

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم

إعداد

محمد عصام عبد اللطيف عيسى

إشراف

د. غازي دويكات

د. محمد شراقة

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

2012

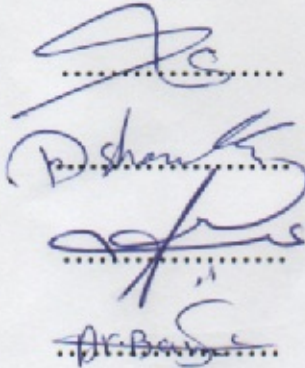
موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم

إعداد

محمد عصام عبد اللطيف عيسى

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2012/9/19 وأجيزت.

التوقيع


.....
.....
.....
.....

أعضاء لجنة المناقشة

1. د. غازي دويكات / مشرفاً ورئيساً
2. د. محمد شراقة / مشرفاً ثانياً
3. د. عبد الملك الريماوي / ممتحناً خارجياً
4. د. ياسل منصور / ممتحناً داخلياً

اهداء

إلى من غرس في حب العلم والإيمان
إلى من اكن لهم التقدير والاحترام
إلى درب حياتي والدي العزيزين الذين كان لهم الفضل في حياتي
اليكي يا أمي يا من سهرت الليالي
اليك أبي فمن خلالكما انا أكون
إلى أكرم الناس منا جميعا إلى أروح الشهداء
إلى الأسرى والمعتقلين
إليك أيها الجندي المجهول
والى أقربائي الذين وقفوا إلى جانبي
إلى أخواني وأخواتي
إلى أصحابي جميعا
إلى روح القائد الخالد في قلوبنا
الشهيد ياسر عرفات
كما أهدى هذا العمل إلى مدينة العرب
والمسلمين القدس الشريف
إلى كل القلوب الدافئة
إلى من ترك في قلبي ذكرى جميلة
إلى الشمس التي لا تنطفئ
أهديكم جميعا هذه الرسالة

الشكر والتقدير

إن الحمد لله، الذي أنعم علي بالعون والصبر، فبهما أنجزت هذا العمل، فله عظيم الحمد والشكر.

أما بعد...

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى كل من الدكتور غازي دويكات والدكتور محمد شراقة وذلك لتقديمهما لي المساعدة الكبيرة والدعم المعنوي لانجاز هذه الاطروحة كما وأتقدم بجزيل الشكر إلى جامعة النجاح الوطنية وكوادرها لكل ما قدموه لي من مساعدة كبيرة كما أتقدم بجزيل الشكر الى الجامعة العربية الامريكية التي انطلقت منها والى كل من ساعدني في انجاز هذه الرسالة وتوفيرهم لي من مصادر ومراجع إلي بلادي فلسطين أشكركم جميعا.

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل عنوان :

موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم

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 من قبل لنيل أي درجة علمية، أو بحث علمي، أو عملي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless other wise. Referenced, is the researchers own work, and has not been submitted else where for any other degree or qualification.

Students name :

اسم الطالب :

Signature:

التوقيع :

Date :

التاريخ :

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	المقدمة
2	اهمية الدراسة
3	صعوبات الدراسة
3	إشكالية الدراسة
3	أهداف الدراسة
3	منهجية الدراسة
4	محددات الدراسة
4	الدراسات السابقة
5	الفصل التمهيدي: التطور التاريخي للنظام السياسي الفلسطيني
5	المطلب الاول:النظام السياسي الفلسطيني في ضل الانتداب البريطاني
5	الفرع الاول:مرسوم دستور فلسطين لسنة1922
5	الفرع الاول : مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922
13	الفرع الثاني: تشكيل حكومة عموم فلسطين وعلان الدستور المؤقت
15	المطلب الثاني: النظام السياسي في فلسطين في ظل الاحتلال الاسرائيلي
16	الفرع الاول :الوضع الدستوري للضفة الغربية تحت الحكم الاردني
18	الفرع الثاني: الوضع الدستوري لقطاع غزة في ضل الادارة المصرية
23	الفصل الاول:النظم النيابية الرئيسيه ومدى انطباقها مع القانون الاساسي
24	المبحث الأول:النظام البرلماني
25	المطلب الأول: لمححه عن نشأة النظام البرلماني وتطوره
27	المطلب الثاني:الأركان والدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني
28	الفرع الأول: ثنائية الجهاز التنفيذي
33	الفرع الثاني:التعاون والتوازن والرقابة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
44	المطلب الثالث:مدى انطباق خصائص النظام البرلماني على النظام السياسي الفلسطيني

56	المبحث الثاني:النظام الرئاسي
56	المطلب الأول: لمحة تاريخيه عن نشأة النظام الرئاسي
57	المطلب الثاني: مقومات النظام الرئاسي
58	الفرع الأول: رئيس جمهوريه منتخب من قبل الشعب
60	الفرع الثاني:الفصل التام ما بين السلطات
66	المطلب الثالث:مدى انطباق خصائص النظام الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني
74	المبحث الثالث:النظام شبه الرئاسي
74	المطلب الأول:ماهية النظام شبه الرئاسي
77	المطلب الثاني:مدى انطباق خصائص النظام شبه الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني
80	الفصل الثاني: ملامح النظام السياسي الفلسطيني
81	المبحث الأول:الاحزاب السياسية واثرها على النظام السياسي الفلسطيني
81	المطلب الاول ماهية الاحزاب السياسية وانواعها
82	الفرع الاول: تعريف الحزب السياسي
82	الفرع الثاني:انواع الاحزاب السياسية
85	المطلب الثاني:التنظيم الدستوري للاحزاب السياسية في فلسطين
89	المبحث الثاني: النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
89	المطلب الأول:إعلان المبادئ عام 1993.
98	المطلب الثاني:صدور القانون الأساسي لعام 2002 واهم التعديلات الوارده عليه
133	الخاتمة
135	النتائج
138	التوصيات
140	المصادر والمراجع
b	Abstract

موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم

إعداد

محمد عصام عبد اللطيف عيسى

أشرف

د.غازي دويكات

د.محمد شراقة

الملخص

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة موضوع موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، وذلك لما يشكل هذا الموضوع من أهمية في القانون الأساسي الفلسطيني والذي اكتتفه بعض الغموض والإشكاليات التي رافقته، فكان حريا علينا كباحثين فلسطينيين أن نبين هذا الموضوع ونوضحه لازالة الإبهام والغموض والخروج بتوصيات تقودنا في النهاية للوصول إلى نظام سياسي فلسطيني جيد يلبي كافة الرغبات واحتياجات الدولة الفلسطينية في طريقها للتحرر والعيش بكرامة وحرية وتحترم فيها التعددية السياسية.

واستعان الباحث من خلال هذه الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي للاجابة عن إشكالية الدراسة واستعان بكافة الكتب والانظمة السياسية والمصادر المهمة وآراء الفقهاء والباحثين، حيث قام الباحث بتقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين،بالإضافة الى الفصل التمهيدي الذي تحدث فيه الباحث عن التطور التاريخي للنظام السياسي الفلسطيني في ظل الانتداب البريطاني لفلسطين حيث قامت سلطة الانتداب آنذاك بإصدار مرسوم دستور فلسطين لعام 1922، والذي بين بان نظام الحكم في فلسطين مبني على أساس الحكم المطلق وان الدستور وضع مكتوبا ومرنا يمكن تعديله بطرق غير معقدة تم الحديث بعد ذلك عن النظام السياسي الفلسطيني في فلسطين في ظل الاحتلال الإسرائيلي حيث خضعت الضفة الغربية آنذاك للحكم الأردني بعد أن تم ضمها للأردن، واهم ما يلاحظ على هذه الفترة من عمر النظام السياسي الفلسطيني اختفاء اسم فلسطين من الدستور الأردني لعام 1952، وأما بشأن قطاع غزة والذي اخضع تحت الادارة المصرية حيث أصدرت الادارة المصرية القانون الأساسي لقطاع غزة عام 1955 حيث تم تعديله عندما صدر النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962 حيث شكل تتطور وتم فيه إقرار الحقوق والثوابت العربية في فلسطين وأدرج فيه مسمى

دولة فلسطين، وقد تطرق الباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة إلى النظم النيابية الرئاسية ومدى انطباقها مع القانون الأساسي الفلسطيني للإجابة عن إشكالية الدراسة المتمثلة في تحديد موقع النظام السياسي الفلسطيني في أي من النظم النيابية قد تبنى حيث لم يحسم القانون الأساسي صراحة في أي من النظم النيابية قد تبنى، وفي السعي من الباحث للإجابة عن إشكالية الدراسة فقد تم تقسيم الفصل الأول إلى ثلاثة مباحث رئيسية حيث تطرق الباحث في المبحث الأول إلى النظام البرلماني وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب رئيسية، تم الحديث في المطلب الأول عن لمحة تاريخية عن نشأة النظام البرلماني وتطوره، حيث تعتبر إنجلترا مهد هذا النظام ففيها نشأ وتطور حتى استقامت أصوله وثبتت أركانها وأما في المطلب الثاني تم الحديث عن الأركان والدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني حتى يتم مقارنتها بالخصائص التي نص عليها القانون الأساسي، حيث يقوم النظام البرلماني على ركنين أساسيين هما ثنائية الجهاز التنفيذي من جهة، والتوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى، حيث تقوم ثنائية الجهاز التنفيذي في ظل النظام البرلماني على رئيس الدولة، ولقد تم الحديث عن دور رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني حيث تعددت الآراء الفقهية بشأن دورة، فهناك من يقرر بايجابية دور رئيس الدولة، وهناك من يرى من جهة أخرى بسلبية دور رئيس الدولة، وثانياً تعد الوزارة في النظام البرلماني القلب المحرك لهذا النظام والمسؤولة أمام البرلمان، ونهايتنا تم الحديث في المطلب الرابع من الفصل الأول من الدراسة إلى مدى انطباق خصائص النظام البرلماني على النظام السياسي الفلسطيني حيث وجد الباحث من خلال هذه الدراسة بان القانون الأساسي الفلسطيني قد تبنى بصفة عامة بذات المبادئ والخصائص التي يقوم عليها النظام البرلماني مع وجود بعض المبادئ والخصائص التي تتناقض مع النظام البرلماني منها على سبيل المثال عدم منح الرئيس الفلسطيني صراحة حق الحل للمجلس التشريعي كما انه أيضاً خضع القانون الأساسي الفلسطيني رئيس الوزراء للمسؤولية أمام رئيس السلطة عن أعماله وأعمال حكومته وهي من خصائص النظام الرئاسي.

ثم بعد ذلك تتطرق الباحث في المبحث الثاني إلى النظام الرئاسي وللتعرف على خصائصه وأركانه كي يتم مقارنتها بخصائص النظام السياسي الفلسطيني حسب ما ورد في القانون الأساسي

ولتحقيق هذه الغاية تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب رئيسية:تناول الباحث ابتداء في المطلب الأول بالحديث عن لمحة تاريخية عن نشأة النظام الرئاسي حيث كانت الولايات المتحدة الامريكية المنبع الرئيس لهذا النظام وذلك لظروف خاصة قد سادت تلك البلاد من ظروف سياسية واقتصادية، ثم تطرق الباحث بعد ذلك إلى الحديث عن مقومات النظام الرئاسي التي يركز عليها ومقارنتها بالخصائص التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني حيث يتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية والفصل التام بين السلطات،وعلى الرغم من أن النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات إلا انه جاء الدستور الأمريكي ببعض الاستثناءات على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات أبرزتها ضرورات الحياة العملية بالنسبة للسلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية، وأخيرا تتطرق الباحث في المطلب الثالث إلى مدى انطباق خصائص النظام الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني، حيث اتضح للباحث من خلال هذه الدراسة على أن القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002 لم يأخذ بشكل النظام الرئاسي على الرغم من عدم النص على منصب رئيس الوزراء في ظل وجود العديد من خصائص النظام البرلماني قبل التعديل، وبعد أن جرى التعديل الأول على القانون الأساسي لعام 2003 أصبح النظام السياسي الفلسطيني الأقرب إلى النظام البرلماني مع وجود بعض الاستثناءات كما تم الاشارة سابقا من هذه الدراسة.

وفي الفصل الثاني من هذه الدراسة تم الحديث عن ملامح النظام السياسي الفلسطيني، حيث تم توضيح معالم النظام السياسي الفلسطيني في ظل هذا الفصل، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مطلبين أساسيين تم الحديث في المبحث الأول عن الاحزاب السياسية واثرها على النظام السياسي الفلسطيني، خاصتا وان القانون الاساسي الفلسطيني كفل الحق في تشكيل الاحزاب السياسية وسمح بالتعددية الحزبية،واحال ايضا موضوع تنظيم الاحزاب السياسية الى القانون،وتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين تناول الباحث في المطلب الاول بلمحة عامة عن الاحزاب السياسية من حيث مفهومها وانواعها، ومن ثم تتطرق الباحث في المطلب الثاني الى التنظيم الدستوري للاحزاب السياسية وفقا للقانون الاساسي الفلسطيني والقوانين التي صدرت بهذا الشأن، وأما في المبحث الثاني من هذه الدراسة،فلقد تناول الباحث تتطور النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية حيث تتلخص تجربة النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية بمرحلتين هما

إعلان المبادئ عام 1993 و قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية و صدور القانون الأساسي سنة 2002 بعد المصادقة عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية، وما اكتتفة من إشكاليات أثناء تطبيقه والمخالفات ايضاً، ومن بعد ذلك تتطرق الباحث إلى أهم التعديلات التي أجريت على القانون الأساسي والتي تتمثل في التعديل الأول لعام 2003 م والذي بموجبه تم استحداث منصب رئيس الوزراء لأول مرة في النظام السياسي الفلسطيني والذي أصبح يقوم بعد هذا التعديل على ثنائية الجهاز التنفيذي، والتعديل الثاني على أحكام القانون الأساسي لعام 2005م والذي هدف التعديل إلى إزالة الإبهام والغموض وتحقيق الانسجام التشريعي وتم بموجب هذا التعديل الأخير تحديد مدة ولاية الرئيس أعضاء المجلس التشريعي بأربعة سنوات بعد أن كانت في ظل القانون الأساسي السابق ضمن المرحلة الانتقالية، ثم في النهاية وضعت خاتمة عرض فيها نتائج عامة على معظم نواحي الدراسة ووضع توصيات بشأنها.

المقدمة

يعد الدستور بمثابة البنية الأساسية التي تقوم عليها الدولة، فهو الإطار الجامع المانع الذي تقوم عليه الدولة، والذي يحدد شكل السلطة فيها على المستوى الداخلي، وكذلك يحدد المرجع الرئيس لكافة القوانين التي تصدر في الدولة والتي تلتزم باحترام الدستور والعمل على صيانتها وتطبيقها، ومن ثم فهو المصدر لعلاقة الدولة بالدول الأخرى على المستوى الخارجي.

وينظم الدستور عدة أمور في الدولة من بينها النظام السياسي الذي هو محور دراستنا في هذه الدراسة، ويقصد بالنظم السياسية معنيان: الأول ضيق والثاني واسع، فالنظم السياسية بالمعنى الضيق، تعني نظام الحكم في الدولة وهو الذي يتناول شرحة القانون الدستوري، أما النظم السياسية بالمعنى الواسع، فتعني بالإضافة الى دراسة نظام الحكم في الدولة دراسة ايضا المنظمات الموجودة فيها بجوار المنظمات الرسمية، كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط وكافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفكرية¹، والذي سوف يقوم الباحث بتبيانه في هذه الدراسة هو دراسة النظم السياسية بالمعنى الضيق لمعرفة موقع النظام السياسي في أي من النظم قد تبني .

ويرى الكثير من الدارسين أن التجربة الدستورية الفلسطينية تعتبر تجربة ضعيفة، إذا ما قورنت بالتجارب الدستورية للبلاد الأخرى مثل مصر، خاصة وان كل النظم الدستورية التي صدرت لمعالجة نظام الحكم الفلسطيني إنما هي نظم دستورية مفروضة أو نظم دستورية قهرية أصدرتها سلطات أجنبية، خصوصاً تلك التي أصدرتها سلطات الانتداب البريطاني، كما أن جزءاً من فلسطين قد خضع للإدارة المصرية في قطاع غزة، والثاني في الضفة الغربية قد خضع للوحدة مع الأردن إلى حين فك الارتباط القانوني والإداري في (31-تموز-1988م)²، الأمر الذي أدى إلى تباين الأنظمة الدستورية التي خضع لها المواطن الفلسطيني سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة، ومن هنا تكمن تحديات النظام السياسي الفلسطيني خاصة في ظل التغيرات والتحديات التي

¹ متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والنظم السياسية بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1999، ص24. انظر ايضا عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1999، ص9.

² د. الوحيدي، فتحي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط4، غزة، مطابع المقاد، 2004، ص1.

تواجه الدولة الفلسطينية سواء على الصعيد الداخلي أو على المستوى الخارجي في ظل التعديلات التي طرأت على القانون الأساسي الفلسطيني وتحولاته.

ومحاولة الباحث لدراسة موضوع موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم السياسية في العالم واجهت عدة صعوبات بسبب حداثة الدراسة وقلة المراجع التي كتبت عن النظام السياسي الفلسطيني، وحتى الموجود منها لا يحتوي إلا على تحديد النظام السياسي دون الإشارة إلى خصائصه والإشكاليات والصعوبات التي واجهته، وما كان من الباحث إلا تحديد النظام السياسي الفلسطيني بدراسة النظم السياسية في العالم، ومن ثم التطرق إلى القانون الأساسي الفلسطيني والتعديلات التي أجريت عليه، في محاولة منه لإضافة دراسة جديدة تتناول النظام السياسي بتحديد موقعه مع بيان الإيجابيات و السلبيات التي رافقت صدور القانون الأساسي، أملاً من هذه الدراسة أن تكون نقطة ارتكاز لوضع دستور للدولة الفلسطينية المأمول قيامها .

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة في جانبين:الأول يتمثل في تحديد النظام السياسي الفلسطيني حيث تعد هذه الدراسة من أخطر المواضيع وأشدّها تعقيداً بسبب تأثيرها على الدولة ككل، وكون نظام الحكم الذي تتبعه الدولة نظام ديمقراطي يحترم حرية الرأي والتعبير، والتعددية الحزبية وخاصة أن الدولة الفلسطينية المأمول قيامها هي بمرحلة تطور وبناء لمؤسساتها، وثانياً: تتزايد أهمية هذه الدراسة في الكشف عن العيوب والأخطاء التي رافقت تطبيق القانون الأساسي، ومحاولة من الباحث في هذه الدراسة للكشف عنها، ووضع الحلول المناسبة لها، كي تساهم في بدء حوار جدي وواسع بين المختصين في مجال القانون الدستوري، لوضع دستور للدولة الفلسطينية المأمول قيامها.

صعوبات الدراسة:

تتمثل صعوبات هذه الدراسة في حداثة الموضوع أولاً، وقلة المراجع والأبحاث التي تناولت النظام السياسي الفلسطيني من ناحية أخرى، وتناولها لهذا الموضوع بشكل مختصر أو دون تحديد للإشكاليات والصعوبات التي واجهته.

إشكالية الدراسة :

تكمن إشكالية الدراسة في تحديد موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم، وتحديد ملامح النظام السياسي الفلسطيني والتحديات والإشكاليات التي تواجهه.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى :

1. دراسة مختلف الانظمة النيابية ومعرفة حسناتها وايجابياتها حتى يتم تطبيق النظام الامثل للدولة الفلسطينية .
2. تحديد موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية السائدة في العالم،مع تبيان المشاكل والمخالفات التي واجهة النظام السياسي الفلسطيني.

منهجية الدراسة:

سيتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي،بحيث يبين الباحث التطورات الدستورية في فلسطين،ثم يبين النظم السياسية التي تسود العالم، وتحديد موقع النظام السياسي الفلسطيني منها، إضافة إلى تحليل القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته في السعي من الباحث للاجابة عن الإشكالية الواردة فيه.

محددات الدراسة:

سيقوم الباحث بالاعتماد على القانون الأساسي الفلسطيني وتعديلاته، والأنظمة الداخلية مثل: النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وعلى مؤلفات الفقهاء والكتب في الأنظمة السياسية، وعلى رسائل الماجستير والدكتوراة .

الدراسات السابقة:

يجد الباحث من خلال تتبع ابرز الأبحاث والدراسات التي تناولت موضوع النظام السياسي الفلسطيني أن هذه الأبحاث والدراسات لم تتطرق إلى جوهر النظام السياسي الفلسطيني، ولقد اكتفت ببعض الصفحات لتبيان النظام السياسي الفلسطيني بشكل عام دون الإشارة إلى خصائصه والإشكاليات والصعوبات التي واجهته، ومن ابرز هذه الدراسات ما يلي:

1. أبو سعادة، موسى سالم، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره، رسالة ماجستير، مصر، 2005.
2. د. الخالدي، محمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين، 2005.
3. د. الوحيدي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين، بدون رقم طبعة، غزة، مطابع السلام، 1995م.
4. حجاب حنين، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 210.
5. إسماعيل، فريد خليل، السلطة التنفيذية في فلسطين 1922-2003 (الرئيس ومجلس الوزراء)، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2007.

الفصل التمهيدي

التطور التاريخي للنظام السياسي الفلسطيني

خضعت فلسطين على مر العصور الى انظمة سياسية مختلفة تبعا للدولة التي قامت باحتلالها وسوف نتاول في هذا المبحث النظام السياسي الفلسطيني في ظل الانتداب البريطاني(المطلب الاول)، وبعد ذلك نتطرق الى النظام السياسي الفلسطيني في ظل الاحتلال الاسرائيلي (المطلب الثاني).

المطلب الاول: النظام السياسي في فلسطين في ظل الانتداب البريطاني

إن السنوات منذ عام 1917 يمكن النظر إليها كفترة ذات معالم محددة في تاريخ فلسطين سواء كان ذلك من حيث الظروف الدولية المحيطة بفلسطين في تلك الفترة أو من حيث التطورات التي حصلت داخل فلسطين، حيث يمكن اعتبار تلك الفترة بأنها خاصة من حيث التطورات التي حصلت داخل فلسطين، او يمكن اعتبار تلك الفترة بأنها خاصة من حيث التطور الدستوري، وتبرز اهمية هذا المطلب في أنه يوضح مدى التطور الدستوري في فلسطين في تلك الفترة والنقلة النوعية عن فترة الدولة العثمانية من حيث الوضع القانوني لفلسطين وذلك من خلال مرسوم دستور فلسطين عام 1922، (الفرع الاول) والدستور المؤقت وتشكيل حكومة عموم فلسطين (الفرع الثاني)

الفرع الاول : مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

قامت سلطة الانتداب بإصدار مرسوم دستور فلسطين يوم العاشر من اب عام 1922،¹ وتناول هذا المرسوم في أحكامه البلاد التي يسري عليها صك الانتداب في فلسطين، وللوصول للغاية المرجوة من هذا الفرع من هذه الدراسة، سنقوم بدراسة هذا الدستور من حيث طريقة إصداره (أولاً) ووضع السلطات الثلاث في هذا المرسوم (ثانياً).

¹ مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

أولاً : طريقة إصدار المرسوم :

إن الدساتير تختلف باختلاف الظروف التاريخية والجغرافية لكل شعب، وتتعدد الزوايا التي ينظر منها الفقهاء للمجموعة التي تبين نظام الحكم في الدولة ولقد أجمع فقهاء القانون الدستوري على أن أهم تقسيم لأنواع الدساتير ينطلق من زاويتين هامتين هما الكتابة والتعديل¹، وتنقسم الدساتير إلى دساتير مكتوبة ودساتير عرفية²، كما انه ومن منطلق اخر يمكن ان نرى دستور مرن ويمكن ان نرى دستور جامد³.

ويلاحظ من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 أنه صدر مكتوباً رغم ان بريطانيا تعتمد الى يومنا هذا على العرف في قواعدها الدستورية، ويعني هذا أن دستور بريطانيا غير مكتوب، ويفسر الدكتور فتحي الوحيد ذلك الامر بقوله : وإن كنا نرى أنه وان أطلقت سلطة الانتداب على هذا المرسوم اسم دستور إلا أنه لا يبتعد في نظرنا عن كونه خطة سياسية تحمل في خفاياها وبين بنودها التوجهات المستقبلية لسلطة الانتداب في فلسطين، تلك السلطة المستندة إلى صك الانتداب والذي نعتبره باطلاً من النواحي القانونية⁴.

إن صدور مرسوم فلسطين لسنة 1922 من قبل سلطات الانتداب أمر يثير الكثير من قانونية أو عدم قانونية هذا المرسوم، حيث أن المفهوم القانوني لمصطلح الدستور هو انه قانون نظام الحكم وبيان قانوني لتكوين السلطات فيه وتحديد لصلاحياتها وكيفية ممارستها لهذه الصلاحيات وعلاقتها بعضها ببعض وبالأفراد⁵، كما انه يجب ان يتم وضع هذا الدستور من قبل ممثل الشعب وذلك

¹ د. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، القاهرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980، ص 63.

² الدستور المكتوب : هو الدستور الذي توضع أحكامه في نصوص تشريعية مكتوبة ، أما الدستور العرفي : هو الذي ترجع بأحكامه الى العرف بشكل اساسي

³ د. فهمي، مصطفى ابو زيد ، مبادئ الانظمة السياسية ، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1983، ص 238 .

⁴ د. الوحيد، فتحي ، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامه ، ج 1 ، ط 4، غزة ، مطابع المقداد، 2004 ، ص 181.

⁵ د. الخطيب، نعمان احمد ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط 1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006 ص 1 .

وفق ما يتناسب مع طبيعة الشعب اجتماعيا وثقافيا، وهذا ما لم يحدث عندما أصدرت سلطات الانتداب هذا المرسوم، فقد تم صدور المرسوم في إنجلترا وعن البلاط الملكي في قصر بكنجهام إذا ما عدنا لديباجة المرسوم¹، ومنها هذا النص: (ولما كانت دول الحلفاء الكبرى قد اختارت جلالة للانتداب على فلسطين بحكم معاهدات وامتيازات وعادات صريحة أو ضمنية وغير ذلك من الوسائل المشروعة، لذلك وعملا بالسلطات المخولة لجلالته بهذا الشأن في قانون الاختصاص في البلاد الأجنبية لسنة 1890 وغير ذلك من الصلاحيات وتنفيذا لتلك الصلاحيات وعملا بمشورة مجلسة الخاص يرسم جلالة... مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922)²، سنجد أن أسلوب هذا الدستور من حيث الإصدار هو أسلوب ملكي في إصدار الدساتير، ويتصف هذا الأسلوب بأنه من الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، حيث يكون الحاكم هنا صاحب السلطة المطلقة وهو هنا إنما يريد التنازل عن بعض سلطاته إلى شعبة من خلال هذا الدستور وهذا ما يطلق عليه أسلوب المنحة³، فقد حاول بعض الفقهاء الربط الشديد بين المستوى الديمقراطي للنظام السياسي وبين أسلوب وضع الدستور، فالنظام الملكي المطلق يقابله أسلوب المنحة والنظام الملكي المقيد يقابله أسلوب العقد .

بالعودة لمرسوم دستور فلسطين نجد ان الملك صاحب السيادة هو الذي قرر بمحض ارادته ان يمنح الشعب الفلسطيني دستورا يرى فيه الدكتور فتحي الوحيدى انه صدر تحت ضغط الظروف السياسية ورغبة في تأكيد صك الانتداب وتلبية لرغبات دول الحلفاء التي وافقت على تنفيذ وعد بلفور الذي اصدرته حكومه بريطانيا سنة 1917 واقترت الدول المذكورة لصالح انشاء وطن قومي لليهود في فلسطين⁴، ان ما قاله الدكتور فتحي الوحيدى يؤكد رأي فقهاء القانون الدستوري في أن الظروف السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية هي التي في الغالب تكون رأياً عاماً موجهاً ذاتياً للمطالبة بتحقيق اهداف يشعر بضرورة تحقيقها ومن ضمنها التمتع ببعض الحقوق الطبيعية اذا شعر بحرمانه منها .

¹ ديباجة مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

² د. الوحيدى، فتحي، المرجع السابق، ص 182.

³ د. الخطيب، نعمان احمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ص 482.

⁴ د. الوحيدى، فتحي، المرجع السابق، ص 182.

من ما سبق يمكن الحديث على ان مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 بين نظام الحكم في فلسطين في عهد الانتداب انه مبني على اساس الحكم المطلق، وان الدستور وضع مكتوباً ومرناً يمكن تعديله بطرق غير معقدة .

هذا بشأن اسلوب وطريقة وضع الدستور لكن ما هو وضع السلطات الثلاث في هذا المرسوم وكيف كانت العلاقة بين تلك السلطات؟ هذا ما سنحاول معرفته في الفرع الثاني .

ثانياً : العلاقة بين السلطات في مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922:

لمعرفة العلاقة بين السلطات الثلاثة في المرسوم يجب ان نتعرف على كيفية معالجة المرسوم لكل سلطة من هذه السلطات لمعرفة علاقه بينهم .

أولاً : السلطة التنفيذية :

السلطة التنفيذية هي السلطة التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين والتشريعات الصادرة ويمثل هذه السلطة مجموعة من الوزراء يشكلون حكومة يكون لها رئيس هو رئيس الوزراء،مثل السلطة التنفيذية في مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 شخص أطلق عليه لقب المندوب السامي وهو شخص يقوم بإدارة حكومة فلسطين¹، وتتخلص مهمة بتنفيذ كافة المهام المناطة بمنصبه بالصورة الواجبة وفقاً لمنطوق المراسيم التي قد يصدرها جلالته في جلسة الخاص بشأن فلسطين،أو أي براءة تصدر إليه موقعة بتوقيع جلالته ومختومة بختمه وفقاً للتعليمات التي يصدر إليه وموقعة بتوقيع وختم جلالته من أجل تنفيذ أحكام صك الانتداب.²

إن مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وكافة التعديلات التي أجريت عليه حتى عام 1947 جاءت كلها لتجعل من رأس السلطة التنفيذية هو المندوب السامي الحاكم الأعلى لفلسطين، فلم تقتصر مهمة على تنفيذ القوانين والأنظمة بل شملت صلاحيات حد التشريع ووضع وإصدار القوانين المختلفة،بل تجاوز هذا الحد حيث أصبحت سلطة مطلقة،فلا سلطة ولا قيد على ممارسة

¹ المادة 2 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 .

² المادة 5 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

المندوب السامي لسلطة التشريع سوى ما تعلق منها بما هو من صلاحيات الملك المقررة له أصلاً بموجب التشريعات البريطانية، ونلاحظ من خلال نص المادة (14) من المرسوم التي تعطي للمنذوب السامي تعيين أو إجازة تعين من سينتسب تعيينهم من الموظفين لحكومة فلسطين بالألقاب التي يراها مناسبة وله أن يقرر حدود وظائفهم، أما المادة (15) من المرسوم ذاته فتحدثت عن سلطة المنذوب السامي في عزل أي شخص يشغل وظيفة عامة في فلسطين أو أن يوقفة عن ممارسة مهام وظيفته أو أن يتخذ بحقة الإجراءات التأديبية التي يراها، إذا ظهر له أن هناك سبباً كافياً لذلك¹.

وعندما تم تعديل المرسوم عام 1923 والذي حمل اسم مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923، لاحظنا مدى اتساع صلاحيات المنذوب السامي حيث جاءت المادة (3) من المرسوم المعدل لتلغي أحكام المادة (17) من المرسوم الأصلي وأعطت المنذوب السامي السلطة التامة لوضع القوانين الضرورية لتوطيد الحكم والنظام في فلسطين بدون إخلال بالسلطات المستقرة لجلالته، مع مراعاة الشروط والقيود التي تنص بها التعليمات التي قد يصدرها جلالته مختومة بختمه وتوقيع أو بواسطة الوزير².

نلاحظ من خلال تحليل بعض مواد الفصل الثاني من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وتعديلاته ان المنذوب السامي كان يتمتع بكافة الصلاحيات، ويعود السبب في ذلك برأي الباحث المتواضع أن للنظام البوليسي الذي عاشته فلسطين خصوصاً بعد أحداث ثورة البراق عام 1921 وثورة الشيخ عز الدين القسام والإضراب العام 1936.

ثانياً: السلطة التشريعية :

تحدث الفصل الثالث من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 عن السلطة التشريعية، ويلاحظ هنا أن مرسوم دستور فلسطين أخذ بنظام المجلس الواحد بدلاً من الأخذ بنظام المجلسين³، ويعقب فقهاء

¹ المادة 14 و 15 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 .

² المادة 87 و 88 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922

³ المادة 1 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 ولقد عدلت هذه المادة 3 من المرسوم المعدل لسنة 1923 .

القانون الدستوري على الدول التي تختار نظام المجلس الواحد في عمل السلطة التشريعية بدلا من المجلسين بقولهم عن هذا النظام بأنه يعزز سيطرة فئة حاكمة على الفئات الأخرى، حيث ان نظام المجلس الواحد أو الفردي كما يطلق عليه الدكتور نعمان الخطيب لا ينسجم مع مبدأ سيادة الأمة الذي ينسجم مع نظام المجلسين المطبق في الدول حديثاً¹، وبالنسبة لغاية الانتداب من الاخذ بنظام المجلس الواحد لفلسطين فهي واضحة لا تحتاج لتفسير فيما ان هذا النظام جاء ضمن مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 الذي أعطى الصلاحيات الواسعة لرأس السلطة التنفيذية – المندوب السامي_ ولعدم وجود منصب رئيس للحكومة في هذا المرسوم، حيث انه لو افترضنا وجود نظام المجلسين مع بقاء هذ الصلاحيات للمندوب السامي لحدث تصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولصعب عمل المندوب السامي من حيث سن التشريعات وتطوير المجتمع في فلسطين على ما نص عليه صك الانتداب، فقد قصد الملك من إصدار المرسوم تمرير سياسة بريطانيا الاستعمارية بشكل جميل وقانوني، وهذا كان يتطلب السرعة في سن التشريعات، كما أن اخذ المرسوم بنظام المجلس أعفاه من أمر كان سيؤدي لنسف المخطط الاستعماري وهو تمثيل الطوائف في المجلس بشكل عادل، حيث أن اهم مزايا نظام المجلسين هو انه اكثر تمثيلا للرأي العام وعليه لوجدنا العرب هم من سيتسيد المجلس وهذا الأمر يتضارب مع صك الانتداب ووعدهم بلفور ايضا .

ثالثا: السلطة القضائية :

انيطت صلاحيات ممارسة السلطة القضائية بالمحاكم النظامية وغيرها من المحاكم، وقد جاء ذلك ضمن المادة (38) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 الذي نص ايضاً على تشكيل هذه المحاكم واختصاص كل محكمة للفصل في المنازعات المعروضة عليها، وذلك وفق ما يقرره المندوب السامي، ويلاحظ على هذا التنظيم القضائي الامور التالية :

¹ د. الخطيب، نعمان احمد، المرجع السابق، ص 347، راجع كذلك د. خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، دون طبعة، بيروت، دار النهضة، 1967، ص 229 .

1 ترتيب وتشكيل جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بامر يصدره المندوب السامي وبتوقيعة وكذلك تعيين او عزل القضاة ونقلهم.

2 تمارس المحاكم النظامية اختصاصها وفقاً لروح التشريع العثماني وروح التشريع العام ومبادئ العدل والأنصاف المتبعة في إنجلترا، وذلك حسب الظروف التي تسمح بها فلسطين وأحوال سكانها ومدى اختصاص الملك فيها، على أن يراعي في تطبيق ذلك الاحوال المحلية وفقاً لما يراه المندوب السامي.¹

ولقد أخذ مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 بنظام القضاء المزدوج، فالمنازعات العادية تحول للقضاء العادي، أما المنازعات الادارية تحول للقضاء الاداري الذي يخضع لاصول محاكمات خاصة، حيث عالجتها المادة (43) ذلك الامر فجعلت المحكمة العليا تتعقد كمحكمة عدل عليا تختص في النظر لالغاء القرارات الصادرة عن رؤساء الدوائر الاجرائية في الطعون بعدم الاختصاص لعيب شكلي أو موضوعي .

وتقسم المحاكم العادية الى محاكم مدنية ومحاكم جزائية حيث أخذ مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 بمبدأ التخصص في المحاكم العادية، كما ان هذه المحاكم تنقسم لثلاث أنواع هي محاكم الصلح وقد عالجتها المادة 39²، حيث يتشكل في كل لواء او قضاء وفق ما يقرره المندوب السامي وتمارس صلاحياتها وفق قانون حكم الصلح العثماني لسنة 1913، أما النوع الثاني من المحاكم العادية فهي المحكمة المركزية التي عالجتها المادة (40) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 والتي نصت على ان تتشكل تلك المحاكم في الالوية التي يعينها المندوب السامي وتكون لها صفة محكمة ابتدائية تنظر في كافة الدعاوي التي تخرج عن محاكم الصلح والدعاوي الجزائية التي تخرج عن صلاحية محكمة الجنايات، ولها ايضاً صفة استئنافية للفصل في أي استئناف مرفوع ضد حكم صدر من محاكم الصلح، أما النوع الثالث من المحاكم العادية فهي المحكمة العليا بصفتها محكمة استئناف، وعالجتها المادة (43) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 وهي تفصل في كافة

¹ د. الوحيددي، فتحي، المرجع السابق، ص211.

² المادة 39 من مرسوم دستور فلسطين لسنة1922.

الاستئنافات الصادرة من أحكام المحاكم المركزية أو محاكم الجنايات أو الاراضي كما لها صلاحية سماع والفصل في أي مسألة كونها عرائض او طلبات خارجة عن صلاحية أي محكمة أخرى .

أما المحاكم الجزائية فهي محكمة الجنايات والتي عالجتها المادة (41) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922، وهي تتمتع بصلاحية مستقلة للقضاء في أي فعل يستوجب عقوبة الاعدام، اما بالنسبة لقضايا الاراضي فقد كان لمحكمة محددة لها اختصاص نوعي خاصة بالاراضي اطلق عليها محكمة الاراضي، وذلك وفق ما جاء في المادة (42) حيث ان للمندوب السامي ان يشكل وفق الحاجة محاكم اراضي وتتنظر في المسائل المتعلقة بملكية الاموال غير المنقولة.¹

ولقد أوجد مرسوم دستور فلسطين مجلساً أطلق عليه (مجلس الملك الخاص) ومهمة هذا المجلس الدعاوى التي تزيد عن مبلغ 500 جنيه مصري²، وتكون الاحكام الاخرى قابلة للاستئناف حسب ارادة المحكمة بغض النظر عن نوع وقيمه الدعوى،ولهذا المجلس أصول محاكمات خاص به تبين كيفية رفع الدعاوي وما هي المستندات المطلوبة وطريقة اصدار الحكم، ونظم مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 ايضا المنازعات الدينية بين افراد كل طائفة،وذلك من خلال المواد 51 وحتى 59، كما اوجد ما عرف بالمحاكم القنصلية التي تختص في منازعات الاجانب واتباع اولئك القناصل.

وبعد أن اوضحنا طبيعة عمل ومهام كل سلطة من السلطات الثلاث بموجب دستور فلسطين لعام 1922، ننتقل لكي نجيب على السؤال المطروح حول العلاقة بين تلك السلطات الثلاث، ويتضح لنا من خلال القراءات السابقة لنصوص المرسوم أن المندوب السامي كان الحاكم الفعلي والامر النهائي في كل صغيرة وكبيرة فيما يخص بعمل تلك السلطات، فلقد تعدى اختصاص المندوب السامي سلطة التنفيذية ليقوم باختصاص التشريع،وقد وجدنا ذلك واضحاً من خلال المرسوم الذي رهن كل شيء بيده وأيضاً من خلال التعديلات اللاحقة التي ألغيت ما يقارب من 95% من نصوص المرسوم المتعلقة بعمل المجلس التشريعي،وأبقت على مادة واحدة تحدثت عن صلاحيات

¹ المادة 42 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 .

² وذلك وفق ما ورد في نص مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922، لكن في مرسوم اصول الاستئناف للمجلس الخاص لسنة 1924 وردت في المادة 3 كلمة 500 جنيه إنجليزي .

المندوب السامي، كما أن المندوب السامي أصبح هو المختص بتعيين القضاة وهذا بحد ذاته تدخل غير مبرر من السلطة التنفيذية في لب اختصاص السلطة القضائية، أن يمكن القول أن هنالك تداخل كبير في العلاقة بين السلطات فلا يوجد توازن في عمل تلك السلطات .

وهكذا نكون قد انتهينا من الفرع الاول المتعلق بمرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 ومنتقل للفرع الثاني المتعلق بتشكيل الحكومة المؤقتة و إعلان الدستور المؤقت .

الفرع الثاني : تشكيل حكومة عموم فلسطين و إعلان الدستور المؤقت :

عندما أحست سلطات الانتداب بأن الامور في فلسطين بدأت تتأزم، وأن يدها بدأت بالتراخي تدريجياً خصوصاً مع ازدياد الهجمات الصهيونية على العرب وامتدادها لتطال المراكز الحكومية البريطانية،وعل الرغم ايضا من التعديل المتكرر لمرسوم دستور فلسطين لسنة 1922، الا ان جميع المؤشرات كانت قد اشارت لقرب اندلاع صدام كبير بين عرب فلسطين واليهود،وقد جعل هذا الشعور العربي بادراك خطورة الوضع وسارعوا لعقد مشاوراتهم في الجامعة العربية لتشكيل لجنة لدراسة السياسية في فلسطين¹.

أن أغلب المؤرخين للوضع السياسي في فلسطين في التاريخ الحديث قد صنّفوا حقبة حكومة عموم فلسطين و اعلان الدستور المؤقت ضمن الفترة اللاحقة للانتداب البريطاني،وقد يتفق الباحث معهم فقط من حيث التاريخ الزمني ل اعلان تلك الحكومة والدستور، ولكن يختلف الباحث معهم وبشدة في مجال تصنيف تلك الفترة، وقد برر الباحث من الاسطر الاولى لكتابة هذا الفرع حيث ان تسارع الاحداث السياسية في الداخل الفلسطيني وما نتج عنه من اعلان بريطانيا انسحابها الكامل من فلسطين في الوقت الذي ازداد وبشكل ملفت عدد المهاجرين اليهود القادمين لفلسطين كانت كلها احداث ضاغطة على العرب لتشكيل ادارة مدينة في فلسطين تتبع لجامعة الدول العربية .

¹ عبد الهادي، مهدي، المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، بدون طبعة، لبنان، المطبعة العصرية، 1974، ص22

وفي نوفمبر عام 1948 صدر بيان من جامعة الدول العربية يفصح وبشكل رسمي عن نية ايجاد كيان فلسطيني يمسك بزمام الامور في فلسطين¹، وقد حاول الفلسطينيون جاهدين لاقتناع الدول العربية الراضة لهذا المشروع، وقد قبل العرب المشروع باستثناء حاكم شرق الاردن الامير عبد الله²، حيث تغاضى العرب عن رفض الامير عبد الله لمشروعهم واعلنوا عن اجتماعهم في غزة والذي خرج بتشكيل مجلس وطني فلسطيني انتخب فيه حكومة عموم فلسطين واقرروا الدستور المؤقت.

ثانياً: خصائص الدستور المؤقت:

هنالك خصائص موضوعية واخرى شكلية لدستور حكومة عموم فلسطين، سنقوم بتوضيح اهم تلك الخصائص على نحو من الايجاز :

اولاً: الخصائص الموضوعية :

يلاحظ ان السلطات الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية كلها كانت بيد سلطة واحدة وهي السلطة التشريعية ممثلة بالمجلس الوطني الفلسطيني، الذي كان يتكون من عدة هيئات اهمها الهيئة العليا التي تتألف من رئيس المجلس الوطني رئيساً، ورئيس مجلس الوزراء ورئيس المحكمة العليا.³

ومن خلال نص المادة (12) من الدستور المؤقت يتضح تسيد السلطة التشريعية على جميع السلطات، فقد كان المجلس الوطني هو الوحيد الذي يملك حق اقرار او رفض أي مشروع قانوني يأتي من مجلس الوزراء، ومن خلال نص المادة المذكور اعلاء من الدستور المؤقت وبالتحديد نص الفقرة (ب) فقد منح المجلس الوطني صلاحية تقرير موعد الانتخابات للجمعية التأسيسية التي ستضع الدستور للبلاد، كما ونصت المادة (8) على ان حكومة عموم فلسطين تتألف من المجلس الوطني ومجلس الوزراء والمجلس الاعلى، وانها جهاز مختص لممارسة جميع السلطات الثلاث ويمكن القول ان دستور عموم فلسطين اخذ بمبدأ المسؤولية الوزارية حيث يتضح لنا ذلك من خلال

¹ الكيالي، عبد الوهاب، المرجع السابق، ص35.

² لم يكن غريباً موقف الامير عبد الله حيث كان يخطط للسيطرة على الضفة الغربية ليعلن تأسيس المملكة الاردنية الهاشمية.

³ د. عبد الهادي، مهدي، المرجع السابق، ص174.

نص المادة (9) التي نصت على ان الوزارة هي السلطة التنفيذية للحكومة وتستمد سلطتها من المجلس الوطني وتكون مسئولة امامه.¹

ثانيا : الخصائص الشكلية :

يتضح لدينا ان الدستور المؤقت هو مكتوب فقد صدر مكتوباً في مدينة غزة، كما انه ومن خلال تسميته عن نفسه بأنه مؤقت ومرهون بقيام جمعية تأسيسية بوضع دستور دائم، اما عن امكانية التعديل فهو مرن ويمكن للمجلس الوطني تعديل واستبداله وفق المصلحة العامة.

ولم تعمر فكرة حكومة عموم فلسطين طويلاً، فقد تخلت الجامعة العربية عن دعم تلك الحكومة نتيجة انقسام العرب بعد توقيع الهدنة مع العدو عام 1949 وتبادل الاتهام حول المقصر في الحرب وتخوين بعض الزعماء لبعضهم واتهامهم بالتعامل مع اسرائيل للسعي لمصالح شخصية وهكذا انتهى هذا المطلب الذي تناول فيه الباحث جزء هام من تاريخ فلسطين الدستوري الحديث الممتد من عام 1917 حتى عام 1949.

المطلب الثاني : النظام السياسي في فلسطين في ظل الاحتلال الاسرائيلي

انقضت ثلاثون عاما على وجود بريطانيا في فلسطين كدولة منتدبة عليها، وقبل ان ترحل صدر القرار الاسمي الشهير بتقسيم فلسطين والمرقوم برقم 181 وذلك بتاريخ 29 / 11 / 1947، والذي نص على تقسيم فلسطين لدولتين واحدة عربية والاخرى يهودية مع بقاء القدس والاماكن الدينية منطقة دولية منزوعة السلاح، ولقد رفض العرب هذا القرار وما ان اعلن عن رفض العرب القاطع للقرار حتى بدأت الاشتباكات بين العرب واليهود في حيفا وعكا، ومن ثم اندلعت الحرب بين الجيوش العربية التي دخلت فلسطين مع انسحاب الجيش البريطاني وبين العصابات اليهودية الحاقدة، وكان من نتائج هذه الحرب سيطرة اليهود على 77% من مساحة فلسطين، ولم يبق بيد العرب سوى الضفة الغربية التي خضعت للحكم الاردني (الفرع الاول)، وقطاع غزة الذي ادارته مصر (الفرع الثاني) .

¹ الوحيدي، فتحي، المرجع السابق، ص323 .

الفرع الاول : الوضع الدستوري للضفة الغربية تحت الحكم الاردني

انتهت الحرب وحدثت نكبة فلسطين، وسيطر اليهود على المساحة الكبرى من فلسطين وضم الاردن الضفة الغربية لحكمة واعلن مجلس النواب الاردني الوحدة مع الضفة الغربية تحت راية الملك عبد الله، لكن هذا الضم لم ياتي بين ليلة وضحاها بل سبقته خطوات مهدت للضم، ومن ثم جاء دستور عام 1952 ليطبق على الضفة الغربية كما هو مطبق على الضفة الشرقية، وعندما حصلت الوحدة او الضم كما يحدب البعض تسميتها، كان هناك بعض النواب الفلسطينيين المنضمون حديثاً لمجلس النواب الاردني ولقد اشترطو تعديل او تغيير دستور عام 1947 الخاص بامارة شرق الاردن، وفعلاً عقد مجلس الامة اجتماعاً غير عادي القى فيه رئيس الوزراء خطاب العرش وكان فحواة تشكيل لجنة لاعداد مشروع دستور جديد يلبي اهداف المرحلة الجديدة خصوصاً مع ضم الضفة الغربية ولكن الملاحظ في خطاب العرش انه لم يتم ذكر أي عبارة لاسم فلسطين، ولا حتى لحدود الاردن السيادية التي لا يجوز التنازل عنها، ويبرر البعض ذلك مثل موقف الدكتور عادل الحيارى بقوله (..... ان لمثل هذا النص اثر سياسي، فقد تحدث قلائل في الشرق الاوسط ولهذا فقد قرر المجلس بأكثرية الاراء عدم ادراج هذين الموضوعين في صلب الدستور)¹، اما فيما يتعلق لطبيعة العلاقة بين السلطات في دستور عام 1952 فلقد تحدث الفصل الرابع من الدستور عام 1952 وذلك من خلال المواد 28 وحتى 61، حيث ويرأس السلطة التنفيذية الملك وعرف على انه رئيس الدولة الذي يتولى منصبة عن طريق الوراثة في اسرة الملك عبد الله ابن الحسين وفي الذكور من اولاد الظهور، والملك هو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والجوية وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح،² كما انه هو من يدعو المجلس البرلماني الى الاجتماع ويؤجلة، وله ايضاً حق حل المجلس واعفاء احد اعضاء مجلس الاعيان وهذا وفق المادة (34) من الدستور، اما عن حصانة الملك فقد عالجتها المادة (30) التي ترتب عليها عدم مسؤولية الملك جنائياً وعدم مسؤوليته سياسياً، وان من يتحمل كامل المسؤولية هم وزرائه، اما الوزراء فقد تم الحديث عنهم في معرض المادة (30) من الدستور حيث يعين رئيس الوزراء من قبل الملك وهو الذي يقيلة ويقبل استقالته، وتم معالجة شروط

¹ د. الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام السياسي الاردني، ط2، عمان، مطبعة غانم عبده، 1977، ص576 .

² راجع المواد، 28، 32، 33 من الدستور الاردني لسنة 1952 .

تقلد منصب الوزير في المواد 44،42،40 من الدستور لعام 1952 حيث لا يتقلد هذا المنصب الا الاردني، ولا يكون من الاسر المالكة، كما انه لا يجوز الجمع بين عمل الوزارة واي عمل اخر باستثناء عضوية البرلمان .

اما السلطة التشريعية فقد ذكرها الدستور الاردني لعام 1952 في المادة (25) حيث تتكون من مجلسين، ولقد تناول الباحث في المبحث الاول المقارنة بين نظام المجلسين والمجلس الواحد وخلص الباحث بنتيجة انه يمكن القول ان نظام المجلسين افضل من المجلس الواحد وذلك لانه ينظم الحياة البرلمانية بشكل يتفق مع مبدأ سيادة الامة،¹ ويتألف مجلس الاعيان من رئيس البرلمان واعضاء يعينهم الملك لا يتجاوز عددهم نصف عدد اعضاء مجلس الاعيان اما اعضاء مجلس النواب فيتم انتخابهم المباشر من قبل الشعب وهذا ما ورد في قانون الانتخابات الاردني² و للمجلس الحق في اقتراح القوانين وحق توجية الاسئلة للوزراء.

اما بخصوص السلطة القضائية فهي مهمتها تنظيم القضاء،ولقد تم معالجة احكامها في المواد(97) وحتى 110 من الدستور الاردني لعام 1952، واهم ما يقع على عاتق السلطة القضائية هو تعيين القضاة، والتأكيد على استقلالية القضاة في عملهم،وتوضيح انواع المحاكم ودرجات التقاضي والتأكيد على حفاظ حقوق الطوائف الصغيرة في البلاد .

هذه هي ابرز ملامح عمل السلطات الثلاث في دستور عام 1952 ولم يبقى علينا سوى توضيح طبيعة العلاقة بين تلك السلطات، حيث ان مبدأ فصل السلطات الذي جاء به الدستور الاردني لعام 1952 هو اسماً، فلا معنى له على ارض الواقع فيكفي تدخل الملك في حل البرلمان،وتعيين اعضاء فيه حيث يعد تدخل كبير من قبل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، اما عن السلطة القضائية فهناك من يجعل من عملها لا يخضع للاستقلالية التامة كما نص الدستور ففي تلك الفترة لم يكن هناك قانون للسلطة القضائية يرتب امور القضاة بل كانت تترك لتنظيمها الى الانظمة الصادرة من السلطة التنفيذية وهذا لا يتماشى مع مضمون استقلال القضاء .

¹ راجع في ذلك كتاب، د. الخطيب، نعمان احمد، المرجع السابق، ص 347.

² المادة 67 من قانون الانتخابات الاردني رقم 24 لسنة 1960 .

والسؤال الذي يطرح نفسه أخيراً أين فلسطين من الدستور الاردني ؟

كان واضحاً اختفاء اسم فلسطين من الدستور الاردني لعام 1952، ليس هذا الامر غريباً فالمتبع لاجراءات الضم اتضحت لنا الغاية الحقيقية من الوحدة، والتي تمثلت بطمس الهوية الفلسطينية وانصهار المجتمع الفلسطيني بالمجتمع الاردني، فذكر اسم فلسطين في الدستور الاردني يجعل من دور الاردن على الضفة الغربية هو اشراف اداري فقط، وهذا الامر لا يخولها الغاء او تعديل القوانين المطبقة في فلسطين، وهذا ما لا يتماشى مع رغبة النظام الاردني التوسعية لاقامة المملكة الاردنية الهاشمية

ونكون هنا قد انتهينا من هذا المطلب ولم يبقى علينا سوى توجيه اعيننا نحو الشق الاخر من فلسطين ولنتجه جنوباً وبالتحديد لقطاع غزة ولننظر كيف كان الوضع الدستوري في القطاع بين عام 1948 وحتى عام 1967 .

الفرع الثاني: الوضع الدستوري لقطاع غزة في ظل الادارة المصرية :-

لم تكن نتيجة حرب عام 1948 مؤثرة فقط على الضفة الغربية، بل اثرت ايضاً على قطاع غزة حيث كان الجيش المصري يتمركز في قطاع غزة عندما دخلت الجيوش العربية للقتال في فلسطين في ايار عام 1948، وفي عام 1949 تم عقد اتفاق رودس في 24-2-1949 حيث اتفق الطرفان على عدم القيام بأي عدوان ضد الاخر، واقامة خط هدنة عند نقطة الفالوجا، شرط ان تعتبر تلك الخطوط حدوداً سياسية او اقليمية، وقد تولى ادارة القطاع منذ ذلك التاريخ الحاكم الاداري العام المصري والذي كان يعين بهذه الصفة من وزير الحربية المصري¹، حيث اصبحت مصر مسؤولة عن كل نواحي الحياة في المنطقة بما فيها الشؤون القانونية والدستورية لقطاع غزة، ولم تعتمد الادارة المصرية الى تغيير القوانين الا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والادارية والمستجدات

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

الحياتية للمواطنين، وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري،¹ فأصدرت الإدارة المصرية القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955 (أولاً) والنظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962 (ثانياً) .

اولا : القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955 :

صدر القانون الاساسي لقطاع غزة في 11 مايو من عام 1955 في ديوان الرئاسة في القاهرة وقد حمل الرقم 255، ويقول الدكتور فتحي الوحيددي (.... ان صدور القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955 يقيم نظام حكم مؤقت يتبع النظام الجمهوري في جمهورية مصر العربية...)²، ورغم ان القانون صدر في منتصف عام 1955، الا انه لم يطبق الا في عام 1958 وذلك حسب ما قالة الاستاذ حبيب جرادة³، حيث ان الهدنة لم تلقى استقراراً دائماً على طول خط المواجهة بين الجيش المصري والقوات الصهيونية، فقد كانت هناك هجمات لبعض المناطق الحدودية من قبل اليهود واخرى من قبل الفدائيين الفلسطينيين مما اثار الرعب على نقاط الجيش انذاك، كما ان مصر انشغلت في تأمين قناة السويس عام 1956، ثم انسحاب الجيش الاسرائيلي من المنطقة بعد اطلاق النار. وسنحاول في هذا الدراسة معرفة اهم خصائص هذا القانون من حيث طبيعة اسلوبه، وطريقة اصداره، ومن ثم نحاول التعرف الى كيفية تنظيم عمل السلطات الثلاث فيه .

1 -الخصائص العامة للقانون الاساسي :

من خلال العودة لديباجة القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955⁴، يمكن القول ان هذا الدستور صدر بطريقة العقد وهذا الاسلوب يرى فيه الدكتور ثروت بدوي انه خطوة الى الامام باتجاه

¹ ابو هنود، حسين، تقرير حول التشريعات والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، ط2، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، 1999، ص11 وما بعدها

² د. الوحيددي، فتحي، المرجع السابق، 414.

³ مقابلة شخصية اجراها الدكتور فتحي الوحيددي مع الاستاذ حبيب جرادة اثناء اعداده لكتاب التطورات الدستورية في فلسطين. ⁴(... باسم الامة فان مجلس الوزراء، و بعد الاطلاع على الاعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير سنة 1953، وعلى القرار الصادر من مجلس قيادة الثورة وعلى القانون قما باصدار القانون الاساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين، وعلى ما ارتأه مجلس الدولة وبناء على ما عرضة وزير الحرب اصدر القانون الاتي (....)

ديباجة القانون الاساسي لقطاع غزة الصادر بتاريخ 11-5-1955

الديمقراطية،¹ فهذا النوع من نشأة الدساتير يحدث باتفاق بين الحاكم والامة، وترجح كفة الامة لكن بجانب كفة الحاكم، حيث ان ظاهرة استئثار الحاكم بالسلطة بدأت تنقص وتتراجع تاركة المجال لسلطان الامة في السمو،² كما ان هذا الدستور صدر مكتوباً من خلال لجنة دستورية مصرية فلسطينية مشتركة، قامت بدراسة اوضاع قطاع غزة، ومن ثم كتب هذا الدستور الذي اعلن في ديوان الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر رحمة الله، لكن ما عاب على هذا الدستور هو الجمود المطلق في مواد، حيث لم نجد نصاً صريحاً في أي مادة من مواد السبعة والاربعون تتحدث عن امكانية اقتراح تعديل او الغاء مادة معينة، بل على العكس نرى في المادة الاخيرة من الدستور ان اقتراح اي تعديل على الدستور لا يتم الا بصور قانون من الرئاسة في مصر يجيز ذلك التعديل.³

2) تنظيم عمل السلطات الثلاث في القانون الاساسي :

عالج الباب الثاني من القانون الاساسي عمل السلطات الثلاث، ففي المادة التاسعة بين ان من يرأس السلطة التنفيذية هو الحاكم الاداري لقطاع غزة ويعاونه في ذلك المجلس التنفيذي، ولكن قبل ان يباشر عمله يجب عليه ان يقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية ووزير الحربية المصري في القاهرة ومن صلاحيات الحاكم الاداري العام التصديق على القوانين واصدارها خلال ثلاثون يوماً من تاريخ وصولها اليه، كما له اذا لم يرغب في التصديق على مشروع قانون معين ان يرسل هذا المشروع لوزير الحربية مبيناً رأيه في ذلك ليبت فيه خلال المدة القانونية، وله ايضاً اعلان الاحكام العرفية في قطاع غزة والغائها بعد موافقة وزير الحربية، كما يحق له اصدار العفو عن بعض المحكومين من أي محكمة داخل قطاع غزة وذلك بعد موافقة وزير الحربية، كما يصدق على احكام المحاكم⁴ اما بالنسبة للمجلس التنفيذي فعالجت المادة الثامنة عشر من القانون وهو بمثابة حكومة مصغرة تعمل لمساندة الحاكم الاداري في ادارة شؤون القطاع .

¹ د . بدوي، ثروت ، النظم السياسية، بدون طبعة، مصر، دار النهضة العربية، 1999، ص50

² د. الخطيب، نعمان احمد ، المرجع السابق، ص484.

³ المادة 47 من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.

⁴ المواد 12،13،14،15،16،17،18،9 من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.

اما المجلس التشريعي ففعالجتة المواد من 23 حتى 30 وهو نظام مجلس واحد، ويتراس المجلس التشريعي الحاكم الاداري العام، واما العضوية فهي بالتعيين حيث يعين كل رؤساء البلديات في القطاع لمدة 3 سنوات وسبع اعضاء ينتخبهم المجلس التنفيذي يمثلون النقابات المهنية واربع اعضاء من اللاجئيين ينتخبهم المجلس التنفيذي لمدة 3 سنوات ايضاً.¹

وبالنسبة للسلطة القضائية فقد عالجها المشروع في الفصل الرابع منه من خلال المواد 31-38 من القانون، وقد تحدثت عن استقلالية القضاء عن باقي السلطات، وكيفية اجراءات التعيين والعزل من القضاء وانها لا تتم الا بناء على قانون، وتحدثت ايضاً عن تشكيل المحكمة العليا وعن اختصاصها في الطعون المقدمة في القرارات الادارية، وعن تشكيل المحكمة العسكرية وكيفية التمييز بين الجرائم المرتبكة ضد القوات المصرية وضد السكان، واخيرا تحدث القانون الاساسي عن ان تنفيذ عقوبة الاعدام لا يتم الا بناء على موافقة وزير الحربية .

ثانيا : النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962 :

يلاحظ في هذا النظام بانه لم تسر الامور بالنسبة للقانون الاساسي كما كان متوقعا، وذلك للنقص في دور الشعب في انتخاب ممثليه في المجلس التشريعي فطالبوا بتعديل الدستور لافساح المجال امامهم لانتخاب ممثليهم في المجلس، وقد حصل ذلك في يوم 29-3-1962 عندما صدر النظام الدستوري لقطاع غزة، ويتميز هذا النظام عن سابقة بانه سمى دولة فلسطين واقراره للحقوق والثوابت العربية في فلسطين، كما اكد على الدعم المصري للقضية الفلسطينية واحقية الشعب الفلسطيني بحكم نفسه ولقد كان دستور عام 1962 اشمل وارحب من القانون الاساسي لسنة 1955، حيث نص على كفالة الحريات والحقوق للمدنيين²، وقد نظم الباب الثالث السلطات العامة التنفيذية والتشريعية والقضائية وفق المادة (15) التي نصت على ان " تتناط السلطة التنفيذية للحاكم الاداري، ولم نلاحظ أي اختلاف كان في تعيين الحاكم الاداري حيث تحول قرار تعيينه من وزير الحربية الى رئيس الجمهورية مباشرة"³، وكان هناك تطور اخر فيما يخص بالتصديق على القوانين

¹ المواد 23-30 من القانون الاساسي لقطاع غزة لسنة 1955 م .

² د. الوحيددي، فتحي، المرجع السابق، ص430 .

³ المواد 15-20 من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962.

حيث انه اذا لم يقر الحاكم الاداري بالتصديق خلال مدة 60 يوم يعود مشروع القانون الى المجلس التشريعي ليقراها وهذا خلاف ما كان عليه في القانون السابق¹، اما التطور الهام فقد كان في انتخاب اعضاء المجلس التشريعي بواسطة الاتحاد القومي العربي الذي انتخبة سكان غزة وهذا ما جاءت به المواد 30 و 31 من النظام الدستوري لقطاع غزة عام 1962، ولم يكن هناك أي تغيير بالنسبة لعمل القضاء الا ما هو متعلق بخصوصية الجيش المصري ووضع قواتها في غزة وذلك وفق المواد 61-62 من النظام الدستوري لقطاع غزة.²

¹ المواد 21-23 من النظام الدستوري لقطاع غزة .

² النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962.

الفصل الأول

النظم النيابية الرئيسية ومدى انطباقها مع القانون الاساسي الفلسطيني

إن دراسة النظم السياسية في هذا الفصل تم تحديدها على المعنى الضيق للنظم السياسية والتي يراد بها انظمة الحكم التي تسود دولة معينة،¹ ويسعى الباحث في هذا الفصل الى دراسة الانظمة السياسية التي تسود العالم المعاصر، ومن ثم نحاول التعرف الى موقع النظام السياسي الفلسطيني من هذه النظم، ومدى انطباقها على خصائص النظام السياسي الفلسطيني، وفي الحقيقة ان الشكل الذي يتخذه النظام النيابي يعتمد على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أي يستند الى نظرية الفصل بين السلطات التي تحدد تلك العلاقة، ولقد ظهر مبدأ الفصل بين السلطات او ما يطلق عليه ايضاً نظرية فصل السلطات نتيجة لتطور تاريخي وفكري، وقد نجد اصوله عند الاغريق، ومع ذلك فان هذه النظرية لم تتبلور بشكلها المتكامل ولم تكتسب اهميتها الا منذ عصر الانوار²، وترتبط هذه النظرية كما يذهب اغلب الفقهاء بالمفكر الفرنسي مونتيسكو، الذي كان له الفضل في ابرازة كمبدأ اساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستئثار بالسلطة، والواقع ان (مونتيسكو) لم يكن اول القائلين بمبدأ الفصل بين السلطات، فلقد ارتبط هذا المبدأ باسمه لما قام به من شرح وتوضيح وتدعيم للمبدأ، فقلد سبقه لوك في هذا ولكن مونتيسكو قد قام بدراسة اراء من سبقوه، ثم صاغها صياغة جديدة وابرزها في شكل فقهي جديد يتميز بالوضوح والدقة، وتقوم نظرية مونتيسكو على اساس ان السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية يجب ان تكون منفصلة وموزعة على هيئات منفصلة عن بعضها البعض في كافة اشكال الحكومات ذات الشكل النيابي³، ويعني مبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة، وليس المقصود بهذا المبدأ استقلال هذه السلطات عند بعضها استقلالاً تاماً إذ ليس هنالك ما يمنع من

¹ شيا، إبراهيم عبدالعزيز، الانظمة السياسية، بدون طبعة، بيروت، دار الجامعة، 1982 ص8

² بدر الدين، غسان، وزميله، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، بيروت، دار الحقيقة، 1997، ص193

³ رسلان، احمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997، ص275

وجود تعاون متبادل بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة،¹ وتستند النظم النيابية المعاصرة الى مبدأ الفصل بين السلطات التي تحدد طبيعة نظامها السياسي " فالنظام النيابي له ثلاثة صور نظام مجلسي (حكومة جمعية عامة) ونظام رئاسي، ونظام برلماني، وان اكبر ما يميز النظام المجلسي هو رجحان كفة الجمعية النيابية البرلمان في ميزان السلطات، بخلاف الحال في النظام الرئاسي فان ما يميزه رجحان كفة رئيس السلطة التنفيذية، اما النظام البرلماني فهو يعتبر نظام وسط بين النظامين السابقين²، ولقد نص القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005 على مبدأ الفصل بين السلطات تماشياً مع المبدأ الديمقراطي، ولقد ذكرت المادة الثانية من القانون الاساسي على ان الشعب مصدر السلطات وتمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في القانون الاساسي³ وفي ضوء ما تقدم سيتضمن هذا الفصل المباحث الآتية :

المبحث الاول : النظام البرلماني، المبحث الثاني : النظام الرئاسي، المبحث الثالث: النظام شبه الرئاسي.

المبحث الاول: النظام البرلماني

تعتبر الحكومات البرلمانية الصورة الصحيحة، والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، وهو الفصل مع التعاون المتبادل في نفس الوقت، والرقابة القائمة بين مختلف السلطات وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁴، وان دراستنا لاشكال النظام النيابي تحتم علينا عدم الخلط بينه وبين النظام البرلماني، فالنظام النيابي يتطلب وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، الا ان وجود برلمان منتخب لا يدلل بالضرورة على ان النظام برلماني،⁵ حيث كما ذكرنا سابقا من هذه الدراسة بان الشكل الذي يتخذه النظام النيابي يعتمد على طبيعة علاقه بين السلطة

¹ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 188

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 315

³ المادة (2) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2005

⁴ ليلي، محمد كامل، النظم السياسية، بلا رقم، القاهرة، دار الحماي للطباعة، بلا سنة، ص 196

⁵ شطناوي، فيصل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان، الحامد للنشر والتوزيع، 2003، ص 190

التشريعية والتنفيذية، بناءً على مبدأ الفصل بين السلطات فإذا كان هذا الفصل مرناً نكون أمام نظام برلماني، وعندما يكون الفصل بين السلطات مطلقاً نكون أمام نظام رئاسي وأما عندما تكون السلطات في يد جمعية منتخبة نكون أمام نظام مجلسي أو نظام الجمعية¹، والنظام البرلماني لا يتميز عن غيره بوجود البرلمان، أو بأن ذلك الأخيرة بتجمع بالاولوية على غيره من السلطات العامة، فهو كما يقرر اسانذة القانون الدستوري، هو نظام وسط بين نظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية.²

هذا وقد عرف الاستاذ (موريس دوفرجية) النظام البرلماني بأنه (ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً امام البرلمان) وللتعرف على هذا النظام سنحاول التطرق الى لمحة تاريخية عن نشأة النظام البرلماني (مطلب اول) والى الاركان والدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني وهي ثنائية السلطة التنفيذية (مطلب ثاني) والتعاون والتوازي والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (مطلب ثالث) ونهايتنا نحاول التعرف على مدى انطباق خصائص النظام البرلماني على النظام السياسي في فلسطين (مطلب رابع) .

المطلب الأول: لمحة عن نشأة النظام البرلماني وتطوره

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني، ففيها نشأ وتطور حتى استقامت اصوله وثبتت اركانها، ثم اخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها وتنقل عنها مما ادى الى انتشار هذا النظام في كثير من الدول لما يتضمنه من مزايا عديدة³، ولم ينشأ النظام البرلماني طفرة واحدة، بل كان وليد تطورات سياسية وسوابق عرفية، نشأت وتطورت في إنجلترا، ثم انتقل " النظام " الى غيرها من الدول، سواء كانت نظام ملكي، او جمهوري.⁴

¹ عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص277

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص315

³ ليلي، محمد كامل، مرجع سابق، ص596

⁴ بسيوني، عبد الغني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعة، بيروت، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1995، ص25

ولقد تطور النظام البرلماني في إنجلترا تبعا لسير تطور ظروف البيئة الاجتماعية والسياسية والمالية، وعدم وجود دستور جامد مدون، ولكن قد عرفت بريطانيا قواعد مكتوبة تسمى الماجنا كارث عام 1215 وهي اول وثيقة دستورية مكتوبة بالتاريخ، حيث كانت مصدرا للعديد من الأحكام الدستورية مثل القانون الخاص، بتوزيع المقاعد في مجلسي البرلمان سنة 1957 ووثيقة الحقوق سنة 1689م والقانون الخاص بالنبل سنة 1963 م¹. وهذا النظام البرلماني نشأ_ كما ذكرنا_ في إنجلترا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، ولم تظهر معالمه الا عندما انتقلت السلطة من يد الملك غير المسؤول الى يد وزارة مسؤولة امام البرلمان، وتتطور هذا النظام مرتبط بتطور تاريخ نظام الوزارة، وتاريخ الوزراء في إنجلترا يبدأ من تاريخ (مجلس الملك الخاص)².

وانقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر الى قسمين القسم الاول، وكان يختص بالمسائل العادية وكان يسمى بالمجلس العادي، والقسم الثاني ظل محتفظاً بأسم المجلس الخاص وكان يرأسه الملك شخصياً وقد كون اعضاء هذا المجلس عدة لجان، تختص كل لجنة منها بالاشراف على مصلحة من مصالح الدولة وكانت تراقب تنفيذ اعمال هذه المصلحة³ ويرجع أصل نشأة الوزارة في إنجلترا الى لجنة الدولة التي تفرعت عن المجلس الخاص الانجليزي والتي اطلق على اعضائها الذين كانوا يعينون ويعزلون من قبل الملك مستشاري التاج، وفي القرن الرابع عشر استطاع مجلس العموم ان ينشئ لنفسه حقاً مؤداه اتهام رجال الملك (أي وزارة ومستشارية) الا ان هذا الاتهام كان لا بد ان ينصب على اسناد الجريمة للوزير أي انه كان اتهاماً جنائياً وليس سياسياً وكان لا يؤدي الى مسؤولية المتهم فلا تترتب عليه مسؤولية الوزراء بالتضامن مع زميلهم⁴ ومن سمات هذا النظام انه يتم اعتلاء العرش عن طريق وراثي، حيث يعتبر النظام الملكي في إنجلترا من اقدم النظم القومية

¹ الخالدي، احمد، المبادئ الدستورية العامة للانظمة السياسية، دراسة مقارنة، ج1، فلسطين، المكتبة الجامعية، 2003 - 2004، ص80

² ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص598

³ هوريو اندرية، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، ج1، ترجمة على المقداد، شفيق حداد، بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974، ص337

⁴ عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 292

في هذه البلاد وهو رمز السلطة العليا في إنجلترا، ويتم اعتلاء العرش او التاج في إنجلترا على نحو وراثي طبقاً لقانون توارث العرش سواء كان ذلك للذكور او الإناث¹.

ولقد تطور البرلمان وظهر مجلس العموم وتكون البرلمان في اول الامر من كبار رجال الدين وكبار الاشراف حيث اقتصرت العضوية على هاتين الفئتين دون غيرهما، الا انه انتهى الامر بانقسام البرلمان الى مجلسين منفصلين المجلس الاول يضم طبقة الاشراف ورجال الدين وهو ما يطلق عليه مجلس اللوردات، والمجلس الثاني يضم نواب المقاطعات والمدن وهو ما يطلق عليه مجلس العموم².

المطلب الثاني: الأركان والدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني

يسود هذا النظام اغلب الدساتير الحديثة كالدستور الفرنسي والايطالي والنمساوي ودستور المانيا الغربية والهند وبعض الدول العربية، وقد ذكرنا ان هذا النظام هو نظام الفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بروح التعاون وهذا هو جوهر النظام البرلماني³ وتتعدد التعاريف التي يطلقها فقهاء القانون على النظام البرلماني فالبعض، يعرفه بأنه النظام القائم على تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والبعض الاخر يعرفه بأنه النظام الذي تتحقق فيه مسؤولية الحكومة امام البرلمان ويمكننا تعريفه بأنه النظام القائم على وجود توازن بين السلطات وادوات تأثير متبادلة، فحق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة يقابلة حق الحكومة في حل البرلمان⁴، ويعرف الدكتور عبد الحميد متولي النظام البرلماني بانه نظام وسط بين النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية، لانه يقوم على التوازن والمساواة بين هاتين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما انه يقوم على التعاون بين

¹ مناور، غازي فوزي، مسؤولية رئيس الدولة (الخلفية في الاسلام) رسالة دكتوراه، ط1، الاسكندرية، جامعة الاسكندرية، 1983، ص285

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص87

³ وإذا لم يتحقق الفصل مع التعاون بين السلطات في النظام البرلماني لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان، ومثال ذلك النظام الرئاسي ونظام الجمعية العامة، ويجب لتحقيق هذا الفصل ولكونه متوازياً، او بعبارة اخرى لكي يتحقق النظام البرلماني الصحيح، يجب ان يتوفر فيه شرطان اساسيان هما المسؤولية الوزارية وحق الحل، للمزيد انظر، د. الطماوي، سليمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط6، النصر دار الفكر العربي، 1996، ص305

⁴ شكر، زهير، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994، ص204

هاتين السلطتين، وفي ذلك يختلف مرة أخرى عن نظام حكومة الجمعية العامة الذي يقوم على المزج بين السلطتين، كما يختلف عن النظام الرئاسي الذي يقوم في اساسة الدستوري على الفصل التام بين السلطتين، ويختلف عن النظام البرلماني مرة ثالثة مع النظامين السابقين في انه يوجد في الانظمة الملكية كما يوجد في الانظمة الجمهورية،¹ ويقوم النظام البرلماني على ركنين اساسين ثنائية الجهاز التنفيذي من جهة (الفرع الأول)، والتوازن والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى (الفرع الثاني).²

الفرع الأول: ثنائية الجهاز التنفيذي

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين:³

أ - رئيس دولة غير مسؤول

ب - وزارة مسؤولة امام البرلمان

أ - رئيس دولة غير مسؤول :

لقد تقرر الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فقد نشأت هذه القاعدة اصلاً في انجلترا مهد النظام النيابي البرلماني، فلقد اضطرت انجلترا الى تقرير هذه القاعدة نظراً لحصانة الملك، ولما كانت هذه الحصانة لا تتفق مع الديمقراطية فيما لو مارس الملك سلطات فعلية، فقد تقرر تطبيق قاعدة " ان الملك يسود ولا يحكم، فهو الرئيس الاسمي للدولة "⁴ ورئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً عند سياسة الحكومة، فاذا كان رئيس الدولة ملكاً فانه فضلاً عن عدم تقرير مسؤوليته السياسية فهو يكون ايضا غير مسؤول جنائياً عما يرتكبه من جرائم، فالملك غير مسؤول على اساس " انه لا يخطئ " أما إذا كان رئيساً للجمهورية فانه يسأل جنائياً عما يرتكبه من الجرائم سواء كانت عادية ام كانت لها صلة بوظيفة وتكون محاكمة باجراءات خاصة وامام محاكم

¹ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 315

² الخطيب، نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 375

³ شيجا، إبراهيم عبد العزيز، الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص 214

⁴ الطماوي، سليمان محمد، السلطات الثلاث، ط6، النصر دار الفكر العربي، 1996 م، ص 463

خاصة تنص عليها الدساتير عادة،¹ بيد أن الفقة قد اختلف حول مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وحقيقة دورة في ممارسة السلطة التنفيذية وشؤون الحكم، فهناك من يرى ان دور رئيس الجمهورية دور سلبي، في حين ذهب اخرون الى عكس ذلك وقالوا بأنه دورة ايجابية²، فهناك جانب من الفقة يقرر سلبية دور الرئيس وقصر اختصاصه على مجرد دور ادبي محض، يستطيع بمقتضاة ان يوجه النصح والارشاد الى هيئات الدولة العامة دون ان يكون له أي دور في مباشرة شؤون الحكم، وسبب ذلك في نظر هذا الجانب من الفقة، ان رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، حيث تقع المسؤولية على الوزارة وحدها، وتكون الوزارة وحدها هي التي يقع عليها ممارسة السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية نتيجة مسؤوليتها المقررة³ وان الرأي الثاني من الفقة فيرى بايجابية دور رئيس الدولة، حيث يرى اصحاب هذه الاتجاه ان القول بسلبية دور رئيس الدولة لا يمكن الاخذ به في الواقع العملي، وذلك لانه رئيس الدولة وان لم يكن مسؤولاً من الناحية السياسية إلا إن الدستور يعهد اليه بعدد من الاختصاصات التي لا يمكن له ان يباشرها بطريقة الية دون تدقيق او تمحيص، وبناء للقسم الذي اقسمه على احترام دستور الدولة وقوانينها،⁴ وبدلاً من ان نحارب فكرة اشتراك رئيس الدولة في شؤون الحكم، يجب علينا ان نقبل هذا الاشتراك على ان ننظمة ونضع عليه القيود والشروط التي تتلائم مع روح النظام البرلماني الديمقراطي التي تكفل عدم انحراف السلطتين ناحية الاستبداد والطغيان⁵.

ويرى الباحث من خلال هذه الدراسة بأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يكون ذو صفة سلبية، وانما دورة ايجابية وفعال في اتخاذ القرارات الهامة بالنسبة للدولة ككل، خاصة وانه هو من يقوم على ارض الواقع باتخاذ القرارات، فان ذلك لا يعني ان هذه القرارات التي يتم اتخاذها تعبر فقط عن وجهة نظر الحكومة، بل يكون هنالك تأثير متبادل ما بين رئيس الدولة والوزارة ورئيسها خاصة تلك القرارات التي تهم الدولة ككل، حتى وان كان رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني

¹ شبحا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص242

² عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص286

³ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص147

⁴ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص288

⁵ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص330

غير مسؤول سياسياً، فذلك لا يعني ان دورة سلبية، وتختلف اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني من دولة الى أخرى، فبموجب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 يتولى رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل حكومة، وحق إصدار القوانين، ويعتبر كذلك الرئيس في ظل القانون الاساسي القائد الاعلى للقوات المسلحة، كذلك يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطات الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الامنية وينهى مهامه،¹ ونرى ان الصفات الشخصية للرئيس وشعبيته وطبيعة علاقته مع رئيس الوزراء لها دور لا يمكن اغفاله في تحديد صلاحيات الرئيس الدستورية، ولنا في ذلك الرئيس الالمانى (هيس) والهندي (براساء) مثال على ذلك، فقد مارس الرئيس (هيس) من الناحية العملية صلاحيات تفوق الصلاحيات التي له ممارستها بموجب الدستور، ووقف وراء ذلك تاريخه السياسي والثقافي الحافل.²

ب - وزارة مسؤولة أمام البرلمان:

يوجد في النظام البرلماني رئيس للدولة، ورئيس للوزراء ولكل منهما منصب مختلف عن منصب الاخر، ورئيس الدولة وهو رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري بينما يسمى في النظام الملكي الملك³، هذا ويفرق الوضع الدستوري في بعض البلاد بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري، حيث يسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة، ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء وهو وضع يخالف في عموميته ما هو معمول به في الانظمة البرلمانية السائدة التي تقرر ان مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء والوزراء فقط⁴ وتعد الوزارة في النظام البرلماني القلب المحرك لهذا النظام، وتعتبر الوزارة برلمانية بالنظر الى اعضائها، كما انها تعتبر حكومية من حيث ما تمارسه من وظائف وانشطة، والوزارة في النظام البرلماني لا تستطيع ممارسة اعمالها الا اذا كانت حائزة لثقة البرلمان.⁵

¹ المواد 49، 40، 41، 41، 65 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

² الشكري، علي يوسف، النظم السياسية المقارنه، ط1، القاهرة، ايتراك للنشر والتوزيع، 2003، ص 130

³ متولي، عبد الحميد، عصفور سعد، خليل محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، مصر، منشأة

المعارف، ص 147

⁴ خليل، محسن، القانون الدستوري والداستير المصريه، بدون طبعة، القاهرة، دار الجامعية الجديدة للنشر، 1996، ص 29

⁵ فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004، ص 317

ويرجع بعض الفقه نظام الوزارة الى هيئة لها جذورها البعيدة في الماضي واسمها المجلس الخاص للملك في إنجلترا، او مجلس العرش المنشأ في القرن الحادي عشر، وكان مكوناً آن ذاك_ من الشخصيات المقربة من الملك وكبار موظفي الدولة ورجال الدين،¹ وتتكون الوزارة من رئيس غير شخص رئيس الدولة - ومجموعة من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن يسمى بمجلس الوزراء ويبدو أهمية هذه الهيئة في أن القرارات التي تصدر عنها تكون ملزمة لجميع الوزراء حتى ولو صدرت بأغلبية الأصوات أي بغير طريق الاجماع،² وفي الدول البرلمانية، غالباً ما يتم تشكيل حكومات ائتلافية لغرض الحصول على الاغلبية البرلمانية، وعادة ما تكون هذه الاحزاب غير منسجمة ولا يجمعها الا الرغبة في الحصول على الاغلبية التي تمكنها من تشكيل حكومة، ولنا في الأزمات الوزارية في ايطاليا واليابان وتركيا والهند واسرائيل خير مثال على ذلك،³ والوزارة مسؤولة مسؤولية جماعية وتضامنية عن أعمالها أمام البرلمان، الذي يستطيع اشغال مسؤوليتها السياسية واسقاطها اذا ما كانت على خلاف معه، ومن خصائص النظام البرلماني وخاصة في إنجلترا ان الوزارة تبدو في النهاية بمثابة اللجنة المنبثقة عن الاكثريّة البرلمانية او بالاحرى عن الحزب او مجموعة الاحزاب المسيطرة في البرلمان، مما دعا الى وصفها بلجنة الحزب،⁴ وبالتالي فان النظام البرلماني يركز على الصراع البرلماني بين الأحزاب للحصول على الأكثرية في البرلمان، ولكن ليس فيه مكان للصراعات والخلافات الشخصية.

ثانياً: البرلمان المنتخب :

يستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من الشعب، وقد يتكون البرلمان من مجلس واحد، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب ان يكون احد المجلسين على الاقل منتخباً من الشعب وتكون الوزارة مسؤولة دائماً امام المجلس الممثل للشعب،⁵ وكقاعدة عامة يتولى البرلمان سلطة التشريع في الدولة فلكل عضو من اعضاء مجلس النواب حق اقتراح القوانين، كما ان رئيس الدولة يشارك

² الخطيب، نعمان احمد، مرجع سابق، ص 378

³ شيجا، إبراهيم، عبد العزيز، مرجع سابق، ص 247

⁴ شكر، زهير، مرجع سابق، ص 614

⁵ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 319

ايضاً في عملية اقتراح القوانين، وهو لا يشارك في عملية المناقشة والتصويت على القانون فهو عمل خاص بأعضاء البرلمان، والجدير بالذكر أن رئيس الدولة قد يقوم في بعض الاحيان بوظائف ومهام تشريعية، من ذلك إصداره لقرارات لها قوة القوانين، مستمداً حقه في ذلك إما من الدستور مباشرة، وإما بناء على تفويض من البرلمان، كما انه هو الذي يتولى إصدار القوانين قبل نشرها بالجريدة الرسمية.¹

إن العمل البرلماني لا بد له من ضمانات تكفل حسن القيام به وهذه الضمانات قسماً:²

إما ضمانات تنقرر لحماية النائب ومنها (المكافأة البرلمانية)، وعدم مسؤولية النائب، والحصانة البرلمانية، وإما ضمانات تنقرر لحماية الوظيفة، وهي في مجموعها تكفل للنائب في النهاية أن يتم العمل البرلماني في صورة لائقة³، وللبرلمانات وظيفة مالية اساسية رئيسية كانت هي العلة والسبب الاصيل في نشأة البرلمانات، وهي تسبق اعتماد الميزانية والموافقة على الاعتمادات الاضافية والحسابات الختامية، وهذه الوظيفة هي الموافقة على الضرائب وكذلك القروض بالإضافة إلى الوظيفتين السابقتين (التشريعية والمالية)، وللبرلمان وظيفة ثالثة على جانب كبير من الاهمية والخطورة، وهي المراقبة على أعمال الحكومة (وظيفة سياسية)، حيث إن سلطان البرلمان يمتد الى مدى بعيد فهو يحاسب السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها ويراقب على مختلف أعمالها⁴.

وفي فلسطين تبنى المشرع الفلسطيني نظام المجلس الواحد، ونص القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2005 في الباب الرابع، بأن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة وبما لا يتعارض مع احكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامة التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي⁵، وللمجلس التشريعي الفلسطيني مهام عديدة، تتمثل في المهام التشريعية التشريعية واصدار القوانين، ووظائف مالية حيث يتم عرض مشروع الموازنة المقدم من قبل

¹ فوزي، صلاح الدين، مرجع سابق، ص 319

² عبد العال، محمد حسنين، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1975، ص 250

³ فهمي، مصطفى ابو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا رقم وطبعة، الاسكندرية، دار المطبوعات الجديدة، 2000 ص 750

⁴ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 616 - 617

⁵ المادة 47 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

الحكومة على المجلس التشريعي للموافقة عليه، كما يمارس مهام رقابية والذي سوف يتم ايضاحه من المطلب الثاني من هذا الفصل .

الفرع الثاني: التعاون والتوازن والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

التعاون يقصد به وجود اتصال لا انفصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،¹ هذا وبالإضافة الى ذلك، قد تعطي بعض دساتير الدول البرلمانية للمجلس النيابي حق اختيار رئيس الدولة، وهذا ما يدل بشكل صريح على تعاون السلطة التشريعية مع التنفيذية،² وذكرنا أن النظام البرلماني يقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، غير ان هذا الفصل لا يكون فصلاً تاماً كما هو الحال في النظام الرئاسي، وانما هو فصل مشوب بروح التعاون المتبادل بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ويظهر هذا التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما تسلكه كل سلطة تجاه الاخرى،³ ويشترك البرلمان مع الحكومة في ممارسة بعض الاختصاصات التي تعد من صميم اختصاصات الحكومة، وبالمقابل تشترك الحكومة مع البرلمان في ممارسة بعض اختصاصاته على الوجه التالي:⁴

أ- اشترك البرلمان مع الحكومة في بعض اختصاصاتها، أي تعاون ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

1_ اختيار رئيس الدولة: تخول بعض الدساتير البرلمانية، البرلمان صلاحية اختيار رئيس الدولة ومن بين هذه الدساتير، الدستور اللبناني، فلقد نصت المادة (49) من الدستور اللبناني على كيفية اختيار رئيس الجمهورية في لبنان فنصت على أن "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية

¹ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 292

² محسن، خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، 1973، ص 291

³ شيجا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 248

⁴ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 132 وما بعدها

الثلاثين من مجلس النواب في الدورة الاولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي"¹

2-اختيار رئيس الوزراء : تمنح بعض الدساتير البرلمانية، البرلمان صلاحية اختيار رئيس الوزراء ومن بين هذه الدساتير، الدستور الالمانى.²

3- المصادقة على المعاهدات التي يعقدها الرئيس :

تخول الدساتير عادة رئيس الدولة صلاحية عقد المعاهدات، الا ان البعض منها تعلق صلاحية المصادقة على المعاهدات على موافقة البرلمان، ومن بين هذه الدساتير الدستور المصري والدستور الفرنسي.³

4-ممارسة مهام رئيس الدولة بصفة مؤقتة :

قد يعجز الرئيس عن ممارسة مهام عملة بصفة مؤقتة او دائمة، وفي هذه الحالة تتيط بعض الدساتير البرلمانية صلاحية الرئيس، لرئيس البرلمان⁴، ولقد نص القانون الاساسي الفلسطيني على ان " اذا شغل مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتا لمدته لا تزيد على ستين يوما تجري خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقا لقانون الانتخابات الفلسطيني⁵.

5_أداء رئيس الدولة اليمين امام البرلمان :

¹ شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر،1963، ص514

² ستورات، ميشيل، نظام الحكم الحديثة، ترجمة : احمد كامل، مراجعة الدكتور سليمان الطماوي، مصر، دار الفكر العربي، 1962، ص174

³ صوص، احمد نبيل، الاستجواب في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، نابلس، جامعة النجاح الوطنية، 2007 م ص23

⁴ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص133

⁵ المادة 37 الفقرة الثانية من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

تلتزم كافة الدساتير واعضاء الحكومة باداء اليمين امام البرلمان، ومن هذه الدساتير الدستور الأردني،¹ والقانون الاساسي الفلسطيني فلقد نصت المادة (35) على ان "يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين امام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا".²

6- إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية :

يتم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بواسطة الحكومة، التي تقوم بدور الوساطة بين رئيس الدولة والبرلمان،³ وتوجب الدساتير قبل العمل بالموازنة العامة التي يجري اعدادها من قبل الحكومة اقترانها بمصادقة البرلمان، حيث نص القانون الاساسي الفلسطيني في المادة (62) على ان "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها بابا باباً".⁴

ب - تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في بعض اختصاصاتها :

تتشارك الحكومة مع البرلمان في بعض اختصاصاته منها: اقتراح القوانين، افتتاح جلسات البرلمان دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية⁵، وفيما يلي نتناول كل واحدة منها على قدر من التوضيح :

1 - اقتراح القوانين : ذكرنا في السابق ان مهمة البرلمان في المقام الاول هي اقتراح القوانين، أي وظيفة تشريعية، الا انه نتيجة لقيام النظام البرلماني على اساس الفصل المرن بين السلطات نشأت عدة مظاهر للاتصال والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يتمثل ابرز هذه المظاهر في حق اقتراح القوانين المقرر للسلطة التنفيذية، ومشاركة اعضائها في مناقشة مشروعات القوانين

¹ المادة 29 من الدستور الاردني

² المادة 35 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

³ الذنبيات ، محمد جمال مطلق ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان،الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر

والتوزيع، 2003، ص148

⁴ المادة 62 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

⁵ الخطيب،نعمان احمد،مرجع سابق،ص 380

المطروحة امام البرلمان والتصويت عليها، وحقها في اصدار ما تقره الهيئة النيابية من هذه القوانين.¹

2 - افتتاح جلسات البرلمان : تنيط بعض الدساتير البرلمانية للملك او للرئيس حسب نظام الدولة صلاحية افتتاح جلسات البرلمان، ومن بين هذه الدساتير الدستور الاردني،² وكذلك اناط القانون الاساسي بالرئيس افتتاح الدورة العادية الاولى للمجلس التشريعي، ويلقى بيانه الافتتاحي فيها.³

3 - دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية :

قد تطرأ على الدولة اثناء عطلة البرلمان ظروف استثنائية، تدعوها الى اتخاذ اجراءات سريعة لا تحتمل التأخير، وتدخل هذه الاجراءات ضمن اختصاص البرلمان، ومن هنا تخول غالبية الدساتير رئيس الدولة صلاحية دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية لدراسة ومناقشة الظروف المستجدة واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها⁴، وتفرق بعض النظم البرلمانية بين الانعقاد العادي وغير العادي للبرلمان حيث ان يتم الاول حكما في المواعيد التي يحددها الدستور، ولهذا الانعقاد يتم دون دعوة من رئيس السلطة التنفيذية، بينما يتم الانعقاد غير العادي بناء على دعوة من هذا الاخير.⁵

ونلاحظ في النظام البرلماني أن الوزراء يكونون في الغالب اعضاء في البرلمان _ وذلك بعكس الوضع في النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات _ ولا تنص الدساتير صراحة على هذه القاعدة، ولكن جرى العرف في الدول البرلمانية على اتباعها، وينشأ عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة تعاون وثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق حضور جلساته والاشترك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة.⁶

¹ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 291

² المادة (79) من الدستور الاردني لعام 1952

³ المادة (52) من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003

⁴ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 135

⁵ متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 152

⁶ ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 644، انظر ايضا متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 533.

ج - مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

أ - رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

ان أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة تتمثل في المسؤولية السياسية، وحق السؤال وحق الاستجواب، ثم التحقيق البرلماني¹.

1) المسؤولية السياسية :

المسؤولية لها نوعان فهي اما ان تكون فردية، نتيجة تصرف فردي لاحد الوزراء فيما يتعلق بشؤون وزارته، ويترتب على ذلك تحي الوزير عن الحكم، واما النوع الثاني اما ان تكون تضامنية، تقوم على اساس تضامن الوزارة في السياسة العامة التي ينتهجونها في ادارة شؤون الحكم، ويترتب على المسؤولية التضامنية استقالة الوزارة بكامل هيئتها، اذ ان على الوزراء الدفاع عن سياسة الوزارة كوحدة واحدة والامتناع عن القيام باي عمل يجرح الوزارة،² تعتبر الوزارة مسؤولة سياسياً امام البرلمان عن جميع اعمالها، بحيث يكون لاعضاء البرلمان حق توجيه الاسئلة والاستجابات، بشأن السياسة التي تسير عليها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الوزارة واسقاطها،³ ويتم سحب الثقة بواسطة النواب من الحكومة، وتعود المبادرة الى الحكومة، التي تطرح مسألة الثقة حول بيانها الوزاري الذي تعتزم تطبيقه، او البرلمان ان طلب ذلك، وفي جميع الاحوال اذا رفض البرلمان الحكومة عن طريق طرح الثقة وجب عليها ان تستقيل، والمسؤولية السياسية قد تكون مسؤولية جماعية، تضامنية والتي تشمل الوزراء جميعهم، فاذا كان التصرف منسوباً الى احد الوزراء فعليها ان تتضامن معه عند إثارة مسؤولية الفردية، وذلك لارتباط المساءلة بموضوع يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، ويحق لرئيس الحكومة في هذه الحالة ان لا يتضامن مع الوزير الذي تعرض للنقد اذا كان موضوع المسائلة سبب شخصي،⁴ ولقد نص القانون الاساسي الفلسطيني على

¹ الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، بدون طبعة، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1972، ص344

² بدوي، ثروت، النظم السياسية، المرجع السابق، ص216

³ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص276

⁴ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص344_348

على المسؤولية السياسية بنوعها الفردية والجماعية، حيث نصت المادة (74) من القانون المذكور آنفاً على أن "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي"¹، هذا وقد تكون المسؤولية فردية تنصب على أحد الوزراء بعينه، فلقد نص القانون الأساسي على أن الوزير مسؤول أمام رئيس الوزراء، وكذلك يعد مسؤولاً أمام المجلس التشريعي، بل وسع القانون الأساسي الفلسطيني من صور المسؤولية، ونص على أن رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته²، حيث نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني قد رجح كفه رئيس السلطة على كفة رئيس الوزراء وجعل هذا الأخير مسؤولاً أمام رئيس السلطة وهذا الذي يؤيد وجهة النظر بأن الرئيس في النظام الفلسطيني له امتيازات وحقوق واسعة تجاة رئيس الوزراء والوزارة مجتمعة، ويتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته في القانون الأساسي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ويترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم، ويعتبرون في هذه المدة حكومة تسير أعمال مؤقتة لحين تشكيل حكومة جديدة، ولا يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري³.

2 (حق السؤال : والمقصود بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، والمسلم به في النظام البرلماني، أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول ومن ثم فإن السائل وحدة هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به إذا وجد أن بالرد نقصاً أو غموضاً⁴، ويتم توجيه الأسئلة حسب أحكام الدستور، ووفقاً للنظام الداخلي للبرلمان⁵، والسؤال مجرد علاقة بين عضو البرلمان والوزير، فهو يحصر المناقشة بينهما دون تدخل من أعضاء المجلس الآخرين، ولذا يعد حقاً شخصياً لعضو البرلمان، فله أن يتنازل عنه وله أن يجعل من موضوعه استجابة إذا لم يقتنع العضو بإجابة الوزير

¹ المادة (74 /3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

² المادة (2،1/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

³ المادة (78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 ، كما يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجابة المادة 77 من القانون الأساسي لعام 2003

⁴ الطماوي ، سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 475

⁵ خليل، عثمان ، المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة، القاهرة، مطبعة مصر، 1956، ص 559

على السؤال،¹ ويحق للعضو توجيه الاسئلة الى الوزارة، وله استجوابهم عند امر يريد معرفة حقيقة او للتحقق من حصول واقعة علم بها، ويجب ان يكون السؤال واضحاً ومحددأ للأمر المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق² .

ولقد بين النظام الداخلي للمجلس التشريعي شروط توجيه تقديم الاسئلة، كذلك بين النظام الداخلي طريقة الرد على هذا السؤال³ .

(3) **حق الاستجواب :** ان معظم دساتير الدول البرلمانية نصت على حق البرلمان او مجموعة من اعضائه على استجواب وزير معين او استجواب الوزارة للوقوف على الحقيقة في شان من الشؤون الموكلة للوزير او الوزارة من اجل استيضاح حول موضوع معين،⁴ والاستجواب يعد اخطر من السؤال وينطوي على محاسبة الوزارة كلها او احد اعضائها عن تصرف قامت به، وقد ينتهي الاستجواب إلى طرح مسألة الثقة بالوزارة⁵ .

ويقصد بالاستجواب محاسبة الوزارة جميعها او الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة تتعلق في الأمور العامة للدولة، ويترتب على الاستجواب المحاسبة بعكس حق السؤال الذي قد يتحول إلى استجواب في بعض الأحيان، وقد ينتهي الاستجواب بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة وطرح الثقة بها، كما ان الاستجواب يؤدي الى فتح مناقشة عامة، ويكون الحق لجميع النواب حق الاشتراك فيه بعكس السؤال الذي يعد حقاً شخصياً،⁶ وقد حرصت الدساتير العربية بالنص على هذا

¹ متولي ، عبد الحميد ،مرجع سابق ، ص 153

² م 75. من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

³ يشترط في السؤال ان يقدم كتابة لرئيس المجلس التشريعي، وان يبلغ هذا السؤال الى الوزير المختص، وان يدرج السؤال في جدول أعمال اقرب جلسة ، على ان يكون قد انقضى اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه للوزير، ويخصص المجلس في اول جلسة نصف ساعة للأسئلة ، الا اذا قرر المجلس خلاف ذلك ، واما عن طريقة الرد على السؤال، حيث يرد الوزير على الاسئلة الموجهة اليه والمدرجة في جدول الاعمال ، وله ان يطلب تأجيل الاجابة في جلسة اخرى يحددها المجلس ، وفي حالة الاستعجال، يحق للوزير ان يطلب الاجابة عن سؤال وجه اليه ، في اول جلسة بعد ابلاغه ، لو لم يدرج في جدول اعمالها ويخطر الوزير الرئيس بذلك ، المادة 77,76 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 .

⁴ بدوي،محمد طه،مرجع سابق،ص387

⁵ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص647

⁶ الشاعر،رمزي طه، مرجع سابق ،ص343

الحق، بل ووضحت الضمانات التي يجب ان تحاط عند استعماله حتى لا تسرف البرلمانات في الالتجاء اليه، فيتم الاساءة الى الحكومة والى الاعضاء بلا مبرر،¹ ولقد نظم النظام الداخلي للمجلس التشريعي لعام 2000 شروط الاستجواب وتتمثل بما يلي :²

1 - يجب ان يكون الاستجواب مكتوبا، ويقدم للرئيس الذي يحدد موعدا لتلاوته، على ان تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش .

2 - لكل عضو ان يطلب من الوزير المختص اطلاعة على بيانات، او اوراق تتعلق بالاستجواب المعروف على المجلس .

3 - للاستجواب الاسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول الأعمال.

4 - يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد اجابة الوزير يجوز للاعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك اذا لم يقتنع، ان يبين اسباب عدم اقتناعه، له ولغيره من الاعضاء ان يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء، او احدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الاساسي بهذا الشأن.

5 - يجوز لمقدم الاستجواب سحبه، واسترداد، فلا ينظر فيه الا اذا طلب ذلك خمسة اعضاء، او اكثر من اعضاء المجلس.

ولقد تم استخدام الاستجواب من قبل اعضاء المجلس التشريعي خمس مرات³، وذلك في قضايا تتعلق بالصحة والمعاقين والتربية والتعليم، والفلتان الامني، وقد فعل المجلس هذه الاداة في الدورة العاشرة والاخيرة، حيث جاءت جميع هذه الاستجابات في هذه الدورة .

¹ الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق ص482

² م 8 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000

³ حجاب، حنين، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2010، ص134

4) التحقيق البرلماني :

قد يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معينة حتى يستطيع الحكم بنفسه على موضوع معين، وذلك اذا ما اراد الوقوف مثلا على حقيقة عيوب احد المصالح الحكومية او معرفة تصرف ادراي معين، لذلك تسمح الدساتير البرلمانية عادة بان يشكل المجلس النيابي لجنة من اعضاءه تقوم بمهمة التحقيق هذه، وقد تشكل اللجنة خصيصا لذلك وقد تكون لجنة دائمة بالمجلس¹، والقاعدة ان لجان التحقيق البرلمانية لا تتمتع بالاختصاصات القانونية التي يباشرها المحققون القضائيون، الا اذا اجاز لها القانون ذلك صراحة،² وقد خلت بعض الدساتير البرلمانية صلاحية التحقيق مع الحكومة او الوزير عند عدم الاكتفاء بالايضاحات المقدمة من قبل الحكومة او الوزير في حالة السؤال والاستيضاح والاستجواب³، ولقد نظم القانون الاساسي الفلسطيني مسألة اجراء تحقيق، وان الحق باجراء التحقيق لكل من رئيس السلطة الوطنية وكذلك لرئيس الوزراء، حيث يحق لرئيس السلطة الوطنية الحق في احالة رئيس الوزراء الى التحقيق فيما قد ينسب اليه من جرائم اثناء تأديته اعمال وظيفية او بسببها، كذلك لرئيس الوزراء الحق في احالة أي من الوزراء الى التحقيق استنادا الى أي من الاسباب التي تم ذكرها،⁴ كما أنط القانون الأساسي الفلسطيني للمجلس التشريعي بأن يكون لجنة خاصة، أو أن يكلف إحدى لجانة، من اجل تفصي الحقائق في أي امر عام أو في إحدى الإدارات العامة.⁵

ب) رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

يعتبر حق الحل من اخطر الاسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وذلك لتمكين الحكومة من الرجوع الى الناخبين في حالات معينة كاحتدام النزاع بين البرلمان والوزارة، او كطريق لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه او ارائة التي يعتقد من وجهة نظره ان الشعب يؤيده عليها، ولقد

¹ متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 154

² الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص 407

³ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 138

⁴ المادة 75 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

⁵ المادة 58 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

اعطى الدستور الاردني الملك باعتباراً رئيس السلطة التنفيذية حق حل مجلس الامة النواب والاعيان.¹

1 -حق الحل : هو عبارة عن وسيلة لانتهاء المبرر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب، ومن هذا التعريف يتضح ان حق الحل يتخذ مفهوماً مختلفاً تماماً، وأكثر خطورة عن سائر الوسائل الاخرى التي تملكها السلطة التنفيذية وتمكنها من الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان، كفض دور الانعقاد، وتأجيل انعقاد البرلمان، لأن هذه الوسائل في النهاية لا تمثل الا رقابة محدودة التأثير لا يترتب على استخدامها فقدان المجلس لكيانه²، ويعرف ايضا بانتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته أي قبل نهاية الفصل التشريعي³، ويجب على الحكومة في حل البرلمان ان تعين موعداً للانتخابات الجديدة خوفاً من أن يكون هنالك فراغ تشريعي.

وحق الحل نظراً لخطورته فغالبا ما تنص الدساتير على قيود معينة عند اللجوء اليه⁴، والجدير بالذكر ان هذا الحق يقابل المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا يعد من اهم مميزات النظام البرلماني، وهكذا نكون امام توازن للسلطات، بحيث ان السلطتين التشريعية والتنفيذية يمتلكان ادوات تأثير متبادلة⁵، وبالعودة الى القانون الاساسي الفلسطيني نجد ان احكامه قد خلت من النص على حق الحل، على الرغم كما ذكرنا بأن حق الحل يقابل المسؤولية السياسية للحكومة والذي يعد من اهم ركائز النظام البرلماني، ونجد بأن القانون الاساسي قد اورد نص يتعلق بحق رئيس السلطة الوطنية بأن يقبل او يقبل استقالة رئيس الوزراء حيث أن " يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس

¹ الخطيب، نعمان احمد، مرجع سابق، ص 382

² عبد المتعال، علاء، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، بلا رقم طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004 ص 2-3

³ خليل، محسن، مرجع سابق، ص 433

⁴ تقسم هذه القيود التي تفرض على حق الحل الى قيود عامة تتمثل في عدم اطالة الفترة بين انتهاء نيابة المجلس المحلول وبين انعقاد المجلس الجديد، والى قيود خاصة تتمثل في عدم تكرار الحل لذات السبب، واستقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل، لمزيد انظر الطمادي، سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، ص 525-542

⁵ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 320

الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله ان يقيلة او يقبل استقالته، وله ان يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد " ¹.

2 - حق رئيس الدولة باصدار القوانين :

تتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في وظيفة التشريع والتي تعد الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية، فمن حق الحكومة حق اقتراح القوانين، بل أن من الملاحظ ان معظم القوانين التي يقرها البرلمان نجد ان السلطة التنفيذية هي مصدر لها، ويفسر ذلك بالصلة المستمرة بين السلطة التنفيذية وبين الافراد في حياتهم اليومية²، ومن حق الحكومة ايضا وفقاً لدساتير بعض الدول التصديق على القوانين، ولقد اناط القانون الاساسي الفلسطيني مسألة اصدار القوانين برئيس السلطة الوطنية،³ وقد تكون موافقة الرئيس على مشروعات القوانين نسبية، وليس لها قوة المنع وهذا ما يتضح من خلال القانون الاساسي فنص على ان " اذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون الى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا اقره ثانية باغلبية اعضائه اعتبره قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.⁴

وبالاضافة الى حق حل البرلمان، تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان الى الانعقاد، وفض دورات انعقاده، كما ان للوزراء حق دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، وذلك على عكس النظام الرئاسي، وبذلك يتحقق التوازن بين السلطتين (التنفيذية والتشريعية) عن طريق تملك كل منها لحقوق معينة في مواجهة السلطات الأخرى.⁵

¹ المادة 45 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003

² عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 255_259

³ يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال 30 يوماً من تاريخ احوالها اليه، وله ان يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مشفوعاً بملاحظات، والا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية المادة 41 من القانون الاساسي لعام 2003.

⁴ المادة 2/41 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003

⁵ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 276-277

المطلب الثالث: مدى انطباق خصائص النظام البرلماني على النظام السياسي الفلسطيني

أخذ النظام الدستوري الفلسطيني بصفة عامة بذات المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني، وهو ما يتضح لنا من خلال تناول خصائص النظام البرلماني ومدى انطباقها والنص عليها حسب ما ورد في القانون الاساسي الفلسطيني، مع وجود بعض المبادئ والخصائص التي تتناقض مع النظام البرلماني، وهذا ما سوف يتضح لنا من خلال هذه الدراسة .

اولاً: رئيس غير مسؤول :

تختلف اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني من دولة اخرى،¹ فتلعب الظروف التاريخية والسياسية وكيفية اختيار رئيس الدولة في تحديد اختصاصه ودوره في النظام السياسي في كل بلد فمن الدساتير من لا تمنح رئيس الدولة الا دور شكلياً محدوداً، كما في بريطانيا والمانيا، ومنها من تخولة صلاحيات حقيقية مؤثرة كما في الدستور الهندي النافذ، الأمر الذي حدا ب (أوديان شو كلا) إلى القول "أن الرئيس الهندي له سلطات واسعة جداً أكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الأمريكي"²، ورئيس الدولة هو الملك في الحكومات الملكية، ورئيس الجمهورية في الحكومات الجمهورية³، ولقد استعرضنا في هذه الدراسة التطور التاريخي للنظام البرلماني، حيث كان النشأة الاولى له في بريطانيا وكان النظام فيها هو نظام ملكي، على انه "الاصل في النظام البرلماني حسب القواعد التي نشأ عليها في إنجلترا ان يكون رئيس الدولة ملكاً يتبوأ سلطاته عن طريق الوراثة لا الانتخاب، وبذلك يكون مستقلاً تماماً عن البرلمان، ولكن هنالك نظاماً برلمانية او سميت كذلك ظهرت في دول جمهورية واستوتحت في قواعدها القواعد المطبقة في إنجلترا، وبالتالي قيل ممالا يتنافى مع قواعد النظام البرلماني ان يكون رئيس الدولة وصل للحكم عن طريق الانتخاب، وان النظام البرلماني يصلح في البلاد ذات الشكل الجمهوري كما يصلح في البلاد الملكية، على أن البعض يرى انه مما يخل بأسس النظام البرلماني ان يكون اختيار رئيس الدولة بالانتخاب الشعبي او ان يكون في يد البرلمان، وفي النظام السياسي الفلسطيني " يتم انتخاب رئيس السلطة الوطنية

¹ مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 346

² الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 129

³ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 323

الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لاحكام قانون الانتخابات الفلسطيني " وتكون مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية اربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية، على ان لا يشغل منصب الرئاسة اكثر من دورتين متتاليتين¹، وبالتالي نجد ان القانون الاساسي الفلسطيني جعل الانتخاب اساساً لتولي رئيس السلطة مسؤولياته، فالانتخاب الشعبي يقوى من مركز رئيس الدولة الذي يكون على هرم السلطة التنفيذية، اما الانتخاب بواسطة البرلمان فهو يؤدي الى نتيجة عكسية، لانه يجعل رئيس الدولة في مركز ادنى بالنسبة للبرلمان، وبهاتين الطريقتين يتحدد اساس اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني، ولقد رأينا ان لكل واحدة منهما عيوبها وايجابيتها " ويرى البعض انه حتى يمكن تطبيق النظام البرلماني في البلاد الجمهورية يلزم ان يكون انتخاب رئيس الدولة " رئيس الجمهورية " بواسطة البرلمان عن طريق الاقتراع السري حتى لا يقع تحت سيطرة الاحزاب السياسية"² ويتضح لنا من خلال الازاء السابقة ان مسألة كيفية اختيار رئيس الدولة في الدول الجمهورية هي مسألة خلافية، فهناك من الدول من تأخذ بالاسلوب الديمقراطي عن طريق الانتخاب، وهو ما اخذ به القانون الاساسي الفلسطيني وهو ما نتفق معه وهناك من يرى ان يتم اختيار رئيس الدولة عن طريق البرلمان وليس الاحتكام الى الشعب، اذ بهذه الطريقة يجعل رئيس الدولة في مركز ادنى بالنسبة للبرلمان، الامر الذي يفسد النظام البرلماني ويحيله الى نظام اقرب الى حكومة الجمعية .

اما بالنسبة لاختصاصات رئيس السلطة الوطنية حسب القانون الاساسي المعدل لسنة 2003، نجد من خلال استعراض نصوصه، بأن القانون الاساسي قد وسع من اختصاصات رئيس السلطة " إلا أن تحديد الدور الحقيقي لرئيس الدولة لا يكون عن طريق القطع بسلبية دوره او ايجابية على طول الخط، وانما يكون بالنظر الى النظام البرلماني ذاته من حيث الاركان التي يقوم عليها وكيفية توزيع السلطات فيه، وعلى هذا الاساس فان القول بأن مركز رئيس الدولة لا يعدو ان يكون مركز شرفياً" يخرج النظام عن طبيعته ويقترّب به من نظام حكومة الجمعية النيابية، كما أن القول بايجابية دور رئيس الدولة وان في مقدوره ممارسة اختصاصات فعلية كبيرة، يغير من جوهر النظام البرلماني

¹ م (34) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.

² الوحيدي، فتحي، مرجع سابق، ص310.

وطبيعته ويقر به من النظام الرئاسي، ومن اجل ذلك يجب النظر الى دور رئيس الدولة من خلال طبيعة وجوهر النظام البرلماني نفسه، دون التأثير بوضعة في الانظمة السياسية الاخرى،¹ وبالعودة إلى أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 لنبين وضع رئيس السلطة قياساً إلى وضع الرئيس في النظام البرلماني، نجد بأن القانون الاساسي نص على ان " يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون"² حيث حدد القانون الاساسي اختصاصات رئيس السلطة في الباب الثالث والتي سوف يتم ايضاحها في المبحث الثاني من هذه الدراسة، وأما بالنسبة لعدم مسؤولية الرئيس سياسياً، فان المبدأ المقرر في النظام البرلماني ان رئيس الدولة سواء كان ملكاً او رئيس جمهورية غير مسئول سياسياً، ولكن الامر يختلف بالمسؤولية الجنائية، فرئيس الدولة اذا كان ملكاً فهو كذلك لا يسال جنائياً اما اذا كان رئيس الجمهورية فهو كقاعدة عامة يسال جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته، اما الجرائم المتعلقة بوظيفته فهو يسال عنها جنائياً في بعض الحالات مثل (جريمة الخيانة العظمي)³.

ثانياً: الوزارة المسؤولة :

مجلس الوزراء (الحكومة) هو الاداة التنفيذية والادارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الاساسي تكون الصلاحيات التنفيذية والادارية من اختصاصات مجلس الوزراء،⁴ والوزارة هي العنصر الثاني في السلطة التنفيذية، بل هي العنصر الالهم فيها، حيث تتولى الوزارة ممارسة الصلاحيات التنفيذية من الناحية الفعلية،⁵ ولقد تم التعديل الأول عام 2003 على القانون الاساسي لسنة 2002 باستحداث منصب رئيس الوزراء،⁶ ويتكون مجلس الوزراء من رئيس

¹ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 275

² م (38) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 323_324

⁴ المادة (63) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

⁵ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 335

⁶ احيل يوم الثلاثاء الموافق 2003/3/18 على المجلس التشريعي الفلسطيني مشروع قانون معدل، للقانون الأساسي إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية وفقاً لإحكام النظام الداخلي، قرار المجلس التشريعي الفلسطيني رقم (8/1م/593)

الوزراء، وعدد من الوزراء لا يتجاوزون 24 وزيراً، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تستند الى كل وزير،¹ ورئيس الدولة في النظام البرلماني ليس هو رئيس الوزراء، وانما يرأسها شخص اخر غير رئيس الدولة، وفي ظل النظام الفلسطيني يتم تكليف رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية بتشكيل حكومته وذلك في غضون ثلاثة اسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة اخرى اقصاها اسبوعان اخران فقط، وإذا اخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الاجل المذكور او لم يحصل على الثقة من المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر خلال اسبوعين من تاريخ إخفاقه، أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد الاحكام التي تم ذكرها اعلاه،² ويكاد يكون أهم اختصاص يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني هو حقه في اختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل الوزارة، على ان هذا الحق بدوره نظري محض، فهو مضطر الى اختيار زعيم الاغلبية في البرلمان رئيساً للوزارة³.

وبعد ان يقوم رئيس الوزراء بتشكيل وزارته يتقدم بطلب الى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة على رئيس الوزراء والوزراء مجتمعين، بعد ان يتم الانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد فيه برنامج وسياسة الحكومة، على ان تعقد هذه الجلسة في موعد

¹ م 64 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² م 65 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ الوحيدي، فتحي، مرجع سابق، ص 311

اقصاة اسبوع من تاريخ الطلب ويتم منح الثقة بالحكومة اذا صوتت الى جانبها الاغلبية المطلقة¹ لاعضاء المجلس التشريعي.²

واما بالنسبة لاختصاصات مجلس الوزراء فهي تساعد الرئيس في اداء اختصاصاته، جنباً الى جنب، ذلك ان دور الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني ليس دوراً شكلياً، فهو يمارس اختصاصات واسعة الى جانب مجلس الوزراء، فالسلطة التنفيذية في فلسطين تتكون بشكل رئيسي من مجلس الوزراء، ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ما يتضح جلياً من نص المادة 63 "فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الاساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والادارية من اختصاص مجلس الوزراء"³ ويمارس رئيس الوزراء مهام رقابية واشرافية على وزارته، ويختص مجلس الوزراء ككل بالامور الادارية والتنفيذية، ويختص أيضاً كل وزير في اطار وزارته بالاشراف وتنفيذ السياسات العامة في اطار الوزارة، وصلاحيات أخرى منحها إياه القانون الأساسي الفلسطيني .

والوزراء مسؤولون مسؤولية شاملة فهم مسؤولون مدنيا عن الاضرار التي تنجم عن ممارستهم لوظائفهم، ومسؤولون جنائياً عن الجرائم التي يرتكبونها بمناسبة او اثناء تأديتهم لتلك الوظائف وهذه المسؤولية مقررة في كل النظم السياسية، إما ما يميز النظام البرلماني فهو تقرير المسؤولية السياسية

¹ يقصد بنظام الانتخاب بالاغلبية ذلك النظام الذي يتم بمقتضاه فوز المرشح الذي يحصل على اكثرية الاصوات الصحيحة المشتركة في الانتخاب في الدائرة الانتخابية في حال الانتخاب الفردي، او قائمة المرشحين التي تحرز اكثر الاصوات في نظام الانتخاب بالقائمة، ويتنوع الانتخاب بالاغلبية الى نوعين الانتخاب بالاغلبية المطلقة والانتخاب بالاغلبية البسيطة ويقصد بالاغلبية البسيطة حيث يعتبر المرشح الحاصل على العدد الاكبر من الاصوات فائزاً في الانتخابات، حتى لو كان عدد الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين يزيد عن عدد الاصوات التي حصل عليها المرشح، اما نظام الاغلبية المطلقة فهنا لا يكفي المرشح الحصول على اعلى الاصوات لكي يكون فائزاً كما في نظام الاغلبية البسيطة، واما يجب ان يحصل على الاغلبية المطلقة للاصوات الصحيحة المشتركة في عملية الانتخابات وهذا يعني انه يشترط لاعلان فوز احد المرشحين في الدائرة الانتخابية ان يحصل على اكثر من نصف عدد الاصوات الصحيحة. للمزيد انظر عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع

سابق، ص 225

² م 66 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ م 63 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

للوزراء امام البرلمان عن جميع اعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء.¹

والمسؤولية الوزارية هي احد اهم اركان النظام البرلماني، ولقد نص القانون الاساسي على المسؤولية الوزارية بشقيها الجماعية والفردية، فرئيس الوزراء واعضاء حكومته هم مسؤولون مسؤولية تضامنية امام المجلس التشريعي، وكذلك كل وزير مسؤول مسؤولية فردية عن وزارته وادائها امام البرلمان، الا ان القانون الاساسي قد وسع الرقابة على رئيس الوزراء واعضاء حكومته، فلقد اخضع القانون الاساسي الفلسطيني رئيس الوزراء للمسؤولية امام رئيس السلطة الوطنية عن اعماله وايضاً عن أعمال حكومته، بل الأكثر من ذلك اخضع الوزراء للمسؤولية أمام رئيس الوزراء وكلا في حدود اختصاصه وعن اعمال وزارته،² وبالتالي نجد بأن القانون الاساسي اخضع الوزراء للمسؤولية اما رئيس الدولة وهذا من خصائص النظام الرئاسي والذي سوف يتم ايضاحه، والوزراء في النظام الرئاسي غير مسؤولين الا امام الرئيس، والقانون الاساسي اخضعهم للمسؤولية امام الرئيس وامام البرلمان .

وبالنسبة لمسألة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة فهي جائزة وممكنة في النظام البرلماني،³ على عكس النظام الرئاسي، وحسب القانون الاساسي لم ينص صراحة على هذه المسألة، الا انه حصر حضور جلسات مجلس الوزراء فقط للوزراء في الحكومة بناء على دعوة رئيس الوزراء، " وبدعوة من رئيس الوزراء تعقد جلسات مجلس الوزراء بصورة دورية اسبوعياً، وعند الضرورة، ولا يجوز لغير الوزراء حضور هذه الجلسات الا بناء على دعوة مسبقة من رئيس الوزراء"⁴، ولا تنص الدساتير

¹ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص 344-348

² تنص المادة 74 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 على ان : 1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن اعماله وعن اعمال حكومته 2- الوزراء مسؤولون امام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن اعمال وزارته

3- رئيس الوزراء واعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية امام المجلس التشريعي

³ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 320

⁴ المادة 73 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

صراحة على الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة الا انه جرى العرف في الدول البرلمانية على إتباعها .¹

ثالثاً : برلمان منتخب :

اناط القانون الاساسي الفلسطيني السلطة التشريعية الى المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب حيث يتم انتخاب اعضائه انتخاباً عاماً ومباشراً وتكون مدة ولايته اربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري انتخابه مرة كل اربع سنوات بصورة دورية،² حيث تم تعديل ولاية المجلس التشريعي لتكون اربع سنوات بعد ان كانت في ظل القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 هي المرحلة الانتقالية واما بالنسبة لمسألة انتهاء ولاية المجلس التشريعي فلقد حسمها القانون الاساسي بموجب التعديل الثاني على القانون الاساسي لسنة 2005 ونص على ان " تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند اداء اعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري"³ ولقد ساوى القانون الاساسي الفلسطيني كيفية انتخاب كل من رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي، حيث يتم انتخاب كل منهما انتخاباً عاماً وحرراً ومباشراً من قبل الشعب .

وتكونت السلطة التشريعية الفلسطينية بموجب الانتخابات العامة التي اجريت في القدس والضفة الغربية وقطاع غزة بتاريخ 1996/1/20 م، وتم بموجبها انتخاب المجلس التشريعي لمدة المرحلة الانتقالية، ويعد البرلمان المنتخب احد اهم ركائز النظام البرلماني كما ذكرنا سابقاً في خصائص النظام البرلماني، وتبنى القانون الأساسي نظام المجلس الواحد لينيط بالمجلس التشريعي السلطة التشريعية، حيث يتألف المجلس التشريعي من ثمانية وثمانين عضواً منتخباً وفقاً للقانون، واذ شغل مركز عضو او اكثر بسبب الوفاة او الاستقالة او فقد الاهلية تجري انتخابات فرعية في الدائرة

¹ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص644

² المادة 47 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

³ المادة 47 مكرر من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

المعينة وفقاً للقانون لانتخاب خلف له¹، ويتولى المجلس التشريعي مهام تشريعية واخرى رقابية وتمثل مهمة التشريعية في الاتي :²

1 دراسة مشاريع القوانين والانظمة المحال اليه، وفقا للنظام الداخلي، وتقديم التوصيات بصدها، حيث تحال الى اللجنة القانونية، لتقوم بصياغتها واعادتها للمجلس لاقرارها حسب الاصول .

2 رصد التشريعات والقوانين والانظمة والقرارات والمراسيم ودراستها ومراجعتها كافة، والتي تدخل ضمن اختصاصه، ورفع التوصيات بشأنها من اجل اتخاذ ما يراه مناسباً .

وتتمثل مهام المجلس الرقابية متابعة السلطة التنفيذية ومؤسساتها الرسمية ومراقبتها ومسانلتها لضمان تطبيق التشريعات والقوانين، وتنفيذ الخطط والبرامج المقررة من قبل المجلس، وذلك لضمان صلاحيات اللجان المختصة الرقابية.

ولقد نص القانون الاساسي على ضمانات لحماية النائب، حيث نص على حصانة أعضاء المجلس التشريعي ونص على أن " لا يجوز مسائلة اعضاء المجلس التشريعي جزائياً، ومدنياً بسبب الاراء التي يبديونها او الوقائع التي يوردنها، أو لتصديهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي او في اعمال اللجان"³، ولا يجوز التنازل عن هذه الحصانة من غير اذن مسبق من المجلس، ولا تسقط الحصانة بانتهاء العضوية⁴، ونص أيضا القانون الأساسي على المكافأة لعضو المجلس التشريعي يحددها القانون⁵، حتى يضمن القانون حسن سير العمل البرلماني وتحفيز العضو على العمل .

¹ المادة 48 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² حجاب، حنين، مرجع سابق، ص129

³ المادة 1/53 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁴ المادة 5/35 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁵ المادة 55 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

رابعاً : التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب القانون الاساسي :

يأخذ النظام الدستوري الفلسطيني، بمبدأ الفصل المرن بين السلطات ولقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن " الشعب مصدر للسلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في القانون الأساسي"¹، وهذا الفصل بين السلطات الثلاث يكون فصل مرنا بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ويتمثل ذلك عملاً في صورة تدخل متبادل ومتساو لكل منها في اختصاصات الاخرى، والذي سوف نقوم بإيضاحه في هذه الدراسة .

اولاً: تدخل السلطة التشريعية في اعمال السلطة التنفيذية:

هذا التدخل له صور عديدة يمكن ان نذكر منها :

1 - توجيه الاسئلة والاستجواب :²

يقصد بالسؤال حق أي عضو من اعضاء البرلمان توجيه الاسئلة الى رئيس الوزراء او الى أي وزير، وذلك بهدف الاستيضاح او الاستفسار عن مسألة معينة، واما الاستجواب فيقصد به محاسبة الوزارة جميعها او الوزير المختص بسبب تصرف او سياسة خاطئة تتعلق في الامور العامة للدولة ويترتب على الاستجواب في بعض الأحيان،³ والقانون الاساسي الفلسطيني نص على حق السؤال والاستجواب ونظم احكامها وشروطهما، كذلك نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي عليهما كما تم في هذه الدراسة⁴.

¹ المادة (2) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص153

³ الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص482

⁴ توجيه الاسئلة والاستجابات الى الحكومة او الى احد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب الا بعد مرور سبعة ايام من تقديمه الا اذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً او في اجل اقل، كما انه يجوز تقصير هذا الاجل

في حاله الاستعجال الى 3 ايام بموافقة رئيس السلطة . المادة 3/56 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

والاستجواب اخطر من السؤال والذي قد يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة او من احد الوزراء ويصدر القرار بموافقة اغلبية اعضاء المجلس، ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبته منه.¹

2 -التحقيق : نص القانون الاساسي الفلسطيني على هذا الحق ونص على ان " للمجلس ان يكون لجنة خاصة، او يكلف احدى لجانة، من اجل تقصي الحقائق في أي امر عام، او في احدى الادارات العامة².

ثانيا: تدخل السلطة التنفيذية في وظيفة التشريعية حسب القانون الاساسي الفلسطيني :

1 -حق رئيس السلطة الوطنية بإصدار القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني وله الحق في الاعتراض عليها وأعادتها الى المجلس،³حيث ان الذي يصادق على القوانين هو رئيس السلطة الوطنية فقط ويقوم المجلس التشريعي صاحب الولاية العامة برفع القانون بعد ان يتم مناقشته في المجلس الى الرئيس من اجل ان يصادق عليه، واعطي القانون الاساسي للرئيس ان يقوم خلال شهر بدراسته ويبيدي ملاحظاته واراثة عليه وان يعديه خلال مدة ثلاثون يوما، اما اذا لم يصادق عليه خلال هذه المدة فانه يعتبر منشور ومصدق وينشر فورا دون أي تاخير في الجريدة الرسمية، ولقد نظم القانون الاساسي الفلسطيني مسالة ان يقوم الرئيس برد القانون المرفوع اليه من اجل ان يصادق عليه الى المجلس التشريعي او ان يعيده بعد ان يبدي ما له من ملاحظات، حيث تعاد مناقشته مرة ثانية في المجلس التشريعي واذا وافق عليه باغلبية ثلثي اعضائه يعتبر منشور ومصدق وينشر في الجريدة الرسمية.

2 -حق رئيس السلطة الوطنية اصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير دور انعقاد المجلس التشريعي، وجوهرة حالة الضرورة تعني اعفاء الدولة او احدى الهيئات الحاكمة وهي غالبا ما تكون السلطة التنفيذية من احترام احكام الدستور او القوانين اذا

¹ المادة 57 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² المادة 58 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ المادة 41 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

اقتضت ذلك الضرورة العليا لسلامة الدولة¹، حيث تم منح الرئيس الفلسطيني بموجب احكام القانون الاساسي صلاحية تشريعية بان يقوم باصدار قرارات لها قوة القانون وذلك استنادا الى حالة الضرورة، واللافت ان المشرع الفلسطيني لم يحدد ما هي حالات الضرورة ولم ينظم احكامها بشكل يحكم عملية اللجوء اليها، واعطى حق اصدار قرارات لها قوة القانون فقط للرئيس دون مشاركة مجلس الوزراء مثلالعلى النقيض من النظم البرلمانية التي تسود بلدان العالم.²

3 -يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الاولى للمجلس ويلقي بيانه الافتتاحي بالإضافة إلى دعوة البرلمان للانعقاد حيث ان هذه المهمة من المهام العادية التي يتولها الرئيس وله الحق ايضا في الظروف الاستثنائية دعوة البرلمان للانعقاد.³

وبالتالي نجد من خلال هذا التداخل بين اعمال السلطة التشريعية والتنفيذية مع بعضها البعض بأن الفصل بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني هو فصل مرن ونسبي، وهذا ما يشكل احد اهم ركائز النظام البرلماني والذي نص عليها القانون الاساسي الفلسطيني ونظم اعمالها .

رابعاً: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب القانون الاساسي الفلسطيني :

ان مسألة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب القانون الاساسي الفلسطيني هي مسألة نسبية فهناك من يرى برجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك "من خلال تحديد الدور الذي يمارسه رئيس السلطة الوطنية والصلاحيات الممنوحة له، حيث أن هذه ملامح النظام الرئاسي،⁴ولقد ذكرنا في السابق ان مسألة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني يختلف من دولة الى أخرى، ويجب لتحقيق هذا الفصل بين السلطتين ولكونه متوازياً او بعبارة اخرى لكي يتحقق النظام البرلماني الصحيح، يجب ان يتوفر شرطان اساسيان المسؤولية الوزارية، وحق الحل⁵ وبالنسبة للمسألة الوزارية فلقد تم توضيحها في السابق من هذه الدراسة، وأوضحنا ان القانون

¹ المادة 52 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003

² المادة 43 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003

³ المادة (52) من القانون الاساسي المعدل لعام 2003

⁴ الريماوي، عبد الملك، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، بلا دار نشر، 2009، ص131

⁵ علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص214

الاساسي نص على ان رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية امام المجلس التشريعي ولكنه بالمقابل اخضع رئيس الوزراء للمسؤولية امام رئيس السلطة الوطنية عن اعمالة وأعمال حكومته وهذه من خصائص النظام الرئاسي، وبالتالي نجد ان القانون الاساسي جمع في المسؤولية بين المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في النظام البرلماني، ومسؤولية رئيس الوزراء أمام رئيس السلطة الوطنية المنصوص عليها في النظام الرئاسي، واما بالنسبة لحق الحل وهو الامر الاخر حتى يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنجد ان القانون الاساسي لم ينص على هذا الحق، وقد خلت نصوصه من النص عليه وتنظيمه كما فعلت بعض الدساتير الاخرى ومنها الدستور اللبناني على سبيل المثال، فلقد نصت المادة (55) على هذا الحق وجاء فيها " يحق لرئيس الجمهورية ان يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة"¹، ولقد نص القانون الاساسي الفلسطيني بأنه " لا يجوز حل المجلس التشريعي او تعطيلة خلال فترة حاله الطوارئ او تعليق احكام هذا الباب فهل يجوز حل المجلس التشريعي في الظروف العادية حتى يكون هنالك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ لقد ذكرنا في هذه الدراسة ان الحل هو الذي يقابله المسؤولية السياسية للوزارة امام البرلمان اذ بدون سلاح الحل تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازن حق البرلمان في الاقتراح بعدم الثقة بالوزارة، أي انها تصبح عاجزة امام البرلمان الذي يستطيع ان يسقط الوزارة متى شاء، فبدون حق الحل ينحرف البرلمان ناحية حكومة الجمعية النيابية، لان الوزارة سينتهي بها الامر الى الخضوع خضوعاً تاماً للبرلمان كما تبين لنا من التاريخ السياسي للجمهورية الفرنسية الثالثة من 1875_1940 حيث جرى العرف انذاك الى عدم استعمال الحكومة حق الحل²، وحق الحل قد يكون وزارياً أي بناء على طلب الوزارة، كما قد يكون حلاً رئاسياً بناء على رغبة الرئيس الدولة واقتراحه، وفي الحالتين لا يتم الحل الا بمرسوم صادر من رئيس الدولة بعد التوقيع رئيس الوزراء³، واما كان نوع الحل الذي تاخذ به الانظمة الدستورية البرلمانية، فانه يحاط ببعض الضمانات التي تكفل حسن استخدام، وعدم

¹ المادة 113 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص320

³ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص354

لجوء السلطة التنفيذية اليه بغير حاجة ملحة¹، وهذا ما يفسر ما قصد اليه نص المادة المذكور انفا من القانون الاساسي بانه لا يجوز حل البرلمان اثناء حالة الطوارئ فمن باب اولى انه يجوز في الظروف العادية حتى يتحقق التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، استنادا الا ان السلطة التشريعية في النظام البرلماني تمتلك سلاح المسؤولية السياسية.

المبحث الثاني: النظام الرئاسي

ذكرنا في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة ان النظام النيابي له صوراً وانواع تقوم على أساس الفصل بين السلطات واندماجها، ولقد وقفت الدساتير المختلفة مواقف متباينة من مبدأ الفصل بين السلطات، فبعض الدساتير اعتنقت التفسير الخاطئ للمبدأ، وطبقت نظام الفصل الشديد بين السلطات، وتعرف هذه النظم باسم "نظم الرئاسية" وبعض الدساتير تنكرت للمبدأ كلياً، وطبقت نظام الاندماج بين السلطات وهي النظم المعروفة باسم " حكومة الجمعية " وبعضها - وهو الأغلب - اخذ بفكرة الفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بروح التعاون، وهي التي تعرف باسم " النظم البرلمانية"²، ونحاول في هذا المبحث التعرف الى الجذور التاريخية ونشأة النظام الرئاسي " المطلب الاول "، وبعد ذلك نحاول التعرف الى المقومات الرئيسية التي يستند عليها النظام الرئاسي " المطلب الثاني"، وبعد ذلك نحاول في نهاية هذا المبحث التعرف إلى مدى انطباق خصائص النظام الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني حسب القانون الاساسي " المطلب الثالث " .

المطلب الأول : لمحة تاريخية عن نشأة النظام الرئاسي

يعرف النظام الرئاسي بانه هو ذلك النظام الذي يتقرر فيه للرئيس الرجحان في كفة ميزان السلطات، وبعبارة اخرى ان النظام الامريكي يوصف في عرضنا الحالي بانه نظام رئاسي لان الرئيس فيه ذلك الرجحان على سلطان البرلمان،³ ولقد كانت الولايات المتحدة الامريكية تتألف قبل اعلان الاستقلال من ثلاث عشرة مستعمرة خاضعة للتاج البريطاني، مع تمتع كل منها ببعض

¹ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص 356

² الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 456

³ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 306

مظاهر الحكم الذاتي الذي تمثل في هيئة منتخبة وحاكم يعاونة مجلس تنفيذي، وكان اثر الخلاف الذي نشأ بين انجلترا وهذه المستعمرات لاسباب اقتصادية تمثلت في زيادة الضرائب المفروضة على هذه الاخيرة، الا ان تتطور امرة الى ثورة مسلحة ثم دخول تلك المستعمرات الحرب مع انجلترا¹، وفي 4 يوليو عم 1776 اجتمع ممثلو المستعمرات في مؤتمر اعلن فيه استقلالها عن انجلترا استقلالاً تاماً، مع استقلال كل منها عن الاخرى، بحيث الارتباط فيما بينهما في ضرورة الكفاح ومواصلة الحرب ضد انجلترا، وعلى هذا النحو قام اتحاد تعاهدي بين هذه المستعمرات عام 1777 م بقصد تنظيم الشؤون المشتركة، وبانتهاء الحرب بين انجلترا وهذه المستعمرات واعتراف الاولى باستقلال الاخيرة، رغبت الدول التي نالت استقلالها في تغيير شكل الاتحاد من اتحاد تعاهدي الى اتحاد اكثر قوة ورابطة²، وبانعقاد مؤتمر فيلادلفيا تقرر هذا النظام بمقتضى دستور وضع هنالك في سنة 1787 وصدر في سنة 1789 ولا يزال معمولاً به حتى الان مع بعض التعديلات التي ادخلت عليه، ولكنها لا تمس جوهره³، وبعد موافقة الدول الاعضاء على مشروع الدستور بعد عناء كبير، اصبح الدستور نافذا منذ الأول من يناير عام 1789 وتم انتخاب جورج واشنطن أول رئيس للولايات المتحدة الامريكية وفقاً لهذا الدستور⁴، ولقد اكد دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام 1787 العمل على انشاء ثلاث سلطات رئيسية هي السلطة التنفيذية ويتولها الرئيس والسلطة التشريعية ويمارسها الكونجرس، والسلطة القضائية بيد المحكمة العليا⁵.

المطلب الثاني: مقومات النظام الرئاسي

يوجد النظام الرئاسي في الجمهوريات وحدها ونموذجة الرئيسي نظام الولايات المتحدة الامريكية الذي سارت على غرارة اغلب دساتير الدول الامريكية الاخرى⁶، وقد تحولت الولايات المتحدة في ظل دستور سنة 1778 من دولة ناشئة الى دولة فتية كبرى لها مكانتها المرموقة في العالم اجمع وتم لها ذلك دون ان تصادفها في سيرها وتطورها ثورة وهياج عام او انقلاب سياسي، بما يدل

¹ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 333

² شيحا، ابراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص 254

³ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 586

⁴ متولي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 334

⁵ شطناوي، فيصل، مرجع سابق، ص 225

⁶ الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 293

على ان دستورها لبي حاجاتها تماماً وجاء مطابقاً لظروفها ومتماشياً مع ميول ورغبات شعبها¹ ويتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية، أي حصر الوظيفة التنفيذية في يد رئيس الدولة وحدة، والذي يعد رئيساً للدولة وللسلطة التنفيذية في ان واحد " (الفرع الأول) والفصل التام بين السلطات² " (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة

يتمثل الأساس الأول للنظام الرئاسي في وجود رئيس جمهورية منتخب بواسطة الشعب يجمع بين صفة رئيس الدولة وصفة رئيس الحكومة، فهو الذي يتولى ممارسة السلطة التنفيذية بصفة فعلية حقيقية ويكون في هذا الصدد الرئيس الفعلي الوحيد لها وهو كذلك رئيس الحكومة مما يستتبع عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني القائم³، والوزراء في النظام الرئاسي لا يشكلون وزارة بالمعنى القائم في النظام البرلماني، ولا يتمتعون بأية سلطات في مواجهة الرئيس، ولذا قالوا أن النظام الرئاسي يقوم على انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية لانه رئيس الدولة ورئيس الوزراء في وقت واحد، في حين ان النظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية أي مباشرتها من جانب رئيس الدولة ورئيس الوزراء⁴، وليست عملية اختيار الرئيس في النظام الامريكي مجرد مسألة اجرائية، بل ان ضخامة المسؤوليات السياسية والدستورية الملقاة على عاتقه تقتضي ان يكون اختياره مؤدياً إلى فتح الطريق الى البيت الابيض امام أفضل العناصر، ذلك ان الرئيس يلعب الدور الاساسي في الحياة السياسية الامريكية، ويتمتع باختصاصات دستورية واسعة، يتوقف مصيرها في النهاية على كفاءاته وقدراته المختلفة.⁵

¹ ليله، محمد كامل، مرجع سابق، ص 569

² مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 177

³ خليل، محسن، مرجع سابق، ص 405

⁴ عصفور، سعد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 245

⁵ فيما يتعلق بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية نجد ان ظهور الاحزاب قد جعل من طريقة الانتخاب غير المباشر (التي نص عليها الدستور) مسألة صورية شكلية، اذ اصبح انتخاب الرئيس يجري في الواقع كما لو كان انتخاباً مباشراً من درجة واحدة، حيث ان طريقة الانتخاب هذه لها اثر في تقوية سلطان الرئيس يخشى معها ان تصل به حتى حد الاستبداد، للمزيد انظر متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري وانظم السياسية، مرجع سابق، ص 298.

ولقد دعت الظروف الموضوعية والتاريخية التي ولد فيها الدستور الامريكي الى انشاء سلطة تنفيذية قوية مع تركيز هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية، وتعد هذه الخاصية من اهم ما يميز النظام الامريكي عن غيره من الانظمة الغربية الديمقراطية، وهي التي تعطية صفة النظام الرئاسي، وتتميز هذه السلطة التنفيذية بعدة خصائص من اهمها :¹

أ) يقرر رجال الفقة الدستوري ان لطريقة انتخاب الرئيس ولطول فترته الرئاسية أهمية واضحة من حيث القوة والضعف، فالرئيس المنتخب بواسطة الشعب يكون أقوى من الرئيس المنتخب بواسطة البرلمان، والرئيس المنتخب بواسطة الشعب مباشرة يكون أقوى من الرئيس المنتخب على درجتين والدستور الامريكي ينص على انتخاب الرئيس على درجتين وبطريقه معقدة.²

ب) الرئيس يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وهو الذي يقوم برسم السياسة العامة للحكومة، وليس للوزراء شخصية سياسية وهم مجرد مستشارين مساعدين او تابعين، ويطلق على الوزير (سكرتير) الدولة أو (الناظر) وعلى الوزارات (المصالح)، وليس للوزراء سياسة خاصة بل هم مجرد منفذين للسياسة التي يرسمها لهم الرئيس وله ان يجبرهم على ذلك.³

ويترتب على ذلك على ان ليس للوزراء ان يجتمعوا معاً ويصدروا قرارات استقلالاً عن الرئيس بل ان كلا منهم يعمل منفرداً تحت إشراف رئيس الدولة مباشرة، كما انه ليس للوزراء ان يكونوا هيئة جماعية، أي مجلس وزراء، وذلك ان كلا منهم يتولى ادارة شؤون وزارة معينة استقلالاً عن الآخرين وبالتالي لا يوجد بينهم تضامن، والسبب ان كل وزير يعمل منفرداً لتنفيذ سياسة الرئيس وأوامره ويسأل امامة مباشرة عن تنفيذها.⁴

ومن المظاهر التي تؤكد على استقلال الرئيس في النظام الرئاسي بالسلطة التنفيذية هو خضوع الوزراء لسياسة الرئيس اذا يستقل وحدة برسم وتقرير السياسة العامة للدولة والحكومة، هذا من جانب

¹ النقشبدي ، احمد العزى ، تعديل الدستور " دراسته مقارنة " ، ط 1 ، عمان ، مؤسسه الوراق للنشر والتوزيع ، 2006 ، ص 190

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، 258،

³ الجمل، يحي، الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، ببيروت، دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر، ص152

⁴ عثمان ، حسين عثمان محمد ، مرجع سابق ، ص249

ومن جانب آخر انفراد الرئيس بتعيين الوزراء وعزلهم، وكذلك تحقق المسؤولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة امامة وحدة، ذلك انه يتعذر ظهور المسؤولية الجماعية للوزراء لانتقاء نظام مجلس الوزراء في النظام الرئاسي.¹

هذا ولا يجوز في النظام الرئاسي _ تبعا لمبدأ الفصل التام بين السلطات _ ان يكون الوزراء اعضاء في البرلمان (الكونجرس) وان يدخلوا في البرلمان بوصفهم ممثلين عن السلطة التنفيذية وانما يستطيعون الدخول فقط كزائرين مثلهم في ذلك مثل سائر افراد الجمهور، ويجلسون معهم في المقاعد المخصصة للكافة²، وهذا على عكس النظام البرلماني كما ذكرنا في السابق من هذه الدراسة، حيث انه في ظل النظام البرلماني يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، وأما عن مسؤولية الرئيس أمام السلطة التشريعية، فان رئيس الولايات المتحدة لا يكون مسؤولاً سياسياً أمام الكونغرس، 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 مدنية في الحكومة الفدرالية ويتم تحريك المسؤولية الجنائية بواسطة الكونغرس عن طريق الاتهام الجنائي، حيث يتولى مجلس النواب وحدة سلطة الاتهام للرئيس جنائياً بناءً على طلب لجنته القضائية، ويصدر قرار المجلس بالأغلبية البسيطة، وتكون محاكمة الرئيس في هذه الحالة أمام مجلس الشيوخ على أن يقسم الأعضاء اليمن قبل نظر القضية³.

الفرع الثاني : الفصل التام بين السلطات

كان هذا المبدأ في اعين واضعي الدستور الامريكي بمثابة عقيدة يدينون بها لاعتبارها سياجة للحريات يقي من الاستبداد والطغيان، فالسلطات وزعت بين هيئات ثلاث، وقد عمل واضعوا الدستور على اقامة الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع كفالة التوازن بينها، على ان تكون

¹ متولي ، عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 237

² شيجا ، ابراهيم عبد العزيز ، مرجع سابق ، ص 256

³ بركات، عمر فواد احمد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة، بدون رقم طبعة، تونس، جامعة طنطا، ص 22

السلطة القضائية مستقلة بمثابة حامية للدستور ورقبية على السلطتين¹، بحيث يعتمد النظام الرئاسي على الفصل الجامد والمطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والسلطة القضائية، بمعنى ان تمارس كل سلطة اختصاصاتها دون اماكن ان تشاركها سلطة اخرى في ذلك الاختصاص بحيث تستقل كل سلطة عن الاخرى المتمثلة في التشريعية والتنفيذية والقضائية²، ومن مظاهر فردية السلطة التنفيذية خضوع الوزراء لسياسة الرئيس، ورئيس الدولة يقع عليه رسم وتقرير السياسة العامة للحكومة، فلا يستقل الوزراء بسياسة خاصة مستقلة عن سياسة الرئيس في هذا الصدد وعلى ذلك يعتبر الوزراء مجرد اداة لتنفيذ سياسة الرئيس أي يعتبرو مجرد سكرتيريين يعملون على تنفيذ ادارة الرئيس وسياسته وله ان يجبرهم على ذلك، وكما يكون لرئيس الدولة الحق في اختيار وزرائه فان له الحق كذلك في عزلهم³، وكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تستمد وجودها في النظام الرئاسي من الشعب مباشرة، فالشعب هو من ينتخب أعضاء المجالس التشريعية، وهو كذلك من يقوم بانتخاب ممثل السلطة التنفيذية وهو الرئيس⁴.

ومن ناحية اخرى، تستقل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، إذ لا يملك رئيس الدولة باعتبارها رئيسياً للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي او فض دورته أو حلة، كما تستقل السلطة القضائية بممارسة وظيفتها، ويتم اختيار القضاة عادة عن طريق الانتخاب⁵، فقد قرر الدستور الأمريكي ان القضاة ينتخبون مباشرة بواسطة الشعب لا بواسطة السلطتين الاخرتين، ولكن البعض انتقد طريقة الانتخاب قائلاً انها تؤدي الى تدخل القضاة في شؤون السياسة، مع ان القضاة يجب ان يتنزهاوا عن السياسة والخضوع للاحزاب، ولكن التجارب اثبتت بطلان هذا النقد⁶ بالمقابل تنفرد السلطتين في وضع الميزانية ويحق لسكرتير المالية ان يبين حاجات الحكومة في خطاب يرسله الى البرلمان كل عام⁷، ولقد أقام الدستور الأمريكي نظاماً للحكم يستند الى التفسير الخاطئ

¹ مناور، غازي فوزي، مرجع سابق، ص 177

² الخالدي، احمد، مرجع سابق، ص 51

³ متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 248-249

⁴ الجمل، يحيى، مرجع سابق، ص 152

⁵ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 262

⁶ صبري، سيد، مبادئ القانون الدستوري، ط4، الاسكندرية، مكتبة عبد الله وهبه، 1949، ص 181

⁷ حافظ، محمود، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، بيروت، دار النهضة العربية، 1976، ص 200

لمبدأ الفصل بين السلطات من حيث شدة الفصل بين السلطات¹، ولقد انقسم الفقهاء بشأن الفصل المطلق بين السلطات الى رأيين " فذهب الاتجاه الاول، الى ان الفصل بين السلطات يعني الاستقلال الكامل لكل سلطة عن السلطات الاخرى في ممارسة وظيفتها التي حددها الدستور فيختار القضاة بالانتخاب مع عدم تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية إحداهما على الاخرى .

في حين يذهب اتجاه فقهي آخر، الى ان الفصل بين السلطات بديهي وهو لا يمكن ان يتحقق عمليا لتعارضة مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطة تعني مجموعة من الاختصاصات موزعة على هيئات نظما الدستور، وبالتالي لا بد من وجود تعاون وتأثير بين هذه الهيئات، وعلى حسب هذا الاتجاه ان الفصل المطلق بين السلطات يعني عدم تأثير سلطة على اخرى الى درجة النيل من استقلالها، فليس للحكومة حل البرلمان، وليس للبرلمان سحب الثقة من الحكومة²، ويتمثل الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في استقلال كل من البرلمان والسلطة التنفيذية في مباشرة اختصاصاتهما ويتمثل ذلك من خلال ما يلي:

أولا : البرلمان بمجلسية (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مشاركة السلطة التنفيذية، فهو وحدة الذي يحق له اقتراح القوانين واقرارها، ويمتتع على رئيس الدولة _ باعتبارة رئيسا للحكومة _ دعوة البرلمان لدورة انعقاد أو تأجيلها، بالاضافة الى ذلك ليس لرئيس الدولة حل أي من مجلسي البرلمان³، ولا تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ولا عمل الميزانية، وكل ما للسلطة التنفيذية هو ان تتقدم الى البرلمان باحتياجاتها المالية، كما ومن مظاهر الفصل بين السلطتين ايضا، ان الوزراء ليسوا اعضاء في أي من المجلسين، بل وزيادة في اظهار هذا الفصل لا يسمح لهم بدخول البرلمان الا في شرفة الزائرين، ومن ثم فانهم لا يستطيعون التحدث في البرلمان وان كان لهم الاتصال بلجان كل من المجلسين.⁴

¹ الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق ، ص 457

² الشكري، علي يوسف ، مرجع سابق ، ص 126

³ عثمان، حسين عثمان محمد ، مرجع سابق ، ص 126

⁴ الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 458

ثانياً: اما بالنسبة للسلطة التنفيذية فانها تستقل بممارسة اختصاصاتها على البرلمان، ويعتبر رئيسها على قدم المساواة مع هذا الاخير الذي ليس له ان يمارس عليه نفوذاً او ضغوطاً من أي نوع¹ كما يظهر هذا الاستقلال بعدم امكانية محاسبة الوزراء عن اعمالهم امام البرلمان، وذلك بتوجيه الاسئلة والاستجابات اليهم او بتقرير مسؤوليتهم السياسية، إذ تنتفي المسؤولية الوزارية لكل وزير على حدة امام البرلمان، وكذلك المسؤولية التضامنية اما البرلمان لعدم وجود مجلس للوزراء، علاوة على انتفاء مسؤولية السياسة أصلاً أمامهم، فلرئيس الدولة وحده عزل وتعيين وزرائه²، وبالتالي نلاحظ من خلال هذه الدراسة عدم وجود تعاون ورقابة متبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك على عكس ما ذكرنا سابقاً مع خصائص النظم البرلماني، وعلى الرغم من ان النظام الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، الا انه جاء الدستور الامريكي ببعض الاستثناءات على مبدأ الفصل التام بين السلطات، ابرزتها ضرورات الحياة العملية بالنسبة للسلطة التشريعية او السلطة التنفيذية، فقد منح الدستور رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على التشريعات الذي يطلق عليه حق الفيتو، وأعطاه الحق في اصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، مما خلق تداخلاً واضحاً من جانب السلطة التنفيذية في اعمال الكونغرس التشريعية³، كما انه من مظاهر تأثير السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الدولة على السلطة التشريعية، أعطاه الدستور للرئيس الأمريكي حق التوصية التشريعية، كذلك جعل نائب لرئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الشيوخ، وحق رئيس الدولة دعوة الكونغرس للانعقاد في ظرف استثنائي⁴، ونلاحظ من جهة أخرى وجود استثناءات على مبدأ استقلال السلطة التنفيذية، ووجود تداخل ما بين السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فعلى سبيل المثال النظام الرئاسي المثال النموذجي لتطبيق النظام الرئاسي نلاحظ ذلك فيما يلي⁵:

1_ اشتراك مجلس الشيوخ مع السلطة التنفيذية في بعض اختصاصاتها وبالذات في ادارة السياسة الخارجية للدولة والاشراف عليها .

¹ عثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص 267

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق ص 257

³ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 280

⁴ عصفور، سعد، مرجع سابق، ص 248

⁵ ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص 583 - 584

2_ كذلك يختص مجلس الشيوخ بمحاكمة رئيس الجمهورية، ونائب الرئيس، والسكرتيرين، وسائر الموظفين المدنيين في الاتحاد، ويكون الاتهام في حاله ارتكابهم جريمة الخيانة، أو الرشوة، أو غير ذلك من الجنايات الكبرى، ومثال على ذلك : اتهام الرئيس كلينتون في السنة الاخيرة من ولايته الرئاسية الثانية عام 2000 بالكذب على الكونغرس في القضية الاخلاقية المشهورة بفضيحة "مونيكا لوينسكي" وبعد إجراء التحقيقات واتهامه من قبل مجلس النواب، لم يوافق مجلس الشيوخ ذي الاغلبية الديمقراطية على إدانته¹.

من جهة اخرى تستقل السلطة القضائية بممارسه وظيفتها، ويتم اختيار القضاة عادة عن طريق الانتخاب، كما يتمتع اعضاء السلطة القضائية بحصانات معينة، وبنظام قانوني ما للمحاكم من ضمانات خاصة،² وتتشكل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية من 9 قضاة غير قابلين للعزل ومعينين لمدى الحياة، ورئيس المحكمة العليا هو الشخص الثاني في الدولة على مستوى البروتوكول الرسمي،³ ولا يستطيع البرلمان الامريكي ان يعدل النظام المحكمة العليا الاتحادية، الا بعد اتباع الطريقة الخاصة بتعديل الدستور الاتحادي، كما ان للقضاة حق مراقبة دستورية القوانين ومراقبة تصرفات السلطة التنفيذية⁴.

ولقد اثبت واقع الحياة العملية تعذر اعتناق مبدأ الاستقلال المطلق بين السلطات، فلئن كان لا يجوز للوزراء حضور جلسات البرلمان بصفتهم الوزارية والاشتراك في المناقشات البرلمانية، الامر الذي يملئ نظريا عدم اتصال رجال السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، فإن هذا الاتصال يتحقق عملياً عن طريق اللجان البرلمانية التي تقوم بدراسة مشروعات القوانين التي تعرض على كل من مجلسي البرلمان، ويظهر التعاون ايضاً من الناحية العملية بين السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية ورجال الاغلبية البرلمانية الذين ينتمون الى ذات حزب رئيس الجمهورية⁵، فلقد تحول

¹ الريماوي ، عبد الملك ،مرجع سابق ، ص126

² عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص276

³ فوزي ، صلاح الدين ،مرجع سابق ، ص315

⁴ ليله ، محمد كامل ، مرجع سابق ، ص584

⁵ متولي ، عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص261

مبدأ الفصل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الى تعاون و اتصال بينهما¹، حيث ان الفصل المطلق بين السلطات لم يعد له تطبيق على ارض الواقع في ظل ممارسة الحياة السياسية وبالتالي هذا ما يؤكد على صعوبة تطبيق النظام الرئاسي كنظام يقوم على الفصل المطلق بين السلطات دون وجود أي تعاون أو ارتباط بين السلطتين، إلا انه يلاحظ في النظام الرئاسي والمطبق في الولايات المتحدة الامريكية قد أقيم على رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والمتمثلة في الكونغرس، ويرأي الباحث المتواضع من خلال هذه الدراسة أن حجم مساحة الدولة وقوة الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس وشعبيته بين جمهور الشعب بالاضافة إلى الصفات السياسية والتاريخية للرئيس من حيث قوة شخصيته ونفوذته تلعب دورا كبيرا في نجاح النظام الرئاسي.

وعلى الرغم من ان التطبيق العملي للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية اوجداً نوعاً من الفصل النسبي بين السلطات الثلاث" الا ان هذا النظام احتفظ بطبيعته الديمقراطية ولم يتحول قط في يوم من الايام الى نظام دكتاتوري، رغم ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات واسعة ويعود ذلك الى يقظة الشعب الأمريكي وتمتعه بدرجة عالية من الوعي السياسي من ناحية، واحترام الرؤساء للرأي العام وحرصهم على الاحتفاظ بثقة الشعب الذي انتخبهم من ناحية اخرى²، ويعود نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة ولم ينجح خارجها الى مجموعة من العوامل نذكر منها:³

1 (ان الدستور الامريكي يستند الى مبدأ الفصل بين السلطات، ولو طبق هذا المبدأ حرفياً لادى الى نزاعات بين هذه السلطات وانقلابات كما حدث في البلدان التي قلدت هذا النظام، ومنها الدول

1 فلقد ادل ظهور الاحزاب السياسية في الولايات المتحدة الامريكية المتمثل في الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري، الى نشاط في المعركة الانتخابية ، حيث يكون رئيس الجمهورية غالبا احد الزعماء في الحزب الذي يحصل على الاغلبية البرلمانية مما يؤدي بشكل بديهي الى حصول تعاون وثيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ولقد جرى ايضا العرف الدستوري باتجاه الرئيس بتقديم مشاريع للقوانين ملحقة برسائلته السنوية ، كما ان اختصاص الكونغرس بالأمر المالية ومنها انشاء الضرائب المباشرة وغير مباشرة ، فلقد جرى العرف الدستوري على ان وزارة المالية درجت سنوياً على ارسال (رسالة عامة) موجه الى الكونغرس تشرح فيها وتفصل ما تحتاج اليه من النفقات والمصاريف، وتطلب من الكونغرس الاستئناس بهذه الرسالة في وضع الميزانية العامة للدولة ، للمزيد انظر النقشبنري ، احمد العزى ، في مؤلفه تعديل الدستور (دراسته مقارنة)، ص199-204

² عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص283

³ الوحيدي ، فتحي ، مرجع سابق ، ص372

النامية ويرجع ايضا قوة النظام السياسي فيها ان القوى والسلطات الرسمية الثلاث المنصوص عليها في الدستور الامريكي قادرة على الحركة الدائمة النشطة بهدف بناء الدولة بعناصرها الثلاث والسلطة بحيويتها المطلوبة لبناء الدولة القوية¹.

2 (ليست هنالك خلافات أيولوجية او خصومات جذرية بين الاحزاب السياسية الامريكية الديمقراطية والجمهوري .

3 (الرأي العام في الولايات المتحدة الامريكية قوي، والمواطنين على درجه عالية من الوعي والنضج السياسي والقومي بعكس الحال في البلدان التي قلدت النظام الرئاسي الامريكي .

المطلب الثالث: مدى انطباق خصائص النظام الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني

أن صدور القانون الأساسي الفلسطيني عام 2002 والتعديلات التي اجريت عليه لعام 2003 وعام 2005، تبنى القانون الاساسي بان نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي، يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة امام الرئيس والمجلس التشريعي²، ولكن القانون الاساسي لم يحسم صراحة تبنى أي من النظم الديمقراطية النيابية التي تسود العالم من نظام برلماني او رئاسي او حكومة جمعية واكتفى فقط بالنص على ان نظام الحكم هو نظام ديمقراطي نيابي .

والنظام النيابي يقوم على اساس وجود برلمان منتخب كله او معظمة بواسطة الشعب، ولمدة معينة سواء تكون من مجلس واحد ام مجلسين، فإن جعلت الوزارة مسؤولة امامة سمي الحكم النيابي برلمانيا، كما في المملكة المتحدة، فرنسا، وبلجيكا، اما ان جعلت الوزارة مسؤولة امام الرئيس الاعلى سمي الحكم النيابي رئاسيا كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية، ومعظم دول امريكا اللاتينية³، كما للنظام النيابي ركائز اخرى تتمثل في انتخاب البرلمان لمدة محددة، وتمثيل

¹ الخطيب، نعمان احمد، مرجع سابق، ص373.

² المادة (5) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ متولي ، عبد الحميد ، مرجع سابق ، ص 317

النائب الامة باسرها¹، واستقلال النائب عن الناخب خلال مدة النيابة²، وهذا ما ينطبق على النظام السياسي الفلسطيني من خلال ما نص عليه القانون الاساسي الفلسطيني بان نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية.³

وينطبق هذا الحال على القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2002 فلقد نص على ان " الوزراء مسؤولين امام رئيس السلطة كل في حدود اختصاصه وعن اعمال وزارته ومجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية امام المجلس التشريعي"⁴، وبالتالي نجد ان القانون الاساسي قد اخضع الوزراء للمسؤولية المباشرة امام الرئيس، وهو كذلك يمارس سلطات واسعة بحق الوزراء وهذا من مزايا النظام الرئاسي الذي اخذ به القانون الاساسي لعام 2002، كذلك ان رئيس الدولة في ظل القانون الاساسي لعام 2002 كان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة ايضاً، الا ان القانون الاساسي المذكور نص على ان " مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية تضامنية امام المجلس التشريعي"⁵.

ذلك ما يناقض النظام الرئاسي بذات الوقت، خاصة وانه لا يوجد في النظام الرئاسي، رئيس وزراء ولا مجلس وزراء، ولا مسؤولية وزارية سياسية ولا ثقة برلمانية ولا تضامن وزاري (وهذه الامور كلها من خصائص النظام البرلماني) وانما الرئيس الجمهورية هو الرئيس القانوني والفعلي للسلطة التنفيذية⁶، ولقد نص القانون الاساسي على وجود مجلس وزراء واتبعهم لمسؤولية امام الرئيس كذلك نص القانون الاساسي على المسؤولية التضامنية للوزراء امام المجلس التشريعي وهذا ما يخالف النظام الرئاسي .

واعطى القانون الاساسي لعام 2002 أعضاء المجلس التشريعي توجيه الاسئلة والاستجابات الى الحكومة او الى احد الوزراء ومن في حكمهم⁷، وهذا ما يخالف النظام الرئاسي بعدم خضوع

¹ الشكري، على يوسف، مرجع سابق، 105

² عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، بدون طبعة، القاهرة، القاهرة للثقافة العربية، 1976، ص250.

³ المادة(5) من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003

⁴ المادة (68) من القانون الاساسي لسنة 2002

⁵ المادة (2/68) من القانون الاساسي لعام 2002

⁶ ليله ، محمد كامل ، مرجع سابق ، ص580

⁷ المادة (2/68) من القانون الاساسي لعام 2002

السكرتيرين لتوجيه الاسئلة والاستجواب من قبل السلطة التشريعية، كما يمارس اعضاء المجلس التشريعي رقابة على الوزراء حيث يجوز لعشرة من اعضاء المجلس التشريعي، بعد الاستجواب التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة او من احد الوزراء¹، حيث اخضع القانون الاساسي الوزراء للمسؤولية السياسية (سحب الثقة)، وهذا من خصائص النظام البرلماني وليس الرئاسي.

ويتضح من خلال هذه الدراسة على ان القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2002 لم يأخذ بشكل النظام الرئاسي على الرغم من عدم النص على منصب رئيس الوزراء أي ثنائية السلطة التنفيذية اللهم ان القانون الاساسي يتشابه فقط مع النظام الرئاسي من جهة ان الوزراء يتبعون لمسؤولية الرئيس، وهو يمارس اختصاصات عديدة بشأنهم وما منح للرئيس من اختصاصات واسعة تشبه تلك الاختصاصات الممنوحة للرئيس في النظام الرئاسي، الا انه ابقى من جانب اخر على المسؤولية التضامنية للوزراء امام المجلس التشريعي، ونص على وجود مجلس وزراء،بالاضافة الى ان الوزراء يخضعون للرقابة من قبل اعضاء المجلس التشريعي من حق توجيه السؤال والاستجواب ومسألة منح الثقة بالحكومة من قبل المجلس التشريعي كل هذه الخصائص تشبه خصائص النظام البرلماني،بالاضافة الى ان الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ليس فصل تام بل هنالك تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وبعد ان جرى التعديل الاول على القانون الاساسي بغية استحداث منصب رئيس الوزراء لدى السلطة الوطنية الفلسطينية،حيث وافق المجلس المركزي الفلسطيني على اقتراح رئيس السلطة الوطنية باستحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني للسلطة الوطنية،حيث تم الغاء القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2002 ضمناً،وذلك حسب المادة (119) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 والتي تنص على "يلغى كل ما يتعارض مع احكام هذا القانون الاساسي المعدل²،ولقد خصص الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء وهو موضوع التعديل الذي تم حيث تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية

¹ المادة (1/44) من القانون الاساسي لعام 2002

² المادة (110) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.

نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء وتشكيلة¹، وأصبح النظام السياسي الفلسطيني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، حيث أصبح هنالك رئيس الوزراء بعد ما كان في ظل القانون الاساسي السابق لعام 2002، يجمع رئيس الدولة بين رئاسة الدولة والحكومة ايضاً، ومع تطور النظام السياسي الفلسطيني وصدور التعديل الثاني²، على القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 والذي حصل عام 2005، الذي كان جوهر هذا التعديل هو انتهاء المرحلة الانتقالية وتحديد مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية، وعضوية المجلس التشريعي باربع سنوات³، بقي موقف القانون الاساسي رغم هذين التعديلين يشوبه الغموض من ناحية، والخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني في ذات الوقت، والذي نحاول التعرف اليه في هذا المطلب هو مدى انطباق النظام الرئاسي على النظام الفلسطيني حسب القانون الاساسي المعدل لسنة 2005، وذلك بمقارنة خصائص النظام الرئاسي ومدى انطباقها على النظام الفلسطيني حسب القانون الاساسي المعدل لسنة 2005.

يقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما : وجود رئيس منتخب يجمع بين يديه السلطة التنفيذية وثانيا الفصل الجامد بين السلطات والذي سوف نحاول التعرف عليه من خلال القانون الأساسي المعدل لسنة 2003: ⁴

أولاً : وجود رئيس منتخب يجمع بين يديه السلطة التنفيذية :

يقضي النظام الرئاسي بوجود رئيس منتخب يكون رئيساً للدولة و رئيساً للحكومة، وهذا ما لا ينطبق على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث ان النظام السياسي الفلسطيني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية حسب القانون الاساسي المعدل لعام 2005، حيث ان رئيس الدولة لا يستطيع الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، حيث ان كل منهما منفصلان عن بعضهما

¹ المذكرة الايضاحية للقانون الاساسي المعدل لعام 2003.

² صدر التعديل الثاني في مدينة غزة بتاريخ 2005\8\13 ونشر في الوقائع الفلسطينية، العدد السابع والخمسون بتاريخ 2005\8\18

³ المادة 47/36 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

⁴ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 274

البعض، ويتشابه رئيس السلطة الوطنية مع الرئيس في النظام الرئاسي من حيث طريقة انتخابه حيث ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً عن الشعب الفلسطيني وفقاً لاحكام قانون الانتخابات الفلسطيني¹، وهذا ما يجعل طريقة انتخابه على قدم المساواة مع أعضاء البرلمان²، ورئيس السلطة الوطنية غير مسؤول سياسياً امام البرلمان، اما رئيس الوزراء فهو مسؤول امام رئيس السلطة الوطنية عن اعماله واعمال حكومته، اما الوزراء فهم مسؤولون امام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعند اعمال وزارته³، وهذا ما يخالف النظام الرئاسي بانه كما ذكرنا سابقاً بعدم وجود مجلس وزراء من ناحية، وعدم وجود رئيس للوزراء من ناحية ثانية، حيث ان رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة .

كما ان الوزراء في النظام الرئاسي مسؤولون بشكل مباشر امام الرئيس، بشكل فردي، وذلك لإنعدام وجود المسؤولية الجماعية للوزراء، اما في ظل النظام الفلسطيني فإنه قد اتبع رئيس الوزراء لرئيس الدولة ولا يتبع الوزراء للمسؤولية المباشرة امام رئيس الدولة وهذا على عكس النظام الرئاسي .

ولقد قرر القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 مبدأ التضامن الوزاري المعروف في النظام البرلماني واخضع كل من رئيس الوزراء و أعضاء حكومته للمسؤولية الفردية والتضامنية امام المجلس التشريعي⁴، وهذا ما يخالف ايضاً النظام الرئاسي، وفي ظل النظام الرئاسي لا يجوز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، ولا يحق للوزراء ان يكونوا اعضاء في البرلمان، ولا حضور البرلمان بصفتهم الوزارية⁵، وهذا ما هو مطبق في النظام الفلسطيني، على أن الرئيس في ظل النظام الرئاسي يتمتع بصلاحيات واسعة، وذلك ان الرئيس في ظل النظام الرئاسي على عكس الرئيس في النظام البرلماني، وهذا ما ينطبق صراحةً على الرئيس في ظل النظام الفلسطيني، فلقد منح القانون الاساسي الفلسطيني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، صلاحيات كبيرة تشبه تلك الصلاحيات الممنوحة للرئيس في ظل النظام الرئاسي ومن هذه الصلاحيات :

¹ المادة 34 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

² الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق ، ص 206

³ المادة (2,1/74) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

⁴ المادة (2,1/74) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁵ خليل ، محسن، مرجع سابق ، ص 405

1 (رئيس السلطة الوطنية هو القائد الاعلى للقوات الفلسطينية¹، حيث يتراأس رئيس السلطة الوطنية قيادة كافة القوات المسلحة على اختلاف انواعها، وهذا ما يشبه الرئيس في النظام السياسي الامريكي حيث يعتبر رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى للقوات المسلحة على اختلاف انواعها سواء وقت السلم او في زمن الحرب.²

2 (يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الاجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية³، وذلك لتمثيل الدولة الفلسطينية في الخارج واعتماد اوراق السفراء والقناصل في الدولة الفلسطينية.

3 (يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله ان يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مشفوعاً بملاحظاته واسباب اعتراضه⁴، حيث يمتلك رئيس السلطة الفلسطينية حق تصريف القوانين وله الحق في ابداء أي من الملاحظات والتعليقات على القانون وله ان يردها الى المجلس التشريعي خلال فترة الثلاثين يوماً من تاريخ احالتها اليه، وللمجلس التشريعي بعد ان يتم مناقشتها مرة ثانية ان يقرها باغلبية ثلثي عدد اعضائه وتعتبر مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية .

4 (لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيفها⁵، وذلك بالاستناد الى نص المادة (51) من قانون العقوبات الاردني لعام 1960 الساري المفعول في الضفة الغربية وهو حق شخصي ولا يصدر عن من لم يكن قد حكم عليه حكماً مبرماً⁶.

5 (لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، اصدار قرارات لها قوة القانون ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول

¹ المادة 39 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 260

³ المادة 40 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁴ المادة 1/41 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁵ المادة 42 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁶ المادة 51 من احكام قانون العقوبات الاردني الساري المفعول في الضفة الغربية.

جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ماكان لها من قوة القانون،اما اذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون¹،واهم ما يلاحظ على هذه المادة انها لم تحدد ما هي حالات الضرورة،حيث اعطت لرئيس السلطة الوطنية صلاحية تشريعية بان يقوم باصدار قرار بقوة القانون استنادا الى حالة الضرورة،وقد منح القانون الاساسي لرئيس السلطة فقط دون ان يشرك مجلس الوزراء مثلا اصدار قرارات بقوة القوانين.

6 (يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله ان يقيلة او يقبل استقالته،وله ان يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد²،حيث تعتبر الوزارة الركن الثاني من اركان النظام البرلماني،والتي تتكون من رئيس غير شخص رئيس الدولة ومن عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن هو مجلس الوزراء،وتعتبر الوزارة المحور الرئيسي حيث يقع عليها اصلا ممارسة السلطة الفعلية الحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية³.

7 (يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدته لا تزيد عن 30 يوماً عند وجود تهديد للامن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح او حدوث كارثة طبيعية ويجوز تمديد حاله الطوارئ لمدته 30 يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني باغلبية ثلثي اعضائه⁴، حيث اعطى القانون الاساسي لرئيس السلطة الوطنية باعلان حالة الطوارئ وحدة فقط دون مشاركة مجلس الوزراء،ولقد حدد حالات الطوارئ على سبيل الحصر وليس المثال وقد حرص القانون الاساسي بالنص على مجموعة من الضمانات في مثل هذه الظروف.

ثانياً: الفصل الجامد بين السلطات :

ينهض النظام الرئاسي على ركيزة ثانية هي الفصل التام بين السلطات الثلاث،التشريعية،التفذية القضائية، بيد ان قاعدة الفصل التام بين السلطات لا تؤخذ على اطلاقها في دساتير الدول التي

¹ المادة 43 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² المادة 45 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ خليل،محسن، مرجع سابق،ص230

⁴ المادة 110 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

أخذت بالنظام الرئاسي، إذا تخفف من حدة هذا الفصل بتقرير بعض الاستثناءات¹، ولقد نص القانون الأساسي على مبدأ الفصل بين السلطات²، ألا أن هذا الفصل ليس الفصل المطلق وإنما الفصل النسبي كما في النظام البرلماني، فإن تداخل عمل كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية تشبه الفصل النسبي الذي نص عليه النظام البرلماني وليس الرئاسي، ولقد تم تبيان هذا التدخل من المبحث الأول من هذه الدراسة، وأن تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية مثل حق السؤال والاستجواب والتحقيق³، وتدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية يتمثل في حق رئيس السلطة كما ذكرنا سابقاً بإصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي وحق الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير دورة انعقاد المجلس التشريعي، كذلك حق رئيس السلطة الوطنية في افتتاح الدورة العادية للمجلس التشريعي، ودعوة البرلمان للانعقاد⁴، وفي مجال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نص القانون الأساسي على أن " لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب" ولم يأخذ القانون الأساسي بحق رئيس السلطة التنفيذية في حل المجلس التشريعي مقابل ما يملكه المجلس التشريعي من سحب الثقة بالحكومة، وهو ما يحدث الخلل في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية، ويغيب بالتالي أهم خصائص النظام البرلماني وقد قال البعض من أعضاء المجلس التشريعي أننا نعيش مرحلة انتقالية إلا أن هذا لا يبرر الأخذ بجانب من خصائص النظام البرلماني وترك الجانب الآخر، وبقي أن نشير في هذا الصدد أن هنالك نوع ثالث من النظم النيابية وهو نظام حكومة الجمعية، وفي الحديث عن إمكانية انطباق نظام حكومة الجمعية على النظام السياسي الفلسطيني فإن هذا الأمر مستبعد مطلقاً وذلك بالنظر إلى الخصائص التي يقوم عليها نظام حكومة الجمعية الذي يركز جميع الصلاحيات الهامة في الدولة بيد السلطة التشريعية، سواء أكانت هذه الصلاحيات تشريعية

¹ عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق ، ص 276_277

² المادة (2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

³ المادة 58,56 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

⁴ المادة 52,43,41 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

ام تنفيذية على عكس النظام السياسي الفلسطيني الذي يركز على مبدأ الفصل بين السلطات وان الشعب هو مصدر هذا السلطات .

المبحث الثالث :النظام شبه الرئاسي

من الأنظمة التي بدأت تنتشر في الحياة السياسية في الحقبة الأخيرة نظام الحكم شبه الرئاسي الذي يعتبر من أحدث الأنظمة الحالية رغم كونها يستمد أصله من النظام البرلماني، لا أنه تسارع ليمنح للرئيس سلطات أكبر، وهذا ما من عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية عن طريق شارل ديغول وهي بداية لظهور هذا النوع من الحكم.¹ حيث نشأ النظام شبه الرئاسي في فرنسا بداية القرن العشرين وتحديداً مع صدور دستور الجمهورية الخامسة في الرابع من تشرين الثاني عام 1958، نظراً للتطورات التي أدت إلى سقوط الجمهورية الرابعة التي كان للثورة الجزائرية دور بالغ الأهمية في سقوطها.²، وسوف يقوم الباحث في هذا المبحث بتوضيح ماهية النظام شبه الرئاسي وتطبيقاته (المطلب الأول) ثم بعد ذلك نحاول التعرف إلى مدى انطباق خصائص النظام شبه الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية النظام شبه الرئاسي

يعرف النظام شبه الرئاسي بأنه نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني يكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكان في تسيير شؤون الدولة، وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد إلى آخر، ويختلف هذا النظام عند النظام البرلماني في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب، ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسؤول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله إذا أراد، والأنظمة شبه الرئاسية تقوم على دستور يشمل قواعد يتميز بها عن النظام البرلماني وقواعده سائدة في المجتمع.³

¹ <http://montada.echoroukonline.com/showthread.php> تاريخ الزيارة 2012/11/4.

² الريماوي، عبد الملك، مرجع سابق، ص124.

³ بو شعير، سعيد، القانون الدستوري، النظم السياسية المقارنة، ج2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص190.

وتوزيع السلطات في ظل هذا النظام يتم بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء على أساس الموافقة بين السلطتين، ففي فرنسا على سبيل المثال أصبح من المتعارف عليه أن يقوم رئيس الجمهورية بإدارة الشؤون الخارجية للبلاد، بينما يتولى رئيس الوزراء إدارة الشؤون الداخلية، ففي ظل هذا النظام يحق لرئيس الجمهورية أن يعين رئيس الوزراء بعد موافقة البرلمان (مجلس النواب) على ذلك، وبعد اختيار رئيس الوزراء يطلب منه اختيار الوزراء بالاستشارة مع رئيس الجمهورية كذلك هذا النظام لا يشترط أن يكون الوزير عضواً في البرلمان كما هو الحال في النظام البرلماني¹ وتتجلى مظاهر الخلط في النظام شبه الرئاسي بما يلي:²

1. رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من طرف الشعب.

2. رئيس الجمهورية له أن يتولى رئاسة مجلس الوزراء، مما يجعله عضواً أساسياً في ممارسة السلطة التنفيذية في الكثير من الميادين الخاصة منها تعين الوزراء وإقالتهم، وتعيين كبار الموظفين، ويتمتع أيضاً رئيس الجمهورية باصدار القرارات المستقلة، بحكم أن المجال التشريعي محدد، ويقوم أيضاً بتعيين بعض أعضاء المجلس الدستوري³ ويحظى البرلمان في النظام شبه الرئاسي بسلطات تشريعية تحد من تلك التي يتمتع بها الرئيس عبر النفوذ السياسي، وفي المقابل وبالرغم من عدم امتلاك الرئيس لسلطات تشريعية، إلا أن لديه حق النقض، كما أن في يديه السلطات التنفيذية التي تخول له رسم السياسات اليومية على المستويين المحلي والخارجي وذلك تحت رقابة البرلمان، ويشغل الرئيس وأعضاء البرلمان مناصبهم لمدة محددة، ولا يمكن لإحدهما إقالة الآخر، مع استثناء إمكانية توجيه إحداها الاتهام للآخر بسوء التصرف⁴ وبالنسبة لموقع وقوة رئيس الدولة في النظام شبه الرئاسي، فهنا نفرق بين وضعين: فإذا كان الرئيس متمتعاً بالأغلبية البرلمانية، كلما كان الرئيس يتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، فإن موقف الحكومة قوي بالنظر إلا أن الرئيس هو الذي يعينها، فهو بذلك يكتسب قوة كبيرة تتجاوز

¹ <http://www.istetla3.com/index.php/and him atal7okm/chebherezasi> تاريخ الزيارة 2012/6/7.

² <http://www.nourpress.com/kamousonka.siyesi> تاريخ الزيارة 2012/6/5.

³ <http://www.nourpress.com/kamousonka.siyesi> تاريخ الزيارة 2012/6/5.

⁴ تقرير بعنوان: النظام شبه الرئاسي/ منتدى البدائل العربي، عرض د. فيتالينو كاناس، 2012، ص4.

أحياناً سلطة الرئيس في النظام الرئاسي، أما إذا كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية ، فإن الحكومة هنا تكون منقوصة من وسيلة المبادرة مما يؤثر على استقرارها، ففي هذه الحالة إما أن يتنازل الرئيس ويترك المبادرة للحكومة، وإما أن يجبر على استعمال كل السلطات التي يتمتع بها لتسيير شؤون الدولة .¹

وبالعودة إلى المؤسسات التي يتكون منها النظام شبه الرئاسي فهي ثلاثة أركان رئيسية وهي رئيس الدولة، والبرلمان، ورئيس الحكومة، ففي فرنسا مثلاً على تطبيق النظام شبه الرئاسي فكان يتكون النظام فيها من المجلس الدستوري، ورئيس الجمهورية، والوزير الأول²، وهناك قلة من الدول العربية طبقت النظام شبه الرئاسي وهي دساتير دول تونس، موريتانيا، الجزائر، وإن كان بعض هذه الدساتير قد أفسح مكاناً لمنصب "الوزير الأول"³ وهو مظهر برلماني ، وفي نهاية هذا المطالب سوف نحاول التعرف إلى مزايا وعيوب النظام شبه الرئاسي.⁴

أولاً : مزايا النظام شبه الرئاسي :

(1) من حق الحكومة إصدار قرارات لها فاعلية القوانين بشرط موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

(2) للحكومة الحق في اقتراح القضايا التي يجب مناقشتها في مجلس الشعب.

ويمكن أن تشترط على مجلس الشعب الكيفية التي يجب أن يتم بها مناقشة هذه القضايا كأن تشترط أن يتم مناقشتها بدون تعديل ولا إضافة أو أن يتم التصديق عليها أو لا .

¹ الريماوي، عبد الملك ، مرجع سابق ، ص127.

² الطماوي، سليمان محمد ، مرجع سابق، ص472.

³ يتكون المجلس الدستوري في فرنسا من الأعضاء : (أ) أعضاء بحكم القانون لمدى الحياة وهؤلاء هم كل رؤساء الجمهورية السابقين الموجودون على قيد الحياة، والذين لا تتعارض مهامهم الحالية مع عمل المجلس، (ب) أعضاء معينون : وعددهم 9 أعضاء، يتجدد الثلث منهم كل ثلاث سنوات، والأعضاء معينون بواسطة رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء لكل واحد منهم، ومدة العضوية تسع سنوات وغير متجددة . للمزيد انظر: الجمل ، يحي، القضاء الدستوري في مصر ، ط1، جامعة القاهرة ، ص38.

⁴ <http://www.istetla3.com/index.php/andhimat917okm/chebhere29si> تاريخ الزيارة 7/6/2012 .

- (3) هذا النظام يعطي لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب والمطالبة بانتخابات جديدة للمجلس بشرط ألا يسيء استخدام هذا الحق، بمعنى آخر لا يجب على رئيس الجمهورية المطالبة بانتخابات جديدة للمجلس أكثر من مرة واحدة في كل سنة .
- (4) يمكن في ظل هذا النظام فصل رئيس الوزراء أو أي وزير آخر عن طريق سحب الثقة منهم.
- (5) لرئيس الجمهورية الحق في فرض قانون الطوارئ .
- (6) لرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب في قضايا يراها هامة بالإضافة إلى ان المرجعية الدستورية في هذا النظام في يد مجلس دستوري.
- ثانياً : أما عيوب الأخذ بالنظام شبه الرئاسي فهي :¹

- (1) هيمنة رئيس الدولة وإساءة استخدام قانون الطوارئ من قبل الرئيس.
- (2) صعوبة الائتلاف بين الأحزاب، حيث تتمثل هذه المشكلة عندما تتصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان .

المطلب الثاني:مدى انطباق خصائص النظام شبه الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني

بدايةً أن النظام شبه الرئاسي يختلف عن بقية النظم النيابية التي تم الحديث عنها في السابق، حيث أن هذا النظام ظهر في ظل ظروف خاصة في فرنسا وتحديداً في عهد الجمهورية الخامسة، نتيجة لجملة تطورات سادت تلك البلاد حتى ظهر هذا النظام في ظل التصارع الذي حدث داخل النظام الفرنسي، حيث كان رئيسها آنذاك شارك ديغول حيث طلب من البرلمان الموافقة على قانون يمنح للحكومة جميع السلطات وتعديل المادة 9 من الدستور المتعلقة بتعديل الدستور، حيث يتميز دستور عام 1958 بكونه أخذ لأول مرة بنظام برلماني عقلائي يسيطر فيه الجهاز التنفيذي، كما حولت للرئيس سلطات واسعة اتجهت إلى تقويته فاقترب النظام الفرنسي الحالي والذي هو برلماني

¹ الريماوي ، عبد الملك ، مرجع سابق، ص128.

أصلاً من النظام الرئاسي ولذلك سمي بالنظام شبه الرئاسي¹، حيث أن هذا النظام ولد في ظروف خاصة في فرنسا نتيجة لصراعات بين رئيس الدولة والبرلمان، حيث أن معظم فقهاء القانون الدستوري لم يدرجوا هذا النوع من أنواع النظم النيابية، بالإضافة أنه ليس له قواعد خاصة تميزه عن بقية النظم فيما يتعلق بالتوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وفي الحديث عن مدى انطباق خصائص النظام شبه الرئاسي على النظام السياسي الفلسطيني السائد حالياً حسب ما ورد في أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 نجد أنه يتشابه إلى حد بعيد مع أحكام وقواعد القانون الأساسي نتيجة للخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني، ليس فقط من جهة أن الرئيس فيه ينتخب من قبل الشعب انتخاباً عاماً، حيث أنه كما تم الحديث في السابق من هذه الدراسة يمكن أن يكون النظام البرلماني ينتخب فيه الرئيس عن طريق الشعب وليس شرط أن ينتخب عن طريق البرلمان فقط، أما بالنسبة للمسؤولية فهناك نوعان من المسؤولية في القانون الأساسي الفلسطيني هما مسؤولية رئيس الوزراء أمام رئيس السلطة عن أعماله وأعمال حكومتها وهذه خاصية من خصائص النظام الرئاسي، والثانية مسؤولية الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي وهذه من خصائص النظام البرلماني من خلال هذه الخصائص أخذ النظام في فلسطين من جهة انتخاب رئيس الدولة ومسؤولية الوزراء ورئيس الوزراء أمام رئيس الدولة بخصائص النظام شبه الرئاسي، كذلك في ظل القانون الأساسي يحق للحكومة إصدار قرارات لها قوة القوانين بشرط موافقة رئيس الجمهورية، كذلك يحق لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات قوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين²، كما أن القانون الأساسي منح لرئيس السلطة صلاحيات واسعة في شتى المجالات من الوظائف الداخلية والخارجية وإصدار قرارات لها قوة القانون وفرض حالة الطوارئ كما في النظام شبه الرئاسي، إلا أن النظام السياسي الفلسطيني يختلف عن النظام شبه الرئاسي بأنه لم يعطي للرئيس صراحةً حق حل المجلس التشريعي، كذلك يختلف من جهة أخرى بأنه لم يشر وينظم عملية الاستفتاء التي منحها النظام شبه الرئاسي لرئيس الدولة، إلا أن الظاهرة الأهم التي يتميز بها النظام

¹ ثابت، عادل، النظم السياسية، ط1، مصر، دار الجامعية الجديدة للنشر، 2001، ص118.

² المادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

شبه الرئاسي ألا وهي ظاهرة صعوبة الائتلاف بين الأحزاب، وتصادم مصلحة رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء، عندما فازت حركة حماس في الانتخابات التشريعية التي جرت مؤخراً عام 2006م، وتعيين السيد اسماعيل هيئة عن حركة حماس رئيساً لمجلس الوزراء ووجود سيادة الرئيس محمود عباس عن حركة فتح رئيساً للسلطة، حيث تصادمت مصالح رئيس الوزراء مع رئيس السلطة.

الفصل الثاني

ملاح النظام السياسي الفلسطيني

تبرز أهمية هذا الفصل في توضيح النظام السياسي الفلسطيني ومعالجة حيث صدر القانون الاساسي في فترة عهد السلطة الوطنية الفلسطينية،ومما لا شك فيه ان المهمة الاصب التي تواجه المجلس التشريعي والقانونين ورسمي السياسة التشريعية، تتمثل في الغاء الازدواجية التي تواجه النظام السياسي الفلسطيني،حيث ان النظام السائد في الضفة الغربية هو نظام ذو طابع لاتيني،في حين انه في قطاع غزة ذو طابع انجلوسكسوني،فقد ورثت السلطة الوطنية وضعا قانونيا شديد التعقيد يتمثل من جهة في ازدواجية النظام القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة ومن جهة اخرى في تعددية مصادر القوانين السارية في مناطق السلطة الفلسطينية من عثمانية واندابية، بريطانية، و اردنية، ومصرية، واوامر عسكرية اسرائيلية، وهاتان الازدواجية والتعددية في مناطق السلطة الفلسطينية انعكستا على العلاقة ما بين اقسام الجهاز الاداري الواحد، من ناحية وعلى علاقه هذا الجهاز بالمواطن الفلسطيني من ناحية اخرى¹.

ويبرز دورنا كباحثين فلسطينيين بالقيام بتوضيح اهم التطورات السياسية الدستورية التي حدثت في فلسطين في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، واثر هذا التطورات، حيث ان كل القوانين وضعت قهرا خصوصا تلك التي وضعت في ظل الانتداب البريطاني، والاحتلال الاسرائيلي عام 1967 ومن هنا تكمن اهمية هذا الفصل بدراسة النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، ولقد قام الباحث بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين رئيسيين حيث نقوم بدراسة الاحزاب السياسية واثرها على النظام السياسي الفلسطيني (المبحث الاول) ومن ثم نحاول التعرف على طبيعة النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية والمتغيرات التي طرأت عليه (المبحث الثاني).

¹ ملحم ، فراس، تقرير حول الممارسة التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني، بيرزيت، معهد الحقوق، 2002، ص56

المبحث الأول: الأحزاب السياسية وأثرها على النظام السياسي الفلسطيني

نبتت بذور الأحزاب السياسية المعاصرة في النوادي السياسية والتكتلات البرلمانية، واللجان الانتخابية، والتنظيمات الشعبية المختلفة، ولقد ساهم في إبراز الأحزاب السياسية في صورتها الحالية عدد من الهيئات والمؤسسات كان أبرزها النقابات المهنية، والتنظيمات الطلابية الجامعية وغيرها¹.

ولقد جاء ارتباط ظهور الأحزاب السياسية من خلال النظم النيابية الرئيسية التي تم الحديث عنها في الفصل الأول من هذه الدراسة وذلك من خلال تأثيرها وتنافسها في رئاسة النظم النيابية المختلفة، وحماية لهذا الحق فلقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على حرية تشكيل الأحزاب السياسية وفق أحكام القانون²، وسوف يقوم الباحث في هذا المبحث بتحديد ماهية الأحزاب السياسية وأشكالها المختلفة (المطلب الأول) ومن ثم نتعرض في المبحث الثاني عن التنظيم الدستوري للأحزاب السياسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية الأحزاب السياسية وأنواعها

تعتبر الأحزاب السياسية مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي، بل هي أهم مؤسساته على الإطلاق، ولقد كان من نتائج ظهور وذيوع مبدأ سيادة الشعب، نشأة الأحزاب السياسية في دول الديمقراطيات التقليدية، وتحديداً في إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني والموطن الأول له، وسوف نتعرض في هذا المطلب إلى مسألتين تتعلقان بالأحزاب السياسية تعريف الحزب السياسي من جهة (الفرع الأول) وأنواع الأحزاب السياسية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

¹ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 298.

² المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

الفرع الأول : تعريف الحزب السياسي

طرح الفقه عدة تعاريف للحزب، وانطلق كل فقيه في تعريفه من العنصر الذي يربح في تكوين الحزب¹، على أنه يمكن تعريف الحزب السياسي بأنه "جماعة منظمة من الأفراد، تسعى إلى الوصول إلى الحكم وممارسة السلطة بالطرق المشروعة لتحقيق مبادئها المتفق عليها، وبذلك يتميز الحزب السياسي كجماعة منظمة تختلف عن بقية الجماعات المنظمة الأخرى، في أن هدفه هو الوصول إلى مقاعد الحكم لبيّاشر السلطة وينفذ المبادئ التي نادى بها في برنامجة السياسي هذا من ناحية، كما يتميز الحزب السياسي من ناحية أخرى بأنه يستخدم الطرق والوسائل المشروعة للوصول إلى السلطة، وبهذا يختلف الحزب السياسي عن الجمعيات والتنظيمات السرية التي تعمل على الإطاحة بنظام الحكم القائم بوسائل وطرق غير مشروعة²، والملاحظ على التعاريف التي طرحها الفقه للحزب، أنها تلتقي في عنصر مشترك هو الوصول إلى السلطة، ولكن ظهر في الآونة الأخيرة أحزاب ليس لها مآرب سياسية أو لا ينصب غرضها الرئيسي على الوصول إلى السلطة أو الإشتراك فيها وهذه الأحزاب هي أحزاب بيئية، وظهرت هذه الأحزاب في أوروبا الغربية لمقاومتها التلوث البيئي وإبرزها حزب التحضر في ألمانيا الاتحادية وبريطانيا ومصر³.

الفرع الثاني : أنواع الاحزاب السياسية

عندما نشأت الأحزاب السياسية كانت في البداية تنحصر المنافسة فقط في حزبين كما في بريطانيا مثلاً، فكانت الأحزاب السياسية تنقسم إلى نوعين رئيسيين: أحزاب المحافظين، وأحزاب الأحرار، أما في الوقت الحاضر يوجد أنواع عديدة من الأحزاب السياسية في دول العالم المختلفة، كما توجد عدة تصنيفات فقهية لأنواع الأحزاب السياسية المعاصرة⁴، وبصفة عامة تنقسم الأحزاب السياسية إلى ثلاثة أنواع، هي الأحزاب الأحادية والثنائية والتعددية:

¹ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص337.

² عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص289.

³ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص338.

⁴ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص300.

1. نظام الحزب الواحد: يقصد بنظام الحزب الواحد، احتكار السلطة من قبل تنظيم سياسي واحد، وبذهب جانب من الفقة إلى أن مصطلح نظام الحزب الواحد مصطلح خاطئ في تسميته، كتعريف جزء من كل ومن ثم يعني وجود بديل معارض، والحديث عن دولة الحزب الواحد معناه استخدام متناقض في المصطلح، فمثل هذه الدولة كانت فاشية أم شيوعية تظهر احتكاراً للسلطة واسمها الصحيح الدكتاتورية، والملاحظ أن نظام الحزب الواحد ساد وانتشر في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ولا سيما في أوروبا الشرقية، حيث حذت بلدان هذا المعسكر حذو الاتحاد السوفيتي من حيث التنظيم السياسي والدستوري¹، ولا يتفق نظام الحزب الواحد ومبادئ الديمقراطية، لأن وحدانية الحزب معناها وحدة الترشح وبالتالي انعدام حرية الناخب في الاختيار ويتبع أيضاً تركيز سلطات الدولة بين قيادة الحزب².

2. نظام الحزبين:

تطلق تسمية نظام الحزبين، على النظام الذي يظهر فيه حزبان كبيران يتبادلان الأغلبية البرلمانية، ولا يعني نظام الحزبين وجود حزبين فقط، وإنما قد يوجد أحزاب أخرى إلى جانب الحزبين الكبيرين ومثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية³ فالثنائية في الحزب ما هي إلا نوع من التنافس السياسي المتعدد الأطراف، أدى به التطبيق العملي في بعض الظروف إلى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين في وسع احدهما باستمرار الحصول على الأغلبية داخل البرلمان، وتمكنه بالتالي من تشكيل وزارة بمفرده في الوقت الذي يبقى فيه الحزب الآخر ممثلاً للمعارضة، وإذا ما وضعنا النظام الانتخابي جانبا فان الذي يعزى إليها بصفة رئيسية قيام الثنائية الحزبية وبقاؤها، لوجدنا أنفسنا امام ما قاله الأستاذ موريس ديفرجيه بان الثنائية هي طبيعية، ونعني بذلك أن الاختبارات السياسية تظهر عادة بشكل ثنائي فليس هنالك دائماً ثنائية حزبية، ولكن هنالك ثنائية ميول واتجاهات⁴ ويتمكن في نظام الحزبين حزبان من كسب الدعم الشعبي المتكرر الذي يمكنهما من السيطرة على السلطة التنفيذية والوجود المشترك في السلطة

¹ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 341.

² الطهراوي، هاني علي، مرجع سابق، ص 230.

³ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 347.

⁴ الخطيب، نعمان احمد، مرجع سابق، ص 414.

- التشريعية بصورة أغلبية وأقلية⁽¹⁾ ويتميز نظام الحزبين بخصائص عكس نظام تعدد الأحزاب⁽²⁾.
- 1 - الحكومات تكون فيه متجانسة، لأنها تشكل من حزب واحد، وبرئاسة زعيم الحزب، ومن ثم فإنها تبقى في الحكم سنين طويلة، تحقق الاستقرار وتمكن من تنفيذ مشروعات طويلة الأمد.
- 2 - كما أن الحزب في نظام الحزبين يتسم بمرونة كبيرة، لأن الحزب في حقيقته عبارة عن تجمع للاتجاهات المتقاربة.
- 3- نظام تعدد الأحزاب

التعددية تعني، توزيع السلطة السياسية عن طريق ترتيبات أو أشكال مؤسساتية، ويذهب رأي في الفقة إلى ان التعددية عماد النظام الديمقراطي⁽³⁾ ويتعين التفرقة بين تعدد الأحزاب، وتعدد الآراء والاتجاهات السياسية، إذ أن تعدد الأحزاب يعني وجود أكثر من حزبين سياسيين، قد تكون ثلاث أو اربعة أو أكثر من ذلك، بحيث ينطبق على كل منها تعريف الحزب السياسي السابق بيانه كتجمع سياسي منظم له برنامجة وأعضاؤه وسعية للوصول إلى السلطة والمشاركة في الحكم، أما تعدد الآراء والاتجاهات بين جماعات غير منظمة تتصف بالتوقيت، فهذا يمثل المرحلة السابقة على نشأة الأحزاب السياسية كما هو الحال في أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية⁽⁴⁾ ويتسم النظام النيابي في الدول التي تسود فيها ظاهرة تعدد الأحزاب بطابعين واضحين، ظاهرة ضعف الحكومات وقصر عمرها من جهة، ذلك ان تعدد الأحزاب يتعذر معه ان يظفر أيهما بالأغلبية في البرلمان، وميل الأحزاب في هذا النظام لأن تصبح أحزاب جامدة من جهة أخرى، أما عن أثر النظام الانتخابي في وجود التعددية الحزبية، فإن فقة القانون الدستوري يؤكد ان تعدد الأحزاب يتواجد معه الآخذ بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة من ناحية، ويتكاثر عدد الأحزاب بشكل متزايد عند تطبيق نظام القوائم الحزبية مع التمثيل النسبي من ناحية أخرى⁽⁵⁾.

المطلب الثاني : التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في فلسطين

¹ الريماوي، عبد الملك، مرجع سابق، ص 114.

² عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 548.

³ الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص 350.

⁴ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 314.

⁵ الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص 549.

كفل القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، فلقد جاء في المادة 26 من القانون الاساسي الفلسطيني " للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم في هذا الخصوص تشكيل الاحزاب السياسية والانضمام إليها وفق القانون،"⁽¹⁾ ولقد أرسى القانون الأساسي نظام الحكم فيها على التعددية السياسية والحزبية، فلقد نصت المادة (5) من القانون الاساسي المعدل لسنة (2003) على ان "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية"،⁽²⁾ وانطلاقاً من ذلك ولتعزيز حق التجمع والتنظيم جرى العمل على تطوير مجموعة من المبادئ والقواعد الارشادية في مجالات الأحزاب السياسية والنقابات العمالية والجمعيات كخطوة أساسية في إطار تعزيز قدرات المجتمع المدني، ومن المعروف فلسطينياً أنه لم تستكمل حتى اليوم الأطر التشريعية في المجالات الثلاثة المذكورة بصورة وافية، إذا لا يوجد قانون أحزاب سياسية أو قانون نقابات عمالية فلسطينية بأيدي فلسطينية، كما ان هناك حاجة لمراجعة أحكام قانون الجمعيات والهيئات الأهلية المعمول بها رغم انه من القوانين الحديثة نسبياً⁽³⁾ ولقد أحالت المادة (26) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بان تشكيل الأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون إلا انه حتى الآن لم يصدر اي قانون ينظم تشكيل الأحزاب السياسية، وعلى الواقع العملي فإن القانون المطبق بشأن تشكيل الأحزاب والانضمام إليها هو قانون رقم (15) لسنة 1955 الأردني، وأهم ما يلاحظ على هذا القانون بأنها قديم جداً ويفتقر إلى العديد من الضمانات التي تكفل الحق في تنظيم وتشكيل الأحزاب والانضمام إليها، حتى أن الأردن استعاضت عن هذا القانون بقانون آخر هو قانون رقم 32 لسنة 1992، والجدير بالذكر أيضاً بأن قانون رقم (5) لسنة (1955) الساري المفعول بالصفة الغربية وحدها دون غزة مما يعزز إشكالية واضحة في هذا القانون ، حتى أن الأحزاب الفلسطينية القائمة منذ القدم وتلك الحديثة هي فصائل وقوى أغلبها في الداخل والخارج وهي لا تحتكم لقانون وإنما لأنظمة ولوائح خاصة بها وضعتها بما يتلائم مع أهدافها وبرامجها واستراتيجياتها في المجالات السياسية والاجتماعية وغيرها، وأن معظم الفصائل والقوى الفلسطينية

¹ المادة (26) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.

² المادة (5) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003.

³ تقرير بعنوان: تعزيز الاطار القانوني للأحزاب السياسية، معهد الحقوق ، بيرزيت، 2004.

ترى ان الأفضل مرحلياً لتنظيم العلاقة فيما بينها هي آلية الحوار وموائق الشرف ومبادئ يتفق عليها الجميع وليس من خلال نصوص قانونية إلزامية.¹ ومن خلال استعراض بعض نصوص قانون الأحزاب السياسية المطبق في الضفة الغربية لسنة 1955. يجد الباحث العديد من الإشكاليات التي تعتريه والتي سوف يقوم الباحث بإيجاز بسيط باستعراضها:

- (1) افتقار تعريف الحزب السياسي في القانون إلى المعنى القانوني للحزب السياسي.
- (2) إن هذا القانون أعطى صلاحية حل الحزب السياسي إلى مجلس الوزراء وذلك بناءً على تتسبب من وزير الداخلية، وهذا مخالف لأحكام القانون والقضاء، التي تخول القضاء الصلاحية في حل الحزب إذا ما وجدت بأن الحزب خالف نظامه الداخلي أو غاياته، ولا يقصد الباحث هنا بالقضاء العادي، إنما يجب أن يخضع ذلك لقضاء محكمة العدل العليا ورقابتها.
- (3) منح القانون صلاحية منح أو رفض ترخيص الحزب لمجلس الوزراء، بل الأكثر من ذلك إذا رفض الترخيص يكون هنا قراره قطعياً ونهائياً، وقام القانون بتحسين قرار مجلس الوزراء واعتبر قراراته في هذا الشأن نهائية وغير خاضعة للطعن لدى أي مرجع آخر⁽²⁾، وهذا ما يخالف احكام القانون الاساسي الفلسطيني.
- (4) لم يعهد القانون إلى هيئة يتم تشكيلها خصيصاً من أجل دراسة ومنح تراخيص للأحزاب السياسية، وإنما اتبعها لسلطة وزارة الداخلية بواسطة المتصرف.
- (5) ليس هنالك من معايير واضحة تضمن تعزيز الديمقراطية داخل الأحزاب وخارجها في ظل هذا القانون وذلك بشفافية الموارد المالية للأحزاب، وكذلك دورية الانتخابات للأحزاب السياسية .

وعلى الرغم من أن مسألة تنظيم الأحزاب السياسية بقانون ظلت معطلة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث لم يقر المجلس التشريعي الأول (1996-2006) بوضع أي إطار قانوني ينظم عمل الأحزاب السياسية، إلا أن مجلس وزراء حكومة الطوارئ قرر المبادرة إلى تنظيم هذه المسألة الهامة والمعقدة ، فقد أقر مجلس الوزراء بتاريخ 2007/7/10 مشروع قانون حول الأحزاب

¹ تقرير بعنوان: تعزيز الإطار القانوني للأحزاب السياسية ، معهد الحقوق ، جامعة بيرزيت، 2004.

² المادة (11) من قانون رقم (5) لسنة 1955.

السياسية وأحاله إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمصادقة عليه، وقد جاء إجماع المجلس التشريعي الفلسطيني عن سن قانون للأحزاب السياسية منسجماً مع موقف أغلب القوى والفصائل الفلسطينية التي لا ترى ضرورة لتبني إطار قانوني واضح ومفصل يحكم عمل الأحزاب السياسية في هذه المرحلة من مراحل تكوين الدولة الفلسطينية، وهذا الموقف السلبي يعود إلى جملة من الاعتبارات منها :¹

1. ما زالت السلطة الفلسطينية في مرحلة انتقالية، لم تستكمل فيها مراحل التحرر الوطني، ولم ينته بعد الاحتلال الإسرائيلي.
2. أي قانون أحزاب سيصدر عن السلطة الفلسطينية سيكون تطبيقه في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية فقط ، في حين أن أغلب التنظيمات الفلسطينية لها امتدادات سواء في الداخل أو الخارج.
3. وجود منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الإطار السياسي الأوسع والأشمل والمرجعية في تنظيم العمل السياسي الوطني الفلسطيني وأغلب الفصائل هي جزء من منظمة التحرير.
4. وجود الاحتلال الإسرائيلي وما يترتب على ذلك من حق الفلسطينيين، وعلى رأسهم القوة السياسية المنظمة، في مقامة الاحتلال بشتى الوسائل والطرق المشروعة التي كفلها القانون الدولي.

من القوانين الفلسطينية الحديثة التي تطرقت إلى موضوع الأحزاب قانون الانتخابات العامة لسنة 2005، والذي أشار في بعض مواد لموضوع الأحزاب في سياق تنظيم موضع القوائم الانتخابية، وأعطى للجنة الانتخابات المركزية مهمة تسجيل القوائم الانتخابية كقوائم لخوض الانتخابات وليس كأحزاب سياسية⁽²⁾، ويستخدم قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005 وقانون انتخابات مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، وكذلك المرسوم بقانون لسنة 2007، بشأن الانتخابات، مصطلح "قائمة انتخابية" للإشارة إلى مجموعة من المرشحين كخوض الانتخابات النسبية للمجلس

¹ تقرير بعنوان : تقنين العمل الحزبي بين الواقع ونصوص القانون الأساسي ، مساواة، رام الله ، ص38-39 .

² تقرير بعنوان: تقرير الإطار القانوني للأحزاب السياسية، معهد الحقوق، بيرزيت، 2004، ص5.

التشريعي، أو الانتخابات المحلية⁽¹⁾، ومما لا شك فيه أن طبيعة العلاقة بين النظم الانتخابية والنظم الحزبية تتلخص في مدى تأثيرها على وجود تعدد الأحزاب السياسية وحجم تمثيلها، ففي حين تعمل نظم الأغلبية (الأكثرية) على تقليص عدد الأحزاب ونتاج نظام الحزبين فان نظم التمثيل النسبي تكون أقرب إلى إنتاج نظم سياسية تتعدد فيها الأحزاب⁽²⁾ وبقي أن نشير في هذا الصدد أن مسألة تنظيم الأحزاب ما زال يشوبها الغموض والفصل بين قانون الانتخابات من جهة وتسجيل القوائم الانتخابية لأغراض انتخابية فقط، وبين تسجيل الأحزاب السياسية وفق قانون الأحزاب السياسية الساري، المعمول به في الضفة الغربية وحدها العديد من اللبس والنقض والغموض الذي يعتري هذا القانون القديم جداً من جهة أخرى، وفي ظل المتغيرات التي حدثت على الساحة الفلسطينية من انشقاقات وترهلات وفصل الضفة الغربية على قطاع غزة بسبب الانقلاب العسكري الذي قاده حركة حماس، ووجود حكومة طوارئ يرأسها سلام فياض، فلقد أقر مجلس الوزراء بتاريخ 2007/12/10، مشروع قانون الأحزاب السياسية ورفعها إلى الرئيس للمصادقة عليها، حيث يشمل هذا القانون على العديد من ضمانات العمل الحزبي وتشكيلها ومواردها المالية، يلبي إلى حد بعيد ميولات ورغبات المجتمع المدني في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها، حيث يتم وفق هذا القانون تشكيل لجنة تسمى لجنة شؤون الأحزاب السياسية، تتألف من خمس ممثلين عن وزارة الداخلية، وممثل عن وزارة العدل من الفئة العليا والمفوض العام للهيئة المستقلة لحقوق المواطن، وممثل عن لجنة الانتخابات وقاضيين سابقين غير منتميين حزبياً، يرشحا من قبل مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾ وحسناً ما فعل هذا القرار عندما اتبع برفض تسجيل الحزب الطعن أمام محكمة العدل العليا، ولكن خطأ هذا القرار بقانون عندما منح الشخص مقدم طلب التأسيس للحزب مدة 30 يوماً لكي يطعن أمام محكمة العدل العليا، لأن الطعن الصريح بالقرار الإداري يكون مدته 60 يوماً، فبتالي فمن باب أولى أن تكون مدة الطعن هي 60 يوماً، بالإضافة إلى أن الجهة المختصة بحل الحزب هي محكمة العدل العليا وليس مجلس الوزراء كما في القانون الأحزاب

¹ تقرير بعنوان: تعزيز الاطار القانوني للأحزاب السياسية، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، 2004.

² تقرير بعنوان: الأحزاب السياسية ودورها في العملية الانتخابية، اعداد لخطة الانتخابات المركزية، فلسطين، ص19.

³ المادة (13) من مشروع قرار بقانون الأحزاب السياسية المقدم من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 2007/12/10

الأردني المطبق في الضفة الغربية لعام 1955م¹ إلا أن هذا القرار بقانون الذي تم المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء وبثير العديد من التساؤلات والتناقضات والغموض، حيث أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو صاحب الاختصاص في التشريع وليس مجلس الوزراء ، بالإضافة إلى أن صدور أي قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية في فلسطين سيطبق داخل الأراضي الفلسطينية فقط؟ أم في الداخل والخارج؟ حيث أنه كما هو معرف معظم الفصائل الفلسطينية لها امتدادات وارتباطات خارجية وداخلية، ومن جهة أخرى هل يمكن تطبيق نص المادة (26) من القرار بقانون فيما يتعلق بمالية الحزب وعلاقتها وشفافيتها.

المبحث الثاني : النظام السياسي الفلسطيني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

تعد التجربة الدستورية الفلسطينية هي تجربة حديثة ومتواضعة، مقارنة بباقي الدول الأخرى التي لديها دستور ثابت مر عبر مراحل زمنية متعددة، وتم صياغته بما يتلائم وأوضاعها، ومن هنا تكمن أهمية هذا المبحث لمعرفة كيف تم صياغة القانون الأساسي في عهد السلطة الفلسطينية حيث ان هذه التجربة تختلف عن سابقتها بأنه تم صياغة القانون الأساسي من قبل الفلسطينيين أنفسهم .

وتتلخص تجربة تطور النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية بمرحلتين أساسيتين هما: اعلان المبادئ عام 1993 وقدم السلطة الوطنية الفلسطينية (المطلب الأول)، وصدور القانون الأساسي الفلسطيني سنة 2002 وهم التعديلات الواردة عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول : اعلان المبادئ عام 1993 :

واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ الايام الاولى لقيامها على الاراضي الفلسطينية عام 1994 تحدي اقامة نظام سياسي فلسطيني بكل ما يتضمنه من اعداد الاطر الدستورية والقانونية والبناء المؤسسي، لادارة حياة القسم الاكبر من المواطنين الفلسطينيين على الاراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967² وقد ادخل اتفاق اوسلو تحولاً مهماً في تضاريس الحقل السياسي الفلسطيني تجسد

¹ المادة (10) من قانون الأحزاب رقم (5) لعام 1955

² تقرير حول: عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، نيسان 2004، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، اعداد احمد ابو دية، ص1.

في قيام سلطة وطنية على مناطق في الضفة الغربية وقطاع غزة وهي سلطة تجد مبرر وجودها في استكمال تحولها الى دولة مستقلة، معتمدة، في الدرجة الرئيسية، على التفاوض مع الدولة المستعمرة التي تسعى من جانبها، عبر الاستيطان والضم والسيطرة على الحدود والمعابر والموارد الطبيعية المهمة، لتقليص وتجزئة رقعة سيطرة السلطة الفلسطينية الى اقصى الحدود، اضافة الى التكرير بحقوق الفلسطينيين في الشتات¹، وينص إعلان المبادئ على انه في مرحلة انتقالية تجري إقامة حكم ذاتي محدود للمجلس في قطاع غزة ومنطقة اريحا، ويستمر نقل الصلاحيات الى المجلس في بقية الضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية كما يقوم سكان المناطق الفلسطينية المحتلة بانتخاب اعضاء المجلس، وتجري اعادة انتشار القوات العسكرية الاسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وبموجب اعلان المبادئ فان المرحلة الانتقالية ستمتد الى فترة لا تتجاوز الخمس سنوات من تاريخ اعادة انتشار اسرائيل في قطاع غزة ومنطقة اريحا وحتى تطبيق تسوية دائمة للصراع الاسرائيلي الفلسطيني، استناداً الى قرارى مجلس الامن الدولي 224 و 338².

ولقد جاء اعلان الاستقلال في دورة المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر في 15 تشرين الثاني عام 1988 مؤكداً على الصفة التمثيلية للمنظمة واعتبارها ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني باعتراف المجتمع الدولي ممثلاً بهيئة الامم المتحدة ومؤسساتها والمنظمات الاقليمية والدولية الاخرى، وبناء عليه دخلت منظمة التحرير الفلسطينية انطلاقةً من هذه الصفة عملية المفاوضات مع اسرائيل، وقد توصلت الى اعلان اتفاق المبادئ اوسلو عام 1993 والذي نتج عنه السلطة الوطنية الفلسطينية كأداة تنفيذية وادارية للعملية السياسية.³

واهم ما جاء في وثيقة الاستقلال الفلسطيني بشأن النظام السياسي الفلسطيني بأن نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي برلماني، يقوم على اساس حرية الراي وحرية تكوين الاحزاب ورعاية الاغلبية حقوق الاقلية، بالاضافة الى العديد من الامور التي اكد فيها الميثاق على الهوية

¹ هلال، جميل: النظام السياسي الفلسطيني بعد اوسلو، ط1، رام الله، مواطن، 1998، ص463.

² مؤسسة الحق: حقوق الانسان في مسودة مشروع النظام الدستوري للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، 1996، مركز الحقوق جامعة بيرزيت، رام الله، ص9.

³ الريماوي، عبد الملك، مرجع سابق، ص201.

الفلسطينية للدولة الفلسطينية وانها جزء لا يتجزأ من الوطن العربي، بالإضافة الى الالتزام بالموثيق وقرارات الامم المتحدة، ولقد كان لاتفاقية اوسلو اثر في انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية فقد تفاوض الطرفان في اوسلو وخرجا باتفاق الاعتراف المتبادل بين منظمة التحرير واسرائيل ووقع عليه في 10/9/1993 اما بالنسبة للاتفاق الثاني الخاص باعلان المبادئ فقد وقع في واشنطن في 13/9/1993، وقد اخذت المفاوضات بعد هذا الاتفاق شغلاً خاصاً بناءً على ما تم التوصل اليه.¹

ولقد نص اعلان المبادئ الفلسطيني - الاسرائيلي على ان مجلس السلطة يملك صلاحيات تشريعية، في ضوء هذا النص نتساءل هل يعتبر هذا الاتفاق الاساس القانوني للتشريع في فلسطين؟ هنا يجب التفريق ما بين انشاء حق التشريع وتقرير حق التشريع فاعلان المبادئ لا ينشئ حقاً جديداً، وانما يقرر حقاً قائماً، له امتداد دستوري وتاريخي، بأن سلطات الاحتلال الاسرائيلي كانت ورثت الصلاحيات الدستورية الممنوحة لكل من الملك الاردني في الضفة الغربية، والحاكم العام المصري في قطاع غزة.²

وبشكل عام فالمفاوضات كانت نتائجها على مرحلتين³:

1 - المرحلة الانتقالية : وهي التي سيتم فيها اقامة سلطة حكم ذاتي ممهداً للتسوية الدائمة على اساس قرار مجلس الامن رقم 242 و338، بحيث تشمل هذه السلطة في ولاياتها الضفة الغربية وقطاع غزة، وتأسيس الحكم الذاتي ويجب ان يتم ذلك باشراف دولي "وهكذا قامت الحكومة الفلسطينية (وليس الدولة) بممارسة سلطة الحكم المباشر باعتراف اسرائيلي ودولي، وبذلك حلت

¹ عثمان، عثمان، عبد الستار، قاسم، ابو خلف نايف، نعييرت، رائد، دراسات فلسطينية، ط1، مطبعة النصر - حجاوي، فلسطين، ص 221 .

² بعد احتلال اسرائيل كلاً من الضفة والقطاع وفي اثر نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية مارست حق التشريع الذي هو حق شرعي لها، وما النص الصريح على هذا الاتفاق الى تقريراً له وليس انشاء له انطلاقاً من هذا المفهوم واضافة اليه، فان اعلان المبادئ لم يتضمن وضع القواعد القانونية او الدستورية التي تنظم تبني التشريعات ووضع الحدود الفاصلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وانما ترك هذا الامر للتشريعات الدستورية صاحبة الاختصاص انظر الى ملحم، فراس، الممارسة التشريعية

في النظام القانوني الفلسطيني، مرجع سابق، ص63

³ م 4 من اتفاقية اوسلو .

معضلة عدم الاعتراف الدولي بالحكومة الفلسطينية التي استمرت منذ تشكيل حكومة عموم فلسطين في غزة سنة 1948 التي صادقت عدم قبول عربي و دولي، لاسباب تتعلق باهدافها في التحرير الكامل المناقضة للسياسات الدولية في ذلك، وليس المجال هنا لشرحها .¹

2 -مرحلة المفاوضات الوضع الدائم: حيث سيتم نقاش القضايا التي تم تأجيلها، وتشمل اللاجئين والقدس والاستيطان والمياه والحدود والوضع الامني والسيادة، وحسبما كان مقرر فان المفاوضات الحل الدائم كانت ستتطلب بعد 3 سنوات من قيام الحكم الذاتي .

ثانياً: اتفاقية غزة اريحا 1994: حيث جاءت هذه الاتفاقية استكمالاً لاوسلو، حيث شرعت اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطيني بعد اوسلو في جهود بناء الثقة من خلال عدة اتفاقيات افضت الى اتفاق تنفيذي لاوسلو اطلق عليه اسم اتفاق غزة - اريحا وقعه الطرفان في يوم 4 مايو - ايار لعام 1994، وتتضمن الخطوة الاولى انسحاب اسرائيل من غزة واريحا، وتشكيل السلطة الفلسطينية واجهزتها، واتبع باتفاق تنفيذين الاول اقتصادي والثاني تمهيدي لنقل الصلاحيات المدنية في الضفة²، ومن ابرز التغيرات التي دخلت على الحقل السياسي الفلسطيني بعد اتفاق اوسلو انتهاء دور منظمة التحرير التي هيمنت على ذلك الحقل، وتولى السلطة الفلسطينية التي قامت وفق الاتفاق المذكور بدور محوري في ترتيب الاوضاع الداخلية³، ولقد كان الوضع في هذه الفترة الزمنية من عمر السلطة الفلسطينية بموجب الاتفاقية الاسرائيلية الفلسطينية مغايراً تماماً، اذ اناطت الاتفاقية المذكورة سلطة التشريع والتنفيذ من اختصاص هيئة واحدة هي السلطة الفلسطينية المكونة من 24 عضواً بمن فيهم رئيس السلطة الفلسطينية.⁴

¹ الخالدي، احمد مبارك، الاسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، نابلس، مركز الشامل للخدمات، ص135.

² عثمان، عثمان واخرون، مرجع سابق، ص 221-222.

³ هلال، جميل، مرجع سابق، ص 79 .

⁴ ابو هنود، حسين، تقرير بعنوان حول التشريعات والية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية، ط1، رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن 1998، ص 24 .

اما بالنسبة للمرحلة التي تلي تنصيب مجلس السلطة الفلسطينية المنتخب، فان هيكلية السلطة الفلسطينية ستكون مختلفة تماماً، عن التنظيم السابق، وقد تم تنظيم ذلك من خلال الاتفاقية الاسرائيلية الفلسطينية المرحلية¹، حيث تم تنظيم هذه المرحلة على النحو التالي :²

أ) تتشكل سلطة الحكم الذاتي من مجلس السلطة الفلسطينية، البالغ عدده 82 عضواً ورئيس السلطة التنفيذية، وينتخب جميعهم في آن واحد، وبصورة مباشرة من الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، يذكر ان هذا العدد تم تعديله عدة مرات، ليصل في النهاية الى 88 عضواً ، بدون رئيس السلطة.³

ب) يتولى المجلس الصلاحيات التشريعية الى جانب الصلاحيات التنفيذية، التي تتولاها، نيابة عنه لجنة تنفيذية ، تسمى بالسلطة التنفيذية .

ج) نظمت الاتفاقية بعض الامور المتعلقة بالبنية، والوظيفة لمجلس السلطة، وتركزت بقية الامور التفصيلية الى القانون الاساسي لسلطة الحكم الذاتي، الذي يتولى وضعة عند تنصيبه.

د) يتولى رئيس السلطة التنفيذية رئاسة هذه اللجنة التنفيذية، المنبثقة من مجلس السلطة بحكم وظيفته .

هـ) يستطيع رئيس السلطة التنفيذية تعيين ما نسبته 20% حداً أقصى من حجم السلطة التنفيذية من خارج مجلس السلطة .

¹ الاتفاقية الاسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، الموقعة في واشنطن في 28/9/1995، وقد حلت الاتفاقية محل اتفاقية غزة اريحا، واتفاقية النقل التمهيدي، وبروتوكول النقل الاضافي، بمجرد تنصيب المجلس المنتخب، المادة(31/2) .

² انظر المواد (3,4,5) من الاتفاقية المرحلية.

³ انظر المادة (13) من قانون الانتخابات الفلسطينية رقم 13 لسنة 1995 ، كما عدلت هذه المادة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 6 لسنة 1995 بشأن الانتخابات .

و) تتولى السلطة التنفيذية صلاحياتها ومسؤولياتها، بموجب الصلاحيات المنقولة الى مجلس السلطة بموجب الاتفاقية¹.

ومن خلال هيكلية السلطة الفلسطينية السابق الذي تم الاشارة اليه، يمكن ملاحظة العديد من الامور المهمة وهي :²

1- ان تنظيم سلطة الحكم الذاتي على الشكل الذي رأيناه سابقاً، جاء ليعكس صلاحياتها المحدودة في ادارة المناطق التي تحولت إليها، بموجب الاتفاقيات، ومن دون ان تعكس شكلاً قد يدل على تمتعها بصلاحيات سيادية .

2- ان تنظيم السلطة الفلسطينية، على هذا النحو، جاء شبيهاً بشكل منظمة التحرير الفلسطينية ذاتها، من حيث عدم الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية، فمجلس السلطة يشبه المجلس الوطني، والسلطة التنفيذية تشبه اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، وهذا ما دفع بعضهم للاعتقاد بوجود نية دفيئة لخلق جسم جديد منتخب، يشبه المنظمة، ليحل تدريجياً مكانها .

3- اعطت الاتفاقية لرئيس السلطة التنفيذية مسؤولية رئاسة هذه السلطة المنبثقة عن المجلس وهو ما يعني تولي رئيس السلطة لمسؤوليات " رئيس الوزراء " بدون الفصل بين المنصبين، وقد ظل هذا الوضع حتى تعديله، بموجب القانون الاساسي المعدل للعام 2003³.

ومن الملاحظ على اتفاقية إعلان المبادئ عام 1994 بان المشكلة الجوهرية تكمن في السيادة الفعلية على الارض، حيث ان اقتصار ولاية المجلس الفلسطيني على الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء تلك المسائل التي سيتم التفاوض عليها بمفاوضات الوضع الدائم كالمستوطنات والاسرائيليين والقدس، واما بالنسبة للهيئة التي تتولى إصدار التشريعات في هذه المرحلة سواء في ظل اتفاقية غزة _ اريحا او الاتفاقية المرحلية، تم الاشارة فقط الى السلطة الفلسطينية بكامل هيئتها

¹ انظر المواد (3,4,5) من الاتفاقية المرحلية.

² قسيس، مضر نخله، خليل، الاصلاح القانوني في فلسطين : تفكيك الاستعمار وبناء الدولة ، معهد الحقوق _جامعه بير زيت، 2009.

³ قسيس، مضر نخله، خليل، مرجع سابق، ص 99 .

التي تختص بالتشريع، ولكنها لم تبين آلية صدور التشريع أو الأساس الذي ينظمة، إذ بقي هذا الوضع المبهم في إصدار التشريعات دون نص دستوري أو قانوني ينظمها، وفي عام 1995 صدر القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، والذي يقضي بان تحول أي صلاحية بموجب القوانين والتشريعات التي كانت سارية قبل 19_5_1994 الى السلطة الوطنية الفلسطينية، كما ينص على ان رئيس السلطة الفلسطينية يصدر القوانين بعد موافقة مجلس السلطة عليها، مما يعني انه السلطة المختصة بالتشريع تتكون من رئيس السلطة الفلسطينية ومجلس الوزراء، إضافة الى ديوان الفتوى والتشريع في صياغة التشريع مع مجلس الوزراء والرئيس ويتم نشر القانون في الجريدة الرسمية،¹ ويعتبر قانون رقم 4 لسنة 1995، نقلة نوعية نحو ضبط العملية التشريعية التي كانت مبهمة في ذلك الوقت، اذ أصبح هنالك اساس قانوني واختصاص تشريعي منظم يتم اللجوء اليه قبل إصدار أي قانون، وصدور التشريعات عن السلطة الفلسطينية في الفترة التي سبقت تنصيب المجلس بموجب الانتخابات العامة التي جرت في 1996/1/20 حيث صار الاخير صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، ومع ذلك استبقيت بعض الصلاحيات التشريعية لرئيس السلطة الفلسطينية والتي تتمثل بالآتي:²

(1) صلاحية مبادأة التشريعات او تقديم مقترحات تشريعية للمجلس .

(2) صلاحية إصدار تشريعات يتبناها المجلس .

(3) صلاحية إصدار تشريعات قانونية، بما في ذلك انظمة لها علاقة بأية امور ضمن أي مجال نص عليها في أي تشريعات أولية يتبناها المجلس .

وعلى الرغم من ان هذه الفترة قصيرة نسبياً، الا ان عدد القوانين الصادرة بلغت 23 قانوناً، بما يعادل 18,11% من اجمالي القوانين الصادرة في ظل السلطة الفلسطينية التي تعادل 128

¹ ابو هنود، حسين، مرجع سابق، ص 29_30.

² ابو هنود، حسين، مرجع سابق، ص 59_60.

قانوناً¹، وفي العشرين من كانون الثاني_يناير عام 1996 شهدت الاراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية انتخاب اول مجلس تشريعي للشعب الفلسطيني في المناطق المحتلة، وهو أول برلمان يتم انتخابه بشكل حر ومباشر وديمقراطي من قبل الشعب وبإشراف ورعاية دولية²، حيث أصبحت الجهة المختصة باقتراح وتقديم مشاريع القوانين هي المجلس التشريعي الفلسطيني، بيد ان القانون الانتخابي الفلسطيني في هذه المرحلة، لم يكن من حيث المضمون قانوناً كلاسيكياً، بل جاء مختلفاً وفريداً في صيغته عن كل النظم الانتخابية في العالم، حيث قسم الضفة الغربية وقطاع غزة الى 16 دائرة انتخابية، إحدى عشرة منها في الضفة الغربية وخمس في قطاع غزة، ويتراوح عدد الممثلين المطلوب انتخابهم بين ممثل واحد و12 ممثلاً حسب الحجم السكاني للدائرة، غير ان هذا التقسيم للدوائر الانتخابية، ونظام الاغلبية الذي اتبع في قانون الانتخابات الفلسطيني قد ولد الاشكاليات التالية³:

أولاً : الصراع بين الدوائر الانتخابية المختلفة على نسب وحجم التمثيل في المجلس، حيث اثار عدد المقاعد الموزعة على الدوائر الانتخابية وبطريقة غير عادلة .

ثانياً : لقد أدى عدم تساوي الدوائر الانتخابية، وفقاً للنظام الانتخابي الى ان ضمت دوائر انتخابية اعداد ناخبين اضعاف ما لدى دوائر اخرى .

ثالثاً : ان النظام الانتخابي أقر من ناحية أخرى عدم التساوي في أصوات الناخبين، ففي حين أعطى الحق لناخب ان يقترح لمرشح واحد في دوائر مثل اريحا، سلفيت، وطوباس، فان ناخباً اخر اعطى حقوقاً أكثر بان يصوت لعشرة او اثني عشر مرشحاً في محافظات الخليل، ومدينه غزة .

¹ ان هذا العدد الكبير نسبياً من القوانين التي صدرت في هذه الفترة من عمر السلطة الوطنية ، قد نجد المبرر لها اذا ما اخذنا بعين الاعتبار ان السلطة كانت في بدايتها، وبالتالي تكون بحاجة الى اصدار قوانين تنظم من خلالها امور ادارتها ، ومن الملاحظ عل هذه التشريعات _ الرئيسية منها والثانوية _ تمتاز بالطبيعة السياسية في الغالب ، وذلك لعدة اسباب ، أهمها حاجة السلطة الفلسطينية الى تثبيت وجودها، بالاضافة الى تنظيم ادارة المرافق التي انتقلت اليها ،بموجب الاتفاقات الموقعة مع الجانب الاسرائيلي ، للمزيد انظر ،قسيس، مضر نخله، خليل ، مرجع سابق ،ص105.

² ابو الرب ، مجدولين ،الموسسة التشريعية للدولة الفلسطينية قراءه في تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني،مجلة صامد،العدد 117، 1999،ص114.

³ مجدلاني ، احمد ، عوض ، طالب ، دراسة تحليلية حول اثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم ، رام الله ، مواطن ،1999،ص53_60

رابعاً: جرت الانتخابات وفقاً للقانون على أساس نظام الاكثريّة النسبية، والاعليّة البسيطة وبدوائر انتخابية متعدّدة وغير متساوية من حيث الحجم والتمثيل، هذا الامر ادى الى استبعاد تمثيل معظم الاحزاب والقوى السياسية الصغيرة .

خامساً : ان النظام الانتخابي الفلسطيني وكونه محدداً ومسقوفاً بسقف المرحلة الانتقالية لا يحتوي على صفة الدورية، وليس هنالك شيء يدل على ما بعد المرحلة الانتقالية .

وبقي ان نشير في هذا المطلب عن مسألة ضرورية، وهي ثنائية الانظمة القانونية من حيث مصدرها العسكري او الفلسطيني، حيث يبدو واضحاً للعيان تجنب المجلس التشريعي منذ انتخابه الاشارة الى الاوامر العسكرية في القوانين التي يتبناها، اما في المرحلة التي سبقتها فكان يتم الاشارة الى تلك الاوامر الاسرائيلية، سواء باعتبار سريانها في القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، او بالغائها كما حدث في القانون رقم (2) لسنة 1995 القاضي بالغاء الاوامر العسكرية، ومع ان الرئيس عرفات قام باصدار قرار رقم (1) لسنة 1994 من تونس، يشير الى استمرار العمل بالقوانين والانظمة والوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 6/5/1967 في الاراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها، وبالتالي تجنب الاشارة الى الاوامر العسكرية، التي صدرت بعد احتلال الاراضي الفلسطينية عام 1967، لكن الاشارة الى القوانين التي كانت سارية قبل عام 1967، لا يعني اتخاذ موقف محدد، تجاه ما جرى بعد ذلك فيكون ببساطة تجنباً لأخذ موقف محدد منها، ويدعم هذا الموقف وجود مؤشرات كثيرة تدل على هذا التفسير وهي:¹

(1) _الالتزامات التي تنص عليها اتفاقية اوسلو في هذا الاتجاه، والتي تلزم مجلس الحكم الذاتي بعرض التشريعات التي ستصدر عن السلطة على اللجنة القانونية المشكلة من كلا الجانبين .

¹ قسيس، مضر ، نخله ، خليل ، مرجع سابق ،ص 99_100

(2) _ الإلغاء المباشر لبعض القرارات والامور العسكرية، لقوانين صادرة عن السلطة الفلسطينية مثلاً قانون رقم (2) لسنة 1995، فاذا كان القرار السابق يلغيها فلماذا يتم الغاؤها صراحة في قوانين لاحقه.

(3) _ ابقى القانون رقم (5) لسنة 1995 بشأن نقل السلطات والصلاحيات، الذي صدر في غزة بتاريخ 1995/4/17، القوانين والامور العسكرية الصادرة قبل 1994/5/19 سارية المفعول وبحسب المادة (5) منه يسرى القانون بإثر رجعي منذ تاريخ 1994/5/19 وهو يسبق تاريخ سريان القرار رقم (1) لعام 2004.

المطلب الثاني: صدور القانون الاساسي لعام 2002 وأهم التعديلات الواردة عليه

مما يجدر ذكره ان هذا القانون يحمل نفس اسم القانون الاساسي الذي أصدرته الجمهورية العربية المتحدة في 11 مايو سنة 1955 لتنظم بمقتضاة الاوضاع الدستورية للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية بفلسطين الذي يطلق عليها اسم قطاع غزة،¹ ولا بد من التاكيد على انه لا يوجد فرق بين تعبير القانون الاساسي وكلمه الدستور، فكلمة الدستور هي كلمة فارسية الاصل، تعني بلغة العربية "الاساس" و "القاعدة" وتفيد معنى "الاذن" و "الترخيص" واصبحت الكلمة شائعة الاستعمال بشكل خاص منذ عام 1923 اثر صدور دستور عام 1923 في مصر، اما قبل هذا التاريخ فكان الشائع استعمال تعبير "القانون النظامي" او القانون الاساسي للدلالة على الدستور ذاته²، ولقد اصبح وجود وثيقة دستورية مكتوبة من الامور المسلم بها في الانظمة الدستورية عامة، لما لها من اهمية في رسم الاسس العامة للدولة، وتنظيم امور الحكم وطبيعته واهدافه، وفي الحالة الفلسطينية تكتسب الوثيقة الدستورية المكتوبة اهمية خاصة، وذلك من جوانب عديدة ابرزها : الحاجة الى مأسسة الدولة وتوحيدها في كيان سياسي واحد، والحاجة الماسة لمأسسة النظام السياسي الفلسطيني، وترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات، وحمايته بوسائل الرقابة الدستورية

¹ الوحيددي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين، ط2، غزة، مطابع المقداد، 2004، ص485.

² الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص33

وضرورة قيام علاقة تكاملية بين المجتمع المدني الفلسطيني والمؤسسات السياسية العامة، بهدف الانتقال التدريجي من مرحلة الثورة الى مرحلة بناء الدولة والمؤسسات.¹

ولعل اهم العوامل التي دفعت باتجاه صياغة دستور في فلسطين تتمثل في العوامل الداخلية و العوامل الخارجية والتي يمكن توضيحها على نحو من الایجاز:²

اولا : العوامل الداخلية : ان فكرة صياغة دستور لفلسطين بايدي فلسطينية هي ليست بالفكرة الجديدة، بل انها تعود الى عام 1988، حيث ان رئيس لجنة الدستور نبيل شعث اشار الى ان الرئيس ياسر عرفات كلفه في عام 1988 بتشكيل لجنة لتقوم بتحويل وثيقة الاستقلال الوطني الى دستور لدولة فلسطين، وبالفعل تم تشكيل اللجنة وبدأت عملها في اوسلو بين الطرفين الاسرائيلي والفلسطيني، والتي نتج عنها تاجيل موضوع الدستور الفلسطيني، وعلى اثر قيام السلطة الوطنية الفلسطينية استمر التاجيل وان جرت خلال هذه الفترة محاولات لتحضير دستور فلسطيني، الا انه لم يكتب لها النجاح وعضواً عن الدستور تم تبني القانون الاساسي الذي لم يدخل حيز التنفيذ الى في عام 2002 م .

ثانياً: العوامل الخارجية : حصلت عدة احداث منذ بداية عام 2000، والتي اثرت على الوضع الفلسطيني بكامل شرائحة، ففشل المفاوضات بين الطرفين الاسرائيلي والفلسطيني، وتبدل الادارة الامريكية الديمقراطية بادارة جمهورية، واندلاع انتفاضة الاقصى بدعم من القيادة الفلسطينية، واعادة احتلال اسرائيل للضفة الغربية، ومحاصرتها للرئيس ياسر عرفات فيما بعد، كل هذه الاحداث اثرت على الحياة الفلسطينية ومنها السياسية، اذ شهدت هذه الفترة مزيداً من الضغوط الامريكية والدولية على القيادة الفلسطينية بهدف ادخال اصلاحات دستورية تمس مؤسسات السلطة والحياة السياسية الفلسطينية .

¹ عابدين، عصام: تقرير بعنوان سير العملية الدستورية وكيفية بناء الدستور الفلسطيني، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004 ص 1 .

² صيام، اشرف: موجبات تحضير مسودة الدستور الفلسطيني، رام الله، مجلة العدالة والقانون مساواة، 2004، ص 69-73.

وإذا ما نظرنا الى مشروع القانون الاساسي من خلال المراحل التشريعية التي مر بها نجد ان هذه المراحل تتلخص بالاتي :¹

اولاً: بتاريخ 5/5 / 1996 تقدم وزير العدل بمشروع القانون المذكور اعلا للجلس التشريعي الفلسطيني حيث ادراجه الاخير على جدول اعماله، وتمت مناقشة المشروع بالمناقشة العامة بتاريخ 1996/7/15.

ثانياً: بتاريخ 1996/9/1 تم اقرار مشروع القانون بالقراءة الاولى، اما القراءة الثانية للمشروع فقد تمت بتاريخ 17 / 9 / 1997 أي بعد عام من تاريخ اقراره بالقراءة الاولى، وبذلك يكون مشروع القانون قد استنفذ القرائتين الاولى والثانية وفق احكام الفقرة الاولى من المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.²

ثالثاً: بتاريخ 23 / 9 / 1997 احيل مشروع القانون بالقراءة الثانية في المجلس التشريعي الى مجلس الوزراء، لكن تقدم 24 عضواً بطلب اجراء قراءة ثالثة بتاريخ 22 / 9 / 1997 وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي " تجري قراءة ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء وربع عدد اعضاء المجلس، شريطة ان يتم تقديم الطلب قبل احالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لاصداره " وبتاريخ 2 / 10 / 1997 اقر المجلس التشريعي مشروع القانون بالقراءة الثالثة .

رابعاً: بتاريخ 4 / 10 / 1997 احيل مشروع القانون المقر بالقراءة الثالثة في المجلس التشريعي الى رئيس السلطة الوطنية لاصداره ونشرة في الجريدة الرسمية، لكن رئيس السلطة الوطنية اعاد القانون الاساسي بتاريخ 15 / 5 / 2002 مرفقاً بمذكرة من رئيس ديوان الفتوى والتشريع، موجهة

¹ تقرير بعنوان: المراحل التشريعية للقانون الاساسي (المخالفات والتعديلات)، اعداد الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله، مرجع سابق، ص 2 .

² في القراءة الاولى يناقش مشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على المشروع في جملة 2_ تجري القراءة الثانية خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ اقرار المشروع بالقراءة الاولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائياً .

بالاصل الى سيادة رئيس السلطة الوطنية، مؤشراً عليها بخط يده بطلب من رئيس المجلس التشريعي الملاحظات السريعة عليها .

خامساً : بتاريخ 15 / 5 / 2002 اطلع رئيس المجلس التشريعي اعضاء المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 16 / 5 / 2002 على المذكرة المشار اليها، وقد اعدت اللجنة مذكرة " توضح لرئيس المجلس ان مشروع القانون المرفق بالرسالة هو نفسه المقر بالقراءة الثالثة من المجلس التشريعي بتاريخ 10/2 / 1997، ولا يوجد ضرورة لاي تعديل، وبناء على ذلك طالب رئيس المجلس في رسالته المؤرخة بتاريخ 27 / 5 / 2002 الموجهة الى رئيس السلطة الوطنية باصداره القانون الاساسي، كما انتهى اليه في المجلس التشريعي بقراءة الثالثة .

سادساً: بتاريخ 29 / 5 / 2002 ختم رئيس السلطة الوطنية القانون الاساسي بتوقيعة لكنه مؤشراً على بعض مواد معدلاً لها.

سابعاً : بتاريخ 7 / 7 / 2002 نشر القانون الاساسي بالجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية معدلاً على التعديلات التي اشار عليها رئيس السلطة الوطنية عند توقيعة على القانون، مما اوجد لدينا ثلاثة نسخ مختلفة للقانون الاساسي الاولى المقررة بالقراءة الثالثة من المجلس التشريعي بتاريخ 2- 10 - 1997 والثانية الموقع والمؤشر عليها من رئيس السلطة الوطنية بتاريخ 29 / 5 / 2002 والثالثة المنشورة في الجريدة الرسمية بتاريخ 7 / 7 / 2002 .

وهكذا فقد صدر القانون الاساسي باسلوب وضع التشريعات العادية من السلطة التشريعية العادية في شكل قانون اساسي شارك في وضعه ومناقشة العديد من الهيئات الرسمية والشعبية ومؤسسات المجتمع المدني وذوي الخبرة والاهتمام، تحت تأثير التطورات والمؤثرات الدولية والتي كانت بصماتها واضحة في الخصائص العامة لهذا القانون الاساسي،¹ على ان اسلوب نشأة القانون

¹ الخالدي، احمد مبارك، مرجع سابق، ص 137 .

الاساسي، فان فقهاء القانون الدستوري يقسمون اساليب نشأة الدساتير الى اسلوبين اساسيين هما :
الاسلوب الديمقراطي واخر غير ديمقراطي، هذا ما سوف يتم توضيحه:¹

اولا: الاساليب غير الديمقراطية : حيث ينشأ الدستور عادة عن طريق السلطة التي تملك وضعة
أي السلطه التأسيسية، حيث تتوقف السلطة التأسيسية على نوع نظام الحكم الذي توجد في ظله، فان
الدساتير تختلف من حيث نشأتها تبعا لاختلاف انظمة الحكم فيما تقرره بشأن تعيين السلطة
التأسيسية²، ويمكن تعريف الاساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، بالاساليب التي لا يستأثر
الشعب وحده في وضعها، وانما الذي يضعها هو الحاكم وحده (منحة) او بالاشتراك مع الامة او
الشعب (عقد)، وهما اسلوبان تزامنا مع تتطور الملكية من ملكية مطلقة الى ملكية مقيدة³، وتسود في
هذا الاسلوب ارادة الحاكم في انشاء الدستور وقد تستقل ارادته في انشاء الدستور، فيتخذ الدستور
شكل منحة، وقد تتلاقى ارادته مع ارادة الامة فيتخذ الدستور صورة عقد تم بين هاتين
الارادتين⁴، فصدور الدستور باسلوب المنحة يكون بارادة الملك صاحب السلطان او السيادة⁵، ففي
مصر قام الملك فؤاد بالغاء دستور سنة 1923 عام 1930 واصدار بدلا منه دستورا جديدا يعطية
سلطات اقوى مما كانت له في الدستور السابق، وذلك بحجة التوفيق بين النظم السياسية وبين احول
البلاد وحاجاتها⁶، اما بالنسبة للعقد فهنا تبدأ ارادة الامة في الظهور بجانب ارادة الحاكم، فهي مرحلة
انتقال بين مرحلة انفراد الحاكم بانشاء الدستور وبين مرحلة انفراد الامة وحدها في ذلك، اذ تاخذ
ارادة السلطة الحاكمة في الضعف مع ظهور سلطان الامة دون ان يصل هذا الاخير الى حد
الكمال، فانشاء الدستور هنا يتم بواسطة عمل مشترك بين الحاكم والامة، بحيث تتفق ارادتهما على

¹ خليل، حسين، القانون الدستوري، والدساتير المصرية، ط1996، الاسكندرية، دار الجامعية للنشر، ص78 .

² عصفور، سعد، مرجع سابق، ص96

³ الخطيب، نعمان احمد، مرجع سابق، ص482

⁴ محسن، خليل، مرجع سابق، ص78، انظر ايضا الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص116

⁵ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص70

⁶ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص338.

ذلك، ومن الامثلة على ذلك من الدساتير الدستور اليوناني بالنسبة لدستور عام 1844 وفي دستور رومانيا لسنة 1864 وبلغاريا لسنة 1879.¹

ثانيا: الاساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير:

بعد ان ذاعت وتاصلت الافكار الديمقراطية في القرن الثامن عشر، اصبح من المسلم به ان السيادة لم تعد للحاكم او الملك وحده، ولا يجوز ايضا ان تكون موزعة بين الحاكم وبين الشعب، بل يجب ان تكون السيادة للامة او الشعب وحده، ومن ثم استقرت الاراء على ان الشعب بما له من سيادة كاملة يجب ان يستقل وحده بانشاء دستور الدولة لانه بناء على هذا الدستور يقوم الشعب بتفويض الهيئات والسلطات التي تمارس الحكم باسمه²، واذا كانت الطرق الديمقراطية في وضع الدساتير تتحقق حينما ينفرد الشعب بوضع الوثيقة الدستورية، فان ذلك قد يتحقق في اطار الديمقراطية النيابية حينما ينتخب الشعب هيئة تتولى وضع الدستور وتعرف بالجمعية التأسيسية، وقد تتحقق في اطار الديمقراطية المباشرة او شبه المباشرة حينما يلزم لنفاذ مشروع الدستور ان يوافق عليه الشعب في استفتاء تاسيسي³، وبالنسبة للنوع الاول من اساليب نشأة الدساتير وفقا للاسلوب الديمقراطي وهو صدور عن طريق جمعية نيابية تاسيسية ففي هذه الحالة يصدر الدستور بواسطة جمعية منتخبة من الشعب ويكون الغرض من انتخاب تلك الجمعية هو وضع الدستور، ففي هذه الحالة نجدها في فرنسا في عهد الثورة وكذلك في الولايات المتحدة، حيث كانوا يطلقون على تلك الجمعية اصطلاحا معروفا مشهورا في التاريخ وهو (convention)، وقد طبقت هذه النظرية في فرنسا بصدد دستور سنة 1848⁴، وتسمى هذه الجمعية النيابية لانها تشكل عن طريق الانتخاب حيث يقوم الشعب بانتخاب اعضائها، واما تاسيسية لانها تعمل على انشاء الدستور، حيث تنفرد الجمعية النيابية التاسيسية وحدها التي قام الشعب بانتخاب اعضائها بوضع مشروع الدستور ثم اقراره بعد ذلك⁵، اما

¹ خليل، محسن، مرجع سابق، ص 84.

² عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، بدون سنة نشر، ص 99.

³ عبد العال، محمد حسنين، القانون الدستوري، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975، راجع كذلك صبري، سيد، المرجع السابق، ص 220، راجع كذلك بدوي ثروت، المرجع السابق، ص 54 وما بعدها.

⁴ متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص 72

ذلك¹، أما بالنسبة للنوع الثاني من الاساليب الديمقراطية لنشأة الدساتير فهو عن طريق الاستفتاء الدستوري، فقد يؤثر الشعب ان يشترك بنفسه في مباشرة السلطة التأسيسية الاصلية، فيوجب استخدام اسلوب الاستفتاء الدستوري، او كما يسميه البعض الاستفتاء التأسيسي كطريق لوضع الوثيقة الدستورية،² واسلوب الاستفتاء الشعبي في نشأة الدساتير معناه ان يتولى الشعب وحده الموافقة على مشروع دستور معين، فاذا وافق عليه يصبح نافذا بغض النظر عن الجهة التي قامت بصياغته واعداده، سواء كانت هيئة نيابية او لجنة فنية او لجنة حكومية او أي فرد آخر³، ويختلف الاستفتاء الشعبي عن الاستفتاء السياسي، اذ يقصد بالاستفتاء السياسي بانه يتم استفتاء الشعب في مسألة تتصل بوضع الدستور بصورة تجعل من المحتم على الشعب ان يقر ما يستفتى فيه، حيث تكون السيادة الشعبية ذات دور سلبي فقط يتمثل في قبول الاوضاع الدستورية دون تقريرها، اذ لا تستطيع في اغلب الاحيان ان تفعل غير ذلك.⁴

ومن خلال استعراض اساليب نشأة الدساتير في العالم فيبدو للوهلة الاولى، ان دستور دولة فلسطين - المشروع بتعديلاته المتلاحقة - قد نشأ باسلوب المنحة (الاسلوب غير ديمقراطي) فاللجنة التي تتولى عملية اعداد الدستور قد شكلت بقرار منفرد صادر عن الرئيس الراحل ياسر عرفات في اواخر عام 1999 ويراسها عضو في الحكومة وهو الوزير نبيل شعث، وهذا ما يظهر في المسودة الاولى للدستور الفلسطيني والتي نشرت بصيغتها النهائية في اذار عام 2001، الا ان هذا الاحتمال سرعان ما تلاشى تدريجيا مع تاكيد المسودة الاولى للدستور الفلسطيني عام 2001 وذلك بتاكيد نص المادة 217 الواردة في الاحكام الختامية وحيث جاء النص على النحو التالي: "يسري هذا الدستور منذ تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء على ان تنظم احكام الاستفتاء بقانون، ولكن

¹ وللجمعية النيابية صورتان وهما جمعية نيابية تأسيسية مخصصة، ومعنى ذلك ان يقتصر اختصاص هذه الجمعية على انشاء الدستور دون غيره فلا يكون لها أي اختصاص اخر سوى هذا الامر، وجمعية نيابية تأسيسية وعلى ذلك لا يكون اختصاص الجمعية النيابية التأسيسية مخصصا لوضع الدستور فقط بل يكون اعم من ذلك فالى جانب وضع الدستور تقوم هذه الجمعية بالتشريع العادي في الدولة أي بالوظيفة التشريعية للمزيد انظر خليل محسن في مولفه: القانون الدستوري والدساتير المصرية، ص 85 وما بعدها.

² الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص 132.

³ الخطيب نعمان احمد، مرجع سابق، ص 489.

⁴ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص 136.

الوضع قد بدأ بالتراجع تدريجياً في المسودة الثانية التي نشرت في 9 شباط عام 2003 ففي حين بقية فلسفة الاستفتاء الدستوري قائمه من خلال نص المادة 205 الواردة في احكامه،¹ ولكن في هذه المسودة حذف النص الذي يؤكد على وجوب ان تنظم احكام الاستفتاء بقانون، وبقي كذلك في المسودة الثالثة (غير المنقحة) التي نشرت بتاريخ 7 اذار عام 2003، الامر الذي من شأنه ان يبقى الباب مفتوحاً امام امكانية تدخل السلطة الحاكمة (الرئيس) عبر مراسيم او قرارات رئاسية تأخذ على عاتقها تنظيم احكام الاستفتاء الدستوري،² ومما سبق يتبين ان المسودة الثالثة والاخيرة التي تم نشرها في ايار من العام 2003 لم تنشأ وفقاً للاساليب الديمقراطية والغير ديمقراطية بشكل كامل الا في حالة ان قرر المجلس النيابي المنتخب ان يطرح الدستور الفلسطيني للاستفتاء الشعبي ووافق عليه الشعب بالاغلبية العادية، ففي هذه الحالة يمكن القول ان الدستور الفلسطيني نشأ بموجب اسلوب الاستفتاء الشعبي الدستوري كاسلوب ديمقراطي في نشأة الدساتير وهذا على خلاف مع المسودة الاولى والثانية، حيث بالرغم من انهما اعتمدتا اسلوب الاستفتاء الدستوري كاسلوب ديمقراطي لنشأة الدستور الفلسطيني³، وهذا ما اكدته المادة 185 الواردة في الاحكام الختامية عندما اعطت الصلاحية الكاملة للمجلس التشريعي لاقرار مشروع الدستور الفلسطيني، وفي محاولة لاحتواء عملية الاستفتاء الدستوري، منحت المسودة المجلس التشريعي صلاحية جوازية في ان يقر باغلبية مجموع اعضائه، طرح الدستور للاستفتاء العام لاقراره، وهذا بالطبع يخالف جوهر الاستفتاء الدستوري القائم على ان الموافقة الشعبية هي الية ملزمة وواجبة الاتباع لاقرار الدستور ونفاذه⁴ ويرى الدكتور فتحي الوحيد عن طريقة اصدار الدستور الفلسطيني هي انه تم الجمع بين طريقة الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري ويترك الحكم على القيمة الديمقراطية لهذه الطريقة، اعتماداً على مدي ارتفاع الوعي والادراك والثقافة السياسية للشعب الفلسطيني، الذي سيمارس عملية

¹ م/217 من القانون الاساسي الفلسطيني عام 2001 المسودة الاولى .

² عابدين، عصام، مرجع سابق، ص3 بعدها .

³ صيام، اشرف، مرجع سابق، ص.75

⁴ عابدين، عصام، مرجع سابق ص4، ولقد ذكرت المادة 185 من المسودة الثالثة للقانون الاساسي " بعد قيام الدولة وفور اجراء اول انتخابات عامة يتولى المجلس النيابي المنتخب صلاحية اقرار هذا الدستور بشكله الحالي الذي تبناه المجلس الوطني الفلسطيني لمنظمة التحرير الفلسطينية او المجلس المركزي الفلسطيني على حسب الاحوال، وذلك بموافقة ثلثي مجموع اعضاء المجلس النيابي، وللمجلس ان يقرر باغلبية مجموع اعضائه طرح الدستور للاستفتاء الشعبي العام لاقراره، فاذا وافقت اغلبية المشاركين في ذلك الاستفتاء على الدستور اعتبرناه نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء .

الاستفتاء، وبالمدى المتوافر والمناسب لممارسة الحريات العامة، وقدرة الاحزاب والفصائل الفلسطينية على تمثيل الاتجاهات المختلفة للرأي العام¹، حيث ان حياة الدساتير مرهونة قبل كل شي بقوة الرأي العام ودرجة حساسيته ومقدار ملاءمة الدستور لاخلاق الشعب وميولة وعاداته وظروفة الخاصة وتقاليدة المورثة، هذا هو العامل الاساسي في صيانة الدساتير وفي تقرير مصيرها²، ويثار التساؤل هنا عما اذا كان من الجائز تجزئة القانون الاساسي بحيث يصدر في اجزاء منفصلة بعضها عن البعض الاخر؟

ان تجزئة القانون الاساسي واصداره مجزئاً في هيئة قوانين تفقده الكثير من قوته الدستورية، بل وتجعله قانوناً كسائر القوانين، وفي الوقت ذاته يري كل من د. انيس القاسم و سعادة القاضي يوجين قطران انهم غير مقتنعين بوجود اسباب جدية تدعو الى سلوك هذا المسلك، فقد تحتاج بعض النصوص الواردة في المشروع الى التعديل او الى الغاء في هذه المرحلة، لاسباب سياسية او تفاوضية وبالإمكان اجراء هذا التعديل او الغاء، ويصدر المشروع موحداً كقانون اساسي مؤقت يحتوي على المواد الاساسية لاقامة حكم ديمقراطي سليم تحترم فيه الحقوق والحريات، وتضبط فيه الصلاحيات والاختصاصات والمسائل الدستورية³. فبرغم من ان الوثيقة الدستورية تمثل اهم مصدر للقوانين الدستورية في البلاد ذات الدساتير المكتوبة، الا انه يوجد في بعض الاحيان موضوعات متعلقة بالقانون الدستوري منصوص عليها في قوانين عادية صادرة عن البرلمان تسمى بالقوانين الاساسية، وذلك تعتبر القوانين العادية مصدرا من مصادر النظام الدستوري في الدولة متى كانت متعلقة بنظام الحكم من الناحية السياسية، ومن الامثلة على ذلك بالانظمة الدستورية للبلاد العربية، فيمكن ان نذكر مثالا عليها قانون رقم 81 لسنة 1969 الخاص بانشاء المحكمة العليا لتتولى الفصل في دستورية القوانين بالمقابل هنالك انواع من القوانين الاساسية الصادرة نتيجة

¹ الوحيدي، فتحي، التطورات في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 587.

² خليل، عثمان، مرجع سابق، ص 21-22

³ كتاب من . د. انيس القاسم والقاطي يوجين قطران على استفسار رئيس اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي، حول امكانية تجزئة القانون الاساسي، ومؤرخه بتاريخ 1998/3/4.

تكليف من المشرع الدستوري مثل النظام الدستوري في مصر الصادر سنة 1923، والقاضي بتشكيل مجلس الشيوخ والنواب واحال في ذلك الى قانون خاص باحكام الانتخاب¹.

المخالفات المرتكبة بحق القانون الاساسي

ارتكبت كلتا السلطتين التنفيذية والتشريعية مخالفات خلال العملية التشريعية للقانون الاساسي ويمكن رصدها بالآتي²:

أ) المخالفات المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية :

1- عدم اصدار القانون الاساسي وفقاً للمدة المحددة في القواعد الدستورية السارية، وفق احكام المادة (93) من الدستور الاردني لسنة 1952، والمادة (20) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962، والمادة (57) من القانون الاساسي، والمادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي .

2- أعاد رئيس السلطة الوطنية القانون الاساسي، مرفقاً برسالة من رئيس ديوان الفتوى والتشريع يقول فيها " نظراً لمرور فترة طويلة على اعداد هذا المشروع ارى احالته الى المجلس التشريعي مرة أخرى لكي يعيد النظر ببعض أحكامه " وهي بمثابة توصية الى رئيس السلطة الوطنية من الجهاز الفني والاستشاري للسلطة الوطنية في اعداد مشاريع القوانين، ويرد على هذه التوصية ملاحظتان : الاولى ان الرسالة موجهة الى رئيس السلطة الوطنية ولا تعني السلطة التشريعية الا بقدر ما قد ينتج من قرارات لرئيس السلطة الوطنية بناء عليها، والثانية هي احال الرئيس السلطة الوطنية هذه الرسالة الى رئيس المجلس التشريعي وبالتأشير عليها، وهي بذلك تعد غير رسمية اذا لم تكن موجهة من رئيس السلطة الوطنية الى رئيس المجلس رسمياً، وفق نص المادة (71) ووفقاً للتقاليد المرعية بهذا الشأن ويمكن اعتبارها للعلم فقط، ولم يحدد رئيس ديوان الفتوى والتشريع المواد أو الاحكام التي بحاجة الى تعديل أولاً وزاد الغموض في طلبه ثانية .

¹ الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، ص207

² تقرير بعنوان: المراحل التشريعية للقانون الاساسي (المخالفات والتعديلات) ، رام الله ، الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي الفلسطيني، 2002، ص4 وما بعدها .

3- إعادة القانون الى المجلس بعد اكثر من اربع سنوات تقريباً، أي تجاوز للمدة المحددة قانوناً وهي مدة شهر، وفق المادة (71) من النظام الداخلي، وبما ان القانون الاساسي أصبح نافذا حكماً فهي مخالفة لأحكام الفترة الاولى من المادة (57) .

ب) اما المخالفات المرتكبة بحق القانون الاساسي من المجلس التشريعي :

فتكمن المخالفات التي ارتكبتها المجلس التشريعي الفلسطيني بهيئة الحالية في جانبين يمكن اعتبار الاول شكلي في اجراءات التشريع، والثاني في مبدأ حق المجلس باستخدام الرقابة البرلمانية،¹ وهذا ما سوف يتم توضيحه:

1- على المستوى الشكلي يمكن رصد المخالفات التالية : الفترة بين القراءة الاولى والقراءة الثانية وثانياً قبول هيئة رئاسة المجلس إحالة الرئيس السلطة الوطنية لرسالة رئيس هيئة ديوان الفتوى والتشريع المؤرخة بتاريخ 2002/5/14 وعرضها على المجلس في اجتماعه بتاريخ 16\15_2002/5، اذ لا يجوز لرئاسة المجلس مجرد القبول بهذه الإحالة " المؤشر عليها "، فأصول المخاطبة بين السلطتين يجب ان تحترم هئية ومكانة السلطة الاخرى هذا من جانب، ومن الجانب الاخر لم يحتج أحد من اعضاء المجلس على هذه الرسالة .

وأخيراً، يمكن رصد المخالفات الشكلية بحق القانون الاساسي الفلسطيني، قبول اللجنة القانونية النظر بالرسالة المحال إليها من رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني على الرغم من أن المذكرة التي رفعتها الى رئاسة المجلس أكد على ضرورة اصدار القانون الاساسي بالصيغة التي انتهى اليها المجلس بالقراءة الثالثة بتاريخ 10/2/1997، ولم يضع المجلس التشريعي على جدول اعماله في الجلسة الاولى \ الاجتماع الثامن المنعقدة في مدينتي رام الله وغزة بتاريخ 2002/8/26 مسألة التعديلات التي تم اجراؤها على القانون الاساسي .

¹ تقرير بعنوان المراحل التشريعية للقانون الاساسي (المخالفات والتعديلات) ، رام الله ، الدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني ، 2002 ، ص5 وما بعدها .

2- عدم استخدام المجلس التشريعي ادوات الرقابة البرلمانية التي يمتلكها تجاة الجهة التنفيذية المختصة قانوناً بنشر القانون الاساسي، وذلك اعتباراً من اللحظة التي اصبح فيها القانون الاساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية بحكم المصدر ووجوب نشرة .

وبالتالي يتضح لنا مما سبق حول مدى دستورية التعديلات التي اجريت على القانون الاساسي حتى لحظة اصدارة، التي شابها الغموض والانتهاكات من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى اية حال يشكل القانون الاساسي وصدوره انجاز وطني، وقدرة الشعب الفلسطيني على الاستقلال والسيادة على ارضه، خاصتاً وان القانون الاساسي قد صدر ولاول مرة من قبل الشعب الفلسطيني ذاته، دون تدخل المستعمر او بفرضه، ويتضمن القانون الاساسي عدة خصائص موضوعية وشكلية منها:¹

1- انتهت القراءة الثالثة في المجلس التشريعي الفلسطيني للقانون في 2/10/1997، وقد تم إحالته لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في 4 / 10 / 1997 وصادق عليه رئيس السلطة الوطنية في 29/5/2002 وأصبح ساري المفعول ويعني انه تم ذلك بخالفة المادة (57)².

2- انه مدون وصدور في وثيقة ضمت نصوصاً مكتوبة بلغت 112 مادة، ووضع بواسطة السلطة التشريعية، واثناء التصديق على القانون بتاريخ 24 / 5 / 2002 اجري الرئيس بعض التعديلات عليه، حيث اضاف كلمة الشريف لتصبح العبارة (القدس الشريف)، كما اضاف عبارة (وهي اولى القبليتين وثالث الحرمين الشريفين مسرى نبينا محمد صلى الله عليه وسلم ومهد سيدنا المسيح، كما قام بتعديل نص المادة (65) ليصبح عدد الوزراء 24 وزيراً بدلاً من 19 وزيراً، واطاف كلمة (الوطني) الى قوات الامن (الامن الوطني) في المادة 75 وغيرها من التعديلات التي قام باجرائها .

3- انه قانون مؤقت قد صدر ليعالج الاوضاع الفلسطينية خلال الفترة الانتقالية .

¹ الوحيدي ، فتحي ، التطورات الدستورية في فلسطين ، مرجع سابق ، ص514

² 1_ يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد اقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ احوالها اليه، وله ان يعيدها الى المجلس خلال ذات الاجل مشفوعاً بملاحظاته واسباب اعتراضه، والا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.م (57) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2002.

4- يلزم لتعديل نفس الاجراءات التي تتبع بخصوص القوانين العادية، اذا ما اعدّها الرئيس للمجلس التشريعي حيث انه اذا اعاد الرئيس ولم يقره الى المجلس التشريعي، واذا تم إقراره بأغلبية 3/2 اعضاء اعتبر قانوناً وينشر فوراً بالجريدة الرسمية .

5- عهد القانون الاساسي الى هيئة قضائية عليا هي المحكمة الدستورية العليا بمهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين .

6- خصص القانون الاساسي المواد منه (9_33) من الباب الثاني للحقوق والحريات العامة ولقد اورد القانون الاساسي بعض الضمانات الكفيلة باحترام حقوق وحريات الانسان، وضمانات على عدم الاعتداء على الحريات الشخصية.

وبالنسبة لمرتبة القانون الاساسي في دساتير الدول فانها تختلف تبعا لنوع الدستور في تلك الدولة هل هو جامد ام مرن؟ فيعتبر دستور الدولة مرنا في حالة امكانية تعديل نفس الاجراءات التي تعدل فيها القوانين العادية، وعلى هذا الاساس فان القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في دول الدساتير المرنة سواء من تلقاء نفسها او بناء على تكليف من الدستور تمثل ذات المرتبة التي تحتلها الوثيقة الدستورية، ويمكن عن طريقها تعديل نصوص هذه الوثيقة¹، اما اذا كان دستور الدولة جامدا يتطلب اجراءات خاصة لتعديل تختلف عن اجراءات تعديل القوانين العادية فان المنطق يقضي بان تلي هذه القوانين الوثيقة الدستورية في الاهمية، وبالتالي فيجب الا تتضمن هذه القواعد العادية حكما يخالف الاحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، اذ كل قاعدة تاخذ مرتبة الهيئة التي اصدرتها²، وفي ظل القانون الاساسي الفلسطيني انه يلزم لتعديل لنفس الاجراءات التي تتبع بخصوص القوانين العادية، حيث يلزم لتعديل احكام القانون الاساسي موافقة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي، اما القوانين العادية فان رئيس السلطة الوطنية يصدرها بعد اقرارها من المجلس التشريعي، وقد اعطى القانون الاساسي الفلسطيني للرئيس مهلة بان يراجع القوانين خلال ثلاثين يوما من تاريخ احالتها اليه بعد الموافقة عليها من المجلس التشريعي، وله خلال هذه المدة المذكورة

¹ عبد الله، عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، 415

² الشاعر، رمزي طه، مرجع سابق، 212 ص وما بعدها

ان يعيد رئيس السلطة الوطنية القانون مشفوعا بملاحظاته واسباب اعتراضه عليها واذا انقضت هذه المدة تعتبر القوانين مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية دون أي تأخير، الا انه اذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون الى المجلس التشريعي وفقاً للاجل المذكور وهي مدة ثلاثين يوماً تعاد مناقشتها ثانية في المجلس التشريعي، فاذا اقره ثانية باغلبية ثلثي اعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية¹، وبالتالي فان احكام القانون الاساسي تاخذ نفس القيمة للوثيقة الدستورية حيث كما تبين لنا من خلال هذه الدراسة ان القانون الاساسي يعتبر مرناً وذلك بعكس الدستور المصري اذا يتصف بالجمود، اذا يلزم لتعديل اجراءات اكثر طولاً وتعقيداً من تلك التي يتم بها وضع وتعديل القوانين².

ولقد ظل النظام السياسي في هذه المرحلة يشوبه الخلط وسوء الفهم من البعض، على انه معظم الآراء التي نادى ان النظام في فلسطين في هذه المرحلة في ظل صدور القانون الاساسي لعام 2002 هو نظام رئاسي³ وقد ركزت معظم هذه الآراء على الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس متجاهلاً في نفس الوقت ان القانون الاساسي قد نص على خصائص النظام البرلماني في معظم الخصائص التي يتمتع بها المجلس التشريعي من المسؤولية التضامنية للوزراء ، بالاضافة الى ان الوزراء يخضعون للرقابة من قبل اعضاء المجلس التشريعي من حق توجيه السؤال والاستجواب ، كما تم الحديث عن هذا الامر في الفصل الاول من هذه الدراسة، ولكن اهم ما يميز هذه المرحلة هي فردية السلطة التنفيذية حيث كان رئيس الدولة، يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء، حيث كان عهد الراحل ياسر عرفات يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ويتمتع باختصاصات واسعة شبهت الى تلك الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الامريكي في ظل النظام الرئاسي .

وتجدد الاشارة الى مسألة في غاية الاهمية في هذا الصدد ان تفسير الدستور يبقى مرتبطاً بتفسير الميثاق الوطني للدولة، ويبدو واضحاً ان مصر كان لها دستوران، وأن الأعلىوية كانت للدستور

1 المادة 41 من القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003

2 عبد العال، محمد حسنين، القانون الدستوري، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970، ص194.

3 حرب، جهاد، الشقاقي خليل، نحو نظام سياسي منفتح، المركز الفلسطيني للبحوث السياسيّة والمسحبيّة، 2005، رام الله

الاول وهو والميثاق الوطني، وان تفسير الدستور مرتبط بتفسير الميثاق وهذا ما اكدته المحكمة العليا في قرارها الصادر في الدعوى رقم (16 1\1/ عام 1970 والذي جاء فيها " ان ما تضمنه الميثاق من قواعد محددة ومبادئ واضحة منضبطة، لها قيمة قانونية ملزمة تعلق على قواعد الدستور الحالي وتسمو عليها، ذلك ان الميثاق قد أعلن ليكون إطاراً لحياتنا وطريقاً لثورتنا ودليلاً لعملنا في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ضوء ما تضمنته من قواعد ومبادئ وأهداف وتوجيهات¹.

وبالرجوع الى احكام القانون الاساسي الفلسطيني الذي صدر لعام 2002، والتعديلات التي اجريت عليه والتي سوف يتم ايضاحها، التزمت مقدمة القانون الاساسي بوثيقة إعلان الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني والتي جاء فيها " ان دولة فلسطين هي للفلسطينيين أينما كانوا فيها يطورن هويتهم الوطنية والثقافية، ويتمتعون بالمساواة الكاملة في الحقوق، تصان فيها معتقداتهم الدينية والسياسة وكرامتهم الانسانية، في ظل نظام ديمقراطي برلماني يقوم على اساس حرية الرأي وحرية تكوين الاحزاب ورعاية الاغلبية حقوق الاقلية واحترام الاقلية قرارات الاغلبية"²، وحيث ان المقدمة في القانون الاساسي تعبر جزء لا يتجزأ من القانون الاساسي ذاته، ولها نفس القيمة القانونية كبقية مواد القانون الاساسي، وعلى الرغم من ذلك فلقد نصت المادة 5 من القانون الاساسي لعام 2002 وكافة تعديلاته بأن " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسؤولة امام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني،³ وبالتالي نجد ان القانون الاساسي لم يحسم موقفه في أي من النظم النيابية هل هو برلماني، رئاسي ام حكومة جمعية ويفتح الباب أمام حدوث تضارب بين القانون الاساسي ومقدمته التي هي جزء لا يتجزء منه، ويبقى لنا كباحثين ان نرجع الى احكامه لنبين أي من النظم قد تبناها .

¹ النقشبدي ، احمد العزى ، مرجع سابق ، ص257

² وثيقة اعلان الاستقلال الصادرة في 15 نوفمبر لعام 1988 في الجزائر .

³ م 5 من القانون الاساسي لسنة 2002.

ويرى الدكتور فتحي الوحيدى ان ما يتعرض اليه القانون الاساسى المؤقت من ازمات شبيهة بالازمات والمخالفات الدستورية التي تعرض لها تطبيق الدستور المصري الصادر سنة 1923 والتي وصلت الى وقف العمل به، ويخشى ان تتكرر وتتراكم المخالفات الدستورية وان يستمر العبث بأحكام القانون الاساسى المؤقت، وان تتغلب وتتصدر التوجهات السياسات والشخصية على مقتضيات العدالة.¹ ومن وجهة نظر الباحث المتواضعة فهذا الامر ما نجدة على ارض الواقع في التطبيق العملي للقانون الاساسى في ظل الازمات والمتغيرات التي تشهدها الحالة الفلسطينية، وفي ظل تحقيق رغبات شخصية لكل من الاحزاب الموجودة على الساحة الفلسطينية دون ان تكون مصلحة الشعب الفلسطيني هي المصلحة العليا التي يجب ان تسمو فوق أي اعتبار وفقا ما تم النص عليه في القانون الاساسى من القسم القانوني.

أهم التعديلات الواردة على القانون الاساسى الفلسطيني لعام 2002 :

لقد اخضع القانون الاساسى الى تعديلين جوهريين، حيث حدث التعديل الاول عام 2003 والذي استحدث فيه منصب رئيس وزراء، واصبح النظام السياسى في فلسطين يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، والتعديل الثانى الذي حدث عام 2005 والذي تم فيه تحديد² ولايه الرئيس والمجلس التشريعى بـ اربع سنوات بعد ما كانت ضمن المرحلة الانتقالية، وسوف نقوم بتوضيح هاذين التعديلين على قدر من التفصيل :

ولكن قبل الحديث عن التعديلات التي اجريت على القانون الاساسى لعام 2002، لا بد لنا في هذه الدراسة بالحديث عن التعديل الدستور، حيث يعد تعديل الدستور من المواضيع المهمة التي تحرص معظم الدساتير على تضمينها في احكامها الختامية، وتختلف الدساتير فيما بينهم حول الجهة التي يحق لها اقتراح تعديل الدستور، فمنها من يعطي هذا الحق للسلطة التشريعية، ومنها من يعطيه للسلطة التنفيذية، فيما تذهب انظمة اخرى الى اعطاء كلا السلطتين حق اقتراح تعديل الدستور، الا ان المنفق عليه ان معظم الدساتير قامت على التشديد في اجراءات التعديل، حيث

¹ الوحيدى ، فتحي ، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق ، ص526.

² تقرير حول : تعديل الدستور في الدساتير المختلفة، اعداد وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعى الفلسطينى، 2002، ص1.

تتطلب في الغالب موافقة نسبة عالية من اعضاء البرلمان تختلف عادة عن النسبة المطلوبة لتعديل القانون العادي، ومن الطبيعي ان تختلف الدساتير اختلافا واضحا في تنظيمها للاجراءات التي تتطلبها لتعديلها لدساتيرها نتيجة لاختلاف انظمة الحكم التي تسود في هذه الدساتير.¹

وعادة تقوم الدساتير بالنص على الجهة التي يحق لها اقتراح التعديل والاجراءات التي يتم اتباعها في التعديل، والنسبة المطلوبة في التعديل، ونهائيتها في الامور التي لا يجوز ان يتناولها هذا التعديل، ولقد نص القانون الاساس الفلسطيني بكافة تعديلاته على ان " لا تعدل أحكام هذا القانون الاساسي الا بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي "² وكذلك ما تم النص في القانون الاساسي المعدل لعام 2003 بان لا يجوز تعديل القانون الاساسي المعدل الا بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني.³

ان اهم ما يلاحظ على القانون الاساسي لعام 2002 وتعديلاته انه لم يوضح من هي الجهة التي يحق لها اقتراح التعديل هل هي السلطة التشريعية ام السلطة التنفيذية ام كلاهما، كذلك لم يبين القانون الاساسي ما هي الاجراءات الواجب اتباعها في التعديل للقانون الاساسي، وكذلك لم ينص القانون الاساسي على امور لا يجوز ان يتناولها التعديل، الا ان القانون الاساسي اكتفى فقط بالاشارة الى النسبة المطلوبة حتى يصبح التعديل نافذاً وذلك بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني .

وهذا ما نجده على نقيض الدساتير في بعض الدول العربية، فعلى سبيل المثال نظم دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام 1952 عملية تعديل الدستور⁴، و يتضح لنا من خلال نص المادة 116 من

¹ النقشبندي، احمد العزى، مرجع سابق، ص 117.

² م/111 من القانون الاساسي المعدل لعام 2002.

³ م/120 من القانون الاساسي المعدل 2003 .

⁴ تنص المادة 126 من هذا الدستور على ان : تطبيق الاصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لاقرار هذا التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من اعضاء كل من مجلسي الاعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقا للمادة 92 من هذا الدستور يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وفي كلتا الحالتين لا يتعبّر نافذا المفعول ما لم يصدق عليه الملك، ولا يجوز ادخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته .

الدستور الاردني لعام 1952 على الجهة التي يحق له اقتراح التعديل، حيث تطبق في ذلك الاصول المبينة في الدستور بشأن مشاريع القوانين، وهذا يعني ان الجهات التي يحق لها اقتراح مشاريع القوانين هي نفس الجهات التي يحق لها اقتراح مشروع تعديل الدستور وهي الملك والحكومة واعضاء مجلس النواب، الا ان تعديل مواد الدستور تستوجب الفقرة الثالثة من المادة 84 من الدستور المذكور اعلاء التصويت العلني على مشروع تعديل الدستور، وذلك بان تجمع الاصوات بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عالي، وذلك على عكس اجراءات التصويت في القوانين العادية حيث تجمع الاصوات في هذه الاخيرة اما برفع الايدي والقيام بالاقتراع السري، ولا يلجأ للاقتراع السري الا اذا قررت الاكثرية ذلك، وطبقا لاحكام النظام الداخلي لمجلس النواب¹ اما بالنسبة للاجراءات المتبعة بشأن تعديل الدستور فانه تطبق حسب نص المادة 126 من الدستور الاردني الاجراءات المتبعة بشأن تعديل الدستور الا ان الدستور الاردني حظر ادخال أي تعديل على الدستور خلال مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته .

وهذه مقارنة بسيطة بشأن تعديل الدستور بين كل من احكام الدستور الاردني لعام 1952 والقانون الاساسي الفلسطيني، حيث وجدنا من خلال هذه الدراسة ان مسالة تعديل القانون الاساسي الفلسطيني لم تنظم وتحدد بشكل دقيق من قبل المشرع في القانون الاساسي، لتبقى مسالة تعديل القانون الاساسي مبهمة وغامضة حيث كان الاجدر على القانون الاساسي ان يقوم بتنظيمها على جانب اكثر تفصيلا ونوعا من الدقة، حتى لا يكون القانون الاساسي مظل تغيرات تشهدها الحالة الفلسطينية تتداخل فيها اهواء ومصالح الاحزاب السياسية او غيرها من المتغيرات، وذلك لان الدستور يشكل الهرم القانوني في الدولة واعلى مرتبة، وبالتالي يجب ان تكون احكامه على جانب من الاحترام ومصونة من الانتهاكات، على الرغم من انه قد يفسر البعض بحدثة التجربة الفلسطينية وان الدولة الفلسطينية في مرحلة بناء الدولة حتى تحصل على سيادتها وتحررها من المستعمر الامر الذي يفسر تغير وتعديل القانون الاساسي من وقت لآخر في ظل التغيرات الخارجية والداخلية التي تعصف بالدولة الفلسطينية وبالنظام السياسي الفلسطيني، على ان هذا الثبات يجب ان يكون نسبي غير مطلق والا ادي الى الجمود وخالف سنة التطور من ناحية

¹ النقشبدي، احمد العزي مرجع سابق، ص132 .

وناقض مبد السيادة الشعبية من ناحية اخرى، لان مضمون هذه السيادة ان تكون للامة القدرة على تعديل دستورها بطريقة ما، لذلك يجب الا يكون معنى الثبات استحالة ها التعديل،¹ على انه وبالنظر الى الواقع نجد ان الدساتير جميعا قد اذحت عدا الدستور الانجليزي دساتير مدونة، وان الغالبية العظمي من هذه الدساتير جامدة².

وبالعودة الى التعديلات التي حصلت على القانون الاساسي فنستطيع اجمالها بالتالي :

1 #تعديل الاول باستحداث منصب رئيس وزراء لعام 2003 :

عقد المجلس المركزي واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية جلسة مشتركة بمدينة رام الله بتاريخ 8 و 9 / 3 / 2003 م بناء على طلب رئيس السلطة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية باستحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي الفلسطيني للسلطة الوطنية الفلسطينية وتحويل المرسوم الرئاسي بالخصوص الى المجلس التشريعي مساء ذات اليوم، وتمت الموافقة بالاجماع على طلب رئيس السلطة الوطنية بتعديل القانون الاساسي لاستحداث منصب رئيس الوزراء، ووضع نصا يحدد صلاحيات رئيس الوزراء ورفع الامر لرئيس السلطة الوطنية للمصادقة عليه،³ وبحسب نص المادة 65 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003 " فور تكليف رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة اسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة اخرى اقصاها اسبوعان اخران فقط ،واذا اخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الاجال المذكورة او لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله باخر خلال اسبوعين من تاريخ اخفاقه او من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال وتنطبق على رئيس الوزراء الجديد الاحكام الواردة اعلاه،⁴ ويعد خمس

¹ خليل، عثمان، مرجع سابق، ص 36

² ويقصد بالدستور المرن هو ذلك الدستور الذي يمكن تعديله بنفس الاجراءات التي يعدل بها القانون العادي، اما الدستور الجامد فهو ذلك الذي يتطلب في تعديله اجراءات اشد من الاجراءات التي يعدل بها القانون العادي، ويهدف واضعو أي دستور من جعله جامد الى كفالة نوع من الثبات لاحكامه، وذلك باشتراط تنظيم خاص يجعل تعديل الدستور عسيراً، للمزيد انظر عصفور، سعد، مرجع سابق، ص 86-87

³ الوحيدي، فتحي، مرجع سابق، ص 825.

⁴ المادة 65 من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003

اسباع من النقاش والجدال والضغط الدولية انتهى رئيس الوزراء المكلف محمود عباس من تشكيل اول وزارة فلسطينية يتم تشكيلها بعد استحداثه منصب رئيس الوزراء،¹ وبموجب هذا التعديل اقتضى الامر اعادة ترتيب بعض الاحكام الواردة في القانون الاصلي بحيث اصبح الباب المتعلق بصلاحيات رئيس الوزراء هو الباب الثالث في القانون المعدل، وذلك مقابل تاخير الباب المتعلق بالسلطة التشريعية الى باب لاحق وهو الباب الرابع، اما الباب الخامس بموجب التعديل و المتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئاسة، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية، وقد ارتأى المجلس اثناء مناقشة القانون المعدل ان لا ضرورة لاضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل واقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك باعتبار ان هذا الامر عرفا سياسيا اجمع المجلس عليه اثناء مناقشاته دون الحاجة الى افرادة في مادة في نص القانون،² وبموجب هذا التعديل اصبحت السلطة التنفيذية حسب القانون الاساسي المعدل تتكون من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء، وهناك العديد من الصلاحيات بموجب هذا التعديل يمارسها مجلس الوزراء بمشاركة رئيس السلطة الوطنية وهي على النحو التالي :

1 - تكليف رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة بتشكيل حكومته³، حيث يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة اسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة اخرى اقصاها اسبوعان اخران فقط، فاذا اخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الاجل المذكور او لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي يجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله باخر خلال اسبوعين من تاريخ اخفاقة او من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبق ايضا هذه الاحكام على الوزراء الجدد للاحكام الواردة اعلاه.

¹ الوحيددي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين، مرجع سابق، ص530 وما بعدها

² مقدمة القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

³ المادة (65) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

2 - يؤدي رئيس الوزراء واعضاء حكومته اليمن الدستورية امام رئيس السلطة الوطنية قبل مباشرة اعمالهم¹، حيث يجب على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم لاعمالهم ان يقومو بتادية اليمين الدستوريه المحددة في القانون الاساسي امام رئيس السلطة الوطنية.

3 - تقديم رئيس الوزراء والوزراء اقراراً بالذمة المالية الخاصة بهم وبازواجهم الى رئيس السلطة الوطنية²، حيث يكون الاقرار بالذمة المالية للوزراء ورئيس الوزراء قبل المباشرة باعمالهم لرئيس السلطة الوطنية وليس لشخص او جهة أخرى.

4 - مسؤولية رئيس الوزراء امام رئيس السلطة الوطنية عن اعماله واعمال حكومته³، وهذه الخصيصة من خصائص النظام الرئاسي كما ذكرنا سابقاً، حيث نص القانون الاساسي على هذا النوع من المسؤولية بل الاكثر من ذلك نص ايضا على المسؤولية الوزارية للوزراء امام المجلس التشريعي وهي خاصية من خصائص النظام البرلماني .

5 - اقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية⁴، ولم يحدد القانون الاساسي لحالات اقالة الرئيس لرئيس الوزراء، وهي اضافة للصلاحيات التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية في النظام السياسي الفلسطيني .

6 - دعوة مجلس الوزراء للانعقاد من قبل رئيس الوزراء اوبناء على طلب رئيس السلطة الوطنية⁵، حيث يحق لرئيس السلطة الوطنية ان يطلب من مجلس الوزراء الانعقاد للتشاور في مسألة معينة.

7 - احالة رئيس الوزراء الى التحقيق فيما ينسب اليه من جرائم اثناء تاديته اعمال وظيفته من قبل رئيس السلطة الوطنية⁶، حيث اخضع القانون الاساسي الفلسطيني رئيس الوزراء للرقابة من قبل

¹ المادة(67) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

² المادة(80)من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

³ المادة(74)من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁴ المادة(6/83)من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁵ المادة (2/68)من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

⁶ المادة(75) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003

رئيس السلطة الوطنية، حيث يحق لرئيس السلطة ان يحيل رئيس الوزراء الى التحقيق فيما ينسب اليه من جرائم، وجاء النظام السياسي فريدا وغريبا في النص على هذه المادة التي وبكل تواضع لم نجد لها الاساس والمبرر القانوني في الانظمة السياسية السائدة في العالم .

ولقد نصت المادة (69) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 على مجموعة من الاختصاصات التي تختص بها مجلس الوزراء واختصاصات كل وزير في اطار وزارته على وجه الخصوص المادة 71 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003 وتتعدد الاشكاليات المتعلقة بالنصوص القانونية الخاصة بصلاحيات مجلس الوزراء وعلاقته بالسلطات الاخرى، وتتفاوت هذه الاشكاليات بين عدم وضوح النص القانوني او تضارب هذه النصوص سواء بين بعضها البعض او بينها وبين القانون الاساسي، وفي احيان اخرى يؤدي غياب النص القانوني الذي ينظم علاقة ما او اختصاص الى تفسير كل طرف من الاطراف ذلك الغياب لمصلحته، اذ يعتبر البعض ان سكوت النص القانوني يعني الاباحة، وعدم وجود مانع من ممارسة هذا الاختصاص، ويرى البعض الاخر ان غياب النص يشكل قيда على ممارسة الاختصاص المنصوص، وفيما يلي ابرز الاشكاليات المتعلقة بالاطار القانوني المنظم لعمل مجلس الوزراء :¹

1 غياب قانون منظم لعمل السلطة التنفيذية بشقيها مجلس الوزراء والرئاسة .

2 توغل السلطة التنفيذية على حساب السلطات الاخرى.

اما عن ملامح النظام السياسي في هذه الفترة فلقد اخذ القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 بالنظام البرلماني بصورة نسبية، وفي المقابل نص على بعض خصائص النظام الرئاسي كما راينا من خلال هذه الدراسة، ولكن خصائص النظام البرلماني في ظل هذه المرحلة تبدو اكثر غطاء على طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وذلك بالنظر الى خصائص النظام البرلماني من حيث : رئيس دولة غير مسؤولة، وبرلمان منتخب والمسؤولية الوزارية، والتوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، على ان القانون الاساسي كما ذكر سابقا من هذه الدراسة اخضع رئيس

¹ تقرير حول : الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، اعداد: ابو دية، احمد، حرب، جهاد، مؤسسة مواطن، رام الله، 2006، ص10.

الوزراء للمسؤولية امام رئيس السلطة عن اعماله وعن اعمال حكومته، واما بالنسبة لاختصاصات رئيس الدولة الواسعة، فكان للرئيس انذاك القائد الراحل ابو عمار فلقد لعبت الظروف التاريخية والسياسية وقوة الشخصية التي كان يتمتع بها الرئيس دورا كبيرا في حجم الصلاحيات الممنوحة للرئيس، وكما ذكر في الفصل الاول من هذه الدراسة ان مسالة اختصاصات رئيس الدولة تتغير من دولة لاخرى حسب طبيعة ذلك الرئيس الذي يحكم البلاد ومدى القوة الشعبية التي يتمتع بها.

ونشير في هذا الصدد الى حالة الطوارئ التي قام القانون الاساسي بتنظيمها ولكن قبل ذلك نود التعرف الى كيفية تنظيمها في بعض البلدان، ففي فرنسا مثلا اعطت المادة السادسة عشر من دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة 1958 سلطات واسعة لرئيس الجمهورية الفرنسية من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية، ولقد راي الفقه ان اختصاصات رئيس الدولة في هذا المجال تعتبر سلطات مطلقة لا حدود لها، وعلى النقيض من ذلك في بريطانيا مثلا حيث لا يوجد فيها دستور مكتوب ولذلك فان الحلول التشريعية لمواجهة الظروف الاستثنائية تعتمد على سلطات الادارة المستمدة من امتيازات التاج وعلى النصوص الواردة في القوانين المدونة وما تصدره السلطة التنفيذية من انظمة وتعليمات استنادا الى تفويض من البرلمان، وخلال فترة سريان حاله الطوارئ تستطيع الحكومة ان تصدر المراسيم اللازمة لوقاية الامن العام ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان ليصادق عليها شأنها شأن أي تشريع فرعي او لائحى، وينتهي العمل بهذه اللوائح او المراسيم بعد سبعة ايام من تاريخ صدورها ما لم يوافق البرلمان على استمرار العمل بها فترة اخرى¹، ويقصد بحالة الطوارئ هي التبرير القانوني المخصص لحماية البلاد ضد الاخطار الداخلية والخارجية على حد سواء، بما يبرر اتساع سلطات الحاكم على سبيل الاستثناء، وقيامها ببرر اتخاذ قرارات تمس حقوق الافراد وحررياتهم²، واما القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 فلقد نظم احكام حالة الطوارئ وقد نص على:

1 - عند وجود تهديد للامن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح او حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن 30 يوماً .

¹ الشويكي، عمر محمد، القضاء الاداري، ط دار الثقافة، عمان، 2006، ص77 ومابعدها.

² محمود، احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة غير منشورة، القاهرة، 1980، ص534

- 2 - يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي عليها .
- 3 - يجب ان ينص مرسوم اعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها .

ونلاحظ من تنظيم احكام حالة الطوارئ في فلسطين في ظل القانون الاساسي الفلسطيني قد منح هذه الصلاحية لرئيس الدولة كما في دستور فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة عام 1958، ولقد نص على حالات معينة يتم فيها اعلان حالة الطوارئ وهي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح، او حدوث كارثة طبيعية وذلك بمرسوم من الرئيس ولمدة لا تزيد عن 30 يوماً ويجوز تمديدها لمدة 30 يوماً اخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني باغلبية ثلثي اعضائه، ولم تذكر حاله الحصار التي نعيشها بانه يجوز فيها اعلان حالة الطوارئ، فحالة الطوارئ ان لم يتم تحديدها تعد خطراً على الحقوق والحريات، ويجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس الدولة، فمن الذي يتخذ اجراءات حالة الطوارئ في القانون الاساسي وصلاحيات من يكون ذلك؟¹.

ولقد اقترح الاستاذ متري ابوعطية بمذكرة حول احكام حالة الطوارئ، بإعطاء هذه الحق لمجلس الوزراء وليس للرئيس²، ونذكر ايضاً في هذا الصدد حالة الضرورة التي اعطى القانون الاساسي للرئيس بموجبها بحق في اصدار قرارات لها قوة القانون³، ومنذ تعطيل المجلس التشريعي المنتخب في (2006م)، (2007م) لغاية نهاية عام (2009) تم اصدار (36) قراراً بقوة القانون، استناداً الى حاله الضرورة⁴، ولقد أعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2007/6/14 حالة الطوارئ استناداً الى احكام الطوارئ الواردة تحت الباب السابع، وذلك عقب سيطرة حماس الفعلية على القطاع وقيامها بالاستيلاء بالقوة على مواقع ومؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث

¹ ورشة عمل بعنوان: مكانة رئيس الوزراء مقابل رئيس الدولة في مسودة مشروع الدستور الثالثة، اعداد، الخالدي، احمد

مبارك، خشان، على، الحوارني، محمد، المركز الفلسطيني للبحوث السليسية والمسيحية، 2004، ص15

² مذكره حول احكام حالة الطوارئ ، مقدمة من الاستاذ متري أبو عطية الى رئيس المجلس التشريعي بتاريخ 26 يوليو عام 1997

³ تنص المادة(43) من القانون الاساسي المعدل لعام 2003: لرئيس السلطة الوطني في حالاته الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير ادوار انعقاد المجلس التشريعي، اصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في اول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات والا زال ما كان لها من قوة القانون، اما اذا عرضها على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون .

⁴ حجاب ، جنين ، مرجع سابق ، ص148

تم اصدار مراسيم رئاسية من رئيس السلطة الوطنية باعتبارها مراسيم صادرة عن تطبيق حالة الطوارئ¹:

وهنا نرى بأن هذه المراسيم قائمة على مبرر قانوني من حيث الموضوع نتيجة السلوك الذي ادى الى تقويض أركان السلطة الفلسطينية في قطاع غزة والسيطرة على مؤسساتها، الا ان هذا المبرر القانوني منقوص ومعيب من حيث موضوعه وشكله القانوني للأسباب التالية²:

(1) ان المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة الطوارئ لم يحدد مدتها ولا الفترة الزمنية التي ستمتد لها .

(2) ان المرسوم الرئاسي الخاص بإعلان حالة الطوارئ لم يحدد الهدف الاساسي لاعلان حالة الطوارئ .

(3) ان مرسوم إعلان حالة الطوارئ لم يحدد المنطقة التي تشملها حالة الطوارئ والتي كان من المفترض تطبيقها على قطاع غزة فقط دون ان تمتد الى كافة مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية .

(4) كما ان المراسيم الرئاسية والقوانين الصادرة بموجب مراسيم او قرارات رئاسية بقانون لم تنشر في الجريدة الرسمية .

(5) كما ان المرسوم الرئاسي ذاته لم يدع المجلس التشريعي للانعقاد من اجل النظر في حالة الطوارئ، وحتى ان ذلك لم يحدد في المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/7/5 بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية، مما يعتبر قصوراً قانونياً من حيث الشكل القانوني الذي يجب ان يراعي احكام القانون الاساسي .

¹ 1_ المرسوم الصادر بتاريخ 2007/6/16 باعتبار القوة التنفيذية ومليشيات حماس خارجة عن القانون .

(2)_ المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/6/16 بتعليق العمل باحكام المواد (67,66,65) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 ، (3)_ المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/6/17 بتعليق العمل باحكام المادة (79) من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 ، (4)_ المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/7/5 بشأن دعوة المجلس التشريعي الثاني للانعقاد في دورته العادية الثانية ، عيسه،رياض،حجية المراسيم الرئاسية في التشريع،مجلة تسامح،العددالعشرون ،السنة السادسة اذار 2008 ، رام الله ، ص117

² عيسه، رياض، مرجع سابق، ص117 وما بعدها

ب) التعديل الثاني على القانون الاساسي المعدل لعام 2005

هدف التعديل الثاني على أحكام القانون الاساسي والذي تم بتاريخ 13 / 8 / 2005م الى ازالة التعارض، وتحقيق الانسجام التشريعي من حيث عدد مقاعد في المجلس التشريعي، وترك التعديل تحديد عدد اعضاء المجلس التشريعي والدائرة الانتخابية والنظام الانتخابي الى قانون الانتخابات العامة، وهدف كذلك الى ازالة التعارض بين قانون الانتخابات العامة الذي تم إقراره في المجلس و القانون الاساسي، وذلك تمهيداً لاجراء الانتخابات التشريعية في اقرب وقت ممكن وفقاً لقانون الانتخابات العامة الجديد، وعلى اساس النظام الانتخابي المختلط الذي يقوم على (مناصفة 50%/50% بين نظام تعدد الدوائر ونظام القوائم)¹، واستحداث مواد أخرى اقتضتها الحاجة والمصلحة العامة، نتيجة للتجربة التي مرت بها السلطة الوطنية².

وقد تلقت اللجنة القانونية مذكرة من (37) عضواً تطالب بإجراء تعديل للقانون الاساسي، وهذا العدد هو اكثر من ثلث اعضاء المجلس كما اقتضت المادة (73) من النظام الداخلي، كما تلقت مذكرة من رئيس السلطة تتضمن مقترحات بشأن تعديل عدد من المواد في القانون الاساسي ومذكرة أخرى من رئيس الوزراء تتضمن مقترحات الحكومة ايضاً بشأن تعديل عدد من المواد في القانون الاساسي، اضافة للمواد المتعلقة بقانون الانتخابات، وشرعت اللجنة القانونية _ المكلفة بإجراء التعديل _ بإجراء دراسة شاملة للقانون الاساسي وتشاورت مع العديد من الخبراء ومنظمات المجتمع المدني، واستعانت بالدائرة القانونية في المجلس التشريعي لبلورة مشروع تعديل متكامل للقانون الاساسي يلبي الاحتياجات القانونية للمجلس، وايجاد حلول مسبقة لإشكاليات قانونية قد تواجه نظامنا السياسي الفتي في هذه المرحلة الصعبة والحساسة التي يمر بها والتحديات التي يواجهها وهكذا فإن بالامكان تصنيف التعديلات المقترحة على مجلسكم بالبند الاتيه:³

¹ م(2/3)من قانون الانتخابات لعام 2005.

² الريماوي، عبد الملك، مرجع سابق، ص 209_2010 .

³ تقرير اللجنة القانونية بالمجلس التشريعي الفلسطيني بالقراءة الاولى لمشروع قانون معدل للقانون الاساسي لسنة 2003 ، رام الله، 26\7_2005.

1- تعديلات تزيل التعارض بين قانون الانتخابات العامة والقانون الاساسي، لاتاحة الفرصة للمصادقة على قانون الانتخابات باسرع وقت ممكن، وقد ارتأت اللجنة في هذا الصدد ان لا يتضمن القانون الاساسي عدد من المقاعد النيابية او الدوائر، وانما الاشارة الى ان عدد المقاعد والدوائر والنظام الانتخابي يتم وفقاً لقانون الانتخابات العامة .

2- تعديلات تستهدف خلق انسجام تشريعي بين مختلف القوانين والقانون الاساسي .

3- تعديلات تستهدف توضيح وتحسين بعض المواد في القانون الاساسي لكي لا يساء فهمها او استخدامها .

4- تعديلات صياغية دون تغيير في المضمون، ولنفس الاسباب التي تم ذكرها، أي لتوضيح النص وضمان خلوة من اللبس او الغموض او تفسيره بغير ما يرمي اليه .

5- تعديلات استهدفت تطوير وتحسين النظام السياسي الفلسطيني وتركيب العلاقة بين الحكومة والمجلس التشريعي، وكذلك كل منهما ومؤسسة الرئاسة، وفي هذا الصدد تقدمت اللجنة المذكورة لمجموعة من الاقتراحات منها : استحداث مادة تتعلق باجراء الاستفتاء العام والدعوة له من قبل الرئيس، واستحداث مبدأ الانتخابات المبكرة ودورية الانتخابات¹.

ولعل اهم التعديلات التي احدثها التعديل الثاني على احكام القانون الاساسي هي:²

1- تعديل مدة ولاية الرئيس الفلسطيني بان تكون اربع سنوات، بعد ان كان القانون الاساسي الذي عدل ينص على ان تكون مدة ولاية الرئيس هي المرحلة الانتقالية، ويتم انتخاب الرئيس بعد ذلك وفقاً للقانون، وان التعديل الذي حدد مدة ولاية الرئيس باربعة سنوات بات ساري المفعول من تاريخ

¹ ولقد جاء في مقدمة القانون الاساسي المعدل لعام 2005، انه بعد الاطلاع على القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 ، ولا سيما المادة (120) منه ، وبناءً على ما أقره المجلس التشريعي في جلسته المنعقدة بتاريخ 2007/7/27م وبناءً على تقاضيه المصلحة العامة تم اصدار القانون من رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية السيد محمود عباس رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في مدينة غزة بتاريخ 2005/8/3م

² مقدمة القانون الاساسي المعدل لسنة 2005

نشرة في الجريدة الرسمية في 18/8/2005 أي بعد مرور سبعة شهور وعشرة أيام على انتخاب الرئيس محمود عباس وعلى ان لا يشغل الرئيس منصب الرئاسة اكثر من دورتين متتاليتين.

(2) تعديل المادة (47) من القانون الاساسي المعدل عام 2003 التي كانت تنص في فقرتها الثالثة على ان مدة هذا المجلس هي المرحلة الانتقالية¹، و عدلت الى ان تكون هذه المدة هي اربع سنوات من تاريخ انتخابه مع اجراء انتخابات مرة كل اربع سنوات بصورة دورية²، واذا شغل مركز عضو او اكثر من اعضاء المجلس التشريعي يتم ملء الشاغر وفقاً لاحكام لقانون الانتخابات .

(3) إضافة مادة على القانون الاساسي تحت مادة (47 مكرر) وجاء فيها " تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند اداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية³ .

(4) عدلت المادة (55) من الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية والمتعلقة بتحديد مخصصات وحقوق وواجبات اعضاء المجلس التشريعي والوزراء بقانون⁴ .

(5) عدلت المادة (48) من الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية والمتعلقة بعدد اعضاء المجلس التشريعي وكيفية انتخابه⁵ .

(6) اجراء تعديل جوهري على قانون الانتخابات واصدار قانون انتخابات جديد يقوم على اساس النظام المختلط، ولقد اقرت هذه التعديلات الدستورية الثلاث بالترافق مع قانون الانتخابات الجديد رقم 9 لسنة 2005 دفعة واحدة⁶ .

وتجدر الاشارة هنا الى قانون الانتخابات الجديد الذي صدر في مدينة غزة بتاريخ 13/8/2005 والذي تم نشره في العدد (57) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 18/8/2005، حيث يقوم قانون

¹ - المادة من القانون الاساسي لعام 2003 .

² - المادة 47 مكرر من القانون الاساسي المعدل لعام 2005 .

³ - المصدر السابق نفسه .

⁴ - المادة 55 من القانون الاساسي المعدل لعام 2005 .

⁵ - المادة 48 من القانون الاساسي المعدل لعام 2005 .

⁶ - قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لسنة 2005 .

الانتخابات الفلسطينية على اساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة (50%_50%) بين نظام الاكثريّة النسبية (تعدد الدوائر) و(نظام القوائم)¹، باعتبار الاراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة²، ولقد حدد القانون عدد اعضاء المجلس التشريعي ب (132) عضواً وتم توزيعهم على النحو التالي:³

1- 66 نائباً يتم انتخابهم على اساس نظام (تعدد الدوائر) موزعين على الدوائر الانتخابية الستة عشرة حسب عدد السكان في كل دائرة وبما لا يقل عن مقعد واحد لكل دائرة ، ويخصص منها ستة نواب للمسيحيين من دوائر عدة يتم تحديدها بمرسوم رئاسي .

2-66 نائباً يتم انتخابهم على اساس نظام التمثيل النسبي (القوائم) باعتبار الاراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة .

3- تشكل القائمة الانتخابية من حزب او ائتلاف أحزاب او مجموعة من الاشخاص لفرض الانتخابات على ان تستوفي شروط الترشح وفقاً لاحكام هذا القانون .

ويشترط القانون في تشكيل القوائم الانتخابية ان لا يقل عدد مرشحيها عن (7) ولا يزيد عن (66) على ان تلتزم القائمة بتضمين الاسماء الثلاثة الاولى اسم امرأة واحدة على الاقل، وامرأة واحدة على الاقل في كل اربعة اسماء تلي ذلك، وامرأة واحد على الاقل لكل خمسة اسماء تلي بعد ذلك الا ان يتم الانتهاء من القائمة⁴.

¹ يقصد بنظام الاكثريّة النسبية ان المرشح الفائز هو الذي حصل على اكثر الاصوات بغض النظر عن مجموع الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين انظر الى الخطيب ،نعمان احمد، مرجع سابق، ص325، اما نظام القوائم فهو احد صور نظام التمثيل النسبي حيث يختار الناخب احدى القوائم دون تغيير او تعديل فيها وتختلف الدول فيما بينها في نظام الانتخاب التمثيل النسبي في أي صورة تاخذ اما القوائم المغلقة، او نظام التمثيل النسبي مع امكانية المزج بين القوائم للمزيد انظر ،بدوي، ثروت، مرجع سابق، 235

² المادة (113) من قانون الانتخابات لعام 2005

³ المادة (213) من قانون الانتخابات لعام 2005

⁴ م 4 من قانون الانتخابات لعام 2005

ولقد قسم قانون الانتخابات لعام 2005 الأراضي الفلسطينية الى 16 دائرة انتخابية، تتوزع في (11) دائرة انتخابية في الضفة الغربية، و(5) دوائر في قطاع غزة، عند الاقتراع على النظام الفردي (نظام الاغلبية) ودائرة واحدة في حاله الاقتراع على نظام القوائم (التمثيل النسبي)، مع الحفاظ على حقوق المسيحيين بذلك الذين خصص لهم كما تم الاشارة من قبل 6 مقاعد يتم تحديدها بمرسوم رئاسي، والحفاظ ايضاً على حقوق المرأة في القوائم الانتخابية كما تم الاشارة اعلاءه ويصدر الرئيس خلال مدة لا تقل عن ثلاثة شهور قبل تاريخ انتهاء مدة ولاية المجلس مرسوماً رئاسياً يدعو فيه لإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية في الأراضي الفلسطينية، ويحدد موعد الاقتراع وينشر في الجريدة الرسمية ويعلن في الصحف اليومية المحلية،¹ ويتم تشكيل لجنة الانتخابات بمرسوم رئاسي يعلن مع الدعوة لاجراء الانتخابات، وتتولى إدارة الانتخابات والاشراف عليها، وتكون مسؤولة عن التحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الاجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها،² ولا يجوز ان يكون الشخص مرشحاً لمنصب الرئيس ولعضوية المجلس في آن واحد، او في اكثر من دائرة انتخابية واحدة، في انتخابات الدوائر والقوائم في آن واحد،³ والانتخاب هو حق لكل فلسطيني وفلسطينية في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشريف، وقطاع غزة، ممن توفرت فيه او فيها الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين والرأي والانتماء السياسي والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والعلمية،⁴ ولقد صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2007/9/2 قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة ونشر في العدد (72) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2007/9/9، ومن اهم التغييرات التي جاء به على شروط الترشيح لمنصب الرئيس او العضوية المجلس التشريعي إضافة فقرة وهي " الالتزام بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وبوثيقة اعلان الاستقلال

¹ م 7 من قانون الانتخابات لعام 2005

² م 18 من قانون الانتخابات لعام 2005

³ م 49 من قانون الانتخابات لعام 2005

⁴ م 8 من قانون الانتخابات لعام 2005

وباحكام القانون الاساسي " ،¹ ولقد ذكرت المادة (199) من القرار بقانون لسنة 2007 بالغاء جميع القوانين الانتخابية التي كانت سائدة قبل هذا القرار بقانون .

ولقد اقر القرار بقانون الجديد بأن انتخابة الرئيس بطريق الاقتراع السري والمباشر، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يفوز على الاغلبية المطلقة لاصوات المقترعين الصحيحة، واذا لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلقة ينتقل المرشحان الحائزان على أعلى الاصوات الى دورة انتخابية ثانية تجري بعد 15 يوماً من تاريخ اعلان النتائج النهائية، ويفوز بمنصب الرئيس المرشح الذي يحصل على اعلى الاصوات في هذه الدورة، وتكون مدة ولاية الرئيس هي اربع سنوات، ولا يجوز انتخابة لأكثر من ولايتين متتاليتين²، اما بالنسبة لاعضاء المجلس التشريعي فبقي طريق اختيارهم كما هو عن طريق التمثيل النسبي " القوائم " وتكون مدة ولاية المجلس باربع سنوات من تاريخ انتخابة، وتجري الانتخابات مرة كل اربع سنوات بصورة دورية، ويكون اعضاء المجلس التشريعي المنتخبون خلال مدة ولايتهم اعضاء في المجلس الوطني فور ادائهم القسم القانوني وفقاً لاحكام النظام الاساسي لمنظمة التحرير³، وتكون اوراق الاقتراع على ثلاثة انواع :

أ_ أوراق اقتراع خاصة بانتخاب الرئيس .

ب_ أوراق اقتراع خاصة بانتخاب القوائم .

ج_ أوراق اقتراع خاصة بانتخاب اعضاء المجلس التشريعي .

ولقد شكلت الانتخابات التشريعية التي جرت في 2006/1/25 تطوراً هاماً في الحياة السياسية الفلسطينية مع كل ما يرافقها من إشكاليات في الحكم، حيث افرزت مجلساً تشريعياً ذا أغلبية " مسيطرة " لحركة حماس في حين فشلت حركة فتح في الحفاظ على اغلبية داخل المجلس التشريعي، لكنها مازالت تشكل حزب المعارضة الاكبر، كما ان الانتخابات التشريعية فرضت ضرورة التعايش ما بين مؤسسة الرئاسة الفلسطينية، التي يقودها الرئيس محمود عباس من حركة

¹ الريماوي ، عبد الملك ، مرجع سابق ،ص239

² م 3 من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2003

³ م 4 من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007

فتح، ورئاسة الحكومة التي يرأسها اسماعيل هنية من حركة حماس، مع وجود اختلاف كبير في برنامجي الحركتين السياسيين، مما يطرح تحديات جديدة للنظام السياسي الفلسطيني، وي طرح من جديد حول إمكانات القيام بإصلاحات حقيقية وجذرية في النظام السياسي الفلسطيني،¹ ولقد اعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 14/6/2007 حالة الطوارئ استناداً الى احكام حالة الطوارئ تحت الباب السابع، وذلك عقب سيطرة حركة حماس الفعلية على القطاع وقيامها بالاستيلاء بالقوة على مواقع ومؤسسات ووزارات السلطة الوطنية الفلسطينية، وتمثلت هذه المرحلة بحالة الفوضى والخلل في النظام السياسي عقب الصراع بين حركتي فتح وحماس والصراع على السلطة، والتي على اثرها تم اقالة رئيس الوزراء اسماعيل هنية من قبل سيادة الرئيس ابو مازن .

ولقد لعبت المراسيم، والقرارات بقوانين الدور الاكبر على الساحة الفلسطينية والتي صدرت عن الرئيس محمود عباس، خاصة في ظل تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني، ولقد شاب تجربة السلطة في هذه المرحلة على امتداد السنوات الماضية العديد من جوانب الخلل التي طالت مختلف نواحي البناء المؤسسي، مما ادى الى ظهور دعوات للإصلاح من قبل الشارع الفلسطيني ومؤسساته، وتواجه عملية الاصلاح مجموعة من الصعوبات والتحديات التي تعيق التقدم فيها ويمكن اجمال هذه الصعوبات بشكل عام بما يلي :

1- عدم وضوح السياق الذي تجري فيه عملية الاصلاح، فالإشراف والمتابعة لعملية الاصلاح تتم من خلال اطراف خارجية، وهي اللجنة الرباعية وفرق الدعم الدولية .

2- بالرغم من كثرة الوثائق المطروحة والمتضمنة لبرامج الاصلاح الا انه لم يتم وضع خطة عمل واضحة ومحددة لعملية الاصلاح بكل ما تتضمنه من برامج واليات عمل وجداول زمنية تعبر عن وجهة نظر وطنية .

3- عدم الاتفاق على مضمون عملية الاصلاح ووجود الخلط بين بعض القضايا السياسية التي تمثل التزام على السلطة تجاه العملية السلمية وقضايا الإصلاح .

¹ تقرير بعنوان : مستقبل الاصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس ،اعداد حرب ، جهاد ، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية ، 2006،ص1

4- استمرار الاحتلال والاجتياحات العسكرية الاسرائيلية للمدن الفلسطينية، هو ما يحول دون تنفيذ بعض برامج الاصلاح خاصة في مجالات الامن والانتخابات والمالية العامة .

5- صعوبات تتعلق بالتشريع وغياب الجهاز القانوني الفعال في السلطة التنفيذية، فهناك قطاعات واسعة لم يتم تنظيمها قانونياً او لا زالت تخضع لتعدد التشريعات وهو ما يؤثر على عمل المؤسسات وتحديد المسؤوليات بينها .

6- صعوبات تتعلق باسلوب التعامل مع بعض الافراد الذين حققوا مكاسب معينة خلال السنوات السابقة سواء من حيث المناصب في الاجهزة التنفيذية للسلطة او المكاسب المادية نتيجة لتلك المناصب .

7- غياب الموارد المالية اللازمة لتنفيذ العديد من برامج الاصلاح خاصة في مجالات استقلال القضاء وتوفير متطلبات الجهاز القضائي¹.

اما التحول الجديد والابرز على النظام السياسي الفلسطيني هو اتفاق المصالحة الذي وقع في الدوحة يوم الاثنين الموافق 2012/2/6 بين سيادة الرئيس الفلسطيني محمود عباس ورئيس المكتب السياسي لحركة حماس والذي عرف باعلان الدوحة، ولقد جاء في الاعلان الذي حضره امير دولة قطر وعدد من الشخصيات البارزة، التأكيد على استمرار تفعيل منظمة التحرير الفلسطينية، من خلال اعادة تشكيل المجلس الوطني بشكل متزامن مع الانتخابات الرئاسية والتشريعية، كما تم الاتفاق على عقد الاجتماع الثاني للاطار القيادي في الثامن عشر من شهر فبراير الحالي، العاصمة المصرية القاهرة ، وكما جرى الاتفاق على تشكيل حكومة الوحدة الوطنية من كفاءات مهنية مستقلة برئاسة الرئيس محمود عباس، مهمتها تسير الانتخابات الرئاسية والتشريعية واعادة اعمار قطاع غزة²، ولقد اثار مسألة تولي الرئيس الفلسطيني محمود عباس

¹ -تقرير بعنوان : عملية الاصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، اعداد ابو دية، احمد، المركز الفلسطيني

للبحوث السياسية والمسيحية، 2004، ص12 وما بعدها

² www.quds.net.com \arabic\new\index تاريخ الزيارة 2012_2_19

الجمع بين رئاسة السلطة الوطنية ورئاسة مجلس الوزراء نقاشاً قانونياً حاداً حول مدى دستورية الجمع بين المنصبين بين مؤيد او معارض .

فهناك من الاراء ممن عارضت الجمع بين منصب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومنصب رئيس الوزراء وينطوي على مخالفة دستورية، ويعتبر انتهاكاً للتعديلات الدستورية لسنة 2003 وذلك للأسباب التالية:¹

1- ان الهدف الرئيس من تعديل القانون الاساسي لسنة 2003 هو استحداث منصب رئيس الوزراء لوقف احتكار رئيس السلطة للصلاحيات التنفيذية، وبالتالي إقامة توازن في النظام السياسي الفلسطيني، وذلك في ظل المواد 63,65,67,74,75,79 من القانون الاساسي المعدل لعام 2003 والتي تتحدث جميعها عن صلاحيات رئيس الوزراء وتشكيله لحكومة، وخضوعه للمسألة امام الرئيس والمجلس التشريعي، وان عملية الجمع بموجب المصالحة تنسف التعديلات الدستورية التي اجريت على القانون الاساسي الفلسطيني لعام 2003.

2_ ان الجمع بين الصلاحيات رئيس السلطة ومنصب رئيس الوزراء سيتمحض عنها العديد من الإشكاليات الدستورية والعملية باعتبار ان القانون الاساس ارسى احكاما تبادلية بين الطرفين سيتعذر القيام بها عند الجمع بين الطرفين .

وهناك من يؤيد تولي الرئيس محمود عباس رئاسة السلطة ورئاسة الوزراء لحكومة توافق، وذلك للضرورة الوطنية والمصلحة العليا للشعب الفلسطيني، خاصة في ظل واقع الحال الدستوري للبلاد فهل نحن في وضع يمكن ان يقال عنه دستوري، وما هو الوصف الطبيعي للحالة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهل ما احدثه الانقسام ينسجم مع احكام القانون الاساسي ؟ والحديث عن الدستورية او عدم الدستورية، وتكمن أهمية اقامة الحكومة الفعلية التوافقية " الانتقاذ الوطني " موحدة لادارة البلاد ليس فقط لاستعادة الوحدة بين الضفة والقطاع، ومواجهة الفشل الفلسطيني في الامم المتحدة، بل هي ضرورة للحفاظ على الكيان الفلسطينية التي دونها الشعب الفلسطيني، وقد

¹ مذكرة قانونية حول : مدى قانونية الجمع بين رئاسة السلطة الوطنية ورئاسة مجلس الوزراء ، اعداد الدائرة القانونية بالمجلس التشريعي الفلسطيني ، غزة ، 2012 ، ص3 وما بعدها

يكون من المفيد النظر الى تجارب الدول الاخرى في ادارة شؤونها في حالات مشابهة أي في حالات الازمة الوطنية، ففي مصر مثلاً تولى الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر بعد 5 حزيران ايونيو 1967 رئاسة مجلس الوزراء، وكذلك فعل الرئيس أنور السادات في نهاية حكمة مستندين في ذلك الى حالة الحرب مما ادى الى تعطيل المادة 131 من دستور سنة 1964 الخاص بتكوين الحكومة من رئيس الوزراء، حيث يدير رئيس الوزراء اعمال حكومته ويرأس مجلس الوزراء، وبالتالي تعتبر الحكومة التوافقية الفعلية ضرورة لا مفر منها لانهاء الازمة الوطنية والحالة غير الطبيعية للوضع الفلسطيني¹.

وبراي الباحث المتواضع من خلال هذه الدراسة، تؤيد الرأي الذي يرى بالجمع بين منصب الرئيس ومنصب رئيس الوزراء هو ضرورة وطنية، ومصالحة للشعب الفلسطيني في المقام الاول للتخلص من حالة الانقسام التي يعيشها الشعب الفلسطيني بين الضفة وغزة، وخاصةً ان حكومة " الانقاذ الوطني " التي سيتولاها الرئيس ابو مازن هي حكومة فعلية ومؤقتة مهمتها تسير الانتخابات الرئاسية والتشريعية واعادة اعمار قطاع غزة، وتعود الامور بعد ان يتم الانتخابات التشريعية والرئاسية، الى الفصل بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء، وذلك من اجل انهاء الانقسام الذي تعيشه الاراضي الفلسطينية، خاصة وان انهاء الانقسام هو مطلب شعبي، وان الدستور يعبر عن ارادة الامة وسيادتها، لذا فكان من باب اولى في ظل هذه المرحلة عدم الحديث عن المسائل الدستورية خاصة وان الحكومة المزمع تشكيلها هي حكومة مؤقتة لفترة زمنية معينة .

¹ حرب ، جهاد ، مقابلة شخصية في الدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني ، يوم الاربعاء 14_2_2012 الساعة العاشرة صباحاً.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع هذه الدراسة (موقع النظام السياسي الفلسطيني من النظم النيابية في العالم) نجد ان النظام السياسي الفلسطيني قد حصر نفسه في النظم النيابية دون حسم موقفه في أي من النظم النيابية بتحديد النظام السياسي الفلسطيني هو برلماني ام رئاسي ام حكومة جمعية ؟ الا ان احكام القانون الاساسي الصادر لعام 2002 نص على خصائص النظام البرلماني والرئاسي في آن واحد، وذلك عندما نص على المسؤولية الوزارية للوزراء امام المجلس التشريعي، وهي من خصائص النظام البرلماني، ونص أيضاً على مسؤولية الوزراء امام الرئيس وهي ميزة من مميزات النظام الرئاسي، وكذلك العديد من الخصائص التي تجمع بين النظامين، وفي ظل صدور القانون الاساسي لعام 2002 كان الرئيس يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء، وكان الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة، وعندما جرى التعديل الاول على احكام القانون الاساسي لعام 2003 باستحداث منصب رئيس الوزراء، أصبح النظام السياسي الفلسطيني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، وأصبح النظام السياسي في ظل هذا التعديل أقرب الى النظام البرلماني أكثر، الا انه في ذات الوقت بقيت العديد من الخصائص المشتركة كما في المسؤولية الوزارية للوزراء اما الرئيس من جهة، وهذا من صفات النظام الرئاسي، ومسؤولية الوزراء التضامنية اما المجلس التشريعي وهذا من خصائص النظام البرلماني، في المقابل بقيت العديد من الامور في ظل احكام القانون الاساسي المعدل يشوبها النص والغموض في آن واحد، وكما تم الحديث في هذه الدراسة حتى يكون هنالك نظام برلماني يجب ان يتحقق مسؤولية الوزراء امام المجلس التشريعي، وحق الحل للرئيس للمجلس التشريعي، وبالرجوع الى احكام القانون الاساسي نجد ان القانون الاساسي قد نص على المسؤولية الوزارية، في المقابل لم ينص على حق الحل للرئيس للمجلس التشريعي، واكتفى ان الرئيس لا يجوز له حق حل المجلس التشريعي في اثناء حالة الطوارئ، الامر الذي يبقى غامضاً في هذه الحالة، فهل يجوز للرئيس حل المجلس في اثناء الظروف العادية كعطاء حق للسلطة التنفيذية حتى يكون هنالك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الا انه وبالمقابل يتمتع الرئيس الفلسطيني في ظل النظام السياسي الفلسطيني كما تم الاشارة من قبل في هذه الدراسة بصلاحيات واسعة على المستويات التشريعية، التنفيذية، الامنية، الا ان مسألة تولي الرئيس في النظام البرلماني

لصلاحيات كبيرة تبقى مختلفة من نظام سياسي الى آخر من خلال التجارب الدستورية لبعض الدول على سبيل المثال في فرنسا وغيرها من الدول، وبقي ان نشير في هذا الصدد ان التجربة الدستورية الفلسطينية هي تجربة حديثة وبشوبها العديد من المشاكل والتحديات سواء على المستوى الخارجي ام الداخلي، وهذا ما يفسر التعديلات الاخيرة التي تم اجراؤها على القانون الاساسي خاصة وان الاراضي الفلسطينية لا زالت تخضع تحت الاحتلال الاسرائيلي، الا ان القانون الاساسي وصدوره يعتبر انجاز وطني وذلك بغض النظر عن بعض الاشكاليات التي رافقته والتي نأمل من المشرع الفلسطيني بان يتم ضبطها، حتى لا تظل نصوص القانون الاساسي تخضع لأهواء حزب او لمصلحة معينة، ويجب في المقام الاول ان يتم احترام المصلحة العليا للشعب الفلسطيني وكفاحه من اجل تحرره من الاحتلال الاسرائيلي بإعلان الدولة الفلسطينية ووعاصمتها القدس الشريف، وهذا ما يتطلب من جميع القوى والفصائل الفلسطينية تكاتف الجهود للشرع في عملية الاصلاح في السلطة ومؤسستها تحت مظلة منظمة التحرير الفلسطينية التي تعبر الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني، وتحقيق وحدة وطنية فلسطينية تقوم على اساس احترام المصلحة العليا للشعب الفلسطيني .

النتائج :

لقد توصل الباحث من خلال هذه الدراسة الى العديد من النتائج يمكن اجمالها بما يلي :

1 - ان نظام الحكم في فلسطين هو نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية او الحزبية وهذا ما يظهر واضحاً من خلال ركائز النظام النيابي التي اخذ بها القانون الاساسي بكافة تعديلاته وذلك من خلال وجود هيئة نيابية منتخبة من قبل الشعب تمارس سلطات معينة، وان انتخاب البرلمان يتم لمدة محدودة وان النائب يمثل الامة بأسرها وايضاً استقلال النائب عن الناخب خلال مدة النيابة .

2 - لم يحسم القانون الاساسي في أي من النظم النيابية قد اخذ بها هل هو رئاسي ام برلماني .

3 - ان فلسطين قد خضعت الى انظمة دستورية مختلفة على مر التاريخ ابتداءً من الانتداب البريطاني ثم الى ضم الضفة الى الاردن ونهائيتا بالاحتلال العسكري الاسرائيلي .

4 - شكل اتفاق اوسلو تغيير واضح على النظام السياسي الفلسطيني وما ترتب عليه من نتائج اثرت بشكل واضح على التشريعات الفلسطينية، وعلى السيادة الفلسطينية على الاراضي الفلسطينية .

5 - منحت اتفاقية اوسلو لعام 1994 سلطة التشريع والتنفيذ الى هيئة واحدة هي السلطة الوطنية الفلسطينية المكونه من 24 عضوا بمن فيهم رئيس السلطة الفلسطينية حيث كان الوضع التشريعي في ظل هذه المرحلة مشوباً بالغموض وعدم الوضوح .

6 - يعتبر قانون رقم 4 لسنة 1995 نقله نوعية نحو ضبط العملية التشريعية التي كانت مبهمه في ذلك الوقت، اذ اصبح هنالك اساس قانوني واختصاص تشريعي منظم يتم اللجوء اليه قبل اصدار أي قانون .

7 - شكلت انتخابات عام 1996 انتخاب اول مجلس تشريعي فلسطيني حيث اصبحت الجهة المختصة باقتراح وتقديم مشاريع القوانين هو المجلس التشريعي الفلسطيني .

- 8 - ولد قانون الانتخابات لعام 1996 العديد من الاشكاليات من بينها عدم تساوي الدوائر وكون النظام الانتخابي يمثل عدالة لاصوات الناخبين.
- 9 - تشكل الاوامر العسكرية التي كانت تصدر عن الاحتلال الاسرائيلي مشكلة رئيسية للمشرع الفلسطيني ولقد تجنب المجلس التشريعي منذ انتخابه الاشارة الى الاوامر العسكرية
- 10 - لا يوجد فرق بين كلمه الدستور والقانون الاساسي الفلسطيني .
- 11 - عدم وضوح اسلوب نشأة القانون الاساسي بين اسلوب المنحة والاستفتاء الدستوري.
- 12 - لقد وقعت العديد من المخالفات عند اصدار القانون الاساسي من قبل كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .
- 13 - يعتبر القانون الاساسي اول تنظيم دستوري يتم وضعه من قبل الشعب الفلسطيني ذاته دون تدخل من قبل المستعمرات او بفرضة عليه .
- 14 - ان تفسير الدستور يبقى مرتبطاً بشكل اساسي بتفسير الميثاق الوطني للدولة وان الاولوية تكون للميثاق على الدستور
- 15 - لقد تبنت وثيقة اعلان الاستقلال الصادر في 15 نوفمبر عام 1988 في الجزائر بالنظام الديمقراطي البرلماني .
- 16 - لم يوضح القانون الاساسي لعام 2002 وكافة تعديلاته على الاجراءات الواجب اتباعها عند تعديل القانون الاساسي كذلك لم يبين القانون من هي الجهة التي يحق لها اقتراح التعديل او نص على امور لا يجوز ان يتناولها التعديل واكتفى القانون الاساسي فقط بالاشارة الى النسبة المطلوبة حتى يصبح التعديل نافذا وهي اغلبيية ثلثي اعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني .
- 17 - ان القانون الذي ينظم عمل الاحزاب السياسية في فلسطين هو قانون قديم ويعتريه النقص والغموض والعديد من الاشكاليات في بنوده.

18 - لقد شكل التعديل الاول على القانون الاساسي لعام 2003 نقلة نوعية وتغيير على النظام السياسي الفلسطيني باستحداث منصب رئيس الوزراء واصبحت السلطة التنفيذية تتكون من الرئيس ومجلس الوزراء .

19 - لقد شكل التعديل الثاني على القانون الاساسي لعام 2005 خلق انسجام تشريعي بين قانون الانتخابات لعام 2005 والقانون الاساسي وتم تحديد ولاية المجلس التشريعي الرئيس باربع سنوات بعد ما كانت للمرحلة الانتقالية .

20 - يقوم قانون الانتخابات الفلسطيني على اساس النظام الانتخابي المختلط مناصفة (50%-50%) بين نظام الاكثرية النسبية ونظام القوائم باعتبار الاراضي الفلسطينية دائرة انتخابية واحدة.

21 - تواجه عملية الاصلاح في مؤسسات السلطه الوطنية الفلسطينية مجموعة من الصعوبات والتحديات التي تعيق التقدم في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ويعود ذلك الى اسباب منها داخلية والبعض منها خارجية .

التوصيات :

1 -يوصي الباحث من خلال هذه الدراسة بضرورة تبني النظام البرلماني وذلك لكونه الانسب الى الحالة الفلسطينية خاصة وان لهذا النظام العديد من الخصائص والمميزات التي تبقى الرقابة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا الامر يحتاج صراحةً الى اعادة صياغة بعض بنود القانون الاساسي حتى ينسجم نظام الحكم في فلسطين بان يكون نظاماً برلمانياً محضاً وانهاء بعض خصائص النظام الرئاسي مثل مسؤولية الوزراء امام رئيس الدولة وهذا الامر يتطلب تكاتف الجهود من الخبراء والمتخصصين وتشكيل لجنة للنظر في بعض المواد لكي يتم اعادة صياغتها لكي ينسجم مع النظام البرلماني خاصةً وان القانون الاساسي المعدل قد اخذ بالمعظم بخصائص النظام البرلماني .

2 -ضرورة النص على كيفية تعديل القانون الاساسي والاجراءات الواجب اتباعها بشكل اكثر دقة حتى لا يكون القانون الاساسي وليد تعديلات عديدة .

3 -تفعيل المجلس التشريعي وعدم الاعتداء على حقه في التشريع .

4 -ضرورة تعديل القانون الاساسي بشكل يؤدي الى الوضوح في الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس و رئيس الوزراء.

5 -الشروع في اصلاحات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية تشمل كافة الاصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية حتى نصل الى نظام سياسي فلسطيني جيد،وهو النظام البرلماني الذي يلبي كافة احتياجات ورغبات الدولة الفلسطينية المامول قيامها.

6 -تفعيل المحكمة الدستورية العليا، للخروج من الازمة الدستورية التي يعاني منها النظام السياسي الفلسطيني.

7 -ضرورة احترام السلطة التنفيذية للصفة التشريعية والتي اناط القانون الاساسي للمجلس التشريعي بهذه الصفة

8 - سن قانون للاحزاب السياسية في فلسطين مما يلبي كافة رغبات المجتمع والاستعاضة عن القانون الاردني المطبق رقم 5 لسنة 1955.

9 - ضرورة منح الرئيس حق حل البرلمان إذا ما اراد المشرع الفلسطيني تبني النظام البرلماني حتى يكون هنالك توازن بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي احدي اهم خصائص النظام البرلماني خاصة وان القانون الاساسي قد اخذ بمعظم خصائص النظام البرلماني .

المصادر والمراجع

أولاً. المصادر:

1. مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.
2. الدستور الاردني لسنة 1952.
3. القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955م.
4. قانون الانتخابات الاردني رقم 24 لسنة 1960 م.
5. النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.
6. وثيقة اعلان الاستقلال الصادره يوم 15 نوفمبر لعام 1988 في الجزائر.
7. اتفاقية اوسلو لعام 1993.
8. المحضر المتفق عليه لاعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي 1993/9/15م.
9. اتفاقية القاهرة 1994 م.
10. اتفاقية حول قطاع غزة ومنطقة اريحا 1994/5/4
11. قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 13 لسنة 1995.
12. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000.
13. القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2002 والمعدل لسنتي 2003 و. 2005.
14. قانون الانتخابات الفلسطيني لعام 2005.
15. قرار بقانون رقم (1) لسنة (2007) بشأن تعديل قانون الانتخابي الفلسطيني.

ثانياً. المراجع:

1. بدر الدين، غسان، وزميله، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، بيروت، دار الحقيقة، 1997.
2. بدوي، ثروت، النظم السياسية، بدون طبعة، مصر، دار النهضة العربية، 1999م.
3. بركات عمر فؤاد احمد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة، بدون طبعة، تونس، جامعة طنطا، 1994.
4. بسيوني، عبد الغني، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بدون طبعة، بيروت، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1995.
5. بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مصر، منشأة المعارف، 1997.
6. البناء، محمد عاطف، النظم السياسية وأسس التنظيم السياسي وصورة الرئيسية، بدون طبعة، دار الفكر العربي، 1983-1984م.
7. التل، عبد الله، كارثة فلسطين، ط2، القاهرة، دار الهدى، دون سنة نشر.
8. الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، بيروت، دار النهضة العربية، بيروت.
9. حسني، علي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنه بالمبادئ الشريعة الاسلامية الدستورية، ط2، مصر، منشأة المعارف، 1999.
10. حلمي، محمود، نظام الحكم الاسلامي مقارنة بالنظم المعاصره، ط6، القاهرة، دار الفكر العربي، 1981.
11. حافظ، محمود، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، بيروت، دار النهضة العربية، 1976.

12. الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام السياسي الأردني، ط2، عمان، مطبعة غانم عبده، 1996.

13. الخالدي، احمد، الأسس الدستورية للنظام السياسي الفلسطيني، ط1، فلسطين 2005

14. الخالدي، احمد، المبادئ الدستورية، العامة لأنظمة السياسية، دراسة مقارنة، ج1، ط1 فلسطين، المكتبة الجامعية، 2003-2004م.

15. الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، ط1، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999

16. الخطيب، احمد، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، ط1، بيروت، مطابع كرموسى الجديدة.

17. خليل، محسن، النظم السياسية و القانون الدستوري، ط1، الاسكندرية، منشأة المعارف.

18. خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، ج1، ط1، بيروت، دار النهضة العربية، 1975م.

19. خليل، محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، بدون طبعة، القاهرة، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 1996.

20. خليل، عثمان، المبادئ الدستورية العامة، بدون طبعة، القاهرة، مطبعة مصر، 1956.

21. الذنبيات، محمد جمال مطلق، النظم السياسية و القانون الدستوري، ط1، الأردن، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.

22. الريماوي، عبد الملك، النظم السياسية و القانون الدستوري، ط1، القدس، 2009.

23. ستيورات ميشيل، نظام الحكم الحديثة، ترجمة: احمد كامل، مراجعة الدكتور سليمان الطماوي، مصر، دار الفكر العربي، 1962

24. شطناوي، فيصل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، عمان، الحامد للنشر والتوزيع، 2003.

25. شكر، زهير، الوسيط في القانون الدستوري، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1994م.
26. الشكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، القاهرة، ايتاراك للطباعة والنشر، 2004.
27. الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
28. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية، 1995م.
29. شيحا، إبراهيم عيد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، بدون طبعة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1963.
30. الطماوي، سليمان محمد، السلطات الثلاث، ط6، النصر، دار الفكر العربي، 1996.
31. الطهرواي، هاني علي، النظم السياسية و القانون الدستوري، بدون طبعة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006.
32. عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط4، مصر، الدار الجامعية.
33. عبد المتعال، علاء، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004.
34. عبد الهادي، مهدي، المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، بدون طبعة، لبنان، المطبعة العصرية، 1994.
35. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
36. عزوي، محمد سليم، الوجيز في التنظيم السياسي و الدستوري، ط5، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996م.

37. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، الإسكندرية، منشأة المعارف.
38. عصمت، سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، بدون طبعة، القاهرة، القاهرة للثقافة العربية، 1976.
39. علوان، عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000.
40. غزاوي، محمد سليم، الوجيز في النظم السياسي والقانون الدستوري للمملكة الاردنيه الهاشمي، ط5، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996.
41. فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني، دراسة مقارنة، ط1، مصر، دار الاتحاد العربي للطباعة.
42. فهمي، مصطفى أبو زيد، النظم السياسية و القانون الدستوري، ط1، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2008م.
43. فوزي، صلاح الدين، البرلمان (دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم)، بدون طبعة، مصر، دار النهضة العربية، 1994م.
44. فوزي، صلاح الدين، المحيط في النظم السياسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية
45. ليلي، محمد كامل، النظم السياسية، بدون طبعة، القاهرة، دار الحمامي للطباعة، بدون سنة نشر.
46. مناور. غازي فوزي، مسئولية رئيس الدولة (الخلفية في الاسلام)، رسالة دكتوراه، ط1، الاسكندرية، جامعة الاسكندرية، 1983.
47. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والانظمة السياسية، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1999.
48. النقشبندي، احمد العزى، تعديل الدستور (دراسة مقارنة)، ط1 عمان، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2006.

49. هوريو اندريه، القانون الدستوري، المؤسسات السياسية، ج1، ترجمة علي مقداد، شفيق حداد، بيروت، الاهلية للنشر والتوزيع، 1974.
50. الوحيددي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين، بدون طبعة، غزة، مطابع السلام، 1995م.
51. الوحيددي، فتحي، التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، ج1، ط4، مطابع المقداد، 2004.
52. الوحيددي، فتحي، القانون الدستوري والنظم السياسية مع شرح السلطات الثلاث وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل، ط4، فلسطين، مطابع المقداد بقطاع غزة، 2004م.
53. رسلان، احمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997.
54. متولي، عبد الحميد، عصفور، سعد، خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون طبعة، مصر، منشأة المعارف.
55. عبد العال، محمد حسنين، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، 1975.
56. الشاعر، رمزي طه، النظرية العامة للقانون الدستوري، بدون طبعة، الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1972.
57. صبري، سيد، مبادئ القانون الدستوري، ط4، الاسكندرية، مكتبة عبد الله وهبه، 1949.
58. العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، القاهرة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر.
59. عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، بدون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف، بدون سنة نشر.
60. بو شعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنه، ج2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.

ثالثاً. الرسائل الجامعية:

1. أبو سعادة، موسى سالم، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره، رسالة ماجستير، مصر، 2005م.
2. أيوب، حسن صالح علي، آفاق التحول الديمقراطي في النظام السياسي الفلسطيني إشكالية العلاقة بين منظمة التحرير الفلسطينية و السلطة الوطنية الفلسطينية 1993-2003 كعامل محوري، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2006.
3. حجاب، حنين، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2010.
4. صوص، احمد نبيل، الاستجواب في النظام البرلماني، دراسته مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2007.
5. نايف، رندا، النظام السياسي الفلسطيني في ظل دولة فلسطين المستقلة رئاسي أم برلماني، رسالة ماجستير، جامعة القدس أبو ديس، 2010.
6. محمود، احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رساله غير منشورة، القاهرة، 1980.

رابعاً. الأبحاث والتقارير:

1. أبو ديه، احمد، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ط1، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2004.
2. أبو دية، احمد، حرب، جهاد، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، ط1، رام الله، مؤسسة مواطن، 2006.
3. أبو هنود، حسين، التشريعات والية سنها في السلطة الوطنية الفلسطينية، ط1، رام الله، مواطن، 1998.

4. البرغوثي، أباد، النظام السياسي الفلسطيني والديمقراطية إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي، ط1، مواطن ، رام الله، 1997م.
5. بشاره، عزمي، سعيد، محمد سيد، إشكاليات تعثر التحول الديمقراطي في الوطن العربي، ط1، مواطن، رام الله، 1997م.
6. حرب، جهاد، مستقبل الإصلاح السياسي الفلسطيني في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس، ط1، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسي والمسيحيه، 2006.
7. الدائر القانونيه في المجلس التشريعي، المراحل التشريعية للقانون الأساسي المخالفات والتعديلات، ط1، رام الله، 2003.
8. زهران، ربي نافع، الإطار الدستوري للحكم الاردني في الضفه الغربيه 1948-1967، بحث غير منشور مقدم لمساق تاريخ التشريع الفلسطيني، مركز الحقوق في جامعة بيرزيت، 1999.
9. عابدين، عصام، سير العمليه الدستورية وكيفية بناء دستور فلسطين، ط1، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسيحية، 2004.
10. عبيدات، سناء محمد، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ط1، فلسطين، مواطن، 2002.
11. فكري، فتحي، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الأزمة الحالية للسلطة الوطنية، القاهرة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2008.
12. قسيس، مضر، نخله، خليل، الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، ط1، معهد الحقوق_جامعة بيرزيت، 2009.
13. كايد، عزيز، إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية ، رام الله، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
14. مجدلاوي، احمد، عوض، طالب، دراسة تحليلية حول اثر النظام الانتخابي على تركيبة المجلس التشريعي القادم، ط1، رام الله، مواطن، 1999.

15. ملحم، فراس، الممارسة التشريعية في النظام القانوني الفلسطيني، بيرزيت معهد الحقوق، 2002.

16. نوفل، ممدوح، النظام السياسي الفلسطيني بين الداخل والخارج التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية وآفاق العمل، ط1، مواطن، رام الله، 1999م.

17. هلال، جميل، النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو، ط1، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، مواطن، رام الله، 1998م.

18. وحدة البحوث البرلمانية في المجلس التشريعي الفلسطيني، تعديل الدستور في الدساتير المختلفة، ط1، 2002.

خامسا: الدوريات

1. أبو الرب، مجدولين، المؤسسه التشريعيه قراءة في تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني، مجلة صامد، العدد 117، 1999.

2. صيام، اشرف، موجبات تحضير مسودة الدستور الفلسطيني، مجلة العدالة والقانون (مساواة)، رام الله، 2004.

3. عيسه، رياض، حجة المراسيم الرئاسيه في التشريع، مجلة تسامح، العدد العشرون، 2008.

سادسا: المقابلات الشخصية

حرب، جهاد، مقابلة شخصية في الدائرة القانونية للمجلس التشريعي الفلسطيني، يوم الأربعاء، 2012/2/14، الساعة العاشرة صباحا.

سابعا: المواقع الإلكترونية

1. <http://www.qudsne.com/arabic/new/index>
2. <http://www.istetla3.com/index.php/andhimat917okm/chebhere29si>
3. <http://www.istetla3.com/index.php/andhimatal7okm/chebherezasi>.
<http://www.nourpress.com/kamousonka.siyesi>
4. <http://www.nourpress.com/kamousonka.siyesi>

An – Najah National University

Faculty of Graduate Studies

**The Position of Palestinian Political system in
Comparison to the World Parliamentary systems**

By

Mohamad Issam Essa

Supervised

Dr. Gazee dwekat

Co- Supervised

Dr. Mohamad sharaqa

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for
the Degree of Master in Public Law, Faculty of Graduate Studies, An-
Najah National University, Nablus, Palestine.**

2012

The Position of Palestinian Political system in Comparison to the World Parliamentary systems

By

Mohamad Issam Essa

Supervise

Dr. Gazee dwekat

Dr. Mohamad sharaqa

Abstract

Through this study the researcher highlighted the Palestinian political system among other parliamentary systems in the world that because of it's importance to the Palestinian basic law which loaded with ambiguity and troubles .As a researchers we have to make it clear an fined a recommendations which lead us to a new Palestinian political system to satisfy all the Palestinian needs to be free, live with dignity ,freedom and respect the political pluralism .

The researcher used the descriptive analytical course to answer the problem of the study,the books, the political systems ,the important sources ,the points of view of researchers and scholars where he divided this study into two main chapters; at the first one he talked about the political systems and their relationship to the Palestinian basic law in order to fined a solution for this study which represented in positioning the Palestinian political system among the parliamentary systems.

The basic law did not decide in which the parliamentary systems it will be. The researcher worked hard to answer the problem of the study ;he has divided the first chapter into three mainly sections :at the first one he talked about the parliamentary system based on that this section has been divided

into four basic demands .At the first one it has been talked about an overview of the establishment and the development of the parliamentary system where England considered the birthplace of this system it has been established and improved there till it origins stabled and genuine .At the second demand he talked about the bases that the parliamentary system based on to be compare with the characteristics which mentioned in the basic law ,where the parliamentary system based on two main basics which are the bilateral executive system and the shared balance cooperation supervision between the legislative and excusive authority . The bilateral executive system in the parliamentary system based on the president of the state where The jurisprudents opinions are multiplied about it ; there are who admitted the positivity of the president role . in contrast there who see the negativity of his role .Secondly, the ministry considered the heart of this system and the responsible before the Perlman .Finally, it has mentioned at the fourth demand the applicability of the parliamentary system's characteristics with the Palestinian political system.The researcher found through this study that the Palestinian political system is generally based on the same principles and characteristics of the parliamentary system with contrast in some of these principles .For example, the Palestinian president prevention from dissolution of the assembly, the Palestinian basic law subjected the prime minister to the responsibility before the president about his and his government deeds which are the characteristics of the presidential system.

At the second section the researcher talked about the presidential system according to the basic law he explain it's characteristics and foundations in order to be compared with the Palestinian political system .To achieve this goal this section has been divided into three main demands: at the first one the researcher started by overview about the foundation of the political system where the United States was basic for such system because of special political and economical circumstance in the countries .Then the researcher talked about the elements that the presidential system is base on and compared it with the characteristics which set in the Palestinian basic law. The presidential law is characterized by unity of executive authority and completely separation between authorities, despite the presidential system based on completely separation principle among authorities ,the America constitution made some exeptions on the absolute separation principle .the most important one is the necessities of life for the legislative and excutive authorities .

Finally, at the theird demand the researcher explained how the the characteristics of the presidential system implicated on the Palestinian political system.The researcher discovered through this study that the Palestinian basic law for 2002 did not work by the presidential system despite the law did not talked about the prime minister position among many of parliamentary system characteristics before modifications .after the first modification on the basic law for 2003 the Palestinian political system became the closer to the parliamentary system with some exceptions as it was mentioned above.

At the end of the first chapter it was talked about assembly government system which made the terms of legislative and executive authorities with representative association or elected assembly. At the second demand it has mentioned the applications of the association government system where the Swiss system is consider the only applied example recently .By talking about the possibility of apply the association government system on the Palestinian political system it's impossible at all; that's by considering the characteristics that this system basing on which going along with the same one in the basic law.

At the second chapter of this study it discussed and clarified the features and the challenges of the Palestinian political system . this chapter had been divided into tow main demands. At the first one it was mentioned the historical development of the Palestinian political system during the Britain occupation on Palestine wherein 1922 the occupation authority issued Palestinian constitution which showed that the covernment system in Palestine based on absolute role and the constitution written and flexible can be modified in simple ways . Then It was talked about the Palestinian political system under the Israeli occupation ,where the West bank after it was joined to Jordan subjected to Jordanian government. the most important of this period in 1955 of the Palestinian political system is the disappear of the name Palestine from the Jordanian constitution .For Gaza strip which subjected to Egyptian administration in 1962 where the improvement formed and recognition the Arabic writes and constants in Palestine and included in it the name o of Palestine .

At the second section of this study the researcher talked about the development of the Palestinian political system at the time of Palestinian national authority .the Palestinian political experience summarized in two levels :the declaration of the principles in 1993, the arrival of the Palestinian national authority and the issuance of the basic law for 2002 after it was approved by the president of the national authority and the problems that faced during it's application .The researcher highlighted the most important modifications which made on the basic law ,represented in the first modification in 2003 where the prime minster position has been updated for the first time in the Palestinian political system which based after this modification on bilateral executive system.The second modification based on the provision of the basic law for 2005.The modification aimed to remove the ambiguity and achieve the legislative harmony .According the last modification it was determined the term of president role by four yeas after it was at the old basic law within transitional phase. At the end, he ended up with general results and recommendations about the most aspects of the study.

