

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني
(دراسة مقارنة)

إعداد

حنين محمد أكرم حجاب

إشراف

د. غازي دويكات

د. محمد شرافة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2011

غازي فوزي

دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني
(دراسة مقارنة)

إعداد

حنين محمد أكرم حجاب

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2011/2/24 م وأجيزت .

أعضاء لجنة المناقشة

1. د. غازي دويكات / مشرفاً ورئيساً

2. د. محمد شراقة / مشرفاً ثانياً

3. د. رفيق أبو عياش / ممتحناً خارجياً

4. د. نائل طه / ممتحناً داخلياً

التوقيع

.....

.....

.....

.....

الإهداء

إلى العطاء السرمدي الذي لا ينضب (الوالدين العزيزين) ،
الذين كان لصرهما أكبر الأثر في تكملة مشواري العلمي ،
فهما خير أهل ، وخير عون ، فمن خلالهما نطقته ندائي الأول ،
وبفاحهما وحنانهما الذي خلفاني به سررت مشواري العلمي ،
الذي أرجو أن يتواصل بوجودهما ، أمي مريم وأبي محمد
أدعو الله أن يطيل عمركما .

إلى إخوتي الأعزاء: نسرين، جنى ، لما ، أكرم ،كرم .

ميلادي أنت .. وقبلك لا أتذكر أنني عشت ، وخطائي أنت
وقبل حنانك لا أتذكر أنني عشت ، إليك يا من ضممني بين
جنبيه ، يا أول حب وآخر حب ... وطني .

إليهم جميعا تهدي الباحثة جهدهما المتواضع هذا .

شكر وعرفان

الشكر لله من قبل ومن بعد ، ومن ثم تتقدم الباحثة بشكرها الجزيل إلى جامعة النجاح الوطنية من إداريين وأكاديميين ، وأخصم بالذكر أستاذي المشرف الدكتور غازي دويكات والدكتور محمد شراقة، والدكتور نائل طه ، وكما تشكر الباحثة الدكتور الفاضل رفيق أبو عياش الذي تفضل بقبول مناقشة هذه الرسالة ، وتكبد مشاق السفر وعناء الطريق.

كما أشكر لأبي "محمد حجاب" الذي كان بفضل الله سببا في وصولي إلى هذه المرحلة من الدراسة ، فقد تجشم عناء السفر إلى عدة دول ليسعفني ببعض المعلومات بعد أن شجعت المصادر بمعلوماتها في بلادنا.

كما تشكر الباحثة كل من قدم لها المساعدة من قريب أو بعيد والذي يضيق المقام بذكر أسمائهم.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان :

دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة)

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص ، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد ، وأن هذه الرسالة ككل ، أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أية درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى .

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced , is the researcher's own work , and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name :

اسم الطالب :

Signature :

التوقيع :

Date:

التاريخ :

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
ج	الاهداء
د	شكر و عرفان
هـ	الاقرار
و	فهرس المحتويات
ك	الملخص
1	المقدمة
9	الفصل الأول : دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني والنظام الرئاسي الأمريكي
9	المبحث الأول : دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني
9	المطلب الأول :نشأة النظام البرلماني في بريطانيا وموماته
9	الفرع الأول :النشأة التاريخية للنظام البرلماني في بريطانيا
12	أولاً : التاج
15	ثانياً: البرلمان
17	ثالثاً : الوزراء
19	الفرع الثاني : مقومات النظام البرلماني
19	أولاً : ثنائية الجهاز التنفيذي
22	ثانياً : برلمان منتخب
23	ثالثاً : التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية
27	المطلب الثاني : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف العادية
27	الفرع الأول : حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين
30	الفرع الثاني: حق الرئيس البريطاني في التصديق على القوانين والاعتراض عليها
33	الفرع الثالث : حق الرئيس البريطاني في تكوين البرلمان ومخاطبته
35	الفرع الرابع: حق الرئيس البريطاني في حل البرلمان
38	المطلب الثالث : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف الاستثنائية
39	الفرع الأول : التفويض التشريعي

46	الفرع الثاني : قوانين الطوارئ
47	المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي في النظام الرئاسي الأمريكي
47	المطلب الأول : نشأة النظام الرئاسي ومقوماته
47	الفرع الأول : نشأة النظام الرئاسي في الولايات المتحدة
49	أولاً: الرئيس في النظام السياسي الأمريكي
51	ثانياً : السلطة التشريعية
54	الفرع الثاني : مقومات النظام الرئاسي
54	أولاً : شدة الفصل بين السلطات
56	ثانياً : فردية السلطة التنفيذية
58	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية
58	الفرع الأول : حق الرئيس الأمريكي في اقتراح القوانين
63	الفرع الثاني : حق الرئيس الأمريكي في التصديق على القوانين والاعتراض عليها .
65	أولاً : الاعتراض الصريح
67	ثانياً : الاعتراض الضمني او ما يسمى اعتراض الجيب
68	ثالثاً : الاعتراض الجزئي
69	رابعاً : التهديد بالنقض
70	الفرع الثالث: حق الرئيس الأمريكي في مخاطبة البرلمان
71	المطلب الثالث : حق الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية
73	الفرع الأول : التفويض التشريعي
77	الفرع الثاني : حالة الطوارئ
80	الفصل الثاني : دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني
80	المبحث الأول : دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني
81	المطلب الأول : النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين
81	الفرع الأول : السلطة التنفيذية في مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922
82	أولاً: الملك
82	ثانياً : المندوب السامي
84	ثالثاً : الوزير
85	رابعاً : المجلس التنفيذي

85	الفرع الثاني : السلطة التشريعية في مرسوم دستور فلسطين
86	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين
86	الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين في مرسوم دستور 1922
89	الفرع الثاني : حق الرئيس في اصدار القوانين والاعتراض والتصديق عليها وفق مرسوم 1922
90	الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان
91	المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ) في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين
94	المبحث الثاني : النظام السياسي في الضفة الغربية في عهد الحكم الأردني للضفة الغربية
96	المطلب الأول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم الاردني للضفة الغربية
96	الفرع الأول : السلطة التنفيذية في دستور 1952
96	اولاً : الملك.
97	ثانياً : مجلس الوزراء
98	الفرع الثاني : السلطة التشريعية في دستور 1952
99	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية
99	الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين
100	الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها
101	الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان
102	المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية
103	الفرع الأول : حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة
104	الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ في عهد الحكم الأردني
108	المطلب الأول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم المصري لقطاع غزة
108	الفرع الأول : السلطة التنفيذية وفق القانون الاساسي لقطاع غزة
108	اولاً : الحاكم الإداري
109	ثانياً : المجلس التنفيذي

110	الفرع الثاني : السلطة التشريعية وفقاً للقانون الأساسي لقطاع غزة
112	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة
112	الفرع الأول : حق الرئيس التشريعي في اقتراح القوانين أثناء الحكم المصري
113	الفرع الثاني : حق الرئيس في تصديق القوانين والاعتراض عليها
114	الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان
115	المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة :
115	الفرع الأول : دور الرئيس في حالة الضرورة
116	الفرع الثاني : دور الرئيس في حالة الطوارئ
117	الفرع الثالث : الحاكم العسكري وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي
120	أولاً : الحاكم العسكري
119	ثانياً : حالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة
120	المبحث الرابع : دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
120	المطلب الأول : مقومات النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة
120	الفرع الأول : مقومات النظام السياسي قبل عام 1996
124	الفرع الثاني : مقومات النظام بعد صدور القانون الأساسي
124	أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية
128	ثانياً : برلمان منتخب
136	المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية :
136	الفرع الأول : حق الرئيس في اقتراح القوانين
136	أولاً : حق الرئيس في اقتراح القوانين قبل انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي
137	ثانياً : حق الرئيس في اقتراح القوانين بعد انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي
139	الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها
139	أولاً : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض قبل انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي

141	ثانياً : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض بعد انتخاب المجلس التشريعي و صدور القانون الأساسي
145	الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان في عهد السلطة
146	الفرع الرابع : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
146	أولاً : حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة
149	ثانياً : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ
153	الخاتمة
153	النتائج
157	التوصيات
160	قائمة المصادر والمراجع
b	Abstract

دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني

(دراسة مقارنة)

إعداد الطالبة: حنين محمد أكرم حجاب

إشراف

د. غازي دويكات

د. محمد شراقة

المُلخَص

تُشكّل هذه الدراسة عرضاً لموضوع دور الرئيس التشريعي في كل من النظام البرلماني في بريطانيا، والنظام الرئاسي في أمريكا، ودور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، وفي سبيل الوصول إلى صورةٍ شاملةٍ وواضحةٍ عن دور الرئيس التشريعي في الأنظمة السابقة، كان لا بدّ من التعرّض إلى ذلك الموضوع من الجانب النظري والتاريخي والعملية. وقد تناولت الباحثة في الفصل الأول دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني والنظام الرئاسي الأمريكي؛ حيث خصّصت المبحث الأول للنظام البرلماني البريطاني، بادئة الحديث عن النشأة التاريخية للنظام، سابق الذكر، والمراحل التي مرّ بها؛ ليستقرّ إلى ما هو عليه، والهيئات التي يقوم عليها النظام، والمتمثلة في التاج، والوزارة، والبرلمان بمجلسيه: العموم، واللوردات؛ ومقوماته وهي ثنائية الجهاز التنفيذي، والبرلمان المنتخب، والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثم تناولت الرسالة دور التاج في اقتراح القوانين، وكيف كان يملك الحق المطلق فيه، إلى أن انتقل هذا الحق إلى الوزارة، وأعضاء البرلمان، ثم تحدثت عن حق الاعتراض على القوانين؛ الذي انتقل أيضاً إلى الوزارة، ضاربة بعض الأمثلة على استعمال ملوك بريطانيا الاعتراض؛ حيث كان آخر اعتراض للملكة (آن) عام (1707م)، وقد بقي للتاج حق منح لقب (اللورد) للأساقفة، وكبار العلماء، والنوابغ، وغير الوارثين للقب، وله أيضاً حق دعوة البرلمان

للاعتقاد وفضه، وإلقاء خطاب العرش، وحضور جلسات مجلس اللوردات، دون أن يكون له الحق في المشاركة بجدول أعماله.

وللتاج حق حل البرلمان، وهذا الحق موجود فقط في الأنظمة البرلمانية إلا أن هذا الحق مشروط بطلب من رئيس الوزراء، إلا أن الملك (شارل الثاني) حل البرلمان عام (1681م) بقرار منه دون طلب من رئيس الوزراء.

وتحدثت الباحثة عن دور التاج التشريعي في الظروف الاستثنائية؛ حيث انحصر دوره التشريعي في الظروف الاستثنائية، بإصدار قرارات ذات طابع تشريعي، تحت وطأة الضرورة، استناداً إلى تفويض برلماني. وللتاج أيضاً حق إصدار لوائح إعلان حالة الطوارئ وأما المبحث الثاني فقد خصص للنظام الرئاسي الأمريكي، وفيه تناولت الباحثة النشأة التاريخية للنظام، وكيف نالت أمريكا استقلالها، كما تحدثت عن الهيئات التي يقوم عليها، وهي: الرئيس، والسلطة التشريعية، ثم عرضت لمقومات النظام الرئاسي في أمريكا، والمتمثلة في شدة الفصل بين السلطات، و فردية السلطة التنفيذية.

وأما عن حق الرئيس الأمريكي في الاقتراح، فإنه يتمثل في توجيه رسالة للبرلمان، يوصيه بها بأن يُقرّ من التدابير ما يرى صوابه وضرورته، ويمكن اعتبار هذه الرسالة نواة لحق الرئيس في الاقتراح.

وأعطى الدستور الأمريكي صراحة للرئيس حق الاعتراض على القوانين، والمشروعات التي يوافق عليها البرلمان خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمها إليه، وأن الاعتراض له عدة أنواع، من أهمها: الاعتراض الصريح، والضمني، والجزئي، والتهديد بالنقض.

وأما في الظروف الاستثنائية، فإن للكونجرس حق تفويض الرئيس للسلطة التشريعية، مع خلو الدستور من النص على ذلك، وله حق إصدار القرارات في حالة الطوارئ، التي تنقسم إلى قسمين: حالة الطوارئ العادية، وحالة الطوارئ القصوى لحماية أمن الدولة.

و خُصص الفصل الثاني لدور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني منذ عهد الانتداب البريطاني على فلسطين، إلى استلام السلطة الوطنية الفلسطينية السلطة ؛ ففي عهد الانتداب كانت السلطة التنفيذية تتكون من الملك، والمندوب السامي، والوزير، والمجلس التنفيذي. والسلطة التشريعية تتكون من (22) عضواً بالإضافة إلى المندوب السامي.

ولا يوجد في مرسوم دستور فلسطين لعام (1922م) مادة تمنح سلطة دون الأخرى حق اقتراح القوانين، إلا أن للملك، والوزير، والمندوب السامي، حق اقتراح القوانين، ولورثته الحق بإلغاء المرسوم وتبديله وتعديله، والمندوب السامي هو الذي يصادق على القوانين ويصدرها، وفي حالة عدم الموافقة عليها يتحفظ عليها، ويصدرها مع التعليمات التي تصدر من الملك، وللملك، أيضاً، الحق في عدم إجازة أي قانون، حتى مع موافقة المندوب السامي وإصداره؛ وذلك لمدة سنة فقط، و المندوب السامي هو الذي ينشر القانون في الوقائع الفلسطينية.

وفي عام (1939م) صدرَ قانون سلطات الطوارئ (الدفاع) الذي أعطى الملك صلاحية إصدار أنظمة الدفاع للمصلحة العامة، أو المحافظة على النظام العام، والمصالح الضرورية، هذا ما تناوله المبحث الأول من الفصل الثاني.

وأما المبحث الثاني فقد خُصص للحديث عن عهد الحكم الأردني للضفة ؛ حيث تكونت السلطة التنفيذية من الملك، ومجلس الوزراء ؛ في حين تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب، ومجلس الأعيان.

ولكل من الملك والوزراء حق اقتراح القوانين، وللملك حق الاعتراض عليها خلال ستة أشهر، وهو من يقوم بالتصديق عليها. في حين عالج الدستور الأردني (1952م) حالة الضرورة، وأما حالة الطوارئ، فقد طبق عليها قانون الدفاع الأردني الصادر عام (1935م).

وقد تناول المبحث الثالث عهد الحكم المصري لغزة، فلحاكم العام حق اقتراح القوانين؛ لأنه عضو في المجلس التشريعي، وله مع المجلس التشريعي اقتراح تنقيح القانون الأساسي، ولا يكون التنقيح نافذاً إلا بقانون يصدر من الجمهورية المصرية.

وللحاكم الحق في التصديق على مشاريع القوانين خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغه إياها، وإلا فيرفع المشروع مشفوعاً برأيه إلى وزير الحربية؛ لتكون له كلمة الفصل فيما يتعلق بالمشروع المعروض عليه.

وقد نظم القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255 لسنة 1955م) حالة الضرورة، وحالة الطوارئ التي طبق عليها قانون الدفاع لسنة 1945.

وفي عهد الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين، كان الحاكم العسكري هو السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وقد طبق نظام الطوارئ البريطاني الصادر في العام (1945).

وأما عن النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد مر بمرحلتين : الأولى مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي، والثانية مرحلة ما بعد صدور القانون الأساسي لسنة (2002م)، وقد وُقعت اتفاقية أوسلو، كأول اتفاقية بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، والتي اعتبرت أن المجلس الوطني، ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني، وبناء عليها، ستجري الانتخابات العامة للمجلس التشريعي.

ومن ثم وقعت اتفاقية (غزة وأريحا)، التي نظمت وضع السلطة الوطنية، من حيث عدد أعضائها التي حُددت بـ(24) عضواً، وصلاحياتها التشريعية، والتنفيذية، لحين انتخاب المجلس التشريعي، الذي تم انتخابه عام (1996م). وبصدور القانون الأساسي عام (2002م) قام النظام على أساس برلمان منتخب ، وعلى فردية السلطة التنفيذية حيث كان الرئيس الشهيد ياسر عرفات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس الحكومة في آن واحد، ومع استحداث منصب رئيس الوزراء في القانون الأساسي المعدل أصبح النظام يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي (الرئيس و رئيس الوزراء).

وأما بالنسبة لاقتراح القوانين، فقد كان بعد توقيع اتفاقية (غزة وأريحا) من حق هيئة واحدة، وهي السلطة الفلسطينية المكونة من (24) عضواً، بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية، إلى أن صدر قانونان : الأول : قانون رقم (4) لسنة (1995م) الذي نظم إعداد إجراءات

التشريعات. والثاني : قانون رقم (5) لسنة (1995م) الذي أشرك مجلس الوزراء في عملية سن التشريعات والقوانين . ولم ينصَّ القانون الأساسي الفلسطيني عند صدوره على حقَّ الرئيس في اقتراح القوانين، وبالتالي فإنَّ له أنَّ يطلبَ من الحكومة التقدّم باقتراح مشروع معين، ورئيس السلطة الوطنية، هو مَنْ يصدر القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال (30) يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله، أيضاً، أنَّ يعيدها إلى المجلس خلال ذات المدة، مشفوعة بملاحظاته، وأسباب اعتراضه.

وقد نظم القانون الأساسي حالة الضرورة، وأعطى رئيس السلطة الوطنية، في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، حق إصدار قرارات لها قوة القانون، شريطة عرضها على المجلس، في أول جلسة يعقدها، بعد صدور هذه القرارات في المادة (43).

وقد نظم كذلك حالة الطوارئ في المادة (110) إلى المادة (114)؛ حيث إنَّ على الرئيس، في حالات محددة، على سبيل الحصر لا المثال، إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي، وبالتالي فاعلان حالة الطوارئ من اختصاص الرئيس وحده.

وقد وضعت الباحثة خاتمة عرضت فيها نتائج عامة على معظم مناحي البحث.

المقدمة

إنَّ هدف القانون الأساسي، هو حماية الدولة من أية كوارث سياسية، واقتصادية، وتعزيز حقوق الإنسان، وحياته، وتحقيق حياه كريمة للإنسان. وهذه الأهداف لا بد أن تتحقق في أنظمة ديمقراطية، بالتالي لا بد أن تبنى أي دولة نظامها الديمقراطي، بحيث يكون واضح الأركان، ويكون الأساس في بنائه القانوني .

ومن أهم مميزات الدولة الديمقراطية، أنها توزع مهام الحكم، ووظائف الدولة بين عدة سلطات : تشريعية، وتنفيذية، وقضائية؛ ويكون اختصاص كل سلطة واضح المعالم؛ لتلافي استبداد أي منها بالأخرى، وعدم تجمع هذه الاختصاصات بيد سلطة واحدة .

وتعدُّ السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة؛ حيث يعدها (جان جاك روسو) السلطة الأم، التي تتولى بالأصل وظيفة تشريع القوانين، فالوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية للبرلمان ؛ لذلك أضفت الوظيفة اسمها على البرلمان، فسمى السلطة التشريعية¹.

فإذا كانت السلطة التشريعية هي التي تعبر عن إرادة الأمة، أو الشعب، ممثله في برلمانها، طبقاً للمبادئ التقليدية في الديمقراطية الكلاسيكية، فإنَّ الحقائق العملية قد تبدو بعيدة عن هذا الاعتبار النظري، ذلك أنَّ المشاهد أن دور السلطة التنفيذية في معظم دول العالم قد برز إلى مكان الصدارة، بينما تضاعل دور البرلمانات إلى حد بعيد².

ولكي تكون الوظيفة التشريعية مجدية فعالة، فإنها يجب أن تستند إلى أساس كافٍ من التشاور مع السلطة التنفيذية، حتى يمكنها أن تقف على حقيقة الإمكانيات التي ستوضع في خدمة تلك التشريعات في مرحلة التنفيذ؛ لذا فقد أخذ دور السلطة التنفيذية يزداد شيئاً فشيئاً، حتى

¹ - علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000، ص167

² - العبودي، محسن، رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، مصر، دار النهضة العربية 1990، ص ج

أصبح لا يستهان به في أيه دوله من الدول، فقد أخذَ هذا الدور مظاهرَ متعددة، منها، على سبيل المثال لا الحصر، حق رئيس السلطة التنفيذية في إصدار قرارات بقوانين في ظروف معينة¹.

حتى أنه يمكن القول: إنّ السلطة التنفيذية بداخلها مركزية القرار السياسي والإداري، وبما أنّ رئيس الدولة، هو رأسُ الهرم في الدولة بأكملها عامة، وبالسلطة التنفيذية خاصة، فإنّه يتولى مهاماً، منها ما يتعلق بالوظيفة التنفيذية، ومنها ما يتعلق بالوظيفة التشريعية _ موضوع البحث _ فله دورٌ في اقتراح القوانين والاعتراض عليها، ولا يقتصر الدور التشريعي لرئيس الدولة على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية، فقد أدت المشكلات المعقدة التي يتعرض لها المجتمع الدولي، والظروف الاستثنائية التي تنجم عن الحروب الكبرى إلى تقهقر دور التشريع البرلماني وسلطاته، فمواجهة هذه المشاكل تحتاج إلى سرعة التقرير ووحدته وحزمه، كما تتطلب في كثير من الأحوال إحاطة الإجراءات المواجهة بسرية تامة، وهي صفات يفنقر إليها التشريع البرلماني، الذي يتسم بالبطء والعلانية، وقد ترتب على ذلك ظهور ما يسمى بالتشريع الحكومي، أو ظاهرة المرسوم بقانون؛ فقد دفعت حالة الضرورة الحكومات المختلفة إلى ممارسة السلطة التشريعية في غيبة البرلمان، أو في حضوره بقرارات لها قوة القانون.

فإذا كان دورُ الرئيس التشريعي في النظام البرلماني مظهرًا من مظاهر تعاضد السلطات وتعاونها، فإنّه يمثلُ في النظام الرئاسي وسيلة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات، وكفالة التوازن بينهما، لذلك تبنت غالبية الدساتير - بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي المعمول به- الدورَ

التشريعي لرئيس الدولة².

وأما عن وضع الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني، فقد كان له دوراً كبيراً في التشريع سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية، فعلى سبيل المثال، قد صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية منذ تسلم السلطة مهامها ما يزيد عن (850) قراراً

¹ - مهنا، محمد نصر، في نظرية الدولة والنظم السياسية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2001، ص 216-217

² - فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، مصر، دار الاتحاد العربي للطباعة، 1980، ص 4

منشوراً تعددت تسمياتها بين المرسوم بقرار، والقرار الرئاسي... الخ، حتى عام 2002، هذا عدا عما كان قد صدر عن الرئيس من قوانين؛ لتسيير شؤون الحكم قبل انتخاب المجلس التشريعي إلى حين انتخابه¹.

مشكلة الدراسة :

تزايد الدور التشريعي للرئيس، وما يتمتع به من مكانة، تسمو على السلطات، وتعطيه القدرة على التأثير في توجيه دفة الأمور، مما يؤدي إلى ضعف السلطة التشريعية على نحو يؤدي إلى هامشيتها خاصة في مجال التشريع، وبالتالي تحديد اختصاص كل منهما مع نوع من رقابة أحدهما للآخرى. وما صدر عن الرئيس الفلسطيني من أعمال تشريعية جانبها الصواب من حيث السند القانوني والصياغة والترتيب، وستلقي الباحثة الضوء على بعضها.

أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها من أن موضوع رئيس الدولة من أخطر المواضيع، وأشدّها تعقيداً في الممارسة والتطبيق العملي، وهو من أدق مواضيع القانون الدستوري؛ لأنّ منصب الرئيس، هو أسمى منصب في الدولة، وله مكانة عالية، نظراً لما يقوم به من دور فعال وهام في قيادة الدولة، وتوجيه سياستها الداخلية والخارجية، وأمّا عن دوره التشريعي، فهو في تزايد مستمر؛ حيث يمكن اعتبار الرئيس والحكومة برلماناً مستقلاً، وأنّ الوظيفة التشريعية للرئيس، هي من أهم اختصاصاته على الإطلاق.

أهداف الدراسة :

¹ - عبيدات، سناء أحمد، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ط1، فلسطين، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2002، ص 5

1- تعريف القارئ بالوضع الدستوري بشكل عام، ووظيفة رئيس الدولة التشريعية بشكل خاص في كل من النظام البرلماني البريطاني، والرئاسي الأمريكي، والنظام السياسي الفلسطيني، وإلقاء الضوء على النشأة التاريخية، والمقومات الأساسية للأنظمة سابقة الذكر.

2- تبيان الجوانب الايجابية، والسلبية لكل من الأنظمة البرلمانية والرئاسية، خاصة ما يتعلق بدور الرئيس التشريعي، من أجل الاستفادة من الايجابيات، والابتعاد عن السلبيات في كلا النظامين؛ لتطوير النظام السياسي الفلسطيني.

محددات الدراسة :

ستقوم الباحثة بالاعتماد على القانون الأساسي الفلسطيني ساري المفعول، والداستير التي خضعت لها فلسطين خلال الحقب المختلفة التي تعرضت لها ، والأنظمة الداخلية مثل، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وعلى مؤلفات الفقهاء والكتاب، وتحليلات السياسيين والمحللين، وعلى رسائل الدكتوراه والماجستير، و المقابلات الشخصية.

منهجية الدراسة :

ستقوم الباحثة بدراسة هذه الرسالة دراسة وصفية، تاريخية ، لكل من النظام السياسي الفلسطيني، والنظام البرلماني في بريطانيا، والنظام الرئاسي في أمريكا، وستتبع المنهج التحليلي عند التطرق للنظام السياسي الفلسطيني، والمنهج المقارن بين الأنظمة سابقة الذكر، حيث أن المنهج المقارن هو الأمثل للتوصل إلى خصائص وميزات كل نظام. ولإعطاء نتائج أكثر دقة.

الدراسات السابقة :

1- أبو النجا، عادل محمد محمد إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه منشورة ، جامعة الإسكندرية، مصر

2- أبو سعادة، موسى سالم، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره، رسالة ماجستير، مصر، 2005.

- 3- السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 1996
- 4- الظفيري، فالح نورمان، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1997
- 5- العزة، عبد الله، التحديث التشريعي في الضفة الغربية، بحث غير منشور، معهد الحقوق جامعة بير زيت
- 6- العمصي، فريد خليل إسماعيل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003 (الرئيس ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007
- 7- الغنام، سامي محمد محمد، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر 1998
- 8- القطب، مروان، النظام البرلماني اللبناني قبل التعديلات الدستورية وبعدها، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2003
- 9- الليمون، عوض رجب، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2006
- 10- بدر، أحمد سلامة، أحمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة عين شمس، مصر، 2000
- 11- بيك، زهير مردم، السلطة التنفيذية في النظامين النيابي البرلماني - والنظام الرئاسي، رسالة غير منشورة، الجامعة السورية، سوريا، 1953-1954
- 12- محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة غير منشورة، القاهرة، 1980

- 13-محمود، حياني، **السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي**،رسالة ماجستير المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية ، مصر
- 14-مرسي،محمد ربيع، **السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة**،(رسالة دكتوراه غير منشورة)،جامعة القاهرة، مصر، 1995
- 15- مناور،غازي فوزي، **مسؤولية رئيس الدولة "ال خليفة"في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الغربية والنظام الدستوري المصري**،رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر 1983.

خطة الدراسة :

الفصل الاول : دور الرئيس التشريعي في النظام البريطاني والنظام الامريكي

المبحث الاول : دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني

المطلب الاول :نشأة النظام البرلماني في بريطانيا ومقوماته

المطلب الثاني : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف العادية

المطلب الثالث : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف الاستثنائية

المبحث الثاني : دور الرئيس التشريعي في النظام الرئاسي الأمريكي

المطلب الأول : نشأة النظام الرئاسي ومقوماته

المطلب الثاني :دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية

المطلب الثالث : حق الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية

الفصل الثاني : دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني

المبحث الاول : دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني

المطلب الاول : النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ) في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين

المبحث الثاني : النظام السياسي في الضفة الغربية في عهد الحكم الاردني للضفة الغربية

المطلب الاول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم الاردني للضفة الغربية

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية اثناء الحكم الاردني للضفة الغربية

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية اثناء الحكم الاردني للضفة الغربية

المبحث الثالث : النظام السياسي في غزة في عهد الحكم المصري لقطاع غزة

المطلب الاول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم المصري لقطاع غزة

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية اثناء الحكم المصري لقطاع غزة

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية اثناء الحكم المصري لقطاع غزة

المبحث الرابع : دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الاول : مقومات النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

الفصل الأول

دور الرئيس التشريعي في النظام البريطاني والنظام الأمريكي

قبل التطرق لموضوع حق الرئيس التشريعي في كل من النظام البرلماني في بريطانيا في المبحث الأول ، والنظام الرئاسي الأمريكي في المبحث الثاني، لا بدّ من التحدث عن عموميات هذه الأنظمة بادئين الحديث عن النشأة التاريخية لكل نظام ومقوماته، ثم عن دور الرئيس التشريعي فيه.

المبحث الأول : دور الرئيس التشريعي في النظام البرلماني البريطاني

سيقتصر هذا المبحث على النظام البرلماني البريطاني، حيث تم تقسيمه على ثلاثة مطالب، الأول: يختص بالنشأة التاريخية للنظام البرلماني في بريطانيا ومقوماته؛ والثاني: عن دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية؛ والثالث : عن دور الرئيس التشريعي في الظروف غير العادية.

المطلب الأول :نشأة النظام البرلماني في بريطانيا ومقوماته :

إنّ النظام البرلماني في بريطانيا مرّ في عدة مراحل؛ ليستقرّ إلى ما هو عليه، وهو يتكون من عدة هيئات، هي: التاج، والوزارة، والبرلمان ، ويقوم على عدة مقومات ، هي ثنائية السلطة التنفيذية، وبرلمان منتخب ؛ وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لذلك قُسم هذا المطلب إلى فرعين ، الأول: خُصص للنشأة التاريخية للنظام البرلماني في بريطانيا ؛ والثاني عن مقومات النظام.

الفرع الأول :النشأة التاريخية للنظام البرلماني في بريطانيا :

لم ينشأ النظام البرلماني طفرة واحدة، بل كان وليد تطورات سياسية، وسوايق عرفية، نشأت وتطورت في إنجلترا، ثم انتقل (النظام) إلى غيرها من الدول، سواء كانت ذات نظام

ملكي، أو جمهوري، إلا أن مبادئه تعرضت في ظل الدول الجمهورية، لبعض التعديلات، فيما يتعلق بمسئولية رئيس الدولة، دون أن يمس ذلك جوهر الأسس التي يقوم عليها هذا النظام¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس كل نظام يوجد به برلمان، يُسمى نظاماً برلمانياً، وقد أخذت بالنظام البرلماني عدة دول، تأتي على رأسها إنجلترا، مهد النظام البرلماني، وفرنسا في عهدي الجمهوريتين: الثالثة والرابعة، كما أخذ به الدستور المصري للعام (1923م)².

وقد تطور النظام البرلماني في إنجلترا، تبعاً لسير تطور ظروف البيئة الاجتماعية، والسياسية، والمالية، وعدم وجود دستور جامد (مدون)؛ ولكن قد عرفت بريطانيا قواعد مكتوبة، كانت مصدراً للعديد من الأحكام الدستورية، مثل (الماغناكارتا) والقانون الخاص، بتوزيع المقاعد في مجلسي البرلمان سنة (1957م)، ووثيقة الحقوق سنة (1689م)، والقانون الخاص بالنبلاء سنة (1963م)³.

إلا أن غالبية القواعد الدستورية، تقوم على قواعد عرفية، تتصل بنظام الحكم في ذهن الهيئات العامة الحاكمة، وضميرها، ودرجت على استعمالها، حتى أصبحت قواعد دستورية ملزمة، ومن ناحية أخرى العقلية العملية، التي كانت تميل إلى التمسك بالتقاليد، وبالمظهر الخارجي للأنظمة الحكومية⁴.

¹ - بسيوني، عبد الغني، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعه، بيروت، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1995، ص 25

² - القطب، مروان، النظام البرلماني اللبناني قبل التعديلات الدستورية وبعدها، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2003، ص 6

³ - للمزيد راجع، الخالدي، أحمد، المبادئ الدستورية العامة للأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ج 1، فلسطين، المكتبة الجامعية، 2003-2004، ص 80

و وثيقة الحقوق هي قائمة أو موجز حقوق الإنسان التي تعتبر هامة وأساسية من قبل مجموعة من الناس. والغرض من هذه القوانين هو حماية هذه الحقوق من الانتهاك ضد الشعب

<http://ar.wikipedia.org/wiki>

⁴ - مناور، غازي فوزي، مسؤولية رئيس الدولة "ال خليفة" في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الغربية والنظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر 1983، ص 269 في سنة 1066 قام النوق وويليام النورماندي بغزو بريطانيا والقضاء على الملك هارولد، ملك إنجلترا، الذي يقال أنه أصيب بسهم في عينه خلال معركة هاستينجز. وحكم وليام النورماندي إنجلترا واسكتلندا و سعى بعد ذلك لأقامة قوانين جديدة. www.wikipedia.org/wiki

وقد مر النظام البرلماني في إنجلترا بثلاث مراحل، أولها: مرحلة الملكية المطلقة، وكان الملوك يحكمون فيها حكماً مطلقاً، وتعد هذه المرحلة أطول مرحلة عُرِفَت في تاريخ نظام الحكم في بريطانيا، وتبدأ هذه المرحلة في أعقاب الغزو النورماندي عام (1066م) وتمتد حتى بدايات القرن السابع عشر، وبالرغم من وجود بعض المجالس ذات الاختصاصات الاستشارية _ والتي كانت تتعقد نادراً، وبناءً على دعوة التاج في الغالب _ إلا أنَّ هذه الفترة، هي فترة الحكم الملكي المطلق في إنجلترا؛ حيث قال (جيمس الأول) سنة (1609م) "إنَّ الملوكَ يجلسونَ على عرشِ الإله في الأرض"¹.

أمَّا المرحلةُ الثانيةُ فقد بدأت منذ العام (1689م)، وفيها أخذتُ امتيازاتُ التاجِ تقلُّ بشكلٍ واضح، وتبلورَ نظامُ الوزارة، على أن يُعيَّنَ التاجُ رئيسَ الوزراء، الذي عليه أن يعملَ على كسبِ ثقةِ الأغلبية البرلمانية بالطريق التي يراها، بالرغم من أنَّ التاج لم يكن مقيداً باختيار رئيس الوزراء، من حزب الأغلبية، إلاَّ أنَّه كان على رئيس الوزراء أن يضمنَ لنفسه اصطناعَ أغلبية معينه²

ومنذ عام (1837م) بدأت المرحلة الثالثة، وفيها أخذت خصائصُ النظام البرلماني تتجمع، واحدة بعد الأخرى، وأصبح من المقررِ أنه لا يمكن للوزارة أن تحكمَ إلاَّ مؤيدةً بأغلبية أحد الحزبين الكبيرين آنذاك (المحافظين و الأحرار)، ووجود برلمان منتخب تُسألُ أمامه _ دون غيره _ الوزارة التي يجب أن تحظى بثقة³. ويتألف النظام البرلماني البريطاني من ثلاثة أنواع رئيسة من الهيئات، وهي: التاج، والبرلمان، والوزارة.

¹ - الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعه، بيروت، دار النهضة العربية، بيروت، ص178

² - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص179- 180

³ - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 179 - 180

أولاً : التاج

يعتلي التاج العرش في إنجلترا على نحوٍ وراثي، وفق قانون توارث العرش، وهو يعتبرُ رئيسُ السلطة التنفيذية، ولا يمنع ذلك أن تعتلي العرش سيدةٌ. وقد كانت أطول فترة حكم في إنجلترا، هي فترة حكم (الملكة فكتوريا)، التي امتدت إلى أكثر من (60) عاماً¹. ولكن الأولوية تكون للذكور، حسب درجة قرابتهم من التاج داخل عائلة (هانوفر)، ويجب أن يكون منتسباً للكنيسة (الانجليكانية)؛ إذ لا يمكن أن يكون كاثوليكياً، ولا يمكن متابعته: لا مدنياً ولا جنائياً، (فالتاج لا يمكن أن يقوم بعملٍ ضار). وبالرغم من ذلك، فالتاج ليس حراً في اختياراته الشخصية؛ فالملك (ادوارد الثامن) ضحى بعرشه، لكي يتزوج من مطلقة أمريكية² وقد اقترح المستر (ماكسون) على مجلس العموم الإنجليزي، أثناء النظر في مشروع قانون تنازل التاج (ادوارد الثامن) عن العرش، إلغاء الملكية الوراثية، إلا أن هذا الاقتراح رفضَ بأغلبية (403) أصوات ضد خمسة أصوات، وهكذا أثبت البرلمان الإنجليزي تعلقه المتأصل بالملكية الدستورية³.

وقد كان للتاج سلطات واسعة في المجال التنفيذي، والتشريعي، والقضائي، إلا أنه بعد التطور التاريخي أصبح دورُ الرئيس أدبياً، ففي المجال التنفيذي لم يعد له إلا حق اختيار رئيس الوزراء؛ ولكن حتى هذا الحق غير مطلق؛ إذ يتعين أن يكون رئيسُ الوزراء زعيمَ حزب الأغلبية في مجلس العموم⁴.

وفي مجال الشؤون الخارجية، فإنَّ التاج هو الذي يعتمدُ سفراء الدول، وقناصلها، وهو الذي يصدرُ قوانينَ الدولة، وهي عادة قوانينُ تتعلقُ بالمعاهدات، أو إعلان الحرب، أو إعلان

¹ - متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ط2، مصر، منشأة المعارف، 1999، ص 334؛ وينظر الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 182
² - حسني، علي، القانون الدستوري وعلم السياسة، ط2، المغرب، بدون دار نشر، ص 166-167
³ - الاهواني، أنور مصطفى، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه (غير منشوره) جامعة فؤاد الأول، مصر، مطبعة حجازي، 1945، ص 43
⁴ - عنزاوي، إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي بدون طبعة، بدون دار نشر، 1980، ص 28

التحالف مع الدول الصديقة، واتفاقيات المعاملة بالمثل، ويقوم، أيضاً، بتعيين كبار الموظفين المدنيين، والعسكريين، ومنح الألقاب، والنياشين، والرتب وقياده الجيش¹.

وفي مجال السلطة التشريعية، فإنّ صدورَ القوانين في بريطانيا لا يتمّ إلاّ بموافقة مجلسي البرلمان عليها، ثم موافقة الملك، على أنّ هذه القاعدة ليست سوى قاعدة نظرية بحتة؛ إذ إنّ دورَ مجلس اللوردات البريطاني تقلصَ كثيراً في المجال التشريعي، واستقرّ العرف على عدم اعتراض التاج على أي قانون يقره البرلمان منذ سنة (1707م)، وأصبح الاختصاص التشريعي الفعلي يمارس من قبل مجلس العموم². وحتى حق التاج في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، أو فضه، أو حله مقيّد من الناحية العملية، بطلب من رئيس الوزراء³.

وللتاج عدّة اختصاصات⁴ لا يستطيع أن يمارسها إلاّ من خلال مجلس الوزراء، والوزير الأول، وذلك وفقاً لقاعدة عدم مسؤولية التاج؛ فقد نشأ مبدأ عدم المسؤولية في إنجلترا، مؤسساً على فكرة أنّ التاج لا يخطئ، وما دام أنه لا يخطئ، فيترتب على ذلك بالطبع أن يكون غيرَ مسئول⁵، وذلك استناداً إلى مبدأ التفويض الإلهي؛ فالقوه الإلهية الخارجة عن إرادة البشر،

¹ - خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 1975، ص 312؛ وينظر مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 287

وانظر كذلك الخطيب، فتح الله، دراسات في الحكومات المقارنة، ج1، بيروت، دار النهضة العربية، 1966، ص36

² - عنزاوي، إبراهيم حمدان، مرجع سابق، ص29

³ - خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، ج 1، ط 1، بيروت، دار النهضة العربية، 1975، ص 310

⁴ - مثل حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ومنح لقب لورد، ومنح الألقاب والأوسمة وقيادة الجيش، وتصديق القوانين وإصدارها وإعلان الحرب، وعقد السلم،..... الخ

للمزيد راجع الخالدي، احمد، مرجع سابق ص81-82

⁵ - بركات، عمر فؤاد أحمد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، جامعة طنطا، ص15؛ وينظر شيجا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة في الأنظمة

السياسية المعاصرة مصر، منشأة المعارف، 2006، ص15

هي التي أوجدت القوه السياسية للتاج مستمدةً من الله مباشرة، وهو الذي اصطفاها وأيدها بقوه من عنده؛ ليرعوا مصالح الأفراد، وبالتالي فان التاج لا يُسأل إلا أمام الله¹.

وأما المسئولية المدنية، فقد رأى الدكتور العنزاي أثارتها في مواجهة التاج، فالمطالبة بالمسؤولية العقديّة، أو المسئولية التقصيرية، أو مسؤوليته عن أفعال تابعية، ولكن بطريقه مختلفة عن الطرق المتبعة مع الأفراد العادية²، ولكن ملوك انجلترا، دائماً، حريصون على عدم القيام بأي عمل قد يؤدي إلى مساءلتهم سياسياً، أو جنائياً، أو حتى مدنياً.

وعلى ذلك فان عدم مسئولية رئيس الدولة البريطاني قاعدة أساسية في النظام الانجليزي، ومسلم بها في القانون العام، واليه يرجع الفضل في نشأة الوزارة؛ لكي تتحمل عبء المسئولية عن الأعمال التي تصدر عن التاج³، فالمسئولية السياسية تتحملها الوزارة أمام البرلمان؛ لأنّ التاج يتصرف وفق مشورة الوزارة.

ومسئولية التاج الجنائية ليست إلا نتيجة حتمية لقيام ثورة، فلقد حوكم (شارل الأول) أمام مجلس العموم؛ لارتكابه خيانة عظمى؛ إذ اعتبر تجنيده الجيوش لمقاتلة البرلمان والشعب خيانة؛ ولكن إذا لم تتعدى دائرة الدستور، يمكن الجزم بأنّ التاج لا يُسأل عن أي عمل يقوم به، ويفسر الأستاذ ديسي عدم مسئولية التاج قائلاً إنه " إذا قتلت الملكة بيدها رئيس الوزراء، لا تستطيع أي محكمة أن تدعي الاختصاص بنظر هذه المسألة " ⁴.

¹ - العنزاي، مرجع سابق، ص 195؛ وينظر ليله، محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، بدون طبعه، بيروت، دار النهضة العربية، 1969، ص 269 وقد بدأ نظام مسئولية رئيس الدولة في انجلترا بالمسئولية الجنائية حيث لا اتهام ولا محاكمة إلا عند ارتكاب جريمة من الجرائم الواردة في قانون العقوبات على أن يكون الاتهام عن طريق مجلس النواب والمحاكمة عن طريق مجلس اللوردات وهو ما يسمى بنظام الامبشمنت؛ ينظر عبد المجيد، عزة مصطفى حسني، مسئولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، بدون طبعه، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008، ص 181

² - العنزاي، مرجع سابق، ص 198

³ - الغنام، سامي محمد محمد، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر 1998، ص 281

⁴ - الأهواني، مرجع سابق، ص 202

وعلى أي حال فإنّ الملكية الآن في إنجلترا، لا تعدو أن تكون رمزا، أما السلطة الحقيقية فقد انتقلت تدريجيا إلى أن استقرت في يد الوزارة التي تستأثر تماما بالسلطة التنفيذية¹.

ثانيا: البرلمان:

ويتكون البرلمان من مجلس العموم، ومجلس اللوردات :

مجلس العموم :

يضم مجلس العموم (650) نائبا منتخبا، لمدة خمس سنوات، ولم يُقبل الكاثوليك ضمنه إلا سنة (1829م) واليهود سنة (1859م)، وهي مؤسسة ترمز إلى سيادة سلطة الشعب، فالناب البريطاني يفتح دورته، ورئيسه يتمتع بامتيازات هامة، ومناقشاته عادة ما يتبعها الهدوء، وكانت مدة ولايته سبع سنوات حتى سنة (1911م)؛ ثم أصبحت خمس سنوات، غير أنه لم يكمل قط مدة ولايته؛ لإقدام الحكومة على حله، أو نتيجة الاستفتاء الشعبي الذي تنظمه الحكومة نفسها².

ويتكون مجلس العموم عن طريق الانتخاب العام المباشر، ويستطيع أي مواطن بلغ سن الواحد والعشرين من عمره أن يُرشح نفسه دون قيود مالية، أو دينية، كما كان قائما من قبل³، وقد حددت قواعد نظام الانتخاب للنواب في مجلس العموم من تشريعات وأعراف دستورية .

¹ - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 182

² - عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006،

ص 319_ 320 ؛ وينظر حسني، علي، مرجع سابق، ص 169

منذ انتخابات 2010 أصبح مجلس العموم يضم (650) عضواً، (533) لانجلترا، (40) لويلز، (59) لاسكتلندا، (18)

لايرلندا الشمالية. <http://www.marefa.org/index.ph>

³ - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 189

الشروط التي تجعل الأفراد غير مؤهلين للترشيح¹.

ولكل عضو في مجلس العموم حق اقتراح القوانين، غير أن الحكومة في الواقع، هي التي تقترح أغلب القوانين على المجلس الذي يصادق عليها بفعل الأغلبية التي لديه بالمجلس، ويشغل أعضاء مجلس العموم ضمن ثلاثة أنواع من اللجان²:

الأولى : هي الجلسات العامة للمجلس، وهي تدرس الميزانية.

والثانية : هي اللجان الضيقة، والدائمة، وهي غير متخصصة، ولا يمكنها ممارسة الرقابة على أي وزارة من الوزارات.

والثالثة : هي اللجان الطارئة، أي لجان التحقيق، والدراسة، والمشكلة؛ لبحث أحد المواضيع المحددة ودراستها، وهي لجان تقنية.

2-مجلس اللوردات.

يتكون مجلس اللوردات من (1200) عضو، وتسد إليهم العضوية إما بحكم القانون، وإما بالتعيين ، أو بالوراثة، ومنهم لوردات، وفق قانون (1958) م وأن الغالبية العظمى في مجلس اللوردات، هم أعضاء بالوراثة، التي أنعم بها الملك على أبائهم وأجدادهم، مثل الأعضاء الدنيويين ويقدر عددهم بحوالي (800)³.

¹ - وهم الأجانب ، الأفراد تحت سن الواحدة والعشرين ، المرضى المصابون بأمراض عقلية ، النبلاء فيما عدا نبلاء إيرلندا الذين أشهر إفلاسهم ، كل من يدان بالرشوة والممارسة غير المشروعة في الانتخابات، رجال الدين الذين تحدد القوائم عدم قدرتهم القانونية على الترشح ، وزراء التاج. ووفقا لقانون عدم الصلاحية (1957) فإنه لا يجوز الترشح للبرلمان لكل من القضاة بدوام كامل ، الموظفين المدنيين، أفراد القوات المسلحة الدائمين ، العاملون في الشرطة بشكل دائم . أعضاء السلطة التشريعية في الدول الأعضاء في الكومنولث، الأعضاء في المجالس العمومية.....الخ

متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 336 ؛ وينظر الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 189

² - حسني، علي، مرجع سابق، ص 170

³ - خليل، محسن، مرجع سابق، ص 318-319 ؛ وينظر، متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 337؛ وينظر،

عثمان، حسين عثمان، مرجع سابق، ص 317

عدد أعضاء مجلس اللوردات 1200 عضو، (800) نبلاء بالوراثة، (400) نبلاء تم منحهم اللقب (92) عضواً فقط

يشغلون مقاعد وراثتها أباً عن جد. <http://www.marefa.org/index.ph>

وأما بالنسبة لاختصاصات مجلس اللوردات¹ فقد بدأت تنقلص لصالح مجلس العموم ، ومنذ عام (1902م) أصبح رئيس الوزراء يقدمه مجلس العموم، وليس مجلس اللوردات، كما كان من قبل، غير أن مجلس اللوردات ما زال محتفظاً كما كان من قبل بإحدى صلاحياته، وهي اعتباره ولو نظرياً، محكمة الاستئناف العليا بالنسبة لكل المحاكم البريطانية².

وأما الاختصاص التشريعي لمجلس اللوردات، فقد تقلص بعد التشريعين الدستوريين الصادرين عام (1911م) و(1949م)، ولم يبق لمجلس اللوردات إلا مجرد الاعتراض "فيتو" توقيفي لمدته سنة" على القوانين التي يوافق عليها مجلس العموم³ فإذا صادق مجلس العموم على مشروع قانون ثلاث مرات متتابة خلال سنتين من ولاية المجلس، أصبح القانون نافذاً، وخُفِضت مدة اعتراض مجلس اللوردات إلى سنة بموجب قانون (1949م)⁴، ويقتضي القانون الصادر سنة (1911م) بحرمان مجلس اللوردات من حق النظر في المشروعات ذات الطابع المالي⁵.

ثالثاً : الوزارة

بما أن الملك (التاج) في النظام البرلماني دوره شرفي (أدبي)، فإن التاج يمارس اختصاصاته من خلال المجلس الخاص، والمجلس الخاص هو ميراث انجليزي قديم، يرجع إلى أيام (النورمانديين) ويتراوح عدد أعضائه بين (300 - 400) عضو، ويتكون من جميع الوزراء الحاليين والوزراء السابقين، الذين ما زالوا على قيد الحياة، وكبار رجال الدين، وكبار رجال الآداب، والعلوم، وكبار القضاة، وتكون عضوية المجلس لمدى الحياة، وفي حالة تصور

¹ - إن مجلس العموم ومجلس اللوردات كانا يملكان نفس الاختصاصات ومنها سن القوانين، وإقرار الموازنة وإنشاء الضرائب وسائر الموجبات المالية، ومراقبة السلطة الإجرائية، وأخذت هذه الوظائف تنحصر بمجلس العموم رباط، ادمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط2، بيروت، دار العلم للملايين، 1968، ص189-201

² - حسني، علي، مرجع سابق، ص171

³ - مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص294

⁴ - حسني، علي، مرجع سابق، ص172

⁵ - خليل، محسن، مرجع سابق، ص320-321 وكذلك هامش مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص294

المجلس الخاص دائرة كبيرة، فإنه تأتي داخله دائرتان متداخلتان، هما : الوزارة، ومجلس الوزراء¹.

ويجتمع المجلس في حالات استثنائية، مثل الموافقة على زواج الملك، أو دعوة البرلمان للانعقاد أو وحله²

وتتكون الوزارة من مجلس الوزراء، ويلاحظ في تكوين مجلس الوزراء ظاهرة عجيبة، وهي أنه لا يشمل جميع الوزراء، إنما يشمل أولئك الذين اختارهم رئيس الوزراء، من بينهم؛ ليكونوا أعضاء في ذلك المجلس، ولقد جرت العادة أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان "وليس لهم حق الدخول والكلام في المجلس الذي هو عضو فيه فحسب"³.

و يقوم التاج في انجلترا باختيار رئيس الوزراء، وعند إقالة الوزارة القديمة، أو استبدالها، يقوم باختيار رئيس الوزراء الجديد، وبطبيعة الحال لا يخضع تصرف التاج في هذا الخصوص لقاعدة التوقيع المجاور، فمن غير المنطقي أن يدعى رئيس الوزارة المستقيلة، أو المقالة لتوقيع على قرار تعيين رئيس الوزارة الجديدة⁴، وهنا يصدق القول: إن التاج يتصرف منفرداً، ويكون قرار تعيين رئيس الوزارة موقعاً من التاج وحده.

ويقوم رئيس الوزراء باختيار الوزراء لأنه لا يقبل أن يتحمل على عاتقه مسؤولية وزارة لم يؤلفها بنفسه، ولكن هذا الحق مخول من التاج، فعلى رئيس الوزراء عرض أسماء المرشحين الذين اختارهم على التاج، ويكون المرشح وزيراً في حالة قام رئيس الوزراء، ورئيس الدولة بالتوقيع على قرار تعيينه⁵، ويكون رئيس الوزراء هو رئيس الدولة عملياً¹،

¹ - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 183

² - الخالدي، احمد، مرجع سابق، ص 83

³ - مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 290-291 نقلاً عن خليل، محسن، مرجع سابق، ص 299

⁴ - شيجا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 24، نقلاً عن، فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، 1969، ص 30

⁵ - بيك، زهير مردم، السلطة التنفيذية في النظامين النيابي البرلماني - والنظام الرئاسي، رسالة غير منشوره، الجامعة السورية، سوريا، 1953-1954، ص 17؛ وينظر الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، سوريا، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1996، ص 366

ويعتبر مسئولاً عن سياسة حكومته، أما فيما يخص السياسة الخارجية فيشاطر وزيرها في اتخاذ قراراتها² ومقابل ذلك فالبرلمان له سلطة اتهام رئيس الوزراء بالخيانة³.

وليس للوزراء عدد محدود؛ إذ إنَّ المفاوضات السياسية، التي تكتنف تأليف الوزارات، هي التي تقتضي توسيعها، أو تضيقها، كما أنَّ الرغبة في إرضاء حزب سياسي في الدولة؛ يؤدي إلى التضخم في عدد الوزراء، وقد تستدعي حاله الحرب خلق وزارات جديدة كوزارة التموين مثلاً⁴.

الفرع الثاني : مقومات النظام البرلماني :

يقوم النظام البرلماني على عدة مقومات وهي :

أولاً : ثنائية الجهاز التنفيذي.

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي؛ حيث تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة والوزارة (رئيس الوزراء والوزراء)⁵.

1- رئيس الدولة

يوجد في النظام البرلماني رئيسٌ للدولة، ورئيسٌ للوزراء، ولكل منهما منصبٌ مختلفٌ عن منصب الآخر، ورئيس الدولة، هو رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري، بينما يسمى في النظام الملكي الملك⁶، أو أمير أو سلطان... الخ .

¹ - الأهواني، أنور مصطفى، مرجع سابق، ص 116

² - حسني، علي، مرجع سابق، مرجع ساق، 168

³ - وقد مورست مرة واحدة ضد الكونت سترافور والاسقف لوود اللذين حكم عليهما بالإعدام وطبق فعلاً بحقهما حسني، علي، مرجع سابق، ص 168-169

⁴ - بيك، زهير مردم، مرجع سابق، ص 18

⁵ - بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، 1997، ص 207

بدوي، ثروت، النظم السياسية، بدون طبعه، مصر، دار النهضة العربية 1999، ص 305

⁶ - متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعه، مصر، منشأة المعارف، ص 147

وبما أنّ النظام البرلماني الأصيل قد نشأ في إنجلترا، وبناء على فكرة أنّ الملك لا يخطئ، وهي فكرة كانت سائدة في إنجلترا؛ فيكون بذلك الملك غير مسؤول، فلا يمكن أن نقول بتوافر المسؤولية السياسية، إلا إذا صدر خطأ يستوجب المسؤولية عن شخص أهلاً لتحمل المسؤولية، وبما أنّ الملك لا يخطئ، فهو غير مسؤول سياسياً، وأما بالنسبة للمسؤولية الجنائية، فيحاسب رئيس الدولة، إذا كان رئيساً للجمهورية، إذا ما قام بعمل يعاقب عليه جنائياً، وإن كان ملكاً فلا يسأل جنائياً¹. وفي ما يتعلق بدور الرئيس فقد انقسمت آراء الفقهاء إلى قسمين :

يرى القسم الأول من الفقهاء أنّ الرئيس دوره فقط شرفي، ولا يستطيع القيام بسلطاته إلا عن طريق الوزراء، ويستند هذا الرأي إلى مبدأ عدم مسؤولية الرئيس، فلأنّ الرئيس غير مسؤول سياسياً، بالتالي لا يمكن أن يمارس أي سلطة من سلطاته إلا عن طريق من يتحمل المسؤولية مقابل الخطأ، وهم الوزراء، وبالتالي يقتصر دور الرئيس على توجيه النصح والإرشاد، إلى هيئات الدولة العامة، دون مباشرته لشؤون الحكم؛ حيث يسود الملك ولا يحكم.

وأما القسم الثاني من الفقهاء فيرى أنّ العلاقة بين الوزراء ورئيس الدولة، هي علاقة مشاركة فالرئيس لا يستطيع أن يمارس سلطاته المنصوص عليها بالدستور، إلا من قبل وزراء يدققون الأعمال الصادرة عنه مقابل استعداد الوزارة تحمل المسؤولية أمام البرلمان². ويمارس رئيس الدولة فعلياً حق تعيين الوزراء وعزلهم، فهو يختار رئيس الوزراء، ويكلفه فيما بعد باختيار باقي الوزراء، على أن يتم إقرار الاختيار من قبل رئيس الدولة، ولكن حتى هذا الحق لا يخلو من القيود، فرئيس الدولة عادة يختار رئيس الوزراء من زعماء الأغلبية البرلمانية؛ حيث إنّ بقاء الوزارة في الحكم مرهون بالتمتع بثقة البرلمان، ومتوقف على استمرار تلك الثقة، ويكون الرئيس، إلى حد ما، حراً عند عدم وجود أغلبية برلمانية، ويلجأ الرئيس في بعض الأحيان إلى حل البرلمان عند إقالة وزارة الأغلبية، وتعيين وزاره من الأقلية، وبعد ذلك يجري انتخابات، فإمّا أن يصيب الرئيس في تصرفه، وإمّا أن يخطئ، فإذا كانت الانتخابات

¹ - ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 934؛ وينظر متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 323

² - بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 209

لصالح وزارة الأقلية، يكون الرئيس مصيباً في تصرفه، بينما يكون مخطئاً في حال أسفرت الانتخابات عن حزب منتصر آخر، ليست هي وزارة الأقلية التي عينها الرئيس¹.

2- الوزارة

الوزارة هي المحور الرئيس الفعال في النظام البرلماني؛ حيث تتركز السلطات الفعلية فيها وتكون الوزارة وحدة متجانسة؛ حيث إنّ الوزراء ورؤيسهم ينتمون في أغلب الأحيان إلى كتلة برلمانية واحدة، التي هي صاحبة الأغلبية في المجلس المنتخب، إلا أنه ترد عدة استثناءات تكون الوزارة فيها غير متجانسة، وتتمثل هذه الاستثناءات فيما يأتي²:

1- وزارة الأعمال : حيث تتكون من رجال مهمتهم تتمثل في إدارة الشؤون العامة، دون أن يكون لهم حزب سياسي معين.

2- وزاره التركيز، وتتكون هذه الوزارة من عدة أحزاب لها مبادئ سياسية متقاربة.

3- وزارة الاتحاد المقدس، وتتكون هذه الوزارة في حالة مواجهة البلاد أزمة سياسية، أو مالية، فيكون أعضاؤها منتمين إلى أحزاب مختلفة.

4- وزارة ائتلافية، وتتكون في حالة عدم وجود حزب ذي أغلبية.

ويعمل الوزراء متضامنين؛ حيث يتعين على كل واحد منهم أن يدافع عن سياسة الوزارة كلها، سواء أمام الرأي العام، أو أمام البرلمان، ولا يجوز لأي وزير أن يتحلل من تصرفات الوزارة، طالما بقي عضواً فيها³. ويمكن أن يكون رئيس الدولة حاضراً اجتماع رئيس الوزراء بوزرائه، ولكن لا يمكن أن يعتد بصوته عند اتخاذ المجلس لقراراته⁴.

¹ - ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 940

² - مناور، مرجع سابق، ص 261-262

³ - الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 175

⁴ - صفور، سعد، متولي، عبد الحميد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 150

ثانيا : برلمان منتخب

يتكون البرلمان من مجلس واحد فقط، أو من مجلسين؛ حيث لا يشترط تقسيمه إلى مجلسين لقيام النظام البرلماني، ولكن في حالة أن البرلمان تكون من مجلسين؛ فإنه يجب أن يكون أحد هذين المجلسين منتخبا، ويمارسُ البرلمان المنتخب مهاماً محددة لمدة محددة، وأنيطت هذه المهام للبرلمان؛ لإبقاء الصلة بين البرلمان، والشعب الذي اختار هذا البرلمان الذي بدوره ينوب عن الشعب¹. ومن هذه المهام :²

1- وظيفة تشريعية تتمثل في سن القوانين اللازمة للدولة، فالبرلمان يقترح القوانين ويقرها، ويشاركه في عملية الاقتراح السلطة التنفيذية؛ ولكن عملية التصويت على مشروع لإقراره، تدخل في اختصاص البرلمان وحده.

2- وظيفة مالية : حيث للبرلمان الحق في الرقابة على الشؤون المالية رقابة تامة، بما في ذلك الموافقة على الضرائب، والموافقة على ميزانية الدولة، والموافقة على الاعتمادات الإضافية، وتقديم الحساب الختامي السنوي للإدارة المالية في البرلمان من قبل الحكومة في بداية كل دور انعقاد عادي؛ لكي يعتمده البرلمان.

3- وظيفة سياسية تتمثل في محاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها، وسوف يتم التطرق إلى هذه النقطة بصورة تفصيلية.

¹ - بدر، أحمد سلامة، احمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه

غير منشوره)، جامعة عين شمس، مصر، 2003، ص26

² - ليلة، محمد كامل، مرجع سابق ، ص919-922

ثالثا : التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية¹ :

يقوم النظام البرلماني على الفصل المرن بين السلطات، وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتحقق ذلك من خلال التعاون بينهما، على نحو لا يلغي معه الفصل العضوي بين السلطتين وبالتالي فهو تعاون متوازن يتمثل في المشاركة بين السلطتين².

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية :

1- أعمال خاصة بتكوين البرلمان :

فرييس الدولة، هو من يقوم بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية، إما عند انتهاء المدة المقررة لولايته، أو بعد حل المجلس النيابي، بالإضافة إلى ما تقوم به الحكومة من إجراءات تتعلق بذلك، كتحديد موعد الانتخابات، والإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وتحرير الجداول الانتخابية، وفي بعض الأحيان تنص الدساتير على أن يكون أحد مجلسي البرلمان معينا، فتتولى السلطة التنفيذية تعيين الجانب المعين من الأعضاء في المجلس النيابي³.

2 - أعمال خاصة بانعقاد البرلمان :

ينعقد البرلمان إما انعقادا عاديا، ويتمثل حينما يعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة وظيفته التشريعية، فهو لا ينعقد بصفة مستمرة ؛ وإما انعقاد غير عادي عندما تطرأ حالات ضرورية، بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي، أي في عطلة البرلمان السنوية مما يؤدي إلى دعوة البرلمان للاجتماع في دور غير عادي. فالسلطة التنفيذية هي التي

¹ - الشكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، القاهرة، ايتراك للطباعة والنشر، 2004، ص238-242

بسيوني، عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 211

² - السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 1996، ص19-20

³ - محفوظ، عبد المنعم، الخطيب، نعمان أحمد، مبادئ في النظم السياسية، دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الفرقان، 1987، ص284

تقوم بدعوة البرلمان إلى الانعقاد العادي، أو الانعقاد غير العادي، ولها الحق كذلك بفض انعقاد البرلمان وتأجيله¹.

3- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

إنّ رئيس الوزراء والوزراء، يتم اختيارهم من حزب الأغلبية البرلمانية، سواء كان ذلك بنص القانون، أو عرفياً في حالة وجود حزب يحظى بهذه الأغلبية، أو يتم اختيارهم من بين الأعضاء البارزين في الأحزاب المختلفة في حالة تكوين الوزارة الائتلافية، وبما أنّ الوزراء ورؤيسهم أعضاء في البرلمان، سواء أكانوا منتخبتين أو معينين، فلم الحق بحضور الجلسات، واقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين والتصويت، ونتيجة ذلك أن يقوم الوزراء بالدفاع عن سياستهم أمام البرلمان، بل والتأثير في اتجاهاته².

4- حل البرلمان.

ويقصد بالحل إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنيابة؛ أي قبل انتهاء الفصل التشريعي من قبل السلطة التنفيذية، ويكون الهدف منه استفتاء الأمة فيما نجم عن خلاف بين الحكومة والمجلس النيابي، على أن يعقب ذلك إجراء انتخابات، فالحل هو أخطر سلاح ممنوح للسلطة التنفيذية، ويوازن المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان³ وستتطرق الباحثة لموضوع الحل بشكل مفصل لاحقاً من هذه الرسالة.

مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية :

تقوم السلطة التشريعية بمباشرة أعمالها في ميدان السلطة التنفيذية، للدلالة على التوازن، والتعاون بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية وفق ما يأتي :

¹ - صفور، سعد، متولي، عبد الحميد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 151-152

² - بدر أحمد سلامه احمد، مرجع سابق، ص 58؛ وينظر بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 211

³ - مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 263-264

1- السؤال : ويقصد بالسؤال استيضاح أمرٍ من أمور الدولة، أو لفت نظر الحكومة لأمر من الأمور، وفحواه توجيه أسئلة إلى الوزراء من قبل أعضاء البرلمان، فيما يتعلق بأعمال وزاراتهم؛ لمعرفة حقيقة التصرفات التي يقوم بها الوزراء، فالسؤال هو مجرد استفهام يقتصر على عضو البرلمان والوزير المسؤول، وقد تكون الإجابة عن الاستفهام كتابة؛ حيث يرسل الوزير إجابته مكتوبة إلى العضو السائل، وللعضو الحق في أن يتنازل عن السؤال، ولا يؤدي السؤال إلى طرح الثقة بالوزير¹.

2- الاستجواب :

والاستجواب هو محاسبة أحد الوزراء، أو محاسبة الوزارة بأكملها، فهو أقرب ما يكون إلى الاتهام، ويلاحظ أنه يجب عدم مباشرة الاستجواب، قبل مضي عدد محدد من الأيام على وصوله للوزير، إلا في حالة موافقة الوزير على تقصير المدة، أو في الحالات المستعجلة، وبما أن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة بأكملها، أو بالوزير، فهذا الحق لا يقتصر فقط على عضو البرلمان والوزير المراد استجوابه، وإنما يحق لكل عضو في البرلمان المشاركة في الاستجواب².

3- حق إجراء تحقيق :

قد يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معينة، حتى يستطيع الحكم بنفسه على موضوع معين فيؤلف لجان خاصة من بين أعضائه؛ لإجراء التحقيقات اللازمة، فمن خلال التحقيق يقف البرلمان على عيوب الجهاز الحكومي، ويكون للجان التحقيق بعض سلطات قضاة التحقيق، والمحاكم، مثل سماع الشهود والخبراء، وقد تكون اللجان التي تشكل بمعرفة البرلمان لجانا دائمة، وقد تكون مؤقتة، ترتبط بالتحقيق في موضوع معين³.

¹ - ليلة، محمد كامل، مرجع سابق ، ص 923

² - محفوظ، عبد المنعم، الخطيب، نعمان أحمد، مرجع سابق، ص287

³ - فهمي، مصطفى أبو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مصر دار المطبوعات الجديدة، 2000،

ص621؛ و ينظر بدر، أحمد سلامه أحمد، مرجع سابق ، ص48

4- تولي رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان :

في بعض الأحيان تعطي الدساتيرُ البرلمانية حقَ اختيار رئيس الدولة للبرلمان؛ فيمارس رئيس الدولة اختصاصاته، بموجب اختيار البرلمان له، ومثال ذلك الدستور اللبناني¹

5- المسؤولية الوزارية السياسية :

تعدُّ المسؤولية الوزارية أخطرَ سلاحٍ رقابي للبرلمان على الحكومة، ويكون هدفها التأكد من أنّ الوزارة لم تخرج في عملها عن النهج المرسوم للبلاد، ويراد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها، كوحدة واحدة، أو من أحد وزرائها، ويترتبُ على ذلك سحب الثقة من الوزارة، أو استقالة الوزير المسؤول.

والمسؤولية إما أن تكون فردية؛ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء، فيما يتعلق بإدارة شؤون وزارته، ويترتب على ذلك، تنحية الوزير عن الحكم، أو تكون المسؤولية تضامنية، تقوم على أساس تضامن الوزارة في السياسة العامة، التي ينتهجونها في إدارة شؤون الحكم، ويترتب على المسؤولية التضامنية استقالة الوزارة بكامل هيئتها؛ إذ إنّ على الوزراء الدفاع عن سياسة الوزارة كوحدة واحدة، والامتناع عن القيام بأي عمل يجرح الوزارة².

وتقسم المسؤولية بحسب مضمونها إلى³ :

1- المسؤولية المدنية : حيث يخضع رئيس الوزراء والوزراء، للمسؤولية المدنية، مثلهم مثل الأفراد العاديين , ففي حالة ارتكب أحدهم خطأ، ترتب عليه ضررٌ للغير، وجب عليه تعويضه من أمواله الخاصة، وفق ما تقتضي به المحاكم العادية.

2- المسؤولية الجنائية : تختلف هذه المسؤولية بحسب شكل الحكم الذي تأخذ به الدولة، فالدول التي تأخذ بالنظام الملكي، تتبع قاعدة عدم المسؤولية الجنائية للملك، أمّا الدول التي تأخذ بالنظام

¹ - صفور، سعد، متولي، عبد الحميد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص154

² - بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص 309-310 ؛ وينظر ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 929

³ - بدر، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص 50-54

الجمهوري، فإنها تُخضع رئيس الجمهورية للمسؤولية الجنائية في حالات محددة، ولا تمتد هذه التفرقة إلى رئيس الوزراء " رئيس الحكومة "؛ حيث تقررت مسؤوليته الجنائية الكاملة عما ارتكبه هو، أو وزراؤه من جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء، ويترتب على ارتكاب هذه الأفعال الإجرامية الحكم على الوزير بالعقوبات الواردة بقانون العقوبات، والتي قد تمسّه في شخصه، أو حريته، أو ماله.

3- المسؤولية السياسية: ومضمونها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها، أو من أحد الوزراء بمسألة سياسية هامة، يثبت أنّ الوزارة ارتكبت أخطاء بشأنه.

المطلب الثاني : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف العادية

ستتحدث الباحثة في هذا المطلب عن حق التاج في اقتراح القوانين في الفرع الأول، ومن ثم عن حق الاعتراض عليها، وتصديقها في الفرع الثاني؛ وستتناول في الفرع الثالث حقه في مخاطبة البرلمان؛ وفي الفرع الرابع حقه في حل البرلمان.

الفرع الأول : حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين

كان التاج يتمتع بالسلطة التشريعية كاملة، من حين اقتراح القوانين إلى إصدارها، هذا إلى جانب السلطات القضائية والتنفيذية¹، ولم يكن أحدٌ ينازعه في اختصاصه²، وقد كان إلى جانب التاج مجلسُ الحكماء، الذي كان يشترك معه في العملية التشريعية، والذي كان له فقط دور استشاري، الأمر الذي أعطى للتاج الحق في إصدار أي قانون، دون عرضه على مجلس الحكماء، أو عرضه دون أن يكون لرأي مجلس الحكماء أيُّ إلزام للتاج للأخذ فيه³.

وفي الفترة ما بين (1254-1688م) تكوّن البرلمان الذي كان يقدم إلى التاج عرائض له أن يقبلها، أو يرفضها، وقد عهد التاج لبعض اللجان في المجلس الكبير مهمة فحصها، وقد كان

¹ - الغنام، سامي محمد محمد، مرجع سابق، ص 204؛ وينظر عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 41

² - مرسي، محمد ربيع، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة القاهرة، مصر، 1995، ص 286

³ - بدر أحمد سلامه أحمد، مرجع سابق، ص 129

لمجلس اللوردات السلطة العليا في الموافقة على هذه العرائض ؛ ورفضه لها يستدعي رفض التاج للعريضة، إلى أن ظهر التعاون بين مجلسي اللوردات والعموم في المسائل التشريعية في ذلك العهد¹ ، ولكن بما أن البرلمان هو الذي يوافق على الضرائب فقد استغل هذه النقطة؛ لإجبار التاج على قبول العرائض التي يقدمها². وفي عهد هنري السادس عرفت إنجلترا تنظيمًا واحدًا لحق الاقتراح، هو الاقتراح المشترك، فقد أصبح للبرلمان حق صياغة مقترحاته في شكل مشروع قانون يعرض للموافقة، أو الرفض؛ فإذا وافق عليه، تحول إلى قانون مكتمل³، وأصبح يسود في بريطانيا مبدأ "الملك في البرلمان"، ومعناه أن العملية التشريعية تتم بموافقة كل من التاج ومجلسي البرلمان، فلا تصدر القوانين إلا بموافقتهم معًا⁴، وذلك بعد صدور قانون الحقوق عام (1688م)، الذي أقره البرلمان بمجلسيه، والملك أيضا؛ ولكن هذا المبدأ لم يعد له سوى مجرد قاعدة نظرية بحتة⁵، وذلك بعد صدور قانون الحقوق، الذي أضعف سلطة الملك⁶ حسب ما جاء في المادة الأولى، والثانية، والرابعة منه⁷. وانتقل بعد ذلك حق اقتراح القوانين إلى الوزارة؛ حيث إن على الوزير الأول أن يقدم مشروع القانون إلى التاج الذي ليس له دور، إلا بتقديم الإرشاد والنصح للوزير الأول، قبل تقديمها بصورة عامة⁸، فالحكومة تبدأ العملية التشريعية وتسيرها، وتتدخل في كل مراحلها، أما البرلمان، فلا يتدخل إلا في مرحلة التصويت⁹، وقد تركز حق الاقتراح في يد الحكومة بأنها أقدر على تقديم المشروعات التي

¹ سيد صبري، حكومة الوزارة، 1944-1945، ص 114

² - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 153

³ - فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 37

⁴ - أبو النجا، عادل محمد محمد إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه منشورة، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 124

⁵ - بدر، أحمد سلامه أحمد، مرجع سابق، ص 137

⁶ - السيد صبري حكومة الوزارة، ص 129

⁷ - حيث نصت المادة الأولى على انه (ليس للملك سلطه إيقاف تنفيذ القوانين) والمادة الثانية نصت على أنه ليس للملك سلطة الإغفاء من تطبيق القانون وأما المادة الرابعة نصت على أن ليس للملك أن يرفض أي ضريبة بدون موافقة

البرلمان، قانون الحقوق عام 1689، <http://ar.wikipedia.org/wiki/>

⁸ - الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 204؛ وينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 41-45

⁹ - العنزاوي، مرجع سابق، ص 145

تحتاجها الدولة بالفعل¹، فإذا رغب أحد أعضاء البرلمان بتقديم مشروع، فعليه أن يطلب من أحد الوزراء تبني مشروعه، أو اعتباره حكومياً، و إلاً قوبل مشروعه بالرفض من غالبية أعضاء البرلمان². وبالرغم من أن نجاح مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، يُقَلُّ عن نجاح المشروعات المقدمة من الحكومة³، إلا أنهم استطاعوا أن يقدموا قوانين هامة، مثل إلغاء عقوبة الإعدام، الذي قدمه العضو (سيدني سلفرمان) سنة (1955م)، والذي رفضه مجلس اللوردات، ثم تبنته الحكومة بصورة جديدة، بعد أن قصرت الجرائم التي يحكم فيها بالإعدام إلى عدد محدود، وتم إقراره بعد ذلك⁴، وبالتالي كانت نسبة الاقتراحات المقدمة من البرلمان قليلة جداً، بالمقارنة مع الاقتراحات المقدمة من الحكومة⁵.

وأما بالنسبة لاقتراح القوانين المالية، ونظراً للإسراف والتبذير، الذي كان يشكو منه الكثيرون، تمَّ حرمان المجالس النيابية من حق اقتراح القوانين المالية، خصوصاً الاقتراحات التي ترمي إلى فتح اعتمادات جديدة، أو زيادة في أبواب الميزانية، والاحتفاظ بهذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها؛ وذلك من عام (1706م)، الذي استقرت فيه القاعدة التالية (إنَّ كلَّ اقتراح يُهدَفُ إلى خلق أعباء جديدة، أو زيادة الأعباء القائمة، يجب أن يصدر من التاج، أو على الأقل يوافق عليه)⁶.

وعملياً يقتصر خلق إنفاق جديد، أو زيادة الإنفاق على وزراء التاج، الذين يسهل عليهم الحصول على موافقته، وهذا ما ينطبق تماماً على حق اقتراح مشروعات قوانين تتعلق

¹ فهمي، عمر حلمي، مرجع السابق، ص43-45

² مرسى، محمد ربيع، مرجع سابق، ص294

³ وذلك لحسن الإعداد والصياغة وعمق الدراسة والتنسيق الكامل بين الحكومة وزعماء الخلايا في الحزب ولجان المجلس التي تشرف في إعداد جدول الأعمال؛ للمزيد راجع، فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص46

⁴ ومن الأمثلة كذلك قانون اباحة الشذوذ الجنسي بين البالغين الذي أقرَّ سنة 1967 وكان بمبادرة عن بعض أعضاء البرلمان بعد أن شاهدوا خطورة نتائج هذا الشذوذ وعمليات الإبتزاز التي حصلت بسببه؛ ينظر العزاوي، مرجع سابق، ص146

⁵ ففي الفترة الممتدة من أكتوبر سنة 1974 إلى أغسطس سنة 1987 كانت نسبة اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان التي تمت الموافقة عليها لا تتجاوز 11.5% بينما بلغت نسبة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والتي تم الموافقة عليها 93%؛ وينظر بدر، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص139-140

⁶ الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص153

بالضرائب القومية، إلا أنه يسمح للبرلمان بإيداع مشروعات قانونية، تتعلق بالضرائب المحلية، وتكون مقصورةً على إنقاص الموارد العامة دون زيادتها¹.

الفرع الثاني: حق الرئيس البريطاني في التصديق على القوانين والاعتراض عليها

حق التصديق بمعناه الدقيق يعني حق الاعتراض المطلق، أي أنه إذا رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع قانون أقره البرلمان، بالصورة الدستورية، قير المشروع نهائياً، ولا يتم إصداره دون موافقة رئيس الدولة عليه، ولا يستطيع البرلمان التغلب على إرادة رئيس الدولة، ولو أقر المشروع ثانية بالإجماع².

وفي بريطانيا، فقد كان التصديق المثل الحي لاختصاصات التاج، وإن ظلت حية من الوجهة القانونية، إلا أنها فقدت قوتها العملية، ولم يعد من الممكن استعمالها³، فقد مرّ تصديق التاج بعدة مراحل: ففي المرحلة الأولى كان يملك السلطة المطلقة في التشريع، وامتازت المرحلة الثانية بالوفاق بين التاج والبرلمان؛ حيث تجنب الملوك الصدام المباشر مع البرلمان، وتميزت سياستهم بالاعتدال، والانضباط والدقة، وعملوا على استقطاب البرلمان بتعيين صنعائهم فيه _ فقد حكم ملوك أسرة (لانكستر) "الملك هنري السابع" بموافقة البرلمان _ وقد ترتب على ذلك أن التاج لم يستخدم حقه في رفض التصديق مرة واحدة، ويرجع ذلك إلى أن القوانين البرلمانية لم تكن هي أسلوب التشريع الوحيد، فقد احتفظ الملوك حتى هذه اللحظة بالحق في إصدار لوائح تشريعية في صورة أوامر في المجلس، استناداً إلى امتيازاتهم الملكية وقد ظل هذا الحق قائماً، رغم المنازعة البرلمانية فيه، حتى قيام ثوره سنة (1688م)، وإلى تمتع الملوك بسلطات واسعة في الإغفاء من تنفيذ القوانين، أو وقف تطبيقها في حالات محددة⁴.

¹ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 47-ص 51

² العزاوي، مرجع سابق، ص 158

³ عثمان، حسين عثمان، مرجع سابق، ص 313؛ وينظر الاهواني، أنور، مرجع سابق، ص 153؛

وينظر رباط، أمون، مرجع سابق، ص 205

⁴ حيث عمل ملوك أسرة لانكستر على مهادة البرلمان _ فقد تولى هنري السابع _عرش إنجلترا في وقت ساءت به أحوال البلاد المالية والاقتصادية، نتيجة الحرب وكثرة حركات الإصلاح الديني، ولذا فقد أراد الملك تجنب الصدام مع

واستثناءً على ذلك لم تقم الملكة (اليزابيث) بمهادنة البرلمان، ولم تتردد في الاعتراض على القوانين، ولم توافق الملكة إلا على (43) قانوناً طوال فترة حكمها، بينما اعترضت على (48) مشروع قانون، وبالتالي حكمت بإرادتها المطلقة¹، وقد امتدت المرحلة الثانية ما بين عام (1485- 1603م) .

وبدأت المرحلة الثالثة من عام (1603- 1688م)، وظهر في هذه الفترة صراع بين البرلمان، والتاج، فبينما يرى البرلمان أنّ التصديق الملكي، هو مجرد اختصاص بإصدار أمر بطاعة القانون، الذي وافق عليه البرلمان بمجلسيه؛ حيث إنّ موافقته، هي التي تخلق القانون، يرى التاج أنّ التصديق هو أحد الامتيازات الملكية التي تضع مصير القانون بين يديه، وأنه لا وجود للقانون قبل تصديقه من قبل التاج²

وقد حُسم الصراع لصالح البرلمان، فلم يعترض الملك (شارل الأول) على إرادة البرلمان إطلاقاً؛ لأنّ رفض التصديق لم يكن هو الوسيلة الوحيدة التي تمكن التاج من عرقلة القوانين، فقد كان للملوك حق الإعفاء من تنفيذ القوانين، ووقف تطبيقها. وفي (حرب اسكتلندا) اشتدت حاجة (شارل الأول) إلى المال لمواجهة الحرب، فدعى البرلمان للانعقاد، وقدم البرلمان قوانين تحظر على (شارل الأول) جمع الهبات والقروض، وترفع عن الأهالي الالتزام بإيواء الجند بلا مقابل، ولم يكن لشارل الأول إلاّ التصديق على هذه القوانين، مقابل حاجته إلى المال³،

وقد بدأت المرحلة الرابعة من عام (1689- 1707م)؛ حيث كانت سلطات التاج تخضع للقيود التي يضعها البرلمان، وانتهت هذه الفترة بآخر رفض للتصديق عرفته إنجلترا، وقد قامت به الملكة (آن) على مشروع (الميليشا الاسكتلندية) عام (1707م) بعد إقراره من البرلمان⁴،

البرلمان لاكتساب تأييده في سياسة الشخصية في المنازعات الدينية. فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص121 - ص122

¹-يدر، أحمد سلامه أحمد، مرجع سابق، ص197

²-فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص125

³-يدر، أحمد سلامه أحمد، مرجع سابق، ص198

⁴-عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، الإسكندرية، مصر منشأة

المعارف، ص 258؛ وينظر الغنم، سامي، مرجع سابق، ص204

وغدا حقُّ الاعتراض الملكي على القوانين مجردَ قاعدة نظرية، لا وجود لها من الناحية العملية منذ عام (1707م) حتى ألان.¹

ومع انتقال حقوق الملك إلى الوزارة، انتقل حق الاعتراض على القوانين إليها تبعاً لذلك، فالوزارة تستطيع أن تعطل مشروع القانون الذي لا توافق عليه، عن طريق ما تملكه من أغلبية في البرلمان.²

وإذا أيدت الأغلبية البرلمانية قانون ما، وأصرت الوزارة على المعارضة على ذلك، وجب على الوزارة تقديم استقالتها، وتشكل وزارة جديدة من الأغلبية التي تؤيد القانون، كما يمكن للوزارة إذا رفضت الاستقالة أن تشير على الملك بحل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة، وفي كلتا الحالتين لن يستخدم حق رفض التصديق، فإذا لم تقدم استقالتها، ولم تشر على التاج بحل البرلمان، فمعنى ذلك أنها رضخت لقرار البرلمان، فإذا أشارت على التاج بعد ذلك برفض التصديق، فإنها تصبح (كلاعب سيء النية، يحطم الكأس متى فقده)³.

وكما يجوز للتاج التصديق على القانون بنفسه، وإن كان ذلك نادر الحصول، يجوز له التصديق عليها بالوكالة، فيمكن له أن يوكل عنه من يتولى التصديق على القوانين في أثناء غيبته؛ حيث يتم توكيل ثلاثة، أو أكثر من اللوردات الذين يجتمعون بمجلس اللوردات، ثم يدعون لهذا الاجتماع أعضاء مجلس العموم، ويتم قراءة توكيل التاج لهم، وبعد ذلك يقرأ سكرتير التاج عناوين مشروعات القوانين، ثم يعلن كاتب البرلمان تصديق وكلاء التاج عليها بلغه فرنسية (نورماندية)، ثم يسجل في محاضر مجلس اللوردات.⁴

فيتم الإعلان عن قبول التاج للقوانين وإصداره لها في مجلس اللوردات، وأمام مجلسي البرلمان المجتمعين لهذا الغرض؛ حيث يقوم رئيس مجلس اللوردات بإعلان تصديق التاج على

¹ - بيسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص 50-52؛ وينظر كذلك أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 124

² - مرسي، محمد ربيع، مرجع سابق، ص 305

³ - فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 133

⁴ - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 155

القوانين، ويقوم بقراءة عناوين هذه القوانين فقط، ويعلن كاتب البرلمان عن قراءة عنوان القانون بموافقة التاج، أو رفضه للقانون بعبارة: (إنَّ الملك سينظر بالأمر)¹، ويتم طباعة القوانين الموافق عليها في المطبعة الملكية، ويقوم كاتب البرلمان ونائبه بالتوقيع على نسختين، ترسل واحدة منهما للحفظ في برج (فكتوريا)، بينما ترسل الثانية إلى دوائر الوثائق البريطانية، ثم تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، وحتى اللوائح التفويضية، التي يفوض البرلمان للسلطة التنفيذية حق إصدارها، يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية، ويقوم البرلمان بمراقبة صحة الإجراءات المتبعة بالنشر، والتي قد تؤدي إلى لوم السلطة التنفيذية².

الفرع الثالث : حق الرئيس البريطاني في تكوين البرلمان ومخاطبته

وفيما يتعلق بحق التاج في خلق البرلمان فقد سبق الذكر أنَّ البرلمان يتكون من مجلس للعموم ومجلس للوردات، وأعضاء مجلس العموم ينتخبون مباشرة من قبل الشعب، فلا يتدخل التاج في انتخاب الشعب لهم إطلاقاً، وأما بالنسبة لأعضاء مجلس اللوردات، فقد كانوا يحصلون على لقب لورد بالوراثة، ومنذ قانون (1958م) أصبح للتاج أن يمنح لقب لورد لغير الوارثين للقب من طبقة النبلاء من الرجال، أو النساء، وذلك بموافقة الحكومة، لما قاموا به من خدمات متميزة وللنوابغ، والعظماء في مختلف مجالات الحياة القومية، كما أنَّ للتاج أن يمنح لقب لورد لأشخاص بحكم وظائفهم كالأساقفة، وكبار القضاة الذين يجلسون كلوردات استئناف في المجلس، الذي له وظيفة قضائية، وعضوية هؤلاء لمدى حياة العضو، ولا ينتقل اللقب إلى ورثته³.

ويحق للتاج أن يدعو البرلمان للانعقاد بإعلان ملكي بمشورة المجلس الخاص، ويصدر هذا الإعلان قبل عشرين يوماً على الأقل، ويوجه إلى مجلس اللوردات، ويعلن التاج أسباب

¹ - وبموجب قانون التصديق الملكي لسنة 1967 أصبحت القوانين المصدقة تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسيهما توفيراً للجهد والوقت بدلاً من الحضور إلى جلسة مشتركة في مجلس اللوردات وهذه الطريقة تتبع في القوانين التي تتم الإعلان عن تصديقها في احتفال فض الدورة البرلمانية وفي مناسبة أخرى أو، أكثر خلال كل دورة، ويعتبر تاريخ تصديق

رئيس الدولة على القانون هو تاريخ إصداره؛ ينظر العزاوي، مرجع سابق، ص 181-182

² - العزاوي، مرجع سابق، ص 190

³ - الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 86

الانعقاد إلى المجلسين، ولا تعتبر الأسباب المعلن عنها ملزمة إطلاقاً لأي من المجلسين، ويعد خلو العرش الحالة الوحيدة التي يجد البرلمان فيها نفسه ملزماً بالانعقاد دون أية دعوة¹.

ومن حق الملك في بريطانيا فض الدورة البرلمانية²، الذي قد يقوم به بنفسه، أو بواسطة لجنة ملكية، ويترتب على الفرض، إنهاء كل الأعمال، التي لم تكتمل أمام البرلمان، ولكن يجب أن تعاد اجراءاتها من جديد في الدورة الجديدة، إذا أريد لها أن تتم، ويمكن لأعضاء مجلسي البرلمان تأجيل الجلسات البرلمانية، على أن لا تزيد مدة هذا التأجيل عن (14) يوماً؛ لأنه إذا زادت مدة التأجيل عن تلك المدة يحق للتاج أن يدعو البرلمان للاجتماع خلال مدة التأجيل³، ولا يترتب على التأجيل إنهاء الأعمال التي سبق البدء بإجرائها أمام أحد المجلسين، كما في الفرض، وكذلك لرئيس مجلس اللوردات، أو رئيس مجلس العموم أن ينهي فترة التأجيل، والعودة للاجتماع إذا لزم الأمر ذلك.

كما يحق للتاج زيارة مجلس اللوردات والحضور في البرلمان؛ ولكنه لا يستطيع الاشتراك في أعمال البرلمان إلا في حدود الدستور فقط، واليوم لا يحضر الملك أبداً إلى البرلمان إلا لمباشرة إحدى حقوقه الدستورية⁴، ومن هذه الحقوق إلقاء التاج لخطاب العرش بنفسه، عند افتتاح الفصل التشريعي للبرلمان، ويعد هذا الخطاب من قبل الوزير الأول وزملائه، ويقره مجلس الوزراء، إلا أنه يعرض على التاج للحصول على موافقته، وللتاج إبداء ما يشاء من الملاحظات التي لا تخل بجوهر موضوع خطاب العرش، وبالتالي التوقيع على الخطاب، بما يتضمنه من مشروعات قوانين⁵، وقد يلحق بخطاب العرش رسائل موجهة إلى البرلمان، وموقعة من التاج لمعالجة ما يستجد من أمور لم ترد في بداية الفصل التشريعي، كما يكون للتاج إرسال رسائل شفوية للبرلمان، كلما قبض على أحد أعضائه، وقدم لمحكمة عسكرية⁶.

¹ _ الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص160-161

² _ أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص124

³ _ العنزاوي، مرجع سابق، ص110-111

⁴ _ الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص157-158

⁵ - فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص42

⁶ _ العنزاوي، مرجع سابق، ص120

الفرع الرابع: حق الرئيس البريطاني في حل البرلمان

يقصد بالحل إنهاء مدة المجلس النيابي، قبل نهاية المدة القانونية، من قبل السلطة التنفيذية، فالحل هو الذي يوازن المسؤولية السياسية للوزارة، أمام البرلمان؛ إذ بدون سلاح الحل تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازن سلاح حق البرلمان في الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة¹، ويقتصر حق الحل على الأنظمة البرلمانية، ومع ذلك، فهو يعتبر من العناصر الثانوية؛ لأنه مقيد برغبة الأمة، واتجاهات الرأي العام². ويكون الحل على عدة أنواع :

قد يكون الحل رئاسياً : وبموجب هذا الحق، يقوم الرئيس بحل البرلمان في حالة حدوث خلاف بينه وبين هذا الأخير، حول مسألة من المسائل السياسية الهامة، التي يرى رئيس الدولة بأن الشعب يتفق معه ويؤيده بشأنها³، وذلك من خلال الانتخابات لاستطلاع الرأي العام في موضوع الخلاف.

والنوع الثاني هو الحل الوزاري: ويقصد به الحل الذي تقوم به الوزارة، وذلك بمناسبة حدوث خلاف، أو نزاع بينها وبين البرلمان، بحيث يتعذر حل مثل هذا الخلاف، فيتم رفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً، بشأن هذا الوضع سواء بحل المجلس التشريعي تغليبا لموقف رئيس الوزراء، ومن ثم الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، أو بإعفاء رئيس الحكومة من منصبه، وتعيين وزارة جديدة تتعاون مع المجلس القائم⁴.

¹ - مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 263 - ص 264

² - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 10

³ - فيحق لرئيس الدولة حل البرلمان بموجب الحل الرئاسي حتى ولو كانت الوزارة لا تؤيد هذا الحل وبالتالي لا يلجا رئيس الدولة إلى الحل الرئاسي إلا في أعقاب اقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من الأقلية أو من خارج البرلمان تؤيده وجهة نظره وتقبل الحل،

رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 3، بيروت، دار النهضة العربية، 1983، ص 371

ثابت، عادل، النظم السياسية، بدون طبعة، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 105

الليمون، عوض رجب، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص 61

⁴ - الليمون، عوض رجب، مرجع سابق، ص 66، نقلا عن خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني دراسة

مقارنه، دكتوراه، كلية الحقوق، جامعه عين شمس، 1997، ص 138

وقد تعطي بعض الدساتير لرئيس الدولة حق إصدار قرار بحل البرلمان، وذلك عندما يقع خلاف بين مجلسي البرلمان، أو في حالة إقرار المسؤولية الوزارية¹، وقد يقع الحل في حالة عدم إمكانية تعيين رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء، مثل الدستور اليوناني الصادر عام (1975م)، وقد لا يعلق الحل على قرار صادر من رئيس الدولة، وإنما يفرض بقوة القانون².

وقد يكون الحل شعبياً، ويقصد به أن يمارس الشعب حل المجلس النيابي بأكمله، ويكون ذلك بناءً على طلب عدد معين من الناخبين، يحدده الدستور، وعندئذ يعرض الأمر على الشعب للاستفتاء، فإذا وافق الشعب على موضوع الاستفتاء بحل المجلس، يتم الحل، وتجري انتخابات جديدة؛ لتشكيل المجلس النيابي الجديد، أما إذا رفض الشعب مسألة الحل، اعتبر ذلك بمثابة إعادة الثقة للمجلس النيابي³.

وبناءً على الحالات السابقة، يقع على عاتق الرئيس أن يتحقق بأن هناك أموراً جديدة وهامة، تستوجب الرجوع إلى رأي الأمة بشأنها، وأن هناك تعطيلاً خطيراً لأعمال السلطة التنفيذية، يعيق قيامها بمسؤوليتها، وهل هناك إمكانية لتشكيل حكومة جديدة، تمكنها الحصول على موافقة المجلس المنتخب⁴.

وأما عن ضمانات الحل، فقد اشترطت بعض الأنظمة بأن يكون مرسوم الحل مسبباً، أي مراعاة تحقق السبب فيه، وتتطلب بعض الأنظمة استشارة جهة معينة، كأخذ رأي الوزارة، أو تعليق إجراء الحل على أخذ رأي أحد رئيسي مجلسي البرلمان وحده⁵، ويتطلب البعض الآخر

¹ - مثل الدستور التركي لسنة 1961، رباط، ادمون، مرجع سابق، ص 213

² - ومثال الحل بقوة القانون ما جاء بالدستور المغربي لسنة 1962 في الفصل 68 والذي جاء فيه (إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعين حل المجلس)، عوض رجب الليمون، مرجع سابق، ص 61-76

³ - شيجا، إبراهيم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية، 1995، ص 228

⁴ - العزاوي، مرجع سابق، ص 127

⁵ - للمزيد راجع، السيد، أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 207-213

أن يحاول رئيس الدولة إيجاد وزارة بديلة عن الوزارة، التي طلبت الحل قبل إقرار الحل نهائياً، بينما تطلب أخرى عدم إمكانية حل المجلس المنتخب قبل مضي فترة معينة على انتخابه¹.

والحل في بريطانيا سابق على وجود النظام السياسي فيها، فقد كان للتاج حق حل البرلمان مشافهة، بإعلان قرار الحل في مجلس اللوردات، ثم أصبح من حق الوزير الأول المساهمة في القرار الملكي الصادر بالحل، من خلال التوقيع المجاور لتوقيع التاج؛ فلا يعدو توقيع التاج إجراءً شكلياً على قرار الحل الذي يتخذ بإرادة الوزارة وحدها².

وتكون مدة البرلمان خمس سنوات، تبدأ من يوم دعوة البرلمان للانعقاد³، وفي معظم الحالات لا يتم البرلمان مدته كاملة، وغالبا ما يحل خلال السنة الخامسة، أو في وقت مبكر، بالمقابل، قد تمدد مدة مجلس العموم، فقد مددت مدة المجلس سنة (1910م) حتى سنة (1918م)؛ بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى⁴، وإذا كان غالبية الفقهاء يرى بأنه لا يحق للتاج أن يرفض الاقتراح بالحل، يرى القسم الآخر من الفقهاء أن للتاج حق رفض الاقتراح بالحل⁵.

وبما أن اقتراح حق الحل يكون للوزير الأول، فلا يحق للتاج حل البرلمان إلا بناءً على طلب من قبل رئيس الوزراء؛ فلرئيس الوزراء سلطة تحريك ممارسة حق الحل.

ولكن الملك شارل الثاني عام (1681م) التجأ إلى حل البرلمان بنفسه، كما تكررت هذه السابقة، سنة (1818م) بوساطة الوصي على العرش، إلا أن أحداً لم يحاول استعمال هذه الطريقة بعد ذلك، ولكن التجأ في عهد قريب إلى وسائل لا تختلف عن سابقتها تمام الاختلاف،

¹ - العنزاوي، مرجع سابق، ص 129-130

² - السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم، مرجع سابق، ص 319

³ - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 164

⁴ - العنزاوي، مرجع سابق، ص 132

⁵ - فيرى الفقيه انسون إلى أن الممارسة المنتظمة، لأكثر من قرن توجب على الملك عدم رفض حل البرلمان عند الطلب من الحكومة بالحل وكان هذا نتيجة لمجاعة عرف آخر مقتضاه عدم حل البرلمان بطريقة غير مناسبة، بينما يرى الفقيه Jennings أنه من العرف عدم إمكانية الملكة رفض حل البرلمان وذلك منذ عهد الملكة فكتوريا وادوارد السابع وجورج الخامس ورؤساء وزرائهم اللذين اعتقدوا جميعهم بأن هناك حق رفض حل البرلمان . الليمون، عوض، مرجع سابق، ص 109 - 112

وهكذا أعلن (ويليم الرابع) في البرلمان العبارة الآتية " حضرت إليكم لإيقاف البرلمان مع نية حله مباشرة " وفي نفس اليوم التالي حل الملك البرلمان بقرار صدر منه، وذلك في عام (1831م)¹. وقد حاولت الملكة فيكتوريا حل البرلمان على مسؤوليتها ثلاث مرات، ولكنها لم تنجح في ذلك².

المطلب الثالث : دور رئيس بريطانيا التشريعي في الظروف الاستثنائية

إنَّ الظروف الاستثنائية عادة ما تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات العامة لمصلحة السلطة التنفيذية، ذلك أنَّ اعتبارات السرعة والفاعلية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وأمنها، قد تدفع رئيس الدولة تحت وطأة الضرورة بالتدخل في المجالات التشريعية، سواء من تلقاء نفسه، أو استناداً إلى تفويض تشريعي، وستلقي الباحثة الضوء على التفويض التشريعي في الفرع الأول من هذا المطلب، ومن ثم قوانين الطوارئ في الفرع الثاني.

¹_الاهواني،أنور، مرجع سابق ، ص 166

² ففي عام 1886 رأت الملكة أنها تستطيع حل البرلمان لمنع إقرار مشروع قانون الحكم الذاتي وسرعان ما عدلت عن رأيها بعد أن اقتنعت من جانب زعيم المعارضة بأنه يتحتم لإجراء حل مجلس العموم موافقة الوزير الأول (جلادستون) وفي عام 1893 حاولت الملكة للمرة الثانية حل مجلس العموم بعد رفض مجلس اللوردات مشروع هذا القانون فكتب لها البعض بأنه لا يمكن اتخاذ وسيلة حل المجلس إلا في حالة الضرورة القصوى، أو لنقادي موقف لا مخرج منه حتى لا يضر استعمال حق الحل دون مشورة الوزارة بسلطة التاج، وفي عام (1894م) أثارت الملكة للمرة الثالثة موضوع الحق في حل مجلس العموم دون مشورة الوزارة، عندما هاجم اللورد (روزبوري) ممثل الوزارة في مجلس اللوردات هذا المجلس، واقترح الحد من اختصاصاته، وتساءلت الملكة عما إذا ما كان من حقها استفتاء الشعب على هذا الاقتراح الذي تعتقد أنَّ الشعب لا يؤيده، وأشار عليها زعيم المعارضة اللورد (سلسبوري) بأنَّ لها الحق في استفتاء الشعب، وحينئذ سترى الوزارة الاستقالة ؛ ليتولى حزبه الحكم ويقوم هو بحل البرلمان . ينظر السيد،أحمد إبراهيم، مرجع سابق ، ص322- ص323

الفرع الأول : التفويض التشريعي :

يقصد بالتفويض التشريعي، انتقال الاختصاص من البرلمان إلى رئيس الدولة، وذلك بأن يقوم البرلمان بتفويض الرئيس بعض السلطات التشريعية، التي هي بالأصل من اختصاص البرلمان، ويلاحظ أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض رئيس الدولة في كل اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور؛ لأنّ التفويض في جميع الاختصاصات غير مشروع¹.

وقد بقي التاج محتفظاً بحق إصدار التشريع، ووجد له سلطة الإعفاء من القوانين في شأن حالات بعض الأفراد، فقد كان له حق عمل اللوائح العامة التي تسري على جميع الأفراد، ويُصدرها التاج دون عرضها على البرلمان كقوانين²، وقد التجأ ملوك انجلترا إلى هذه الطريقة هرباً من سلطة البرلمان وتدخله، وكان لهم حق إعفاء الأفراد من الخضوع للقانون في أحوال خاصة، وذلك دون إلغاء القانون، وقد كان التاج يتخلص من رقابة البرلمان، بعدم دعوته للانعقاد³، وفي عام (1611م) أعلن البرلمان مبدأ (كوك)، وترتب عليه انحصار دور الامتيازات الملكية في مجال محدود، هو تنفيذ القانون؛ فأصبح من حق البرلمان أن يُعدّل نطاق الامتيازات الملكية، فإذا تدخل القانون البرلماني لتنظيم مجال كان محلاً لقرار ملكي، يصبح من اختصاص البرلمان وحده، وتتحصّر سلطات التاج في العمل على تنفيذ إرادة البرلمان؛ أي إنه يلتزم بالتصرف في حدود النص، وبمقتضاه دون أن يستند في ذلك إلى امتيازاته الملكية فمنذ إعلان (مبدأ كوك) أصبح الملك لا يملك إصدار قرارات ذات طابع تشريعي تحت وطأة الضرورة ما لم تستند إلى تفويض برلماني صحيح⁴. ويترتب على ذلك أنّ البرلمان يستطيع أن يسنّ ما يشاء من القوانين، دون أي ضوابط سياسية، أو عملية، فيتمتع بالحرية المطلقة بذلك، ويمكن اعتبار هذا الجانب إيجابياً، ويتمثّل الجانب السلبي بأنّه ليس لأي هيئة في النظام السياسي

¹ _الظفيري، فالح نورمان، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية مع دراسة خاصة عن الكويت،

رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، 1997 مصر، 1997، ص 265

² _ فالفرق بين القانون واللائحة أنّ القانون يستدعي موافقة البرلمان ويسجل في مضابطه، وينشر في مجموعة قوانين

الدولة، أما اللائحة فتصدر بناءً على أمر من الملك وحده.

³ _ الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 172-173

⁴ _ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 268-269

الإنجليزي سلطة تشريعية، ممكن لها أن تنافس البرلمان¹؛ ولكن للبرلمان أن يفوض الحكومة دون مخالفة الدستور بعض سلطاته؛ لأنه دستور ملكي. وبذلك أصبح للبرلمان تفويض أي هيئة للقيام بعملية التشريع، مع الاحتفاظ بحقه في استرداد السلطات التشريعية المفوضة.

وفي نهاية القرن السابع عشر، زادت عملية التفويض التشريعي؛ وذلك لتخفيف العبء عن البرلمان في مواجهة مطالبات الأمة، وفي القرن الثامن عشر أخذ البرلمان يفوض التاج بشكل أوسع مما كان عليه في القرن السابع عشر؛ فأصبح للتاج بناءً على التفويض الحق في تنظيم الجيش، وإقامة محاكم عسكرية².

وأجمع الفقه على أن القرن التاسع عشر هو عصر انطلاق التفويض التشريعي، إلا أن التفويض قد بدأ يتجه اتجاهها مغايراً، فلم يعد محصوراً في نطاق محدد، كمجال التموين، وامتد ليشمل مجالات أخرى، وكل هذا بدواعي ظروف الحرب³.

وأما في القرن العشرين فقد برر زيادة التفويض التشريعي بالخلافات الحزبية، التي تحصل عند مناقشة تفاصيل مشروعات القوانين، والتغيير في الأفكار السياسية، والاجتماعية نتيجة الاكتشافات العلمية؛ ولكن انتقدت ظاهرة التشريع التفويضي الواسعة بأنها تعطل بشكل جزئي، أو كلي الحكم الدستوري، وبالتالي يهدد النظام البرلماني نفسه بالتوقف⁴. ويرجع الفقه السبب في كثرة اللجوء إلى التشريعات المفوضة إلى ما يأتي⁵:

¹ مرسى، محمد ربيع، مرجع سابق، ص 315

² من خلال اللوائح التفويضية فيمارسها الملك عن طريق تفويض من السلطة التشريعية في إصدار قرارات إدارية لها قوة القانون ويطلق عليها (مراسيم بقوانين) لتنظيم بعض الموضوعات التي تعتبر أساساً من اختصاص السلطة التشريعية والتي تقوم بدورها بتفويض السلطة التنفيذية بقانون التفويض بأن يصدر الملك بعض اللوائح التي يطلق عليها اللوائح التفويضية التي تصدر وفقاً لظروف خاصة ولفترة محدودة. ينظر الظفيري، نورمان فالح، مرجع سابق، ص 265؛ ينظر بدر، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص 371

³ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 273

⁴ السيد، أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 207؛ راجع كذلك أبو زيد، محمد عبد الحميد، سيادة الدستور وضمائم تطبيقه، دار النهضة العربية، طبعه عام، 1989، ص 118

⁵ السيد، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص 375 - 376 نقلاً عن محمد بدران، القانون الإنجليزي، طبعة سنة

1989، ص 115

1- أنه لا يوجد لدى البرلمان الوقت الكافي لدراسة كل التفاصيل المتعلقة بالقوانين التي يصدرها، فيترك التفاصيل الجزئية ليد السلطات الإدارية، وتحت رقابته، وهذا السبب يرتبط باللوائح العادية ولا يبرر إصدار التشريعات التفويضية .

2- قد لا يوجد لدى البرلمان الخبرة الفنية والإدارية اللازمة، لبعض المسائل الهامة، ولذا فهو يترك تنظيم تفاصيلها للجهات المختصة، بشرط حصولها على الخبرة المطلوبة، وهذا السبب كذلك يرتبط باللوائح العادية، وغير مرتبط بظروف استثنائية.

3- تتسم إجراءات صنع القوانين أمام البرلمان بالبطء والتعقيد، وقد تستدعي بعض المسائل السرعة، خصوصا في حالات الطوارئ، وهذا هو السبب المباشر في إصدار اللوائح التفويضية.

4- التشريع المفوض أكثر مرونة في تعديله وإلغائه من التشريع الأصلي.

وهناك عدة قيود ترد على التفويض التشريعي وأهمها :

1- أن يصدر التفويض من البرلمان.

2- التفويض يعطي للحكومة سلطة إصدار اللوائح، أو ما يسمى بالتشريعات الثانوية، سواء ما يتعلق منها بتنفيذ القوانين، أو ما تتناوله من تنظيم موضوعات جديدة؛ بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية.

3- تعرض البلاد لظروف استثنائية تدعو البرلمان إلى تفويض بعض سلطاته التشريعية للحكومة. ومن هذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن أنواع التفويض¹ في إنجلترا تقسم إلى تفويض عادي وتفويض استثنائي: فالتفويض العادي : هو السلطات التي يمارسها التاج، أو الوزراء بتفويض من البرلمان، وتتميز بطابعها الإداري، ولذلك تقتصر سلطة الحكومة فيما يتعلق بسن القوانين، على التذكرة بحكم القوانين دون أن يتعدى ذلك إلى وضع التفاصيل الفنية للقانون، أو

¹-فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق ، ص 275 - ص 281

تحديد شروط انطباقه، أو تكملة النقص فيه؛ فالقاعدة أنّ كل قرار له طابع العمومية، يجب أن يصدر من البرلمان. ويمتاز التفويض العادي بأنه :

1- يتعلق بالقواعد التشريعية الاحتياطية، التي يمارسها الوزراء عند مباشرة مهامهم الوزارية، ويعطيهم حق إصدار قرارات تنظيمية.

2- تبعية السلطات الحكومية، فهي سلطات مقيدة من حيث الموضوع والمدة والهدف، وتخضع لرقابة القضاء، ويطلق على سلطات الحكومة بمقتضى هذا التفويض "التشريع المفوض".

التفويض الاستثنائي : وهو يستهدف منح الحكومة سلطة التشريع، ووضع المبادئ العامة، وفرض الضرائب، ويشمل هذا النوع من التفويض إلى جانب القوانين التي تمنح الحكومة سلطات تشريعية محددة (ما اصطلح على تسميته بقوانين السلطات المطلقة)، وقد عرفته اللجنة بأنّه قوانين تمنح الحكومة سلطات واسعة يصعب تحديد نطاقها، أو سلطات محدودة؛ ولكنها تُعفى من الرقابة بنص القانون التفويضي، وقد لوحظ أنّ هذه القوانين تمنح الحكومة السلطات الآتية:

1- سلطات تنفيذ القوانين، أو وقف العمل بها، أو إلغائها، ومثال ذلك القانون الصادر سنة (1919م) والذي يتعلق بمركز الأجانب، ونص على أنّه يوقف العمل بهذا القانون من التاريخ الذي يحدده التاج.

2- سلطة الإضافة إلى القانون، ويتعلق بإضافة بعض الأحكام الموضوعية التي قد تغير المفهوم الأساس للقانون، وقد تتعلق الإضافة بموضوع النص، أو بمن ينطبق عليهم. ويورد الفقه في خصوص عدد اللوائح التشريعية أنّه بلغ في سنة (1920م) (2473) لائحة؛ وفي سنة (1927م) (1344) لائحة؛ بينما كان عدد القوانين في سنة (1920م) (82) قانوناً، وفي عام (1927م) (43) قانوناً¹.

¹ - أي ما يقارب (5200) قانون تفويضي حتى سنة (1932م)، الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 178

ومن أهم القوانين التفويضية، التي صدرت في إنجلترا ما صدر في عام (1917م)؛ حيث منح التاج سلطات تشريعية، تتعلق بتحديد العقوبات التي تطبقها المحاكم العسكرية¹.

وتخضع سلطات الحكومة بمقتضى قانون التفويض إلى رقابة برلمانية، وأخرى قضائية :

الرقابة البرلمانية : ويمكن للبرلمان أن يمارس رقابته على الحكومة بعدة طرق،² فمن حق أي عضو من أعضاء البرلمان أن يسأل الجهة المختصة عن ما أصدرته من تشريعات مفوضة، وربما أدى ذلك بالتالي إلى إثارة المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، ومن بعض الإجراءات المتبعة بالنسبة للتشريعات المفوضة الصادرة عن السلطة التنفيذية :

1- قد يشترط القانون إعلام البرلمان بها فقط .

2- قد يشترط إحالتها للبرلمان بعد إصدارها، ونفاذها مع قابليتها لرفض من قبل أي من مجلسي البرلمان.

3- قد يشترط إحالتها للبرلمان، وتطلب إقرارها من قبل نفاذها، وتنتع في اللوائح المالية فقط.

4- وقد يشترط إحالتها للبرلمان بعد نفاذها على أن تتم الموافقة عليها خلال فترة معينة كشرط لاستمرار نفاذها³ .

ولكن الرقابة البرلمانية أثبتت عدم جدواها وذلك للعوامل الآتية⁴ :

¹ - وكذلك ما صدر سنة (1878م) الذي منح التاج سلطة تشريعية في مجلسه لتنظيم أحوال العمال والمستخدمين وابتداءً من سنة (1906م) تعددت التشريعات التفويضية التي تمنح التاج سلطة واسعة في مجال التعليم ومقاومة الفقر والعجز وتحسين الصحة العامة، للمزيد راجع فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص274

² _ العنزاوي، مرجع سابق ، ص330

³ _ العنزاوي، مرجع سابق، ص330

⁴ _ السيد، أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق ، ص212

1_ تأييد الأغلبية البرلمانية للهيئة التنفيذية، وتعاضم نفوذ الهيئة التنفيذية وتضاعف سلطاتها أمام الهيئة التشريعية، فالوزارة هي الموجه الحقيقي لأمر الدولة، والقائمة على قيادة العمل البرلماني، على أن ذلك لا يقلل من شأن رقابة أعضاء حزب المعارضة في البرلمان، وان لم تتهيأ لها الفرصة؛ لكسب رأي الأغلبية.

2_ جرى الأمر على عدم كفاية الرقابة البرلمانية، ولو نصّ في قانون التفويض ذاته، على إيداع اللائحة الحكومية في مكتبة مجلس العموم، ما لم تتعلق هذه اللائحة بموضوع من الخطورة بمكان؛ بحيث يشغل الرأي العام، أو مبادرة عضو البرلمان الفردية المؤيدة من جانب الحزب الذي ينتمي إليه؛ ولذلك يعلق البعض أهمية خاصة لجدية الرقابة البرلمانية على تعليق نفاذ اللائحة الحكومية على ضرورة عرضها على البرلمان، وموافقته عليها صراحة، دون كفاية العرض وحده، حسبما جرت عليه غالبية القوانين التفويضية في إنجلترا، كما لا يكفي قيام الحكومة، بإيداع اللائحة الحكومية بأسرع وقت، فهذه العبارة لا تلقي على الحكومة الالتزام بميعاد محدد.

3_ لا يوجد نظام فعال يكفل إخطار البرلمان بلوائح الحكومة، فكثيراً ما تتحلل الحكومة من التزامها بالإيداع دون أن يترتب على ذلك تأثير سريان اللائحة¹.

4_ إنّ قوانين التفويض نفسها تضعف الرقابة البرلمانية؛ إذ إنّها أوجبت العرض على البرلمان كشرط لنفاذ اللائحة، دون أن تطلب تصديق البرلمان عليها؛ أي إنّها اكتفت بمجرد العرض².

الرقابة القضائية : يتضح من صبغة القوانين أحياناً أنّ للمحاكم رقابةً حقيقيةً على التشريع اللائحي الصادر بناءً على تفويض، فللمحاكم، بل عليها أن ترفض تطبيق أمر، أو لائحة لم يمنح التاج حق إصدارها، ولكن لا يجوز للقضاء التعرض للوائح التي يراد تطبيقها، فصراحة اللغة التي تستعمل في القوانين لا تعطي محلاً لأنّ تتجاوز الوزارات اختصاصاتها، وتتجه القوانين

¹ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 285

² بدر، أحمد سلامة أحمد مرجع سابق، ص 386

في الوقت الحالي اتجاهاً جديداً فتعترف للتاج بسلطة الاحتفاظ لنفسه، أو لهيئات عمومية أخرى باختصاصات لا يمكن تفرقتها على الاختصاص العادي للمحاكم¹.

ويجوز للأفراد حق التظلم لدى المحاكم من ما قد يصدره الوزير من نظم ولوائح، ولها إلغاء أي لائحة لم تنقيد بحدود القانون التفويضي، ولها أن تراقب مدى تجاوز الهدف الذي صدر قانون التفويض من أجله².

وترجع الأسباب التي تستند إليها المحاكم في انجلترا للحكم بعدم مشروعية اللائحة إلى:³

1- عدم الاختصاص.

2- عدم المعقولية.

3- الخطأ في الغاية، أو إساءة استعمال السلطة.

4- سوء النية، وانتهاك العدل الطبيعي.

وقد طلبت الحكومة من البرلمان أن يتدخل لحماية اللوائح التفويضية من الإلغاء، أو الوقف حتى لا تهدد اعتبارات السرعة والفاعلية التي يستهدفها التفويض التشريعي، وقد لجأ البرلمان في سبيل هذا الغرض إلى الأساليب الآتية:⁴

1- قد ينص البرلمان صراحة في قانون التفويض على أن (المحاكم لا تختص بفحص مشروعية أوامر التاج التي تصدر في مجلسه).

2- أو أن تدرج في القوانين البرلمانية عبارة (إنّ اللائحة الحكومية تعتبر كما لو كانت أحد نصوص هذا القانون).

¹ - مثل حق الفصل في المنازعات التي تنثور بين الأفراد والوزارات وعلى ذلك لا تخضع لرقابة السلطة القضائية الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 179

² - العنزأوي، مرجع سابق، ص 330

³ - بدر، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص 388

⁴ - فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 288

3- قد يدرج البرلمان في قانون التفويض شرطاً يعرف باسم الدليل القاطع، بمقتضاه يعتبر تصديق الوزير المختص على اللائحة دليلاً قاطعاً على استيفاء اللائحة كل الشروط التي استلزمها القانون، و أنها قد صدرت في حدود السلطات التفويضية.

4- تعتبر قوانين السلطات المطلقة من أهم الوسائل التي ترتب استبعاد رقابة القضاء، وهذه القوانين عادة ما تمنح الحكومة سلطات واسعة، لا تعرف من القيود سوى قيد الهدف، والمدة، وهي قيود عادة لا يسهل رقابتها، لأنها تتعلق بالنوايا والمقاصد. وبالتالي أثبتت الرقابة القضائية عدم فعاليتها.

الفرع الثاني : قوانين الطوارئ

تولى المشرع في إنجلترا تنظيم حالات الطوارئ بموجب تشريع معد سلفاً على هذه الحالات، ورخص للحكومة بموجبه إعلان حالة الطوارئ، إذا ظهرت في أي وقت، أو كانت على وشك الظهور ، أن هناك ظرفاً من طبيعتها تهدد تأمين الطعام والماء والوقود والإضاءة وتوزيعها، أو وسائل القوى المحركة، والتي من شأنها حرمان المجتمع، أو أي جزء حيوي منه مواد الحياة الضرورية، وهو قانون الطوارئ الصادرة عام (1920م)¹.

وقد أكد مجلس اللوردات على حق التاج في إصدار هذه اللوائح²، فالتاج هو الذي يقوم بإعلان حالة الطوارئ، وأما بالنسبة لإعلان اللوائح فقد يقوم التاج بتفويض غيره بذلك، وممكن أن يتم

¹ وتطبيق هذا القانون قد تأخر حتى سنة (1926م) حيث طبق لأول مرة بمناسبة إضراب عمال الفحم كما طبق عدة مرات غيرها دون أن تستخدم الحكومة حقها في إصدار اللوائح الضرورية خلال فتره الطوارئ؛ ولكنها عدلت عن هذه الطريقة، وأصدرت عدة لوائح عندما طبقته سنة (1929م) وكان لهذه اللوائح اثرٌ حاسمٌ في القضاء على المصاعب التي أوجدتها الظروف الاستثنائية. ؛ ينظر السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم، مرجع سابق ، ص204 العنزاوي، مرجع سابق، ص402 نقلاً عن بربوتي، حقي إسماعيل، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه لجامعة القاهرة، 1981، ص51

² في قراره الصادر في أول مايو سنة 1917 في دعوى Rexv.Zading حيث تضمنت للملكة حق بموجب قوانين الدفاع سلطة إصدار اللوائح بهدف ضمان كل من الأمن العام والدفاع عن المملكة وهذا ما أكدته أيضاً المحكمة العيا في إنجلترا والتي تسمى Kings Benc Duvision وذلك في 20 يناير سنة 1916 من أن للملكة سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتحقيق ضمان النظام العام والدفاع عن المملكة؛ ينظر أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق، ص648، ص649

التفويض إلى وزير الداخلية أو رؤساء المصالح الحكومية الأخرى، ويجب على التاج مراعاة القيود الآتية :¹

- 1- ألا تفرض هذه اللوائح نظام التجنيد الإجباري أو السيطرة على الصناعات.
- 2- ألا تغير قواعد الإجراءات الجنائية المعمول بها.
- 3- ألا تعتبر الاشتراك في الإضراب، أو حث الغير على الاشتراك فيه عملاً معاقباً عليه.
- 4- ألا تمنح اللوائح السلطة المختصة بإصدارها الحق في العقاب دون محاكمة.

المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي في النظام الرئاسي الأمريكي

هذا المبحث مقسم على ثلاثة مطالب، تناول المطلب الأول نشأة النظام الرئاسي الأمريكي ومقوماته؛ وفي المطلب الثاني حق الرئيس الأمريكي في إقتراح القوانين والاعتراض، والتصديق عليها؛ وخصص المبحث الثالث للحديث عن دوره، في الظروف الاستثنائية على النحو الآتي :

المطلب الأول : نشأة النظام الرئاسي ومقوماته

هذا المطلب مقسم إلى نشأة النظام الرئاسي في الفرع الأول، والفرع الثاني مخصص لمقومات النظام.

الفرع الأول : نشأة النظام الرئاسي في الولايات المتحدة

يمكن أن نجد الجذور التاريخية التي ساعدت على بلورة تركيز السلطة في يد الإدارة وتوجيهها نحو النظام الرئاسي، قيام مؤسسات الدولة قبل قيام الدولة والاعتراف بها؛ فلقد مرَّ

¹ _ بدر، أحمد سلامة أحمد، مرجع سابق ، ص 649 ص 650

النظام السياسي في الولايات المتحدة قبل إعلان استقلالها بظروف تاريخية، مهدت لوضع الدستور الأمريكي¹.

وقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية تتألف قبل الاستقلال من ثلاث عشرة مستعمرة تخضع في جميع شؤونها إلى التاج البريطاني، إلا أنها كانت تتمتع بالحكم الذاتي، أي بقسط من الحرية في أمورها الداخلية، وقد كان لكل مستعمرة من تلك المستعمرات حاكم خاص يمثل التاج، ويعاونه مجلس تنفيذي، ومجلس نيابي منتخب منها².

وفي 4/ يوليو (1776م) اجتمع ممثلو المستعمرات في مؤتمر في فلادلفيا، وأعلنوا استقلال المستعمرات عن إنجلترا استقلالاً تاماً، واعتبار كل مستعمرة دولة حرة مستقلة؛ وذلك بعد الثورة ضد المستعمر الإنجليزي؛ نتيجة فرض الضرائب على تلك المستعمرات³، ثم أقامت المستعمرات فيما بينها اتحاداً تعاهدياً ضم ثلاث عشرة دولة، وهي المستعمرات السابقة التي كانت خاضعة للتاج البريطاني، وفحواه سيادة كل دولة والمساواة فيما بينها، وقد كان الاتحاد التعاهدي ضعيفاً يوشك أن لا يحقق لتلك الدول الجديدة أي غرض من التي كانت تسعى إليه، فعقد مؤتمر من مندوبي تلك الدول في فيلادلفيا عام (1787م)، وتكون من خمسة وخمسين مندوباً، وكان الهدف من المؤتمر إعادة النظر في نصوص اتفاقية الاتحاد التعاهدي⁴.

على أن حرية الولايات المتحدة الأمريكية واستقلالها لم يتقرر بصورة فعلية، ولم يُعترف بها إلا عام (1788م) بمؤتمر باريس؛ حيث انتقلت الأمة الوليدة، كما قال عنها أحد المؤرخين الأمريكيين من الضعف إلى القوة، ومن الفوضى إلى النظام، وقال أيضاً (وليم بيت الكبير) رئيس وزراء إنجلترا: إنَّ دستور الولايات المتحدة الأمريكية سوف يكون نموذجاً لكافة

¹ _الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 53

² _مناور، غازي، مرجع سابق، ص 174 وفي هامشها يقول الدكتور عبد الحميد متولي أن السبب الذي دعى إنجلترا إلى منحها هذا القدر من التحرر لأنها لم يكن باستطاعتها أن تضيق الخناق على تلك المستعمرات نظراً لكثرة ما كان يقوم بها من الثورات هذا من ناحية وليعد المواصلات بينها وبين إنجلترا من ناحية

متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج 1، ط 6، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1999، ص 249

³ _الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 69 وانظر كذلك، مناور، غازي، مرجع سابق، ص 173-176

⁴ _الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 153-154

الدساتير في المستقبل، وموضوع إعجاب الأجيال القادمة¹ وقد وضع هذا الدستور قبل نشأة النظام البرلماني العصري في العالم، ذلك أن النظام البرلماني في صورته الراهنة لم تستقر أوضاعه الأساسية في بريطانيا وفرنسا وبلجيكا، إلا بعد سنة (1830م)؛ أي بعد وضع الدستور الأمريكي بخمسين عاماً تقريباً².

أولاً: الرئيس في النظام السياسي الأمريكي

الرئيس هو الحلقة المركزية بالنظام السياسي الأمريكي، فهو رئيس الدولة ورئيس

الحكومة مما يعني أن له سلطات واسعة، فهو الذي يعطي للنظام طابعه الرئاسي، ومن ثم دعي النظام الرئاسي، فالرئيس الأمريكي يسود ويحكم في ذات الوقت³.

فإذا كان الدستور الأمريكي قد اتخذ من أسلوب الانتخاب غير المباشر للرئيس الأمريكي طريقاً لانتخاب الرئيس، إلا أن العرف الدستوري قد ساهم في تحول هذا الأسلوب إلى أسلوب مباشر، وكان ذلك نتيجة عدة عوامل، كما أن قوانين الولايات المتحدة والضرورات السياسية قد ساهمت في تعقيد ذلك الاختيار⁴. والدستور الأمريكي اشترط أن تكون مدة الرئاسة أربع

¹ _ بك، زهير مردم، مرجع سابق، ص31؛ وينظر محفوظ، عبد المنعم، الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص270

² _ ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص568-569

³ _ حسني، علي، مرجع سابق، ص175؛ وينظر العظمة، فاطمة، مرجع سابق، ص21؛ وينظر شيحا، إبراهيم، مرجع سابق، ص84-85

⁴ - ويجتاز الرئيس أربع مراحل للوصول إلى البيت الأبيض وهي بالترتيب مرحلة ترشيح الحزب له ثم انتخاب المجمع الانتخابي من جانب الولايات فيقوم الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي بكل ولاية باختيار مندوبين لهما خلال مؤتمر الحزب أو الكونغرس حيث يتم اختيار مرشح واحد لكل حزب ثم انتخاب الناخبين الكبار ويبلغ عدد أعضاء هيئة الناخبين الكبار 538 ناخباً على أن لا يكونوا من النواب ولا من الشيوخ ويكون ذلك عادة يوم الثلاثاء من الأسبوع الأول من شهر أكتوبر خلال السنة الانتخابية الرئاسية ثم مرحلة الانتخاب من طرف هيئة الناخبين الكبار والذي يتم عبر الاقتراع باللائحة وعلى أساس الأغلبية مما يضيع حظوظ النجاح لكثير من المرشحين إلا أن الفارق يكون ضعيفاً والواقع أنه منذ المرحلة الثانية يكون واضحاً من هو المرشح الفائز ثم ترسل القوائم إلى مجلس الشيوخ

م 2 فقرة 1 من دستور الولايات المتحدة 17 سبتمبر 1787؛ وينظر أبو النجا، عادل مرجع سابق، ص41؛ وينظر حسني، علي، مرجع سابق، ص176؛ وينظر حسين، عثمان، مرجع سابق، ص254-260؛ وينظر رباط، ادمن، مرجع

سابق، ص494-499؛ وينظر عصفور، سعد، مرجع سابق، ص215

سنوات، وحظر تولي منصب الرئاسة بأكثر من فترتين¹، كما جعل المدة ذاتها لنائب الرئيس الذي ينتخب معه بنفس الوقت².

وتستقل السلطة التنفيذية عن الكونجرس في عدم خضوع الوزارة للمساءلة السياسية أمامه وعدم جواز توجيه أسئلة واستجابات لهم من جانب أعضاء البرلمان³، وأما عن مسؤولية الرئيس أمام السلطة التشريعية، فإن رئيس الولايات المتحدة لا يكون مسئولاً سياسياً أمام الكونجرس، وفي ذات الوقت فإن الرئيس لا يستطيع حل أي من المجلسين، إلا أن الرئيس يخضع لقواعد المسؤولية الجنائية التي تسري على كل من يشغلون وظائف عامة مدنية في الحكومة الفدرالية، ويتم تحريك المسؤولية الجنائية بواسطة الكونجرس عن طريق الاتهام الجنائي؛ حيث يتولى مجلس النواب وحده سلطة اتهام الرئيس جنائياً بناءً على طلب لجنته القضائية، ويصدر قرار المجلس بالأغلبية البسيطة، وتكون محاكمة الرئيس في هذه الحالة أمام مجلس الشيوخ على أن يقسم الأعضاء اليمين قبل نظر القضية، ويرأس الجلسة رئيس المحكمة العليا، ويصدر قرار إدانة الرئيس بموافقة ثلثي أعضاء المجلس⁴، فالطريق الوحيد لعزل الرئيس قبل انتهاء مدته، هي تحريك الاتهام، ولا يواجه الاتهام نجاحاً كبيراً، وإذا صادف نجاحاً فلا يستطاع تحريكه، إلا في أوقات متباعدة، والاتهام ليس ميسور الاستعمال إلا في الخيانة العظمى

¹ وتنتهي صلاحية الرئيس بالوفاة، الاستقالة، الإعلان عن عدم قدرته كلياً أو جزئياً عن ممارسة اختصاصاته، انتخاب رئيس جديد بدلاً عنه، انتهاء مدة دورتين رئاسيتين متتبعيتين بانتخابه مرتين، أن يقرر عدم ترشيح نفسه بعد انتهاء الدورة الرئاسية الأولى، إدانته من قبل البرلمان؛ وينظر الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 65-66 للمزيد راجع، ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 570-581

² _ فقد كان الانتخاب في البداية يستند إلى العرف وقد رفض الرئيس الأول للولايات المتحدة جورج واشنطن تولي الرئاسة لثلاث فترات متوالية برفضه تولي فترة ثالثة ويمكن القول ان خروج الرئيس روزفلت عن هذا العرف وتوليئه الرئاسة لأربع مرات كان لأسباب الحرب العالمية الثانية وهي الحالة الوحيدة في التاريخ الأمريكي م 2 فقرة 2 من الدستور الأمريكي ؛ وينظر بيك، زهير مردم، مرجع سابق ، ص 34 ؛ وينظر أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 48

³ _ سبيوني، عبد الغني، مرجع سابق، 202

⁴ _ بركات، عمر فؤاد أحمد، مرجع سابق، ص 22

أو الرشوة¹، أو غير ذلك من الجنايات، أو الجنح الكبرى²، والعقوبة المقررة في هذه الحالة لا تتعدى الإقصاء من المنصب وتقرير عدم أهليته لتولي منصب رفيع، أو منصب يقتضي الثقة، ويتم بعد ذلك إحالة الشخص المدان إلى المحاكم العادية، وبالتالي إصدار الحكم عليه طبقاً للقانون، وفق ما أشارت له المادة الثالثة من الدستور³. ولكن ليس من الضروري أن يقضي الكونجرس بهاتين العقوبتين معاً؛ إذ إنه قد يكتفي بإقرار عقوبة الفصل فقط من المنصب دون العقوبة الثانية⁴.

ثانياً : السلطة التشريعية

يتألف الكونجرس من مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، ويتكون مجلس النواب من (435) عضواً، وهم ينتخبون من قبل سكان الولاية المنفردة لمدة سنتين بالنسبة لعدد السكان على أن يجري تمثيل كل دولة داخلية في الاتحاد حتماً بممثل واحد على الأقل⁵.

ويتكون مجلس الشيوخ من مائة عضو؛ أي أن كل ولاية داخلية في الاتحاد يمثلها في هذا المجلس عضوان لمدة ست سنوات⁶.

⁵ وعرفت الخيانة بأنها شن الحرب ضد الولايات المتحدة أو الانضمام إلى صفوف أعدائها أو تقديم العون والتسهيلات لهم ولإثبات هذه الجريمة يكفي شهادة إثنين من الشهود للأفعال المذكورة أو إقرار في المحكمة؛ العنزوي، مرجع سابق، ص 220

² الاخواني، أنور، مرجع سابق، ص 488

² المدرس، مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقهاء الإسلامي دراسة مقارنة، ط1، الأردن، دار الإعلام، 2002، ص 57

³ ومن أمثلة الرؤساء الذين هوجموا بالانتهاك الجنائي الرئيس اندرو جونسون سنة 1868 إلا أن مجلس الشيوخ قد رفض إدانته ب 35 صوتاً ضد 19 وكان ينقص صوت واحد لعزله في حين صارع الرئيس ريتشارد نيكسون إلى الاستقالة في 8 آب عام 1974 قبل أن يدهمه مجلس النواب بالانتهاك وكان المجلس قد شكل في شهر مايو 1974 اللجنة القضائية للقيام بإعداد تقرير حول مسؤولية الرئيس في قضية ووترغيت؛ وينظر العنزوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص 218؛ وينظر المدرس، مروان، مرجع سابق، ص 81-82

⁵ ويشترط في الغالب أن يكون قد أتم 25 من عمره ويمضي عليه سبع سنوات وهو يتمتع بحقوق المواطنين في الولايات المتحدة وكان من الولاية التي انتخب منها ممثلاً، ينظر م 1 فقرة 1 من الدستور الأمريكي؛ وينظر متولي، وينظر عبد الحميد، مرجع سابق، 285؛ وينظر الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 207-224؛ وينظر العظمة، فاطمة، مرجع سابق، ص 23

⁶ م 1 فقرة 3 من الدستور الأمريكي؛ وينظر العظمة، فاطمة، مرجع سابق، ص 23

وتجري الولايات المتحدة انتخابات عامة كل سنتين لتجديد مجلس النواب تجديداً كاملاً

ولتجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ¹.

ومهمة الكونجرس الرئيسية هي سن القوانين، فيمارس المجلسان الاختصاصات التشريعية بالتساوي، باستثناء القوانين الضرائبية التي هي من حق مجلس النواب لوحده، وفي حالة تعارض المجلسين من حيث التصويت على مشروع قانون، فإنهما يشكلان لجنة وساطة لإعداد صيغة أخرى للمشروع تأخذ بعين الاعتبار رأي كل من المجلسين، وفيما إذا لم يحصل إتفاق فإنَّ المشروع يلغى، وأغلب مشاريع القوانين ترجع لمبادرة من مجلس النواب².

وكذلك يكون للكونجرس حقُّ تعديل الدستور³ بموافقة أغلبية الثلثين في كل مجلس، ويصبح التعديل نافذاً، إذا وافقت عليه السلطات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات، وقد تمَّ حتى الآن

والسبب الأساس وراء تكوين السلطة التشريعية من مجلسين يكمن في الرغبة في تحقيق نوع من التوازن بين الولايات الصغيرة والكبيرة من ناحية وإيجاد مظهر الدولة الواحدة من ناحية أخرى وإن كان مجلس الشيوخ هو الذي يقصد من ورائه تحقيق التوازن لأنه يقوم على أساس أن تمثل كل ولاية فيه صغر أو كبير حجمها، كثر أو قل عدد سكانها بشيخين اثنين ؛ وينظر الجمل، يحي، مرجع سابق ، ص155

¹ _ ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص569

حيث تنص الفقرة الثالثة بند (2) من المادة الأولى على ما يلي: (يقسم أعضاء مجلس الشيوخ مباشرة عقب اجتماعهم نتيجة لأول انتخاب الى ثلاث فئات متساوية بقدر الامكان ، وتخلو مقاعد الفئة الأولى من الشيوخ بعد انتهاء العام الثاني وتخلو مقاعد الفئة الثانية بعد انتهاء العام الرابع ، وتخلو مقاعد الفئة الثالثة مع نهاية العام السادس وبذلك يمكن انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين.

² _ 1 فقرة 7 من الدستور الأمريكي ؛ وينظر الغالي، كمال، مرجع سابق، ص 344؛ وينظر حسني، علي، مرجع سابق، ص180

³ _ للكونجرس أن يقترح كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة لذلك تعديل هذا الدستور أو أن يدعو بناءً على رغبة ثلثي المجالس التشريعية للولايات المختلفة الى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات تصبح في كلتا الحالتين جزءاً قانونياً من هذا الدستور من حيث جميع الأهداف والغايات عندما توافق عليها المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات المختلفة أو عندما توافق عليها مؤتمرات عقدت في ثلاثة أرباع الولايات أياً كانت وسيلة التعديل التي يقترحها الكونجرس بشرط ألا يتم قبل عام ألف وثمانية مائة وثمانية تعديل يؤثر بكيفية الدستور ويشترط ألا تحرم أية ولاية من حقها في المساواة في الاقتراع بمجلس الشيوخ بدون موافقتها فالكونجرس يملك صلاحية تعديل الدستور إذا أقرَّ التعديل كل من المجلسين بأغلبية الثلثين وبمصادقة ثلاثة أرباع المجالس التشريعية للولايات أو توافق عليها المؤتمرات في ثلاثة أرباع الولايات،

ولمجلس النواب في حالة حصول المرشحين على عدد متعادل من الأصوات ولم يظفر أي مرشح بالأغلبية ففي مثل هذه الحالة يقوم مجلس النواب باختيار رئيس الولايات المتحدة بالاقتراع السري من بين الخمسة الفائزين بأكبر عدد من الأصوات في القائمة ويشترط في هذه الحالة أن تؤخذ الأصوات بحسب الولايات على أن يكون ممثلي كل ولاية صوت

إدخال سبعة وعشرين تعديلاً على دستور الولايات المتحدة، ويستطيع الكونجرس أن ينتخب رئيس الولايات المتحدة، إذا لم يحز أحد المرشحين على الأغلبية¹

ولمجلس الشيوخ اختصاصات أخرى متميزة عن الصلاحيات المشتركة مع مجلس النواب، وهي صلاحية مراقبة نشاط رئيس الدولة، والمصادقة على تعيين كبار الموظفين الاتحاديين، مثل السفراء، والقناصل، وأعضاء المحكمة العليا، وكبار الموظفين، وله صلاحية المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين².

وقد حرص الدستور على أن يجعل من نائب رئيس الولايات المتحدة الذي تم انتخابه بجانب انتخاب رئيس الولايات المتحدة رئيساً أصلياً لمجلس الشيوخ، ورئيس مجلس الشيوخ لا يتمتع بحق التصويت في المجلس، إلا إذا اضطر إلى ذلك في حالة تعادل الأصوات³.

ومن حق مجلس الشيوخ أن يتحول إلى محكمة، إذا وجه مجلس النواب للرئيس أو لنائبه، أو لأحد كبار الموظفين اتهاماً جنائياً، والذي يفضي إلى (الامبيشمنت) التي تؤدي إلى الخلع، غير أن هذه المؤسسة لم تستعمل ضد أي رئيس، اللهم التهويل باستعمالها كما وقع بالنسبة للرئيس (نيكسون) غداة فضيحة التجسس على الحزب الديمقراطي المعروفة بقضية (وترغيت)⁴؛ حيث استقال الرئيس (نيكسون) سنة (1974م)، ومن قبله قدم الرئيس (انديوجنسون) استقالته سنة (1868م) و التهديد الذي لحق الرئيس كلينتون بعد فضيحته الأخلاقية مع مونيكا لونسكي وتصريحاته الكاذبة أمام المحقق الخاص ستار⁵.

واحد أو يشارك في ذلك أعضاء ثلثي الولايات وأن يحظى الاختيار بموافقة أغلبية جميع الولايات الذي يحصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين بعد إختيار الرئيس يصبح نائباً للرئيس وألا ينتقل الاختصاص بانتخاب نائب رئيس الولايات المتحدة من مجلس النواب إلى مجلس الشيوخ إذا أصبح بعد انتخاب الرئيس لاثنتين من المرشحين أو أكثر عدد متساو من الأصوات فيكون عندها لمجلس الشيوخ أن يختار من بينهما نائب الرئيس بالاقتراع السري ؛ ينظر الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 60-61

¹ _ الجمل، يحيى، مرجع سابق ، ص 158

² _ مناور، غازي، مرجع سابق ، ص 198 ؛ وينظر حسني، علي، مرجع سابق، ص 179

³ _ مناور، غازي، مرجع سابق، ص 199 نقلاً عن محسن خليل، مرجع سابق ، ص 424

⁴ _ ووترغيت فندق في وسط العاصمة واشنطن، <http://ar.wikipedia.org/wik> .

⁵ _ حسني، علي، مرجع سابق، ص 179، و <http://ar.wikipedia.org> .

الفرع الثاني : مقومات النظام الرئاسي :

يعتبر النظام الدستوري الأمريكي هو النموذج الأمثل للنظام الرئاسي؛ لذلك ستقوم الباحثة بإلقاء الضوء على مقومات النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية¹. ويقوم النظام الرئاسي على ركنين أساسيين، هما: شدة الفصل بين السلطات، وممارسة السلطة التنفيذية بصورة فعلية من قبل رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة (فردية السلطة التنفيذية).

أولاً : شدة الفصل بين السلطات

يعتمد النظام الرئاسي على الفصل الجامد والمطلق بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية؛ بمعنى أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها دون إمكان أن تشاركها سلطة أخرى في ذلك الاختصاص². وكل من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية تستمد وجودها في النظام الرئاسي من الشعب مباشرة ، فالشعب هو من ينتخب أعضاء المجالس التشريعية، وهو كذلك من يقوم بانتخاب ممثل السلطة التنفيذية، ألا وهو الرئيس³.

وتتمثل مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية بالاستقلال التام عن السلطة التشريعية، فلا نفوذ للبرلمان على رئيس الدولة؛ فرئيس الدولة يعتبر على قدم المساواة مع البرلمان ، وهو، أيضا ، من يعين المستشارين (السكرتاريون) ويعزلهم وتحقق مسؤوليتهم أمامه وحده⁴.

وكذلك لا يجوز أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، وعندما يدخلون مجلس البرلمان، يدخلون بصفتهم الشخصية كأفراد عاديين، ويجلسون على شرفة الزائرين، فلا يكون

¹ _حسني، علي، مرجع سابق، ص175

² _الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص51

³ _ الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص152

⁴ _ مناور، غازي، مرجع سابق، ص 179

لهم الحق في الاشتراك بالمداولات، أو المناقشة، ولا حق التصويت¹. كما لا يجوز محاسبة الوزراء عن أعمالهم أمام البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والاستجابات إليهم، أو سحب الثقة كما هو الشأن في النظام البرلماني؛ لأنهم مسئولون أمام رئيس الدولة فقط²

ومن مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية³، أنّ الحكومة ليس لها الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العامة، وليس لها الحق في حل أي من مجلسي البرلمان، ولا يحق للحكومة حق اقتراح القوانين؛ ولكن في الأمور الهامة يجوز لرئيس الولايات المتحدة أن يوجه رسالة خاصة إلى الكونجرس، يوصيه بذلك الأمر الهام.

بالمقابل تتفرد السلطة التشريعية في وضع الميزانية، ويحق لسكرتير المالية أن يبين حاجات الحكومة في خطاب يرسله للبرلمان كل عام⁴. وإنّ كان النظام الرئاسي يقوم على شدة الفصل بين السلطات، إلا أنّ هذا المبدأ ليس مطلقاً، بل ترد عليه بعض القيود ويتمثل أهمها بما يلي :

حق رئيس الدولة بالاعتراض التوقيفي؛ حيث يحق لرئيس الدولة أن يعترض على أي قانون في حدود عشرة أيام من موافقة البرلمان عليه؛ فإذا لم يوافق عليه البرلمان من جديد بأغلبية

¹ _ شيحا، إبراهيم، مرجع سابق، ص100نقلًا عن سعد عصفور , المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، 1981، ص245

² _ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 190؛ وينظر بيسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص200؛ وينظر عثمان، حسين عثمان، مرجع سابق، ص 267

³ _ العظمة، فاطمة، مرجع سابق، ص25

⁴ _ ومن مظاهر استقلال السلطة القضائية عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إن القضاء يتم انتخابهم من قبل الشعب ويعاب على انتخاب القاضي من قبل الشعب أنه ممكن أن يعطي القاضي التدخل في الشؤون السياسية بينما يجب أن يتمتع بالنزاهة عن السياسة والخضوع للأحزاب ويظهر وضوح استقلال السلطة القضائية من خلال عدم إمكانية تعديل البرلمان لنظام المحكمة الاتحادية العليا إلا بشروط التي تتبع عند تعديل الدستور وبنفس الإجراءات. للمزيد، راجع شيحا، إبراهيم، مرجع سابق ، ص102-104؛ وينظر حافظ، محمود، الوجيز والنظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، بيروت، دار النهضة العربية، 1976، ص200؛ وينظر مناور، غازي، مرجع سابق، ص180

وأما قضاة المحكمة العليا الاتحادية فيتم تعيينهم وليس انتخابهم من قبل الرئيس ولمدى الحياة وعددهم (9)،

http://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_the_United_States

تثني الأعضاء في كل من المجلسين سقط القانون¹، مقابل موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار القضاة والموظفين في الدولة، وعلى نفاذ المعاهدات التي تبرم مع الدول الأخرى².

وكذلك يجوز لسكرتير المالية أن يقدم للبرلمان تقارير وبيانات فيما يتعلق بالمسائل المالية، ويقدم هذه التقارير والبيانات كتابة سنوياً، ويتضمن مصروفات المصالح العامة في السنة الجديدة، والمبالغ المطلوبة لإمكان الصرف على مختلف المصالح، وللبرلمان الحرية المطلقة بإقرار الميزانية³.

وممكن إيجاد الرقابة في داخل السلطة الواحدة فمثلاً، في الكونجرس لا يرفع القانون للمصادقة عليه من قبل الرئيس، إلا بعد إحالة أحد مجلسي الكونجرس مشروع القانون إلى المجلس الآخر، وإدخال التعديلات عليه وإقراره من قبل المجلسين⁴. وفعلياً تكون العلاقة بين السلطات قائمة على مبدأ الفصل الشكلي مع التعاون الموضوعي.

ثانياً : فردية السلطة التنفيذية

- الرئيس في النظام الرئاسي منتخب بوساطة الشعب، ويجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة، ويتم انتخابه بالاقتراع العام، سواء أكان الاقتراع مباشراً، أو غير مباشر؛ وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان، فهو ممثل الأمة في مباشرة رئاسة الدولة وممارسة السلطة التنفيذية معا⁵.

¹ _ الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1969، ص297-298

² _ بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص200.

³ _ ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص582.

⁴ _ الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص55.

⁵ _ بسيوني، عبد الغني، مرجع سابق، ص199.

ويملك الرئيس في النظام الرئاسي حق ممارسة جميع مظاهر الحكم في الدولة دون الوزراء، ويرسم الرئيس السياسة العامة، ويقع على عاتق الوزراء تنفيذ السياسة التي يرسمها الرئيس، فهو يسود ويحكم في ذات الوقت¹.

وبالتالي لا يوجد في النظام الرئاسي مجلس للوزراء، وإنما يوجد معاونون للرئيس ويطلق عليهم اسم السكرتيرين، أو الأمناء، أو معاونين، ويقوم الرئيس بتعيينهم، ويتحمل مسؤولية اختيارهم أمام الشعب وكذلك للرئيس حق عزلهم².

ويكون الرئيس في الولايات المتحدة القائد العام للجيش، وأسطول الولايات المتحدة والقوات المسلحة لها، ويتولى المفاوضات السياسية التي تجري مع الدول الأخرى من قبل رؤساء الوزارة، فالرئيس (ويلسون) هو الذي رأس وفد الولايات المتحدة الأمريكية في مؤتمر فرساي عام (1911م)³. وبالتالي تكمن قوة الرئيس في الولايات المتحدة في أنه يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة⁴، وأنه يتم انتخابه من قبل الشعب⁵.

• **الوزراء :** الوزارة في النظام الرئاسي هي العنصر الثاني في السلطة التنفيذية، ويقوم الوزراء بمساعدة الرئيس في تنفيذ القوانين، وإدارة شؤون البلاد، وتساعده أيضا فئة من المستشارين والمساعدين، ولكل من هؤلاء دائرة يترأسها، وليس لهم أية صفة سياسية؛ لأنهم تابعون بصورة مباشرة للرئيس، كما أنهم مسئولون أمامه عما يقدمون له من أعمال، وأما سلطتهم فيستمدونها منه⁶.

وإذا كان النظام الرئاسي لا يعرف ما يسمى بمجلس الوزراء كهيئة متضامنة تملك حق التقرير، فإن ذلك لا يعني انعدام فكرة اجتماع الرئيس بوزرائه، فهو يستطيع أن يدعوهم

¹ _ شيجا، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 85

² _ الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 152

³ _ العظمة، فاطمة، مرجع سابق، ص 21

⁴ _ مناور، غازي، مرجع سابق، ص 185-186

⁵ _ سعد عصفور، مرجع سابق، ص 214 و ص 244 وما بعدها

⁶ _ بك، زهير مردم، مرجع سابق، ص 41

للتشاور، مجرد التشاور، والمناقشات التي تدور في الاجتماعات التي لا يقصد بها سوى إبداء وجهات النظر فيما يعرضه الرئيس من موضوعات، وتقديم المقترحات بشأنها دون أن يكون الرئيس ملزماً بالأخذ بأيّ من توصيات أي وزير¹.

المطلب الثاني: دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية

هل للرئيس الأمريكي الحق في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وفي مخاطبة البرلمان؟ هذا ما سنجيب عليه في فروع هذا المطلب.

الفرع الأول : حق الرئيس الأمريكي في اقتراح القوانين

إنّ سلطة الرئيس في العملية التشريعية إيجابية وسلبية في آن واحد، فهي تشمل حق توجيه المجلسين بإقرار تشريع معين، وحق الاعتراض، فللرئيس أن يوصي البرلمان بأن يقر من التدابير ما يرى صوابه وضرورته، وتظهر توصيات الرئيس عادة في شكل رسالة عامة توجه إلى المجلسين عند افتتاح الدورة، كما يصح أن تتخذ شكل رسالة خاصة توجه إلى البرلمان من وقت إلى آخر².

ويمكن اعتبار رسالة الرئيس الأمريكي نواة لحقه في اقتراح القوانين، رغم خلو الدستور من ثمة نص يمنح الرئيس الأمريكي سلطة اقتراح القوانين، ولكن دواعي العمل وكون الرئيس قريباً من موقع الأحداث، هي التي حتمت منه هذه الصلاحية، ومن ثم فقد أعطى حق توجيه الكونجرس لإصدار تشريع في مجال معين يراه ضرورياً ولزماً، وإن كان الأمر يظل مجرد اقتراح³.

وقد باشر الرؤساء الأمريكيون هذا الحق بعرض مشروعات القوانين على الكونجرس ابتداء من أول رئيس للولايات المتحدة (جورج واشنطن) وطوال التاريخ الدستوري الأمريكي

¹ _الطماوي، سليمان، مرجع سابق ، ص326

² _الأهواني، أنور، مرجع سابق ، ص 490

³ _أبو النجا، عادل، مرجع سابق ، ص 69، نقلاً عن يحيى السيد الصباحي ، الخلافة الإسلامية والنظام الرئاسي ، رسالة دكتوراه منشورة، جامعة عين شمس، 1993، ص 273

وحتى الآن¹؛ فقد أعلن الرئيس (واشنطن) في أول خطاب سياسي له أمام الكونجرس في (30 إبريل 1789م) " إنني سوف أعمل بكل جهدي على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، فأرجو من السادة أعضاء الكونجرس ألا يدفعوني إلى استخدامه، خاصة بأنني لا أعتبره مجرد حق للرئيس، وإنما واجب عليه " ولذلك تضمنت رسائل الرئيس (واشنطن) إلى الكونجرس مقترحات قانونية خاصة فيما يتعلق بمجال إبرام القروض الوطنية والأجنبية، فقد صيغت مشروعاته بصورة مواد قانونية مرقمة، حدد فيها المبادئ العامة للمشروع، وبين شكل القروض، واقتراح قيمة الفائدة، وقد ناقشت مقترحاته ووافق عليها الكونجرس، ومن ذلك أيضاً رسالة الرئيس (جون أدامز) في (16 مارس 1797م) التي اقترح فيها اتخاذ بعض التدابير المتعلقة بأمن الدولة، وكذلك ما تضمنته رسالة الرئيس (كليفلاند) إلى الكونجرس بتاريخ (12\2\1895م) اقترح فيها إقرار مبدأ حرية التجارة، وإلغاء التعرفة الجمركية، فوافق الكونجرس على اقتراحه².

وقد اختلف الفقهاء حول إعطاء هذا الحق للرئيس، فيذهب المتشددون في إنكار دور الرئيس الأمريكي في اقتراح التشريعات، إلى خلو الدستور من أي إشارة إلى حق الاقتراح في المسائل التشريعية المنصوص عليها في هذا القانون، يختص بها كونجرس الولايات المتحدة، وبالتالي استبعاد السلطة التنفيذية من عملية التشريع ومن هؤلاء الفقهاء (Esmein)³.

ويرى مجموعة من الفقهاء من بينهم (Barker \Pormer) أن خطى الكونجرس في منتهى البطء، ولا تتناسب مع التغيرات السريعة للعالم السياسي المعاصر؛ حيث أصبحت الأنظمة الحديثة غاية في التعقيد، وإن أعضاء الكونجرس ليست لديهم الخبرة والمعرفة المطلوبة، ويعتمدون على الخبراء للحصول على المعلومات، وأن الأزمات والحروب والضغوط الاقتصادية، خلقت الحاجة إلى ابتكارات جديدة، واكتشافات حديثة، وكل هذه الإمكانيات لا تملكها

¹ _الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 214

² _فهمي، عمر حلمي مرجع سابق، ص 64 وما بعدها

³ _حسين، داوود مراد، سلطات الرئيس الأمريكي، ط1، العراق، مركز الكتاب الأكاديمي، 2006، ص 198

مرسي، محمد ربيع، مرجع سابق، ص 136

إلا السلطة التنفيذية، التي يرأسها الرئيس؛ فكان من المنطق ضرورة حق الرئيس في اقتراح القوانين¹.

ويقوم الرئيس بمخاطبة الكونجرس عن طريق رسالة مكتوبة أو شفوية، ويلتزم الرئيس الأمريكي بإرسال حد أدنى من الرسائل، وهي الرسائل الثلاثة التي تجد أصلها في النصوص الدستورية والتشريعية، وفيما عدا هذا، يمكن للرئيس أن يغرق الكونجرس بفيض من رسائله، كلما قدر مناسبة التخاطب معه، وبالتالي فإنّ من الرسائل ما هو ملزم، ومنها ما هو اختياري².

وأول الرسائل الملزمة رسالة الاتحاد وتنظمها المادة (312) من الدستور الأمريكي ويوجهها الرئيس للكونجرس في بداية دور الانعقاد العادي، ويقوم بتلاوتها في الكونجرس وتتضمن عنصرين: الأول تقرير يكشف فيه الرئيس عن كشف حسابيه عن النشاط الحكومي والإداري في خلال العام السابق، وآخر خطاب توصيه يتضمن توصيات الرئيس للكونجرس بما يراه ضرورياً ومهماً، وقد أجمع غالبية الفقهاء على أن رسالة حالة الاتحاد في حقيقتها برنامج حزبي يتضمن الأركان الأساسية لسياسة الرئيس الذي سوف ينتهجها في الفترة المقبلة وذلك كي يحيط الكونجرس علماً بهذه السياسة، ونقلها من حيز التخطيط إلى حيز التطبيق.

وثاني هذه الرسائل يرجع إلى قانون الميزانية والمحاسبة الصادر في (21-6-1921م) ويوجهها الرئيس بعد عدة أيام من رسالة حالة الاتحاد، وهي تتضمن تفاصيل البرنامج المالي للحكومة ومشروع الميزانية المقدم إلى الكونجرس³.

أما ثالث هذه الرسائل، فهي الرسائل الاقتصادية، أو ما أستخدم البعض على تسميتها بالتقرير الاقتصادي، وهذه الرسالة تضع خطوطها العريضة لجنة المستشارين الاقتصاديين، فهي عبارة عن دراسة عميقة عن حالة الاقتصاد الأمريكي، من ناحية العمل والاستثمار

¹ _ مرسي، محمد ربيع، مرجع سابق، 135

² _ حسين، داوود، مراد، مرجع سابق، ص 200؛ وينظر أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 69-70

وينظر متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 291؛ وينظر الغالي، كمال، مرجع سابق، ص 351

³ _ أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 70

والخطط اللازمة لإنمائه، وهو تأمين الطاقات والموارد واستغلالها، وهذه الرسالة تستمد من أحكام القانون الصادر في (20) فبراير سنة (1946م)، ويمكن للرئيس في غير هذه الحالات أن يتصل بالكونجرس مستخدماً أسلوب الرسالة، كلما طرأ ما يوجب ذلك في أثناء دور الانعقاد؛ لذلك فقد جرى العمل على أن يقوم الرئيس بإرسال ما يقرب من إحدى عشرة رسالة سنوية إلى جانب الرسائل الثلاث الملزمة، أي بواقع رسالة كل شهر، فالمسألة رهن بتعدد المناسبات التي يقدر الرئيس ضرورة اتصاله بالكونجرس بصدها، وتسمى هذه الرسائل بالرسائل الاختيارية، أو العارضة، أو الخاصة، وقد توالى رسائل الرئيس كيندي في خلال المائة يوم الأولى من رئاسته فوجه (35) رسالة متتالية إلى الكونجرس، ويعتبر الرئيس (روزفلت) من أكثر الرؤساء استخداماً لحق الرسالة؛ حيث قام بإرسال حوالي (73)، وبعث الرئيس (ليندون جونسون) ما يقارب من (89) رسالة خلال الدور التشريعي الأول للكونجرس، والفرق ما بين الرسائل الاختيارية، والإجبارية أن الدستور في الأولى ترك للرئيس سلطة تقرير مناسبتها على عكس الثانية¹.

ويكمن دور الرسالة بأنها تعتبر إحدى وسائل العلم؛ إذ تلعب دوراً خطيراً، ذلك أن الكونجرس يستمد معلوماته الأساسية من الحكومة، التي تمثل المصدر الأول للمعلومات سواء بالمسائل الداخلية أو الخارجية².

وتعتبر الرسالة كذلك وسيلة اتصال رسمية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتُعين

الرئيس على أداء واجباته الدستورية¹.

¹ _ العزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص 153 - 157 ؛ وينظر ، حسين، داوود مراد، مرجع سابق، ص 212-213؛ وينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 57 - 60؛ وينظر أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 69 - 70 بيك، زهير مردم، مرجع سابق، ص 38

² _ فيما يتعلق بالمسائل الداخلية تشتد حاجة الكونجرس إلى خبرة الإدارة العليا بالنسبة للموضوعات الضخمة بسبب صعوبة الإعداد الفني للقرارات المتعلقة بتنظيم هذه المشروعات وخاصة في كل ما يجب عن المطالبة الفيدرالية الملحة أما في المجال الخارجي فالرئيس يعتبر نقطة الارتكاز الرئيسية في رسم سياسة بلاده وتوجيه الشؤون الخارجية مستعيناً في ذلك بمتخصصين وشتى الكفاءات الفنية. ؛ ينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 60 - 61

ورسالة الرئيس ليس لها شكل معين في إيدائها، فقد كان الرئيس الأمريكي يضطر إلى الذهاب إلى الكونجرس لإلقائها، وقد حدث هذا في عهد كل من الرئيسين: (جورج واشنطن) و(جون آدمز)؛ ولكن منذ عهد الرئيس (جيفر سون) أخذت الرسالة شكلاً مكتوباً، اعتقاداً من الرؤساء بأن ذلك الأسلوب يوفر وقت الكونجرس، ويعفي الرئيس من الرد الفوري على مناقشات الأعضاء، وقد ظل هذا التقليد سارياً حتى بداية عهد الرئيس (وودر ويلسون) الذي لجأ إلى أسلوب (جورج واشنطن) ، وذلك حتى يضمن لرسالته أثراً قوياً في نفوس أعضاء الكونجرس، وقد درج العمل منذ عهد الرئيس (روزفلت) على أن يذهب أحد الوزراء إلى الكونجرس لقراءة رسالة الرئيس، ثم يتولى الرئيس بعد ذلك تلاوة رسالته بنفسه²

ولم يعد أحد يجروء بعد عام (1897م) على الإدعاء بأنّ ليس للرئيس حق التشريع؛ حيث أعلن الرئيس (ماكنلي) وقف التعيينات إلى أن يوافق البرلمان على إصلاح التعرفة الجمركية، وهكذا ضرب الرئيس بالصميم فأصاب الهدف، وكانت الضربة حاسمة وسرعان ما وافق البرلمان على المشروع³.

وحتى أعضاء البرلمان فيعتزفون بحق الرئيس في اقتراح القوانين، ويستعينون بنفوذه وسلطته، وهكذا أعلن أحد أعضاء مجلس الشيوخ ويدعى (مورجان) في (7) يناير سنة (1901م) أنّ رفض مشروعات القوانين المتعلقة بقناة (نيكا راجوا) يعتبر إهانة خطيرة موجهة إلى الرئيس، ويؤثر الرئيس أيضاً في التشريع بخطاباته، التي يوجهها إلى رؤساء اللجان البرلمانية، وأنّه لسرور كبير وشرفٌ عظيم أنّ تُقرأ على المجلس مثل هذه الخطابات، بل يكون لأحدها أثر أعظم من الأثر الذي تتركه رسالة يوجهها الرئيس إلى أحد المجلسين⁴

¹ - فالرئيس الأميركي يحتل مكانة الصدارة في النظام ولذلك فهو يطالب بوصفه رجل الأمة المختار بأن يقود الحكومة بمعناها الواسع الذي يعني مجموع السلطات التشريعية والتنفيذية وأن يحقق برنامج الحزبي ويدفع السلطة التشريعية على توفير المناخ المناسب لتحقيق سياسته فالكونجرس وجد لتبعية الرئيس؛ ينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق ، ص 61-62

² - عصفور، سعد، مرجع سابق، ص 238

أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 71 نقلاً عن يحيى الصباحي، مرجع سابق، ص 270

³ - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 495

⁴ - الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 494

بالإضافة إلى مشروعات القوانين التشريعية التي يقدمها الرئيس للكونجرس؛ فإنه يلعب دوراً هاماً وأساسياً في اقتراح القوانين المالية، وذلك بتقديمه للكونجرس مشروع الميزانية السنوية للدولة بعد إعداده بمعرفة مكتبه¹.

وفي قانون عام (1909م) والذي نص فيه على سلطة وزير المالية في إخطار الرئيس بتوقعات الحكومة المختلفة، وعلى الرئيس أن يوضح وجهة نظره في هذه المطالب، عندما يعرض رسالة الاتحاد خاصة فيما يتعلق بكيفية تخفيضها، وله أن يوصي الكونجرس بإتباع هذه الوسيلة أو تلك، أو اللجوء لفرض ضرائب جديدة لتغطية عجز الميزانية؛ ولكن هذا القانون أعطى الرئيس حقاً محدوداً في اقتراح المسائل المتعلقة بالنفقات العامة؛ حيث إنه ليس للرئيس سوى تعديل المطالب الحكومية المقدمة إلى الكونجرس، في حالة تجاوزها للحد المعقول، ولا يملك حق اقتراحها ابتداءً، وعلى عكس ذلك، فقد احتفظ القانون للرئيس بسلطات واسعة في خلق موارد جديدة².

وذلك إلى حين اضطرار الكونجرس إلى إصدار قانون الميزانية والإنفاق، سنة (1921م) الذي اعترف للرئيس بسلطات واسعة في مجال إعداد الميزانية³.

¹ _ الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 215

² _ للمزيد راجع، فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 74-79

³ _ وقد نص القانون على أن يقوم الرئيس بعرض الميزانية السنوية على الكونجرس وله أن ينشئ لمعاونيه مكتباً للميزانية ويختص المكتب بجمع توقعات الإنفاق والتوفيق بينهما ودفع المكاتب الفدرالية إلى التأثير في شأن مطالبها المالية وعدم إقرارها إلا بموافقة إلام المكاتب الحكومية بتقديم المستندات التي يقدر ضرورتها والقيام بفحصها واستخلاص النتائج منها وجمع كل النصوص المالية وتحديد طرق جديدة لعرض الميزانية وتشجيع الأبحاث التي تستهدف تحقيق الوفرة الاقتصادية والفاعلية في مجال المرافق العامة؛ وينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 77-78

الفرع الثاني : حق الرئيس الأمريكي في التصديق على القوانين والاعتراض عليها .

يعطي الدستور الأمريكي لرئيس الدولة المتحدة حق الموافقة على مشروعات القوانين وغيرها من القرارات، التي يوافق عليها مجلس البرلمان، ويجب عليه أن يوافق عليها خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمها إليه، وإلاّ اعتبر المشروع قانوناً صالحاً للتنفيذ، ما لم يتم الاعتراض عليه خلال هذه المدة¹، وألاّ يعاد للبرلمان لإعادة النظر فيه، فإذا وافق عليه البرلمان مرة أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين، صدر القانون، وإلا سقط القانون إذا لم تتوافر تلك الأغلبية²، وقد أقرّ حق الفيتو للرئيس؛ ليكون في مثابة سلاح في يده، ليحول دون ما قد يأتيه البرلمان من استبداد وطغيان، أو تصرف صادر عن تسرع أو إصدار قانون يرى الرئيس منافاته للدستور³.

فجميع القوانين يجب عرضها على رئيس الدولة للمصادقة عليها، وتحقيقاً لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكي لا تشتت إحداهما على الأخرى⁴.

ويستعمل رؤساء الولايات المتحدة حق الاعتراض عدة مرات في العام الواحد، بدون أن يثير ذلك غضب البرلمان واحتجازه، وقد لجأ بعض الرؤساء كالرئيس (كولج) إلى تسبب اعتراضه بحزم وشدة، ولا يخفى انتقاده لسياسية البرلمان، وأكثر البعض الآخر من استعمال هذا الحق كالرئيس (كلافلاند) حتى أصبح يعرف بالرئيس فيتو، واعترض الرئيس (فرنكلين روزفلت) في سنة (1935م) على عدة قوانين ثانوية، سنّها البرلمان في (12 مايو سنة 1935م) على الخصوص اعترض على القانون القاضي بزيادة مكافئة جنود الحرب القدماء،

¹ _العنزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص 171 نقلاً عن وحيد رأفت وايت إبراهيم، القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العربية، 1937، ص 343

متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 298_ 304

² _ وهذا هو الاعتراض التوفيقي إذ لا يترتب عليه وقف القانون نهائياً وإنما وقف القانون وورده إلى البرلمان فإذا أقره ثانية بأغلبية معينة فإن القانون يصدر رغم اعتراض الرئيس عليه وهو العكس حق الاعتراض المطلق أو حق التصديق الذي لا يوجد إلا في بعض الأنظمة الملكية فإذا قام الملك بالاعتراض على قانون أقره البرلمان يؤدي إلى وقف القانون بصفة نهائية . الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 215

³ _العبودي، محسن، مرجع سابق، ص 60؛ وينظر عثمان، حسين عثمان، مرجع سابق، ص 275

⁴ _حسين، داوود مراد، مرجع سابق، ص 214؛ وينظر بيك زهير مردم، مرجع سابق، ص 38

نظراً لما سببته عليه من تكليف خزانة الدولة بمليارين ونصف المليار من الدولارات، ولكن وافق على القانون المذكور ثانية مجلس النواب في يناير سنة (1936م) بأغلبية (324) صوتاً ضد (61) ،ومجلس الشيوخ بأغلبية (76) صوتاً ضد (19) ، ولما كانت هذه الأغلبية في كل من المجلسين يزيد على الثلثين، فقد نفذ القانون، بالرغم من فيتو رئيس الدولة¹، فقد بلغ عدد مرات الاعتراض (لفرانكلن روزافلت) (635) مرة طوال فترة حكمه، وقد تفاوتت مرات الاعتراض التي قام بها الرؤساء طوال فترة حكمهم، فلم يرق كل من (جون أدامز) و (توماس جيفرسون) و(جون كونييس) و (أدامز) و (وليم هاريسون) و (راشاري تايلور) و(ميلر فيلمور) و(جيمس غارفيد) بالاعتراض ولا لمرة واحدة².

وأما عن صور الاعتراض فهي³:

أولاً: الاعتراض الصريح

إذا قدم مشروع القانون إلى الرئيس الأمريكي قبل فض دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة أيام، فإن الدستور يخول له السلطة في الاعتراض عليه، وذلك برفض توقيعه وإعادةه إلى المجلس الذي اقترحه أولاً، مصحوباً ببيان عن أوجه اعتراض الرئيس على هذا المشروع، ولكن هذا الاعتراض لا يترتب عليه زوال مشروع القانون، أو اعتباره كأن لم يكن، وإنما يترتب عليه ضرورة إعادة بحث مشروع القانون مرة ثانية، بواسطة الكونجرس، وتقرير مصير القانون بناءً على ذلك البحث، ولذا فقد أوجب الدستور على المجلس، الذي أعيد إليه

¹_الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص498 ؛ وينظر رباط، آدمون، مرجع سابق، ص 506

²_ فقد قام جيمس مونرو بالاعتراض مرة واحدة وجورج واشنطن مرتين وجيمس كيولك 3 مرات و ابراهام لنكون وارن هاردينغ 6 مرات وجيمس ماديسون وجيمس بوشانان 7 مرات وفرانكلن بيارس 9 مرات وجون تيلور 10 مرات واندر و جاكسون وشيسترارتو 12 مرة وروتر فور هابسن 13 مرة وبل كلينتون 17 مرة ووجون كيندي 21 مرة وأنسرو جونسون 29 مرة وليندون جونسون 30 مرة وجيمس كارتير 31 مرة وهيربرت هوفر 37 مرة وهاوارد تافلت 39 مرة ووليم مالك كينلي وريتشارد نيكون 42 مرة و بلجمين هاريسون وتومس ويلسون 44 مرة وجروج بوش 46 مرة وجون كولديج 50 مرة وميرالد فورد 72 مرة ورونالد ريجان 78 مرة و يتودور روز فلت 82 مرة واوليس كرانت 93 مرة وجروفر كليفلاند 170 مرة ودوايت ازنهور 181 وهاري ترومان 250 مرة نوزوفر كليفلاند 414 مرة . تابست،جوي،

حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط1، بيروت، المجد، 2008، ص641

³_عصفور، سعد، مرجع سابق، ص 242-243

مشروع القانون، أن يقوم بإدراج اعتراضات الرئيس على القانون كاملة في مضبطته ، ثم يقوم بإعادة بحث المشروع في ضوء هذه الاعتراضات، وفي هذه الحالة يتعين للموافقة على مشروع القانون أن يحظى بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين الذين يشكلون على الأقل النصاب القانوني للاجتماع بالطبع، وليست أغلبيتهم المطلقة فقط.

وبعد موافقة المجلس الأول يرسل مشروع القانون مرفقاً به اعتراضات الرئيس إلى المجلس الثاني، فيقوم هذا بإعادة دراسة المشروع، ويعد موافقاً عليه إذا ما وافق عليه ثلثا أعضائه، ويصبح قانون بالرغم من عدم موافقة الرئيس¹. وبما أن الرئيس زعيم أحد الحزبين الكبيرين الديمقراطي، أو الجمهوري فلا يعقل ان لا يكون له من الأنصار في أحد المجلسين ثلث عدد أعضائه، زائد واحد، وهو ما يكفي لمنع البرلمان من إقرار أي مشروع لا يرى الرئيس صوابه، أو ضرورته².

وهكذا فإن اعتراض الرئيس الصريح على مشروع القانون لا يترتب عليه القضاء النهائي لمشروع القانون، وإنما يترتب عليه فقط إيقاف سبيل تحوله إلى قانون، أي أنه اعتراض توقيفي فقط، يترتب عليه إعادة عرض المشروع على المجلسين اللذين يكون بمقدورهما إقراره شريطة حصوله في كليهما على الأغلبية الخاصة السابقة الذكر³.

ويشرح الرئيس أسباب رفضه للقانون، لإقناع الكونجرس بتعديل القانون في المعنى الذي يريده، ويمكن للرئيس الاعتراض على القانون، لأسباب تتعلق بالمضمون، أو بالشكل وذلك بعد أن كان يتم الاعتراض عليه، لأسباب دستورية ويرجع هذا التحول لسببين⁴:

1- استقرار قواعد الدستور، وحل معظم المشاكل التي ترتبت على حدائته .

¹ _أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 73

² _ حسين، داوود مراد، مرجع سابق، ص 218-219؛ وينظر الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص 500

³ _ ليله، محمد كامل، مرجع سابق ، ص 583

⁴ _ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق ، ص 178

2- تغيير النظرة إلى وضع الحكومة، وازدياد نفوذ الرئيس الفعلي، فلم تعد الحكومة شراً لا بد منه، أو دعوة إلى التهديد والطغيان، بل أصبحت المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية، وصاحب السلطة الفعلية التي يقصدها الشعب لبناء المدارس ورصف الطرق، هذا التحول يمكن إرجاعه إلى التفاف الأمة حول الرئيس وقت الأزمات.

ثانياً: الاعتراض الضمني أو ما يسمى إعتراض الجيب¹

يملك الرئيس نوعاً آخر من الاعتراض يسمى اعتراض الجيب، يستخدمه حينما يرسل إليه القانون من الكونغرس، للموافقة عليه في خلال عشرة أيام من استلامه و رغبةً منه في تعطيل إصدار القانون، فإنه يؤخر اعتراضه عليه إلى آخر يوم في المهلة، ريثما ينتهي دور الانعقاد العادي للكونغرس حتى يستحيل إعادة التصويت عليه في هذا الدور².

وبالتالي فإنّ الاعتراض الضمني لا يتم إلا في حالة واحدة فقط، وذلك عندما تنفض دورة انعقاد الكونغرس قبل انقضاء الفترة المحددة دستورياً للاعتراض، ودون أن يبدي الرئيس اعتراضاً على مشروعات قوانين قدمت إليه بعد إقرارها من الكونغرس، وفي نفس الوقت لا يوافق عليها خلال هذه المدة، ولو بعد فض دورة الكونغرس، في هذه الحالة يتم القضاء نهائياً على المشروع، ولكن يمكن إعادة بحثه في دورة أخرى³.

وهكذا يشترط لتوافر ما يعرف باعتراض الجيب من جانب الرئيس الشروط الآتية⁴:

1- أن تنفض دورة انعقاد الكونغرس قبل انقضاء عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى الرئيس.

2- أن لا يرفض الرئيس مشروع القانون صراحة ويعيده إلى الكونغرس قبل فض دورته.

¹ _ قد نص الدستور في المادة I المقطع 7 الفقرة 2 على هذا النوع من الاعتراض ولكن عبارة نقض الجيب لم ترد علنا إلا أثناء ولاية الرئيس السابق أندرو جاكسون 1837-1829؛ وينظر ثابت، جوي، مرجع سابق، ص 613

² _ الغنام، سامي، مرجع سابق، ص 215-216

³ _ العزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص 173-174

⁴ _ أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 74

3- أن لا يوافق الرئيس على المشروع خلال عشرة أيام من تقديم المشروع إليه، ولو تم ذلك بعد فض دورة انعقاد الكونغرس.

ولا يشير الدستور إلى ضرورة ذكر الرئيس أسباب نقد الجيب، إلا أن مثل هذا الإجراء العملي سيكون مطابقاً لروح الدستور، وسيشكل على الأرجح عملاً حكيماً من الناحية السياسية؛ لأن شرح أسباب نقد الجيب يمكن أن يستخدم لتهدئة جراحات الحساسيات السياسية¹.

ثالثاً: الاعتراض الجزئي

لا يحق للرئيس في الولايات المتحدة أن يعترض على جزء من مشروع القانون، ويوافق على بقية الأجزاء؛ إذ إنَّ عليه إما أن يوافق عليه ككل، أو يرفضه ككل، الأمر الذي قد يضطره إلى الموافقة على بعض بنود في المشروع، لم يكن ليوافق عليها، فيما لو قدمت إليه مستقلة عن البقية؛ وذلك نظراً لما يراه من فائدة، ولزوم للبنود الأخرى الواردة في مشروع القانون².

وقد ثارت الحاجة إلى الاعتراض الجزئي، عندما لجأ الكونغرس إلى اتباع ما يسمى بـ (Rider) ومؤدى هذا الاعتماد "أن يستغل الكونغرس حاجة الحكومة الشديدة إلى بعض القوانين، كقانون الميزانية وقوانين الاستيلاء، والتملك، ويضمن هذه القوانين بعض الأحكام التي يعلم مقدماً عدااء الرئيس لها، كتخصيص اعتمادات مالية لبعض الأهداف المحلية، ولما كان

¹ _ وقد بدأ استعمال توجيه رسالة رئاسية لشرح أسباب نقد الجيب عملياً مع الرئيس الرابع جيمس ماديسون الذي كان أول من مارس نقد الجيب في تشرين الثاني سنة (1812) وتبعه في ذلك الرئيس السابع أندرو جاكسون وأخرون من خلفهما واستمر هذا الأمر حتى نهاية ولاية الرئيس السابع عشر أندرو جونسون (1865-1869) ولكن هذه العادة توقفت مع الرئيس الثامن عشر أوليس سامبسون اغرانت (1869-1877) الذي مارس نقد الجيب 48 مرة ولكن في شكل نقد جيب صامت أي بدون رسالة رئاسية لشرح الأسباب واستمرت هذه الممارسة حتى نهاية ولاية الرئيس الواحد والثلاثين هيربرت كلارك هوفر (1929-1933) مع الرئيس الثاني والثلاثين فرانكلين روزفيلت استؤنفت عادة توجيه رسالة لشرح أسباب نقد الجيب في عام 1934 حين مارس نقد جيب مع رسالة شرح ضد مشروع القانون (1724) الذي يسمح بدفع تعويض إلى ايدوارد وهيلر من شركة لقاء خسارته في بعض الأراضي في مور اجرانت بالمكسيك الجديدة ثابت، جوي، مرجع سابق، ص 614-615

² _ محمود، أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة غير منشورة، القاهرة، 1980،

الرئيس يلتزم بقبول القانون، أو رفضه كله، فلم يكن يستطيع ولشدة حاجته إلى المال أن يرفض هذه البنود الغريبة عن القانون، ومن ذلك قانون (4) مايو سنة (1808م) وهو قانون مالي أدرجت فيه نصوص تحظر استخدام الجيش لحفظ النظام في المناطق الانتخابية¹.

وقد طالب الرؤساء بتعديل الدستور، وإعطاء الرئيس حق الاعتراض الجزئي، وقد رفض هذا الاقتراح أكثر من مرة، مما دفع ببعض الرؤساء إلى التوضيح ببعض القوانين بالرغم من الحاجة إليها².

رابعاً: التهديد بالنقض

أقامت العادة (حق منع) يمارس في شكل تهديد بالنقض، وهو عبارة عن اعتراض وقائي ضد مشروع قانون؛ لتجنب نقد صريح، أو اعتراض جيب في المستقبل، ويوجه الرئيس هذا الاعتراض الوقائي ضد مشروع قانون لا يوافق عليه، أصبح معروفاً على الكونجرس لدراسته، وقد يؤدي إقرار الكونجرس له الاعتراض عليه في المستقبل بنقض رئاسي³، فيعلن الرئيس تصميمه على توجيه اعتراض في المستقبل إلى فروع القانون الذي لا يوافق عليه، وذلك في حال إقرار الكونجرس له، وعرضه عليه للتوقيع، وتعلن نية الرئيس هذه، بوساطة الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، باعتباره إحدى أخبار البيت الأبيض⁴.

ويمكن لممارسة التهديد بالاعتراض بهدف تجنب الاعتراض، بالمعنى الضيق للكلمة منذ مشروع قانون صوت عليه المجلس أن تولد إحدى النتائج الأربعة الآتية⁵:

¹ وقد أطلق على هذه القوانين وجبة المخلوط الشهي أو فرسان الميزانية، ينظر عمر حلمي فهمي، مرجع سابق ص 180؛ وينظر حسين، داوود مراد، مرجع سابق، ص 221

² فقد عرض على الرئيس جونسون 1865-1869 قانون الوظيفة العامة ورفضه الرئيس لأنه أدرج فيه نص يتعلق بحرمان الرئيس من قيادة القوات المسلحة، ينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 181-182

³ ثابت، جوي، مرجع سابق، ص 615

⁴ ثابت، جوي، مرجع سابق، ص 615

⁵ للمزيد، ثابت، جوي، مرجع سابق، ص 615-646

1- يتراجع الكونغرس عن مشروع القانون؛ لأنه يرى في التهديد الرئاسي مسعى يحذر باعتراض قادم ينبغي تجنبه ضد المشروع، في حال ما إذا صوت عليه المجلسان، وفي هذه الحالة يتم إجهاض مشروع القانون في الكونغرس.

2- التوصل إلى تسوية بين السلطتين (الرئيس والكونجرس)، يتم بموجبها تعديل المشروع من قبل الكونغرس، بحيث يضمن له توقيع الرئيس بعد التصويت عليه في المجلسين.

3- يغير الرئيس رأيه، ويسحب تهديده ويذعن لمشروع الكونغرس.

4- لا يتراجع الطرفان عن موقفيهما، وفي هذه الحالة يصوت الكونغرس على مشروع القانون كما هو، ويوجه له الرئيس نقده. ويمكن إجمال أسباب الاعتراض في النقاط الآتية¹:

1- أن سلطة الاعتراض تستخدم كدرع لحماية السلطة التنفيذية.

2- يشكل الاعتراض ضماناً كافياً ضد إصدار قوانين غير مشروعة، فهي مراجعة مفيدة على الجهاز التشريعي لها قيمة كبيرة في غياب التأثيرات الحزبية، أو التهور والتسرع المخالف للمصلحة العامة، والذي قد يؤثر في أغلبية الكونغرس من عدة مصادر ذات نفوذ وتأثير.

الفرع الثالث: حق الرئيس الأمريكي في مخاطبة البرلمان

فيما يتعلق بحق الرئيس في تكوين البرلمان في الولايات المتحدة، فإن رئيس الدولة لا يملك حق تعيين أي عضو في مجلس الكونغرس، بينما يعطي الدستور للولايات المتحدة الأمريكية للرئيس حقاً في إبلاغ الكونغرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد، مع

¹_العزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، 176؛ وينظر عصفور، سعد، القانون الدستوري، بدون طبعة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 1954، ص 289؛ وينظر أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 75

التوصية ببحث الإجراءات التي يراها ضرورية وناجحة، لسير الأمور في البلاد¹ عن طريق توجيه رسائل إلى الكونجرس ؛ حيث يقترحون فيها وضع قوانين معينة في مواضيع معينة² .

وقد كان للرؤساء في أمريكا دورٌ كبيرٌ في توجيه الكونجرس، وأصبح الرئيس يزور الكونجرس عدة مرات في السنة، وقد يقوم أيضاً بالاتصال بأعضاء الكونجرس، وفي التعيينات في البيت الأبيض، وخاصة إذا كانوا من حزب الرئيس³.

ولا يتدخل رئيس الدولة في تحديد مواعيد عقد جلسات الكونجرس، أو دعوته للانعقاد إلا في حالتين، هما :

- 1- في حالة الحرب أو الظروف الاستثنائية، ويعود تقدير هذه المسألة إلى رئيس الدولة.
- 2- ويحق لرئيس الدولة دعوة الكونجرس ، أو أحد مجلسيه للانعقاد في غير أوقات الدورات العادية في دورة خاصة، إذا ما طرأت ظروف غير اعتيادية تستدعي هذه الدعوة⁴. وليس للرئيس التدخل في جدول أعمال الجلسات العادية، وغير العادية، وليس له الحق في تأجيل جلسات البرلمان إلا في حالة اختلاف المجلسان على موعد فض دورة الانعقاد⁵.

المطلب الثالث : حق الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية

في الظروف الاستثنائية لرئيس الولايات المتحدة اختصاصات شبه مطلقة؛ تغطي وتحجب كل ما عداها من سلطات، فللرئيس حق إصدار القرارات، ومباشرة الأعمال التي تمكنه

¹ _عثمان، فتوح محمد، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة للنظام الفيدرالي ، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1977 ، ص34

² _ إلا أنَّ الكونجرس كان يبدي الحذر وقد كان الرئيس ينتقل بنفسه إلى الكونجرس ليقدم رسالته أو يوكل هذه المهمة إلى أحد الوزراء سكرتير الدولة من هذه الاتصالات خوفاً من التأثير عليه فاستكف كثير من الرؤساء من زيارة الكونجرس واكتفوا بتوجيه الرسائل إليه، العنزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص122

³ _ رباط، آدمون، مرجع سابق، ص 513 ؛ وينظر الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص490-498

⁴ _ العنزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص116

⁵ _ العنزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص116

من مواجهة هذه الظروف، حتى ولو تعارضت مع القوانين العادية، أو وثيقة إعلان الحريات والحقوق¹.

وللرئيس في الظروف الاستثنائية سلطات مطلقة، ضماناً لسلامة الجيوش، وممارسة كل ما تحتاجه إدارة دفة الحرب من اختصاصات، وذلك بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة وتصل هذه السلطات إلى حد تمكين الرئيس من الحصول على الأموال، وتعبئة الأشخاص من أجل الدفاع عن الوطن²، فمن أجل مقدره الرئيس على القيام بالمهام الموكولة له، لا بد من أن تكون له سلطات كاملة بما فيها حق إصدار اللوائح. فالدكتور العزاوي يرى أن الكونجرس يقرر السياسة العامة للدولة بخطوط عريضة، ويترك التفاصيل للسلطة التنفيذية لتمارسها بأوامر، أو لوائح تفصيلية، ومع هذا يبقى من حق البرلمان سحب التفويض من الرئيس³.

ويجد الدكتور عمر حلمي فهمي، أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة بالحرب العالمية الأولى والثانية أدت إلى تدخل الرئيس، دون ترخيص سابق من الكونجرس في المجالات التي قصر الدستور حق تنظيمها على السلطة التشريعية، كما أدت هذه الظروف في كثير من الأحوال إلى دفع الكونجرس، لتفويض الرئيس في ممارسة بعض الأعمال التشريعية⁴.

فالدستور قد خلا من أي نص يجيز للكونجرس تفويض الرئيس الأمريكي للسلطة التشريعية، أو يجيز للرئيس أن يتدخل تلقائياً تحت وطأة الضرورة؛ لاتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الموقف، فالدستور لم يعط للرئيس حق إصدار اللوائح، إلا بطريقة ضمنية استناداً إلى حق الرئيس في تنفيذ قوانين الاتحاد، الواردة في المادة (2) من الدستور التي جاء فيها أن الرئيس، هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وله الحق في قيادة وتوجيه القوات البحرية

¹ _ العبودي، محسن، مرجع سابق، ص61؛ وينظر عثمان، محمد فتوح، مرجع سابق، ص188

² _ العبودي، محسن، مرجع سابق، ص61

³ _ العزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، ص334

⁴ _ فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص391 وبنفس المضمون يرى الدكتور الأهواني، أنور، مرجع سابق، ص502

والبرية الموضوعة تحت قيادته، وله الاستيلاء على الأراضي المحتلة، وله توجيه القوات حتى إلى خارج الولايات المتحدة وإصدار اللوائح¹.

وأشار الدكتور العنزوي بأنّ سلطة الرئيس في إصدار اللوائح تخضع للمحاكم التي تملك حق مراقبة مدى تقيد الرئيس بالسلطات المخولة له قانوناً².

وأشار الدكتور عمر حلمي فهمي إلى أنّ جانب من الفقه، ذهب إلى أنّ القضاء الأمريكي قد رفض الاعتراف بمشروعية المخالفات الدستورية، التي تتم تحت وطأة الضرورة، فليس لرئيس الجمهورية أن يخرج عن اختصاصاته المحددة في الدستور، ويمارس سلطة التشريع ما لم يستند في ذلك إلى تفويض مسبق من الكونجرس. ويرى الدكتور عمر بأنّ القضاء قد أقرّ سلطات الرئيس الموسعة تحت ضغط الضرورة³.

وقد قضيت المحكمة العليا بعدم اختصاص المحاكم بالرقابة، ولو بطريق غير مباشرة على قرارات الرئيس المتعلقة بحدود الدول الأجنبية، والاعتراف بالمحاربين ودفع التعويضات التي قضت بها محاكم التحكيم الدولية⁴. وستتناول الباحثة حقّ التفويض التشريعي في الفرع الأول من هذا المطلب، ومن ثم حالة الطوارئ في الفرع الثاني.

¹ الخالدي، أحمد، مرجع سابق، ص 64 وبناء على قانون سنة 1795 للرئيس أن يصدر لوائح في مجال الأمن القومي ومراقبة وزراء الحرب والبحرية ويعمل على دعم فاعلية اللوائح العسكرية التي وافق عليها الكونجرس وله أن يوجه طاقات الدولة إلى المجهود الحربي بصفته رئيساً للجهاز الإداري في الدولة مع التقيد بالاعتمادات المالية التي يقرها الكونجرس ؛ ينظر عثمان، فتوح، مرجع سابق، ص 190 ؛ وينظر عصفور، سعد، مرجع سابق، ص 237 ؛ وينظر فهمي، مصطفى أبو زيد، مرجع سابق، 439_440

² العنزوي ، إبراهيم، مرجع سابق، ص 334-335

³ ففي قضية hirabay ashx US برر القاضي Stone قرار الرئيس بإنشاء مناطق عسكرية عقب موقعه (بيرل هاربر) ينظم فيها الدخول والخروج كما يجوز استبعاد المشتبه فيهم بأنها إجراءات وقتية تبررها ضرورات الحرب فهي إجراءات مشروعة بغض النظر عن تصديق الكونجرس التالي وقرر القاضي أن سلطات الحرب تعتبر سلطات تقديرية يستحيل على المحكمة رقيبتها وإن جاز لها أن تفحص مدى توافر شروط الضرورة ؛ وينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق ، ص 303 - 304

⁴ الأهواني، أنور، مرجع سابق ، ص 502 - 503

الفرع الأول: التفويض التشريعي

ترجع ظاهرة التفويض إلى الأيام الأولى من التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، فقد أصدر الكونجرس في سنة (1794م) قانوناً فوض به الرئيس سلطة مصادرة السفن الراسية في موانئ الولايات المتحدة، وإنهاء هذه المصادرة وفقاً لتقديره، وكذا اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الأثر، وفعلياً لم يتخذ التفويض التشريعي صورته إلا بعد الحروب العالمية¹.

ويبرر الدكتور أحمد شوقي محمود جواز التفويض التشريعي للرئيس بالحجج الآتية²:

1- إنَّ التفويض التشريعي بالمعنى المستقر في الأنظمة الدستورية الوضعية، يعني سماح السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بممارسة جزء من نشاطها التشريعي، مع احتفاظ السلطة التشريعية ببعض الضمانات، التي تكفل سيطرتها على كيفية ممارسة هذا النشاط، وعدم مخالفة السلطة التنفيذية، فيما تقوم به عند ممارسة هذا التفويض لإرادة السلطة التشريعية، ومن صور هذه الضمانات تحديد القانون المانح للتفويض لموضوعات التفويض، وتقرير التفويض لفترة محدودة، ذلك بالإضافة إلى اشتراط الموافقة اللاحقة للسلطة التشريعية على ما تصدره السلطة التنفيذية من تنظيمات، بناء على هذا التفويض.

2- اتجاه الكونجرس إلى إصدار التفويضات من جانبه إلى الرئيس والأجهزة التنفيذية المختلفة، وازدادت أخيراً هذه التفويضات، حتى أصبحت تشمل مختلف الموضوعات التي يمكن أن يتناولها الكونجرس بالتنظيم.

3- إن المحكمة العليا قبلت مبدأ التفويض التشريعي على النحو الذي رأت فيه انتفاء التعارض بينه وبين مبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث تظل السلطة التشريعية على الرغم من تفويضها لجزء من سلطاتها مهيمنة على هذه السلطة المفوضة؛ بحيث لا تعد السلطة التنفيذية عند

¹ محمود، حياني، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة ماجستير المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر، ص 79؛ وينظر فهمي، عمر حلمي، مرجع سابق، ص 306

² محمود، أحمد، شوقي، مرجع سابق، ص 536

ممارستها هذه السلطة سوى منفذة لإرادة الكونجرس؛ حيث اشترطت المحكمة ضرورة توفر الضوابط الأساسية التي يرى الكونجرس ضرورة التزام الرئيس، أو أية سلطة تنفيذية أخرى بها عند ممارسة هذه السلطة المفوضة، وتتمثل هذه الضوابط في تحديد الموضوعات التي يجري التفويض فيها، والهدف الذي يتعين مراعاته عند ممارسة السلطة المفوضة، والخطوط العريضة التي تمارس في إطارها السلطة المذكورة، بالإضافة إلى المدة التي يستغرقها هذا التفويض، بل إنَّ القضاء الأمريكي نظر إلى الرئيس وغيره عند ممارستهم للسلطة المفوضة لهم، باعتبارهم قائمين على وضع التفصيلات في حدود الخطوط العريضة، التي رسمها لهم الكونجرس في حدود قانون التفويض.

4- إن عجز الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي تمنح الكونجرس سلطة سن جميع التشريعات الضرورية والمناسبة، لممارسة جميع السلطات التي خولها الدستور الأمريكي لحكومة الولايات المتحدة، أو لأية إدارة، أو موظف تابع لها، لذا فإن بإمكان الكونجرس أن يصدر القوانين الضرورية والمناسبة؛ لبيان كيفية ممارسة سلطة التشريع، بما في ذلك القوانين التي تفوض السلطة التنفيذية في ممارسة بعض صور النشاط التشريعي، ويضيف الدكتور محمود قاتلاً: إنَّ الكونجرس لم يقصر تفويضه للرئيس، أو أجهزة تنفيذية أخرى على ظروف الأزمات، والأحوال الاستثنائية فقط، وإنما مارس ذلك بصورة دائمة في الظروف العادية أيضاً، ولم ينقض القضاء الأمريكي أي قانون صادر بالتفويض التشريعي في الظروف العادية.

ويرى الدكتور العزاوي أن النتيجة التي وصل إليها الدكتور أحمد شوقي، موضع نظر، وأنه خلط بين اللوائح التنفيذية واللوائح التفويضية وذلك لأسباب الآتية¹:

1- إن الدكتور العزاوي يسلم بحق رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية في الظروف غير العادية.

¹ -عزاوي، إبراهيم، مرجع سابق، 338_ 339

2_ إنَّ الدستور الأمريكي اعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح السلطات التشريعية كلها للكونجرس، ومن هنا فإن السلطة التشريعية حق خالص للكونجرس وحده، وفي نفس الوقت واجب عليه ومفوض به من قبل الأمة، ولا يجوز له أن يفوض هذا التفويض لجهة أخرى عملاً بالقاعدة الأساسية (لا تفويض في التفويض).

3- إن الأحكام القضائية التي استشهد بها الدكتور أحمد شوقي سابقة على الحكم الحاسم الصادر سنة (1937م) من المحكمة العليا بشأن (New Deal)، الذي أوضح صراحة أن تفويض حق التشريع محظور.

4- لا توجد ضرورة ملحة للتفويض التشريعي في الظروف العادية، فقد عاشت البلاد فترة طويلة بدون القانون المطلوب، وبإمكانها أن تعيش فترة أخرى حتى يمكن إقراره بهدوء وروية.

5- عدم اشتراط عرض هذه اللوائح على الكونجرس لإقرارها، وهذا ما يؤكد صفتها التنفيذية.

6- إنَّ مثل هذا التفويض في التشريع يحول الكونجرس إلى هيئة استشارية بدلاً من تشريعية كما رسم الدستور.

ويرجع الدكتور محمد ربيع مرسى أسباب التفويض إلى ما يأتي :¹

1- عدم مواصلة الكونجرس العمل طوال العام :

لما كان الكونجرس لا يواصل العمل التشريعي طوال العام من يناير إلى ديسمبر، ولما كانت له سياسته التشريعية، وبرامجه الخاصة، بتنفيذ سياسته اللازمة لاستمرار عمل الإدارة، كان عليه قبل أن ينهي أعماله أن يفوض الرئيس، فيما بقي من أعمال تشريعية، تضمن تنفيذ خطته السياسية من ناحية، ومن ناحية أخرى تضمن له سير الإدارة.

2 - ملائمة التوقيت في تطبيق القوانين :

¹ - للمزيد راجع، مرسى، محمد ربيع، مرجع سابق، ص 242_ 285

إن حرية التصرف للرئيس لا تتأتى فقط أثناء عطلة الكونجرس، ولكنها كذلك أيضاً أثناء دوراته، لإمكان تحقيق سياسته، ولقد كان استغلال الوقت بمرونة؛ لتطبيق القانون مجالاً للمناقشة منذ القرن الثامن عشر، فعلى الرغم من أنه خص السلطة التشريعية بعمل القانون، فإنه أضاف إلى ذلك قائلاً: إنَّ الأسلوب ووقت تنفيذ هذه القوانين وظروفها، يقتضي أن يترك للقائمين على السلطة التنفيذية.

3- السلطة التنفيذية قناة الاتصال الأجنبية:

إنَّ السلطة التنفيذية منذ القدم كانت، وما زالت، القناة القادرة على الاتصال بالدول الأجنبية، فالسلطة التنفيذية تقوم بكل المفاوضات مع الأشخاص، أو الجماعات أو الدول، وأنَّ الرئيس هو الممثل الوحيد للشعب في القضايا الخارجية.

4- قدرة السلطة التنفيذية على تحقيق الوقائع والتدقيق فيها:

إنَّ ما أحدثه القرن الماضي من ميزات للسلطة التنفيذية لا منحه عنه، وكان ذلك نتيجة طبيعية لتدخل الحكومة في الاقتصاد، ذلك المجال الذي يتضمن أسباباً ليست سهلة التنظيم لتعقيد علاقاتها وخضوعها المستمر للتغيير.

الفرع الثاني: حاله الطوارئ

حالة الطوارئ، وهي التبرير القانوني المخصص لحماية البلاد ضد الأخطار الداخلية والخارجية على حد سواء، بما تبرر اتساع سلطات الحاكم على سبيل الاستثناء، وقيامها بترر اتخاذ قرارات تمس حقوق الأفراد وحياتهم، وقد يعرضها للخطر، وقد اعترف للرئيس الأمريكي بهذه السلطة؛ إذ ذهب إلى وجوب أن يترك هذا الحق لحسن تقدير الرئيس لحماية أمن الولايات المتحدة¹.

¹ محمود، أحمد شوقي، مرجع سابق، ص 252

وتتنوع هذه الحالة إلى فرضين: أولهما حالة الطوارئ الحقيقية، وتسمى بحالة الطوارئ العسكرية، أو الأحكام العرفية، وهي تُعلن عند اندلاع حرب بين دولتين أو أكثر، وعلى أماكن الحرب التي يحاصرها العدو، ويترتب عليها العديد من النتائج الخطرة التي قد تصل إلى حد إلغاء الملكية الفردية، ومصادرة ممتلكاتهم، والاستيلاء على أرزاقهم، وثانيهما حالة الطوارئ السياسية أو الصورية، وتعلن عندما تكون الدولة موضع تهديد بحرب، أو بكارثة عامة، أو وقوع اضطرابات داخلية، هذا والسلطة الممنوحة للرئيس تتسع في حالة الطوارئ الحقيقية، أكثر منها في الفرض الثاني، وعلى هذا تنقسم حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية إلى حالتين : الأولى، الحالة العادية للطوارئ والثانية، حالة الطوارئ القصوى؛ فأما الحالة العادية فتتحقق بقيام خطر حال منذر بالشر على نحو لا يمكن معه تأخير مواجهته في هذه الحالة، فلا بد أن يقوم الرئيس الأمريكي بإعلان حالة الطوارئ؛ حيث تنتسج سلطاته إلى حد كبير.

وأما حالة الطوارئ القصوى فتتمثل في قيام حوادث على درجة كبيرة من الخطورة، مما تؤدي معه إلى انعدام قدرة الأجهزة المدنية العادية على العمل، وحلول المحاكم والقوانين العسكرية محلها.

ويمكن القول إنَّ الدستور الأمريكي بصفة عامة، لم يواجه هاتين الحالتين، إلا في صدد النص في البند (2) من الفقرة التاسعة من المادة الأولى على أنه (لا يوقف العمل بامتياز الأمر القضائي المكتوب بإحضار شخص مسؤول أمام المحكمة، إلا إذا تطلب الأمن العام ذلك في حالتي التمرد أو الغزو)، ومعنى ذلك أن حالتي التمرد والغزو، هما فقط اللتان توقفان العمل بالأمر القضائي المكتوب، وقد فسر البعض ذلك النص بأنه من شأنه إيقاف العمل بحصانة الحقوق والحريات العامة¹، وذلك من أجل الحفاظ على سلامة الوطن في حالتي العصيان والغزو، بينما ضيق البعض الآخر من هذا المفهوم مقصراً إياه على حالة ما، إذا تطلب الأمن العام ذلك. بينما يرى البعض الآخر بأن هذا النص سالف الذكر، هو الأساس الدستوري الوحيد

¹ -حسين داوود مراد، مرجع سابق، ص 237-238؛ وينظر محسن العبودي، مرجع سابق، ص 61

لشرعية إعلان حالة الطوارئ؛ إذ لا يستخدم إلا في حالتى التمرد والغزو، ويؤدي استخدامه إلى حلول المحاكم العسكرية محل نظيرتها المدنية، وذلك حتى زوال حالة الغزو أو التمرد.

إن إعلان حالة الطوارئ بنوعها في النظام الأمريكي على نحو ما حدث بعد أحداث (11) سبتمبر (2001م) تؤدي إلى توسعة سلطة الرئيس الأمريكي في جميع النواحي؛ لمواجهة ذلك الخطر المحدق بالبلاد؛ لذا فقد كان من الطبيعي أن يضع المشرعون (الكونجرس) والقضاة معياراً منضبطاً؛ لتحديد تلك الحالة توصلاً إلى منع استبداد الرئيس بحجة قيام حالة الطوارئ. من جهة أخرى فإن هذه الحالة لا تقتصر فقط كما جاء بالنص على حالتى التمرد والغزو، وإنما تمتد وذلك لوحدة العلة _ إلى حالات أخرى تشترك مع الغزو والتمرد في ضابط واحد، وهذه الحالات تشمل حالات الحرب والعصيان بكافة صورته والكوارث الاقتصادية والطبيعية، كالزلازل والبراكين والفيضانات الجسيمة¹.

وهذه السلطات التي يفوضها الكونجرس للرئيس في حالة الطوارئ توسع من سلطة الرئيس إلى أبعد مدى، ليس فقط في زمن الطوارئ، بل إنه قد تمتد ممارستها إلى ما بعد تسريح الجنود، وقد يستغرق ذلك عدداً من السنين حتى تعود الحياة الطبيعية، ويرجع السبب في قبول الكونجرس، لتفويض الرئيس السلطات في حالة الطوارئ إلى أن الكونجرس يبدو أنه غير قادر على الاضطلاع بمهامه، بصدد الدور الأمريكي الجديد في العالم، كقوة كبيرة وتعوزه الكثير من الأدوات والخبرات التي تسمح له القيام بالدور التشريعي الخطير في حدود الدستور². عدا عن اتجاه الأمريكيين بحساب الرئيس، الزعيم الطبيعي للأمة، في الأزمات مما يعني اتصافه بالجزم والقوة وسرعة التصرف في أوقات الأزمات، ولما كان نظام الطوارئ يستلزم الحزم والسرعة، فأعلانها يجب أن يكون في يد الرئيس، وأن مجلس الشيوخ لا ينعقد باستمرار، فهناك دورات انعقاد، وأوقات تجري فيها انتخابات، ومن ثم فإن إعلان حالة الطوارئ، لا يمكن أن يؤجل

¹ _ أبو النجا، عادل، مرجع سابق، ص 93_94

² _ مرسي، محمد ربيع، مرجع سابق، ص 258-259

النظر فيه إلى حين اجتماع مجلس الشيوخ، وإطلاعه على الموقف وما يترتب عليه من مناقشات، سببها قصر النظر، وعدم الإحاطة بأبعاد الموقف¹.

الفصل الثاني

دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني

خلال التاريخ المعاصر لم يحظ الشعب الفلسطيني بسلطة إصدار تشريعات، أو تبني نظام قانوني يعكس تمنياته وتطلعاته، فكافة التشريعات، والأنظمة والأوامر المطبقة في فلسطين يوم

¹ _حسين، داوود مراد، مرجع سابق، ص244

التوقيع على إعلان اتفاق المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي في (13/9/1993م)، يعود إلى عدة أنظمة سياسية حكمت الضفة الغربية وقطاع غزة، خلال القرنين الماضيين، مثل القوانين العثمانية، وقوانين انتدابية بريطانية وأردنية في الضفة الغربية، ومصرية في قطاع غزة وأوامر عسكرية إسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، فكان على السلطة الوطنية أن تتعامل مع جميع هذه المصادر بتنوع واختلاف جذورها، مما أفضى صعوبة عند البدء في عملية إصدار قوانين فلسطينية.

وقد نتج عن ازدواجية الأنظمة القانونية اختلاف ما بين شطري الوطن، في فهم القاعدة القانونية وتطبيقها، نتيجة اختلاف طبيعة الثقافة القانونية ما بين النظاميين اللاتيني والقانون المشترك.

وستلقي الباحثة الضوء في هذا الفصل على المقومات الأساسية للنظام السياسي الفلسطيني، والدور التشريعي للرئيس منذ حقبة الانتداب البريطاني حتى كتابة هذه الرسالة.

المبحث الأول : دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني¹:

دخلت القوات البريطانية القدس عن طريق مصر (9/12/1917م) بقيادة الجنرال (أدموند اللنبي)، ووضعت فلسطين تحت الحكم العسكري حتى صيف (1922م)؛ حيث تشكلت الإدارة المدنية بدلاً من الإدارة العسكرية وفي (24/7/1922م) ، وصادقت عصبة الأمم المتحدة على صك الانتداب البريطاني على فلسطين، الذي صاغه اليهود، وأصبح نافذ المفعول يوم (29/11/1922م)، وبقيت فلسطين منذ ذلك التاريخ تحت الانتداب البريطاني الذي استهدف في الدرجة الأولى تنفيذ وعد بلفور، بإقامة وطن قومي² لليهود في فلسطين، واستمر الانتداب حتى

¹ يكيرات فايز، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق،

جامعة بير زيت، معهد الحقوق، رام الله، ناديا للطباعة والنشر، 2006، ص 12-13

² وعد بلفور هو خطاب وجهه آرثر جيمس بلفور وزير خارجية بريطانيا إلى لورد روتشيلد وبموجبه وهب شعباً غريباً حقوق سياسية وإقليمية فوق أراضي فلسطين، وبما أن الحكومة البريطانية هي سلطة غريبة عن فلسطين حين أصدرت وعد بلفور، فإن تصرّفاً غير شرعي.

سنه (1948م) ؛ حيث رحل الانجليز بعد أن مكثوا اليهود من إعلان قيام دولة إسرائيل على ارض فلسطين يوم (15/5/1948م)¹.

وقد شهد عام (1922م) صدور مرسوم دستور فلسطين، إلا أن هذا الدستور لم يصدر عن هيئة تأسيسية، أو سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة، وإنما صدر بمقتضى الإرادة الملكية البريطانية، و أخضع هذا الدستور للتعديل في الأعوام (1923-1933-1935-1939 - 1940-1947م)²، وقد استند في إصدار مرسوم فلسطين (1922م) إلى : ميثاق عصبة الأمم المتحدة وخصوصاً مادة (22)³، وإلى وعد بلفور (1917م)، وإلى المعاهدات والامتيازات، والعادات الصريحة، والضمنية، التي تمنح جلاله الملك السلطة في إصدار القوانين⁴.

المطلب الأول : النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين

في هذا المطلب سيتم الحديث عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وخصائصهما لتوضيح النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني.

الفرع الأول : السلطة التنفيذية في مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

في مرسوم دستور فلسطين أن السلطة التنفيذية تتكون من :

الملك، و المندوب السامي،⁵ والوزير (أحد وزراء جلاله الملك)، ولم يحدد أي وزير، و المجلس التنفيذي، والملك والوزير مقرهم في بريطانيا (أي خارج فلسطين) ، بينما المندوب السامي، والمجلس التنفيذي، فإن مكان تواجدهم كان داخل فلسطين.

² - الخطيب، أحمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ط1، بيروت، مطابع قدموس الجديد، ص 63-68

² - منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، المقتفي

⁴ - وتنص على أن للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها، ميثاق عصبة الأمم المتحدة، 1945

<http://ejabat.google.com>

⁵ - منها قانون الاختصاص لسنة 1890، ويتضح أن المرسوم لم يحدد كل المصادر التي استند إليها

⁵ - والمندوب السامي هو كل شخص يقوم بإدارة حكومة فلسطين، م2 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

أولاً: الملك¹

إنَّ الملك في عهد الانتداب البريطاني، وفق مرسوم دستور فلسطين (1922م) هو صاحب السلطة التشريعية والتنفيذية العليا، ومن أهم صلاحياته ما يلي:

- 1- الملك هو من يقوم بتعيين المندوب السامي.
- 2- يصدر الملك المراسيم، منها المتعلقة بشأن فلسطين، ومنها إنابة المهام والسلطات للمندوب السامي سواء داخل فلسطين أو خارجها، والتعليمات الخاصة بتنفيذ صك الانتداب.
- 3- يصدر الملك التعليمات، التي تخول المندوب السامي وهب، أو إيجار، أو التصرف في الأراضي العمومية والمعادن والمناجم.
- 4- للملك حق عدم إجازة القوانين.

ثانياً : المندوب السامي

للمندوب السامي صلاحيات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية في مرسوم دستور فلسطين ومن أهمها:

- 1- ينفذ كافة المهام المناطة بمنصبه، وفقاً لمنطوق المراسيم التي قد يصدرها جلالة الملك، وبالتالي فإنَّ المندوب السامي ينفذ إرادة الملك.
- 2- المندوب السامي هو الذي ينفذ أحكام صك الانتداب، وفقاً لإرادة الملك التي تصدر إليه بموجب مرسوم من جلالتة، أو بواسطة أحد وزرائه².
- 3- وللمندوب السامي صلاحية في تقسيم فلسطين، وذلك بعد موافقة الوزير بموجب منشور¹.

² م 4، م 5، م 8، م 13، م 24 من مرسوم دستور فلسطين وسيتم تفصيل دور الرئيس التشريعي في المطلب والثالث من هذا المبحث

² م 5 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

4- جميع الحقوق المتعلقة بالأراضي العمومية تناط بالمندوب السامي، وله الحق في إدارة المناجم والمعادن، فيستطيع البيع والشراء والاستئجار والهبية، وكأنها ملك للدولة، وهذه صلاحيات واسعة للمندوب السامي، وكل ذلك وفقاً لمرسوم، أو تشريع معمول به، أو وفقاً للتعليمات الممنوحة من جلالة الملك، أو بواسطة وزيره².

5- وللمندوب السامي سلطة إدارية، فهو يعين من يريد من الموظفين، ويقرر حدود وظيفتهم ووصفها، وهم مكلفون بإطاعة المندوب السامي، إلا أن القيد على سلطته الإدارية هذه، هي موافقة الوزير³.

6- من يملك حق التعيين يملك حق العزل، وبالتالي فإن للمندوب السامي سلطة تأديبية، تتمثل في أن يوقف أي موظف عن ممارسة مهام وظيفته، مع مراعاة التعليمات التي يتلقاها من حين إلى آخر، ولم تحدد هذه المادة مصدر التعليمات، ويتضح بأنه لا يوجد لجنة للتأديب، وبالتالي لا توجد أي ضمانات للموظف العام⁴.

7- وللمندوب السامي سلطات قضائية، فله منح العفو عن الفاعل الأصلي وعن الشريك، ولم تحدد هذه المادة هل العفو عام أم خاص، وله أن يخفف الحكم، أو أن يؤجل تنفيذه، وهذه المادة فيها إجحاف؛ إذ لم تتوقف سلطة المندوب السامي عند حق العفو، وتخفيف الحكم وتأجيله، وإنما وصلت إلى التجاوز عن أية غرامة، أو جزاء نقدي، أو مصادرة تنشأ، أو تصبح مستحقة الدفع بمقتضى حكم بات⁵، وتأبيد حكم الإعدام. الخ.

8- للمندوب السامي سلطات تشريعية سوف تقوم الباحثة بإيضاحها في المطلبين الثاني والثالث من هذا المبحث.

¹ 11 م من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

² م 12 و 13 م من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

³ م 14 م من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

⁴ م 15 م من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

⁵ م 16 م من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

ثالثاً : الوزير¹

- 1- ممكن أن تصدر المراسيم والتعليمات من جلالة الملك في المجلس الخاص، أو بواسطة أحد وزراءه .
- 2- قد يمارس المندوب السامي سلطاته، وواجباته بتفويض من الوزير، فلأخير حق تفويض المندوب السامي ببعض السلطات والواجبات.
- 3- يجب موافقة الوزير على تقسيم فلسطين.
- 4- للوزير صلاحية في تعيين موظفي حكومة فلسطين، فيجب على المندوب السامي أن لا يتجاوز ما ينهى عنه الوزير.
- 5- الوزير هو المختص بتبليغ إرادة الملك بعدم إجازة القوانين.
- 6- تشترط موافقة الوزير على النظام الذي قد يصدر عن المندوب السامي والمتعلق بالأحوال الشخصية للأجانب الموجودين في فلسطين.
- 7- الوزير هو الذي يصدر القرارات المتعلقة بالهجرة في حال حدث خلاف بين المندوب السامي واللجنة المختصة بتنظيم الهجرة، ويكون قراره نهائياً، فالوزير هنا هو الحكم.
- 8- يشترط موافقة الوزير على أي تعديل، أو إلغاء يقوم به المندوب السامي، يتعلق بمرسوم دستور فلسطين، شريطة أن يتم التعديل أو الإلغاء خلال سنة من صدور المرسوم.

رابعاً : المجلس التنفيذي

إنّ المجلس التنفيذي يؤلف من أشخاص يشير إليهم جلالة الملك بموجب تعليمات يرسلها إلى المندوب السامي؛ لإسداء المشورة لهذا الأخير، وبشكل بالصورة التي يوعز بها جلالتة في التعليمات الخاصة بالمجلس التنفيذي، ولم ينص مرسوم دستور فلسطين على عدد معين

¹ م 5، م 8، م 11، م 24، م 67، م 84، م 87 من مرسوم دستور فلسطين 1922

لأعضائه، وبالتالي فإنَّ عددهم يحدد في التعليمات، ويحتفظ هؤلاء الأشخاص بمراكزهم في المجلس التنفيذي، ويراعي المجلس في تصريف أشغاله القواعد التي تقرر في التعليمات حسب مشيئة جلالة¹.

الفرع الثاني : السلطة التشريعية في مرسوم دستور فلسطين

مرسوم دستور فلسطين الذي صدر عام (1922م)، هو أول تشريع نص على تشكيل مجلس تشريعي في عهد الانتداب البريطاني، وبالتالي فإنَّ فلسطين بقيت خمس سنوات دون وجود نص يدعو إلى ضرورة تكوين مجلس تشريعي، وذلك يعني أنَّ السلطة التي كانت مختصة بالتنفيذ، هي نفسها التي كانت مختصة بالتشريع، بعد أخذ رأي المجلس الاستشاري لغياب سلطة مختصة بالتشريع².

بموجب مرسوم دستور فلسطين (1922م) فإنَّ المندوب السامي، هو الذي يعين تاريخ تشكيل المجلس التشريعي بمنشور ينشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، وبموجب هذا المنشور يقوم المجلس التشريعي مقام المجلس الاستشاري، ويختص المجلس الجديد بإصدار ما تدعو له الضرورة من القوانين، من أجل السلام والنظام، وحسن إدارة الحكم في فلسطين ؛ ذلك كله دون الإخلال بسلطات الملك التشريعية، ولا يجوز أن يصدر عن المجلس التشريعي أيُّ قانون يكون مخالفاً، أو مناقضاً لأحكام صك الانتداب.

ويؤلف المجلس التشريعي من (22) عضواً بالإضافة إلى المندوب السامي: عشرة من هؤلاء الأعضاء موظفون، أي يتم تعيينهم من قبل المندوب السامي بموجب المادة (14) من مرسوم دستور فلسطين (1922م)، واثنا عشر منهم أعضاء غير موظفين، أي منتخبين ، على أن يحل المجلس التشريعي عند انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ أول جلسة يعقدها³ . وبالتالي

¹ _م 10، من مرسوم دستور فلسطين 1922

² _م 17 من مرسوم دستور فلسطين 1922

¹ _ والأعضاء الموظفون هم السكرتير العام، النائب العام، مدير المالية، مفتش البوليس العام، مدير الصحة، مدير الأشغال العمومية، مدير المعارف، مدير الزراعة، مدير الجمارك، مدير التجارة العامة، المادة 17 وقد ألغيت هذه المادة في مرسوم دستور فلسطين (المعدل) لسنة 1923 بموجب المادة 3 من المرسوم المعدل والتي أعطت الحق للمندوب السامي في الفقرة

فإن وجود سلطة تشريعية، وإن لم تدم قيّد سلطة المندوب السامي، ولم يقيد سلطة الملك التشريعية.

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين :

سنتناول الباحثة في هذا المطلب حق الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها، وحقه في مخاطبة البرلمان من خلال مرسوم دستور فلسطين لعام (1922م)، على النحو الآتي:

الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين في مرسوم دستور 1922

لا يوجد مادة في مرسوم دستور فلسطين (1922م) تمنح سلطة دون الأخرى حق اقتراح القوانين، وبما أنّ الملك يحتفظ بصلاحيات تشريعية، فإنّ له حق اقتراح القوانين وللوزير أيضاً ذلك الحق، باعتباره مندوباً للملك، والأصل أنّ السلطة التشريعية، هي التي تختص بالتشريع، وبالتالي فإنّ لكل عضو من أعضائها الحقّ في اقتراح القوانين، باستثناء اقتراح القوانين الخاصة بالأموال المالية، وبما أنّ المندوب السامي عضو من أعضاء المجلس التشريعي، ورئيس جلسات المجلس، فله الحق أيضاً في اقتراح القوانين¹، ورسن التشريعات العادية والفرعية بصريح نص المادة (17/1/أ) من مرسوم دستور فلسطين.

وقد عومل مرسوم دستور فلسطين معاملة خاصة؛ إذ منح الملك وورثته، وخلفاءه الحق بإلغاء هذا المرسوم، أو تغييره أو تعديله، فيمكن أن يكون الخلفاء والورثة هم الحاكمين، ويمكن أن لا يكونوا هم الحاكمين، وهذه المادة منحت العائلة المالكة بأكملها الحق في الغاء، أو تعديل المرسوم، بينما أعطي للمندوب السامي الحق في أن يلغي أي حكم من أحكام هذا المرسوم، أو أن يبدله، أو يضيف إليه وفق الشروط الآتية:²

(2) منها بتحديد تاريخ لتشكيل مجلس تشريعي جديد وبالتالي لم يعد هناك مجلس تشريعي وعاد الوضع إلى ما كان عليه

قبل انتخابه. و المواد 18، 19، 20، 22 من مرسوم دستور فلسطين 1922

¹ م 28، م 19، م 29 من مرسوم دستور فلسطين، 1922

² م 87، م 88 من مرسوم دستور فلسطين 1922

1- أن يتم التغيير خلال سنة من تاريخ نفاذ المرسوم.

2- أن يأخذ موافقة الوزير في الإلغاء أو التبديل أو الإضافة.

3- أن يتم الإلغاء بمنشور يصدر في الوقائع الفلسطينية.

4- أن يكون هدف الإلغاء أو التبديل أو الإضافة من أجل تنفيذ غايات المرسوم.

فقبل انتخاب المجلس التشريعي كان المندوب السامي متمتعاً بسن القوانين، وذلك بعد استشارة المجلس الاستشاري، وبعد انتخاب المجلس التشريعي، أصبح له السلطة والصلاحيات التامة لإصدار ما تدعو له الضرورة من القوانين باستثناء ما يأتي¹ :

1- أن يمارس المجلس التشريعي سلطاته دون تجاوز ما للملك من سلطات تشريعية.

2- أن يراعي المجلس التشريعي جميع القيود والشروط المقررة في أي تعليمات يصدرها جلالة الملك.

3- أن لا يُصدر قانوناً من شأنه تقييد الحرية التامة في العقيدة، وحرية القيام بشعائر العبادة على اختلاف أنواعها، إلا بمقدار ما قد يكون ضرورياً لحفظ النظام العام والآداب العامة.

4- أن لا يُصدر ما من شأنه أن يميز بين أهالي فلسطين على أي وجه كان، على أساس العنصر أو المعتقد أو اللغة.

5- أن لا يُصدر قانوناً قد يكون مناقضاً، أو مخالفاً لأحكام صك الانتخاب.

ولا يعمل بأي قانون، إلا إذا وافق عليه المندوب السامي، أو الملك، فأصدار القوانين مقترن بموافقة المندوب السامي وتوقيعه، ما لم يقره الملك بمرسوم بواسطة الوزير².

¹ م 17، م 18 من مرسوم دستور فلسطين 1922

² م 24 من مرسوم دستور فلسطين 1922

وقد بقي للملك ولورثته ولخلفائه من بعده السلطة في إصدار التشريعات، والقوانين الضرورية؛ لتوطيد الأمن، وانتظام الحكم في فلسطين حتى بعد ما تكون المجلس التشريعي، وذلك بعد استشارة المجلس الخاص للملك¹.

وقد أناط مرسوم دستور فلسطين بالمندوب السامي الذي يمثل التاج البريطاني، ويقف على رأس السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية صلاحية سنّ كافة التشريعات، وتصدر هذه التشريعات عن المندوب السامي بعد استشارة المجلس الاستشاري والمجلس التنفيذي²، وفي حالات معينة اعتبر التشريع من اختصاص المندوب السامي منفرداً، كما يحق له مخالفة المشورة المقدمة إليه من المجلس التنفيذي، في الحالات التي يرى فيها أنه من الصواب إجراء ذلك³.

الفرع الثاني: حق الرئيس في إصدار القوانين والاعتراض والتصديق عليها وفق مرسوم 1922⁴

بموجب المادتين (25) و (26) من مرسوم دستور فلسطين (1922م) فإن المندوب السامي هو الذي يصدّق على القوانين، فله أن يوافق أو أن لا يوافق على أي قانون، وتقترن موافقته بالتصديق، مع مراعاة التعليمات التي تصدر إليه من الملك، وفي حال عدم موافقة المندوب السامي على القانون الذي أجازته المجلس التشريعي، فإنه يتحفظ عليه لكي يبدي جلالته الملك

¹ م 89 من مرسوم دستور فلسطين 1922

³ و يؤلف المجلس التنفيذي لإسداء المشورة للمندوب السامي قوامه الأشخاص الذين يشير بهم جلالته بموجب تعليمات يرسلها إلى المندوب السامي من أن إلى آخر تحت ختم وتوقيع جلالته، وبشكل بالصورة التي يوعز بها جلالته في تلك التعليمات ويحفظ هؤلاء الأشخاص بمراكزهم في المجلس حسب مشيئة جلالته ويراعي المجلس التنفيذي في تصريف أشغاله القواعد التي قد تقرر في مثل تلك التعليمات من حين إلى آخر، م 10، من مرسوم دستور فلسطين 1922

⁴ م 16 من التعليمات الملكية الصادرة عام 1932، المنشورة في مجموعة قوانين فلسطين (داريتون) المجلد الرابع ص 3432 وحسين أبو هنود، مرجع سابق ، ص 8-9

¹ _ والتصديق هو حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، وبالتالي فإن حق التصديق عمل تشريعي بحت . شيا عبد العزيز، القانون الدستوري، بدون طبعة، بيروت، دار الجامعة للطباعة والنشر، 1982، ص 403؛ وينظر عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة ، القاهرة، مطبعة مصر، 1956، ص 416

رأيه عليه، ويلتزم المندوب السامي كذلك بالاحتفاظ بكل قانون يتعلق بأمر ورد بشأنها نصّ خاص في أحكام صك الانتداب، وعندما يبدي الملك موافقته على القانون المتحفظ عليه، يسري مفعوله بموجب مرسوم يصدر عن الملك، أو بواسطة الوزير، ويتولى المندوب السامي إصدار موافقة الملك في الوقائع الفلسطينية¹.

وللملك الحق في عدم إجازة أي قانون، حتى ولو وافق عليه المندوب السامي وأصدره وذلك لمدة سنة واحدة فقط، من تاريخ موافقة المندوب السامي وليس أكثر، ويمكن اعتبار هذه المدة هي القيد الوحيد على صلاحية الملك التشريعية، على أن تبلغ إرادته بعدم إجازة القانون بواسطة الوزير، وكل إرادة يصدرها جلالة الملك بعدم إجازة أي قانون يعمل بها من تاريخ نشر إعلان بها من قبل المندوب السامي في الوقائع الفلسطينية².

وبالنسبة لمرسوم دستور فلسطين، فأعطي للمندوب السامي الحق في أن يلغي، أو يبطل أي حكم من أحكام المرسوم، أو أن يضيف عليه، وذلك خلال سنة من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية، وبعد أخذ موافقة الوزير، وبقي لجلالة الملك ولورثته ولخلفائه من بعده في كل وقت من الأوقات الحق بإلغاء هذا المرسوم، أو تغييره أو تعديله، ويتضح أن سلطة المندوب السامي في تعديل، أو إلغاء، أو إضافة أي حكم من أحكام المرسوم مقيدة بمدة سنة، بينما لم يقيد الملك بهذه المدة، فيما يخص تعديل أحكام المرسوم، أو الإضافة عليه، بينما قيد الملك بهذه المدة في عدم إجازة القوانين التي يصدرها المندوب فيما عدا مرسوم دستور فلسطين³.

ويتم نشر القوانين في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، وقد كانت تنشر وتنفذ مباشرة، وبموجب المادة 3 الفقرة (د) من مرسوم دستور فلسطين (المعدل) لسنة (1923م) فإنّ القانون لا يكون نافذ ما لم يكن مشروعه، قد أذيع مدة شهر كامل على الأقل، قبل سنه، وهذا ما

² - م 25 و م 26 من مرسوم دستور فلسطين وقد عدلت هذه المواد في المادة (3) فقرة (ج) من مرسوم دستور فلسطين (المعدل) لسنة 1923، فالقوانين المخالفة لصك الانتداب أو التي ورد نصّ خاص بشأنها في أحكام صك الانتداب تصبح نافذة شريطة عرض مشروع القانون على الوزير وصادق عليه بتعديل أو بدون ذلك، وبالتالي أصبح هنالك جهتان مختصتان بالتصديق على القوانين.

² - م 27 من مرسوم دستور فلسطين

³ - م 87، م 88 من مرسوم دستور فلسطين

يطبق على القوانين بالعموم، باستثناء ما قد يرى المندوب السامي تنفيذه حال نشره إذا اقتدت المصلحة العامة ذلك.

وفي فترة الانتداب صدر كمّ هائل من التشريعات تقريباً (4842) تشريعا ومرسوما كانت نافذة في كافة مجالات الحياة¹. ولقد تأثرت كافة النصوص الصادرة في عهد الانتداب البريطاني بالتشريعات البريطانية²

الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان

إنّ هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عهد الانتداب واضحة، منذ تشكل المجلس التشريعي إلى حين حله، فلا يمكن للأخير أن يشكل إلاّ بمنشور يصدر عن المندوب السامي يحدد فيه تاريخاً لتشكيل مجلس تشريعي لفلسطين، وعدا عن ذلك فإنّ المندوب السامي، هو عضو في المجلس التشريعي، ورئيس لجلسات المجلس، يحلف الأعضاء أمامه اليمين بالإخلاص لحكومة فلسطين، وكما ورد سابقاً فإنّ عشرة من أعضاء المجلس التشريعي موظفون، والذي يقوم بتعيينهم هو المندوب السامي، وعليهم إطاعته، وفي حالة عدم حضور أحد من هؤلاء الأعضاء، فللمندوب السامي أن يدعو من يستنسه من موظفي حكومة فلسطين؛ لحضور تلك الجلسة، بدلاً من العضو المتغيب.

وبما أنّ إقرار القوانين في المجلس التشريعي يكون بأكثرية الأصوات، بما فيها صوت الرئيس، فإذا تساوت الأصوات يحق للرئيس أن يعطي صوت الترجيح أيضاً، وحتى النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ووضع عناوين القوانين وترقيمها، يجب أن يوافق عليه المندوب السامي، وتعرض هذه القوانين على المندوب السامي، ليس بصفته رئيس المجلس التشريعي؛ إذ لو كان كذلك لنص المرسوم عرضها على رئيس المجلس التشريعي، بينما نص المرسوم بأنّه

¹ منظمة القضاء والتشريع في فلسطين، المقتفي

3- صالح نائل عبد الرحمن، تطور التشريع الفلسطيني في الفترة ما بين 1950-1967، بحث غير منشور، فلسطين،

جامعة بيرزيت، 1997، ص 9؛ و م 46 من مرسوم دستور فلسطين

يجب عرضها على المندوب السامي، وهذا يؤكد على أنه مع وجود سلطة تشريعية مختصة بالتشريع، فإنَّ الاختصاص التشريعي الأكبر، هو للسلطة التنفيذية¹.

وللمندوب السامي بمنشور يصدره أن يفيض المجلس التشريعي، أو يحله متى أراد، ولكن بعد ثلاث سنوات من تشكيل المجلس التشريعي، فعلى المندوب السامي حله بقوة مرسوم دستور فلسطين (1922م)، على أن يجري انتخاب للمجلس خلال الأشهر الثلاثة التي تلي حله في الميعاد الذي يعينه المندوب السامي لذلك المنشور².

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية (حالة الطوارئ) في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين

تنص المادة (89) من مرسوم دستور فلسطين على أنَّ للملك سلطة إصدار التشريعات، ولم تتناول الفترة التي يصدر فيها، وبالتالي فإنَّ صلاحية التشريع تكون في الأحوال العادية كما في الأحوال الاستثنائية، ودون أي قيود.

وفي عام (1939م) صدر قانون سلطات الطوارئ (الدفاع)، وجاء في اثنتي عشرة مادة، وقد سن من قبل الملك بموافقة كل من مجلس اللوردات و النواب ومشورتهم، فلم يكن للسلطة التشريعية إلا دور استشاري.

وقد منحت المادة الأولى من هذا القانون الملك (التاج) صلاحية إصدار أنظمة الدفاع للمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام والمصالح الضرورية ، وتتضمن تلك الأنظمة ما يأتي :

1- اعتقال أشخاص يرى الوزير أنَّه من الملائم اعتقالهم حرصاً على السلامة العامة.

¹ م 17، م 19، م 20، م 29، م 31، م 32، م 33، م 81 من مرسوم دستور فلسطين

² م 22، م 23، من مرسوم دستور فلسطين 1922، وقد ألغيت المادة 23 واستبدلت بالمادة (5) من مرسوم دستور فلسطين (المعدل) لسنة 1923 لتصبح أنَّه عند حل المجلس يعين المندوب السامي في المجلس التنفيذي بمنشور ينشر في الوقائع الفلسطينية تاريخاً لإجراء انتخاب عمومي في الحال خلال ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس

2- وضع الأحكام للقبض على الأشخاص الذين يخالفون تلك الأنظمة.

3- التصريح بوضع اليد على أية أملاك ومشاريع، أو وضعها تحت الرقابة، واستملاك أي أملاك خلافاً للأراضي وتفتيشها.

4- تعديل أية مشاريع أو إيقاف العمل بها.

5- فرض التكاليف من قبل الخزينة للمشاريع التي تتضمنها أنظمة الدفاع على أن فرض مثل هذه التكاليف، يخضع لرقابة مجلس العموم حالما يمكن اجتماعه، كما أنه لا يجوز أن يكون أمرُ الجباية مخالفاً لأي قانون، أو نظام بعكس أنظمة الدفاع، التي يوجب العمل بها، حتى لو كان هنالك ما يتناقض معها في أي قانون، أو نظام خلاف قانون الطوارئ¹. وهذه الصلاحيات مضافة إلى الصلاحيات التي للملك الحق المطلق في ممارستها لا منتقصة منها².

وطبق هذا القانون في فلسطين بموجب الفقرة (د) من المادة الرابعة منه؛ حيث نصت على أنه (يجوز للملك بأن يوعز بتطبيق أحكام هذا القانون على أية حكومة قبل جلالته الانتداب عليها بالنيابة عن عصبة الأمم وتمارس حكومة جلالته في المملكة المتحدة ذلك الانتداب عليها)، ويجوز للملك أن يأمر السلطة المخولة في فلسطين المنتدبة، ألا وهو المندوب السامي، صلاحية وضع أنظمة للدفاع بدلاً من جلالته³.

وقد أجاز للملك بموجب الفقرة (أ) من المادة الأولى بوضع أحكام للقبض، ومحاكمة الأشخاص الذين يخالفون تلك الأنظمة، و الفقرة (5) من ذات المادة، لم تجز محاكمة الأشخاص غير الخاضعين لقانون الانتظام البحري، أو القوانين العسكرية، أو لقوانين الطيران أمام محاكم عرفية، و قد أجازت المادة السادسة للمحكمة إخراج أي من الأشخاص من قاعة المحكمة، إذا رأت أنّ ذلك أحرص على السلامة العامة.

¹ _الفقرة 3 من المادة الثانية، و الفقرة الرابعة من المادة الأولى من قانون سلطات الطوارئ البريطاني 1939

² _م 9 من قانون سلطات الطوارئ 1939

³ _وفق الفقرة هـ من المادة 4 من قانون سلطات الطوارئ 1939

وقد نصت المادة (79) من مرسوم دستور فلسطين لسنة (1922م) على أن (كل من قبض عليه، أو أوقف بسلامة نية بمقتضى سلطة قانونية بوجود الأحكام العرفية، وأودع السجن، يعتبر أنه قد قبض عليه، أو أوقف، أو سجن بصورة شرعية). ويفهم من سلامة النية أنه لا يوجد جرم مقترف؛ إذ إنه في الظروف الاستثنائية لا أهمية لحقوق الأفراد.

وبموجب المادة الحادية عشرة من قانون سلطات الطوارئ فإن هذا القانون يبقى ساري المفعول لمدة سنة، وعند انتهائها يجوز للبرلمان أن يقدم طلباً لتمديد العمل به لسنة أخرى، ويجوز للملك أن يصدر أمر تمديده، ولم تتناول المادة إذا ما كان للبرلمان الحق في طلب إنهاء العمل في هذا القانون، إلا أن للملك إصدار مرسوم ينهي به حالة الطوارئ.

وبالرجوع إلى الفقرة الخامسة (5) من المادة الرابعة من قانون سلطات الطوارئ لعام (1939م)، فقد أصدر المندوب السامي نظام الدفاع المدني عام (1945م) ، مستنداً إلى الصلاحيات المخولة إليه وفقاً للمادة السابقة بإصدار أنظمة للدفاع، وقد جاء النظام السابق في أربعة عشر (14) فصلاً قسمت إلى مائة وسبع وأربعين (147) مادة. وقد أعطى هذا النظام للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، منها ما هو قضائي، فقد أعطي للمندوب السامي الحق بتشكيل جهات القضاء وترتيبها، وتحديد اختصاصاتها، وأجيز أن توضع أنظمة للقبض على الأشخاص الذين يخالفون أنظمة الدفاع ومحاكمتهم¹.

ومنع الأفراد بموجب هذا النظام من نشر المواد التي من شأنها أن تضر، أو يحتمل أن تصبح مضرة بالدفاع عن فلسطين والسلامة العامة، أو النظام العام، وكذلك حظر النظام طبع أي إعلان، أو لوحة أو سند له أهمية سياسية، وحظر نشره إلا إذا كان موقفاً بإذن من حاكم اللواء، وللرقيب صلاحية دخول أي عقار وتفتيشه، يشتهر باستعماله لنشر أو طبع أي مواد ضارة بالنظام والسلامة العامة، أو بالدفاع عن فلسطين².

¹ _ للمزيد راجع المواد من 12 إلى 56 من نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945

² _ م 78، م 88، 96، 101 من نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945

ووفق المادة (111) من النظام فإنه (يجوز لأي قائد عسكري بأمر يصدره أن يأمر باعتقال أي شخص يسمى في الأمر، لمدة لا تزيد عن سنة واحدة، في أي مكان اعتقال يعينه في ذلك الأمر)، ووفق الفقرة الثانية (2) من المادة (112)، فإن للمندوب السامي الحق بأن يصدر أمراً بأن يبقى الشخص الذي خارج البلاد خارجها، ولا يسمح له بالعودة إلى أن يصدر بحقه أمر.

وقد ألغي هذا النظام صراحة في الضفة الغربية من خلال قانون المحاكمات الجزائية رقم (9 لسنة 1961)، إلا أنه عمل به من قبل الاحتلال الإسرائيلي، والإدارة المصرية في غزة.

المبحث الثاني : النظام السياسي في الضفة الغربية في عهد الحكم الأردني للضفة الغربية¹

كانت الأردن خاضعة في الفترة الواقعة ما بين (1517-1917م) للحكم العثماني فكانت القوانين واللوائح العثمانية سارية المفعول في الأردن، بحكم كونه جزءاً من الدولة العثمانية²، وفي العام (1922م) أعلن الانتداب على الأردن من قبل بريطانيا، وذلك بعد اللقاء الذي تم في القدس بين وزير المستعمرات البريطاني (ولتسون تشرشل) والأمير (عبد الله) ، وفي (1923/5/25م) اعترفت بريطانيا باستقلال أمانة شرق الأردن للملك عبد الله³.

وفي (15 آيار 1946م) أعلن الاستقلال التام لشرق الأردن عن الحكم البريطاني؛ ليصبح اسمها المملكة الهاشمية بدلاً من إمارة شرق الأردن، ونتيجة لذلك أعلن في (28 تشرين الثاني 1946م) دستور جديد؛ ليتلاءم مع المستجدات على الساحة السياسية⁴، وقد طبق هذا الدستور فقط في الأردن، وبعد ثلاثة أيام من انتهاء الانتداب البريطاني، عبر الجيش الأردني نهر الأردن إلى فلسطين، التي عرفت فيما بعد الضفة الغربية بما فيها القدس (العربية)؛ ليعلن

¹ _فايز بكيرات، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، مرجع سابق، ص13

⁴ _ملحم فراس، الفارس سامر، أسس التشريع في فلسطين، بحث غير منشور، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، ص 59-58

¹ _موسي، سليمان، صفحات مطوية (مفاوضات المعاهدة بين الشريف حسين وبريطانيا (1920-1924)، عمان، وزارة الثقافة والشباب، 1977، ص 210-230

² _العزة، عبد الله، التحديث التشريعي في الضفة الغربية، بحث غير منشور، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، 2005، ص17-19

في (19/أيار 1948م) مسؤوليته عن كل المنطقة الخاضعة لسيطرته¹، مطبقاً قانون الدفاع لسنة (1935م) بموجب الإعلان رقم (1)، وفي (24/5/1948م)، أي بعد خمسة (5) أيام من إعلان مسؤولية الجيش الأردني على فلسطين، أصدر الحاكم العسكري الإعلان رقم (2) والذي بموجبه أبقى سريان القوانين المطبقة في فلسطين خلال فترة الانتداب البريطاني بالقدر الذي لا يتعارض فيه مع قانون الدفاع لسنة (1935م) والأنظمة الصادرة بمقتضاه. وفي عام (1949م) صدر تعديل قانون الإدارة العامة في فلسطين رقم (48) لسنة (1949م) الذي أوضح في المادة (2) و(3) صلاحيات الملك فيما يتعلق بإدارة المناطق الفلسطينية، فقد منح الملك جميع الصلاحيات التي كانت ممنوحة لملك بريطانيا على فلسطين، بموجب مرسوم دستور فلسطين لسنة (1922م) والصلاحيات الممنوحة للمندوب السامي البريطاني والوزراء البريطانيين، وكان له الحق في تعيين شخص، أو أكثر؛ ليتولى أعباء الإدارة في فلسطين².

وفي (24 نيسان 1950م) قدمت الحكومة في جلسة (24/4/1950م) مشروع قرار وحدة الضفتين، وهكذا تمكن الملك عبد الله من ضم الضفة الغربية، ودمجها بالكيان الأردني³، فتم إصدار الدستور الأردني لسنة (1952م)؛ ليكون مطبقاً على الضفتين، وقد تم تعديله أربع مرات في السنوات الالية (1955م) و (1958م) و (1960م) و (1965م).

المطلب الأول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم الأردني للضفة الغربية

هذا المبحث سيتناول السلطات التنفيذية والتشريعية في دستور (1952م)، وحق الرئيس التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية .

³ - العسلي، وليد، النظام القانوني في الضفة الغربية 1948-1967، أي نظام قانوني لفلسطين، مركز الحقوق جامعة بيرزيت، 1996، ص 11

⁴ - ومنهم عمر مطر، فلاح المدادحة، وراتب الناشيبي على شرف منصب الحاكم الإداري، حتى انتهى بربط الضفة الغربية بوزارة الداخلية مباشرة اعتباراً من تاريخ 16 كانون الأول وذلك بصدور إرادة ملكية منح بموجبها وزير الداخلية كافة الصلاحيات التي كان يتمتع بها المندوب السامي ولم يجري أي توحيد قانوني

¹ - الوحيدي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1948، بدون طبعة، غزة، مطابع السلام، 1995، ص 345

الفرع الأول : السلطة التنفيذية في دستور 1952

إن السلطة التنفيذية في دستور (1952م) تتمثل في الملك ويتولاها بواسطة وزرائه.

أولاً : الملك.

الحكم في النظام الأردني وراثي، وهو مقصور على أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وبالتالي لا يحق لأي شخص خارج عائلة الملك، أردني، أو فلسطيني أن يتولى الحكم، واشترط الدستور أن يتوافر في الملك عدة شروط منها أن يكون عاقلاً، من زوجة شرعية، ومن أبوين مسلمين، والملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة: البرية والبحرية والجوية، وهو من يعلن الحرب، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات، وله كذلك الحق في إنشاء الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف ومنحها واستردادها، ومع ذلك فهو مصون من أي مسؤولية¹، وبالتالي فإن للملك اختصاصات كثيرة، وهو مصون من المسؤولية، وهذا مخالف لمبدأ أينما تكون السلطة تكون المسؤولية.

ثانياً : مجلس الوزراء

يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء، ومن عدد من الوزراء الذين لم يحدد عددهم، وإنما يمكن استحداث هذا المنصب حسب الحاجة والمصلحة العامة، وقد قصر هذا المنصب على الأردنيين².

وتعين صلاحيات (مجلس الوزراء)، الوزراء ورئيسهم بأنظمة يضعها المجلس ويصادق عليها الملك، ويتولى المجلس مسؤولية إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية،

² - المواد 26، 28، 30، 32، 33، 37 من الدستور الأردني لسنة 1952، وم 1 من تعديل الدستور الأردني لسنة (1958)

¹ - م 42 من دستور (1952) مع العلم بأنه وقبل صدور الدستور وعند البدء بإجراءات الضم عهد جلالة الملك إلى السيد روجي عبد الهادي وزارة الخارجية وإلى السيد خلوصي الخيري وزيراً للتجارة والزراعة وموسى ناصر وزيراً للمواصلات وهم من الضفة الغربية، واستحدث كذلك وزارة للاجئين وعين راغب النشاشيبي وزيراً لها زهران، ربا رافع، الإطار الدستوري للحكم الأردني في الضفة الغربية، 1948-1967، بحث غير منشور، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، (1999)، ص 15 نقلاً عن الجيل الجديد / عدد 6 / تاريخ 1949/5/8 م

واستثناءً على ذلك، فإن للملك أن يعهد أي من تلك الشؤون إلى أي شخص، أو هيئة أخرى وهذا نوع من عدم الاستقرار ففي أي لحظة ممكن للملك أن يعهد أيًا من اختصاصات الوزارة لأي جهة أخرى، وكل وزيراً مسؤولاً عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وفي حال عرض عليه أمر ليس من اختصاصه، يعرضه على رئيس الوزراء، الذي يتصرف هو الآخر ضمن صلاحياته؛ فإن خرجت المسائل المعروضة عليه عن اختصاصه، يحيلها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة، مع العلم بأنه قد يعهد لأي وزير القيام بمهام وزارة، أو أكثر، ولم يذكر الدستور سقفاً أعلى لعدد هذه الوزارات، والوزراء مسؤولون عن الجرائم التي ممكن أن يرتكبوها، والناجحة عن تأديتهم لوظائفهم، حتى ولو كانت بناءً على أوامر الملك الخطية أو الشفوية¹.

الفرع الثاني : السلطة التشريعية في دستور 1952

تسمى السلطة التشريعية في دستور (1952م) بمجلس الأمة الذي يتكون من مجلس للأعيان ومجلس للنواب، وبالإضافة إلى مجلس الأمة، فإن الملك هو جزء من السلطة التشريعية. وبالنسبة لمجلس الأعيان (الذي يتكون من رئيس للأعيان وعدد من الأعضاء)، فقد سمي كذلك، لأنه يتم تعيينهم من الملك، ولا يتجاوز عددهم نصف عدد مجلس النواب، ومدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات لكل الأعضاء، بينما مدة رئيس المجلس سنتان، ويجوز إعادة تعيين كل واحد منهم عندما تنتهي مدة تعيينه².

² فرئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، وبالتالي فإن الدستور الأردني أخذ بالمسؤولية التضامنية والمسؤولية المنفردة، ولمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي الذي يؤلف من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية ويحاكم الوزراء أمامه إلى ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأديتهم لوظائفهم، المواد 51، 56، 57، 55، 41، 46، 47، من دستور 1952

² م 25 وم 62، م 65 من دستور 1952، وم 1 من تعديل بعض مواد الدستور الأردني لسنة 1955

وأما مجلس النواب فيتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً، وتكون مدة المجلس أربع سنوات من تاريخ إعلان النتائج، ويجوز للملك تجديد هذه المدة لمدة تتراوح ما بين سنة إلى سنتين، ويبقى المجلس قائماً حتى انتخاب مجلس جديد¹. والأصل أن تكون جلسات كل من المجلسين علنية، إلا أنه يمكن عقد جلسات سرية بناء على طلب الحكومة، أو خمسة من الأعضاء ثم يقرر قبول الطلب أو رفضه².

ويختص مجلس النواب بمنح الثقة وطرحها، بناءً على طلب رئيس الوزراء، أو بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب، ويمكن تأجيل الاقتراع على منح الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز عشرة أيام، ويتم طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب، فإذا تقرر عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة، وجب عليها أن تستقيل، وإذا طرحت الثقة بأحد الوزراء وجب عليه الاعتزال³.

ويجتمع المجلسان معاً برئاسة رئيس مجلس الأعيان⁴:

1- عندما يقسم الملك تبوئه العرش، وبأن يحافظ على الدستور، وأن يخلص للأمة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين، وإلا اعتبر الاجتماع غير قانوني.

2- وعند افتتاح الدورة العادية للمجلس من قبل الملك الذي يلقي خطاب العرش بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين، وإلا اعتبر الاجتماع غير قانوني.

3- عند رفض أحد المجلسين أي قانون مرتين، وقبله المجلس الآخر معدلاً، أو غير معدل، يجتمع المجلسان؛ لبحث المواد المختلف فيها بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من

¹ م 67، م 68 من دستور 1952، وم 1 من تعديل الدستور الأردني لسنة 1960

² م 85، من دستور 1952

⁴ م 54، م 53 من دستور 1952 ولكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزارة أسئلة واستجابات، ولا يناقش استجاب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة، م 96 من دستور 1952

⁴ م 29، م 79، م 92، م 89 من دستور سنة 1952

المجلسين، وإلاّ أعتبر الاجتماع غير قانوني، ويجب أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

وحسب المادة (52) من الدستور فإنّ لرئيس الوزراء، أو لأحد الوزراء أن يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب، وبالتالي يكون له الحق في التصويت في مجلسه، وحق الكلام في المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين، فلم أن يتكلموا فيها دون أن يكون لهم حق التصويت.

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية

الفرع الأول : دور الرئيس في اقتراح القوانين

تنص المادة (95) من الدستور الأردني لسنة (1952م) بأنه يجوز لعشرة من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها، أو في الدورة التي تليها، ومن خلال هذه المادة يتضح بأنّ مجلس الأمة هو المختص باقتراح القوانين، وبأنّ الحكومة هي التي تختص بوضع الاقتراح في صيغة مشروع قانون.

وبما أنّ للوزراء الحقّ بأن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة بالتالي يحق لهم اقتراح القوانين، وحيث إنّ السلطة التشريعية والتنفيذية تناط بالملك، فله الحق كذلك في اقتراح القوانين، وإن لم تنص المادة (95) من الدستور صراحة على ذلك.

وكذلك للملك وللمجلس الأمة وللوزراء الأعضاء فيه الحق باقتراح تعديل دستور (1952م) في أي وقت باستثناء مدة قيام الوصايا بشأن حقوق الملك ووراثته¹. وللملك كذلك أن يمارس صلاحياته التشريعية من خلال ما يسمى بالإرادات الملكية²

الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها

إنَّ الملك هو المختص بالتصديق على القوانين وإصدارها، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، فكل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يُرفع إلى الملك للتصديق عليه، ويسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك بمرور ثلاثين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية، فإذا لم يرَ الملك التصديق عليه، فله خلال ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه، أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق، فإذا رد القانون خلال المدة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء فيهما، وجب عندئذ إصداره، وفي حال عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة ألمعيه (خلال ستة أشهر) يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق³.

ويلاحظ أنَّ إبقاء المشروع لدى الملك هذه الفترة الطويلة "ستة أشهر" فيه تعطيل لمشروعات القوانين بلا مبرر مقبول، خصوصاً إذا علمنا أنَّ دورة الانعقاد العادية للبرلمان لا تمتد إلى ستة أشهر، فإنَّ هذا في واقع الأمر يعني إمكانية تعطيل المشروع حتى الدورة الثانية⁴. والملك هو المختص بالتصديق على الأنظمة التي يضعها مجلس الوزراء، و المختص بتعيين صلاحيات رئيس الوزراء، والوزراء ومجلس الوزراء، وكل القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء يجب أن تقترن بتوقيع رئيس الوزراء والوزراء، وتصديق الملك عليها ، وحتى الأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب يجب أن يصادق عليها الملك⁵.

¹ _ م 126 من دستور 1952

² _ م 40 من دستور 1952

³ _ م 31، م 93 من دستور 1952

⁴ _ عنزاوي، إبراهيم حمدان، مرجع سابق، ص 552

⁵ _ م 45، م 48، م 83 من دستور 1952

الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان

يبدأ تدخل الملك في السلطة التشريعية بكونها تناط إليه إلى جانب مجلس الأمة، ويتمثل هذا التدخل فيما يأتي :¹

- 1- الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء انتخاب لمجلس النواب.
- 2- الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيساً له ، ويفصلهم، ويقبل استقالة رئيس المجلس.
- 3- الملك هو الذي يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية، تنشر في الجريدة الرسمية، اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في إرادة ملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين، وتمتد الدورة العادية أربعة أشهر، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر؛ لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال.
- 4- الملك يفتتح الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش في المجلس مجتمعين، وللملك أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء؛ ليقوم بالافتتاح، وإلقاء خطبة العرش.
- 5- بعد انتهاء دورة المجلس العادية التي تستمر أربعة أشهر، أو أي تمديد لها يفيض الملك دورته.
- 6- للملك، وإرادة ملكية أن يؤجل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، و إذا كان قد أرجئ اجتماع مجلس الأمة، فله تأجيله مرتين.
- 7- الملك له الحق في حل مجلس النواب، بينما له حل مجلس الأعيان أو أن يعفي أحد أعضائه من العضوية، وهنا تظهر المفاضلة بين مجلس الأعيان و مجلس النواب الذي يمثل الشعب عن طريق الانتخاب.

¹ _المواد، 25،34،36، 78،79، 82،84 من دستور 1952

8- للملك أن يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع وذلك عند الضرورة (ولم يوضح الدستور ما المقصود بها)، أو عندما تطلب الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها، تبين فيها الأمور التي يراد بحثها في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية أيضاً.

9- الملك هو الذي يقوم بالمصادقة على الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة.

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية

إن الأنظمة الدستورية التي خضعت لها فلسطين كانت مختلفة، فتارةً نجد أنّ الظروف الاستثنائية عولجت فقط من خلال حالة الطوارئ؛ حيث لم يرد ذكر لحالة الضرورة، وتارةً نجد أنّ بعض الأنظمة أخذت بالحالتين معاً، فمثلاً نجد أن مرسوم دستور فلسطين لعام (1922م) الصادر في عهد الانتداب البريطاني عالج الظروف الاستثنائية من خلال حالة الطوارئ فقط، على عكس الحال في عهد الحكم الأردني للضفة الغربية.

الفرع الأول : حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة

تتعدد التعريفات لحالة الضرورة فهناك من عرفها بأنها (وجود خطر داهم أو ظرف شاذ يحق بالوطن، ويهدد أمنه وسلامته، ويستوي أن يكون هذا الخطر ناجماً عن غزو أو عدوان خارجي، أو عصيان مسلح أو حرب أهلية، أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة)¹.

ومنهم من عرفها بأنها (تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في أيدي شخص أو جهاز واحد يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الاستثنائية، التي تحتم تجميع كافة الاختصاصات في الدولة، بحيث يضطلع بها جهاز واحد تكون له كافة الصلاحيات

¹ - ومنهم، الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997، ص 252

والاختصاصات؛ لاتخاذ كل ما يراه لازماً دفاعاً عن المصالح الحيوية، التي تتهددها الأخطار في تلك الظروف)¹.

وتتمثل عناصر حالة الضرورة في العنصر الموضوعي أي الخطر والتهديد، الذي يمكن أن يكون موجهاً للدولة مثل الحرب والغزو، والعنصر الشخصي، ويتمثل بمن له الحق في إصدار القرارات، وتعتبر القرارات بقوانين التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حالة الضرورة من قبيل القرارات الإدارية².

وقد نصت المادة (94) من الدستور الأردني لسنة (1952م) على ما يلي (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية، لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقرّ هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، على أن لا يؤثر في العقود والحقوق المكتسبة). وبالتالي فإنه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة التي لها قوة القانون :

1- أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً.

2- أن يكون هنالك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.

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

4- يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور الأردني (1952م).

² _غيربال، وجدي، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1998، ص 28

² _عبيدات، سناء أحمد، مرجع سابق، ص 31

5- يجب عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وله أن يقرها أو يعدلها، ويجري تصديقها وإصدارها كما في القوانين العادية.

6- إذا رفض المجلس القوانين المؤقتة؛ فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلانها، ويزول مفعولها من تاريخ الإعلان، ولا يؤثر البطلان في العقود، والحقوق المكتسبة بموجب القوانين المؤقتة التي تم إبطالها.

الفرع الثاني : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ في عهد الحكم الأردني

طبق قانون الدفاع الأردني الصادر عام (1935م) المقر من قبل المجلس التشريعي والمصادق عليه من أمير شرق الأردن على الضفة الغربية، بناءً على المادة الثانية من قانون ذيل الدفاع المؤقت رقم (20) لسنة (1948م)؛ حيث نصت المادة الثانية منه على ما يلي (تسري أحكام قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة (1935م)، وجميع الأنظمة الصادرة، والتي تصدر بمقتضاه على البلاد، أو المناطق التي يوجد فيها الجيش العربي الأردني، أو يكلف حماية الأمن والنظام فيها)، وعلى هذه المادة استندت الأردن بإعلان حالة الطوارئ على الضفة الغربية.

وتتعدد الأسباب التي تدفع الأمير لإعلان حالة الطوارئ، ومن ثم العمل بهذا القانون، وقد أتى ذكرها في المادة الثانية من قانون الدفاع الأردني لعام (1935م)، وهي الدفاع عن شرق الأردن، أو أن يحدث أمرٌ طارئٌ يمس الأمن العام، أو أن يحدث أيُّ أمرٍ يمس القوات البريطانية في شرق الأردن، وقد تم إلغاء هذه العبارة بموجب المادة الرابعة من قانون ذيل قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة (1935م) المؤقت رقم (20) لسنة (1948م). وأما عن الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في قانون الدفاع، فهي واسعة، وتتنحصر في الأمير وتتمثل هذه السلطات فيما يأتي:

1- منح هذا القانون الأمير سلطة وضع الأنظمة الخاصة بقانون الدفاع، وتتناول هذه الأنظمة ما يأتي: ¹

أ- مراقبة النشرات والكتابات والخرائط والمخططات والصور الشمسية والمواصلات ووسائل المواصلات بما في ذلك أجهزة الراديو والإشراف عليها ومنعها.
ب- القبض على الأشخاص الذين تعتبر أفعالهم مضرّة بسلامة شرق الأردن، ولم تذكر المادة أمثلة على مثل هذه الأفعال، وللملك توقيفهم ونفيهم ومنع دخولهم إلى شرق الأردن، أو إبعادهم منها، وتفتيش هؤلاء الأشخاص، أو تفتيش عقاراتهم.

2- محاكمة من يرتكب أفعال ضد أنظمة الدفاع من قبل المحاكم البدائية، أو قضاة الصلح أو المحاكم ذات الصلاحية المستعجلة، التي قد تؤلف من قبل سمو الأمير المعظم بمقتضى أنظمة الدفاع.

3- معاقبة من يرتكب الجرائم المخالفة لأنظمة الدفاع بالأشغال الشاقة، أو بالسجن أو بالغرامة وقد تصل العقوبة إلى الإعدام في الجرائم التي يثبت فيها قصد مساعدة العدو. والعدو هم (العصاة من القوات المسلحة، والثوار المسلحون، والجماعات المسلحة الخارجة على النظام والقرصان). ²

ومن العقوبات أيضاً مصادرة الأشياء محل الجريمة، أو التي ارتكبت الجريمة لأجلها كالبضائع والمركبات، والهدم والإزالة للأبنية، وذلك لأغراض الدفاع، وأما عن الأبعاد كعقوبة فهو لا يحتاج إلى جرم ولا حتى محاكمة، ويكفي أن يأمر الأمير بذلك ³.

وقد صدرت العديد من القوانين الخاصة بحالة الطوارئ منها، القانون الموحد لمقاطعة إسرائيل سنة (1958م) وقانون مقاومة الشيوعية لسنة (1953م)؛ حيث وضع عقوبات لمن

¹ م 4 من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935

² م 3 من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935

³ م 5 من قانون الدفاع الأردني لسنة 1935

ينتسب لهذه الهيئة، أو يساعدها من خلال التبرعات، والعديد من الأنظمة منها نظام الدفاع لعام (1951م) وعام (1955م)¹.

أما عن الدستور الأردني لسنة (1952م) فقد أورد أحكام حالة الطوارئ في المواد (124) و(125)، ولم تحدد هاتان المادتان الأسباب التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، وإنما ذكرت المادة (124) على أنه (إذا ما حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن)، وجاءت المادة (125) أكثر شمولية؛ حيث نصت على أنه (في حالة حدوث طوارئ خطيرة)، ولم تضع أمثلة على هذه الطوارئ. وبالتالي أعطت هاتان المادتان صلاحيات واسعة من خلال هذه الشمولية للسلطة التنفيذية، لتعلن حالة الطوارئ؛ حيث أن المخول بإعلانها هي الإرادة الملكية.

أما قانون الدفاع الذي تناولته المادة (124) فيصدر بعد إعلان حالة الطوارئ ولمعالجتها وذلك بالنص "في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع"، ولم تتناول المادة من يشرعه، وإنما تناولت من يصدره، ألا وهي الإرادة الملكية، ويفهم أن القانون يصدر من السلطة التشريعية، وإن لم يذكر النص ذلك، كونها هي السلطة الأصلية بالتشريع، وقد منحت المادة (124) صلاحيات واسعة للشخص الذي يعينه قانون الدفاع، وتتخلص هذه الصلاحيات باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، بما فيها وقف القوانين العادية، إن لم تكف الإجراءات والتدابير لمواجهة حالة الطوارئ، فيعلن الملك الأحكام العرفية، وبموجب هذه الأحكام تصدر تعليمات لا يمكن أن تخالف القوانين الموجودة والتي تعالج حالة الطوارئ².

ومن الملاحظ أن هاتين المادتين جاءتا ليبنى عليهما قانون الدفاع بداية ومن يصدره، ومن يصدر التعليمات، ويعطيها الشرعية، ولم يشير إلى أية أنظمة، وإنما جميع ما ورد بأن

¹ _المقتفي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين

¹ - م 125 من الدستور الأردني لسنة 1952 حيث نصت على أنه في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والاجراءات بمقتضى المادة 124 والتي تنص على (أن اذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء) غير كافية للدفاع عن المملكة فالملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بارادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها.

تصدر بمقتضى قانون الدفاع من تعليمات وإجراءات تدبيريه. والملاحظة الأخيرة أنَّهما أخذتا بالأسلوب الإنجليزي، من حيث تسمية القانون بقانون الدفاع، ومن حيث معالجة حالة الطوارئ عندما تقع بقانون محدد لها، وليس منصوص عليه مسبقاً وهذا ما نصت عليه المادة 124¹.

المبحث الثالث : النظام السياسي في غزة في عهد الحكم المصري لقطاع غزة ² :

وبتاريخ (15 أيار 1948م) انتهى الانتداب البريطاني على فلسطين، وكانت حرب فلسطين التي من أحد أهم نتائجها، انفصال ما أصبح يعرف بقطاع غزة عن باقي فلسطين بصورة قصرية؛ نتيجة لهذه الحرب ووجود القطاع تحت رقابة القوات المصرية التي شاركت في حرب فلسطين وإدارتها، وقد تولى إدارة القطاع منذ ذلك التاريخ الحاكم الإداري العام المصري والذي كان يعين بهذه الصفة من وزير الحربية المصري، الذي حُوّل أيضاً بكافة صلاحيات المندوب السامي، ولم يتم ضم قطاع غزة إلى مصر ولم يضم جزءاً منه، وقد أصدر الحاكم المصري في الأول من حزيران (1948م) أمراً يحمل رقم (6) بموجبه بقي الوضع القانوني كما هو، واستمر العمل في القوانين والتشريعات التي كان معمولاً بها في فلسطين أثناء الانتداب البريطاني³، ولم تعتمد الإدارة المصرية إلى تغيير القوانين إلا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والإدارية، والمستجدات الحياتية للمواطنين، وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري. وفي عام (1955م) أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، وبإرادة منفردة القانون رقم (255) القاضي بإصدار النظام الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين (قطاع غزة)⁴، وفي عام (1962م) استبدل القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955م) بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة (1962م).

¹ _الطهراوي، هاني، القانون الإداري، ط1، الأردن، الدار العلمية، 2001، ص 253

² _بكيرات، فايز، دودين محمود، فياض محمود، سالم جميل، مرجع سابق، ص 14

¹ _ صوراني، راجي، النظام القانوني في قطاع غزة 1948-1967، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد الحقوق، بير زيت، 1995، ص 28، 29

² _ أبو هنود، حسين تقرير حول التشريعات وآلية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية، ط2، رام الله، الهيئة المستقلة

لحقوق الإنسان، 1999، ص11-13

المطلب الأول : مقومات النظام السياسي في عهد الحكم المصري لقطاع غزة

في هذا المطلب سنتناول الباحثة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وفق القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة (1955م).

الفرع الأول : السلطة التنفيذية وفق القانون الأساس لقطاع غزة

السلطة التنفيذية يتولاها الحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي¹

أولاً : الحاكم الإداري :

الحاكم الإداري هو أحد كبار ضباط الجيش المصري، ويعين بقرار يصدر من مجلس الوزراء، ويكون تابعاً لوزير الحربية إدارياً كونه ضابطاً في الجيش، و يعين بقرار من وزير الحربية نائباً للحاكم الإداري، وبالتالي فإنَّ وزير الحربية أخذ دور الملك الذي يعين المندوب السامي أيام الحقبة البريطانية². وفي حال غياب أو خلو المنصب ينتدب وزير الحربية من يقوم بأعمال الحاكم العام³ وللاخير أن يعلن الأحكام العرفية وإلغائها بعد موافقة الأول⁴.

ثانياً : المجلس التنفيذي

يؤلف المجلس التنفيذي من الحاكم الإداري العام رئيساً، ونائب الحاكم الإداري، و مدير الشؤون القانونية، ومدير الشؤون الداخلية والأمن العام، ومدير الشؤون المالية والاقتصاد، ومدير الشؤون الاجتماعية وشؤون اللاجئين، ومدير الشؤون الثقافية والتعليم، ومدير الشؤون

³م 9 من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955 و م 15 من إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962

¹م 12 من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955 وقد عدلت هذه المادة بالمادة رقم (18) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، وأصبح رئيس الجمهورية المختص بتعيين الحاكم العام

²م 17 من القانون الأساسي لسنة 1955، وم 18 من النظام الدستوري لعام 1962

³م 15 من القانون الأساسي لسنة 1955

الصحية، ومدير الأشغال العمومية، ويعين هؤلاء المديرين بقرار من وزير الحربية¹، ويتضح بأن أعضاء المجلس التنفيذي لم يطلق عليهم لقب وزير وإنما مديرين.

والمجلس التنفيذي هو المختص بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وترتيب المصالح العامة، وتعيين الموظفين وعزلهم، وبالتالي قام المجلس التنفيذي بالدور الذي كان للمندوب السامي بتعيين الموظفين وعزلهم.

الفرع الثاني : السلطة التشريعية وفقاً للقانون الأساس لقطاع غزة

لم يذكر القانون الأساس صراحة عدداً محدداً لأعضاء المجلس التشريعي، وبين تكوينه على

النحو الآتي:²

⁴ -م 18 من القانون الأساس لسنة 1955، وفي قرار لرئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم (42) لسنة (1958) في شأن تعديل بعض أحكام القانون الأساس لقطاع غزة الصادر به للقانون 255 لسنة 1955 أصبح المجلس التنفيذي يضم بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه مدير الإدارة المدنية ومدير إدارة الشؤون البلدية والقروية، وفي النظام الدستوري لسنة (1962) أصبح المجلس التنفيذي يؤلف من، الحاكم العام رئيس، ونائب الحاكم العام، ومدير الشؤون القانونية، ومدير الداخلية والأمن العام ومدير المالية والاقتصاد، ومدير التعليم والثقافة، ومدير الصحة، ومدير الأشغال، ومدير الشؤون البلدية، ومدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين، ومدير الشؤون المدنية، ويتم تعيين المديرين ونائب الحاكم العام بقرار من وزير الحربية للجمهورية العربية المتحدة

¹ -م 23 من القانون الأساس لسنة 1955 وقد أصبح المجلس التشريعي يؤلف وفق المادة 30 من النظام الدستوري لعام 1962 على النحو الآتي : أ- الحاكم العام رئيساً، ب- أعضاء المجلس التنفيذي، ج- 22 عضواً ينتخبهم الأعضاء المنتخبون لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني بقطاع غزة وذلك وفقاً للقواعد والشروط ونظام الانتخاب الذي يصدر من الحاكم العام، د- 10 أعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من بين الفلسطينيين ذوي الكفاية الذين تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي ووفق المادة (33) فإن على المجلس في أول اجتماع له أن ينتخب وكيلاً للمجلس واستبدلت المادة (30) بالمادة (1) من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بتعديل المادتين (30،33) من النظام الدستوري لقطاع غزة المعلن في 5 مارس 1962 بمايلي : يؤلف المجلس التشريعي من أ- 22 عضواً ينتخبهم الأعضاء المنتخبون لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي العربي الفلسطيني بقطاع غزة

أ-الحاكم الإداري العام رئيساً.

ب-أعضاء المجلس التنفيذي.

ج- رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها تنتخبهم البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات.
د- رئيس بلدية خان يونس، واثنان من أعضائها، تنتخبهما البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات.
هـ- عضو من كل من المجالس القروية لرفح، ولدير البلح، ولجباليا، ينتخبهم المجالس المذكورة أعضاءً لمدة ثلاث سنوات.

و- أربعة أعضاء ينتخبهم المجلس التنفيذي من بين اللاجئين لمدة ثلاث سنوات.
ز- سبعة ينتخبهم المجلس التنفيذي من أهالي القطاع، ويراعى أن تمثل فيهم المهن الآتية على الأقل: الطب، و التعليم ، و المحاماة، و التجارة، و الزراعة ، وتكون عضويتهم لمدة ثلاث سنوات.

ومن خلال قراءة هذه المادة وبحساب عدد الأعضاء نجد أن عددهم (22)، وبإضافة عدد أعضاء المجلس التنفيذي والبالغ عددهم (9) إن وجد نائب الحاكم العام الذي وجوده غير إلزامي، فإن عددهم يتراوح ما بين (30و31) عضواً، وكما هو واضح فإن العضوية في المجلس التشريعي تكون لثلاث سنوات، وبأنه لا يوجد نظام انتخابات موحد، وبأنها لم تكن عامة. ولا يجوز مؤاخذة أعضاء المجلس بما يبديون من الآراء في مجلسهم، ولا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو فيما عدا حالات التلبس، فالأعضاء يتمتعون بحصانة برلمانية¹

ب_10 أعضاء يتم اختيارهم بقرار من الحاكم العام من بين الفلسطينيين ذوي الكفاية الذين تتوافر فيهم شروط الترشيح لعضوية اللجان المحلية للاتحاد القومي، ج_ أعضاء المجلس التنفيذي وعلى المجلس التشريعي وفق المادة (33) من القرار السابق أن ينتخب في أول اجتماع للدور السنوي العادي رئيساً ووكيلاً ويتوليان عملهما إلى بدء الدور السنوي العادي التالي وفي حال خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته ففي البداية كان رئيس المجلس هو الحاكم العام وبعد القرار السابق أصبح رئيس المجلس التشريعي ينتخب انتخاباً وربما يكون أو لا يكون الحاكم العام هو الرئيس

¹ _م 25 من القانون الأساسي لسنة 1955 و م 46 و م 47 من النظام الأساسي لسنة 1962

. والحاكم الإداري هو الذي يصدر قرارا بالنظام (اللائحة الداخلية) للمجلس، بعد وضع الأخير له ¹.

وفي المادة (35) و (38) و (39) من النظام الأساسي لعام (1962م)، اشترط أن يجتمع المجلس التشريعي في مقره الرسمي (غزة)، أو في المكان الذي يحدده الحاكم العام وقيد اجتماع المجلس بدعوة من الرئيس (الحاكم العام) وفي حال اجتمع يعتبر اجتماعه كأن لم يكن، ويشترط أن تكون جلسات المجلس علنية، إلا في الأحوال التي يرى فيها الحاكم العام، أو عشرة من أعضائه انعقاده سراً، وهذه المواد لا نجدها في القانون الأساس لعام (1955م).

ولأول مرة في النظام السياسي الفلسطيني يعطى للسلطة التشريعية حق الرقابة البرلمانية على المجلس التنفيذي؛ إذ يحق لها توجيه أسئلة لأعضائه، ويبدو أن المسألة شكلية؛ إذ لا يوجد استجواب ولا طرح للثقة، وإنما يتمثل هذا الحق بطرح سؤال لا أكثر، وبالمقابل فليس للمجلس التشريعي التدخل بأي عمل من اختصاص المجلس التنفيذي مع العلم أنّ للأخير الحق في التدخل بأعمال المجلس الآخر ².

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة

الفرع الأول : حق الرئيس التشريعي في اقتراح القوانين أثناء الحكم المصري

إنّ أعضاء المجلس التنفيذي، وأعضاء المجلس التشريعي، والحاكم العام الحق في اقتراح القوانين، وإن لم يذكر الحاكم العام صراحة، إلا أن له حق الاقتراح؛ لأنّه عضو في المجلس التشريعي، وأما بالنسبة بما يتعلق باقتراح تنقيح القانون الأساسي ، فقد قُصر هذا الحق على الحاكم العام، والمجلس التشريعي، على أن لا يكون هذا التنقيح نافذاً إلا بقانون يصدر من الجمهورية المصرية، ولم يحدد القانون الأساسي لسنة (1955م) الجهة التي من سيُقدم إليها اقتراح التنقيح، ولم يوضح من المقصود بالجمهورية المصرية ³. إلا أنه وفي النظام الدستوري

¹ م 26 من القانون الأساسي لسنة 1955، و م 40 من النظام الأساسي لسنة 1962

² م 44، م 45، م 50 من النظام الأساسي لسنة 1962

³ م 28، وم 47 من القانون الأساسي لسنة 1955 ، م 43 و م 73 من النظام الدستوري لعام 1962

لعام (1962م)، حددت الجهة التي سيقدم لها اقتراح التنقيح، ألا وهو رئيس الجمهورية العربية المتحدة.

وبالنسبة لاقتراح مشروع الميزانية فعلى الحاكم العام أن يقدم ما يخص الاعتمادات غير الثابتة منها للمجلس التشريعي ليبيدي رأيه فيها¹، ومن ثم يعتمد الحاكم العام مشروع الميزانية بعد الإطلاع على رأي المجلس التشريعي فيها، وذلك بحسب نص المادة(66) من النظام الدستوري لسنة 1962، وهذا الاختصاص مستحدث في ظل النظام الدستوري؛ حيث ورد في نص المادة(39) من القانون الأساسي لسنة(1955م) النص على أن (يقدم مشروع الميزانية العامة لقطاع غزة إلى وزير الحربية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل؛ لفحصها واعتمادها).

وقد ورد في المذكرة الخاصة بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة أن هذا الاختصاص الجديد الذي مُنح للمجلس التشريعي وبالطبع للحاكم العام، قد "دعت إليه زيادة إيرادات القطاع، وقد روعي في ذلك خصوصية ميزانية القطاع، وكونها تتألف من اعتمادات ثابتة كمرتبات الموظفين، لا تخضع لسنوية الاعتماد، وأخرى متغيرة هي التي تعرض على المجلس؛ لإبداء الرأي فيها". وبذلك يكون التطور والزيادة الحاصلة في إيرادات القطاع هي الدافع لاستحداث هذا الاختصاص، الذي اقتصر دور المجلس التشريعي فيه على الاعتمادات غير الثابتة، بينما يقوم الحاكم العام باعتماد مشروع الميزانية ككل.²

الفرع الثاني : حق الرئيس في تصديق القوانين والاعتراض عليها

للحاكم الإداري الحق في التصديق على القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، وعليه أن يصدرها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه فيها، فإن لم يصدرها خلال الثلاثين يوماً، عليه

¹ م 65، م 66 من النظام الدستوري لسنة 1962

¹ العمصي، فريد خليل اسماعيل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003 (الرئيس ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007، ص 64

أن يرفع مشروع القانون مشفوعاً برأيه إلى وزير الحربية؛ لتكون له كلمة الفصل فيما يتعلق بمشروع القانون المعروض عليه، ولا تكون القوانين نافذةً إلا بعد ثلاثين يوماً من نشرها في الجريدة الرسمية لقطاع غزة، واستثناءً على ذلك يجوز قصر أو مد الميعاد بنص صريح في القوانين الصادرة، ولم يذكر القانون الأساسي الأسباب الموجبة لقصر أو مد ذلك الميعاد، هذا بالنسبة لما جاء في القانون الأساسي لعام (1955م)¹. وقد اختلف الأمر في النظام الدستوري لعام (1962م)، فأصبحت القوانين التي يصادق عليها الحاكم العام تصدر باسم الشعب الفلسطيني، وأصبحت المدة التي يجب عليه أن يصدر خلالها القانون هي مدة شهرين من تاريخ رفعها إليه، وإن لم يصادق (اعترض على التصديق) خلال هذه المدة، يُرد القانون إلى المجلس التشريعي، الذي يجب عليه أن ينعقد بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه؛ لإقرار مشروع القانون الذي رفض الحاكم العام إصداره، فإن حصل الإقرار ردّه المشرع للحاكم لإصداره، ويتضح غياب دور وزير الحربية بشأن مشاريع القوانين التي اعترض عليها الحاكم العام لصالح المجلس التشريعي، وبالتالي فإنّ القوانين لا تصدر إلا إذا أقرّها المجلس التشريعي، وصادق عليها الحاكم العام، ولا تكون هذه القوانين نافذةً إلا بعد ثلاثين يوماً من نشرها في الجريدة الرسمية².

الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان

الحاكم العام هو عضو في المجلس التشريعي، ورئيس له، وهو الذي يقوم بدعوة المجلس للانعقاد، وبعد انتهاء المجلس من النظر في المسائل الواردة في جدول الأعمال يقوم الحاكم العام بفض دور الانعقاد الذي لم تحدد مدته، وليس له حق حل المجلس³، وفي المادة (36) من النظام الدستوري لعام (1962م) حددت مدة دور الانعقاد بأربعة أشهر على أن لا يقوم الحاكم العام بفضه قبل الانتهاء من النظر في جدول الأعمال، وأصبح للحاكم العام الحق

² م 14، م 28، م 29 من القانون الأساسي لسنة 1955، وقد كان أول قانون صادق عليه الحاكم الإداري العام وأصدره باسم الشعب الفلسطيني بعد صدور القانون الأساسي هو القانون رقم 1 / لسنة 1958 بشأن الاختصاصات الإدارية للمجلس التنفيذي والمنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الخامس والتسعون بتاريخ 15/ إبريل لسنة 1958 - المجلد الثاني، ص 346/

² م 20، م 21، م 42، م 70 من النظام الدستوري لسنة 1962

³ م 18، م 24 من القانون الأساسي لسنة 1955، و م 30 من النظام الدستوري لسنة 1962

في تأجيل جلسات المجلس على أن لا يزيد التأجيل على شهرين¹، ويتضح أنه أصبح للحاكم العام صلاحيات أكثر بالنسبة للمجلس على ما كان عليه في القانون الأساسي السابق.

وأجازت المادة (38) من النظام الدستوري لسنة 1962 للحاكم العام عند الضرورة دعوة المجلس التشريعي لعقد جلساته في أي مكان يحدده، وذلك استثناءً من الأصل الوارد في ذات المادة، والذي لا يجيز اجتماع المجلس التشريعي إلا في مقره الرسمي، وهو بالطبع مدينة غزة وفقاً لنص المادة(35) من ذات القانون.

وأخيراً فإن المادة(39) منحت الحاكم العام الحق في طلب انعقاد المجلس في جلسة سرية، استثناء من الأصل القائل إنَّ جلسات المجلس التشريعي علنية، ويلاحظ هنا أنَّ حق الحاكم، هو بالطلب فقط، إما جعل الجلسة سرية، أو إبقائها علنية، فهو قرار يرجع للمجلس نفسه.

وإصدار القوانين التي يقرها المجلس التشريعي لا تصدر إلا في حال صادق عليها الحاكم العام، حتى اللائحة الداخلية للمجلس لا تصدر إلا بقرار منه، وعند إصدار المجلس لأي قرار، وفي حال تساوت الأصوات، فإنه يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وكأن للرئيس (الحاكم العام) صوتين².

المطلب الثالث : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم المصري لقطاع غزة:

في هذا المطلب سنتناول الباحثة دور الرئيس في حالة الضرورة، وحالة الطوارئ أثناء الحكم المصري، وفي الفرع الأخير سيتم التطرق للحديث عن الحاكم العسكري، وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي على النحو الآتي:

¹ _ م 36،م 37 من النظام الدستوري لعام 1962

¹ _ حيث لا يجوز للمجلس التشريعي أن يصدر قرار إلا إذا حضر الجلسة أغلبية الأعضاء وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس المواد 26، 28 من القانون الأساسي لعام 1955 والمواد 42، 40، 41 من النظام الدستوري لسنة (1962)

الفرع الأول : دور الرئيس في حالة الضرورة

تنص المادة (21) من القانون الأساسي لسنة (1955م) على ما يلي (إذا طرأت أحوال غير عادية تتعلق بالأمن العام، أو النظام، وتتطلب اتخاذ تدابير عاجلة فللمجلس التنفيذي أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة لهذا القانون الأساسي، وينتهي العمل بهذه القرارات بقرار يصدر من المجلس التنفيذي) ، وعليه فإنه وحسب نص هذه المادة للمجلس التنفيذي في الأحوال غير العادية، والمتعلقة بالأمن العام والنظام اتخاذ تدابير عاجلة، وإصدار قرارات لها قوة القانون، ويشترط ألا تكون هذه القرارات مخالفة للقانون الأساسي، على أن ينتهي العمل بهذه القرارات بقرار يصدر من المجلس التنفيذي، ولم يبين القانون الأساسي ما إذا كانت هذه القرارات تصدر بوجود المجلس التشريعي، أو إذا كان منحلًا، أو غير منعقد.

وترى الباحثة أن المشرع أعطى المجلس التنفيذي الحق في إصدار مثل هذه القرارات، وغيب دور المجلس التشريعي في الرقابة عليها ، فلم ينص على عرضها عليه لإقرارها، أو تعديلها، أو رفضها، وإنما تبقى سارية المفعول إلى أن يتم إلغاؤها من قبل المجلس التنفيذي.

وأما المادة (28) من النظام الدستوري لسنة (1962م)¹، فقد أجازت للمجلس التنفيذي إذا اقتضت الأحوال العاجلة التي لا تحتمل التأخير، ولم تحدد هذه الأحوال أكانت مرتبطة بالأمن أو بالنظام، المهم أحوال عاجلة لا تحتمل التأخير، أن يصدر قرارات ويكون لها قوة القانون، ووضع النظام قيلاً على المجلس التنفيذي لم يكن موجوداً سابقاً، فعليه أن يعرض القرارات على المجلس التشريعي عند انعقاده، ويستشف بالتالي أن مثل هذه القرارات لا تصدر إلا عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد، فإن لم يلغها تبقى نافذة.

¹ _ يلاحظ أن القرارات المؤقتة في غزة يقابلها القوانين المؤقتة في الدستور الأردني

أبو هنود، حسين، مرجع سابق، ص 12

الفرع الثاني : دور الرئيس في حالة الطوارئ

في القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955م)، لم ترد إلا مادتان تتحدثان عن حالة الطوارئ، وهما المادة (15) و المادة (46). وقد نصت المادة (15) على مايلي (الحاكم الإداري العام يعلن الأحكام العرفية، ويلغيها بعد موافقة وزير الحربية)، ولم تتناول المادة من يحق له إصدار التعليمات بشأن حالة الطوارئ، أو الأسباب التي تدعو إلى إعلان الأحكام العرفية، أو ما تتناوله الأحكام العرفية من قيود، وإنما أعطت للحاكم الإداري صلاحية إعلان حالة الطوارئ، وإلغائها دون تحديد مدة معينة، وهذا يعطي السلطة التنفيذية الحق في التوسع في صلاحياتها، وفي تحديد أسباب حالة الطوارئ ومدتها، فلا يوجد قيود دستورية عليها، وهذا ما جاء كذلك في المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة (1962م)، إلا أن الفرق الوحيد هو أن الحاكم الإداري يعلن حالة الطوارئ وينهيها دون الرجوع إلى وزير الحربية. (وقد أنيط بالحاكم الإداري سلطة إصدار الأوامر والتعديلات، واتخاذ كافة التدابير الأخرى التي تقتضيها ضرورة استتباب الأمن في تلك المناطق، وتأمين سلامة القوات العسكرية، التي تعمل فيها، وكذلك فيما يتعلق بأي شأن من الشؤون الإدارية والمدنية، مراعيًا بقدر الإمكان أن تكون ممتشية مع قواعد القانون أو العرف المحلي)¹.

وأما المادة (46) فقد جاءت تحت عنوان تقييد تعطيل أحكام القانون الأساسي، فهذه المادة أجازت تعطيل أحكام القانون الأساس لسنة (1955م) بسبب الحرب، أو إعلان الأحكام العرفية، ويكون هذا التعطيل وقتياً، وهنا فصل المشرع بين زمن الحرب، وقيام الأحكام العرفية، ويستشف من ذلك أن حالة الحرب لا تعتبر من الأسباب التي يمكن أن تُعلن الأحكام العرفية على أثرها، وهذا ما جاء في المادة (72) من النظام الدستوري لسنة (1962م)، مع استبدال عبارة الأحكام العرفية بحالة الطوارئ.

و كان للحاكم الإداري العام المصري سلطة إصدار أوامر لها قوة القانون، وقد مارسها وأصدر العديد من القوانين؛ بهدف تنظيم مختلف جوانب الحياة في قطاع غزة بالذات، في أوقات

¹ _ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 603

الطوارئ، أو عند غياب النص القانوني، أو لمقتضيات المصلحة العامة وللإنصاف، فقد كان استخدام هذه الصلاحيات ضيقاً، أو لضرورة المصلحة العامة، ولم يكن بها بصورة عامة، تعسف باستخدام السلطة بالمفهوم النسبي¹، ومنها قرار بشأن إعلان حالة الأحكام العرفية في قطاع غزة رقم 15 لسنة (1967م) مستنداً إلى المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر في 5 مارس 1962 م ، وعلى نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة (1945م)، ويتضح من ذلك أن الحاكم الإداري لم يلغ قانون الدفاع البريطاني².

الفرع الثالث : الحاكم العسكري وحالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي:

إنَّ الحاكم العسكري في فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، كان يملك بيده السلطات الثلاث، والقانون الذي طبق في حالة الطوارئ في هذه الفترة، هو القانون الذي طبق في فترة الانتداب البريطاني، وبالتالي قصرنا الحديث في هذه الفترة على ما يأتي:

أولاً: الحاكم العسكري

نتج عن حرب حزيران عام (1967م) سقوط الضفة الغربية وقطاع غزة بيد الاحتلال الإسرائيلي، فالفترة ما بعد (1967م) هي فترة احتلال إسرائيلي على الضفة الغربية وقطاع غزة، تحكمها قوانين مختلفة عن القوانين التي كانت سارية المفعول قبل عام (1967م)، فقائد المنطقة عسكري، وهو موظف حكومي في دولة إسرائيل (الدولة المحتلة). من هنا فإنَّ جزءاً كبيراً من الصلاحيات المعطاة لهذا القائد العسكري تتبع، أو تأتي من القانون الإسرائيلي وهو متصل بتحديد المسؤوليات، والصلاحيات المعطاة له، حسب القانون الإسرائيلي³.

فبعد الاحتلال العسكري أصبحت السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، هي نفس السلطة، أي الحاكم العسكري، وفي يوم (7 حزيران 1967م) أصدر هذا الأخير منشور رقم

¹ صوان، راجي مرجع سابق، ص 29

² منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، المقتفي

³ - قبطني، مازن، الأوامر العسكرية في الضفة الغربية، 1967-1994، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد

الحقوق، ص33

(2) أكد فيه أنّ القانون الذي كان ساري المفعول، في المنطقة قبل تاريخ (7 حزيران 1967م) يبقى على ما هو عليه، إلاّ إذا تعارض مع الأمر العسكري رقم (2)، أو الأوامر العسكرية الأخرى بمعنى أن المبدأ الأول والأساس، هو الحفاظ على الوضع القانوني القائم حتى يتم التغيير التدريجي¹، وبموجب المنشور رقم (2) كذلك قلد الحاكم العسكري نفسه صلاحيات التشريع، والتنفيذ، والقضاء في المنطقة، بما في ذلك أية صلاحيات خولت بموجب القوانين السارية للملك، أو لمجلس الوزراء، أو للحاكم الإداري العام، أو للمندوب السامي وهذا ما حدث أيضاً في قطاع غزة.

ولم يحدد القائد الإسرائيلي الصلاحية التي استند إليها في إصدار هذا المنشور؛ لأنّ القوانين الدولية² ترفض منحة هذه الصلاحية؛ ولأنّ تقلده للحكم كان نتيجة الاحتلال والقوة. وبالفعل، فقد استمر، ومن بعده رئيس الإدارة المدنية، وضباط الأركان في إصدار الأوامر والمناشير التي تناولت مختلف جوانب الحياة المدنية، والنظام القانوني لفلسطين³.

ثانياً : حالة الطوارئ في عهد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة

طبقت إسرائيل نظام الطوارئ البريطاني لعام (1945م) في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأضافت عليه الكثير من التعديلات والشروط، منها ما جاء في التعليمات بشأن إضافة شروط

¹ _ قبطني، مازن، مرجع سابق، ص 35

³ - فهناك القانون الدولي العرفي الذي يحدد صلاحية المحتل في منطقة محتلة بالنسبة لتغيير النظام القانوني القائم في المنطقة المحتلة وبالرجوع إلى المادة 43 من الأنظمة الملحقه باتفاقية لاهاي لسنة (1923) نجد أنّها تشترط بأنّ تغيير القانون في الأراضي المحتلة يحتاج إلى وجود أمرين اثنين هما : 1- الحاجة المطلقة لسكان الأراضي المحتلة توجب التغيير =

= 2- الأسباب الأمنية، وبالتالي فإنّ الأوامر العسكرية والأنظمة التي يصدرها الحاكم العسكري يجب أن تكون في إطار الصلاحية المعطاة له حسب المادة 43 للأنظمة الملحقه لاتفاقية لاهاي . ينظر قبطني، مازن، مرجع سابق، ص 33 .

¹ _ عويضة، ناظم، الأوامر العسكرية في قطاع غزة، 1967-1994، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد لقانون، 1995، ص 45-46

نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة (1945م)، لسنة (1968م)¹، وخصص هذا الشرط في الضفة الغربية ولا يوجد له مقابل في قطاع غزة.

وهكذا وجد هذا النظام مجالاً لتطبيقه للمرة الثالثة، بالإضافة إلى الكثير من القيود التي كانت لا ترد في التعليمات، والقرارات الصادرة عن الحاكم العسكري الإسرائيلي، فقد صدرت تعليمات بشأن تعليق تصاريح الخروج الشخصية (تعليمات مؤقتة) (يهودا والسامرة) (رقم 2) لسنة (1994م) و تعليمات بشأن إضافة شروط للقرارات بشأن التخفيف في العقوبة لسنة (1995م) ، و تعليمات بشأن تعليق تصاريح دخول، والمكوث في المنطقة (طلاب جامعة من قطاع غزة) (يهودا والسامرة) لسنة (1996م)، وأوامر بشأن تعليمات الأمن (يهودا والسامرة) ، و إعلان عن منظمات إرهابية لعام (1994م)² ، والعديد العديد من الأوامر والتعليمات والإعلانات، هذا بالنسبة للضفة الغربية.

وأما بالنسبة لقطاع غزة فقد صدر العديد من الأوامر منها، أمر بشأن حظر التجول بغزة رقم (4) لسنة (1949م)، وأمر بشأن منع نقل البضائع، والمواد التموينية إلى المناطق المحتلة من قبل العدو رقم (79) لسنة (1949م)، وأمر بشأن حظر التجول بغزة رقم (114) لسنة (1950م)، وأمر بشأن حظر الاتجار مع العدو رقم (398) لسنة (1955م)³ وغيرها الكثير. وكل ما جاء في نظام الطوارئ البريطاني طبق بحذافيره، بما فيها النصوص المقيدة للحرية كالحواجز على الطرق، وهدم البيوت ومصادرة الأراضي وغيرها.

² فاستناداً إلى الصلاحية المخولة لي بصفتي قائد المنطقة، أمر بهذا بأنه كلما صدر عني قبل بدء سريان هذه التعليمات أمر بحكم صلاحيتي بموجب المادة 112 (2) من نظام الدفاع (الطوارئ)، لسنة (1945) ، يحظر دخول شخص إلى المنطقة (فيما يلي - محدود) يعتبر الأمر، وكأنه يشمل الشرط الآتي، إلا إذا ذكر فيه صراحة خلاف ذلك: والمادة الأولى نصت على أن "كل ضابط يشغل منصب رئيس دائرة المهام الخاصة في إحدى أفضية إسرائيل والمنطقة مفوض بأن يصادق على دخول محدود إلى المنطقة مع مراعاة الشروط التي يعينها". ينظر النابلسي، تيسير، الاحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية، بيروت، منظمة التحرير الفلسطينية، 1975، ص 105

² فقد أعلنت حركة "كاخ" وحركة "ك ح" (كهانا حاي). كمنظمات إرهابية، منظومة القضاء والتشريع، المقتفي

³ منظومة القضاء والتشريع، المقتفي

المبحث الرابع : دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية :

النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية مر بمرحلتين، مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي، ومرحلة ما بعد صدور القانون الأساسي لسنة (2002م) ، وفي هذا المبحث سنتحدث الباحثة عن المرحلتين السابقتين الذكر، من حيث مقومات كل مرحلة منهما، ودور الرئيس التشريعي في الظروف العادية والاستثنائية.

المطلب الأول : مقومات النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة¹

في الفرع الأول سنتناول مقومات النظام السياسي قبل عام (1996م)، وفي الفرع الثاني سنتناول مقومات النظام بعد صدور القانون الأساسي على النحو الآتي :

الفرع الأول :مقومات النظام السياسي قبل عام 1996

في عام (1993م) كانت أول اتفاقية وقعت بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، وهي اتفاقية إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية (أوسلو).

وقد تناولت الاتفاقية في مادتها الأولى أنّ المفاوضات التي ستم بين الطرفين هدفها إقامة حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية؛ حيث اعتبرت الاتفاقية أنّ المجلس الوطني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس، يشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني بموجب انتخابات مباشرة، وللمجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وتنفيذية² ،على أنّ يكون هذا المجلس للشعب الفلسطيني في الضفة، بما فيها القدس وغزة، وقد حددت مدة الحكومة الذاتية والمجلس التشريعي بإعلان المبادئ بخمس سنوات، التي ستم خلالها التسوية الدائمة، والتي أساسها قراري مجلس

¹ _ بكيرات،فايز، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، مرجع سابق، ص 15، 16

¹_الراميني، عزت، المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن،ط1، فلسطين، مركز الدفاع عن الحريات، معهد الحقوق، 1998،ص5-6. وينظر كايد عزيز، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة

الوطنية الفلسطينية،رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص 7-8

الأمن (242) و (338) فالوضع الدائم، سيكون تطبيقاً للقرارين السابقين¹، ولم تحدد مدة المرحلة الانتقالية في القانون الأساسي الفلسطيني.

ونصت المادة الثالثة من اتفاقية أوسلو أنه ستجري انتخابات عامة، مباشرة وحررة للمجلس، ولم تحدد كيفية الانتخابات وصيغتها، وتركت الأمر للملحق المرفق بالاتفاقية، وقد أعطى الملحق والمسمى (بروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها) فلسطينيو القدس حق الانتخاب، وقد أشار الملحق إلى أن النظام الانتخابي والإشراف على الانتخابات، وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية يجب أن تغطيها اتفاقية ما بين الطرفين، وكذلك إن أيّ تغيير للنظام الانتخابي يجب أن يكون باتفاقية².

وبالرجوع إلى المادة الثالثة من اتفاقية أوسلو، فقد حددت أن الانتخابات يجب أن تتم خلال التسعة الأشهر الأولى من دخول الاتفاقية حيز النفاذ، وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في (13 / 10 / 1993م) فكان من المفترض أن تتم الانتخابات كحد أقصى في شهر (7 / 1994م) ولكن الانتخابات لم تتم، وقد أشارت الفقرة (3) من المادة (3) أن الانتخابات خطوة تمهيدية انتقالية؛ لتحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني، وبالتالي فإن الاتفاقية تحدثت عن دورة انتخابية واحدة في المرحلة الانتقالية المستمرة حتى الآن.

وللمجلس الولاية على الضفة الغربية وغزة، وله جميع الصلاحيات باستثناء المواضيع التي سنتناولها مفاوضات الوضع الدائم³، وقد حددت المادة (5) من الاتفاقية قضايا الوضع الدائم، وهي (القدس، اللاجئون، المستوطنات، الترتيبات الأمنية، الحدود، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين، ومسائل أخرى ذات اهتمام مشترك) وفي المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات حكم الذات الانتقالية، حددت المسائل التي يحظر على المجلس المنتخب النظر

² م 1 من أوسلو، وقرار مجلس الأمن 242 ويخص انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي التي إحتلت في النزاع الأخير وهو صادر عام (1967) و القرار 338 وهو صادر عام (1973) ويدعو إلى وقف إطلاق النار على كافة جبهات حرب أكتوبر (1973) ويدعو إلى تطبيق القرار رقم 242 <http://ar.wikipedia.org/wiki>

² م 1، م 2، م 3، من الملحق الأول لاتفاقية أوسلو (البروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها)

³ م 4 من اتفاقية أوسلو

فيها، وهي (القدس، المستوطنات، المواقع العسكرية، والإسرائيليون)¹ وللمجلس سلطة التشريع، وهذا مشروط بمراجعة الطرفين للقوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول².

كان لاتفاقية أوسلو أثر في إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية (سلطة الحكم الذاتي)³، وأشارت المادة (6) من اتفاقية أوسلو إلى أنه سيتم نقل السلطة إلى الفلسطينيين المخولين بذلك، ولم تُشر من هم المخولون، إلا أنها حددت ما سيتم نقله إلى الفلسطينيين⁴.

ونظمت اتفاقية غزة وأريحا وضعية السلطة الوطنية إلى حين انتخاب المجلس التشريعي؛ حيث ستكون السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة، قوامها أربعة وعشرون عضواً لديها صلاحيات تشريعية وتنفيذية، منها إصدار تشريع يتضمن قوانين أساسية، وقوانين، وأنظمة، وغيرها من التشريعات، على أن يكون أي تشريع يصدر عن السلطة الفلسطينية منسجماً مع بنود اتفاقية غزة وأريحا، والفقرة (9) من المادة السابعة من الاتفاقية سابقة الذكر نصت على (أن القوانين والأوامر العسكرية سارية المفعول في قطاع غزة ومنطقة أريحا، قبيل توقيع هذا الاتفاق، سوف تبقى ثابتة ما لم تعدل، أو تلغى بما يتفق مع هذا الاتفاق)، وبالتالي فإن الاتفاقية أعطت السلطة الوطنية ضمناً حق تعديل، أو إلغاء القوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول⁵. وإن المادة (18) من اتفاقية أوسلو (2) قد حصرت دور رئيس السلطة التنفيذية التشريعي بما يأتي:

1. صلاحية اقتراح القوانين.

2. صلاحية إصدار القوانين التي بتبناها المجلس.

² - من المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات حكم الذات الانتقالية، 13/9/1993

³ - م 9 من اتفاقية أوسلو

⁴ - قسيس، مصر، نخلة، خليل، الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، رام الله، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، 2009، ص 91

⁵ - وهي التعليم والثقافة، الصحة، الشؤون الاجتماعية، الضرائب المباشرة والسياحة، وممن للطرفين التفاوض لنقل صلاحيات ومسؤوليات إضافية، فقرة 2 من المادة 6 من اتفاقية أوسلو

¹ - م 4، م 6، م 7، من اتفاقية حول قطاع غزة ومنطقة أريحا 4/5/1994

3. صلاحية إصدار التشريعات الثانوية.

4. صلاحية إصدار لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة.

وبالتالي لم يرد في اتفاقيات أوسلو أي ذكر للمجلس التشريعي بوصفه جهازاً مستقلاً عن مجلس السلطة، إنما كانت هناك إشارة إلى مجلس سلطة الحكم الذاتي، وكان لهذا المجلس صلاحيات تشريعية إلى جانب صلاحياته التنفيذية، ولكن نتيجة لتفاهات مع الجانب الإسرائيلي، فقد تمّ انتخاب المجلس التشريعي الأول، وهو مختص بالعمل التشريعي بشكل رئيس¹.

وقبل صدور القانون الاساسي عام (2002م) لم يكن لدى السلطة الوطنية الفلسطينية (على الأقل فعلياً) دستورٌ تسير عليه، ويحكم تصرفاتها، وينظم سلطاتها، ويبين حدود اختصاص كل سلطة، فضلاً عن تبيان حدود اختصاص السلطة التنفيذية، في مجال التشريع؛ فالسلطة الوطنية الفلسطينية إذن، غير مدسترة، ويمكن أن نحدد الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في مجال التشريع في فلسطين، مما يمكن أن يستوحي من روح مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي باختصاص كل سلطة بوظيفة محددة تاركة الوظائف الأخرى للسلطات الأخرى في الدولة².

الفرع الثاني : مقومات النظام بعد صدور القانون الأساسي

أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية³.

في حقبة الرئيس الراحل ياسر عرفات وقبل تعديل القانون الأساسي عام (2003) كان النظام يقوم على أن الرئيس منتخب من الشعب ، ويجمع بين يديه رئاسة السلطة ورئاسة الحكومة، وهو الركيزة الأولى من ركائز النظام الرئاسي ، ويقوم أيضاً على مبدأ التوازن والتعاون بين السلطات وهي ركيزة من ركائز النظام البرلماني ، وبالتالي نحن أمام نظام مختلط

¹ _ قسيس، مضر، نخلة، خليل، مرجع سابق، ص 114

³ _ ادعيس، معن، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق)، القدس،

الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، 2000، ص 7

¹ _ للمزيد راجع فوزي، صلاح الدين، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة

العربية، بدون طبعة، القاهرة، 2002-2003، ص 161 _ 166

، و بعد التعديل الأول للقانون الأساسي عام (2003) أستحدث منصب رئيس الوزراء وأصبح النظام يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي؛ حيث تتكون السلطة التنفيذية من رئيس السلطة التنفيذية، ورئيس الوزراء¹.

1- رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

يُنخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني². وتكون مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية، على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين³. ويؤدى الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي، بحضور رئيس المجلس الوطني، ورئيس المحكمة العليا⁴. ورئيس السلطة الوطنية يختار رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته ، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد⁵.

ويمارس رئيس السلطة الوطنية مهاماً تنفيذية⁶، وأخرى تشريعية، فهو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، وله الحق في تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول، والمنظمات الدولية، والهيئات الأجنبية، وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، ولرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة، أو تخفيضها⁷.

2- الوزارة

² _ وقد كان أول رئيس وزراء فلسطيني هو الرئيس الفلسطيني الحالي السيد محمود عباس.

<http://ar.wikipedia.org/wiki>

³ _ م 34 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005

⁴ _ م 36 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 ، حيث كانت مدة ولاية الرئيس غير محددة بالمرحلة

الانتقالية في المادة 53 من القانون الأساسي 2002

⁴ _ م 35 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005

⁵ _ م 45 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

⁶ _ م 38 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

⁷ _ المواد من 39 - 42 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

(مجلس الوزراء) الحكومة (هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية، موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية، يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء¹.

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء، وعدد من الوزراء، لا يتجاوزون أربعة وعشرين وزيراً، و يحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير².

وفور اختيار رئيس الوزراء وتكليفه، من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يتولى تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى، أقصاها أسبوعان آخران فقط، فإذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور، أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي، وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بآخر، خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه، أو من تاريخ جلسة الثقة، حسب مقتضى الحال، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في ما ذكر أعلاه³

وفور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي؛ لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، بعد الاستماع والانتهاة من مناقشة البيان الوزاري المكتوب؛ الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، على أن تُعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب، ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء، وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك، تُمنح الثقة بالحكومة، إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي⁴. وترى الباحثة أنّ الثقة مربوطة بالبيان الوزاري، فلا يصوت النواب على الثقة إلا بعد الاستماع للبيان الوزاري.

¹ م 63 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 64 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ م 65 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

⁴ م 66 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

و بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم، يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمينية الدستورية¹. ويتضح أنّ دور المجلس التشريعي هنا يسبق دور رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فلا يمكن أن تشكل حكومة دون موافقة المجلس التشريعي ، ولم يعالج القانون الأساسي حالة ما اذا شكلت أكثر من حكومة ولم يتم اعطاءها الثقة من قبل المجلس التشريعي ، ويختص رئيس الوزراء بتشكيل مجلس الوزراء، و دعوة مجلس الوزراء وترؤس جلساته، وإدارة كل ما يتعلق بشؤونه، وإصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون، وتوقيع اللوائح وإصدارها ، أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء². ولم تتناول المادة التي حددت اختصاصات رئيس الوزراء موضوع تفويض الاختصاصات إلا أنّ الفقرة الثالثة من المادة (68) نصت على أن يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه وترى الباحثة أنّ هذه الفقرة لا تعني التفويض ، لأن التفويض لا يكون بكل أعماله كما نصت المادة ، انما يكون لبعض الأعمال.

ويساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته³ ، فيقوم بوضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وتنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة، ووضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، و متابعة تنفيذ القوانين، وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك⁴

ويختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص، باقتراح السياسة العامة لوزارته ، والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، والإشراف على سير العمل في وزارته، وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته، وتقديمها لمجلس الوزراء، وعلى كل وزير أن يقدم إلى

¹ م 67 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 68 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ م 46 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

⁴ م 69 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته، وسياساتها، وخططها، ومنجزاتها، مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة، في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها، وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل، وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر؛ بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع وافٍ بسياسات كل وزارة ونشاطاتها¹. وهذه المادة توضح علاقة مجلس الوزراء والوزراء وتؤكد على مبدأ المسؤولية التضامنية.

وتعقد جلسات مجلس الوزراء بدعوة من رئيس الوزراء بصورة دورية أسبوعياً، أو عند الضرورة، ولا يجوز لغير الوزراء حضور هذه الجلسات، إلا بناءً على دعوة مسبقة من رئيس الوزراء، وتكون جلسات مجلس الوزراء موثقة².

وأما بالنسبة للمسؤولية الوزارية، فرئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله، وعن أعمال حكومته، والوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه، وعن أعمال وزارته. و رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، ولرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق، فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته، أو بسببها، وذلك وفقاً لأحكام القانون. ولرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق، فيوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه، فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة. ويتولى النائب العام، أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام، وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية³. وترى الباحثة أنّ هذه المواد عدلت في القانون الأساسي المعدل لسنة (2003) على ما كانت عليه في القانون الأساسي (2002) لكي تتناسب مع استحداث منصب رئيس الوزراء ذلك أنّ الوزراء كانوا مسؤولين أمام الراحل ياسر عرفات رئيس السلطة الوطنية

¹ م 71، 72 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 73 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ المواد من 74 إلى 76 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

الفلسطينية، وبعد التعديل أصبح الوزراء مسئولين أمام رئيس الوزراء المسئول أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ثانياً : برلمان منتخب¹

المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة؛ حيث ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حراً ومباشراً² ، ومدة ولايته أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية، ويتولى المجلس التشريعي مهام تشريعية ورقابية³ ، و تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري⁴ ، وترى الباحثة أن هذه المادة عالجت موضوعاً واحداً فقط وهو متى تنتهي ولاية المجلس التشريعي، ولم تعالج اذا ما استمر المجلس بالقيام بأعماله لأكثر من أربع سنوات_ اذا لم يحدث انتخابات مثلاً_ وترى الباحثة أن جميع ما يصدر عن المجلس التشريعي من أعمال بعد انتهاء مدة ولايته وقبل حلف المجلس الجديد اليمين الدستورية صحيحة بالاستناد الى المادة 47 مكرر.

وتتمثل مهامه التشريعية في الآتي⁵:

1. دراسة مشاريع القوانين والأنظمة المحالة إليه، وفقاً للنظام الداخلي، وتقديم التوصيات بصددھا؛ حيث تحال إلى اللجنة القانونية؛ لتقوم بصياغتها وإعادتها للمجلس؛ لإقرارھا، حسب الأصول .

2. رصد التشريعات والقوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم ودراستها ومراجعتها كافة، والتي تدخل ضمن اختصاصه، ورفع التوصيات بشأنها من أجل اتخاذ ما تراه مناسباً.

² - أبو سعادة، موسى سالم، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره، رسالة ماجستير، مصر، 2005،

ص 43-45

² م 48 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ م 47 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

⁴ م 47 مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2005

⁵ - آلية عمل اللجان ، مقر اللجان، القسم الأول، ص3

وتتمثل مهام المجلس التشريعي الرقابية في مايلي :¹

متابعة السلطة التنفيذية ومؤسساتها الرسمية ومراقبتها ومساءلتها؛ لضمان تطبيق التشريعات والقوانين، وتنفيذ الخطط والبرامج المقررة من قبل المجلس، وذلك ضمن صلاحيات اللجان المختصة بالرقابة، وبهدف رفعها إلى المجلس لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، ويقوم المجلس التشريعي كذلك، بدراسة الخطط والبرامج والاتفاقيات والمعاهدات الموقعة من قبل السلطة التنفيذية ومراجعتها، أو توقيعها، والتي تدخل ضمن اختصاصات اللجان، ورفع التوصيات بشأنها إلى المجلس، لمناقشتها والمصادقة عليها حسب الأصول.

وفي حالة شغور مركز عضو، أو أكثر من أعضاء المجلس التشريعي، يتم ملء الشاغر وفقاً لأحكام قانون الانتخابات².

وينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس، وأميناً للسر، يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب و رئاسة السلطة الوطنية، أو الوزارة، أو أي منصب حكومي آخر.³

وأما بالنسبة لمساءلة المجلس التشريعي، فلا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً، أو مدنياً بسبب الآراء التي يبديونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي، أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي، من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية. ولا يجوز التعرض لعضو المجلس التشريعي بأي شكل من الأشكال، ولا يجوز إجراء أي تفتيش في أمتعته، أو بيته، أو محل إقامته أو سيارته أو مكتبه، وبصفة عامة أي عقار، أو منقول خاص به، طيلة مدة الحصانة. ولا يجوز مطالبة عضو المجلس التشريعي بالإدلاء بشهادة عن أمر يتعلق بأفعاله، أو أقواله، أو عن معلومات حصل عليها

¹ _ آلية عمل اللجان، مرجع سابق، ص3

³ م 48 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 ولم تحدد هذه المادة أسباب شغور المراكز، بينما المادة 35 من القانون الأساسي 2002 حددت شغور مركز عضو أو أكثر بسبب الوفاة أو الاستقالة أو فقد الأهلية، وبأن تجري إنتخابات فرعية في الدائرة المعنية

³ م 50 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

بحكم عضويته في المجلس التشريعي أثناء العضوية، أو بعد انتهائها، إلا برضائه وبموافقة المجلس المسبقة. ولا يجوز في غير حالة التلبس بجناية اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، على أن يبلغ المجلس التشريعي فوراً بالإجراءات المتخذة ضد العضو؛ ليتخذ المجلس ما يراه مناسباً. وتتولى هيئة المكتب هذه المهمة إذا لم يكن المجلس منعقداً. ولا يجوز لعضو المجلس التشريعي التنازل عن الحصانة من غير إذن مسبق من المجلس، ولا تسقط الحصانة بانتهاء العضوية، وذلك في الحدود التي كانت تشملها مدة العضوية¹.

ولكل عضو من أعضاء المجلس الحق في التقدم إلى السلطة التنفيذية، بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة؛ لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية. وله اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي.² وتنتقد الباحثة عدم امكانية تقديم اقتراح القانون في نفس دور الانعقاد السنوي .

وتقوم السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية بمايلي :

أ_ توجيه الأسئلة والاستجواب.

تعطي المادة (3/56) من القانون الأساسي المعدل لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي، الحق بتوجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة، أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ويقصد بالسؤال الاستيضاح عن قضية، أو أمر من الأمور يوجهه عضو المجلس التشريعي إلى الحكومة؛ لمعرفة حقيقة تصرف، أو عمل قامت به أو قام به أحد وزرائها.

وأما الاستجواب : فهو محاسبة السلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء عن تصرف معين، ويعد بمثابة إنذار موجه من عضو المجلس التشريعي للحكومة؛ لشرح عمل من الأعمال له علاقة بالسياسة العامة، ويكون الاستجواب مقدمة لطلب حجب الثقة³. ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب، الرد والمناقشة

¹ م 53 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 56 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ الراميني، مرجع سابق، ص 22-23

حالياً، أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.¹ وترى الباحثة أنه ليس من الضروري تدخل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في هذا الشأن.

فيحق 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، ويجب أن يكون السؤال أو الاستجواب واضحاً ومحدداً للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق²، فلعضو المجلس الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة³

ويشترط لتقديم الأسئلة ماياتي⁴:

- أن يقدم السؤال كتابة للرئيس ويبلغه إلى الوزير المختص .
- أن يدرج السؤال في جدول أعمال أقرب جلسة، على أن يكون قد انقضى أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك.

وأما عن طريق رد الوزير الموجهة له السؤال فيكون بالطريقة الآتية:

يرد الوزير على الأسئلة الموجهة إليه والمدرجة في جدول الأعمال، وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس، وفي حالة الاستعجال، يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه، في أول جلسة بعد إبلاغه، ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير الرئيس بذلك ، ويؤشر بها في محضر الجلسة⁵.

¹ م 56 ، فقرة 3 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 75 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

³ م 78 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

⁴ م 76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

⁵ م 77 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

ولا تنطبق الإجراءات الخاصة بالأسئلة على ما يوجه منها للوزراء أثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس، بل يحق للأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفاهة¹. وتتمثل شروط الاستجواب فيما يأتي²:

1. يجب أن يكون الاستجواب مكتوباً، ويقدم للرئيس 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.

2. للاستجابات الأسبوعية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال ماعدا الأسئلة.

3. لكل عضو أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات، أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروف على المجلس، ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس.

4. يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك، إذا لم يقتنع، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء، أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن. خصوصاً ما جاء في المادة (56) منه.

5. يجوز لمقدم الاستجواب سحبه، واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء، أو أكثر من أعضاء المجلس.

وقد مارس المجلس ممثلاً بنوابه حق السؤال؛ حيث بلغ عدد الأسئلة، التي تم توجيهها إلى الحكومة، أو الوزراء خلال دورات المجلس العشر (434) سؤالاً، شملت كافة القضايا (الشؤون المدنية، والعدل والمواصلات، والصحة، والمالية، والاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات، والشؤون الاجتماعية، والخارجية، والتخطيط، والإسكان، والعمل، والداخلية، والحكم المحلي، والأشغال العامة، والتربية والتعليم العالي، والسياحة والآثار، والزراعة، والاقتصاد الوطني،

¹ م 79 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

² م 80 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

والشباب والرياضة، والأسرى، والأوقاف، والثقافة، والإعلام). وقد توزعت هذه الأسئلة على دورات المجلس على النحو الآتي:¹

الدورة	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة	السابعة	الثامنة	التاسعة	العاشرة	المجموع
عدد	3	69	44	82	15	--	21	60	79	61	434

واستخدم أعضاء المجلس التشريعي أداة الاستجواب (5) خمس مرات، وذلك في قضايا تتعلق بالصحة، والمعاقين، والتربية والتعليم، والفلتان الأمني، وقد فعّل المجلس هذه الأداة في الدورة العاشرة والأخيرة؛ حيث جاءت جميع هذه الاستجابات في هذه الدورة²:

ب- إجراء تحقيق وتقصي الحقائق:

ولرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق، فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته، أو بسببها، وذلك وفقاً لأحكام القانون، ولرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق³. و للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانها، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة⁴.

ج- منح الثقة وسحبها:

¹ -تقرير حول أعمال المجلس خلال دوراته العشر 1996 مارس (آذار) - يناير (كانون الثاني) 2006، المجلس التشريعي الفلسطيني، إعداد مكتب مقرر عام المجلس، ص 9
² -تقرير حول أعمال المجلس خلال دوراته العشر 1996 مارس (آذار) - يناير (كانون الثاني) 2006، المجلس التشريعي الفلسطيني، إعداد مكتب مقرر عام المجلس، ص 9
³ _ م 75 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005
⁴ _ م 58 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

يتقدم رئيس الوزراء فور اختيار أعضاء حكومته بطلب إلى المجلس التشريعي؛ لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب، الذي يحدد برنامج الحكومة وسياستها، على أن تعقد الجلسة في موعد، أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب، ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك، تمنح الثقة بالحكومة، إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي¹.

وأما عن حجب الثقة فيجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة، أو بأحد الوزراء بعد استجوابه، ويتم تحديده موعداً أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب، ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ².

فبعد الاستجواب يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة، أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب، إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، و يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبته منه³. وحجب الثقة ورد في المادة (57) و المادة (77) وترى الباحثة أنه لا داعي من تكرار هذه المادة مرتين، كما ترى أن عدد أعضاء المجلس التشريعي الذين يجب أن يتقدموا بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة، يجب أن يختلف عددهم عن المتقدمين لعقد جلسة لطرح الثقة عن أحد الوزراء.

ويتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة، لأعضاء المجلس التشريعي، و يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم، وعند انتهاء ولاية رئيس الوزراء، وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً، باعتبارهم حكومة تسيير أعمال،

¹ م 66 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 77 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ م 57 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات، إلا ما هو لازم وضروري، لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة¹.

وعند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين، يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً، خلال مهلة، أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد للأحكام الواردة أعلاه، ففي حال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة، يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية، على ألا يتجاوز موعدها إسبوعين من تاريخ حجب الثقة، ويعد تعديلاً وزارياً أي إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية، أو وزيراً، أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء، ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ولا يجوز لرئيس الوزراء، أو لأي من الوزراء الذي حجبت عنه الثقة ممارسة مهام منصبه، إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي².

وللمجلس أن يقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات الآتية:

1. بناءً على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل.
 2. بموجب طلب من مجلس الوزراء.
 3. بناءً على طلب اللجنة المختصة³.
- فرئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي⁴

¹ م 78 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

² م 79 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ م 81 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

² م 74 القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

المطلب الثاني : دور الرئيس التشريعي في الظروف العادية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

في هذا المطلب سنتناول الباحثة حق الرئيس في اقتراح القوانين والاعتراض عليها في عهد السلطة الوطنية قبل انتخاب المجلس التشريعي، وبعد انتخابه على النحو الآتي :

الفرع الأول : حق الرئيس في اقتراح القوانين

مرت عملية تشريع السلطة الوطنية الفلسطينية بمرحلتين زمنيتين:

الفترة الأولى هي التي تلت اتفاق (غزة - أريحا 1994م) إلى حين انتخاب المجلس التشريعي (1996م)، والفترة الثانية هي من (1996م) حتى الآن.

أولاً : حق الرئيس في اقتراح القوانين قبل انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي

يلاحظ أنه، و في الفترة الأولى، وبموجب الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية، جعلت سلطة التشريع والتنفيذ، من اختصاص هيئة واحدة، هي السلطة الفلسطينية المكونة من (24) عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فلم تكن إلا سلطة واحدة، تتولى الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، على أن تكون تصرفاتها ذات طابع انتقالي، إلى حين تنصيب المجلس التشريعي، وبموجب القانون رقم (5) لسنة (1995م) بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الذي أصدره رئيس السلطة الوطنية، أُشرك مجلس الوزراء مع الرئيس في عملية سن التشريعات.

واكتفت الاتفاقية المرحلية، واتفاق (غزة أريحا)، بالإشارة إلى السلطة الفلسطينية بكامل هيئتها، ولكنها خلت من تحديد آلية تبين صدر التشريع، وبالتالي لا توجد نصوصاً تشريعيةً تنظم العملية التشريعية، وإنما تصدر التشريعات بمصادقة الرئيس، دون أن تخضع لآلية معينة لسنها، إلى أن صدر القانون رقم (4) لسنة (1995م) بشأن إعداد إجراءات التشريعات؛ حيث تُعد الوزارة، أو الجهة المختصة مشروعات القوانين، وتُحال إلى ديوان الفتوى والتشريع؛ لصياغتها

بالشكل الملائم، وإدخال ما يراه من تعديلات، ثم يرفعها إلى أمين عام مجلس وزراء السلطة، ويحيلها إلى لجنة وزارية لدراسة المشروع، وتقديم التوصيات، ثم تعاد لديوان الفتوى والتشريع؛ ليرفعها إلى رئيس السلطة الوطنية؛ لإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية¹.

ويلاحظ أنّ هذا القانون الذي صدر قبل انتخاب المجلس التشريعي، لم يتضمن الإشارة، أية إشارة، إلى ذلك المجلس، ولم يحدد وقتاً ولا ظرفاً معيناً لنفاذ أحكامه، فلم يذكر الآلية التي يمكن بموجبها _ بعد انتخاب المجلس _ عرض القوانين التي صدرت قبل انتخابه؛ ليقوم بإقرارها، أو تعديلها، أو إلغائها².

ثانياً : حق الرئيس في اقتراح القوانين بعد انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي

حسب المادة (56) والمادة (71) من القانون الأساسي المعدل (2003م) والمادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فإن اقتراح القوانين من حق المجلس التشريعي، والحكومة³، وبالتالي فإنه لا يوجد نص في القانون الأساسي السابق ذكره، يمنع أو يبيح للرئيس التقدم للمجلس التشريعي بمقترح قانون أو مشروع معين⁴، إلا أنه ومن خلال الكتل البرلمانية، يمكن للرئيس أن يمرر التشريع عن طريق الحزب، أو الكتلة التي ينتمي إليها، فعلى سبيل المثال الرئيس ينتمي لحركة فتح، وتوجد كتلة برلمانية في البرلمان من فتح، فيمكن للرئيس أن

¹ _ للمزيد راجع، أبو هنود، حسين، مرجع سابق، ص 24-31

² _ عبيدات، سناء أحمد، مرجع سابق، 2002

³ _ فيجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، ولمجلس الوزراء أن يقدم مشاريع القوانين، ويحيلها إلى رئيس المجلس التشريعي مرفقة بمذكراتها الإيضاحية، وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليه . المجلس التشريعي، الإجراء التشريعي والإجراء الإداري حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2003، ص1

¹ _ وتجدر الإشارة إلى القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002، في المادة (58) منه كان يعطي رئيس السلطة الفلسطينية حق اقتراح القوانين

يمرر مشروع القانون من خلالها. وكذلك فللرئيس أن يطلب من الحكومة أن تتقدم باقتراح مشروع معين إلى البرلمان.

وقد قام الرئيس الراحل ياسر عرفات بتمرير تعديلات على قانون الخدمة المدنية من خلال الحكومة¹، وكذلك قام بتمرير مشروع قانون تملك الأجانب، ومشروع العاصمة من خلال البرلمان²

وانفردت السلطة التنفيذية بتقديم مشروع الموازنة، والحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي، أي أنّ لها الحقّ وحدها بعرض المسائل المالية المتعلقة بميزانية السلطة، ويجب على مجلس الوزراء أن يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي، قبل شهرين من بداية السنة المالية³. ويُلاحظ أن نسبة القوانين التي تم اقتراحها من قبل مجلس الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي خلال الفترة ما بين العام (1996م) و العام (2006م) تقريباً متعادلة⁴.

وأما بالنسبة لاقتراح تعديل أو تنقيح القانون الأساسي، فقد عالجتها المادة (73) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي (2000م) فنصت على أنّ يقدم طلب الاقتراح مكتوباً وموضوعاً في مواد ومذكرة إيضاحية، وبما أنّ المادة لم تحدد من له الاقتراح؛ فيمكن القول إنّ الجهة التي لها الحق في اقتراح مشاريع القوانين العادية، لها الحق في اقتراح تعديل القانون الأساسي، وأي تعديل يتطلب موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي⁵.

¹ شاهين، عامر، مقابلة شخصية في مكتب الرئيس، يوم الاثنين 2009/12/21 الساعة العاشرة صباحاً

² خريشه، حسن، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي، مقابلة شخصية، يوم السبت 2010-2-6

⁴ م 61، م 62 من القانون الأساسي المعدل، 2003 وم 74 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي 2006 وم 3 من

قانون رقم (7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية

⁵ تقرير المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي 2006/2/14، ص 1-7 من

خلال القوانين التي أقرها المجلس التشريعي وأصدرها الرئيس في الفترة ما بين عام 1996 إلى 2006 وعددها 94، منها

46 تم اقتراحها من قبل مجلس الوزراء

⁵ المجلس التشريعي، مرجع سابق، ص9، م 120 من القانون الأساسي 2005

الفرع الثاني : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها

ستتناول الباحثة في هذا الفرع حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها قبل عام 1996 ، ومن ثم منذ عام 1996 حتى الآن .

أولاً : حق الرئيس في التصديق على القوانين والاعتراض عليها قبل انتخاب المجلس التشريعي و صدور القانون الأساسي

بموجب اتفاقية (غزة وأريحا 1994م)، والاتفاقية المرحلية صدر (23) قانون من أهمها ¹:

1- قانون رقم (1) لسنة (1994م) بشأن نقل صلاحيات إدارة الشؤون البلدية والقروية بقطاع غزة إلى وزارة الحكم المحلي.

2- قانون رقم (2) لسنة (1994م) بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة.

3- قانون رقم (2) لسنة (1995م) بإلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية التي تتعارض مع اتفاقات السلام .

4- قانون رقم (4) لسنة (1995م) بشأن إجراءات إعداد التشريعات وكان هذا القانون السادس الذي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية، دون إتباع إجراءات معينة يتبعها، ومع صدور هذا القانون أخذت القوانين تصدر وفق آلية معينة.

5- قانون رقم (5) لسنة (1994م) بشأن نقل السلطات والصلاحيات.

6- قانون رقم (13) لسنة (1995م) بشأن الانتخابات.

وقد صدرت القوانين السابقة من الرئيس دون مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، إلا سبعة

(7) قوانين صدرت من الرئيس، بعد موافقة مجلس السلطة الوطنية الفلسطينية، كان أولها

القانون رقم (6) لسنة (1995م) بشأن تشجيع الاستثمار، وآخرها القانون رقم (3) بشأن

¹ _منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، (المقتفي)

الاتصالات السلوكية واللاسلكية لسنة (1996م). وبالتالي وبالرغم من صدور القانون رقم (4) لسنة (1995م) بشأن إجراءات إعداد التشريعات، والذي يعطي الرئيس إصدار القوانين بعد موافقة مجلس الوزراء، نجد أنه أصدر الرئيس قوانين دون موافقة مجلس السلطة، وإنما صدرت من الرئيس مباشرة¹.

كما هو في دساتير العالم، وفي حالة غياب برلمان، وهو السلطة المختصة بالتشريع، فإنه وفي حالة تشكيل برلمان، يجب عرض القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية على البرلمان، إلا أنه لم يتم عرض كل القوانين التي صدرت في الفترة ما قبل تشكيل المجلس التشريعي، إلا عدة قوانين، منها قانون تشجيع الاستثمار، وقانون المطبوعات والنشر الفلسطيني رقم (9) لسنة (1995م). وترى الباحثة أن هذه القوانين هي قوانين بمعنى الكلمة، وتستمد مشروعيتها من اتفاقيات المرحلة الانتقالية، التي حولت السلطة التنفيذية ممارسة صلاحيات تشريعية نيابة عن المجلس لحين انتخابه.

وصدر عن الرئيس العديد من القرارات منها:

1- قرار رقم (1) لسنة (1994م) القاضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر العسكرية التي كانت سارية المفعول، قبل تاريخ (5/6/1967م) في الضفة الغربية، وقطاع غزة إلى أن يتم توحيدها.

2- قرار رقم (287) لسنة (1995م) بشأن صلاحيات النائب العام.

ثانياً : حق الرئيس في التصديق على القوانين بعد انتخاب المجلس التشريعي وصدور القانون الأساسي

تنص المادة (41) من القانون الأساسي المعدل لسنة (2003م) على ما يأتي:

¹ _ ادعيس، معن، مرجع سابق، ص 13

1- يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعةً بملاحظاته اعتراضه وأسبابها، وإلا اعتبرت مصدرة، وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية

2- إذا ردَّ رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة، تعاد مناقشته ثانيةً في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانيةً بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

فالمجلس التشريعي بعد أن ينهي القراءة الثانية لمشروع القانون، يُرفع من قبل رئيس المجلس إلى سيادة الرئيس سناً لأحكام المادة (41)، فعندما يصل المشروع إلى سيادة الرئيس، يقوم بإحالته إلى المستشارين القانونيين، والذين يستعينون بالشؤون القانونية للرئاسة؛ وذلك لإبداء أي ملاحظات، أو تعديلات، يرى الرئيس ضرورة إدخالها إلى المشروع، وهذه التعديلات، غالباً، ما تكون بناءً على البرنامج الذي انتخب عليه الرئيس " فهو ممثل لإرادة الشعب؛ لأنه منتخب " وهذا ما يعطيه مصدر القوة والشرعية، ويجب أن يكون مشروع القانون منسجماً انسجام عمودياً، أي يحترم التشريعات الأعلى منه، ومنسجماً انسجماً أفقياً، أي مع المنظومة التشريعية للقوانين الأخرى¹. وعند عرض مشروع القانون على الرئيس نكون أمام حالتين:

1- إما أن لا يكون لدى الرئاسة ملاحظات؛ حيث يوقع الرئيس على كل صفحة من مشروع القانون، إلى جانب توقيع رئيس ديوان الرئاسة، وترفق النسخة الموقعة برسالة إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع؛ لنشره في الجريدة الرسمية خلال الأجل بعد توقيعه وإصداره.

2- أما إذا كان لدى الرئاسة ملاحظات على المشروع، فيعاد برسالة من رئيس السلطة الوطنية إلى رئيس المجلس التشريعي، وهنا نكون أمام القراءة الثالثة للمشروع، وهنا إما أن يأخذ المجلس التشريعي بهذه الملاحظات، وإما أن لا يأخذ بها.

¹ _ شاهين عامر، مقابلة شخصية في مكتب الرئيس، 25-1-2010 يوم الإثنين

فإذا اختار المجلس ردّ ملاحظات رئيس السلطة، فيجب أن تتوفر أغلبية (3/2) الأعضاء لرد هذه الملاحظات، وإقرار المشروع كما رفعه المجلس أول مرة لإصداره، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية¹، ولم يسبق أن حصلت هذه الحالة في التجربة الفلسطينية، وإذا ما حصلت في المستقبل، فيفترض أن يكون الإجراء كالآتي: يرفق التشريع برسالة من رئيس المجلس التشريعي إلى رئيس ديوان الفتوى والتشريع²، وعلى الرئيس أن يوقع التشريع، كما أحيل إليه أول مرة، ويصدره ويرسله إلى الجهات الرسمية، ويصبح قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. ويبلغ عدد القوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني وأصدرها الرئيس من عام (1996م) إلى عام (2005م) (94) قانون تبدأ بقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية في (16 / 12 / 1996م)، وتنتهي بقانون المحكمة الدستورية العليا بتاريخ (29 / 12 / 2005م). ومن خلال قراءة هذه القوانين نجد أن هنالك قوانين تم إصدارها، بعد يوم من إحالتها إلى الرئيس، مثل قانون سلطة النقد؛ فقد أحيل إلى الرئيس في (15 / 12 / 1997م) وتم إصداره في (16 / 12 / 1997م)، ومنها ما قارب تاريخ إحالتها إلى حين إصدارها سنة، مثل قانون الخدمة المدنية؛ فقد أحيل إلى الرئيس في (4/6/1997م) وأصدر في (28 / 5 / 1998م)³

¹- حيث تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي أ- في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في مجملته ب- تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً ثم تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناء على طلب كتاب مسبق من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره م 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي 2006 وم 41 من القانون الأساسي 2003

² - للمزيد راجع الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية، الواقع الفلسطيني، معهد الحقوق، 2007، ص 158، -169

¹ - تقرير صادر من المجلس التشريعي الفلسطيني، السلطة الوطنية الفلسطينية، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي 2006/2/14، ص 1-6

ومدة اعتراض الرئيس على القوانين هي (30) يوماً، وعليه أن يبدي ملاحظاته، وأسباب اعتراضه، فإن لم يُعدها خلال هذا الأجل، اعتبرت مصدرة، وتنتشر في الجريدة الرسمية. وما بين عام (1996م) إلى العام (2006م)، فقد تم إعادة مشروعين قانونيين إلى المجلس التشريعي بعد إحالتهما إلى الرئيس وهما:¹

1- مشروع قانون الطيران المدني، وقد اقترح هذا المشروع من قبل مجلس الوزراء، وأحيل إلى الرئيس في (16/4/2001م)، وتمت إعادته إلى المجلس في (19/4/2001م)، ويلاحظ أن الرئيس راعى المدة القانونية للاعتراض، وقد كان سبب الإعادة أن لا علاقة للمجلس بأي قرار، يخص مؤسسات السلطة التنفيذية، مثل سلطة الطيران.

2- مشروع حقوق أسر الشهداء، وقد تم اقتراحه من قبل أعضاء في المجلس التشريعي، وأحيل للرئيس في (6/9/2005م) وقرر إحالة القانون إلى المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية.

ويهدف الاعتراض إلى إمكانية نجاح الرئيس في جعل البرلمان يُعدّل في النصوص، التي أقرّها قبل أن تصبح سارية المفعول و نافذه². ويرى أن حق الاعتراض هنا ليس قطعياً، أي يسقط القانون، إنما هو حق توقيفي، يترتب عليه حق توقيف تنفيذ القانون لحين معالجته، بالأخذ بأسباب اعتراض الرئيس وملاحظاته؛ أو بإصداره بأغلبية الثلثين، وإهمال الحاجة لتصديق الرئيس، هذا من الناحية النظرية،³ أما من الناحية العملية، فعدد مشاريع القوانين التي أحييت إلى الرئيس، ولم يتم التوقيع عليها في الفترة ما بين عام (1996م) و (2006م) سبعة مشاريع على النحو الآتي:⁴

² السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي، 2006/2/14، ص 9

² الخالدي، أحمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين، 2005 ص 177

³ العمصي، فريد خليل إسماعيل، مرجع سابق، ص 247

² السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي، 2006/2/14، ص16

1- مشروع قانون تنظيم تملك الأجانب للعقارات في فلسطين، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (1997/10/4م).

2- مشروع قانون الهيئة العامة الفلسطينية للبتروك، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (1997/12/7م).

3- مشروع قانون التشكيلات الإدارية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2000/4/9م).

4- مشروع قانون أمانة القدس، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2004/5/30م).

5- مشروع قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2005/12/8م).

6- مشروع معدل لقانون التقاعد العام، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2006/1/2م).

7- مشروع قانون العرف التجارية والصناعية، وقد تم إحالته إلى الرئيس في (2006/1/15م).

ويتضح أن هذه المشاريع لم يتم التوقيع عليها، ولم يتم إعادتها للمجلس التشريعي، وفات الأجل عليها دون إصدارها، وهذا الوضع غير قانوني، علماً بأن المشروع لا يكون قانوناً ملزماً للكافة، إلا إذا تم نشره في الجريدة الرسمية.

وإصدار القوانين في الحقيقة _ ليس عملاً تشريعياً، إنه عمل تنفيذي، بل العمل التنفيذي الأول في حياة القانون، فالقانون قد اكتملت له عناصره، بعد فوات مرحلة الاعتراض، وأصبح واجب التنفيذ، ورئيس السلطة، هو المختص بتنفيذ القوانين¹.

ويلاحظ كذلك أنه لا توجد مادة صريحة في القانون الأساسي، تنص على أن الرئيس، هو من يقوم بالتصديق على القوانين، إلا أنه من الناحية القانونية من يقوم بالتصديق، هو رئيس

¹ بكيرات، فايز، إشكاليات الاتسجام التشريعي في فلسطين، مسح أولي، معهد الحقوق، بير زيت، 2005، ص53

الدولة حتى مع غياب النص، وليس للرئيس أن يُوكل غيره في التصديق، مع محاولة الرئيس الراحل ياسر عرفات فعل ذلك، إلا أن محاولاته باءت بالفشل، لمعارضة المجلس التشريعي¹.

الفرع الثالث : الرئيس والبرلمان بعد صدور القانون الأساسي:

يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بافتتاح الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه الافتتاحي². ورئيس السلطة الوطنية يدعو المجلس التشريعي إلى الاجتماع، في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني، الذي يلي إعلان النتائج الرسمية للانتخابات، ويفتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل³.

ويُعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية دورته العادية السنوية، على فترتين، مدة كل فترة أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر (آذار) مارس والثانية في الأسبوع الأول من شهر (أيلول)، و ينعقد المجلس كذلك في جلسة طارئة بناءً على طلب من رئيس السلطة الوطنية، أو رئيس المجلس، أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدعُ الرئيس إلى هذا الاجتماع، يعتبر الاجتماع منعقدًا حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة، وكذلك يدعى 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، أم سرية، و يصدر هذا القرار بعد مناقشة، يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية، واثنان من معارضيها⁴.

¹ _ خريشه، حسن، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي، مقابلة شخصية، يوم السبت 6-2-2010

² _ م 52 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005

³ _ م 2 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

⁴ _ المواد 16، 22، 25 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، لسنة 2000

ولا يوجد نصٌ يمنع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية من زيارة المجلس التشريعي، ولا يحق للرئيس الاشتراك في أعمال البرلمان، إلا أنّ لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أن يتقدم بطلب؛ من أجل مناقشة موضوع، لم يردّ في جدول أعمال المجلس التشريعي¹.

الفرع الرابع : دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

سيتناول الباحث في هذا المبحث حق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالة الضرورة وحالة الطوارئ.

أولاً : حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة

نظمت المادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة (2003م) حالة الضرورة؛ حيث نصت على أنّ (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير انعقاد أوار 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 عُرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق، ولم يُقرها، زال ما يكن لها من قوة القانون).

ويتضح من هذه المادة أنّها لم تحدد ما هي الحالات، التي تعتبر حال توافرها، أنّها حالات ضرورة، فقط أشار إلى حالات الضرورة، التي لا تحتمل التأخير، بالتالي هي حالات، وليست حالة واحدة، وإنما اجتماع عدة حالات عاجلة وملحة، فإذا كان من الممكن معالجة هذه الحالات في تشريع عادي من خلال المجلس التشريعي؛ فلا موجب لإصدارها عن طريق الرئيس من خلال أداة تشريعية، سميت قرارات بقوة القانون.

² م 20 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، ومقابلة شخصية مع السيدة أمينة زهران، الدائرة القانونية في مقر المجلس التشريعي، يوم الإثنين الموافق 28-12-2010،

ورئيس السلطة الوطنية هو من يصدر القرارات، التي لها قوة القانون في حالة الضرورة، فهي صلاحية تشريعية، منحها القانون الأساسي لرئيس السلطة الوطنية دون غيره، وهي صلاحية خالصة للرئيس، وهي سلطة تقديرية يمارسها، وقد يستعين بمستشاريه، أو بالحكومة ليساعده في تقدير مثل هذه الحالة.

وحسب نص المادة (43) فهناك عدة قيود ترد على الرئيس في إصداره للقرارات التي لها قوة القانون في حالة الضرورة، وهي:

1- القيد الزمني: إذ إنّ حالة الضرورة وإصدار القرارات، لا يتم إلا في حالة غياب المجلس التشريعي، أي فيما بين أدوار الانعقاد، أو في حالة أن المجلس غير منعقد، وبالتالي لا يستطيع الرئيس إصدار مثل هذه القرارات، في حال انعقاد المجلس التشريعي.

2- قيد الرقابة البرلمانية: والقرارات التي يُصدرها الرئيس، يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، وسواء كان الرئيس قد أصدر قراراً، أو مجموعة من القرارات، يجب احترام الأجل، ويمكن اعتبار هذه القرارات، وكأنها مقترحات لمشاريع قوانين، إذ إنّ، وبعد عرضها على المجلس، يتم التصويت عليها بالآلية التي يتم التصويت عليها لمقترحات مشاريع القوانين.

فإذا عرضت هذه القرارات التي لها قوة القانون على المجلس التشريعي، ولم يقرها، زال ما يكون لها من قوة القانون في المستقبل (أي من تاريخ عدم إقرار المجلس التشريعي)، وبالنسبة للمراكز القانونية التي نظمها القرارات قبل صدور قرار المجلس التشريعي والمتمثل بعدم إقرارها تبقى قائمة. فإذا لم تعرض هذه القرارات على المجلس تفقد هذه قوتها القانونية، وتفقد صفة الإلزام وصفة التشريع.

ومنذ تعطيل المجلس التشريعي المنتخب في (2006م)، (2007م) لغاية نهاية عام (2009م) تم إصدار (36) قراراً بقوة القانون، استناداً إلى حالة الضرورة¹.

¹ _شاهين، عامر، مقابلة شخصية

أن هذه القرارات بقوانين صدرت من الرئيس تحت ظرف حالة الضرورة، استادا الى أن البرلمان معطل بسبب اعتقال بعض أعضاء البرلمان من قبل سلطات الاحتلال ولكن هذا لا يمنع من اجتماع البرلمان، على أن يستبعد هؤلاء الأعضاء من النصاب، كما أن تغيب أعضائه لا مبرر له ، ذلك أن أول واجبات عضو البرلمان حضور اجتماعاته. وترى الباحثة أنه كان من الأولى تحديد حالات الضرورة في القانون الأساسي وتحديد متي تنتهي

ويلاحظ أن المادة (43) استبعدت حالة حل البرلمان ، بنصها على اصدار القرارات في غير ادوار انعقاد المجلس، وقد أشارت المادة (113) من القانون الأساسي بحظر حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ، وفي حال عدل القانون الأساسي، وتوفرت امكانية لحل البرلمان ، يقترح أن يكون بعد استفتاء شعبي.

وتعاني المادة 43 من خلل في الصياغة ، وترى الباحثة أنه يجب اعادة صياغتها حيث نصت المادة على أنه (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي)، وهذا يعني أنه لا يمكن اعتبار أن هنالك حالة ضرورة اذا كان المجلس منعقداً، وتقترح الباحثة اضافة حرف (و) لتصبح المادة وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي .

وكذلك فالمادة تطلب عرض القرارات في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي ، فكان من الأولى تحديد المدة التي يجب خلالها عرض تلك القرارات على المجلس التشريعي ، كما أنه من الأجدر تقرير زوال قوة القانون في هذه الحالة بأثر رجعي مع السماح للبرلمان بتسوية نتائجها، وأخيرا معالجة حالة صمت البرلمان تجاه تلك القرارات.

ثانياً : دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ

نظم المشرع الفلسطيني أحكام حالة الطوارئ في الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة (2003م)، من المادة (110) إلى المادة (114). وعدد المشرع في الفقرة (1) من المادة (110) الأسباب التي يمكن على أساسها إعلان حالة الطوارئ، وهذه الأسباب على سبيل

الحصر لا المثال (بسبب حرب، أو غزو أو عصيان مسلح، أو حدوث كارثة طبيعية)، ويكون إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي، وبالتالي فإن إعلان حالة الطوارئ من اختصاص الرئيس وحده، وهو غير ملزم بإعلان هذه الحالة، حتى مع توافر الأسباب الموجبة لها، فحالة الضرورة تخضع لتقدير الرئيس وحده، ويجب أن لا تزيد مدة حالة الطوارئ على ثلاثين يوماً، فالمشرع حدد سقفها الأعلى فقط دون الأدنى، فممكن أن تكون ليوم، أو لخمسة عشر يوماً، وهكذا إلى ثلاثين يوماً ، فإذا أردنا تمديد المرسوم لمدة ثلاثين يوماً أخرى، يشترط أخذ موافقة المجلس التشريعي بأغلبية (3/2) الأعضاء، وترى الباحثة أنه كان من الأفضل أن لا تُحدد مدة التمديد، فربما تنتهي الثلاثون يوماً، وتبقى حالة الحرب، أو العصيان قائمة، فكان من الأولى أن يُحدد المجلس التشريعي مدة التمديد، أو أن يعلن الرئيس حالة الطوارئ لمدة غير محددة، على أن يجري إنهاءها بمرسوم آخر.

وفي الفقرة (3) من نفس المادة، أوجبت على الرئيس أن يوضح هدفَ مرسوم إعلان حالة الطوارئ، والمنطقة التي يشملها، فيمكن أن تُعلن حالة الطوارئ على منطقة دون الأخرى، وأن يوضح المدة الزمنية التي لا تزيد عن ثلاثين يوماً، وخلال هذه الفترة يفترض أن تكون قد أُتخذت تدابير للعودة إلى ما كان عليه، وكل هذه التدابير والإجراءات يراجعها المجلس التشريعي في أول اجتماع للمجلس، بعد إعلان حالة الطوارئ، الذي قد يكون خلال الثلاثين يوماً أو بعدها، فإن اجتمع المجلس تُراجع التدابير، فإن لم يجتمع، تُراجع عند طلب التمديد، ومنطقياً إنَّ التمديد لن يحصل، إلا بعد انتهاء الثلاثين يوماً أيهما أسبق ، وبالتالي فإنَّ المشرع لم يحدد الفترة التي يجب على المجلس مراجعة التدابير التي اتخذت في حالة الضرورة، فقد نصت الفقرة (4) من المادة (110) على أنه (يحق للمجلس التشريعي أن يُراجع الإجراءات، والتدابير كلها، أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد، أيهما أسبق؟ وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن)، فلو افترضنا أن المرسوم لم يُعرض للتمديد، بالتالي فإنَّ المراجعة تكون لدى أول اجتماع يعقده المجلس، وربما ينعقد المجلس بعد سنة، أو بعد سنتين أو بعد مدة لا نستطيع

تقديرها، أو لأسباب خارجة عن السيطرة (خصوصاً أن قرابة نصف أعضاء المجلس التشريعي في السجون الإسرائيلية)¹.

وكذلك هنالك ملاحظة على هذه الفقرة فقد نصت على إجراء الاستجواب اللازم، وهنا يُطرح السؤال الآتي، استجواب من ؟ وعلى ماذا يكون الاستجواب ؟. فإعلان حالة الطوارئ هي من اختصاص الرئيس وحده، أي له سلطة منفردة في إعلانه، وبما أن الرئيس غير مسئول، ومنخب، ويمثل إرادة الشعب لا نستطيع استجوابه عن إعلان حالة الطوارئ، فيكون الاستجواب على التدابير، والإجراءات المتخذة من قبل أي جهة غير الرئيس، وبما أن المجلس التشريعي هو من سيقوم بالاستجواب، يتضح أن مجلس الوزراء، هو من يقوم باتخاذ مثل هذه الإجراءات والتدابير. وبالتالي هو الذي سيكون تحت الاستجواب إن حصل، فالرقابة البرلمانية هي رقابة لاحقة على إعلان المرسوم، وكان من الأفضل أن يكون للمجلس رقابة على جدية تلك الظروف التي أصدر على أساسها المرسوم.

ومن خلال النظر إلى المادة وخصوصاً إلى عبارة (يحق للمجلس التشريعي أن يراجع.... الخ) يتضح بأنها لا تلزم المجلس بالرقابة، وإنَّ الخيار يكون للمجلس بالمراقبة من عدمها . وهنا يتبادر السؤال الآتي، هل يحق للرئيس إعلان حالة الطوارئ، ويكون المجلس التشريعي منعقداً أو غير منعقد ؟

لم يحدد القانون ما إذا كان للرئيس حق إعلان حالة الطوارئ، والمجلس يكون منعقداً أو غير منعقد، ولكن نصَّ على أن للمجلس مراجعة التدابير التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، في أول اجتماع له، وهذه المادة غير كفيلاً بالجواب على التساؤل، وعند قراءة المادة (113) من القانون الأساس، والتي تنص على أنه (لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ)، وكذلك بالرجوع للفقرة (2) من المادة (110)، فإن المجلس هو المختص بالتمديد، وكأن هذه المادة توحى بأن إعلان حالة الطوارئ يكون والمجلس

¹ يرى الدكتور فتحي فكري أن يجتمع البرلمان بالأعضاء مطلقي السراح، لمناقشة جواز تمديد حالة الطوارئ من عدمه، وإصدار القرار بأغلبية 3/2 هؤلاء الأعضاء . فكري، فتحي، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الأزمة الحالية للسلطة الوطنية، القاهرة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2008، ص 12

التشريعي في حالة انعقاد، ولكن ربما تحدث حرباً في أي لحظة، ويكون المجلس غير منعقد، ففي هذه الحالة هل تعلن حالة الطوارئ أم لا ؟

خلال حالة الطوارئ حرص المشرع الفلسطيني على الحفاظ على الحقوق، والحريات للمواطنين؛ حيث إنه لا يمكن فرض قيود على الحريات، والحقوق الأساسية، إلا بالقدر الضروري واللازم؛ لإنهاء حالة الطوارئ، مثل منع التجول، أو عدم التنقل إلى أماكن معينة، أو التفتيش، ولم يتم تحديد ما هو الضروري، وما هو غير الضروري، ومن الجهة التي تحدد ما هو الضروري من غيره.¹

وفي حال حدث توقيف لأحد الأشخاص خلال حالة الطوارئ، فإنه يجب أن يكون وفق أحكام إعلان الطوارئ، أي يجب أن يشمل إعلان الطوارئ على من يقوم بالتوقيف، وضمائنه، ويراجع أمر التوقيف من قبل النائب العام، أو المحكمة المختصة (أي المحكمة صاحبة الاختصاص الأصيل التي لها حق محاكمة الموقوف حسب الجريمة التي ارتكبتها) ويقصد بها المحاكم النظامية؛ حيث لم تتناول أحكام الطوارئ تشكيل محاكم عسكرية؛ لمحاكمة من يخالف مرسوم إعلان حالة الطوارئ، أو يرتكب جرائم خلالها؛ فالمحاكم العسكرية تنشأ بقوانين خاصة، وليس لها أي اختصاص، أو ولاية خارج نطاق الشأن العسكري؛ أي الجرائم التي تقع من العسكريين، أو ضدهم، ويضمن القانون الأساسي، وكذلك قانون الإجراءات الجزائية في المادة (123) و المادة (244) ضمانات للموقوف، أهمها حقه في توكيل محام، فإن لم تسمح له حالته المادية، فعلى المحكمة أن توكل له محام، وهذا من المتطلبات الدنيا التي يجب أن يخضع لها الاعتقال في حالة الطوارئ.²

وتنص المادة (113) من القانون الأساسي على مايلي : (لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني، أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ، أو تعليق أحكام هذا الباب).

¹ م 111 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005

² م 101، و م 112 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005

وبالتالي فإنَّ المجلس التشريعي، يبقى منعقداً، ويقصد بالحل (قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي)¹.

وكما سبق وذكر، فإنَّ الحلَّ يوجد فقط في الأنظمة البرلمانية، ولا وجود له في النظام الرئاسي، وكذلك لا يجوز تعطيل المجلس التشريعي، أي منعه من ممارسة أعماله، كعدم السماح لأعضاء المجلس عقد الجلسة، أو إغلاق مقره. وكأن رقابة المجلس التشريعي رقابة صورية، اسمية، لا قيمة لها ولا وزن². وقد تم إعلان حالة الطوارئ في فلسطين مرتين: المرسوم الأول رقم (18) لعام (2003)، والرسوم الثاني رقم (9) لسنة 2007³.

ويلاحظ أن القانون لم يأت على ذكر كلمة مرسوم، إلا في المادة (110) ولكن المصطلح بحد ذاته، تم استعماله في قوانين أخرى، مثال ذلك مرسوم مجمع فلسطين الطبي في (2009/1/12م)، ومن الناحية القانونية، فإن القانون الأساسي، عندما نظم آلية إعداد التشريعات وإصدارها، حدد صلاحيات الرئيس التشريعية في إطار المواد (41) و (43) وهاتان المادتان، لا يوجد فيهما ذكرٌ للمرسوم التشريعي _ باستثناء إعلان حالة الطوارئ _ ، وبالتالي فإنَّ هذه الصلاحية تُمارس دون موجب قانوني، إلا أنَّه لا يمكن الحكم ببطان هذه المراسيم التشريعية، دون الرجوع إلى المحكمة الدستورية، فلم يكن المشرع موفقاً في صياغة الدستور.

ويتضح أن السلطات المتاحة في حالة الطوارئ تفوق ببعيد تلك المسموح بها في حالة الضرورة ، وبالتالي فإنَّ اعلان حالة الطوارئ يغني عن العمل بلوائح الضرورة ، وفي الفرض العكسي، اذا استدعي العمل بالمادة (43)، فان مفاد ذلك أن الأخطار الحادثة أدنى من أن تبرر اعلان حالة الطوارئ.

¹ - الباز، بشير علي، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديد، 2004، ص206

² - فودة، رأفت، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة) بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 2000، ص 500

³ - <http://muqtafi.birzeit.edu>

الخاتمة

من خلال التطرق للنظام في إنجلترا، والنظام السياسي الأمريكي، والنظام السياسي في فلسطين، نجد أنّ السلطة التنفيذية، هي أكثر السلطات الثلاث نصيباً في الاختصاصات والمهام، فالسلطة التنفيذية تمارس ليس فقط أموراً تنفيذية متعلقة بإدارة مرافق الدولة، وتنفيذ قوانين الدولة، بل تمارس جانباً من الوظيفة التشريعية، وهذا يؤدي إلى انكماش الدور الوظيفي للمشرّع، حيث يقتطع هذا الدور لحساب السلطة التنفيذية.

وإن كان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، إلاّ أنّه يتضح أن هذا النظام أعطى رئيس الدولة سلطة تشريعية كثيرة، قد تصل إلى القول: إنّ هناك سلطتين تشريعتين في الدولة.

ويتضح زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة على اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، مما يشير إلى أن دور الأخير في المجال التشريعي أصبح محدوداً.

النتائج

* إن تقرير مبدأ مسؤولية رئيس الدولة في النظم السياسية، يعد ضماناً هامة لعدم اساءة استعمال السلطة، وتحقيق الاستقرار في المجتمع كما يؤدي إلى إبعاد غير الأكفاء عن الحكم.

* إن المشرع الفلسطيني كان موفقاً عندما نص على أن يكون حق رئيس الدولة في الاعتراض مسبباً، ومشفوفاً بملاحظاته.

* أعطى المشرع الفلسطيني رئيس الدولة الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون؛ بهدف مواجهة الظروف الطارئة التي تجتاح البلاد في غيبة البرلمان، ويتعذر معها مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، بينما لم يضع المشرع الإنجليزي نصوصاً صريحة؛ لتنظيم حالة الضرورة، ومن ثم فإنّ الحكومة تتقدم إلى البرلمان في كل حالة على حدة؛ ليتولى تنظيمها عند وقوعها.

*في عهد الانتداب هناك ثلاث جهات مختصة بالتشريع: الملك، والمندوب السامي، والسلطة التشريعية. وأما التصديق فيقوم به المندوب السامي، والوزير في الأحكام المخالفة لصك الانتداب.

*إنّ الانتداب البريطاني على فلسطين، قد وضع نظاماً متميزاً، تمثل بمرسوم دستور فلسطين لسنة (1922م) ولم يستند فيه الى ما سبقه من قوانين في فلسطين، بينما استند ما جاء بعده إليه في مجالات كثيرة، وبدرجات متفاوتة .

*إنّ المندوب السامي قد تمتع بسلطات مطلقة في مختلف مجالات الحياة، عاونه في ذلك مجلسٌ تنفيذيٌّ صوري، لم يكن له من أمور الحكم شيء.

*إنّ من حكموا الضفة الغربية في فترة الحكم الاردني ، خلال الفترة السابقة للضم، قد حازوا على صلاحيات واسعة، يرجع مصدر كثير منها لصلاحيات المندوب السامي، وقد تم استخدامها لتنفيذ ضم الضفة الغربية.

* قد طبق النظام الدستوري الأردني على الضفة بالكامل، دون أي خصوصية، فور إعلان وحدة الضفتين.

*إنّ السلطة التنفيذية في قطاع غزة فترة الحكم المصري لها، تمثلت بالحاكم الإداري العام للقطاع، وهو أحد كبار ضباط الجيش المصري، و تولى مهامه وصلاحياته بناءً على أوامر عسكرية من وزير الحربية المصري .

*إنّ القانون الأساسي (رقم 255 لسنة 1955م) هو أول تنظيم دستوري يطبق علي قطاع غزة بعد دستور (1922م) .

*إنّ القانون الأساسي لسنة (1955م) وضع نظاماً دستورياً مؤقتاً، يتناسب والحالة العامة للقطاع، ونظم السلطة التنفيذية بشكل جيد، مانحاً الحاكم الإداري العام صلاحيات واسعة

يشاركه فيها المجلس التنفيذي بدور ايجابي وفاعل، ومن خلال المادة (73) يتضح بأنه لم يكن قصدهم الاحتلال ولا الضم.

* إنَّ الحاكم الإداري العام قد حاز صلاحيات واسعة، استند فيها إضافة لنصوص القانون الأساسي، إلى نصوص مرسوم دستور فلسطين لسنة (1922م)، وما تضمنه من صلاحيات تمتع بها المندوب السامي، وإن مارسها الحاكم الإداري العام بشكل مختلف.

* إنَّ صدور النظام الدستوري لسنة (1962م)، يشكل نقله نوعية في التنظيم الدستوري لقطاع غزة، ولكن أثر هذا التطور كان موجهاً للسلطة التشريعية بالشكل الأساسي.

* إنَّ الحاكم العسكري الإسرائيلي حاز صلاحيات واسعة، شملت صلاحيات كل من سبقوه وبالذات المندوب السامي .

* إنَّ الحاكم العسكري الإسرائيلي بعد أن تحكّم في كل شيء، قام بتفويض بعض مساعديه من ضباط الجيش بعضاً من صلاحياته، بشكل محدود في أضيق نطاق.

* إنَّ هنالك ما يقارب (23) قانوناً مؤقتاً صدرت عن الرئيس عند عدم وجود مجلس تشريعي، وعند تكوين و انعقاد المجلس لم يتم عرض هذه القوانين عليه، وترى الباحثة أن هذه القوانين هي قوانين بمعنى الكلمة، وتستمد مشروعيتها من اتفاقيات المرحلة الانتقالية، التي حولت السلطة التنفيذية ممارسة صلاحيات تشريعية نيابة عن المجلس لحين انتخابه.

* إنَّ هنالك عدداً كبيراً من الأنظمة قد صدرت عن السلطة التنفيذية دون اعتماد مرجعية واحدة في إصدارها.

* عدم اعتماد تسمية واحدة بشأن التشريعات الثانوية، خلق صعوبة في تمييز التشريعات الثانوية عن القرارات الإدارية، فتارة تُسمى التشريعات الثانوية بالأنظمة، وتارة تُسمى باللوائح التنفيذية، وأكثر من ذلك أن بعض الموضوعات التي يتعين تنظيمها بتشريعات ثانوية نظمت على شكل قرارات.

* عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال إصدار قرارات ذات مضامين تشريعية صدرت عن السلطة التنفيذية، بعد تشكيل المجلس التشريعي

* إنَّ هناك تقصيراً من جانب السلطة التنفيذية، تجاه القيام بدورها بمصادقة القوانين.

* قبل صدور القانون الأساسي الفلسطيني ، كن الرئيس الفلسطيني يتمتع بصلاحيات واسعة، في مختلف المجالات حازها استناداً الى القوانين السابقة على الوجود الإسرائيلي، ومنها صلاحيات المندوب السامي، وعلى ما مَنَح نفسه من صلاحيات، واختصاصات يمكن إرجاعها في أغلبها للظروف الاستثنائية التي كانت تمر بها الأراضي الفلسطينية.

* إنَّ انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، لم يُحدث تغييرات جذرية في أداء السلطة التنفيذية، إنما كان هناك بعض الآثار الشكلية فقط .

* أن القانون الأساسي لسنة (2002م) كان أول تنظيم دستوري فلسطيني .

* إنَّ القانون الأساسي لسنة (2002) قد تضمن في نصوصه ملامح نظام حكم ديمقراطي نيابي مختلط، يجمع بين خصائص النظام البرلماني، والنظام الرئاسي مع تغليب النظام الرئاسي أكثر .

* إنَّ القانون الأساسي قد حدد السلطة التنفيذية بالرئيس ومجلس الوزراء، وفي ذلك مارس الرئيس سلطات واسعة في مختلف المجالات، بينما بقي مجلس الوزراء معاوناً للرئيس، ومقيداً بتعليماته، ولا يمارس أي مهام استقلالاً عن الرئاسة.

* إنَّ القانون الأساسي قد تضمن نصوصاً تؤكد حق المجلس التشريعي بالرقابة على السلطة التنفيذية، بعدة صور من صور الرقابة، ولكن هذه النصوص لم تُغيّر من أداء المجلس التشريعي شيئاً؛ حيث بقي أداءه دون المستوى المطلوب .

* أنَّ التعديل في القانون الأساسي (2003) قد أنصبَّ بالدرجة الأولى على استحداث منصب رئيس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية، وموجبات ذلك من تغييرات.

* إنَّ القانون الأساسي المعدل (2003) و (2005)، لم يحدد شكل نظام الحكم، وإن كان نظرياً قد سار باتجاه النظام البرلماني أكثر، دون أن يأخذ به على إطلاقه.

* إنَّ القانون الأساسي المعدل قد قلص من صلاحيات الرئيس الفلسطيني، لصالح رئيس الوزراء، ومجلس الوزراء.

* إنَّ القانون الأساسي المعدل قد منح رئيس الوزراء مجموعة من الصلاحيات، في إدارة شؤون مجلس الوزراء، استقلالاً عن الرئيس.

* إنَّ القانون الأساس المعدل قد غير من نطاق المسؤولية؛ حيث أصبح هناك رئيس وزراء مسئول أمام الرئيس والمجلس التشريعي، عن أعمال وزارته مجتمعة متضامنة .

التوصيات

* ضرورة أن تعمل السلطة التنفيذية على وضع القوانين التي أقرها المجلس التشريعي وصادق عليها الرئيس موضع التنفيذ، وأن يتخذ المجلس التشريعي خطوات أكثر جدية للمطالبة بالمصادقة على القوانين التي يقرها.

* إزالة التعارض ما بين أحكام القانون الأساسي، وأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي، خاصة المتعلقة بالأغلبية المطلوبة لإقرار القانون بعد رده من رئيس السلطة الوطنية في المادة (2/41) من القانون الأساسي لعام 2003، والمادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي

* ضرورة إعادة صياغة المادة (43) حيث نصت على أنه (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي)، وهذا يعني أنه لا يمكن اعتبار أن هنالك حالة ضرورة إذا كان المجلس منعقدًا، وتقتصر الباحثة إضافة حرف (و) لتصبح المادة وفي غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي.

* ضرورة توضيح الإجراءات الواجبة في حال وجود اعتراض للرئيس على بعض المواد في مشاريع القوانين المحالة إليه لإصدارها خاصة مصير هذه القوانين؛ إذ يمكن إدخال تعديل

على القانون الأساسي، والنظام الداخلي يشير إلى نشر المواد التي لا يوجد اعتراض عليها، ونشر المواد التي يعترض عليها بعد حل الإشكاليات المتعلقة بها في المجلس.

* وضع قانون خاص ينظم عملية نشر القوانين من الجهات المعنية بذلك خاصة دور المجلس التشريعي، ومنحه حق نشر القوانين بعد انتهاء المدة القانونية (شهر) دون مصادقة رئيس السلطة عليها.

* تفعيل آلية إصدار القوانين في حالة امتناع الرئيس عن إصدارها وفقاً للقانون، ومنح المجلس التشريعي حق النشر في الوقائع الفلسطينية

* ضرورة توقف السلطة التنفيذية عن إصدار قرارات ذات صفة تشريعية، وترك هذه الوظيفة للسلطة التشريعية المختصة أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

* ضرورة إجراء دراسة معمقة لجميع الأوامر العسكرية الإسرائيلية، واتخاذ موقف ملائم وواضح بخصوصها، وضرورة تحديد موقف المشرع الفلسطيني بخصوص الدساتير السابقة، وضرورة الإشارة إلى القوانين الملغاة بالتحديد دون الاكتفاء ببند " يلغى كل ما يخالف هذا القانون أو القرار ".

* وضع منظومة قانونية فلسطينية موحدة تغطي مختلف الجوانب القانونية المطلوبة.

* إعادة النظر في مختلف المراسيم والقوانين التي صدرت خارج نطاق المجلس التشريعي، والتعامل معها وفقاً للقانون، بالإقرار والإصدار، أو بالإلغاء، من قبل الجهة المخولة بذلك، وهي المجلس التشريعي، وبأثر رجعي إذا لزم الأمر، بالنظر إلى أن أغلب هذه المراسيم والقوانين ما زالت سارية المفعول . .

* إعادة صياغة القانون الأساسي، ومن ثم طرحه للشعب لاستفتاء عام، بعد تضمينه التعديلات الآتية:

- تحديد أكثر وضوحاً لصلاحيات رئيس السلطة وعلاقته بالحكومة وبالسلطة التشريعية.

- منح الرئيس حرية تشكيل الحكومة ابتداءً، وقصر حق المجلس التشريعي على منح الثقة بالبيان الوزاري، وليس بالوزراء كأشخاص، وذلك للخروج من مأزق تحكّم الأغلبية في المجلس التشريعي بتشكيل الحكومة.

- وضع نصوص تحدد المسؤولية الجنائية للرئيس بما يتفق والنظام البرلماني.

- إعطاء المجلس التشريعي دوراً فاعلاً يسبق إعلان حالة الطوارئ ويواكبها.

- تصحيح النصوص الخاصة بحالة الطوارئ وتحديدها بدقة، وتكملة النقص الذي اعترأها.

- رفع مستوى شروط شغل المنصب الوزاري، سواء من الناحية العلمية أو الأمنية.

وجود نصوص صريحة يخضع بموجبها الجميع للرقابة، بما في ذلك مؤسسة الرئاسة والأجهزة الأمنية كافة .

- تحديد العلاقة بين المجلس التشريعي والحكومة، وتفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي.

* إعادة صياغة المادة 43 ، فالمادة تطلب عرض القرارات في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي ، فكان من الأولى تحديد المدة التي يجب خلالها عرض تلك القرارات على المجلس التشريعي ، كما أنه من الأجدر تقرير زوال قوة القانون في هذه الحالة بأثر رجعي مع السماح للبرلمان بتسوية نتائجها، وأخيراً معالجة حالة صمت البرلمان تجاه تلك القرارات *إقرار قانون المحكمة الدستورية العليا، والتعجيل بإنشائها، وإعطائها فرصة ممارسة دورها الفاعل في حماية الدستور.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المصادر

1. اتفاقيات اوسلو 1993
2. اتفاقية القاهرة 1994
3. اتفاقية حول قطاع غزة ومنطقة أريحا 1994 /5/4
4. إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962
5. التعليمات الملكية الصادرة عام 1932، المنشورة في مجموعة قوانين فلسطين (داريتون) المجلد الرابع ص 3432
6. الدستور الأردني لسنة 1952، تعديل الدستور الأردني لسنة 1958
7. الدستور الأمريكي دستور الولايات المتحدة 17 سبتمبر 1787
8. القانون الاساسي الفلسطيني (2002)
9. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003
10. القانون الأساسي المعدل لسنة 2005
11. قانون سلطات الطوارئ البريطاني 1939
12. قانون الدفاع الأردني لسنة 1935
- 13- المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات حكم الذات الانتقالية،
1993/9/13
- 14- مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

15- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني 2000

16- نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945

ثانياً : المراجع

- 1- أبو زيد، محمد عبد الحميد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، طبعة عام 1989
- 2- إدعيس، معن، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق)، القدس، الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة (القانون)، 2000
- 3- الباز، بشير علي، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديد، 2004
- 4- الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، بيروت
- 5- الخالدي، أحمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين، 2005
- 6- الخالدي، أحمد، المبادئ الدستورية العامة للأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ج1، فلسطين، المكتبة الجامعية، 2003-2004
- 7- الخطيب، أحمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ط1، بيروت، مطابع قدموس الجديد
- 8- الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 3، بيروت، دار النهضة العربية، 1983

- 9- الشكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، القاهرة، ايتراك للطباعة والنشر، 2004
- 10- الطماوي، سليمان، مبادئ علم الإدارة العامة، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1969
- 11- الطهراوي، هاني علي، القانون الإداري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997
- 12- الطهراوي، هاني، القانون الإداري، ط1، الأردن، الدار العلمية، 2001
- 13- العبودي، محسن، رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، مصر، دار النهضة العربية 1990
- 14- العسلي، وليد، النظام القانوني في الضفة الغربية 1948-1967، أي نظام قانوني فلسطين، مركز الحقوق جامعة بيرزيت
- 15- الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، سوريا، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية 1996
- 16- المدرس، مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي دراسة مقارنة، ط1، الأردن، دار الإعلام، 2002
- 17- النابلسي، تيسير، الاحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية، بيروت، منظمة التحرير الفلسطينية
- 18- الوحيدي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين 1917-1948، بدون طبعة، غزة، مطابع السلام، 1995
- 19- بدوي، ثروت، النظم السياسية، بدون طبعة، مصر، دار النهضة العربية 1999

- 20- بركات، عمر فؤاد أحمد ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، جامعة طنطا
- 21- بسيوني، عبد الغني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعة، بيروت، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1995
- 22- بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، 1997
- 23- ثابت، جوي، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، في القانون الدستوري المقارن، ط1، بيروت، المجد، 2008
- 24- ثابت، عادل، النظم السياسية، بدون طبعة، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2007
- 25- حافظ، محمود، الوجيز والنظم السياسي والقانون الدستوري، ط2، بيروت، دار النهضة العربية، 1976
- 26- حسين، داوود مراد، سلطات الرئيس الأمريكي، ط1، العراق، مركز الكتاب الأكاديمي، 2006،
- 27- خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، ج 1، ط 1، بيروت، دار النهضة العربية، 1975
- 28- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1982
- 29- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية، 1995

- 30- شيجا، إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصر، منشأة المعارف، 2006.
- 31- عبد المجيد، عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2008
- 32- عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006
- 33- عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة ، القاهرة، مطبعة مصر، 1956
- 34- عثمان، فتوح محمد، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة للنظام الفيدرالي، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1977
- 35- عصفور، سعد ، القانون الدستوري ، بدون طبعة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف ، 1954
- 36- عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، الاسكندرية، مصر منشأة المعارف
- 37- علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000
- 38- عنزاوي، إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، بدون طبعة، عمان ، 1980
- 39- غيربال، وجدي، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1998

- 40- فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، مصر، دار الاتحاد العربي للطباعة
- 41- فهمي، مصطفى أبو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مصر دار المطبوعات الجديدة، 2000
- 42- فودة، رأفت، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة) بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 2000
- 43- فوزي، صلاح الدين، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، (مركزية السلطة المركزية)، دار النهضة العالمية، 2002-2003 ، بدون طبعة، القاهرة،
- 44- ليله، محمد كامل، النظم السياسية الدولة والحكومة، بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 1969
- 45- متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، مصر، منشأة المعارف، د . ت
- 46- متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، ط6، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1999
- 47- محفوظ، عبد المنعم، الخطيب، نعمان أحمد، مبادئ في النظم السياسية، دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الفرقان، 2002
- 48- حجاب، محمد، أساسيات الرأي العام، بدون طبعة، القاهرة، دار الفجر للنشر، 1998.
- 49- موسى، سليمان، صفحات مطوية (مفاوضات المعاهدة بين الشريف حسين وبريطانيا (1920-1924)، عمان، وزارة الثقافة والشباب، 1977

50- مهنا، محمد نصر، في نظرية الدولة والنظم السياسية، الإسكندرية، المكتب الجامعي

الحديث، 2001

ثالثاً: الرسائل الجامعية

1- أبو النجا، عادل محمد إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة

(دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه منشورة، جامعة الإسكندرية، مصر

2- أبو سعادة، موسى سالم، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره، رسالة ماجستير،

مصر، 2005

3- السيد، أحمد عبد اللطيف إبراهيم، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة

مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 1996

4- الظفيري، فالح نورمان، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية مع

دراسة خاصة عن الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1997

5- العزة، عبد الله، التحديث التشريعي في الضفة الغربية، بحث غير منشور، معهد الحقوق

جامعة بير زيت

6- العمصي، فريد خليل إسماعيل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003 (الرئيس

ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007

7- الغنام، سامي محمد محمد، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي

الفكر الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر 1998

8- القطب، مروان، النظام البرلماني اللبناني قبل التعديلات الدستورية وبعدها، (رسالة

ماجستير غير منشورة)، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2003

- 9- الليمون، عوض رجب، **سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن (دراسة مقارنة)**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 2006
- 10- بدر، أحمد سلامة، أحمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة عين شمس، مصر، 2000
- 11- بيك، زهير مردم، **السلطة التنفيذية في النظامين النيابي البرلماني - والنظام الرئاسي**، رسالة غير منشورة، الجامعة السورية، سوريا، 1953-1954
- 12- محمود، أحمد شوقي، **الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية**، رسالة غير منشورة، القاهرة، 1980
- 13- محمود، حياني، **السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي**، رسالة ماجستير المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية ، مصر
- 14- مرسي، محمد ربيع، **السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة**، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، مصر، 1995
- 15- مناور، غازي فوزي، **مسؤولية رئيس الدولة "ال خليفة" في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الغربية والنظام الدستوري المصري**، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر 1983.

رابعاً: الأبحاث والتقارير

- 1- أبو هنود، حسين ، **تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية**، ط2، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 1999
- 2- الراميني، عزت، **المجلس التشريعي طبيعة عمله ودوره وعلاقته بالمواطن**، ط1، فلسطين، مركز الدفاع عن الحريات، معهد الحقوق، 1998
- 3- العزة، عبد الله، **التحديث التشريعي في الضفة الغربية**، بحث غير منشور، معهد

الحقوق جامعة بير زيت، 2005

4- المجلس التشريعي، الإجراء التشريعي والإجراء الإداري حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2003

5- بكيرات، فايز، إشكاليات الانسجام التشريعي في فلسطين، مسح أولي، معهد الحقوق، بير زيت، 2005

6- بكيرات فايز، فياض محمود، دودين محمود، سالم جميل، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، جامعة بير زيت، معهد الحقوق، رام الله، ناديا للطباعة والنشر، 2006

7- تقرير صادر من المجلس التشريعي الفلسطيني، السلطة الوطنية الفلسطينية، القوانين ومشاريع القوانين في المجلس التشريعي 2006/2/14

8- تقرير حول الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة الحكومة للعملية التشريعية، الواقع الفلسطيني، معهد الحقوق، 2007

9- تقرير حول أعمال المجلس خلال دوراته العشر 1996 مارس (آذار) - يناير (كانون الثاني) 2006، المجلس التشريعي الفلسطيني، إعداد مكتب مقرر عام المجلس.

10- زهران، ربا رافع، الإطار الدستوري للحكم الأردني في الضفة الغربية، 1948-1967، بحث غير منشور، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، 1999

11- صوراني، راجي، النظام القانوني في قطاع غزة 1948-1967، أي نظام قانوني لفلسطين، رام الله، معهد الحقوق، بير زيت، 1995

12- عبيدات، سناء أحمد، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية،

ط1، فلسطين، مواطن المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2002

13- عويضة، ناظم، الأوامر العسكرية في قطاع غزة، 1967-1994، أي نظام قانوني

لفلسطين، رام الله، معهد القانون، 1995

14- فكري، فتحي، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الأزمة الحالية للسلطة

الوطنية، القاهرة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2008

15- كايد عزيز، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية

الفلسطينية، رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

16- قسيس، مضر، نخلة، خليل، الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء

الدولة، رام الله، جامعة بير زيت، معهد الحقوق، 2009

17- قبطي، مازن، الأوامر العسكرية في الضفة الغربية، 1967-1994، أي نظام قانوني

لفلسطين، رام الله، معهد الحقوق، 2009

18- ملحم فراس، الفارس سامر، أسس التشريع في فلسطين، بحث غير منشور، معهد

الحقوق، جامعة بير زيت

19- نائل عبد الرحمن، صالح، تطور التشريع الفلسطيني في الفترة ما بين 1950-1967،

بحث غير منشور، فلسطين، جامعة بير زيت، 1997

خامسا : المقابلات الشخصية

1- أمينه زهران، الدائرة القانونية في مقر المجلس التشريعي، يوم الإثنين الموافق 28-12-

2010

2- خريشه، حسن، رئيس لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي، مقابلة شخصية يوم السبت، 6-2-2010

3- عامر شاهين، مقابلة شخصية في مكتب الرئيس، يوم الإثنين 21/12/2009 الساعة العاشرة صباحاً

سادسا : المواقع الالكترونية :

1. <http://ar.wikipedia.org/wiki>

2. <http://ejabat.google.com>

3. <http://muqtafi.birzeit.edu>

4. <http://www.marefa.org/index.ph>

National University

Faculty of Graduate Studies

**The Role of the President in the Palestinian Legislative
Political System/ Comparative Study Prepared**

Prepared by

Haneen Mohammed Akram Hejab

Supervised by

Dr. Ghaze Dwekat

Dr. Mohammed Sharaqa

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master in public Law, at Faculty of Graduate Studies,
at An-Najah National University, Nablus, Palestine**

2011

The Role of the President in the Palestinian Legislative Political System

Comparative Study Prepared

By

Haneen Mohammed Akram Hejab

Supervised by

Dr: Ghaze Dwekat

Dr: Mohammed Sharaqa

ABSTRACT

This study presents the legislative role of the president in each of the parliamentary system in Britain, the presidential system in the United States of America, and the legislative role of the president in the Palestinian political system. In order to obtain a clear and a comprehensive picture about the role of the president in the mentioned regimes, it was important to study the theoretical, historical and practical matters of the subject.

In the first chapter of this study, the researcher has focused on the legislative role of the president in the British parliamentary system and the American presidential system. First, she studied the British parliamentary system, starting with its history and its progress over the years to be where it is now. Furthermore, she discusses its components including the Crown, the ministry, and both houses of parliament, the House of Commons and Lords, the executive branch, the elected parliament, and the cooperation between the legislative and executive branches.

Next, the role of the president in proposing laws, and how he used to have the absolute power over it ,and how it was then passed to the ministry and the members of parliament is discussed. Furthermore, she talked about the right to object to Laws; which also moved to the ministry. She gave some

striking examples of the use the objections; where the last objection to the queen (Anne) was in 1707, however, the right of the queen to grant a Lord title to outstanding scientists and intellectuals was maintained.

The king or the queen have the right to dissolve the parliament, and this right exists only in parliamentary systems, however, this right need to be assessed by the Prime Minister. king Charles 2 ordered the dissolution of parliament without a request from the Prime Minister .The researcher spoke on the role of king or queen in exceptional circumstances since his role was limited to being a legislature under exceptional circumstances ;to issuance of decisions of a legislative nature based on the parliamentary mandate. The king has also the right to issue regulations and to declare a state of emergency.

The second section was devoted to the American presidential system, in which the researcher looked at the history of the system, and how the United States of America won its independence, she also spoke about the bodies on which it is based, namely: the President, and the legislature, and then she discussed the components of the presidential system. She also talked about the separation between the state and religion, and the individual executive power on which the system is based.

As for the right of the American President in the proposal, he has the right to send a message to Parliament, acknowledges that by recommending such measures as it deems his senses and necessity, and this letter is considered to be the most important right of the in the proposal.

The U.S. Constitution explicitly gave the president the right to veto the laws, and the projects that are approved by parliament within ten days from the date of submission to him. The objection has several types, including: the explicit and implicit, and partial, and the threat of a veto.

But in exceptional circumstances, the right of Congress to authorize the President to the legislative authority, which is not included in the Constitution, and he has the right to make decisions in the event of emergency. Events of emergency are divided into two parts: the regular state of emergency, and the case of extreme emergency to protect the security of the State.

The second chapter was devoted to the role of the President in the Legislative Palestinian political system during the British Mandate in Palestine until the formation of the Palestinian National Authority .In the Mandate era, the executive branch consisted of the King, and the High Representative ,the Minister, the Executive Board, and the legislature consists of 22 members in addition to the high Representative.

There is no article in the Palestine constitution up to 1922 that gives the right to vote for some parties over others. However, the king, the Minister, and the high Representative had the right to propose laws. Furthermore, the king and his heirs had the right to cancel replace or modify the decree and the high Representative is the one who approves and promulgates the laws, and if not approved by the king he protected the decree. The king also had the right not agree to any law, even with the approval of the high

Representative for up to one year. The high Representative is the one responsible to publish the facts of law in Palestine .In 1939 a law regarding Emergency Powers (Defiance) was approved, this law gave the King the power to legislate laws regarding the defense systems of public interest, or the preservation of public order. This is discussed in depth in the first section of the second chapter.

The second section was devoted to the modern era of Jordanian rule of the West. In this era, the legislative power consisted of the King, the Council of Ministers the House of Representatives and the Senate .Both the king and the ministers had the right to propose laws, and the king had the right to object within six months from the ratification. The Jordanian Constitution of 1952 has considered the state of necessity but the state of emergency was not applied by the Jordanian constitution until 1953.

The third topic of the second chapter dealt with the Egyptian rule of Gaza. During that time, the general ruler had the right to propose laws since he is a member of the Legislative Council. The general ruler and the Legislative Council together had the right to propose the revision of the basic laws in the constitution. The revisions were implemented upon the approval of the Egyptian authorities .The general ruler had the right to ratify the bills during 30 days from the date of notification otherwise ;the bills were forwarded to the Minister of War. The general rulers would still have the final say on the bill.

The law (255 in 1955) had regulated the the basis for the Gaza Strip during a state of emergency. During the era of the Israeli occupation of Palestine, the military ruler was the legislative ,executive, and judiciary authority and the British emergency system was implemented in 1945. As for the political system under the rule of the Palestinian National Authority, the system has gone through two phases :The first stage before the election of the Legislative Council, and the second phase after the issuance of the Basic Law for the year 2002. According to this system Oslo agreement was signed which resembled the first agreement between the Palestinian and Israeli sides. This agreement considered the National Council, and the President of executive authority of the council are the Interim Self-Government of the Palestinian people and this is the basis for the general elections for the Legislative Council.

The agreement of Gaza and Jericho was then signed. This agreement organized the development of the Palestinian National Authority, in terms of the number of members (24), and its powers of the legislative and executive decision until the election of the Legislative Council in1996. With the issuance of the Basic Law in2002the system has become based on the dual of the executive (the President and Council Minister), and an elected parliament.

With regard to proposing laws, after the signing of the Convention (Gaza and Jericho) this right was monopolized by one body, which is the Palestinian Authority composed of 24 members and they had the right to make the legislative and executive decision. Then, two laws were issued:

the first Law No. (4) for the year 1995, which organized the preparation for the legislation procedures .The second Law No. (5) issued in1995, included the Council of Ministers in the process of Legislation and laws. The Palestinian Basic Law did not discuss the role of the president in propose laws, and therefore he has to ask the government to propose a specific project, and the President of the Palestinian National Authority, is the one to approve the laws issued after approval by the legislative board after 30 days from the date of submission to him. The president can also return the proposal to the council during the 30 days together with his comments, and the reasons for his objection.

The Basic Law regulated the basis and the necessity state and gave the President of the Palestinian National Authority, in cases of emergency the right to force certain laws without the submission to the legislative council. This law however, has to be discussed with the council during its first meeting after issuance of this decision in Article 43.

Articles110 Article 114 further discuss the state of emergency and they state that the President, in specific cases, declare a state of emergency decree and thus, the declaration of the state of emergency can only be done by the President alone. The conclusion of this research included general comments and findings regarding various aspects of this research.