيه الأسئلة لمجلس الوزراء (الحكومة) حول بعض

التصرفات والأعمال.

بموجب هذا الحق وعلى الرغم من عمومية نتائجه، يبقى أعضاء الحكومة - الوزراء- عرضة بشكل دائم إلى إمكانية استدعائهم للمجلس التشريعي وتوجيه الأسئلة لهم عن أي تصرف أو عمل تنفيذي يقومون فيه، وهذا الأمر يعد تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية الأساسي، ومن شأنه أن يؤخر تنفيذ إجراءات أو سياسات معينة مخطط لها من قبل الجهة التنفيذية التي تخضع للمساءلة.

٢. حق السلطة التشريعية في استجواب أعضاء الحكومة في المسائل المهمة.

تعد وسيلة الاستجواب من أهم الوسائل المستخدمة وأشدّها لأعضاء السلطة التشريعية في مواجهة أعضاء الحكومة عن أعمالهم التنفيذية، ويمكن أن يؤدي الاستجواب إلى حجب الثقة عن الوزير المعني، أو عن الوزارة ككل، لذا فمن خلال هذا الإجراء يمكن لعضو المجلس التشريعي أو مجموعة من الأعضاء التدخل في العمل التنفيذي للمؤسسات الحكومية كما يمكنهم هذا الإجراء من التدخل والتأثير في شكل الحكومة.

٣. حق السلطة التشريعية في إجراء التحقيقات في تصرفات أعضاء الحكومة في

قضايا معينة.

تستطيع السلطة التشريعية عبر لجان التحقيق التي تشكلها أن تتطلع بشكل مباشر على تفاصيل وإجراءات العمل داخل أي جسم تنفيذي تابع للحكومة، ولها أن تنتقده وأن تطلب إلغاء إجراءات معينة، مما يعد تدخلاً مباشراً في عمل السلطة التنفيذية، ولكن لا يتم اللجوء إلى تشكيل لجان تحقيق في تصرفات أعضاء السلطة التنفيذية عادة، إلا عندما تكون نتائج هذه التصرفات ذات درجة عالية من الخطورة.

ثالثاً- تقاطع العلاقة في مجال سير العمل البرلماني:

يعد من أهم مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية عدم السماح للسلطة التنفيذية التدخل في سير العمل البرلماني، إلا أن القانون الفلسطيني قد أورد استثناء على هذا المبدأ، وذلك من خلال الإقرار لرئيس السلطة التنفيذية الحق في التدخل في سير العمل البرلماني في حالات معينة، نوردتها على النحو الآتي:

أ. صلاحية رئيس السلطة في افتتاح أعمال الدورة الأولى للمجلس التشريعي

بموجب نص المادة (٥٢) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، يملك رئيس السلطة التنفيذية صلاحية افتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي، كما أنه يلقي بيانه الافتتاحي. كما أكد قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (٩) لعام ٢٠٠٥، على هذه الصلاحية من خلال نص المادة (١١٠) حيث جاء فيها: "يفتح رئيس السلطة الوطنية الدورة الأولى ويلقي بيانه الافتتاحي". كذلك أقر النظام الداخلي للمجلس التشريعي هذه الصلاحية لرئيس السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة (١٦) منه على أن: "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية على مدتين مدة كل منهما أربعة أشهر...".

ب. أحقية رئيس السلطة الوطنية في طلب مناقشة موضوع غير وارد على جدول

أعمال المجلس التشريعي

تنص المادة (٢٠) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه "لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية أو الرئيس أو طلب كتابي مقدم من عشرة أعضاء على الأقل، ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع

أحد مؤيدي الطلب، وأحد معارضيهِ خلال مدة خمس دقائق فقط بالأغلبية النسبية إلا ما أُستثنى بنص خاص في هذا النظام".

ج. أحقية رئيس السلطة الوطنية بطلب عقد جلسة طارئة للمجلس التشريعي

تضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي أحقية الرئيس في طلب عقد جلسة طارئة له وذلك وفقاً لنص المادة (٢٢) منه إذ جاء فيها " ينعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع الرئيس إلى هذا الاجتماع عُد الاجتماع منعقداً حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة".

د. أحقية رئيس السلطة الوطنية بطلب عقد جلسة سرية للمجلس التشريعي

كفل النظام الداخلي للمجلس التشريعي لرئيس السلطة التنفيذية الحق بطلب عقد جلسة سرية للمجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٢٥) منه على أنه " يُدعى المجلس إلى جلسة سرية في حالات خاصة بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية أو الرئيس أو طلب ربع أعضاء المجلس، ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية، ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية واثنان من معارضيها.

هـ. أحقية مجلس الوزراء بطلب إنعقاد جلسة للمجلس التشريعي قبل الموعد المحدد

يحق لمجلس الوزراء بموجب نص المادة (٢١) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الطلب من رئيس المجلس التشريعي الدعوة إلى انعقاد جلسة معينة إذا طرأ ما يدعو لذلك.

و. أحقية الوزراء في حضور جلسات لجان المجلس التشريعي

يعطي النظام الداخلي للمجلس التشريعي الحق للوزراء في حضور الجلسات الداخلية للجان المجلس^{٣٢٣}.

الفرع الثاني- تقاطع العلاقة في مجال اختصاص السلطة التنفيذية:

بموجب مبدأ الفصل بين السلطات يفترض أن تكون الوظيفة التنفيذية بمجالاتها وتفرعاتها كافة من مهام رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء وأعضاء الحكومة، إلا أنه هناك عدداً من مجالات العمل التنفيذي التي تتدخل فيها السلطة التشريعية، سيتم بحثها على النحو الآتي:

أولاً- تدخل السلطة التشريعية في مجال التعيينات في الوظائف التنفيذية:

يفرض القانون الأساسي الفلسطيني وبعض القوانين العادية التي تنظم عمل بعض المؤسسات التنفيذية وجوب موافقة المجلس التشريعي على تعيين بعض موظفي السلطة التنفيذية، ومنها: منصب محافظ سلطة النقد^{٣٢٤}. ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية^{٣٢٥}. ورئيس هيئة الكسب غير المشروع^{٣٢٦}. ورئيس ديوان الموظفين العام^{٣٢٧}. ورئيس هيئة

^{٣٢٣} راجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المادة (٥٨).

^{٣٢٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٩٣).

^{٣٢٥} المرجع السابق، المادة (٩٦) الفقرة (٣).

^{٣٢٦} راجع، قانون الكسب غير مشروع رقم (١) لعام ٢٠٠٥، المادة (٣) الفقرة (٢).

^{٣٢٧} راجع، قانون الخدمة المدنية، المادة (٨).

التأمين والمعاشات^{٣٢٨}. كما يملك المجلس التشريعي حق إقرار التعيينات في وزارات ومؤسسات السلطة عند إقراره للموازنة السنوية للسلطة التي تتضمن هذه التعيينات.

ثانياً- تدخل السلطة التشريعية في مجال الأمن:

يملك المجلس التشريعي بموجب أحكام القانون الأساسي حق التدخل في مجال الأمن في بعض الحالات، وذلك على الرغم من أن وظيفة حماية الأمن العام هي من وظائف السلطة التنفيذية الأساسية، حيث لا يمكن لرئيس السلطة التنفيذية تمديد حالة الطوارئ إلا بموافقة المجلس التشريعي وبأغلبية الثلثين، وذلك حتى في حالة استمرار وجود تهديد للأمن القومي^{٣٢٩}. كما يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي أُتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع له عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق، وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن^{٣٣٠}.

ثالثاً- تدخل السلطة التشريعية في اتفاقيات القروض التي تعقدتها السلطة التنفيذية:

لا يمكن للسلطة التنفيذية عقد اتفاقيات القروض العامة إلا بقانون، ولا يجوز ارتباط السلطة التنفيذية بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي^{٣٣١}.

^{٣٢٨} راجع، قانون التقاعد العام رقم (٧) لعام ٢٠٠٥، المادة (٤٣).

^{٣٢٩} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١١٠) الفقرة (٢).

^{٣٣٠} المرجع السابق، المادة (١١٠) الفقرة (٤).

^{٣٣١} المرجع السابق، المادة (٩٢). وهنا يذكر أن المجلس التشريعي قد مارس هذا الاختصاص عندما صادق المجلس التشريعي في حزيران سنة ١٩٩٧م على الاتفاق الموقع بين الصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي والاجتماعي والسلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص تقديم قرض بقيمة ١١ مليون دينار كويتي للسلطة الوطنية الفلسطينية. راجع في ذلك، الوحيدي، فتحي عبد النبي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاث، مرجع، سابق، ص ٤٨٢.

رابعاً- تدخل السلطة التشريعية في إقرار الخطة العامة للتنمية:

الأصل أن عملية التنمية في كافة مجالاتها هي عمل تنفيذي يقع على عاتق السلطة التنفيذية إتمامها، إلا أن القانون الأساسي الفلسطيني أعطى المجلس التشريعي الحق في إقرارها، وفرض أن يكون طريقة إعدادها بقانون^{٣٣٢}.

الفرع الثالث- تقاطع العلاقة في المجال المالي:

تتقاطع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي، من خلال إعداد الموازنة العامة وإقرارها، وكذلك من خلال الحساب الختامي لميزانية السلطة. سيتم تناولهما وفق الآتي:

أولاً- العلاقة في مجال إقرار الموازنة العامة:

الموازنة هي بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه، ولما ينتظر أن تجبّيه خلال سنة ميلادية مقبلة، وبذلك فهي تعبر عن خطة الحكومة وبرامجها للحكم خلال سنة قادمة^{٣٣٣}. وعلى الرغم من أن إقرار الموازنة العامة عادةً يتم بقانون من قبل المجلس التشريعي، مما يضفي عليه صفة العمل التشريعي، إلا أنه يعد من أبرز وسائل الرقابة المالية التي يمارسها المجلس التشريعي على أعمال السلطة التنفيذية^{٣٣٤}. وذلك لأن الموازنة العامة تعد دائماً وفي غالبية الدول موضوع خلاف بين السلطة التشريعية والحكومة، وترك الحكومة التصرف بأموال

^{٣٣٢} المرجع السابق، المادة (٥٩).

^{٣٣٣} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، الوقائع الفلسطينية، العدد الخامس والعشرون، تعاريف وأحكام عامة، المادة (١).

^{٣٣٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (٦٠) و (٦١). وراجع، النظام الداخلي للمجلس التشريعي، المادة (٧٤).

الدولة بدون أي رقابة تشريعية لا يدل على أبسط مفاهيم العمل الديمقراطي، لذا فالحكومة ملزمة بتقديم الموازنة العامة للمجلس التشريعي من أجل مناقشتها ومراجعتها واقتراح التعديلات اللازمة عليها ومن ثم إقرارها^{٣٣٠}. لذا فإن عملية المناقشة والمراجعة من جانب المجلس التشريعي تنطوي على أهمية كبيرة لتقويم السياسة العامة للحكومة ورقابة مختلف أوجه النشاط الإداري والمالي، وهذا ما تضمنه القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية في المادة (٦١) منه حيث جاء فيها:

١. على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

٢. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادةه إلى المجلس التشريعي لإقراره.

٣. يتم التصويت على الموازنة باباً باباً.

٤. لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

وقد أكد النظام الداخلي للمجلس التشريعي في نص المادة (٧٤) منه على ذات النقاط التي تضمنتها المادة (٦١) من القانون الأساسي السالفة الذكر، وأضاف في الفقرة (٦) منها النص الآتي: "إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية

^{٣٣٠} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة تقارير قانونية (٢٣) رام الله، ٢٠٠١، ص ٩.

الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرفة بحد أقصى ثلاثة أشهر".

ثانياً- العلاقة في مجال الحساب الختامي لميزانية السلطة:

الحساب الختامي هو الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية^{٣٣٦}. ويفرض القانون الأساسي الفلسطيني على السلطة التنفيذية عرض الحساب الختامي على المجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٦٢) منه على أنه: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً".

ثالثاً- تقاطع العلاقة في مجال الإشراف على عمل ديوان الرقابة الادارية والمالية:

بموجب القرار الرئاسي رقم (٢٢) الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٩٤، تم إنشاء هيئة رقابية تكون مهمتها الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وغير الحكومية، ثم تلا ذلك صدور قانون هيئة الرقابة العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥، حيث حدد هذا القانون اختصاصاتها بشكل مفصل، وكذلك نص على وجوب قيامها بتقديم تقاريرها الرقابية لرئيس السلطة التنفيذية وكذلك إلى المجلس التشريعي وذلك يعني بموجب القانون اشتراك كل من رئيس السلطة التنفيذية، والمجلس التشريعي بالإشراف على عمل هيئة الرقابة العامة.

^{٣٣٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة (١).

ثم صدر القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، وتضمن نصاً أكد فيه على إنشاء هيئة الرقابة العامة - وأوجب القانون الأساسي تغيير تسميتها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية - وحدد مهمته في الرقابة على أجهزة السلطة كافة، تنفيذية وتشريعية وقضائية، ويشترك كل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي في الإشراف ومتابعة عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث إن الديوان ملزم بتقديم تقرير سنوي لكل من رئيس السلطة التنفيذية وكذلك المجلس التشريعي، وعلى ضوء هذا التقرير يقوم كل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي بمحاسبة أعضاء الحكومة ومساءلتهم بالطريقة التي حددها القانون لكل منهما كما يجوز للمجلس التشريعي أو رئيس السلطة الطلب من الديوان أن يقدم تقريراً رقيباً عن موضوع ما في أي وقت، كما أن تعيين رئيس الديوان يتم بقرار من رئيس السلطة التنفيذية ولكن بشرط موافقة المجلس التشريعي^{٣٣٧}.

وتنفيذاً لأحكام القانون الأساسي المعدل تم إصدار قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية وبموجبه تم إلغاء قانون هيئة الرقابة العامة لعام ١٩٩٥، وكذلك القرار الرئاسي رقم (٢٢) لعام ١٩٩٤، ووفقاً للبند رقم ١٧ من المادة رقم (٢٣) من قانون الديوان، يختص الديوان بدراسة أية قضية أو حالة أو تقرير يحال إليه من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانته المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال.

الفرع الرابع - تقاطع العلاقة في مجال تكوين كل سلطة:

على الرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض عدم تدخل كل سلطة في تكوين السلطة الأخرى وتشكيلها، إلا أن الواقع العملي يثبت أن لكل سلطة دوراً غير مباشر في تكوين السلطة الأخرى.

^{٣٣٧} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٩٦).

أولاً- دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية:

سابقاً تم توضيح أن انتخاب أعضاء السلطة التشريعية في النظام السياسي الفلسطيني يتم بالانتخاب العام المباشر من قبل المواطنين ولا تملك السلطة التنفيذية حق اختيار أو تعيين أعضاء المجلس التشريعي.

إلا أنه نظراً لخصوصية نشأة النظام السياسي الفلسطيني الذي مر بكثير من الإشكاليات، ومنها عدم مشاركة أغلب التنظيمات الفلسطينية - الأحزاب - في الانتخابات التشريعية الأولى عام ١٩٩٦، فقد أدى ذلك إلى تدخل السلطة التنفيذية ولو بطريق غير مباشر في تحديد اختيارات الشعب لممثليه، حيث إن أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني الذين فازوا في هذه الانتخابات هم أغلبهم من مرشحي تنظيم حركة فتح، ولا يمكن لأي مرشح نيل فرصة النجاح في هذه الانتخابات أو حتى ترشيح نفسه دون دعم قيادة حركة فتح له، وذلك بسبب أن حركة فتح هي التي تتولى فعلياً السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني الوليد، وقد سبق وجودها تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني ويرأسها أيضاً رئيس السلطة التنفيذية، وقد استمر عمل المجلس التشريعي الأول مدة عشر سنوات، وكان للسلطة التنفيذية دور أساسي ولو أنه غير مباشر في اختيار أعضائه.

ثانياً- دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية:

تملك السلطة التشريعية كما أسلف توضيحه الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدد من وسائل المساءلة والمحاسبة، وقد أدى تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٣، واستحداث منصب رئيس الوزراء بجانب رئيس السلطة التنفيذية، وجعله مسؤولاً أمام المجلس التشريعي الفلسطيني، وإعطاء الصلاحية للمجلس التشريعي بمنح أو حجب أو سحب الثقة منه، إلى تعزيز قدرة المجلس التشريعي على التدخل، ولو بطريق غير

مباشر في تكوين أحد قطبي السلطة التنفيذية وهي الحكومة ورئيسها^{٣٣٨}. حيث إنه بموجب هذه الصلاحية التي يتمتع بها المجلس التشريعي يستطيع رفض منح الثقة لأي حكومة جديدة، نتيجة عدم رضاه عن رئيسها أو مجموعة من أعضاء حكومته أو أحدهم وبالتالي إجبار رئيس السلطة التنفيذية على تعيين وتكليف رئيس وزراء جديد، أو إجبار رئيس الوزراء على تغيير أعضاء حكومته الذين لا يقبلهم المجلس التشريعي، وتستطيع السلطة التشريعية تكرار ذلك حتى يتم اختيار رئيس حكومة وأعضاء لها ترضى عنهم، ولا تملك السلطة التنفيذية أي خيار آخر وهي مجبرة على الإذعان للسلطة التشريعية، وهذا يعد تدخلاً غير محدود من قبل السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية.

كذلك هناك نوع آخر في مجال تدخل السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، حيث يصل الأمر إلى تولي مهام رئيس السلطة التنفيذية كافة، وذلك في حالة شغور منصب رئيس السلطة الفلسطينية، حيث يتولى مهامه رئيس المجلس التشريعي لمدة لا تزيد عن ستين يوماً^{٣٣٩}.

المطلب الثاني- إشكاليات العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية:

سيتم تناول إشكاليات العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية من خلال مجالات تقاطع العلاقة فيما بينهما، وسيتم البحث في هذه الإشكاليات من الناحيتين القانونية والعملية وذلك على النحو الآتي:

^{٣٣٨} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (٦٦) و (٧٨).

^{٣٣٩} المرجع السابق، المادة (٣٧) الفقرة (٢).

الفرع الأول - إشكالية العلاقة في مجال التشريع:

يظهر من خلال النصوص القانونية المذكورة آنفاً تلك التي تنظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أن هناك عدداً من الإشكاليات القانونية والعملية في هذا الجانب والتي أثرت في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، منها ما هو نتيجة الخلل في النصوص القانونية النازمة أو عدم وضوحها، ومنها ما هو نتيجة عدم الالتزام من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية بالنصوص القانونية النازمة للعلاقة فيما بينهما في هذا المجال، سيتم تناولها على النحو الآتي:

أولاً - تغليب سلطة الرئيس التشريعية عند اعتراضه على مشاريع القوانين المرفوعة إليه من المجلس التشريعي:

يملك رئيس السلطة التنفيذية مدة شهر من تاريخ رفع القوانين له من قبل المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدارها أو وضع الملاحظات عليها وإعادةها للمجلس التشريعي، إلا أن القانون الأساسي فرض على المجلس التشريعي إعادة إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضائه إذا رفض ملاحظات الرئيس^{٣٤٠}. وهذا في رأي الباحث يعد تعدياً على الوظيفة التشريعية للمجلس التشريعي، وتغليباً لسلطة الرئيس التشريعية على حساب وظيفة المجلس التشريعي حيث من المفترض أن يكون دور الرئيس تكاملياً في هذه العملية وليس أساسياً، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. ومن الناحية العملية هناك العديد من القوانين التي تم رفعها لرئيس السلطة للمصادقة عليها وبقيت لديه أشهراً وفي بعض الأحيان لسنوات دون إصدارها أو إعادةها إلى المجلس مع الملاحظات عليها^{٣٤١}.

^{٣٤٠} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤١).

^{٣٤١} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التشريعات وآلية سنّها في السلطة الفلسطينية، دراسة

تحليلية، سلسلة تقارير قانونية، ٢٠٠٢، ص ٦٥-٧٠.

ثانياً - عدم وجود نص قانوني يحدد مدة زمنية لنشر القوانين بعد المصادقة عليها:

يعد نشر القوانين في الجريدة الرسمية إجراءً إدارياً مهماً، فلا يمكن لأي قانون من النفاذ دون نشره، وتبرز الإشكالية في هذا المجال في المدة الزمنية لنشر القوانين بعد المصادقة عليها، حيث إن النص القانوني تحدث بشكل عام عن وجوبية النشر الفوري في الجريدة الرسمية، ولم يفصل في ذلك أو يحدد مدة زمنية محددة للجهة التنفيذية^{٣٤٢}. لذا فإن السلطة التنفيذية من خلال ديوان الفتوى والتشريع - الجهة المكلفة بطباعة القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية - تستطيع تأجيل أو المماطلة في نشر أي قانون، وتحت حجج ومبررات مختلفة، وذلك إذا رأت في مصلحتها ذلك، ومن الناحية العملية حصل هذا الأمر في مرات عدة من قبل السلطة التنفيذية^{٣٤٣}.

ثالثاً - عدم وجود نص قانوني يحدد مدة زمنية محددة لإصدار اللوائح والأنظمة اللازمة

لتنفيذ القوانين المقررة من المجلس التشريعي:

يعد إصدار اللوائح التنفيذية، ووضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين المقررة من قبل المجلس التشريعي من اختصاص مجلس الوزراء، إلا أن القوانين السارية لا تتضمن أي نص قانوني يحدد مدة زمنية معينة لإصدار هذه اللوائح والأنظمة، الأمر الذي من شأنه أن يمكن السلطة التنفيذية من تعطيل تنفيذ القوانين التي لا ترغب فيها^{٣٤٤}.

^{٣٤٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤١).

^{٣٤٣} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع

صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، ص ١٣-١٧.

^{٣٤٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٧٠).

رابعاً- عدم وجود آلية قانونية واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين في مجال إعداد التشريعات وإقرارها:

لم تتضمن القوانين السارية أية آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات، بحيث تقوم الحكومة بصفقتها مسؤولة عن السياسات العامة بتقديم مشاريع القوانين في إطار تنفيذ هذه السياسات إلى المجلس ويتولى المجلس إقرارها.

ومن الناحية العملية أدى ذلك إلى بروز سياسة المناكفة وغياب التنسيق بين المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وإلى عدم وجود خطط تشريعية معدة مسبقاً بين مجلس الوزراء والمجلس التشريعي تحدد الأولويات في التشريعات التي ينبغي إعدادها وإقرارها، كما لم تلتزم الوزارات المعنية بدورها في إعداد مسودات مشاريع القوانين التي يتطلبها العمل وتقديمها إلى مجلس الوزراء ليحيلها إلى المجلس التشريعي في بداية كل دورة تشريعية، ولم يلتزم أيضاً مجلس الوزراء حسب القانون بتقديم مذكرة إيضاحية مرفقة بكل مشروع قانون يعده ويقدمه للمجلس التشريعي، مما أدى إلى عدم اهتمام المجلس التشريعي بمتابعة هذه القوانين لإقرارها^{٣٤٥}.

وكذلك أيضاً كلتا السلطتين لم تلتزما خلال سنوات عدة بالمواعيد القانونية المحددة في القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس بشأن الإجراءات التشريعية، فمن جهة لم يكن هناك التزام من قبل السلطة التشريعية ممثلة بلجانها المختلفة بالمدد الزمنية المحددة قانوناً لتقديم تقاريرها حول المناقشة العامة للقوانين المحالة إليها من رئاسة المجلس والمحددة

^{٣٤٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة التشريعية، تقييم الأداء التشريعي، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦. وراجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، عشرة أعوام من غياب المساءلة، ١٩٩٦-٢٠٠٦، الطبعة الأولى، غزة، ٢٠٠٦، ص ٦١-٧١.

بأسبوعين من تاريخ الإحالة، حيث إن هناك مجموعة من التشريعات قد تم تعطيلها داخل هذه اللجان لسنوات عديدة، كذلك لم تلتزم السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس وزرائها في كثير من الأحيان بمواعيد طلب سحب التشريع والذي يجب أن يسبق المناقشة العامة أو تقديم طلب القراءة الثالثة^{٣٤٦}.

خامساً- عدم تحديد حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير والتي يصدر فيها رئيس السلطة قرارات لها قوة القانون:

يملك رئيس السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، وبشرط عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي في أول جلسة له لإقرارها أو رفضها، وذلك بموجب المادة (٤٣) من القانون الأساسي الفلسطيني آنفة الذكر، إلا أن النص القانوني غير واضح ولم يحدد ماهية حالات الضرورة هذه، مما يعطي المجال لرئيس السلطة التنفيذية استغلال وقت عدم انعقاد المجلس لإصدار ما يشاء من قرارات لها قوة القانون.

ومن الناحية العملية أصدر رئيس السلطة في غير أدوار انعقاد المجلس عدة مراسيم وقرارات رئاسية لم يكن هناك ضرورة لها، وكان من الممكن تأجيلها لحين انعقاد المجلس كما لم تلتزم السلطة التنفيذية بعرض هذه القرارات على المجلس التشريعي لإقرارها، كما لم يتم المجلس التشريعي من تلقاء نفسه بمراجعة هذه القرارات، وعلى الرغم من أن القانون

^{٣٤٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة

الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير القانونية، (٢٠) رام الله، ٢٠٠٠، ص ٢٧-٤٤.

قد قرر أنه في حالة عدم عرضها على المجلس يزول ما لها من أثر قانوني، إلا أنه من الناحية العملية بقيت القرارات التي أصدرها الرئيس كافة، نافذة^{٣٤٧}.

الفرع الثاني- إشكالية العلاقة في المجال الرقابي:

يعد قيام المجلس التشريعي بأداء دوره المطلوب في المجال الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية المعيار الأساسي للحكم على نجاح وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطيني قد كفل هذا الدور الرقابي للمجلس التشريعي كما أسلف توضيحه، إلا أن العلاقة بين السلطتين في هذا المجال تخللها العديد من الإشكاليات التي حالت دون أن يقوم المجلس بأداء دوره الرقابي المطلوب على السلطة التنفيذية.

سيتم الاكتفاء بتناول إشكالية العلاقة بين السلطتين في هذا المجال خلال المدة الممتدة من عام ١٩٩٦، تاريخ بداية عمل المجلس التشريعي، وحتى تاريخ إجراء الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، حيث إن المدة اللاحقة لذلك تخللها العديد من الإشكاليات في بنية السلطة ونظامها السياسي، والتي لا يمكن القياس عليها من الناحية العملية معياراً لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات. وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الرئيس غير مسؤول عن أعماله أمام المجلس التشريعي:

لم يقرر القانون الأساسي الفلسطيني منذ أن كان مشروعاً أو لاحقاً بعد إقراره أو بعد التعديلات التي أجريت عليه، أية صلاحية للمجلس التشريعي في مساءلة رئيس السلطة التنفيذية. وكذلك كما أسلف توضيحه أنه قبل تعديل القانون الأساسي واستحداث

^{٣٤٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع

صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، ص ١٦-١٧.

منصب رئيس وزراء مسؤول أمام المجلس، كان رئيس السلطة يحتفظ بصلاحيات واسعة فقد كانت العديد من الهيئات والمؤسسات المدنية والأمنية تتبع له، كما كان هو نفسه رئيس مجلس الوزراء، وعلى الرغم من أن القانون الأساسي قد كفل للمجلس حق الرقابة على الحكومة ممثلة بوزرائها، إلا أنه من الناحية العملية لم يتمكن المجلس التشريعي من بسط رقابة فعلية على السلطة التنفيذية، بسبب أن رئيسها غير مسؤول أمامه^{٣٤٨}.

ثانياً- هيمنة الحزب الواحد على عضوية المجلس لسنوات طويلة:

أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عام ١٩٩٦، عن تولي مرشحي حركة فتح التي يتزعمها رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات لأغلب مقاعد المجلس التشريعي، حيث حصلوا على ثمانية وستين مقعداً من إجمالي عدد مقاعد المجلس التشريعي والبالغة ثمانية وثمانين، في حين حصلت شخصيات علمانية وإسلامية مستقلة على بقية المقاعد، باستثناء مقعدين، مقعد حصل عليه مرشح حركة البناء الديمقراطي، ومقعد حصل عليه مرشح الحزب الديمقراطي فدا. وقد هيمنت حركة فتح على أغلب مقاعد البرلمان لسببين رئيسيين الأول: عدم مشاركة الحركات والتنظيمات الإسلامية واليسارية في هذه الانتخابات لموقفهم المعارض من اتفاقيات أوسلو واستحقاقها، والثاني: اعتماد قانون الانتخابات الفلسطيني لعام ١٩٩٥ الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على نظام الأغلبية (الأكثرية العددية في الأصوات لفوز المرشح) فتبني هذا النظام كان له الأثر الكبير في فوز حركة فتح في غالبية مقاعد المجلس التشريعي، فمن جهة تعد فتح التنظيم الأكبر في الساحة الفلسطينية، ومن جهة أخرى، لم يكن هناك مشاركة من التنظيمات القوية الأخرى^{٣٤٩}.

^{٣٤٨} راجع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، مرجع سابق، ص ٣٨.

^{٣٤٩} المرجع السابق، ص ٣٩.

وبسبب هيمنة حركة فتح على مقاعد المجلس التشريعي منذ بداية تشكيله، افتقر المجلس لوجود معارضة برلمانية منظمة قادرة على التأثير في عمل الحكومة وسياساتها^{٣٥٠}.

لذا حتى يتمكن المجلس التشريعي من ممارسة دوره الرقابي المطلوب، وتحقق وسائل المساءلة والمحاسبة نتائجها القانونية كما تقدم آنفاً، فلا بد من وجود أغلبية عددية للتصويت على محاسبة السلطة التنفيذية أو أحد أعضائها، فالأغلبية العددية لأعضاء المجلس التشريعي هم من حركة فتح، التي تشكلت منها أيضاً غالبية أعضاء الحكومات الفلسطينية السابقة.

وفي كانون الأول من العام ٢٠٠٦، جرى تنظيم الانتخابات التشريعية الثانية في الأراضي الفلسطينية، وقد شاركت بها التنظيمات الفلسطينية كافة، باستثناء حركة الجهاد الإسلامي، وأسفرت نتائجها عن فوز حركة حماس بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي وكذلك أصبح لغالبية التنظيمات تمثيل داخل المجلس، مما أعطى مجالاً لوجود معارضة برلمانية فاعلة في مواجهة السلطة التنفيذية، إلا أنه في المقابل تسارعت الأحداث في الأراضي الفلسطينية واشتد النزاع بين حركتي حماس وفتح على ممارسة السلطة إلى أن وصل إلى الاقتتال فيما بينهما، وأدى إلى انقسام النظام الفلسطيني بين الضفة الغربية وقطاع غزة كما تقدم آنفاً توضيحية، ولم يعد هناك أية علاقة سوية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يمكن القياس عليها في هذا المجال بوصفها معيار لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

ثالثاً - عدم استجابة السلطة التنفيذية لمساءلة ومحاسبة المجلس التشريعي:

لم تستجب السلطة التنفيذية لمساءلة المجلس التشريعي ومحاسبته، ولقد كان لذلك الأثر الواضح في عدم تمكن المجلس التشريعي من تحقيق نتائج مرضية في ممارسة دوره الرقابي، فلم

^{٣٥٠} راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد

الرابعة، المركز الفلسطيني، غزة، مارس ١٩٩٩ - مارس ٢٠٠٠، ص ٧٢.

يكن هناك احترام من قبل السلطة التنفيذية لتوصيات المجلس التشريعي وقراراته في كثير من القضايا التي مارس فيها نوعاً من المساءلة والمحاسبة لأعضاء الحكومة خلال السنوات الماضية كافة، كما لم يكن هناك استجابة وتعاون من قبل الحكومة ووزرائها في كثير من القضايا التي أراد المجلس التشريعي مساءلة الحكومة ومحاسبتها عليه. فمثلاً على صعيد الأسئلة فعلى الرغم من بساطة هذه الوسيلة الرقابية التي مارسها المجلس التشريعي بكثرة خلال السنوات الماضية، إلا أنها لم تفلح في تغيير السياسات الخاطئة للحكومات المتعاقبة في كثير من القضايا التي تهم المواطنين، وفي كثير من الأحيان لم يستجب الوزراء للحضور إلى المجلس التشريعي، وأحياناً كانوا ينتدبون من ينوب عنهم للرد على الأسئلة الموجهة^{٣٥١}.

أما على صعيد الاستجواب فقد طالب المجلس باستجواب العديد من الوزراء والمسؤولين على مدار السنوات الماضية، إلا أنه فشل في ذلك بسبب رفض الوزراء الحضور لجلسات الاستجواب، وخلال السنوات الماضية كافة لم يتمكن المجلس التشريعي سوى إجراء استجوابين لم يسفرا عن أية نتائج قانونية مفترضة^{٣٥٢}.

وبالنسبة للجان التحقيق النيابية، التي قام المجلس التشريعي في تشكيلها في العديد من القضايا والتجاوزات من قبل السلطة التنفيذية وأعضائها، فقد واجهت في كثير من الأحيان عقبات وعدم تعاون وحجب للمعلومات من قبل أعضاء السلطة التنفيذية، كما أن توصيات العديد منها وقراراته بقيت حبيسة أدراج مكاتب المجلس التشريعي، ولم تلق

^{٣٥١} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الخامس إلى الثاني عشر، فصل السلطة التشريعية على التوالي، الدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، رام الله، ١٩٩٩-٢٠٠٦.

^{٣٥٢} على سبيل المثال: طلب المجلس باستجواب وزير العدل حول عدم تنفيذ قرار المحكمة العليا القاضي بالإفراج عن طلبة جامعة بيرزيت إلا أن وزير العدل رفض الخضوع للاستجواب. كما طالب باستجواب وزير المالية حول مشاكل سلطة النقد، إلا أنه رفض الحضور لجلسة الاستجواب. راجع في ذلك، الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان، مرجع سابق، ص ٤٢.

أي ترحيب أو تنفيذ من قبل السلطة التنفيذية، ولم ينتج عنها فعلياً معاقبة المتورطين في القضايا التي شكلت لأجلها^{٣٥٣}.

رابعاً- الجمع بين عضوية المجلس وعضوية الحكومة أو السلطة التنفيذية:

أدى الجمع بين عضوية المجلس التشريعي والحكومة، إلى افتقار المجلس التشريعي للغلبة العددية اللازمة للتصويت على أية قرارات ناتجة عن ممارسة وسائل المساءلة والمحاسبة وخاصة عندما تكون القرارات تتعلق بحجب الثقة عن أحد الوزراء أو التوصية بإحالتهم للقضاء، ولقد بلغت نسبة تمثيل أعضاء المجلس التشريعي في الحكومات التي أعقبت تشكيله كافة، حوالي الثلثين من الوزراء في كل حكومة، هذا باستثناء أعضاء المجلس الذين يشغلون مناصب رسمية في السلطة التنفيذية، كرؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة للسلطة التنفيذية، ومستشاري الرئيس، والأمانة العامة للرئاسة^{٣٥٤}.

خامساً- ضعف الإرادة السياسية والتخوف من مواجهة السلطة التنفيذية:

تحاشى المجلس اتخاذ إجراءات تعبر بجزم عن إرادته السياسية في مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية، فمواقفه خلال السنوات الماضية كافة اتسمت بالمرونة والضعف في مواجهتها وتجلّى ذلك في العديد من القضايا التي مارس فيها أدوات المساءلة والمحاسبة، فلم يكن هناك متابعة لها من قبل الأعضاء ولم ينتج عنها محاسبة أو معاقبة أي مسؤول في السلطة التنفيذية، كما أن تعرض كثير من الأعضاء للتهديد والاعتداء من قبل مجهولين، أدى إلى

^{٣٥٣} المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

^{٣٥٤} راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقييم أداء المجلس التشريعي، ص ٦٧-٧٣. ولمزيد من المعلومات حول التشكيلات الوزارية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، راجع، مركز التخطيط الفلسطيني، مرجع سابق، ص ١٧٧-٢٠٢.

تخوف بعض الأعضاء وتغيير مواقف بعض آخر، في كثير من القضايا التي تطلبت مواجهة حازمة مع السلطة التنفيذية^{٣٥٥}.

كما أن هناك بعض الإشكاليات أثرت بشكل أو بآخر في دور المجلس التشريعي في المساءلة والمحاسبة، ولا يمكن تجاهلها أيضاً وهي: ضعف الخبرة البرلمانية لدى الأعضاء وغياب الأعراف والتقاليد التي تعزز العمل الرقابي، والرغبة الدائمة لدى كثير من الأعضاء في الانضمام إلى الحكومة، وبالتالي تحاشيهم للصدام مع السلطة التنفيذية، وانشغال بعض الأعضاء للعمل في مؤسسات غير حكومية، وعدم اهتمام بعض آخر من حضور جلسات المجلس، وكذلك الفصل بين الضفة وغزة، وعدم انتظام عمل المجلس التشريعي، وانتهاء ولاية المجلس القانونية، واستقالة أحد الأعضاء المؤثرين، ووفاة اثنين منهما، واعتقال اثنين في السجون الإسرائيلية، والمصالح الشخصية لدى بعض الأعضاء، فتلبية السلطة التنفيذية طلباتهم في المساعدات الشخصية والعائلية، والتعيينات في الوظائف للأقارب والأصدقاء كان لها الأثر الواضح في عدم استخدامهم لوسائل المساءلة والمحاسبة بشكل جدي وفاعل^{٣٥٦}.

الفرع الثالث - إشكالية العلاقة نتيجة التدخل في سير العمل البرلماني:

سبق أن أوضحنا أن رئيس السلطة التنفيذية يملك حق الدعوة لعقد اجتماع لافتتاح المدة النيابية والدورة السنوية للمجلس، ولكن الإشكالية في ذلك تظهر في عدم وضع ضوابط ومواعيد محددة لذلك مما يعطي الرئيس الحق بالتفرد بالدعوة، ويستطيع أن يؤخر عقد جلسات المجلس بعدم الدعوة لعقد الجلسة الافتتاحية للدورة السنوية، وهذا يعد تدخلاً في

^{٣٥٥} راجع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، مرجع سابق، ص ٤٧-٤٨.

^{٣٥٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة التشريعية.

عمل السلطة التشريعية واستقلاليتها. كذلك أعطى النظام الداخلي للمجلس التشريعي كما تقدم آنفاً، الحق المطلق للوزراء في حضور جلسات اللجان ولم يحدد نوعية معينة من الجلسات، وهذا يترك المجال للوزراء التمسك بحضور الجلسات الخاصة بالمجلس كافة، ذلك الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على استقلالية المجلس في عمله.

وفي جانب آخر من إشكالية العلاقة بين السلطتين في مجال سير العمل البرلماني، لا نجد وضوحاً في مدى إلزامية خطاب الرئيس في جلسة إفتتاح الدورة السنوية الأولى والدورة السنوية العادية للمجلس التشريعي، وهل يعد خطاب الرئيس ملزماً للمجلس التشريعي، أو يعد من أعمال المجلس.

الفرع الرابع - إشكالية العلاقة في المجال المالي:

تظهر إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي بما يؤثر في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من خلال الآتي:

أولاً - إشكالية العلاقة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية:

كما ذكر سابقاً أن ممارسة الرقابة بوجه عام من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية لا يتعارض مع مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن لما كانت ممارسة هذه المهمة تتطلب اختصاصاً وتفرغاً لا يتوفران غالباً في السلطة التشريعية، لذلك تقوم السلطة التشريعية في غالبية الدول بإنشطة هذه المهمة إلى هيئات رقابية مساندة لها، تكون متخصصة ومحايدة وتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، وتتولى هذه الهيئات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كافة، وتكون مهمتها اكتشاف التجاوزات المتعلقة بالمال العام، ومخالفات القوانين، وعدم احترام حقوق الإنسان، وبالضرورة تعرض هذه الهيئات نتائج أعمالها على

السلطة التشريعية التي تقوم على ضوئها بممارسة المساءلة والمحاسبة للسلطة التنفيذية أو لأحد أعضائها.

وقد تضمن القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية، التي مارست مهامها قبل ذلك بموجب القانون الصادر عن رئيس السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٥، تحت مسمى هيئة الرقابة العامة، ثم لاحقاً بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي أُلغي بموجبه قانون هيئة الرقابة العامة.

والإشكالية في هذا المجال أنه لم تكن هناك أية علاقة منظمة بين هذه الهيئة والمجلس التشريعي وفق قانون هيئة الرقابة العامة - قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية- وذلك على عكس ما هو متبع في العديد من القوانين التي تنظم هذه العلاقة في الدول التي تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بالاستقلال التام، ذلك أنه يرتبط إدارياً في نهاية المطاف برئيس السلطة التنفيذية، وذلك على خلاف ما هو متبع في العديد من الدول، حيث ترتبط أجهزة الرقابة المالية بالسلطة التشريعية لضمان الاستقلالية والحيادية.

كما لم يكن للمجلس التشريعي أي دور في عملية تعيين رئيس هيئة الرقابة العامة ولاحقاً رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، مع العلم أن القانون الأساسي نص بشكل واضح على وجوب مصادقة المجلس التشريعي على تعيين رئيس الديوان. وكذلك لم يكن للمجلس التشريعي أي دور في مجال الاطلاع على تقارير هيئة الرقابة العامة - ديوان الرقابة المالية والإدارية- أو في مجال الطلب من الهيئة إجراء الرقابة على جهاز حكومي وهذا على عكس ما جاء به القانون الأساسي الفلسطيني الذي نص صراحة على قيام ديوان الرقابة المالية بتقديم تقاريره لرئيس السلطة وللمجلس التشريعي على حد سواء. والمرة الوحيدة التي قدمت بها هيئة الرقابة العامة تقريرها إلى المجلس التشريعي هي عام ١٩٩٧، وكان يعد التقرير السنوي الأول الصادر عنها، والمتضمن نتائج رقابتها على

مؤسسات السلطة التنفيذية عن عام ١٩٩٦، وقد كان لهذا التقرير الأثر الفاعل في ممارسة المجلس التشريعي لدوره في مساءلة السلطة التنفيذية ومحاسبتها، عبر تشكيله لجنة تحقيق (إحدى أدوات المساءلة والمحاسبة) حول ما جاء به من مخالفات وتجاوزات مالية، إلا أن ذلك لم يسفر عن أي نتيجة قانونية مفترضة، ولم يتمكن بعدها المجلس التشريعي من الاطلاع على كافة التقارير السنوية الصادرة عن هيئة الرقابة العامة، ولاحقاً ديوان الرقابة المالية والإدارية^{٣٥٧}.

ثانياً- إشكالية تقديم الموازنة العامة والحساب الختامي:

يدخل إعداد الموازنة العامة ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وحيث تعد الموازنة العامة بالنسبة للسلطة التنفيذية عملاً تنفيذياً يعبر عن برنامجها الحكومي بشكل عام، فإنها يفترض أن تكون بالنسبة للسلطة التشريعية عملاً رقابياً وتشريعياً في ذات الوقت.

والإشكالية المتعلقة بهذا المجال من جانب المجلس التشريعي أنه لم يتعامل مع موازنة السلطة خلال السنوات المحددة في نطاق البحث بوصفها برامج حكومية معدة سلفاً ذات أهداف محددة تتطلب الرقابة بشكل دقيق عليها، فلم تلق الاهتمام الكافي من قبل أعضاء المجلس التشريعي واللجان الخاصة بذلك، وعند عرضها من قبل الحكومة على المجلس كان يجري الاطلاع عليها بشكل سريع وإقرارها بوصفها قانوناً في جلسة واحدة للمجلس.

أما من جانب السلطة التنفيذية فلم يكن هناك التزام أصلاً بالنصوص القانونية المتعلقة بتقديم الموازنة العامة السنوية للمجلس التشريعي، فلم تقدم الحكومة خلال عدد من السنوات مشاريع الموازنات السنوية إلى المجلس في مواعيدها القانونية، ومرّت بعض

^{٣٥٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، ص ٣٩ وما بعدها.

السنوات دون أن تقدم الحكومة أصلاً مشروع قانون الموازنة للمجلس، متجاهلة دور المجلس في هذا الشأن.

وفيما يتعلق بالحساب الختامي فلم تلتزم السلطة التنفيذية خلال غالبية السنوات المحددة في نطاق هذا البحث بتقديم الحساب الختامي إلى المجلس التشريعي لإقراره وفق الأصول.

ويعد تقاعس المجلس التشريعي وعدم قدرته من القيام بواجبه المنصوص عليه وفق القانون في كل من الموازنة العامة والحساب الختامي قصوراً في ممارسة دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي الإخلال في تطبيق جوهر مبدأ الفصل بين السلطات في هذا الجانب.

الفرع الخامس - إشكالية العلاقة في مجال تكوين كل سلطة:

أدى الدور الذي تلعبه كل سلطة في تكوين السلطة الأخرى إلى إيجاد نوع من الاتصال القائم على المصلحة الشخصية بين الجهتين، وتعمق هذا الأمر بشكل خاص من قبل المجلس التشريعي، نتيجة التعدد في تشكيل الحكومات خلال معظم المدة المحددة في نطاق هذا البحث كما أسلف توضيحه، حيث ساهم ذلك في قيام النواب من المجلس التشريعي بالاتصال برجال مكتب الرئاسة المؤثرين، وبالقيادة من حركة فتح لكسب وددهم، من أجل رغبتهم بالانضمام إلى الحكومة، وذلك الأمر أدى بطبيعة الحال إلى عدم فعالية العمل داخل السلطتين، وأثر على قدرة كل سلطة من مراقبة السلطة الأخرى، وبالتالي أحل ذلك في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات^{٣٥٨}.

^{٣٥٨} لمزيد من التوضيح، راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة، مارس ١٩٩٩ - مارس ٢٠٠٠، ص ٧٢.

المبحث الثاني- العلاقة بين السلطين التنفيذية والقضائية:

إن مقدار الالتزام باستقلال السلطة القضائية في أي نظام سياسي يعبر عن مدى احترام هذا النظام وتطبيقه لمبدأ الفصل بين السلطات، فالأصل في النظم السياسية الديمقراطية أن تكفل النصوص القانونية للقضاء الاستقلالية التامة عن السلطين الآخرين، وهذا يعني أن يمارس مهامه بحرية مطلقة، وبعيداً عن التدخل أو التأثير من قبل كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والاستثناء أن يكون هناك مجال للتدخل في مجالات معينة لها علاقة بشؤون القضاء، ولكن أيضاً بما لا يؤدي من الناحية العملية إلى التدخل في مجرى القضايا المنظورة أمام المحاكم، أو التأثير على القضاة لصرفهم عن الاحتكام المطلق للقانون، ولما تمليه عليهم مقتضيات العدالة والإنصاف^{٣٥٩}.

ووفق النظام الفلسطيني، وكما تم ايضاحه سابقاً أن المشرع قد نص صراحة في القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وقد أكد على ذلك في قانون السلطة القضائية الذي ينظم عمل القضاء، ولكن لم يمنع ذلك من وجود إشكاليات ذاتية للقضاء والتي أثرت على حسن سير العمل القضائي وبالتالي استقلال القضاء.

ولكن الأمر لم يتوقف عند حد الإشكاليات الذاتية للقضاء أيضاً، بل كذلك برز العديد من الإشكاليات القانونية والعملية نتيجة تداخل العلاقة بين السلطين التنفيذية والقضائية، والتي تسببت في التأثير على استقلال السلطة القضائية، وبالتالي مبدأ الفصل بين السلطات.

سيتم تناول العلاقة بين السلطين التنفيذية والقضائية في النظام السياسي الفلسطيني من خلال البحث في علاقة القضاء بقطي السلطة التنفيذية، وهما رئيس السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء، ثم سيتم بحث دور سلطة القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية، ولهذا

^{٣٥٩} راجع، طه، عبد الرحيم، صلاحيات وزير العدل في مشروع قانون السلطة القضائية، وحدة البحوث البرلمانية

في المجلس التشريعي، رام الله، ٢٠٠١، ص ١.

الغرض تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، سيتم البحث من خلالها فيما سبق ذكره وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول- العلاقة بين رئيس السلطة التنفيذية والقضاء:

تتداخل العلاقة بين رئيس السلطة التنفيذية والقضاء وفق التشريعات النافذة في مجالات عدة، سيتم البحث فيها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول- صلاحيات الرئيس في التعيين للوظائف القضائية:

في هذا الفرع سيتم بحث المجالات التي يملك فيها الرئيس الحق في التعيين للوظائف القضائية، وفي كل مجال سيتم التطرق إلى السند القانوني لذلك، ثم الإشكالية الناتجة عن ممارسة هذه الصلاحية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- صلاحية الرئيس في تعيين القضاة وترقيتهم:

يملك رئيس السلطة التنفيذية بموجب قانون السلطة القضائية صلاحية التعيين في الوظائف القضائية، وذلك بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وله بموجب هذه الصلاحية تعيين القضاة لأول مرة في سلك القضاء، كما أنه صاحب القرار بترقية القضاة من محاكم الأدنى درجة إلى محاكم الأعلى درجة، وأيضاً له الحق بقبول استعارة القضاة من الدول الشقيقة^{٣٦٠}.

ولما كان الأصل أنه تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات فيكون إشغال الوظائف القضائية وترقية ممن يتم تعيينهم من القضاة بقرار من السلطة القضائية نفسها، بمعنى أن

^{٣٦٠} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (١٨).

مجلس القضاء الفلسطيني الأعلى هو من يجب أن يكون صاحب الصلاحية في ذلك، وليس رئيس السلطة التنفيذية كما أسلف توضيحه، وذلك لأنه عندما يكون قرار تعيين القضاة منوط برئيس السلطة التنفيذية بعد تنسيب مجلس القضاء الأعلى، فإن ذلك يؤدي إلى إيجاد نوع من التأثير على السلطة القضائية ويعد تدخلاً في أحد شؤون السلطة القضائية، حيث إن الرئيس قد يرفض التنسيبات المرفوعة له، أو يطلب استبعاد بعض الأشخاص وتنسيب أشخاص آخرين موالين له، وذلك لغرض أنه إذا ما تم احتياجهم في قضايا معينة فإنهم يكونون بجانب الرئيس، مما يفقد مجلس القضاء الأعلى دوره في هذا المجال، ويؤدي إلى المساس في جوهر مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

ومن الناحية العملية قام رئيس السلطة التنفيذية خلال دورات متعددة منذ العام ١٩٩٤ وإلى العام ٢٠٠٦، بتعيين عدد من القضاة بشكل منفرد دون تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، مما أضعف السلطة القضائية وأفقدتها استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية وأصبح هناك العديد من القضاة المحسوبين والموالين للسلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية، وذلك على إعتبار أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الفضل في تعيينهم، كما قام الرئيس بترقية عدد من القضاة دون الرجوع إلى مجلس القضاء الأعلى، ودون مراعاة قاعدتي الأقدمية والكفاءة في هذه الترقيات^{٣٦١}.

^{٣٦١} لمزيد من التوضيح حول هذا الموضوع، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة القضائية، رام الله، ١٩٩٨ - ٢٠٠٦. وراجع، ميشيل روكارد وآخرين، تقرير تقوية مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ص ٢٠. وراجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير حول حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل، ٢٠٠٥، ص ٤٨.

ثانياً - صلاحية الرئيس في تعيين النائب العام:

وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة التنفيذية بناء على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء وبمصادقة المجلس التشريعي^{٣٦٢}. كذلك أكد قانون السلطة القضائية على هذا الاختصاص في المادة (٦٣) منه.

وقد سبق التوضيح من خلال الفصل الثاني عند الحديث عن السلطة القضائية أن النيابة العامة في النظام الفلسطيني جزء من القضاء، والنائب العام هو من يمثلها كما أنه أحد أعضاء مجلس القضاء الأعلى، لذا وحسب رأي الباحث فالأصل وتحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أن اختياره وتعيينه ينبغي أن يتم بقرار من مجلس القضاء الأعلى، وعلى قاعدة الكفاءة والنزاهة والاستقلالية، وليس بقرار من رئيس السلطة التنفيذية.

وندعم هذا الرأي بالقول أن الممارسة العملية في السلطة الفلسطينية أثبتت أن تعيين الرئيس للأشخاص في منصب النائب العام كان يخضع للولاءات الحزبية، فجميع من تم تعيينهم في هذا المنصب منذ العام ١٩٩٤ وإلى العام ٢٠٠٧ - المدة الزمنية المحددة في النطاق الزمني لهذا البحث - هم من الأعضاء المنتمين لحركة فتح (حزب الرئيس)^{٣٦٣}. ومن جهة أخرى أيضاً أثبتت التجربة العملية أن منصب النائب العام لم يكن محصناً من العزل فقد تم إقالة النائب العام عدة مرات من قبل رئيس السلطة التنفيذية دون وجود أسباب

^{٣٦٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١٠٧)

^{٣٦٣} وتأكيذاً لهذا المعنى يقول النائب العام السابق خالد القدرة (أول نائب عام في السلطة الفلسطينية خلال المدة من عام ١٩٩٤ إلى ١٩٩٨) أن منصب النائب العام كان يتحول في أوقات معينة إلى منصب تنفيذي نتيجة الأوامر التي كانت تصله من رئيس السلطة التنفيذية في قضايا معينة، ويضيف أنه كان من المعلوم مسبقاً لمن يريد قبول هذا المنصب أنه يجب أن ينفذ تعليمات الرئيس في قضايا معينة، ويعلل ذلك بتعقيدات الظروف السياسية التي كانت تشهدها الأراضي الفلسطينية. ويردف قائلاً أنه كان من المستحيل منح السلطة القضائية الاستقلال التام في ظل تلك الظروف. مقابلة مع، القدرة، خالد، النائب العام السابق، غزة، ٤/١٢/٢٠٠٥، لصالح تقرير خاص حول أداء النيابة العامة، غير منشور.

قانونية لذلك، مما يعد مخالفاً لمبدأ استقلال السلطة القضائية، وبالتالي مساساً في مبدأ الفصل بين السلطات^{٣٦٤}.

ثالثاً- صلاحية الرئيس في تعيين قضاة المحكمة الدستورية وإنهاء خدماتهم:

يملك رئيس السلطة التنفيذية بموجب قانون المحكمة الدستورية عدداً من الاختصاصات ذات العلاقة بتشكيل المحكمة الدستورية وتعيين أعضائها، نوردتها بشكل نقاط على النحو الآتي^{٣٦٥}:

١. صلاحية التشكيل الأول للمحكمة من خلال تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها بالتشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل^{٣٦٦}.
٢. صلاحية تعيين رئيس وقضاة المحكمة الدستورية، بناء على تنسيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا^{٣٦٧}.

^{٣٦٤} وتأكيداً لذلك يذكر أنه بتاريخ ١٩٩٨/٣/٢٦، أحرر النائب العام فايز أبو رحمة على تقديم استقالته نتيجة توتر العلاقة بينه وبين رئيس السلطة التنفيذية، وذلك بعد أن قام النائب العام بموجب صلاحياته القضائية بالإفراج عن ١١ موقوف لدى الأجهزة الأمنية، كان قد تم احتجازهم منذ سنوات بدون محاكمة، وأيضاً نتيجة تدخل وزير العدل الفلسطيني في شئون النيابة العامة مدعوماً من الرئيس، وكذلك نتيجة عدم انصياع الأجهزة الأمنية لقراراته. راجع، كل من، صحيفة الصبار بتاريخ ١٩٩٨/٥/١٣، وصحيفة الرسالة بتاريخ ١٩٩٨/٥/٧، مقابلة مع النائب العام حول أسباب استقالته من منصبه. وراجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، ص ٨٤. ولمزيد من المعلومات حول أوجه تدخل السلطة التنفيذية في شئون النيابة العامة، راجع أيضاً، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الخامس، ص ٧٨-٨٢.

^{٣٦٥} تحتل المحكمة الدستورية في كافة النظم السياسية الديمقراطية مكانة وأهمية كبرى في هيكل السلطة القضائية، وذلك نظراً لأنها صاحبة القرار في الحكم على دستورية ومشروعية أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية، وما تتمتع به من سلطات تقديرية في هذا المجال.

^{٣٦٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لعام ٢٠٠٦، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني والستون، المادة (٥) الفقرة (١).

٣. صلاحية إنهاء خدمة عضو المحكمة الدستورية بناء على طلب من الجمعية العامة للمحكمة^{٣٦٨}. وصلاحية قبول استقالة عضو المحكمة الدستورية في حالة الانقطاع عن العمل^{٣٦٩}.

وعلى الرغم من أنه لم يجر حتى تاريخ إعداد هذا البحث تشكيل المحكمة الدستورية الفلسطينية، الذي يملك الرئيس في النظام الفلسطيني الصلاحية المطلقة في تعيين أعضائها من خلال التشكيل الأول لها، إلا أن الإشكالية القانونية في هذا المجال تكمن في أن قانون المحكمة الدستورية لم يفرض على الرئيس سوى التشاور مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل بشأن اختيار قضاة المحكمة الدستورية وتعيينهم، وبالتالي فإنه غير ملزم برأيهم^{٣٧٠}. كما أن القانون خلا من وضع ضوابط ومعايير لطريقة التعيين، بما يضمن نزاهة هذه التعيينات وبعدها عن الولاءات السياسية والحزبية.

وفي رأي الباحث أنه بغياب الضوابط والمعايير اللازمة لطريقة اختيار وتعيين قضاة المحكمة الدستورية فإن الرئيس له مطلق الحرية بتعيين أشخاص من حزبه أو متفقين مع سياساته، وبالتالي فإنه عند حدوث أي منازعة بينه وبين السلطة التشريعية يكون قد ضمن تأييد المحكمة الدستورية، وذلك يمثل تأثيراً غير مباشر على قرارات السلطة القضائية ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.

^{٣٦٧} المرجع السابق، المادة (٥) الفقرة (٢).

^{٣٦٨} المرجع السابق، المادة (٢١).

^{٣٦٩} المرجع السابق، المادة (٢٣).

^{٣٧٠} المرجع السابق، المادة (٥) الفقرة (١).

الفرع الثاني- الاختصاصات القضائية لرئيس السلطة التنفيذية:

في هذا الفرع سيتم تناول الاختصاصات القضائية المباشرة لرئيس السلطة التنفيذية والتي تشكل ممارستها تدخلاً في شؤون السلطة القضائية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- اختصاص الرئيس بالعمو عن العقوبة أو تخفيضها:

يملك رئيس السلطة التنفيذية بموجب القانون الأساسي الفلسطيني صلاحية التدخل في الأحكام القضائية عن طريق إعطائه الحق بالعمو الخاص عن العقوبة، كما أنه يستطيع تخفيض العقوبة عن الأشخاص^{٣٧١}.

وبشكل عام تعد صلاحية رئيس السلطة التنفيذية بالتدخل في الأحكام القضائية عن طريق إعطائه الحق بالعمو الخاص عن العقوبة أو تخفيض العقوبة عن الأشخاص، تدخلاً من السلطة التنفيذية في عمل السلطة القضائية، وذلك لأن ممارسة هذا الحق ينتج عنه وقف لأثر عمل السلطة القضائية، وبالتالي تعطيل كلمة القانون في هذا الشأن، وبشكل خاص خلا القانون الأساسي الفلسطيني من وضع قواعد وضوابط محددة ملزمة لرئيس السلطة عند قيامه بالعمو الخاص، مما يشكل مدخلاً لقيام الرئيس بالعمو عن أشخاص متنفذين ارتكبوا جرائم معينة^{٣٧٢}.

ثانياً- صلاحية الرئيس في المصادقة على حكم الإعدام:

بموجب القانون الأساسي الفلسطيني لا يمكن تنفيذ حكم الإعدام الصادر عن الجهات القضائية المختصة إلا بعد تصديق رئيس السلطة التنفيذية عليه^{٣٧٣}.

^{٣٧١} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤٢).

^{٣٧٢} المرجع السابق، المادة (٤٢).

^{٣٧٣} المرجع السابق، المادة (١٠٩).

وتكمن الإشكالية القانونية في هذا الجانب، في عدم تحديد مدة زمنية معينة للرئيس تلزمه بالمصادقة على حكم الإعدام خلالها^{٣٧٤}. ونتيجة لذلك يمكن للرئيس إعاقه تنفيذ حكم القضاء الى زمن غير محدد، الأمر الذي يعد تدخلاً في عمل السلطة القضائية ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.

ولقد أثبتت التجربة العملية أنه منذ تأسيس السلطة الفلسطينية وحتى تاريخ إعداد هذا البحث أصدر القضاء الفلسطيني عشرات أحكام الإعدام، ولم يرقم الرئيس بالمصادقة إلا على عدد محدود منها، وفي ظروف مثلت فيها هذه الأحكام قضايا رأي عام^{٣٧٥}.

ثالثاً- قيام الرئيس بتشكيل محاكم أمن الدولة:

مع بداية تأسيس السلطة الفلسطينية أصدر رئيسها قراراً بتشكيل محكمة أمن الدولة العليا خارج المحاكم النظامية المدنية^{٣٧٦}. وباشرت اختصاصات تعد بموجب القوانين النافذة هي في صلب اختصاصات المحاكم المدنية^{٣٧٧}. ولم يكن يملك القضاء المدني أي صلاحية عليها. وقد استمر عمل محكمة أمن الدولة العليا في أراضي السلطة الفلسطينية منذ تاريخ تأسيسها ولغاية العام ٢٠٠٣، حيث أعلن وزير العدل بتاريخ ٢٧ تموز ٢٠٠٣، أنه لم يعد يتم إحالة أية قضايا إلى هذه المحكمة، وتم دمج نيابة أمن الدولة في جهاز النيابة العادية

^{٣٧٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١٠٩).

^{٣٧٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الخامس وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، الحق في الحياة، عقوبة الإعدام، رام الله، ١٩٩٩-٢٠٠٦.

^{٣٧٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار رقم (٤٩) بشأن إنشاء محكمة أمن دولة عليا، الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع، ١٩٩٥.

^{٣٧٧} لمزيد من التوضيح حول اختصاصات محكمة أمن الدولة، راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بشأن اختصاص محكمة أمن الدولة رقم (١٥) لعام ١٩٩٨، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والعشرون، ١٩٩٨.

وإحالة القضايا المعروضة أمامها كافة إلى المحاكم المدنية المختصة لبت فيها وفق القوانين السارية^{٣٧٨}.

والإشكالية أنه من الناحية القانونية لا يوجد أي سند قانوني يعطي رئيس السلطة التنفيذية الحق في إصدار مرسوم أو قرار لإنشاء هذا النوع من المحاكم، حيث يعد ذلك تجاوزاً لأحكام القانون الأساسي، لأن تشكيل المحاكم وتحديد اختصاصاتها يكون بموجب قانون وليس بموجب قرارات صادرة عن رئيس السلطة التنفيذية^{٣٧٩}. كما حددت القوانين المنشئة للمحاكم أنواع المحاكم النظامية في السلطة الفلسطينية واختصاصاتها، ولم تأت على ذكر وجوب إنشاء محاكم مستقلة خاصة بقضايا أمن الدولة، وإنما تختص المحاكم النظامية بقضايا أمن الدولة كل حسب اختصاصاتها المحددة وفق القوانين السارية^{٣٨٠}. كما أن إنشاء هذا النوع من المحاكم يعد مخالفاً لمبدأ استقلال السلطة القضائية ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لأن إنشاءها يعد إنشاءً لسلطة قضائية موازية تابعة للسلطة التنفيذية وهي تنظر في قضايا من اختصاص المحاكم النظامية المشكولة وفق القانون^{٣٨١}.

أما الإشكالية من الناحية العملية فإنه خلال المدة التي تم فيها إنشاء هذا النوع من المحاكم، لم يكن قضاة هذه المحاكم مؤهلين للنظر في القضايا المعروضة أمامهم، حيث إنهم

^{٣٧٨} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي العاشر، ٢٠٠٤، ص ٩٨.

^{٣٧٩} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٩٧).

^{٣٨٠} راجع، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، المادة (١) البند (١). وراجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٦).

^{٣٨١} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار بشأن اختصاص محكمة أمن الدولة رقم (١٥) لعام ١٩٩٨، الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث والعشرون، ١٩٩٨.

كانوا ضباطاً عسكريين يعملون في الأجهزة الأمنية، وتم تعيينهم من قبل رئيس السلطة التنفيذية، كما لم يتم اتباع الإجراءات القانونية السليمة أمام هذه المحاكم^{٣٨٢}.
ويعني آخر، افتقرت إجراءات هذه المحاكم التي جرى تشكيلها خلال السنوات السابقة لأبسط معايير المحاكمة العادلة للمتهمين أمامها^{٣٨٣}.

المطلب الثاني: العلاقة بين مجلس الوزراء والقضاء

تتقاطع العلاقة بين مجلس الوزراء والقضاء من خلال الصلاحيات المقررة لوزارتي العدل والداخلية في المجال القضائي، سيتم إيضاحها على النحو الآتي:

^{٣٨٢} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع إلى الحادي عشر، فصل السلطة القضائية، محاكم أمن الدولة، وفصل انتهاكات حقوق المواطن، الحق في إجراءات قانونية عادلة، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٥.

^{٣٨٣} تكفل المواثيق الدولية لحقوق الإنسان للمواطنين الحق في محاكمة عادلة، ومن هذه المواثيق بشكل خاص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، إذ تنص المادة (١٤) الفقرة (٣) منه على الآتي " لكل متهم بجرمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية: أ- أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل وفي لغة يفهمها بطبيعة التهمة الموجهة إليه. ب- أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه. ج- أن يحاكم دون تأخير لا مبرر له. د- أن يحاكم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت مصلحة العدالة تقتضي ذلك. محام يدافع عنه دون تحميله أجراً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر. هـ- أن يناقش شهود الاتهام بنفسه أو من قبل غيره وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام.. الخ". وعلى هدى المواثيق الدولية كفلت القوانين الفلسطينية للمواطنين الحق في إجراءات قانونية عادلة، وقد ألزم القانون الاساسي الفلسطيني السلطات المعنية باحترام هذا الحق من خلال المواد (١١) - (١٤)

الفرع الأول - العلاقة بين وزارة العدل والقضاء:

تتداخل العلاقة بين وزارة العدل والقضاء من خلال الصلاحيات المقررة لوزير العدل في المجال القضائي، وسيتم تناول هذه الصلاحيات والإشكاليات القانونية والعملية من ورائها على النحو الآتي:

أولاً - صلاحية وزير العدل بالإشراف الإداري على المحاكم والعاملين فيها من غير القضاة:

تُعطي القوانين ذات العلاقة بالعمل القضائي الحق لوزير العدل بالتدخل في مجال الإشراف الإداري على عمل المحاكم^{٣٨٤}. ويملك بموجب ذلك صلاحية تحديد اختصاص المحاكم حيث تنص المادة (١٣) من قانون السلطة القضائية رقم (٢) لعام ٢٠٠٢، على أنه " ينشأ بدائرة كل محكمة بداية محكمة صلح أو أكثر حسب الحاجة، ويصدر بتحديد مقرها ودائرة اختصاصها قرار من وزير العدل". كذلك وفي المعنى ذاته تنص المادة (١) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، على أنه " تعين دائرة اختصاص المحاكم النظامية بموجب قرار يصدر من وزير العدل".

وفيما يتعلق بالعاملين بمرفق القضاء من غير القضاة فإنهم يتبعون من الناحية الإدارية إلى وزارة العدل، حيث إن هؤلاء الموظفين ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية الذي ينظم إجراءات وطرق التعيينات والترقية وتقييم الأداء والحوافز للموظفين، والتي تتولى تنفيذه في هذا المجال وزارة العدل^{٣٨٥}.

والملاحظ أن النصوص القانونية سالفة الذكر، والتي تعطي الحق لوزير العدل بتحديد دائرة اختصاص المحاكم والإشراف الإداري عليها وعلى العاملين فيها قد حلت من

^{٣٨٤} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٤٧).

^{٣٨٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي العاشر، فصل السلطة القضائية، ص ٨٧.

الضوابط اللازمة التي تبين آليات هذا الإشراف وحدوده، فالإقرار لوزير العدل بتعيين دائرة اختصاص المحاكم وتحديد مقرها أمر غير مبرر حتى من الناحية الإدارية، فرييس مجلس القضاء الأعلى الذي يعد الجهة العليا في السلطة القضائية يستطيع تحديد مقر المحكمة ودائرة اختصاصها، وخاصة فإن مجلس القضاء الأعلى بموجب مواد قانونية أخرى من قانون تشكيل المحاكم النظامية أعطي الصلاحية بتولى تنظيم أعمال محاكم الصلح والاستئناف والمحكمة العليا^{٣٨٦}. وبما أن تحديد دائرة اختصاص المحكمة قد يندرج تحت تنظيم أعمال المحاكم، فإن تضارب الصلاحيات قد ينشأ بموجب هذه النصوص.

كما أدى غياب النصوص القانونية التي توضح حدود الإشراف الإداري لوزير العدل على العاملين من غير القضاة في مرفق القضاء إلى تضارب الصلاحيات مع صلاحية رئيس المحكمة بالإشراف الفني على العاملين فيها، وأدى ذلك إلى ضعف القدرة لرؤساء المحاكم ومجلس القضاء على محاسبة الموظفين، فيما يتعلق بأعمالهم، الأمر الذي أدى إلى سوء الأداء من قبل هؤلاء الموظفين وانعكس بدوره على الخدمات القضائية المقدمة للمواطنين. وهذا الأمر حسب رأي الباحث يخلق إشكالية قانونية ويعطي مجالاً للتأثير من قبل وزير العدل على العمل القضائي، وبالتالي المساس بمبدأ استقلال السلطة القضائية.

وبشكل عام أدى هذا الإشراف من قبل وزارة العدل إلى حدوث صدام وإشكاليات عدة بين وزارة العدل ومجلس القضاء في هذا الجانب، حيث مرّت نتيجة هذا الإشراف مرت العلاقة بين مرفق القضاء ووزارة العدل بأزمات عدة، وذلك بسبب التنازع على الصلاحيات وغياب القوانين الواضحة بشأن توزيع الصلاحيات، الأمر الذي أعطى مجالاً لتغول السلطة التنفيذية على مرفق القضاء، ومثلاً، نتيجة لهذا التغول، كانت التعيينات القضائية والترقيات في سلك القضاء يقوم بها وزير العدل دون الرجوع إلى قاضي القضاة، كما تم إقالة قاضي القضاة قصي العبادلة عام ١٩٩٧، بعدما رفض تنفيذ أوامر

^{٣٨٦} راجع، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، المواد (١٠) و (٢١) و (٢٨).

رئيس السلطة التنفيذية، وكذلك استقال النائب العام السابق فايز أبو رحمة نتيجة تدخل وزير العدل في عمل النيابة العامة^{٣٨٧}.

وعلى الرغم من إقرار قانون السلطة القضائية عام ٢٠٠٢، بهدف تعزيز استقلالية القضاء إلا أن الخلاف على تفسير المادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية أبقى الإشكاليات بين مجلس القضاء ووزارة العدل، حيث يرى مجلس القضاء الأعلى أن نص المادة لا يعني السماح لوزارة العدل بالتدخل للإشراف المباشر على المحاكم والعاملين فيها لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى التأثير على مبدأ استقلال السلطة القضائية^{٣٨٨}. أما وزير العدل السابق فيرى أن النص القانوني واضح وهو يعطي وزير العدل الحق بالإشراف الكامل على المحاكم والعاملين فيها، وحسب وجهة نظره أن هدف المادة هو عدم إشغال القضاة بالإدارة القضائية^{٣٨٩}.

ثانياً- تدخل وزير العدل في مراجعة موازنة السلطة القضائية:

بموجب أحكام قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢، يعد مجلس القضاء الأعلى موازنة السلطة القضائية ومن ثم يحيلها إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني^{٣٩٠}.

^{٣٨٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، *تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية*، سلسلة التقارير القانونية، رام الله، ١٩٩٩، ص ٤٧-٤٨.

^{٣٨٨} أبو شرار، عيسى، رئيس مجلس القضاء الأعلى، كلمة افتتاح مؤتمر القضاء الثاني، بعنوان نحو سلطة قضائية مستقلة، بيت لحم، ١٦-١٨/٧/٢٠٠٩.

^{٣٨٩} مقابلة مع، أبو صلاح، عبد الكريم، وزير العدل الفلسطيني السابق خلال المدة من ٢٠٠٢ - ٢٠٠٤، غزة، ٢٠٠٥/١٢/٦، لصالح تقرير بعنوان: حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، نشر ضمن سلسلة التقارير القانونية الصادرة عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن تحت رقم (٦٤).

^{٣٩٠} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٣) الفقرة (٢).

ويعد النص القانوني على قيام مجلس القضاء الأعلى بإعداد موازنة السلطة القضائية تجسيداً وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن استكمال النص بضرورة إحالة هذه الموازنة إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني، هو إجراء غير واضح، فمن غير المفهوم ما قصده المشرع من وراء عبارة " إجراء المقتضى القانوني". وذلك لأن عملية الإحالة إلى وزير العدل قد تعطي مجالاً لوزير العدل لعدم الموافقة على موازنة السلطة القضائية أو تعطيلها وهذا بحد ذاته يشكل مدخلاً للتأثير على السلطة القضائية.

وعلى افتراض أن الهدف من وراء إحالة الموازنة العامة إلى وزير العدل لإجراء المقتضى القانوني هو إجراء إداري فقط، الهدف من ورائه نقل هذه الموازنة من مجلس القضاء إلى مجلس الوزراء لوضعها ضمن الموازنة العامة التي يعدها مجلس الوزراء ويقدمها إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها، فإن هذا الأمر لا لزوم له، وغير مبرر من الناحية القانونية، حيث أن مجلس القضاء يستطيع بشكل مستقل أن يرسل موازنته إلى مجلس الوزراء مباشرة ودون أن تمر على وزير العدل، كما أن إرسالها المباشر إلى مجلس الوزراء يجب أن لا يؤدي إلى إمكانية تدخل مجلس الوزراء في تعديل هذه الموازنة، وإنما إرسالها كما هي إلى السلطة التشريعية التي تستطيع مناقشتها بنداً بنداً حسب قانون الموازنة العامة وهي التي تقرر الموافقة عليها من عدمه.

ومن الناحية العملية ونتيجة لعدم وضوح الهدف من وراء النص القانوني الذي يجبر مجلس القضاء على إحالة الموازنة العامة لوزير العدل، ونتيجة محاولات وزير العدل التدخل في تفاصيل هذه الموازنة، أدى ذلك إلى حدوث إشكاليات عدة بين الجهتين في هذا المجال ولم تستقم العلاقة فيما بينهما على مدار عدة سنوات، فمثلاً نتيجة هذه الإشكاليات قام رئيس مجلس القضاء الأعلى بإرسال موازنة المجلس خلال عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى وزارة

المالية بشكل مباشر للتنفيذ، لأنه حسب مفهوم رئيس مجلس القضاء يعد القضاء سلطة مستقلة ولا يحق لأي جهة التدخل والرقابة على تفاصيل نفقاتها وإيراداتها^{٣٩١}.

ثالثاً: تدخل وزير العدل في تأديب القضاة ووقفهم عن العمل

يملك وزير العدل الحق في الطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على القضاة^{٣٩٢}. كما يحق لوزير العدل الطلب من مجلس القضاء الأعلى وقف القاضي عن العمل أثناء إجراءات التحقيق معه عن جريمة منسوبة إليه^{٣٩٣}. كما أن قبول استقالة القضاة يكون بقرار من وزير العدل^{٣٩٤}.

وتكمن الإشكالية في هذا المجال أن الإقرار لوزير العدل بحق طلب إقامة الدعوى التأديبية على القضاة يعد تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية ومساساً بالمفهوم العام لمبدأ الفصل بين السلطات، سواء أكان الفصل المطلق أم الفصل المرن، كما أنه لا يمكن اعتباره في إطار التعاون والتكامل بين السلطات، لأنه يعطي مجالاً لتدخل السلطة التنفيذية تجاه القضاة ويجعلهم تحت تأثير هذه السلطة، كما يمكن أن يؤدي فعلياً إلى تهديد القضاة برفع الدعوى التأديبية بحقهم، وذلك للضغط عليهم لتنفيذ مصلحة ما لصالح السلطة التنفيذية، وخاصة فإن النص القانوني لم يحدد المجالات التي يمكن لوزير العدل طلب إقامة الدعوى التأديبية فيها، وإنما جاء النص عاماً ومبهماً.

^{٣٩١} مقابلة مع، الصوري، زهير، رئيس مجلس القضاء الأعلى خلال المدة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥، غزة، ٦/١٢/٢٠٠٥ لصالح تقرير بعنوان: حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، نشر ضمن سلسلة التقارير القانونية الصادرة عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن تحت رقم (٦٤).

^{٣٩٢} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٤٩).

^{٣٩٣} المرجع السابق، المادة (٥٨).

^{٣٩٤} المرجع السابق، المادة (٣٣).

وتصبح المسألة أكثر مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات عندما يطلب وزير العدل من مجلس القضاء وقف القاضي عن العمل أثناء إجراءات التحقيق، وبموجب هذا النص يملك وزير العدل قوة التأثير على القضاة أيضاً، وبالتالي التدخل في شؤون السلطة القضائية.

رابعاً: تدخل وزير العدل لانتداب القضاة للعمل بأعمال قضائية أو قانونية

يعطي قانون السلطة القضائية بشكل استثنائي الحق لوزير العدل بانتداب أحد القضاة للقيام بأعمال قضائية غير عمله أو للقيام بأعمال قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى^{٣٩٥}.

ووفق النص القانوني سالف الذكر من غير الواضح مفهوم المصلحة الوطنية، بمعنى خلو النص القانوني من تحديد المجالات التي يمكن أن تشكل مصلحة وطنية، وهذا يعطي مجالاً لوزير العدل التدخل متى شاء لنذب القضاة للقيام بأعمال قضائية أو قانونية أخرى بحجة أن في ذلك مصلحة وطنية، وكذلك فإن النص القانوني خلا من توضيح الحل في حالة عدم موافقة مجلس القضاء الأعلى، لأن النص لم يأت على أحقية الطلب من مجلس القضاء الأعلى وإنما على أحقية الفعل بعبارة "يجوز وبشكل استثنائي انتداب القاضي..". وهذا الأمر يفسح مجالاً إلى تشنج العلاقة بين وزير العدل ومجلس القضاء في حال عدم الموافقة على نذب القضاة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى قيام وزير العدل بالضغط على مجلس القضاء والقضاة بشكل منفرد في قضايا أخرى، مما يعد مساساً باستقلال السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات.

ومن ناحية أخرى يتعارض هذا النص مع نص المادة (٣٥) من قانون تشكيل المحاكم النظامية التي تعطي الحق حصراً لمجلس القضاء الأعلى في نذب القضاة، ولم تأت على ذكر أحقية وزير العدل حتى ولو بشكل استثنائي^{٣٩٦}.

^{٣٩٥} المرجع السابق، المادة (٢٣).

ومن الناحية العملية أدى ندب عدد من القضاة للعمل في أكثر من وظيفة قضائية وقانونية إلى حدوث فوضى في سلك القضاء خلال فترات عديدة، وهذه الإشكالية ومن ضمن إشكاليات أخرى أثرت على عمل السلطة القضائية وفاقت من عدد القضايا المؤجل النظر فيها أمام القضاء^{٣٩٧}.

خامساً: تدخل وزير العدل في تعيين أعضاء النيابة العامة وتحديد مكان عملهم.

أعطى قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، دوراً لوزير العدل في تعيين وكلاء النيابة العامة، حيث تنص المادة (٦٢) من قانون السلطة القضائية على أن: "١) يضع النائب العام بعد استطلاع رأي وكيل النيابة المختص تقريراً عن عمل معاون النيابة يبين فيه مدى أهليته وصلاحيته للعمل القضائي ويخطر به العضو المعني به. ٢) يعرض التقرير وما قد يقدمه العضو المعني من ملاحظات مكتوبة على وزير العدل ليقرر صلاحية العضو للتعيين في وظيفة وكيل نيابة أو اعطائه مهلة لا تتجاوز السنة لإعادة تقدير أهليته وصلاحيته". كما يؤدي وكلاء النيابة العامة اليمين عند مباشرتهم العمل لأول مرة أمام وزير العدل بحضور النائب العام^{٣٩٨}. وبالإضافة إلى ذلك، نص القانون على أن يتم تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من النائب العام^{٣٩٩}.

^{٣٩٦} راجع، قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، المادة (٣٥).

^{٣٩٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، أداء المحاكم النظامية خلال انتفاضة الأقصى، سلسلة التقارير

الخاصة (٧)، غزة، ٢٠٠١، ص ٣ و ص ١٨.

^{٣٩٨} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٦٤).

^{٣٩٩} المرجع السابق، المادة (٦٥).

والإشكالية القانونية في هذا المجال أن هناك تعارضاً في النصوص القانونية ذات العلاقة بالتعيين في الوظائف القضائية، ففي حين أن نص المادة (٦٢) سالفه الذكر تعطي وزير العدل حق التقرير في صلاحية عضو النيابة للتعيين في وظيفة وكيل نيابة، نجد أن المادة (١٨) من قانون السلطة القضائية تحدد أن شغل الوظائف القضائية يكون بقرار من رئيس السلطة التنفيذية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، علماً أن هذا النص أصلاً سبق وأن تم القول أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات^{٤٠٠}. وما سبق توضيحه بخصوص تدخل رئيس السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء النيابة العامة ينطبق على وزير العدل. ومن الناحية العملية، إن الإقرار لوزير العدل بهذه الصلاحية يجعل عضو النيابة العامة خلال مدة تعيينه عرضة للتأثير والولاء لوزير العدل لغرض أن يتم تعيينه، وهو ما يعد مساساً باستقلالية أعضاء النيابة العامة الذين هم جزءاً من القضاء.

سادساً: تدخل وزير العدل في محاسبة أعضاء النيابة العامة

قرر القانون الحق لوزير العدل الطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة، وكذلك حقه في الطلب من رئيس المحكمة العليا إجراء تحقيق جنائي في التهمة المنسوبة لعضو النيابة العامة، وذلك بوصفه مقدمة لإقامة الدعوى التأديبية عليه^{٤٠١}. كما يجوز لوزير العدل الطلب من مجلس القضاء الأعلى وقف عضو النيابة العامة الذي يخضع للتحقيق عن العمل بصفة مؤقتة أثناء إجراءات التحقيق^{٤٠٢}.

^{٤٠٠} المرجع السابق، المادة (١٨).

^{٤٠١} المرجع السابق، المادة (٧٢).

^{٤٠٢} المرجع السابق، المادة (٧٢). ولمزيد من التوضيح، راجع، المادة (٥٨) من ذات القانون التي تحيل إليها المادة (٧٢).

وما سبق ذكره بخصوص الإقرار لوزير العدل بحق طلب إقامة الدعوى التأديبية على القضاة ينطبق أيضاً على أعضاء النيابة العامة، حيث يعد تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية، ومساساً بالمفهوم العام لمبدأ الفصل بين السلطات^{٤٠٣}.

الفرع الثاني: العلاقة بين وزارة الداخلية والقضاء

يعد التداخل في العلاقة بين وزارة الداخلية والقضاء الوجه الآخر، لتداخل العلاقة مع السلطة التنفيذية، ويظهر هذا التداخل من خلال مسؤولية وزارة الداخلية في ثلاثة مجالات لها علاقة بشؤون السلطة القضائية، سيتم استعراضها بشكل موجز على النحو الآتي:

أولاً: مسؤولية وزارة الداخلية عن تنفيذ القرارات والأحكام القضائية

تتداخل العلاقة بين السلطة القضائية ووزارة الداخلية من خلال إسناد مسؤولية تنفيذ القرارات، والأحكام الصادرة عن السلطات القضائية إلى جهاز الأمن الداخلي - يتكون من ثلاثة فروع وهي الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني- التابع لوزارة الداخلية^{٤٠٤}. وتكمن الإشكالية من الناحية القانونية، في أن إسناد مهمة تنفيذ قرارات القضاء إلى وزارة الداخلية، من شأنه أن يسمح للسلطة التنفيذية في التأثير على عمل السلطة القضائية، وذلك لأنه بموجب هذه الصلاحية تستطيع الأجهزة الأمنية المكلفة بالتنفيذ تأخير أو عدم تنفيذ القرارات الصادرة عنها سواء قرارات المحاكم بأنواعها أم أوامر النيابة العامة، وهذا يؤدي إلى إضعاف هيبة السلطة القضائية، واستقلاليتها أمام المواطنين، وبالتالي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام.

^{٤٠٣} راجع التوضيح السابق في البند ثالثاً بعنوان تدخل وزير العدل في تأديب القضاة ووقفهم عن العمل.

^{٤٠٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١٠٦). وراجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢،

المادة (٨٢). وراجع، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، المادة (٣٩٥).

ولقد أثبتت التجربة العملية خلال المدة الممتدة منذ عام ١٩٩٤ وإلى منتصف العام ٢٠٠٧ (التاريخ المحدد في نطاق هذه الدراسة) أن الأجهزة الأمنية قد امتنعت عن تنفيذ مئات القرارات الصادرة عن المحاكم على اختلاف درجاتها، وبشكل خاص الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة العليا في قضايا ما يسمى بالاعتقال السياسي أو الأمني، حيث كانت تصدر الأوامر إلى هذه الأجهزة من قيادة السلطة التنفيذية بعدم الالتزام بتنفيذ هذه الأحكام^{٤٠٥}.

ثانياً- مسؤولية وزارة الداخلية في توفير الحماية الأمنية لمقرات مرفق القضاء:
بموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني ومنظومة القوانين الأمنية يقع على عاتق وزارة الداخلية عبر أجهزتها الأمنية المختلفة مسؤولية حماية المجتمع وحفظ الأمن والنظام العام^{٤٠٦}.
ومن ذلك بطبيعة الحال توفير الحماية الأمنية لمقرات المحاكم والنيابة العامة، وكذلك الحراسة الشخصية لقاضي القضاة، والنائب العام ولأماكن سكنهم.
والإشكالية في هذا المجال أن الممارسة العملية أثبتت أنه عندما تطلب السلطة التنفيذية من السلطة القضائية أمراً ما ويحدث عدم استجابة لها، تلجأ إلى الضغط عليها باستخدام أسلوب سحب الموظفين المكلفين بحراسة مرافق القضاء، وكذلك في مرّات عدة تم سحب الحراسة الأمنية عن منزل قاضي القضاة، حيث تعد هذه الأساليب وغيرها من وسائل الضغط، مساساً واضحاً بمبدأ الفصل بين السلطات، كما حدث في مرّات عدة

^{٤٠٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الثالث وإلى الثاني عشر، فصل السلطة القضائية، رام الله، ١٩٩٧-٢٠٠٦. وراجع أيضاً، ميشيل روكارد وآخرين، تقرير تقوية مؤسسات السلطة، الفصل الثاني، الإطار الدستوري والمؤسسات السياسية، السلطة القضائية.
^{٤٠٦} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٨٤).

خلال السنوات المحددة في نطاق هذا البحث الاعتداء على القضاة وأعضاء النيابة العامة ولم تحرك السلطة التنفيذية ساكناً، مما أفقد القضاء هيئته أمام المواطنين^{٤٠٧}.

ثالثاً: مسؤولية وزارة الداخلية في تنفيذ مهام قضائية

يقع على عاتق الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية مساعدة أعضاء النيابة في تنفيذ مهام قضائية، منها على سبيل المثال: البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها، وجمع الأدلة التي تلزم للتحقيق في الدعوى، والقبض على المجرمين وتوقيفهم، وتنفيذ قرارات النيابة بهذا الشأن^{٤٠٨}.

ومن الناحية القانونية يعد إسناد المهام القضائية لبعض دوائر الأجهزة الأمنية، ومنح صفة الضبطية القضائية لعدد من منتسبيها مع الإبقاء على تبعيتهم الإدارية إلى أجهزتهم الأمنية. ذلك قد يؤدي إلى استغلال بعض المسؤولين في الأجهزة الأمنية لهذه التبعية، وأمر تاييهم ممن يحملون صفة الضبطية القضائية، بعدم تنفيذ المهام القضائية التي تطلب منهم من القضاء، وهذا للضغط على السلطة القضائية بغرض تحقيق مصالح ذاتية، الأمر الذي يضعف من استقلال السلطة القضائية، ويؤدي بهيبتها أما المواطنين، وبالتالي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

^{٤٠٧} على سبيل المثال وقعت خلال عام ٢٠٠٥ عدة اعتداءات على النيابة العامة، فبتاريخ ١/٨/٢٠٠٥ قام مجهولون بإلقاء قنبلة يدوية على منزل النائب العام في مدينة غزة، وبتاريخ ٢/٥/٢٠٠٥ تم الاعتداء بالضرب من قبل أفراد ينتمون لإحدى العائلات على أحد أعضاء النيابة أثناء قيامه بعمله في محكمة صلح غزة، وبتاريخ ٤/٦/٢٠٠٥ قام مجهولون بإحراق سيارة أحد أعضاء النيابة العامة في مدينة الخليل، وبتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٥ قام مجهولون مسلحون بإحراق مكتب النيابة العامة في مدينة خان يونس. راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الحادي عشر، فصل السلطة القضائية، ص ١٤٩ و ص ١٨١.

^{٤٠٨} راجع، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، المادة (١٩) الفقرة (٢).

ومن الناحية العملية أهملت الأجهزة الأمنية وامتنعت في كثير من الأحيان عن البحث في كثير من الجرائم التي تم ارتكابها خلال سنوات عدة، وذلك بغرض الضغط على السلطة القضائية، فمثلاً: تدخل في كثير من المرات مسؤولون وقادة في الأجهزة الأمنية، وطلبوا من النيابة العامة حفظ قضايا معينة، أو تعيين أشخاص موالين لهم في سلك النيابة العامة^{٤٠٩}. وهذا الأمر بدوره أضعف دور النيابة العامة، ومنها القضاء بشكل عام من محاسبة ومعاقبة مرتكبي الجرائم.

المطلب الثالث - سلطة القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية:

في المطلبين السابقين من هذا المبحث تم إيضاح أن السلطة التنفيذية تملك من الناحية القانونية عدداً من الصلاحيات ذات العلاقة بالمجال القضائي، وهي تستطيع من خلالها التأثير على عمل السلطة القضائية، وقد تم اعتبار ذلك من شأنه أن يؤثر على استقلال السلطة القضائية، وتم تدعيم ذلك بنتائج الممارسة العملية لهذه الصلاحيات من قبل السلطة التنفيذية، حيث شكلت هذه الممارسات مساساً واضحاً بمبدأ الفصل بين السلطات. وكذلك في المقابل فإن السلطة القضائية تملك هي الأخرى عدداً من الصلاحيات ذات العلاقة بعمل السلطة التنفيذية، وتتلور هذه الصلاحيات وفق القوانين النافذة في أربعة مجالات، سيتم تناولها على النحو الآتي:

^{٤٠٩} مقابلة مع، العقبي، منير، النائب العام المساعد، غزة، ١/١٢/٢٠٠٥، لصالح تقرير خاص حول أداء جهاز النيابة العامة خلال عام ٢٠٠٥، غير منشور.

الفرع الأول - الرقابة الإدارية على أعمال السلطة التنفيذية:

يملك القضاء بموجب القوانين النافذة سلطة الرقابة الإدارية على مشروعية أعمال السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة (١٠٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أنه " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية... " كما تنص المادة (٣٠) الفقرة (٢) من ذات القانون على أنه " يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء ". وتحقيقاً لهذا الغرض أُسند للمحكمة العليا نيابة عن المحاكم الإدارية الاختصاصات الآتية^{٤١٠}:

أ. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية^{٤١١}.

ب. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع^{٤١٢}.

ج. المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية^{٤١٣}.

د. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها^{٤١٤}.

^{٤١٠} تنص المادة (١٠٤) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ أن المحكمة العليا تتولى كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا حين تشكيلها.

^{٤١١} راجع، قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام ٢٠٠١، المادة (٣٣) الفقرة (٢).

^{٤١٢} المرجع السابق، المادة (٣٣) الفقرة (٣).

^{٤١٣} المرجع السابق، المادة (٣٣) الفقرة (٤).

^{٤١٤} المرجع السابق، المادة (٣٣) الفقرة (٥).

٥. سائر المنازعات الإدارية^{٤١٥}.

ويلاحظ من خلال مضمون الاختصاصات التي أسندت إلى المحكمة العليا بصفتها محكمة إدارية، أن المشرع الفلسطيني قد عمل بمفهوم القضاء الإداري المعمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، وقد سبق تناولها من خلال الفصل الأول، وتأتي ممارسة الرقابة المقررة للقضاء في هذا الشأن من خلال الحكم بإلغاء القرارات والأفعال المخالفة للقانون، أو من خلال إصدار الأوامر لرجال السلطة التنفيذية، لإلزامهم للقيام بعمل تفرضه عليهم أحكام القانون.

ولكن السؤال المطروح في هذا المجال، هل يمكن اعتبار اختصاص القضاء في إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، أو إصدار الأوامر القضائية لإلزام السلطة التنفيذية على عمل ما تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات؟. الإجابة تكون استناداً لما قد تم إيضاحه في الفصل الأول عند حديثنا عن الاختصاصات الرئيسة للسلطات الثلاث في الأنظمة الديمقراطية النيابية المعاصرة، ولما تم إيضاحه في الفصل الثاني عند تناول تنظيم عمل السلطات في النظام الفلسطيني، فقد اتضح أن المهمة الرئيسية للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القانون، والمهمة الرئيسية للسلطة القضائية هي تطبيق وتفسير القانون، لذا فإن هذه الصلاحية المقررة للقضاء في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية تعد جزءاً أساسياً من عمل السلطة القضائية بجانب اختصاصها في المجال المدني، وهذا الأمر لا يعد بأي حال من الأحوال تدخلاً في عمل السلطة التنفيذية، لأن مهمة السلطة التنفيذية تنفيذ القانون واحترامه وليس مخالفته أو الامتناع عن تنفيذه.

وبمعنى آخر، وحسب رأي الباحث، أنه لا يمكن اعتبار هذه الاختصاصات التي يمارسها القضاء في هذا الشأن مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن عمل القضاء ينصب على حث السلطة التنفيذية على احترام القانون وتنفيذ أحكامه وعدم مخالفته.

^{٤١٥} المرجع السابق، المادة (٣٣) الفقرة (٦).

الفرع الثاني- الرقابة على دستورية التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية:

تنص المادة (٢٤) الفقرتين (١) و (٢) من قانون المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ على الآتي: "تختص المحكمة دون غيرها بما يأتي: ١- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة. ٢- تفسير نصوص القانون الأساسي والقوانين في حال النزاع حول حقوق السلطات الثلاث وواجباتها واختصاصاتها"^{٤١٦}.

وتنص المادة (٢٥) من ذات القانون على الآتي " ١- يكون للمحكمة في سبيل القيام بالاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٢٤) ممارسة كل الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور (كلياً أو جزئياً). ٢- عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً، على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون. ٣- عند الحكم بعدم دستورية أي عمل يعتبر محظور التطبيق، وعلى الجهة التي قامت به تصويب الوضع وفقاً لأحكام القانون الأساسي والقانون ورد الحق للمتظلم أو تعويضه عن الضرر أو كلاهما معاً".

وقد سبق الإيضاح في هذا الفصل أن السلطة التنفيذية تتمتع باختصاصات واسعة في المجال التشريعي، ومن ضمن هذه الاختصاصات وضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين والتشريعات المقررة من السلطة التشريعية، وذلك بهدف وضع السياسة التي تنتهجها موضع التنفيذ، وتم إيضاح أن ذلك لا ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات على أساس أن التشريع هو الوظيفة الرئيسة للسلطة التشريعية.

^{٤١٦} تجدر الإشارة هنا كما سبق ذكره إلى أن المحكمة الدستورية لم يجر تشكيلها حتى الآن ضمن منظومة القضاء الفلسطيني على الرغم من إصدار القانون الخاص بها وأن من يباشر اختصاصاتها هو المحكمة العليا.

ولكن إعطاء الصلاحية للسلطة القضائية أن تقرر عدم دستورية اللوائح والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، لا يمكن عده حسب وجهة النظر الشخصية مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وحثنا في ذلك كما سبق توضيحه أن هذه المهمة هي أصلاً يجب أن تكون من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، أما وإن مارستها السلطة التنفيذية فإن ذلك يجب أن يكون منسجماً مع القوانين والدستور، ولا يجوز بأي حال من الأحوال مخالفتها، حتى وإن كان ذلك من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة السياسة التي ترمي السلطة التنفيذية إلى تحقيقها من وراء هذه اللوائح والأنظمة.

المبحث الثالث - العلاقة بين السلطين التشريعية والقضائية:

في المبحثين السابقين تم تناول العلاقة بين السلطة التنفيذية وكل من السلطين التشريعية والقضائية، وقد تبين من خلال البحث في كيفية تنظيم هذه العلاقة من الناحيتين القانونية والعملية أنه قد تخللها العديد من الإشكاليات، حيث أثرت هذه الإشكاليات بشكل مباشر وغير مباشر على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات سواء بمفهومه المطلق أم المرن.

أما على صعيد العلاقة بين السلطين التشريعية والقضائية في النظام السياسي الفلسطيني، فإن مجالات العلاقة والتعامل بين السلطين محدودة، ولكن على الرغم من ذلك، فهناك تداخل للعلاقة فيما بينهما في عدد من المجالات.

لذلك سيتم بحث مجالات تداخل العلاقة بين السلطين وتأثير هذه العلاقة على مبدأ الفصل بين السلطات من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، في المطلب الأول سيتم تناول مجالات تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية، وفي المطلب الثاني سيتم تناول مجالات تدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مجالات تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية

تكمن مجالات تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية من خلال دورها فيما يتعلق بإقرار موازنة السلطة القضائية ضمن مشروع قانون الموازنة العامة بشكل عام وكذلك دورها فيما يتعلق بتنظيم السلطة القضائية، وسيتم البحث في هذين المجالين من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: دور السلطة التشريعية في مجال إعداد موازنة السلطة القضائية

سبق الإيضاح أنه من حق السلطة القضائية إعداد موازنتها السنوية بشكل مستقل على أن تقوم بإحالتها إلى وزير العدل لإجراء المقتضي القانوني^{٤١٧}. ومن ثم يقوم وزير العدل برفعها إلى مجلس الوزراء لوضعها ضمن الموازنة العامة للسلطات الثلاث، وذلك بغرض عرضها على المجلس التشريعي^{٤١٨}. وبعد عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس التشريعي يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشته، وله الحق بإجراء التعديلات عليه، أو إعادته إلى الحكومة مصحوباً بملاحظاته ليتم الأخذ فيها^{٤١٩}. كما يتم الموافقة من قبل السلطة التشريعية على كل باب في مشروع الموازنة العامة بشكل مستقل^{٤٢٠}.

وتكمن الإشكالية في أن اختصاص السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة أو رفضها أو إجراء التعديلات عليها أو وضع الملاحظات على أي باب منها، ينسحب بطبيعة الحال على موازنة السلطة القضائية التي قامت بإعدادها بشكل مستقل، وهذا الأمر يشكل مدخلاً للتأثير من قبل السلطة التشريعية على السلطة القضائية عند مناقشتها لموازنتها

^{٤١٧} راجع، قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، المادة (٣) الفقرة (٢).

^{٤١٨} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٦١) الفقرة (١)، والمادة (٦٩) الفقرة (٣).

^{٤١٩} المرجع السابق، المادة (٦١) الفقرة (٢).

^{٤٢٠} المرجع السابق، المادة (٦١) الفقرة (٣).

المالية، ويمكنها من التدخل في عمل السلطة القضائية، الأمر الذي يعد تعدياً على استقلال السلطة القضائية وفيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام.

الفرع الثاني: دور السلطة التشريعية في تنظيم السلطة القضائية

من خلال الفصل الثاني تم تناول طريقة تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، وقد تبين من خلال البحث في ذلك أن لكل سلطة من السلطات الثلاث اختصاصات رئيسة تمارسها باستقلالية عن السلطتين الأخرين عملاً بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وقد تم إيضاح أن القانون الفلسطيني أناط الاختصاص التشريعي بشكل أساسي للسلطة التشريعية، وبموجب هذا الاختصاص تملك السلطة التشريعية دوراً مهماً في تنظيم عمل السلطة القضائية، فهي تملك الحق في إقرار مشاريع القوانين التي تنظم شؤون السلطة القضائية والنيابة العامة^{٤٢١}.

ومن الناحية العملية قام المجلس التشريعي الفلسطيني منذ تأسيسه عام ١٩٩٦ بإعداد وإقرار العديد من القوانين ذات العلاقة بتنظيم عمل السلطة القضائية دون أن يكون للسلطة القضائية أي دور في ذلك، ومنها على سبيل المثال: قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لعام ٢٠٠١، ومن خلاله تم تحديد مسميات المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها وكذلك قانون السلطة القضائية رقم (١) لعام ٢٠٠٢، الذي نظم من خلاله تشكيل مجلس القضاء الأعلى وحدد اختصاصاته، وأيضاً حدد من خلاله رواتب القضاة، وأعضاء النيابة العامة ودرجاتهم.

ولكن بعد التعديلات التي أُجريت على القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٢ أصبح من الواجب على المجلس التشريعي أخذ رأي السلطة القضائية في مشاريع القوانين ذات العلاقة بالشأن القضائي، حيث تنص المادة (١٠٠) منه على الآتي: "ينشأ مجلس أعلى

^{٤٢١} راجع، القانون الاساسي المعدل، المادتين (٤٧) و (٥٦).

للقضاء وبيّن القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة".

وعلى الرغم من أن ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل السلطة التشريعية بشكل منفرد لا يتعارض مع مفهوم الفصل المطلق بين السلطات، إلا أن مفهوم جوهر المبدأ يقضي أيضاً أن ممارسة كل سلطة لاختصاصها يجب أن لا يؤدي إلى الإخلال باستقلالية السلطة الأخرى^{٤٢٢}.

وبشكل عام ظهرت الإشكالية في هذا المجال بسبب استغلال السلطة التشريعية لاختصاصها في هذا المجال لتحقيق مصالح خاصة، وبسبب أنه لم يكن هناك أي دور للسلطة القضائية فيما يتعلق بالقوانين التي أقرت بشأن تنظيم عملها، وهذا الأمر أعطى مجالاً للسلطة التشريعية لتنظيم عمل القضاء بما كان يتوافق مع رؤيتها ومصالحها مع السلطة التنفيذية، وهذا في كثير من الأحيان سبب حالة من التوتر بين السلطتين، لعدم موافقة السلطة القضائية على كثير من النصوص القانونية ذات العلاقة بعملها، مثال ذلك: طريقة تعيين القضاة، وأعضاء النيابة العامة ودور السلطة التنفيذية في ذلك. كما أن مطالبات القضاء بشكل دائم للسلطة التشريعية بضرورة تعديل جدول رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة، أعطى مجالاً لبعض أعضاء السلطة التشريعية للتدخل في شؤون السلطة القضائية، وطلب منها مصالح خاصة، مثال ذلك: طلب تعيين قضاة أو ترقية أعضاء نيابة عامة^{٤٢٣}.

^{٤٢٢} حول ذلك راجع ما تم توضيحه سابقاً في الفصل الأول عند الحديث عن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

^{٤٢٣} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى العاشر، فصل السلطة القضائية، رام الله، ١٩٩٨ - ٢٠٠٤.

وعلى الرغم من إدراج نص قانوني في القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ يوجب أخذ رأي السلطة القضائية في التشريعات التي تنظم عملها إلا أن السلطة التشريعية امتنعت عن ذلك في توجهها نحو تعديل قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢، التي سبق لها أن أقرته. وقد هدفت التعديلات التي أُجريت على قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢ إلى زيادة صلاحيات وزير العدل على حساب مجلس القضاء الأعلى، وتقليص رواتب القضاة وأعضاء النيابة العامة، حيث قامت بإجراء هذه التعديلات وإقرارها والمصادقة عليها من رئيس السلطة التنفيذية في العام ٢٠٠٥^{٤٢٤}.

ونتيجة لقيام السلطة التشريعية بتعديل قانون السلطة القضائية توترت العلاقة بين السلطتين، وأيضاً توترت العلاقة بين السلطة القضائية ورئيس السلطة التنفيذية الذي صادق على هذه التعديلات، وهذه الإشكالية انعكست بدورها على مجمل سير العمل القضائي وحقوق المواطنين أمام القضاء^{٤٢٥}. ثم تلا ذلك قيام المحكمة العليا بصفتها المحكمة الدستورية العليا بعقد جلسة خاصة بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ٢٠٠٥، وأصدرت قراراً قضائياً بعدم دستورية قانون السلطة القضائية المعدل لعام ٢٠٠٥، واعتباره كأنه لم يكن واستمرار العمل في قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٢^{٤٢٦}.

^{٤٢٤} حول هذه التعديلات راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لعام ٢٠٠٥ الوقائع الفلسطينية، العدد الستون، المواد (١٧) و (٣٢) و (٣٦) و (٣٨)، الجدول رقم (١) بشأن تعديل رواتب وعلاوات القضاة وأعضاء النيابة العامة.

^{٤٢٥} سيتم التطرق بشكل مفصل إلى أثر هذه الإشكالية على حقوق المواطنين من خلال الفصل الخامس عند تناول أثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان.

^{٤٢٦} لمزيد من المعلومات حول قرار المحكمة العليا بصفتها الدستورية وتداعياته وموقف المؤسسات المحلية منه، راجع المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بيان حول القرار الصادر عن المحكمة العليا بصفتها الدستورية، بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٥، منشور على موقع المركز الإلكتروني www.pchrgaza.org بيانات صحفية، ٢٠١٠/٩/١٧.

المطلب الثاني: مجالات تدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية في النظام الفلسطيني تملك من الصلاحيات القانونية ما يُمكنها من التدخل في شؤون السلطة القضائية والتأثير فيها، فإنه بالمقابل أيضاً نجد السلطة القضائية بموجب اختصاصاتها القانونية تملك القدرة على التدخل في عمل السلطة التشريعية والتأثير عليها، وتتمثل أوجه التدخل من قبل السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية في مجالين اثنين، وهما اختصاص القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، ودور القضاء في إنشاء السوابق القضائية. سيتم تناولهما من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

تعد الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الفلسطيني مبدأً ثابتاً مكفولاً ضمن القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تنص المادة (١٠٣) الفقرة (١) منه على الآتي: "تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، وتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات..."

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بوجوب أن تلتزم كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة بممارسة اختصاصها الذي وجدت من أجله، وعدم ممارسة اختصاص للسلطة الأخرى، أي بمعنى آخر أن تلتزم السلطة التشريعية بعملية التشريع والسلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين والسلطة القضائية بتطبيق القانون وتفسيره، فإن ذلك المفهوم جعل جانباً من الفقه القانوني يرى أن مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين يعد بشكل عام مساساً بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، لأن السلطة القضائية بقيامها بالرقابة على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وتقريرها في بعض الأحيان عدم دستورتيتها، فإنها بذلك تكون قد تدخلت في العمل الرئيسي للسلطة التشريعية، لأنها السلطة التي قامت بتشريع القانون وفق اختصاصها الدستوري، وبالتالي فإن إسناد هذه

السلطة للقضاء فيه اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، حيث يجعل منها سلطة سياسية أعلى من سلطة الأمة الممثلة برلمانها^{٤٢٧}.

ومع ذلك يرى جانب آخر من الفقه أن مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين هو بطبيعته من اختصاص السلطة القضائية، وأن الإقرار للسلطة القضائية بهذا المبدأ لا يعد مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك طالما أن ممارسة هذه الرقابة يأتي في سياق قيام السلطة القضائية بالتحقق من ضرورة مواءمة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية للقانون الأعلى وهو الدستور، كذلك يعللون ذلك بأن السلطة القضائية تمتلك ميزة البعد عن التأثير السياسي فضلاً عن الخبرة^{٤٢٨}.

وحسب رأي الباحث فإن كلا الرأيين فيه جانب من الصواب، فإذا كان موضوع الرقابة من قبل القضاء ينصب على تشريع مخالف لأحكام الدستور، فإن ذلك يعد حماية للدستور ولا يعد تعدياً على اختصاص السلطة التشريعية لأن هذه الأخيرة ملزمة بعدم مخالفة أحكام الدستور (القانون الأساسي)، وإذا كان موضوع الرقابة يتعلق بتشريع لا تخالف أحكامه أحكام الدستور، فإن ذلك يعد تعدياً على الاختصاص الرئيسي للسلطة التشريعية، وبالتالي مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.

ولكن الإشكالية تكمن في هذا المجال في طريقة الممارسة العملية لهذه الرقابة من جانب القضاء على دستورية القوانين، ومثال ذلك في النظام السياسي الفلسطيني ما سبق إيضاحه حول القرار الذي أصدرته المحكمة العليا بصفقتها الدستورية بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ٢٠٠٥، بعدم دستورية قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٥، فقد أثار قرارها جدلاً واسعاً في أوساط المجتمع الفلسطيني وخاصة بين المؤسسات الرسمية والأهلية المختصة بمتابعة

^{٤٢٧} راجع، مرزة، اسماعيل، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، النظرية العامة في الدساتير، الطبعة الثالثة،

٢٠٠٤، ص ١٦٩.

^{٤٢٨} المرجع السابق، ص ١٦٩ - ١٧٠.

العلاقة بين السلطات في النظام الفلسطيني، حيث قامت المحكمة العليا بصفتها الدستورية بإصدار حكم في قضية هي طرف فيها، ولأن التعديلات التي أجريت على القانون حسب وجهة نظر البعض لم تخالف أحكام القانون الأساسي^{٤٢٩}.

الفرع الثاني- إنشاء السوابق القضائية المؤثرة في العمل التشريعي:

إذا كانت السلطة التشريعية تُعد وفق مبدأ الفصل بين السلطات، هي السلطة الرئيسية المختصة بالتشريع، والسلطة التنفيذية تستطيع كما أوضحنا سابقاً التدخل في هذه العملية فإن السلطة القضائية هي الأخرى تقوم بدور مهم في هذا المجال، حيث إنها عن طريق إصدارها أحكاماً قضائية تتعلق في موضوعات لم تكن منظمة وفق قوانين أو أنظمة صادرة عن الجهات التشريعية المختصة، فإنها تكون بذلك قد وضعت قاعدة تشريعية جديدة ملزمة لأطراف النزاع، ويسترشد فيها القضاة أنفسهم عند تكرار النظر في قضايا شبيهة جديدة وكذلك تتأثر فيها السلطة التشريعية عندما تقوم بتنظيم الموضوع محل النزاع في تشريع رسمي يصدر عنها^{٤٣٠}.

^{٤٢٩} نشرت صحيفة القدس الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٣، بياناً للرأي العام حول قرار المحكمة العليا بصفتها الدستورية بعدم دستورية قانون السلطة القضائية لعام ٢٠٠٥، موقع من أربع مؤسسات أهلية فلسطينية وهي: نقابة المحامين الفلسطينيين، مؤسسة مفتاح، ائتلاف أمان، والمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة".

^{٤٣٠} يقصد بالسوابق القضائية مجموعة الأحكام والقرارات التي يصدرها القضاء في موضوع نزاع معين غير منظم وفق تشريع صادر عن السلطة التشريعية، ففي هذه الحالة يعد حكم القضاء بمثابة قاعدة تشريعية جديدة في الموضوع المنظور أمامه، وتتحول هذه الأحكام والقرارات إلى مبدأ مستقر في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، حيث إنه عند قيام السلطة التشريعية بتنظيم موضوع النزاع وفق تشريع جديد تأخذ بعين الاعتبار ما قرره القضاء في هذا الشأن. راجع في ذلك، السيد على، سعيد، مرجع سابق، ص ٤١٢. وكذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، فلسطين، غزة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٤ ص ٤٥.

الفصل الرابع

حقوق الإنسان في القانون الدولي والأنظمة الديمقراطية المعاصرة

في أعقاب الحرب العالمية الثانية ونتيجة لما لحق الشعوب من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، اتجه تفكير المجتمع الدولي إلى إنشاء نظام دولي لحقوق الإنسان، وذلك لغرض ضمان احترام المساواة في الحقوق بين الشعوب، وأن يكون لكل منها الحق في تقرير مصيرها، وأن تكفل الدول حقوق الإنسان وحرياته بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين، وقد عملت الأمم المتحدة أثناء إنشائها بهذا الاتجاه، ولقد تكون نتيجة لهذه الجهود ما بات يعرف اليوم بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويتكون القانون الدولي لحقوق الإنسان من المواثيق والاتفاقيات الدولية العامة والخاصة ذات العلاقة بحقوق الإنسان، بدءاً من ميثاق الأمم المتحدة وما جاء فيه، ومروراً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية (الشرعة الدولية لحقوق الإنسان) وانتهاءً بالاتفاقيات الخاصة بحقوق أو فئات معينة، كاتفاقية منع التعذيب، واتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقيات ذوي الاحتياجات الخاصة والأطفال، وغيرها، ويفرض القانون الدولي لحقوق الإنسان على الدول مجموعة من الالتزامات القانونية تتعلق بأخذ ما جاء فيه وتضمينه في تشريعاتها المحلية، لذلك تلتزم النظم السياسية الديمقراطية باحترام ما جاء في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ومن خلال هذا الفصل وبإيجاز كلما أمكن سيتم تسليط الضوء على حقوق الإنسان في القانون الدولي، ثم سيتم التطرق إلى طريقة تنظيم مبادئ حقوق الإنسان في الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة، وذلك بهدف أن تكون الصورة واضحة عند البحث في تنظيم وإشكالية حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، حيث إن

القانون الدولي لحقوق الإنسان هو المصدر الأساسي الذي أخذ عنه المشرع الفلسطيني في تشريعاته ذات العلاقة بحقوق الإنسان، والأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة هي التي اقتدى بها المشرع الفلسطيني في بناء نظامه السياسي.

لذا سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، في المبحث الأول سيتم البحث في مفهوم حقوق الإنسان وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات، وفي المبحث الثاني سيتم التطرق إلى حقوق الإنسان في القانون الدولي، ثم في المبحث الثالث سيتم تقديم فكرة عامة عن تنظيم حقوق الإنسان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول - مفهوم حقوق الإنسان وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات:

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، سيتناول المطلب الأول مفهوم حقوق الإنسان، وفي المطلب الثاني سيتم البحث في العلاقة بين حقوق الإنسان ومبدأ الفصل بين السلطات وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول - مفهوم حقوق الإنسان:

يشير مفهوم حقوق الإنسان بحسب الأدبيات الصادرة عن الأمم المتحدة إلى مجموعة الحقوق العامة التي يتمتع بها الأفراد على قدم المساواة لكونهم بشراً ينتمون إلى مجتمع إنساني واحد^{٤٣١}. وتعرفها مفوضية حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بأنها: " الحقوق المتأصلة لجميع البشر بشكل متساوٍ، وأياً كانت الجنسية أو الإقامة أو الجنس أو العرق أو

^{٤٣١} راجع، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ديباجة الإعلان والمادتين (١) و (٢)، نسخة إلكترونية على موقع المفوضية www.ohchr.org، ٢٠٠٧-١٩٩٦، ١٧/٩/٢٠١٠. وراجع أيضاً، ذات المرجع، ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، وديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، ص ١١ وص ٢٨.

اللون أو الدين أو اللغة أو أي وضع آخر." وتكمل هذا التعريف بالقول: إن حقوق الإنسان هي مترابطة وغير قابلة للتجزئة^{٤٣٢}. وعلى الرغم من إن هذا المفهوم لحقوق الإنسان لم يظهر مفهوماً قانونياً متكاملًا إلا من خلال الصكوك الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة، والتي قننت كافة الحقوق والحريات اللازمة للإنسان كافة، فإن بعض هذه الحقوق وجدت طريقها إلى الشرائع القانونية منذ القدم، بدءاً بشريعة حمورابي التي حمت ذوات الأفراد وممتلكاتهم من الاعتداء، مروراً بالقوانين اليونانية والرومانية والمسيحية والإسلامية التي أكدت على هذه الحماية وطورتها، وصولاً إلى المساهمات الغربية في العصر الحديث التي أوضحت هذا المفهوم وأصلت تطبيقاته القانونية^{٤٣٣}.

ويعد المفكر السياسي الإنجليزي جون لوك (John Lock) أول من استخدم مصطلح حقوق الإنسان في الفكر الاجتماعي الحديث، حيث عدّه في إحدى مؤلفاته عام ١٦٩٠ حجر الزاوية في قيام أي نظام اجتماعي عادل، وقصد لوك بمصطلح حقوق الإنسان مجموعة الحقوق الطبيعية التي يتمتع بها أفراد أي مجتمع إنساني كحق التملك، والعمل، والاعتقاد، والمصلحة الذاتية، ويعتقد لوك أن هذه الحقوق إذ تُركت من دون تنظيم قانوني لها عن طريق حكومة تحترمها، فإنها ستؤدي إلى تنافس أفراد المجتمع وصراعهم مع بعضهم الآخر على نحو يقود المجتمع إلى الفوضى والدمار، ومن هنا يؤكد على أن مرد الحاجة لوجود حكومة أصلاً هي الحاجة إلى وجود جهة شرعية قادرة على حل نزاعات الأفراد عند تصادم حقوقهم الطبيعية مع بعضهم الآخر، وذلك لتأمين تمتعهم بهذه الحقوق على نحو لا يؤدي إلى إلحاق ضرر بالمجتمع كلاً، وبهذا المعنى تصبح حقوق الإنسان والقدرة على

⁴³² United Nation. (n.d.), *Your Human Rights*. Retrieved from Office of the High Commissioner for Human Rights: www.ohchr.org 1996-2010. 17/9/2010.

^{٤٣٣} راجع، راضي، مازن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، دار فنديل، الأردن،

عمان، ٢٠٠٥، ص ٢-٢٨.

تنظيمها والحفاظ عليها معياراً لشرعية الحكومة وأحقيتها في الحكم كما يذهب إلى ذلك لوك^{٤٣٤}.

ومنذ ذلك الحين أخذ مفهوم حقوق الإنسان يشهد تطورات وإيضاحات لعل أهمها تلك التي جاءت بها الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ من خلال مبادئها الثلاثة المشهورة العدل والإخاء والمساواة، والتي تعدها الثورة حقوقاً أساسية لكل أفراد المجتمع الإنساني وقبل ذلك كانت مساهمة الثورة الأميركية التي علاوة على تبنيتها مبادئ المساواة وحرية التعبير والاعتقاد أكدت على حق الأفراد في صنع سعادتهم الفردية، وشهد العام ١٩٤٨ تطوراً كان الأهم بالنسبة لمفهوم حقوق الإنسان على المستوى الدولي، حيث إنه في هذا العام قد انتقل هذا المفهوم رسمياً من النطاق الداخلي للدول إلى النطاق العالمي الأوسع وذلك من خلال تبني الأمم المتحدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، وقد استمد هذا الإعلان نصوصه من الوثائق الدستورية الأميركية والفرنسية والإنجليزية^{٤٣٥}. وينص الإعلان في مادته الأولى على أنه: "الناس يخلقون أحراراً ومتساوين في الحقوق والكرامة الإنسانية"^{٤٣٦}.

المطلب الثاني- العلاقة بين حقوق الإنسان ومبدأ الفصل بين السلطات:

يشترك كل من مبدأي الفصل بين السلطات وحقوق الإنسان ضمن مبادئ أخرى في تكوين النظام السياسي الديمقراطي، حيث إن وصف أي نظام سياسي بأنه نظام ديمقراطي يستند بالضرورة على مدى احترام هذا النظام وتطبيقه إلى ركيزتين أساسيتين وهما الحرية

^{٤٣٤} المرجع السابق، ص ٢٨.

^{٤٣٥} المرجع السابق، ص ٢٩-٣٠.

^{٤٣٦} نشر هذا الإعلان ضمن مجموعة الصكوك الدولية الصادرة عن الامم المتحدة، والمنشورة على الصفحة الإلكترونية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان www.ohchr.org ٢٠٠٧-١٩٩٦، ١٧/٩/٢٠١٠.

والمساواة، ولا يمكن تحقيق الحرية والمساواة إلا من خلال المرتكزات الآتية: الانتخابات وسيادة القانون والتعددية السياسية والمساءلة والمحاسبة والفصل بين السلطات وحقوق الإنسان وتداول السلطة. ومعنى آخر فإن مجموعة أسس الديمقراطية ومبادئها تشكل بعضها مع بعض أساساً واحداً لبناء نظام ديمقراطي متكامل، وفي حالة إخلال هذا النظام في تطبيق أحد هذه الأسس فإن ذلك من شأنه أن يؤثر على تطبيق الأسس الأخرى^{٤٣٧}.

وحول العلاقة المشتركة بين مبدأي الفصل بين السلطات وحقوق الإنسان، يقول المفكر الفرنسي مونتسكيو صاحب التصور الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات، إن جمع السلطة في يد واحدة يعد خطراً على الحقوق والحريات، ولا يمكن أن توجد الحرية مع جمع السلطات الثلاث، فالفصل بين السلطات طبقاً لرأيه هو الوسيلة الوحيدة الفعلية لتأمين الحقوق والحريات وهو يبرر هذا المبدأ باعتبارين، الأول: إن التجارب البشرية قد أثبتت أن من يتمتع بسلطات واسعة غير محددة سيسيء استعمالها، ويتعدى على حريات وحقوق المواطنين، والاعتبار الثاني: إن مبدأ الفصل بين السلطات هو الوسيلة الوحيدة التي تؤدي إلى احترام القوانين وتطبيقها، ومنها ما يتعلق بحقوق المواطنين وحرياتهم^{٤٣٨}.

ويؤكد على معنى هذا القول اللورد أكتون (Lord Acton) أحد كبار المفكرين والساسة الإنجليز إذ يقول " إن السلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة" ويقول يشهدنا التاريخ على أن للسلطة نشوة تعبت بالروؤوس، وقد وصلت هذه النشوة برؤوس بعض عظماء التاريخ من ذوي السلطان المطلق مثل الإسكندر ونابليون وهتلر إلى القيام بتصرفات تحمل طابع الجنون^{٤٣٩}. ويضيف إن كان تركيز السلطة في يد هيئة واحدة يؤدي

^{٤٣٧} راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١١١-١١٣.

^{٤٣٨} راجع، أحمد رسلان، أنور، الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١-٣٢.

^{٤٣٩} راجع، الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١١٠.

إلى الاستبداد، فإن توزيعها على عدة هيئات يحول دون ذلك، ويرى أن السلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل الرقابة المتبادلة بينها، وبذلك يكون مبدأ الفصل بين السلطات بما يحققه من رقابة متبادلة بين السلطات الثلاث الكفيل بصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم، لأن عكس ذلك، أي جمع السلطة وتركيبها في يد واحدة سوف يؤدي إلى الاستبداد وتضييع الحريات"^{٤٤٠}.

لذا وخلاصة القول وفق هذا المفهوم المتقدم آنفاً حول العلاقة بين مبدأي الفصل بين السلطات وحقوق الإنسان، أن أي إشكالية تواجه التطبيقات الصحيحة لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الديمقراطي، فإن ذلك بالضرورة سينعكس سلباً على إعمال حقوق الإنسان داخل هذا النظام.

المبحث الثاني - حقوق الإنسان في القانون الدولي:

سيتم الإكتفاء بتناول حقوق الإنسان في القانون الدولي بدءاً من تأسيس الأمم المتحدة ووضع ميثاقها، وما تلا ذلك من إصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومن ثم العهدان الدوليان لعام ١٩٦٦، حيث إن هذه المواثيق والاتفاقيات الدولية تعد الإطار القانوني العام الناظم لحقوق الإنسان على المستوى الدولي، والذي على أساسه صدرت الاتفاقيات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق أو بفئات معينة من البشر، سيتم تناولها على النحو الآتي:

المطلب الأول - حقوق الإنسان في ميثاق الأمم المتحدة:

أكد ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥، على أهمية حقوق الإنسان للشعوب، وجعل تحقيقها هدفاً تسعى وتعمل من أجله الأمم المتحدة، حيث جاء في ديباجة ميثاق الأمم

^{٤٤٠} المرجع السابق، ص ١١٢ - ١١٥.

المتحدة النص الآتي^{٤١}: " نحن شعوب الأمم المتحدة، قد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية". كما تنص المادة الأولى من الميثاق على أن من بين مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها: "٣- تحقيق التعاون على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان، والحريات الأساسية للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

وكذلك يلزم الميثاق الجمعية العامة للأمم المتحدة، القيام بإعداد الدراسات وتقديم توصيات وإنشاء لجان بغرض إتمام التعاون الدولي على تحقيق احترام حقوق الإنسان^{٤٢}. وعلى الرغم من أن هذه النصوص العديدة تضمنها ميثاق الأمم المتحدة حول احترام حقوق الإنسان، إلا أنها جاءت في هيئة إشارات عامة، ولم تحرر ماهية الحقوق والحريات، كما أن الميثاق لم يُنشئ نظاماً للرقابة على ضمان احترامها وحمايتها، ولذلك لم يتوقف نشاط الأمم المتحدة في مجال كفالة حقوق الإنسان وحمايتها عند تلك النصوص التي نص عليها ميثاقها، بل استمرت جهودها في هذا المجال وصدرت في العاشر من كانون الأول لعام ١٩٤٨، أول وثيقة عالمية خاصة بحقوق الإنسان، سُميت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتبعها الاتفاقيتان الدوليتان الشهيرتان اللتان عرفتا بالعهدين الدوليين

^{٤١} وقع ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ حزيران عام ١٩٤٥ في مدينة سان فرانسيسكو، وذلك في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية التي جرى تأسيسها (الأمم المتحدة) وأصبح نافذاً في ٢٤ تشرين الأول عام ١٩٤٥. راجع في ذلك، ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥، نسخة إلكترونية منشورة على الموقع الرسمي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، www.ohchr.org، ٢٠٠٧-١٩٩٦، ١٧/٩/٢٠١٠.

^{٤٢} المرجع السابق، المادتين (١٣) و (٦٨).

لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦، وأطلق على الوثائق الثلاث اصطلاح الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني- حقوق الإنسان في الشرعة الدولية:

تعد الشرعة الدولية لحقوق الإنسان المرجع الأساسي الناظم لحقوق الإنسان على المستوى الدولي، وذلك لأنها تفرض التزامات أدبية وقانونية على الدول المنضمة إليها، حيث إن الدول مُلزَمة بأخذ ما جاء فيها من حقوق وحرّيات ضمن تشريعاتها المحلية. سيتم استعراض مكونات الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وما ورد فيها من حقوق وحرّيات والالتزامات التي ترتبها على الدول من خلال الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

بتاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٤٨، صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ما أُصطلح على تسميته الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويعد هذا الإعلان أول وثيقة دولية متكاملة لحقوق الإنسان تجمع الحقوق والحرّيات اللازمة للإنسان^{٤٤٣}. ويتكون هذا الإعلان من ديباجة تتحدث عن أهمية حقوق الإنسان لبني البشر كافة، والتزامات الدول فيما يتعلق بمجموعة الحقوق والحرّيات الواردة فيه، ثم تلا ديباجته ثلاثون مادة تشتمل على كل من الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. سيتم استعراض مجموعتي الحقوق التي تضمنها الإعلان ثم سيتم الإشارة إلى القيمة القانونية لها، وذلك على النحو الآتي:

^{٤٤٣} أُعتمد هذا الإعلان ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول عام ١٩٤٨. راجع في ذلك، عنوان وثيقة الإعلان، المنشورة على الموقع الإلكتروني للمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان www.ohchr.org ٢٠٠٧-١٩٩٦، ١٧/٩/٢٠١٠.

أولاً- الحقوق المدنية والسياسية:

تضمنت المواد من (١-٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مجموعة الحقوق المدنية والسياسية اللازمة للإنسان، حيث بدأت المادة (١) بالنص على مبدأ المساواة بين جميع الناس حيث جاء فيها أنه: " يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء". ثم أكدت المادة (٢) على مبدأ المساواة وعدم التمييز من خلال النص على أنه: "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر. وفضلاً عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلاً أو موضوعاً تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أم خاضعاً لأي قيد آخر على سيادته".

ثم تنص المواد اللاحقة من (٣-٢١) على الحقوق والحريات الآتية: الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصي، والحرية من العبودية والرق، وعدم الخضوع للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المحاطة بالكرامة، والحق بالاعتراف للإنسان بالشخصية القانونية، والحق في المساواة أمام القانون، وحق التقاضي، وعدم التعرض إلى الاعتقال أو الاحتجاز أو النفي على نحو تعسفي، وحق المتهم في أن يعامل على أساس البراءة حتى تثبت إدانته، والحق في التمتع بجنسية، والحق في الزواج وتأسيس أسرة، وحرية الفكر والضمير والدين، وحق التملك، وحرية الرأي والتعبير، وحرية الاشتراك في الاجتماعات والحق في المشاركة في الشؤون العامة لبلده وغيرها من الحقوق^{٤٤٤}.

^{٤٤٤} راجع، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، حقوق الإنسان، مجموعة الصكوك الدولية، المجلد الأول، نيويورك، ١٩٩٣، ص ١، المواد (٣) - (٢١).

ثانياً- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

تنص المواد من (٢٢-٢٨) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث اشتملت هذه المواد على الحقوق الآتية: الحق في الضمان الاجتماعي، والحق في العمل، والحق في الحصول على أجر متساوٍ ومكافأة عادلة ومرضية، والحق في إنشاء النقابات والانضمام إليها، والحق في الرعاية الصحية، والحق في الضمان الاجتماعي في حالة البطالة أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة، والحق في التعليم وغيرها من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية^{٤٤٥}. وتنص المادة (٢٨) على أنه " لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً". وتنص المادة (٢٩) على الآتي: "١- على كل فرد واجبات إزاء الجماعة، التي فيها وحدها يمكن أن تنمو شخصيته النمو الحر الكامل. ٢- لا يخضع أي فرد في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها حصراً ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي. ٣- لا يجوز في أي حال أن تمارس هذه الحقوق على نحو يناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها".

أما المادة (٣٠) فتشدد على ضرورة التزام الدول والأفراد بما جاء بمقصد هذا الإعلان وعدم القيام بأي نشاطات يمكن أن تؤثر على فهم مغلوط لما تضمنه من حقوق وحريات، إذ تنص على الآتي: "ليس في هذا الإعلان أي نص يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على تخويل أية دولة أو جماعة، أو أي فرد، أي حق في القيام بأي نشاط أو بأي فعل يهدف إلى هدم أي من الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه".

^{٤٤٥} المرجع السابق، المواد (٢٢) - (٢٧).

ثالثاً- القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

حول القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان هناك اتجاهان في الفقه القانوني الدولي، الاتجاه الأول: وهو الاتجاه الراجح يرى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يتمتع بقوة الإلزام القانونية لأنه لا يعد اتفاقية دولية، ولأنه صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بشكل توصية للدول^{٤٤٦}. أما الاتجاه الثاني فيقول بأن هذه الوثيقة تتمتع بقوة الإلزام في حدود معينة، وهو يؤدي إذا ما توافرت شروط معينة إلى تكوين وإرساء قواعد قانونية تلتزم الدول بها عن طريق العرف الدولي^{٤٤٧}.

الفرع الثاني- العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦:

المقصود بالعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان هما: الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية، وقد تم إقرار هاتين الاتفاقيتين بموجب قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة المرقم ٢٢٠٠ أ (د-٢١)^{٤٤٨}. وبموجب هاتين الاتفاقيتين تحولت الحقوق التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ إلى التزامات دولية مصدرها القانون الدولي الاتفاقي مما يعني نهاية الجدل حول القيمة القانونية لإعلان عام ١٩٤٨، كما أنشأت هاتان الاتفاقيتان نظاماً قانونياً دولياً للرقابة يعمل على ضمان تطبيق واحترام الحقوق والحريات

^{٤٤٦} راجع، راضي، مازن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، دار قنديل، الأردن عمان، ٢٠٠٥، ص ٢٨٢.

^{٤٤٧} المرجع السابق، ص ٢٨٣.

^{٤٤٨} راجع، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، القانون الدولي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، وديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، ص ١١ و ص ٢٨. نسخة إلكترونية على موقع المفوضية www.ohchr.org، ٢٠٠٧-١٩٩٦، ١٧/٩/٢٠١٠.

التي جاءت بها هاتان الاتفاقيتان^{٤٤٩}. سيتم تناول هذا المطلب في فرعين، الأول فحوى العهدين، والثاني نظام الحماية الدولية لهذين العهدين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - فحوى العهدين الدوليين لحقوق الإنسان:

يحتوي هذان العهدان على بعض الأحكام المشتركة كمقدمة كل منهما، والمواد (١، ٣، ٥) حيث أن ديباجة كل اتفاقية منهما تذكر الدول بالتزاماتها طبقاً لميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان، وتذكر الفرد بالمسؤولية الملقاة عليه في السعي إلى تعزيز هذه الحقوق واحترامها، وتشير المقدمة كذلك إلى المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الاتفاقيتان المتمثلة بالكرامة اللصيقة في جميع أعضاء الأسرة الدولية وحقوقهم المتساوية، وصدور هذه الحقوق كذلك عن الكرامة اللصيقة بالإنسان، وتضيف أن لا فرق من حيث الأهمية بين حقوق الإنسان المختلفة، فالتحرر من الخوف والحاجة يتحقق فقط إذا استطاع كل فرد أن يتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية.

وتعلن المادة الأولى من الاتفاقيتين أن حق تقرير المصير حق عالمي، ودعت الدول إلى احترام هذا الحق وتعزيزه، وتؤكد المادة الثالثة من الاتفاقيتين على حق المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق كافة، وطالبت الدول بتحويل هذا المبدأ إلى حقيقة مطبقة، في حين تنص المادة الخامسة من الاتفاقيتين على ضمانات ضد القضاء على أي حق من الحقوق أو الحريات الأساسية أو تقييدها دون مسوغ، كما تضمنت ضمانات ضد سوء تفسير أي نص من نصوص الاتفاقيتين واتخاذ هذا التفسير مبرراً لانتهاك أي حق من الحقوق أو حرية من الحريات الواردة فيهما.

^{٤٤٩} راجع، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد (٢٨) - (٤٥)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواد (١٦) - (٢٥).

وقد وردت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المواد (٦-١٥) من اتفاقية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذه تشمل الحق في العمل، والحق في التمتع بشروط عمل صالحة وعادلة، وحق تشكيل النقابات والانضمام إليها، والحق في الإضراب، والحق في الضمان الاجتماعي وحماية الأسرة، والحق في مستوى معيشي مناسب، والحق في الصحة البدنية والعقلية، وحق كل فرد في الثقافة مع وجوب جعل التعليم الابتدائي إلزامياً ومجانياً للجميع، مع تيسير التعليم الثانوي والمهني والفني، والتعليم العالي فضلاً عن حرية البحث العلمي وحماية الإنتاج العلمي.

أما الحقوق المدنية والسياسية فقد جاء تفصيلها في المواد (٦-٢٧) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقد تضمنت الحق في الحياة، والحق في الحرية والسلامة الشخصية، وحق كل متهم في معاملة إنسانية، وتحريم سجن إنسان على أساس عدم قدرته على الوفاء بالتزاماته التعاقدية (عدم حبس المدين المعسر) والحق في التنقل، والحق في المساواة أمام القضاء، وحق كل إنسان في أن يعترف به بوصفه شخصاً أمام القانون وحرية الفكر والضمير والديانة، والحق في الاجتماعات السلمية، والحق في إنشاء الجماعات، والحق في الزواج، وحق الأطفال في الحماية بما في ذلك الحق في الإسم والجنسية، وحق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والمساواة أمام القانون، وعدم التمييز وحماية الأقليات العنصرية أو الدينية أو اللغوية والتي تتضمن حقهم في التمتع بثقافتهم أو الإعلان عن ديانتهم واتباع تعاليمهم أو استعمال لغتهم.

ثانياً- نظام الحماية الدولية لعهدى حقوق الإنسان:

في أعقاب صدور العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦، قامت الأمم المتحدة بإنشاء لجنتين، لغرض مراقبة الدول وتشجيعها على تنفيذ ما جاء فيهما من حقوق وحرريات، سيتم تناول هاتين اللجنتين على النحو الآتي:

أ. لجنة حقوق الإنسان

أوجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إنشاء لجنة تسمى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وتتألف اللجنة من ثمانية عشر عضواً من الدول الموقعة على العهد الدولي (الاتفاقية)^{٤٥٠}. وتختص اللجنة في النظر في التقارير المرفوعة إليها من الدول الأطراف في العهد الدولي، حيث يفرض العهد أن تقوم الدول برفع تقارير دورية إلى لجنة حقوق الإنسان، وأن تتضمن هذه التقارير التدابير التي اتخذتها الدول، والتي تمثل إعمالاً للحقوق المعترف بها في العهد، وعن التقدم الذي أحرزته كل دولة في سبيل تمتع مواطنيها بالحقوق الواردة فيه^{٤٥١}.

ب. اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

لم يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، النص صراحةً على إنشاء لجنة لمساعدة المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة في أعماله التي يقتضيها العهد، وذلك على خلاف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبدلاً من ذلك قام المجلس بإنشاء لجنة مناظرة من وجوه عديدة لرصد الامتثال للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتتكون اللجنة من ثمانية عشر عضواً من الخبراء المعترف بكفاءتهم في ميدان حقوق الإنسان يعملون بصفتهم الشخصية، ويؤخذ بالاعتبار عند اختيار هؤلاء الأعضاء مسألة التوزيع الجغرافي بين الدول^{٤٥٢}.

^{٤٥٠} راجع، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (٢٨).

^{٤٥١} المرجع السابق، المادة (٤٠).

^{٤٥٢} راجع، راضي، ماذن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ص ٢٨٦-٢٨٧.

وترفع اللجنة إلى المجلس تقريراً عن أنشطتها يتضمن موجزاً لنظرها في التقارير المقدمة من الدول الأطراف في العهد، والتقارير المقدمة من الوكالات المتخصصة وتقدم باقتراحات وتوصيات ذات طابع عام بغية مساعدة المجلس في الاضطلاع بمسؤولياته، ولا سيما مسؤولياته بموجب المادتين (٢١) و (٢٢) من العهد حيث تنص المادة (٢١) على أنه: " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يقدم إلى الجمعية العامة بين الحين والحين تقارير تشتمل على توصيات ذات طبيعة عامة وموجزة من المعلومات الواردة من الدول الأطراف في هذا العهد ومن الوكالات المتخصصة حول التدابير المتخذة والتقدم المحرز على طريق كفالة تعميم مراعاة الحقوق المعترف بها في هذا العهد". وتنص المادة (٢٢) على أنه: " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي استرعاء نظر هيئات الأمم المتحدة الأخرى وهيئاتها الفرعية، والوكالات المتخصصة المعنية بتوفير المساعدة التقنية، إلى أية مسائل تنشأ عن التقارير المشار إليها في هذا الجزء من العهد، ويمكن أن تساعد تلك الأجهزة، كل في مجال اختصاصه، على تكوين رأي حول ملائمة اتخاذ تدابير دولية من شأنها أن تساعد على فعالية التنفيذ التدريجي لهذا العهد".

المطلب الثالث - التزامات الدول في أعمال الحقوق والحريات بموجب الشرعة الدولية:
تفرض الشرعة الدولية لحقوق الإنسان على الدول التزامات محددة لإعمال الحقوق والحريات الواردة فيها، وتختلف هذه الالتزامات تبعاً لاختلاف مجموعات الحقوق فمجموعة الحقوق المدنية والسياسية تتطلب ما يسمى بالالتزامات السلبية من قبل الدولة بمعنى أن تمتنع الدولة عن التدخل أو اتخاذ أية إجراءات لمنع ممارسة هذه الحقوق من قبل الأفراد^{٤٥٣}.

^{٤٥٣} راجع، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (٢).

أما مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تتطلب التزامات إيجابية من قبل الدولة، أي أن تقوم الدولة بالتدخل مادياً عن طريق توفير الموارد المالية والبشرية لإعمال هذه الحقوق^{٤٥٤}. سيتم تناول كل من هذه الالتزامات على النحو الآتي:

الفرع الأول: التزامات الدول في إعمال الحقوق والحريات المدنية والسياسية

يتضمن نص المادة (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية خمسة التزامات يقع على عاتق الدول تنفيذها بشكل فوري، وذلك لغرض إعمال الحقوق والحريات التي جاء فيها. سيتم استعراض هذه الالتزامات على النحو الآتي:

أولاً: إعمال الحقوق المدنية والسياسية وبشكل متساوٍ لجميع المواطنين

تنص المادة (٢) الفقرة (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الآتي: "١- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

ثانياً: اتخاذ تدابير تشريعية وتنظيمية لإعمال الحقوق والحريات الواردة في العهد

تنص المادة (٢) الفقرة (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الآتي: "٢- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها

^{٤٥٤} راجع، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواد (٢) و (٣) و (٤).

الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية".

ثالثاً: إنشاء أجهاد مختصة تكون مهمتها تلقي تظلمات المواطنين بشأن انتهاكات حقوقهم

تنص المادة (٢) الفقرة (٣) البند (أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الآتي: " أن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص أتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية".

رابعاً: أن تكفل الدولة البت في انتهاكات حقوق المواطنين

تنص المادة (٢) الفقرة (٣) البند (ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الآتي: " أن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمى إمكانيات التظلم القضائي".

خامساً: أن تلتزم الدولة بتنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة المنتهكة حقوقهم

تنص المادة (٢) الفقرة (٣) البند (ج) منه على الآتي: " أن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين".

وخلاصة القول من خلال العرض السابق للالتزامات الدول الواردة في المادة المذكورة آنفاً أن الحقوق المدنية والسياسية تتطلب التنفيذ الفوري من قبل الدول، فهي لا تفرض على عاتق الدول أية التزامات مادية، وتقتصر التزاماتها على ضرورة النص عليها وكفالتها من خلال تشريعات محلية، وأيضاً كف يد السلطة عن التدخل في ممارستها من قبل المواطنين وفي حالة تعرض أحد هذه الحقوق للانتهاك، أن تمكن الدولة الضحية من التظلم واللجوء إلى القضاء، ومن ثم تنفيذ ما يأمر به القضاء في هذا الشأن.

الفرع الثاني- التزامات الدول في أعمال الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

تضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزامات المفروضة على الدول لإعمال الحقوق والحريات الواردة فيه، سيتم استخلاصها من فحوى نصوص أحكامه على النحو الآتي:

أولاً- الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

تنص المادة (٢) الفقرة (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه: "١- تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

ثانياً- إعمال الحقوق الواردة في العهد دون تمييز بين المواطنين:

تنص المادة (٢) الفقرة (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أنه: "٢- تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

ثالثاً- إعمال الحقوق الواردة في العهد لغير المواطنين بالقدر الذي تسمح به مواردها المالية:

تنص المادة (٢) الفقرة (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه: " للبلدان النامية أن تقرر، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولاقتصادها القومي، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين".

رابعاً- إعمال الحقوق الواردة في العهد بشكل متساوٍ بين الجنسين:

تنص المادة (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بضمان مساواة الذكور والإناث في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في هذا العهد".

خامساً- عدم إخضاع التمتع بالحقوق لإجراءات لا تتفق مع طبيعة هذه الحقوق:

تنص المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بأنه ليس للدولة أن تُخضع التمتع بالحقوق التي

تضمنها طبقاً لهذا العهد إلا للحدود المقررة في القانون، وإلا بمقدار توافق ذلك مع طبيعة هذه الحقوق، وشريطة أن يكون هدفها الوحيد تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديمقراطي".

وخلاصة القول من خلال ما سبق ذكره حول الالتزامات المقررة على الدول لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن هذه الحقوق تفرض التزامات إيجابية على الدولة، بمعنى أن تحقيق مضمون هذه الحقوق يتطلب أن تكون الدولة قادرة مادياً على أدائها، كما أن ذلك يتوقف على جهود كل دولة لمناقشة الخطوات التي تقود لتحقيق الوجود المادي لهذه الحقوق وصياغتها في تشريعات قابلة للتنفيذ، كما أن التخلف عن أداء هذه الحقوق لا يصلح على وجه العموم أن يكون موضوعاً لدعوى أمام القضاء.

المبحث الثالث - حقوق الإنسان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة:

تكمن أهمية حقوق الإنسان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة في أنها لم تكن وليدة منحة من حكامها، بل كانت نتيجة ثورات عديدة قامت ضد استبداد الحكام وتركيز السلطة بيدهم. وفي هذا المبحث سيتم تناول الحقوق والحريات وتطورها في أنظمة ذات الدول الديمقراطية التي أشرنا إليها في الفصل الأول عندما تم الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات فيها، وهي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، وذلك لغرض توضيح ما أمكن العلاقة السببية بين كل من مبدأي تركيز السلطات، والفصل بين السلطات من جهة، وإعمال حقوق الإنسان من جهة أخرى، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول - حقوق الإنسان في النظام السياسي البريطاني:

نتج عن نضال الشعب الإنجليزي ضد حكم الملوك واستبدادهم في السلطة، وحرمانهم من الحقوق والحريات اللازمة لهم، عدد من الموائيق التي تنظم العلاقة بين الحكام والمواطنين وقد رسخت هذه الموائيق فكرة حكم القانون وتطبيقه على الجميع بما يشمل الحكام

أنفسهم، كما كفلت هذه المواثيق عدداً من الحقوق والحريات الأساسية على اختلاف أنواعها، والتي بقي مفعولها سارياً لغاية عصرنا الحالي، حيث تعتمد بريطانيا في إعمالها للحقوق والحريات على مجموعة من القوانين الأساسية المستندة إلى المواثيق التاريخية التي دونتها وحمتها، وذلك نظراً لعدم وجود دستور مكتوب في بريطانيا عامة، لذا سيتم تناول هذه المواثيق تبعاً لتسلسلها التاريخي على النحو الآتي:

الفرع الأول- الميثاق العظيم للحريات (Magna Carta) لعام ١٢١٥:

مع بداية عصر النهضة في القرن الثالث عشر الميلادي صدر في إنجلترا عام ١٢١٥، الميثاق العظيم للحريات (Magna Carta)، وذلك على أثر ثورة عارمة معادية لطغيان الملك ونصت هذه الوثيقة على ضرورة مراعاة الملك لحقوق الرعية أفراداً وجماعات، وحمائيتهم من الظلم، وضمان محاكمة الناس على أيدي محلفين، وعدم سجن أي شخص أو القبض عليه بغير سند قانوني، كذلك ثبتت الوثيقة حكم القانون، إذ نصت المادة (٤٠) منها وعلى لسان الملك بالآتي: " لن نتعصب أو نتساهل في تطبيق القانون وإيفاء العدالة"^{٤٥٥}.

الفرع الثاني- عريضة الحقوق لعام ١٦٢٨:

صدرت عريضة الحقوق بتاريخ ٧ حزيران ١٦٢٨ بعد صراع بين الملك شارل الأول والبرلمان، إذ اشترط البرلمان لقاء موافقته على المال الذي طُلب من جانب شارل الأول لتمويل حربه ضد إسبانيا أن يوافق على مضمون عريضة الحقوق التي تضمنت مجموعة من الحقوق والحريات الخاصة بالمواطنين، وقد قبل الملك بهذا العرض، غير أن النزاع تجدد بين الطرفين بخصوص إمكانية قيام الملك بفرض الضرائب مما أدى إلى اتهامه بجريمة خيانة حقوق

^{٤٥٥} راجع، محمود ابراهيم مغربي، كريمان، الأصول التاريخية لحقوق الإنسان، جامعة حلوان، ٢٠٠٢، ص ١١-

الشعب وحرياته، وانتهى الأمر بإلقاء القبض عليه ومحاكمته أمام البرلمان الذي قضى بإعدامه^{٤٥٦}. وأهم البنود التي تضمنتها هذه الوثيقة هي عدم قيام الملك بطلب الهبات والقروض الإجبارية، وعدم قيامه بسجن أي شخص إلا بتهمة حقيقية محددة، وعدم إعلان الأحكام العرفية وقت السلم، واحترام الحرية الشخصية، وعدم فرض ضرائب جديدة إلا بموافقة البرلمان^{٤٥٧}.

الفرع الثالث - إعلان الحقوق لعام ١٦٨٩:

أقرت وثيقة إعلان الحقوق من جانب البرلمان في شباط ١٦٨٩، ومن خلال هذه الوثيقة انتهت سلطة الملوك المطلقة إذ أعلن أعضاء البرلمان بطلان سلطة الملك المزعومة في تعطيل القوانين أو عدم العمل بها أو الاستغناء عنها دون موافقة البرلمان، وابطال العمل بالمحاكم الاستثنائية وعدم مشروعية جباية الملك للضرائب بدون موافقة البرلمان، وأن من حق أفراد الشعب تقديم العرائض والتظلمات إلى الملك دون جواز تعرضهم للعقاب من أجل ذلك وأن الانتخابات البرلمانية يجب أن تكون حرة، وعدم عرقلة حرية الرأي، ووجوب مراعاة العدالة وعدم الإفراط في العقوبات والغرامات والرسوم التي تُقتضى من الأفراد، وبهذه الوثيقة أرسيت دعائم الحرية الفردية في إنجلترا، إذ يعد إعلان الحقوق في نظر الفقهاء الإنجليز دستور إنجلترا الحديث^{٤٥٨}.

^{٤٥٦} المرجع السابق، ص ١٣.

^{٤٥٧} المرجع السابق، ص ١٤-١٥.

^{٤٥٨} راجع، راضي، ماذن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ص ٣٣-٣٤.

المطلب الثاني- حقوق الإنسان في النظام السياسي الأمريكي:

سيتم تناول حقوق الإنسان وتطورها في النظام السياسي الأمريكي استناداً إلى وثيقة إعلان الاستقلال عام ١٧٧٦، وإلى ميثاق الحقوق لعام ١٧٩١ الملحق بالدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- حقوق الإنسان في وثيقة إعلان الاستقلال عام ١٧٧٦:

تضمنت وثيقة إعلان الاستقلال الأمريكية العديد من الأفكار المعبرة عن نظرية الحقوق الطبيعية والعقد الاجتماعي إذ ورد في ديباجتها الآتي: "تعتبر هذه الحقائق على أنها بديهية وأن جميع بني البشر خلُقوا متساوين، وأن خالقهم منحهم حقوقاً معينة لا يمكن التصرف بها، إن من بين هذه الحقوق الحق في الحياة، والحرية، ونشدان السعادة، وأنه من أجل تأمين هذه الحقوق تتشكل الحكومات بين الرجال وتستمد سلطاتها العادلة بقبولها من المحكومين وأنه كلما أصبح أي شكل من الحكم مدمراً لهذه الأهداف، يعود الحق إلى الشعب أن يغير هذه الحكومات أو يزيلها، وينشئ حكومة جديدة تركز أسسها على مثل هذه المبادئ وتنظم سلطاتها بشكل ينظر إليه الناس على أنه الأكثر احتمالاً لتأمين سلامتهم وسعادتهم"^{٤٥٩}.

الفرع الثاني- حقوق الإنسان في الدستور الاتحادي لعام ١٧٨٧:

لم يتضمن الدستور الاتحادي الأمريكي عند إقراره عام ١٧٨٧ إلا على بضعة نصوص تتعلق بضمانات الحرية الفردية، ولكن في ٢٥ أيلول ١٧٨٩ تبني الكونغرس الأمريكي دفعة واحدة عشرة تعديلات أُقرت وفاءً لوعده قُطِع لبعض الولايات القلقة على استقلالها

^{٤٥٩} راجع، وزارة الخارجية الأمريكية، حقوق الإنسان بإيجاز، قسم المطبوعات، كتب، ص ١٩، نسخة إلكترونية

محدثة، على موقع الوزارة، www.America.gov، ٢٠١٠/٤/١٥.

وحريات مواطنيها، وتتعلق ثمانية بنود من هذه التعديلات بضمانات الحقوق الشخصية والملكية الفردية، والبندان الأخيران يتعلقان بحقوق الدول في أمورها الداخلية، وقد عرفت هذه التعديلات بميثاق الحقوق^{٦٠}. وقد نصت هذه التعديلات على أنه ليس لمجلس الشيوخ سن قوانين تفرض اتباع دين معين، أو تمنع حرية النقد، أو تحد من حرية الصحافة، أو تمنع أفراد الشعب من التجمع بهدف التعبير عن المطالبة بحقوقهم، كما لا يحق لممثلي الدولة دخول أحد بيوت المواطنين دون موافقته، كما لا يحق للدولة البحث عن أوراق أو ممتلكات المواطنين، ولا يجوز أخذ أموال الأفراد العقارية بدون تعويض مقبول من الدولة وفي حالة ارتكاب جريمة فالجرم يملك الحق في المطالبة بالإسراع في محاكمته، وله الحق في أن يعرف الجرم الذي ارتكبه أو المخالفة التي قام بها، وله الحق في مقابلة الشهود الذين يودون أداء الشهادة ضده وسماع أقوالهم، كما أن له الحق في الحصول على شهود لمصلحته، وله الحق في تعيين من يدافع عنه، ثم توالى التعديلات الدستورية التي تضمن حقوقاً معينة، ومنها إلغاء الرق، والمساواة في الانتخابات بين البيض والسود، وإقرار الحق في الانتخاب للإناث على قدم المساواة مع الذكور^{٦١}.

المطلب الثالث - حقوق الإنسان في النظام السياسي الفرنسي:

ارتبط مفهوم حقوق الإنسان في النظام السياسي الفرنسي وتبلور مع قيام الثورة الفرنسية، حيث يعد إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩، الإعلان الأكثر شهرة لأنه أحرز قيمة عالمية، كما أن أغلب دول العالم أخذت عن هذا الإعلان في صياغتها للحقوق

^{٦٠} المرجع السابق، ص ٢٠-٢٥.

^{٦١} راجع، وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع

ملاحظات تفسيرية، ص ٨-١٤ وص ٣٣-٣٦.

الفردية في دساتيرها^{٤٦٢}. وعليه سيتم التطرق إلى بعض المراحل المهمة في التجربة الفرنسية المرتبطة بحقوق الإنسان، وهي كالاتي:

الفرع الأول- إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩:

بتاريخ ٢٦ آب ١٧٨٩ وبعد الثورة الفرنسية الكبرى صدر إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، وقد أخذت نصوصه ووضعت في مقدمة دستور ٣ أيلول ١٧٩١ ويتضمن هذا الإعلان مقدمة وسبعة عشر مادة ذات علاقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتتلخص نصوصه بالنقاط الآتية: " ١- لكل إنسان حقوق طبيعية مقدسة خالدة غير قابلة للتغيير بسبب تبدل الزمان كما لا يمكن التخلص منها وهي الحياة والحرية والمساواة. ٢- هدف المجتمع السياسي يتمثل في الحفاظ على حقوق الإنسان إذ إن الإنسان هو الغاية. ٣- لا توجد حدود تقيد من حرية الإنسان إلا الحدود الناجمة عن ممارسة الغير لحقوقه الطبيعية. ٤- القانون لا يمكن أن يؤثر في حريات الأفراد فهو لا يستطيع أن يضع حاجزاً إلا إزاء الأعمال المضرة بالمجتمع وعند الضرورة"^{٤٦٣}.

الفرع الثاني- حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في الدساتير الفرنسية:

عرفت فرنسا منذ عام ١٧٩١ إلى عام ١٨٧٥ ثلاثة عشر دستوراً مكتوباً ولا يكاد يخلو دستور فرنسي- إبتداءً من الدستور الأول الذي صدر بعد الثورة الكبرى وصولاً لدستور ديغول النافذ لعام ١٩٥٨- من كفالة مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية، نشير إلى

^{٤٦٢} راجع، راضي، مازن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ص ٣٦.

^{٤٦٣} المرجع السابق، ص ٣٦-٣٧. وكذلك، راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، النظم السياسية المقارنة، مرجع،

سابق، ص ٣٩٩.

أثنى منها، دستور عام ١٧٩١، وهو أول دستور في النظام السياسي الفرنسي، ودستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، الدستور الحالي النافذ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١:

الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ هو أول دستور صدر بعد الثورة الفرنسية الكبرى، وقد قام واضعوه بوضع إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ كما هو في رأس هذا الدستور، وبهذا الشكل فقد جسد دستور ١٧٩١ إعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ بصيغة دستورية ملزمة بعد أن أثار الإعلان مسألة القيمة القانونية الحقيقية لنصوصه^{٤٦٤}.

ثانياً- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨:

تبني دستور عام ١٩٥٨، في نصوصه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ فضلاً عن تبنيه مقدمة دستور ١٩٤٦ التي قضت بالاعتراف بالحريات الجماعية في مجالات متعلقة بالعمل إذ أقر حق الإضراب، وحق اختيار المندوبين، كما تمت الإشارة إلى مسألة التخطيط الاقتصادي لضمان الاستخدام العقلاني للموارد، كما أقر حق الحياة اللائقة لجميع المواطنين في مجالات الحماية الصحية والأمن والراحة والتسليّة والتعليم المجاني^{٤٦٥}. وتجدر الإشارة أن تمسك دستور ١٩٥٨ بإعلان ١٧٨٩ وما جاء به من مضمون يعبر عن الفردية وسلبية الدولة، ولكنه بالمقابل أقر مقدمة دستور ١٩٤٦ وما عبرت عنه من مضمون إيجابي للدولة، حيث تم التوسع في مجال الحريات من مجالها الفردي السليبي، والمحدد بثلاثة مجالات تتعلق بحماية الفرد، والمحافظة على ملكيته، وتأمين ذهابه وإيابه، إلى مجال حماية الجماعة ومقدراتها المادية والصحية والتعليمية بصورة تعبر عن الاهتمام بالفرد

^{٤٦٤} راجع، راضي، مازن ليو، و عبد الهادي، حيدر أدهم، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ص ٣٧-٣٨.

^{٤٦٥} المرجع السابق، ص ٤٠.

والجماعة في الوقت نفسه ضمن مفهوم الدولة القومية الحارسة والمرفهة والضامنة للحياة^{٤٦٦}.

وخلاصة القول من خلال الإشارة السابقة لحقوق الإنسان وتطورها في الأنظمة السياسية الديمقراطية المذكورة آنفاً، أن مسألة تقييد حقوق الإنسان في هذه الأنظمة قبل تحولها إلى الديمقراطية، قد ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بقضية تركيز السلطة بيد الحكام والملوك واستبدادهم في ممارستها، وأن كفالة هذه الحقوق وإعمالها قد تم بعد الحد من سلطات هؤلاء الحكام وتفردهم في السلطة. بمعنى آخر، أنه كلما كان هناك تركيز للسلطة بيد الحكام والملوك يصبح هناك انتقاص من الحقوق والحريات وتقييدها، وكلما تم الحد من تركيز هذه السلطة - من خلال إخضاع الحكام لحكم القانون، ورقابة البرلمان والقضاء ومن خلال توزيع السلطة على جهات مختلفة داخل النظام السياسي - أصبح هناك إقرار لحقوق المواطنين وحرياتهم وأصبح إعمال هذه الحقوق بشكل أفضل.

وهذا مؤشر يستدل به على أن الحد من السلطة يؤدي بالنتيجة لإعمال أكبر لحقوق الإنسان، وبمعنى آخر، أن توزيع السلطة بين السلطات الثلاث يعد ضماناً أساسية لاحترام وإعمال حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كما يتضح أن هذه النظم السياسية قد اتجهت إلى حماية حقوق الإنسان من خلال الوثيقة القانونية العليا فيها، سواء أكانت على شكل وثائق قانونية أساسية أو من خلال الدستور، وهذا يعطي مؤشراً على الأهمية البالغة التي توليها النظم السياسية الديمقراطية لحقوق الإنسان، وهذا ما سيتم تناوله بشكل أوضح من خلال المطلب الآتي.

^{٤٦٦} راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، النظم السياسية المقارنة، مرجع، سابق، ص ٣٩٩ وما بعدها.

المطلب الرابع- الحماية الداخلية لحقوق الانسان في النظم الديمقراطية:

توفر الأنظمة السياسية الديمقراطية ضمانات جدية تكفل احترام حقوق مواطنيها وحريةهم وفي مقدمة هذه الضمانات إدراج الحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية، فلا حرية بدون قانون يحميها من اعتداء الحكام أو الأفراد أنفسهم، كما تكفل وجود قضاء مستقل يملك ولاية إلغاء قرارات السلطة التنفيذية الماسة بالحقوق والحريات إذا ما خالفت القانون، ويملك ولاية إلغاء القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في حال مخالفتها للدستور بالإضافة إلى قيامها بإيجاد نظم رقابية داعمة لتحقيق العدالة واحترام حقوق الافراد وحريةهم خارج النظام القضائي، وغير ذلك من وسائل أخرى تساهم على المستوى الداخلي في أعمال حقوق الانسان وحياته الأساسية.

سيتم تناول أهم الوسائل المتعارف عليها في النظم السياسية الديمقراطية الهادفة إلى

تعزيز وحماية حقوق الإنسان وحياته على المستوى الداخلي، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- إدراج الحقوق والحريات ضمن أحكام الدستور وكفالة الرقابة عليها:

يعد الدستور في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة الوثيقة القانونية العليا واجبة الاحترام من قبل السلطات في الدولة كافة، وتتسم أحكامه بالسمو على القواعد القانونية الأخرى، وهو ينظم المبادئ الأساسية العامة للحكم داخل الدولة، وتستمد السلطات الثلاث مشروعيتها من خلال أحكامه، فهو الذي يحدد اختصاصاتها وعلاقة بعضها ببعض، ولذلك ونظراً لأهمية قواعد حقوق الإنسان ومبادئه، تعمل النظم الديمقراطية على إدراج الحقوق والحريات الأساسية لمواطنيها ضمن هذه الوثيقة القانونية العليا، كما تقوم بفرض رقابة دستورية على أعمال السلطات الثلاث لغرض حمايتها^{٤٦٧}.

^{٤٦٧} راجع، بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عنابة، ٢٠٠٣،

وتختلف النظم السياسية في دساتيرها حول الجهة التي يتم الإسناد لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين وطبيعتها، فمنها من يخضعها للرقابة السياسية، ومنها من يخضعها للرقابة القضائية، فمثلاً في النظام السياسي الفرنسي، الجهة الموكلة لها النظر في الطعون المتعلقة بعدم دستورية القوانين هي جهة سياسية وتسمى المجلس الدستوري، حيث يتكون أعضاؤه من تسعة أشخاص يعينون من قبل رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى كل من رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ ويضم كذلك رؤساء الجمهورية السابقين^{٤٦٨}. أما في النظام السياسي الأمريكي والنظام السياسي البريطاني فجهة ممارسة هذا النوع من الرقابة هي القضاء النظامي^{٤٦٩}.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية

نظراً لأن السلطة التنفيذية في أي نظام سياسي تتمتع بصلاحيات تنفيذية واسعة للمحافظة على النظام العام داخل الدولة، ولأن عملها في كثير من الأحيان يصطدم مع حريات الأفراد وحقوقهم في مجالات شتى، لذا تقوم النظم السياسية الديمقراطية بوضع ضمانات وتنظيم وسائل تراقب عمل السلطة التنفيذية في هذا المجال، وتختلف هذه الضمانات باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها، غير أن المستقر في أغلب النظم السياسية الديمقراطية أن الضمانات القانونية في مواجهة السلطة التنفيذية تتمثل برقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية، ورقابة القضاء، ورقابة الهيئات المستقلة، ثم رقابة الرأي العام من خلال مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، وغيرها، وسيتم توضيح طريقة ممارسة كل منها بإيجاز شديد على النحو الآتي:

^{٤٦٨} المرجع السابق، ص ١٠٤ - ١٠٦.

^{٤٦٩} المرجع السابق، ص ١٠٩ - ١١١.

أولاً- رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية:

يتحدد شكل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، وتكون الرقابة البرلمانية في النظم البرلمانية أقوى منها في النظم الرئاسية، حيث تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية ناهيك عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته، ويتم ممارسة رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان من خلال ممارسته لوسائل الرقابة بشكل عام على أعمال السلطة التنفيذية، وعادة ما يكون هناك لجنة خاصة بمتابعة أوضاع حقوق الإنسان ضمن اللجان التي تشكلها البرلمانات في الدول الديمقراطية^{٤٧٠}.

ثانياً- رقابة القضاء على أعمال الإدارة:

تعد رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة واحدة من أهم عناصر الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم، لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية، يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها، وإلا تعرض المخالف للمساءلة والعقاب، ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج.

أ. نظام القضاء الموحد

يسود هذا النظام في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها، وهذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع

^{٤٧٠} ولمزيد من التفصيل حول موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية الديمقراطية المختلفة، راجع، الفصل الأول في هذا البحث.

مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد، بالإضافة إلى اليسر في إجراءات التقاضي^{٤٧١}.

ب. نظام القضاء المزدوج

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، وهما: جهة القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو التي تنشأ بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف بوصفها شخص من أشخاص القانون الخاص، ويُطبق على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري الذي يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والسلطات الإدارية عندما تظهر بصفتها صاحبة السلطة، وتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد، ويُطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، وتعد فرنسا مهد القضاء الإداري، ومنها انتشر إلى كثير من الدول^{٤٧٢}.

ومن المهم الإشارة هنا بأن هذا النظام قد نشأ أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات، ومقتضاه منع القضاء العادي من النظر في المنازعات، التي تكون الإدارة طرفاً فيها احتراماً لاستقلال السلطة التنفيذية، كما أن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، يمثل ضماناً حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم، في مواجهة تعسف الإدارة^{٤٧٣}.

^{٤٧١} راجع، راضي، مازن ليو، القضاء الإداري، دراسة أسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل

عمان، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٦٠.

^{٤٧٢} المرجع السابق، ص ٦١-٦٢.

^{٤٧٣} المرجع السابق، ص ٦٢-٦٣.

ثالثاً- رقابة الهيئات الوطنية على أعمال حقوق الإنسان:

تتنوع المؤسسات والهيئات الرسمية التي تعنى بحماية حقوق الإنسان في الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة، وذلك تبعاً لطبيعة كل نظام من هذه الأنظمة وموروثه، وفي الوقت الحالي هناك ثلاثة نماذج لهذه للمؤسسات يمكن الإشارة إليها، النموذج الأول: هو نظام المفوض البرلماني أو الأمبودسمان (ombudsman) والذي أسس في العصر الحديث لأول مرة في السويد، ومن ثم انتشر في الدول الإسكندنافية ودول كثيرة أخرى.

والنموذج الثاني: هو الهيئات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان، وهو معمول به في أستراليا وكندا ونيوزيلندا وفرنسا وأغلب الدول الأوربية، وكذلك السلطة الوطنية الفلسطينية ودول أخرى، وهناك كثير من الدول يعمل فيها كلا النوعين من هذه المؤسسات، كما هو الحال في بريطانيا.

والنموذج الثالث: هو نظام الوسيط المعمول به في فرنسا بالإضافة إلى تبنيها نظام الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، وعمل الوسيط يقترب إلى حد كبير من عمل المفوض البرلماني، إلا أن طريقة تعيينه تتم بمرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، وليس من البرلمان. وسيتم تناول وبيجاز شديد كلا من الأنظمة الثلاث على النحو الآتي:

أ. نظام المفوض البرلماني

الأمبودسمان كلمة سويدية يراد بها المفوض أو الممثل، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة، وحماية الأفراد وحرّياتهم^{٤٧٤}. وقد استحدثت السويد هذا النظام في دستورها لعام ١٨٠٩ ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية، وللحد من تعسف هذه الأخيرة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد

^{٤٧٤} راجع، راضي، مازن ليو، نظام الأمبودسمان ضمانة لحقوق الأفراد وحرّياتهم، مجلة القادسية، مجلد ٣، العدد

الثاني، عمان ١٩٩٨، ص ٢٤٦.

ومن أسباب ظهور هذا النظام في السويد هو ما عانتها من صراعات بين الملك والبرلمان في تلك المدة، فتارة ينتصر الملك فيستقل بالسلطة وتقيّد الحقوق والحريات، وتارة أخرى ينتصر البرلمان فتقيّد سلطة الملك إلى أقصى حدّها وتحدث الفوضى^{٤٧٥}. وبموجب القانون يمارس الأمبودسمان اختصاصه في ثلاثة مجالات، نذكرها على النحو الآتي:

١. الرقابة الإدارية

للمفوض البرلماني الحق في التدخل من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى يتلقاها من الأفراد أو بأي وسيلة أخرى يعلم من خلالها بوقوع مخالفة كحقه بإجراء التفتيش الدوري على المؤسسات الإدارية، وله في سبيل ذلك الحق في الاطلاع على المستندات والملفات، وله أن يحظر المناقشات والمداولات التي تعقدتها الأجهزة الإدارية، كما يملك استدعاء أي موظف ويستجوبه فيما ينسب إليه، وله حق إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم، ومطالبتهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء التصرف غير الشرعي للإدارة^{٤٧٦}. كما يتمتع بصلاحيّة توجيه الإدارة إلى وجوب اتباع أسلوب معين، في عملها تتدارك فيه خطأها ولو لم يكن منصوصاً عليه في القانون، إلا أنه يرى فيه تطبيقاً لمبادئ العدالة وروح القانون، وضمناً لمصلحة الفرد من جهة، والمصلحة العامة ممثلة بالإدارة من جهة أخرى واختصاص الأمبودسمان السويدي في هذا المجال شاملاً إلا فيما يتعلق بالملك فهو مصون أما الوزراء فينحصر اختصاصه في تحريك الدعوى بحقهم، أما مسألتهم فهي من شأن البرلمان، كما يخرج عن اختصاصاته أعضاء البرلمان والمواطنون العاديون^{٤٧٧}.

^{٤٧٥} المرجع السابق، ص ٢٤٩.

^{٤٧٦} المرجع السابق، ص ٢٥٦.

^{٤٧٧} المرجع السابق، ص ٢٥٨.

٢. الرقابة على جهاز القضاء

يختص المفوض البرلماني وفقاً للدستور بالرقابة على القضاء وتطبيقهم لوظائفهم ومساءلتهم عن أخطائهم التي يقعون بها أثناء تنفيذهم لأعمالهم، فيما يخص تأخير حسم الدعاوى أو عدم محافظتهم على المستندات والسجلات، وسوء تنفيذهم للأحكام أو إخلالهم بالسلوك الواجب اتباعه في الجلسة أو خارج المحكمة، كما يسأل الأمبودسمان القضاة عن الأحكام الصادرة خلافاً للقانون، إذا كان الإخلال بسوء نية أو كان الخطأ جسيماً، وله في هذا السبيل الالتقاء بالمتهمين والتأكد من عدم مرور وقت طويل على توقيفهم قبل محاكمتهم وزيارة المحاكم ومكاتب الادعاء العام^{٤٧٨}.

٣. الرقابة على القوات المسلحة

يراقب المفوض البرلماني في السويد القوات المسلحة، وذلك عن طريق مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المتعلقة بالجيش، ومراقبة الإدارة الاقتصادية العسكرية، وأجهزة الرقابة الداخلية كما يتعرض لمختلف الأخطاء التي تخل بحسن إدارة مرفق الدفاع الوطني، ويهدف من وراء ذلك إلى حماية حقوق منتسبي القوات المسلحة^{٤٧٩}.

وبشكل عام ومن خلال أوجه الرقابة التي يمارسها الأمبودسمان كافة، فإن له السلطة في اتهام أي موظف وتقديمه للمحاكمة، إذا وجد أنه ارتكب خطأً أو خرقاً يستوجب مساءلته بالإضافة إلى المقترحات والتوصيات التي يوجهها للإدارة، أما الوسيلة الأكثر فعالية فهي التقرير السنوي المقدم إلى البرلمان، في بعض الدول ورئيس الجمهورية في بعض الدول الأخرى، والذي يتعين نشره علناً، وهو أمر ذو تأثير على الإدارة إذ يجعلها

^{٤٧٨} راجع، حمدي، عبد المنعم، ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة، بيروت،

دار الجيل، ١٩٨٨، ص ٧٩-٨٠.

^{٤٧٩} المرجع السابق، ص ٨٠.

موضوعاً للمسائلة والاختبار فهو يؤثر على ثقة الأفراد بالإدارة، والتي يسعى الوزراء الى كسبها دائماً^{٤٨٠}.

٤. نظام الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان

أنشأت الأمم المتحدة عدداً من الآليات الرقابية لغرض حماية موثيق حقوق الإنسان الصادرة عنها كما ذكرنا آنفاً، إلا أن هذه الآليات الرقابية بقيت في إطارها الدولي العام وبعيدة عن التدخل المباشر في مراقبة أعمال حقوق الإنسان داخل إقليم كل دولة، ولذلك ظهرت فكرة تشجيع الدول على إنشاء هيئات وطنية لحقوق الإنسان تكون مهمتها تعزيز ثقافة حقوق الإنسان العالمية وحمائتها في سلوك وتشريعات الدول.

ولهذا الغرض شهد مؤتمر جنيف عام ١٩٧٨ البحث لأول مرة في آليات عمل تحكم الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، وتشجع الدول على إنشائها، وتبع ذلك بسنوات عدة في العام ١٩٩١ عقد ورشة عمل في باريس برعاية الأمم المتحدة، وقام المجتمعون خلالها بصياغة المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمائتها، ثم أعاد المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان الذي عقد عام ١٩٩٣، التأكيد على أهمية المؤسسات الوطنية التي تُعنى بتعزيز حقوق الإنسان وحمائتها، وأقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في هذا المؤتمر المبادئ الصادرة عن ورشة عمل باريس في عام ١٩٩١، والتي عرفت فيما بعد بمبادئ باريس للهيئات الوطنية لحقوق الإنسان^{٤٨١}. ووفقاً لمبادئ باريس هناك مجموعة من

^{٤٨٠} المرجع السابق، ص ٨٠-٨١.

^{٤٨١} راجع، مكتب الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد ١٢، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، ٢٠٠٥، ص ٣٧ و ص ٤٠.

المعايير يجب أخذها بعين الاعتبار عند تأسيس الدول الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، وهي كالاتي:

١. أن يكون لها ولاية واسعة النطاق بموجب نص دستوري أو قانوني

نظراً لأهمية الدور الذي من المفترض أن تقوم به هذه الهيئات، فقد أوجبت مبادئ باريس على الدول أن يكون تأسيسها بموجب نص دستوري أو قانوني، وذلك حتى تتمكن من أداء مهامها ومباشرة اختصاصها بحماية القانون، وتضمن بذلك تعاون الجهات الرسمية معها كافة، وأن تكون ولايتها واسعة النطاق، بمعنى أن يشمل عملها المجالات التي من شأنها تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأن يكون لديها القدرة على التحرك والعمل في مؤسسات الدولة كافة، وأن تُمكن من تلقي شكاوى المواطنين والتحقيق فيها وسؤال الأشخاص وجمع المعلومات وغيرها من الإجراءات التي تُمكنها من الوصول إلى الحقيقة^{٤٨٢}.

٢. أن يتم ضمان استقلاليتها

يعد الاستقلال الأساس الأول في تقييم مدى انطباق وصف الهيئة الوطنية على أي مؤسسة دولة تعنى بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، ويعني الاستقلال وفق مبادئ باريس أن تتمتع الهيئات الوطنية بهامش كبير من الحرية في عقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها وإجراء تحقيقاتها وإصدار منشوراتها دون تدخل من أي جهة في الدولة، كما يعني الاستقلال ألا يتم تعيين طواقمها على أساس سياسي، وكذلك لضمان الاستقلال يجب أن يكون لها مقر خاص مستقل عن أجهزة الدولة، وأن يكون لها ميزانية مالية مستقلة^{٤٨٣}.

^{٤٨٢} المرجع السابق، ص ٣٧.

^{٤٨٣} المرجع السابق، ص ٣٩.

٣. أن يعين أعضاؤها وفق قانون رسمي ولمدة معينة يحددها القانون

أوجبت مبادئ باريس أن يتم تعيين الطاقم الإشرافي الأعلى بموجب قانون رسمي، وأن يتم تحديد فترة زمنية لولاية عمل هؤلاء الأعضاء^{٤٨٤}.

٤. أن يكون لها صلاحيات تعزيز حقوق الإنسان وحماتها

ويقصد بذلك أن يكون لها صلاحيات حقيقية في تعزيز حقوق الإنسان وحماتها داخل الدولة، وبمعنى آخر ألا يكون إنشاء مثل هذه الهيئات بشكل صوري من قبل الدولة وبدون اختصاصات فعلية، وللدعاء فقط أمام المجتمع الدولي أن هناك مؤسسة وطنية تراقب أداء الدولة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على المستوى المحلي^{٤٨٥}.

٥. أن يكون هناك تعددية في العضوية وفي ملاك الموظفين

أوجبت مبادئ باريس أن تكون عضوية الأشخاص الممثلين للإدارة العليا تشمل القطاعات المجتمعية كافة، وألا تكون حكراً على فئة معينة أو فكراً معيناً، بمعنى أن يمثل قطاع العمال فيها، وقطاع الفلاحين، وقطاع المهنيين، وقطاع الأكاديميين، وقطاع الشباب، وقطاع المرأة، والبرلمان، وغيرهم^{٤٨٦}.

^{٤٨٤} المرجع السابق، ص ٣٥.

^{٤٨٥} المرجع السابق، ص ٣٩.

^{٤٨٦} المرجع السابق، ص ٣٣.

٦. أن يوفر لها ما يكفي من الموارد للاضطلاع بولايتها وأداء مهامها

وهذا يعني أن توفر لها ميزانيات مالية تمكنها من أداء دورها، وكذلك أن يتم تمكينها من تعيين موظفين أكفاء وذوي خبرات متقدمة لتتمكن من أداء مهامها، ومن الضروري أن يكون ذلك بحكم القانون وليس هبة من أي سلطة كانت^{٤٨٧}.

ج. نظام الوسيط في فرنسا

وفقاً لهذا النظام يعين وسيط الجمهورية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بمرسوم من رئيس الجمهورية باقتراح وموافقة مجلس الوزراء، وهو لا يستطيع ان يمارس مهامه التي حددها القانون إلا بعد حصوله على التدريب اللازم، ولا يمكن عزل الوسيط خلال هذه المدة، أو إنهاء ممارسة أعمال وظيفته إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية، ويترك أمر تقرير ذلك إلى لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس إدارة الدولة، ورئيس محكمة النقض ورئيس ديوان الرقابة المالية، ويتخذ القرار بالإجماع، ويتمتع الوسيط باستقلال تام فلا يتلقى أي تعليمات من أي سلطة ولا يمكن إلقاء القبض عليه أو ملاحقته أو توقيفه أو حجزه بسبب أعمال وظيفته أو الآراء التي يدلي بها^{٤٨٨}.

ويختص وسيط الجمهورية في تلقي الشكاوى المقدمة من الأفراد ذوي العلاقة مع الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والمحلية، وكافة المرافق التي تقدم الخدمات العامة هذا وقد أوجب المشرع الفرنسي على الموظفين الإجابة على أسئلة الوسيط واستفساراته وله في ذلك أن يطلب من الوزراء تسليم المستندات والملفات التي تخص الموضوعات التي

^{٤٨٧} المرجع السابق، ص ٣٤.

^{٤٨٨} راجع، بدير، علي محمد، الوسيط في النظام القانوني الفرنسي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (١١)، العدد الثاني، ١٩٩٦، ص ٨٦.

يبحثها، ولا يجوز لهم الامتناع عن ذلك وإن كانت الملفات سرية، إلا إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني أو المصالح السياسية العليا للدولة^{٤٨٩}.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي استلزم تقديم تظلم إلى جهة الإدارة قبل تقديم الشكوى أمام الوسيط للتخفيف عن كاهله ولإتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح أخطائها، كما أن تقديم الشكوى إلى الوسيط لا يقطع المدة المحددة للطعن أمام القضاء الإداري والمحددة بشهرين وعلى هذا الأساس لا مانع من تقديم الطعن أمام القضاء في الوقت ذاته الذي تقدم فيه الشكوى أمام الوسيط، فإذا تبين للوسيط صحة الشكوى أو وجاهة الطلب فيها، يقوم الوسيط بتقديم التوصيات أو المقترحات إلى الإدارة المشكو منها ويبين ما يراه ضرورياً لتجاوز موضوع الشكوى ويقدم الحلول التي يراها ملائمة، فإذا لم يتوصل إلى جواب من الإدارة خلال المدة التي حددها للإجابة، يمكنه عندئذ أن يعلن عن تلك التوصيات من خلال وسائل الإعلام، أو من خلال تقريره السنوي الذي يعلنه لرئيس الجمهورية والبرلمان، وفي ذلك إحراج للإدارة، وكذلك يمكن للوسيط أن يطلب إحالة الموظف المقصر للقضاء المختص^{٤٩٠}.

رابعاً- رقابة الرأي العام:

يراد بمصطلح الرأي العام مجموعة الآراء التي تسود مجتمعاً معيناً في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة^{٤٩١}. ورقابة الرأي العام تعد في الواقع

^{٤٨٩} المرجع السابق، ص ٨٧-٨٨.

^{٤٩٠} المرجع السابق، ص ٩٠-٩١.

^{٤٩١} راجع، إلويتز، لاري، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة، جابر، سعيد عوض، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، ص ٤٦. وكذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، الرأي العام، فلسطين، غزة، مطابع الهيئة الخيرية، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ٢١.

العامل الرئيسي في ردع الحكام وإجبارهم على احترام الدستور، وما يتضمنه من حقوق وحرّيات للأفراد، فكلما كانت هذه الرقابة قوية، كان التقيد بالدستور قوياً، وكلما كانت رقابة الرأي العام ضعيفة أو منعدمة، ضعف تبعاً لذلك احترام الدستور، إذ إن احترام القواعد الدستورية إنما يرجع إلى مراقبة الأفراد لحكامهم، ويشترك في تكوين الرأي العام مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية، ومؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، نشير إلى دور هذه المؤسسات في الرقابة على احترام حقوق الإنسان على النحو الآتي:

أ. مؤسسات المجتمع المدني

برز مفهوم المجتمع المدني في إطار أفكار بعض المفكرين ورؤى بعض الفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، والتي تعتمد أفكارهم أساساً على أن الإنسان يستمد حقوقه من الطبيعة لا من قانون يضعه البشر، وهذه الحقوق لصيقة به، تثبت بمجرد ولادته وأن المجتمع المتكون من المواطنين قد ارتأى طواعية الخروج من الحالة الطبيعية ليكون حكومة نتيجة عقد اجتماعي^{٤٩٢}.

والمفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على أساس أنه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسطياً بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي، والنظام القيمي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من ناحية أخرى.^{٤٩٣} وبهذا المعنى نستطيع القول أن منظمات المجتمع المدني تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور، وحماية حقوق الأفراد

^{٤٩٢} راجع، الأنصاري، عبد الحميد اسماعيل، نحو مفهوم عربي إسلامي للمجتمع المدني، القاهرة، دار الفكر العربي

٢٠٠٢، ص ١٧.

^{٤٩٣} المرجع السابق، ص ١٨.

وحرياتهم، وتمثل الأسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية وتنشئة الأفراد، على أصولها وآلياتها، فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي فيه، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون.

ب. وسائل الإعلام

تلعب وسائل الإعلام دوراً سياسياً مهماً يساهم في تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال كتابات وأقوال المفكرين والصحف، والفضائيات المرئية والمسموعة، والاجتماعات والندوات التي تساهم في اطلاع الجماهير على المشكلات الأكثر إلحاحاً، والتي يتعرض لها المجتمع وتكون مراقباً جماعياً لصالح الشعب من خلال انتقاد سياسات الحكام، وكشف فضائحهم وفسادهم وانتهاكهم لسيادة القانون^{٤٩٤}.

ج. الأحزاب السياسية

يعد من أساسيات العمل الديمقراطي أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تحقيق الاتصال الجماهيري، فالدور الأساسي الذي تقوم به الأحزاب السياسية هو السعي للحصول على تأييد الأفراد لبرامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعد بتنفيذها إذا ما وصلت إلى السلطة عبر الانتخاب، وحتى تحقيق ذلك تبقى الأحزاب مراقبة لعمل الحكومات لضمان احترامها للدستور وسيادة القانون، وحقوق وحرريات الأفراد^{٤٩٥}.

^{٤٩٤} راجع، لاري الويتز، المرجع السابق، ص ٦١.

^{٤٩٥} المرجع السابق، ص ٦٦. وكذلك راجع، الوحيددي، فتحي عبد النبي، الرأي العام، مرجع سابق، ص ١٣٦.

الفصل الخامس

أثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان في النظام السياسي

الفلسطيني

لغرض بيان أثر إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني على حقوق الإنسان، فقد ارتأى الباحث تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، سيتناول المبحث الأول تنظيم حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، وفي المبحث الثاني سيتم البحث في أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطات الثلاث في مجال حقوق الإنسان، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول- تنظيم حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني:

يهدف هذا المبحث إلى معرفة مدى قيام المشرع الفلسطيني بتبني مبادئ حقوق الإنسان وحرياته الأساسية التي قررتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وكذلك إلى التعرف على الضمانات التي قررها المشرع الفلسطيني لحماية حقوق الإنسان ومدى توافقها مع ما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، لذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، في المطلب الأول سيتم استعراض الإطار القانوني الناظم لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، وفي المطلب الثاني سيتم تناول الحماية الداخلية لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول- الإطار القانوني الناظم لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني:
في هذا المطلب سيتم تناول الإطار القانوني الناظم لحقوق الإنسان في كل من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، وكذلك في التشريعات العادية ذات العلاقة بحقوق وحرريات معينة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- حقوق الإنسان في القانون الأساسي الفلسطيني:^{٤٩٦}

سيتم تناول الحقوق والحرريات التي تضمنها القانون الأساسي من خلال اتباع ذات التقسيم الذي تضمنته الاتفاقيات الدولية، حيث سيتم أولاً استعراض الحقوق المدنية والسياسية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني، ثم استعراض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بهدف التوضيح لاحقاً كيف تأثر إعمال هذه الحقوق بإشكالية الفصل بين السلطات التي عانى منها النظام السياسي الفلسطيني، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- الحقوق المدنية والسياسية في القانون الأساسي:

وفقاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان المذكورة آنفاً، تعد الحقوق المدنية والسياسية هي مجموعة الحقوق المرتبطة بالحرريات، وتشمل الحق في المساواة، والحق في الحياة والحرية والأمن وعدم التعرض للتعذيب، والحق في عدم الاسترقاق أو الإخضاع للعبودية، والحق في المشاركة السياسية، وحرية الرأي والتعبير، وحرية المعتقد والدين، وحرية عقد الاجتماعات، والحق في تأسيس الجمعيات، وحق كل مواطن في الأمان على شخصه وعدم

^{٤٩٦} لم تتغير منظومة الحقوق والحرريات في القانون الأساسي الفلسطيني منذ أن كان مشروعاً ولاحقاً بعد إقراره وصدوره. راجع في ذلك، مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، الباب الثاني. وراجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، الباب الثاني. وراجع، القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، الباب الثاني، المواد من (٩) إلى (٣٣).

اعتقاله أو توقيفه تعسفاً، وحق كل مواطن في الملكية الخاصة، وحقه في حرية التنقل وحرية اختيار مكان إقامته داخل حدود الدولة ومغادرتها والعودة إليها، وغيرها من الحقوق، سيتم تناول الحقوق المدنية والسياسية الواردة في القانون الأساسي من خلال تناول الحقوق المدنية، ومن ثم الحقوق السياسية، وذلك على النحو الآتي:

أ. الحقوق المدنية الواردة في القانون الأساسي

تضمن القانون الأساسي الفلسطيني سبعة حقوق تندرج تحت مسمى الحقوق المدنية اللازمة للإنسان سيتم البحث فيها على النحو الآتي:

١. الحق في المساواة بين المواطنين

يستدل من أحكام الشريعة الدولية لحقوق الإنسان أن للمساواة معنيين، المعنى الأول المساواة القانونية أي المساواة بين المواطنين ذوي المراكز القانونية المتماثلة، وخضوعهم جميعاً لحكم القانون والقضاء، بمعنى عدم التمييز بينهم بسبب الجاه أو الثروة أو النفوذ، أو بسبب عرقي أو جنسي أو ديني وغيره، والمعنى الثاني هو المساواة المادية أي التخفيف من الفوارق بين الأفراد خاصة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، بمعنى أن تقوم الدولة باتخاذ الإجراءات والضمانات كافة التي من شأنها كفالة أن يعيش المواطن الفقير حياة كريمة^{٤٩٧}.

وتماشياً مع المعنى الأول المتعلق بالمساواة القانونية فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني عليه بشكل مباشر في أول مادة من الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة، حيث تنص المادة (٩) منه على أنه: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا

^{٤٩٧} راجع، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتين (٢) و (٧). وراجع، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد (٢) و (٣) و (١٤). وراجع، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواد (٦) و (٧) و (١١) و (١٣).

تميز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة". وكذلك أشار إليه بشكل غير مباشر من خلال عدد من النصوص القانونية التي تكفل لجميع المواطنين ممارسة حقوقهم المختلفة بشكل متساوٍ، فمثلاً يضمن القانون الأساسي لكافة المواطنين حق اللجوء إلى القضاء، حيث تنص المادة (٣٠) منه على أنه: "التفاضل بين حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي....". كما أشار القانون الأساسي وفي موضع آخر منه -خارج الباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات- إلى المساواة بين المواطنين وذلك في موضوع دفع الضرائب المستحقة للدولة حيث تنص المادة (٨٨) من الباب الخامس منه على أنه: "فرض الضرائب العامة والرسوم وتعديلها والغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة بالقانون.

وأما فيما يتعلق بحق المساواة المادية بين المواطنين، فقد تضمن القانون الأساسي عدداً من المواد التي تشير بشكل غير مباشر لهذا الحق، فمثلاً فيما يتعلق بحق السكن للمواطنين، تنص المادة (٢٣) من القانون الأساسي على أنه: "المسكن الملائم حق لكل مواطن، وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له". ومثال آخر فيما يتعلق بحق العمل، تنص المادة (٢٥) منه على أن: "العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه".

٢. الحق في الحرية والأمان الشخصي

كفلت المادة (١١) الفقرة (١) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، الحق في الحرية لجميع المواطنين، حيث تنص على أنه: "الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تُمس". أما بالنسبة لحق الأمان الشخصي الذي يرتبط بالأمن فقد استكملت المادة (١١) في الفقرة (٢) منها النص عليه، إذ جاء فيها: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو

حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي..". ويلاحظ من خلال النص أن حق الأمان الشخصي جاء عاماً لكل إنسان مقيم في الأراضي الفلسطينية، بمعنى أن القانون الأساسي قد كفله للمواطنين وغير المواطنين.

وفي صورة أخرى لكفالة الحق بالأمان الشخصي، يمنع القانون الأساسي تعريض الإنسان للإيذاء سواء أكان معنوياً أم جسدياً، حيث تنص المادة (١٣) منه على الآتي: "لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة". وأيضاً حظر إجراء التجارب الطبية على جسد الإنسان، حتى في حالة أن يكون في حالة صحية خطيرة، وعلى ذلك تنص المادة (١٦) منه على أنه: "لا يجوز إجراء أي تجربة طبية أو علمية على أحد دون رضاه قانوني مسبق، كما لا يجوز إخضاع أحد للفحص الطبي أو للعلاج أو لعملية جراحية إلا بموجب قانون".

كذلك نظم القانون الأساسي ضوابط السياسة الجنائية التي تضمن للإنسان حق الأمان الشخصي، فنص على مبدأ العقوبة الشخصية ومنع العقوبات الجماعية، كما نص على مبدأ شرعية التجريم والعقاب وعدم رجعية القوانين الجزائية، وذلك طبقاً للمادة (١٥) التي تنص على أن: "العقوبة شخصية، وتُمنع العقوبات الجماعية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، ولا تُوقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لنفاذ القانون". كما قرر أن الأصل في المتهم البراءة وأن له الحق في الدفاع عن نفسه، إذ تنص المادة (١٤) منه على أنه: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية، تُكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه، وكل متهم في جنائية يجب أن يكون له محام يدافع عنه".

وفيما يخص حرمة المساكن التي تقوم على مبدأ احترام الشخصية للإنسان، تنص المادة (١٧) من القانون الأساسي على أنه: "للمساكن حرمة، فلا يجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون".

٣. حق الملكية

حق الملكية هو حق فردي وحرية الإنسان في التملك حرية فردية، وهو يعني قدرة الإنسان على التملك، لذلك يجب على الدولة كفالة هذا الحق، ولا يجوز نزع ملكية الأشخاص أو الاستيلاء عليها إلا للمنفعة العامة، وفي مقابل تعويض عادل من الدولة، كما لا يجوز مصادرة أملاك المواطنين إلا بناءً على حكم قضائي. وعلى هذا الحق ينص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (٢١) الفقرتين (٣) و (٤) منه على الآتي: " ٣- الملكية الخاصة مصنونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. ٤- لا مصادرة إلا بحكم قضائي.

٤. حق التقاضي

يُعد حق التقاضي من أقدس الحقوق، وبدونه لا يمكن للأفراد أن يأمنوا على حرياتهم أو أن يدفعوا أي جور عليهم، فحق التقاضي يعد حقاً من الحقوق المهمة التي لا يمكن المساس بها في الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة، وعليه فالدولة ملزمة لإعمال هذا الحق بإنشاء المحاكم المختلفة، وتزويدها بالمستلزمات المادية والبشرية كافة، وضمان استقلاليتها، كما أن السلطة التشريعية ملزمة بسن قانون خاص ينظم طريقة ممارسة هذا الحق من قبل المواطنين. لذلك كفل المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء إذ تنص المادة (٣٠) منه على الآتي: " ١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. ٢- يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. ٣- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته".

٥. حرية الاعتقاد

تعد حرية الاعتقاد وفق المواثيق الدولية لحقوق الإنسان صورة من صور حرية الرأي، كما أنها تندرج ضمن الحريات الشخصية اللازمة للإنسان، ومفاد هذه الحرية أن لكل إنسان الحق في أن يعتنق ديناً معيناً، وأن يمارس الشعائر اللازمة لدينه، شريطة ألا تتعارض مع النظام العام والآداب في الدولة، واعتناق الدولة لدين رسمي لها لا يعني أبداً المساس بحرية الاعتقاد للأديان الأخرى. وفي القانون الأساسي الفلسطيني تنص المادة (١١) منه على أن " الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس". ثم جاءت المادة (١٨) منه لتكفل حرية الاعتقاد بشكل مباشر، وقد نصت على أن " حرية العقيدة والعبادة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة، شريطة عدم الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة."

٦. حرية الرأي والتعبير

تعد حرية الرأي والتعبير من الحقوق المهمة في المجتمعات الديمقراطية حيث عن طريقها يستطيع المواطنون الإدلاء بأرائهم فيما يخص أمور الحكم، والقضايا التي تتعلق بأوضاعهم المعيشية كافة، من مختلف جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهذا يعني أن الحق في التعبير عن الرأي غير مقتصر على فئة معينة من المواطنين، ويستطيع جميع المواطنين ممارسة هذا الحق بالطرق القانونية، وتتعدد مظاهر التعبير عن الرأي التي يكفلها القانون ومنها قيام المواطنين بعقد التجمعات السلمية العامة للتعبير وإبداء الرأي في قضية ما، ومنها بطريق الفن، كالأفلام والمسرحيات والمسلسلات، ومنها بطريق الكتابة في وسائل الإعلام المختلفة، وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، هذا الحق في مظهره كافة، حيث تنص المادة (١٩) منه على أنه: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في

التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون^{٤٩٨}.

٧. حرية الصحافة والإعلام

الحرية الصحفية والإعلامية هي من المظاهر المهمة لإعمال الحق في حرية الرأي والتعبير بل يأتي في مقدمتها على الإطلاق نظراً لأن الصحافة تعد نافذة الشعب على الحقائق ونافذة يعرض فيها الشعب آراءه، ويعبر عنها في كل ما يشغل همومه، وكل ما يتعلق بشؤون إدارة حياته من قبل السلطات العامة، وهذه الحرية تعني أيضاً حرية الأفراد في إصدار الصحف وذلك في حدود التنظيم الذي نص عليه القانون.

وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني الحريات الصحفية والإعلامية، فقد جاءت المادة (٢٧) منه لتنص على أنه "١- تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي، وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون. ٢- حرية وسائل

^{٤٩٨} جاء النص على هذا الحق في القانون الأساسي الفلسطيني متماشياً مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، فقد نظم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ الحق في حرية الرأي والتعبير في المادة (١٩) منه، حيث جاء فيها " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود". وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي تعد أحكامه ملزمة من الناحية القانونية للدول التي تصادق عليه، فقد نص في المادة (١٩) منه على أن "١- لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة. ٢- لكل إنسان حق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. ٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة (٢) من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة".

الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة. ٣- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغائها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

٨. حرية الإقامة والتنقل

تعد حرية الإقامة والتنقل للمواطنين في الأنظمة السياسية الديمقراطية من الحقوق المهمة التي لا يجوز المساس بها مطلقاً ومسألة تقييدها أو الحد منها لا تكون إلا بأمر قضائي، وقد كفل القانون الأساسي للمواطنين هذه الحرية، حيث تنص المادة (٢٠) منه على أنه: "حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون".

ب. الحقوق السياسية الواردة في القانون الأساسي

كفل القانون الأساسي الفلسطيني خمسة حقوق سياسية تدرج تحت مسمى حق المشاركة في الحياة السياسية، وقد نظمها المشرع في مادة واحدة وهي المادة (٢٦) من القانون الأساسي، سيتم تناولها بالترتيب وفقاً لنص المادة المذكورة آنفاً على النحو الآتي:

١. حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها

تكمن أهمية الأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة في أنها الأسلوب الأكثر تطوراً في مجال تداول السلطة، حيث إن تشكيلها وتنوعها داخل النظام السياسي يكون بهدف طرح برامج حكم وأفكار مختلفة في المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية وغيرها من المجالات التي تتعلق بشؤون حياة المواطنين، لذا يعد إنشاء هذه الأحزاب أو الانضمام إليها حقاً للمواطنين، وعن طريق هذا الحق يتمكن المواطنون من المساهمة في الحياة

السياسية داخل الدولة، فإذا فشل حزب معين في تنفيذ برامجه التي تولى السلطة بموجبها يستطيع المواطنون عن طريق الانتخابات إقصاء الحزب السياسي عن الحكم، واختيار أشخاص يمثلون حزباً آخر^{٤٩٩}.

وقد كفل المشرع الفلسطيني هذا الحق للمواطنين ضمن أحكام القانون الأساسي لعام ٢٠٠٣، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (١) منه على الآتي: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ١- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون."

٢. الحق في تشكيل النقابات والجمعيات

تعد كفالة الحق في تشكيل النقابات والجمعيات للمواطنين داخل النظام السياسي شكلاً من أشكال التعددية، التي تعد أحد مقومات النظام الديمقراطي، وعن طريق هذا الحق يستطيع المواطنون الدفاع عن مصالحهم أو مصالح فئات معينة داخل المجتمع تبعاً للغرض التي تأسست له هذه المؤسسة أو تلك، وذلك في مواجهة السلطة الرسمية المركزية، كما أنهما تؤدي دوراً مهماً في التأثير في الحياة السياسية الداخلية للأنظمة السياسية الديمقراطية، وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني هذا الحق في المادة (٢٦) الفقرة (٢) منه إذ جاء فيها: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ٢- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون."

^{٤٩٩} راجع، الشرفاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٠٠-٢٠٠٢.

٣. حق الانتخاب

لا يمكن لأي نظام حكم أن يكون ديمقراطياً نيابياً دون أن يكفل الحق في الانتخاب، لأنه يعد من الأسس التي يبنى عليها النظام السياسي الديمقراطي، وعن طريق هذا الحق يتمكن المواطنون من المشاركة في الحكم وتداول السلطة فيما بينهم، ويتعلق هذا الحق بتمكين المواطنين من الانتخاب والترشح للمناصب العامة في كافة مؤسسات الدولة، ومنها بشكل خاص رئاسة الدولة، وعضوية السلطة التشريعية، وعضوية ورئاسة مجالس السلطات المحلية وكون نظام الحكم الفلسطيني نظام ديمقراطي نيابي، فقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني منذ أن كان مشروعاً ولاحقاً بعد صدوره الحق في الانتخاب وأحال كل ما يتعلق بتنظيم ممارسة هذا الحق لقانون خاص، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (٣) منه على أنه: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون".

٤. الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص

يعد الحق في تقلد الوظائف العامة شكلاً من أشكال المشاركة السياسية للمواطنين في الحكم، فعن طريق ممارسة هذا الحق يستطيع المواطنون المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة بمختلف مجالاتها، ويشترط لإعمال هذا الحق أن تعمل الدولة على إقرار مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تبين شروط التوظيف، وأن تضع الوسائل التي تمكن من تطبيق هذه القواعد على المواطنين كافة بشكل متساوٍ، وعلى قاعدة تكافؤ الفرص. ويكفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣ هذا الحق، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (٤) منه على أنه: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم

على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

٥. الحق في عقد الاجتماعات

الاجتماعات نوعان عام وخاص، فالاجتماعات الخاصة مقررة طبيعياً للشخص حتى أنها تعد من حرياته الشخصية إلا أن بعض الدساتير تنص عليها تأكيداً على حمايتها، أما الاجتماعات العامة والتجمعات فهي تتم بصورة مؤقتة، في مكان واسع كالميادين أو الشوارع أو صالة الاجتماعات بغرض معين، هو تبادل الآراء والأفكار، ويعني حق الأفراد في الاجتماع العام حقهم في ممارسة هذا النشاط وعدم إجبارهم على الانضمام رغماً عنهم إلى تلك التجمعات، وقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني الحق للمواطنين بعقد الاجتماعات العامة والخاصة، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (٥) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أنه "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ٥- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون".

ثانياً- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

ترتبط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحق كل إنسان، في أن يجيا في مستوى معيشة لائق، وبجد أدنى من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وبما يحفظ كرامته الإنسانية ولا يعرضه للفقر أو المرض أو الجهل، وتشمل حق الإنسان في التعليم، والحق في العمل، والحق في الرعاية الصحية، والحق في الغذاء الكافي، والحق في الضمان الاجتماعي والحق في السكن، والحق في التنمية، والحق في بيئة نظيفة، والحق في تلقي الخدمات العامة.

سيتم تناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تضمنها القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك بالشرح المبسط على النحو الآتي:

أ. الحق في التعليم

يعد إعمال الحق في التعليم من الحقوق المهمة لتنمية المجتمعات وتقدمها ورفيها، كما أنه ضرورة قصوى لكل إنسان لارتباطه بالعديد من الحقوق الأخرى والتي لا يمكن للإنسان ممارستها دون أن يكون على درجة معينة من التعليم، لذلك تكون الدولة هي جهة الإشراف على التعليم ومؤسساته المختلفة، وهي ملزمة أن يكون التعليم إلزامياً ومجانياً في مراحله الأولى، كما إنها ملزمة بالعمل بشكل دائم ومستمر لرفع مستواه، وعلى هذا النحو سار المشرع الفلسطيني، فقد أقر هذا الحق في المادة (٢٤) من القانون الأساسي، وجاء فيها أن: "١- التعليم حق لكل مواطن، وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة. ٢- تشرف السلطة الفلسطينية على التعليم كله وفي جميع مراحله ومؤسساته وتعمل على رفع مستواه". ولا يقتصر حق التعليم على السماح للمواطنين بالتوجه إلى المؤسسات التعليمية لتعلم مناهج محددة، بل يشمل حريتهم في البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي، وقد استكملت المادة (٢٤) الفقرة (٣) من القانون الأساسي النص على ذلك، حيث جاء فيها أن: "٣- يكفل القانون استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، ويضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وتعمل السلطة الوطنية على تشجيعها وإعانتها"

ب. الحق في العمل

لكل إنسان الحق في أن يعمل بل إن من واجبه ذلك، وكثير من الدساتير جعلت للعمل قيمة سامية عندما قررت أنه واجب وشرف لكل إنسان قادر عليه، وله الحق في أن يعمل

ما يريد وما يجب ويجب ألا يُجبر على أداء عمل لا يرتضيه، لذا كفل القانون الأساسي الفلسطيني حق العمل والمبادئ المرتبطة به من حيث مسؤولية السلطة على توفيره للمواطنين، ومن حيث توفير الأمن والرعاية الصحية للعمال، وعلى ذلك تنص المادة (٢٥) من القانون الأساسي حيث جاء فيها أنه: " العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه. ٢- تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع، ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية".

ج. حق الضمان الاجتماعي

يقصد بحق الضمان الاجتماعي للمواطنين، أن تتكفل الدولة بتقديم المعونة والرعاية الاجتماعية لهم خاصة في وقت احتياج الإنسان الشديد لها، فهي توفر الأمان والضمان للإنسان من ناحية اطمئنانه وإحساس النفس بعدم الخوف، مما يحمله المستقبل من حالات المرض والشيخوخة والفقر والبطالة، وهو يشمل مجموعة مترابطة من الحقوق، هي الحق في الرعاية الصحية والاجتماعية ورعاية الأسرة والأمومة والطفولة والحرص على رعاية النشء والشباب ورعاية المحاربين القدماء والمصابين في الحروب وزوجات الشهداء ورعاية الأحداث وحقوق أخرى. ويكفل القانون الأساسي هذا الحق في عدة جوانب منه إذا تنص المادة (٢٢) منه على الآتي: " ١- ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة. ٢- رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي". وكذلك تنص المادة (٢٩) على أنه: " رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في: ١- الحماية والرعاية الشاملة. ٢- أن لا يستغلوا لأي غرض كان، ولا يسمح لهم بالقيام بعمل يلحق ضرراً بسلامتهم أو بصحتهم أو بتعليمهم..."

د. الحق في السكن

كفل القانون الأساسي للمواطنين الحق في أن يكون لكل منهم مسكن ملائم، وحث السلطة الفلسطينية على العمل لتوفير سكن لكل مواطن لا يملك مأوى، ويستدل ذلك من نص المادة (٢٣) من القانون الأساسي إذ جاء فيها أن: " المسكن الملائم حق لكل مواطن وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له".

هـ. حرية النشاط الاقتصادي

تنص المادة (٢١) الفقرة (٢) من القانون الأساسي على أن: " حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها".

الفرع الثاني- حقوق الإنسان في التشريعات العادية:

ألزم القانون الأساسي المشرع الفلسطيني بإقرار قوانين خاصة لتنظيم حقوق معينة قد وردت فيه، كما يوجد العديد من الحقوق التي يلزم إعمالها إصدار قوانين تنظيمية لها على الرغم من عدم إشارة النص العام الوارد في القانون الأساسي إلى ذلك، وقد صدر في عهد السلطة الفلسطينية عدد محدود من القوانين التي تتعلق بتنظيم حقوق وحرريات نص عليها القانون الأساسي^{٥٠٠}. سيتم تناول منها ثلاثة قوانين كان لإشكالية الفصل بين السلطات تأثيراً واضحاً لعدم احترام ما جاء فيها، وذلك على النحو الآتي:

^{٥٠٠} ويستدل على ذلك من مراجعة الباحث للوقائع الفلسطينية، من العدد الأول الصادر بتاريخ ٢٠/١١/١٩٩٤، وإلى العدد السابع والستون الصادر ١٩/١٠/٢٠٠٦. وتجدر الإشارة إلى أن الوقائع الفلسطينية هي الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، والتي يجري نشر التشريعات فيها بعد المصادقة عليها من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا يعد التشريع نافذاً في النظام القانوني الفلسطيني إلا بعد مرور شهر على نشره في الوقائع الفلسطينية.

أولاً- قانون المطبوعات والنشر لعام ١٩٩٥ :

صدر قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥، بقرار من رئيس السلطة التنفيذية^{٥٠١}. وذلك قبل تأسيس السلطة التشريعية المنتخبة، ولم تكن في حينها قد أعدت مسودة مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، ولقد قام في حينه ديوان الفتوى والتشريع التابع لرئيس السلطة التنفيذية بإعداد هذا القانون لغرض كفالة تنظيم حرية العمل الصحفي والإعلامي في الأراضي الفلسطينية.

وقد أكد قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٥ على كفالة حرية العمل الصحفي والإعلامي، حيث نص في المادة (٢) منه على أن: " الصحافة والطباعة حرتان، وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً وكتابة وتصويراً ورسمياً في وسائل التعبير والإعلام ". وتنص المادة (٣) منه على أنه: "تمارس الصحافة مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات، وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون، وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها".

وتنص المادة (٤) منه على مجالات حرية الصحافة والإعلام، حيث جاء فيها أن " تشمل حرية الصحافة ما يأتي: أ- اطلاع المواطن على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات على المستوى المحلي والعربي والإسلامي والدولي. ب- إفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم. ج- البحث عن المعلومات والأخبار والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها في حدود القانون. د- حق المطبوعة الصحفية، ووكالة الأنباء والمحرر والصحفي في إبقاء مصادر المعلومات أو الأخبار التي يتم الحصول عليها سرية إلا إذا قررت المحكمة غير ذلك أثناء النظر بالدعوى الجزائية حمايةً لأمن الدولة أو لمنع الجريمة أو تحقيقاً للعدالة. هـ- حق المواطنين والأحزاب

^{٥٠١} نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية، العدد السادس، بتاريخ ٢٩/٨/١٩٩٥.

السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات". كذلك كفل القانون هذا الحق لجميع المواطنين والأحزاب السياسية بشكلٍ متساوٍ حيث تنص المادة (٥) منه على أنه: "لأي شخص بما في ذلك الأحزاب السياسية الحق في تملك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون".

كما حظر القانون على السلطة التنفيذية اتخاذ أية إجراءات ضد الصحفيين والصحافة والكتاب بقرار إداري، إذ لا بد من اتخاذ الإجراءات عبر القضاء، حيث تنص المادة (٤٢) الفقرة (أ) على أنه: "تقوم المحكمة المختصة بالنظر في جميع المخالفات التي تُرتكب خلافاً لأحكام هذا القانون ويتولى النائب العام التحقيق فيها وذلك وفقاً للصلاحيات والإجراءات المنصوص عليها في القوانين الجزائية المعمول بها".

ثانياً- قانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٩٨:

أعد قانون الاجتماعات العامة وأقر من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني عام ١٩٩٨ لتنظيم حق المواطنين بعقد الاجتماعات العامة^{٥٠٢}. وقد جاء هذا القانون متوافقاً مع أحكام مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٧، فيما يتعلق بكفالة حق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة، حيث تنص المادة (٢) منه على أنه: "للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".

وفيما يتعلق بالإجراءات الإدارية الواجب اتخاذها من منظمي الاجتماعات العامة فقد نصت المادة (٣) منه على أنه: "يجوز عقد الاجتماعات العامة على أن يوجه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل من موعد عقد

^{٥٠٢} نشر هذا القانون في الوقائع الفلسطينية، العدد الثامن والعشرون، بتاريخ ١٣/٣/١٩٩٩.

الاجتماع". وكذلك المادة (٤) منه تنص على أن: "يقدم إشعار كتابي موقعاً من الأشخاص المنظمين للاجتماع على ألا يقل عددهم عن ثلاثة، مبيينين فيه المكان والزمان اللذين سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه، وفي حالة تقديم الإشعار الكتابي من جهة ذات شخصية اعتبارية يكتفى بتوقيع من يمثلها، دون المساس بالحق في الاجتماع للمحافظ أو لمدير الشرطة أن يضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر من موعد تسليم الإشعار، وفي حال عدم تلقي الجهة المنظمة لأي جواب خطي حسب ما هو منصوص عليه في الفقرة السابقة، يحق للجهة المنظمة إجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد طبقاً لما هو وارد في الإشعار".

وفيما يتعلق بمسؤولية الجهات الأمنية تجاه الاجتماعات العامة فقد نصت المادة (٥) من القانون على أنه: "على الجهات ذات الاختصاص وبناء على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على ألا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع".

ثالثاً- قانون الجمعيات الخيرية:

صدر قانون الجمعيات الخيرية بتاريخ ١٦ كانون الثاني ٢٠٠٠^{٥٣}. وينظم هذا القانون حق المواطنين في تشكيل الجمعيات الوارد في مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٧، والمستند لأحكام الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، حيث كفلت المادة (١) منه ممارسة هذا الحق إذ جاء فيها أنه: "للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية، بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون".

^{٥٣} نشر في الوقائع الفلسطينية العدد الثاني والثلاثون، بتاريخ ٢٩/٢/٢٠٠٠.

وقد جعل القانون مسؤولية تسجيل الجمعيات والترخيص بممارسة نشاطها ومتابعة عملها بيد وزارة الداخلية حيث تنص المادة (٤) منه على أنه: "على مؤسسي الجمعية أو الهيئة تقديم طلب خطي مستوفٍ للشروط إلى الدائرة المختصة في وزارة الداخلية وموقع من ثلاثة على الأقل من المؤسسين المفوضين بالتسجيل والتوقيع عن الجمعية أو الهيئة، ومرفق بثلاث نسخ من النظام الأساسي موقع من أعضاء اللجنة التأسيسية، وعلى وزير الداخلية أن يصدر قراره بشأن استيفاء الطلب لشروط التسجيل خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تقديمه، وفي حالة تقديم بيانات إضافية أو استكمال النواقص، لاستيفاء التسجيل تبدأ مدة الشهرين من تاريخ تقديم هذه البيانات، وإذا انقضت مدة الشهرين على ورود الطلب للدائرة دون اتخاذ قرار، تعد الجمعية أو الهيئة مسجلة بحكم القانون، وفي حالة صدور قرار من الوزير برفض التسجيل، يجب أن يكون القرار مسبباً، ويحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم قرار الرفض خطياً".

وتنص المادة (٦) من القانون على أنه: "تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون، وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب، صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للثبوت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي".

المطلب الثاني- الحماية الداخلية لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني:

كفل المشرع الفلسطيني العديد من وسائل الحماية الداخلية لحقوق الإنسان، وبما يتفق شكلاً مع الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، سيتم بحثها بشكل مفصل على النحو الآتي:

الفرع الأول- إدراج الحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني:

يعد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، الوثيقة الدستورية العليا في النظام السياسي الفلسطيني، وذلك لكونه يحدد هيكل النظام السياسي، ونظام الحكم فيه والسلطات العامة واختصاصاتها، وحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، والضمانات الدستورية لهذه الحقوق وتلك الحريات، لذا فهو المرجع القانوني الأسمى في هذا النظام وتكتسب قواعده وأحكامه القوة الإلزامية العليا في النظام القانوني الفلسطيني، بحيث لا يجوز مخالفتها مطلقاً من أي سلطة كانت، بل هي واجبة التنفيذ والإعمال والتطبيق، من السلطات الثلاث المكونة للنظام السياسي، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

وتأكيداً من المشرع الفلسطيني على أهمية حقوق الإنسان وحرياته المختلفة، والتزاماً بما أوصت به الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وانسجاماً لما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، فقد قام بإدراج الحقوق والحريات في القانون الأساسي، وخصص لها الباب الثاني منه، حيث اشتمل هذا الباب على ٢٦ مادة قانونية كفلت أغلب الحقوق والحريات التي وردت في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، فقد تضمن القانون مجموعة كبيرة من الحقوق المدنية والسياسية، ومجموعة أخرى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما سبق بيانه في المبحث الأول.

ولعل ما يميز هذه الحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني هو تشديد المشرع على إلزامية احترامها من قبل السلطات الثلاث كافة، حيث تنص المادة (١٠) الفقرة (١) على أنه: " حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ملزمة وواجبة الاحترام". كما يلاحظ من خلال النصوص القانونية التي تضمنت مجموعة الحقوق والحريات أن معظمها جاءت بصيغة الأمر الإلزامي للجهة المخاطبة فيها، وكل منها حسب اختصاصها.

وتأكيداً من المشرع على حماية حقوق الإنسان وإلزاميته في القانون الأساسي فقد فرض عقوبات على مخالفتها، حيث تنص المادة (٣٢) من القانون الأساسي المعدل لسنة

٢٠٠٣، على أنه " كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر".

الفرع الثاني- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان:

تمتلك جهات عدة في النظام السياسي الفلسطيني صلاحية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان، من هذه الرقابة ما هو متعلق بممارسة كل سلطة لاختصاصاتها الرئيسية، حيث تمتلك كل من السلطة القضائية والسلطة التشريعية صلاحية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تطبيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ومنها ما أوجده المشرع، وسمح به تعزيزاً واحتراماً لحقوق الإنسان، كرقابة الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، ورقابة الرأي العام. سيتم تناول مختلف هذه الرقابات بإيجاز شديد على النحو الآتي:

أولاً- الرقابة القضائية:

كفل المشرع الفلسطيني الحماية القضائية لحقوق وحرريات المواطنين التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني، وعد ذلك حقاً لهم لا يجوز المساس به أو الانتقاص منه، إذ تنص المادة (٣٠) منه على الآتي: "١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا. ٢- يحظر النص في القوانين على تخصيص أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء. ٣- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته". ويرتبط بحق التقاضي جميع الحقوق الأخرى التي ينص عليها القانون

الأساسي، وتنظيمها القوانين الأخرى، ووفقاً لذلك يستطيع كل مواطن متى تعرضت حقوقه وحرياته إلى الاعتداء، اللجوء إلى القضاء لاستيفائها أو دفع الاعتداء عنها. ولضمان ممارسة هذا الحق بشكل طبيعي ودون تدخل أو تأثير من السلطة التنفيذية أو التشريعية كفل المشرع الفلسطيني استقلالية السلطة القضائية، وأقر أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ومنع التدخل في أعمال القضاء من قبل أي جهة كانت^{٥٠٤}. وأوجب تنفيذ الأحكام القضائية وقرر أن الامتناع عن تنفيذها يعد جريمة توجب العقوبة^{٥٠٥}.

ثانياً- رقابة السلطة التشريعية:

وفقاً لتنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، تملك السلطة التشريعية حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام، وذلك استناداً إلى أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، إذ تنص المادة (٤٧) منه على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

ومن خلال الاختصاص الرقابي العام للسلطة التشريعية، فإنها تستطيع ممارسة دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان، وقد سبق الإيضاح في الباب الأول أنه بموجب النظام الداخلي للمجلس التشريعي، قام المجلس بتشكيل عدد من اللجان الدائمة لغرض الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ومن هذه اللجان لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحرريات العامة، التي تختص بإعداد التشريعات اللازمة لإعمال حقوق الإنسان ومراقبة أداء الأجهزة التنفيذية المختلفة في هذا المجال.

^{٥٠٤} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادتين (٩٧) و (٩٨).

^{٥٠٥} المرجع السابق، المادة (١٠٦).

ثالثاً- رقابة الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان:

عقب توقيع منظمة التحرير الفلسطينية اتفاقية أوسلو وفي إطار التحضيرات لإنشاء السلطة الفلسطينية، قام رئيس منظمة التحرير الفلسطينية الذي أصبح لاحقاً رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بإصدار قرار بتاريخ ٣٠ أيلول ١٩٩٣، يقضي بإنشاء الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان، وذلك بهدف الرقابة على أوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية^{٥٠٦}. حيث تنص المادة (٣) من ذلك القرار على هذا المعنى إذ جاء فيها الآتي: "تكون مهمة هذه الهيئة متابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان، في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية، وفي عمل مختلف الدوائر والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية"^{٥٠٧}. كما طالبت المادة (٢) من ذات القرار هذه الهيئة، بوضع القوانين التي تنظم عملها حيث جاء فيها أن: "تضع هذه الهيئة دستوراً والقوانين والقواعد الأساسية التي تحكم عملها بما يضمن استقلاليتها وفعاليتها وذلك في أقرب وقت ممكن"^{٥٠٨}.

وبعد تسلم السلطة الفلسطينية الحكم في الأراضي الفلسطينية تم إنشاء لجنة تأسيسية لغرض إخراج الهيئة إلى حيز الوجود، وفعلياً بدأت الهيئة بممارسة اختصاصها كما جاء في المرسوم الرئاسي وذلك في شهر فبراير ١٩٩٤، وعملت على أن تكون الأسس التي تبنى عليها الهيئة متفقة مع مبادئ باريس الخاصة بالهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، فقد رسخت استقلاليتها من خلال اختيارها لأعضاء مجلس مفوضيها، بعيداً عن تدخل السلطات الرسمية، ومن خلال استقلالية تمويلها، حيث لم تعتمد على تمويل من السلطة الفلسطينية

^{٥٠٦} راجع، السلطة الوطنية الفلسطينية، قرار رقم (٥٩) لعام ١٩٩٤، الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني ١٩٩٥/١/٨.

^{٥٠٧} المرجع السابق، المادة (٣).

^{٥٠٨} المرجع السابق، المادة (٢).

وإنما لجأت إلى مؤسسات دولية مانحة تهتم بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، كما قامت بتعيين موظفيها دون تدخل من الجهات الرسمية^{٥٠٩}. وبعد مرور عام على تأسيسها أصدرت الهيئة تقريرها السنوي الأول الذي يرصد أوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية^{٥١٠}.

وفي العام ١٩٩٦، وبعد إجراء الانتخابات العامة، وتأسيس أول سلطة تشريعية في الأراضي الفلسطينية، وضمن مسودة مشروع القانون الأساسي الفلسطيني الذي أقرته السلطة التشريعية، وفي إطار الاهتمام بترسيخ قانونية هذه الهيئة تم النص في المادة (٣١) على إنشائها حيث جاء فيها الآتي: " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني"^{٥١١}. وقد أُبقي على هذا النص حتى تمت المصادقة على القانون الأساسي من رئيس السلطة الفلسطينية، ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية عام ٢٠٠٢^{٥١٢}.

رابعاً- رقابة الرأي العام:

تتعدد الجهات التي تمثل رقابة الرأي العام في أراضي السلطة الفلسطينية، سيتم تناول منها مؤسسات حقوق الإنسان، والمؤسسات الإعلامية، والأحزاب السياسية، وذلك على النحو الآتي:

^{٥٠٩} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، سلسلة التقارير القانونية (١٧)، رام الله، ٢٠٠٠، ص ٣٠-٣٦.

^{٥١٠} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الأول، رام الله، ١٩٩٥.

^{٥١١} راجع، مشروع القانون الأساسي لعام ١٩٩٦، المادة (٣١).

^{٥١٢} راجع، القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٢، المادة (٣١).

أ. رقابة مؤسسات حقوق الإنسان

يوجد في المناطق التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية عدة مؤسسات تعمل في مجال حقوق الإنسان، وقد تم تأسيس بعضها قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية بغرض الرقابة على ممارسات الاحتلال الإسرائيلي ضد الشعب الفلسطيني، وقد استندت أغلبها في تأسيسها القانوني إلى قانون الشركات، ومارست عملها تحت مسمى شركة مساهمة غير ربحية واستمرت في عملها بعد قدوم السلطة الفلسطينية استناداً إلى ذات السند القانوني، إلى أن صدر قانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني لعام ٢٠٠٠ المذكور آنفاً، والذي بموجبه قامت بعضها بتعديل وضعها القانوني من شركات غير ربحية إلى جمعيات أهلية^{٥١٣}.

ومن خلال هذا القانون كرس المشرع الفلسطيني حرية العمل لمؤسسات المجتمع المدني على اختلاف أنواعها، ومن ضمنها مؤسسات حقوق الإنسان، حيث تنص المادة (١) منه على أن: "للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية وفقاً لأحكام هذا القانون". وتقوم مؤسسات حقوق الإنسان بجانب رقابتها على ممارسات الاحتلال الإسرائيلي ضد الشعب الفلسطيني أيضاً بالرقابة على أعمال السلطة الفلسطينية في مجال حقوق الإنسان، مستندة في ذلك إلى الأهداف والغايات التي تضعها في نظامها الأساسي عند تأسيسها، والذي تكون قد حصلت بموجبه على الترخيص اللازم من السلطة المختصة لمباشرة عملها وفقاً للقانون^{٥١٤}.

^{٥١٣} على سبيل المثال، أسست مؤسسة الحق عام ١٩٧٩ كشركة غير ربحية استناداً إلى قانون الشركات الأردني الذي كان ساري المفعول في الضفة الغربية، وفي العام ٢٠٠٤، قامت المؤسسة بتعديل وضعها القانوني إلى جمعية أهلية بموجب قانون الجمعيات الفلسطيني لعام ٢٠٠٠، راجع في ذلك، مؤسسة الحق، تعريف حول مؤسسة الحق منشور على الصفحة الإلكترونية لمؤسسة الحق، www.Alhaq.org، ١٧/٩/٢٠١٠.

^{٥١٤} على سبيل المثال من ضمن أهداف المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، حماية واحترام حقوق الإنسان وفقاً للمعايير والمواثيق المقررة دولياً ودعم مبدأ سيادة القانون. راجع في ذلك، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تعريف

ب. المؤسسات الإعلامية

سبق الإيضاح بشكل تفصيلي أن حرية العمل الصحفي والإعلامي مكفولة ضمن التشريعات الفلسطينية، حيث تنص المادة (٢) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ على أن: " الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بحرية قولاً وكتابة وتصويراً ورسمياً في وسائل التعبير والإعلام ". وتنص المادة (٣) منه على أن: "تمارس الصحافة مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات وتساهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون، وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها".

لذا وفي إطار ممارسة هذا الحق تصبح أعمال المؤسسات وأجهزة السلطة الرسمية والأهلية كافة، محلاً لرقابة المؤسسات الإعلامية على اختلاف أشكالها، حيث تقوم هذه المؤسسات من خلال وسائل نشرها المختلفة بتناول ممارسات أجهزة السلطة المختلفة في المجالات كافة، وفي السياق ذاته تقوم بتسليط الضوء على أوضاع حقوق الإنسان والانتهاكات التي يتعرض لها المواطنون، مما يشكل وسيلة ضغط مهمة على السلطات المعنية لاحترام حقوق الإنسان، ومحاسبة المسؤولين عند التعدي عليها.

ج. الأحزاب السياسية

كفل المشرع الفلسطيني للمواطنين حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها ضمن أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، وأحال تفاصيل ممارسة هذا الحق إلى ضرورة وجود

حول المركز، من نحن، منشور على الصفحة الإلكترونية للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، www.pchrgaza.org،

قانون ينظم ذلك^{٥١٥}. إلا إنه لم يصدر حتى التاريخ المحدد في نطاق هذا البحث أي قانون ينظم تشكيل الأحزاب السياسية^{٥١٦}. ولكن على الرغم من ذلك يوجد في النظام الفلسطيني من الناحية العملية حركات وجبهات تحرر مختلفة (الفصائل الفلسطينية) تمارس دور الأحزاب السياسية المعارضة، واستمدت شرعيتها القانونية من تاريخها النضالي السابق لوجود السلطة الفلسطينية الرسمية^{٥١٧}. وقد عملت على الدوام بالرقابة على أعمال وممارسات أجهزة السلطة المختلفة في المجالات كافة، ومنها بطبيعة الحال الممارسات المتعلقة بالتعدي على حقوق المواطنين وحررياتهم.

^{٥١٥} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٢٦) الفقرة (١).

^{٥١٦} بمراجعة الوقائع الفلسطينية من العدد الأول الصادر في عام ١٩٩٤، وإلى العدد الرابع والسبعون آخر عدد صدر في عام ٢٠٠٧، لم يتبين وجود قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية. ويذكر أنه في تاريخ ١٩٩٥/٨/٧، قام ديوان الفتوى والتشريع في السلطة الفلسطينية بإعداد مشروع قانون للأحزاب السياسية إلا أن هذا القانون لم يتم صدوره بسبب عدم إقراره والمصادقة عليه من رئيس السلطة الوطنية في حينه، حيث كان الرئيس يمتلك الصلاحيات التشريعية بجانب دوره التنفيذي. راجع في ذلك، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، دراسة نقدية لمشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني لعام ١٩٩٥، ص ٢.

^{٥١٧} سبق وجود الفصائل الفلسطينية تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومع قدوم السلطة الوطنية للأراضي الفلسطينية، انخرط جزء من هذه الفصائل في الحكم بشكل مباشر، وجزء منها امتنع عن المشاركة فيه لموقفه الرفض للاتفاقات السياسية، وخلال سنوات لاحقة انخرطت معظم الفصائل الفلسطينية في نظام الحكم الفلسطيني، بل إن أكثرها معارضة للاتفاقات السياسية التي أوجدت السلطة الفلسطينية قد وجدت نفسها هي من يتولى مسؤولية الإدارة المباشرة لهذه السلطة، حيث إن حركة المقاومة الإسلامية حماس كانت من أشد المعارضين للاتفاقات السياسية التي أوجدت السلطة الفلسطينية، وامتنعت كذلك عن المشاركة في الانتخابات التشريعية الأولى عام ١٩٩٦، إلا أنها عادت وخاضت المنافسة على الانتخابات التشريعية الثانية عام ٢٠٠٦، حيث استطاعت الفوز بغالبية مقاعد المجلس التشريعي، الأمر الذي مكنها من تشكيل ورئاسة الحكومة الفلسطينية في حينه. راجع في ذلك هذا البحث، المبحث الأول، المطلب الثاني، تحت عنوان التركيبة السياسية للمجلس التشريعي، الفصل الثاني من الباب الأول.

وخلاصة القول من خلال تناول المطلب السابق، أن النظام الفلسطيني قد نظم من الناحية الشكلية حماية داخلية لحقوق الإنسان تتفق مع ما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، وذلك على الرغم من أن هذا التنظيم تخلله قصور من الناحية القانونية، فطريق الحماية القضائية لم يتم استكمالها، ضمن قانون واضح يضمن رقابة فاعلة على أعمال حقوق الإنسان، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية في هذا المجال تفتقر إلى أسس قانونية واضحة ومتكاملة، ورقابة الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ينقصها التشريع القانوني المنظم لطريقة عملها، ورقابة الرأي العام بأوجهها المختلفة لا زالت تفتقر إلى تشريعات قانونية تنظم عملها بطريقة ملزمة ومؤثرة في أداء السلطات المختلفة في مجال أعمال حقوق الإنسان، وهذا القصور قد أثر بشكل كبير على طريقة الممارسة العملية لحماية حقوق الإنسان على المستوى الداخلي، وكذلك على النتائج المرجوة من هذه الممارسة، وهذا ما سيتم تناوله بشكل أكثر توضيحاً من خلال الفصل الثاني من هذا الباب.

المبحث الثاني- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطات الثلاث في مجال حقوق الإنسان:

على الرغم من أن السلطة الفلسطينية كما تقدم آنفاً توضيحه قد التزمت سياسياً وقانونياً بإعمال حقوق الإنسان، ووزعت مسؤولية أعمال هذه الحقوق على السلطات الثلاث كل حسب اختصاصاتها المحددة وفق القانون، وفرضت عقوبات على مخالفتها، إلا أن التطبيق العملي لهذه الحقوق والحريات قد اصطدم بالإشكاليات القانونية والعملية، التي عانى منها النظام السياسي الفلسطيني على صعيد الفصل بين السلطات. فقد أثرت إشكالية الفصل بين السلطات، والتي ظهرت لنا من خلال الفصل الثالث، على قدرة كل من هذه

السلطات بشكل منفرد في أعمال حقوق الإنسان، مخالفة بذلك الالتزامات القانونية المفروضة عليها.

وحتى يتضح أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أعمال حقوق الإنسان بشكل مفصل، فإن ذلك يتطلب البحث في أثر هذه الإشكالية على أداء كل سلطة بشكل منفرد في مجال أعمال حقوق الإنسان. لذا سيتم تناول ذلك بالبحث الدقيق وبعيداً عن الإسهاب في التفاصيل من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول- أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان:

سبق الإيضاح في الفصل الثالث عند الحديث عن تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث في النظام السياسي الفلسطيني، أن هذه العلاقة تخللها عدد من الإشكاليات بين كل سلطة وأخرى، ولقد كان لإشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطتين الأخرين، التشريعية والقضائية، الأثر الأكبر في عدم تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل سليم في هذا النظام، الأمر الذي انعكس سلباً على أداء السلطة التشريعية لاختصاصاتها بشكل ديمقراطي سليم، وخاصة في مجال أعمال حقوق الإنسان.

ولبيان أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان، سيتم من خلال هذا المطلب أولاً بحث التزامات السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان، ومن ثم سيتم البحث في أداء السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول- التزامات السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان:

تمت الإشارة سابقاً في الفصل الأول من هذا الباب أنه في إطار الحماية الداخلية لحقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، يقع على عاتق السلطة التشريعية التزام أساسي في حماية حقوق الإنسان، وينبع هذا الالتزام من خلال مسؤوليتها في مجالي التشريع والرقابة فهي ملزمة بإصدار تشريعات تكفل حقوق الإنسان وتعززها وتحميها، كما أنها ملزمة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بحقوق الإنسان، سيتم توضيح هذين الالتزامين على النحو الآتي:

أولاً- إصدار تشريعات تكفل حقوق الإنسان وتعززها:

يعد التشريع أحد الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية كما ذكر آنفاً، حيث إنها مصدر التشريع وفقاً لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، وتعرف عملية التشريع في النظام الديمقراطي بأنها: العمل الذي يهدف إلى سن القوانين حسب قواعد محددة ومعروفة ينظمها الدستور والقانون، ويراعي في سن هذه القوانين احترام رأي الأغلبية من ممثلي الشعب المنتخبين في البرلمان^{٥١٨}.

ولكن أيضاً في النظم الديمقراطية، الأمر غير متروك للأغلبية من ممثلي الشعب للعمل كما يحلو لهم في إصدار التشريعات، وخاصة تلك التي لها علاقة مباشرة بحقوق الإنسان فهناك مجموعة من الضوابط لذلك، وأهمها ألا تتعارض هذه التشريعات مع مبدأ سيادة القانون بمفهومه الشمولي الواسع، بمعنى أن تكون هذه التشريعات عادلة بموجب القيم

^{٥١٨} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية

سلسلة التقارير القانونية (٣)، رام الله، ١٩٩٨، ص ٣-٧.

الأخلاقية السائدة، وأن تحترم حقوق الإنسان وحرياته^{٥١٩}. وأن لا تخالف هذه التشريعات في جوهرها مبادئ حقوق الإنسان، التي كفلتها المعايير والاتفاقيات الدولية^{٥٢٠}.

وفي هذا المضمون التزمت السلطة الفلسطينية باحترام المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث تنص المادة (١٠) الفقرة (٢) من القانون الأساسي الفلسطيني على الآتي: " تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان".

وأيضاً تضمن القانون الأساسي في المادة (٢٦) منه خطاب إلزامي موجه للسلطة التشريعية بحكم اختصاصها التشريعي، ويطلبها بسن القوانين اللازمة لإعمال مضمون المادة، حيث جاء فيها الآتي: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات

^{٥١٩} راجع، حليبي، أسامة، سيادة القانون، سلسلة ركائز الديمقراطية، منشورات مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله ١٩٩٥، ص ٥-١٤.

^{٥٢٠} سبق الإشارة في الفصل الرابع من هذا البحث أنه قد صدر عن الأمم المتحدة عام ١٩٤٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واشتمل هذا الإعلان على مجموعة الحقوق والحريات التي يجب أن يتمتع بها الإنسان أينما وجد، ثم تلا ذلك عام ١٩٦٦، صدور اتفاقيتين دوليتين أكثر تفصيلاً وتنظيماً لما جاء بالإعلان العالمي، وسميت الاتفاقية الأولى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، وسميت الاتفاقية الثانية بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، وقد انضمت إلى هاتين الاتفاقيتين معظم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وتعد هاتان الاتفاقيتان الأساس القانوني للدول الموقعة عليها كافة، للالتزام بما تضمنته من حقوق وحرريات، وهي ملزمة للدول الموقعة عليها، وهذا يفرض على الدول حسب هذه الاتفاقيات بالعمل على تضمين تشريعاتها المحلية بما جاء فيها من حقوق وحرريات. ثم تبع هاتين الاتفاقيتين اتفاقات أخرى مفصلة خاصة بفئات معينة، كاتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، واتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩... وغيرها وينطبق أيضاً على هذه الاتفاقيات ما سبق ذكره حول اتفاقيتي عام ١٩٦٦.

الشعبية وفقاً للقانون. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.....".

وكذلك تنص المادة (٣١) على وجوب قيام السلطة التشريعية بسن قانون لإنشاء هيئة رقابية لحقوق الإنسان، حيث جاء فيها الآتي: " تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني".

ويفهم من نص المادة (٢٦) المذكورة آنفاً أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص بعملية التشريع، ملزمة بالقيام بسن تشريعات تتعلق بتنظيم حقوق المواطنين التي جاء ذكرها في المادة، وهي: الحق في تشكيل الأحزاب السياسية، والحق في تشكيل النقابات والجمعيات والمؤسسات الشعبية، وكذلك حقهم في الانتخاب لممثليهم. كما يفهم من نص المادة (٣١) أن السلطة التشريعية أيضاً ملزمة بسن قانون ينشئ هيئة مستقلة لحقوق الإنسان وينظم عملها.

وبشكل عام السلطة التشريعية ملزمة بسن التشريعات اللازمة كافة لإعمال منظومة الحقوق والحريات الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني، وبطبيعة الحال كما تم توضيحه يجب ألا تخالف هذه القوانين المضمون الأصلي لما ورد حول هذه الحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني، وكذلك يجب أن تكون متوافقة مع شروط طريقة إعمال الحقوق والحريات حسب ما ورد في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان^{٥٢١}.

^{٥٢١} كون الاتفاقيتين الدوليتين لعام ١٩٦٦ بشأن الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد تضمنتا نصوصاً قانونية عامة تتعلق بالحقوق والحريات، فقد صدر لاحقاً عن الأمم المتحدة عام ١٩٧٩ بروتوكلين إضافيين يتضمنان شروطاً تتعلق بكيفية إعمال هذه الحقوق بالتفصيل، بمعنى الالتزامات الملقاة على الدول بشأن إعمال كل حق ضمن الحقوق الواردة في الاتفاقيتين الدوليتين.

ثانياً- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان:

تملك السلطة التشريعية استناداً إلى القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الحق في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بشكل عام، حيث تنص المادة (٤٧) الفقرة (٢) من القانون الأساسي على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وتضمن النظام الداخلي للمجلس التشريعي تشكيل لجان دائمة للرقابة، وذلك بهدف متابعة أعمال السلطة التنفيذية المختلفة كافة، وبسط رقابته عليها، وبالتالي مساءلتها ومحاسبتها عند حدوث أية تجاوزات أو مخالفات قانونية، ومن هذه اللجان لجنة خاصة بمراقبة أداء السلطة التنفيذية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، حيث تنص المادة (٤٨) من النظام الداخلي للمجلس على تشكيل هذه اللجان حيث جاء فيها الآتي: "١- يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية، للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقترحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها: ك- لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة".

ولما كانت السلطة التنفيذية ممثلة بأجهزتها المختلفة، هي صاحبة الاختصاص المباشر في أعمال أغلب حقوق المواطنين وحررياتهم، لذا فإن السلطة التشريعية ملزمة بالرقابة الفاعلة على أعمال السلطة التنفيذية في هذا المجال، وهذا يعد ضماناً أساسياً لتعزيز حقوق المواطنين وحمايتهم من تعدي السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني- أداء السلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان:

تبين من خلال الفصل الثاني والثالث من هذا البحث، أنه عقب الانتخابات التشريعية الأولى وحتى إجراء الانتخابات التشريعية الثانية، أن السلطة التنفيذية قد سيطرت بشكل كلي على السلطة التشريعية، ولم تكن تنصاع لمطالبها، وذلك بسبب اشكاليات عديدة في تنظيم العلاقة بين السلطتين. وهذا الأمر أدى بشكل عام إلى إضعاف دور السلطة

التشريعية في مباشرة اختصاصاتها الرئيسية، سواء القيام بعملية التشريع أو الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وبشكل خاص انعكست إشكالية العلاقة بين السلطتين أيضاً على الدور المطلوب من السلطة التشريعية في مجال أعمال حقوق الإنسان، أي على صعيد قيامها بسن التشريعات ذات العلاقة بحقوق الإنسان وإقرارها، وكذلك الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان. سيتم تناول أثر إشكالية العلاقة بين السلطتين في أداء السلطة التشريعية في المجال التشريعي والمجال الرقابي بشكل أكثر توضيحاً على النحو الآتي:

أولاً- الأداء التشريعي للسلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان:

نتج عن الانتخابات التشريعية الأولى في أراضي السلطة الفلسطينية في كانون الأول من العام ١٩٩٦، تأسيس أول سلطة تشريعية فلسطينية، وعقب تولى أعضائها مهامهم باشروا في أداء واجباتهم وفق القانون، وقد نجحوا في إعداد وإقرار كثير من التشريعات اللازمة لتنظيم حياة المواطنين، ومن ضمنها بعضاً من التشريعات الحقوقية، ولكن في المقابل أيضاً أخفقت السلطة التشريعية منذ بداية تأسيسها وإلى العام ٢٠٠٧، في سن كثير من التشريعات الحقوقية المهمة الأخرى وإقرارها، وذلك على الرغم من قيامها بقبول عدد منها بالمناقشة العامة، وإقرار بعضها بالقراءة الأولى، وإقرار بعض آخر بالقراءة الثانية^{٥٢٢}.

ويعود السبب في إخفاق السلطة التشريعية في إقرار مجموعة مهمة من التشريعات الحقوقية إلى تداخل العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال التشريع، حيث إن رئيس السلطة التنفيذية يمتلك صلاحيات واسعة بالمجال التشريعي إلى جانب السلطة

^{٥٢٢} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثالث عشر، فصل السلطة التشريعية، التشريعات الحقوقية الجاري العمل عليها داخل المجلس التشريعي، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٧.

التشريعية، ومن هذه الصلاحيات ضرورة قيامه بالمصادقة على التشريعات والأمر بإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية، وذلك بعد إقرارها من السلطة التشريعية ورفعها إليه^{٥٢٣}.

وقد سبق إيضاح الإشكاليات القانونية والعملية في هذا الجانب، حيث تم ذكر أنه من ضمن هذه الإشكاليات أن هناك عدم وضوح في النصوص القانونية في حال اعتراض رئيس السلطة على مشاريع القوانين، وكذلك هناك عدم وجود نص قانوني يحدد مدة زمنية لنشر القوانين بعد المصادقة عليها^{٥٢٤}.

ولعل أبرز مثال على أثر إشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أداء الأخيرة في إقرار التشريعات التي تنظم حقوق الإنسان وتحميها، هو ما حصل في مشروع القانون الأساسي الفلسطيني لعام ١٩٩٦، والذي تضمن كما تقدم آنفاً باباً كاملاً يتعلق بمنظومة الحقوق والحريات اللازمة للمواطنين، حيث تم إقراره من قبل السلطة التشريعية في العام ١٩٩٧، ومن ثم رفع لرئيس السلطة التنفيذية للمصادقة عليه، إلا أن رئيس السلطة التنفيذية بحكم صلاحياته التشريعية، وهيمنة سلطته على السلطة التشريعية رفض المصادقة على مشروع القانون وأوقف عملية إصداره من العام ١٩٩٧ وإلى العام ٢٠٠٢، وخلال هذه المدة لم تستطع السلطة التشريعية من إلزام رئيس السلطة التنفيذية بالعمل على إصداره ونشره^{٥٢٥}.

وبالإضافة إلى القانون الأساسي هناك رزمة من القوانين الحقوقية التي تم مناقشتها بالقراءة العامة، وكان يفترض على المجلس استكمال العمل عليها وإقرارها بالقراءة الثانية

^{٥٢٣} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٤١).

^{٥٢٤} لمزيد من التوضيح، أرجع إلى ما سبق ذكره في الفصل الثالث حول الإشكاليات القانونية والعملية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الصعيد التشريعي.

^{٥٢٥} راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، عشرة أعوام من غياب المساءلة والمحاسبة، دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي خلال العقد الأول من عمره ١٩٩٦-٢٠٠٦، سلسلة الدراسات، الطبعة الأولى، غزة، ٢٠٠٦، ص ٦٦.

وفق التزاماته القانونية بحكم اختصاصه التشريعي، إلا أنه لم يقيم بذلك حتى العام ٢٠٠٧ وذلك نتيجة إشكاليات العلاقة مع السلطة التنفيذية، ومن هذه القوانين مشروع قانون أعمال الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ومشروع قانون النقابات، ومشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات، ومشروع قانون التأمين ضد البطالة، ومشروع قانون حماية الملكية الفكرية، ومشروع قانون رعاية الشباب، وغيرها من القوانين الحقوقية المودعة أمام المجلس التشريعي والتي ينعكس إقرارها على واقع أفضل لحالة حقوق المواطن الفلسطيني^{٥٢٦}.

كما لم تستطع السلطة التشريعية نتيجة إشكاليات العلاقة مع السلطة التنفيذية العمل على إلزام الحكومة، بوضع وإعداد الخطط والإجراءات التنفيذية العملية بغرض تنفيذ مضمون التشريعات الحقوقية كافة التي أقرتها ونشرت بالجريدة الرسمية، مثل: قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨، وقانون حقوق المعاقين رقم (٤) لسنة ١٩٩٩ وقانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لعام ٢٠٠٠، وقانون حقوق الطفل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤، وقانون الصحة العامة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٤، وغيرها من القوانين التي يفرض إعمالها على الحكومة التزامات وإجراءات مادية وعملية ملموسة^{٥٢٧}.

ثانياً- الأداء الرقابي للسلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان:

تم الإيضاح سابقاً أنه على الرغم من أن السلطة التشريعية تملك عدداً من الوسائل القانونية الكافية التي تمكنها من أداء دورها الرقابي بشكل عام على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنها أخفقت في ذلك بسبب العديد من الإشكاليات في العلاقة مع السلطة التنفيذية، وهذه

^{٥٢٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثالث عشر، فصل

السلطة التشريعية، تقييم الأداء التشريعي للمجلس، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٧.

^{٥٢٧} المرجع السابق.

الإشكاليات كما سبق ذكرها وتفصيلها، هي أن الرئيس غير مسؤول عن أعماله أمام المجلس التشريعي، وهيمنة الحزب الواحد على عضوية المجلس لسنوات طويلة، وعدم استجابة السلطة التنفيذية لمساءلة المجلس التشريعي ومحاسبته، والجمع بين عضوية المجلس وعضوية الحكومة أو السلطة التنفيذية، وضعف الإرادة السياسية والتخوف من مواجهة السلطة التنفيذية^{٥٢٨}.

وهذه الإشكاليات إنعكست أيضاً على الصعيد الرقابي في مجال حقوق الإنسان فلم تنجح السلطة التشريعية خلال المدة من عام ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٧، من أداء الدور المطلوب منها في القيام بمساءلة ومحاسبة جديّة للجهات المسؤولة عن ارتكاب الانتهاكات لحقوق الإنسان^{٥٢٩}.

ولعل أبرز مثال للدلالة على ذلك، هو نتائج أحد الوسائل القانونية التي استخدمها المجلس في هذا المجال، وهي لجان التحقيق النيابية، حيث قام المجلس بتشكيل العديد من هذه اللجان بقضايا انتهاكات مباشرة أو غير مباشرة لحقوق الإنسان، فقد شكل المجلس منذ عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٦ (٣٠) لجنة تحقيق^{٥٣٠}. وأغلب هذه اللجان كانت في قضايا تعد من أخطر انتهاكات حقوق الإنسان، مثال ذلك: حالات وفاة نتيجة التعذيب في السجون ومراكز التوقيف، التابعة للأجهزة الأمنية المختلفة، وقضايا تتعلق بحوادث قتل من قبل أجهزة الأمن لمواطنين نتيجة سوء استخدام السلاح في المظاهرات والتجمعات السلمية، وكانت النتائج أن هذه اللجان أخفقت في استكمال عملها في أغلب الأحيان

^{٥٢٨} لمزيد من التفصيل، راجع، الفصل الثالث من هذا البحث، البحث الأول، المطلب الثاني، الفرع الثاني بعنوان: إشكالية العلاقة في المجال الرقابي.

^{٥٢٩} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثالث عشر، فصل السلطة التشريعية، تقييم الأداء الرقابي للمجلس، وفصل انتهاكات حقوق المواطن، رام الله، ١٩٩٨ - ٢٠٠٧.

^{٥٣٠} راجع، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني، عشرة أعوام من غياب المساءلة والمحاسبة، ص ٨٤.

وفي الحالات التي استكملت عملها لم يتم الإعلان عن نتائج التحقيق ولم يتم محاسبة أي مسؤول من قبل السلطة التنفيذية عن هذه الانتهاكات^{٥٣١}.

وجانب آخر يدل على إخفاق السلطة التشريعية في ممارسة دورها الرقابي بمجال حماية حقوق الإنسان، هو امتناعها عن استغلال التقارير الصادرة عن المؤسسات الحقوقية المختلفة في الأراضي الفلسطينية، التي تهدف إلى الرقي بأوضاع حقوق الإنسان في النظام السياسي الفلسطيني، فقد صدر عن هذه المؤسسات العشرات من الدراسات والتقارير التي توثق أوضاع حقوق الإنسان، وانتهاكاتهما في الأراضي الفلسطينية، واشتملت هذه التقارير بشكل دائم على مطالبات للسلطة التشريعية بضرورة اتخاذ إجراءات لمساءلة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن انتهاكات لحقوق المواطنين وحرّيّاتهم قام موظفيها بارتكابها.

ومثال ذلك، هو صدور ثلاثة عشر تقريراً سنوياً عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن منذ بداية تأسيسها عام ١٩٩٤ إلى عام ٢٠٠٦، وهذه التقارير ترصد بشكل مفصل وموثق أوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية، والنتائج التي توصلت إليها الهيئة في هذا المجال، وتوصياتها للسلطات المختلفة، وجميع هذه التقارير قد تم تسليمها وفق أحكام القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة التشريعية، ومن الناحية القانونية يفترض على السلطة التشريعية إدراجها على جدول أعمالها ومناقشتها، ومساءلة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن تجاوزاتها وانتهاكاتهما لحقوق المواطن، إلا أن ذلك لم يحصل من الناحية العملية خلال السنوات المحددة في نطاق هذا البحث^{٥٣٢}.

^{٥٣١} راجع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، مرجع سابق، ص ٣٠-٣١. وراجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من السابع وإلى الثالث عشر، فصل السلطة التشريعية، تقييم الأداء الرقابي للمجلس، رام الله، ٢٠٠١-٢٠٠٧.

^{٥٣٢} راجع، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، مرجع سابق، ص ٤٦-٤٧.

المطلب الثاني- أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان:

تبين سابقاً من خلال الفصل الثاني من الباب الأول أنه نتيجة إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، فقد استطاعت السلطة التنفيذية بسط هيمنتها وسيطرتها على كل من السلطتين التشريعية والقضائية، ولم يعد هناك قدرة على مساءلتها ومحاسبتها من هاتين السلطتين، وهذا الأمر قد شجع السلطة التنفيذية على ارتكاب العديد من التجاوزات والمخالفات القانونية عند مباشرتها لاختصاصاتها الرئيسية في المجالات كافة ومنها قيامها بارتكاب انتهاكات في مجال حقوق الإنسان، وخاصة في مجال الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين.

ولبيان أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان، فإنه سيتم البحث في عدد من الحقوق المهمة التي تأثر إعمالها إلى حد كبير بإشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني. سيتم بحثها على النحو الآتي:

الفرع الأول- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في إعمال الحق في الحرية والأمان الشخصي:

سيتم البحث في ذلك من خلال بيان التزامات السلطة التنفيذية في إعمال الحق في الحرية والأمن الشخصي، ومن ثم سيتم بحث أدائها في إعمال هذا الحق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- التزامات السلطة التنفيذية في إعمال الحق في الحرية والأمان الشخصي:

يتعلق هذا الحق بمجموعة الإجراءات القانونية الواجبة الاتباع من قبل الأجهزة الأمنية أثناء تنفيذها لمهامها، وتحديدًا عند قيامها بمهام اعتقال المواطنين وتوقيفهم وتفتيشهم ودخول

مساكنهم. ولذلك تعد الالتزامات الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية في مجال أعمال هذا الحق من أهم الالتزامات المفروضة عليها، وذلك لأن هذا الحق يتعلق بشكل مباشر بالحرية والسلامة الجسدية والمعنوية للإنسان، وكذلك بكرامته وسمعته الشخصية.

وعليه فإن المشرع قد شدد وفق أحكام القانون الأساسي على ضرورة احترام حقوق الإنسان وحرياته عند مباشرة الأجهزة الأمنية لمهامها، حيث جاء في نص المادة (٨٤) الفقرة (١) من أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على أن " قوات الأمن والشرطة قوة نظامية وهي القوة المسلحة في البلاد وتنحصر وظيفتها في الدفاع عن الوطن وخدمة الشعب، وحماية المجتمع والسهر على حفظ الأمن والنظام العام والآداب العامة وتؤدي واجبها في الحدود التي رسمها القانون في احترام كامل للحقوق والحريات.

ونظراً لأهمية هذا الحق كما أسلف ذكره فقد عد المشرع أن أية إجراءات من شأنها المساس به يجب أن تكون قضائية وليست تنفيذية، ولأن الأجهزة الأمنية هي تابعة للسلطة التنفيذية، لذلك أقر المشرع لبعض الموظفين العاملين في الأجهزة الأمنية صفة مأموري الضبط القضائي^{٥٣٣}. وأسندت إليهم مهام قضائية عديدة^{٥٣٤}. وكذلك أتبعهم فيما يتعلق

^{٥٣٣} تنص المادة (٢١) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، على الآتي: " يكون من مأموري الضبط القضائي: ١- مدير الشرطة ونوابه ومساعدوه ومديرو شرطة المحافظات والإدارات العامة. ٢- ضباط وضباط صف الشرطة كل في دائرة اختصاصه. ٣- رؤساء المراكب البحرية والجوية. ٤- الموظفون الذين حولوا صلاحيات الضبط القضائي بموجب القانون.

^{٥٣٤} بموجب المادة (٢٢) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني أسند لمأموري الضبط القضائي المذكورين آنفاً المهام الآتية: قبول البلاغات والشكاوى التي ترد إليهم بشأن الجرائم، وعرضها دون تأخير على النيابة العامة، وإجراء الكشف والمعاينة والحصول على الإيضاحات اللازمة لتسهيل التحقيق، والاستعانة بالخبراء المختصين والشهود دون حلف يمين، واتخاذ جميع الوسائل اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة، وإثبات جميع الإجراءات التي يقومون بها في محاضر رسمية بعد توقيعها منهم ومن المعنيين بها.

بـهذه المهام للسلطة القضائية^{٥٣٥}. وذلك رغبة من المشرع الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات. وحتى يتمكن مأموري الضبط القضائي من تنفيذ هذه المهام فقد أسند لهم عدد من الصلاحيات القضائية المهمة، ومنها: ١- إلقاء القبض على الأشخاص المتهمين وتفتيشهم وتجريدهم من الأدوات التي بحوزتهم وسماع أقوالهم^{٥٣٦}. ٢- توقيف المتهمين لحين عرضهم على النيابة العامة^{٥٣٧}. ودخول المساكن ومراقبتها وتفتيشها^{٥٣٨}. وفي مقابل هذه الصلاحيات القضائية التي أعطيت لهؤلاء الموظفين التنفيذيين، يوجب القانون التزامات مفروضة عليهم أثناء مباشرتهم لهذه الصلاحيات، وذلك بغرض إعمال هذا الحق، سيتم البحث في هذه الالتزامات بموجب النصوص القانونية على النحو الآتي:

أ. عدم جواز إلقاء القبض على المواطنين بدون أمر قضائي

تنص المادة (١١) الفقرة (٢) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه: " لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي..". كما أكدت على هذا الالتزام المفروض على الأجهزة الأمنية ممثلة بمأموري الضبط القضائي المادة (٢٩) من قانون

^{٥٣٥} تنص المادة (١٩) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، على الآتي: "يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأمور الضبط كل في دائرة اختصاصه". كما تنص المادة (٢٠) على أنه: "يشرف النائب العام على مأموري الضبط القضائي، ويخضعون لمراقبته فيما يتعلق بأعمال وظيفتهم. وللنائب العام أن يطلب من الجهات المختصة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق كل من يقع منه مخالفة لواجباته، أو تقصير في عمله، ولا يمنع ذلك من مساءلته جزائياً.

^{٥٣٦} راجع، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، المواد (٢٩) - (٣١) و (٣٦) - (٣٧).

^{٥٣٧} المرجع السابق، المادة (٣٤).

^{٥٣٨} المرجع السابق، المواد (٣٩) - (٤٠) و (٤٨) - (٤٩).

الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، حيث جاء فيها الآتي "لا يجوز القبض على أحد أو حبسه إلا بأمر من الجهة المختصة بذلك قانوناً..".

ب. ألا تتجاوز مدة التوقيف (٢٤) ساعة من قبل مأموري الضبط القضائي

لا يجوز لمأمور الضبط القضائي توقيف الأشخاص المقبوض عليهم مدة تزيد عن (٢٤) ساعة، وخلال هذه المدة يجب أن يسمع أقوال المقبوض عليه، وبعدها يتوجب عليه إما إطلاق سراحه أو تحويله إلى النيابة العامة المختصة^{٥٣٩}.

ج. عدم جواز حبس الموقوف في غير الأماكن المعترف بها ضمن قانون مراكز الإصلاح والتأهيل

تنص المادة (١١) الفقرة (٢) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه: " .. لا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون".

د. عدم جواز إهانة الموقوف أو معاملته بقسوة أو ضربه أو تعذيبه

تنص المادة (١٣) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٣، على أنه "١. لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة. ٢. يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة (١) من هذه المادة". كما تنص المادة (٢٩) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، أيضاً على الآتي: "... كما تجب معاملة الموقوف بما يحفظ كرامته، ولا يجوز إيذاؤه بدنياً أو معنوياً". كذلك أكدت المادة (٣٢) الفقرة (٢) من قانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة

^{٥٣٩} راجع، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام ٢٠٠١، المادة (٣٤).

١٩٩٨ على هذا الالتزام حيث جاء فيها الآتي: "يُمنع تعذيب النزير أو استعمال الشدة معه". كما اشترطت المادة (٢١٤) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ في الاعتراف بالجريمة المقبول من المحكمة أن "يصدر طواعية واختياراً، ودون ضغط أو إكراه مادي أو معنوي، أو وعد، أو وعيد"^{٥٤٠}.

٥. عدم جواز مراقبة مساكن المواطنين أو دخولها أو تفتيشها دون أمر قضائي

تنص المادة (١٧) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على الآتي: "للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون...". كما أكدت على هذا الالتزام المادة (٣٩) من قانون الإجراءات الجزائية لعام ٢٠٠١، حيث جاء فيها "١- دخول المنازل وتفتيشها عمل من أعمال التحقيق لا يتم إلا بمذكرة من قبل النيابة العامة أو في حضورها، بناء على اتهام موجه إلى شخص يقيم في المنزل المراد تفتيشه بارتكاب جنائية أو جنحة أو باشتراكه في ارتكابها، أو لوجود قرائن قوية على أنه يجوز أشياء تتعلق بالجريمة.

^{٥٤٠} أنظر على سبيل المثال، اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٦/٣٩ المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٤، المادة (١٦) الفقرة (١) والتي نصت على أن "تتعهد كل دولة طرف بأن تمنع في أي إقليم يخضع لولايتها القضائية حدوث أي أعمال أخرى من أعمال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي لا تصل إلى حد التعذيب...، عندما يرتكب موظف عمومي أو شخص آخر يتصرف بصفة رسمية هذه الأعمال أو يجرى على ارتكابها، أو عندما تتم بموافقة أو بسكوته عليها". كذلك أنظر "مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين" الصادرة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٦٩/٣٤ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٩، المادة (٢) التي تنص على أنه "يحترم الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، أثناء قيامهم بواجباتهم الكرامة الإنسانية وبمحمولها، ويحافظون على حقوق الإنسان لكل الأشخاص ويوظفونها". وهو ما تم التأكيد عليه في المادتين (٧) و(١٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.

٢- يجب أن تكون مذكرة التفتيش مسببة. ٣- تحرر المذكرة باسم واحد أو أكثر من مأموري الضبط القضائي".

وخلاصة القول فيما سبق ذكره حول الالتزامات الخمسة التي تضمنتها النصوص القانونية سألقة الذكر، أن هذه الالتزامات قد جاءت بصيغة الأمر الإلزامي للسلطة التنفيذية ممثلة بأجهزتها الأمنية، وهذا يعني بمفهوم المخالفة القانونية أن كل فعل تقوم به الأجهزة الأمنية مخالفاً لهذه الالتزامات يعد باطلاً من الناحية القانونية، ويمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان، كما أن مخالفة هذه الالتزامات جريمة توجب العقاب استناداً إلى نص المادة (٣٢) من القانون الأساسي المذكور آنفاً.

ثانياً- أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في الحرية والأمان الشخصي

مع بدايات مرحلة تأسيس مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية عام ١٩٩٤، تم إنشاء العديد من الأجهزة الأمنية لتقوم بمهام الحفاظ على الأمن العام في المناطق التي تولت مسؤولية الحكم فيها، ولقد تعددت هذه الأجهزة إلى أن وصل عددها إلى ثمانية أجهزة وكانت جميعها تتبع رئيس السلطة الفلسطينية بوصفه القائد العام للقوات الفلسطينية، وقد عملت كل منها خلال المدة الممتدة من عام ١٩٩٤ إلى العام ٢٠٠٤، بشكل مستقل بعضها عن بعض، وحتى أن الجهاز الواحد منها انقسم إلى جهازين مستقلين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكل منهما قيادته وإدارته المستقلة^{٥٤١}.

وخلال ممارسة هذه الأجهزة لمهامها الأمنية منذ العام ١٩٩٤ وإلى التاريخ المحدد في نطاق هذه الدراسة حصلت العديد من الانتهاكات المتعلقة بحق المواطنين في الحرية والأمن الشخصي، ومنها نشير إلى حدوث آلاف من عمليات الاعتقال لمواطنين بدون مذكرات قبض صادرة عن جهات قضائية مختصة، وحجز المئات من المواطنين لدى مراكز

^{٥٤١} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي العاشر، ٢٠٠٤، ص ١١٨.

التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية، مدد تتجاوز المسموح به قانوناً، وإهانة المواطنين وضرهم وإخضاعهم للتعذيب لإجبارهم على الاعتراف^{٥٤٢}. ولعل أبرز مثالين على انتهاكات السلطة التنفيذية لهذا الحق، والتي توالى لسنوات طويلة، هما: أولاً قضية الاعتقالات الجماعية للمواطنين على خلفيات سياسية، فقد قامت الأجهزة الأمنية باعتقال المئات من المواطنين على خلفيات سياسية، ودون مراعاة الإجراءات القانونية السليمة أثناء عمليات الاعتقال وبعدها، فقد بقي الكثير منهم محتجزاً لشهور عدة، ومنهم لسنوات، دون تقديمهم للمحاكمة، كما تعرض الكثير ممن تم اعتقالهم للضرب والتعذيب^{٥٤٣}. وثانياً قضية وفاة المواطنين في مراكز التوقيف التابعة للأجهزة الأمنية نتيجة تعرضهم للتعذيب، فمثلاً قد توفي خلال المدة الممتدة منذ عام ١٩٩٤ وإلى نهاية العام ٢٠٠١، (٢٧) مواطناً^{٥٤٤}.

وبسبب إشكالية الفصل بين السلطات، والمتمثلة في أن قائد الأجهزة الأمنية والمسؤول الأول عن عملها خلال المدة من عام ١٩٩٤ إلى العام ٢٠٠٤، هو رئيس السلطة الفلسطينية غير الخاضع لرقابة السلطة التشريعية من الناحية القانونية، لذلك لم تتمكن السلطة التشريعية من إجراء أي مساءلة أو محاسبة لهذه الأجهزة أو المسؤولين عن ارتكاب الانتهاكات فيها^{٥٤٥}.

^{٥٤٢} لمزيد من التفصيل حول طبيعة هذه الانتهاكات، راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من التقرير الرابع وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦.

^{٥٤٣} المرجع السابق، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاك الحق في الحرية والأمن الشخصي، وانتهاك الحق في إجراءات قانونية عادلة.

^{٥٤٤} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالات الوفاة في السجون ومراكز التوقيف الفلسطينية سلسلة التقارير الخاصة (١٠)، رام الله، ٢٠٠١، ص ٢-٨.

^{٥٤٥} لمزيد من التوضيح حول إشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال الأمني، راجع في هذا البحث، الباب الأول، الفصل الثاني، عنوان إشكالية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المجال الرقابي.

ولقد أدى عدم تمكن السلطة التشريعية من محاسبة مسؤولي الأجهزة الأمنية، إلى استمرار الأجهزة الأمنية طيلة السنوات السابقة في انتهاك حق المواطنين، في الحرية والأمن الشخصي، دون خوفهم من التعرض للمساءلة، وفي دلالة على ذلك هو محاولة المجلس التشريعي في مرات عدة استدعاء مسؤولي الأجهزة الأمنية لسؤالهم حول قضية الاعتقال السياسي إلا أنه لم ينجح في ذلك بسبب رفض مسؤولي الأجهزة الأمنية الحضور لجلسات المجلس، كما قامت لجنة الرقابة وحقوق الإنسان خلال الدورة الثالثة في العام ١٩٩٩ بدعوة وزير العدل ثلاث مرات، لمساءلته عن قضية الاعتقالات السياسية، إلا أنه لم يستجب لهذه الدعوة، وعلى أثر ذلك طالب رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان، وعدد من النواب بحجب الثقة عن وزير العدل إلا أن ذلك لم ينجح بسبب نفوذ السلطة التنفيذية داخل المجلس^{٥٤٦}. كما طالبت السلطة التشريعية في مرات عدة السلطة التنفيذية باحترام التشريعات النافذة بهذا الخصوص، والإفراج عن المعتقلين السياسيين كافة، إلا أن السلطة التنفيذية لم تستجب لهذه المطالبات^{٥٤٧}.

وفي دلالة أخرى على أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التنفيذية في أعمال هذا الحق، هو أنها أيضاً لم تنصع إلى قرارات السلطة القضائية في هذا الجانب حيث صدر عن محكمة العدل العليا عشرات القرارات القضائية بالإفراج عن معتقلين سياسيين، إلا أن الأجهزة الأمنية لم تستجب لها، واستمرت باعتقال المواطنين دون أي سند قانوني^{٥٤٨}.

^{٥٤٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، تقرير قانوني حول الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية سلسلة التقارير القانونية، رام الله ٢٠٠٥، ص ٦٧.

^{٥٤٧} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الاعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية سلسلة التقارير الخاصة (٣)، ٢٠٠٠، ص ١٢.

^{٥٤٨} المرجع السابق، ص ١٣. وراجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، سلسلة تقارير قانونية (٦٤)، رام الله، ٢٠٠٥، ص ٧٠.

الفرع الثاني- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في عقد الاجتماعات العامة:

في هذا المطلب سيتم تناول كل من التزامات وأداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في عقد الاجتماعات العامة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحق في عقد الاجتماعات العامة:

تضمن مشروع القانون الأساسي منذ إقراره من السلطة التشريعية عام ١٩٩٧، ثم بعد المصادقة عليه من رئيس السلطة التنفيذية عام ٢٠٠٢، ولاحقاً في التعديلات التي أجريت عليه كافة، النص صراحة على حق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (٥) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣ على أنه "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:.. "عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون"

كذلك صدر عن السلطة التشريعية قانون الاجتماعات العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٨، الذي يكفل ممارسة هذا الحق وينظمه، ويحدد الالتزامات المفروضة على السلطة التنفيذية لضمان إعماله، وقد ورد في نصوص هذا القانون ثلاثة التزامات رئيسية على السلطة التنفيذية لإعمال هذا الحق، سيتم توضيحها على النحو الآتي:

أ. لا يجوز للسلطة التنفيذية تقييد أو منع المواطنين من عقد الاجتماعات العامة تنص المادة (٢) منه على أن: "للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها، إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون". وكذلك تنص المادة (٣) منه على أنه: "يجب عقد الاجتماعات

العامّة على أن يوجه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة بذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل من موعد عقد الاجتماع".

ب. لا يجوز أن تتعدى الضوابط المفروضة على عقد الاجتماعات العامة حدود

المدة الزمنية اللازمة للاجتماع العام ومساره

لغرض توضيح الهدف من وراء تقديم الإشعار الكتابي لمدير الشرطة أو المحافظ، تنص المادة (٤) على أنه "٠٠ للمحافظ أو مدير الشرطة أن يضع ضوابط على مدة أو مسار الاجتماع المنصوص عليه في المادة (٣) بهدف تنظيم حركة المرور، على أن يبلغ المنظمون بهذه الضوابط خطياً بعد ٢٤ ساعة على الأكثر، من موعد تسليم الإشعار. وفي حال عدم تلقي الجهة المنظمة لأي جواب خطي حسب ما هو منصوص عليه في الفقرة السابقة يحق للجهة المنظمة إجراء الاجتماع العام في الموعد المحدد، طبقاً لما هو وارد في الإشعار".

ج. تلتزم الشرطة بتوفير إجراءات الحماية اللازمة للاجتماع العام بناءً على طلب

الجهة المنظمة

تفرض المادة (٥) من القانون المذكور على الجهات الأمنية المعنية عمل إجراءات حماية للاجتماع العام حيث تنص على أنه: "على الجهات ذات الاختصاص، وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع، اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بجرية المجتمعين، وسير عملية الاجتماع".

ثانياً- أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في عقد الاجتماعات العامة:

ذكر آنفاً أن ممارسة الحق في عقد الاجتماعات العامة وفق القانون، لا يتطلب موافقة من السلطة التنفيذية، وإنما يفرض فقط على المنظمين إشعار المحافظ أو مدير الشرطة لغرض

تنظيم مسار ومدة الاجتماع العام، وأوضحنا كذلك أن التشريعات النافذة تفرض التزامات على السلطة التنفيذية نحو أعمال هذا الحق، وفي مقدمتها الالتزام بعدم تقييد أو منع المواطنين من عقد الاجتماعات العامة^{٤٩}. إلا أنه ومن الناحية العملية يتبين أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بهذه الالتزامات وقد خالفتها مراراً خلال المدة الممتدة منذ عام ١٩٩٤ وإلى منتصف العام ٢٠٠٧، وذلك بقيامها بمنع المواطنين من إجراء العديد من الاجتماعات العامة، أو من خلال التدخل بالقوة من أجل فض اجتماعات عامة، قام بتنظيمها المواطنين^{٥٠}.

وهذا يدل على أن تصرفات الشرطة في هذا المجال نتيجة طبيعية لإشكالية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الفلسطيني، حيث إن الأجهزة الأمنية عند مخالفتها للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لم تكن عرضة للمساءلة والمحاسبة من السلطة التشريعية، وهذا شجعها على الاستمرار في انتهاك هذا الحق للمواطنين.

وفي دلالة أخرى على أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في عقد الاجتماعات العامة، هو عدم التزامها بأحكام وقرارات القضاء في هذا الشأن، حيث أصدر القضاء حكماً بوقف تنفيذ قرار صادر عن مدير الشرطة يقيد عقد الاجتماعات العامة للمواطنين، وعدت المحكمة العليا في حكمها أن قرار مدير الشرطة يخالف قانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٩٨^{٥١}. إلا أن السلطة التنفيذية ممثلة بجهاز

^{٤٩} راجع، قانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٩٨، المواد (٢) - (٤).

^{٥٠} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع إلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاك الحق في عقد الاجتماعات العامة.

^{٥١} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السادس، رام الله، ٢٠٠٠، ص ١٣٢.

الشرطة وأجهزتها الأمنية لم تلتزم بحكم القضاء واستمرت في منع عقد الاجتماعات العامة خلال فترات لاحقة على صدور حكم القضاء^{٥٥٢}.

ولقد جاء حكم القضاء سابق الذكر بناءً على طعن من جهات حقوقية ضد قرار مدير الشرطة الفلسطينية بتاريخ ٢٩ شباط ٢٠٠٠، الذي يمنع المواطنين من عقد الاجتماعات العامة دون الحصول على موافقته بذلك، حيث جاء في البندين (١) و (٢) من هذا القرار الآتي: " ١- يمنع منعاً باتاً جميع المواطنين، القيام بمسيرات دون الحصول على موافقة مسبقة من مدير الشرطة محدداً بها خط مرور المسيرة ووقتها. ٢- يمنع منعاً باتاً عقد اجتماعات عامة بدون موافقة مسبقة من مدير الشرطة، يحدد بها مكان الاجتماع وتاريخ عقد الاجتماع ومدة الاجتماع والجهة المنظمة للاجتماع"^{٥٥٣}. والتزاماً بقرار مدير الشرطة المذكور منعت فروع جهاز الشرطة في مختلف المدن العديد من المؤسسات والأحزاب السياسية والقوى الوطنية من تنظيم المسيرات والاجتماعات العامة، ومنها مثلاً: منع مؤسسة الضمير لرعاية الأسرى والمعتقلين من تنظيم مسيرة بتاريخ ١٦ نيسان ٢٠٠٠، تضامناً مع الأسرى في سجون الاحتلال^{٥٥٤}.

الفرع الثالث- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحريات الصحفية والإعلامية:

سيتم البحث في ذلك من خلال بيان التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحريات الصحفية والإعلامية، ومن ثم سيتم توضيح أداؤها في أعمال هذه الحريات، وذلك على النحو الآتي:

^{٥٥٢} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوي الثامن، رام الله ٢٠٠٢، ص ١٥٣.

^{٥٥٣} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السادس، ص ١٣١.

^{٥٥٤} المرجع السابق، ص ١٣٢.

أولاً- التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحريات الصحفية والإعلامية:

يُعدان القانون الأساسي الفلسطيني وقانون المطبوعات والنشر لعام ١٩٩٥، المصدرين الأساسيين اللذين يكفلان الحريات الصحفية والإعلامية في مناطق حكم السلطة الفلسطينية، وأيضاً، هما اللذان يحددان التزامات السلطة التنفيذية لأعمال هذه الحريات. لذا سيتم تناول التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحريات الصحفية والإعلامية وفقاً لما ورد بهما على النحو الآتي:

أ. وفقاً لأحكام القانون الأساسي

تعد كفالة الحريات الصحفية والإعلامية وممارستها، من المظاهر المهمة لأعمال الحق في حرية الرأي والتعبير، هذا الحق الذي كفله القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، حيث تنص المادة (١٩) منه على أنه " لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون".

وتأكيداً من المشرع على كفالة الحريات الصحفية والإعلامية، فقد جاءت المادة (٢٧) من القانون الأساسي لتنص على أنه "١- تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي، وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون. ٢- حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبت وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون الأساسي والقوانين ذات العلاقة. ٣- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

ب. وفقاً لقانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥

جاء قانون المطبوعات والنشر رقم (٩) لسنة ١٩٩٥ مؤكداً على كفالة الحريات الصحفية والإعلامية، وذلك من خلال كفالتة لحرية الطباعة والنشر والصحافة وحرية الوصول إلى المعلومات حيث تنص المادة (٢) منه على الآتي: "الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل فلسطيني، وله أن يعرب عن رأيه بجرية قولاً، كتابة، وتصويراً ورسمياً في وسائل التعبير والإعلام".

وتشمل حرية الصحافة وفقاً لنص المادة (٤) الآتي: "اطلاع المواطن على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات على المستوى المحلي والعربي والإسلامي والدولي وإفساح المجال للمواطنين لنشر آرائهم، والبحث عن المعلومات والأخبار والإحصائيات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة، وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها في حدود القانون.... وحق المواطنين والأحزاب السياسية والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنقابات في التعبير عن الرأي والفكر والإنجازات في مجالات نشاطاتها المختلفة من خلال المطبوعات". كما أعطى القانون حق امتلاك المطبوعات الصحفية دون النظر إلى المعتقد الفكري أو الديني أو الانتماء السياسي أو الحزبي حيث تنص المادة (٥) على أنه: "لأي شخص بما في ذلك الأحزاب السياسية الحق في تملك المطبوعات الصحفية، وإصدارها وفقاً لأحكام هذا القانون".

وكذلك أولى القانون اهتماماً خاصاً بجرية العمل الصحفي، حيث تنص المادة (٣) منه على أنه: "تمارس الصحافة مهمتها بجرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون، وفي إطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة، واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها". وفي تحديد لسلطة الجهات التنفيذية من التدخل في العمل الإعلامي، منع القانون السلطة التنفيذية من اتخاذ أية إجراءات ضد الصحفيين والصحافة والكتّاب بقرار إداري، إذ لا بد من اتخاذ

الإجراءات عبر القضاء، حيث تنص المادة (٤٢) الفقرة (أ) على أنه: "تقوم المحكمة المختصة بالنظر في جميع المخالفات، التي تُرتكب خلافاً لأحكام هذا القانون، ويتولى النائب العام التحقيق فيها، وذلك وفقاً للصلاحيات والإجراءات المنصوص عليها في القوانين الجزائية المعمول بها".

ثانياً- أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحريات الصحفية والإعلامية:

على الرغم من أن قانون المطبوعات والنشر لعام ١٩٩٥ قد وفر حماية قانونية مقبولة لحرية العمل الصحفي والإعلامي بشكل عام، إلا أن السلطة التنفيذية قامت خلال المدة الممتدة منذ عام ١٩٩٤ وإلى منتصف العام ٢٠٠٧، بمخالفة أحكام هذا القانون من خلال قيام أجهزتها الأمنية على اختلاف أنواعها في كل عام بارتكاب العديد من الانتهاكات للحريات الصحفية والإعلامية، وشملت هذه الانتهاكات إغلاق محطات إذاعية وتلفزة محلية، ومكاتب صحفية، ومقرات جرائد محلية، وفي كثير منها قامت بمصادرة محتوياتها من أجهزة ومعدات وغيرها، وذلك كله دون الاستناد إلى أي قرار قضائي، كما شملت الانتهاكات خلال هذه السنوات اعتقال العديد من الصحفيين بشكل تعسفي والاعتداء بالضرب عليهم وإهانتهم نتيجة أعمال صحفية^{٥٥}.

ويعد تفاقم انتهاكات الحريات الصحفية والإعلامية في كل عام، من قبل السلطة التنفيذية، ممثلة بأجهزتها الأمنية، نتيجة طبيعية لإشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، حيث أن السلطة التنفيذية بشكل عام، ومسؤولي الأجهزة الأمنية بشكل خاص، لم يكونوا عرضة للمساءلة والمحاسبة من السلطة التشريعية، وكذلك لم يكن هناك تأثير للقضاء على الحد من هذه الانتهاكات ومخالفة القانون، حيث إنه في مرات عدة

^{٥٥} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الرابع وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاكات الحريات الصحفية والإعلامية.

لجأ المتضررون من انتهاكات السلطة التنفيذية للحريات الصحفية والإعلامية إلى القضاء وقد حصلوا على عدة قرارات، تقضي بإلغاء القرارات الصادرة عن الأجهزة الأمنية، إلا أن قرارات القضاء لم تلق أي استجابة في حينه من السلطة التنفيذية، وعلى سبيل المثال نشير إلى حصول القائمين على صحيفة الرسالة على حكم من محكمة العدل العليا بتاريخ ٢٥ نيسان ٢٠٠٢، يقضي بإلزام جهاز الشرطة بإعادة فتح مقر الصحيفة، وتمكينها من العمل إلا أنه لم يتم الالتزام بالحكم من قبل الشرطة في ذلك العام، ولأعوام لاحقة بتنفيذ قرار القضاء^{٥٥٦}.

الفرع الرابع- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في إشغال الوظائف العامة:

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، في الفرع الأول سيتم البحث في التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحق في إشغال الوظائف العامة، وفي الفرع الثاني سيتم البحث في أداء السلطة التنفيذية في أعمال هذا الحق، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحق في إشغال الوظائف العامة:

يعد الحق في تقلد الوظائف العامة أحد أهم الحقوق بالنسبة للمواطنين، وذلك نظراً لتعلقه بحياة المواطن وأمانه الشخصي والعائلي، لذلك يأتي هذا الحق في صلب الحقوق التي يجب أن تضمنها الدولة توافرها وصيانتها للمواطنين دون تمييز.

ومن هذا المنطلق حرص المشرع الفلسطيني على كفالة هذا الحق في القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تنص المادة (٢٥) الفقرة (١) منه على أن: "العمل حق لكل

^{٥٥٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثامن، ص ١٥٥.

مواطن، وهو واجب وشرف، وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه". وتنص المادة (٢٦) الفقرة (٤) على أن " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: .. ٤- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

ولم يكتفِ المشرع الفلسطيني بالنص العام على هذا الحق في القانون الأساسي، بل أخضع كل ما يتعلق في شؤون الوظيفة العامة لقانون خاص حيث تنص المادة (٨٧) من القانون الأساسي على أن: "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة، العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين فيها". وكذلك ألزمت المادة (٨٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، السلطات المختلفة عند قيامها بتعيين أشخاص في الوظائف العامة أن يكون ذلك وفقاً للقانون، حيث تنص على أنه: "يكون تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون".

وإعمالاً لما نص عليه القانون الأساسي صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، ليكون المرجع فيما يتعلق بكل ما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة، وكذلك ليحدد الالتزامات المفروضة على عاتق السلطة التنفيذية بشكل أكثر تفصيلاً لإعمال حق المواطنين في تولي الوظائف العامة. وفيما يلي توضيح موجز لأهم الالتزامات التي فرضها قانون الخدمة المدنية على السلطة التنفيذية لإشغال الوظائف العامة.

أ. عدم تعيين الموظفين في الدوائر الحكومية إلا على وظائف شاغرة

وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ١٩٩٨، لا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف، كما ألزم القانون وحدة شئون الموظفين

في كل دائرة حكومية بإعداد كشوف في بداية كل سنة بالوظائف الشاغرة المرصود لها مخصصات في الموازنة العامة، وتحديد هذه الوظائف في ضوء احتياجات العمل^{٥٥٧}.

ب. الإعلان عن الوظائف الشاغرة وإخضاعها للمسابقة بين المتقدمين

ألزم القانون الدوائر الحكومية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة التي يستوجب فيها الإعلان خلال مدة محددة، وذلك عبر الصحف المحلية، على أن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها^{٥٥٨}. كذلك فرض القانون أن يكون التعيين في الوظائف العامة وفقاً لمسابقة كتابية وشفهية بين المتقدمين، وتحقيقاً لذلك يجب تشكيل لجنة متخصصة لإجراء المسابقات بين المتنافسين، ويكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان^{٥٥٩}.

ج. الالتزام بالشروط العامة للتعين في الوظائف العامة

لا يجوز أن يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية من لا تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة العامة، ويحظر الجمع بين وظيفتين^{٥٦٠}. كما حدد قانون الخدمة المدنية على سبيل الحصر الشروط الواجب توافرها فيمن يعين في أي وظيفة عامة وهي: الجنسية، فلسطيني أو عربي بلوغ سن الثامنة عشرة، وخلو من الأمراض والعاهات التي تمنع من القيام بالوظيفة، مع

^{٥٥٧} راجع، قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، المادتين (٤) و (٥).

^{٥٥٨} المرجع السابق، المادة (١٩).

^{٥٥٩} المرجع السابق، المواد (٢٠) - (٢٢).

^{٥٦٠} المرجع السابق، المادة (١٤).

مراعاة أوضاع ذوي الإعاقات، والتمتع بالحقوق المدنية وغير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره^{٥٦١}.

ثانياً- أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في تولي الوظائف العامة:

وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني تعد قاعدة تكافؤ الفرص هي الأساس الذي بموجبه يتم تقلد الوظائف العامة، في مؤسسات السلطة الفلسطينية وأجهزتها^{٥٦٢}. إلا أن أداء السلطة التنفيذية في أعمال هذا الحق لم يكن يتماشى من الناحية العملية مع القوانين الناظمة لشؤون الوظيفة العامة، فقد عينت السلطة التنفيذية منذ نشأتها عشرات الآلاف من الموظفين في مؤسساتها المختلفة، بشكل مخالف للقانون، ويمكن تلخيص الانتهاكات لهذا الحق من قبل السلطة التنفيذية بالنقاط الثلاثة الآتية: " تمت التعيينات في معظم الحالات دون الإعلان عن الوظائف، ولم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص، وفي حالات كثيرة كانت تخضع لاعتبارات سياسية وحزبية، أو لاعتبارات عائلية، وليس لاعتبارات الكفاءة والمؤهل العلمي. كذلك تمت التعيينات في حالات كثيرة دون وجود وظائف شاغرة. كما تم تعيين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام عديدة لا يملكون الكفاءة والقدرة على تنفيذها، وأصبحوا مسؤولين عن موظفين آخرين يفوقونهم في الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي"^{٥٦٣}.

^{٥٦١} المرجع السابق، المادتين (٢٤) و (٢٥).

^{٥٦٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٢٦) الفقرة (٤).

^{٥٦٣} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، سلسلة تقارير قانونية (٣١)، رام الله ٢٠٠٢، ص ٤٣-٤٤. وراجع أيضاً، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاك الحق في تولي الوظائف العامة، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦.

كما أخذت انتهاكات هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية أشكالاً أخرى، كفصل أو نقل موظفين لاعتبارات سياسية أو لخلافات شخصية بين الموظف والمسؤول^{٥٦٤}. ورغم أنه من المفترض أن تخضع التعيينات في الوظائف العامة لرقابة السلطين التشريعية والقضائية، إلا أن السلطة التشريعية لم تتمكن من ممارسة دورها الرقابي في هذا المجال، وذلك نتيجة إشكالية الفصل بينها وبين السلطة التنفيذية^{٥٦٥}. ومن جانب آخر لم تحترم السلطة التنفيذية العديد من قرارات القضاء فيما يتعلق بانتهاكاتها لهذا الحق، فقد صدر عن المحكمة العليا خلال السنوات المحددة في نطاق هذه الدراسة العديد من القرارات التي تقضي بإرجاع موظفين تعرضوا للفصل أو النقل التعسفي من أماكن عملهم، إلا أن الجهات التنفيذية المعنية لم تستجب لقرارات القضاء^{٥٦٦}.

الفرع الخامس - أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في الانتخاب:

سيتم البحث في أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال الحق في الانتخاب من خلال الآتي:

^{٥٦٤} المرجع السابق.

^{٥٦٥} راجع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، ص ٤٤.

^{٥٦٦} راجع، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة القضائية، الإشكاليات أو الصعوبات التي تعاني منها السلطة القضائية، عدم تنفيذ قرارات المحاكم، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦. ومثال هذه الأحكام، أصدرت المحكمة العليا بغزة بصفقتها محكمة عدل عليا بتاريخ ١٩/١١/١٩٩٨، حكماً يلغي قرار وزارة التربية والتعليم بحق الموظف م. ط. ز، القاضي بنقله إلى وظيفة أخرى، والذي عدته المحكمة مخالفاً للقانون، وقررت المحكمة إبقاء المذكور في وظيفته بصفة مساعد مدير عام التدريب والتأهيل والإشراف التربوي بوزارة التربية على الدرجة والكادر الوظيفي المخصص لها، والاحتفاظ بحقوقه الوظيفية كافة، ولكن على الرغم من ذلك فإن وزارة التربية والتعليم وديوان الموظفين العام لم ينفذا الحكم. راجع في ذلك، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، ص ٨٢.

أولاً- التزامات السلطة التنفيذية في إعمال الحق في الانتخاب:

كفل القانون الأساسي الفلسطيني منذ أن كان مشروعاً ولاحقاً بعد صدوره الحق في الانتخاب، حيث تنص المادة (٢٦) الفقرة (٣) منه على أنه: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... ٣- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.

وقد أكد على كفالة هذا الحق، قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، حيث تنص المادة (٦) منه على أنه: "١- الانتخابات حق لكل فلسطيني وفلسطينية في الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وقطاع غزة، ممن توفرت فيه أو فيها الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين والرأي والانتماء السياسي، والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والعلمية^{٥٦٧}.

سيتم تناول التزامات السلطة التنفيذية في إعمال الحق في الانتخاب من خلال بيان التزاماتها في مجالين من المجالات المهمة التي يجب أن يمارس فيها، وهي الحق في الانتخابات السياسية العامة (اختيار رئيس السلطة الفلسطينية واختيار أعضاء السلطة التشريعية) والحق في انتخاب أعضاء مجالس الإدارات المحلية، وذلك وفقاً للقانون الأساسي وقوانين الانتخابات التي توضحها بشكل تفصيلي، وذلك على النحو الآتي:

^{٥٦٧} صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٥، قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، وبموجبه تم إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية الأولى في الأراضي الفلسطينية، وقد استمر سريان أحكام هذا القانون حتى تاريخ ٢٠٠٥/٨/١٣، حيث صدر قانون الانتخابات رقم (٩) لعام ٢٠٠٥، الذي الغى قانون الانتخابات السابق، وقد تضمن القانون الجديد في المادة (٨) كفالة الحق في الانتخاب كما رُود في نص القانون السابق.

أ. التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحق في الانتخابات السياسية العامة

ألزم كل من القانون الأساسي الفلسطيني منذ أن كان مشروعاً ولاحقاً بعد إصداره وكذلك قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، السلطة التنفيذية بإعمال الحق في الانتخابات السياسية العامة (الانتخابات الرئاسية، والانتخابات التشريعية)، لذا سيتم تناول التزامات السلطة التنفيذية استناداً لما ورد بهما على النحو الآتي:

١. إلزامية اختيار رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء السلطة التشريعية بطريقة

الانتخاب المباشر من الشعب

تعد طريقة الانتخاب المباشر من قبل الشعب هي الطريقة الوحيدة والإلزامية بموجب القانون الأساسي الفلسطيني لاختيار رئيس للسلطة الفلسطينية وأعضاء السلطة التشريعية حيث تنص المادة (٥) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على أنه " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب....". وكذلك المادة (٣٤) منه تنص على أنه: " ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني". كما تنص المادة (٤٧) الفقرة (١) من ذات القانون على الآتي " ١- المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة". كما تنص المادة (٤٨) الفقرة (١) منه على أنه: "ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات، ويحدد القانون عدد الأعضاء والدوائر والنظام الانتخابي".

وكذلك أكد قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، على ما جاء في القانون الأساسي حول طريقة اختيار رئيس السلطة وأعضاء المجلس التشريعي، حيث تنص المادة (٢) منه على الآتي: " ١- تجري بموجب أحكام هذا القانون انتخابات عامة،

حرة ومباشرة، لانتخاب رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس الفلسطيني لتولي مسؤولية الحكم في المرحلة الانتقالية. ٢- تجري انتخابات رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس الفلسطيني في آن واحد، وفقاً لما هو منصوص عليه في هذا القانون.

٢. وجوب ضمان حرية الانتخابات وسريتها وفرديتها

يفرض القانون على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنظيم الانتخابات، الالتزام بعمل الإجراءات والضمانات التي تؤدي إلى أن تكون ممارسة حق الانتخاب من قبل المواطنين بصورة حرة وسرية، بمعنى عدم التدخل لدى المواطنين للتأثير عليهم في حرية اختيارهم بين المتنافسين، حيث تنص المادة (٦) الفقرة (٢) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، على أنه: " يمارس كل ناخب حقه في الانتخاب بصورة حرة ومباشرة وسرية وفردية، ولا يجوز التصويت بالوكالة".

٣. وجوب انتخاب بديل عند شغور مركز عضو أو أكثر من أعضاء السلطة

التشريعية

يفرض القانون على السلطة التنفيذية في حالة شغور مركز عضو أو أكثر من أعضاء السلطة التشريعية، ولأي سبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة، أن تلتزم بتنظيم انتخابات تكميلية بديلة في المكان الذي شغره به هذا المركز، ويستدل على ذلك من نص المادة (٤٨) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، الفقرة (٢) حيث جاء فيها الآتي: " إذا شغور مركز عضو أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً لأحكام قانون الانتخابات".

٤. يجب ألا تتعدى مدة ولاية رئيس السلطة الفلسطينية والسلطة التشريعية المرحلة

الانتقالية

لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتجاوز فترة حكم رئيس السلطة الفلسطينية، وكذلك السلطة التشريعية مدة المرحلة الانتقالية^{٥٦٨}. حيث تنص المادة (٣٦) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، على أنه: "مدة رئاسة السلطة الوطنية هي المرحلة الانتقالية، ويتم انتخاب الرئيس بعد ذلك وفقاً للقانون"^{٥٦٩}. كذلك تنص المادة (٤٧) الفقرة (٣) منه على أنه "مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية"^{٥٧٠}.

٥. وجوب قيام رئيس السلطة الفلسطينية بإصدار مرسوم يدعو الشعب الفلسطيني

لممارسة حقه في الانتخابات العامة

تلزم المادة (٤) الفقرة (١) من قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، رئيس السلطة التنفيذية بإصدار مرسوم يدعو الشعب الفلسطيني لممارسة حقه في الانتخابات العامة حيث جاء فيها الآتي "١- يصدر رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مرسوماً رئاسياً، يقرر فيه دعوة الشعب الفلسطيني في قطاع غزة

^{٥٦٨} مدة المرحلة الانتقالية هي خمس سنوات على الأكثر وذلك وفقاً لاتفاقية غزة أريحا لعام ١٩٩٤، تلك الاتفاقية الموقعة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي برعاية أمريكية. راجع في ذلك، التمهيد من هذا البحث، خلفية عامة حول نشأة النظام السياسي الفلسطيني.

^{٥٦٩} بتاريخ ١٣/٨/٢٠٠٥، جرى تعديل هذه المادة وفق النص الآتي: "مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين".

^{٥٧٠} بتاريخ ١٣/٨/٢٠٠٥، جرى تعديل الفقرة (٣) من هذه المادة وفق النص الآتي: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

والضفة الغربية والقدس لإجراء انتخابات عامة حرة ومباشرة، لانتخاب الرئيس وأعضاء المجلس الفلسطيني، ويحدد موعد الاقتراع العام.

ب. التزامات السلطة التنفيذية في أعمال الحق في انتخابات مجالس الإدارة المحلية

تضمن كل من القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لسنة ١٩٩٦، الالتزامات المفروضة على السلطة التنفيذية لإعمال حق المواطنين في انتخاب مجالس الهيئات المحلية، سيتم تناولها وفق ما جاء بهما على النحو الآتي^{٥٧١}:

١. وجوب اختيار أعضاء المجلس المحلي بالانتخاب المباشر

يفرض القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام ٢٠٠٣، التزام على السلطة التنفيذية مفاده أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية في السلطة الفلسطينية بطريق الانتخاب المباشر من قبل المواطنين، بمعنى أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية اتباع طريقة التعيين للأشخاص لعضوية المجالس المحلية، حيث تنص المادة (٨٥) منه على أنه: "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً، على الوجه المبين في القانون.....".

٢. إلزامية قيام وزير الحكم المحلي بإصدار قرار لإجراء الانتخابات المحلية

بعد صدور قانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦، بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية أصبح وزير الحكم المحلي ملزماً من الناحية القانونية، بإصدار قرار يتم بموجبه المباشرة في إجراء الانتخابات المحلية، بعد أن يقوم بتحديد موعد لها، ويستدل على ذلك من نص

^{٥٧١} ألغى قانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦، بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠)

لعام ٢٠٠٥، الصادر بتاريخ ٢٩/٨/٢٠٠٥.

المادة (٣) من القانون المذكور حيث جاء فيها أنه: "يصدر وزير الحكم المحلي قراراً بإجراء انتخابات حرة ومباشرة، لانتخاب رؤساء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية وأعضائها ويحدد موعداً لها".

٣. وجوب ضمان حرية الانتخابات وسريتها وفرديتها

كما هو الحال في الانتخابات السياسية العامة، أيضاً السلطة التنفيذية ملزمة بعمل الإجراءات اللازمة كافة لضمان الحرية والسرية والفردية للمواطنين في الانتخابات المحلية حيث تنص المادة (٨) من قانون رقم (٥) لعام ١٩٩٦ بشأن الانتخابات المحلية على أنه: "تجري الانتخابات بصورة حرة ومباشرة وسرية وفردية ولا يجوز التصويت بالوكالة".

٤. وجوب ألا تتجاوز مدة عمل المجلس المحلي أربع سنوات

تفرض أحكام قانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦، التزاماً على السلطة التنفيذية بتنظيم إجراء الانتخابات المحلية بشكل دوري كل أربع سنوات، ولا يجوز أن تتعدى ولاية المجلس المحلي المنتخب هذه المدة الزمنية، ويستدل على ذلك من نص المادة (٥٣) منه حيث جاء فيها الآتي: "مدة دورة المجلس أربع سنوات، ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس لأكثر من دورتين متتاليتين".

ثانياً- أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في الانتخابات:

سيتم توضيح أداء السلطة التنفيذية في أعمال الحق في الانتخاب من خلال تناول أدائها في أعمال الانتخابات العامة، وكذلك أدائها في أعمال الانتخابات المحلية، وذلك على النحو الآتي:

أ. أداء السلطة التنفيذية في إعمال الانتخابات العامة (انتخابات رئيس السلطة

الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي)

أجريت الانتخابات العامة الأولى في أراضي السلطة الفلسطينية في كانون الأول من العام ١٩٩٦، وقد حدد قانون الانتخابات رقم (١٣) لعام ١٩٩٥، مدة ولاية كل من رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي بمدة المرحلة الانتقالية، وهي المرحلة التي تم تحديدها بمدة خمس سنوات وفقاً لاتفاقية غزة أريحا، وفي حال انتهاء هذه المدة يتوجب على رئيس السلطة التنفيذية إصدار مرسوم رئاسي يدعو فيه الشعب الفلسطيني لممارسة حقه في الانتخابات العامة^{٥٧٢}.

إلا أنه من الناحية العملية انتهت مدة ولاية رئيس السلطة وأعضاء المجلس التشريعي، ولم يلتزم رئيس السلطة بأحكام القانون، ولم يصدر أي مرسوم رئاسي يدعو فيه لإجراء هذه الانتخابات واستمر رئيس السلطة في منصبه حتى تاريخ وفاته عام ٢٠٠٤، كما استمر المجلس التشريعي في عمله حتى العام ٢٠٠٦، تاريخ عقد الانتخابات التشريعية الثانية.

ب. أداء السلطة التنفيذية في إعمال الانتخابات المحلية

تم الإيضاح سابقاً أنه بعد صدور قانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦، بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية أصبح وزير الحكم المحلي ملزماً من الناحية القانونية بإصدار قرار يتم بموجبه المباشرة في إجراء الانتخابات المحلية، بعد أن يقوم بتحديد موعد لها^{٥٧٣}. إلا أنه من الناحية العملية لم يلتزم وزير الحكم المحلي ممثلاً السلطة التنفيذية بحكم

^{٥٧٢} راجع في ذلك، ما سبق توضيحه في الفرع الخامس من المبحث الثاني من هذا الفصل بعنوان التزامات السلطة التنفيذية في إعمال الحق في الانتخابات العامة.

^{٥٧٣} راجع، قانون الانتخابات المحلية رقم (٥) لعام ١٩٩٦، المادة (٣).

القانون الصادر عن السلطة التشريعية، ولم يصدر هذا القرار واستمر في انتهاك حق المواطنين في انتخاب ممثليهم لمجالس الإدارة المحلية، ولم تجر الانتخابات المحلية منذ صدور القانون وحتى العام ٢٠٠٧^{٥٧٤}.

وفي دلالة مباشرة على أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أعمال السلطة التنفيذية لحق المواطنين في إجراء الانتخابات المحلية، هو قيام السلطة التشريعية بتاريخ ١٥ نيسان ١٩٩٨، باستجواب وزير الحكم المحلي حول استمراره في تعيينات لجان المجالس البلدية والقروية، وعدم قيامه بإصدار قرار لإجراء الانتخابات المحلية، إلا أن هذا الاستجواب لم يغير شيئاً ولم يستطع المجلس من محاسبة الوزير بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على المجلس واستمر وزير الحكم المحلي خلال هذه المدة بتعيين رؤساء المجالس المحلية وأعضائها بقرار منه^{٥٧٥}.

المطلب الثالث- أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطة القضائية في مجال حقوق الإنسان:

إن العقبات الداخلية والخارجية التي واجهت القضاء نتيجة إشكالية الفصل بين السلطات خلال السنوات المحددة في النطاق الزمني لهذه الدراسة أثرت بشكل مباشر في أداء السلطة القضائية بمُكوناتها (المحاكم والنيابة العامة) في أعمال وحماية حقوق الإنسان. لذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين تبعاً لمكوني السلطة القضائية، وسيتم في الفرع الأول البحث في أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء المحاكم في أعمال حقوق الإنسان، ثم في

^{٥٧٤} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاك الحق في الانتخاب، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦.

^{٥٧٥} راجع، الائتلاف من أجل المساءلة والنزاهة- أمان، مرجع سابق، ص ٢٩.

الفرع الثاني يتم البحث في أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء النيابة العامة في أعمال حقوق الإنسان، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء المحاكم في أعمال حقوق الإنسان:

كفل المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي حق الأفراد في اللجوء إلى القضاء إذ تنص المادة (٣٠) منه على الآتي: "١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا...". كذلك أوجب القانون الأساسي تنفيذ أحكام القضاء وذلك حتى لا يكون استيفاء المواطنين لحقوقهم مجرد أحكام حبراً على ورق، إذ تنص المادة (١٠٦) منه على الآتي: "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة...".

ولما كانت المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها هي صاحبة الاختصاص في أعمال حق التقاضي للمواطنين، وذلك من خلال قيامها بالنظر في القضايا المدنية المرفوعة إليها من المواطنين عند تعدي بعضهم على حقوق بعض، أو في القضايا الجزائية المرفوعة من النيابة العامة ضد مواطنين قاموا بالاعتداء على الحق العام، حيث تكون مهمة هذه المحاكم الفصل في كلا النوعين من هذه القضايا.

إلا أن إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني والتي مست بشكل مباشر باستقلال السلطة القضائية، قد حالت دون قيام هذه المحاكم بدورها المطلوب في أعمال حق المواطنين في التقاضي بشكل سليم، ويستدل على ذلك من خلال النتائج السلبية لعمل المحاكم، سيتم توضيح أهمها في النقاط الثلاثة الآتية:

أولاً- تراكم الدعاوى المودعة أمام المحاكم وبطء النظر والبت فيها:

يتضح أن العقبات الداخلية والخارجية التي عانت منها المحاكم الفلسطينية، منذ قدوم السلطة الفلسطينية، والناجحة عن عدم احترام استقلال القضاء، أدت إلى تفاقم عدد القضايا غير المنظور فيها بحيث وصلت في بعض السنوات نتيجة ترحيلها من عام إلى العام الذي يليه إلى الألاف^{٥٧٦}. وهذا بدوره يعد إخلالاً بحق المواطنين في التقاضي الذي يتطلب إعماله كما سبق ذكره سرعة البت في القضايا^{٥٧٧}. ولعل المثال الأوضح في هذا الجانب هو عدد القضايا الأمنية (الخيانة أو التعامل مع العدو)، التي كان يتم إيداعها أمام محاكم أمن الدولة بقرارات ولوائح اتهام صادرة عن النيابة العامة، فعشرات من هذه القضايا كان النظر فيها معطلاً بقرار من السلطة التنفيذية، حيث وصل بعضها إلى ما يزيد عن خمس سنوات دون أن يبت فيها^{٥٧٨}.

ثانياً- تراجع ضمانات المحاكمة العادلة أمام المحاكم:

إن توفير محاكمة عادلة أمام المحاكم هو ضمان أساسية لحق التقاضي، وقد تضمن كل من القانون الأساسي وقانون الإجراءات الجزائية مجموعة من المعايير لضمان المحاكمة العادلة بهدف حماية حقوق المواطنين منذ إلقاء القبض عليهم، وفي أثناء توقيفهم، وعند محاكمتهم^{٥٧٩}. إلا أنه مع ذلك وخلال السنوات المحددة في نطاق هذا البحث، تم المساس

^{٥٧٦} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع، رام الله، ٢٠٠١، ص ١٠٩-١١٠.

وراجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثاني عشر، رام الله، ٢٠٠٦، ص ٦٥.

^{٥٧٧} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (٣٠) فقرة (١).

^{٥٧٨} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، ص ٦٣-٦٥.

^{٥٧٩} راجع، القانون الأساسي المعدل، المواد (١٢) - (١٤). وراجع، قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لعام

٢٠٠١، المواد (١١٥) - (١٢٠).

بضمانات المحاكمة العادلة أمام المحاكم، وندلل على ذلك بحدوث مئات حالات اعتقال لمواطنين دون اتباع الإجراءات القانونية السليمة، ومع ذلك عند وصولهم إلى المحاكم كان يتم الإبقاء عليهم محتجزين على نحو مخالف للقانون، وكذلك احتجاز مواطنين لدى أجهزة أمن لا تتمتع بصلاحيات الضبط القضائي، وفي أماكن غير محمية ومنظمة بمقتضى قانون ومع ذلك يتم تمديد توقيفهم من المحاكم بشكل مخالف للقانون، واستمرار مظاهر التوقيف غير القانوني دون عرض على المحاكم أو توجيه تهمة معينة، ومنع مواطنين من توكيل أو مقابلة محامين للدفاع عنهم^{٥٨٠}.

وكذلك قيام السلطة التنفيذية بمحاكمة المواطنين أمام محاكم أمن الدولة المشكّلة بقرارات منها والخاضعة لها، حيث صدرت عن قضاة هذه المحاكم العديد من الأحكام الجائرة، بقرارات يعود أصل إصدارها للسلطة التنفيذية، وافتقرت المحاكمات أمامها لأبسط ضمانات المحاكمة العادلة^{٥٨١}.

ثالثاً- ضعف تنفيذ أحكام المحاكم والأوامر القضائية:

الأحكام القضائية واجبة التنفيذ، والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له^{٥٨٢}. وعملياً خلال السنوات المحددة في نطاق هذه الدراسة كانت

^{٥٨٠} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل انتهاكات حقوق المواطن، انتهاك حق المواطنين في إجراءات قانونية عادلة، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦.

^{٥٨١} راجع، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقارير السنوية الدورية، من الرابع وإلى الثاني عشر، فصل السلطة القضائية، محاكم أمن الدولة، رام الله، ١٩٩٨-٢٠٠٦.

^{٥٨٢} راجع، القانون الأساسي المعدل، المادة (١٠٦). كما أن المادة (١٤٣) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (٧٤) لعام ١٩٣٦ المعمول به في قطاع غزة تنص على ما يلي: "كل من خالف قراراً أو أمراً أو مذكرة أو

إشكالية عدم احترام أحكام المحاكم وتنفيذها، قائمة من قبل المكلفين بإنفاذ القانون التابعين للسلطة التنفيذية، وقد أدى ذلك إلى تفويض المعنى الأساسي لحق المواطنين في التقاضي وأضعف ثقتهم باللجوء للقضاء لحماية حقوقهم^{٥٨٣}.

تعليمات صدرت له حسب الأصول من إحدى المحاكم أو من موظف أو شخص يقوم بمهام وظيفية عمومية ومفوض بذلك تفويضاً قانونياً، يعد أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين، إلا إذا كانت هناك عقوبة أخرى أو إجراءات مخصوصة مقررة صراحة بشأن تلك المخالفة".

^{٥٨٣} أكدت ذلك محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم ٢٠٠٥/١١٢، حيث جاء في قرارها المؤرخ في ٢٠٠٥/١٠/٣٠ ما يلي (...). ولقد الفقه والقضاء الإداريين بأن الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية يشكل اعتداء على الدستور وذلك لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وامتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ القرار القضائي هو اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الامتناع هو بمثابة مناقشة للقرار القضائي، يفقده حجتيه التي فرضها القانون فاحترام قرارات المحاكم يتطلب تنفيذها حتى لو كانت خاطئة. كما أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية فرض رقابتها على إجراءات المحاكم وقراراتها، ولقد أجمع فقهاء القانون بأن غل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم، هو من أهم عوامل إرساء استقلال القضاء وفرض احترامه على الجميع ويجب أن تبقى يد السلطة التنفيذية مغلولة حتى لو كان هناك خطأ في تطبيق القانون ارتكبه القاضي أثناء سير الدعوى، لأن الوسيلة الصحيحة لتدارك مثل هذا الخطأ وإصلاحه تتم بالطعن في تلك الأحكام بالطرق المقررة قانوناً، وليس عن طريق تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات المحاكم وقراراتها. ولما كان المستدعى ضده الأول (وزير الداخلية) قد قرر توقيف المستدعي المقرر الإفراج عنه بالكفالة فإنه يكون قد امتنع عن تنفيذ قرار قضائي واجب التنفيذ، وهو بعمله هذا يكون قد اعتدى على مبدأ الفصل بين السلطات، وبعمله هذا يكون قد اغتصب سلطة القضاء الأمر الذي يترتب عليه الانحدار بقراره إلى درجة الانعدام، وعليه فإن أسباب الطعن ترد على القرار الطعن الأمر الذي يغدو معه القرار مستوجب الإلغاء). راجع في ذلك، حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، ص ٦٩.

الفرع الثاني- أثر اشكالية الفصل بين السلطات على أداء النيابة العامة في أعمال حقوق الإنسان:

أناط القانون الأساسي بالنيابة العامة مسؤولية مباشرة الدعوى العمومية، حيث تنص المادة (١٠٧) الفقرة (٢) منه على الآتي: "٢٠٠- يتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته". كما حدد قانون الإجراءات الجزائية الجهة التي لها الحق دون غيرها إقامة الدعوى الجزائية، حيث جاء فيه: أن النيابة العامة دون غيرها صاحبة الاختصاص بإقامة الدعوى الجزائية عن طريق النائب العام أو بوساطة أحد أعضاء النيابة العامة، ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون، كما أسند لها مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط، كل في دائرة اختصاصه.^{٥٨٤}

ويستدل من النصوص سالفه الذكر أن النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص بإقامة دعوى الحق العام نيابة عن المجتمع، وبمعنى آخر تتولى النيابة العامة مهمة استيفاء حقوق المواطنين عند التعدي عليها، لذلك يعد وجود جهاز نيابة عامة قوي ومستقل ضماناً أساسياً لحماية حريات المواطنين وحقوقهم، وبدون ذلك يصبح التعدي على حقوق المواطنين أمراً يُستهان به من قبل بعض المواطنين، وخاصة المسؤولين وأصحاب السلطة منهم.

ولقد أثرت اشكالية الفصل بين السلطات على أداء النيابة العامة في حماية حقوق المواطنين من التعدي عليها، وللدلالة على ذلك نشير إلى عدم قدرة النيابة العامة من ملاحقة الألاف من الجناة بسبب عدم تعاون الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة التنفيذية فمثلاً، صدر في العام ٢٠٠٥ الألاف من القرارات عن أعضاء النيابة العامة، لم يتم الالتزام

^{٥٨٤} لمزيد من التوضيح، راجع قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، المواد (١) - (٤) والمادة

بتنفيذها من قبل الأجهزة الأمنية^{٥٨٥}. كذلك هناك الآلاف من القرارات المتراكمة التي لم تنفذ خلال السنوات من العام ١٩٩٤ إلى العام ٢٠٠٦، وهذا بدوره حدّ من قدرة النيابة العامة على مباشرة اختصاصاتها بشكل فاعل في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وأدى بكثير من المواطنين إلى اللجوء إلى أخذ حقهم بوسائل غير قانونية^{٥٨٦}.

^{٥٨٥} وقع خلال عام ٢٠٠٥، العديد من الجرائم على اختلاف أنواعها، لم تتمكن النيابة العامة مباشرة التحقيق فيها وكشف الفاعلين، وذلك بسبب عدم التعاون الجدي من قبل الأجهزة الأمنية على تنفيذ قرارات النيابة. راجع في ذلك، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، سلسلة التقارير الخاصة (٤٣)، رام الله، ٢٠٠٥، ص ١٢.

^{٥٨٦} راجع، حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥، ص ١٠١-١٠٢.

الفصل السادس

نتائج ومقترحات البحث

المبحث الأول- نتائج البحث:

سيتم تناول النتائج التي تم التوصل إليها في هذا البحث تبعاً للموضوعات التي تم بحثها فيه وذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول- النتائج المتعلقة بتنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني:

من خلال البحث السابق في تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني تم التوصل إلى نتيجتين رئيسيتين، الأولى: عدم وضوح طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في ضوء الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، والثانية: أن تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني لم يتم على أسس قانونية واضحة وسليمة تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات. سيتم تناول تفصيل هاتين النتيجتين على النحو الآتي:

الفرع الأول- عدم وضوح طبيعة النظام السياسي الفلسطيني في ضوء الأنظمة الديمقراطية المعاصرة:

ظهر من خلال البحث في تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني خلال المدة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٣، أن هناك عدم وضوح في طبيعة هذا النظام بالمقارنة مع الأنظمة السياسية النيابية الديمقراطية المعاصرة، فلا يمكن إطلاق هوية أي من النظامين الرئاسي أو البرلماني على هذا النظام، فمثلاً: اتضح أن رئيس السلطة الفلسطينية قد تم انتخابه بشكل مباشر من قبل الشعب الفلسطيني، ولا تملك السلطة التشريعية حق سحب الثقة منه أو

مسائلته، كما أنه مثل السلطة التنفيذية بشكل منفرد، حيث أعطي الصلاحية بموجب القانون الأساسي الفلسطيني لتشكيل الحكومة ورئاستها، كما أنه لديه اختصاصات تشريعية وقضائية، وهذا كله يعد من الخصائص الأساسية للنظام الرئاسي.

وفي المقابل يشترط القانون الأساسي الفلسطيني نيل الحكومة التي يشكلها رئيس السلطة التنفيذية ثقة البرلمان، كما يخضع وزراؤها لمساءلة ومحاسبة البرلمان، والذي يحق له حجب الثقة عن أحدهم أو عنهم جميعاً، وهذا غير معمول به في النظام الرئاسي، وإنما من خصائص النظام البرلماني.

وقد تعمق عدم الوضوح لطبيعة النظام السياسي الفلسطيني عند تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٣، واستحداث منصب رئيس الوزراء بجانب منصب رئيس السلطة، فقد تم إحالة العديد من الاختصاصات التنفيذية لرئيس الوزراء التي كانت مقررة لرئيس السلطة الوطنية، مما جعل هناك ثنائية في السلطة التنفيذية، وأصبح رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولين أمام السلطة التشريعية، وبقي رئيس السلطة التنفيذية غير مسؤول أمام السلطة التشريعية، وهذا كله أدى إلى جعل النظام السياسي الفلسطيني نظاماً خليطاً يأخذ من النظامين البرلماني والرئاسي، بمعنى أنه اتجه إلى أن يصبح نظاماً مختلطاً (شبه الرئاسي).

ومع ذلك تبين من خلال البحث في طبيعة النظام المختلط أن حجم الصلاحيات المقررة لرئيس السلطة الفلسطينية في وظائف الدولة الثلاث لا تتفق مع حجم الصلاحيات المقررة لرئيس الدولة في النظام المختلط، حيث إن رئيس السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني لا يملك حق حل السلطة التشريعية، ولا يملك حق عرض موضوعات عامة على الشعب للاستفتاء، والأهم من ذلك أن النظام المختلط لا يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات بأحد صورتيه المتعارف عليها، نظراً لقيامه بتقوية مركز رئيس السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخريين والسماح للسلطة التنفيذية بمباشرة

وظائف السلطتين الأخرين بشكل يفوق حد التعاون بين السلطات، أما النظام السياسي الفلسطيني فقد تبنى في قانونه الأساسي بشكل صريح مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه واحداً من الأسس التي يقوم عليها.

الفرع الثاني- تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني لم يرقم على أسس قانونية واضحة وسليمة تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات:

تبين أن طريقة تنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، لم تجر على أسس قانونية واضحة وسليمة تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات المعمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، بمعنى أن تنظيمها لم يرقم على أساس منح كل سلطة الاستقلالية والتأثير بقدر متوازن في السلطة الأخرى، فقد واكب عملية تنظيمها العديد من الإشكاليات القانونية والعملية التي أثرت في أداء كل سلطة لاختصاصاتها الرئيسية، كما أن تلك الإشكاليات الداخلية قد انعكست أيضاً بالسلب على العلاقة بين السلطات الثلاث كما أن طريقة التنظيم قد اختلفت من مرحلة إلى أخرى تبعاً للمتغيرات التي شهدها النظام السياسي الفلسطيني، وسيتم تناول النتائج التي تم التوصل إليها حول تنظيم عمل السلطات من خلال تناول كل سلطة بشكل منفرد، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- السلطة التنفيذية:

تبين أن جهة ممارسة الوظيفة التنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني قد اختلفت تبعاً للتطورات التي شهدها النظام السياسي الفلسطيني، فهناك مرحلة فردية السلطة التنفيذية وهي ما قبل تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٣، حيث انفرد رئيس السلطة الوطنية بمباشرة الوظيفة التنفيذية دون مشاركة من أحد، وهناك مرحلة ثنائية السلطة التنفيذية، وهي ما بعد تعديل القانون الأساسي حيث أُستحدث منصب رئيس الوزراء

وأصبحت الوظيفة التنفيذية تباشر من جهتين، رئيس السلطة الوطنية ورئيس الوزراء المعين وقد اختلفت طريقة تنظيم عمل السلطة التنفيذية تبعاً لكل مرحلة، سيتم تناول النتائج التي تم التوصل إليها في كل مرحلة على النحو الآتي:

أ. مرحلة ما قبل تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣

إن تنظيم بنية السلطة التنفيذية خلال هذه المرحلة قد رافقها العديد من الإشكاليات الداخلية، والتي أثرت بدورها في العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطتين الأخرين، وأهم هذه الإشكاليات التي تم التوصل إليها هي إشكالية ازدواجية المؤسسات التنفيذية المدنية منها والأمنية، وذلك بين محافظات الضفة الغربية ومحافظات غزة، حيث إن كل مؤسسة تعمل بشكل مستقل عن الأخرى، وكذلك إشكالية غياب وقصور التشريعات التي تحكم عمل مؤسسات السلطة التنفيذية وتحدد اختصاصاتها مما أدى إلى تداخل الصلاحيات بين هذه المؤسسات وأصبحت تؤدي الاختصاصات ذاتها.

ب. مرحلة ما بعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣

بعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني واستحداث منصب رئيس الوزراء تبين أنه قد حصل سوء توزيع للاختصاصات التنفيذية بين رئيس السلطة التنفيذية من جهة، ورئيس الحكومة وأعضائها من جهة أخرى، فعلى الرغم من اتجاه المشرع الفلسطيني عند تعديل القانون الأساسي الفلسطيني عام ٢٠٠٣، نحو تقليص الاختصاصات التنفيذية لرئيس السلطة الوطنية وتحويلها إلى رئيس الوزراء المسؤول أمام الرئيس والمجلس التشريعي، إلا أن المشرع أبقى العديد من الاختصاصات التنفيذية بيد رئيس السلطة غير المسؤول أمام المجلس التشريعي، وهذا الأمر انعكس لاحقاً على علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وأدى إلى حدوث إشكاليات فيما بينهما أثرت في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين

السلطات، ولقد تبين أن مجالي الأمن، وتبعية المؤسسات العامة هما أبرز المجالات التي حصل من خلالها سوء توزيع للصلاحيات بين رئيس السلطة التنفيذية، ورئيس مجلس الوزراء وفيما يلي النتائج التي تم التوصل إليها في هذين المجالين على النحو الآتي:

١. سوء توزيع الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء في المجال الأمني

ظهر أن هناك قصوراً وعدم وضوح في التشريعات التي تم إصدارها لتنظيم عمل الأجهزة الأمنية، وقد أدى ذلك إلى تداخل الصلاحيات بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء، حيث ظهر من خلال البحث في النصوص القانونية المتعلقة بالجوانب الأمنية المذكورة آنفاً، أن كلاً من رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء، يستطيع الادعاء بتبعية الأجهزة الأمنية له بشكل مباشر.

٢. سوء توزيع الصلاحيات بشأن تبعية المؤسسات والهيئات العامة وتعيين رؤسائها

تبين من خلال البحث في النصوص القانونية المتعلقة بتبعية المؤسسات والهيئات العامة، عدم وجود حدود فاصلة تحدد تبعية هذه المؤسسات بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء، كذلك لا يفهم من هذه النصوص المعايير التي إتبعها المشرع لإلحاق بعض المؤسسات برئيس السلطة، ومؤسسات أخرى لمجلس الوزراء، ففي حين أن المشرع قد قرر أن هذه التبعية هي بشكل مباشر لمجلس الوزراء وذلك من خلال إقراره بأن صلاحية إنشاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو إلغائها هو لمجلس الوزراء، وكذلك تعيين رؤسائها والإشراف عليها، إلا أنه أيضاً يلاحظ ومن خلال تشريعات خاصة أن هناك عدداً لا يُستهان به من المؤسسات والهيئات العامة تابعة لرئيس السلطة وتخضع لإشرافه سواء بشكل مباشر أو غير مباشر وأنه صاحب الصلاحية في تعيين رؤسائها، وقد أدى ذلك إلى تداخل الصلاحيات بين هذه المؤسسات وبين وزارات أو دوائر فيها تقوم بالدور ذاته لهذه المؤسسات والهيئات

العامة، وأدى أيضاً إلى عدم خضوع مسؤولي هذه المؤسسات لمراقبة السلطة التشريعية لأن تبعيتهم لرئيس السلطة وليس للحكومة المسؤولة أمام المجلس التشريعي.

ثانياً- السلطة التشريعية:

تبين من خلال البحث السابق في طريقة تنظيم عمل السلطة التشريعية من الناحية القانونية أن هناك العديد من مظاهر استقلال السلطة التشريعية التي يفترض أن تؤدي إلى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني بشكل سليم، والتي أهمها، الاستقلال في اختيار أعضاء السلطة التشريعية بطريق الانتخاب الحر والمباشر من قبل الشعب الفلسطيني، وتحديد وظائف المجلس التشريعي وفق القانون الأساسي بوظيفتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، واستقلال المجلس التشريعي بوضع نظامه الداخلي وأسلوب مباشرته لاختصاصاته الرئيسية، وتحديد مدة ولاية المجلس التشريعي بأربع سنوات كاملة، وعدم جواز حل المجلس التشريعي من قبل رئيس السلطة التنفيذية.

ولكن في المقابل تبين أيضاً أن هناك إشكاليات قانونية داخلية رافقت تنظيم عمل المجلس التشريعي، فمثلاً، على الرغم من محدودية عدد أعضاء المجلس التشريعي فقد تم السماح لأعضاء السلطة التشريعية من المشاركة في الحكومة وتولي مناصب تنفيذية بشكل غير محدد، وهذا أدى إلى فقدان المجلس التشريعي لقدرته على مباشرة اختصاصاته بشكل جدي وفعال.

ثالثاً- السلطة القضائية:

تبين من خلال هذا البحث أن السلطة القضائية في النظام السياسي الفلسطيني قد عانت من قصور التنظيم الداخلي من الناحيتين القانونية والعملية، الأمر الذي حال دون تمتعها بالاستقلالية اللازمة، فمثلاً على صعيد الكادر البشري كان هناك طيلة السنوات المحددة في

النطاق الزمني لهذا البحث نقص شديد في القضاة المدربين والمستقلين وأيضاً في مساعدي مأمور التنفيذ والكتابة ومباني المحاكم والمراجع القانونية والتجهيزات الفنية، وهذا ينطبق أيضاً على النيابة العامة، كما عانى القضاء من ازدواجية النظام القانوني والقضائي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك بشكل أساسي من عدم إنشاء محكمة دستورية.

وخلاصة النتائج التي تم التوصل إليها حول تنظيم بنية النظام السياسي الفلسطيني يمكن القول إنه نظام لا يملك هوية محددة متعارف عليها، فهو مزيج غير متجانس من ثلاثة نظم ديمقراطية نيابية، وهم النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط (شبه الرئاسي)، وهذا الأمر أدى من الناحيتين القانونية والعملية إلى عدم قدرة هذا النظام على تنظيم عمل سلطاته الثلاث، على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث.

المطلب الثاني- النتائج المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني:

تبين من خلال البحث في طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، أن هناك قصوراً في تنظيم العلاقة بما يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات، وقد تركز هذا القصور في اختلال العلاقة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخرين، وقد تفاوت حجم هذا الاختلال تبعاً للمتغيرات التي شهدتها النظام السياسي الفلسطيني، فهناك مرحلة ما قبل تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، وهناك مرحلة ما بعدها، سيتم تناول نتائج كل مرحلة على النحو الآتي:

الفرع الأول- مرحلة ما قبل تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣:

على الرغم من تبني النظام السياسي الفلسطيني من الناحية القانونية لمبدأ الفصل بين السلطات ليكون أساساً يحكم العلاقة بين السلطات الثلاث، إلا أن الواقع العملي يشير أن

العلاقة بين هذه السلطات خلال هذه المرحلة قامت على أساس تركيز السلطات بيد رئيس السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخرين، وقد تبين ذلك من خلال العديد من المظاهر، أهمها على النحو الآتي:

أولاً- سلطة تنفيذية مطلقة بيد رئيس السلطة التنفيذية وعدم خضوعه للمساءلة والمحاسبة من السلطة التشريعية:

خلال هذه المرحلة أُسند إلى رئيس السلطة التنفيذية الصلاحيات التنفيذية كافة دون أن يشاركه فيها أحد، وهو المسؤول المباشر عن أغلب الهيئات والمؤسسات المدنية، كما أنه المسؤول المباشر عن الأجهزة الأمنية كافة، ومن الناحية القانونية لم يكن رئيس السلطة التنفيذية مسؤولاً أمام المجلس التشريعي، وبالتالي فالإقرار للسلطة التشريعية باختصاص الرقابة على أعمال ما تبقى من السلطة التنفيذية، هو إقرار شكلي فقط، فقد أثبتت الممارسة العملية لوسائل الرقابة البرلمانية أنها لم يكن لها أي تأثير على أعضاء السلطة التنفيذية، بسبب حمايتهم وتبعيتهم لرئيس السلطة غير المسؤول أمام السلطة التشريعية لذلك لم تسفر الرقابة عن النتائج المفترضة لممارستها.

ثانياً- هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي:

اتضح أن السلطة التنفيذية قد هيمنت على إجراءات ومراحل العملية التشريعية خلال هذه المدة، وذلك بسبب الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي، وغياب القواعد الدستورية والقانونية الملزمة التي تنظم الحدود الفاصلة بين السلطتين في هذه العملية، فرئيس السلطة التنفيذية يملك الصلاحية بمفرده أو بمشاركة مجلس الوزراء باقتراح مشاريع القوانين، كما أنه صاحب الصلاحية بإصدار القوانين بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعي، وله حق رفض أو تعديل أية قوانين تصل إليه من المجلس التشريعي، كذلك يملك

صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في حالتي الضرورة في غير انعقاد المجلس التشريعي وكذلك عملية نشر القوانين هي بيد رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يعطي الأمر بنشرها بالجريدة الرسمية.

ثالثاً- الجمع بين عضوية المجلس وعضوية السلطة التنفيذية وهامشية الدور الرقابي للسلطة التشريعية:

أدى السماح لنواب السلطة التشريعية الانضمام للحكومة والمناصب التنفيذية إلى هيمنة السلطة التنفيذية بالكامل على السلطة التشريعية، حيث أن الحكومات كافة التي تشكلت خلال هذه المدة كان أغلب أعضائها من السلطة التشريعية، وأيضاً شغل عدد كبير منهم مناصب تنفيذية عليا كمستشارين للرئيس ورؤساء للهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الوظائف التنفيذية، وهذا الأمر أثر على قدرة السلطة التشريعية في ممارسة دورها الرقابي على السلطة التنفيذية، بحيث بات عضو البرلمان هو نفسه عضو السلطة التنفيذية، وبالتالي صعوبة أن يلجأ إلى استخدام وسائل الرقابة المقررة له لمساءلة حكومته أو أحد أعضائها عن أعمالهم التنفيذية، أو يقوم بمحاسبة نفسه عن أعماله في السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني- مرحلة ما بعد تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣:

أدى تعديل القانون الأساسي الفلسطيني واستحداث منصب رئيس الوزراء إلى خلق ظروف قانونية ملائمة نحو تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل سليم في النظام السياسي الفلسطيني الجديد، إلا أن طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث شابهما العديد من الإشكاليات القانونية والعملية التي أدت إلى قصور تطبيق هذا المبدأ وفقاً لما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية النيابية المعاصرة، بمعنى أن العلاقة بين السلطات لم تقم على معايير واضحة للفصل بينهما، سواء ما يطلق عليه بالفصل المطلق الذي يتخلله التعاون

والتوازن والتأثير المتبادل بين السلطات، وهذا هو المعمول به في النظام السياسي الرئاسي أم الفصل المرن الذي يقوم على أساس مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، وهو المعمول به في النظام السياسي البرلماني.

ولقد تبين أن العلاقة بين كل سلطة وأخرى شأها العديد من الإشكاليات القانونية نتيجة الإقرار لكل سلطة من هذه السلطات ببعض من الاختصاصات الرئيسية للسلطة الأخرى، وهذا بدوره مس باستقلالية كل منها على حدة، وأدى إلى وجود حالة من التوتر الدائم في عمل السلطات، وأثر بشكل عام في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

وبشكل خاص اتضح للباحث على مستوى علاقة السلطة التنفيذية بالسلطتين الأخرين أن السلطة التنفيذية أُعطيت من الناحية القانونية العديد من الصلاحيات التي مكنتها عملياً من التدخل في الشؤون الداخلية للسلطات الأخرى، والتأثير في عملها، الأمر الذي شكل في كثير من الموضوعات مساساً باستقلالية السلطتين الأخرين، وبالتالي مساساً مباشراً بمبدأ الفصل بين السلطات. وسيتم التطرق إلى أهم النتائج التي توصل إليها الباحث حول تنظيم علاقة السلطة التنفيذية بالسلطتين الأخرين على النحو الآتي:

أولاً - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:

تبين من خلال البحث في طريقة تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أن هناك العديد من الإشكاليات الناتجة عن عدم وضوح النصوص القانونية الناظمة لهذه العلاقة، أو بسبب تجاوز بعض الأطراف لهذه النصوص في التطبيق، وهو ما أثر في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وأبرز هذه الإشكاليات ما يأتي:

أ. المبالغة في دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع

في إطار علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية تبين وجود العديد من الإشكاليات التي كان من أهمها: الاختلاف في تفسير النصوص القانونية التي تمنح الرئيس حق إصدار قوانين بقرارات أو كيفية التعامل مع القوانين التي ترد من قبل الرئيس، والإشكاليات المتعلقة بنشر القوانين وإعداد اللوائح التنفيذية وإقرارها والتي تتحكم بها السلطة التنفيذية كما أن هناك عدم وضوح في النصوص القانونية في حال اعتراض رئيس السلطة التنفيذية على مشاريع القوانين.

ب. غياب الآلية الواضحة والملزمة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في

إعداد وإقرار التشريعات

على الرغم من أهمية التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد التشريعات وإقرارها، إلا أنه لم يكن هناك أية آليات ملزمة للتعاون بين السلطتين في المجال التشريعي مثال ذلك، إقرار أجندة تشريعية يتفق عليها بين الجانبين كل عام، أو احترام المواعيد الزمنية الملزمة والمتعلقة بالإجراءات التشريعية سواء من قبل المجلس أم من قبل السلطة التنفيذية.

ج. عدم التزام السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع قوانين الموازنات العامة إلى المجلس

التشريعي في مواعيدها القانونية

اتضح أن السلطة التنفيذية لم تلتزم خلال معظم السنوات التي تناولها البحث بتقديم مشاريع قوانين الموازنات العامة للمجلس التشريعي في مواعيدها القانونية، كما لم تقم بتقديم الحساب الختامي عن هذه السنوات، وكذلك لم تلتزم بعرض معظم اتفاقيات القروض التي وقعت مع أطراف خارجية إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها تطبيقاً لأحكام القانون

الأساسي، مما أعاق الدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في هذا المجال.

د. الإشكاليات المتعلقة بإجراءات نشر القوانين

تبين وجود إشكالية قانونية تتعلق بنشر القوانين المقررة من المجلس التشريعي في الجريدة الرسمية بعد المصادقة عليها من الرئيس، حيث لا يوجد نص قانوني يحدد مدة زمنية لنشر القوانين بعد المصادقة عليها، الأمر الذي أدى بالسلطة التنفيذية إلى الماطلة وتأخير نشر العديد من القوانين.

هـ. عدم وجود نص قانوني يُلزم السلطة التنفيذية بإنجاز اللوائح التنفيذية للقوانين

الجديدة

يلزم تطبيق العديد من التشريعات الصادرة عن المجلس التشريعي إعداد اللوائح التنفيذية من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن عدم وجود نص قانوني يحدد مدة زمنية محددة لإصدار اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين المقررة من المجلس التشريعي، قد فتح المجال أمام السلطة التنفيذية لعدم القيام بدورها المطلوب في كثير من القوانين، مما عطل من الناحية العملية تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي، وأتاح للسلطة التنفيذية تطبيق القوانين القديمة والانتقاء بما يتماشى مع مصالحها وتوجهاتها.

و. تعطيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي على المؤسسات التابعة لرئيس السلطة

التنفيذية

لا يملك المجلس التشريعي صلاحيات الرقابة والمساءلة على المؤسسات والهيئات التابعة لرئيس السلطة التنفيذية كافة، لكون الأخير غير خاضع لمساءلة المجلس التشريعي، وهذا

الأمر أحلّ بالدور المطلوب من السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وأيضاً أدى إلى ازدواجية العمل بين هذه المؤسسات، والمؤسسات التنفيذية التابعة لمجلس الوزراء.

ثانياً - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية:

عانت السلطة القضائية من مشكلة ضعف الاستقلالية معظم المدة الزمنية التي يتناولها البحث وذلك نتيجة التدخل الدائم في شؤون القضاء من قبل السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من إعداد قانون السلطة القضائية وإقراره حيث إنه من المفترض أن يشكل حماية لاستقلال القضاء، إلا أنه ومع ذلك بقيت عدة إشكاليات قائمة في هذا المجال قد حالت دون أن يتمتع القضاء بالاستقلالية التامة، وبالتالي قد أثر ذلك في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني بشكل سليم، وأهم هذه الإشكاليات التي اتضحت من خلال البحث هي:

أ. التدخل في الشؤون الداخلية للسلطة القضائية

اتضح أن هناك مجالات عدة تسمح للسلطة التنفيذية التدخل في شؤون القضاء الداخلية حيث يملك وزير العدل صلاحية تأديب القضاة ووقفهم عن العمل، وتدخله كذلك لانتداب القضاة للعمل بأعمال قضائية أو قانونية، وتدخله في تعيين أعضاء النيابة العامة وتحديد مكان عملهم ومحاسبتهم، وصلاحياته بالإشراف الإداري على العاملين في المحاكم من غير القضاة، حيث شكّلت هذه الصلاحيات من الناحية العملية محل صراع دائم بين السلطتين التنفيذية والقضائية ومست بشكل واضح باستقلال السلطة القضائية، وبالتالي أثرت في حسن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ويعود ذلك إلى عدم وضوح الهدف

الذي قصده المشرع من وراء الإقرار لوزير العدل بهذه الصلاحيات، وبالتالي حدود ممارستها.

ب. عدم احترام السلطة التنفيذية لأحكام القضاء

لم تحترم السلطة التنفيذية استقلال القضاء في العديد من المرات، وذلك من خلال امتناعها في كثير من الأحيان عن تنفيذ أحكام القضاء، وبشكل خاص أحكام محكمة العدل العليا وخاصة إذا كانت هذه الأحكام تتعارض مع توجهاتها ورغباتها.

ج. عدم إنشاء المحكمة الدستورية العليا

على الرغم من إصدار قانون المحكمة الدستورية العليا ونشره في الجريدة الرسمية، إلا أنه لم يجرِ حتى التاريخ المحدد في نطاق هذا البحث إنشاء هذه المحكمة، مما أضعف من دور القضاء في الرقابة على أعمال السلطين التنفيذية والتشريعية فيما يتعلق بدستورية القوانين والتشريعات الصادرة عنهما، كما أنه في حال تشكيلها أعطى قانونها رئيس السلطة التنفيذية الصلاحية المطلقة في تعيين أعضائها من خلال التشكيل الأول لها ودون التشاور مع مجلس القضاء الأعلى، مما يعطي المجال للسلطة التنفيذية من اختيار أعضاء موالين لها وبالتالي يمكنها ذلك من الهيمنة عليها منذ بدء تشكيلها.

وخلاصة النتائج السابقة حول تنظيم العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني خلال المدة المحددة في نطاق البحث، يمكن القول أن طريقة تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث لم يراع فيها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني، فقد تخلل عملية التنظيم من الناحية القانونية العديد من الإشكاليات التي نجم عنها تركيز الاختصاصات لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطين

الأخرين، ومن الناحية العملية هيمنت السلطة التنفيذية بشكل كامل على السلطتين الآخرين ولم تحترم اختصاصات كل سلطة منهما.

المطلب الثالث- النتائج المتعلقة بأثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان:

سيتم تناول النتائج التي تم التوصل إليها فيما يتعلق بأثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان من زاويتين، الأولى: فيما يتعلق بأثرها في تنظيم حقوق الإنسان من الناحية القانونية، والثانية فيما يتعلق بأثرها في أداء كل سلطة من السلطات الثلاث في مجال حقوق الإنسان، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- أثر إشكالية الفصل بين السلطات على تنظيم حقوق الإنسان من الناحية القانونية:

تبين أنه على الرغم من أن النظام السياسي الفلسطيني قد أولى أهمية بالغة لحقوق الإنسان وحرياته المختلفة، والتزم إلى حد كبير بما أوصت به الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، حيث قام بإدراج غالبية الحقوق والحريات التي وردت في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في أعلى وثيقة قانونية لديه وهي القانون الأساسي، وشدد على إلزامية احترامها من قبل السلطات الثلاث وفرض عقوبات على مخالفتها، إلا أنه بقيت مسألة تنظيم ممارسة العديد من الحقوق الواردة في القانون الأساسي هي محل قصور من قبل المشرع الفلسطيني، فقد تبين أن هناك العديد من الحقوق التي يلزم إعمالها صدور تشريعات خاصة بها، ومع ذلك لم يتم إصدار أية تشريعات بشأنها.

أما فيما يتعلق بتنظيم الحماية الداخلية لحقوق الإنسان فقد تبين أنه على الرغم من أن النظام السياسي الفلسطيني قد سمح من الناحية الشكلية ونظم حماية داخلية لحقوق

الإنسان تتفق مع ما هو معمول به في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، إلا أن هذا التنظيم تخلله قصور من الناحية القانونية، فطريق الحماية القضائية لم يتم استكمالها ضمن قانون واضح يضمن رقابة فاعلة على أعمال حقوق الإنسان، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية في هذا المجال افتقرت إلى أسس قانونية واضحة ومتكاملة، ورقابة الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان ينقصها التشريع القانوني المنظم لطريقة عملها، ورقابة الرأي العام بأوجهها المختلفة لا زالت تفتقر إلى تشريعات قانونية تنظم عملها بطريقة ملزمة ومؤثرة في أداء السلطات المختلفة في مجال أعمال حقوق الإنسان وهذا القصور قد أثر بشكل كبير في طريقة الممارسة العملية لحماية حقوق الإنسان على المستوى الداخلي، وكذلك على النتائج المرجوة من هذه الممارسة.

الفرع الثاني- أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطات الثلاث في مجال أعمال حقوق الإنسان:

سيتم تناول النتائج التي تم التوصل إليها فيما يتعلق بأثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء كل سلطة بشكل منفرد، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- النتائج المتعلقة بأثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التشريعية في مجال أعمال حقوق الإنسان:

لقد انعكست إشكالية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على دور السلطة التشريعية في مجال أعمال حقوق الإنسان، أي على صعيد قيامها بسن التشريعات ذات العلاقة بحقوق الإنسان وإقرارها، وكذلك الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال حقوق الإنسان، فقد تبين من خلال البحث أنها أخفقت في إقرار كثير من التشريعات الحقوقية المهمة، وذلك بسبب تداخل العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في

مجال التشريع، كما لم تستطع نتيجة إشكاليات العلاقة مع السلطة التنفيذية من العمل على إلزام الحكومة بالعمل على إعداد الخطط والإجراءات التنفيذية العملية بغرض تنفيذ مضمون التشريعات الحقوقية كافة، تلك التي أقرتها ونشرت بالجريدة الرسمية.

وفيما يتعلق بالدور الرقابي للسلطة التشريعية في مجال حقوق الإنسان، فقد تبين أيضاً أنها أخفقت في أداء الدور المطلوب منها في القيام بمساءلة ومحاسبة جدية للجهات المسؤولة عن ارتكاب الانتهاكات لحقوق الإنسان، وذلك بسبب العديد من الإشكاليات في العلاقة مع السلطة التنفيذية، وهذه الإشكاليات كما تم ذكرها وتفصيلها سابقاً هي: أن الرئيس غير مسؤول عن أعماله أمام المجلس التشريعي، وهيمنة الحزب الواحد على عضوية المجلس لسنوات طويلة، وعدم استجابة السلطة التنفيذية لرقابة المجلس التشريعي، والجمع بين عضوية المجلس وعضوية الحكومة أو السلطة التنفيذية، وضعف الإرادة السياسية لأعضاء السلطة التشريعية وتخوفهم من مواجهة السلطة التنفيذية.

ثانياً- النتائج المتعلقة بأثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطة التنفيذية في مجال أعمال حقوق الإنسان:

تبين من خلال البحث أنه نتيجة إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني فقد استطاعت السلطة التنفيذية بسط هيمنتها وسيطرتها على كل من السلطتين التشريعية والقضائية، ولم يعد هناك قدرة على مساءلتها ومحاسبتها من قبل هاتين السلطتين، وبشكل خاص كانت إشكالية تبعية الأجهزة الأمنية لرئيس السلطة التنفيذية وعدم خضوع مسؤوليها لمساءلة السلطة التشريعية الأثر الأكبر في انتهاكات السلطة التنفيذية لحقوق الإنسان، وهذا الأمر قد شجع الأجهزة الأمنية ومسؤوليها على ارتكاب العديد من الانتهاكات المتعلقة بحق المواطنين في الحرية والأمن الشخصي، وانتهاكات خاصة بحق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة، وانتهاكات للحرية الصحفية

والإعلامية، وانتهاكات في مجال الحق في تولي الوظائف العامة، وغيرها من انتهاكات لحقوق مكفولة ضمن التشريعات النافذة.

ثالثاً- النتائج المتعلقة بأثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطة القضائية في مجال أعمال حقوق الإنسان:

تبين أن إشكالية الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني قد أثرت بشكل مباشر في أداء المحاكم على اختلاف أنواعها، الأمر الذي حال دون قيام هذه المحاكم بدورها المطلوب في أعمال حق المواطنين في التقاضي بشكل سليم، فقد نتج عن ذلك تراكم الدعاوي المودعة أمام المحاكم وبطء النظر والبت فيها، وتراجع ضمانات المحاكمة العادلة أمام المحاكم، وضعف تنفيذ أحكام المحاكم والأوامر القضائية، وقد أدى ذلك إلى تفويض المعنى الأساسي لحق المواطنين في التقاضي، وأضعف ثقتهم باللجوء للقضاء لحماية حقوقهم.

كما أثرت إشكالية الفصل بين السلطات على أداء النيابة العامة في حماية حقوق المواطنين من التعدي عليها، فقد تبين أيضاً أن النيابة العامة لم تستطع ملاحقة الألاف من الجناة بسبب عدم تعاون الأجهزة الأمنية التابعة للسلطة التنفيذية في تنفيذ القرارات الصادرة عنها.

المبحث الثاني- مقترحات البحث:

في ضوء النتائج التي تم التوصل إليها في هذا البحث وفي ظل الواقع الحالي للنظام السياسي الفلسطيني، فإن الباحث يقترح مجموعة من التوصيات لمعالجة عدد من الإشكاليات القانونية ذات العلاقة بتنظيم عمل السلطات والعلاقة فيما بينها وأثرها على حقوق الإنسان، وذلك من خلال التقسيم الآتي:

المطلب الأول- المقترحات المتعلقة بتنظيم عمل السلطات في النظام السياسي الفلسطيني:

بناءً على النتائج التي تم التوصل إليها فيما يتعلق بتنظيم عمل السلطات الثلاث، فإن الباحث يقترح مجموعة من التوصيات لتنظيم عمل كل سلطة، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- على صعيد تنظيم عمل السلطة التنفيذية:

أولاً: إعداد مجموعة التشريعات الأمنية وإصدارها، وذلك بغرض تنظيم عمل الأجهزة الأمنية وتحديد اختصاصاتها بشكل واضح، وبما يضمن حل مشكلة تداخل الصلاحيات فيما بينها، وكذلك يوصي الباحث بأن تكون تبعية هذه الأجهزة لمجلس الوزراء بالكامل. ثانياً: تحديد اختصاصات المؤسسات والهيئات والمجالس التنفيذية المستقلة، وبما يضمن عدم تكرار ممارسة الاختصاصات مع المؤسسات التابعة للحكومة، ويوصي الباحث بهذا الصدد بإلغاء المؤسسات أو الوزارات التي تكرر العمل ذاته، مع اتباع هذه المؤسسات ورؤسائها إلى مجلس الوزراء.

الفرع الثاني- على صعيد تنظيم عمل السلطة التشريعية:

أولاً: إصدار قانون واضح يلزم أعضاء السلطة التشريعية بالتفرغ الكامل للعمل التشريعي والرقابي، ويمنع توليهم أية مناصب تنفيذية أو استشارية للسلطة التنفيذية، وكذلك يمنعهم من العمل في المؤسسات الأهلية أو إشغال رئاسة أو عضوية مجالس إدارتها، وكذلك عدم السماح للنواب بتولي مناصب إدارية داخل المجلس التشريعي، وتفرغهم للعمل الفني فقط (التشريعي والرقابي).

ثانياً: إنشاء وحدة داخل المجلس التشريعي تكون مرتبطة برئاسة المجلس مهمتها التنسيق مع السلطات الأخرى، وكذلك إعداد نظام إداري موحد ينظم العمل الإداري داخل المجلس.

ثالثاً: العمل على إعادة صياغة أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مع ضرورة أن يتضمن تفصيل اختصاصات المجلس التشريعي وطريقة ممارستها، وكذلك تحديد أوجه العلاقة وتفصيلها وتقاطعها مع السلطين التنفيذية والقضائية، وذلك كله بما لا يتعارض مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، ويقترح الباحث في هذا الصدد إصدار هذا النظام بقانون ويسمى القانون الداخلي لنظام عمل السلطة التشريعية بحيث يكون ملزماً للسلطات الثلاث.

رابعاً: إعطاء الصلاحية القانونية لرئيس السلطة الفلسطينية بتعيين نسبة معينة من أعضاء المجلس التشريعي على أن يكونوا من أصحاب المهن والكفاءات العالية التي يحتاجها المجلس وبشروط ومعايير محددة مسبقاً، وعلى أن يتم اختيارهم بعد ظهور نتائج الانتخابات، وأن يكون التعيين بترشيح من الكتل البرلمانية الفائزة وكل حسب نسبة أعضائها في المجلس.

الفرع الثالث - على صعيد تنظيم عمل السلطة القضائية:

أولاً: استكمال منظومة القوانين القضائية اللازمة لعمل القضاء، وبشكل موحد بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

ثانياً: إنشاء المحكمة الدستورية العليا لأهميتها القصوى في تدعيم النظام القضائي وحماية حقوق الإنسان في فلسطين.

ثالثاً: توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لعمل القضاء، وهذا يشمل إنشاء المحاكم في المناطق المختلفة وحسب الاحتياجات الحقيقية للسكان، وتزويدها بالكادر البشري اللازم والمعدات والتجهيزات اللازمة لعمل القضاء.

المطلب الثاني- المقترحات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات:

يقدم الباحث مجموعة من المقترحات فيما يتعلق بعلاقة كل سلطة بالأخرى، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول- على صعيد تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

سيتم تقديم المقترحات تبعاً للإشكاليات التي تم التوصل إليها في نتائج هذا البحث، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- في مجال العلاقة على صعيد التشريع:

أ. تغيير الآلية المتبعة لإقرار القوانين في حال اعتراض رئيس السلطة ووضع ملاحظات أو تعديلات عليها، حيث يوجب القانون في حال عدم موافقة السلطة التشريعية على ملاحظات الرئيس أن تقوم بأخذ موافقة ثلثي أعضائها لإصدار القانون دون ملاحظات الرئيس، ويقترح الباحث في هذا الصدد أن يكون إجراء موافقة الثلثين للرئيس، بمعنى إذا رُفضت ملاحظات الرئيس فعليه اللجوء إلى أعضاء السلطة التشريعية لتأمين موافقة الثلثين على ملاحظاته، وفي حال لم ينجح يلتزم بإصدار القانون بصيغته الأولى، ووفق هذا الإجراء يتم احترام الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ب. النص في القانون الأساسي على تحديد مدة زمنية لنشر القوانين، وذلك بعد المصادقة عليها من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، وعدم الاكتفاء بعبارة ينشر فوراً لأنها غير حاسمة، كذلك إصدار قانون ينظم الجريدة الرسمية، وجعل مسؤولية نشر القوانين بالتعاون بين السلطتين بعد مصادقة الرئيس عليها.

ج. إصدار تشريع يضع آلية تنظم وتلزم السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة واللوائح

التنفيذية للقوانين المقررة من السلطة التشريعية وتحديد مدة زمنية لذلك.

د. إصدار تشريع يضع آليات واضحة وملزمة للتعاون بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية في مجال إعداد وإقرار التشريعات بحيث تقوم الحكومة بصفقتها مسؤولة

عن السياسات العامة بتقديم مشاريع القوانين في إطار تنفيذ هذه السياسات إلى

المجلس التشريعي ويتولى المجلس دراستها وإقرارها.

ثانياً- في مجال العلاقة على صعيد الرقابة:

أ. أتباع كل من ديوان الرقابة المالية والإدارية والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان بالكامل

إلى المجلس التشريعي، مع ضرورة ضمان استقلاليتهما في العمل، والاستفادة من

تقاريرهما الدورية والسنوية في مساءلة ومحاسبة أعضاء الحكومة.

ب. إصدار تشريع خاص من خلاله يتم إخضاع مسؤولي الأجهزة الأمنية التي تتبع

رئيس السلطة التنفيذية لمساءلة المجلس التشريعي، مع ضرورة النص صراحة في

القانون على آليات تلزم رئيس السلطة التنفيذية بتوصيات المجلس في هذا الشأن.

ج. وضع آليات يتم من خلالها التزام كل من السلطتين بالموازنة العامة، فمن جانب

السلطة التنفيذية ضرورة التزامها بعرض الموازنة العامة في وقتها على المجلس

التشريعي، ومن جانب المجلس التشريعي ضرورة الاهتمام في دراسة الموازنة العامة

بأدق تفاصيلها بوصفها برامج حكومية معدة سلفاً ذات أهداف محددة تتطلب

الرقابة بشكل دقيق عليها.

الفرع الثاني- على صعيد تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية:

أولاً- فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين رئيس السلطة التنفيذية والقضاء:

أ. اسناد صلاحية تعيين القضاة وترقيتهم بالكامل لمجلس القضاء الأعلى، بحيث لا يكون لرئيس السلطة التنفيذية أي دور في ذلك.

ب. جعل مسؤولية تعيين النائب العام بقرار من مجلس القضاء الأعلى بأغلبية أعضائه، ويكون دور الرئيس المصادقة على التعيين فقط.

ج. جعل صلاحية تعيين رئيس المحكمة الدستورية وقضاها لأول مرة عند تشكيلها بيد السلطات الثلاث، حيث يعطى كل من رئيس السلطة التنفيذية ورئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس السلطة التشريعية حق تعيين ثلث الأعضاء، وأن يكون بيد رئيس السلطة التنفيذية تعيين رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الثلاثة الذين يقوم باختيارهم، وعلى أن يلتزم كل منهم بشروط التعيين التي نص عليها قانون المحكمة الدستورية.

د. إصدار قانون يضع معايير محددة للأشخاص الذين يمكن أن يصدر الرئيس عفواً خاصاً بحقهم، وألا يتم ترك هذه الصلاحية لرئيس السلطة التنفيذية دون ضوابط.

هـ. النص ضمن القانون الأساسي على تحديد مدة زمنية معينة للرئيس للمصادقة على أحكام الإعدام.

ثانياً- فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين وزير العدل والسلطة القضائية:

أ. إلغاء النصوص القانونية التي تعطي لوزير العدل الحق في الإشراف الإداري على المحاكم وعلى العاملين فيها من غير القضاة، وجعل هذه المسؤولية بالكامل لمجلس القضاء الأعلى.

ب. إلغاء دور وزير العدل فيما يتعلق بتأديب القضاة ووقفهم عن العمل، أو دوره في تعيين أعضاء النيابة العامة ومحاسبتهم، وجعل هذه المسؤولية بيد رئيس مجلس القضاء الأعلى.

ج. إلغاء دور وزير العدل ومجلس الوزراء فيما يتعلق بالموازنة المالية للسلطة القضائية حيث يقترح الباحث أن تقوم السلطة القضائية بعرض موازنتها بشكل مباشر على السلطة التشريعية، وبشكل عام إلغاء النصوص القانونية كافة التي تجيز لوزير العدل التدخل في شؤون القضاء بأي شكل كان.

ثالثاً- فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين وزارة الداخلية والسلطة القضائية:

تقليص العلاقة المباشرة بين وزارة الداخلية والسلطة القضائية، وذلك من خلال تشكيل جهاز شرطة قضائية تكون تبعيته بالكامل للسلطة القضائية، وتحدد اختصاصاته فيما يتعلق بحماية حق التقاضي للمواطنين، وبما يؤدي إلى عدم المساس باستقلال السلطة القضائية وبشكل محدد يقترح الباحث أن يسند إليه مهام تنفيذ قرارات المحاكم والنيابة العامة والإشراف على السجون ومراكز التوقيف.

المطلب الثالث- المقترحات المتعلقة بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان:

لا شك أن معالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على حقوق الإنسان يتأتى من خلال الالتزام بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل سليم، وليكون المبدأ أساساً يحكم العلاقة بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وعندها تستطيع كل سلطة أداء دورها المطلوب في مجال أعمال حقوق الإنسان، وفي ظل الواقع الراهن ومعالجة أثر

إشكالية الفصل بين السلطات على أداء كل سلطة في أعمال حقوق الإنسان، فإن الباحث يوصي بالآتي:

الفرع الأول- فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات على أداء السلطة التشريعية:

أولاً: إعداد القوانين اللازمة لتنظيم الحقوق والحريات الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني كافة وإقرارها.

ثانياً: إعداد قانون ينشئ وينظم عمل الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان وإقراره، وذلك تنفيذاً لما جاء في المادة (٣١) من القانون الأساسي، وبما يتماشى مع مبادئ باريس التي تنظم عمل الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان.

ثالثاً: تفعيل دور لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي ورفدها بالكفاءات والتجهيزات اللازمة لعملها.

رابعاً: تنظيم آليات للتعاون بين لجنة الرقابة وحقوق الإنسان والمؤسسات الحقوقية المختلفة التي ترصد وتراقب أوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية.

الفرع الثاني- فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطة التنفيذية في مجال أعمال حقوق الإنسان:

أولاً: تشكيل لجنة عليا من الخبراء في مجال حقوق الإنسان تكون مهمتها مساعدة المسؤولين في الأجهزة التنفيذية المختلفة على أعمال الحقوق والحريات الواردة في التشريعات ذات العلاقة.

ثانياً: تشديد العقوبات على مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من المسؤولين في الأجهزة الأمنية.

ثالثاً: إنشاء دوائر تتعلق بشكاوى المواطنين داخل كا من الوزارات المدنية والمؤسسات الأمنية، وذلك لتعزيز احترام حقوق الإنسان.

رابعاً: إنشاء آليات للتعامل مع المؤسسات الحقوقية العاملة بمجال حقوق الإنسان والاستفادة من ملاحظاتها وانتقاداتها وتقاريرها بهذا الصدد.

خامساً: إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة للقوانين التي صدرت عن السلطة التشريعية ذات العلاقة بحقوق معينة، والالتزام الكامل بفحوى هذه القوانين وجوهرها وبما يتلاءم مع المواثيق الدولية.

سادساً: احترام أحكام القضاء من خلال الالتزام الفوري بتنفيذها.

الفرع الثالث - فيما يتعلق بمعالجة أثر إشكالية الفصل بين السلطات في أداء السلطة القضائية في مجال أعمال حقوق الإنسان:

أولاً: إعادة دراسة القوانين ذات العلاقة بالشأن القضائي ومواءمتها بالكامل مع المبادئ الدولية ذات العلاقة باستقلال السلطة القضائية، ومع منظومة حقوق الإنسان ذات العلاقة بالعمل القضائي.

ثانياً: أيضاً يؤكد الباحث على التوصية السابقة فيما يتعلق بتوفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لعمل القضاء.

ثالثاً: تنظيم آليات تمكن مؤسسات الرأي العام من الرقابة العامة غير المباشرة على أداء القضاء، وذلك من خلال النص القانوني على أن تقوم السلطة القضائية بإصدار تقرير دوري يوضح أداءها خلال مدة معينة في حماية حقوق الإنسان، وأن يتم اطلاع مؤسسات الرأي العام عليه.

وفي الختام، يوصي الباحث بضرورة تحديد هوية النظام السياسي الفلسطيني في ضوء الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة، والنص على ذلك صراحة في القانون الأساسي الفلسطيني، وكذلك تنظيم عمل السلطات الثلاث والعلاقات فيما بينها بشكل قانوني واضح يتفق مع مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وفق التصور الحديث، ولغايات ذلك يجب إعادة صياغة أحكام القانون الأساسي وكافة التشريعات ذات العلاقة بما يحقق هذه الغاية.

المراجع

أولاً: المراجع الأصلية

أ. تشريعات محلية

السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢. الوقائع الفلسطينية: العدد الممتاز. ٢٠٠٢/٧/٧.

السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. الوقائع الفلسطينية: العدد الممتاز. ٢٠٠٣/٣/١٩.

السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣. الوقائع الفلسطينية: العدد السابع والخمسون. ٢٠٠٥/٨/١٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٠. الوقائع الفلسطينية: العدد السادس والأربعون. ٢٠٠٣/٨/١٦.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١. الوقائع الفلسطينية: العدد الثامن والثلاثون. ٢٠٠١/٩/٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الإحصاءات العامة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠. الوقائع الفلسطينية: العدد الرابع والثلاثون. ٢٠٠٠/٩/٣٠.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥.
الوقائع الفلسطينية: العدد الثامن. ١١/١٢/١٩٩٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (١٦)
لسنة ٢٠٠٤. الوقائع الفلسطينية: العدد الثالث والخمسون. ٢٨/٢/٢٠٠٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥.
الوقائع الفلسطينية: العدد الخامس والخمسون. ٢٧/٦/٢٠٠٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.
الوقائع الفلسطينية: العدد الرابع والعشرون. ١/٧/١٩٩٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (٨) لسنة
٢٠٠٥. الوقائع الفلسطينية: العدد السادس والخمسون. ٢٨/٦/٢٠٠٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
الوقائع الفلسطينية: العدد الأربعون. ١٨/٥/٢٠٠٢.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون السلطة القضائية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٥.
الوقائع الفلسطينية: العدد الستون. ٩/١١/٢٠٠٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الكسب الغير مشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.
الوقائع الفلسطينية: العدد الثالث والخمسون. ٢٠٠٥/٢/٢٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨. الوقائع
الفلسطينية: العدد السادس والعشرون. ١٩٩٨/١١/٢٦.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦.
الوقائع الفلسطينية: العدد الثاني والستون. ٢٠٠٦/٣/٢٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون المخبرات العامة رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥. الوقائع
الفلسطينية: العدد الستون. ٢٠٠٥/١١/٩.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.
الوقائع الفلسطينية: العدد الثامن والثلاثون. ٢٠٠١/٩/٥.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (١٥) لسنة
٢٠٠٤. الوقائع الفلسطينية: العدد الثالث والخمسون. ٢٠٠٥/٢/٢٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال
الحكومية. الوقائع الفلسطينية: العدد الثاني والثلاثون. ٢٠٠٠/٢/٢٩.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. الوقائع الفلسطينية: العدد الخامس والعشرون. ١٩٩٨/٩/٢٤.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات. الوقائع الفلسطينية: العدد السابع والخمسون. ٢٠٠٥/٨/١٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون سلطة النقد رقم (٢) لسنة ١٩٩٧. الوقائع الفلسطينية: العدد الحادي والعشرون. ١٩٩٨/١/٣١.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٤. الوقائع الفلسطينية: العدد الثاني والخمسون. ٢٠٠٥/١/١٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار بتشكيل مجلس القضاء الأعلى رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٠. الوقائع الفلسطينية: العدد السادس والثلاثون. ٢٠٠١/٣/١٩.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار بشأن اختصاص محكمة أمن الدولة رقم (١٥) لسنة ١٩٩٨. الوقائع الفلسطينية: العدد الثالث والعشرون. ١٩٩٨/٦/٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بشأن استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها. الوقائع الفلسطينية: العدد الأول. ١٩٩٤/١١/٢٠.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار رقم (٤٩) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء محكمة أمن دولة عليا. الوقائع الفلسطينية: العدد الرابع. ١٩٩٥/٥/٦.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار رقم (٥٩) لسنة ١٩٩٤ بشأن تشكيل الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان. الوقائع الفلسطينية: العدد الثاني. ١٩٩٥/١/٨.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٧، بشأن اختيار وتكليف رئيس الوزراء. الوقائع الفلسطينية: العدد الواحد والسبعون. ٢٠٠٧/٨/١٣.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧، بشأن إعلان حالة الطوارئ. الوقائع الفلسطينية: العدد الواحد والسبعون. ٢٠٠٧/٨/١٣.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ١٩٩٥ بشأن الدعوة لإجراء انتخابات عامة. الوقائع الفلسطينية: العدد العاشر. ١٩٩٥/١٢/٣١.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (١) لسنة ٢٠٠٧، بشأن قبول استقالة
رئيس الوزراء وتكليفه تشكيل حكومة وحدة وطنية. الوقائع الفلسطينية: العدد
الثامن والستون. ٢٠٠٧/٣/٧.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧، بشأن تشكيل
الحكومة المكلفة. الوقائع الفلسطينية: العدد الواحد والسبعون. ٢٠٠٧/٨/١٣.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧، بشأن تشكيل
مجلس الوزراء. الوقائع الفلسطينية: العدد الواحد والسبعون. ٢٠٠٧/٨/١٣.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٣ بقبول استقالة
رئيس الوزراء. الوقائع الفلسطينية: العدد الثامن والأربعون. ٢٠٠٤/١/٢٩.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن الانتخابات.
الوقائع الفلسطينية: العدد العاشر. ١٩٩٥/١٢/٣١.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (٥) بالدعوة للانتخابات التشريعية
الثانية، ٢٠٠٥. الوقائع الفلسطينية: العدد الخامس والخمسون. ٢٠٠٥/٦/٢٧.

السلطة الوطنية الفلسطينية. مرسوم رئاسي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧، بشأن تشكيل مجلس
الوزراء. الوقائع الفلسطينية: العدد السبعون. ٢٠٠٧/٥/٣١.

ب. قانون دولي

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القانون الدولي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، نسخة منشورة على موقع المفوضية www.ohchr.org . ٢٠٠٧-١٩٩٦ . ١٧/٩/٢٠١٠ .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، القانون الدولي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان نسخة منشورة على موقع المفوضية www.ohchr.org . ٢٠٠٧-١٩٩٦ . ١٧/٩/٢٠١٠ .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، القانون الدولي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، نسخة منشورة على موقع المفوضية www.ohchr.org . ٢٠٠٧-١٩٩٦ . ١٧/٩/٢٠١٠ .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام ١٩٨٥، القانون الدولي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، نسخة منشورة على موقع المفوضية www.ohchr.org . ١٩٩٦-٢٠٠٧ . ١٧/٩/٢٠١٠ .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ نسخة منشورة على موقع المفوضية www.ohchr.org . ٢٠٠٧-١٩٩٦ .

ج. وثائق واتفاقيات سياسية

الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي الانتقالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، بتاريخ

١٩٩٥/٩/٢٨، الموقع في واشنطن، نسخة منشورة على موقع منظمة التحرير

الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، www.nad-plo.org . ٢٠٠٩/٤/١٥ .

المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان. (١٩٩٥). دليل للمؤسسات الوطنية

لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، العدد (١٢).

اتفاق غزة - أريحا بتاريخ ٤ مايو ١٩٩٤، الموقع في القاهرة، نسخة منشورة على موقع

منظمة التحرير الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات، www.nad-plo.org .

٢٠١٠/٤/١٥ .

إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي بتاريخ ١٣ أيلول عام ١٩٩٣

الموقع في واشنطن - اتفاقية أوسلو ١. نسخة منشورة على موقع منظمة التحرير

الفلسطينية، دائرة شؤون المفاوضات www.nad-plo.org . ٢٠٠٩/٤/١٥ .

وثيقة اتفاق مكة بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٨، الموقع في مكة نسخة

منشورة على الموقع www.islamicnews.net . ٢٠١٠/٩/١٧ .

وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي. (٢٠٠٥). دستور الولايات

المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، لعام ١٧٨٨ .

د. دراسات وتقارير قانونية

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. (٢٠٠٥). دور البرلمان والبرلمانيين في مواجهة

الفساد. القدس: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، الطبعة الأولى.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (١٩٩٥). دراسة نقدية لمشروع قانون الأحزاب

السياسية الفلسطيني لعام ١٩٩٥. غزة: منشورات المركز، سلسلة الدراسات.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (٢٠٠٠). المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء

خلال دورة الانعقاد الرابعة، مارس ١٩٩٩- مارس ٢٠٠٠. غزة: منشورات

المركز، سلسلة الدراسات.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (٢٠٠٦). المجلس التشريعي الفلسطيني، عشرة أعوام

من غياب المساءلة والمحاسبة، دراسة تحليلية نقدية للمجلس التشريعي خلال العقد

الأول من عمره ١٩٩٦-٢٠٠٦. غزة: منشورات المركز، سلسلة الدراسات

الطبعة الأولى.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (٢٠٠٧). صفحات سوداء في غياب العدالة، تقرير

حول الأحداث الدامية التي شهدتها قطاع غزة خلال المدة ما بين ٧ إلى ١٤ يونيو

٢٠٠٧. غزة: منشورات المركز.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (١٩٩٤-٢٠٠٨). التقارير السنوية الدورية

الأول وحتى الثالث عشر، رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (١٩٩٩). **تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية**. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن سلسلة تقارير قانونية (١٠).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٠). **إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية**. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية، (٢٠).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٠). **الاعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية**. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير خاصة (٣).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٠). **الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان**. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية (١٧).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٠). **تأثير النظام الانتخابي على الاداء الرقابي للمجلس التشريعي**. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن سلسلة تقارير قانونية (٢١).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠١). الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة). رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٢٣).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠١). حالات الوفاة في السجون ومراكز التوقيف الفلسطينية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير خاصة (١٠).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٢). التشريعات وآلية سنّها في السلطة الفلسطينية، دراسة تحليلية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٢). الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣١).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٣). التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣٤).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٥). الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٦٢).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٥). حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في العام ٢٠٠٥. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٦٤).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٦). صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٦٦).

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠٥). حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير الخاصة.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (٢٠٠١). أداء المحاكم النظامية خلال انتفاضة الأقصى. غزة: سلسلة تقارير خاصة.

روكارد، ميشيل. سيغمان، هنري. صايغ، يزيد. الشقافي، خليل. تقرير تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية. (١٩٩٩). رام الله: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية.

لجنة الانتخابات المركزية. (١٩٩٦). تقرير الديمقراطية في فلسطين، الانتخابات الفلسطينية العامة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي لعام ١٩٩٦، غزة، فلسطين.

لجنة الانتخابات المركزية. (٢٠٠٦). تقرير الانتخابات التشريعية الثانية، ٢٥ كانون الثاني ٢٠٠٦، رام الله، فلسطين.

مركز التخطيط الفلسطيني. (٢٠٠٣). التشكيلات الوزارية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية. غزة: مجلة المركز، العدد التاسع والعاشر.

مركز دراسات التنمية. (٢٠٠٠). تقرير التنمية البشرية في فلسطين، لعامي ١٩٩٨-١٩٩٩، رام الله: جامعة بيرزيت.

٥. مقابلات

مقابلة مع، زهير الصوراني، رئيس مجلس القضاء الأعلى خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠٠٥ غزة، بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠٥.

مقابلة مع، عبد الكريم أبو صلاح، وزير العدل الفلسطيني السابق خلال المدة ٢٠٠٢-٢٠٠٤، غزة، بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠٥.

مقابلة مع، منير العقبى، النائب العام المساعد، غزة، بتاريخ ١/١٢/٢٠٠٥.

ثانيا: المراجع الثانوية

أ. كتب باللغة العربية

إسماعيل، حسن سيد أحمد. (١٩٧٨). النظام السياسي للولايات المتحدة وإنجلترا. القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى.

البناء، محمود عاطف. (١٩٨٠). النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية. القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الأولى.

البناء، محمود عاطف. (١٩٩٥ - ١٩٩٦). الوسيط في النظم السياسية، الدولة - السلطة - الحقوق والحريات العامة. القاهرة: جامعة القاهرة.

الجرف، طعيمة. (١٩٧٨). نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم. دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية.

الجميل، يحيى. (١٩٦٩). الأنظمة السياسية المعاصرة. القاهرة: دار الشروق.

الدليمي، حافظ علوان حمادي. (٢٠٠١). النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. عمان: دار وائل.

الزعيبي، خالد سمارة. (١٩٩٦). مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.

الشاعر، رمزي طه. (١٩٩٨). الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة. القسم الأول، الأيدلوجية التحررية. القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.

الشاوي، منذر. (١٩٨١). القانون الدستوري، نظرية الدستور. بغداد: مركز البحوث القانونية.

الشرقاوي، سعاد. (١٩٨٨). النظم السياسية في العالم المعاصر، الدولة- المؤسسات- الحريات- النظم السياسية في الدول الغربية- الدول الماركسية- العالم الثالث. القاهرة: دار النهضة العربية.

الشرقاوي، سعاد. (٢٠٠٧). النظم السياسية في العالم المعاصر. القاهرة: جامعة القاهرة.

الطماوي، سليمان. (١٩٧٩). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي. القاهرة: دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة.

الطماوي، سليمان. (١٩٨٨). النظم السياسية والقانون الدستوري. دراسة مقارنة
القاهرة: جامعة عين شمس.

الطهراوي، هاني علي. (٢٠٠٨). النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان: دار
الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.

العاني، حسان شفيق. (١٩٨٨) المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر
إيطاليا، فرنسا. بغداد: مطابع التعليم العالي.

العطار، فؤاد. (١٩٧٤). النظم السياسية والقانون الدستوري. القاهرة: دار النهضة
العربية للنشر.

الغزال، إسماعيل. (١٩٨٩). القانون الدستوري والنظم السياسية. بيروت: المؤسسة
الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة.

الكاظم، صالح جواد، والعاني، علي غالي. (١٩٩١). الأنظمة السياسية. بغداد: مطبعة
دار الحكمة.

المتيت، أبو اليزيد علي. (١٩٨٤). النظم السياسية والحريات العامة. الإسكندرية:
المكتب الجامعي الحديث.

المشهداني، محمد. (٢٠٠٦). القانون الدستوري والنظم السياسية، الدولة والحكومة.
البحرين: كلية الحقوق، الطبعة الثانية.

المصدق، رقية. (١٩٨٦). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - النظام السياسي
المغربي وأنظمة أخرى معاصرة. الدار البيضاء: دار توبقال للنشر.

الوحيدى، فتحي عبد النبي. (١٩٩٧). الرأي العام، فلسطين، غزة، مطابع الهيئة الخيرية
الطبعة الأولى.

الوحيدى، فتحي عبد النبي. (١٩٩٦). النظم السياسية المقارنة، فلسطين، غزة، مطابع
الهيئة الخيرية، الطبعة الثالثة.

الوحيدى، فتحي عبد النبي. (٢٠٠٤). التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح
المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، فلسطين، غزة، الطبعة الرابعة.

الوحيدى، فتحي عبد النبي. (٢٠٠٤). القضاء الدستوري في فلسطين، فلسطين، غزة دار
المقداد للطباعة، الطبعة الثانية.

الوحيدى، فتحي عبد النبي. (٢٠١٠). القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات
الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وشرح تطور أنظمة
الانتخابات الفلسطينية. فلسطين، غزة، الجزء الثاني، دار المقداد للطباعة، الطبعة
السادسة.

بدوي، ثروت. (١٩٨٦). **النظم السياسية**. القاهرة: دار النهضة العربية.

بطيخ، رمضان محمد. (١٩٨٨). **تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية**. القاهرة: دار الفكر العربي.

بوديار، حسني. (٢٠٠٣). **الوجيز في القانون الدستوري**. الجزائر: عنابة، دار العلوم للنشر.

بوشعير، سعيد. (١٩٩٤). **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**. الجزائر: الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة.

بوطالب، عبد الهادي. (١٩٨١). **النظم السياسية العالمية المعاصرة**. الدار البيضاء: دار الكتاب، الطبعة الأولى.

راضي، مازن ليو. (٢٠٠٥). **القضاء الإداري، دراسة أسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن**. عمان: دار قنديل للنشر.

راضي، مازن ليو، وعبد الهادي، حيدر أدهم. (٢٠٠٥). **المدخل لدراسة حقوق الإنسان**. عمان: دار قنديل للنشر.

رسلان، أنور أحمد. (١٩٩٣). **الحقوق والحريات العامة في عالم متغير**. القاهرة: دار النهضة العربية.

ساير، عبد الفتاح. (٢٠٠٤). القانون الدستوري. مصر: مطابع دار الكتاب العربي.

سعيد، صبحي عبده. (١٩٨٥). الحاكم وأصول الحكم في النظام الإسلامي. القاهرة: دار الفكر العربي.

سعيد، صبحي عبده. (١٩٩٩). شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام- دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر.

سلام، إيهاب زكي. (١٩٨٣). الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. القاهرة: عالم الكتب

صباريني، غازي حسن. (١٩٩٧). الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

صبري، السيد. (١٩٤٩) مبادئ القانون الدستوري. القاهرة: المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، طبعة مكررة.

عبد المنعم، حمدي. (١٩٨٨). ديوان المظالم، نشأته وتطوره، واختصاصاته مقارنةً بالنظم القضائية الحديثة. بيروت: دار الجيل.

عبد لله، عبد الغني بسيوني. (١٩٩١). النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة. الإسكندرية: كلية الحقوق، منشأة المعارف.

عبدالله، عبد الغني بسيوني. (١٩٩٧). النظم السياسية والقانون الدستوري. الإسكندرية: كلية الحقوق، منشأة المعارف.

عصفور، سعد. (١٩٨٠). المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية. الإسكندرية: منشأة المعارف.

علوان، عبد الكريم. (٢٠٠١). النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

علي، إبراهيم محمد، وجبريل، جمال عثمان. (١٩٩٦). النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي. القاهرة: د.ن.

علي، عبد الجليل محمد. (١٩٨٤). مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة. القاهرة: عالم الكتب للنشر، الطبعة الأولى.

ليلة، محمد كامل. (١٩٧٠). النظم السياسية، الدولة والحكومة. القاهرة: دار الفكر العربي.

متولي، عبد الحميد. (١٩٧٥). الحريات العامة، نظرات في تطورها وضمائنها ومستقبلها. الإسكندرية: منشأة المعارف.

متولي، عبد الحميد. (١٩٨٩). القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية. الإسكندرية: منشأة المعارف.

متولي، عبد الحميد، وعصفور، سعد. (١٩٧٥) القانون الدستوري والنظم السياسية. القاهرة: منشأة المعارف.

محمود ابراهيم مغربي، كريمان. (٢٠٠٢). الأصول التاريخية لحقوق الإنسان. حلوان: جامعة حلوان.

مرزة، اسماعيل. (٢٠٠٤). مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية، النظرية العامة في الدساتير. طرابلس: منشورات الجامعة الليبية.

نصر، محمد عبد المعز. (١٩٨١). النظريات والنظم السياسية. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

ب. كتب أجنبية مترجمة إلى اللغة العربية

إلوينز لاري. (١٩٩٦) نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ترجمة، سعيد عوض جابر، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى.

باكيت، بيار. (١٩٩٥). النظام السياسي والإداري في فرنسا. ترجمة عيسى عصفور. بيروت: منشورات عويدات.

جوندلين، كارتر، وجون هيرز. (١٩٦١). نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين.
ترجمة ماهر نسيم. القاهرة: دار الكرنك للنشر والطبع والتوزيع.

دورين، كارل. (١٩٤٨). التجربة الدستورية الكبرى في الولايات المتحدة. ترجمة
محمد مأمون نجا. القاهرة: دار النهضة العربية.

دوفرجه، موريس. (١٩٩٢). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري للأنظمة
السياسية الكبرى. ترجمة، جورج سعد. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات
والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى.

دوفرجه، موريس. (د.ت) النظم السياسية، ترجمة، حسيب عبد البديع. القاهرة: د.ن.

روبرت، كارب، ورونالد، ستيد هام. (١٩٩٧) الإجراءات القضائية في أمريكا. ترجمة
علاء أبو زيد. القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الثانية.

روستير، كلينتون. (د.ت). النظام الرئاسي الأمريكي. ترجمة، وهبة أبو السعود. سلسلة
كتب سياسية، الدار القومية للطباعة والنشر.

سكيدمور، ماكس، وكارتر وانك، مارشال. (١٩٨٨). كيف تحكم أمريكا. ترجمة
نظمي لوقا، مراجعة، محمد علي ناصف. عمان: الدار الدولية للنشر والتوزيع.

لويس، فيشر. (١٩٩٤). سياسات تقاسم القوى- الكونجرس والسلطة التنفيذية. ترجمة، مازن حماد، مراجعة سعد أبو دية. عمان: الاهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة.

هارمون، جد. (١٩٨٢). أضواء على دستور الولايات المتحدة. ترجمة، أمير كامل مراجعة، صفوت عبد الحليم. القاهرة: مكتبة الإنجلو مصرية.

هارولد، زينك، وهوارد، بينمان، وجيس، هاريس. (د.ت). نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة. ترجمة، محمد صبحي. القاهرة: مطبعة المعرفة.

هوريو، أندريه. (١٩٧٤). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. ترجمة علي مقلد. بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع، الجزء الأول.

وزارة الخارجية الأمريكية. حقوق الإنسان بإيجاز. قسم المطبوعات، نسخة إلكترونية محدثة www.America.gov، ١٥/٤/٢٠١٠.

ج. الرسائل الجامعية

الساعدي، حميد حنون خالد. (١٩٨١). الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة مع الدستور العراقي. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

السيد علي، سعيد. (١٩٩٩). حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

الصباحي، السيد يحيى. (١٩٩١). النظام الرئاسي - دراسة مقارنة. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس.

الصعيدي، حازم عبد المتعال. (١٩٧٧). النظرية الإسلامية في الدولة مع المقارنة بنظرية الدولة في الفقه الدستوري الحديث. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة دار النهضة العربية، الطبعة الأولى.

شوقي، أحمد. (١٩٨٠). الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة.

فهمي، عمر حلمي. (١٩٩٣). الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس.

مسلم، خالد عباس. (١٩٩٧). حق الحل في النظام النيابي البرلماني - دراسة مقارنة. القاهرة: رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس.

د. بحوث ودراسات

أبو المجد، كمال. (١٩٦١). التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية. القاهرة:

بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد، جامعة القاهرة، العدد ٤.

الاتحاد البرلماني الدولي. (٢٠٠٨). تقييم البرلمان، مجموعة أدوات التقييم الذاتي

للبرلمانات. سويسرا، د.ن.

بدير، علي محمد. (١٩٩٦). الوسيط في النظام القانوني الفرنسي. بغداد: بحث منشور

في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ١١، العدد ٢.

حلي، أسامة. (١٩٩٥). سيادة القانون. رام الله: منشورات مواطن- المؤسسة الفلسطينية

لدراسة الديمقراطية، سلسلة ركائز الديمقراطية.

حمد، محمود محمد. (١٩٩٨). الضوابط والتوازنات في العلاقة بين السلطات في النظام

السياسي الأمريكي. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة

القاهرة.

راضي، مازن ليو. (١٩٩٨). نظام الأمبودسمان ضمانة لحقوق الأفراد وحررياتهم. عمان:

بحث منشور في مجلة القادسية، المجلد ٣ العدد ٢.

طه، عبد الرحيم. (٢٠٠١). صلاحيات وزير العدل في مشروع قانون السلطة

القضائية. رام الله: وحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي.

مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. (١٩٩٥). فصل السلطات. رام الله:
سلسلة مبادئ الديمقراطية (٢)، الطبعة الأولى.

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. (١٩٩٦). المحاسبة والمساءلة. رام الله:
سلسلة مبادئ الديمقراطية (٧).

٥. بيانات صحفية

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، بيان حول القرار الصادر عن المحكمة العليا بصفتها
الدستورية، بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠٥، www.pchrgaza.org بيانات صحفية.

- Alder, J. (2007). *Constitutional and administrative law*. Wales: Palgrave Macmillan.
- Allanr. Brewer -Carias. (1989). *Judicial review in comparative law*. New York: Cambridge University Press.
- Bellamy, R. (2005). *The rule of law and the separation of powers*. England: Dartmouth Publishing Company.
- Bradley, A. W., Bates, T. S., & Himsworth, C. M. (1986). *Constitutional and administrative law*. London: Longman.
- Bradly, E. C. (1986). *Constitutional and administrative law*. london: Longman.
- Brown, N.J. (2001). *Drafting a Palestinian constitution: Hope for Democratic Governance*. in: www.palestinecenter.org
- Bureaucratic Impact, E. b. (2004). *Judicial review and bureaucratic impact*. New York: Cambridge University.
- Corrado, M. L. (2005). *Comparative constitutional review*. Durham: Carolina Academic Press.
- Dalton, P. J., & Dexter, R. S. (1976). *Constitutional law*. London: Oyez Publishing.
- Dowling, N. T., & Edwards, R. A. (1954). *American constitutional law*. Brooklyn: The Foundation Press, Inc.
- Fallon, R. H. (2004). *The dynamic constitution: An introduction to american constitutional law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, C. O. (1995). *Separate but equal branches: congress and presidency*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Jones, C. O. (2005). *The presidency in a separated system*. Washington: Brookings Institution Press.
- Lee, R. G. (1991). *Constitutional and administrative law*. London: Blackstone Press Limited.
- Mason, A. T., & Stephenson, D. G. (1993). *American constitutional law*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- McWhinney, E. (1986). *Supreme courts and judicial law-making: Constitutional tribunals and constitutional review*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

- Montesquieu. (1989). *The spirit of the laws*. New York: Cambridge University Press.
- Pangle, T. L. (1973). *Montesquieu's philosophy of liberalism, A commentary on the spirit of the laws*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Schwartz, B. (1955). *American constitutional law*. Westport: Greenwood Press.
- Silverstein, G. (1997). *Imbalance of powers: Constitutional interpretation and the making of american foreign policy*. New York: Oxford University Press.
- Tomkins, C. T. (2007). *British governmeent and the constitution*. UK: Cambridge University Press.
- Tushnet, M. (2007). *Bills of rights*. England: Ashgate Publishing Limited.
- United Nation. (n.d.). *Your human rights*. Retrieved from Office of the High Commissioner for Human Rights. in: www.ohchr.org.
- Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: Democracy and the new separation of powers*. UK: Cambridge University Press.
- Vile, M. J. (1998). *Constitutionalism and the separation of powers*. USA: Liberty Fund, Inc.