

# The President's Exceptional Legislative Role in The Palestinian Political System

Besan S. Abu Nasser<sup>1</sup> and Marwan M. Saleh<sup>2</sup>

<sup>1</sup> MS Student, Faculty of Law, Al-Azhar University, Gaza

<sup>2</sup> Assistant Professor, Faculty of Law, Al-Azhar University, Gaza

**Abstract:** After the end of World War I, Palestine was granted to the British mandate by the League of Nations in 1922, and the country was militarily controlled. British supreme governing institutions, such as the High Commissioner and British courts, were established, which led to an increase in the Arab-Jewish conflict and the support of the Zionist movement to establish a Jewish state in Palestine. After the end of the British mandate in 1948, the Great Palestine War broke out, which led to the destruction and displacement of many Palestinians. The United Nations decided to divide Palestine into two states, one for Palestinians and one for Jews. Afterward, the so-called State of Israel was established in 1948, and the Palestinians rejected this decision, which led to a state of instability and permanent war in the region. Afterward, the West Bank came under Jordanian rule, and the Gaza Strip came under Egyptian rule and administration. As a result, there were several systems controlling and managing Palestinian affairs. Each period had its own legal system that allowed the president to exercise his legislative duties in exceptional circumstances. Exceptional circumstances are considered unusual situations that lead to the suspension or alteration of the regular constitutional system, requiring the adoption of exceptional policies and measures to deal with them. The legislative president must bear significant responsibility during these exceptional circumstances. He must form a working team that includes representatives from all concerned parties and enact new laws and legislation related to security and stability. These laws are then presented to the government and relevant authorities for implementation. Therefore, it is necessary to review the different legal systems that Palestine has undergone and the characteristics of each system during that era. The legislative role that the president plays in exceptional circumstances, whether in cases of necessity or emergency, should also be presented.

**Keywords:** (Exceptional circumstances, State of emergency, Legislative authority, Constitutional system, State of necessity)

## الدور الاستثنائي التشريعي للرئيس في النظام السياسي الفلسطيني

إعداد

بيسان سامي سليم ابوناصر

طالبة ماجستير قسم القانون العام بجامعة الأزهر  
غزة/ فلسطين

الدكتور مروان محمد عبد الجواد صالح

دكتوراه في القانون الخاص

قسم قانون المرافعات

dr.marwan.m.saleh@gmail.com

## الملخص

بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، تم منح فلسطين للانتداب البريطاني من قبل جامعة الأمم في عام 1922م، وتم التحكم في البلاد بشكل عسكري، وأقيمت مؤسسات الحكم العليا البريطانية، كالمفوضية العليا والمحاكم البريطانية، مما أدى إلى زيادة الصراع العربي اليهودي وتأييد الحركة الصهيونية لإقامة دولة يهودية في فلسطين. وبعد إنهاء الانتداب البريطاني في عام 1948م، اندلعت حرب فلسطين الكبرى، التي أدت إلى تدمير ونزوح الكثير من الفلسطينيين، وقررت الأمم المتحدة تقسيم فلسطين إلى دولتين، دولة للفلسطينيين ودولة لليهود، وبعد ذلك، تم إنشاء دولة ما يسمى إسرائيل في عام 1948م، ورفض الفلسطينيون هذا القرار، مما أدى إلى حالة من عدم الاستقرار والحرب الدائمة في المنطقة. وبعد ذلك خضعت منطقة الضفة الغربية تحت الحكم الأردني، وخضع قطاع غزة إلى الحكم المصري والإدارة المصرية، ونتج عن ذلك وجود عدة أنظمة تتحكم في فلسطين وتدير شؤونها، وعليه كان كل فترة من تلك الفترات لها نظامها القانوني الذي يتيح للرئيس مباشرة أعماله التشريعية في الظروف الاستثنائية. وتعتبر الظروف الاستثنائية أنها مواقف غير اعتيادية تؤدي إلى تعليق أو تغيير للنظام الدستوري العادي وتتطلب تبني سياسات وإجراءات استثنائية للتعامل معها، كما ينبغي على الرئيس التشريعي أن يتحمل مسؤولية كبيرة خلال تلك الظروف الاستثنائية، حيث يجب عليه تشكيل فريق عمل يضم ممثلين عن جميع الأطراف المعنية وإقرار قوانين وتشريعات جديدة تتعلق بالأمن والاستقرار. ويتم عرض هذه القوانين على الحكومة والجهات المعنية لتنفيذها. وعليه كان لازماً أن نستعرض الأنظمة القانونية المختلفة التي خضعت لها فلسطين ومقومات كل نظام في تلك الحقبة، كما ينبغي عرض الدور التشريعي الذي يلعبه الرئيس في الظروف الاستثنائية سواء في حالة الضرورة أو حالة الطوارئ.

**الكلمات المفتاحية:** ( الظروف الإستثنائية, حالة الطوارئ, الرئيس التشريعي, النظام الدستوري, حالة الضرورة)

## المقدمة

يُعد دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أمراً بالغ الأهمية في السياقات السياسية والقانونية التي تتطلب تعاملاً استثنائياً نظراً لظروف غير عادية تواجه الدولة أو المجتمع. يُعرف الظروف الاستثنائية على أنها مواقف غير اعتيادية تؤدي إلى تعليق أو تغيير للنظام الدستوري العادي وتتطلب تبني سياسات وإجراءات استثنائية للتعامل معها. يُمكن أن تكون الظروف الاستثنائية تتعلق بالأزمات الاقتصادية، أو الأزمات الأمنية، أو الكوارث الطبيعية، أو الحروب، أو الثورات، أو أي حدث طارئ يؤثر على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ويتحمل الرئيس التشريعي مسؤولية كبيرة في تلك الظروف، إذ يتعين عليه تشكيل فريق عمل يضم ممثلين عن جميع الأطراف المعنية، وإقرار قوانين وتشريعات جديدة تتعلق بالأمن والاستقرار، والتي يتم عرضها على الحكومة والجهات المعنية لتنفيذها.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الرئيس التشريعي متابعة تنفيذ القوانين والتشريعات التي تم إقرارها، والتأكد من أنها تحقق الأهداف المرجوة، وأنها تساهم في حفظ الأمن والاستقرار في الدولة. ، ومن أهم الإجراءات التي يمكن اتخاذها من قبل الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية، هو تنظيم الجلسات والمناقشات والاجتماعات لمناقشة وإيجاد الحلول الأمثل لمواجهة الأحداث الطارئة، وتعزيز التعاون بين الحكومة والقطاعات المختلفة، والترويج للتضامن والتعاون الدولي لمواجهة هذه.

علاوة على ذلك ، يمكن أن يلعب الرئيس التشريعي دوراً هاماً في مراقبة استخدام السلطات الاستثنائية والتأكد من عدم انتهاك حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، وذلك عن طريق مراجعة ومراقبة أنشطة الحكومة والجهات المعنية في تنفيذ التدابير الاستثنائية بما يتوافق مع الدستور والقوانين.

ومن الجوانب الأخرى لدور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية، يمكن أن يكون له دور في توجيه الرأي العام وتهدئة التوترات وتعزيز الثقة بين المواطنين والمؤسسات الحكومية، وتوفير التواصل المستمر مع الشعب وتوضيح الإجراءات والسياسات المتبعة.

وفي بعض الأحيان، يمكن أن يتطلب دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية اتخاذ قرارات استراتيجية مصيرية، مثل تعديل الدستور أو استدعاء انتخابات جديدة أو تشكيل حكومة وحدة وطنية، بهدف تعزيز الوحدة والاستقرار في البلاد.

في الختام، يمكن القول أن دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية يتطلب قيادة حكيمة وحسن تنظيم وتفاعل سريع مع التحديات المعقدة، والعمل بروح التعاون والتضامن مع الجهات.

#### إشكالية الدراسة:

إنّ دراسة هذا الموضوع يثير تساؤلاً رئيساً ممثلاً في مدى دستورية القرارات بقانون والتعديلات الدستورية على نظام الحكم وتشكيل الحكومة وسحب الثقة والإجراءات القانونية التي يمكن أن يتخذها الرئيس في ضل وجود ظرف استثنائي تمر به الدولة الفلسطينية، كما ونتج عن هذا التساؤل الرئيس عدة تساؤلات على النحو التالي:

1. ما هي الصلاحيات التشريعية الخاصة بالرئيس في النظام السياسي الفلسطيني؟
2. ما هي التشريعات والأنظمة السياسية التي تنظم عمل الرئيس وصلاحياته في النظام السياسي الفلسطيني؟
3. كيف يمكن لصلاحيات الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني أن تؤثر على المؤسسات السياسية في فلسطين؟

4. كيف يمكن للرئيس استخدام صلاحياته في الأوقات الإستثنائية والطوارئ؟
5. ما هو الأثر الذي يمكن أن يكون لدور الرئيس الإستثنائي التشريعي على الديمقراطية والسلطة التشريعية في فلسطين؟
6. ما هي الفراغات المعرفية الموجودة في الدراسات السابقة حول الدور الإستثنائي التشريعي للرئيس في النظام السياسي الفلسطيني وكيف يمكن ملؤها؟
7. هل يمكن القول بأن الدور الإستثنائي التشريعي للرئيس في النظام السياسي الفلسطيني يتوافق مع متطلبات الحفاظ على دولة القانون؟

### أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في فهم الدور الدستوري المحدد للرئيس التشريعي في ظروف استثنائية، والذي يتعلق بالصلاحيات والمسؤوليات التي يمكن أن يمارسها في سياق تلك الظروف. يمكن أن تساعد الدراسة في توضيح الصلاحيات الاستثنائية التي يمكن أن يتمتع بها رؤساء التشريع، مثل حق تعديل الدستور، أو تعليق بعض الحقوق والحريات في حالات الطوارئ، وكيفية استخدام هذه الصلاحيات بشكل متوازن ومتناسب مع مبادئ الدستورية وحقوق المواطنين.

كذلك تساعد الدراسة في تحليل تأثير صنع القرارات والسياسات التي يتخذها الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية على الحكومة والمجتمع. يمكن أن تكون هذه القرارات تتعلق بتشريع التدابير الاستثنائية، وتوجيهات السياسات، والرصد والمراقبة، والرد على تحديات الأمن والاستقرار، وتنظيم الانتخابات والحفاظ على شرعية النظام السياسي. توفر الدراسة فهماً أعمق لكيفية تأثير هذه القرارات على السياسات العامة والمجتمع ككل.

### أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية، والتعرف على الصلاحيات والمسؤوليات التي يمكن أن يتولاها في مثل هذه الظروف. يهدف البحث أيضاً إلى فهم كيفية تأثير الرئيس التشريعي على صنع القرارات والسياسات الحكومية في سياق الأوضاع الاستثنائية، والتعرف على الأدوار والواجبات الخاصة به في حماية حقوق المواطنين والحفاظ على الدستورية وسيادة القانون.

### نطاق البحث:

تعد دراسة دور الرئيس التشريعي في ضل الظروف الاستثنائية من الدراسات المهمة، والتي لم تلقَ اهتماماً من قبل الباحثين، وبالرغم من مرور الكتاب عليها، إذ أن الدراسة تسعى إلى تسليط الضوء على دور الرئيس التشريعي في ضل الظروف الاستثنائية ومقومات النظام السياسي الفلسطيني في ضل تعاقب النظم القانونية على فلسطيني والتي تتمحور حول النظام القانوني البريطاني مروراً بالنظام القانوني المصري والاردني، وصولاً على النظام القانوني في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

### منهج البحث:

وفقاً لمشكلة البحث التي تعرضت لها في مدى دستورية القرارات بقانون والتعديلات الدستورية على نظام الحكم وتشكيل الحكومة وسحب الثقة والإجراءات القانونية التي يمكن أن يتخذها الرئيس في ظل وجود ظرف استثنائي تمر به الدولة الفلسطينية، فإنه قد اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج المقارن التحليلي والتاريخي لنصوص القانون المطبقة في كل حقبة من الحقبة التي مرت بها فلسطيني، ابتداءً بالانتداب البريطاني، مروراً بالحكم المصري لقطاع غزة والحكم الأردني للضفة الغربية، وصولاً إلى عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

### خطة البحث:

دراسة موضوع الدور الاستثنائي التشريعي للرئيس في النظام السياسي الفلسطيني فقد اعتمدت الباحثة على التقسيم التالي:

#### مطلب تمهيدي: مفهوم الظروف الاستثنائية

المبحث الأول: دور الرئيس التشريعي في عهد الانتداب البريطاني

المطلب الأول: مقومات النظام السياسي في عهد الانتداب البريطاني

المطلب الثاني: الظروف الاستثنائية في عهد الانتداب البريطاني

المبحث الثاني: دور الرئيس التشريعي في عهد الإدارة المصرية والأردنية

المطلب الأول: مقومات النظام السياسي في عهد الإدارة المصرية والأردنية

المطلب الثاني: الظروف الاستثنائية في عهد الإدارة المصرية والأردنية

المبحث الثالث: دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الأول: مقومات النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

المطلب الثاني: الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

#### مطلب تمهيدي

#### مفهوم الظروف الاستثنائية

لم يستقر مفهوم الظروف الاستثنائية على الصعيد الدولي، وذلك نتاج ما استقرت عليه الاتفاقيات الدولية من مصطلحات حيث اتفق العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية<sup>(1)</sup> والاتفاقيات الأوروبية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية في تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية والتي عبر عنها بأنها الظروف التي تهدد حياة الأمة بينما توسعت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في هذا المفهوم.

أخذت النصوص الدولية وفي معرض معالجتها لموضوع الظروف الاستثنائية أكثر من مصطلح عند تحديدها المقصود بالظروف.

(1) العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية لسنة 1966.

حيث نصت المادة الرابعة من العهد الدولي على أن حالات الطوارئ الاستثنائية هي الحالات التي تهدد حياة الأمة.

وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان وفي مادتها الخامسة عشر<sup>(1)</sup> حيث وصفتها بانها حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة أما الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان فوصفتها بانها أوقات الحرب أو الخطر العام أو أي ظرف يشكل تهديدًا للامن واستقرار الدولة.

وفي ضوء هذه الاختلافات في الصياغة واستخدام المصطلحات التي جاءت بها الاتفاقيات الدولية الثلاث بهذا الشأن فقد سعى الفقه الدولي إلى تحديد المقصود بذكره الظروف الاستثنائية وذلك بالاستهداء بدراسة الاعمال التحضيرية لهذه النصوص وتاريخها التشريعي وما يجري في الواقع الدولي ومع تعدد الاتجاهات في هذا الشأن فقد ذهب رأي إلى أن المقصود بالظروف الاستثنائية في تلك النصوص بالتالي:

1. الازمات الخطرة سواء اتخذت شكل الحروب أو نزاع مسلح خارجي أو داخلي أو عدم استقرار داخلي.
2. الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين أو الفيضانات.

وذهب فريق آخر إلى المقصود بالظروف الاستثنائية أحوالات الطوارئ يمكن أن تتخذ في الواقع الدولي المعاصر ثلاث أشكال<sup>(2)</sup>:

1. حالة الحرب الفعلية أوحالة الاستعداد لمواجهة حدوثها المتوقع.
2. حالة وجود الارهاب أوالتخريب الداخلي أو الخشية من حدوثه.
3. الازمات الاقتصادية الحادة، أوالخشية من حدوث الانهيار الاقتصادي.

ولهذه التعاريف ورغم اختلافها فهي تتفق على أن الظروف الاستثنائية هو نظام قانوني استثنائية يتم اللجوء إليه من قبل الدولة والتي تواجه ظروفًا غير عادية وخطر يهدد أمنها واستقرارها وهذا ما يدعوها إلى اتخاذ تدابير غير عادية لتفادي حدوث هذاالخطر.

ويمكن اجمال عناصر الظروف الاستثنائية وفقاً للسابق بالآتي:

- 1- وجود حدث طارئ وغير متوقع: يشير هذا العنصر إلى أن الظروف الاستثنائية تحدث عندما يحدث حدث غير متوقع وغير متوقع. فمثلاً، يمكن أن يتعلق الأمر بحرب، أو جائحة، أو انقلاب عسكري، أو كارثة طبيعية.

(1) د. عبد العزيز محمد سرحان، الاتفاقيات الأوروبية لحماية حقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ص20.

(2) د. الشافعي محمد البشير، قانون حقوق الانسان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص206.

- 2- الحاجة إلى اتخاذ إجراءات غير عادية: يشير هذا العنصر إلى أن الظروف الاستثنائية تتطلب اتخاذ إجراءات غير عادية، والتي قد تشمل إصدار أوامر وقرارات استثنائية لم تكن متوقعة في الظروف العادية.
- 3- الأثر السلبي على المجتمع: يشير هذا العنصر إلى أن الظروف الاستثنائية يمكن أن تتسبب في الأثر السلبي على المجتمع، والتي قد تشمل الخسائر الاقتصادية والبشرية، والتي يمكن أن تكون كبيرة جداً.
- 4- تعدد المصالح: يشير هذا العنصر إلى أن الظروف الاستثنائية قد تتعارض مصالح مختلفة في المجتمع، والتي يمكن أن تؤدي إلى صراعات داخلية وصعوبات في اتخاذ القرارات الاستثنائية المناسبة.

### المبحث الأول

#### دور الرئيس التشريعي في عهد الانتداب البريطاني

تاريخ دخول القوات البريطانية إلى القدس كان في 9 ديسمبر 1917م، بقيادة الجنرال إدموند اللنبي، حيث وضعت فلسطين تحت الحكم العسكري حتى صيف 1922م. في ذلك الوقت، تشكلت الإدارة المدنية كبديل للإدارة العسكرية. وصادقت جمعية الأمم المتحدة على صك الانتداب البريطاني على فلسطين، الذي صاغه اليهود، وأصبح ساري المفعول في 29 نوفمبر 1922م. واستمر الانتداب البريطاني على فلسطين حتى عام 1948.

هدف الانتداب البريطاني كان في المقام الأول تنفيذ وعد بلفور، الذي وعدت فيه بريطانيا بإقامة وطن قومي لليهود في فلسطين. واستمر الانتداب البريطاني بالعمل بهذا الهدف حتى انتهاء فترة الانتداب في عام 1948. خلال هذه الفترة، واجهت فلسطين تحديات وتوترات متزايدة بين اليهود والفلسطينيين، وهو ما أدى في النهاية إلى تأسيس دولة إسرائيل في مايو 1948 واندلاع الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. تاريخ الانتداب البريطاني على فلسطين يعد حقبة تاريخية هامة في تشكيل المشهد السياسي والاجتماعي في المنطقة، ولا يزال له تأثيراته الواضحة حتى يومنا هذا<sup>(1)</sup>.

في عام 1922، أصدر دستور فلسطين بناءً على الإرادة الملكية البريطانية وليس عن طريق هيئة تأسيسية أو سلطة تشريعية فلسطينية منتخبة. وقد خضع هذا الدستور لعدة تعديلات في الأعوام التالية، بما في ذلك التعديلات الصادرة في 1923 و1933 و1935 و1939 و1940 و1947م. استند هذا الدستور في صدره إلى ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصاً المادة 22 منه<sup>(2)</sup> وعلى وعد بلفور الذي صدر في عام 1917. كما استند أيضاً إلى المعاهدات والامتيازات والعادات الصريحة والضمنية التي منحت لجلالة الملك السلطة في إصدار القوانين<sup>(3)</sup>.

(1) د. أحمد الخطيب، الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، مطبعة قدموس الجديدة، بيروت، ص 63-68.

(2) وتتص على أن للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها، ميثاق الأمم المتحدة، 1945

. <http://ejabat.google.com>

(3) منها قانون الاختصاص لسنة 1890، ويتضح أن المرسوم لم يحدد كل المصادر التي استند إليها.

## المطلب الأول

### مقومات النظام السياسي في عهد الانتداب البريطاني

سيقوم الباحث في هذا المطلب في الحديث عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية واختصاصاتهما لتوضيح النظام السياسي في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني وذلك على النحو التالي:

### الفرع الأول

#### السلطة التنفيذية في مرسوم فلسطين لسنة 1922

في مرسوم دستور فلسطين أن السلطة التنفيذية تتكون من:

الملك، و المندوب السامي<sup>(1)</sup>، والوزير (أحد وزراء جلالة الملك) ولم يحدد أي وزير، والمجلس التنفيذي، والملك والوزير مقرهم في بريطانيا (أي خارج فلسطين)، بينما المندوب السامي، والمجلس التنفيذي، فإن مكان تواجدهم كان داخل فلسطين.  
أولاً : الملك<sup>(2)</sup>

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

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

#### ثانياً: المندوب السامي :

للمندوب السامي صلاحيات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية في مرسوم دستور فلسطين

ومن أهمها:

1. ينفذ كافة المهام المناطة بمنصبه، وفقاً لمنطوق المراسيم التي قد يصدرها جلالة الملك، وبالتالي فإنَّ المندوب السامي ينفذ إرادة الملك.
2. المندوب السامي هو الذي ينفذ أحكام صك الانتداب، وفقاً لإرادة الملك التي تصدر إليه بموجب مرسوم من جلالتة، أو بواسطة أحد وزرائه<sup>(3)</sup>.

(1) والمندوب السامي هو كل شخص يقوم بإدارة حكومة فلسطين، م 2 من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 .

(2) راجع المادة (4)(5)(8)(13)(24) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(3) راجع المادة (5) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.



3. وللمندوب السامي صلاحية في تقسيم فلسطين، وذلك بعد موافقة الوزير بموجب منشور<sup>(1)</sup>.
4. جميع الحقوق المتعلقة بالأراضي العمومية تناط بالمندوب السامي، وله الحق في إدارة المناجم والمعادن، فيستطيع البيع والشراء والاستئجار والهبة، وكأنها ملك للدولة، وهذه صلاحيات واسعة للمندوب السامي، وكل ذلك وفقاً لمرسوم، أو تشريع معمول به، أو وفقاً للتعليمات الممنوحة من جلالة الملك، أو بواسطة وزيره<sup>(2)</sup>.
5. وللمندوب السامي سلطة إدارية، فهو يعين من يريد من الموظفين، ويقرر حدود وظيفتهم ووصفها، وهم مكلفون بإطاعة المندوب السامي، إلا أن القيد على سلطته الإدارية هذه، هي موافقة الوزير<sup>(3)</sup>.
6. من يملك حق التعيين يملك حق العزل، وبالتالي فإن للمندوب السامي سلطة تأديبية، تتمثل في أن يوقف أي موظف عن ممارسة مهام وظيفته، مع مراعاة التعليمات التي يتلقاها من حين إلى آخر، ولم تحدد هذه المادة مصدر التعليمات، ويتضح بأنه لا يوجد لجنة للتأديب، وبالتالي لا توجد أي ضمانات للموظف العام<sup>(4)</sup>.
7. وللمندوب السامي سلطات قضائية، فله منح العفو عن الفاعل الأصلي وعن الشريك، ولم تحدد هذه المادة هل العفو عام أم خاص، وله أن يخفف الحكم، أو أن يؤجل تنفيذه، وهذه المادة فيها إجحاف؛ إذ لم تتوقف سلطة المندوب السامي عند حق العفو، وتخفيف الحكم وتأجيله، وإنما وصلت إلى التجاوز عن أية غرامة، أو جزاء نقدي، أو مصادرة تنشأ، أو تصبح مستحقة الدفع بمقتضى حكم بات<sup>(5)</sup>، وتأييد حكم الإعدام.
8. للمندوب السامي سلطات تشريعية سوف تقوم الباحثة بإيضاحها في المطلبين الثاني والثالث من هذا المبحث.

### ثالثاً: الوزير<sup>(6)</sup>:

1. ممكن أن تصدر المراسيم والتعليمات من جلالة الملك في المجلس الخاص، أو بواسطة أحد وزراءه.
2. قد يمارس المندوب السامي سلطاته، وواجباته بتفويض من الوزير، فلأخير حق تفويض المندوب السامي ببعض السلطات والواجبات.
3. يجب موافقة الوزير على تقسيم فلسطين.
4. للوزير صلاحية في تعيين موظفي حكومة فلسطين، فيجب على المندوب السامي أن لا يتجاوز ما ينهى عنه الوزير.
5. الوزير هو المختص بتبليغ إرادة الملك بعدم إجازة القوانين.

(1) راجع المادة (11) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(2) راجع المادة (13-12) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(3) راجع المادة (14) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(4) راجع المادة (15) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(5) راجع المادة (16) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(6) راجع المادة (5)(8)(11)(67)(84)(87) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

6. تشترط موافقة الوزير على النظام الذي قد يصدر عن المندوب السامي والمتعلق بالأحوال الشخصية للأجانب الموجودين في فلسطين.
7. الوزير هو الذي يصدر القرارات المتعلقة بالهجرة في حال حدث خلاف بين المندوب السامي واللجنة المختصة بتنظيم الهجرة، ويكون قراره نهائياً، فالوزير هنا هو الحكم.
8. يشترط موافقة الوزير على أي تعديل، أو إلغاء يقوم به المندوب السامي، يتعلق بمرسوم دستور فلسطين، شريطة أن يتم التعديل أو الإلغاء خلال سنة من صدور المرسوم.

#### رابعاً: المجلس التنفيذي:

إنّ المجلس التنفيذي يؤلف من أشخاص يشير إليهم جلالة الملك بموجب تعليمات يرسلها إلى المندوب السامي؛ لإسداء المشورة لهذا الأخير، ويشكل بالصورة التي يوعز بها جلالته في التعليمات الخاصة بالمجلس التنفيذي، ولم ينص مرسوم دستور فلسطين على عدد معين لأعضائه، وبالتالي فإنّ عددهم يحدد في التعليمات، ويحتفظ هؤلاء الأشخاص بمراكزهم في المجلس التنفيذي، ويراعي المجلس في تصريف أشغاله القواعد التي تقرر في التعليمات حسب مشيئة جلالته<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الثاني

#### السلطة التشريعية في مرسوم دستور فلسطين

يعتبر مرسوم دستور فلسطين الصادر في عام 1922 كان أول تشريع ينص على تشكيل مجلس تشريعي في عهد الانتداب البريطاني. وبذلك، فإن فلسطين بقيت خمس سنوات دون وجود نص يدعو إلى ضرورة تشكيل مجلس تشريعي. وهذا يعني أن السلطة التنفيذية كانت تمتلك السلطة التشريعية أيضاً، بعد أخذ رأي المجلس الاستشاري في غياب سلطة تشريعية منتخبة<sup>(2)</sup>.

وفقاً لمرسوم دستور فلسطين الصادر في عام 1922، يُعين المندوب السامي تاريخ تشكيل المجلس التشريعي من خلال منشور يُنشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية". ويكون للمجلس التشريعي الجديد نفس اختصاصات المجلس الاستشاري السابق، حيث يتولى إصدار القوانين الضرورية للسلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين، دون التدخل في سلطات الملك التشريعية. ومن المهم أن لا يُصدر عن المجلس التشريعي أي قوانين تتعارض مع أحكام صك الانتداب يُؤلف المجلس التشريعي في ضوء مرسوم دستور فلسطين (1922م) من 22 عضواً، بالإضافة إلى المندوب السامي. ويتكون المجلس من 10 أعضاء موظفين يُعينون من قبل المندوب السامي وفقاً للمادة 14 من الدستور، و12 عضواً غير موظفين يتم انتخابهم. ويُحل المجلس التشريعي بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ أول جلسة يُعقد فيها<sup>(3)</sup>، وبالتالي فإن وجود سلطة تشريعية، وإن لم تدم قيد سلطة المندوب السامي، ولم يقيد سلطة الملك التشريعية.

(1) راجع المادة (10) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(2) راجع المادة (17) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.

(3) والأعضاء الموظفون هم السكرتير العام، النائب العام، مدير المالية، مفتش البوليس العام، مدير الصحة، مدير الأشغال العمومية، مدير

## المطلب الثاني

### الظروف الاستثنائية في عهد الانتداب البريطاني

تنص المادة (89) من مرسوم دستور فلسطين على أن "للملك سلطة إصدار التشريعات"، دون ذكر فترة زمنية محددة لهذه الصلاحية. وبالتالي، فإن صلاحية التشريع تكون سارية في الأحوال العادية والاستثنائية، ودون أي قيود. وفي عام 1939 م، صدر قانون سلطات الطوارئ (الدفاع)، والذي يتكون من اثنتي عشرة مادة. وقد سنه الملك بموافقة كل من مجلس اللوردات والنواب ومشورتهم، ولم يكن للسلطة التشريعية إلا دور استشاري في هذا القانون وقد منحت المادة الأولى من هذا القانون الملك (التاج) صلاحية إصدار أنظمة الدفاع للمصلحة العامة أو المحافظة على النظام العام والمصالح الضرورية. وتتضمن تلك الأنظمة ما يلي:

1. اعتقال أشخاص يرى الوزير أنه من الملائم اعتقالهم حرصاً على السلامة العامة.
2. وضع الأحكام للقبض على الأشخاص الذين يخالفون تلك الأنظمة.
3. التصريح بوضع اليد على أية أملاك ومشاريع، أو وضعها تحت الرقابة، واستملاك أي أملاك خلافاً للأراضي وتفتيشها.
4. تعديل أية مشاريع أو إيقاف العمل بها.
5. فرض التكاليف من قبل الخزينة للمشاريع التي تتضمنها أنظمة الدفاع على أن فرض مثل هذه التكاليف، يخضع لرقابة مجلس العموم حالما يمكن اجتماعه، كما أنه لا يجوز أن يكون أمر الجباية مخالفاً لأي قانون، أو نظام بعكس أنظمة الدفاع، التي يوجب العمل بها، حتى لو كان هنالك ما يتناقض معها في أي قانون، أو نظام خلاف قانون الطوارئ<sup>(1)</sup>. وهذه الصلاحيات مضافة إلى الصلاحيات التي للملك الحق المطلق في ممارستها لا منتقصة منها<sup>(2)</sup>. طبق هذا القانون في فلسطين وفقاً للفقرة (د) من المادة الرابعة منه؛ حيث جاء فيها: "يجوز للملك بأن يوعز بتطبيق أحكام هذا القانون على أية حكومة قبل جلالته الانتداب عليها بالنيابة عن عصبة الأمم وتمارس حكومة جلالته في المملكة المتحدة ذلك الانتداب عليها". وبذلك، كان بإمكان الملك أن يأمر السلطة المخولة في فلسطين المنتدبة، والتي كان يشير إليها بالمندوب السامي، بوضع أنظمة للدفاع بدلاً من جلالته<sup>(3)</sup>.

---

المعارف، مدير الزراعة، مدير الجمارك، مدير التجارة العامة، وذلك حسب نص المادة (17) من مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922، والتي ألغيت بموجب مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923 في المادة (3) منه، والتي أعطت الحق للمندوب السامي في الفقرة الثانية منها بتحديد تاريخ تشكيل مجلس تشريعي جديد وبالتالي لم يعد هناك مجلس تشريعي وعاد الوضع إلى ما كان علي قبل انتخابه.

(1) راجع المادة (2/3) والمادة (4/1) من قانون سلطات الطوارئ البريطاني لسنة 1939.

(2) راجع المادة (9) من قانون سلطات الطوارئ البريطاني لسنة 1939.

(3) راجع المادة (4/هـ) من قانون سلطات الطوارئ البريطاني لسنة 1939.

وقد أُجيز للملك بموجب الفقرة (أ) من المادة الأولى وضع أحكام للقبض ومحاكمة الأشخاص الذين يخالفون تلك الأنظمة. ولكن الفقرة (5) من نفس المادة لم تجز محاكمة الأشخاص غير الخاضعين لقانون الانتظام البحري، أو القوانين العسكرية، أو لقوانين الطيران أمام محاكم عرفية. وقد أُجيز للمحكمة بموجب المادة السادسة إخراج أي من الأشخاص من قاعة المحكمة، إذا رأت أن ذلك أكثر حرصاً على السلامة العامة.

وقد جاء في المادة (79) من مرسوم دستور فلسطين لعام 1922، أن كل شخص يقبض عليه أو يوقف بسلامة نية بناءً على سلطة قانونية ويُدوع في السجن، يُعتبر أنه قد تم قبض عليه أو توقيفه أو سجنه بشكل شرعي. ويُفهم من "سلامة النية" أنه لا يوجد جريمة مرتكبة، حيث في الظروف الاستثنائية لا يُعطى أهمية لحقوق الأفراد.

وبموجب المادة الحادية عشرة من قانون سلطات الطوارئ، فإن هذا القانون سارٍ لمدة سنة، وعند انتهاء هذه المدة، يُجوز للبرلمان تقديم طلب لتمديد العمل به لسنة أخرى، ويُجوز للملك أن يصدر أمراً بتمديد العمل به. ولم تتطرق المادة إلى ما إذا كان للبرلمان الحق في طلب إنهاء العمل بهذا القانون، إلا أن للملك الحق في إصدار مرسوم ينهي به حالة الطوارئ.

وفيما يتعلق بالمادة الرابعة من قانون سلطات الطوارئ لعام 1939م، أصدر المندوب السامي نظام الدفاع المدني في عام 1945م، استناداً إلى الصلاحيات المخولة إليه وفقاً للمادة السابقة بإصدار أنظمة للدفاع. واشتمل النظام السابق على أربعة عشر (14) فصلاً تم تقسيمها إلى مائة وسبع وأربعين (147) مادة. ومنح هذا النظام للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، بما في ذلك صلاحيات قضائية، حيث أُعطي للمندوب السامي الحق في تشكيل جهات القضاء وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، وسمح بإصدار أنظمة لاعتقال الأشخاص الذين يخالفون أنظمة الدفاع ومحاكمتهم<sup>(1)</sup>.

تضمن النظام الذي أصدره المندوب السامي بموجب القانون أن يكون منعاً للأفراد من نشر المواد التي قد تكون ضارة بالدفاع عن فلسطين، أو تهدد السلامة العامة، أو تتعارض مع النظام العام. ويشمل النظام أيضاً حظر طبع أي إعلان، أو لوحة، أو سند ذو أهمية سياسية، ومنع نشره إلا بإذن من حاكم اللواء. وتُمنح للرقيب صلاحية دخول أي مكان وتفتيشه، إذا كانت هناك شكوك في استخدامه لنشر مواد قد تكون ضارة بالنظام والسلامة العامة، أو تعرض الدفاع عن فلسطين للخطر<sup>(2)</sup>.

وفقاً للمادة 111 من النظام، يجوز لأي قائد عسكري بأمر يصدره أن يأمر باعتقال شخص محدد لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، في مكان اعتقال يُحدد في ذلك الأمر. ووفقاً للفقرة الثانية من المادة 112، فإن المندوب السامي له الحق بأن يصدر أمراً بمنع الشخص الذي خارج البلاد من العودة إليها، حتى يصدر بحقه أمر آخر.

(1) راجع المواد من (12-56) من نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945.

(2) راجع المادة (78)(88)(96)(101) من نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945.

وعلى الرغم من أن هذا النظام ألغي صراحة في الضفة الغربية بواسطة قانون المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961، إلا أنه كان يُطبق من قبل الاحتلال الإسرائيلي والإدارة المصرية في قطاع غزة.

### المبحث الثاني

#### دور الرئيس التشريعي في عهد الإدارة المصرية والأردنية

سيقوم الباحث في هذا المبحث للتطرق إلى مقومات النظام السياسي في عهد الإدارة المصرية لقطاع غزة والإدارة الأردنية لضفة الغربية في مطلب أول، والدور التشريعي لرئيس في كل من قطاع غزة والضفة الغربية في تلك الفترة وذلك على النحو التالي:

### المطلب الأول

#### مقومات النظام السياسي في عهد الإدارة المصرية والأردنية

ستقوم الباحثة بالحديث عن المقومات الأساسية التي يرتكز عليها كل من النظام السياسي الفلسطيني في عهد الإدارة المصرية والحكم المصري لقطاع غزة في فرع أول ومن ثمة الحديث عن مقومات النظام السياسي الفلسطيني في عهد الإدارة الأردنية والحكم الأردني للضفة الغربية، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول

#### مقومات النظام السياسي في غزة في عهد الحكم المصري لقطاع غزة<sup>(1)</sup>

في 15 مايو 1948، انتهى الانتداب البريطاني على فلسطين، ونتج عن حرب فلسطين انفصال ما أصبح يعرف بقطاع غزة عن باقي فلسطين بصورة قصرية. وكان القطاع تحت رقابة القوات المصرية التي شاركت في حرب فلسطين وأدارته، وقد تولى إدارة القطاع منذ ذلك التاريخ الحاكم الإداري العام المصري، الذي كان يُعين بهذه الصفة من وزير الحربية المصري، وكان له كافة صلاحيات المندوب السامي. ولم يتم ضم قطاع غزة إلى مصر ولم يُضم جزءاً منه، وأصدر الحاكم المصري في 1 يونيو 1948 أمراً يحمل الرقم 6 بموجبه بقي الوضع القانوني كما هو، واستمر العمل بالقوانين والتشريعات التي كانت معمولاً بها في فلسطين أثناء الانتداب البريطاني. ولم تعتمد الإدارة المصرية إلى تغيير القوانين إلا ما يتعارض منها مع التطورات السياسية والإدارية والمستجدات الحياتية للمواطنين، وبهذا حافظت التشريعات على شكلها الجوهري. وفي عام 1955، أصدر الحاكم الإداري العام لقطاع غزة، بإرادة منفردة، القانون رقم 255 القاضي

(1) د.فايز بكيرات و د. محمود فياض، العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، 2006، جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، رام الله، ناديا للطباعة، ص14.

بإصدار النظام الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية في فلسطين (قطاع غزة). وفي عام 1962، استبدل القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955، بإعلان النظام الدستوري لقطاع غزة لعام 1962.

ستتناول الباحثة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وفق القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة (1955م)، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً: السلطة التنفيذية يتولاها الحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي<sup>(1)</sup>

#### أ- الحاكم الإداري:

يُعد الحاكم الإداري واحدًا من كبار ضباط الجيش المصري، حيث يُعين بقرار من مجلس الوزراء، ويكون تابعًا لوزير الحربية إداريًا نظرًا لكونه ضابطًا في الجيش. ويُعين نائبًا للحاكم الإداري بقرار من وزير الحربية. وبالتالي، فإن وزير الحربية يأخذ دور الملك السابق الذي كان يُعين المندوب السامي في أيام الحقبة البريطانية. وفي حالة غياب أو خلو المنصب، ينتدب وزير الحربية شخصًا آخر للقيام بأعمال الحاكم العام. وللحاكم الإداري أن يُعلن الأحكام العرفية وإلغاءها بعد موافقة وزير الحربية<sup>(2)</sup>.

#### ثانيًا: المجلس التنفيذي

يتكون المجلس التنفيذي من الحاكم الإداري العام كرئيس، ونائب الحاكم الإداري، ومدير الشؤون القانونية، ومدير الشؤون الداخلية والأمن العام، ومدير الشؤون المالية والاقتصاد، ومدير الشؤون الاجتماعية وشؤون اللاجئين، ومدير الشؤون الثقافية والتعليم، ومدير الشؤون الصحية، ومدير الأشغال العمومية. يتم تعيين هؤلاء المديرين بقرار من وزير الحربية<sup>(3)</sup>، يجدر بالذكر أنه لم يُطلق على أعضاء المجلس التنفيذي لقب "وزير" وإنما "مديرين". ويتعين على المجلس التنفيذي وضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وترتيب المصالح العامة، وتعيين الموظفين وعزلهم. بالتالي، يؤدي المجلس التنفيذي دورًا مشابهًا لدور المندوب السامي في تعيين وعزل الموظفين.

#### ثانيًا: السلطة التشريعية وفقًا للقانون الأساس لقطاع غزة:

لم يذكر القانون الأساس صراحة عددًا محددًا لأعضاء المجلس التشريعي، وبين تكوينه على النحو الآتي<sup>(4)</sup>:

#### أ- الحاكم الإداري العام رئيسًا.

(1) راجع المادة (9) من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955. والمادة (15) من إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962.

(2) راجع المادة (15) من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.

(3) راجع المادة (18) من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.

(4) راجع المادة (23) من القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.

ب- أعضاء المجلس التنفيذي.

ت- رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها تنتخبهم البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات.

ث- رئيس بلدية خان يونس، واثنان من أعضائها، تنتخبهما البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات.

ج- عضو من كل من المجالس القروية لرفح، ولدير البلح، ولجباليا، ينتخبهم المجالس المذكورة أعضاء لمدة ثلاث سنوات.

ح- أربعة أعضاء ينتخبهم المجلس التنفيذي من بين اللاجئين لمدة ثلاث سنوات.

خ- سبعة ينتخبهم المجلس التنفيذي من أهالي القطاع، ويراعى أن تمثل فيهم المهن الآتية على الأقل: الطب، والتعليم، والمحاماة، والتجارة، والزراعة، وتكون عضويتهم لمدة ثلاث سنوات.

عدد أعضاء المجلس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني يبلغ 22 عضواً، وبإضافة عدد أعضاء المجلس التنفيذي الذين يبلغ عددهم 9 عند وجود نائب الحاكم العام (الذي وجوده غير إلزامي)، فإن العدد الإجمالي يتراوح ما بين 30 و 31 عضواً. ومن الملاحظ أن العضوية في المجلس التشريعي تكون لمدة ثلاث سنوات، ولا يوجد نظام انتخابات موحد وعام. ومن المهم أنه لا يجوز مؤاخذة أعضاء المجلس بسبب آرائهم في مجلسهم، ولا يمكن اتخاذ إجراءات جنائية ضدهم إلا في حالات التلبس. ويتمتع أعضاء المجلس بحصانة برلمانية<sup>(1)</sup> الحاكم الإداري هو الذي يصدر قراراً بالنظام الداخلي للمجلس بعد وضع الأخير له<sup>(2)</sup>.

وفي المادة (35) و (38) و (39) من النظام الأساسي لسنة 1962م، تم تحديد مقر اجتماعات المجلس التشريعي في غزة، أو في المكان الذي يحدده الحاكم العام، ويتطلب اجتماع المجلس دعوة من رئيس الحاكم العام. كما تم تحديد أن جلسات المجلس تكون علنية، إلا في حالات استدعاء الحاكم العام أو عشرة من أعضائه لعقد جلسة سرية. يجب الإشارة إلى أن هذه المواد غير موجودة في القانون الأساس لعام 1955م.

في النظام السياسي الفلسطيني الحالي، تمنح السلطة التشريعية حق الرقابة البرلمانية على المجلس التنفيذي، ويحق للسلطة التشريعية توجيه أسئلة لأعضاء المجلس التنفيذي، ومع ذلك عملية المساءلة تكون شكلية، حيث لا يوجد استجواب ولا طرح للثقة، وإنما يتمثل هذا الحق في طرح سؤال دون المزيد. وعلى الجانب الآخر، ليس للمجلس التشريعي الحق في التدخل في أي عمل يتعلق بالمجلس التنفيذي، على الرغم من وجود حق للمجلس التنفيذي في التدخل في أعمال المجلس الآخر<sup>(3)</sup>.

## الفرع الثاني

(1) راجع المادة (25) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955. والمادة (47-46) من النظام الأساسي لسنة 1962.

(2) راجع المادة (26) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955. والمادة (40) من النظام الأساسي لسنة 1962.

(3) راجع المادة (44) (45) (50) من النظام الأساسي لسنة 1962.

## مقومات النظام السياسي في فلسطين في عهد الإدارة الأردنية

هذا الفرع سيتناول السلطات التنفيذية والتشريعية في دستور (1952م).

### أولاً: السلطة التنفيذية في دستور 1952

#### أ\_ الملك

الحكم في النظام الأردني وراثي، وهو مقصور على أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وبالتالي لا يحق لأي شخص خارج عائلة الملك، أردني، أو فلسطيني أن يتولى الحكم، واشترط الدستور أن يتوافر في الملك عدة شروط منها أن يكون عاقلاً، من زوجة شرعية، ومن أبوين مسلمين، والملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة: البرية والبحرية والجوية، وهو من يعلن الحرب، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات، وله كذلك الحق في إنشاء الرتب المدنية والعسكرية وألقاب الشرف ومنحها واستردادها، ومع ذلك فهو مصون من أي مسؤولية<sup>(1)</sup>، وبالتالي فإن للملك اختصاصات كثيرة، وهو مصون من المسؤولية، وهذا مخالف لمبدأ أينما تكون السلطة تكون المسؤولية.

#### ب\_ مجلس الوزراء

يؤلف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء، ومن عدد من الوزراء الذين لم يحدد عددهم، وإنما يمكن استحداث هذا المنصب حسب الحاجة والمصلحة العامة، وقد قصر هذا المنصب، على الأردنيين. يتم تحديد صلاحيات مجلس الوزراء والوزراء ورئيسهم بواسطة أنظمة يضعها المجلس ويصادق عليها الملك. ويتولى المجلس مسؤولية إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء بعض الحالات التي يحق للملك فيها تعيين شخص أو هيئة أخرى لإدارة تلك الشؤون. وهذا النظام يمكن أن يخلق بعض عدم الاستقرار، حيث يحق للملك في أي وقت تعيين أي جهة لتولي أي من اختصاصات الوزارة. ويتحمل كل وزير مسؤولية إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، في حال تعرض أي شخص لأمر ليس من اختصاصه، يقوم بتحويله إلى رئيس الوزراء الذي يتصرف بدوره ضمن صلاحياته. وإذا كانت المسألة خارجة عن اختصاصه، يحيلها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة. يجوز للملك أن يعين أي وزير لتولي مهام وزارة معينة، دون تحديد حد أقصى لعدد الوزارات. ويتحمل الوزراء مسؤولية أي جرائم يرتكبوها أثناء تأديتهم لمهامهم، سواء كانت بناءً على أوامر خطية أو شفوية من الملك.

### ثانياً: السلطة التشريعية في دستور 1952

(1) راجع المادة (26)(28)(33)(37) من الدستور الاردني لسنة 1952، والمادة (1) من تعديل الدستور الاردني لسنة 1958.



في الدستور الصادر عام 1952م، يطلق على السلطة التشريعية اسم "مجلس الأمة"، الذي يتألف من مجلس الأعيان ومجلس النواب، ويشترك فيه الملك أيضًا. يُطلق على مجلس الأعيان هذا الاسم لأن أعضائه يُعيّنون من قبل الملك، ولا يتجاوز عددهم نصف عدد أعضاء مجلس النواب. وتدوم عضوية أعضاء مجلس الأعيان لمدة أربع سنوات، بينما يدوم رئيس المجلس لمدة سنتين، ويمكن إعادة تعيين أي عضو بعد انتهاء فترة عضويته<sup>(1)</sup>.

يتألف مجلس النواب من أعضاء يتم انتخابهم بانتخابات عامة وسرية، وتستمر فترة عمل المجلس لمدة أربع سنوات من تاريخ إعلان النتائج. يحق للملك تجديد فترة المجلس لمدة تتراوح بين سنة وسنتين، ويستمر المجلس في عمله حتى انتخاب مجلس جديد<sup>(2)</sup>. عادة ما تكون جلسات كلا المجلسين علنية، ولكن يمكن عقد جلسات سرية في حالة طلب الحكومة أو إذا طلبها خمسة أعضاء على الأقل، ويتم اتخاذ القرار بقبول أو رفض الطلب<sup>(3)</sup>.

يتمتع مجلس النواب بصلاحيات منح الثقة وسحبها عن رئيس الوزراء أو أي وزير، وذلك بناءً على طلب من رئيس الوزراء أو عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب. ويحق للمجلس تأجيل الاقتراع عن منح الثقة لمدة تصل إلى عشرة أيام مرة واحدة. ويتم طرح الثقة في جلسات علنية، وفي حالة عدم منح الثقة بالأغلبية المطلقة، يتعين على الوزراء المتأثرين بذلك الاستقالة. وفي حالة طرح الثقة على وزير واحد، يتعين عليه الاعتزال في حالة عدم منح الثقة<sup>(4)</sup>.

وفقًا للمادة (52) من الدستور، يحق لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء أن يكون عضوًا في أحد مجلسي الأعيان والنواب، وبالتالي يتمتع بحق التصويت والكلام في المجلس الذي ينتمي إليه، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء المجلسين، فيحق لهم الكلام في المجلسين دون حق التصويت.

## المطلب الثاني

### الظروف الاستثنائية في عهد الإدارة المصرية والأردنية

في هذا المطلب سنتناول الباحثة دور الرئيس في حالة الضرورة، وحالة الطوارئ أثناء الحكم المصري والأردني، وذلك على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### دور الرئيس التشريعي أثناء الحكم المصري لقطاع غزة

#### أولاً: دور الرئيس في حالة الضرورة

تنص المادة (21) من القانون الأساسي الصادر عام 1955 على أنه في الحالات غير العادية التي تتعلق بالأمن العام أو النظام، يجوز للمجلس التنفيذي اتخاذ تدابير عاجلة وإصدار قرارات لها قوة القانون، شريطة ألا تتعارض هذه

(1) راجع المادة (25)(62)(65)(128) من دستور سنة 1952، والمادة (1) من تعديل بعض مواد الدستور الأردني لسنة 1955.

(2) راجع المادة (67)(68) من دستور سنة 1952، والمادة (1) من تعديل بعض مواد الدستور الأردني لسنة 1960.

(3) راجع المادة (85) من دستور سنة 1952.

(4) راجع المادة (54)(53) من دستور سنة 1952.

القرارات مع القانون الأساسي. ويجب أن يصدر قرار من المجلس التنفيذي لإنهاء العمل بتلك القرارات. ولم يحدد القانون الأساسي ما إذا كان يجب وجود المجلس التشريعي لإصدار تلك القرارات، سواء كان المجلس موجوداً أو غير موجود أو غير منعقد.

وترى الباحثة أن القانون الأساسي يمنح المجلس التنفيذي صلاحية إصدار قرارات تتعلق بالأمن العام والنظام في الأحوال الغير عادية، دون ذكر دور المجلس التشريعي في الرقابة عليها. ولا يشترط القانون الأساسي عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي لإقرارها، تعديلها، أو رفضها، وتبقى سارية المفعول حتى يتم إلغاؤها من قبل المجلس التنفيذي. تنص المادة (28) من النظام الدستوري لسنة (1962م)<sup>(1)</sup> على أنه يحق للمجلس التنفيذي إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في الحالات العاجلة التي لا تحتمل التأخير، دون تحديد طبيعة هذه الحالات سواء كانت مرتبطة بالأمن أو بالنظام. ولم يكن النظام يفرض على المجلس التنفيذي العرض السابق لمثل هذه القرارات على المجلس التشريعي لإقرارها أو رفضها أو تعديلها. ومع ذلك، يجب على المجلس التنفيذي أن يعرض تلك القرارات على المجلس التشريعي عند انعقاده، ويتأكد بذلك من عدم انتهاكها للنظام الدستوري. وفي حالة عدم إلغاء تلك القرارات من المجلس التشريعي، فإنها تبقى سارية المفعول. ويترتب على ذلك وضع النظام قيدياً على المجلس التنفيذي فيما يتعلق بإصدار هذه القرارات.

#### ثانياً: دور الرئيس في حالة الطوارئ

في القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955)، لم تتضمن سوى مادتين تتعلقان بحالة الطوارئ، وهما المادة (15) والمادة (46). ونصت المادة (15) على أن الحاكم الإداري العام يمكنه إعلان وإلغاء الأحكام العرفية بعد موافقة وزير الحربية، دون تحديد من يحق له إصدار التعليمات بشأن حالة الطوارئ أو الأسباب التي تدعو إلى إعلان الأحكام العرفية أو ما تتضمنه الأحكام العرفية من قيود. وبذلك، فإن هذه الصلاحية تمنح السلطة التنفيذية حق التوسع في صلاحياتها وتحديد أسباب حالة الطوارئ ومدتها، دون وجود قيود دستورية. وتضمنت المادة (22) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة (1962) نفس الأمر، باستثناء أن الحاكم الإداري يمكنه إعلان حالة الطوارئ وإنهائها دون الرجوع إلى وزير الحربية. تنص المادة (15) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955) الحاكم الإداري العام صلاحية إعلان الأحكام العرفية وإلغائها بموافقة وزير الحربية، كما يتولى اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتحقيق الأمن وحماية سلامة القوات العسكرية، وذلك فيما يتعلق بالشؤون الإدارية والمدنية بما يتماشى مع القوانين والعرف المحلي. وبالتالي، يمتلك الحاكم الإداري سلطة إصدار الأوامر والتعديلات اللازمة لتحقيق هذه الأغراض<sup>(2)</sup>.

تتضمن المادة (46) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة (1955) تقييداً لتعطيل أحكام القانون الأساسي في حالات الحرب أو إعلان الأحكام العرفية، ويكون هذا التعطيل مؤقتاً. يلاحظ أن القانون يفرق بين حالة

(1) يلاحظ أن القرارات المؤقتة في غزة يقابلها القوانين المؤقتة في الدستور الأردني، د. حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية، الطبعة الثانية، 1999، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، ص 12.

(2) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، 1969، بدون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 603.

الحرب وإعلان الأحكام العرفية، حيث لا يتم اللجوء إلى الأحكام العرفية في حالات الحرب. ويجدر الإشارة إلى أن المادة (72) من النظام الدستوري لقطاع غزة لسنة (1962) استبدلت عبارة الأحكام العرفية بحالة الطوارئ.

وكان للحاكم الإداري العام المصري سلطة إصدار قوانين تنظيمية بقوة القانون في قطاع غزة، وذلك في حالات الطوارئ، أو في غياب النص القانوني المناسب، أو لمصلحة العام والعدل. وكان استخدام هذه الصلاحيات يتم بحسب المفهوم النسبي ولضغوطات المصلحة العامة، ولم يكن متعسفًا بصورة عامة<sup>(1)</sup>. وقد صدر قرار بإعلان حالة الأحكام العرفية في قطاع غزة بموجب المادة 22 من النظام الدستوري للقطاع الصادر في 5 مارس 1962، واستند هذا القرار إلى نظام الدفاع الطوارئ الذي صدر عام 1945. ويتضح من ذلك بأن الحاكم الإداري لم يلغي قانون الدفاع البريطاني<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني

#### دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية أثناء الحكم الأردني للضفة الغربية

تختلف الأنظمة الدستورية التي تم تطبيقها في فلسطين على مر السنين، فبعضها اعتمد حالة الطوارئ كوسيلة لمواجهة الظروف الاستثنائية، دون الإشارة إلى حالة الضرورة، في حين اعتمدت بعض الأنظمة كلا الحالتين. على سبيل المثال، في دستور فلسطين الصادر في عام 1922 خلال فترة الانتداب البريطاني، تم التعامل مع الظروف الاستثنائية فقط من خلال حالة الطوارئ، بينما في فترة الحكم الأردني للضفة الغربية تم اعتماد حالة الضرورة وحالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية.

#### أولاً: حق الرئيس التشريعي في حالة الضرورة

تتعدد التعريفات لحالة الضرورة فهناك من عرفها بأنها (وجود خطر داهم أو ظرف شاذ يحرق بالوطن، ويهدد أمنه وسلامته، ويستوي أن يكون هذا الخطر ناجمًا عن غزو أو عدوان خارجي، أو عصيان مسلح أو حرب أهلية، أو اضطرابات داخلية أو نكبات عامة)<sup>(3)</sup>.

ومنهم من عرفها بأنها (تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في أيدي شخص أو جهاز واحد يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الاستثنائية، التي تحتم تجميع كافة الاختصاصات في الدولة، بحيث يضطلع بها جهاز واحد تكون له كافة الصلاحيات والاختصاصات؛ لاتخاذ كل ما يراه لازمًا دفاعًا عن المصالح الحيوية، التي تتهددها الأخطار في تلك الظروف)<sup>(4)</sup>.

(1) راجي صوراني، النظام القانوني في قطاع غزة 1948-1967، أي نظام قانوني لفلسطين، 1995، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، رام الله، ص 29.

(2) منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، المقضي.

(3) د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، بدون طبعة، 1997، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، ص 252.

(4) د. وجدي غيريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، بدون طبعة، 1998، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 28.

تضمنت المادة 94 من الدستور الأردني لعام 1953م، على أنه إذا كان مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك وضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تحتاج إلى تدابير ضرورية لا يمكن تأجيلها، أو تحتاج إلى صرف نفقات مستعجلة لا يمكن تأجيلها. تكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، وتعرض على المجلس في أول اجتماع له. وللمجلس أن يقبل هذه القوانين أو يعدلها، وفي حالة الرفض، يلزم مجلس الوزراء بموافقة الملك الإعلان عن بطلانها على الفور. ويتوقف تأثير هذه القوانين المؤقتة من تاريخ الإعلان عن بطلانها، على أنها لا تؤثر على العقود والحقوق المكتسبة.

### ثانياً: دور الرئيس التشريعي في حالة الطوارئ في عهد الحكم الأردني

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

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

1. منح هذا القانون الأمير سلطة وضع الأنظمة الخاصة بقانون الدفاع<sup>(1)</sup>.
2. محاكمة من يرتكب أفعال ضد أنظمة الدفاع من قبل المحاكم البدائية، أو قضاة الصلح أو المحاكم ذات الصلاحية المستعجلة، التي قد تؤلف من قبل سمو الأمير المعظم بمقتضى أنظمة الدفاع.
3. معاقبة من يرتكب الجرائم المخالفة لأنظمة الدفاع بالأشغال الشاقة، أو بالسجن أو بالغرامة وقد تصل العقوبة إلى الإعدام في الجرائم التي يثبت فيها قصد مساعدة العدو. والعدو هم (العصاة من القوات المسلحة، والثوار المسلحون، والجماعات المسلحة الخارجة على النظام والقرصان)<sup>(2)</sup>.

(1) راجع المادة (4) من قانون الدفاع الاردني لسنة 1935.

(2) راجع المادة (3) من قانون الدفاع الاردني لسنة 1935.

ومن العقوبات أيضاً مصادرة الأشياء محل الجريمة، أو التي ارتكبت الجريمة لأجلها كالبضائع والمركبات، والهدم والإزالة للأبنية، وذلك لأغراض الدفاع، وأما عن الأبعاد كعقوبة فهو لا يحتاج إلى جرم ولا حتى محاكمة، ويكفي أن يأمر الأمير بذلك<sup>(1)</sup>.

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

تتناول المادة (124) من قانون الدفاع الصادر بعد إعلان حالة الطوارئ إصدار قانون جديد يحمل اسم "قانون الدفاع" لمعالجة تلك الحالة الطارئة. ورغم عدم ذكر من يشرع القانون، فإنه يفهم أنه يصدر من السلطة التشريعية التي تعتبر الأصلية في التشريع. وتمنح المادة صلاحيات واسعة للشخص المعين بموجب قانون الدفاع، حيث يتمكن من اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمعالجة الحالة الطارئة، بما في ذلك وقف القوانين العادية إذا لم تكف التدابير والإجراءات المتخذة للتعامل مع الوضع. وإذا لم تكن هذه التدابير كافية للتعامل مع الحالة الطارئة، فإن الملك يحق له إصدار الأحكام العرفية التي يصدر بموجبها التعليمات التي يراها مناسبة لمعالجة الحالة الطارئة، والتي يمكن أن تتعارض مع القوانين الموجودة<sup>(2)</sup>.

تشير المادتان (124) و (125) في الدستور إلى قانون الدفاع وكيفية إصداره وإدارته في حالة وقوع طوارئ. وعلى الرغم من أنهما لم تشرا إلى أنظمة محددة، فإن جميع الإجراءات والتعليمات التي تصدر بموجب قانون الدفاع يتم منحها الشرعية اللازمة. يلاحظ أيضاً أن الأسلوب المستخدم في هاتين المادتين هو الأسلوب الإنجليزي، حيث يطلق على القانون اسم قانون الدفاع ويتم التعامل مع الطوارئ عند وقوعها بموجب هذا القانون، الذي لم يتم تحديده مسبقاً في الدستور. هذا ما نص عليه النص في المادة (124).

### المبحث الثالث

#### دور الرئيس التشريعي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية مر بمرحلتين، مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي، ومرحلة ما بعد صدور القانون الأساسي لسنة (2002)، وفي هذا المبحث سنتحدث الباحثة عن المرحلتين السابقتين الذكر، من حيث مقومات كل مرحلة منهما، ودور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية وذلك على النحو الآتي:

(1) راجع المادة (5) من قانون الدفاع الاردني لسنة 1935.

(2) راجع المادة (125) من الدستور الاردني لسنة 1952.

## المطلب الأول

### مقومات النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>(1)</sup>

في الفرع الأول سنتناول مقومات النظام السياسي قبل عام (1996)، وفي الفرع الثاني سنتناول مقومات النظام بعد صدور القانون الأساسي على النحو الآتي

## الفرع الأول

### مقومات النظام السياسي قبل عام 1996

في عام 1993، تم التوصل إلى أول اتفاقية بين الفلسطينيين والإسرائيليين وهي اتفاقية إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية (أوسلو).

وتضمنت المادة الأولى من الاتفاقية بناء حكومة ذاتية انتقالية فلسطينية من خلال مفاوضات بين الطرفين. وأكدت الاتفاقية أن المجلس الوطني ورئيس السلطة التنفيذية للمجلس يشكلان سلطة الحكومة الذاتية الانتقالية للشعب الفلسطيني، ويحمل المجلس المنتخب صلاحيات تشريعية وتنفيذية. وتم تحديد مدة الحكومة الذاتية والمجلس التشريعي بخمس سنوات وستتم خلالها التسوية الدائمة، وستكون هذه التسوية تطبيقاً لقراري مجلس الأمن 242 و338. ولم يتم تحديد مدة المرحلة الانتقالية في القانون الأساسي الفلسطيني..

تضمنت المادة الثالثة من اتفاقية أوسلو التزاماً بإجراء انتخابات عامة مباشرة وحرّة للمجلس، دون تحديد كيفية صياغة الانتخابات. وتركت الأمر للملحق المرفق بالاتفاقية والمسمى "بروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها"، الذي منح الفلسطينيين في القدس حق الانتخاب. وأشار الملحق إلى ضرورة أن يغطي الاتفاق بين الطرفين النظام الانتخابي والإشراف على الانتخابات وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية، كما جاء فيه أن أي تغيير للنظام الانتخابي يجب أن يكون باتفاقية بين الطرفين<sup>(2)</sup>.

تنص المادة الثالثة من اتفاقية أوسلو على أنه يجب إجراء انتخابات عامة مباشرة وحرّة للمجلس خلال التسعة الأشهر الأولى من دخول الاتفاقية حيز النفاذ. وعلى الرغم من أن الاتفاقية دخلت حيز النفاذ في عام 1993 أو 1994، فإن الانتخابات لم تجرَ بالموعد المحدد. ويتضح من الفقرة الثالثة من المادة نفسها أن الغرض من الانتخابات هو تحقيق الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني، وتُعد الدورة الانتخابية الواحدة التي تم ذكرها في الاتفاقية خطوةً تمهيديةً انتقاليةً لتحقيق هذه الحقوق. ولذلك، لا تزال هذه المرحلة الانتقالية قائمة حتى الآن.

وللمجلس الولاية على الضفة الغربية وغزة، وله جميع الصلاحيات باستثناء المواضيع التي سنتناولها مفاوضات الوضع الدائم<sup>(3)</sup>، وقد حددت المادة (5) من الاتفاقية قضايا الوضع الدائم، وهي (القدس، اللاجئون، المستوطنات، الترتيبات

(1) دفايز بكيرات. فياض محمود، مرجع سابق، ص 15، 16.

(2) راجع المادة (1)(2)(3) من الملحق الأول لاتفاقية أوسلو (بروتوكول حول صيغة الانتخابات وشروطها).

(3) راجع المادة (4) من اتفاقية أوسلو.

الأمنية، الحدود، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين، ومسائل أخرى ذات اهتمام مشترك ( وفي المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات حكم الذات الانتقالية، حددت المسائل التي يحظر على المجلس المنتخب النظر فيها، وهي) (القدس، المستوطنات، المواقع العسكرية، والإسرائيليون)<sup>(1)</sup> وللمجلس سلطة التشريع، وهذا مشروط بمراجعة الطرفين للقوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول<sup>(2)</sup>.

كان لاتفاقية أوسلو أثر في إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية (سلطة الحكم الذاتي)<sup>(3)</sup> وأشارت المادة (6) من اتفاقية أوسلو إلى أنه سيتم نقل السلطة إلى الفلسطينيين المخولين بذلك. ولم تُشر من هم المخولون، إلا أنها حددت ما سيتم نقله إلى الفلسطينيين<sup>(4)</sup>.

نظمت اتفاقية غزة وأريحا وضعية السلطة الوطنية الفلسطينية حتى يتم انتخاب المجلس التشريعي، حيث ستكون السلطة الوطنية من هيئة واحدة تضم 24 عضواً يتمتعون بصلاحيات تشريعية وتنفيذية. وتتضمن صلاحياتهم إصدار التشريعات، بما في ذلك القوانين الأساسية والأنظمة، مع الالتزام بالاتفاقية. وحسب الفقرة التاسعة من المادة السابعة من الاتفاقية، ستبقى القوانين والأوامر العسكرية السارية المفعول في غزة وأريحا قبل توقيع الاتفاق ثابتة ما لم تعدل أو تلغى بما يتفق مع الاتفاقية.

وأعطت الاتفاقية السلطة الوطنية الحق في تعديل أو إلغاء هذه القوانين والأوامر العسكرية<sup>(5)</sup>. وبموجب المادة 18 من اتفاقية أوسلو (2)، وحُدد الدور التشريعي لرئيس السلطة التنفيذية فيما يلي:

1. صلاحية اقتراح القوانين.
2. صلاحية إصدار القوانين التي بتبناها المجلس.
3. صلاحية إصدار التشريعات الثانوية
4. وصلاحية إصدار لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة.

وعليه لا يوجد في اتفاقيات أوسلو أي ذكر لمجلس تشريعي كجهاز مستقل عن مجلس السلطة. ومع ذلك، تم الإشارة إلى مجلس سلطة الحكم الذاتي الذي يتمتع بصلاحيات تشريعية إلى جانب صلاحياته التنفيذية. وبسبب التفاهات مع الجانب الإسرائيلي، تم انتخاب المجلس التشريعي الأول الذي يعمل بشكل رئيسي في العمل التشريعي<sup>(6)</sup>.

(1) راجع المادة (4)(6)(7) من اتفاقية حول غزة ومنطقة أريحا، 1994/5/4.

(2) من المحضر المتفق عليه لإعلان المبادئ حول ترتيبات حكم الذات الانتقالية 1993/9/13.

(3) راجع المادة (9) من اتفاقية أوسلو.

(4) د. خليل قسيس، الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، جامعة بيرزيت، رام الله، معهد الحقوق، 2009، ص 91.

(5) راجع المادة (6) من اتفاقية أوسلو.

(6) د. خليل قسيس، الإصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، 2009، دامعة بيرزيت، معهد الحقوق، رام الله، ص 114.

وقبل صدور القانون الأساسي عام 2002، كان لدى السلطة الوطنية الفلسطينية عدم وجود دستور فعلي يحكم تصرفاتها وينظم سلطاتها ويبين حدود اختصاص كل سلطة، ولا يمكن اعتبارها مدسرة. وبما أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي باختصاص كل سلطة بوظيفة محددة، فإنه يمكننا تحديد الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في مجال التشريع في فلسطين، مما يتماشى مع هذا المبدأ ويترك الوظائف الأخرى للسلطات الأخرى في الدولة.

## الفرع الثاني

### مقومات النظام بعد صدور القانون الأساسي

#### أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية(1)

في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، وقبل تعديل القانون الأساسي عام 2003، كان النظام السياسي في فلسطين يستند إلى فكرة انتخاب الرئيس من الشعب الفلسطيني، وتوليه رئاسة السلطة والحكومة، وهذا هو أساس النظام الرئاسي. وكان يتميز النظام أيضًا بمبدأ التوازن والتعاون بين السلطات، وهو أساس النظام البرلماني. وبالتالي، كان النظام السياسي في فلسطين يمتاز بالطابع المختلط. وبعد التعديل الأول للقانون الأساسي عام 2003، تم إنشاء منصب رئيس الوزراء، مما جعل النظام يعتمد على ثنائية الجهاز التنفيذي، حيث يتكون من رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الوزراء(2).

#### أ. رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخابًا عامًا ومباشرًا من الشعب الفلسطيني(3)، وتكون مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية أربع سنوات، ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية، على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين(4).

ويؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين الدستورية أمام المجلس التشريعي، بحضور رئيس المجلس الوطني، ورئيس المحكمة العليا(5).

(1) د. معن ادعيس، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق)، 2000، الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، القدس، فلسطين، ص7.

(2) د.صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، 2002-2003، دار النهضة العربية، القاهرة، ص161-166.

(3) يعتبر أول رئيس فلسطيني هو الرئيس الفلسطيني الحالي السيد محمود عباس.

(4) راجع المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(5) راجع المادة (36) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.



ورئيس السلطة الوطنية يختار رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد<sup>(1)</sup>.

ويمارس رئيس السلطة الوطنية مهامًا تنفيذية<sup>(2)</sup>، وأخرى تشريعية، فهو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، وله الحق في تعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول، والمنظمات الدولية، والهيئات الأجنبية، وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية. الفلسطينية، ولرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة، أو تخفيضها<sup>(3)</sup>.

## ب. الوزارة

يتكون مجلس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية من الوزراء وهو الأداة التنفيذية والإدارية العليا المسؤولة عن تنفيذ البرنامج الذي يتم إقراره من قبل المجلس التشريعي، وباستثناء الاختصاصات التنفيذية التي يتمتع بها الرئيس، فإن الصلاحيات التنفيذية والإدارية تدرج تحت مسؤولية مجلس الوزراء ويحددها القانون الأساسي<sup>(4)</sup>.

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء، وعدد من الوزراء، لا يتجاوزون أربع وعشرين وزيرًا، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير<sup>(5)</sup>.

بعد اختيار رئيس الوزراء وتعيينه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يجب عليه تشكيل حكومته في غضون ثلاثة أسابيع من تاريخ تعيينه. فإذا فشل رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال هذا الأجل، أو إذا لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي، يجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بأخر في غضون أسبوعين من تاريخ الفشل في تشكيل الحكومة أو من تاريخ جلسة الثقة، حسب الحالة. ينطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام المذكورة أعلاه<sup>(6)</sup>.

وبعد اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته، يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم، ويتم ذلك بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج الحكومة وسياساتها. ويتم تحديد موعد الجلسة في أقصى حال خلال أسبوع من تاريخ الطلب. يتم التصويت على رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، وتحصل الحكومة على الثقة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، ما لم يقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك<sup>(7)</sup>.

(1) راجع المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(2) راجع المادة (38) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(3) راجع المادة (39-42) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(4) راجع المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(5) راجع المادة (64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(6) راجع المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(7) راجع المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

وترى الباحثة يعتبر البيان الوزاري هو المقياس الأساسي للحصول على الثقة من قبل النواب، إذ لا يمكن للحكومة البدء في مباشرة عملها إلا بعد حصولها على ثقة البرلمان. ويتم تقديم البيان الوزاري من قبل رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة بعد تشكيلها، ويتم عرضه على المجلس التشريعي للنظر فيه ومناقشته. وفي حال تمت الموافقة عليه، يقوم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته بأداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية<sup>(1)</sup>، ويعتبر المجلس التشريعي هو الجهة المسؤولة عن منح الثقة للحكومة، ولا يمكن تشكيل حكومة جديدة دون حصولها على ثقة المجلس التشريعي. كما أنه لم يتم تنظيم الأحكام المتعلقة بحالة عدم منح الثقة لحكومة أكثر من مرة من قبل المجلس التشريعي. ويتولى رئيس الوزراء مسؤولية تشكيل مجلس الوزراء ورئاسته، وإصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون، كما يمكن له تعيين نائب له من بين وزرائه لتولي بعض الأعمال عند غيابه. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار هذه الفقرة تفويضاً لجميع اختصاصات رئيس الوزراء، إذ يتم تحديد اختصاصاته بموجب الأنظمة واللوائح التي يصادق عليها مجلس الوزراء<sup>(2)</sup>. وترى الباحثة أن الفقرة الثالثة من المادة (68) التي تنص على تعيين نائب لرئيس الوزراء من بين وزرائه ليتولى أعماله عند غيابه، لا تشكل تفويضاً لجميع اختصاصات الرئيس، بل يمكن أن يتم التفويض في بعض الأعمال فقط.

### ثانياً : برلمان منتخب<sup>(3)</sup>

المجلس التشريعي هو السلطة التشريعية المنتخبة؛ حيث ينتخب أعضاء المجلس التشريعي انتخاباً عاماً حرّاً ومباشراً<sup>(4)</sup>، ومدة ولايته أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية، ويتولى المجلس التشريعي مهام تشريعية ورقابية<sup>(5)</sup>، وتنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري<sup>(6)</sup>، وترى الباحثة أن هذه المادة عالجت موضوعاً واحداً فقط وهو متى تنتهي ولاية المجلس التشريعي، ولم تعالج إذا ما استمر المجلس بالقيام بأعماله لأكثر من أربع سنوات إذا لم يحدث انتخابات مثلاً وترى الباحثة أن جميع ما يصدر عن المجلس التشريعي من أعمال بعد انتهاء مدة ولايته وقبل حلف المجلس الجديد اليمين الدستورية صحيحة بالاستناد إلى المادة 47 مكرر.

وتتمثل مهامه التشريعية في الآتي:

1. دراسة مشاريع القوانين والأنظمة المحالة إليه، وفقاً للنظام الداخلي، وتقديم التوصيات بصدها؛ حيث تحال إلى اللجنة القانونية؛ لتقوم بصياغتها وإعادتها للمجلس؛ لإقرارها، حسب الأصول.

(1) راجع المادة (67) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(2) راجع المادة (68) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(3) راجع المادة (118)(124)(126)(128) من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2014.

(4) راجع المادة (48) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(5) راجع المادة (47) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(6) راجع المادة (47) مكرر من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

2. رصد التشريعات والقوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم ودراساتها ومراجعتها كافة والتي تدخل ضمن اختصاصه، ورفع التوصيات بشأنها من أجل اتخاذ ما تراه مناسباً.

### المطلب الثاني

#### دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

سيتناول الباحث في هذا المبحث حق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالة الضرورة وحالة الطوارئ، نظم القانون الأساسي المعدل لعام 2003 في الباب السابع، المادة من (110) إلى (114)، أحكام حالة الطوارئ، حيث ذكر المشرع في الفقرة (1) من المادة (110) الأسباب التي يمكن الاعتماد عليها لإعلان حالة الطوارئ، مثل الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح أو الكوارث الطبيعية. ويتم إعلان حالة الطوارئ عن طريق مرسوم رئاسي، ويتحمل الرئيس وحده مسؤولية إعلان هذه الحالة، وليس ملزماً بذلك حتى في حال توفر الأسباب الموجبة لها، فالقرار يعتمد على تقديره للحالة وللضرورة. وتحدد مدة الطوارئ بثلاثين يوماً على الأكثر، دون تحديد أقصر فترة، لذا يمكن أن تكون قصيرة أو طويلة حسب تقدير الرئيس. وفي حال الرغبة في تمديد الحالة لثلاثين يوماً آخرين، يتطلب الأمر الحصول على موافقة ثلاثة أعضاء على الأقل. وترى الباحثة أنه من الأفضل أن لا تُحدد مدة محددة للتمديد بل يكون ذلك بقرار من المجلس التشريعي بأغلبية، أو بإعلان الرئيس لحالة الطوارئ لمدة غير محددة، مع إمكانية إنهائها بمرسوم آخر في أي وقت. في الفقرة (3) من المادة، تم تحديد متطلبات الرئيس عند إصدار مرسوم حالة الطوارئ، والتي تشمل تحديد المنطقة التي ينطبق عليها المرسوم والفترة الزمنية التي لا تتجاوز ثلاثين يوماً. يجب اتخاذ التدابير اللازمة خلال هذه الفترة للعودة إلى الحالة الطبيعية. يتم مراجعة جميع هذه التدابير والإجراءات من قبل المجلس التشريعي في أول اجتماع بعد إعلان حالة الطوارئ. يمكن للمجلس التشريعي إلغاء هذه التدابير إذا كان هناك اجتماع للمجلس، إما في غضون الثلاثين يوماً أو بعد ذلك بعد طلب التمديد. ومن المنطقي أن يتم طلب التمديد بعد انتهاء الثلاثين يوماً من الجدير بالذكر أن الفقرة (4) من نفس المادة تسمح للمجلس التشريعي بمراجعة جميع الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ، إما في أول اجتماع للمجلس بعد إعلان حالة الطوارئ، أو في جلسة التمديد، أيهما أسبق. ويجب الاستجابة لهذا الطلب. ولم يتم تحديد موعد محدد لهذه المراجعة، وقد يحدث هذا في أي وقت بعد إعلان حالة الطوارئ. وقد يكون هناك تأخير في عقد الاجتماع بسبب ظروف خارجة عن السيطرة، وهذا يعتمد على الظروف الفعلية، بما في ذلك حالة الأعضاء المعتقلين في السجون الإسرائيلية.<sup>(1)</sup>

وكذلك هنالك ملاحظة على هذه الفقرة فقد نصت على إجراء الاستجواب اللازم، وهنا يُطرح السؤال الآتي، استجواب من؟ وعلى ماذا يكون الاستجواب؟. فإعلان حالة الطوارئ هي من اختصاص الرئيس وحده، أي له سلطة منفردة في إعلانه،

(1) د. فتحي فكري، فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الازمة الحالية للسلطة الوطنية، 2008، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" ص 12.

وبما أنّ الرئيس غير مسئول، ومنتخب، ويمثل إرادة الشعب لا نستطيع استجوابه عن إعلان حالة الطوارئ، فيكون الاستجواب على التدابير، والإجراءات المتخذة من قبل أي جهة غير الرئيس، وبما أنّ المجلس التشريعي هو من سيقوم بالاستجواب، يتضح أنّ مجلس الوزراء، هو من يقوم باتخاذ مثل هذه الإجراءات والتدابير. وبالتالي هو الذي سيكون تحت الاستجواب إن حصل، فالرقابة البرلمانية هي رقابة لاحقة على إعلان المرسوم، وكان من الأفضل أن يكون للمجلس رقابة على جدية تلك الظروف التي أصدر على أساسها المرسوم..

يوجد ملاحظة مهمة حول الفقرة السابقة، حيث تم ذكر ضرورة إجراء استجواب للتحقق من صحة القرار المتخذ. ومن الواضح أنّ هذا الاستجواب يتعلق بالتدابير والإجراءات التي اتخذتها جهة أخرى غير الرئيس، حيث يتولى الرئيس وحده إعلان حالة الطوارئ بصفة منفردة ودون مساءلة. ومن المعروف أنّ المجلس التشريعي هو الجهة المسؤولة عن إجراء الاستجواب، وبالتالي، فإن المجلس الوزراء هو الجهة التي يتم استجوابها في حال حدوث أي طارئ يتعلق بالإجراءات التي اتخذتها. ويجب أن يتم إجراء هذا الاستجواب بغية الرقابة البرلمانية اللاحقة على إعلان المرسوم. ولتحقيق الشفافية والشمولية، كان من الأفضل أن يكون للمجلس دور الرقابة على جدية تلك الظروف التي أدت إلى إصدار المرسوم، وذلك لتحقيق أعلى مستويات الشفافية والمساءلة في عمل الحكومة.

عند النظر إلى النص القانوني، نلاحظ أنّ عبارة "يحق للمجلس التشريعي أن يراجع" لا تلزم المجلس بالرقابة، وإنما تتيح له الخيار بين مراقبة الوضع أو عدمها. ومن هنا يطرح السؤال التالي: هل يمكن للرئيس إعلان حالة الطوارئ، وهو المجلس التشريعي معقود أو غير معقود؟.

وبما أنّ القانون لم ينص على إذا ما كان للرئيس الحق في إعلان حالة الطوارئ والمجلس التشريعي يكون منعقداً أم لا، إلا أنه ينص على أنّ المجلس لديه الحق في مراجعة التدابير التي تم اتخاذها خلال حالة الطوارئ في أول اجتماع له. وبالنظر إلى المادة 113 من القانون الأساسي، التي تنص على عدم جواز حل المجلس التشريعي أو إعاقته خلال حالة الطوارئ، يمكن أن يستنتج بأن إعلان حالة الطوارئ يجب أن يكون والمجلس التشريعي في حالة انعقاد. ومع ذلك، في حالة وقوع حرب في أي وقت، ويكون المجلس غير منعقد، قد يتساءل البعض عما إذا كان يجوز إعلان حالة الطوارئ في هذه الحالة.

أثناء حالة الطوارئ، حرص المشرع الفلسطيني على الحفاظ على حقوق وحرّيات المواطنين، ولكن يمكن فرض قيود على هذه الحرّيات والحقوق فقط بقدر الضرورة لإنهاء حالة الطوارئ. ومع ذلك، لم يتم تحديد ما يعتبر الضروري وما هو غير الضروري. ويبقى السؤال حول من يحدد ما هو الضروري من غيره؟<sup>(1)</sup>.

يؤيّل المشرع الفلسطيني في حالات الطوارئ اهتماماً كبيراً بحفظ حقوق وحرّيات المواطنين، ولا يمكن فرض قيود على هذه الحرّيات والحقوق الأساسية إلا في الحد الأدنى الضروري لإنهاء حالة الطوارئ، مثل منع التجول أو تقييد الحركة

(1) راجع المادة (111) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

في مناطق معينة أو إجراءات التفتيش. ويجب أن يتم تطبيق هذه الإجراءات وفقاً لأحكام إعلان الطوارئ، ويشترط أن يتضمن هذا الإعلان الشخص الذي يقوم بالتوقيف وضماناته، كما يجب مراجعة أمر التوقيف من قبل النائب العام أو المحكمة المختصة وفقاً للقانون الأساسي وقانون الإجراءات الجزائية، ولا يمكن تشكيل محاكم عسكرية لمحاكمة المخالفين لمرسوم إعلان الطوارئ أو الجرائم المرتكبة خلال هذه الحالة. يضمن القانون الأساسي وقانون الإجراءات الجزائية حقوق الموقوفين، بما في ذلك حقهم في توكيل محام، وعلى المحكمة توفير محام إذا لم تسمح حالتهم المادية لتحمل تكاليف ذلك. هذه الضمانات هي حد الأدنى الذي يجب توفيره للموقوفين في حالات الطوارئ<sup>(1)</sup>.

تنص المادة (113) من القانون الأساسي على عدم جواز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله أو تعليق أحكام الباب المتعلق به خلال فترة حالة الطوارئ. وبموجب هذه المادة، يجب أن يستمر المجلس التشريعي في عمله حتى نهاية فترة رئاسته، ولا يحق للسلطة التنفيذية إنهاء مدة المجلس التشريعي خلال حالة الطوارئ، وإلا فإن ذلك يعد مخالفة للقانون الأساسي<sup>(2)</sup>.

كما دُكر سابقاً، يتوفر مفهوم الحلّ في الأنظمة البرلمانية فقط، ولا وجود له في النظام الرئاسي. كما أنه غير مسموح بتعطيل عمل المجلس التشريعي، سواءً بمنع اجتماع أعضائه أو إغلاق مقره، حيث يعد دور المجلس التشريعي في مراقبة عمل الحكومة مهماً وحيوياً، وليس مجرد دور رمزي أو اسمي<sup>(3)</sup>. وقد تم إعلان حالة الطوارئ في فلسطين مرتين: المرسوم الأول رقم (18) لعام (2003)، والرسوم الثاني رقم (9) لسنة 2007<sup>(4)</sup>.

يرصد القانون الأساسي الفلسطيني، في المادة (110) فقط، استخدام مصطلح "المرسوم"، بينما تم استخدامه في قوانين أخرى كمرسوم مجمع فلسطين الطبي في عام 2009. ومن الناحية القانونية، فإن الصلاحيات التشريعية لرئيس التشريعات، والتي حددتها المواد (41) و(43) من القانون الأساسي، لا تشير إلى المرسوم التشريعي، باستثناء إعلان حالة الطوارئ. وبالتالي، فإن هذه الصلاحية تمارس دون أساس قانوني، ولكن لا يمكن الحكم ببطالان هذه المراسيم التشريعية إلا بعد الرجوع إلى المحكمة الدستورية، نظراً لعدم وضوح صياغة الدستور في هذا الجانب.

يتبين بوضوح أنّ السلطات التي تمنحها حالة الطوارئ تفوق بكثير تلك التي تُسمح بها في حالة الضرورة، مما يجعل إعلان حالة الطوارئ يُعدّ بديلاً كافياً للعمل بلوائح الضرورة. وفي الحالة العكسية، إذا تم استدعاء العمل بالمادة (43)، فإنّ ذلك يعني أنّ الأخطار التي تواجه المجتمع لا تصل إلى مستوى يستدعي إعلان حالة الطوارئ.

(1) راجع المادة (101-112) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.

(2) د.بشير علي الباز، حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، 2004، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ص 206.

(3) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، بدون طبعة، 2000، دار النهضة العربية، بيروت، ص 500.

(4) راجع موقع المقتفي <http://muqtafi.birzeit.edu>.

## الخاتمة

لقد ناقشنا في هذا البحث دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في فلسطين، حيث تم التطرق إلى دوره في الحفاظ على استقرار الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في ظل الظروف الصعبة التي تمر بها فلسطين. كما تم التحدث عن الصلاحيات الخاصة التي تتمتع بها الرئاسة التشريعية في الظروف الاستثنائية، مثل تشكيل لجان خاصة لمواجهة الأزمات واتخاذ القرارات السريعة، وكذلك التعاون مع الحكومة والرئاسة التنفيذية لإيجاد حلول للمشاكل المختلفة التي تواجه الشعب الفلسطيني.

وفي النهاية، يمكن القول بأن دور الرئيس التشريعي في الظروف الاستثنائية في فلسطين يتطلب التعاون والتنسيق بين جميع الأطراف المعنية، وضرورة تفعيل الصلاحيات الخاصة للرئاسة التشريعية للتعامل مع الأزمات بطريقة فعالة ومنظمة، وتأمين حياة كريمة للمواطنين الفلسطينيين والحفاظ على استقرار الوضع السياسي في البلاد.

## أولاً: النتائج:

- 1- الظروف الاستثنائية هو نظام قانوني استثنائية يتم اللجوء إليه من قبل الدولة والتي تواجه ظروفًا غير عادية وخطر يهدد أمنها واستقرارها وهذا ما يدعوها إلى اتخاذ تدابير غير عادية لتفادي حدوث هذا الخطر.
- 2- يعتبر مرسوم دستور فلسطين الصادر في عام 1922 كان أول تشريع ينص على تشكيل مجلس تشريعي في عهد الانتداب البريطاني.
- 3- حسب المادة (89) من مرسوم دستور فلسطين على أن "للملك سلطة إصدار التشريعات"، دون ذكر فترة زمنية محددة لهذه الصلاحية. وبالتالي، فإن صلاحية التشريع تكون سارية في الأحوال العادية والاستثنائية، ودون أي قيود.
- 4- أن نظام الدفاع المدني في عام 1945م قد ألغي صراحة في الضفة الغربية بواسطة قانون المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961، إلا أنه كان يُطبق من قبل الاحتلال الإسرائيلي والإدارة المصرية في قطاع غزة.
- 5- أن القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 1955 قديم المجلس التنفيذي صلاحية إصدار قرارات تتعلق بالأمن العام والنظام في الأحوال الغير عادية.
- 6- النظام السياسي في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية مر بمرحلتين، مرحلة ما قبل انتخاب المجلس التشريعي، ومرحلة ما بعد صدور القانون الأساسي لسنة (2002).
- 7- نظم القانون الأساسي المعدل لعام 2003 في الباب السابع، المادة (110) إلى (114)، أحكام حالة الطوارئ، حيث ذكر المشرع في الفقرة (1) من المادة (110) الأسباب التي يمكن الاعتماد عليها لإعلان حالة الطوارئ، مثل الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح أو الكوارث الطبيعية.
- 8- كما أنّ السلطات التي تمنحها حالة الطوارئ تفوق بكثير تلك التي تُسمح بها في حالة الضرورة، مما يجعل إعلان حالة الطوارئ يُعدُّ بديلاً كافيًا للعمل بلوائح الضرورة. وفي الحالة العكسية، إذا تم استدعاء العمل بالمادة (43) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، فإنّ ذلك يعني أنّ الأخطار التي تواجه المجتمع لا تصل إلى مستوى يستدعي إعلان حالة الطوارئ

## ثانياً: التوصيات:

- 1- يجب على المشرع الفلسطيني العمل على تحديث القانون الأساسي وتعديله لتضمنين مصطلح "المرسوم التشريعي" وتحديد صلاحيات الرئيس التشريعي فيما يتعلق بهذا الموضوع.
- 2- ينبغي للحكومة الفلسطينية أن تتخذ التدابير اللازمة لتطوير إطار الطوارئ وتحديد الأخطار التي يمكن أن تبرر إعلانها، وتعزيز صلاحيات المجلس التشريعي ورقابته على اعتماد المراسيم التشريعية.
- 3- يجب توعية المجتمع الفلسطيني بأهمية النظام البرلماني والتأكيد على أهمية دور المجلس التشريعي في رقابة الحكومة وتشريع القوانين، وذلك من خلال الحوار والنقاش العام.
- 4- يجب العمل على تطوير النظام القضائي في فلسطين لتعزيز دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية، وفي حالة الخلافات المتعلقة بصلاحيات السلطات.
- 5- يجب الالتزام بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وعدم استخدام الطوارئ كوسيلة للقمع والتضييق على المعارضين أو المجتمع المدني.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب العربية والقانونية:

- 1- د. الشافعي محمد البشير, قانون حقوق الانسان, منشأة المعارف, الاسكندرية, 2004.
- 2- د. أحمد سلامة بدر, الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني, 2003, دار النهضة العربية, القاهرة.
- 3- د. حسين أبو هنود, تقرير حول التشريعات وآلية سننها في السلطة الوطنية الفلسطينية, الطبعة الثانية, 1999, الهيئة المستقلة لحقوق الانسان, رام الله.
- 4- د. رأفت فودة, الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة), بدون طبعة, 2000, دار النهضة العربية, بيروت.
- 5- د. عبد العزيز محمد سرحان, الاتفاقيات الأوروبية لحماية حقوق الانسان, دار النهضة العربية, القاهرة.
- 6- د. عبدالعظيم عبدالسلام, الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط, 2004, دار النهضة الحديثة, مصر.
- 7- د. فحي فكري, فعالية النصوص الدستورية لمواجهة الازمة الحالية للسلطة الوطنية, 2008, المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة".
- 8- د. معن ادعيس, الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية (النظرية والتطبيق), 2000, الجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الانسان والبيئة, القدس, فلسطين.
- 9- د. هاني علي الطهراوي, القانون الاداري, بدون طبعة, 1997, دار الثقافة لنشر والتوزيع, عمان.
- 10- د. وجدي غريبال, السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية, بدون طبعة, 1998, منشأة المعارف, الاسكندرية.
- 11- د. أحمد الخطيب, الدولة والنظم السياسية (الدول العربية) من خلال دساتيرها, الطبعة الأولى, بدون سنة نشر, مطبعة قدموس الجديدة, بيروت.
- 12- د. بشير علي الباز, حق المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة, 2004, بدون طبعة, دار الجامعة الجديدة, مصر.

- 14- د.خليل قسيس, الاصلاح القانوني في فلسطين تفكيك الاستعمار وبناء الدولة, جامعة بيرزيت, رام الله, معهد الحقوق, 2009.
- 15- د.سليمان الطماوي, مبادئ علم الادارة العامة, 1969, بدونطبعة, دار الفكر العربي, القاهرة.
- 16- د.صلاح الدين فوزي, واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم, 2002-2003, دار النهضة العربية, القاهرة.
- 17- د.فايز بكيرات و د. محمود فياض, العملية التشريعية في فلسطين بين النظرية والتطبيق, 2006, جامعة بيرزيت, معهد الحقوق, رام الله, ناديا للطباعة.
- 18- د.فتحى عبد النبي الوحيدى, التطورات الدستورية في فلسطين, 1996, الطبعة الثانية, مطابع الهيئة الخيرية, غزة.
- 19- راجي صوراني, النظام القانوني في قطاع غزة 1948-1967, أي نظام قانوني لفلسطين, 1995, معهد الحقوق, جامعة بيرزيت, رام الله.

### ثانياً: القوانين:

1. اتفاقية إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية (أوسلو), 1993.
2. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.
3. ميثاق الأمم المتحدة, 1945.
4. قانون الاختصاص لسنة 1890.
5. مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922.
6. مرسوم دستور فلسطين المعدل لسنة 1923.
7. قانون سلطات الطوارئ البريطاني لسنة 1939.
8. نظام الدفاع (الطوارئ) لسنة 1945.
9. القانون الاساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955.
10. إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962.
11. الدستور الاردني لسنة 1952.
12. قانون الدفاع الاردني لسنة 1935.
13. اتفاقية حول غزة ومنطقة أريحا, 1994/5/4.
14. القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005.
15. القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لسنة 2014.

### ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

- 1- الموقع الرسمي الإلكتروني لمنظومة التشريعي والقضاء الفلسطيني المقنني : <http://muqtafi.birzeit.edu>