



مركز الميزان لحقوق الإنسان

آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها

ديسمبر 2012

الفهرس

4.....	مقدمة
5.....	القسم الأول: التشريع
5.....	الفرع الأول: تعريف التشريع وخصائصه
6.....	الفرع الثاني: أهمية التشريع ومزاياه
7.....	الفرع الثالث: أنواع التشريعات في فلسطين
11.....	القسم الثاني: آلية التشريع في فلسطين
11.....	الفرع الأول: مرحلة اقتراح مشروع القانون
12.....	الفرع الثاني: مرحلة المناقشة العامة
13.....	الفرع الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون والتصويت عليه
15.....	الفرع الرابع: التصديق والإصدار
17.....	الفرع الخامس: النشر والنفاد
18.....	القسم الثالث: المجلس التشريعي بعد انتخابات عام 2006
18.....	الفرع الأول: آلية سن القوانين بعد الانقسام
19.....	الفرع الثاني: الجريدة الرسمية
20.....	الفرع الثالث: نفاذ القوانين
20.....	الفرع الرابع: دستورية القوانين الجديدة في ظل انتهاء ولاية المجلس التشريعي وولاية الرئيس
21.....	الفرع الخامس: مصير القوانين الصادرة
22.....	الخاتمة
23.....	النتائج
24.....	التوصيات

آلية التشريع في فلسطين وتأثير الانقسام الفلسطيني عليها

مقدمة

يعتبر تشريع القوانين هو المهمة الرئيسية لعمل البرلمان. حيث تنظم تلك القوانين العلاقات داخل الدولة. فبدون القانون لا يستتب الأمن الاجتماعي ولا تتحقق الطمأنينة للمواطنين. ولا يأمن مواطن على حياته أو ماله. خاصة أن المجتمعات اليوم قائمة على سلسلة من العلاقات المتبادلة بين الأفراد فيما بينهم. وبين الأفراد والدولة والتي ترتب حقوق وواجبات. وبالتالي إذا لم ينظم القانون هذه العلاقات المتبادلة فإن البديل هو الفوضى التي ستهيمن على كافة مناحي الحياة. وسيتجلى الظلم بتطبيق السلطة لإرادتها غير الخاضعة لأي قانون. والتشريع عملية بمقتضاها يتم وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين وإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم.

ونظراً للأهمية البالغة التي يحتلها التشريع في النظم القانونية الدولية. كانت الحاجة إلى بيان تفصيل وتنظيم الآلية التي يجب أن يتبعها المشرع عند إصداره للتشريع. حيث اختلفت الأنظمة القانونية في تحديد مواضع هذه الآلية. فمنها ما تطرق إلى بيان هذه الآلية في الدستور بشكل مفصل. ومنها ما تطرق إلى تحديد معالم وأساسيات هذه الآليات في الدستور. وترك تفصيل الأمور في تشريعات خاصة أو أنظمة داخلية للجهة المختصة بإصدار التشريعات في الدولة. ومنها ما أجمل هذا الأمر في الأنظمة الداخلية لمجالسها التشريعية (وهذا ما سلكه المشرع الفلسطيني كما سنرى لاحقاً). مما سبق يتضح لنا وجوب توافر العنصر الشكلي في التشريع عند إصداره. بمعنى إصدار التشريع وفقاً للآلية التي يحددها النظام القانوني في الدولة. وهو ما يعرف بآلية التشريع. وتختلف هذه الآلية تبعاً لاختلاف نظام الحكم في الدولة. وتبعاً لمستوى الديمقراطية القائم فيها. وهذا ما سنحاول نقاشه في هذا الجزء من الدراسة. بالبحث في آلية التشريع الصادر عن المجلس التشريعي الفلسطيني دون التطرق إلى التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 1996 وسنرى كيف تغيرت هذه الآلية بعد الانقسام الفلسطيني عام 2007 وكيف أثرت هذه الآلية في تكريس الانقسام التشريعي الفلسطيني وعلى تطبيق القوانين الجديدة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

تكمن أهمية هذا البحث في أنه يتعرض إلى مسألة قانونية في غاية الأهمية وتمس جوهر القوانين الفلسطينية الصادرة بعد إنشاء السلطة الفلسطينية. حيث يستعرض آلية التشريع في فلسطين منذ إنشاء المجلس التشريعي. إلى الانقسام الفلسطيني عام 2007 وما نتج عن ذلك من تغيير آلية التشريع في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة وأثر ذلك على المنظومة التشريعية الفلسطينية.

سنعتمد في هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على آلية التشريع في فلسطين. مركزين على أهمية التشريع ومزاياه وأنواع التشريعات في فلسطين وطرق سننها والمراحل التي يمر بها القانون حتى يصبح قانوناً ساري المفعول. ثم نناقش تأثير الانقسام عام 2007 على آلية التشريع. حيث تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة أقسام. تطرق القسم الأول إلى التشريع وخصائصه. والقسم الثاني تطرق إلى آلية التشريع في السلطة الفلسطينية. أما القسم الثالث فتطرق إلى آلية التشريع بعد الانقسام الفلسطيني. ثم الخاتمة والنتائج والتوصيات.

القسم الأول: التشريع

يعد التشريع المصدر الأول والأساسي للقاعدة القانونية. فهو يمتاز بسرعة وضعه لمواجهة ضرورات المجتمع. وذلك بسبب سهولة إصداره وإلغائه وتعديله إذا ما قورن مع المصادر الأخرى للقاعدة القانونية (الدين-العرف-الفقه-القضاء). كما أن التشريع يعمل على تحقيق الوحدة القانونية للدولة من خلال مساهمته في توحيد النظام القانوني لها. خاصة في الدول ذات التعدد الطائفي والديني.

الفرع الأول: تعريف التشريع وخصائصه

التشريع كمصدر رسمي للقانون. هو سن قواعد قانونية في صورة مكتوبة وإعطائها قوة الإلزام بواسطة السلطة التي يمنحها الدستور الاختصاص بذلك. ويطلق اصطلاح التشريع أيضاً على القواعد القانونية ذاتها. أو على النص الذي تضعه هذه السلطة. فاصطلاح التشريع يستعمل أحياناً بمعنى المصدر. ويستعمل أحياناً أخرى بمعنى القاعدة أو القواعد المستمدة من هذا المصدر. وفي هذا المعنى الأخير يؤدي مصطلح التشريع بعض ما يؤديه مصطلح القانون بمعناه الخاص. فيقال تشريع العمل أو التشريع المالي أو التشريع الضريبي. وهو بهذا المعنى الخاص يفيد القانون المكتوب.¹

ويتضح من هذا التعريف أن ثمة خصائص معينة يجب توافرها فيما يعد تشريعاً بالمعنى الفني الصحيح. وهذه الخصائص هي:²

1. التشريع يضع قاعدة قانونية: يتضمن التشريع وضع قاعدة تتوفر فيها خصائص القاعدة القانونية. فلا تعتبر قاعدة تشريعية إلا تلك التي تكون قاعدة سلوك عامة ومجردة. والثانية. تشريعات من حيث الشكل فحسب وهي أوامر أو قرارات تصدر بخصوص شخص معين بذاته أو متعلقاً برابطة أو موافقة معينة بذاتها. ولا تعتبر تشريعات بالمعنى الصحيح أو لا تتضمن قواعد سلوك عامة ومجردة.³ ومثال النوع الثاني. أن يصدر رئيس البرلمان قراراً بربط راتب استثنائي لشخص معين تقديراً له. أو بالموافقة على قرض تعقده الحكومة. أو باعتماد الحساب الختامي لميزانية الدولة. فمجموع هذه القرارات لا تعتبر تشريعات من حيث الموضوع. رغم صدورها من السلطة التشريعية.⁴
2. التشريع يصدر في نصوص مكتوبة: ولذلك يسمى القانون المكتوب. ويقصد بذلك أن يخرج التشريع إلى الوجود في صورة وثيقة مكتوبة تحدد معناه وتنص على إلزامه. ولا يعتبر التشريع كذلك إلا إذا مر بمختلف مراحل سنه الدستورية. فيعتبر التشريع مصدراً للفظ والمعنى معاً. ويتوفر له بذلك من التحديد والوضوح والثبات ما يرفع عنه الغموض والإسهام ويحقق الأمن والاستقرار في المعلومات. وبذلك يتميز عن العرف الذي يسمى القانون غير المكتوب ويكون مصدراً للمعنى دون اللفظ. الأمر الذي قد يحيطه بشيء من الغموض والإبهام.⁵
3. التشريع يصدر عن سلطة عامة مختصة بوضعه: والدستور هو الذي يتولى بيان من هي السلطة المختصة بسن التشريعات. كما يحدد مراحل سنّها. وهذه السلطة وإن اختلفت من حيث تشكيلها

¹ عوض أحمد الزغي، المدخل إلى علم القانون، ط2، دار وائل للنشر، عمان 2003، ص138.

² إدريس العلوي العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون، ج1 (نظرية القانون)، ط2 (الرباط 75-1976)، ص89-90.

³ انظر في هذا المعنى عبد المنعم فرج الصرة، أصول القانون، (منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994) ص11-12.

⁴ عوض أحمد الزغي، مرجع سابق ص139.

⁵ إدريس العلوي العبد اللاوي، مرجع سابق ص532.

وصلاحياتها في الزمان والمكان. إلا أنها ترجع في أغلب الأحوال وفي جميع الدول المتقدمة إلى الشعب كمصدر كل السلطات. وتتمثل بمجلس أو مجالس تمثل الشعب وتعتبر نائبة عنه في إظهار إرادته بهذه الأعمال الدستورية أو التشريعية.⁶

الفرع الثاني: أهمية التشريع ومزاياه

إن دراسة تطور المصادر الرسمية للقانون من حيث أهميتها وانتشارها تظهر أن العصور القديمة كانت عصور العرف والدين. فقد كان العرف يحتل مكان الصدارة ويعد المصدر الرسمي الأصلي للقانون في المجتمعات القديمة أمام الضرورات الاجتماعية والظروف المحيطة بها. فلم تكن السلطة الحاكمة تجد ضرورة للتدخل في تنظيم العلاقات بوضع قواعد قانونية تشريعية في المجتمع. لأن عدد الناس كان قليلاً. والعلاقات بين الأشخاص داخل المجتمع محدودة والحياة بسيطة يكفي العرف لتنظيمها. إن العصر الحديث هو عصر التشريع فقد أضحت التشريعات أهم مصدر للقوانين الحديثة. وأصبح يحتل مكان الصدارة في إنتاج القواعد القانونية في معظم الدول الحديثة باستثناء الدول الأجلوسكسونية والتي ما يزال فيها يحتل مكان الصدارة بالنسبة لمصادر القانون. فبتقدم المجتمعات وتطور أسس الحياة وازدياد النفوس وتنوع العلاقات وتعددتها بين الأشخاص أصبح العرف قاصراً عن الوفاء بحاجة الجماعة وعن مسايرة قيام الأوضاع الحديثة. وتطور نواحي الحياة المختلفة وأصبحت الأهمية العملية للعرف ضئيلة وقل شأنه واقتصر دوره على سند النقص في الأحوال القليلة النادرة التي يسكت فيها التشريع عن حكم النزاع المعروض على القاضي. وتختلف مرتبته وتقدم التشريع عليه وتولي مكان الصدارة كمصدر للقانون.⁷ وقد ساعدت على ذلك عوامل مختلفة فضلاً عن المزايا العديدة التي تجعل للتشريع الأفضلية على جميع المصادر الأخرى. ومن العوامل التي أدت إلى ازدياد أهمية التشريع واحتلاله مكان الصدارة. ظهور الدولة الحديثة وتركيز السلطة في يدها واستقرار نفوذها. بحيث أصبح لها من قوة الإكراه ما يجعلها قادرة على فرض احترام القواعد التشريعية التي تضعها. كما ساعد على ذلك أيضاً نمو الاتجاهات الاجتماعية التي تؤدي إلى زيادة تدخل الدولة في تنظيم العلاقات بين الأفراد وامتداد ولايتها على علاقات كثيرة اقتصادية واجتماعية وصحية وثقافية أصبحت اليوم من الوظائف الأساسية للدولة بعد أن كانت تدخل في نطاق نشاط الأفراد. وقد غدت الدولة تتدخل في حياة الأشخاص من لحظة الميلاد حتى الوفاة. حتى قيل في هذا الصدد أن الشخص يدخل الحياة بمقتضى شهادة ميلاد من الدولة. ويغادر الحياة بمقتضى شهادة وفاة منها. ولا شك أن طريق الدولة إلى هذا التدخل يكون عن طريق التشريع.⁸ والواقع أن المكانة التي يحتلها التشريع بين المصادر الأخرى للقانون واتساع نطاقه في الوقت الحاضر إنما ترجع إلى ما لهذا المصدر من مزايا نذكر أهمها فيما يلي:⁹

- 1 - سهولة سن التشريع وتعديله وإلغائه: فالتشريع تضعه سلطة عامة مختصة يمكنها أن تقوم بوضع القواعد القانونية بسرعة وسهولة وفي وقت قصير حسب متطلبات وظروف الأحوال. بحيث يستطيع المشرع أن يبادر إلى سن قواعد قانونية مستحدثة لمواجهة الأوضاع الجديدة والتغيرات

⁶ عبد المنعم فرج الصرة، مرجع سابق ص 90.

⁷ عوض الداودي، المدخل إلى علم القانون (وخاصة الاردني)، ط 4 (اريد، 1996) ص 97-98.

⁸ توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، الدار الجامعية، الإسكندرية: 1990 ص 200.

⁹ إدريس العلوي العبد اللاوي، مرجع سابق ص 535.

الاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الجماعة. كما يكون في وسعه أن يسارع إلى تعديل القواعد القانونية أو إلغاؤها إذا بدا له أنها أصبحت تتعارض مع هذه الأوضاع. وتلك ميزة تتيح للقانون أن يؤدي وظيفته الاجتماعية على نحو يستجيب فيه لحاجات المجتمع بالسرعة التي تتفق مع تطور ضروب النشاط فيه وازدياده.

2 - التشريع أداة لتطوير المجتمع: إن دور التشريع لا يقتصر على تنظيم الحياة الاجتماعية كما هي كائنة وكما يريد الأفراد، بل يسعى إلى تنظيمها وفق ما يجب أن يكون، فهو وسيلة لإصلاح الجماعة عن طريق إدخال نظم أو مبادئ يرى المفكرون فيها مصلحة للجماعة.¹⁰

3 - أن التشريع يرد مسطوراً في نصوص مكتوبة: فيصاغ مضمون القاعدة القانونية صياغة محكمة يقوم بها أناس متخصصون، فيكون التشريع بذلك مصدراً للقاعدة القانونية في لفظها ومعناها. وتأتي القاعدة القانونية بذلك في صياغة محكمة، يظهر فيها دور الإرادة الواعية المدبرة ويتوفر لها من التحديد والضبط والوضوح فلا تثير معرفتها أو الوقوف عليها أية منازعات، مما يجعل الأفراد يعرفون على هديها ما لهم وما عليهم، فيسود الأمن في الجماعة وتتوافر الثقة ويتحقق الاستقرار في المعاملات، وهذا ما لا يتأتى بالنسبة للمصادر الأخرى كالعرف.¹¹

4 - تحقيق وحدة النظام القانوني في الدولة: فالتشريع يؤدي عادةً إلى وضع قواعد قانونية تسري على جميع أرجاء البلاد، فيكون القانون واحداً في الدولة ويسري على الجميع دون استثناء أو تمييز ويتحقق بذلك الوحدة القانونية التي هي أساس الوحدة السياسية في الدولة، وتساعد هذه الوحدة القانونية على استقرار المعاملات، وتؤدي إلى تقوية الروابط بين أجزاء الوطن الواحد وتكون عاملاً على تحقيق الوحدة القومية وزيادة التضامن بين الأشخاص وبين أجزاء الأمة الواحدة.

الفرع الثالث: أنواع التشريعات في فلسطين

ليست التشريعات التي تضعها السلطة المختصة في الدولة من نوع واحد بل تتعدد التشريعات وتنوع وتتفاوت في أهميتها وقوتها تبعاً لأهمية المسائل التي تتناولها والسلطة التي تصدره، ففي القمة يوجد التشريع الأساسي أو الدستور، يليه في المرتبة التشريع العادي ويسميه الفقهاء التشريع الرئيس وهو يشمل القوانين العادية، وهو ما سيكون محل دراستنا هذه، وأخيراً يأتي التشريع الفرعي وهو يشمل القرارات الإدارية التنظيمية واللوائح التي تصدرها الهيئات التنفيذية المختلفة، وتسلسل التشريعات على هذا النحو هو ما يصطلح عليه (مبدأ التدرج في التشريع). ويترتب على هذا التدرج في التشريع نتيجة هامة، وهي عدم جواز مخالفة التشريع الأدنى للتشريع الأعلى، ومعنى هذا أنه لا يجوز للتشريع العادي مخالفة التشريع الأساسي، ولا يجوز أيضاً للتشريع الفرعي مخالفة أي من التشريع العادي، وهو ما يتحقق عن طريق الرقابة على دستورية القوانين صحة التشريعات العادية والفرعية.¹² وسنعرض فيما يلي بإيجاز لمختلف أنواع التشريع في فلسطين، قبل أن نشير إلى تفصيل آلية سن القوانين العادية:

أولاً: التشريع الأساسي (الدستور)

¹⁰ عبد المنعم فرج الصرة، مرجع سابق ص 92.

¹¹ عوض أحمد الزغبى، مرجع سابق ص 143.

¹² عوض أحمد الزغبى، مرجع سابق ص 146.

الدستور الأساسي هو أعلى التشريعات قوة ومكانة، إذ يأتي في المرتبة الأولى بينها، وهو يستمد قوته ومكانته من خطورة وأهمية المسائل التي ينظمها، إذ يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، ويبين سلطاتها العامة واختصاصات كل منها وعلاقاتها بعضها البعض الآخر، كما يحدد الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد. فالتشريع الأساسي بهذه المثابة يضع الأسس التي يقوم عليها نظام الدولة وكيانها، ويتناول مسائل غاية في الخطورة والأهمية، ولذلك يأتي في القمة بالنسبة لبقية أنواع التشريع وهو لذلك يتمتع بحصانة خاصة وينحدر من مصدر عال، ولا يجوز للتشريع العادي أو التشريع الفرعي أن يخالف أحكامه، وكل تشريع أدنى يخالف أحكامه يعتبر باطلاً، أما هو فيجوز له أن يخالف أحكام أي من التشريعين العادي والفرعي باعتباره أعلى منها قوة ومكانة¹³، وعليه يجب أن يعدل إذا خالفهما التشريع الأساسي. وقد أقر المجلس التشريعي الفلسطيني القانون الأساسي عام 1997 وأحاله إلى الرئيس للمصادقة عليه وإصداره، إلا أن ذلك لم يتحقق حتى تم إصداره عام 2002 في خطوة مخالفة للنظام الأساسي لعمل المجلس التشريعي في سن القوانين.

ثانياً: التشريع العادي (القانون)

التشريع العادي هو الذي تسنه السلطة التشريعية بمقتضى السلطة المخولة لها في الدستور وفي حدودها لتنظيم الروابط في المجتمع. ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم (القانون) بالمعنى الخاص أو الضيق لهذا المصطلح الذي يقصد به قاعدة أو مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في وثيقة مكتوبة، وذلك للتمييز بينه وبين التشريع الفرعي الذي يطلق عليه اسم النظام أو التعليمات أو القرارات أو اللوائح، وهو يختلف في دلالاته عن اصطلاح القانون بالمعنى العام الواسع، باعتباره مجموعة قواعد السلوك العامة المجردة الملزمة المنظمة للروابط الاجتماعية والمقتربة لجزاء مادي حال وتجبر الدولة الأشخاص على إتباعه ولو بالقوة عند اللزوم، ويأتي التشريع العادي أو الرئيس في المرتبة التالية للتشريع الأساسي أو الدستور، ولذلك يجب أن يكون هذا التشريع خاضعاً وموافقاً للدستور موضوعاً وشكلاً. ولذلك يجب على السلطة التشريعية أن تتبع في سن التشريع العادي الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وإلا كان التشريع العادي غير دستوري من حيث الشكل. ويحدد دستور كل دولة السلطة التشريعية، وهي عبارة عن الهيئة التي تمارس وظيفة سن التشريع العادي في حدود اختصاصها المبين في الدستور. والأصل أن هذه السلطة هي التي تقوم بسن التشريع العادي، وإن كانت بعض الدساتير تنص على اشتراك رئيس الدولة مع السلطة التشريعية في هذه الوظيفة بما تعطيه من حق اقتراح القوانين أو حق التصديق أو الاعتراض على ما تسنه هذه السلطة من قوانين، وهو ما انتهجه المشرع الفلسطيني¹⁴، وما سنّفصله لاحقاً.

ثالثاً: التشريع الفرعي

وهو التشريع التفصيلي الذي تسنه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص الأصيل المخول لها في الدستور في حالات معينة هدف تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية أو تنظيم المرافق

¹³ عوض أحمد الزغي، مرجع سابق ص 146.

¹⁴ عوض أحمد الزغي، مرجع سابق ص 152.

العامة أو المحافظة على الأمن والصحة العامة.¹⁵ ويطلق على هذا النوع من التشريع اسم (اللائحة). وهو أدنى أنواع التشريع مرتبة. ولذلك يشترط فيه ألا يكون مخالفاً لأحكام التشريع الأساسي أو أحكام التشريع العادي، وإلا وجب ترجيح الأعلى والامتناع عن تطبيق الأدنى وعلى السلطة التنفيذية عند سن التشريع الفرعي أن تراعي ذلك وأن تتقيد بالغرض من هذا التشريع.

والسلطة التنفيذية حينما تقوم بسن التشريع الفرعي، فإنها تقوم بهذه المهمة بما لها من اختصاص أصيل نص عليه الدستور. يثبت لها حتى مع قيام السلطة التشريعية وليس على أساس أنها خل في ذلك محل هذه السلطة حلولاً مؤقتاً أو تنوب عنها. ولهذا لا يعلق اختصاص السلطة التنفيذية في سن التشريع الفرعي على غياب السلطة التشريعية كما في تشريع التفويض أو التحويل.¹⁶ ويطلق على السلطة التنفيذية وهي تقوم بمهمة سن التشريع الفرعي (السلطة التشريعية الفرعية) لكونها تقوم بوظيفة التشريع بصفة ثانوية ومتفرعة عن السلطة التشريعية التي يمارسها المجلس التشريعي بصفة أساسية. فتخرج بذلك السلطة التنفيذية عن وظيفتها الأصلية وهي تنفيذ القانون.¹⁷ وتنقسم التشريعات الفرعية أو اللوائح تبعاً للغرض من سنّها إلى ثلاثة أنواع لوائح تنفيذية ولوائح تنظيمية ولوائح ضبط.¹⁸

أ - اللوائح التنفيذية: وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتسهيل تنفيذ القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية. وعلة قيام السلطة التنفيذية بسن اللوائح التنفيذية تكمن في أن القوانين التي تسنها السلطة التشريعية كثيراً ما تقتصر على وضع القواعد العامة، وتترك النواحي التفصيلية والجزئيات التي يقتضي تنفيذها للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة بحكم وظيفتها في تنفيذ القوانين واتصالها المستمر بالجمهور، تكون أقدر من السلطة التشريعية على تعرف التفصيلات والجزئيات الخاصة بتنفيذها وفقاً لما تقتضيه ضرورات وظروف العمل. وهذا من شأنه ضمان السرعة في تنفيذ وتخليص القوانين من كثير من التفصيلات الجزئية، أو التخفيف من أعباء السلطة التشريعية يجعلها تهتم عند وضع القوانين العادية بالمبادئ العامة الأساسية دون التطرق للتفصيلات.¹⁹ ويجب على السلطة التنفيذية أن تتقيد بالغرض من سن اللوائح التنفيذية وهي تسهيل تطبيق القوانين العادية وتنفيذها. فلا يجوز لها أن تتعدى هذا الغرض إلى تعديل تلك القوانين أو تعطيلها أو إلغائها.

في فلسطين يختص مجلس الوزراء بسن اللوائح التنفيذية وذلك حسب المادة 104 من القانون الأساسي.

ب- اللوائح التنظيمية: وهي ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتنظيم وترتيب المصالح والهيئات والمرافق العامة وتنسيق سير العمل فيها بحكم اختصاصها في إدارتها. كإنشاء الوزارات والمصالح وتحديد اختصاصها وإلغائها. فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى إدارة هذه المصالح والهيئات والمرافق. وبحكم وظيفتها تستطيع أن تختار التنظيم الملائم لسير العمل فيها. وهي هنا لا تستند إلى قانون قائم كما هو الحال بالنسبة للوائح التنفيذية.

¹⁵ أنظر المواد من 57 إلى 60 من القانون الأساسي الفلسطيني

¹⁶ عوض أحمد الزغبى، مرجع سابق ص 166

¹⁷ إدريس العلوي العبد اللّاهوي، مرجع سابق ص 547-548

¹⁸ توفيق حسن فرج، مرجع سابق ص 217-219، عبد المنعم فرج الصرة، مرجع سابق، ص 102-103، أنور سلطان، مرجع سابق ص 114.

¹⁹ غالب الداودي، مرجع سابق ص 125، توضيح حسن فرج مرجع سابق، ص 219.

ت- لوائح الضبط ولوائح البوليس: وهي اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على الأمن وتوفير السكنية وصيانة الصحة العامة. فهي إذن تورد قيوداً تشريعية على الحريات الفردية يتطلبها الصالح العام، ومن أمثلتها لوائح تنظيم المرور، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين ومنع انتشار الأوبئة وغير ذلك.

القسم الثاني:

آلية التشريع في فلسطين

وضع المجلس التشريعي الفلسطيني في نظامه الداخلي آليات لتنظيم العملية التشريعية من جميع جوانبها تحدد مراحل العملية التشريعية كما يلي:²⁰

الفرع الأول: مرحلة اقتراح مشروع القانون

يحدد النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني الجهات التي يمكنها تقديم مشاريع القوانين للمجلس. حيث ينص على واجب السلطة التنفيذية (عبر مجلس الوزراء) والسلطة التشريعية (أعضاء المجلس) في التقدم بمشاريع القوانين للمجلس التشريعي ليصار إلى دراستها وإقرارها. ولكل جهة إجراءات مختلفة في تقديم مشاريع القوانين يمكن إجمالها على النحو التالي:

أولاً: مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية

- يخول النظام الداخلي للمجلس التشريعي، مجلس الوزراء إمكانية تقديم مشاريع القوانين للمجلس. حيث نص المادة (65) من النظام الداخلي للمجلس على:
 - يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس * مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي. على أن تقدم اللجنة تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها.
 - ترسل نسخة عن المشروع أو الاقتراح إلى كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد جلسة عرضه على المجلس.
 - يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه، ويجوز للمجلس أن يقرر البدء في المناقشة العامة دون انتظار تقرير اللجنة المختصة.
 - بعد المناقشة العامة يطرح المشروع على المجلس للتصويت عليه لقبوله فإذا رفضه اعتبر المشروع مرفوضاً وإذا وافق على قبوله أحاله إلى اللجنة المختصة لإجراء التعديلات المناسبة على ضوء المناقشة العامة التي أجراها.
 - على الرئيس إحالة مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لإبداء ملاحظاته القانونية اللازمة.
- كما أن لمجلس الوزراء الحق في استرداد مشروع القانون المقدم من جانبه قبل التصويت عليه بقبوله من المجلس لاستكمال الإجراءات بشأنه²¹.

ثانياً: مشاريع القوانين والاقتراحات المقدمة من الأعضاء أو من لجان المجلس

²⁰ انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، رام الله.

* الرئيس، حسب تعريف المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، هو رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني.

²¹ المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

يمنح النظام الداخلي للمجلس الحق لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو حتى لجنة من لجانه التقدم بمقترح تشريعي. وتنص المادة (67) على ذلك حيث أشارت إلى أنه "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه. ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي. فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها.

الفرع الثاني: مرحلة المناقشة العامة

في مرحلة المناقشة العامة تتم مناقشة مشروع القانون المقترح بشكل علني. ويتاح في هذه المرحلة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمعينين بمشروع القانون ليدلي كل من يريد برأيه. وقد درج العرف البرلماني على قيام منظمات المجتمع المدني بإعداد ملاحظات مكتوبة على مشروع القانون المقترح. على أن تتضمن هذه الملاحظات المواد القانونية محل التعديل وأسباب تعديلها والصيغة المقترحة لهذا التعديل. ويتم توزيع هذه الملاحظات على أعضاء المجلس التشريعي ليستأنسوا بها. وليتعرفوا على التوجه العام لهذه المنظمات والجهات ذات العلاقة بمشروع القانون. ومن هنا يأتي دور جماعات الضغط التي تنشط في اتجاه تمرير القانون الذي يخدم توجهاتها. وغالباً ما تستغل هذه الجماعات عناصر الدعم والتأييد الشعبي لنواب المجلس التشريعي. من خلال نشر إعلانات في وسائل الإعلام توضح لعامة الشعب القانون محل المناقشة والنصوص القانونية المطالب بتعديلها. من أجل الحصول على أكبر دعم شعبي ممكن يعزز مطالبهم. وقد يصل الأمر إلى حد تنظيم مسيرات شعبية في المدن للحصول على التأييد الشعبي المطلوب.²²

تبدأ مرحلة المناقشة العامة بقيام اللجنة التي اختصت بدراسة مشروع القانون المقترح ببيان دراستها التي أعدتها على مشروع القانون. من حيث بيان أهميته. والفئات التي يخاطبها هذا المشروع. ومدى تأثير إقراره على المجال الذي ينظمه هذا المشروع. والأسباب الموجبة لإقراره. والتعديلات التي تقترحها اللجنة على نسخة جهة الاقتراح. وأسباب هذه التعديلات. بحيث تعزز وجهات نظرها بآراء المختصين والخبراء التي قدمت إليها أثناء عمل اللجنة.

يتم فتح باب المناقشة العامة باتباع أصول وإجراءات المداخلات لأعضاء المجلس التشريعي المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس. وتمتاز هذه المرحلة بأنها أكثر المراحل الإجرائية تشويقاً وإثارة. وأكثرها تعقيداً نظراً لعلانيتها وعموميتها واشتراك جميع المعينين بمشروع القانون فيها. كونها بداية الصراع التشريعي بين مؤيدي ومعارضتي التشريع المقترح. وفي هذه المناقشة يتم تصويت أعضاء المجلس التشريعي على مشروع القانون من حيث موافقتهم على استمرار إجراءات تشريعه من عدمه. وطرح التعديلات المقترحة تضمينها عليه. وفي حالة الموافقة على تمرير مشروع القانون المقترح. يقوم رئيس المجلس التشريعي بإحالة إلى اللجنة القانونية لإعادة صياغته بما يتوافق مع الشكل القانوني المطلوب. وإدخال التعديلات القانونية التي اقترحها نواب التشريعي في مناقشتهم العامة لعرضه على

²² بعد الانقسام الفلسطيني لم يعد لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني أو المهتمين أي دور يذكر، حيث يتم التشريع في الضفة الغربية وفقاً لقرار بقانون يصدر من رئيس السلطة، وفي قطاع غزة تصدر التشريعات وفقاً لرؤية حركة حماس ودون مشاركة الفعاليات الأخرى.

التصويت في مرحلة القراءة الأولى له، أما إذا رفض مشروع القانون في هذه المرحلة فإنه يعتبر منعماً ويسقط من جدول عمل المجلس التشريعي²³.

الفرع الثالث: مرحلة القراءات المتعددة لمشروع القانون والتصويت عليه

تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل العملية التشريعية، لأنها تخرج مشروع القانون المقترح إلى حالة التواجد المادي له وليس القانوني، بمعنى يتحول هذا المشروع من مشروع القانون الذي يحظى بدعم الجهة التي تبنته إلى مشروع القانون الذي يحظى بدعم السلطة التشريعية في الدولة، فهذه المرحلة هي الأساس في العمل التشريعي، وهي التي تحدد معالم العملية التشريعية في البلاد. كما أن هذا الجزء من العملية التشريعية يعبر بعمق عن الاتجاهات الحزبية في الدولة، ومدى التوافق والانسجام السياسي بين عمل الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة، هذا التوافق لا يتأتى من خلال التقاء إرادة الطرفين على إقرار أو رفض مشروع قانون بشكل منسجم فقط، ولكن من خلال بيان ملامح السياسة العامة لهذه الأحزاب ومدى اهتماماتها السياسية والتشريعية، وحجم المساندة الشعبية التي تجدها هذه الأحزاب، ودرجة تفاعلها مع عامة الشعب، من الجدير الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني ميز بين آلية إقرار مشروع الموازنة العامة عن إقرار باقي المشاريع الأخرى وهو ما يدفعنا إلى توضيح إقرار القوانين العادية، وإقرار مشروع الموازنة العامة.

أولاً: إقرار مشاريع القوانين العادية

تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين، والاستثناء يرد على حالة قراءته قراءة ثالثة بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية²⁴.

بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقترح، يكون أعضاء المجلس التشريعي على علم بمحتوى القانون، وجميع الملاحظات الواردة عليه، والاتجاه الشعبي فيما يتعلق بموضوعه إن كانت هناك مشاركة شعبية فاعله، والدراسات المتخصصة ذات العلاقة بموضوع القانون المقدمة من اللجان المتخصصة، وذوي الخبرة والاختصاص المهتمين بمشروع القانون لدى مداخلاتهم في مرحلة المناقشة العامة. هذا وقد أخذ المشرع الفلسطيني بوجوب تلاوة مواد المشرع المعد للقراءة مادة مادة في مرحلة القراءة الأولى، وتلاوة الاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة من مواد المشروع، وفي نهاية الأمر يتم التصويت على مشروع القانون في مجمله، ويتم إقرار مشاريع القوانين بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على خلاف ذلك²⁵.

تتم مرحلة القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر المناقشة في هذه المرحلة على مناقشة التعديلات التي اقترحت على مواد المشروع، بحيث يتم التصويت على هذه التعديلات تعديلاً تعديلاً، وأخيراً التصويت على المواد المعدلة مادة مادة، علماً أن المشرع

²³ المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

²⁴ المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

²⁵ المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

الفلسطيني قد أخذ بثلاثة أنواع من الأغلبية تختلف باختلاف مرحلة التصويت وطبيعة التشريع المعد للإقرار على النحو التالي:

الأغلبية المطلقة للمجلس: وهي نصف عدد أعضاء المجلس التشريعي زائد واحد، ويجب توافرها عند المصادقة على مشروع القانون الذي يرد من رئيس السلطة الوطنية.

الأغلبية المطلقة: وهي نصف عدد الحاضرين زائد واحد ويجب توافرها عند إقرار مشاريع القوانين في القراءة الأولى والثانية والثالثة إن وجدت.

أغلبية الثلثان: وهي ثلثا أعضاء المجلس التشريعي زائد واحد ويجب توافرها عند تعديل القانون الأساسي للسلطة الوطنية.

الأغلبية النسبية: وهي أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين، وينبغي توافرها في العديد من الحالات لا تتضمن إقرار مشاريع قوانين.

نذكر هنا أن الواقع العملي يفيد بأن المجلس لا يلتزم بقراءة مشروع القانون قراءة ثانية خلال هذه المدة، بل إن هذه المدة وصلت في مناقشات بعض مشاريع القوانين إلى عدة شهور.²⁶

كما أشرنا أعلاه قد تجري قراءة ثالثة لمشروع القانون بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره. وتتم المناقشة في هذه المرحلة كما هو متبع في مرحلة القراءة الثانية.

ثانياً: إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

نظراً لأهمية الموازنة العامة وإصدارها سنوياً بقانون، فقد تم تنظيم آلية إقرارها عبر قانون تنظيم الموازنة ونص عليها كذلك النظام الداخلي للمجلس التشريعي والقانون الأساسي الفلسطيني. حيث تنص المادة (74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمادتين 3، 4 من قانون الموازنة العامة رقم 7 لسنة 1998، وفي السياق نفسه نص القانون الأساسي في المادتين (62)، (90) على:

- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين من بداية السنة المالية.²⁷

- يحيل المجلس التشريعي إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس.

- يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياته فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إلى المجلس مصحوباً بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإعادة لإقرارها.

- يتم التصويت على مشروع قانون الموازنة باباً بآباً.

- لا يجوز إجراء المناقشة بين أبواب قانون الموازنة العامة إلا بالاتفاق بين المجلس والسلطة التنفيذية.

²⁶ مركز الميزان لحقوق الإنسان، تقييم أداء المجلس التشريعي الفلسطيني في المجال التشريعي، غزة، 2005 ص22

²⁷ ينص قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 في المادة (1) على أن السنة المالية "تبدأ السنة المالية من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون أول (ديسمبر) من كل سنة ميلادية".

- إذا لم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرفة جد أقصى مدته ثلاثة شهور.

الفرع الرابع: التصديق والإصدار

يقصد بالتصديق حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع القانون الذي أقره البرلمان قبل إصداره.²⁸ وبالتالي يعتبر حق التصديق عملاً تشريعياً جتاً، وهو يشكل مشاركة رئيس الدولة للبرلمان في السلطات التشريعية الممنوحة له، لأن التصديق يعطي القانون صفة القاعدة القانونية الإلزامية، ويعتبر عمل البرلمان وعمل الرئيس في صناعة وإصدار التشريع عملاً مشتركاً، لأن إرادتهما اتجت إلى صناعة وإقرار تشريع واحد، بالتالي لا يمكن اعتبار عملية صناعة التشريع عملية خالية من أي قيمة قانونية إلزامية، فهي مرحلة من مراحل العملية التشريعية اعتنت بها الأنظمة القانونية كافة وضمنتها ضمن أحكام دساتيرها.²⁹

والواقع أن التصديق يمثل جزءاً من العملية التشريعية، وقد يتحول إلى جزء هامشي للعملية التشريعية، حيث أقرت الأنظمة القانونية الحديثة كافة بحق السلطة التشريعية في إقرار مشروع القانون ونشره وبالتالي نفاذه حتى في حالة اعتراض رئيس الدولة عليه، كذلك لا يملك رئيس الدولة في الظروف العادية إلغاء تشريع أو سن تشريع دون الرجوع إلى السلطة التشريعية المختصة في الدولة.

وقد اتبع المشرع الفلسطيني سياسة الاعتراض النسبي الذي لا ينتج عن استخدام الرئيس للإعتراض إعدام مشروع القانون، وإنما عودته إلى البرلمان الذي يملك الحق في الموافقة عليه بأغلبية معينة اختلفت النظم القانونية في تحديدها، وفي هذه الحالة قد يقع على رئيس الدولة واجب المصادقة عليه وإصداره، أو قد يصدر القانون تلقائياً من البرلمان ويحال مباشرة لنشره، حيث أن مصير مشروع القانون الحال من المجلس التشريعي إلى رئيس السلطة يواجه احد أمرين:³⁰

أولاً: أن يتحول إلى قانون بموافقة رئيس السلطة الصريحة أو الضمنية خلال فترة شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، وتحقق الموافقة الضمنية بمرور هذه المدة دون اعتراض رئيس السلطة الصريح على مشروع القانون، فإذا اعترض رئيس السلطة عليه ورده إلى المجلس خلال هذه المدة، جاز للمجلس التشريعي بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه اعتبار القانون نافذاً ونشره فوراً في الجريدة الرسمية دونما حاجة إلى طلب ذلك من الرئيس.

ثانياً: عدم تحول مشروع القانون إلى قانون وزواله، ويحدث هذا في حالة ما إذا رد رئيس السلطة مشروع القانون إلى المجلس التشريعي، ولم تتوافر الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس التشريعي في إقرار هذا المشروع وإصداره.

الواقع العملي يشير إلى استحالة تمكن المجلس التشريعي من التعامل مع عدم الرد الصادر عن الرئيس خلال شهر من تاريخ إحالة المشروع إليه، حيث لا يملك المجلس التشريعي سلطة إصدار تعليمات إلى مجلس الوزراء باعتبار مشروع القانون نافذاً إذا لم يرد عليه الرئيس، كما لا يوجد لدينا قانون للجريدة

²⁸ إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص403

²⁹ لمزيد من التفاصيل حول هذه الآراء انظر: عبد الله رحمة البياتي، مرجع سابق، ص33

³⁰ المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

الرسمية في فلسطين ينظم هذا الأمر الأمر الذي يحمل في مجمله صلاحيات وسلطات مطلقة لرئيس الدولة في جُميد القانون المحال إليه من المجلس التشريعي.

فقد لوحظ إحالة عدة مشاريع قوانين من المجلس إلى الرئيس دون نشرها أو ردها إلى المجلس وبقيت سنوات عدة إلى أن أصدر الرئيس أمر بنشرها أهمها القانون الأساسي الفلسطيني الذي تم نشره بعد إحالته إلى الرئيس بخمس سنوات.

أما الإصدار فيقصد به تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ وذلك بتكليف السلطة التنفيذية بتطبيقه، في نطاق اختصاصها. باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع وسنداً قانونياً لتنفيذه³¹. والإصدار بهذا المعنى يتضمن عنصرين أساسيين:

1. إقرار رئيس الدولة ببلن التشريع الذي أقره البرلمان قد تم وفقاً للعملية الدستورية المنصوص عليها قانوناً.

2. أمر رئاسي للسلطات المخولة بتنفيذ أحكام هذا القانون بالعمل به وتنفيذه. باعتبار أن هذا التشريع قد أصبح جزءاً من التنظيم القانوني في الدولة، ويبرر هذا الإجراء بعدم صلاحية السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية مباشرة، بالتالي كان هذا الإصدار بمثابة وسيلة السلطة التشريعية في مخاطبة السلطة التنفيذية من خلال الأمر الرئاسي الصادر عن رئيس الدولة.

ويعتبر الإصدار وثيقة تقرر دستورية القانون الصادر وشهادة ميلاد لهذا القانون. وبالرغم من حق رئيس الدولة في إصدار القانون المقرر من السلطة التشريعية، إلا أن هذا الحق لا يجب أن يفسر في إطار سلطة رئيس الدولة في الاعتراض المطلق على القانون إذا لم يقر ذلك دستورياً. كما يمكن التغلب على اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون إذا كان الحق الممنوح له حق اعتراض توقيفي، وفي هذه الحالة تستطيع السلطة التشريعية التغلب على حق الاعتراض هذا بإقرار مشروع القانون مرة ثانية بالأغلبية التي ينص عليها الدستور. فيكون عند ذلك رئيس الدولة ملزماً بإصدار القانون، وإذا لم يفعل ذلك فيعتبر امتناعه تدخلاً غير دستوري في عمل وإرادة السلطة التشريعية. ويمكن في هذه الحالة مقاضاة رئيس الدولة، ولا يحدث ذلك إلا في النظم الديمقراطية الحديثة. وفي ذلك سلك المشرع الفلسطيني نهجاً ديمقراطياً في تحديد سلطة رئيس الدولة في إصدار مشاريع القوانين المحالة إليه من المجلس التشريعي، حيث يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع القانون المقترح إلى رئيس السلطة فور إقراره بالقراءة الثالثة، أو خلال مدة أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية، وفي هذه الحالة لرئيس السلطة أحد خيارين³²:

1. أن يصادق على مشروع القانون خلال شهر من إحالته إليه، أو أن يعيده خلال هذه المدة إلى المجلس التشريعي مرفقاً به أسباب اعتراضه.

2. اتخاذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً بعدم مصادقته على مشروع القانون أو رده إلى المجلس التشريعي. وعند ذلك يصبح مشروع القانون مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية. وغالباً ما يحدث هذا في النظم الديمقراطية في حالة عدم رضا رئيس السلطة على مشروع القانون المقترح، وتأكد من أن أعضاء البرلمان سيمررونه بالرغم من اعتراضه عليه. عند ذلك يتخذ الرئيس موقفاً سلبياً بعدم إقراره للقانون أو اعتراضه عليه رغبة منه في تسجيل موقف تجاه هذا القانون المقترح.

³¹ محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 1959، ص 446

³² المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني.

بالتالي نجد أن الأساس في أن الإصدار يكون عن طريق رئيس السلطة من خلال مصادقته على مشروع القانون المقترح. والاستثناء يكمن في أن يكون الإصدار عن المجلس التشريعي من خلال إقراره لمشروع القانون المقترح بالأغلبية المطلقة بالرغم من اعتراض رئيس السلطة عليه. أو أن يصل مشروع القانون المقترح إلى مرحلة النشر مباشرةً دونما حاجة إلى إصدار عندما يتخذ رئيس السلطة موقفاً سلبياً من مشروع القانون المقترح.

الفرع الخامس: النشر والنفاذ

يعرف النشر على أنه العملية التي يتم بها شهر التشريع وإعلام الناس به. وبالتالي يعتبر النشر المرحلة الأخيرة التي يمر بها التشريع ليصبح بعدها ملزماً وواجب التطبيق على جميع المخاطبين بأحكامه. وتتم عملية النشر في النظام القانوني الفلسطيني من خلال ديوان الفتوى والتشريع. حيث يقوم رئيس السلطة بإحالة القانون المصدق إليه ويتولى الديوان نشره.³³

إن ما اخذ به المشرع الفلسطيني فيما يتعلق بالنشر يرد عليه ملاحظة مفادها أن افتراض العلم بالقانون بمجرد نشره في الجريدة الرسمية هو افتراض غير منطقي. حيث أن معظم الناس لا يطلعون على هذه الجريدة. ولا يعلمون بوجودها على أسوأ تقدير. كما أن احتجاج العامة بعدم الإطلاع على أحكام القانون في الجريدة الرسمية بالتالي عدم إلزاميتهم بأحكامه أمر غير مبرر على أساس أن "الجهل بالقانون لا يعتبر عذراً". ومن هنا يأتي التناقض المنطقي بين إلزامية القانون بشرط العلم به وبين عدم اعتبار عدم العلم به عذراً. من الأفضل أن يجمع المشرع بين وسيلتي النشر في الجريدة الرسمية من جهة. والنشر في وسائل الإعلام ذات الرواج الشعبي من جهة أخرى. وذلك كي تتحقق الغاية من النشر مع الحفاظ على وحدة النشر القانونية للدولة من خلال وجود الجريدة الرسمية.

أما ما يتعلق بالنفاذ تصدر القوانين باسم الشعب العربي الفلسطيني. وتنشر في الجريدة الرسمية. ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك.³⁴

³³ شكل قانون إجراءات إعداد التشريعات رقم (4) لسنة 1995 الركيزة القانونية التي يستند عليها الديوان في أداء مهامه وصلاحياته في نشر القوانين.

³⁴ المادة 116 من القانون الأساسي

القسم الثالث:

المجلس التشريعي بعد انتخابات عام 2006

جرت الانتخابات التشريعية الثانية في السلطة الفلسطينية بتاريخ 25-1-2006 وذلك بعد أن تم إدخال تعديلات جوهرية على قانون الانتخابات الفلسطيني تضمن تغيير آلية الانتخاب من الاعتماد على نظام الدوائر إلى الاعتماد على النظام المختلط مناصفة بين نظام الدوائر والنظام النسبي، كما تم زيادة عدد أعضاء المجلس التشريعي من 88 عضواً إلى 132 عضواً.³⁵

تميزت هذه الانتخابات بمشاركة معظم الفصائل الفلسطينية المعروفة بما فيها التي كانت تعارض اتفاقيات أوسلو باستثناء حركة الجهاد الإسلامي. وعلى رأس هذه الفصائل حماس التي كانت ترفض الدخول في مؤسسات السلطة التي أنشئت استناداً إلى اتفاق أوسلو. حيث تمكنت حركة حماس من الفوز بأغلبية مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني³⁶ وتمكنت من تشكيل الحكومة الفلسطينية منفردة. حيث واجهت صعوبات جمة. ثم تم الاتفاق على تشكيل حكومة وحدة وطنية برئاسة إسماعيل هنية أيضاً.³⁷ واستمرت في تسيير الأراضي الفلسطينية وفقاً لتركيب تلك الحكومة إلى غاية ما حدث في قطاع غزة من اقتتال داخلي بين حركة حماس وحركة فتح. حيث سيطرت حماس عسكرياً على قطاع غزة بتاريخ 14-6-2007. وما نتج عنه من أوضاع سياسية وقانونية جديدة تمثلت في إعلان رئيس السلطة الفلسطينية إقالة الحكومة التي شكلتها حماس وتعيين حكومة تصريف أعمال في الضفة الغربية.³⁸ في حين رفضت الحكومة هذه الإقالة واعتبرت أنها حكومة شرعية وأنها منحت ثقة المجلس التشريعي. وأن حكومة تصريف الأعمال التي أعلن عنها الرئيس لن تحوز على منح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني.³⁹

منذ ذلك التاريخ بدأت جذور انقسام حقيقي في هيكلة السلطة الفلسطينية سياسياً وإدارياً وقانونياً وازدادت حدة في ظل خطوات اتخذت زادت في إبراز ملامح هذا الانقسام. وفيما يلي سنناقش ما يتعلق منه بأثر الانقسام على المنظومة التشريعية الفلسطينية.

الفرع الأول: آلية سن القوانين بعد الانقسام

عقب الانقسام الفلسطيني الحاد بين حركتي فتح وحماس وما نتج عنه من سيطرة حركة حماس عسكرياً على مقاليد الحكم في غزة. قام الرئيس الفلسطيني بإقالة حكومة الوحدة الوطنية التي كانت برئاسة حركة حماس. وتعيين حكومة جديدة برئاسة سلام فياض الذي كان وزيراً للمالية في الحكومة المقالة.

³⁵ قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لسنة 2005.

³⁶ حصلت كتلة التغيير والإصلاح التي تمثل حركة حماس في الانتخابات على 74 مقعداً من مقاعد المجلس التشريعي.

³⁷ تم تشكيل الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية بتاريخ 29-3-2006 وحكومة الوحدة الوطنية بتاريخ 17-3-2007

³⁸ تم تشكيل حكومة الطوارئ في الضفة الغربية برئاسة سلام فياض بتاريخ 17-7-2007

³⁹ لم يعرض الرئيس حكومة الطوارئ في الضفة الغربية على المجلس التشريعي لمنحها الثقة، واستند إلى أنها حكومة طوارئ.

لم يقدم الرئيس حكومة تسيير الأعمال الجديدة إلى المجلس التشريعي لنيل الثقة، الأمر الذي اعتبرته حركة حماس إجراءً غير دستوري واعتبرت أن الحكومة المقالة ستواصل عملها باعتبارها حكومة تصريف أعمال.

أقدم كل طرف من أطراف النزاع على إصدار تشريعات وسن قوانين جديدة باستحداث آليات تتجاوز الإجراءات القانونية المعتمدة سابقاً قبل الانقسام وهو ما سنتعرض إليه في الآتي:

أولاً: في الضفة الغربية

بعد أن تعطل المجلس التشريعي الفلسطيني عملياً نتيجة عدم تمكنه من عقد اجتماعاته لعدم توافر النصاب القانوني لعدد أعضاء المجلس خاصة عقب قيام قوات الاحتلال الإسرائيلي باعتقال معظم أعضاء المجلس في الضفة الغربية في توقيت متقارب،⁴⁰ فقد بدأت مرحلة جديدة من التشريعات تصدر بطريقة غير معتادة، حيث تم اعتماد القرارات الرئاسية بقانون التي تصدر من رئيس السلطة الفلسطينية وذلك دون عرضها على المجلس التشريعي غير القادر على الاجتماعات أصلاً ثم يتم نشرها وفقاً لآلية النشر المتبعة في السلطة الفلسطينية المفصلة سابقاً. الأمر الذي رفضه المجلس التشريعي في غزة واعتبر تلك القرارات والمراسيم غير قانونية وتتضمن سلباً لاختصاصات المجلس التشريعي وصلاحياته في التشريع. ما يلاحظ على تلك القوانين أنها كثيرة ومتعددة وتتناول مواضيع أساسية تطرح تساؤلاً مفاده أنه لماذا لم تشرع هذه القوانين طوال فترة عمل المجلس التشريعي منذ 1996 إذا كان هناك حاجة ملحة لها.⁴¹ ومن حيث الواقع الفعلي والتطبيقي لهذه القوانين فهي لم تطبق إلا في الضفة الغربية ورفض المجلس التشريعي والحكومة في غزة الاعتراف بها.

ثانياً: في قطاع غزة

حاول المجلس التشريعي اتخاذ إجراءات تسمح له بممارسة عمله في التشريع فعمد إلى الحصول على وكالات من أعضاء المجلس المعتقلين من طرف قوات الاحتلال الإسرائيلي لتمكين الأعضاء الموكلين من التصويت على القرارات والقوانين التي يناقشها المجلس. إلا أن الكتل البرلمانية الأخرى رفضت ذلك واعتبرت أن هذه الوكالات غير قانونية ولا يصح لعضو المجلس تفويض غيره في المجال التشريعي. وثار نقاش فقهي وقانوني حول ذلك إلى أن حسمته كتلة الإصلاح والتغيير التابعة لحركة حماس وبدأت في إصدار قوانين جديدة بعد اتخاذ الخطوات الاعتيادية في التشريع والتي تم تفصيلها سابقاً. وأما حالة الإصدار فإن المجلس التشريعي في غزة ينتظر مدة شهر الممنوحة للرئيس للإصدار أو الرد للمجلس ثم يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية في غزة.⁴²

الفرع الثاني: الجريدة الرسمية

كما أوضحنا سابقاً فإنه توجد في السلطة الفلسطينية الجريدة الرسمية التي يتم فيها نشر القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية، وهي تتبع ديوان الفتوى والتشريع التابعة لوزارة العدل. ونتيجةً

⁴⁰ اعتقلت قوات الاحتلال الإسرائيلي 44 نائباً من نواب حركة حماس.

⁴¹ العديد من القرارات بقانون التي تم إصدارها من طرف الرئيس تتعلق بالشأن الاقتصادي مثل تعديل قانون الضريبة، وتعديل قانون الشركات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية.

⁴² تستند حماس في ذلك إلى نص المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني.

للانقسام الحاد الذي حصل بين حركة حماس وحركة فتح فقد انعكس ذلك على آلية التشريع وبالتالي فإن التشريع انقسم بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الضفة الغربية تتم التشريعات من طرف الرئيس المحسوب على حركة فتح عبر القرارات بقوانين، ويتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية بالضفة الغربية والتي لا تعترف بالقوانين والقرارات الصادرة في غزة. ويتم إقرار مشاريع القوانين من طرف كتلة حماس في المجلس التشريعي، ويتم نشر القوانين والقرارات في قطاع غزة في الجريدة الرسمية في غزة التي لا تعترف بالقوانين والقرارات الصادرة في الضفة الغربية، وبذلك أصبح لدى السلطة الفلسطينية جهتان لإصدار القوانين وجهتان لنشر القوانين، وجريدتان رسميتان إحداهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة، وتحملان نفس الاسم وهو الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية.⁴³

الفرع الثالث: نفاذ القوانين

من خلال الفصل الجغرافي بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة والفصل الفعلي بين إدارة قطاع غزة وإدارة الضفة الغربية فقد بدأ فصل تشريعي بين المنطقتين بحيث أصبحت القوانين الصادرة في الضفة الغربية والمنشورة في الجريدة الرسمية في الضفة الغربية تطبق على الفلسطينيين في الضفة الغربية فقط. والقوانين الصادرة في قطاع غزة والمنشورة في الجريدة الرسمية في قطاع غزة تطبق في قطاع غزة فقط. وهذا يعد انفصلاً قانونياً وتراجعاً خطيراً في مستقبل القوانين في فلسطين وضربة قاصمة لمحاولات توحيد القوانين بين شطري الوطن والذي أخذ جهداً وعملاً كبيراً من السلطة الفلسطينية ويجسد إلى أي مدى وصل الانقسام الفلسطيني وانعكاساته السلبية على مختلف مناحي الحياة الفلسطينية.

الفرع الرابع: دستورية القوانين الجديدة في ظل انتهاء ولاية المجلس التشريعي وولاية الرئيس

انتهت الولاية القانونية لرئيس السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 25-1-2010. هذا على الرغم من أن حركة حماس اعتبرت أن ولاية الرئيس انتهت في 9 يناير 2009 في تفسيرها لمدة ولاية الرئيس كما وردت في القانون الأساسي، ومعتبرة أن ما جاء في قانون الانتخابات لسنة 2005 الذي يقضي بأن تنتهي ولاية الرئيس استثناءً مع انتهاء ولاية المجلس التشريعي مخالفاً للقانون الأساسي.⁴⁴ على أية حال فقد انتهت المدتين وبالتالي انتهت ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي وللأسف الشديد فإنه لم تجر انتخابات رئاسية أو انتخابات تشريعية، واتجه كل فريق لإيجاد مرجعية جديدة له-غير مرجعية القانون الأساسي أو القانون الفلسطيني- تتيح له مد ولايته. فلجأ الرئيس إلى مؤسسات منظمة التحرير المتمثلة في اللجنة التنفيذية والمجلس المركزي لأخذ شرعية تمديد ولايته وهو ما حصل فعلاً استناداً إلى قرار المجلس المركزي الذي مدد ولاية الرئيس⁴⁵ ولجأ المجلس التشريعي إلى الاعتماد على تفسير القانون الأساسي فيما يتعلق بانتخاب مجلس جديد وتسليمه الولاية وأنه في حالة عدم إجراء الانتخابات فهو يمدد الولاية لنفسه⁴⁶ كما تم الاستناد إلى العرف. على اعتبار أن المجلس التشريعي الأول انتهت ولايته في مايو 1999 واستمرت ولايته حتى عام 2006 دون وجود نص دستوري يتيح له ذلك.

⁴³ أنظر أعداد الجريدة الرسمية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بعد تاريخ 14-6-2007، الذي يصادف تاريخ الانقسام.

⁴⁴ أنظر المادة 36 من القانون الأساسي الفلسطيني. والمادة 2 والمادة 111 من قانون الانتخابات العامة رقم 9 لسنة 2005.

⁴⁵ قرر المجلس المركزي لمنظمة التحرير في 16-12-2009 تمديد ولايتي رئيس السلطة والمجلس التشريعي إلى حين إجراء انتخابات رئاسية وتشريعية.

⁴⁶ أنظر المادة 47 مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني.

ولكن في واقع الأمر فإن ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي انتهيتا استناداً إلى نص القانون الأساسي وفلسفة الانتخابات وتداول السلطة والمفاهيم الأساسية للديمقراطية ومبدأ دورية الانتخابات، وعليه فإن الرئيس والمجلس التشريعي فاقدان الشرعية الدستورية خاصة فيما يتعلق بعملية التشريع، وهما يمارسان صلاحياتهما بناءً على واقع الانقسام المكرس في الضفة الغربية وقطاع غزة.

الفرع الخامس: مصير القوانين الصادرة

لاشك أن الانقسام السياسي الفلسطيني تطور وخلق حالة جديدة مست عصب المنظومة القانونية الفلسطينية وأهمها المنظومة التشريعية. بحيث أصبح لدينا آليتان مختلفتان للتشريع وحتى فلسفتان تشريعتان مختلفتان. حيث يتضح ذلك من نوعية القوانين التي تم تشريعها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ففي حين ركزت القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس السلطة في الضفة الغربية على القوانين الخاصة والاقتصادية، ركزت التشريعات الصادرة عن كتلة حماس في المجلس التشريعي على القوانين ذات العلاقة بتسهيل تسير أعمال الحكومة في غزة وفقاً لرؤية حركة حماس، مثل تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001.⁴⁷

والسؤال الذي يطرح ما هو مصير هذه القوانين الصادرة مستقبلاً؟

لابد الإشارة هنا إلى أن هذه القوانين التي صدرت بعد الانقسام الفلسطيني تطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة كل حسب صدوره فهي بالتالي تنشئ أوضاعاً ومراكز قانونية جديدة وترتب حقوقاً وفقاً لها وللواقع العملي الذي تعيشه الأراضي الفلسطينية، وهو ما سيشكل عبئاً جديداً على السلطة الفلسطينية مستقبلاً إذا ما تمت المصالحة الفلسطينية وعادت الوحدة الفلسطينية لاسيما وحدة إقرار التشريعات وإصدارها وانطباق القوانين الصادرة على الضفة الغربية وقطاع غزة معاً، لأنه من المستحيل إلغاء مراكز قانونية قائمة وفقاً للقانون. لذلك فإنه من المهم البحث من الآن من طرف القانونيين في فلسطين عن آلية تحدد مصير القوانين الصادرة وكيفية التعامل مع المراكز القانونية التي نشأت عنها.

⁴⁷ حيث تم تعديل المادة 2006 من القانون والمتعلقة بأن تقام البيئة في الدعاوى الجزائية المتعلقة بالمخدرات وغيرها من المؤثرات العقلية بكافة طرق الإثبات وهو تعديل يقصد منه تجاوز الإثبات بالبيئة التي نصت عليه المادة 220 من نفس القانون.

الخاتمة

شكل القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني حجر الزاوية في العملية التشريعية الفلسطينية. حيث نظما آلية التشريع ابتداءً من اقتراح المشروع مروراً بالقراءات المتعددة والتصديق والإصدار وصولاً إلى نشر القانون في الجريدة الرسمية. واستمر العمل وفقاً لهذه الآلية منذ إنشاء المجلس التشريعي إلى غاية عام 2007 تاريخ الانقسام والاحتلال الفلسطيني الذي نتج عنه اختلال وتغيير في آلية التشريع غير مستندة إلى القانون الأساسي أو النظام الداخلي للمجلس التشريعي. وبالتالي أصبحت قوانين تقرر في قطاع غزة وتطبق فيها فقط وتتم وفق آلية جديدة وفي الضفة الغربية أقرت قوانين وفق قرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة وهي وإن كانت إحدى طرق التشريع الاستثنائية فهي محددة بشروط تم تجاوزها وعدم التقيد بها.

النتائج

من خلال هذا البحث يمكن الخروج بمجموعة من النتائج تتمثل في الآتي:

- أصبحت السلطة الفلسطينية منقسمة إلى سلطتين إحداهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة.
- تغيرت آلية التشريع ومرجعيتها القانونية ففي حين تصدر القوانين في الضفة الغربية وفقاً لقرارات بقوانين صادرة عن رئيس السلطة فإن القوانين في غزة تصدر عن كتلة حماس في المجلس التشريعي وتنشر دون الرجوع إلى رئيس السلطة الذي يملك سلطة الإصدار للنشر.
- القوانين الجديدة الصادرة عن رئيس السلطة في الضفة الغربية تطبق فقط في الضفة الغربية والقوانين التي تصدر عن كتلة حماس في قطاع غزة تطبق فقط في قطاع غزة.
- رتب تطبيق القوانين الجديدة وجود مراكز قانونية لا يجوز المساس بها أو تغاضيها في مرحلة الوحدة وما بعد المصالحة.

التوصيات

بناءً على ما توصلت إليه الدراسة يوصي البحث بالتالي:

- الإسراع في المصالحة وعودة الوحدة ومنها العودة إلى آلية التشريع الدستورية الذي يمثل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي مرجعيتها.
- إجراء انتخابات تشريعية في أسرع وقت لتمكين المجلس التشريعي من اتخاذ الخطوات التي تساعد في تدارك سلبيات الواقع التشريعي الحالي.
- تحديد الموقف القانوني من المراكز القانونية التي وجدت نتيجة تطبيق القوانين الجديدة التي صدرت بعد الانقسام.
- الاستفادة من التجربة التي حدثت وعدم إقحام المجلس التشريعي في أية خلافات سياسية وأن يكون المجلس التشريعي هو الجهة التي تمثل التوازن والتي تحافظ على وحدة الشعب والوطن لا التي تساهم في تفتيت الوطن.

المراجع

- إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
- توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، الدار الجامعية، الإسكندرية: 1990
- إدريس العلوي العبد اللاوي، المدخل لدراسة القانون، ج 1 (نظرية القانون)، ط 2 (الرباط 75-1976).
- عبد المنعم فرج الصرة، أصول القانون، (منشأة المعارف، الإسكندرية، 1994)
- عوض أحمد الزعبي، المدخل إلى علم القانون، ط 2، دار وائل للنشر، عمان 2003.
- عوض الداودي، المدخل إلى علم القانون (وخاصة الأردني)، ط 4 (أريد، 1996).
- محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1995
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، المجلس التشريعي الفلسطيني
- القانون الأساسي الفلسطيني
- قانون تنظيم الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية رقم 7 لسنة 1998.
- قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لسنة 2005.
- قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001.
- قانون الضريبة المعدل لسنة 2008 المطبق في الضفة الغربية .
- قانون الشركات المعدل 2009 الساري في الضفة الغربية.